

Η Οργάνωση του Χώρου και ο Προγραμματισμός.

Μια εισαγωγή

Δεκέμβριος 2007

Χρήστος Θ. Κουσιδώνης

ΑΜ, Δρ Πολεοδομίας-Χωροταξίας

τηλ.: 2310542446 e-mail: kousidon@otenet.gr

1. Εισαγωγή

Οι όροι πολεοδομία και χωροταξία έχουν ήδη περάσει στο σχεδόν καθημερινό λεξιλόγιο. Παράλληλα, έχουν αποκτήσει πολύ ισχυρή θεσμική διάσταση, καθώς αναφέρονται, περιγράφονται ή προδιαγράφονται σε σχετικούς νόμους, διατάγματα κλπ.

Εν τούτοις, το περιεχόμενό τους δεν είναι πάντα σαφές και, ασφαλώς, οι αντίστοιχες κοινωνικές πρακτικές, επαγγέλματα και επαγγελματικές πρακτικές δεν έχουν πάντα το ίδιο περιεχόμενο. Μπορούμε όμως να συμφωνήσουμε ότι η πολεοδομία και η χωροταξία έχουν, όσο και όπου υφίστανται, δύο βασικούς παράγοντες: Τον προγραμματισμό (ή σχεδιασμό) και το χώρο. Οπωσδήποτε, αναφέρονται στον προγραμματισμό (ή σχεδιασμό) του χώρου. Επίσης αναφέρονται άμεσα ή έμμεσα στον προγραμματισμό του χώρου συνολικά (δημόσιο και ιδιωτικό τομέα, δημόσιους και ιδιωτικούς χώρους) και σε αναφορά προς το κοινωνικό σύνολο ή το 'γενικό συμφέρον' ή το 'κοινό καλό'.

Η διάκριση χωρικής/ περιφερειακής πολιτικής και προγραμματισμού (planning)

	Πολιτική	Προγραμματισμός
Χωρική	Αναφέρεται ευθέως στο χώρο ή έχει επίδραση σε αυτόν, ασχέτως κλίμακας	Μέθοδος ή διαδικασία που αποσκοπεί στη διαχείριση των μελλοντικών χωροθετήσεων
Περιφερειακή	Χωρική Πολιτική σε κλίμακα περιφέρειας	Χωρικός Προγραμματισμός σε κλίμακα περιφέρειας

(κατά τον Williams, R. H., 1996)

Η μελέτη του χώρου απασχολεί και άλλους τομείς ή επιστήμες όπως η γεωγραφία, ιδιαίτερα η ανθρώπινη και η αστική γεωγραφία (human / urban geography), η αστική κοινωνιολογία (urban sociology), και η οικονομική του χώρου ως περιφερειακή ή αστική οικονομική (regional or urban economics). Όσον αφορά στο σκέλος της παρέμβασης, η οργανωμένη παρέμβαση στο χώρο γίνεται και μέσω άλλων κοινωνικών πρακτικών ή θεσμών, όπως η πολιτική των δημοσίων έργων και η πολιτική της περιφερειακής ανάπτυξης. Τα γνωστικά πεδία των τομέων που αναφέρθηκαν παρουσιάζουν επικαλύψεις, συχνά πολύ σημαντικές. Επίσης, η ανάπτυξή τους παρουσιάζει αλληλεξαρτήσεις: Ιδιαίτερα το αναλυτικό υπόβαθρο των τομέων που αναφέρονται στην παρέμβαση (όπως η πολεοδομία και η χωροταξία) στηρίζεται σε μεγάλο βαθμό στους τομείς που έχουν σαφέστερα αναλυτικό προσανατολισμό (όπως η γεωγραφία και η οικονομική του χώρου).

Τέλος, ο παράγων του προγραμματισμού οδηγεί και στη συνάρτηση με άλλους, σχετικά νεότερους, τομείς ή που αφορούν είτε στον προγραμματισμό γενικώς, είτε σε θέματα οργάνωσης και λήψης αποφάσεων (decision analysis) κοκ. Τίθεται το ζήτημα του πως και από ποιους λαμβάνονται οι αποφάσεις (το ζήτημα της συμμετοχής).

Σε κάθε περίπτωση, η πολεοδομία και η χωροταξία όπως νοούνται και λειτουργούν σήμερα, αφ' ενός εντάσσονται και λειτουργούν μέσα στο συγκεκριμένο κοινωνικο-πολιτικό περιβάλλον και, αφ' ετέρου, προέκυψαν μέσα από την ίδια την ιστορία τους.

2. Το δίκτυο των οικισμών

Είναι προφανές ότι οι οικισμοί, μικροί ή μεγάλοι, αναπτύσσονται διάφορες σχέσεις μεταξύ τους: μετακινήσεις ανθρώπων, μεταφορές εμπορευμάτων ή πληροφοριών, έχουν σχέσεις διοικητικού ελέγχου, κλπ. Διαπιστώνουμε λοιπόν, κατ' αρχήν, ότι οι οικισμοί συγκροτούν δίκτυα ή συστήματα. Επίσης, παρατηρούμε ότι καθένας οικισμός μπορεί να θεωρηθεί ως ένα σύνθετο σύστημα που αφορά έναν συγκεκριμένο γεωγραφικό χώρο και υλικές υποδομές (κτίρια, δρόμους κλπ) και μέσα στο οποίο κατοικούν και κινούνται άνθρωποι και αναπτύσσονται διάφορες δραστηριότητες (εμπόριο, εκπαίδευση κλπ).

Συχνά, όταν αναφερόμαστε σε σύστημα ή δίκτυο οικισμών μιλάμε για τη γεωγραφική έκταση μιας περιφέρειας ή ενός κράτους. Η εμπειρική προσέγγιση στην έννοια του συστήματος των οικισμών, συχνά αναφερόμενου και ως *οικιστικό δίκτυο* (urban system), οδηγεί στην εξέταση του τρόπου με τον οποίο κατανέμονται και αναπτύσσονται μέσα στο γεωγραφικό χώρο οι διάφορες δραστηριότητες. Οι δραστηριότητες αυτές βρίσκονται σε σχέση αλληλεπίδρασης μεταξύ τους αλλά συσχετίζονται και με μια ευρεία σειρά δεδομένων και φαινομένων όπως η φυσική γεωγραφία, το κλίμα, η οικονομία, τα κοινωνικά και πολιτιστικά δεδομένα.

Παρατηρήθηκε ότι σε βιομηχανικές κοινωνίες η σύνθεση και συνολική διαμόρφωση τέτοιων κατανομών στο χώρο συνέβαινε μέσω μιας σειράς *μητροπολιτικών* κέντρων. Η ανάπτυξη ενός συγκεκριμένου τέτοιου κέντρου είναι η άλλη όψη της συγκεκριμένης σύνθεσης της βιομηχανίας του, της ενδοχώρας του, των επενδύσεων και του ανθρώπινου δυναμικού. Προτάθηκε ότι θα μπορούσαμε να προσεγγίσουμε την χωρική οργάνωση ενός κράτους ως το άθροισμα, ή τη σύνθεση, περιφερειών που συγκροτούνται γύρω από τέτοια μητροπολιτικά κέντρα. Η διαμόρφωση αυτών των περιφερειών μπορεί να μελετηθεί ως, σε σημαντικό βαθμό, αποτέλεσμα των σχέσεων μεταξύ των κέντρων τους. Κατά την διάρκεια της εξέλιξης, τα συγκριτικά πλεονεκτήματα κάθε πόλης (που έχουν διαμορφωθεί πάνω σε ιστορικά και χωροταξικά δεδομένα) επαναπροσδιορίζονται σε σχέση με την εξέλιξη των δεδομένων της εθνικής οικονομίας αλλά και των άλλων ανταγωνιστικών αστικών κέντρων (πρβλ. Bourne and Simmons, 1978).

Σε κάθε στιγμή της εξέλιξης του, μπορούμε να μελετήσουμε το σύστημα των οικισμών εστιάζοντας την προσοχή μας σε δύο απόψεις του: Την κατανομή των διάφορων *δραστηριοτήτων* ή *λειτουργιών* (κατοικία, εμπόριο, βιομηχανία, κλπ) στους διάφορους οικισμούς και το πλέγμα των σχέσεων που αναπτύσσονται μεταξύ των οικισμών. Η δεύτερη άποψη (το πλέγμα των σχέσεων) είναι, προφανώς, στενά αλληλεξαρτημένη με την κατανομή των δραστηριοτήτων. Είναι δε ακριβώς οι σχέσεις αυτές που, κατ' αρχήν, δίνουν στο δίκτυο των οικισμών το χαρακτήρα του συστήματος (βλ. και παρακάτω).

Όταν μελετούμε την κατανομή των λειτουργιών στους διάφορους οικισμούς, μπορούμε να ενδιαφερθούμε για την κατανομή μιας συγκεκριμένης λειτουργίας. Π.χ. μπορούμε να ενδιαφερθούμε για την κλιμάκωση του πληθυσμιακού μεγέθους των οικισμών μιας χώρας σε μια δεδομένη στιγμή, ή για την κατανομή του χονδρικού εμπορίου. Περαιτέρω, συγκεντρώνοντας τα σχετικά συγκριτικά στοιχεία, μπορούμε να ενδιαφερθούμε για τη σχέση που ενδεχομένως παρατηρείται ανάμεσα στην μορφή της κατανομής συγκεκριμένων λειτουργιών με άλλους παράγοντες όπως π.χ. η φάση της ανάπτυξης μιας χώρας ή ο βαθμός η αποδοτικότητα της οικονομίας της. Πράγματι, υπήρξε μια πολύ εκτεταμένη σχετική συζήτηση που αφορούσε την μορφή της κατανομής των πληθυσμιακών μεγεθών των οικισμών μιας χώρας και τη σχέση της με τη φάση της ανάπτυξης ή τη δυνατότητα περαιτέρω ανάπτυξης. Ας θυμηθούμε πόσες φορές αναφέρθηκε ο γιγαντισμός της Αθήνας ως εμπόδιο για την ανάπτυξη της Ελλάδας.

Μπορούμε όμως να ενδιαφερθούμε και για τον τρόπο με τον οποίο οι διάφορες λειτουργίες κατανέμονται στους διάφορους οικισμούς συσχετιζόμενες μεταξύ τους (ακολουθώντας η μία την άλλη).

Το πληθυσμιακό μέγεθος, που σχεδόν πάντα χρησιμοποιείται στην μελέτη τέτοιων συσχετίσεων, είναι ένας από τους δείκτες που περιγράφουν τη λειτουργία της κατοικίας. Σε πολύ πρακτικό επίπεδο, το πληθυσμιακό μέγεθος είναι το στοιχείο που μπορούμε να

βρούμε ευκολότερα σε επίπεδο οικισμού και, μάλιστα, για πολλές χρονικές στιγμές (απογραφές πληθυσμού). Το πληθυσμιακό μέγεθος παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον και από την άποψη ότι συσχετίζεται σε σημαντικό βαθμό με μια σειρά λειτουργιών που συχνά αναφέρονται ως δραστηριότητες *εξυπηρέτησης* ή δραστηριότητες του *μη βασικού* τομέα. Οι δραστηριότητες αυτές περιλαμβάνουν οπωσδήποτε τομείς του λιανικού εμπορίου, της αναψυχής και της εκπαίδευσης. Πράγματι, οι λειτουργίες αυτές “ακολουθούν” το μέγεθος του πληθυσμού στο βαθμό που εξυπηρετούν τους κατοίκους ενός οικισμού και της άμεσης περιφέρειας του (όταν ο οικισμός είναι κέντρο μιας τέτοιας περιφέρειας). Οι δραστηριότητες εξυπηρέτησης αντιδιαστέλλονται προς αυτό που ονομάζεται *βασικός τομέας* και περιλαμβάνει τις δραστηριότητες που το ‘προϊόν’ τους απευθύνεται εκτός του οικισμού και της άμεσης περιφέρειας του. Προφανώς, ο βασικός τομέας είναι κρίσιμο μέγεθος για την ανάπτυξη ενός οικισμού ή μιας περιφέρειας.

Όπως σημειώθηκε ήδη, νεότερες απόψεις και πρακτικές για την ανάπτυξη των οικισμών αναθεωρούν σημαντικά την αρχική αντίληψη περί βασικού τομέα.

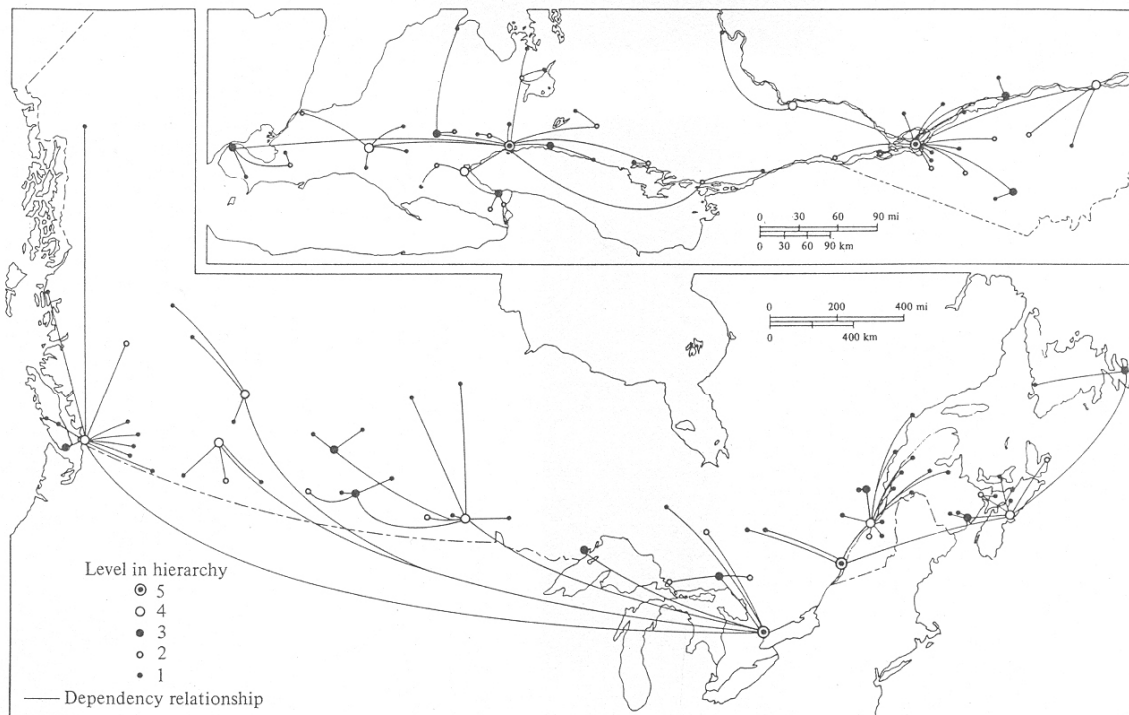


Figure 1. The Urban System Concept: The Example of Canada.

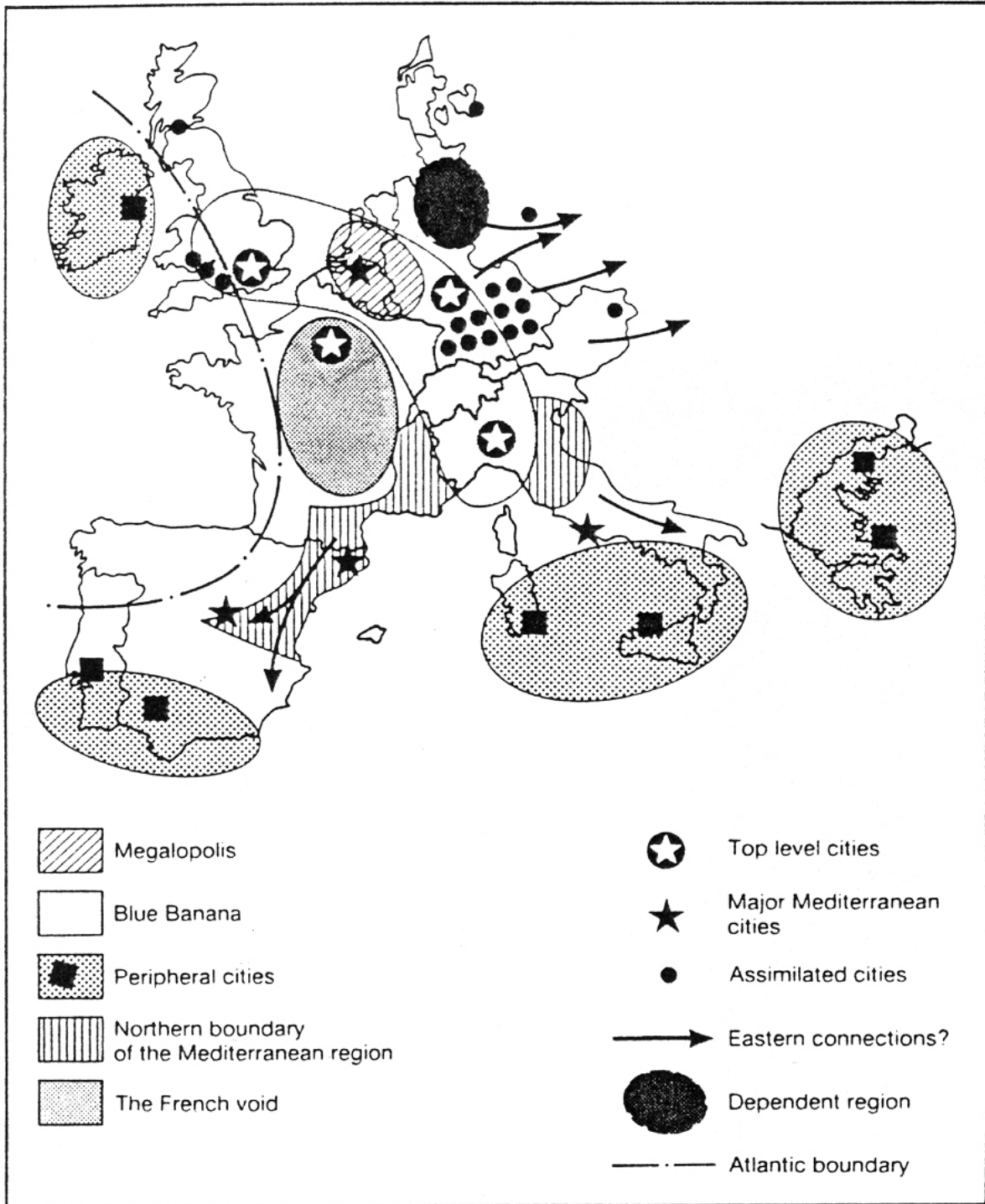
Το σύστημα των οικισμών του Καναδά κατά τους Bourne & Simmons (1978)

Μπορούμε να επισημάνουμε και μία σειρά δραστηριοτήτων οι οποίες εξαρτώνται κυρίως, ενίοτε αποκλειστικά, από δεδομένα του φυσικού περιβάλλοντος και πολύ λιγότερο από την ήδη διαμορφωμένη κατανομή των άλλων λειτουργιών. Πρόκειται κυρίως για την εξόρυξη και, λιγότερο, τις (άλλες) δραστηριότητες της πρωτογενούς παραγωγής (γεωργία,

κτηνοτροφία κλπ). Εν τούτοις ακόμα και αυτές οι δραστηριότητες απαιτούν προϋποθέτουν την ύπαρξη, ή προκαλούν την κατασκευή ή λειτουργία, δικτύων (μεταφοράς ανθρώπων, ενέργειας, υλικών). Αξίζει να σημειωθεί ότι τα δίκτυα μεταφορών, ακόμα και όταν δεν έχουν υλική υποδομή σε όλο το ανάπτυγμά τους, αλλά μόνο στους κόμβους (λιμάνια, αεροδρόμια), συνήθως έχουν συγκεκριμένη ανάπτυξη στο χώρο (αεροδιάδρομοι).

(-Πρβλ. την έννοια της περιοχής χωρικής ολοκλήρωσης.)

Η ανάπτυξη των τεχνολογιών των μεταφορών και επικοινωνιών και, βεβαίως, των αντίστοιχων δικτύων υποδομών (οδικό δίκτυο κλπ) διαδραματίζουν σημαντικότατο ρόλο στην εξέλιξη των δικτύων των οικισμών. Οι τεχνολογίες και τα σχετικά δίκτυα υποδομών διευκολύνουν ή εμποδίζουν τις σχέσεις μεταξύ των οικισμών. Οι σχέσεις αυτές είναι ροές (ανθρώπων, αγαθών, πληροφοριών, ενέργειας), διεκπεραιώνονται μέσω των σχετικών δικτύων υποδομών. Τα δίκτυα αυτά δεν βρίσκονται πάντα σε σχέση ισομορφισμού με τις πράγματι υφιστάμενες σχέσεις μεταξύ των οικισμών, καθώς οι σχέσεις αυτές εξαρτώνται από πολλούς άλλους παράγοντες (πολιτικούς, οικονομικούς, πολιτιστικούς) και μπορούν να υφίστανται δραματικές αλλαγές σε σχέση με την (ενίοτε καθοριστική) εξέλιξη των παραγόντων αυτών. Εν πάσει περιπτώσει, τα δίκτυα των μεταφορών και επικοινωνιών πρέπει να μπορούν να διεκπεραιώσουν τις σχέσεις που εκτιμάται ότι θα αναπτυχθούν (ή επιδιώκεται να αναπτυχθούν) μεταξύ των οικισμών ή των περιφερειών. Επισημαίνουμε σχετικά το έντονο ενδιαφέρον της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την ανάπτυξη των λεγόμενων διευρωπαϊκών δικτύων μεταφορών και επικοινωνιών που θα κληθούν να υποστηρίξουν το νέο πλέγμα των σχέσεων μεταξύ των ('δυτικών' και 'ανατολικών') οικισμών και περιφερειών της νέας (πολιτικά και οικονομικά) Ευρώπης. Είναι φανερό ότι η μελέτη των φαινομένων της ανθρώπινης δραστηριότητας στο χώρο μπορεί να γίνεται από διάφορες οπτικές (να αναφέρεται σε διάφορους επιστημονικούς κλάδους), να ενδιαφέρεται για διάφορες κλίμακες (π.χ. για το εσωτερικό μιας πόλης ή ενός κράτους) και να διέπεται από διαφορετικές βασικές θεωρητικές προσεγγίσεις. Επίσης, είναι γνωστό ότι υπάρχουν και θεσμοθετημένες πρακτικές παρέμβασης στην οργάνωση του χώρου (περιφερειακή πολιτική, χωροταξική και οικιστική ή πολεοδομική πολιτική) που συνοδεύονται από αντίστοιχο νομικό πλαίσιο.



Η 'μπλε μπανάνα'. Πηγή: Hall, 1992

3. Μερικές ΕΝΝΟΙΕΣ για την κατανόηση του χώρου

3.1. Το κατώφλι και η ακτινοβολία μιας δραστηριότητας

Δύο σημαντικές έννοιες για την κατανόηση της κατανομής των διάφορων δραστηριοτήτων ή “λειτουργιών” μέσα στο χώρο είναι οι έννοιες του “κατωφλίου” και της “ακτινοβολίας”.

Το κατώφλι (threshold, demand threshold) είναι το ελάχιστο επίπεδο ζήτησης που μπορεί να στηρίξει μια υπηρεσία ή επιχείρηση. Μπορεί να εκφραστεί σαν συνάρτηση του πληθυσμού και του εισοδήματος. Εκ πρώτης όψεως αφορά δραστηριότητες που ανήκουν στον τομέα της ελεύθερης οικονομίας. Εν τούτοις, σε κάποιο βαθμό, επηρεάζει και την παροχή υπηρεσιών του δημόσιου τομέα (π.χ. δημοτικά σχολεία).

Η ακτινοβολία, ή “εμβέλεια” (range) είναι ο χώρος μέσα στον οποίο παρέχεται η υπηρεσία. Ουσιαστικά, πρόκειται για τον χώρο που περιλαμβάνει τα σημεία από τα οποία ο “καταναλωτής” είναι διατεθειμένος να μετακινηθεί προς το σημείο προσφοράς της υπηρεσίας. Η ακτινοβολία είναι συνάρτηση του κόστους (με την ευρεία έννοια) της μετακίνησης.

Το κατώφλι είναι μία οικονομική έννοια ενώ η ακτινοβολία έχει σαφέστατα χωρικό χαρακτήρα. Το κατώφλι αποκτά χωρική έκφραση ως συνάρτηση της χωρικής κατανομής των καταναλωτών. Η σχέση του κατωφλίου και της ακτινοβολίας είναι ιδιαίτερα σημαντική για την εξυπηρέτηση των (δυνάμει) καταναλωτών. Όταν η κατανομή των σημείων παροχής μιας δραστηριότητας είναι τέτοια ώστε οι ακτινοβολίες τους να επικαλύπτονται, τότε ο καταναλωτής έχει δυνατότητα επιλογής. Όταν το κατώφλι μιας δραστηριότητας είναι μεγαλύτερο από την εμβέλεια της, τότε η δραστηριότητα για να υπάρξει πρέπει να κινείται στο χώρο ώστε να υπερκαλύψει το κατώφλι της (περιοδικές αγορές).

3.2. Η έννοια της ολοκλήρωσης

Η έννοια της ολοκλήρωσης, στη γενικότητά της, αναφέρεται στην ανάπτυξη σχέσεων μεταξύ επιχειρήσεων ή κλάδων έτσι ώστε να μπορεί να πραγματοποιηθεί (ολοκληρωθεί) η δραστηριότητά τους. Στη δεκαετία του 1940 ο P.S. Florence, μελετώντας μεταποιητικές βιομηχανίες διεπίστωσε ότι σχηματίζονται ‘κυψέλες’ ή ‘σμήνη’ επιχειρήσεων και διέκρινε τέσσερις τύπους ολοκλήρωσης:

- Κάθετη
- Συγκλίνουσα (convergent), όπως βίδες, σασί, ελαστικά κλπ που συγκλίνουν σε βιομηχανία κατασκευής (συναρμολόγησης) αυτοκινήτων
- Διαγώνια: Π.χ. χυτήρια και κατασκευή εργαλείων που εξυπηρετούν έναν αριθμό τοπικών επιχειρήσεων.

- Έμμεση (ή κοινωνική), όπως βιομηχανίες τροφίμων που απασχολούν κυρίως γυναίκες και εξισορροπούν την κυριαρχία της απασχόλησης ανδρών στις βιομηχανίες μετάλλου (βλ. Haggett P., Cliff A. D., Frey A., 1977:174, Roberts, 1974:246-7).

Η περιοχή χωρικής ολοκλήρωσης

Η περιοχή ολοκλήρωσης μιας συγκεκριμένης μονάδας (επιχείρησης ή άλλου τύπου) είναι η περιοχή που περιλαμβάνει όλα τα στοιχεία (επιχειρήσεις, δραστηριότητες) με τα οποία συνάπτει τις σχέσεις της (κάθε είδους εισροές/ εκροές) η συγκεκριμένη μονάδα ώστε να είναι πλήρης (ολοκληρωμένη) η λειτουργία της.

Η έννοια της περιοχής ολοκλήρωσης χρησιμοποιείται και στην περίπτωση κλάδων ή λειτουργιών.

Η ολοκλήρωση μιας χωρικής περιοχής

Ο όρος ολοκλήρωση χρησιμοποιείται και για να αναφερθούμε σε συγκεκριμένες περιοχές. Στην περίπτωση αυτή αντιστοιχεί στο βαθμό στον οποίο οι δραστηριότητες (κυρίως οι οικονομικές) που βρίσκονται μέσα στη συγκεκριμένη περιοχή ολοκληρώνονται μέσα στα όριά της (πρβλ. Καυκαλάς, 1994).

- Η ολοκλήρωση δεν ταυτίζεται με την ανάπτυξη.

- Συναρτάται με την κλίμακα (έκταση) και την οριοθέτηση της περιοχής (πρβλ. Οικονόμου 2000).

- Συναφείς έννοιες: Περιφέρεια, σύστημα, βαθμός κλειστότητας του συστήματος.

4. Χωροθέτηση δραστηριοτήτων & ανάπτυξη δικτύων οικισμών

4.1. Μοντέλα χωροθέτησης (εισαγωγή)

Ο ρόλος που διαδραμάτιζε ο χώρος στην οργάνωση των δραστηριοτήτων και την ανάπτυξη ήταν πάντα σημαντικός. Ήταν σημαντικός τόσο στην ανάδυση και ανάπτυξη των παραγωγικών δραστηριοτήτων όσο και στην ανάπτυξη των οικισμών. Πράγματι ήταν σημαντικός στην ανάδυση και κατανομή των εν γένει ανθρωπογενών δραστηριοτήτων και εγκαταστάσεων αλλά και στη συγκρότησή τους σε ευρύτερα δίκτυα ή συστήματα.

Η επίδραση του χώρου στην ανάπτυξη συγκεκριμένων δραστηριοτήτων και στη συγκρότηση του δικτύου των οικισμών και των δραστηριοτήτων είναι πολύπλοκη αλλά και αποκτά νέο περιεχόμενο με την εξέλιξη των τεχνολογικών και των κοινωνικοπολιτικών δεδομένων.

Προφανώς, οι κλάδοι του πρωτογενούς τομέα, και ιδιαίτερα οι εξορυκτικές/ μεταλλευτικές δραστηριότητες, προσδιορίζονται σε πολύ σημαντικό βαθμό από δεδομένα του φυσικού περιβάλλοντος.

Οι πρώτες θεωρίες χωροθέτησης μεταποιητικών δραστηριοτήτων εντόπισαν το βασικό τους κριτήριο στην ελαχιστοποίηση του συνολικού κόστους των μεταφορών.

Τα μοντέλα των κεντρικών τόπων ενδιαφέρθηκαν για τη συμβολή των τριτογενών δραστηριοτήτων (εμπορίου και υπηρεσιών) στην ανάπτυξη του συστήματος των οικισμών. Στα πρώτες αυτές προσεγγίσεις η σημασία της θέσης στο χώρο προσεγγίζεται συναρτώντας τη χωροθέτηση της επιχείρησης ή δραστηριότητας με την αγορά που καλύπτει (ή την ακτίνα εξυπηρέτησης) και το αντίστοιχο ελάχιστο μέγεθος επιβίωσης της δραστηριότητας. Τα μοντέλα των κεντρικών τόπων συνυπολογίζουν τις οικονομίες της συγκέντρωσης στο χώρο. Η χωροθέτηση των μεταποιητικών δραστηριοτήτων, αν και προφανώς είναι συνάρτηση και της χωρικής ανάπτυξης του δικτύου των οικισμών, ήταν δύσκολο να προβλεφθεί με ακρίβεια με απλούς και γενικούς κανόνες. Η προσφυγή στις διάφορες εκδοχές των οικονομιών της συγκέντρωσης (agglomeration economies) δεν φάνηκε να είναι επαρκής, ιδιαίτερα και εν όψει της σχετικής ασάφειας των σχετικών εννοιών που κινούνται μεταξύ χωρικής και κλαδικής (α-χωρικής) αναφοράς.

Στο θεωρητικό επίπεδο, ήταν εξ αρχής σαφές ότι η εισαγωγή του παράγοντα του χώρου, ακόμα και σε απλά μοντέλα χωροθέτησης περιπλέκει ή και σχεδόν αμφισβητεί τις συμβατικές οικονομικές προσεγγίσεις.

Η ‘παραδοσιακή’ οικονομική γεωγραφία βασιζόταν στην νεοκλασική παράδοση: Δημιουργία Μοντέλων Ισορροπίας στηριγμένων στην υπόθεση της λογικής (rational) ατομικής συμπεριφοράς. Στη δεκαετία του 1980 όμως η αποκαλούμενη ‘Νέα Θεωρία Εμπορίου’ (New Trade Theory) εισήγαγε αποφασιστικά στο προσκήνιο τις αυξημένες αποδόσεις, τον ατελή ανταγωνισμό, και τις πολλαπλές ισορροπίες.

Γύρω στο 1990 φάνηκε ότι ο προβληματισμός αυτός μπορούσε να βοηθήσει την οικονομική γεωγραφία και αυτό που προέκυψε ονομάζεται ενίοτε ‘Νέα Οικονομική Γεωγραφία’ που, μεταξύ άλλων ενδιαφέρεται ιδιαίτερα για τη δυναμική των χωρικών συγκεντρώσεων των οικονομικών δραστηριοτήτων (όπως: μέχρι ποιο σημείο είναι διατηρήσιμη μια σημαντική χωρική συγκέντρωση). Έτσι, οι οικονομολόγοι θα επιζητούσαν μια άποψη γενικής ισορροπίας. Π.χ. η Νέα Οικονομική Γεωγραφία προσπαθεί να κατασκευάσει μοντέλα που θα εξηγούν όχι μόνο την εσωτερική (οικονομική/ χωρική κλπ) λειτουργία της Νέας Υόρκης αλλά και την ένταξή της στην παγκόσμια οικονομία. (Krugman P., 2000).

4.2. Οι κεντρικοί τόποι.

Η θεωρία των κεντρικών τόπων διατυπώθηκε από τον γερμανό γεωγράφο W. Christaller το 1933 και είναι, ίσως, η γνωστότερη καθαρά γεωγραφική θεωρία ανάπτυξης των αστικών κέντρων (πρβλ. Richardson, 1978).

Η θεωρία αντιμετωπίζει τις πόλεις (ή κεντρικούς τόπους) σαν κέντρα παροχής τριτογενών εξυπηρετήσεων και προχωρεί στην ερμηνεία της διάταξης των αστικών κέντρων

σε απεριόριστη κλίμακα. Οι τριτογενείς δραστηριότητες που αναφέρθηκαν είναι λιανικό και χοντρικό εμπόριο, εκπαίδευση, αναψυχή, διοίκηση, λειτουργίες γραφείων.

Στο πλαίσιο των παραδοχών της συγκεκριμένης θεωρίας η ακτινοβολία μιας υπηρεσίας (ή αγαθού προκειμένου για εμπόριο) είναι συνάρτηση μόνο του κόστους μετακίνησης. Κατά τον Haggett η θεωρία αναπτύχθηκε με βάση τις εξής απλουστευτικές παραδοχές: (1) Υπάρχει ένας απεριόριστος ισότροπος χώρος με ομοιογενή κατανομή της αγοραστικής δύναμης, (2) τα κεντρικά αγαθά ή υπηρεσίες παρέχονται από τον πλησιέστερο κεντρικό τόπο, (3) όλα τα σημεία του χώρου εξυπηρετούνται από κάποιον κεντρικό τόπο, (4) οι μετακινήσεις των καταναλωτών πρέπει να ελαχιστοποιούνται, και (5) κανένας κεντρικός τόπος δεν πραγματοποιεί υπερβάλλοντα κέρδη.

Το μοντέλο του Christaller συνδέεται με εξαγωνικές περιοχές εξυπηρέτησης ή ακτινοβολίας. Το εξαγωνικό σχήμα προκύπτει από τον συνδυασμό των τριών πρώτων παραδοχών. Λόγω του ισότροπου χώρου τόσο το κατώφλι όσο και η ακτινοβολία κάθε εξυπηρέτησης είναι κύκλοι με κέντρο τον κεντρικό τόπο. Έτσι, οδηγούμαστε σε περιοχές εξυπηρέτησης που, λόγω της παραδοχής ότι κάθε σημείο εξυπηρετείται από έναν μόνο τόπο, γίνονται εξάγωνα.

Βασικό στοιχείο της θεωρίας είναι και η παραδοχή ότι υπάρχει μια ιεραρχία κεντρικών τόπων και ότι η αναλογία του πλήθους των κέντρων μιας τάξης προς το πλήθος των κέντρων της αμέσως κατώτερης μένει σταθερός. Πρόκειται για τον αριθμό k . Κάθε κέντρο παρέχει όλες τις λειτουργίες που παρέχουν τα κέντρα κατώτερων τάξεων συν κάποιες λειτουργίες που αντιστοιχούν στη δική του τάξη.

Όταν το μέγεθος του εξυπηρετούμενου χώρου είναι το ελάχιστο δυνατό (κατώφλι), έχουμε την καλύτερη εξυπηρέτηση (τις μικρότερες αποστάσεις). Όταν λοιπόν ικανοποιείται η 'αρχή της αγοράς' έχουμε $k=2$.

Ο Christaller πρότεινε και δύο άλλες αρχές οργάνωσης για να λάβει υπ' όψιν και άλλους παράγοντες:

Η δεύτερη είναι η 'κυκλοφοριακή αρχή' και δίνει $k=4$. Η ανάπτυξη εδώ πραγματοποιείται πάνω σε ένα περιορισμένο δίκτυο αρτηριών.

Η 'διοικητική αρχή' δίνει περιφέρειες - εξάγωνα που ανήκουν εξ ολοκλήρου, όσον αφορά τους οικισμούς, στο ίδιο ανώτερο κέντρο. Εδώ το k γίνεται 7.

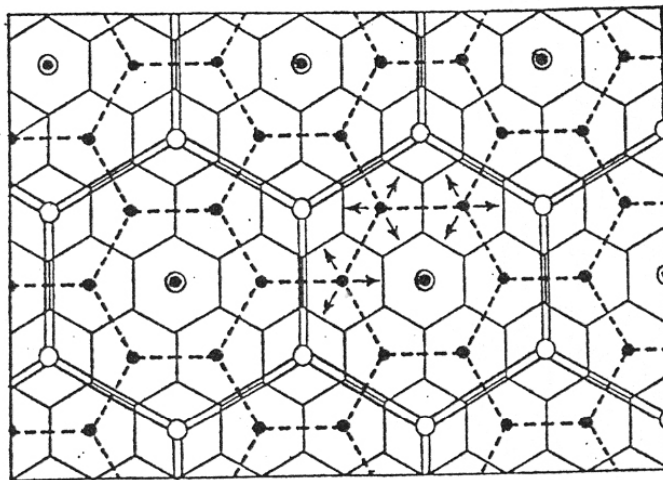
Κατά τον Richardson (1978) η θεωρία των κεντρικών τόπων είναι σημαντική παρά τη δριμυία κριτική που δέχτηκε από διάφορες κατευθύνσεις και παρά τα προφανή προβλήματα που συνεπάγεται η έλλειψη ομοιογένειας στον πραγματικό χώρο. Το θετικό στοιχείο της θεωρίας είναι η έμφαση που δίνει στη σχέση πόλης και περιφέρειας και η εκλογίκευση της κατανομής των πληθυσμιακών και χωρικών μεγεθών των πόλεων και των περιφερειών τους.

Ειδικότερες αδυναμίες της θεωρίας είναι η αποτυχία της να ενσωματώσει την 'αυτόνομη' ανάπτυξη των πόλεων λόγω των οικονομικών κλίμακας, να ενσωματώσει την εξειδίκευση διάφορων πόλεων σε συγκεκριμένες λειτουργίες, να μιλήσει για τη χωροθέτηση της βιομηχανίας ή άλλων δραστηριοτήτων που δεν απευθύνονται στην άμεση περιφέρεια, να υπολογίσει το ρόλο της μετανάστευσης στην αστικοποίηση. Επίσης, είναι φανερό ότι η θεωρία είναι στατική και ανταποκρίνεται περισσότερο σε αγροτικές περιοχές.

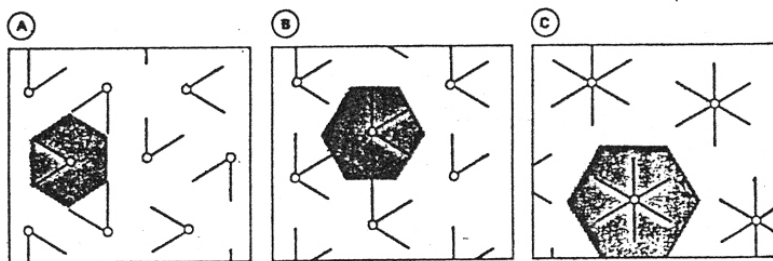
Μια εξέλιξη του μοντέλου του Christaller προτάθηκε από τον Lössch. Στο μοντέλο του Lössch το k μεταβάλλεται, παίρνοντας όλες τις δυνατές τιμές μέχρι το 25. Τελικά προκύπτει ένα αρκετά σύνθετο "οικονομικό τοπίο" με δώδεκα ακτινικούς τομείς οικισμών, δομημένο γύρω από μία μητρόπολη.

Μια αρκετά πρόσφατη επανεκτίμηση της θεωρίας του Christaller είναι αυτή του Preston (1985).

χ. 6: Δίκτυο οικισμών με $k=3$ κατά την αρχή της αγοράς του Christaller (πηγή Garner, 1967: 307).



χ. 7: Εναλλακτικές αρχές οργάνωσης κατά Christaller. A: $k=3$, B: $k=4$, C: $k=7$ (πηγή: Haggett, 1977: 148).



Η βασική λογική της θεωρίας των κεντρικών τόπων διατηρεί τη σημασία της στον τομέα της παροχής εξυπηρετήσεων τόσο σε ενδο-αστική κλίμακα, όσο και σε ευρύτερη κλίμακα, όπως π.χ. στην περίπτωση αγροτικών περιοχών γύρω από αστικά κέντρα (πρβλ.: Study Programme on European Spatial Planning, 2000, και Χωροταξικά των Νομών, ΥΧΟΠ, 1984).

Οι *Προτάσεις Χωροταξικής Οργάνωσης (συνοπτικό σχέδιο δομικών παρεμβάσεων)* των νομών συντάχθηκαν το 1984 από το (όπως ονομαζόταν τότε) Υπουργείο Χωροταξίας Οικισμού και Περιβάλλοντος. Συνοπολόγιζαν γενικότερα, αναπτυξιακά, δημογραφικά κ.α. ζητήματα και περιλάμβαναν μελέτη της οικιστικής δομής (δηλαδή του δικτύου των οικισμών) του νομού που κατέληγε σε πρόταση για την ιεράρχηση του οικιστικού δικτύου.

Οι αρχές οργάνωσης παρατέθηκαν στην εισαγωγή των τευχών με τις Προτάσεις Χωροταξικής Οργάνωσης των νομών. Σημειώνονταν και ότι οι προτάσεις του οικιστικού δικτύου αποτελούσαν *'πρόταση - εισήγηση στην Τ.Α. για την δημιουργία οικιστικών - αναπτυξιακών συνδέσμων σύμφωνα με τον νέο νόμο για την Τ.Α. 1416/1984, που θα επιτρέψουν την δυναμικότερη αντιμετώπιση και οργάνωση τους'*. Οι προτάσεις δομούνται με στοιχειώδη μονάδα τον οικισμό. Οι οικισμοί ταξινομούνται σε πέντε επίπεδα. Το πέμπτο επίπεδο περιλαμβάνει τα απλά χωριά, ενώ το πρώτο (το ανώτερο) περιλαμβάνει πολύ μεγάλους οικισμούς (ή πολεοδομικά συγκροτήματα). Στη βόρεια Ελλάδα τέτοιο κέντρο είναι μόνο η Θεσσαλονίκη. Οι προτάσεις έδιναν ιδιαίτερη σημασία στην τόνωση της ποιότητας ζωής στις αγροτικές περιοχές και, προς αυτήν την κατεύθυνση, πρότειναν τη δημιουργία ατών που ονομάστηκαν *'ανοικτές πόλεις'* της επαρχίας. Επρόκειτο για οικιστικές ενότητες (στοιχειώδεις περιφέρειες) που *'έχουν πυρήνα έναν οικιστικό κέντρο 4ου επιπέδου και άνω, του οποίου ο πληθυσμός είναι κάτω των 10.000 κατοίκων και που οι υπόλοιποι οικισμοί βρίσκονται διασκορπισμένοι σ' ολόκληρο το χώρο της ενότητας (..)*. Η ομαδοποίηση των οικισμών στις οικιστικές ενότητες τύπου *"ανοικτών πόλεων"* γίνεται έτσι ώστε να συγκεντρώνουν κατ' αρχήν συνολικό πληθυσμό γύρω στις 5.000 κατοίκους (απαιτούμενος πληθυσμός για optimum μέγεθος μονάδων δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης με δύο τμήματα ανά τάξη).

Οι οικισμοί ή οικιστικά κέντρα 5ου επιπέδου (απλά χωριά) "είναι μικρού πληθυσμιακού μεγέθους οικισμοί ή συνοικισμοί που έχουν βασικά κατοικία καθώς και οικισμοί πιο σύνθετοι που εξυπηρετούν μικρό αριθμό γειτονικών οικισμών λόγω μιας λειτουργίας (π.χ. βρεφικός σταθμός)." Στους οικισμούς αυτούς χωροθετούνται επιλεκτικά, δηλαδή ενδέχεται να χωροθετηθούν, νηπιαγωγείο, δημοτικό, βρεφικός σταθμός, έδρα πολεοδομικής επιτροπής γειτονιάς (ΠΕΓ) γήπεδο ποδοσφαίρου και γήπεδο μικτής χρήσης.

Στα οικιστικά κέντρα 4ου επιπέδου (κεφαλοχώρια) χωροθετούνται (πλέον των εξυπηρετήσεων του 5ου επιπέδου) γυμνάσιο, λύκειο, περιφερειακό ιατρείο, βιβλιοθήκη - κέντρο νεότητας, αίθουσα πολλαπλών χρήσεων, ταχυδρομείο -τηλεφωνείο-τηλεγραφείο

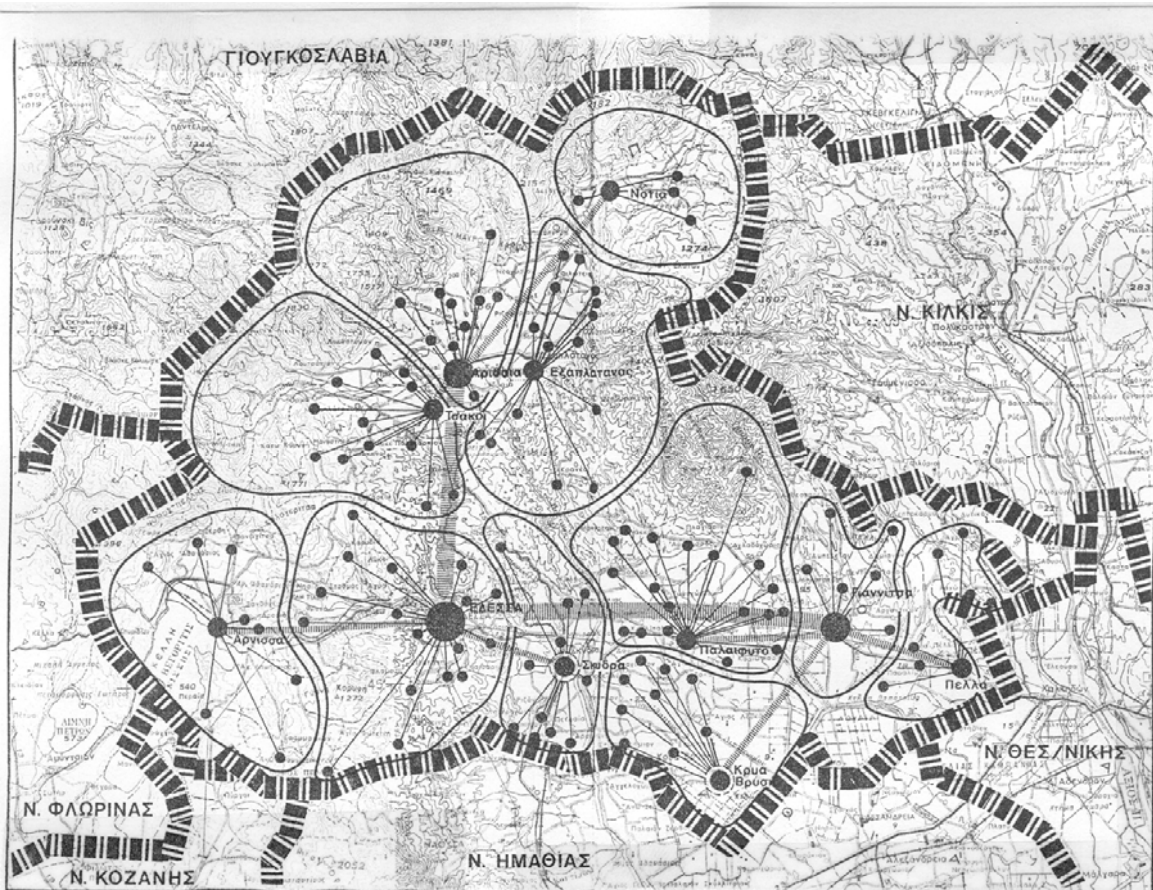
και, εφ' όσον είναι έδρα ΟΤΑ (Οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης) αντίστοιχες διοικητικές και οικονομικές υπηρεσίες.

Οι Προτάσεις Χωροταξικής Οργάνωσης των νομών συντάχθηκαν την ίδια περίπου περίοδο με την έναρξη της Επιχείρησης Πολεοδομικής Ανασυγκρότησης (ΕΠΑ) της χώρας, με υπουργό τον Αντώνη Τρίτση. Πάντως, η ΕΠΑ είχε αρχίσει νωρίτερα (τέλος 1982) από τη δημοσίευση των Προτάσεων Χωροταξικής Οργάνωσης (1984).

Αξίζει να προσεχθεί ότι η ιεραρχική, ανά διακεκριμένες βαθμίδες, ταξινόμηση των οικισμών (και μάλιστα σε αναλυτικό αλλά και προγραμματικό επίπεδο) χαρακτηρίζει και τα πρόσφατα Πρότυπα του ΥΠεΧωΔΕ που διαδέχτηκαν σε απλοποιημένη αλλά πιο επίσημη εκδοχή (σε ΦΕΚ) τα Πρότυπα της ΕΠΑ (ΦΕΚ 285Δ /2004. Βλ. κυρίως: Παράρτημα, Β. Κατάταξη οικισμών).

Η ίδια ιεραρχική, σε τυπικές βαθμίδες, κατάταξη των οικισμών διαπερνά και τον σχεδιασμό των ήδη θεσμοθετημένων 'Περιφερειακών Πλαισίων Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης' (ΠΠΧΣΑΑ) που συντάχθηκαν για τις 12 Περιφέρειες της Χώρας¹ (δημοσιεύθηκαν επίσης σε ΦΕΚ στο διάστημα 2003-4) ακολουθώντας τις διατάξεις του Νόμου για τη Χωροταξία (2742/99, 'Χωροταξικός Σχεδιασμός και Αειφόρος Ανάπτυξη και άλλες διατάξεις', ΦΕΚ 207Α). Παρακάτω δίνονται ενδεικτικά σχετικοί χάρτες από τα ΠΠΧΣΑΑ των Περιφερειών Θεσσαλίας και Κεντρικής Μακεδονίας όπως δημοσιεύονται στα ΦΕΚ 1484Β/2003 και 1472Β/2003, αντίστοιχα.

¹ Για την 13η Περιφέρεια, την Περιφέρεια Αττικής, δεν συντάχθηκε νέο Χωροταξικό Σχέδιο στα πρότυπα των 'Περιφερειακών Πλαισίων Χωροταξικού Σχεδιασμού (...)' του Ν. 2742/99, καθόσον η επικράτεια της Περιφέρειας Αττικής πρακτικά ταυτίζεται με τον χώρο αρμοδιότητας του Οργανισμού Ρυθμιστικού Σχεδίου Αθήνας που είχε ήδη συσταθεί με τον νόμο 1515/85 (ΦΕΚ 18Α). Ο σχεδιασμός και διαχείριση του Ρυθμιστικού Σχεδίου καλύπτει τις προδιαγραφές για το αντίστοιχο 'Περιφερειακό Πλαίσιο (...)'.



ΕΚΤΥΠΩΣΗ: ΓΕΩΓΡΑΦΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΣΤΡΑΤΟΥ

ΝΟΜΟΣ ΠΕΛΛΑΣ

ΥΠΟΜΝΗΜΑ

ΟΙΚΙΣΤΙΚΑ ΚΕΝΤΡΑ

- | | | | |
|--|--------------------------|--|--|
| | 1 ^{ου} ΕΠΙΠΕΔΟΥ | | ΟΡΙΑ ΟΙΚΙΣΤΙΚΗΣ ΕΝΟΤΗΤΑΣ |
| | 2 ^{ου} ΕΠΙΠΕΔΟΥ | | ΟΡΙΑ ΝΟΜΟΥ |
| | 3 ^{ου} ΕΠΙΠΕΔΟΥ | | ΕΞΑΡΤΗΣΗ ΟΙΚΙΣΜΟΥ 2 ^{ου} ΕΠΙΠΕΔΟΥ |
| | 4 ^{ου} ΕΠΙΠΕΔΟΥ | | ΕΞΑΡΤΗΣΗ ΟΙΚΙΣΜΟΥ 3 ^{ου} ΕΠΙΠΕΔΟΥ |
| | 5 ^{ου} ΕΠΙΠΕΔΟΥ | | ΕΞΑΡΤΗΣΗ ΟΙΚΙΣΜΟΥ 4 ^{ου} ΕΠΙΠΕΔΟΥ |
| | | | ΕΞΑΡΤΗΣΗ ΟΙΚΙΣΜΟΥ 5 ^{ου} ΕΠΙΠΕΔΟΥ |

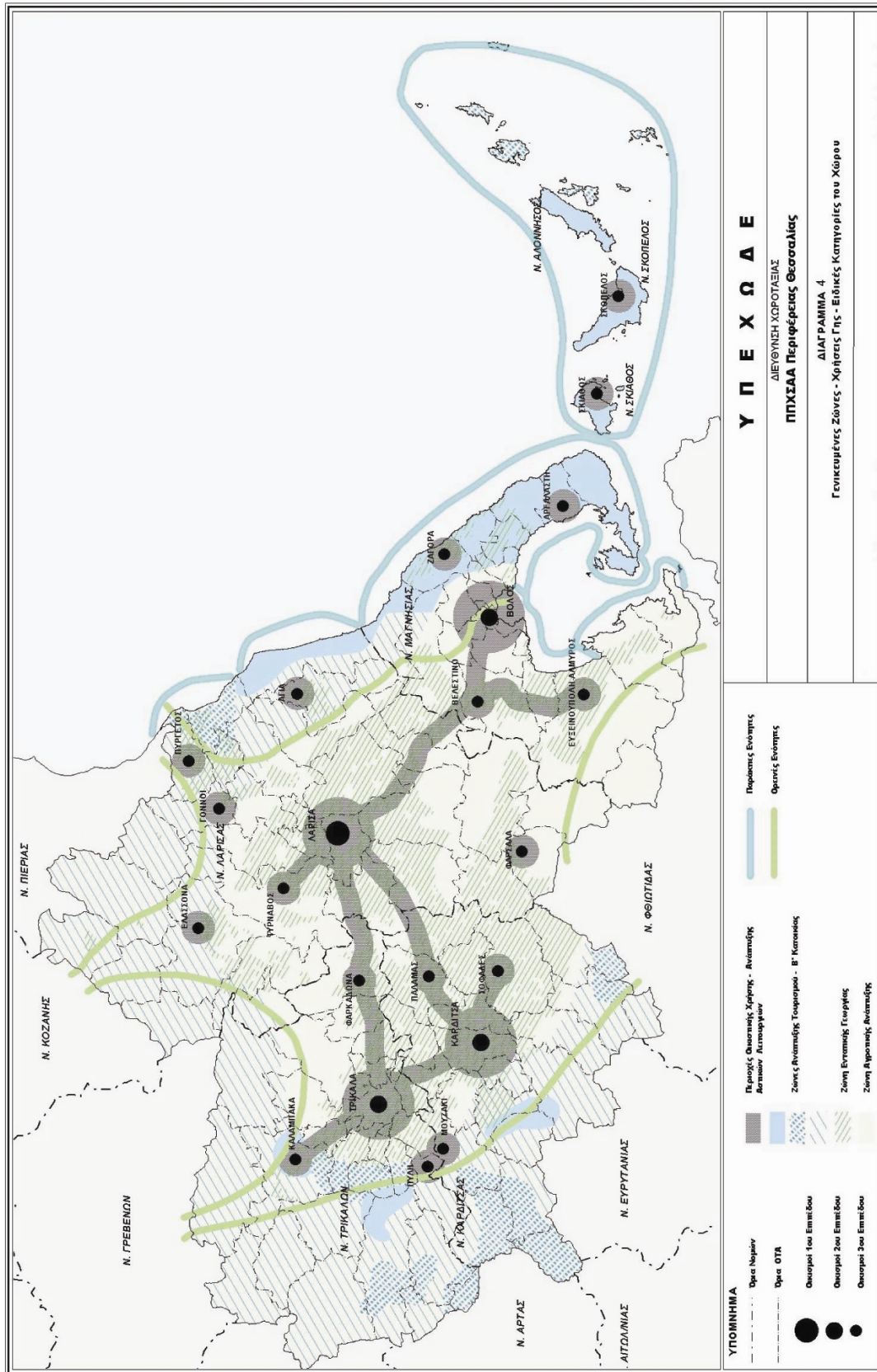
ΣΗΜΕΙΩΣΗ

- Τα ενισχυμένα οικιστικά κέντρα των αντίστοιχων επιπέδων συμβολίζονται με επιπλέον διακεκομμένο δακτύλιο, γύρω από τους αντίστοιχους συμβολισμούς των κέντρων. π.χ.: : ενισχυμένο κέντρο 5^{ου} επιπέδου.
- Οι γραμμικοί συμβολισμοί των εξαρτήσεων απεικονίζουν τις κυρίες εξαρτήσεις των οικισμών προς τα ανωτερα επίπεδα. Οπου υπάρχουν δευτερευουσες-ασθενείς εξαρτήσεις συμβολίζονται με τον αντίστοιχο γραμμικό συμβολισμό σε διακεκομμένη μορφή π.χ.: ασθενής εξάρτηση οικισμού 4^{ου} επιπέδου

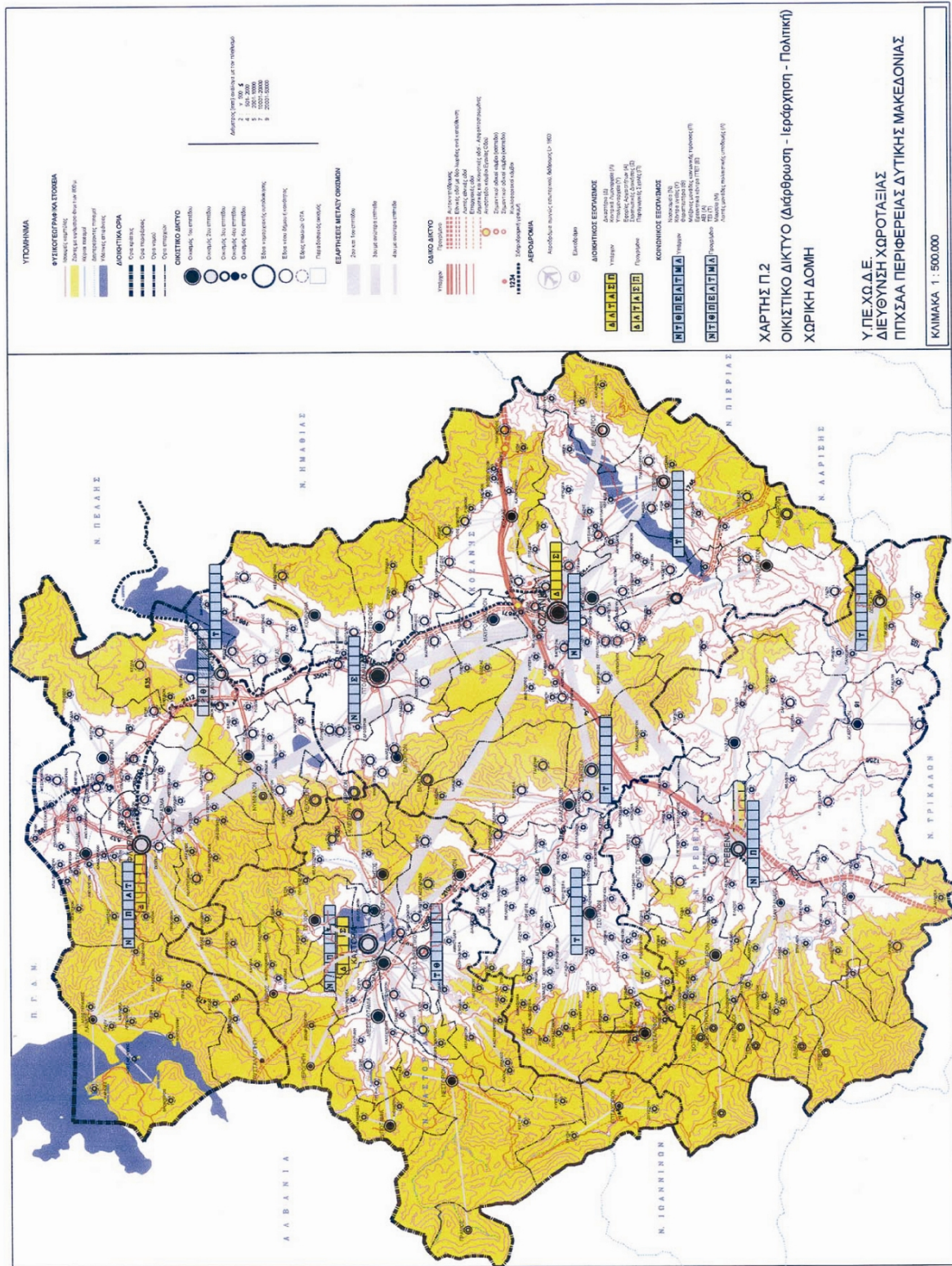
ΟΙΚΙΣΤΙΚΗ ΔΟΜΗ		αριθμός σχεδίου
		4
κ.λ. 1:250.000		
Ι. Τσατσάκης συντάκτης	Ε. Ζακαριάννη σχεδίαση	ελέγχος:
		ημ.ρ. Μας 84



Υπουργείο Χωροταξίας Οικισμού και Περιβάλλοντος
ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΧΩΡΟΤΑΞΙΑΣ

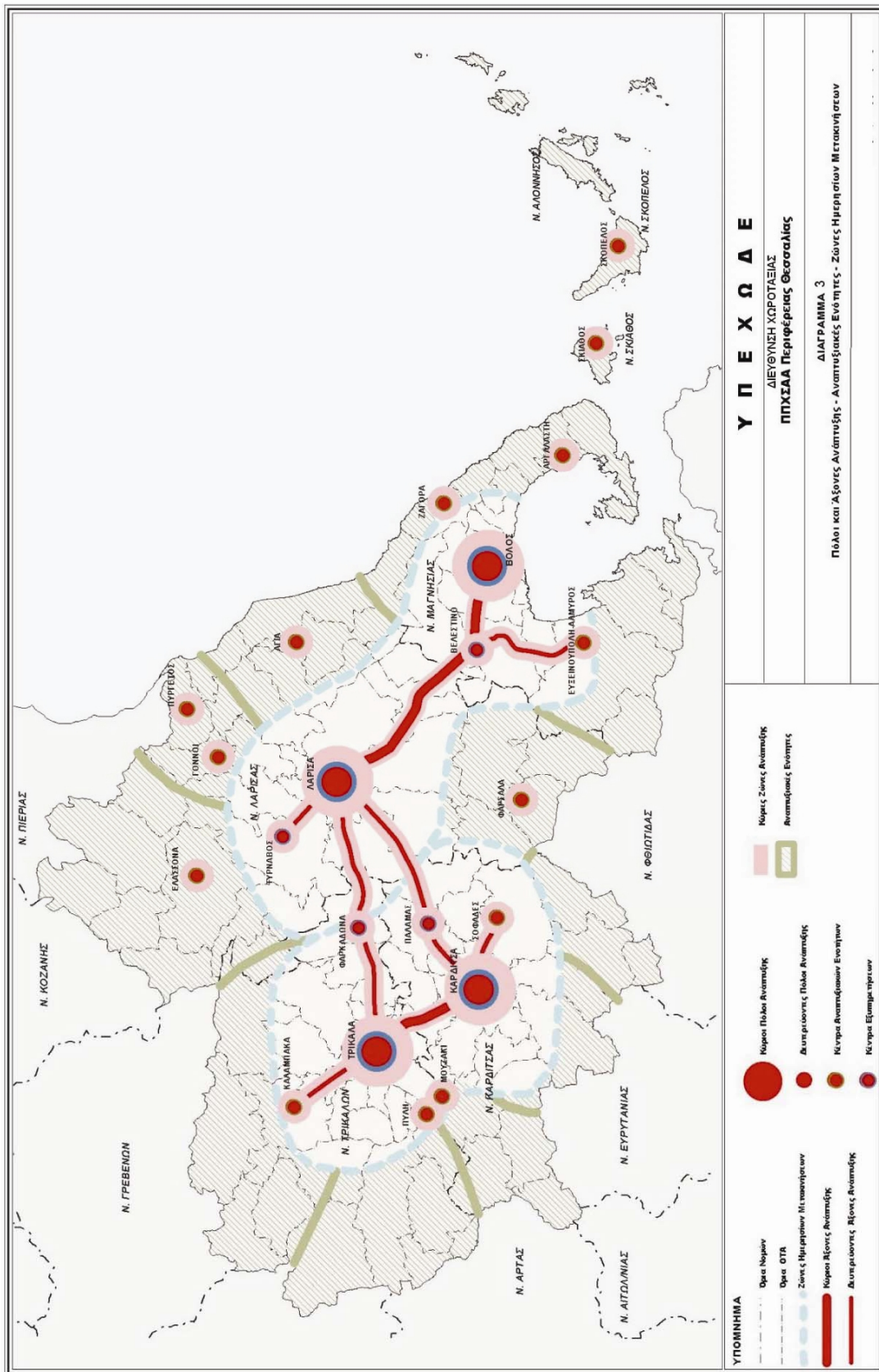


ΠΠΧΣΑΑ Περιφέρειας Θεσσαλίας: Γενικευμένες Ζώνες-Χρήσεις Γης- Κατηγορίες του Χώρου



ΑΠΟ ΤΟ ΕΘΝΙΚΟ ΤΥΠΟΓΡΑΦΕΙΟ

ΠΠΧΣΑΑ Περιφέρειας Δυτικής Μακεδονίας: Οικιστικό Δίκτυο –Οικιστική Δομή



ΠΠΧΣΑΑ Περιφέρειας Θεσσαλίας: Πόλοι και Άξονες Ανάπτυξης- Αναπτυξιακές Ενότητες - Ζώνες Ημερησίων Μετακινήσεων

4.3. Η γένεση και η πρόβλεψη των ροών

Η αρχική και απλούστερη μορφή σχετικού μοντέλου στους τομείς που μας ενδιαφέρουν είναι ο 'νόμος του Reilly', από το 1931, για το λιανικό εμπόριο (είχε προηγηθεί αντίστοιχη μελέτη για τη μετανάστευση. Ο Reilly, σε αναλογία με το νόμο του Νεύτωνα, θεώρησε ότι η έλξη που ασκεί το εμπορικό κέντρο μιας πόλης (i), με πληθυσμό P_i , στους κατοίκους ενός οικισμού k, δίνεται από τη σχέση:

$$R_i = P_i / d_{ki}^2,$$

όπου R_i η σχετική έλξη και d_{ki} η απόσταση του οικισμού k από την πόλη i.

Η σχέση χρησιμοποιήθηκε για την εκτίμηση της κατανομής της αγοραστικής δύναμης ενός οικισμού μεταξύ δύο ανταγωνιστικών πόλεων, μεταξύ των οποίων βρίσκεται ο οικισμός, και για τον υπολογισμό του σημείου ισορροπίας στο γραμμικό χώρο μεταξύ δύο πόλεων, ήτοι του σημείου του οποίου η αγοραστική δύναμη ισοκατανέμεται μεταξύ των δύο πόλεων. Η σχέση αποκτά νόημα όταν το εκφράζεται ως ποσοστό της αγοραστικής δύναμης του οικισμού k. Διατυπώθηκαν διάφορες άλλες εκδοχές του ίδιου βασικού μοντέλου.

Παρόμοια μοντέλα προτάθηκαν και για τον προσδιορισμό των ορίων πολωμένων περιφερειών, της έλξης μεταξύ οικισμών (βλ. και Παπαδασκαλόπουλος, 1994), 'ζωνών' ή τμημάτων του χώρου, με διαφορετικές χρήσεις (π.χ. από την κατοικία προς την εργασία, ή το σχολείο, ή το λιανικό εμπόριο) και με διαφορετικούς δείκτες (π.χ. αγοραστική δύναμη ή μετακινήσεις καταναλωτών). Τα μοντέλα αυτά μπορούν να διαμορφωθούν ώστε να κατανέμουν ένα εξ αρχής περιορισμένο δυναμικό ανά ζώνη αφετηρίας, ή να περιορίζονται από εξ αρχής δεδομένο δυναμικό ανά ζώνη προορισμού. Αυτά είναι μοντέλα απλά ορισμένα (singly constrained models), ενώ μπορούν να διατυπωθούν και μοντέλα που ενσωματώνουν και τα δύο είδη περιορισμών (διπλά ορισμένα /doubly constrained). Σχετικά νεότερες εκδοχές (1970 και μετά) χρησιμοποιούν ως κριτήριο των σχετικών κατανομών και την μεγιστοποίηση της εντροπίας του σχετικού συστήματος (Haggett et.al., 1977, Foot, 1981).

Συναφές είναι το μοντέλο μεσολαβουσών ευκαιριών (intervening opportunity).

Τα μοντέλα εκτίμησης του όγκου των μετακινήσεων χρησιμοποιήθηκαν και για την κατασκευή γενικότερων μοντέλων πρόβλεψης της τελικής κατάστασης ισορροπίας των κατανομών των δραστηριοτήτων σε ζώνες (μικρά τμήματα του χώρου) σε μια ευρεία, μητροπολιτική, περιοχή όπως το μοντέλο του Lowry (ή των Garin - Lawry) που κάνει χρήση και της διάκρισης (και της σχέσης) βασικού και μη βασικού τομέα.

4.4. Η διάκριση βασικού και μη βασικού τομέα .

Μια σημαντική διάκριση που χρησιμοποιήθηκε (και χρησιμοποιείται) στην ανάλυση και πρόβλεψη φαινομένων του χώρου είναι αυτή μεταξύ του λεγόμενου βασικού και του μη βασικού τομέα. Θεωρείται ότι η ανάπτυξη μια πόλης και της περιοχής άμεσης ακτινοβολίας της, ή μιας περιφέρειας οφείλεται σε σημαντικό βαθμό στον λεγόμενο *βασικό* (ή *εξαγωγικό*) *τομέα* που περιλαμβάνει τις δραστηριότητες που το 'προϊόν' τους απευθύνεται εκτός του οικισμού και της άμεσης περιφέρειας του. Οι υπόλοιπες δραστηριότητες (πλην της κατοικίας) αναφέρονται ως δραστηριότητες *εξυπηρέτησης* ή δραστηριότητες του *μη βασικού* τομέα. Οι δραστηριότητες αυτές περιλαμβάνουν οπωσδήποτε τομείς του λιανικού εμπορίου, της αναψυχής και της εκπαίδευσης. Οι λειτουργίες αυτές ακολουθούν το μέγεθος του πληθυσμού στο βαθμό που εξυπηρετούν τους κατοίκους ενός οικισμού και της άμεσης περιφέρειας του (όταν ο οικισμός είναι κέντρο μιας τέτοιας περιφέρειας). Προφανώς, ο βασικός τομέας είναι κρίσιμο μέγεθος για την ανάπτυξη ενός οικισμού ή μιας περιφέρειας. Η ανάπτυξη του βασικού ή εξαγωγικού τομέα, λόγω της υπόθεσης περί εξωγενούς καθορισμού του, θεωρήθηκε κλειδί για την πρόβλεψη της εξέλιξης του κατά τα άλλα (θεωρούμενου ως πρακτικά) κλειστού συστήματος του οικισμού ή της περιφέρειας. Στις παλαιότερες (και τυπικές) εκδοχές αυτής της προσέγγισης ο βασικός τομέας περίπου ταυτίστηκε με τον δευτερογενή.

Η προσέγγιση αυτή σχετίζεται με τα μακροοικονομικά μοντέλα εισοδήματος που αναπτύχθηκαν στην οικονομική του χώρου και ονομάζονται μοντέλα της εξαγωγικής βάσης (export-base models- Richardson, 82-92).

Βλ. και τη χρήση της διάκρισης βασικού - μη βασικού τομέα στο μοντέλο του Lowry.

Στη διάκριση βασικού - μη βασικού τομέα, και την ουσιώδη αναθεώρησή του, στην αστική ανάπτυξη θα επανέλθουμε και πολύ παρακάτω, μιλώντας για τις σύγχρονες εξελίξεις.

4.5. Οι πόλοι ανάπτυξης

Ο όρος *πόλος ανάπτυξης* είναι ένας από αυτούς που έχουν συζητηθεί πολύ και χρησιμοποιήθηκαν σε επίσημα προγράμματα περιφερειακής ανάπτυξης με στόχο (και) την ανασυγκρότηση του οικιστικού δικτύου.

Η έννοια στηρίζεται σε θεωρίες του Perroux, ο οποίος το 1955 χρησιμοποίησε τον όρο (*pole de croissance*) για να περιγράψει έναν οικονομικό κλάδο, ή και συγκεκριμένη επιχείρηση, που η ανάπτυξη του συμπαρασύρει στην ανάπτυξη το σύνολο της οικονομίας (ο Perroux αναφέρονταν σε αφηρημένο χώρο, κατά την ταξινόμηση των χώρων που

σημειώθηκε παραπάνω). Μέσω του Boudeville, η έννοια πέρασε στο γεωγραφικό χώρο και από τη δεκαετία του '60 αναφέρεται σε χωροταξικά προγράμματα που προσπαθούσαν να ανασυγκροτήσουν το οικιστικό δίκτυο.

Στη χωροταξία η έννοια του πόλου ανάπτυξης χρησιμοποιήθηκε με μάλλον ασαφές θεωρητικό υπόβαθρο για να περιγράψει οικισμούς οι οποίοι, με κατάλληλη ενίσχυση, θα αναβάθμιζαν τη θέση τους στο οικιστικό δίκτυο ενισχύοντας την περιφέρεια τους και, ταυτόχρονα, συγκρατώντας την ανεπιθύμητη περαιτέρω ανάπτυξη άλλων μεγαλύτερων κέντρων. Μερικές φορές ο πόλος ή το κέντρο ανάπτυξης (growth centre: όρος που χρησιμοποιήθηκε για να τονίσει τη χωρική εκδοχή της έννοιας) περιελάμβανε περισσότερους από έναν γειτονικούς οικισμούς που θα λειτουργούσαν ως ενιαίο κέντρο για την ανάπτυξη της περιφέρειας τους. Λόγω της σύνδεσης της έννοιας του πόλου (ή κέντρου) ανάπτυξης με την αναδιάρθρωση του συστήματος των οικισμών σε εθνική κλίμακα, ως πόλοι ανάπτυξης θεωρήθηκαν ή προγραμματίστηκαν οικισμοί σχετικά μεγάλου μεγέθους. Αξίζει πάντως να σημειωθεί ότι στη Βρετανία μερικές από τις περίφημες νέες πόλεις της δεύτερης γενιάς (μετά το 1960) προγραμματίστηκαν και ως πόλοι ανάπτυξης (Bourne and Simmons, 1978, Richardson, 1978, Hall, 1992. Πρβλ. και Mair, 1993).

Στην επίσημη ελληνική περιφερειακή και χωροταξική πολιτική, η έννοια του πόλου ανάπτυξης χρησιμοποιήθηκε στη δεκαετία του 70. Στο 'Πρόγραμμα Οικονομικής και Κοινωνικής Αναπτύξεως 1978-1982' (ΚΕΠΕ, 1979) περιγράφεται μια τέτοια πολιτική που απέβλεπε κύρια στη μείωση της κυριαρχίας της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης, και στην αντιστροφή της διαπιστωμένης βαθμιαίας 'εγκατάλειψης και φθοράς της υπαίθρου' και της υποτονικότητας της οικονομικής, κοινωνικής και πολιτιστικής ζωής στις άλλες πόλεις (βλ. και ΦΕΚ 1021/1979). Η σχετική πολιτική πρότεινε έξι Κέντρα Εντατικών Προγραμμάτων Ανάπτυξης (ΚΕΠΑ), ήτοι έξι οικισμούς ή ζεύγη οικισμών, που θα αποτελούσαν και τους νέους πόλους ανάπτυξης, ή 'αντίπαλες πόλεις' όπως έγιναν ευρύτερα γνωστές (αντίπαλες προς την Αθήνα και τη Θεσσαλονίκη). Περαιτέρω, το ίδιο πρόγραμμα πρότεινε και δύο κατώτερες κατηγορίες κέντρων, τα *Αστικά Οικιστικά Κέντρα* και τα *Αγροτικά Οικιστικά Κέντρα*. Το πιο χαρακτηριστικό, και μάλλον το μόνο απόλυτα συγκεκριμένο στοιχείο του προγράμματος ήταν οι πληθυσμιακοί στόχοι για την Αθήνα, τη Θεσσαλονίκη και τα έξι ΚΕΠΑ για το έτος 2000. Για τις δύο πρώτες επεζητείτο δραστική μείωση του πληθυσμού που θα είχαν αν δεν εφαρμόζονταν το πρόγραμμα, ενώ για τα ΚΕΠΑ αύξηση.

Το συγκεκριμένο πρόγραμμα υπέστη δριμεία κριτική τόσο από την αντιπολίτευση όσο και σε επιστημονικό-τεχνικό επίπεδο και εγκαταλείφθηκε.

Η έννοια του πόλου ανάπτυξης, που σε γραμμική εκδοχή ονομάζεται 'άξονας ανάπτυξης', χρησιμοποιείται και σήμερα στην επίσημη ελληνική χωροταξική πολιτική. Σχετικά παρατίθεται αντίστοιχος χάρτης του ΠΠΧΣΑΑ της Περιφέρειας Θεσσαλίας (ΦΕΚ 1484B/2003) με τίτλο 'Πόλοι και Άξονες Ανάπτυξης- Αναπτυξιακές Ενότητες – Ζώνες Ημερησίων Μετακινήσεων' (βλ. παραπάνω).



Χάρτης 1: Κέντρα Εντατικών Προγραμμάτων Ανάπτυξης (ΚΕΠΑ)

Πληθυσμιακά μεγέθη έτους 2000 :

Λάρισα-Βόλος	: 550.000
Πάτρα-Αίγιο	: 450.000
Ηράκλειο	: 250.000
Καβάλα	: 200.000
Ιωάννινα	: 150.000
Κοζάνη-Πτολεμαίδα	: 150.000

Τα έξι ΚΕΠΑ, κατά το ΦΕΚ 1021Β'/1979 :

Λάρισα-Βόλος, Πάτρα-Αίγιο, Ηράκλειο, Καβάλα, Ιωάννινα, Κοζάνη-Πτολεμαίδα

5. Ο χώρος και η περιφέρεια

5.1. Οι έννοιες του χώρου και της περιφέρειας

Όπως έγινε φανερό και από γενικά ζητήματα, ο χώρος και τα φαινόμενα που εξελίσσονται μέσα στο χώρο, μπορούν να εξεταστούν από πάρα πολλές απόψεις και με πολύ διαφορετικούς βαθμούς λεπτομέρειας. Η βασική αυτή διαπίστωση θέτει ένα καίριο επιστημολογικό ζήτημα, τον ορισμό του αντικειμένου που μελετούν οι επιστήμες που ασχολούνται με το χώρο.

Ήδη από το 1968 ο Perroux (1968) και ο Boudeville (1968) πρότειναν μια πολύ σημαντική προσέγγιση στο πρόβλημα της έννοιας του χώρου. Με διαφορετική ορολογία ο καθένας, διέκριναν τις εξής τρεις κατηγορίες χώρων:

(1) Γεωγραφικός χώρος των δύο ή τριών διαστάσεων.

(2) Αφηρημένοι χώροι, δηλαδή σύνολα σχέσεων, κατασκευασμένοι όπως στα μαθηματικά (π.χ. ο 'χώρος' των οικονομικών σχέσεων)

(3) Χώροι που προκύπτουν από την εφαρμογή ενός αφηρημένου χώρου (π.χ. αυτού που ορίζεται από τις οικονομικές σχέσεις μεταξύ επιχειρήσεων) πάνω στον γεωγραφικό χώρο.

Σε μικρή απόσταση από την άποψη που περιγράψαμε για το τρίτο είδος χώρου, βρίσκεται η συστημική προσέγγιση στο ζήτημα του προσδιορισμού του χώρου που αφορά τις επιστήμες που ασχολούνται με συναφή αντικείμενα. Ο J. B. McLoughlin (1969), στο περίφημο βιβλίο του για τον φυσικό προγραμματισμό ορίζει ένα κατάλληλο σύστημα που αποτελείται από αλληλεξαρτώμενα στοιχεία (ή τμήματα, ή μέρη). Τα στοιχεία του συστήματος αυτού είναι οι ανθρώπινες δραστηριότητες και οι σχέσεις τους είναι επικοινωνίες. Οι δραστηριότητες που ορίζουν το σύστημα είναι τριών ειδών: παραγωγικές, κοινωφελείς και κατοικία. Οι επικοινωνίες είναι ροές ανθρώπων, αγαθών, ενέργειας και πληροφορίας. Οι δραστηριότητες διεξάγονται μέσα σε χώρους, ενώ οι επικοινωνίες διεκπεραιώνονται μέσα από διαύλους. Οι οικισμοί συγκροτούν σχετικώς κλειστά (υπο-) συστήματα που εντάσσονται σε ένα ευρύτερο σύστημα, το δίκτυο των οικισμών.

Αξίζει να σημειωθεί ότι ο McLoughlin τονίζει ότι "...ένα σύστημα δεν είναι ο πραγματικός κόσμος, αλλά ένας τρόπος θεώρησης του. Οι προσδιορισμοί συστημάτων επομένως εξαρτώνται εν μέρει από τους σκοπούς και τους στόχους για τους οποίους πρόκειται να χρησιμοποιηθούν" (ο.π., σ.79). Η επίγνωση ότι το επιστημονικό αντικείμενο (ακόμα και στην περίπτωση που προορίζεται για εργαλείο προγραμματισμού) δεν ταυτίζεται με τον πραγματικό κόσμο, και η συνακόλουθη έμφαση στον ορισμό των αναλυτικών-αφηρημένων στοιχείων και σχέσεων που ορίζουν το επιστημονικό αντικείμενο, είναι εντονότερη στις δομικές (στρουκτουραλιστικές) προσεγγίσεις (πρβλ. Λαγόπουλος 1977, Pickvance 1976, Castels 1976a, b).

Ο όρος περιφέρεια, που επίσης χρησιμοποιήθηκε παραπάνω, δηλώνει ενότητες του χώρου που αποτελούνται από μικρότερες χωρικές μονάδες, σημειακού (π.χ. οικισμοί) ή επιφανειακού (π.χ. νομοί ή επαρχίες) χαρακτήρα. Σε γενικές γραμμές, αναφερόμαστε σε τριών κατηγοριών περιφέρειες: (α) *Τυπικές* ή *ομοιογενείς*, (β) *λειτουργικές* (μεταξύ των οποίων και κομβικές, ή πολωμένες), και (γ) *προγραμματικές*. Οι δύο πρώτες κατηγορίες αναφέρονται στον τρόπο με τον οποίο μπορεί να αναγνωριστεί και να προσδιοριστεί μια περιφέρεια που ήδη υφίσταται μέσα στο χώρο.

Πράγματι, η αναγνώριση περιφερειών μπορεί να ακολουθεί δύο βασικές εναλλακτικές:

(α) Οι περιφέρειες προσδιορίζονται με κριτήριο το βαθμό ομοιότητας που παρουσιάζουν οι χωρικές μονάδες σε ένα συγκεκριμένο χαρακτηριστικό, ή ομάδα χαρακτηριστικών. Τα χαρακτηριστικά αφορούν τις μονάδες καθ' εαυτές, και οι περιφέρειες που ορίζονται έτσι ονομάζονται *τυπικές* ή *ομοιογενείς* (formal, ή uniform, regions).

(β) Οι περιφέρειες προσδιορίζονται με κριτήριο το βαθμό της σχέσης που αναπτύσσουν οι χωρικές μονάδες μεταξύ τους κατά ζεύγη. Η ένταση των δυαδικών αυτών σχέσεων μεγιστοποιείται στο εσωτερικό της περιφέρειας και ελαχιστοποιείται για τις σχέσεις που διαπερνούν τα όρια της. Οι περιφέρειες που ορίζονται έτσι ονομάζονται *λειτουργικές* (functional). Η *κομβική* (nodal) ή *πολωμένη* περιφέρεια είναι μια ειδική μορφή της λειτουργικής "που έχει ένα μοναδικό εστιακό σημείο και στην οποία εισάγεται η έννοια της κυριαρχίας ή της τάξης" (Brown & Holmes, 1971:58).

Οι έννοιες της λειτουργικής και της ομοιογενούς περιφέρειας καλύπτουν τους τρόπους αναγνώρισης υφισταμένων περιφερειών. Η έννοια της περιφέρειας προγραμματισμού δεν αποτελεί μια τρίτη εναλλακτική στο ίδιο επίπεδο τυπολόγησης, όπως παρουσιάζεται από τον Boudeville. Η έννοια της περιφέρειας προγραμματισμού, από φορμαλιστική άποψη, είναι άσχετη προς το κριτήριο διάκρισης λειτουργικής - ομοιόμορφης περιφέρειας: Σημαίνει το χώρο αρμοδιότητας κάποιου φορέα, ή κάποιων φορέων, προγραμματισμού, το χώρο εφαρμογής ενός προγράμματος και μπορεί να έχει προσδιοριστεί είτε με 'τυπικά' είτε με 'λειτουργικά' κριτήρια.

Η εμφάνιση της έννοιας της λειτουργικής περιφέρειας είναι πολύ μεταγενέστερη από την έννοια της ομοιογενούς. Η μελέτη των λειτουργικών περιφερειών αρχίζει μετά το 1960 και αναπτύσσεται μετά το 1965-70.

Ο ορισμός της λειτουργικής περιφέρειας παρουσιάζει μιαν εκπληκτική ομοιότητα με τον ορισμό του (υπο-) συστήματος. Ουσιαστικά, η λειτουργική περιφέρεια είναι ένα (υπο-) σύστημα του οποίου τα στοιχεία (ή μέλη) είναι χωρικές μονάδες.

Η διάσταση αυτή κάνει προφανή τη σημασία της αναγνώρισης των λειτουργικών περιφερειών που πράγματι λειτουργούν στο χώρο σε μια δεδομένη στιγμή. Η γνώση της

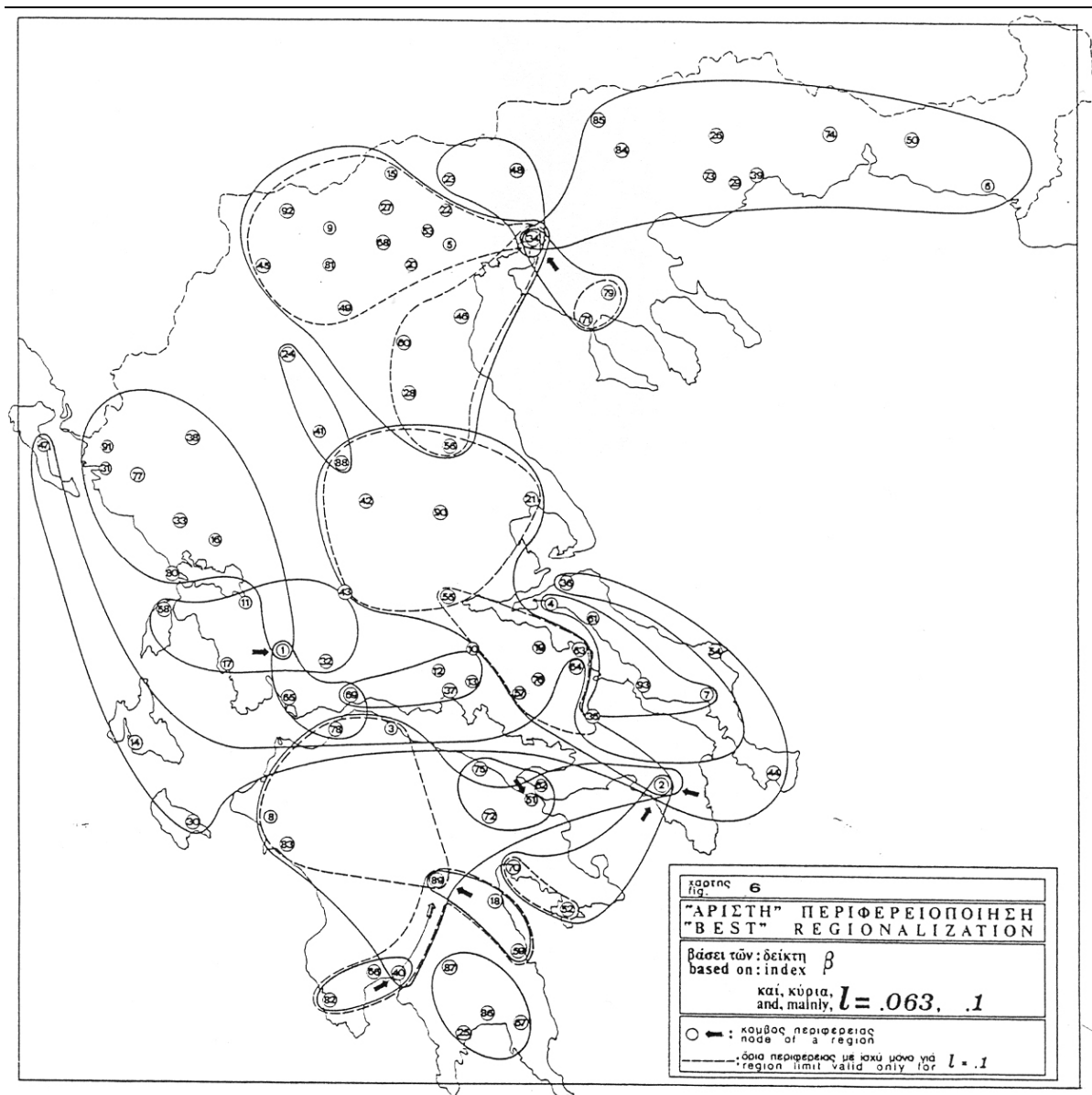
οργάνωσης του χώρου σε περιφέρειες είναι χρήσιμη όχι μόνο για την ανάλυση του χώρου, αλλά και για την ορθολογικότερη και αποτελεσματικότερη μεθόδευση των επεμβάσεων στο χώρο, και για το γενικότερο προγραμματισμό. Η αναγνώριση των λειτουργικών περιφερειών επιτρέπει, σε κάποιο βαθμό, την εκτίμηση των κατευθύνσεων που θα έχει η διάχυση των επιπτώσεων της αρχικής επέμβασης. Έτσι, μπορούμε να προσδιορίσουμε τα τμήματα του χώρου που, κατά κύριο λόγο, θα επηρεαστούν από την αρχική επέμβαση. Η δυνατότητα αυτή ισοδυναμεί με τη δυνατότητα ορθολογικού προγραμματισμού των περιοχών αρμοδιότητας των διάφορων τοπικών φορέων του προγραμματισμού, δηλαδή των περιφερειών προγραμματισμού.

Εν πάσει περιπτώσει, ο τρόπος προσδιορισμού (τεχνικές, συγκεκριμένα κριτήρια κλπ) μιας προγραμματικής περιφέρειας εξαρτάται από τους στόχους του προγραμματισμού. Από την άλλη πλευρά, συνήθως η εφαρμογή του προγραμματισμού απαιτεί τη λειτουργία κάποιου διοικητικού φορέα του οποίου τα όρια αρμοδιότητας πρέπει να ταυτίζονται με τα όρια της περιφέρειας, ιδιαίτερα στην περίπτωση κατά την οποία ο χώρος καλύπτεται από ένα μωσαϊκό περιφερειών. Η απαίτηση αυτή, σε συνδυασμό και με το γεγονός ότι ήδη υφίστανται αντίστοιχοι διοικητικοί φορείς (και διαδικασίες /υποχρεώσεις των πολιτών ή των ενδιαφερομένων) καθιστά αφ' ενός δύσκολη την αναθεώρηση των υφισταμένων ορίων και, αφ' ετέρου, προβληματική ή αντικοινωνική τη δημιουργία νέων φορέων.

- Πρβλ. νεότερες προσεγγίσεις, που συνδέονται με το ζήτημα της διακυβέρνησης και, κυρίως, με την αντιμετώπιση των χωρικά εντοπισμένων προβλημάτων που δεν μπορούν να επιλυθούν μόνο τοπικά (λιμάνι του Rotterdam). - Επίσης, πρβλ. την έννοια της χωρικής ολοκλήρωσης και τα αμέσως παρακάτω.

Η χωρική συνέχεια των μονάδων μιας περιφέρειας, όταν πρόκειται για τυπική περιφερειοποίηση θεωρείται όρος απαράβατος (μάλιστα ο (Boudeville θεωρούσε τη συνέχεια ως την ειδοποιό διαφορά μεταξύ των εννοιών του χώρου και της περιφέρειας). Όπως παρατηρεί ο Grigg (1967), ο περιορισμός αυτός αποτελεί και το τρωτό σημείο στη σχέση περιφερειοποίησης - ομαδοποίησης (ταξινόμησης). Πράγματι, η δέσμευση της χωρικής συνέχειας αποτελεί ένα στοιχείο εξωτερικό προς τη διαδικασία ομαδοποίησης.

Όσον αφορά τη λειτουργική περιφερειοποίηση τα πράγματα δεν είναι τόσο ξεκάθαρα. Ελάχιστοι μελετητές θεωρούν ότι η δέσμευση εξακολουθεί να ισχύει. Οι περισσότεροι δεν αναφέρονται στο ζήτημα.



Λειτουργική περιφερειοποίηση του συστήματος των ελληνικών οικισμών (Κουσιδώνης, 1983)

Ένα σημαντικό στοιχείο είναι η γεωγραφική φύση των προς περιφερειοποίηση μονάδων.

Όταν οι χωρικές μονάδες έχουν έντονα επιφανειακό χαρακτήρα (π.χ. επαρχίες ή νομοί), εξαντλούν έναν συγκεκριμένο γεωγραφικό χώρο και, μάλιστα, όταν είναι σχετικά λίγες, τότε το χωρικά ενιαίο της περιφέρειας φαίνεται πιο εύλογο. Πράγματι, σε παρόμοιες περιπτώσεις το χωρικά συνεχές θεωρείται από ορισμένους σαν ένδειξη της ορθότητας της προσέγγισης που ακολουθήθηκε.

Αντίθετα, στην περίπτωση που οι χωρικές μονάδες έχουν σημειακό χαρακτήρα (οικισμοί) η σημασία της ευκλείδειας απόστασης ως δείκτη του μεγέθους των αναμενόμενων σχέσεων μειώνεται κατά πολύ για λόγους που συνδέονται και με τη φυσική γεωγραφία (π.χ. ανάγλυφο του εδάφους) και τις διαφορές στη λειτουργική σύνθεση των μονάδων. Επίσης,

στην περίπτωση οικισμών ο όρος 'χωρικά ενιαία' περιφέρεια παύει να έχει ακριβές αντίκρυσμα. Μπορούμε να μιλάμε μόνο για, περισσότερο ή λιγότερο, γειτονικές χωρικές μονάδες.

Η *επικάλυψη* ή όχι των περιφερειών είναι ένα άλλο ζήτημα που συναρτάται με την ακολουθούμενη τεχνική περιφερειοποίησης.

Το γεγονός ότι η λειτουργική περιφέρεια δεν είναι παρά ένα (υπο-)σύστημα του λειτουργικά οργανωμένου χώρου σημαίνει ότι είναι επιστημολογικά απαράδεκτο να τίθενται περιορισμοί στη μορφή των περιφερειών που αποκαλύπτει η διαδικασία της περιφερειοποίησης. Κάτι τέτοιο θα αποτελούσε μια επέμβαση ξένη προς το επίπεδο καταλληλότητας της διαδικασίας και θα υπονόμει το χαρακτήρα του (υπο-)συστήματος.

Πρέπει εδώ να τονιστεί ιδιαίτερα η σημασία του δείκτη των σχέσεων (π.χ. ροές ανθρώπων, χρημάτων, τηλεφωνημάτων κλπ) για το νόημα των περιφερειοποιήσεων (επίπεδο καταλληλότητας). Η φύση του δείκτη, σε συνάρτηση και με την ευρύτερα διατιθέμενη πληροφορία, προδιαγράφει και τα σχετικά πλεονεκτήματα ή μειονεκτήματα της υιοθέτησης συγκεκριμένων τεχνικών περιφερειοποίησης.

5.2. Οι διοικητικές περιφέρειες σήμερα

Σήμερα, η διάρθρωση της Ελλάδας σε διοικητικές (-προγραμματικές) περιφέρειες έχει ως εξής:

Διακρίνουμε **τρία κύρια** επίπεδα διοικητικής οργάνωσης, κατά τα οποία η επικράτεια της χώρας κατανέμεται σε

- (1) Περιφέρειες
- (2) Νομούς και
- (3) Πρωτοβάθμιους ΟΤΑ (Δήμοι και Κοινότητες)

Κάθε σημείο του χώρου της επικράτειας ανήκει σε μία, και μόνο μία, μονάδα της κάθε μίας από τις τρεις αυτές βαθμίδες.

Μια ιδιαίτερη και περίπτωση είναι οι περιοχές που καλύπτονται από Ρυθμιστικό Σχέδιο. Μέχρι στιγμής έχουμε μόνο δύο τέτοιες περιοχές για τις οποίες έχει ήδη συνταχθεί Ρυθμιστικό Σχέδιο και λειτουργεί ο αντίστοιχος Οργανισμός Ρυθμιστικού Σχεδίου: Αττική (-Αθήνα) και Θεσσαλονίκη. Προβλέπεται όμως η σύνταξη Ρυθμιστικών Σχεδίων και για άλλες περιοχές (πόλεις) και, μάλιστα, έχει ήδη προκηρυχθεί η σύνταξη Ρυθμιστικών Σχεδίων για συγκεκριμένες άλλες πόλεις.

Ιδιαίτερη σημασία έχει η οργάνωση της χώρας στις παραπάνω (δεκατριές στον αριθμό) περιφέρειες οι οποίες εποπτεύονται από αντίστοιχες *Υπηρεσίες Περιφερειακής Ανάπτυξης*, με επί κεφαλής τον *Γενικό Γραμματέα ή Περιφερειάρχη*. Οι περιφέρειες αυτές αντιστοιχούν σε συγκεκριμένη 'Ονοματολογία Περιφερειακών Μονάδων Στατιστικής' (NUTS) της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Πρόκειται για τη δεύτερη, κατά σειρά μεγέθους των μονάδων, σχετική βαθμίδα (NUTS 2). Οι νομοί της χώρας αντιστοιχούν στην τρίτη και τελευταία θεσμοποιημένη ονοματολογία (NUTS 3). (Παλιότερα χρησιμοποιήθηκαν από την ΕΣΥΕ και δύο άλλες διαιρέσεις ανάλογες προς τις νυν περιφέρειες: Τα 'Γεωγραφικά Διαμερίσματα' και οι 'Περιφερειακές Διοικήσεις'.)

Όπως θα περιμέναμε, λόγω του ισχυρότατου διοικητικού παράγοντα στη διαμόρφωση του διαχωρισμού του γεωγραφικού χώρου κατά NUTS, (α) οι μονάδες κάθε βαθμίδας εξαντλούν το σύνολο του χώρου χωρίς επικαλύψεις και (β) η οργάνωση κατά επίπεδα των NUTS είναι ιεραρχική, μορφής δέντρου. Οι 'διοικητικές περιφέρειες' και οι νομοί, στο βαθμό που αποτελούν και χώρους άσκησης πολιτικής εκ μέρους των αντίστοιχων οργανισμών τοπικής διοίκησης ή αυτοδιοίκησης, συνιστούν περιφέρειες προγραμματισμού.

Η επικράτεια των 12 πρώτων κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι χωρισμένη σε 183 διοικητικές περιφέρειες (NUTS 2) που τείνουν να αποτελέσουν (αν δεν αποτελούν ήδη) την βασική χωρική μονάδα προγραμματισμού. Πράγματι, και το ελληνικό 'Σχέδιο Περιφερειακής Ανάπτυξης 1994-1999' που ολοκληρώθηκε το 1993, εξειδικεύθηκε κατά τις δεκατριές διοικητικές περιφέρειες. Ήδη, όπως σημειώθηκε παραπάνω έχουν συνταχθεί και τα Χωροταξικά Σχέδια των Περιφερειών (ήτοι των 12 'κανονικών' περιφερειών – η ειδική περίπτωση της Αττικής καλύπτεται επαρκώς από το Ρυθμιστικό της Σχέδιο).

Το επίπεδο NUTS 1 στην περίπτωση της Ελλάδας δεν παρουσιάζει ενδιαφέρον καθώς συνιστά απλώς τέσσερις 'ομάδες αναπτυξιακών περιφερειών' χωρίς αντίστοιχο διοικητικό μηχανισμό.

Η χαμηλότερη διοικητική - προγραμματική περιφέρεια, κατά το πρότυπο των NUTS είναι, προφανώς, ο πρωτοβάθμιος Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ). Προς το παρόν, δεν έχει θεσπιστεί βαθμίδα NUTS 4.

Στο πολύ πρόσφατο 'Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς 2007-2013', γνωστό ως ΕΣΠΑ, οριστική εκδοχή: Ιανουάριος 2007 (Υπουργείο Οικονομίας & Οικονομικών, 2007), η επικράτεια της χώρας χωρίζεται σε πέντε προγραμματικές 'υπερ-περιφέρειες' που θεωρήθηκε ότι εξυπηρετούν καλύτερα τους στόχους και τη διαδικασία του προγραμματισμού. Υπενθυμίζεται ότι το ΕΣΠΑ είναι η τυπική / θεσμική μορφή οργάνωσης και προγραμματισμού του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης για την νέα περίοδο 2007-2013, προς την οποία και προφανώς συμμορφώνονται όλα τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής

Ένωσης (ΕΣΠΑ-National Strategic Reference Framework). Η υποχρέωση της εκ προοιμίου αναφοράς σε μικρότερες από το κράτος χωρικές οντότητες δείχνει μια σημαντική έμφαση στη χωρική διάσταση του προγραμματισμού.

Σχετικά συντελέστηκε και μία άλλη πολύ σημαντική μεταβολή στο εν γένει θεσμικό πλαίσιο που αφορά στην οργάνωση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης της χώρας.

Πρόκειται για την υλοποίηση του Προγράμματος 'Ιωάννης Καποδίστριας' που νομικά εκφράστηκε με τον νόμο 2539 του 1997 (ΦΕΚ 224 Α'4-12-97) για την 'Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης'. Ο εν λόγω νόμος περιλαμβάνει δύο μέρη: ένα για την σύσταση και ένα για την 'διοίκηση και λειτουργία των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης'. Η μείωση του αριθμού των ΟΤΑ που προέκυψε με την εφαρμογή του νέου νόμου είναι δραματική: Από τους περίπου 5.920 πρωτοβάθμιους ΟΤΑ της παλιάς κατάστασης, που διατηρήθηκαν μέχρι τέλους του 1998, με τον 'Καποδίστρια' προέκυψαν 1.053 (ποσοστό μείωσης περίπου 82%).² Επομένως, η χωροταξική εικόνα της διαίρεσης της χώρας σε πρωτοβάθμιους ΟΤΑ άλλαξε δραστικά περιλαμβάνοντας κυρίως ενοποιήσεις των ΟΤΑ σε νέους, ενίοτε πολύ μεγαλύτερης έκτασης και πληθυσμού.

Ένας σημαντικός αριθμός παλιών ΟΤΑ, κυρίως οι μεγαλύτεροι σε πληθυσμό, παρέμεινε χωρίς αλλαγές. Προφανώς, ο αριθμός των παλαιών ΟΤΑ που συνενώθηκαν σε έναν νέο ΟΤΑ ποικίλλει κατά περίπτωση. Ακόμα και ο τρόπος συγκρότησης των νέων ΟΤΑ ποικίλλει: Συνήθως ένας νέος ΟΤΑ περιλαμβάνει όλους τους οικισμούς και την έκταση των παλαιών που τον συγκροτούν. Ενίοτε όμως, ενώ ένας παλιός ΟΤΑ εντάσσεται, γενικά, σε κάποιον νέο, ένας ή και περισσότεροι από τους οικισμούς του παλιού εντάσσεται (-σονται) σε άλλον (ή άλλους) ΟΤΑ. Η χωροταξική διάσταση της μεταβολής που προέκυψε με την εφαρμογή του Καποδίστρια ποικίλλει σε ένταση κατά περιοχές.

Η διοικητική μονάδα 'επαρχία', υποδιαίρεση του νομού -σύνολο πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, καταργήθηκε με τον Καποδίστρια. Διατηρήθηκε σε ελάχιστες περιπτώσεις, μεταξύ των οποίων και στο νομό Θεσ/νίκης (επαρχία Λαγκαδά).

Το ζήτημα της διαίρεσης της χώρας σε πρωτοβάθμιους και δευτεροβάθμιους ΟΤΑ έχει ήδη ξανανοίξει. Το ζήτημα είναι γνωστό ως 'Νέος Καποδίστριας' και συζητείται η μείωση των νομών σε 16 και των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ σε 400 ή ακόμα και 300 (*Καθημερινή* 7 Οκτωβρίου 2007, *Μακεδονία* 21 Οκτωβρίου 2007).

Ένα συναφές ζήτημα είναι η δημιουργία των λεγόμενων μητροπολιτικών αυτοδιοικήσεων.

² Μια πολύ πρόσφατη ανασκόπηση της ιστορίας των συνενώσεων των ΟΤΑ, δίνεται από τον Χλέπα, 1997. Επίσης, για μια περισσότερο χωροταξική οπτική, βλ. Μπεριάτος, 1994

Σημαντικότερες χωρικές υποδιαιρέσεις της χώρας (2007)

NUTS 1 Ομάδες περιφερειών	Κατά το ΕΣΠΑ 2007-2013 Διαμόρφωση πέντε χωρικών ενότητων στη νέα περίοδο 2007-2013	NUTS 2 ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ	NUTS 3 Νομοί
1 Βόρεια Ελλάδα	1 Χωρική ενότητα Μακεδονίας-Θράκης	1 Ανατολ. Μακεδονία, Θράκη	5: Δράμας, Έβρου, Καβάλας, Εύθυης, Ροδόπης
	3 Χωρική ενότητα Θεσσαλίας, Στερεάς Ελλάδας, Ηπείρου	2 Κεντρική Μακεδονία	7: Ημαθίας, Θεσ/νίκης, Κιλκίς, Πέλλας, Πιερίας, Σερρών, Χαλκιδικής
2 Κεντρική Ελλάδα	2 Χωρική ενότητα Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας & Ιονίων Νήσων	3 Δυτική Μακεδονία	4: Γρεβενών, Καστοριάς, Κοζάνης, Φλώρινας
	3 Αττική	4 Θεσσαλία	4: Καρδίτσας, Λάρισας, Μαγνησίας, Τρικάλων
4 Αιγαίου - Κρήτη	3 Στερεάς Ελλάδας, Ηπείρου	5 Ηπειρος	4: Άρτας, Θεσπρωτίας, Ιωαννίνων, Πρεβέζης
	4 Κρήτης και Νήσων Αιγαίου	8 Στερεά Ελλάδα	5: Βοιωτίας, Εύβοιας, Ευρυτανίας, Φθιώτιδας, Φωκίδας
3 Αττική	5 Αττική	6 Ιόνια νησιά	4: Ζακύνθου, Κεφαλληνίας, Κέρκυρας, Λευκάδος
4 Αιγαίου - Κρήτη	4 Κρήτης και Νήσων Αιγαίου	7 Δυτική Ελλάδα	3: Αιτωλοακαρνανίας, Αχαΐας, Ηλείας
4 Αιγαίου - Κρήτη	4 Κρήτης και Νήσων Αιγαίου	9 Πελοπόννησος	5: Αργολίδος, Αρκαδίας, Κορινθίας, Λακωνίας, Μεσσηνίας
4 Αιγαίου - Κρήτη	4 Κρήτης και Νήσων Αιγαίου	10 Αττική	1: Αττική
4 Αιγαίου - Κρήτη	4 Κρήτης και Νήσων Αιγαίου	11 Βόρειο Αιγαίο	3: Λέσβου, Σάμου, Χίου
4 Αιγαίου - Κρήτη	4 Κρήτης και Νήσων Αιγαίου	12 Νότιο Αιγαίο	2: Δωδεκανήσου, Κυκλάδων
4 Αιγαίου - Κρήτη	4 Κρήτης και Νήσων Αιγαίου	13 Κρήτη	4: Ηρακλείου, Λασιθίου, Ρεθύμνης, Χανίων

(Πηγές: EUROSTAT, ΕΣΠΑ 2007-2013 -με επεξεργασία)

6. Ζητήματα και πρακτικές του Προγραμματισμού.

Είδη προγραμματισμού

- Α-χωρικές πολιτικές (και προγραμματισμός)

Κοινωνικός και οικονομικός προγραμματισμός

Κλαδικές οικονομικές πολιτικές

πολιτικές για το χώρο

- Φυσικός σχεδιασμός : Ρύθμιση χρήσεων γης, μελέτες δικτύων κυκλοφορίας και μεταφορών, μελέτες δικτύων τεχνικών υποδομών.

- Εκδηλώσεις των α-χωρικών πολιτικών στο χώρο

- **Πολεοδομικός σχεδιασμός** : Ρύθμιση χρήσεων γης, οργάνωση λειτουργιών, δίκτυα κοινοχρήστων χώρων και κοινωφελών λειτουργιών, (συσχέτιση με) μελέτη κυκλοφορίας και μεταφορών, χρονικός /οικονομικός προγραμματισμός εφαρμογής.

Ρυθμιστικά Σχέδια, Γενικά Πολεοδομικά Σχέδια, Πολεοδομικές μελέτες, Πράξεις Εφαρμογής / Αστικός σχεδιασμός.

- **Χωροταξικός Σχεδιασμός** : Έμφαση στην αναπτυξιακή διάσταση και την οργάνωση των δραστηριοτήτων, την προστασία του περιβάλλοντος, δίκτυα οικισμών, μείζονες μεταφορικές / τεχνικές υποδομές, άρθρωση με κατευθύνσεις **Περιφερειακής Ανάπτυξης**

(κυριότερη έκφραση της πολιτικής Περιφερειακής Ανάπτυξης οι νόμοι που θεσμοθετούν περιοχές ή ζώνες κινήτρων).

Το ζήτημα της βιώσιμης ή αειφόρου ανάπτυξης'.

Ο παράγοντας της προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος, οι Μελέτες Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων

- **Στρατηγικός σχεδιασμός** : Απόφαση για βασικές επιλογές / στόχους, μακροπρόθεσμο σχέδιο, μικρή λεπτομέρεια.

Τακτικός σχεδιασμός / αξιολόγηση προγραμμάτων, επιλογή εναλλακτικών λύσεων/ μεσοπρόθεσμος, μεγαλύτερης λεπτομέρειας

Σχεδιασμός εφαρμογής - λεπτομερής και συγκεκριμένος

- **Τομεακός σχεδιασμός** (κατά τομείς π.χ. κυκλοφορία κλπ) / ή κατά συγκεκριμένες, μικρότερες, χωρικές ενότητες.

Εξέλιξη του προγραμματισμού

Υπάρχουν διάφορα μοντέλα που περιγράφουν τη διαδικασία του προγραμματισμού. Η γενίκευση απαιτεί κάποιο επίπεδο αφαίρεσης. Όλα τα μοντέλα αντιμετωπίζουν τον προγραμματισμό ως μια διαδικασία με διαδοχικές φάσεις. Μια κρίσιμη διαφορά είναι η αναγνώριση σχέσεων ανάδρασης.

Μπορούμε να διακρίνουμε μεταξύ παλιάς και νεότερης περιόδου (*διεθνώς μετά το 1960*)

Παλιά αντίληψη:

Εμμονή σε λεπτομερή τελική εικόνα (- σχέδια) της κατάστασης που θα έπρεπε να δημιουργηθεί μετά από κάποιο χρονικό διάστημα

Survey-Analysis-Plan : Επισκόπηση-Ανάλυση-Σχέδιο

Στην Αγγλία η αντίληψη αυτή διαπερνά και τον Σχεδιασμό βάσει του Διατάγματος (*Planning Act*) του 1947, παρά το γεγονός ότι προέβλεπε αναθεώρηση των σχεδίων ανά πενταετία.

Νεότερη αντίληψη:

Συναρτάται με τις απόψεις της 'κυβερνητικής' (*Cybernetics, Norbet Wiener, 1948*) και της 'θεωρίας συστημάτων'.

Κατά τον Hall (1975, 1992) η βασική ιδέα του **συστημικού προγραμματισμού** (*systems planning*) είναι η αλληλεπίδραση δύο συστημάτων:

(α) του συστήματος του προγραμματισμού, και

(β) του συστήματος (ή των συστημάτων) που θέλει να ελέγξει ο προγραμματισμός

Συναφείς τομείς: Θεωρία αποφάσεων (Decision analysis), επιχειρησιακή έρευνα (operations research)

Κοινός παράγων: Διεπιστημονικοί τομείς (interdisciplinary fields)

Κατά την άποψη του γράφοντος, η εισαγωγή της συστημικής σκέψης έχει επιστημολογικό και μεθοδολογικό ενδιαφέρον, αλλά δεν μπορεί να ταυτιστεί με θεσμοποιημένη εφαρμογή και ασφαλώς ούτε με τον λεγόμενο *καθολικό προγραμματισμό* στον οποίο και αναφερόμαστε αμέσως παρακάτω.

Ο καθολικός προγραμματισμός (comprehensive planning) αναφέρεται κυρίως σε μια συγκεκριμένη ιστορική περίοδο και πρακτική του προγραμματισμού που εισήχθη στο πρώτο μισό του 20ου αι., αμφισβητήθηκε (ως συγκεκριμένη πρακτική) από τα μέσα της δεκαετίας του 1960, αλλά επιβιώνει συνυπάρχοντας με νεότερα μοντέλα. Θεωρείται μια σημαντική εξέλιξη του φυσικού προγραμματισμού που κυριαρχούσε στις δεκαετίες του 1920 και 30. Αναγνωρίζει την πολυπλοκότητα των παραγόντων που επηρεάζουν τον φυσικό σχεδιασμό, και επηρεάζονται από αυτόν. Θέλει να τους συνυπολογίσει σε μια ορθολογική, αναλυτική διαδικασία. Κυριάρχησε στα 50s -early 60s. Θεσμοποιήθηκε στο

701 program of the Housing Act of 1954 (που απαιτούσε από τις τοπικές κυβερνήσεις να ετοιμάσουν για να μπορούν να επιλεγούν για ομοσπονδιακή χρηματοδότηση και προγράμματα). Δέχεται ότι ένας κεντρικός φορέας μπορεί/ δικαιούται να διαμορφώσει προτάσεις και να τις εφαρμόσει (Alexander, 1992, Cullingworth, 1997).

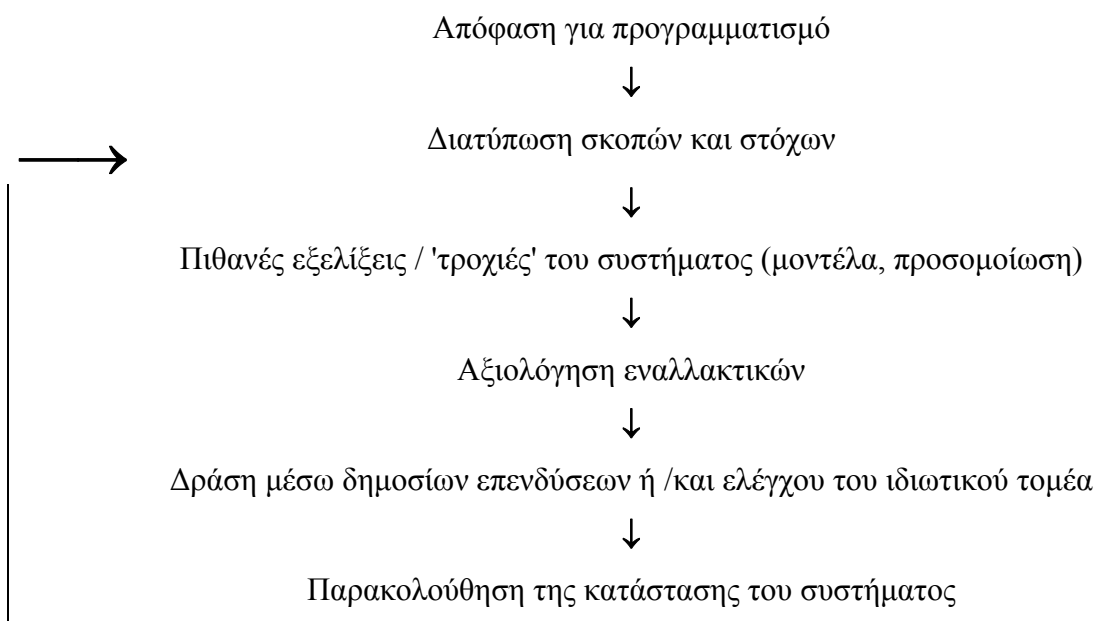
Η κριτική που δέχτηκε ο καθολικός προγραμματισμός αναφερόταν στην απλοϊκή αντίληψή του περί κοινού συμφέροντος, στην ακαμψία της διαδικασίας (χωρίς αναδράσεις), μη δυνατότητα να ανταποκριθεί στο δυναμικό φαινόμενο της εξέλιξης της πόλης και του χώρου, τυπική συμμετοχή του κοινού κλπ.

Ως εναλλακτική πρόταση προς την πρακτική του καθολικού προγραμματισμού θεωρείται η πρόταση του A. Etzioni (1973) για την 'μικτή ανίχνευση' (mixed scanning) στη λήψη των αποφάσεων: (α) γενική- συνοπτική επισκόπηση του συστήματος, λήψη κάποιων βασικών στρατηγικών αποφάσεων / (β) λεπτομερής αντιμετώπιση συγκεκριμένων θεμάτων.

Άλλες προσεγγίσεις επικεντρώθηκαν στο ζήτημα της συμμετοχής, της λεγόμενης αστικής διαχείρισης, της διαχείρισης κατά το πρότυπο των μεγάλων εταιρειών (corporate planning), στο ζήτημα του ανοιχτού προγραμματισμού κλπ.

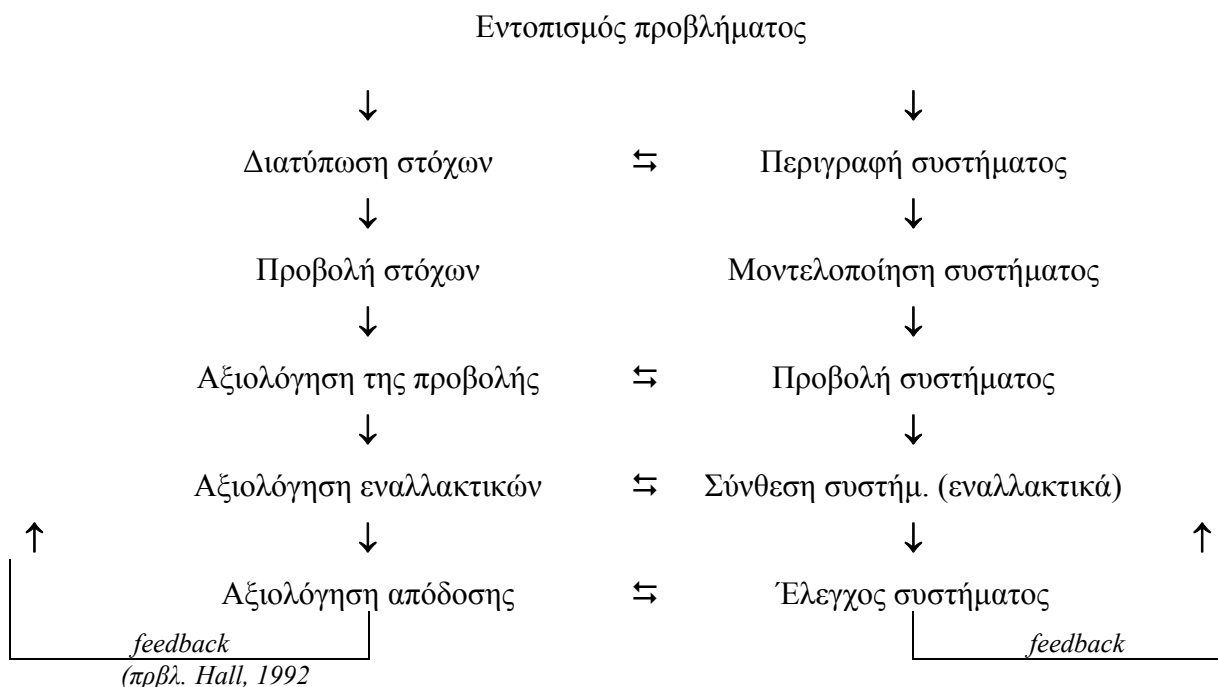
Η πολύ πρόσφατη περίοδος (βλ. το επόμενο κεφάλαιο) έθεσε ένα νέο περιβάλλον στο οποίο πρέπει να ανταποκριθεί ο προγραμματισμός: Ο προγραμματισμός αντιμετωπίζει την αλλαγή του ρόλου του κράτους, τη διαμόρφωση νέων διακρατικών μορφωμάτων (ΕΕ), νέες κινητικότητες κοκ.

Η διαδικασία του προγραμματισμού



(α) *Διαδικασία προγραμματισμού κατά McLoughlin, 1969*

(β) *Διαδικασία προγραμματισμού κατά Chadwick, 1971*



8. Σύγχρονα ζητήματα και πρακτικές του προγραμματισμού.

(το κείμενο που ακολουθεί είναι σχεδόν αυτούσιο το κείμενο προηγούμενης εργασίας του γράφοντος με τα στοιχεία *Η επιχειρησιακή επάρκεια ως προϋπόθεση της τοπικής αυτοτέλειας*, στο: Π. Γετίμης και Γρ. Καυκαλάς (επιμέλεια) *Χώρος και περιβάλλον: παγκοσμιοποίηση - διακυβέρνηση - βιωσιμότητα*, ΤΟΠΟΣ και το Ι.Α.Π.Α.Δ., 2003, σελ.:249-264)

Εισαγωγή.

Τα τελευταία χρόνια, από τις αρχές της δεκαετίας του 1980, παρατηρείται μια αύξηση του ενδιαφέροντος για τα ζητήματα της πόλης και του "τόπου" σε διάφορες κλίμακες. Αρχικά οι εξελίξεις σε επίπεδο παγκόσμιας οικονομίας, οι κυβερνητικές αλλαγές και πρακτικές σε "δυτικές" χώρες όπως η Αγγλία, ο αναπροσδιορισμός των σχέσεων και της δράσης ιδιωτικού και δημόσιου τομέα, οδήγησαν σε κρίση τον προγραμματισμό ως θεσμό και ως πρακτική. Οι αλλαγές στις "ανατολικές" χώρες, οι εξελίξεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση και η λεγόμενη παγκοσμιοποίηση προσθέτουν νέα δεδομένα και οδηγούν σε σενάρια για την πραγματικότητα μέσα στην οποία, και έναντι της οποίας, καλείται να τοποθετηθεί ο προγραμματισμός.

Πιθανότητα οι βασικοί παράγοντες, που διέπουν τις προσεγγίσεις τόσο στην ανάπτυξη γενικά, όσο και στον προγραμματισμό του χώρου, είναι δύο:

Ο πρώτος είναι η αγορά, με εκδηλώσεις που συνοψίζονται σε προτάγματα ή λέξεις - κλειδιά όπως: Ανταγωνισμός /Καινοτομία /marketing / Επιχειρηματικότητα / απορύθμιση (deregulation) /παγκοσμιοποίηση /ιδιωτικοποίηση ή μετοχοποίηση /σχέση δημόσιου και ιδιωτικού τομέα.

Παράλληλα, και σε τουλάχιστον ασαφή αν όχι αντιφατική σχέση με την έμφαση στην αγορά και την παγκοσμιοποίηση, εμφανίζεται ένας δεύτερος βασικός πόλος ενδιαφέροντος, το πασίγνωστο θέμα της βιώσιμης (ή αειφόρου) ανάπτυξης και της βιωσιμότητας (ή αειφορίας).

Η έμφαση στο τοπικό επίπεδο, και την πόλη, είναι ένα φαινόμενο που συναρτάται με τους δύο προηγούμενους άξονες και εγείρει ζητήματα ειδικών αστικών ή τοπικών πολιτικών, άρα και αυτο-διοίκησης.

Νέοι όροι και πρακτικές παραγωγής της πόλης.

Η αγορά.

Ο δημόσιος και ιδιωτικός τομέας.

Η δεκαετία του '80, όσον αφορά την "πολεοδομία" και τους σχετικούς τομείς του προγραμματισμού διεθνώς, χαρακτηρίστηκε από φαινόμενα που συνδέονται με την πολιτική της κυβέρνησης Θάτσερ.

Το γενικό πλαίσιο ήταν η ελευθερία (και η απελευθέρωση) της αγοράς, με άξονες την προώθηση του ρόλου του ιδιωτικού τομέα και παράλληλη μείωση του ρόλου του δημοσίου, και την απορύθμιση. Σε επίπεδο αποκλειστικά ρητορείας³, και μόνο για μια σύντομη περίοδο στην αρχή της δεκαετίας, η αγορά προβλήθηκε σαν μια πλήρης εναλλακτική του προγραμματισμού.

Στην πραγματικότητα, αυτό που έγινε ήταν μια γενική προσπάθεια μείωσης του μεγέθους και του ρόλου του κράτους και η προώθηση του ρόλου του ιδιωτικού τομέα στα ζητήματα της πόλης. Προωθήθηκαν ρυθμίσεις που "έδιναν αυξημένα κίνητρα στην επιχειρηματική δραστηριότητα εκ μέρους ιδιωτών, τοπικής αυτοδιοίκησης και περιφερειών. (...) Η δεκαετία του '80 υπήρξε η δεκαετία του επιχειρηματικού μερκαντισμού και του επιθετικού marketing του τόπου και της πόλης" (Parkinson, 1989).

Οι συνεταιρισμοί ιδιωτικού - δημόσιου τομέα με στόχο την αναζωογόνηση των πόλεων, μοντέλο που εισήχθη από τις ΗΠΑ (Parkinson, 1989), ασχολήθηκαν με γενικά οικονομικά και κοινωνικά ζητήματα και όχι μόνο με την παρέμβαση σε επίπεδο κελυφών και χρήσεων. Στο δεύτερο μισό της δεκαετίας αναδύθηκε ένα δεύτερο κύμα τέτοιων συνεταιρισμών που ενδιαφέρθηκε κυρίως για την επέμβαση στο φυσικό περιβάλλον. Οι οργανισμοί αυτοδιοίκησης αναμείχθηκαν έως ακόμα και σε καθαρά επενδυτικές ή χρηματοδοτικές επιχειρήσεις.

Στην Ελλάδα, επίσης στη δεκαετία του '80, προβάλλεται το νέο πρότυπο των ΟΤΑ που αναλαμβάνουν επιχειρηματική δράση (δημοτικές επιχειρήσεις) ή συγκροτούν από κοινού με ιδιώτες Εταιρείες Μικτής Οικονομίας.

Στο πεδίο της απορύθμισης στην Αγγλία εμφανίστηκαν, ως έκτακτα μέτρα και με προσδιορισμένη διάρκεια ζωής, και δύο κατηγορίες ζωνών: Οι Επιχειρηματικές (Enterprise) Ζώνες και οι Ζώνες Απλοποιημένου Προγραμματισμού (Simplified Planning). Η πρώτη κατηγορία, που έφτανε ακόμα και στον περιορισμό κανονισμών ασφαλείας εγκαταλείφθηκε το 1988. Η δεύτερη αφορά απλώς στον περιορισμό των ελέγχων της Τ.Α. χωρίς άλλου είδους απαλλαγές (Parkinson, 1989, Miller, 1990). Σύμφωνα με την πρόσφατη ανασκόπηση

³ Οc, T., and Tiesdell, S. (1991:327) χρησιμοποιείται η ελληνική λέξη (rhetoric):. Βλ και Healey, P. (1989:126).

της χωρικής πολιτικής στο ΗΒ (EC, 2000 :65) οι Επιχειρηματικές Ζώνες παρέχουν απλοποιημένες διαδικασίες αδειοδότησης και σημαντικά χρηματοδοτικά κίνητρα.

Αξίζει εδώ να επισημανθεί η σημασία των πολύ συζητημένων στην Ελλάδα "Τοπικών Συμφώνων Απασχόλησης". Τα Τοπικά Σύμφωνα (Territorial Employment Pacts), συναπτόμενα στο πλαίσιο πολιτικής της ΕΕ, προβάλλονται ως ανταποκρινόμενα σε δύο επιταγές ήτοι "την ανάγκη κινητοποίησης όλων των παραγόντων μιας περιοχής για την καταπολέμηση της ανεργίας, αφ' ενός, και την ανάγκη ενίσχυσης της δράσης που υλοποιούν οι διαρθρωτικές πολιτικές σε όρους απασχόλησης, αφ' ετέρου".⁴ Στην Ελλάδα, με βάση σχετική νομοθετική ρύθμιση από το Σεπτέμβριο του 1998, εφαρμόζονται πιλοτικά προγράμματα σε οκτώ περιοχές.⁵ Τα Τοπικά Σύμφωνα διακηρύσσοντας και την "ανάπτυξη της ικανότητας προσαρμογής του εργατικού δυναμικού" και τη "βελτίωση της απασχολησιμότητας"⁶ προκάλεσαν το θετικό ενδιαφέρον του ΣΕΒ που ζητούσε να υπάρξει πραγματική ευελιξία στην αφορά εργασίας ενώ η ΓΣΕΕ αντιτίθετο στην επιλογή του χαμηλού εργατικού κόστους.⁷ Στο Κεντρικό Ψήφισμα του Ετήσιου Συνεδρίου της ΚΕΔΚΕ του 1999 επισημαινόταν ότι τα Τοπικά Σύμφωνα Απασχόλησης "καταστρατηγούν κεκτημένα δικαιώματα των εργαζομένων, αφού στην ουσία καταργούν τις συλλογικές συμβάσεις εργασίας και θεσμοθετούν τη μερική απασχόληση".⁸ Ο διάδοχος των Τοπικών Συμφώνων είναι τα Τοπικά Σχέδια Δράσης για την Απασχόληση που εντάσσονται στο Πρόγραμμα "Πιλοτική Παρέμβαση για την Προώθηση της Απασχόλησης σε Τοπικό Επίπεδο" και προβλέπεται να συνταχθούν για πέντε δήμους.⁹

Το λειτουργικό-κατασκευαστικό πεδίο.

Πιθανότατα, τα πιο συζητημένα πολεοδομικά εγχειρήματα της περιόδου συνδέονται με τη λειτουργία των "Οργανισμών Αστικής Ανάπτυξης" (ΟΑΑ, Urban Development Corporations). Οι Οργανισμοί αυτοί υπήρξαν ένα ειδικό πολεοδομικό εργαλείο για συνθήκες "έκτακτης ανάγκης" και απόλυτα συγκεκριμένες περιοχές, και οι εφαρμογές του (ιδίως στις αποβάθρες του Λονδίνου) προβλήθηκαν εντονότατα και συγκέντρωσαν παγκόσμιο ενδιαφέρον από πολλές απόψεις. Οι δύο πρώτοι ΟΑΑ δημιουργήθηκαν το 1981 βάσει ενός σχετικού νομοθετήματος του 1980. Επρόκειτο για κρατικά όργανα που λογοδοτούσαν κατ' ευθείαν στην κεντρική κυβέρνηση παρακάμπτοντας εντελώς την τοπική αυτοδιοίκηση. Έπρεπε να εισάγουν τη γη στην αγορά κάνοντας τις ελάχιστες αναγκαίες ενέργειες ώστε να προσελκύονται ιδιωτικές επενδύσεις που θα συνέτειναν στην αυτόματη ή

⁴ <http://www.inforegio.cec.eu.int/pacts/EN/index>, 9-1-2002

⁵ <http://www.inforegio.cec.eu.int/pacts/EN/LIST/el.cfm>, 9-1-2002

⁶ ΕΕ (1999).

⁷ Σούλητη, Ου. (1997).

⁸ Το συνέδριο της ΚΕΔΚΕ, στο Τοπική Αυτοδιοίκηση Απασχόληση, Σεπτ.- Οκτώβριος 1999: 35.

⁹ Τοπική Ανάπτυξη και Αυτοδιοίκηση, Γ 16, Απρίλιος-Ιούνιος 2001:22-23, και Γ 18, Οκτώβριος-Δεκέμβριος 2001:11.

αυτοδύναμη ανάπτυξη της περιοχής σε συνθήκες ελεύθερης αγοράς. Επρόκειτο για εγχειρήματα με μεγάλη έμφαση στον τομέα του φυσικού και κτισμένου περιβάλλοντος και, κατ' αρχήν, αδιαφορία για ευρύτερους κοινωνικούς στόχους.

Η ίδια η εμπειρία αυτών των εγχειρημάτων έδειξε την ανάγκη πληρέστερου προγραμματισμού, τόσο στο επίπεδο του αυστηρά φυσικού προγραμματισμού και σχεδιασμού (φτάνοντας στον έλεγχο και των αρχιτεκτονικών στοιχείων) όσο και στο κοινωνικο-οικονομικό επίπεδο. Στην περίπτωση των Docklands υπογράφηκε το 1987 ένα Συμφωνητικό που προδιέγραφε τις αρχιτεκτονικές παραμέτρους των κατασκευών. Επίσης, συνήφθησαν συμφωνίες "προγραμματικού κέρδους" (planning gain) μεταξύ των επενδυτών και της αυτοδιοίκησης με τη μεσολάβηση των ΟΑΑ. Οι συμφωνίες αυτές δεν προβλεπόταν στην αρχική σύλληψη και διακήρυξη του εγχειρήματος· αντίθετα αποτελούν έναν θεσμό η απεξάρτηση από τον οποίο θεωρήθηκε, και προβλήθηκε, ότι θα συνέβαλε στην επιχειρησιακότητα του εγχειρήματος. Ενδιαφέρον είναι να σημειωθεί ότι η προοπτική των "προγραμματικών συμφωνιών" συμβάδιζε, άρα και βοηθήθηκε, από την αμερικανική εμπειρία των διεθνούς εμβέλειας επενδυτών.¹⁰

Η επιβίωση των συμφωνιών προγραμματικού κέρδους, και μάλιστα η εισδοχή του σε ένα τόσο έκτακτο και ειδικής μορφής εγχείρημα όπως η δράση των ΟΑΑ, είναι ίσως η θεαματικότερη απόδειξη περί του στοιχείου της ρητορείας στις αρχικές διακηρύξεις περί υποκατάστασης του προγραμματισμού από τη λειτουργία της αγοράς. Ή, υποδεικνύει τις ειδικής φύσεως διαστάσεις που συνθέτουν την, υπό την ευρεία έννοια, "αγορά" που αντιστοιχεί στην οργάνωση του χώρου.

Το προγραμματικό κέρδος, στη γενική του μορφή, είναι συνεισφορά που καταβάλλουν οι επενδυτές (developers) προς όφελος της κοινότητας και για την απόδοση μέρους του κέρδους που προκύπτει από τις ενέργειές τους. Η συγκεκριμένη μορφή και το ύψος του προγραμματικού κέρδους, είναι αντικείμενο διαπραγμάτευσης ανάμεσα στην τοπική αυτοδιοίκηση και τους επενδυτές. Κάθε αίτηση για "οικοδομική" άδεια υποβάλλεται στην Τ.Α. η οποία έχει το δικαίωμα να την αρνηθεί ακόμα και αν το σχετικό πολεοδομικό σχέδιο προβλέπει τη χρήση για την οποία αιτείται η άδεια. Το δικαίωμα αυτό δίνει στην Τ.Α. μια πολύ ισχυρή θέση προς όφελος της κοινότητας. Το προγραμματικό κέρδος μπορεί να περιλαμβάνει (α) παροχές ή δεσμεύσεις που αφορούν στο φυσικό ή πολεοδομικό περιβάλλον και τις τεχνικές υποδομές ή/και (β) κοινωνικές παροχές προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης. Η ιστορία του σχετικού θεσμού αρχίζει το 1947 και χαρακτηρίζεται από παλινδρομήσεις μεταξύ ισχυροποίησης και σχεδόν εκμηδενισμού.¹¹

Ένας αντίστοιχος θεσμός αναπτύχθηκε στις ΗΠΑ, με την ονομασία διασύνδεση (linkage). Η πολιτική της διασύνδεσης περιορίστηκε στις περιπτώσεις κατασκευής μεγάλων

¹⁰ Oe, T., and Tiesdell, S., 1991· βλ. και Parkinson, M., 1989, Lichfield, N., 1996.

κτιρίων γραφείων και απέβλεπε στην παροχή κατοικιών για να αμβλυνθεί το πρόβλημα ανόδου στις τιμές κατοικίας που δημιουργούσε η αύξηση της ζήτησης με την εισδοχή στην περιοχή των νέων εργαζομένων. Πιο γνωστό είναι το παράδειγμα της Καλιφόρνιας στην οποία η σχετική νομοθεσία ψηφίστηκε το 1980. Η σημαντικότερη διαφορά της διασύνδεσης από το προγραμματικό κέρδος είναι ότι η διασύνδεση εφαρμόστηκε ως μία τυποποιημένη, ανά πόλη, διαδικασία που με έναν συγκεκριμένο τύπο συσχετίζει το μέγεθος της επένδυσης με το χρηματικό ύψος της διασύνδεσης.¹²

Προφανώς, ένας θεσμός όπως το προγραμματικό κέρδος μπορεί να λειτουργήσει σε περιοχές που ήδη συγκεντρώνουν έντονο ενδιαφέρον. Το ύψος των ανταλλαγμάτων που μπορούν να ζητηθούν από τους υποψήφιους επενδυτές εξαρτάται από τα συγκριτικά οφέλη που προσφέρει ο τόπος. Μακροπρόθεσμα, ο θεσμός μπορεί να αποδειχθεί αναγκαίος για τη βιωσιμότητα της ανάπτυξης.

Στην Ελλάδα δεν υπάρχει θεσμοθετημένος μηχανισμός αντίστοιχος του προγραμματικού κέρδους ή της διασύνδεσης. Σε οριακές περιπτώσεις, όπως οι άδειες λειτουργίας των καζίνο ζητήθηκαν συνοδευτικές επενδύσεις σε ξενοδοχειακή υποδομή-συνεδριακούς χώρους.

Στη δεκαετία του 1980, με ορόσημο το νόμο 1337/83 (σε συνέχεια του 947/79) εισήχθησαν ή προωθήθηκαν πολεοδομικοί θεσμοί και εργαλεία μεγάλης σημασίας όπως η υποχρεωτική εισφορά σε γη και χρήμα στις επεκτάσεις και οι ζώνες κινήτρων και πολεοδομικών μηχανισμών (Ειδικής Ενίσχυσης, Ειδικών Κινήτρων, Κοινωνικού Συντελεστή, Ζώνες Ενεργού Πολεοδομίας, Ζώνες Αστικού Αναδασμού, Μεταφοράς Συντελεστή).

To marketing.

Σχολιάζοντας το marketing της πόλης ως οργανωμένη πρακτική, και από τη σκοπιά της πολύ σημαντικής Ολλανδικής εμπειρίας, οι Asworth και Voogd (1988, 1990) παρατηρούν ότι πρόκειται για μια ιδέα που "είναι κάπως ασαφώς ορισμένη, και συχνά στην πράξη περιορίζεται σε ενέργειες προώθησης που στοχεύουν στην προσέλκυση εξωγενών επενδύσεων. Πάντως, χρησιμοποιείται όλο και συχνότερα (..) για να σημάνει συγκεκριμένες ενέργειες του προγραμματισμού σχεδιασμένες ώστε να θέσουν σε κίνηση ή να προκαλέσουν διαδικασίες που βελτιώνουν τη σχετική θέση των πόλεων στην αγορά όσον αφορά συγκεκριμένες δραστηριότητες, όπως η προσέλκυση επιχειρηματικών επενδύσεων, ή η βελτίωση της αποτελεσματικότητας του κλάδου των υπηρεσιών του δημόσιου ή του ιδιωτικού τομέα". Η ανάπτυξη της ιδέας του marketing της πόλης, ως συνολική αντίληψη, συνδέεται με τις έννοιες του μη κερδοσκοπικού (non-profit) marketing, του marketing της

¹¹ Hall, P, 1996: 419-421, και EC, 2000 :29, 80, 151. Σύμφωνα με την έκδοση της Επιτροπής (EC, 2000 :29) παρεμφερείς δυνατότητες είχαν δοθεί στην αυτοδιοίκηση από το 1932.

συμπεριφοράς (attitudinal), δηλαδή εκείνου που στοχεύει στον επηρεασμό κοινωνικών πρακτικών, και του marketing της "εικόνας".

Η προσπάθεια για τον έλεγχο των αλλαγών των χρήσεων του χώρου "συμπληρώνεται από μια πιο θετική ενθάρρυνση του επιθυμητού σε αντιδιαστολή με την απαγόρευση του ανεπιθύμητου. Τέτοιες πολιτικές οδηγούν άμεσα στη διαμόρφωση και προβολή κατάλληλων εικόνων της πόλης μέσω του κτισμένου περιβάλλοντος και, ομοίως, στην εξάλειψη όψεων του κτισμένου περιβάλλοντος που συνιστούν αρνητικές εικόνες της πόλης. Έτσι, η συμβατική διαχείριση του αστικού χώρου με τον έλεγχο, π.χ., του εξοπλισμού των δρόμων, του τοπίου και ακόμα του αρχιτεκτονικού σχεδιασμού, λειτουργεί μέσα στο ευρύτερο διαχειριστικό περιβάλλον του marketing της πόλης."

Σε κάθε περίπτωση οι πόλεις λειτουργούν μέσα σε μια ανταγωνιστική αγορά. Όταν, μετά την αποσταθεροποίηση της Μέσης Ανατολής με τον περσο-ιρακινό πόλεμο, έγινε γνωστό ότι οι επιχειρήσεις που απέσυραν τα γραφεία τους από την περιοχή διερεύνησαν τη δυνατότητα μετεγκατάστασης στην Αθήνα αλλά απέρριψαν το ενδεχόμενο λόγω των τοπικών συνθηκών, αυτό που λειτούργησε ήταν η εκ των πραγμάτων θέση της Αθήνας στην αγορά έστω και αν δεν ήταν γνωστός ο όρος city marketing.

Βεβαίως, η πιο απλή συνηθισμένη μορφή marketing είναι η διαφήμιση για την προσέλκυση τουρισμού. Ένα βήμα παρακάτω, έχουμε την προβολή και λειτουργία πραγματικών δικτύων όπως οι "δρόμοι του κρασιού", οι "δρόμοι της παράδοσης" κλπ¹³. Διεξάγεται και marketing που στοχεύει σε προσέλκυση επιχειρήσεων και στο οποίο έχουν ήδη προχωρήσει νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις με την έκδοση έντυπων "Επιχειρηματικών Οδηγών" (ν. Κιλκίς), δημιουργία κόμβων στο διαδίκτυο ή με συνολικούς οδηγούς σε μορφή CD-ROM (ν. Λάρισα).

Η φιλολογία γύρω από τη Θεσσαλονίκη ως "πρωτεύουσα των Βαλκανίων" θα μπορούσε να αντιστοιχεί σε ένα μεγάλο και συνολικό εγχείρημα αστικής ανάπτυξης και marketing, φαίνεται όμως ότι η πραγματικότητα είναι διαφορετική (ενδεχομένως ότι δεν υφίσταται τέτοια αγορά).

Το πρόταγμα περί βιωσιμότητας.

Το ζήτημα της βιώσιμης ανάπτυξης έχει ήδη μακρά ιστορία, με βασικό ορόσημο την περίφημη έκθεση του Brundtland από το 1987. Σε επίπεδο ΕΕ το σχετικό ενδιαφέρον φαίνεται από τη συνθήκη του Μάαστριχτ (1991) και εντείνεται από το 1993 με τη

¹² Dawson, J., and Walker, C., 1990, Smith, B., 1988, και Hall, P, 1996.

¹³ Ο ήδη συνηθισμένος όρος 'δίκτυα' ή 'δικτύσεις' πόλεων ή περιοχών αναφέρεται σε διαφόρων ειδών δίκτυα που συγκροτούνται μεταξύ πόλεων με στόχο την ανταλλαγή πληροφοριών ή εμπειριών, την καλύτερη αντιμετώπιση κοινών προβλημάτων, την ένταξη στην αγορά (όπως στην περίπτωση των δρόμων του κρασιού), κλπ.

συγκρότηση ειδικού "Γενικού Συμβουλευτικού Forum".¹⁴ Στην Σύνοδο Κορυφής του 2001 στο Γκέτεμποργκ το ζήτημα τίθεται σε υψηλή προτεραιότητα και διαπερνά το σύνολο των τομεακών πολιτικών στις οποίες και συνδέει με μια ολιστική οπτική.¹⁵ Ειδικότερα στα ζητήματα χωρικής πολιτικής εμφανίζεται ως βασικός στόχος της χωρικής ανάπτυξης τόσο σε χωροταξική όσο και σε αστική κλίμακα.¹⁶

Η έννοια της βιώσιμης ανάπτυξης, στις διάφορες εκδοχές της, συνοδεύεται από σειρά προβλημάτων, μεθοδολογικών ή επιστημολογικών αλλά και εφαρμοσμένης πολιτικής.¹⁷ Η διεύρυνση του ενδιαφέροντος από την αρχική έμφαση στο φυσικό περιβάλλον προς την ολιστική προσέγγιση και την ανάπτυξη, αν όχι και την ίδια την επιχειρηματικότητα, έχει προφανώς ιδιαίτερη σημασία για τις αστικές πολιτικές.

Το ενδιαφέρον για την πόλη.

Σε επίπεδο ΕΕ, οι λόγοι που δημιουργούν το ενδιαφέρον για τις πόλεις και την αστική ανάπτυξη έχουν δηλωθεί ευθέως και επανειλημμένα:

Πρώτον, οι πόλεις συγκεντρώνουν το 80% του ευρωπαϊκού πληθυσμού

Δεύτερον, πολλές από τις εν ισχύει πολιτικές της ΕΕ έχουν εκ των πραγμάτων μεγάλη σημασία για τον αστικό χώρο, την οποία η ΕΕ δεν μπορεί να αγνοήσει.

Τρίτον, "με τον πλήρη σεβασμό της αρχής της επικουρικότητας, πρέπει να διασφαλιστεί ότι οι πολιτικές και οι δράσεις της ΕΕ θα συμβάλλουν στην πιο ολοκληρωμένη αντιμετώπιση των αστικών προβλημάτων και ότι οι αρχές της ορθής αστικής διακυβέρνησης δεν θα προσκρούουν σε κανόνες και πρακτικές που εφαρμόζονται σε επίπεδο ΕΕ. (...) Η ορθή διακυβέρνηση των αστικών περιοχών και η τοπική δράση έχουν μεγάλη σημασία για την αποτελεσματική εφαρμογή των πολιτικών της ΕΕ και την ικανοποίηση των διεθνών δεσμεύσεων για την αειφόρο ανάπτυξη, σύμφωνα με την Agenda 21 και το Habitat II."¹⁸

Στο πλαίσιο των παραπάνω προτείνονται στόχοι και επί μέρους πολιτικές και πρακτικές που καλύπτουν ένα ευρύτατο φάσμα με κοινωνικές, οικονομικές, πολιτιστικές και χωρικές διαστάσεις.

Παράλληλα, ή κατά συνέπεια, αναπτύσσεται ένα έντονο ενδιαφέρον για την "αστικότητα" και την αναζωογόνησή της, άρα και τις αναπλάσεις.¹⁹

Σχολιάζοντας τα πλεονεκτήματα των πόλεων έναντι των μικρότερων οικισμών και της υπαίθρου, μέσα στο διεθνή ανταγωνισμό, το Ολλανδικό Επιστημονικό Συμβούλιο Κυβερνητικής Πολιτικής παρατηρούσε ότι: "δεν έχει πάντα αξιοποιηθεί πλήρως το

¹⁴ EC (1997a)

¹⁵ Παπαδόπουλος (2001) Σε γενικότερο επίπεδο, πρβλ. Buckingham-Hatfield, S., and Percy, S. (eds) (1999).

¹⁶ Βλ. EC (1997b), ΥΠΕΧΩΔΕ (1998), EC 2001.

¹⁷ Cowell, R. and Owens, S. (1997), Blowers, A. (1997), Λαγόπουλος (2001).

¹⁸ ΕΕ (1998), και ΥΠΕΧΩΔΕ, 1998

δυναμικό που προσφέρουν οι πόλεις για τη δημιουργία ανταγωνιστικού κλίματος εγκατάστασης. Μια μείζων ευκαιρία, ιδιαίτερα στο διεθνές πλαίσιο, δίνεται από την αστική ανάπλαση. (..) Οι νέες κατασκευές περιοχών κατοικίας καλύπτουν το φάσμα από ευφάνταστα σχέδια που προσελκύουν παγκόσμιο ενδιαφέρον έως βιαστικά ξανακτισμένες γειτονιές που δεν προσφέρουν αναβάθμιση διαρκείας. (..) Η μονόπλευρη έμφαση στην κατοικία συνιστά αποτυχία για την πλήρη αξιοποίηση του δυναμικού της πόλης ως ποικίλου και θελκτικού περιβάλλοντος εγκατάστασης".²⁰

Η ελληνική κρατική τηλεόραση πρόβαλε, γύρω στο 1992-93, ένα θαυμάσιο ντοκυμανταίρ που παρουσίαζε σύγχρονες περιοχές κατοικίας στο Άμστερνταμ που πράγματι προκάλεσαν διεθνές ενδιαφέρον, σε βαθμό προσέλκυσης τουρισμού.

Η Γαλλίδα Υπουργός Περιβάλλοντος δήλωνε το 1992 ότι: "Η ισχυρή απαίτηση για ανταλλαγές μεταξύ των πόλεων συνιστά μέρος της διαδικασίας αλλαγής στις πολιτικές τοπικής ανάπτυξης, ιδίως δια της εικόνας που κάθε πόλη θέλει να κατασκευάσει για τον εαυτό της στον αγώνα για απασχόληση και προσέλκυση εταιριών. Το αστικό περιβάλλον αναδύεται ως ένας ισχυρός παράγοντας αυτής της εικόνας." (Sougareva, N., 1992: 100).

Στη χώρα μας έχουμε αρκετές αναπλάσεις με τη μορφή αποκατάστασης αστικών περιοχών (Πλάκα, Λαδάδικα, κλπ), ή σημαντικές παρεμβάσεις σε κοινόχρηστους χώρους (ενοποίηση αρχαιολογικών χώρων Αθήνας).

Τα Ολυμπιακά έργα συνιστούν μια έκτακτη και μεγάλη ευκαιρία ανάπλασης.

Η πόλη ως αυτοτελής οντότητα.

Φαίνεται λοιπόν ότι, υπό το φως των εξελίξεων, αρχίζει να αποδίδεται (ξανά) στην πόλη ένας σημαντικός βαθμός αυτοτέλειας.

Η αυτοτέλεια αναδύεται στο οικονομικό και πολιτικό-διαχειριστικό επίπεδο και συνδέεται με τις τοπικές αναπτυξιακές πολιτικές. Σε ορισμένες περιπτώσεις, οι πολιτικές αυτές φτάνουν στην προώθηση της πόλης ως τέτοιας, δηλαδή ως σημείου συγκέντρωσης κατοικίας και κεντρικών (ή αστικών) λειτουργιών, μέσα σε μια αγορά που η ίδια η πόλη (δια της τοπικής κοινωνίας και της αυτοδιοίκησης ή /και της κεντρικής κυβέρνησης)²¹ αποφασίζει να διεκδικήσει ανταγωνιστικά προς άλλες αντίστοιχες πόλεις/ θέσεις ή και την "επινοεί" και την ορίζει μόνη της πριν προλάβει να δημιουργηθεί επικίνδυνος ανταγωνισμός.

¹⁹ Βλ. Cavalier, 1998:22-23. Πρβλ. ΥΠΕΧΩΔΕ, 1998.

²⁰ Netherlands Scientific Council for Government Policy, 1990.

²¹ Ήτοι, κατά τη νεότερη ορολογία δια της "διακυβέρνησής" της (βλ. σχετικά παρακάτω).

Σε επίπεδο ιδεολογίας και αισθητικής, και στο πλαίσιο της μεταμοντέρνας προσέγγισης, παρατηρείται έντονο ενδιαφέρον για τα τοπικά χαρακτηριστικά, που οριακά εξικνείται μέχρι τη θετική αντιμετώπιση και προβολή όλων των ιδιοσυγκρασιακών χαρακτηριστικών τύπων και κοινωνικο-χωρικών ομάδων. Η προβολή του τύπου, μέσω της ιδιαιτερότητάς του, σαν μια διακεκριμένη ολότητα συνιστά μια οπτική που παρακολουθεί απόλυτα, ενισχύει και εξυπηρετεί την τάση της αυτοτέλειας.

Η αυτοτέλεια της πόλης προδιαγράφεται εν σπέρματι στον τομέα της ιδιαιτερότητας της φυσιογνωμίας της. Εκδηλώνεται πράγματι στο βαθμό που η πόλη μπορεί να θέτει (ή της ζητείται ή, εκ των πραγμάτων, απαιτείται) να θέτει αυτόνομα σκοπούς, ήτοι ένα "τέλος" στον εαυτό της πράγμα που συνιστά αυτο-τέλεια κατά κυριολεξία.

Η αυτοτέλεια ως συνάρτηση της θέσης της πόλης στο σύστημα των οικισμών.

Η αυτοτέλεια της πόλης προφανώς δεν έχει καμμία σχέση με την αυτάρκεια. Αναγνωρίζεται ως μία κύρια συνιστώσα μιας δυναμικής, μεταβαλλόμενης και επισφαλούς, σχέσης με το περιβάλλον στο οποίο απευθύνεται και από το οποίο, ούτως ή άλλως, επηρεάζεται η πόλη. Το περιβάλλον αυτό (οικονομικό, κοινωνικό, λειτουργικό, κλπ) είναι ρευστό και στην ευρύτερη, και μακροπρόθεσμα πιο καθοριστική, εκδοχή του περιλαμβάνει τις διεθνείς τάσεις οργάνωσης της παραγωγής και χωροθέτησης δραστηριοτήτων.

Επομένως, είναι ακριβώς η ίδια η νέα "επιθετική" αυτοτέλεια της πόλης που την καθιστά πιο ευαίσθητη απέναντι στο ευρύτερο περιβάλλον της. Όσο ξανοίγεται η πόλη σε ευρύτερα πλαίσια, ή αγορές, τόσο και πιο άμεσα εξαρτάται από τις εξελίξεις στα πλαίσια αυτά.

Από την άλλη πλευρά, και σε σχέση με τα παραπάνω, υπάρχει και ένα ανάλογο ενδιαφέρον για την "εξισορρόπηση" των πραγμάτων στα στενότερα γεωγραφικά όρια της πόλης. Αυτό συμβαίνει σε διάφορα επίπεδα: Στο επίπεδο που παραδοσιακά ενδιέφερε την πολεοδομία (εκλογίκευση ή διευκόλυνση της σχέσης των διάφορων λειτουργιών) αλλά και με έμφαση στην αισθητική ποιότητα συνόλων ή και μεμονωμένων κτιρίων-μνημείων, στοιχείο που τώρα η σημασία του επανεκτιμάται και ως μέρος της προς τα έξω "εικόνας" της πόλης. Μεγάλο ενδιαφέρον συγκεντρώνουν πρακτικές που αντιμετωπίζουν χωρικά εντοπισμένα οικονομικά και κοινωνικά προβλήματα που ενδημούν στις πόλεις. Τέτοια προβλήματα διαπιστώθηκε όμως ότι προκαλούνται και ως παράπλευρα αποτελέσματα της γρήγορης ανάπτυξης ενός "εμφυτευμένου" τομέα υπερτοπικής σημασίας, άρα η σχετική πρόνοια και έγκαιρη αντιμετώπισή τους (πρέπει να) αποτελεί μέρος του συνολικού σχεδιασμού σημαντικών πολεοδομικών εγχειρημάτων.

Δύο βασικές συνθήκες της αυτοτέλειας: Οι πόλεις καθ' εαυτές και δι' εαυτές.

Ο ανταγωνισμός μεταξύ πόλεων ή τόπων, έχει καταστεί κεντρικό θέμα της ακαδημαϊκής και της πολιτικής φιλολογίας. Είναι πράγματι πασιφανές ότι οι πόλεις, αλλά και γενικά οι περιοχές ή οι τόποι, εξελίσσονται και (αλληλο-)προσδιορίζονται μέσα σε ένα περιβάλλον ανταγωνισμού αλλά και συμπληρωματικότητας.

Ο ανταγωνισμός των πόλεων σε συνδυασμό με το ενδιαφέρον για τα ζητήματα της πόλης, την ανάδειξη της ιδιαίτερης φυσιογνωμίας τους, την επιχειρηματικότητα, την καινοτομία και το marketing, αλλά και την έμμεση τουλάχιστον αναφορά στο "κοινό καλό" (βλ. τα περί κοινωνικής συνοχής και συμμετοχής) συγκροτούν ένα πεδίο αναφοράς που αντιμετωπίζει τους "τόπους" και ιδιαίτερα τις πόλεις ως αυτοτελείς οντότητες με την έννοια που σχολιάστηκε παραπάνω.

Για να μπορεί να εκδηλωθεί όμως φαινόμενο αυτοτέλειας, και σε αναφορά με τη σχετική προσέγγιση στο ζήτημα των κοινωνικών τάξεων, πρέπει οι πόλεις να εισέρχονται στον ανταγωνισμό "δί' εαυτές" αλλά και, προφανώς, όσο και αν αυτό φαίνεται αρχικά ως παραδοξολογία, να αναδύονται πράγματι "καθ' εαυτές":

(α) Το ζήτημα της ύπαρξης των πόλεων καθ' εαυτές αντιστοιχεί στο πρακτικό πρόβλημα του καθορισμού των -κατά περίπτωση- ορίων τους, ή σε περισσότερο επιστημολογικούς όρους στον καθορισμό των ορίων τους σε σχέση με το "επίπεδο καταλληλότητας" της εκάστοτε προσέγγισης.

(β) Το ζήτημα της ύπαρξης των πόλεων δι' εαυτές αντιστοιχεί κυρίως στο ερώτημα της συγκρότησης ενός συλλογικού υποκειμένου που τα μέλη του (οι κάτοικοι) έχουν συνείδηση ότι ανήκουν σε αυτό και, περαιτέρω, δρουν και εν όψει αλλά και επ' ωφελεία (και) του συνόλου. Βεβαίως, κανένας δεν θα μπορούσε να ισχυριστεί ότι υπάρχει γενική ή, ειδικότερα, κοινωνική ή οικονομική ομοιογένεια στη σύνθεση του πληθυσμού μιας πόλης. Εν τούτοις, το ίδιο το γεγονός ότι διακηρύσσονται πολιτικές και εκτελούνται προγράμματα ενίσχυσης συγκεκριμένων ομάδων και μείωσης του κοινωνικού αποκλεισμού, αλλά και επιδιώκεται η ενημέρωση και επιζητείται η συμμετοχή στον προγραμματισμό, σημαίνει ότι πράγματι επιδιώκεται η συγκρότηση ενός τέτοιου συλλογικού υποκειμένου, τουλάχιστον στην ελάχιστη εκείνη έκταση που αποτρέπει την επικίνδυνη διάρρηξη του κοινωνικού ιστού.

Τέλος, η αυτοτέλεια αποκτά πρακτική σημασία εφ' όσον τα σχετικά εγχειρήματα, ή εκδηλώσεις της, επιτυγχάνουν να μετασχηματίσουν την πόλη ή τον τόπο προσεγγίζοντας το πρότυπο των επιδιωκόμενων στόχων. Επομένως, καθοριστικής σημασίας είναι η επιχειρησιακή επάρκεια των σχετικών εγχειρημάτων, ιδιαίτερα η ευελιξία και το timing.

Η πολεοδομία ως εγχείρημα.

Η επέμβαση στο χώρο είναι εξ ορισμού ένα εγχείρημα και πρέπει να αντιμετωπίζεται σαν τέτοιο. Ο προσδιορισμός ως εγχείρημα ισχύει και για τη λιγότερο δραστική εκδοχή του προγραμματισμού, ήτοι την απλή αντιμετώπιση (υφιστάμενων) προβλημάτων. Εν τούτοις, οι σημερινές συνθήκες που οδηγούν στην τόσο καθαρή ανάδυση, *εν τοις πράγμασι*, του ανταγωνισμού των πόλεων²² επιβάλλουν στον προγραμματισμό να αναχθεί στη δραστικότερη εκδοχή του, δηλαδή στη διαμόρφωση της μελλοντικής κατάστασης.

Η πόλη θα πρέπει να (επινοεί²³ και να) προδιαγράψει και να εξασφαλίζει για τον εαυτό της μια συγκεκριμένη θέση στο γενικό σύστημα των οικισμών και των περιφερειών. Πρέπει να μπορεί να εξασφαλίσει έναν ιδιαίτερο ρόλο ή θέση στην αγορά, ή να δημιουργήσει μια αγορά (έστω ένα *target group*) για τον εαυτό της.²⁴ Προφανώς, πρέπει να πραγματώνει εγκαίρως τα επόμενα βήματά της, αλλά και, ακριβώς επειδή το περιβάλλον είναι ανταγωνιστικό και ευμετάβλητο, να διαθέτει πραγματοποιήσιμες εναλλακτικές λύσεις.

Ακόμα και όταν συμπεριλάβουμε στις προδιαγραφές του εγχειρήματος τον παράγοντα της βιωσιμότητας, ή ακριβώς για να ικανοποιηθούν και οι απαιτήσεις της βιωσιμότητας, είναι προφανής η ανάγκη επιχειρησιακής επάρκειας.

Ασφαλώς, σε πολύ γενικό επίπεδο, η πολεοδομική παρέμβαση πρέπει να χαρακτηρίζεται από οικονομία, με την ευρύτερη σημασία του όρου, αποτελεσματικότητα αλλά και διάρκεια του προϊόντος της. Όροι της οικονομίας και της αποτελεσματικότητας είναι η συμβατότητα με το κατά περίπτωση 'περιβάλλον' (σε όρους σε κλαδικούς, λειτουργικούς, χωρικούς, θεσμικούς-νομικούς κλπ) και η δυνατότητα κινητοποίησης όλων των εμπλεκόμενων παραγόντων. Περαιτέρω απαιτούνται ευελιξία, ταχύτητα, ορθές χρονικές επιλογές και συντονισμός (timing) ώστε να δημιουργούνται μάλλον παρά να χάνονται οι ευκαιρίες. Βεβαίως, στα πλαίσια μιας επιχειρησιακής οπτικής, είναι κρίσιμη η διάκριση των στρατηγικών στόχων από τις τακτικές επιλογές έτσι ώστε η επιλεκτικότητα των επιλογών να εξασφαλίζει τη χρονική συνέχεια και τη συνολικότητα του εγχειρήματος.

²² Μείωση της κρατικής παρέμβασης, κυριαρχία της αγοράς και μεγάλη χωρική κινητικότητα πραγματικών συντελεστών της παραγωγής (ως συνέπεια της σχεδόν απεριόριστης κινητικότητας του κεφαλαίου και της όποιας υποβάθμισης του ρόλου της φυσικής απόστασης λόγω των τεχνολογικών εξελίξεων).

²³ Πρβλ. τις θέσεις του Georges Cavallier (1998) στο ζήτημα της αστικής διακυβέρνησης, παρακάτω.

²⁴ Ο Peter Hall (1995:20) αναφερόμενος στον ανταγωνισμό των τόπων έγραφε: "Εν μέρει επειδή η παραδοσιακή ισχύς των χωροθετικών παραγόντων έχει διαβρωθεί, εν μέρει επειδή το *Zeitgeist* [πνεύμα των καιρών] των δεκαετιών του 80 και του 90 είναι τόσο έντονα υπέρ του ανταγωνισμού, οι πόλεις τείνουν να προωθούν τον εαυτό τους μάλλον σαν ανταγωνιστικά καταναλωτικά αγαθά. Και, σύμφωνα με τους παραδοσιακούς κανόνες του marketing, αυτό οδηγεί στην αναγκαιότητα καθιέρωσης μιας θέσης στην αγορά: οι διοικούντες την πόλη αισθάνονται αναγκασμένοι να καθορίσουν κάποια μοναδική ιδιότητα για την πόλη τους, ένα μαγικό συστατικό που καμία άλλη πόλη δεν μπορεί να ισοσκελίσει. Καθώς οι πηγές της νέας οικονομικής ανάπτυξης είναι τόσο ποικίλες και τελικά ίσως τόσο ευμετάβλητες, οι δυνατότητες είναι απεριόριστες. Αλλά ένα κεντρικό στοιχείο είναι η ποιότητα ζωής. Δεν είναι τυχαίο ότι, όσο ποτέ πριν, κατάλογοι προτίμησης πόλεων κατακλύζουν τα MME."

Ένας ιδιαίτερης σημασίας "κοινός παράγοντας", όλων των στοιχείων στα οποία μπορεί να αναλυθεί επιχειρησιακά η πολεοδομική επέμβαση είναι η διαφάνεια και η ουσιαστική συμμετοχή.

Φαίνεται ότι οι περιπτώσεις που συνεγείρουν φορείς και κατοίκους για τη δραστική προώθηση σχεδίων και προγραμμάτων εντάσσονται σε δύο άκρα: Εμφάνιση μεγάλων ευκαιριών (Ολυμπιακοί αγώνες) ή σημαντικών καταστροφών (περιπτώσεις Καλαμάτας και Νέων Λιοσίων).

Αξίζει να παρατηρηθεί η έντονη επαναφορά στη σημερινή πολιτική και επιστημονική ρητορεία ορισμένων κεντρικών θεμάτων της συστημικής προσέγγισης. Ο όρος της ευελιξίας ως βασικός στόχος (και κριτήριο) του προγραμματισμού εισήχθη στο τέλος της δεκαετίας του '60, μέσω της θεωρίας των συστημάτων. Το ίδιο ισχύει και για την αντίληψη του προγραμματισμού ως μία εργώδη διαδικασία, όπως εν πολλοίς και για την διεπιστημονικότητα και το "ανοιχτό" του πεδίου, αλλά και για την αναφορά σε ολότητα ή "συνολικότητα".²⁵ Μπορούμε να ισχυριστούμε ότι, μετά τη ρητορεία περί απόλυτης υποκατάστασης του προγραμματισμού από την αγορά, η επίκληση της διευρυνόμενης και αναδιατυπούμενης έννοιας της βιωσιμότητας και οι περί τον προγραμματισμό οδηγίες και διακηρύξεις της ΕΕ επαναφέρουν προσεγγίσεις της συστημικής αντίληψης. Πράγματι αρκεί να επισημάνουμε ορισμένους όρους-κλειδιά:

συστημική φιλολογία	σημερινές διακηρύξεις
<i>ευελιξία</i>	<i>ευελιξία</i>
<i>συνολικότητα (comprehensiveness)</i>	<i>ολοκλήρωση (integration)</i>
<i>λειτουργικότητα</i>	<i>λειτουργικότητα</i> ²⁶
<i>διεπιστημονικότητα</i>	<i>διεπιστημονικότητα</i>
<i>(αυτο-) ρύθμιση</i>	<i>ρύθμιση</i> ²⁷
<i>παρακολούθηση και αξιολόγηση</i>	<i>παρακολούθηση και αξιολόγηση</i>

Η ολιστική διάσταση είναι πιο ευδιάκριτη στα θέματα της βιώσιμης ανάπτυξης και της αστικής διακυβέρνησης. Στα δύο αυτά θέματα από μεθοδολογική ή επιστημολογική άποψη, έχουμε σαφέστατες αναφορές στη συστημική προσέγγιση, αν όχι επιστροφή της.

²⁵ Ο J. Brian McLoughlin στο κλασικό βιβλίο του (1969) αναφέρεται στην ευελιξία ως "έναν από τους νεότερους (και της μόδας) σκοπούς του προγραμματισμού" και την ορίζει ως "εκείνο το χαρακτηριστικό ενός συστήματος (και της δομής του) που του επιτρέπει να αντιδρά σε σημαντικές αλλαγές με τον ελάχιστο βαθμό διάρρηξης ή διαταραχής στη λειτουργία του συστήματος ως ολότητα".

²⁶ Βλ. τη Διακήρυξη Πολιτικής για το Χώρο και τις Αστικές Χρήσεις (EC, 2001).

²⁷ Βεβαίως πρόκειται για τη συστημική εκδοχή (βλ. π.χ. Georges Cavallier, 1998, σ. 45) σε καθαρή αντιδιαστολή με την τρέχουσα νομοθετική αντίληψη (π.χ. "κανονιστικοί όροι δόμησης" ή "κανονιστική πολεοδομία").

Η "αστική διακυβέρνηση" και η διαχείριση του πολεοδομικού εγχειρήματος

Ο όρος αστική διακυβέρνηση (governance) χρησιμοποιείται τα τελευταία χρόνια για να σημαίνει, ουσιαστικά, την προδιαγραφή της σύζευξης της διαχειριστικής αποτελεσματικότητας με την δημοκρατική νομιμοποίηση. Περαιτέρω, η διακυβέρνηση συνεπάγεται την μέγιστη δυνατή κινητοποίηση και συντονισμό όλων των εμπλεκόμενων στη διαδικασία της ανάπτυξης της πόλης. Ο Georges Cavallier (1998:38) παρατηρεί ότι "η νέα και επικρατούσα προσέγγιση δεν είναι πλέον η εκλογίκευση - να κάνουμε το ίδιο πράγμα πιο αποτελεσματικά και με λιγότερο κόστος- αλλά η καινοτομία - ανακάλυψη και εισαγωγή άλλων δραστηριοτήτων- πράγμα που συνεπάγεται μεγάλες αλλαγές στον τρόπο λειτουργίας των θεσμών." Αυτό θα δώσει στην αυτοδιοίκηση τη δυνατότητα να προσφέρει περισσότερα στους διοικούμενους ενώ θα απαιτεί λιγότερα. Περαιτέρω ο ίδιος, Cavallier (1998), δηλώνει ότι η ευθύνη για την αστική ανάπτυξη πρέπει να προέλθει από μια πλήθος διοικητικών σχημάτων, όχι όλων τοπικών ούτε καν δημόσιων. "Ο όρος 'αστική διακυβέρνηση' επομένως πρέπει να χρησιμοποιείται για να ορίσει μια διπλή λειτουργία: του συντονισμού και συγκρότησης των τοπικών αρχών στη βάση των σχέσεων τους με κοινωνικούς φορείς και ομάδες και τη δυνατότητα εκ μέρους αυτών των αρχών να διαμορφώνουν αρμονικές στρατηγικές με το Κράτος, άλλες πόλεις, άλλα επίπεδα της κυβέρνησης και δημόσιους ή ιδιωτικούς οικονομικούς παράγοντες (actors)".

Παρά το γεγονός ότι η αυτοδιοίκηση δεν εξαντλείται στο διοικητικό επίπεδο, η θεσμική διάσταση είναι σημαντική. Ειδικά στην περίπτωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η πολλαπλότητα των επάλληλων επιπέδων (Τοπικό - Περιφερειακό -Εθνικό - Κοινοτικό) και η έντονη οριζόντια διαφοροποίηση θέτουν σημαντικά ζητήματα όχι απλά διοικητικής φύσης αλλά και πολιτικής νομιμοποίησης.²⁸

Η προγραμματική περιφέρεια και η κλίμακα του προγραμματισμού.

Η εκδήλωση του προγραμματισμού στο γεωγραφικό χώρο έχει επιχειρησιακή σημασία αρχικά κατά το ότι πρέπει να συντονιστούν οι δράσεις και τα αποτελέσματα των δράσεων των εμπλεκόμενων παραγόντων. Από την άποψη της αστικής διακυβέρνησης, ανάλογα με το πρόγραμμα ανάπτυξης, αναδύεται και μια διαφορετική γεωγραφική περιοχή μέσα στα όρια της οποίας πρέπει να κινητοποιηθούν οι παράγοντες και να ελεγχθούν τα αποτελέσματα των δράσεων. Όταν το πρόγραμμα τροποποιείται και ιδιαίτερα όταν αναλαμβάνεται (και) ένα άλλο πρόγραμμα η γεωγραφική περιοχή στην οποία εκδηλώνεται ο προγραμματισμός αλλάζει. Επί πλέον, και σε κάθε περίπτωση, παραμένει το ζήτημα της σχέσης των χώρων αυτών (που συνιστούν εκδοχή της έννοιας της προγραμματικής περιφέρειας) με τις διοικητικές επικράτειες των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης που καλούνται να παίξουν κεντρικό ρόλο στη διαδικασία της διακυβέρνησης.

Η αστική διακυβέρνηση μπορεί να περιλαμβάνει τη διαχείριση πολλών και διαφορετικών προγραμμάτων και διαδικασιών (ιδανικά καλείται να καλύψει όλο το φάσμα των ζητημάτων που έχουν συλλογικό αντίκτυπο). Δεν μπορεί όμως παρά να ασχοληθεί και με στοιχεία που ανάγονται στα αντικείμενα της παραδοσιακής πολεοδομίας (χωροθέτηση-έλεγχος χρήσεων, οριοθέτηση κοινοχρήστων χώρων και, τελικά, παρέμβαση σε ιδιωτικές ιδιοκτησίες). Εάν η διαδικασία ακολουθεί το γνωστό πρότυπο σύνταξης επάλλληλων σχεδίων που οδηγούν από τη μεγάλη στη μικρή κλίμακα (παραλείποντας τα χωροταξικά: Ρυθμιστικό -ΓΠΣ -ΠΜ -πράξη εφαρμογής), τότε προκύπτει το ζήτημα ότι σε κάθε στάδιο συγκροτούνται διαφορετικές ομάδες πίεσης καθώς τα ζητήματα της ατομικής ιδιοκτησίας γίνονται αντιληπτά με διαφορετικό τρόπο σε κάθε επίπεδο.²⁹

Το timing και η αναδραστική λειτουργία του εγχειρήματος ως εικόνα του εαυτού του.

Η ανάγκη σωστού συγχρονισμού του εγχειρήματος αστικής ανάπτυξης με τα τεκταινόμενα στο ευρύτερο περιβάλλον είναι προφανής αλλά και αναφέρεται, άμεσα ή έμμεσα, και σε κάθε περίπτωση που γίνεται υπόμνηση στον ανταγωνισμό.

Περαιτέρω, και καθώς στα πλαίσια της καλής αστικής διακυβέρνησης επιζητείται η θετική κινητοποίηση όλων των εμπλεκόμενων παραγόντων είναι σημαντική και η εικόνα του εγχειρήματος καθώς εξελίσσεται από την αρχική πρόταση ως την υλοποίησή του. Το εγχείρημα πρέπει να συνοδεύεται από πειστικότητα και αξιοπιστία, δηλαδή να φαίνεται ότι είναι αναγκαίο ή επωφελές αλλά και, ακολούθως, ότι προχωρεί με ταχύτητα και αποτελεσματικότητα.³⁰ Καθώς το εγχείρημα εξελίσσεται στο χρόνο δημιουργείται μια εικόνα του, και η εικόνα αυτή υπεισέρχεται στην αναδιαμόρφωση της απήχησής του στους εμπλεκόμενους παράγοντες. Ακόμα, εάν το εγχείρημα έχει γνωστά ιστορικά προηγούμενα, η εικόνα του χρωματίζεται από αυτά καθώς λειτουργεί ένα είδος μαθησιακής διαδικασίας.

Στο βαθμό που ένα εγχείρημα αστικής ανάπτυξης δεν περιορίζεται σε καθαρά α-χωρικές οικονομικές ή κοινωνικές ενισχύσεις αλλά περιλαμβάνει πράγματι εκτεταμένη παρέμβαση στο χώρο κατά το πρότυπο της "παραδοσιακής" πολεοδομίας, έχει παραδειγματικό ρόλο και η σχετική ιστορία της παραγωγής του χώρου.

Η ελληνική πραγματικότητα παρουσιάζει ορισμένα καίρια χαρακτηριστικά που σηματοδοτούν την παραγωγή του χώρου και την αντίστοιχη εικόνα.

²⁸ Βλ. Höreth, M. (1998).

²⁹ Σε διάφορες ΠΜ έγινε αντιληπτό ότι ορισμένα σημαντικά στοιχεία της οργάνωσης του χώρου που είχε γίνει αποδεκτή στο ΓΠΣ προκαλούσαν την αντίδραση των ιδιοκτητών: Μία αρτηρία που στο ΓΠΣ ήταν απλώς μια χοντρή γραμμή σε έναν χάρτη, στην ΠΜ ήταν μία σειρά ρυμοτομήσεων που προκαλούσε αντιδράσεις. Ένα σχολείο που στο ΓΠΣ ήταν απλώς ένα ειδικό σήμα, στην ΠΜ ήταν δεσμεύσεις συγκεκριμένων οικοπέδων (ενδεχομένως κατειλημμένων από "ιδιοκτήτες" αυθαιρέτων που έχουν την προσδοκία της νομιμοποίησης). Παρόμοια φαινόμενα έχουμε διεθνώς, και μάλιστα το ίδιο παράδειγμα αναφέρεται από τον Crook, G. R. (1974).

³⁰ Πρβλ. Mazza, L., and Rydin. Y. (1997)

Το ένα είναι η λειτουργία ενός τρόπου παραγωγής χώρου παράλληλου με τον επίσημο και τυπικό, των περιφημών "αυθαιρέτων" στις διάφορες διαβαθμίσεις και εκδοχές τους. Ένα δεύτερο στοιχείο είναι ότι σε πολλές περιπτώσεις ίσχυαν σχέδια πόλεως που δεν είχαν την παραμικρή σχέση με την πραγματικότητα που υφίστατο κατά τη σύνταξή τους και καθ' όλη τη διάρκεια της ισχύος τους (π.χ. στις Σέρρες και τα Γιαννιτσία, και για κτισμένες περιοχές με περίπου δαιδαλώδη μορφή, ίσχυαν, μέχρι τη σχετικά πρόσφατη αναθεώρησή τους από την ΕΠΑ, ιπποδάμεια σχέδια της δεκαετίας του '30). Άλλος πυρήνας χαρακτηριστικών δομείται γύρω από το δίδυμο "κατανομή του αστικού χώρου σε μικροϊδιοκτησίες /αντιπαροχή". Η ίδια η καθυστέρηση στην ολοκλήρωση της ασφαλώς πολύ σημαντικής προσπάθειας της ΕΠΑ, που ξεκίνησε και προβλήθηκε ως "ΕΠΑ 82-84", και σε πολλές περιπτώσεις υπερέβη κατά πολύ τη δεκαετία, δεν κολακεύει την επιχειρησιακή της διάσταση.³¹ Η πολύ περιορισμένη εφαρμογή των δραστικών "πολεοδομικών εργαλείων" που προβλήθηκαν στο πλαίσιο της ΕΠΑ³² είναι ένας άλλος δυσμενής παράγοντας, όπως και οι περιπέτειες διάφορων σημαντικών νομοθετημάτων (π.χ. της μεταφοράς Συντελεστή Δόμησης, ακόμα και του ΓΟΚ του '85).

Σύνοψη.

Είδαμε ότι, σε γενικές γραμμές, η πόλη τείνει να αναδυθεί όχι απλά ως αντικείμενο προγραμματισμού αλλά και, σε αυξανόμενο βαθμό, ως υποκείμενο του προγραμματισμού (της), ήτοι ως μια αυτορυθμιζόμενη ολότητα σε έναν 'δεύτερο' βαθμό που προσεγγίζει το στάδιο της αυτοτέλειας. Το ενδιαφέρον για την αστική διακυβέρνηση ενισχύει αυτήν την τάση με δύο τρόπους: Από την άποψη της επιχειρησιακής επάρκειας αλλά και στο επίπεδο της συγκρότησης ή διεύρυνσης του συλλογικού υποκειμένου που ασκεί τη διακυβέρνηση.

Εν τούτοις πρέπει να τονιστούν ορισμένες αντιφάσεις όπως και κάποιες βασικές προϋποθέσεις.

Η ευελιξία και η προσαρμοστικότητα, ως δομικό χαρακτηριστικό της ρύθμισης (κατά μείζονα λόγο της αυτορύθμισης) και της επιχειρησιακότητας αντιπαράκειται στις θεσμικές διακηρύξεις της ΕΕ περί καθολικότητας του προγραμματισμού. Εάν, σε θεσμικό επίπεδο, η τοπική ανάπτυξη πρέπει απλώς να σεβαστεί λίγες απαγορεύσεις και να διερευνήσει ευκαιρίες ενισχύσεων ή συνεργασιών/ συμμαχιών, τότε προφανώς προκαλείται

³¹ Και πάλι το φαινόμενο δεν είναι μόνο ελληνικό. Το αντίστοιχο, αν και πολύ παλαιότερο, αγγλικό παράδειγμα των "σχεδίων οικοδόμησης" (development plans) του διατάγματος του 1947, είχε ανάλογη καθυστέρηση (Crook, *op. cit.*, σ. 100).

ελάχιστη τριβή. Είναι κοινός τόπος ότι τα γενικά προγράμματα ή σχέδια πρέπει μάλλον να υποδεικνύουν και να ενισχύουν ευκαιρίες παρά να επιβάλλουν απαγορεύσεις. Εάν τα γενικά σχέδια αρχίσουν να μετατρέπονται σε άκαμπτα σχήματα που προδιαγράφουν χωρική οργάνωση ή κλαδικές πολιτικές σε διάφορα επίπεδα, τότε δημιουργείται μια σοβαρή αντίφαση. Ένας ειδικότερος παράγοντας τριβών είναι το ενδεχόμενο απαίτησης ύπαρξης θεσμοθετημένων σχεδίων ευρύτερης κλίμακας για να εγκριθούν προγράμματα, σχέδια δράσης ή ενέργειες σε τοπικό επίπεδο.

Ειδικά στην περίπτωση της χώρας μας, η πολυπλοκότητα και το αχανές της νομοθεσίας δεν αφήνουν μεγάλα περιθώρια αισιοδοξίας, ιδιαίτερα όταν πρόκειται για προγράμματα που περιλαμβάνουν παρεμβάσεις στο χώρο.

Στο επίπεδο της κοινωνικής νομιμοποίησης, η συγκρότηση του υποκειμένου της αστικής ανάπτυξης σε όρους πραγματικής και μεγάλης συμμετοχής, τονίζεται ως ένας βασικός όρος της ορθής διακυβέρνησης. Το ενδιαφέρον για τις τοπικές πολιτικές ενίσχυσης της απασχόλησης και της κοινωνικής ένταξης, προφανώς, συμβάλλει προς αυτήν την κατεύθυνση. Φυσικά δεν μπορούμε να περιμένουμε ότι θα εξαλειφθούν οι ανισότητες, αλλά ούτε ότι το σύνολο των πολιτών-δημοτών θα ομογενοποιηθεί έστω κατά τα συμφέροντά του σε σχέση με ένα πρόγραμμα αστικής ανάπτυξης.

Η, κατά κανόνα, αναντιστοιχία ανάμεσα στην προγραμματική περιφέρεια που αντιστοιχεί σε ένα εγχείρημα αστικής ανάπτυξης και τα διοικητικά όρια του αντίστοιχου οργανισμού αυτοδιοίκησης είναι ένας παράγοντας που πρέπει να συνυπολογιστεί στο σχεδιασμό του εγχειρήματος.

Εάν η αυτοδιοίκηση μπορούσε να εξοπλιστεί με έναν ισχυρό μηχανισμό διαπραγμάτευσης με τους ενδιαφερόμενους επενδυτές κατά το πρότυπο του "προγραμματικού κέρδους", ασφαλώς θα μπορούσε να ελέγξει επαρκέστερα το φυσικό αλλά και τον κοινωνικό χώρο (αν και θα εξετίθετο στον κίνδυνο ευνόητων σχολίων).

Τέλος, υπάρχει το ζήτημα της ακαμψίας των παραδοσιακών πολεοδομικών σχεδίων. Ο βαθμός στον οποίο θα μπορέσουμε να μεταφράσουμε την παραδοσιακή πολεοδομία (ή την πολεοδομική διάσταση της αστικής ανάπτυξης) σε πολιτική, στρατηγική ή *agenda*, σε αντιδιαστολή με την παράθεση άκαμπτων τυπικών σχεδίων, δηλαδή ο βαθμός στον οποίο θα αντιμετωπίσουμε τα πολεοδομικά σχέδια ως ανοιχτά σενάρια, είναι μια σημαντικότερη παράμετρος για τη διαμόρφωση του βαθμού επιχειρησιακότητας των αστικών προγραμμάτων.

³² Μετά την αρχική ευφορία των μελετητών και την πλειοδοσία σχετικών προτάσεων το Υπουργείο συνιστούσε "προσεκτική χρήση των προωθημένων μηχανισμών" (ΥΧΟΠ, 1984: κεφ. 2 σ.4, κεφ.3 σ.12, πρβλ. και κεφ. 6).

Αναφορές:

- Asworth, G. I., and Voogd, H. (1988) Marketing the City: Concepts, Processes and Dutch Applications, *Town Planning Review*, 59: 65-79
- Asworth, G. I., and Voogd, H. (1990) *Selling the City*, Belhaven, London.
- Blowers, A. (1997) Society and Sustainability, in Blowers, A. and Evans, B. (eds) *Town Planning into the 21th Century*, Routledge, London.
- Buckingham-Hatfield, S., and Percy, S. (eds) 1999. *Constructing Local Environmental Agendas. People, places and participation*, Routledge, London.
- Cavallier, Georges. 1998. *Challenges for Urban Governance in the Union*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Dublin, Ireland.
- Cowell, R. and Owens, S. (1997) Sustainability: The New Challenge, in Blowers, A. and Evans, B. (eds) *Town Planning into the 21th Century*, Routledge, London.
- Crook, G. R. (1974) Physical Plannig, in M.J. Bruton (ed) *The Spirit and Purpose of Planning*, London, Hutchinson.
- Dawson, J., and Walker, C. (1991) Mitigating the Social Costs of Private Development, *Town Planning Review*, 62:157-171
- European Commission (1997a) *Statements on Sustainable Development. The General Consultative Forum on the Environment 1993-96*, Luxemburg.
- European Commission (1997b) *European spatial development perspective. First official draft*. Luxemburg.
- European Commission (2000) *The EU compendium of spatial planning systems and policies. United Kingdom*. Luxemburg (CX-10-97-841-EN-C).
- European Commission (2001) *Policy statement on space and land use - a statement by the European Consultative Forum*. Luxemburg.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, (1998) *Αειφόρος αστική ανάπτυξη στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Πλαίσιο Δράσης 28.10.1998 -COM(1998)605 τελικό*
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (1999): *Οδηγός των Τοπικών Συμφώνων Απασχόλησης*, SEC (99) 1933, Λουξεμβούργο.
- Haggett P., Cliff A. D., Frey A. (1977) *Locational Analysis in Human Geography I: Locational Models*. Arnold
- Hall, P. (1995) Towards a General Urban Theory, in Brotchie, J., Batty, M., et al (eds) *Cities in Competition*, Longman Australia, Melbourne.
- Hall, P. (1996) *Cities of Tomorrow* (updated ed.), Blackwell, Cambridge, Mas.
- Healey, P. (1989) Directions for Change in the British Planning System, *Town Planning Review*, 60: 125-149
- Höreth, M. (1998) *The Trilemma of Legitimacy- Multilevel Governance in the EU and the Problem of Democracy*. ZEI, Bonn
- Καθημερινή (07.10.07) Όλοι οι νομοί συγχωνεύονται σε 16.
- Καυκαλάς, Γρ. (1994) Περιφερειακή Ανάπτυξη και Χωρική Ολοκλήρωση. Θεωρητικές θέσεις και στοιχεία μιας τυπολογίας, στο: Γετίμης Π, Καυκαλάς Γ., Μαραβέγιας Ν. (εκδ) *Αστική και Περιφερειακή Ανάπτυξη*. Θεμέλιο, σελ. 15-41.
- Krugman, Paul, 2000, Where in the World is the 'New Economic Geography' στο Clark, G.L., Feldman, M. P., Gertler, M.s. (eds) *The Oxford Handbook of Economic Geography*, Oxford University Press, pp 49-60).
- Λαγόπουλος, Α.-Φ. (2001) Βιώσιμη ανάπτυξη vs επιστημολογία, στα πρακτικά συνεδρίου.
- Lichfield, N. (1996) *Community Impact Evaluation*, UCL Press, London.
- Μακεδονία (21.10.07) Θεσσαλονίκη. Σκέψεις για μείωση των δήμων από 45 σε 30!
- Mazza, L., and Rydin. Y. (eds) 1997. Urban Sustainability: Discourses, Networks and Policy Tools, *Progress in Planning*, vol. 47, pp. 1-74.
- McLoughlin, J. B. (1969) *Urban and Regional Planning. A Systems Approach*, Faber and Faber, London.
- Miller, C. E. (1990) Development Control as an Instrument of Environmental Management, *Town Planning Review*, 61:231-245

- Netherlands Scientific Council for Government Policy (1990) *Institutions and Cities*, Reports to the Government, The Hague
- Os, T., and Tiesdell, S. (1991) The London Docklands Development Corporation (LDDC) 1981-1981: A perspective on the management of urban regeneration, *Town Planning Review*, 62: 311-330.
- Parkinson, M. (1989) The Thatcher Government's Urban Policy: a review, *Town Planning Review*, 60: 421-440
- Παπαδασκαλόπουλος Αθ. (1994) Ποσοτικές Μέθοδοι Περιφερειακής Ανάλυσης, στο: Γετίμης Π, Καυκαλάς Γ., Μαραβέγιας Ν. (εκδ) *Αστική και Περιφερειακή Ανάπτυξη*. Θεμέλιο, σελ. 95-121
- Παπαδόπουλος, Π. (2001) Η "βιώσιμη ανάπτυξη" ως ολιστική πολιτική στη σύνοδο του Γκέτεμποργκ, και Η Κομισιόν αναζητεί τη "βιώσιμη ανάπτυξη", *Η Καθημερινή*, 27.05.2001, σελ. 53,63.
- Roberts, M. (1974) *An Introduction to Town Planning Techniques*. Hutchinson
- Ρυθμιστικό σχέδιο και πρόγραμμα προστασίας περιβάλλοντος της ευρύτερης περιοχής της Αθήνας (Ν. 1515/85, ΦΕΚ 18^Α)
- Ρυθμιστικό σχέδιο και πρόγραμμα προστασίας περιβάλλοντος της ευρύτερης περιοχής της Θεσ/νίκης και άλλες διατάξεις (Ν. 15615/85, ΦΕΚ 148^Α)
- Smith, B. (1988) California Development Agreements and British Planning Agreements: the struggle of the public land use planner, *Town Planning Review*, 59:277-287
- Sougareva, N (1992) A Global Approach to the Environment in French Cities: Urban diagnosis, planning and land use management, in *Land Use Management and Environmental Improvement in Cities: Proceedings of a European Workshop*, Lisbon 6-8 May 1992
- Σούλτη, Ου. (1997) Τοπικά Σύμφωνα Απασχόλησης. Καταπολέμηση ανεργίας, τοπική ανάπτυξη τα ζητούμενα, *Επιθεώρηση Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Γ' 90, Μάιος -Ιούνιος 1997, σελ. 40-43.
- Study Programme on European Spatial Planning*, 2000
- Το συνέδριο της ΚΕΔΚΕ (1999) *Τοπική Αυτοδιοίκηση Απασχόληση*, Σεπτ.- Οκτ. 1999: 35
- Τοπική Ανάπτυξη και Αυτοδιοίκηση*, Γ 16, Απρίλιος-Ιούνιος 2001:22-23, και Γ 18, Οκτώβριος- Δεκέμβριος 2001:11
- Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. (1998) *Οδηγός προς Ο.Τ.Α. για τη βιώσιμη ανάπτυξη οικισμών και κατοικίας*, Ε.Ε.Τ.Α.Α. Α.Ε.
- Υπουργείο Οικονομίας & Οικονομικών (2007) *Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς 2007-2013*.
- ΥΧΟΠ (1984) *Κατευθύνσεις-διευκρινήσεις για τις μελέτες Ε.Π.Α.*, Αθήνα, 1984.
- ΦΕΚ 1472B/2003 *Έγκριση Περιφερειακού Πλαισίου Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης της Περιφέρειας Δυτικής Μακεδονίας*.
- ΦΕΚ 1484B/2003 *Έγκριση Περιφερειακού Πλαισίου Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης της Περιφέρειας Θεσσαλίας*.
- ΦΕΚ 285Δ /2004. Αποφ-10788/04: *Έγκριση πολεοδομικών σταθεροτύπων (standards) και ανώτατα όρια πυκνοτήτων που εφαρμόζονται κατά την εκπόνηση των γενικών πολεοδομικών σχεδίων (ΓΠΣ), των σχεδίων χωρικής και οικιστικής οργάνωσης "ανοικτής πόλης" (ΣΧΟΟΑΠ) και των πολεοδομικών μελετών*.