



ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΤΜΗΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΑΙ
ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

ΘΕΜΑ:

**«ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΒΙΩΣΙΜΗΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ
ΥΔΑΤΙΚΩΝ ΠΟΡΩΝ ΓΙΑ ΑΣΤΙΚΗ ΧΡΗΣΗ ΣΤΗΝ
ΕΛΛΑΔΑ»**

**Διδακτορική Διατριβή
Δημήτρη Ζήκου**

Επιβλέπων: Καθηγητής Παναγιώτης Γετίμης

**ΤΡΙΜΕΛΗΣ ΣΥΜΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ:**

Π. Γετίμης, καθηγητής

Δ. Παπαϊωάννου, επικ. Καθηγητής

Κ. Μπίθας, επικ. Καθηγητής

Αθήνα

2005

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Ένα μεγάλο ευχαριστώ από τα βάθη της καρδιά μου:

Στον Καθηγητή Παναγιώτη Γετίμη, υπό την επίβλεψη του οποίου εργάστηκα για αυτή την διατριβή. Η υποστήριξη του ήταν συνεχής σε όλα τα ζητήματα που με απασχόλησαν καθ' όλη την διάρκεια της εργασίας μου. Τον ευχαριστώ βαθύτατα για την ελευθερία που μου έδωσε, την πολύτιμη γνώση κι εμπειρία που μου μετέφερε, για την συνεχή παρότρυνση κι ενθάρρυνση για την ολοκλήρωση της διατριβής μου, αλλά και τον επαγγελματισμό του και το ιδανικό εργασιακό περιβάλλον του Ινστιτούτου Αστικού Περιβάλλοντος και Ανθρώπινου Δυναμικού.

Στον καθηγητή Κώνσταντινο Μπίθα για τις πολύτιμες συμβουλές και την καθοδήγηση του, τις ρεαλιστικές διεξόδους που μου πρόσφερε σε κάθε δίλημμα και δισταγμό μου ως προς την συγγραφή της διατριβής αλλά και για την ανεκτίμητη στήριξη στις περιόδους που με καταλάμβανε η ανασφάλεια και η απογοήτευση για τις φαινομενικά αξεπέραστες δυσκολίες που συναντούσα.

Στον καθηγητή Δημήτρη Παπαϊωάννου για τις κατευθύνσεις που μου έδωσε, την πάντα γόνιμη κριτική του και τις επιστημονικές του παρατηρήσεις τόσο στο θεωρητικό όσο και στο εμπειρικό μέρος, βοήθησαν ιδιαίτερα στην ολοκλήρωση της διατριβής μου.

Στους καθηγητές Hubert Heinelt (Darmstadt), Erik Swyngedouw (Oxford) και Timothy Moss (Berlin) για την συμβολή τους τόσο σε θεωρητικά ζητήματα σχετικά με πολιτικές και θέματα διακυβέρνησης υδατικών πόρων, όσο και σε πρακτικά ζητήματα διαχείρισης υδατικών πόρων σε Μ. Βρετανία και Γερμανία. Ιδιαίτερα στο εμπειρικό μέρος της διατριβής, σημαντική ήταν η και η συνεισφορά των Ben Page και Μαρίας Κάικα (Oxford), Ross Beveridge (Newcastle) και Stefan Gramel (Darmstad).

Πολλοί είναι ακόμα αυτοί που τους οφείλω ένα μεγάλο ευχαριστώ για την πολύπλευρη και συνεχή βοήθεια τους. Όλα τα μέλη του ΔΥΠΟΜ στον Βόλο, τα στελέχη και το προσωπικό της ΕΥΔΑΠ και του ΥΠΕΧΩΔΕ, τους φίλους και την οικογένεια μου και περισσότερο από όλους τον αγαπημένο μου παππού που στάθηκε πλάι μου σε κάθε μου βήμα.

ΣΥΝΟΨΗ

Συνοπτικά, στο πρώτο κεφάλαιο παρουσιάζεται το περιεχόμενο της διατριβής, το θεωρητικό υπόβαθρο, οι υποθέσεις και η μεθοδολογία που ακολουθήθηκε ενώ γίνεται αναφορά στον αστικό κύκλο του νερού.

Στη συνέχεια παρουσιάζονται οι παραδοσιακές και οι σύγχρονες θεωρητικές προσεγγίσεις για ζητήματα διαχείρισης φυσικών πόρων και υδάτων ενώ αναλύονται οι χρήσεις του νερού και η σημαντικότητα του ως φυσικού πόρου για το φυσικό και ανθρωπογενές περιβάλλον. Λειτουργεί πρωτίστως ως εισαγωγικό κεφάλαιο της διατριβής. Εντοπίζονται οι δυνάμεις που ασκούν πιέσεις στα υδατικά αποθέματα και οι επιπτώσεις που προκαλούνται λόγω αυτών των πιέσεων, στους τομείς της οικονομίας του περιβάλλοντος και της κοινωνίας. Το κεφάλαιο κλείνει εντοπίζοντας την κρίση του νερού σαν μια κρίση διακυβέρνησης των υδάτων.

Το τρίτο κεφάλαιο εστιάζει στις παραδοσιακές και τις νέες μορφές διακυβέρνησης. Ιδιαίτερο βάρος δίνεται στη συμμετοχή σαν συστατικό στοιχείο μιας «επιτυχούς», «καλής» διακυβέρνησης που επιτρέπει την ανάδειξη στοιχείων αειφορίας και καινοτομίας στις πολιτικές των υδάτων.

Θεματικό πυρήνα του τέταρτου κεφαλαίου αποτελεί η παρουσίαση και ανάλυση των μοντέλων διακυβέρνησης των υδάτων και των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών αλλά και των ευκαιριών που παρουσιάζουν.

Η παρουσίαση και κριτική ανάλυση του Ευρωπαϊκού κι Ελληνικού θεσμικού πλαισίου σαν βασικό στοιχείο αντιμετώπισης των προβλημάτων που προαναφέρθηκαν, αποτελεί το αντικείμενο του πέμπτου κεφαλαίου. Μετά από μια σύντομη ιστορική αναφορά στους διεθνείς περιβαλλοντικούς θεσμούς γενικά και σε αυτούς που σχετίζονται με θέματα διαχείρισης υδατικών πόρων ειδικότερα, παρουσιάζεται η υφιστάμενη Ευρωπαϊκή και Ελληνική νομοθεσία και θεσμικό πλαίσιο. Στην συνέχεια το θεσμικό πλαίσιο διαμόρφωσης πολιτικών νερού αναλύεται μέσα από πέντε βασικές κατηγορίες κάνοντας αναφορά στις περιπτώσεις της Ελλάδας, της Αγγλίας και της Γερμανίας.

Το έκτο και έβδομο κεφάλαιο αποτελεί τον θεματικό πυρήνα της προτεινόμενης διατριβής. Η περίπτωση της Αθήνας, της Φραγκφούρτης και του Λονδίνου υποδεικνύουν τα αποτελέσματα των συμβατικών

τρόπων διακυβέρνησης και τις παρωχημένες πολιτικές διαχείρισης νερού για αστική χρήση που χρησιμοποιούνται. Στη συνέχεια χρήσιμα συμπεράσματα αντλούνται με την μελέτη του Γερμανικού και Αγγλικού μοντέλου διαχείρισης, που προσεγγίζουν το ζήτημα από εντελώς διαφορετική σκοπιά, προσπαθώντας να λύσουν τις αδυναμίες των παραδοσιακών μορφών διακυβέρνησης. Τα κεφάλαια κλείνουν με μια συγκριτική ανάλυση και σχολιασμό των 3 περιπτώσεων.

Στο όγδοο κεφάλαιο αναπτύσσονται οι δυνατότητες εφαρμογής νέων πολιτικών και συστημάτων διαχείρισης, βάση των προηγούμενων 'μοντέλων'. Με σεβασμό στις Ελληνικές ιδιαιτερότητες επιχειρείται μια νέα προσέγγιση, ένας τρίτος δρόμος, βιώσιμης διαχείρισης υδατικών πόρων που μπορεί να πετύχει στην Αθηνά αλλά και σε άλλες αστικές περιοχές της Ελλάδας, μέσω ρεαλιστικών πολιτικών προτάσεων.

Η διατριβή ολοκληρώνεται στο ένατο κεφάλαιο όπου και διακρίνεται η συμβολή και καινοτομία της έρευνας καθώς και προτάσεις για περαιτέρω διερεύνηση ζητημάτων βιώσιμης διαχείρισης των υδατικών πόρων.

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

<u>ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ</u>	ii
<u>ΣΥΝΟΨΗ</u>	iii
<u>ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ</u>	v
<u>ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΑ, ΠΙΝΑΚΕΣ, ΠΛΑΙΣΙΑ, ΧΑΡΤΕΣ ΚΑΙ ΣΧΗΜΑΤΑ</u>	xii
<u>ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ ΚΑΙ ΣΥΜΒΟΛΑ</u>	xv
<u>ΠΕΡΙΛΗΨΗ</u>	xviii

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1.1 Αντικείμενο και στόχοι της διδακτορικής διατριβής	1
1.2 Μεθοδολογία – Υποθέσεις	3
1.3 Ο Αστικός Κύκλος του Νερού	10
1.4 Παρουσίαση της Διατριβής και Μεθοδολογικά Εργαλεία	14

ΜΕΡΟΣ Α' – ΘΕΩΡΗΤΙΚΕΣ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΕΙΣ**ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: ΕΚΜΕΤΑΛΛΕΥΣΗ ΥΔΑΤΙΚΩΝ ΠΟΡΩΝ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗ**

2.1 «Αρχή Πάντων Ύδωρ» (Ηράκλειτος)	22
2.2 Θεωρητικές προσεγγίσεις και φυσικοί πόροι	
2.2.1 Οι φυσικοί πόροι μέσα από την κλασσική προσέγγιση (18 ^{ος} -19 ^{ος} αιώνας)	24
2.2.2 Οι φυσικοί πόροι μέσα από τη νεοκλασσική προσέγγιση (19 ^{ος} -20 ^{ος} αιώνας)	26
2.2.3 Οι φυσικοί πόροι μέσα από την μαρξιστική προσέγγιση	27
2.3 Υδατικοί πόροι και δικαιώματα ιδιοκτησίας	
2.3.2 Η αντίληψη του πόρου σαν «Ελεύθερο» αγαθό	28
2.3.3 Η αντίληψη του πόρου σαν «Δημόσιο» ή σαν «Ιδιωτικό» οικονομικό αγαθό.	29
2.3.4 Μια άλλη προσέγγιση: Το νερό σαν «δικαίωμα» και ο ιδιαίτερος χαρακτήρας του νερού	31
2.3.5 Η αντίληψη του πόρου σαν «Παγκόσμιο αγαθό»	32

2.4	Σύγχρονες θεωρήσεις: Βιωσιμότητα και Αειφορία	33
2.5	Μια νέα προσέγγιση: Η κρίση Υδατικών Πόρων ως κρίση «Διακυβέρνησης»	34
2.6	Συμπεράσματα	37

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ

3.1	Εισαγωγή	39
3.2	Η έννοια της Διακυβέρνησης	39
3.3	Από Παραδοσιακές σε Νέες Μορφές Διακυβέρνησης	41
3.4	Μοντέλα Διακυβέρνησης	43
3.5	Συμμετοχική Διακυβέρνηση	47
3.5.1	Ορισμός	47
3.5.2	Προϋποθέσεις, Ευκαιρίες και Κίνδυνοι	49
3.6	Η έννοια της «Διακυβέρνησης των Υδάτων» (<i>Water Governance</i>)	51
3.6.1	Ορισμός και Γενικά Χαρακτηριστικά	51
3.6.2	Επαναπροσδιορισμός	51
3.6.3	Συστατικά Στοιχεία	52
3.6.4	Βασικές Αρχές «Καλής Διακυβέρνησης»	53
3.7	Ανεπάρκεια και αδυναμίες	54
3.7.1	Η αποτυχία του κράτους	54
3.7.2	Η αποτυχία της αγοράς	54
3.7.3	Η αποτυχία παραδοσιακών μορφών άσκησης πολιτικών	56
3.8	Ο ρόλος των «παικτών» και η σημασία της θεσμικής ικανότητας (capacity building)	58
3.9	Βιωσιμότητα, Αειφορία και Διακυβέρνηση	59
3.9.1	Εισαγωγή	59
3.9.2	Σχέση με τη Διακυβέρνηση	60
3.9.3	Σύνδεση με την Καινοτομία	61
3.9.4	Σημασία της Συμμετοχής	62

3.10 Συμπεράσματα	64
-------------------	----

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: ΜΟΝΤΕΛΑ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΤΩΝ ΥΔΑΤΩΝ

4.1 Εισαγωγή	66
4.2 Μοντέλα Διακυβέρνησης των Υδάτων	68
4.2.1 Αρχές Διακυβέρνησης των Υδάτων	68
4.2.2 Μοντέλα	69
4.2.3 Μοντέλα Σχεδιασμού - Κρατικό, Αγοράς και Κοινωνικό - Συνεταιριστικό.	71
4.2.4 Επιλέγοντας ένα μοντέλο διακυβέρνησης	72
4.2.5 Επιλέγοντας τις αρχές για καλή διακυβέρνηση	73
4.2.6 Διαδικασία καλής διακυβέρνησης	74
4.3 Επιχειρηματικά Μοντέλα και Μοντέλα Διακυβέρνησης	77
4.3.1 Δημόσια εταιρία-άμεση διαχείριση	79
4.3.2 Δημοτικό συμβούλιο ή επιτροπή	81
4.3.3 Κοινωνικός συνεταιρισμός	82
4.3.4 Δημόσια Επιχείρηση	83
4.3.5 Δημόσιες εταιρίες που λειτουργούν με ιδιωτικά κριτήρια	85
4.3.6 Εξουσιοδοτημένη διαχείριση(Δημόσια-Ιδιωτική Συνεργασία)	86
4.3.7 Ιδιωτικοποίηση	88
4.3.8 Σχέση επιχειρησιακών μοντέλων και μοντέλων διακυβέρνησης	89
4.4 Μοντέλα βάση της Συμμετοχής	91
4.5 Προϋποθέσεις Εφαρμογής «Καλής Διακυβέρνησης»	94
4.6 Συμπεράσματα	97

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΥΔΑΤΙΚΟΥΣ ΠΟΡΟΥΣ

5.1 Εισαγωγή	100
5.2 Νομοθετικό και Θεσμικό πλαίσιο διαμόρφωσης πολιτικών, σε Διεθνές, Ευρωπαϊκό και Εθνικό Επίπεδο	101
5.3 Διεθνείς Πολιτικές	104

5.3.1	Εισαγωγή	104
5.3.2	Διεθνείς Θεσμοί και Οργανισμοί για το Περιβάλλον	105
5.3.2.1	Το Πρόγραμμα των Ηνωμένων Εθνών για το Περιβάλλον - UNEP	105
5.3.2.2	Οι Πολυμερείς Περιβαλλοντικές Συμφωνίες	107
5.3.2.3	Η Επιτροπή για την Βιώσιμη Ανάπτυξη	109
5.3.2.4	Το Παγκόσμιο Περιβαλλοντικό Ταμείο	110
5.3.3	Διεθνείς Οικονομικοί Θεσμοί και Περιβάλλον	110
5.3.3.1	Οι Θεσμοί του Μπρέττον Γουντς.	111
5.3.3.2	Παγκόσμιος Οργανισμός Εμπορίου (ΠΟΕ)	112
5.3.4	Συμπεράσματα	112
5.4	Ευρωπαϊκές Πολιτικές	113
5.4.1	Εισαγωγή	113
5.4.2	Πολιτικές και Νομοθεσία	114
5.4.3	Θεσμικά Όργανα	119
5.4.4	Ευρωπαϊκές Οδηγίες	121
5.4.5	Η Οδηγία Πλαίσιο 2000/60/ΕΕ για το Νερό	122
5.4.6	Συμπεράσματα	124
5.5	Ελληνικές Πολιτικές	126
5.5.1	Εισαγωγή	126
5.5.2	Θεσμικό Πλαίσιο και Φορείς	126
5.5.3	Νομικό Πλαίσιο	129
5.5.3.1	Νόμος Ν.1650/1986 για την Προστασία του Περιβάλλοντος	
5.5.3.2	Νόμος Ν.1739/1987 για την Διαχείριση των υδατικών πόρων.	
5.5.3.3	Νόμος Ν.1069/1980 για την σύσταση δημοτικών εταιριών πόσιμου νερού.	
5.5.3.4	Νόμος Ν.2744/1999 για την οργάνωση της ΕΥΔΑΠ.	
5.5.3.5	Το σχέδιο Νόμου για την Ενσωμάτωση της Κοινοτικής Οδηγίας 2000/60/ΕΚ (Ν.3199/2004).	
5.5.4	Συμπεράσματα	133
5.6	Σχέση Διακυβέρνησης -πολιτικών για τους Υδατικούς Πόρους	135
5.7	‘Εργαλεία’ Διαχείρισης Υδατικών Πόρων	140

5.7.1 Οικονομικά Εργαλεία	140
5.7.2 Κανονιστικές Διατάξεις – Ρυθμίσεις	141
5.7.3 Διαχειριστικά Σχέδια	142
5.7.4 Πολυ-επίπεδη Διαχείριση και Αποκέντρωση	143
5.7.5 Διαχείριση Λεκανών Απορής	145
5.8 Συμπεράσματα	146

ΜΕΡΟΣ Β' – ΕΜΠΕΙΡΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6: ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΥΔΑΤΙΚΩΝ ΠΟΡΩΝ ΣΕ ΑΣΤΙΚΕΣ ΠΕΡΙΟΧΕΣ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ

6.1 Εισαγωγή	148
6.2 Υδατικοί Πόροι στην Ελλάδα	149
6.2.1 Φυσικά Χαρακτηριστικά του Πόρου	149
6.2.2 Ποιοτικά Χαρακτηριστικά του Πόρου	152
6.2.3 Ζήτηση – Κατανάλωση του Πόρου	153
6.2.4 Διαχείριση του Πόρου	156
6.2.5 Ιδιαιτερότητες της Ελλάδας	164
6.3 Το «Μοντέλο Διακυβέρνησης» του Νερού στην Αττική	166
6.3.1 Εισαγωγή	166
6.3.2 Τεχνική και Οργανωτική Δομή του Τομέα Υδατικών Πόρων	172
6.3.3 Ποσοτικά και Ποιοτικά Στοιχεία του Πόρου	174
6.3.4 Ζήτηση	175
6.3.5 Κοστολόγηση – Τιμολόγηση	177
6.3.6 Βιωσιμότητα, καινοτομία, συμμετοχή στη Διαχείριση Υδατικών Πόρων	188
6.3.7 Ο νέος ρόλος των παικτών στη διαχείριση των υδατικών πόρων	199
6.3.8 Τάσεις	205
6.3.9 Συμπεράσματα για την Αθήνα	206
6.4 Το «Μοντέλο Διακυβέρνησης» του Νερού στον Ν. Μαγνησίας	215
6.4.1 Εισαγωγή	215
6.4.2 Το Υδατικό Διαμέρισμα Θεσσαλίας και η Πόλη του Βόλου	217
6.4.3 Το Δίκτυο Υδατικών Πόρων Μαγνησίας	219

6.4.4 Συμπεράσματα για το Ν. Μαγνησίας	222
6.5 Γενικά Συμπεράσματα για την Ελλάδα	223

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7: ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΥΔΑΤΙΚΩΝ ΠΟΡΩΝ ΣΕ ΑΣΤΙΚΕΣ ΠΕΡΙΟΧΕΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΗΣ

7.1 Εισαγωγή	225
7.2 Γενικές Τάσεις σε Γερμανία και Η.Β	225
7.3 Το Γερμανικό «Μοντέλο Διακυβέρνησης» - Φραγκφούρτη	227
7.3.1 Εισαγωγή (Ιστορικά)	227
7.3.2 Τεχνική και Οργανωτική Δομή του Τομέα Υδατικών Πόρων	234
7.3.3 Ποσοτικά και Ποιοτικά Στοιχεία του Πόρου	237
7.3.4 Ζήτηση	239
7.3.5 Κοστολόγηση – Τιμολόγηση	240
7.3.6 Βιωσιμότητα, καινοτομία, συμμετοχή στη Διαχείριση Υδατικών Πόρων	242
7.3.7 Τάσεις	248
7.3.8 Συμπεράσματα για την Φραγκφούρτη	250
7.4 Το Βρετανικό «Μοντέλο Διακυβέρνησης» - Λονδίνο	252
7.4.1 Εισαγωγή	252
7.4.2 Τεχνική και Οργανωτική Δομή του Τομέα Υδατικών Πόρων στο Η.Β	254
7.4.3 Ιδιωτικοποίηση του Τομέα Ύδρευσης	259
7.4.4 Τεχνική και Οργανωτική Δομή του Τομέα Υδατικών Πόρων στο Λονδίνο	266
7.4.5 Βιωσιμότητα, καινοτομία, συμμετοχή στη Διαχείριση Υδατικών Πόρων	276
7.4.6 Τάσεις – Συμπεράσματα	284
7.5 Γενικά Συνθετικά Συμπεράσματα	287

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8: ΠΡΟΣ ΝΕΕΣ ΜΟΡΦΕΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ;

8.1 Εισαγωγή	292
--------------	-----

8.2	Συγκριτική Ανάλυση του Ελληνικού και των Ευρωπαϊκών «Μοντέλων Διακυβέρνησης» στη Διαχείριση Υδατικών Πόρων	293
8.3	Η αδυναμία του «Ελληνικού Μοντέλου»	303
8.4	Προοπτικές Εφαρμογής νέων συστημάτων, πρακτικών και μεθόδων διαχείρισης υδατικών πόρων και πολιτικών μέσα από Νέες Μορφές Διακυβέρνησης	304
8.5	Συστατικά στοιχεία μίας αργής αλλαγής προς νέες μορφές διακυβέρνησης	309
8.5.1	<i>Καινοτομία, Βιωσιμότητα και Συμμετοχή σαν στοιχεία αλλαγής διακυβέρνησης</i>	309
8.5.1.1	Καινοτομία	309
8.5.1.2	Βιωσιμότητα	312
8.5.1.3	Συμμετοχή	315
8.5.2	<i>Κινητήριες Δυνάμεις κι ο ρόλος των παικτών</i>	317
8.6	Συμπεράσματα και Προτάσεις	322
<u>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 9: ΓΕΝΙΚΑ ΣΧΟΛΙΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΡΕΥΝΑ</u>		
9.1	Καινοτομία και συμβολή της έρευνας	329
9.2	Χάραξη μελλοντικών πολιτικών για τα ύδατα	331
9.3	Περαιτέρω έρευνα	332
<u>ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ</u>		334
<u>ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ</u>		348

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΑ, ΠΙΝΑΚΕΣ, ΠΛΑΙΣΙΑ, ΧΑΡΤΕΣ ΚΑΙ ΣΧΗΜΑΤΑ

Σχήμα 1.1: Φυσικός και Αστικός Κύκλος Νερού	13
Σχήμα 4.1: Κατανοώντας τη Διακυβέρνηση των Υδάτων	93
Σχήμα 5.1: Συσχετισμός Πολιτικής και Διακυβέρνησης	136
Σχήμα 5.2 Υδροπολιτική	137
Χάρτης 6.1: Κατακρημνίσεις σε mm/yr	150
Χάρτης 6.2: Δείκτες Ανυδρίας	150
Χάρτης 6.3: Σπανιότητα, Υφαλήρωση και Ρύπανση Υδάτων στην Ελλάδα	151
Χάρτης 6.4: Συνολική Ζήτηση Ανά Υδατικό Διαμέρισμα	155
Χάρτης 6.5: Το Σύστημα Ύδρευσης της Αθήνας.	173
Χάρτης 6.6 : Υδατικό διαμέρισμα Θεσσαλίας.	216
Πίνακας 1.1: Λίστα Συνεντευξαζομένων	20
Πίνακας 3.1: Από Παραδοσιακές σε Νέες Μορφές Διακυβέρνησης	43
Πίνακας 3.2 Διαμορφώνοντας καθεστώς μέσω Δημόσιων Επιλογών	47
Πίνακας 4.1: Παράδειγμα μοντέλων διακυβέρνησης για επιχειρήσεις ύδρευσης	71
Πίνακας 4.3: Επιχειρησιακά Μοντέλα	78
Πίνακας 5.1: Τα επίπεδα διαμόρφωσης θεσμικού πλαισίου ανά χώρα	103
Πίνακας 6.1: Διαθέσιμοι υδατικοί πόροι (ενδεικτικά) σε κάποια Υδατικά Διαμερίσματα	152
Πίνακας 6.2: Ποσοστό οικιακής χρήσης νερού, στο σύνολο της ζήτησης για αστική χρήση.	154
Πίνακας 6.3: Κατανάλωση νερού σε ορισμένα Ευρωπαϊκά κράτη(lt/cap./day)	154
Πίνακας.6.4 Κατανάλωση ύδατος στα 14 Υδατικά Διαμερίσματα	156
Πίνακας 6.5: Εμπλοκή φορέων στη διαμόρφωση του θεσμικού πλαισίου διαχείρισης υδατικών πόρων στην Ελλάδα.	161
Πίνακας 6.6: Εμπλοκή Φορέων στη Διαχείριση Υδατικών Πόρων σε Εθνικό Επίπεδο	163
Πίνακας 6.7: Ιδιαιτερότητες και Περιορισμοί	164
Πίνακας 6.8: Χαρακτηριστικά Αττικής σχετικά με τους Υδατικούς Πόρους	170
Πίνακας 6.9 : Παροχή Ύδατος ανά έτος	172
Πίνακας 6.10: Φυσικές Εισροές έναντι Ζήτησης	175

Πίνακας 6.11: Κατανάλωση νερού στην Αθήνα	175
Πίνακας 6.12: Ετήσια Ζήτηση στην Αθήνα 1951-1999	176
Πίνακας 6.13 : Καταναλωτές Νερού στην Αθήνα	176
Πίνακας 6.14 : Χρήσεις νερού ανά τομέα και μελλοντικές τάσεις	176
Πίνακας 6.15:Κλίμακες Τιμολόγησης και Ποσοστό Μεταβολής Τιμών	178
Πίνακας 6.16: Τέλη και χρεώσεις αποχέτευσης	179
Πίνακας 6.17: Επενδυτικό κόστος	181
Πίνακας 6.18: Τιμολόγια υπηρεσιών Ύδρευσης Ε.ΥΔ.Α.Π	186
Πίνακας: 6.19 Βιομηχανικό - Επαγγελματικό Τιμολόγιο	186
Πίνακας 6.20: Λοιπές κατηγορίες τιμολόγησης	186
Πίνακας 6.21: Πάγιο τέλος οικιακής χρήσης	187
Πίνακας 6.22: Πάγιο τέλος Βιομηχανικής χρήσης- ΟΤΑ	187
Πίνακας 6.23: Πολιτικές Υδάτων και επιπτώσεις σε Καινοτομία, Βιωσιμότητα, Συμμετοχή, ανά στάδιο Αστικού Κύκλου Νερού	190
Πίνακας 6.24: Ο Αστικός Υδατικός Κύκλος και η συμμετοχή των παικτών στην Αττική	203
Πίνακας 6.25: Αρμοδιότητες Παικτών κατά επίπεδο, τύπο και στάδιο Αστικού Υδατικού Κύκλου	204
Πίνακας 6.26 :Παραγωγή νερού στη ΜΠΒ	217
Πίνακας 6.27:Κατανάλωση νερού ανά χρήση στη ΜΠΒ	218
Πίνακας 6.28: Κλίμακες Κατανάλωσης και τιμές στη ΜΠΒ	218
Πίνακας 7.1 : Οι 'παίκτες' στο Αστικό Κύκλο του Νερού στην περιοχή της Φρανκφούρτης	236
Πίνακας 7.2: Καινοτομία, Βιωσιμότητα και Συμμετοχή στην Διακυβέρνηση του Αστικού Κύκλου Υδάτων σε σχέση με επιμέρους πολιτικές και εργαλεία εφαρμογής τους	245
Πίνακας 7.3: Μεταβαλλόμενη σημασία των επιπέδων που δραστηριοποιούνται οι παίκτες στην Γερμανία	250
Πίνακας 7.4: Οι εμπλεκόμενοι παίκτες τον Αστικό Κύκλο του Νερού ανά στάδιο στο Λονδίνο και την Περιοχή του Τάμεση	268
Πίνακας 7.5: Οι παίκτες στο Λονδίνο - Η.Β, σύμφωνα με τον ρόλο τους	275
Πίνακας 7.6: Μακροπρόθεσμος σχεδιασμός τιμολογιακής πολιτικής	276
Πίνακας 7.7: Η σχέση μεταξύ στοιχείων υδατικής πολιτικής, συμμετοχής, καινοτομίας και βιωσιμότητας στο Λονδίνο	277
Πίνακας 7.8: Μετατοπίσεις επιρροών στον Βρετανικό υδατικό τομέα	287
Πίνακας 8.1:Πολιτικές Υδάτων και Μορφές Διακυβέρνησης	299

Πίνακας 8.2: Βιωσιμότητα, Συμμετοχή και Καινοτομία στις τρεις περιπτώσεις	301
Πίνακας 8.3: Κινητήριες δυνάμεις, μεταβαλλόμενες πολιτικές, και ο νέος ρόλος των παικτών	320

Πίνακας Α : «Δικαιώματα» Συμμετοχής παικτών κλειδιά στην Αττική, βάση των ποιοτικών χαρακτηριστικών τους (σύμφωνα με Philippe Schmitter, 2002)	350
--	-----

Πίνακας Β: Ευρωπαίοι «φορείς γνώσης» με τους οποίους πραγματοποιήθηκαν συνεντεύξεις	351
---	-----

Πίνακας Γ Υδρολογικά στοιχεία της Αττικής	352
---	-----

Πίνακας Δ: Στοιχεία από Συμβατικές Πολιτικές Νερού με σεβασμό σε θέματα Συμμετοχής, Βιωσιμότητας και Καινοτομίας στην Αθήνα-Αττική	353
--	-----

Πλαίσιο 4.1: Παράδειγμα Δημόσιας εταιρίας με άμεση διαχείριση	80
---	----

Πλαίσιο 4.2: Παράδειγμα Δημοτικού Υδατικού Συμβουλίου	82
---	----

Πλαίσιο 4.3: Παράδειγμα Κοινοτικού Συνεταιρισμού	83
--	----

Πλαίσιο 4.4: Παράδειγμα Δημόσιας Επιχείρησης Ύδρευσης	84
---	----

Πλαίσιο 4.5: Παράδειγμα Δημόσιας Εταιρίας Ύδρευσης που λειτουργεί με Ιδιωτικά Κριτήρια	86
--	----

Πλαίσιο 4.6: Παράδειγμα Δημόσιας – Ιδιωτικής Συνεργασίας	87
--	----

Πλαίσιο 4.7: Παράδειγμα Ιδιωτικής Εταιρείας Ύδρευσης	89
--	----

Πλαίσιο 4.8: Παράδειγμα Υβριδικού Μοντέλου Διακυβέρνησης - Αγγλία	90
---	----

Πλαίσιο 4.9: Παράδειγμα Υβριδικού Μοντέλου Διακυβέρνησης - Γαλλία	91
---	----

Πλαίσιο 4.10: Οι Δέκα Εντολές Καλής Διακυβέρνησης	97
---	----

Πλαίσιο Α: Άρθρο 24 του Ελληνικού Συντάγματος	356
---	-----

Εικόνα 6.1: Το Φράγμα του Μαραθώνα	167
------------------------------------	-----

Εικόνα 6.2: Ο Ταμιευτήρας του Μόρνου	168
--------------------------------------	-----

Εικόνα 6.3 Ενωτικό Υδραγωγείο Μόρνου-Υλίκης	169
---	-----

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ ΚΑΙ ΣΥΜΒΟΛΑ**Ξενόγλωσσα**

CEC:	Commission of the European Communities.
CSD:	Commission for Sustainable Development
DWI:	Drinking Water Inspectorate (H.B)
EA:	Environmental Agency (H.B)
EEA:	European Environmental Agency
EPA:	Environmental Protection Agency
ETC/IW:	Environmental Topic Centre on Inland Waters
EU:	European Union
FAO:	Food and Agriculture Organization of the United Nations
GWP:	Global Water Partnership
Hm ³ :	Εκατομμύρια κυβικά μέτρα
ICTAF:	Interdisciplinary Center for Technological Analysis and Forecasting
ICWS:	International Centre of Water Studies
IDRC:	International Development Research Centre
INBO:	International Network of Basin Organizations
IWMI:	International Water Management Institute
Km:	χιλιόμετρα
Lt:	λίτρα
m ³ :	κυβικά μέτρα
M ³ /sec:	κυβικά μέτρα ανά δευτερόλεπτο
NWA:	National Water Authorities (H.B)
OECD:	Organisation for Economic Co-operation and Development (ΟΟΣΑ)
OFWAT:	Office of Water Services (H.B)
RWA:	Regional Water Authorities (H.B)
TWA:	Thames Water Authority (H.B)
UN:	United Nations (OHE)
UNCED:	United Nations Conference on Environment and Development
UNDP:	United Nations Development Programme
UNEP:	United Nations Environmental Programme
UNESCO:	United Nations Educational, Scientific And Cultural Organization
WAA:	Water Authorities Association (H.B)
WITA:	Water Industry Training Association (H.B)

WWDR: UN World Water Development Report

WWF: World Wildlife Fund (Διεθνές Ταμείο για τη Φύση)

Ελληνικά

ΓΕΩΤΕΕ:	Γεωτεχνικό Επιμελητήριο
ΔΔΥ:	Δημοτικά Δίκτυα Ύδρευσης
ΔΕΥΑ:	Δημοτική Επιχείρηση Ύδρευσης Αποχέτευσης
ΔΕΥΑΜΒ:	Δημοτική Επιχείρηση Ύδρευσης Αποχέτευσης Μείζονος Βόλου
ΔΝΤ:	Διεθνές Νομισματικό Ταμείο
ΔΥΠΟΜ:	Δίκτυο Υδάτινων Πόρων Νομού Μαγνησίας
ΕΕ:	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕΔΥΠ:	Ελληνική Εταιρεία Διαχείρισης Υδατικών Πόρων
ΕΕΥ:	Ελληνική Εταιρεία Υδάτων
ΕΚ:	Ευρωπαϊκή Κοινότητα
ΕΜΠ:	Εθνικό Μετσόβειο Πολυτεχνείο
ΕΟΚ:	Ευρωπαϊκή Οικονομική Ένωση
ΕΠΕΥΔΑΠ:	Εταιρεία Παγίων ΕΥΔΑΠ
ΕΥΑΘ:	Εταιρεία Ύδρευσης Αποχέτευσης Θεσσαλονίκης
ΕΥΔΑΠ:	Εταιρεία Ύδρευσης Αποχέτευσης Πρωτεύουσας
ΙΑΠΑΔ:	Ινστιτούτο Αστικού Περιβάλλοντος και Ανθρώπινου Δυναμικού – Πάντειο Πανεπιστήμιο
ΙΓΜΕ:	Ινστιτούτο Γεωλογικών Μελετών και Ερευνών
ΚΕΛ:	Κέντρα Επεξεργασίας Λυμάτων
ΚΠΣ:	Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης
ΜΕΝ:	Μονάδα Επεξεργασίας Νερού
ΜΚΟ:	Μη Κυβερνητική Οργάνωση
ΟΑΘ:	Οργανισμός Αποχέτευσης Θεσσαλονίκης
ΟΑΠ:	Οργανισμός Αποχέτευσης Πρωτεύουσας
ΟΗΕ:	Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών
ΟΟΣΑ:	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
ΟΤΑ:	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΟΥΘ:	Οργανισμού Υδρεύσεως Θεσσαλονίκης
ΠΟΕ:	Παγκόσμιος Οργανισμός Εμπορίου
ΠΠΤ:	Παγκόσμιο Περιβαλλοντικό Ταμείο
ΤΕΕ:	Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας
ΥΠΑΝ:	Υπουργείο Ανάπτυξης
ΥΠΕΘΟ:	Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας
ΥΠΕΧΩΔΕ:	Υπουργείο Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Το εισαγωγικό κεφάλαιο της παρούσας διατριβής, παρουσιάζει το αντικείμενο της και αναλύει τον βασικό και τους επιμέρους στόχους της, βάση της επιστημονικής θέσης που καταλαμβάνει και των καινοτόμων προσεγγίσεων που επιχειρεί. Αξίζει να σημειωθεί ότι το όλο εγχείρημα ακολουθεί, επεκτείνει και συνεχίζει τη διεπιστημονική και ολιστική προσέγγιση για τους υδάτινους πόρους που έθεσαν δυο προηγούμενες διατριβές από την Kaika (2000) και τον Καλλή (2002), φιλοδοξώντας να συνεισφέρει στη νέα αυτή αντίληψη για τη βιώσιμη διαχείριση των υδάτων για αστική χρήση στην Ελλάδα. Μετά από μια σύντομη παρουσίαση του θεωρητικού υπόβαθρου και των υποθέσεων που στηρίχτηκε η έρευνα, περιγράφεται ο αστικός κύκλος νερού και τα χαρακτηριστικά του σε αντιδιαστολή με τον φυσικό. Αυτός αποτελεί και το τη βασική μονάδα του πεδίου μελέτης, όπου γίνονται στα επόμενα κεφάλαια οι παρατηρήσεις πάνω σε πρακτικές, μεθόδους και πολιτικές σχετικές με την διαχείριση των υδατικών πόρων, επιχειρώντας την ανίχνευση στοιχείων βιωσιμότητας. Μια ανάλυση της μεθοδολογίας που θα ακολουθηθεί στη συνέχεια καθώς και των εργαλείων για την επεξεργασία της πληροφορίας που θα χρησιμοποιηθούν στην έρευνα, ολοκληρώνουν το εισαγωγικό κεφάλαιο της διατριβής.

Με το δεύτερο κεφάλαιο, ανοίγει και το πρώτο μέρος της διατριβής που αφορά τις θεωρητικές προσεγγίσεις. Πιο συγκεκριμένα επιχειρείται μια θεωρητική ανάπτυξη των προσεγγίσεων σχετικά με την εκμετάλλευση του νερού σαν φυσικού πόρου. Έτσι, μετά από μια σύντομη εισαγωγή που περιγράφει τη σημασία και τα χαρακτηριστικά των υδατικών πόρων, εστιάζει στις επικρατέστερες θεωρήσεις για την εκμετάλλευση των φυσικών πόρων γενικά, και των υδατικών ειδικότερα, μέσα από την κλασική, τη νεοκλασική και τη μαρξιστική προσέγγιση. Ιδιαίτερη σημασία δίνεται στα δικαιώματα ιδιοκτησίας που διέπουν τον τομέα των υδάτων και στη έμφαση που δίνεται τα τελευταία χρόνια στην έννοια της βιωσιμότητας ή αειφορίας (*Sustainability*). Στη συνέχεια υπάρχει μια καταγραφή και ομαδοποίηση των πιέσεων που δέχονται τα υδατικά αποθέματα παγκοσμίως, καθώς και των επιπτώσεων τους που οδηγούν σε μια «κρίση». Για την αντιμετώπιση της, εντοπίζεται μια σειρά «εργαλείων»-πάντα κάτω από το πρίσμα της βιωσιμότητας- που υιοθετούνται από διάφορες χώρες. Το δεύτερο κεφάλαιο ολοκληρώνεται με την παρουσίαση της πιο πρόσφατης αντίληψης για την κρίση υδατικών πόρων (*Water Crisis*), που θα αποτελέσει και τον άξονα της

έρευνας, ότι δηλαδή, η κρίση του νερού ουσιαστικά είναι μια κρίση διακυβέρνησης (*Governance*).

Στο τρίτο κεφάλαιο προσεγγίζεται θεωρητικά η έννοια της διακυβέρνησης (*Governance*) μέσα από την εμβάθυνση πρόσφατων θεωρήσεων και τον εντοπισμό των χαρακτηριστικά που της προσδίδουν ένα εντελώς διαφορετικό νόημα από την έννοια της «Κυβέρνησης» (*Government*). Η αναζήτηση των αιτιών που οδήγησαν στην αποτυχία των παραδοσιακών συστημάτων άσκησης εξουσίας που στηρίζονται σε κανονιστικές προσεγγίσεις και αυστηρό έλεγχο (*Government Failures*) ακολουθείται από την εκτενή ανάλυση των νέων μορφών διακυβέρνησης που τείνουν να τις αντικαταστήσουν. Ιδιαίτερη βαρύτητα δίνεται στη συμμετοχική διακυβέρνηση (*Participatory Governance*), σαν μια μορφή διακυβέρνησης που παρουσιάζει πολλές ευκαιρίες αναφορικά με στόχους βιωσιμότητας, αλλά και εμπεριέχει μια σειρά από κινδύνους που πρέπει να ληφθούν υπόψη. Στη συνέχεια, το ευρύ πεδίο που αναφέρεται η έννοια της διακυβέρνησης, εξειδικεύεται σε αυτό που αφορά τη διακυβέρνηση των υδάτων (*Water Governance*), τα χαρακτηριστικά της και τις βασικές αρχές που τη διέπουν. Μια σημαντική παράμετρος που αναλύεται εκτενώς, αφορά τις αδυναμίες που παρουσιάζουν αυτές οι νέες μορφές άσκησης εξουσίας και που εκφράζονται κυρίως μέσα από την αποτυχία του ρόλου του κράτους και της αγοράς για την επίλυση κρίσεων. Στο σημείο αυτό κρίνεται απαραίτητο η έρευνα να εστιάσει στη σημασία που έχουν οι ρόλοι των «παικτών» που εμπλέκονται (*actors-holders*) καθώς και στην θεσμική ικανότητα (*capacity building*), σαν παράγοντες κρίσιμοι για την επιτυχή λειτουργία ενός συστήματος διακυβέρνησης. Το ίδιο ισχύει και για τη σημασία που αποδίδεται στην πολυ-επίπεδη διακυβέρνηση (*multi-level Governance*). Το κεφάλαιο ολοκληρώνεται με τη σύνδεση των εννοιών της Βιωσιμότητας και της Διακυβέρνησης, καθώς και τον σημαντικό ρόλο που έχει η καινοτομία (*Innovation*) και η συμμετοχή (*Participation*) στη σχέση αυτή.

Το τέταρτο κεφάλαιο, ασχολείται με τα μοντέλα διακυβέρνησης των υδάτων (*models of Water Governance*) που ορίζονται κατά κανόνα από το βαθμό της συμμετοχής-εμπλοκής του κράτους σαν κυρίαρχου φορέα στον τομέα, τον ρόλο της αγοράς και τη σχέση μεταξύ τους, καθώς και τη θέση και ισχύ που κατέχουν οι μη κυβερνητικές οργανώσεις σε ένα τέτοιο σύστημα. Στη συνέχεια παρουσιάζονται τα επικρατέστερα επιχειρηματικά μοντέλα που αφορούν τις επιχειρήσεις ύδρευσης σαν

βασικούς φορείς της διαχείρισης των υδατικών πόρων μιας περιοχής και που βρίσκονται σε άμεση συνάρτηση με τα ισχύοντα μοντέλα διακυβέρνησης. Το κεφάλαιο κλείνει με τον εντοπισμό των θεωρητικών προϋποθέσεων (που θα ελεγχθούν κι εμπειρικά στη συνέχεια της διατριβής) για την επιτυχή εφαρμογή ενός μοντέλου διακυβέρνησης.

Καθώς το θεσμικό και νομοθετικό πλαίσιο όπως και οι ισχύουσες πολιτικές, ανεξάρτητα από το επίπεδο που αναφέρονται (τοπικό, περιφερειακό, εθνικό ή διεθνές) επηρεάζουν κι επηρεάζονται άμεσα ή Έμμεσα από τις μορφές διακυβέρνησης, διαμορφώνοντας τις, το πέμπτο κεφάλαιο λειτουργεί σαν ενδιάμεσο μεταξύ του θεωρητικού και του εμπειρικού μέρους της διατριβής. Εδώ, αφού η σχέση αλληλεξάρτησης διευκρινίζεται, αναλύονται οι διεθνείς πολιτικές και οι νομοθεσία, καθώς και οι «παίκτες»σε διεθνές επίπεδο που εμπλέκονται στον τομέα; Των υδατικών πόρων. Όλα τα παραπάνω επιδρούν στις Ευρωπαϊκές πολιτικές και τη νομοθεσία. Ιδιαίτερη σημασία δίνεται στα θεσμικά όργανα της ΕΕ και τις Ευρωπαϊκές οδηγίες και κυρίως στη Οδηγία Πλαίσιο για το Νερό (2000/60/ΕΕ) που αποτελεί την αιχμή του δόρατος των σχετικών ευρωπαϊκών πολιτικών, εισάγοντας τις νέες αντιλήψεις που σταδιακά επικρατούν δίνοντας μεγάλο βάρος στη βιωσιμότητα. Οι Ελληνικές πολιτικές καθώς και το ισχύον θεσμικό πλαίσιο διαμορφώνεται βάση των αντίστοιχων ευρωπαϊκών, αν και όχι πάντα επιτυχημένα όπως δείχνει το παράδειγμα της ενσωμάτωσης της οδηγίας 2000/60/ΕΕ στην εθνική νομοθεσία. Το πέμπτο κεφάλαιο καταλήγει σε μια γενίκευση του θεσμικού και νομοθετικού πλαισίου διαμόρφωσης πολιτικών, όπως αυτό υποδεικνύεται από τις εξελίξεις που αναλύθηκαν σε όλα τα επίπεδα.

Το έκτο κεφάλαιο αποτελεί το πρώτο αμιγώς εμπειρικό σκέλος της διατριβής. Η μελέτη της διαχείρισης των υδατικών πόρων σε αστικές περιοχές της Ελλάδας αποτελεί το αντικείμενο του. Οι πόλεις της Αθήνας και του Βόλου είναι οι μελέτες περιπτώσεων (case-studies) που εμβαθύνει, μετά από μια περιγραφή της κατάστασης και των χαρακτηριστικών του πόρου, καθώς και των πρακτικών διαχείρισης του στο σύνολο της χώρας. Κάθε περίπτωση ελέγχει τα επιμέρους χαρακτηριστικά της διαχείρισης σε τοπικό-διαδημοτικό (για τον Βόλο) και περιφερειακό (για την Αθήνα) επίπεδο, εντοπίζοντας στοιχεία βιωσιμότητας σε συνδυασμό με καινοτομίες και ευκαιρίες για συμμετοχή νέων φορέων. Έτσι διακρίνονται τα αποτελέσματα των εθνικών πολιτικών και γίνεται δυνατή η σκιαγράφηση των βασικών χαρακτηριστικών του Ελληνικού «μοντέλου διακυβέρνησης», που

ουσιαστικά βρίσκεται ακόμα υπό διαμόρφωση, ακροβατώντας μεταξύ παραδοσιακών και νέων μορφών διακυβέρνησης.

Το έβδομο κεφάλαιο ακολουθεί την ίδια δομή με το προηγούμενο, αντικείμενο του όμως αποτελούν οι περιπτώσεις δυο ευρωπαϊκών πόλεων, του Λονδίνου και της Φραγκφούρτης, που αν και ακολουθούν τελείως διαφορετικά μοντέλα διακυβέρνησης και υιοθετούν αρκετά διαφορετικές προσεγγίσεις, φαίνεται ότι επιτυγχάνουν κάποια σημαντικά κριτήρια βιωσιμότητας. Το Λονδίνο μέσα από την υποχώρηση του κράτους στην αγορά και η Φραγκφούρτη μέσα από συνεργασίες φορέων και ισχυρή παρουσία δημοτικών επιχειρήσεων ύδρευσης, πετυχαίνουν σε μεγάλο βαθμό τους ίδιους στόχους. Μια πιο επιφανειακή έρευνα γίνεται και σε μερικές ακόμα ευρωπαϊκές πόλεις, επιχειρώντας να αναδείξει τους παράγοντες εκείνους που οδηγούν σε μια διαχείριση υδατικών πόρων με πραγματοποιήσιμους, βιώσιμους στόχους.

Το όγδοο κεφάλαιο προχωρά σε μια σύγκριση των περιπτώσεων που αναλύθηκαν στα δυο προηγούμενα κεφάλαια, εντοπίζοντας τα κοινά χαρακτηριστικά και τις διαφορές τους. Η αδυναμία του ελληνικού μοντέλου γίνεται αισθητή, ενώ σημαντικά συμπεράσματα –προς μίμηση ή προς αποφυγή- απορρέουν από τα ευρωπαϊκά παραδείγματα. Η έρευνα οδηγείται στη συνέχεια στην παρουσίαση των προοπτικών για τη διαμόρφωση πολιτικών και την εφαρμογή νέων συστημάτων και μεθόδων διαχείρισης υδατικών πόρων, μέσα από νέες μορφές διακυβέρνησης. Μια σειρά από προτάσεις για την ελληνική περίπτωση, βασισμένες στην παραπάνω ανάλυση, ολοκληρώνει το κεφάλαιο.

Η διατριβή ολοκληρώνεται με το ένατο κεφάλαιο που διακρίνει την συμβολή και την καινοτομία της έρευνας, δίνει τα συνολικά συμπεράσματα και προτείνει κάποιους μελλοντικούς δρόμους για πιθανές μελλοντικές μελέτες πάνω στο αντικείμενο.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1.1 Αντικείμενο και στόχοι της διδακτορικής διατριβής

Η παρούσα διατριβή επιδιώκει την όσο το δυνατόν πληρέστερη πολιτική, περιβαλλοντική, και οικονομικοκοινωνική αξιολόγηση της διαχείρισης των υδατικών πόρων για αστική χρήση στην Ελλάδα.

Κεντρικός στόχος της προτεινόμενης διδακτορικής διατριβής είναι η *ανίχνευση των προϋποθέσεων και δυνατοτήτων εφαρμογής στις αστικές περιοχές της Ελλάδας (μέσω της μελέτης της περίπτωσης της Αθήνας και του Βόλου), ενός βιώσιμου ορθολογικού «μοντέλου» πολιτικών και συστημάτων διαχείρισης νερού, με γνώμονα τις παρούσες και μελλοντικές ανάγκες για νερό, τις Ευρωπαϊκές οδηγίες και τις Ελληνικές ιδιαιτερότητες, κάτω από το πρίσμα των νέων μορφών διακυβέρνησης.*

Το βασικό κατευθυντήριο ερώτημα της παρούσας διατριβής είναι το εξής:

Αν η διαχείριση των υδατικών πόρων για αστική χρήση, παραμένει προσκολλημένη σε «παραδοσιακά», κατά κανόνα «μη βιώσιμα» πρότυπα, παρά το πλήθος των διεθνών παραδειγμάτων και τις προσπάθειες –που μάλλον αποσπασματικά όπως θα δειχθεί- γίνονται στην Ελλάδα, τότε τα αίτια πρέπει να αναζητηθούν πρωτίστως σε ένα συνολικότερο επίπεδο *διακυβέρνησης* και όχι σε απλές τεχνικές, μεθόδους, πρακτικές και επιμέρους πολιτικές που εφαρμόζονται στον τομέα. Και αν αυτό ισχύει, όπως θα τεκμηριωθεί, ποιες είναι οι προϋποθέσεις εκείνες που επιτρέπουν το σχεδιασμό και υλοποίηση ενός «βιώσιμου» ελληνικού «μοντέλου» διαχείρισης;

Οι μέχρι τώρα μελέτες και έρευνα, αναφορικά στα υδρευτικά συστήματα των αστικών περιοχών της Ελλάδας, κατά κανόνα εστιάζουν είτε στη διαθεσιμότητα του πόρου και στα τεχνικά χαρακτηριστικά ενός συστήματος υδροδότησης¹, είτε στη διαχείριση του φυσικού πόρου, ως ανεξάρτητη

¹ όπως για παράδειγμα ημερίδες που οργανώθηκαν από την ΕΕΔΥΠ (1990) και το ΕΜΠ (1994)

διαδικασία, που βάση της είναι η επιστήμη της μηχανικής και της υδραυλικής² (Καλλής, 2002).

Αυτή η αντιμετώπιση, έχει ως αποτέλεσμα, να μην υπάρχει μια συνολική διεπιστημονική θεώρηση της διαχείρισης των υδατικών πόρων για αστική χρήση, που όχι μόνο να συνυπολογίζει κοινωνικούς και περιβαλλοντικούς-οικολογικούς παράγοντες, αλλά να μελετά σε βάθος τις πολιτικές συνθήκες και τις μεθόδους άσκησης εξουσίας, που επιτρέπουν μια ολοκληρωμένη διαχείριση των υδατικών πόρων κάτω από αυτή τη σκοπιά. Η αποτυχία των υφιστάμενων δομών και η αδυναμία εφαρμογής μιας βιώσιμης διαχείρισης υδατικών πόρων με το υπάρχον θεσμικό πλαίσιο αποτελεί γεγονός για την ελληνική πραγματικότητα (Καλλής, 2002). Η ως τώρα όμως επιστημονική έρευνα δεν προχωρά εις βάθος στις προϋποθέσεις επιτυχίας μιας βιώσιμης διαχείρισης³ και τις αλλαγές που απαιτούνται σε θεσμικό-πολιτικό επίπεδο, τις αλλαγές συνολικότερα σε επίπεδο *διακυβέρνησης*, για να γίνει εφικτό κάτι τέτοιο. Επιπλέον οι όποιες μελέτες, εστιάζουν κατά κανόνα στην Αθήνα, χωρίς να λαμβάνουν υπόψη άλλες αστικές περιοχές της Ελλάδας, γεγονός κατανοητό, μια και επικεντρώνουν στα επιμέρους τοπικά χαρακτηριστικά της πόλης, χωρίς να καταπιάνονται με το σύνολο των θεσμών, των διαδικασιών λήψης αποφάσεων κι εφαρμογής πολιτικών, σε άλλα επίπεδα, χωρικά, πολιτικά, διοικητικά.

Το κενό αυτό των προηγούμενων ερευνών, έρχεται να καλύψει η παρούσα διατριβή, προσεγγίζοντας το όλο ζήτημα μέσα από ένα καινοτόμο θεωρητικό πλαίσιο, μέσα από το οποίο:

Συνδέεται η έννοια της «διακυβέρνησης» με αυτή της διαχείρισης των υδατικών πόρων και της βιωσιμότητας, επιχειρώντας μια συνολικότερη προσέγγιση του τομέα

Εστιάζει σε όλα τα επίπεδα διαμόρφωσης πολιτικών και άσκησης εξουσίας και στο πως αυτά επηρεάζουν τις επιμέρους πρακτικές

² χαρακτηριστικά παράδειγματα, το Διαχειριστικό Σχέδιο Ύδρευσης της ΕΥΔΑΠ (1996) και το Σχέδιο Διαχείρισης του Υδροδοτικού Συστήματος της Αθήνας (Κουτσογιάννης κ.α, 2000).

³ *Βιωσιμότητα (Sustainability) ή Αειφορία* είναι η ικανότητα του να διατηρείσαι επ' άπειρο (ΕΕΑ, 1999α). Το Διεθνές Ταμείο για τη Φύση, περιγράφει την βιωσιμότητα σαν μια επένδυση που αποδίδει τόκους. Ζώντας από τους τόκους κι όχι από το αρχικό κεφάλαιο εξασφαλίζουμε το μέλλον μας. Αν όμως χρησιμοποιήσουμε το αρχικό κεφάλαιο τότε στην πορεία του χρόνου θα ξοδευτεί και θα χαθεί για πάντα (WWF, 2000).

Αναδεικνύεται η συμμετοχή και η καινοτομία σαν κυρίαρχα στοιχεία για ένα επιτυχημένο «μοντέλο» βιώσιμης διαχείρισης υδατικών πόρων. Διερευνώνται οι συνθήκες αυτές, που μπορούν να συμβάλλουν στη βιωσιμότητα ενός διαχειριστικού σχεδίου διαχείρισης υδατικών πόρων για μια οποιαδήποτε μεγάλη αστική περιοχή.

Εξειδικεύοντας τον κεντρικό στόχο, η διατριβή εστιάζει σε τρεις επιμέρους στόχους:

ο εντοπισμός των προβλημάτων αστικής υδροδότησης σε όλες της φάσης της (αστικός κύκλος νερού) και εντοπισμός των κοινωνικών συγκρούσεων και των προβλημάτων που οφείλονται σε αυτά, η συγκριτική ανάλυση των πολιτικών διαχείρισης νερού, μέσω των πλεονεκτημάτων και μειονεκτημάτων που παρουσιάζουν από κοινωνικοοικονομική και περιβαλλοντική σκοπιά και η κατηγοριοποίηση τους σε «συμβατικές» και «βιώσιμες», η ανίχνευση των απαιτούμενων προϋποθέσεων για τον σχεδιασμό και την εφαρμογή των πολιτικών αυτών σε όλα τα επίπεδα.

1.2 Μεθοδολογία – Υποθέσεις

Το νερό είναι ένας φυσικός πόρος ανεκτίμητος τόσο για τον άνθρωπο όσο και για το περιβάλλον. Οι άστοχες όμως πρακτικές εκμετάλλευσης των υδάτινων αποθεμάτων, και οι αυξανόμενες πιέσεις από την γεωργία, την βιομηχανία, τον τουρισμό και τις αστικές περιοχές έχουν θέσει σε κίνδυνο τον πολύτιμο αυτό φυσικό πόρο (ΕΕΑ, 1999a). Οι δυνάμεις αυτές είναι άρρηκτα συνδεδεμένες με εθνικές και διεθνείς οικονομικές και κοινωνικές πολιτικές. Αν σε αυτή την κατάσταση προστεθούν οι φυσικές διακυμάνσεις στην διαθεσιμότητα του νερού και οι κλιματικές αλλαγές που προκαλούν ακραία υδρολογικά φαινόμενα (πλημμύρες και ανομβρία), γίνεται αντιληπτό ότι οδηγούμαστε σε μια αδιέξοδη κατάσταση, όπου ενώ οι ανάγκες για νερό ολοένα αυξάνουν, οι διαθέσιμες ποσότητες μειώνονται και η ποιότητά τους υποβαθμίζεται. Οι επιπτώσεις του γεγονότος αυτού στο ανθρώπινο και φυσικό περιβάλλον είναι σημαντικότερες, ιδιαίτερα στις περιοχές τις Νότιας Ευρώπης όπου το κλίμα είναι πιο ξηρό (ETC/IW, 1996).

Για τους λόγους αυτούς, η αποτελεσματική χρήση του νερού έχει αναχθεί σε μείζον θέμα, τόσο σε παγκόσμιο επίπεδο, όσο και σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης. Μια σειρά πολιτικών και άλλων μηχανισμών χρησιμοποιούνται από την ΕΕ για να εξασφαλίσουν μακροπρόθεσμα την ορθολογική χρήση του νερού και την βιωσιμότητα του ως φυσικού πόρου (CEC, 1998a). Το ζήτημα της αειφορίας τυχάνει ιδιαίτερου ενδιαφέροντος και σε παγκόσμιο επίπεδο καθώς μια σειρά διεθνών οργανισμών έχουν επιδείξει αυξανόμενο ενδιαφέρον για την βιώσιμη διαχείριση, χρήση και διατήρηση των υδατικών πόρων⁴ (OECD, 1997, 1999a).

Η εφαρμογή όμως της σχετικά νέας αυτής θεώρησης, απαιτεί διαφορετικές προσεγγίσεις, πράγμα που αντικατοπτρίζεται και στις προσπάθειες εξέλιξης των Ευρωπαϊκών πολιτικών γενικά για το περιβάλλον και ειδικότερα για το νερό. Η Ελληνική πραγματικότητα είναι αρκετά διαφορετική. Αν και η περιβαλλοντική πολιτική επηρεάζεται από την αντίστοιχη κοινοτική, δεν έχει διαμορφωθεί ακόμα ένα νέο ξεκάθαρο θεσμικό πλαίσιο που θα επιτρέψει την εφαρμογή καινούργιων και καινοτόμων, βιώσιμων πολιτικών διαχείρισης των υδάτων. Άλλωστε η εμπειρία σε τέτοιες πρακτικές η Ελλάδα βρίσκεται ακόμα σε βρεφική κατάσταση, με αρκετά προβλήματα όχι μόνο στην εφαρμογή και διαμόρφωση τους αλλά ακόμα και στην υιοθέτηση της φιλοσοφίας τους (Skourtos, 1995, Γετίμης και Γιαννακούρου, 1998, Δεληθανάση, 2000).

Οι εκάστοτε πολιτικές διαχείρισης του νερού διαμορφώνονται μέσα από το υφιστάμενο νομικό πλαίσιο, αλλά και μέσα σε 5 διαφορετικά θεσμικά επίπεδα (OECD, 1996, 1997a, 1999a, b, c.):

Το Διοικητικό. Σε ποιο επίπεδο δηλαδή, οργανώνεται η παροχή του νερού. Μπορεί να είναι περιφερειακό, δημοτικό ή δια-δημοτικό.

Το Ιδιοκτησιακό. Η ιδιοκτησία των υπηρεσιών ύδρευσης μπορεί να ανήκει σε δημόσιο, ιδιωτικό ή μικτό φορέα.

Το Διαχειριστικό. Ιδιωτικοί, δημόσιοι ή μικτοί φορείς μπορεί να έχουν την ευθύνη διαχείρισης των υπηρεσιών.

Το Οικονομικό. Η διαδικασία λήψης των οικονομικών αποφάσεων, μπορεί να λαμβάνει χώρα σε επίπεδο υπουργείου, περιφέρειας, δήμου ή να γίνεται από ανεξάρτητη αρχή.

⁴ Για παράδειγμα ο ΟΟΣΑ, η Διεθνής Τράπεζα, Ο Διεθνής Οργανισμός Εμπορίου, ο ΟΗΕ κλπ

Το Περιβαλλοντικό. Οι σχετικές με το περιβάλλον αποφάσεις μπορούν να λαμβάνονται από την κεντρική κυβέρνηση, την περιφέρεια, τον δήμο ή από ανεξάρτητη αρχή.

Οι πολιτικές που διαμορφώνονται σε αυτά τα πέντε επίπεδα αντικατοπτρίζονται σε μικρότερη κλίμακα στον 'αστικό κύκλο' του νερού⁵.

Οι στόχοι που θεσπίστηκαν, οδηγούν σε κάποιες υποθέσεις που θα ελεγχθούν και από την θεωρητική αλλά και από την εμπειρική σκοπιά.

Στο επίπεδο του εντοπισμού των προβλημάτων αστικής υδροδότησης, σαν πρώτη βασική υπόθεση, γίνεται δεκτό ότι αντικατοπτρίζονται στον αστικό κύκλο του νερού⁶. Όσο τα προβλήματα αυτά αυξάνονται, τόσο και οι κοινωνικές συγκρούσεις που προκαλούνται εξαιτίας τους, αυξάνουν ανάλογα. Χαρακτηριστική περίπτωση στην Ελλάδα είναι ο «πόλεμος του νερού» που έχει ξεσπάσει λόγω των διαφορετικών και ανταγωνιστικών χρήσεων νερού που διεκδικούν ενδιαφερόμενες ομάδες με συγκρουόμενα συμφέροντα (αστική - αγροτική χρήση) σε διαφορετικά χωρικά επίπεδα (κυρίως στους νομούς Λάρισας και Καρδίτσας αλλά και αλλού) (Γαλάτης και Πυργιώτη, 2000, Καντούρης, 2000). Οι πολιτικές διαχείρισης που εφαρμόζονται με βάση αυτό το πλαίσιο, παρουσιάζουν κάποια πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα που εντοπίζονται στον κοινωνικό, οικονομικό ή/και περιβαλλοντικό τομέα.

Ως *βιώσιμες πολιτικές* νοούνται αυτές που βρίσκονται σε συμφωνία με την βασική αρχή της βιωσιμότητας (που αναλύεται διεξοδικά σε επόμενο κεφάλαιο), ότι δηλαδή όλοι μπορούν να κερδίσουν και κανένας να χάσει, ενώ όποιες τυχόν αρνητικές επιπτώσεις μπορούν λίγο ή πολύ να ελεγχθούν. Αντίθετα ως *συμβατικές (παραδοσιακές) πολιτικές* ορίζονται αυτές που λύνουν προβλήματα, δημιουργώντας όμως καινούρια ή συντηρώντας παλιά.

Παρόλα αυτά, η εφαρμογή των πρώτων αντιμετωπίζει αυξημένες δυσκολίες όσο το υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο παραμένει αμετάβλητο καθώς και ποικίλους περιορισμούς τόσο στο οικονομικοκοινωνικό επίπεδο όσο και στο τεχνολογικό/τεχνικό. Η δυνατότητα λοιπόν εφαρμογής τέτοιων πολιτικών

⁵ Δες κεφ.1.3

⁶ Για περισσότερα βλ. επόμενο κεφ.

είναι υπό διερεύνηση. Μέσα από την υπόθεση ότι οι βιώσιμες πολιτικές δεν αποτελούν αντικείμενο μόνο της πολιτείας αλλά και των ιδιωτών, των εμπλεκόμενων φορέων και ομάδων, καθώς και την παραδοχή ότι η εφαρμογή τους δεν αποτελεί θέμα πολιτικής απόφασης αλλά όλοι οι ενδιαφερόμενοι πρέπει να συνδράμουν, θα διερευνήσουμε τις προϋποθέσεις επιτυχίας, τόσο των συμβατικών – παραδοσιακών πολιτικών και πρακτικών σε σχέση με την διαχείριση υδατικών πόρων, όσο και των νέων μορφών διακυβέρνησης, που στηρίζονται στην συμμετοχή και συνεργασία.

Σαν σημαντική επίσης υπόθεση και σαν βασικός άξονας των υπολοίπων υποθέσεων όπως και της ίδιας της διατριβής, ελέγχεται η πρόσφατη αντίληψη που φαίνεται να επικρατεί σε διεθνείς κι ευρωπαϊκούς κύκλους, ότι δηλαδή:

«Η κρίση των Υδάτων, είναι ουσιαστικά μια κρίση διακυβέρνησης»⁷

Η ευρεία αποδοχή που κερδίζει η παραπάνω θεώρηση για την κρίση που παρουσιάζεται στον τομέα των υδατικών πόρων διεθνώς, σκιαγραφείται και από την συνέντευξη τύπου που έδωσε ο Anders Fogh Rasmussen, Δανός Πρωθυπουργός και Πρόεδρος της ΕΕ, στο Γιοχάνεσμπουργκ της Ν.Αφρικής, στις 3 Σεπτεμβρίου 2003, κατά τη διάρκεια της Παγκόσμιας Διάσκεψης για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη :

«Η κρίση των Υδάτων, είναι μια κρίση Διακυβέρνησης. Αυτή η πρωτοβουλία⁸ προωθεί μηχανισμούς για καλύτερη διακυβέρνηση στον τομέα των υδάτων και μεγαλύτερη διαφάνεια, χτίζοντας ισχυρότερες συνεργασίες μεταξύ κυβερνήσεων, κοινωνίας πολιτών και ιδιωτικού τομέα. Οι αποτελεσματικές υπηρεσίες κοινής ωφελείας είναι το κλειδί για μια βιώσιμη διακυβέρνηση των υδάτων» (Rasmussen, 2003)

Στην παραπάνω δήλωση του Προέδρου της ΕΕ γίνονται αισθητά όλα τα στοιχεία που αποτελούν και σημεία αιχμής της παρούσας διατριβής. Δηλαδή η σημασία της έννοιας της διακυβέρνησης γενικότερα και της

⁷ κοίτα Κεφ. 2.8 για αναλυτική παρουσίαση

⁸ Ο Δανός πρωθυπουργός αναφέρεται σε σχετική πρωτοβουλία της ΕΕ που παρουσιάζεται αναλυτικά στο Κεφ. 5.

διακυβέρνησης των υδάτων ειδικότερα στη διαχείριση των υδατικών πόρων, η σημασία της διαφάνειας στις διαδικασίες καθώς και των συνεργασιών μεταξύ των βασικών ομάδων των εμπλεκομένων φορέων. Τέλος, μέσω αυτής της δήλωσης αναδεικνύεται η σημασία της επιτυχημένης λειτουργίας των εταιρειών υδάτων για μια βιώσιμη διακυβέρνηση των υδάτων. Η σύνδεση όλων αυτών, αποτελεί θεμελιώδη άξονα για πλήθος άλλων πρόσφατων θεωρητικών και πρακτικών προσεγγίσεων στον τομέα (UNESCO, 2004, OECD, 2004, INBO, 2003, GWP, 2003, Argonne National Laboratory, 2002, Rogers and Hall, 2003, Baker, 2003, Rogers, 2002, WHAT, 2001 κ.α) και θα αναλυθεί διεξοδικά στη συνέχεια.

Η ανάδειξη των προϋποθέσεων για το σχεδιασμό και υλοποίηση πολιτικών για *αστική χρήση νερού*, είναι το ζητούμενο της προτεινόμενης διδακτορικής διατριβής. Αυτό προϋποθέτει την αξιολόγηση των συμβατικών αλλά και των νέων πολιτικών διαχείρισης υδάτων, μέσα από τα εφαρμοσμένα 'μοντέλα' διακυβέρνησης στο πλαίσιο των οποίων κινούνται, και την μελέτη του οικονομικού, κοινωνικού και περιβαλλοντικού αντίκτυπου που έχουν, μέσα πάντα στα πλαίσια της υπάρχουσας τεχνολογίας, ώστε συνθέτοντας ποσοτικά και ποιοτικά κριτήρια να κάνουν εφικτή την αποτίμηση των συνεπειών της υλοποίησής τους. Με αυτό τον τρόπο, γίνεται δυνατή η υπόθεση για ένα νέο «μοντέλο» διακυβέρνησης, ιδανικό για την Ελληνική πραγματικότητα.

Με βάση τα παραπάνω, το θεωρητικό υπόβαθρο της έρευνας θα εστιάσει στην εκτενής ανάλυση παραδοσιακών πολιτικών και συστημάτων διαχείρισης καθώς και νέων, καινοτομικών, μορφών διακυβέρνησης που εξυπηρετούν συνδυασμένους περιβαλλοντικούς, κοινωνικούς και οικονομικούς στόχους. Η ανάλυση αυτή θα στηριχθεί στην αξιολόγηση διαφορετικών προσεγγίσεων ή 'μοντέλων' (που στην πρακτική τους μορφή εκφράζονται μέσα από τη Γερμανική και τη Βρετανική περίπτωση), που ως κύρια χαρακτηριστικά, προβάλλουν την διαπραγμάτευση και την συμμετοχή έναντι της ιεραρχίας.

Το εγχείρημα αυτό απαιτεί μια σύνθετη και ολιστική μεθοδολογική προσέγγιση που θα εστιάζει τόσο στη διαδικασία διαμόρφωσης του θεσμικού πλαισίου πολιτικών σε σχέση με το νερό, όσο και στην εφαρμογή των πολιτικών αυτών στην πράξη, σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης (*multi-level Governance*). Για μια τέτοια πολυεπίπεδη ανάλυση είναι αναγκαία η

θεωρητική προσέγγιση, σχετική με την πολιτική περιβάλλοντος, τις μεθόδους διακυβέρνησης, τις διαδικασίες λήψης και εκτέλεσης αποφάσεων και τα θεωρητικά μοντέλα τους, ενώ ιδιαίτερα στο δεύτερο, ζωτικής σημασίας είναι η πρωτογενής εμπειρική έρευνα σε συσχετιζόμενους φορείς, επιχειρήσεις και κοινωνικές ομάδες ώστε να επιτευχθεί μια πλήρης καταγραφή των άμεσα και έμμεσα εμπλεκόμενων φορέων (μέσω ερωτηματολογίων και συνεντεύξεων).

Πιο συγκεκριμένα, η επίτευξη των στόχων και ο έλεγχος των υποθέσεων που τέθηκαν στο προηγούμενο κεφάλαιο απαιτούν τόσο μια θεωρητική στήριξη και προσέγγιση του θέματος μέσα από την μελέτη της βιβλιογραφίας για τη διακυβέρνηση (*Governance*) γενικότερα και τη διακυβέρνηση των υδάτων (*Water Governance*) ειδικότερα, όσο και μια πρωτογενή έρευνα για την αξιολόγηση της εμπειρίας που έχει αποκτηθεί από τις έως τώρα εφαρμοσμένες μεθόδους, αλλά και την διάθεση για αλλαγή του συστήματος και διαμόρφωση νέου, από πλευράς των υπεύθυνων κι εμπλεκόμενων φορέων και ομάδων. Ιδιαίτερα ενδιαφέρουσα είναι η προσωπική επαφή που αναπτύχθηκε και διατηρήθηκε σε βάθος χρόνου, με ιδιώτες, δημοτικούς φορείς, ομάδες πολιτών, φορείς γνώσεις και ΜΚΟ ώστε να συνυπολογιστεί στο όλο εγχείρημα η άποψη και οπτική τους. Άλλωστε η εφαρμογή οποιασδήποτε νέας βιώσιμης προσέγγισης, απαιτεί πέρα από περιβαλλοντικούς και οικονομικούς στόχους και την καθολική κοινωνική αποδοχή.

Απαραίτητο μεθοδολογικό στοιχείο που διαφωτίζει την Ελληνική πραγματικότητα και θέτει σε ένα ρεαλιστικό πλαίσιο κατανόησης τον τρόπο διαμόρφωσης πολιτικών στη χώρα, είναι η πραγματοποίηση από τον γράφοντα μιας σειράς συνεντεύξεων και χρήσης ανοικτών και δομημένων ερωτηματολογίων, με άμεσα εμπλεκόμενους φορείς (ΥΠΕΧΩΔΕ, ΕΥΔΑΠ, ΟΤΑ, κι άλλους ενδιαφερόμενους φορείς) αλλά και η επαφή με παράγοντες άσκησης πιέσεων (Μη κυβερνητικές οργανώσεις, τοπικές κοινωνίες), σε σχέση με τις χρήσεις των υδατικών πόρων και τον Αστικό Κύκλο Νερού (Άντληση και Αποθήκευση, Επεξεργασία και Διανομή, Παράδοση και Χρήση, Επεξεργασία και/ή απόθεση λυμάτων). Με τον τρόπο αυτό, γίνεται δυνατή η απόκτηση γνώσης πάνω στον ακριβή ρόλο του κάθε φορέα, στις διεκδικήσεις του, στα αντικρουόμενα συμφέροντα πάνω στην χρήση του νερού αλλά και στην διάθεση για συνεργασία. Άλλωστε η συμμετοχή των ενδιαφερόμενων μερών και η μορφή που αυτή μπορεί να πάρει, αποτελεί

ζωτικό στοιχείο της διατριβής, σχετικά με τα μοντέλα διακυβέρνησης. Έτσι γίνεται κατανοητή η νοοτροπία του κάθε εμπλεκόμενου με σκοπό μια γενικότερη αξιολόγηση των εφαρμοσμένων πολιτικών. Επίσης, μέσα από μια τέτοια διεξοδική ανάλυση, μπορούν να εντοπιστούν και κάποια προβλήματα οικονομικής, κοινωνικής, περιβαλλοντικής ή τεχνικής φύσεως, που είναι απαραίτητο να ληφθούν υπόψη σε οποιοδήποτε προτεινόμενο 'μοντέλο' βιώσιμων πολιτικών διαχείρισης υδάτων για αστική χρήση. Δεν πρέπει να παραγνωρίζεται τέλος, η σημασία της γνώσης που συχνά φέρουν μη θεσμοθετημένοι οργανισμοί και οργανώσεις (κινήσεις πολιτών, Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις), και που δεν διαθέτουν οι επίσημοι φορείς, ιδιαίτερα χρήσιμη για την πλήρη κατανόηση των πολιτικών –και των συνθηκών μέσα στις οποίες αυτές διαμορφώνονται- σχετικά με τη διαχείριση των υδάτων που εφαρμόζεται στην Ελλάδα.

Ιδιαίτερα σημαντική κρίθηκε, πέρα από την εμβάθυνση στην περίπτωση της Αθήνας και του Βόλου, η μελέτη δυο χαρακτηριστικών ευρωπαϊκών περιπτώσεων, του Λονδίνου και της Φραγκφούρτης. Σε εθνικό επίπεδο η επιλογή της Αθήνας (ουσιαστικά όλης της Αττικής), έγινε με γνώμονα το ότι αποτελεί τη μεγαλύτερη αστική συγκέντρωση στην Ελλάδα και η διαχείριση των υδάτων για την υδροδότηση της έχει άμεσες επιπτώσεις σε όλη την περιφέρεια Στερεάς Ελλάδας. Επίσης οι όποιες αποφάσεις λαμβάνονται και εφαρμόζονται στην περιοχή, υπαγορεύουν τις γενικότερες τάσεις εθνικών πολιτικών για τα αστικά ύδατα. Η ΕΥΔΑΠ, αρμόδια για την ύδρευση του λεκανοπεδίου, αποτελεί μια σύγχρονη εταιρεία με αρκετά στοιχεία καινοτομίας και βλέψεις επέκτασης των δραστηριοτήτων της σε άλλες περιφέρειες ή ακόμα και σε άλλες χώρες. Στον τρόπο λειτουργίας της αντικατοπτρίζονται δηλαδή όχι μόνο πολιτικές και πρακτικές που αφορούν τοπικό, υπερτοπικό ή περιφερειακό επίπεδο, αλλά και το γενικότερο εθνικό και ευρωπαϊκό πλαίσιο πολιτικών για το νερό.

Ο Βόλος αντίθετα, αποτελεί ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα, περιοχής με έντονο αστικό χαρακτήρα, αλλά που το σύστημα υδροδότησης του περιορίζεται σε ένα τοπικό, διαδημοτικό χαρακτήρα. Παρόλα αυτά, σε αυτό το μικροεπίπεδο, γίνονται εύκολα αντιληπτές οι σχέσεις μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων και η επιρροή τους στο όλο σύστημα, ενώ η ευρύτερη περιοχή αποτελεί την περιοχή εφαρμογής δυο σημαντικών πιλοτικών προγραμμάτων, την διαχείριση της λεκάνης απορροής του

Πηνειού (που περιλαμβάνει την πόλη του Βόλου) και την αποκατάσταση της Λίμνης Κάρλας.

Σε Ευρωπαϊκό επίπεδο, η επιλογή του Λονδίνου και της Φραγκφούρτης έγινε με γνώμονα το παράδειγμα που έχουν να επιδείξουν οι δυο περιοχές, αναφορικά με δυο διαμετρικά αντίθετα συστήματα διαχείρισης υδατικών πόρων για αστική χρήση, που όμως παρουσιάζουν εξίσου σημαντικά στοιχεία βιωσιμότητας και καινοτομίας. Επιπλέον γίνεται συνοπτική αναφορά σε άλλες Ευρωπαϊκές πόλεις ή χώρες (Π.χ Βερολίνο, Γαλλία) όπου έχουν να επιδείξουν διαφορετικές αντίληψης και πρακτικές, κυρίως αναφορικά με τον ρόλο των εμπλεκόμενων φορέων, στη διαχείριση των υδατικών πόρων.

Συνοπτικά, το πρακτικό αυτό σκέλος αφορά την εμπειρική πραγματικότητα σε σχέση με την διαμόρφωση κι εφαρμογή των νέων, βιώσιμων πολιτικών διαχείρισης υδατικών πόρων στην Ελλάδα και σε άλλες Ευρωπαϊκές πόλεις και στοχεύει στον εντοπισμό και τη σύνδεση συγκεκριμένων στοιχείων ή συνολικά μορφών διακυβέρνησης, με βιώσιμες πρακτικές διαχείρισης.

Στο πρώτο λοιπόν επίπεδο της μεθοδολογικής προσέγγισης, το υπό μελέτη υλικό εντοπίζεται σε δευτερογενείς πηγές, ενώ στο δεύτερο απαιτείται πρωτογενής εμπειρική έρευνα σε εμπλεκόμενους φορείς και ομάδες.

Τα δεδομένα και των δυο αυτών επιπέδων συνδυάζονται, ώστε να κάνουν δυνατή την ανίχνευση και διατύπωση των προϋποθέσεων εκείνων, που απαιτούνται για την σύσταση ενός νέου διαχειριστικού – υβριδικού ‘μοντέλου’ διακυβέρνησης στην αστική χρήση υδάτων, με πρόσφορο έδαφος για εφαρμογή στην Ελλάδα.

1.3 Ο Αστικός Κύκλος του Νερού

Ο φυσικός κύκλος του νερού⁹ αναφέρεται στις φυσικές διαδικασίες που ορίζουν την πορεία του νερού. Το νερό μέσω της «κατακρήμνισης» (δηλαδή κατά κανόνα μέσω βροχών ή χιονοπτώσεων) καταλήγει στο έδαφος κι από εκεί σε ποτάμια, λίμνες, θάλασσες ή υπόγειους υδροφορείς («αποστράγγιση»).

⁹ Κοίτα και Κεφ.2.1 «Αρχή Πάντων Ύδωρ»

Στη συνέχεια μέσω της «εξάτμισης», επιστρέφει στην ατμόσφαιρα σε μορφή υδρατμών, όπου θα σχηματίσει σύννεφα μέχρι να επιστρέψει ξανά στο έδαφος και να συνεχιστεί ο κύκλος. Μέσω αυτής της πορείας του, το νερό επιτελεί όλες τις αναγκαίες φυσικές λειτουργίες, που είναι απαραίτητες για την ύπαρξη ζωής στη Γη (διατήρηση οικοσυστημάτων, ρύθμιση κλίματος κλπ).

Ο κύκλος όμως αυτός στην πράξη «σπάει» λόγω της ανθρώπινης παρέμβασης. Ανθρώπινες κατασκευές (φράγματα, υδραγωγεία, γεωτρήσεις, διυλιστήρια, δίκτυα διανομής κλπ), επεμβαίνουν κυρίως στο δεύτερο στάδιο του φυσικού κύκλου του νερού επιχειρώντας ουσιαστικά να το ελέγξουν προς αποκλειστικό τους όφελος. Σύμφωνα με την Bakker (1999) λοιπόν, το νερό που φτάνει στον καταναλωτή, δεν αποτελεί αποκλειστικά προϊόν μιας αέναης υδρολογικής διαδικασίας, αλλά αντίθετα είναι προϊόν μιας πολύπλοκης κοινωνικο-φυσικής διαδικασίας, ένας συνδυασμός του φυσικού κύκλου του νερού και των ανθρώπινων παρεμβάσεων. Η διαχείριση των υδατικών (ή *υδάτινων*) πόρων, αναφέρεται ουσιαστικά στο σύνολο αυτό των παρεμβάσεων. Αν και η διαχείριση, σε περιπτώσεις υδροδότησης πόλεων, ανήκει συνήθως στα όρια ευθυνών μιας επιχείρησης ύδρευσης, μια σειρά άλλων φορέων επεμβαίνουν, περισσότερο ή λιγότερο - άμεσα ή έμμεσα, στη διαχείριση του πόρου.

Η παρούσα διατριβή μελετά τη διαχείριση, όχι μόνο ανά στάδιο του «αστικού» κύκλου νερού στο στενό επιχειρησιακό πλαίσιο ύδρευσης μιας πόλης όπως γίνεται παραδοσιακά, αλλά και ως αποτέλεσμα των δράσεων όλων των εμπλεκόμενων φορέων, σε όλα τα επίπεδα (χωρικά, διοικητικά, πολιτικά) όπως αυτά αντικατοπτρίζονται στις τελικές ανθρώπινες παρεμβάσεις στον κύκλο του νερού.

Ο «αστικός» κύκλος νερού, που ξεκινά με την παρέμβαση και απόληψη/ έλεγχο των υδάτων, στο στάδιο της αποστράγγισης του «φυσικού» κύκλου του νερού, αφορά στις χρήσεις από αστικές περιοχές. Εκεί, ο κύριος όγκος που καταναλώνεται προορίζεται κυρίως για τα νοικοκυριά, τα καταστήματα και τα δημόσια κτήρια και τη βιομηχανία/βιοτεχνία, ενώ ένα ελάχιστο μέρος προορίζεται για άρδευση (κυρίως κήπων και παρτεριών) και γεωργική ή άλλες χρήσεις.

Ο ιδεατός αυτός κύκλος μπορεί να χωριστεί σε 4 γενικές κατηγορίες:



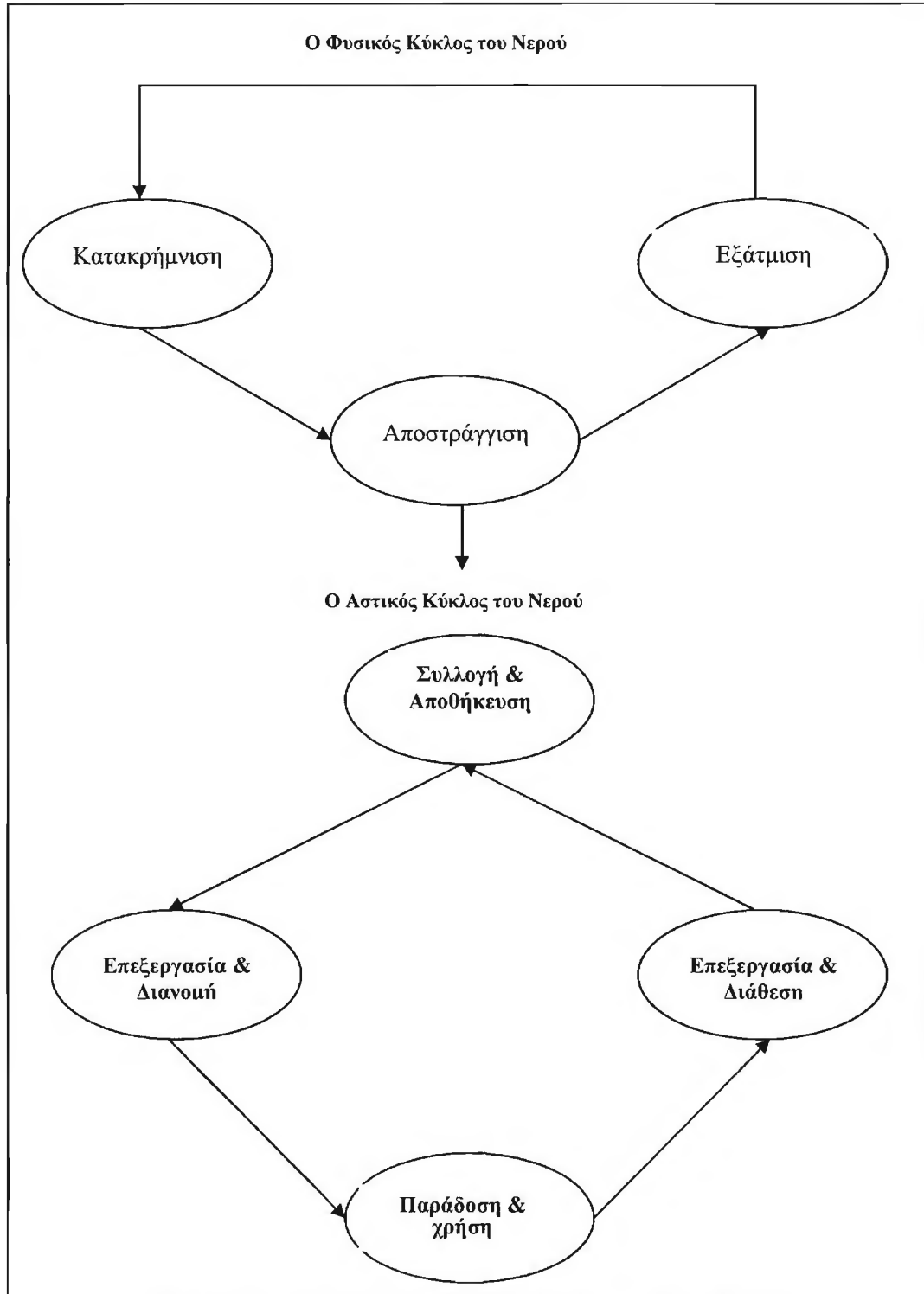
την συλλογή και αποθήκευση των υδάτων,
την επεξεργασία και την διανομή,
την παράδοση και την χρήση και τέλος
την επεξεργασία και απόθεση των λυμάτων.

Είναι προφανές, ότι στην περίπτωση της αστικής χρήσης νερού υπάρχουν κάποια ιδιαίτερα χαρακτηριστικά και στις 4 κατηγορίες, που την διαφοροποιούν από την αγροτική ή αμιγώς βιομηχανική, καθώς οι ανάγκες των καταναλωτών/ χρηστών είναι εντελώς διαφορετικές.

Από την πρώτη κιόλας στιγμή το συλλεγόμενο νερό πρέπει να πληρεί κάποια βασικά ποιοτικά όρια και να αποθηκεύεται σε κατάλληλους ταμειευτήρες. Στην συνέχεια η επεξεργασία του είναι απαραίτητη ενώ και η διανομή πρέπει να γίνεται ανελλιπώς, μέσω μεγάλου σε έκταση δικτύου και σε ικανοποιητικές ποσότητες. Το τελικό 'προϊόν' που παραδίδεται προς χρήση οφείλει να ικανοποιεί αυστηρούς κανόνες υγιεινής και συγκεκριμένα ποιοτικά πρότυπα καθώς απευθύνεται σε διαφορετικούς χρήστες απ' ότι το νερό για βιομηχανική ή γεωργική χρήση. Τέλος καθώς η απόθεση του χρησιμοποιημένου «προϊόντος» γίνεται κατά κανόνα κοντά σε αστικές περιοχές πρέπει να υπόκειται σε υποτυπώδη έστω επεξεργασία. Εδώ πρέπει να σημειωθεί ότι μετά το τελευταίο στάδιο του αστικού κύκλου του νερού, ένα μέρος του μπορεί να επαναχρησιμοποιηθεί σε μια ιδανική περίπτωση, ελαττώνοντας της πιέσεις που ασκούνται στον «φυσικό» από τον «αστικό» κύκλο του νερού, ενώ το υπόλοιπο επιστρέφει στον «φυσικό» κύκλο του νερού, επεξεργασμένο και χωρίς να τον επιβαρύνει περαιτέρω. Στο σχήμα 1.1 (επόμενη σελίδα) δίνεται μια γραφική αναπαράσταση του ιδεατού αυτού αστικού κύκλου νερού σε σχέση με τον φυσικό.

Η εφαρμογή των υφιστάμενων πολιτικών διαχείρισης στους τομείς αυτούς, διαφέρει πολύ από χώρα σε χώρα. Παρόλα αυτά αντικατοπτρίζει την επιτυχία ή όχι των στόχων βιωσιμότητας που έχουν τεθεί και αποτελεί μια «μονάδα μέτρησης» ή καλύτερα μια βασική κλίμακα εφαρμογής πολιτικών και αποτίμησης των αποτελεσμάτων τους. Το Η.Β και η Γερμανία για παράδειγμα, αν και ακολουθούν φαινομενικά εκ διαμέτρου αντίθετες προσεγγίσεις, δείχνουν να έχουν ένα ξεκάθαρο, λειτουργικό και κατά κανόνα σύμφωνο με την ΕΕ πλαίσιο πολιτικών σε σχέση με την αστική

χρήση του νερού, γεγονός που αντικατοπτρίζεται με την επιτυχία τους στους επιμέρους τομείς του αστικού κύκλου του νερού.



Σχήμα 1.1: Φυσικός και Αστικός Κύκλος Νερού

Ακόμα πιο σημαντικό μοιάζει το γεγονός ότι έχουν υιοθετήσει μια σειρά βιώσιμων πρακτικών διαχείρισης ανά τομέα του αστικού κύκλου νερού ή διατομεακά, εξασφαλίζοντας μια σχετική επάρκεια πόρων για τα επόμενα χρόνια (OECD, 1997a). Το παράδειγμα των παραπάνω χωρών, υποδεικνύει ότι υπάρχουν πολλές και πολύ διαφορετικές βιώσιμες πολιτικές και πρακτικές διαχείρισης υδατικών πόρων για αστική χρήση. Ο σχεδιασμός όμως και η υλοποίηση τους, απαιτεί την αναδιάρθρωση των υφιστάμενων θεσμικών πλαισίων και την εφαρμογή νέων πολιτικών και μορφών διακυβέρνησης.

1.4 Παρουσίαση της Διατριβής και Μεθοδολογικά Εργαλεία

Στο **πρώτο κεφάλαιο** παρουσιάζεται το περιεχόμενο της διατριβής, το θεωρητικό υπόβαθρο, οι υποθέσεις και η μεθοδολογία που ακολουθήθηκε ενώ γίνεται αναφορά στον 'αστικό κύκλο' του νερού. Η παρούσα διατριβή μελετά τη διαχείριση, όχι μόνο ανά στάδιο του «αστικού κύκλου» νερού στο στενό επιχειρησιακό πλαίσιο ύδρευσης μιας πόλης όπως γίνεται παραδοσιακά, αλλά και ως αποτέλεσμα των δράσεων όλων των εμπλεκόμενων φορέων, σε όλα τα επίπεδα (χωρικά, διοικητικά, πολιτικά) όπως αυτά αντικατοπτρίζονται στις τελικές ανθρώπινες παρεμβάσεις στον κύκλο του νερού κάτω από το ευρύτερο πλαίσιο διακυβέρνησης.

Στη συνέχεια (**δεύτερο κεφάλαιο**) παρουσιάζονται οι παραδοσιακές και οι σύγχρονες θεωρητικές προσεγγίσεις για ζητήματα διαχείρισης φυσικών πόρων γενικά, αλλά και υδάτων πιο συγκεκριμένα. Πραγματοποιείται συνοπτική αναφορά στην κλασική, νεοκλασική και μαρξιστική θεωρία, ενώ η ανάλυση επικεντρώνεται στους υδατικούς πόρους και τις σχετικές οικονομικό-κοινωνικές αντιλήψεις που επικρατούν ως προς τα δικαιώματα ιδιοκτησίας τους. Βαρύτητα δίνεται επίσης στην σύγχρονη αντίληψη της αειφορίας και βιωσιμότητας σε σχέση με τους φυσικούς πόρους. Το κεφάλαιο κλείνει εντοπίζοντας την κρίση στον τομέα των υδατικών πόρων σαν μια γενικότερη κρίση διακυβέρνησης.

Το **τρίτο κεφάλαιο** εστιάζει στις παραδοσιακές και τις νέες μορφές διακυβέρνησης. Ιδιαίτερο βάρος δίνεται στα συστατικό στοιχείο μιας

«επιτυχούς», «καλής» διακυβέρνησης που επιτρέπει την ανάδειξη στοιχείων αειφορίας στις πολιτικές των υδάτων. Έμφαση δίνεται στα εφαρμοσμένα μοντέλα διακυβέρνησης αλλά και στην 'συμμετοχική διακυβέρνηση'. Στη συνέχεια εισάγεται η έννοια της 'διακυβέρνησης των υδάτων' και προσδιορίζονται οι αποτυχίες του κράτους αλλά και των μηχανισμών της αγοράς να αντιμετωπίσουν την κρίση του τομέα. Τέλος η βιωσιμότητα, στόχος μιας επιτυχούς διακυβέρνησης των υδάτων, σχετίζεται με την καινοτομία και τη συμμετοχή.

Θεματικό πυρήνα του **τέταρτου κεφαλαίου** αποτελεί η παρουσίαση και ανάλυση των μοντέλων διακυβέρνησης των υδάτων και των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών αλλά και των ευκαιριών που παρουσιάζουν. Τα μοντέλα προσεγγίζονται κατά κανόνα μέσα από το βαθμό συμμετοχής του κράτους, των ιδιωτών ή των πολιτών στους σχετικούς θεσμούς. Ανάλογη είναι και η προσέγγιση των επιχειρηματικών μοντέλων που σχετίζονται με τη διαχείριση των υδατικών πόρων. Το κεφάλαιο ολοκληρώνεται με την παρουσίαση των προϋποθέσεων της 'καλής' διακυβέρνησης.

Η παρουσίαση και κριτική ανάλυση του Ευρωπαϊκού κι Ελληνικού θεσμικού πλαισίου σαν βασικό στοιχείο αντιμετώπισης των προβλημάτων που προαναφέρθηκαν, αποτελεί το αντικείμενο του **πέμπτου κεφαλαίου**. Μετά από μια σύντομη ιστορική αναφορά στους διεθνείς περιβαλλοντικούς θεσμούς γενικά και σε αυτούς που σχετίζονται με θέματα διαχείρισης υδατικών πόρων ειδικότερα, παρουσιάζεται η υφιστάμενη Ευρωπαϊκή και Ελληνική νομοθεσία και θεσμικό πλαίσιο. Η κοινοτική οδηγία πλαίσιο για τα ύδατα (2000/60/ΕΚ) αναλύεται καθώς αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα της νέας προσέγγισης της ευρωπαϊκής περιβαλλοντικής πολιτικής αλλά και σκιαγραφεί τα προβλήματα ενσωμάτωσης των κοινοτικών οδηγιών στην εθνική νομοθεσία. Μια προσέγγιση των διαθέσιμων 'εργαλείων' εφαρμογής των παραπάνω πολιτικών ολοκληρώνει την εκτενή ανάλυση που προηγήθηκε.

Το **έκτο κι έβδομο κεφάλαιο** αποτελεί τον θεματικό πυρήνα της εμπειρικής έρευνας της διατριβής. Οι περιπτώσεις της Αθήνας, του Βόλου, της Φραγκφούρτης και του Λονδίνου αναδεικνύουν τα αποτελέσματα των συμβατικών τρόπων διακυβέρνησης και τις παρωχημένες πολιτικές διαχείρισης νερού για αστική χρήση που χρησιμοποιούντα, αλλά και τις νέες πολιτικές βιώσιμης διαχείρισης του πόρου που πηγάζουν από

συγκεκριμένες νέες μορφές διακυβέρνησης. Στη συνέχεια χρήσιμα συμπεράσματα αντλούνται από την σε βάθος μελέτη του Γερμανικού και Αγγλικού μοντέλου διαχείρισης, που προσεγγίζουν το ζήτημα από εντελώς διαφορετική σκοπιά, προσπαθώντας να λύσουν τις αδυναμίες των παραδοσιακών μορφών διακυβέρνησης. Η περίπτωση του Βόλου λειτουργεί συμπληρωματικά, καθώς αποδεικνύει ότι ακόμα και σε χώρες όπως η Ελλάδα, όπου οι παραδοσιακές μορφές διακυβέρνησης υπερέχουν συντριπτικά, κάποια στοιχεία βιωσιμότητας μπορούν να προκύψουν, μέσω της αυξημένης συμμετοχής όλων των εμπλεκόμενων φορέων.

Στο **όγδοο κεφάλαιο** επιχειρείται μία συγκριτική ανάλυση των περιπτώσεων κι αναπτύσσονται οι δυνατότητες εφαρμογής νέων πολιτικών και συστημάτων διαχείρισης, βάση των προηγούμενων 'μοντέλων'. Με σεβασμό στις Ελληνικές ιδιαιτερότητες επιχειρείται μια νέα προσέγγιση, ένας τρίτος δρόμος, βιώσιμης διαχείρισης υδατικών πόρων που μπορεί να πετύχει στην Αθηνά αλλά και σε άλλες αστικές περιοχές της Ελλάδας, μέσω ρεαλιστικών πολιτικών προτάσεων.

Η διατριβή ολοκληρώνεται στο **ένατο κεφάλαιο** όπου και διακρίνεται η συμβολή και καινοτομία της έρευνας καθώς και προτάσεις για περαιτέρω διερεύνηση ζητημάτων βιώσιμης διαχείρισης των υδατικών πόρων.

Η έρευνα στην παρούσα διατριβή στηρίζεται στις αρχές και τα εργαλεία της μεθόδου μελέτης περίπτωσης (case study research – Yin, 1994). Η μέθοδος αυτή της εμπειρικής έρευνας έχει στόχο την εξέταση ενός φαινομένου κάτω από πραγματικές συνθήκες και εισαγάγει στην μελέτη περισσότερες μεταβλητές από ότι στην απλή παράθεση και ανάλυση-αξιολόγηση ποσοτικών δεδομένων, ενώ στηρίζεται σε πολλές πηγές στοιχείων που συγκλίνουν. Τέλος Μια τέτοια μελέτη-περίπτωσης καθοδηγείται από την διαμόρφωση θεωρητικών προτάσεων κατά την συλλογή και ανάλυση της πληροφορίας.

Ιδιαίτερα σημαντικό είναι ότι η χρησιμοποίηση μιας τέτοιας μεθόδου που υπεισέρχεται πλήθος, κυρίως ποιοτικών στοιχείων, κρίνεται ιδιαίτερα επιτυχημένη σε περιπτώσεις όπου τα διαχωριστικά όρια μεταξύ των παραγόντων που επηρεάζουν ένα φαινόμενο δεν είναι ξεκάθαρα. Αυτό γίνεται ιδιαίτερα αισθητό σε θέματα διαχείρισης ευαίσθητων φυσικών πόρων, όπως το νερό, όπου εξετάζεται εντός ενός πολύπλοκου πλέγματος

κοινωνικοοικονομικών, περιβαλλοντικών, και πολιτικών παραγόντων (Καλλής, 2002).

Τα στοιχεία που παρουσιάζονται στην συνέχεια, προέρχονται από πρωτογενείς πληροφορίες, στο σύνολο των περιοχών που μελετώνται, πρωτότυπα κείμενα πολιτικής, αρχεία, μελέτες και δευτερογενείς αναλύσεις, συναντήσεις εργασίας με εμπλεκόμενους φορείς και σε ένα μεγάλο αριθμό συνεντεύξεων¹⁰ και συζητήσεων με παίκτες κλειδιά στις υπό μελέτη περιοχές και των τριών χωρών.

Εδώ πρέπει να σημειωθεί ότι αν και στην διατριβή χρησιμοποιούνται σε μεγάλο βαθμό τα επίσημα στοιχεία που προέρχονται από τους βασικούς παίκτες ανα περίπτωση, οι συνεντεύξεις που πραγματοποιήθηκαν και οι πληροφορίες που προσφέρουν (συχνά σε αντιδιαστολή με τα επίσημα στοιχεία των κυρίαρχων φορέων) αποτελούν την θεμελιώδη βάση για μια ολιστική και κριτική θεώρηση του ζητήματος που πραγματεύεται η διατριβή.

Η ανάλυση επίσης των επίσημων στοιχείων παράγει πληροφορία αλλά όχι γνώση. Έτσι, δεδομένου του συγκεντρωτικού χαρακτήρα του τομέα των υδάτων στην Ελλάδα, μόνο ένας μικρός αριθμός φορέων (Υπουργεία, ΕΥΔΑΠ, ΔΕΥΑΜΒ), έχει άμεση εμπειρία και γνώση των τεκταινομένων γύρο από την διαχείριση των υδάτων. Αυτό το γεγονός όμως, αν και προσφέρει σημαντική εμπειρία από τους άμεσα εμπλεκόμενους, περιορίζει σημαντικά την πιθανότητα για λεπτομερέστερη κατανόηση, όλων των παραγόντων που υπεισέρχονται στη διαμόρφωση μιας πολιτικής και την ανάλυση των αλλαγών που πραγματοποιούνται κάτω από πιέσεις συγκεκριμένων ομάδων συμφερόντων. Δεν προσεγγίζει επίσης τις εναλλακτικές εκείνες μεθόδους ή πρακτικές που έχουν να προτείνουν άλλοι φορείς αποκλεισμένοι από τη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Προς αυτή την κατεύθυνση μεταξύ των συνεντευξιαζομένων περιλαμβάνονται και φορείς με καμία άμεση εμπλοκή στην διαδικασία διαμόρφωσης και άσκησης πολιτικών, αν και οι απόψεις τους κρίνονται σημαντικές για την πλήρη κατανόηση κυρίως για την αποδοτικότητα ή την επιτυχία μιας πολιτικής στην πράξη.

¹⁰ Το μοντέλο συνεντεύξεων που υιοθετήθηκε ήταν κυρίως αυτό της «ανοικτής» συνέντευξης που σε αντίθεση με την δομημένη ή τυποποιημένη που προσφέρεται για εξαγωγή ποσοτικών συμπερασμάτων, είναι πιο κατάλληλη για διαμόρφωση και έλεγχο ποιοτικών υποθέσεων και επαγωγική έρευνα (Yin, 1994).

Κεφάλαιο 1: Εισαγωγή

Στη συνέχεια δίνεται πίνακας με την πλήρη λίστα των συνεντευξιαζόμενων και των φορέων που εκπροσωπούν:

Παίκτης	Τμήμα	Εκπρόσωπος	Ειδικότητα
ΥΠΕΧΩΔΕ	Διεύθυνση Περιβάλλοντος	Κ. Λαζάρου	Τμήμα Υδάτων, αντιπρόσωπος του Υπουργείου σε ενδο-υπουργική επιτροπή
ΥΠΕΧΩΔΕ	Διεύθυνση Υδάτινου Δυναμικού και Φυσικών Πόρων	Κα. Γκίνη	Τμήμα Υδάτων, αντιπρόσωπος του Υπουργείου σε ενδο-υπουργική επιτροπή
ΥΠΕΧΩΔΕ	Τμήμα Υδάτων	Κ. Τασόγλου	Βασικός Εμπλεκόμενος στην Οδηγία 2000/60/ΕΚ
Υπουργείο Γεωργίας	Υπουργείο Γεωργίας, Περιφερειακό Κέντρο Προστασίας Φυτών και Ποιοτικού Ελέγχου	Τράικου Αθηνά	Θέματα ποιότητας υδάτων για άρδευση
Υπουργείο Γεωργίας	Διεύθυνση Γεωλογίας και Υδρολογίας	Κ. Περγελιώτης	Τμήμα Υδάτων, αντιπρόσωπος του Υπουργείου σε ενδο-υπουργική επιτροπή
ΕΥΔΑΠ ΑΕ	Διεύθυνση Δημόσιων Σχέσεων	Νεστορίδου	Υπεύθυνη Τμήματος Δημοσίων Σχέσεων ΕΥΔΑΠ
ΕΥΔΑΠ ΑΕ	Διεύθυνση Οικονομικών	Κ. Νικήτας	Οικονομικό Τμήμα ΕΥΔΑΠ
Εθνικό Μετσόβειο Πολυτεχνείο	Τμήμα Υδατικών Πόρων, Υδραυλικών και Θαλάσσιων Έργων	Καθ. Μποναζούντας	Ειδικός στην ΚΟΠ, σε συνεργασία με την ΕΥΔΑΠ

Κεφάλαιο 1: Εισαγωγή

Εθνικό Μετσόβειο Πολυτεχνείο	Τμήμα Υδατικών Πόρων, Υδραυλικών και Θαλάσσιων Έργων	Αν, Καθ.. Κουτσογιάννης	Ειδικός στη Διαχείριση Νερού, σε συνεργασία με την ΕΥΔΑΠ
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας	Τμήμα Πολιτικών Μηχανικών, Εργαστήριο Υδραυλικής	Επικ. Καθ. Μυλόπουλος Νικήτας	Ειδικός σε θέματα Υδάτων, ιδιαίτερα αναφορικά με την 2000/60/ΕΚ
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας	Εργαστήριο Περιβάλλοντος & Χωρικού Σχεδιασμού	Πανταζής Παναγιώτης	Ερευνητής
Τοπική Αυτοδιοίκηση	Δήμος Βόλου, Ν. Μαγνησίας	Μαρκάκης Β.	Αντιπρόεδρος Δ. Βόλου και Πρόεδρος ΔΕΥΑΜΒ
ΜΚΟ	Πανελλήνιο Δίκτυο Οικολογικών Οργανώσεων	Βολιώτης Κωνσταντίνος	Περιβαλλοντική Εκπαίδευση στα Σχολεία
ΜΚΟ	Περιβαλλοντική Πρωτοβουλία Μαγνησίας	Βαξεβανόπουλος Μάρκος	Θέματα σχετικά με ύδατα
ΜΚΟ	Εταιρία Μελέτης και Προστασίας Νομού Μαγνησίας	Βλειώρας Σπύρος	Περιβαλλοντική Εκπαίδευση
ΜΚΟ	Δίκτυο Εθελοντικών Οργανώσεων Μαγνησίας (ΔΙΚΕΟΜΑ)	Ευγενίδη Κερασία	Περιβαλλοντικά ζητήματα γενικά
ΜΚΟ	WWF	Μαραγκού	Θέματα διαχείρισης – ρύπανσης υδάτων
Αναπτυξιακή Εταιρεία	Δημοτική Επιχείρηση Μελετών Κατασκευών και Ανάπτυξης Βόλου (ΔΕΜΕΚΑΒ)	Σγουρής Βασίλης	Υδραυλικά Αναπτυξιακά έργα στον Ν. Μαγνησίας

Κεφάλαιο 1: Εισαγωγή

ΔΕΥΑ	Δημοτική Επιχείρηση Ύδρευσης και Αποχέτευσης Μείζονος Περιοχής Βόλου (ΔΕΥΑΜΒ)	Κολιού Αναστασία	Διευθύνων Σύμβουλος ΔΕΥΑΜΒ
Ιδιωτικός τομέας	Κουτσούκος Αθανάσιος , Τεχνολογίες επεξεργασίας νερού	Κουτσούκος Αθανάσιος	Διευθυντής Εταιρείας, παροχής τεχνολογίας επεξεργασίας λυμάτων και νερού
Ιδιωτικός τομέας	Όμιλος Επιχειρήσεων Λάμπρου	Λάμπρου Ανδρέας	Μέλος ΔΣ, παροχή εξοπλισμού εξοικονόμησης ύδατος για οικιακή χρήση
Ιδιωτικός τομέας	Βυτιοφόρα Εκκενώσεως Βόθρων Νομού Μαγνησίας	Παταβάλης Δημήτριος	Διευθυντής εταιρείας μεταφοράς αστικών λυμάτων
Ιδιωτικός τομέας	Αντωνόπουλος Θωμάς, Εισαγωγές Φίλτρα πόσιμου νερού	Αντωνόπουλος Θωμάς	Παροχή εξοπλισμού οικιακής χρήσης
Δίκτυα	Δίκτυο Διαχείρισης Υδάτινων Πόρων Ν. Μαγνησίας ΔΥΠΟΜ	Οι πλειονότητα των εμπλεκόμενων στη Διαχείριση Υδ. Πόρων ¹¹	Ιδιώτες, Δημόσιος τομέας, αρμόδιοι φορείς ΜΚΟ

Πίνακας 1.1: Λίστα Συνεντευξιαζομένων

Σε Ευρωπαϊκό επίπεδο, οι πληροφορίες συλλέχθηκαν κυρίως δευτερογενώς από επιστήμονες και φορείς γνώσεις με σημαντική παρουσία κι εμπειρία στον τομέα διαχείρισης υδατικών πόρων. Λεπτομερής λίστα των συνεντευξιαζομένων αυτών δίνεται στο παράρτημα.

¹¹ Κοίτα <http://www.uehr.panteion.gr/dypom/>

ΜΕΡΟΣ Α΄

ΘΕΩΡΗΤΙΚΕΣ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΕΙΣ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

ΕΚΜΕΤΑΛΛΕΥΣΗ ΥΔΑΤΙΚΩΝ ΠΟΡΩΝ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗ

2.1 «Αρχή Πάντων Ύδωρ» (Ηράκλειτος)

Το νερό είναι το μοναδικό στοιχείο της φύσης, που στις θερμοκρασίες και τις συνθήκες πίεσης που επικρατούν στη γη μπορεί να βρεθεί και στις τρεις καταστάσεις της ύλης: υγρή, στερεά και αέρια. Μέσα από αυτές τις μορφές, βρίσκεται σε συνεχή κίνηση μέσα σ' έναν κλειστό κύκλο, ένα φυσικό σύστημα ανακύκλωσης, γνωστό ως «κύκλο του νερού¹²». Εξαιτίας της ηλιακής ακτινοβολίας, το νερό εξατμίζεται. Καθώς οι υδρατμοί ανεβαίνουν στην ατμόσφαιρα ψύχονται, συμπυκνώνονται και επιστρέφουν στη γη ως βροχή, χιόνι ή χαλάζι. Το νερό που δεν επιστρέφει κατευθείαν στη θάλασσα, σχηματίζει ρυάκια, λίμνες και ποτάμια (επιφανειακά ύδατα) ή διεισδύει στο έδαφος σχηματίζοντας τους υδροφορείς (υπόγεια ύδατα). Στη συνέχεια, ένα μέρος του, επιστρέφει στη θάλασσα, όπου ο φυσικός αυτός κύκλος αρχίζει εκ νέου¹³.

Η αξία που έχει ο πολύτιμος αυτός φυσικός πόρος για τη διατήρηση της ζωής είναι ανυπολόγιστη. Πέρα από τις φυσικές λειτουργίες που επιτελεί, όπως είναι η διατήρηση οικοσυστημάτων και η ρύθμιση του κλίματος, αξίζει να αναφερθεί το ότι όλοι οι ζωντανοί οργανισμοί αποτελούνται κατά μεγάλο ποσοστό από νερό. Το ίδιο ισχύει και για το ανθρώπινο σώμα: το 75% της μάζας του εγκεφάλου, το 22% των οστών και το 83% του αίματος είναι νερό. Συμβάλλει επίσης στην πέψη των τροφών, στην αποβολή των περιττών ουσιών και στη διατήρηση της θερμοκρασίας του σώματος.

Αν και τα $\frac{3}{4}$ του πλανήτη καλύπτονται από νερό, στον άνθρωπο δεν είναι διαθέσιμο παρά ένα ελάχιστο μέρος του. Το 95% είναι θαλασσινό, το 4% είναι δεσμευμένο σε παγετώνες κυρίως στις πολικές περιοχές και μόνο το

¹² Κοίτα και Κεφ.1.3 «Ο Αστικός Κύκλος του Νερού»

¹³ Έχει μεγάλο ενδιαφέρον το γεγονός ότι ο φυσικός κύκλος του νερού είναι γνωστός στον άνθρωπο από αρχαιοτάτων χρόνων. Πέρα από την περιγραφή του σε αρχαία κείμενα όπως στο σύγγραμμα «Περί Φύσεως» του Ηράκλειτου (6^{ος} Π.Χ αιώνας), εμφανίζεται και σε θρησκευτικά κείμενα όπως σε αυτή την ποιητική, αλλά ακριβή, περιγραφή του κύκλου του νερού κατά Ιωβ (15^{ος} Π.Χ αιώνας) (Ιώβ 36:27-30): "Όταν (ο Θεός) τραβάει επάνω τις σταγόνες του νερού, αυτές ρίχνουν βροχή από τους αιμούς τους, την οποία (βροχή) ρίχνουν τα σύννεφα, και άφθονα σταλάζουν πάνω στον άνθρωπο...Ιδού, απλώνει το φως Του και σκεπάζει τους πυθμένες της θάλασσας".

1% περίπου είναι γλυκό νερό. Κι από αυτό όμως, μόνο το 0,03% είναι προσιτό κι εύκολα εκμεταλλεύσιμο από τον άνθρωπο (Middleton, 1995).

Ο πολύτιμος αυτός φυσικός πόρος και πρωταρχικό στοιχείο της ζωής, αποτέλεσε πόλο έλξης για τον άνθρωπο από την αρχή της ύπαρξής του. Οι ευεργετικές του ιδιότητες και η επιθυμία του ανθρώπου να το δαμάσουν οδήγησαν σε μια σειρά εξελίξεων όπως το μονόξυλο, το γεφύρι και τα αρδευτικά έργα. Δεν είναι τυχαίο ότι οι πρώτοι οικισμοί μετά αυτούς των σπηλαίων υπήρξαν οι «λιμναίοι» οικισμοί (Ζήκος και Κυρίτσης, 2000). Ενδεικτικό είναι ότι σε παγκόσμια κλίμακα οι πρώτοι πολιτισμοί, καθώς συνειδητοποίησαν τη σημασία του νερού σαν ζωτικού φυσικού πόρου, αναπτύχθηκαν δίπλα σε μεγάλους όγκους νερού: ο Αιγυπτιακός στην εύφορη κοιλάδα του Νείλου και αυτός των Σουμέριων στο γεωγραφικό χώρο που εκτείνεται ανάμεσα στους ποταμούς Τίγρη και Ευφράτη (Middleton, 1995).

Σήμερα, παρόλο που η συμβίωση του ανθρώπου με το νερό έχει αλλοιωθεί, διαταράσσοντας τη μέχρι πρόσφατα ισορροπημένη του σχέση με τη φύση, η σημαντικότητα των υδατικών πόρων για την ανθρώπινη κοινωνία παραμένει η ίδια. Για παράδειγμα, τα υδατικά συστήματα καθιστούν το κλίμα ηπιότερο, λειτουργούν δεσμευτικά για αέρια όπως το διοξείδιο του άνθρακα, προσφέρουν νερό για ύδρευση, άρδευση και για βιομηχανική χρήση ή ακόμη και αλιεύματα ή υδάτινους δρόμους. Επιπλέον, έχουν σημαντική βιολογική, επιστημονική, εκπαιδευτική και πολιτιστική αξία. (Ζήκος και Κυρίτσης, 2000).

Μετά τον δεύτερο παγκόσμιο πόλεμο και ιδιαίτερα κατά τη διάρκεια των τελευταίων τριών δεκαετιών οι επιφανειακοί και υπόγειοι υδατικοί πόροι έχουν υποβαθμιστεί ποιοτικά και ποσοτικά αντιμετωπίζοντας μια σειρά πιέσεων. Συνεχώς αυξανόμενη ζήτηση, πιέσεις και συγκρούσεις -κυρίως λόγω κακοδιαχείρισης ή/και ανταγωνιστικών χρήσεων. Ως αποτέλεσμα παρατηρείται η διαρκής μείωση στη διαθεσιμότητα και στην ποιότητα του επιφανειακού νερού αλλά και των υπόγειων αποθεμάτων. Υπάρχουν επίσης, εδώ και δεκαετίες, σημάδια υποβάθμισης της ποιότητας του νερού σε μεγάλα ποτάμια που διασχίζουν αστικές, βιομηχανικές περιοχές ή γεωργικές περιοχές. Εφόσον πολλοί υδάτινοι όγκοι είναι τελικοί αποδέκτες γεωργικών αποπλύσεων και αστικών και βιομηχανικών λυμάτων, εμπλουτίστηκαν με θρεπτικά, ιζήματα και βαρέα μέταλλα. Η εισβολή Πολιτικές Βιώσιμης Διαχείρισης Υδατικών Πόρων Για Αστική Χρήση Στην Ελλάδα

αλμυρού νερού είναι ένα ακόμη σημαντικό πρόβλημα που επηρεάζει τον παράκτιο υδροφόρο ορίζοντα. Τέλος πολλές χώρες παρουσιάζουν συνεχώς αυξανόμενα προβλήματα πλημμύρων (π.χ κεντρική ευρώπη, Η.Π.Α) σε αντίθεση με άλλες που χαρακτηρίζονται από παρατεταμένες περιόδους ανομβρίας (π.χ Ελλάδα, Ισπανία) (Middleton, 1995).

Κάτω από αυτές τις ιδιαίτερες πιέσεις που ασκούνται στον πολύτιμο αυτό φυσικό πόρο, αλλά και με δεδομένα τα ιδιαίτερα κλιματικά χαρακτηριστικά της κάθε χώρας, καθώς και τη δυσκολία εφαρμογής ολοκληρωμένης πολιτικής σχεδιασμού και διαχείρισης του νερού, μεγιστοποιείται η σημασία για την ανάδειξη νέων, καινοτόμων και βιώσιμων, πολιτικών διαχείρισης υδατικών πόρων.

Στη συνέχεια παρουσιάζονται οι σημαντικότερες θεωρητικές προσεγγίσεις που διέπουν την εκμετάλλευση των φυσικών πόρων γενικότερα και του νερού ειδικότερα. Ιδιαίτερο βάρος δίνεται στις σύγχρονες αντιλήψεις για την διαχείριση και διακυβέρνηση των υδατικών πόρων, όπως αυτές εκφράζονται σήμερα.

2.2 Θεωρητικές Προσεγγίσεις και Φυσικοί Πόροι

2.2.1 Οι φυσικοί πόροι μέσα από την κλασική προσέγγιση (18^{ος} – 19^{ος} αιώνας)

Οι φυσικοί πόροι σύμφωνα με τους κλασσικούς οικονομολόγους του 18^{ου} και 19^{ου} κυρίως αιώνα αποτελούν στο σύνολο τους αγαθό «πρωτογενές κι άφθαρτο» που δεν απειλείται από τον ανθρώπινο παράγοντα (Peace and Turner, 1990).

Αν και οι κλασσικοί διέβλεπαν την πιθανότητα εξάντλησαν των φυσικών πόρων, θεωρούσαν ότι το πρόβλημα αυτό μπορούσε να λυθεί μέσω της εκμετάλλευσης των πρώτων υλών τρίτων χωρών. Προέβαλλαν δηλαδή την λύση της αποικιοκρατίας . Καθώς λοιπόν αποτελούσαν ουσιαστικά ανεξάντλητο αγαθό, παρέχονται στον άνθρωπο δωρεάν.

Όλη την επικρατούσα αντίληψη κάποιοι κλασσικοί θεωρητικοί όπως ο Adam Smith (1723-1790), προέβλεψαν ότι κυρίως λόγω της πληθυσμιακής Πολιτικές Βιώσιμης Διαχείρισης Υδατικών Πόρων Για Αστική Χρήση Στην Ελλάδα

αύξησης, οι φυσικοί πόροι κάποιο στιγμή θα απειλούνταν. Παρατήρησε λοιπόν ότι η οικονομική ανάπτυξη των χωρών δεν θα μπορούσε να συνεχίζεται επ' αόριστο καθώς η εξάντληση των φυσικών πόρων θα αποτελούσε περιοριστικό παράγοντα. Θεώρησε όμως ότι το πρόβλημα της «στασιμότητας» αυτής θα επιλύονταν ή μετατοπιζόνταν χρονικά συνεχώς, μέσω της εξειδίκευσης και της τεχνολογικής προόδου.

Thomas Malthus (1766-1834) αναφέρθηκε επίσης στην μεγάλη σημασία της αύξησης του πληθυσμού, κυρίως όμως σε συνάρτηση με τη γεωργία, όπου η καλλιεργούμενη γη είναι δεδομένη (Malthus, 1982). Μέσα από το πρίσμα αυτό όμως το νερό σαν φυσικός πόρος απέκτησε ιδιαίτερη σημασία σαν φυσικός πόρος.

Κι άλλοι θεωρητικοί ασχολήθηκαν με το ζήτημα των φυσικών πόρων σαν όμως απόρροια πιθανών προβλημάτων που θα προκαλούσε η αύξηση του πληθυσμού (David Ricardo, W. Godwin, John Stuart Mill κ.α) κι έτσι επικέντρωσαν στην αντιμετώπιση του υπερπληθυσμού, παρά σε θέματα διαχείρισης φυσικών πόρων.

Γενικά η κλασσική θεωρία αναφέρεται και ερευνά τη λειτουργία και εξέλιξη της καπιταλιστικής οικονομίας, μέσα από τις σχέσεις παραγωγής μεταξύ των προϊόντων, το κόστος τους, τη διανομή του εισοδήματος μεταξύ των κοινωνικών τάξεων και τις οικονομικές σχέσεις μεταξύ ατόμων μέσα στο κοινωνικό σύνολο (Μπίθας και Βατικιώτης, 1990). Οι κλασσικοί θεωρητικοί αμέλησαν να ερευνήσουν την επίδραση του ανθρώπου στους φυσικούς πόρους και το περιβάλλον γενικότερα μέσα από την κατανάλωση ή την παραγωγή. Η σπανιότητα των φυσικών πόρων τους απασχόλησε σαν πρόβλημα της παραγωγικής διαδικασίας για την βελτίωση των όρων του δεδομένου οικονομικού συστήματος κι όχι με μια συνολική αντίληψη. Φυσικά πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι οι επιπτώσεις των ανθρωπίνων δραστηριοτήτων στο περιβάλλον κατά τον 18^ο και 19^ο αιώνα ήταν πολύ περιορισμένες ενώ η σπανιότητα των φυσικών πόρων, αποτελούσε περιορισμένο φαινόμενο σε τοπική κλίμακα που επιλύονταν μέσω του εμπορίου ή της εκμετάλλευσης φυσικών πόρων άλλων περιοχών.

2.2.2 Οι φυσικοί πόροι μέσα από τη νεοκλασική προσέγγιση (19^{ος} – 20^{ος} αιώνας)

Η νεοκλασική θεώρηση διαμορφώθηκε σε μια εποχή γενικότερων κοινωνικοοικονομικών αλλαγών (βιομηχανική ανάπτυξη, τεχνολογική πρόοδος κ.α) με αποτέλεσμα τη διατύπωση θέσεων που αφορούσαν άμεσα και σημαντικά τη μελέτη του φυσικού περιβάλλοντος και των φυσικών πόρων.

Έτσι οι νεοκλασικοί επικέντρωσαν την μελέτη τους στο ίδιο το άτομο και τις επιλογές του μέσα στο οικονομικό σύστημα κι όχι στην μελέτη της κοινωνίας όπως έκανα οι κλασικοί. Υποστηρίχθηκε λοιπόν ότι το άτομο είναι ικανό να επιλέξει για το ατομικό του συμφέρον και μέσα από την προσωπική του ευημερία να δώσει ώθηση στην κοινωνική ευημερία (Pearce and Turner, 1990). Βάση λοιπόν αυτής της προσέγγισης, το άτομο προσδιορίζει και τις επιλογές του αναφορικά στα περιβαλλοντικά ζητήματα, την εκμετάλλευση των φυσικών πόρων κλπ. Τα οποία χρησιμοποιούνται μεν για ίδιο όφελος, αλλά έχοντας ως συνέπεια την ικανοποίηση του συμφέροντος όλης της κοινωνίας (Kolstad, 2000).

Τα όποια προβλήματα αυτή η προσέγγιση δημιούργησε στο περιβάλλον, οι νεοκλασικοί τα απέδωσαν στην ύπαρξη εξωτερικότητας οι οποίες δημιουργούν δυσλειτουργία στην αγορά, όπως επίσης και στην αδυναμία του θεσμικού και νομικού συστήματος στα πλαίσια του οποίου λειτουργεί η αγορά. Από την δεκαετία του '60 και μετά όμως προέκυψε ένα νέο κύμα νεοκλασικών που τους απασχόλησε το θέμα των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας στο περιβάλλον (Dealew, 1968, Demsetz, 1967, Sax, 1968, Hardin, 1968). Αυτοί υποστήριξαν ότι οι πιέσεις που ασκούνται στο περιβάλλον βρίσκονται σε άμεση εξάρτηση με τα δικαιώματα ιδιοκτησίας σε αυτό. Ο τρόπος που παραγωγοί και καταναλωτές χρησιμοποιούν τους φυσικούς πόρους, ορίζεται από τα δικαιώματα ιδιοκτησίας που έχουν στους πόρους αυτούς δηλαδή σύμφωνα με τον Bromley (1991), από το πλέγμα κανονισμών που προσδιορίζει τα δικαιώματα, τα προνόμια και τους περιορισμούς στη χρήση του πόρου στους οποίους υπόκειται ο ιδιοκτήτης του.

Τα δικαιώματα ιδιοκτησίας πάνω στους φυσικούς πόρους απασχόλησαν αρκετά τους νεοκλασικούς και συνεχίζουν να απασχολούν την επιστημονική κοινότητα, ενώ υπάρχει ένας μεγάλος αριθμός προσεγγίσεων που αναλύεται Πολιτικές Βιώσιμης Διαχείρισης Υδατικών Πόρων Για Αστική Χρήση Στην Ελλάδα - 26 -

ξεχωριστά λόγω της αυξημένης σημαντικότητας τους σε επόμενο κεφάλαιο (2.3) αναφορικά συγκεκριμένα με το νερό.

2.2.3 Οι φυσικοί πόροι μέσα από την μαρξιστική προσέγγιση

Οι K. Marx (1818-1883) και F. Engels (1820-1895) εξετάζουν τη σχέση ανθρώπου -φύσης θεωρώντας ότι ο άνθρωπος δεν μπορεί να ζήσει έξω από το φυσικό περιβάλλον (Hopwood, 1996). Ο K. Marx χαρακτηριστικά αναφέρεται στην μεταχείριση του περιβάλλοντος από τον άνθρωπο και στην ανάγκη να το προστατεύσει και να μην είναι εχθρικός απέναντι σε αυτό (Hopwood, 1996). Ο ανταγωνισμός μεταξύ ανθρώπου και φύσης έχει καταστροφικές συνέπειες σε βάρος του ανθρώπου και σε βάρος του περιβάλλοντος. Αντίστοιχα ο F. Engels στη “Διαλεκτική της φύσης” υπογραμμίζει ότι «ο άνθρωπος δεν μπορεί να επέμβει στη φύση αλλά ο άνθρωπος ανήκει σε αυτή και αυτό είναι πασιφανές γύρω μας...» (Μπολά Γκυ, 1976).

Η μαρξιστική θεώρηση επικεντρώνεται στη σχέση περιβάλλοντος και παραγωγικότητας και υπογραμμίζει ότι κάθε κοινωνία θα πρέπει να οργανώνεται με βάση το σεβασμό του περιβάλλοντος και των φυσικών πόρων. Υποστηρίζει δε ότι η υπερεκμετάλλευση των φυσικών πόρων είναι αποτέλεσμα της καπιταλιστικής ανάπτυξης η οποία αγνοεί τα περιβαλλοντικά ζητήματα προκειμένου να επεκταθεί, ενώ το νομοθετικό πλαίσιο που διέπει τον τομέα δεν μπορεί να δώσει λύση γιατί διακατέχεται από υπερβολική πίεση για επέκταση της παραγωγής (Smith, 1996, Tabb, 1990). Έτσι ο μόνος τρόπος για να αντιμετωπιστεί το πρόβλημα της διαχείρισης του φυσικού περιβάλλοντος και πόρων είναι η κρατική παρέμβαση η οποία οφείλει να επέμβει στην οργάνωση της παραγωγής και στην ιδιοκτησία για να θέσει περιορισμούς (Mortimer, 1998).

Στα σοσιαλιστικά καθεστώτα τα οποία ελέγχουν πλήρως τους φυσικούς πόρους και κατά προέκταση την διαχείριση τους, γίνονται εμφανείς πάντως οι αδυναμίες αυτής της θεώρησης, καθώς οι φυσικοί πόροι δεν αποτελούν ιδιωτικό οικονομικό αγαθό και κατά συνέπεια δεν μπορεί να γίνει καμία συναλλαγή και χρηματική αποτίμηση σχετικά με τη χρήση τους, την διάθεσή ή την καταστροφή τους. Η κεντρική κυβέρνηση είναι αυτή που έχει την απόλυτη ευθύνη διαχείρισης και χρήσης των φυσικών πόρων.

Χαρακτηριστικό πρόβλημα που προέκυψε στην πράξη από τα παραπάνω είναι η χαμηλή –ακόμα και μηδενική– κοστολόγηση των υπηρεσιών ύδρευσης σε κομμουνιστικές χώρες (Sherman, 1995). Οι χαμηλές «τεχνητές τιμές» διατηρήθηκαν για δεκαετίες, πυροδοτώντας μεν την ανάπτυξη σε αρκετούς τομείς αλλά κληρονομώντας σημαντικά προβλήματα -ποιοτικά και ποσοτικά- στους υδατικούς πόρους των χωρών αυτών.

2.3 Υδατικοί πόροι και δικαιώματα ιδιοκτησίας

2.3.1 Η αντίληψη του πόρου σαν «Ελεύθερο» αγαθό

Μια ειδική κατηγορία πόρων στο οποίο συχνά εντάσσονταν στο παρελθόν το νερό, είναι αυτοί οι οποίοι δεν ανήκουν αποκλειστικά και δεν διαχειρίζονται από κανέναν¹⁴. Σε αυτούς, έχει πρόσβαση ο καθένας και μπορεί να τους χρησιμοποιεί κατά βούληση χωρίς να υπάρχει θεσμοθετημένος αρμόδιος φορέας ή άτομο που να κατέχει, ελέγχει, διαχειρίζεται ή κατανέμει την χρήση τους. Εξαιτίας αυτής της ασάφειας και της «ανεξέλεγκτης ελευθερίας» οι πόροι αυτοί παραδοσιακό αντιμετωπίζουν μεγάλα προβλήματα ανορθολογικής διαχείρισης (Gleick, 2000).

Ένα άλλο σύστημα ιδιοκτησίας αρκετά σύνηθες για φυσικούς πόρους όπως το νερό είναι αυτό των κοινόκτητων πόρων. Αυτοί θεωρούνται ως κοινό αγαθό και δεν προσδιορίζεται η ιδιοκτησία τους σε κάποιον ή κάποιους. Για τους κοινόκτητους πόρους υπάρχουν είτε νόμοι οι οποίοι προσδιορίζουν και καθορίζουν τη χρήση τους είτε παραδοσιακές, εθιμοτυπικές διαδικασίες οι οποίες, μέσα από εθιμικό δίκαιο, επιτυγχάνουν να διασφαλίσουν τη χρήση τους από τις διαφορετικές ομάδες ενδιαφερομένων. Παρόλα αυτά οι κοινόκτητοι πόροι, εξαιτίας του κοινού ιδιοκτησιακού καθεστώτος έχουν αποτελέσει έναν από τους βασικότερους τρόπους κατασπατάλησης των πόρων (Hardin, 1968, Growe, 1969). Η ελεύθερη πρόσβαση όλων σε αυτούς, η εκμετάλλευση από οποιονδήποτε και η αδυναμία προσδιορισμού του «ιδιοκτήτη» για τον έλεγχο ή και την απαγόρευση πρόσβασης ή

¹⁴ είναι οι πόροι οι οποίοι είναι γνωστοί με το όνομα «res nullius» ή «φυσικοί πόροι ελεύθερης πρόσβασης» (π.χ. αέρας, νερό κ.α.) κατά τον Tietenberg T., (1997), «Οικονομική του περιβάλλοντος και των φυσικών πόρων», Gutenberg, Αθήνα, σελ. 90

υπερεκμετάλλευσης οδηγεί τους πόρους αυτούς σε εξάντληση. Η εξάντληση δηλαδή η αναποτελεσματική κατανομή τους είναι συνέπεια και της απεριόριστης πρόσβασης για όλους (Δημαδάμα, 2002).

2.3.2 Η αντίληψη του πόρου σαν «Δημόσιο» ή «Ιδιωτικό» οικονομικό αγαθό.

Οι υδατικοί πόροι παρουσιάζονται σε πολλές μορφές (επιφανειακά, υπόγεια, διαθέσιμα κλπ), και τυπικά διακυβερνώνται από διαφορετικά, νομικά, οικονομικά, θεσμικά και πολιτιστικά πλαίσια κάτω από την γενικότερη θεώρηση του πόρου σαν οικονομικό αγαθό, είτε δημόσιο είτε ιδιωτικό.

Μια προσέγγιση που βασίζεται στην νεοκλασική θεωρητική προσέγγιση (αναφέρθηκε σε προηγούμενο κεφάλαιο) για τους φυσικού πόρους και βρίσκει από πολλούς έκφραση και σήμερα, εμμένει στο ότι τα ύδατα θα πρέπει να αντιμετωπίζονται ως ένα οικονομικό αγαθό, το οποίο αποκαλύπτει μια πρόθεση του να διαφοροποιηθεί το πλαίσιο της παρούσας διακυβέρνησης υδάτων, χρησιμοποιώντας μια οικονομική ερμηνεία ενός κοινού παρονομαστή και δίνοντας πρωτοκαθεδρία στην αγορά. Εάν θεωρήσουμε τα ύδατα ως ένα αμιγώς οικονομικό αγαθό, ουσιαστικά αναγνωρίζουμε ότι ως πόρος, το νερό έχει αναγνωρισμένη αξία και μπορεί να αγοραστεί και να πουληθεί στην αγορά. Οι μεγαλύτερες κριτικές στο παράδειγμα "ύδατα ως ένα οικονομικό αγαθό" ισοπεδώθηκαν έναντι της δεύτερης ερμηνείας, η οποία υιοθετεί μια τάση προς τον ιδιωτικό, με στόχο το κέρδος, έλεγχο στα ύδατα (Gleick, 2003).

Τα δημόσια αγαθά από την άλλη, πάντα με βάση τη νεοκλασική προσέγγιση, είναι τα αγαθά εκείνα στα οποία όλα τα άτομα της κοινωνίας μπορούν να έχουν πρόσβαση και να χρησιμοποιούν χωρίς η ικανοποίηση του ενός να μειώνει την ικανοποίηση του άλλου (π.χ. η κατασκευή ενός αντιπλημμυρικού έργου, φράγματα κ.α.). Με βάση τον ορισμό προκύπτει ότι στα δημόσια αγαθά υπάρχει η παράμετρος της αδιαιρετότητας αλλά και της αδυναμίας αποκλεισμού τους (Baron and Maxwell 1996).

Οι επικριτές της αντίληψης του πόρου γενικά σαν οικονομικό , δημόσιο ή ιδιωτικό αγαθό, διατηρούν την άποψη ότι τα ύδατα είναι διαφορετικά από άλλα αγαθά και ότι θα πρέπει να εξαιρεθούν από ένα τέτοιο ορισμό. Άλλοι διαφωνούν λέγοντας ότι αν δεν καθοριστεί στα ύδατα η "αληθινή" τιμή για Πολιτικές Βιώσιμης Διαχείρισης Υδατικών Πόρων Για Αστική Χρήση Στην Ελλάδα

την χρήση τους, ο πόρος ουσιαστικά σπαταλιέται, και η χρήση του θα γίνει τελικά μη αρκετή για να υποστηρίξει την ανθρώπινη υγεία και την οικολογική ισορροπία.

Η προσπάθεια να διαφοροποιηθούμε μεταξύ των υδάτων ως ένα δημόσιο οικονομικό αγαθό και ως ένα ιδιωτικό οικονομικό αγαθό, μπορεί να είναι θεωρητικά χρήσιμη διευκρινίζοντας ότι τα ύδατα -όχι όπως η γη και άλλοι φυσικοί πόροι-αποτελούνται από ένα "σωρό δικαιωμάτων" που επιτρέπουν σε κάποιες "πλευρές" των υδάτων να υποπέσουν σε ιδιωτικό έλεγχο και /ή άλλα να καταναλωθούν και να κατακρατηθούν στην δημόσια κυριότητα. Η τελευταία κατάσταση αναμφισβήτητα προϊδεάζει στην αναγνώριση των υδάτων ως μια αναγκαιότητα και ως οικοδεσπότη άμεσων και συμβολικών κοινών αξιών που σχετίζονται με τα ύδατα. Ενώ η τιμολόγηση της αγοράς είναι μια δοκιμασμένη και ρεαλιστική μέθοδος, η αποτίμηση σε αυστηρά χρηματικούς όρους ενός σπάνιου αγαθού είναι ιδιαίτερα προβληματική. Κάτω από το πρίσμα αυτό η εισχώρηση των υδατικών πόρων στην αγορά ως εμπορεύσιμο προϊόν είναι σχεδόν αδύνατη. Έτσι ενώ στην θεωρία κάποιος θα μπορούσε να προσδιορίσει όλες τις άμεσες και συμβολικές αξίες σε οικονομικούς όρους, δεν θα μπορούσαν όλες οι παράμετροι που υπεισέρχονται να αντικατοπτριστούν ρεαλιστικά στις τιμές των οικονομικών αγαθών (Gleick, 2003). Ο κίνδυνος εδώ, είναι ότι η οικονομική αξία των υδάτων θα κατέληγε απλά να σημαίνει την μερική αξία, ως ένα αγαθό. Η απώλεια της πρόσβασης σε όλα τα δικαιώματα στο "σωρό" τα οποία δεν αντανakλώνται στην αγορά αγαθών είναι μια θεμιτή αφορμή για ανησυχία. Έτσι, αν το ζητούμενο είναι να θέσουμε τους υδατικούς πόρους ως ένα οικονομικό αγαθό, το θεμελιώδες ερώτημα που γεννάται είναι πως θα χρησιμοποιήσουμε την τιμολόγηση έτσι ώστε να ρυθμίσουμε την ιδιωτική κατανάλωση χωρίς να θέσουμε σε κίνδυνο άλλα ιδιωτικά και κοινά / δημόσια δικαιώματα που βρίσκονται στο "σωρό".

Συνοψίζοντας, φαίνεται ότι το βασικό πρόβλημα στο να θεωρήσεις τους υδατικούς πόρους ως αποκλειστικά οικονομικό αγαθό έχει δύο περιορισμούς.

Πρώτον, επαναπροσδιορίζει τα διαφορετικά είδη υδάτων τα οποία διακυβερνώνται τωρινά κάτω από διαφορετικά πλαίσια, ως ενιαία, όχι όμως βάση του συνόλου των χαρακτηριστικών τους αλλά από μια κοινή οικονομική λειτουργία τους.

Δεύτερον, μια τέτοια θεώρηση παριστάνει λανθασμένα ότι προστατεύει επαρκώς την συνολική αξία των υδατικών πόρων και/ ή αντιμετωπίζει την περίπλοκη πρόκληση της ορθολογικής διαχείρισης και της πρόσβασης σε νερό, θέτοντας απλούστατα την τιμή της αγοράς σωστά.

2.3.3 Μια άλλη προσέγγιση: Το νερό σαν «δικαίωμα» και ο ιδιαίτερος χαρακτήρας του νερού

Στην αυξανόμενη συζήτηση σχετικά με τα ύδατα ως ένα δικαίωμα, μια ανάγκη ή ένα αγαθό, η διάκριση μεταξύ της ατομικής ανάγκης για νερό και τους υδατικούς πόρους ως έναν φυσικό πόρο που αποτελεί οικονομικό αγαθό είναι ιδιαίτερα χρήσιμη. Σίγουρα κάτω από την οπτική γωνία των ατομικών ανθρωπίνων δικαιωμάτων για επιβίωση, η επαρκής πρόσβαση σε ασφαλή ύδατα πρέπει να αντιμετωπίζεται ως ένα δικαίωμα, παρόμοιο με τα άλλα ανθρώπινα δικαιώματα που αναφέρονται στην Παγκόσμια Διακήρυξη των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (GWP, 2003). Το νερό είναι απαραίτητο για την ύπαρξη της ζωής και δεν μπορεί να αντικατασταθεί από τίποτε άλλο που θα μπορέσει να εκπληρώσει επαρκώς το ρόλο του. Ωστόσο, η απλή διακήρυξη των υδάτων ως ένα ανθρώπινο δικαίωμα δεν θα καταστήσει διαθέσιμα ή προσβάσιμα περισσότερα ύδατα, ιδιαίτερος για τους φτωχούς. Αντίθετα αν το δικαίωμα αυτό είναι τεκμηριωμένο και συνταγματικό, υπάρχει περιθώριο στο να γίνει ένα πανίσχυρο εργαλείο για κινητοποίηση. Αν η απλή διακήρυξη των υδάτων ως ένα ανθρώπινο δικαίωμα αρκούσε, θα έπρεπε το γεγονός και μόνο να κινητοποιήσει τις κυβερνήσεις, εταιρείες και άλλες αντιπροσωπευτικές κοινωνικές ομάδες/ φορείς ώστε να ελέγξουν το αν τα ανθρώπινα δικαιώματα ως προς τα ύδατα καταπατώνται κυρίως λόγω διαδικασιών αποσύνδεσης, τιμολογιακής πολιτικής και οποιονδήποτε άλλων τροποποιήσεων.

Ωστόσο, στην πράξη τα δικαιώματα απορρέουν μάλλον από υπευθυνότητες και παρουσιάζεται ανάγκη για μαζική εισροή πόρων στον τομέα, θεσμικές ανάγκες και πολιτικές διαδικασίες για την δραστηριοποίηση τους (Ballbah, 2004).

Μεταξύ των υδάτων ως ένα οικονομικό και ως ένα κοινό αγαθό (δημόσιο αγαθό), υπάρχει μία ακόμη αντιδικία. Σύμφωνα με αυτήν την θεώρηση οι υδατικοί πόροι δεν παρουσιάζουν τις έμφυτες ιδιότητες που θα τους χαρακτήριζαν ιδιωτικό ή δημόσιο αγαθό κι έτσι οποιαδήποτε κατηγοριοποίηση του είναι καταδικασμένη σε αποτυχία. Στην καθημερινή πραγματικότητα στην οποία οι άνθρωποι ζουν και συντηρούνται υπάρχει μία ρευστή συνέχεια, ως προς το τι είναι ιδιωτικό και δημόσιο ιδιαίτερα ως προς τον τομέα των υδάτων. Ο δημόσιος λοιπόν χαρακτήρας του πόρου ή η ιδιωτικοποίηση του είναι αποτέλεσμα κοινωνικών και πολιτικών παρεμβάσεων και πραγματικοτήτων. Η πρόσβαση στα ύδατα αντικατοπτρίζει ασυμμετρίες ισχύος, κοινωνικό- οικονομικές ανισότητες και άλλους διανεμητικούς παράγοντες όπως η ιδιοκτησία γης. Τα ύδατα αποτελούν επίσης έναν φυσικό πόρο υπερβολικά πολυπρόσωπο – έχουν συμβολική, αισθητική και πολιτιστική αξία, μαζί με οικολογική/ περιβαλλοντική λειτουργία και περιλαμβάνοντας πάντα την οικονομική κυριότητα. Αυτή η «πολλαπλή προσωπικότητα» των υδάτων εξηγεί επιπλέον εν μέρη γιατί είναι υπερβολικό απλουστευτικό να υπογραμμίσουμε το γεγονός ότι τα ύδατα είναι ένα αυστηρά οικονομικό μέγεθος (WHAT, 2001). Εξάλλου η αγορά λειτουργεί με βάση την αρχή της ζήτησης και της προσφοράς, γεγονός που δεν θα μπορούσε να καταστήσει δυνατή την εγγύηση ισότητας και δικαιοσύνης των τιμών ενώ επίσης δεν θα ήταν δυνατόν να αναγνωριστεί και να αποτιμηθεί η συμβολική για παράδειγμα αξία των υδάτων.

2.3.4 Η αντίληψη του πόρου σαν «Παγκόσμιο αγαθό»

Ένα άλλο θέμα το οποίο σχετίζεται με τη θεώρηση των υδάτων ως ένα οικονομικό αγαθό αφορά στις γενικότερες διαδικασίες παγκοσμιοποίησης που οδήγησαν σε μία τονισμένη εστίαση στα ύδατα ως ένα παγκόσμιο πρόβλημα ή θέμα σε ένα ολότελα καινούριο πλαίσιο που αποτελείται από παγκόσμιους παίχτες οι οποίοι παρουσιάζονται περίπου ως «σωτήρες» προσφέροντας λύσεις για να λυθούν τα προβλήματα της ελλειπής πρόσβασης στα ύδατα για τους φτωχούς του κόσμου (UN, 2001). Ωστόσο, ενώ η συνολική ποσότητα των υδάτων είναι επαρκής, σε επίπεδο τοπικό ή περιφερειακό παρουσιάζονται φοβερές διαφοροποιήσεις, ιδιαίτερα κάτω από το φάσμα της κλιματικής αλλαγής. Επίσης δεν πρέπει να παραγνωρίζεται ότι από τη φύση του το νερό είναι πόρος υπερβολικά πολυπρόσωπος. Έτσι, ενώ η θεωρία των υδάτων ως ένα παγκόσμιο κοινό αγαθό αποτελεί τομέα αιχμής της σχετικής διεθνούς σκηνής (ειδικότερα εάν Πολιτικές Βιώσιμης Διαχείρισης Υδατικών Πόρων Για Αστική Χρήση Στην Ελλάδα

επιθυμούμε να τιθασεύσουμε την διεθνή συνεργασία σχετικά με την εκμετάλλευση του πόρου) στην πραγματικότητα απέχει πολύ από την πρακτική εφαρμογή της καθώς δεν ταιριάζει με τις βιοφυσικές ιδιότητες των υδατικών πόρων και με τις πολυποίκιλες εξωτερικότητες τους (UNDP, 1997).

Παρόλα αυτά ο Παγκόσμιος Οργανισμός Εμπορίου (ΠΟΕ) μέσω των GATS (General Agreement on Trade in Services) προορίζεται να εισαγάγει την πρώτη αναγνωρισμένη διεθνής συμφωνία που θα καλύπτει την τροφοδοσία πόσιμου νερού. Όπως υπονοείται η μέριμνα της GATS θα καλύπτει την επένδυση ('εμπορική παρουσία') όπως επίσης και το εμπόριο στα ύδατα. Πώς και με ποιους τρόπους η μέριμνα της GATS θα επηρεάσει τον τομέα υδάτων, δεν είναι πλήρως κατανοητό, ούτε έχει εξεταστεί ιδιαίτερα. Εφόσον στοχεύει στο να αφαιρέσει τα φράγματα στο εμπόριο, οι μέριμνές της θα επηρεάσουν τις δυνατότητες πολλών κυβερνήσεων στο να διανέμουν τις τακτικές επιδιώξεις τους ως προς το κοινό, ειδικά όσο αφορά την παροχή νερού σε ευπαθείς ομάδες πληθυσμού και χαμηλά κοινωνικά στρώματα (UN, 2001).

2.4 Σύγχρονες θεωρήσεις: Βιωσιμότητα και Αειφορία

Η έννοια της αειφόρου /βιώσιμης ανάπτυξης (sustainable development) παρουσιάστηκε αρχικά σε δημοσιεύσεις του Παγκόσμιου Οργανισμού Ανάπτυξης ως ένα πλαίσιο δράσης αντιτιθέμενο στην περιβαλλοντική υποβάθμιση που προκαλείται από την ρύπανση και την εξάντληση των φυσικών πόρων σαν αποτέλεσμα του κυρίαρχου προτύπου της οικονομικής ανάπτυξης (Pearce, 1998).

Η έκθεση Brundland ορίζει την βιώσιμη ανάπτυξη ως το πρότυπο της ανάπτυξης που ικανοποιεί «τις ανάγκες της παρούσας γενιάς σε βάρος της ικανοποίησης των αναγκών των μελλοντικών γενεών». Στην ίδια έκθεση ένας πιο ειδικός δίνεται αναφερόμενος στην περιβαλλοντικά βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη ως το πρότυπο των κοινωνικών διαδικασιών και εξελίξεων που αυξάνει τα οφέλη της παρούσας γενιάς χωρίς να θέτει σε κίνδυνο την πιθανότητα ύπαρξης ανάλογων ωφελειών στις γενιές του μέλλοντος (Μπίθας και Van de Bergh, 1997) .

Η βιωσιμότητα μπορεί να γίνει αντιληπτή επίσης ως η δυναμική των οικονομικών δραστηριοτήτων, των ανθρωπίνων αντιλήψεων και του μεγέθους του πληθυσμού που εξασφαλίζει αποδεκτά επίπεδα διαβίωσης για κάθε ανθρώπινη ύπαρξη μέσω της εξασφάλισης της διαθεσιμότητας των φυσικών πόρων και οικοσυστημάτων (Μπίθας, 2002).

Γενικά πάντως διαπιστώνεται ότι ο βασικός άξονας της έννοιας της περιβαλλοντικά αειφόρου/βιώσιμης ανάπτυξης εμπεριέχει σαν δομικά στοιχεία την εξασφάλιση των βιολογικών διαδικασιών, δηλαδή των φυσικο-χημικών διεργασιών που λαμβάνουν χώρα στο φυσικό σύστημα και εξασφαλίζουν την ομαλή αναπαραγωγή, ανανέωση και εξέλιξη του φυσικού συστήματος και την απαίτηση ύπαρξης των αναγκαίων φυσικών πόρων που θα προμηθεύουν τις εισροές της οικονομικής παραγωγής (η οποία συνεχώς μεγαθύνεται).

2.5 Μια νέα προσέγγιση: Η κρίση Υδατικών Πόρων ως κρίση «Διακυβέρνησης».

Η κρίση στον τομέα των υδατικών πόρων¹⁵ αποδίδεται συχνά ως μια κρίση διακυβέρνησης¹⁶. Τα αίτια της κρίσης αυτής είναι η έλλειψη αποτελεσματικών θεσμών, αποσπασματικές και αναποτελεσματικές θεσμικές δομές (όπως οι ασύνδετες τομεακές προσεγγίσεις και πολιτικές και οι επικαλυπτόμενες ή/και συγκρουόμενες αρμοδιότητες στη διαδικασία λήψης αποφάσεων), συγκρουόμενα συμφέροντα σχετικά με τα δικαιώματα ιδιοκτησίας, εκμετάλλευσης και πρόσβασης στο νερό, η διάθεση δημόσιων πόρων για ιδιωτικό κέρδος καθώς και ασυνέπεια στην εφαρμογή των νόμων, των κανονισμών και ρυθμίσεων και των πρακτικών αδειοδοτήσεων, γεγονός που επηρεάζει ιδιαίτερα αρνητικά και την αγορά.

Διάφορες μορφές διακυβέρνησης των υδάτων εμφανίζονται κυρίως σε καταστάσεις υψηλής πολυπλοκότητας και αβεβαιότητας, όπου

¹⁵ όπως συνοπτικά δόθηκε στο υποκεφάλαιο 2.1

¹⁶ Έγκριτοι διεθνείς οργανισμοί όπως οι WHAT, (2001), Water Directors, (2002), GWP (2002 και 2003), GWP-CEE (2003), WWDR, (2003), OECD, (2004), UNESCO, (2004), αλλά και ο πρόεδρος της ΕΕ Rasmussen (2004) και η επιστημονική κοινότητα φαίνεται να αναγνωρίζουν το γεγονός αυτό σαν παραδοχή οποιασδήποτε προσπάθειας επίλυσης προβλημάτων σχετικά με τα ύδατα (Rogers 2002, Rogers and Hall 2003, Ballabh, 2004, Bakker 2003 and 2004).

προϋποτίθεται οι υπεύθυνοι της διαχείρισης να μπορούν να ανταποκριθούν μέσα σε ένα τέτοιο ρευστό περιβάλλον που χαρακτηρίζεται από γρήγορες μετατοπίσεις και μεταβολές, απαιτώντας μάλιστα συχνά από αυτούς να λειτουργήσουν και ως φορείς θετικών αλλαγών (Ballabh, 2004). Σε ένα τέτοιο πλαίσιο πρέπει να εξετάζουν τις ανταγωνιστικές απαιτήσεις λόγω των πολλών διαφορετικών συμφερόντων σχετικά με το νερό. Οι αδυναμίες στα συστήματα διακυβέρνησης έχουν δυσχεράνει σημαντικά την πρόοδο προς τη βιώσιμη ανάπτυξη και την εξισορρόπηση των κοινωνικοοικονομικών αναγκών με την οικολογική διάσταση της βιωσιμότητας (Bakker, 2004).

Τα βασικότερα αίτια που δυσχεραίνουν την πρόοδο προς αυτή την κατεύθυνση, περιλαμβάνουν την εμμονή στην μονοδιάστατη οικονομική διαχείριση του τομέα (μείωση εξόδων και χρεών των επιχειρήσεων ύδρευσης), τη χαμηλή προτεραιότητα σε επενδύσεις περιβαλλοντικής φύσεως (η επικέντρωση στην οικονομική ανάπτυξη αποκλειστικά και η μετάθεση της πλήρους αρμοδιότητας για τη διαχείριση των υδάτων σε χαμηλότερα επίπεδα άσκησης εξουσίας, έχει συχνά σαν αποτέλεσμα την έλλειψη πόρων αλλά και ικανότητας για σχετικές δράσεις) και την υιοθέτηση από κυβερνήσεις μιας ιδιωτικού τύπου επιχειρησιακής προσέγγισης στα ύδατα, χωρίς να ληφθεί υπόψη η γνώμη των χρηστών του νερού και χωρίς μηχανισμούς που να επιτρέπουν την συμμετοχή του κοινού στη διαδικασία λήψης αποφάσεων (WWDR, 2003).

Μια σημαντική παράμετρος είναι το γεγονός ότι η πολιτική και κοινωνική πραγματικότητα είναι συχνά ασυμβίβαστες. Η κεντρική κυβέρνηση, αν και εκλεγμένη για να εξυπηρετήσει τα συμφέροντα των πολιτών, συνήθως υιοθετεί σκληρές μορφές διευθέτησης προβλημάτων και αντιμετώπισης καταστάσεων 'εκ των άνω'. Οι εφαρμοσμένες πολιτικές έχουν συχνά στόχους απομακρυσμένους απ' την πραγματικότητα και επηρεάζονται από βραχυπρόθεσμες πολιτικές αποφάσεις και πελατειακές σχέσεις με τους πολίτες. Ταυτόχρονα, οι ομάδες που βιώνουν τα προβλήματα, αλλά και τις συνέπειες των κυβερνητικών αποφάσεων και πολιτικών, δεν συμμετέχουν στην διαδικασία διαμόρφωσης λήψης και εφαρμογής των αποφάσεων (Marks, 1993, Marks *et al*, 1996). Νέα λοιπόν προβλήματα εμφανίζονται στην θέση των παλαιών. Όσο το κέντρο των αποφάσεων είναι απομακρυσμένο από το επίπεδο εφαρμογής τους, τόσο οι απαντήσεις που δίνονται θα είναι αναποτελεσματικές και θα γεννούν νέα προβλήματα που θα χρειάζονται λύσεις. Έτσι ο αέναος κύκλος θα συνεχίζεται. Η διαμόρφωση Πολιτικές Βιώσιμης Διαχείρισης Υδατικών Πόρων Για Αστική Χρήση Στην Ελλάδα

νέων θεσμικών πλαισίων και μορφών διακυβέρνησης που επιτρέπουν την εμπλοκή των άμεσα ενδιαφερόμενων ομάδων, σε επίπεδο, περιφέρειας, δήμου ή κοινωνικής ομάδας, είναι προϋπόθεση για την βιωσιμότητα των πολιτικών σε κάθε επίπεδο.

Σύμφωνα με τον Lindblom (1965) η συμμετοχή ως χαρακτηριστικό της δημοκρατίας, είναι αυτή που ορίζει την επιτυχία ενός συστήματος διακυβέρνησης. Ταυτόχρονα, η επιτυχής διακυβέρνηση, από την σκοπιά της εκπλήρωσης των όποιων στόχων εξαρτάται από την συμμετοχή των εμπλεκόμενων μερών (Mayntz, 1998). Η συμμετοχή με αυτή την έννοια, εξασφαλίζει την εφαρμογή του περιεχομένου ενός προγράμματος σε σχέση με τους πολιτικούς στόχους. Επίσης, τα κίνητρα και τα διακριτά ενδιαφέροντα και συμφέροντα των ομάδων, όπως και η θέληση τους να συνεργαστούν, μπορούν να εντοπιστούν και να ληφθούν υπόψη. Μέσα από τέτοιες μορφές *συμμετοχικής διακυβέρνησης*¹⁷ και συνεργασίας μεταξύ δημόσιων, ιδιωτικών φορέων, ΜΚΟ, και φορέων της κοινωνίας των πολιτών, γίνεται ακόμα εφικτή η ανίχνευση της σχέσης μεταξύ αίτιου και αποτελέσματος και έτσι διευκολύνεται η λήψη ρεαλιστικών αποφάσεων. Οι ευκαιρίες εμπλοκής τέτοιων ομάδων και φορέων στον σχεδιασμό των αποφάσεων εξαρτάται από ορισμένα χαρακτηριστικά που σχετίζονται με διαφορετικές μορφές διακυβέρνησης.

Η ανάγκη για μετάβαση από συγκρουσιακούς τύπους διακυβέρνησης με αυστηρές ιεραρχικές δομές, σε τύπους που βασίζονται στην συμμετοχή και την διαπραγμάτευση, μοιάζει αναπόφευκτη σύμφωνα με τον Mayntz (1998). Κάθε χώρα όμως, έχει τα δικά της ιδιαίτερα κοινωνικά, οικονομικά, πολιτικά, φυσικά, περιβαλλοντικά και τεχνολογικά χαρακτηριστικά που κάνουν την ανάδειξη ενός παγκόσμια επιτυχημένου «μοντέλου διακυβέρνησης» αδύνατη.

Παρόλο που πολλά «μοντέλα» διακυβέρνησης έχουν προταθεί (δες αντίστοιχο κεφάλαιο), μια γενικότερη τυπολογία των νέων μορφών διακυβέρνησης μπορεί να γίνει δεκτή ως πρώτη πηγή¹⁸, βάση της μορφής και των σχέσεων των φορέων που εμπλέκονται στη διαχείριση των υδατικών πόρων. Οι γενικές κατηγορίες που ομαδοποιούνται οι εμπλεκόμενοι φορείς, «ορίζοντας» ουσιαστικά το «μοντέλο» διακυβέρνησης που θα ακολουθηθεί,

¹⁷ Δες αντίστοιχο κεφάλαιο

¹⁸ Λεπτομέρειες και αναλυτικές τυπολογίες δίνονται στα Κεφ. 3 και 4
Πολιτικές Βιώσιμης Διαχείρισης Υδατικών Πόρων Για Αστική Χρήση Στην Ελλάδα

προτείνονται μεταξύ άλλων και από την ΕΕ (CEC, 1996), και τον ΟΗΕ, (UNDP, 1997) και είναι:

Οι κρατικά ελεγχόμενοι / δημόσιοι φορείς, σε επίπεδο κεντρικής κυβέρνησης καθώς και οι κρατικοί / δημόσιοι σε επίπεδο περιφέρειας ή δήμου,

Οι φορείς που κινητοποιούνται από τις δυνάμεις της αγοράς (ιδιωτικοί) Αυτοί που απορρέουν από δραστηριοποίηση μιας κοινότητας/ ομάδας (Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις, οργανώσεις πολιτών κ.α).

Στους παραπάνω μπορεί να προστεθεί και μια τέταρτη κατηγορία που περιλαμβάνει τους φορείς γνώσης (*knowledge holders*) όπως είναι τα πανεπιστήμια, τα ερευνητικά ιδρύματα, τα επιμελητήρια κλπ.

Εδώ πρέπει να σημειωθεί, ότι κάθε τύπος διακυβέρνησης, όποια κι αν είναι τα κυρίαρχα στοιχεία του, είναι ιδεατός και στην πράξη περιλαμβάνει στοιχεία και από τους άλλους, αν και κάποια από αυτά επικρατούν (Getimis and Kafkalas, 2002). Οι υβριδικές αυτές μορφές, παρά το γεγονός ότι αποτελούν χρήσιμα αναλυτικά εργαλεία, τείνουν να μην λαμβάνουν την πρέπουσα σημασία στις αρχές της βιωσιμότητας (*Sustainability*). Εκτίμηση όμως της παρούσας διατριβής είναι ότι η έννοια της βιωσιμότητας οφείλει να είναι συνδεδεμένη άμεσα με τους νέους αυτούς τύπους διακυβέρνησης, καθώς έτσι θα επιτραπεί η διαμόρφωση των πολιτικών που εστιάζουν σε βιώσιμες δραστηριότητες με στόχους αποτελεσματικότητας.

2.6 Συμπεράσματα

Το πώς τα ύδατα αντιμετωπίζονται σε ένα συγκεκριμένο πλαίσιο εφαρμογής – ως οικονομικό αγαθό, κοινωνικό αγαθό ή κοινό αγαθό – έχει άμεσες και αλληλένδετες συνέπειες με το μοντέλο διακυβέρνησης που ακολουθείται. Για παράδειγμα αντιμετωπίζοντας τα ύδατα μόνο ως οικονομικό αγαθό έχει άμεση συνέπεια ότι θα υπάρξει ένα αναπτυσσόμενο και ενισχυμένο ιδιωτικό δικαίωμα ιδιοκτησίας και ένα ιδανικό θεμελιώδες συστατικό για τις απαιτήσεις της διακυβέρνησης.

Η δε σχετικά σύγχρονη υιοθέτηση των αρχών της αειφορίας πρακτικά σε κάθε διαχειριστικό σχέδιο και η αναγνώριση του ιδιαίτερου, 'παγκόσμιου' Πολιτικές Βιώσιμης Διαχείρισης Υδατικών Πόρων Για Αστική Χρήση Στην Ελλάδα

χαρακτήρα του νερού, έχει φέρει ζητήματα ισότητας και δικαιοσύνης στην κατανομή του πόρου, στην διεθνή ατζέντα (Rogers and Hall, 2003).

Οι σχετικές συζητήσεις έχουν οδηγήσει σε κάποιες προδιαγραφές τακτικής όπου η ανάπτυξη ασφαλούς δικαιώματος ιδιοκτησίας είναι *sine qua non* για λειτουργική και βιώσιμη από κάθε τομέα διαχείριση των υδατικών πόρων. Οι υποστηρικτές του δικαιώματος ιδιοκτησίας και της οικονομικής φύσης του πόρου ισχυρίζονται επίσης ότι η παραχώρηση του δικαιώματος ιδιοκτησίας θα ενδυναμώσει την συμμετοχή από τους χρήστες ενώ ταυτόχρονα θα εξασφαλίσει την οικονομική βιωσιμότητα των μακροπρόθεσμων επενδύσεων. Πάντως είναι γεγονός ότι παρόλες τις συνεχιζόμενες συγκρούσεις για τον δημόσιο ή ιδιωτικό χαρακτήρα του πόρου, αναγνωρίζεται πλήρως η κοινωνική σημασία του νερού σαν αγαθό απαραίτητο για τη ζωή και σαν παράγοντα που επηρεάζει κάθε τομέα της ανθρώπινης δραστηριότητας, ακόμα και σε επίπεδο χωρών¹⁹.

Η παραδοχή πάντως της κρίσης υδάτων σαν κρίσης διακυβέρνησης²⁰, φαίνεται ότι σταδιακά οδηγεί αρχικά στην αναγνώριση συγκεκριμένων προβλημάτων στον τομέα των υδατικών πόρων και στη συνέχεια στην υιοθέτηση πρακτικών και τη διαμόρφωση πολιτικών που προσπαθούν βελτιώνοντας τις δομές διακυβέρνησης να δημιουργήσουν και το πλαίσιο επίλυσης των σχετικών προβλημάτων.

¹⁹ Ο Γενικός Γραμματέας του ΟΗΕ, κ. Κόφι Ανάν δήλωσε σε συνέντευξη τύπου που παραχώρησε στη διάσκεψη του Γιοχάνσμπουργκ ότι «...Ο επόμενος μεγάλος πόλεμος θα γίνει για το νερό». Σε επίπεδο διεθνών σχέσεων επίσης δεσπόζει το παράδειγμα μεταξύ Συρίας και Τουρκίας αναφορικά με τα φράγματα στον Ευφράτη, η επέκταση των οποίων μέχρι σήμερα αποτελούσε *Casus Bel* για την Συρία (Zikos et al, 2004).

²⁰ Περισσότερα για τη σύνδεση μεταξύ Κρίσης Υδάτων, Διακυβέρνησης και Πολιτικών στο κεφάλαιο 4 και 5. Μια σχηματική αναπαράσταση δίνεται στο σχ. 4.1, σελίδα 92.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ

3.1 Εισαγωγή

Από τα τέλη της δεκαετίας του '70 υπάρχει έντονο ενδιαφέρον για το αν και πως νέες μορφές διακυβέρνησης μπορούν να αντιμετωπίσουν καλύτερα πιο πολύπλοκα προβλήματα σε τομείς που οι παραδοσιακές, συγκεντρωτικές ιεραρχικές κρατικές δομές, αλλά και η πλήρης απελευθέρωση της αγοράς απέτυχαν. Πράγματι διαπιστώνεται μια αναζήτηση νέων μορφών άσκησης πολιτικής εξουσίας (*from Government to Governance*) σε όλα τα επίπεδα, από αυτό της τοπικής αυτοδιοίκησης, μέχρι αυτό της περιφέρειας και κεντρικής κυβέρνησης, αλλά και σε παγκόσμιο επίπεδο, μέσα από διακρατικούς διακανονισμούς και διεθνείς συμφωνίες. Ακόμα μια ένδειξη της αλλαγής αυτής, είναι η προώθηση της «πολυ-επίπεδης διακυβέρνησης» που περιγράφει νέες μορφές άσκησης εξουσίας από δημόσιους φορείς, όχι μόνο για την σύνδεση διαφορετικών χωρικών επιπέδων αλλά και για την κινητοποίηση σημαντικών τοπικών φορέων.

Για την καλύτερη κατανόηση όμως της σημαντικής αυτής παραμέτρου σε όλα τα επίπεδα διαμόρφωσης και άσκησης πολιτικών καθώς και της σύνδεσης της διακυβέρνησης με την διαχείριση των υδάτων απαιτείται μια θεωρητική εμβάθυνση στην έννοια, την εξέλιξη και τα εφαρμοσμένα μοντέλα διακυβέρνησης.

3.2 Η έννοια της Διακυβέρνησης

Ο Kooiman (2000) ορίζει τη διακυβέρνηση ως εξής: "Όλες εκείνες οι διευθετήσεις, στις οποίες συμμετέχουν τόσο δημόσιοι όσο και ιδιωτικοί παράγοντες, και που αποβλέπουν στη λύση κοινωνικών προβλημάτων, ή στη δημιουργία κοινωνικών ευκαιριών, φρονίζοντας για τους θεσμούς διαμέσου των οποίων λαμβάνουν χώρα αυτές οι δραστηριότητες διακυβέρνησης, και στην υποκίνηση ρυθμιστικών συζητήσεων επί των αρχών που είναι η βάση όλων των δραστηριοτήτων διακυβέρνησης" (Kooiman 2002, 73). Σε αυτόν τον ορισμό υπονοείται ότι οι δραστηριότητες διακυβέρνησης περιέχουν ένα σκόπιμο (δηλαδή σκόπιμο ως εν δυνάμει

σχετιζόμενο με το κέρδος) και δεσμευτικό συντονισμό των κοινωνικών αλληλεπιδράσεων. Ή αν θελήσουμε να παραθέσουμε τη φράση του Philippe Schmitter: "Η διακυβέρνηση είναι μια μέθοδος, ένας μηχανισμός για να αντιμετωπισθούν ένα μεγάλο εύρος προβλημάτων ή/και συγκρούσεων με την οποία τα συμβαλλόμενα μέρη παίρνουν τακτικά αμοιβαία ικανοποιητικές και δεσμευτικές αποφάσεις, διαπραγματευόμενοι μεταξύ τους και συνεργαζόμενοι για την εφαρμογή αυτών των αποφάσεων" (Schmitter 2002, 53).

Σε αυτόν τον ορισμό υπονοείται ότι:

η διακυβέρνηση θεωρείται κυρίως ως ένα "γεγονός" και δεν θεωρείται τυπικά ως κάτι καλό ή κακό,

η σφαίρα της διαμόρφωσης πολιτικής περιέχει κοινωνικές αλληλεπιδράσεις που δεν καλύπτονται απ' τη θεσμική δομή του πολιτικού συστήματος που επικεντρώνεται στο κράτος ή στην κυβέρνηση (με αυτή τη λογική η διαμόρφωση πολιτικής επεκτείνεται σε όλη την κοινωνία),

η παραδοσιακή διάκριση στην πολιτική θεωρία μεταξύ κράτους και κοινωνίας μπορεί να αμφισβητηθεί,

η συμμετοχή στις δραστηριότητες διακυβέρνησης δεν είναι μόνο θέμα άμεσης συμμετοχής στις κυβερνητικές υποθέσεις (ψηφίζοντας, με αντιπροσώπευση κλπ.) αλλά και συμμετοχής σε εκτεταμένες μορφές διαμόρφωσης πολιτικής.

Με αυτή τη λογική η διακυβέρνηση προσεγγίζεται από μια παγιωμένη και όχι μια ιδεαλιστική ή κανονιστική προοπτική. Θεωρείται ότι έχουν αναπτυχθεί καινοτόμες πολιτικές, θεσμικές και ρυθμιστικές δομές (κυρίως τη τελευταία δεκαετία), σε ένα φάσμα διαρθρωμένων επιπέδων (τοπικό, εθνικό, ευρωπαϊκό). Ο σχηματισμός τέτοιων νέων συνόλων διακυβέρνησης συνδέεται πάντα με πραγματικούς μετασχηματισμούς του παγιωμένου (οικονομικού, κοινωνικού, πολιτιστικού, και/ή φυσικού) τρόπου με τον οποίο οργανώνονται διάφορες όψεις της ατομικής ή της συλλογικής ζωής. Επίσης, το γεγονός ότι και θέματα διατήρησης-προστασίας αλλά και η συμμετοχή έχουν ήδη ανέλθει σημαντικά στην πολιτική και ερευνητική ημερήσια διάταξη δείχνει ότι αυτές οι μεταβαλλόμενες μορφές διακυβέρνησης έχουν έναν αδιαμφισβήτητο αντίκτυπο στην κοινωνική ζωή. Πάντως, αν το δούμε απ' τη πλεονεκτική θέση των σημερινών πολιτικο-Πολιτικές Βιώσιμης Διαχείρισης Υδατικών Πόρων Για Αστική Χρήση Στην Ελλάδα

οικονομικών και κοινωνικο-οικολογικών μετασχηματισμών, το επίμαχο έδαφος της πολιτικής συμμετοχής και το περιεχόμενο της διακυβέρνησης υπόκεινται σε κάθε είδους εσωτερικής σύγκρουσης και εντάσεων. Η χορογραφία των σημερινών μετασχηματισμών των συστημάτων διακυβέρνησης ανοίγει μια τεράστια αρένα αμοιβαία αλληλοεξαρτώμενων μηχανισμών που αυξάνουν σημαντικά όχι μόνο την πολυπλοκότητα των ενεργών διαδικασιών, αλλά κυρίως φανερώνουν τα δυνατά παράλογα αποτελέσματα (ή τουλάχιστον τον αντιφατικό χαρακτήρα) πολλών απ' αυτές τις αλλαγές. Με βάση αυτούς τους συλλογισμούς ο Bob Jessop (2002) αναφέρθηκε στην ανάδυση της διακυβέρνησης σε σχέση με τους πραγματοποιούμενους κοινωνικούς μετασχηματισμούς. Ο Jessop (2002) συνέδεσε τη συχνά αναφερόμενη αλλαγή "απ' την κυβέρνηση στη διακυβέρνηση" με την αυξανόμενη πολυπλοκότητα και αβεβαιότητα (αν όχι άγνοια) στη σύγχρονη κοινωνία.

Ο Kooiman (2000) αντίστοιχα, διέκρινε διαφορετικές μορφές διακυβέρνησης, και έδωσε ιδιαίτερη έμφαση στην μετα-διακυβέρνηση, δηλ. στον τρόπο με τον οποίο η σύγχρονη κοινωνία λαμβάνει αποφάσεις πολιτικά σύμφωνα με τα παραδείγματα που καθοδηγούν το θεσμικό σχέδιο, όπως και επίσης τις συνηθισμένες διαδικασίες στρατηγικής και πολιτικής.

3.3 Από Παραδοσιακές σε Νέες Μορφές Διακυβέρνησης

Η έννοια της διακυβέρνησης (ή μάλλον της καλής διακυβέρνησης, όπως θα παρουσιασθεί σε επόμενο κεφάλαιο) ποικίλλει από έναν πολύ περιοριστικό ορισμό Παγκόσμιας Τράπεζας, που ενδιαφέρεται για την οικονομική πτυχή της διακυβέρνησης, έως τα ζητήματα που ασχολούνται με τα ανθρώπινα και αστικά δικαιώματα. Παραδειγματος χάριν, η Παγκόσμια Τράπεζα ορίζει τη διακυβέρνηση ως "τρόπο με τον οποίο η δύναμη ασκείται στη διαχείριση των οικονομικών και κοινωνικών πόρων μιας χώρας για την ανάπτυξη" (Παγκόσμια Τράπεζα 1992). Αυτό έχει εξισωθεί με τη "υγιή διαχείριση ανάπτυξης" και δίνει περισσότερη έμφαση στις οικονομικές πολιτικές και τη διαχείριση των αναπτυξιακών έργων. Από την άλλη, το UNDP καθορίζει τη διακυβέρνηση ως άσκηση της οικονομικής, πολιτικής και διοικητικής αρχής για να διαχειριστεί τις υποθέσεις χωρών σε όλα τα επίπεδα. Περιλαμβάνει τις διαδικασίες μηχανισμών και θεσμών, μέσω των οποίων πολίτες και ομάδες πολιτών αρθρώνουν τα ενδιαφέροντά τους, ασκούν τα Πολιτικές Βιώσιμης Διαχείρισης Υδατικών Πόρων Για Αστική Χρήση Στην Ελλάδα

νόμιμα δικαιώματά τους, εκπληρώνουν τις υποχρεώσεις τους και μεσολαβούν τις διαφορές τους (UNDP 1997).

Κατά συνέπεια, υπάρχουν διάφορες εναλλακτικές έννοιες της διακυβέρνησης που αναγνωρίζουν την πολλαπλότητα των ρόλων που συμπεριλαμβάνονται σε αυτές. Η διακυβέρνηση με αυτήν την ευρύτερη έννοια περιλαμβάνει τη νόμιμη αρχή που ασκείται στην εφαρμογή της κυβερνητικής δύναμης και στη διαχείριση των δημόσιων υποθέσεων. Σε κάθε περίπτωση όμως δίνεται σαφώς μεγαλύτερη έμφαση στη συμμετοχή, τη διοικητική αποκέντρωση, την υπευθυνότητα και την ανταπόκριση και ακόμα τις ευρύτερες ανησυχίες όπως εκείνες της κοινωνικής αμεροληψίας και της δικαιοσύνης σε αντίθεση με τις παραδοσιακές μορφές «κυβέρνησης» (*Government*).

Αυτή η νέα έμφαση στη διακυβέρνηση, κυρίως, έχει προέλθει από την κατανόηση της ίδιας της διαδικασίας ανάπτυξης που συμπεριλαμβάνει την επέκταση της πραγματικής ελευθερίας που οι πολίτες απολαμβάνουν για να ακολουθήσουν τους στόχους τους, και από αυτή την άποψη η επέκταση των ανθρώπινων ικανοτήτων θεωρείται ως κεντρικό χαρακτηριστικό γνώρισμα της διαδικασίας της ανάπτυξης (Dreze και Sen, 2002).

Αν και λοιπόν δεν υπάρχει ένας κοινά αποδεκτός ορισμός της «διακυβέρνησης» κάποια κοινά χαρακτηριστικά των ορισμών που έχουν δοθεί φαίνεται να συγκλίνουν στο ότι η έννοια της διακυβέρνησης αποτελεί το σύνολο των τρόπων που άτομα, κοινωνικές ομάδες, δημόσιοι και ιδιωτικοί φορείς εμπλέκονται σε κοινούς στόχους μέσα από μια συνεχή διαδικασία διαπραγμάτευσης και συνεργασίας. Η διακυβέρνηση γίνεται κατανοητή σαν ένας τρόπος επίλυσης πολύπλοκων προβλημάτων κοινωνικής ανάπτυξης, που δεν βασίζεται σε ιεραρχικών δομών έλεγχο ή σε πρωτοβουλίες προσανατολισμένες αποκλειστικά στην αγορά (Kooiman, 1999). Έμφαση δίνεται στις διευκολύνσεις που παρέχουν οι θεσμοί, δημιουργώντας τις συνθήκες που επιτρέπουν την ανάπτυξη γνώσης, ικανοτήτων και λύσεων. Μέσα από αυτή τη λειτουργία δίνεται σε μεμονωμένους πολίτες ή ομάδες πολιτών –που συνήθως αποκλείονται από τη διαδικασία λήψης αποφάσεων- η ευκαιρία για ενεργό συμμετοχή στα κοινά, μέσα από τη σύσταση τοπικών δικτύων. Η εφαρμογή τέτοιων μορφών διακυβέρνησης μπορεί στην πράξη να αλλάζει τη σχέση των πολιτών με τους τοπικούς δημόσιους φορείς, αλλά και να επιτρέπει τον επιτυχή σχεδιασμό

Πολιτικές Βιώσιμης Διαχείρισης Υδατικών Πόρων Για Αστική Χρήση Στην Ελλάδα - 42 -

και εφαρμογή τοπικών πολιτικών. Στις παραπάνω διαδικασίες, όπου μέσα από την συνεχή κοινωνική διαδικασία μετασχηματισμού και παράλληλα με τη λειτουργία των παραδοσιακών – συμβατικών μορφών άσκησης εξουσίας, προβάλλονται και νέες μορφές διακυβέρνησης,, βιώσιμες πρακτικές, καινοτόμα χαρακτηριστικά και δημοκρατικός έλεγχος, είναι εμφανές το στοιχείο της συμμετοχής. Η έννοια της διακυβέρνησης εμπεριέχει εντάσεις και συγκρούσεις, αλλά και τους όρους επίλυσης προβλημάτων και επίτευξης της μέγιστης δυνατής κοινωνικής συναίνεσης.

<u>Παραδοσιακές μορφές άσκησης εξουσίας</u>	<u>Νέες μορφές διακυβέρνησης</u>
Καθοδήγηση και έλεγχος Ιεραρχικές δομές, κάθετες σχέσεις, συγκεντρωτισμός Τυπική αντιπροσωπευτικότητα (πλειοψηφία) Πολιτική νομιμοποίηση (εσωτερική) Παραδοσιακοί μηχανισμοί λήψης αποφάσεων Αυταρχικό κανονιστικό πλαίσιο, γραφειοκρατικές διαδικασίες πιστοποίησης	Διαπραγμάτευση, διάλογος Αποκέντρωση, οριζόντιες σχέσεις Πολιτική νομιμοποίηση (ενδιάμεση – εξωτερική) Ενεργή συμμετοχή πολιτών, ενδιάμεσοι φορείς, διεύρυνση δημοκρατίας Κοινωνική αποδοχή, δημοκρατικός έλεγχος, διευρυμένη θεσμική αντίληψη, καταμερισμός ευθυνών, εθελοντισμός, δίκτυα

Πίνακας 3.1: Από Παραδοσιακές σε Νέες Μορφές Διακυβέρνησης

3.4 Μοντέλα Διακυβέρνησης

Διαφορετικά μοντέλα διακυβέρνησης έχουν προταθεί ανάλογα κυρίως από τον τρόπο που αντιμετωπίζεται ο «πολίτης» - ψηφοφόρος και οι διάφορες κοινωνικές ομάδες και ομάδες συμφερόντων, από τους ισχύοντες θεσμούς, τους εκλεγμένους αντιπροσώπους και την κυβέρνηση.

Ο Rogers (2002), προχωράει σε μια αρκετά ρεαλιστική κατηγοριοποίηση των μοντέλων αυτών, σύμφωνα με την οποία οι διάφορες μορφές διακυβέρνησης μπορούν σε ομαδοποιηθούν ως εξής:

Το μοντέλο γραφειοκρατικής πολιτικής και διαδικασίας.

Αυτό το μοντέλο βασίζεται σε πολιτικές-γραφειοκρατικές συμφωνίες σε ένα ομοσπονδιακό κυρίως πολιτικό σύστημα με εκλεγμένους αντιπρόσωπους. Εστιάζει κυρίως στον εκτελεστικό τομέα. Η νομοθετική εξουσία εμφανίζεται ελάχιστα στο προσκήνιο. Τα πιο τυπικά παραδείγματα προέρχονται από την Αμερικάνικη Ήπειρο, όπου σε προβλήματα της Αμερικάνικης εξωτερικής πολιτικής, το Κογκρέσο δεν έπαιξε σημαντικό ρόλο, σε αντίθεση με την κατάσταση που επικρατεί στον τομέα του νερού, όπου το Κογκρέσο είχε μέχρι τώρα αποκλείσει την εκτελεστική εξουσία.

Το μοντέλο της πολιτικής-κομματικής συμπεριφοράς των βουλευτών.

Ένα δεύτερο μοντέλο που εστιάζει στους εκλεγμένους αντιπροσώπους των πολιτών και υποστηρίζει ότι για να κατανοήσουμε την συμπεριφορά των βουλευτών πρέπει να κατανοήσουμε ότι οι βουλευτές σκέφτονται με μοναδικό κριτήριο την επανεκλογή τους. Συνεπάγεται επομένως ότι στόχος τους είναι να βελτιώσουν τη δική τους θέση/θεσμό στο συντομότερο δυνατό χρονικό διάστημα. Για να περιγράψει κανείς τη συμπεριφορά των βουλευτών, πρέπει να αναλογιστεί μία ακόμα παράμετρο, την επεξεργασία των πληροφοριών. Οι νομοθέτες, που έτσι κι αλλιώς οι δυνατότητές τους να απορροφήσουν και να εκτιμήσουν τις πληροφορίες δεν μπορούν να ξεπεράσουν τα ανθρώπινα όρια, είναι τόσο φορτωμένοι με πληροφορίες που γίνονται εξαιρετικά επιλεκτικοί με το αντικείμενο/πληροφορίες που θα δεσμεύσει την προσοχή τους. Για να αντιμετωπίσουν αυτό το πρόβλημα οι νομοθέτες εξειδικεύονται σε ένα συγκεκριμένο τομέα. Σε άλλους τομείς, παίρνουν πληροφορίες από άλλες πηγές (συνάδελφους, εξωτερικές ομάδες, αναφορές επιτροπών) τις οποίες έχουν μάθει να εμπιστεύονται.

Το μοντέλο των «ομάδων συμφερόντων»²¹

Όταν ένας νομοθέτης σκέφτεται για το εκλογικό σώμα που τον εξέλεξε, σπανίως το αντιμετωπίζει ως μία αδιαφοροποίητη μάζα μεμονωμένων ψηφοφόρων. Αντίθετα, βλέπει κατηγορίες συμφερόντων. Σε μερικές περιπτώσεις, βλέπει μερικά μόνο, κυρίαρχα συμφέροντα. Υπάρχουν εκατοντάδες ομάδες συμφερόντων σε ενεργό δράση – περιβαλλοντικές ομάδες, ομάδες που εστιάζουν στη διαχείριση των υδατικών πόρων, επαγγελματικοί συνεταιρισμοί και βιομηχανικοί συνεταιρισμοί που ασχολούνται με την πολιτική των υδάτων. Αυτές οι ομάδες συχνά έχουν κοινές ανησυχίες και κοινά μέλη. Γίνονται σημαντικά κανάλια συμμετοχής για συγκεκριμένες μερίδες κοινού που θέλουν να πάρουν μέρος στη διαδικασία ομοσπονδιακής διακυβέρνησης. Στον τομέα των υδάτων, μία παλιότερη ιδέα της συγκλίνουσας πλειοψηφίας (“concurrent majority”) (Calhoun, 1853) μπορεί να είναι πολύ πιο σχετικές από τις νεότερες απόψεις του μοντέλου των ομάδων συμφερόντων. Αυτή η παλαιότερη ιδέα, βοήθησε να καταλάβουμε ότι σημαντικές κυβερνητικές αποφάσεις πρέπει να λαμβάνονται με την έγκριση των κυρίαρχων ομάδων συμφερόντων που επηρεάζονται άμεσα από αυτές. Φαίνεται, για παράδειγμα στις ΗΠΑ, ότι στον τομέα της ομοσπονδιακής νομοθεσίας γύρω από θέματα υδάτων, οι περιβαλλοντικές ΜΚΟ και οι ομάδες πίεσης συμφερόντων ενθαρρύνονται ενεργά να δώσουν την έγκρισή τους πριν περάσει ένας νόμος. Σύμφωνα με μία άλλη προσέγγιση, γίνεται μία *ανάλυση ομάδων συμφερόντων* βάση της δυνατότητας να επιτευχθούν συγκεκριμένοι κυβερνητικοί στόχοι. Αυτή η προσέγγιση έχει δοκιμαστεί από τους Dinar et al., (1999) στον τομέα νερού του Πακιστάν. Ιδιαίτερη έμφαση δόθηκε σε ένα καινούριο και πολύ μεγάλο αποχετευτικό σύστημα που συμπεριλάμβανε υψηλές επενδύσεις σε πάγια καθώς κι ένα συνολικότερο θεσμικό μετασχηματισμό. Μελέτησαν την πιθανότητα, οι διάφορες ομάδες συμφερόντων να είναι τόσο ισχυρές ώστε να μπορούν να επηρεάσουν τις διοικητικές και επενδυτικές αποφάσεις προς το δικό τους συμφέρον.

Θεωρία του «Εντολέα και Εντολοδόχου»

Ένας χρήσιμος τρόπος για να προσεγγίσει κανείς συγκεκριμένες πολιτικές αναλύσεις, είναι να βασιστεί στα ευρήματα της *θεωρίας του εντολέα και*

²¹ Interest group model

εντολοδόχου. Τα μοντέλα αυτής της θεωρίας έχουν χρησιμοποιηθεί σε πολλούς και διαφορετικούς ακαδημαϊκούς χώρους για να επεξηγήσουν τις σχέσεις ανάμεσα στα εμπλεκόμενα μέρη: επιχειρήσεις, στις οποίες *εντολέας* είναι το αφεντικό και *εντολοδόχος* οι υπάλληλοι· στον τομέα των οικονομικών, όπου *εντολέας* είναι ο καταναλωτής και *εντολοδόχος* ο παραγωγός· και σε διάφορους τομείς της πολιτική επιστήμης, στις οποίες τα μέλη του νομοθετικού σώματος είναι οι εντολοδόχοι των εκλογέων τους, ή οι γραφειοκράτες είναι οι εντολοδόχοι της διοίκησης, ή οι κυβερνήσεις χωρών του τρίτου κόσμου είναι οι εντολοδόχοι των διεθνών δανειακών οργανισμών, κτλ. Η βιβλιογραφία πάνω σε αυτή τη θεωρία είναι αρκετά μεγάλη. Οι υποστηρικτές της ισχυρίζονται ότι η θεωρία μπορεί να εξηγήσει τη σχέση που αναπτύσσεται ανάμεσα σε διάφορα εμπλεκόμενα μέρη. Ο Eggertsson (1990) έχει πει ότι η εφαρμογή των οικονομικών των ιδιοκτησιακών δικαιωμάτων, του κόστους συναλλαγής και των εντολοδόχων σε πολιτικούς θεσμούς θα αλλάξει ριζικά τον τρόπο που κατανοούμε τους θεσμούς ενός πολιτικού συστήματος. Αυτή η νέα προσέγγιση θα προσφέρει σημαντικές πληροφορίες, θεωρήματα, υποθέσεις και εμπειρικά ευρήματα, όχι μόνο για τους σύγχρονους θεσμούς αλλά και για τους θεσμούς μέσα στο χώρο και το χρόνο (Eggertsson, 1990).

Πολιτική θεωρία και δημόσια επιλογή

Μία χρήσιμη αξιοποίηση της θεωρίας των ομάδων συμφερόντων είναι να χρησιμοποιήσουμε κάποιες κρατικές ενέργειες ως κριτήριο που θα μας βοηθήσει να αναλύσουμε τα καθεστώτα που μπορούν να επικρατήσουν υπό συγκεκριμένες συνθήκες.

Ο Πίνακας 3.2 στην επόμενη σελίδα δείχνει σχηματικά πώς λειτουργεί αυτό. Αν κοιτάξουμε πώς κατανέμονται τα οφέλη και το κόστος μίας συγκεκριμένης κρατικής ενέργειας, και λαμβάνοντας υπόψη το αν τα οφέλη (και το κόστος) έχουν συγκεντρωθεί σε λίγους αποδέκτες ή αν έχουν διασκορπιστεί σε όλη την οικονομία, μπορούμε να προβλέψουμε ποιο πολιτικό καθεστώς είναι πιθανό να επικρατήσει. Όταν για παράδειγμα, ο Garcia²² είπε ότι το πρόβλημα με τη διοίκηση των υδάτων στη Λατινική Αμερική ήταν η «τάση να ιδιωτικοποιηθούν τα οφέλη και το κόστος να αποδοθεί στο λαό» αναφερόταν στο πάνω δεξιά κουτάκι της εικόνας. Με

²² αναφορά από Rogers (2002)

βάση αυτή την κατανομή, κάποιος θα περίμενε να επικρατήσει πολιτική πελατειακών σχέσεων. Αυτό μπορεί να είναι ένα λογικό αποτέλεσμα, αν σκεφτεί κανείς ότι καθεστώτα και οι πολιτικές που είναι περισσότερο αποδεκτά, όπως τα πλειοψηφικά ή συμμετοχικά, μπορεί να οδηγήσουν σε αδράνεια, όπως θα δειχθεί και στη συνέχεια.

Πίνακας 3.2 Διαμορφώνοντας ένα καθεστώς μέσω Δημόσιων Επιλογών (Πηγή: Rogers (2002))

Κόστη Κρατικής Παρέμβασης			
		<i>Συγκεντρωμένα</i>	<i>Διάχυτα</i>
Οφέλη από Κρατική Παρέμβαση	<i>Συγκεντρωμένα</i>	Πολιτικές Ομάδων Συμφερόντων Πιέσεις: Έντονες αλλά συχνά αντιφατική Αναμενόμενα αποτελέσματα: αδιέξοδα και συμβιβασμοί	Πολιτικές Παροχής Υπηρεσιών Πιέσεις: Έντονες αλλά μονόπλευρη Αναμενόμενα αποτελέσματα: σταθερές κατακτήσεις
	<i>Διάχυτα</i>	Επιχειρηματικές Πολιτικές Πιέσεις: ασθενείς εκτός αν υπάρχουν πολιτικές κινήτρων Αναμενόμενα αποτελέσματα: μεροληπτική αδράνεια, ίσως αντιστάθμιση από επιχειρηματική δραστηριότητα	Πλειοψηφικές Πολιτικές Πιέσεις: Ασθενείς Αναμενόμενα αποτελέσματα: Αδράνεια

3.5 Συμμετοχική Διακυβέρνηση

3.5.1 Ορισμός

Το κύμα φιλελευθεροποίησης του τομέα υδάτων και η ιδιωτικοποιήσεις / μετοχοποιήσεις των εταιρειών ύδρευσης σε πολλές χώρες της Ε.Ε έγινε ταυτόχρονα με έναν ανασχηματισμό δυνάμεων και στην κλίμακα μέσα στην οποία λειτουργούν οι σχέσεις εξουσίας. Η 'διεθνοποίηση' της αγοράς του νερού συνέπεσε με μία αλλαγή στο κέντρο της προσοχής, από τις παραδοσιακές μορφές «κυβέρνησης» σε νέες μορφές «διακυβέρνησης». Ο όρος κυβέρνηση (*government*), παρόλο που έχει την ίδια ετυμολογική ρίζα με τον όρο δια-κυβέρνηση (*governance*), έχει διαφορετική σημασία. Από τη

μια μεριά, αναφέρεται σε μία απομάκρυνση από την κοινωνία των πολιτών και το κράτος και από την άλλη, αναφέρεται στην ενασχόληση με τη ρύθμιση και τη διοίκηση. Αυτές οι δραστηριότητες ωστόσο, (ρύθμιση και διοίκηση), έχουν ένα κοινό στοιχείο – το γεγονός ότι είναι αποπολιτικοποιημένα. Πραγματικά, σε αντίθεση με την παραδοσιακή άσκηση εξουσίας, την ‘κυβέρνηση’ (‘government’), που συνδέεται με την πολιτική δράση και αντιπροσωπευτική συμμετοχή, η διακυβέρνηση (‘governance’) αποτελεί έναν τρόπο για να προβλέπεται η σύγκρουση πριν ακόμα εκφραστεί και για να σχηματίζονται συμμαχίες που θα εμποδίσουν την αναταραχή της κοινωνίας των πολιτών. Αυτό ασφαλώς, συμπεριλαμβάνει συμμετοχικές διαδικασίες, περισσότερο όμως άμεσες (Kooiman, 2002). Ωστόσο, το ποιος συμμετέχει στη διαδικασία της λήψης αποφάσεων, αποφασίζεται από τα υπάρχοντα κέντρα εξουσίας. Επομένως, όταν μιλάμε για «συμμετοχική διακυβέρνηση» (‘participatory governance’) μπορούμε να ξεκινήσουμε με το να αναγνωρίσουμε την αντίφαση ανάμεσα σε αυτούς τους δύο όρους. Η διακυβέρνηση (governance) είναι εξ’ ορισμού αποπολιτικοποιημένη (de-politicised) και η συμμετοχή είναι (μέχρι στιγμής τουλάχιστον) ένα δικαίωμα που έχει κατακτηθεί μέσα από πολιτική δράση. Το πλαίσιο μέσα στο οποίο μιλάμε για τη «συμμετοχική διακυβέρνηση», ο ίδιος ο όρος «συμμετοχή» συχνά αποκτά λάθος χρήση, από τη στιγμή που οι παράγοντες της πολιτικής (π.χ. κοινωνικές ομάδες που αποκτούν πρόσβαση στη συμμετοχή μέσα από πολιτικό και κοινωνικό αγώνα) αντικαθίστανται από παίκτες-‘stakeholders’ (δηλαδή ομάδες ενδιαφερομένων που διεκδικούν δικαίωμα στη συμμετοχή, κυρίως εξαιτίας των οικονομικών συμφερόντων που απορρέουν από τη διαδικασία, και αυτό περιλαμβάνει και ιδιωτικές εταιρείες).

Η γέννηση του όρου ‘συμμετοχική κυβέρνηση’ συνοδεύεται από μία διαμάχη που αφορά μία αλλαγή στην πολιτική, ειδικά όσον αφορά τη διαχείριση περιβαλλοντικών θεμάτων. Αυτή η αλλαγή συντελείται από το μοντέλο “απόφαση – ανακοίνωση - νομιμοποίηση” σε ένα μοντέλο “συνέναινεσης”. Το νέο μοντέλο ορίζεται ως ένα μοντέλο όπου οι συμμετέχοντες μοιράζονται από κοινού τις πληροφορίες, κάνουν διάγνωση του προβλήματος, καταλήγουν σε μία λύση και την εφαρμόζουν [Priscoli, 1999]. Αν και δεν υπάρχει καμία αμφιβολία ότι αυτό το μοντέλο έχει επιφέρει αρκετά θετικά αποτελέσματα (για παράδειγμα στη Νότιο Αφρική οι συμμετοχικές διαδικασίες στη διαχείριση υδάτων έχουν γίνει ένας ουσιαστικός

φορέας για να αναδιανεμηθούν τα αστικά δικαιώματα και ευθύνες), παραμένουν αρκετά θέματα αδιευκρίνιστα, όπως:

Ποιες ομάδες περιλαμβάνουν κάθε φορά τους ενδιαφερόμενους παίκτες-“stakeholders”;

Ποιος αποφασίζει για τη συμμετοχή τους;

Η απλή συμβουλευτική είναι συμμετοχή;

Οι συζητήσεις σχετικά με τη συμμετοχή φαίνεται ότι έχουν επηρεαστεί πολύ από τις ιδέες των Habermas και Reich σχετικά με το δημόσιο διάλογο και την επικοινωνία [Reich, 1990]. Η θεωρία του Hall για την ‘κοινωνική μάθηση’ (‘Social Learning’) έχει επίσης επηρεάσει τις στρατηγικές που έχουν υιοθετήσει οι ΜΚΟ και ριζοσπαστικά περιβαλλοντικά κινήματα. Ωστόσο, αν και οι παραπάνω ερωτήσεις παραμένουν αναπάντητες, συναντάμε συχνά περιπτώσεις όπου ο όρος συμμετοχή αναφέρεται στην ουσία σε βαθύτερες διαδικασίες, ενώ η διαδικασία λήψης αποφάσεων δεν είναι τίποτα περισσότερο από μία εναλλακτική μέθοδος επίλυσης διαφορών. Ενώ η διαδικασία της συμμετοχής του κοινού θα μπορούσε να οριστεί γενικά ως μία διαδικασία που προωθεί την τη δημιουργικότητα και την ανοικτή πρόσβαση σε τομείς που η κυβέρνηση παραδοσιακά κατέχει κυρίαρχο ρόλο, αυτό που συνήθως εκφράζεται στην πράξη (ειδικά στην περίπτωση της Οδηγίας 2000/60/ΕΚ) είναι μία πρακτική επίλυσης διαφορών, που χαρακτηρίζεται από τον προσανατολισμό προς: αποτελεσματικότητα, εξοικονόμηση χρόνου και μείωση κόστους.

3.5.2 Προϋποθέσεις, Ευκαιρίες και Κίνδυνοι

Όπως προαναφέρθηκε, *Συμμετοχική Διακυβέρνηση* είναι η συνεχής κοινωνική διαδικασία μετασχηματισμού των παραδοσιακών – συμβατικών μορφών διακυβέρνησης σε νέου τύπου, που προβάλουν τις βιώσιμες πρακτικές, την καινοτομία, τον δημοκρατικό έλεγχο και τη συμμετοχή. Η διαδικασία αυτή εμπεριέχει εντάσεις, συγκρούσεις και τους όρους επίλυσης προβλημάτων και επίτευξης της μέγιστης δυνατής κοινωνικής συναίνεσης (Getimis and Kafkalas, 2002).

Βασικές προϋποθέσεις της Συμμετοχικής Διακυβέρνησης είναι:

- Η θεωρητική και πρακτική προσέγγιση σε διαφορετικές «μεικτές» μορφές διακυβέρνησης σε τομεακό, χωρικό και εθνικό επίπεδο (multi-level governance)
- Η γνώση των κινδύνων και περιορισμών της μετατόπισης από συμβατικές σε νέες μορφές διακυβέρνησης. Η ανάγκη «συνύπαρξης».
- Οι επιτυχείς κοινωνικές πρακτικές

Η συμμετοχική διακυβέρνηση προσφέρει μια σειρά ευκαιριών καθώς από τον ίδιο τον ορισμό της, ευνοεί διευρυμένες μορφές εκπροσώπησης, άρα και διευρυμένη «νομιμοποίηση» των όποιων πολιτικών επιλογών. Η συνεπακόλουθη διεύρυνση συμμετοχής, δύναται να αύξηση επίσης την αποτελεσματικότητα της οποιασδήποτε πολιτικής, ιδιαίτερα μέσα σε ένα Παισό σαφώς καθορισμένων αρμοδιοτήτων και υποχρεώσεων του κάθε εμπλεκόμενου. Συντελεί επίσης μέσα από την αλληλεπίδραση των συμμετεχόντων στη διαδικασία συνεχούς εκμάθησης και βελτίωσης, αλλά και στην ανταλλαγή εμπειριών, παραδειγμάτων δημιουργώντας «νέα γνώση». Ταυτόχρονα, δημιουργείται το υπόβαθρο για την έγκαιρη επίλυση διαφορών μεταξύ ομάδων συγκρουόμενων συμφερόντων μέσα από διαδικασίες κοινής συναίνεσης. Τέλος η θεσμική, οργανωτική και τεχνολογική αναδόμηση που η συμμετοχική διακυβέρνηση προϋποθέτει δημιουργεί πρόσφορο έδαφος για καινοτόμες επιλογές.

Η συμμετοχική διακυβέρνηση όμως δεν είναι μια διαδικασία που δεν εμπεριέχει κινδύνους. Η αυξημένη συμμετοχή και ο καταμερισμός αρμοδιοτήτων μπορεί να οδηγήσει σε αποφυγή ανάληψης ευθυνών και σε απώλεια διαφάνειας. Αντίστοιχα, ένας υπερβολικός 'κατά περίπτωση' κατακερματισμός πολιτικών παρουσιάζει τον κίνδυνο απώλειας συνοχής και ολοκλήρωσης των συνολικότερων τομεακών πολιτικών. Η επικράτηση τεχνοκρατικών αντιλήψεων επίσης που συχνά αποτελεί απόρροια αυξημένης συμμετοχής κατ' εξοχήν τεχνοκρατικών φορέων (π.χ κατασκευαστικές εταιρείες, τεχνικά επιμελητήρια) σταδιακά επιφέρει την απώλεια της αρχικής λογικής και στόχων της συμμετοχικής διακυβέρνησης. Τέλος ένας εν δυνάμει κίνδυνος είναι το φαινόμενο «eye-wash», η πληθώρα διαφορετικών αντιλήψεων και προσεγγίσεων μεταξύ τόσο διαφορετικών φορέων που μπορεί να οδηγήσει τελικά στην απώλεια προσανατολισμού (Getimis and Kafkalas, 2002).

3.6 Η έννοια της «Διακυβέρνησης των Υδάτων»

3.6.1 Ορισμός και γενικά χαρακτηριστικά

Ο ορισμός της διακυβέρνησης των υδάτων και τα χαρακτηριστικά εκείνα που της προσδίδουν την έννοια της «επιτυχημένης» διακυβέρνησης των υδάτων έχουν συζητηθεί εκτενώς τα τελευταία χρόνια. Κάποια από τα συμπεράσματα που η επιστημονική κοινότητα (Kooiman 2002, Bakker, 2004 κ.α) έχει ως τώρα καταλήξει είναι:

Η διακυβέρνηση των υδάτων αναφέρεται στα πολιτικά, κοινωνικά, οικονομικά και διοικητικά συστήματα που είναι σε θέση να αναπτύξουν και να διαχειριστούν τους υδατικούς πόρους καθώς και να παραδώσουν το νερό, μέσω των υπηρεσιών που προσφέρουν, σε διαφορετικά επίπεδα της κοινωνίας.

Για να είναι επιτυχής και αποτελεσματική, η διακυβέρνηση των υδάτων, πρέπει να είναι μια διάφανη διαδικασία, ανοιχτή σε επιρροές και νέες ιδέες, να έχει την κοινωνική αποδοχή, να στηρίζεται σε συμμετοχικές διαδικασίες και στην επικοινωνία σε όλα τα κοινωνικά επίπεδα, να βασίζεται σε πρωτοβουλίες των συμμετεχόντων, να προωθεί την ισότητα στη διανομή του νερού μεταξύ ανόμοιων κοινωνικών ομάδων και χρηστών με διαφορετικά ή/και αντικρουόμενα συμφέροντα, να έχει συνέχεια και συνέπεια, να ελαχιστοποιεί τα κόστη της διαχείρισης (οικονομικά, κοινωνικά), να είναι ολοκληρωμένη και ηθική.

Κινητήριος δύναμη για την ανάληψη πρωτοβουλιών στο χώρο, αποτελεί ένα σύστημα «κανόνων» σε συνδυασμό με συστήματα ελέγχου των κανόνων αυτών, ένα σύστημα ανταμοιβής ή/και ποινών και τα μέσα για την επίλυση συγκρούσεων.

3.6.2 Επαναπροσδιορισμός

Οι δομικές αλλαγές που συντελούνται στη διακυβέρνηση των υδάτων, συνήθως ακολουθούν αυτές που συμβαίνουν στον τομέα της ενέργειας και συχνά χρησιμοποιούν ως πλεονέκτημα τη συνεργία πολιτικής και οικονομικής φιλελευθεροποίησης που προωθείται στον τομέα. Απαραίτητη όμως προϋπόθεση είναι η επίδειξη ισχυρής πολιτικής βούλησης και

καθοδήγησης τόσο σε εθνικό, όσο και σε τοπικό επίπεδο. Η αποτελεσματική διακυβέρνηση των υδάτων, απαιτεί τον επαναπροσδιορισμό των πολιτικών και του θεσμικού πλαισίου διαμόρφωσης τους. Έτσι μια σειρά θεμάτων πρέπει να διευθετηθούν μέσα από μια τέτοια διαδικασία. Κάποια από τα σημαντικότερα, είναι τα συγκρουόμενα συμφέροντα σε σχέση με την ιδιοκτησία κι εκμετάλλευση του πόρου, ο κατακερματισμός των αρμοδιοτήτων και η περιορισμένη θεσμική ικανότητα, η ενθάρρυνση δημόσιων και ιδιωτικών πρωτοβουλιών και η συμμετοχή του κοινού. Μέσα από τις ρυθμιστικές-παραδοσιακές μορφές άσκησης εξουσίας, τέτοιες αλλαγές είναι δύσκολο να συντελεστούν, καθώς προϋποθέτουν επίσης αλληλεπιδράσεις μεταξύ εμπλεκόμενων παικτών - stakeholders σε ένα κλίμα διαφάνειας και αμοιβαίας εμπιστοσύνης, όπως και καταμερισμό των ευθυνών για την προστασία και διατήρηση του πόρου (Heinelt et al, 2002). Η αναδόμηση του τομέα των υδάτων σε επιχειρησιακό επίπεδο πάντως δεν είναι αρκετές για μια αποτελεσματική διακυβέρνηση. Καθώς τα ζητήματα που σχετίζονται με το νερό, είναι ιδιαίτερα πολύπλοκα και αλληλεπιδρούν με μια σειρά φαινομενικά άσχετων πολιτικών (όπως π.χ μακροοικονομική ανάπτυξη και δημογραφία) που τείνουν να μην λαμβάνουν υπόψη τις επιδράσεις που έχουν στον πόρο και τις χρήσεις του.

3.6.3 Συστατικά Στοιχεία

Στη συνέχεια δίνονται κάποια βασικά συστατικά στοιχεία της διακυβέρνησης των υδάτων όπως αυτά έχουν διαμορφωθεί μέσα από τους διάλογους της διεθνούς επιστημονικής κοινότητας (Heinelt et al, 2002, Intermediaries, 2004, Bakker, 2003 κ.α).

Η *ιδιωτικοποίηση* και η φιλελευθεροποίηση της οικονομίας γενικά, κατά κανόνα τείνει να αποτελέσει παράγοντα που στρέφει την έρευνα περισσότερο σε βιομηχανικές, τεχνικές και οικονομικές παραμέτρους παρά σε μια ολιστική προσέγγιση. Ανάλογα με μια σειρά άλλων παραμέτρων οι επιπτώσεις της στη διακυβέρνηση του τομέα των υδάτων ποικίλλουν (Zikos et al, 2004, Markantonis et al, 2004).

Η *εκπαίδευση* πάνω σε θέματα σχετικά με τους υδατικούς πόρους έχει αναγνωριστεί σαν ένα στρατηγικό σημείο εισόδου προς την ανάπτυξη μιας νέας ηθικής στη διακυβέρνηση των υδάτων. Πολλές χώρες από τον αναπτυσσόμενο ή αναπτυσσόμενο κόσμο, ενσωματώνουν θέματα σχετικά με το Πολιτικές Βιώσιμης Διαχείρισης Υδατικών Πόρων Για Αστική Χρήση Στην Ελλάδα

νερό στα σχολικά προγράμματα. Η διασφάλιση της γνώσης για το ζήτημα περιλαμβάνει συνήθως την διεύρυνση της ικανότητας των χωρών να αποκτούν δική τους εμπειρία, την ανταλλαγή γνώσης κι εμπειριών μεταξύ χωρών μέσω της ανάπτυξης διεθνών συνεργασιών, και πρόσβαση στις πληροφορίες για τον πόρο αυτό σε παγκόσμιο επίπεδο.

Οι κεντρικές κυβερνήσεις παραμένουν οι βασικοί *χρηματοδότες* των επενδύσεων που πραγματοποιούνται στον τομέα των υδατικών πόρων. Αυτό όμως το γεγονός παρουσιάζει κάποια σοβαρά μειονεκτήματα. Καταρχάς, η μετάκλιση του κόστους από τον φορολογούμενο στο χρήστη (πράγμα που δεν αποτελεί τον κανόνα) θα μείωνε τη ζήτηση και συνεπώς την ανάγκη για αυξανόμενες επενδύσεις. Θα συντελούσε στην εξασφάλιση της οικονομικής βιωσιμότητας του τομέα. Θα αποτελούσε επίσης βάση για μια συνολικά καλύτερη διακυβέρνηση καθώς θα δημιουργούσε συνθήκες υπευθυνότητας. Ένας σαφής καταμερισμός αρμοδιοτήτων σε συνδυασμό με την οικονομική στήριξη για την επίτευξη του, έχει επίσης βαρύνουσα σημασία.

Είναι ιδιαίτερα σημαντικό το ότι η *συμμετοχή* όλων των εμπλεκομένων φορέων και των ομάδων συμφερόντων, κρίνεται ιδιαίτερα σημαντική σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης των υδάτων. Σε επόμενα κεφάλαια η σημασία της συμμετοχής θα μελετηθεί περαιτέρω.

3.6.4 Βασικές Αρχές «Καλής Διακυβέρνησης»

Αν και δεν υπάρχει ακόμα ένας κοινά αποδεκτός ορισμός της διακυβέρνησης των υδάτων –τα ηθικά ζητήματα και οι πολιτικές διαστάσεις της βρίσκονται ακόμα υπό συζήτηση–, φαίνεται ότι οι απόψεις των επιστημόνων και των ειδικών συγκλίνουν στις βασικές αρχές που προϋποθέτει μια αποτελεσματική κι επιτυχής διακυβέρνηση που αναφέρεται στον τομέα αυτό. Η συμμετοχή όλων των εμπλεκομένων μερών και των ομάδων ενδιαφερομένων παικτών κρίνεται απαραίτητη (Rogers, 2002). Η διαφάνεια στις διαδικασίες, η ισότητα στην πρόσβαση, κατανομή και χρήση του πόρου, η εγκυρότητα των φορέων και των διαδικασιών, η υπευθυνότητα, η ολοκληρωμένη αντίληψη και ηθικά ζητήματα αποτελούν άλλες σημαντικές παραμέτρους.

Η διακυβέρνηση των υδάτων πάντως, αποτελεί μια ιδιαίτερα πολύπλοκη διαδικασία που υπεισέρχεται ένας μεγάλος αριθμός παραμέτρων,

εμπλεκόμενων φορέων, αντικρουόμενων συμφερόντων και πολιτικών στόχων που αλληλεπιδρούν κάνοντας τη διαμόρφωση ενός γενικά επιτυχημένου «μοντελου» υδατικής διακυβέρνησης ουσιαστικά αδύνατη²³.

Σε επόμενα κεφάλαια (κυρίως στο κεφάλαιο 4) οι αρχές της «καλής» διακυβέρνησης θα μελετηθούν διεξοδικά καθώς αποτελούν σημαντική θεματική ενότητα που συνδέεται με όλους τους στόχους της παρούσας έρευνας.

3.7 Ανεπάρκεια και αδυναμίες

3.7.1 Η αποτυχία του κράτους

Υπάρχει μία σειρά από αίτια για την αποτυχία του ίδιου του συστήματος (*system failure*) κάτι που σχετίζεται άμεσα με ελλείψεις και μη επιτυχημένες μορφές διακυβέρνησης που ασκούνται από το ίδιο το κράτος.

Συνοπτικά, συχνότερα εμφανίζονται κενά στη δομή των θεσμών που εμποδίζουν τη χρήση αξιόπιστης πολιτικής. Η απουσία σχετικής νομοθεσίας συχνά συνυπάρχει με τα θεσμικά κενά εντείνοντας την αποτυχία.

Η έλλειψη μηχανισμών διατομεακού διαλόγου, ιδιαίτερα σε περιπτώσεις που υπάρχουν συγκρουόμενα συμφέροντα πάνω στους φυσικούς πόρους από διαφορετικούς χρήστες ή περιοχές, αποτελεί άλλο ένα βασικό χαρακτηριστικό της κρατικής αποτυχίας να αντιμετωπίσει την κρίση.

Το ίδιο ισχύει αναφορικά με την έλλειψη μηχανισμών για τη συμμετοχή του κοινού και των ενδιαφερομένων μερών στη διαδικασία διαμόρφωσης κι εφαρμογής πολιτικών, αλλά και με την απουσία μηχανισμών για το συντονισμό, την απόφαση και την επίλυση συγκρούσεων (Heinelt et al, 2002).

3.7.2 Η αποτυχία της αγοράς

Με τον όρο αποτυχία της αγοράς (*market failure*) αναφερόμαστε σε εκείνους τους παράγοντες που μπορούν να οδηγήσουν σε μη ικανοποιητικά (κυρίως

²³ Στο σχήμα 4.1 της σελίδας 92 δίνεται μια σχηματική αναπαράσταση αυτών των παραμέτρων Πολιτικές Βιώσιμης Διαχείρισης Υδατικών Πόρων Για Αστική Χρήση Στην Ελλάδα

οικονομικά) αποτελέσματα και προκαλούνται από μια σειρά αδυναμιών της αγοράς να αντιμετωπίσει με επιτυχία την κρίση στον τομέα των υδάτων (Heinelt et al, 2002).

Βασικότερο είναι η ύπαρξη μιας σειράς ιδιαιτεροτήτων του νερού ως φυσικού πόρου σε πλήθος θεμάτων (περιβαλλοντικά, οικονομικά και κοινωνικά) όπως αναφέρθηκε σε προηγούμενο κεφάλαιο.

Η προσπάθεια να δοθεί μια χρηματική αξία σε κάθε ιδιότητα του νερού είναι συχνά ανεπαρκής, αποτυχημένη ή απλά ανέφικτη. Αυτό γίνεται ιδιαίτερα αισθητό όταν πόροι, υπηρεσίες και αγορές βρίσκονται σε έλλειψη – για παράδειγμα, δεν υπάρχει αγορά για τα δικαιώματα του νερού, ή κάποιες υπηρεσίες νερού (π.χ. έλεγχος πλημμύρων)- δεν έχουν τιμολογηθεί.

Σημαντικοί τομείς της διαχείρισης του νερού, όπως ο έλεγχος των πλημμύρων και η ποιότητα του νερού θεωρούνται συχνά δημόσια αγαθά και η διαχειριστικές πρακτικές που ακολουθούνται μπορούν να έρχονται σε αντίθεση με τα ενδιαφέροντα της αγοράς.

Ο στόχος της κερδοφορίας μιας επιχείρησης οδηγεί συχνά στο να εμφανίζονται πολυάριθμα και πολλές φορές αναποτελεσματικά συστήματα διαχείρισης με οικονομίες κλίμακας στις περισσότερες επενδύσεις νερού (Jessop, 2002).

Επίσης το κόστος εμπορίας και πώλησης νερού μπορεί να είναι απαγορευτικό., ενώ συχνά δεν είναι ξεκάθαρο ποιος κατέχει τα δικαιώματα ιδιοκτησίας. Αποτέλεσμα αυτού είναι συχνά το κράτος που κατέχει τον πόρο και να τον παρέχει ουσιαστικά δωρεάν στην εταιρεία ύδρευσης που στην συνέχεια των πουλάει στον καταναλωτή.

Συνήθως υπάρχει μεγάλη άγνοια και αβεβαιότητα για τις αγορές νερού, την μελλοντική διαθεσιμότητα, τις ξηρασίες, τις πλημμύρες κτλ, πράγμα που δυσκολεύει τον καθορισμό ρεαλιστικών τιμών με ακρίβεια. Επίσης οι πολιτικές εκμετάλλευσης του πόρου μπορεί να είναι κοντόφθαλμες και να μη δίνουν σημασία σε πιθανά έμμεσα οφέλη και δαπάνες τρίτων. Έτσι ουσιαστικά πάντα σημαντικά κόστη όπως το περιβαλλοντικό ή το κόστος ευκαιρίας παραμελούνται (δες σχετικό κεφάλαιο).

Οι όποιες επιλογές διαχείρισης πόρου γίνονται με μόνο στόχο την οικονομική κερδοφορία μπορεί να έχουν σημαντικές επιπτώσεις σε άλλους τομείς (όπως για παράδειγμα στο περιβάλλον) και να οδηγούν σε μη αναστρέψιμες καταστάσεις (π.χ η κατασκευή ενός φράγματος).

Τέλος η παροχή πολλών υπηρεσιών νερού αποτελεί από τη φύση της ισχυρό μονοπώλιο με όσα αρνητικά αυτό συνεπάγεται (Heinelt et al, 2002).

3.7.3 Η αποτυχία παραδοσιακών μορφών άσκησης πολιτικών

Εκτός όμως από την αποτυχία αγοράς και των ίδιων των κρατικών δομών, πιθανή είναι και η αποτυχία των παραδοσιακών μορφών άσκησης πολιτικών (*government failure*):

Έτσι πολλές φορές η κυβέρνηση προσπαθεί να ρυθμίσει τις διαταράξεις που προκαλεί η αγορά χωρίς πάντα να το επιτυγχάνει (Grote and Gbikbi, 2002). Το φαινόμενο αυτό γίνεται ιδιαίτερα αισθητό μέσα από τις συχνά ανεπαρκείς ρυθμίσεις τιμών μέσα από παρωχημένες αντιλήψεις για τον χαρακτήρα του πόρου που δεν διαφέρουν ιδιαίτερα από τους τρόπους τιμολόγησης που χρησιμοποιεί η αγορά (αμέλεια περιβαλλοντικού κόστους).

Η ίδια η κυβέρνηση επίσης, συχνά αποσκοπώντας στην παροχή κινήτρων για κάποιους τομείς της οικονομίας (π.χ βιομηχανία) καταλήγει σε επιχορηγήσεις μεγάλων χρηστών, ακόμα και σε ρυπαντές. Ανάρμοστα κίνητρα φορολογίας και πιστώσεων πολλές φορές χαρακτηρίζουν επίσης την αδυναμία επίλυσης της κρίσης των υδάτων από την κυβέρνηση.

Κάποιες προσπάθειες επίσης που γίνονται σε αυτό το επίπεδο για να ρυθμιστεί ο τομέας καταλήγουν σε υπερβολική ή ελλιπή ρύθμιση της αγοράς (*Over-regulation or under-regulation*) με αποτέλεσμα να εμφανίζονται «κυκλικά» φαινόμενα (Heinelt et al, 2002) όπως της Μ. Βρετανίας (ρύθμιση – απορύθμιση – επαναρύθμιση).

Οι όποιες προσπάθειες επίλυσης της κρίσης συχνά προσκρούουν σε γραφειοκρατικά εμπόδια ή σε αδράνεια των εμπλεκόμενων φορέων, σε ασύμβατες ρυθμίσεις ή στην έλλειψη προβλεπτικότητας και σε

κοντόφθαλμες – βραχυπρόθεσμες κατακερματισμένες πολιτικές (Getimis and Kafkalas, 2002).

Τα πολιτικά κόστη και οφέλη συχνά επίσης ανάγονται σε πρώτη προτεραιότητα μιας κυβέρνησης οδηγώντας σε συνειδητή διατήρηση της άγνοιας και στον αποκλεισμό των ψηφοφόρων από την ενημέρωση ή ακόμα και την παραπληροφόρηση κοινού. Σε ένα τέτοιο πλαίσιο, θεωρούνται δεδομένες οι αδυναμίες μεροληπτικών πολιτικών που εξυπηρετούν παγιωμένα συμφέροντα (Getimis and Kafkalas, 2002).

Σε περιπτώσεις δημόσιων εταιρειών ύδρευσης, δίνονται συνήθως λίγα κίνητρα επιχειρηματικότητας για εσωτερική αποδοτικότητα, ενώ η ανικανότητα των παραδοσιακών μηχανισμών της κυβέρνησης να ελέγξει και να ρυθμίσει τη βιώσιμη χρήση του πόρου αποτελούν κάποιες φορές τον κανόνα.

Ένα ακόμα φαινόμενο που παρουσιάζεται και καταδεικνύει την αποτυχία των κυβερνητικών δομών να αντιμετωπίσει την κρίση, είναι η μη-πληρωμή των υπηρεσιών που σχετίζονται με το νερό, κυρίως από κρατικούς φορείς (χαρακτηριστικό το ελληνικό παράδειγμα όπου μεγαλύτερος οφειλέτης της ΕΥΔΑΠ είναι το υπεύθυνο για την λειτουργία της υπουργείο, το ΥΠΕΧΩΔΕ) ή από «σύμμαχους» κομματικά δήμους (όπως θα δούμε στη συνέχεια, πάλι το παράδειγμα της ΕΥΔΑΠ κυριαρχεί²⁴).

Σε κάθε περίπτωση λοιπόν γίνεται εμφανής η ελλιπής ανεξαρτησία και αντικειμενικότητα των ρυθμιστικών οργανισμών, ενώ και η ελλιπής γνώση για τον πόρο, που ο αποκλεισμός άλλων εξειδικευμένων φορέων επαυξάνει, και η αποσπασματική διαχείριση και η αδυναμία του δίκαιου καταμερισμού της παροχής μεταξύ διαφορετικών ομάδων χρηστών, τονίζουν την γενικότερη αποτυχία αυτή των παραδοσιακών μορφών άσκησης εξουσίας να δώσουν λύσεις στην κρίση (Getimis and Kafkalas, 2002).

Γίνεται λοιπόν αντιληπτό πως ούτε ο παραδοσιακός δημόσιος τομέας και οι παρωχημένες κρατικές δομές, ούτε η φανταστική «αγορά» μπορεί να επιλύσει όλες τις προκλήσεις στη διαχείριση των υδατικών πόρων. Απαιτείται η συμπληρωματικότητα, η συνεργασία και η δημιουργία

²⁴ Heinelt et al, 2002

υπεύθυνων αλλά δυναμικών σχέσεων μεταξύ των διαφορετικών παικτών και των εμπλεκόμενων φορέων ή ατόμων. Η αποτελεσματική διακυβέρνηση όπως ορίστηκε στο προηγούμενο κεφάλαιο μπορεί να ξεπεράσει τον κατακερματισμό, τις συγκρούσεις και ένα μεγάλο μέρος των αποτυχιών που εξετάστηκαν εδώ.

3.8 Ο ρόλος των «παικτών» και η σημασία της θεσμικής ικανότητας (*capacity building*)

Η θεσμική ικανότητα αναγνωρίστηκε σε πολλούς διεθνείς επιστημονικούς διάλογους (GWP, 2002 and 2003, GWP-CEE, 2003 κ.α) ως ένα κρίσιμο συστατικό για αποτελεσματική διακυβέρνηση υδάτων. Τα προβλήματα σχετίζονται περισσότερο με τους παίκτες παρά με τα εργαλεία. Στους περισσότερους διάλογους αναπτύχθηκε η ιδέα πως η ολοκληρωμένη διαχείριση υδατικών πόρων απαιτεί νέες δεξιότητες και ικανότητες – σε πολυλειτουργικές χρήσεις νερού και στα σημεία συνάντησης διαχείρισης νερού και άλλων κλάδων, όπως υγεία, τρόφιμα και εμπόριο. Οι παραδοσιακοί τομεακοί διαχωρισμοί ήταν απλούστεροι μεταξύ δύο εμπλεκόμενων, αλλά η αναγνώριση του ρόλου των πολύ-συμμετεχόντων στη διακυβέρνηση υδάτων εισάγει την ανάγκη ανάπτυξης νέων ικανοτήτων για διαπραγματεύσεις.

Η θεσμική ικανότητα είναι επίσης αναγκαία στην εισαγωγή νέων διακυβερνητικών συστημάτων και στην εξοικείωση αυτών που λαμβάνουν αποφάσεις και αυτών που τις εφαρμόζουν με τους νέους τρόπους διαχείρισης υδάτων. Οι ομάδες φορέων που οι θεσμικές τους ικανότητες κρίνονται απαραίτητες για ένα επιτυχές σύστημα διακυβέρνησης είναι: οι φορείς χάραξης πολιτικής για την κατανόηση της ολοκληρωμένης διαχείρισης υδατικών πόρων, οι τοπικές κυβερνήσεις για καλύτερη τοπική διαχείριση υδάτων, και οι ρυθμιστές και οι θεσμοθετημένοι φορείς για την προετοιμασία κι εφαρμογή νέων κανονιστικών διατάξεων (Heinelt et al, 2002).

Έχει παρατηρηθεί πως η ανάπτυξη και η βελτίωση της θεσμικής ικανότητας απαιτεί κάτι παραπάνω από απλή εκπαίδευση. Εκτείνεται στη δημιουργία νέων συστημάτων διαχείρισης ή γενικότερης κουλτούρας μέσα στους οργανισμούς που είναι υπεύθυνοι για τη διαχείριση υδατικών πόρων και

των σχετικών υπηρεσιών (Kooiman, 2002). Καθώς αναπτύσσονται τα συστήματα διακυβέρνησης, η θεσμική ικανότητα θα πρέπει να εξελίσσεται μέσω της μάθησης από καλά παραδείγματα και με την εφαρμογή τους. Είναι ενδιαφέρον να σημειωθεί πως πολύ σπάνια σε διάλογους αναφορικά σε θέματα διακυβέρνησης αναγνωρίστηκε η ανάγκη νέας ή περισσότερης έρευνας πάνω στο θέμα. Αντί αυτού, δόθηκε έμφαση στην πρακτική εφαρμογή και στην απόσπαση γνώσης από τις εμπειρίες μέσω δικτύων και συνεργασιών (Grote and Gbikbi, 2002).

Σε ένα τέτοιο πλαίσιο, οι κυβερνήσεις χρειάζεται να ενδυναμώσουν τη θεσμική ικανότητα φορέων υπευθύνων για τη διαχείριση υδατικών πόρων ώστε να δώσουν στο προσωπικό -παροντικά και μελλοντικά- τις ικανότητες στον τομέα που θα τους επιτρέψουν να προχωρήσουν σε διαχείριση του πόρου μέσα από μια ολιστική και βιώσιμη σκοπιά.

3.9 Βιωσιμότητα, Αειφορία και Διακυβέρνηση

3.9.1 Εισαγωγή

Όπως αναφέρθηκε σε προηγούμενα κεφάλαια, η επιτυχής διακυβέρνηση και η διακυβέρνηση υδάτων έχουν αναγνωριστεί διεθνώς ως κρίσιμο κεντρικό σημείο της αποτελεσματικής, βιώσιμης και ολοκληρωμένης διαχείρισης υδάτων.

Ταυτόχρονα, οι διαχειριστές υδάτων και οι χρήστες μαζί, αναγνωρίζουν την ανάγκη για διάφανη, υπεύθυνη και συμμετοχική διακυβέρνηση έτσι ώστε ομόφωνα να διαμορφωθούν οι παρούσες προτεραιότητες οι οποίες θα ανταποκρίνονται στις συνεχώς μεταβαλλόμενες μελλοντικές ανάγκες. Πέρα από τα άμεσα οφέλη, η αποτελεσματική διακυβέρνηση υδάτων παρέχει πλήθος ευκαιριών για την ανάπτυξη της κοινωνίας πολιτών και τη διαμόρφωση κουλτούρας δημοκρατικής διακυβέρνησης σε πολλές χώρες.

Η δε καινοτομία, είτε πρόκειται για τεχνολογική είτε οργανωτική, μπορεί να αποτελέσει το ηχηρό υπόβαθρο που θα δώσει ώθηση και στις συμμετοχικές διαδικασίες και στην εφαρμογή βιώσιμων σχεδίων διαχείρισης πόρων, αλλά και στήριξη σε δομές νέων μορφών διακυβέρνησης.

3.9.2 Σχέση με τη Διακυβέρνηση

Στην περίπτωση της ύδρευσης θα πρέπει να τονιστεί ότι η βιωσιμότητα δεν είναι ανεξάρτητη των θεσμικών, πολιτικών και οικονομικών αλλαγών, από το όλο σύστημα διακυβέρνησης του τομέα των υδάτων. Στον βαθμό που οι διαδικασίες διαχείρισης του ύδατος δεν συμμετέχουν στα παραπάνω μπορεί να προκύψουν προβλήματα σε σχέση με τη βιωσιμότητα. Αυτό σχετίζεται ιδιαίτερα με την εμπορευματοποίηση της ύδρευσης που επιτρέπει την αντιμετώπιση ενός συγκεκριμένου προβλήματος "έλλειψης" σε οικονομικούς όρους, αλλά κάνει επιτακτική την ανάγκη συσσώρευσης νερού με ενδεχομένως αναπόφευκτες συνέπειες (Heinelt et al, 2002).

Η σημαντικότητα των στοιχείων και εννοιών που εμπεριέχει ο ορισμός της διακυβέρνησης στην βιώσιμη ανάπτυξη έχει αναγνωριστεί εδώ και αρκετό καιρό αλλά η κεντρικότητα της είχε τύχει μικρής αναγνώρισης. Κατά κάποιο τρόπο η διακυβέρνηση είναι μία δύσκολη λέξη και σε πολλές γλώσσες είναι δύσκολο να μεταφραστεί, πόσο μάλλον να συνδεθεί με την έννοια της βιωσιμότητας και της αειφορίας που μέχρι πρόσφατα ήταν συγκεχυμένες και ασαφείς έννοιες (Kooiman, 2002).

Ωστόσο, στο δεύτερο Παγκόσμιο Φόρουμ για το Νερό στη Χάγη (Μάρτιος 2000), ειπώθηκε πως *η υδατική κρίση είναι συχνά κρίση διακυβέρνησης* και υπογραμμίστηκε πως *η αποτελεσματική διακυβέρνηση υδάτων* αποτελεί προτεραιότητα για δράση. Η Υπουργική Διακήρυξη της Χάγης ενίσχυσε αυτή την άποψη και αναγνώρισε την *συνετή διακυβέρνηση υδάτων* ως μία από τις επτά προκλήσεις για την επίτευξη του Διεθνούς Οράματος για το Νερό. Μετά από το δεύτερο Παγκόσμιο Φόρουμ για το Νερό, η διακυβέρνηση υδάτων έχει γίνει σημαντική στη διεθνή συζήτηση πάνω σε σχετικά ζητήματα.

Στο Συνέδριο της Βόννης για τα Ύδατα τον Δεκέμβριο του 2001, οι *Δράσεις στον τομέα της Διακυβέρνησης* ήταν ένα από τα τρία κύρια θέματα που συζητήθηκαν σε υπουργικό επίπεδο μεταξύ των συμμετεχόντων χωρών. Αντίστοιχα, στην Παγκόσμια Διάσκεψη για την Βιώσιμη Ανάπτυξη στο Γιохάνεσμπουργκ που πραγματοποιήθηκε το 2002, δέκα χρόνια μετά τη διάσκεψη στο Ρίο, δόθηκε ιδιαίτερη προσοχή στην διακυβέρνηση και το Άρθρο 4 της Εισαγωγής στο Σχέδιο Εφαρμογής τονίζει ξεκάθαρα πως:

«Η καλή διακυβέρνηση σε εθνικό και σε διεθνές επίπεδο είναι ζωτικής σημασίας για την βιώσιμη ανάπτυξη.»

Ενώ πάντως αξίζει να σημειωθεί ότι αν και η διεθνής αναγνώριση της σημασίας της καλής διακυβέρνησης είναι σημαντική για την πολιτική ενημέρωση και πληροφόρηση, αλλά η διακυβέρνηση είναι ένα ζήτημα που απευθύνεται κυρίως σε εθνικό και σε τοπικό επίπεδο.

3.9.3 Σύνδεση με την Καινοτομία

Αν αναλογιστούμε το επίτευγμα σταθερών αποτελεσμάτων μέσω καινοτομιών, είναι προφανές ότι σε σχέση με την ύδρευση δεν χρειάζεται να εφευρεθεί κανένα νέο "προϊόν". Αλλά η ποιότητα του νερού και τα μέτρα για να βελτιωθεί μπορούν να υπαχθούν στην ομάδα των καινοτομιών στο προϊόν. Παρομοίως, σε σχέση με τη διαδικασία της καινοτομίας, αναφέρεται σε προσπάθειες να αποφευχθούν ή να ελαχιστοποιηθούν οι εκπομπές ρύπων, να μειωθεί η χρήση φυσικών πόρων ή να αντικατασταθούν με ανανεώσιμους πόρους, ή να βελτιωθεί-επεκταθεί η ανακύκλωση κι επαναχρησιμοποίηση. Αυτές οι προσπάθειες συνδέονται απ' τη μια πλευρά με καινοτομίες βασιζόμενες στην τεχνολογία και απ' την άλλη πλευρά με καινοτομίες που επιτεύχθηκαν μέσω της διαχείρισης (νέων) μορφών ζήτησης ή (νέων) διευθετήσεων σε συνεργασία με αυτούς που ρυπαίνουν (π.χ. στην περίπτωση των αγροτών) για τη βελτίωση της ποιότητας του νερού (Kooiman, 2002).

Τέλος, το τρίτο είδος καινοτομιών, δηλ. αυτές που σχετίζονται με τη συνολική θεσμική και οργανωτική δομή, αναφέρονται στη διαδικασία μετασχηματισμού του όλου τομέα των υδάτων και στις σχετικές αλλαγές στην ανάπτυξη του marketing, τη φιλελευθεροποίηση και την ιδιωτικοποίηση. Αυτές οι αλλαγές μεταβάλλουν τον οργανισμό ύδρευσης στα διαφορετικά στάδια του κύκλου του ύδατος και οδηγούν σε μια μετακίνηση της δύναμης ανάμεσα σε διαφορετικούς τομείς της κοινωνίας όπως και ανάμεσα σε διαφορετικά χωρικά επίπεδα (Jessop, 2002).

Αν οι παραπάνω εξελίξεις συμβούν ταυτόχρονα, μπορούν να παρατηρηθούν σε μια ποικιλία κλιμάκων μέσω της εφαρμογής νέων Πολιτικές Βιώσιμης Διαχείρισης Υδατικών Πόρων Για Αστική Χρήση Στην Ελλάδα

τεχνολογικών εφευρέσεων σε τομείς όπως η μέτρηση του νερού, η εξοικονόμηση νερού και ο έλεγχος των διαρροών, και η εισαγωγή νέων εργαλείων όπως η ανάκτηση του κόστους, η ολική διαχείριση των λεκανών απορροής, η τιμολόγηση και η διαχείριση της ζήτησης (Ballabh, 2004).

3.9.4 Σημασία της Συμμετοχής

Στο παρελθόν η συμμετοχή του κοινού σε οποιοδήποτε επίπεδο ήταν αρκετά προβληματική. Για παράδειγμα, το κοινό δεν είχε δικαίωμα να πληροφορείται για τις κατασκευαστικές δραστηριότητες και τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις υδραυλικών έργων. Στα τελευταία χρόνια, όπου όλες οι χώρες της ΕΕ υπέγραψαν την Συνθήκη του Aarhus το 1998 για «τα δικαιώματα του κοινού στην πληροφόρηση στα περιβαλλοντικά θέματα και για δημόσια συμμετοχή στη διαδικασία λήψης αποφάσεων» η κατάσταση, τουλάχιστον θεωρητικά, βελτιώθηκε πολύ. Ωστόσο, πέρα από κάποια πολιτικά σημαντικά θέματα για το νερό (που υπάρχουν σε όλες τις χώρες της ΕΕ) και τις φυσικές καταστροφές όπως πλημμύρες, το ενδιαφέρον των πολιτών για τη διαχείριση νερού είναι σχετικά χαμηλό (Rogers, 2002). Η συμμετοχή του κοινού πρέπει να θεωρείται ως ένα συστατικό για την διαμόρφωση της κοινωνίας πολιτών, και προφανώς, είναι ένας στόχος που απαιτεί αρκετές δεκαετίες ακόμη για να επιτευχθεί.

Τα τελευταία πάντως δεκαπέντε χρόνια η «συμμετοχή» αναδείχθηκε σε ένα σημαντικό και ισχυρό εργαλείο σε διάφορα πεδία της διαχείρισης υδάτων. Η συμμετοχή συνέβαλε στην αναγνώριση πρακτικών κατευθύνσεων, στην ενίσχυση της δέσμευσης και της ικανότητας για εφαρμογή αλλαγών. Η διακυβέρνηση υδάτων πρέπει να ειπωθεί μέσα από το πρίσμα ευρύτερων διακυβερνητικών συστημάτων στη κοινωνία και πρέπει να λαμβάνει υπόψη τις κοινωνικές αλλαγές (Γετίμης et al, 2005). Συχνά, η πραγματικότητα σημαίνει πως «η τρίτη, ή η τέταρτη ιεραρχικά επιλογή» είναι το καλύτερο που μπορεί να επιτευχθεί και πως αυτό που απαιτείται για την αλλαγή είναι μια επαναληπτική προσέγγιση. Από την άλλη, σημαντικές πολιτικές ή κοινωνικές αλλαγές σε μία χώρα μπορούν να δημιουργήσουν τις κατάλληλες προϋποθέσεις για θεαματική βελτίωση της διαχείρισης υδάτων.

Οι συμμετοχικές διαδικασίες υποβοηθήσαν στις περισσότερες περιπτώσεις τον διάλογο: φέρνοντας κοντά περισσότερους συμμετέχοντες, καθιστώντας τους ρόλους τους πιο αποτελεσματικούς και δραστηριοποιώντας

συνεργασίες (GWP, 2002). Συχνά υπάρχει η κοινή παραδοχή πως «αυτό που χρειάζεται, είναι μια αποτελεσματική ανακατανομή διακυβέρνησης», όπως δηλώθηκε στον περιφερειακό Νοτιοανατολικό Ασιατικό Φόρουμ για το Νερό (GWP, 2003). Η διανεμημένη διακυβέρνηση περιγράφει ένα σύστημα στο οποίο οι ρόλοι και οι ευθύνες μοιράζονται ανάμεσα σε πολλούς διαφορετικούς παίκτες – διακυβέρνηση, κοινωνία των πολιτών, ιδιωτικός τομέας, άτομα- με το Κράτος να μην είναι ο μόνος υπεύθυνος για τη λύση κοινωνικών προβλημάτων.

Για να αξιοποιηθεί όμως με επιτυχία η συμμετοχή, πρέπει να καταβληθούν προσπάθειες συντονισμού των πολλών παικτών που σχετίζονται με τους υδατικούς πόρους, να σχεδιαστούν μηχανισμοί αρμονικής συνεργασίας μεταξύ τους και να γίνει κατανοητό πως είναι αδικαιολόγητο να υπάρχει μόνο ένας οργανισμός που να αποφασίζει σχετικά με τα θέματα υδάτων (Getimis and Kafkalas, 2002). Η επιτυχής διακυβέρνηση είναι μία μορφή δημοκρατίας – ένας χώρος παικτών και συμμετεχόντων παρά ένα φόρουμ ψηφοφόρων. Η επιτυχής διακυβέρνηση βρίσκεται στην καρδιά της ολοκληρωμένης διαχείρισης των υδατικών πόρων, της ισορροπίας τομειακών ενδιαφερόντων και της οικονομικής, κοινωνικής και περιβαλλοντικής βιωσιμότητας. Οι κατακερματισμένες, αναποτελεσματικές διαχειριστικές δομές ενθαρρύνουν την διαίρεση παρά το μοίρασμα των υδατικών πόρων (Ballabh, 2004).

Μόνο λοιπόν οι ολοκληρωμένες και οι αποτελεσματικές διαχειριστικές δομές μας δίνουν την δυνατότητα να διαχειριστούμε σύνθετα συστήματα ροής επιφανειακών και υπόγειων υδάτων μέσω πολιτικών ορίων και το πλήθος ανταγωνιστικών ενδιαφερόντων τους. Η αποτελεσματική διακυβέρνηση υδάτων μπορεί να επιτευχθεί με τη συνεργασία μεταξύ κυβέρνησης και κοινωνίας πολιτών. Όμως, ενώ αυτό είναι εύκολο στη θεωρία, πρέπει να έχουμε υπόψη πως το νερό υπόκειται σε πολιτικές μανούβρες και σε έννομα συμφέροντα και πως δεν υπάρχει χώρος για ικανοποίηση ή προσδοκίες γρήγορων προσχεδιασμένων λύσεων. Όντως, έχει αναγνωριστεί από πολλούς φορείς και ειδικούς στον τομέα (GWP-Mediterranean, 2001, Ballabh, 2004) πως η διαδικασία του διαλόγου μεταξύ των εμπλεκόμενων μερών μέσα από την προώθηση συμμετοχικών διαδικασιών, είναι μια ευκαιρία για να έρθουν κοντά παίκτες –κλειδιά για σοβαρή συζήτηση πάνω σε ευαίσθητα θέματα.

3.10 Συμπεράσματα

Καθώς οι παραδοσιακές πρακτικές που εφαρμόζει ένα συγκεντρωτικό κράτος έχουν αποτύχει, ενώ η πλήρης απελευθέρωση των αγορών και η επανάπαυση στις λύσεις που προσφέρουν έχουν πολλαπλασιάσει την αποτυχία συμβατικών προσεγγίσεων, γίνεται αισθητή η ανάγκη για μια συνύπαρξη παλαιών και νέων μορφών διακυβέρνησης, που περιλαμβάνει εξορθολογισμένες ιεραρχικές δομές, ρυθμιστικό πλαίσιο που προάγει λύσεις που προσφέρει η αγορά, πρωτοβουλίες συμμετοχικών διαδικασιών και οριζόντια δίκτυα. Η προσέγγιση αυτή προϋποθέτει μια επιλεκτική επαναρύθμιση συγκεκριμένων πεδίων σχεδιασμού και εφαρμογής πολιτικών με στόχο την βελτιστοποίηση ενός συνδυασμού αποτελεσματικότητας και πολιτικής νομιμοποίησης.

Η οπτική γωνία που γίνεται αισθητή η διακυβέρνηση ουσιαστικά υποδηλώνει ότι η εξουσία, ή το πολιτικό κεφάλαιο αναπτύχθηκε εξολοκλήρου έξω από τον τομέα υδάτων και μπορεί να χρησιμοποιηθεί για το καλό ή για το κακό μιας επιχείρησης ύδρευσης/αποχέτευσης.

Στο τομέα των υδάτων λοιπόν, η έννοια της διακυβέρνησης αναφέρεται στα πολιτικά, κοινωνικά, οικονομικά, εκτελεστικά και διοικητικά συστήματα που αφορούν στη διαχείριση των υδατικών πόρων και την παροχή υπηρεσιών ύδρευσης και άρδευσης σε διαφορετικά επίπεδα. Η επιτυχία τους βασίζεται σε μια συνδυασμένη δράση και δέσμευση των δημόσιων φορέων και της κοινωνίας των πολιτών, κυρίως σε τοπικό επίπεδο, καθώς και του ιδιωτικού τομέα.

Σε μια τέτοια προσέγγιση, η κεντρική κυβέρνηση και οι δημόσιοι φορείς διατηρούν σημαντικό ρόλο στη δίκαια και βιώσιμη διαχείριση των υδατικών πόρων. Όμως, αν και πεδίο ευθύνης τους εκτείνεται από τον σχεδιασμό των συνολικών πολιτικών ως τη σύνταξη νόμων για την εφαρμογή τους, η επιτυχία τους στηρίζεται στην συμμετοχή όλων των ενδιαφερόμενων φορέων και καταναλωτών στη διαδικασία σχεδιασμού των πολιτικών και των ρυθμίσεων για τη χρήση και τη διαχείριση των υδατικών πόρων. Μόνο έτσι μπορεί να εξασφαλιστεί η επιτυχής εφαρμογή τους και η μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα του φυσικού αυτού πόρου.

Το ερώτημα είναι, πώς μπορεί η διαχείριση να εξακολουθήσει να αντιμετωπίζει τα μόνιμα προβλήματα της πρόσβασης νερού, δεδομένης της ίδιας της αντιφατικής φύσης του νερού. Το νερό είναι πόρος απαραίτητος για να ζήσει ο άνθρωπος και το οικοσύστημα, μερικές φορές θεωρείται δημόσιο αγαθό, άλλες ιδιωτικό αγαθό, ενώ συχνότερα βρίσκεται κάπου στο μέσο. Η ανάπτυξή του μπορεί να οδηγήσει σε φυσικά μονοπώλια, και παρουσιάζει σημαντικές οικονομικές, φυσικές ιδιαιτερότητες κτλ. Αυτά και άλλα χαρακτηριστικά γνωρίσματα, έχουν οδηγήσει στο παρελθόν σε ένα *συνδυασμό αποτυχίας της αγοράς, αποτυχίας των παραδοσιακών μορφών άσκησης εξουσίας (government failure), και αποτυχίας του κράτους-συστήματος (system failure)*, πράγμα το οποίο πρέπει να αντιμετωπίσει το εκάστοτε σύστημα διακυβέρνησης.

Πολλές από αυτές τις αποτυχίες αποτελούν σοβαρά προβλήματα που πρέπει να αντιμετωπιστούν όταν ασχολούμαστε με τη διαχείριση υδάτων. Αυτοί οι τρεις τύποι αποτυχιών είναι έμφυτες σε όλα τα φιλελεύθερα οικονομικά καθεστώτα, σε κάθε χώρα, και αντιμετωπίζονται μονάχα με συνδυασμένη δράση σε επίπεδο διακυβέρνησης. Από όλα τα παραπάνω, τα θεσμικά κι επικοινωνιακά κενά είναι τα πιο δύσκολα να αντιμετωπιστούν. Μία εμπειρική εξέταση του πώς θα ξεπεραστούν τα προβλήματα που οφείλονται σε αυτές τις αποτυχίες είναι απαραίτητη σε κάθε περίπτωση, προκειμένου να επιτευχθεί η επιτυχής διαχείριση υδάτων

Μέχρι στιγμής, αυτή η μελέτη έχει αναλύσει τις λειτουργίες, ισορροπίες και δομές που βρίσκονται στο *εσωτερικό* ενός θεσμού που έχει σχέση με τη διακυβέρνηση γενικότερα και κατ' επέκταση με τη διαχείριση υδατικών πόρων (*εσωτερική διακυβέρνηση*) –όπως θα αναλυθεί στη συνέχεια, και έχει μελετήσει το σχηματισμό «κοινωνικών συμβολαίων» όσον αφορά τα δικαιώματα ιδιοκτησίας καθώς και τη δομή που τα διαχειρίζεται και τα επιβάλλει – κάτι γνωστό ως νόμος- και έπειτα τις επιρροές που πηγάζουν από την κοινωνία των πολιτών και την κυβέρνηση που βρίσκεται στην εξουσία. Αυτά όλα είναι τμήματα της *εξωτερικής* διακυβέρνησης του νερού. Στο θέμα διοίκησης των υδατινών πόρων, μπορεί να προκύψουν θέματα οικονομικής ή τεχνικής αλλά ακόμα και πολιτικής φύσης τα οποία αναλύονται διεξοδικά στη συνέχεια.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

ΜΟΝΤΕΛΑ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΤΩΝ ΥΔΑΤΩΝ

4.1 Εισαγωγή

Στις αρχές του 21^{ου} αιώνα, η Γη και συνεπώς όλες οι μορφές ζωής που την κατοικούν, συμπεριλαμβανομένων περίπου έξι δισεκατομμυρίων ανθρώπων, αντιμετωπίζουν μια σοβαρή κρίση σχετικά με τη διαθεσιμότητα του νερού. Τα σημάδια δείχνουν ότι η κατάσταση θα συνεχίσει να επιδεινώνεται, εκτός αν αναληφθούν άμεσες διορθωτικές δράσεις για να σταματήσουν ή να αντιστρέψουν την παρούσα κατάσταση (GWP, 2003). Καθώς όπως αναλύσαμε παραπάνω σε μεγάλο βαθμό η κατάσταση οφείλεται σε αποτυχίες της διακυβέρνησης των υδάτων, μια σειρά μοντέλων έχουν προταθεί ή εφαρμοστεί με στόχο την επίλυση του συνεχώς εντεινόμενης κρίσης του τομέα των υδάτων.

Ο όρος «μοντέλο διακυβέρνησης» αναφέρεται στις αρχές της «καλής» διακυβέρνησης, στην κατανομή των ευθυνών και των σχέσεων ανάμεσα σε μετόχους που έχουν αναλάβει καθήκοντα και πρακτικές, απαραίτητες για τη «καλή» διακυβέρνηση (Bakker, 2004). Τα μοντέλα διακυβέρνησης διαφέρουν από τα επιχειρηματικά - επιχειρησιακά μοντέλα. Επίσης, διαφορές μπορούν να εντοπιστούν και ανάμεσα στο ίδιο μοντέλο διακυβέρνησης που ακολουθούν δύο διαφορετικές κοινότητες. Στην περίπτωση της παροχής νερού, για παράδειγμα, οι μέθοδοι για να εξασφαλίσει κανείς ότι η εξυπηρέτηση του καταναλωτή είναι διασφαλισμένη, διαφέρουν σημαντικά μεταξύ τους. Για παράδειγμα, ένα κρίσιμο ερώτημα που το μοντέλο διακυβέρνησης καλείται να απαντήσει, σχετίζεται με τους καταναλωτές-χρήστες νερού. Οι καταναλωτές (ως ψηφοφόροι και φορολογούμενοι πολίτες) επιζητούν τον έμμεσο καταλογισμό ευθυνών διαμέσου εκλεγμένων πολιτικών, ή οι καταναλωτές (ως πελάτες) έχουν απευθείας επαφή με την κοινωφελή υπηρεσία υδάτων;

Σημαντικό είναι ότι διαφορετικά μοντέλα διακυβέρνησης, οργανώνουν τον καταμερισμό ευθυνών και τις διαχειριστικές πρακτικές κατά διαφορετικούς τρόπους.

Σύμφωνα με τον ορισμό αυτό, η διακυβέρνηση περιλαμβάνει (αλλά δεν περιορίζεται μόνο σε) συμβατικές δομές διακυβέρνησης. Συχνά γίνεται η πρόταση σε οργανισμούς που επιθυμούν να βελτιώσουν τη διακυβέρνησή τους, να μελετήσουν αν τους συμφέρει να υιοθετήσουν ένα συγκεκριμένο μοντέλο. Ο όρος «μοντέλο διακυβέρνησης» αναφέρεται στη λειτουργική περιγραφή των αρχών καλής διακυβέρνησης, και στην κατανομή ευθυνών και σχέσεων ανάμεσα στους μετόχους που έχουν αναλάβει να φέρουν πέρασ κάποια καθήκοντα και πρακτικές, απαραίτητα για την καλή διακυβέρνηση. Ένα τέτοιο μοντέλο περιγράφει συνήθως ένα σύνολο δομών, λειτουργιών και πρακτικών που καθορίζουν ποιος κάνει τι και με ποιο τρόπο.

Όσον αφορά τους οργανισμούς, αυτά τα χαρακτηριστικά συνήθως έχουν σχέση με το ρόλο και τις σχέσεις των μετόχων, συμπεριλαμβανομένου του διοικητικού συμβουλίου, του ανώτατου μέλους ενός οργανισμού (π.χ Γενικός διευθυντής) και των καταναλωτών. Στην περίπτωση της δημοτικής παροχής νερού, για παράδειγμα, ένα μοντέλο διακυβέρνησης θα καθόριζε τους υπεύθυνους για τη λήψη αποφάσεων, ανάμεσα σε δημοτικούς και διαχειριστικούς-επιχειρησιακούς φορείς και σε θέματα που φορούν τα τιμολόγια του νερού. Υπάρχουν πολλά μοντέλα διακυβέρνησης, τόσο για τους κερδοσκοπικούς όσο και για τους μη κερδοσκοπικούς τομείς, και βρίσκουν εφαρμογή στην εσωτερική διοίκηση των οργανισμών αλλά και στην παροχή επιχειρηματικών υπηρεσιών.

Παρόλο που οι πληροφορίες σχετικά με τις καλύτερες πρακτικές διακυβέρνησης έχουν αυξηθεί την τελευταία δεκαετία, είναι κοινή γνώση ότι δεν υπάρχει ένα μοντέλο που να μπορεί να εφαρμοστεί σε όλες τις περιπτώσεις ("*one size fits all*" μοντέλο).

Στο κεφάλαιο αυτό επιχειρείται μια βαθύτερη ανάλυση των μοντέλων διακυβέρνησης των υδάτων αλλά και των επιχειρησιακών -επιχειρηματικών μοντέλων που συσχετίζονται και αλληλεπιδρούν με αυτά. Το κάθε μοντέλο ορίζεται, ανεξάρτητα από την προσέγγιση που υιοθετείται, κυρίως από το βαθμό «κυριαρχίας» του κράτους ή της ιδιωτικής πρωτοβουλίας στον τομέα των υδάτων και της σχέσης που παγιώνεται μεταξύ τους. Σημασία δίνεται στις αρχές «καλής» υδατικής διακυβέρνησης όπως αυτές απορρέουν από την μέχρι τώρα διεθνή εμπειρία.

4.2 Μοντέλα Διακυβέρνησης των Υδάτων

4.2.1 Αρχές Διακυβέρνησης των Υδάτων

Δεν υπάρχει παγκόσμιο μοντέλο διακυβέρνησης υδάτων που να είναι κατάλληλο για όλα τα πλαίσια. Υπάρχει ωστόσο, μία αυξανόμενη διεθνής αποδοχής ορισμένων βασικών αρχών τις οποίες ασπάζονται παγκοσμίως όσες χώρες χαρακτηρίζονται από επιτυχής διακυβέρνηση των υδάτων, ανεξάρτητα από το μοντέλο που έχουν υιοθετήσει ((Gleick, 2000, GWP, 2002 and 2003 , Bakker, 2002, Heinelt et al, 2002, Rogers, 2002 κ.α).

Οι αρχές αυτές που διέπουν την έννοια της διακυβέρνησης των υδάτων έχουν ως ακολούθως:

- Ολοκληρωμένη, ενδο-τομεακή, και πολλαπλών στόχων διαδικασία λήψης αποφάσεων σχετικά με τους πόρους σε κλίμακα λεκάνης απορροής, στην οποία αναγνωρίζονται οι σχέσεις μεταξύ υπόγειων και επιφανειακών υδάτων, καιρού, κλίματος, και υδρολογικών πόρων, ποιότητας και ποσότητας υδάτων, χέρσου, νερού, θαλάσσιων συστημάτων και συστημάτων εσωτερικών υδάτων. Επίσης μια διαδικασία λήψης αποφάσεων στην οποία αναγνωρίζεται η κεντρική σημασία των οικολογικών υπηρεσιών που παρέχουν τα υδρολογικά συστήματα.
- Διαδικασία λήψης αποφάσεων ενημερωμένη και βασισμένη σε επιστημονικά δεδομένα, στην οποία το κοινό έχει ικανοποιητική πρόσβαση στις πληροφορίες που σχετίζονται με τους υδατικούς πόρους για μία βελτιωμένη κατανόηση του υδατικού κύκλου
- Ευρεία συμμετοχή και ενίσχυση των συμμετεχόντων στη διαδικασία λήψης αποφάσεων , σε όλους του τομείς και σε κοινωνικές/πολιτιστικές ομάδες
- Ισχυρά, αποτελεσματικά και πολιτιστικά κατάλληλα θεσμικά, πολιτικά και νομικά πλαίσια (συμπεριλαμβανομένου του καθορισμού προτύπων και κανονισμών) τα οποία θα ενισχύσουν την ολοκληρωμένη, υπεύθυνη, συμμετοχική και βιώσιμη διαχείριση και θα ελαχιστοποιήσουν τη διαφθορά

- Αποτελεσματικός συντονισμός μεταξύ τομέων, μεταξύ δημόσιων και ιδιωτικών συμμετεχόντων, και μέσω πολλαπλών γεωγραφικών και θεσμικών κλιμάκων
- Έμφαση στη διαδικασία λήψης αποφάσεων και ανάθεση εξουσίας στο κατώτερο κατάλληλο επίπεδο
- Δέσμευση για τη δημιουργία και ενδυνάμωση της ανθρώπινης και οργανωτικής ικανότητας για βιώσιμη και ολοκληρωμένη διαχείριση υδάτων, στο δημόσιο και ιδιωτικό τομέα.

4.2.2 Μοντέλα

Το μοντέλο διακυβέρνησης είναι μία περιγραφή των αρχών καλής διακυβέρνησης και του καταμερισμού των ευθυνών και τις σχέσεις μεταξύ των συμμετεχόντων για δραστηριότητες και πρακτικές που απαιτούνται για καλή διακυβέρνηση. Τα διακυβερνητικά μοντέλα διαφοροποιούνται μεταξύ διαφορετικών *επιχειρησιακών μοντέλων*, ακόμη και μεταξύ δύο κοινοτήτων που εφαρμόζουν το ίδιο επιχειρησιακό μοντέλο (Bakker, 2004). Στην περίπτωση της ύδρευσης, για παράδειγμα, οι μέθοδοι διασφάλισης υπευθυνότητας απέναντι στους καταναλωτές διαφοροποιούνται. Οι καταναλωτές (ως ψηφοφόροι και φορολογούμενοι) επιθυμούν έμμεση υπευθυνότητα μέσω των εκλεγμένων πολιτικών, ή μήπως οι καταναλωτές (ως πελάτες) αλληλεπιδρούν άμεσα με την εταιρία ύδρευσης;

Διαφορετικά διακυβερνητικά μοντέλα δομούν την υπευθυνότητα με διαφορετικούς τρόπους. Η διακυβέρνηση, σύμφωνα με τον ορισμό της, περιλαμβάνει (αλλά είναι ευρύτερη από) επίσημες δομές της κυβέρνησης. Οι οργανισμοί - φορείς που επιθυμούν να βελτιώσουν την διακυβέρνηση συχνά καλούνται να υιοθετήσουν ένα *διακυβερνητικό μοντέλο*.

Το διακυβερνητικό μοντέλο είναι λοιπόν μία λειτουργική περιγραφή των αρχών καλής διακυβέρνησης, και του καταμερισμού των ευθυνών και των σχέσεων μεταξύ των συμμετεχόντων για δραστηριότητες και πρακτικές που απαιτούνται για καλή διακυβέρνηση. Ένα διακυβερνητικό μοντέλο συχνά περιγράφει ένα σύνολο δομών, λειτουργιών και πρακτικών που ορίζουν ποιος κάνει τι, και πώς το κάνει. Στους οργανισμούς, αυτά τα Πολιτικές Βιώσιμης Διαχείρισης Υδατικών Πόρων Για Αστική Χρήση Στην Ελλάδα

χαρακτηριστικά αφορούν το ρόλο και τις σχέσεις των συμμετεχόντων, συμπεριλαμβανομένου του διοικητικού συμβουλίου, του ανώτερου μέλος του οργανισμού (Γενικός διευθυντής ή εκτελεστικός διευθυντής) και των χρηστών (Ballabh, 2004). Στην περίπτωση δημοτικής ύδρευσης, για παράδειγμα, ένα διακυβερνητικό μοντέλο θα καθόριζε την αρχή που θα είναι υπεύθυνη στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, μεταξύ δημοτικών και λειτουργικών διαχειριστών σε θέματα όπως τις τιμές του νερού.

Υπάρχουν πολλά διακυβερνητικά μοντέλα, για τους κερδοσκοπικούς και μη κερδοσκοπικούς τομείς, και μπορούν να εφαρμοστούν στην εσωτερική διακυβέρνηση οργανισμών, όπως επίσης και στις διατάξεις επιχειρήσεων. Αν και οι πληροφορίες για καλύτερες πρακτικές διακυβέρνησης έχουν αυξηθεί την τελευταία δεκαετία, είναι γενικά αποδεκτό πως δεν υπάρχει ένα μοντέλο που να ικανοποιεί όλες τις ανάγκες.

Τα *διακυβερνητικά μοντέλα* και τα *επιχειρησιακά μοντέλα* είναι αλληλένδετα (Bakker, 2003). Τα ακολουθούμενα μοντέλα καλής διακυβέρνησης θα καθοδηγήσουν, και σε κάποιες περιπτώσεις, θα καθορίσουν τις επιλογές σχετικά με τα επιχειρησιακά μοντέλα, και αντίστροφα. Τα διακυβερνητικά και επιχειρησιακά μοντέλα σε συνδυασμό, καθορίζουν την διανομή κινδύνων και ευθυνών σε όλα τα θέματα διαχείρισης της ύδρευσης.

Η συζήτηση σχετικά με την διακυβέρνηση υδάτων και το πώς πρέπει να μοιραστεί ο έλεγχος μεταξύ των πολιτών, του κράτους και του ιδιωτικού τομέα, οριοθετεί τρία πρότυπα ιδανικής διαχείρισης πόρων: το μοντέλο σχεδιασμού - κρατικό, το μοντέλο αγοράς, και το κοινοτικό - συνεταιριστικό μοντέλο (Πίνακας 4.1 στην επόμενη σελίδα). Αυτά τα τρία μοντέλα διακυβέρνησης που ουσιαστικά ορίζονται από το ποιοι είναι οι βασικοί συμμετέχοντες, ισχύουν και στις δημόσιες εταιρίες γενικότερα. Πρακτικά, βέβαια, πολλές δημόσιες εταιρίες έχουν στοιχεία από περισσότερα από ένα μοντέλα. Στην περιγραφή των τριών γενικών (ή ιδανικών) μοντέλων, ο Πίνακας 4.1 απλοποιεί αυτό που στην πραγματικότητα είναι μία πιο σύνθετη εικόνα. Στην πραγματικότητα, υπάρχει μεγάλη διακύμανση μεταξύ των συμμετεχόντων στα διακυβερνητικά μοντέλα που σχετίζονται με διαφορετικά επιχειρησιακά μοντέλα. Υπάρχουν επίσης και υβριδικά μοντέλα: διοικητικά συμβούλια ή επιτροπές δημοτικών εταιριών, ανάδοχα διαχειριστικά συμβόλαια (*delegated management contracts*), και

συνεταιριστικές επιχειρήσεις υιοθετούν στοιχεία τόσο από τα κρατικά μοντέλα, όσο και από τα μοντέλα αγοράς.

Πίνακας 4.1: Παράδειγμα μοντέλων διακυβέρνησης για επιχειρήσεις ύδρευσης (Πηγή: Bakker, 2004)

	Σχεδιαστικό - Κρατικό	Αγοράς	Κοινοτικό-Συνεταιριστικό
Ιδιοκτήτης Παγίων	Κυβέρνηση	Ιδιωτική Επιχείρηση	Χρήστες
Διαχειριστής Παγίων	Κυβέρνηση	Ιδιωτική Επιχείρηση	Χρήστες
Ρόλος καταναλωτών	Πολίτες	Καταναλωτές	Μέλη κοινότητας
Οργανωτική δομή	Δημόσια εταιρία (civil service)	Επιχείρηση	Συνεταιρισμός/δίκτυο
Μηχανισμοί υπευθυνότητας	Ιεραρχία	Σύμβαση (συμβόλαιο)	Κοινοτικοί κανόνες
Κύριοι υπεύθυνοι λήψης αποφάσεων	Διαχειριστές, εμπειρογνώμονες, και δημόσιοι φορείς	Νοικοκυριά, εμπειρογνώμονες, εταιρίες	Αρχή και μέλη κοινοτικών οργανισμών
Κύριοι στόχοι της διαδικασίας λήψης αποφάσεων	Ελαχιστοποίηση κινδύνου. Ικανοποίηση νομικών/πολιτικών απαιτήσεων	Μεγιστοποίηση κέρδους. Αποδοτικότητα	Εξυπηρέτηση κοινοτικών συμφερόντων. Αποδοτικότητα
Κίνητρα-κλειδιά για καλή απόδοση	Άποψη εμπειρογνομών σε δημόσια πολιτική, άποψη ψηφοφόρων	Σημάδια αγοράς, άποψη πελατών	Στόχοι και κανόνες της κοινότητας, άποψη πολιτών
Κύριες επιπτώσεις από αποτυχία παροχής υπηρεσιών	Πολιτικές επιπτώσεις μέσω ψήφου	Απώλεια χρηματοδοτήσεων Εξαγορά επιχείρησης Προσφυγή στο δικαστήριο	Ανεπάρκεια οικονομικών πόρων Κοινωνική πίεση Προσφυγή στο δικαστήριο (σε κάποιες περιπτώσεις)
Συμμετοχή των καταναλωτών	Συλλογική, εκ των άνω	Ατομικιστική	Συλλογική, εκ της βάσης
Σχετικό επιχειρησιακό μοντέλο	Επιχείρηση που ανήκει στο δημόσιο	Ιδιωτική επιχειρησιακή εταιρία	Κοινοτικός συνεταιρισμός

4.2.3 Μοντέλα Σχεδιασμού - Κρατικό, Αγοράς και Κοινοτικό - Συνεταιριστικό.

Υπάρχουν σημαντικές διαφορές μεταξύ των επικρατέστερων μοντέλων σχεδιασμού, αγοράς και των συνεταιριστικών μοντέλων διακυβέρνησης. Το πρώτο είναι επίσης και γνωστό ως «Κρατικό» ή «Δημόσιο». Υπάρχει

διαφορετική αντιπροσώπευση των καταναλωτών σε κάθε ένα από αυτά: ως πολίτες-ψηφοφόροι, πελάτες, ή ως χρήστες και μέλη κοινότητας. Η υπευθυνότητα δομείται διαφορετικά σε κάθε μοντέλο. Οι στόχοι επίσης κάθε μοντέλου είναι διαφορετικοί και οδηγούν σε διακριτά πολιτικά και διαχειριστικά αποτελέσματα (Gleick, 2000).

Διαφορετικά μοντέλα συνεπάγονται διαφορετικό βάρος που δίνεται στους στόχους των συμμετεχόντων. Όταν επιχειρείται μετάβαση από ένα μοντέλο σε άλλο ή δημιουργία υβριδίου μεταξύ δύο μοντέλων (Heinelt et al, 2002), η εκάστοτε κυβέρνηση πρέπει να λαμβάνει σοβαρά υπόψη τις επιπτώσεις που θα έχουν οι αλλαγές πάνω στα κίνητρα, τις κυρώσεις, τις δομές υπευθυνότητας και στο ρόλο των καταναλωτών (Gleick, 2000). Αυτό είναι ιδιαίτερα σημαντικό όταν εξετάζεται η δημιουργία υβριδικού μοντέλου, καθώς μπορεί να προκύψουν προβλήματα από την ασυμβατότητα διακυβερνητικών μοντέλων.

Έτσι η αντιπαράθεση που αφορά από τη μια τη διακυβέρνηση του τομέα της παροχής νερού και από την άλλη, τον τρόπο με τον οποίο πολίτες, κράτος και ιδιωτικός τομέας συμμετέχουν στον έλεγχο, επικεντρώνεται στα τρία αυτά εξιδανικευμένα μοντέλα διαχείρισης πόρων: το κρατικό μοντέλο σχεδιασμού (planning model) το μοντέλο της αγοράς (market model) και το κοινοτικό (συνεταιριστικό)μοντέλο (community model).

4.2.4 Επιλέγοντας ένα μοντέλο διακυβέρνησης

Στην «καλή» διακυβέρνηση, σκοπός είναι η επίτευξη επιθυμητών αποτελεσμάτων, με τον κατάλληλο τρόπο. Οι οργανισμοί – επιχειρήσεις ύδρευσης, συνήθως υιοθετούν διακυβερνητικά μοντέλα τα οποία φτιάχνουν μόνοι τους. Η σημασία της καλής διακυβέρνησης είναι κοινά αποδεκτή, αλλά η χρησιμότητα των διακυβερνητικών μοντέλων συζητιέται έντονα.

Δεν πρέπει να παραμελείται ότι στην πράξη συνήθως, πολλές εταιρείες υδάτων συγκεντρώνουν στοιχεία περισσότερων από ένα μοντέλων (Heinelt et al, 2002). Θέλοντας να περιγράψει τρία γενικά (ή εξιδανικευμένα) μοντέλα, ο πίνακας που δόθηκε στο προηγούμενο υποκεφάλαιο απλοποιεί μία κατά κανόνα πολύ πιο περίπλοκη εικόνα.

Ανεξάρτητα πάντως από το εάν υιοθετηθεί επίσημα ένα διακυβερνητικό μοντέλο, οι εταιρείες ύδρευσης συχνά θεωρούν χρήσιμο να καθορίσουν τις αρχές μίας καλής διακυβέρνησης, να διατυπώσουν με σαφήνεια τις ευθύνες και τις σχέσεις μεταξύ των συμμετεχόντων. Αυτό είναι ιδιαίτερα σημαντικό στις περιόδους με ταχείς και σημαντικές αλλαγές, περιόδους που χαρακτηρίζονται από μια γενικότερη ασάφεια στον τομέα (για παράδειγμα αλλαγή ιδιοκτησιακού καθεστώτος, αλλαγή στόχων της επιχείρησης, νέα νομοθεσία²⁵). Σε αυτό το σημείο, θα εξετάσουμε τα γενικά κριτήρια που απαιτούνται για μια «καλή» διακυβέρνηση.

4.2.5 Επιλέγοντας τις αρχές για καλή διακυβέρνηση

Η καλή διακυβέρνηση χαρακτηρίζεται από ένα σύνολο ιεραρχημένων αρχών που καθοδηγούν τη διαδικασία λήψης αποφάσεων και τις διαχειριστικές πρακτικές²⁶. Για παράδειγμα, όταν έκανε εισηγήσεις για το ρόλο των δημοτικών κυβερνήσεων στην διαχείριση ύδρευσης στην Walkerton Inquiry, ο O'Connor διατύπωσε την άποψη πως η δημόσια ασφάλεια είναι ύψιστης σημασίας, και συνίσταται από τέσσερις αρχές (O'Connor 2002,227):

- Στην δημόσια ευθύνη για τις αποφάσεις που σχετίζονται με το υδατικό σύστημα σαν σύνολο
- Στην αποτελεσματική εφαρμογή των ευθυνών επίβλεψης των ιδιοκτητών του πόρου
- Στην ικανότητα και την αποδοτικότητα της διαχείρισης και της λειτουργίας του συστήματος
- Στην πλήρη διαφάνεια της διαδικασίας λήψης αποφάσεων

Οι αρχές καλής διακυβέρνησης και η προτεραιότητα που δίνεται σε κάθε αρχή, διαφοροποιούνται μεταξύ φορέων και αρμοδιοτήτων. Αυτή η διαφοροποίηση οφείλεται εν μέρει στο γεγονός ότι η διακυβέρνηση των υδάτων ενσωματώνεται σε ευρύτερα πλαίσια πολιτικής διακυβέρνησης.

Σε διαφορετικούς ορισμούς καλής διακυβέρνησης, είναι διαφορετικές οι υποθέσεις σχετικά με την νομιμότητα των συμμετεχόντων και των

²⁵ Κοίτα Bakker 2003, 2004

²⁶ Οι αρχές που διέπουν την Διακυβέρνηση των Υδάτων δόθηκαν στο Κεφ. 4.2.1 Πολιτικές Βιώσιμης Διαχείρισης Υδατικών Πόρων Για Αστική Χρήση Στην Ελλάδα

υπεύθυνων για τη λήψη αποφάσεων, τις δομές διαδικασίας λήψης αποφάσεων και για τις αποδεκτές διαδικασίες λήψης αποφάσεων .

4.2.6 Διαδικασία καλής διακυβέρνησης

Στη συνέχεια δίνονται τα βασικά χαρακτηριστικά της διακυβέρνησης των υδάτων (σύμφωνα με Heinelt et al, 2002, GWP 2002 and 2003, Bakker, 2003, Ballabh, 2004 κ.α) για να χαρακτηριστεί «επιτυχής» ή «καλή» (*“Good” – “Effective” Governance*).

α. Η καλή διακυβέρνηση είναι ένα σύνολο αρχών, ή η έκφραση ενός οράματος

Όπως σημειώθηκε παραπάνω, είναι σημαντικό οι αρχές της διακυβέρνησης να διαμορφώνεται ειδικά για την κάθε περίπτωση, ή να αναπτύσσονται μέσα από εποικοδομητική συμμετοχή των ενδιαφερόμενων φορέων. Ως μέρος μίας διαδικασίας καλής διακυβέρνησης, κάθε οργανισμός αναπτύσσει τις δικές του αρχές διακυβέρνησης. Ορισμένες από τις αρχές που είναι πιο κοινές στις διαχείριση υδάτων συμπεριλαμβάνουν:

- διαφύλαξη της δημόσιας υγείας και ασφάλειας
- περιβαλλοντική προστασία
- υπευθυνότητα για την διαχείριση και την απόδοση
- διαφάνεια
- συμμετοχή των χρηστών
- εξισορρόπηση ισότητας, αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας στην συμμετοχή
- οικονομική βιωσιμότητα

Ορισμένοι από τους φορείς συμπεριλαμβάνουν μερικές μόνο από αυτές τις αρχές, άλλοι επιλέγουν να τις ταξινομήσουν με βάση την προτεραιότητα, ενώ άλλοι να τις εξισορροπούν (όπως θα φανεί στη συνέχεια στα κεφάλαια 6 και 7).

β. Οι αρχές διακυβέρνησης είναι συνεχείς και ιεραρχημένες

Η συνοχή υποδηλώνει ένα υψηλό βαθμό εσωτερικής συνέχειας μεταξύ των διαφορετικών αρχών. Σε πολλές περιπτώσεις, οι διακυβερνητικές αρχές θα

εμπíπτουν σε ένα από τα τρία γενικά μοντέλα διακυβέρνησης²⁷. Αυτό δεν συνεπάγεται αυτόματα και συνέχεια ή συνοχή. Είναι όμως ιδιαίτερα σημαντικό να διασφαλιστεί η *συνοχή* μεταξύ διαφορετικών διαστάσεων του διακυβερνητικού μοντέλου, όταν αναφερόμαστε σε υβριδικά μοντέλα –που άλλωστε αποτελούν και κάτι συνηθέστατο στην πράξη. Οι αρχές μπορεί να συγκρούονται, σε περιπτώσεις λειτουργίας, διαχείρισης, πολιτικής και στόχων που απορρέουν από τα διακυβερνητικά μοντέλα. Γι αυτό το λόγο, είναι σημαντικό να *ιεραρχηθούν* οι αρχές διακυβέρνησης.

γ. Η καλή διακυβέρνηση βασίζεται στις αρχές για να δημιουργήσει στόχους και πολιτικές

Οι αρχές διακυβέρνησης είναι ανεπαρκείς από μόνες τους. Για να είναι εφαρμόσιμη μια καλή διακυβέρνηση, πρέπει να ορίζονται ξεκάθαροι στόχοι. Το κεφάλαιο 18 της Ατζέντα 21 σχετικά με τους Υδατικούς Πόρους είναι ένα παράδειγμα λεπτομερούς συνόλου στόχων που απορρέουν από ένα σύνολο διακυβερνητικών αρχών.

Για παράδειγμα, μία μορφή «καλής» διακυβέρνησης, βασισμένη στη συμμετοχή του κοινού μπορεί να οδηγήσει στο να τεθεί ως στόχος η συμμετοχή της κοινότητας στον καθορισμό των διαχειριστικών προτύπων. Αυτό στη συνέχεια, μπορεί να οδηγήσει σε συγκεκριμένες πολιτικές, όπως η συμμετοχή πολλαπλών-συμμετεχόντων, σε συμβουλευτικό ρόλο σχετικά με το πόσιμο νερό. Παρομοίως, μία καλή διακυβέρνηση βασισμένη στην υπευθυνότητα και τις καθορισμένες αρμοδιότητες, μπορεί να οδηγήσει στους ακόλουθους στόχους: σαφείς γραμμές υπευθυνότητας και καταμερισμό αρμοδιοτήτων, καλή επικοινωνία, εμπιστοσύνη. Στη συνέχεια αυτό μπορεί να οδηγήσει σε συγκεκριμένες πολιτικές, για παράδειγμα: δικαίωμα καταναλωτή στη γνώση (πρόσβαση σε πληροφορίες) για την ακολουθούμενη πολιτική, πλαίσιο λειτουργίας εταιρείας ύδρευσης σε ικανοποιητικό επίπεδο ωφελείας για την κοινωνία και το περιβάλλον.

δ. Η καλή διακυβέρνηση είναι ελαστική: η γνώση και η αναθεώρηση απόψεων θα τροφοδοτήσουν την αναδόμηση

Η ανταπόκριση στις αρχές της καλής διακυβέρνησης εμπεριέχει την ικανότητα και την δέσμευση για μια αυτοκριτική και αυτοβελτίωση αλλά και ένα άνοιγμα στην εμπειρία και γνώση που προσφέρουν άλλοι

²⁷ Δες κεφ. 4.2.2 και 4.2.3 για τα τρία συνηθέστερα μοντέλα διακυβέρνησης Πολιτικές Βιώσιμης Διαχείρισης Υδατικών Πόρων Για Αστική Χρήση Στην Ελλάδα

συμμετέχοντες που χρησιμοποιούν την πείρα τους για να τροφοδοτήσουν ένα συνολικότερο όραμα. Αυτό μπορεί να συνεπάγεται, για παράδειγμα, την συνειδητοποίηση από την ίδια την εταιρεία ύδρευσης της ανάγκης για περιοδικές αναθεωρήσεις των διαχειριστικών και λειτουργικών δομών των συστημάτων ύδρευσης.

ε. Η καλή διακυβέρνηση απαιτεί καλή πληροφόρηση

Οι εμπλεκόμενοι φορείς σε όλα τα επίπεδα διαχείρισης των υδάτων και σε όλους τους τομείς πρέπει να έχουν στην διάθεση τους καλές κι αξιόπιστες πληροφορίες. Οι υπεύθυνοι για την λήψη αποφάσεων τις χρειάζονται για να παρέχουν σταθερή, συνεπή και υπεύθυνη διακυβέρνηση, ενώ αυτοί που διακυβερνώνται την χρειάζονται για να καταστήσουν υπεύθυνους τους διακυβερνητές. Οι υπεύθυνοι για την λήψη αποφάσεων πρέπει να χρησιμοποιούν τις πληροφορίες για να αναλύουν την ανάγκη για αλλαγή και μετά να δρουν όπου είναι αναγκαίο. Στην αναδόμηση της μορφής διακυβέρνησης, ιδιαίτερα σημαντική είναι η εξέταση των εκθέσεων, και η έγκαιρη ροή πληροφορίας προς και από τους υπεύθυνους για την λήψη αποφάσεων. Στην αξιολόγηση των αναδιарθρωτικών επιλογών, πρέπει να λαμβάνονται υπόψη οι διαθέσιμες επιλογές στην δημοτική κυβέρνηση, το κόστος των ρυθμίσεων καθώς και της επίβλεψης.

στ. Η καλή διακυβέρνηση απαιτεί ανοιχτή, διαφανή διαδικασία λήψης αποφάσεων

Μία καλή διακυβερνητική διαδικασία επιτρέπει στους συμμετέχοντες να σχεδιάσουν και να εφαρμόσουν συλλογικά, πολιτικές και διαχειριστικές στρατηγικές που ανταποκρίνονται αποτελεσματικά και αποδεκτά στους στόχους τους (Kooiman 2000). Δεδομένης της σημασίας που έχει η ύδρευση για την δημόσια υγεία, η Έκθεση του Walkerton στον Καναδά (O'Connor 2000 & 2002), επικεντρώθηκε στην ανάγκη για διαφάνεια στην διακυβέρνηση της ύδρευσης, και έκανε δύο σχετικές εισηγήσεις (O'Connor, 2002): *Walkerton Inquiry Recommendation 49*: «Οι δημόσιες συμβάσεις με εταιρίες που λειτουργούν εξωτερικά πρέπει να δημοσιοποιηθούν» και *Walkerton Inquiry Recommendation 51*: «Η περιφερειακή κυβέρνηση πρέπει να υποχρεώνει όλους τους ιδιοκτήτες δημοτικών υδατικών συστημάτων...να έχουν μία υπηρεσία πιστοποίησης, είτε εσωτερικά είτε εξωτερικά από την δημοτική κυβέρνηση». Σύμφωνα με τον O'Connor (2002), η υπηρεσία πιστοποίησης πρέπει να λειτουργεί σύμφωνα με τα αναγνωρισμένα διαχειριστικά πρότυπα της κοινότητας, και πρέπει ανά Πολιτικές Βιώσιμης Διαχείρισης Υδατικών Πόρων Για Αστική Χρήση Στην Ελλάδα - 76 -

τακτά χρονικά διαστήματα να αξιολογείται ή να ελέγχεται ανεξάρτητα και τα αποτελέσματα της αξιολόγησης να δημοσιοποιούνται.

ζ. Η καλή διακυβέρνηση διευκολύνει τη συμμετοχή

Η συμμετοχή των ενδιαφερόμενων φορέων στη διαδικασία λήψης αποφάσεων –συμπεριλαμβανομένων και των χρηστών- είναι ένας κρίσιμος παράγοντας για μια επιτυχής διακυβέρνηση. Αυτό δεν σημαίνει πως η συμμετοχή κρίνεται πάντοτε αναγκαία, ούτε πως περισσότερη συμμετοχή είναι πάντα επιθυμητή. Ορισμένοι μάλιστα πιστεύουν πως η συμμετοχή μπορεί να είναι ο «καινούριος τύραννος» (O'Connor 2000). Η συμμετοχή μπορεί να δομηθεί μέσω «βαθμίδων» επιλογών, από την δημόσια πληροφόρηση, μέσω διαβουλεύσεων και μέσα από την πλήρη αντιπροσώπευση (Arnstein 1971, Beierle and Cayford 2002). Οι διαδικασίες μίας καλής διακυβέρνησης θα ενσωματώσουν διαφορετικά επίπεδα συμμετοχής όταν είναι αναγκαίο και ανάλογα με την περίπτωση. Η συμμετοχή είναι σημαντική για τρεις λόγους: καθιστά πιο αποτελεσματικές τις αποφάσεις, μπορεί να αυξήσει την κοινωνική αποδοχή των αποφάσεων, και ενθαρρύνει την υπευθυνότητα. Μετά από μία δεκαετία πειραματισμού, η Αγγλική και Ουαλική υδατική βιομηχανία έχει αναπτύξει ένα μοντέλο συμμετοχής που εμπερικλείει πολλαπλούς-συμμετέχοντες στην διαδικασία διαμόρφωσης υδατικής πολιτικής, που επιδιώκει την ευρεία αντιπροσώπευση, και τυποποιεί την συμμετοχή των πολιτών μέσα από επιτροπές καταναλωτών γνωστές ως «WaterVoice» (Bakker, 2002).

4.3 Επιχειρησιακά Μοντέλα και Μοντέλα Διακυβέρνησης

Ο όρος επιχειρησιακό μοντέλο (*business model*) αναφέρεται στη δομή της ιδιοκτησίας και οργάνωσης μίας επιχείρησης καθώς και στην κατανομή ευθυνών και ρίσκων του κέντρου επιχειρήσεων και/ή στη συντήρηση της υποδομής και τη βελτίωση μίας επιχείρησης. Στην περίπτωση της παροχής νερού για παράδειγμα, η ιδιοκτησία και η διαχείριση των πόρων μπορεί να ανατεθεί σε εκπροσώπους του δημοσίου ή του ιδιωτικού τομέα· διαφορετικά επιχειρησιακά μοντέλα θα αναθέσουν την ιδιοκτησία σε διαφορετικούς φορείς.

Ο Πίνακας 4.2 στην συνέχεια, δείχνει πως ένα εύρος επιχειρησιακών μοντέλων –και διαχειριστικής αυτονομίας- υφίσταται για συστήματα που περιλαμβάνουν δημόσιες ή/και ιδιωτικές επιχειρήσεις.

Πίνακας 4.2: Επιχειρησιακά Μοντέλα

Επιχειρησιακό Μοντέλο	Ιδιοκτήτης Παγίων	Διαχειριστής	Νομικό Καθεστώς Διαχειριστή	Θεσμικό Πλαίσιο	Μέτοχος
Κυβερνητική εταιρία-άμεση διαχείριση	Δημοτική ή περιφερειακή κυβέρνηση	Δημοτική ή περιφερειακή διοίκηση	Δημόσιο	Δημόσιο	-
Δημοτικό συμβούλιο ή επιτροπή	Δημόσια κυβέρνηση	Διοικητικό συμβούλιο ή επιτροπή	Δημόσια υπηρεσία	Δημόσιο	-
Συνεταιρισμός	Κοινωνία χρηστών / συνεταιριστών	Χρήστες ή αποκεντρωμένη αρχή	Κοινωνία πολιτών ή συνεταιριστικό	Ποικίλει	-
Δημόσια Επιχείρηση	Κυβέρνηση ή εταιρία	Εταιρία	Συνήθως καθορίζεται από ειδικό νόμο	Δημόσιο ή Συνεταιριστικό	Κυβέρνηση
Δημόσια Εταιρία που λειτουργεί με ιδιωτικά κριτήρια	Κυβέρνηση ή ιδιωτική επιχείρηση	ΑΕ (ανώνυμη εταιρία) ως μόνιμος ανάδοχος	Συνεταιρισμός	Συνεταιριστικό	Τοπική/ επαρχιακή κυβέρνηση
Κυβερνητική εταιρία – εξουσιοδοτημένη Διαχείριση	Κυβέρνηση ή ιδιωτική επιχείρηση	Κυβέρνηση ή/και προσωρινοί ιδιωτικοί ανάδοχοι	Συνεταιρισμός	Συνεταιριστικό	Ιδιωτικοί μέτοχοι
Άμεση Ιδιωτική Εταιρία	Ιδιωτική επιχείρηση	Ιδιωτική επιχείρηση	Συνεταιρισμός	Συνεταιριστικό	Μέτοχοι ή επενδυτές

Στην περίπτωση των δημόσιας ιδιοκτησίας και λειτουργίας συστημάτων, η εταιρεία ύδρευσης κοινής ωφελείας μπορεί να συνίσταται σε ένα τμήμα του δήμου, σε μία διοικητική ομάδα ή σε μία συνεταιριστική κοινωνική οργάνωση (που έχει εταιρική δομή). Ο βαθμός αυτονομίας διαφέρει σημαντικά. Στο ένα άκρο, βρίσκουμε μία δημοτική κοινωφελή υπηρεσία που λειτουργεί ως αυτόνομη οικονομική μονάδα, με πλήρη αυτονομία στην καθημερινή διοίκηση και το στρατηγικό σχεδιασμό. Στο άλλο άκρο, βρίσκουμε το τμήμα υδάτων που χαρακτηρίζεται από έλλειψη ξεχωριστού προϋπολογισμού (π.χ. υπάγεται στον προϋπολογισμό δημοσίων έργων) και βρίσκεται κάτω από τον άμεσο έλεγχο του δημάρχου.

Στην πραγματικότητα, τα περισσότερα δημόσιας ιδιοκτησίας και λειτουργίας συστήματα, βρίσκονται κάπου στο μέσο αυτών των δύο άκρων (Bakker, 2002). Εκεί που εμπλέκονται παράγοντες του ιδιωτικού τομέα, ο βαθμός της αυτονομίας διαφέρει και πάλι σημαντικά. Στο ένα άκρο, βρίσκουμε μία ιδιωτική επιχείρηση στην οποία έχει ανατεθεί από το δήμο ένα συγκεκριμένο καθήκον για ένα περιορισμένο χρονικό διάστημα. Στο άλλο άκρο, βρίσκουμε μία πλήρως ιδιωτικοποιημένη κοινωφελή υπηρεσία, την οποίας την ιδιοκτησία και λειτουργία έχει αναλάβει μία ιδιωτική, κερδοσκοπική επιχείρηση.

Στη συνέχεια, παρουσιάζονται σύντομες περιγραφές κάθε επιχειρησιακού μοντέλου, απαριθμούνται ορισμένα πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα του κάθε μοντέλου και παρουσιάζονται παραδείγματα εφαρμογής των μοντέλων

4.3.1 Δημόσια εταιρία-άμεση διαχείριση

Σε μια τέτοια περίπτωση, η εταιρία υδάτων ανήκει σε μία τοπική κυβέρνηση και διοικείται είτε από την δημοτική αρχή είτε από μία ομάδα δημοτικών επιχειρήσεων

Τα χαρακτηριστικά του μοντέλου αυτού συνίστανται στο ότι η λειτουργία και η συντήρηση, καθώς και οι κύριες δαπάνες για τις υποδομές, παραμένουν ευθύνη της τοπικής αυτοδιοίκησης. Οι αρμοδιότητες συνήθως κατανέμονται και οργανώνονται ως δημοτικές κυβερνητικές υπηρεσίες. Τα δε έσοδα προκύπτουν από φόρους ιδιοκτησίας ή μέσω αμοιβών χρηστών (ποσοστά). Η τιμολογιακή πολιτική της επιχείρησης ύδρευσης, που τίθεται έτσι ώστε η εταιρία να είναι αυτο-συντηρούμενη, ορίζονται από τη δημοτική κυβέρνηση, συχνά κατόπιν συμβουλής από την εταιρία ή από μία περιφερειακή ή εθνική ρυθμιστική υπηρεσία.

Τα πλεονεκτήματα που παρουσιάζουν εταιρείες ύδρευσης της μορφής αυτής είναι σημαντικά με την Bakker, (2004):

- Το δημοτικό συμβούλιο εξασφαλίζει σαφή και άμεση υπευθυνότητα και αρμοδιότητες
- Το παραδοσιακό, μη-κερδοσκοπικό επιχειρησιακό μοντέλο είναι πολιτικά αποδεκτό.

- Εξασφαλίζεται συνεργασία με άλλες δημοτικές δραστηριότητες (π.χ. επισκευή δρόμων) και πολιτικών.
- Η πολιτική επίβλεψη περιορίζει τις μονοπωλιακές καταχρήσεις και προστατεύει τις ευάλωτες ομάδες καταναλωτών.
- Ευνοεί τη δημιουργία οικονομιών κλίμακας αν οι δημοτικές κυβερνήσεις διοικούν άλλες υπηρεσίες.

Σημαντικά όμως είναι και τα μειονεκτήματα, μεταξύ των οποίων είναι:

- Οι μικρές δημοτικές κυβερνήσεις ίσως δεν έχουν τους απαιτούμενους πόρους και εξειδίκευση.
- Χωρίς ρυθμιστή, οι τιμολογιακοί συντελεστές μπορούν να τεθούν πάνω ή κάτω από την πλήρη ανάκτηση κόστους. Η επιχείρηση μπορεί να λαμβάνει επιχορηγήσεις από άλλα κυβερνητικά τμήματα, η μπορεί να παρέχει (συχνά καλυμμένες) επιχορηγήσεις στην δημοτική κυβέρνηση, ειδικά μέσω καθυστερημένων επενδύσεων, το οποίο οδηγεί σε φθορά των πάγιων κεφαλαίων.
- Χωρίς ρυθμιστή ή/και δημοτική υπευθυνότητα και μηχανισμών επίβλεψης, η δημοτική επιχείρηση είναι δυνατό να μην έχει κίνητρα για την αποτελεσματική και αποδοτική λειτουργία συστημάτων
- Η ευκαιρία για οικονομίες κλίμακας χάνεται αν οι δημοτικές κυβερνήσεις δεν διοικούν άλλες υπηρεσίες.
- Ορισμένες δημοτικές κυβερνήσεις δε θα μπορούν να ανταποκριθούν στις οικονομικές απαιτήσεις για σημαντική επέκταση ή ανανέωση έργων υποδομής.

Πλαίσιο 4.1: Παράδειγμα Δημόσιας εταιρίας με άμεση διαχείριση

ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ

Η πλειοψηφία υδρευτικών συστημάτων στην Ευρώπη και στις Ηνωμένες Πολιτείες διοικούνται άμεσα ως δημοτικές εταιρίες. Αυτό το πρότυπο είναι κυρίαρχο στις περισσότερες βιομηχανικές χώρες, και στις αστικές περιοχές των αναπτυσσόμενων χωρών. Στην Ελλάδα των σύνολο σχεδόν των μικρών Δημοτικών Επιχειρήσεων Ύδρευσης Αποχέτευσης (ΔΕΥΑ) ανήκουν στο συγκεκριμένο μοντέλο.

4.3.2 Δημοτικό συμβούλιο ή επιτροπή

Εδώ, οι Δημόσιες Επιτροπές Εταιριών και τα Δημοτικά Συμβούλια είναι διακριτές νομικές οντότητες που δημιουργήθηκαν με σκοπό την λειτουργία συγκεκριμένων εταιρικών υπηρεσιών .

Χαρακτηριστικό του μοντέλου είναι ότι οι ανάδοχοι ή τα μέλη του συμβουλίου της εταιρείας ύδρευσης είτε εκλέγονται είτε διορίζονται από το Δημοτικό Συμβούλιο. Η κοινότητα είναι ο εργοδότης και ο ιδιοκτήτης των πάγιων κεφαλαίων. Το συμβούλιο εγκρίνει τα λειτουργικά κόστη και τους τιμολογιακούς συντελεστές. Η διοικητική διαδικασία λήψης αποφάσεων μεταβιβάζεται στο διοικητικό συμβούλιο της εταιρείας ύδρευσης. Σημαντική διαφορά από το προηγούμενο μοντέλο είναι το ότι εδώ η εταιρία είναι αυτόνομη οικονομικά. Στην περίπτωση αυτή τα αρμόδια συμβούλια ή οι επιτροπές μπορούν να παρέχουν εύρος υπηρεσιών (π.χ. νερό, λύματα, πάρκα). Τα έσοδα προέρχονται κυρίως από χρεώσεις χρήσης παρά από φόρους ιδιοκτησίας.

Τα πλεονεκτήματα αυτού του μοντέλου εστιάζονται (Bakker 2003 και 2004) στο ότι:

- Τα αποθέματα χρησιμοποιούνται αποκλειστικά για την εταιρία
- Μεγάλη οικονομική υπευθυνότητα και αυτονομία από πλευράς εταιρειών
- Η πλήρης ανάκτηση κόστους κατά τη διάρκεια ζωής των παγίων είναι εύκολα εφαρμόσιμη
- Σε ορισμένες περιπτώσεις, υπάρχει εύκολη πρόσβαση στις χρηματοδοτήσεις
- Η επιχείρηση δεν περιορίζεται στα δημοτικά όρια
- Τα διοικητικά έξοδα μπορούν να μοιραστούν μεταξύ διαφόρων επιχειρήσεων

Παρόλα αυτά υπάρχουν και κάποια σημαντικά μειονεκτήματα του μοντέλου. Μεταξύ αυτών εμπεριέχεται ο κίνδυνος για αποδυναμωση της δημόσιας ευθύνης, ενώ απαιτείται συνεπής κι απρόσκοπτη συνεργασία μεταξύ των δημοτικών κυβερνήσεων σε θέματα οικονομικής ανάπτυξης, καθώς επίσης και σε επισκευές συστημάτων ύδρευσης και αποχέτευσης.

Πλαίσιο 4.2: Παράδειγμα Δημοτικού Υδατικού Συμβουλίου

ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ

Τα υδατικά συμβούλια είναι εξαπλωμένα στις Ηνωμένες Πολιτείες και ασχολούνται με την ύδρευση, τους υδατικούς πόρους και την άρδευση. Στην Γαλλία, οι περιφερειακές υδατικές υπηρεσίες, παίζουν ένα ρόλο ανάλογο των υδατικών συμβουλίων, ρυθμίζοντας τους υδατικούς πόρους και σε κάποιες περιπτώσεις παρέχοντας ακατέργαστο νερό σε δημοτικές κυβερνήσεις

4.3.3 Κοινοτικός συνεταιρισμός

Ο συνεταιρισμός είναι μία επιχείρηση που ανήκει και διοικείται από τους χρήστες των παρεχόμενων αγαθών και υπηρεσιών. Στις χώρες του ΟΟΣΑ, αυτό το μοντέλο χρησιμοποιείται κυρίως σε αγροτικές περιοχές. Στις αναπτυσσόμενες χώρες, το μοντέλο είναι ευρέως διαδεδομένο. Οι συνεταιρισμοί έχουν μία μακρά ιστορία στους γεωργικούς και τραπεζικούς τομείς.

Τα πλεονεκτήματα των συνεταιριστικών αυτών μοντέλων είναι σύμφωνα με την K. Bakker (2004):

- Άμεση υπευθυνότητα
- Υψηλός βαθμός συμμετοχής χρηστών
- Το σύστημα ανταποκρίνεται στις ανάγκες των χρηστών.
- Χαμηλότερα διοικητικά κόστη
- Ελαστικότητα στο σχεδιασμό και τη τεχνολογία

Σημαντικότερα μειονεκτήματα που χαρακτηρίζουν το μοντέλο αυτό είναι:

- οι μικρές εταιρίες δυσκολεύονται να βρουν χρηματοδοτήσεις
- Έλλειψη κινήτρων για αποδοτική λειτουργία, εάν δεν υπάρχει ρυθμιστής
- Η διοικητική πείρα μπορεί να είναι υπό του μετρίου. Πιθανότητα ελλιπούς συντήρησης ή/και φθοράς των υποδομών
- Το νομικό πλαίσιο και η πολιτική διακυβέρνηση μπορεί να λειτουργήσουν ανασταλτικά για την εφαρμογή αυτής της επιλογής.

Πλαίσιο 4.3: Παράδειγμα Κοινοτικού Συνεταιρισμού

ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ

Οι συνεταιρισμοί είναι διαδεδομένοι στην **Ζανία**, όπου οι συνεταιρισμοί είναι κοινοί σε αγροτικές περιοχές σε μορφή οικονομικών υπηρεσιών, καταναλωτικών, παραγωγικών και εργατικών συνεταιρισμών (ειδικά στον αγροτικό τομέα), καθώς επίσης στέγασης, τοπικών συγκοινωνιών και υδατικών και ενεργειακών εταιριών (van Bekkum and van Dijk 1997). Το ίδιο μοντέλο συναντάται και στις αγροτικές περιοχές της **Τουρκίας**. Οι υδατικοί συνεταιρισμοί είναι επίσης διαδεδομένοι στην **Φινλανδία**, όπου υπάρχει μακρά παράδοση στην ιδιωτική συμμετοχή στις εταιρίες υδάτων, μέσω μη-κερδοσκοπικών και ανταρκών «υδατικών συνεταιρισμών» και συνεταιρισμών που ανήκουν και διοικούνται από τους καταναλωτές, ειδικά σε αγροτικές και αραιοκατοικημένες περιοχές (Katko, 2000). Στις αναπτυσσόμενες χώρες, ακόμη και σχετικά μεγάλες πόλεις λειτουργούσαν συνεταιριστικά συστήματα ύδρευσης. Η πόλη της Σάντα Κρουζ, στην **Βολιβία**, λειτουργούσε το σύστημα ύδρευσης ως συνεταιρισμός καταναλωτών μέχρι τη δεκαετία του 1970. Η Σάντα Κρουζ, έχει επιτύχει κάλυψη ύδρευση κατά 94% στον πληθυσμό της των 700.000 –ποσοστό σημαντικά μεγαλύτερο από τα ανάλογα των περισσότερων χωρών της Λατινικής Αμερικής. Η βελτίωση της απόδοσης του συστήματος ύδρευσης της Σάντα Κρουζ μετά το 1990 ήταν σημαντικά καλύτερη από τις αντίστοιχες των άλλων δυο μεγάλων πόλεων στη Βολιβία, στις οποίες τα υδρευτικά συστήματα διοικούνται από την δημοτική κυβέρνηση (Κοσοαπάμπα) και από ένα χειριστή του ιδιωτικού τομέα (Λα Πίας) (Παγκόσμια Τράπεζα

4.3.4 Δημόσια Επιχείρηση

Η Δημόσια επιχείρηση είναι μια αυτόνομη υπηρεσία ή συνεταιρισμός που δημιουργείται ειδικά για την λειτουργία εταιριών ωφελείας σε περιφερειακό ή εθνικό επίπεδο. Είναι δημόσιες υπηρεσίες, που ανήκουν στο δημόσιο και επιβλέπονται και υπόκεινται σε δημόσιους νόμους. Οι Δημόσιες επιχειρήσεις ιδιωτικού δικαίου, δημιουργούνται βάσει ειδικού νόμου ή νόμων που δημιουργούνται αποκλειστικά και μόνο για την συγκεκριμένη εταιρία. Αυτές οι υπηρεσίες δεν είναι μετοχοποιημένες οντότητες και μπορούν να απαλλαχτούν από (ορισμένους) φόρους.

Τέτοιες επιχειρήσεις έχουν κάποιες φορές συνεταιριστική δομή και οι ευθύνες, οι αρμοδιότητες και η εξουσίες καθορίζονται από συγκεκριμένο

νόμο. Μοναδικός μέτοχος είναι η κυβέρνηση και τα συμβούλια έχουν συνήθως αντιπροσώπευση από ανώτερους κυβερνητικούς εκπροσώπους. Υπάρχει σχετική αυτονομία στην καθημερινή διαχείριση στο σύνολο των δραστηριοτήτων της εταιρείας. Χωρικό επίπεδο λειτουργίας είναι συνήθως το υπερτοπικό, περιφερειακό ή ακόμα και εθνικό επίπεδο. Ένα τέτοιο μοντέλο είναι ιδιαίτερα κατάλληλο για βιομηχανίες που απαιτούν δικτύα που λειτουργούν σε μεγάλη κλίμακα (π.χ ηλεκτρισμός). Τέλος τέτοιες εταιρείες συχνά ελέγχονται εσωτερικά παρά από την κυβέρνηση, αν και αυτό δεν αποτελεί πάντα τον κανόνα.

Τα πλεονεκτήματα αυτού του επιχειρησιακού μοντέλου συνοψίζονται στα παρακάτω σημεία (Bakker, 2004):

- Παρέχει οικονομίες κλίμακας
- Διευκολύνει την απόκτηση της απαιτούμενης διαχειριστικής πείρας
- Ευνοεί την αυτόνομη διαχείριση
- Παρέχει το πλαίσιο για ευνοϊκούς όρους χρηματοδότησης.

Αντίστοιχα τα μειονεκτήματα (Bakker, 2004) είναι ότι:

- Απαιτεί εκλογίκευση και ενοποίηση της βιομηχανίας, που μπορεί να μην είναι αποδεκτό πολιτικά
- Η μη αποδοτική ρύθμιση (νομοθεσία) μπορεί να οδηγήσει σε κατάχρηση των μονοπωλιακών εξουσιών και σε αναποτελεσματική διαχείριση
- Η έλλειψη αποδοτικής ρύθμισης/επίβλεψης έχει ως αποτέλεσμα την έλλειψη κινήτρων για καινοτομία
- Μειωμένη διαφάνεια, υπευθυνότητα και συμμετοχή του κοινού στη διαδικασία λήψης αποφάσεων

Πλαίσιο 4.4: Παράδειγμα Δημόσιας Επιχείρησης Ύδρευσης

ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ

Η δημόσια επιχείρηση αυτής της μορφής είναι κυρίαρχη στην Αφρική, στην Ασία και στην Λατινική Αμερική, όπου μεγάλος αριθμός δημόσιων εταιριών μετατράπηκαν σε «ημικρατικούς οργανισμούς» στις δεκαετίες του 1970 και 1980. Η ΕΥΔΑΠ στην Ελλάδα λειτουργούσε με αυτή την μορφή από την ίδρυση της και μέχρι το 1999.

4.3.5 Δημόσιες εταιρίες που λειτουργούν με ιδιωτικά κριτήρια

Η δημόσια εταιρία που λειτουργεί με ιδιωτικά κριτήρια είναι ουσιαστικά ένας συνεταιρισμός που ανήκει στο δημόσιο και λειτουργεί ως ιδιωτική επιχείρηση, υπό τις οδηγίες ενός διαχειριστικού συμβουλίου και με την κυβέρνηση να δρα ως μέτοχος. Υπόκειται σε επιχειρηματικούς νόμους της αγοράς (πέρα δημόσιους). Στις περιπτώσεις όπου η δημοτική κυβέρνηση είναι ιδιοκτήτρια των υποδομών και η δημόσια συνεταιριστική εταιρία λειτουργεί τις υποδομές, τότε το μοντέλο ομοιάζει με την εξουσιοδοτημένη διαχείριση. Μια δημόσια εταιρία που παίρνει τέτοια μορφή είναι συχνά ο πρόδρομος της πλήρους ιδιωτικοποίησης. Πολλές φορές προτείνεται από διεθνείς οργανισμούς όπως τη Διεθνή Τράπεζα ως ένας σταθμός πριν την ιδιωτικοποίηση της εταιρίας. Ωστόσο, αυτό το μοντέλο δεν συνεπάγεται απαραίτητα πλήρη ιδιωτικοποίηση.

Μερικά επιπλέον χαρακτηριστικά του μοντέλου αυτού (Bakker, 2001, 2003 και 2004) είναι:

- Η εταιρία μπορεί να είναι κερδοσκοπική ή μη-κερδοσκοπική
- Μία τέτοια εταιρία μπορεί να είναι η ιδιοκτήτρια των πάγιων κεφαλαίων και να λειτουργεί τις υποδομές, ή μπορεί να λειτουργεί τις υποδομές εκ μέρους άλλου ιδιοκτήτη (π.χ. της δημοτικής κυβέρνησης)
- Πλήρης αυτονομία στην καθημερινή διαχείριση
- Οι μετοχές ανήκουν στο διοικητικό συμβούλιο, το οποίο διορίζει τους διευθυντές
- Το διοικητικό συμβούλιο έχει εξουσία σε σημαντικά θέματα όπως πολιτική τιμολόγησης, η επέκταση δραστηριοτήτων της εταιρίας και απόκτηση παγίων.
- Το συμβούλιο μπορεί να έχει ή να μην έχει άμεση πολιτική αντιπροσώπευση από το δημοτικό συμβούλιο.

Τα πλεονεκτήματα της αντίστοιχα (Bakker, 2001, 2003 και 2004) συνοψίζονται στα παρακάτω σημεία:

- Γενικά ευκολότερη πρόσβαση σε επιχορηγήσεις
- Διαχειριστική ανεξαρτησία
- Αυτόνομη επιχορήγηση
- Πειθαρχία στους εμπορικούς κανόνες

Ενώ τα μειονεκτήματα τέτοιων μοντέλων σύμφωνα με την Bakker (2001, 2003 και 2004) είναι:

- Οι κύριες δαπάνες ενδεχομένως να είναι υψηλότερες
- Αποδυναμώνεται η υπευθυνότητα στους χρήστες
- Η εμπιστευτικότητα που διέπει την αγορά, περιορίζει την πρόσβαση σε πληροφορίες, από καταναλωτές και πολιτικούς
- Μπορεί να μην είναι συμβατή με ορισμένες αρχές των δημόσιων υπηρεσιών κοινής ωφελείας

Πλαίσιο 4.5: Παράδειγμα Δημόσιας Εταιρίας Ύδρευσης που λειτουργεί με Ιδιωτικά Κριτήρια

ΠΑΡΑΒΕΙΤΙΜΑ

Αυτό το μοντέλο απαντάται στη Δυτική Ευρώπη (συμπεριλαμβανομένης της Γερμανίας, της Ολλανδίας, της Ιταλίας και του Βελγίου και πρόσφατα της Ελλάδας). Αυτό το μοντέλο δεν τείνει να είναι «αυτο-διευρητικό» καθώς η εταιρία περιορίζεται από δεσμευτικούς νόμους στο να επεκτείνει ελεύθερα τις δραστηριότητες της πέρα από την περιοχή στην οποία δραστηριοποιείται παραδοσιακά ή πέρα από τις δραστηριότητες ύδατος και της αποχέτευσης.

4.3.6 Εξουσιοδοτημένη διαχείριση(Δημόσια-Ιδιωτική Συνεργασία)

Με την εξουσιοδοτημένη διαχείριση (ανάδοχη διαχείριση – *delegated management*), ο ιδιοκτήτης των παγίων ύδρευσης ή/και αποχέτευσης, παραιτείται από την υποχρέωση διαχείρισης τους και τα αναθέτει σε ένα άλλο φυσικό ή νομικό πρόσωπο, δημόσιου ή ιδιωτικού χαρακτήρα. Σε ένα βαθμό, όλες οι εταιρίες εφαρμόζουν αυτή την μορφή διαχείρισης: μπορούν να αναθέσουν διάφορα έργα σε συμβούλους ή κατασκευαστές φυσικών εγκαταστάσεων, για παράδειγμα. Στον υδατικό τομέα, «η ανάδοχη ιδιωτική εταιρία» αναφέρεται στην ανάθεση δραστηριοτήτων όπως η κατασκευή, η λειτουργία και η συντήρηση, και οι υπηρεσίες καταναλωτών. Αυτό το μοντέλο αναφέρεται επίσης ως «συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα» από διεθνείς οικονομικούς οργανισμούς όπως η Παγκόσμια Τράπεζα , ή στον Καναδά ως «δημόσιες ιδιωτικές συνεργασίες».

Σε τέτοιες περιπτώσεις, η συμμετοχή της ιδιωτικής εταιρίας δεν εκτείνεται στην ιδιοκτησία των παγίων. Τα συμβόλαια συνεργασίας έχουν πεπερασμένη χρονική διάρκεια (μεταξύ 1 και 30 έτη, συνήθως), ενώ υπάρχει μεγάλο εύρος επιλογών αναφορικά με τον καταμερισμό του κινδύνου, των αρμοδιοτήτων και της ευθύνης, μεταξύ των συμβαλλομένων.

Πλεονεκτήματα τέτοιων επιχειρήσεων ύδρευσης (Bakker, 2001, 2003 και 2004) είναι:

- Μεταφορά απαιτούμενης πείρας
- Πιθανή πρόσβαση σε χρηματοδοτήσεις
- Αυξημένη ελαστικότητα
- Πιθανή μείωση κόστους, από αυξημένα κέρδη και αυξανόμενη καινοτομία

Και τα μειονεκτήματα όμως μιας τέτοιας μορφής συνεργασίας είναι επίσης σημαντικά σύμφωνα με την Bakker (2004):

- Αυτής της μορφής η διαχείριση απαιτεί επιδέξια ανάθεση διαχείρισης
- Το κόστος του κεφαλαίου μπορεί να είναι υψηλότερο
- Ο ιδιωτικός τομέας μπορεί να μην έχει κίνητρα για την διατήρηση των παγίων κεφαλαίων. Η χρηστικότητα των παγίων μπορεί να αποτελεί πρόβλημα
- Ορισμένες διαβιβάσεις διαχείρισης απαιτούν εκτεταμένη (και πιθανώς δαπανηρή) ρύθμιση
- η διαχείριση αυτή είναι πολιτικά αμφισβητούμενη, κυρίως λόγω της έλλειψης διαφάνειας στην υπογραφή σύμβασης με την ιδιωτική εταιρία
- Η διαφάνεια και η υπευθυνότητα απέναντι στους καταναλωτές μειώνεται, ιδίως στην περίπτωση μακροπρόθεσμων συμβάσεων.

Πλαίσιο 4.6: Παράδειγμα Δημόσιας – Ιδιωτικής Συνεργασίας

ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ

Το καλύτερο παράδειγμα εξουσιοδοτημένης διαχείρισης είναι στην Γαλλία, όπου τα μοντέλα εξουσιοδοτημένης διαχείρισης έχουν καθιερωθεί για περισσότερο από ένα αιώνα. Στην Γαλλία, οι δημοτικές κυβερνήσεις χρησιμοποιούν τις συμβάσεις παραχώρησης και μίσθωσης για πληθώρα δημοσίων υπηρεσιών. Περίπου το 75% του πληθυσμού εξυπηρετείται από συστήματα εξουσιοδοτημένης διαχείρισης. Οι γαλλικές δημοτικές κυβερνήσεις απαγορεύουν διά νόμου την πώληση παγίων ύδρευσης και αποχέτευσης.

4.3.7 Ιδιωτικοποίηση

Στην περίπτωση αμιγώς ιδιωτικοποιημένων εταιριών, τα πάγια ύδρευσης ανήκουν και λειτουργούνται από επιχειρήσεις ιδιωτικού τομέα. Υπάρχουν σχετικά λίγα παραδείγματα πλήρους ιδιωτικοποιημένων εταιριών. Όπου υπάρχουν, έχουν δημιουργηθεί επιτυχώς μέσα από την πώληση μίας δημόσιας εταιρίας στον ιδιωτικό τομέα. Σε κάποιες περιπτώσεις, το μοντέλο έχει τροποποιηθεί, έτσι ώστε να επιτρέπεται στην δημοτική κυβέρνηση να συμμετέχει ως μέτοχος.

Έτσι η εταιρία είναι η ιδιοκτήτρια των παγίων, και έχει δικαίωμα να τα λειτουργεί και να τα εκμεταλλεύεται όπως επιθυμεί. Επίσης, οι ιδιωτικές εταιρίες συνήθως δρουν ως μονοπωλιακοί προμηθευτές σε εξουσιοδοτημένη βάση, ενώ ο κεντρικός ρόλος της κυβέρνησης είναι η ρύθμιση πολιτικών και θεσμών που ορίζουν το πλαίσιο λειτουργίας της επιχείρησης. Κατά κανόνα ισχύει πολυδιάστατος νόμος σχετικά με κανονιστικά θέματα ελέγχου της εταιρείας: οικονομικά (τιμές κάλυψης, ή ποσοστά επιστροφής), περιβαλλοντικά, και ποιοτικά.

Τα Πλεονεκτήματα των ιδιωτικών εταιριών ύδρευσης (Rogers, 2002, Bakker, 2001 και 2004) είναι:

- η εύκολη πρόσβαση σε επιχορηγήσεις
- τα ιδιαίτερα αποδοτικά κέρδη, στην περίπτωση ικανοποιητικής νομοθεσίας
- όπου η νομοθεσία παρέχει κίνητρα, υπάρχουν περιθώρια για καινοτομία.

Τα μειονεκτήματα όμως -όπως έχει δείξει το παράδειγμα της Μ. Βρετανίας- κυρίως είναι ιδιαίτερα σημαντικά (Page and Kaika, 2002, Heinelt et al, 2002):

- Οι ιδιωτικές επιχειρήσεις μπορεί να μην υιοθετήσουν μακροχρόνια πολιτική. Μπορεί να παρουσιαστεί πρόβλημα με την χρησιμότητα των παγίων
- Η ρύθμιση ενδέχεται να είναι περίπλοκη και δαπανηρή
- Αυτό το μοντέλο είναι δύσκολο να αντιστραφεί/αναιρεθεί (σε σχέση με τα άλλα επιχειρησιακά μοντέλα)

- Η νομοθεσία/ρύθμιση εξαρτάται από την ροή εισερχομένων πληροφοριών. Λειτουργεί καλύτερα με μεγάλο αριθμό υπηρεσιών ύδρευσης.
- Το κόστος του κεφαλαίου μπορεί να είναι υψηλότερο, σε σχέση με τον αντιληπτό κίνδυνο
- Υπάρχει πιθανότητα κατάχρησης της μονοπωλιακής εξουσίας, σε περίπτωση αναποτελεσματικής ρύθμισης.
- Λόγω του αυξημένου κόστους κεφαλαίου (το οποίο δεν ρυθμίζεται εντελώς από τα έσοδα αποδοτικότητας), μπορεί να αυξηθούν οι τιμές.

Πλαίσιο 4.7: Παράδειγμα Ιδιωτικής Εταιρείας Ύδρευσης

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

Οι περιπτώσεις πλήρως ιδιωτικοποιημένων εταιριών υδάτων είναι ελάχιστες. Στις περισσότερες περιπτώσεις, προτιμάται η εξουσιοδοτημένη διαχείριση. Στο Σαντιάγο, πόλη της Χιλής η εταιρία ύδρευσης ιδιωτικοποιήθηκε το 1999. Η εταιρία πωλήθηκε στον γαλλικό όμιλο επιχειρήσεων Suez-Lyonnaise des Eaux. Η ιδιωτικοποίηση οδήγησε σε επιτυχημένη αναδόμηση και μεταρρύθμιση υπό δημόσιας ιδιοκτησίας. (Bakker, 2000). Στην Αγγλία και στην Ουαλλία, η ιδιωτικοποίηση συνέβη το 1989. Οι ιδιωτικές εταιρίες υδάτων δεν κινηγάνε πάντα το κέρδος. Το 2000, η Glas Cymru (η εταιρία υδάτων της Ουαλλίας, με περισσότερους από 1 εκατομμύριο καταναλωτές) αναδιοργανώθηκε σε μη-κερδοσκοπική εταιρία, που ανήκει στα μέλη της και χρηματοδοτείται με ομόλογα. Ως αποτέλεσμα, το κόστος του κεφαλαίου μειώθηκε και οι καταναλωτές λάμβαναν χαμηλότερους λογαριασμούς (Bakker 2003).

4.3.8 Σχέση επιχειρησιακών μοντέλων και μοντέλων διακυβέρνησης

Τα επιχειρησιακά μοντέλα και τα μοντέλα διακυβέρνησης συνδέονται στενά μεταξύ τους. Τα πιο δημοφιλή μοντέλα καλής διακυβέρνησης θα κατευθύνουν και σε μερικές περιπτώσεις, θα περιορίσουν την επιλογή κάποιων επιχειρησιακών μοντέλων, και το αντίστροφο. Και τα δύο μοντέλα μαζί, καθορίζουν την κατανομή των κινδύνων και την ευθύνη για καθετί που αφορά τη διαχείριση της παροχής νερού.

Στην πράξη, υπάρχουν μεγάλες διαφορές ανάμεσα στα μοντέλα διακυβέρνησης που σχετίζονται με διάφορα επιχειρησιακά μοντέλα (Bakker, 2002). Παρουσιάζονται επίσης συχνά στην πράξη υβριδικά

μοντέλα: συμβούλια ή επιτροπές του δήμου, εξουσιοδοτημένα διοικητικά συμβόλαια και συνεταιριστικές κοινωφελείς υπηρεσίες υιοθετούν στοιχεία τόσο από τα κρατικά μοντέλα σχεδιασμού όσο και από τα μοντέλα αγοράς. Ένα δημοτικό διοικητικό συμβούλιο για παράδειγμα, μπορεί να έχει ένα υβριδικό μοντέλο διακυβέρνησης, και να δανείζεται στοιχεία και από το μοντέλο αγοράς αλλά και το κρατικό. Μία συνεταιριστική κοινωφελής υπηρεσία που ανήκει στο δημόσιο, μπορεί να υιοθετήσει συγκεκριμένα μόνο στοιχεία του μοντέλου αγοράς. Σε κάθε περίπτωση, τα συμφέροντα του δημόσιου, του ιδιωτικού τομέα και των καταναλωτών θα πρέπει να βρίσκονται σε ισορροπία.

Πλαίσιο 4.8: Παράδειγμα Υβριδικού Μοντέλου Διακυβέρνησης - Αγγλία

Στην Αγγλία όπου οι τομείς της ύδρευσης και της επεξεργασίας λυμάτων ιδιωτικοποιήθηκαν πλήρως το 1989, επιλέχθηκε το μοντέλο αγοράς. Ωστόσο, όπως συμβαίνει στις περιπτώσεις που υιοθετείται αυτό το μοντέλο, η Αγγλία ανέπτυξε ευρείς κανονισμούς και ρυθμιστικές αρχές για τον τομέα του νερού, έτσι ώστε να προστατεύσει τους καταναλωτές και τη δημόσια υγεία. Οι εταιρείες απαγορεύεται να κόβουν την παροχή νερού στους καταναλωτές (ακόμα και σε περίπτωση που δεν πληρώνουν το λογαριασμό), και είναι υποχρεωμένες να παρέχουν ειδικά, χαμηλά τιμολόγια για τους καταναλωτές που ανήκουν σε ευπαθείς ομάδες. Υποχρεώνονται ακόμα να καταθέτουν στρατηγικά οικονομικά πλάνα καθώς και σχέδια σχετικά με την ανάπτυξη των αποθεμάτων και τη διαχείριση της παροχής νερού, σε μία οικονομική ρυθμιστική αρχή που θα τα μελετήσει. Παρόλο που ο τομέας του νερού στην Αγγλία ιδιωτικοποιήθηκε, έχει επαναρρυθμιστεί (re-regulated) αντι να απορυθμιστεί (de-regulated), και πολλές σημαντικές αποφάσεις διακρίνονται από χαρακτηριστικά του μοντέλου σχεδιασμού (Bakker 2003).

Υπάρχουν σημαντικές διαφορές ανάμεσα στα μοντέλα σχεδιασμού, αγοράς και κοινοτικής διαχείρισης. Υπάρχει διαφορετική θεώρηση των καταναλωτών: ως πολίτες-ψηφοφόροι, πελάτες που πληρώνουν ή ως καταναλωτές και μέλη της κοινότητας. Ο επιμερισμός των αρμοδιοτήτων και ο καταλογισμός των ευθυνών έχει διαφορετική δομή σε κάθε μοντέλο. Κάθε μοντέλο έχει επίσης διαφορετικούς στόχους, οι οποίοι θα έχουν διαφορετικά αποτελέσματα σε διοίκηση και διαχείριση.

Πλαίσιο 4.9: Παράδειγμα Υβριδικού Μοντέλου Διακυβέρνησης - Γαλλία

Στη Γαλλία, είναι διαδεδομένη η ιδιωτικού τομέα διαχείριση της παροχής νερού εταιρειών όμως που τα πάγια ανήκουν στην τοπική αυτοδιοίκηση, μέσα από μακροχρόνια συμβόλαια. Οι δημοτικές αρχές ωστόσο, απαγορεύεται από το νόμο να πουλήσουν τις υποδομές-πάγια τους. Σε πολλές περιπτώσεις, εξασφαλίζουν τον έλεγχο μέσα από μακροχρόνιο στρατηγικό σχεδιασμό, που χαρακτηρίζεται από στοιχεία του μοντέλου σχεδιασμού.

Τα διαφορετικά μοντέλα υποδηλώνουν επίσης ότι θα δοθεί άλλη σημασία στους στόχους των μετόχων. Όταν μεταβαίνουν από το ένα μοντέλο στο άλλο ή όταν επιχειρούν να δημιουργήσουν ένα υβρίδιο ανάμεσα σε δύο μοντέλα, οι κυβερνήσεις πρέπει να σκεφτούν προσεκτικά τις επιπτώσεις που θα επιφέρουν οι αλλαγές στα κίνητρα, τις κυρώσεις, τους στόχους, τις δομές που καταλογίζουν τις ευθύνες και στο ρόλο των καταναλωτών. Αυτό είναι ιδιαίτερα σημαντικό στην περίπτωση ενός υβριδικού μοντέλου, αφού μπορεί να προκύψουν προβλήματα όταν κάποια στοιχεία του μοντέλου διακυβέρνησης δε συνάδουν. Για παράδειγμα, μία ασυμφωνία ανάμεσα σε (μικρότερης διάρκειας) πολιτικές αποφάσεις και (μεγαλύτερης διάρκειας) επενδυτικών αποφάσεων μπορεί να θέσει σε κίνδυνο την ίδια τη χρηματοδότηση.

4.4 Μοντέλα Βάση της Συμμετοχής

Πέρα από την προσέγγιση που αναλύθηκε διεξοδικά παραπάνω και δίνει βαρύτητα στην επιχειρηματική- επιχειρησιακή λειτουργία ενός μοντέλου διακυβέρνησης, διάφορα εναλλακτικά μοντέλα αναπτύσσονται αποσκοπώντας στην διασφάλιση μεγαλύτερης συμμετοχής του κοινού και εμπλεκομένων φορέων στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, στη διαμόρφωση και εφαρμογή πολιτικών όπως και στη συνολικότερη διαχείριση των δημόσιων υποθέσεων και της διαδικασίας ανάπτυξης (Balbah, 2004).

Το πρώτο μοντέλο αναφέρεται στην ανάγκη να μειώσει το κράτος τις επιβαρύνσεις στον πολίτη, για τις οποίες εξουσιοδοτείται από την ημερήσια διάταξη των οικονομικών μεταρρυθμίσεων και της παγκοσμιοποίησης.

Το δεύτερο επικεντρώνει στην αμφισβήτηση των κρατικών προγραμμάτων, των πρακτικών, και των ομιλιών που περιλαμβάνονται στις πρακτικές των

κοινωνικών κινήματων που υποστηρίζουν μια συμμετοχική δημοκρατική πολιτική.

Αντίθετο σε αυτά είναι το τρίτο πρότυπο - μοντέλο της διακυβέρνησης που προσδιορίζει το κράτος ως το κέντρο της δύναμης, και επομένως κάνει τον έλεγχο του κράτους τον κύριο στόχο οποιουδήποτε πολιτικού προγράμματος.

Το τέταρτο πρότυπο της διακυβέρνησης εκφράζεται μέσα από το φαινόμενο της αυξημένης συμμετοχής των ΜΚΟ, αφού επιδιώκει είτε να πάρει τις αναπτυξιακές λειτουργίες με τρόπους που μιμούνται αυτούς των κρατικών πρωτοβουλιών σε αυτόν τον τομέα, ή επιδιώκει να εκτελέσει τις πολιτικές και τα προγράμματα του κράτους ως «ανάδοχος» δημόσιων υπηρεσιών.

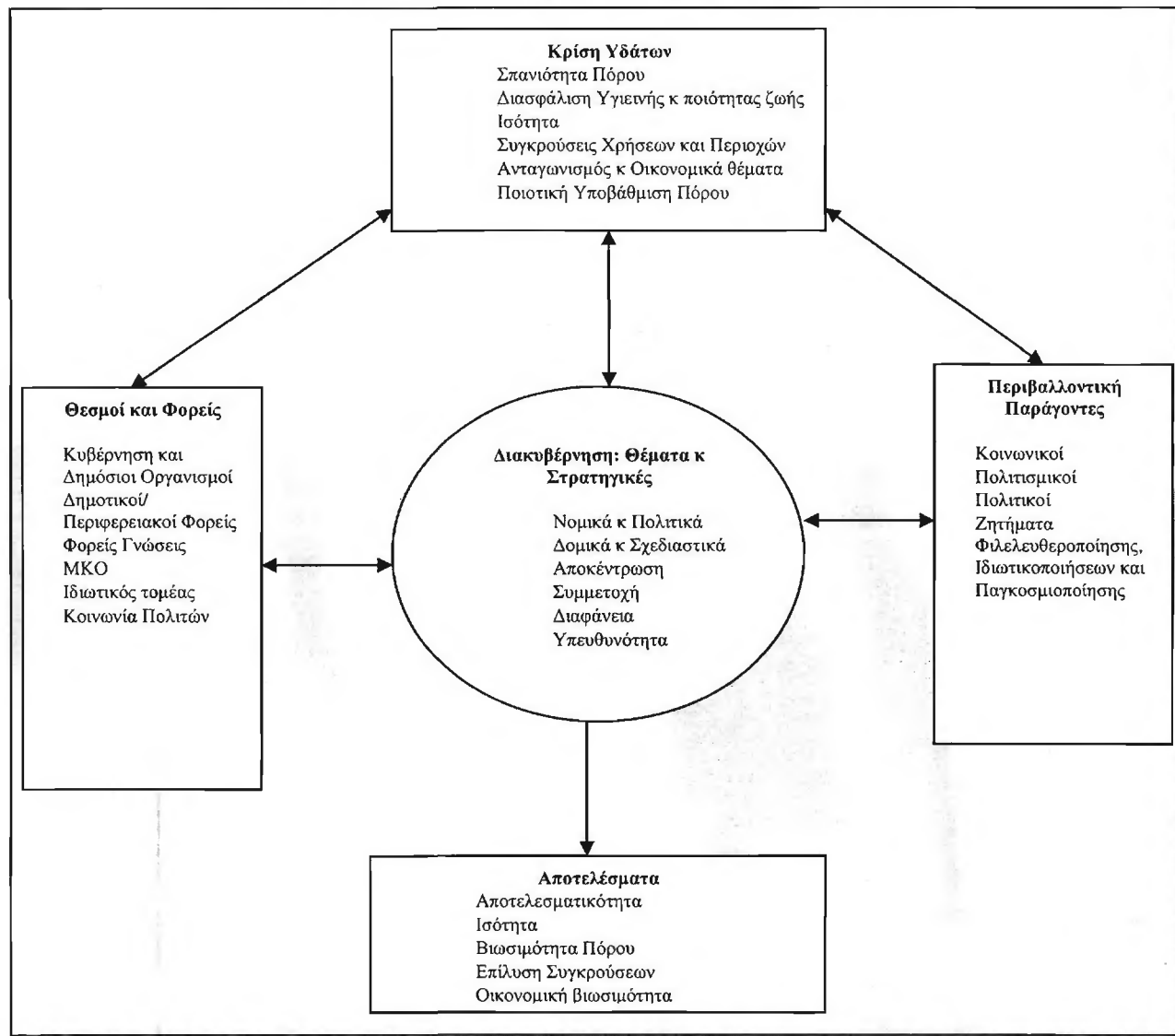
Το πέμπτο μοντέλο της διακυβέρνησης ενώνει το κράτος και την κοινωνία των πολιτών σε μια ενιαία οντότητα, μερικές φορές σε απόλυτη συνεργασία, αλλά με ποικίλους βαθμούς έμφασης στο ένα ή το άλλο. Παραμένει ακόμα ένα σχεδόν απόλυτα θεωρητικό μοντέλο με περιορισμένη εφαρμογή.

Τέλος, το έκτο πρότυπο της διακυβέρνησης είναι αυτό της αποκέντρωσης του κράτους. Η πρωτοβουλία για αυτό έχει καθοδηγηθεί από την πολιτεία, λαμβάνοντας τη μορφή μιας συνταγματικής τροποποίησης και καθιστώντας τους αρμόδιους για την π.χ τοπική διαχείριση υπηρεσιών ύδρευσης και των οργανισμών ύδατος.

Αυτοί οι διαφορετικοί φορείς εμπλέκονται στον τομέα των υδάτων, κάνοντας ιδιαίτερα πολύπλοκη την αποδοχή ενός μοντέλου από όσα προτάθηκαν παραπάνω και που εφαρμόζονται σε διάφορους βαθμούς και μορφές στον τομέα της ύδρευσης. Η πολυπλοκότητα των παραγόντων που αλληλεπιδρούν στη διακυβέρνηση των υδάτων γίνεται αντιληπτή στο σχήμα 4.1 της επόμενης σελίδας.

Είναι σημαντικό να τονιστεί, ότι οι έννοιες της διακυβέρνησης που έχουν προκύψει τα τελευταία χρόνια περιλαμβάνουν όχι μόνο θεσμούς της εθνικής κυβέρνησης αλλά και εκείνους της τοπικής και παγκόσμιας διακυβέρνησης (Kooiman, 2002).

Σχήμα 4.1: Κατανοώντας τη Διακυβέρνηση των Υδάτων



Αυτοί οι νέοι ορισμοί είναι ευρύτερα βασισμένοι και θεωρούν τη διακυβέρνηση ως μια διαδικασία που συμπεριλαμβάνει τις αλληλεπιδράσεις και τη συνεργασία κράτος-κοινωνίας. Συνεπώς, ο ορισμός της διακυβέρνησης περιλαμβάνει μια σειρά οργανώσεων, δημόσιες, ιδιωτικές και συνεταιρισμούς, και τις πολύπλοκες σχέσεις μεταξύ τους. Ιδρύματα της τοπικής κυβέρνησης, αστικές οργανώσεις (που κυμαίνονται από τις κοινωνικές μετακινήσεις στις μη κυβερνητικές οργανώσεις, και από συνεταιριστικές σε πολιτικές ενώσεις), και οι ιδιωτικές εταιρίες καθώς επίσης και άλλα ιδρύματα είναι όλα σχετικοί παράγοντες στα πλαίσια του νέου νοήματος της διακυβέρνησης. Πάντως και σύμφωνα με αυτή την

προσέγγιση πάνω στα μοντέλα διακυβέρνησης, η δημοκρατία και οι αστικές ελευθερίες αποτελούν ένα αναπόσπαστο τμήμα της καλής διακυβέρνησης.

4.5 Προϋποθέσεις Εφαρμογής «Καλής Διακυβέρνησης»

Σύμφωνα με την διεθνή βιβλιογραφία (Heinelt et al, 2002, Bakker 2002, Grote and Gbikbi, 2002, Balbah, 2004 κ.α) οι απόψεις των επιστημόνων φαίνεται στο να συγκλίνουν σε μία σειρά κοινών χαρακτηριστικών – προϋποθέσεων που απαιτούνται ώστε να χαρακτηριστεί η εφαρμογή ενός οποιοδήποτε μοντέλου διακυβέρνησης «επιτυχημένη».

Για να είναι αποτελεσματική λοιπόν σύμφωνα με τους Rogers και Hall, (2003), η διακυβέρνηση υδατικών πόρων προϋποθέτει τα εξής:

Να είναι 'ανοιχτή' σε κάθε ενδιαφερόμενο. Οι θεσμοί πρέπει να λειτουργούν με ανοιχτό τρόπο. Σε συνεργασία με τους άλλους κυβερνητικούς φορείς, πρέπει να ενημερώνουν για το τι κάνουν οι θεσμοί και η κυβέρνηση και για τις αποφάσεις που παίρνουν. Θα πρέπει να χρησιμοποιούν γλώσσα απλή και κατανοητή για το ευρύ κοινό. Αυτό είναι ιδιαίτερα σημαντικό για να αυξηθεί η εμπιστοσύνη σε πολύπλοκους και συχνά γραφειοκρατικούς οργανισμούς.

Να υπάρχει Διαφάνεια. Για να υπάρχει καλή διοίκηση, πρέπει και να υπάρχει διαφάνεια στη λήψη των αποφάσεων, έτσι ώστε όλοι να μπορούν να παρακολουθούν με ευκολία τα βήματα που ακολουθούνται στη διαμόρφωση πολιτικών. Αυτό έχει ιδιαίτερη σημασία για τις χρηματικές συναλλαγές. Οι ύποπτες ή παράνομες χρηματικές συναλλαγές θα πρέπει με αυτό τον τρόπο να αποθαρρύνονται.

Να ευνοείται η Συμμετοχή. Η ποιότητα, σχετικότητα και αποτελεσματικότητα των κυβερνητικών πολιτικών εξαρτώνται από τη διασφάλιση ευρείας συμμετοχής σε όλη την αλυσίδα της διαμόρφωσης πολιτικής – από τη αρχική σύλληψη των ιδεών μέχρι την εφαρμογή τους. Η αυξημένη συμμετοχή είναι πιθανόν να δημιουργήσει μεγαλύτερη εμπιστοσύνη στο τέλος, όπως και στους θεσμούς που υλοποιούν τις πολιτικές. Η συμμετοχή εξαρτάται απόλυτα από όλα τα επίπεδα

διακυβέρνησης που ακολουθούν μία περιεκτική προσέγγιση κατά τη διαμόρφωση και την εφαρμογή πολιτικών.

Να αποδίδονται ευθύνες. Οι ρόλοι στις νομοθετικές και εκτελεστικές διαδικασίες πρέπει να είναι ξεκάθαρες. Κάθε θεσμός πρέπει να επεξηγεί και να αναλαμβάνει την ευθύνη για τις πράξεις του. Απαραίτητη είναι όμως η μεγαλύτερη σαφήνεια και υπευθυνότητα από όλους όσοι εμπλέκονται στην ανάπτυξη και υλοποίηση πολιτικής σε όλα τα επίπεδα. Οι «κανόνες του παιχνιδιού» πρέπει να είναι ξεκάθαροι, το ίδιο και οι συνέπειες της παραβίασης των κανόνων. Θα πρέπει να εμπεριέχονται σε αυτούς μηχανισμοί επιβολής διαιτησίας για να είναι σίγουρο ότι μπορούν να βρεθούν ικανοποιητικές λύσεις όταν προκύπτουν συγκρούσεις ανάμεσα στους μετόχους.

Να είναι Αποτελεσματική. Οι πολιτικές πρέπει να είναι αποφασιστικές και έγκαιρες, να προσφέρουν εκείνο που χρειάζεται, με βάση πάντα ξεκάθαρους στόχους, μία εκτίμηση του αντίκτυπου που θα έχουν στο μέλλον και, όπου υπάρχει, της προηγούμενης εμπειρίας.. Η αποτελεσματικότητα εξαρτάται επίσης από την εφαρμογή πολιτικών με έναν αναλογικό τρόπο, καθώς και από τη λήψη αποφάσεων στο πιο κατάλληλο επίπεδο. Κυρίως όμως, οι πολιτικές θα πρέπει να έχουν το κίνητρο ως βάση τους (incentive-based). Αυτό θα διασφαλίζει ότι η εφαρμογή της πολιτικής, θα αποφέρει κοινωνικά ή οικονομικά οφέλη.

Να έχει συνέπεια. Οι πολιτικές και η δράση πρέπει να έχουν συνέπεια και να είναι κατανοητές σε όλους. Η ανάγκη για συνέπεια στη διακυβέρνηση όλο και μεγαλώνει: οι ανάγκες γίνονται περισσότερες, το ίδιο και η πολυπλοκότητα τους· προκλήσεις όπως το κλίμα και η δημογραφική μεταβολή ξεπερνούν τα όρια συγκεκριμένων τομειακών πολιτικών πάνω στις οποίες έχει θεμελιωθεί η διακυβέρνηση. Περιφερειακές και τοπικές αρχές ασχολούνται ολοένα και περισσότερο με συγκεκριμένες πολιτικές υδάτων. Η συνέπεια, απαιτεί την ύπαρξη πολιτικής ηγεσίας καθώς και μία ισχυρή αίσθηση ευθύνης από την πλευρά των θεσμών.

Να είναι αποδοτική. Η κλασική οικονομική θεωρία αξιώνει αποδοτικότητα σε επίπεδο οικονομικό. Υπάρχουν ωστόσο και άλλες συνισταμένες, όπως η πολιτική, κοινωνική και περιβαλλοντική αποδοτικότητα, η οποία θα πρέπει να εξισορροπεί με την απλή οικονομική αποδοτικότητα. Για παράδειγμα, η

μείωση των εξόδων συναλλαγής θα επηρεάσουν την αποδοτικότητα σε πολιτικό επίπεδο.

Να είναι επικοινωνιακή. Οι θεσμοί και τα συστήματα διακυβέρνησης πρέπει να επικοινωνούν άμεσα, τόσο με τους ___ actors όσο και με τους μετόχους. Εάν αυτό γίνει με σωστό τρόπο, τότε η κοινωνία των πολιτών θα γνωρίσει για τη διαχείριση μίας μεγάλης κλίμακας θεμάτων. Η διαχείριση των υδάτινων πόρων μπορεί να χρησιμεύσει ως μοντέλο εκπαίδευσης σε άλλους τομείς και το αντίστροφο.

Να είναι Δίκαιη. Σε όλη τη διαδικασία της διαμόρφωσης και εφαρμογής πολιτικής, πρέπει να διασφαλίζεται ότι υπάρχει αμεροληψία ανάμεσα στα ενδιαφερόμενα μέρη, τους χρήστες, τους μετόχους και τους καταναλωτές/ψηφοφόρους. Είναι επίσης απαραίτητο ότι οι κυρώσεις δημοσίων προσώπων που υπέπεσαν σε κακή συμπεριφορά, επιβάλλονται δίκαια.

Να είναι Ενοποιημένη. Η διαχείριση υδάτινων πόρων θα πρέπει να βελτιώσει την αποτελεσματικότητα μιας ολοκληρωμένης διαχείρισης υδατικών πόρων. Οι θεσμοί θα πρέπει να λάβουν υπόψη τους όλες τις χρήσεις και τους καταναλωτές του παραδοσιακού τομέα που αφορά τη διαχείριση των υδάτων, καθώς και τον τρόπο που συνδέονται μεταξύ τους αλλά και τις επιπτώσεις τους σε όλους τους πιθανούς καταναλωτές και τομείς.

Να είναι Βιώσιμη. Η διαχείριση υδάτων πρέπει να εξυπηρετεί τους μελλοντικούς αλλά και τους σημερινούς χρήστες των υπηρεσιών υδάτων.

Να είναι Ηθική. Τέλος, πάνω απ' όλα, η διαχείριση υδάτων πρέπει να βασίζεται κυρίως πάνω στις ηθικές αρχές της κοινωνίας μέσα στην οποία λειτουργεί. Αυτό γίνεται πιο φανερό στον τομέα των δικαιωμάτων για τη χρήση, πρόσβαση και ιδιοκτησία των υδάτινων πόρων.

Στον παρακάτω πλαίσιο δίνονται οι «Δέκα Εντολές» για «καλή διακυβέρνηση των υδάτων» σύμφωνα με το INBO (2003) όπως παρουσιάστηκαν στο διεθνές φόρουμ για το νερό στο Κυότο τον Μάρτιο του 2003. Κι εδώ γίνεται φανερή η σημασία που δίνεται σε συγκεκριμένες παραμέτρους που αναλύθηκαν διεξοδικά παραπάνω.

Πλαίσιο 4.10: Οι Δέκα Εντολές Καλής Διακυβέρνησης (Πηγή INBO, 2003)

ΔΕΚΑ ΕΝΤΟΛΕΣ» ΓΙΑ ΚΑΛΥΤΕΡΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ

I – Το νερό είναι δημόσιο αγαθό

II – Η Ολοκληρωμένη Διαχείριση Υδατικών Πόρων πρέπει να στοχεύει στην ικανοποίηση, σε ένα βιώσιμο και διατομεακό τρόπο, όλων των στοιχειωδών και νόμιμων αναγκών, στην προστασία απέναντι στους κινδύνους και στη διατήρηση και στην αποκατάσταση των οικοσυστημάτων,

III – Οι λεκάνες απορροής των ποταμών, λιμνών και υπόγειων υδροφορέων είναι οι κατάλληλες περιοχές για την οργάνωση της ολοκληρωμένης διαχείρισης υδατικών πόρων και οικοσυστημάτων.

IV – Σε κάθε χώρα, πρέπει να υπάρχει ένα ξεκάθαρο θεσμικό κ νομικό πλαίσιο που να συγκεκριμενοποιεί τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις, τις οργανωτικές υποχρεώσεις, τις διαδικασίες και τα μέσα που απαιτούνται για καλή διακυβέρνηση υδάτων.

V - Οι αντιπρόσωποι πληθυσμών, τοπικών αρχών , υδατικών χρηστών και οργανισμών που αντιπροσωπεύουν συλλογικά ενδιαφέροντα, πρέπει να συμμετέχουν στη διαχείριση, ειδικά στα Συμβούλια ή στις Επιτροπές Διαχείρισης Λεκανών Απορροής.

VI – Είναι αναγκαία η πληροφόρηση, η ενημέρωση και η εκπαίδευση του κοινού και των αντιπροσώπων τους.

VII – Τα διαχειριστικά σχέδια λεκανών απορροής πρέπει να ετοιμάζονται βάση διαλόγου και διαφάνειας, για να μπορούν να εκπληρώσουν τους στόχους που έχουν τεθεί σε μεσοπρόθεσμους όρους.

VII – Σε κάθε λεκάνη απορροής θα πρέπει να υπάρχουν αξιόπιστες, αντιπροσωπευτικές, εναρμονισμένες και εύκολα προσβάσιμες ολοκληρωμένες πληροφορίες, καθώς επίσης και συγκεκριμένα ερευνητικά προγράμματα.

IX – Η εγκαθίδρυση χρηματοδοτικών συστημάτων, βασισμένα στη συμβολή καταναλωτών και ρυπαντών και σε από κοινού ενέργειες, είναι απαραίτητη σε κάθε λεκάνη απορροής έτσι ώστε να διασφαλιστεί η εφαρμογή διαδοχικών σχεδίων δράσης και η ομαλή λειτουργία των κοινοτικών υπηρεσιών. Αυτές οι συνεισφορές, που ορίζονται ομόφωνα στις Επιτροπές Λεκανών Απορροής, πρέπει να διαχειρίζονται σε επίπεδο λεκάνης, από εξειδικευμένη, τεχνική και οικονομική «Υπηρεσία».

X – Όσοι αφορά μεγάλους διασυνοριακούς ποταμούς , λίμνες ή υπόγειους υδροφορείς, οι συμφωνίες συνεργασίας πρέπει να υπογράφονται από παραποτάμιες χώρες και τα Διαχειριστικά Σχέδια θα πρέπει να σχεδιάζονται σε επίπεδο λεκανών, ειδικά σε διεθνείς ή

4.6 Συμπεράσματα

Η κατανόηση της διακυβέρνησης στον τομέα υδάτων θα πρέπει να ξεκινήσει με ορισμένη κρίση πάνω στο βασικό δίλημμα του "Water Resources Development"(W.R.D) (Iyer,2003). Το δίλημμα βασικά συνηγορεί υπέρ της εστίασης σε περιορισμένη παροχή υδάτων και στην ικανότητά μας να μάθουμε να ζούμε με την συγκεκριμένη κατάσταση.

Αν, αυτή η κίνηση αναγνωριστεί, η εστίαση της διακυβέρνησης στον τομέα των υδάτων θα πρέπει να μετακινηθεί από "Αξιοποίηση Υδάτινων Πόρων" σε "Διαχείριση Υδάτινων Πόρων". Αυτό σημαίνει επίσης ότι η εστίαση πρέπει να μετακινηθεί από τα εθνικά-περιφερειακά μεγάλα σχέδια στο βασικό, τοπικό υδρολογικό επίπεδο και στην ανάπτυξη προγραμμάτων διαχείρισης σε επίπεδο λεκάνης απορροής. Όταν αυτό το παράδειγμα αναγνωριστεί θα επιφέρει πολλαπλές αλλαγές στο σχεδιασμό της διακυβέρνησης του τομέα υδάτων.

Αυτό έχει γίνει ιδιαίτερα σημαντικό επειδή η αποκέντρωση στη διαχείριση του τομέα υδάτων θεωρείται ότι είναι μια καλύτερη προσέγγιση και από την άλλη μεριά η σύνδεση των ποταμών και η δημιουργία φορέων διαχείρισης σε επίπεδο λεκάνης απορροής για ενοποιημένη διαχείριση υδατικών πόρων προτείνεται για να επιλυθούν προβλήματα που αντιμετωπίζει ο τομέας (Gleick, 2000). Η αποκέντρωση του τομέα υδάτων και οι ενοποιημένες προσεγγίσεις δεν είναι απαραίτητο να συγκρούονται μεταξύ τους. Ωστόσο, η επίτευξη τέτοιων στόχων προϋποθέτει διαφορετικά συστήματα διακυβέρνησης από αυτά που υιοθετούνται συνήθως.

Πάντως πρέπει να σημειωθεί ότι η διακυβέρνηση υδάτων δεν μπορεί να λειτουργήσει απομονωμένα από την ανάπτυξη στην κοινωνία. Όταν συγκεκριμένα συστήματα διακυβέρνησης επικρατούν σε εθνικό ή τοπικό επίπεδο, θέτουν τις παραμέτρους και δημιουργούν ευκαιρίες για αλλαγές. Ένα ερώτημα όμως που δημιουργείται είναι το κατά πόσο είναι δυνατή η αποτελεσματική διακυβέρνηση υδάτων σε μία κοινωνία που αντιμετωπίζει συνολικά ασθενή διακυβέρνηση. Στο παρελθόν, η καλή διακυβέρνηση υδάτων έχει συνυπάρξει με ασθενή συνολική διακυβέρνηση σε ορισμένες χώρες (όπως για παράδειγμα η Ισπανία υπό του Στρατηγού Φράνκο) και η καλή διακυβέρνηση υδάτων έχει λειτουργήσει ως καταλύτης για ευρύτερη πρόοδο σε θέματα διακυβέρνησης, όπως συνέβη στην περίπτωση της Ολλανδίας κατά τον 19ο αιώνα. Ωστόσο, στις περισσότερες περιπτώσεις το συμπέρασμα είναι πως με την αυξανόμενη έλλειψη και ποιοτική υποβάθμιση των υδατικών πόρων, η διακυβέρνηση υδάτων και η γενικότερη διακυβέρνηση είναι στενά συνδεδεμένες μεταξύ τους. Η διακυβέρνηση υδάτων είναι έντονα επηρεαζόμενη από την 'συνολική' διακυβέρνηση, ιδιαίτερα σε τομείς όπως η γεωργία ή οι πολιτικές επενδύσεων, το εμπόριο ή η προστασία της φύσης.

Συνεπώς παρουσιάζεται έντονη η αναγκαιότητα αρμονίας μεταξύ τομεακών πολιτικών αλλά και εμφανίζεται μία σπάνια ευκαιρία: *το νερό μπορεί να λειτουργήσει ως μοντέλο για την βελτίωση της διακυβέρνησης της κοινωνίας εν γένει.*

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5

ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΥΔΑΤΙΚΟΥΣ ΠΟΡΟΥΣ

5.1 Εισαγωγή

Η αποτελεσματική διακυβέρνηση υδάτων είναι αναγκαία για την επίλυση της κρίσης νερού. Η διακυβέρνηση υδάτων καθορίζει τους ρόλους και τις ευθύνες των διαφορετικών ενδιαφερόντων –δημόσιων, αστικών και ιδιωτικών- στην διαχείριση και ανάπτυξη υδατικών πόρων. Η αντιμετώπιση των προκλήσεων σε αυτό τον τομέα είναι αναγκαία αν επιδιώκουμε βιώσιμη διαχείριση και ανάπτυξη υδατικών πόρων. Εάν θέλουμε να εξασφαλίσουμε την πρόσβαση σε νερό για όλους, να διατηρήσουμε ζωτικά οικοσυστήματα και να παράγουμε οικονομική ανάπτυξη από τη διαχείριση νερού, είναι απαραίτητη η αποτελεσματική διακυβέρνηση υδάτων.

Για να εξετάσουμε τα ζητήματα της διακυβέρνησης στον τομέα της ύδρευσης, ο ίδιος ορισμός υιοθετείται που συμπεριλαμβάνει πολλαπλούς παράγοντες πολιτικές και θεσμούς για να φέρει την επιθυμητή αλλαγή και αποτέλεσμα. Οι κοινωνικές σχέσεις μεταξύ των διάφορων παραγόντων και της οργάνωσης καθορίζουν τη δυνατότητα των κοινοτήτων να εκμεταλλευτούν τους υδατινούς πόρους για παραγωγικούς και εσωτερικούς λόγους. Η μορφή των θεσμών και της εξέλιξής τους μέσα στο χρόνο εξηγεί συχνά τη λειτουργία που εξυπηρετούν. Σε εργαστηριακές συνθήκες μια πρώτη προσπάθεια θα γινόταν ώστε να κατανοηθούν οι θεσμοί που διέπουν τον τομέα παροχής ύδατος και μέσα από την πολιτική οικονομία και μέσα από το νέο θεσμικό πλαίσιο που διαμορφώνεται σε κάθε χωρικό επίπεδο. Στο κλασσικό πλαίσιο πολιτικής οικονομίας, οι ρόλοι των θεσμών θεωρούνται ως λειτουργικοί στην άσκηση δύναμης και στον έλεγχο του πλεονάσματος ενώ τα νέα θεσμικά οικονομικά το βλέπουν ως μηχανισμούς αυξανόμενης αποδοτικότητας.

Η διακυβέρνηση κοιτάει το *ισοζύγιο δύναμης* (ισχύς) και το *ισοζύγιο δράσεων σε διαφορετικά επίπεδα εξουσίας*. Εφαρμόζεται σε πολιτικά συστήματα, νομοθεσίες, διατάξεις, θεσμούς, οικονομικούς μηχανισμούς και στην ανάπτυξη της κοινωνίας πολιτών και στα δικαιώματα των καταναλωτών –ουσιαστικά στους κανόνες του παιχνιδιού (Heinelt et al, 2002). Συνήθως η βελτίωση της διακυβέρνησης σημαίνει (ανα)διαμόρφωση σε όλα τα επίπεδα.

5.2 Νομοθετικό και Θεσμικό πλαίσιο διαμόρφωσης πολιτικών, σε Διεθνές, Ευρωπαϊκό και Εθνικό Επίπεδο

Παραδοσιακά, τα θεσμικά πλαίσια σε σχέση με το νερό, διαμορφώνονται μέσα από πέντε βασικές κατηγορίες (OECD, 1999a,b,c):

- Το διοικητικό επίπεδο οργάνωσης της παροχής νερού,
- Το ιδιοκτησιακό καθεστώς,
- Τον τύπο διαχείρισης,
- Τον υπεύθυνο φορέα για τις οικονομικές ρυθμίσεις και,
- Τον υπεύθυνο φορέα για τις περιβαλλοντικές ρυθμίσεις.

Η *διοικητική οργάνωση* της παροχής νερού μπορεί να λαμβάνει χώρα σε επίπεδο δήμου, περιφέρειας ή να είναι δια-δημοτική. Η δημοτικές παροχές νερού, είναι συχνά αναποτελεσματικές καθώς οδηγούν σε κατακερματισμό των δικτύων, των πηγών και των ευθυνών. Σαν αποτέλεσμα οι δήμοι τείνουν να δημιουργούν ομάδες κοινών συμφερόντων, ώστε να οργανώνουν τις παροχές σε μεγαλύτερη κλίμακα ή να αφήνουν την οργάνωση των υπηρεσιών παροχής σε εταιρείες (ιδιωτικές ή όχι) που είναι υπεύθυνες σε επίπεδο περιφέρειας, πράγμα που επιτρέπει καλύτερο σχεδιασμό και αξιοποίηση των φυσικών πόρων μιας περιοχής. Στην Ελλάδα, οι δήμοι παραμένουν οι διοικητικά υπεύθυνοι, αν και μεγάλες εταιρείες υδάτων όπως η ΕΥΔΑΠ είναι διαδημοτικές και τείνουν να αναλάβουν κάτω από τα όρια ευθυνών τους ολόκληρες περιφέρειες (ΕΥΔΑΠ, 1999a).

Η *ιδιοκτησία* των εταιρειών παροχής νερού, είναι συχνά στα χέρια της πολιτείας, καθώς το νερό συνήθως θεωρείται «δημόσιο αγαθό» (OECD, 1999a, 1999c). Παρόλα αυτά, υπάρχει μια εμφανής τάση προς την μερική ή ολική ιδιωτικοποίηση, καθώς επιπλέον κεφάλαια εξασφαλίζονται και η αποτελεσματικότητα και ποιότητα των υπηρεσιών αυξάνεται. Το ιδιοκτησιακό καθεστώς των εταιρειών ύδρευσης στην Ελλάδα είναι αυστηρά δημόσιο, αν και δρόμοι προς την ιδιωτική πρωτοβουλία ανοίγονται με την μετοχοποίηση της ΕΥΔΑΠ (ΕΥΔΑΠ, 1996).

Η *διαχείριση* των υπηρεσιών μπορεί να αφεθεί σε ιδιωτικές εταιρείες, ακόμα κι αν το ιδιοκτησιακό καθεστώς είναι δημόσιο. Αυτό το μοντέλο διαχείρισης εφαρμόζεται κυρίως σε περιοχές όπου η διοίκηση σε επίπεδο δήμων είναι ισχυρή (όπως στην Γερμανία). Σε τέτοιες περιπτώσεις οι δήμοι μπορούν να

ξεπεράσουν την έλλειψη εμπειρίας και κεφαλαίων. Κανόνας στην Ελλάδα παραμένει η δημοτική διαχείριση αν και πολλοί δήμοι δείχνουν διατεθειμένοι να αναθέσουν τις ευθύνες σε μεγαλύτερες εταιρείες (OECD, 1999c).

Οι αποφάσεις για τις *οικονομικές ρυθμίσεις*, λαμβάνονται κυρίως σε εθνικό ή περιφερειακό επίπεδο καθώς η τιμολόγηση των υπηρεσιών έχει μεγάλο αντίκτυπο σε όλες τις ομάδες του πληθυσμού αλλά κυρίως στα χαμηλότερα κοινωνικά στρώματα. Τα οικονομικά υπουργεία είναι κυρίως υπεύθυνα για τις αποφάσεις. Η ρύθμιση των τιμών από τους δήμους είναι κατά κανόνα ανέφικτη, καθώς στερούνται δεδομένων και εμπειρίας, ενώ παρατηρούνται φαινόμενα ασυμμετρίας στις τιμές και στις συλλεγόμενες πληροφορίες με αυτά της κεντρικής κυβέρνησης. Υπάρχει το προηγούμενο της Μ. Βρετανίας όπου η οικονομική αρχή είναι ανεξάρτητη. Σε αυτή την περίπτωση θεωρείται ότι όλες οι διαδικασίες είναι διαφανείς και ανεπηρέαστες από βραχυπρόθεσμες πολιτικές αποφάσεις, προστατεύεται ο καταναλωτής από μονοπωλιακές συνθήκες, ενώ εξασφαλίζεται η οικονομική βιωσιμότητα των εταιρειών παροχής. Στην περίπτωση της Ελλάδας, το Υπουργείο Οικονομικών σε συνεργασία με το ΥΠΕΧΩΔΕ και την ΕΥΔΑΠ αποφασίζουν για τις τιμές του νερού στην Αθήνα ή με τις νομαρχίες και τους δήμους για άλλες περιοχές.

Οι υπεύθυνη *αρχή για το περιβάλλον*, θέτει τους περιβαλλοντικούς στόχους και παρακολουθεί την πραγματοποίησή τους, ενώ συχνά ευθύνεται και για την διαχείριση των φυσικών πόρων. Συχνά ένα υπουργείο σχετικό με το περιβάλλον έχει την απόλυτη ευθύνη, αν και περιφερειακές αρχές φέρουν συχνά την κύρια ευθύνη. Στην περίπτωση της Μ. Βρετανίας πάλι, μια ανεξάρτητη αρχή ρυθμίζει τις σχετικές με το περιβάλλον αποφάσεις, καθώς εγγυάται μακροπρόθεσμες πολιτικές για σταθερό περιβάλλον, ανεπηρέαστο από πολιτικές αποφάσεις. Στην Γερμανία, ακόμα και σε αυτόν τον ευαίσθητο τομέα την ευθύνη έχουν οι δήμοι και οι περιφέρειες. Αντίθετα στην Ελλάδα, η κεντρική κυβέρνηση, μέσω του Υπουργείου Ανάπτυξης που είναι υπεύθυνο για την διαχείριση των υδατικών πόρων, και του ΥΠΕΧΩΔΕ που φροντίζει για την προστασία της ποιότητας και ποσότητας του νερού, ασκεί συγκεντρωτικό έλεγχο (Σκούρτος και Μακρή, 1997) .

Ο πίνακας που ακολουθεί παρουσιάζει τα 5 επίπεδα διαμόρφωσης του θεσμικού πλαισίου της Ελλάδας σε σχέση με αυτά της Γερμανίας και της Μ. Βρετανίας (χωρίς την Σκωτία):

Πίνακας 5.1: Τα επίπεδα διαμόρφωσης θεσμικού πλαισίου ανά χώρα

Χώρα	Διοικητικό Επίπεδο	Ιδιοκτησία	Διαχείριση	Οικονομική Αρχή	Περιβαλλοντική Αρχή
ΕΛΛΑΔΑ	Δήμος ²⁸	Δημόσια ²⁹	Δημόσια	Κεντρική Κυβέρνηση ³⁰	Κεντρική Κυβέρνηση
ΓΕΡΜΑΝΙΑ	Περιφέρεια Δήμος	Δημόσια Ιδιωτική	Δημόσια Ιδιωτική	Περιφέρεια Δήμος	Περιφέρεια
Μ.ΒΡΕΤΑΝΙΑ	Περιφέρεια	Ιδιωτική	Ιδιωτική	Ανεξάρτητη	Ανεξάρτητη

Στην μητροπολιτική περιοχή της Αθήνας, η κρατική παρέμβαση είναι κανόνας σε όλα τα στάδια του αστικού κύκλου νερού. Η ΕΥΔΑΠ σε συνεργασία με τα Υπουργεία Περιβάλλοντος, Ανάπτυξης και Οικονομικών έχει στα όρια ευθύνης της το μεγαλύτερο κομμάτι της Αττικής ενώ σχεδιάζονται επεκτατικές κινήσεις. Οι δήμοι και κοινότητες έχουν περιορισμένες αρμοδιότητες, αν και πολλοί από αυτούς αγοράζουν το νερό από το δίκτυο της ΕΥΔΑΠ. Η αλλαγή στο ιδιοκτησιακό καθεστώς της ΕΥΔΑΠ έχει επιτρέψει μια κάποια ιδιωτική πρωτοβουλία, αν και σε γενικές γραμμές παραμένει σε νηπιακό στάδιο (αν αφαιρέσουμε κάποιες γεωτρήσεις, οι περισσότερες εκ των οποίων είναι παράνομες). Κάποιες ευκαιριακές προσπάθειες επηρεασμού των αποφάσεων παρατηρούνται από τοπικές κοινωνίες, δήμους και μη κυβερνητικές οργανώσεις που βρίσκονται κοντά σε περιοχές άντλησης νερού ή σε εργοστάσια επεξεργασίας λυμάτων. Οι πολιτικές πάντως που εφαρμόζονται στην περιοχή χαρακτηρίζονται κυρίως από έλλειψη καινοτομιών, παραδοσιακούς μηχανισμούς πλειοψηφικής λήψης αποφάσεων, ιεραρχικές δομές, κανονιστικού τύπου αποφάσεις, έλλειψη σταθερότητας και μακροπρόθεσμου σχεδιασμού, έλλειψη ρεαλισμού. Αντίθετα νέες μορφές διακυβέρνησης, που επιτρέπουν την δημιουργία του υπόβαθρου για την εφαρμογή βιώσιμων πολιτικών,

²⁸ Με εξαίρεση τις μητροπολιτικές περιοχές κάποιων μεγάλων πόλεων (Αθήνα, Θεσσαλονίκη).

²⁹ Κάποια ιδιωτική πρωτοβουλία έχει εμφανιστεί μέσω μετοχοποίησης της ΕΥΔΑΠ.

³⁰ Ο δήμος και η νομαρχία έχουν κάποια ευθύνη για την διαμόρφωση των τιμών.

σπανίζουν. Έτσι λοιπόν, στην περίπτωση της Αθήνας, οι συλλογικές αποφάσεις, η ενεργός συμμετοχή, η κοινωνικο-πολιτική αποδοχή, ο δημοκρατικός τρόπος λήψης αποφάσεων, οι ολοκληρωμένες και καινοτομικές στρατηγικές, ο διάλογος και η συμμετοχή στις αποφάσεις, οι ιδιωτικές πρωτοβουλίες, είναι σχεδόν άγνωστα. Το ίδιο περίπου φαινόμενο παρατηρείται σε όλες τις μεγάλες αστικές περιοχές της Ελλάδας. Σε αντίθεση οι πολιτικές που εφαρμόζονται στην Γερμανία και την Αγγλία στηρίζονται σε διαφορετικές βάσεις. Στην μεν πρώτη, η περιφέρεια και ο δήμος έχουν τον πρώτο λόγο σε όλα τα θέματα διαχείρισης του νερού, σε όλες της φάσεις του αστικού κύκλου νερού, χωρίς να αποκλείεται και η ιδιωτική συμμετοχή. Στην δε Αγγλία η απόλυτη ιδιωτικοποίηση των περιφερειακών υπηρεσιών ύδρευσης αποτελεί ένα φαινόμενο μοναδικό στην Ευρώπη, που φαίνεται μάλιστα να λειτουργεί ικανοποιητικά. Η ίδια μοναδικότητα ισχύει και για την απόλυτη ανεξαρτησία των φορέα οικονομικών και περιβαλλοντικών ρυθμίσεων.

5.3 Διεθνείς Πολιτικές

5.3.1 Εισαγωγή

Στην πρώτη μείζονα περιβαλλοντική διάσκεψη που έγινε το 1972 στην Στοκχόλμη υπό την αιγίδα του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών, ένα από τα σημαντικότερα αποτελέσματα υπήρξε η δημιουργία του Προγράμματος των Ηνωμένων Εθνών για το Περιβάλλον (UNEP). Μετά από μια εικοσαετία η Διάσκεψη Κορυφής για τη Γη (UNCED) στο Ρίο ντε Τζανέιρο (1992), μοναδική σε μέγεθος, επίπεδο συμμετοχής και στοχεύσεις, είδε τη γέννηση της Επιτροπής για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη (CSD), προϊόν της κεντρικής θέσης που είχε αρχίσει να κατακτά η έννοια της «βιωσιμότητας» μετά την έκθεση της Επιτροπής Μπρούντλαντ με τίτλο «Το Κοινό μας Μέλλον».

Μέρος μειζόνων περιβαλλοντικών προβλημάτων αποδίδονται «φτωχή διακυβέρνηση σε διεθνές και εθνικό επίπεδο». Η Παγκόσμια Συνδιάσκεψη 2002 για τα δέκα χρόνια από εκείνη του Ρίο (Ρίο + 10) παρά τις αρνητικές κριτικές που ασκήθηκαν, δεν περιορίστηκε σε απολογισμούς και ανασκοπήσεις αλλά επιχείρησε, έστω και χαλαρά, μια αναδόμηση του διεθνούς συστήματος περιβαλλοντικής διακυβέρνησης. Ήδη στην λιγότερο

φιλόδοξη διάσκεψη Rio + 5 που έγινε τον Ιούνιο του 1997 υπήρξαν προτάσεις για ένα νέο Παγκόσμιο Οργανισμό Περιβάλλοντος και η συζήτηση αυτή συνεχίστηκε με άλλες αφορμές, μεταξύ αυτών κατά την διάρκεια της Γαλλικής Προεδρίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατά το δεύτερο εξάμηνο του 2000. Θα πρέπει εντούτοις να σημειωθεί ότι η δημιουργία αποτελεσματικών παγκόσμιων μηχανισμών διακυβέρνησης συνιστούν μέρος μόνο του πακέτου των απαντήσεων που αναζητούνται υπό το φως των παραπάνω εξελίξεων. Ο Παγκόσμιος Οργανισμός Εμπορίου, η Διεθνής Τράπεζα, το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, ο Οργανισμός Γεωργίας και Τροφίμων (FAO) έπαιξαν σημαντικό ρόλο με τις επιλογές τους ως προς τις κατευθύνσεις της αναπτυξιακής διαδικασίας και οι πολιτικές τους έχουν συχνά δεχθεί έντονες κριτικές καθώς θεωρούνται ως οι κύριοι πομποί της αναπτυξιακής ιδεολογίας αλλά και της διαδικασίας της παγκοσμιοποίησης. Η αναδόμηση και ο αναπροσανατολισμός τους προς φιλοπεριβαλλοντικές κατευθύνσεις αποτελούν τον στόχο χιλιάδων ΜΚΟ. Μια νέα οικουμενική δομή περιβαλλοντικής διακυβέρνησης οφείλει, σύμφωνα με τις απόψεις αυτές, να οδηγήσει στην ενσωμάτωση των πολιτικών της επιλογών σε όλες τις αναπτυξιακές πολιτικές. Η συμπληρωματικότητα αυτή είναι απαραίτητη, όσο επιτυχημένος και αν αποδειχθεί ο μετασχηματισμός των υφισταμένων περιβαλλοντικών δομών (Ball και Bell 1997).

Οι μέχρι τώρα διεθνείς θεσμοί για το περιβάλλον παρουσιάζονται στη συνέχεια. Σημειώνεται ότι αν και οι διεθνείς θεσμικές προσπάθειες που αφορούν αποκλειστικά το νερό είναι περιορισμένες, το σύνολο ουσιαστικά των διεθνών περιβαλλοντικών θεσμών αναφέρεται και στον τομέα των υδάτων.

5.3.2 Διεθνείς Θεσμοί και Οργανισμοί για το Περιβάλλον

5.3.2.1 Το Πρόγραμμα των Ηνωμένων Εθνών για το Περιβάλλον – UNEP³¹

Η UNEP δημιουργήθηκε μετά από μακρές διεργασίες, συγκρούσεις και αμφισβητήσεις του διεθνούς συστήματος, το 1972. Ήταν η χρονιά που από πολλούς θεωρείται ως η χρονιά της γέννησης του σύγχρονου διεθνικού οικολογικού κινήματος. Το Τριτοκοσμικό κίνημα είχε έντονη παρουσία στην Συνδιάσκεψη της Στοκχόλμης (1972) και πολλοί ηγέτες της εποχής,

³¹ UNEP – United Nations Environment Programme
Πολιτικές Βιώσιμης Διαχείρισης Υδατικών Πόρων Για Αστική Χρήση Στην Ελλάδα

με προεξάρχουσα την Ίντιρα Γκάντι συνέδεαν για πρώτη φορά επισήμως την περιβαλλοντική υποβάθμιση με την φτώχεια (Μοδινός, 2002β).

Ο προορισμός της UNEP ήταν να παίξει έναν καταλυτικό και συντονιστικό ρόλο, λειτουργώντας ως εστιακό σημείο της δράσης της κοινωνίας των πολιτών μέσα στο σύστημα των Ηνωμένων Εθνών. Από τη μέρα της ίδρυσής της, ωστόσο, στερούταν των χαρακτηριστικών που θα της επέτρεπαν να παίξει έναν ουσιαστικό ρόλο στα περιβαλλοντικά πράγματα: έλειπαν οι πόροι και οι αρμοδιότητες, προϊόν των εντάσεων μεταξύ Βορρά και Νότου, των δυσκολιών δημιουργίας νέων θεσμών μέσα στα Ηνωμένα Έθνη, αλλά και της γενικής αμηχανίας ως προς τις στρατηγικές μετρίωσης των επιπτώσεων του αναπτυξιακού φαινομένου (Δημαδάμα, 2002).

Έτσι η UNEP, δεν απετέλεσε παρά ένα είδος «διεύθυνσης – προγράμματος» και όχι έναν πλήρη αρμοδιοτήτων οργανισμό (Μοδινός, 2002β). Παρά ταύτα κατάφερε να πετύχει μερικά πράγματα ιδιαίτερα στους τομείς της «τρύπας του όζοντος», των ωκεάνιων αποθεμάτων και των τοξικών αποβλήτων.

Κατηγορήθηκε για έλλειψη αποτελεσματικότητας και οράματος, διεισδυτικότητας και «ηγετικών ικανοτήτων». Μετά την Συνδιάσκεψη Κορυφής του Ρίο είχε πλέον καταστεί σαφές ότι η UNEP δεν ήταν δυνατόν να συντονίσει την παγκόσμια περιβαλλοντική της δράση, χαμένη μέσα σε ένα διεθνές σύστημα που κατευθύνονταν προς την παγκοσμιοποίηση με μόνη ιδεολογία αυτή της «άνευ όρων» ανάπτυξης.

Το 1997 ιδρύθηκε η λεγόμενη Ομάδα Κρούσης για το Περιβάλλον και τους Ανθρώπινους Οικισμούς (UN Task Force on Environment and Human Settlements), η οποία υπέβαλλε σειρά προτάσεων για την ενίσχυση του ρόλου της UNEP. Μεταξύ των άλλων προτάθηκε, και από τον Μάιο του 2000 (Μάλμο, Σουηδία) άρχισε να λειτουργεί ένα ετήσιο Οικουμενικό Περιβαλλοντικό Φόρουμ σε υπουργικό επίπεδο με βάση την Διοικούσα Επιτροπή της UNEP και με καθολική συμμετοχή εκ μέρους των κυβερνήσεων. Οι Υπουργοί Περιβάλλοντος έχουν ως αρμοδιότητα εν προκειμένω να εγκρίνουν ή / και διορθώνουν το περιβαλλοντικό πρόγραμμα δράσης του Ο.Η.Ε., να αξιολογούν την υλοποίηση των σχετικών προγραμμάτων, να προτείνουν την διεθνή περιβαλλοντική ημερήσια διάταξη, να αξιολογούν τον ρόλο της UNEP και των άλλων διεθνών θεσμών

και να επιλύουν διαφορές και συγκρούσεις με άλλους οργανισμούς σε διεθνές επίπεδο (Μοδινός, 2002).

Θέματα υψηλής προτεραιότητας και τα λεγόμενα «περιφερειακά περιβαλλοντικά ζητήματα» παραμένουν αρμοδιότητα της Διοικούσας Επιτροπής της UNEP. Όπως φάνηκε το Φόρουμ αυτό μπορεί να διευρύνει την εντολή του και να ενδυναμώσει τους δεσμούς της διεθνούς κοινότητας ως προς την άσκηση περιβαλλοντικής πολιτικής.

Τα τελευταία πάντως χρόνια, η UNEP έχει ενισχύσει τον ρόλο της σ' ότι αφορά την καταγραφή – παρακολούθηση των περιβαλλοντικών ζητημάτων. Ετησίως εκδίδει το *Global Environmental Outlook* με σημαντική συνεισφορά στην δόμηση ικανοτήτων ανάλυσης και πρόβλεψης. Επίσης συνεργάζεται με άλλους οργανισμούς στην εκτέλεση ενός μείζονος προγράμματος υπό τον φιλόδοξο τίτλο *Millennium Ecosystems Assessment* που αποβλέπει στην αποτίμηση της υγείας του πλανήτη και παράγει μια καταγραφή της κατάστασης των γλυκών νερών υπό τον τίτλο *Global International Waters Assessment*. Μια άλλη δραστηριότητα της UNEP αφορά την συμμόρφωση προς το Διεθνές Δίκαιο του Περιβάλλοντος. Η προσπάθεια αυτή διεξάγεται σύμφωνα με μια στρατηγική καταγραφή που παράγεται από το Πρόγραμμα για την Ανάπτυξη και την Περιοδική Ανασκόπηση της Περιβαλλοντικής Νομοθεσίας (Μοδινός, 2002).

Ας σημειωθεί πάντως ότι μια από τις σημαντικότερες δραστηριότητες της UNEP αφορά στην προώθηση των λεγομένων Περιβαλλοντικών Συμφωνιών (διεθνών και περιφερειακών) που αναλύονται στη συνέχεια.

5.3.2.2 Οι Πολυμερείς Περιβαλλοντικές Συμφωνίες

Το βασικό κανονιστικό πλαίσιο των θεσμών για το περιβάλλον σε παγκόσμιο επίπεδο, αποτελείται από τριακόσιες περίπου Πολυμερείς Περιβαλλοντικές Συμφωνίες³².

Η μορφή λειτουργίας τους βασίζεται στη Διάσκεψη των Συμβαλλομένων Μερών, που αποτελεί ένα είδος Γενικής Συνέλευσης και είναι ταυτόχρονα το κυρίαρχο όργανο για τη λήψη αποφάσεων. Η λήψη αποφάσεων στο πλαίσιο

³² Multilateral Environmental Agreements – MEA's

ενός πολυπληθούς οργάνου, στο οποίο συμμετέχουν πολυάριθμοι κυβερνητικοί αξιωματούχοι, εκπρόσωποι της επιστημονικής κοινότητας και της κοινωνίας των πολιτών, καθίσταται πάντως ιδιαίτερα δύσκολη (Καραγεωργου, 2004). Η διαδικασία λήψης αποφάσεων δυσχεραίνεται επίσης σε μεγάλο βαθμό λόγω διαφορών συμφερόντων και συγκρούσεων που προκαλούνται μεταξύ των παικτών του παγκόσμιου συστήματος, ιδιαίτερα από τις χώρες εκείνες που είναι απρόθυμες να αναλάβουν συμβατικές δεσμεύσεις για την αντιμετώπιση περιβαλλοντικών φαινομένων, που ενδεχομένως θα πλήξουν τρίτες χώρες (Καραγεωργου, 2004).

Υπό το πρίσμα μιας συνολικής θεώρησης του ρόλου και της λειτουργίας τους θα πρέπει ωστόσο να υπογραμμισθεί ότι, παρά τις υπάρχουσες δυσκολίες, οι Πολυμερείς Περιβαλλοντικές Συμφωνίες εκπληρώνουν μια σειρά σημαντικών λειτουργιών και ρόλων. Ειδικότερα, συμβάλλουν στη δημιουργία ενός Φόρουμ για τη μέτρηση και αποτίμηση της κατάστασης του περιβάλλοντος και των διαδικασιών, που το επηρεάζουν, κυρίως μέσω της συγκρότησης επιστημονικών σωμάτων (Καραγεωργου, 2004). Περαιτέρω δημιουργούν το πλαίσιο για τη διαπραγμάτευση νέων υποχρεώσεων μέσω των Αποφάσεων των Συμβαλλομένων Μερών, που συχνά καταλήγουν στην υιοθέτηση νέων Πρωτοκόλλων. Στο πλαίσιό τους παρέχεται επίσης σημαντική καθοδήγηση για την εφαρμογή τους κυρίως μέσω της παροχής τεχνογνωσίας στις αναπτυσσόμενες χώρες, αλλά και συστάσεων εφαρμογής, που υιοθετούνται στις Διασκέψεις των Συμβαλλομένων Μερών.

Εξετάζοντας κανείς το ρυθμιστικό περιεχόμενο και το πεδίο εφαρμογής των Πολυμερών Περιβαλλοντικών Συμφωνιών διαπιστώνει ότι αυτά ποικίλουν σημαντικά. Ειδικότερα, υπάρχουν Συνθήκες, που έχουν οικουμενικό περιεχόμενο με χαρακτηριστικό παράδειγμα τη Σύμβαση-Πλαίσιο για τις κλιματικές αλλαγές, αλλά και Συνθήκες με ειδικό περιεχόμενο, όπως εκείνη για την προστασία του Δούναβη.

Για την περίπτωση του νερού ιδιαίτερη σημασία η AGENDA 21, που αποτελεί και το βασικό κατευθυντήριο κείμενο για την εφαρμογή των αρχών της αειφόρου ανάπτυξης στο σύνολο του πλανήτη (Sunkin et al, 1998).

Ο Οδηγός αυτός αποτελείται από 40 κεφάλαια και το κεφάλαιο 18³³ αναφέρεται εξολοκλήρου σε θέματα υδάτινων πόρων, όπου και αφού αναγνωρίζεται η σημαντικότητα του νερού σαν φυσικού πόρου και η κρίση που αντιμετωπίζει σε παγκόσμιο επίπεδο, τίθενται οι βασικές αρχές για την επίτευξη όλων των στόχων βιωσιμότητας του πόρου ενώ ιδιαίτερη μνεία γίνεται σε θέματα ισοκατανομής του πόρου και αντιμετώπισης της φτώχειας, ενώ δίνονται τα βασικά εργαλεία αντιμετώπισης της κρίσης στο τομέα των υδάτων. Τέλος ορίζονται σαφείς στόχοι για τις χώρες που υιοθετούν την AGENDA 21.

5.3.2.3 Η Επιτροπή για την Βιώσιμη Ανάπτυξη

Η επιτροπή για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη³⁴ ιδρύθηκε το 1992 ως μια από τις 9 επιτροπές του Οικονομικού και Κοινωνικού Συμβουλίου του ΟΗΕ, με στόχο να αποτελέσει ένα Πολιτικό Φόρουμ για την ανταλλαγή απόψεων σχετικά με την βιώσιμη ανάπτυξη, αλλά και για την παρακολούθηση της εφαρμογής της Ατζέντας 21 και των υπόλοιπων δράσεων και πρωτοβουλιών σε παγκόσμιο επίπεδο. Όλη τη δεκαετία που ακολούθησε μετά τη Διάσκεψη του Ρίο, ο ρόλος της Επιτροπής αυτής δεν ήταν ιδιαίτερα αποφασιστικός, καθώς παρέμεινε ένα Φόρουμ κυρίως για ανταλλαγή απόψεων με ιδιαίτερα έντονη την συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών, ενώ δεν επιτέλεσε σε ικανοποιητικό βαθμό το συντονιστικό του ρόλο (Καραγεώργου, 2004).

Στην Παγκόσμια Διάσκεψη του Γιοχάνεσμπουργκ αποφασίστηκε να αναβαθμιστεί ο ρόλος της Επιτροπής. Ιδιαίτερα σημαντικός, όπως προβλέπεται στο Σχέδιο Εφαρμογής, θα πρέπει να είναι ο ρόλος της επιτροπής, αφενός στην παρακολούθηση της υλοποίησης των συμφωνηθέντων και αφετέρου στη διευκόλυνση της ενσωμάτωσης και των τριών πυλώνων της αειφόρου ανάπτυξης μέσα στο σύστημα του ΟΗΕ, παρέχοντας όλη την απαραίτητη τεκμηρίωση - στο Οικονομικό και Κοινωνικό Συμβούλιο του ΟΗΕ, το οποίο με τη σειρά του αναφέρεται στη Γενική Συνέλευση και στο Συμβούλιο Ασφαλείας (Καραγεώργου, 2004).

Στην 11η Υπουργική Σύνοδο της Επιτροπής για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη λήφθηκαν ορισμένες ιδιαίτερα σημαντικές αποφάσεις για τη μελλοντική λειτουργία της, που αφορούν στην υιοθέτηση του διετούς κύκλου εργασίας,

³³ το πλήρες κείμενο είναι προσβάσιμο στην ιστοσελίδα http://www.thewaterpage.com/agenda_21.htm

³⁴ Commission for Sustainable Development –CSD

στην αναγνώριση του ρόλου των περιφερειακών Επιτροπών, όπως της Οικονομικής Επιτροπής για την Ευρώπη, αλλά και στην ενισχυμένη συμμετοχή των ομάδων μειζόνων ενδιαφερόντων στο πλαίσιο της. Αναμένεται ωστόσο στο εγγύς μέλλον να φανεί πόσο η Επιτροπή για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη θα μπορέσει να εκπληρώσει το νέο διευρυμένο της ρόλο, εντάσσοντας τα ζητήματα της βιώσιμης ανάπτυξης στο κέντρο του συστήματος των Ηνωμένων Εθνών (Καραγεώργου, 2004).

5.3.2.4 Το Παγκόσμιο Περιβαλλοντικό Ταμείο

Το Παγκόσμιο Περιβαλλοντικό Ταμείο³⁵ (ΠΠΤ) ιδρύθηκε το 1994 με στόχο τη χρηματοδότηση σχεδίων και δράσεων για την προστασία του περιβάλλοντος και την αξιοποίηση των πλεονεκτημάτων του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου. Το βασικό πεδίο παρέμβασής του περιλαμβάνει τέσσερις κυρίως τομείς δράσης: τη βιοποικιλότητα, την κλιματική αλλαγή, θέματα σχετικά με το οζόν στην ατμόσφαιρα και τα διασυνοριακά ύδατα. Βασικό επίτευγμα του ΠΠΤ ότι συμβάλει στην προώθηση της συνεργασίας μεταξύ της Παγκόσμιας Τράπεζας, του Προγράμματος των Ηνωμένων Εθνών για την Ανάπτυξη (UNDP) και του Προγράμματος των Ηνωμένων Εθνών για το Περιβάλλον (UNEP), ενσωματώνοντας κατά κάποιον τρόπο την περιβαλλοντική διάσταση και σε θεσμούς, που έχουν ως βασικό αντικείμενο την οικονομική ανάπτυξη (Σαμιώτη, 2002).

Τα βασικά μειονεκτήματα που έχουν προκύψει από τη μέχρι τώρα λειτουργία του είναι το περιορισμένο εύρος δραστηριοτήτων του ΠΠΤ, αλλά και οι περιορισμένες χρηματοδοτικές δυνατότητες του (Sunkin et al, 1998). Το ΠΠΤ έχει επίσης επικεντρωθεί στη χρηματοδότηση δραστηριοτήτων, που αποτελούν προτεραιότητες των βιομηχανικών χωρών και έχουν παγκόσμιο και όχι περιφερειακό ή τοπικό χαρακτήρα, αγνοώντας σημαντικά τις ανάγκες των αναπτυσσόμενων χωρών. Αυτό οφείλεται κυρίως στο γεγονός ότι η λειτουργία του Ταμείου βασίζεται στην καταβολή εισφορών από βιομηχανικές χώρες, οι οποίες καθορίζουν με τον τρόπο αυτό και τις πολιτικές του (Καραγεώργου, 2004).

Η αναβάθμιση του ρόλου του ΠΠΤ απαιτείται να γίνει στο πλαίσιο μιας γενικότερης μεταρρύθμισης του διεθνούς συστήματος για την προώθηση της

³⁵ Global Environmental Facility – GEF
Πολιτικές Βιώσιμης Διαχείρισης Υδατικών Πόρων Για Αστική Χρήση Στην Ελλάδα

βιώσιμης ανάπτυξης (Sands, 1995). Κάθε προσπάθεια για την αναβάθμιση του ρόλου του θα πρέπει συνεπώς να λαμβάνει υπόψη τις αποφάσεις της Υπουργικής Συνόδου του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου για την ενσωμάτωση της αειφόρου ανάπτυξης στις εμπορικές πολιτικές και τις Αποφάσεις της Συνόδου του Μόντερεϋ για τη χρηματοδότηση της ανάπτυξης και να βρίσκεται σε συμφωνία με τη γενικότερη τάση για επίτευξη συνοχής μεταξύ των διεθνών νομισματικών, χρηματοδοτικών και εμπορικών πολιτικών.

5.3.3 Διεθνείς Οικονομικοί Θεσμοί και Περιβάλλον

5.3.3.1 Οι Θεσμοί του Μπρέτον Γουντς.

Η Διεθνής Τράπεζα για την Ανασυγκρότηση και την Ανάπτυξη και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο είναι γνωστοί και ως θεσμοί του Μπρέτον Γουντς, καθώς πήραν το όνομά τους από την ομώνυμη Διάσκεψη των Ηνωμένων Εθνών.

Τις τρεις πρώτες δεκαετίες λειτουργίας της η Παγκόσμια Τράπεζα θεωρήθηκε ο κύριος φορέας χάραξης και υλοποίησης ενός μοντέλου καθαρά οικονομικής ανάπτυξης, που δεν λάμβανε υπόψη τις επιπτώσεις στο περιβάλλον. Εξαιτίας της αποτυχίας μιας σειράς χρηματοδοτούμενων προγραμμάτων και της έντονης κριτικής που δέχθηκε, πραγματοποίησε ήδη από τα μέσα της δεκαετίας του '80 μια στροφή στην πολιτική της σε σχέση με το περιβάλλον. Η νέα αυτή προσέγγιση εκφράζεται με την ίδρυση ενός ειδικού τμήματος περιβάλλοντος, το οποίο συνέβαλλε σημαντικά στον έλεγχο των αναπτυξιακών σχεδίων σε σχέση με την περιβαλλοντική συνιστώσα και στην εισαγωγή νέων κριτηρίων χρηματοδότησης (Μοδινός, 2002). Η Τράπεζα έχει επίσης συστήσει ένα πρωτότυπο ταμείο με στόχο τη θέσπιση μιας διεθνούς αγοράς για εμπόριο ρύπων. Η αλλαγή της φιλοσοφίας της Παγκόσμιας Τράπεζας σε σχέση με την προστασία του περιβάλλοντος καθίσταται επίσης σαφής τόσο από τη δημοσιοποίηση των στρατηγικών της όσο και από το ρόλο και την παρουσία της σε όλες τις Παγκόσμιες Διασκέψεις για το περιβάλλον και την ανάπτυξη, αλλά και στις αμιγώς Περιβαλλοντικές Διασκέψεις, όπως το 3ο Παγκόσμιο Φόρουμ για τα νερά (Ball and Bell, 1998).

Σ' αντίθεση με την Παγκόσμια Τράπεζα, το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο φαίνεται να παραμένει προσανατολισμένο σε μια καθαρά οικονομική προσέγγιση, που δίνει έμφαση σε αμιγώς οικονομικούς δείκτες, όπως το δημόσιο έλλειμμα και το ισοζύγιο διεθνών τρεχουσών συναλλαγών.

5.3.3.2 Παγκόσμιος Οργανισμός Εμπορίου (ΠΟΕ)

Ο Παγκόσμιος Οργανισμός Εμπορίου, που ιδρύθηκε το 1995, αποτελεί τον πιο σημαντικό θεσμό για την προώθηση του ελεύθερου εμπορίου σε διεθνές επίπεδο. Έχει τη δικαιοδοσία για τη διασφάλιση της τήρησης των Συμφωνιών του, που δεσμεύουν τα 147 μέλη του, σε τρεις κύριες περιοχές, τα αγαθά, τις υπηρεσίες και την πνευματική ιδιοκτησία. Δεδομένης της σχέσης της φιλελευθεροποίησης του εμπορίου με την προστασία του περιβάλλοντος και την ανάπτυξη, το πεδίο δικαιοδοσίας του Οργανισμού είναι στενά συνδεδεμένο με τα θέματα της αειφόρου ανάπτυξης (Σαμιώτης, 2002). Αυτό άλλωστε αντικατοπτρίζεται και στο προοίμιο του Οργανισμού, στο οποίο γίνεται αναφορά στο στόχο της βιώσιμης ανάπτυξης, αλλά και σε μια σειρά συμφωνιών, οι οποίες περιέχουν ειδικές αναφορές για την προστασία του περιβάλλοντος, αλλά ακόμη και για την προστασία της δημόσιας υγείας. Η επίτευξη του στόχου αυτού προϋποθέτει συνεπώς την εξεύρεση μιας ισορροπίας μεταξύ της εφαρμογής των κανόνων του διεθνούς εμπορίου και των περιβαλλοντικών ρυθμίσεων και στόχων (Μοδινός, 2002).

Η μέχρι στιγμής πορεία του Οργανισμού καταδεικνύει ότι στην προσπάθειά του να συμβάλει στην ανάπτυξη του διεθνούς εμπορίου, ο ΠΟΕ τείνει να θεωρεί ορισμένους περιορισμούς, που τίθενται στο διεθνές εμπόριο για λόγους προστασίας του περιβάλλοντος, ως ένα είδος συγκεκαλυμμένου προστατευτισμού (Birnie and Boyle 1998). Σε μερικές περιπτώσεις μάλιστα οι προσπάθειες για φιλελευθεροποίηση του εμπορίου μπορεί να συγκρούονται με τη νομιμοποιημένη εξουσία των εθνικών κυβερνήσεων να διατηρήσουν την πλήρη ρυθμιστική αρμοδιότητα για θέματα που αφορούν στην υγεία, την ασφάλεια και το περιβάλλον.

5.3.4 Συμπεράσματα

Υπάρχουν πολλές οδοί που οδηγούν στην ενδυνάμωση των περιβαλλοντικών θεσμών σε παγκόσμιο επίπεδο και μέσα από αυτούς και η Παγκόσμια Περιβαλλοντική Διακυβέρνηση (Μοδινός, 2002β). Πρέπει όμως να

αναζητηθεί μία δομή με καθαρές ευθύνες και ικανότητα εφαρμογής των πολιτικών που αποφασίζονται σε διάφορα σημεία μέσα στο πολύπλοκο διεθνές σύστημα. Αυτό θα μπορούσε να πραγματοποιηθεί μόνο με την ίδρυση ενός διεθνούς περιβαλλοντικού οργανισμού με σαφής εξουσίες και υπερεθνικές αρμοδιότητες. Καθώς όμως κάτι τέτοιο φαντάζει μάλλον αδύνατο, λογικότερος είναι ο σταδιακός μετασχηματισμός των παρουσών δομών, με πυρήνα την UNEP. Όμως ο αργός μετασχηματισμός του συστήματος κινδυνεύει ν' απολέσει την ουσία των αιτουμένων αλλαγών και να παραγάγει «μικρές ικανοποιήσεις» που δεν θα τροποποιούν και πολλά πράγματα. Η Συνδιάσκεψη Rio + 10 που πραγματοποιήθηκε το 2002 στο Γιοχάνεσμπουργκ της Νοτιοαφρικανικής Ένωσης, μάλλον αποκάλυψε τις αδυναμίες για την δημιουργία ενός αποτελεσματικού διεθνούς οργανισμού για περιβαλλοντικά ζητήματα (Μοδινός, 2002β).

Έτσι το βάρος για την άσκηση περιβαλλοντικής πολιτικής μετατίθεται είτε σε εθνικές νομοθεσίες είτε στην ιδιαίτερα φιλόδοξη προσπάθεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης να αποτελέσει έναν νέο πόλο «γέννησης» αποτελεσματικών περιβαλλοντικών θεσμών με άμεσες επιπτώσεις στη διαχείριση των υδατικών πόρων, των χωρών μελών της.

5.4 Ευρωπαϊκές Πολιτικές

5.4.1 Εισαγωγή

Η Ευρωπαϊκή περιβαλλοντική πολιτική, σταδιακά απομακρύνθηκε από τις παραδοσιακές μεθόδους άσκησης ελέγχου (*command and control*) για περιβαλλοντικά θέματα, που επικρατούσαν τις δεκαετίες του '70 και του '80, και κινήθηκε προς πιο διαμεσολαβητικούς και διαπραγματευτικούς τύπους διευθέτησης (Γετίμης και Γιαννακούρου, 1998). Ιδιαίτερα από το 1996 ο ρόλος της ΕΕ στα περιβαλλοντικά θέματα όχι μόνο αναγνωρίστηκε αλλά αναδείχθηκε και σε κινητήριο δύναμη οργάνωσης των θεσμικών και νομικών οργάνων ώστε να είναι δυνατή η διατύπωση και εφαρμογή πολυάριθμων κοινοτικών οδηγιών και ρυθμιστικών αποφάσεων (CEC, 1998a).

Ιδιαίτερα ο τομέας του νερού είναι από τις πιο κατανοητά ρυθμιζόμενες περιοχές του Ευρωπαϊκού Περιβαλλοντικού Δικαίου. Η πρώτη φάση της Πολιτικής Βιώσιμης Διαχείρισης Υδατικών Πόρων Για Αστική Χρήση Στην Ελλάδα

Ευρωπαϊκής πολιτικής νερού ξεκίνησε το 1975 και ολοκληρώθηκε το 1980. Ακολουθώντας τις γενικές γραμμές της Ευρωπαϊκής περιβαλλοντικής πολιτικής, ήταν αυστηρά κανονιστικού τύπου. Το δεύτερο κύμα της κοινοτικής νομοθεσίας που ξεκίνησε το 1980 χαρακτηρίζεται από την ανασκόπηση της υπάρχουσας νομοθεσίας και την αναγνώριση των ατελειών της. Όσο κι αν κάποιες ρυθμίσεις ήταν αυστηρές και υποχρεωτικές και οι χώρες τροποποίησαν την νομοθεσία τους προς αυτή την κατεύθυνση, στην πράξη δεν υπήρχαν σημαντικά αποτελέσματα. Το 1995, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ξεκίνησε μια διαδικασία ανασκόπησης και αναδόμησης της υφιστάμενης πολιτικής στοχεύοντας σε μια αποτελεσματικότερη πολιτική νερού. Η κανονιστικού τύπου διαδικασία λειτουργεί ως βάση για την δόμηση νέων πολιτικών, αλλά πάσχει στους τομείς της ευελιξίας και της ικανότητας προσαρμογής σε νέες ανάγκες και δεδομένα (Birnie and Boyle 1998).

Σήμερα έχει ξεκαθαριστεί η αναγκαιότητα για ένα πλαίσιο πολιτικών όπου πέρα από νομοθετικές ρυθμίσεις για τα όρια ρύπανσης και ποιότητας των υδάτων, μια συνδυασμένη προσέγγιση, σύμφωνη με την αρχή της πρόληψης και την αρχή επανόρθωσης της περιβαλλοντικής ζημιάς στην πηγή της, είναι απαραίτητη. Επιπλέον έχει αναγνωριστεί η αναγκαιότητα του να ληφθεί υπόψη η διαφοροποίηση των περιβαλλοντικών συνθηκών στα κράτη μέλη. Στα πλαίσια της νέας αυτής αντίληψης, η συμμετοχή και συμβολή όλων των ενδιαφερόμενων μερών (περιφερειακή και τοπική διοίκηση, καταναλωτές και χρήστες νερού γενικά, εταιρείες παροχής και άντλησης νερού, βιομηχανία και γεωργία, μη κυβερνητικές οργανώσεις, περιβαλλοντολόγοι, συντελεστές διαμόρφωσης κι επιβολής πολιτικών και μέτρων) κρίνεται απαραίτητη (CEC, 1998a).

5.4.2 Πολιτικές και Νομοθεσία

Στην Ευρωπαϊκή κοινοτική νομοθεσία, δεσπόζει από την μια το *πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο* με τις Συνθήκες και από την άλλη το *παράγωγο κοινοτικό δίκαιο*, που περιλαμβάνει οδηγίες για το νερό, τον αέρα, τα απόβλητα, το θόρυβο, όπως επίσης και ορισμένες οριζόντιες Οδηγίες για τις μελέτες περιβαλλοντικών επιπτώσεων και για την περιβαλλοντική πληροφόρηση. Η Κοινότητα έχει υπογράψει παράλληλα πολλές διεθνείς Συμβάσεις που διέπουν θέματα διεθνούς περιβαλλοντικού ενδιαφέροντος και οι οποίες

καθίστανται με την προσχώρησή της σ' αυτές μέρος του κοινοτικού κεκτημένου, δεσμεύουν δε αντανakλαστικά και τα Κράτη μέλη (Elworthy and Holder, 1997). Το κοινοτικό δίκαιο περιβάλλοντος αναδεικνύεται έτσι σε ένα δίκαιο διακλαδικό που αφενός έχει ενσωματώσει διατάξεις του διεθνούς δικαίου -και αναφερόμαστε στο διεθνές δίκαιο περιβάλλοντος- και αφετέρου έχει γίνει κοινοτικό. Παράλληλα όμως τα Κράτη μέλη δεσμεύονται κατ' ιδίαν και από άλλες διεθνείς συμβάσεις, τις οποίες η Κοινότητα δεν έχει υπογράψει και κυρώσει.

Έχουμε, δηλαδή, μία πρώτη πηγή: τους *κανόνες του διεθνούς δικαίου περιβάλλοντος*, στους οποίους περιλαμβάνονται και κανόνες του διεθνούς εθιμικού περιβαλλοντικού δικαίου, όπως λχ. η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει». Στην πηγή αυτή ανήκουν και οι κανόνες διεθνούς δικαίου περιβάλλοντος οι οποίοι, λόγω της κυρώσεώς τους από την Κοινότητα, αποτελούν μέρος του κοινοτικού κεκτημένου. Μία δεύτερη πηγή αποτελεί *το κοινοτικό δίκαιο περιβάλλοντος*, πρωτογενές και παράγωγο, ενώ την τρίτη συνιστούν τα εθνικά δίκαια περιβάλλοντος που κατά 80% περίπου -αυτός είναι ένας μέσος όρος για τις χώρες της Ένωσης- περιλαμβάνουν κανόνες κοινοτικής προέλευσης.

Η διαμόρφωση των ευρωπαϊκών πολιτικών για το περιβάλλον και τις σχετικής κοινοτικής νομοθεσίας βασίζονται σε πέντε θεμελιώδεις αρχές (Κρεμλής, 1998):

α. Αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης

Η περιβαλλοντική πολιτική της Κοινότητας, όπως διατυπώνεται στα άρθρα 130ρ, σ και τ, διαπνέεται από την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης ή αειφορίας. Ο όρος εμπεριέχει το στοιχείο της ανάπτυξης. Η αρχή της αειφορίας δεν είναι έννοια στατική. Άλλωστε «τα πάντα ρει». Η οικονομική και κοινωνική δραστηριότητα εξακολουθούν και πρέπει να εξελίσσονται, αφού η οικονομική και κοινωνική συνοχή αποτελεί και αυτή με τη σειρά της κοινοτική πολιτική.

Η ΕΚ πλέον υιοθετεί επίσημα την έννοια της βιώσιμης ανάπτυξης, η οποία με τη Συνθήκη του Αμστερνταμ ανάγεται σε καταστατική αρχή της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το άρθρο 2 της νέας Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, που αποτελεί και το γενικότερο πλαίσιο εντός του οποίου λειτουργούν οι άλλοι τρεις πυλώνες, ορίζει ρητά ότι η Ένωση θέτει ως στόχο

να επιτύχει ισόρροπη και αειφόρο ανάπτυξη. Αλλά και το νέο άρθρο 2 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας αναφέρεται στην έννοια αυτή.

Αποτελεί πλέον δεσμευτική αρχή για την Κοινότητα. Με την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης ορίζεται παράλληλα ότι η βιώσιμη ανάπτυξη πρέπει να συνοδεύεται και από βιώσιμη μεγέθυνση³⁶. Και εδώ βέβαια, εισάγεται μία πρόσθετη έννοια, η οποία σε κάποιο βαθμό είναι αντι-νομική, αφού η βιώσιμη ανάπτυξη είναι βιώσιμη εξ ορισμού. Η έννοια της βιώσιμης μεγέθυνσης είναι πλεονασματική, διότι η βιώσιμη ανάπτυξη συμπεριλαμβάνει και μία εύλογη βιώσιμη μεγέθυνση. Ενσωματώθηκε όμως στο κείμενο της Συνθήκης- εν όψει της ΟΝΕ αλλά και της πολιτικής της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής.

β. Αρχή της ενσωμάτωσης

Η αρχή της αειφορίας ενισχύεται από μία άλλη πολύ σημαντική λειτουργική αρχή, την αρχή της ενσωμάτωσης³⁷ (*integration principle*), η οποία με την Συνθήκη του Μάαστριχτ διατυπώθηκε στο άρθρο 130ρ παρ. 2 *in fine* της ΣυνθΕΚ. Οι περιβαλλοντικοί όροι και η έννοια της βιώσιμης ανάπτυξης πρέπει δηλαδή να ενσωματώνονται σε όλες τις άλλες πολιτικές της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Η αρχή επαναδιατυπώθηκε και στο άρθρο 6 ΣυνθΕΚ, όπως διαμορφώνεται με την Συνθήκη του Αμστερνταμ. Σ' αυτήν ορίζεται: «Οι απαιτήσεις της περιβαλλοντικής προστασίας πρέπει να ενταχθούν στον καθορισμό και την εφαρμογή των κοινοτικών πολιτικών και δράσεων που αναφέρονται στο άρθρο 3, ιδίως προκειμένου να προωθηθεί η αειφόρος ανάπτυξη».

Η βιώσιμη ανάπτυξη δεν είναι πάντως έννοια μόνον περιβαλλοντική, έστω κι αν έχει περιβαλλοντική αφετηρία. Προσβλέπει στην οικονομική και κοινωνική βιώσιμη ανάπτυξη και την καταπολέμηση της ανεργίας. Συνιστά δηλαδή ένα σύνθετο πρότυπο οικονομικής αναπτύξεως. Για να επιτύχει λοιπόν το μοντέλο αυτό, η περιβαλλοντική αειφορία πρέπει να ενσωματώνεται και σε όλες τις άλλες πολιτικές, λ.χ. τις μεταφορές, τον τουρισμό, την ενέργεια, τη βιομηχανία, τη γεωργία και την αλιεία. Όλες αυτές οι δραστηριότητες, εάν λειτουργούσαν χωρίς περιβαλλοντικές παραμέτρους, θα υπέσκαπταν και τελικώς θα ανέτρεπαν την βιώσιμη

³⁶ *sustainable growth*

³⁷ *integration principle*

ανάπτυξη, όπως αυτή προωθείται μέσω της περιβαλλοντικής πολιτικής. Με άλλα λόγια, η βιώσιμη ανάπτυξη είναι μία έννοια οριζόντια -μία ενιαία συνιστώσα- και γι' αυτό διατυπώνεται ως καταστατική αρχή της Συνθήκης.

Σύμφωνα με τη Δήλωση υπ' αριθ. 12, που υιοθέτησε η Διακυβερνητική Διάσκεψη του Αμστερνταμ, όταν η Επιτροπή καταθέτει νέες νομοθετικές προτάσεις σε άλλους τομείς πρέπει να συνοδεύει τις σχετικές προτάσεις της από πλήρη μελέτη για την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεών τους. Έτσι είναι δυνατόν να διαπιστώνεται, εάν και κατά πόσον η άσκηση των άλλων πολιτικών θα έχει επιπτώσεις στο περιβάλλον και πώς οι επιπτώσεις αυτές μπορούν να εκμηδενιστούν ή έστω να περιοριστούν.

Η πολιτική περιβάλλοντος, αποβλέπει στη διατήρηση, την προστασία και τη βελτίωση του φυσικού περιβάλλοντος. Το πολιτιστικό περιβάλλον αποτελεί, αντικείμενο άλλου τίτλου της Συνθήκης, ενώ στην πολιτική περιβάλλοντος προεξάρχον στοιχείο συνιστά και η προστασία της υγείας του ανθρώπου. Στόχος της Συνθήκης είναι όμως και η συνετή και ορθολογική χρησιμοποίηση των φυσικών πόρων, αφού και οι νέες γενιές πρέπει να έχουν τη δυνατότητα να χρησιμοποιήσουν τους φυσικούς πόρους του πλανήτη.

Η πολιτική αυτή της Κοινότητας αποβλέπει σε ένα υψηλό πάντοτε επίπεδο προστασίας του περιβάλλοντος, λαμβάνοντας ασφαλώς υπόψη την ποικιλομορφία των καταστάσεων και προβλημάτων στις διάφορες περιοχές της. Το περιβάλλον δεν είναι το ίδιο στη Μεσόγειο και στη Βόρειο Θάλασσα, τις βιομηχανικές πόλεις του βορρά και τα παράλια του ευρωπαϊκού νότου (Elworthy and Holder, 1997). Οι μεγάλες πόλεις και η επαρχία στις διάφορες περιοχές της Κοινότητας δεν αντιμετωπίζουν τις ίδιες περιβαλλοντικές πιέσεις και τα ίδια περιβαλλοντικά προβλήματα (Baines, 1995). Ως εκ τούτου, οι λύσεις πρέπει να είναι κάθε φορά προσαρμοσμένες στα περιβαλλοντικά δεδομένα της κάθε περιοχής, πράγμα που καταγράφεται επίσης ως κατευθυντήρια αρχή.

γ. Αρχές της πρόληψης και της προφύλαξης

Η πολιτική της Κοινότητας στηρίζεται επίσης στις αρχές της προφύλαξης και της προληπτικής δράσης³⁸. Η αρχή της προφύλαξης προβλέπει

³⁸ *precautionary principle*

συνοπτικά ότι είναι καλύτερα να προνοούμε παρά να θεραπεύουμε. Πρόκειται για μία πάρα πολύ σημαντική αρχή που διατυπώθηκε για πρώτη φορά πανηγυρικά στη Διάσκεψη του Ρίο. Η «*precautionary principle*» ή «*principe de précaution*» επιβάλλει σε περιπτώσεις όπου υπάρχει υπόνοια ότι μία συγκεκριμένη δραστηριότητα μπορεί να εγκυμονεί δυνάμει κινδύνους για το περιβάλλον, να λαμβάνονται τα πρόσφορα μέτρα, ώστε να αποτραπούν ή να ελεγχθούν οι δυσμενείς επιπτώσεις που μπορεί να έχει η συγκεκριμένη δραστηριότητα στο περιβάλλον. Αρκεί δηλαδή να πιθανολογείται με βάση τα επιστημονικά δεδομένα της εποχής (έστω κι αν αυτά δεν έχουν επιβεβαιωθεί) ο κίνδυνος δυσμενούς επίπτωσης ή εξέλιξης στο περιβάλλον, ώστε να ενεργοποιηθεί αυτή η αρχή (Sunkin et al, 1998).

Και τούτο σε αντίθεση με την αρχή της πρόληψης³⁹ (*preventive principle*), η οποία προβλέπει ότι πρέπει να λαμβάνονται προληπτικά μέτρα, εάν με βάση τα επιστημονικά δεδομένα είναι αποδεδειγμένο ότι συγκεκριμένη δραστηριότητα είναι επιβλαβής για το περιβάλλον. Στη μία δηλαδή περίπτωση (προφύλαξη) υπάρχουν ενδείξεις, ενώ στην άλλη (πρόληψη) υπάρχουν αποδείξεις. Στη μία περίπτωση πιθανολογείται ο κίνδυνος, ενώ στην άλλη υπάρχει επιστημονική βεβαιότητα ότι η άσκηση της συγκεκριμένης δραστηριότητας έχει δυσμενείς επιπτώσεις στο περιβάλλον (Sunkin et al, 1998).

Πρόκειται για δύο εξαιρετικά σημαντικές αρχές, που δεσμεύουν τον κοινοτικό νομοθέτη, ο οποίος οφείλει να τις λαμβάνει υπόψη του κατά την θέσπιση κανόνων παραγωγού δικαίου, υποχρέωση που υπόκειται καταρχήν στον ακυρωτικό έλεγχο του άρθρου 173 ΣυνθΕΚ. Δεν είναι όμως κατά τα λοιπά καταναγκαστικές (*enforceable*), ούτε παράγουν άμεσα αποτελέσματα. Δεν μπορούν, δηλαδή, καταρχήν να τις επικαλεσθούν οι ιδιώτες ενώπιον των εθνικών τους δικαστηρίων -εκτός, βέβαια, αν έχουν συγκεκριμενοποιηθεί σε ρητές υποχρεώσεις στην εθνική νομοθεσία μεταφοράς τους-, μπορούν όμως τα εθνικά δικαστήρια, ερμηνεύοντας την κοινοτική ή την εθνική νομοθεσία, να λάβουν υπόψη τους τις δύο αυτές αρχές και να τις ενσωματώσουν στη νομολογία τους.

³⁹ *preventive principle*

δ. Αρχή της επανόρθωσης στην πηγή

Μία άλλη σημαντική αρχή είναι ότι οι περιβαλλοντικές επενέργειες και ζημιές πρέπει να επανορθώνονται κατά προτεραιότητα στην πηγή τους. Έτσι, όταν μία βιομηχανία είναι ρυπογόνος ή όταν κάποιες δραστηριότητες μολύνουν το περιβάλλον, δεν θα προσπαθήσουμε να λύσουμε το πρόβλημα στην τελευταία του απόληξη. Το πρόβλημα λοιπόν πρέπει να αντιμετωπίζεται στην πηγή του και όχι στο περιβαλλοντικό μέσο (νερό, αέρα, γη) που υφίσταται την ρύπανση.

Η Κοινότητα χρησιμοποιεί στη νομοθεσία της συχνά συνδυασμό δύο συστημάτων. Θέτει καταρχήν όρια και παραμέτρους στις εκπομπές, προσπαθώντας να ρυθμίσει το πρόβλημα στην πηγή. Θέτει όμως και ποιοτικά όρια (στόχους) όσον αφορά το περιβαλλοντικό μέσο που υφίσταται τη ρύπανση. Για παράδειγμα, το πόσιμο νερό πρέπει να έχει ορισμένες προδιαγραφές ποιότητας. Ανεξαρτήτως των πηγών μόλυνσής του πρέπει, εφόσον προορίζεται για ανθρώπινη κατανάλωση, να είναι πόσιμο και κατάλληλο προς κατανάλωση. Γι' αυτό ακριβώς πρέπει να τύχει επεξεργασίας, προκειμένου να διασφαλισθεί ότι πληροί αυτές τις προδιαγραφές. Στο παράδειγμα αυτό γίνεται παρέμβαση τόσο στο ίδιο το ύδωρ που προορίζεται για ανθρώπινη κατανάλωση όσο και στις πηγές ρύπανσής του.

ε. Αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει»

Η Συνθήκη ΕΚ διατυπώνει, τέλος, μία άλλη σημαντική αρχή, την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει⁴⁰» που ισχύει και σε παγκόσμια κλίμακα ως αρχή του Διεθνούς Δικαίου Περιβάλλοντος. Σύμφωνα με αυτή, όποιος ρυπαίνει οφείλει να πληρώσει για την αποκατάσταση του περιβάλλοντος και για τις ζημιές που έχουν προκληθεί σε τρίτους.

5.4.3 Θεσμικά Όργανα

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο από κοινού με το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι τα αρμόδια όργανα για την νομοθέτηση σε ευρωπαϊκό επίπεδο, ενώ η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αντιπροσωπεύει και υπερασπίζεται τα συμφέροντα της Κοινότητας.

⁴⁰ "Polluter Pays" Principle

Πιο συγκεκριμένα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προτείνει τα νομοθετικά κείμενα τα οποία υποβάλλονται στο Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο κι έχει την ευθύνη για την εκτέλεση της ευρωπαϊκής νομοθεσίας, του προϋπολογισμού και των προγραμμάτων που εγκρίνονται από το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο. Παράλληλα με το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο φροντίζει για την τήρηση του ευρωπαϊκού δικαίου ενώ τέλος είναι ο επίσημος διαπραγματευτής με τη διεθνή κοινότητα (Δημαδάμα, 2002).

Ένα ακόμη σημαντικό όργανο της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι το Συμβούλιο των Υπουργών (*Council of Ministers*) όπου κάθε χώρα μέλος αντιπροσωπεύεται συνήθως από τον υπουργό εξωτερικών της, ενώ σε συγκεκριμένα τομεακά θέματα συγκαλούνται οι αντίστοιχοι υπουργοί. Το σώμα αυτό είναι ιδιαίτερα σημαντικό γιατί έχει τη δυνατότητα να προωθήσει νομοθεσία μέσω ψηφοφορίας (Μοδινός, 2002). Κάθε κράτος μέλος έχει την προεδρία για ένα εξάμηνο ενώ πραγματοποιούνται δυο τακτικές συναντήσεις στο διάστημα αυτό.

Το μεγαλύτερο μέρος της περιβαλλοντικής νομοθεσίας υιοθετείται υπό το άρθρο 100 και το άρθρο 235 τα οποία απαιτούν ομοφωνία του Συμβουλίου και τη σύμφωνη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (Δημαδάμα, 2002). Τα τελευταία χρόνια όμως αυτή η διαδικασία έχει περιοριστεί μόνο σε ειδικά ζητήματα περιβαλλοντικής πολιτικής όπως ζητήματα χρηματοδότησης, πολιτικές ενέργειας κ.α. Η διαδικασία η οποία ακολουθείται τελευταία [άρθρο 130s(1)] επιτρέπει τη «χρήση» της «qualified majority voting (QMV)» ενός συστήματος δηλαδή όπου οι ψήφοι των κρατών μελών «κρίνονται με βάση τη 'βαρύτητα' και το 'μέγεθος' των κρατών μελών» και έτσι προκύπτει η πλειοψηφία, σε συνεργασία με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (Δημαδάμα, 2002).

Σχετικά με την περιβαλλοντική νομοθεσία λειτουργεί το Ευρωπαϊκό Περιβαλλοντικό Γραφείο (European Environmental Agency) το οποίο ιδρύθηκε με τον Κανονισμό 1210/90 και λειτουργεί από το 1993. Σκοπός του είναι η προώθηση αντικειμενικών και αναλυτικών πληροφοριών για το περιβάλλον στα κράτη μέλη, η εκτίμηση των αποτελεσμάτων και των μέτρων και η διάδοση της περιβαλλοντικής πληροφορίας (Synder, 1993).

Η ΕΕ προκειμένου να παρέμβει σε εξειδικευμένους τομείς και να αντιμετωπίσει τα περιβαλλοντικά προβλήματα χρησιμοποιεί τρία βασικά είδη μέτρων άσκησης πολιτικών: Οδηγίες, Κανονισμούς και Αποφάσεις.

Οι οδηγίες (*directives*) είναι και η πιο συνήθης πρακτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης και αυτό γιατί είναι ευέλικτες και μπορούν να προσαρμόζονται ευκολότερα στο πλαίσιο κάθε χώρας ενώ έχουν δεσμευτικό χαρακτήρα προς όλα τα κράτη-μέλη της κοινότητας ως προς την εφαρμογή (Sunkin et al, 1998). Τα μέσα όμως και οι τρόποι υλοποίησής τους συνήθως εναπόκεινται στην πρωτοβουλία κάθε χώρας. Οι γενικές οδηγίες αφορούν όλα τα κράτη μέλη, ενώ αρκετές φορές ενσωματώνονται ανάλογα με τις απαιτήσεις και τις «ειδικές» οικονομικές και περιβαλλοντικές συνθήκες κάθε μέλους. Ιδιαίτερη σημασία έχουν οι πρόσφατες Οδηγίες που υποδηλώνουν και μια αλλαγή κατεύθυνσης της ευρωπαϊκής περιβαλλοντικής πολιτικής και περιλαμβάνουν γενικές κατευθύνσεις, οδηγίες-πλαίσιο, για διαφορετικούς τομείς (*framework directives*) και με τις οποίες απαιτείται να συμμορφώνονται οι επιμέρους τομεακές οδηγίες.

Οι κανονισμοί (*regulations*), αφορούν ένα μικρό μέρος της περιβαλλοντικής νομοθεσίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης κυρίως γιατί αφορούν κανονιστικές πολιτικές οι οποίες επιβάλλονται και αντικαθιστούν την εθνική νομοθεσία (Sunkin et al, 1998). Η Κοινότητα χρησιμοποιεί ολοένα και λιγότερο τους κανονισμούς ενώ τις οδηγίες και προσφάτως τις οδηγίες πλαίσιο.

Τέλος, οι αποφάσεις (*decisions*), είναι μεμονωμένες νομοθετικές δράσεις και αφορούν κυρίως σε μέρη/τιμήματα κανονισμών ή οδηγιών και δεν αποτελούν ισχυρά μέσα άσκησης πολιτικής (Sunkin et al, 1998).

5.4.4 Ευρωπαϊκές Οδηγίες

Η Κοινότητα από τη δεκαετία του '70 έχει προχωρήσει στη θέσπιση νομοθετημάτων, προσανατολισμένη αφενός στον καθορισμό προτύπων για τις ειδικές χρήσεις των υδάτων (υπόγεια, επιφανειακά, πόσιμο νερό, ύδατα κολύμβησης) και αφετέρου στη μείωση των ρύπων.

Ακολούθως δίνονται οι κοινοτικές οδηγίες αναφορικά στα ύδατα:

Η Οδηγία για τα Αστικά Λύματα (91/271/EEC)

Η οδηγία στοχεύει στην προστασία επιφανειακών εσωτερικών και παράκτιων υδάτων με την ρύθμιση της συλλογής και της επεξεργασίας των αστικών λυμάτων και την έκχυση συγκεκριμένων βιομηχανικών λυμάτων. Η εφαρμογή της Οδηγίας απαιτεί αποχετευτικά συστήματα και δευτεροβάθμια επεξεργασία λυμάτων (βιολογικός καθαρισμός) για όλους τους οικισμούς με πληθυσμό μεγαλύτερο των 2000 κατοίκων. Σε πιο ευαίσθητες περιοχές απαιτείται επεξεργασία μεγαλύτερου βαθμού (τριτοβάθμια), ενώ για ορισμένες θαλάσσιες περιοχές που δεν επηρεάζονται δυσμενώς από τα λύματα, ο πρωτογενής καθαρισμός κρίνεται επαρκής (CEC, 1991, CEC, 1998a).

Η Οδηγία για τα Νιτρικά (91/676/EEC)

Αυτή η Οδηγία ουσιαστικά συμπληρώνει την παραπάνω, αποτρέποντας την μόλυνση από νιτρικά που προέρχονται κυρίως από γεωργικές και κτηνοτροφικές δραστηριότητες (CEC, 1998a).

Η Οδηγία για τα Πόσιμα Ύδατα (80/778/EEC)

Σκοπός της είναι η προστασία της ανθρώπινης υγείας με τον καθορισμό ποιοτικών προτύπων για την ποιότητα όλων των πόσιμων υδάτων. Τα Κράτη-μέλη υποχρεούνται να παρακολουθούν την ποιότητα των υδάτων και να λάβουν μέτρα τα οποία να συμπληρώνουν με τα υποχρεωτικά πρότυπα (CEC, 1998a). Η συγκεκριμένη οδηγία επικρίθηκε καθώς δεν καθορίζονται οι μέγιστοι αλλά οι ελάχιστοι στόχοι προστασίας ενώ τα κράτη μέλη δεν υποχρεώνονται σε κατάρτιση εκθέσεων (Δημαδάμα, 2002).

Η Οδηγία για τα Ύδατα Κολύμβησης (76/160/EEC)

Η Οδηγία 76/160/EEC σκοπεύει στη διασφάλιση της ποιότητας των υδάτων κολύμβησης με την θέσπιση κανόνων για την συχνότητα και τις παραμέτρους δειγματοληψίας (CEC, 1998a).

Η Οδηγία για τα επιφανειακά Ύδατα (75/440/EEC) αφορά στην ποιότητα των επιφανειακών υδάτων που προορίζονται για άντληση και κατανάλωση.

Μετρήσεις και δειγματοληψίες για τα πόσιμα ύδατα (79/869/EEC) καθιερώνει τις διαδικασίες δειγματοληψίας και μετρήσεων για τα ύδατα που καλύπτονται από την οδηγία (80/778/EEC).

Η Κοινοτική Απόφαση για την Ανταλλαγή Πληροφοριών (77/795/EEC) καθιερώνει μία κοινή διαδικασία ανταλλαγής πληροφοριών για την ποιότητα των επιφανειακών υδάτων.

Η Οδηγία για την απόρριψη επικίνδυνων ουσιών (76/464/EEC) και οι 7 οδηγίες που απορρέουν από αυτή, υποχρεώνουν τα Κράτη-Μέλη να θέσουν ανώτατες τιμές απόρριψης ρύπων σε υδάτινους αποδεκτές.

Η Οδηγία για τα Υπόγεια Ύδατα (80/68/EEC) στοχεύει στον έλεγχο της ρύπανσης υπόγειων υδάτων, προσδιορίζοντας τους ελέγχους ποιότητας στοχεύοντας στον περιορισμό των εκκλύσεων συγκεκριμένων ουσιών στα υπόγεια ύδατα.

Οι Οδηγίες για τα Οστρακοειδή (79/869/EEC) και τα Ψάρια (78/659/EEC) στοχεύουν στην προστασία των παραθαλάσσιων και υφάλμυρων περιοχών όπως κι εκείνων των εσωτερικών υδάτων, τις οποίες τα Κράτη-Μέλη έχουν αναγνωρίσει ως ύδατα ως «οστρακοειδών» ή «Ψαριών» αντίστοιχα.

Οι ανωτέρω Ευρωπαϊκές Κοινοτικές Οδηγίες και Αποφάσεις, καλύπτουν ένα ευρύ φάσμα θεμάτων που σχετίζονται με τα ύδατα και ανήκουν στο πρώτο και δεύτερο κύμα Ευρωπαϊκών Νομοθεσιών για τα Ύδατα. Η καινούρια όμως Κοινοτική Οδηγία Πλαίσιο που παρουσιάζεται στο επόμενο υποκεφάλαιο ενσωματώνει ουσιαστικά τους στόχους των περισσότερων, διατηρώντας όλες τις θεσπισμένες υποχρεώσεις, αλλά τοποθετώντας τις σε ένα πιο συνεκτικό πλαίσιο.

5.4.5 Η Οδηγία Πλαίσιο 2000/60/ΕΕ για το Νερό

Η κοινοτική Οδηγία Πλαίσιο (2000/60/ΕΕ) αποτελεί τη σημαντικότερη οδηγία των τελευταίων χρόνων αναφορικά στη διαχείριση των υδατικών πόρων.

Βασικός της στόχος είναι η επίτευξη καλής κατάστασης των υδάτων σε όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ μέχρι το 2015. Πέντε βασικά εργαλεία εισάγονται από την οδηγία για την πραγματοποίηση του στόχου αυτού:

1. Μια συνδυασμένη προσέγγιση υιοθετείται για τη μείωση της ρύπανσης και υποβάθμισης των υδάτων, μέσω θέσπισης κοινών προτύπων και την

χρήση της καλύτερης δυνατής τεχνολογίας και καλύτερης περιβαλλοντικής πολιτικής (Αρθ.10 και 16) .

2. Μέχρι το 2010 η αστική, βιομηχανική και αγροτική χρήση του νερού θα πρέπει να συνεισφέρει ικανοποιητικά στο κόστος του νερού. Οι τιμολογιακές πολιτικές θα πρέπει να τροποποιηθούν ώστε να δίνουν και κίνητρα για πιο αποτελεσματική χρήση του νερού. Εδώ εισάγεται για πρώτη φορά η έννοια της ανάκτησης του κόστους του πόρου (Αρθ. 9).

3. Ραχοκοκαλιά της οδηγίας αποτελεί το σύστημα σχεδίων διαχείρισης λεκανών απορροής. Κάθε χώρα μέλος υποχρεούται να προσδιορίσει τα υδατικά διαμερίσματα και να εφαρμόσει εξαιτη σχέδια διαχείρισης των λεκανών απορροής (Αρθ. 3,11,13,14,15).

4. Ανάλυση επιμέρους χαρακτηριστικών των Λεκανών Απορροής, οικολογικής κατάστασης, βασικών πιέσεων και επιπτώσεων τους. Απαιτείται οικονομική ανάλυση των χρήσεων νερού (Αρθ.5,8).

5. Η πληροφόρηση του κοινού και η διαδικασία των διαβουλεύσεων αποτελεί κλειδί για την επιτυχία της Οδηγίας. Προβάλλεται η αναγκαιότητα στο να δοθεί σημασία στις απόψεις των χρηστών, ακόμα και επιμερισμός ευθυνών...« Η επιτυχία της οδηγίας έγκειται στην πληροφόρηση, εμπλοκή και συμμετοχή του κοινού, συμπεριλαμβανομένων όλων των χρηστών» (Αρθ. 14, πρ.14].

Αναφορικά ιδιαίτερα στη συμμετοχή και πληροφόρηση του κοινού, γίνεται αισθητή η έμμεση προσπάθεια της οδηγίας να ευνοήσει μια νέα αντίληψη αντιμετώπισης των προβλημάτων που σχετίζονται με τη διαχείριση των υδατικών πόρων, μέσα από νέες μορφές διακυβέρνησης, συμμετοχικές διαδικασίες και εμπλοκή όλων των ενδιαφερόμενων μερών στην εφαρμογή της.

Πιο συγκεκριμένα, η οδηγία, απαιτεί η ενθάρρυνση της ενεργούς συμμετοχής στην εφαρμογή της οδηγίας (πρ.14). Απαιτούνται τρεις γύροι γραπτής πληροφόρησης και διαβουλεύσεων για την διαδικασία δημιουργίας ενός σχεδίου Διαχείρισης Λεκανών Απορροής (Αρθρ.14) Σημαντική παρότρυνση δίνεται επίσης στο να μελετηθούν και ληφθούν σοβαρά υπόψη οι αντιδράσεις και οι απόψεις του κοινού πρέπει (Παραρτ.VII). Τέλος Πολιτικές Βιώσιμης Διαχείρισης Υδατικών Πόρων Για Αστική Χρήση Στην Ελλάδα

απαιτείται ελεύθερη πρόσβαση σε οποιεσδήποτε σχετικές πληροφορίες (Παράρτ VII). Αν και δεν απαιτούνται επιπλέον μορφές κοινής συμμετοχής, αυτές μπορεί να χρειαστούν για την επίτευξη κυρίως των φιλόδοξων περιβαλλοντικών στόχων της οδηγίας. Για παράδειγμα: Γραπτές και προφορικές διαβουλεύσεις με φορείς, διάχυση των πληροφοριών, παρεμβατικές χρηματοδοτήσεις.

Η ενθάρρυνση συμμετοχικών διαδικασιών από την οδηγία στοχεύει στη βελτίωση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων μέσα από την εξασφάλιση των βασικών στοιχείων για την επιτυχία τους. Δηλαδή το ότι οι αποφάσεις αυτές έχουν απήχηση στο ευρύτερο κοινό και βασίζονται στην ανταλλαγή γνώσης, εμπειριών και επιστημονικών στοιχείων, ότι είναι επηρεασμένες και λαμβάνουν υπόψη τη γνώμη των άμεσα ενδιαφερόμενων, ότι καινοτόμες και δημιουργικές ιδέες προβλήθηκαν, συζητήθηκαν και/ή εφαρμόστηκαν και ότι οι οποιεσδήποτε νέες ρυθμίσεις είναι πραγματοποιήσιμες καθώς και κατανοητές και αποδεκτές από το κοινό. Περισσότερα έμμεσα οφέλη θα μπορούσαν να προκύψουν από συμμετοχικές διαδικασίες. Κάποια από αυτά είναι η αύξηση της ευαισθητοποίησης του κοινού για περιβαλλοντικά θέματα που σχετίζονται με τα υδατικά διαμερίσματα και τις λεκάνες απορροής, η αξιοποίηση της γνώσης, της εμπειρίας και πρωτοβουλίας των ενδιαφερόμενων, η κοινωνική αποδοχή των μέτρων, η αυξημένη διαφάνεια, η παγίωση ενός δημιουργικού διαλόγου με το κοινό και τους εμπλεκόμενους φορείς και η διάχυση της γνώσης μεταξύ τους .

5.4.6 Συμπεράσματα

Η έννοια των διαβουλεύσεων, η συμμετοχή του κοινού, η διεύρυνση των εμπλεκόμενων αρχών, η ενσωμάτωση σε αυτή παλαιότερων οδηγιών κλπ, στοιχεία που προβάλλει η πιο πρόσφατη ευρωπαϊκή οδηγία για το νερό, υποδεικνύουν ότι η φιλοσοφία της συνολικότερης ευρωπαϊκής πολιτικής διακατέχεται από μια τάση μετατόπισης από παραδοσιακές μορφές άσκησης εξουσίας σε νέου τύπου μορφές «διακυβέρνησης» που προάγουν τις *συμμετοχικές διαδικασίες και την εν γένει βιώσιμη και ολιστική διαχείριση των υδατικών πόρων.*

Δυστυχώς όπως θα δούμε στη συνέχεια, η νέα αυτή προσέγγιση που υιοθετείται στα κείμενα της Κοινότητας, χάνει ένα σημαντικό μέρος της δυναμικής της κατά την φάση ενσωμάτωσης στο εθνικό δίκαιο.

5.5 Ελληνικές Πολιτικές

5.5.1 Εισαγωγή

Η *Ελληνική περιβαλλοντική πολιτική* είναι βαθιά επηρεασμένη από την αντίστοιχη κοινοτική. Συνεπώς, έως πρόσφατα ήταν αυστηρά ρυθμιστική. Πρόσφατα όμως, και ακολουθώντας τις νέες τάσεις που διαμορφώνονται σε Ευρωπαϊκό επίπεδο καθώς και τις υφιστάμενες αλλαγές στα ελληνικά διοικητικά, εκτελεστικά, κοινωνικά και οικονομικά μοντέλα και συμπεριφορές, βρίσκεται σε μια μεταβατική φάση (Γετίμης και Γιαννακούρου, 1998). Πάντως, η μετάβαση αυτή φαίνεται να καθυστερεί καθώς ο κατακερματισμός των ευθυνών σε κεντρικό επίπεδο, η έλλειψη συνεργασίας ανάμεσα στα υπουργεία, καθώς και τα συγκρουόμενα συμφέροντα και χρήσεις και οι αλληλεπικαλυπτώμενες ευθύνες, χαρακτηρίζουν την Ελληνική περιβαλλοντική πολιτική (Σκούρτος, 1995, Γετίμης και Γιαννακούρου, 1998).

Ο τομέας του νερού δεν ξεφεύγει από τον γενικό κανόνα. Καινοτομικές ή βιώσιμες πρακτικές σπανίζουν, ενώ και οι τρεις νόμοι σχετικοί με το νερό (Ν.1069/1980, Ν.1650/1986 και Ν.1739/1987) χαρακτηρίζονται από πολλές ατέλειες. Ένα νέο αποτελεσματικό θεσμικό πλαίσιο κρίνεται αναγκαίο για την εφαρμογή των υφιστάμενων καθώς και νέων βιώσιμων περιβαλλοντικών πρακτικών διαχείρισης (Κωστόπουλος, 1995).

Παράλληλα όμως –όπως θα δούμε παρακάτω- μέσω της Ευρωπαϊκής νομοθεσίας παρέχεται το πλαίσιο εκείνο που επιτρέπει την ανάπτυξη νέων μορφών διακυβέρνησης που λειτουργούν ταυτόχρονα και συμπληρωματικά με τις παραδοσιακές μορφές άσκησης εξουσίας.

Οι κυριότεροι εθνικοί νόμοι (μαζί με τους βασικούς εμπλεκόμενους φορείς και τις αρμοδιότητες τους που παρουσιάζονται στο Κεφ. 6) που ακολουθούν είναι ενδεικτικοί της παραπάνω σχέσης αλληλεπίδρασης, αλλά και των αδυναμιών του ελληνικού θεσμικού πλαισίου.

5.5.2 Θεσμικό Πλαίσιο και Φορείς

Στην Ελλάδα οι αρμοδιότητες για την προστασία του περιβάλλοντος κατανέμονται κυρίως μεταξύ των κεντρικών και περιφερειακών υπηρεσιών

καθώς και της τοπικής αυτοδιοίκησης. Για πρώτη φορά εισάγεται η αρχή της προστασίας του περιβάλλοντος στο σύνταγμα της χώρας, με το άρθρο 24⁴¹ του Συντάγματος του 1975, το οποίο και «ορίζει» υπεύθυνο το κράτος να λαμβάνει μέτρα για την προστασία του περιβάλλοντος ενώ συγχρόνως δίνει τις πρώτες κατευθύνσεις για τη διαμόρφωση της περιβαλλοντικής πολιτικής.

Οι πρώτες αυτές κατευθύνσεις αφορούν σε διοικητικές ρυθμίσεις στην νομαρχιακή διοίκηση και τοπική αυτοδιοίκηση προκειμένου να αναλάβουν ανάλογες δράσεις. Ωστόσο, οι κεντρικές υπηρεσίες εξακολουθούν να κατέχουν το βασικό επιτελικό και συντονιστικό ρόλο.

Στο νομοθετικό πεδίο για πρώτη φορά με το Ν. 360/76 αναγνωρίζεται η ανάγκη διατομεακού συντονισμού στο κεντρικό επίπεδο και προωθείται η δημιουργία ενός ολοκληρωμένου και συνεκτικού πλαισίου για την άσκηση της περιβαλλοντικής πολιτικής. Η προσπάθεια αυτή είναι ωστόσο πολύπλοκη και απαιτεί χρόνο για λειτουργήσει, ενώ οι γενικότερες πολιτικές συνθήκες στην Ελλάδα δεν ενθαρρύνουν τέτοιες δράσεις (Δημαδάμα, 2002). Με τον ίδιο νόμο ιδρύθηκε το Εθνικό Συμβούλιο Χωροταξίας και Περιβάλλοντος (ΕΣΧΠ) το οποίο αποτελούσε «ένα μηχανισμό διατομεακής συνεργασίας μεταξύ των επί μέρους υπουργείων και φορέων υπό τη γενική ευθύνη του Υπουργείου Συντονισμού» (υπό την προεδρία του πρωθυπουργού και 11 υπουργείων). Οι αρμοδιότητές του αφορούσαν στη λήψη γενικών αποφάσεων σχετικά με την πολιτική για το περιβάλλον και τη χωροταξία, την έγκριση χωροταξικών σχεδίων και προγραμμάτων προστασίας του περιβάλλοντος και την εναρμόνισή τους με τα σχέδια και τα προγράμματα ανάπτυξης κ.λ.π. Παρά τις ανωτέρω αρμοδιότητες, το Εθνικό Συμβούλιο δεν κατάφερε να λειτουργήσει αποτελεσματικά και εντάχθηκε με το Ν. 1558/85 «Για την κυβέρνηση και τα κυβερνητικά όργανα» στο ΥΠΕΧΩΔΕ.

Από τα μέσα της δεκαετίας του 1970, προωθούνται επίσης μια σειρά σημαντικών νομοθετικών ρυθμίσεων όπως ο Ν. 743/77 για την Προστασία του Θαλάσσιου Περιβάλλοντος, ο Ν. 855/78 που είναι η κύρωση της σύμβασης της Βαρκελώνης (Προστασία της Μεσογείου Θάλασσας από τη Ρύπανση) και τέλος ο Ν. 998/79 για την προστασία των Δασών και των

⁴¹ Δες παράρτημα

δασικών εκτάσεων. Το 1980 συστήνεται ιδιαίτερο το Υπουργείο Χωροταξίας Οικισμού και Περιβάλλοντος (ΥΧΟΠ) στην Ελλάδα, κάτι το οποίο θεωρείται ιδιαίτερα σημαντικό αφού έτσι αναβαθμίζονται σημαντικά τα ζητήματα Χωροταξικού Σχεδιασμού και Περιβάλλοντος και για πρώτη φορά δημιουργείται μια κεντρική υπηρεσία η οποία διαμορφώνει, συντονίζει και έχει την ευθύνη για τη πολιτική περιβάλλοντος. Την αμέσως επόμενη χρονιά το 1981, με το ΠΔ 1180/81 προσδιορίζονται τα ζητήματα περί ιδρύσεως και λειτουργίας των βιομηχανιών, βιοτεχνιών κ.λ.π. σε σχέση με την προστασία του περιβάλλοντος. Εισάγεται έτσι η έννοια του «επιτρεπόμενου ορίου εκπομπών» θέτοντας τις βάσεις για την «ανάπτυξη και ενίσχυση του κανονιστικού μοντέλου νομοθεσίας» δηλαδή του προσδιορισμού ανώτατων τιμών στους εκλυόμενους ρύπους. Στο ίδιο ΠΔ διακρίνονται σε κατηγορίες Α και Β οι περιοχές, ανάλογα με τη θέση εγκατάστασης των βιομηχανιών για τις οποίες απαιτούνται ειδικές μελέτες περιβαλλοντικών επιπτώσεων⁴².

Την Ίδια χρονιά το ΥΧΟΠ μετονομάζεται σε Υπουργείο Περιβάλλοντος Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων (ΥΠΕΧΩΔΕ) διευρύνοντας τις δράσεις του και στα δημόσια έργα, ενώ παραμένει η αρμοδιότητα του σε ζητήματα περιβάλλοντος, και χωροταξίας. Η βασική διάρθρωση του ΥΠΕΧΩΔΕ⁴³ αποτελείται από δυο γενικές γραμματείες, τη Γενική Γραμματεία Περιβάλλοντος και Χωροταξίας και τη Γενική Γραμματεία Δημοσίων Έργων. Η Γενική Γραμματεία Περιβάλλοντος, Χωροταξίας περιλαμβάνει τη Γενική Διεύθυνση Περιβάλλοντος, τη Γενική Διεύθυνση Πολεοδομίας, τη Γενική Διεύθυνση Διοίκησης και τη Γενική Διεύθυνση Προγραμματισμού και Έργων. Η Γενική Διεύθυνση Περιβάλλοντος περιλαμβάνει τη Διεύθυνση Περιβαλλοντικού Σχεδιασμού, τη Διεύθυνση Ελέγχου Ατμοσφαιρικής Ρύπανσης και τη Διεύθυνση Χωροταξίας. Το ΥΠΕΧΩΔΕ εποπτεύει επίσης διάφορα νομικά πρόσωπα όπως την ΕΥΔΑΠ.

Στο ίδιο πλαίσιο, το 1986 ψηφίζεται ένας πολύ σημαντικός νόμος για το περιβάλλον Ν. 1650/86, ο οποίος ουσιαστικά εκσυγχρονίζει τον Ν. 360/76. Δέκα χρόνια μετά αναγνωρίζεται η ανάγκη αποκέντρωσης του διοικητικού δικτύου για το περιβάλλον και η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων σε διάφορες

⁴² Το 1983 ψηφίζεται επίσης, ο Ν. 1327/83 ο οποίος αναφέρεται στη λήψη μέτρων για εξαιρετικές περιπτώσεις της ρύπανσης του περιβάλλοντος αλλά αφορά στην περιφερειακή διοίκηση και αναλύεται στην αμέσως στην επόμενη παράγραφο.

⁴³ <http://www.minenv.gr/1/g101.html>

περιφερειακές και τοπικές υπηρεσίες. Στα προβλεπόμενα του νόμου αυτού είναι επίσης η έκδοση υποστηρικτικών ΠΔ προς τις παραπάνω κατευθύνσεις, τα οποία όμως καθυστέρησαν ιδιαίτερα ή δεν εκδόθηκαν με αποτέλεσμα να συνεχίζεται η περιβαλλοντική επιβάρυνση. Τα υπουργεία τα οποία διατηρούν σημαντικές συναρμοδιότητες σε θέματα διαχείρισης υδατικών πόρων είναι: τα Υπουργεία Πολιτισμού, Ανάπτυξης, Οικονομικών, Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Υγείας και Πρόνοιας, Εργασίας, Εθνικής Οικονομίας, και Ανάπτυξης. Παρατηρείται επομένως αποσπασματικότητα και διασπορά των αρμοδιοτήτων που σχετίζονται με το περιβάλλον με αποτέλεσμα την δυσκολία διαμόρφωσης και άσκησης συστηματικής και ολοκληρωμένης περιβαλλοντικής πολιτικής (περισσότερα για τους φορείς και τις αρμοδιότητες τους στο αντίστοιχο κεφάλαιο για την διαχείριση των υδατικών πόρων στην Ελλάδα).

5.5.3 Νομικό Πλαίσιο

5.5.3.1 Νόμος Ν.1650/1986 για την Προστασία του Περιβάλλοντος. Αυτό το νομικό κείμενο έχει επεξηγηματικό χαρακτήρα και αρκετές ατέλειες, καθώς χρειάζεται ρυθμιστικές αποφάσεις για να εφαρμοστεί (Μπιναζούνας και Φαλαγαράκης, 2000). Είναι ωστόσο ο βασικός περιβαλλοντικός νόμος της πολιτείας. Όσο αφορά στο νερό, το Άρθρο 1 του Ν. 1650/1986 αναφέρει πως ο στόχος των πολιτικών για το νερό είναι η εξασφάλιση της φυσικής επαναπλήρωσης των ταμιευτήρων...η προστασία των επιφανειακών και υπόγειων υδάτων...η συγκεκριμενοποίηση των ποσοτικών και ποιοτικών επιτρεπτών ορίων για τους υδάτινους όγκους, όπως επίσης και τον επιτρεπόμενο όγκο και ποιότητα των εκκύσεων με την χρήση των κατάλληλων παραμέτρων, δεικτών και οριακών τιμών. Το Άρθρο 9 αναφέρεται στην αναγκαιότητα και τα μέσα για παρακολούθηση της ποιότητας των υδάτων, ενώ το Άρθρο 10 επιχειρεί μία περιγραφή των στρατηγικών εργαλείων που θα χρησιμοποιηθούν. Το Άρθρο 10 πραγματεύεται επιπλέον, το πρόβλημα της παρακολούθησης και προστασίας του περιβάλλοντος μέσω της εγκατάστασης μονάδων επεξεργασίας υγρών αποβλήτων (Σκούρτος και Μακρή, 1997). Με βάση του Άρθρο 31 του Ν. 1650/86 επιχειρείται η ανάθεση της άσκησης περιβαλλοντικής πολιτικής στο ΥΠΕΧΩΔΕ το οποίο αναλαμβάνει την γενική αρμοδιότητα αλλά όχι την αποκλειστική αρμοδιότητα σε θέματα περιβάλλοντος που δεν εμπίπτουν σε άλλα υπουργεία.

5.5.3.2 Νόμος N.1739/1987 για την Διαχείριση των υδατικών πόρων.

Επιχειρεί τη συστηματοποίηση και τον εκλογίκευση του νομικού πλαισίου για τους υδατικούς πόρους. Το νομικό έγγραφο χωρίζει την Ελλάδα σε 14 υδατικά διαμερίσματα, σύμφωνα με τα γεωγραφικά, μορφολογικά, κλιματικά και υδρολογικά τους γνωρίσματα. Έτσι, η αποδοτικότητα του περιφερειακού σχεδιασμού και πολιτικών δύναται να αυξηθεί σημαντικά. Επίσης, προσδιορίζονται οι τομείς ευθύνης των υπουργείων βάσει των χρήσεων του νερού. Αν και ιδιαίτερα σημαντικός, ο N.1739/1987 δεν έχει εφαρμοστεί πλήρως ακόμα. Επιπλέον, η όλη δομή του εγγράφου είναι ασθενής, αφού καταπιάνεται με τα επιφανειακά και υπόγεια ύδατα γενικά, χωρίς να τα διαχωρίζει βάση των ποιοτικών και ποσοτικών τους χαρακτηριστικών και των πιθανών χρήσεων τους (Μποναζούντας και Φαλαγάκης, 2000).

5.5.3.3 Νόμος N.1069/1980 για την σύσταση δημοτικών εταιριών πόσιμου νερού.

Αυτό το έγγραφο θέτει ζητήματα σχετικά με την ύδρευση και την αποχέτευση και με την έκδοση αδειών ύδρευσης. Σύμφωνα με τον νόμο «κάθε νομικό ή/και φυσικό πρόσωπο, δικαιούται να χρησιμοποιεί νερό με την προϋπόθεση να έχει εκδοθεί άδεια ύδρευσης από την υπεύθυνη αρχή..» Η άδεια καθορίζει την ποσότητα, τις προϋποθέσεις και τις συνθήκες χρήσης και περιορίζεται από τις μέγιστες πραγματικές ανάγκες του νομικού ή φυσικού προσώπου. Τέτοιες άδειες δεν είναι αναγκαίες για ιδιωτική ή οικιακή χρήση (Σκούρτος και Μακρή, 1997).

5.5.3.4 Νόμος N.2744/1999 για την οργάνωση της ΕΥΔΑΠ.

Αυτό το έγγραφο έπεται του νόμου N.2414/1996 σχετικά με τον εκσυγχρονισμό των επιχειρήσεων δημόσιας ωφελείας, ο οποίος επαναπροσδιόριζε την εσωτερική οργάνωση της ΕΥΔΑΠ. Ο νέος νόμος ρυθμίζει αρκετά (κυρίως οικονομικά) ζητήματα της ΕΥΔΑΠ. Σύμφωνα με αυτό τον νόμο η εταιρία υδάτων χωρίστηκε σε μία Εταιρεία (ΕΥΔΑΠ Παγίων) που ανήκει στον Δημόσιο Τομέα και είναι κάτοχος των πόρων και των σημαντικών υποδομών (π.χ. φράγματα) και στην ΕΥΔΑΠ Α.Ε, ιδιοκτήτρια του δικτύου ύδρευσης, της αποχέτευσης και των μονάδων επεξεργασίας. Η

τελευταία εισήλθε στο χρηματιστήριο και ιδιώτες μικροεπενδυτές απέκτησαν το μέγιστο επιτρεπτό ποσοστό (49%) των μετοχών.

5.5.3.5 Το σχέδιο Νόμου για την Ενσωμάτωση της Κοινοτικής Οδηγίας 2000/60/ΕΚ (N.3199/2004⁴⁴).

Μια τόσο φιλόδοξη οδηγία όπως η 2000/60/ΕΚ, δυστυχώς φαίνεται ότι κάνει ένα σημαντικό μέρος της δυναμικής της κατά τη διαδικασία εναρμόνισης του εθνικού δικαίου με τις διατάξεις της.

Πράγματι, το Δεκέμβριο του 2003 ψηφίσθηκε το σχέδιο νόμου N.3199 που προκάλεσε μάλλον αρνητικές αντιδράσεις και σχόλια. Ο 3199/2003 προτείνει αναδιάρθρωση σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο της προϋπάρχουσας περίπλοκης δομής διοίκησης που είχε εισαγάγει ο Ν. 1739/1987 αλλά ποτέ δεν εφαρμόστηκε. Προς αυτήν λοιπόν την κατεύθυνση η αρμοδιότητα για τη διαχείριση των υδάτων συγκεντρώνεται στο ΥΠΕΧΩΔΕ όπου προβλέπεται να ιδρυθεί Κεντρική Υπηρεσία Υδάτων, συστήνεται η Εθνική Επιτροπή Υδάτων με τη συμμετοχή των άλλων υπουργείων που «χρησιμοποιούν» νερό (όπως τα υπουργεία Γεωργίας και Ανάπτυξης). Επιπλέον, σε μια προσπάθεια να διευκόλυνσης της συμμετοχής του κοινού, προβλέπεται η σύσταση εθνικών και περιφερειακών συμβουλίων υδάτων με ευρεία συμμετοχή κοινωνικών και άλλων φορέων.

Σε γενικές γραμμές ο Ν.3199/2003 μεταξύ άλλων, δίνει γενικούς κανόνες χρήσης υδάτων και εισάγει ποινικές κυρώσεις για παραβάσεις.

Πιο συγκεκριμένα, σύμφωνα με το Άρθρο 10:

1. Οι χρήσεις υδάτων διακρίνονται σε ύδρευση, άρδευση, βιομηχανική χρήση, ενεργειακή χρήση και χρήση για αναψυχή. Η χρήση για ύδρευση έχει προτεραιότητα, ως προς την ποσότητα και την ποιότητα, έναντι κάθε άλλης χρήσης.
2. Για κάθε χρήση εφαρμόζονται οι παρακάτω κανόνες, οι οποίοι λαμβάνονται υπόψη στα Σχέδια Διαχείρισης:

⁴⁴ ΦΕΚ 280Α 9-12-2003, Προστασία και διαχείριση των υδάτων-Εναρμόνιση με την Οδηγία 2000/60/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23^{ης} Οκτωβρίου 2000.

α) Κάθε χρήση πρέπει να αποβλέπει στη βιώσιμη και ισόρροπη ικανοποίηση των αναπτυξιακών αναγκών και να διασφαλίζει τη μακροπρόθεσμη προστασία των υδάτων, την επάρκεια των αποθεμάτων τους και τη διατήρηση της ποιότητάς τους, ιδιαίτερα δε τη μείωση και την αποτροπή της ρύπανσης τους.

β) Η ικανοποίηση της ζήτησης του νερού γίνεται με βάση τα όρια και τις δυνατότητες των υδατικών αποθεμάτων, λαμβανομένων υπόψη των αναγκών για τη διατήρηση των οικοσυστημάτων, καθώς και της ισορροπίας που απαιτείται μεταξύ άντλησης κι ανατροφοδότησης των υπόγειων υδάτων. Οι ανάγκες των χρήσεων σε νερό ικανοποιούνται κατά το δυνατόν σε επίπεδο περιοχής λεκάνης απορροής ποταμού.

Αντίστοιχα το Άρθρο 14 ασχολείται με τις ποινικές κυρώσεις:

Σε όποιον προκαλεί ρύπανση ή υποβαθμίζει με άλλον τρόπο τα ύδατα, με πράξη ή παράλειψη που αντιβαίνει στις διατάξεις του νόμου αυτού ή των κατ' εξουσιοδότησή του εκδιδόμενων διαταγμάτων ή αποφάσεων καθώς και σε όποιον ασκεί δραστηριότητα ή επιχείρηση χωρίς την απαιτούμενη, σύμφωνα με τις διατάξεις του νόμου αυτού ή των κατ' εξουσιοδότησή του εκδιδόμενων διαταγμάτων ή αποφάσεων, άδεια ή έγκριση ή υπερβαίνει τα όρια της άδειας ή έγκρισης που του έχει χορηγηθεί και υποβαθμίζει τα ύδατα, επιβάλλονται οι ποινικές κυρώσεις που προβλέπονται στο άρθρο 28 του Ν.1650/1986.

Όμως, οι αρνητικές κρίσεις που προσάπτονται στο νομοσχέδιο⁴⁵, περιλαμβάνουν μεταξύ άλλων, τη διαφαινόμενη αδυναμία του για ίδρυση μιας αποτελεσματικής αρχής διαχείρισης, το διαχωρισμό των υδατικών διαμερισμάτων με βάση διοικητικά και όχι υδρολογικά κριτήρια, την έλλειψη μέτρων προστασίας του πόρου, την έλλειψη κοινωνικού και αναπτυξιακού χαρακτήρα. Επίσης η πολυδιάσπαση αρμοδιοτήτων σε κεντρικό επίπεδο παραμένει, ενώ δεν γίνεται αναφορά στην έρευνα στα θέματα των υδατικών πόρων. Τέλος η αυξημένη κοινωνική συμμετοχή που η Οδηγία πλαίσιο προσπαθεί να προωθήσει, παραμένει περιορισμένη και όχι ουσιαστική.

⁴⁵ Δες χαρακτηριστικά άρθρα που παρουσιάζονται στο Αθηναϊκό πρακτορείο Ειδήσεων (<http://www.ana.gr/anaweb/>) για σειρά ερωτημάτων και επικρίσεων από βουλευτές όλων των κομμάτων. Επίσης WWF-Ελλάς, 2003.

Η εφαρμογή του πιλοτικού σχεδίου διαχείρισης της λεκάνης απορροής του Πηνειού σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Οδηγία και την εθνική νομοθεσία, αλλά και η μερική αποκατάσταση της λίμνης Κάρλας, αν και παρουσιάζονται ιδιαίτερα επιτυχή σε κάποιους τομείς όπως θα δούμε αργότερα, αναφορικά ιδιαίτερα στη συμμετοχή και πληροφόρηση του κοινού αποτυγχάνουν σχεδόν ολοκληρωτικά τονίζοντας τις ελλείψεις του Ν.3199. Πράγματι, Ο Ν. 3199/2003 δεν εξασφαλίζει, όπως ρητά ορίζει η Οδηγία, τη «συμμετοχή» όλων των ενδιαφερόμενων μερών, αλλά ούτε και την απαραίτητη ενημέρωση και τις διαβουλεύσεις που απαιτούνται στο πλαίσιο εφαρμογής του. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει τονίσει ότι σε σύγκριση με παλαιότερες Οδηγίες, στην παρούσα αναμένει τη συνεργασία και τη συμμετοχή όλων των εμπλεκόμενων φορέων. Η σύσταση της Εθνικής Επιτροπής και των Περιφερειακών Συμβουλίων Υδάτων, στα οποία συμμετέχουν και μη κυβερνητικοί φορείς, υποτίθεται ότι θα καταστήσει πιο δημοκρατική την διαδικασία προγραμματισμού και διαχείρισης των υδάτων στην Ελλάδα. Εντούτοις η λειτουργία τους, όπως τουλάχιστον περιγράφεται στο νομοσχέδιο, δεν εγγυάται ότι τα όργανα αυτά θα λειτουργήσουν ουσιαστικά, και όχι μόνο κατ' όνομα, ως όργανα διαβούλευσης, ενεργού συμμετοχής και κοινωνικού διαλόγου. Για παράδειγμα δεν προβλέπεται να συναντώνται σε τακτική βάση, ούτε είναι υποχρεωτικό να λαμβάνονται υπόψη οι αποφάσεις και απόψεις τους (WWF- Ελλάς, 2005).

Η υπόλοιπη νομοθεσία σχετικά με το πόσιμο νερό αντανάκλαται στις διατάξεις των Υπουργικών Αποφάσεων (ΥΑ), οι οποίες ενσωματώνουν τις Οδηγίες της Ε.Ε. καθορίζοντας ποιοτικά πρότυπα, κρίσιμα φορτία, χρήσεις επιφανειακών υδάτων κλπ. Αξίζει να σημειωθεί η ΥΑ Α5/2280/1983, που λαμβάνει αυστηρά μέτρα, για την αποτροπή της ρύπανσης των υδάτων που χρησιμοποιούνται για την ύδρευση της Αθήνας (Μποναζούντας και Φαλαγαράκης, 2000).

5.5.4 Συμπεράσματα

Το επίπεδο συμμόρφωσης με τις Οδηγίες της Ε.Ε. μέχρι σήμερα ήταν σχετικά ικανοποιητικό. Ωστόσο, η φύση των Οδηγιών και η αμιγώς ρυθμιστική προσέγγιση της πολιτείας άφησε πολλά κενά στην Ελληνική Νομοθεσία. Ακόμη και γενικά πετυχημένα νομικά κείμενα δεν έχουν επιβληθεί ικανοποιητικά. Αυτή η κατάσταση αναμένεται να αλλάξει εν όψει

της 2000/60/ΕΚ, η οποία θέτει ξεκάθαρους βιώσιμους στόχους. Ωστόσο, οι μηχανισμοί επίτευξης τέτοιων φιλόδοξων στόχων δεν έχουν ακόμη καθοριστεί με ακρίβεια. Ήδη κατά την διάρκεια ενσωμάτωσης της Οδηγίας στην Εθνική νομοθεσία έχουν προκύψει παρερμηνείες που θέτουν σε κίνδυνο το όλο εγχείρημα.

Μέχρι πρόσφατα, υπεύθυνα για την ενσωμάτωση των Οδηγιών της Ε.Ε. στην Ελληνική Νομοθεσία ήταν τα Υπουργεία. Παρόλη τη σχετική συμμόρφωση με την Ευρωπαϊκή Νομοθεσία, η προσέγγιση ήταν κυρίως αποσπασματική και αυταρχική με έλλειψη συντονισμένων προσπάθειών και συνοχής. Υπό τις νέες απαιτήσεις της Οδηγίας Πλαίσιο για το νερό, έχουν γίνει αξιόλογες προσπάθειες για εμπλοκή ενδιαφερόμενων φορέων στην διαδικασία. Συνεπώς, τα Υπουργεία και οι «κάτοχοι» ή «φορείς» γνώσης (*Knowledge Holders*), συνεργάζονται σε διάφορα επίπεδα, ενώ είναι υπό σύσταση μία διυπουργική επιτροπή σχετική με την 2000/60/ΕΚ. Σε αυτή την επιτροπή θα συμμετάσχει το ΥΠΕΧΩΔΕ, το Υπουργείο Ανάπτυξης και το Υπουργείο Γεωργίας σαν σημαντικότεροι εμπλεκόμενοι φορείς. Ο συμβατικός τρόπος που συντάχθηκε η Ευρωπαϊκή Νομοθεσία ως τώρα, δηλαδή η θέσπιση «ορίων» δεν βοήθησε οποιοδήποτε μεταρρυθμιστικό έργο σε οργανωτικό επίπεδο στον Ελληνικό υδατικό τομέα. Από την άλλη, η 2000/60/ΕΚ πυροδότησε ένα περισσότερο καινοτόμο τρόπο διαμόρφωσης πολιτικής. Επιπρόσθετα, έγινε μια στροφή προς νέες θεσμικές δομές, ενιαίες προσεγγίσεις, συνεργασίες και κοινές προσπάθειες. Τέλος, έχει εμφανιστεί μια εξελισσόμενη διαδικασία αλλαγής των ρόλων των «παικτών» που εμπλέκονται στη διαχείριση των υδατικών πόρων, σε συνδυασμό με μια προσπάθεια εξομάλυνσης των ανισοτήτων και καταμερισμό των ευθυνών και των αρμοδιοτήτων.

Μία άλλη αδυναμία της Ελλάδας, όσο αφορά την εφαρμογή τόσο των Ευρωπαϊκών αλλά και των Εθνικών Οδηγιών, νόμων και πολιτικών που συχνά παραβλέπεται, είναι το περιορισμένο επίσημο ενδιαφέρον για το περιβάλλον, παρόλο που η προστασία του περιβάλλοντος είναι συνταγματικά κατοχυρωμένη. Για την υλοποίηση των υπάρχόντων περιβαλλοντικών πολιτικών μέτρων είναι απαραίτητο ένα αποτελεσματικό θεσμικό πλαίσιο και ένα εκτελεστικό όργανο - φορέας (Κωστόπουλος, 1995). Είναι ενδεικτικό πως το νεαρό (δημιουργήθηκε το 1985) Ελληνικό Υπουργείο Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων (ΥΠΕΧΩΔΕ), έχει χαρακτηριστεί σαν «αδύναμο» υπουργείο, αφού δεν έχει την απόλυτη Πολιτικές Βιώσιμης Διαχείρισης Υδατικών Πόρων Για Αστική Χρήση Στην Ελλάδα

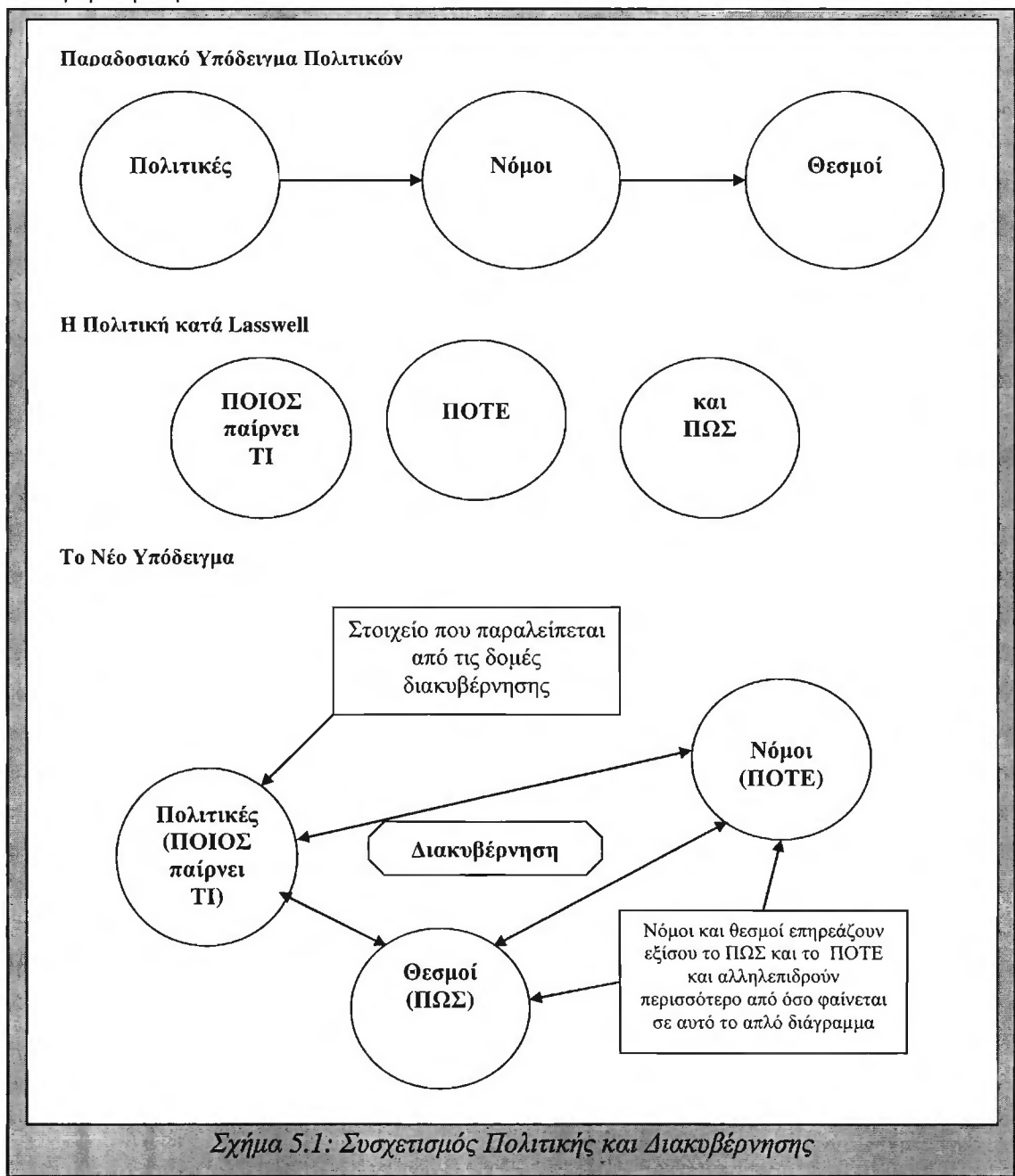
αρμοδιότητα σχετικά με τα περιβαλλοντικά ζητήματα, ούτε συγκεντρωμένες περιβαλλοντικές ευθύνες κι αρμοδιότητες (Γετίμης και Γιαννακούρου, 1998). Επιπλέον, οι δημόσιες επιχειρήσεις όπως η ΕΥΔΑΠ, αν και ελέγχονται από το Κράτος, συνήθιζαν μέχρι πρόσφατα να μην λαμβάνουν υπόψη περιβαλλοντικές παραμέτρους (ΕΥΔΑΠ, 1996).

Ωστόσο, είναι γεγονός πως τα τελευταία χρόνια, το φυσικό περιβάλλον έχει καταστεί ένα παράγοντας αυξανόμενης σημασίας και ουσιαστικά όλα τα καινούρια σχέδια υδροδότησης λαμβάνουν υπόψη τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις των έργων κατασκευής, το περιβαλλοντικό κόστος της άντλησης, την διατήρηση της βιοποικιλότητας, την προστασία του υδατικού περιβάλλοντος, «την βιώσιμη χρήση υδάτων» όπως ορίστηκε από παγκόσμιους οργανισμούς και την Ε.Ε. (Ξένος, 2000).

5.6 Σχέση Διακυβέρνησης και πολιτικών για τους Υδατικούς Πόρους

Μέχρι στιγμής, εστιάσαμε στη διαχείριση υδατικών πόρων χρησιμοποιώντας το γραφειοκρατικό μοντέλο, και ακολουθώντας θεωρίες που δανείζονται στοιχεία από τον Βέμπερ. Συχνά όμως, η κινητήρια δύναμη σε κάθε τομέα διαχείρισης, είναι η *πολιτική*. Το πάνω μέρος του σχήματος 5.1 στην επόμενη σελίδα δείχνει σχηματικά τη συμβατική σχέση της πολιτικής με τη διαχείριση και διακυβέρνηση. Αναπαριστά έναν κόσμο σε τάξη, όπου οι πολιτικοί, ενεργώντας πάντα με τη συνδρομή της λογικής, θεσπίζουν νόμους για το κοινό καλό, το οποίο στη συνέχεια υλοποιούν οι θεσμοί οι οποίοι εκτελούν τις νομοθετημένες πολιτικές για τους υδατινούς πόρους, μέσα από κανόνες και κανονισμούς. Στην πράξη όμως, η πολιτική δεν είναι τόσο ξεκάθαρη και «τακτοποιημένη». Καλύτερα από όλους ως τώρα, αυτή την πραγματικότητα έχει εκφράσει ο Harold Lasswell, μέσα από τον τίτλο του βιβλίου του «*Politics: Who gets What, When, and How?*» (1936). Το κάτω μέρος του σχήματος 5.1 δείχνει με ποιο τρόπο αυτό το ΤΙ, ΠΟΤΕ και ΠΩΣ μπορούν να αλληλεπιδράσουν σε πραγματικές συνθήκες, με τους νόμους και τους θεσμούς. Η διαχείριση, μέσα από το πρίσμα της διακυβέρνησης, δε θεωρείται πια ως μία απλή, μονοδιάστατη γραμμική διαδικασία, αλλά ένα σε εξέλιξη, εξαιρετικά πολύπλοκο σύνολο σχέσεων ανάμεσα σε νόμους και θεσμούς, ατομικά και ομαδικά συμφέροντα αλλά και συμφέροντα που προσβλέπουν στο γενικό καλό.

Για μία επιχείρηση υδάτων, η πολιτική σχετίζεται σίγουρα με τη διαχείριση, δε βρίσκει όμως ιδιαίτερη εφαρμογή σε κάποια από τα πεδία για τα οποία αναφερθήκαμε.

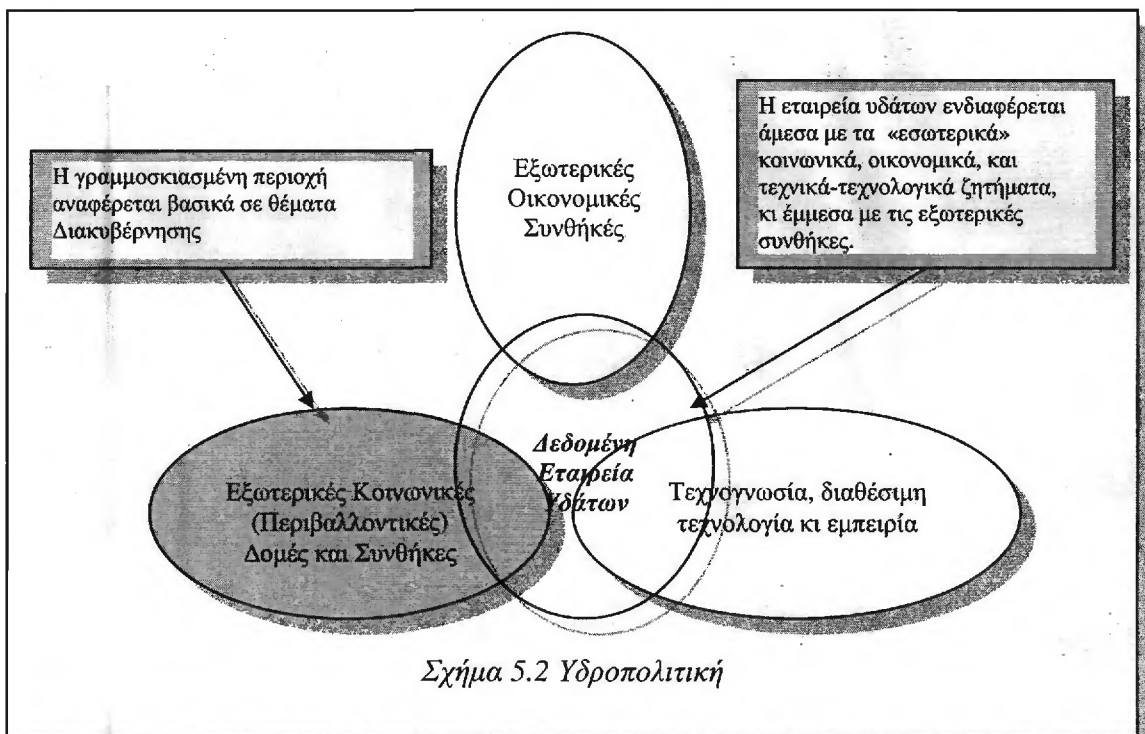


Η εφαρμογή της πολιτικής σε προβλήματα που έχουν σχέση με το νερό, ονομάστηκε «Υδροπολιτική» (*hydropolitics*) από τον John Waterbury στο

βιβλίο του *Hydropolitics of the Nile* (1988), το οποίο έδειχνε τον ισχυρό συνδυασμό τοπικής και διεθνούς πολιτικής.

Η *Υδροπολιτική* μπορεί να εμφανιστεί μέσα ή έξω από την εταιρεία υδάτων, οι πολιτικές διαχείρισης υδάτων όμως συνίστανται κυρίως στην αλληλεπίδραση των κοινωνιολογικών παραγόντων (δομές, θεσμοί ακόμα και ηγετικές προσωπικότητες) που βρίσκονται έξω από την εταιρεία υδάτων. Αυτοί αντικατοπτρίζουν κατά ένα τρόπο, τη γενική κοινωνιολογία της χώρας η οποία φιλοξενεί το συγκεκριμένο σύστημα διαχείρισης υδάτων. Η ίδια η διαχείριση/διακυβέρνηση της εταιρείας εναπόκειται σε αυτούς τους παράγοντες και τα όρια ανάμεσα στην επιχείρηση και το περιβάλλον της είναι διαπερατά. Το κοινωνικό κεφάλαιο, που μπορεί να πάρει τη μορφή της πολιτικής ισχύος, μπορεί να κινηθεί προς όλες τις κατευθύνσεις.

Οι πολιτικές διαχείρισης υδάτων είναι οι κοινωνιολογικοί παράγοντες (δομές, θεσμοί, κτλ) που βρίσκονται έξω από την παροχή του νερού. Αυτό φαίνεται σχηματικά στη συνέχεια:



Είναι φανερό λοιπόν ότι η διαχείριση υδάτων εναπόκειται στην πραγματικότητα σε αυτούς τους παράγοντες. Η πολιτική συνίσταται σε Πολιτικές Βιώσιμης Διαχείρισης Υδατικών Πόρων Για Αστική Χρήση Στην Ελλάδα

παράγοντες εκτός του τομέα υδάτων, και αντικατοπτρίζουν τη γενικότερη κοινωνιολογία της εν λόγω χώρας. Τόσο η εταιρία παροχής νερού με τους κανονισμούς της όσο και η πολιτική έξω από αυτήν, μπορούν να θεωρηθούν τμήματα της διαχείρισης και σύμφωνα με τον Rogers (2002) μπορούν να ονομαστούν εσωτερική και εξωτερική διακυβέρνηση (*interior governance and exterior governance*).

Και οι δύο μορφές διακυβέρνησης επηρεάζουν μια εταιρεία υδάτων και μπορούν να την κάνουν να επιτύχει ή να αποτύχει. Η εξωτερική διακυβέρνηση μπορεί να είναι τέτοια, που η εταιρεία παροχής να μην αποκτήσει ποτέ υπόσταση, ή να είναι για όλους μία λύση στις δυσκολίες που αντιμετωπίζει ένας λαός στην πρόσβαση νερού. Κατά μία έννοια λοιπόν, ένα ευνοϊκό ή τουλάχιστον, ένα ουδέτερο εξωτερικό περιβάλλον έχει ζωτική σημασία για την ύπαρξη/επιτυχία μίας εταιρείας παροχής νερού, σε συνδυασμό με την ανάγκη να πληροί ακόμα κάποιες προϋποθέσεις στο εσωτερικό της επιχείρησης. Ένα πράγμα που μπορεί να προσφέρει η εξωτερική σφαίρα σε μία εταιρεία υδάτων, είναι η σταθεροποίηση κάποιων παραγόντων, όπως τα δικαιώματα ιδιοκτησίας, οι γενικοί κανονισμοί και νόμοι, έτσι ώστε η επιχείρηση να βασιστεί σε κάποιες αμετάβλητες προσδοκίες, σε σχέση με τις επικρατούσες συνθήκες, να μη χρειάζεται να αντιμετωπίσει ένα κλίμα συνεχούς αλλαγής και αναξιοπιστίας, που μπορεί να παραλύσει την τοπική δραστηριότητα. Με άλλα λόγια, η επιχείρηση παροχής νερού μπορεί να αντλήσει δύναμη από το εξωτερικό της περιβάλλον. Όταν η επιχείρηση παροχής νερού επιτύχει, μπορεί ακόμα να επικυρώσει και να ενισχύσει τους εξωτερικούς πολιτικούς παράγοντες που τη βοήθησαν να φτάσει τους στόχους της. Σύμφωνα με τον Priscoli (2002), η συνεργατική ανάπτυξη του τομέα υδατικών πόρων στην Ολλανδία τα πρώτα χρόνια του 20ου αιώνα, ήταν ένα βασικό ιδρυτικό στοιχείο για το μοντέρνο κράτος πρόνοιας της Ολλανδίας. Ο Priscoli (2002) μιλά για τη δυσaréσκεια που έδειχναν οι μηχανικοί για τις «πολιτικές» παρεμβάσεις. Πολλές παρεμβάσεις από την εξωτερική σφαίρα διακυβέρνησης ίσως ήταν όντως περιοριστικές, άλλες μπορεί σε μια δεδομένη χρονική στιγμή να ήταν επιβλαβείς αλλά μακροπρόθεσμα, χρήσιμες.

Επίσης στην στροφή προς το επίπεδο διαχείρισης υδάτων, πρέπει να αναγνωριστεί ότι η αποκέντρωση και η ανάπτυξη σύγχρονων, τοπικών κυβερνητικών συστημάτων είναι θεμελιώδη συστατικά στις χώρες της ΕΕ. Η αναμόρφωση της τοπικής αυτοδιοίκησης αποτελεί ένα ουσιαστικό μέρος της Πολιτικής Βιώσιμης Διαχείρισης Υδατικών Πόρων Για Αστική Χρήση Στην Ελλάδα

μεταλλαγής κι εξέλιξης του πολιτικού συστήματος, όπως επίσης και μια προϋπόθεση για περαιτέρω οικονομική ανάπτυξη. Αλλά η διακυβέρνηση σε τοπικό επίπεδο όπως και οι μηχανισμοί αποφάσεων είναι εμποδωμένοι στους πολιτικούς θεσμούς και στην κουλτούρα διακυβέρνησης κάθε συγκεκριμένης χώρας. Βασίζονται επίσης σε οικονομικές προϋποθέσεις, κληρονομικούς θεσμούς και προηγούμενες τακτικές για το σύστημα λειτουργίας της τοπικής αυτοδιοίκησης. Έτσι, παρόλο που υπάρχουν αρκετές ομοιότητες μεταξύ περιοχών, οι εθνικές διαφορές είναι πράγματι ουσιώδεις και δεν μπορούν να αγνοηθούν στη συζήτηση για την διακυβέρνηση υδάτων σε τοπικό/ περιφερειακό κυρίως επίπεδο και στη σχέση τους με τις τομεακές πολιτικές (Rogers and Hall, 2003).

Τέλος πρέπει να τονιστεί ότι οι πολιτικές πλευρές των υδάτων, είναι κυρίως συνδεδεμένες με τις ουσιώδεις κοινωνικές και οικονομικές αλλαγές στην περιοχή της Ε.Ε, την οικονομία αγοράς και την σχετική νομική και θεσμική αναμόρφωση. Η μετάβαση σε μια πιο φιλελεύθερη οικονομία είχε υποστηριχθεί από ένα πλαίσιο για ιδιωτικοποίηση όπου διανύοντας σχετικά λίγο χρόνο πολλές επιχειρήσεις ιδιωτικοποιήθηκαν και νέοι επενδυτές με τα νέα σχέδιά τους ξεκίνησαν να δραστηριοποιούνται. Οι νέοι επενδυτές, πρακτικά, πάντα απολάμβαναν πολιτική στήριξη από τοπικούς πολιτικούς ενώ τα περιβαλλοντικά προβλήματα των ιδιωτικοποιημένων επιχειρήσεων, αρκετά συχνά, μεταβιβάζονταν στις κυβερνήσεις για να επιλυθούν. Στην αρχή της μεταβατικής περιόδου τα προβλήματα υποδομής των υδάτων ήταν επίσης, ως επί των πλείστων, ευθύνη των κυβερνήσεων. Στο δεύτερο μισό της δεκαετίας του '90 νέες τάσεις που αφορούσαν τον ιδιωτικό τομέα σταδιακά εμφανίστηκαν σε κάποιες από τις χώρες μέλη της Ε.Ε. Αυτές ήταν κυρίως συμβόλαια παραχώρησης ή διαφορετικά σχεδιαγράμματα ιδιωτικοποίησης που με πολιτικά οδηγημένες λύσεις συχνά επικρατούσαν πάνω στις, σε βάθος, οικονομικές αναλύσεις.

5.7 'Εργαλεία' Διαχείρισης Υδατικών Πόρων

5.7.1 Οικονομικά Εργαλεία

Στις χώρες μέλη της ΕΕ, τα οικονομικά ή τα βασισμένα στην αγορά θεσμικά όργανα, βασίζονται στις αλλαγές των σχετικών τιμών έτσι ώστε να τροποποιήσουν την συμπεριφορά των ιδιωτικών και δημοσίων χρηστών υδάτων σε ένα τρόπο που θα υποστηρίξει την λελογισμένη χρήση και προστασία των υδατικών πόρων. Αντίθετα με τα νομοθετικά όργανα, τα οικονομικά όργανα έχουν την δυνατότητα να μετατρέψουν τον έλεγχο για τη διατήρηση του πόρου και την αποφυγή ρύπανσης των υδάτων επωφελή για τους εμπορικούς οργανισμούς και να ελαττώσουν το κόστος χρήσης και μετρίασης ρύπανσης των υδάτων. Τα οικονομικά όργανα που λειτουργούν για την εφαρμογή των εθνικών πολιτικών στο θέμα της διαχείρισης των υδάτινων πόρων στην ΕΕ περιλαμβάνουν μια σειρά πολιτικών και μεθόδων που παρουσιάζεται στη συνέχεια (GWP, 2003):

Τέλη υδάτων, δασμούς και χρεώσεις που βαθμιαία τίθενται σε ένα βαθμό που καλύπτει το κόστος του πόρου, την εισροή υδάτων, την συλλογή και επεξεργασία ρυπασμένων υδάτων και λυμάτων και κατεργασία για την παρακίνηση ιδιωτικών και δημοσίων χρηστών υδάτων να υιοθετήσουν τεχνολογίες εξοικονόμησης υδάτων, συμπεριλαμβάνοντας ανακύκλωση υδάτων και επαναχρησιμοποίηση συστημάτων και τον περιορισμό ή την εξάλειψη αποβλήτων που διαφορετικά θα απελευθερώνονταν σε υδάτινους αποδεκτές ή στο έδαφος.

Επιχορηγήσεις με την μορφή κυβερνητικών και προϋπολογιστικών χορηγήσεων και προνομιακές από τα Εθνικά Κεφάλαια για την Προστασία Περιβάλλοντος και τα ιδρύματα που υποστηρίζουν τις περιβαλλοντικές επενδύσεις.

Φορολογικά κίνητρα – φίλο – περιβαλλοντικές δημοσιονομικές προτιμήσεις που αποτελούν κυρίως τις πιθανότητες για μερική αφαίρεση κάποιων επενδυτικών εξόδων που προορίζονταν για την προστασία των υδάτινων πόρων και την εφαρμογή μειωμένων φόρων για τους κατασκευαστές και ορισμένα πλεονεκτήματα γι' αυτούς που προσφέρουν κάποιες υπηρεσίες προστασίας υδάτων (DoE, 1997).

Όσο αφορά την χρήση οικονομικών εργαλείων, οι εφαρμόσιμες προτάσεις σύμφωνα με τους Rogers και Hall (2003) για τη διαχείριση υδατικών πόρων είναι οι ακόλουθες:

- Εκτενέστερη χρήση οικονομικών εργαλείων για μέγιστη αξιοποίηση των πλεονεκτημάτων που προσφέρουν
- Σαφής προσδιορισμών των στόχων των οικονομικών εργαλείων
- Τα τρέχοντα οικονομικά εργαλεία θα πρέπει να αξιολογούνται τακτικά
- Εμπλοκή των παικτών κλειδιά νωρίς στο σχεδιασμό και στην εφαρμογή των οικονομικών εργαλείων
- Ανασκόπηση των χαρακτηριστικών των εσόδων από τα οικονομικά εργαλεία και την χρήση τους

Σε αυτό το πλαίσιο, η θεσμική ικανότητα (δες σχετικό κεφάλαιο) αναγνωρίζεται ως ένα κρίσιμο συστατικό για αποτελεσματικότερη χρήση των οικονομικών εργαλείων. «Τα προβλήματα πηγάζουν περισσότερο από τους παίκτες, παρά από τα εργαλεία» (GWP, 2003).

5.7.2 Κανονιστικές Διατάξεις – Ρυθμίσεις

Είναι ασυνήθιστο να υπάρχουν ξεχωριστά ρυθμιστικά σώματα στον υδατικό τομέα –αντίθετα από τους άλλους τομείς με δημόσιες λειτουργίες- ή να υπάρχουν θεσμοθετημένες ομάδες καταναλωτών ή συμμετεχόντων που να επιβλέπουν την ποιότητα των υπηρεσιών. Συνήθως εξακολουθούν να ισχύουν ξεπερασμένες διατάξεις και η εναρμόνιση των ρυθμιστικών διατάξεων με τις καινούριες προϋποθέσεις που θέτει η διακυβέρνηση των υδάτων απαιτεί ιδιαίτερη προσπάθεια.

Οι κανονιστικές διατάξεις συχνά εστιάζουν στη δημιουργία ρυθμιστικών δυνάμεων και η νομοθεσία στην δημιουργία νέων νόμων. Το σημαντικότερο όμως είναι η αποτελεσματική εφαρμογή. Σε τέτοιες περιπτώσεις η εναρμόνιση των νόμων είναι ζωτικής σημασίας. Οι πρακτικές πάντως δυσκολίες των κανονιστικών διατάξεων εξακολουθούν να υποτιμούνται από πολλούς (GWP, 2003).

Σύμφωνα με τον Rogers (2002) οι κανονιστικές διατάξεις πρέπει να συμπληρώνονται από κίνητρα και αυξημένες θεσμικές ικανότητες. Χωρίς

αυτά, η αποτελεσματική, δίκαιη και διάφανη εφαρμογή είναι αμφίβολη και οι ρυθμιστικές διατάξεις καθίστανται άσκοπες ή ακόμη χειρότερα: αντιπαραγωγικές και αυθαίρετες. Οι ρυθμιστικές διατάξεις πρέπει να αντικατοπτρίζουν την πραγματικότητα και να μη βασίζονται μόνο στη θεωρία. Σύμφωνα με τους Rogers και Hall (2003) αυτό θα υποβοηθούσε τη σχετικότητα και την δυνατότητα επιβολής των νέων κανονιστικών διατάξεων. Ένα άλλο σημαντικό σημείο τέλος είναι η καθιέρωση θεσμοθετημένων σωμάτων εφαρμογής των κανονισμών (GWP, 2002).

5.7.3 Διαχειριστικά Σχέδια

Η πρακτική της εκπόνησης διαχειριστικών σχεδίων υδατικών πόρων ξεκίνησε στα τέλη του 1950 στις περισσότερες χώρες της ΕΕ. Ξεκινώντας με τα πρώτα αναπτυξιακά σχέδια για τους υδατικούς πόρους εκείνης της περιόδου, οι οικονομικές και κοινωνικές αλλαγές στις ποτάμιες λεκάνες κατέστησαν αναγκαίο τον εκσυγχρονισμό των σχεδίων ανά κάποια χρόνια. Τα σχέδια αφορούσαν κυρίως τις χωρικές και χρονικές προσαρμογές των πόρων στην ανάγκη για νερό, την εκλογίκευση των αναγκών, τη διαχείριση πλημμύρων και λειψυδρίας, όπως επίσης και τη διαχείριση ποιότητας νερού. Αφορούσαν πιο πολύ μηχανικές (υδροτεχνικές) επενδύσεις παρά αλλαγές στις πολιτικές. Η διαχείριση ζήτησης εφαρμόστηκε σε σχετικά μικρό βαθμό (Izmir, 1997). Από τις αρχές της δεκαετίας του 70, τα ηλεκτρονικά μοντέλα χρησιμοποιούνταν ευρέως για την τεχνική προετοιμασία των σχεδίων.

Για πολλά χρόνια επίσης, τα συστήματα παρακολούθησης (*monitoring*) στις χώρες της ΕΕ εξυπηρετούσαν σκοπούς εκτίμησης της ποιότητας του νερού (Smith, 1996). Τα δε στοιχεία και οι πληροφορίες δεν χρησιμοποιούνται ιδιαίτερα για σκοπούς οργανωτικής διαχείρισης (Wall et al, 1996). Χρησιμοποιούνται κυρίως για σχεδιασμό. Τα υπάρχοντα συστήματα παρακολούθησης δεν είναι πλήρως ικανοποιητικά για αρκετούς λόγους (GWP, 2003). Ένα από τα σημαντικότερα προβλήματα είναι συνήθως η ευθύνη μερικών υπό-χρηματοδοτούμενων θεσμών. Η ποσότητα επιφανειακών υδάτων παρακολουθείται συνήθως από εθνικές υδρομετεωρολογικές υπηρεσίες, η ποιότητα επιφανειακών υδάτων από περιβαλλοντικές διευθύνσεις υπουργείων, η ποιότητα υπόγειων υδάτων από γεωλογικές υπηρεσίες, η ποιότητα πόσιμου νερού από ελεγκτικά γραφεία υπουργείων υγείας κλπ.

5.7.4 Πολυ-επίπεδη Διαχείριση και Αποκέντρωση

Σύμφωνα με την σύγχρονη διαχειριστική αντίληψη στον τομέα υδατικών πόρων, το νερό πρέπει να διαχειρίζεται στο χαμηλότερο κατάλληλο επίπεδο (Rogers and Hall, 2003). Υπάρχουν πολλοί λόγοι που συντελούν προς αυτή την κατεύθυνση, σημαντικότερος εκ των οποίων είναι πως η διαχείριση υδάτων σε τοπικό επίπεδο είναι συχνά πολύ διαφορετική από τη διαχείριση υδάτων (και εδάφους) σε εθνικό ή περιφερειακό επίπεδο (Bakker, 2004). Σε τοπικό επίπεδο προκύπτουν πολύ συχνά διαφορετικές προτεραιότητες και είναι εσφαλμένο να υποτεθεί πως τα θέματα και τα προβλήματα είναι τα ίδια σε διαφορετικές γεωγραφικές κλίμακες και διαφορετικά πολιτικά επίπεδα (Bakker, 2003). Τα θέματα τοπικού χαρακτήρα είναι συχνά μοναδικά και δεν καλύπτονται απαραίτητως από τις πολιτικές που τίθενται από τις κεντρικές αρχές.

Ωστόσο, λύσεις μπορούν να βρεθούν μόνο εφόσον τα τοπικά συστήματα διακυβέρνησης υδάτων είναι αποτελεσματικά και εναρμονισμένα με το εθνικό θεσμικό πλαίσιο. Σε πολλές χώρες (GWP, 2002), η τάση των τελευταίων δεκαετιών ήταν η μετάθεση ευθυνών από την κεντρική κυβέρνηση στις χαμηλότερες σειρές της κυβέρνησης ή σε άλλους παίκτες (δήμους και ιδιωτικό τομέα). Ωστόσο, η άσκηση εξουσίας είναι δυσκολότερη μακριά από το κέντρο και αυτή η αντίθεση συνεπάγεται φτωχή διακυβέρνηση (Elworthy and Holder, 1997). Σε αρκετές χώρες τις Ευρώπης η παροχή αστικών υδατικών υπηρεσιών έχει αποκεντρωθεί σε δημοτικές κυβερνήσεις, συχνά όμως χωρίς την επακόλουθη δυνατότητα συγκέντρωσης κεφαλαίων ή την επιβολή κυρώσεων σε όσους δρουν ενάντια στα συμφέροντα της διοικητικής περιφέρειας (OECD, 2004). Η αποκέντρωση προσφέρει επίσης περισσότερες δυνατότητες έγκαιρης και αποτελεσματικής εφαρμογής των νόμων.

Υπάρχουν όμως και σημαντικοί κίνδυνοι (Rogers and Hall, 2003), όπως η ελλιπής θεσμική ικανότητα σε τοπικό επίπεδο, ειδικά σε μικρότερους δήμους και αγροτικές περιοχές, και ο κίνδυνος υπερκάλυψης των υδατικών θεμάτων από άλλες προτεραιότητες. Σε αρκετές χώρες η άσκηση εξουσίας επηρεάζεται έντονα από πολιτικά-κομματικά κριτήρια και απαιτούνται μηχανισμοί και συστήματα για επίλυση των συγκρούσεων (Bakker, 2004). Για την επίλυση των αδυναμιών αυτών, απαιτείται η ανάπτυξη της τοπικής

πείρας και η εισαγωγή ενός ολοκληρωμένου διαχειριστικού σχεδίου υδάτων σε περιφερειακό και δημοτικό επίπεδο.

Πρέπει πάντως να σημειωθεί ότι αν η διαδικασία αποκέντρωσης προχωρήσει υπερβολικά εμπεριέχεται ο κίνδυνος υπερβολικού κατακερματισμού των αρμοδιοτήτων κι ευθυνών σε χωρικό και διοικητικό επίπεδο. Οι οικονομίες κλίμακας μπορούν να διαφυλαχτούν ενθαρρύνοντας τους δήμους να συνεργαστούν για τη χρηματοδότηση υπηρεσιών υδάτων (Rogers, 2002).

Τα κύρια εμπόδια για την ανάθεση αρμοδιοτήτων στο σωστό κυβερνητικό επίπεδο στο τομέα των υδάτων είναι η έλλειψη από την πλευρά της τοπικής αυτοδιοίκησης πρόσβασης στο κεφάλαιο και οι ανεπαρκείς ικανότητες διαχείρισης. Οι εμπειρίες των χωρών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης στην υπερπήδηση αυτών των εμποδίων μπορούν να προσφέρουν πολύτιμα διδάγματα (GWP-CEE, 2001). Οι επιτυχημένες περιπτώσεις τείνουν να περιλαμβάνουν «διαφανείς» τοπικούς προϋπολογισμούς και οικονομικές δηλώσεις απ' τις υπηρεσίες ύδρευσης, ένα πολυετές παρά ένα ετήσιο πλαίσιο για τον προϋπολογισμό της τοπικής αυτοδιοίκησης, ένα μεσοπρόθεσμο επενδυτικό σχέδιο, επιλογή έργου βάσει ξεκάθαρων κανόνων και ικανότητα διαχείρισης του χρέους ανάμεσα σε άλλους παράγοντες (OECD, 1994).

Επιπλέον, υπάρχει η ανάγκη σύνδεσης της τοπικής υδατικής διαχείρισης με τον σχεδιασμό υδατικών πόρων σε επίπεδο λεκάνης απορροής ή σε εθνικό επίπεδο. Προς το παρόν η σύνδεση μεταξύ διαχείρισης υδάτων σε διαφορετικά επίπεδα είναι συχνά αποσπασματική, συγκρουόμενη, ή κάθετη (εκ των άνω). Η διαχείριση υδάτων γενικά είναι προτιμότερο να προέρχονται εκ των άνω και εκ της βάσης, ενώ ορισμένα θέματα θα είναι καλύτερα να τεθούν σε μεγαλύτερο εθνικό πλαίσιο ή σε πλαίσιο λεκάνης απορροής (Jacobs, 1989). Ενόψει πάντως και της Οδηγίας 2000/60/ΕΚ, απαιτούνται περισσότερες ολιστικές στρατηγικές (με συγκεκριμένα κονδύλια και χρονοδιαγράμματα) έτσι ώστε να διασφαλιστεί πως τα σχέδια για τις λεκάνες απορροής και οι εθνικές πολιτικές προσανατολίζονται στη λύση και όχι απλά στην διατύπωση των προβλημάτων (James, 1997).

5.7.5 Διαχείριση Λεκανών Απορροής

Η διαχείριση λεκανών απορροής προσφέρει ένα καινούριο στοιχείο στην διακυβέρνηση υδάτων και μία ευκαιρία για αλληλεπίδραση μεταξύ των συμμετεχόντων. Στην Ευρώπη η διαχείριση λεκανών απορροής εισάγεται ευρέως μέσω της Ευρωπαϊκής Κοινοτικής Οδηγίας Πλαίσιο για το Νερό (2000/60/ΕΚ) όπως αναφέρθηκε στο ανάλογο κεφάλαιο και οι επιπτώσεις της μένει να φανούν στο μέλλον. Ένα σημείο που προκύπτει πάντως ήδη είναι πως η διαχείριση λεκανών απορροής πρέπει να έχει τα στοιχεία της αποτελεσματικής διακυβέρνησης υδάτων – ανοιχτή και διαφανής, αποκλειστική και επικοινωνιακή, συνεχής και ολοκληρωμένη, δίκαιη και ηθική, υπεύθυνη και αποδοτική. Η ανάγκη για διαχείριση υδάτων σε επίπεδο λεκάνης απορροής συχνά συνεπάγεται διαχείριση εκ κοινού λεκανών απορροής είτε από κυρίαρχα κράτη είτε μεταξύ διοικητικών αρχών εντός μίας χώρας. Η υπέρβαση των διοικητικών ορίων προκαλεί κυβερνητικές δυσκολίες που δύσκολα ξεπερνιούνται. Το νερό είναι ένα έντονα πολιτικό θέμα σε όλα τα επίπεδα και η εισαγωγή ενός νέου διοικητικού στρώματος μπορεί να παρεμποδίζει λεπτές πολιτικές ευαισθησίες.

Πάντως είναι σημαντικό να σημειωθεί ότι ο συντονισμός μεταξύ των υπουργείων σε κάθε επίπεδο της διαχείρισης νερού πρέπει να βελτιωθεί για να επιτευχθεί η διαχείριση λεκανών απορροής (Rogers and Hall, 2003). Οι επιπτώσεις του διαχωρισμού των ποιοτικών ζητημάτων νερού (περιβαλλοντική προστασία) από τα ποσοτικά ζητήματα νερού (διαχείριση υδατικών πόρων) που επικρατεί παραδοσιακά στις υπουργικές αρμοδιότητες θα είναι εμφανή για αρκετό καιρό. Η αναβάθμιση, ο εκσυγχρονισμός και η καλύτερη χρηματοδότηση των περιφερειακών υπηρεσιών υδάτων θα έπρεπε να συγκαταλέγονται στις πρώτες προτεραιότητες πολιτικών υδάτων. Ανάλογη σημασία χρήζουν και τα θέματα διαχείρισης νερού στη διαδικασία προετοιμασίας τοπικών αναπτυξιακών σχεδίων. Τα διαχειριστικά σχέδια ποτάμιων λεκανών απορροής αναμένονται να είναι τα πιο σημαντικά στον συντονισμό μεταξύ διαφόρων υπουργείων, χρηστών και προμηθευτών υπηρεσιών (GWP, 2003). Οι συνδέσεις μεταξύ κράτους και αυτοδιοίκησης και φορέων διαχείρισης υδάτων και πολιτών απαιτείται να τύχουν επίσης μεγαλύτερης προσοχής (όπως θα δούμε στη συνέχεια με το παράδειγμα της Μητροπολιτικής περιοχής Βόλου).

5.8 Συμπεράσματα

Η υπερεκμετάλλευση των φυσικών πόρων, η ρύπανση και η καταστροφή των οικοσυστημάτων, ώθησαν τις διεθνείς αλλά και εθνικές κυβερνήσεις σε δραστηριοποίηση και συνεργασία. Αποτέλεσμα αυτής της διαδικασίας είναι η ανάπτυξη διεθνών πολιτικών για το περιβάλλον καθώς και η ανάπτυξη ευρωπαϊκών πολιτικών και θεσμικού πλαισίου στο οποίο προσαρμόζονται οι εθνικές πολιτικές των κρατών. Η δραστηριοποίηση αυτή ιδιαίτερα στο επίπεδο της ευρωπαϊκής ένωσης και των κρατών μελών, είχε ως αποτέλεσμα τη δημιουργία ενός νομοθετικού πλαισίου αρχικά αυστηρά κανονιστικού τύπου (*Command and Control*) για την προάσπιση και αντιμετώπιση των προβλημάτων. Η κανονιστική νομοθεσία και ρυθμίσεις αποτέλεσε και αποτελεί τον ουσιαστικότερο πυρήνα των πολιτικών που σχετίζονται με το περιβάλλον. Ωστόσο, τα τελευταία χρόνια εμφανίστηκαν και προωθήθηκαν παράλληλα με τα κανονιστικά, νέοι θεσμοί και εργαλεία περιβαλλοντικής πολιτικής, τα οποία ήταν διαφορετικά από τις κανονιστικές πολιτικές και τα οποία χαρακτηρίστηκαν από την ολιστική αντίληψη τους, στηριζόμενα σε άλλους μηχανισμούς για την υιοθέτησή τους (κοινωνική αποδοχή, συμμετοχή κοινού, ανταγωνιστικότητα, εκούσια αποδοχή κ.α.) υποδυσκνέιοντας μια γενικότερη μετατόπιση από παραδοσιακές σε νέες μορφές διακυβέρνησης, που εμπεριέχουν τους μηχανισμούς που επιτρέπουν τον σχεδιασμό και την εφαρμογή πολιτικών βιώσιμης διαχείρισης των υδατικών πόρων.

Πραγματικά –όπως αναλύθηκε- λέγεται ότι η κρίση των υδάτων είναι κυρίως μια κρίση διακυβέρνησης, όπως αυτό βιώνεται μέσα από την εμπειρία διάφορων μεθόδων διαχείρισης των υδατικών πόρων παγκοσμίως.

Οι θεσμοί και οι επιμέρους πολιτικές όπως αυτές εκφράζονται μέσα από συγκεκριμένα συστήματα διακυβέρνησης δεν έχουν την ικανότητα να αντιμετωπίσουν της αντικρουόμενες προσεγγίσεις πάνω στη χρήση και διάθεση του πόρου. Το νερό τείνει να μην αντιμετωπίζεται βάση μιας ολιστικής προσέγγισης, αλλά σαν μια πρώτη ύλη που παρέχει τα απαιτούμενα για τις ανάγκες μιας κοινωνίας-σε συνθήκες όμως αβεβαιότητας όπου η ζήτηση δεν μπορεί να ικανοποιείται σε βάθος χρόνου.

ΜΕΡΟΣ Β' – ΕΜΠΕΙΡΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6

ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΥΔΑΤΙΚΩΝ ΠΟΡΩΝ ΣΕ ΑΣΤΙΚΕΣ ΠΕΡΙΟΧΕΣ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ

6.1 Εισαγωγή

Η κύρια πηγή του γλυκού νερού είναι οι ατμοσφαιρικές κατακρημνίσεις. Το 65% των κατακρημνίσεων επιστρέφει στην ατμόσφαιρα μέσω της εξατμισοδιαπνοής. Η υπόλοιπη απορροή τροφοδοτεί υδροφόρους ορίζοντες, ρέματα, ποταμούς και λίμνες. Μια ποσότητα νερού, ικανή να τροφοδοτεί τον Αστικό Κύκλο του νερού και να προστατεύει τους υδατικούς πόρους μέσω ικανοποιητικής διαχείρισης τους, είναι βασικό για την υποστήριξη της ανθρώπινης ζωής καθώς και των υδατικών και χερσαίων οικοσυστημάτων που εξαρτώνται από αυτό. Οι κύριες πηγές απόληψης νερού στην Ε.Ε. είναι τα επιφανειακά ύδατα (περίπου 75%) και τα υπόγεια ύδατα (περίπου 25%). Στα κράτη-μέλη με επάρκεια του πόρου, πάνω από το 75% του νερού για ύδρευση προέρχεται από υπόγειες πηγές, καθώς είναι γενικά ανώτερης ποιότητας, απαιτεί λιγότερη επεξεργασία και κοστίζει λιγότερο από ότι τα επιφανειακά ύδατα. Σε κάποιες περιπτώσεις, η εντατική άντληση υπόγειων υδάτων οδήγησε σε υπερεκμετάλλευση και ταπείνωση του υδροφόρου ορίζοντα, με αποτέλεσμα την υποβάθμιση ποταμών, την καταστροφή υγροβιότοπων και υφαλμύρωση του υπόγειου υδροφορέα. (ΕΕΑ, 2000). Τα προβλήματα υφαλμύρωσης είναι ιδιαίτερα έντονα στα Νότια Ευρωπαϊκά κράτη, συνεπώς και στην Ελλάδα. (ETC/IW, 1996a).

Οι χρήσεις του νερού στην Ευρώπη ποικίλουν όσο και τα κράτη που την απαρτίζουν. Αυτό οφείλεται στα διαφορετικά κλίματα, κουλτούρες, παραδόσεις, οικονομίες, εθνικές πολιτικές, συνήθειες και φυσικές συνθήκες. Το αντλούμενο νερό στην Ε.Ε. χρησιμοποιείται για οικιακή χρήση (14%), γεωργία (30%) βιομηχανία (32%), ψύξη (10%) και λοιπές χρήσεις (14%). Παρόλα αυτά, τα ποσοστά διαφοροποιούνται σημαντικά μεταξύ των κρατών μελών. Σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ (1996), η γεωργία στην Ελλάδα απαιτεί το 82.5% της συνολικής ζήτησης, το υψηλότερο ποσοστό μεταξύ των κρατών μελών (μέσος όρος 30.1%). Αντίθετα, η βιομηχανική χρήση του νερού στην Ελλάδα είναι σημαντικά χαμηλότερη, υπολογίζεται μόλις στο 2.7% της συνολικής ζήτησης, σε σχέση με τον μέσο όρο (10.4%)

της Ε.Ε. Από την άλλη, η αστική χρήση νερού στην Ελλάδα πλησιάζει τον ευρωπαϊκό μέσο όρο (Ελλάδα 12.2%, Ε.Ε. 14.1%).

6.2 Υδατικοί Πόροι στην Ελλάδα

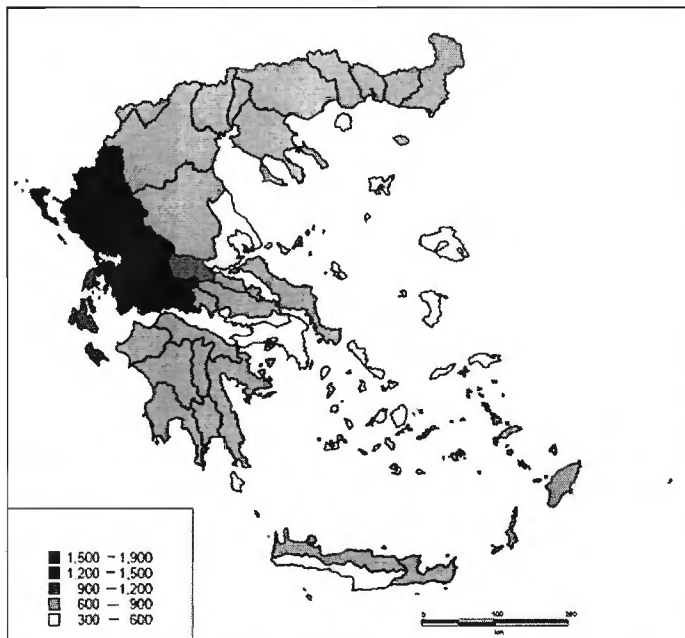
6.2.1 Φυσικά Χαρακτηριστικά του Πόρου

Η Ελλάδα παρουσιάζει μία σειρά από ιδιαιτερότητες αναφορικά με τους διαθέσιμους υδατικούς πόρους, αλλά και τα επιμέρους χαρακτηριστικά της διαχείρισής τους. Τα στοιχεία αυτά την διαφοροποιούν ιδιαίτερα από τις υπόλοιπες χώρες της Βόρειας και κεντρικής Ευρώπης.

Η Ελλάδα χαρακτηρίζεται από μικρές λεκάνες απορροής, μικρές λίμνες και σχετικά μικρούς ποταμούς. Παρόλα αυτά συγκρινόμενη με άλλες Μεσογειακές χώρες παρουσιάζει μεγάλη μέση κατά κεφαλή ποσότητα ανανεώσιμων υδάτων (Hadjibiros *et al*, 1997). Το ¼ των επιφανειακών υδατικών πόρων της Ελλάδας έρχονται από γειτονικές χώρες. Από τους ποταμούς που βρίσκονται εξ' ολοκλήρου στον ελλαδικό χώρο μόνο 6 ξεπερνάνε τα 100 km, με έναν μόνο από αυτούς να διατρέχει τη νότια Ελλάδα. Σε ότι αφορά τις ελληνικές λίμνες, 3 από τις μεγαλύτερες απλώνονται σε σύνορα με γειτονικές από βορρά χώρες. Από τις φυσικές που βρίσκονται αποκλειστικά στην ελληνική επικράτεια, υπάρχουν 9 με επιφάνεια μεγαλύτερη από 15 km², με 2 από αυτές στη νότιο Ελλάδα, ενώ οι λίμνες των νησιών είναι πολύ μικρότερες. Οι περισσότερες βρίσκονται δυτικά και βόρεια όπου το ύψος των κατακρημνίσεων ξεπερνά τα 900 mm ανά έτος (Hadjibiros *et al*, 1997).

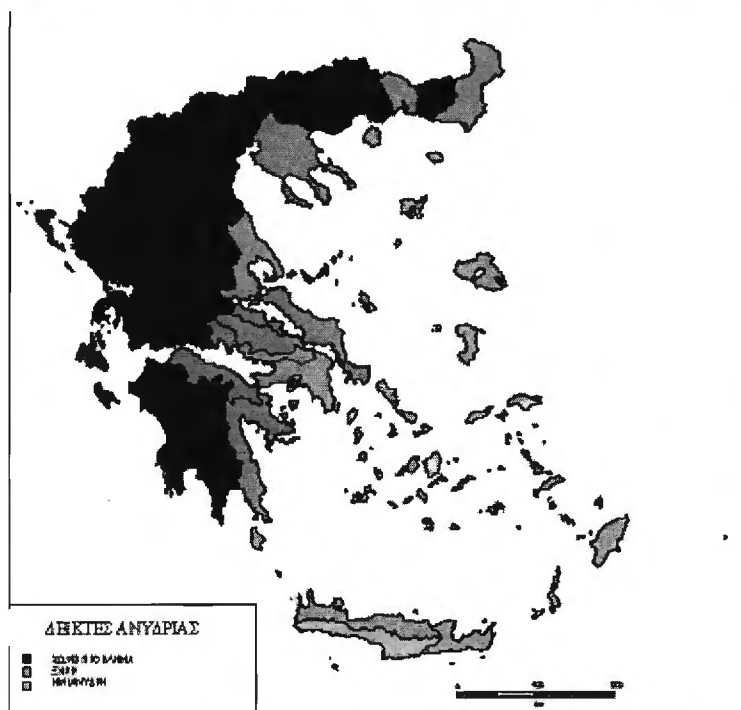
Γενικότερα οι διαθέσιμοι υδατικοί πόροι στην Ελλάδα είναι ανισοκατανεμημένοι (Πίνακας 6.1, σελ. 149) ενώ παρουσιάζεται μάλιστα το φαινόμενο, οι περιοχές με τη μεγαλύτερη σπανιότητα του πόρου να έχουν κι αυξημένες ανάγκες σε ύδρευση και άρδευση (δες επόμενο υποκεφάλαιο) (Assimakopoulos, 2002). Έτσι, -όπως φαίνεται και στους ακόλουθους χάρτες (6.1 και 6.2)- η Αττική και η Μαγνησία, μεγάλοι καταναλωτές νερού για οικιακή και γεωργική χρήση αντίστοιχα, χαρακτηρίζονται ως ιδιαίτερα άνυδρες περιοχές, με λίγες βροχοπτώσεις και έντονα φαινόμενα έλλειψης πόρου - υφαλμύρωσης (η Αττική) και ρύπανσης (η Μαγνησία).

Χάρτης 6.1: Κατακρημνίσεις σε mm/yr (Πηγή: Assimakopoulos, 2002)



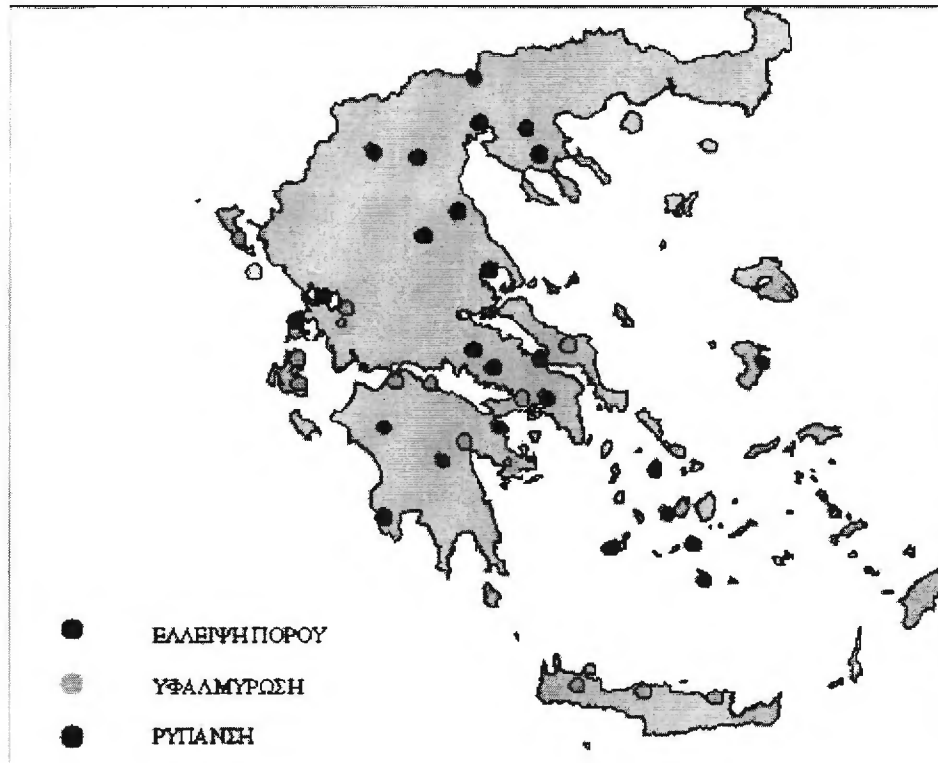
Παρά την σχετικά πλεονεκτική υδατική θέση της Ελλάδας αναφορικά με άλλες μεσογειακές χώρες, κατά τη διάρκεια των τελευταίων τριών δεκαετιών

Χάρτης 6.2: Δείκτες Ανυδρίας (Πηγή: Assimakopoulos, 2002)



οι επιφανειακοί και υπόγειοι πόροι γλυκού νερού είχαν να αντιμετωπίσουν αυξανόμενη ζήτηση, πιέσεις και συγκρούσεις -κυρίως λόγω κακοδιαχείρισης.

Χάρτης 6.3: Σπανιότητα, Υφαλμύρωση και Ρύπανση Υδάτων στην Ελλάδα
(Πηγή: Assimakopoulos, 2002)



Επιπλέον οι ευθύνες για τη διαχείριση των επιφανειακών νερών μοιράζεται σε ένα μεγάλο αριθμό δημόσιων φορέων, ενώ οι υπόγειοι, εκμεταλλεύονται σε άγνωστο βαθμό από παράνομους χρήστες. Ως αποτέλεσμα παρατηρείται η διαρκής μείωση στη διαθεσιμότητα και στην ποιότητα του επιφανειακού νερού. Υπάρχουν επίσης, εδώ και δεκαετίες, σημάδια υποβάθμισης της ποιότητας του νερού. Εφόσον πολλοί υδάτινοι όγκοι είναι τελικοί αποδέκτες γεωργικών αποπλύσεων και αστικών και βιομηχανικών λυμάτων, εμπλουτίστηκαν με θρεπτικά, ιζήματα και βαρέα μέταλλα. Η εισβολή αλμυρού νερού είναι ένα ακόμη σημαντικό πρόβλημα που επηρεάζει τον παράκτιο υδροφόρο ορίζοντα (Χάρτης 6.3).

Πίνακας 6.1: Διαθέσιμοι υδατικοί πόροι (ενδεικτικά) σε κάποια Υδατικά Διαμερίσματα (Πηγή: Υπ. Ανάπτυξης, 1996)

	Διαθεσιμότητα Υδάτων (hm ³)		
	Επιφανειακά Υδατα	Υπόγεια Υδατα	Σύνολο
01 Δυτική Πελοπόννησος	3534 (απορροή) 46 (ρυθμιστική)	423 (δυνητικά)	4400 (δυνητικά)
02 Βόρεια Πελοπόννησος	2280 (απορροή) 160 (ρυθμιστική)	400 (αξιοποιήσιμη) 480 (υποβαθμισμένη) 1660 (δυνητικά)	3940 (δυνητικά)
04 Δυτική Στερεά Ελλάδα	5296 (δυναμική) (3926) 4523 (δυνατότητα αποθήκευσης)	3384 (δυνητικά)	8680
05 Ήπειρος	5938 (απορροή) 1007 (ρυθμιστική)	4412(δυνητικά)	10350 (δυνητικά)
06 Αττική	259(δυναμική) 41 (ρυθμιστική)	190 (δυνητικά)	449 (δυνητικά)
07 Ανατολική Στερεά Ελλάδα	2874 (δυναμική) 1400 (lakes)	1673 (δυνητικά) 1126 (ρυθμιστική)	
08 Θεσσαλία	2558 (δυναμική) 2054 (δυνατότητα αποθήκευσης)	506	3064
12 Θράκη	10277	485	10762
13 Κρήτη	1558	1300	2858
14 Νησιά του Αιγαίου	1561 (δυνητικά) 74.3 (μελλοντική δυνατότητα αποθήκευσης)	527 (δυνητικά)	2088

6.2.2 Ποιοτικά Χαρακτηριστικά του Πόρου

Η ποιότητα του πόσιμου νερού στην Ελλάδα είναι εντός των ορίων της νομοθεσίας της Ε.Ε. (ΕΥΔΑΠ, 1999). Κατά ακρίβεια, πρόσφατες μελέτες έχουν δείξει πως η ποιότητα του πόσιμου νερού που καταναλώνεται όχι μόνο στις δύο μεγαλύτερες πόλεις της Ελλάδας -Αθήνα, Θεσσαλονίκη-, αλλά και σε άλλες περιοχές, είναι εξαιρετικά υψηλή, σε σχέση με άλλα

Ευρωπαϊκά κράτη (Κάραλης, 1998, Μιρτσιώτη, 1998, Βασιλαντονοπούλου, 2000) Εκτός από το πόσιμο νερό, 23.312 δειγματοληψίες από Ελληνικές παραλίες κατά τη διάρκεια ενός έτους, δείχνουν πως η συντριπτική πλειοψηφία (98.4%) των Ελληνικών υδάτων κολυμβήσεως είναι εναρμονισμένα με τα Ευρωπαϊκά όρια (Ανων.2000).

Παρόλα αυτά, οι στόχοι της Οδηγίας 91/271/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 21ης Μαΐου 1991 για την επεξεργασία των αστικών λυμάτων δεν έχουν ακόμη εφαρμοστεί. Σύμφωνα με την οδηγία μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 2000 τα υγρά απόβλητα που προέρχονται από περιοχές με πληθυσμό άνω των 15000 κατοίκων, θα επεξεργάζονται δευτεροβάθμια πριν την διάθεσή τους στο δίκτυο αποχέτευσης. Οι ίδιες απαιτήσεις θα ισχύσουν από τα τέλη του 2005 για περιοχές με συγκέντρωση πληθυσμού μεταξύ 2000 και 15000 κατοίκους (CEC, 1991, CEC, 1998b). Στην περιοχή γύρο από το Αιγαίο, όπου κατοικεί περίπου το 90% του συνολικού πληθυσμού της χώρας, η πλειοψηφία των αποχετεύσεων και μονάδων επεξεργασίας δεν συμμορφώνονται με την 91/271/ΕΟΚ. Σύμφωνα με τον Τσαγκαράκη (2000), η συμμόρφωση με τους στόχους της 91/271/ΕΟΚ για τα προσεχή έτη, είναι απίθανο να συμβεί. Ωστόσο, μέχρι τα τέλη του 2005 οι περισσότερες αστικές περιοχές με μεγαλύτερο των 2000 κατοίκων πληθυσμό, θα έχουν έργα αποχέτευσης και μονάδες επεξεργασίας λυμάτων σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Οδηγία.

6.2.3 Ζήτηση – Κατανάλωση του Πόρου

Ενώ η αναλογία του ελληνικού πληθυσμού, που ζει σε οικισμούς με περισσότερους από 100.000 κατοίκους, είναι σχετικά μικρή, η περιφέρεια Αττικής η οποία κυριαρχείται από την πόλη της Αθήνας και τα γύρο ημιαστικά κέντρα, κατοικείται από το 40% του συνολικού πληθυσμού και καταναλώνει 357 Mm³ νερού ή το 58% του συνολικού νερού που προορίζεται για αστική χρήση στην Ελλάδα (ΕΥΔΑΠ, 1996, ΕΕΑ, 1997α)! Στις περισσότερες χώρες, η ζήτηση νερού για αστική χρήση, όχι μόνο περιλαμβάνει τη ζήτηση νερού για οικιακή χρήση (από νοικοκυριά), αλλά επίσης και για μικρές βιομηχανίες - βιοτεχνίες, την άρδευση και την χρήση από δημόσιες επιχειρήσεις και υπηρεσίες, καθώς και τη ζήτηση για ψυχαγωγικούς σκοπούς. Είναι δύσκολο να αποκτηθούν ξεχωριστές στατιστικές για αμιγώς οικιακή χρήση (ΕΕΑ, 1997α). Ωστόσο, μία έκθεση του ICWS (1996) που περιγράφει την αναλογία οικιακής χρήσης νερού ως Πολιτικές Βιώσιμης Διαχείρισης Υδατικών Πόρων Για Αστική Χρήση Στην Ελλάδα

προς την ζήτηση για συνολική αστική χρήση, δείχνει πως η πλειοψηφία του νερού που χρησιμοποιείται στην Αθήνα καταναλώνεται από νοικοκυριά.

Πίνακας 6.2: Ποσοστό οικιακής χρήσης νερού, στο σύνολο της ζήτησης για αστική χρήση. (Πηγή: ICWS, 1996)

Χώρα	Ποσοστό οικιακής χρήσης νερού, στο σύνολο της ζήτησης για αστική χρήση (%)
Ολλανδία	57
Βουλγαρία	39
Ελλάδα : Αθήνα	58
Ελλάδα : Ηράκλειο	32
Ηνωμένο Βασίλειο	44
Ουγγαρία	41

Προβλέψεις για την μελλοντική κατανάλωση νερού μέσα στα επόμενα 30 χρόνια δείχνουν πως η αστική ζήτηση αναμένεται να αυξηθεί περαιτέρω, με βραδύτερους όμως ρυθμούς, καθώς αν και συνολικά θα αυξηθεί ο πληθυσμός, οι αλλαγές στον τρόπο ζωής, όπως η αλλαγή υδροβόρου οικιακού εξοπλισμού, η αύξηση στην τιμή του νερού και μεγαλύτερη πληροφόρηση του κοινού θα οδηγήσουν σε περιορισμό της σπατάλης και οικονομικότερη χρήση του πόρου (ΕΕΑ 1999α).

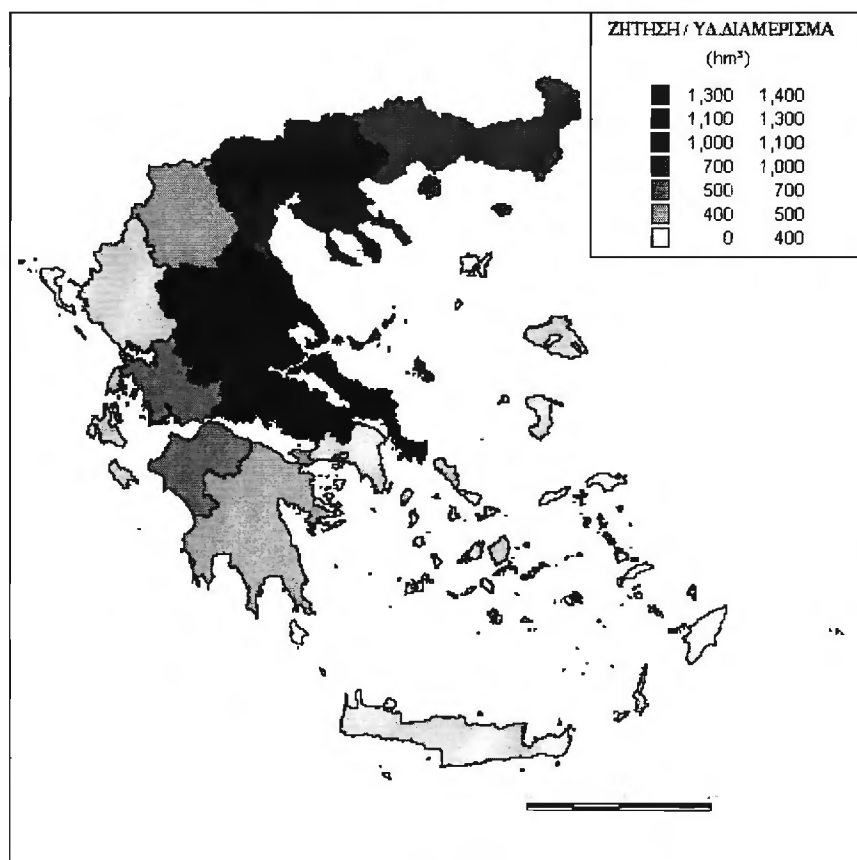
Σαν σύνολο, οι Έλληνες καταναλώνουν κατά κεφαλή περισσότερο νερό από ότι οι άλλοι Ευρωπαίοι πολίτες. Συγκεκριμένα, συγκатаλέγονται ανάμεσα στους μεγαλύτερους καταναλωτές στον κόσμο (Πίνακας 6.3) , παρά την σχετικά περιορισμένη διαθεσιμότητα των πόρων (Καϊκα, 2000).

Πίνακας 6.3: Κατανάλωση νερού σε ορισμένα Ευρωπαϊκά κράτη(lt/cap./day) (Πηγή: Καϊκα, 2000)

ΚΑΤΑΝΑΛΩΣΗ ΝΕΡΟΥ		(lt. κατά κεφαλή την μέρα)	
Αυστρία	135	Ελλάδα	200
Βέλγιο	122	Ιρλανδία	142
Δανία	139	Ιταλία	213
Αγγλία & Ουαλλία	150	Ολλανδία	130
Γαλλία	137	Νορβηγία	140
Φινλανδία	145	Πορτογαλία	119
Γερμανία	116	Ισπανία	210

Επιπλέον, η Ελλάδα είναι μία χώρα με ισχυρό τουριστικό τομέα, που καταλαμβάνει περίπου το 4% του συνολικού ΑΕΠ. Ο τουρισμός έχει την τάση να παρουσιάζει έντονη εποχικότητα και να εμφανίζεται σε περιοχές με έντονη ηλιοφάνεια, οι οποίες είναι συχνά συνδεδεμένες με περιορισμένης διαθεσιμότητας υδατικούς πόρους, ιδιαίτερα στην τουριστική περίοδο αιχμής. Η κατανάλωση από τους επισκέπτες είναι σχεδόν διπλάσια από την αντίστοιχη των μόνιμων κατοίκων (ΕΕΑ, 1999α). Επιπλέον, οι επισκέπτες (τουρίστες και μη-μόνιμοι κάτοικοι με εξοχική κατοικία) συχνά απαιτούν μεγάλες ποσότητες νερού για την αναψυχή τους. Αυτά τα προβλήματα είναι ιδιαίτερα έντονα στην ανατολική ακτή της Αττικής, όπου ο πληθυσμός κατά τη διάρκεια του καλοκαιριού μπορεί να είναι δεκαπλάσιος ή και ακόμα μεγαλύτερος από ότι τον χειμώνα (ΕΥΔΑΠ, 1996).

Χάρτης 6.4: Συνολική Ζήτηση Ανά Υδατικό Διαμέρισμα(Πηγή: Assimakopoulos, 2002)



Στον παρακάτω πίνακα δίνεται η κατανάλωση νερού ανά χρήση σε 10 από τα 14 υδατικά διαμερίσματα της χώρας.

Πίνακας.6.4 Κατανάλωση ύδατος στα 14 Υδατικά Διαμερίσματα (Πηγή, Υπ. Ανάπτυξης, 1996)

	Κατανάλωση Ύδατος (hm ³)			
	Οικιακή Χρήση	Άρδευση-Κτηνοτροφία	Βιομηχανία - Ενέργεια	Σύνολο
01 Ανατολική Πελοπόννησος	23	206	23	252
02 Βόρεια Πελοπόννησος	41.7	408.1	3	452.8
04 Δυτική Στερεά Ελλάδα	22.4	376.9	-	398.3
05 Ήπειρος	42.64	385.4	1	429.05
06 Αττική	289	101.5	17.5	408
07 Ανατολική Στερεά Ελλάδα	165.9 ¹⁶	783.6	12.6	962.1
08 Θεσσαλία	53.7	1580.5 (1297.2)	-	1634.2 (1350.9)
12 Θράκη	248.1	2.5	2.5	253.1
13 Κρήτη	42.33	330.2	-	372.53
14 Νησιά του Αιγαίου	37.19	87	-	124.19

6.2.4 Διαχείριση του Πόρου

Οι δημοτικές παροχές παραμένουν ο κανόνας στην Ελλάδα με εξαίρεση κάποιες μεγάλες μητροπολιτικές περιοχές όπου οι παρεχόμενες υπηρεσίες τείνουν να λάβουν περιφερειακό χαρακτήρα. Το ιδιοκτησιακό καθεστώς

όπως και αυτό της διαχείρισης είναι αυστηρά δημόσιο αν και υπάρχει το παράδειγμα της μετοχοποίησης της ΕΥΔΑΠ και κάποιων ιδιωτικών εργοστασίων επεξεργασίας λυμάτων, που δείχνει μια κάποια αναστροφή των τάσεων (ΕΥΔΑΠ, 1996, 2000).

Ουσιαστικά υπεύθυνη πάντως για τα οικονομικά και περιβαλλοντικά θέματα παραμένει η κεντρική κυβέρνηση, όπου και παρατηρείται μεγάλος κατακερματισμός ευθυνών ανάμεσα σε υπουργεία, αλληλοεπικάλυψη αρμοδιοτήτων, γραφειοκρατικά προβλήματα και ψηφοθηρικές αποφάσεις (Heinelt et al, 2002).

Αναφορικά με την οργανωτική δομή του τομέα βάση του θεσμικού πλαισίου και των κατηγοριών που αυτό διαμορφώνεται (όπως αναλύθηκε σε προηγούμενα κεφάλαια), στην Αττική διακρίνουμε τα εξής:

Διοικητικό επίπεδο ύδρευσης:

Η σχετική με την ύδρευση θεσμική δομή είναι κρίσιμο στοιχείο στη δομή των συνολικών υδρευτικών και αποχετευτικών υπηρεσιών. Οι δημόσιοι προμηθευτές – επιχειρήσεις ύδρευσης, συχνά αναλαμβάνουν κι άλλες αρμοδιότητες όπως περιβαλλοντικές και οικονομικές ρυθμίσεις, ειδικά σε περιφερειακά, αποκεντρωμένα συστήματα τα οποία επηρεάζουν όλους τους χρήστες. Επιπλέον, οι ιδιωτικοί μεγάλοι χρήστες –και ειδικότερα ο βιομηχανικός τομέας- βλέπουν την δημόσια ύδρευση ως συμπληρωματική της άμεσης ιδιωτικής ύδρευσης από πόρους που εκμεταλλεύονται οι ίδιοι. Έτσι μπορούν να επιλέξουν την μέθοδο που είναι πιο συμφέρουσα, βάσει της τιμής, της ποιότητας και της αξιοπιστίας. Η δημοτική παροχή μπορεί να επιφέρει κατακερματισμό και ανεπάρκειες του όλου συστήματος. Γι αυτό, παρατηρείται μια τάση σχηματισμού «ομάδων» από δήμους έτσι ώστε να οργανώνεται η παροχή σε μεγαλύτερη κλίμακα, ή να μεταβιβάζονται οι ευθύνες της διαχείρισης υπηρεσιών σε αμιγώς ιδιωτικές εταιρίες ύδρευσης (OECD, 1999a, 1999c). Στην Αθήνα και στην Θεσσαλονίκη, τις δύο μεγαλύτερες πόλεις της Ελλάδας, το κράτος είναι αποκλειστικά υπεύθυνο για την ύδρευση και τις υπηρεσίες αποχέτευσης, μέσω της επιτυχούς ανάθεσης των υπηρεσιών αυτών σε δύο μεγάλες εταιρίες με κοινή οργανωτική δομή: στην Αθήνα, την δημόσια ΕΥΔΑΠ Παγίων, και την ΕΥΔΑΠ ΑΕ, μια εταιρία δημόσιου/ ιδιωτικού τομέα, που εποπτεύεται από το Υπουργείο Δημοσίων Έργων και Περιβάλλοντος και στη Θεσσαλονίκη την Πολιτικές Βιώσιμης Διαχείρισης Υδατικών Πόρων Για Αστική Χρήση Στην Ελλάδα

δημόσια ΕΥΑΘ Παγίων και την ΕΥΑΘ ΑΕ, που προήλθαν από τη συγχώνευση, το 1998, του Οργανισμού Υδρεύσεως Θεσσαλονίκης (ΟΥΘ) και του Οργανισμού Αποχέτευσης Θεσσαλονίκης (ΟΑΘ). Στις 70 πόλεις με πληθυσμό μεγαλύτερο των 10.000, υπεύθυνες για την διαχείριση νερού και των αποχετευτικών υπηρεσιών, είναι οι δημοτικές εταιρίες (ΔΕΥΑ). Σε μικρότερες και αγροτικές περιοχές, οι επιμέρους δήμοι είναι απολύτως υπεύθυνοι για την παροχή των υπηρεσιών. Δεν εμπλέκονται σχεδόν καθόλου ιδιωτικοί φορείς, με εξαίρεση κάποιες μικρές μονάδες επεξεργασίας λυμάτων.

Ιδιοκτησιακό Καθεστώς:

Θεωρείται συνήθως, πως ιδιοκτήτης των επιχειρήσεων ύδρευσης πρέπει να είναι το Κράτος, δημόσιο. Ως αποτέλεσμα, οι προμηθευτές νερού είναι συνήθως δημόσιες εταιρίες. Ωστόσο, στο Ηνωμένο Βασίλειο (όπως και σε κάποιες περιοχές των ΗΠΑ), ο ιδιωτικός τομέας είναι κατεξοχήν ο ιδιοκτήτης. Μια τέτοια μεθόδευση στοχεύει στην κάλυψη των επιπρόσθετων οικονομικών αναγκών και στην βελτίωση της αποδοτικότητας και ποιότητας των υπηρεσιών (OECD, 1999a, 1999c). Υπάρχει μια αύξουσα τάση ιδιωτικοποίησης μέσα στην ΕΕ και τις χώρες του ΟΟΣΑ, με πρόσφατο παράδειγμα, την μερική ιδιωτικοποίηση - μετοχοποίηση (49%) της Εταιρίας Ύδρευσης και Αποχέτευσης Αθηνών (ΕΥΔΑΠ) και Θεσσαλονίκης (ΕΥΑΘ). Υπάρχει πιθανότητα να ιδιωτικοποιηθεί περισσότερο (άνω του 51%) η ΕΥΔΑΠ μέσα στα επόμενα χρόνια. Ωστόσο, οι υπόλοιπες εταιρίες ύδρευσης της Ελλάδας είναι εξολοκλήρου δημόσιες - δημοτικές.

Διαχείριση:

Η διαχείριση υπηρεσιών μπορεί να μεταβιβαστεί σε ιδιωτικούς φορείς, ακόμη και στις περιπτώσεις που το υδρευτικό σύστημα ανήκει στο δημόσιο. Αυτό το 'μοντέλο' μεταβίβασης δημοσίων υπηρεσιών είναι κατάλληλο για αποκεντρωμένα συστήματα, στα οποία οι δήμοι θεωρούν την μεταβίβαση σαν μέσο για να ξεπεράσουν την έλλειψη τεχνογνωσίας και οικονομικών πόρων που συχνά τους χαρακτηρίζουν. Σε ένα αυξανόμενο αριθμό δημοτικών επιχειρήσεων ύδρευσης, οι ιδιοκτήτες μπορούν να αποφασίσουν κατά πόσο επιθυμούν να διαχειρίζονται τα συστήματα οι ίδιοι (άμεση διαχείριση) ή να την μεταβιβάσουν σε ένα ιδιωτικό φορέα (μεταβίβαση) (OECD, 1999a, 1999c). Το σύνηθες στην Ελλάδα είναι οι παραδοσιακές

μορφές άμεσης (δημοτικής ή υπερ-δημοτικής) ή μεταβιβασμένης δημόσιας διαχείρισης. Το ΥΠΕΧΩΔΕ είναι ο κύριος υπεύθυνος για την χωροθέτηση των τοποθεσιών άντλησης / απόληψης και για τα κύρια υδραυλικά έργα (ταμιευτήρες, υδραγωγεία κλπ). Το Υπουργείο Ανάπτυξης είναι υπεύθυνο για τη διαχείριση των υδατικών πόρων γενικά ενώ το Υπουργείο Εσωτερικών επιβλέπει την ύδρευση/παροχή (OECD, 1999a, 1999c). Όσο αφορά στην ΕΥΔΑΠ, έχει συζητηθεί η μεταβίβαση της διαχείρισης στον ιδιωτικό τομέα, ενώ κάποιες δημοτικές επιχειρήσεις ύδρευσης ήδη προχωρούν στην παραχώρηση της διαχείρισης σε ιδιώτες.

Οικονομικός ρυθμιστής:

Οι κύριες αρμοδιότητες του οικονομικού ρυθμιστή, είναι συνήθως να καθορίζει τις κατάλληλες τιμές και να επιβάλλει τα πρότυπα της απόδοσης των υπηρεσιών, έτσι ώστε να εξασφαλιστεί η προστασία των καταναλωτών. Ο φορέας που ρυθμίζει τις τιμές απαιτείται να προβεί σε διεξοδικές μελέτες, όσο αφορά τις πιθανές επιδράσεις οποιονδήποτε αλλαγών και στις βιομηχανικές τιμές. Γενικά, ο φορέας - ρυθμιστής της τιμής του νερού δραστηριοποιείται σε εθνικό επίπεδο, ή στο αμέσως επόμενο (σε περιφερειακό δηλαδή), ενώ το νερό θεωρείται ως άλλο ένα καταναλωτικό αγαθό. Συνεπώς, ο φορέας που ρυθμίζει την τιμή του νερού ορίζεται κατά κανόνα από το Υπουργείο Οικονομικών ή από το κυβερνητικό σώμα που είναι γενικά υπεύθυνο για ρυθμίσεις τιμών. Σε περιφερειακά συστήματα, συχνά οι δήμοι είναι αυτοί που ορίζουν τον φορέα-ρυθμιστή, αν και αυτό μπορεί να προκαλέσει προβλήματα, λόγω έλλειψης της σχετικής γνώσης και εμπειρίας. Οι δήμοι δεν είναι πάντα σε θέση να ασκήσουν έλεγχο σε επιχειρήσεις ύδρευσης ή να συγκεντρώσουν επαρκής πληροφορίες σχετικά με τις βέλτιστες τιμές, αφού συνήθως δεν υπάρχει κέντρο συλλογής πληροφοριών. Σε κάποιες χώρες έχουν δημιουργηθεί ανεξάρτητοι οικονομικοί ρυθμιστές για να ρυθμίζονται οι τιμές με μία περισσότερο αυτόνομη οπτική. Αυτό το σύστημα, που ξεκίνησε από τις ΗΠΑ, τώρα εφαρμόζεται και στο Ηνωμένο Βασίλειο. Η ύπαρξη αλλά και η ανεξαρτησία του ρυθμιστή της τιμής, θεωρείται ως ένα σημαντικό σημείο για την εξασφάλιση της διαφάνειας των αποφάσεων και της μη-επιρροής τους από βραχυπρόθεσμες πολιτικές, την προστασία των καταναλωτών από κατάχρηση μονοπωλίου, την προώθηση οικονομικής αποδοτικότητας και την εξασφάλιση ενός υγιούς περιβάλλοντος για επενδύσεις (OECD, 1999a, 1999c). Στην Ελλάδα, το Υπουργείο Οικονομικών είναι ο Οικονομικός Πολιτικές Βιώσιμης Διαχείρισης Υδατικών Πόρων Για Αστική Χρήση Στην Ελλάδα

Ρυθμιστής. Σε συνεργασία με το ΥΠΕΧΩΔΕ και την ΕΥΔΑΠ αποφασίζει τις τιμές των υπηρεσιών ύδρευσης στην Αθήνα (ΕΥΔΑΠ, 1999) ενώ οι άλλοι δήμοι καθορίζουν μόνοι τους τις τιμές, αφού όμως τις εξετάσει προσεκτικά η αντίστοιχη νομαρχία. Οι τιμές πρέπει να καλύπτουν τα τρέχοντα λειτουργικά κόστη και να επιτρέπουν στις εταιρίες να εκπληρώνουν τις επενδυτικές τους ανάγκες, αλλά πρέπει να ανταποκρίνονται και σε κοινωνικά αποδεκτά επίπεδα.

Περιβαλλοντικός ρυθμιστής:

Οι περιβαλλοντικοί ρυθμιστές είναι συνήθως φορείς υπεύθυνοι για την καθιέρωση και την παρακολούθηση ποιοτικών προτύπων για τα επιφανειακά και υπόγεια ύδατα. Είναι, συνήθως, αρμόδιοι για την ρύθμιση των εκκλύσεων λυμάτων σε υδατικά περιβάλλοντα και μπορούν να έχουν και την ευθύνη διαχείρισης των υδατικών πόρων (αν δεν κατέχεται ήδη από άλλο φορέα-συνικά ένα ξεχωριστό Υπουργείο). Το Η.Β. και κάποιες άλλες χώρες έχουν δημιουργήσει ανεξάρτητα γραφεία περιβαλλοντικής ρύθμισης, τα οποία εποπτεύουν διαφορετικά μέσα ρύπανσης. Η ανεξαρτησία θεωρείται σημαντική εγγύηση για ένα σταθερό ρυθμιστικό περιβάλλον, ανεπηρέαστο από τις πολιτικές συνθήκες. Πιθανόν, οι δράσεις κι αποφάσεις των φορέων περιβαλλοντικών ρυθμίσεων θα έχουν μεγαλύτερη επιρροή στο μέλλον, ιδιαίτερα αναφορικά στα κόστη συγκεκριμένων χρήσεων νερού (όπως π.χ για την βιομηχανία), μέσω της αδειοδότησης και τιμολόγησης των άμεσων αντλήσεων και εκκλύσεων. Οι Κοινοτικές Οδηγίες που αναφέρονται στους υδατικούς πόρους είχαν μία συνεχώς αυξανόμενη επίδραση στις τιμές του νερού μέσα από την θέσπιση αυστηρών περιβαλλοντικών προτύπων. Μία τάση που προέρχεται από την Γαλλία αλλά αποτελεί και συστατικό στοιχείο της Οδηγίας 2000/60/ΕΚ, είναι η σύσταση φορέων που διαχειρίζονται τους υδατικούς πόρους σε επίπεδο λεκάνης απορροής των ποταμών. Ένας από τους ρόλους τους είναι και η επιβολή πάγιων χρεώσεων ή άλλων εσόδων από την ύδρευση (π.χ πρόστιμα), ώστε να επιδοτούνται συγκεκριμένες κατηγορίες χρηστών οι οποίοι προσπαθούν να μειώσουν την ρυπογόνο περιεχόμενο των παραγόμενων υγρών λυμάτων (OECD, 1999a, 1999c). Στην Ελλάδα, η Περιβαλλοντική ρύθμιση γίνεται σε κυβερνητικό επίπεδο στο Υπουργείο Περιβάλλοντος Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων. Η δημιουργία διεύθυνσης Προστασίας Περιβάλλοντος με ανάλογες με τις παραπάνω αρμοδιότητες είχε σχεδιαστεί στον Νόμο του 1986 για την

προστασία του περιβάλλοντος, αλλά δεν έχει δημιουργηθεί ακόμα (OECD, 1999a, 1999b, 1999c).

Παρακάτω, δίνεται ένας ενδεικτικός πίνακας της εμπλοκής διαφόρων κατηγοριών φορέων στις κατηγορίες διαμόρφωσης του θεσμικού πλαισίου διαχείρισης υδατικών πόρων (ΕΥΔΑΠ, 1999).

Πίνακας 6.5: Εμπλοκή φορέων στη διαμόρφωση του θεσμικού πλαισίου διαχείρισης υδατικών πόρων στην Ελλάδα.

	Ιδιοκτησία	Διαχείριση	Οικονομική Ρύθμιση	Περιβαλλοντική ή Ρύθμιση
Δημόσιο/Εθνικό Επίπεδο	+	+	+	+
Δημόσιο/Τοπικό Επίπεδο	+	+	+	-
Ιδιώτες	+	-	-	-
Σωματεία	-	-	-	-
Κοινωνία Πολιτών	-	-	-	-

Η πολυδιάσπαση των αρμοδιοτήτων μεταξύ των υπεύθυνων φορέων για τη διαχείριση των υδατικών πόρων στην Ελλάδα όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, γίνεται ιδιαίτερα αντιληπτή στον πίνακα που ακολουθεί:

Κεφάλαιο 6: Διαχείριση Υδατικών Πόρων σε Αστικές Περιοχές της Ελλάδας

Δραστηριότητα	Δήμος/Εταιρία Υδάτων	Περιφέρεια	Νομαρχία	Υπουργείο Ανάπτυξης	ΥΠΕΧΩΔΕ	Υπουργείο Γεωργίας	Υπουργείο Οικονομικών
Επιφανειακά ύδατα	X			X	X	X	X
Χρήση	X				X		
Αποθήκευση				X	X	X	
Επαναπλήρωση					X		
Εκτροπή					X		
Παρακολούθηση					X		
Ποιότητας					X		
Αξιολόγηση					X		
Υπόγεια Ύδατα	X			X	X	X	
Χρήση	X				X		
Αποθήκευση					X		
Επαναπλήρωση					X		
Παρακολούθηση					X		
Ποιότητας					X		
Αξιολόγηση					X		
Άδειες απολήψεων			X				
Αρδευτικό Δίκτυο							
Αποκατάσταση	X		X			X	
Εκσυγχρονισμός	X		X			X	
Επαναχρησιμοποίηση							
Αποστράγγιση					X	X	
Λύματα					X	X	
Αφαλάτωση	X			X	X		X
Εισαγωγή	X			X			
Τεχνολογίας							
Αποδοτική							

Δραστηριότητα	Δήμος/Εταιρία Υδάτων	Περιφέρεια	Νομαρχία	Υπουργείο Ανάπτυξης	ΥΠΕΧΩΔΕ	Υπουργείο Γεωργίας	Υπουργείο Οικονομικών
Χρήση Υδάτων Οικιακή Βιομηχανική Άρδευση	X			X		X	
Νομοθεσία - Διαμόρφωση και Άσκηση Πολιτικών Ρυθμιστικών κανόνες Πρότυπα				X	X	X	
Καθορισμός Πολιτικής				X			
Κατανομή πόρων				X			
Χρηματοδότηση έργου	X	X	X				X
Σχεδιασμός έργου	X	X	X				
Εφαρμογή έργου	X			X			
Λειτουργία και συντήρηση	X						
Τιμολόγηση	X						X
Εφαρμογή	X						
Αρχαία Ύδατος				X	X	X	

Πίνακας 6.6: Εμπλοκή Φορέων στη Διαχείριση Υδατικών Πόρων σε Εθνικό Επίπεδο (Πηγή: Assimakopoulos, 2002)

6.2.5 Ιδιαιτερότητες της Ελλάδας

Τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της Ελλάδας σε σχέση με τους υδατικούς πόρους όπως εντοπίζονται στα προηγούμενα υποκεφάλαια, συνοψίζονται στον Πίνακα 6.7 και ουσιαστικά αποτελούν και τους περιορισμούς για τη διαμόρφωση και άσκηση οποιασδήποτε πολιτικής.

Πίνακας 6.7: Ιδιαιτερότητες και Περιορισμοί

Κατηγορία	Περιορισμοί
Φυσικοί	<ul style="list-style-type: none"> - Άνιση κατανομή υδατικών πόρων - Άνιση κατανομή κατακρημνίσεων, χωρικά και χρονικά - Εξάρτηση από διασυνοριακά ύδατα
Ανθρωπογενείς	<ul style="list-style-type: none"> - Άνιση κατανομή πληθυσμού - Άνιση τουριστική συρροή , χωρικά και χρονικά - Μέγιστη ζήτηση στις άνυδρες περιόδους - Ρύπανση υπόγειων υδάτων από Λιπάσματα-Φυτοφάρμακα - Υπερμετάλλευση των υπόγειων υδροφορέων, που οδηγεί σε υφαλμύρωση και μη-αναστρέψιμα αποτελέσματα - Έλλειψη περιβαλλοντικής συνείδησης - Υπερβολική κατανάλωση νερού για άρδευση
Τεχνικοί	<ul style="list-style-type: none"> - Οι δημοτικές επιχειρήσεις είναι ελλιπείς σε τεχνολογία, τεχνογνωσία και εξειδικευμένου προσωπικό που απαιτείται για την μακροπρόθεσμη διαχείριση, την κατασκευή και ιδιαίτερα την συντήρηση των υποδομών στον τομέα των υδατικών πόρων. - Πεπαλαιωμένα δίκτυα παροχής υδάτων με μεγάλες απώλειες - Ορισμένες περιοχές με σημαντική ανεπάρκεια πόρων απαιτούν νέες τεχνολογίες (π.χ. τα νησιά) ή την μεταφορά υδάτων από απομακρυσμένες περιοχές (π.χ. Αθήνα) - Έλλειψη κατάλληλων τεχνικών άρδευσης που θα εξοικονομούσαν νερό - Παράνομες συνδέσεις στα δίκτυα
Οικονομικοί	<ul style="list-style-type: none"> - Ανεπαρκής καταμερισμός κονδυλίων στις απομακρυσμένες περιοχές, εντεινόμενος από το πλήθος αρμόδιων αρχών. - Η τιμολόγηση του νερού επηρεάζεται πολιτικά δεν είναι ρεαλιστική και δεν βασίζεται στο πραγματικό κόστος νερού, οδηγώντας σε ανεπαρκείς επιχορηγήσεις και χρηματοδοτήσεις νέων υποδομών
Διοικητικοί και θεσμικοί	<ul style="list-style-type: none"> - Έλλειψη ξεκάθαρης, μακροπρόθεσμης υδατικής πολιτικής - Επικέντρωση σε βραχυπρόθεσμες αναπτυξιακές πολιτικές - Έλλειψη συντονισμού μεταξύ των αρμόδιων αρχών. - Ανεπαρκής οργάνωση των υδατικών αρχών με επικαλυπτόμενες αρμοδιότητες - Κατανομή αρμοδιοτήτων σε τοπικές αρχές με περιορισμένους πόρους - Οι διαχειριστικές «μονάδες» καθορίζονται με πολιτικά κριτήρια παρά με υδρολογικά. - Έλλειψη αξιόπιστων στοιχείων για την παροχή και τη ζήτηση, ιδιαίτερα όσο αφορά στην άρδευση - Έλλειψη δημόσιας συνείδησης πάνω σε υδατικά θέματα, και συμμετοχής του κοινού στη διαδικασία λήψης αποφάσεων

Δεδομένης όμως της ανεπάρκειας υδατικών πόρων σε ορισμένες περιοχές της χώρας, την ανισοκατανομή των αποθεμάτων και την έλλειψη ιεράρχησης και σαφή καθορισμό προτεραιοτήτων χρήσεων νερού σε διάφορα επίπεδα, οι υφιστάμενες συγκρούσεις είναι αναπόφευκτες (Assimakopoulos, 2002):

Στα αστικά κέντρα, οι συγκρούσεις είναι απόρροια της μεταφοράς ύδατος από άλλες, πλουσιότερες σε υδατικούς πόρους περιοχές και την επακόλουθη μη εκμετάλλευση των υδατικών πόρων από την «παραγωγό»-περιοχή που αλλιώς θα χρησιμοποιούνταν κυρίως για άρδευση. Περιπτώσεις αστικών κέντρων ανεπαρκών σε υδατικούς πόρους είναι η Μητροπολιτική περιοχή της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης.

Σε αγροτικές περιοχές, οι συγκρούσεις προκαλούνται από την υπερβολική άρδευση και σπατάλη του διαθέσιμου νερού, που θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί για οικιακή χρήση, τουριστικές δραστηριότητες, και για την διατήρηση των οικολογικών χαρακτηριστικών των επιφανειακών και υπόγειων υδάτων της περιοχής. Οι αγροτικές δραστηριότητες και πρακτικές στην Ελλάδα δεν έχουν «εκσυγχρονιστεί» ούτε προσαρμοστεί στις τρέχοντες απαιτήσεις και πρότυπα. Μία συνέπεια, είναι τα τεράστια ποσά υδάτων που χρησιμοποιούνται για άρδευση (η άρδευση χρησιμοποιεί περίπου το 85%, ενώ οι οικιακές χρήσεις ανέρχονται στο 13% και οι βιομηχανικές χρήσεις στο 2%), που θα μπορούσαν να μειωθούν δραστικά με την εισαγωγή αποδοτικότερων αρδευτικών δικτύων και καλύτερη επιλογή καλλιεργειών που να είναι προσαρμοσμένα στο κλίμα. Χαρακτηριστικό παράδειγμα σύγκρουσης αυτής της μορφής αποτελούν η Καρδίτσα και η Λάρισα, που ερίζουν για την αξιοποίηση των νερών της λίμνης Πλαστήρα και την επακόλουθη χρήση τους για άρδευση ή ύδρευση.

Σε περιοχές εξαρτημένες από τον τουρισμό, και ιδιαίτερα στα νησιά του Αιγαίου, οι συγκρούσεις είναι επίσης πολύ έντονες. Στους καλοκαιρινούς μήνες, η ζήτηση νερού φτάνει στο μέγιστο, τόσο για οικιακή όσο και για αρδευτική χρήση. Σε ορισμένα νησιά, η μέγιστη ζήτηση του καλοκαιριού μπορεί να είναι και τριάντα φορές μεγαλύτερη από την οικιακή ζήτηση του μόνιμου πληθυσμού. Καθώς δίνεται προτεραιότητα στην οικιακή χρήση, έναντι της αρδευτικής, αναπόφευκτα προκύπτουν συγκρούσεις μεταξύ των δημοτικών εταιριών ύδρευσης και των αγροτών. Οι υδατικοί πόροι στα ελληνικά νησιά είναι ιδιαίτερα περιορισμένοι και με λίγες εξαιρέσεις

αποτελούνται από υπόγεια ύδατα στα τοπικά υδραγωγεία . Ο όγκος του νερού που μπορεί να αντληθεί από αυτά τα υδραγωγεία είναι περιορισμένος, καθώς η υπεράντληση οδηγεί σε υφαλμύρωση, καθιστώντας το νερό ακατάλληλο προς χρήση. Τα εδάφη στα νησιά είναι εξαιρετικά ευάλωτα στην διάβρωση , με επακόλουθα προβλήματα στους υδατικούς πόρους (ιζηματογένεση ταμιευτήρων κλπ). Με αυτά τα δεδομένα το μέλλον το νησιών μπορεί να απειληθεί με την αυξανόμενη πίεση στις παράκτιες περιοχές, τις εντεινόμενες διαφορές μεταξύ των τουριστικών περιοχών και της αγροτικής ενδοχώρας, τις σημαντικές αλληλεξαρτήσεις των υδατικών πόρων και την ανεξέλεγκτη άντληση τους, την υψηλή ευαισθησία των νησιωτικών οικοσυστημάτων στην ρύπανση, και την ευαισθησία στο ισορροπία εδάφους και ύδατος.

Κάτω από αυτές τις συνθήκες και με δεδομένα τα ιδιαίτερα φυσικά, θεσμικά και πολιτικοκοινωνικά χαρακτηριστικά του ελλαδικού χώρου, καθώς και τη δυσκολία εφαρμογής ολοκληρωμένης πολιτικής σχεδιασμού και διαχείρισης του νερού, μεγιστοποιείται η σημασία για την ανάδειξη νέων, καινοτόμων και βιώσιμων, πολιτικών διαχείρισης υδατικών πόρων, *με σεβασμό στις Ελληνικές ιδιαιτερότητες.*

6.3 Το «Μοντέλο Διακυβέρνησης» του Νερού στην Αττική

6.3.1 Εισαγωγή

Η αύξηση του πληθυσμού της Αθήνας, κυρίως μετά το 1922 και την έλευση των προσφύγων από την Μ. Ασία, δημιούργησε διαρκώς νέες ανάγκες. Το 1925 άρχισαν να κατασκευάζονται τα πρώτα σύγχρονα έργα ύδρευσης στην περιοχή της Πρωτεύουσας. Τη χρονιά αυτή υπογράφηκε σύμβαση μεταξύ του Ελληνικού Δημοσίου, της Αμερικανικής Εταιρείας ULEN και της Τράπεζας Αθηνών για τη χρηματοδότηση και κατασκευή έργων ύδρευσης της Πρωτεύουσας από τη λεκάνη απορροής της Πάρνηθας. Τα έργα θα επόπτευε κατασκευαστικά η Ανώνυμος Ελληνική Εταιρεία Υδάτων (ΕΕΥ) η οποία συστάθηκε για το σκοπό αυτό. Το πρώτο μεγάλο έργο ήταν η κατασκευή του φράγματος του Μαραθώνα.

Για την κατασκευή του φράγματος -που ξεκίνησε τον Οκτώβριο του 1926 και ολοκληρώθηκε το 1929- εργάστηκαν περίπου 900 άνθρωποι. Το Πολιτικές Βιώσιμης Διαχείρισης Υδατικών Πόρων Για Αστική Χρήση Στην Ελλάδα - 166 -

φράγμα είναι τοξωτό και επενδεδυμένο με Πεντελικό μάρμαρο ιδιαιτερότητα που του προσδίδει μοναδικότητα σε παγκόσμιο επίπεδο και αποτελεί αισθητικό επίτευγμα (Kaika, 2002). Για τη μεταφορά του νερού από το Μαραθώνα στην Αθήνα κατασκευάστηκε η σήραγγα μήκους 13,4 χλμ. . Τα δύο παραπάνω έργα μαζί με το Διυλιστήριο Γαλατσίου και το δίκτυο διανομής Αθήνας και Πειραιά αποτελούν την πρώτη οργανωμένη προσπάθεια για την ορθολογική ύδρευση της Αθήνας.

Εικόνα 6.1: Το Φράγμα του Μαραθώνα (Πηγή: ΕΥΔΑΠ, 2005)



Αργότερα, λόγω της συνεχιζόμενης αύξησης του πληθυσμού της Αθήνας, κρίθηκε αναγκαία η χρησιμοποίηση των νερών της φυσικής λίμνης Υλίκης που βρίσκεται στη Βοιωτία. Η Υλίκη έχει την ιδιαιτερότητα να βρίσκεται σε περιοχή χαμηλού υψομέτρου. Έτσι για να γίνει εφικτή η άντληση του νερού από τη λίμνη λειτουργούν πλωτά και χερσαία αντλιοστάσια. Το κεντρικό αντλιοστάσιο της Υλίκης είναι σήμερα το μεγαλύτερο στην Ευρώπη.

Το 1974 οι αρμοδιότητες για την υδροδότηση της Αθήνας που είχε ως τότε η εταιρεία ULÉN, μεταβιβάζονται εξ ολοκλήρου στην ΕΕΥ, η οποία γίνεται ο αποκλειστικός πλέον φορέας διαχείρισης της ύδρευσης της πόλης. Το 1980 αλλάζει οριστικά το θεσμικό πλαίσιο που περιχαράκωνε τη διαχείριση της ύδρευσης και της αποχέτευσης της Αθήνας, στα όρια των αρμοδιοτήτων των

δύο ανεξάρτητων μεταξύ τους οργανισμών, της ΕΕΥ και του ΟΑΠ αντίστοιχα. Οι δύο αυτοί οργανισμοί συγχωνεύονται στον ενιαίο πλέον φορέα διαχείρισης ύδρευσης και αποχέτευσης της Πρωτεύουσας, την ΕΥΔΑΠ.

Ένα νέο σημαντικό έργο, το οποίο ενίσχυσε την υδροδότηση της Αθήνας, ήταν το τεχνικό έργο που έγινε στον ποταμό Μόρνο. Το φράγμα που βρίσκεται επί του ποταμού Μόρνου, είναι το ψηλότερο χωμάτινο φράγμα της Ευρώπης, ύψους 126 μ. Το νερό φτάνει την Αθήνα διαμέσου του υδραγωγείου του Μόρνου, το οποίο είναι το δεύτερο μεγαλύτερο υδραγωγείο στην Ευρώπη.

Εικόνα 6.2: Ο Ταμιευτήρας του Μόρνου (Πηγή: ΕΥΔΑΠ, 2005)



Ένα άλλο μεγάλο έργο που ενισχύει την υδροδότηση της Αθήνας είναι η εκτροπή του ποταμού Εύηνου προς τον ταμιευτήρα του Μόρνου με την κατασκευή φράγματος και σήραγγας. Η έναρξη των εργασιών στον Εύηνο έγινε το 1992. Η ενωτική σήραγγα προσαγωγής που φέρνει τα νερά του Εύηνου στον ταμιευτήρα του Μόρνου ολοκληρώθηκε σε διάστημα λιγότερο των δύο ετών, γεγονός που αποτελεί παγκόσμιο επίτευγμα για την ολοκλήρωση σήραγγας μεγάλου μήκους.

Τα υδραγωγεία του Μόρνου και της Υλίκης επικοινωνούν μεταξύ τους με ενωτικά υδραγωγεία. Η ύπαρξη των ενωτικών υδραγωγείων επιτρέπει τον έλεγχο, τη συντήρηση και την επισκευή των εγκαταστάσεων των δύο υδραγωγείων με τη δυνατότητα παύσης του ενός από τα δύο.

Εικόνα 6.3 Ενωτικό Υδραγωγείο Μόρνου-Υλίκης (Πηγή: ΕΥΔΑΠ, 2005)



Μέσω των υδραγωγείων του Μόρνου και της Υλίκης το ακατέργαστο νερό μεταφέρεται στις τέσσερις Μονάδες Επεξεργασίας Νερού (Μ.Ε.Ν.) του Γαλατσίου, του Πολυδενδρίου, των Αχαρνών και της Μάνδρας. Στις εγκαταστάσεις των Μ.Ε.Ν. το νερό καθαρίζεται μέσω των διαδικασιών της κροκίδωσης, της καθίζησης, της διύλισης και απολυμαίνεται με την προσθήκη χλωρίου που το απαλλάσσει από μικρόβια και μικροοργανισμούς. Στη συνέχεια το νερό διοχετεύεται από τις Μ.Ε.Ν στις δεξαμενές πόλεως, οι οποίες βρίσκονται διεσπαρμένες σε διάφορα σημεία της πόλης, και σήμερα ανέρχονται σε 45. Από τις δεξαμενές το νερό διανέμεται στους καταναλωτές μέσα από ένα εκτενές δίκτυο σωληνώσεων μήκους 7 εκατομμυρίων μέτρων, το οποίο συνεχώς αναβαθμίζεται και επεκτείνεται.

Στον παρακάτω πίνακα δίνονται συνοπτικά όλα τα βασικά υδρολογικά χαρακτηριστικά του αστικού και φυσικού κύκλου νερού στην Αττική:

Πίνακας 6.8: Χαρακτηριστικά Αττικής σχετικά με τους Υδατικούς Πόρους (Πηγή: Assimakopoulos, 2002)

Περιφερειακό Πλαίσιο	Τύπος Κλίματος	Μεσογειακός
	Δείκτης Ανυδρίας	0.31- Ημιάνυδρο
Διαθεσιμότητα Νερού	Μόνημος Πληθυσμός	3,761,810
	Σύνολο Υδατικών Πόρων / Διαθεσιμότητα (hm ³)	449
Ποιότητα υδάτων	Διαπεριφερειακά ύδατα	388
	Ποιότητα επιφανειακών υδάτων	-
Υδρευση	Ποιότητα υπόγειων υδάτων	Φτωχή
	Ποιότητα παράλιων υδάτων	Μέτρια – Φτωχή
Χρήση νερού	Ποσοστό υδρευόμενου νερού που προέρχεται από: - Υπόγεια ύδατα - Επιφανειακά ύδατα - Αφαλάτωση, Ανακύκλωση - Εισαγωγές	17% - - 83%
	Κάλυψη δικτύου: ❖ Οικιακό ❖ Αρδευτικό ❖ Αποχρευντικό	100% - 90%
Οικονομικό και Κοινωνικό Σύστημα	Κατανάλωση νερού ανά κατηγορία: ❖ Οικιακή χρήση ❖ Άρδευση ❖ Βιομηχανική και ενεργειακή παραγωγή	71% 25% 4%
	Τάσεις στη Ζήτηση νερού	Φθίνουσα
Ζήτηση Νερού	Δείκτης κατανάλωσης	69%
	Δείκτης εκμετάλλευσης	49%
Σύστημα Τιμολόγησης	Μέσος προϋπολογισμός νοικοκυριού για οικιακό νερό (pa)	€117
	Μέσος προϋπολογισμός νοικοκυριού για γεωργικό	

Κεφαλαίο 6: Διαχείριση Υδατικών Πόρων σε Αστικές Περιοχές της Ελλάδας

		νερό	
		Μέσο εισόδημα νοικοκυριού	€ 20639
		Απόσβεση κόστους	Καλή
		Ελαστικότητα τιμών	Μέτρια
		Συμμετοχή του κοινού στις αποφάσεις	Φτωχή
		Εκπαίδευση κοινού σε θέματα διατήρησης του νερού	Μέτρια
		Ιδιοκτησία υδάτων	Κράτος
		Επίπεδο λήψης αποφάσεων (δημοτικό, περιφερειακό, εθνικό) σχετικά με:	
		❖ Υδρευση σε κάθε τομέα	Εθνικό
		❖ Κατανομή υδατικών πόρων για κάθε τομέα	Εθνικό
		Βάση τοπικής οικονομίας	Τριτογενής τομέας
		Αναπτυξιακές προτεραιότητες	Αστική ανάπτυξη
Διαδικασία Λήψης Αποφάσεων		Διαχείριση Υδατικών Πόρων	
	Θεσμική Κοινότητα Ικανότητα		
	Πολιτική Υδάτων		

6.3.2 Τεχνική και Οργανωτική Δομή του Τομέα Υδατικών Πόρων

Όπως προαναφέρθηκε, ο αστικός κύκλος του νερού, χωρίζεται σε τέσσερις ευρείες κατηγορίες: άντληση και αποθήκευση, επεξεργασία και μεταφορά, διανομή και χρήση, συλλογή- απομάκρυνση λυμάτων και επεξεργασία τους. Στην μεγαλύτερη περιοχή της Αττικής, η ΕΥΔΑΠ είναι ο κύριος υπεύθυνος για όλες αυτές τις κατηγορίες. Η ΕΥΔΑΠ είναι υπεύθυνη για την ύδρευση (διανομή και παροχή ύδατος) μέσα στην *περιοχή ευθύνης της*. Ωστόσο, ορισμένοι δήμοι ανήκουν στην *περιοχή αρμοδιότητας* της ΕΥΔΑΠ. Σε αυτή την περίπτωση, η εταιρεία υδάτων υποστηρίζει τις δημοτικές επιχειρήσεις ύδρευσης, παρέχοντας νερό στα τοπικά δίκτυα. Μόνο λίγοι δήμοι (Νέα Ερυθραία, Εκάλη) είναι εντελώς αυτόνομοι όσο αφορά όλα τα στάδια του αστικού κύκλου του νερού.

Τέσσερις ταμιευτήρες (Μαραθώνας, Υλίκη, Μόρνος, Εύηνος) αποθηκεύουν νερό από τις παρακείμενες λεκάνες απορροής. Εκτός από τα επιφανειακά ύδατα, τα αντλιοστάσια στην λεκάνη του Βοιωτικού Κηφισού, έχουν ικανότητα άντλησης, περίπου 600,000 m³/μέρα διαθέσιμο ανά πάσα στιγμή για να χρησιμοποιηθεί σε περιόδους κρίσης. Πριν από την κατασκευή του φράγματος του Εύηνου, η λίμνη Τρικωνίδα είχε θεωρηθεί ως εναλλακτική πηγή ύδατος. Το σχέδιο εγκαταλείφθηκε εξαιτίας των σημαντικών περιβαλλοντικών επιδράσεων, παρόλο που το σχέδιο επανέρχεται ανά καιρούς (Ζήκος, Κυριτσής, 2000). Το σύνολο των απολήψεων παρουσιάζεται στον πίνακα , παρακάτω:

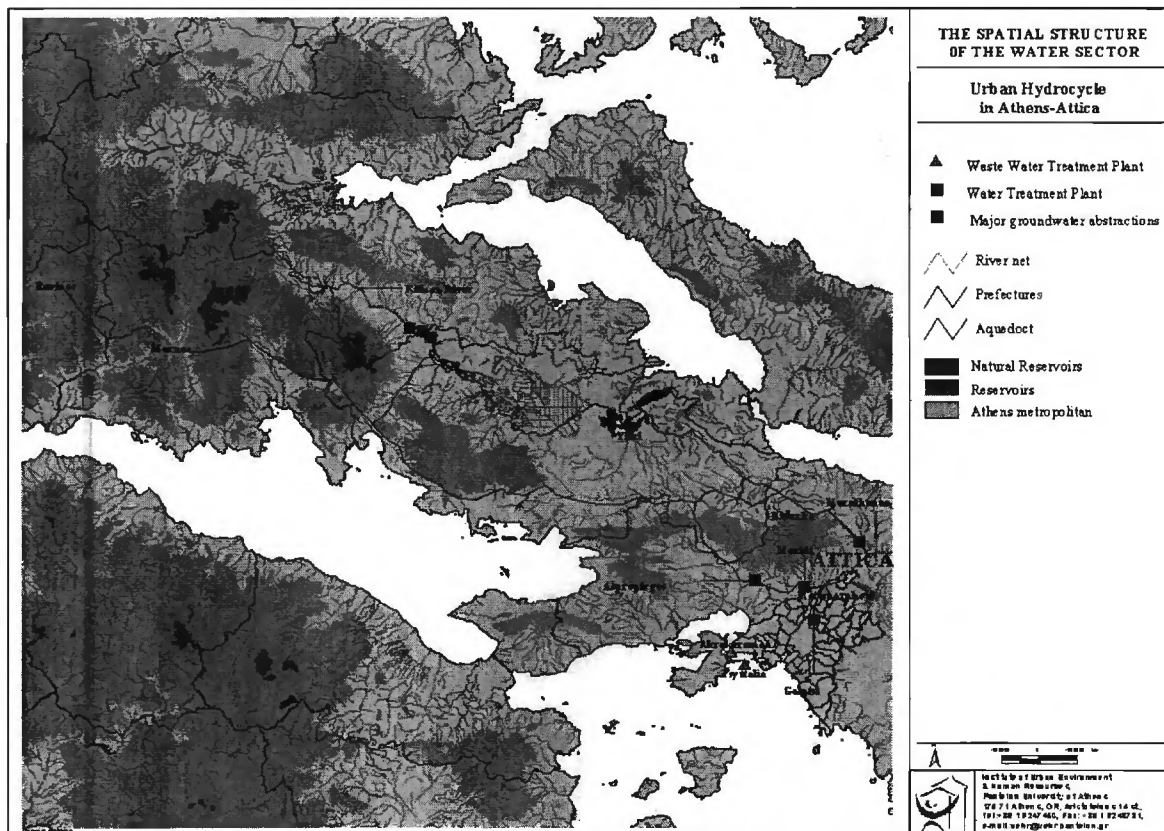
Πίνακας 6.9 : Παροχή Ύδατος ανά έτος⁴⁶ (Πηγή: ΕΥΔΑΠ, 1996)

Πηγή	Mm ³ /έτος
Μόρνος και Εύηνος ⁴⁷	380
Υλίκη	140
Σταθμοί αντλήσεων	70 125
Άθροισμα	590 645
Απώλειες	-60 -65
Σύνολο	530 580

⁴⁶ Ο ταμιευτήρας του Μαραθώνα δεν έχει υπολογιστεί καθώς χρησιμοποιείται ως απόθεμα ασφάλειας (ΕΥΔΑΠ, 1996)

⁴⁷ Ο ταμιευτήρας του Εύηνου δεν είναι ακόμη πλήρως λειτουργικός.

Ακολουθως, το αποθηκευμένο νερό διανέμεται στους τέσσερις (4) κύριους σταθμούς επεξεργασίας νερού στο Γαλάτσι, το Μενίδι, τα Κιουρκα και τον Ασπρόπυργο. Το ανεπεξεργαστο νερό είναι ήδη εξαιρετικής ποιότητας, και μετά την επεξεργασία είναι σε πλήρη συμφωνία με τα όρια και τους στόχους της Ε.Ε. (ΕΥΔΑΠ, 1996). Ωστόσο, δεν υπάρχει σχέδιο ικανό να παρέχει την ποσότητα επεξεργασμένου νερού που απαιτείται σε πιθανή περίοδο μέγιστης αύξησης της ζήτησης.



Χάρτης 6.5: Το Σύστημα Ύδρευσης της Αθήνας.

Το δίκτυο ύδρευσης έχει σχεδιαστεί βάση ορισμένων αναγκών και όχι σύμφωνα με ένα ορθολογικό σχέδιο. Συνεπώς, είναι ιδιαίτερα περίπλοκο και σε κάποιες περιπτώσεις ανεπαρκές. Οι απώλειες που οφείλονται σε μη ορατές διαρροές και ελαττωματικούς μετρητές νερού είναι σημαντικές (ορισμένες εκτιμήσεις ανεβάζουν τις απώλειες στο σχεδόν 30%) , ενώ το 29% της οικιακής κατανάλωσης δεν μετριέται. Επιπλέον, οι διαρροές ενδεχομένως να αυξάνονται λόγω μεγάλων δημόσιων έργων, παλιών αντλιών

Πολιτικές Βιώσιμης Διαχείρισης Υδατικών Πόρων Για Αστική Χρήση Στην Ελλάδα - 173 -

και έλλειψης επαρκούς μέτρησης σε επίπεδο συνοικίας. Κατά τη διάρκεια του 1989, το δίκτυο δεν ήταν ικανό να ανταποκριθεί στην αυξημένη ζήτηση (ΕΥΔΑΠ, 1996)

Πρόσφατα, σημαντικά κονδύλια από την Ε.Ε. συνέβαλαν στα έργα για επεξεργασία νερού και υγρών αποβλήτων (OECD 1999a, 1999c). Σήμερα, 9 μονάδες επεξεργασίας υγρών αποβλήτων λειτουργούν στην Αθήνα, Δύο από αυτά (Ψυτάλλεια και Μεταμόρφωση) έχουν την δυνατότητα να εξυπηρετούν περισσότερους από 4 εκατομμύρια ανθρώπους (Τσαγκαράκης, 1999). Μία από τις μεγαλύτερες μονάδες επεξεργασίας στην Ευρώπη βρίσκεται στην νησίδα Ψυτάλλεια στον Σαρωνικό κόλπο. Σύντομα θα μπορεί να επεξεργάζεται δευτεροβάθμια τα υγρά απόβλητα (Αγγελόπουλος, 2000).

6.3.3 Ποσοτικά και Ποιοτικά Στοιχεία του Πόρου

Ποιότητα Υδάτων: Σύμφωνα με μια ερευνητική μελέτη που συντάχθηκε από το Πολυτεχνείο Αθηνών (Κουτσογιάννης, 2000), η ποιότητα των υδατικών πόρων που χρησιμοποιούνται για κατανάλωση στην Αθήνα κρίνεται γενικά καλή. Πιο συγκεκριμένα, τα ύδατα που προέρχονται από τον Μόρνο και τον Εύηνο, πριν την επεξεργασία, ήταν εξαιρετικά ικανοποιητικά, σε ποιοτικούς όρους. Η ποιότητα των υδάτων των λιμνών Υλίκη και Παραλίμνη (που συνδέονται), του Βοιωτικού Κηφισού και του ταμειυτήρα του Μαραθώνα κρίνεται ως καλή. Το νερό που παράγεται από τις μονάδες επεξεργασίας, διατηρεί την ίδια υψηλή ποιότητα. Γενικότερα το νερό που χρησιμοποιείται για την ύδρευση της Αθήνας είναι γενικά καλής ποιότητας ακόμη και σε περιόδους ξηρασίας όταν μειώνονται τα αποθέματα. Σε σύγκριση με το νερό ύδρευσης του δικτύου σε άλλα Ευρωπαϊκά μέλη κράτη, το νερό που παρέχεται από την ΕΥΔΑΠ είναι ανώτερης ποιότητας (Βασιλιανοπούλου, 2000).

Ποσότητα Υδάτων: Όσο αφορά στην ποσότητα υδάτων, θα πρέπει να σημειωθεί ότι παρατηρούνται σημαντικές ετήσιες διακυμάνσεις στις Φυσικές Εισροές. Ως εκ τούτου, το ισοζύγιο Εισροών/Εκροών μπορεί να μεταβάλλεται σημαντικά, προκαλώντας προβλήματα στην ύδρευση. Η έλλειψη μακροπρόθεσμου βιώσιμου διαχειριστικού σχεδιασμού (τουλάχιστον μέχρι πρόσφατα) όξυνε το φαινόμενο.

Πίνακας 6.10: Φυσικές Εισροές έναντι Ζήτησης (Πηγή: Κουτσογιάννης, 2000)

Έτος	Φυσικές Εισροές	Ετήσια Κατανάλωση
1990	150.000.000	326.463.000
1991	570.000.000	328.772.000
1992	222.000.000	330.265.000
1993	212.173.000	246.336.000
1994	422.072.000	260.856.000
1995	550.049.000	280.270.000
1996	791.495.000	307.438.000
1997	707.803.000	319.427.000
1998	625.581.000	339.617.000
1999	854.650.000	357.003.000
2000	521.954.000	385.755.000

6.3.4 Ζήτηση

Η κατανάλωση νερού στην Αθήνα άγγιξε το ανώτατο επίπεδο (376m³) το 1989. Εκτοτε η συνολική κατανάλωση μειώθηκε σημαντικά εξαιτίας των αυστηρών μέτρων και των ενημερωτικών εκστρατειών για το κοινό, αγγίζοντας το χαμηλότερο επίπεδο (λιγότερα από 250m³) το 1993 (Καϊκά, 2000). Ωστόσο, η ζήτηση έχει αυξηθεί ξανά (Πίνακας), και όπως αναμένονταν έχει φτάσει και ξεπεράσει τα επίπεδα του 1989 (ΕΥΔΑΠ, 1996, 2005).

Πίνακας 6.11: Κατανάλωση νερού στην Αθήνα (Mm³/έτος) (Πηγή: ΕΥΔΑΠ, 1999β)

Έτος	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Συνολική κατανάλωση νερού	260,9	280,2	307,4	319,5	339,7	357,0
Μη τιμολογημένο	79,1	79,7	79,5	76,6	76	81,1
Προσφορές	1,6	1,5	6,7	6,1	6,2	1,4
Τιμολογημένο	180,1	199,0	221,2	236,8	257,5	274,5
% Μη τιμολογημένου	30,3	28,4	25,9	24,0	22,4	22,7

Παρακάτω δίνεται ένας συνοπτικός πίνακας για την ετήσια ζήτηση σε ενδεικτικές χρονολογίες:

Πίνακας 6.12: Ετήσια Ζήτηση στην Αθήνα 1951-1999 (Πηγή: Κουτσογιάννης, 2000)

1951	1958	1961	1971	1979	1981	1989	1990	1991	1992	1993	1995	1999
21.8	49.2	70.9	143.0	244.0	282.0	370.0	326.5	323.8	330.2	252.3	284.0	365.5

Οι βασικοί καταναλωτές του τιμολογημένου νερού είναι τα νοικοκυριά, ακολουθούν οι δήμοι (ΟΤΑ), οι δημόσιοι οργανισμοί και η βιομηχανία. Παρακάτω, παρουσιάζονται οι κύριοι καταναλωτές. (Πίνακας).

Πίνακας 6.13 : Καταναλωτές Νερού στην Αθήνα (Πηγή: ΕΥΔΑΠ, 1999β)

Χρήστες	Νοικοκυριά	Δήμοι	Δημόσιοι Οργανισμοί	Βιομηχανία	Άλλοι
% του τιμολογημένου νερού	65,84	16,93	7,60	7,56	2,07

Ο παρακάτω πίνακας παρουσιάζει το μερίδιο των καταναλωτών νερού και τις μελλοντικές τάσεις, σύμφωνα με τρία σενάρια.

Πίνακας 6.14 : Χρήσεις νερού ανά τομέα και μελλοντικές τάσεις (Πηγή: Κουτσογιάννης, 2000).

ΧΡΗΣΗ (Μπμ ³ /έτος)	1981	1991	1999	2001	2010(a)	2010(b)	2010(c)
Νοικοκυριά	136.9	130.4	185.3	186.6	191.3	213.5	239.4
Δήμοι		34.6	46.5	49.3	64.1	71.2	76.7
Δημόσιο	27.8	22.0	20.8	23.5	25.2	30.7	37.2
Βιομηχανία	12.8	18.5	20.9	22.6	27.0	32.1	48.7
Άλλοι	2.1	5.0	5.7	6.9	6.3	8.6	16.2
Επέκταση Δικτύου	0.0	0.0	0.0	0.0	17.5	54.6	66.6
Απώλειες	102.3	113.3	86.4	86.4	90.0	90.0	90.0
ΣΥΝΟΛΟ	282.0	323.8	365.5	375.2	421.4	500.7	574.7

Σημειώνεται ότι το πρώτο σενάριο (α) είναι το πιο αισιόδοξο, βασισμένο στην υπόθεση ότι ο πληθυσμός θα παραμείνει λίγο ή πολύ σταθερός, ενώ το τρίτο (γ) υποθέτει πως η μητροπολιτική περιοχή της Αθήνας θα αυξηθεί περαιτέρω, σε όρους οικονομικής ανάπτυξης και στο ήδη υπάρχων δίκτυο θα προστεθούν νέοι καταναλωτές και καινούριοι δήμοι.

6.3.5 Κοστολόγηση – Τιμολόγηση

Στην Ελλάδα, το νερό θεωρείται «δημόσιο αγαθό» και η τιμολόγηση δομείται πάνω σε αυτή την αντίληψη. Γενικά εφαρμόζεται η κλιμακωτή τιμολόγηση σε όσες περιπτώσεις είναι εφικτή η μέτρηση του όγκου του νερού που καταναλώνεται. Επιπλέον, εφαρμόζεται ανώτερο όριο τιμολόγησης σε οικογένειες με τρία ή τέσσερα παιδιά, έτσι ώστε να αφυπνιστούν ανησυχίες σχετικά με την διαθεσιμότητα (δες πίνακα). Τα επίπεδα και η δομή των τιμών διαφέρει από Δήμο σε Δήμο. Οι μεγαλύτερες εταιρίες ύδρευσης, όπως η ΕΥΔΑΠ, καταγράφουν επακριβώς την κατανάλωση νερού και διαχωρίζουν τους διαφορετικούς τύπους χρηστών. Οι ογκομετρικές τιμές για βιομηχανικούς χρήστες είναι γενικά ανώτερες από τις αντίστοιχες των νοικοκυριών. Εφαρμόζονται δε χρεώσεις βάση των δαπανών σύνδεσης και του κόστους των υποδομών. Το συνολικό πάντως κόστος των υποδομών δεν καλύπτεται πλήρως από τα έσοδα, και οι δήμοι λαμβάνουν επιχορηγήσεις από την κυβέρνηση. Στην Αθήνα, η τιμολόγηση της ύδρευσης απαρτίζεται από τέσσερα συστατικά στοιχεία:

- Μία πάγια χρέωση
- Μια κλιμακωτή αύξηση βάση της κατανάλωσης
- 8 % ΦΠΑ
- 18% φόρο για νέα έργα και αλλαγές μετρητών

Τόσο στην Αθήνα όσο και στην Θεσσαλονίκη, το κρίσιμο σημείο για την άνοδο κλιμακίου στην οικιακή κατανάλωση νερού είναι τα 20m³ ανά νοικοκυριό (667 λίτρα/μέρα). Στην Αθήνα οι τιμές σχεδόν τριπλασιάζονται συγκριτικά με την επόμενη κλίμακα χαμηλής κατανάλωσης. Η μέση ημερήσια κατά κεφαλή κατανάλωση στην Αθήνα υπολογίζεται στα 140 λίτρα/μέρα, και βάση της κλιμακωτής τιμολόγησης, μια πενταμελής οικογένεια κάνοντας ορθολογική χρήση νερού, πρέπει να μπορεί να κατατάσσεται στην ομάδα «φτηνού νερού», τουλάχιστον κατά τη διάρκεια των μέσων κλιματικών περιόδων του έτους (OECD, 1999a, 1999c). Οι μέσες

τιμές του νερού διαφέρουν και σε άλλες μεγάλες Ελληνικές πόλεις, από πολύ χαμηλές, όπως στην Ορεσιτιάδα (88 ΔΡΧ/ m³) σε πολύ υψηλές, όπως στην Κέρκυρα (543 ΔΡΧ/ m³) (OECD, 1999c). Οι τιμές στην Αθήνα θεωρούνται γενικά χαμηλές.

Κάθε δήμος καθορίζει τις δικές του τιμές, αλλά πρέπει πρώτα να τις αποδεχτεί η αντίστοιχη νομαρχία. Οι υπεύθυνοι φορείς για την έγκριση των τιμών στην Αθήνα είναι το Υπουργείο Περιβάλλοντος και το Υπουργείο Οικονομίας. Οι τιμές πρέπει να καλύπτουν τα τρέχοντα έξοδα και να επιτρέπει στις επιχειρήσεις να εκπληρώνουν τις επενδυτικές τους ανάγκες, αλλά πρέπει και να ανταποκρίνονται σε «κοινωνικά αποδεκτά» επίπεδα. Ο παρακάτω πίνακας παρουσιάζει το ποσοστό μεταβολής των τιμών του νερού στην Αθήνα, σύμφωνα με τον καταναλώμενο όγκο νερού, τονίζοντας την πολιτική της ΕΥΔΑΠ στην κλιμακωτή τιμολόγηση. Αξίζει να σημειωθεί ότι μετά την σοβαρή ξηρασία του 1990 και την αύξηση των τιμών, ακολούθησε μια αξιολογη μείωση, δίνοντας την ψευδή εντύπωση ότι ο κίνδυνος ξηρασίας παρήλθε. Την επόμενη χρονιά, οι τιμές διπλασιάστηκαν, για όλες τις κατηγορίες καταναλωτών.

Πίνακας 6.15: Κλίμακες Τιμολόγησης και Ποσοστό Μεταβολής Τιμών (Πηγή: Κουτσογιάννης, 2000).

Ημερομηνία	10m ³	15m ³	20m ³	30m ³	40m ³	50m ³	60m ³	81m ³	105m ³	200m ³
01/07/1975	202	158	141	134	131	129	128	126	125	124
01/07/1982	133	148	197	234	251	261	268	277	282	291
01/07/1985	0	0	5	8	9	10	11	11	11	12
01/07/1986	24	22	13	7	5	4	3	2	2	1
01/07/1988	21	19	5	12	15	17	18	19	20	21
01/01/1990	-8	-11	-13	6	18	25	29	34	37	41
01/05/1990	159	176	184	202	237	265	281	298	309	323
01/01/1991	-20	-20	-20	-8	-5	-3	-2	-2	-1	-1
01/01/1992	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
01/07/1992	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
01/12/1995	15	15	15	18	19	19	20	20	20	20

Στο διοικητικό διαμέρισμα των Αθηνών, η τιμή του νερού για βιομηχανική χρήση το 1997 ήταν 230 ΔΡΧ για κατανάλωση μεταξύ 0 – 1000 m³ και 270 ΔΡΧ για κατανάλωση μεγαλύτερη των 1,000 m³ (ΕΥΔΑΠ, 1999)

Τα επίπεδα τιμών για την διάθεση των λυμάτων συνήθως συμπεριλαμβάνουν μία ογκομετρική χρέωση που εφαρμόζεται σε μια εκατοστιαία αναλογία για την κατανάλωση νερού (Πίνακας 10). Δεν υπάρχει σύστημα χρέωσης για «εμπόριο» λυμάτων, αλλά οι βιομηχανικοί χρήστες πρέπει να έχουν άδεια απόρριψης λυμάτων σε υδάτινους αποδέκτες (π.χ ποταμούς).

Πίνακας 6.16: Τέλη και χρεώσεις αποχέτευσης (Πηγή: ΕΥΔΑΠ, 2005)

Υπολογίζεται ως ποσοστό επί της αξίας του καταναλισκόμενου ύδατος για κάθε κατηγορία καταναλωτών και μόνο για ακίνητα που συνδέονται με το αποχετευτικό δίκτυο.	ΜΕΧΡΙ 14/12/2004	ΑΠΟ 15/12/2004
	Ποσοστό %	Ποσοστό %
	56	60

Δεν υπάρχουν χρεώσεις που να βασίζονται στα επίπεδα άντλησης νερού, ούτε χρεώσεις έκχυσης που να βασίζονται στα επίπεδα ρύπανσης. Υπάρχει μόνο ένας φόρος που σχετίζεται με το εισόδημα (το εισόδημα μια εταιρίας που εκμισθώνει ακίνητη περιουσία, επιβαρύνεται κατά 3%), οι εισπράξεις του οποίου προωθούνται για την υποστήριξη των μονάδων επεξεργασίας λυμάτων. (OECD, 1996β).

Κόστος νερού στην Αθήνα: Οι επίσημοι φορείς και πολιτικοί στην Αθήνα, πιστεύουν εσφαλμένα πως το κόστος νερού είναι μόνο το επιχειρησιακό και το επενδυτικό κόστος των Εταιριών Ύδρευσης της Αθήνας. Τα περισσότερα επίσημα έγγραφα και εκθέσεις εκφράζουν αυτή την πεποίθηση.

Σε αυτό το πλαίσιο, υπάρχουν κατηγορίες κόστους που δεν λαμβάνονται υπόψη, παρόλο που η οικονομική θεωρία τις αποδέχεται ως κύριες κατηγορίες (Getimis et al, 2002). Για να αναλύσουμε το σύστημα κοστολόγησης του νερού, εξετάζουμε συστηματικά όλες τις κατηγορίες κόστους που αναγνωρίζονται από την οικονομική θεωρία ως κόστη νερού και για κάθε κατηγορία προσδιορίζουμε τον ακριβή «παίκτη» που την φέρει καθώς και το σχετικό θεσμικό πλαίσιο.

Κόστος Επένδυσης

Τα κόστη επένδυσης του τομέα των υδάτων, είναι αξιοσημείωτα υψηλά. Οι θεμελιώδεις κατηγορίες επενδύσεων είναι τα φράγματα, οι μονάδες επεξεργασίας λυμάτων και το σύστημα διάθεσης (δίκτυο). Για μια μητροπολιτική περιοχή σαν αυτή της Αθήνας, αυτές οι κατηγορίες είναι εξαιρετικά δαπανηρές. Θα παρουσιαστεί συνοπτικά η ιστορική εξέλιξη του υδρευτικού συστήματος στην Αθήνα και οι κρίσιμότερες επενδύσεις καθώς και θα προσδιοριστούν οι παίκτες που τις φέρουν.

Το φράγμα του Μαραθώνα και η σχετική μονάδα επεξεργασίας, ήταν η αρχική επένδυση που αφορούσε την υδροδότηση της Αθήνας. Αυτή η επένδυση χρηματοδοτήθηκε από ένα διεθνές δάνειο. Το Ελληνικό κράτος ήταν ο παίκτης που ήταν οικονομικά υπεύθυνος. Θεωρήθηκε πως η εταιρία υδάτων θα εξοφλούσε το δάνειο στο Ελληνικό κράτος. Αυτό, όμως, δεν έγινε ποτέ και τελικά το Ελληνικό κράτος χρηματοδότησε την αρχική επένδυση της εταιρίας υδάτων της Αθήνας.

Η δεύτερη κρίσιμη επένδυση ήταν η άντληση από την Λίμνη Υλική. Το Ελληνικό κράτος πλήρωσε αμέσως το σχετικό επενδυτικό κόστος. Θεωρήθηκε πως η εταιρία υδάτων θα κάλυπτε εν μέρει το επενδυτικό κόστος μέσω της απόσβεσης. Στην πραγματικότητα, η εταιρία δεν ανέλαβε ποτέ κανένα σημαντικό κόστος αυτής της επένδυσης.

Η τρίτη σημαντική επένδυση ήταν η άντληση από τον ποταμό Μόρνο. Το πραγματικό κόστος το ανέλαβε το Ελληνικό κράτος, στα πλαίσια ενός προγράμματος δημοσίων επενδύσεων. Ωστόσο, οι τελικοί χρήστες επιβαρύνθηκαν με ένα συγκεκριμένο κόστος χρήσης, προς αποπλήρωση του σχετικού επενδυτικού κόστους. Η εταιρία υδάτων εισέπραττε τις χρεώσεις μέσω των λογαριασμών, ωστόσο το σχετικό άθροισμα δεν μεταβιβάστηκε ποτέ στο κράτος. Από την άλλη, η εταιρία υδάτων αναγκάστηκε να πληρώσει ένα μέρος του συνολικού επενδυτικού κόστους. Συγκεκριμένα, πλήρωσε για συγκεκριμένες αντικαταστάσεις των αρχικών τεχνικών υποδομών εξαιτίας σημαντικών ανεπαρκειών του συστήματος. Αν και δεν είναι δυνατό να υπολογιστεί με ακρίβεια η συμβολή της εταιρίας υδάτων στο συνολικό επενδυτικό κόστος, ένας πρόχειρος υπολογισμός δείχνει πως η εταιρία ανέλαβε περίπου το 20%.

Ως αποτέλεσμα, φαίνεται πως οι μεγάλες επενδύσεις στο υδρευτικό σύστημα της Αθήνας πραγματοποιήθηκαν από το Ελληνικό κράτος και πως η συμβολή της εταιρίας ήταν οριακή. Αν και σε ορισμένες περιπτώσεις είχε προταθεί ένα σύστημα ανάκτησης του επενδυτικού κόστους για την πολιτεία, δεν εφαρμόστηκε ποτέ (Getimis et al, 2002). Όντως, η εταιρία δεν ήταν δυνατό να αποπληρώσει οποιοδήποτε επενδυτικό κόστος επειδή τα πραγματικά της έσοδα δεν ήταν επαρκή.

Τελικά, η εταιρία ανέλαβε το κόστος μικρότερων επενδύσεων όπως ένα μέρος του συστήματος ύδρευσης (διάθεσης). Συγκεκριμένα, η εταιρία ανέλαβε την κάλυψη του κόστους για τους κύριους αγωγούς της πόλης. Για μικρότερους αγωγούς, σε επίπεδο γειτονιάς και δρόμων, οι τελικοί χρήστες είναι αυτοί που επωμίζονται το πραγματικό κόστος.

Από την ανάλυση των επιμέρους κατηγοριών του κόστους επένδυσης συμπεραίνουμε πως το Ελληνικό κράτος χρηματοδότησε το μεγαλύτερο μέρος των επενδύσεων, ενώ η οικονομική συμβολή της εταιρίας είναι σχετικά μικρή. Οι τελικοί χρήστες πληρώνουν άμεσα ένα μικρό ποσοστό του συνολικού επενδυτικού κόστους. Ο πίνακας μας δίνει συνοπτικά το επενδυτικό κόστος και τους σχετικούς συντελεστές.

Πίνακας 6.17: Επενδυτικό κόστος (Πηγή: Γετιμής et al, 2002)

Τύπος Επένδυσης	Χρηματοδότης
Μεγάλες επενδύσεις: Φράγματα, σύστημα ύδρευσης, μονάδες επεξεργασίας, κύριοι υδρευτικοί αγωγοί	Ελληνικό κράτος
Δευτερεύοντες υδρευτικοί αγωγοί, τεχνικές υποδομές μικρής κλίμακας	Εταιρία Υδάτων
Υδρευτικοί αγωγοί γειτονιάς-δρόμου	Τελικοί χρήστες (νοικοκυριά, βιομηχανία)

Περιβαλλοντικό Κόστος

Οι επιπτώσεις στο περιβάλλον δεν ελήφθησαν υπόψη στην ανάπτυξη του υδρευτικού συστήματος, το οποίο έγινε πριν το 1980. Στα επίσημα έγγραφα και σχέδια δεν αναφέρονται πιθανές περιβαλλοντικές διαταραχές. Ως εκ τούτου, δεν υπάρχει οικονομική εκτίμηση για σχετικό περιβαλλοντικό κόστος (Getimis et al, 2002).

Μετά το 1980 οι εκθέσεις αξιολόγησης των καινούριων επενδυτικών σχεδίων συμπεριλαμβάνουν ορισμένους τομείς που αφορούν στις περιβαλλοντικές επιπτώσεις. Σε όλες τις περιπτώσεις όμως (με εξαίρεση ίσως το έργο του Εύηνου), οι περιβαλλοντικές επιπτώσεις θεωρούνται αμελητέες. Ως αποτέλεσμα, δεν έχει επιχειρηθεί να εξεταστεί συστηματικά το περιβαλλοντικό κόστος.

Κόστος Ευκαιρίας

Οι υδατικοί πόροι θεωρούνται ρητά ως ελεύθερο φυσικό αγαθό. Επιπρόσθετα, οι Ελληνικές θεσμικές διατάξεις αποδέχονται πως οι οικιακοί χρήστες έχουν υψηλή κοινωνική προτεραιότητα. Ως εκ τούτου, όταν οι οικιακοί χρήστες δρουν ανταγωνιστικά με άλλους χρήστες, κυρίως τους αγροτικούς, οι υδατικοί πόροι, διοικητικά, διατίθενται στους πρώτους.

Οι υδατικοί πόροι, που εισέρχονται στο υδρευτικό σύστημα της Αθήνας, έχουν χρησιμοποιηθεί από την γεωργία πριν την άντληση τους. Έχουν μεταφερθεί προς αστική χρήση στην Αθήνα χωρίς να εξεταστούν τα οφέλη που θα αποκόμιζε η γεωργία ή άλλες μη-αστικές χρήσεις.

Αναμφίβολα, δεν υπήρξε καμία πρόνοια για τα απολεσθέντα έσοδα άλλων χρηστών νερού που λειτουργούν ανταγωνιστικά με την Αθήνα, ειδικά όσο αφορά τους αντλούμενους υδατικούς πόρους στο παρελθόν (Getimis et al, 2002). Πιθανώς, αυτή να ήταν η οικονομικά καταλληλότερη απόφαση, αφού η ανεπάρκεια του νερού δεν ήταν έντονη την εποχή που λήφθηκε η απόφαση μεταφοράς του νερού από άλλες περιοχές προς την Αθήνα. Για τους αντλούμενους πόρους σήμερα, το σχετικό κόστος υπολογίζεται από τις εκθέσεις αξιολόγησης πως είναι αμελητέο. Ωστόσο, σε αρκετές περιπτώσεις, έχει ξεκινήσει μία πολιτική διαμάχη σχετικά με την άντληση των πόρων και την μείωση του νερού σε τοπικό επίπεδο που παρατηρείται στις περιοχές απόληψης του πόρου. Η πολιτική διαμάχη υποδεικνύει πως τα σχετικά πλεονεκτήματα που θα αποκόμιζαν άλλοι οικονομικοί τομείς (κυρίως η γεωργία) από την αξιοποίηση του απολεσθέντος πόρου, είναι σημαντικά ιδιαίτερα σε περιόδους ξηρασίας. Παρόλα αυτά, αγνοούνται συστηματικά. Είναι ξεκάθαρο πως δεν λαμβάνεται υπόψη το κόστος ευκαιρίας που προκύπτει από τη χρήση νερού του υδρευτικού συστήματος της Αθήνας, αν και υπάρχουν ενδείξεις για σημαντικές απώλειες άλλων τομέων σε τοπικό επίπεδο.

Κόστος ανεπάρκειας

Το κόστος ανεπάρκειας είναι στην πραγματικότητα το κόστος ευκαιρίας που θα επιβαρύνει τις μελλοντικές γενεές. Η τωρινή χρήση μη-ανανεώσιμων και πεπερασμένων πηγών, στερεί από τις μελλοντικές γενεές την ανάλογη χρήση των και άρα και των ενδεχόμενων οφελών που θα είχαν από την χρήση τους. Η τωρινή χρήση, καθιστά κόστος ανεπάρκειας αυτά τα οφέλη που θα αποκόμιζαν οι μελλοντικές γενεές.

Οι υδατικές πηγές που χρησιμοποιούνται από το υδρευτικό σύστημα της Αθήνας είναι κυρίως ανανεώσιμες. Ωστόσο, όσο αφορά τις μη-ανανεώσιμες υδατικές πηγές που χρησιμοποιούνται, δεν υπολογίζεται το ανάλογο κόστος ανεπάρκειας. Όταν το κόστος ανεπάρκειας είναι σημαντικό, είθισται να αγνοείται.

Επιχειρησιακό (λειτουργικό) κόστος

Οι κατηγορίες κόστους, όπως το εργατικό δυναμικό, τα χημικά, η ενέργεια και η διαχείριση συμπεριλαμβάνονται στο ως επιχειρησιακό κόστος. Ως επιχειρησιακό κόστος ορίζεται αυτό το κόστος που είναι αναγκαίο για την ομαλή λειτουργία του εταιρίας υδάτων της Αθήνας. Το επιχειρησιακό κόστος καλύπτεται κατά κανόνα από την εταιρία υδάτων (ΕΥΔΑΠ). Το μόνο κόστος που θεωρείται ως «πραγματικό» κόστος της χρήσης νερού είναι το επιχειρησιακό μαζί με το επενδυτικό. Συνεπώς, απαιτείται οι τιμές να καλύπτουν τουλάχιστον το λειτουργικό κόστος της εταιρίας.

Ωστόσο, οι πραγματικές τιμές νερού δεν καλύπτουν το λειτουργικό (επιχειρησιακό) κόστος. Από το 1990 η ΕΥΔΑΠ αντιμετώπισε συστηματικά οικονομικά ελλείμματα, τα οποία καλύπτονταν από κυβερνητικά κονδύλια. Παρόλα αυτά δεν υπήρχε ένα συστηματικό και τακτικό μοντέλο για την μεταβίβαση των κονδυλίων στην εταιρία υδάτων. Κάτι τέτοιο συνέβαινε πάντα έκτακτα, σε ασυνεχείς περιόδους και πάντα είχε σχέση με αποφάσεις που αφορούσαν θεσμικές, οικονομικές και διαχειριστικές αλλαγές.

Κόστος διαχείρισης λυμάτων

Η αστική χρήση του νερού ενέχει και το κόστος διαχείρισης των λυμάτων. Στην μητροπολιτική περιοχή της Αθήνας, βασική υπεύθυνη για τη διαχείριση λυμάτων είναι η εταιρία υδάτων. Το κόστος διαχείρισης λυμάτων μπορεί να ταξινομηθεί σε επενδυτικά, περιβαλλοντικά και λειτουργικά

κόστη. Για την κάθε κατηγορία κόστους ακολουθείται ο ίδιος τρόπος ανάλυσης των σχετικών κοστίων της ύδρευσης, όπως προηγουμένως.

Ως αποτέλεσμα, μόνο τα λειτουργικά /επιχειρησιακά και τα επενδυτικά κόστη λαμβάνονται επίσημα υπόψη. Τα επενδυτικά κόστη χρηματοδοτούνται από κυβερνητικά κονδύλια και για τα λειτουργικά κόστη είναι υπεύθυνη η εταιρία.

Συνολικά, διακρίνουμε δύο περιόδους στην πορεία της τιμολόγησης του νερού. Στην παλαιότερη περίοδο, η οποία έληξε περί τα τέλη της δεκαετίας του 70, η βασική αρχή για την τιμολόγηση του νερού ήταν το ότι τα έσοδα θα έπρεπε να καλύπτουν ένα μέρος του σχετικού κόστους. Πρέπει να σημειωθεί και πάλι πως ως κόστη νερού θεωρούνται αποκλειστικά τα λειτουργικά κόστη. Επιπλέον η τιμολόγηση του νερού ήταν τέτοια ώστε να καταστεί απαγορευτική η υπερβολική χρήση νερού. Στα μέσα της δεκαετίας του 70, η βασική αρχή τιμολόγησης άλλαξε. Πλέον, ο στόχος ήταν η μεγιστοποίηση της ανάκτησης του κόστους, το οποίο υποδηλώνει πως τα λειτουργικά κόστη και ένα μέρος των επενδυτικών θα πρέπει να καλύπτονται από τα έσοδα της εταιρίας υδάτων.

Είναι ξεκάθαρο πως η τιμολόγηση του νερού στην Αθήνα γίνεται σε αποκλειστικά διοικητικό (κι όχι επιχειρησιακό) επίπεδο και στην πραγματικότητα, χρεώνεται η χρήση του νερού. Συγκεκριμένα, η τιμολόγηση καθορίζεται από υπουργικές αποφάσεις.

Υπήρξαν πολλές σημειακές αλλαγές στην τιμολόγηση του νερού. Δύο αλλαγές στην πρόσφατη ιστορία αξίζουν να αναφερθούν. Η πρώτη, είναι η σημαντική αύξηση των τιμών, το 1975. Η δεύτερη συνέβηκε το 1992. Κινητήριοις δύναμη που προκάλεσε την δεύτερη μεγάλη ανατίμηση, ήταν μια παρατεταμένη περίοδος ανομβρίας που προκάλεσε έντονη έλλειψη υδατινών αποθεμάτων, και η οποία με την σειρά της οδήγησε σε δραστικές αυξήσεις της τιμής του νερού. Έκτοτε, οι τιμές έχουν παραμείνει σχεδόν ίδιες.

Όπως έχει αναφερθεί παραπάνω, τα έσοδα από το νερό θα έπρεπε να καλύπτουν τουλάχιστον τα λειτουργικά κόστη. Ωστόσο, τα αποτελέσματα της συγκεκριμένης πολιτικής διαφέρουν. Στην πραγματικότητα, τις περισσότερες χρονιές τα έσοδα δεν καλύπτανε πλήρως τα λειτουργικά

κόστη. Ως αποτέλεσμα, η εταιρία υδάτων αντιμετώπιζε σημαντικό οικονομικό έλλειμμα, το οποίο καλυπτόταν με κυβερνητικά κονδύλια. Κυβερνητικοί φορείς μεταβίβαζαν κατά διαστήματα κονδύλια στην εταιρία υδάτων, τα οποία ήταν πάντα συνδεδεμένα με θεσμικές, οργανωτικές, διαχειριστικές εξελίξεις. Αυτές οι εξελίξεις στόχευαν, μεταξύ άλλων, σε πλήρη ανάκτηση των λειτουργικών κοστών. Ωστόσο αυτός ο στόχος δεν επιτεύχθηκε μέχρι το 1992, από όπου κι έκτοτε τα λειτουργικά κόστη της εταιρίας καλύπτονταν από τα έσοδα. Αυτό εξακολουθεί να ισχύει μέχρι σήμερα. Να σημειωθεί πως το 1992 αυξήθηκε δραματικά η τιμή του νερού. Ο στόχος αυτής της αύξησης ήταν να μειωθεί η κατανάλωση νερού, λόγω της οξείας έλλειψης νερού που παρατηρήθηκε εκείνη την περίοδο. Αυτός ο στόχος επιτεύχθηκε. Οι τιμές παρέμειναν στα υψηλά επίπεδα, ακόμα και όταν η περίοδος λειψυδρίας τελείωσε. Είναι όμως σημαντικό να σημειωθεί ότι οι νέες τιμές που επιβλήθηκαν πέτυχαν μάλλον τυχαία κι όχι κατόπιν σχεδιασμού τον στόχο της πλήρους ανάκτησης των λειτουργικών κοστών.

Το σχέδιο, για τις μελλοντικές τιμές σχετίζεται με τις πρόσφατες θεσμικές εξελίξεις. Πρόσφατα, η ΕΥΔΑΠ έγινε ανώνυμη εταιρεία και εισήλθε Χρηματιστήριο αξιών της Αθήνας, διατηρώντας όμως το Κράτος (Δημόσιο) σαν βασικό μέτοχο. Αποτέλεσμα της κίνησης αυτής ήταν η υιοθέτηση των χαρακτηριστικών μιας κερδοσκοπικής εταιρίας, γεγονός που προκαλεί μια σειρά νέων προβλημάτων και ερωτημάτων (Μονοπωλιακά φαινόμενα, διαχείριση δημόσιου αγαθού από κερδοσκοπική εταιρεία κλπ). Ελλείψει ελεύθερης αγοράς νερού, οι τιμές θα συνεχίσουν να θέτονται διοικητικά. Το υπάρχον σχέδιο προβλέπει αύξηση της τιμής του νερού στις 1/2/2000 ως εξής:

Ιδιωτικοί καταναλωτές αύξηση 11%
Βιομηχανικοί καταναλωτές αύξηση 15%
Δημόσιοι καταναλωτές αύξηση 18%
Δήμοι αύξηση 38%

Αυτές οι τιμές αφορούν στην περίοδο 2000 με 2004. Δεν υπάρχει άλλο καθορισμένο σχέδιο για μελλοντικές τιμές του νερού. Τον Δεκέμβριο του 2004 με κοινή υπουργική απόφαση (48405 / 346) καθορίστηκαν οι τιμές της ΕΥΔΑΠ για το τρέχον έτος, σύμφωνα με τους παρακάτω πίνακες (ΕΥΔΑΠ, 2005):

Πίνακας 6.18: Τιμολόγια υπηρεσιών Ύδρευσης Ε.ΥΔ.Α.Π (Πηγή: ΕΥΔΑΠ, 2005)

ΓΕΝΙΚΟ ΤΙΜΟΛΟΓΙΟ		ΜΕΧΡΙ 14/12/2004		ΑΠΟ 15/12/2004	
		€/m ³		€/m ³	
α.	Για μηνιαία κατανάλωση 0 - 5 m ³	από	0,38	σε	0,39
β.	» » 5 - 20 m ³	- « -	0,59	- « -	0,61
γ.	» » 20 - 27 m ³	- « -	1,70	- « -	1,75
δ.	» » 27 - 35 m ³	- « -	2,38	- « -	2,45
ε.	» » άνω των 35 m ³	- « -	2,97	- « -	3,05

Σημειώνεται ότι στην προσπάθεια της να κρατήσει τον χαρακτήρα του νερού σαν κοινωνικό αγαθό, η εταιρεία διατηρεί την εξαίρεση για πολύτεκνες οικογένειες. Έτσι για οικογένειες με τρία και περισσότερα προστατευόμενα παιδιά η χρέωση είναι € 0,39 ανά m³ εφόσον η μηνιαία κατανάλωση δεν υπερβαίνει για μεν την πενταμελή οικογένεια τα 15 m³, για δε τις μεγαλύτερες, το άνω όριο προσαυξημένο κατά 3 m³ για κάθε παιδί πέραν του τρίτου. Για υπέρβαση των άνω μηνιαίων οριακών καταναλώσεων δεν θα εφαρμόζεται η εξαίρεση.

Στη βιομηχανική και τις λοιπές χρήσεις του νερού, η ΕΥΔΑΠ εφαρμόζει διαφορετικά τιμολόγια με βασικό χαρακτηριστικό την σαφώς χαμηλότερη χρέωση συγκριτικά με την οικιακή κατανάλωση νερού και την ενιαία (όχι κλιμακωτή χρέωση), ως εξής:

Πίνακας 6.19 Βιομηχανικό - Επαγγελματικό Τιμολόγιο (Πηγή: ΕΥΔΑΠ, 2005)

ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΚΟ – ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΟ ΤΙΜΟΛΟΓΙΟ		ΜΕΧΡΙ 14/12/2004		ΑΠΟ 15/12/2004	
		€/m ³		€/m ³	
α.	Για μηνιαία κατανάλωση έως 1.000 m ³	από	0,77	σε	0,79
β.	» » πάνω από 1.000 m ³	- « -	0,90	- « -	0,93

Πίνακας 6.20: Λοιπές κατηγορίες τιμολόγησης (Πηγή ΕΥΔΑΠ, 2005)

ΔΗΜΟΣΙΑ – ΔΗΜΟΤΙΚΑ – Ν.Π.Δ.Δ.		ΜΕΧΡΙ 14/12/2004		ΑΠΟ 15/12/2004	
		€/m ³		€/m ³	
Ανεξαρτήτως μηνιαίας κατανάλωσης		από	0,91	σε	0,94

ΦΙΛΑΝΘΡΩΠΙΚΑ ΙΔΡΥΜΑΤΑ		ΜΕΧΡΙ 14/12/2004		ΑΠΟ 15/12/2004	
		€/m ³		€/m ³	
Ανεξαρτήτως μηνιαίας κατανάλωσης		από	0,26	σε	0,27

ΚΟΙΝΟΧΡΗΣΤΟΙ ΚΡΟΥΝΟΙ – Ο.Λ.Π.		ΜΕΧΡΙ 14/12/2004		ΑΠΟ 15/12/2004	
		€/m ³		€/m ³	
Ανεξαρτήτως μηνιαίας κατανάλωσης		από	0,64	σε	0,66

ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΔΙΚΤΥΩΝ ΔΗΜΩΝ & ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ		ΜΕΧΡΙ 14/12/2004		ΑΠΟ 15/12/2004	
		€/m ³		€/m ³	
Ανεξαρτήτως μηνιαίας κατανάλωσης		από	0,45	σε	0,46

Το πάγιο τέλος, διαμορφώνεται ως εξής:

Πίνακας 6.21: Πάγιο τέλος οικιακής χρήσης (Πηγή: ΕΥΔΑΠ, 2005)

ΑΝΑ ΜΗΝΑ		ΜΕΧΡΙ 14/12/2004	ΑΠΟ 15/12/2004
		€	€
Με υδρόμετρο 5/8" και 3/4" και για καταναλώσεις	Έως 30μ ³ /τρίμηνο	0,52	0,53
	Από 30μ ³ έως 60μ ³ /τρίμηνο	Από 0,80	σε 0,82
	Άνω των 60μ ³ /τρίμηνο	1,50	1,54

Πίνακας 6.22: Πάγιο τέλος Βιομηχανικής χρήσης- ΟΤΑ (Πηγή: ΕΥΔΑΠ, 2005)

ΑΝΑ ΜΗΝΑ	ΜΕΧΡΙ 14/12/2004	ΑΠΟ 15/12/2004
	€	€
Με υδρόμετρο 1"	από 4,00	σε 4,12
Με υδρόμετρο μέχρι 1 ^{1/2} "	- « - 7,00	- « - 7,20
Με υδρόμετρο μέχρι 2"	- « - 12,00	- « - 12,34
Με υδρόμετρο 3"	- « - 20,00	- « - 20,56
Με υδρόμετρο 4"	- « - 30,00	- « - 30,84
Με υδρόμετρο 6"	- « - 40,00	- « - 41,12

Από την παραπάνω ανάλυση προκύπτει πως η τιμή του νερού δεν εξασφάλιζε πλήρη ανάκτηση του κόστους. Συγκεκριμένα, από το 1992, η τιμή του νερού αντανάκλα το σχετικό λειτουργικό κόστος του συστήματος ύδρευσης. Όλες οι άλλες κατηγορίες κοστών, είτε παραμερίζονται επιδοτούμενες ουσιαστικά από την κυβέρνηση, είτε αγνοούνται – περιβαλλοντικά, ευκαιρίας, ανεπάρκειας. Αυτή η κατάσταση οδηγεί σε ανεπαρκή καταμερισμό των υδατικών πόρων. Πιο συγκεκριμένα, οι χαμηλές τιμές του νερού προκαλούν κατανάλωση νερού μεγαλύτερη του βέλτιστου κοινωνικά επιπέδου και ως εκ τούτου, μπορούμε να μιλάμε για υπερκατανάλωση νερού. Όντως, υπάρχουν ενδείξεις κατασπατάλησης του πολύτιμου αυτού φυσικού πόρου. Ουσιαστικά δεν έχει γίνει καμία συνεχής και οργανωμένη προσπάθεια για εφαρμογή καινοτόμων μεθόδων εξοικονόμησης νερού. Για παράδειγμα, δεν υπάρχει πρόγραμμα ανακύκλωσης νερού ή υποδομή για διπλές σωληνώσεις (πόσιμο νερό, άλλων χρήσεων). Όσο αφορά τους τελικούς χρήστες, δεν υπάρχει πρόγραμμα ενίσχυσης και υποστήριξης για την εφαρμογή συσκευών νέας τεχνολογίας σε επίπεδο οικίας, όπως ντουζιέρες χαμηλής πίεσης, καζανάκια χαμηλής κατανάλωσης κλπ. Φαίνεται πως οι υπάρχοντες αγωγοί νερού οδηγούν σε αρνητικό ισοζύγιο κόστους-οφέλους όσο αφορά τα προαναφερθείσες μεθόδους εξοικονόμησης νερού. Αν ωστόσο οι τιμές αντανάκλουν τα συνολικά κι όχι τα μερικά κόστη, συμπεριλαμβάνοντας δηλαδή περιβαλλοντικό κόστος, κόστος ευκαιρίας κλπ, θα μπορούσαν κριθούν Πολιτικές Βιώσιμης Διαχείρισης Υδατικών Πόρων Για Αστική Χρήση Στην Ελλάδα

οικονομικά συμφέρουσες και να εφαρμοστούν μέθοδοι εξοικονόμησης νερού.

Υπάρχει κι μία άλλη αιτία που ευνοεί την υπερκατανάλωση νερού που παρατηρείται στην Αττική. Οι κυβερνητικές/δημόσιες και άλλες τοπικές αρχές δεν καλύπτουν το μερίδιο τους αναφορικά στο καταναλισκόμενο νερό. Αν και η χρήση μετρείται και χρεώνεται, κατά κανόνα δεν πληρώνεται από αυτούς τους φορείς. Αυτό έχει δύο σημαντικές συνέπειες. Πρώτο, η χρήση νερού μπορεί να θεωρηθεί ως ελεύθερο (δωρεάν) αγαθό από τις δημόσιες αρχές με συνέπεια να μην υπάρχει καμία πρόνοια για την ποσότητα που χρησιμοποιείται. Δεύτερο, η πραγματική μέση τιμή του νερού μειώνεται περαιτέρω και συνεπώς δεν αντισταθμίζει το λειτουργικό κόστος της παροχής του νερού. Έτσι μπορεί να εξηγηθεί και εν μέρει το σχετικό έλλειμμα που αντιμετωπίζει συστηματικά η εταιρία υδάτων.

Τα τελευταία χρόνια πως τώρα η κατάσταση έχει αρχίσει να αλλάζει. Το καινούριο σχέδιο λειτουργίας της ΕΥΔΑΠ, προβλέπει πως οι πολιτειακές, κυβερνητικές και τοπικές αρχές θα πληρώνουν για την χρήση νερού. Το ίδιο το ΥΠΕΧΩΔΕ πάντως, κυρίαρχο Υπουργείο επί των θεμάτων της ΕΥΔΑΠ, και σημαντικότερος θιασώτης της πλήρους εξόφλησης των οφειλών ύδρευσης οποιουδήποτε φορέα, συνεχίζει να αποτελεί σημαντικότερο οφειλέτη της εταιρείας!

6.3.6 Βιωσιμότητα, καινοτομία, συμμετοχή στη Διαχείριση Υδατικών Πόρων

Οι νέες εξελίξεις στον τομέα ύδρευσης έχουν διαφοροποιήσει τον ρόλο των παικτών-κλειδιά ή/και το επίπεδο και τον τρόπο εμπλοκής τους στη διαδικασία λήψης αποφάσεων κι εφαρμογής πολιτικών. Διαφορετικοί παίκτες έχουν διαφορετική γνώμη για την εκμετάλλευση καινούριων ή εναλλακτικών υδατικών πόρων. Ανάλογα, έχουν εμφανιστεί καινούριοι παίκτες λόγω της ιδιωτικοποίησης του υδατικού τομέα. Ανάλογα, πολιτικές όπως η τιμολόγηση του νερού και η διαχείριση υδατικών πόρων, δεν θεωρούνται πλέον αποκλειστικά υπόθεση του κράτους. Επιπρόσθετα, η συνολική περιοχή που καλύπτει η ΕΥΔΑΠ θα επεκταθεί και θα βελτιωθεί η υποδομή της, επιτρέποντας σε καινούριους παίκτες να εισέλθουν στον υδατικό τομέα. Σταδιακά, η διαχείριση ζήτησης (*Demand side management*) θα αντικαταστήσει τις παραδοσιακές πολιτικές ύδρευσης που στηρίζονται στη συνεχή αύξηση της παροχής (*supply-oriented*),

Πολιτικές Βιώσιμης Διαχείρισης Υδατικών Πόρων Για Αστική Χρήση Στην Ελλάδα - 188 -

μεταβάλλοντας τον παραδοσιακό ρόλο του κράτους και των σχετικών παικτών-εμπλεκόμενων φορέων.

Συνεπώς, η σχέση ισχύος μεταξύ των παικτών-κλειδιά έχει αλλάξει σημαντικά. Η συνεργασία και η σύμπραξη είναι πιο επιθυμητές από ότι στο παρελθόν, αν και δεν είναι σπάνιες οι συγκρούσεις και οι διαφωνίες στην διαδικασία λήψης αποφάσεων.

Ο κατακερματισμός και η έλλειψη συντονισμένων πολιτικών στην διαδικασία λήψης αποφάσεων μεταξύ των παικτών-κλειδιά, ειδικά σε επίπεδο κεντρικής κυβέρνησης (Υπουργεία), παραμένουν σημαντικά χαρακτηριστικά της Ελληνικής περίπτωσης (αποφασιστικός ρόλος του Κράτους και της ΕΥΔΑΠ). Ωστόσο, παρατηρείται μια διαρκώς εντονότερη προσπάθεια συντονισμού σε κεντρικό τουλάχιστον επίπεδο, που στοχεύει στον περιορισμό τέτοιων φαινομένων και στην προώθηση διαφορετικού τύπου συμμετοχής και συνεργασίας. Οι απαιτήσεις για συμμόρφωση με τις Ευρωπαϊκές Κοινοτικές Οδηγίες και ειδικά με την Κοινοτική Οδηγία Πλαίσιο για το Νερό (2000/60/ΕΚ) έχουν αυξήσει αισθητά τα στοιχεία βιωσιμότητας, καινοτομίας καθώς και τις καινούριες μορφές συμμετοχής όσο αφορά στις πολιτικές υδάτων. Αυτά τα στοιχεία εξέλιξης που παρατηρούνται στις πολιτικές υδάτων παρουσιάζονται παρακάτω και βασίζονται σε σχετικά έγγραφα και συνεντεύξεις με παίκτες-κλειδιά (βλέπε Παράρτημα).

Πίνακας 6.23: Πολιτικές Υδάτων και επιπτώσεις σε Καινοτομία, Βιωσιμότητα, Συμμετοχή, ανά στάδιο Αστικού Κύκλου Νερού (Πηγή: Getimis et al, 2002)

Στάδιο του Αστικού Υδατικού Κύκλου	Στοιχείο Πολιτικής Υδάτων	Καινοτομία	Βιωσιμότητα	Συμμετοχή
Στάδιο 1 Αντλίαση και Αποθήκευση του Νερού	Χρήση Εναλλακτικών Υδατικών Πόρων	+ Τέτοια σχέδια εμπλέκουν καινοτόμα τεχνολογικά συστήματα και σε κάποιες περιπτώσεις ανασχηματισμούς.	+0/- Αν και το θαλάσσιο νερό είναι άφθονο, το κόστος ενέργειας που απαιτείται για αφαλάτωση είναι τεράστιο. Επιπρόσθετα, μπορεί να προκύψουν Περιβαλλοντικά προβλήματα, λόγω των υποπροϊόντων της αφαλάτωσης(αλάτι). Η μεταφορά του νερού μέσω πλοίων είναι αποδοτικό από πλευρά κόστους και μπορεί να αμβλύνει το πρόβλημα κάποιων παραθαλάσσιων περιοχών. Υπάρχουν επίσης σχέδια συλλογής βρόχινου νερού σε οικιακό επίπεδο, σε πειραματικό όμως στάδιο.	+ Υψηλό επίπεδο συμμετοχής από δήμους, φορείς γνώσης, μεγάλες κατασκευαστικές εταιρίες και ιδιωτικές εταιρίες, ειδικά στην Αφαλάτωση και στην Μεταφορά Νερού
	Εκμετάλλευση Επιφανειακών Υδάτων	+0/- Ισχύουν παραδοσιακές τεχνικές (π.χ. κατασκευή φραγμάτων). Έχουν υιοθετηθεί κάποιες καινοτόμες τεχνολογίες (π.χ. Φράγμα του Εύηνου).	+0/- Αν και η κατασκευή φραγμάτων δεν είναι αποτέλει ένδειξη βιωσιμότητας, οι νέες πρακτικές που εφαρμόζονται συμπεριλαμβανόντων σημαντικές περιβαλλοντικές παραμέτρους (Ελάχιστη οικολογική ροή στο Φράγμα του Εύηνου). Οι περιβαλλοντικές παράμετροι λαμβάνονται υπόψη.	0 Αν και η Κοινωνία των Πολιτών είναι ακόμη αποκλεισμένη υπάρχει αυξημένη συμμετοχή των φορέων γνώσης. Σύγχρονα παραδείγματα (Φράγμα Εύηνου) δείχνουν μια περισσότερο κοινωνικά αποδεχτή προσέγγιση.
	Εκμετάλλευση Υπόγειων Υδάτων	0/- Τα προβλήματα των κατακερματισμένων αρμοδιοτήτων, του μη-ρεαλιστικού συστήματος αδειών και των ανεξέλεγκτων παράνομων αντλήσεων είναι ακόμη υπαρκτά. Υπάρχουν κάποια καινοτόμα τεχνολογικά σχέδια για επαναπλήρωση των υδροφορέων.	0/- Έχουν προκληθεί προβλήματα από τον σημαντικό αριθμό νόμιμων και παράνομων αντλήσεων. Ωστόσο, το πρόβλημα έχει αναγνωριστεί από όλους τους παίκτες-κλειδιά και υπάρχει μία τάση μείωσης της αλόγιστης χρήσης των υπόγειων υδάτων. Επιπλέον, έχουν αναληφθεί πρωτοβουλίες για την επαναπλήρωση των υδροφορέων ορίζονταν. Κάποιοι φορείς γνώσης προτείνουν να εισαχθούν όρια αντλήσεως και να χρεώνεται η άντληση ,κατι το οποίο θα συνέβαλλε στην μείωση του αντλούμενο υδατικού όγκου-αν φυσικά δεν χρησιμοποιηθούν σαν μέθοδος αύξησης των εσόδων της εταιρίας.	+ Οι δήμοι και άλλοι κύριοι χρήστες νερού μπορούν να βασίζονται στις δικούς τους υδατικούς πόρους. Υπάρχει ορισμένη εμπλοκή ιδιωτικών εταιριών και συνεταιρισμών. Ωστόσο, υπάρχει αυξανόμενο ενδιαφέρον για τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις. Οι κάτοχοι γνώσης εισηγούνται την χρέωση και την θεσμοθέτηση ορίων άντλησης για αντιστροφή της τάσης. Τέτοιο σχέδιο θα μπορούσε να υποστηρίξει ολοκληρωμένα διαχειριστικά σχέδια με δημόσια και ιδιωτική συμμετοχή.
Όρια Αντλησης και Έκχυσης	Δεν εφαρμόζονται	Δεν εφαρμόζονται	Δεν εφαρμόζονται	Δεν εφαρμόζονται

Κεφάλαιο 6: Διαχείριση Υδατικών Πόρων σε Αστικές Περιοχές της Ελλάδας

	<p>Μεταφορά Νερού από Γειτονικές Λεκάνες Απορροής</p>	<p>+/0 Η εξελισσόμενη διαδικασία ενός ολοκληρωμένου διαχειριστικού σχεδίου θα μπορούσε να αυξήσει την καινοτομία και την συμμετοχή.</p>	<p>0 Παρόλες τις σημαντικές επιπτώσεις στις λεκάνες απορροής, η χωρική διασπορά και οι εποχιακές διακυμάνσεις της ποσότητας του νερού, καθιστούν την μεταφορά νερού από γειτονικές λεκάνες απορροής την μόνη εφαρμόσιμη λύση. Η υιοθέτηση των περιβαλλοντικών παραμέτρων μείωσε τις επιπτώσεις στα απειλούμενα οικοσυστήματα (Φράγμα Εύηνου).</p>	<p>0 Παρόλο που δεν λαμβάνονται υπόψη οι αντιδράσεις της κοινωνίας των πολιτών και άλλοι χρήστες νερού, υπάρχει η τάση για περισσότερο συμβιβαστικές προσεγγίσεις.</p>
<p>Στάδιο 2 Διάθεση Και Επεξεργασία Νερού</p>	<p>Επεξεργασία Νερού και Παρακολούθηση Ποιότητας Νερού</p>	<p>+/0/- Κυριαρχούν οι παραδοσιακές μέθοδοι επεξεργασίας (χλωρίωση) παρόλες τις αυξανόμενες αντιδράσεις για πιθανές επιπτώσεις στην υγεία των καταναλωτών. Ωστόσο, δοκιμάζονται κάποιες καινοτόμες μεθόδους (Επεξεργασία με Υπεριώδη Ακτινοβολία)</p>	<p>+/0 Ενώ η ποιότητα των υδάτων παραμένει εξαιρετική, το σύστημα παρακολούθησης του όλου δικτύου έχει βελτιωθεί. Η επιτυχής συνεργασία των παικτών μπορεί να κινηθεί προς νέους βιώσιμους στόχους.</p>	<p>+ Είναι εμφανής η αρμονική συνεργασία των σχετικών παικτών. Η ΕΥΔΑΠ Α.Ε. παρέχει δεδομένα στην Εθνική Βάση Δεδομένων, στο Υπουργείο Περιβάλλοντος. Υπάρχει αυξημένη συμμετοχή των κατόχων γνώσης, Υψηλό επίπεδο κοινωνικής αποδοχής.</p>
<p>Στάδιο 3 Διανομή και Χρήση Νερού</p>	<p>Έλεγχος Διαρροών</p>	<p>+ Χρησιμοποιείται σύγχρονο λογισμικό για τον εντοπισμό διαρροών και για την παρακολούθηση της παροχής νερού. Εφαρμόζονται νέες τεχνολογίες για αποκατάσταση ζημιών. Αντικατάσταση παλιών αγωγών.</p>	<p>+ Οι διαρροές έχουν μειωθεί σημαντικά, σε γενικά αποδεκτά επίπεδα.</p>	<p>+ Υπάρχουν διαφορών μορφών συνεργασίας μεταξύ της ΕΥΔΑΠ και των φορέων γνώσης για μείωση των διαρροών.</p>
	<p>Οργανωτική Δομή Εταιρίας Υδρευσης (Δημόσιας/Ίδιωτη κλπ)</p>	<p>+/0/- Η οργανωτική δομή έχει βελτιωθεί και το δίκτυο ύδρευσης είναι πιο αποδοτικό. Αναμένονται περισσότερες εξελίξεις. Σύγκρουση των ρόλων της ΕΥΔΑΠ Παγίων και της ΕΥΔΑΠ Α.Ε.. Απαιτείται μια πιο ολοκληρωμένη προσέγγιση.</p>	<p>+/0/- Η μερική ιδιωτικοποίηση της ΕΥΔΑΠ Α.Ε. και ο δημόσιος χαρακτήρας της ΕΥΔΑΠ Παγίων (που κατέχει τις κυριότερες εγκαταστάσεις και πόρους) μπορεί να οδηγήσει μελλοντικά σε μη-βιώσιμα αποτελέσματα (αυξημένη κατανάλωση, περιβαλλοντικές επιπτώσεις).</p>	<p>+/0/- Αν και η ύδρευση δεν είναι πλέον αποκλειστικά υπόθεση του κράτους, οι μέτοχοι δεν έχουν πραγματική δύναμη, ενώ αποκλείεται η κοινωνία των πολιτών. Οι μηχανισμοί της ελεύθερης αγοράς μπορεί να αυξήσουν την επιρροή από άλλους παίκτες αν και ο ακριβής τύπος των παικτών δεν έχει προσδιοριστεί. Γίνεται μια προσπάθεια συντονισμού των παικτών και μείωσης του κατακερματισμού των ευθυνών.</p>
	<p>Διαχείριση Ζήτησης</p>	<p>+/0 Περιλαμβάνει καινοτόμο ανασχηματισμό της οργανωτικής δομής. Υπάρχει καινοτομία σε κάποιους τεχνολογικούς τομείς. Αποτελεί ένα από τους κύριους στόχους της ΕΥΔΑΠ.</p>	<p>+/0/- Μέχρι τώρα, η στροφή της διαχείρισης, από διαχείριση προσφοράς προς διαχείριση ζήτησης, περιλαμβάνει κυρίως τροποποιήσεις στις τιμές και ενήμερωτικές εκστρατείες για μείωση της ζήτησης. Υπάρχουν σημαντικά στοιχεία, όπως η εισαγωγή και η επιδότηση συσκευών χαμηλότερης κατανάλωσης νερού.</p>	<p>+/0 Μια αποδοτική Διαχείριση Ζήτησης πρέπει να περιλαμβάνει ένα υψηλό επίπεδο συμμετοχής χρηστών νερού, ΜΚΟ, Συνεταιρισμών κλπ. Παρόλα αυτά δεν γίνονται ιδιαίτερες κινήσεις προς αυτή την κατεύθυνση.</p>

Κεφάλαιο 6: Διαχείριση Υδατικών Πόρων σε Αστικές Περιοχές της Ελλάδας

	Επέκταση Εξοπλισμού Περιχών	+0 Αυτό το σχέδιο εμπεριέχει οργανωτικό αναστηματισμό. Ωστόσο, δεν υπάρχουν ξεκάθαρες ενδείξεις προς αυτή την κατεύθυνση.	- Η βιωσιμότητα του σχεδίου έχει δεχθεί έντονες επικρίσεις, όσο αφορά στην διαθεσιμότητα των πόρων, στην οικολογική ισορροπία και κοινωνική σταθερότητα.	- Μπορεί να μειωθεί το επίπεδο συμμετοχή, αφού οι δήμοι δεν θα έχουν κανένα έλεγχο του συστήματος ύδρευσης.
	Τιμολόγηση Νερού	+0 Λαμβάνονται υπόψη νέες παράμετροι. Τουλάχιστον τα λειτουργικά κόστη πρέπει να καλύπτονται από τις νέες τιμές. Η κεντρική κυβέρνηση συνεχίζει να επιδοτεί τις υποδομές.	+0 Πιθανότητα, η τιμολόγηση του νερού θα γίνει πιο ρεαλιστική, αφού θα περιλαμβάνει τουλάχιστον τα λειτουργικά κόστη. Αυτό το γεγονός, αν και αειφόρο σε οικονομικούς και -αν γίνει σωστή κατανομή εσόδων- περιβαλλοντικούς όρους, μπορεί να μην είναι κοινωνικά αειφόρο.	+0/- Έχει αυξηθεί ο ρόλος της ΕΥΔΑΠ. Οι μέτοχοι μπορεί να επηρεάσουν τις τιμές προς τα πάνω, καθώς τα συμφέροντα τους συγκροούνται με τις Κυβερνητικές πολιτικές που υποστηρίζουν «κοινωνικά αποδοκτές τιμές».
	Μέτρηση Κατανάλωσης	+ Οι χρησιμοποιούμενες συσκευές είναι τεχνολογικά εξελιγμένες και ακριβείς.	+ Αποδοτικό σχέδιο για παρακολούθηση κατανάλωσης νερού και υποστήριξη μακροπρόθεσμου σχεδιασμού.	0 Αυτό είναι ένα θέμα που αφορά μόνο την ΕΥΔΑΠ Α.Ε., αν και οι καταναλωτές ακόμη επωμίζονται το κόστος για αντικατάσταση ή επισκευή των σωληνώσεων μετά τον μετρητή.
	Χρήση νερού σε ανταγωνιστικούς τομείς	- Ένα αποτελεσματικό σχέδιο για ανταγωνιστικές χρήσεις νερού απαιτεί ένα ισχυρό θεσμικό πλαίσιο με ικανότητα αναδόμησης, κάτι το οποίο δεν υπάρχει.	+0/- Δεν προβλέπονται σημαντικές επιπτώσεις στις χρήσεις νερού από την νέα πολιτική τιμολόγησης. Ωστόσο, προβλέπεται ότι σταδιακά, η ΕΥΔΑΠ Α.Ε. θα ελέγχει τα δημοτικά δίκτυα.	0/- Οι κύριοι χρήστες νερού αποκλείονται. Ωστόσο, υπάρχουν ανησυχίες για τις ανάγκες των δήμων που γειτνιάζουν με ταμειυτήρες και σημαντικά υδραγωγεία. Τα Υπουργεία Ανάπτυξης, Γεωργίας και Περιβάλλοντος συνεργάζονται για να κατευθύνουν τις τοπικές συγκρούσεις.
Στάδιο 4 Συλλογή, Απομάκρυνση – Επεξεργασία Λυμάτων	Διαχείριση Λυμάτων (Επεξεργασία, Επαναχρησιμοποίηση, Ανακύκλωση)	+0/- Θεσμικές και τεχνολογικές καινοτομίες σε κάποιο βαθμό. Πιθανός κατακερματισμός του υδρευτικού συστήματος.	+0 Υπάρχουν σχέδια για μείωση της κατανάλωσης του πόσιμου νερού για δευτερεύουσες χρήσεις (κήποι, πισίνες). Εφαρμόζονται πιλοτικά προγράμματα για επαναπλήρωση των υπόγειων υδροφορέων. Πιθανοί κίνδυνοι για τη δημόσια υγεία. Το κόστος για την εφαρμογή σε μεγάλη κλίμακα είναι σημαντικό. Η επεξεργασία λυμάτων στην Ψυτάλεια μείωσε σημαντικά τα επίπεδα ρύπανσης στον Σαρωνικό Κόλπο, αλλά η παραγόμενη γλύκ παραμένει αδιάθετη.	+0 Σημαντικές πρωτοβουλίες δήμων, συνεταιρισμών, ατόμων, ερευνητικών νοστιτούτων και άλλων κατόχων γνώσης. Ανεπαρκής υποστήριξη από τους παίκτες-κλειδιά, τα Υπουργεία και την ΕΥΔΑΠ. Το Υπουργείο Περιβάλλοντος κατέχει όλες τις μη-κερδοσκοπικές δραστηριότητες της πρώην ΕΥΔΑΠ (έλεγχος πλημμυρών).
	Χρέωση Εκχύσεων	Δεν εφαρμόζονται	Δεν εφαρμόζονται	Δεν εφαρμόζονται
ΟΛΑ ΤΑ ΣΤΑΔΙΑ	Συμμόρφωση με τις Ευρωπαϊκές Οδηγίες	+ Σημικά καινοτόμος διαδικασία λήψης αποφάσεων, εμφάνιση νέων θεσμικών δομών, ολοκληρωμένη προσέγγιση και διάλογος. Αλλαγή ρόλου των παικτών και προσπάθεια ελάττωσης ανισοτήτων-κατακερματισμού.	+0/- Αν και η Οδηγία 2000/60/ΕΚ έχει ξεκάθαρους στόχους, δεν έχουν καθοριστεί εντελώς οι τρόποι επίτευξής τους σε εθνικό επίπεδο. Λόγω του τρέπου ερμηνείας της κοινοτικής οδηγίας μέσα από το εθνικό δίκαιο είναι πιθανόν να προκληθούν παρεξηγήσεις που να βλάουν σε κίνδυνο το όλο εγχείρημα.	+ Αξιόλογες προσπάθειες για εμπλοκή των ενδιαφερόμενων παικτών στην διαδικασία. Δραστηριοποίηση της κοινωνίας των πολιτών. Επιβεβλημένη «εκ των άνω» συνεργασία των Υπουργείων. Έντονη συμμετοχή των κατόχων γνώσης.

Μέχρι πρόσφατα, υπήρχε απόλυτη εμπιστοσύνη στις παραδοσιακές μεθόδους εκμετάλλευσης του νερού (αντλήσεις υπόγειων υδάτων, μεγάλα φράγματα, μεταφορά νερού από γειτονικές λεκάνες απορροής) και γι' αυτό, η χρήση *εναλλακτικών υδατικών πόρων* ήταν ελάχιστη. Σήμερα, υπάρχουν ενδείξεις αυξανόμενου ενδιαφέροντος για υδατικούς πόρους όπως η συλλογή βρόχινου νερού, η αφαλάτωση, η επαναχρησιμοποίηση σε επίπεδο νοικοκυριού κλπ.

Γενικά, η *εκμετάλλευση των επιφανειακών υδάτων* μέσω της κατασκευής μεγάλων φραγμάτων θεωρείται από πολλούς παίκτες (ειδικά ΜΚΟ και κατόχους γνώσεων) ως μη βιώσιμη πολιτική με σοβαρές περιβαλλοντικές επιπτώσεις. Πρέπει να σημειωθεί ωστόσο πως στην Ελλάδα πλέον υπάρχουν λίγα ανεκμετάλλευτα επιφανειακά ύδατα. Οι δήμοι που βρίσκονται κοντά στους ταμιευτήρες διεκδικούν το νερό για ίδια (οικιακή και γεωργική κυρίως) χρήση και σε κάποιες περιπτώσεις (Μόρνος Υλίκη) εξακολουθούν να υπάρχουν συγκρούσεις. Από την άλλη, Οι Μελέτες Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων, οι οποίες γίνονται τώρα υποχρεωτικά για τα μεγάλα έργα, σε συνδυασμό με τους περιβαλλοντικούς παράγοντες, οι οποίοι λαμβάνονται υπόψη, έχουν οδηγήσει σε πολλές περιπτώσεις την εφαρμογή μεθόδων που παρουσιάζουν μεγαλύτερο βαθμό βιωσιμότητας. Το φράγμα του Εύηνου αποτελεί το πιο πρόσφατο παράδειγμα αυτής της προσέγγισης. Στην περίπτωση αυτή, κάποια ποσότητα νερού ρέει από το φράγμα, διατηρώντας το οικοσύστημα και την γεωργική δραστηριότητα στα κατάντη του ποταμού, ενώ επιτυγχάνεται και η κοινωνική αποδοχή, εξαλείφοντας πιθανές συγκρούσεις.

Η χρήση *υπόγειων υδάτων* επιτρέπει στους δήμους και σε άλλους μεγάλους χρήστες νερού (π.χ βιομηχανία) να βασίζονται στους δικούς τους υδατικούς πόρους. Επίσης, προωθείται η δραστηριοποίηση ιδιωτικών εταιρειών ή συνεταιρισμών. Ωστόσο, τα υπόγεια ύδατα υφίστανται υπερεκμετάλλευση με συνέπεια να εμφανίζονται έντονα προβλήματα υφαλμύρωσης (ειδικά σε παραθαλάσσιες περιοχές) καθώς και σημαντικής ταπείνωσης του υδροφόρου ορίζοντα. Αυτό είναι το αποτέλεσμα των κατακερματισμένων αρμοδιοτήτων, των μη-ρεαλιστικών αδειών ύδρευσης, των ανεξέλεγκτων παράνομων αντλήσεων και των συμβατικών σχετικών πολιτικών. Παρόλο που η άντληση υπόγειων υδάτων αποτελεί συνήθη πρακτική (κυρίως από δήμους και αγροτικούς χρήστες), υπάρχει αυξανόμενη ανησυχία για το θέμα αυτό. Οι φορείς γνώσης και οι συνεταιρισμοί είναι ιδιαίτερα

δραστήριοι στον τομέα και έχουν γίνει κάποια καινοτόμα σχέδια για επαναπλήρωση των υδροφορέων.

Η μεταφορά νερού από γειτονικές λεκάνες απορροής, πρακτική συνηθισμένη στην Ελλάδα και ιδιαίτερα στην Αθήνα, είναι βιώσιμη μόνο σαν μέτρο μείωσης οικονομικού κόστους (κι αυτό αμφισβητείται από κάποιους ερευνητές) και δεν συμπεριλαμβάνει σημαντικά στοιχεία συμμετοχής και καινοτομίας. Επιπλέον, είναι αμφισβητήσιμη τόσο η μακροπρόθεσμη οικονομική όσο και η περιβαλλοντική βιωσιμότητα. Ωστόσο, η χωρική διασπορά και οι εποχιακές διακυμάνσεις της ποσότητας του νερού καθιστούν την μεταφορά νερού από γειτονικές λεκάνες απορροής ως την μοναδική εφαρμόσιμη επιλογή. Οι αντιδράσεις της κοινωνίας των πολιτών καθώς και άλλων χρηστών νερού (συνήθως οι αγροτικοί) δεν λαμβάνονται γενικά υπόψη. Ωστόσο, υπάρχει μία πρόσφατη τάση για πιο συμβιβαστικές προσεγγίσεις.

Η ποιότητα υδάτων στην Αθήνα υπήρξε πάντα άριστη. Ωστόσο αυτό ήταν αποτέλεσμα μάλλον της φυσικής ποιότητας του ανεπεξέργαστου νερού, παρά το αποτέλεσμα πολιτικών με βιώσιμους στόχους. Επιπρόσθετα, η παρακολούθηση του υδρευτικού συστήματος σε όλα τα στάδια δεν ήταν πλήρως ικανοποιητική. Ωστόσο, τα τελευταία χρόνια υπήρξε αρμονική συνεργασία Υπουργείων, δήμων, συνεταιρισμών, δημόσιων φορέων και ιδιωτικών εταιριών. Οι συγκρούσεις για την ποιότητα του νερού που προκαλούνταν από δήμους και ΜΚΟ ήταν πάντα πολύ περιορισμένες τόσο σε ένταση όσο και σε συχνότητα. Παρόλο που οι βασικές υποδομές είναι επαρκείς, εφαρμόζονται παραδοσιακές μέθοδοι επεξεργασίας (χλωρίωση), γεγονός που τα τελευταία χρόνια έχει προκαλέσει επικρίσεις καθώς υπάρχουν υπόνοιες για πιθανούς κινδύνους για τη δημόσια υγεία. Η πρόσφατη εμπλοκή συνεταιρισμών και κατόχων γνώσεων (πχ, Πολυτεχνείο και Ερευνητικά Ινστιτούτα) έχει αυξήσει σημαντικά την ποιότητα παρακολούθησης και δειγματοληψίας του νερού. Οι τεχνολογικές καινοτομίες είναι σημαντικές, ακόμη και σε Ευρωπαϊκό επίπεδο, ενώ δοκιμάζονται κάποιες καινούριες μέθοδοι επεξεργασίας (επεξεργασία με υπεριώδη ακτινοβολία). Η κοινωνική αποδοχή του επιπέδου της παρακολούθησης και δειγματοληψίας του νερού είναι εξαιρετικά υψηλή.

Ο έλεγχος διαρροών παραμένει αρμοδιότητα της ΕΥΔΑΠ. Στις περασμένες δεκαετίες, η Εταιρία Υδάτων ανταποκρίθηκε στις πολυάριθμες και Πολιτικές Βιώσιμης Διαχείρισης Υδατικών Πόρων Για Αστική Χρήση Στην Ελλάδα

ανεξέλεγκτες διαρροές του δικτύου με ιδιαίτερα αναποτελεσματικό τρόπο, μέσα από αργές αντιδράσεις, ανακριβή συστήματα ανίχνευσης, παλαιωμένους αγωγούς και μη-οργανωμένες προσπάθειες. Ωστόσο, το μειωμένο ενδιαφέρον για αντιμετώπιση των διαρροών μέχρι την περίοδο της μεγάλης λειψυδρίας, έχει αντιστραφεί, οδηγώντας σε περισσότερο οργανωμένες προσπάθειες, με σαφώς σημαντικότερα αποτελέσματα. Πλέον θεωρείται ότι οι απώλειες έχουν μειωθεί σε αποδεκτά επίπεδα, κυρίως λόγω των εξελιγμένων συστημάτων παρακολούθησης, ανίχνευσης και επισκευής των αγωγών και του δικτύου, τα οποία εισήχθησαν μετά από συνεργασίες με Πανεπιστήμια και άλλους φορείς γνώσης.

Όσο αφορά στην *οργανωτική δομή* της ΕΥΔΑΠ, γίνεται αισθητό ότι το κεντρικό κράτος διατηρεί αποφασιστικό ρόλο και στα τέσσερα (4) στάδια του Αστικού Κύκλου Νερού, επηρεάζοντας άμεσα την πλειονότητα των αποφάσεων. Η δημόσια ΕΥΔΑΠ των περασμένων ετών, ήταν υπεύθυνη για τον υδατικό τομέα στην Αθήνα, ενώ σχετικά υπουργεία με κατακερματισμένες αρμοδιότητες, είχαν αποφασιστική ανάμιξη σε διάφορα επίπεδα. Επιπρόσθετα, το σύστημα χαρακτηριζόταν από πλήρη αποκλεισμό του ιδιωτικού τομέα και της κοινωνίας των πολιτών καθώς επίσης και τον ασήμαντο ρόλο που δίνονταν σε δήμους, συνεταιρισμούς, και κατόχους γνώσης. Οι περιβαλλοντικές παράμετροι συστηματικά αγνοήθηκαν στο σύνολο τους. Η εταιρία υδάτων χαρακτηριζόταν από ασάθεια και κακή διαχείριση. Έτσι τα κυρίαρχα χαρακτηριστικά των περασμένων ετών ήταν ο κατακερματισμός των αρμοδιοτήτων μεταξύ των πολυάριθμων εμπλεκόμενων παικτών (κυρίως Υπουργεία), η αναποτελεσματική οργανωτική δομή της εταιρείας, μία εξουσιαστική, “command and control” προσέγγιση επιβολής των αποφάσεων καθώς και η χρήση συμβατικής τεχνολογίας. Τα τελευταία χρόνια έχουν υιοθετηθεί περισσότερο ολιστικές προσεγγίσεις, αυξάνοντας τον ρόλο παικτών, οι οποίοι είχαν προηγουμένως αποκλειστεί. Επιπλέον, γίνεται μια προσπάθεια συντονισμού των βασικών φορέων και μείωση του κατακερματισμού των ευθυνών. Γενικά, η οργανωτική δομή της εταιρείας έχει βελτιωθεί και το συνολικό υδρευτικό δίκτυο είναι αποδοτικότερο, ενώ αναμένονται περαιτέρω εξελίξεις. Παρόλο που ο διαχωρισμός της εταιρείας σε ΕΥΔΑΠ Παγίων και ΕΥΔΑΠ Α.Ε. έγινε με στόχο την αύξηση της αποδοτικότητας του συνολικού δικτύου, οι ρόλοι των δύο εταιριών συγκρούονται, καθιστώντας αναγκαία μία πιο ολοκληρωμένη προσέγγιση. Πραγματικά, ενώ η μερική ιδιωτικοποίηση (μετοχοποίηση) της ΕΥΔΑΠ Α.Ε. επιφέρει αύξηση των επενδύσεων της Πολιτικής Βιώσιμης Διαχείρισης Υδατικών Πόρων Για Αστική Χρήση Στην Ελλάδα

εταιρίας, οι μέτοχοι δεν κατέχουν πραγματική δύναμη όντας μικροεπενδυτές, ενώ η κοινωνία των πολιτών αποκλείεται από κάθε απόφαση. Οι μηχανισμοί της ελεύθερης αγοράς ενδεχομένως να αυξήσουν την επιρροή από άλλους παίκτες, αν και ο ακριβής τους τύπος και το πλέγμα των σχέσεων που θα δημιουργηθούν δεν μπορεί να προβλεφθεί. Υπάρχει ένα ολοένα αυξανόμενο ενδιαφέρον για περιβαλλοντικά θέματα και «βιώσιμη» διαχείριση νερού.

Μετά τις πρόσφατες εξελίξεις στην οργανωτική δομή της ΕΥΔΑΠ, η επί δεκαετίες κυρίαρχη διαχείριση της παροχής, αντικαταστάθηκε από την *διαχείριση της ζήτησης*. Ωστόσο, τα κύρια εργαλεία που χρησιμοποιούνται για την επίτευξη των νέων στόχων είναι η αποδοτικότερη δομή τιμολόγησης και κάποιες ενημερωτικές εκστρατείες. Για την πλήρη αξιοποίηση νέων τύπων διαχείρισης, απαιτούνται πιο ολοκληρωμένες προσεγγίσεις.

Το νέο προφίλ της ΕΥΔΑΠ είναι περισσότερο προσανατολισμένο προς τις παραμέτρους που θέτει η αγορά. Ως αποτέλεσμα, έχει προγραμματιστεί *επέκταση των εξυπηρετούμενων περιοχών* και εκτός της Αττικής. Η βιωσιμότητα ενός τέτοιου σχεδίου όμως αμφισβητείται έντονα καθώς η εταιρεία υδάτων, χρησιμοποιώντας τους ίδιους περιορισμένους πόρους, εξυπηρετεί ήδη κάποιες περιοχές στα Νησιά του Σαρωνικού Κόλπου και στις Κυκλάδες ενώ σχεδιάζει περαιτέρω κάλυψη γειτονικών περιοχών, όπως η Κόρινθος. Επιπλέον, η επέκταση των εξυπηρετούμενων περιοχών πιθανόν να πυροδοτήσει νέες αντιδράσεις και συγκρούσεις μεταξύ διαφορετικών χρηστών νερού (π.χ. μεταξύ των αγροτικών κοινοτήτων κοντά στους ταμιευτήρες και αστικών περιοχών σε άλλες νομαρχίες/περιοχές).

Πριν τη μετοχοποίηση της εταιρείας τα Υπουργεία και η ΕΥΔΑΠ συμφωνούσαν από κοινού το ύψος της *τιμής του νερού* βασισμένοι στον «κοινωφελή» χαρακτήρα του πόρου. Το σύστημα στόχευε στην διατήρηση των τιμών σε κοινωνικά αποδεκτά επίπεδα, μέσω μιας κλίμακας τιμολόγησης, με μικρές όμως διαφοροποιήσεις ανά κλιμάκιο. Ως αποτέλεσμα, το υποτιμημένο νερό χρησιμοποιούταν άσκοπα. Επιπλέον, το σύστημα τιμολόγησης, βασισμένο περισσότερο σε υποθέσεις παρά στην πραγματικότητα, οδήγησε σε σημαντικές οικονομικές απώλειες. Η τιμή του νερού αναπροσαρμόστηκε πρόσφατα, ώστε να καλυφτούνε λειτουργικά κόστη. Στο μέλλον σχεδιάζεται να συμπεριλαμβάνονται κι άλλα κόστη στην τιμή (π.χ. περιβαλλοντικά). Αν και η οικονομική κατάσταση της εταιρίας

έχει σαφώς βελτιωθεί, εκφράζονται ανησυχίες ότι περαιτέρω αύξηση των τιμών, ιδιαίτερα στα πρώτα κλιμάκια κατανάλωσης, θα θέσει σε κίνδυνο τους στόχους κοινωνικής βιωσιμότητας.

Η χρήση συσκευών *μέτρησης κατανάλωσης νερού* («ρολόγια») είναι γενικά ένα ικανοποιητικό σύστημα παρακολούθησης της κατανάλωσης και υποστήριξης μακροπρόθεσμου σχεδιασμού. Η ΕΥΔΑΠ σαν υπεύθυνος φορέας ύδρευσης του λεκανοπέδιου, χρησιμοποιεί τέτοιες συσκευές εδώ και πολλά χρόνια. Ωστόσο, το κόστος αντικατάστασης των συσκευών μετά τις απανωτές ανομβρίες της δεκαετίας του 90 το επωμίζονταν οι καταναλωτές. Επιπρόσθετα τα διαχειριστικά σχέδια που κυριαρχούσαν τα περασμένα χρόνια ήταν κυρίως βραχυπρόθεσμα και μεσοπρόθεσμα, ενώ ταυτόχρονα δεν γινότανε επαρκής επεξεργασία δεδομένων, ακρηστεύοντας ουσιαστικά τα πολύτιμα δεδομένα που δίνονταν από τους μετρητές. Σήμερα, τα όργανα μέτρησης νερού είναι τεχνολογικά προηγμένα και με ικανοποιητική ακρίβεια. Σημαντικές πληροφορίες για την κατανάλωση νερού χρησιμοποιούνται για την υποστήριξη μακροπρόθεσμου σχεδιασμού και αποτελεσματικής παρακολούθησης του δικτύου.

Η αποτελεσματική *χρήση νερού σε ανταγωνιστικούς τομείς* (Αστική, Γεωργική, Βιομηχανική) δεν ήτανε ποτέ προσεκτικά σχεδιασμένη. Η πολιτική της ΕΥΔΑΠ ήτανε πάντοτε στραμμένη στην οικιακή και δημοτική χρήση ενώ απέκλειε τομείς όπως ο γεωργικός. Οι δήμοι συνήθιζαν να αγοράζουν νερό από την ΕΥΔΑΠ, χωρίς να εκπληρώνουν όμως τις οικονομικές υποχρεώσεις τους προς την εταιρεία, με αποτέλεσμα να σπαταλούν αφειδώς το υποτιμημένο –ουσιαστικά δωρεάν- νερό. Ταυτόχρονα οι οικιακοί χρήστες νερού πλήρωναν κανονικά τα τέλη και τους λογαριασμούς ύδρευσης στις δημοτικές εταιρείες. Ταυτόχρονα, η αδύνατη οργανωτική δομή δεν υποστήριζε τον μακροπρόθεσμο σχεδιασμό. Σήμερα υπάρχει μια αυξανόμενη ανησυχία για πιθανές συγκρούσεις με δήμους που ως σήμερα υδρευόνταν με ένα τέτοιο καθεστώς και αναμένονται ορισμένες εξελίξεις. Τα Υπουργεία Ανάπτυξης, Γεωργίας και Περιβάλλοντος συνεργάζονται ώστε να αντιμετωπιστούν οι τοπικές συγκρούσεις. Προβλέπεται πάντως πως η νέα πολιτική τιμολόγησης δε θα έχει σημαντικές επιπτώσεις στην κατανομή των χρήσεων νερού. Ωστόσο, σταδιακά η ΕΥΔΑΠ Α.Ε. θα πάρει τον έλεγχο των τοπικών δικτύων, εξαλείφοντας τα προβλήματα του παρελθόντος.

Η χρόνια έλλειψη μονάδων επεξεργασίας λυμάτων προκάλεσε σημαντική ρύπανση των υπόγειων υδάτων και αποδεκτών (Σαρωνικός Κόλπος, ρέματα και υπόγεια ύδατα στην Αττική). Τέτοια προβλήματα πυροδότησαν την αντίδραση των τοπικών κοινωνιών, η οποία αντιμετωπίστηκε αρχικά με αδιαφορία εκ μέρους των Υπουργείων και της ΕΥΔΑΠ. Σταδιακά όμως και με βασική κινητήριος δύναμη της ευρωπαϊκή νομοθεσία, η εταιρεία κλήθηκε να αντιμετωπίσει αποτελεσματικά το ζήτημα. Η πρόσφατη λειτουργία δύο μονάδων επεξεργασίας (στην Μεταμόρφωση και στην Ψυτάλλεια) συνέβαλε στην μείωση όλων των ρυπογόνων ουσιών στα υπόγεια ύδατα. Επιπλέον, έχουν παρθεί αρκετές καινοτόμες πρωτοβουλίες από Δήμους, συνεταιρισμούς, κινήσεις πολιτών, ερευνητικά ινστιτούτα και άλλους φορείς γνώσης (ενδεικτικά αναφέρονται οι προτάσεις του Υπουργείου Γεωργίας για επαναχρησιμοποίηση του επεξεργασμένου νερού από την Ψυτάλλεια για άρδευση και την χρήση της ιλύος ως λίπασμα). Παρόλα αυτά ο ελλιπής σχεδιασμός και η ολιγωρία των αποφάσεων σε υπουργικό επίπεδο οδήγησε στην ανάδυση νέων προβλημάτων κυρίως από τη συγκέντρωση αδιάθετης ιλύος στη νησίδα της Ψυτάλλειας και τους πιθανούς κινδύνους που αυτό εγκυμονεί για ρύπανση του Σαρωνικού ή ακόμα και για τη δημόσια υγεία. Επίσης σε αντίθεση με τον προγραμματισμό, δεν λειτουργεί ακόμα δευτεροβάθμιος καθαρισμός στη μονάδα επεξεργασίας λυμάτων της Ψυτάλλειας, ούτε έχουν ολοκληρωθεί οι εγκαταστάσεις ξήρανσης της ιλύος.

Σε γενικά επίπεδα, η εναρμόνιση των εθνικών νόμων με τις *Ευρωπαϊκές Οδηγίες* υπήρξε αρκετά ικανοποιητική. Τα σχετικά Υπουργεία ήταν υπεύθυνα για την ενσωμάτωση των Ευρωπαϊκών Οδηγιών στην Ελληνική Νομοθεσία, με εμφανή όμως την έλλειψη συντονισμένων προσπαθειών. Αν και το επίπεδο εναρμόνισης ήταν καλό, η φύση των Οδηγιών και οι διαφορετικές αντιλήψεις που επικειρούσαν να προάγουν, άφησαν πολλά κενά στην Ελληνική Νομοθεσία. Έτσι κάποια μέρη της νομοθεσίας δεν εφαρμόστηκαν αποτελεσματικά, ενώ άλλα ενσωματώθηκαν ελλιπώς. Η θέσπιση αυστηρών «ορίων» που αποτέλεσε για καιρό πυρήνα των οδηγιών, δεν υποστήριξε άμεσα κάποια ουσιαστική αναδιάρθρωση σε οργανωτικό επίπεδο. Η πρόσφατη Κοινοτική Οδηγία Πλαίσιο για το Νερό (2000/60/ΕΚ) επέφερε σημαντικές αλλαγές σε όλα τα επίπεδα του υδατικού τομέα. Έτσι σε εθνικό επίπεδο, έγιναν αξιόλογες προσπάθειες για εμπλοκή ενδιαφερόμενων παικτών στη διαδικασία και ως αποτέλεσμα, έχει επιβληθεί «εκ των άνω» η συνεργασία των Υπουργείων. Μία ενδο-υπουργική επιτροπή Πολιτικής Βιώσιμης Διαχείρισης Υδατικών Πόρων Για Αστική Χρήση Στην Ελλάδα

των σχετικών υπουργείων έχει συσταθεί ενώ, έχει αναγνωριστεί η σημασία των φορέων γνώσης. Το Υπουργείο Ανάπτυξης έχει προωθήσει μία σειρά συναντήσεων και συνεδρίων ειδημόνων ακολουθώντας τις εισηγήσεις του Άρθρου 14 της Κοινοτικής Οδηγίας Πλαίσιο για το Νερό. Επιπλέον, η οδηγία έχει προκαλέσει ένα σχετικά καινοτόμο τρόπο χάραξης και διαμόρφωσης πολιτικής. Επιπλέον έχουν εμφανιστεί καινούριες οργανωτικές δομές ενώ έχουν υιοθετηθεί ολοκληρωμένες προσεγγίσεις και προάγονται διαδικασίες διάλογου. Η αλλαγή του ρόλου των παικτών, γίνεται συντονισμένα, παράλληλα με μία προσπάθεια μείωσης των ανισοτήτων και του κατακερματισμού των αρμοδιοτήτων. Το Υπουργείο Ανάπτυξης έχει σημειώσει αξιόλογη πρόοδο όσο αφορά τα Διαχειριστικά Σχέδια των Λεκανών Απορροής των Ποταμών. Παρόλα αυτά η εναρμόνιση της οδηγίας στο εθνικό δίκαιο έχει υποβαθμίσει σημαντικές παραμέτρους του πρωτότυπου κειμένου, όπως η συμμετοχή και πληροφόρηση του κοινού. Η συνολικότερη προσπάθεια της οδηγίας για αλλαγή της φιλοσοφίας των καρτών μελών αναφορικά στη διαχείριση των υδατικών πόρων φαίνεται να μην αποτυπώνεται στο εθνικό νομοθέτημα κι έτσι υπάρχουν σημαντικές επικρίσεις.

6.3.7 Ο νέος ρόλος των παικτών στη διαχείριση υδατικών πόρων

Υπό το παραπάνω πλαίσιο αλλαγής, ο ρόλος των εμπλεκόμενων φορέων έχει τροποποιηθεί, ενώ έχουν παρουσιαστεί καινούριοι παίκτες στον τομέα. Ακολουθεί μια σύντομη κατηγοριοποίηση των αρμοδιοτήτων των παικτών, ανά στάδιο του αστικού κύκλου του νερού:

Ρόλος των παικτών στην Άντληση και την Αποθήκευση των Υδάτων:

Το Υπουργείο Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων (ΥΠΕΧΩΔΕ) είναι ο κύριος υπεύθυνος για όλες τις δραστηριότητες άντλησης και αποθήκευσης του νερού. Η Διεύθυνση Περιβάλλοντος (που υπάγεται στο ΥΠΕΧΩΔΕ) παρακολουθεί την ποιότητα των υδάτων. Οι κατά τόπους δήμοι της Αττικής, που χρησιμοποιούν δικούς τους υδατικούς πόρους, είναι υποχρεωμένοι να υλοποιούν προγράμματα διαχείριση ποιότητας, ακολουθώντας τις συμβουλές της Διεύθυνσης. Το Υπουργείο Ανάπτυξης χορηγεί άδειες άντλησης υπόγειων υδάτων για όλες τις γεωτρήσεις. Το ΥΠΕΧΩΔΕ, που είναι αρμόδιο για τις δειγματοληψίες, δύναται να μεταβιβάσει τις αρμοδιότητες του στο Κρατικό Χημείο σε συνεργασία με Πολιτικές Βιώσιμης Διαχείρισης Υδατικών Πόρων Για Αστική Χρήση Στην Ελλάδα

Δημοτικά Χημεία. Σε περίπτωση που το Κρατικό Χημείο δεν ανταποκρίνεται ικανοποιητικά, οι δειγματοληψίες ανατίθενται σε άλλα ινστιτούτα (ιδιωτικά ή Πανεπιστημιακά εργαστήρια). Η Διεύθυνση Περιβάλλοντος κατέχει συμβουλευτικό ρόλο σε περιπτώσεις μεγάλων υδραυλικών έργων (π.χ. φράγματα). Το ΥΠΕΧΩΔΕ καθορίζει την ιδανική τοποθεσία για την κατασκευή φραγμάτων, αφού συμβουλευτεί την ΕΥΔΑΠ και το Τεχνικό Επιμελητήριο (ΤΕΕ). Παρόλο που το Υπουργείο Ανάπτυξης είναι βασικός υπεύθυνος για την διαχείριση των υδατικών πόρων, οι αρμοδιότητες του μοιράζονται σημαντικά με την Διεύθυνση Περιβάλλοντος, η οποία εκπροσωπεί την Ελλάδα στην Ε.Ε. για θέματα εφαρμογής της Κοινοτικής Οδηγίας Πλαίσιο για το Νερό. Μια ενδο-υπουργική επιτροπή, που απαρτίζεται και από το Υπουργείο Ανάπτυξης και από το Υπουργείο Περιβάλλοντος, επικύρωσε την απόφαση για την κατασκευή του Φράγματος στον Εύηνο. Η δημόσια ΕΥΔΑΠ Παγίων, είναι ιδιοκτήτρια των υδατικών πόρων και υποδομών και επιβλέπεται από το ΥΠΕΧΩΔΕ. Το Ινστιτούτο Γεωλογικών και Μεταλλευτικών Ερευνών (ΙΓΜΕ) σαν κρατικός φορέας εποπτευόμενος από το Υπουργείο Βιομηχανίας και Εμπορίου, παρακολουθεί την ποιότητα, την ποσότητα και την άντληση των υπόγειων υδάτων. Η διαχείριση των υπόγειων υδατικών πόρων από το ΙΓΜΕ και το ΓΕΩΤΕΕ (Γεωτεχνικό Επιμελητήριο, υπό την επίβλεψη του Υπ. Γεωργίας) έχει χαρακτηριστεί ως μάλλον κοντόφθαλμη. Το ΤΕΕ (τεχνικό Επιμελητήριο) και το Μετσόβειο Πολυτεχνείο (ΕΜΠ), εμπλέκονται σε μεγάλο βαθμό στα περισσότερα μεγάλα έργα και τις έρευνες που αφορούν περιβαλλοντικά και υδατικά διαχειριστικά θέματα, θεωρούμενοι ως ειδικοί και εμπειρογνώμονες στον τομέα. Μόνο λίγοι δήμοι πραγματοποιούν δικές τους αντλήσεις. Μεγάλες κατασκευαστικές και άλλες ιδιωτικές εταιρίες έχουν εκδηλώσει ενδιαφέρον για εναλλακτικές μεθόδους «παραγωγής» νερού. Υπήρξαν κάποιες αρνητικές αντιδράσεις εκ μέρους ορισμένων ΜΚΟ και τοπικών κοινωνιών στην κατασκευή φραγμάτων (συγκεκριμένα το Φράγμα του Μόρνου) και για την μεταφορά νερού από την Λίμνη της Υλικής.

Ο Ρόλος των Παικτών στην Διανομή/Κατανομή και την Επεξεργασία του Νερού:

Το ΥΠΕΧΩΔΕ και το Υπουργείο Ανάπτυξης επιβλέπουν το συγκεκριμένο στάδιο του Αστικού Κύκλου του Νερού. Οι αρμοδιότητες την ΕΥΔΑΠ Α.Ε. αρχίζουν από τις μονάδες επεξεργασίας, ενώ η ΕΥΔΑΠ Παγίων έχει την ευθύνη για τη συντήρηση, την ανάπτυξη και την λειτουργία των Πολιτικές Βιώσιμης Διαχείρισης Υδατικών Πόρων Για Αστική Χρήση Στην Ελλάδα

υδραγωγείων. Η ΕΥΔΑΠ Παγίων που θα είναι υπό τον έλεγχο της ΕΥΔΑΠ Α.Ε. μέχρι το 2005, παρέχει νερό στην ΕΥΔΑΠ Α.Ε. . Κάποια δημοτικά δίκτυα (π.χ. Άμφισσα) που βρίσκονται κοντά στους ταμιευτήρες προμηθεύονται δωρεάν ανεπεξέργαστο νερό. Το ίδιο ισχύει και σε δεκατέσσερις δήμους εκτός Αττικής, αλλά παρακείμενους της υδατικής οδού από τους ταμιευτήρες στις μονάδες επεξεργασίας. Επιπλέον, κάποια ποσότητα νερού για αγροτικές δραστηριότητες καταλήγει στη περιοχή της Κωπαΐδας. Το ΤΕΕ και το ΕΜΠ διατηρούν ένα περιορισμένο ρόλο ως κάτοχοι γνώσης.

Ο Ρόλος των Παικτών στην Διανομή και στην Χρήση του Νερού:

Οι ακριβείς αρμοδιότητες της ΕΥΔΑΠ Α.Ε. καθορίζονται από την συμφωνία που υπέγραψε με το ΥΠΕΧΩΔΕ (το οποίο επιβλέπει την εταιρία), το Υπουργείο Ανάπτυξης και το Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών. Το ΥΠΕΧΩΔΕ έχει αναλάβει όλες τις μη-κερδοσκοπικές δραστηριότητες οι οποίες ήταν προηγουμένως υπό ευθύνη της ΕΥΔΑΠ (αποστράγγιση και έλεγχος πλημμύρων). Ωστόσο δύναται να αναθέσει τις ευθύνες αυτές στην ΕΥΔΑΠ Α.Ε.. Η τιμή του νερού ορίζεται από κοινού από το ΥΠΕΧΩΔΕ, το Υπουργείο Οικονομικών και Εθνικής Οικονομίας, μετά από εισηγήσεις της ΕΥΔΑΠ Α.Ε. Η Εταιρία Υδάτων, σε συμφωνία με δήμους, μπορεί να επεκτείνει τις υπηρεσίες της, στις περιοχές που καλύπτονται από δημοτικά δίκτυα. Για να εφαρμοστούν τέτοιες συμφωνίες πρέπει πρώτα να επικυρωθούν από τα Υπουργεία Εθνικής Οικονομίας, Ανάπτυξης, Εσωτερικών και το ΥΠΕΧΩΔΕ. Η συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα παραμένει περιορισμένη, καθώς η μερική ιδιωτικοποίηση της ΕΥΔΑΠ Α.Ε., ενθαρρύνει περισσότερο τους μικροεπενδυτές παρά τους στρατηγικούς επενδυτές. Η Διεύθυνση Περιβάλλοντος του ΥΠΕΧΩΔΕ συνεργάζεται μαζί με την ΕΥΔΑΠ Α.Ε. για την δειγματοληψία και την παρακολούθηση του νερού. Επιπλέον, η Διεύθυνση Περιβάλλοντος διεξάγει έρευνες και συλλέγει στοιχεία για διαρροές, προτείνοντας μέτρα για μείωση των απωλειών. Το Υπουργείο Υγείας αναλαμβάνει τη δειγματοληψία για τον έλεγχο της ποιότητας του πόσιμου ύδατος που καταλήγει στους τελικούς καταναλωτές (σε επίπεδο οικίας). Η ΕΥΔΑΠ Α.Ε. είναι ωστόσο ο πραγματικός υπεύθυνος για τον έλεγχο, την παρακολούθηση και την λειτουργία του δικτύου, όντας ο απόλυτος κυρίαρχος παίκτης σε αυτό το στάδιο. Οι όποιες ενημερωτικές εκστρατείες οργανώνονται από την ΕΥΔΑΠ. Α.Ε.

Ο Ρόλος των Παικτών στην Διάθεση και στην Επεξεργασία Λυμάτων:

Η ΕΥΔΑΠ Α.Ε. είναι υπεύθυνη για το αποχετευτικό σύστημα και την επεξεργασία λυμάτων. Το ΥΠΕΧΩΔΕ επιβλέπει όλα τα στάδια και ανάμεσα στις αρμοδιότητες του συμπεριλαμβάνεται και η κατασκευή μεγάλων εγκαταστάσεων επεξεργασίας (π.χ. την μονάδα επεξεργασίας λυμάτων στην Ψυτάλλεια). Η Διεύθυνση Περιβάλλοντος συμμετείχε στην διαδικασία καθορισμού της παραπάνω τοποθεσίας (Ψυτάλλεια) και επέβλεπε την συμβατότητα του έργου με την Οδηγία 91/271/EEC για τα Αστικά Λύματα. Επίσης, η Διεύθυνση θέτει τα κριτήρια για επαναχρησιμοποίηση και ανακύκλωση νερού. Το ΙΓΜΕ διεξάγει έρευνες για την ρύπανση των υπόγειων υδροφορέων. Αρκετοί δήμοι εξέφρασαν ενδιαφέρον για εγκατάσταση μονάδων επεξεργασίας λυμάτων, ενώ άλλοι έχουν ξεκινήσει ενδιαφέροντες πρωτοβουλίες για την επαναχρησιμοποίηση και ανακύκλωση του νερού. Στο παρελθόν, κάποιες ΜΚΟ αντέδρασαν έντονα για την ρύπανση των υδάτινων αποδεκτών (επιφανειακών και υπόγειων) που καταλήγουν τα επεξεργασμένα ή ανεπεξεργαστα λύματα.

Στους παρακάτω πίνακες παρουσιάζεται η εμπλοκή των παικτών - φορέων στον Αστικό Κύκλο του Νερού όπως επίσης και οι αρμοδιότητες τους κατά επίπεδο, τύπο και στάδιο του Αστικού Κύκλου Νερού (η ποιότητα και οι πόροι των κατόχων δίνονται στο Παράρτημα).

Πίνακας 6.24: Ο Αστικός Υδατικός Κύκλος και η συμμετοχή των παικτών στην Ατική.

ΠΑΙΚΤΕΣ	ΔΗΜΟΣΙΟ	ΔΗΜΟΣΙΟ/ΑΓΟΡΑ	ΣΥΝΕΤΑΙΡΙΣΜΟΙ ΦΟΡΕΙΣ ΓΝΩΣΕΙΣ	ΚΟΙΝΩΝΙΑ ΠΟΛΙΤΩΝ	
ΑΣΤΙΚΟΣ ΚΥΚΛΟΣ ΝΕΡΟΥ					
1. Αντληση και αποθήκευση	Κρατικό/Περιφερειακό Υπουργείο Περιβάλλοντος Υπουργείο Ανάπτυξης Υπουργείο Γεωργίας ΕΥΔΑΠ Παγίων ΙΠΜΕ	Τοπικό/Δημοτικό Δήμοι	Κάποιες αντλήσεις από ιδιώτες (βιομηχανία και γεωργία)	ΤΕΕ ΓΕΩΤΕΕ ΕΜΠ	Πολίτες Δήμων κατάντη των φραγμάτων ΜΚΟ Δημιότες κοντά σε τοποθεσίες άντλησης
2. Επεξεργασία και Διάθεση	Υπουργείο Χωροταξίας και Περιβάλλοντος Υπουργείο Ανάπτυξης ΕΥΔΑΠ Α.Ε. ΕΥΔΑΠ Παγίων	Δήμοι (οριακά)	Σχέδιο για μεταφορά νερού από ιδιώτες (κατά τη διάρκεια λειτουργίας, ή από γειτονικές περιοχές της Αττικής)	ΤΕΕ ΕΜΠ	ΜΚΟ
3. Διανομή και Χρήση	Υπουργείο Περιβάλλοντος Υπουργείο Ανάπτυξης Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών Υπουργείο Γεωργίας ΕΥΔΑΠ Α.Ε. Υπουργείο Περιβάλλοντος ΕΥΔΑΠ Α.Ε.	Δήμοι	Μέτοχοι της ΕΥΔΑΠ Α.Ε. (49%)	ΠΑΣΕΓΕΣ ΣΕΒ ΤΕΕ ΕΜΠ	-
4. Απομάκρυνση /επεξεργασία Υγρών Λυμάτων	Υπουργείο Περιβάλλοντος ΕΥΔΑΠ Α.Ε.	Δήμοι Πρωτοβουλίες σε θέματα επεξεργασίας υγρών λυμάτων		Τεχνικό Επιμελητήριο ΕΜΠ	Δημιότες, ΜΚΟ, τοπικές κοινωνίες και ιδιώτες κοντά στις περιοχές απόρριψης

Πίνακας 6.25: Αρμοδιότητες Παικτών κατά επίπεδο, τύπο και στάδιο
Αστικού Υδατικού Κύκλου

ΠΑΙΚΤΗΣ ΦΟΡΕΑΣ	ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ	ΤΥΠΟΣ ΦΟΡΕΑ	ΣΤΑΔΙΟ ΑΣΤΙΚΟΥ ΚΥΚΛΟΥ ΝΕΡΟΥ	ΚΥΡΙΕΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ
Υπουργείο Περιβάλλοντος	Εθνικό	Δημόσιος/Κρατικός	Άντληση&Αποθήκευση, Επεξεργασία&Διανομή, Διάθεση και Χρήση, Απομάκρυνση&Επεξεργασία Λυμάτων	Επιλογή Τοποθεσιών Άντλησης, Κύρια Υδραυλικά Έργα, Τιμολόγηση, Προστασία ποιότητας και ποσότητας υδάτων
Υπουργείο Εσωτερικών	Εθνικό (Εξαιρείται η Αθήνα και η Θεσσαλονίκη)	Δημόσιος/Κρατικός	Άντληση&Αποθήκευση, Επεξεργασία&Διανομή, Διάθεση και Χρήση	Επιβλέπει την Ύδρευση Δήμων
Υπουργείο Ανάπτυξης	Εθνικό	Δημόσιος/Κρατικός	Άντληση&Αποθήκευση, Διάθεση και Χρήση	Διαχείριση Υδατικών Πόρων, Βιομηχανικές και Ψυκτικές Χρήσεις, νομοθετεί, συντονίζει τους συμμετέχοντες παίκτες
Υπουργείο Γεωργίας	Εθνικό	Δημόσιος/Κρατικός	Διανομή & Χρήση	Γεωργικές χρήσεις (άρδευση κλπ)
Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών	Εθνικό	Δημόσιος/Κρατικός	Άντληση & Αποθήκευση, Διανομή & Χρήση	Τιμολόγηση Νερού, Επιχορηγήσεις για Υποδομές
Υπουργείο Υγείας	Εθνικό	Δημόσιος/Κρατικός	Διανομή & Χρήση	Δειγματοληψίες νερού στον τελικό προορισμό
Υπουργείο Πολιτισμού και Μεταφορών	Εθνικό	Δημόσιος/Κρατικός	Διανομή & Χρήση	Αθλητισμός, Ψυχαγωγικές και Ιατρικές χρήσεις, Μεταφορικές χρήσεις
ΕΥΔΑΠ Παγίων	Τοπικό / Περιφερειακό	Δημόσιος	Άντληση & Αποθήκευση, Επεξεργασία & Διανομή	Ιδιοκτήτρια κύριων υποδομών
ΕΥΔΑΠ Α.Ε.	Τοπικό / Περιφερειακό	Δημόσιος - Ιδιωτικός	Επεξεργασία&Διανομή, Διάθεση και Χρήση, Απομάκρυνση&Επεξεργασία Λυμάτων	Διαχείριση / Ύδρευση, Τιμολόγηση, Αποχέτευση
Νομαρχίες	Τοπικό / Περιφερειακό	Δημόσιος/ Δημοτικός	Διάθεση & Χρήση	Τιμολόγηση
Δήμοι	Τοπικό/ Δημοτικό	Δημόσιος/ Δημοτικός	Άντληση&Αποθήκευση, Επεξεργασία&Διανομή, Διάθεση και Χρήση, Απομάκρυνση&Επεξεργασία Λυμάτων	Διαχείριση / Ύδρευση, Τιμολόγηση
Ιδιωτικός Τομέας	Τοπικό/Δημοτικό	Ιδιωτικός	Άντληση & Αποθήκευση, Απομάκρυνση & Επεξεργασία Λυμάτων	Λίγες αντλήσεις/μονάδες επεξεργασίας, μέτοχοι, χρήστες, προμηθευτές τεχνολογίας
Τοπικές Πρωτοβουλίες	Τοπικό/Δημοτικό	Κοινωνία Πολιτών	Άντληση & Αποθήκευση, Απομάκρυνση & Επεξεργασία Λυμάτων	Ομάδες Πίεσης
ΜΚΟ	Δημοτικό/ Τοπικό	Κοινωνία Πολιτών	Άντληση & Αποθήκευση, Απομάκρυνση & Επεξεργασία Λυμάτων	Συμβουλευτική/Πίεση
ΙΓΜΕ	Εθνικό	Δημόσιος	Άντληση&Αποθήκευση, Επεξεργασία&Διανομή, Διάθεση και Χρήση, Απομάκρυνση&Επεξεργασία	Έρευνα, Χημική Ανάλυση, Υδρογεωλογία, Υπόγεια Ύδατα

			α Λυμάτων	
Συνεταιρισμός Ελληνικών Βιομηχανιών (ΣΕΒ)	Εθνικό/Τοπικό	Συνεταιρισμός	Διάθεση & Χρήση, Απομάκρυνση & Επεξεργασία Λυμάτων	Βιομηχανικοί Χρήστες
Τεχνικό Επιμελητήριο (ΤΕΕ)	Εθνικό/Τοπικό	Συνεταιρισμός	Άντληση&Αποθήκευση, Επεξεργασία&Διανομή, Διάθεση και Χρήση, Απομάκρυνση&Επεξεργασία Λυμάτων	Συμβουλευτική
Γεω-τεχνικό Επιμελητήριο (ΓΕΩΤΕΕ)	Εθνικό/Τοπικό	Συνεταιρισμός	Άντληση & Αποθήκευση	Συμβουλευτική, Έρευνα
Συνεταιρισμός Ερευνητών Υδραυλικών Έργων	Εθνικό/Τοπικό	Συνεταιρισμός	Άντληση&Αποθήκευση, Επεξεργασία&Διανομή, Διάθεση και Χρήση, Απομάκρυνση&Επεξεργασία Λυμάτων	Συμβουλευτική, Έρευνα
ΠΑΣΕΓΕΣ	Εθνικό	Συνεταιρισμός	Διάθεση & Χρήση	Συντονισμός των μη-αστικών γεωργικών δραστηριοτήτων

6.3.8 Τάσεις

Οι πρόσφατες θεσμικές αλλαγές και η εφαρμογή της Κοινοτικής Οδηγίας Πλαίσιο (2000/60/ΕΚ) δημιουργούν ένα εντελώς καινούριο πλαίσιο το οποίο θα καθορίσει τις μελλοντικές πρακτικές τιμολόγησης του νερού. Η εταιρία υδάτων της Αθήνας μετατράπηκε σε ανώνυμη εταιρεία και άλλαξε ουσιαστικά ιδιοκτησιακό, με την είσοδο της στο Ελληνικό χρηματιστήριο. Άρα θα έπρεπε να αποτελεί μια κερδοσκοπική επιχείρηση. Από την άλλη, η εταιρία δεν ελέγχει πλέον ολόκληρο το υδρευτικό σύστημα της Αθήνας. Η εμπλοκή της αρχίζει στις μονάδες επεξεργασίας. Η άντληση από τις πηγές και η μεταφορά του νερού στις εγκαταστάσεις ανήκουν σε μία αμιγώς δημόσια εταιρία που ονομάζεται «ΕΥΔΑΠ Παγίων».

Η ΕΥΔΑΠ Παγίων, θεωρητικά «πουλάει» νερό στην ΕΥΔΑΠ ΑΕ. Το ερώτημα που εγείρεται αφορά στην διαδικασία υπολογισμού της «τιμής» πώλησης. Η ΕΥΔΑΠ ΑΕ θα επωμισθεί όλα τα κόστη (περιβαλλοντικά, ευκαιρίας, ανεπάρκειας, επένδυσης κλπ) ή αυτά θα συνεχίσουν να αγνοούνται συστηματικά;

Υπάρχουν και κάποια επιπλέον σημαντικά ζητήματα που δεν έχουν ακόμα ξεκαθαριστεί. Μέχρι τώρα δεν έχει ανακοινωθεί η μελλοντική πολιτική τιμολόγησης. Η εταιρία υδάτων σχεδιάζει επέκταση του υδρευτικού συστήματος, συνεπώς και των καταναλωτών. Ωστόσο δεν

υπάρχουν αναφορές για την αντίστοιχη πολιτική άντλησης και τις σχετικές συγκρούσεις και κόστη που μπορεί να προκαλέσει.

Ταυτόχρονα, σημαντικές αναμένονται οι επιδράσεις της υιοθέτησης της Ευρωπαϊκής Οδηγίας όσο αφορά τις τιμές. Συγκεκριμένα, δεν είναι γνωστές οι επιπτώσεις στα έσοδα της εταιρίας υδάτων από την πολιτική τιμολόγησης, που υποδεικνύεται από την Ευρωπαϊκή Οδηγία.

Ως αποτέλεσμα, είναι ξεκάθαρο πως το νέο θεσμικό πλαίσιο (ιδιωτικοποίηση) σε συνδυασμό με τις Ευρωπαϊκές Οδηγίες (τιμολόγηση πλήρης ανάκτησης κόστους) δημιουργεί νέες εξελίξεις στην παροχή, στην ζήτηση και την κατανομή του νερού μέσα από την σχετική αγορά. Πάντως ως τώρα, δεν έχουν ληφθεί υπόψη κάποια σημαντικά ζητήματα. Διαφαίνεται πως η επόμενη περίοδος θα είναι μια περίοδος έρευνας και καινοτόμων πολιτικών πάνω σε ορισμένα ζητήματα όπως είναι τα ακόλουθα:

Καθορισμός της τιμής του νερού και εξέλιξη των εσόδων της εταιρίας υδάτων

Καθορισμών μακροπρόθεσμων στόχων της εταιρίας υδάτων

Καθορισμός του καταμερισμού των κανόνων εμπλοκής και συμμετοχής των ενδιαφερόμενων παικτών, είτε πρόκειται για μελλοντικούς μεγάλους επενδυτές, ιδιωτικές εταιρείες, φορείς γνώσης, ΜΚΟ κλπ.

6.3.9 Συμπεράσματα για την Αθήνα

Παρακάτω δίνονται τα συμπεράσματα για την διαχείριση των υδατικών πόρων στην Αττική ανά στάδιο του Αστικού Κύκλου Νερού και ανά στοιχεία βιωσιμότητας, καινοτομίας και συμμετοχής που παρουσιάζει, κάνοντας ευδιάκριτο το πλαίσιο διαμόρφωσης της υδατικής διακυβέρνησης.

ΣΤΑΔΙΟ 1

Στάδιο Αστικού Υδροκύκλου: Συλλογή και Αποθήκευση

Βασικοί Εμπλεκόμενοι Φορείς: ΥΠΕΧΩΔΕ, Υπ. Ανάπτυξης, ΕΥΔΑΠ Παγίων, ΙΓΜΕ, ΓΧΚ, Δήμοι και Κοινότητες, Δημοτικά Εργαστήρια

(Δημόσιοι), ΤΕΕ, ΓΕΩΤΕΕ (Ενώσεις), Δήμοι και Κοινότητες, ΜΚΟ (Κοινωνία Πολιτών)

Αρμοδιότητες – Δράσεις – Σχέσεις: Το ΥΠΕΧΩΔΕ παραμένει βασικός υπεύθυνος για την συλλογή και αποθήκευση του νερού που προορίζεται για κατανάλωση στην Αθήνα. Η Δ/ση Περιβάλλοντος του ΥΠΕΧΩΔΕ έχει ως βασική αρμοδιότητα του, τον ποιοτικό έλεγχο των υδάτων. Οι ΟΤΑ που κάνουν δικές τους γεωτρήσεις, υποχρεούνται να πραγματοποιήσουν μελέτη ποιότητας κατόπιν συμβουλών της Δ/σης Περιβάλλοντος. Το Υπουργείο Ανάπτυξης αδειοδοτεί για οποιοδήποτε γεωτρήσεις, κατόπιν γνωμοδότησης της Δ/σης Περιβάλλοντος του ΥΠΕΧΩΔΕ. Το ΥΠΕΧΩΔΕ παραχωρεί στο Γενικό Χημείο του Κράτους, υπό την εποπτεία του) την δειγματοληψία και ανάλυση των δειγμάτων σε συνεργασία με Δημοτικά εργαστήρια (Εθνικό Δίκτυο). Αν το ΓΧΚ δεν μπορεί να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις δειγματοληψιών, το ΥΠΕΧΩΔΕ μπορεί να αναθέσει και αλλού (και σε ιδιώτες). Η Δ/ση Περιβάλλοντος του ΥΠΕΧΩΔΕ σε περίπτωση κατασκευής μεγάλων έργων που επηρεάζουν την συνολική εικόνα (π.χ νέο φράγμα) δίνει συμβουλές ποιότητας (π.χ πως η αλλαγή της ποσότητας θα επηρεάσει την συνολική ποσότητα του διαθέσιμου νερού). Η επιλογή των ιδανικών σημείων για την κατασκευή των φραγμάτων γίνεται από το Υπουργείο, ύστερα από συμβουλές στελεχών της ΕΥΔΑΠ και του ΤΕΕ. Το Υπ. Ανάπτυξης είναι υπεύθυνο για την διαχείριση υδατικών πόρων. Παρόλα αυτά υπάρχει σύγχυση αρμοδιοτήτων με την Διεύθυνση Περιβάλλοντος του ΥΠΕΧΩΔΕ που αποτελεί και τον εκπρόσωπο της Ελλάδας στην ΕΕ για την νέα Κοινοτική Οδηγία (WFD) και μεριμνά για την εφαρμογή των σχετικών οδηγιών της ΕΕ.. Το ΥΠΕΧΩΔΕ και το Υπ. Ανάπτυξης, μέσω διυπουργικής επιτροπής, ενέκριναν το φράγμα του Εύηνου. Η ΕΥΔΑΠ διατηρεί απλά συμβουλευτικό ρόλο στις όλες διαδικασίες που αφορούν το συγκεκριμένο στάδιο. Η δημόσια επιχείρηση «ΕΥΔΑΠ Παγίων» έχει την ιδιοκτησία των υδατικών αποθεμάτων, των ταμιευτήρων και των σχετικών υποδομών σε όλο το πρώτο στάδιο του Αστικού Υδροκύκλου. Την εποπτεία της έχει το ΥΠΕΧΩΔΕ. Ο έλεγχος της ποιότητας και ποσότητας των υπόγειων υδάτων και οι γεωτρήσεις ανήκουν στις αρμοδιότητες του ΙΓΜΕ που εκτελεί σχετικές έρευνες και μετρήσεις, αν και υπάρχει περιορισμένη ή και προβληματική συνεργασία με το ΥΠΕΧΩΔΕ. Το ΤΕΕ διατηρεί συμβουλευτικό ρόλο για όλα τα μεγάλα έργα σχετικά με τους υδατικούς πόρους και το περιβάλλον. Κάποια εμπλοκή υπάρχει και από το ΓΕΩΤΕΕ που εποπτεύεται από το Υπ. Γεωργίας, κυρίως σε θέματα διαχείρισης υδατικών πόρων. Οι Δήμοι και οι κοινότητες της Αττικής έχουν περιορισμένη συμμετοχή στο στάδιο

αυτό. Μόνο η Ν. Ερυθραία και η Εκάλη στηρίζονται σε δικές τους γεωτρήσεις για την ύδρευση τους. Διάφορες ΜΚΟ και τοπικές κινήσεις πολιτών έχουν κατά καιρούς αντιδράσει στην κατασκευή του φράγματος του Μόρνου, στην μεταφορά νερού προς την Αθήνα, ενώ έχουν γίνει συζητήσεις για περιβαλλοντικές επιπτώσεις από τα φράγματα και από τις αυξημένες αντλήσεις υπόγειων υδάτων.

Παρούσα Κατάσταση: Για την ύδρευση της Αθήνας χρησιμοποιούνται τα υδατικά αποθέματα των ταμιευτήρων του Μόρνου και του Εύηνου κατά κύριο λόγο, η φυσική λίμνη Υλίκη και γεωτρήσεις στην ευρύτερη περιοχή του Β. Κηφισού κατά δεύτερο, ενώ το νερό του Μαραθώνα αποτελεί κυρίως απόθεμα ασφαλείας.

Συμμετοχή: Αν και δεν υπάρχουν θεσμοθετημένες συμμετοχικές διαδικασίες, πολλοί φορείς διατηρούν συμβουλευτικό ρόλο (π.χ ΤΕΕ) και στην πράξη επηρεάζουν την λήψη αποφάσεων. Αντίθετα η ΕΥΔΑΠ, αν και άμεσα ενδιαφερόμενη, έχει πολύ περιορισμένο ρόλο αναλογικά με τη θέση της. Γενικά υπάρχουν πολλά ενδιαφερόμενα μέρη, με ελάχιστη ή και καθόλου επιρροή στα κέντρα λήψης αποφάσεων. Υπάρχουν κάποιες συγκρούσεις και κακές συνεργασίες μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων (π.χ Greenpeace, ΙΓΜΕ με την Δ/ση Περιβάλλοντος του ΥΠΕΧΩΔΕ).

Καινοτομίες: Οι απαντήσεις στα προβλήματα που κατά καιρούς εμφανίζονται, στηρίζονται κατά κανόνα σε παραδοσιακές μεθόδους. Οι δομές οργάνωσης σε αυτό το στάδιο είναι αυστηρά συγκεντρωτικές και υπάρχουν περιορισμένα περιθώρια για εφαρμογή οργανωτικών καινοτομιών. Παρόλα αυτά υπάρχει κάποια προσπάθεια αναδιοργάνωσης του όλου τομέα, ώστε ίσως να υπάρξει μια σειρά καινοτομιών, ιδιαίτερα στο φάσμα της νέας κοινοτικής Οδηγίας (WFD) και της ενσωμάτωσης της στο εθνικό δίκαιο

Βιωσιμότητα: Αν και ως τώρα οι όποιες αποφάσεις είχαν βραχυπρόθεσμο χρονικό ορίζοντα, υπάρχει μια τάση αυτό να αλλάξει. Τα σχέδια που γίνονται έχουν πλέον μεσοπρόθεσμους ή και μακροπρόθεσμους στόχους. Παρόλα αυτά συνεχίζουν να προτιμούνται οι οικονομικότερες επιλογές, χωρίς να δίνεται ιδιαίτερη βαρύτητα σε άλλους παράγοντες (π.χ προτιμάται η άντληση νερού από τον Μόρνο έναντι της Υλίκης λόγω κόστους, χωρίς να λαμβάνεται υπόψη ότι η Υλίκη έχει μεγάλες διαρροές από υπόγεια ρήγματα που θα μπορούσαν να αξιοποιηθούν αντί να χάνονται). Το φράγμα του Εύηνου αποτελεί μεγάλο και πρωτοποριακό

επίτευγμα καθώς λήφθηκαν υπόψη περιβαλλοντικές και κοινωνικές παράμετροι (ελάχιστη ροή από το φράγμα ώστε να διατηρήται το υπάρχον οικοσύστημα στον κάτω ρου του ποταμού ακόμα και το καλοκαίρι, έλλειψη κοινωνικών συγκρούσεων λόγω μεταφοράς του νερού κλπ).

Γενικά: Στο στάδιο αυτό υπάρχουν συγκεντρωτικές δομές και κατακερματισμός ευθυνών μεταξύ του ΥΠΕΧΩΔΕ και του Υπ. Ανάπτυξης. Η ΕΥΔΑΠ Παγίων αν και ιδιοκτήτης των υποδομών δεν έχει μεγάλη επιρροή στην λήψη αποφάσεων. Άλλοι φορείς θα μπορούσαν αν προσφέρουν τεχνογνωσία και εμπειρία. Υπάρχει προσπάθεια συγκέντρωσης αρμοδιοτήτων στο ΥΠΕΧΩΔΕ. Καινοτόμες και βιώσιμες εφαρμογές διαχείρισης είναι μάλλον περιορισμένες αν και προβλέπονται εξελίξεις προς αυτή την κατεύθυνση στα πλαίσια της Νέας κοινοτικής οδηγίας (WFD).

ΣΤΑΔΙΟ 2

Στάδιο Αστικού Υδροκύκλου: Διανομή και επεξεργασία

Βασικοί Εμπλεκόμενοι Φορείς: ΥΠΕΧΩΔΕ, Υπ. Ανάπτυξης, ΕΥΔΑΠ Παγίων, ΕΥΔΑΠ Α.Ε (Δημόσιοι)

Αρμοδιότητες – Δράσεις – Σχέσεις: Το ΥΠΕΧΩΔΕ διατηρεί εποπτικό ρόλο σε αυτό το στάδιο. Τα όρια ευθύνης της ΕΥΔΑΠ ΑΕ αρχίζουν από τις μονάδες επεξεργασίας του ακατέργαστου νερού (ΜΕΝ), το οποίο αγοράζεται από την ΕΥΔΑΠ Παγίων (έως το 2005 η ΕΥΔΑΠ Παγίων είναι κάτω από την ευθύνη της ΕΥΔΑΠ Α.Ε). Η ΕΥΔΑΠ Παγίων έχει την ευθύνη συντήρησης, ανάπτυξης και λειτουργίας του δικτύου ως τις ΜΕΝ. Κατά τη διαδρομή του ακατέργαστου νερού μέχρι τις μονάδες επεξεργασίας υδρεύονται 14 παράπλευροι δήμοι (Άμφισσα, Δίστομο κλπ) καθώς και κάποια ποσότητα (έως 50εκ.μ³ τον χρόνο) από την Υλίκη χρησιμοποιείται για την άρδευση της Κωπαίδας. Το Υπουργείο Ανάπτυξης έχει απλά εποπτικό ρόλο.

Παρούσα Κατάσταση: Το νερό μεταφέρεται μέσω κύριων, ενωτικών και βοηθητικών υδραγωγείων από τους ταμιευτήρες στις 4 Μονάδες Επεξεργασίας Νερού (ΜΕΝ) –Γαλάτσι, Μενίδι, Κιούρκα, Μάνδρα. Κατά μήκος κάποιων υδραγωγείων λειτουργούν μικρά υδροηλεκτρικά έργα. Η παροχετευτικότητα του δικτύου αν και επαρκής χρειάζεται κάποια έργα βελτίωσης –που ήδη εκτελούνται- (κατασκευή νέων και ενίσχυση υπάρχοντων αγωγών) ώστε να μην υπάρχουν προβλήματα στο μέλλον.

Λειτουργούν επίσης 6 μικρές ΜΕΝ για την ύδρευση των δήμων κατά μήκος του δικτύου.

Συμμετοχή: Η ΕΥΔΑΠ και το ΥΠΕΧΩΔΕ αποτελούν τον σημαντικότερο φορέα διαχείρισης σε αυτό το στάδιο, ενώ η συμμετοχή άλλων φορέων είναι πολύ περιορισμένη. Όλες οι άλλες κατηγορίες φορέων, με εξαίρεση ίσως του ΤΕΕ, δεν εμπλέκονται σε κάποιες διαδικασίες του σταδίου αυτού.

Καινοτομίες: Από τεχνικής σκοπιάς υπάρχουν σημαντικά καινοτομικά στοιχεία κυρίως στα θέματα ρύθμισης ροής του υδραγωγείου Μόρνου (ηλεκτρονικό σύστημα παρακολούθησης και ρύθμισης ροής, τηλεχειρισμός). Η επεξεργασία του ακατέργαστου νερού περιλαμβάνει χλωρίωση, γεγονός που κατά καιρούς έχει κατηγορηθεί ως πιθανός κίνδυνος για την υγεία του καταναλωτή. Πιλοτικά εφαρμόστηκε από την ΕΥΔΑΠ επεξεργασία νερού με ακτινοβολία UV αντί χλωρίωσης. Κατά μήκος των υδραγωγείων λειτουργούν μικρά υδροηλεκτρικά εργοστάσια και υπάρχει πρόταση για την ίδρυση θυγατρικής της ΕΥΔΑΠ ΑΕ για την διαχείριση ανανεώσιμων πηγών ενέργειας στο σύστημα.

Βιωσιμότητα: Υπάρχει προσπάθεια ελέγχου των διαρροών .

Γενικά: Το στάδιο αυτό καθώς είναι κυρίως τεχνικό, έχει εκ των πραγμάτων περιορισμένο ενδιαφέρον από πλευράς εμπλεκόμενων φορέων. Η αποτελεσματικότητα του όλου δικτύου είναι ικανοποιητική κι έτσι δεν παρατηρούνται φαινόμενα αντίδρασης ή έντονων επικρίσεων στο τρόπο λειτουργίας του.

ΣΤΑΔΙΟ 3

Στάδιο Αστικού Υδροκύκλου: Παράδοση και χρήση

Βασικοί Εμπλεκόμενοι Φορείς: ΥΠΕΧΩΔΕ, Υπ. Ανάπτυξης, Υπ. Εθνικής Οικονομίας, Υπ. Οικονομικών, Υπ. Εσωτερικών, Υπ. Υγείας, ΕΥΔΑΠ ΑΕ (Δημόσιοι), ΟΤΑ (Δημόσιοι/τοπικό επιπέδο), μέτοχοι ΕΥΔΑΠ (Ιδ. Τομέας)

Αρμοδιότητες – Δράσεις – Σχέσεις: Οι αρμοδιότητες κι ευθύνες της ΕΥΔΑΠ ΑΕ ορίζονται από την σύμβαση που έχει υπογράψει με το ΥΠΕΧΩΔΕ, το Υπ. Εθ. Οικονομίας και το Υπ. Ανάπτυξης. Το ΥΠΕΧΩΔΕ έχει αναλάβει τις μη επικερδείς δραστηριότητες που είχε παλαιότερα η ΕΥΔΑΠ (π.χ αποστράγγιση, αντιπλημμυρικά έργα) μπορεί όμως να τα αναθέσει υπεργολαβία στην ΕΥΔΑΠ ΑΕ. Οι τιμές ορίζονται, από το

ΥΠΕΧΩΔΕ και τα Υπουργεία Οικονομικών και Εθνικής Οικονομίας, κατόπιν προτάσεων της ΕΥΔΑΠ. Η επέκταση του δικτύου της ΕΥΔΑΠ για ύδρευση Δήμων και κοινοτήτων εκτός ορίων ευθύνης της γίνεται κατόπιν συμφωνίας της εταιρείας με τον ΟΤΑ και ακολουθεί η επικύρωση της από τα Υπουργεία Εθνικής Οικονομίας, ΠΕΧΩΔΕ, Εσωτερικών και Ανάπτυξης. Το ΥΠΕΧΩΔΕ εποπτεύει την λειτουργία της εταιρείας. Οι ΟΤΑ που δεν ανήκουν στα *όρια ευθύνης* της ΕΥΔΑΠ αλλά στα *όρια αρμοδιότητας* της έχουν δικό τους εσωτερικό δίκτυο και το ενισχύουν με νερό που αγοράζουν από την ΕΥΔΑΠ. Οι ΟΤΑ που δεν έχουν νερό που τιμολογείται από την ΕΥΔΑΠ ΑΕ, ορίζουν ουσιαστικά την δική τους τιμή ανεπηρέαστοι. Ο ιδιωτικός τομέας παραμένει ελάχιστα εμπλεκόμενος καθώς η μορφή ιδιωτικοποίησης μάλλον ενθαρρύνει τους μικροεπενδυτές που απλά αυξάνουν το διαθέσιμο κεφάλαιο της εταιρείας, παρά σε στρατηγικούς επενδυτές που επηρεάζουν την λήψη των αποφάσεων. Η Δ/νση Περιβάλλοντος του ΥΠΕΧΩΔΕ ελέγχει την ποιότητα του δικτύου στο εσωτερικό δίκτυο διανομής σε συνεργασία με την ΕΥΔΑΠ ΑΕ. Ερευνά και συγκεντρώνει στοιχεία για τις απώλειες και μελετά-προτείνει δράσεις για μείωση των απωλειών. Παρόλα αυτά η απώλεια του δικτύου αφορούν κυρίως την ΕΥΔΑΠ ΑΕ. Η εκστρατεία ενημέρωσης του κοινού για ορθολογική χρήση νερού στην περιοχή Αττικής είναι αποκλειστική ευθύνη της ΕΥΔΑΠ ΑΕ. Η ΕΥΔΑΠ υποχρεούται να δίνει τα στοιχεία των μετρήσεων της στο ΥΠΕΧΩΔΕ που ενημερώνει την εθνική βάση δεδομένων. Η συνεργασία των δυο φορέων είναι πολύ καλή. Το *υπ. Υγείας* έχει την ευθύνη για τον ποιοτικό έλεγχο του νερού κατά την έξοδο από την βρύση.

Παρούσα Κατάσταση: Η ΕΥΔΑΠ είναι κυρίαρχος στην περιοχή πρωτεύουσας παρέχοντας νερό στο 99% του πληθυσμού. Το 13-17% του τιμολογημένου νερού τις εταιρείας καταλήγει σε δήμους και κοινότητες εκτός περιοχής ευθύνης, που αγοράζουν το νερό από την εταιρεία συχνά όμως χωρίς να αποδίδουν τα οφειλόμενα. Η βιομηχανική κι επαγγελματική χρήση του νερού αποτελεί μόνο το 7-11% του τιμολογημένου ενώ η αγροτική είναι ασήμαντη. Οι απώλειες του δικτύου κυμαίνονται κοντά στο 25% της συνολικής παροχετευτικότητας των ΜΕΝ. Υποχρέωση του κράτους αποτελεί η επιδότηση των έργων υποδομής της ΕΥΔΑΠ ΑΕ μέχρι το 2008, μέσω της ΕΥΔΑΠ Παγίων. Η αύξηση των τιμών και η απόφαση για ετήσια αναπροσαρμογή τους σύμφωνα με τον πληθωρισμό καθώς και η πενταετής πλήρης ανασκόπησή τους, σε συνδυασμό με την κρατική επιδότηση, αποβλέπει στην πλήρη κάλυψη του λειτουργικού κόστους της εταιρείας. Πολιτική

της ΕΥΔΑΠ αποτελεί η πλήρης κάλυψη της Αττικής και η επέκταση του δικτύου σε περιοχές ακόμα κι εκτός Αττικής.

Συμμετοχή: Αν και οι (δημόσιοι) φορείς που συναποφασίζουν κυρίως για την τιμολόγηση του νερού είναι πολλοί, τα ακριβή όρια ευθύνης και αρμοδιότητας του καθενός είναι δυσδιάκριτα. Δεν υπάρχει κάποιο σαφές σχέδιο για τους διαφορετικούς χρήστες νερού και τις ιδιαίτερες ανάγκες τους. Ο ιδιωτικός τομέας δεν επηρεάζει άμεσα την λήψη αποφάσεων. Ο έλεγχος της εταιρείας από το ΥΠΕΧΩΔΕ δεν θεωρείται ιδανικός καθώς από μόνο του το υπουργείο δεν διαθέτει την εμπειρία και το προσωπικό για να επιτελέσει τον ρόλο αυτό. Η πελατειακή σχέση ΟΤΑ-ΕΥΔΑΠ απέτυχε και η πλήρης ανάληψη του δικτύου τους από την ΕΥΔΑΠ είναι δεδομένη. Η συνεργασία της ΕΥΔΑΠ με την Δ/νση Περιβάλλοντος για τον ποιοτικό έλεγχο του νερού είναι πολύ καλή.

Καινοτομίες: Για πρώτη φορά ο ορισμός των τιμών και η οικονομική πολιτική του τομέα δεν γίνεται με μοναδικό γνώμονα το χαρακτηρισμό του νερού σαν «δημόσιο αγαθό». Στόχο αποτελεί και η εξασφάλιση της επιστροφής ενός λογικού ποσού των επενδύσεων και η χρηματοδότηση των δραστηριοτήτων της ΕΥΔΑΠ με *ρεαλιστικό* τρόπο. Παρόλα αυτά δεν υπάρχει ακριβής ορισμός των εννοιών αυτών. Υποχρέωση της εταιρείας σύμφωνα με την σύμβαση που υπογράφηκε, αποτελεί και η μείωση των απωλειών του δικτύου. Ταυτόχρονα η διαδικασία ενσωμάτωσης των δημοτικών δικτύων σε αυτό της ΕΥΔΑΠ, απλοποιήθηκε σε σχέση με παλαιότερα. Η όλη αναδιάρθρωση του τομέα οδήγησε και στην εκπόνηση μακροπρόθεσμου σχεδιασμού για τη διαχείριση των υδατικών πόρων. Μέσα από την νέα της μορφή η ΕΥΔΑΠ αποδεσμεύεται σε μεγάλο βαθμό από το κράτος που διατηρεί ρόλο ρυθμιστή, κι έτσι εισάγονται νέες μέθοδοι που αυξάνουν την αποτελεσματικότητα των υπηρεσιών. Παρόλα αυτά τα ίδια γεγονότα έχουν σημαντικές πιθανές αρνητικές επιπτώσεις. Η ΕΥΔΑΠ ΑΕ αποδεσμεύεται από τις πηγές (ΕΥΔΑΠ Παγίων) κι έτσι είναι πιθανό να υπάρχει μελλοντικό πρόβλημα καθώς η επέκταση της πρώτης θα πιέζει την δεύτερη για όλο μεγαλύτερη παροχή. Η κρατική επιδότηση έχει επικριθεί καθώς ουσιαστικά επιδοτείται μια ιδιωτική (τουλάχιστον κατά 49%) επιχείρηση. Τέλος άλλες μορφές κόστους δεν λαμβάνονται υπόψη (περιβαλλοντικό, κόστος ευκαιρίας κλπ) και ο χωρισμός της εταιρείας αυξάνει την πιθανότητα να μείνει η κατάσταση ως έχει.

Βιωσιμότητα: Για πρώτη φορά τα σχέδια υδροδότησης της πρωτεύουσας περιλαμβάνουν μακροπρόθεσμους στόχους για διαχείριση της ζήτησης,

εντοπισμό και μείωση απωλειών του δικτύου, επιλεκτική αντικατάσταση δικτύου κλπ. Επιπλέον εισάγονται νέες ιδέες όπως η ορθολογική χρήση νερού και η ολική διαχείριση υδατικών πόρων. Αυτή η αλλαγή εντοπίζεται και στην χρηματοδότηση ερευνητικών προγραμμάτων που προσανατολίζονται προς βιώσιμους στόχους. Για πρώτη φορά γίνεται και μια προσπάθεια ρεαλιστικής τιμολόγησης του νερού. Επίσης αντικαθίστουνται και οι παλαιοί υδρομετρητές ώστε να γίνεται καλύτερος έλεγχος της πραγματικής ζήτησης και κατανάλωσης.

Γενικά: Γενικά υπάρχει μια σαφής εικόνα βελτίωσης σε όλους του επιμέρους τομείς αυτού του σταδίου. Υπάρχει όμως μια σειρά σημαντικών προβλημάτων που είναι πιθανό να μην εμφανιστούν τα επόμενα χρόνια καθώς η ΕΥΔΑΠ ΑΕ διατηρεί τον έλεγχο της ΕΥΔΑΠ Παγίων. Παρόλα αυτά, καθώς στο μέλλον η πρώτη θα επικεντρωθεί μόνο στο συγκεκριμένο στάδιο του Αστικού Υδροκύκλου (που αποτελεί και το πιο κερδοφόρο) είναι σίγουρο ότι κάποια από αυτά θα προκαλέσουν έντονα προβλήματα.

ΣΤΑΔΙΟ 4

Στάδιο Αστικού Υδροκύκλου: Επεξεργασία και διάθεση λυμάτων

Βασικοί Εμπλεκόμενοι Φορείς: ΥΠΕΧΩΔΕ, ΕΥΔΑΠ, ΙΓΜΕ, ΕΥΔΑΠ Παγίων (Δημόσιοι), ΟΤΑ (Δημόσιοι/τοπικό επίπεδο), ΜΚΟ

Αρμοδιότητες – Δράσεις – Σχέσεις: Η ΕΥΔΑΠ ΑΕ έχει την ευθύνη του δικτύου συλλογής λυμάτων και της επεξεργασίας τους. Το ΥΠΕΧΩΔΕ είναι και σε αυτό το στάδιο επιβλέπων και υπεύθυνο για την κατασκευή των μεγάλων έργων επεξεργασίας (Ψυτάλλεια). Η Δ/ση Περιβάλλοντος, συμμετείχε στην επιλογή της Ψυτάλλειας και φρόντισε για την συμβατότητα του έργου με την 91/271 ΕΕ. Το ΙΓΜΕ εκπονεί μελέτες για την μόλυνση του υδροφόρου ορίζοντα από βιομηχανικά απόβλητα. Μελετά επίσης, τρόπους αντιμετώπισης προβλημάτων που προέρχονται από αστικά ή βιομηχανικά λύματα, μεθόδους διάθεσης λυμάτων, θέματα επανάχρησης νερού και ανακύκλωσης κλπ. Η Δ/ση Περιβάλλοντος θέτει τα κριτήρια επανάχρησης. Κάποιοι δήμοι έχουν επιδείξει ενδιαφέρον για μονάδες βιολογικού καθαρισμού στις περιοχές τους, ενώ έχουν την ευθύνη διαχείρισης του δικτύου υπονόμων στην περιοχή τους. Παλιότερα υπήρχαν έντονες αντιδράσεις από κινήσεις πολιτών, ΜΚΟ και τοπικούς φορείς για τα αστικά και βιομηχανικά λύματα. Σε μεγάλο βαθμό το πρόβλημα αυτό διευθετήθηκε με την μονάδα καθαρισμού της Ψυτάλλειας. Πρόσφατα η συγκέντρωση

λυματολάσπης (ιλύς) από την επεξεργασία λυμάτων στην Ψυτάλλεια πυροδότησε οργανωμένες αντιδράσεις γειτονικών δήμων και πολιτών. Η ΕΥΔΑΠ είναι υπεύθυνη για το αποχετευτικό δίκτυο.

Παρούσα Κατάσταση: Η ολοκλήρωση και λειτουργία της μονάδας επεξεργασίας λυμάτων της Ψυτάλλειας έχει σε μεγάλο βαθμό επιλύσει το πρόβλημα των αστικών λυμάτων. Δεν συμβαίνει όμως το ίδιο με τη συσσώρευση ιλύος στη νησίδα και τους κινδύνους που αυτό εγκυμονεί. Επίσης πολλά δίκτυα υπονόμων δεν είναι σύμφωνα με την κοινοτική οδηγία 91/271 ΕΕ, ενώ η κατασκευή πολλών μονάδων βιολογικού καθαρισμού εκκρεμεί.

Συμμετοχή: Η ΕΥΔΑΠ σε συνεργασία με το ΥΠΕΧΩΔΕ φροντίζουν για την διάθεση και επεξεργασία των αστικών και βιομηχανικών λυμάτων και για την εφαρμογή των σχετικών κοινοτικών οδηγιών στην Ελλάδα. Υπάρχει έντονο ενδιαφέρον για το ζήτημα της διαχείρισης των λυμάτων από ΜΚΟ, ενώσεις, Δήμους, τεχνικές εταιρείες, ερευνητικές ομάδες, κινήσεις πολιτών και μεμονωμένα άτομα. Κάποιες φορές προκύπτουν συνεργασίες με ενδιαφέροντα αποτελέσματα (π.χ Δήμος Μαρκόπουλου-Μεσογαίας και σχέδιο ενίσχυσης υδροφόρου ορίζοντα για αντιμετώπιση της υφαλμύρωσης σε συνεργασία με το ΙΓΜΕ).

Καινοτομίες: Πολλοί δήμοι εκπονούν σε συνεργασία με διάφορους φορείς μελέτες για επανάχρηση και ανακύκλωση υδάτων. Η Δ/ση Περιβάλλοντος του ΥΠΕΧΩΔΕ Ενθαρρύνει και προωθεί επανάχρηση νερού σε πιλοτικές εφαρμογές. Υπάρχει ενδιαφέρον της Δ/σης για την επανάχρηση και ανακύκλωση του νερού. Υπάρχουν σχέδια για αξιοποίηση των στερεών λυμάτων της Ψυτάλλειας και η ΕΥΔΑΠ ενθαρρύνει σχετικά τέτοιες πρωτοβουλίες. Το έργο της Ψυτάλλειας είναι πρωτοποριακό σε διεθνή κλίμακα και η ολοκλήρωση του θα συμβάλλει ακόμα περισσότερο στη αντιμετώπιση της μόλυνσης του Σαρωνικού. Παρόλα αυτά η μεγάλη καθυστέρηση που παρατηρείται αναφορικά στην επέκταση του έργου αλλά και στην διαχείριση της λυματολάσπης μειώνουν την αξία του έργου.

Βιωσιμότητα: Η ανακύκλωση και επανάχρηση των υδάτων παραμένει εξαιρετικά περιορισμένη και ο κυρίως όγκος των επεξεργασμένων ή ανεπεξεργαστων λυμάτων καταλήγει στην θάλασσα. Πολλές προτάσεις έγιναν στο παρελθόν για αξιοποίηση της ιλύος και του επεξεργασμένου νερού, χωρίς καμία να προχωρήσει στην εφαρμογή.

Γενικά: Αν και υπάρχει έντονη κινητικότητα σε αυτό τον τομέα οι περισσότερες μελέτες που έχουν γίνει καταλήγουν στο προηγούμενο στάδιο και δεν συνεχίζουν. Η έντονη κοινωνική κινητικότητα που παρατηρείται αναφορικά με το έργο της Ψυτάλλειας πιθανόν θα οδηγήσει σε πολύ ενδιαφέρουσες καταστάσεις συνεργασιών, συμμαχιών ή/και συγκρούσεων.

6.4 Το «Μοντέλο Διακυβέρνησης» του Νερού στον Ν. Μαγνησίας

6.4.1 Εισαγωγή

Το υδατικό Διαμέρισμα Θεσσαλίας, συμπίπτει ουσιαστικά με την αντίστοιχη διοικητική περιφέρεια. Περιλαμβάνει βασικά τη λεκάνη απορροής του Πηνειού και την υπολεκάνη της Κάρλας. Σημαντικότερες πόλεις στην περιοχή είναι ο Βόλος, η Λάρισα, τα Τρίκαλα και η Καρδίτσα (Χάρτης 6.4).

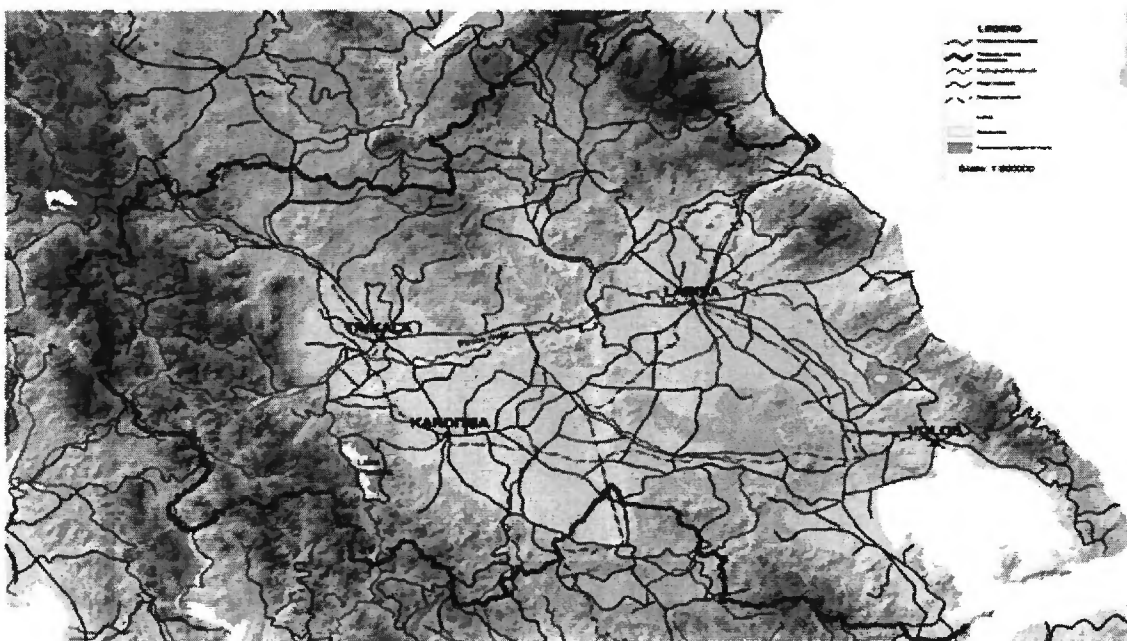
Το συνολικό υδατικό δυναμικό της Λεκάνης Πηνειού είναι περίπου 3.140 hm³ και αποτελείται από 2.558 hm³ επιφανειακών νερών και 590 hm³ υπόγειων. Το υπόγειο νερό βρίσκεται στους καρστικούς και προσχωματικούς υδροφορείς της περιοχής.

Οι κύριες οικονομικές δραστηριότητες που αναπτύσσονται στην περιοχή είναι η γεωργία, η βιομηχανία, ο τουρισμός, η κτηνοτροφία και η δασοπονία. Η συνολική κατανάλωση νερού στην Υδατική Περιφέρεια της Θεσσαλίας είναι 1.634,2 hm³/έτος. Η ποσότητα του νερού που χρησιμοποιείται για άρδευση είναι 1.568,7 hm³/έτος (96%), για ύδρευση 53,7 hm³/έτος (3,3%) (22,6 hm³ κατά την διάρκεια της θερινής περιόδου) και για την κτηνοτροφία 11,8 hm³/έτος (0,7%). Η ποσότητα του νερού που καταναλώνεται από την βιομηχανία είναι αμελητέα (Πηγή: ΥΠΑΝ, 2004).

Η λεκάνη απορροής του Πηνειού είναι η σημαντικότερη της περιοχής και καταλαμβάνει 9500km². Ο Πηνειός πηγάζει από τις δυτικές πλαγιές της Πίνδου και εκβάλλει στο Αιγαίο έπειτα από μία διαδρομή 216 km. Επιφανειακά και υπόγεια ύδατα εκμεταλλεύονται εντατικά για την κάλυψη κυρίως αγροτικών, αλλά και αστικών και βιομηχανικών αναγκών της περιοχής, που περιλαμβάνει υδροβιότοπους μείζονος σημασίας. Στη λεκάνη απορροής του Πηνειού εφαρμόζεται πιλοτικό πρόγραμμα διαχείρισης, βάση της Οδηγίας 2000/60/ΕΕ.

Η λεκάνη απορροής της Κάρλας καταλαμβάνει 1050km². Η λίμνη, που στο παρελθόν τροφοδοτούνταν με πλεονάζον νερό από τον Πηνειό, αποξηράνθηκε το 1962 και μέρος της παραδόθηκε για αγροτική χρήση. Το αποτέλεσμα όμως της φιλόδοξης αυτής προσπάθειας δεν ήταν επιτυχές. Η ποιότητα των υπόγειων υδάτων και του εδάφους υποβαθμίστηκε, ενώ η καλλιέργειες δεν απέδωσαν τα αναμενόμενα. Σήμερα εφαρμόζεται στην περιοχή σχέδιο μερικής αποκατάστασης της λίμνης. Σύμφωνα με αυτό μια περιοχή συνολικής έκτασης 3800 ha στο χαμηλότερο σημείο του παλιού πυθμένα της λίμνης θα πλημμυρίσει ξανά .

Αν και τα δυο παραπάνω σχέδια, αποτελούν αναμφίβολα μεγάλες επιτυχίες για τα ελληνικά δεδομένα και τα πρώτα αποτελέσματα δείχνουν ικανοποιητικά αναφορικά στην επίλυση προβλημάτων που σχετίζονται κυρίως με την ποσότητα και ποιότητα των διαθέσιμων υδάτων και την προστασία των υδροβιότοπων, υπάρχει ελλειψεί ή ανύπαρκτη συμβολή τους αναφορικά σε θέματα συμμετοχής.



Χάρτης 6.6 : Υδατικό διαμέρισμα Θεσσαλίας. Πηγή: ΥΠΕΧΩΔΕ (2004).

Πιο συγκεκριμένα η τοπική αυτοδιοίκηση διατηρεί ένα πολύ περιορισμένο ρόλο και αδυνατεί να παρέχει πληροφορίες στο κοινό. Η διαδικασία των διαβουλεύσεων είναι επίσης πολύ περιορισμένη, καθώς οι αποφάσεις παίρνονται σε επίπεδο κεντρικής κυβέρνησης και οι τοπικοί φορείς ελάχιστα ή καθόλου λαμβάνονται υπόψη. Τέλος η

ενεργός συμμετοχή των ενδιαφερόμενων είναι ελάχιστη και περιορίζεται κυρίως σε συνεργασίες με τον ακαδημαϊκό τομέα και δημοτικές επιχειρήσεις ύδρευσης.

6.4.2 Το Υδατικό Διαμέρισμα Θεσσαλίας και η Πόλη του Βόλου

Η Μείζονα Περιοχή του Βόλου (ΜΠΒ) ανήκει γεωγραφικά στον Νομό Μαγνησίας, στην Περιφέρεια Θεσσαλίας. Διοικητικά αποτελείται από τον Δήμο Βόλου, τον Δήμο Νέας Ιωνίας και τον Δήμο Αισωνίας. Ο υπεύθυνος φορέας υδροδότησης και διαχείρισης των υγρών αποβλήτων της ΜΠΒ είναι η Δημοτική Επιχείρηση Ύδρευσης Αποχέτευσης Βόλου (ΔΕΥΑΜΒ). Η υδροδότηση της πόλης γίνεται από τις πηγές του Πηλίου και γεωτρήσεις γύρο από την πόλη και τον κάμπο. Η ετήσια παραγωγή νερού την περίοδο 1993-2002 εμφανίζεται στον πίνακα 6.26.

Το νοικοκυριά ('αστική χρήση') καταναλώνουν τον κύριο όγκο του νερού στη ΜΠΒ, όπως φαίνεται και στον πίνακα. Η βιομηχανία έχει ένα σημαντικό ποσοστό που κυμαίνεται περί του 10% της συνολικής κατανάλωσης. Αν και στα επίσημα στοιχεία η αγροτική χρήση νερού είναι απύσση, πρέπει να σημειωθεί ότι αδιευκρίνιστες ποσότητες, πιθανόν σημαντικές, χρησιμοποιούνται για την άρδευση μικρών κήπων και καλλιεργειών εντός της ΜΠΒ.

Πίνακας 6.26 : Παραγωγή νερού στη ΜΠΒ

Έτος	Συνολικός όγκος νερού (m ³ /έτος)
1993	12.144.226
1994	12.333.201
1995	12.472.101
1996	12.437.043
1997	12.870.310
1998	13.165.002
1999	13.352.254
2000	13.547.272
2001	13.697.333
2002	14.486.760

Η τιμολογιακή πολιτική της ΔΕΥΜΑΒ περιλαμβάνει ένα σύστημα κλιμακούμενης τιμολόγησης, σύμφωνα με το οποίο η τιμή ανά κυβικό νερού αυξάνεται βαθμιαία. Αντίθετα η τιμή για κάθε κυβικό παραγόμενων υγρών αποβλήτων παραμένει σταθερή (0,48 euro/m³). Η κατανάλωση και οι κλίμακες τιμολόγησης παρουσιάζονται στους Πίνακες 6.27 και 6.28 στην επόμενη σελίδα.

Πίνακας 6.27: Κατανάλωση νερού ανά χρήση στη ΜΠΒ (m³/έτος)

Έτος	Αστική χρήση	Βιομηχανική χρήση	Συνολική κατανάλωση
1993			7.165.964
1994			7.226.821
1995			7.042.573
1996			7.155.401
1997	6.465.587	641.254	7.106.841
1998	7.039.773	821.926	7.861.699
1999	7.354.839	807.662	8.162.501
2000	7.461.183	782.382	8.243.565
2001	7.901.383	936.364	8.837.747
2002	7.247.717	935.904	8.183.621

Πίνακας 6.28: Κλίμακες Κατανάλωσης και τιμές στη ΜΠΒ

Κλίμακες κατανάλωσης	Κατανάλωση νερού (m ³)	Τιμή (euros/m ³)
1η	0-15	0,38
2η	16-38	0,46
3η	39-60	0,61
4η	61-80	0,65
5η	80+	0,79

Η παραγωγή υγρών αποβλήτων αυξάνεται με ταχύτατους ρυθμούς. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι το 1993, 4.427.450 m³ κατέληξαν στην μονάδα επεξεργασίας λυμάτων της ΜΠΒ, ενώ το 2002 ο συνολικός όγκος έφτασε τα 9.264.952 m³. Αυτή τη στιγμή εξυπηρετείται το 80% του πληθυσμού ενώ η υπάρχει δυνατότητα κάλυψης μέχρι και του 90%.

Προβλήματα της περιοχής

Η ΜΠΒ αντιμετωπίζει μια σειρά σημαντικών προβλημάτων στον τομέα διαχείρισης υδατικών πόρων. Έπειτα από διεξοδικές συζητήσεις και συνεντεύξεις με τους φορείς της περιοχής που εμπλέκονται άμεσα ή έμμεσα στον τομέα, έγιναν διακριτά τα σημαντικότερα προβλήματα που απασχολούν του σύνολο του τοπικού πληθυσμού και φορέων.

Πιο συγκεκριμένα, παρατηρείται ανεπάρκεια διαθέσιμου πόσιμου νερού αλλά κυρίως ακατάλληλη ποιότητα του σε ορισμένες περιπτώσεις, κυρίως το καλοκαίρι. Αξίζει να σημειωθεί ότι τα ποιοτικά προβλήματα δεν αφορούν στην υπέρβαση των θεμιτών ορίων αλλά στην γεύση που χαρακτηρίζεται ως «δυσάρεστη».

Αρκετά διαφοροποιημένες είναι οι προσεγγίσεις της ΔΕΥΑΜΒ με ορισμένους γειτονικούς Δήμους της περιοχής από τους οποίους αντλείται νερό για την ύδρευση του Βόλου που ενίοτε οδηγούν σε “συγκρούσεις”.

Σημαντική είναι η ανάγκη για ολοκληρωμένη θεώρηση της διαχείρισης των υδάτινων πόρων συμπεριλαμβανόμενης και της διαχείρισης του αρδευτικού νερού. Αξίζει να σημειωθεί ότι μέρος του νερού που προορίζεται για ύδρευση χρησιμοποιείται και για άλλες χρήσεις, όπως π.χ άρδευση μικρών κήπων και καλλιεργειών.

Οι ενδεχόμενοι κίνδυνοι που μπορούν να προκληθούν σε υπόγεια ύδατα από τη λειτουργία των ΧΥΤΑ και την ανεξέλεγκτη χρήση λιπασμάτων και φυτοφαρμάκων κρίθηκαν ιδιαίτερα σημαντικοί.

Οι εμπλεκόμενοι φορείς στη διαχείριση υδατικών πόρων της περιοχής διέκριναν τις αυξημένες διαρροές του δικτύου διανομής και την σπατάλη που συντελείται στην κατανάλωση νερού από τις βιομηχανικές μονάδες της περιοχής σαν δυο σημαντικούς παράγοντες που συντελούν στο περιοδικό πρόβλημα έλλειψης νερού και υποβάθμισης της ποιότητας του. Ένα σημαντικό τέλος πρόβλημα που εντοπίζεται στην περιοχή είναι το κενό πληροφόρησης των τοπικών φορέων (δημόσιων, ιδιωτικών, ΜΚΟ, πολιτών) για σχετικά ζητήματα καθώς και ο αποκλεισμός τους από διαδικασίες λήψης αποφάσεων, όχι μόνο σε τοπικό επίπεδο, αλλά και σε επίπεδο περιφέρειας. Είναι γεγονός πως ούτε το σχέδιο διαχείρισης της λεκάνης απορροής του Πηνειού ούτε το σχέδιο αποκατάστασης της Κάρλας, τυχάνουν ευρείας αποδοχής από τους τοπικούς φορείς, συνέπεια του αποκλεισμού και της ελλιπούς ενημέρωσης τους.

6.4.3 Το Δίκτυο Υδατικών Πόρων Μαγνησίας

Από τον Φεβρουάριο του 2004 πραγματοποιήθηκε στον Βόλο μια σειρά συναντήσεων μεταξύ των φορέων της περιοχής που ενεργοποιούνται στον τομέα της διαχείρισης των υδάτινων πόρων και των υγρών αποβλήτων του Νομού Μαγνησίας. Οι συναντήσεις διοργανώθηκαν με πρωτοβουλία του Ινστιτούτου Αστικού Περιβάλλοντος & Ανθρώπινου Δυναμικού (ΙΑΠΙΑΔ) του Πάντειου Πανεπιστημίου και την υποστήριξη της Δημοτικής Επιχείρησης Μελετών και Ανάπτυξης Βόλου (ΔΕΜΕΚΑΒ) και της Δημοτικής Επιχείρησης Ύδρευσης και Αποχέτευσης Μείζονος Περιοχής Βόλου (ΔΕΥΑΜΒ). Στις συναντήσεις συμμετείχαν εκπρόσωποι τοπικών

ιδιωτικών εταιρειών, μη κυβερνητικών οργανώσεων, ερευνητικών, πανεπιστημιακών και δημόσιων φορέων.

Οι συμμετέχοντες φορείς συμφώνησαν στη δημιουργία ενός άτυπου κοινωνικού δικτύου αποτελούμενου από τους εμπλεκόμενους, στη διαχείριση των υδάτινων πόρων, φορείς της περιοχής. Το ΔΥΠΟΜ λειτουργεί ως άτυπο βήμα συζήτησης και συνεργασίας το οποίο δημιουργείται σε εθελοντική βάση από τοπικούς φορείς με πνεύμα καινοτομίας που αναγνωρίζουν την ιδιαίτερη σημασία της βιώσιμης διαχείρισης των υδάτινων πόρων και των υγρών αποβλήτων. Προσφέρει ένα ευρύ φάσμα δυνατοτήτων και προάγει, σε κοινή βάση, τις νέες πρακτικές και τεχνολογίες διαχείρισης των υδάτινων πόρων. Οι δραστηριότητες του δικτύου απευθύνονται στο σύνολο της τοπικής κοινωνίας και με τη δημοσιοποίηση τους επιδιώκονται πολλαπλασιαστικά οφέλη για την κοινωνία και το περιβάλλον. Τα πρώτα συμπεράσματα από την συνάντηση ήταν ιδιαίτερα ενθαρρυντικά, καθώς οι συμμετέχοντες, έδειξαν ιδιαίτερα ενημερωμένοι και ευαίσθητοποιημένοι σε μια σειρά θεμάτων, καθώς και διατεθειμένοι να αναλάβουν μια σειρά κοινών δράσεων.

Στόχοι και δράσεις του Δικτύου

Το σύνολο των δράσεων του δικτύου, έχει ως στόχο την πρόσβαση των πολιτών στην πληροφόρηση και την ενίσχυση της συμμετοχής τους στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων σχετικά με την διαχείριση των υδάτινων πόρων. Επιπλέον επιχειρείται η προώθηση διαφορετικών προσεγγίσεων στις μεθόδους διαχείρισης των υδάτινων πόρων με την υιοθέτηση βιώσιμων στρατηγικών που στοχεύουν στην αύξηση των αποθεμάτων νερού και στην πιο αποτελεσματική διανομή του. Η πραγματοποίηση επίσης, κοινών δράσεων από το σύνολο των φορέων του δικτύου, προάγει τη συνεργασία και την ανταλλαγή γνώσης και εμπειρίας μεταξύ των μελών του δικτύου. Η λειτουργία ενός τέτοιου τοπικού δικτύου φορέων που βασίζεται στην εθελοντική συμμετοχή και έχει ως σκοπό την βιώσιμη διαχείριση των υδάτινων πόρων της μείζονος περιοχής Βόλου, δείχνει γενικότερα ότι μπορεί να λειτουργήσει υποβοηθητικά και για την εκπλήρωση επιμέρους στόχων της Οδηγίας 2000/60/EC, αναφορικά κυρίως στην πληροφόρηση και συμμετοχή του κοινού καθώς και στις διαδικασίες διαβουλεύσεων.

Κάποιες πρώτες δράσεις περιλαμβάνουν την γνωστοποίηση και καταγραφή μελετών και ερευνών που αφορούν στη διαχείριση των

υδάτινων πόρων της περιοχής, τη διοργάνωση επιστημονικών ημερίδων με θέμα την βιώσιμη διαχείριση των υδάτινων πόρων σε τοπικό, εθνικό και Ευρωπαϊκό επίπεδο, πραγματοποίηση εκπαιδευτικών διαλέξεων και επιμορφωτικών σεμιναρίων σε εκπαιδευτικά ιδρύματα και σε φορείς κατάρτισης της περιοχής. Επίσης, επιχειρείται μια γενικότερη ευαισθητοποίηση των πολιτών και των τοπικών επιχειρήσεων σε θέματα βιώσιμης διαχείρισης των υδάτινων πόρων με τη δημιουργία ενημερωτικών υλικού. Σημαντικά αποτελέσματα αναμένονται ακόμα από παρεμβάσεις στην τοπική κοινωνία με την προβολή των θέσεων του Δ.Υ.ΠΟ.Μ, σχετικά με τοπικά ζητήματα που προκύπτουν στη διαχείριση των υδάτινων πόρων, μέσω της ιστοσελίδας του δικτύου και το σύνολο του τοπικού τύπου, ο οποίος μάλιστα φιλοξένησε αφιέρωμα για το Δίκτυο. Τέλος υπάρχει μια προσπάθεια ανάπτυξης συνεργασιών με αντίστοιχα εθνικά και ευρωπαϊκά δίκτυα.

Ιδιαίτερα σημαντική κρίνεται η έκδοση ενημερωτικών φυλλαδίων για την εξοικονόμηση νερού από νοικοκυριά κι επιχειρήσεις. Αν κι υπεύθυνη για την κυκλοφορία του υλικού ήταν η ΔΕΥΑΜΒ, το περιεχόμενο τους αποτέλεσε προϊόν συλλογικής προσπάθειας όλων των μελών του Δικτύου. Πραγματοποιήθηκε έτσι για πρώτη φορά στην περιοχή μια πρακτική αλλά διεπιστημονική προσέγγιση στο ζήτημα, όπου όλες οι γνώμες και απόψεις λήφθηκαν υπόψη.

Συμπεράσματα από τη λειτουργία του Δικτύου.

Οι συναντήσεις του δικτύου που πραγματοποιήθηκαν μέσα στο 2004 αποτέλεσαν την κύρια πηγή για την εξαγωγή κάποιων σημαντικών συμπερασμάτων για την περιοχή. Επιπλέον, οι κατ' ιδίαν συζητήσεις και συνεντεύξεις στα πλαίσια του προγράμματος «Intermediaries» (2004), καθώς και η συμπλήρωση δομημένων ερωτηματολογίων από τους εμπλεκόμενους φορείς-μέλη του δικτύου, έκαναν δυνατή μια σε βάθος ανάλυση του υφιστάμενου πλαισίου διαχείρισης υδατικών πόρων στη ΜΠΒ.

Το γεγονός και μόνο της σύγκλισης απόψεων φορέων που προέρχονται από τελείως διαφορετικούς χώρους και έχουν συχνά αντικρουόμενα συμφέροντα (Π.χ Ιδιωτικοί φορείς, ΜΚΟ) και η απόφαση για λήψη κοινών δράσεων αποτελεί ήδη μια πρώτη επιτυχία. Κοινά κανάλια επικοινωνίας βρέθηκαν και μέσα από το διάλογο νέες ιδέες αναδύθηκαν, όπως και νέα προβλήματα εντοπίστηκαν.

Οι φορείς έδειξαν ενημερωμένοι και αντιμετώπισαν με ιδιαίτερο ενδιαφέρον τις παραμέτρους εφαρμογής της Οδηγίας 2000/60/ΕΕ. Ορισμένοι δεσμεύτηκαν επίσης για την ανάληψη δράσεων σχετικών με την προστασία και βιώσιμη διαχείριση των υδατικών πόρων.

Αντίθετα ήταν από επιφυλακτικοί έως αρνητικοί και επιπρόσθετα ελλιπώς ενημερωμένοι για το σχέδιο διαχείρισης της λεκάνης του Πηνειού και την χρησιμότητα αποκατάστασης της λίμνης Κάρλας, ιδιαίτερα ως ταμιευτήρα. Στο γεγονός αυτό συντέλεσε ο σχεδόν πλήρης αποκλεισμός τους από τη διαδικασία λήψης αποφάσεων για προγράμματα που αφορούν άμεσα ή έμμεσα την περιοχή τους, όπως και η απουσία προηγούμενης συνεργασίας μεταξύ τους.

Επέδειξαν καλή θέληση για συνεργασία μεταξύ τους και εντόπισαν πολλούς τομείς κοινού ενδιαφέροντος. Εντυπωσιακή ήταν η ανταπόκριση τους αναφορικά στην ανάληψη δράσεων σχετικά με τη περιβαλλοντική εκπαίδευση και ευαισθητοποίηση του κοινού.

Εντοπίστηκε μια σειρά προβλημάτων που δεν θεωρούνταν σημαντικά, όπως η χρήση νερού ύδρευσης για άρδευση, η σπατάλη νερού από βιομηχανικές μονάδες, ο αυξημένος κίνδυνος ρύπανσης του υδροφόρου κλπ.

Μεμονωμένοι πολίτες, αλλά και τοπικοί φορείς που δεν προσκλήθηκαν, έδειξαν ενδιαφέρον για συμμετοχή στη συνάντηση και μεγαλύτερη πληροφόρηση ενώ η ανταπόκριση του τοπικού τύπου υπήρξε καθολική. Φάνηκε ότι αν και οι συνθήκες για την σύσταση ενός τέτοιου κοινωνικού δικτύου ήταν ώριμες, έλλειπε η κινητήριος δύναμη που θα τις έθετε σε λειτουργία.

6.4.4 Συμπεράσματα για το Ν. Μαγνησίας

Η ενσωμάτωση της κοινοτικής οδηγίας 2000/60/ΕΕ από το ελληνικό δίκαιο, φαίνεται να μην λαμβάνει υπόψη ζητήματα που αποτελούν αιχμή της Οδηγίας. Ιδιαίτερα τα πρώτα δείγματα αναφορικά στη συμμετοχή και πληροφόρηση του κοινού και των εμπλεκόμενων φορέων δείχνουν μάλλον απογοητευτικά. Αν και παραδοσιακά αντίστοιχες μορφές συνεργασιών και εμπλοκής διαφορετικών φορέων στη λήψη αποφάσεων είναι σπάνιες στην Ελλάδα, το σχέδιο νόμου δεν εισάγει μια νέα αντίληψη στην υφιστάμενη κατάσταση.

Παρόλα αυτά η κοινωνία δείχνει μέχρι ένα σημείο ήδη ώριμη να υιοθετήσει τέτοιες αντιλήψεις. Η λειτουργία άτυπων κοινωνικών δικτύων, όπως δείχνει το παράδειγμα του ΔΥΠΟΜ στο Βόλο, μπορούν να αποτελέσουν το θεμέλιο λίθο για μια τέτοια σημαντική εξέλιξη και μεταστροφή. Το Δίκτυο Υδάτινων Πόρων Μαγνησίας, έχει τη δυναμική να αποτελέσει πρότυπο για ανάλογες προσπάθειες σε άλλες περιοχές της χώρας, εν όψη εφαρμογής της 2000/60/ΕΕ και της υλοποίησης άλλων σχεδίων ολοκληρωμένης διαχείρισης υδατικών πόρων με βάση τη λεκάνη απορροής.

Ανάλογες πρωτοβουλίες, θα έπρεπε να τύχουν μεγαλύτερης υποστήριξης από κρατικούς φορείς, ώστε να μελετηθεί περισσότερο η σημασία της συμμετοχής διαφόρων φορέων και πληροφόρησης του κοινού στην Ελλάδα. Όπως και να ληφθεί μέριμνα για την αποτίμηση και πλήρη αξιοποίηση των ευκαιριών που προσφέρει σε επίπεδο σχεδιασμού και εφαρμογής πολιτικών.

6.5 Γενικά Συμπεράσματα για την Ελλάδα

Μέσα από τις Διεθνείς και Ευρωπαϊκές πολιτικές και οδηγίες για την βιώσιμη διαχείριση των υδατικών πόρων, προωθούνται νέες μορφές διακυβέρνησης, που σε αντίθεση με τις ιεραρχικές δομές των παραδοσιακών μορφών διοίκησης, προάγουν τη συμμετοχή, την κοινωνική αποδοχή, την πρωτοβουλία, τη συνεργασία και τον διάλογο. Η κοινοτική Οδηγία Πλαίσιο (2000/60/ΕΕ) αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα της νέας αυτής προσέγγισης.

Χώρες όμως, χωρίς ιδιαίτερη παράδοση στις νέες μορφές διακυβέρνησης, όπως η Ελλάδα, αντιμετωπίζουν σημαντικές δυσκολίες στην ενσωμάτωση των νέων αυτών αντιλήψεων στο σχεδιασμό των εθνικών πολιτικών αλλά και στην εφαρμογή τους. Η ενσωμάτωση της Οδηγίας Πλαίσιο στην εθνική νομοθεσία με το σχέδιο νόμου (Ν.3199), αλλά και η πιλοτική εφαρμογή ολοκληρωμένης διαχείρισης της λεκάνης απορροής του Πηνειού και η μερική αποκατάσταση της Λίμνης Κάρλας, τονίζουν τις δυσκολίες αυτές που γίνονται ιδιαίτερα αντιληπτές στην περιοχή του Βόλου.

Αντίστοιχα η φιλελευθεροποίηση του τομέα και τα στοιχεία της «καλής» διαχείρισης και διακυβέρνησης των υδάτων φαίνεται να χάνουν μεγάλο μέρος της αξίας τους κατά την εφαρμογή τους στην περιοχή της Αττικής.

Παράλληλα όμως υπάρχουν εμφανή σημάδια μιας αργής αλλά υπαρκτής διαδικασίας μετασχηματισμού του τομέα. Αυτά ξεχωρίζουν τόσο μέσα από τις επιμέρους μεθόδους, πρακτικές και πολιτικές που αρχίζει –μάλλον δειλά- να εφαρμόζει η ΕΥΔΑΠ, όπως και η συμμετοχικές διαδικασίες όπως εκφράζονται μέσα από το ΔΥΠΟΜ στην περιοχή του Βόλου.

Γεγονός πάντως είναι, όπως θα δούμε στο επόμενο κεφάλαιο, ότι οι πολιτικές διαχείρισης υδατικών πόρων όπως εκφράζονται μέσα από το παρόν ελληνικό μοντέλο διακυβέρνησης των υδάτων, απέχουν αισθητά από τις αντίστοιχες ευρωπαϊκές. Αυτό γίνεται ιδιαίτερα κατανοητό μέσα από την μελέτη της περίπτωσης της Φραγκφούρτης και του Λονδίνου, δυο περιοχών που αν και ακολουθούν διαμετρικά αντίθετα μοντέλα διακυβέρνησης, συγκλίνουν σε πολλά σημεία αναφορικά με την εκπλήρωση στόχων βιωσιμότητας, την αυξημένη συμμετοχή του κοινού και την καινοτομία.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7

ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΥΔΑΤΙΚΩΝ ΠΟΡΩΝ ΣΕ ΑΣΤΙΚΕΣ ΠΕΡΙΟΧΕΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΗΣ

7.1 Εισαγωγή

Όπως αναλύθηκε σε προηγούμενα κεφάλαια μια σειρά τάσεων παρουσιάζονται στο συνολικότερο πλέγμα των πολιτικών που αφορούν τον τομέα υδατικών πόρων σε ευρωπαϊκό ή / και παγκόσμιο επίπεδο. Οι σημαντικότερες από αυτές (που αντανakλούν και την τάση μετατόπισης από παραδοσιακές σε νέες μορφές διακυβέρνησης) εστιάζουν σε τομείς που αναφέρονται στο ιδιοκτησιακό, το χωρικό και διοικητικό επίπεδο διαχείρισης, την τιμολόγηση και την προσπάθεια κάλυψης του κόστους νερού, την στροφή προς τη διαχείριση της ζήτησης, τη μέτρηση της κατανάλωσης και τα στοιχεία βιωσιμότητας, καινοτομίας και συμμετοχής που περιλαμβάνουν οι νέες μορφές διακυβέρνησης.

7.2 Γενικές Τάσεις σε Γερμανία και Η.Β

Το «μοντέλο διακυβέρνησης των υδάτων στη Γερμανία είναι σαφώς διαφορετικό από αυτό του Η.Β και οι σημαντικότερες αποκλίσεις τους εντοπίζονται σε μία σειρά από τομείς.

Πιο συγκεκριμένα *στη Γερμανία* παρατηρούνται τα εξής επιμέρους χαρακτηριστικά του τομέα υδατικών πόρων για αστική χρήση:

Ιδιοκτησιακό: Η μεγάλη πλειονότητα των εταιρειών ύδρευσης είναι συνεργασίες δημόσιου /ιδιωτικού τομέα μορφής ΕΥΔΑΠ (51% δήμοσιο/49% ιδιωτικό), αλλά η ιδιωτική πρωτοβουλία περιορίζεται κατά κανόνα στην κατοχή μερισμάτων. Παρόλα αυτά υπάρχουν στρατηγικοί επενδυτές (όπως μεγάλες εταιρείες) που κατέχουν το 49% περισσότερων από μια εταιρειών ύδρευσης.

Διαχείριση: Κατά κανόνα οι δήμοι έχουν την διαχείριση όλων των σταδίων ύδρευσης. Υπάρχει όμως τάση ανάληψης της διαχείρισης από ιδιωτικές εταιρείες, αν και ακόμα είναι λίγες οι περιπτώσεις που αυτό εφαρμόζεται.

Τιμολόγηση: Είναι αποκλειστική ευθύνη των δήμων ή ομάδων δήμων που αποφασίζουν για τις τιμές. Ποτέ δεν επηρεάζει άμεσα μια ιδιωτική

επιχείρηση. Παρόλα αυτά σε κάποιες περιπτώσεις οι δημοτικές εταιρείες ζητούν συμβουλές από ιδιωτικές επιχειρήσεις λόγω έλλειψης εμπειρίας. Οι πολίτες έχουν δικαίωμα να καταφύγουν σε αστικά δικαστήρια αν κρίνουν τις τιμές υπερβολικές και υπάρχει προηγούμενο υποθέσεων που κερδίστηκαν. Οι αγρότες δεν πληρώνουν το νερό αν έχουν δικές τους γεωτρήσεις ή πληρώνουν κάποιο ποσό στον συνεταιρισμό αν το νερό παρέχεται από επιχείρηση που κατέχουν αγρότες. Οι τιμές γενικά θεωρούνται υπερβολικά υψηλές και γίνονται συζητήσεις για μείωση τους.

Διαχείριση Ζήτησης: Απαγορεύονται συγκεκριμένες χρήσεις κατά την διάρκεια μηνών με μειωμένη εισροή υδάτων (π.χ πλύσιμο αυτοκινήτων). Υπάρχει «φόρος νερού» για τους μεγάλους χρήστες. Δίνονται επιδοτήσεις για υιοθέτηση τεχνολογιών που μειώνουν την κατανάλωση. Γίνονται κάποιες (λίγες) εκστρατείες ενημέρωσης του κοινού.

Μέτρηση κατανάλωσης: Μετράται το 100% της οικιακής κατανάλωσης, με εξαίρεση κάποια μεγάλα κτιριακά συγκροτήματα με πολλά διαμερίσματα που πολλές φορές υπάρχει ένας μετρητής για όλο το κτήριο.

Βιωσιμότητα-Συμμετοχή-Καινοτομία: Καθώς το βασικό πρόβλημα είναι ποιοτικό και όχι ποσοτικό δεν υπάρχουν ιδιαίτερα μέτρα που να αφορούν την εξοικονόμηση νερού πέρα από τα παραπάνω. Η συμμετοχή πολλών φορέων με διαφορετικά ενδιαφέροντα-συμφέροντα αυξάνεται διαρκώς Το σχέδιο εμπλουτισμού του υδροφόρου ορίζοντα δεν κρίνεται ιδιαίτερα επιτυχημένο από την πλευρά κόστους/ απόδοσης.

Αντίθετα στη *Μ. Βρετανία* η επιλογή ενός διαφορετικού μοντέλου διακυβέρνησης έχει οδηγήσει σε διαφορετικές προσεγγίσεις πάνω στα ίδια ζητήματα. Πιο συγκεκριμένα:

Ιδιοκτησιακό: Οι εταιρείες ύδρευσης είναι ιδιωτικές και μάλιστα κάποιες από αυτές πολυεθνικές με σημαντικό κύκλο εργασιών και δραστηριοποίηση και σε άλλους τομείς της οικονομίας.

Διαχείριση: Η διαχείριση γίνεται κατά 100% από ιδιωτικές εταιρείες.

Τιμολόγηση: Οι ιδιωτικές εταιρείες αποφασίζουν για τις τιμές σύμφωνα με τα όρια που θέτει η Ofwat. Μετά την ιδιωτικοποίηση ακολούθησε ταχεία άνοδος των τιμών, ενώ σήμερα οι εταιρείες είναι υποχρεωμένες να

μειώσουν τις τιμές σημαντικά. Δεν φαίνεται να υπήρξε άμεση σχέση μεταξύ τιμής και κατανάλωσης καθώς ανεξάρτητα από την τιμή υπάρχει η ίδια ανοδική τάση στην κατανάλωση τα τελευταία χρόνια. Είναι όμως ιδιαίτερα σημαντική η αλλαγή στην συνείδηση των καταναλωτών που πριν την ιδιωτικοποίηση ανταποκρίνονταν αποτελεσματικά και άμεσα σε οποιοσδήποτε εκκλήσεις για μείωση κατανάλωσης, ενώ σήμερα διακατέχονται από την ψυχολογία του ότι μπορούν να ξοδεύουν όσο νερό θέλουν, καθώς πληρώνουν έναν ιδιώτη να τους το παρέχει.

Διαχείριση Ζήτησης: Κίνητρα δόθηκαν από την Ofwat στις ιδιωτικές εταιρείες και από αυτές στους καταναλωτές, για απόκτηση λιγότερο υδροβόρων συσκευών νέας τεχνολογίας. Πρόστιμα σε καταναλωτές που σπαταλάνε νερό. Ενημερωτικές εκστρατείες. Προσπάθεια εντοπισμού και μείωσης διαρροών δικτύου και αντικατάστασης του, καθώς είναι πολύ παλιό.

Μέτρηση κατανάλωσης: Σχεδόν όλα τα παλιά σπίτια δεν έχουν μετρητές. Είναι στην ευχέρεια του καταναλωτή να αποφασίσει αν θα βάλει μετρητή ή όχι. Συνήθως οι μεγάλοι καταναλωτές επιλέγουν να μην τοποθετήσουν μετρητή καθώς δεν τους συμφέρει. Κάποιοι που χρησιμοποιούν μεγάλους όγκους νερού που δεν μετράται (π.χ ιδιοκτήτες πισίνων) μπορεί να χάσουν το δικαίωμα επιλογής τοποθέτησης ή όχι μετρητή.

Βιωσιμότητα - Συμμετοχή - Καινοτομία: Ο Περιβαλλοντικός Ρυθμιστής (Environmental Agency), σαν ανεξάρτητος φορέας, εκδίδει τις άδειες απολήψεων νερού (που πλέον έχουν χρονικό όριο) και φροντίζει για την διατήρηση της καλής κατάστασης του περιβάλλοντος. Γνωστοποίηση αυτών που ρυπαίνουν στα ΜΜΕ. Αυξημένη συμμετοχή κοινού, νέοι παίκτες (ιδιώτες, ΜΚΟ, κοινωνία πολιτών).

7.3 Το Γερμανικό «Μοντέλο Διακυβέρνησης» - Φραγκφούρτη

7.3.1 Εισαγωγή

Μετά το Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο, η ανακατασκευή ενός συστήματος ύδρευσης που θα λειτουργεί ικανοποιητικά και θα αντικαταστήσει την ολοσχερώς κατεστραμμένη υποδομή της Γερμανίας μονοπώλησε τις σχετικές πολιτικές αποφάσεις, κατά συνέπεια, τα τεχνικά και οργανωτικά ερωτήματα βρίσκονταν στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος. Από τα τέλη της δεκαετίας του 1960, η παροχή νερού και η διαχείριση των υδάτων σχετίζονταν με οικολογικά προβλήματα (κυρίως οικολογικές καταστροφές έπειτα από ταπείνωση των υπόγειων υδροφορέων, και την ύπαρξη διαφόρων ρυπαντών στα υπόγεια ύδατα). Από τις αρχές τους 1990 προκύπτουν διάφορες οικονομικές προκλήσεις: ο έλεγχος των υψηλών δαπανών, οι τιμές σε περιβάλλον ιδιωτικοποίησης, η φιλελευθεροποίηση του τομέα, ο διεθνής ανταγωνισμός, ερωτήματα σχετικά με την περιβαλλοντική οικονομία.

Ακολουθεί μία περιγραφή των πιο σημαντικών γεγονότων που αφορούν την πολιτική υδάτων στην περιοχή της Φραγκφούρτης. Οι πληροφορίες προέρχονται κυρίως από τις ετήσιες αναφορές της διαχείρισης υδάτων του Υπουργείου Περιβάλλοντος του Έσσην.

- 5/2000 Πρόταση της επιτροπής για την Local Agenda στο Darmstadt
Προτεινόμενα έργα του:
- Μείωση νιτρικών και ζιζανιοκτόνων
 - Αναμόρφωση του τοπικού ποταμού 'Darmbach' – επανενσωμάτωση στο αστικό περιβάλλον
 - Δημιουργία αστικών κύκλων νερού στο επίπεδο των πόλεων ή των περιοχών
- Από 1/2000 Οι μεγάλοι προμηθευτές νερού του νότιου Έσσην διαπραγματεύονται τη σύσταση μίας κοινής επιχείρησης υδάτων, για απόληψη, επεξεργασία και μεταφορά. Οι στόχοι για τη δημιουργία μίας τέτοιας επιχείρησης θα ήταν κυρίως:
- Η ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας σε συνθήκες αγοράς, φιλελευθεροποίησης της οικονομίας
 - Η μείωση του κόστους
 - Ένας βελτιωμένος συντονισμός με της αρχές υδάτων και τους άλλους θεσμούς

- 4/1999 Ψήφιση του Σχεδίου Διαχείρισης Υπόγειων Υδάτων Hessisches Ried⁴⁸ που είναι το μοναδικό αντίστοιχο σχέδιο στη Γερμανία. Στόχος του, ο έλεγχος των απολήψεων έτσι ώστε:
- Τα δάση και τα εδάφη που έχουν υποστεί περιβαλλοντικές καταστροφές εξαιτίας της μείωσης του επιπέδου των υδροφορέων, να ανακάμψουν
 - Τα (μελλοντικά) προβλήματα που της γεωργίας και τη δασοκομίας, που οφείλονται στο επίπεδο και την ποιότητα των υπόγειων υδάτων, να εμποδίζονται
 - Τα κτίρια να μην παθαίνουν ζημιές που οφείλονται στην καθίζηση του εδάφους λόγω της ταπείνωσης του υπόγειου υδροφορέα
- 7.2.1999 Οι κοινοβουλευτικές εκλογές του Έσεν είχαν ως αποτέλεσμα μία νέα πλειοψηφία για το συνασπισμό του Χριστιανοδημοκρατικού και του Φιλελεύθερου κόμματος (Christian Democratic and Liberal party - CDU, FDP) τα οποία αντικατέστησαν το συνασπισμό του Σοσιαλδημοκρατικού και Πράσινου κόμματος (SPD, Bündnis 90/Die Grünen). Μία σημαντική συνέπεια είναι η κατάργηση του φόρου απολήψης υπόγειων υδάτων
- 12/1998 Η αποτίμηση Φόρου Απόληψης Υπόγειων Υδάτων μελετάται (TUD Techn. Univ. Darmstadt 1998). Σημαντικά αποτελέσματα είναι τα εξής:
- Το σύνολο των επιχορηγήσεων ήταν στον τομέα του νερού, από το 1992 ως το 1996, γύρω στα 280 εκατομμύρια DM (περίπου 140 εκατομμύρια Euro)
 - Κύρια σημεία της στρατηγικής επιχορηγήσεων ήταν κάποια μέτρα για τη βελτίωση της ποσοτικής κατάστασης των υπόγειων υδάτων (κυρίως, νερό της βροχής που απέφερε 97 εκατομμύρια DM, υγειονομικές υπηρεσίες 35 εκατομμύρια DM, επισκευή δικτύων πόσιμου νερού 58 εκατομμύρια DM) και σε ένα χαμηλότερο επίπεδο στον τομέα της προστασίας του νερού που υπάρχει μέσα στη γη, από ρυπαντές (το πιο σημαντικό κομμάτι αυτών των επιχορηγήσεων: η επισκευή των χαλασμένων συστημάτων αποχέτευσης - 9,5 εκατομμύρια DM)

⁴⁸ περιοχή στα νότια της Φραγκφούρτης από την οποία αντλούνται σημαντικές ποσότητες υπόγειων υδάτων

- Η στρατηγική των επιχορηγήσεων θα πρέπει να αλλάξει έτσι ώστε ένα μεγαλύτερο μέρος των χρημάτων να χρησιμοποιηθεί για μέτρα που αφορούν τον τομέα της προστασίας των υπόγειων υδάτων ενάντια στα μολυσματικά στοιχεία, καθώς τα πιο σχετικά προβλήματα συναντώνται και πάλι σε αυτόν τον τομέα.
 - Συχνά, τα μέτρα δεν ήταν αρκετά για την αντιμετώπιση της κατάστασης. Π.χ. μέτρα για την ποιοτική προστασία των υπόγειων υδάτων έχουν εφαρμοστεί σε περιοχές όπου δεν υπάρχουν καθόλου ποιοτικά προβλήματα του νερού. Μία βελτίωση θα ήταν πιθανή με τη δημιουργία τοπικών 'Συμβουλίων Νερού' (από τους βασικούς πρωταγωνιστές της πολιτικής υδάτων). Κάτι τέτοιο θα χρησίμευε σα βασικός οδηγός για την στρατηγική επιχορηγήσεων.
- 10/1998 Το προσχέδιο νόμου για μία νέα Hessian Water Act – που πρότεινε το υπουργείο περιβάλλοντος του Έσεν, όταν υπεύθυνος για τη διεύθυνσή του ήταν ένας υπουργός των Πρασίνων– σταμάτησε έπειτα από αντίδραση του Σοσιαλδημοκρατικού κόμματος.
- 6/1998 Το Stadtwerke Farankfurt (Κοινοτική Επιχείρηση νερού και ηλεκτρισμού) και το Maingas (Κοινοτική επιχείρηση γκαζιού) συνενώθηκαν, γεγονός που οδήγησε στην ίδρυση του **MAINOVA AG**. Το 75% αυτής της επιχείρησης ανήκει στην πόλη της Φραγκφούρτης και το 25% ανήκει σε ιδιωτικές εταιρείες.
- 10/1997 Η διοίκηση περιβάλλοντος του Έσεν απέκτησε μία νέα δομή (Hess. Ministerium f. Umwelt 1997).
- 11/1996 Εφαρμογή της Οδηγίας της ΕΕ για τα Λύματα στο Έσεν.
- 6/1996 Η έρευνα 'Environmental friendly water catchment in the region of the Vogelsberg⁴⁹' καθορίζει τις οδηγίες για μία συντονισμένη και φιλική προς το περιβάλλον συγκέντρωση υπόγειων υδάτων, στο Vogelsberg.
- 2/1996 Η ψήφιση του διατάγματος του Έσεν σχετικά με τις ζώνες προστασίας νερού, επέφερε τη δημιουργία συνεργατικών συμφωνιών ανάμεσα στη γεωργία και των εταιρειών ύδρευσης, όπου αυτό ήταν δυνατό. Σε αυτή την περίπτωση, οι κανονισμοί της συμφωνίας αντικαθιστούν τους

⁴⁹ Περιοχή στα βορειο-ανατολικά της Φραγκφούρτης που μαζί με την "Hessisches Ried" είναι η πιο σημαντική περιοχή για τα υπόγεια ύδατα. Στο παρελθόν, έχουν υπάρξει τεράστιες πολιτικές διαφωνίες σχετικά με τη χρήση των υδατινών πόρων του Vogelsberg για την παροχή νερού στη Φραγκφούρτη.

κανονισμούς του διατάγματος για τη ζώνη της προστασίας νερού. Οι ειδικοί σύμβουλοι γεωργίας έχουν λάβει οικονομική στήριξη από το Hessian Groundwater Abstraction Tax. Μέχρι το 1999 είχαν δημιουργηθεί 24 συνεργατικές συμφωνίες.

- 2/1996 Σύμφωνα με μία απόφαση του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου, οι φόροι απόληψης ύδατος δεν είναι αντισυνταγματικοί και κατά συνέπεια, δεν είναι αντισυνταγματικός ούτε ο Hessian Groundwater Abstraction Tax.
- 1996/1997 Επιτυχημένη έφεση του ΜΚΟ BUND / Friends of the Earth ενάντια στην άδεια για απόληψη νερού της Ανώτατης Υπηρεσίας Υδάτων στα δυτικά του δάσους του Darmstadt : Έπειτα από την έφεση του ΜΚΟ BUND / Friends of the Earth η άδεια να χρησιμοποιηθεί το νερό που υπάρχει στη γη στα δυτικά του δάσους του Darmstadt έχει μειωθεί. Η μείωση αυτή αφορά τον όγκο απόληψης νερού, τη διάρκεια και τη νομική μορφή. Είναι σημαντικό ότι στο παρελθόν η ταπείνωση των υπόγειων υδροφορέων στην περιοχή, (λόγω απολήψεων) προκάλεσε στο παρελθόν σημαντικές οικολογικές καταστροφές.
- 1/1995 Προτάσεις του CDU (Χριστιανοδημοκρατικό κόμμα) για τη διαχείριση των υδάτων στην περιοχή της Φραγκφούρτης:
- Εντατικοποίηση του σχεδίου επαναπλήρωση υπόγειων υδροφορέων στα νότια της Φραγκφούρτης
 - Κατασκευή μικρών φραγμάτων στα βορειο-ανατολικά της Φραγκφούρτης (*Vogelsberg*) για την παροχή νερού στην περιοχή της Φραγκφούρτης⁵⁰
 - Κατάργηση του Hessian Groundwater Abstraction Tax
- 1994 Πρώτη αναφορά του Έσεν για την κατάσταση των υπόγειων υδάτων από το Υπηρεσία Περιβάλλοντος του Έσεν (*Hessische Landesanstalt für Umwelt*): 12% του ακατέργαστου νερού έχει συγκεντρώσεις νιτρικών που ξεπερνούν το όριο των 50 mg/l. Εξαιρετικά προβληματικές περιοχές αναφορικά με τη συγκέντρωση νιτρικών στα υπόγεια ύδατα, είναι περιοχές που χαρακτηρίζονται από εντατική καλλιέργεια, οινοπαραγωγή και καλλιέργεια ειδικής εσοδείας.

⁵⁰ Παρά την τάση μείωσης στην κατανάλωση του νερού, που επικρατεί στις μέρες μας

- Καλοκαίρι 1993 Ειδικοί κανονισμοί σχετικά με τη χρησιμοποίηση νερού στο νότιο τμήμα του Έσεν (*Wassernotstand*): Ορισμός απαγορεύσεων και καθηκόντων που αφορούν την κατανάλωση του νερού
- 11/1992 Σχετικά με την Ισορροπία του νερού στην περιοχή της Φραγκφούρτης η ζήτηση του νερού και οι διαθέσιμες πηγές νερού προβλέπονται. Αναφέρονταν στην σχετική έκθεση ότι περίπου 38-72 εκατομμύρια m³ θα έλειπαν το έτος 2000.
- 1992 Εκκίνηση της καμπάνιας για τη μείωση της κατανάλωσης νερού στη Φραγκφούρτη: Οι εντατικές δημόσιες σχέσεις θα στήριζαν την λελογισμένη χρήση του νερού. Η όλη εκστρατεία κόστισε από το 1992 έως το 1995 περίπου 4 εκατομμύρια ευρώ. Σκοπός ήταν η μείωση της κατανάλωσης νερού κατά 20% μέσα σε διάστημα 10 χρόνων. Ήδη από το 1998 αυτός ο στόχος είχε επιτευχθεί. Δεν είναι όμως ξεκάθαρο πόσο σημαντική ήταν η επίδραση της καμπάνιας.
- 8-10 /1992 Ειδικοί κανονισμοί σχετικά με τη χρήση του νερού στα νότια του Έσεν (*Wassernotstand*): Καθορισμός των απαγορεύσεων και καθηκόντων που αφορούν την κατανάλωση νερού
- 7/1992 Το Υπουργείο Περιβάλλοντος του Έσεν παρουσιάζει ένα στρατηγικό πρόγραμμα για την προστασία των υπόγειων υδάτων (*5-Punkte Programm zum Grundwasserschutz*). Περιγράφει τις βασικές κατευθυντήριες γραμμές της πολιτικής του κρατιδίου σχετικά με τα υπόγεια ύδατα:
- Πρόγραμμα επιχορήγησης για τη μείωση της κατανάλωσης νερού
 - Μεγιστοποίηση της αποδοτικότητας του συστήματος επανατροφοδότησης των υπόγειων υδροφορέων στα νότια της Φραγκφούρτης
 - Διακανονισμός των αδειών απόληψης έτσι ώστε η ποσότητα των απολήψεων να εξαρτάται από το επίπεδο του υδροφόρου ορίζοντα.
 - Υλοποίηση των σχεδίων διαχείρισης των υπόγειων υδάτων
 - Θέσπιση διατάγματος για κρίσιμες καταστάσεις σχετικά με τα υπόγεια ύδατα (π.χ. ζεστά καλοκαίρια, όπου το απόθεμα είναι μικρό και η κατανάλωση νερού μεγάλη)

- 6/1992 Εφαρμογή του Φόρου Απόληψης Υπόγειων Υδάτων (Hessian Groundwater Abstraction Tax): Όταν πέρασε η νομοθετική πράξη του Hessian Groundwater Abstraction Tax, ο φόρος αυτός μπήκε άμεσα σε εφαρμογή. Για τη δημόσια παροχή νερού το ποσό είναι 0,2 DM/m³ ⁵¹ (μετά τις 1.1.94 0,4 DM/m³, μετά την 1.1.97 0,5 DM/m³). Για τη βιομηχανική παροχή νερού⁵² το ποσό είναι 0,4 DM/m³ ⁵³ (μετά τις 1.1.94 0,8 DM/m³, μετά την 1.1.97 0,9 DM/m³). Η απόδοση του φόρου πρέπει να χρησιμοποιείται για τη θέσπιση μέτρων περιβαλλοντικής προστασίας. Για την ακρίβεια, το βασικό σημείο των επιχορηγήσεων που προέρχονταν από τη συγκέντρωση του συγκεκριμένου φόρου ήταν μέτρα για την προστασία των υπόγειων υδάτων. Επιπλέον, ξεκίνησαν προγράμματα εξοικονόμησης ενέργειας και ένα πρόγραμμα για οικολογική καλλιέργεια. Στον τομέα της διαχείρισης νερού, οι βασικοί τρόποι χρηματοδότησης είναι δύο: όσον αφορά τον πρώτο, το πρόγραμμα που χρηματοδοτείται επιβλέπει απευθείας το Υπουργείο Περιβάλλοντος του Έσεν. Όσον αφορά το δεύτερο, τα χρήματα δίνονται στα δημοτικά συμβούλια που μπορούν να τα διανέμουν – ακολουθώντας πάντα τα μέτρα που έχουν θεσπιστεί. Οι μεγάλες εταιρείες παροχής νερού του Έσεν, έφεραν την υπόθεση στα δικαστήρια στοχεύοντας στην ακύρωση της εφαρμογής του φόρου αυτού.
- 1989 Ολοκλήρωση της Μονάδας Επεξεργασίας Νερού στο Biebesheim, το οποίο επεξεργάζεται τα ύδατα του Ρήνου ποταμού καθιστώντας τα πόσιμα. Παρόλα αυτά το επεξεργασμένο νερό χρησιμοποιείται για άρδευση και για επαναναπλήρωση των υπόγειων υδροφορέων. Το κόστος κατασκευής ήταν περίπου 300 εκατομμύρια μάρκα (περίπου 153 εκατομμύρια Ευρώ)⁵⁴.

⁵¹ Περίπου 0,1 Euro/m³

⁵² εκτός από την παροχή νερού για cooling, οπότε το ποσό είναι υψηλότερο.

⁵³ Περίπου 0,2 Euro/m³

⁵⁴ Αναμενόμενες τυπικές τιμές της μονάδας (επεξεργασμένο νερό το χρόνο 8-10 million m³, μέσος όρος ζωής της μονάδας 25-30 χρόνια) και ποσοστό τόκου 5% το χρόνο. Μπορούμε να υπολογίσουμε ότι – λαμβάνοντας υπόψη μόνο τις δαπάνες επενδύσεων – τα σχετικά κόστη είναι 2-3 μάρκα/m³ (περίπου 1-1,5 Ευρώ/m³). Η μικρή χρησιμότητα της ανανέωσης των υπόγειων υδάτων, όπως έχει αυτή τη στιγμή, οδηγεί στην αύξηση αυτής της τιμής.

7.3.2 Τεχνική και Οργανωτική Δομή του Τομέα Υδατικών Πόρων

Στην περιοχή της Φραγκφούρτης συνυπάρχουν μεγάλοι και πολύ μικροί προμηθευτές νερού-εταιρείες υδάτων. Στην περιφέρεια της περιοχής (*Odenwald, Main-Kinzig-Kreis*, ανατολικά του *Wetterau, Taunus*) κυριαρχούν οι μικροί προμηθευτές νερού, που είναι κυρίως ημιαυτόνομοι δημοτικοί οργανισμοί (*Eigenbetriebe*) ή υπηρεσίες νερού με μορφή συνεταιρισμών⁵⁵ (*Regiebetrieb, régie directe*). Οι προμηθευτές νερού των μεγάλων πόλεων (*Frankfurt, Wiesbaden, Mainz, Darmstadt, Offenbach*) είναι κυρίως δημοτικές επιχειρήσεις⁵⁶ (*Eigengesellschaften*). Οι μεγάλοι προμηθευτές νερού έχουν ένα αλληλένδετο ενιαίο δίκτυο το οποίο χρησιμοποιείται πρωταρχικά για να προμηθεύει νερό στις μεγάλες πόλεις. Σημαντική είναι η διανομή νερού από την περιοχή της νότιας Φραγκφούρτης στις πόλεις της Φραγκφούρτης και του Βισμπάντεν καθώς και η μεταφορά νερού από τα βουνά νοτιο-ανατολικά της Φραγκφούρτης στην πόλη της Φραγκφούρτης.

Μία σημαντική πηγή νερού, εκτός από τα υπόγεια ύδατα, είναι και το νερό του Ρήνου: στη μονάδα επεξεργασίας νερού του *Wiesbaden Schierstein*, γίνεται επεξεργασία νερού από το Ρήνο έτσι ώστε να χρησιμοποιηθεί για την παροχή στο Βισμπάντεν. Στη *MEN* του *Biebesheim*, αντίθετα, το νερό του Ρήνου διυλίζεται για τη χρήση του στη γεωργία και για επανεμπλουτισμό των υπόγειων υδροφορέων (στην περιοχή νότια της Φραγκφούρτης: *Hessisches Ried*).

Οι μεγάλοι προμηθευτές νερού στην περιοχή της Φραγκφούρτης έχουν ανοίξει διάλογο σχετικά με την ίδρυση μίας νέας κοινής επιχείρησης για την απόληψη, επεξεργασία και διανομή του πόρου.

Αυτό σημαίνει ότι το σχεδόν όλα τα στάδια του αστικού κύκλου νερού θα βρίσκονται στα χέρια αυτής της νέας επιχείρησης. Ιδιοκτήτες θα είναι οι υπάρχουσες εταιρείες υδάτων παροχής. Αυτές, θα έχουν επίσης την ευθύνη και της παράδοσης του νερού στον τελικό χρήστη. Η εξέλιξη αυτή θα αποτελέσει μία σημαντική αλλαγή στη δομή της συνολικής παροχής νερού στην περιοχή της Φραγκφούρτης.

Το ποσό της απώλειας νερού και της ατομικής κατανάλωσης (της εταιρείας παροχής νερού) ελαττώθηκε από τα μέσα της δεκαετίας του

⁵⁵ Δημόσιες επιχειρήσεις που δεν έχουν οργανωτική δομή ιδιωτικών επιχειρήσεων

⁵⁶ Δημόσιες επιχειρήσεις που έχουν οργανωτική δομή ιδιωτικών επιχειρήσεων (π.χ. σαν stock corporation - Aktiengesellschaft AG, private limited company - Gesellschaft mit beschränkter Haftung GmbH)

1980 στην περιοχή της Φραγκφούρτης. Αυτό οφείλεται κυρίως στις επισκευές των διαρροών των δικτύων παροχής νερού. Η σχετική απώλεια νερού και η ατομική κατανάλωση το 1993 ήταν 8.1%. Αυτή η τιμή μειώθηκε στο διάστημα μετά το 1993 αφού κατά την περίοδο αυτή, έγιναν εκστρατείες για την ανίχνευση διαρροών και την επισκευή των δικτύων νερού (που υποστηρίχτηκε ιδιαίτερα από το φόρο απόληψης υπόγειων υδάτων στο Έσεν). Συγκριτικά με τα διεθνή στοιχεία, οι απώλειες νερού είναι πολύ χαμηλές.

Στον τομέα της υποδομής επεξεργασίας λυμάτων, η δεκαετία του 1990 χαρακτηρίζεται από ένα μεγάλο αριθμό επενδύσεων, ειδικά στην ανίχνευση διαρροών σε αποχετευτικά συστήματα και επαρκής επισκευή τους και στην επέκταση των Μονάδων Επεξεργασίας λυμάτων (κυρίως τριτοβάθμια επεξεργασία για απομάκρυνση νιτρικών, φωσφορικών).

Στον παρακάτω πίνακα φαίνονται οι σημαντικότεροι παίκτες στον Αστικό Κύκλο Νερού στην περιοχή της Φραγκφούρτης:

Πίνακας 7.1 : Οι 'παίκτες' στο Αστικό Κύκλο του Νερού στην περιοχή της Φρανκφούρτης

Ομοσπονδιακοί		Δημόσιοι		Αγορά	Συνεταιρισμοί	Κοινωνία των Πολιτών
Ομοσπονδιακοί	Κρατικοί (Länder)	Περιφερειακοί, Τοπικοί	Περιφερειακοί, Τοπικοί			
Ομοσπονδιακό Υπουργείο Περιβάλλοντος, Ομοσπονδιακή Υπηρεσία Περιβάλλοντος Water Working Group of the Länder,	Υπουργείο Περιβάλλοντος Έσους (Hessen), Κρατική Υπηρεσία Περιβάλλοντος και Γεωλογίας Έσους, Υπουργείο Κοινωνικών Υποθέσεων Έσους (συμπεριλαμβανομένων και ζητημάτων υγείας), Αντιπροσωπεία των δήμων Έσους ⁵⁸	Περιφερειακά κυβερνητικά γραφεία της κυβέρνησης της Länder (Ανώτερες Αρχές Υδάτων και Ανώτερη Αρχή Υγείας), Κομητείες (Κατώτερη Αρχή Υδάτων), Δήμοι	Ιδιωτικές Εταιρίες Υδάτων, Ιδιωτικές εταιρίες που παράγουν υδατική τεχνολογία, Σύμβουλοι Μηχανικοί και επιστημονικά ινστιτούτα, Τράπεζες, Εταιρίες Συμβούλων Διαχείρισης	Γερμανικός Τεχνικός Συνεταιρισμός Αερίου και Νερού (DVGW), Ομοσπονδιακός Συνεταιρισμός Γερμανικών Βιομηχανιών Αερίου και Νερού (BGW), Συνεταιρισμός για την Τεχνολογία Λυμάτων (ATV), Γερμανικός Συνεταιρισμός Διαχείρισης Υδάτων και Αγροτικής Ανάπτυξης (DVGW), Συνεταιρισμών Κοινοτικών Επιχειρήσεων (VKU), Expert Group Water Chemistry in the Association of German Chemists (FW/GDCh)	Περιβαλλοντικές ΜΚΟ (π.χ. Γερμανική Ομοσπονδία Περιβάλλοντος και Διατήρησης της Φύσης/ Friends of the Earth BUND, Greenpeace), Διαδικασίες της Local Agenda 21, Περιφερειακές και τοπικές πρωτοβουλίες πολιτών, Εργατική Ένωση Συνεταιρισμών Καταναλωτών	

⁵⁷ Κυρίως το Κογκρέσο των Γερμανικών Πόλεων, Γερμανική Ομοσπονδία Πόλεων

⁵⁸ Κυρίως το Κογκρέσο των Πόλεων της Έσους (Hessen)

7.3.3 Ποσοτικά και Ποιοτικά Στοιχεία του Πόρου

Ποσότητα υδατικών πόρων

Το απόθεμα υπόγειων υδάτων στην περιοχή της Φραγκφούρτης κυμαίνεται ανάμεσα στα 260 και 451 εκατομμύρια m³/χρόνο. Οι αντίστοιχες απολήψεις αντιστοιχούν σε 212 εκατομμύρια m³/χρόνο (1995). Εκμετάλλευση μεγαλύτερη από το τη δυνατότητα φυσικής επαναπλήρωσης των υδροφορέων απαγορεύεται – ανάμεσα σε άλλα- στο ενδιάμεσο τμήμα του Έσεν. Σε παλιότερες εποχές, έχει γίνει υπερ-εκμετάλλευση του νερού στην περιοχή της Φραγκφούρτης. Αυτή η υπερ-εκμετάλλευση σταμάτησε και η πορεία αναστράφηκε με την εφαρμογή του τεχνικού συστήματος επανεμπλουτισμού των υπόγειων υδροφορέων (επεξεργασία του νερού του Ρήνου ποταμού στο Biebesheim) και την ελάττωση της κατανάλωσης νερού. Από την εφαρμογή του Σχεδίου Διαχείρισης Υπόγειων Υδάτων 'Hessisches Ried'⁵⁹ (*Grundwasserbewirtschaftungsplan Hessisches Ried*) το νομοθετικό και διοικητικό πλαίσιο δημιουργήθηκε ώστε να διατηρεί τη στάθμη των υπόγειων υδροφορέων σε ένα συγκεκριμένο επίπεδο.

Μία σημαντική πηγή νερού, εκτός από τα υπόγεια ύδατα, είναι και το νερό του Ρήνου: στη μονάδα επεξεργασίας νερού του Wiesbaden Schierstein, γίνεται επεξεργασία νερού από το Ρήνο έτσι ώστε να χρησιμοποιηθεί για την παροχή στο Βισμπάντεν. Στη MEN του Biebesheim, αντίθετα, το νερό του Ρήνου διυλίζεται για τη χρήση του στη γεωργία και για επανεμπλουτισμό των υπόγειων υδροφορέων (στην περιοχή νότια της Φραγκφούρτης: *Hessisches Ried*).

Το ποσό της απώλειας νερού και της ατομικής κατανάλωσης (της εταιρείας παροχής νερού) ελαττώθηκε από τα μέσα της δεκαετίας του 1980 στην περιοχή της Φραγκφούρτης. Αυτό οφείλεται κυρίως στις επισκευές των διαρροών των δικτύων παροχής νερού. Η σχετική απώλεια νερού και η ατομική κατανάλωση το 1993 ήταν 8.1%. Αυτή η τιμή μειώθηκε στο διάστημα μετά το 1993 αφού κατά την περίοδο αυτή, έγιναν εκστρατείες για την ανίχνευση διαρροών και την επισκευή των δικτύων νερού (που υποστηρίχτηκε ιδιαίτερα από το φόρο απόληψης υπόγειων υδάτων στο Έσεν). Συγκριτικά με τα διεθνή στοιχεία, οι απώλειες νερού είναι πολύ χαμηλές.

⁵⁹ περιοχή στα νότια της Φραγκφούρτης

Στον τομέα της υποδομής επεξεργασίας λυμάτων, η δεκαετία του 1990 χαρακτηρίζεται από ένα μεγάλο αριθμό επενδύσεων, ειδικά στην ανίχνευση διαρροών σε αποχετευτικά συστήματα και επαρκής επισκευή τους και στην επέκταση των Μονάδων Επεξεργασίας λυμάτων (κυρίως τριτοβάθμια επεξεργασία για απομάκρυνση νιτρικών, φωσφορικών)

Ποιότητα των υδατικών πόρων

Η πιο σημαντική πηγή νερού για οικιακή χρήση είναι τα υπόγεια ύδατα. Υπάρχουν διαφορετικές εστίες ρύπανσης των υπόγειων υδάτων στην περιοχή της Φραγκφούρτης. Οι πιο σημαντικές είναι η γεωργία, οι συνολικότερα ρυπασμένες περιοχές από τη βιομηχανία, οι ρυπαντές που μεταφέρονται με τον αέρα, τα χαλασμένα συστήματα αποχέτευσης.

Τα πιο σημαντικά προβλήματα προέρχονται από τη γεωργία - κυρίως από την εντατική χρήση λιπασμάτων και τις συνακόλουθες υψηλές συγκεντρώσεις νιτρικών. Τα αίτια για αυτές τις υψηλές συγκεντρώσεις είναι η εντατική γεωργία, η δομή του εδάφους (αμμώδες) και η γενικότερη υδρογεωλογία της περιοχής (π.χ. μικρή απόσταση ανάμεσα στο επίπεδο της επιφάνειας και το επίπεδο υπόγειων υδάτων) (Grael, 2002).

Οι εταιρείες ύδρευσης, αντιμετωπίζουν το πρόβλημα με τα νιτρικά χρησιμοποιώντας κυρίως «απλές» τεχνικές μεθόδους: μεγιστοποίηση του βάθους της γεώτρησης, μίγμα των διαφορετικών ακατέργαστων νερών, μεταφορά του νερού. Λιγότερο συνηθίζεται η κατασκευή ΜΕΝ για να μειωθούν τα νιτρικά. Κάτι τέτοιο είναι τεχνολογικά δύσκολο και πολύ δαπανηρό (περίπου 0,25-0,75 €/m³, (TUD Techn. Univ. Darmstadt 1998)). Ακόμα λιγότερο συνηθίζονται τα μέτρα για την προστασία του υπόγειου νερού (π.χ συμφωνίες μεταξύ αγροτικού τομέα και εταιρειών, αγορά γεωργικών γαιών κλπ). Αυτά τα μέτρα είναι δαπανηρά και αποδίδουν ελάχιστα και με αργούς ρυθμούς (κατά ένα μόνο μέρος έπειτα από δεκαετίες). Τα ζιζανιοκτόνα προκαλούν επίσης προβλήματα στην ποιότητα του νερού. Οι πηγές τέτοιας ρύπανσης είναι η γεωργία, η συντήρηση των δρόμων και των σιδηροδρόμων αλλά και η χρήση τους στις πόλεις (Grael, 2002).

Οι Ρυπασμένες περιοχές (Altlasten) επηρεάζουν σε τοπικό επίπεδο και σε αρκετά μεγάλο βαθμό, την ποιότητα των υπόγειων υδάτων (κυρίως εξαιτίας των υδρογονανθράκων).

Ακόμα, σε τοπικό επίπεδο τα χαλασμένα αποχετευτικά συστήματα επηρεάζουν την ποιότητα του νερού που υπάρχει μέσα στη γη. Τα δημόσια αποχετευτικά συστήματα έχουν εξεταστεί και επισκευαστεί σε μεγάλο βαθμό τα τελευταία χρόνια. Η κατάσταση των ιδιωτικών και βιομηχανικών αποχετευτικών συστημάτων είναι ουσιαστικά σχεδόν άγνωστη.

7.3.4 Ζήτηση

Ένα μικρό μόνο μέρος της συνολικής ζήτησης επιφανειακών υδάτων χρησιμοποιείται στον τομέα της οικιακής χρήσης. Το μεγαλύτερο μέρος του νερού χρησιμοποιείται για ψύξη. Αντίθετα το μεγαλύτερο μέρος των υπόγειων υδατικών απολήψεων χρησιμοποιείται αποκλειστικά για οικιακή χρήση.

Τα νοικοκυριά και οι μικρές επιχειρήσεις⁶⁰ έχουν το μεγαλύτερο μερίδιο στη ζήτηση νερού. Η χρήση νερού από τα νοικοκυριά και τις μικρές επιχειρήσεις αυξήθηκε μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του 1980. Έπειτα σημειώθηκε μία σημαντική μείωση. Η χρήση του νερού από τη βιομηχανία μειωνόταν συνεχώς από το τέλος της δεκαετίας του 1970.

Τα αίτια της μείωσης της συνολικής ζήτησης νερού από τα μέσα της δεκαετίας του 1980 οφείλονται κυρίως στη μείωση της συγκεκριμένης χρήσης νερού. Η ζήτηση του νερού των σημαντικότερων καταναλωτικών ομάδων μειώθηκε στην περιοχή της Φραγκφούρτης:

- Νοικοκυριά και μικρές επιχειρήσεις
- Βιομηχανία
- Προσωπική κατανάλωση (της εταιρίας παροχής νερού), απώλεια νερού (πραγματική απώλεια νερού εξαιτίας των διαρροών στο δίκτυο του πόσιμου νερού και πλασματική απώλεια νερού που οφείλεται σε ανακριβή μέτρηση νερού)

Παρόμοια μείωση στη χρήση νερού έχει σημειωθεί επίσης στις άλλες περιοχές του Έσεν και της δυτικής Γερμανίας. Αυτή η μείωση συνεχίστηκε στις δυτικές περιοχές της Γερμανίας και ειδικά στο Έσεν, την περίοδο μετά το 1993.

Στην περιοχή της Φραγκφούρτης, η παροχή νερού ήταν 200 εκατομμύρια m³ (νοικοκυριά: 182 εκατομμύρια m³, βιομηχανία: 34

⁶⁰ Η χρήση νερού αυτών των ομάδων μετράται συνολικά.

εκατομμύρια m³). Επομένως, η παροχή νερού την ημέρα και κατά άτομο, είναι 135 l (HSL 1996).

Υπάρχουν διάφοροι λόγοι για τη μείωση της χρήσης νερού από τα νοικοκυριά:

-*Οικολογική συνείδηση*: Μέσα από – ανάμεσα σε άλλα – εντατικές καμπάνιες, μπορούμε να συμπεράνουμε μία κινητοποίηση στην εξοικονόμηση νερού (π.χ. καμπάνια για την εξοικονόμηση νερού στην Φραγκφούρτη)

-*Κανονισμοί του ομοσπονδιακού κράτους του Έσεν για τη χρήση του νερού (Wassernotstand)*

Τα καλοκαίρια του 1992 και 1993, στα οποία υπήρχε ξηρασία, η Ανώτατη Αρχή Υδάτων (*Obere Wasserbehörde*, στο επίπεδο της τοπικής κυβέρνησης *Regierungspräsidium*) ανήγγειλε ειδικούς κανονισμούς που αφορούσαν τη χρήση του πόσιμου νερού στην περιοχή της Φραγκφούρτης. Από τη μια μεριά, αυτό είχε άμεσα αποτελέσματα. Από την άλλη, είχε αντίκτυπο στην οικολογική ευαισθητοποίηση του κοινού.

-*Σημαντική αύξηση της τιμής του νερού*: παρά τη χαμηλή τιμή και ελαστικότητα της ζήτησης⁶¹ του πόσιμου νερού, η μείωση της ζήτησης νερού οφείλεται κατά ένα ποσοστό στις αυξημένες τιμές του νερού.

-*Εφαρμογή του Φόρου απόληψης υπόγειων υδάτων στο Έσεν (Hessische Grundwasserabgabe)*

Έπειτα από την εφαρμογή αυτού του φόρου (αρχές 1.7.1992: 0,2 DM/m³=0,1 €/m³, από 1.1.1997: 0,5 DM/m³=0,26 €/m³) η τιμή του νερού αυξήθηκε σημαντικά. Μπορούμε να υποθέσουμε ότι αυτό επηρέασε ακόμα τη ζήτηση του νερού.

-*Τεχνικά μέτρα για να μειωθεί η ζήτηση νερού*: χρησιμοποιώντας ειδικά τεχνικά μέτρα⁶² το πόσιμο νερό εξοικονομήθηκε ή αντικαταστάθηκε από νερό βροχής. Αυτά τα μέτρα πραγματοποιήθηκαν χάρη στα κεφάλαια που συγκεντρώθηκαν από τον παραπάνω φόρο.

7.3.5 Κοστολόγηση – Τιμολόγηση

Οι σημαντικές επενδύσεις που έχουν γίνει τον τελευταίο καιρό –κυρίως στον τομέα επεξεργασίας λυμάτων- ευθύνονται για τη σημαντική αύξηση των χρεώσεων αποχέτευσης. Η κατάσταση της υποδομής μονάδων επεξεργασίας λυμάτων στη Γερμανία είναι σχετικά καλή, συγκριτικά με

⁶¹ Σχετική αλλαγή της ζήτησης σε συνάρτηση της σχετικής αλλαγής της τιμής

⁶² κυρίως συγκέντρωση νερού βροχής, οικιακές συσκευές που λειτουργούν με λιγότερο νερό, optimised υγειονομικές υπηρεσίες, μετρητές νερού σε ενοικιασμένα διαμερίσματα

άλλες χώρες της Ευρώπης. Η μέση συνολική κατάσταση της Γερμανίας είναι μάλλον υποδεέστερη από την κατάσταση στην περιοχή της Φραγκφούρτης, καθώς οι ανατολικές περιοχές της Γερμανίας έχουν ακόμα ένα χαμηλότερο επίπεδο από τις δυτικές. Αν συγκρίνει κανείς τις διεθνείς τιμές, η κατανάλωση νερού στα νοικοκυριά της Γερμανίας είναι χαμηλή, αντίθετα. Οι τιμές για την παροχή νερού (ανά m^3) είναι υψηλές (Gramel, 2002).

Οι αλληλεπιδράσεις ανάμεσα σε τιμή και κατανάλωση, ακολουθεί δύο «κατευθύνσεις»:

1. Υψηλότερες τιμές στις υπηρεσίες υδάτων και αποχέτευσης οδηγούν σε προσπάθειες εξοικονόμησης νερού και επομένως στη μείωση της κατανάλωσης νερού.
2. Οι πάγιες δαπάνες της παροχής νερού είναι 85%, δηλαδή δαπάνες που εμφανίζονται ανεξάρτητα από την κατανάλωση του νερού. Αν η κατανάλωση του νερού είναι χαμηλή, η τιμή, σε σχέση με τα m^3 θα πρέπει να είναι υψηλή για να καλύψει τα έξοδα.

Όσο το σταθερό κόστος της παροχής νερού είναι πολύ υψηλό, η τιμή ανά κυβικό μέτρο πρέπει να αυξηθεί όταν μειωθεί η κατανάλωση νερού. Επομένως, η σύγκριση της τιμής σε σχέση με τα m^3 δεν είναι πολύ επιτυχημένη. Για να πάρουμε μια πιο ολοκληρωμένη εικόνα, πρέπει να συγκριθούν τα κόστη ανά άτομο και χρόνο. Αν λάβουμε και αυτόν τον παράγοντα υπόψη μας, οι διαφορές ανάμεσα στις διάφορες χώρες είναι χαμηλότερες απ' ό,τι θα φαινόταν στην περίπτωση που θα λαμβάναμε υπόψη μας μόνο τη σχέση m^3 -τιμής.

Οι τιμές για την ύδρευση και αποχέτευση αυξανόταν συνεχώς στη Γερμανία και ειδικά στο Έσεν κατά τη δεκαετία του 1990. Οι βασικοί ρόλοι είναι η μειωμένη κατανάλωση νερού και ένα υψηλό ποσοστό επενδύσεων (ειδικά στον τομέα επεξεργασίας λυμάτων). Οι τιμές του νερού στο Έσεν είναι κατά μέσο όρο υψηλότερες από τις μέσες τιμές σε ολόκληρη τη Γερμανία. Τα αίτια είναι κατά ένα μέρος τα ιδιαίτερα δαπανηρά συστήματα επεξεργασίας νερού και ο Φόρος Απόληψης Υπόγειων Υδάτων (Gramel, 2002). Οι τιμές του νερού αποτελούνται κυρίως από τα κόστη για την αποχέτευση, που συνδέονται με την κατανάλωση, κατά κύριο λόγο, του πόσιμου νερού. Τα κόστη αποχέτευσης αυξήθηκαν τα τελευταία χρόνια σαφώς πιο γρήγορα από τις τιμές της παροχής νερού (Gramel, 2002).

Στο Έσεν, οι υψηλότερες τιμές για την παροχή νερού είναι στην περιοχή της Φραγκφούρτης, γιατί:

1. Στην περιοχή της Φραγκφούρτης υπάρχει το υψηλότερο επίπεδο τεχνολογίας στην παροχή νερού.
2. Έξω από τις μεγάλες πόλεις, η παροχή νερού παίρνει κυρίως τη μορφή ημι-αυτόνομων δημοτικών οργανισμών (*Eigenbetriebe*) ή συνεταιριστικών εταιρειών ύδρευσης (*Regiebetrieb*). Τέτοιοι διακανονισμοί σε επίπεδο οργάνωσης έχουν σημαντικές πολιτικές επιδράσεις. Συχνά, αυτό οδηγεί σε ένα φαινομενικά χαμηλό κόστος καθώς οι πολιτικοί λογικά προσπαθούν να «παρουσιάσουν» χαμηλά κόστη στον τομέα του νερού.

7.3.6 Βιωσιμότητα, καινοτομία, συμμετοχή στη Διαχείριση Υδατικών Πόρων

Τα παρακάτω επιχειρήματα για τη βιώσιμη ανάπτυξη βασίζεται σε τρεις βασικές αρχές της επιτροπής ερευνών του γερμανικού κοινοβουλίου (Deutscher Bundestag 1998):

1. Η χρήση ανανεώσιμων πόρων δεν πρέπει να ξεπερνά το επίπεδο ανάπλασης.
2. Το νερό που υπάρχει μέσα στη γη είναι μέρος του υδρολογικού κύκλου και ανανεώσιμο. Στην περιοχή της Φραγκφούρτης, η ποσότητα της απόληψης υπόγειων υδάτων είναι μικρότερη από την φυσική επαναπλήρωση των υπόγειων υδροφορέων, κυρίως εξαιτίας της μειωμένης κατανάλωσης νερού και του τεχνικού συστήματος επαναπλήρωσης.
3. Η χρήση μη ανανεώσιμων πηγών πρέπει να ελαχιστοποιηθεί. Μη ανανεώσιμες πηγές νερού δεν πρέπει να χρησιμοποιούνται στην περιοχή της Φραγκφούρτης.
4. Η εκπομπή ρυπαντών πρέπει να είναι χαμηλότερη από την φέρουσα ικανότητα του περιβάλλοντος.

Σύμφωνα με την τελευταία αρχή, η διαχείριση των υδάτων στην περιοχή της Φραγκφούρτης, δεν μπορεί να θεωρηθεί ως βιώσιμη. Αναφορικά με αυτό, πρέπει να εξετάσουμε την περίπτωση που εξαιρετικά υψηλά επίπεδα συγκέντρωσης νιτρικών και ζιζανιοκτόνων στα υπόγεια ύδατα εξακολουθούν να αυξάνονται ή μένουν στάσιμα σε ένα υψηλό επίπεδο. Πολλά από τα μέτρα που θα ήταν απαραίτητα για να βελτιωθεί αυτή η

κατάσταση, δε λαμβάνονται (π.χ. σχετικά με τη γεωργία). Το υπάρχον νομοθετικό και διοικητικό πλαίσιο φαίνεται ότι δεν είναι σε θέση να μειώσει σημαντικά τα τους ρύπους. Βασικές αιτίες πίσω από αυτό είναι η ανικανότητα αποτελεσματικού ελέγχου της γεωργίας, αλλά και οι τροποποιήσεις των διαταγμάτων που αφορούν τις ζώνες προστασίας νερού, που δεν προλαβαίνουν τις εξελίξεις (TUD Techn. Univ. Darmstadt 1998).

Αρκετά στοιχεία της πολιτικής διαδικασίας, τα οποία έχουν μία ειδική σχέση με την περίπτωση της Φραγκφούρτης, έχουν στοιχεία συμμετοχικότητας και ξεπερνούν το πλαίσιο των συμβατικών μορφών της πολιτικής διαδικασίας. Παρακάτω δίνονται κάποια παραδείγματα (Grael, 2002):

1. Ο Φόρος Απόληψης (Hessian Groundwater Abstraction Tax). Ένα μεγάλο μέρος των επιχορηγήσεων έχει αποδοθεί απευθείας στους δήμους. Ως αποτέλεσμα, ένα δυνητικά υψηλό επίπεδο επιρροής των πολιτών υπήρχε στο επίπεδο των δήμων. Μία εκτίμηση της διαδικασίας επιχορήγησης από τα δημοτικά συμβούλια έδειξε ότι οι πολίτες δεν έχουν χρησιμοποιήσει αυτές τις δυνατότητες (TUD 1998).
2. Το Σχέδιο Διαχείρισης Υπόγειων Υδάτων - Hessisches Ried: Σε αυτό το σχέδιο έχει γίνει επεξεργασία δεδομένων που απορρέουν από συνεταιρισμούς και πολίτες.
3. Local Agenda 21: Οι διαδικασίες της Local Agenda 21 υφίστανται σε διάφορες πόλεις της περιοχής της Φραγκφούρτης. Μέχρι ένα σημείο, αντιμετωπίζονται και προβλήματα διαχείρισης υδάτων. Αυτές οι διαδικασίες έχουν ως κύριο γνώρισμά τους το συμμετοχικό χαρακτήρα. Μία ενσωμάτωση των αποτελεσμάτων των ομάδων εργασίας της Local Agenda 21 στην πολιτική των δημοτικών αρχών δεν είναι βέβαιη.
4. Συνεργατικές συμφωνίες ανάμεσα σε παίκτες που εμπλέκονται στη γεωργία και στη διαχείριση των υδατικών πόρων με στόχο την προστασία των υπόγειων υδάτων: Συνεργατικές συμφωνίες ανάμεσα σε αυτούς τους παίκτες, φέρνουν τα συμφέροντα και των δύο πλευρών στο προσκήνιο και τα εναποθέτουν κάτω από μία κοινή ομπρέλα. Υπάρχουν έντονα στοιχεία συμμετοχής λόγω της εκπροσώπησης των αγροτών. Υπάρχει ακόμα η δυνατότητα να επηρεάσουν οι πολίτες τη δημοτική αρχή.

5. Συμμετοχή μέσα από τη χρήση καινοτόμων μέσων (επιτροπές δράσης των πολιτών, οργανωμένες διαμαρτυρίες και διαδηλώσεις) Ειδικά όσον αφορά στις διάφορες συνισταμένες της προστασίας του περιβάλλοντος (π.χ. άδειες για την χρησιμοποίηση των υπόγειων υδάτων στις περιοχές 'Hessisches Ried' στα νότια της Φραγκφούρτης και στο 'Vogelsberg' βορειοανατολικά της Φραγκφούρτης, κατασκευή της μονάδας επεξεργασίας νερού του Ρήνου στο Biebesheim και το σύστημα επαναπλήρωσης των υδροφορέων, φιλελευθεροποίηση και ιδιωτικοποίηση του τομέα) η συμμετοχή των πολιτών παίζει σημαντικό ρόλο.

Στον παρακάτω πίνακα δίνονται τα στοιχεία βιωσιμότητας, συμμετοχής και καινοτομίας ανα Στάδιο του αστικού κύκλου:

Πίνακας 7.2: Καινοτομία, Βιωσιμότητα και Συμμετοχή στην Διακυβέρνηση του Αστικού Κύκλου Υδάτων σε σχέση με επιμέρους πολιτικές και εργαλεία εφαρμογής τους (+ Θετικές επιδράσεις, ο Ασήμαντες επιδράσεις, - Αρνητικές επιδράσεις)

Στάδιο του Αστικού Υδατικού Κύκλου	Στοιχείο Πολιτικής Υδάτων	Συμμετοχή	Βιωσιμότητα	Καινοτομία
Στάδιο 1 Άντληση και Αποθήκευση του Νερού	Όρια στην Άντληση Υπόγειων Υδάτων	ο/- τυπική, μη συμμετοχική διαδικασία διοίκησης	+ σημαντικό ρόλος όσο αφορά την διαμετρικότητα για την ταπεινώση των υδροφορέων	- μη καινοτόμα ως εργαλείο πολιτικής στο Γερμανικό πλαίσιο
	Διαχειριστικό σχέδιο Υπόγειων Υδάτων	+/- έντονη συμμετοχή των σημαντικών παικτών στο πλαίσιο ανάπτυξης της Γερμανίας. μόνο ο διαχειριστής παίρνει αποφάσεις	+ σημαντική ρύθμιση του επιπέδου των υπόγειων υδροφορέων με ανάλογα περιβαλλοντικά και κοινωνικά επακόλουθα	+ καινοτόμο διαχειριστικό σχέδιο των υπόγειων υδροφορέων που υφίσταται στην Γερμανία μόνο στην περιοχή της Φρανκφούρτης
	Hessian Groundwater Abstraction Tax (Φορολόγηση της Άντλησης από Υπόγεια Ύδατα στην περιοχή Έσους)	Ο Η τροποποιημένη διαδικασία ήταν μια τυπική κυβερνητική διαδικασία. Η Έσους είχε συμμετοχικά στοιχεία στο πλαίσιο του επιχορηγούμενου συστήματος. Αλλά μάλλον περιβαλλοντικο-οικονομικής επίδρασης αντι καθαρής command-and-control	+/- η μείωση της κατανάλωσης νερού λόγω της φορολογίας είναι χαμηλή, αλλά το έμμεσο αποτέλεσμα μέσω των μέτρων επιχορηγήσεων με θετικά αποτελέσματα στη διαχείριση νερού είναι - κατά κανόνα - υψηλό	+ καινοτόμο, περιβαλλοντικό/οικονομικό εργαλείο που υπήρξε στην Γερμανία μόνο στο κρατίδιο της Έσους σε αυτή την μορφή (χρήση των εσόδων μόνο για περιβαλλοντικά μέτρα)

Κεφάλαιο 7: Διαχείριση Υδατικών Πόρων σε Αστικές Περιοχές της Ευρώπης

	<p>Επιχορηγούμενα Προγράμματα (συνδεδεμένα με την Φορολόγηση από Υπόγεια Υδατα)</p>	<p>+/- ένταξη διαφόρων παικτών, ειδικά πολιτών, δήμων, εταιρίες υδάτων, αγρότες, βιομηχανία.</p>	<p>+/- σημαντική επίδραση των μέτρων στην ποιοτική και ποσοτική προστασία των υπόγειων υδάτων αλλά: οι επιχορηγήσεις συχνά δεν επαρκούν για να καλύψουν τα σημαντικά «περιβαλλοντικά προβλήματα»</p>	<p>+/- ευκαιρία για κάποιες καινούριες τεχνολογίες όπως η συγκομιδή βρόχινου νερού</p>
	<p>Καθορισμός προστατευμένων περιοχών υπόγειων υδάτων</p>	<p>ο/- τυπική, μη συμμετοχική διαδικασία διοίκησης</p>	<p>ο σημαντικό αλλά ανεπαρκές πολιτικό εργαλείο (ειδικά όσο αφορά στην εξάπλωση ρυπαντών από την γεωργία)</p>	<p>-/- μη καινοτόμο ως εργαλείο πολιτικής στο Γερμανικό πλαίσιο, δεν οδηγεί σε καινοτόμες τεχνολογίες</p>
<p>Στάδιο 2 Διανομή και Επεξεργασία του Νερού</p>	<p>Συμβάσεις συνεργασίας μεταξύ της γεωργίας και των εταιριών ύδρευσης</p>	<p>+/- έντονη συμμετοχή, αλλά οι συμμετέχοντες είναι συνήθως οι γεωργοί και οι προμηθευτές νερού</p>	<p>+ θετικές περιβαλλοντικές, οικονομικές και κοινωνικές επιδράσεις</p>	<p>+ καινοτόμο εργαλείο για την προστασία των υπόγειων υδάτων από την ρύπανση που προκαλείται από την γεωργία</p>
<p>Στάδιο 3</p>	<p>Διάταγμα για το πόσιμο</p>	<p>ο/- τυπική, μη διαδικασιακή με την ενσωμάτωση ενός τεχνικού συνεταιρισμού (DVGW) ο οποίος ορίζει τους τεχνικούς κανόνες για την εφαρμογή των νόμων και των διαταγμάτων</p>	<p>ο/- σημαντικό κατά κανόνα, αλλά ο μηχανισμός διοικητικού ελέγχου είναι ασθενής</p>	<p>-/- μη καινοτόμο ως εργαλείο πολιτικής στο Γερμανικό πλαίσιο</p>
			<p>+ σημαντική</p>	<p>ο/+ καινοτόμες</p>

<p>Διάθεση Και Χρήση Νερού</p>	<p>νερό</p>	<p>συμμετοχική διαδικασία διοίκησης</p>	<p>επίδραση στην ποιότητα του πόσιμου νερού εξαιτίας του καλού μηχανισμού διοικητικού ελέγχου</p>	<p>επιδράσεις στην ανάπτυξη τεχνολογίας όταν αυξάνονται οι τιμές των ορίων, κυρίως ανάπτυξη 'end-of-pipe' τεχνολογιών, μη καινοτόμο ως εργαλείο πολιτικής</p>
<p>Στάδιο 4 Συλλογή, Απομάκρυνση, Επεξεργασία Λυμάτων</p>	<p>Χρέωση εκχύσεων</p>	<p>ο τυπική, μη συμμετοχική διαδικασία διοίκησης, περιβαλλοντική-οικονομική επίδραση αντί command-and-control προσέγγιση</p>	<p>-/ο χαμηλό επίπεδο φορολογίας, έτσι η επίδραση στο περιβάλλον είναι περιορισμένη</p>	<p>ο καινοτόμο περιβαλλοντικό/κοινωνικό ή/οικονομικό εργαλείο πολιτικής, κατά κανόνα αυτό το εργαλείο θα μπορούσε να οδηγήσει σε καινοτόμα τεχνολογία, κατά ακρίβεια τα ποιοτικά όρια των λυμάτων είναι πιο σημαντικά</p>
<p>ΟΛΑ ΤΑ ΣΤΑΔΙΑ</p>	<p>Ποιοτικά όρια για λύματα</p>	<p>ο/- τυπική, μη συμμετοχική διαδικασία διοίκησης</p>	<p>+ είχε σημαντικές θετικές επιδράσεις στην κατάσταση των επιφανειακών υδάτων, καλό σύστημα ελέγχου</p>	<p>+ οδηγεί σε καινοτόμες τεχνολογίες (π.χ. βιολογική απομάκρυνση φωσφόρου)</p>
	<p>Ιδιωτικοποίηση στον τομέα της Υδρευσης</p>	<p>ο/- μεγαλύτερη επιρροή από τους μετόχους, αλλά πιθανόν μείωση της συμμετοχής της κοινωνίας των πολιτών</p>	<p>+/- η επίδραση σε θέματα βιωσιμότητας εξαρτάται από τις συνθήκες ιδιωτικοποίησης (π.χ. σύμβαση μεταξύ δήμου και ιδιωτικών εταιριών) και από την κάθε περίπτωση ξεχωριστά</p>	<p>+/- μερικώς κρίσιμη επιρροή στην οργανωτική δομή (με στόχο να βελτιωθεί η αποδοτικότητα), οι καινοτομίες στον τομέα της τεχνολογίας και των οργάνων δεν έχουν ληφθεί υπόψη</p>

7.3.7 Τάσεις

Οι κυριότερες τάσεις που φαίνεται ότι θα επικρατήσουν στον τομέα των υδατικών πόρων στην περιοχή της Έσσης τα επόμενα χρόνια είναι οι ακόλουθες:

Ιδιωτικοποίηση – φιλελευθεροποίηση του τομέα

Οι περισσότερες μεγάλες εταιρείες ύδρευσης έχουν ήδη τη μορφή δημοτικής επιχείρησης, με δομή ανώνυμων εταιρειών, αλλά η δικαιοδοσία τους ανήκει πάντα στον δήμο. Περιπτώσεις πλήρους ιδιωτικοποίησης δεν συναντώνται πολύ συχνά (π.χ. η MAINOVA στη Φραγκφούρτη, είναι μετοχοποιημένη κατά το 25 %. Το πιο σπουδαίο παράδειγμα στη Γερμανία αφορά το Βερολίνο όπου η εκεί εταιρεία υδάτων - Berliner Wasserbetriebe- ανήκει κατά το 49,9% στις ιδιωτικές εταιρείες Vivendi, RWE και Allianz). Γίνεται όμως πολύ μεγάλη συζήτηση για τις ιδιωτικοποιήσεις στη Γερμανία. Τα δημοτικά συμβούλια (που είναι υπεύθυνα για την παροχή νερού, ως μία από τις ζωτικές υπηρεσίες τους προς το κοινό, όπως ορίζεται από την § 28 του γερμανικού συντάγματος) έχουν αρκετούς λόγους να σκέφτονται την ιδιωτικοποίηση. Σημαντικοί παράγοντες είναι το υψηλό ποσοστό των επενδύσεων στο (κοντινό) μέλλον, ένα υψηλότερο ίσως επίπεδο αποδοτικότητας και η αύξηση των τιμών – οικονομική βιωσιμότητα. Τα επιχειρήματα των διαφόρων εμπλεκόμενων μερών διαφέρουν πολύ. Αξίζει να σημειωθεί η έντονη αντίδραση των εταιρειών ύδρευσης (ειδικά των μεγάλων εταιρειών και της Federal Association of the German Gas and Water Industries BGW) κατά της φιλελευθεροποίησης καθώς και η έντονη άρνηση για κάθε μορφή ιδιωτικοποίησης από τις ΜΚΟ για την προστασία του περιβάλλοντος. Ενδιαφέρον είναι ακόμα το γεγονός ότι το Ομοσπονδιακό Υπουργείο Οικονομικών και Τεχνολογίας (Bundesministerium für Wirtschaft BMWi) και διάφορες τράπεζες (ειδικά η Deutsche Bank) παίζουν ένα σημαντικό ρόλο αν και συνήθως δεν έχουν τόσο μεγάλη εξουσία στο επίπεδο της πολιτικής υδάτων. Αξίζει ακόμα να σημειωθεί ότι οι πιο σημαντικοί παράγοντες, οι δημοτικές αρχές που είναι υπεύθυνες για την παροχή νερού, άφησαν το μεγαλύτερο μέρος της συζήτησης σε άλλους φορείς (Gramel, 2002).

Συζήτηση για μία πιθανή φιλελευθεροποίηση της αγοράς υδάτων. Μία πρόταση του Ομοσπονδιακού Υπουργείου Οικονομικών και Τεχνολογίας (Bundesministerium für Wirtschaft BMWi) , έδωσε την αφορμή για να

ξεκινήσει μία μεγάλη αντιπαράθεση σχετικά με την κατάργηση των τοπικών μονοπωλίων στον τομέα της παροχής νερού (κατάργηση της § 103 της νομοθετικής πράξης για τον ανταγωνισμό). Κάτι τέτοιο θα οδηγούσε σε μια μορφή ανταγωνισμού ανάμεσα στις εταιρείες παροχής νερού⁶³ με κοινό φορτίο. Αυτές οι ιδέες όμως είναι ακόμα σε φάση μελέτης, καθώς μελετώνται ακόμα οι συνέπειες και ο βαθμός στον οποίο μπορούν να επιτευχθούν. Παρόλα αυτά, στην περιοχή της Φραγκφούρτης γίνεται ήδη συζήτηση σχετικά με τις πιθανές συνέπειες. Υπάρχει μάλιστα και ένα είδος «εικονικού» ανταγωνισμού που οφείλεται σε αυτήν. Οι προμηθευτές νερού πρέπει να προσαρμοστούν σε ένα πιθανό περιβάλλον ανταγωνισμού. Μία από τις συνέπειες, θα ήταν η ανάγκη να μειωθούν οι δαπάνες.

Ίδρυση μίας νέας κοινής επιχείρησης για το σύνολο του υδατικού διαμερίσματος, επεξεργασία και μεταφορά στην περιοχή της Φραγκφούρτης

Ο βασικός σκοπός της δημιουργίας μίας κοινής επιχείρησης είναι η μείωση των δαπανών, η αύξηση της αποδοτικότητας και επομένως μία καλύτερη θέση στις (υπάρχουσες και πιθανές) μορφές ανταγωνισμού με άλλες εταιρείες (Gramel, 2002).

Διάλογος σχετικά με το μέλλον των μικρών εταιρειών ύδρευσης

Στην περιοχή της Φραγκφούρτης οι μικροί και μεγάλοι προμηθευτές νερού συνυπάρχουν. Στη Γερμανία υπάρχουν συνολικά 7000 εταιρείες υδάτων. Αυτή η οργάνωση έχει αρκετές αρνητικές πλευρές:

- Τα περίπλοκα καθήκοντα στον τομέα της παροχής νερού δεν εκπληρώνονται –σύμφωνα με κάποιους ειδικούς- πλήρως εξαιτίας του μικρού αριθμού εργαζομένων οι οποίοι έχουν χαμηλό επίπεδο εκπαίδευσης.
- Υπάρχουν αμφιβολίες για την αποδοτικότητα των μικρών εταιρειών.

Στον παρακάτω πίνακα παρουσιάζονται σχηματικά οι αλλαγές στη σημαντικότητα μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων στη διαχείριση υδατικών πόρων στη Γερμανία και τη Φραγκφούρτη, διαδικασία που αναμένεται να οδηγήσει σε ένα συνολικότερο μετασχηματισμό - τροποποίηση της μορφής διακυβέρνησης των υδάτων που έχει υιοθετήσει η χώρα (Gramel, 2002):

⁶³ Η διάθεση του πόσιμου νερού είναι φυσικό μονοπώλιο κυρίως εξαιτίας του υψηλού επιπέδου του πάγιου κόστους (ειδικά το δίκτυο διάθεσης νερού).

Πίνακας 7.3: Μεταβαλλόμενη σημασία των επιπέδων που δραστηριοποιούνται οι παίκτες στην Γερμανία (● πολύ σημαντική, ○ σημαντική, ○ μικρής σημασίας; Τάσεις των τελευταίων δέκα ετών: αύξουσα , συνεχής , πτωτική)

	Κατάσταση	Αγορά	Κοινωνία Πολιτών
Ε.Ε.	○ ¹	○	○
Εθνικός	○	○	○
Ομοσπονδιακός/περιφερειακός	●	○ ²	○
Τοπικός	●	○	○

1: Η αύξουσα σημασία της Ε.Ε. είναι συνδεδεμένη με την μειωμένη σημασία του εθνικού επιπέδου
 2: ιδιωτικοποίηση: οι δήμοι χάνουν την επιρροή μέσω της αυξανόμενης συμμετοχής ιδιωτικών εταιριών και μετόχων
 3: αλλαγή επιπέδου βάση οικονομικής αλλαγής και μέσω της συγκώνευσης και των αποτελεσμάτων της «παγκοσμιοποίησης»

7.3.8 Συμπεράσματα για την Φραγκφούρτη

Μια σειρά βασικών συμπερασμάτων αναφορικά με τον χαρακτήρα της διακυβέρνησης των υδάτων στην περιοχή της Φραγκφούρτης μπορεί να αναφερθεί βάση των όσων αναλύθηκαν παραπάνω:

Έλλειψη αποτελεσματικών πολιτικών οργάνων για την προστασία της ποιότητας των υπόγειων υδάτων

Τα τελευταία χρόνια η ποιοτική κατάσταση των υπόγειων υδάτων άλλαξε προς το χειρότερο στην περιοχή της Φραγκφούρτης. Σήμερα, η κατάσταση έχει σταθεροποιηθεί σε ένα μάλλον χαμηλό επίπεδο. Ο καθορισμός των ζωνών προστασίας των υπόγειων υδάτων (συμπεριλαμβανομένης μίας ειδικής ρύθμισης) ως στοιχείο του ρυθμιστικού νόμου, φαίνεται να μην είναι αρκετά αποτελεσματικός στο να εμποδίσει την χειροτέρευση της κατάστασης. Το νέο όργανο των συνεργατικών συμφωνιών ανάμεσα στις εταιρείες υδάτων και φορείς που δραστηριοποιούνται στη γεωργία έχει σημαντικά αποτελέσματα σε κάποιες περιοχές, αλλά ειδικά σε περιοχές με προβλήματα ιδιαίτερης φύσης, αυτό το όργανο δε «λειτουργεί». Έτσι, ουσιαστικά δεν υπάρχει ένα αποτελεσματικό πολιτικό όργανο για την προστασία των υπόγειων υδάτων (ειδικά σε περιοχές με υψηλά επίπεδα ρύπανσης).

Περιβαλλοντικές ΜΚΟ, επιτροπές δράσης πολιτών: ενσωμάτωση οικονομικών ζητημάτων

Μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του 1990 οι διαμαρτυρίες των πολιτών σχετικά με την πολιτική υδάτων, είχε πάντα ως αφορμή περιβαλλοντικές ανησυχίες (π.χ. δίκη της ΜΚΟ BUND / Friends of the Earth ενάντια στην άδεια για απόληψη νερού που εξέδωσε η Upper Water Authority στην περιοχή του δυτικού δάσους του Darmstadt). Από τότε, και ερωτήματα οικονομικής φύσης άρχισαν να απασχολούν τα κινήματα πολιτών. Π.χ. μία επιτροπή δράσης πολιτών ιδρύθηκε στο Darmstadt και αγωνίζεται για τη μείωση των τελών αποχέτευσης. Και πάλι όμως, οι περιβαλλοντικές ανησυχίες βρίσκονται στην κορυφή προτεραιοτήτων των κινημάτων των πολιτών. Το θέμα της ιδιωτικοποίησης είναι επίσης σημαντικό για τις περιβαλλοντικές ΜΚΟ- ένα θέμα λιγότερο ή περισσότερο, οικονομικής φύσης.

‘Εξοικονόμηση του νερού’: από την υποστήριξη στην αντίσταση προς τους προμηθευτές νερού

Σήμερα, μπορεί να θεωρήσει κανείς ότι υπάρχει ένα κίνημα από την υποστήριξη, στην αντίσταση προς τους προμηθευτές νερού στην περιοχή της Φραγκφούρτης, αναφορικά με το θέμα εξοικονόμησης νερού. Μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του 1990 οι εταιρείες υδάτων υποστήριζαν ενημερωτικές εκστρατείες για την εξοικονόμηση νερού μέσα από την πληροφόρηση και τις επιδοτήσεις. Από τότε, η τακτική των εταιρειών ύδρευσης έχει αλλάξει κατά τρόπο ώστε να τονίζεται ότι δεν υπάρχει έλλειψη νερού και επομένως δεν είναι πολύ σημαντικό να εξοικονομείται νερό. Αυτή η τάση πρέπει να μελετηθεί ασφαλώς σε σχέση με τη σημαντική μείωση της κατανάλωσης νερού που παρατηρείται στην περιοχή τα τελευταία χρόνια. Αυτή η μείωση οδηγεί (εξαιτίας της μεγάλης αναλογίας σταθερών δαπανών των συστημάτων παροχής νερού) σε υψηλότερες τιμές του νερού. Ως αποτέλεσμα, ξεκίνησε μία δημόσια κι έντονη αντιπαράθεση σχετικά με τις υψηλές τιμές του νερού.

Μικρότερη σημασία της περιβαλλοντικής προστασίας στην πολιτική της τωρινής κυβέρνησης του Έσεν

Τα διάφορα πολιτικά μέτρα της νέας κυβέρνησης στο Έσεν (συνασπισμός των Χριστιανοδημοκρατών και του κόμματος των Φιλελευθέρων (CDU and Liberal Party FDP) υποδεικνύουν τη μικρότερη σημασία της περιβαλλοντικής προστασίας ως μέρος μίας πολιτικής, συγκριτικά με την προηγούμενη κυβέρνηση (Σοσιαλδημοκράτες SPD και Πράσινοι). Ένα ενδεικτικό στοιχείο ακόμα είναι π.χ. ότι η προστασία των υπόγειων

υδάτων δεν αναφέρεται καθόλου στη βασική συμφωνία του τωρινού συνασπισμού. Ιδιαίτερα όσον αφορά τη διαμάχη ανάμεσα στις αυξανόμενες απαιτήσεις της γεωργίας και την ανάγκη για περιβαλλοντική προστασία, μπορεί να προβλεφθεί με ασφάλεια ότι χαμένη θα βγει η δεύτερη.

Προσανατολισμός της διαχείρισης υδατικών πόρων και της παροχής νερού σε ένα διεθνές πλαίσιο

Η διαχείριση των υδάτων και η παροχή νερού στη Γερμανία προσανατολιζόταν μέχρι στιγμής σε εθνικό επίπεδο (εξαιτίας κυρίως ενός πολύ διαφορετικού από τις υπόλοιπες ευρωπαϊκές χώρες νομικού πλαισίου). Η εφαρμογή διάφορων κοινοτικών οδηγιών στη γερμανική νομοθεσία και ειδικά η Οδηγία Πλαίσιο για το Νερό (2000/60/ΕΚ), έχει οδηγήσει σε επαναπροσανατολισμό προς την Ευρώπη. Ο καθορισμός πλέον του νομοθετικού και θεσμικού πλαισίου γίνεται περισσότερο στο ευρωπαϊκό και λιγότερο στο εθνικό επίπεδο. Επιπλέον, ο ανταγωνισμός ανάμεσα τις διεθνείς επιχειρήσεις (ιδιαίτερα στις Vivendi, Lyonnaise des Eaux) μεγαλώνει. Από την άλλη μεριά, οι γερμανικές εταιρείες ύδρευσης προσπαθούν να εισχωρήσουν στη διεθνή αγορά. Χαρακτηριστικό παράδειγμα της τάσης αυτής είναι η εξαγορά της Thames Water από την RWE.

7.4 Το Βρετανικό «Μοντέλο Διακυβέρνησης» - Λονδίνο

7.4.1 Εισαγωγή

Στη Βρετανία παρουσιάζεται το φαινόμενο της πλήρους ιδιωτικοποίησης του τομέα των υδατικών πόρων, γεγονός μοναδικό στην Ε.Ε που χρήζει ιδιαίτερης ανάλυσης. Για το λόγω αυτό τα χαρακτηριστικά του τομέα των υδάτων στο Λονδίνο μελετούνται κάτω από το πρίσμα αυτό. Η όλη όμως πολιτική που ακολουθεί το Η.Β είναι πολύ διαφορετική από την αντίστοιχη Ευρωπαϊκή. Η διαχείριση του νερού στη Βρετανία και την υπόλοιπη Ευρώπη χρησιμεύει συχνά ως παράδειγμα της διαφορετικής προσέγγισης στη διαχείριση των υδάτων, αναφορικά με τους περιβαλλοντικούς κανονισμούς. Ο Ward [1998] διακρίνει δύο διαφορετικά «είδη» διαχείρισης:

Το Βρετανικό είδος: ευελιξία, πραγματισμός, διοικητική σύνεση, αποφυγή 'απόλυτων' μέτρων, θέσπιση συγκεκριμένων ορίων, και

Το Ευρωπαϊκό είδος: περισσότερο τυπικό, πιο τυπολατρικά συστήματα ελέγχου της ρύπανσης, νομικά στάνταρ και οργάνωση χρονοδιαγραμμάτων που πρέπει να τηρηθούν αυστηρά.

Τα κύρια χαρακτηριστικά της βρετανικής προσέγγισης σχετικά με την περιβαλλοντική πολιτική είναι:

Το βρετανικό νομοθετικό σύστημα έχει εξελιχθεί από μία συσσώρευση απλών νόμων, ψηφισμάτων, διαδικασιών και πολιτικών.

Το βρετανικό σύστημα κανονισμών χαρακτηρίζεται από διοικητικές (άτυπες, εμπορευματοποιημένες και τεχνοκρατικές) διαδικασίες, παρά από δικαστικές (τυπικές, συγκρουσιακές και νομικίστικες) διαδικασίες.

Από την εξέλιξη του συστήματος δεν αποκλείονταν η αποφυγή νομικίστικων 'συνταγών' και ποιοτικών προτύπων.

Η εθελοντική προσέγγιση στην αντιμετώπιση των ιδιωτικών πρωτοβουλιών, είχε ως αποτέλεσμα την καλλιέργεια της συνεργασίας και την επίτευξη αντικειμενικών στόχων των πολιτικών δράσης, μέσα από διαπραγματεύσεις, πειθώ και αυτο-ρύθμιση.

Οι πολιτικές ελέγχου της ρύπανσης έχουν πραγματοποιηθεί σε 'κλειστές' πολιτικά κοινότητες, αφού δημόσιοι φορείς και αντιπρόσωποι των συμφερόντων των εταιρειών ύδρευσης έχουν έρθει σε συμφωνία. Χαρακτηριστικό αυτής της διαδικασίας είναι ότι δεν είναι αντιληπτή όχι μόνο για το Κοινό, αλλά και από το Κοινοβούλιο.

Φαίνεται λοιπόν από τα παραπάνω, ότι οι σημαντικές αυτές διαφορές στις προσεγγίσεις της διαμόρφωσης πολιτικής και των κανονισμών, θα μπορούσε να προκαλέσει διαμάχη μέσα στην ΕΕ, εάν χρειαζόταν να θεσπιστεί ένα κοινό ρυθμιστικό πλαίσιο σχετικά με τους υδάτινους πόρους. Πραγματικά, το Ηνωμένο Βασίλειο ήταν ένας από τους κύριους αντιπάλους της Οδηγίας 2000/60/ΕΚ. Πιο συγκεκριμένα, η προσήλωση της Επιτροπής στη δημιουργία μίας συμμετοχικής διαδικασίας, ήταν σε πλήρη αντίθεση με την υπάρχουσα άποψη για το σχεδιασμό πολιτικής στο ΗΒ, όπως φαίνεται και από το τελευταίο σημείο στα χαρακτηριστικά της Βρετανικής πολιτικής που αναφέρθηκαν παραπάνω. Ωστόσο, δεν είναι μόνο η ΕΕ που έρχεται να παίξει έναν

ολοένα και πιο σημαντικό ρόλο στο σχεδιασμό πολιτικής στη Βρετανία. Η διεθνοποίηση της αγοράς υδάτων έχει επηρεάσει τη δημιουργία πολιτικής και τους θεσμούς σε όλο τον κόσμο, συμπεριλαμβανομένης και της Βρετανίας [Saleth, 2000].

Στη συνέχεια θα δοθεί ιδιαίτερο βάρος στις συνθήκες εκείνες που οδήγησαν στην παρούσα κατάσταση του τομέα στη Βρετανία και στην υιοθέτηση ενός μοντέλου διακυβέρνησης που στηρίζεται στην ιδιωτική πρωτοβουλία.

7.4.2 Τεχνική και Οργανωτική Δομή του Τομέα Υδατικών Πόρων στο Η.Β

Η σημερινή οργάνωση του τομέα υδάτων στην Αγγλία και την Ουαλία άρχισε να ισχύει από το 1989, με την ιδιωτικοποίηση των δέκα τοπικών αρχών ύδρευσης κι αποχέτευσης που υπήρχαν. Από τότε, ο τομέας υδάτων έχει υποστεί αρκετές αλλαγές, ειδικά σε ό,τι αφορά τη διαχείριση του περιβάλλοντος, ενώ αποτελεί πάντα αντικείμενο πολιτικής διαμάχης.

Αυτό το οργανωτικό πλαίσιο είναι προϊόν των διαδοχικών θεσμικών και πολιτικών διευθετήσεων που έλαβαν χώρα στις αρχές της δεκαετίας του 1970. Εκείνη την εποχή πραγματοποιήθηκε μία ριζική αναδιοργάνωση, με κύριο στόχο τον εξορθολογισμό της λειτουργίας ενός προβληματικού τομέα του δημοσίου. Η διαδικασία που οδήγησε σε αυτή την αναδιοργάνωση ωστόσο, είχε αρχίσει πολύ πιο πριν και μπορούμε να δούμε τα πρώτα πρώτα ίχνη της στις αποφάσεις που ελήφθησαν στο τέλος του Β' Παγκοσμίου Πολέμου, όταν το αντικείμενο ήταν η αναζήτηση μία «εθνικής πολιτικής υδάτων».

Οι περιπλοκές της αναδιοργάνωσης που πραγματοποιήθηκε το 1973 και τελικά η ιδιωτικοποίηση του 1989, δεν μπορούν να διαφωτιστούν ακόμα πλήρως, από τη στιγμή που οι διαδικασίες που τέθηκαν σε λειτουργία βρίσκονται ακόμα σε εξέλιξη και εξετάζονται με μεγάλη προσοχή. Επιπλέον, τα τελευταία χρόνια έχουν γίνει κάποιες κρούσεις για να απορροφηθούν και πάλι οι ιδιωτικοποιημένες εταιρείες και να περιέλθουν στα χέρια του δημοσίου, αν και είναι απίθανο να πραγματοποιηθεί –τουλάχιστον σύντομα κάτι τέτοιο. Από τη μία, αυτή η συζήτηση δείχνει πόσο ισχυρή είναι αυτή η μακρά παράδοση στο Ηνωμένο Βασίλειο, όπου οι υπηρεσίες ύδρευσης έχουν αναπτυχθεί έπειτα από ιδιωτικές αλλά και δημόσιες πρωτοβουλίες.

Από αυτή την άποψη, σε μεγάλο βαθμό η θεσμική εξέλιξη του τομέα αυτού, έχει μορφοποιηθεί μέσα από τους κοινωνικούς και πολιτικούς αγώνες που προκύπτουν από τις αντιφάσεις ανάμεσα στην προάσπιση των δικαιωμάτων των ιδιωτών και την προστασία του κοινού οφέλους. Από την άλλη, υποδεικνύεται επίσης το γεγονός ότι οι υπόλοιπες υπηρεσίες μιας εταιρείας ύδρευσης –η διαχείριση του «βρώμικου» νερού, των ποταμών, η αποφυγή ρύπανσης, η αντιμετώπιση της λειψυδρίας, η αποστράγγιση και ο έλεγχος πλημμύρων, ήταν το μακροπρόθεσμο αποτέλεσμα των πρωτοβουλιών του δημοσίου, συνήθως στο επίπεδο των τοπικών αρχών (Millward, 1991). Η αναδιοργάνωση του 1973 αφαίρεσε, τουλάχιστον τυπικά, αυτές τις δραστηριότητες από τα χέρια των τοπικών αρχών και οδήγησε στην ίδρυση τοπικών αρχών υδάτων που λειτουργούσαν στο επίπεδο των λεκανών απορροής. Κατά συνέπεια, η μεταρρύθμιση του 1983 και η ιδιωτικοποίηση του 1989, περιόρισαν ακόμα περισσότερο την επίδραση των τοπικών αρχών στον τομέα των υδάτων.

Πολλές εταιρείες παροχής νερού που λειτουργούν σήμερα στο Ηνωμένο Βασίλειο έχουν ιστορία αιώνων αν και οι περισσότερες από αυτές ιδρύθηκαν κατά το 19ο αιώνα. Αν και κάποια εγχειρήματα στον τομέα υδάτων οργανώθηκαν από ιδιώτες και πήραν σταδιακά τη μορφή εταιρειών, κάποια άλλα, παρακινούμενα από τις τοπικές αρχές, μετατράπηκαν σε δημοτικά τμήματα ή μικτά συμβούλια ενός ή περισσότερων τοπικών κυβερνήσεων.

Αντίθετα, οι αποχετευτικές υπηρεσίες δικτύου που ιδρύθηκαν αρχικά στα μέσα του δέκατου ένατου αιώνα, ήταν σχεδόν αποκλειστικά ευθύνη και καθήκον των τοπικών αρχών. Η ύδρευση κι αποχέτευση αποτέλεσαν συλοβάτη των πολιτικών υγείας, οι οποίες καθιερώθηκαν με τις μεταρρυθμίσεις του 19ου αιώνα. Ένα τρίτο συστατικό της 'θεσμοθετοποίησης' του τομέα υδάτων προέκυψε με την αυξανόμενη αναγνώριση της ανάγκης για τη διαχείριση των ποταμών. Η αστικοποίηση, με την επακόλουθη αλλαγή στη χρήση της γης, χρειαζόταν νέα έργα ελέγχου για τις αποχετεύσεις και την προστασία από τις πλημμύρες. Για το λόγο αυτό ιδρύθηκαν συμβούλια στις λεκάνες απορροής των ποταμών, τα οποία αν και οφείλουν την ίδρυσή τους στην πρωτοβουλία των τοπικών αρχών, ελέγχονταν σε μεγάλο βαθμό από τα αγροτικά συμφέροντα.

Η Water Act του 1973 οδήγησε στην ίδρυση δέκα περιφερειακών αρχών για τη διαχείριση των υδατικών πόρων (RWAs) στην Αγγλία και την

Ουαλία, που ξεκίνησαν τη λειτουργία τους την 1^η Απριλίου 1974. Οι RWA αντικατέστησαν 29 προηγούμενες υπηρεσίες, 160 μικρές επιχειρήσεις ύδρευσης που διαχειρίζονταν οι τοπικές αρχές και μικτά συμβούλια, και περίπου 1300 μονάδες αποχέτευσης κι επεξεργασίας λυμάτων.

Αυτή η απόφαση ωστόσο, είχε επαναληφτεί ήδη, αφού ο τομέας υδάτων είχε ήδη περάσει από μία διαδικασία εξορθολογισμού όπου ανάμεσα στα 1945 και 1967, ο αριθμός των μικρών εταιρειών ύδρευσης, τόσο δημόσιων όσο και ιδιωτικών, είχε μειωθεί από 1045 σε 192. Αυτό επιτεύχθηκε συνενώνοντας τοπικές εταιρείες υδάτων, ιδρύοντας νέα συμβούλια υδάτων ή επεκτείνοντας το πεδίο δράσης των ιδιωτικών εταιρειών που ήδη υπήρχαν. Αντίθετα στο τομέα της αποχέτευσης, δεν έγινε μείωση του αριθμού μονάδων μέχρι την αναδιοργάνωση του 1974. Τα νέα σώματα ιδρύθηκαν με μία πολλαπλή λειτουργία. Απέκτησαν την ευθύνη για τα αποθέματα νερού, την αποχέτευση, την αντιμετώπιση της ρύπανσης και τον μαζικό καθαρισμό των ποταμών και των εκβολών του σε όλη τη χώρα, στις αρχές της δεκαετίας του 1980, την προστασία και ανάπτυξη της αλιείας σολομού και την χρήση των υδάτων για ψυχαγωγία ή ακόμα και ναυσιπλοία.

Η πιο ριζοσπαστική αλλαγή ήταν μάλλον η απαίτηση να αυτοχρηματοδοτούνται οι RWA. Θα έπρεπε να καλύψουν όλες τις δαπάνες της παροχής υπηρεσιών με τα κέρδη από τις χρεώσεις απολήψεων, τα τέλη αποστράγγισης, τα έσοδα από την παροχή νερού, την πάγια χρέωση αποχέτευσης, τον έλεγχο της ρύπανσης, και τις χρεώσεις έγχυσης υγρών αποβλήτων. Από τη μεταπολεμική εποχή, οι τιμές του νερού είχαν διατηρηθεί σε χαμηλά επίπεδα λόγω των κρατικών επιδοτήσεων και ξεπερασμένων συστημάτων λογιστικής που δεν μπορούσαν να ανταποκριθούν στις ανάγκες ανανέωσης των συστημάτων επεξεργασίας και διανομής του νερού. Μετά την αναδιοργάνωση, το σύστημα που βασιζόταν σε παροχές του υπουργείου Οικονομικών πάγωσε, με μόνη εξαιρεση τις παροχές που δίνονταν για να παρακινήσουν την απασχόληση. Η απόφαση πάρθηκε μετά από το πάγωμα του κόστους παροχής νερού τη χρονιά 1972-73. Αυτές οι αλλαγές επηρέασαν σε μεγάλο βαθμό τους καταναλωτές, ειδικά σε οικονομικά ευάλωτες περιοχές που δέχονταν ως τότε γενναϊόδωρες επιδοτήσεις, όπως η βόρεια Αγγλία και η Ουαλία. Ανάμεσα στα 1974 και 1979 ο μέσος όρος τις τιμές για τις υπηρεσίες υδάτων αυξήθηκε περισσότερο από 97%. Η δύσκολη κοινωνική και πολιτική κατάσταση που δημιουργήθηκε από τις απότομες αλλαγές στις πολιτικές

κοστολόγησης οδήγησε σε μια προσπάθεια άμβλυνσης των ανισοτήτων μέσω της Water Charges Equalisation Act του 1977, επιχορηγώντας την κατανάλωση σε περιοχές με υψηλές τιμές και βάζοντας σε εφαρμογή εξισοροποιητικούς μηχανισμούς σε περιοχές με χαμηλές τιμές. Μερικές RWA είχαν θέσει ήδη ως στόχο τους την εξίσωση των χρεώσεων στα πλαίσια αυτών των περιοχών, από την εποχή της αναδιοργάνωσης. Στο πλαίσιο της εξίσωσης αυτής, η Thames Water Authority (TWA) έγινε ο σημαντικότερος 'δότης' ανάμεσα στις RWA, από τη στιγμή που είχε τα μεγαλύτερα έσοδα (£2,9 εκ.), ενώ οι RWA της Ουαλίας, της Άνγκλια και της Νοτιοδυτικής Αγγλίας, έγιναν καθαροί αποδέκτες. Για την ακρίβεια, η TWA είχε τις πιο χαμηλές χρεώσεις από τις RWA πριν την αναδιοργάνωση, και ακόμα έκανε τη χαμηλότερη αύξηση στις χρεώσεις της, περίπου 25% συγκριτικά με τον μέσο όρο του 40% που ίσχυε για τη χώρα. Ανάμεσα σε άλλα ζητήματα, η συγκεκριμένη πολιτική της εξίσωσης δέχτηκε αρνητικές κριτικές γιατί δεν έκανε αρκετά για να ενθαρρύνει μεγαλύτερη αποδοτικότητα στην κατανομή των αποθεμάτων νερού.

Αν και το αρχικό σχέδιο πρόβλεπε μικρότερη συμμετοχή των RWAs, στην πράξη οι περισσότερες είχαν από 40 έως 60 μέλη. Ένας από τους κύριους στόχους της Κυβέρνησης των Συντηρητικών ήταν στις αρχές της δεκαετίας του 1980 ήταν να θέσουν σε εφαρμογή μία περαιτέρω διαδικασία εξορθολογισμού του τομέα. Το 1981-82 συντάχθηκε μία συμβουλευτική μελέτη σχετικά με τη μελλοντική διαχείριση των υδατικών πόρων. Το αποτέλεσμα ήταν να ψηφιστεί μία νέα νομοθετική πράξη, που έγινε νόμος το 1983. Ο νέος διακανονισμός μείωσε του συμμετέχοντες στις RWA σε δέκα με δεκαπέντε. Πλέον όλα τα μέλη διορίζονταν είτε από τον Γραμματέα της Πολιτείας για το Περιβάλλον (Secretary of State for the Environment) ή από τον Υπουργό Γεωργίας, Αλιείας και Τροφίμων. Τα νέα συμβούλια αντιπροσώπευαν διάφορες όψεις της βιομηχανίας, του εμπορίου, της αλιείας, της τοπικής αυτοδιοίκησης και των επιτροπών αποστράγγισης γης. Ιδρύθηκαν συμβουλευτικές επιτροπές καταναλωτών –περιφερειακές και τομεακές - που αντιπροσώπευαν τους καταναλωτές. Αυτή ήταν μία ακόμα σημαντική αλλαγή, αφού μέχρι τότε το ρόλο αυτό τον έπαιζαν τα μέλη των RWA που είχαν οριστεί από τις τοπικές αρχές. Με αυτό τον τρόπο αναλάμβαναν έναν εκτελεστικό ρόλο που τους αφαιρέθηκε όμως όταν ιδρύθηκαν τα συμβουλευτικά σωματεία.

Άλλες αλλαγές που επέφερε η νομοθετική πράξη του 1983 ήταν η κατάργηση των Εθνικών Συμβουλίων Υδάτων και των Επιτροπών Ψυχαγωγικής Χρήσης των Υδάτων. Οι αρχές υδάτων αποφάσισαν να

ιδρύσουν στη θέση τους ένα δικό τους, μικρότερο συντονιστικό και συμβουλευτικό σωματείο, το Water Authorities Association (WAA). Ένα από τα σημαντικότερα καθήκοντα του Εθνικού Συμβουλίου Υδάτων ήταν να διευθύνει μια εκπαιδευτική διαδικασία. Αυτό το αντικείμενο μεταφέρθηκε σε ένα νέο σωματείο, που χρηματοδοτούσαν οι αρχές υδάτων, και ονομάστηκε Εκπαιδευτικό Σωματείο της Βιομηχανίας Υδάτων (Water Industry Training Association - WITA). Η WITA, όπως και ο προκάτοχός της, δεν περιοριζόταν στην Αγγλία και την Ουαλία, αλλά εξυπηρετούσε ολόκληρη τη βιομηχανία υδάτων του Ηνωμένου Βασιλείου.

Ένα από τα μεγαλύτερα μειονεκτήματα των RWA ήταν η έλλειψη ανεξαρτησίας στην παρακολούθηση κι έλεγχο της ρύπανσης. Έτσι, αν και η ίδρυση των RWA ήταν ένα σημαντικό βήμα για την ολοκληρωμένη διαχείριση του αστικού κύκλου νερού, διάφορα πολιτικά προβλήματα καθυστέρησαν την πλήρη εφαρμογή αυτής της αρχής, ειδικά σε σχέση με τον έλεγχο της ρύπανσης. Όπως θα δούμε παρακάτω, το Λονδίνο ακολούθησε διαφορετικό δρόμο για να αντιμετωπίσει αυτό το πρόβλημα, γεγονός που οφείλεται σε μία χρόνια ανησυχία για τον ποταμό Τάμεση.

Ανισορροπία ανάμεσα στις πολιτικές υδάτων και αποχέτευσης υπήρχαν πάντοτε. Ωστόσο, οι RWA κατάφεραν να ανακινήσουν μία διαδικασία ενοποίησης ανάμεσα στην παροχή νερού και τη διαχείριση λυμάτων, ενώ τα απόβλητα των εργοστασίων, των αγροκτημάτων και άλλων πηγών παρέμειναν έξω από το σύστημα, από τη στιγμή που δεν είχαν θεσπιστεί μηχανισμοί χρέωσης γι' αυτούς. Ενώ στα πλαίσια των RWA γίνονταν ουσιαστικές προσπάθειες για να αντιμετωπιστεί το πρόβλημα ελέγχου της ρύπανσης, οι μη-ελεγχόμενες πηγές ρύπανσης εκτεινόταν ακόμα περισσότερο και διασκορπίζονταν στο χώρο. Αυτό οφειλόταν κυρίως στη μεγάλη χρήση λιπασμάτων και ζιζανιοκτόνων αλλά και στον αυξανόμενο αριθμό ατυχημάτων που αφορούσαν διαρροές μολυσματικών ουσιών από διάφορες πηγές.

Αποτέλεσμα ήταν να γίνει ακόμα πιο αισθητή η ανάγκη για ένα ανεξάρτητο σωματείο που θα ασχολούνταν με ζητήματα ποιότητας των υδάτων σε όλη τη χώρα και θα έβαζε σε εφαρμογή μία πιο ισορροπημένη σχέση αλληλεπίδρασης ανάμεσα στις πολιτικές 'καθαρού' νερού ύδρευσης και 'ακάθαρτων' υγρών αποβλήτων .

Αυτή η μεταβολή προς μία πιο ισορροπημένη σχέση ανάμεσα στην ποσότητα και την ποιότητα της διαχείρισης του νερού, δημιούργησε

επιπλέον προβλήματα. Η καθιερωμένη προσέγγιση της διαχείρισης της παροχής που βασιζόταν σε μεγάλης κλίμακας μηχανικές λύσεις, δεν ήταν η πιο κατάλληλη για να αντιμετωπιστούν τα προβλήματα με την ποιότητα του νερού. Το γεγονός ότι οι κοινωνικο-οικονομικοί και πολιτικοί περιορισμοί είναι εξίσου σημαντικοί με τους τεχνολογικούς στην καθιέρωση πολιτικών ελέγχου της ρύπανσης, είχε γίνει προφανές και κανένας δεν το αμφισβητούσε. Καλύτερα επίπεδα εκπαίδευσης και μεγαλύτερη κινητικότητα, ειδικά στους τομείς ψυχαγωγίας σχετικά με το νερό, προκάλεσαν το μεγαλύτερο ενδιαφέρον του κοινού και έδωσαν κίνητρο να αυξηθούν οι εθελοντικές ομάδες και οι ομάδες πίεσης που ασχολούνταν με τη διατήρηση των τοπίων και την ποιότητα του περιβάλλοντος. Τηλεοπτικά προγράμματα σχετικά με τη ζωή στην άγρια φύση της Βρετανίας βοήθησαν στην κατανόηση του κύκλου του νερού και του υδάτινου κόσμου, ενώ εξέθεσαν πλέον την κατάσταση του περιβάλλοντος στο κοινό.

Η διαδικασία ενσωμάτωσης των υπηρεσιών υδάτων- αποτέλεσμα της αναδιοργάνωσης του 1974- έδωσε στην κεντρική κυβέρνηση της Αγγλίας και της Ουαλίας περισσότερη εξουσία ενώ άλλαξε την ισορροπία ανάμεσα στην αποδοτικότητα και τη συμμετοχή στον σχεδιασμό πολιτικών υδάτων. (Από τη μία, ενώ στο ένα άκρο η απομάκρυνση από την καθαρά τοπική θεώρηση της διαχείρισης θεωρήθηκε απαραίτητη για τη βελτίωση της απόδοσης των υπηρεσιών νερού, στο άλλο άκρο η 'περιφερειοποίηση' είχε ως σκοπό την αποφυγή υπερβολικού συγκεντρωτισμού. Πρέπει ακόμα να πούμε ότι οι RWA ήταν ουσιαστικά οργανισμοί με τεχνικό προσανατολισμό και είχαν τη φυσική τάση να αναζητούν την αποδοτικότητα, παρά τη συμμετοχή.

Σύμφωνα με αυτή την αντίληψη, ο σχεδιασμός πολιτικών υδάτων είναι πρωταρχικά ένα επιστημονικό, τεχνικό και τεχνολογικό ζήτημα, με λίγα περιθώρια για τοπική συμμετοχή και δημοκρατία, ακόμα και όταν πρόκειται για μη τεχνικά ζητήματα (Parker *et. al.*, 1980). Από αυτή την άποψη, η αναδιοργάνωση αποτελούσε την απαραίτητη προϋπόθεση για το επόμενο στάδιο, την ιδιωτικοποίηση.

7.4.3 Ιδιωτικοποίηση του Τομέα Ύδρευσης

Όταν βρισκόταν σε καθεστώς δημόσιας ιδιοκτησίας, η διαχείριση του νερού επικεντρωνόταν στην ανάγκη να ικανοποιήσει την καθολική πρόσβαση στο νερό (ένα κοινωνικό δικαίωμα) και στο να εξασφαλίσει την προστασία της εθνικής βιομηχανίας και του αγροτικού τομέα. Ο τομέας

ύδρευσης θεωρούνταν δημόσιος και συνεργατικός, και επικρατούσε η αντίληψη που ήθελε την παροχή νερού να επεκταθεί έτσι ώστε να καλύπτονται οι συνεχώς αυξανόμενες ανάγκες. Το παραπάνω μοντέλο όμως, χαρακτηρίστηκε ανεπαρκές και μη βιώσιμο, και η παράδοσή του όλου τομέα σε ιδιώτες θεωρήθηκε ότι θα βοηθούσε περισσότερο την ορθολογική διαχείριση των υδάτων.

Με αυτό το καθεστώς της ιδιωτικοποίησης, η διαχείριση των υδάτινων πόρων επικεντρώνεται σε δύο διαφορετικές αρχές: διαχείριση της ζήτησης και αυξημένη αποδοτικότητα του δικτύου. Παρόλο που η ιδιωτικοποίηση του τομέα υδάτων έχει επικριθεί από πολλούς, οι υπερασπιστές μίας ελεύθερης αγοράς απορρίπτουν εξολοκλήρου αυτή την κριτική, υποστηρίζοντας ότι η πραγματική διαμάχη αφορά την ελεγχόμενη ή μη ιδιωτικοποίηση, και όχι την ιδιωτικοποίηση έναντι της δημόσιας ιδιοκτησίας [Cowen, 1998]. Παρόλα αυτά, υπάρχουν πολύ σημαντικές διαφορές ανάμεσα στο νερό και οποιοδήποτε άλλο αγαθό, τις οποίες λαμβάνουμε υπόψη μας όταν μιλάμε για περαιτέρω φιλελευθεροποίηση του τομέα υδάτων [Ernst, 1994]. Αυτές είναι: η ζωτική σημασία του νερού για την επιβίωση, η ανελαστικότητα της ζήτησης, το γεγονός ότι το νερό είναι φυσικό μονοπώλιο, και τις ιδιαιτερότητες της παροχής νερού.

Τα παραπάνω χαρακτηριστικά αποδεικνύουν τον ιδιαίτερο χαρακτήρα της διαχείρισης των υδατικών πόρων και αποδεικνύουν ότι ο τομέας των υδάτων διασταυρώνεται με τη δημόσια πολιτική. Η διαχείριση των υδάτων σε ένα περιβάλλον ιδιωτικοποίησης, βασίζεται στην παροχή κανονισμών από το δημόσιο τομέα και σε υποδομές που έχουν δοθεί από το δημόσιο τομέα.

Η πώληση των 10 Περιφερειακών Αρχών για το Νερό (Regional Water Authorities - RWA) της Βρετανίας στην Αγγλία και την Ουαλία, ήταν από τα πιο αμφισβητήσιμα προγράμματα ιδιωτικοποίησης που έθεσε σε εφαρμογή η συντηρητική κυβέρνηση τη δεκαετία του 80. Η κυβέρνηση δεν κατάφερε να κερδίσει την υποστήριξη του κοινού, κατά τη διαδικασία ιδιωτικοποίησής τους. Περίπου 70-80% των ανθρώπων που ρωτήθηκαν εκείνη την εποχή, ήταν αρνητικοί στην ιδιωτικοποίηση. Παρόλα αυτά, η ιδιωτικοποίηση ολοκληρώθηκε στο Δεκέμβριο του 1989. Αγκάθι σε όλη αυτή την υπόθεση, αποτέλεσε η διαφωνία ανάμεσα στην κυβέρνηση και την Thames Water Authority στις αρχές του 1985, όσον αφορά τη βιαστική αποπληρωμή των δανείων και τη συνεπακόλουθη αύξηση στις χρεώσεις του νερού.

Η κυβέρνηση κυκλοφόρησε το τη 'λευκή βιβλο της ιδιωτικοποίησης' ("Privatisation of the Water authorities in England and Wales" - HMSO, 1986), το 1986, όπου παρουσιάζονταν η προτεινόμενη δομή του ιδιωτικοποιημένου τομέα και το σύστημα της οικονομικής ρύθμισης που θα ίσχυε. Τα αρνητικά σχόλια που προκάλεσε, δεν αφορούσαν απευθείας την ιδιωτικοποίηση, αλλά περισσότερο, την προτεινόμενη δομή του τομέα. Σύμφωνα με την πρόταση αυτή, οι ιδιωτικοποιημένες εταιρείες υδάτων θα επιτελούσαν μια ταυτόχρονη λειτουργία σαν παραγωγοί και προμηθευτές νερού και σαν περιβαλλοντικά υπεύθυνοι [Ernst, 1994] ενώ το μοντέλο ολοκληρωμένης διαχείρισης σε επίπεδο λεκάνης απορροής που εισήχθη το 1973 θα διατηρούνταν.

Η δικαιολογημένη ανησυχία σχετικά με τις ιδιωτικές κερδοσκοπικές εταιρίες, που θα αποκτούσαν χαρακτήρα περιβαλλοντικού υπεύθυνου έγινε ακόμα πιο έντονη από το γεγονός ότι οι αρχές υδάτων προκαλούσαν και οι ίδιες ρύπανση στο νερό μέσω της έγχυσης ανεπεξέργαστων λυμάτων σε υδάτινους αποδέκτες. Το ερώτημα που τέθηκε τότε, ήταν πώς θα αντιμετωπιστεί η εσωτερική σύγκρουση συμφερόντων που προέκυπτε από τη συγκέντρωση της ευθύνης του περιβαλλοντικού ελέγχου και της παραγωγής σε ένα μόνο φορέα. Αρκετοί φορείς⁶⁴ με διαφορετικό πεδίο δράσης ο καθένας ακόμα και με αντικρουόμενα συμφέροντα, αντιτέθηκαν στο νέο ρυθμιστικό πλαίσιο.

Η λύση σε αυτή τη σύγκρουση, δόθηκε σε βάρος του μοντέλου ολοκληρωμένης διαχείρισης λεκάνης απορροής με την ίδρυση του National Rivers Authority (NRA), ενός δημόσιου ρυθμιστικού οργανισμού σε έναν ιδιωτικοποιημένο τομέα ύδρευσης. Η νέα αρχή ανέλαβε τον έλεγχο της ρύπανσης, τη διαχείριση των υδάτων, την συλλογή κι επεξεργασία λυμάτων, τα αντιπλημμυρικά κι αποστραγγιστικά έργα, λειτουργίες δηλαδή των τοπικών αρχών υδάτων. Εκτός από την ιδιωτικοποιημένη Water Authorities Association (WAA), που δε συμφωνούσε με την πρόταση, η νέα πολιτική εγκρίθηκε από την πλειοψηφία.

Τα κύρια θέματα με τα οποία ασχολήθηκε ο παραπάνω συνασπισμός των τομεακών ομάδων συμφερόντων ήταν:

1. Μέθοδοι πληρωμής και αποσύνδεσης
2. Αντιπροσώπευση πελατών

⁶⁴ Confederation of British Industries (CBI), Council for the Protection of Rural England, (CPRE), Country Landowners Association, green alliance and the water sector trade unions

3. Καθήκοντα του γενικού διευθυντή των υπηρεσιών υδάτων
4. Πρότυπα υπηρεσιών και αποζημιώσεις.

Η ιδιωτικοποίηση του τομέα σηματοδότησε και μία μεγάλη αλλαγή στην κοινωνική φύση του νερού: από δημόσιο αγαθό, το νερό έγινε «εμπόρευμα». Παρά τη δημόσια κατακραυγή για την ιδιωτικοποίηση ενός «δημόσιου αγαθού» και τη μεσολάβηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για να ληφθούν υπόψη οι υποχρεώσεις προς το περιβάλλον, δεν υπήρξε σημαντικός αντίκτυπος στην κυβέρνηση.

Τον Ιούλιο του 1989 η νέα πολιτική μπήκε σε εφαρμογή, μεταφέροντας όλες τις λειτουργίες που αφορούσαν την ύδρευση και τις αποχετεύσεις, στις νέες Εταιρείες Υδάτων. Άλλα καθήκοντα που βρίσκονταν προηγουμένως στα χέρια των RWAs, όπως ο έλεγχος της ρύπανσης, η διαχείριση των αποθεμάτων νερού, οι ιχθυοκαλλιέργειες, η προστασία από πλημμύρες και η αποστράγγιση, δόθηκαν σε έναν καινούριο δημόσιο φορέα, την Εθνική Αρχή Ποταμών (National Rivers Authority - NRA). Η μόνη εξαίρεση ήταν οι 29 θεσμοθετημένοι φορείς, που επέζησαν της αναδιοργάνωσης του 1973 και τώρα είχαν τη δυνατότητα να συνεχίσουν με κάποιες δομικές αλλαγές του χαρακτήρα τους, ως εταιρείες αποκλειστικά ύδρευσης πλέον, που εξυπηρετούσαν το 25% περίπου του πληθυσμού στην Αγγλία και την Ουαλία.

Αν και είναι εμφανές ότι η ιδιωτικοποίηση επέφερε από πολλές απόψεις σημαντικές αλλαγές, από μια πλευρά ακολούθησε μία καθιερωμένη παράδοση του Ηνωμένου Βασιλείου καθώς υπήρχε μία μακρά ιστορία, αρκετών αιώνων, της παροχής νερού από ιδιωτικές επιχειρήσεις και όπως είπαμε και προηγουμένως, ακόμα και μετά την «περιφερειοποίηση» των υπηρεσιών νερού το 1974, ένα τέταρτο περίπου του πληθυσμού στην Αγγλία και την Ουαλία εξυπηρετούνταν από ιδιωτικές εταιρείες. Από τεχνικής άποψης επίσης, και παρόλες τις αρκετές δεκαετίες εμπειρίας με συνύπαρξη συστημάτων ύδρευσης ιδιωτικού και δημόσιου δικαίου δεν υπήρχαν αρκετές αποδείξεις για να βγουν συμπεράσματα σχετικά με το ποιο ήταν πιο αξιόπιστο ή ολοκληρωμένο από το άλλο.

Οι μεγαλύτερες καινοτομίες που επέφερε η ιδιωτικοποίηση ήταν:

- a) στον τομέα παροχής νερού, οι ιδιωτικές εταιρείες υποβάλλονταν σε ένα νέο τύπο μονοπωλιακού ελέγχου τιμών,

- β) για πρώτη φορά, οι υπηρεσίες αποχέτευσης μετατράπηκαν σε ιδιωτική επιχείρηση,
- γ) καθιερώθηκε ένα ανεξάρτητο σώμα για τον έλεγχο της μόλυνσης, το NRA

Η ανάπτυξη του νομοθετικού και θεσμικού πλαισίου διαμόρφωσης πολιτικών και η ανάθεση σε εταιρείες να δρουν ως επιχειρήσεις ύδρευσης - αποχέτευσης, έγινε ευθύνη των Υπουργών Περιβάλλοντος. Το Υπουργείο Γεωργίας, Αλιείας και Τροφίμων), διατήρησε την ευθύνη για αντιπλημμυρική προστασία και τ' αλιεύματα καθώς και την αδειοδότηση, την παρακολούθηση και τον έλεγχο των εγχύσεων λυμάτων και άλλων εκκενώσεων στη θάλασσα, όπως ορίστηκε από νομοθετική πράξη. Ο Γενικός Διευθυντής της Διεύθυνσης Υπηρεσιών Ύδρευσης (Ofwat), το Σώμα Επιθεώρησης Πόσιμου Νερού (Drinking Water Inspectorate - DWI), και η NRA ορίστηκαν ως οι κύριοι ελεγκτές αυτού του τομέα, ενώ άλλα σώματα όπως η επιτροπή Μονοπωλίων και Συγχωνεύσεων (Monopolies and Mergers Commission - MCC), τα Σώματα Επιθεώρησης Ρύπανσης, Η Διεύθυνση Υπηρεσιών Υγείας, και οι τοπικές αρχές κράτησαν επίσης έναν ελεγκτικό ρόλο επιθεωρητή σε συγκεκριμένα θέματα.

Η νομοθετική πράξη για το νερό του 1989 αναθεωρήθηκε σύντομα και ουσιαστικά αντικαταστάθηκε από ένα σύνολο ενοποιημένων πράξεων που ψηφίστηκαν το 1991, μαζί με επακόλουθες τροποποιήσεις⁶⁵. Αυτές τροποποιήθηκαν από την νομοθετική πράξη για τις υπηρεσίες ύδρευσης και τον ανταγωνισμό του 1992, και την περιβαλλοντική νομοθετική πράξη του 1995. Υπάρχουν επίσης τρεις θεσμοθετημένοι κώδικες πρακτικής που αφορούν:

- α) περιβαλλοντικά και ψυχαγωγικά καθήκοντα,
- β) καλές γεωργικές πρακτικές και
- γ) η άσκηση των λειτουργιών των εταιρειών ύδρευσης σε γη ιδιωτών.

Επιπλέον, η αδειοδοτήσεις που δόθηκαν σε ιδιώτες, τους υποχρεώνει να ορίσουν τους δικούς τους κανόνες συμπεριφοράς αναφορικά με

- α) τις σχέσεις των πελατών με τα CSCs,

⁶⁵ Water Industry Act 1991, Water Resources Act 1991, Statutory Water Companies Act 1991, Land Drainage Act 1991 και Water Consolidation (Consequential Provisions) Act 1991

- β) τις διακοπές παροχής έπειτα από απλήρωτους λογαριασμούς ή άλλα παραπτώματα και
- γ) τις διαρροές.

Πέρα από το ρόλο τους στον καθορισμό των εργαλαβιών ύδρευσης και των υπευθύνων για τα ελεγκτικά σώματα, οι Υπουργοί Περιβάλλοντος Αγγλίας και Ουαλίας έχουν και άλλες αρμοδιότητες. Είναι υπεύθυνοι για την ανάπτυξη και τη συμπλήρωση του θεσμικού πλαισίου, με το να καθορίζουν για παράδειγμα τα επίπεδα απόδοσης όσον αφορά τις υπηρεσίες, τα επίπεδα ποιότητας του νερού, τα κριτήρια για την αποτίμηση της ποιότητας των ποταμών αλλά και για να επιβάλλουν κάποιους κανονισμούς που θα εμποδίσουν τη ρύπανση των πηγών νερού. Οι υπουργοί έχουν επίσης την εξουσία να εγκρίνουν κώδικες πρακτικής και να επιβάλουν θεσμοθετημένες υποχρεώσεις σε εταιρείες ύδρευσης, πράγμα που σημαίνει ότι μπορούν να επιβάλλουν κανονισμούς και να διώκουν όσους δε συμμορφώνονται με τα καθήκοντά τους. Παίζουν ακόμα καταλυτικό ρόλο στην αποδοτικότητα της Υπηρεσίας Περιβάλλοντος (Environment Agency), αφού παρέχουν οικονομική βοήθεια και έλεγχο, καθορίζουν τις υδάτινες ζώνες προστασίας, λαμβάνουν αποφάσεις αποστράγγισης, εγκρίνουν τα τιμολόγια χρεώσεων, χρεώνουν για άδειες απόληψης νερού και συγκατατίθενται σε θέματα απόρριψης υγρών λυμάτων, ενώ κατ' εξαίρεση, μπορεί να πάρουν και ειδικές διοικητικές αποφάσεις.

Ο Οικονομικός 'ελεγκτής' ή 'ρυθμιστής' που ιδρύθηκε το 1989, ο Ofwat, έχει ένα πρωταρχικό καθήκον να εξασφαλίσει τη σωστή λειτουργία των υπηρεσιών, που συμπεριλαμβάνει τη διασφάλιση της οικονομικής βιωσιμότητας των εταιρειών. Σύμφωνα με το πρωταρχικό του καθήκον, ο Ofwat πρέπει επίσης να προστατέψει τα συμφέροντα των πελατών του, έτσι ώστε να χρεώνονται δίκαια οι υπηρεσίες, να προωθείται η οικονομία και η αποδοτικότητα από την πλευρά των εταιρειών, να διευκολύνεται ο ανταγωνισμός ανάμεσα στους προμηθευτές και να διαχειρίζεται τις διαφωνίες ανάμεσα στις επιχειρήσεις και τους χρήστες. Από αυτή την άποψη, ο ελεγκτής έχει διορίσει δέκα τοπικές επιτροπές πραοχής υπηρεσιών στους πελάτες (Customer Service Committees - CSCs) για να καλύψουν τις δέκα τοπικές εταιρείες υδάτων και αποχετεύσεων. Οι CSCs είναι ανεξάρτητες και τα μέλη της διορίζονται από τον Διευθυντή. Οι πρόεδροι των CSC και ο Διευθυντής του Ofwat απαρτίζουν το εθνικό συμβούλιο Ofwat National Customer Council (ONCC), που εκπροσωπεί τα συμφέροντα των πελατών σε εθνικό επίπεδο.

Ο 'ελεγκτής' ή 'ρυθμιστής' της ποιότητας του πόσιμου νερού (DWI), ιδρύθηκε το 1990 και το κύριο μέλημά της είναι να φροντίζει ότι οι εταιρείες ύδρευσης συμμορφώνονται με τα ποιοτικά επίπεδα που έχουν θέσει τα Υπουργεία. Αυτά τα επίπεδα αντικατοπτρίζουν τις αξιώσεις της κοινοτικής οδηγίας για τα πόσιμα ύδατα. Ανάμεσα στα πολλά καθήκοντά του, το DWI πρέπει να πραγματοποιεί τεχνικούς ελέγχους και επιθεωρήσεις εταιρειών υδάτων, να ερευνά περιστατικά που επηρεάζουν αρνητικά την ποιότητα του πόσιμου νερού, να προσφέρει τεχνική υποστήριξη στην προετοιμασία σχετικής νομοθεσίας, να εντοπίζει και να εκτιμά νέα ζητήματα και κινδύνους και να ξεκινά έρευνες όπου χρειάζεται, να αντιπροσωπεύει το Τμήμα Περιβάλλοντος στην τυποποίηση των κριτηρίων, ειδικά όσον αφορά στις κοινοτικές οδηγίες. Το DWI έχει επίσης τη δυνατότητα να ενεργήσει εκ μέρους των Υπουργείων και να επιβάλλει κάποιους κανόνες, σε κάποιες ειδικές περιστάσεις όταν σημειώνονται παραβάσεις στους κανονισμούς της ποιότητας του νερού.

Ο ρόλος που έπαιξε αρχικά το NRA μετατέθηκε το 1995 στην Ε.Α, η οποία όπως προαναφέρθηκε ιδρύθηκε με την ένωση των NRA, Σωμάτων Επιθεώρησης Ρύπανσης, 83 επιχειρήσεις διαχείρισης λυμάτων και κάποια τμήματα του Τμήματος Περιβάλλοντος. Οι κύριες λειτουργίες του είναι η παρεμπόδιση και ο έλεγχος της μόλυνσης, κάτι που καταφέρνει θέτοντας όρια στην απόρριψη επικίνδυνων ουσιών, δίνοντας έγκριση για εγκατάσταση μονάδων επεξεργασίας λυμάτων, ελέγχοντας την αξιοποίηση ιλύος (λυματολάσσης) σε αγροτικές περιοχές, θέτοντας κατώτατα όρια ροής ποταμών κι εκδίδοντας άδειες απόληψης υδάτων. Επιβλέπει ακόμα την αλιεία, καθώς και τη χρήση των υδάτων για ψυχαγωγικές χρήσεις, ναυσιπλοία όπως και την γενικότερη προστασία του.

Δύο άλλα ελεγκτικά σώματα, η Επιτροπή Μονοπωλίων και Συγχωνεύσεων MMC) και η Υπηρεσία Δίκαιου Εμπορίου (OFT) εκτελούν επίσης σημαντικές λειτουργίες στον τομέα υδάτων. Η MMC παίζει το ρόλο περίπου ενός εφετείου για τον Γενικό Διευθυντή του Ofwat και για τις εταιρείες υδάτων, όσον αφορά για παράδειγμα την πολιτική καθορισμού των τιμών. Ακόμα, οποιαδήποτε πρόταση συγχώνευσης ανάμεσα σε εταιρίες με πάγιο ενεργητικό που ξεπερνά τα £30 εκατομμύρια, αναφέρονται αυτόματα στο MMC. Το OFT είναι ένα σώμα που έχει τη συμπληρωματική λειτουργία επίβλεψης δραστηριοτήτων που μπορεί να επηρεάσουν τους πελάτες των water and sewerage undertakers.

7.4.4 Τεχνική και Οργανωτική Δομή του Τομέα Υδατικών Πόρων στο Λονδίνο

Ο διορισμένος WSC στη μητροπολιτική περιοχή του Λονδίνου είναι η Thames Water Utilities Ltd. Η περιοχή παροχής της Thames Water συμπεριλαμβάνει το Λονδίνο και μία μεγάλη μερίδα της κεντρικής και νότιας Αγγλίας. Κατά μέσο όρο, η ποσότητα του νερού που παρείχε καθημερινά η Thames Water το 1998 ήταν 2,515 εκατομμύρια λίτρα σε όλο το υδατικό διαμέρισμα, και σε ένα πληθυσμό περίπου 7.6 εκατομμυρίων ανθρώπων. Η Thames Water είναι η μεγαλύτερη εταιρεία ύδρευσης-αποχέτευσης σε οικονομικούς όρους στο Ηνωμένο Βασίλειο 'πως κι επίσης ο μεγαλύτερος προμηθευτής νερού και αποχετευτικών υπηρεσιών. Η μετοχοποιημένη Thames Water Plc είχε τζίρο £1.39 δισεκατομμυρίων το 1998, 74.1% από τα οποία προήλθαν από την εκμετάλλευση των υπηρεσιών ύδρευσης. Το υπόλοιπο, περιλαμβάνει διεθνείς επιχειρήσεις στην Αμερική, την Ασία και σε ένα μικρότερο βαθμό, την ηπειρωτική Ευρώπη(12.4%), παροχή άλλων υπηρεσιών (6%), προϊόντα (5.3 %), κι άλλες μικρότερης σημασίας δραστηριότητες.

Ένα σημαντικό ποσοστό του μητροπολιτικού πληθυσμού ωστόσο, εξακολουθούσε να εξυπηρετείται από μικρότερες εταιρείες αποκλειστικά ύδρευσης (WoCs). Αυτές οι θεσμοθετημένες και ιδιόκτητες εταιρείες υπάρχουν από το δέκατο ένατο αιώνα και εξακολουθούν να παρέχουν τις υπηρεσίες τους μαζί με τις μεγάλες επιχειρήσεις που διαχειρίζονται τόσο το νερό όσο και το αποχετευτικό σύστημα, όπως είναι η Thames Water. Στην περίπτωση του Λονδίνου υπάρχουν τέσσερις μικρότερες WoCs που καλύπτουν διαφορετικές περιοχές μέσα στην πόλη. Αυτές είναι οι North Surrey Water Limited, Mid Southern Water Plc, Sutton και East Surrey Water Plc, και η Three Valleys Water Plc. Αυτές οι WoCs καλύπτουν επίσης ένα τμήμα των γύρω μη-μητροπολιτικών περιοχών. Η North Surrey καλύπτει τις περιοχές του Surrey και του Middlesex, ενώ η περιοχή που εξυπηρετεί η Mid Southern περιλαμβάνει τμήματα των Berkshire, Surrey, West Sussex και Hampshire. Η Sutton και East Surrey προσφέρει νερό στις περιοχές του Surrey, του Kent και των Λονδρέζικων επαρχιών Sutton, Croydon and Merton. Τέλος, η Three Valleys είναι η μεγαλύτερη μητροπολιτική WoC, και η περιοχή που καλύπτει περιλαμβάνει τμήματα του Bedfordshire, Berkshire, Buckinghamshire, Essex, Hertfordshire και διαφόρων άλλων επαρχιών του Λονδίνου.

Μετά την ιδιωτικοποίηση: ρύθμιση και ανταγωνισμός

Η δομή της πολιτικής υδάτων στην Αγγλία και την Ουαλία έχει εξασφαλιστεί από το πιο αυστηρό ρυθμιστικό πλαίσιο που τέθηκε σε εφαρμογή από την εποχή της ιδιωτικοποίησης. Γίνεται ακόμα πολύς λόγος για τους πραγματικούς στόχους που βρίσκονται πίσω από την ιδιωτικοποίηση της βιομηχανίας υδάτων. Η συντηρητική παράταξη που βρισκόταν στην κυβέρνηση, και έθεσε σε εφαρμογή την διαδικασία ιδιωτικοποίησης το 1989, όρισε επίσημα πέντε βασικούς στόχους:

- 1) Να προωθήσει τον ανταγωνισμό και την επιχειρηματικότητα
- 2) Να μειωθεί το μέγεθος του δημόσιου τομέα
- 3) Να απασχοληθεί περισσότερο προσωπικό στις εταιρείες
- 4) Να εξαπλωθεί η μετοχική συν-ιδιοκτησία
- 5) Να απελευθερωθεί η επιχειρηματικότητα από τους κρατικούς ελέγχους

Υπάρχει ομοφωνία ότι το πέμπτο σημείο ήταν, πιθανόν, η πιο σπουδαία κινητήρια δύναμη της ιδιωτικοποίησης. Ειδικά, υπήρχε η ελπίδα ότι η ιδιωτικοποίηση θα έλυνε το πρόβλημα της χρόνιας έλλειψης πόρων για τη χρηματοδότηση του τομέα υδάτων, που ήταν ένα μεγάλο εμπόδιο για την αναγκαία αναβάθμιση της υποδομής έπειτα από δεκαετίες ελάχιστων επενδύσεων στον τομέα. Αυτή η κατάσταση έγινε ακόμα πιο κρίσιμη όταν τέθηκαν σε εφαρμογή οι αυστηρότεροι περιβαλλοντικοί και ποιοτικοί κανονισμοί που απαιτούσαν οι κοινοτικές οδηγίες. Οι επενδύσεις που απαιτούνται από τα υψηλότερα θεσμοθετημένα πρότυπα για την ποιότητα του νερού και την αντιμετώπιση της ρύπανσης, και που ξεκίνησαν μαζί με την ιδιωτικοποίηση οδήγησαν σε απότομες και συνεχείς αυξήσεις των λογαριασμών νερού κατά τα χρόνια 1989-1999. Σε μία πρόσφατη αναφορά, ο οικονομικός ρυθμιστής OFWAT αναγνώρισε ότι «εκτεταμένα προγράμματα βελτίωσης και πρωτοφανή επίπεδα επένδυσης κεφαλαίων από τις εταιρείες υδάτων, έχουν επιφέρει σημαντικά οφέλη στην καλύτερη ποιότητα του νερού, την ανανέωση των υποδομών και τη συντήρηση από την εποχή της ιδιωτικοποίησης (OFWAT, 1999). Ωστόσο, δεν υπάρχει ομοφωνία για το κατά πόσο έχουν επιτευχθεί οι στόχοι της ιδιωτικοποίησης όπως αυτοί τέθηκαν από την κυβέρνηση.

Όσον αφορά την απόδοση, τη στιγμή που τέθηκε σε εφαρμογή η ιδιωτικοποίηση, η Thames Water είχε ήδη θέσει υψηλά πρότυπα στις υπηρεσίες της. Είχε δημιουργήσει ακόμα και ένα συμβουλευτικό τμήμα

για να εμπορευείται την τεχνογνωσία που αποκτά σε άλλες χώρες, ειδικά στον αναπτυσσόμενο κόσμο. Σε ένα μεγάλο ποσοστό, η διοίκηση της TWR έπαιξε αποφασιστικό ρόλο στην προώθηση και εφαρμογή της διαδικασίας ιδιωτικοποίησης, την οποία είδαν ως μια ευκαιρία να αλλάξουν μία καλά διοικούμενη και καλά χρηματοδοτούμενη δημόσια επιχείρηση, σε μία ιδιωτική, κερδοσκοπική επιχείρηση. Πάντως γενικά είναι μάλλον δύσκολο να μετρηθεί ο βαθμός της βελτίωσης που επέφερε η ιδιωτικοποίηση στις υπηρεσίες που αφορούν το νερό, στην περιοχή του Τάμεση.

Πίνακας 7.4: Οι εμπλεκόμενοι παίκτες του Αστικό Κύκλο του Νερού ανά στάδιο στο Λονδίνο και την Περιοχή του Τάμεση

Παίκτης	Δημόσιος Τομέας	Αγορά	Κοινωνία των Πολιτών/Συνεταταίχοι
1. Άντληση και Αποθήκευση του Νερού	Ofwat (άδεια λειτουργίας) Environment Agency (άδεια αντλήσεων) Τοπικές Κυβερνήσεις. (σχεδιασμός αδειοδότησης)	Thames Water plc Three Valleys plc Essex and Suffolk Water plc Sutton and East Surrey Water Farmers, Industries & άλλες βιομηχανίες που αντλούν νερό	Περιβαλλοντικές ΜΚΟ που παρατηρούν την «συμπεριφορά άντλησης» των εταιριών υδάτων
2. Διανομή και Επεξεργασία του Νερού	Ελεγκτικό Γραφείο Πόσιμου Νερού (Inspectorate)	Thames Water plc Three Valleys plc Essex and Suffolk Water plc Sutton and East Surrey Water	Ομάδες καταναλωτών που παρατηρούν την ποιότητα του νερού
3. Διάθεση Νερού	Ελεγκτικό Γραφείο Πόσιμου Νερού Διεύθυνση Υπηρεσιών ύδατος	Thames Water plc Three Valleys plc Essex and Suffolk Water plc Sutton and East Surrey Water Farmers Industries και άλλες επιχειρήσεις	Ομάδες καταναλωτών που παρατηρούν την διάθεση υπηρεσιών
4. Συλλογή και απομάκρυνση Λυμάτων	Υπηρεσία Περιβάλλοντος	Thames Water plc Farmers	Περιβαλλοντικές ΜΚΟ που παρατηρούν τις εκκλύσεις των εταιριών υδάτων

Από τη μια, τα πιο σημαντικά επιτεύγματα που επιδεικνύει η Thames Water plc για την πρόσφατη απόδοσή της, είχαν όλα σχεδιαστεί και ξεκινήσει πριν από την ιδιωτικοποίηση: ο καθαρισμός του Τάμεση (σε συνεργασία με τις τοπικές αρχές και άλλα σώματα), η κατασκευή νέων αγωγών μεταφοράς ύδατος και η τεχνητή επαναπλήρωση των υπόγειων υδροφορέων. Αναφορικά με τα ποιοτικά στάνταρ, η Thames Water ήταν από παράδοση ανάμεσα στις καλύτερες του τομέα. Από την άλλη ωστόσο, το μακροχρόνιο πρόβλημα της ελλιπούς χρηματοδότησης στην ανανέωση και συντήρηση του δικτύου, είναι ακόμα το πιο αδύναμο σημείο στην απόδοση της επιχείρησης. Για παράδειγμα, τα σώματα που επιβάλλουν κι επιβλέπουν τους κανονισμούς, έχουν τονίσει τη χαμηλή – κάτω από το μέσο όρο- απόδοση της Thames Water σε σχέση με τον έλεγχο των απωλειών νερού. Με δεδομένη την παλαιά υποδομή της, οι περιοχές που εξυπηρετούνται από την Thames Water έχουν απώλειες που ξεπερνούν το μέσο όρο, το οποίο στο κορυφαίο του σημείο (1996-97) αντιστοιχούσε σε ένα ποσοστό μεγαλύτερο του 30% του παρεχόμενου νερού, σύμφωνα με τα στοιχεία της ίδιας της εταιρείας . Τα πρώτα δέκα χρόνια από την εποχή της ιδιωτικοποίησης, η Thames Water έβαλε καινούριους σωλήνες στο 10% των κύριων αγωγών (3,232 km) και ανανέωσε 414 km. Με την εγκαινίαση του London Water Ring Main το 1994, η Thames Water περίμενε ότι τα επίπεδα διαρροών θα μειώνονταν σημαντικά, καθώς το νέο σύστημα θα έπαιρνε την πίεση από τους παλιό σύστημα αγωγών. Αν και οι αριθμοί για τις χρονιές 1997-99 δείχνουν ότι είχαν γίνει βελτιώσεις, η Thames Water έχει ακόμα απώλειες νερού που ξεπερνούν το μέσο όρο.

Αυτά τα στοιχεία πρέπει να τα μελετήσει κανείς με προσοχή, αφού το σημαντικότερο συστατικό στοιχείο των ισολογισμών αντιστοιχεί στη μη μετρήσιμη κατανάλωση (περίπου 80% στην περίπτωση της Thames Water). Ο οικονομικός ρυθμιστής έχει ήδη προειδοποιήσει ότι, δεδομένου ότι αυτά τα στοιχεία έχουν δοθεί από τις εταιρείες υδάτων, σε περίπτωση που οι εταιρείες μεγαλοποιούν το μη μετρήσιμο συστατικό στοιχείο, τότε οι απώλειες τους μπορεί να φανούν καλύτερες απ' ό,τι πραγματικά είναι.

Οι στόχοι που έθεσε ο ελεγκτικός φορέας της Thames Water είναι 665 MI/μέρα για την περίοδο 1999-00 και 582 για το 2000-01, πράγμα που θα απαιτούσε σημαντική προσπάθεια από τη μεριά της εταιρείας. Το γεγονός ότι η εκτίμηση της ίδιας της εταιρείας για το «οικονομικό επίπεδο της διαρροής» είναι 648 MI/μέρα για το 2000-03, υποδεικνύει

ότι ο στόχος του που έθεσε ο ελεγκτικός φορέας δε θα πραγματοποιηθεί. Επιπλέον, η τελευταία αναφορά της OFWAT για τις διαρροές τόνισε ακόμα περισσότερο τις ανησυχίες του ελεγκτή για την εγκυρότητα των στοιχείων που αφορούν την πρόοδο πάνω στο θέμα των ελέγχων διαρροής, στοιχεία που δόθηκαν στην Thames Water. Σύμφωνα με την αναφορά της OFWAT (2000g), η εταιρεία δε χρησιμοποιεί πια τις καλύτερες μεθόδους για να υπολογίσει τη διαρροή. Ο Διευθυντής μελετάει το αν η Thames Water θα πρέπει να ευθυγραμμίσει τις πρακτικές της με εκείνες της βιομηχανίας και η εταιρεία έχει δεσμευτεί να αναθεωρήσει πλήρως τη μεθοδολογία που χρησιμοποιεί αυτή τη χρονιά. Αυτή η περίπτωση αποδεικνύει ξεκάθαρα τη δυσκολία που υπάρχει στην εκτίμηση του αντίκτυπου που έχει η ιδιωτικοποίηση στην απόδοση των εταιρειών.

Μία άλλη κρίσιμη όψη του προβλήματος εκτίμησης της απόδοσης στον τομέα της ιδιωτικοποίησης του νερού, είναι ο ανταγωνισμός, ο οποίος έχει ελαττωθεί πολύ εξαιτίας του μονοπωλίου και των πολύ αυστηρών χαρακτηριστικών της βιομηχανίας. Το κύριο εργαλείο που χρησιμοποιείται για να καλλιεργηθεί κλίμα ανταγωνισμού, είναι διαδικασία ορισμού των τιμών από τον οικονομικό ρυθμιστή, με βάση τις δαπάνες σε όλη τη χώρα, έτσι ώστε να προσφέρεται έτσι ένα κίνητρο για να μειωθούν τα κόστη κάτω από το μέσο όρο για την επίτευξη μεγαλύτερων κερδών. Πρέπει να σημειώσουμε ακόμα ότι τα τιμολόγια της Thames Water ήταν τα χαμηλότερα της βιομηχανίας πριν από την ιδιωτικοποίηση και παραμένουν ιδιαίτερα χαμηλά.

Γενικότερα όμως, κι ενώ στο γκάζι, το ηλεκτρικό και τις τηλεπικοινωνίες ο ανταγωνισμός βοήθησε να βελτιωθούν οι υπηρεσίες και να πέσουν τα τιμολόγια, οι τιμές για το νερό έχουν αυξηθεί σημαντικά από την εποχή της ιδιωτικοποίησης. Αντίθετα με τους υπόλοιπους ιδιωτικοποιημένους τομείς, επίσης στον τομέα των υδάτων παρουσιάζεται άνιση απόδοση και οι επενδύσεις έχουν παραμείνει χαμηλές. Γι' αυτούς τους λόγους, στην τελευταία αναθεώρηση τιμών (1999), ο οικονομικός ρυθμιστής προχώρησε σε μείωση των τιμών και έθεσε νέους επενδυτικούς στόχους, γεγονός που προκάλεσε την αρνητική αντίδραση της βιομηχανίας, και επέφερε περικοπές σε επενδύσεις και στο προσωπικό. Ωστόσο, η πιο σημαντική συνέπεια της αναθεώρησης τιμών του 1999 ήταν το ξεκίνημα μίας διαδικασίας που μπορεί να καταλήξει σε ένα μεγάλης κλίμακας μετασχηματισμό της ιδιοκτησιακής δομής της βιομηχανίας.

Ανταγωνισμός και αλλαγές στη δομή ιδιοκτησίας

Η πιο δυναμική όψη του ανταγωνισμού αφορά ίσως την ιδιοκτησία των εταιρειών υδάτων. Μέχρι το 1994 κανένας ιδιώτης ή εταιρεία δε μπορούσε να ελέγχει περισσότερο από το 15% των μετοχοποιημένων WSC, ενώ η κυβέρνηση διατηρούσε απόλυτο βέτο στις δραστηριότητες των ιδιωτικοποιημένων εταιρειών ύδρευσης. Η προστασία έπαψε να ισχύει το Δεκέμβριο του 1994, και τότε σημειώθηκε ένα κύμα εξαγορών και συγχωνεύσεων, το οποίο τροφοδότησαν κυρίως ξένοι επενδυτές. Σημειώθηκε επίσης η συνένωση εταιρειών 'πολλαπλών υπηρεσιών' σε ομίλους επιχειρήσεων με διαφορετικούς συνδυασμούς υπηρεσιών νερού, ηλεκτρικού, διαχείρισης αποβλήτων, γκαζιού και σχετικών υπηρεσιών. Έτσι, από τότε που έγιναν οι ιδιωτικοποιήσεις, σημειώθηκαν σημαντικές αλλαγές στην ιδιοκτησία ανάμεσα στα WSCs και WoCs. Ειδικά η νότια Αγγλία έγινε στόχος ξένων επενδυτών.

Για παράδειγμα, τρία από τα μητροπολιτικά WoCs έχουν εξαγοραστεί από μεγάλες γαλλικές πολυεθνικές. Η Mid Southern εξαγοράστηκε από την Saur Water Services Ltd., που ανήκει στην Saur UK, και υπάγεται στο γαλλικό γκρουπ εταιριών Bouygues S. A. Το γκρουπ αυτό ελέγχει τέσσερις ακόμα αγγλικές WoCs, μερικές από τις οποίες βρίσκονται γύρω από τη μητροπολιτική δικαιοδοσία: West Kent Water Plc, South East Water Plc, Mid Sussex Water Plc, Eastbourne Water Plc

Η άλλη σημαντική εισβολή που έκαναν οι ξένοι επενδυτές στον μητροπολιτικό τομέα νερού, αφορά τη Three Valleys and North Surrey, που εξαγοράστηκε από την General Utilities Plc.

Η Three Valleys, η μεγαλύτερη μητροπολιτική WoC, παρέχει νερό σε μία περιοχή στα βόρεια και βορειοδυτικά του Λονδίνου, και εκτείνεται από το Uxbridge στα νότια μέχρι το Royston στα βόρεια, και το βόρειο High Wycombe στα δυτικά μέχρι το Dunmow στα ανατολικά. Η General Utilities ανήκει στο γαλλικό κολοσσό Compagnie Générale des Eaux, που άλλαξε πρόσφατα το όνομά του σε Vivendi Group, μία τεράστια αυτοκρατορία με πολυεθνικά συμφέροντα στο νερό, την ενέργεια, τη διαχείριση αποβλήτων, τη μεταφορά, τις τηλεπικοινωνίες, την κατασκευή MME (media construction), και την ιδιοκτησία. Η Vivendi κατέχει ήδη ένα μεγάλο ποσοστό στον τομέα υδάτων του Ηνωμένου Βασιλείου.

Άλλες σημαντικές εξελίξεις αφορούν τον «πόλεμο του νερού» ανάμεσα σε δύο γαλλικά γκρουπ, τα Saur και General Utilities, για να αποκτήσουν

ένα από πέντε WoCs που παρέμεναν ανεξάρτητα μέχρι τα τέλη του 1995, Mid Kent (ωστόσο, και οι δύο διεκδικητές είχαν ήδη τη μερική ιδιοκτησία της εταιρείας). Αυτή η εταιρεία βρίσκεται σε στρατηγικό σημείο – ανάμεσα σε δύο από τις γαλλικής ιδιοκτησίας WoCs, Folkestone, Dover and South East, and South-eastern London. Οι δύο εταιρίες την ξεχώρισαν ακόμα λόγω των σημαντικών αποθεμάτων της σε νερό, σε μία περιβαλλοντικά εύθραυστη περιοχή όπου οι περιορισμοί στην παροχή είναι συχνοί.

Τελικά, έπειτα από μία μεγάλη μάχη που έφτασε ακόμα και στα δικαστήρια όταν η Mid Kent ξεκίνησε νομικές διαδικασίες εναντίον της General Utilities για να σταματήσει την εξαγορά, το Τμήμα Εμπορίου και Βιομηχανίας (DTi) αποφάσισε στις αρχές του 1997 ότι η αγορά δε θα γίνει. Το DTi και οι ρυθμιστές, η MMC και ο OFWAT, πρόσφεραν τεχνικές επεξηγήσεις για την απόφαση αυτή, και ειδικά αναφέρθηκαν στην προστασία των καταναλωτών ενάντια στις προσπάθειες να γίνουν μονοπώλια, γεγονός που δε θα άφηνε περιθώρια για συγκριτικό ανταγωνισμό σε μια ρυθμιζόμενη αγορά του νερού. Επικριτές αυτής της απόφασης ωστόσο, τόνισαν ότι υπήρχαν ακόμα πολιτικά κίνητρα πίσω από τη θέση που πήρε το DTi, καθώς η απόφαση ελήφθη κατά τη διάρκεια της σκληρής προεκλογικής καμπάνιας του 1997.

Μία ακόμα ενδιαφέρουσα περίπτωση ανταγωνισμού στην αγορά παροχής νερού του Λονδίνου, είναι εκείνη που σημειώθηκε το 1995 όταν η Thames Water αποπειράθηκε να αναλάβει την εξυπηρέτηση 25,000 πελατών της East Surrey Water, στο νότιο Croydon. Οι καταναλωτές στην περιοχή του East Surrey χρεώνονταν κατά μέσο όρο, δύο φορές περισσότερο από τους καταναλωτές στην περιοχή δικαιοδοσίας της Thames Water, £151 έναντι £79 το χρόνο, αντίστοιχα. Τα τοπικά συμβούλια μελέτησαν την πιθανότητα να αλλάξουν προμηθευτές οι καταναλωτές, κάτι που τελικά δεν έγινε. Αρχικά η East Surrey δικαιολόγησε τη διαφορά των χρεώσεων λέγοντας ότι το λειτουργικό κόστος στην παροχή τους ήταν μεγαλύτερο (ειδική επεξεργασία αποσκλήρυνσης του νερού, αντικατάσταση εξοπλισμού, επιδοτήσεις σε πελάτες μη αστικών περιοχών), αλλά μέχρι τον Ιούνιο του 1995 έκαναν αναθεώρηση στις τιμές που οδήγησε σε σημαντικές μειώσεις. Τελικά, το 1996 η εταιρεία συγχωνεύτηκε με την Sutton, και δημιουργήθηκε η Sutton and East Surrey Water. Η εταιρεία αυτή μείωσε πάλι τις τιμές για τους καταναλωτές της.

Η πιο σημαντική αλλαγή ωστόσο, αφορά την ίδια την Thames Water. Παρά το γεγονός ότι είναι η μεγαλύτερη WSC της χώρας, βρέθηκε κάτω από τη συνεχή «απειλή» εξαγοράς επιθετικών ανταγωνιστών, και τελικά εξαγοράστηκε από τη γερμανική RWE το Σεπτέμβριο του 2000.

Οι παίκτες που εμπλέκονται στον τομέα διαχείρισης των υδατικών πόρων στο Λονδίνο και το Η.Β κατ' επέκταση παρουσιάζονται στον παρακάτω πίνακα:

Πίνακας 7.5: Οι παίκτες στο Λουδίνιο - Η.Β. σύμφωνα με τον ρόλο τους

Δημόσιοι	Ιδιωτικοί	Συνεταιρισμοί	Κοινωνία των Πολιτών
Εθνικά Υπουργεία (Τμήμα Περιβάλλοντος, Τροφίμων και Αστικών Υποθέσεων, Υπουργείο Οικονομικών)	Εταιρίες Υδάτων (Thames Water, Three Valleys Water, Essex and Suffolk Water, Sutton and East Surrey Water, Enviro-logic)	Συνεταιρισμοί που αντιπροσωπεύουν την υδατική βιομηχανία (Water UK, British Water, Ινστιτούτο Υδατικών και Περιβαλλοντικών Διαχειριστών)	Περιβαλλοντικές ΜΚΟ (Βασιλική Κοινωνία για την Προστασία των Πουλιών, Φίλοι της Γης, Greenpeace, Παγκόσμιο Ταμείο για τη Φύση (Worldwide Fund for Nature), Surfers Against Sewage, Κοινωνία Διατήρησης των Θαλασσών, Περιβαλλοντικό Συμβούλιο)
Εθνικοί Ρυθμιστές Υπηρεσιών (Διεύθυνση Υπηρεσιών Υδάτων, Επιτροπή Ανταγωνισμού, Γραφείο Δίκαιου Εμπορίου)	Εταιρίες που προμηθεύουν αγαθά ή υπηρεσίες στην υδατική βιομηχανία (προμηθευτές υλικών, σύμβουλοι μηχανικοί, κατασκευαστική βιομηχανία, περιβαλλοντικοί σύμβουλοι, σύμβουλοι διαχείρισης)	Συνεταιρισμοί που αντιπροσωπεύουν την βιομηχανία που προμηθεύει την υδατική υπηρεσία (Κοινωνία Βρετανικών Υδατικών Βιομηχανιών, Όμιλος Προμηθευτών Υδατικής Βιομηχανίας)	ΜΚΟ που αντιπροσωπεύουν συγκεκριμένες κοινωνικές ομάδες (Age Concern, Help the Aged, Child Poverty Action Group, Royal National Institute for the Blind, Save the Children Fund, National council for One Parent Families)
Εθνικοί Ρυθμιστές Ποιότητας (Περιβαλλοντική Διεύθυνση, Διεύθυνση Ελέγχου Πόσιμου Υδάτος)	Επιχειρήσεις που καταναλώνουν μεγάλες ποσότητες νερού (Γεωργικές επιχειρήσεις, γεωργοί, χημική βιομηχανία, παραγωγή ενέργειας, μεταποιητική)	Συνεταιρισμοί που αντιπροσωπεύουν μεγάλους καταναλωτές νερού (Confederation of British Industry, Chemical Industries Association,	ΜΚΟ που αντιπροσωπεύουν τους καταναλωτές (National Federation of Consumer Groups, Consumers in Europe Group, National Union of Residents Associations)

Κεφάλαιο 7: Διαχείριση Υδατικών Πόρων σε Αστικές Περιοχές της Ευρώπης

	βιομηχανία)	Utility Buyers Forum)	ΜΚΟ που έχουν σχέση με τον Υδατικό Τομέα και τις εκμεταλλεύσεις υδάτων στο Ηνωμένο Βασίλειο (National Campaign for Water Justice, Campaign Against monopoly Abuse, Public Utilities Access Forum, Public Utilities Reform Group, Waterwatch, Water Charges Advisory Service)
Εθνικές Κυβερνητικές Διευθύνσεις (agencies) (English Nature, Countryside Commission)	Εταιρίες που παρέχουν οικονομικές υπηρεσίες στον υδατικό τομέα (τράπεζες, ασφαλείες, λογιστές)	Συνεταιρισμοί που αντιπροσωπεύουν αγροτικές επιχειρήσεις και ιδιοκτήτες γης (Country Land and Business Association, National Farmers Union)	
Εθνικές Επιτροπές ορισμένες από την κυβέρνηση ως αντιπρόσωποι του κοινού/ειδικοί)	Εταιρίες που επενδύουν στον υδατικό τομέα (τράπεζες, μέτοχοι)	Εμπορικές Συντεχνίες που αντιπροσωπεύουν τους εργαζόμενους στην υδατική βιομηχανία (UNISON, GMB)	
Υπηρεσίες Τοπικών Κυβερνήσεων (Greater London Authority, London Boroughs)		Συνεταιρισμοί που αντιπροσωπεύουν τις τοπικές κυβερνήσεις (Local Government Association, National Association of Local Councils)	
Τοπικές επιτροπές που ορίζονται από το κοινό ή από την κυβέρνηση		Συνεταιρισμοί που αντιπροσωπεύουν οικιακούς χρήστες	

Πίνακας 7.6: Μακροπρόθεσμος σχεδιασμός τιμολογιακής πολιτικής
(Source: Ofwat 1999, Ofwat 2000)

	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005
Εταιρίες υδάτων και υποχέτευσης	1.5	1.5	1.3	1.5	1.4	-12.3	-0.4	0.2	1.3	1.7
Εταιρίες υδάτων/ύδρευσης	0.0	0.6	0.6	0.6	0.4	-12.4	-0.6	-0.5	0.0	0.0
Βιομηχανία (μέση)	1.3	1.4	1.2	1.4	1.3	-12.3	-0.4	0.1	1.1	1.5

7.4.5 Βιωσιμότητα, καινοτομία, συμμετοχή στη Διαχείριση Υδατικών Πόρων

Η Βρετανική κουλτούρα και παράδοση στον τομέα διαχείρισης υδατικών πόρων αλλά και περιβαλλοντικής πολιτικής σε συνδυασμό με μια ισχυρή κοινωνία πολιτών, συντελούν στην επικράτηση ενός μοντέλου υδατικής διακυβέρνησης, προσανατολισμένο με την αγορά, αλλά με ιδιαίτερα έντονα στοιχεία καινοτομίας και συμμετοχής κάτω από το πρίσμα βιώσιμων (*sustainable*) στόχων⁶⁶.

Στον παρακάτω πίνακα παρουσιάζεται μια συνοπτική εικόνα των πολιτικών που εφαρμόζονται στην περιοχή του Λονδίνου και τις επιπτώσεις που έχουν στη βιωσιμότητα, την καινοτομία και τη συμμετοχή στον τομέα υδατικών πόρων:

⁶⁶ Κοίτα Page and Kaika, 2002, Heinelt et al, 2002, Bakker 2004

Πίνακας 7.7: Η σχέση μεταξύ στοιχείων υδατικής πολιτικής, συμμετοχής, καινοτομίας και βιωσιμότητας στο Λονδίνο

Στοιχείο Υδατικής Πολιτικής		Συμμετοχή		
Στάδιο 1 Αντληση και Αποθήκευ- ση του Νερού	Χρήση Εναλλακτικών Υδατικών Πόρων (Συλλογή Βρόχιμου Νερού, Αφαλάτωση)	Πολύ Περιορισμένη συμμετοχή. Επιχορηγήσεις και εκπαίδευση του κοινού σε σχέση με Με αξιοποίηση βρόχινου νερού	Θετική αλλά περιορισμένη επίδραση	Θετική αλλά περιορισμένη συμμετοχή από το κοινό
	Αντληση από Επιφανειακά Υδατα & Αντληση από Υπόγεια Υδατα	Ανάπτυξη Στρατηγικών Αντλησης και Διαχείρισης Λεκανών απορροής (Εκτίμηση πόρων και βιωσιμότητας της χρήσης επιφανειακών και υπόγειων υδάτων σε μικρές περιοχές)	Η βιωσιμότητα είναι ο τελικός στόχος	Υψηλό επίπεδο συμμετοχής της κοινωνίας των πολιτών στην διαμόρφωση της στρατηγικής. Τα αποτελέσματα που είναι διαθέσιμα για την πληροφόρηση του κοινού, πρέπει να ενθαρρύνουν περαιτέρω συμμετοχή
	Αντληση από Υπόγεια Υδατα	Επανεισαγωγή των υπόγειων υδάτων ως μέτρο ελέγχου του επιπέδου του υδροφόρου ορίζοντα στο Λονδίνο	Κάποια οφέλη που σχετίζονται με τη χρήση ανεπεξέργαστου νερού για εναλλακτικές χρήσης (πάρκα και χώρους αναψυχής)	Ενδιαφέρει κάποιες επηρεαζόμενες ομάδες (ασφαλιστικές εταιρίες, ιδιοκτήτες ακινήτων, εταιρίες τηλεπικοινωνιών) που επηρεάζονται από την άνοδο του επιπέδου του υδροφόρου ορίζοντα t

Κεφάλαιο 7: Διαχείριση Υδατικών Πόρων σε Αστικές Περιοχές της Ευρώπης

<p>Όρια και Χρεώσεις Αντλήσεων</p>	<p>Χρονικό όριο για τις άδειες άντλησης</p>	<p>Η βιωσιμότητα είναι ο τελικός στόχος -δίνοντας ισχύ στον περιβαλλοντικό ρυθμιστή και αφαιρώντας την από τους αντλητές</p>	<p>Αυξημένη συμμετοχή των αντλητών (εταιρίες υδάτων, αγρότες, αγρο-επιχειρήσεις) ,αλλά δεν υπάρχει εμφανής ρόλος για την κοινωνία πολιτών. Ενδεχόμενες συνέπειες για τους καταναλωτές σε όρους αυξημένων τιμών νερού .</p>
<p>Μεταφορές νερού από γειτονικές λεκάνες απορροής και μεταφορά</p>	<p>Αύξηση των μεταφορών μεταξύ εταιριών</p>	<p>Ενδεχόμενα οφέλη βιωσιμότητας σε όρους επαναπροσδιορισμού του σημείου στο οποίο αντλείται το νερό, για να ερμηνευτεί η μείωση υδατικού αποθέματος των ποταμών που αντιμετωπίζουν μεγάλο κίνδυνο</p>	<p>Αυξημένη συμμετοχή των αντλητών (εταιρίες υδάτων, αγρότες, αγρο-επιχειρήσεις) και πιθανότητα αγοράς αδειών άντλησης από ομάδες υπέρ της διατήρησης για να μειώσουν τις αντλήσεις.</p>
<p>Ανατιμολόγηση των αδειών για να αντανακλούν τα περιβαλλοντικά externalities με περισσότερη ακρίβεια</p>	<p>Θα έπρεπε να επιφέρει κεφάλαιο για έργα που υποστηρίζουν την βιωσιμότητα, θα έπρεπε επίσης να ενθαρρύνουν την διαχείριση ζήτησης από τους αντλητές, αφού παρέχει κίνητρο για μειωμένη κατανάλωση</p>	<p>Αυξημένος ρόλος του περιβαλλοντικού ρυθμιστή, αλλά καμία εμφανής συμμετοχή της κοινωνίας πολιτών. Ενδεχόμενες συνέπειες για τους καταναλωτές, σε όρους αύξησης της τιμής του νερού.</p>	<p>Αυξημένος ρόλος του περιβαλλοντικού ρυθμιστή, αλλά καμία εμφανής συμμετοχή της κοινωνίας πολιτών. Ενδεχόμενες συνέπειες για τους καταναλωτές, σε όρους αύξησης της τιμής του νερού.</p>
<p>Μεταφορές νερού από γειτονικές λεκάνες απορροής και μεταφορά</p>	<p>Θα μπορούσε να διατηρήσει την προσφορά χωρίς να μειώσει τη ζήτηση, αλλά έχει περιττώκες και πιθανόν αρνητικές επιπτώσεις σε όρους περιβαλλοντικής βιωσιμότητας</p>	<p>Απαιτεί ειδίκευση σε όρους σχεδιασμού και διαχείρισης, η συμμετοχή εξαρτάται από την γνώση και την ικανότητα</p>	<p>Απαιτεί ειδίκευση σε όρους σχεδιασμού και διαχείρισης, η συμμετοχή εξαρτάται από την γνώση και την ικανότητα</p>

Κεφάλαιο 7: Διαχείριση Υδατικών Πόρων σε Αστικές Περιοχές της Ευρώπης

νερού μειωζυ εταιριών	Επιπρόσθετος εξοπλισμός	Θα μπορούσε να αλλάξει την πηγή άντλησης για ένα μεγάλο καταναλωτή, αλλά επιβλήθηκε περισσότερο οικονομικά παρά περιβαλλοντικά	Αυξάνεται η συμμετοχή από μεγάλους καταναλωτές και προμηθευτές
	Αποθήκευση	Επέκταση των σχεδίων επαναπλήρωσης των υπόγειων υδάτων	Απαιτεί ειδικευση σε όρους σχεδιασμού και διαχείρισης, η συμμετοχή εξαρτάται από την γνώση και την ικανότητα
Στάδιο 2 Διάθεση και Επεξεργαζο σια του Νερού	Παρακολούθηζη Ποιότητας Νερού	Καμία ιδιαίτερη επίδραση στη βιωσιμότητα	Η δημόσια επίκριση είναι ανέκφραση αλλά η συμμετοχή δεν είναι κεντρική. Ααυξημένος ρόλος των ρυθμιστών
	Επεξεργαζία του Νερού	Ενισχύεται το Inspectorate για την ποιότητα νερού για να επιβάλλει πρόστημα Αυξημένη δημοσιότητα για εταιρίες που δεν ανταποκρίνονται στα υψηλά πρότυπα	
Στάδιο 3 Έλεγχος Διαρροών	Καινοτόμες Τεχνικές επεξεργασίας Νερού	Κάποια ενδεχόμενα οφέλη σε όρους μειωμένης χρήσης χημικών και ενέργειας	ΟΙ συμμετέχοντες είναι κυρίως οι εταιρίες υδάτων και οι ειδικοί τους ωθούνται από οικονομικά κίνητρα
	Καινοτόμα τεχνολογία ανίχνευσης και επιδιόρθωσης διαρροών	Ο έλεγχος διαρροών έχει οφέλη για οικολογική βιωσιμότητα, αλλά είναι στενά συνδεδεμένος με οικονομικά και πολιτικά κίνητρα	Οι συμμετέχοντες κλειδιά είναι οι εταιρίες υδάτων, οι ρυθμιστές και οι πολιτικοί, αλλά η αγανάκτηση και η πίεση του κοινού είναι ζωτική ώστε να διατηρηθεί η σημαντικότητα του ελέγχου διαρροών. Το κοινό σφείλει να συμμετέχει εφόσον τα επισκευαστικά έργα προκαλούν εκτεταμένη αναστάτωση. Η αναφορά

Κεφάλαιο 7: Διαχείριση Υδατικών Πόρων σε Αστικές Περιοχές της Ευρώπης

<p>Οργανωτική κατάσταση του προμηθευτή νερού (δημόσιος/ιδιωτικός)</p>	<p>Τηλεφωνικά κέντρα όπου μπορούν να αναφερθούν οι διαρροές</p>	<p>Περιπλοκές σχέσεις μεταξύ κλίμακας και βιωσιμότητας. Για ορισμένες μικρές εταιρίες οι συγχωνεύσεις είναι ευκαιρία για οφέλη βιωσιμότητας. Ωστόσο η διαδικασία παγκοσμιοποίησης αποσυνδέει τις εταιρίες υδάτων από τοπικές υποκρέωσεις, με πιθανές αρνητικές συνέπειες</p>	<p>διαρροών επαφίεται στο κοινό</p>
	<p>Εκλογίκευση των ιδιωτικών εταιριών υδάτων (συγχωνεύσεις/αγορές)</p>	<p>Διεθνοποίηση της υδατικής βιομηχανίας</p>	<p>Οι νέοι συμμετέχοντες είναι ξένες εταιρίες υδάτων και οι μέτοχοί τους. Μείωση της συμμετοχής μέσω της ανεργίας στην βρετανική υδατική βιομηχανία. Η δημόσια ανησυχία για τις βρετανικές υδατικές εταιρίες που ανήκουν σε ξένες εταιρίες προκαλεί κάποια συμμετοχή</p>
<p>Διαχείριση Ζήτησης</p>	<p>Αναδόμηση των ιδιωτικών εταιριών</p>	<p>Λίγες εμφανές συνδέσεις με θέματα βιωσιμότητας</p>	<p>Πιθανή δημόσια συμμετοχή σε νέες μορφές ιδιοκτησίες. Νέα συμμετοχή (κάτοχοι ομολογιών)</p>
	<p>Αναδόμηση της αντιπροσώπευσης καταναλωτών με την αντικατάσταση του Ofwat CSC's με ένα Συμβούλιο Καταναλωτών Νερού</p>	<p>Μέχρι πρόσφατα τα CSC's δεν είχαν σχέση με περιβαλλοντικά θέματα, παρά μόνο με την ποιότητα των υπηρεσιών</p>	<p>Ο κεντρικός στόχος τέτοιων ινστιτούτων είναι η συμμετοχή του κοινού. Η έγκριση του κοινού χρησιμοποιείται ευρέως για να επικυρώσει τα ενδιαφέροντα ομάδων πληθυσμού.</p>
<p>Διαχείριση Ζήτησης</p>	<p>Βραβεία για την επάρκεια νερού που χρησιμοποιούνται από τη βιομηχανία για τους χρήστες</p>	<p>Προσανατολισμός προς βιώσιμους στόχους</p>	<p>Το κοινό και οι εταιρίες υδάτων θεωρούνται ως απειθαρχα και μη πρόθυμα να συμμετάσχουν, εκτός και αν τους δοθεί ο κατάλληλος συνδυασμός κινήτρου, προσίμου και εκπαίδευσης.</p>
	<p>Εθνικές εκπαιδευτικές εκστρατείες σε σχέση με τη συμπεριφορά του κοινού</p>		

Κεφάλαιο 7: Διαχείριση Υδατικών Πόρων σε Αστικές Περιοχές της Ευρώπης

Τιμολόγηση Νερού	Τεχνικές καινοτομίες όπως ανακύκλωση οικιακών λυμάτων για χρήση στη τουαλέτα, που χρηματοδοτούνται από εταιρίες υδάτων, με πρωτοπόρο την Ofwat				
	Πρόσιμα στους οικιακούς χρήστες που καταναλώνουν μεγάλο όγκο νερού (π.χ. ιδιοκτητών πισίνας)				
	Η Ofwat επιβάλλει την ενσωμάτωση των σχεδίων διαχείρισης ζήτησης σε στρατηγικό σχεδιασμό των εταιριών υδάτων				
	Τιμολόγηση νερού ως κοινωνικός, πολιτικός στόχος για να την προστασία των ευάλωτων καταναλωτών				
Εισαγωγή καινοτόμων τιμολογήσεων, π.χ. αύξουσα κλιμακωτή τιμολόγηση, ημερήσια τιμολόγηση	Μειώσεις τιμών (Price cuts)				
Δεν υπάρχουν εμφανή οφέλη βιωσιμότητας	Εισόρχονται νέοι συμμετέχοντες (εκστρατείες από ΜΚΟ εκ μέρους ευάλωτων καταναλωτών)				
Πιθανά οφέλη από την μειωμένη ζήτηση κατά τις βραδινές ώρες και από τα κίνητρα για την εξοικονόμηση νερού	Παρέχει οικονομικά κίνητρα στο κοινό έτσι ώστε να μεταβληθεί η στάση του				
Αρνητικές επιδράσεις αφού δύσκολα οι μειώσεις τιμών συνεπάγονται εξοικονόμηση νερού στις μειώσεις	Οι καταναλωτές πιέζουν για μείωση τιμών, οι εταιρίες υδάτων και οι περιβαλλοντικές ομάδες αντιτίθενται στις μειώσεις				

Κεφάλαιο 7: Διαχείριση Υδατικών Πόρων σε Αστικές Περιοχές της Ευρώπης

Μείωση νερού	Ενσωμάτωση σε νόμο του δικαιώματος επιλογής του καταναλωτή στη σύνδεση με μετρητή.	Πιθανώς αρνητικό μέτρο, καθώς οι μεγάλοι οικιακές χρήστες έχουν κίνητρο για να μην μειρούν το νερό που καταναλώνουν και να μην υιοθετήσουν μια στάση θετική για την εξοικονόμηση νερού	Η συμμετοχή του κοινού είναι σημαντική για την μείωση
	Εισαγωγή τεχνολογικά εξελιγμένων μετρητών	Πιθανά οφέλη μέσω της ταυτόχρονης εισαγωγής καινοτόμας κλιμακας τιμολόγησης	Οι εταιρίες υδάτων δεν έχουν κίνητρο για να συμβάλουν ερευνητικά και τεχνολογικά υπέρ τέτοιων μέτρων
Χρήση νερού σε ανταγωνιστικούς τομείς	Εισαγωγή έννοιας του «κοινού φορτίου»	Θεωρητικά οφέλη από την εισαγωγή νέων σημείων άντλησης, τα οποία σύμφωνα με τον νόμο της αγοράς θα πρέπει να βρίσκονται όπου υπάρχει επιπλέον προσφορά/πλοσότητα	Νέοι εμπορικοί συμμετέχοντες. Για να δουλέψει ο ανταγωνισμός οι καταναλωτές πρέπει να συμπεριφερθούν με τέτοιο τρόπο που να επιτρέψουν την ανάπτυξη του
	Νέος εξοπλισμός και άντληση/μεταφορά νερού από άλλους τομείς	Καινοτόμα τεχνολογία επεξεργασίας	Οι συμμετέχοντες είναι κυρίως οι εταιρίες αποχέτευσης και το εξειδικευμένο προσωπικό τους που έχει οικονομικά κίνητρα
Επεξεργασία Λυμάτων	Καινοτόμα τεχνολογία επεξεργασίας	Πιθανά οφέλη από την μείωση χρήση χημικών και την μείωση κατανάλωσης	Οι συμμετέχοντες είναι κυρίως οι εταιρίες αποχέτευσης, αλλά
Διάθεση Λυμάτων	Εφαρμογή των Ευρωπαϊκών οδηγιών για τα πρότυπα επεξεργασίας και την χωροθέτηση των εκχύσεων	Η βιωσιμότητα είναι ο στόχος της πολιτικής	Οι συμμετέχοντες είναι κυρίως οι εταιρίες αποχέτευσης, αλλά σημαντικές είναι επίσης η υποστήριξη από το κοινό και οι λαϊκές απόψεις
	Δημοσιοποίηση ονομάτων των ρυπαντών και «διαπρόμπευση»	Η βιωσιμότητα παρέχει την ηθική δικαίωση για αυτή την πολιτική	Η κυβέρνηση είναι ο κύριος συμμετέχων στην επικοινωνία με ένα γενικό «κοινό»

Κεφάλαιο 7: Διαχείριση Υδατικών Πόρων σε Αστικές Περιοχές της Ευρώπης

Όλα τα στάσια	Συμμόρφωση με τις Ευρωπαϊκές Κοινοτικές Οδηγίες	Οι συζητήσεις για τις πολιτικές γίνονται σε υπέρ-εθνικό επίπεδο με την βιομηχανία, τις περιβαλλοντικές και καταναλωτικές ομάδες να στοχεύουν Ευρωπαϊκά ινστιτούτα	Το μεγαλύτερο μέρος των Ευρωπαϊκών Κοινοτικών Οδηγιών στοχεύουν σε περιβαλλοντικά θέματα	Η πρόσφατη Ευρωπαϊκή νομοθεσία καθιστά την ευρεία συμμετοχή ως στόχο της πολιτικής
Απελευθέρωση		Η κυβέρνηση φιλοδοξεί να δημιουργήσει ένα πλαίσιο το οποίο να παρέχει το κίνητρο για delivering επενδύσεις στις υποδομές, περιβαλλοντικές βελτιώσεις, και φτηνό νερό	Η βιωσιμότητα είναι μόνο ένα από τους στόχους της κυβέρνησης: κοινωνική ισοότητα, επιχειρηματική ανάληψη κινδύνου και εκσυγχρονισμός των υποδομών.	Οι ρυθμιστές και η βιομηχανία παραμένουν οι κύριοι συμμετέχοντες, αλλά αυξάνεται ο ρόλος των «ειδικών» μελών του κοινού συμπληρώνοντας το ρόλο των ρυθμιστών στην εξέταση των δράσεων της βιομηχανίας. Επίσης το κοινό αναμένεται να συμμετέχει δρώντας ανταγωνιστικά

7.4.6 Τάσεις - Συμπεράσματα

Σήμερα οι δέκα εταιρείες ύδρευσης αποχέτευσης (WSCs) που αντικατέστησαν τις RWAs κατά την περίοδο της ιδιωτικοποίησης του 1989, προσφέρουν νερό στο 80% περίπου του πληθυσμού της Αγγλίας και της Ουαλίας, και προσφέρουν ακόμα ένα σχεδόν καθολικό σύστημα συλλογής επεξεργασίας κι απόθεσης λυμάτων. Όσον αφορά την παροχή του νερού, το υπόλοιπο 20% του πληθυσμού εξυπηρετείται από τις εταιρείες που παρέχουν μονάχα υπηρεσίες ύδρευσης (WoCs) κι οι οποίες κατά το μικρό διάστημα από το 1989 στο 1999, έχουν μειωθεί από 29 σε 17, μέσα από μία διαδικασία συγχωνεύσεων και εξαγορών.

Από την εποχή που έλαβαν χώρα οι ιδιωτικοποιήσεις, σημειώθηκαν σημαντικές αλλαγές στην ιδιοκτησία τόσο των WSCs όσο και των WoCs. Οι ξένοι επενδυτές, κυρίως από τη Γαλλία και σε ένα μικρότερο βαθμό, οι επενδυτές από την Αμερική, κατάφεραν να αποκτήσουν σημαντικό μερίδιο στη βιομηχανία. Σήμερα, δύο WSCs και αρκετές WoCs είναι ξένης ιδιοκτησίας, ενώ άλλες WoCs έχουν επίσης σημαντικό αριθμό ξένων μετόχων. Η μάχη για την ιδιοκτησία στο πεδίο της βρετανικής βιομηχανίας υδάτων, άνοιξε στις 31 Δεκεμβρίου 1994, όταν οι αρχικές δεσμεύσεις που είχε επιβάλει η κυβέρνηση στην ιδιοκτησία, έπαψαν να ισχύουν. Σύμφωνα με το θεσμικό πλαίσιο που καθορίστηκε το 1989, κανένας μεμονωμένος ιδιοκτήτης ή εταιρεία δε μπορούσε να ελέγχει περισσότερο από 15% των μετοχών μιας WSC ενώ η κυβέρνηση διατηρούσε απόλυτο βέτο στις δραστηριότητες των ιδιωτικοποιημένων υπηρεσιών. Αυτοί οι περιορισμοί, οι οποίοι τέθηκαν αρχικά για να προστατέψουν τη βιομηχανία από επιθετικές εξαγορές, αποσύρθηκαν το 1994. Αυτό, άνοιξε το μεγαλύτερο μέρος του Βρετανικού τομέα υδάτων στην «πλήρη δύναμη της αγοράς».

Η τάση που επικράτησε έπειτα από το κύμα των εξαγορών και των συγχωνεύσεων, από το 1995 δηλαδή, είναι η συγχώνευση πολλαπλών υπηρεσιών σε μία εταιρεία – όμιλο εταιρειών, με διάφορους συνδυασμούς υπηρεσιών νερού, ηλεκτρισμού, διαχείρισης υγρών αποβλήτων, γκαζιού, και λοιπών παρόμοιων κοινωφελών δραστηριοτήτων.

Η πρώτη τέτοια εταιρεία 'πολλαπλών υπηρεσιών' στην Αγγλία ήταν το United Utilities, που δημιουργήθηκε έπειτα από την εξαγορά της Norweb από τη North West Water, ένα διανομέα ηλεκτρικού ρεύματος, το Νοέμβριο του 1995. Παρομοίως, η Welsh Water αγόρασε την τοπική

επιχείρηση ηλεκτρισμού για να δημιουργήσει την multi-utility Hyder Plc. Ξένοι επενδυτές επωφελήθηκαν επίσης από τις νέες συνθήκες για να επεκτείνουν τη συμμετοχή τους στη Βρετανική αγορά. Από αυτή τη σκοπιά, οι σημαντικότερες αλλαγές ήταν η εξαγορά της Northumbrian Water Plc., η οποία σήμερα ανήκει στο γαλλικό γκρουπ Suez Lyonnaise des Eaux, και αυτή της Wessex Water Plc., που εξαγοράστηκε από την Enron, μία αμερικανική εταιρεία ενέργειας. Από την εποχή της ιδιωτικοποίησης, όλες οι μετοχοποιημένες επιχειρήσεις του τομέα επέκτειναν τις σφαίρες δραστηριότητάς τους, με το να δραστηριοποιηθούν κυρίως τομείς που δεν υπόκεινταν σε ελέγχους, όπως η διαχείριση υγρών αποβλήτων. Στις περισσότερες περιπτώσεις ωστόσο, το μεγαλύτερο μέρος των εσόδων από τις πωλήσεις προερχόταν από τις υπηρεσίες ύδρευσης που παρείχαν. Σε αυτό το πλαίσιο, οι δραστηριότητες που αφορούν το αποχετευτικό, αντιπροσωπεύουν ένα σημαντικό ποσοστό των εσόδων, το οποίο το 1997/98 έφτανε το 57.7% των συνολικών πωλήσεων των WSCs. Από αυτή την άποψη λοιπόν, η περίπτωση του Λονδίνου απαιτεί ιδιαίτερη προσοχή, εφόσον η θεσμική εξέλιξη του μητροπολιτικού τομέα υδάτων ακολούθησε διαφορετικό δρόμο από το υπόλοιπο Ηνωμένο Βασίλειο.

Αν και είναι εξαιρετικά δύσκολο να κάνουμε μία ακριβή πρόβλεψη για το πώς θα εξελιχθεί το οργανωτικό πλαίσιο της βιομηχανίας υδάτων στο Ηνωμένο Βασίλειο, οι εξελίξεις που περιγράφηκαν σε αυτή την ενότητα μας επιτρέπουν να εντοπίσουμε ορισμένες τάσεις:

Αρχικά, την εμβάθυνση του φαινομένου της διεθνοποίησης και της συγχώνευσης του τομέα υδάτων με άλλους και κατά δεύτερον, την αναζήτηση εναλλακτικών μοντέλων, διαφορετικών από εκείνο που βασίζεται στην ιδιοκτησία από τον ιδιώτες.

Αναφορικά με το πρώτο, στις προηγούμενες σελίδες δώσαμε αρκετά παραδείγματα που επιβεβαιώνουν αυτή την τάση, συμπεριλαμβάνοντας και την πρόσφατη απόκτηση της Thames Water από μία γερμανική εταιρεία 'πολλαπλών υπηρεσιών'. Αναφορικά με το δεύτερο, πρέπει να σημειώσουμε ότι αν και η σημερινή οργάνωση του τομέα υδάτων στην Αγγλία και την Ουαλία βασίζεται στην ιδιοκτησία από ιδιώτες και η λειτουργία έχει καθιερωθεί από το 1989, συγχρόνως, ο τομέας των υδάτων είναι αυστηρά ελεγχόμενος από ανεξάρτητους/ κρατικούς φορείς και υπόκειται σε αυστηρούς ελέγχους απόδοσης. Μέχρι πολύ πρόσφατα, οι αλλαγές σε αυτό το μοντέλο θεωρούνταν εντελώς απίθανες, κυρίως επειδή υπάρχει καθώς φαίνεται, μία ομοφωνία ανάμεσα στα βασικά

πολιτικά κόμματα ότι το νερό θα πρέπει να παραμείνει στα χέρια του ιδιωτικού τομέα. Τα τελευταία χρόνια ωστόσο, διάφορα γεγονότα θέτουν σε αμφισβήτηση αυτό το συμπέρασμα και έχουν προκαλέσει μία συζήτηση σχετικά με την ανάγκη αναζήτησης διαφορετικών μοντέλων διαχείρισης.

Ένας αποφασιστικός παράγοντας που ξεκίνησε αυτή τη συζήτηση ήταν η λειψυδρία του 1995-96, η οποία έφερε στο προσκήνιο την έλλειψη του μακροχρόνιου σχεδιασμού και της αναποτελεσματικής διαχείρισης κρίσεων, που χαρακτήριζε τις ιδιωτικές εταιρείες. Αυτό το γεγονός και μαζί η αδυναμία συμμόρφωσης με τους επενδυτικούς στόχους πυροδότησε μία γενικότερη συζήτηση που συνεχίζεται ως σήμερα, αλλά και την εφαρμογή πιο αυστηρών ελέγχων στην απόδοση της βιομηχανίας συνολικά. Αυτά τα μέτρα καθορίστηκαν από τον OFWAT το 1999, χρονιά που αναθεωρήθηκε το σύστημα τιμολόγησης, σύμφωνα με το οποίο έγινε μείωση στις τιμές και επομένως, του περιθωρίου κέρδους όλων των εταιρειών. Οι ιδιωτικοί φορείς αντέδρασαν με διάφορους τρόπους. Έκαναν περικοπές στα επενδυτικά προγράμματα, στο προσωπικό, κτλ. Ωστόσο, η πιο σημαντική αλλαγή που επέφερε η εφαρμογή αυτής της αυστηρότερης πολιτικής, είναι το γεγονός ότι περισσότεροι φορείς του ιδιωτικού τομέα έχουν αρχίσει να αναθεωρούν την οικονομική βιωσιμότητα των αγγλικών εταιρειών υδάτων και την ικανότητά τους να αποφέρουν κέρδος (OFWAT 2000b, 2000c).

Μία από τις τελευταίες τάσεις, φαίνεται να είναι ακόμα η δυνατότητα να μετατραπούν οι ιδιωτικές εταιρείες σε μη-κερδοσκοπικούς οργανισμούς, οι οποίοι στη συνέχεια ίσως μπορέσουν να αναλάβουν υπεργολαβικά αυτές τις επιχειρήσεις που είναι ακόμα σε θέση να ανταποκριθούν στις ανάγκες κερδοσκοπικών επιχειρήσεων του ιδιωτικού τομέα (διαχείριση και συντήρηση του δικτύου, είσπραξη πληρωμών, κτλ.). Ο Οικονομικός ρυθμιστής έχει ήδη απορρίψει μία πρόταση για την μετατροπή της Yorkshire Water σε μη-κερδοσκοπική εταιρεία, αφού κάτι τέτοιο θα σήμαινε μία απαράδεκτη μεταφορά του κινδύνου από τους επιχειρηματίες στους καταναλωτές. Αυτές οι εξελίξεις υποδεικνύουν ότι υπάρχει μία βασική αντίφαση ανάμεσα στις επιδιώξεις του ιδιωτικού τομέα και του δημοσίου συμφέροντος. Αυτή η αντίφαση δεν αντιμετωπίστηκε σωστά την εποχή που έγιναν οι ιδιωτικοποιήσεις και τώρα, με την αύξηση των δαπανών (για να καλυφτούν οι επενδύσεις) και με τη μείωση των κερδών, απειλεί τη σταθερότητα και συνέχεια του συστήματος.

Στον παρακάτω πίνακα παρουσιάζονται οι τάσεις μετατόπισης ισχύος μεταξύ των επιροών ανά χωρικό επίπεδο στη Μ. Βρετανία και το Λονδίνο:

	Κράτος	Αγορά	Κοινωνία Πολιτών
Ευρωπαϊκό			
Εθνικό			
Τοπικό			
Πολύ σημαντικό Αρκετά σημαντικό Λιγότερο σημαντικό	Αυξανόμενο σημαντικό Σταθερό Μειωμένο σημαντικό	1 = Η ιδιωτικοποίηση μετατοπίζεται από το κράτος στην αγορά 2 = Εμφάνιση εθνικών ρυθμιστών στην ιδιωτικοποίηση 3 = Επιρροή της Ε.Ε στην περιβαλλοντική νομοθεσία 4 = Παγκοσμιοποίηση της υδατικής βιομηχανίας	

Πίνακας 7.8: Μετατοπίσεις επιρροών στον Βρετανικό υδατικό τομέα

7.5 Γενικά Συνθετικά Συμπεράσματα

Στην Ελλάδα, οι εξελίξεις στον τομέα της παροχής νερού έχουν διαφοροποιήσει το ρόλο των εμπλεκόμενων μερών και/ή του επιπέδου και του είδους της ανάμιξης τους στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Οι εμπλεκόμενοι φορείς έχουν διαφορετικές απόψεις για την εκμετάλλευση νέων ή εναλλακτικών πηγών υδάτων. Νέοι φορείς έχουν εισέλθει στο προσκήνιο, εξαιτίας της φιλελευθεροποίησης του τομέα υδάτων κι αναμένεται να αποκτήσουν αυξημένο ρόλο στο μέλλον. Πολιτικές όπως η τιμολόγηση νερού και η διαχείριση των υδατικών πόρων δεν θεωρούνται πια αποκλειστική υπόθεση του κράτους, ενώ η θεώρηση του πόρου σαν 'δημόσιο αγαθό' παρόλο που παραμένει κυρίαρχη δέχεται έντονες πιέσεις. Επιπλέον, το συνολικό πεδίο που καλύπτει η ΕΥΔΑΠ θα επεκταθεί και η υποδομή θα βελτιωθεί, πράγμα που θα επιτρέψει και σε νέους φορείς να εμπλακούν στον τομέα υδάτων. Η διαχείριση της ζήτησης αναμένεται σταδιακά να αντικαταστήσει πλήρως την παραδοσιακή πολιτική της εταιρείας υδάτων για διαχείριση της προσφοράς, αλλάζοντας και μερικώς τον παραδοσιακό ρόλο του κράτους και των εμπλεκόμενων παικτών στον τομέα των υδάτων. Επομένως, οι

σχέσεις ανάμεσα στους βασικούς παίκτες έχουν αλλάξει σημαντικά. Η συνεργασία είναι πολύ πιο επιθυμητή απ' ό,τι στο παρελθόν, αν και οι συγκρούσεις και οι διαφωνίες στη διαδικασία λήψης αποφάσεων δεν είναι σπάνιες. Ο κατακερματισμός αρμοδιοτήτων και η έλλειψη συντονισμού των υπουργείων και των πολιτικών, που χαρακτηρίζει τους εμπλεκόμενους φορείς ειδικά στο επίπεδο του κράτους, και στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, παραμένουν ένα σημαντικό χαρακτηριστικό μειονέκτημα της Ελλάδας. Παρόλα' αυτά, έχει ξεκινήσει μία διαδικασία συντονισμού προσπαθειών, με σκοπό να μειωθούν τέτοια φαινόμενα και να διευκολυνθούν διαφορετικές μορφές συμμετοχής και συνεργασίας. Η απαίτηση για συμμόρφωση με τις κοινοτικές οδηγίες και ειδικά με την κοινοτική οδηγία πλαίσιο (2000/60/ΕΚ) έχουν βελτιώσει τα στοιχεία της βιωσιμότητας, καινοτομίας και νέων μορφών συμμετοχής στη διαμόρφωση της πολιτικής υδάτων.

Η διαχείριση των υδατικών πόρων στη Γερμανία είναι αποκεντρωμένη και η διαχείριση σε εθνικό επίπεδο είναι περιορισμένη. Η εθνική νομοθετική πράξη διαχείρισης υδατικών πόρων δημιουργεί μόνο ένα γενικό πλαίσιο άσκησης πολιτικής που συμπληρώνεται και συγκεκριμενοποιείται μέσα από τους διάφορους νόμους που αφορούν τη διαχείριση νερού, σε περιφερειακό επίπεδο, στα διάφορα κρατίδια (Länder). Μέσα στα κρατίδια, τα δημοτικά συμβούλια και οι τοπικές κυβερνήσεις είναι υπεύθυνες για όλα τα στάδια του αστικού κύκλου νερού. Η Γερμανία έχει έναν πολύ μεγάλο αριθμό μικρών και μικρομεσαίων προμηθευτών νερού. Τα δημοτικά συμβούλια μπορούν να επιλέξουν πώς θα οργανώσουν τις υπηρεσίες του νερού. Το αποτέλεσμα είναι ότι υπάρχει μία ευρεία κλίμακα διαφόρων συμφωνιών σε διαφορετικά δημοτικά συμβούλια με διαφορετικό ποσοστό συμμετοχής του ιδιωτικού τομέα κάθε φορά.

Στο Ηνωμένο Βασίλειο η οργανωτική δομή του τομέα υδάτων βασίζεται στην απορύθμιση και τις ιδιωτικές πρωτοβουλίες. Ωστόσο, ένας δημόσιος ανεξάρτητος φορέας (Ofwat) ρυθμίζει τη βιομηχανία προς όφελος των καταναλωτών και διασφαλίζει τον ανταγωνισμό. Η ευθύνη για τον έλεγχο ρύπανσης και τη διαχείριση των αποθεμάτων νερού ανατέθηκε πρώτα σε ένα δημόσιο φορέα, την National Rivers Authority (NRA) και μετά στο Environment Agency, το οποίο ενέργησε ως «περιβαλλοντικός ρυθμιστής». Το Σώμα Επιθεωρητών Πόσιμου Ύδατος επιβλέπει την ποιότητα του πόσιμου νερού, ενώ η Βρετανική Κυβέρνηση διατηρεί ένα ρόλο στη διαχείριση του νερού, μέσα από το διορισμό των φορέων-ρυθμιστών αλλά και ως αρμόδια δημιουργίας των κανονισμών που

ισχύουν. Η κυβέρνηση παρέχει οικονομική βοήθεια και έλεγχο στον περιβαλλοντικό ρυθμιστή, καθορίζει τις υδάτινες ζώνες προστασίας και αποφασίζει σε θέματα αποστράγγισης, εγκρίνει τα σχέδια των χρεώσεων, τις χρεώσεις για έκδοση αδειών απολήψεων νερού κλπ. Μέχρι το 1994 ο τομέας των υδάτων βρισκόταν κάτω από ένα καθεστώς προστατευτισμού. Από τότε που ήρθαν αυτοί οι περιορισμοί, το τομέας του νερού έχει προσελκύσει πολλούς ξένους επενδυτές. Μια άλλη σημαντική τάση, είναι η επέκταση των εταιρειών ύδρευσης σε άλλους τομείς και η ολοένα και μεγαλύτερη έμφαση που δίνουν σε θέματα όπως η επεξεργασία απόβλητων.

Στην Ελλάδα εμφανίζεται μία ολοένα και μεγαλύτερη τάση προς ιδιωτικοποιήσεις ή περισσότερο φιλελευθεροποίηση του τομέα των υδάτων. Πρόσφατα, εξετάστηκε το αν η μετοχοποιημένη (κατά 49%) ΕΥΔΑΠ, μπορεί να ακολουθήσει τον δρόμο της ιδιωτικοποίησης (51%) μέσα στα επόμενα χρόνια. Παρόλα αυτά, η δημόσια εταιρεία ΕΥΔΑΠ Παγίων παραμένει κύριος πρωταγωνιστής στην διαχείριση υδατικών πόρων. Το σχέδιο είναι να πουλά η ΕΥΔΑΠ Παγίων νερό στη μετοχοποιημένη ΕΥΔΑΠ ΑΕ. Το ερώτημα που προκύπτει αφορά τον τρόπο με τον οποίο θα ορίζεται η τιμή για αυτή τη συναλλαγή. Επιπλέον, υπάρχουν και κάποια άλλα κρίσιμα ζητήματα που δεν έχουν καθοριστεί ακόμη όπως η μακροπρόθεσμη πολιτική κοστολόγησης που δεν έχει συγκροτηθεί ακόμη. Στα σχέδια της εταιρείας υδάτων είναι η επέκταση του συστήματος παροχής και επομένως των πελατών. Ωστόσο, δεν υπάρχουν κάποιες ενδείξεις για την αντίστοιχη πολιτική αύξησης των αποθεμάτων και τις σχετικές διαφωνίες, συγκρούσεις αλλά και τις δαπάνες που μπορεί να επιφέρει. Συγχρόνως, τα αποτελέσματα της υιοθέτησης της κοινοτικής οδηγίας σε επίπεδο τιμών, δεν είναι εύκολο να προβλεφτούν.

Συμπερασματικά, είναι ξεκάθαρο ότι το νέο θεσμικό πλαίσιο σε συνδυασμό με τις κοινοτικές οδηγίες (κυρίως αναφορικά με την κοστολόγηση του συνόλου των δαπανών) δημιουργούν νέες εξελίξεις στην προσφορά, τη ζήτηση και τη κατανομή του πόρου διαμέσου της αντίστοιχης αγοράς. Φαίνεται ότι η επόμενη περίοδος θα είναι μία περίοδος αναζήτησης νέων μορφών διακυβέρνησης που θα επιτρέπουν την διαμόρφωση κι εφαρμογή καινοτόμων πολιτικών σε ορισμένα ζητήματα, όπως τα ακόλουθα:

- Καθορισμός των τιμών του νερού και εξέλιξη των εσόδων της εταιρείας ύδρευσης – οικονομική βιωσιμότητα

- Καθορισμός των μακροχρόνιων στόχων της εταιρείας ύδρευσης
- Καθορισμός των κανόνων και της συμμετοχής των εμπλεκόμενων φορέων
- Περιβαλλοντική βιωσιμότητα των έργων της εταιρείας

Στο Ηνωμένο Βασίλειο οι συμμετέχοντες και το γενικό πρότυπο που ακολουθείται, είναι διαφορετικά καθώς οι βρετανοί παροχείς νερού έχουν μία μακρά παράδοση δημόσιων και ιδιωτικών πρωτοβουλιών. Από το 1988 ουσιαστικά ακολουθείτε ένα μοντέλο διαχείρισης των υδατικών πόρων από ιδιωτικές εταιρίες υδάτων. Από τότε, οι εταιρείες ύδρευσης έχουν διατηρήσει σχεδόν अपαράλλακτο αυτό το μοντέλο. Η επιτυχία της ιδιωτικοποίησης στο Ηνωμένο Βασίλειο γενικά, όπως και στο Λονδίνο ειδικότερα, είναι αμφίβολη. Υπήρχαν προσδοκίες ότι η ιδιωτικοποίηση θα επιτάχυνε την επένδυση σε υποδομές. Ωστόσο, αν και η Thames Water ανακοίνωσε ότι θα επενδύσει αρκετά στο να αντικαταστήσει τους παλιούς αγωγούς, παρέμειναν σημαντικές οι απώλειες, πράγμα που υποδεικνύει ότι απαιτούνταν μεγαλύτερη επένδυση κεφαλαίων στις υποδομές. Επιπλέον, η ιδιωτικοποίηση δεν κατάφερε να αυξήσει τον ανταγωνισμό και να πιέσει προς τα κάτω τις τιμές. Αν και σε άλλους τομείς ο ανταγωνισμός το έχει πετύχει, το κόστος του νερού έχει αυξηθεί σημαντικά από την εποχή της ιδιωτικοποίησης. Το 1999 ο οικονομικός ρυθμιστής έθεσε σα στόχο μία μείωση τιμών, στην οποία η βιομηχανία ανταποκρίθηκε με περικοπές στις επενδύσεις και στο προσωπικό. Στο Λονδίνο, οι κυρίαρχες τάσεις δεν αφορούν στην εγκατάλειψη του επιλεγμένου μοντέλου και πλήρη αποχώρηση των ιδιωτών από τον τομέα υδατικών πόρων, ούτε την επιλογή ενός ενδιάμεσου μοντέλου μεταξύ της δημόσιας και ιδιωτικής πρωτοβουλίας που έχει προταθεί, αλλά του εντατικού ανταγωνισμού για την ιδιοκτησία των μετοχοποιημένων εταιριών ύδρευσης. Αξίζει να αναφερθεί ξανά ότι το 2000, γερμανικών συμφερόντων εταιρεία αγόρασε την Thames, μεγαλύτερη εταιρεία υδάτων στο Η.Β, ενώ οι μικρότερες ιδιωτικές εταιρείες αντιμετωπίζουν το ενδεχόμενο εξαγοράς.

Η διαχείριση των υδατικών πόρων στη Γερμανία είναι αποκεντρωμένη και η διοίκηση σε εθνικό επίπεδο είναι μειωμένη. Υπάρχει μία μεγάλη κλίμακα διακανονισμών σε διάφορους δήμους, με κλιμακούμενη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα. Κατά τις τελευταίες δεκαετίες, έχουν σημειωθεί βήματα προς μεγαλύτερη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στην παροχή νερού. Ωστόσο, ο δημόσιος τομέας εξακολουθεί να κατέχει τον πιο σημαντικό ρόλο στη διαχείριση νερού και δεν έχει γίνει κάποια σημαντική κίνηση προς την ιδιωτικοποίηση. Η κοινωνία των πολιτών και

ομάδες συμφερόντων αποτελούν σημαντικούς παίκτες στον τομέα σε όλα τα επίπεδα.

Το 1998, το 63% των εταιρειών παροχής νερού ήταν υπό καθεστώς δημοσίου, ενώ το 36% ήταν δημόσιες-ιδιωτικές συνεργασίες. Η συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στην συλλογή κι επεξεργασία λυμάτων είναι περιορισμένη, καθώς δε υπάρχει κρέωση όταν αυτήοργανώνεται από το δημόσιο φορέα. Στην περίπτωση της Γερμανίας, η φιλελευθεροποίηση του τομέα υδάτων αναφέρεται συνήθως σε ομοσπονδιακές πολιτικές κινήσεις συνολικά μέσα στον τομέα αυτό. Η εμπλοκή ιδιωτών αφορά την αυξανόμενη εμπορική συμμετοχή σε επίπεδο δήμων. Ο διαχωρισμός είναι σημαντικός γιατί μερικά από τα εμπλεκόμενα μέρη (για παράδειγμα το κόμμα των Πρασίνων και η Γερμανική Επιτροπή Περιβαλλοντικών Συμβούλων) δείχνουν ανοχή στην φιλελευθεροποίηση και στην εισαγωγή κριτηρίων της αγοράς στον τομέα, αλλά είναι πολύ πιο διστακτικοί σε θέματα πλήρους ιδιωτικοποίησης του τύπου της Μ. Βρετανίας.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8

ΠΡΟΣ ΝΕΕΣ ΜΟΡΦΕΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ;

8.1 Εισαγωγή

Φαίνεται ότι διαχείριση εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τις οικονομικές, περιβαλλοντικές και κοινωνικές συνθήκες. Είναι σαφές ότι δεν υπάρχει μία συγκεκριμένη προσέγγιση για τη διαχείριση που να ισχύει σε όλες τις περιπτώσεις. Ειδικά στην Ελληνική περίπτωση αλλά και στη Αγγλία και Γερμανία, γνωρίζουμε πολύ περισσότερα για την *κακή διαχείριση* παρά για την *καλή διαχείριση*. Ο ρόλος της κυβέρνησης στην επιδότηση της κοινωνίας των πολιτών μπορεί να είναι αποφασιστικός για κάποιο καλό ή κακό αποτέλεσμα. Αντίστοιχα, ρόλος των κυβερνητικών μηχανισμών έξω από τον τομέα του νερού μπορεί να έχει αποφασιστική σημασία για την επιτυχή διαχείριση των υδάτων, στα πλαίσια του τομέα αυτού. Οι θετικοί ρόλοι που παίζουν η κυβερνητική γραφειοκρατία και τα εργατικά σωματεία του δημοσίου τομέα δεν έχουν σημαντική θέση στη γενική συζήτηση σχετικά με τη διαχείριση.

Άλλο ένα άμεσο συμπέρασμα είναι ότι οι θεσμοί, οι νόμοι και τα διοικητικά συστήματα αναπτύσσονται αργά και προσαρμόζονται σε περιβαλλοντικές συνθήκες που συχνά υπόκεινται σε γοργές αλλαγές. Οι γρήγοροι ρυθμοί οικονομικής, κοινωνικής και περιβαλλοντικής αλλαγής απειλούν να περιορίσουν τις δυνατότητες που έχουν οι χώρες χωρίς παράδοση σε νέες μορφές διακυβέρνησης (όπως η Ελλάδα) στη θέσπιση νόμων, θεσμών, οργανωτική αναδιάρθρωση κτλ.

Εξαιτίας της επείγουσας φύσης και της ταυτόχρονης χρονικής διάρκειας στην οποία εμφανίζονται τα θέματα ανάπτυξης, χώρες που τώρα αναδιαμορφώνουν το πλαίσιο διακυβέρνησης οφείλουν να αντισταθούν στον πειρασμό μιας αντιγραφής μεθόδων και να μην ακολουθήσουν τα αρνητικά παραδείγματα άλλων χωρών της Ε.Ε. Υπό τις τωρινές συνθήκες και σε αντίθεση με το παρελθόν, δε μπορούμε να δούμε την οικονομική ανάπτυξη και τη βιωσιμότητα ως δύο ξεχωριστούς τομείς.

Εσωτερικές δυνάμεις (οικονομία, πληθυσμός, εξασθένιση πόρων, πολιτικές πιέσεις) προώθησαν την ανάπτυξη της διαχείρισης υδάτων στις Ευρωπαϊκές χώρες. Συχνά όμως και εξωτερικές πιέσεις από διεθνείς οργανισμούς, κοινοτικές οδηγίες, ΜΚΟ κλπ προστίθενται στις ίδιες εσωτερικές πιέσεις που δέχονται. Μερικές πιο ειδικές παρατηρήσεις-

συμπεράσματα πάνω στη διαχείριση υδατικών πόρων στις περιπτώσεις που μελετήθηκαν παρουσιάζονται στην συνέχεια.

8.2 Συγκριτική Ανάλυση του Ελληνικού και των Ευρωπαϊκών «Μοντέλων Διακυβέρνησης» στη Διαχείριση Υδατικών Πόρων

Και οι τρεις περιπτώσεις που μελετήθηκαν, εξαρτώνται από εκτεταμένα δίκτυα ύδρευσης. Στο Λονδίνο και στην Αθήνα έχουν ολοκληρωθεί σχετικά πρόσφατα μεγάλα έργα υποδομής εκσυγχρονίζοντας μέχρι ένα σημείο τα απαρχαιωμένα εσωτερικά δίκτυα ύδρευσης από τα οποία και οι δύο αυτές πόλεις είναι κατά μεγάλο βαθμό εξαρτημένες. Στην Φρανκφούρτη αντίθετα τα έργα υποδομής εστιάζουν στην πρόσφατη ολοκλήρωση ενός σχεδίου επαναπλήρωσης των υπόγειων υδροφορέων.

Οι διαφορές στις πηγές υδάτων που προορίζεται για αστική χρήση είναι επίσης σημαντικές. Η παροχή ύδατος στην Αθήνα προέρχεται σε μεγάλο βαθμό από επιφανειακά ύδατα που μεταφέρονται από μακρινές αποστάσεις, ενώ η παροχή στην Φρανκφούρτη εξαρτάται πρωτίστως από υπόγειες πηγές. Το Λονδίνο εξαρτάται σε ένα συνδυασμό επιφανειακών και υπόγειων πηγών υδάτων.

Το κόστος ανά νοικοκυριό διαφοροποιείται εξίσου, έχοντας στο ένα άκρο την Αθήνα και στο άλλο το Λονδίνο. Στην Αθήνα οι τιμές υπολογίζονται χρησιμοποιώντας κλιμακούμενη τιμολόγηση. Στο Λονδίνο η ανώτατη τιμή καθορίζεται από ένα ρυθμιστή, αλλά η πραγματική τιμή καθορίζεται από την ιδιωτική εταιρία υδάτων. Η Φραγκφούρτη κινείται κάπου ενδιάμεσα και το κόστος που καλείται να καταβάλει το κάθε νοικοκυριό για λογαριασμούς ύδρευσης, θεωρείται γενικά αποδεκτό.

Όσο αφορά στην διατήρηση της ποιότητας των υδάτων, τα προβλήματα είναι μεγαλύτερα στην Φρανκφούρτη από ότι στο Λονδίνο και στην Αθήνα. Ενώ έχει σημειωθεί πρόοδος στην σημειακή ρύπανση, οι μη-σημειακές πηγές παραμένουν σημαντικές όσο αφορά στα επιφανειακά αλλά και στα υπόγεια ύδατα στην Γερμανία και στο Η.Β.

Όσο αφορά στην ικανοποίηση της ζήτησης η Φρανκφούρτη αντιμετωπίζει τα λιγότερα προβλήματα. Στο Λονδίνο ελλείψεις προβλέπονται μεσοπρόθεσμα. Η Αθήνα αντιμετωπίζει το πλέον αβέβαιο μέλλον όσο αφορά στην διαθεσιμότητα των υδάτων, δεδομένης την αυξανόμενης οικιακής ζήτησης και των περιορισμένων πηγών. Εντούτοις, η

βελτιωμένη διαχείριση των τελευταίων ετών έχει μειώσει τον άμεσο κίνδυνο λειψυδρίας.

Η ημερήσια οικιακή κατανάλωση ανά άτομο είναι 1271 lt/μέρα στην Φρανκφούρτη και μειώνεται, 1541 lt/μέρα στο Λονδίνο και αυξάνεται ελαφρώς και στην Αθήνα 2001 lt/μέρα με τάσεις άυξης. Η ζήτηση στην Αττική παρουσιάζει σημαντικές εποχιακές διακυμάνσεις εξαιτίας του τουρισμού.

Θεσμικές και τεχνικές καινοτομίες

Ιστορικά, το σύστημα της Αθήνας ανήκει, λειτουργεί και ρυθμίζεται από το κράτος. Το σύστημα της Φρανκφούρτης περιλαμβάνει ποικίλα μοντέλα ιδιοκτησίας και λειτουργίας με ένα σύνθετο μωσαϊκό θεσμικών μορφών που περιλαμβάνει δημοτικά και ιδιωτικά στοιχεία. Οι ρυθμιστικές και κανονιστικές διατάξεις ορίζονται από ένα εύρος κρατικών σωμάτων από Ομοσπονδιακά και Περιφερειακά (lander) κυβερνητικά επίπεδα. Από το 1989 η παροχή ύδατος στο Λονδίνο γίνεται από 4 ιδιωτικές εταιρίες, στις οποίες ανήκουν και τα δίκτυα. Οι ρυθμιστικές και κανονιστικές διατάξεις ορίζονται από τρία εθνικά κυβερνητικά σώματα

Η ικανοποίηση των απαιτήσεων που ορίζουν οι Ευρωπαϊκές Οδηγίες διαμόρφωσαν θεσμικές αλλαγές και στις τρεις πόλεις, και ιδιαίτερα στην Αθήνα. Η αλλαγή επήλθε από την ανάγκη να αυξηθούν τα κεφάλαια της εταιρείας υδάτων και να ικανοποιηθούν τα αυξημένα ποιοτικά επίπεδα που είχε απαιτήσει η Ευρωπαϊκή Ένωση.

Στην Γερμανία, το μωσαϊκό των διαφορετικών επιχειρήσεων ύδρευσης αλλάζει σιγά. Ο αριθμός των ημι-αυτόνομων δημοτικών φορέων μειώνεται, ενώ αυξάνονται οι ευρείες δημόσιες-διαδημοτικές συνεργασίες και οι συνεταιρισμοί διαχείρισης υδάτων. Ένας αριθμός πόλεων στο κρατίδιο της Έσσης έχουν επιδιώξει την αυξημένη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα. Η ιδιωτικοποίηση είναι μια αυξητική και αποσπασματική διαδικασία.

Στην Αθήνα η κρατική επιχείρηση ύδατος ιδιωτικοποιήθηκε μερικώς (μετοχοποιήθηκε) ώστε το 49% των μετοχών είναι τώρα στον ιδιωτικό τομέα. Το κατά πόσον αυτή η αναλογία μπορεί να αυξηθεί είναι υπό συζήτηση. Το κράτος διατηρεί τον έλεγχο της άντλησης και αποθήκευσης των υδάτων.

Στο Ηνωμένο Βασίλειο ο αυστηρότερος κανονισμός από το 1997, μεταξύ άλλων παραγόντων, έχει ωθήσει μερικές ιδιωτικές επιχειρήσεις υδάτων μακριά από την διατήρηση κοινωνικά αποδεκτών τιμολογήσεων του πόρου. Μερικές ιδιωτικές επιχειρήσεις θα επιθυμούσαν να διαχωρίσουν την ιδιοκτησία και την λειτουργία των παγίων και να προχωρήσουν προς τις αμοιβαίες ή μη κερδοσκοπικές μορφές εταιρικής οργάνωσης.

Πολιτικές συζητήσεις για το νερό στην Εσσυ έχουν εστιάσει στην φορολόγηση άντλησης αποθηκευμένου υπόγειου ύδατος και στις διμερείς συμφωνίες μεταξύ εταιριών υδάτων και αγροτών. Οι πολιτικές συζητήσεις στο Ηνωμένο Βασίλειο επικεντρώνονται στην ισορροπία μεταξύ των περικοπών τιμών και των μερισμάτων μετοχών, και μεταξύ καταναλωτικών και περιβαλλοντικών ωφελειών. Οι πολιτικές συζητήσεις στην Ελλάδα έχουν επικεντρωθεί στην διαχείριση σπανιότητας και στην κατασκευή επαρκών φραγμάτων και ταμιευτήρων.

Συμμετοχή

Σε όλες τις περιπτώσεις οι κρατικοί φορείς διαδραματίζουν κρίσιμο ρόλο στη διαμόρφωση της λειτουργίας των επιχειρήσεων ύδρευσης. Στην Ελλάδα κατέχουν καθοριστικό ρόλο, γεγονός που δεν φαίνεται να αλλάζει σύντομα. Στην Γερμανία πολλοί από τους ισχυρότερους παίκτες απαντώνται σε επίπεδο περιφερειακής (LANDER) κυβέρνησης και όχι ομοσπονδιακής κυβέρνησης. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η περίπτωση του Ηνωμένου Βασιλείου, όπου η ιδιωτικοποίηση συνοδεύτηκε από επαναρύθμιση αφού το κράτος υποχρεώθηκε να αστυνομεύει την αγορά που δημιούργησε.

Στο Ηνωμένο Βασίλειο και στην Ελλάδα οι δημοτικές αρχές, διαδραματίζουν σημαντικά ασθενέστερο ρόλο, σε αντίθεση με την Γερμανία που διατηρούν τον σημαντικό ρόλο (αν και μειωμένη επιρροή). Αντίθετα ο ιδιωτικός τομέας έχει μεγαλύτερη επιρροή στο Ηνωμένο Βασίλειο και σαφώς μικρότερη στην Ελλάδα.

Οι συνεταιρισμοί και οι φορείς γνώσης που συμμετέχουν σε πολιτικές συζητήσεις στην Ελλάδα και την Γερμανία τείνουν να είναι τεχνικής φύσης. Στο Ηνωμένο Βασίλειο αντιπροσωπεύουν καταναλωτές και ομάδες συμφερόντων του ιδιωτικού τομέα. Οι ενώσεις εμφανίζονται σχετικά αδύναμες σε όλα τα επίπεδα αλλά έχουν την σαφώς μεγαλύτερη επιρροή στην Γερμανία.

Το εύρος των ενεργών σωμάτων κοινωνίας των πολιτών είναι μακράν μεγαλύτερο στην Γερμανία και το Ηνωμένο Βασίλειο από ότι στην Ελλάδα. Στην Γερμανία οι περιβαλλοντικές ΜΚΟ κυριαρχούν στους παίκτες-κλειδιά της κοινωνίας. Στο Ηνωμένο Βασίλειο οι κοινωνικές ΜΚΟ είναι επίσης ενεργές στον τομέα αυτό.

Οι φορείς που προέρχονται από τον Τομέα Οικονομικών Υπηρεσιών εμπλέκονται σε όλα τα επίπεδα αλλά έχουν την μεγαλύτερη επιρροή στο Ηνωμένο Βασίλειο, αντανακλώντας το επίπεδο συμμετοχής του ιδιωτικού τομέα.

Στην Γερμανία η δύναμη μετατοπίζεται από εθνικές σε υπερεθνικές κρατικές κλίμακες και από τοπικές κατηγορίες στις κατηγορίες αγοράς. Η επιρροή των διεθνών εταιριών υδάτων αυξάνεται επίσης. Στο Ηνωμένο Βασίλειο η δύναμη μετατοπίζεται από το εθνικό στο Ευρωπαϊκό επίπεδο και από το εθνικό στο υπερεθνικό επίπεδο καθώς οι επιχειρήσεις ύδρευσης εξαγοράζονται από μεγάλες διεθνείς εταιρίες.

Η αυξανόμενη συμμετοχή των μετόχων είχε ως γενικό αποτέλεσμα την αυξανόμενη επιρροή συμμετεχόντων από την κοινωνία των πολιτών. Στην Γερμανία οι περισσότεροι μέτοχοι θεωρούν τις επιχειρήσεις ύδρευσης ως τους παίκτες με την μεγαλύτερη επιρροή. Στην Ελλάδα και το Ηνωμένο Βασίλειο πολλοί φορείς θεωρούν την Κυβέρνηση ως τον βασικό φορέα με την μεγαλύτερη επιρροή στην θέσπιση υδατικής πολιτικής.

Και στις τρεις περιπτώσεις υπάρχει ένα αυξανόμενο ενδιαφέρον μεταξύ πολλών παικτών σε νέες μορφές διακυβέρνησης (διάλογος, διοικητική αποκέντρωση, ενεργή κοινωνία πολιτών) οι οποίες θα μπορούσαν να αναζωογονήσουν τις παραδοσιακές, ιεραρχικές μορφές λήψης αποφάσεων.

Συμπεράσματα

Σε Ευρωπαϊκή κλίμακα, η συμμετοχή στην χάραξη υδατικής πολιτικής έχει βρει ένθερμους υποστηρικτές μεταξύ των της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για το Περιβάλλον και της Διεύθυνσης Έρευνας, και τους έχει επιτρέψει να εισάγουν καινοτόμα στοιχεία πολιτικής στον στόχο τους, που εστιάζουν στη βιωσιμότητα στον υδατικό τομέα.

Η διεύρυνση της συμμετοχής σε ευρωπαϊκή κλίμακα είναι ιδιαίτερα σημαντική ως μέσο παραγωγής ενός αποδοτικού νομικού και θεσμικού συμβιβασμού στην παραγωγή Οδηγιών, οι οποίες έχουν σημαντικές πιθανότητες να εφαρμοστούν επιτυχώς σε εθνικό επίπεδο. Παρόλα αυτά

το μέχρι τώρα επίπεδο συμμόρφωσης του Ελληνικού Δικαίου με το Κοινοτικό δεν κρίνεται ιδιαίτερα ικανοποιητικό.

Ωστόσο, πρέπει να σημειωθεί ότι η συμμετοχή δεν αποτελεί πανάκεια για το δημοκρατικό έλλειμμα μεταξύ των θεσμών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των Ευρωπαίων πολιτών όσο η διαδικασία λήψης αποφάσεων παραμένει αρμοδιότητα αποκλειστικά των κυρίαρχων φορέων στον τομέα, είτε αυτοί είναι κρατικοί, ιδιωτικοί ή δημοτικοί. Όσο το παραπάνω αποτελεί τον κανόνα, οι ΜΚΟ (σε όλες τους τις εκδηλώσεις) και οι πολίτες θα παρουσιάζονται μάλλον επιφυλακτικοί ως προς την συμμετοχή ως μέσο επιρροής κι όχι ως βιτρίνα νομιμοποίησης ελλημένων αποφάσεων. Η περίπτωση του Βόλου πάντως, τονίζει ιδιαίτερα την προθυμία φορέων από όλα τα επίπεδα να συμμετάσχουν στη διαδικασία διαμόρφωσης και εφαρμογής πολιτικών.

Σε Ευρωπαϊκή κλίμακα η σχέση μεταξύ θεσμοθετημένων συμμετεχόντων (ΜΚΟ που αντιπροσωπεύουν περιβαλλοντικά, επιχειρησιακά ή καταναλωτικά συμφέροντα) και του ευρύτερου σώματος Ευρωπαίων πολιτών παραμένει αδιευκρίνιστη. Ερωτήματα παραμένουν σχετικά με την αξιοπιστία των αντιπροσώπων, και την διαδικασία επιλογής συμμετεχόντων όπου κατά κανόνα φαίνεται ότι δεν έχουν εξεταστεί ικανοποιητικά.

Σε εθνικό επίπεδο υπάρχει γενική άγνοια σχετικά με το Άρθρο 14 της Κοινοτικής Οδηγίας Πλαίσιο (η οποία θεσπίζει την δημόσια συμμετοχή). Ωστόσο, υπάρχει μία διαδεδομένη υποστήριξη για την αυξανόμενη συμμετοχή, και σημαντική αισιοδοξία για τέτοιες πολιτικές. Η βάση της συμμετοχής παραμένει έντονα διαφοροποιημένη μεταξύ των κρατών μελών. Η παράδοση μιας ισχυρής κοινωνίας των πολιτών είναι μεγαλύτερη και περισσότερο διαδεδομένη στο Ηνωμένο Βασίλειο και τη Γερμανία παρά στην Ελλάδα για παράδειγμα. Πάντως, παρόλο που αυτή η έντονη παράδοση έχει το προτέρημα του ότι υπάρχουν ήδη θεσμοί μέσω των οποίων οργανώνεται η συμμετοχή, έχει επίσης και μειονεκτήματα, που εστιάζονται κυρίως στο ότι οι υπάρχουσες ιδεολογίες που υποστηρίζει η κοινωνία των πολιτών μπορούν να λειτουργήσουν ως φραγμός για την καινοτομία, κάτι το οποίο είναι λιγότερο πιθανό να συμβεί στην Ελλάδα.

Η παράδοση ισχυρών σωματείων και ενώσεων στην Γερμανία είναι ορατή στην σύσταση των συμμετεχόντων στην χάραξη υδατικών πολιτικών. Στο Ηνωμένο Βασίλειο, εντοπίζονται λιγότεροι συμμετέχοντες, αλλά υπάρχει

πιο φανερή επιτυχία στην διαπραγμάτευση, το διάλογο και τους συμβιβασμούς μεταξύ τους, ώστε να επιτευχθούν οι στόχοι της βιωσιμότητας. Αυτές οι διαδικασίες πάντως είναι λιγότερο ιεραρχημένες από τις αντίστοιχες στην Ελλάδα που ούτως ή άλλως, οι συμμετέχοντες περιορίζονται σε κρατικούς φορείς.

Ο αυξανόμενος ρόλος του ιδιωτικού τομέα έχει επίσης φανερές συνέπειες για τη συμμετοχή. Η άλλοτε δημόσια και κοινή πληροφορία και γνώση εμπορευματοποιείται καθώς οι ιδιωτικές εταιρίες διεκδικούν δικαιώματα πνευματικής ιδιοκτησίας και εισάγουν διαχειριστικές στρατηγικές γνώσης. Ωστόσο, και ο ρόλος του κράτος συχνά συμπίπτει με αυτό τον επιχειρήσεων, καθώς υπάρχει μακρά ιστορία σε όλες τις περιπτώσεις μελέτης όπου οι κυβερνήσεις κρατούσαν την γνώση μακριά από τον δημόσιο τομέα.

Με τα σημερινά πάντως δεδομένα, η επίτευξη βιώσιμων στόχων μέσω τεχνικών και οργανωτικών καινοτομιών είναι πιο πιθανό να συμβεί μέσω πολιτικών τύπου command-and-control παρά συμμετοχικών πολιτικών που μπορούν πάντως να συνεισφέρουν σημαντικά σε πολλά επίπεδα.

Όπου αυξάνεται ο ρόλος του ιδιωτικού τομέα, αυξάνεται επίσης ο ρόλος των οικονομικών εργαλείων ως βασικού μηχανισμού καινοτομίας. Παρά πάντως την αυξανόμενη συζήτηση τέτοιων εργαλείων για επίτευξη στόχων βιωσιμότητας, γίνονται λίγες προσπάθειες αξιοποίησης αυτής της τάσης.

Δεν πρέπει πάντως να παραγνωρίζεται ότι το διεθνές ενδιαφέρον για την συμμετοχή συνεχίζει να αυξάνεται και συχνά με ραγδαίους ρυθμούς. Όπως συνέβει και με την Ε.Ε., οι κυβερνήσεις των κρατών μελών επιχειρούν να επανασυνδεθούν με τα τοπικά εκλογικά σώματα μέσω ανάλογων στρατηγικών. Αλλά ακόμα, είναι αβέβαιο το κατά πόσο τέτοιες πολιτικές θα έχουν το επιθυμητό πολιτικό αποτέλεσμα. Κατά πόσο το κοινό θα τείνει να δεχτεί τις νέες ευθύνες που συνεπάγονται από την ενεργή συμμετοχή, και κατά πόσο οι κυβερνήσεις (εθνικές, επαρχιακές και τοπικές) θα είναι πρόθυμες να απελευθερώσουν το μονοπώλιο της χάραξης πολιτικών σε ένα επαρκές βαθμό ώστε να κάνουν την συμμετοχή κάτι περισσότερο από μία ανούσια, τυπική διαδικασία.

Στον παρακάτω πίνακα παρουσιάζονται οι Πολιτικές Υδάτων και Μορφές Διακυβέρνησης ανά χωρικό επίπεδο και ανά χώρα:

Πίνακας 8.1: Πολιτικές Υδάτων και Μορφές Διακυβέρνησης

Χωρικό Επίπεδο	Προσδοκώμενες Μορφές Διακυβέρνησης	Νέες Μορφές Διακυβέρνησης (Ετεροαρχία, διάλογος, διαπραγμάτευση)
Διεθνές / Ευρωπαϊκό	<ul style="list-style-type: none"> ο Ευρώπη – Κανονιστικού τύπου Οδηγίες – γενικά όρια, ανελαστικότητα μέτρων, τομεακή προσέγγιση (πόσιμο νερό, υπόγεια/επιφανειακά ύδατα κλπ), ποιοτικά πρότυπα, κυρίαρχος ρόλος Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, Κοινοβουλίου και Κρατών Μελών. 	<ul style="list-style-type: none"> ο Ευρώπη – Οδηγία Πλαίσιο για το Νερό (WFD) – ολοκληρωμένη προσέγγιση, ποιοτικά και ποσοτικά πρότυπα, βιωσιμότητα, καινοτομία, αυξημένη συμμετοχή και εμπλοκή (πολιτών, βιομηχανίας, θεσμικών οργάνων, οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, ΜΚΟ), διάλογος με παικτες κλειδιά. Πλήρης ανάκτηση κόστους, εισαγωγή όρων της αγοράς, και κίνητρα για συμμετοχή ιδιωτικού τομέα, συμβουλευτική της ΕΕ σε όλους τους ενδιαφερόμενους
Εθνικό	<ul style="list-style-type: none"> ο Ελλάδα – Κεντρική Κυβέρνηση (Υπουργεία με κατακερματισμένες αρμοδιότητες), κεντρικό σύστημα ελέγχου κι επίτευσης, ιεραρχικές δομές, μη ρεαλιστική τιμολογιακή πολιτική βασισμένη στην κοινωνική αποδοχή αποκλειστικά. ο Γερμανία – Παραδοσιακή άσκηση εξουσίας από τις περιφερειακές παρά την ομοσπονδιακή κυβέρνηση. Ρόλος Ομοσπονδιακού κράτους στον σχεδιασμό πολιτικών. Κανονισμοί τύπου «Command and Control». 	<ul style="list-style-type: none"> ο Ελλάδα – Προσπάθεια συντονισμού μεταξύ υπουργείων (δι-υπουργικές επιτροπές/ αποφάσεις), εισαγωγή κριτηρίων της αγοράς, στροφή στη διαχείριση της ζήτησης, προσπάθειες για συμμετοχή. ο Γερμανία – Εκχώρηση αρμοδιοτήτων της Ομοσπονδιακής κυβέρνησης στην ΕΕ, φιλελευθεροποίηση του τομέα (απορύθμιση) αντί της πλήρους ιδιωτικοποίησης, παροχές ύδρευσης σαν περιφερειακό ελεγχόμενο μονοπώλιο, υψηλό επίπεδο συμμετοχής.
Τοπικό/ Περιφερειακό	<ul style="list-style-type: none"> ο Η.Β – Σημείων λειτουργικός ρόλος κρατικών φορέων, κυρίαρχος ρόλος στη διαμόρφωση πολιτικών, διαχείριση της προσφοράς ο Αθήνα – η ΕΥΔΑΠ και οι Δημοτικές Εταιρείες Ύδρευσης ουσιαστικά αποτελούν κρατική ιδιοκτησία και κατευθύνονται από το κράτος, ιεραρχική διαδικασία λήψης αποφάσεων, γραφειοκρατία και αργές αντιδράσεις σε προβλήματα αιχμής, αποτελεσματικός έλεγχος ποιότητας/ αναποτελεσματικός ποσότητας. 	<ul style="list-style-type: none"> ο Η.Β – Ρυθμιστικός ρόλος κρατικών θεσμών και φορέων, νέοι θεσμοί και ρόλοι, ισχυρό λόμπι στις Βρυξέλες αντί του Λονδίνου, στροφή στη διαχείριση της ζήτησης. ο Αθήνα – Μετοχοποίηση της ΕΥΔΑΠ, τάση για ιδιωτικοποίηση, διεύρυνση τομέα ευθύνης της εταιρείας, προσπάθειες διαχείρισης ζήτησης, αυξημένη συμμετοχή κατόχων γνώσης.

<p>Ατομικό (Επιχειρήσεις καταναλωτές)</p>	<p>ο Έσοση– Πλήρης αυτονομία των δήμων κι απευθείας έλεγχος των δημοτικών επιχειρήσεων ύδρευσης μέσω καθοριστικών αρμοδιοτήτων που κατέχουν. Μικρή συμμετοχή ιδιωτών. Περιφερειακές Κυβερνήσεις (Lander) ελέγχουν τις εταιρείες ύδρευσης διατηρώντας τον κοινωνικά χαρακτηριστή χαρακτήρα τους. Πολλές μικρές μη-βιώσιμες εταιρείες.</p>	<p>ο Έσοση – Αυξάνεται η συμμετοχή ιδιωτών καθώς και η συμπράξεις δημόσιου-ιδιωτικού τομέα σε δημοτικό επίπεδο. Οι διαδικασίες λήψης αποφάσεων μετακινούνται από τους δήμους στις δημοτικές επιχειρήσεις ύδρευσης. Επιρροή φορέων και ομάδων συμφερόντων. Τάση για συγκώνευση μικρών δημοτικών εταιρειών σε λιγότερες και πιο βιώσιμες δια-δημοτικές.</p>
	<p>ο Λονδνίνο – Τοπικοί θεσμοί με σημαντική ισχύ, μικρές δημόσιες εταιρείες ύδρευσης, διαχείριση παροχής παρά ζήτησης</p> <p>ο Αθήνα - “Παθητικοί καταναλωτές” με ελάχιστη ή καθόλου επιρροή, ελάχιστη εμπλοκή ΜΚΟ και κοινωνίας πολιτών, επιμελητήρια και συνεταιρισμοί σαν απλοί παροχείς τεχνικών γνώσεων.</p>	<p>ο Λονδνίνο – Αποδυνάμωση τοπικής αυτοδιοίκησης, ιδιωτικοποίηση εταιρειών, διαχείριση ζήτησης, αύξηση επιρροής και συμμετοχής ενδιαφερόμενων φορέων.</p> <p>ο Αθήνα – Διαρκώς αυξανόμενη εμπλοκή κατόχων γνώσης (Πανεπιστήμια, ερευνητικοί φορείς) σαν σύμβουλοι, ερευνητές και εμπειρογνώμονες σε σειρά θεμάτων (π.χ βιωσιμότητα)</p>
	<p>ο Έσοση – Εμπλοκή πολιτών μέσα από αποσπασματικές πρωτοβουλίες, τεχνικές συμβουλές κατόχων γνώσης, περιορισμένη συμμετοχή ΜΚΟ</p>	<p>ο Έσοση – Πρωτοβουλίες πολιτών διευρύνονται περιλαμβάνοντας και οικονομικά ζητήματα, βελτιωμένος και διευρυμένος ρόλος κατόχων γνώσης σημαντική επιρροή ΜΚΟ, δυναμική για επιρροή από άτομα</p>
	<p>ο Λονδνίνο – οι κάτοχοι γνώσης ορίζονται από το κράτος, αδιαφορία για συμμετοχή κοινού, απώλεια εμπιστοσύνης κοινού ως προς το ρόλο του κράτους σαν παροχέας ύδρευσης.</p>	<p>ο Λονδνίνο – νέοι συνεταιρισμοί και ΜΚΟ, ανάδυση νέων παικτών – αντιπροσώπων του κοινού, κάτοχοι γνώσης προσλαμβάνονται από ιδιώτες, οι χρήσιμες νερού μετατράπηκαν σε «πελάτες» και ο ρόλος και η επιρροή τους αναβαθμίστηκαν σημαντικά</p>

Βάση των όσων είδαμε στα προηγούμενα κεφάλαια της έρευνας, γίνεται αισθητό ότι οι διαχειριστικές πρακτικές που εφαρμόζονται σε κάθε περίπτωση, αν και συχνά είναι κοινές, παρουσιάζουν αισθητά διαφορετικά αποτελέσματα αναφορικά με τους στόχους βιωσιμότητας, την επίτευξη συμμετοχής και την οργανωτική και τεχνολογική καινοτομία.

Όπως διεξοδικά αναλύθηκε ανωτέρω οι διαφορές αυτές εντοπίζονται κυρίως στα διαφορετικά μοντέλα υδατικής διακυβέρνησης που σε κάθε περίπτωση ακολουθούνται.

Οι διαφορές αυτές στη διαχειριστική πρακτική μεταξύ των τριών χωρών και στα αποτελέσματα σε θέματα βιωσιμότητας, συμμετοχής και καινοτομίας συνοψίζεται στον παρακάτω πίνακα που αποτελεί σύνθεση συμπερασμάτων των πινάκων που παρουσιάστηκαν στα κεφάλαια 6 και 7 (- αρνητική επίπτωση, 0 ουδέτερη/ασήμαντη, + θετική):

Πίνακας 8.2: Βιωσιμότητα, Συμμετοχή και Καινοτομία στις τρεις περιπτώσεις

	Περίπτωση	Βιωσιμότητα	Συμμετοχή	Καινοτομία
Εκμετάλλευση Επιφανειακών Υδάτων	Λονδίνο	0	0	0
	Έσση	0	+	+
	Αττική	-	-	0
Εκμετάλλευση Υπόγειων Υδάτων	Λονδίνο	+	+	+
	Έσση	+	+	+
	Αττική	-	-	-
Επαναχρησιμοποίηση	Λονδίνο	+	0	0
	Έσση	+	+	+
	Αττική	0	0	0
Εξοικονόμηση	Λονδίνο	-	0	0
	Έσση	+	+	+
	Αττική	0	0	-
Διαχείριση Ζήτησης	Λονδίνο	+	0	0
	Έσση	0	+	0
	Αττική	-	-	0
Τιμολογιακή Πολιτική	Λονδίνο	0	+	0
	Έσση	+	+	0

Κεφάλαιο 8: Προς Νέες Μορφές Διακυβέρνησης στην Ελλάδα;

	Αττική	-	-	-
Αναπτυξιακή Πολιτική	Λονδίνο	+	+	+
	Έσση	+	+	0
	Αττική	-	-	0
Βελτίωση Δικτύου	Λονδίνο	0	0	0
	Έσση	0	+	+
	Αττική	0	-	+
Προστασία του Πόρου	Λονδίνο	+	+	0
	Έσση	+	+	+
	Αττική	-	-	0
Διαχείριση Λυμάτων	Λονδίνο	+	+	+
	Έσση	+	+	+
	Αττική	0	0	0/+

Βάση των ανωτέρω γίνεται διακριτή η συνολικότερη αδυναμία του ελληνικού «μοντέλου» διακυβέρνησης και της ανάγκης αναμόρφωσης του.

8.3 Η αδυναμία του «Ελληνικού Μοντέλου»

Έχει αναγνωριστεί πως μαζί την εξέλιξη των συστημάτων διακυβέρνησης – στην κοινωνία ως σύνολο και στην διαχείριση υδάτων ως τομέα- πρέπει να αλλάξουν και οι κανόνες του παιχνιδιού. Με τον τάση που υπάρχει προς νέες μορφές διακυβέρνησης, ο ρόλος του Κράτους αλλάζει καθώς η κοινωνία των πολιτών, οι κοινότητες, οι τοπικές κυβερνήσεις και ο ιδιωτικός τομέας αναλαμβάνουν περισσότερες ευθύνες. Κάθε χώρα αναπτύσσει τα δικά της συστήματα με χαρακτηριστικό την σύγχυση σχετικά με τον διαχωρισμό των ευθυνών μεταξύ και ανάμεσα στους παίκτες, τους ανεπαρκής συντονιστικούς μηχανισμούς, τα δικαιοδοτικά κενά ή επικαλύψεις, και την αποτυχία συνδυασμού αναγκών, ευθυνών, αρχών και ικανοτήτων για δράσεις. Αυτά μπορούν να θεωρηθούν ως προβλήματα και ως «απώλεια ελέγχου» της κυβερνητικής γραφειοκρατίας, αλλά είναι επίσης θετικά σημάδια δυναμικής μεταμόρφωσης από ένα συγκεντρωτικό και επιβαρημένο Κράτος σε ένα διανεμημένο δίκτυο παικτών. Στις περισσότερες περιπτώσεις οι ρυθμιστικές λειτουργίες διαχείρισης πόρου και οι λειτουργίες παροχής υπηρεσιών ύδρευσης εξακολουθούν να αλληλοκαλύπτονται, και δεν υπάρχει διαφανής αξιολόγηση της ποιότητας των υπηρεσιών.

Δυστυχώς το ελληνικό «μοντέλο» διακυβέρνησης και διαχείρισης των υδατικών πόρων παρουσιάζεται ιδιαίτερα αδύναμο σε σχέση με τα αντίστοιχα Ευρωπαϊκά. Ταυτόχρονα, τα δομικά στοιχεία μια «επιτυχούς» διακυβέρνησης των υδάτων (διαφάνεια, πληροφόρηση κοινού κλπ) παρουσιάζονται μάλλον σπάνια, ενώ τα στοιχεία βιωσιμότητας, συμμετοχής, καινοτομίας που θα έδιναν ώθηση στην συνολικότερη ανάπτυξη του τομέα συνεχίζουν να είναι αδύναμα.

Από την άλλη κάποιες αλλαγές στον όλο τομέα υποδεικνύουν μια αλλαγή, - έστω αργή- και μια σταθερή μετατόπιση από παραδοσιακές μορφές διακυβέρνησης σε νέες «υβριδικού» τύπου.

Στο επόμενο υποκεφάλαιο γίνεται μια προσέγγιση των προϋποθέσεων ουσιαστικά και των ενεργειών που απαιτούνται για την επιτάχυνση αυτής της διαδικασίας.

8.4 Προοπτικές Εφαρμογής νέων συστημάτων, πρακτικών και μεθόδων διαχείρισης υδατικών πόρων και πολιτικών μέσα από Νέες Μορφές Διακυβέρνησης

Η θεσμική αναμόρφωση του τομέα υδάτων και αποχέτευσης ήταν μια από τις κύριες προσεγγίσεις για την βελτίωση της λειτουργίας του τομέα διαχείρισης των υδάτων. Η αναμόρφωση περιλαμβάνει, μαζί με ποιοτική ρύθμιση και ρύθμιση της τιμής, την ανάπτυξη των προτύπων, και πιο δραστικά την θεσμική αναμόρφωση της διαχείρισης υδάτων σε επίπεδο συνολικότερης διακυβέρνησης των υδάτων. Η τάση σε τέτοιες περιπτώσεις, είναι η υποχώρηση της κυβέρνησης από τη θέση του άμεσου χορηγού υπηρεσιών και ανάληψη αρμοδιοτήτων από ιδιωτικές ομάδες που έχουν μεγαλύτερο ρόλο στην διεύθυνση των υπηρεσιών. Μια τέτοιας φύσεως θεσμική αναμόρφωση είναι μια χρονοβόρα, περίπλοκη και πολύπλευρη διαδικασία που απαιτεί προσεκτική ανάλυση, επιλογή, προσοχή στις λεπτομέρειες του νέου μοντέλου διακυβέρνησης και σχεδιασμό για την υλοποίηση του. Δεν μπορεί να υπάρξει θεσμική αναμόρφωση χωρίς συγκροτημένη πολιτική στήριξη, ανάμειξη και συνεργασία των εμπλεκόμενων φορέων, διατύπωση και έγκριση της απαραίτητης νομοθεσίας και κανονισμών και επαρκή θεσμική ικανότητα προσωπικού και οργανισμών αναφορικά με τους ρόλους τους στον αναμορφωμένο τομέα. Ανεπαρκής σχεδιασμός και καθοδήγηση της διαδικασίας της θεσμικής αναμόρφωσης μπορεί εύκολα να σταματήσει την πρόοδο για χρόνια.

Απαιτούμενη ενέργεια είναι η τεκμηρίωση των διαδικασιών αναμόρφωσης του υφιστάμενου μοντέλου διακυβέρνησης σε χώρες που βρίσκονται σε μια διαδικασία θεσμικής αναμόρφωσης είναι σημαντική στο να βοηθήσει στην κατανόηση των βημάτων και των ευαισθησιών και στην εγκαθίδρυση ενός καλοσχεδιασμένου και ρεαλιστικού δρόμου γι' αυτό, εμπιρεύοντας τις απαραίτητες δομές και διαδικασίες για την πραγματοποίηση της διεργασίας αλλαγής.

Η αναγνώριση του ότι η παροχή υδάτων και αποχετεύσεως είναι αναγκαία και βασική υπηρεσία την οποία δικαιούται κάθε πολίτης, και η γενική απουσία επιλογής για τεχνολογία ή χορηγού μαζί με την μονοπωλιακή φύση των υπηρεσιών, κάνουν πιεστική την ανάγκη για έλεγχο χρηστών για τις αποφάσεις διεργασίας στον τομέα υδάτων. Την ίδια στιγμή, ο τομέας χαρακτηρίζεται από υψηλές επενδύσεις, περίπλοκη τεχνολογία και μέριμνα μέσω ειδικού κοινού και ιδιωτικών αντιπροσωπειών. Αυτά τα

χαρακτηριστικά περιπλέκουν την διακυβέρνηση του τομέα λόγω της έμφυτης απαίτησης για υψηλά επίπεδα γνώσεων σε μία πειθαρχία μεταξύ των επιτηρητών του τομέα. Συνεπώς, η διακυβέρνηση των δομών του τομέα υδάτων και αποχετεύσεως, είναι παραδοσιακά γεμάτη από τεχνοκράτες, μηχανικούς, λογιστές, οικονομολόγους κ.τ.λ. Αυτοί οι άνθρωποι όμως έχουν πολύ μικρή σύνδεση με τους χρήστες των υπηρεσιών.

Απαιτούμενη ενέργεια σε αυτό το πλαίσιο είναι ότι δομή της διακυβέρνησης πρέπει να προσδιορίζει την ανάγκη για επαγγελματική επίβλεψη με αποτελεσματικό δημοκρατικό έλεγχο του μονοπωλίου. Η δομή και λειτουργία της διακυβέρνησης και της ευρείας ποικιλίας των θεσμικών τρόπων λειτουργίας του τομέα υδάτων και αποχετεύσεως πρέπει να μελετηθεί, έτσι ώστε η καθοδήγηση να διατυπωθεί σε μια καλή διακυβέρνηση για τον τομέα των υδάτων. Σχετικές εμπειρίες σε άλλους τομείς (π.χ ενέργειας) μπορούν επίσης να εξεταστούν.

Η μέριμνα των υπηρεσιών τροφοδοσίας νερού και αποχετεύσεως περιλαμβάνει και επηρεάζει οργανισμούς και ανθρώπους. Αυτοί που είναι πιο άμεσα επηρεαζόμενοι είναι οι πελάτες-χρήστες, το προσωπικό της εταιρείας-οργανισμού και των φορέων γενικότερα αξιοποίησης υδάτων, οι πολιτικοί (νομοθεσία) και η κυβέρνηση (ρυθμιστής). Για τους καταναλωτές η θεσμική αναμόρφωση είναι μια ευκαιρία να αντιπροσωπευθούν στην δομή διακυβέρνησης του αναδιοργανωμένου τομέα. Το προσωπικό των φορέων αξιοποίησης και οι αντιπρόσωποι τους από τα σωματεία όλο και περισσότερο απαιτεί πρόσβαση στην διαδικασία αναμόρφωσης του τομέα, έτσι ώστε να μπορέσουν να γνωστοποιήσουν τις απόψεις τους ως εργαζόμενοι.

Η θεσμική αναμόρφωση διασφαλίζει μια ευκαιρία αναθεώρησης της αντιπροσώπευσης του ενδιαφέροντος του καταναλωτή. *Απαιτούμενη ενέργεια* εδώ είναι η τεκμηρίωση και η ανάλυση των εμπειριών με αντιπροσώπευση καταναλωτών. Αυτό αποτελεί τομέα που πρέπει να εξεταστεί καθώς η θεσμική αναμόρφωση αναπόφευκτα προκαλεί σημαντικές αλλαγές στην λειτουργία της διαχείρισης υδάτων και αυτές μπορούν να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο προσωπικό των εμπλεκόμενων φορέων. Οι αλλαγές μπορεί να περιέχουν: αριθμό προσωπικού, τα καθήκοντα τους και τη κατάσταση υπηρεσίας τους. Κατάλληλη τακτική εργασίας για διευκόλυνση και

ομαλότερη θεσμική αναμόρφωση πρέπει να τεκμηριωθεί για καθοδήγηση στην σχεδιασμένη διαδικασία αναμόρφωσης.

Όταν εξετάζεται η θεσμική αναμόρφωση του τομέα υδάτων, υπάρχει μια ευρεία ποικιλία από μεθόδους προς επιλογή. Τα μοντέλα κυμαίνονται από άμεση δημόσια διαχείριση(από την κυβέρνηση)ως άμεση ιδιωτική διαχείριση(από ιδιώτη διαχειριστή) ή ανατεθειμένη διαχείριση από από μια αυτο-διαχειριζόμενη κοινωνία. Η επιλογή ενός μοντέλου διαχείρισης που θα ταιριάζει καλύτερα στις συγκεκριμένες περιπτώσεις αποτελεί ένα κρίσιμο βήμα στη διαδικασία αναμόρφωσης. Αναγκαίο στο να υπάρξει μια πληροφορημένη επιλογή από τα διαθέσιμα μοντέλα, είναι η γνώση τους και οι εμπειρίες που έχουν αποκτηθεί από αυτές. Κάποια από τα μοντέλα όμως δεν έχουν περιγραφεί σωστά. Δύο συγκεκριμένα πεδία προσοχής σε σχέση με την συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στην τροφοδοσία υδάτων και αποχετεύσεως, είναι η χορηγία υπηρεσιών στα χαμηλότερα οικονομικά στρώματα της κοινωνίας και η προστασία του περιβάλλοντος. Κάποιοι θα μπορούσαν να πουν ότι η υποχώρηση του δημόσιου τομέα στον ιδιωτικό αγνοεί τους φτωχούς και καταστρέφει το περιβάλλον και άλλοι θα υποστήριζαν το αντίθετο, λέγοντας ότι η αποτελεσματική ρύθμιση των ιδιωτικών χορηγιών θα έχει ως αποτέλεσμα την χορηγία υπηρεσιών στους φτωχούς και θα καταστήσει επαρκή προστασία περιβάλλοντος. Η αλήθεια είναι, αυτή η κατάσταση επιδεικνύει ποικίλα αποτελέσματα, ειδικά λαμβάνοντας υπόψη ότι δεν είναι προϋπόθεση η πλήρης ιδιωτικοποίηση του τομέα, αλλά σημαίνοντα ρόλο έχουν οι σκοποί και οι συμφωνίες μεταξύ της κυβέρνησης και του ιδιωτικού τομέα που καθορίζουν την επιρροή της ιδιωτικοποίησης στους φτωχούς και στο περιβάλλον.

Απαιτούμενη ενέργεια είναι η αυξανόμενη και λεπτομερέστερη περιγραφή των μοντέλων διακυβέρνησης των υδάτων και τελικά, η προετοιμασία των καθοδηγήσεων και η επιλογή μεταξύ αυτών σε συνάφεια με τις συγκεκριμένες τοπικές περιπτώσεις, είναι μεγάλης σημασίας γι' αυτούς που επιθυμούν να βελτιώσουν την απόδοση του τομέα ύδρευσης και αποχετεύσεως. Ενδιαφερόμενοι για το συμφέρον των μη προνομιούχων ομάδων του πληθυσμού και του περιβάλλοντος, οι εμπειρίες σ' αυτούς τους τομείς πρέπει να τεκμηριωθούν και να συνεισφέρουν στην προετοιμασία των συμφωνιών για αποτελεσματική τακτική, ρύθμιση και συμβολαίων εκχώρησης δικαιωμάτων διαχείρισης.

Είναι χαρακτηριστικό ότι στον τομέα ύδρευσης και αποχέτευσης δεν έχει υπάρξει μεγάλη πρόοδος στα θέματα που αφορούν αποκλειστικά την αποχέτευση. Η υπηρεσία όμως αυτή είναι εξίσου σημαντική και μία από τις μελλοντικές προκλήσεις είναι η σχεδίαση κατάλληλων θεσμικών προτύπων για τον τομέα αποχετεύσεως που θα επιταχύνουν την επέκταση στην κορηγία των υπηρεσιών. Ένα από τα προβλήματα που αυτά τα θεσμικά πρότυπα ίσως προσπαθήσουν να λύσουν είναι ο συνδυασμός υψηλών κατά κεφαλή επενδύσεων στην αποχέτευση και η χαμηλή δυναμική για ανάκτηση κόστους. Ερωτήσεις σχετικά με την αποτελεσματικότητα της συνδυασμένης ή αυτόνομης κορηγίας ύδρευσης και αποχέτευσης (από τον ίδιο φορέα), την συνδυασμένη προώθηση αυτών των υπηρεσιών, την αποτελεσματική χρήση και επίδραση επιχορηγήσεων, καθιέρωση μη πληρωμής για λογαριασμούς αποχέτευσης, πρέπει να απαντηθούν.

Απαιτούμενη ενέργεια είναι η τεκμηρίωση των επιτυχημένων θεσμικών ρυθμίσεων, στην κορηγία αποχέτευσης συμπεριλαμβανομένου και του ρόλου των συμμετεχόντων που εμπλέκονται (δημόσιοι ή ιδιωτικοί), οι συνδυασμοί κινήτρων για τους υπεύθυνους συμμετέχοντες, το ρυθμιστικό περιβάλλον και τα συστήματα παρακολούθησης, η ανάκτηση κόστους – όπου μπορεί να υπάρξει κ.τ.λ.

Οι υδατικοί πόροι γίνονται όλο και περισσότερο σπάνιοι και ο ανταγωνισμός μεταξύ διαφορετικών χρήσεων έχει γίνει πραγματικότητα. Το πρόσφατο Φόρουμ Παγκόσμιων Υδάτων διέκρινε τρεις κύριες χρήσεις: νερό για τροφή, νερό για την φύση και νερό για τους ανθρώπους. Σε όρους ποσότητας η ζήτηση νερού για τους ανθρώπους, δηλαδή νερό για οικιακούς και βιομηχανικούς σκοπούς, είναι περιορισμένη. Επίσης η ζήτηση υδάτων για την φύση δεν αποτελεί κύριο πρόβλημα (αν και κάποιες περιοχές πλήττονται ιδιαίτερα). Ο μεγάλος όγκος ζήτησης υδάτων, ωστόσο, αποτελείται από νερό για τροφή (γεωργία) και αυτός ο τομέας είναι ο κύριος υπεύθυνος για την πλειονότητα της "απώλειας νερού". Η εφαρμογή της αρχής για δίκαιο καταμερισμό υδάτων σύμφωνα με την έννοια: "προτεραιότητα χρήσης" βασισμένη σε λόγους κοινωνικής δικαιοσύνης και περιβαλλοντολογικής στήριξης αποτελεί προτεραιότητα. Όλο και περισσότερο, αυτή η αρχή αποκτά ένα πιο κύριο ρόλο στις διάφορες θεσμικές διευθετήσεις. Για τον τομέα ύδρευσης και αποχέτευσης αυτό υποδηλώνει ότι στην ολική ακατέργαστη διανομή υδάτων, η παροχή νερού για βασικούς οικιακούς και βιομηχανικούς σκοπούς αποκτά πρώτη

προτεραιότητα και οφείλει να εξασφαλίζεται με όλα τα πιθανά μέσα. Ωστόσο, για να δικαιολογηθεί η εφαρμογή αυτής της αρχής είναι απαραίτητη μια ειλικρινής προσπάθεια για εξοικονόμηση και σαφή χρήση των υδάτων. Επιπρόσθετα, προκειμένου να εγγυηθεί και να επιταχυνθεί μέγιστη κάλυψη υπηρεσιών, η ανάκτηση κόστους και το σύστημα τιμολόγησης βασισμένο στην ζήτηση είναι απαραίτητο.

Απαιτούμενη ενέργεια είναι να γίνει απογραφή των υφισταμένων νομικών-θεσμικών συστημάτων και συμφωνιών για δίκαιο καταμερισμό χρήσεων των υδάτων προσπαθώντας να συνδυαστεί η κοινωνική δικαιοσύνη, η περιβαλλοντική στήριξη και η ανάκτηση κόστους. Για εξακρίβωση απαιτείται λεπτομερής μελέτη και ανάλυση περιπτώσεων επιτυχίας και αποτυχίας.

Στον καταμερισμό των υδατικών πόρων μεταξύ ανταγωνιστικών χρήσεων αλλά και στον τομέα υδάτων και αποχέτευσης υπάρχει μεγάλο δυναμικό για αντιθέσεις. Είναι περιττό να ειπωθεί ότι η φροντίδα για αποφυγή συγκρούσεων πρέπει να έχει προτεραιότητα απέναντι στη φροντίδα για επίλυση των συγκρούσεων. Στην αποφυγή συγκρούσεων είναι πολύ αποτελεσματικά τα ενοποιημένα και αποκεντρωμένα μοντέλα με αποτελεσματική συμμετοχή των εμπλεκόμενων φορέων, και αν είναι απαραίτητο διαφανείς διαδικασίες νομικής επίλυσης διαφορών. Προϋπόθεση, φυσικά, είναι ότι οι φορείς θα διαθέτουν προσιτά συστήματα πληροφόρησης και σχετικές ικανότητες επεξεργασίας της πληροφορίας. Παρόλα αυτά, οι συγκρούσεις που αφορούν στα ύδατα θα συνεχίσουν να υπάρχουν και επίσημες διαδικασίες επίλυσης είναι απαραίτητες όπως και η εγκαθίδρυση μηχανισμών επίλυσης, μεσολάβησης, διαιτησίας και τελικά νομικές ενέργειες και επιβολές κυρώσεων.

Απαιτούμενη ενέργεια είναι να γίνει μια απογραφή των ενοποιημένων και αποκεντρωμένων συστημάτων-μοντέλων διακυβέρνησης με ουσιώδη συμμετοχή των φορέων με ιδιαίτερη έμφαση στη διάρθρωση και στις διαδικασίες της συμμετοχής των εμπλεκόμενων μερών, την διαθεσιμότητα, την διακίνηση, την προσπέλαση των πληροφοριών στους φορείς-παίκτες, και τις σχετικές ικανότητες των εμπλεκόμενων έτσι ώστε να συμμετέχουν στη διαδικασία αποφυγής συγκρούσεων ακόμα και μέσω άτυπων διαδικασιών (π.χ κοινωνικά δίκτυα).

8.5 Συστατικά στοιχεία μίας αργής αλλαγής προς νέες μορφές διακυβέρνησης

8.5.1 Καινοτομία, Βιωσιμότητα και Συμμετοχή σαν στοιχεία αλλαγής διακυβέρνησης

8.6.6.1 Καινοτομία:

Καινοτομία στο Πρώτο Στάδιο του Αστικού Υδατικού Κύκλου

Παρόλο που η ΕΥΔΑΠ και το ΥΠΕΧΩΔΕ θεωρούσαν την «παραγωγή» του νερού ως ένα θέμα που μπορούσε να προσεγγιστεί μόνο με παραδοσιακές, ως επί το πλείστον τεχνικές μεθόδους, οι νέες εισηγήσεις για εναλλακτικούς πόρους (οι οποίες γίνονται κυρίως από φορείς γνώσης), όπως η αξιοποίηση του θαλασσινού νερού (αφαλάτωση), η συλλογή βρόχινου νερού, και η μεταφορά νερού με πλοία σε νησιωτικές κυρίως περιοχές, εμπλέκουν καινοτόμα τεχνολογικά συστήματα, και σε κάποιες περιπτώσεις θεσμική αναδόμηση. Οι παραδοσιακές τεχνικές κατασκευής μεγάλων φραγμάτων εφαρμόζονται ακόμη σε ορισμένο βαθμό. Από την άλλη, το πρόσφατο και καινοτόμο Φράγμα του Εύηνου, θεωρείται ιδιαίτερα επιτυχημένο από πολλές σκοπιές ενώ έχουν υιοθετηθεί κάποιες καινοτόμες τεχνολογίες που προτάθηκαν από φορείς γνώσης.

Όσο αφορά στην άντληση υπόγειων υδάτων, εξακολουθούν να υπάρχουν προβλήματα κατακερματισμού των αρμοδιοτήτων μεταξύ των υπουργείων, του ΙΓΜΕ και του ΓΕΩΤΕΕ, το μη-ρεαλιστικό σύστημα αδειοδότησης και τις ανεξέλεγκτες παράνομες αντλήσεις. Οι εμπλεκόμενοι παίκτες (ΙΓΜΕ, νομαρχίες και το Υπουργείο Ανάπτυξης) αντιδρούν στο φαινόμενο με συμβατικές πολιτικές. Μια καινοτόμα θεσμική αναδόμηση θα μπορούσε να επέλθει στην -απίθανη- περίπτωση που θέσπισης ορίων άντλησης και τιμολόγησης. Η συνεχιζόμενη διαδικασία μίας ολοκληρωμένης διαχείρισης υδατικών πόρων θα αύξανε την καινοτομία και την συμμετοχή στα κυρίαρχα συστήματα μεταφοράς νερού από γειτονικές λεκάνες απορροής. Το Υπουργείο Ανάπτυξης κινείται προς αυτή την κατεύθυνση

Καινοτομία στο Δεύτερο Στάδιο του Αστικού Υδατικού Κύκλου

Οι ίδιες παραδοσιακές μέθοδοι επεξεργασίας (χλωρίωση) εφαρμόζονται κατά κόρο στο δεύτερο στάδιο του αστικού υδατικού κύκλου, στον οποίο κυριαρχεί η ΕΥΔΑΠ Α.Ε. Ωστόσο, η εταιρία δοκιμάζει κάποιες καινοτόμες μεθόδους (επεξεργασία με υπεριώδη ακτινοβολία -ακτίνες UV). Επιπρόσθετα, γίνεται μία σημαντική προσπάθεια που υποστηρίζεται από

κατοχους γνώσης, για ανίχνευση και έλεγχο των διαρροών στους αγωγούς του κυρίως δικτύου.

Καινοτομία στο Τρίτο Στάδιο του Αστικού Υδατικού Κύκλου

Ένας τομέας στον οποίο η καινοτομία είναι ιδιαίτερα έντονη είναι ο έλεγχος των διαρροών. Τα νέα καινοτόμα στοιχεία έχουν αντικαταστήσει τις αργές αποκρίσεις, τα ανακριβή συστήματα ανίχνευσης, τους πεπαλαιωμένους αγωγούς και τις μη οργανωμένες προσπάθειες που κυριαρχούσαν στον υδατικό τομέα. Χρησιμοποιείται εξελιγμένο λογισμικό ανίχνευσης διαρροών και παρακολούθησης του συστήματος ύδρευσης. Επίσης χρησιμοποιούνται ευρέως μοντέλα προσομοίωσης ενώ έχουν εισαχθεί καινούριες τεχνολογίες που στοχεύουν στην αποδοτική επισκευή βλαβών. Τα Ερευνητικά Ινστιτούτα και Πανεπιστήμια συνεισφέρουν σημαντικά σε αυτό το στάδιο. Η ΕΥΔΑΠ Α.Ε. έχει προχωρήσει σε αντικατάσταση των παλιών αγωγών (που πέρα από αυξημένες διαρροές κατασκευάζονταν από αμίαντο θέτοντας σε κίνδυνο τη δημόσια υγεία), σε ορισμένο βαθμό.

Πρόσφατα, η ΕΥΔΑΠ χωρίστηκε σε δύο εταιρίες : την δημόσια ΕΥΔΑΠ Παγίων, η οποία είναι ιδιοκτήτρια των κύριων υποδομών και πόρων, και την ΕΥΔΑΠ ΑΕ, η οποία είναι η εταιρία ύδρευσης και έχει εν μέρει ιδιωτικοποιηθεί – μετοχοποιηθεί (το 49% σε ιδιώτες). Η αναδιάρθρωση της ΕΥΔΑΠ, είχε ως στόχο την κατάργηση της κατακερματισμένης και ανεπαρκούς οργανωτικής δομής, την μετατροπή παραδοσιακών πολιτικών διαχείρισης σε νέες (με σημαντικότερο παράδειγμα την αλλαγή από διαχείριση προσφοράς σε διαχείριση ζήτησης), και να αντικαταστήσει τις συμβατικές τεχνολογίες και υποδομές. Η προσπάθεια ήταν γενικά επιτυχημένη σε όρους καινοτομίας, τουλάχιστον σε ένα ορισμένο βαθμό. Η οργανωτική δομή σαν σύνολο έχει βελτιωθεί και το σύστημα ύδρευσης είναι πιο αποδοτικό. Αναμένονται περισσότερες εξελίξεις σε αυτό τον τομέα. Ωστόσο, οι ρόλοι της ΕΥΔΑΠ Παγίων και της ΕΥΔΑΠ ΑΕ ουσιαστικά συγκρούονται σε πολλά επίπεδα και γι αυτό απαιτείται μία πιο ολοκληρωμένη προσέγγιση έτσι ώστε να αποφευχθούν μελλοντικές διαφωνίες και προβλήματα. Το ασαφές σύστημα τιμολόγησης, το οποίο βασίστηκε περισσότερο σε αντιλήψεις παρά στην πραγματικότητα, οδήγησε στο παρελθόν σε συνεχείς οικονομικές απώλειες. Κατά την νέα διαμόρφωση της εταιρίας, έχουν ληφθεί υπόψη νέες παράμετροι και τα λειτουργικά κόστη καλύπτονται πλήρως από τις τιμές. Ωστόσο, είναι εμφανή κάποια σημαντικά μειονεκτήματα αυτού του νέου συστήματος , καθώς το

«καινοτόμο» στοιχείο της κρατικής επιδότησης μεγάλων υποδομών που κατέχει η δημόσια ΕΥΔΑΠ Παγίων, επιδοτεί στην ουσία τα ιδιωτικά συμφέροντα μέσω της αξιοποίησης τους από τη μετοχοποιημένη ΕΥΔΑΠ ΑΕ! Επιπλέον, το ΥΠΕΧΩΔΕ εξακολουθεί να ελέγχει και τις δύο ΕΥΔΑΠ, καθώς όλες οι αποφάσεις επικυρώνονται πρώτα από το Υπουργείο, ενώ τα φαινόμενα κρατικής παρεμβατικότητας σε όλους τους τομείς σχεδιασμού και εφαρμογής πολιτικής της εταιρείας είναι ακόμα συχνά.

Οι συσκευές μέτρησης κατανάλωσης (ρολόγια) που τοποθετήθηκαν την περασμένη δεκαετία ήταν ήδη τεχνολογικά εξελιγμένες και αρκετά ακριβείς. Οι παλιότερες συσκευές μέτρησης αντικαθίστανται σταδιακά από νέες, ανεβάζοντας έτσι την συνολική ακρίβεια των μετρήσεων σε ακόμη υψηλότερα επίπεδα.

Δυστυχώς, το ασθενές θεσμικό πλαίσιο διαμόρφωσης πολιτικών δεν υποστηρίζει ρεαλιστικά σχέδια για ανταγωνιστικές χρήσεις νερού. Η αποτελεσματικότητα ενός τέτοιου σχεδίου απαιτεί μία ισχυρή θεσμική διαμόρφωση και αναδόμηση, κάτι που δεν υπάρχει.

Καινοτομία στο Τέταρτο Στάδιο του Υδατικού Αστικού Κύκλου

Τα ανεπεξέργαστα αστικά απόβλητα έχουν ουσιαστικά εκλείψει όπως και η ανεξέλεγκτη ρύπανση των υδάτινων αποδεκτών που αποτελούσε κανόνα στο παρελθόν. Οι οργανωτικές και τεχνολογικές καινοτομίες ισχύουν σε ορισμένο βαθμό. Η μονάδα επεξεργασίας υγρών αποβλήτων στην Ψυτάλλεια θεωρείται ως μία από τις πλέον εξελιγμένες στην Ευρώπη. Σε αυτή την περίπτωση, έχουν συνεργαστεί αρμονικά πολλές Διευθύνσεις του ΥΠΕΧΩΔΕ, της ΕΥΔΑΠ, και κάτοχοι γνώσης. Παρόλα αυτά ο ελλιπής σχεδιασμός έχει καθυστερήσει αφενός την ολοκλήρωση του δευτεροβάθμιου καθαρισμού ενώ εμφανίζονται νέα προβλήματα, όπως η συσσώρευση αδιάθετης ιλύος στη νησίδα. Η ανάπτυξη μεθόδων εναλλακτικής ανακύκλωσης και επαναχρησιμοποίησης που συζητούνται εμπεριέχουν ένα κίνδυνο περαιτέρω κατακερματισμού του συστήματος ύδρευσης. Το Υπουργείο Γεωργίας έχει εισηγηθεί την κατασκευή ενός δευτερεύοντος αγωγού, για να εκμεταλλευτεί το επεξεργασμένο νερό από την Ψυτάλλεια για μη-πόσιμες χρήσεις (κυρίως για άρδευση κήπων – χώρων πρασίνου). Η ΕΥΔΑΠ ΑΕ πάντως απέρριψε το σχέδιο γιατί ισχυρίστηκε πως δεν είναι οικονομικά συμφέρων.

8.6.1.2 Βιωσιμότητα

Βιωσιμότητα στο Πρώτο Στάδιο του Αστικού Υδατικού Κύκλου

Η κυρίαρχη χρήση συμβατικών μεθόδων «παραγωγής» νερού είναι κυρίως μη βιώσιμες, καθώς έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον. Εναλλακτικοί υδατικοί πόροι έχουν προταθεί πρόσφατα. Κάποιες ενδιαφέρουσες πρωτοβουλίες αφορούν την αφαλάτωση, την συλλογή βρόχινου νερού και την μεταφορά νερού με πλοία. Είναι ωστόσο ξεκάθαρο πως η πιθανή τους χρήση είναι περιορισμένη. Παρόλο που το θαλασσινό νερό είναι άφθονο, το κόστος αφαλάτωσης είναι τεράστιο. Επιπλέον, μπορεί να προκαλέσει περιβαλλοντικά προβλήματα, λόγω του υποπροϊόντος της, το αλάτι. Η μεταφορά νερού με πλοίο, είναι αποδοτικό όσο αφορά το κόστος και μπορεί να αμβλύνει το πρόβλημα σε κάποιες παράκτιες περιοχές. Ωστόσο, η επέκταση των εξυπηρετούμενων περιοχών της ΕΥΔΑΠ αναμένεται να λύσει τα όποια προβλήματα πόρων, καθιστώντας την εφαρμογή εναλλακτικών πηγών νερού ουσιαστικά ανούσια. Η συλλογή βρόχινου νερού σε οικιακό επίπεδο θα μπορούσε να εφαρμοστεί για δευτερεύουσες χρήσεις. Θα πρέπει να σημειωθεί πως στην Ελλάδα υπάρχουν αρκετά ανεκμετάλλευτα επιφανειακά ύδατα. Η αξιοποίηση νέων τεχνολογιών, περιβαλλοντικών παραμέτρων και βιώσιμων στοιχείων που ήδη χρησιμοποιούνται, (όπως η ελάχιστη περιβαλλοντική ροή στο Φράγμα του Εύηνου), μπορούν να ελαχιστοποιήσουν την επίδραση τέτοιων έργων στο περιβάλλον. Είναι σημαντική η επιρροή των κατόχων γνώσης και των συνεταιρισμών όσο αφορά τους εναλλακτικούς υδατικούς πόρους.

Από την άλλη, ο σημαντικός αριθμός νόμιμων και παράνομων αντλήσεων είναι μία σημαντική απειλή προς το περιβάλλον. Τα υπόγεια ύδατα υφίστανται υπερεκμετάλλευση, ενώ τα προβλήματα υφαλμύρωσης και ταπεινώσης του υδροφόρου ορίζοντα είναι εμφανή και τεκμηριωμένα. Αν και δεν υπάρχουν σαφείς ενδείξεις που να υποδηλώνουν μία βελτίωση προς αυτή την κατεύθυνση, οι περισσότεροι από τους φορείς (Υπουργείο Ανάπτυξης, Γεωργίας και Περιβάλλοντος, ΕΥΔΑΠ, κάτοχοι γνώσης, δήμοι, χρήστες νερού κλπ) αναγνωρίζουν το πρόβλημα και υπάρχει η τάση μείωσης τουλάχιστον της αλόγιστης χρήσης των υπόγειων υδάτων. Η θέσπιση ορίων άντλησης και η τιμολόγηση του αντλούμενου νερού, που προτάθηκε από την επιστημονική κοινότητα, θα υποστήριζε την μείωση του αντλούμενου όγκου νερού, αν δεν χρησιμοποιούταν ως μηχανισμός για αύξηση των εσόδων, ένας φόβος που τον έχει εκφράσει ακόμα και το Υπουργείο Γεωργίας.

Παρά τις σημαντικές επιπτώσεις στις λεκάνες απορροές, οι χωρικές και εποχιακές διακυμάνσεις στην ποσότητα υδάτων στην Ελλάδα, καθιστούν την μεταφορά νερού από γειτονικές λεκάνες απορροών ως την μοναδική λύση, γεγονός που έχει αναγνωριστεί από όλα τα εμπλεκόμενα Υπουργεία, την ΕΥΔΑΠ, τους ειδικούς, ακόμα και δήμους που βρίσκονται κοντά σε ταμιευτήρες –σε ορισμένο βαθμό. Η υιοθέτηση περιβαλλοντικών παραμέτρων και η υποχρεωτική Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων έχουν μειώσει τις επιπτώσεις στα απειλούμενα οικοσυστήματα (Φράγμα Εύηνου).

Βιωσιμότητα στο Δεύτερο Στάδιο του Αστικού Υδατικού Κύκλου

Η ποιότητα υδάτων στην Αθήνα υπήρξε πάντα άριστη. Ωστόσο αυτό ήταν αποτέλεσμα μάλλον της φυσικής ποιότητας του ανεπεξέργαστου νερού, παρά το αποτέλεσμα πολιτικών με βιώσιμους στόχους. Επιπρόσθετα, η παρακολούθηση του υδρευτικού συστήματος σε όλα τα στάδια δεν ήταν πλήρως ικανοποιητική. Τα τελευταία όμως χρόνια, τα συστήματα παρακολούθησης και δειγματοληψίας έχουν σημειώσει αξιόλογη βελτίωση. Η επιτυχής συνεργασία των διαφόρων φορέων μπορεί να οδηγήσει σε βιώσιμους στόχους. Επιπλέον, η εφαρμογή βιώσιμων και ολοκληρωμένων σχεδίων μείωσης των υδατικών απωλειών είχε ως αποτέλεσμα την σημαντική μείωση των διαρροών σε αποδεκτά επίπεδα. Πρέπει ωστόσο να σημειωθεί, πως ένας άγνωστος όγκος νερού χάνεται πριν φτάσει στις μονάδες επεξεργασίας, κυρίως λόγω των παράνομων απολήψεων και της εξάτμισης (τα κανάλια νερού είναι ανοικτά).

Βιωσιμότητα στο Τρίτο Στάδιο του Αστικού Υδατικού Κύκλου

Η θεσμική αναδόμηση της ΕΥΔΑΠ είναι ένα ζήτημα εξαιρετικής σημασίας όσο αφορά την βιωσιμότητα του υδατικού τομέα. Όπως έχει προηγουμένως αναφερθεί, η παλιά εταιρία υδάτων χωρίστηκε στις ΕΥΔΑΠ Παγίων και ΕΥΔΑΠ ΑΕ. Αυτή η εξέλιξη μπορεί να ερμηνευτεί ως μια προσπάθεια εγκατάλειψης της συμβατικής διαχείρισης προσφοράς για την νέα μορφή διαχείρισης, την διαχείριση ζήτησης, έτσι ώστε να αντιστραφεί η οικονομική αστάθεια και η κακή διαχείριση. Θα μπορούσε να τεθεί υπό έλεγχο η αλόγιστη χρήση του υποτιμημένου νερού. Το Κράτος θα μπορούσε να σέβεται τα περιβαλλοντικά θέματα και να διαχειρίζεται ορθολογιστικά τους υδατικούς πόρους. Στο εντωμεταξύ, το αυξημένο κεφάλαιο της ΕΥΔΑΠ ΑΕ θα επέτρεπε βελτίωση της επάρκειας του υδρευτικού συστήματος και

καλύτερες υπηρεσίες. Η τιμολόγηση νερού θα γινόταν πιο ρεαλιστική, συμπεριλαμβάνοντας τουλάχιστον τα λειτουργικά κόστη. Ωστόσο, κάποια προβλήματα και ελλείψεις στην οργανωτική δομή θα μπορούσαν να αποβούν μοιραία για το φιλόδοξο σχέδιο. Ο χωρισμός της ΕΥΔΑΠ θα μπορούσε να οδηγήσει σε μη βιώσιμα μελλοντικά αποτελέσματα καθώς το ενδιαφέρον των μετόχων για κέρδος ίσως να πιέζε την ΕΥΔΑΠ Παγίων να παρέχει περισσότερο νερό στην ΕΥΔΑΠ ΑΕ, το οποίο θα πωλούσε, ανταποκρινόμενη στην –επιθυμητή– υψηλότερη ζήτηση. Συνεπώς, η αυξανόμενη κατανάλωση θα είχε σημαντικές περιβαλλοντικές επιπτώσεις. Μέχρι τώρα, και παρά τις κυρίαρχες προσεγγίσεις προσφοράς και ελέγχου, η ΕΥΔΑΠ έχει διεξάγει επιτυχείς εκστρατείες για να μειώσει την ζήτηση. Δεν είναι σίγουρο το εάν και κατά πόσο η νέα εταιρία θα συνεχίσει να διεξάγει τέτοιες εκστρατείες, καθώς η αυξημένη προσφορά μεταφράζεται σε περισσότερο κέρδος. Οι νέες τιμές, αν και βιώσιμες σε οικονομικούς όρους, μπορεί να μην γίνουν κοινωνικά αποδεκτές. Η σχεδιασμένη ενσωμάτωση του περιβαλλοντικού κόστους στο κόστος νερού (και συνεπώς στην τιμή του νερού) πιθανόν θα αυξήσει τη βιωσιμότητα του συστήματος τιμολόγησης σε περιβαλλοντικούς όρους, παρόλο που η μελλοντική κοινωνική αποδοχή του εγχειρήματος μπορεί να αμφισβητηθεί. Επιπλέον, τα Υπουργεία Οικονομικών και Ανάπτυξης εξακολουθούν να κατέχουν αποφασιστικό ρόλο, καθώς αυτά καθορίζουν στην πραγματικότητα τις τιμές του νερού μέσω Προεδρικών Αποφάσεων. Στο μέλλον μπορούν να προκύψουν κι άλλες αντιφάσεις, αμφισβητώντας έτσι το πραγματικό επίπεδο βιωσιμότητας της εταιρίας υδάτων.

Η χρήση μετρητικών συσκευών νερού υπήρξε πάντα ένα αποδοτικό σύστημα παρακολούθησης της κατανάλωσης νερού και υποστήριξης μακροπρόθεσμου σχεδιασμού. Κυρίαρχούσαν ωστόσο τα βραχυπρόθεσμα και τα μεσοπρόθεσμα διαχειριστικά σχέδια. Αυτή η τάση έχει αντιστραφεί τώρα και η ΕΥΔΑΠ ακολουθεί μακροπρόθεσμα σχέδια.

Παρά την παραδοσιακή έλλειψη και αναρμοδιότητα των υφιστάμενων πολιτικών για τη χρήση νερού στους διάφορους ανταγωνιστικούς τομείς, η ΕΥΔΑΠ ΑΕ θα αναλάβει τα δημοτικά δίκτυα. Αναμένεται να σταματήσει η αλόγιστη χρήση νερού από δήμους και άλλους χρήστες που σπάνια πληρώνουν.

Βιωσιμότητα στο Τέταρτο Στάδιο του Αστικού Υδατικού Κύκλου

Η συμβατική προσέγγιση επεξεργασίας λυμάτων προκάλεσε την έντονη ρύπανση των υπόγειων υδάτων και αποδεκτών (Σαρωνικός Κόλπος). Σήμερα, η αντίδραση στις Οδηγίες της ΕΕ έχουν βελτιώσει σημαντικά την κατάσταση. Το αποχετευτικό δίκτυο έχει επεκταθεί και η επεξεργασία λυμάτων στην Ψυτάλλεια μείωσε σημαντικά τα επίπεδα ρύπανσης στον Σαρωνικό Κόλπο. Επιπλέον, υπάρχουν περισσότερες μονάδες μείωσης που χρησιμοποιούν ανακυκλωμένο νερό αντί πόσιμο για δευτερεύουσες χρήσεις (πισίνες, κήποι) , μειώνοντας έτσι την κατανάλωση πόσιμου νερού και βοηθώντας την αναπλήρωση των υδροφόρων οριζόντων (Δήμος Μαρκόπουλου). Τέτοια σχέδια ωστόσο πρέπει να χειρίζονται με προσοχή καθώς ενέχουν κινδύνους για τη δημόσια υγεία και σημαντικό κόστος για εφαρμογή σε μεγάλη κλίμακα (δευτερεύον αγωγός δικτύου ή οικιακές συσκευές ανακύκλωσης).

8.6.1.3 Συμμετοχή

Συμμετοχή στο Πρώτο Στάδιο του Αστικού Κύκλου

Υπάρχει αυξανόμενο ενδιαφέρον για την ενδεχόμενη χρήση εναλλακτικών υδατικών πόρων. Παρόλο που τα σχέδια για εναλλακτικά σχέδια «παραγωγής» νερού βρίσκονται ακόμη υπό εξέταση και σε ερευνητικό στάδιο, συμπεριλαμβάνουν ένα ευρύτερο φάσμα εμπλεκόμενων φορέων. Αυτό φαίνεται από το αυξημένο ενδιαφέρον, και σε κάποιες περιπτώσεις από τη συνεργασία, μεταξύ των κατόχων γνώσης (κυρίως πανεπιστήμια και ερευνητικά ινστιτούτα), ιδιωτικών εταιριών (κατασκευαστικές εταιρίες και εμπορικές επιχειρήσεις) και δήμους. Επιπλέον, και παρά την εμπιστοσύνη στις παραδοσιακές μεθόδους «παραγωγής» νερού (μεγάλα φράγματα, αντλήσεις από υπόγειες πηγές και μεταφορά νερού από γειτονικές λεκάνες απορροής) , παρατηρείται μια τροποποίηση της πολιτικής που ακολουθεί το Κράτος σε πρακτικό επίπεδο. Η κατασκευή του Φράγματος του Μόρνου τη δεκαετία του 80 προκάλεσε σημαντικές διαφωνίες, ακόμα και συγκρούσεις μεταξύ των τοπικών κοινωνιών, ΜΚΟ, Υπουργείων και ΕΥΔΑΠ. Έκτοτε, το Φράγμα του Μόρνου έχει δεχτεί έντονη κριτική για τις κοινωνικές και περιβαλλοντικές επιπτώσεις που επέφερε. Αυτό που καθόριζε την κατασκευή του φράγματος, ήταν ο κίνδυνος έντονης λειψυδρίας στην Αθήνα. Από την άλλη, το πρόσφατο και καινοτόμο Φράγμα του Εύηνου θεωρείται γενικά επιτυχία. Παρόλο που η συμμετοχή των παικτών ήταν περιορισμένη, λήφθηκαν υπόψη κοινωνικοί και περιβαλλοντικοί παράγοντες, εξαλείφοντας έτσι πιθανές μελλοντικές διαφωνίες.

Στην άντληση υπόγειων υδάτων συμμετέχει ένας σημαντικός αριθμός φορέων. Πρόσφατα, είχε γίνει διάλογος μεταξύ της ΕΥΔΑΠ, Υπουργείων και κατόχων γνώσης για τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις τέτοιων μεθόδων. Το συμπέρασμα ήταν πως χρειάζεται επείγοντως ηπιότερη άντληση ύδατος από υπόγειες πηγές χωρίς όμως να μειώνεται η συμμετοχή. Οι κάτοχοι γνώσης εισηγήθηκαν την τιμολόγηση και τη χρήση ορίων έτσι ώστε να αντιστραφεί η τάση, καθιστώντας ικανά ολοκληρωμένα σχέδια διαχείρισης νερού με ισχυρή ιδιωτική και τοπική συμμετοχή. Τέλος, στην μεταφορά νερού από γειτονικές λεκάνες απορροής ακολουθείται μία περισσότερο τυπική και συμβιβαστική προσέγγιση, καθώς γίνεται μια προσπάθεια να ικανοποιηθούν ορισμένες απαιτήσεις των δήμων και των χρηστών νερού που βρίσκονται στην περιοχή της λεκάνης απορροής.

Συμμετοχή στο Δεύτερο Στάδιο του Αστικού Υδατικού Κύκλου

Όσο αφορά στην ποιότητα των υδάτων, υπήρξε πάντα αρμονική συνεργασία μεταξύ των σχετικών παικτών (Υπουργεία, δήμοι, συνεταιρισμοί, δημόσια σώματα και ιδιωτικές εταιρίες). Η ΕΥΔΑΠ ΑΕ παρέχει δεδομένα στην Εθνική Βάση Δεδομένων, στο Υπουργείο Περιβάλλοντος. Υπάρχει αυξημένη συμμετοχή των κατόχων γνώσης και υψηλό επίπεδο κοινωνικής αποδοχής.

Συμμετοχή στο Τρίτο Στάδιο του Αστικού Υδατικού Κύκλου

Και στο τρίτο στάδιο του αστικού υδατικού κύκλου βλέπουμε νέα στοιχεία συμμετοχής. Η ΕΥΔΑΠ δεν είναι πια ο μόνος υπεύθυνος για τον έλεγχο των διαρροών. Η ΕΥΔΑΠ έχει συνάψει διαφόρων μορφών συνεργασίας με κατόχους γνώσης. Μια ιδιωτική Ευρωπαϊκή εταιρία έχει εκπονήσει ένα μακροχρόνιο διαχειριστικό σχέδιο για την ΕΥΔΑΠ ΑΕ. Μια περιοχή που οι αλλαγές είναι ιδιαίτερα αισθητές αφορά στον ίδιο τον χαρακτήρα της ΕΥΔΑΠ σαν εταιρεία. Εκεί που το κεντρικό κράτος κατείχε αποφασιστικό ρόλο σε όλα τα στάδια του αστικού υδατικού κύκλου –μέσω υπουργείων με κατακερματισμένες αρμοδιότητες-, τώρα υπάρχει μία προσπάθεια αναδόμησης του υδατικού τομέα και συντονισμού των παικτών. Οι μέτοχοι ωστόσο της εταιρείας υδάτων δεν έχουν ουσιαστική δύναμη, ενώ η κοινωνία των πολιτών αποκλείεται. Οι μηχανισμοί της ελεύθερης αγοράς είναι πιθανόν να αυξήσουν την επιρροή από άλλους παίκτες παρόλο που η ακριβής μορφή μιας τέτοιας αύξησης δεν μπορεί να είναι γνωστή ακόμη. Το κεντρικό κράτος διατηρεί αποφασιστικό ρόλο σε όλους τους τομείς, αλλά πλέον είναι πιο ανοικτό σε διαπραγματεύσεις και συζητήσεις.

Ο ρόλος της ΕΥΔΑΠ είναι αυξημένος όσο αφορά στη τιμολόγηση του νερού. Οι μέτοχοι μπορούν να επηρεάσουν τις τιμές προς τα πάνω καθώς τα συμφέροντα τους αντικρούονται με την πολιτική του Κράτους για «κοινωνικά αποδεκτές τιμές» που ισχύει ακόμη, παρά την μετατόπιση από τη συμβατική πολιτική που θεωρεί το νερό ως αποκλειστικά «δημόσιο αγαθό». Παρόλα αυτά, τα Υπουργεία Οικονομικών και Περιβάλλοντος εξακολουθούν να επικυρώνουν τις τιμές που προτείνει η ΕΥΔΑΠ ΑΕ. Τομείς όπως η γεωργία και η βιομηχανία εξακολουθούν να εξαιρούνται από τη διαδικασία λήψης αποφάσεων, και παρά το αυξανόμενο ενδιαφέρον από άλλους χρήστες, οι οικιακοί και οι δημοτικοί χρήστες είναι ακόμη κυρίαρχοι στην διαμόρφωση και σχεδιασμό της κάθε πολιτικής. Η ΕΥΔΑΠ ΑΕ θα πάρει σταδιακά τον έλεγχο των δημοτικών δικτύων, πιθανώς μειώνοντας την επιρροή των τοπικών αρχών.

Συμμετοχή στο Τέταρτο Στάδιο του Αστικού Υδατικού Κύκλου

Τις περασμένες δεκαετίες, τα σχετικά Υπουργεία και η ΕΥΔΑΠ αντιμετώπιζαν την επεξεργασία λυμάτων με αδιαφορία. Η ΕΥΔΑΠ ήταν υπεύθυνη για μερικώς μη σχετικούς τομείς (πχ έλεγχος πλημμυρών) χωρίς μεγάλη επιτυχία. Τα σημαντικά προβλήματα ρύπανσης (ειδικά στον Σαρωνικό Κόλπο) πυροδότησαν την αντίδραση των τοπικών κοινωνιών. Σήμερα, οι πρωτοβουλίες που έχουν παρθεί από δήμους, συνεταιρισμούς, ιδιώτες, ερευνητικά ινστιτούτα και άλλους κατόχους γνώσης, δείχνουν ένα αυξημένο ενδιαφέρον για συμμετοχή από πολλούς νέους παίκτες. Η ΕΥΔΑΠ έχει ανταμείψει ένα πιλοτικό πρόγραμμα επαναπλήρωσης του υδροφόρου ορίζοντα στο Δήμο Μαρκόπουλου (σε συνεργασία με το ΙΓΜΕ). Ωστόσο, η υποστήριξη τέτοιων πρωτοβουλιών από τα Υπουργεία και την ΕΥΔΑΠ είναι ακόμη ανεπαρκής. Το Υπουργείο Περιβάλλοντος ελέγχει τώρα όλες τις μη-επικερδείς δραστηριότητες (έλεγχος πλημμύρων κλπ) της πρώην ΕΥΔΑΠ παρόλο που στην ουσία η εταιρία υδάτων είναι ακόμη η υπεύθυνη.

8.5.2 Κινητήριες Δυνάμεις και ο Ρόλος των Παικτών

Ορισμένες κινητήριες δυνάμεις επέφεραν τις παραπάνω αλλαγές και εξελίξεις σε τομείς καινοτομίας, βιωσιμότητας και συμμετοχής στις εθνικές πολιτικές για τα ύδατα, και σε οργανωτικό και σε τεχνολογικό βαθμό. Ονομαστικά, αυτές οι δυνάμεις είναι:

1. Οικολογική διαχείριση υδατικών πόρων (αναφέρεται στην βιωσιμότητα και γενικά κοινωνικο-οικολογικά θέματα π.χ. χρήση εναλλακτικών υδατικών πόρων, ελάχιστη οικολογική ροή σε φράγματα, όρια άντλησης, μείωση της αλόγιστης χρήσης νερού). Διάφοροι κάτοχοι γνώσης (ερευνητές, ΜΚΟ, ειδικοί) αντιπροσωπεύουν την κατηγορία των παικτών, οι οποίοι επηρεάζονται περισσότερο από την νέα τάση.
2. Αποτελεσματική παροχή νερού που να ικανοποιεί τις ανθρώπινες ανάγκες (αναφέρεται στην ποσότητα του νερού, π.χ. μειωμένες απώλειες, αυξημένη χωρητικότητα του συστήματος των ταμιευτήρων, διαχειριστικά σχέδια). Οι κύριοι παίκτες είναι το Κεντρικό Κράτος (μέσω των τριών κυρίως εμπλεκόμενων Υπουργείων) και η ΕΥΔΑΠ, οι οποίοι επιφέρουν τις αλλαγές σε αυτό τον τομέα, παρασέρνοντας δήμους και άλλους μικρούς παίκτες.
3. Ικανοποιητική ποιότητα για προστασία της δημόσιας υγείας (αναφέρεται στους ελέγχους ποιότητας και την επεξεργασία του νερού, π.χ. δειγματοληψία και παρακολούθηση του νερού, χλωρίωση). Η ΕΥΔΑΠ είναι η μόνη υπεύθυνη σε αυτό το στάδιο. Ωστόσο, εκτός της περιοχής της Αττικής, το ΥΠΕΧΩΔΕ κατέχει ένα σημαντικό ρόλο όσο αφορά στις αλλαγές των πολιτικών
4. Διαχείριση του ανταγωνισμού και των συγκρούσεων και κατανομή των πόρων (αναφέρεται σε ανταγωνιστικές χρήσεις νερού και προσπάθειες λύσης τέτοιων προβλημάτων, π.χ. ενδο-υπουργικές επιτροπές, παροχή νερού σε δήμους που βρίσκονται κοντά στις περιοχές άντλησης). Το κεντρικό κράτος εισάγει πολιτικές σχετικές με τις παραπάνω κινητήριες δυνάμεις.
5. Αποτελεσματική Διαχείριση των εταιριών υδάτων όσο αφορά το κόστος (αναφέρεται στην οικονομική βιωσιμότητα των υπηρεσιών παροχής ύδατος π.χ. ιδιωτικοποίηση, τιμολόγηση του νερού, πιθανότητα συμμετοχής του ιδιωτικού τομέα, αποτελεσματική οικονομική διαχείριση, επέκταση των εξυπηρετούμενων υπηρεσιών). Το κεντρικό κράτος (ειδικά το ΥΠΕΧΩΔΕ) και η ΕΥΔΑΠ προκαλούν όλες τις αλλαγές, ενώ εμπλεκόμενοι παίκτες αλλάζουν τους ρόλους τους (ιδιωτικές εταιρίες, μέτοχοι, δήμοι κλπ).

6. Υπερ-εθνική Νομοθεσία (αναφέρεται στις τροποποιήσεις σε όλα τα παραπάνω θέματα μέσω της Ευρωπαϊκής νομοθεσίας, π.χ. Κοινοτική Οδηγία Πλαίσιο για το Νερό). Η Κοινοτική Οδηγία Πλαίσιο επηρεάζει όλες τις αλλαγές σε ένα ορισμένο βαθμό. Οι παίκτες που συμμετέχουν σε όλα τα στάδια του Αστικού Υδατικού Κύκλου, τροποποιούν τους ρόλους τους σύμφωνα με τις γενικές κατευθυντήριες γραμμές της οδηγίας.

Πρακτικά, οι περισσότερες αλλαγές στην πολιτική αναφορικά με τα ύδατα που έχουν γίνει στην περίπτωση της Αθήνας έχουν επηρεαστεί από παραπάνω κινητήριες δυνάμεις. Θα μπορούσαμε να πούμε πως η Κοινοτική Οδηγία Πλαίσιο ξεκίνησε τη διαδικασία, ενώ ατομικές δυνάμεις επιτάχυναν περισσότερο ή λιγότερο, αντίστοιχα τα στοιχεία των επιμέρους πολιτικών. Αυτό σημαίνει πως οικολογικές ανησυχίες και θέματα βιωσιμότητα για παράδειγμα, εκφράστηκαν και υλοποιήθηκαν μέσω των απόψεων των ειδικών που συμμετείχαν στη διαδικασία της αλλαγής λόγω της Κοινοτικής Οδηγίας Πλαίσιο. Επιπλέον, η γενική αναδόμηση του δημόσιου τομέα, πήρε τη συγκεκριμένη μορφή στην περίπτωση των υδάτων, για να διευκολύνει –σε ορισμένο βαθμό- στους στόχους της Κοινοτικής Οδηγίας Πλαίσιο. Υπό το πλαίσιο των αλληλεπιδρώντων κινητήριων δυνάμεων, η όλη χορογραφία των παικτών έχει αλλάξει. Σε κάποιες περιπτώσεις οι παίκτες συμμετέχουν έντονα, εισάγοντας αλλαγές, ενώ σε άλλες περιπτώσεις οι ίδιοι παίκτες τηρούν ουδέτερη ή ακόμη κι αρνητική στάση απέναντι σε αλλαγές (Η ΕΥΔΑΠ ΑΕ υιοθέτησε τη στρατηγική της Διαχείριση Ζήτησης ενώ είναι αρνητική όσο αφορά στην εξέλιξη των εναλλακτικών υδατικών πόρων που περιλαμβάνουν σημαντικές επενδύσεις – π.χ. διπλούς αγωγούς). Επιπλέον, καινούριοι παίκτες έχουν μπει στο σχέδιο, επηρεάζοντας, συχνά σημαντικά, τη διαδικασία λήψης αποφάσεων και αλλάζοντας τις υπάρχουσες επικρατούσες απόψεις σχετικά με ορισμένα θέματα (π.χ. ερευνητικά ινστιτούτα και ειδικοί, και η γενικότερη αντίληψη περί βιωσιμότητας).

Ο παρακάτω πίνακας δείχνει τις κινητήριες δυνάμεις με σχέση με τους παίκτες και τις πολιτικές που αλλάζουν και βασίζεται στην παρακάτω ανάλυση:

Πίνακας 8.3: Κινητήριες δυνάμεις, μεταβαλλόμενες πολιτικές, και ο νέος ρόλος των παικτών

Στάδιο του Αστικού Υδατικού Κύκλου	Κινητήριες Δυνάμεις (κατά σειρά σχετικής δύναμης)	Αλλαγή στον χώρο πολιτικής/όργανο ή	Ποίκτησ/ες που προκαλούν την αλλαγή	Ο αλλαγμένος ρόλος των παικτών	Καινοτομίες	Βιωσιμότητα	Συμμετογή
Στάδιο 1 Άντληση και Αποθήκευση του Νερού	Περιβαλλοντική διαχείριση, Αποτελεσματική παροχή νερού	Χρήση Εναλλακτικών Υδατικών Πόρων	Κάτοχοι Γνώσης	Δήμοι, Χρήστες Νερού	+	+/-	+
	Αποτελεσματική παροχή νερού, Υπερ-εθνική Νομοθεσία, Περιβαλλοντική Διαχείριση, Ικανοποιητική Ποιότητα, Διαχείριση των συγκρούσεων, Αποδοτική διαχείριση κόστους	Εκμετάλλευση Επιφανειακών Υδάτων	Υπουργεία, ΕΥΔΑΠ, Κάτοχοι Γνώσης	Δήμοι, ΜΚΟ	+/-	+/-	0
	Αποτελεσματική παροχή νερού, Διαχείριση των διαφωνιών, Οικολογική Διαχείριση, Ικανοποιητική ποιότητα, Αποδοτική διαχείριση κόστους, Υπερ-εθνική Νομοθεσία	Εκμετάλλευση των Υπόγειων Υδάτων	Υπουργεία, Κάτοχοι Γνώσης	Δήμοι, Χρήστες Νερού, ΙΓΜΕ, ΓΕΩΤΕΕ	0/-	0/-	+
	Αποτελεσματική παροχή νερού, Αποδοτική διαχείριση κόστους, Διαχείριση των διαφωνιών	Μεταφορά νερού από γειτονικές λεκάνες απορροής	Υπουργεία	Δήμοι, ΕΥΔΑΠ	+/0	0	0
Στάδιο 2 Διανομή και Επεξεργασία του Νερού	Ικανοποιητική ποιότητα, Υπερ-εθνική Νομοθεσία,	Παρακολούθηση Ποιότητας Νερού και Επεξεργασία	ΕΥΔΑΠ ΑΕ, ΥΠΕΧΩΔΕ	Κάτοχοι Γνώσης, Γενικό Χημείο, Δήμοι	+/0	+/0	+

Κεφάλαιο 8: Προς Νέες Μορφές Διακυβέρνησης στην Ελλάδα;

Στάδιο 3 Διανομή και Χρήση του Νερού	Αποτελεσματική παροχή νερού, Υπερ-εθνική Νομοθεσία, Αποδοτική διαχείριση κόστους, Οικολογική διαχείριση	Έλεγχος Διαφορών	ΕΥΔΑΠ ΑΕ	Κάτοχοι Γνώσης	+	+	+
	Αποδοτική διαχείριση κόστους	Οργανωτική Κατάσταση Διανομής Νερού (Δημόσιος/Ιδιωτικό 5)	Υπουργεία	ΕΥΔΑΠ ΑΕ, Μέτοχοι	+/0/-	+/0/-	+/0/-
	Αποδοτική διαχείριση κόστους, Αποτελεσματική παροχή νερού, Υπερ-εθνική Νομοθεσία, Οικολογική διαχείριση	Διαχείριση Ζήτησης	ΕΥΔΑΠ ΑΕ	Χρήστες Νερού	+/0	+/0/-	+/0
	Αποτελεσματική διαχείριση κόστους	Επέκταση των Εξυπηρετούμενων Περιοχών	ΕΥΔΑΠ ΑΕ	Δήμοι	+/0	-	-
	Υπερ-εθνική Νομοθεσία, Αποδοτική διαχείριση κόστους, Αποτελεσματική παροχή νερού, Οικολογική διαχείριση	Τιμολόγηση Νερού	Υπουργεία	Οι Περισσότεροι Παίκτες	+/0	+/0	+/0/-
	Αποδοτική διαχείριση κόστους, Αποτελεσματική παροχή νερού, Οικολογική Διαχείριση	Μέτρηση Νερού	ΕΥΔΑΠ ΑΕ	Καταναλωτές	+	+	0
	Διαχείριση των διαφορών, Αποτελεσματική παροχή νερού	Χρήση νερού σε ανταγωνιστικούς τομείς	Υπουργεία	Χρήστες νερού (βιομηχανία, γεωργία, οικιακοί χρήστες, δήμοι)	-	+/0/-	0/-
	Υπερ-εθνική Νομοθεσία, Οικολογική διαχείριση, Ικανοποιητική ποιότητα, Διαχείριση των διαφορών	Διαχείριση Λυμάτων (Επεξεργασία, Επαναχρησιμοποίη ση, Ανακύκλωση	Δήμοι, ΕΥΔΑΠ ΑΕ	Κάτοχοι Γνώσης, δήμοι, civil society	+/0/-	+/0	+/0
	Υπερ-εθνική Νομοθεσία	Συμόρφωση των Εθνικών Νόμων με τις Ευρωπαϊκές Οδηγίες	Υπουργεία	Όλοι οι Παίκτες	+	+/0/-	+

8.6 Συμπεράσματα και Προτάσεις

Συνολικότερα στην Ευρώπη παρατηρείται μια μετατόπιση από παραδοσιακές σε νέες μορφές διακυβέρνησης, δημιουργώντας ουσιαστικά «υβριδικές» μορφές διακυβέρνησης όπου παραδοσιακά στοιχεία, όπως η διατήρηση από κρατικούς φορείς της ιδιοκτησίας του πόρου, συνυπάρχει με καινοτόμα στοιχεία διακυβέρνησης όπως οι οριζόντιες δομές και η εμπλοκή πολλών φορέων στον τομέα των υδάτων.

Μετά από την παραπάνω ανάλυση, μια σειρά από γενικά συμπεράσματα για τα δομικά στοιχεία των πολιτικών αναφορικά με τα ύδατα μπορούν να εξαχθούν με σχετική ασφάλεια και σαφήνεια.

Οι εταιρείες υδάτων και υπηρεσιών αποχέτευσης είναι απ'τη φύση τους μονοπωλιακές, και γι αυτό χρειάζονται προσεκτικό έλεγχο. Η ασυμμετρία της πληροφόρησης ανάμεσα στις κυβερνήσεις και τις εταιρείες ύδρευσης, και το πολιτικά ευαίσθητο ζήτημα της τιμής του νερού, αφήνει το τομέα ακάλυπτο απέναντι σε πρόχειρες πολιτικές και στην κοινωνική κριτική. Ως αποτέλεσμα, ο τομέας συχνά υποφέρει από πολιτικές επεμβάσεις, και από μια σύγχυση των κοινωνικών, περιβαλλοντικών και εμπορικών του στόχων. Η αποκέντρωση που είναι ένας αξιόλογος στόχος σ' έναν τομέα αυτού του είδους, οδήγησε σε κάποιες περιπτώσεις στην ανάθεση των αρμοδιοτήτων της υπηρεσίας ύδρευσης στην τοπική αυτοδιοίκηση, αλλά χωρίς τον ανάλογο καταμερισμό των απαιτούμενων οικονομικών πόρων. Οι υπηρεσίες ύδρευσης συχνά στερούνται λειτουργικής αυτονομίας και η σχέση τους με τους πολιτικούς τους «αφέντες» είναι συχνά ασαφής και διφορούμενη. Συχνά έχουν ανεπαρκή διοικητική δομή και δυσκολεύονται να προσελκύσουν καλύτερο προσωπικό. Είναι συχνά σε άσχημη οικονομική κατάσταση, επειδή είναι ανίκανες ή απρόθυμες να χρεώσουν τους πελάτες τους το χρηματικό ανάλογο των υπηρεσιών τους. Οι πολιτικοί συχνά επιβαρύνουν το τομέα με οικονομικές διευθετήσεις που είναι πρόχειρες, απρόβλεπτες και που είναι αδύνατο να διατηρηθούν σε βάθος χρόνου. Αυτό δεν αφήνει τις υπηρεσίες ύδρευσης να συντηρήσουν σωστά τα περιουσιακά τους στοιχεία, να προσελκύσουν την απαραίτητη χρηματοδότηση και τις αναγκάζει να εξαρτώνται απ' την αστάθεια των κυβερνήσεων για τη χρηματοδότηση των νέων τους επενδύσεων. Η κατάσταση επιβαρύνεται περισσότερο λόγω της έλλειψης σαφήνειας σχετικά με το καθεστώς ιδιοκτησίας των περιουσιακών στοιχείων, πράγμα που αποτελεί συχνά ένα επιπλέον εμπόδιο για τις επενδύσεις.

Η δημιουργία ενός αξιόπιστου προφίλ αποτελεί μια θεμελιώδης αρχή στην καλή διαχείριση των υδάτων. Η χάραξη στρατηγικής, ο έλεγχος και η παροχή υπηρεσιών χρειάζεται να διαχωριστούν:

Η πρώτη θέτει τις στρατηγικές και τους στόχους, ο δεύτερος επιβλέπει και ρυθμίζει και η τρίτη διανέμει νερό και παρέχει υπηρεσίες υγιεινής. Οι παροχές υπηρεσιών (εταιρείες ύδρευσης) πρέπει να είναι υπόλογοι και στους πελάτες και στους ελεγκτές. Οι σχέσεις ανάμεσα στους ελεγκτές και στους παροχείς πρέπει να είναι βασισμένες σε σαφείς και σταθερούς κανόνες, προτιμότερο μέσα από μια σύμβαση απόδοσης (performance contract). Η ιδιωτική συμμετοχή μέσα διάφορες μορφές της μπορεί να βελτιώσει την αξιοπιστία της υπηρεσίας πραγματοποιώντας ένα ξεκάθαρο διαχωρισμό του ρόλου των παροχών και του ελέγχου/χάραξης στρατηγικής. Η επίτευξη των διεθνώς συμφωνηθέντων στόχων για το νερό απαιτεί ενέργειες απ' τις τις κυβερνήσεις σε όλα τα επίπεδα. Όπου αυτές εμπλέκονται στον καταμερισμό χρηματικών πόρων, θα χρειαστεί να εξασφαλίσουν ότι οι ενέργειές τους δεν θα επιδεινώσουν την κατάσταση και ότι θα εκμεταλλευτούν άλλους πόρους κατά το μέγιστο δυνατό.

Οι κεντρικές κυβερνήσεις, ιδιαίτερα στις χώρες όπου η διακυβέρνηση δεν θεωρείται ιδιαίτερα επιτυχής όπως η Ελλάδα, θα μπορούσαν να κάνουν περισσότερα για να αναπτύξουν σαφή πολιτική σχετικά με το νερό, ώστε να επιτύχουν τους συμφωνηθέντες στόχους για το νερό. Αυτή η πολιτική θα πρέπει να ενσωματωθεί σε εθνικές στρατηγικές ανάπτυξης και σε προγράμματα για τη μείωση των ανισοτήτων στην κατανομή των πόρων, όπως αρμόζει. Αυτό θα πρέπει να αντικατοπτρίζεται και στην κατανομή του προϋπολογισμού και στο θεσμικό πλαίσιο του τομέα. Οι στρατηγικές χρηματοδότησης είναι ένα εργαλείο που μπορεί να βοηθήσει σε αυτό το τομέα.

Οι κεντρικές κυβερνήσεις θα πρέπει να καθιερώσουν προβλέψιμα πλαίσια εσόδων για τους παροχείς νερού. Οι κανόνες για τον καθορισμό και την αναπροσαρμογή των τιμολογίων είναι βασικοί για αυτή την εργασία. Παρομοίως, χρειάζεται να δημιουργηθούν σαφείς διακανονισμοί για τις ενδοκυβερνητικές συναλλαγές. Αυτό θα μπορούσε να εμπεριέχει την ανταμοιβή εκείνων των δήμων που είναι αποτελεσματικοί στη συγκέντρωση ιδίων πόρων. Οι δήμοι οφείλουν να μπορούν να χρηματοδοτούν επενδύσεις για το νερό με τέτοια μέσα όπως η συλλογή φόρων μέσα σε οικονομικά συνετά όρια, υποκείμενοι σε

κυρώσεις αν υπερβούν αυτά τα όρια. Σφάλματα στην οικονομική πολιτική δεν μπορούν να διορθωθούν με οικονομικές αγορές, ή το αντίστροφο.

Η τάση στις περισσότερες χώρες είναι η αποκέντρωση των αρμοδιοτήτων για την ύδρευση και την υγιεινή σε περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο μέσα από την εμπλοκή της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ωστόσο όπως είδαμε, υπάρχει ο κίνδυνος υπερβολικού κατακερματισμού αν η διαδικασία προχωρήσει υπερβολικά. Οι οικονομίες κλίμακας μπορούν να διαφυλαχτούν ενθαρρύνοντας τους δήμους να συνεργαστούν για τη χρηματοδότηση υπηρεσιών υδάτων. Τα κύρια εμπόδια για την ανάθεση αρμοδιοτήτων στο σωστό κυβερνητικό επίπεδο στο τομέα των υδάτων είναι η έλλειψη από την πλευρά της τοπικής αυτοδιοίκησης πρόσβασης στο κεφάλαιο και οι ανεπαρκείς ικανότητες διαχείρισης. Οι εμπειρίες των χωρών της Κεντρικής και Βόρειας Ευρώπης στην υπερπήδηση αυτών των εμποδίων μπορούν να προσφέρουν πολύτιμα διδάγματα. Οι επιτυχημένες περιπτώσεις τείνουν να περιλαμβάνουν «διαφανείς» τοπικούς προϋπολογισμούς και οικονομικές δηλώσεις απ' τις υπηρεσίες ύδρευσης, ένα πολυετές παρά ένα ετήσιο πλαίσιο για τον προϋπολογισμό της τοπικής αυτοδιοίκησης, ένα μεσοπρόθεσμο επενδυτικό σχέδιο, επιλογή έργου βάσει ξεκάθαρων κανόνων και ικανότητα διαχείρισης του χρέους ανάμεσα σε άλλους παράγοντες.

Ένα γενικό συμπέρασμα είναι πως οι περαιτέρω βελτιώσεις στην διακυβέρνηση υδάτων σε ευρωπαϊκό επίπεδο –και κατ' επέκταση σε εθνικό- απαιτούν μια συνολικότερη βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη για να ενθαρρυνθεί η κυβέρνηση, οι βιομηχανικές εταιρίες και η κοινωνία, έτσι ώστε να γίνει πιο αποδοτική χρήση υδατικών πόρων, να ελαχιστοποιηθεί η ρύπανση και να αυξηθούν τα θετικά αποτελέσματα από την πολιτική, οικονομική και κοινωνική αλλαγή. Η διακυβέρνηση υδάτων δεν μπορεί, και ούτε λειτουργεί ανεξάρτητη, ούτε εφαρμόζεται μόνη της. Για να είναι αποτελεσματική και ικανοποιητική η διακυβέρνηση υδάτων πρέπει να ισχύουν κάποιες πολύ συγκεκριμένες προϋποθέσεις: Αναδόμηση/ βελτίωση της υπάρχουσας θεσμικής κατάστασης, αναθεώρηση εθνικών πολιτικών, στρατηγικών και σχεδίων, ανάπτυξη αποτελεσματικών μηχανισμών για ροή πληροφοριών και συμμετοχή του κοινού, ενδυνάμωση θεσμικής ικανότητας διαφορετικών φορέων, ανταλλαγή εμπειριών και γνώσης, ενδυνάμωση μηχανισμών διαχείρισης σε επίπεδο υδρολογικής λεκάνης.

Είναι γενικά αποδεκτό στην περιοχή, πως οι υδατικοί πόροι πρέπει να χειρίζονται εντός των υδρογραφικών ορίων (ποτάμιες λεκάνες απορροής). Αυτός είναι ο λόγος που υπάρχει ένας σαφής προσανατολισμός όλων των χωρών της ΕΕ προς διαχείριση υδατικών πόρων εντός των ορίων που βασίζονται στον υδρογραφικό διαμερισμό της χώρας. Ενώ όμως τα θέματα διαχείρισης υδάτων πρέπει να θεωρούνται κατά γενική ομολογία ως μονοπάτια ροής νερού μέσω ξεχωριστών ποτάμιων λεκανών απορροής (ή υπόγειων υδροφορέων), η ροή άλλων προϊόντων, συμπεριλαμβανομένων και των χρημάτων, ακολουθεί διοικητικά όρια. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο πρέπει να δοθεί περισσότερη σημασία στις συνδέσεις μεταξύ κυβέρνησης, τοπικής αυτοδιοίκησης και αρχές υδάτων.

Οι κυβερνητικές διατάξεις που ακολουθούν την αρχή της επικουρικότητας, είναι ζωτικής σημασίας για την ολοκληρωμένη διαχείριση υδατικών πόρων, συνδυάζοντας την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη με την περιβαλλοντική βιωσιμότητα. Εξίσου σημαντικός είναι ο βαθμός στον οποίο η παρούσα διακυβέρνηση έχει την ικανότητα να ικανοποιήσει τη ζήτηση των παρόντων και των μελλοντικών προβλημάτων που σχετίζονται με το νερό. Οι κατακερματισμένες, αναποτελεσματικές διαχειριστικές δομές μάλλον ενθαρρύνουν τον διαμελισμό παρά την δίκια διανομή των υδατικών πόρων. Μόνο οι ολοκληρωμένες και οι αποτελεσματικές διαχειριστικές δομές μπορούν να καταστήσουν πιθανά σύνθετα διακυβερνητικά συστήματα ροής επιφανειακών και υπόγειων υδάτων μέσω πολιτικών ορίων και το πλήθος ανταγωνιστικών συμφερόντων που προκύπτουν.

Η αποτελεσματική διακυβέρνηση υδάτων μπορεί να επιτευχθεί με τη συνεργασία μεταξύ διακυβέρνησης και κοινωνίας πολιτών. Ενώ όμως είναι εύκολο θεωρητικά, οι κανόνες διαχείρισης υδάτων υπόκεινται σε πολιτικές πιέσεις και τα συγκρουόμενα συμφέροντα είναι συχνά σημαντικά. Ταυτόχρονα, δεν είναι αναγκαία η επέκταση των κυβερνητικών διατάξεων σε όλους τους τομείς όλων των χωρών ενιαία. Οι βελτιώσεις στην διακυβέρνηση θα πρέπει να βασίζονται σε στέρεες ανάγκες και προβλήματα που αντιμετωπίζει κάθε χώρα ξεχωριστά.

Συνοψίζοντας, τα επόμενα βήματα σε ευρωπαϊκό κι εθνικό επίπεδο πρέπει να εστιάσουν σε μια σειρά ζητημάτων, σημαντικότερα των οποίων είναι:

- αναγνωριστούν οι επιλογές βελτίωσης της διακυβέρνησης έτσι ώστε να υιοθετηθούν και να εφαρμοστούν σε επίπεδο χώρας, σε τοπικό επίπεδο και σε επίπεδο λεκάνης απορροής εντός του πλαισίου της Ευρωπαϊκής Κοινοτικής Οδηγίας Πλαίσιο
- προωθηθεί η συνέχιση του διαλόγου, λαμβάνοντας υπόψη πως ορισμένες χώρες βρίσκονται σε μεταβατικό στάδιο μεταξύ διαφορετικών μοντέλων διακυβέρνησης, σε διαφορετικό στάδιο ανάπτυξης και μπορεί να έχουν διαφορετικά διατομεακά ενδιαφέροντα σε σχέση με τη διαχείριση νερού
- διασφαλιστεί πως η δημόσια συμμετοχή θα παίζει ένα αυξανόμενο σημαντικό ρόλο στο σχεδιασμό και την εφαρμογή αποτελεσματικών διακυβερνητικών επιλογών
- συνεχιστεί η εκμετάλλευση της πείρας από υπάρχοντα κράτη μέλη της Ε.Ε., ενώ ταυτόχρονα θα υπάρχει προσπάθεια εξεύρεσης του καλύτερου τρόπου ικανοποίησης των ξεχωριστών αναγκών και φιλοδοξιών των χωρών της ΕΕ

Συνοψίζοντας κι επικεντρώνοντας στην Απτική, διακρίνουμε τα ακόλουθα δομικά στοιχεία αλλαγής σε σχέση με τη διαχείριση των υδατικών πόρων και τη συμμετοχή των παικτών στον υδατικό τομέα, αλλαγές που θα μπορούσαν να οδηγήσουν στην υιοθέτηση μιας διαφορετικής μορφής διακυβέρνησης υδάτων με έντονα στοιχεία με την Βιωσιμότητα, την Καινοτομία και τη Συμμετοχή, συστατικά στοιχεία ενός οποιουδήποτε μοντέλου διακυβέρνησης ώστε να χαρακτηριστεί «επιτυχές»:

- Μέσα στις υπάρχουσες μορφές διακυβέρνησης στην πολιτική των υδάτων, κυριαρχεί η παραδοσιακή ανελαστική δομή, παρά τις πρόσφατες εξελίξεις και αλλαγές, οι οποίες ενθαρρύνουν κάποιες ιδιωτικές πρωτοβουλίες (μετοχοποίηση της ΕΥΔΑΠ). Η ανεπάρκεια της δομής αντανακλάται σε όλα τα στάδια του Αστικού Υδατικού Κύκλου, όπου η συμμετοχή, η αποκέντρωση, η δημοκρατική διαδικασία λήψης αποφάσεων, η δικτύωση και οι ολοκληρωμένες προσεγγίσεις, είναι ακόμη περιορισμένες. Υπάρχει ωστόσο μία λανθάνουσα, αλλά συνεχώς αυξανόμενη διαδικασία συμμετοχής, κυρίως από κατόχους γνώσης, ιδιωτικές εταιρίες, δήμους και επίσης μια συνεργασία μεταξύ τους. Είναι όμως αξιοσημείωτο πως η τάση αφορά μόνο το πρώτο και το τελευταίο στάδιο του Αστικού Υδατικού Κύκλου, αποκλείοντας σημαντικές πτυχές του τρίτου και

πολύ σημαντικού σταδίου (τιμολόγηση, χρήση νερού σε ανταγωνιστικούς τομείς).

- Μέχρι τώρα, οι συγκρούσεις μεταξύ των ενδιαφερόντων παικτών υπήρξαν σπάνιες και όχι ιδιαίτερα έντονες. Ωστόσο, είναι πιθανόν να υπάρξουν μελλοντικές συγκρούσεις, εξαιτίας των περιορισμένων υδατικών πόρων και τις ανταγωνιστικές του χρήσεις (γεωργία, βιομηχανία, οικιακή χρήση, τουριστική). Το πρόβλημα αυτό ίσως να οξυνθεί στο προσεχές μέλλον, καθώς η ΕΥΔΑΠ αποφάσισε να επεκτείνει το δίκτυο της (σε όρους πληθυσμού και γεωγραφίας), χωρίς να λαμβάνει υπόψη –στα σοβαρά τουλάχιστον– διαφορετικά και συχνά ανταγωνιστικά ενδιαφέροντα των δήμων, των συνεταιρισμών, των μεγάλων χρηστών νερού και της κοινωνίας των πολιτών.
- Έχουν εισαχθεί κάποια στοιχεία βιωσιμότητας και καινοτομίας (Φράγμα Εύηνου, μειωμένες απώλειες νερού, εφαρμογή νέων τεχνολογιών, βελτιωμένος έλεγχος ποιότητας). Η πρόσφατη προσπάθεια μεταβίβασης αρμοδιοτήτων από το Υπουργείο Ανάπτυξης στο Υπουργείο Περιβάλλοντος δείχνει μία στροφή – επιβεβλημένη από την Κοινοτική Οδηγία Πλαίσιο για το Νερό– προς τη συνεργασία μεταξύ των παικτών σε κεντρικό επίπεδο. Επιπλέον, οι περιβαλλοντικοί παράμετροι συμπεριλαμβάνονται πλέον στα κατασκευαστικά σχέδια και, κυρίως, οι παίκτες κλειδιά φαίνονται να αντιλαμβάνονται την ευαίσθητη φύση των υδατικών πόρων, σε περιβαλλοντικούς, κοινωνικούς και οικονομικούς όρους και τα προβλήματα που μπορεί να προκαλέσει η «κοντόφθαλμη» διαχείριση.
- Παρόλο που η Κοινοτική Οδηγία Πλαίσιο έχει ήδη συμβάλει σημαντικά στην δημιουργία πολιτικών και στη γενική αναδόμηση του τομέα, η επιρροή από κατόχους γνώσης έχει αυξηθεί σημαντικά. Καθώς η πλειοψηφία των νέων επιστημόνων και ειδικών είναι ιδιαίτερα ευαισθητοποιημένοι σε σχέση με το περιβάλλον, η ιδέα της βιωσιμότητας και της κοινωνικο-οικολογικής ισορροπίας έχει εξελικτεί σε ένα τομέα με μεγάλη σημασία για την διαμόρφωση πολιτικής. Επιπρόσθετα, η περιβαλλοντική ενημέρωση και ευαισθητοποίηση του κοινού έχει συμβάλει θετικά προς αυτή την κατεύθυνση. Η συμμετοχή παρόλα αυτά του κοινού παραμένει ιδιαίτερα περιορισμένη γεγονός που ενδέχεται να αποτελέσει τροχοπέδη σε οποιαδήποτε

συνολικότερη προσπάθεια εφαρμογής νέων μορφών διακυβέρνησης που η Οδηγία προσπαθεί να εισαγάγει.

Αν και η συνολική πρόοδος που παρατηρείται είναι μάλλον αργή, υπάρχουν ευσίωνες τάσεις κυρίως σε ευρωπαϊκό επίπεδο που ωθούν προς τις απαιτούμενες αλλαγές κι αντικατοπτρίζονται στην ελληνική πολιτική στον τομέα των υδάτων.

Αυτές γίνονται ιδιαίτερα αισθητές σε τρεις τομείς. Αφενός στην σχεδόν καθολική αναγνώριση της ανάγκης για μια «ηχηρή» διακυβέρνηση των υδάτων και στην απαίτηση για θεσμικές και πολιτικές αναδιαμορφώσεις σε συνδυασμό με την εφαρμογή νόμων και ρυθμιστικών διατάξεων που απαιτούνται για την βιώσιμη διαχείριση των υδάτων. Αφετέρου στις θεσμικές και πολιτικές ανακατατάξεις που ήδη λαμβάνουν χώρα σε πολλά κράτη, αν και η διαδικασία είναι μάλλον αργή και περιορισμένη σε έκταση. Τέλος πρέπει να λαμβάνεται υπόψη ότι αν και η νέα αυτή προσέγγιση είναι αποδεκτή ως αρχή, αλλά τυχάνει μόνο μερικής εφαρμογής είτε σε χώρες του αναπτυγμένου, είτε του αναπτυσσόμενου κόσμου.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 9

ΓΕΝΙΚΑ ΣΧΟΛΙΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΡΕΥΝΑ

9.1 Καινοτομία και συμβολή της έρευνας

Οι μέχρι τώρα μελέτες και έρευνα, αναφορικά στα υδρευτικά συστήματα των αστικών περιοχών της Ελλάδας, κατά κανόνα εστιάζουν είτε στη διαθεσιμότητα του πόρου και στα τεχνικά χαρακτηριστικά ενός συστήματος υδροδότησης⁶⁷, είτε στη διαχείριση του φυσικού πόρου, ως ανεξάρτητη διαδικασία, που βάση της είναι η επιστήμη της μηχανικής και της υδραυλικής⁶⁸. Η πρόσφατη αλλαγή στον τομέα, που σηματοδοτείται από τη μετοχοποίηση της ΕΥΔΑΠ, την εισαγωγή κάποιων οικονομικών κριτηρίων στη λειτουργία των εταιρειών ύδρευσης και την ενσωμάτωση της Κοινοτικής Οδηγίας 2000/60/ΕΕ στην εθνική νομοθεσία, προκάλεσε μια μερική μετατόπιση της αντίληψης για το θέμα της ύδρευσης, από αμιγώς τεχνικο-μηχανικής διαδικασίας σε μια περισσότερο χρηματο-οικονομική θεώρηση, όπως φαίνεται από πρόσφατες εκδόσεις της ΕΥΔΑΠ (2002, 2003, 2004) και από τη θεματολογία σχετικών συνεδρίων και ημερίδων⁴⁰, χωρίς όμως να χάνεται η παραδοσιακή αντιμετώπιση του νερού, ως ζήτημα μηχανικής και υδραυλικής.

Αυτή η αντιμετώπιση, έχει ως αποτέλεσμα, να μην υπάρχει μια συνολική διεπιστημονική θεώρηση της διαχείρισης των υδατικών πόρων για αστική χρήση, που όχι μόνο να συνυπολογίζει κοινωνικούς και περιβαλλοντικούς-οικολογικούς παράγοντες, αλλά να μελετά σε βάθος τις πολιτικές συνθήκες και τις μεθόδους άσκησης εξουσίας, που επιτρέπουν μια ολοκληρωμένη διαχείριση των υδατικών πόρων κάτω από αυτή τη σκοπιά. Αυτό το κενό έρχεται να καλύψει η παρούσα διατριβή, που λειτουργεί συμπληρωματικά ως προς αυτή της Καίκα (2000) και του Καλλή (2002). Η μεν πρώτη παρακολουθεί ιστορικά την εξέλιξη της ύδρευσης της Αθήνας ως πόλης, δίνοντας έμφαση στον καθοριστικό ρόλο της κουλτούρας των αξιών και των αντιλήψεων, κάνοντας εκτεταμένες αναφορές και στην Κοινοτική Οδηγία Πλαίσιο για το Νερό. Δεν εστιάζει όμως σε πρακτικό επίπεδο, στις λεπτομέρειες εκείνες δηλαδή που

⁶⁷ όπως για παράδειγμα φαίνεται από τις ημερίδες που οργανώθηκαν από την ΕΕΔΥΠ (1990), το ΕΜΠ (1994) και την ΕΥΔΑΠ 1999-2002

⁶⁸ χαρακτηριστικά παράδειγματα, το Διαχειριστικό Σχέδιο Ύδρευσης της ΕΥΔΑΠ (1996) και το Σχέδιο Διαχείρισης του Υδροδοτικού Συστήματος της Αθήνας (Κουτσογιάννης κ.α, 2000).

διαμορφώνουν συνολικά το σύστημα ύδρευσης της πόλης (περιβαλλοντικοί/ τεχνικοί παράγοντες). Το κενό αυτό έρχεται να καλύψει η δεύτερη διατριβή, που τεκμηριώνει την αδυναμία αλλαγής της διαχείρισης υδατικών πόρων και αναζητά τους δομικούς παράγοντες που εμποδίζουν την αλλαγή αυτή. Πιο συγκεκριμένα, ο Καλλής (2002) επικεντρώνει στις συνθήκες που οδήγησαν στην παρούσα κατάσταση και στη δημιουργία των τωρινών θεσμών και διαπιστώνει ότι:

Δεν μπορεί να υπάρξει αλλαγή στη διαχείριση υδατικών πόρων, όσο οι βασικές αρχές και αξίες που διέπουν το θεσμικό πλαίσιο του τομέα παραμένουν ίδιες.

Το «κρατικό» και «ιδιωτικό» θεσμικό μοντέλο, εξωτερικεύουν το κόστος ανάπτυξης, προς το φυσικό περιβάλλον, την περιφέρεια και τις μελλοντικές γενιές.

Απαιτείται μια θεσμική αλλαγή με ενσωμάτωση νέων περιβαλλοντικών αξιών και θέσπιση μηχανισμών για σύνδεση και εξισορρόπηση με τις θεσμικές διαδικασίες.

Η διατριβή του Καλλή (2002), προσφέρει μια σημαντική στήριξη σε θεωρητικό και πρακτικό επίπεδο, πάνω στην αποτυχία των υφιστάμενων δομών και στην αδυναμία εφαρμογής μιας βιώσιμης διαχείρισης υδατικών πόρων με το υπάρχον θεσμικό πλαίσιο. Δεν προχωρά όμως εις βάθος στις προϋποθέσεις επιτυχίας μιας βιώσιμης διαχείρισης και τις αλλαγές που απαιτούνται σε θεσμικό-πολιτικό επίπεδο, τις αλλαγές συνολικότερα σε επίπεδο *διακυβέρνησης*, για να γίνει εφικτό κάτι τέτοιο. Και οι δυο διατριβές επίσης, εστιάζουν στην Αθήνα, χωρίς να λαμβάνουν υπόψη άλλες αστικές περιοχές της Ελλάδας, γεγονός κατανοητό, μια και επικεντρώνουν στα επιμέρους τοπικά χαρακτηριστικά της πόλης, χωρίς να καταπιάνονται με το σύνολο των θεσμών, των διαδικασιών λήψης αποφάσεων κι εφαρμογής πολιτικών, σε άλλα επίπεδα, χωρικά, πολιτικά, διοικητικά.

Το κενό αυτό καλύπτει η παρούσα διατριβή, συνεχίζοντας ουσιαστικά τις προηγούμενες, προσεγγίζοντας το όλο ζήτημα μέσα όμως από ένα καινοτόμο θεωρητικό πλαίσιο.

9.2 Χάραξη μελλοντικών πολιτικών για τα ύδατα

Είδαμε ότι η κρίση των Υδατικών πόρων είναι κυρίως μια κρίση διακυβέρνησης. Τα αίτια της κρίσης αυτής είναι: έλλειψη αποτελεσματικών θεσμών, αποσπασματικές και αναποτελεσματικές θεσμικές δομές (όπως οι ασύνδετες τομεακές προσεγγίσεις και πολιτικές και οι επικαλυπτόμενες ή/και συγκρουόμενες αρμοδιότητες στη διαδικασία λήψης αποφάσεων), συγκρουόμενα συμφέροντα σχετικά με τα δικαιώματα ιδιοκτησίας, εκμετάλλευσης και πρόσβασης στο νερό, η διάθεση δημόσιων πόρων για ιδιωτικό κέρδος καθώς και ασυνέπεια στην εφαρμογή των νόμων, των κανονισμών και ρυθμίσεων και των πρακτικών αδειοδοτήσεων, γεγονός που επηρεάζει ιδιαίτερα αρνητικά και την αγορά. Διάφορες μορφές διακυβέρνησης των υδάτων εμφανίζονται κυρίως σε καταστάσεις υψηλής πολυπλοκότητας και αβεβαιότητας, όπου προϋποτίθεται οι υπεύθυνοι της διαχείρισης να μπορούν να ανταποκριθούν μέσα σε ένα τέτοιο ρευστό περιβάλλον που χαρακτηρίζεται από γρήγορες μετατοπίσεις και μεταβολές, απαιτώντας μάλιστα συχνά από αυτούς να λειτουργήσουν και ως φορείς θετικών αλλαγών.

Σε ένα τέτοιο πλαίσιο πρέπει να εξετάζουν τις ανταγωνιστικές απαιτήσεις λόγω των πολλών διαφορετικών συμφερόντων σχετικά με το νερό. Οι αδυναμίες στα συστήματα διακυβέρνησης έχουν δυσχεράνει σημαντικά την πρόοδο προς τη βιώσιμη ανάπτυξη και την εξισορρόπηση των κοινωνικοοικονομικών αναγκών με την οικολογική διάσταση της βιωσιμότητας.

Η διακυβέρνηση των υδάτων αναφέρεται στα πολιτικά, κοινωνικά, οικονομικά και διοικητικά συστήματα που είναι σε θέση να αναπτύξουν και να διαχειριστούν τους υδατικούς πόρους καθώς και να παραδώσουν το νερό, μέσω των υπηρεσιών που προσφέρουν, σε διαφορετικά επίπεδα της κοινωνίας.

Για να είναι επιτυχής και αποτελεσματική, η διακυβέρνηση των υδάτων, πρέπει να είναι μια διάφανη διαδικασία, ανοιχτή σε επιρροές και νέες ιδέες, να έχει την κοινωνική αποδοχή, να στηρίζεται σε συμμετοχικές διαδικασίες και στην επικοινωνία σε όλα τα κοινωνικά επίπεδα, να βασίζεται σε καινοτόμες πρωτοβουλίες των συμμετεχόντων, να προωθεί την ισότητα στη διανομή του νερού μεταξύ ανόμοιων κοινωνικών ομάδων και χρηστών με διαφορετικά ή/και αντικρουόμενα συμφέροντα, να έχει

συνέχεια και συνέπεια, να ελαχιστοποιεί τα κόστη της διαχείρισης (οικονομικά, κοινωνικά), να είναι ολοκληρωμένη και ηθική.

Κινητήριος δύναμη για την ανάληψη πρωτοβουλιών στο χώρο, αποτελεί ένα σύστημα «κανόνων» σε συνδιασμό με συστήματα ελέγχου των κανόνων αυτών, ένα σύστημα ανταμοιβής ή/και ποινών και τα μέσα για την επίλυση συγκρούσεων.

Γενικά υπάρχει μία **ασυμφωνία/ασυνέχεια** μεταξύ πολιτικών και προτεραιοτήτων της κεντρικής κυβέρνησης και των ανησυχιών και των βλέψεων των πολιτών, ενώ χρειάζεται περισσότερη διαφάνεια και ευθύνη με ενεργή δημόσια συμμετοχή και καλύτερες κοινωνικές, περιβαλλοντικές και οικονομικές διασυνδέσεις.

Παρουσιάζεται έντονη η αναγκαιότητα αρμονίας μεταξύ τομεακών πολιτικών αλλά και εμφανίζεται μία σπάνια ευκαιρία:

«το νερό μπορεί να λειτουργήσει ως μοντέλο για την βελτίωση της συνολικής διακυβέρνησης σε επίπεδο κοινωνίας εν γένει.»

9.3 Περαιτέρω έρευνα

Μια σειρά ερωτημάτων μένουν αναπάντητα και μπορούν να αποτελέσουν βάση για μελλοντική έρευνα. Πιο συγκεκριμένα:

Ποιος αποφασίζει και βάση ποιων χαρακτηριστικών επιλέγει τους φορείς και το κοινό που «πρέπει» να συμμετέχει, σε θεσμούς και διαδικασίες που προκύπτουν από νέες μορφές διακυβέρνησης δεδομένης της έλλειψης εμπειρίας της Ελλάδας σε αντίστοιχες διαδικασίες;

Πως μπορεί να ανταποκριθεί σε ένα φιλόδοξο σχέδιο συμμετοχής μια αδύναμη κοινωνία πολιτών;

Πόσο ανασταλτική είναι η έλλειψη δικτύων συνεργασίας και πρωτοβουλιών από τους εμπλεκόμενους παίκτες κλειδιά;

Πόσο έντονος είναι ο κίνδυνος της μη έγκαιρης πληροφόρησης – ενημέρωσης του κοινού και του συνόλου των αρχών που ενδιαφέρονται για ένα συγκεκριμένο θέμα διαχείρισης υδατικών πόρων;

Μπορούν να ανταποκριθούν στην πρόκληση μιας επιτυχημένης διακυβέρνησης των υδάτων οι σχετικές πολιτικές σε διάφορα γεωγραφικά επίπεδα και από τους διοικητικούς φορείς δεδομένης της έλλειψης σχετικής πολιτικής κουλτούρας, διαπραγμάτευσης, συνεργασιών και διαβουλεύσεων;

Πόσο επιτυχημένη μπορεί να αναμένεται μια ενδεχόμενη επιβολή «συμμετοχικών διαδικασιών» εκ των άνω ;

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ελληνική Βιβλιογραφία

Η Ελληνική βιβλιογραφία που χρησιμοποιήθηκε συνίσταται πέρα από τα σχετικά με το αντικείμενο βιβλία, σε άρθρα εφημερίδων και περιοδικών, μελέτες, εισηγήσεις και πρακτικά συνεδρίων. Ιδιαίτερο βάρος για την συγκέντρωση πληροφοριών για την Ελληνική περίπτωση έχει δοθεί στην προσωπική επαφή, συνεντεύξεις και μελέτη στατιστικού υλικού.

- Αγγελόπουλος Χ., (2000), ‘Στρατηγική ανάπτυξης των εγκαταστάσεων επεξεργασίας λυμάτων στο νομό Αττικής’, εισήγηση στην Ημερίδα της ΕΥΔΑΠ ‘Νερό και Περιβάλλον’, 22 Μαρτίου 2000, Αθήνα.
- Ανών., (2000), ‘Οι 1820 καθαρότερες Παραλίες στην Ελλάδα’, άρθρο στην εφημερίδα *ΤΑ ΝΕΑ*, Αθήνα: εκδόσεις Λαμπράκης, 26 Μαΐου 2000
- Βασιλαντωνοπούλου Γ., (2000), ‘Μικροβιολογική ποιότητα ανεπεξέργαστου και κατεργασμένου πόσιμου νερού της ΕΥΔΑΠ’, εισήγηση στην Ημερίδα της ΕΥΔΑΠ ‘Νερό και Περιβάλλον’, 22 Μαρτίου 2000, Αθήνα.
- Γαλάνης Δ., Πυργιώτη Σ., (2000), ‘Ο εφιάλτης της λειψυδρίας φουντώνει τον πόλεμο του νερού στην Ελλάδα’, ρεπορτάζ της εφημερίδας *ΤΟ ΒΗΜΑ*, Αθήνα: εκδόσεις Λαμπράκης, 15 Αυγούστου 2000.
- Γετίμης Π., Ζήκος Δ., Μαρκαντώνης, Β., (2005), ‘Άτυπα Κοινωνικά Δίκτυα και Βιώσιμη Διαχείριση Υδατικών Πόρων. Η περίπτωση του Βόλου’, Πρακτικά 5^{ου} Συνεδρίου ΕΕΔΥΠ, Ξάνθη, 6-9 Απριλίου 2005.
- Γετίμης Π., Γιαννακούρου Γ., (1998), ‘Περιβαλλοντική Πολιτική Στην Ελλάδα’, Αθήνα: Ιούνιος 1998.
- Δεληθανάση Μ., (2000), ‘Θα διψάσουμε λόγω κακοδιαχείρισης’, άρθρο στην εφημερίδα *ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ*, Αθήνα, 11 Αυγούστου 2000
- Δημαδάμα Ζ., (2002), ‘Πολιτική και Διαχείριση Περιβάλλοντος: Εφαρμογή των Συστημάτων Περιβαλλοντικής Διαχείρισης στην Ελλάδα’, Διδακτορική Διατριβή, Αθήνα: Πάντειο Πανεπιστήμιο, Τμήμα Οικονομικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης.
- ΕΕ, (2000), ‘Οδηγία 2000/60/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου’, Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 22/12/2000 L327
- ΕΕΔΥΠ, (1990), ‘Προοπτικές Επίλυσης του Υδροδοτικού Προβλήματος της Αθήνας. Υδατικές Αναγκες, Υδατικοί Πόροι, Υδροδοτικό Σύστημα’, Πρακτικά Ημερίδας, Κουτσογιάννης Δ. (επιμ. Έκδοσης), 17 Οκτωβρίου 1990, Αθήνα: Ευρωπαϊκή Επιτροπή για τη Διαχείριση Υδατικών Πόρων, Ελληνικό Τμήμα.
- ΕΥΔΑΠ, (2004), ‘Ετήσιο Ενημερωτικό Δελτίο 2003’, Αθήνα: ΕΥΔΑΠ
- ΕΥΔΑΠ, (2003), ‘Ετήσιο Ενημερωτικό Δελτίο 2002’, Αθήνα: ΕΥΔΑΠ

- ΕΥΔΑΠ, (2002), ‘Ετήσιο Ενημερωτικό Δελτίο 2001’, Αθήνα: ΕΥΔΑΠ
- ΕΥΔΑΠ, (2000), ‘Ιστορική Αναδρομή’, Αθήνα: ΕΥΔΑΠ Γραφείο Δημοσίων Σχέσεων.
- ΕΥΔΑΠ, (1999c), ‘Φροντίδα Ζωής για την Αττική’, Αθήνα: ΕΥΔΑΠ Γραφείο Δημοσίων Σχέσεων.
- ΕΥΔΑΠ, (1999b), ‘Ετήσιο Στατιστικό Δελτίο 1999’, Αθήνα: ΕΥΔΑΠ.
- ΕΥΔΑΠ, (1999a), ‘Πληροφοριακό Δελτίο’, Αθήνα: ΕΥΔΑΠ Γραφείο Δημοσίων Σχέσεων.
- ΕΥΔΑΠ, (1998), ‘Ετήσιο Στατιστικό Δελτίο 1998’, Αθήνα: ΕΥΔΑΠ
- ΕΥΔΑΠ, (1997), ‘Ετήσιο Στατιστικό Δελτίο 1997’, Αθήνα: ΕΥΔΑΠ
- ΕΥΔΑΠ, (1996), ‘Διαχειριστικό Σχέδιο Ύδρευσης’, Αθήνα: ΕΥΔΑΠ
- ΕΥΔΑΠ, (1995), ‘Η ύδρευση της Αθήνας’, Αθήνα: ΕΥΔΑΠ
- Ζήκος Δ., Κυρίτσης Ε., (2000), ‘Ανίχνευση των Καθοριστικών Παραμέτρων για την Βιώσιμη Διαχείριση της Λίμνης Τριγωνίδας’, εισήγηση στο 8^ο Πανελλήνιο συνέδριο της Ελληνικής Υδροτεχνικής Εταιρείας, 19-21 Απριλίου 2000, Αθήνα
- Καλλής Γ., (2002), ‘Θεσμοί και Βιώσιμη Διαχείριση των Υδρευτικών Πόρων. Η Περίπτωση της Αθήνας.’, Διδακτορική Διατριβή, Μυτιλήνη: Τμήμα Περιβάλλοντος, Πανεπιστήμιο Αιγαίου
- Καντούρης Κ., (2000), ‘Εξαπλώνεται σ’ όλη την Ελλάδα ο πόλεμος του νερού’ ρεπορτάζ της εφημερίδας *TA NEA*, Αθήνα: εκδόσεις Λαμπράκης, 7 Αυγούστου 2000
- Καραγεωργου Β., (2004), ‘Παγκόσμια Περιβαλλοντική Διακυβέρνηση: Τα Δεδομένα, οι Προκλήσεις και η Πορεία Προς την Ενδυνάμωση της’, στο *Νόμος και Φύση*, <http://www.nomosphysis.org.gr>
- Καραλής Σ., (1998) ‘Μόλυνση των Υδάτων: Μια Παγκόσμια Απειλή’, εφημερίδα *Καθημερινή*, Αθήνα: 1 Νοεμβρίου 1998.
- Κορρές Μ., (2000), ‘Η υδροδότηση της Αρχαίας Αθήνας’, εισήγηση στην Ημερίδα της ΕΥΔΑΠ ‘Νερό και Περιβάλλον’, 22 Μαρτίου 2000, Αθήνα.
- Κουτσογιάννης Δ., Ευστρατιάδης Α., Καραβοκύρος Γ., Κουκοβίνος Α., Μαμάσης Ν., Ναλμπάντης Ι., Γκρίντζια Δ., Δαμιανόγλου Ν., Ξανθάκης Α., Πολιτάκη Σ. και Τσουκαλά Β., (2000), ‘Σχέδιο Διαχείρισης του Υδροδοτικού Συστήματος της Αθήνας-έτος 2000-1’, *Εκσυγχρονισμός της Εποπτείας και Διαχείρισης του Συστήματος των Υδατικών Πόρων της Αθήνας*, Τεύχος 5, Αθήνα: ΕΥΔΑΠ και Τομέας Υδατικών Πόρων, ΕΜΠ.
- Κουτσογιάννης Δ., (2000), ‘Σχέδιο Διαχείρισης του πυροδοτικού Συστήματος της Αθήνας 2000-2001’, Τόμος 5, National Εθνικό Μετσόβειο Πολυτεχνείο, Τμήμα Υδατικών Πόρων
- Κρεμλής Γ., (1998), ‘Η Ευρωπαϊκή Πολιτική Και Το Δίκαιο Περιβάλλοντος. Το Κοινοτικό Κεκτημένο’, στο *Νόμος και Φύση*, www.nomosphysis.org.gr

- Κωνσταντόπουλος Ν., (2003), ‘Η Πολιτική Διαχείρισης των Νερών’, ημερίδα Πολιτική Διαχείρισης των Νερών, των Τμημάτων Οικολογία και Αγροτικής Πολιτικής του ΣΥΝ, 4/11/2003
- Κωστόπουλος Β.Θ., (1995), ‘Σχετικά με το θεσμικό πλαίσιο περιβαλλοντικής προστασίας’, εισήγηση στην 2^η Διεθνής Έκθεση και συνέδριο για την Τεχνολογία Περιβάλλοντος *HELECO’95*, 9-12 Νοεμβρίου 1995, Αθήνα: Τεχνικό Επιμελητήριο της Ελλάδος.
- Κώττης Γ.Χ., (1994), «Οικολογία και Οικονομία», Παπαζήση, Αθήνα, σελ.259-260
- Λιλιουπούλου Μ., (2000), ‘ΣΟΣ για το πόσιμο νερό’ ρεπορτάζ της εφημερίδας ΕΘΝΟΣ, Αθήνα, 24 Ιουλίου 2000.
- Μηρτσιώτη Γ., (1998), ‘...στη Θεσσαλονίκη’, εφημερίδα *Καθημερινή*, Αθήνα:1 Νοεμβρίου 1998.
- Μοδινός, Μ., (2002b), ‘Προς μία νέα περιβαλλοντική διακυβέρνηση’, ΠερΔικ 2002, σ. 474 - 494.
- Μοδινός Μ., (2002), ‘Η Συνδιάσκεψη για τη βιώσιμη ανάπτυξη και η παγκόσμια περιβαλλοντική διακυβέρνηση’ σε: Η. Ευθυμιόπουλος /Μ.Μοδινός, (eds) *Παγκοσμιοποίηση και περιβάλλον*, Αθήνα 2002
- Μπίθας Κ., (2002), «Βιώσιμες πόλεις. Κριτική Θεώρηση», εισήγηση στο συνέδριο «Χώρος και Περιβάλλον: παγκοσμιοποίηση, διακυβέρνηση και βιωσιμότητα», ΤΟΠΟΣ, Πάντειο Πανεπιστήμιο.
- Μπίθας Κ., J. Van de Bergh, (1997), «Υποδείγματα ανάλυσης για την περιβαλλοντικά Βιώσιμη Περιφερειακή Ανάλυση’, στο περιοδικό *ΤΟΠΟΣ*, 13/97, Πάντειο Πανεπιστήμιο
- Μπίθας Κ., Βατικιώτης Κ., (1990), ‘Οικονομικά του Περιβάλλοντος, Θεωρία – Πρακτική’, ΙΠΑ:Αθήνα
- Μπιολά Γκύ., (1976), «Μαρξισμός και Περιβάλλον», Πανόραμα, Αθήνα, σελ. 7-11
- Μπιοναζούντας Μ., Φαλαγκαράκης Β., (2000), ‘Υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο για την προστασία του πόσιμου ύδατος και προβλέψεις για ένα νέο θεσμικό πλαίσιο’, εισήγηση στην Ημερίδα της ΕΥΔΑΠ ‘Νερό και Περιβάλλον’, 22 Μαρτίου 2000, Αθήνα.
- Ξένος Δ., (2000), ‘Ορθολογική διαχείριση του Περιβάλλοντος και των Υδατικών Πόρων’, εισήγηση στην Ημερίδα της ΕΥΔΑΠ ‘Νερό και Περιβάλλον’, 22 Μαρτίου 2000, Αθήνα.
- Παπαϊωάννου Δ., (1986), «Ένας νόμος όπως όλοι οι άλλοι», Νέα οικολογία, 3/1986
- Σαμιώτης, Γ., (2002) ‘Από το Ρίο στο Γιοχανεσμπουργκ: Το θεσμικό πλαίσιο της παγκόσμιας περιβαλλοντικής πολιτικής’, σε: Η. Ευθυμιόπουλος/Μ.Μοδινός, (eds) *Παγκοσμιοποίηση και περιβάλλον*, Αθήνα 2002
- ΣΕΒ, (2001), ‘Ο θεσμικός ρόλος του ΣΕΒ’, Δικτυακός τόπος Συνδέσμου Ελλήνων Βιομηχάνων: <http://www.fgi.org.gr/>
- ΤΕΕ, (2003), ‘Για την Προστασία και Διαχείριση των Υδάτων’, Επίσημη θέση Τεχνικού Επιμελητηρίου Ελλάδας, <http://www.tee.gr>

- Τζουμέρκας Π., (2000), ‘Έλεγχοι Ποιότητας Νερού – Σημερινή πρακτική και στόχοι Βελτίωσης’, εισήγηση στην Ημερίδα της ΕΥΔΑΠ ‘Νερό και Περιβάλλον’, 22 Μαρτίου 2000, Αθήνα.
- Το Βήμα, (2000), ‘Απειλή για το Αιγαίο’, εφημερίδα *ΤΟ ΒΗΜΑ*, Αθήνα: εκδόσεις Λαμπράκης, 26 Μαρτίου 2000.
- Τράτσα Μ., (2000), ‘«Καμπανάκι» για την μείωση των υδάτινων πόρων της Ελλάδας’, ρεπορτάζ της εφημερίδας *ΤΟ ΒΗΜΑ*, Αθήνα: εκδόσεις Λαμπράκης, 8 Ιουλίου 2000.
- Τσαγκαράκης Κ.Π, (2000), ‘Επιλογή μεθόδων και συστημάτων επεξεργασίας αστικών λυμάτων’, εισήγηση στην Ημερίδα της ΕΥΔΑΠ ‘Νερό και Περιβάλλον’, 22 Μαρτίου 2000, Αθήνα.
- ΥΠΕΧΩΔΕ, (2003), ‘Integrated Testing of Guidance Documents in Pilot River Basin Plans: Pinios River Basin Greece’, <http://www.minenv.gr>
- Χατζημήτρος Κιμ., (1994), «Θέματα συστηματικής οικολογίας», Μοδινός Μ., Ευθυμιόπουλος Ηλ. (επιμ.) στο *Οικολογία και επιστήμες του Περιβάλλοντος*, Στοχαστής/ΔΙΠΕ, Αθήνα
- WWF- Ελλάς, (2005), ‘Δεσμεύσεις Χωρίς Εφαρμογή: Η Περιβαλλοντική Νομοθεσία στην Ελλάδα’, Μάιος 2005, WWF- Ελλάς.
- WWF- Ελλάς, (2003), ‘Η θέση του WWF Ελλάς για το σχέδιο νόμου «Προστασία και διαχείριση των υδάτων. Εναρμόνιση με την Οδηγία 2000/60 της Ευρωπαϊκής Ένωσης»’, Οκτώβριος 2002, WWF- Ελλάς

Ξενόγλωσση Βιβλιογραφία

Η ξενόγλωσση βιβλιογραφία βασίζεται κυρίως στο πλούσιο υλικό των εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Διεύθυνσης για το περιβάλλον, σε εκδόσεις του ΟΟΣΑ, εκδόσεις ερευνητικών ινστιτούτων και εξειδικευμένων φορέων στον τομέα, διεθνή επιστημονικά περιοδικά κι εξειδικευμένες εκδόσεις (*Journals*), σε βιβλία σχετικά με τις περιβαλλοντικές πολιτικές, τις μεθόδους διαχείρισης και τα κοινοτικά θεσμικά πλαίσια, καθώς και σε μια σειρά αξιόλογων βιβλίων που αναφέρονται στις θεωρίες διακυβέρνησης (*Governance*) και διακυβέρνησης των υδάτων (*Water Governance*).

Abrishamchi A., Ebrahimian, A., Tajrishi M., and Mariño M., (2005), 'Application of Multicriteria Decision Making to Urban Water Supply' in *Water Resources Planning and Management*, Volume 131, Issue 4, pp. 326-335 (July/August 2005)

Aggelopoulos Ch., (2000), 'Developmental Strategy for the Waste Treatment Installations on the Prefecture of Attica', conf. proceedings: 'Water and Environment', EYDAP: Athens, 22 March 2000

Argonne National Laboratory, (2002), 'Energy and Water for Sustainable Living: A Compendium of Energy and Water Success Stories', DOE/PI-0001 on *World Summit on Sustainable Development*, Johannesburg, South Africa, 2002

Arnstein, S. R. (1971) "A ladder of participation in the USA", in *Journal of the Royal Town Planning Institute*, April: 176-182, London: UK

Assimakopoulos D., (2002), "Report on Greece: Range of circumstances and region analysis", in *Developing Strategies for Regulating and Managing Water Resources and Demand in Water Deficient Regions* European project, contract no. EVK1-CT-2001-00098

Baines, C. (1995), 'Urban Areas' in: Sutherland, W. and Hill, D. *Managing Habitats for Conservation*, Cambridge: Cambridge University Press.

Bakker K., (2004), 'Good Governance in Restructuring Water Supply: A Handbook', Program on Water Issues (POWI), Toronto: Canada

Bakker, K. (2003), "From public to private to...mutual? Restructuring water supply governance in England and Wales" in *Geoforum* 34(3), August 2002.

Bakker, K. (2002) 'From state to market: Water mercantilización in Spain.' in *Environment and Planning A* 34: 767 – 790, Pion Publications: UK.

Bakker, K. (1999), "Privatizing the Environment: the Political Ecology of Water in England and Wales" DPhil Thesis, Department of Geography, University of Oxford.

Ball, S., Bell, S., (1997), 'Environmental Law', 4th edition, London: Blackstone Press.

- Ballabh V., (2004), 'Governance Issues in Water Sector', Institute of Rural Management, Anand (IRMA), www.irma.ac.in/silver/themepaper.htm
- Baron J. and Maxwell N., (1996), "Cost of Public Goods affects Willingness to pay for them", in *Journal of behavioral decision making*, Vol 9, 3/96, pp. 173-183
- Barros M. T. L., Brandão, J. L. B. and Hamburger D., (2003), Decision Support System for Urban Water Management in World Water and Environmental Resources Congress 2003, Paul Bizier, Paul DeBarry (eds), June 23–26, 2003, Philadelphia, Pennsylvania, USA
- Baumann D.D and Boland J.J., (1998) 'The Case of Managing Urban Water', in *Urban Water Management and Planning*, Bauman, Boland, Hanemann (eds), pp. 1-30, New York: Mc Graw-Hill
- Beierle, T. C. and J. Cayford. (2002), "Democracy in Practice: Public Participation in Environmental Decisions", Washington, DC: Resources for the Future
- Birnie, P. and Boyle, A. (1998), 'International Law and th Environment' , Oxford: Oxford University Press.
- Bolland DD., (1998), *Forecasting Urbna Water Use: Theory and Principles*, in *Urban Water Management and Planning*, Bauman, Boland, Hanemann (eds), pp. 77-94, New York: Mc Graw-Hill
- Bonazountas M., Falagarakis V., (2000), 'Substantial statutory framework for the protection of the drinking water and schedule for a statutory framework', conf. proceedings: 'Water and Environment' Meeting, EYDAP:Athens, 22 March 2000
- Bromley D.W., (1991), 'The Handbook of Environmental Economics', Blackwell, Oxford: UK
- Bromley D.W. (ed.), (1995), 'Environment and Economy: Property Rights and Public Policy', Blackwell, Oxford: UK
- CEC, (1991), 'Council Directive of 21 May 1991 concerning urban wastewater treatment 91/271/EEC' in *Official Journal of the European Communities*, L135/40
- CEC, (1997), 'Amended Proposal for a Council Directive establishing a framework for community action in the field of water policy', Commission of the European Communities.
- CEC, (1998a), 'Guide to the Approximation of EU Environmental Legislation', 2nd Edition of the (SEC(97)1608), Commission of the European Communities.
- CEC, (1998b), 'Council Directive of 27 February 1998 amending the council Directive 98/15/EEC' in the *Official Journal of the European Communities*, L67/29
- CEC, (1997), 'Amended Proposal for a Council Directive establishing a framework for community action in the field of water policy', Commission of the European Communities.

- CEC, (1996), 'Governance', Forward Studies Unit, Progress Report, Brussels: FSU.
- CEC, (1991), 'Council Directive of 21 May 1991 concerning urban wastewater treatment 91/271/EEC' in *Official Journal of the European Communities*, L135/40
- Coase R., (1960), 'The Problem of Social Cost' in *Economics of the Environment* Dortman R., (ed.), W.W Norton and Co. N.York: USA
- Commission of the European Communities (1992), "Towards Sustainability. A European Community Programme of Policy and Action in relation to the Environment and Sustainable Development", (COM (92) 23 final Vol. II), Brussels
- Commission of the European Communities, (1999), "Guide to the Approximation of European Union Environmental Legislation", EU
- Cox E. W., (2004), Water Supply vs. the Environment: Finding the Appropriate Balance, in *World Water and Environmental Resources Congress 2004* Gerald Sehlke, Donald F. Hayes, David K. Stevens (eds), June 27 – July 1, 2004, Salt Lake City, Utah, USA
- Demsetz H., (1967), 'Towards a Theory of Property Rights' in *the American Economic Review*, Volume 57, Issue 2, May, 1967, 347-359
- Dreze J. and Sen A., (2002), 'India Development and Participation', Oxford: Oxford University Press.
- DoE, (1997), 'Economic Instruments and Water Pollution', 'Theory of Economic Instruments' and 'Economic Instruments for Water Pollution' Department of the Environment, UK, <http://www.environment.detr.gov.uk>
- Eggertsson T., (1990) 'Economic Behavior and Institutions', Cambridge, England; New York: Cambridge University Press.
- EC, (1993), 'Fifth Environmental Action Programme: Towards Sustainability – A European Community Programme of Policy and Action in Relation to the Environment and Sustainable Development', OJ C 138.
- EEA, (2000), 'Water Stress', in *Environmental Issues*, No ?, European Environmental Agency
- EEA, (1999a), 'Sustainable Water Use in Europe-Part 1:Sectoral Use of Water', European Environmental Agency
- EEA, (1999b), 'Groundwater quality and quantity in Europe', Copenhagen: European Environmental Agency.
- EEA, (1999c), 'Changes in Business and the Environment: Metaphors, Partnerships, Tools', Paris: European Environmental Agency
- EEA, (1997), 'Towards Sustainable Development for Local Authorities', European Environmental Agency
- Elworthy, S. and Holder, J., (1997), "Environmental Protection: text and Materials", London: Butterworths.
- ETC/IW, (1998), 'Annual Topic Update 1998', EEA/Environmental Topic Centre on Inland Waters

- ETC/IW, (1997), 'Questionnaire to National Focal Points', (unpublished),
EEA/Environmental Topic Centre on Inland Waters
- ETC/IW, (1996a), 'Water Resource Problems in Southern Europe-Topic Report',
EEA/Environmental Topic Centre on Inland Waters
- ETC/IW, (1996b), 'Groundwater Monitoring in Europe-Topic Report',
EEA/Environmental Topic Centre on Inland Waters
- Grote J. R. and Gbikbi B.,(eds) (2002), 'Participatory Governance. Political and Societal Implications', Oplanden: Leseke & Budrich
- Getimis P. and Georgantas E., (2001), 'Too many stakes, a few holders but no partners: governance failures, institutional inertia and the implementation of an URBAN community in Greece' in conf. proc. Of the 8th International Conference of the RSA, Gdansk, 15-18 September 2001
- Getimis P., Bithas K., Zikos D., (2002), "Final Report on water supply in Greece-Athens" in *Achieving sustainable and innovative policies through participatory governance in a multi-level context*, Research project funded by the European Community under the 5th framework programme (Improving human potential and socio-economic knowledge base), contract no HPSE-CT-1949-00028
- Gertimis P. and Kafkalas G., (2002), 'Empirical Evidence and Comparative Analysis of Policy Making in the Pursuit of Innovation and Sustainability' in Heinelt H., Getimis P., Kafkalas G., Smith R., Swyngedouw E., (eds), *Participatory Governance in a Multi-Level Context: Concepts and Experience*, Oplanden: Leseke & Budrich
- Getimis P. and Zikos D., (2002), 'Participation of new Actors in the Water Resource Management and the Role of EYDAP', *Proc. of HYDRORAMA 2002*, EYDAP: Athens, Greece, March 2002
- Giannakourou G., (1996), «The implementation of European Environmental Policy in Greece: Trends towards the europeanisation of National Policy making” paper in *The European policy process* organized for the Human Capital and Mobility Program Network At the European University Institute, Florence, 20-22 March 1996.
- Gleick, P. H. (2003), 'Global Freshwater Resources: Soft-Path Solutions for the 21st Century', in *Science Journal*, 302, 1524-1528.
- Gleick, P. H. (2000), 'The Changing Water Paradigm: A look at Twenty-first Century Water Resources', *Development. Water International Journal*, 25, 1, pp. 127-138.
- Gramel., S., (2002), "Results of the case study on the water supply in the region of Frankfurt/Germany" in *Achieving sustainable and innovative policies through participatory governance in a multi-level context*, Research project funded by the European Community under the 5th framework programme (Improving human potential and socio-economic knowledge base), contract no HPSE-CT-1949-00028

- Greek National Committee for Combating Desertification, (2000), 'National Report on the Implementation of the UN Convention to Combat Desertification', March 2000, Athens, Greece
- Grove B., (1969), "The tragedy of the Commons revisited", in Science, p. 1103-1107 αναφορά στο Κώττη Γ.Χ., (1994), «Οικολογία και Οικονομία», Παπαζήση, Αθήνα, σελ.259-260
- GWP, (2003), 'Effective Water Governance', status report presented at the 3rd World Water Forum in Kyoto, Japan, March 16-23, 2003, Global Water Partnership, Stockholm: Sweden
- GWP, (2002), 'Dialogue on Effective Water Governance', Global Water Partnership, Stockholm: Sweden
- GWP-CEE, (2003), 'Dialogue on Effective Water Governance: Action through Partnership', presentation at the 3rd World Water Forum in Kyoto, Japan, March 16-23, 2003, GWP Resource Centre-HR Wallingford
- GWP-Mediterranean, (2001), 'Effective Water Governance', GWP, Cairo 20-21/12/2001
- Hadjibiros K., Economidis P., and Koussouris Th., (1997), "The ecological condition of major Greek rivers and lakes in relation to the environmental pressures" in *EurAqua 4th technical review: Let the fish speak: The quality of aquatic ecosystems as an indicator for sustainable water management.* pp. 103-123
- Hardin G., (1968), 'The Tragedy of the Commons', in Science Journal. p. 1243-1248
- Hatziliakou S., Kallis H., Coccossis H., (2002), 'Integrated Evaluation and Sustainable River Basin Governance: The case of the River Evinos Dam in Greece', ADVISOR Project Report, European Commission 5th Framework Programme
- Heinelt H., Getimis P., Kafkalas G., Smith R., Swyngedouw E., (2002), 'Participatory Governance in a Multi-Level Context: Concepts and Experience', Oplanden: Leseke & Budrich
- Heinelt H. (ed.), (2001), «European Union Environment Policy and New Forms of Governance», Ashagate Publishing Limited, Aldershot, UK, pp. 43-52
- Hopwood B., (1996), «Can Socialism Save the Planet?» <http://www.socialistparty.org.uk/Environment.htm>
- ICTAF, (1999), 'Alternative Water Supply Technologies and Water Distribution Systems', Technical Report, Interdisciplinary Center for Technological Analysis and Forecasting, Tel-Aviv: ICTAF, Feb.1999
- ICWS, (1996), 'Long-range study on water supply and demand in Europe', Report 96.05 to the EC-Forward Studies Unit, International Centre of Water Studies, Amsterdam: ICWS
- INBO, (2003), "\"Ten Commandments\" For Better Governance", Paper Presented In 3rd World Water Forum Kyoto, *March 2003*, International Network Of Basin Organizations

- Intermediaries, (2004), “Intermediary Services and the transformation of urban water supply and wastewater disposal systems in Europe”, (EVK1-CT-2002-00115) being carried out in the 5th Framework research and technological development programme of the Commission of the European Communities, Coordinator: Timothy Moss, Institute for Regional Development and structural Planning, Germany
- Iyer, E., (2003) “Theory of alliances: partnership and partner characteristics” In *Journal of Nonprofit and Public Sector Marketing*. Vol. 11(1), pp. 41-58.
- Izmir, G., (1994), “Drivers and Barriers to Implementation of Market-Based Instruments”, Sydney: NSW Environment Protection Agency.
- Jacobs, M., (1989), “The Green Economy: Environment, Sustainable Development and the Politics of the Future”, London: Pluto Press.
- Jessop B., (2002), ‘Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety and Requisite Irony’, in *Participatory Governance in a Multi-Level Context: Concepts and Experience*, Heinelt, Getimis, Kafkalas, Smith, Swyngedouw (eds), Oplanden: Leseke & Budrich
- Kaika M., Page B., (2002), “Results of the case study on the European Union and the Water Framework Directive”, in *Achieving sustainable and innovative policies through participatory governance in a multi-level context*, Research project funded by the European Community under the 5th framework programme (Improving human potential and socio-economic knowledge base), contract no HPSE-CT-1949-00028
- Kaika M., (2000b), ‘170 Days that Shook Athens: the social construction of water scarcity and the political ecology of a dam construction’, in E.Castro and E.Swyngedouw (eds.) *Sustainability, Risk and Nature: the Political Ecology of Water in Advanced Societies*
- Kaika M., (2000), ‘Modernity and the Urban Spaces of Produced Nature: The Politics and Culture of Urbanisation of Water in Athens (1834-1999)’, Dphil Thesis, Oxford: School of Geography and the Environment, University of Oxford
- Kolstad, Ch., (2000), ‘Environmental Economics’, Oxford University Press: UK
- Kooiman J., (2002), ‘Governance: A Social Political Perspective’ in Grote J. R. and Gbikbi B.,(eds), *Participatory Governance. Political and Societal Implications*, Oplanden: Leseke & Budrich
- Kooiman, J., (2000), “Societal Governance : Levels, Modes, and Orders of Social-Political Interaction” in : Pierre J. (ed.) *Debating Governance : Authority, Steering and Democracy*. New York : Oxford University Press.
- Kooiman, J., (1999), “Societal Governance: Levels, Modes And Orders of Social-Political Interaction”, in: J.Pierre (ed), *Discussing Governance*, Oxford University Press
- Kooiman, J., (1993) (ed) ‘Modern Governance: New Government-Society Interactions’, London: Sage.

- Lindblom C., (1965), 'The Intelligence of Democracy. Decision making through mutual adjustment', New York
- Malthus T., (1982), 'An essay on the principle of population', Penguin Classics, UK
(Επανεκδοση πρωτότυπου του 1978)
- March J.G., and Olsen J.P., (1995), 'Democratic Governance', The Free Press
- Markantonis V., Getimis P. and Zikos D. (2004), 'Current Status of Water Sector Liberalization in Cyprus'. in *conf. proc. of Protection and Restoration of the Environment VII*, Myconos, Greece, 28 June – 1 July 2004
- Marks G., (1993), 'Structural Policy and Multilevel Governance in the EC' in Cafruny A., Rosenthal G.G, (eds.), *The State of the European Community*, Vol.2, The Maastricht Debates and Beyond, Boulder, Colo
- Marks G., Hooghe L., Blank K., (1996), 'European Integration from the 1980s' in *Journal of Common Market Studies*, 34
- Mayntz R., (1998), 'New Challenges to Governance Theory', Jean Monnet Chair Papers 50, The Robert Schuman Centre at the European University Institute
- Mayntz R., (1993), 'Governing Failures and the Problem of Governability: Some Comments on a Theoretical Paradigm' in *Modern Governance: New Government – Society Interactions*, J. Kooiman (ed.), London: Sage.
- Middleton N., (1995), "The global casino: An introduction to environmental issues", London: Edward Arnold
- Morris, J., 1987, Evaluating the Wetland Resource in Jeffer, J.N.R, *Journal of Environmental Management*, Vol.24, No.2 March 1987, Academic Press.
- Mortimer, G., 'Global Gloom', in *Financial Times*, 25 March 1998
- O' Connor M., (2002) "The Report of the Walkerton Inquiry, Part Two: A Strategy for Safe Drinking Water", Ministry of the Environment, Ontario, Canada
- O' Connor M., (2000), "The Report of the Walkerton Inquiry, Part One: The Events of May 2000 and Related Issues", Ministry of the Environment, Ontario, Canada
- O' Connor M. and Spash C.L., (1998), "Valuation and the Environment. Theory method and practice.", Edward Elgar Publishing, UK
- OECD, (2004), 'Financing Water And Environmental Infrastructure For All Some Key Issues' in *Global Forum On Sustainable Development*, United Nations Department Of Economic And Social Affairs Commission On Sustainable Development Twelfth Session 14 – 30 April 2004: New York
- OECD, (1999a), 'Household Water Pricing in OECD Countries', Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD, (1999b), 'Agricultural Water Pricing in OECD Countries', Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD, (1999c), 'Industrial Water Pricing in OECD Countries', Organisation for Economic Co-operation and Development.

- OECD, (1997a), 'OECD Environmental Performance Reviews-A Practical Introduction', Organisation for Economic Co-operation and Development
- OECD, (1997b), 'Water Subsidies and the Environment', Organisation for Economic Co-operation and Development
- OECD, (1996), 'OECD in Figures-Statistics on the Member Countries', in *OECD Observer*, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD, (1994), "Managing the Environment: the Role of Economic Instruments", Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development
- Page B., Swyngedouw E., (2002), "Results of the case study on the water supply in the region of London, UK" in *Achieving sustainable and innovative policies through participatory governance in a multi-level context*, Research project funded by the European Community under the 5th framework programme (Improving human potential and socio-economic knowledge base), contract no HPSE-CT-1949-00028
- Papaioannou D., Caparis M., (), Strategies for Sustainable Management of Freshwater Resources on Mediterranean Islands, in *The Cyprus Journal of Science and Technology*
- Pearce D., (1998), «Economics and Environment. Essays on ecological economics and sustainable development», Edward Elgar, Cheltenham, UK
- Pearce D.W., Turner R.K., (1990), 'Economics of Natural Resources and the Environment' Harvester Wheatsheaf, London
- Rasmussen A.F., (2002), "Water for Life": European Union launches global initiative to achieve World Summit goals', World Summit on Sustainable Development, Johannesburg, 3 September 2002, IP/02/1265, Press Release
- Rhodes R., (2000), "Governance and Public Administration", in J. Pierre, (ed.): *Debating Governance*, Oxford: Oxford University Press
- Rhodes, R., (1997), 'Understanding Governance: Networks, Governance, Reflexivity and Accountability', Buckingham: Open University Press
- Rogers P., (2002), 'Water Governance', in Conference Proceedings of Inter American Development Bank's Annual Meeting, Fortaleza, Brazil, March 7 2002.
- Rogers P., and Hall A., (2003), 'Effective Water Governance', Sweden: Global Water Partnership Technical Committee.
- Roseland M., (1998), 'Toward Sustainable Communities', Canada: New Society Publishers
- Sands, (1995), 'Principles of International Environmental Law', Vol.1, Manchester: MUP.
- Schmitter P., (2002), "Actor mapping with the holder concept of Philippe Schmitter" in *Achieving sustainable and innovative policies through participatory governance in a multi-level context*, Research project funded by the European Community under the 5th framework programme (Improving human

- potential and socio-economic knowledge base), contract no HPSE-CT-1949-00028
- Sherman, H. J., (1990), 'Reinventing Socialism', The Johns Hopkins University Press.
- Skourtos M. S., (1995), 'Economic Instruments and Environmental Protection in Greece', in Skourtos and Sofoulis (eds.), *The environmental Protection in Greece*, Athens: Typothito
- Skourtos M. S., Makri C., (1997), 'Water Statistics In Greece - A First Assessment', Mytilene: University of Aegean, Department of Environmental Studies.
- Smith, C., (1996), 'Marx at the Millennium', Pluto Press, UK
- Smith, S., (1996), "The use of economic Instruments to Control Pollution", Canberra: Australian Government Publishing.
- Stoker G., (1998), 'Governance as Theory: Five Propositions' in: *International Social Science Journal*, 199, pp.17-28.
- Snyder Fr., (1993), "The effectiveness of European Community Law: institutions, processes, tools and techniques" in *Modern Law Review*, Vol 56, pp. 19-53
- Sunkin, M., Ong, D.M. and Wight, R., (1998), 'Sourcebook of Environmental Law', London: Cavendish Publishing
- Tabb W. K. (ed), (1990) 'The Future of Socialism, Perspectives from the Left' Monthly Review Press, UK.
- Tsagarakis K.P, (2000), 'Selection of Urban Waste Water Treatment Methods and Systems', paper presented in 'Water and Environment' Meeting, EYDAP: Athens, 22 March 2000
- Tsagarakis K.P, (1999), 'The Treatment of Municipal Wastewater in Greece', Ph.D Thesis, Leeds: University of Leeds
- Tzoumerkas P., (2000), 'Monitoring of water quality - Current practices and future improvement', paper presented in 'Water and Environment' Meeting, EYDAP: Athens, 22 March 2000
- UN, (2001), 'Water: A key to sustainable development', Bonn Recommendations for Action, International Conference on Freshwater, UN, Courir-Druck GmbH, Bonn
- UNCED, (1992), 'Agenda 21', Report of the UNCED, Rio de Janeiro: UNCED.
- UNDP, (1997), 'Governance for Sustainable Growth and Equity', Report of International Conference, United Nations, New York, 28-30 July, 1997
- UNESCO, (2004), 'The Formulation Of The 7th Phase Of The International Hydrological Programme', Progress Report, United Nations Educational, Scientific And Cultural Organization Paris, 25 March 2004
- Van Bekkum, D. & Van Dijk, E., (1997) "Agricultural CoopCooperatives in the European Union", Van Gorcum, Assen. Netherlands Institute for Cooperative Entrepreneurship (NICE)

- Vasilantonopoulou G., (2000), 'Microbiological quality of EYDAP's untreated and treated drinking water', paper presented in 'Water and Environment' Meeting, EYDAP: Athens, 22 March 2000
- Wall, L., Conwell, A., Bland, S., (1997), "Role of Economic Instruments in Managing the Environment", Canberra: Australian Government Publishing.
- Water Directors, (2002) 'Guidance on Public Participation in relation to The Water Framework Directive', Final Draft 24/10/2002
- Weale, A., (1992), "The New Politics of Pollution", Manchester: Manchester University Press.
- WHAT, (2001), 'Governance for Sustainable Development', paper presented in the Fourth Meeting of the Open Ended Intergovernmental, Group of Ministers or their representatives on International Environmental Governance, Montreal, Canada, 30 November – 1 December 2001
- WWDR, (2003), 'Water for People, Water for Life', UN World Water Development Report (WWDR), (co-published with Berghahn Books, UK), UNESCO
- WWF, (2003), 'Results Overview for the Pinios River Basin (Greece)', in *Critical Issues in water policy across Europe*, WWF, November 2003
- Xenos, D., (2000), 'Sustainable Environmental and Water Resource Management', paper presented in 'Water and Environment' Meeting, EYDAP: Athens, 22 March 2000
- Yin, R., (1994) "Case Study Research: Design and Methods", 2nd edition, SAGE publications.
- Zikos D., Getimis P. and Markantonis V. (2004) 'Liberalization of the Water Sector and Water Resource Management in Turkey' in *Protection and Restoration of the Environment VII Myconos*, Greece, 28 June – 1 July 2004
- Zikos D., Kyritsis E., (2000), "Identification of the Essential Indicators for the Sustainable Management of Lake Trichonida", Athens: 8th National Conference of EYE

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ**Σχετικές με την διατριβή δημοσιεύσεις:**

R. Beveridge, D. Zikos (2005) “Shifting patterns of governance and the emergence of environmental entrepreneurs in the water sectors of the North East of England and Volos (Greece) regions”, The 6th Open Meeting of the Human Dimensions of Global Environmental Change Research Community, Bonn, Germany, 9 - 13 October 2005

R.Beveridge, V.Markantonis and D.Zikos, (2005) «Eco-Preneurship In The Water And Wastewater Sectors Of The North East Of England And The Volos Region (Greece)», 9th CEST, Rhodes-Greece

Zikos D., Papasozomenou R., (2005), “*Building up an informal social network as a tool to enhance the implementation of the Water Framework Directive in the Greek Islands*”, Conference Proceedings of ICID 21st European Regional Conference: Integrated Land and Water Resources Management: Towards Sustainable Rural Development, Frankfurt Oder, Germany, May 2005.

Dimadama Z., Zikos D., (2005), “*Eco-Management Audit Scheme, Public Participation and the Water Framework Directive*”, Conference Proceedings of ICID 21st European Regional Conference: Integrated Land and Water Resources Management: Towards Sustainable Rural Development, Frankfurt Oder, Germany, May 2005.

Zikos D., Bithas K., (2005), “*Effective Water Governance and the implementation of the Water Framework Directive*”, Conference Proceedings, "Multifunctionality of Landscapes", Justus-Liebig University, Giessen, Germany, May 2005

Zikos D., Markantonis V., Getimis P., (2005), “*Informal Social Networks and Sustainable Water Resource Management. The Case of Volos*”, Conference Proceedings of the 5th National Conference of the Hellenic Association of Water Resource Management, Xanthi, Greece, March 2005

Zikos D., Maraknotnis V., Getimis P., (2004), “*Liberalisation Of The Water Sector And Water Resource Management In Turkey*”, International Conference on

«Protection and Restoration Of The Environment VII», 28 June - 1 of July, Mykonos, Greece.

Maraknotnis V., Zikos D., Getimis P., (2004), “Current Status Of Water Sector Liberalization In Cyprus’, International Conference on «Protection and Restoration Of The Environment VII», 28 June - 1 of July, Mykonos, Greece.

Getimis P, Zikos D, (2002), “Participation Of New Actors In The Water Resource Management And The Role Of EYDAP”, Conference Proceedings HYDRORAMA 2002, EYDAP: Athens, March 2002.

Getimis P., Bithas K., Zikos D., (2001), “Key actors, Institutional framework and Participatory procedures, for the Sustainable use of water in Attica-basin.”, 7th International Conference on Environmental Science and Technology, University of Aegean, Syros, 3-6 September 2001.

Πίνακας Α : «Δικαιώματα» Συμμετοχής παικτών κλειδιά στην Αττική, βάση των ποιοτικών χαρακτηριστικών τους (σύμφωνα με Philippe Schmitter, 2002)
(Μαύρο: Σημαντική ποιοτική υπεροχή, Γκρι: Οριακή, Λευκό: Απουσία)

Παίκτης	Ποιοτικά χαρακτηριστικά και συμμετοχή εμπλεκομένων						Κατάσταση ⁷⁸
	Δικαιώματα ⁷²	Χωρική Τοποθέτηση ⁷³	Γνώση ⁷⁴	Μερίδιο ⁷⁵	Συμφέρον ⁷⁶	Ενδιαφέρον ⁷⁷	
Υπουργείο Περιβάλλοντος	Μαύρο	Μαύρο	Μαύρο	Μαύρο	Μαύρο	Μαύρο	Μαύρο
Υπουργείο Ανάπτυξης	Μαύρο	Μαύρο	Μαύρο	Μαύρο	Μαύρο	Μαύρο	Μαύρο
Υπουργείο Γεωργίας	Μαύρο	Μαύρο	Μαύρο	Μαύρο	Μαύρο	Μαύρο	Μαύρο
Υπουργείο Εσωτερικών	Μαύρο	Μαύρο	Μαύρο	Μαύρο	Μαύρο	Μαύρο	Μαύρο
Υπουργείο Οικονομικών και Εθνικής Οικονομίας	Μαύρο	Μαύρο	Μαύρο	Μαύρο	Μαύρο	Μαύρο	Μαύρο
Υπουργείο Υγείας	Μαύρο	Μαύρο	Μαύρο	Μαύρο	Μαύρο	Μαύρο	Μαύρο
Υπουργείο Πολιτισμού & Μεταφορών	Μαύρο	Μαύρο	Μαύρο	Μαύρο	Μαύρο	Μαύρο	Μαύρο
ΕΥΔΑΠ Παγίων	Μαύρο	Μαύρο	Μαύρο	Μαύρο	Μαύρο	Μαύρο	Μαύρο
ΕΥΔΑΠ ΑΕ	Μαύρο	Μαύρο	Μαύρο	Μαύρο	Μαύρο	Μαύρο	Μαύρο
Νομαρχίες	Μαύρο	Μαύρο	Μαύρο	Μαύρο	Μαύρο	Μαύρο	Μαύρο
Δήμοι	Μαύρο	Μαύρο	Μαύρο	Μαύρο	Μαύρο	Μαύρο	Μαύρο
Ιδιωτικός Τομέας (εταιρίες και επενδυτές)	Μαύρο	Μαύρο	Μαύρο	Μαύρο	Μαύρο	Μαύρο	Μαύρο
ΙΓΜΕ	Μαύρο	Μαύρο	Μαύρο	Μαύρο	Μαύρο	Μαύρο	Μαύρο
Συνεταιρισμός Ελλήνων Βιομηχάνων (ΣΕΒ)	Μαύρο	Μαύρο	Μαύρο	Μαύρο	Μαύρο	Μαύρο	Μαύρο
Τεχνικό Επιμελητήριο (ΤΕΕ)	Μαύρο	Μαύρο	Μαύρο	Μαύρο	Μαύρο	Μαύρο	Μαύρο
Γεω-Τεχνικό	Μαύρο	Μαύρο	Μαύρο	Μαύρο	Μαύρο	Μαύρο	Μαύρο

⁷² Αυτοί που συμμετέχουν στο σχεδιασμό και την εφαρμογή πολιτικών ως μέλη της εθνικής πολιτικής σκηνής.

⁷³ Αυτοί που συμμετέχουν στο σχεδιασμό και την εφαρμογή πολιτικών επειδή είναι εγκατεστημένοι στην περιοχή εφαρμογής της πολιτικής και/ή επηρεάζονται από αυτή.

⁷⁴ Αυτοί που συμμετέχουν στο σχεδιασμό και την εφαρμογή πολιτικών καθώς κατέχουν σημαντικές σχετικές γνώσεις

⁷⁵ Αυτοί που συμμετέχουν στο σχεδιασμό και την εφαρμογή πολιτικών καθώς κατέχουν κεφάλαια που θα επηρεαστούν

⁷⁶ Αυτοί που συμμετέχουν στο σχεδιασμό και την εφαρμογή πολιτικών άσχετα από τα άμεσα ενδιαφέροντά τους, καθώς οποιαδήποτε πολιτική αλλαγή θα τους επηρεάσει.

⁷⁷ Αυτοί που συμμετέχουν στο σχεδιασμό και την εφαρμογή πολιτικών από ενδιαφέρον πάνω στα σχετικά ζητήματα που πραγματεύεται μία πολιτική

⁷⁸ Αυτοί που συμμετέχουν στο σχεδιασμό και την εφαρμογή πολιτικών επειδή τους δόθηκε θεσμοθετημένα αυτό το δικαίωμα ως αντιπρόσωποι άλλων

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

Επιμελητήριο (ΓΕΩΤΕΕ)							
Πανεπιστήμια και Ερευνητές							
Πανελλαδική Συνομοσπονδία Ένωσης Γεωργικών Συνεταιρισμών (ΠΑΣΕΓΕΣ)							
ΜΚΟ							
Καταναλωτές							
Τοπικές Κοινωνίες							

Πίνακας Β: Ευρωπαίοι «φορείς γνώσης» με τους οποίους πραγματοποιήθηκαν συνεντεύξεις και συζητήσεις πάνω στην διαχείριση υδατικών πόρων σε Μ. Βρετανία και Γερμανία και/ή σε θέματα διακυβέρνησης γενικά και διακυβέρνησης των υδάτων ειδικότερα.

Συνεντευξιζόμενος	Ειδικότητα - Τμήμα
Maria Kaika, Ben Page, Erik Swyngedouw	School of Geography & the Environment, University of Oxford, UK
Gramel S., Heinelt H, Malek T.	Institute for Political Science, Darmstadt University of Technology, Germany
Philippe Schmitter	Dept. of Political and Social Sciences, European University Institute
Randall Smith	School for Policy Studies, The University of Bristol, United Kingdom
Timothy Moss	Institute for Regional Development and Structural Planning, Erkner, Germany
Marvin & Dr. Will Medd	University of Salford, Centre for Sustainable Urban and Regional Futures (UK)
Simon Guy, Ross Bevrige	University of Newcastle, Centre for Urban Technology (UK)
J. M. Berland and J.A Faby	International Office of Water, Paris

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

Πίνακας Γ Υδρολογικά στοιχεία της Αττικής

Υδρολογικοί Φορείς	Επιφάνεια (km ²)	Συνολική Απορροή (hm ³ /yr)	Δυναμικό Υπόγειων Υδάτων (hm ³ /yr)
<i>Καρστικά στοιχεία σε ασβεστολιθικούς σχηματισμούς</i>			
Νότια Πάρνηθα – Ανατολικός Πατέρας-Αιγάλεω	510	157	120
Κιθαιρώνας	260	75	50 - 70
Γεράνια	250	42	20
Πεντέλη	250	55	30
Υμηττός	110	15	30
Βορειοανατολική Πάρνηθα	300	95	60
<i>Σύνολο</i>		<i>439</i>	<i>250 - 270</i>
<i>Αλλουβιακά υδραγωγεία</i>			
Αθήνα	440	30	5
Μεσόγεια	820	50	15
Μέγαρα	260	15	3
Λουτράκι	320	20	4
<i>Σύνολο</i>		<i>115</i>	<i>27</i>

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

Στάδιο του Αστικού Υδατικού Κύκλου	Στοιχείο της Πολιτικής για το Νερό	Καινοτομία	Βιωσιμότητα	Συμμετογή
Στάδιο 1 Αντληση και Αποθήκευση του Νερού	Εναλλακτικοί μέθοδοι «παραγωγής» νερού	- Τέτοια σχέδια δεν περιλαμβάνουν καινοτόμα τεχνολογικά ή οργανωτικά συστήματα	- Οι συμβατικές μέθοδοι είναι κυρίως μη-βιώσιμες, καθώς έχουν σημαντικές περιβαλλοντικές επιπτώσεις	0/- Εμπιστοσύνη στις παραδοσιακές μεθόδους (αντλήσεις υπόγειων υδάτων, μεγάλα φράγματα, μεταφορά νερού από γειτονικές λεκάνες απορροής), που περιλαμβάνουν μόνο λίγα στοιχεία συμμετοχής. - Χαμηλό επίπεδο συμμετοχής από κοντινούς δήμους, οι οποίοι διεκδικούν το νερό για οικιακή και γεωργική χρήση. Ήπια αντίδραση από την κοινωνία των πολιτών.
	Αυξημένη Χωρητικότητα Ταμειυτήρων	- Παραδοσιακές πρακτικές (κατασκευή μεγάλων φραγμάτων, π.χ. Μόρνος)	0/- Η κατασκευή μεγάλων φραγμάτων θεωρείται γενικά ως μη βιώσιμη. Υπάρχουν ωστόσο κάποια ανεκμετάλλευτα επιφανειακά ύδατα.	- Χαμηλό επίπεδο συμμετοχής από κοντινούς δήμους, οι οποίοι διεκδικούν το νερό για οικιακή και γεωργική χρήση. Ήπια αντίδραση από την κοινωνία των πολιτών.
	Αυξημένες Αντλήσεις από Υπόγεια Ύδατα	-Κατακερματισμένες αρμοδιότητες, μη ρεαλιστικό σύστημα αδειοδότησης, ανεξέλεγκτες παράνομες αντλήσεις, συμβατικές πολιτικές.	- Τα υπόγεια ύδατα είναι ήδη υπερεκμεταλλευμένα. Προβλήματα υφάλμυρωσης και ταπεινώσης του υδροφόρου ορίζοντα.	+0/ Οι δήμοι και οι υπόλοιποι μεγάλοι χρήστες μπορούν να βασίζονται στο δικό τους νερό. Κάποια συμμετοχή ιδιωτικών εταιριών και συνεταιρισμών.
Στάδιο 2 Διάθεση και Επεξεργασία Νερού	Μεταφορά Νερού από Γειτονικές Λεκάνες Απορροής	0/- Τα καινοτόμα στοιχεία, τόσο σε τεχνολογικά όσο και σε οργανωτικά θέματα ήταν συνήθως ελάχιστα	0/- Βιώσιμο μόνο ως αποτελεσματικό από πλευράς κόστους μέτρο. Η μακροπρόθεσμη οικονομική και περιβαλλοντική βιωσιμότητα είναι αμφισβητήσιμη. Ωστόσο, η χωρική διασπορά και οι εποχιακές της ποσότητες του νερού, καθιστούν αυτή την μέθοδο ως την μοναδική εφαρμόσιμη λύση.	- Η κοινωνία πολιτών και άλλοι μεγάλοι χρήστες νερού (κυρίως οι γεωργικοί) δεν λαμβάνονται υπόψη.
	Επεξεργασία Νερού και Παρακολούθηση Ποιότητας Νερού	0/- Παρόλο που η βασικές υποδομές είναι ανεπαρκείς, εφαρμόζονται ακόμη παραδοσιακές μέθοδοι επεξεργασίας (χλωρίωση).	+0 Η ποιότητα υδάτων στην Αθήνα ήταν πάντα εξαιρετική. Ωστόσο, αυτό ήταν κυρίως αποτέλεσμα της φυσικής κατάστασης του νερού, παρά των πολιτικών με βιώσιμους στόχους. Επιπλέον, η παρακολούθηση του υδρευτικού συστήματος σε όλα τα στάδια δεν υπήρξε πάντα ικανοποιητική	+0 Υπουργεία, δήμοι, συνεταιρισμοί, δημόσια σώματα και ιδιωτικές εταιρίες συνεργάζονται αρμονικά. Σπάνιες διαφωνίες σχετικά με την ποιότητα των υδάτων (δήμοι, ΜΚΟ).

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

<p>Στάδιο 3 Διανομή και Χρήση Νερού</p>	<p>Έλεγχος Διαρροών</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Αργές αποκρίσεις, ανακριβή συστήματα ανίχνευσης, παλίοι αγωγοί, μη οργανωμένες προσπάθειες. - Κατακερματισμός, ανεπαρκής οργανωτική δομή, "Command and Control" προσέγγιση, συμβατικές τεχνολογίες 	<ul style="list-style-type: none"> - Άγνωστες και ανεξέλεγκτες απώλειες νερού 	<ul style="list-style-type: none"> - Αρμιδιότητα της ΕΥΔΑΠ. Μικρό ενδιαφέρον για μείωση κατά τη διάρκεια της περιόδου που προηγείται της λειψυδρίας. Πιο οργανωμένες προσπάθειες μετά. - Αποφασιστικός ρόλος του κεντρικού κράτους στα 4 στάδια του Αστικού Υδατικού Κύκλου. Διάφορα επίπεδα συμμετοχής από σχετικά υπουργεία με κατακερματισμένες αρμοδιότητες. Ολικός αποκλεισμός του ιδιωτικού τομέα και της κοινωνίας πολιτών, ασήμαντη πρόνοια για δήμους και συνεταιρισμούς/κατόχους γνώσης.
	<p>Οργανωτική Δομή Εταιρίας Υδρευσης (Δημόσιας/Ιδιωτικής)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Δεν υπάρχουν οργανωτικές ή τεχνολογικές καινοτομίες 	<ul style="list-style-type: none"> - Διαχείριση προσφοράς. Οι περιβαλλοντικές παράμετροι δεν λαμβάνονται. Οικονομική αστάθεια και κακή διαχείριση. Τιμολόγηση που βασίζεται στην αντίληψη πως το νερό είναι «δημόσιο αγαθό». 	<p>0 Ουδέτερη σε όρους Συμμετοχής.</p>
	<p>Διαχείριση Προσφοράς</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Παραδοσιακή οργανωτική δομή για υποστήριξη μιας γεωγραφικά περιορισμένης περιοχής. 	<ul style="list-style-type: none"> - Μη βιώσιμη διαχειριστική στρατηγική σε μεγάλο βαθμό. 	<p>+0/- Αλληλεπίδραση με δήμους, που δεν είναι όμως επικερδής για την ΕΥΔΑΠ</p>
	<p>Προσφερόμενες Υπηρεσίες μόνο στην Αθήνα.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Ασαφές σύστημα τιμολόγησης που βασίζεται περισσότερο σε αντιλήψεις παρά στην πραγματικότητα. Οικονομικές απώλειες. + Οι μετρητικές συσκευές της τελευταίας δεκαετίας αναβαθμίστηκαν και είναι αρκετά ακριβείς. 	<ul style="list-style-type: none"> - Υποτιμημένο νερό. Επιτρέπει την αλόγιστη χρήση. 	<p>0 Τα Υπουργεία και η ΕΥΔΑΠ αποφασίζουν από κοινού την τιμή του νερού, βασισμένη στην αντίληψη του «δημόσιου αγαθού». Κοινωνικά αποδεκτά επίπεδα τιμών και δομή τιμολόγησης.</p>
	<p>Τιμολόγηση Νερού</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Η ασθενής θεσμική διαμόρφωση δεν υποστηρίζει ρεαλιστικό σχεδιασμό. Γενική αδιαφορία για καινοτόμες οργανωτικές δομές. 	<ul style="list-style-type: none"> +0 Η χρήση μετρητικών συσκευών παρακολούθησης είναι ένα αποδοτικό μέτρο για παρακολούθηση της κατανάλωσης νερού και υποστήριξης μακροπρόθεσμου σχεδιασμού. Ωστόσο, επικρατούν τα βραχυπρόθεσμα και μεσοπρόθεσμα διαχειριστικά σχέδια 	<p>0 Η ΕΥΔΑΠ ήταν ο μόνος υπεύθυνος για τις μετρητικές συσκευές. Οι καταναλωτές επωμίστηκαν το κόστος αλλαγής των παλιών αγωγών μετά την λειψυδρία του '90.</p>
	<p>Μέτρηση Νερού</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Αλόγιστη χρήση του υποτιμημένου νερού. Οι δήμοι αγόραζαν νερό από την ΕΥΔΑΠ χωρίς να το πληρώνουν. 	<ul style="list-style-type: none"> - Αποκλεισμός τομέων όπως τον γεωργικό. Η πολιτική της ΕΥΔΑΠ εστιαζόταν στην οικιακή και δημοτική χρήση 	<p>0 Ουδέτερες σε όρους Βιωσιμότητας</p>
	<p>Χρήση Νερού σε Ανταγωνιστικούς Τομείς</p>			

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

<p>Στάδιο 4 Συλλογή, Απομάκρυνση - Επεξεργασία Λυμάτων</p>	<p>Διαχείριση Λυμάτων (Επεξεργασία, Επαναχρησιμοποίηση, Ανακύκλωση)</p>	<p>- Ανεπεξέργαστα λύματα, παλαιωμένο αποχετευτικό σύστημα.</p>	<p>- Ρύπανση υπόγειων υδάτων και αποδεκτών (Σαρωνικός Κόλπος).</p>	<p>- Προβλήματα σημαντικής ρύπανσης πυροδότησαν την αντίδραση των τοπικών κοινωνιών. Ουδέτεροτητα από Υπουργεία και ΕΥΔΑΠ. Η ΕΥΔΑΠ ανέλαβε μερικώς άσχετες αρμοδιότητες(έλεγχος πλημμυρών) χωρίς μεγάλη επιτυχία.</p>
<p>ΟΛΑ ΤΑ ΣΤΑΔΙΑ</p>	<p>Συμμόρφωση με την Κοινοτική Οδηγία Πλαίσιο για το Νερό</p>	<p>- Η θέσπιση «ορίων» δεν υποστήριξε πραγματικά οποιαδήποτε σημαντική αναδόμηση σε οργανωτικό επίπεδο.</p>	<p>0/- Παρόλο που το επίπεδο συμμόρφωσης ήταν ικανοποιητικό, η φύση της ΚΟΠ άφησε πολλά κενά στην Ελληνική Νομοθεσία. Ορισμένοι νόμοι δεν εφαρμόστηκαν ικανοποιητικά. Το σχέδιο νόμου έχει κατακρηθεί σφόδρα.</p>	<p>0/- Συμμόρφωση με τις Ευρωπαϊκές Νομοθεσίες σε μεγάλο βαθμό. Τα σχετικά Υπουργεία ήταν υπεύθυνα για την ενσωμάτωση των Ευρωπαϊκών Οδηγιών στην Ελληνική Νομοθεσία. Έλλειψη συντονισμένων προσπαθειών.</p>

Πίνακας Δ: Στοιχεία από Συμβατικές Πολιτικές Νερού με σεβασμό σε θέματα Συμμετοχής, Βιωσιμότητας και Καινοτομίας στην Αθήνα-Αττική
(+ Θετική επίδραση, 0 ουδέτερη επίδραση, - αρνητική επίδραση)

Πλαίσιο Α: Άρθρο 24 του Ελληνικού Συντάγματος

Σύνταγμα της Ελλάδας

Άρθρο 24

1. Η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του Κράτους και δικαίωμα του καθενός. Για τη διαφύλαξή του το Κράτος έχει υποχρέωση να παίρνει ιδιαίτερα προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα στο πλαίσιο της αρχής της αειφορίας. Νόμος ορίζει τα σχετικά με την προστασία των δασών και των δασικών εκτάσεων. Η σύνταξη δασολογίου συνιστά υποχρέωση του Κράτους. Απαγορεύεται η μεταβολή του προορισμού των δασών και των δασικών εκτάσεων, εκτός αν προέχει για την Εθνική Οικονομία η αγροτική εκμετάλλευση ή άλλη τους χρήση, που την επιβάλλει το δημόσιο συμφέρον.

2. Η χωροταξική αναδιάρθρωση της Χώρας, η διαμόρφωση, η ανάπτυξη, η πολεοδομική και η επέκταση των πόλεων και των οικιστικών γενικά περιοχών υπάγεται στη ρυθμιστική αρμοδιότητα και τον έλεγχο του Κράτους, με σκοπό να εξυπηρετείται η λειτουργικότητα και η ανάπτυξη των οικισμών και να εξασφαλίζονται οι καλύτεροι δυνατοί όροι διαβίωσης.

Οι σχετικές τεχνικές επιλογές και σταθμίσεις γίνονται κατά τους κανόνες της επιστήμης. Η σύνταξη εθνικού κτηματολογίου συνιστά υποχρέωση του Κράτους.

3. Για να αναγνωριστεί μία περιοχή ως οικιστική και για να ενεργοποιηθεί πολεοδομικά, οι ιδιοκτησίες που περιλαμβάνονται σε αυτή συμμετέχουν υποχρεωτικά, χωρίς αποζημίωση από τον οικείο φορέα, στη διάθεση των εκτάσεων που είναι απαραίτητες για να δημιουργηθούν δρόμοι, πλατείες και χώροι για κοινωφελείς γενικά χρήσεις και σκοπούς, καθώς και στις δαπάνες για την εκτέλεση των βασικών κοινόχρηστων πολεοδομικών έργων, όπως νόμος ορίζει.

4. Νόμος μπορεί να προβλέπει τη συμμετοχή των ιδιοκτητών περιοχής που χαρακτηρίζεται ως οικιστική στην αξιοποίηση και γενική διαρρύθμισή της σύμφωνα με εγκεκριμένο σχέδιο, με αντιπαροχή ακινήτων ίσης αξίας ή τμημάτων ιδιοκτησίας κατά όροφο, από τους χώρους που καθορίζονται τελικά ως οικοδομήσιμοι ή από κτίρια της περιοχής αυτής.

5. Οι διατάξεις των προηγούμενων παραγράφων εφαρμόζονται και στην αναμόρφωση των οικιστικών περιοχών που ήδη υπάρχουν. Οι ελεύθερες εκτάσεις, που προκύπτουν από την αναμόρφωση, διατίθενται για τη δημιουργία κοινόχρηστων χώρων ή εκποιούνται για να καλυφθούν οι δαπάνες της πολεοδομικής αναμόρφωσης, όπως νόμος ορίζει.

6. Τα μνημεία, οι παραδοσιακές περιοχές και τα παραδοσιακά στοιχεία προστατεύονται από το Κράτος. Νόμος θα ορίσει τα αναγκαία για την πραγματοποίηση της προστασίας αυτής περιοριστικά μέτρα της ιδιοκτησίας, καθώς και τον τρόπο και το είδος της αποζημίωσης των ιδιοκτητών.

