

Η ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΟΥ ΕΔΑΦΟΥΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ Η ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΓΗΣ ΚΑΙ ΚΑΤΟΙΚΙΑΣ. ΟΡΙΑ, ΔΥΝΑΤΟΤΗΤΕΣ ΚΑΙ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ. ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΣ Ή ΣΤΡΕΒΛΩΣΗ;

Ζαχαρίας Δεμαθάς, οικονομολόγος, Τμήμα Οικονομικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Πάντειο Πανεπιστήμιο

1. Το αντικείμενο και μερικές σταθερές του προβληματισμού

Στο κείμενο που ακολουθεί εξετάζεται, προφανώς εν συντομία, το πλαίσιο στο οποίο επιχειρείται να ασκηθεί η πολιτική διαχείρισης του εδάφους από τον αρμόδιο φορέα, δηλαδή από το υπουργείο Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων (ΥΠΕΧΩΔΕ), κατά τα τελευταία είκοσι χρόνια.

Ως πολιτική του εδάφους θεωρείται συνολικά η πολιτική που καλύπτει τις δραστηριότητες που αναπτύσσονται επί του εδάφους σε όλα τα επίπεδα του χώρου. Συμπεριλαμβάνεται, δηλαδή, σ' αυτή την πολιτική η οικιστική, η πολεοδομική και η χωροταξική πολιτική σε επίπεδο χώρας και Ευρωπαϊκής Ένωσης. Παράλληλα με την πολιτική αυτή συνδέεται άμεσα, τουλάχιστον σε ό,τι αφορά την οργάνωση του χώρου, και η περιφερειακή πολιτική για την οποία είναι, όμως, αρμόδιο το υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, καθώς και οι γενικές γραμματείες των δεκατριών Περιφερειών της χώρας.

Είναι προφανές ότι τα στοιχεία της πολιτικής, η οποία συνδέεται με τη διαχείριση του χώρου, δεν μπορούν να εξεταστούν εδώ χωριστά το καθένα. Ούτε και μπορεί να επιχειρηθεί μια χρονολογική επισκόπησή τους είτε συνολικά είτε μερικά. Κάτι τέτοιο θα επιμήκυνε ιδιαίτερα το κείμενο.

Έτσι, λοιπόν, αυτό που επιχειρείται είναι η παρουσίαση και η αποτίμηση, με τη βοήθεια κριτηρίων ή κανόνων που θα αναπτυχθούν στη συνέχεια, της χωροταξικής πολιτικής όπως αυτή υποστασιοποιείται από δύο κείμενα: το σχετικό νόμο «Χωροταξικός σχεδιασμός και αειφόρος ανάπτυξη & άλλες διατάξεις»¹ και από το κείμενο που είναι γνωστό με τον τίτλο «ΥΠΕΧΩΔΕ: Χωροταξικός Σχεδιασμός και αειφόρος ανάπτυξη - κατευθύνσεις - στόχοι - προγράμματα - προτεραιότητες - Σχέδιο Διαλόγου - Ιανουάριος 2000»².

1. Πρβλ. Ν. 2742/ΦΕΚ 207/Α/07.10.1999 διατάξεις και στην ιστοσελίδα του ΥΠΕΧΩΔΕ www.menv.gr.

2. Το κείμενο αυτό έχει διανεμηθεί από τη Διεύθυνση Χωροταξίας του ΥΠΕΧΩΔΕ στους φορείς που θεωρήθηκε ότι θα πρέπει να λάβουν μέρος στη συζήτηση, ενώ την περίοδο αυτή βρίσκεται στην ιστοσελίδα του υπουργείου το τελικό κείμενο.

Το πρώτο κείμενο αποτελεί το νόμο από τον οποίο εκπορεύεται η πολιτική διαχείρισης του εδάφους συνολικά στη χώρα και το οποίο αγκυρώνει τις προσεγγίσεις σε συγκεκριμένα χωρικά σύνολα καθορίζοντάς τα, καθώς και τις μελέτες που θα πρέπει να εκπονούνται αντίστοιχα, σε συνδυασμό πάντα με τα ιδιαίτερα κατά περίπτωση κυρίαρχα προβλήματα ως προς την οργάνωση του χώρου. Το δεύτερο κείμενο τείνει να καταλάβει τη θέση ενός Εθνικού Χωροταξικού Σχεδίου, σύμφωνα με την πρόνοια του νόμου που αναφέρεται προηγούμενα, μια και την περίοδο αυτή φαίνεται να κατευθύνεται προς τη Βουλή, ώστε να αντιμετωπιστεί κατά το δέοντα τρόπο, σύμφωνα πάλι με το νόμο.

Επομένως, στην προσέγγιση που ακολουθεί εξετάζονται ο βασικός νόμος και το κύριο κείμενο που συνδέεται άμεσα με το νόμο αυτό, το οποίο φιλοδοξεί να αποτελέσει το κείμενο προσανατολισμού και αναφοράς σε ό,τι αφορά τη διαχείριση του χώρου για σχετικά μακροχρόνιο χρονικό διάστημα³ με την πεποίθηση ότι επαρκούν για τη στοιχειοθέτηση των προθέσεων άσκησης της συγκεκριμένης πρακτικής και ότι, παράλληλα, η ελλειπτική αυτή προσέγγιση, σε ό,τι αφορά τη διαχείριση του χώρου στα άλλα επίπεδα όπου ασκείται πολιτική, δεν παραλείπει κάτι που θα οδηγούσε στην αποδυνάμωση ή ακόμη και στην ανατροπή των επιχειρημάτων που αναπτύσσονται.

Η πρακτική της άσκησης της συγκεκριμένης πολιτικής δεν θα μας απασχολήσει ιδιαίτερα πέραν μιας διαπίστωσης στη λογική της συνέχειας ή τομής πριν και μετά την ψήφιση του νόμου η οποία και παρουσιάζεται στο τέλος του κειμένου αυτού.

Πρόθεσή μου είναι να δείξω ότι η πολιτική αυτή, πέρα από τις διακηρύξεις και την κατοποίηση των προϋποθέσεων που το ίδιο το ΥΠΕΧΩΔΕ θέτει στον εαυτό του, ουσιαστικά δεν υπάρχει, μια και αυτή υποκαθίσταται είτε από την πολιτική γης που αντιστοιχεί σε «χαμηλότερα» επίπεδα του χώρου, οπότε αυτή ασκείται «εκ των υστέρων» αντιμετωπίζοντας τα προβλήματα όταν η επίλυσή τους καθίσταται επιτακτική, είτε από άλλες πολιτικές, όπως η περιφερειακή πολιτική, μια και αυτή αναπτύσσει δραστηριότητα που συμβάλλει καθοριστικά στην οργάνωση του χώρου και, το κυριότερο, συνοδεύεται από τη διάθεση σημαντικών δημόσιων και ιδιωτικών πόρων⁴.

Πριν από την παρουσίαση των συγκεκριμένων κειμένων και το σχολιασμό τους, κρίνεται σκόπιμο να αναφερθούν ορισμένα δεδομένα, έστω και κατά «αξιωματικό» τρόπο, τα οποία αποτελούν και το πλαίσιο του προβληματισμού που θα ακολουθήσει, αντιστοιχώντας, έτσι, στα κρητήρια που αναφέρθηκαν προηγούμενα τα οποία αποτελούν και το πλαίσιο που προδιαγράφει τα ζητήματα που καλείται να αντιμετωπίσει η χωροταξική προσέγγιση.

Πρόκειται, δηλαδή, για μια συνοπτική παρουσίαση των εξελίξεων στην οικονομία και την κοινωνία από τη μια, και της αποτύπωσης των εξελίξεων αυτών στο χώρο από την άλλη.

Ας ξεκινήσουμε με τη διαπίστωση ότι η απόδοση κάθε οικονομικής δραστηριότητας αποτιμάται ως ποσοστό της αύξησης συγκεκριμένων οικονομικών μεγεθών, όπως του

3. Στο ζήτημα του χρονικού ορίζοντα του κειμένου θα επανέλθουμε στη συνέχεια.

4. Εννοούνται εδώ οι πόροι που συνδέονται με τα Κοινωνικά Πλαίσια Στήριξης και όχι οι πόροι που αντιστοιχούν στην κατά κύριο λόγο ιδιωτική κατασκευαστική δραστηριότητα.

κεφαλαίου ή του χρηματικού ποσού που έχει διατεθεί για τα συγκεκριμένα εγχειρήματα. Η απόδοση αυτή είναι πραγματική στην περίπτωση επιχειρηματικών εγχειρημάτων που ακολουθούν τους κανόνες του οικονομικού ορθολογισμού, οπότε αυτή αντιστοιχεί και σε συγκεκριμένα χρηματικά μεγέθη, μπορεί, όμως, να καθίσταται και λογιστική, φανταστική ή εικονική στην περίπτωση της συνολικής οικονομίας της χώρας. Ο ρυθμός μεταβολής του ΑΕΠ και τα διάφορα κέρδη κ.λπ. των επιχειρήσεων αποτελούν τέτοιους δείκτες απότιμησης της οικονομικής δραστηριότητας.

Στη λογική αυτή, δηλαδή στη λογική μιας καπιταλιστικής οικονομίας, οι εξελίξεις στην παραγωγή και στην αγορά προσδιορίζουν τις εξελίξεις στο έδαφος, το οποίο, με τους τρόπους που αναλύει η οικονομική θεωρία, εισέρχεται στην παραγωγική διαδικασία (ιδιοκτησία, γαιοπρόσδοκος - νοίκι). Οι εξελίξεις στη γη δεν μπορούν ούτε να εξηγηθούν ούτε να αντιμετωπιστούν με ρυθμίσεις στη γη και μόνο. Η παρατήρηση αυτή δεν παύει να ισχύει ακόμα και στις περιπτώσεις όπου η οικονομική συμπεριφορά σε σχέση με τη γη μοιάζει να μην υπακούει σε αυστηρά ορθολογικά οικονομικά κριτήρια, αλλά φαίνεται να ενσωματώνει εκ πρώτης όψεως συμπεριφορές μη συμβατές με τον οικονομικό ορθολογισμό, όπως, για παράδειγμα, την αγορά ακριβής στέγης για πρώτη κατοικία ή για δεύτερη κατοικία αντί για ενοικίαση και επιχειρηματική εναλλακτική χρήση των διαθέσιμων χρηματοοικονομικών πόρων⁵.

Στην Ελλάδα, όπου για συγκεκριμένους ιστορικούς και οικονομικούς λόγους έχει εγκατασταθεί ένα ανθεκτικό, μέχρι σήμερα, πρότυπο μικρής ιδιοκτησίας γης και τα διάφορα τμήματα του κεφαλαίου ακολούθησαν, για τους ίδιους ιστορικούς λόγους, μια συγκεκριμένη διαδικασία, με αποτέλεσμα την αδυναμία μακροχρόνιας αναπροσαρμογής τους στις κινήσεις της αγοράς χωρίς την άμεση ή έμμεση στήριξή τους από το κράτος, φαίνεται ότι η γη και η κατασκευαστική - οικιστική δραστηριότητα αποτελούσαν και εξακολουθούν να αποτελούν τον τελικό υποδοχέα τοποθέτησης χρηματικών πόρων με σχετικά χαμηλά περιθώρια απόδοσης, αλλά και με εξαιρετικά περιορισμένα περιθώρια κινδύνου.

Η έξαρση της οικοδομικής δραστηριότητας και των τιμών των ακινήτων στην Αθήνα, στις άλλες πόλεις της χώρας και στις παραθαλάσσιες περιοχές και τα νησιά, ως συνέπεια της φρενήρους ανόδου του Χρηματιστηρίου τα τελευταία χρόνια, δηλαδή μιας ιδιότυπης διαδικασίας αναδιανομής που πραγματοποιήθηκε μέσα σε μια γενική κερδοσκοπική ευφορία σε βάρος των λιγότερο πληροφορημένων και των ευκολόπιστων, ο προσανατολισμός σημαντικών πόρων από αυτούς που αντλήθηκαν από το χρηματιστήριο στη γη και ο σχετικά μικρότερος βαθμός υποχώρησης των τιμών γης και ακινήτων μετά την κρίση στο Χρηματιστήριο τεκμηριώνουν αυτή την άποψη. Στην ίδια άποψη τείνει και το γεγονός ότι ο νομοθέτης για να συμβάλει στη βελτίωση των αποτελεσμάτων πολλών

5. Η συγκεκριμένη συμπεριφορά σε ένα λειτουργικό οικονομικό σχήμα ορθολογικής συμπεριφοράς θα πρέπει να συνεκτιμηθεί με το χρονικό ορίζοντα του εγχειρήματος, καθώς και με τους κινδύνους που οι διάφορες εναλλακτικές χρήσεις συνεπάγονται στη συγκεκριμένη κοινωνία και οικονομία της Ελλάδας, αλλά θα πρέπει να συνεκτιμηθεί και το γεγονός ότι η τάση εξέλιξης των τιμών της γης και των ενοικίων σε αγορά και σε επίπεδο του κανονιστικού προσδιορισμού τους (αντικειμενικές αξίες), τελικά, είναι ανοδική.

επιχειρήσεων οι οποίες πραγματοποίησαν σημαντικές επενδύσεις σε μετοχές που έχουν χάσει σημαντικό μέρος της αξίας τους μέχρι σήμερα, επέτρεψε την αποτίμηση της ακίνητης περιουσίας τους σε «αντικειμενικές αξίες», αλλάζοντας τους ισχύοντες ως προς την απόσβεση κανόνες.

Η κατασκευαστική δραστηριότητα και η κίνηση των τιμών του κλάδου, που την περίοδο αυτή επικαθορίζονται τόσο από τα έργα που εκτελούνται στο πλαίσιο του Γ' Κ.Π.Σ., όσο και από τα ολυμπιακά έργα, είναι λάθος να απομονωθούν από το σταθερό υπόβαθρο της όλης διαδικασίας που χαρακτηρίζει τις κατασκευές χωρίς να ληφθεί υπόψη ο τρόπος με τον οποίο η οικονομία των κατασκευών και της κατοικίας εντάσσεται στο σύνολο της ελληνικής οικονομίας επηρεάζοντάς την και επηρεαζόμενη απ' αυτήν.

Σταθερά στοιχεία του κλάδου αποτελούν: η μικρή ιδιοκτησία και η δυσκολία συνένωσης των αστικών ιδιοκτησιών πέρα απ' αυτές, που ως ένα σημείο πέτυχε και επιτυγχάνει η αντιπαροχή· η τάση υπεραξιοποίησης του ιδιωτικού χώρου σε βάρος του δημόσιου, που οδηγεί σε κάθε είδους αυθαιρεσίες, αλλά και σε μια κατάσταση όπου ο ιδιωτικός χώρος υπεραξιοποιείται σε βάρος του δημόσιου με αποτέλεσμα να αυξάνεται και να βελτιώνεται το οικιστικό απόθεμα σε βάρος της εικόνας και της λειτουργικότητας των πόλεων· η αστική διάχυση, η οποία, εξαιτίας των παραπάνω, εξελίσσεται πρωθύστερα με αποτέλεσμα ο σχεδιασμός και οι υποδομές να ακολουθούν την εξάπλωση και να αποτελούν σημαντικό παράγοντα αύξησης των δαπανών που απαιτούνται για την ανάπτυξη τους από τους εντεταλμένους δημόσιους φορείς· η σχετικά υψηλή τιμή της γης, αστικής και μη, μια κι αυτή κοστολογείται βάσει της μελλοντικής χρήσης και όχι της τρέχουσας, στη λογική της αντιπαροχής που στηρίζεται, τελικά, στην παραδοχή δεδομένης ζήτησης.

Ο περιορισμός της αντιπαροχής στο κέντρο των πόλεων είναι αποτέλεσμα, κατά κύριο λόγο, του κορεσμού και της εξάντλησης των διαθέσιμων οικοπέδων σ' αυτήν τη φάση. Η αντιπαροχή, όμως, εξακολουθεί να ανθεί στις παρυφές των πυκνοδομημένων περιοχών και των πόλεων.

Παράλληλα, όμως, με τη διαδικασία αυτή, δηλαδή με την εκ των πραγμάτων υποχώρηση της αντιπαροχής από το κέντρο και τις πυκνοδομημένες περιοχές, διαγράφεται ένα νέο στοιχείο που συνδέεται με τη γιγάντωση των κατασκευαστικών εταιρειών κατά τα τελευταία χρόνια (Κ.Π.Σ. Ολυμπιακοί αγώνες, Χρηματιστήριο) και την ανάγκη αξιοποίησης των πόρων που διαθέτουν. Πρόκειται για τη σχετικά μεσαίας κλίμακας επιχειρηματική παραγωγή κατοικιών, κύριων και παραθεριστικών του τύπου αγοράζω γη - κατασκευάζω - πουλάω. Πρόκειται, με άλλα λόγια, για τη συγκρότηση γνήσιων επιχειρηματικών δραστηριοτήτων στον τομέα της οικοδομής, οι οποίες συνεχίζουν ν' αναπτύσσονται σε περιορισμένη κλίμακα σε συγκεκριμένο θώκο της αγοράς.

Το φαινόμενο συμβαδίζει και με τις νέες, εξαιτίας της μείωσης των επιτοκίων, συνθήκες χρηματοδότησης, εκ μέρους των τραπεζών, της αγοράς και ανακατασκευής κατοικιών από τους ιδιώτες.

Τα δύο αυτά φαινόμενα - η γνήσια επιχειρηματική δραστηριότητα στην οικοδομή και η δυνατότητα χρηματοδότησης μέσω δανείων της κτήσης κατοικίας - θα πρέπει να διερευνηθούν συγκεκριμένα ώστε να ταυτοποιηθούν οι ενδεχόμενες χωρικές ιδιαιτερό-

τητες, η σημασία τους ως προς τα κύρια χαρακτηριστικά του κλάδου και ως προς τις αλλαγές που συνεπάγονται για τα συγκεκριμένα χαρακτηριστικά, αλλά και ως προς το γεγονός ότι αυτά εξελίσσονται παράλληλα με τα παραδοσιακά στοιχεία του κλάδου. Η ισορροπία στο μέλλον μεταξύ των παραδοσιακών και των νέων στοιχείων του κλάδου, με τα παραδοσιακά να υπερτερούν συντριπτικά σήμερα, μένει πάντως να επανεκτιμηθεί μετά από ένα εύλογο χρονικό διάστημα, ώστε να διαπιστωθεί αν πρόκειται για μια νέα εγκατεστημένη σχέση στον κλάδο και ποια τα πλεονεκτήματα ή τα μειονεκτήματά της σε σχέση με το προηγούμενο καθεστώς αστικής ανάπτυξης (επιπτώσεις στο σύνολο της οικονομίας, επιπτώσεις στο χώρο, κόστος, τιμές, ποιότητα κατασκευής, σχέση με το περιβάλλον, αισθητική εικόνα κ.ά.).

Η εικόνα των στοιχείων που καθορίζουν τη συνολική διαμόρφωση του χώρου και τη διαχείρισή του θα ήταν ελλιπής αν δεν συμπληρωνόταν με ορισμένες παρατηρήσεις πάνω στις σχέσεις βιομηχανίας και χώρου, πρωτογενούς τομέα και χώρου και πάνω σ' όλα τα στοιχεία που συνδέουν το χώρο με τη μέχρι σήμερα δραστηριότητα τού με την ευρεία έννοια Δημοσίου στην οργάνωσή του, δηλαδή με τις υποδομές μεταφορών και τα δίκτυα, τον κοινωνικό εξοπλισμό, την περίθαλψη, την εκπαίδευση, την άμυνα κ.λπ.

Η γενική παρατήρηση ως προς τα τρία αυτά στοιχεία είναι ότι, αν και ως προς τη συνολική τους διαχείριση δεν εμφανίζουν σημαντικές, έστω και από ποιοτικής απόψεως, αλλαγές, δηλαδή από πλευράς σχέσεων, όμως το καθένα από αυτά παρουσιάζει μια σειρά ιδιαίτεροτήτων που περιπλέκουν το ζήτημα χωρίς, παρ' όλα αυτά, να αλλάζουν την καθοριστική σχέση της γης με το σύνολο της οικονομίας, όπως αυτή προσδιορίστηκε προηγουμένως, ως μόνου, τελικά, πόρου που διαφυλάσσει τους χρηματοοικονομικούς πόρους μακροπρόθεσμα στην οικονομία της χώρας.

Κύριο χαρακτηριστικό των εξελίξεων στη μεταποίηση κατά τα τελευταία χρόνια, μετά το άνοιγμα της οικονομίας της χώρας, είναι η αποβιομηχάνιση, η διατήρηση του αριθμού της τάξεως μεγέθους των μικρών επιχειρήσεων και των επιχειρήσεων νάνων και η μετακίνηση για λόγους λειτουργικότητας αξιοποίησης των παλαιών εγκαταστάσεων μονάδων που εξακολουθούν να λειτουργούν εκτός αστικού ιστού, ο οποίος λόγω έντασης και ανάπτυξης των αστικών λειτουργιών καθίσταται όλο και πιο δυσλειτουργικός, είτε σε οργανωμένες βιομηχανικές συγκεντρώσεις είτε σε περιοχές που συγκροτούνται αυθόρμητα, συνήθως, κατά μήκος των οδικών αξόνων δημιουργώντας σημαντικές συγκεντρώσεις κελύφους που αργεί στις πόλεις. Τάση εγκατάστασης εκτός των αστικών κέντρων παρουσιάζουν και οι νεοϊδρυόμενες μεταποιητικές μονάδες. Το κύριο χαρακτηριστικό της διαδικασίας συνίσταται στη μετεγκατάσταση και στη νέα εγκατάσταση και το ζήτημα αποτίμησης της τιμής της γης της νέας εγκατάσταση η οποία, καθώς κατά κανόνα αποτιμάται με την προοπτική της νέας χρήσης, είναι ακριβή.

Στον πρωτογενή τομέα οι διαδικασίες είναι πιο έντονες σε ό,τι αφορά παραγωγή και κατοίκηση. Σε μια διαδικασία προσανατολισμού των αγροτικών εκμεταλλεύσεων στην αποτελεσματικότητα των ασκούμενων πολιτικών η παραγωγή λαμβάνει υπόψη της περισσότερο τις επιδοτήσεις της ΚΑΠ και λιγότερο την αγορά. Παράλληλα, οι φυσικοί πόροι σε άλλες περιοχές, τις πεδινές, αποτελούν αντικείμενο υπερεκμετάλλευσης και σε άλλες,

ημιορεινές και ορεινές, αδρανοποιούνται ή εκτίθενται σ' έναν τύπο εκμετάλλευσης που τείνει να παραγνωρίζει τους περιορισμούς που επιβάλλουν οι φυσικές προϋποθέσεις αναπαραγωγιμότητας της φυσικής διαδικασίας.

Σε ό,τι αφορά την κατοίκηση, η τάση συνίσταται, σε συνδυασμό με την ανάπτυξη των υποδομών και των μέσων που διασφαλίζουν αυτονομία στις μετακινήσεις, στη σταδιακή εγκατάλειψη των μικρών οικισμών και στη συγκέντρωση του πληθυσμού στα ημιαστικά και αστικά κέντρα. Παράλληλα, εγκαθίσταται και ένα πρότυπο κατοίκησης σχετικά αποδεδειγμένο από το πρότυπο απασχόλησης, μια και οι μετακινήσεις γεφυρώνουν τους διαφορετικούς τόπους των λειτουργιών σε ημερήσια βάση, ενώ η κατοίκηση ακολουθεί συγκεκριμένες φάσεις του κύκλου ζωής ή αναπτύσσεται ταυτόχρονα σε δύο μέρη, όλη, π.χ., την εβδομάδα για τις ανάγκες εκπαίδευσης των παιδιών και στον αγροτικό οικισμό το Σαββατοκύριακο.

Παρά τις αλλαγές αυτές και με δεδομένη τη μείωση του πληθυσμού της υπαίθρου, φαίνεται να διατηρείται ως ιδιότυπη «εθνική» σταθερά ο αριθμός των αγροτικών εκμεταλλεύσεων, που για εβδομήντα περίπου χρόνια τείνει να πλησιάζει από τα κάτω το ένα εκατομμύριο. Νέο στοιχείο στην παραγωγική εργασία αποτελεί η ευρύτατη διάδοση της μισθωτής εργασίας κατά τα τελευταία χρόνια η οποία στηρίζεται στον κατακερματισμό της αγοράς εργασίας και στους οικονομικούς μετανάστες⁶.

Σε ό,τι αφορά, τέλος, τις επενδύσεις υποδομών και κοινωνικού εξοπλισμού ή τα ονομαζόμενα «μεγάλα έργα», το εν ευρεία εννοία κράτος παραμένει ο κύριος φορέας ανάπτυξής τους. Δεν θα μπορούσε να γίνει και διαφορετικά, καθώς μεγάλο μέρος των έργων αυτών χρηματοδοτείται και με κοινοτικούς πόρους σύμφωνα με όσα καθορίζονται στα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης.

Παρά τη συνεχιζόμενη κυριαρχία του Δημοσίου στη διαδικασία αυτή, θα πρέπει να επισημανθούν ορισμένα νεωτερικά στοιχεία, όπως η εν μέρει ιδιωτικοποίηση φορέων που εμπλέκονται στις διαδικασίες αυτές (ΔΕΗ, ΟΤΕ, ΟΛΠ κ.ά.), η οποία, όμως, γίνεται κατά τρόπο ώστε το Δημόσιο να διατηρεί τον έλεγχο των οργανισμών αυτών, η ανάπτυξη (κατασκευή και λειτουργία για συγκεκριμένο χρόνο) ορισμένων έργων κατά διάφορους τρόπους συνεργασίας του Δημοσίου με ιδιωτικές επιχειρήσεις, π.χ. η Αττική οδός, το αεροδρόμιο των Σπάτων, στη λογική των συμβάσεων παραχώρησης με διάφορες παραλλαγές, και η χρηματοδότηση μεγάλου μέρους των ολυμπιακών έργων από εθνικούς πόρους. Ενδιαφέρον στοιχείο στο επίπεδο οργάνωσης και διοίκησης των έργων αυτών στο σύνολό τους αποτελεί η εισαγωγή νέων τελεστών, συνήθως με τη μορφή ιδιωτικών εταιρειών που ελέγχονται από το Δημόσιο, π.χ. Εγνατία Α.Ε., Ενοποίηση Αρ-

6. Το ζήτημα των οικονομικών μεταναστών και της σχέσης τους με την οικονομία, την απασχόληση και το χώρο (τόπος κατοικίας, τύπος κατοικιών, τόπος και τύπος απασχόλησης, εποχικότητα φαινομένων και σταδιακά διαφαινόμενος κύκλος ζωής των οικονομικών μεταναστών σε σχέση με τη δημιουργία οικογένειας, την εκπαίδευση των παιδιών και τη σχέση τους με τις διαδικασίες ενσωμάτωσής τους ή όχι στην ελληνική οικονομία και την κοινωνία, αν και είναι ιδιαίτερα ενδιαφέρον, ιδιαίτερα σε ό,τι αφορά τα πρότυπα κατοίκησης και τις μετακινήσεις που συνδέονται με την εργασία, δεν θα τεθεί στη συνοπτική αυτή παρουσίαση.

χαιολογικών Χώρων, Αθήνα 2004. Η παρουσία των τελεστών αυτών προσδίδει νέες διαστάσεις στις διαδικασίες σχεδιασμού του χώρου, η εναρμόνιση και ο συντονισμός των οποίων, παρά τα κατά καιρούς δημιουργηθέντα διοικητικά και πολιτικά σχήματα, κυρίως σε επίπεδο αρμόδιων υπουργείων, τελικά εμφανίζονται αναποτελεσματικά και οδηγούν κατευθείαν στην κορυφή της κυβέρνησης για την επίλυση των συγκρούσεων αρμοδιοτήτων και συμφερόντων που αναφύονται.

Με τη διαδικασία αυτή είναι προφανές ότι οι αρμοδιότητες ή το πεδίο δράσης του ΥΠΕΧΩΔΕ περιορίζονται ακόμα περισσότερο, μια κι αυτό είναι υποχρεωμένο να συντονίζεται όχι μόνο με όλα τα άλλα υπουργεία, οι αρμοδιότητες των οποίων συνδέονται με ζητήματα της διαχείρισης του χώρου, όπως, για παράδειγμα, τα υπουργεία Γεωργίας, ΕΣΔΑ, Μεταφορών, το ΟΙΟ κ.λπ.), αλλά και με τους συγκεκριμένους θεματικούς φορείς των οποίων το έργο εκτελείται με σημαντικές χρονικές δεσμεύσεις. Τέτοιου είδους δεσμεύσεις προκύπτουν τόσο από τα χρονικά πλαίσια εντός των οποίων κινούνται τα Κοινωνικά Πλαίσια Στήριξης όσο και από την επικείμενη Ολυμπιάδα του 2004. Το αποτέλεσμα της κατάστασης αυτής συνίσταται στην εν μέρει χειραφέτηση των αποφάσεων των συγκεκριμένων φορέων από τις υπηρεσίες του ΥΠΕΧΩΔΕ μέσα από τις διαδικασίες των τύποις ιδιωτικών αρμόδιων θεματικών φορέων.

Στο σύνολο αυτών των αρμόδιων ή εμπλεκόμενων στη διαχείριση του χώρου φορέων, δημόσιων και ιδιωτικών, κατά τα τελευταία χρόνια έχει προστεθεί έμμεσα και ένας ακόμα. Πρόκειται για το Συμβούλιο της Επικρατείας, το οποίο ερμηνεύοντας με ευρύτητα τη δικαιοδοσία του υπεισέρχεται ουσιαστικά σε θέματα πολιτικής υπερβαίνοντας, κατά κάποιον τρόπο, τις αρμοδιότητές του. Η σχετική με το χώρο πολιτική, επομένως, εκτίθεται επιπρόσθετα και στις συνέπειες του τρόπου με τον οποίο ερμηνεύονται ουσιαστικά από τους δικαστές του συγκεκριμένου δικαστηρίου οι σχετικοί με αυτήν ρυθμιστικοί κανόνες και, κατ' επέκτασιν, και οι πράξεις της διοίκησης. Με τον τρόπο αυτό το Συμβούλιο της Επικρατείας συμβάλλει σημαντικά στη διαμόρφωση και στην υλοποίηση της σχετικής με το χώρο πολιτικής, καθώς πολλές φορές οι αποφάσεις του είτε καθυστερούν σημαντικά την εφαρμογή όσων προτείνονται στο πλαίσιο της συγκεκριμένης πολιτικής, είτε οδηγούν τους ρυθμιστές του χώρου σε διατυπώσεις τέτοιες ώστε, κατά τη γνώμη τους, να περιοριστεί το περιθώριο παρεμβάσεων του Συμβουλίου της Επικρατείας.

Το ερώτημα που τίθεται στη συγκεκριμένη περίπτωση αφορά τη σχέση των συγκεκριμένων διατυπώσεων με τα προς αντιμετώπιση προβλήματα του χώρου. Είναι δυνατή, στηριζόμενη στις διατυπώσεις αυτές, η διαμόρφωση μιας αποτελεσματικής χωρικής πολιτικής ή, μέσα από τη συγκεκριμένη διαδικασία, αντιμετωπίζεται προληπτικά και κατά κύριο λόγο η πιθανή και αναμενόμενη αντίδραση του συγκεκριμένου διοικητικού δικαστηρίου; Στόχος είναι η αντιμετώπιση των προβλημάτων και η άσκηση πολιτικής ή η σε λεκτικό επίπεδο πρόληψη των αντιδράσεων του Συμβουλίου της Επικρατείας; Και αν κάτι τέτοιο μπορεί να είναι αποτελεσματικό με το Συμβούλιο της Επικρατείας, γιατί να μην αντιμετωπίζονται κατ' αναλογίαν και οι πιθανές αντιδράσεις των φορέων που εμπλέκονται στις διαδικασίες έγκρισης των χωροταξικών σχεδίων που αντιστοιχούν σε διάφορες ενότητες του χώρου; Πώς, όμως, συνδέεται η «πραγματικότητα των κειμέ-

νων» με τα πραγματολογικά δεδομένα; Στην περίπτωση κατά την οποία επικρατεί η σχέση με την πραγματικότητα, μπορεί να γίνεται λόγος για χωρική πολιτική; Στην περίπτωση, όμως, που το όλο θέμα ανάγεται σε τυπικό διάλογο μεταξύ θεσμικών οργάνων της πολιτείας μέσα από συγκεκριμένα κείμενα που έχουν προετοιμαστεί για το σκοπό αυτό και μόνο, τότε πρόκειται για αντιπαράθεση γραφειοκρατιών, που, καθώς εξελίσσεται, διαμορφώνει ένα επιπρόσθετο πλαίσιο προς το οποίο πρέπει να προσαρμόζονται οι επιχειρούντες προς ίδιο συμφέρον οικονομικοί και κοινωνικοί τελεστές, αλλά και οι φορείς που αναπτύσσουν δραστηριότητα στο όνομα του κοινού, αλλά συντεταγμένου, συμφέροντος.

3. Τα κείμενα και οι πρακτικές

3.1. Ο Νόμος 2742/1999⁷

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, δεν υπάρχει ούτε ο χρόνος ούτε ο χώρος για μια λεπτομερή παρουσίαση, ανάλυση και κριτική του νόμου σε σχέση με τη δυνατότητά του να επιτρέψει την αντιμετώπιση από τους αρμόδιους φορείς των σχετικών με το χώρο εξελίξεων. Θα μπορούσε να υποστηριχθεί μάλιστα ότι αυτό δεν είναι αναγκαίο, μια και ο νόμος προσδιορίζει το πλαίσιο εντός του οποίου θα πρέπει να αναπτύσσονται οι προσεγγίσεις σε επίπεδο μελετών κατά διάφορα επίπεδα του χώρου και αντίστοιχων κανονιστικών ρυθμίσεων που θα οδηγήσουν σε αποτελέσματα. Αυτό που επιχειρείται να γίνει είναι να εντοπιστούν τα κύρια χαρακτηριστικά και οι προθέσεις του νόμου ως προς τον τρόπο που προσεγγίζονται τα προβλήματα και να αποτιμηθεί η δυνατότητα εφαρμογής του.

Σύμφωνα, λοιπόν, με το Ν. 2742/1999, το ΥΠΕΧΩΔΕ φιλοδοξεί να αναλάβει το ρόλο γενικού συντονιστή της κυβερνητικής πολιτικής επ' όλης της ύλης και να σχεδιάζει το χώρο σε δύο επίπεδα, ένα συνολικό και ένα μερικό. Πρόκειται για συνολικό σχεδιασμό σε επίπεδο χώρας και για μερικό σχεδιασμό σε επίπεδο Περιφερειών, αλλά και σε επίπεδο ειδικών χωρικών ενότητων. Οι ειδικές αυτές χωρικές ενότητες προσδιορίζονται με κριτήριο είτε τις παραγωγικές δραστηριότητες, είτε την αστικότητα και τα προβλήματά της, είτε τη γεωγραφική τους θέση (παράκτιες περιοχές κ.ά.). Ο χώρος, επομένως, αντιμετωπίζεται κατά τρεις τρόπους: διοικητικά, γεωγραφικά και θεματικά.

Προφανώς το ΥΠΕΧΩΔΕ θεωρεί ότι τα εκ του νόμου προβλεπόμενα όργανα, ιδιαιτέρως το Εθνικό Συμβούλιο Χωροταξίας και Αειφόρου Ανάπτυξης, διασφαλίζουν την έλλειψη αντινομιών και συγκρούσεων για μια συγκεκριμένη στο χώρο περιοχή, η οποία θα μπορούσε να εμπίπτει στις προσεγγίσεις και των τριών τύπων, μια και δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι οι σχετικές μελέτες μπορούν να οδηγήσουν σε προτάσεις οι οποίες, αφού τύχουν επεξεργασίας από τη διοίκηση, θα διασφαλίσουν αυτόματα το συντονισμό. Οι ενδεχόμενοι κίνδυνοι που αναφέρονται αποτελούν αδυναμία του νόμου που μπορεί

7. Πρβλ. σημ. 1. Η παράθεση στο κείμενο αυτό του ίδιου του νόμου δεν μπορεί να γίνει για λόγους οικονομίας χώρου. Το κείμενο βρίσκεται εύκολα στην ιστοσελίδα του ΥΠΕΧΩΔΕ www.mefn.gr

να οδηγήσει σε λειτουργικό πρόβλημα, μια και από τη μέχρι σήμερα πρακτική σε ό,τι αφορά τη συγκρότηση και τη στελέχωση των προβλεπόμενων θεσμών και οργάνων για την υποστασιοποίηση του νόμου και τις αναγκαίες μελέτες, διαφαίνεται σημαντική καθυστέρηση. Για παράδειγμα, άρχισε να λειτουργεί το Εθνικό Συμβούλιο Χωροταξίας και Αειφόρου Ανάπτυξης, αλλά με ελλιπέστατη στελέχωση⁸, όχι ως προς τα μέλη, αλλά ως προς τα στελέχη, ενώ προχώρησε και η προσαρμογή ορισμένων μελετών ανά Περιφέρεια από αυτές που είχαν ολοκληρωθεί πριν από περίπου δύο χρόνια και βρίσκονται στην ψηλότερη βαθμίδα απ' όσες προβλέπονται στη συνολική ιεραρχία των μελετών⁹.

Η αδυναμία αυτή αποτελεί χαρακτηριστικό των περισσότερων νόμων, μια και ο νομοθέτης ή ο εισηγητής είναι περισσότερο αισιόδοξοι ως προς την υλοποίηση των θεσμών που απαιτούνται για την εφαρμογή των νόμων απ' ό,τι συνήθως η πραγματικότητα επιτρέπει, και συνδέεται άμεσα με ευρύτερα ζητήματα οργάνωσης της διοίκησης.

Αυτό που αποτελεί ιδιαίτερη αδυναμία του νόμου είναι η προσπάθειά του να ρυθμίσει τις εξελίξεις στο χώρο με στοιχεία του ίδιου του χώρου και όχι του οικονομικού και κοινωνικού γίνεσθαι, και στη διαδικασία αυτή να αναθέσει τον όλο συντονισμό της προσέγγισης, στην οποία εμπλέκονται λειτουργικά και άλλα υπουργεία, στο ΥΠΕΧΩΔΕ, έστω και σύμφωνα με τις επιταγές του συγκεκριμένου νόμου.

Προδιαγραφές, μελέτες, προτάσεις της υπηρεσίας με περισσότερο ή λιγότερο κοινωνικό διάλογο – αυτό είναι το σχήμα άσκησης της πολιτικής για το χώρο από το ΥΠΕΧΩΔΕ και ιδιαίτερα τον κλάδο του υπουργείου με αρμοδιότητα στη χωροταξία. Και η εφαρμογή γίνεται κι αυτή κανονιστικά, ενώ άλλοι κλάδοι του υπουργείου, άλλα υπουργεία και οι Περιφέρειες κατά την εφαρμογή της πολιτικής τους προχωρούν σε δαπάνες τόσο σημαντικές που με τη σειρά τους συμβάλλουν στη διαμόρφωση του χώρου πολύ περισσότερο από την ίδια την πολιτική για το χώρο, στο βαθμό που αυτή δεν διαρθρώνεται λειτουργικά στο γενικό και εξόχως δυναμικό, την περίοδο αυτή, αναπτυξιακό πλαίσιο.

Η ενσωμάτωση της χωρικής οπτικής στην ευρύτερη αναπτυξιακή πολιτική και στην πολιτική περιφερειακής ανάπτυξης θα μπορούσε να γίνει με τον προσδιορισμό σε όλα τα ιεραρχημένα επίπεδα του χώρου λειτουργικών προτάσεων και διαδικασιών καθορισμού συγκεκριμένων χρήσεων γης που θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά το σχεδιασμό. Είναι προφανές ότι σε ό,τι αφορά το επίπεδο αφαίρεσης των προτάσεων αυτών, αυτό θα πρέπει να βρίσκεται σε αντιστοιχία με το επίπεδο για το οποίο σχεδιάζεται η συγκεκριμένη πολιτική και, ταυτόχρονα, να επιτρέπει την άντληση χρήσιμων προτάσεων για τις λοιπές πολιτικές με χωρικές επιπτώσεις, όπως οι πολιτικές που αναφέρθηκαν προηγουμένα

Για το ζήτημα αυτό ο νόμος δεν λέει τίποτα. Διατυπώνει μόνο καλές προθέσεις που

8. Τα πρακτικά των περιορισμένων συνεδριάσεων του οργάνου αυτού μπορούν να προσφέρουν ενδείξεις για την ιεράρχηση των σχετικών με το χώρο προβλημάτων, αλλά και του τρόπου που αυτά αντιμετωπίζονται από τους φορείς που εκπροσωπούνται στο συγκεκριμένο όργανο.

9. Η συμπυκνωμένη μορφή, σύμφωνα με το άρθρο 8 του συγκεκριμένου νόμου, ορισμένων από τις μελέτες αυτές βρίσκεται και αυτή στην ιστοσελίδα του ΥΠΕΧΩΔΕ.

παραπέμπουν είτε στα προοίμια άλλων κειμένων σχεδιασμού είτε άλλων κανονιστικών κειμένων, τα οποία, όμως, στη συνέχεια εξειδικεύονται και πλαισιώνονται από περισσότερο συγκεκριμένα κείμενα τα οποία πολλές φορές καταλήγουν και σε ποσοτικοποιημένους στόχους με αποτέλεσμα να δημιουργείται μια τέτοια πολυφωνία και η συζήτηση να καθίσταται τόσο λεπτομερής, ώστε να αναιρείται κάθε δυνατότητα άσκησης συντονισμένης πολιτικής σε στρατηγικό επίπεδο.

Το επιχείρημα ότι είναι πιθανόν ο νόμος να παραπέμπει τα ζητήματα αυτού του τύπου στις μελέτες που θα ακολουθήσουν και στα κείμενα νομικής εφαρμογής των μελετών μοιάζει ανίσχυρο μια και δεν εξαλείφει τους κινδύνους πολυφωνίας και υπερεκτίμησης των λεπτομερειών.

Επιπρόσθετα, προκύπτουν και ζητήματα σε σχέση με την ολοκληρωμένη προσέγγιση των εξελίξεων στο χώρο εξαιτίας του οργανωτικού σχήματος του ΥΠΕΧΩΔΕ. Σε ό,τι αφορά την προσέγγιση σε επίπεδο Περιφερειών, πρέπει να τονιστεί ότι η Αττική εμπίπτει στην αρμοδιότητα του Οργανισμού Ρυθμιστικού Σχεδίου και Περιβάλλοντος της Αθήνας (Αττικής) και όχι της Διεύθυνσης Χωροταξίας του ΥΠΕΧΩΔΕ. Η φιλοδοξία αυτή προσπάθεια από την αρχή περιορίζεται ως προς την Περιφέρεια αυτή της χώρας και η φιλοδοξία συνολικής προσέγγισης μπορεί να στηρίζεται μόνο στον αποτελεσματικό συντονισμό των δύο υπηρεσιών. Δεν χρειάζεται να σχολιαστούν οι συνέπειες αυτής της κατάστασης στην περίπτωση που ο εν λόγω συντονισμός δεν θα ανταποκρίνεται στις πραγματικές απαιτήσεις του προβλήματος.

Ιδιαίτερο προβληματισμό προκαλούν, τέλος, ορισμένες έννοιες οι οποίες εισάγονται στο κείμενο και οι οποίες παραμένουν αδιευκρίνιστες στη συνέχεια ή πρέπει να εξειδικευτούν και να ερμηνευτούν. Τέτοιες έννοιες αποτελούν, για παράδειγμα, η αειφόρος και η ισόρροπη ανάπτυξη, για να περιοριστούμε μόνο σ' αυτές τις δύο.

Με δεδομένα την πραγματική εικόνα οργάνωσης του χώρου στη χώρα σήμερα και την προβολή των τάσεων που χαρακτηρίζουν τις χωρικές εξελίξεις σ' ένα μέλλον που δεν πρέπει να βρίσκεται τόσο μακριά ώστε να καθίσταται απρόβλεπτο, αλλά ούτε και τόσο κοντά ώστε να μπορεί να γίνει αποδεκτό ότι μια πολιτική στο χώρο θα οδηγήσει στα επιθυμητά αποτελέσματα, ποιο μπορεί να είναι το περιεχόμενο αυτών των εννοιών μέσα από τις οποίες επιχειρείται να υποστασιοποιηθούν οι στόχοι μιας πολιτικής χωρικής ανάπτυξης, στην περίπτωση που οι έννοιες αυτές δεν φιλοδοξούν να αποτελέσουν μόνο πολιτικές διακηρύξεις;

Μετά απ' όσα έχουν αναπτυχθεί, είναι δυνατόν να συναχθούν ορισμένα συμπεράσματα ως προς το συγκεκριμένο περί χωροταξίας νόμο, παραμένοντας πάντα σ' ένα γενικό επίπεδο προβληματισμού.

Ο νόμος στηρίζεται σε γενικές και αφηρημένες βάσεις σε ό,τι αφορά τις κύριες έννοιές του επιχειρώντας τη ρύθμιση της αναπτυξιακής διαδικασίας μέσα από τη ρύθμιση των εξελίξεων στο έδαφος· προβλέπει περίπλοκες διαδικασίες σχεδιασμού που είναι δύσκολο να εξελιχθούν σε μεγάλο βάθος χρόνου χωρίς αντιφάσεις μεταξύ τους· προβλέπει θεσμούς για την προώθηση του σχεδιασμού που στο συγκεκριμένο πλαίσιο άσκησης της πολιτικής είναι δύσκολο να στελεχωθούν και να λειτουργήσουν αποτελεσματικά.

Αυτό που δεν αντιμετωπίζει ο νόμος είναι η διαδικασία προσδιορισμού συγκεκριμένων χρήσεων γης σε σχέση με τις παρατηρούμενες τάσεις στο χώρο, σε σχέση με την ευρύτερη αναπτυξιακή πολιτική και σε σχέση με τις διαφαινόμενες ανάγκες προστασίας των πόρων σε μια μακροχρόνια προοπτική.

Με την έννοια αυτή ο νόμος προσφέρει ένα πλαίσιο εκπόνησης μελετών το οποίο μπορεί να ιεραρχηθεί είτε ακολουθώντας τη διοικητική δομή του χώρου (χώρα, περιφέρειες), είτε ορισμένα γεωγραφικά (ορεινός χώρος, παράλια, νησιά κ.ά.) ή λειτουργικά σύνολα (κατοίκηση, συγκεντρώσεις παραγωγικών μονάδων, μεταφορές), και μεταφρασμένο σε ανάλογα νομικά κείμενα (διατάγματα, υπουργικές αποφάσεις και τα σχετικά), να συγκροτεί ένα δυναμικό, με την έννοια της δυνατότητας αναπροσαρμογής του στο χρόνο, πλαίσιο εκπόνησης χωροταξικών σχεδίων. Όμως οι προτάσεις ή τα σχέδια που προκύπτουν με τον τρόπο αυτό και εξαίτιας των αδυναμιών που αναφέρθηκαν προηγουμένως χαρακτηρίζονται από δύο στοιχεία:

- Τη μεγάλη και μη επαρκώς τεκμηριωμένη λεπτομέρεια ως προς τον γενικό αναπτυξιακό προβληματισμό, που θα μπορούσε να οδηγήσει σε αποκλίσεις με όσα διαδραματίζονται στο πεδίο της πολιτικής οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης,
- Την έλλειψη ενός μηχανισμού στρατηγικού προσδιορισμού συγκεκριμένων χρήσεων γης, που θα πρέπει να αποτελούν σημεία προσανατολισμού των δράσεων των λοιπών φορέων άσκησης κάθε είδους πολιτικής με επιπτώσεις στο χώρο.

Οι δύο αυτές ελλείψεις καθιστούν το νόμο ατελή και συμβάλλουν στο να διατηρείται το κενό που υπάρχει σε ό,τι αφορά το συντονισμό των επιπτώσεων στο χώρο των λοιπών ασκούμενων πολιτικών, συμπεριλαμβανομένης στη διαδικασία αυτή και της χωροταξικής πολιτικής, με αποτέλεσμα το κενό αυτό να καλύπτεται λειτουργικά και ως ένα μόνο βαθμό από την περιφερειακή πολιτική. Ή, με άλλα λόγια, ο νόμος ο ίδιος περιορίζει τις δυνατότητες εμπλουτισμού και βελτίωσης της περιφερειακής πολιτικής με πορίσματα από τη χωροταξική πολιτική, καθώς αυτή η τελευταία εξελίσσεται στο «χώρο» της.

2.2. Το Γενικό Πλαίσιο «Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης» Σχέδιο Διαλόγου¹⁰

Το συγκεκριμένο κείμενο, που είναι γνωστό με αυτό τον τίτλο, παρουσιάστηκε ως αποτέλεσμα των εργασιών μιας ομάδας επιστημόνων που συγκροτήθηκε με υπουργική απόφαση στις 17/6/97 ως Επιτροπή για το Εθνικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και

10. Πρβλ. ΥΠΕΧΩΔΕ: *Χωροταξικός Σχεδιασμός και αειφόρος ανάπτυξη - κατευθύνσεις - στόχοι - προγράμματα - προτεραιότητες - Σχέδιο Διαλόγου* - Ιανουάριος 2000, καθώς και την ιστοσελίδα του ΥΠΕΧΩΔΕ, όπου το κείμενο του Γενικού Πλαισίου παρατίθεται στη τελική του μορφή, όπως δηλ. διαμορφώθηκε μετά τον εκ του νόμου προβλεπόμενο διάλογο από το Εθνικό Συμβούλιο Χωροταξίας και Αειφόρου Ανάπτυξης. Οι διαφορές των δύο κειμένων δεν είναι σημαντικές για τον προβληματισμό που αναπτύσσεται εδώ, εκτός ίσως από τη διαπίστωση αυτή.

Αειφόρου Ανάπτυξης. Εκπονήθηκε ως ερευνητικό πρόγραμμα με υπεύθυνο τον καθηγητή Γρηγόρη Καυκαλά και αντικείμενο το *Πλαίσιο Κατευθύνσεων για τον Εθνικό Χωροταξικό Σχεδιασμό και την Αειφόρο Ανάπτυξη* και συνετάγη ως έκθεση από μια μικρότερη ομάδα επιστημόνων. Το τελικό κείμενο παρουσιάστηκε τον Ιανουάριο του 2000. Οι εργασίες, δηλαδή, σύνταξης του συγκεκριμένου κειμένου εξελίχθηκαν παράλληλα με την προετοιμασία και την ψήφιση του νόμου που παρουσιάστηκε προηγουμένως.

Το κείμενο αυτό εκτέθηκε σε δύο διαβουλεύσεις, μία στο Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας και μία στο Πάντειο Πανεπιστήμιο, και ύστερα από τις εκ του νόμου προβλεπόμενες διαδικασίες το κείμενο πήρε, την άνοιξη του 2003, την τελική του μορφή ύστερα από τη σχετική συζήτηση στο Εθνικό Συμβούλιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης. Την περίοδο αυτή οδεύει προς συζήτηση στη Βουλή των Ελλήνων.

Η εκ του νόμου προβλεπόμενη διαδικασία τηρείται κατά γράμμα. Μια ομάδα επιστημόνων εκπονεί μια πρόταση διαλόγου, η πρόταση εκτίθεται σε διαβουλεύσεις, οι προτάσεις και τα πορίσματα των διαβουλεύσεων ενσωματώνονται στην πρόταση κι αυτή ακολουθεί το δρόμο προς την πολιτική αποδοχή της από τα αρμόδια όργανα. Τυπικά δεν μπορεί να ασκηθεί καμιά κριτική. Και, βέβαια, δεν μπορεί να ασκηθεί καμιά κριτική στην αρχική πρόταση όπου αναφέρονται οι κατευθύνσεις, οι στόχοι, τα προγράμματα και οι προτεραιότητες ως Σχέδιο Διαλόγου. Κι ούτε μπορεί να ασκηθεί, για τους λόγους που αναφέρθηκαν προηγουμένως, μια εξαντλητική κριτική στο τελικό κείμενο¹¹.

Παρ' όλα αυτά, φαίνεται χρήσιμη μια κριτική που μπορεί να επικεντρωθεί σε πέντε στοιχεία του κειμένου:

- (α) στη σχέση του αρχικού κειμένου με το τελικό,
- (β) στη διαδικασία διαβουλεύσεων,
- (γ) στη δομή του κειμένου και τον ηθελημένο περιορισμό του σε ορισμένα μόνο θέματα απ' όσα θα έπρεπε να το προβληματίζουν,
- (δ) στη χρονική αναφορά των ποσοτικοποιημένων και άλλων στοιχείων που αυτό περιλαμβάνει, και
- (ε) στην αντιμετώπιση του μέλλοντος της χωροταξικής οργάνωσης της χώρας.

Ως προς τη σχέση των δύο εκδοχών του κειμένου μεταξύ τους, είναι αξιοσημείωτη η στενή συγγένεια. Μεταξύ του πρώτου και του τελικού κειμένου εμφανίζονται αλλαγές που δεν μπορούν να χαρακτηριστούν αλλαγές ουσίας. Αυτό μπορεί να αποδοθεί στην ευστοχία του πρώτου κειμένου, στις περιορισμένες διαφορές αντιλήψεων που σημειώθηκαν κατά τις διαβουλεύσεις, οι οποίες μπορεί με τη σειρά τους να αποδοθούν στην ακαδημαϊκή διάσταση του εγχειρήματος, και στη σχετικά περιορισμένη, τελικά, παρουσία στην όλη διαδικασία εκπροσώπων από άλλους κοινωνικούς φορείς. Μπορεί, όμως, να θεωρηθεί ότι και ο προβληματισμός και ο σχετικός διάλογος που ακολούθησαν ήταν περιορισμένοι.

11. Ο συγγραφέας του κειμένου αυτού συμμετείχε στην ευρύτερη ομάδα επιστημόνων που συνέβαλε στον προβληματισμό από τον οποίο και προέκυψε το τελικό κείμενο.

Ως προς τη διαδικασία των διαβουλεύσεων, πρέπει να σημειωθεί ότι αυτή πραγματοποιήθηκε και τις δύο φορές σε ακαδημαϊκά ιδρύματα, που δεν μπορούν να θεωρηθούν άριστος τόπος συγκέντρωσης των εν γένει ενδιαφερομένων, ακόμα και αυτών των οποίων τη συμμετοχή στις διαδικασίες προβλέπει και ορίζει ο σχετικός νόμος. Στη ίδια κατεύθυνση συνηγορεί και η διαδικασία με τη μορφή ημερίδας που ευνοεί τη συμμετοχή σ' αυτήν εκπροσώπων του ακαδημαϊκού χώρου και ορισμένων στελεχών της διοίκησης χωρίς να δοθεί στους κοινωνικούς φορείς και στη διοίκηση, συνολικά, η ευκαιρία εσωτερικών διαβουλεύσεων ή η συμμετοχή στη διαδικασία, έστω και γραπτώς. Η όλη διαδικασία φαίνεται να εξελίχθηκε βεβιασμένα και περιορισμένα, έτσι ώστε να μπορεί να υποστηριχθεί ότι είχε περισσότερο τυπικό παρά ουσιαστικό χαρακτήρα. Το γεγονός ότι οι διάφορες εκδοχές του κειμένου στάλθηκαν στα μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου λίγες μέρες πριν από την παρουσίασή τους από τους καθ' ύλην αρμόδιους υπουργούς στο ίδιο σώμα, μπορεί να αποδοθεί σε φόρτο εργασίας, δεν μπορεί, όμως, να χρησιμεύσει ως επιχείρημα που να αντισταθμίζει την έλλειψη μιας εκτεταμένης διαβούλευσης σε αντιστοιχία με τις ανάγκες και την έκταση του θέματος πολιτικού διαλόγου σε κυβερνητικό επίπεδο.

Επιπρόσθετα, εντύπωση προκαλεί ο θεματικός αυτοπεριορισμός και των δύο κειμένων, και του αρχικού και του τελικού. Συγκεκριμένα, στο δεύτερο μέρος εξετάζονται σε αντίστοιχα κεφάλαια ζητήματα που άπτονται της οργάνωσης και του μετασχηματισμού του χώρου, οικονομικών και πληθυσμιακών εξελίξεων, οργάνωσης των δικτύων υποδομής, χωρικής δομής και περιφερειακής συγκρότησης, δικτύων οικισμών και νέων σχέσεων πόλης-υπαίθρου, φυσικού περιβάλλοντος και πολιτιστικής κληρονομιάς, αγροτικού χώρου και των λεγόμενων κρίσιμων περιοχών (ορεινών, παράκτιων, νησιωτικών), καθώς και χωρικών επιπτώσεων δημόσιων πολιτικών σε ό,τι αφορά τις τομεακές πολιτικές (μεταφορές, γεωργία, βιομηχανία, τουρισμός) και σε ό,τι αφορά τις χωρικές πολιτικές (περιφερειακή ανάπτυξη, χωροταξία, πολεοδομία και περιβάλλον). Στο δεύτερο μέρος του κειμένου παρουσιάζονται οι παραγωγικές επιλογές και οι προτεραιότητες χωροταξικής πολιτικής, ενώ το κείμενο ολοκληρώνεται στο τρίτο μέρος, με τις προϋποθέσεις και τους μηχανισμούς υλοποίησης στους οποίους συμπεριλαμβάνονται ο διυπουργικός συντονισμός και ο κοινωνικός διάλογος, η διαβούλευση και η αναδιάρθρωση των επιτελικών υπηρεσιών, καθώς και η χρηματοδότηση του όλου εγχειρήματος.

Εντύπωση προκαλούν δύο στοιχεία: Η παντελής έλλειψη προβληματισμού ως προς τα θέματα εκπαίδευση, περίθαλψη και κοινωνικές υπηρεσίες και η σημαντική αντιστοιχία που παρατηρείται μεταξύ του συγκεκριμένου κειμένου και του Σχεδίου Ανάπτυξης του Κοινοτικού Χώρου¹². Υποθέσεις δεν μπορούν να διατυπωθούν για την έλλειψη των παραπάνω στοιχείων, όμως ενδιαφέρον αποτελεί η αναπαραγωγή της δομής του συγκεκριμένου κειμένου το οποίο αποτελεί προϊόν συνεργασίας των 15 κρατών-μελών και της

12. Πρβλ. ΣΑΚΧ, Σχέδιο ανάπτυξης του κοινοτικού χώρου, Προς τη χωρική ισόρροπη και αειφόρο ανάπτυξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Υιοθετήθηκε στην άτυπη συνάντηση των αρμόδιων για τη χωροταξία υπουργών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στο Πόττονταμ, στις 10 και 11 Μαΐου 1999.

Ευρωπαϊκής Επιτροπής, και μάλιστα της πρώτης εκδοχής του, στο ελληνικό Γενικό Πλαίσιο. Η ίδια παράλειψη των συγκεκριμένων τομέων παρατηρείται και στο ΣΑΚΧ. Εδώ, όμως, η παράλειψη μπορεί να αποδοθεί στις αρμοδιότητες της ΓΔ Regio. Στην περίπτωση του Γενικού Πλαισίου που θα μπορούσε να αποδοθεί η παράλειψη αυτή;

Και, ακόμα, γιατί θα πρέπει να αναπαραχθεί η ίδια δομή; Οπωσδήποτε, στη συγκεκριμένη ευρωπαϊκή προσέγγιση οι αδυναμίες και τα κενά μπορούν να αποδοθούν στη διαδικασία και στον τρόπο εκπόνησής της¹³. Γιατί οι αδυναμίες αυτές θα πρέπει να αποτελέσουν στοιχείο και της εθνικής πρότασης;

Τέταρτον, θα πρέπει να παρατηρηθεί ότι τα ποσοτικά στοιχεία και ορισμένοι από τους χάρτες που παρουσιάζονται στο κείμενο μπορεί να ήταν σχετικά επίκαιρα κατά την εκπόνηση της αρχικής εκδοχής του Γενικού Πλαισίου, όμως, θα πρέπει να θεωρούνται πεπαιλωμένα σε ό,τι αφορά την τελική εκδοχή του κειμένου, μια και μεταξύ των δύο εκδοχών μεσολαβούν δύο τουλάχιστον χρόνια. Ιδιαίτερα σε ό,τι αφορά πληθυσμό και απασχόληση, υπάρχουν κείμενα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής¹⁴ με νεότερα στοιχεία, πηγή των οποίων δεν παύει να είναι η ΕΣΥΕ και η Υπηρεσία Εθνικών Λογαριασμών. Η μη επικαιροποίηση αποτελεί παράλειψη ή, ενδεχόμενα, ενδιαφέρουσα άποψη ως προς τη σχέση στοιχείων και σχεδιασμού;

Και, τέλος, πέμπτον, ενδιαφέρον παρουσιάζει το γεγονός ότι ο χρονικός ορίζοντας του προβληματισμού δεν προσδιορίζεται ρητά πλην του έτους 2006, το οποίο προφανώς παραπέμπει στην τυπική ολοκλήρωση του Γ Κ.Π.Σ.¹⁵

Επίσης, ενδιαφέρον παρουσιάζει και η πλήρης έλλειψη σεναρίων για τις εξελίξεις συνολικά ή μερικά σημαντικών στοιχείων που προσδιορίζουν τη χωρική οργάνωση της χώρας. Πρόκειται για μεθοδολογική παραδοχή ή κι εδώ η επίδραση και οι περιορισμοί του ΣΑΚΧ είναι καθοριστικοί;

Οι παρατηρήσεις αυτές, που θα μπορούσαν να εμπλουτιστούν και με πολλές άλλες επιμέρους, οδηγούν στο συμπέρασμα ότι κατά τα δύο περίπου χρόνια που μεσολάβησαν μεταξύ των δύο εκδοχών του κειμένου η όλη διαδικασία δεν μπόρεσε να οδηγήσει στον εμπλουτισμό και στη συγκρότηση ενός δεύτερου κειμένου που να ανταποκρίνεται στα προβλήματα που αντιμετωπίζει η οργάνωση του χώρου στη χώρα μας.

Ο χαρακτηρισμός του κειμένου ως «Πλαισίου», το οποίο θα μπορούσε κατά την πορεία συζήτησής του να εμπλουτιστεί με τη σύνθεση των Περιφερειακών Χωροταξικών

13. Σχετικά με το ΣΑΚΧ βλ. και Ζ. Δεμαθάς, *Η χωρική ανάπτυξη στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Μια ιστορία σχεδιασμού πολιτικής*. (υπό δημοσίευση στον τιμητικό τόμο για τον Ν. Κόνσολα).

14. Πρβλ. α) European Commission, *Unity, Solidarity, Diversity for Europe, its people and its territory, Second Report on Economic and Social Cohesion*, vol.1 & 2, Luxembourg 2001 (*Second Report on Economic and Social Cohesion, 2003*),

β) European Commission *First progress report on economic and social cohesion*, Brussels, January 2002 (*First progress report, 2002*),

γ) European Commission, *Communication, Second progress report on economic and social cohesion*, COM(2003) 34 final, Brussels, 30.1.2003 (*Second progress report, 2002*).

15. Χωρίς την εφαρμογή της αρχής ν+2.

των δώδεκα Περιφερειών της χώρας, πλην της Αττικής, και τα οποία, τυπικά τουλάχιστον, είναι πλήρη ως προς τα αντικείμενα τα οποία αντιμετωπίζονται σ' αυτά, μπορεί να αποτελέσει ένα επιχείρημα προς την κατεύθυνση ανοχής των συγκεκριμένων ελλείψεων και αδυναμιών του κειμένου. Γιατί όμως αυτό το ατελές κείμενο θα πρέπει να απασχολήσει τη Βουλή;

3. Οι συνέπειες και οι προοπτικές

Η συνοπτική παρουσίαση των σχετικών με το χώρο και την οργάνωσή του ζητημάτων σε μια περίοδο, όπως αυτή που καλύπτουν τα κείμενα στο σύνολο των εκδοχών τους και που προσεγγίζει τη δεκαετία (φθινόπωρο 1993 - άνοιξη 2003) κατά την οποία παρατηρούνται και σημαντικές οικονομικές και κοινωνικές αλλαγές σε λειτουργικό και σε θεσμικό επίπεδο, και ο σχολιασμός των δύο συγκεκριμένων κειμένων, του «*Νόμου για τη Χωροταξία*» και του λεγομένου «*Γενικού Πλαισίου*», οδηγούν στο συμπέρασμα ότι ούτε ο νόμος ούτε το πλαίσιο ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις της πραγματικότητας. Αντίθετα, τεκμηριώνουν ότι η δραστηριότητα ενός υπουργείου, του ΥΠΕΧΩΔΕ, ή κάποιου τμήματός του (της αρμόδιας διεύθυνσης), ενώ βρίσκεται σε απόσταση τόσο από την ασκούμενη ευρύτερη αναπτυξιακή πολιτική, όσο και από τις απαιτήσεις του προβλήματος που έρχεται να αντιμετωπίσει, αναπτύσσει σημαντική δραστηριότητα είτε για να προλάβει αντιδράσεις άλλων φορέων είτε για τη δημιουργία εντυπώσεων.

Γιατί συμβαίνει αυτό είναι κάτι που δεν μπορεί να απαντηθεί με σαφήνεια, μια και κάθε πρόταση δεν μπορεί να στηρίζεται σε εικασίες και στην παρατήρηση της μέχρι τώρα πρακτικής του ΥΠΕΧΩΔΕ.

Αυτή εξακολουθεί, βάσει του παλιού της κύκλου, να προβαίνει σε εξαγγελίες και ρυθμίσεις με κορύφωση τις προεκλογικές ρυθμίσεις διαφόρων αυθαιρεσιών, της εκ των υστέρων δηλαδή νομιμοποίησης σε στενή συνάφεια με τους εκλογικούς κύκλους. Αν η διαπίστωση αυτή είναι σωστή και αν, επίσης, γίνει παραδεκτό ότι το αποτέλεσμα μπορεί να γίνει με το διαθέσιμο στελεχικό δυναμικό εύκολα καλύτερο, τότε η απάντηση στο ερώτημα μπορεί να στραφεί σε δύο κατευθύνσεις:

– Στην αδυναμία της διοίκησης και της πολιτικής ηγεσίας να βρει τρόπους συνάρθρωσης, κατά αποτελεσματικό τρόπο, της χωροταξικής πολιτικής με την περιφερειακή πολιτική, που αποτελεί και την πολιτική που διαθέτει και συγκεκριμένους πόρους για την προώθηση της αναπτυξιακής πολιτικής της χώρας, εκτός από τις δραστηριότητες των ιδιωτών, και

– στην ανάγκη, ταυτόχρονα, είτε για πολιτικούς ιδεολογικούς λόγους είτε για διαδικαστικούς λόγους επισήμανσης του γεγονότος ότι ασκείται χωροταξική πολιτική, ενώ, πρακτικά, η άσκηση της πολιτικής αυτής υποκαθίσταται από άλλες πολιτικές, είτε από την περιφερειακή είτε από χωρικές πολιτικές χαμηλότερου ως προς την πρόσληψη του χώρου επιπέδου.

Και στις δύο περιπτώσεις το αποτέλεσμα που προκύπτει τελικά για τη ρύθμιση του

χώρου είναι στρεβλό, μια και οι συγκεκριμένες πολιτικές, περιφερειακή και χωροταξική, θα πρέπει να ασκούνται συμπληρωματικά η μία προς την άλλη, αλλά κατά ιεραρχημένο τρόπο, έτσι ώστε το προβάδισμα να βρίσκεται σ' εκείνη την πολιτική η οποία προσπαθεί να επιδράσει επί του χώρου με αφετηρία και κριτήριο τα οικονομικά και κοινωνικά δεδομένα και όχι τον ίδιο το χώρο, δηλ. από την περιφερειακή πολιτική. Στην κατάσταση αυτή βρισκόμαστε σήμερα, με αποτέλεσμα να περιορίζονται πρακτικά οι αδυναμίες της χωροταξικής πολιτικής. Δυστυχώς, όμως, η κατάσταση αυτή έχει προκύψει πρακτικά με αποτέλεσμα να μην αξιοποιούνται στο σύνολό τους οι εν δυνάμει δυνατότητες μιας πολιτικής που θα σχεδιάζονταν και θα εφαρμόζονταν συνδυάζοντας στην περιφερειακή πολιτική λειτουργικά και τα στοιχεία της χωροταξικής πολιτικής.