

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Αντικείμενο αυτού του βιβλίου είναι να διαγράψει την εξελικτική πορεία από την κλασική παρεμβατική χωροταξία και το παραδοσιακό ρυθμιστικό μοντέλο σχεδιασμού χρήσεων γης, ως τη νέα αντίληψη που λαμβάνει όλο και περισσότερο το χαρακτήρα μιας χωρικής διαχείρισης στην Ευρώπη, τόσο στο επίπεδο των εθνικών συστημάτων σχεδιασμού όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο, με εργαλείο τον στρατηγικό χωρικό σχεδιασμό (strategic spatial planning).

Με τον όρο *στρατηγικός χωρικός σχεδιασμός* εννοούμε την κοινωνική διαδικασία συντονισμού εταίρων και θεσμών σε περιβάλλοντα όπου επικρατεί κατακερματισμός και αβεβαιότητα, προκειμένου να ενισχυθούν και να κινητοποιηθούν βασικοί συμμετέχοντες<sup>1</sup> (stakeholders) και να παραχθεί ένα πλαίσιο αποφάσεων για τη διαχείριση της χωρικής αλλαγής. Ο στρατηγικός σχεδιασμός δεν είναι μόνο ένα σύνολο ιδεών, είναι επίσης η κινητοποίηση των δυνάμεων και των πόρων για να ενθαρρυνθεί η αλλαγή. Με αυτή την έννοια, πρόκειται για μια μόνιμη, δυναμική και δημιουργική διαδικασία.

Έτσι, βασικό μέλημα του βιβλίου είναι, πρώτ' απ' όλα, να εισαγάγει τον αναγνώστη στην έννοια του στρατηγικού χωρικού σχεδιασμού παρουσιάζοντας εν συντομία τις παλαιότερες εκφάνσεις του, κυρίως όμως να καταγράψει και να συνθέσει, με τρόπο συγκρητικό, τις προβληματικές της έρευνας που αναπτύχθηκαν στην Ευρώπη, από τις αρχές της δεκαετίας του '90, στο ζήτημα αυτό. Κι αυτό γιατί η αναγέννηση του στρατηγικού σχεδιασμού αποτελεί πλέον πραγματικότητα στο πλαίσιο της αστικής και περιφερειακής ανάπτυξης στην Ευρώπη (Healey κ.ά., 1997· Salet και Faludi, 2000), και οι σημερινές προσεγγίσεις συμμετέχουν σε μια γενική μετατόπιση, μέσα στο σύστημα σχεδιασμού, από τον φυσικό σχεδιασμό χρήσεων γης στον εκτενή στρατηγικό σχεδιασμό. Το γεγονός αυτό επιτρέπει να αρθρωθεί μια συνεπέστερη χωρική λογική

για τη ρύθμιση των χρήσεων γης, την προστασία των πόρων και τις επενδύσεις στην αστική ανανέωση και στις υποδομές (Albrechts, Healey και Kunzmann 2003). Θα μπορούσε να παρομοιάσει κανείς αυτό το είδος σχεδιασμού με μια νέα «περιπέτεια», μια ανακάλυψη, και αυτή είναι η αιτία για την οποία θα έπρεπε να ενθουσιάζει τους αρμόδιους για το σχεδιασμό, χωροτάκτες, νομικούς, οικονομικούς επιστήμονες αλλά και αιρετούς. Διευρύνει το πεδίο των πιθανών χρήσεων των τόπων δίνοντας μια νέα θέση στις κυρίαρχες ομάδες. Θα έπρεπε επομένως, με την έννοια αυτή, να βρει μια διαφορετική θέση, πολιτικά, μέσα στην κοινωνία.

Σκοπός του βιβλίου είναι εξάλλου να συσχετίσει τον *στρατηγικό χωρικό σχεδιασμό* με την έννοια και την εφαρμογή της *εδαφικής συνοχής*. Αυτή η συσχέτιση επιχειρείται με βάση τη διαπίστωση ότι σήμερα είναι πλέον βέβαιο πως στην αναζήτηση μιας νέας χωροταξίας, ενός χωρικού σχεδιασμού απαλλαγμένου από τις αγκυλώσεις, τις ουτοπίες, τα ελλείμματα εφαρμογής και την αναποτελεσματικότητα των παραδοσιακών κανονιστικών μοντέλων χρήσεων γης, η *εδαφική συνοχή*<sup>2</sup> αποτελεί μια *εναλλακτική πρόταση* στην αναγνώριση μιας χωροταξικής πολιτικής, με έμφαση στο ευρωπαϊκό επίπεδο. Παρά το γεγονός ότι η συνεργασία για τη χωροταξία στην Ευρώπη είχε πάντοτε στρατηγικό χαρακτήρα και βασικό μέλημα τη δημιουργία ενός «χωρικού οράματος» για την Ευρώπη, είναι γενικά αποδεκτό ότι, σε ευρωπαϊκή κλίμακα, δεν έχει υπάρξει καμία σοβαρή πρόταση ενός *ευρωπαϊκού προτύπου χωρικού σχεδιασμού*, και μόνο η έννοια της εδαφικής συνοχής, κυρίαρχη σήμερα στην ευρωπαϊκή συζήτηση για τη χωροταξία, έχει περιγραφεί ως η χωρική διάσταση (spatialisation) του ευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου.

Τι σημαίνει όμως εδαφική συνοχή; Ποια είναι τα βασικά νέα χωροταξικά κριτήρια που εισάγει; Πώς εμφανίστηκε και πώς καθιερώθηκε στην Ευρώπη; Πώς ο στρατηγικός χωρικός σχεδιασμός μπορεί να συμβάλει στην εδαφική συνοχή; Σε ποιο βαθμό η ευρωπαϊκή πολιτική εδαφικής συνοχής αντανάκλα το ευρωπαϊκό κοινωνικό μοντέλο; Πώς μπορεί να εφαρμοστεί η εδαφική συνοχή; Ποιες πολιτικές την υπηρετούν σήμερα στην Ευρώπη και στην Ελλάδα; Ποια μπορούν να είναι, ειδικότερα, τα εργαλεία πολιτικής προκειμένου να επιτευχθεί η εδαφική συνοχή; Το βιβλίο απαντά στα ερωτήματα αυτά τόσο με θεωρητικές προσεγγίσεις και ταξινομήσεις, όσο και με παραδείγματα εφαρμογής και άσκησης πολιτικής.

Όπως είναι φυσικό, από το βιβλίο δεν απουσιάζει η εκτεταμένη ανα-

φορά στη *βιώσιμη ανάπτυξη* και κυρίως στο ρόλο της ως *ενοποιητικού στοιχείου* και *σημείου ανασύνταξης* των χωρικών πολιτικών. Με δεδομένο, λοιπόν, το γεγονός ότι η βιώσιμη ανάπτυξη εισάγει μια νέα ή καλύτερα ανανεωμένη χωροχρονική και κατ' επέκταση εδαφική λογική, καθώς κάθε δράση χωρικής ανάπτυξης εντάσσεται σε μια προοπτική βιωσιμότητας, υποστηρίζεται ότι η *εδαφική συνοχή* μπορεί να θεωρηθεί, όπως άλλωστε κάποιοι συγγραφείς έχουν ήδη επισημάνει<sup>3</sup>, ως *εργαλείο για μια βιώσιμη διαχείριση του ευρωπαϊκού χώρου* (Κυνελου, 1999) ή ως η *εδαφική διάσταση της βιωσιμότητας* (Camagni, 2005).

Επεκτείνοντας αυτή τη θέση, με βάση και τα νέα δεδομένα που αφορούν στην κλιματική αλλαγή, ο Hubert Falco, υφυπουργός Χωροταξίας της Γαλλίας, επιχειρεί μάλιστα να ορίσει, για πρώτη φορά, ως τρίτο στοιχείο της συνοχής –αντικαθιστώντας ουσιαστικά αυτό της εδαφικής συνοχής– τη διάσταση του περιβάλλοντος και της βιωσιμότητας. Μεταφέρουμε ακριβώς τα λόγια του στην εναρκτήρια ομιλία του Συνεδρίου για την εδαφική συνοχή και το μέλλον της πολιτικής συνοχής στην Ευρώπη, που οργανώθηκε στις 30 και 31 Οκτωβρίου 2008 στο Παρίσι, στο πλαίσιο της Γαλλικής Προεδρίας: «... Είναι κατάδηλο ότι η κλιματική αλλαγή αφορά απολύτως όλες τις χωρικές ενότητές μας. Γι' αυτόν ακριβώς το λόγο μού φαίνεται ότι η πολιτική οικονομικής και κοινωνικής συνοχής πρέπει να ενσωματώσει πλήρως αυτή τη διάσταση. Και αν τολμούσα, θα σας πρότεινα να μπορέσουμε να μιλήσουμε αύριο για μια πολιτική συνοχής, οικονομική, κοινωνική και **περιβαλλοντική**, με άλλα λόγια **για μια βιώσιμη πολιτική συνοχής**»<sup>4</sup>.

Φαίνεται, κατά συνέπεια, ότι το γαλλικό σύστημα χωρικού σχεδιασμού ως διαχειριστικός μορφότυπος ουσιαστικά επηρεασμένος από την οικολογία<sup>5</sup> και τη βιώσιμη ανάπτυξη<sup>6</sup>, φιλοδοξεί, για ακόμα μία φορά, να εμπνεύσει την πολιτική συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης και να την εμπλουτίσει με την «περιβαλλοντική» συνιστώσα ως τρίτη διάσταση της συνοχής, επεκτείνοντας και ενισχύοντας την προβληματική της *εδαφικής συνοχής*.

Ένα από τα κίνητρα για τη συγγραφή του βιβλίου αυτού είναι, άλλωστε, η διαφαινόμενη πλέον ανάγκη προσαρμογής και της χώρας μας, τόσο σε επίπεδο κυβέρνησης ή αυτοδιοίκησης αλλά και του συνόλου των εν δυνάμει χωρικών δρώντων (ΜΚΟ, ιδιωτικός τομέας κλπ.), όσο και σε επίπεδο επαγγελματικής προσαρμογής, κάτι που συνδέεται άμεσα και με την εκπαιδευτική διαδικασία που άπτεται της χωροταξίας και

της πολεοδομίας, στη μετατόπιση προς τον *στρατηγικό χωρικό σχεδιασμό* που συντελείται στην Ευρώπη. Η Ελλάδα, εντασσόμενη σαφώς στην «κανονιστική παράδοση» της νότιας Ευρώπης, φαίνεται να δοκιμάζεται ως προς τη συμμετοχή της στις διεθνικές διαδικασίες κατάρτισης των σχεδίων που άπτονται της δόμησης του «ευρωπαϊκού χώρου» και έχουν καθαρά στρατηγικό χαρακτήρα. Το φαινόμενο αυτό δεν αποτελεί, βεβαίως, ελληνική ιδιομορφία· απαντάται με αποχρώσεις σε όλες τις χώρες της νότιας Ευρώπης, όπου η μετατόπιση της συζήτησης στο πεδίο του στρατηγικού χωρικού σχεδιασμού δημιούργησε προφανή αμηχανία (Γιαννακούρου, 2007). Έτσι, η ανεπαρκής εξοικείωση με την έννοια και την πρακτική του στρατηγικού χωρικού σχεδιασμού αποτελεί ανασταλτικό παράγοντα τόσο ως προς την πολιτική παρουσία της χώρας σε προγράμματα όπως το Πρόγραμμα του ευρωπαϊκού δικτύου παρατήρησης για τη χωροταξία (European Spatial Planning Observation Network, ESPON)<sup>7</sup>, όσο και ως προς την ουσιαστική εφαρμογή του νόμου 2742/99 που διεκδικεί το προνόμιο του πρώτου νόμου στην Ελλάδα ο οποίος εισάγει τον «στρατηγικό χωρικό σχεδιασμό», με τη σύγχρονη μορφή του, και μια σειρά τομεακών στρατηγικών χωρικών σχεδίων που έχουν γίνει αντικείμενο ευρέων δημόσιων διαβουλεύσεων (τουρισμού, ανανεώσιμων πηγών ενέργειας κλπ.).

Είναι, άλλωστε, ενδεικτική της έλλειψης επιτελικού διυπουργικού σχεδιασμού και στρατηγικής στοχοθεσίας, η αδυναμία συγκρότησης ελληνικού Παρατηρητηρίου Χωροταξίας, παρά τις σχετικές μελέτες που έχουν εκπονηθεί στις αρχές της δεκαετίας του 2000<sup>8</sup> και παρά τον εντεινόμενο γεωστρατηγικό ρόλο της Ελλάδας στην περιοχή των Βαλκανίων και της ανατολικής Μεσογείου. Εμφανίζεται, για παράδειγμα, σαφές το έλλειμμα ενιαίας πολιτικής πρότασης ως προς τα ζητήματα της εδαφικής συνοχής για τη μακρο-περιφέρεια της Μεσογείου, στο σύνολό της, σε αντίθεση με τις σκανδιναβικές χώρες που συμβάλλουν με τρόπο ενιαίο και συστηματικό στη διαμόρφωση της ευρωπαϊκής πρότασης<sup>9</sup>. Παρά τους διαφορετικούς ορισμούς της εδαφικής συνοχής, βασισμένους στις συγκεκριμένες εδαφικές δομές κάθε χώρας, οι σκανδιναβικές χώρες προβάλλουν μια αξία-βάση που εμπνέει την προσέγγισή τους της εδαφικής συνοχής και των πολιτικών μέσων που αναπτύσσονται για να την επιτύχουν: η αξία αυτή είναι το κράτος ευημερίας (welfare state) και οι προοπτικές για δημόσια ρύθμιση της κοινωνικής ζωής. Προτείνουν, μάλιστα, συγκεκριμένα εργαλεία πολιτικής για την

επίτευξη της εδαφικής συνοχής, όπως η εκτίμηση των χωρικών διαφοροποιήσεων των τομεακών πολιτικών, η ενίσχυση του ρόλου των περιφερειακών και τοπικών δρώντων, ο σχεδιασμός και η εφαρμογή των πολιτικών στην κατάλληλη λειτουργική κλίμακα και το γεγονός ότι οι σκανδιναβικές χώρες θα πρέπει να έχουν ρητή θέση ως προς το είδος του οριζόντιου και κάθετου πολιτικού συντονισμού που κρίνεται επιθυμητός, αλλά και στο ζήτημα της παροχής υπηρεσιών σε πολίτες και επιχειρήσεις με έμφαση στις απομακρυσμένες και αγροτικές περιοχές του σκανδιναβικού χώρου.

Αποτελεί, έτσι, κατ' αντιστοιχία, και ως προς τη λεκάνη της Μεσογείου, πραγματική πρόκληση για την Ελλάδα η οργάνωση και ανάπτυξη ενός δικτύου παρατήρησης για τη χωροταξία και τη βιώσιμη ανάπτυξη, ή καλύτερα για τη «βιώσιμη χωρική ανάπτυξη και συνοχή» στην ευρύτερη περιοχή<sup>10</sup>, γεγονός που, στο βαθμό που θα παράγει και θα αξιολογεί πολιτικές για τη συνοχή του μεσογειακού χώρου, μπορεί να αποτελέσει, εκτός των άλλων, εργαλείο συνεργασίας στην υπηρεσία της «Ένωσης για τη Μεσόγειο». Άλλωστε, και από την πλευρά της πολιτικής συνοχής και του Ευρωπαϊκού δικτύου παρατήρησης για τη χωροταξία, που αναπτύσσεται στο πλαίσιο του νέου στόχου ευρωπαϊκής εδαφικής συνεργασίας, έχει ήδη εκδηλωθεί ενδιαφέρον για το συντονισμό των πολιτικών με αποδέκτη τη λεκάνη της Μεσογείου<sup>11</sup>. Το ελληνικό Παρατηρητήριο βιώσιμης χωρικής ανάπτυξης και συνοχής μπορεί επίσης, σε εσωτερικό επίπεδο και με πεδίο δράσης τον ελληνικό χώρο, να αμβλύνει τις αλληλεπικαλύψεις αρμοδιοτήτων και να ενισχύσει τον δι-υπουργικό συντονισμό. Μπορεί επίσης να τροφοδοτήσει μια συνεχή προσπάθεια κατασκευής ισχυρής επαγγελματικής και ακαδημαϊκής κοινότητας στον τομέα της χωροταξίας, με διεθνικές μάλιστα διαστάσεις, κάτι που υπαγορεύεται από τις σύγχρονες εξελίξεις.

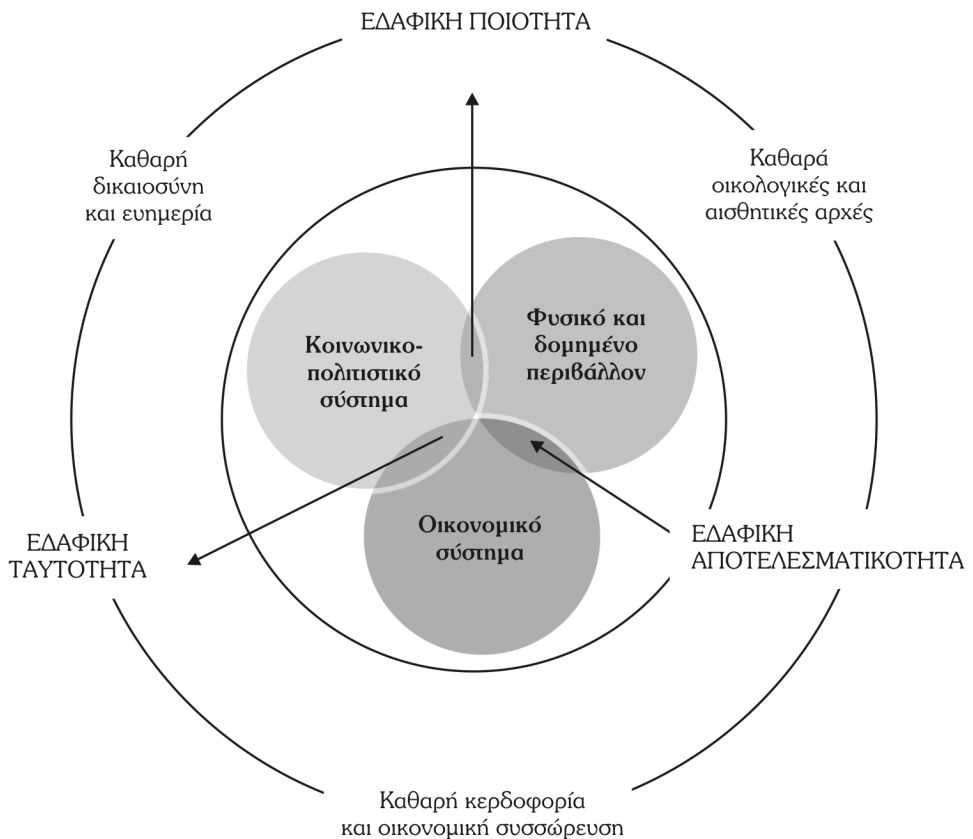
Με βάση τις παραπάνω διαπιστώσεις, το βιβλίο απευθύνεται σε φοιτητές, ερευνητές και επαγγελματίες, στελέχη του δημόσιου αλλά και του ιδιωτικού τομέα, με σκοπό να τους εξοικειώσει με τις προβληματικές της ευρωπαϊκής και διεθνούς έρευνας, να τους εισαγάγει στις ποικίλες αναγνώσεις που έχουν επιχειρηθεί, στις μεθοδολογίες που έχουν υιοθετηθεί, στα αποτελέσματα που έχουν επιτευχθεί, καθώς και στα πολυάριθμα επίπεδα έρευνας που έχουν παραχθεί από την κριτική σκέψη στον τομέα του *στρατηγικού χωρικού σχεδιασμού* και της *εδαφικής συνοχής*, αλλά και της *βιώσιμης ανάπτυξης ως σημείου ανασύνταξης*

των χωρικών πολιτικών. Η κατανόηση όλων αυτών των διαστάσεων θα επιτρέψει να εκτιμηθεί αποτελεσματικότερα η αναζήτηση νέων πρακτικών για τη χωρική δημόσια αλλά και ιδιωτική δράση.

Το 1ο και το 2ο μέρος του βιβλίου εξετάζουν την πορεία προς μια «νέα χωροταξία», με έμφαση στη διαχείριση της χωρικής αλλαγής και στη χωρική διακυβέρνηση, και αναλύουν την έννοια του στρατηγικού χωρικού σχεδιασμού ως ανανεωμένη δημόσια δράση και ως κοινωνική διαδικασία πολιτικού συντονισμού. Στο 3ο μέρος δίδεται έμφαση στην

### ΣΧΗΜΑ 1

Τα στοιχεία της εδαφικής συνοχής



Πηγή: Camagni, 2007<sup>12</sup>.

παρουσίαση και ανάλυση εφαρμοσμένων περιπτώσεων στρατηγικού χωρικού σχεδιασμού από την Ευρώπη. Στο 4ο μέρος γίνεται προσπάθεια να σκιαγραφηθεί η έννοια της εδαφικής συνοχής και να αναδειχθούν παραδείγματα χωρικών δημόσιων πολιτικών που, πέραν του κλασικού χωροταξικού σχεδιασμού και κάτω από τις αναδυόμενες έννοιες/ αξίες της *οικονομικής αποτελεσματικότητας* και της *χωρικής δικαιοσύνης*, προσεγγίζουν την *εδαφική συνοχή*, μια εναλλακτική πρόταση για καλύτερη χωροδιαχείριση και χωρική διακυβέρνηση, σε ευρωπαϊκό, εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο.

## ΠΙΝΑΚΑΣ Ι

*Κριτήρια και υποκριτήρια για την προσέγγιση της εδαφικής συνοχής*

3 κριτήρια	Μεταβλητές	9 υποκριτήρια
	PIM_E1	Εσωτερική διασυνδεσιμότητα
<b>Εδαφική αποτελεσματικότητα</b>	PIM_E2	Εξωτερική προσβασιμότητα
	PIM_E3	Οικονομική μεγέθυνση
	PIM_Q1	Συμφόρηση
<b>Εδαφική ποιότητα</b>	PIM_Q2	Εκπομπές
	PIM_Q3	Μεταφορική βιωσιμότητα
	PIM_I1	Δημιουργικότητα
<b>Εδαφική ταυτότητα</b>	PIM_I2	Πολιτιστική κληρονομιά
	PIM_I3	Τοπικοί πόροι

Πηγή: Camagni, 2007<sup>13</sup>.

### Σημειώσεις

1. Για την απόδοση του όρου «stakeholders» επιλέχθηκε ο όρος «συμμέτοχοι» έναντι των «κοινωνικοί μέτοχοι», «κοινωνικοί εταίροι», «εμπλεκόμενοι», «ενδιαφερόμενα μέρη» ή «ομάδες ενδιαφερομένων».

2. Βλέπε και το άρθρο 7D της Συνθήκης του Άμστερνταμ, και την Πράσινη Βίβλο της ΕΕ για την εδαφική συνοχή, της 6ης Οκτωβρίου 2008.

3. Kyvelou St., «Cohésion territoriale et gestion de l'espace en Europe: Le rôle des services publics», Textes réunis par Hélène Pauliat. Presses Universitaires de Limoges, Limoges, 1999.

4. «... Il va de soi que le changement climatique concerne absolument tous nos territoires. C'est pour cette raison précisément que la politique de cohésion économique et sociale me paraît devoir intégrer pleinement cette problématique. Et si j'osais, je vous proposerais que nous puissions parler demain, d'une politique de cohésion économique, sociale et **environnementale** en d'autres termes, **une politique de cohésion durable**». (Hubert Falco, 2008)

5. Είναι δηλωτικό της εξέλιξης του συστήματος χωρικού σχεδιασμού στη Γαλλία, το γεγονός ότι με σχέδιο νόμου του 2009 προτείνεται η μεταλλαγή και πάλι της παραδοσιακής DATAR σε Délégation Interministérielle à l'Aménagement écologique des territoires, με στόχο τον οικολογικό προγραμματισμό και την οικολογική χωροταξία. Σημειωτέον ότι το 2005 η DATAR είχε μετονομασθεί σε DIACT, δίνοντας έμφαση στην ανταγωνιστικότητα. (βλέπε Assemblée Nationale, 21 Οκτωβρίου 2009, PROPOSITION DE LOI instaurant une planification écologique)

6. Στα επόμενα κεφάλαια αναπτύσσεται εκτενώς το πώς η βιώσιμη ανάπτυξη επηρέασε τις χωρικές πολιτικές στη Γαλλία.

7. Βλέπε και την ιστοσελίδα του Προγράμματος ESPON: [www.espon.eu](http://www.espon.eu).

8. Βλέπε για παράδειγμα, «Παρατηρητήριο Χωροταξίας και Περιβάλλοντος Ν.Α. Ευρώπης» που εκπονήθηκε από το Πάντειο Πανεπιστήμιο, στο πλαίσιο του Προγράμματος DAC/OECD του ΥΠΕΧΩΔΕ, 2000.

9. Βλέπε Nordregio, «Nordic inputs to the EU Green Paper on Territorial Cohesion», Sweden, 2008.

10. Στο πλαίσιο του Προγράμματος ESPON, το Ελληνικό Εθνικό Σημείο Επαφής ESPON 2000-2006 έχει διαδραματίσει συντονιστικό ρόλο ως προς την ανάπτυξη διεθνικών δραστηριοτήτων για τα «Δυτικά Βαλκάνια».

11. Βλέπε και την εισήγηση της συγγραφέως στο σεμινάριο του ESPON 2013, που πραγματοποιήθηκε στη Σλοβενία, στις 2 και 3 Μαΐου 2008, με τίτλο «The Mediterranean perspective of the ESPON 2013 Programme», στον δικτυακό τόπο του προγράμματος [www.espon.eu](http://www.espon.eu).

12. Camagni, R., «Progress on an ex-ante assessment tool for territorial impact of EU policies: The TEQUILA model and beyond, **ESPON SEMINAR**», Evora, 12-13 Νοεμβρίου, 2007.

13. Στο ίδιο.



## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

# ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ ΣΤΗΝ ΕΝΝΟΙΑ ΚΑΙ ΤΗΝ ΠΡΑΚΤΙΚΗ ΤΗΣ ΧΩΡΟΤΑΞΙΑΣ

Η *χωροταξία*, όρος γερμανικής προέλευσης που χρησιμοποιείται στην Ελλάδα για να δηλώσει τον «χωρικό προγραμματισμό και σχεδιασμό», τόσο ως κυβερνητική δράση, όσο και ως συγκροτημένο επιστημονικό κλάδο στον ακαδημαϊκό χώρο, εμφανίζεται μόλις μετά το 1950. Χαρακτηριστικό βεβαίως είναι ότι, παρόλο που η χωροταξία έχει θεσμοθετηθεί στον ακαδημαϊκό χώρο ήδη από το 1953, ορισμένοι ερευνητές έχουν αμφισβητήσει τη δυνατότητα συγκρότησης μιας γενικής θεωρίας της χωροταξίας (Friedman, 1964 και Friedman, Hudson, 1974). Έχει δηλαδή αμφισβητηθεί ο χαρακτήρας της χωροταξίας ως ένα σώμα ενιαίων και συνεκτικών θεωρητικών προτάσεων. Παρά τη συνεχή ανάπτυξη νέων θεωρητικών κατευθύνσεων, υποστηρίζεται<sup>1</sup> ότι δεν υπάρχει μία και μοναδική έγκυρη θεωρία που να εξετάζει ένα εμπειρικά μονοσήμαντο γνωστικό αντικείμενο, το «χώρο», και ότι η χωροταξία μπορεί να γίνει αντιληπτή μέσω διαφορετικών και αντιτιθέμενων θεωρητικών προσεγγίσεων. Προσεγγίζοντας τον όρο υπό το πρίσμα της γαλλικής αντίληψης, θα μπορούσαμε, έτσι, να ορίσουμε εν συντομία τη χωροταξία ως *την οργάνωση του χώρου μέσω, κυρίως, της υλοποίησης υποδομών*. Ο ορισμός, άλλωστε, της χωροταξίας στον 20ό αιώνα, που έχει γίνει πλέον κλασικός, μπορεί να περιγραφεί ως *η δημόσια βούληση να οργανωθεί η οικονομική και η ανθρώπινη γεωγραφία ενός χώρου θεωρούμενου σύμφωνα με μια ισορροπημένη ευταξία (διευθέτηση), λαμβάνοντας υπόψη τόσο τα προϋπάρχοντα δεδομένα, όσο και τα ειδικά εμπόδια σε κάθε τόπο*. Ο Pierre Merlin και η Françoise Choay<sup>2</sup> ορίζουν τη χωροταξία ως «τη δράση και πρακτική της τοποθέτησης σε τάξη ανθρώπων και δραστηριοτήτων, υποδομών και μέσων επικοινωνίας που αυτοί μπορούν να χρησιμοποιήσουν, σ' έναν συγκεκριμένο χώρο και με μια

προοπτική θεώρηση, λαμβάνοντας υπόψη τα φυσικά, ανθρώπινα, οικονομικά και στρατηγικά εμπόδια» και συνεχίζουν: «... Αυτή η τάξη επιδιώκεται προκειμένου να επιτρέψει στις λειτουργίες και τις σχέσεις μεταξύ των ανθρώπων να εξελίσσονται με τον πλέον αποτελεσματικό, οικονομικό και αρμονικό τρόπο...».

Ωστόσο, η μεταμοντέρνα προσέγγιση του όρου «χωροταξία» ή «ανάπτυξη του χώρου και των χωρικών ενοτήτων» σημαίνει *τα μέσα και τις διαδικασίες που τίθενται σε εφαρμογή από τις δημόσιες αρχές και τους χωρικούς δρώντες έτσι ώστε να καταστήσουν τη θεωρούμενη «χωρική ενότητα»<sup>3</sup> ανταγωνιστική μέσα σε μια οικονομία όλο και περισσότερο παγκοσμιοποιούμενη*. Θα πρέπει, βέβαια, εδώ να επισημάνουμε ότι η έννοια της *βιώσιμης ανάπτυξης* επηρέασε γενικότερα τα ζητήματα του σχεδιασμού, και κατά συνέπεια και τη χωροταξία που εμπλουτίζεται, ανασυντάσσεται και αναδιαμορφώνεται λαμβάνοντας όλο και περισσότερο το χαρακτήρα μιας διαχείρισης των χωρικών ενοτήτων. Όπως υποστηρίζει ο Serge Antoine<sup>4</sup> στα μέσα της δεκαετίας του '90: «Με τη βιώσιμη ανάπτυξη η χωροταξία (aménagement du territoire) θα πρέπει να μετεξελιχθεί σε “χωροδιαχείριση” (gestion du territoire)», ενώ την ίδια εποχή, ο Jean-Louis Guigou<sup>5</sup> μιλά για την ανάγκη ενός πραγματικού χωρικού μάνατζμεντ (management territorial) ως μια τοπική προσέγγιση της βιώσιμης ανάπτυξης.

Είναι γεγονός ότι η αποκέντρωση, αρχή που διέπει άλλωστε όλα τα συστήματα χωροταξικού σχεδιασμού στην Ευρώπη δίδοντας εξουσίες και μέσα στις τοπικές κοινότητες, ενισχύει την ευθύνη των αιρετών στην τοπική διαδικασία της ανάπτυξης, γεγονός που αποτελεί βασικό μοχλό ανταγωνιστικότητας των χωρικών ενοτήτων. Δεν αποτελεί έκπληξη το γεγονός ότι οι ίδιες αρχές, γύρω από τις οποίες οργανώνεται ο ανταγωνισμός ανάμεσα στις επιχειρήσεις, εφαρμόζονται και στον ανταγωνισμό ανάμεσα στις τοπικές χωρικές ενότητες. Αν η επιτυχία των επιχειρήσεων συναρτάται από το *όφελος*, τρόπος μέτρησης της επιτυχίας μιας χωρικής ενότητας είναι, αντίστοιχα, η *ελκυστικότητα*. Η αναζήτηση ισχυρής ελκυστικότητας, όπως άλλωστε και αυτή του μεγαλύτερου κέρδους, στηρίζεται σε μια σειρά αποφάσεων που οργανώνονται μέσα στο χρόνο και στο χώρο: κατά συνέπεια, μπορούμε να μιλούμε για *χωρική διαχείριση* και είναι βέβαιο ότι ένας μεγάλος αριθμός αιρετών θα επιθυμούσε ευχαρίστως να συγκριθεί με τους επικεφαλής των επιχειρήσεων.

Με βάση τα παραπάνω, θα μπορούσαμε να ορίσουμε τη *χωρική διαχείριση* ή το *χωρικό management* ως *το σύνολο των πρακτικών με τις οποίες οι τοπικοί υπεύθυνοι προσπαθούν να αυξήσουν την ελκυστικότητα των χωρικών ενότητων τους* (Girardon, 2006). Ο χωρικός «manager» είναι αυτός που, αφού αναλύσει την κατάσταση των χωρικών ενότητων μέσω μιας διαδικασίας *χωρικής διάγνωσης* και εντοπίσει τα πλεονεκτήματα και τις αδυναμίες, γνωρίζει πώς να πείσει και να παρασύρει στο εγχείρημά του μεγάλο αριθμό συντελεστών, να τους εντάξει στη διαδικασία προετοιμασίας του έργου μέσω της συμμετοχικής διαδικασίας, να προβλέψει και να ενσωματώσει τα θετικά ή αρνητικά μελλοντικά γεγονότα, με τη βοήθεια της «εδαφικής πρόβλεψης», ώστε τελικά να ληφθούν αποφάσεις συνεπείς προς το αρχικό ζητούμενο: την αύξηση της *ελκυστικότητας* της περιοχής. Η αξιοποίηση αυτής της ελκυστικότητας μπορεί να γίνει με τη βοήθεια τεχνικών χωρικού «marketing». Έτσι, μέσα στον ανταγωνισμό των χωρικών ενότητων, τρία στοιχεία είναι καθοριστικά: η ικανότητα να κινητοποιηθούν όλες οι δυνάμεις της περιοχής, να προβλεφθούν τα μελλοντικά γεγονότα και τέλος η ικανότητα να αξιοποιηθεί η ελκυστικότητα της χωρικής ενότητας. Οι δύο πρώτες συνδυάζονται στη λογική της «εδαφικής πρόβλεψης», ενώ η τρίτη στηρίζεται στο χωρικό μάρκετινγκ.

Τέλος, οφείλουμε να αναγνωρίσουμε ότι στην Ελλάδα, οι εννοιολογικές προσεγγίσεις και η αντίστοιχη ορολογία γύρω από τη χωροταξία και την πολεοδομία ή τον χωρικό σχεδιασμό (spatial planning) δεν έχει αναπτυχθεί σε ικανοποιητικό βαθμό και δεν έχει υπάρξει μέχρι σήμερα μια συστηματική καταγραφή και μελέτη των όρων που χρησιμοποιούνται<sup>6</sup>. Αυτό οφείλεται τόσο στη μικρή σχετικά περίοδο ανάπτυξης αυτών των επιστημονικών και τεχνικών κλάδων, θεωρώντας ως αρχή τη μεταπολεμική περίοδο, σε αντίθεση με τις ευρωπαϊκές και βορειοαμερικανικές χώρες στις οποίες αναπτύχθηκαν από τις αρχές του αιώνα μας, όσο και σε γενικότερες διεπιστημονικής φύσης αγκυλώσεις που οφείλονται, εν πολλοίς, σε συντεχνιακές λογικές. Για το λόγο αυτόν, παρατηρούμε να γίνεται χρήση αδόκιμων όρων που προκαλούν εννοιολογική σύγχυση και δυσκολεύουν τόσο την επικοινωνία μεταξύ των επιστημόνων του ίδιου κλάδου, όσο και τη διεπιστημονική συνεργασία και έρευνα (Μπεριάτος, Ποζουκίδου, 2007).

### *Η γέννηση και η δύση της χωροταξίας ως κρατικής παρεμβατικής πολιτικής*

Ποια ήταν, όμως, η ιστορική αναγκαιότητα που οδήγησε στην άσκηση χωροταξικών πολιτικών στην Ευρώπη και στη συγκρότηση, συνακόλουθα, του πεδίου των θεωριών για το χώρο; Η χωροταξία, στη σύγχρονη έκφρασή της, γεννιέται τον 20ό αιώνα στη χώρα η οποία αναδείχθηκε, κατά τη διάρκεια του προηγούμενου αιώνα, οικονομικός πρωταγωνιστής στον κόσμο, στο Ηνωμένο Βασίλειο.<sup>7</sup> Στη δεκαετία του '30, το κράτος αυτό διαπιστώνει το φαινόμενο των σημαντικών οικονομικών διαφορών ανάμεσα στις περιφέρειες: ορισμένες περιφέρειες ελάχιστα ανεπτυγμένες ή σε παρακμή έρχονται σαφώς σε αντιπαράθεση με άλλες υψηλής δημογραφικής πυκνότητας και οικονομικής στάθμης, που υποφέρουν από φαινόμενα κορεσμού. Έτσι, η στάθμιση δημογραφικών και οικονομικών δεδομένων οδήγησε στη βούληση να τεθεί σε εφαρμογή μια χωροταξική πολιτική. Τρεις διαπιστώσεις συνάγονται από τις ποσοτικές αναλύσεις των αρχών της δεκαετίας του '30:

- Οι διαφοροποιήσεις στα περιφερειακά ποσοστά ανεργίας είναι σημαντικές. Το εθνικό ποσοστό του 20% είναι μια μέση τιμή ανάμεσα σε μια αναλογία κοντά στο 10% για το Λονδίνο και στο 40% στις περιοχές όπου ήκμαζε η βαριά βιομηχανία, ή ακόμα και ενός 80% σε ορισμένες περιφέρειες της Ουαλίας.
- Οι ανισορροπίες στην αγορά εργασίας γέννησαν μεταναστευτικές ροές ανάμεσα στις περιφέρειες. Για πρώτη φορά συναντάμε το φαινόμενο μορφών βιομηχανικής μετανάστευσης, δηλαδή την αποχώρηση πληθυσμού από παλαιές βιομηχανικές περιοχές, φαινόμενο που έχει κάποια αναλογία με την αγροτική μετανάστευση που κατευθυνόταν πρώτα προς τις βιομηχανικές συγκεντρώσεις, προτού προσανατολιστεί, κατόπιν, προς τις ακμάζουσες αστικές ζώνες. Εδώ πρέπει να σημειωθεί μια σημαντική χρονική διαφορά ως προς την εμφάνιση ανάλογων φαινομένων στη Γαλλία και στη Γερμανία, αφού οι χώρες αυτές θα παρουσιάσουν μια ανάλογη σημαντική ένταση βιομηχανικής μετανάστευσης στη δεκαετία του '70 με την κρίση της σιδηρουργίας, ιδιαίτερα στη Lorraine και στην περιοχή του Ruhr.
- Τρίτη διαπίστωση αποτελούν, τέλος, οι διαφορές στο κατά κεφα-

λήν εισόδημα ανάλογα με την περιφέρεια, οι οποίες θεωρούνται ως χωρικές ανισότητες, δικαιολογώντας τη δράση των δημόσιων φορέων.

Οι τρεις προηγούμενες διαπιστώσεις κατέληξαν στη βούληση αντιμετώπισης αυτών των ανισοροπιών, κάτι που μπορεί να ορίσει και τη *χωροταξία με τη μοντέρνα έννοια, δηλαδή ως τη βούληση να εφαρμοστούν μέσα ικανά να διευθετήσουν το χώρο και κυρίως να μειώσουν τις χωρικές διαφορές.*

Η Μεγάλη Βρετανία μπορεί, λοιπόν, να θεωρηθεί πιλότος σε αυτή τη βούληση, δράση και πρακτική της χωροταξίας, που δεν θα λάβει όμως σημαντικές διαστάσεις πολιτικής στην ευρωπαϊκή ήπειρο παρά μόνο μετά τον Β' Παγκόσμιο πόλεμο. Πράγματι, ήδη από το 1934, το Ηνωμένο Βασίλειο εκδηλώνει τη βούληση να συνδράμει τις περιφέρειες παλαιάς βιομηχανοποίησης, όπως αυτές στα βορειοανατολικά της Αγγλίας, στο νότο της Ουαλίας, στην ακτή του Cumberland, στο κέντρο της Σκωτίας και στο Lancashire. Αυτή η βούληση έχει τριπλό στόχο, χωροταξικής, οικονομικής και αστικής φύσης. Πρόκειται, πρώτα απ' όλα, για την επανάκτηση των βιομηχανικών εδαφών που είχαν εγκαταλειφθεί ύστερα από την εκμετάλλευσή τους, όπως οι εξορυκτικές βιομηχανίες. Παράλληλα επιδιώκεται η δημιουργία νέων δραστηριοτήτων για την αντιμετώπιση της μείωσης των θέσεων εργασίας, που συνδέεται με την παρακμή της παραδοσιακής βιομηχανίας στον 20ό αιώνα. Πέραν αυτών, οι συνθήκες στέγασης και η αποκατάσταση του αστικού τοπίου απαιτούν σημαντικές αναπλάσεις.

Η κυβέρνηση ορίζει έτσι δύο επιτρόπους για τη χωροταξία, υπεύθυνους να συντονίσουν τις αναγκαίες δράσεις στις προβληματικές ζώνες, τον πρώτο για την Αγγλία και την Ουαλία και τον δεύτερο για τη Σκωτία. Παράλληλα με την κυβερνητική πρωτοβουλία, τα τοπικά διοικητικά σχήματα συνιστούν Συμβούλια Περιφερειακής Ανάπτυξης (Regional Development Councils) που διασυνδέουν εκπροσώπους της τοπικής αυτοδιοίκησης, των επιχειρήσεων και των εργατικών συνδικάτων. Προϊόν αυτού του πρώτου χωροταξικού προβληματισμού είναι, στο Ηνωμένο Βασίλειο, η πρώτη έκθεση του 1939 που διατρέχει τα βασικά θέματα της σύγχρονης χωροταξίας. Πρόκειται για την έκθεση Barlow η οποία αναλύει τα ερωτήματα που τίθενται για τις αστικές περιοχές που υποφέρουν από πληθυσμιακή έκρηξη και συμφόρηση, την αναζήτηση χωρι-

κών ισορροπιών, την αναγκαιότητα μείωσης της οικονομικής μετανάστευσης κλπ. Το 1943, ένα από τα υπουργεία μετονομάζεται σε Υπουργείο Χωροταξίας (Town and Country Planning), γεγονός που συμβολίζει την ισχυρή πολιτική βούληση για τη χωροταξία.

Στις υπόλοιπες ευρωπαϊκές χώρες, η χωροταξία θα έλθει ως αποτέλεσμα των ιδιαίτερων συνθηκών και αναγκαιοτήτων που επικρατούν σε καθεμιά. Στην Ιταλία, για παράδειγμα, οι αναπτυξιακές διαφορές Βορρά-Νότου οδήγησαν σε ανάλογες αποφάσεις και ύστερα από τις πρώτες αποφάσεις, κατά το τέλος του καθεστώτος Μουσολίνι, η Ιταλική Δημοκρατία θα δημιουργήσει το «Ταμείο του Νότου» (Cassa per il Mezzogiorno) και θα αναπτύξει μια σειρά από εργαλεία προκειμένου να λειτουργήσουν διορθωτικά ως προς τις χωρικές διαφορές.

Σε άλλα ευρωπαϊκά κράτη, ο χωροταξικός σχεδιασμός έρχεται σαν αποτέλεσμα περισσότερο συγκεντρωτικών μέτρων. Πράγματι, ο τύπος κρατικής οργάνωσης έχει σαφή επίδραση πάνω στους μηχανισμούς λήψης απόφασης. Έτσι, οι ομοσπονδιακές χώρες όπως η Γερμανία, η Αυστρία ή η Ελβετία εφαρμόζουν πολιτικές χωροταξίας όπου οι αρμοδιότητες των ομόσπονδων ενότητων είναι ισχυρότερες από αυτές του ομοσπονδιακού επιπέδου. *Η εθνική μέριμνα εμφανίζεται αρκετά ισχυρή σε αυτές τις χώρες* λόγω και του γεγονότος ότι η διάρκεια και η βιωσιμότητα της ομοσπονδιακής οργάνωσης θα ετίθεντο σε κίνδυνο αν οι διαφορές ήταν εξαιρετικά μεγάλες ανάμεσα στις διαφορετικές ομόσπονδες ενότητες. Έτσι, οι ευρωπαϊκές χώρες ομοσπονδιακής δομής αποδεικνύονται περισσότερο παρεμβατικές στον τομέα της χωροταξίας σε σημείο που έχει υποστηριχθεί<sup>8</sup> η υπεροχή τους ως προς τον χωροταξικό σχεδιασμό και τα αποτελέσματά του έναντι των ενιαίων κρατών. Στη Γερμανία, αξίζει να αναφέρουμε ότι με νόμο του 1949 οι αρμοδιότητες χωροταξίας και περιφερειακής πολιτικής μεταφέρονται στα ομόσπονδα κρατίδια (Landers). Παράλληλα, τίθεται σε λειτουργία υπουργική επιτροπή χωροταξίας που διασυνδέει το ομοσπονδιακό επίπεδο και τα ομόσπονδα κρατίδια, προκειμένου να ορίσουν, στο πλαίσιο κοινών αποφάσεων, τις απαιτούμενες ενέργειες. Η γερμανική σύλληψη της κοινωνικής οικονομίας της αγοράς επηρεάζει και τη χωροταξία που έχει σαφώς το χαρακτήρα της «τάξης στο χώρο» (Raumordnung). Το γερμανικό σύστημα απηχεί μια προσέγγιση φυσικού σχεδιασμού με κανονιστικό περιεχόμενο. Η χωροταξία έχει εδώ περισσότερο εγγυητικό χαρακτήρα και χρησιμοποιεί ως εργαλεία ένα σύνολο καθολικών και