

Ηλίας Μπεριάτος

Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

Χωροταξικός σχεδιασμός και εδαφικές - διοικητικές δομές:

Ζητήματα χωρικής διακυβέρνησης σε τοπική κλίμακα

1.Εισαγωγή

Είναι γεγονός ότι η Ελλάδα είναι μια χώρα στην οποία έχουν γίνει τις τελευταίες δεκαετίες αλλεπάλληλες θεσμικές αλλαγές και μεταρρυθμίσεις σε σχέση με τη διοικητική και εδαφική διάρθρωση, χωρίς όμως να έχει γίνει μια νηφάλια και συστηματική αποτίμηση τους με στόχο την εξαγωγή κάποιων διδαγμάτων για την βελτίωση του συστήματος και την συμβολή του στην συνολική οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη και την προστασία του περιβάλλοντος.

Ειδικότερα, στις μεταρρυθμίσεις αυτές δεν έχει ληφθεί υπ' όψιν και δεν έχει μελετηθεί επαρκώς η σχέση του χωρικού σχεδιασμού με το πλέγμα/δίκτυο των εδαφικών ενοτήτων σε κάθε επίπεδο της διοικητικής και προγραμματικής πυραμίδας της χώρας, που περιλαμβάνει τόσο την τοπική αυτοδιοίκηση όσο και την κεντρική διοίκηση (‘φυσικοί’ φορείς σχεδιασμού) καθώς και τους ειδικούς φορείς διαχείρισης περιοχών ή ζωνών με θεματική/τομεακή αναφορά.

Τα σημαντικότερα προβλήματα χωρικής διακυβέρνησης εντοπίζονται στις περιπτώσεις αναντιστοιχίας χωρικών και διοικητικών δομών, δηλαδή της ανεπάρκειας, ακαταλληλότητας ή και απουσίας των φυσικών φορέων σχεδιασμού και προγραμματισμού σε συγκεκριμένη χωρική ενότητα ή κατηγορία χώρου που παρουσιάζει κάποια ιδιομορφία ή ιδιαιτερότητα όπως για παράδειγμα οι ορεινές ή οι μητροπολιτικές περιοχές. Ωστόσο, για τις περιπτώσεις αυτές είναι δυνατόν να βρεθούν οι κατάλληλες μορφές διοίκησης, συμβατές με το εκάστοτε ισχύον συνταγματικό και νομικό πλαίσιο, με βάση μελέτες που έχουν συνταχθεί κατά καιρούς προς τούτο αλλά και από τον δημόσιο επιστημονικό διάλογο που διεξάγεται διαχρονικά. Πρόβλημα συνιστούν και οι συγχωνεύσεις των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ στο βαθμό που δεν

υπάρχει σχέση με τα αντίστοιχα θεσμικά εργαλεία του σχεδιασμού. Το ίδιο και στις διοικητικές οντότητες στο υπερ-περιφερειακό και δια-περιφερειακό επίπεδο με τη δημιουργία 7 αποκεντρωμένων διοικήσεων και 5 περιφερειών ΕΣΠΑ.

Επίσης, σημαντικό έλλειμμα αποτελεσματικού σχεδιασμού και χωρικής διακυβέρνησης σε τοπική κλίμακα παρουσιάζεται και στις περιπτώσεις δημιουργίας περιοχών ή ζωνών ανάπτυξης παραγωγικών δραστηριοτήτων ή προστασίας του περιβάλλοντος (π.χ. υδάτινοι πόροι, κλπ) για τη διαχείριση των οποίων υπάρχει πρόβλεψη σύστασης ειδικών φορέων διαχείρισης αλλά δεν έχει γίνει ακόμα δυνατή η σύσταση και η λειτουργία τους. Οι νομοθετικές προβλέψεις είναι πολλές και ποικίλες αλλά οι πραγματικές δυνατότητες, οργανωτικές και οικονομικές, είναι μικρές και οι πραγματοποιήσεις ελάχιστες. Συναφές πρόβλημα που ανέκυψε προσφάτως λόγω της οικονομικής κρίσης και της επικαλούμενης ανάγκης μείωσης της διοικητικής μηχανής, είναι και οι συγχωνεύσεις φορέων διαχείρισης προστατευόμενων περιοχών αλλά και άλλων κατηγοριών ειδικών φορέων με εδαφική αναφορά.

Για να υπάρξει όμως μια αποτελεσματική αντιμετώπιση των παραπάνω προβλημάτων σχετικά με τη βιώσιμη ανάπτυξη, την ορθολογική διαχείριση πλουτοπαραγωγικών πόρων και την προστασία του περιβάλλοντος, η βασική προϋπόθεση και αναγκαία συνθήκη είναι η αριστοποίηση της σχέσης διοικητικών δομών και μηχανισμών με τις χωρικές και περιβαλλοντικές δομές καθώς και τις διαδικασίες σχεδιασμού με βάση τις οποίες θα επιτευχθούν οι στόχοι της ολοκλήρωσης, της συνοχής και ισόρροπης ανάπτυξης της ελληνικού χώρου, δηλαδή η περιφερειακή ανάπτυξη.

Οι διαδικασίες αυτές βασίζονται στη σύγχρονη χωρική διακυβέρνηση (που αποτελεί κοινωνική και οργανωτική καινοτομία και η οποία χρησιμοποιεί την συμμετοχή και τη διαβούλευση για να επιλύσει αντιθέσεις που προκύπτουν στη διαδικασία του σχεδιασμού, ειδικά σε περιόδους κρίσης. Η διακυβέρνηση είναι ουσιαστικά μια μεθοδολογία σχεδιασμού με την ευρύτερη έννοια του όρου. Προκαλεί τη συνεργασία όλων των θεσμικών και κοινωνικών εταίρων γύρω από ένα σχέδιο και πρόγραμμα. Διακυβέρνηση σημαίνει την προώθηση

ενός νέου τρόπου διαχείρισης των δημοσίων υποθέσεων και πολιτικών όπως η χωρική ανάπτυξη, βασισμένου στην συμμετοχή και στην επίτευξη συναίνεσης με δημοκρατικά μέσα και με δίκτυα εταιρικών σχέσεων δημόσιου και ιδιωτικού τομέα. Τέλος, σύμφωνα με τον ΟΗΕ (UNDP), η διακυβέρνηση ορίζεται ως «οι κανόνες του πολιτικού συστήματος για επίλυση συγκρούσεων και υιοθέτηση αποφάσεων (νομιμότητα) και ως η σωστή λειτουργία των θεσμών και η αποδοχή τους από το κοινό (νομιμοποίηση).

2. Κατηγορίες εδαφικών-χωρικών - διοικητικών ενότητων και ειδικών περιοχών

Κάθε διαίρεση του χώρου, ανάλογα με τα κριτήρια που χρησιμοποιούνται, δημιουργεί ένα εδαφικό καθεστώς του οποίου η διαχείριση υπακούει σε ορισμένες ιδιαιτερότητες. Εξετάζουμε εδώ τις χωρικές- εδαφικές (territorial) ενότητες που θεσμοθετούνται για την επιτέλεση κάποιου γενικού ή ειδικού σκοπού. Αυτές μπορούν να ταξινομηθούν σε δύο κατηγορίες :

-Η πρώτη περιλαμβάνει τις συνήθεις χωρικές ενότητες της διοίκησης και της αυτοδιοίκησης που καλύπτουν όλη την επικράτεια και όλες τις κατηγορίες του χώρου με γενικό σκοπό την διαχείριση όλων των τοπικών υποθέσεων.

-Η δεύτερη τις περιοχές ειδικού σκοπού -περιβαλλοντικού η/και αναπτυξιακού ενδιαφέροντος- με κύριες υποκατηγορίες α) Περιοχές προστασίας της φύσης και αναβάθμισης ή αποκατάστασης του περιβάλλοντος οι οποίες περιλαμβάνουν : τις περιοχές ολοκληρωμένης διαχείρισης υδάτινων πόρων που καθορίζονται με βάση τη δομή του υδρογραφικού δικτύου (λεκάνες απορροής ποταμού), τις περιοχές ολοκληρωμένης διαχείρισης της παράκτιας ζώνης και περιοχές προστασίας της φύσης (προστατευόμενες περιοχές) με κριτήριο χαρακτηρισμού την ύπαρξη οικολογικών και βιολογικών αξιών β) τις περιοχές ανάπτυξης παραγωγικών δραστηριοτήτων καθώς και αντιμετώπισης ειδικών προβλημάτων που έχουν ανάγκη Ειδικές Χωρικές Παρεμβάσεις (ΠΕΧΠ).

Πρέπει να σημειωθεί ότι η ανωτέρω κατηγοριοποίηση δεν μπορεί να είναι απόλυτη καθώς πολλές δράσεις έχουν διπλό χαρακτήρα (περιβαλλοντικό και αναπτυξιακό) και ο διαχωρισμός γίνεται με βάση τον κύριο και πρωτεύοντα χαρακτήρα τους. Επίσης, λόγω διαφοράς κλίμακας και μεγέθους, οι κατηγορίες χωρικών ενότητων - διοικητικές και ειδικές- σε μεγάλο βαθμό διαφοροποιούνται και συμπλέκονται, πράγμα το οποίο αυξάνει ακόμα περισσότερο την ανάγκη ύπαρξης ενός συστήματος σχεδιασμού και χωρικής διακυβέρνησης για την εκπλήρωση του σκοπού τους. Κατά συνέπεια, τα διάφορα σχέδια και πλαίσια όλων των επιπέδων διοίκησης που αναφέρονται στις αντίστοιχες εδαφικές ενότητες πρέπει να συντονίσουν τις κάθε είδους ειδικές ζώνες και περιοχές ώστε να υπάρξει ουσιαστικός συνδυασμός μεταξύ τους, πράγμα που δεν έχει γίνει μέχρι σήμερα.

3. Επιμέρους επισκόπηση των χωρικών - εδαφικών ενότητων

3.1 Το πλέγμα των βασικών διοικητικών ενότητων αποκεντρωμένης διοίκησης και αυτοδιοίκησης

Οι διοικητικές διαιρέσεις όλων των επιπέδων κάτω από το εθνικό επίπεδο συνιστούν χωρικές / γεωγραφικές ενότητες γενικού χαρακτήρα που αποτελούν το εδαφικό σώμα του θεσμού της αυτοδιοίκησης και του αποκεντρωμένου κράτους. Αποτελούν το πλέγμα της διοικητικής διάρθρωσης της (κάθε) χώρας και τα κριτήρια καθορισμού τους δεν είναι πάντοτε σαφή και δεν τηρούνται γενικά κατά την εφαρμογή. Τα κριτήρια αυτά βάσει του Συντάγματος είναι λειτουργικά (συγκοινωνιακές υποδομές), οικονομικά και κοινωνικά (ιστορικά) .

Αξίζει να σημειωθεί ότι τα τελευταία 30 χρόνια έχουν γίνει αρκετές διοικητικές μεταρρυθμίσεις που αφορούν την αποκεντρωμένη διοίκηση και αυτοδιοίκηση με σημαντικές εδαφικές αναδιαρθρώσεις και μεταβολές που έγιναν μόνο στην πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση. Οι βασικότερες είναι: η υποχρεωτική συγχώνευση των χιλιάδων πρωτοβάθμιων ΟΤΑ (Ν 2539/97), η δημιουργία δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης (Νόμοι 2218/94 και 2240/1994), η σύσταση περιφερειακών οντοτήτων ως αποκεντρωμένων διοικητικών μονάδων του κράτους (Ν 1622/86) και τέλος το πρόγραμμα Καλλικράτης (Νόμος 3852/2010

«Νέα αρχιτεκτονική της αυτοδιοίκησης και της αποκεντρωμένης διοίκησης» με ακόμα μεγαλύτερες συγχωνεύσεις πρωτοβάθμιων ΟΤΑ και δημιουργία αιρετής περιφερειακής αρχής χωρίς αλλαγή ορίων των περιφερειών.

Σήμερα υπάρχουν : α) επτά (7) μεγάλες διοικητικές ενότητες του ελληνικού χώρου οι οποίες διοικούνται (και) από τις αποκεντρωμένες (ορθότερα αποσυγκεντρωμένες) κρατικές υπηρεσίες με επικεφαλής πολιτικό προϊστάμενο ένα μετακλητό αξιωματούχο (Γενικό Γραμματέα) οριζόμενο από την εκάστοτε κυβέρνηση β) 13 περιφέρειες με αιρετά όργανα (που περιλαμβάνουν ως περιφερειακές ενότητες τους πρώην νομούς) και συνιστούν τον δεύτερο βαθμό αυτοδιοίκησης και γ) 325 δήμοι που προήλθαν από τη συνένωση 1034 ΟΤΑ που υπήρχαν το 2010.

Η διακυβέρνηση των εδαφικών δομών παρουσιάζει διάφορα προβλήματα, τα σπουδαιότερα των οποίων είναι: Πρώτον η αναντιστοιχία, δηλαδή η διάσταση ορίων μεταξύ οργανικών και διοικητικών ενότητων που παρατηρείται τόσο στο επίπεδο πρωτοβάθμιας όσο και δευτεροβάθμιας διοίκησης (π.χ. διοικητικός διχασμός του ιστορικού γεωγραφικού χώρου της Πελοποννήσου, οι μητροπολιτικές περιοχές κλπ). Δεύτερο, το θέμα της κλίμακας των μεγεθών των μονάδων στο πρωτοβάθμιο επίπεδο που δημιουργεί προβλήματα αφενός στις συμμετοχικές διαδικασίες και αφετέρου στην εσωτερική δομή και οργάνωση των ΟΤΑ.

Ως προς τις ειδικές κατηγορίες χώρου (νησιωτικές, ορεινές, αστικές-μητροπολιτικές περιοχές) που παρουσιάζουν ιδιαίτερα χωρικά και γεωγραφικά χαρακτηριστικά υπάρχουν πρόσθετα προβλήματα που εντοπίζονται στα παρακάτω σημεία.

Στο νησιωτικό χώρο αποτελεί πρόβλημα, αφενός το γεγονός της επιλεκτικής δημιουργίας αυτοτελών περιφερειακών ενότητων σε μικρά νησιά και αφετέρου η μηχανιστική και ταυτόχρονα επιλεκτική και αντιφατική εφαρμογή του κανόνα «ένας δήμος, ένα νησί». Αποτέλεσμα αυτού είναι κάποια μικρά νησιά να μην αναγνωρίζονται (αδίκως) ως δήμοι (πχ. Ερείκουσα και Οθωνοί) και από την άλλη πλευρά, μεγάλα νησιά που έχουν σύνθετη και πολυσχιδή γεωγραφική, οικιστική και διοικητική δομή να αποτελούν ένα μόνο δήμο ενώ δεν θα έπρεπε

να συμβαίνει αυτό (Λέσβος, Ρόδος Κέρκυρα, Χίος, Κεφαλονιά, Ζάκυνθος, Λευκάδα, Σάμος, Λήμνος). Στην περίπτωση των μικρών νησιών με την επιλεκτική πριμοδότηση ορισμένων από αυτά, που αναγνωρίζονται ως δήμοι, δημιουργούνται ανισότητες και χωρικές αδικίες, ενώ στην περίπτωση των μεγάλων νησιών υπάρχουν προβλήματα δυσλειτουργίας, λόγω συγκεντρωτισμού αλλά και πολυπλοκότητας του οργανωτικού συστήματος κάθε δήμου, που ακυρώνει τη συμμετοχή των πολιτών και των φορέων στις δημόσιες διαβουλεύσεις στο πλαίσιο μιας σύγχρονης χωρικής διακυβέρνησης.

Για τις ορεινές περιοχές, υπήρξαν παλινδρομήσεις της νομοθεσίας ως προς τη διοικητική υπαγωγή τους. Αρχικά, ορίστηκαν ορισμένοι δήμοι ως ορεινοί με τρόπο αυθαίρετο και χωρίς κριτήρια, (π.χ., υψόμετρο, κλίσεις εδάφους, ανάγλυφο, απομόνωση, μειονεκτικότητα κλπ), οι οποίοι όμως δεν εξέφραζαν τη γεωγραφική πραγματικότητα του ορεινού χώρου. Στη συνέχεια, η πλασματική εικόνα διορθώθηκε με το Νόμο 4071/2012, όπου με το άρθρο 4 ορίστηκε ότι *«ορεινοί μειονεκτικοί Δήμοι εννοούνται οι Δήμοι στους οποίους περιλαμβάνονται ως δημοτικές ή τοπικές κοινότητες οι ΟΤΑ που αναφέρονται στην Οδηγία 85/148/ΕΟΚ περί τροποποίησης της Οδηγίας 81/645/ΕΟΚ περί του κοινοτικού καταλόγου των μειονεκτικών γεωργικών περιοχών κατά την έννοια της Οδηγίας 75/268/ΕΟΚ συμπεριλαμβανομένων και των χαρακτηριζομένων ως ορεινών Δήμων της παρ.2 του αρ.1 του Ν.3852/2010»*. Ωστόσο, για το σχεδιασμό και τη διαχείριση του ορεινού χώρου με όρους χωρικής διακυβέρνησης, εκτός από τον καθορισμό των ορεινών δήμων χρειάζεται και ο προσδιορισμός των οργανικών ενότητων των ορεινών όγκων ώστε να συσχετιστούν οι χωρικές με τις διαχειριστικές – επιχειρησιακές δομές, πράγμα που δεν έχει γίνει ακόμη παρά την ύπαρξη σχετικών μελετών.

Όσον αφορά τις μητροπολιτικές περιοχές, η διοίκηση και διαχείριση τους δεν έχει ακόμα ένα σαφές και αποτελεσματικό θεσμικό πλαίσιο. Στο μέρος Ε' του νόμου 3852/2010 (πρόγραμμα Καλλικράτης), με τίτλο «Μητροπολιτική περιφέρεια» (άρθρα 210-213) προβλέπονται τα εξής: Στο άρθρο 210 ορίζονται ως μητροπολιτικές περιοχές η περιφέρεια Αττικής και η περιφερειακή ενότητα Θεσσαλονίκης της περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας οι οποίες ασκούν και αρμοδιότητες μητροπολιτικού χαρακτήρα. Στα άρθρα

212 και 213 προβλέπεται η οργάνωση των μητροπολιτικών περιοχών Αθήνας και Θεσσαλονίκης. Και στις δυο περιοχές η διαχείριση των λειτουργιών (με εξαίρεση τα στερεά απόβλητα) γίνεται αποκλειστικά από όργανα της δευτεροβάθμιας περιφερειακής αυτοδιοίκησης. Απουσιάζουν, δηλαδή, οι πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ όταν η τάση σε διεθνές επίπεδο είναι οι μητροπολιτικές περιοχές να διοικούνται από όργανα που είτε εκλέγονται άμεσα από τους πολίτες είτε προέρχονται από τους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ. Ακόμη, δεν υπάρχει κάποια μνεία για την συμμετοχή των κοινωνικών και παραγωγικών φορέων ως προϋπόθεση για την πραγμάτωση της μητροπολιτικής διακυβέρνησης'.

Έτσι, με τη ρύθμιση του «Καλλικράτη», η μητροπολιτική αρχή είναι ενσωματωμένη στην περιφερειακή αυτοδιοίκηση σε σημείο που διερωτάται κανείς γιατί να υπάρχει ορισμός ξεχωριστών οργάνων και να μην αναλάβουν τις αρμοδιότητες οι θεματικές επιτροπές του Περιφερειακού Συμβουλίου για να διεκπεραιώσουν τις μητροπολιτικές υποθέσεις. Παραμένει επίσης αδιευκρίνιστο το θέμα πως και από ποια αρχή θα ασκούνται οι υπόλοιπες λειτουργίες μητροπολιτικού χαρακτήρα που δεν περιλαμβάνονται στον κατάλογο του άρθρου 210 αλλά είναι σημαντικές από άποψη χωρικού σχεδιασμού και χωρικής διακυβέρνησης όπως η διοίκηση των φορέων των μέσων μαζικής μεταφοράς ή των φορέων ύδρευσης - αποχέτευσης όπως η ΕΥΔΑΠ για την Αθήνα.

Τέλος, δεν αντιμετωπίζεται το ζήτημα της λεπτομερούς λειτουργικής οριοθέτησης των μητροπολιτικών περιοχών, ώστε να υπάρξει λεπτομερέστερη αντιστοίχιση με τις διοικητικές δομές. Για παράδειγμα, η πόλη της Θεσσαλονίκης έχει άμεση επιρροή και στις όμορες περιφερειακές ενότητες και όχι μόνο στην οικεία περιφερειακή ενότητα (πρώην νομός Θεσσαλονίκης).

3.2 Περιοχές περιβαλλοντικού ενδιαφέροντος (προστασία- αναβάθμιση)

3.2.1 Περιοχές ολοκληρωμένης διαχείρισης υδάτινων πόρων

Με δεδομένο ότι το νερό αποτελεί θεμελιώδες στοιχείο της ανθρώπινης ζωής και δραστηριότητας, η υπόθεση της αειφορικής διαχείρισης των υδάτινων πόρων αποτελεί σήμερα, στην εποχή της κλιματικής αλλαγής και της ερημοποίησης, πρώτιστο μέλημα και φροντίδα όλων των κρατών αλλά και των διεθνών οργανισμών.

Στην Ελλάδα, παρά τις προσπάθειες και την πρόοδο που έχει επιτευχθεί τα τελευταία χρόνια, δεν έχουν γίνει ακόμα πράξη όλα όσα επιτάσσουν η κοινοτική νομοθεσία (οδηγία πλαίσιο 2000/60) αλλά και η ελληνική νομοθεσία (που έχει ενσωματώσει την κοινοτική), με αποτέλεσμα την ανορθολογική διαχείριση και εκμετάλλευση των υδατικών αποθεμάτων της χώρας για όλες τις χρήσεις: γεωργική, βιομηχανική, οικιστική. Ειδικά για τη γεωργική χρήση, στο ήμισυ των αρδευομένων εκτάσεων (13 εκατομμύρια στρέμματα), γίνεται σπατάλη, λόγω έλλειψης δημόσιου ελέγχου, ενώ στο υπόλοιπο, που ελέγχεται από τις υπηρεσίες, υπάρχουν απώλειες λόγω διαρροής 40% από τα παλιά αρδευτικά δίκτυα.

Η γενικότερη οργάνωση του συστήματος διαχείρισης των υδάτων σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο, όπως προκύπτει από το ισχύον θεσμικό πλαίσιο (N 3199/2003 για την προστασία και διαχείριση των υδάτων) παρουσιάζεται στο διάγραμμα 1.

Διάγραμμα 1. Δομή του ελληνικού συστήματος υδατικής πολιτικής



Πηγή : Ιδία επεξεργασία

Δυστυχώς, η εφαρμογή του νόμου και η υλοποίηση του σχετικού προγράμματος για τα νερά καθυστέρησε αρκετά. (ΥΠΕΚΑ 2012). Τα δύο κεντρικά όργανα, η Εθνική Επιτροπή και το Εθνικό Συμβούλιο υδάτων έμειναν ανενεργά για επτά περίπου χρόνια. Στη συνέχεια, το 2010 έγινε προσπάθεια να αναπληρωθεί ο χαμένος χρόνος με την αναβάθμιση της Κεντρικής Υπηρεσίας Υδάτων σε Ειδική Γραμματεία και την ανάθεση εκπόνησης των διαχειριστικών σχεδίων στις περιοχές λεκανών απορροής τα οποία θα έπρεπε να είχαν τελειώσει το 2009 (αυτός ήταν και ο λόγος που η χώρα μας παραπέμφθηκε το 2010 και καταδικάστηκε στις 19-4-2012 από το ευρωπαϊκό δικαστήριο). Σήμερα βρίσκεται σε εξέλιξη η διαδικασία διαβούλευσης για 10 Υδατικά Διαμερίσματα (από τα 14 της χώρας), αλλά και αυτή θα έπρεπε να είχε ολοκληρωθεί σύμφωνα με το χρονοδιάγραμμα. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι το 2010 μαζί με τη λεπτομερή οριοθέτηση των 14 Υδατικών Διαμερισμάτων της χώρας, έγινε και η οριοθέτηση 45 Λεκανών Απορροής Ποταμών από τις οποίες αποτελούνται τα υδατικά διαμερίσματα (Υ.Α. 706/16.07.10 Καθορισμός των Λεκανών Απορροής Ποταμών της χώρας /

ΦΕΚ 1383/Β/2-09-2010 και ΦΕΚ/1572Β /28-9-2010). Παράλληλα, σύμφωνα με τη "Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης -Πρόγραμμα Καλλικράτης" οι αρμοδιότητες του νόμου 3199/2003 για την προστασία και διαχείριση των Υδατικών πόρων μοιράζονται μεταξύ της Κρατικής Διοίκησης και των Περιφερειών. Ωστόσο, η Κρατική Διοίκηση διατηρεί τις πιο σημαντικές (χάραξη στρατηγικής) ενώ οι αιρετές περιφέρειες έχουν λίγες, σχετικές με την εφαρμογή και υλοποίηση του σχεδιασμού. (ΥΠΕΚΑ Διαχείριση υδατικών πόρων). Αυτό δημιούργησε μια επιπλέον δυσχέρεια στην πρόοδο της υλοποίησης του προγράμματος και στις συμμετοχικές διαδικασίες.

Τα ειδικότερα προβλήματα που παρουσιάζονται είναι κυρίως τα εξής :

α) Το πρώτο είναι η διαίρεση του εθνικού χώρου σε υδατικά διαμερίσματα, περιοχές λεκανών απορροής ποταμών και λεκάνες απορροής ποταμού. Σύμφωνα με τη νομοθεσία ορίζεται *Περιοχή λεκάνης απορροής ποταμού ή περιοχή λεκανών απορροής ποταμών*: η περιοχή που ορίζεται στην παράγραφο (ιε) του άρθρου 2 του ν. 3199/2003 και ταυτίζεται με τον όρο «υδατικό διαμέρισμα». Ωστόσο, η ταύτιση αυτή δεν φαίνεται να αιτιολογείται επαρκώς όπως επίσης και το πλήθος και το μέγεθός τους που είναι σχεδόν τα ίδια με εκείνα του προηγούμενου θεσμικού πλαισίου (Ν.1739/1987 «Διαχείριση των υδατικών πόρων και άλλες διατάξεις» ΦΕΚ Α' 201/19-20.11.1987). Αξίζει να σημειωθεί ότι σχετικά με το θέμα αυτό από το ΥΠΕΚΑ υποστηρίζεται ότι *«Για λόγους μεθοδολογίας, οργανωτικούς, αλλά και διοικητικούς, έχει θεσμοθετηθεί η διαίρεση της χώρας σε δεκατέσσερις (14) περιοχές λεκανών απορροής ποταμών με κατά το δυνατόν όμοιες υδρολογικές - υδρογεωλογικές συνθήκες, οι οποίες αποτελούν το περιφερειακό επίπεδο στον τομέα της διαχείρισης του νερού. Οι μονάδες αυτές ονομάζονται Υδατικά Διαμερίσματα. Άλλωστε, η Οδηγία 2000/60/ΕΚ ορίζει ως ενδεδειγμένη μονάδα χώρου για την εκπόνηση διαχειριστικών μελετών το "River Basin District" που στην Ελλάδα αντιστοιχεί στο Υδατικό Διαμέρισμα»*.

β) Το δεύτερο πρόβλημα είναι τα διαχειριστικά σχέδια (μαζί με τα προγράμματα μέτρων προστασίας και παρακολούθησης) που βρίσκονται σε εξέλιξη και τα οποία γίνονται σε μεγάλη κλίμακα (υδατικού διαμερίσματος) με αποτέλεσμα να εξαντλούνται σε αναλύσεις και γενικά προγραμματικά μεγέθη

χωρίς να υπάρχει λεπτομερής και συγκεκριμένος σχεδιασμός χρήσεων γης, απαραίτητο στοιχείο για την ολοκληρωμένη αντιμετώπιση των βασικών παραμέτρων της διαχείρισης των νερών, η οποία στοχεύει στην ποσοτική και ποιοτική τους επάρκεια. Είναι χαρακτηριστικό ότι στα διαχειριστικά σχέδια οι χρήσεις γης σχεδιάζονται σε χάρτες κλίμακας 1:500.000. Επίσης, έχει υπερτονιστεί η διάσταση των χημικών και φυσικών παραμέτρων του νερού ενώ η χωροταξική διάσταση έχει παραμεληθεί αδικαιολόγητα, όταν μάλιστα ο χώρος της λεκάνης απορροής ποταμού αποτελεί τον χαρακτηριστικό «κοίλο» οργανικό χώρο –πλαίσιο ζωής για τις τοπικές κοινωνίες.

γ) Το τρίτο πρόβλημα συνιστά η μη ύπαρξη κατάλληλων φορέων διαχείρισης ώστε να υπάρχει ένας φορέας σε κάθε λεκάνη ή περιοχή λεκανών απορροής ποταμών με μορφή νομικού προσώπου, που θα έχει αρμοδιότητα τη διαχείριση του υδατικού δυναμικού για όλες τις χρήσεις. Οι φορείς αυτοί θα υλοποιούν και θα πραγματώνουν τις αρχές της χωρικής διακυβέρνησης και στην ίδια την εσωτερική τους δομή (όπου θα εκπροσωπούνται όλοι οι ενδιαφερόμενοι – χρήστες, καταναλωτές, υπηρεσίες κλπ) όσο και τις πρωτοβουλίες κοινωνικής συμμετοχής και δημόσιου διαλόγου που θα αναλαμβάνουν να οργανώσουν. Σημειωτέον ότι υπήρξαν προτάσεις για τη σύσταση φορέων υπό μορφή ανώνυμης εταιρείας για γεωργική χρήση του νερού.

3.2.2 Περιοχές Ολοκληρωμένης Διαχείρισης Παράκτιας ζώνης

Για την παράκτια ζώνη τα προβλήματα είναι πολλά. Είναι όντως αδικαιολόγητα τα ελλείμματα του σχεδιασμού σε θεσμικό και επιχειρησιακό επίπεδο σε μια χώρα της οποίας η ακτογραμμή έχει μήκος 15.000 χιλιόμετρα. Για να έχει, όμως, επιτυχία και κυρίως αποτελεσματικότητα ο χωροταξικός σχεδιασμός θα πρέπει να καθοριστεί το επίπεδο και η κλίμακα παρέμβασης. Με άλλα λόγια, τα όρια μέσα στα οποία θα επιτυγχάνεται η Ολοκληρωμένη Διαχείριση του Παράκτιου Χώρου (ΟΔΠΧ - ICZM). Εκτός από το νόμο για τον αιγιαλό και την παραλία καθώς και τα αδρανοποιημένα άρθρα 23 και 24 του 1337/83 για τις ακτές, δεν υπάρχει ακόμα το κατάλληλο θεσμικό πλαίσιο (εθνικές οδηγίες σχεδιασμού) που προβλέπονται από τη χωροταξική νομοθεσία. Ωστόσο, έχουν υπάρξει αρκετές σχετικές μελέτες καθώς και Σχέδιο ΚΥΑ (Ειδικό Πλαίσιο ΧΣΑΑ για τον παράκτιο και νησιωτικό χώρο) στο

οποίο έχει αναλυθεί η έννοια της οργανικής χωρικής ενότητας που θα αποτελεί τη Διαχειριστική Ενότητα εντός της οποίας θα επιτυγχάνεται η Ολοκληρωμένη Διαχείριση του Παράκτιου Χώρου - ΟΔΠΧ /ICZM σύμφωνα με το ICZM Protocol της Σύμβασης της Βαρκελώνης (ΥΠΕΧΩΔΕ 2009).

Πρέπει να τονιστεί ότι η διαχείριση της παράκτιας ζώνης στην πράξη σχετίζεται άμεσα με τους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης για τους οποίους οι ακτές αποτελούν σημαντικό οικοσύστημα αλλά και τουριστικό - πλουτοπαραγωγικό πόρο. Τέλος, για τους λόγους αυτούς, είναι ανάγκη να υπάρξει ένας ιδιαίτερος φορέας-μηχανισμός για τη διαχείριση του παράκτιου χώρου συνολικά, δηλαδή κάτι αντίστοιχο με το γαλλικό Conservatoire du littoral, προσαρμοσμένο στα ελληνικά δεδομένα, που θα βοηθήσει στην τεκμηριωμένη χάραξη χωροταξικής πολιτικής για τις ακτές και θα διαθέτει τα μέσα για την υλοποίησή της μέσα από πρωτοβουλίες που θα προωθούν πρακτικές χωρικής διακυβέρνησης.

3.2.3. Περιοχές προστασίας της φύσης – Προστατευόμενες περιοχές

Οι περιοχές αυτές είναι διαφορετικών χωρικών κλιμάκων και αποτελούν το ¼ περίπου της χερσαίας επικράτειας. Διακρίνονται σε πέντε κατηγορίες που παρουσιάζονται στον πίνακα 1.

Πίνακας 1. Κατηγορίες περιοχών προστασίας της φύσης

Κατηγορία 1: Περιοχές Απόλυτης Προστασίας της Φύσης
Κατηγορία 2: Περιοχές Προστασίας της Φύσης
Κατηγορία 3: Φυσικά Πάρκα – Natural Parks
3.1 Εθνικά Πάρκα – National Parks
3.2 Περιφερειακά Πάρκα – Regional Parks
Κατηγορία 4: Περιοχές Οικοτόπων και Ειδών (Habitat / species management areas)
4.1 Ειδικές Ζώνες Διατήρησης – ΕΖΔ (Special Areas of Conservation – SAC)
4.2 Ζώνες Ειδικής Προστασίας (Special Protection Areas - SPA)
4.3 Καταφύγια Άγριας Ζωής (Wild Life Refuges)
Κατηγορία 5: Τοπία & Φυσικοί Σχηματισμοί
5.1. Προστατευόμενα Τοπία (Protected Landscapes/seascapes)
5.2 Προστατευόμενοι Φυσικοί Σχηματισμοί (Protected Natural Formations)

Ως προς τη διαχείριση είναι οι μόνες περιοχές ειδικού σκοπού και περιβαλλοντικού ενδιαφέροντος που μπορούν να έχουν κανονικούς φορείς διαχείρισης και ήδη αρκετές περιοχές διαθέτουν εδώ και μια δεκαετία. Οι Φορείς αυτοί, αποτελούν ΝΠΙΔ και δημοσίου ενδιαφέροντος, και είναι αρμόδιοι για την κατάρτιση και εφαρμογή των σχεδίων διαχείρισής τους. Επιπλέον, πρέπει να παρακολουθούν και να αξιολογούν την εφαρμογή των κανονιστικών όρων και περιορισμών καθώς και των κανονισμών διοίκησης και λειτουργίας και των σχεδίων διαχείρισης. Το πιο σημαντικό έργο που επιτελούν είναι και η κατάρτιση μελετών και ερευνών, καθώς και η εκτέλεση τεχνικών ή άλλων έργων που περιλαμβάνονται στο οικείο σχέδιο διαχείρισης και στα αντίστοιχα προγράμματα δράσης, η ανάληψη εκπόνησης ή εκτέλεσης εθνικών ή ευρωπαϊκών προγραμμάτων και δράσεων σχετικών με την περιοχή ευθύνης τους και η ενημέρωση, εκπαίδευση και κατάρτιση του πληθυσμού σε θέματα αναγόμενα στις αρμοδιότητες και σκοπούς των ΦΔ, καθώς και στην προστασία των περιοχών ευθύνης τους. Οι Φορείς Διαχείρισης χρηματοδοτούνται από πόρους που προέρχονται από διάφορα Υπουργεία, Οργανισμούς και Επιχειρήσεις του ευρύτερου δημοσίου τομέα, το ΕΤΕΡΠΣ και άλλα νομικά πρόσωπα, από κοινοτικούς και εθνικούς πόρους που διατίθενται για την εκπόνηση προγραμμάτων, μελετών και ερευνών και από άλλες προσόδους.

Παρά τη θέσπιση του θεσμού με το Νόμο 2742/1999, στην πράξη, οι 25 από τους 28 υπάρχοντες σήμερα ΦΔ, ιδρύθηκαν μαζικά το 2003 με τον Ν. 3044 (ΦΕΚ 197/Α/27-8-2002). Το 2009, για λόγους οικονομίας, ετέθη το θέμα της συγχώνευσης των Φ.Δ. με στόχο την μείωση του αριθμού τους σε 13 (όσες και οι περιφέρειες της χώρας). Ωστόσο, η αντιστοίχιση τους με διοικητικά όρια (ακόμη και αυτά μιας περιφέρειας) είναι αμφίβολο αν είναι αποτελεσματική στη πράξη. Και αυτό, γιατί οι προστατευόμενες περιοχές, από τη φύση τους, δεν ακολουθούν διοικητικά όρια. Αντίθετα, πολύ συχνά τα ξεπερνούν, όπως για παράδειγμα στην περίπτωση του Εθνικού Δρυμού Ολύμπου που ανήκει ταυτόχρονα σε δύο Περιφερειακές Αυτοδιοικήσεις (Περιφέρεια Θεσσαλίας και Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας). Επίσης, τίθενται ζητήματα συμμετοχής της τοπικής κοινωνίας που μειώνεται όσο μεγαλύτερες γίνονται οι

συγχωνεύσεις και η όποια διαχειριστική αρχή απομακρύνεται περισσότερο από τον πολίτη. Προσφάτως (2013), λόγω της οικονομικής κρίσης και των διαρθρωτικών αλλαγών, υπήρξε κατάργηση και συγχώνευση πολλών από αυτούς και μάλιστα κατά τρόπο ανορθολογικό που ακυρώνει το πνεύμα του νόμου για το σκοπό σύστασής τους.

Σήμερα, το σύστημα των προστατευόμενων περιοχών έχει συρρικνωθεί σημαντικά. Η περιβαλλοντική διακυβέρνηση πάσχει και στο κεντρικό επίπεδο αφού η Επιτροπή για τη Φύση δεν λειτούργησε σωστά για ένα μεγάλο διάστημα και δεν έπαιξε το ρόλο που της έδωσε η νομοθεσία. Επίσης, η Επιτροπή δεν συντονίστηκε με συναφή όργανα όπως το Εθνικό Συμβούλιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης αλλά και δεν συντόνισε επαρκώς τις προστατευόμενες περιοχές. Σε τοπικό επίπεδο υπήρξε 9χρηματοδοτούμενα από το ΕΣΠΑ και έγινε προσπάθεια δημιουργίας ενός δικτύου ανταλλαγής εμπειριών και πληροφοριών μεταξύ τους με στόχο τη βελτίωση και αναβάθμιση του έργου τους.

3.2. Περιοχές ανάπτυξης παραγωγικών δραστηριοτήτων

Η ανάπτυξη των παραγωγικών δραστηριοτήτων σε οργανωμένους χωρικούς υποδοχείς (τουλάχιστον για τις οχλούσες δραστηριότητες) είναι απαραίτητη προϋπόθεση τόσο για την αειφορική διαχείριση όσο και για την αποφυγή περιβαλλοντικών και χωρικών επιπτώσεων καθώς και για την εφαρμογή μιας πολιτικής γης που θα μειώνει την κερδοσκοπία.

Οι περιοχές αυτές είναι γενικά μικρής κλίμακας και κατά το μεγαλύτερο μέρος τους χωροθετούνται με κριτήρια καταλληλότητας των περιοχών για την δημιουργία των συναφών εγκαταστάσεων και την αποφυγή περιβαλλοντικών οχλήσεων αλλά και με κριτήρια ύπαρξης των πόρων που απαιτούνται για τις παραγωγικές δραστηριότητες που αναπτύσσονται εκεί όπως π.χ. οι λατομικές ζώνες κ.α.

Οι βασικές κατηγορίες των περιοχών αυτών, σύμφωνα με το ισχύον θεσμικό πλαίσιο, είναι :

1.Περιοχές Οργανωμένης Ανάπτυξης Παραγωγικών Δραστηριοτήτων (ΠΟΑΠΔ) (του πρωτογενούς, δευτερογενούς ή τριτογενούς τομέα, καθώς και δραστηριοτήτων ή επιχειρηματικών πρωτοβουλιών πειραματικού χαρακτήρα) .

Είναι η πλέον γενική και ευέλικτη κατηγορία αναπτυξιακού τύπου. Δύο ειδικές μορφές της κατηγορίας αυτής είναι οι ΠΟΑΥ (Περιοχές Οργανωμένης Ανάπτυξης Υδατοκαλλιεργειών) και ΠΟΑΠΚ (Περιοχές Οργανωμένης Ανάπτυξης Καταδυτικού Πάρκου).

2.Επιχειρηματικά Πάρκα - ΕΠ (πρώην ΒΕΠΕ: ΒΙΠΕ, ΒΙΠΑ, ΒΙΟΠΑ)

Διακρίνονται στις ακόλουθες περιπτώσεις :

Επιχειρηματικό Πάρκο ΤΥΠΟΥ Α΄
Επιχειρηματικό Πάρκο ΤΥΠΟΥ Β΄
Επιχειρηματικό Πάρκο ΤΥΠΟΥ Γ΄
Επιχειρηματικό Πάρκο ΕΙΔΙΚΟΥ ΤΥΠΟΥ (τεχνοπόλεις κ.α.)
Επιχειρηματικό Πάρκο ΕΞΥΓΙΑΝΣΗΣ (ΕΠΕ)
Επιχειρηματικό Πάρκο ΕΝΔΙΑΜΕΣΟΥ ΒΑΘΜΟΥ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ (ΕΠΕΒΟ)

3.Περιοχές Οργανωμένης Τουριστικής Ανάπτυξης (ΠΟΤΑ)

4.Λατομικές Ζώνες

5.Κτηνοτροφικά Πάρκα

6.Περιοχές Ειδικών Χωρικών Παρεμβάσεων (ΠΕΧΠ)

Από τις παραπάνω περιοχές οι τρεις πρώτες κατηγορίες πολεοδομούνται ή μπορούν να πολεοδομηθούν μερικώς (ΠΟΤΑ). Η διαχείριση των υποδοχέων αυτών ποικίλει ανάλογα με το ειδικό θεσμικό πλαίσιο που διέπει τις περιοχές αυτές. Σε κάθε περίπτωση, οι όποιοι φορείς διαχείρισης συστήνονται θα μπορούσαν να ενσωματώσουν περισσότερο τους τοπικούς θεματικούς δρώντες (παραγωγικές, επιστημονικές και κοινωνικές οργανώσεις) αλλά και να συνεργαστούν στενότερα με αυτούς και την τοπική αυτοδιοίκηση, πράγμα που δεν συμβαίνει συχνά, εκτός από τις περιπτώσεις που αυτό επιβάλλεται από τη νομοθεσία.

4. Επίλογος

Ο σχεδιασμός σχετίζεται άμεσα με τις κάθε μορφής εδαφικές δομές και διαιρέσεις του χώρου (περιοχές ή ζώνες ως θεσμικά και σχεδιαστικά εργαλεία) και χρησιμοποιεί τους φορείς διαχείρισης των περιοχών αυτών στις διαδικασίες συμμετοχής και διαβούλευσης που αποτελούν τον κορμό της χωρικής διακυβέρνησης. Ωστόσο, η παρατηρούμενη αδυναμία εμπλοκής των φορέων και πολιτών έχει ως αποτέλεσμα την χαμηλή απόδοση των συμμετοχικών διαδικασιών λόγω της χρόνιας κρίσης αξιοπιστίας ανάμεσα στους δημόσιους φορείς και στις τοπικές κοινωνίες. Αυτό δημιουργεί την εντύπωση ότι οι διαδικασίες αυτές αποτελούν αυτοσκοπό η/και τυπική υποχρέωση της πολιτείας που δεν ενδιαφέρεται ουσιαστικά για την επίλυση των προβλημάτων της ανάπτυξης και του περιβάλλοντος.

Από μια πιο συγκεκριμένη τεχνική και διαδικαστική πλευρά, υπάρχουν ορισμένες προϋποθέσεις που πρέπει να λαμβάνονται υπ' όψιν όπως :

- α) Ο καθορισμός των ορίων καθώς και των μεγεθών των χωρικών ενότητων - περιοχών ειδικού σκοπού ανάλογα με το σκοπό που πρόκειται να επιτελέσουν και άρα η κλίμακα παρέμβασης.
- β) Η δημιουργία και σύσταση ουσιαστικών και κατάλληλων φορέων διαχείρισης των περιοχών αυτών που να μπορούν να ενσωματώνουν τους εκπροσώπους των τοπικών δρώντων. Χωρίς τη συμμετοχή τους, η πραγμάτωση της χωρικής διακυβέρνησης είναι ανέφικτη.
- γ) Ο συντονισμός μέσω των γενικότερων σχεδιαστικών εργαλείων πολεοδομικού και χωροταξικού σχεδιασμού, δηλαδή των χωροταξικών σχεδίων και πλαισίων όλων των επιπέδων, που έχουν ως χώρο αναφοράς τις εδαφικές ενότητες της αυτοδιοίκησης και διοίκησης και τα οποία πρέπει να παίξουν καταλυτικό συντονιστικό ρόλο ώστε να υπάρξει αρμονική σύζευξη και συνέργεια των ειδικών περιοχών και ζωνών μεταξύ τους και με τον ευρύτερο χώρο.

5. Πηγές –Βιβλιογραφία

-Νόμος 3937/2011 Διατήρηση της βιοποικιλότητας και άλλες διατάξεις. ΦΕΚ 60 Α /31-3-2011

- Νόμος 3852/2010, Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Σχέδιο Καλλικράτης ΦΕΚ 87/Α/2010
- Νόμος 3199/2003 για την Προστασία και Διαχείριση των Υδάτων (Εναρμόνιση Οδηγίας Πλαίσιο 2000/60/ΕΚ)
- Νόμος 1739/1987 Διαχείριση των υδατικών πόρων και άλλες διατάξεις (ΦΕΚ Α' 201/19-20.11.1987)
- Ν.1337/1983, «Επέκταση των πολεοδομικών σχεδίων, οικιστική ανάπτυξη και σχετικές ρυθμίσεις» άρθρα 23 & 24 προστασία ακτών, δρόμοι στις ακτές (ΦΕΚ 33/Α/14-3-1983)
- Προεδρικό Διάταγμα 51/2007 «Καθορισμός μέτρων και διαδικασιών για την ολοκληρωμένη προστασία και διαχείριση των υδάτων σε συμμόρφωση με τις διατάξεις της Οδηγίας 2000/60/ΕΚ»
- ΚΥΑ 322/ ΦΕΚ 679Β 22.03.2013.Οργάνωση της Ειδικής Γραμματείας Υδάτων
- Υ.Α. 706/16.07.10 «Καθορισμός των Λεκανών Απορροής Ποταμών της χώρας και ορισμού των αρμόδιων Περιφερειών για τη διαχείριση και προστασία τους» (ΦΕΚ 1383/Β/2-09-2010 και ΦΕΚ/1572Β /28-9-2010)
- Ευρωπαϊκή Ένωση, Συμβούλιο (2002), Σύσταση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την εφαρμογή στην Ευρώπη της Ολοκληρωμένης διαχείρισης των παράκτιων ζωνών, Βρυξέλλες: Επίσημη εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων 2002/413 ΕΚ, L148/6-6-2002.
- ΥΠΕΚΑ Διαχείριση υδατικών πόρων. Διαθέσιμο στο:
<http://www.ypeka.gr/Default.aspx?tabid=247&language=el-GR>
- ΥΠΕΚΑ Ειδική Γραμματεία Υδάτων (2012) «Πορεία των δράσεων για την υλοποίηση της πολιτικής του Υπουργείου Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής στον τομέα Διαχείρισης Υδατικών Πόρων και Προστασίας του Υδάτινου Περιβάλλοντος
- UNEP/MAP/PAP-RAC (2010), Protocol on ICZM in the Mediterranean:
http://www.pap-thecoastcentre.org/about.php?blob_id=56&lang=en
- ΥΠΕΧΩΔΕ (2009), Σχέδιο ΚΥΑ – ΕΠΧΣΑΑ για τον παράκτιο και νησιωτικό χώρο.