



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ **ERSA**

ΜΕΛΟΣ ΤΗΣ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΤΑΙΡΕΙΑΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ
ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ (RSAI, ERSA)

“Οικονομική Κρίση και Πολιτικές Ανάπτυξης και Συνοχής”

10ο Τακτικό Επιστημονικό Συνέδριο ,
Θεσσαλονίκη, 1 – 2 Ιουνίου 2012

Συνδιοργάνωση

Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης:

Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας και Ανάπτυξης, Τμήμα Οικονομικών Επιστημών
Πανεπιστήμιο Μακεδονίας

ΕΥΠΑΘΕΙΑ ΜΗΤΡΟΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΠΕΡΙΟΧΩΝ ΚΑΙ Ο ΡΟΛΟΣ ΤΟΥ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΥ ΧΩΡΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ: ΣΥΓΧΡΟΝΕΣ ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ ΚΑΙ Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ

Ελισάβετ Θωίδου, Επίκουρη Καθηγήτρια, Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας και Ανάπτυξης ΑΠΘ, thoidoue1@auth.gr

1. Εισαγωγή

Οι μητροπολιτικές περιοχές που τις πρόσφατες δεκαετίες αναβάθμισαν τον ρόλο τους σε παγκόσμια κλίμακα, βρίσκονται αντιμέτωπες με νέου τύπου προκλήσεις ως αποτέλεσμα γενικευμένων κρίσιμων προβλημάτων και ριζικών αλλαγών που αφορούν την οικονομία, το περιβάλλον, την ενέργεια, τη διακυβέρνηση, τα δημογραφικά χαρακτηριστικά. Μετά το ξέσπασμα της οικονομικής κρίσης το 2008, παράλληλες κρίσεις έχουν εκδηλωθεί ή έχουν ενταθεί και σε συνδυασμό με την πολυπλοκότητα που χαρακτηρίζει τη χωρική οργάνωση και τη διακυβέρνησή τους κάνουν τα μητροπολιτικά χωρικά συστήματα ‘ευάλωτα’ ή ‘ευπαθή’ στις καινούργιες προκλήσεις. Αντίστοιχα, η ικανότητα των μητροπολιτικών περιοχών να αντιμετωπίζουν τις προκλήσεις αυτές αντικατοπτρίζει την ‘ανθεκτικότητά’ τους.

Από τη δεκαετία του 1990 οι περιοχές αυτές έχουν αναδείξει τον σύγχρονο στρατηγικό χωρικό σχεδιασμό (Θωίδου 2011) που έχει περιγραφεί ως η εκ νέου έμφαση «στην ανάγκη για μακροπρόθεσμη σκέψη με σκοπό την επιστροφή σε μια πιο ρεαλιστική και αποτελεσματική μέθοδο στρατηγικού σχεδιασμού» (Albrechts 2011). Στο άρθρο υποστηρίζεται ότι ο απαιτούμενος ρεαλισμός θα πρέπει να λάβει υπόψη την ευπάθεια των μητροπολιτικών περιοχών ενώ μια πιο αποτελεσματική μέθοδος σχεδιασμού θα πρέπει να στραφεί στην εξασφάλιση της ανθεκτικότητάς τους. Προκύπτει έτσι και για τη Θεσσαλονίκη το ερώτημα κατά πόσο ο στρατηγικός χωρικός σχεδιασμός έχει τα χαρακτηριστικά μιας τέτοιας κατεύθυνσης, το οποίο προσεγγίζεται στη συνέχεια, αφού τεθεί ένα πλαίσιο εννοιών.

2. Ευπάθεια χωρικών συστημάτων

Αρκετά χρόνια πριν η ευπάθεια θεωρούνταν συνώνυμο της φτώχειας και συγκρινόταν με την ευημερία (Chambers 1989). Από τη δεκαετία του 1990 η έμφαση παγκοσμίως στους κινδύνους που αντιμετωπίζουν οι πόλεις εξαιτίας αλλαγών στο περιβάλλον που σχετίζονται με ανθρωπογενείς δραστηριότητες και με την κοινωνικο-οικονομική τους δομή, έδωσε ώθηση στον προσδιορισμό της ευπάθειας, ως προς φυσικούς ή τεχνολογικούς κινδύνους. Η κατεύθυνση αυτή τροφοδοτείται από την έμφαση στις συνέπειες και την αντιμετώπιση των κινδύνων που συνδέονται με την κλιματική αλλαγή για το σύνολο του πλανήτη αλλά και για τα επιμέρους χωρικά συστήματα. Σύμφωνα με σχετική επιτροπή του ΟΗΕ «ευπάθεια είναι ο

βαθμός στον οποίο ένα σύστημα είναι ευάλωτο σε, και αδυνατεί να αντιμετωπίσει τις δυσμενείς επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής, συμπεριλαμβανομένης της μεταβλητότητας και των ακραίων καταστάσεων του κλίματος» (IPCC 2007).

Η έννοια της ευπάθειας περιοχών συνδέεται με τις έννοιες επικινδυνότητα (risk) και κίνδυνος (hazard) και παρεμβάλλεται για την εκτίμηση της επικινδυνότητας για μια περιοχή που εκτίθεται σε κινδύνους φυσικούς ή τεχνολογικούς. Μπορεί να οριστεί ως «το σύνολο των συνθηκών και διαδικασιών που προκύπτουν από φυσικούς, κοινωνικούς, οικονομικούς και περιβαλλοντικούς παράγοντες, που αυξάνουν την ευαισθησία μιας κοινότητας στις επιπτώσεις των κινδύνων. Η ευπάθεια προσδιορίζεται από τη δυνατότητα μιας κοινότητας να αντιδρά και να αντέχει μια καταστροφή», δηλαδή από την ικανότητα αντιμετώπισης (GTK 2003). Η ευπάθεια των μητροπολιτικών περιοχών σημαίνει ότι, καθώς λειτουργούν ως κόμβοι ροών αγαθών, υπηρεσιών, ανθρώπων και πληροφορίας, ενισχύεται «η πιθανότητα να συμβούν όλα τα είδη καταστροφών» (November 2004 όπως αναφέρεται στο Gralerois 2009).

Στην Ευρωπαϊκή Ένωση έχει αναπτυχθεί και ενόψει της στρατηγικής 'Ευρώπη 2020' προβληματισμός για το κατά πόσον οι υπάρχουσες χωρικές ανισότητες θα σταθεροποιηθούν ή άλλες θα προκύψουν εξαιτίας της ευπάθειας των περιφερειών ως προς την παγκοσμιοποίηση, τη δημογραφία, την κλιματική αλλαγή, και την ενέργεια (CEC 2008). Η εξειδίκευση της έννοιας της ευπάθειας διακρίνει τρεις διαστάσεις της: περιφερειακή 'έκθεση', 'ευαισθησία' και 'ικανότητα προσαρμογής' (OIR 2011). Σε συνδυασμό με τη χωρική διάσταση της πολιτικής συνοχής τονίζεται ο ρόλος της περιφερειακής πολιτικής και του χωρικού σχεδιασμού για την τελευταία.

Η έννοια του κινδύνου και της ευπάθειας εκτείνονται πλέον και σε σύγχρονα κοινωνικο-οικονομικά προβλήματα που συνδέονται με την οικονομική κρίση. Συγκεκριμένα, η έννοια της ευπάθειας περιλαμβάνει την ικανότητα για αντιμετώπιση του κινδύνου η οποία σε σημαντικό βαθμό συνδέεται με παράγοντες οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης που υποβαθμίζονται στις συνθήκες της κρίσης. Ένας τέτοιος παράγοντας θεωρείται το κατά κεφαλήν ΑΕΠ μιας χώρας με την έννοια ότι αντανάκλα την ικανότητα των ανθρώπων ή των περιοχών να αντιμετωπίσουν μια καταστροφή (GTK 2003), και άρα η μείωσή του αυξάνει την ευπάθειά τους. Όμως ο παράγοντας αυτός μπορεί όχι μόνο έμμεσα αλλά και άμεσα να επηρεάζει την ευπάθεια των περιοχών αποτελώντας ο ίδιος τον καθαυτό κίνδυνο. Έτσι η οικονομική κρίση στις διαφορετικές της εκδοχές όχι μόνο μπορεί να επιδεινώνει την ευπάθεια των περιοχών αλλά και να την προκαλεί. Για παράδειγμα στις ΗΠΑ, όπου οι πρώτες προσεγγίσεις αφορούσαν φυσικούς και τεχνολογικούς κινδύνους όπως ο τυφώνας 'Κατρίνα', η οικονομική κρίση έδωσε νέο περιεχόμενο στην ευπάθεια των μητροπολιτικών περιοχών, για παράδειγμα με τις χωρικές επιπτώσεις των μαζικών κατασχέσεων κατοικιών και την ανάπτυξη αντίστοιχων μητροπολιτικών στρατηγικών (Swanstrom et al 2009).

3. Ευπάθεια και στρατηγικός χωρικός σχεδιασμός

Η πρόληψη και αντιμετώπιση των κινδύνων βρίσκεται πλέον σε στενή αλληλεπίδραση με τον χωρικό σχεδιασμό (βλ. και Davoudi et al 2009). Στο θέμα αυτό εμπλέκονται οι επιλογές για την κατανομή των πόρων και για τις χρήσεις γης. Με δεδομένο ότι οι πόροι είναι περιορισμένοι, είναι σημαντικό οι αποφάσεις για την κατανομή τους (ως προς την ελαχιστοποίηση των κινδύνων) να είναι καλά τεκμηριωμένες (Kurban 2008) και ιεραρχημένες, με καθοριστική τη συμβολή του στρατηγικού χωρικού σχεδιασμού. Παράλληλα ο τελευταίος καλείται να προσαρμόσει τόσο τους στόχους και το περιεχόμενο όσο και τα μέσα και τη διαδικασία του, λαμβάνοντας υπόψη τις παραμέτρους της ευπάθειας κάθε χωρικού συστήματος και αυξάνοντας την ικανότητά του να είναι 'ανθεκτικό'. Η ανάγκη αυτή συνδυάζεται και με αλλαγές στην οργάνωση του σχεδιασμού, π.χ. μέσα από περισσότερο ενεργή παρέμβαση του κράτους που είχε παραχωρήσει σημαντικό έδαφος στον ιδιωτικό τομέα.

Καθοριστική είναι η παράμετρος των διαδικασιών του σχεδιασμού και ιδίως της συμμετοχής των πολιτών και των εκπροσώπων τους καθώς η αποτελεσματικότητα του σχεδιασμού χρήσεων γης για την αντιμετώπιση ανάλογων καταστάσεων προϋποθέτει μεταξύ άλλων «γνώση ..., δημόσια κατανόηση των κινδύνων, νομιμοποίηση του συστήματος σχεδιασμού, αμοιβαία εμπιστοσύνη / ικανότητα συνεργασίας» (GTK 2003). Οι λύσεις θα προκύψουν από τη βελτίωση του συστήματος διαχείρισης της ανάπτυξης των πόλεων και την ενεργή συμμετοχή των τοπικών εταίρων (UN Habitat 2005, UN ISDR 2012). Ζητούμενο δεν είναι απλώς να εντοπισθούν σημεία κινδύνου αλλά να συνταχθεί και να ακολουθηθεί συγκεκριμένο σχέδιο διαχείρισής τους. Αυτή η στάση επιβάλλεται αφού οι καταστροφές δεν είναι απλά έκτακτα φαινόμενα αλλά «αποτελούν ένα μεγεθυντικό φακό που αναδεικνύει προϋπάρχουσες δυσμενείς συνθήκες ευπάθειας και ανεπάρκειες σε οικονομικό, κοινωνικό και επιχειρησιακό επίπεδο» (Δανδουλάκη 2011).

4. Η περίπτωση της Θεσσαλονίκης

Η προσέγγιση της ευπάθειας των μητροπολιτικών περιοχών στην Ελλάδα αν και δεν διατυπώνεται ως τέτοια υπάρχει εν μέρει στον στρατηγικό χωρικό σχεδιασμό, κυρίως μέσω της αναφοράς (α) στην πολιτική προστασία και (β) στην προστασία του περιβάλλοντος. Το πρώτο καλύπτεται από το αντίστοιχο θεσμικό πλαίσιο με αρμοδιότητες μεταξύ άλλων της αυτοδιοίκησης καθώς και των μητροπολιτικών διοικητικών δομών (Δανδουλάκη 2011). Το δεύτερο, ειδικά για τις μητροπολιτικές περιοχές Αθήνας και Θεσσαλονίκης, εντοπίζεται στα εξής: Εξαρχής ίδιος ο χαρακτήρας του τυπικού στρατηγικού σχεδιασμού (Ρυθμιστικά Σχέδια από το 1985) είναι συνυφασμένος με την προστασία του περιβάλλοντος. Στη συνέχεια

προστέθηκε η υποχρέωση εκπόνησης της Στρατηγικής Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων κάθε σχεδίου σε εφαρμογή Οδηγίας της ΕΕ, ενώ τα τελευταία χρόνια προκρίνεται το θέμα της κλιματικής αλλαγής.

Στο σχέδιο νόμου για την επικαιροποίηση του Ρυθμιστικού Σχεδίου Θεσσαλονίκης (ΟΡ.ΘΕ. α.χ.) μεταξύ των ειδικών στόχων είναι η «Συμβολή στην αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής μέσα από τη μείωση της κατανάλωσης ενέργειας που προέρχεται από οποιαδήποτε πηγή καύσης και την προετοιμασία για αντιμετώπιση των συνεπειών της». Το άρθρο 14 αφορά την «Αντιμετώπιση Φυσικών και Τεχνολογικών Κινδύνων και ατυχημάτων: 1. Η πολιτική προστασίας και ασφάλειας του νέου ΡΣΘ εστιάζει σε τρεις κατευθύνσεις: (α) Τη συνεργασία των αρμόδιων φορέων κατά το σχεδιασμό και την εφαρμογή Σχεδίων Πολιτικής Προστασίας και Ασφάλειας, ... (β) Το σχεδιασμό και τη διαχείριση εξειδικευμένων δράσεων, μελετών, ερευνών και προγραμμάτων στον τομέα της πολιτικής προστασίας και ασφάλειας, ... (γ) Τη χρήση εργαλείων του χωροταξικού, πολεοδομικού και περιβαλλοντικού σχεδιασμού για την λήψη επιπρόσθετων προληπτικών και περιοριστικών μέτρων προστασίας και ασφάλειας». Ορίζονται επίσης ειδικότερες πολιτικές και μέτρα για ασφάλεια και προστασία στους εξής τομείς: (α) σεισμοί, (β) πλημμυρικά φαινόμενα, (γ) βιομηχανικά ατυχήματα, (δ) πυρκαγιές.

«Πρόληψη και περιορισμός των επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής» είναι μια από τις θεματικές ενότητες του Προγράμματος Προστασίας Περιβάλλοντος (άρθρο 22): «Στόχοι για την Κλιματική Αλλαγή είναι: (α) η πρόληψη και ο περιορισμός των εκπομπών αερίων που συμβάλουν στην κλιματική αλλαγή ..., (β) η έγκαιρη και αποτελεσματική προετοιμασία για την αντιμετώπιση των επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής, (γ) Η συνεισφορά στους στόχους του Εθνικού Σχεδίου Δράσης ... Οι Στόχοι αυτοί ενσωματώνονται στις διαδικασίες σχεδιασμού των χρήσεων γης και διαχείρισης του αστικού πρασίνου και λαμβάνονται υπόψη στο σχεδιασμό και στην άσκηση τομεακών και οικιστικών πολιτικών καθώς και στο σχεδιασμό της διαχείρισης των φυσικών πόρων και των οικοσυστημάτων στην Περιοχή Εφαρμογής του νέου ΡΣΘ ...».

Από τα παραπάνω διαφαίνεται ότι η προσέγγιση του στρατηγικού σχεδιασμού για ζητήματα ευπάθειας επικεντρώνεται στις έννοιες του κινδύνου και της επικινδυνότητας, ιδίως με βάση το θεσμικό πλαίσιο της προστασίας περιβάλλοντος, πρόληψης της/προστασίας από την κλιματική αλλαγή. Άλλοι παράγοντες κινδύνου που συνδέονται με το ευρύτερο οικονομικό και κοινωνικό πλαίσιο και έχουν ενταθεί πρόσφατα, δεν τονίζονται. Βέβαια, αν ληφθεί υπόψη ότι γενικός στόχος του νέου ΡΣΘ είναι «η συμβολή στη βιώσιμη και συμβατή με τις αρχές της προστασίας του περιβάλλοντος ανάπτυξη και ανασυγκρότηση της οικονομίας της περιοχής», μπορεί να υποστηριχτεί ότι στις συνθήκες της κρίσης ο σχεδιασμός μπορεί τυπικά

και ουσιαστικά να περιλάβει σύνθετους παράγοντες κινδύνου που έχουν άμεσες χωρικές επιπτώσεις.

5. Επίλογος

Το ζήτημα της ευπάθειας των μητροπολιτικών περιοχών συνδέεται με παράλληλες στρατηγικές στη λογική της ενίσχυσης της ‘ανθεκτικότητάς’ τους. Αυτές, όπως και άλλες σύγχρονες προσεγγίσεις για θέματα χωρικής ανάπτυξης που αντλούν από το πεδίο των φυσικών επιστημών και των οικοσυστημάτων, εμπεριέχουν ίσως τον κίνδυνο της απομάκρυνσης από τα κοινωνικο-οικονομικά αίτια των προβλημάτων. Γεγονός πάντως είναι ότι καθώς καθιερώνονται σε παγκόσμιους οργανισμούς και κράτη ιδίως στο πλαίσιο της αντιμετώπισης των αιτίων και συνεπειών της κλιματικής αλλαγής, επεκτείνονται και στο τοπικό επίπεδο.

Στη μητροπολιτική περιοχή της Θεσσαλονίκης μπορεί να αξιοποιηθεί το πλαίσιο της ΕΕ αλλά και η εμπειρία άλλων πόλεων π.χ. για ένα «μητροπολιτικό σχέδιο προσαρμογής στην κλιματική αλλαγή», παράλληλα με τις προβλέψεις του θεσμικού πλαισίου. Επίσης μπορεί το ενδιαφέρον να στραφεί προς κρίσιμα επίκαιρα θέματα του χωρικού σχεδιασμού που συνδέονται με την οικονομική κρίση έχοντας παράλληλα κοινωνική και περιβαλλοντική διάσταση, όπως αυτά εκδηλώνονται στη Θεσσαλονίκη. Ενδεικτικά, τέτοια θέματα μπορεί να είναι η ενεργειακή φτώχεια, η διαχείριση / σχεδιασμός του οικιστικού αποθέματος κ.ά. Δυσκολίες ενός τέτοιου εγχειρήματος είναι μεταξύ άλλων οι ανεπάρκειες του ίδιου του συστήματος στρατηγικού χωρικού σχεδιασμού (μητροπολιτική διακυβέρνηση, συμμετοχή φορέων και πολιτών, σχέση με κεντρική διοίκηση, ιεράρχηση προτεραιοτήτων και δράσεων) αλλά και η ανάγκη αναδιαμόρφωσης του οράματος και των προτεραιοτήτων της μητροπολιτικής περιοχής. Μπορεί πάντως να υποστηριχτεί πως η έννοια της ευπάθειας του μητροπολιτικού συστήματος, όταν συνδεθεί με/επεκταθεί στις οικονομικές και κοινωνικές παραμέτρους των κινδύνων, μπορεί να αξιοποιηθεί, καταρχήν αναβαθμίζοντας την κοινωνική και περιβαλλοντική ευαισθησία του στρατηγικού χωρικού σχεδιασμού.

6. Αναφορές

Albrechts L. (2011) Strategic Planning and Regional Governance in Europe: Recent trends in strategic planning and responses to address emerging issues and problems, in Yeh A. and Xu J. (eds) *China's Pan-Perl River Delta. Regional Cooperation and Development*, Hong Kong University Press, pp. 15-42.

Chambers R. (1989) Editorial Introduction: Vulnerability, Coping and Policy, *Institute of Development Studies Bulletin*, 20(2) pp. 1-7.

- Commission of the European Communities (CEC) (2008) *Regions 2020. An assessment of future challenges for EU regions*, Commission staff working paper SEC(2008) 2868 final.
- Davoudi S., Crawford J. and Mehmood A. (2009) *Planning for Climate Change: Strategies for Mitigation and Adaptation for Spatial Planners*, Earthscan.
- Geological Survey of Finland (GTK) et al (2003) *The spatial effects and management of natural and technological hazards in general and in relation to climate change*, ESPON 2006 Project 1.3.1, 1st Interim Report, http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_ESPON2006Projects/Menu_ThematicProjects/naturalhazards.html (πρόσβαση 1-5-2012).
- Gralepois M. (2009) *Urban Political Approach of hazard planning, Landscape and Urban Planning*, 341–343, http://www.cityfutures2009.com/PDF/43_Gralepois_Mathilde.pdf (πρόσβαση 1-5-2012).
- Intergovernmental Pannell of Climate Change - UN (IPCC) (2007) *Glossary of terms* http://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_and_data_glossary.shtml#T5xcX1Lz9dg (πρόσβαση 1-5-2012).
- Kurban H. (2008) *Constructing Urban Vulnerability Index for Major U.S. Cities*, Howard University http://create.usc.edu/research/past_projects/Kurban2008 (πρόσβαση 1-5-2012).
- Österreichisches Institut für Raumplanung (ÖIR) et al (2011) *Regional Challenges in the Perspective of 2020 – Phase 2: Deepening and Broadening the Analysis* http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/region2020_phase2/challenge2020_report.pdf (πρόσβαση 1-5-2012).
- Swanstrom T., Chapple K. and Immergluck D. (2009) *Regional Resilience in the Face of Foreclosures: Evidence from Six Metropolitan Areas*, *Institute of Urban and Regional Development Series, IURD, Working Paper Series*, <http://escholarship.org/uc/item/23s3q06x> (πρόσβαση 1-4-2012).
- UN International Strategy for Disaster Reduction (UN ISDR) (2012) *How To Make Cities More Resilient*, http://www.unisdr.org/files/26462_handbookfinalonlineversion.pdf (πρόσβαση 1-5-2012).
- UN-Habitat (2005) *Post-conflict, natural and human-made disasters assessment and reconstruction*, *Governing Council of the United Nations Human Settlements Programme*, Twentieth session Nairobi, 4-8 April 2005, HSP/GC/20/5 http://www.unhabitat.org/downloads/docs/1668_78259_K0473696.pdf (πρόσβαση 1-5-2012).
- Δανδουλάκη Μ. (2011) *Πολιτική Προστασία και Αυτοδιοίκηση*, ΕΕΤΑΑ <http://www.eetaa.gr/hmerides2010/yliko/tabook6.pdf/files/tabook6.pdf> (πρόσβαση 1-5-2012).

Θωίδου Ε. (2011) Στρατηγικός Χωρικός Σχεδιασμός: σύγχρονο πλαίσιο και χαρακτηριστικά,, στον *Τιμητικό τόμο για τον Ομότιμο Καθηγητή Π. Λουκάκη*,: Αθήνα: Πάντειο Πανεπιστήμιο

Οργανισμός Θεσσαλονίκης (ΟΡ.ΘΕ.) (α.χ.) Σχέδιο Νόμου νέου Ρυθμιστικού Σχεδίου Θεσσαλονίκης <http://www.orth.gr/UsersFiles/snrsth.pdf> (πρόσβαση 1-5-2012).

