

Μελέτη για τον τουρισμό και τον χωροταξικό σχεδιασμό

Βασικά σημεία-Προτάσεις

Χάρης Κοκκώσης



Σεπτέμβριος 2015



Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης

1. Η ΑΝΑΓΚΗ ΓΙΑ ΕΝΑ ΧΩΡΟΤΑΞΙΚΟ ΣΧΕΔΙΟ ΣΤΟΝ ΤΟΥΡΙΣΜΟ

Ο τουρισμός στην Ελλάδα αποτελεί έναν από τους θεμελιώδεις πυλώνες της εθνικής οικονομίας και συμβάλλει πολλαπλά στην τοπική και περιφερειακή ανάπτυξη. Επιπλέον, η οικονομική ευημερία αρκετών ελληνικών περιοχών εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τον τουριστικό τομέα. Γιαυτό και η ορθολογική οργάνωσή του στον χώρο έχει ιδιαίτερη σημασία από πολλές πλευρές θεώρησης.

Ο τουρισμός, ως πολυκλάδος με πολλαπλές διασυνδέσεις με πολλούς άλλους κλάδους της οικονομίας αλλά και ως ανθρώπινη δραστηριότητα που εδράζεται και εξαρτάται από τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του χώρου, στην πράξη «απαιτεί» ή έχει ανάγκη ίσως περισσότερο από κάθε άλλη ανθρώπινη δραστηριότητα από ένα χωρικό σχέδιο, ένα χωροταξικό σχέδιο.

Δύο είναι οι βασικοί τομείς/θέματα γενικότερου ενδιαφέροντος για τους οποίους είναι εξαιρετικά χρήσιμο ένα χωροταξικό σχέδιο για τον τουρισμό:

- ο προσανατολισμός και διασφάλιση των επενδύσεων στον τουρισμό
- ο συντονισμός των επιμέρους δράσεων ή τομεακών πολιτικών που στηρίζουν ή έχουν ιδιαίτερη σημασία για τον τουρισμό.

Ως προς το πρώτο, ένα χωροταξικό του τουρισμού εφόσον εμπεριέχει κανόνες, κατευθύνσεις και προτεραιότητες για το πως μπορεί να αναπτυχθεί ο τουρισμός σε διάφορες περιοχές μπορεί να αποτελέσει ένα πρώτο πλαίσιο αναφοράς και καθοδήγησης για τους ενδιαφερόμενους επενδυτές ως προς το που και το πως. Εννοείται βέβαια ότι, σε ένα σύγχρονο πλαίσιο πολιτικής και προγραμματισμού, οι κανόνες, κατευθύνσεις κλπ είναι ενδεικτικοί. Η ιδιαίτερη συμβολή αυτού του είδους της προσέγγισης είναι σε δύο επίπεδα: στην εξειδίκευση του τρόπου ανάπτυξης του τουρισμού σύμφωνα με τις ιδιαιτερότητες της κάθε περιοχής και η συσχέτισή του με υπερτοπικής σημασίας προτεραιότητες.

Ως προς το δεύτερο, ένα χωροταξικό σχέδιο του τουρισμού μπορεί να διασφαλίσει συντονισμό των άλλων τομεακών (ή επιμέρους χωρικών) πολιτικών και δράσεων με τις προτεραιότητες της τουριστικής πολιτικής, ένα θέμα ιδιαίτερα σημαντικό σε δύο επίπεδα παλι: τις υπερτοπικής σημασίας επενδύσεις γενικής υποδομής (π.χ. λιμάνια, αεροδρόμια, οδικοί άξονες, κλπ.) απαραίτητες για την προσβασιμότητα σε τουριστικές περιοχές αλλά και στη διασφάλιση της στήριξης των προτεραιοτήτων της τουριστικής πολιτικής στις άλλες κρίσιμες πολιτικές και δράσεις (π.χ. αερομεταφορές, περιφερειακή πολιτική, πολεοδομία και χωροταξικά σχέδια περιοχών, κλπ.).

Αντίστοιχη θεώρηση (ως προς την ανάγκη συντονισμού των δράσεων) υπάρχει και για τα χωροταξικά σχέδια σε συγκεκριμένες περιοχές (π.χ. περιφέρειες, κλπ) προσφέροντας ένα πλαίσιο αναφοράς για δράσεις που αντιστοιχούν στο συγκεκριμένο χωρικό επίπεδο διασφαλίζοντας συντονισμό και τον υπερτοπικό χαρακτήρα, δηλαδή υιοθέτηση προτεραιοτήτων για συγκεκριμένες δράσεις ευρύτερου ενδιαφέροντος.

Ανάλογα με το θεσμικό πλαίσιο, ο ρόλος του χωροταξικού σχεδίου αλλάζει, προσαρμοζόμενος στις ιδιαίτερες ανάγκες του χώρου και της εποχής (περιόδου διακυβέρνησης).

Ένα χωροταξικό σχέδιο σε εθνικό ή περιφερειακό επίπεδο (ή συγκεκριμένης χωρικής ενότητας όπως π.χ. το νησιωτικό σύμπλεγμα ή ένας ορεινός όγκος) θα πρέπει να περιλαμβάνει κατευθύνσεις (αρχές, κανόνες, προτεραιότητες) για το είδος της τουριστικής ανάπτυξης και τις αναγκαίες δράσεις στις επιμέρους χωρικές ενότητες (πόλους, συμπλέγματα, περιοχές προτεραιότητας ενδεχομένως) αντιμετωπίζοντας την συγκέντρωση και διασπορά των τουριστικών μονάδων και εγκαταστάσεων, τις ανάγκες προσαρμογής των στις ιδιαιτερότητες της χωρικής ενότητας, την μεγιστοποίηση της συμβολής των στην εθνική, περιφερειακή και τοπική ανάπτυξη και πολλά άλλα θέματα. Ιδιαίτερη αναφορά θα μπορούσε να γίνει και στην ανάπτυξη των ειδικών μορφών τουρισμού (ιαματικός, θεραπευτικός, ευεξίας, πολιτιστικός, συνεδριακός, περιηγητικός, θαλάσσιος, ορειβατικός,

θηρσκευτικός, γαστρονομικός, κ.λ.π. Παρόλο που η βάση ανάπτυξης του τουρισμού είναι ο «μαζικός τουρισμός» (ήλιου και της θάλασσας) υπάρχουν σημαντικές δυνατότητες ανάπτυξης και των ειδικών μορφών τουρισμού λόγω της ποικιλίας και του πλούτου του δομημένου περιβάλλοντος, της φύσης και της πολιτισμικής παράδοσης. Κάθε περιοχή της χώρας έχει διαφορετικά συγκριτικά πλεονεκτήματα και μπορεί να συνθέσει ένα ιδιότυπο τουριστικό προϊόν. Η τουριστική ανάπτυξη στις περιοχές θα μπορεί να διέπεται από ειδικές αρχές και κανόνες ώστε να διαφυλάσσονται και να αναδεικνύονται τα ειδικά τους χαρακτηριστικά (π.χ. μικρή κλίμακα, ενταξη στο τοπίο, προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς κλπ.) με έμφαση στην διασύνδεση με την τοπική οικονομία και πολιτισμικά δρώμενα.

Ανεξάρτητα από την παρούσα συγκυρία και περίοδο αστάθειας και δυναμικών αλλαγών παγκόσμια και στον άμεσο περίγυρό της χώρας, επιβάλλεται να υπάρχει ένας οργανωμένος τρόπος αντιμετώπισης των όποιων αλλαγών, ευκαιριών και δυσκολιών (προβλημάτων) προκύψουν. Δεν μπορεί να συνεχίσει η αντιμετώπιση «βλέποντας και κάνοντας», τυχαία, χωρίς οδηγό, χωρίς πλαίσιο αναφοράς. Η χωροταξία μπορεί να το προσφέρει αυτό.

2. ΧΩΡΟΤΑΞΙΚΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΚΑΙ ΤΟΥΡΙΣΜΟΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Ο χωροταξικός σχεδιασμός για τον τουρισμό εντάσσεται στο βασικό θεσμικό πλαίσιο για τον χωροταξικό σχεδιασμό γενικά (Ν. 2742/1999) που θεσμοθέτησε ένα σύνθετο πολυεπίπεδο σύστημα σχεδιασμού (Γενικό και Ειδικά Πλαίσια-σχέδια-σε εθνικό επίπεδο και Περιφερειακά) ως προς τις προϋποθέσεις και διαδικασίες που αποδείχθηκε εξαιρετικά δυσλειτουργικό και αναποτελεσματικό, ιδιαίτερα δε, αδύναμο ως προς την ανάγκη διασύνδεσης χωροταξικού σχεδιασμού και αναπτυξιακής πολιτικής.

Με βάση τον Νόμο αυτό θεσμοθετήθηκε με ΚΥΑ (Κοινή Υπουργική Απόφαση ΦΕΚ 1138/2009) το Ειδικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου ανάπτυξης(ΕΠΣΧΑΑ) για τον Τουρισμό που θεωρητικά θα πρέπει να αποτελεί την αναφορά για τα άλλα ΕΠΣΧΑΑ και τα Περιφερειακά Σχέδια καθώς προσδιορίζει χωρικές ενότητες (περιοχές) με ιδιαίτερο ενδιαφέρον, αναφέρεται σε ορισμένες

ειδικές μορφές τουρισμού (συνεδριακό, αστικό, θαλάσσιο, πολιτισμικό, αθλητικό, ιαματικό-θεραπευτικό κλπ.) και σε ειδικές τεχνικές υποδομές (γενικού χαρακτήρα) που στηρίζουν την τουριστική ανάπτυξη. Εκτός των βασικών αυτών κατευθύνσεων το ΕΠΣΧΑΑ Τουρισμού εισάγει και την εννοια των «σύνθετων και ολοκληρωμένων τουριστικών υποδομών μικτής χρήσης» ενώ κάνει και ειδική αναφορά στις περιοχές προστασίας της φύσης. Τέλος περιλαμβάνει ένα συνοπτικό Πρόγραμμα Δράσης για την δεκαπενταετία που αφορά στις απαραίτητες διοικητικές ενέργειες προσαρμογής.

Το 2013 αναθεωρήθηκε το ΕΠΣΧΑΑ Τουρισμού (ΦΕΚ 3155/2013). Το 'νέο' χωροταξικό του τουρισμού κάνει διάκριση μεταξύ αναπτυσσόμενων και αναπτυγμένων τουριστικά περιοχών και προσδιορίζει χωρικά περιοχές κατάλληλες για την ανάπτυξη ειδικών μορφών τουρισμού (π.χ. ιαματικού, χειμερινού, κλπ.).

Ομως περιβαλλοντικές οργανώσεις και άλλοι φορείς προσέφυγαν στο ΣτΕ (Συμβούλιο της Επικρατείας) κατά της αναθεώρησης αυτής και το ΣτΕ το 2015 ακύρωσε (για τυπικούς λόγους) το ΕΠΣΧΑΑ Τουρισμού του 2013. Κατόπιν αυτής της εξέλιξης αναμένεται νέα προταση για το χωροταξικό του τουρισμού.

Ο πρόσφατος Ν. 4269/2014, «Χωροταξική και Πολεοδομική Μεταρρύθμιση – Βιώσιμη Ανάπτυξη» απλοποίησε σχετικά το γενικό θεσμικό πλαίσιο (Ν. 2742/99 και 2508/97) μειώνοντας τα χωρικά επίπεδα σχεδιασμού από 7 σε 4 (Εθνικά Χωροταξικά Πλαίσια-ΕΧΠ, Περιφερειακά ΧΠ, Ειδικά Χωρικά Σχεδια-ΕΧΣ/Τοπικά Χωρικά Σχέδια/ΤΧΣ, Ρυμοτομικά Σχέδια Εφαρμογής).

Παράλληλα το γενικότερο πλαίσιο που επηρεάζει τον χωροταξικό σχεδιασμό αλλά και τον τουρισμό άλλαξε και συνεχίζει να αλλάζει. Ήδη εκκρεμεί η αναθεώρηση του πολεοδομικού και χωροταξικού σχεδιασμού με βάση το δεύτερο και το τρίτο «μνημόνιο» (Διαρθρωτικές Μεταρρυθμίσεις για την Ενίσχυση της Ανάπτυξης, υποκεφ. 4.2 για τη «Βελτίωση του Επιχειρηματικού Περιβάλλοντος και Ενίσχυση του Ανταγωνισμού στις Ανοικτές Αγορές»).

3. ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ-ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ

Υπάρχουν δύο βασικά επίπεδα εξέτασης των προβλημάτων και δυνατοτήτων σχετικά με τον χωροταξικό σχεδιασμό και τον τουρισμό. Σε ένα πρώτο και γενικό επίπεδο το γενικότερο θέμα του χωροταξικού σχεδιασμού στη χώρα αποτελεί ένα αδύνατο σημείο κατά γενική διαπίστωση. Σε ένα δεύτερο επίπεδο, ως προς το χωροταξικό του τουρισμού ειδικότερα, οι αδυναμίες εδράζονται στο σχετικά πρόσφατο της προσπάθειας, στην έλλειψη εφαρμογής και στις προσπάθειες αναίρεσης και ακύρωσης της για διάφορους λόγους. Ως εκ τούτου δεν επιτυγχάνεται συντονισμός των στόχων και δράσεων σε εθνικό επίπεδο (π.χ. αναπτυξιακές προτεραιότητες και περιβαλλοντική πολιτική) ούτε μεταξύ εθνικού και περιφερειακού (π.χ. αδυναμία διασφάλισης υπερτοπικών προτεραιοτήτων και αντίστροφα αξιοποίησης ιδιοτεροτήτων περιοχών) ούτε περιφερειακού και τοπικού (π.χ. τερματικοί σταθμοί κρουαζιέρας, λιμένες αναψυχής, κλπ), δεν διασφαλίζεται ένα σταθερο πλαίσιο αναφοράς για τις επενδύσεις (π.χ. πολυδιάσπαση αρμοδιοτήτων, δικονομικές πρακτικές και συνεχείς οργανωτικές και νομοθετικές αλλαγές) με αποτέλεσμα να επιδιώκεται η αντιμετώπιση των προβλημάτων με παρακάμψεις (π.χ. ΕΣΧΑΣΕ, ΕΣΧΑΔΑ).

Μέσα από το Χωροταξικό Πλαίσιο του Τουρισμού μπορεί να δημιουργηθεί ένα ασφαλές περιβάλλον για τις επενδύσεις τουρισμού και θα διασφαλισθεί η σταθερότητα στις συναλλαγές και τις επενδύσεις, με στόχο την αποφυγή σφαλμάτων των πολιτικών σχεδιασμού του παρελθόντος, που οδήγησαν σε ακυρώσεις επενδύσεων από τα ακυρωτικά δικαστήρια.

4. ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

4.1. **Ανάγκη για στρατηγική.**

Αναγνωρίζοντας την συμβολή του τουρισμού στην εθνική, περιφερειακή και τοπική ανάπτυξη απαιτείται μια δυναμική μακροχρόνια στρατηγική. Η στρατηγική για τον τουρισμό της χώρας είναι σύνθετη, μακροχρόνια σε μια προοπτική βιώσιμης ανάπτυξης (αιιφορίας). Ο τουρισμός θα πρέπει να αναπτύσσεται με τρόπο που να διασφαλίζει την ανταγωνιστικότητα της χώρας, αξιοποιώντας τα συγκριτικά της πλεονεκτήματα, τις τάσεις και τις μελλοντικές προοπτικές του τουρισμού παγκόσμια, αλλά σε συνάρτηση με τον τρόπο που έχει ήδη αναπτυχθεί ο τουρισμός, τις υφιστάμενες δομές και δυναμική, τόσο ως προς τα καταλύματα, τις υπηρεσίες όσο και τις υποδομές, την επιχειρηματική και κοινωνική-οικονομική πραγματικότητα, την ανάγκη μακροχρόνιας διασφάλισης των φυσικών και πολιτισμικών πόρων και του περιβάλλοντος γενικότερα και την ανάγκη διάχυσης των ευκαιριών σε όλη τη χώρα.

Όλα αυτά και πολλά άλλα αποτελούν τον γνώμονα για τις δράσεις του δημόσιου τομέα με αναπτυξιακές δράσεις και πολιτικές στήριξης της επιχειρηματικότητας αλλά και συμπληρωματικές δράσεις άλλων Υπουργείων και φορέων που στηρίζουν την τουριστική ανάπτυξη, δράσεις για την απασχόληση και το ανθρώπινο δυναμικό στον τουρισμό, δράσεις για την ανάπτυξη και ανάδειξη των τουριστικών προορισμών.

Η στρατηγική αυτή θέτει το πλαίσιο και τις βάσεις προκειμένου ο ιδιωτικός τομέας να αναλάβει πρωτοβουλίες και δράσεις ανάπτυξης τουριστικών υπηρεσιών και εγκαταστάσεων.

4.2. **Ανάγκη για χωροταξικό σχεδιασμό**

Η συνεργασία και συνέργεια όλων είναι αναγκαία. Η έκφραση και εξειδίκευση όλων αυτών των αναπτυξιακών προτεραιοτήτων και κανόνων στον χώρο, δηλαδή για κάθε τουριστικά σημαντική περιοχή της χώρας αποτελεί το αντικείμενο και τη βάση του χωροταξικού του τουρισμού.

Το χωροταξικό του τουρισμού σε εθνικό επίπεδο διασφαλίζει την αναγνώριση της σημασίας του τουρισμού στην εθνική οικονομία και κοινωνία. Με τον τρόπο αυτόν διασφαλίζεται συντονισμός μεταξύ τομεακών πολιτικών και συνεργασία σε υπερτοπικής σημασίας βασικές και ειδικές τουριστικές επενδύσεις. Επιπλέον διασφαλίζεται καλύτερα η ανάδειξη υπερτοπικής σημασίας θεμάτων για τον τουρισμό της χώρας στα περιφερειακά χωροταξικά σχέδια (και τα χαμηλότερης κλίμακας).

4.3. **Βασικά στοιχεία**

- Στρατηγικός χαρακτήρας-κατευθυντήριος
- Μακροχρόνια προοπτική
- Δυναμικός χαρακτήρας-προσαρμοστικότητα-ευελιξία
- Πολυδιάστατη προσέγγιση στη λογική αναζήτησης βιώσιμης ανάπτυξης
- Συσχέτιση επιπέδων σχεδιασμού για διασφάλιση της σημασίας του υπερτοπικού με το περιφερειακό και των περιφερειακών/τοπικών ιδιαιτεροτήτων με το εθνικό.
- Μηχανισμός διαβούλευσης κύριων δρώντων για την συσχέτιση (όροι, προϋποθέσεις, αναδράσεις)
- Χωρική διαφοροποίηση στόχων και κατευθύνσεων με αναφορά σε ειδικές μορφές τουρισμού και συσχέτιση ειδικά χαρακτηριστικά περιοχών

4.4. **Προϋποθέσεις**

- Σύγχρονο ευρύτερο θεσμικό πλαίσιο χωροταξικού σχεδιασμού
 - Θεσμοθέτηση και διαδικασίες διαβούλευσης και αναθεώρησης
 - Συσχέτιση επιπέδων σχεδιασμού και τομεακών/θεματικών σχεδίων

4.5. **Ελλείψει των ανωτέρω....**

- Ειδική μέριμνα για προτεραιότητα στις σύγχρονες επιταγές για τον τουρισμό στα επι μέρους σχέδια και έμφαση στην ευελιξία (ειδικές ρυθμίσεις και διασφάλιση διαδικασιών διαβούλευσης-λήψης αποφάσεων)



Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης