

Οι αστικές περιοχές της Ευρώπης παρουσιάζουν τεράστια πολυμορφία. Ενώ το 20% περίπου του πληθυσμού της ΕΕ ζει σε μεγάλα αστικά κέντρα με πληθυσμό άνω των 250.000 κατοίκων, ένα άλλο 20% του πληθυσμού της ζει σε πόλεις μεσαίου μεγέθους με 50.000 έως 250.000 κατοίκους και το 40% ζει σε μικρότερες πόλεις με 10.000 έως 50.000 κατοίκους. Σημαντικές διαφορές ως προς την οικονομική δομή και τις λειτουργίες, την κοινωνική σύνθεση, το μέγεθος του πληθυσμού και τη δημογραφική διάρθρωση και τη γεωγραφική θέση, διαμορφώνουν τους κινδύνους που αντιμετωπίζουν οι αστικές περιοχές. Οι εθνικές διαφορές ως προς τις παραδόσεις και τον πολιτισμό, τις οικονομικές επιδόσεις, το νομικό και θεσμικό πλαίσιο και την πολιτική του δημόσιου τομέα, έχουν σημαντική επίπτωση στις μικρές και μεγάλες πόλεις. Δεν υπάρχει ένα ενιαίο μοντέλο ευρωπαϊκής πόλης.

Η διεύρυνση της ΕΕ θα έχει σαν αποτέλεσμα την ένταξη περισσότερων μικρών και μεγάλων πόλεων, η ανάπτυξη των οποίων κατά τις τελευταίες δεκαετίες διέπτετο από διαφορετικές δυναμικές. Αστικές περιοχές στις οποίες κυριαρχούν συγκροτήματα βιομηχανικών μονάδων, αντιμετωπίζουν προβλήματα γήρανσης, ανεπάρκειας ενεργειακών πόρων, περιβαλλοντική υποβάθμιση, άναρχη αστική δόμηση και ανεπαρκείς αστικές υπηρεσίες, σε συνδυασμό με ανεπάρκειες των πολεοδομικών συστημάτων. Απειλούνται πλέον ορισμένα από τα θετικότερα χαρακτηριστικά των αστικών περιοχών, όπως τα υψηλά ποσοστά χρησιμοποίησης δημόσιων μεταφορικών μέσων, τα χαμηλά ποσοστά εγκληματικότητας, τα υψηλά ποσοστά απασχόλησης, το χαμηλό κόστος της στέγης και των κοινωνικών υπηρεσιών, τα χαμηλά επίπεδα κοινωνικού αποκλεισμού και η ικανοποιητική διατήρηση των ιστορικών κέντρων. Η φτώχη παράδοση σε θέματα τοπικής διακυβέρνησης πλήττει την ικανότητα αντιμετώπισης νέων προκλήσεων.

Παρά την πολυμορφία τους, οι μικρές και μεγάλες πόλεις της Ευρώπης αντιμετωπίζουν την ίδια κοινή πρόκληση: να αυξήσουν την οικονομική ευημερία και ανταγωνιστικότητά τους και να μειώσουν την ανεργία και τον κοινωνικό αποκλεισμό, ενώ ταυτόχρονα πρέπει να προστατεύσουν και να βελτιώσουν τον αστικό τους χώρο. Αυτή είναι και η πρόκληση της βιώσιμης αστικής ανάπτυξης, την οποία ορισμένες πόλεις αντιμετωπίζουν με μεγαλύτερη επιτυχία σε σχέση με ορισμένες άλλες.

**1. Η πρόκληση της παγκοσμιοποίησης και αναδιάρθρωσης της οικονομίας: ενδυνάμωση της οικονομικής ευημερίας και της απασχόλησης στις αστικές περιοχές και η συνεργασία για τη δημιουργία ενός πιο ισορροπημένου συστήματος αστικής διακυβέρνησης**

Η παγκοσμιοποίηση, η αύξηση των υπηρεσιών και του διεθνούς ανταγωνισμού αποτελούν ταυτόχρονα ευκαιρίες και απειλές για τις αστικές περιοχές, εφόσον έχουν μειωθεί τα εμπόδια που διαχωρίζουν τις τοπικές αγορές. Οι πόλεις μπορούν να αξιοποιήσουν τις ευκαιρίες που προσφέρει η παγκοσμιοποίηση, όπως αποδεικνύεται από την ανάπτυξη τομέων που βασίζονται στα αστικά κέντρα, όπως οι επικοινωνίες, οι μεταφορές, το διεθνές εμπόριο και η λιανική πώληση, η περιβαλλοντική τεχνολογία, οι βιομηχανίες πολιτιστικών προϊόντων και ο τουρισμός, το σχέδιο και έρευνα. Η ανάπτυξη αυτών των τομέων παρέχει τη δυνατότητα δημιουργίας θέσεων απασχόλησης και βελτίωσης της ποιότητας ζωής των τοπικών κοινωνιών. Σήμερα, ωστόσο, τα ποσοστά ανεργίας σε πολλές μεγάλες πόλεις υπερβαίνουν τα μέσα εθνικά ποσοστά, απεικονίζοντας την επίπτωση της οικονομικής

αναδιάρθρωσης και τη διαφορετική ικανότητα προσαρμογής σε αστικό επίπεδο. Οι προκλήσεις αυτές είναι ιδιαίτερα μεγάλες στις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες της ΕΕ και στις υπό ένταξη χώρες.

Η ενδυνάμωση της οικονομικής ευημερίας και της απασχόλησης στα αστικά κέντρα συνεπάγεται ειδικότερα:

- Διαφοροποιημένη και ευέλικτη τοπική οικονομία που να συνδυάζει τη μεταποιητική βιομηχανία, τις υπηρεσίες, τις βιομηχανίες πολιτιστικών προϊόντων, τον ελεύθερο χρόνο και τον τουρισμό και να δίνει ιδιαίτερη έμφαση στο επιχειρηματικό πνεύμα και στις ΜΜΕ που συμβάλλουν περισσότερο στη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας.
- Την ικανοποιητική προσφορά ανθρώπινου δυναμικού που θα αξιοποιήσει την ανάπτυξη και την καινοτομία στους τομείς της οικονομίας οι οποίοι βασίζονται στη γνώση, και τη δυνατότητα για μια δια βίου κατάρτιση, μέσω της ισχυρής σύνδεσης ανάμεσα στην προσφορά και στη ζήτηση ειδικευμένου ανθρώπινου δυναμικού.
- Καλή υποδομή επικοινωνιών, περιλαμβανομένης της τεχνολογίας πληροφόρησης, των μεταφορικών συνδέσεων, που εξασφαλίζουν την εσωτερική και εξωτερική δυνατότητα πρόσβασης, και στρατηγικές παγκοσμιοποίησης που ενθαρρύνουν τις ανταλλαγές γνώσεων και την οργάνωση δικτύων ανάμεσα στους διάφορους οικονομικούς και κοινωνικούς φορείς.
- Καλό αστικό περιβάλλον όσον αφορά στους φυσικούς πόρους και στην υλικοτεχνική υποδομή, που εξαρτάται με τη σειρά του από αποτελεσματικά συστήματα ελέγχου της ρύπανσης, από την ορθή λειτουργία περιβαλλοντικών υποδομών και υποδομών μεταφορών, συστήματα πολεοδομίας που ενισχύουν τις μικτές χρήσεις γης και μια ελκυστική αστική ατμόσφαιρα.
- Καλή ποιότητα ζωής από πολιτιστική και κοινωνική άποψη, περιλαμβανομένης της προσιτής στέγης και ενός ασφαλούς περιβάλλοντος.
- Ορθή αστική διακυβέρνηση που προωθεί ολοκληρωμένες προσεγγίσεις και εταιρικές σχέσεις για την αστική οικονομική ανάπτυξη, περιλαμβανομένων των επιχειρήσεων.
- Επαρκείς και λειτουργικές συνδέσεις με μεγαλύτερες και μικρότερες αστικές περιοχές, περιλαμβανομένης της ικανότητας για δημιουργία επιτυχημένων συνδέσεων με την αγροτική ενδοχώρα.

Η αυξημένη κινητικότητα παρέχει στις εταιρείες και στα άτομα μεγαλύτερη δυνατότητα σύγκρισης των τοπικών πλεονεκτημάτων στις διάφορες περιοχές και χώρες ως προς το κόστος, την ποιότητα ζωής και την επάρκεια των δημόσιων υπηρεσιών. Στο εσωτερικό της ΕΕ η ενιαία αγορά έχει συμβάλλει στην αύξηση των ανταλλαγών και αλληλεξαρτήσεων ανάμεσα στις μικρές και μεγάλες πόλεις. Η οικονομική και νομισματική ένωση θα διευρύνει αυτές τις αλλαγές. Αυτές οι παγκόσμιες και ευρωπαϊκές εξελίξεις έχουν συμβάλλει στη δημιουργία ενός πνεύματος ανταγωνισμού ανάμεσα στις πόλεις, εφόσον αυτές επιδιώκουν να καταλάβουν τα πλέον κερδοφόρα τμήματα στις ταχέως μεταβαλλόμενες αγορές, γεγονός που έχει επιπτώσεις στο σύστημα αστικής ανάπτυξης της ΕΕ συνολικά. Το Σχέδιο Ανάπτυξης του Κοινοτικού Χώρου (ΣΑΚΧ) περιγράφει τις πιέσεις, σε ορισμένες περιοχές της Ευρώπης, για μεγαλύτερη συγκέντρωση οικονομικών δραστηριοτήτων και τον κίνδυνο ανεπιτυχούς αξιοποίησης της δυναμικής που παρέχουν πόλεις διαφορετικού μεγέθους και χαρακτηριστικών. Απαιτείται δράση για να βελτιωθεί η πρόσβαση στα βασικά ευρωπαϊκά δίκτυα μεταφορών και επικοινωνιών, περιλαμβανομένης της δημιουργίας δευτερευόντων δικτύων που θα συνδέουν τις μικρότερες και τις μεσαίου μεγέθους πόλεις μεταξύ τους και με τα βασικά δίκτυα και τα μεγαλύτερα αστικά κέντρα της ευρωπαϊκής επικράτειας. Επιπλέον, για να διευκολυνθεί η ισόρροπη περιφερειακή ανάπτυξη και να βελτιωθούν οι οικονομικές τους προοπτικές, πρέπει οι πόλεις μικρού και

μεσαίου μεγέθους να εντάξουν την αγροτική ενδοχώρα τους στις αναπτυξιακές τους στρατηγικές.

Μέσα σε αυτό το νέο πλαίσιο, οι τοπικές και περιφερειακές διοικητικές ενότητες αντιμετωπίζουν τον κίνδυνο του επιζήμιου φορολογικού ανταγωνισμού, που μπορεί να βλάψει τα φορολογικά τους έσοδα και να στρεβλώσει τον ανταγωνισμό στο εσωτερικό της ενιαίας αγοράς. Ο συντονισμός στον φορολογικό τομέα θα μπορούσε να αποτρέψει ή να αμβλύνει τη δυσμενή επίπτωση του ανταγωνισμού ανάμεσα σε αστικές περιοχές των διαφόρων κρατών μελών.

## **2. Η πρόκληση της κοινωνικής ένταξης: η ρήξη μεταξύ της οικονομικής ανασυγκρότησης, του χωροταξικού διαχωρισμού και του κοινωνικού αποκλεισμού στις προβληματικές αστικές περιοχές**

Ο κοινωνικός αποκλεισμός παρουσιάζει τάσεις συγκέντρωσης στα ευρωπαϊκά αστικά κέντρα και σε ορισμένες περιπτώσεις πλήττει ποσοστό από 15% έως 20% του πληθυσμού των αστικών κέντρων. Ο κοινωνικός αποκλεισμός αποτελεί απειλή για την οικονομική ευημερία και την κοινωνική σταθερότητα της Ευρώπης και αποτελεί προσωπική τραγωδία για τα θύματά του.

Ο αποκλεισμός έχει διάφορες μορφές: παιδιά χωρίς πραγματικές προοπτικές για το μέλλον τους· χαμηλό επίπεδο εκπαίδευσης· απομόνωση· έλλειψη ή ανεπάρκεια στέγης· υψηλό χρέος· περιορισμένη πρόσβαση σε μεταφορικά μέσα και σε βασικές υπηρεσίες, περιλαμβανομένων των υπηρεσιών πληροφόρησης και επικοινωνίας· περιορισμένη πρόσβαση στις αστυνομικές και δικαστικές υπηρεσίες· υποβαθμισμένη υγεία· έλλειψη δικαιωμάτων του πολίτη. Έχει πολλά δευτερεύοντα συμπτώματα, όπως ο κοινωνικός κατακερματισμός, η κοινωνική αναταραχή, η αύξηση του ρατσισμού, η αποξένωση και παραβατικότητα των νέων, η εγκληματικότητα και τα προβλήματα αστυνόμευσης, η τοξικομανία και τα προβλήματα πνευματικής διαταραχής. Ιδιαίτερα δυσμενείς είναι οι επιπτώσεις στους μακροχρόνια ανέργους και στα μέλη εθνικών μειονοτήτων και ομάδων μεταναστών που αντιμετωπίζουν διακρίσεις στις αγορές εργασίας και στέγης, συν τα προβλήματα που προκαλούν οι γλωσσικές δυσκολίες.

Ο κοινωνικός αποκλεισμός συνδέεται εν μέρει με τις εξελίξεις στην αγορά εργασίας. Υπήρξε μείωση των θέσεων απασχόλησης στη μεταποιητική βιομηχανία και αύξηση των θέσεων εργασίας επαγγελματιών, διευθυντικών στελεχών και τεχνολόγων με υψηλό επίπεδο γνώσεων και υψηλούς μισθούς και ικανοποιητικές συνθήκες εργασίας, τις οποίες έχουν καταλάβει εργαζόμενοι με υψηλό βαθμό ειδίκευσης. Από την άλλη πλευρά, η διεύρυνση των υπηρεσιών καταναλωτών και η παροχή ατομικών υπηρεσιών βασίζονται σε μεγάλο βαθμό σε γυναίκες και σε εργαζόμενους-μέλη εθνικών μειονοτήτων και παρέχουν θέσεις εργασίας συχνά αβέβαιες, μερικής απασχόλησης και κακοπληρωμένες. Το γεγονός αυτό, σε συνδυασμό με τα υψηλά επίπεδα διαρθρωτικής ανεργίας, έχει συμβάλλει στο να διευρυνθεί το χάσμα ανάμεσα στα υψηλότερα και τα χαμηλότερα οικογενειακά εισοδήματα. Σε πολλές αστικές περιοχές, η έλλειψη δυνατοτήτων απασχόλησης έχει πλήξει σοβαρά την ποιότητα ζωής των νέων. Οι κοινωνικές αλλαγές που συνδέονται με τα οικογενειακά πρότυπα, τη γήρανση του πληθυσμού και την υπό-αστικοποίηση, έχουν επιδεινώσει τις επιπτώσεις της αναδιάρθρωσης της οικονομίας και της αγοράς εργασίας.

Όλοι αυτοί οι παράγοντες έχουν ενθαρρύνει την ανάπτυξη πόλεων κοινωνικού διαχωρισμού, στις οποίες περιλαμβάνονται ακόμα και ορισμένες πόλεις με καλές οικονομικές επιδόσεις. Σε πολλές αστικές περιοχές, το χάσμα ανάμεσα στους πλούσιους

και τους φτωχούς έχει επιδεινωθεί λόγω της μείωσης της στήριξης του θεσμού της κοινωνικής στέγασης και άλλων υπηρεσιών. Σε ορισμένες μεγάλες πόλεις, η αναβάθμιση των κεντρικών περιοχών έχει εκτινάξει στα ύψη την αξία της γης και τα ενοίκια στην αγορά στέγης και έχει αναγκάσει τις κοινωνικές ομάδες χαμηλών εισοδημάτων να μετακινηθούν στην περιφέρεια των πόλεων σε περιοχές κοινωνικής στέγασης. Σε άλλες περιπτώσεις, οι ομάδες χαμηλών εισοδημάτων διαβιώνουν σε πλήρως υποβαθμισμένη ενοικιαζόμενη κατοικία στα κέντρα των πόλεων. Η συγκέντρωση ατόμων με τα χαμηλότερα εισοδήματα και τις χειρότερες προοπτικές σε περιοχές με στέγαση χαμηλής ποιότητας και κακών περιβαλλοντικών συνθηκών, που συχνά συνδυάζεται με κακές μεταφορικές υπηρεσίες και κακές κοινοτικές διευκολύνσεις, έχει προκαλέσει κοινωνικά προβλήματα και σημαντικές εντάσεις. Τα προάστια αυτά είναι ουσιαστικά απομονωμένα από τις ευρύτερες οικονομικές και κοινωνικές εξελίξεις και αποξενώνονται κοινωνικά.

Ο κοινωνικός αποκλεισμός αποτελεί πλήγμα για την κοινωνία στο σύνολό της και αφαιμάζει πόρων από την οικονομική ανάπτυξη των αστικών περιοχών. Επιπλέον, οι μικρές και μεγάλες πόλεις βασίζουν την οικονομική ευημερία τους στην εσωτερική πολυμορφία και τον πλουραλισμό. Οι τρέχουσες πρακτικές διακρίσεων σημαίνουν ότι υπάρχουν αναξιοποίητες πηγές οικονομικού πλούτου, όχι μόνο όσον αφορά στο ανθρώπινο δυναμικό αλλά και σε αναξιοποίητους οικονομικούς και κοινωνικούς δεσμούς ανάμεσα στις εθνικές μειονότητες στο εσωτερικό της πόλης και σε άλλα μέρη του κόσμου.

Στα αστικά κέντρα των υπό ένταξη χωρών, η εισαγωγή των νόμων της αγοράς στην κατανομή και χρησιμοποίηση της γης και της ιδιοκτησίας, παράλληλα με τις διαρθρωτικές αλλαγές στο εσωτερικό των αγορών εργασίας, προκαλούν τάσεις παρόμοιες με αυτές που επικρατούν στην ΕΕ. Ιδιαίτερα σημαντική είναι η πρόκληση για την πρόληψη φαινομένων χωροταξικού διαχωρισμού και κοινωνικού αποκλεισμού στις πόλεις αυτές.

Τα προβλήματα των υποβαθμισμένων αστικών περιοχών δεν είναι δυνατό να λυθούν με πολιτικές που εστιάζονται αποκλειστικά σε αυτές τις περιοχές<sup>1</sup>. Για την αντιμετώπιση της πρόκλησης απαιτείται μια συνολική προσέγγιση για τα αστικά κέντρα που να συνδυάζει προληπτικές ενέργειες για τη μείωση των μελλοντικών επιπτώσεων με μέτρα αποκατάστασης, τα οποία θα ενσωματώνουν τις περιοχές αυτές στον κοινωνικό, οικονομικό και φυσικό ιστό της πόλης. Για τον σκοπό αυτό απαιτούνται κυρίως:

- Δυνατότητα πρόσβασης σε βασικές υπηρεσίες που προσφέρουν κυρίως στέγαση, εκπαίδευση και κατάρτιση, υγεία, ενέργεια, μεταφορές και επικοινωνίες και αποτελεσματική προστασία από τις αστυνομικές και δικαστικές αρχές.
- Δίαιλοι ενσωμάτωσης, κυρίως για τον σκληρό πυρήνα των μακροχρόνια ανέργων, των νέων που εγκαταλείπουν το σχολείο, των μονογονικών οικογενειών και των εθνικών μειονοτήτων και άλλων κοινωνικά αποκλεισμένων.
- Στρατηγικές οικονομικής ανάπτυξης που θα στηρίζουν τις τοπικές επιχειρήσεις, κυρίως κατά το στάδιο της εκκίνησης και τις κοινοτικές επιχειρήσεις μέσω της παροχής της απαραίτητης υποδομής, συμβουλών και της παροχής υπηρεσιών.
- Βελτίωση του φυσικού περιβάλλοντος, περιλαμβανομένης της ανακαίνισης του στεγαστικού δυναμικού, της λήψης μέτρων για τη μείωση της ρύπανσης και την καταπολέμηση του βανδαλισμού και την προστασία και βελτίωση των κτιρίων και των ανοικτών χώρων σε υποβαθμισμένες περιοχές, καθώς και της διατήρησης της ιστορικής και πολιτιστικής κληρονομιάς.

---

<sup>1</sup> ΟΟΣΑ, Η ένταξη υποβαθμισμένων αστικών περιοχών, Παρίσι, 1998.

- Ανάπτυξη κοινοτικής αλληλεγγύης που ενθαρρύνει τον κοινωνικό συγχρωτισμό και βελτίωση της ασφάλειας των πολιτών, περιλαμβανομένης της διατήρησης τοπικών εμπορικών κέντρων και κέντρων ελεύθερου χρόνου στις υποβαθμισμένες περιοχές.

Ενώ οι πολιτικές σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο έχουν καθοριστική σημασία για την αύξηση της οικονομικής δραστηριότητας και της ικανότητας απασχόλησης και παρέχουν κοινωνικές δικλίδες ασφαλείας, η δημιουργία πραγματικών διαύλων ένταξης απαιτεί επίσης τοπικές δράσεις που να ανταποκρίνονται στις σχετικές ανάγκες και τη δυναμική των κοινοτήτων στις υποβαθμισμένες αστικές περιοχές. Η συμμετοχή των τοπικών κοινοτήτων και ομάδων είναι απαραίτητη για την οργάνωση παρόμοιων τοπικών δράσεων που θα ενσωματώνουν τα οικονομικά, κοινωνικά, περιβαλλοντικά και πολιτιστικά συστήματα.

### **3. Η πρόκληση του αστικού περιβάλλοντος: τοπική και παγκόσμια αειφόρος ανάπτυξη**

Η κατάσταση του αστικού περιβάλλοντος είναι ζήτημα κεφαλαιώδους σημασίας με τοπικές, ευρωπαϊκές και παγκόσμιες επιπτώσεις. Η εξάντληση των φυσικών πόρων (κυρίως μέσω της χρησιμοποίησης μη ανανεώσιμων πηγών ενέργειας και των αποθεμάτων μεταλλευμάτων και ξυλείας) και η αύξηση της ρύπανσης και των απορριμμάτων έχουν επίπτωση στα τοπικά, περιφερειακά και παγκόσμια οικοσυστήματα και επιβάλλουν παντός είδους οικονομικές επιβαρύνσεις για τους πολίτες, τις επιχειρήσεις και τους κυβερνητικούς φορείς. Η κακή ποιότητα του περιβάλλοντος συχνά επιδεινώνει τη χωροταξική διάσταση του κοινωνικού αποκλεισμού.

Η επέκταση του δομημένου περιβάλλοντος (άναρχη αστική δόμηση), σε συνδυασμό με την αποκέντρωση της απασχόλησης, τα εμπορικά κέντρα και τα κέντρα ελεύθερου χρόνου, καθώς και με τις αλλαγές των συνηθειών κατανάλωσης και των προτιμήσεων ως προς τον τόπο κατοικίας, μειώνει την περιβαλλοντική αξία μεγάλων εκτάσεων για απροσδιόριστο χρονικό διάστημα. Η απώλεια χώρων πρασίνου και στο εσωτερικό και γύρω από τις αστικές περιοχές απειλεί τη βιοποικιλότητα καθώς και την ποιότητα ζωής των πολιτών. Πολλά ευρωπαϊκά αστικά κέντρα περιέχουν εκτεταμένες περιοχές εγκαταλελειμμένων και μολυσμένων βιομηχανικών εκτάσεων, κληρονομιά της βιομηχανικής αναδιάρθρωσης.

Η άναρχη αστική δόμηση ενισχύει την ανάγκη μετακίνησης και αυξάνει τον βαθμό εξάρτησης από τα ιδιωτικά μεταφορικά μέσα, γεγονός που συμβάλλει στην αύξηση της κυκλοφοριακής συμφόρησης, της κατανάλωσης ενέργειας και των εκπομπών ρύπων, περιλαμβανομένης της ηχορύπανσης. Τα προβλήματα αυτά είναι οξύτερα στις αστικές περιοχές με χαμηλό ποσοστό κατοικιών και στις οποίες υπάρχει μεγάλος διαχωρισμός των καθημερινών δραστηριοτήτων (σπίτι, δουλειά, ψώνια).

Η καλύτερη διαχείριση της μετακίνησης στα αστικά κέντρα έχει καθοριστική σημασία για τη βιώσιμη αστική ανάπτυξη. Εκτός από το ότι ενθαρρύνουν την άναρχη αστική δόμηση, τα συστήματα μετακίνησης που εξαρτώνται από τη χρήση ιδιωτικών οχημάτων ως μεταφορικών μέσων έχουν και άλλες αρνητικές επιπτώσεις, όπως η εξάλειψη της αίσθησης της γειτονιάς και η περιορισμένη δυνατότητα μετακίνησης για άτομα που δεν διαθέτουν ιδιωτικό αυτοκίνητο. Όταν υπάρχει ανάγκη μετακίνησης, απαιτείται η ύπαρξη τοπικών συστημάτων μεταφορών που προωθούν τη μεγαλύτερη χρησιμοποίηση των δημόσιων μεταφορικών μέσων, του ποδηλάτου, την πεζοπορία και την από κοινού χρησιμοποίηση ιδιωτικών αυτοκινήτων. Η πρόκληση είναι να επινοηθούν ολοκληρωμένες στρατηγικές μεταφορών που συνδυάζουν εναλλακτικές λύσεις ως προς τα ιδιωτικά αυτοκίνητα και

μέτρα που περιορίζουν τη χρησιμοποίηση αυτών των οχημάτων και τη χρησιμοποίηση οικονομικών μέσων, όπως η τιμολόγηση και εφαρμογή νέων τεχνολογιών, περιλαμβανομένης της τηλεματικής, που υποστηρίζεται από τις κατάλληλες πολιτικές για τη χρήση της γης. Τα μέτρα αυτά θα προωθήσουν την επάρκεια και θα συμβάλλουν στη μείωση της ζήτησης μεταφορικών μέσων.

Η αυξανόμενη κατανάλωση πρωτογενούς ενέργειας, με τις συνακόλουθες εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου, ευθύνεται για τις κλιματολογικές αλλαγές. Η ανεπαρκής θερμομόνωση των κτιρίων αποτελεί βασική αιτία για την υπερκατανάλωση ενέργειας. Η αυξημένη κατά κεφαλήν κατανάλωση νερού είναι ένα άλλο βασικό πρόβλημα. Υφίσταται ήδη σοβαρή λειψυδρία σε μεγάλες περιοχές της νότιας Ευρώπης. Η ποιότητα του πόσιμου νερού απειλείται από τον υπερτροφισμό και τη μόλυνση από φυτοφάρμακα. Η ρύπανση των θαλασσών απειλεί όχι μόνο την αλιεία, αλλά και τις τοπικές οικονομίες πολλών παράκτιων αστικών οικισμών που εξαρτώνται από τον τουρισμό. Η ατμοσφαιρική ρύπανση είναι σοβαρό πρόβλημα για την ανθρώπινη υγεία και οι πληθυσμοί των αστικών κέντρων είναι όλο και περισσότερο εκτεθειμένοι στα εξαιρετικά υψηλά επίπεδα θορύβου που δεν επιτρέπουν τον ήρεμο ύπνο και μια καλή ποιότητα ζωής.

Οι αρχές διακυβέρνησης των αστικών κέντρων πρέπει επίσης να αντιμετωπίζουν τις μεγάλες αυξήσεις του όγκου, του τύπου και του βαθμού επικινδυνότητας των στερεών απορριμμάτων και των ποσοτήτων απόβλητων υδάτων που απαιτούν αποτελεσματική επεξεργασία. Η ανεπαρκής διαχείριση των απορριμμάτων έχει σαν αποτέλεσμα την υποβάθμιση των τοπίων, τη μόλυνση των υδάτων και του εδάφους και τη δημιουργία συνθηκών εξάπλωσης μικροβίων και μετάδοσης ασθενειών. Τα αστικά κέντρα πρέπει επίσης να περιορίζουν στο ελάχιστο και να αντιμετωπίζουν περιβαλλοντικούς κινδύνους, όπως αυτούς που προκαλούνται από κατολισθήσεις, καθιζήσεις του εδάφους, σεισμούς και πλημμύρες καθώς και τεχνολογικούς κινδύνους που συνδέονται με μεγάλες βιομηχανικές μονάδες και με πυρηνικούς σταθμούς παραγωγής ενέργειας.

Η ποιότητα των κτιρίων και της υποδομής καθώς και η ανάγκη για την προστασία και βελτίωση της πολιτιστικής κληρονομιάς είναι βασικά ζητήματα κοινά για όλους τους τύπους αστικών περιοχών, αν και αφορούν περισσότερο στα ιστορικά κέντρα πόλεων.

Οι περιβαλλοντικές προκλήσεις είναι ιδιαίτερα έντονες στις υπό ένταξη χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, με ειδική προτεραιότητα στην ατμοσφαιρική ρύπανση και τη ρύπανση των υδάτων.

Οι προκλήσεις του αστικού περιβάλλοντος είναι αλληλοσυνδεδεμένες. Για την αντιμετώπισή τους απαιτούνται:

- ολοκληρωμένες προσεγγίσεις εντός στρατηγικών πλαισίων, μέσω της πλήρους και συμπληρωματικής χρησιμοποίησης όλων των διαθέσιμων μέσων πολιτικής για την αντιμετώπιση προβλημάτων (όπως δείχνει καθαρά η περίπτωση της μετακίνησης στα αστικά κέντρα) και ο σχεδιασμός μέτρων που να επιλύουν ταυτόχρονα περισσότερα από ένα προβλήματα·
- πολιτικές παρεμβάσεις που να επιλύουν τα προβλήματα επιτόπου και να μην τα μεταθέτουν σε άλλες περιοχές ή στις μελλοντικές γενιές·
- πολιτικές λύσεις που να έχουν σαν αποτέλεσμα τη μεταβολή των ατομικών συνηθειών κατανάλωσης και συμπεριφοράς εκ μέρους όλων των βασικών παραγόντων, κυρίως των επιχειρήσεων και των πολιτών.

Γίνεται όλο και περισσότερο αποδεκτό ότι οι αναλύσεις οικοσυστημάτων, που επισημαίνουν την ανάγκη μείωσης της συνολικής περιβαλλοντικής επίπτωσης των αστικών δραστηριοτήτων, παρέχουν ασφαλές πλαίσιο δράσης. Οι πολιτικές που βασίζονται στις αρχές της αποδοτικής χρησιμοποίησης των φυσικών πόρων (μέσω της καλύτερης δυνατής χρησιμοποίησης υλικών εισροών και μη ανανεώσιμων φυσικών πόρων ανά μονάδα παραγωγής) και της κυκλικότητας (όπως η ανακύκλωση υλικών, η εναλλακτική χρήση γης και κτιρίων) μπορούν να συμβάλουν ταυτόχρονα στη μείωση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων και στην εξοικονόμηση δαπανών, παράγοντας με τον τρόπο αυτό οικονομικά και περιβαλλοντικά αποτελέσματα.

Οι προσπάθειες των αστικών κέντρων να εφαρμόσουν πολιτικές αυτού του τύπου μπορεί να εμποδίζονται από παραδοσιακές πρακτικές πολεοδομικού σχεδιασμού και διαχείρισης και από τη λειτουργία των αγορών. Η διαμόρφωση των τιμών δεν λαμβάνει πλήρως υπόψη τη στενότητα των πόρων και τις εξωτερικές οικονομικές επιπτώσεις (όπως η ρύπανση). Ούτε ευνοούν την ανακύκλωση και επαναχρησιμοποίηση μη ανανεώσιμων πηγών. Για παράδειγμα, η αποδοτική και περισσότερο βιώσιμη χρησιμοποίηση του αστικού χώρου περιπλέκεται λόγω του κόστους απορρύπανσης και επαναχρησιμοποίησης εγκαταλελειμμένων βιομηχανικών περιοχών. Εντούτοις, οι ευρωπαϊκές πόλεις επιδιώκουν όλο και περισσότερο να επηρεάσουν τη λειτουργία των αγορών, ώστε να παράγουν περισσότερο βιώσιμα αποτελέσματα (για παράδειγμα μέσω της χρησιμοποίησης τοπικών περιβαλλοντικών πόρων, εισφορών και επιβαρύνσεων).

Οι περισσότερες ευρωπαϊκές πόλεις αναγνωρίζουν πλέον ότι η οικονομική ευημερία, η αύξηση της απασχόλησης, η ποιότητα ζωής και το υψηλό επίπεδο του αστικού περιβάλλοντος είναι στοιχεία αλληλένδετα. Η αντιμετώπιση της ποιότητας του περιβάλλοντος ως πλεονέκτημα της αγοράς και όχι ως περιοριστικός παράγοντας αποτελεί σημαντικό στοιχείο για πρόοδο.

#### **4. Η πρόκληση της διακυβέρνησης: η αντιμετώπιση της δημοσιονομικής στενότητας και της θεσμικής αναδιάρθρωσης και η αύξηση της τοπικής ικανότητας για τη διαχείριση των αλλαγών**

Σημαντικές αλλαγές έχουν σημειωθεί στη διάρθρωση των εθνικών, περιφερειακών και τοπικών κυβερνήσεων και στις σχέσεις ανάμεσα στον δημόσιο και ιδιωτικό τομέα και στους φορείς τοπικής αυτοδιοίκησης. Αν και υπάρχουν διαφορές ανάμεσα στα κράτη μέλη, τα αστικά κέντρα αντιμετωπίζουν ορισμένες κοινές θεσμικές και δημοσιονομικές προκλήσεις.

Οι δημοσιονομικοί περιορισμοί έχουν μειώσει το επίπεδο των δημοσίων πόρων που διατίθεται για επενδύσεις αστικής ανάπτυξης. Ταυτόχρονα, οι διαδικασίες διοικητικής αποκέντρωσης και περιφερειοποίησης σε πολλές χώρες έχουν αυξήσει τις αρμοδιότητες για τα αστικά κέντρα, οι οποίες όμως δεν συνοδεύονται πάντοτε με αύξηση των αντίστοιχων πόρων. Αυτό είχε σαν αποτέλεσμα τη δημοσιονομική στενότητα, που απειλεί να υπονομεύσει τη δυνατότητα δράσης σε τοπικό επίπεδο και τις πιθανότητες ενεργού συμμετοχής στα προγράμματα της ΕΕ.

Σε πολλά κράτη μέλη υπήρξε μετατόπιση του κέντρου βάρους από το κράτος προς την αγορά σε τομείς με ισχυρή διάσταση αστικής ανάπτυξης –κυρίως της στέγασης, των κοινωνικών υπηρεσιών, της κατάρτισης και εκπαίδευσης, των μεταφορών και επικοινωνιών και, σε ορισμένες χώρες, της παραγωγής ενέργειας και του ενεργειακού εφοδιασμού, της ύδρευσης και της συλλογής και διάθεσης αποβλήτων. Σημειώθηκε επίσης

μείωση της παροχής υπηρεσιών από ένα μόνο δημόσιο οργανισμό και αύξηση των παρεχόμενων υπηρεσιών από συνεργαζόμενους φορείς.

Παρόλα αυτά, η πίεση που ασκείται στις δημόσιες δαπάνες δεν μειώνεται. Η αντιμετώπιση του κοινωνικού αποκλεισμού απαιτεί σημαντικούς πόρους του δημοσίου. Η επιτάχυνση της οικονομικής ανάπτυξης και η αύξηση της απασχόλησης στις αστικές περιοχές και η βελτίωση της ποιότητας του περιβάλλοντος απαιτούν σημαντικές επενδύσεις σε πάγιο εξοπλισμό και στην παροχή κοινωνικών υπηρεσιών, που δεν είναι δυνατό να διατεθούν εξ' ολοκλήρου από την αγορά. Για τον λόγο αυτό, οι ευρωπαϊκές πόλεις πρέπει να αποκτήσουν μεγαλύτερη ικανότητα δημιουργίας πόρων για τη χρηματοδότηση οικονομικών, περιβαλλοντικών και κοινωνικών επενδύσεων. Για τον σκοπό αυτό, απαιτείται όλο και μεγαλύτερη μεταστροφή προς νέους τρόπους εργασίας στο εσωτερικό του δημόσιου τομέα και νέες ισορροπίες ανάμεσα στον ιδιωτικό και τον δημόσιο τομέα και στους φορείς τοπικής αυτοδιοίκησης. Αυτό ισχύει ιδιαίτερα για τις αναπτυξιακά καθυστερημένες περιφέρειες και τις υπό ένταξη χώρες, στις οποίες οι ανάγκες εκσυγχρονισμού και αναβάθμισης της υλικής υποδομής των αστικών κέντρων δημιουργούν τεράστια ζήτηση για πόρους από τους τοπικούς και εθνικούς προϋπολογισμούς.

Η αντιμετώπιση των οικονομικών, κοινωνικών και περιβαλλοντικών προκλήσεων δεν είναι σε καμιά περίπτωση εύκολη. Τα αστικά κέντρα υπόκεινται σε ή πρέπει να υποβάλουν προγράμματα και προτεραιότητες για τα διάφορα επίπεδα διακυβέρνησης. Πάρα πολύ συχνά, τα οριζόντια προγράμματα και οι πρωτοβουλίες αστικής ανάπτυξης που προέρχονται από διάφορα επίπεδα διακυβέρνησης έχουν διαφορετικούς σκοπούς, προϋπολογισμούς και χρονοδιαγράμματα και εστιάζονται σε διαφορετικές γεωγραφικές περιοχές. Επιπλέον, τα μέτρα πολιτικής μπορούν να έχουν απρόβλεπτες συνέπειες. Ορισμένες φορές, τα μέτρα που προορίζονται να επιλύσουν συγκεκριμένα προβλήματα είναι αλληλοσυγκρουόμενα ή δημιουργούν εμπόδια στη δράση σε κατώτερα κυβερνητικά επίπεδα. Αυτό έχει σαν αποτέλεσμα τον κατακερματισμό των προσπαθειών και τη μείωση της επίπτωσης των προγραμμάτων και των πόρων. Απαιτείται μεγαλύτερος βαθμός κάθετης ενσωμάτωσης.

Σε οριζόντιο επίπεδο, οι πόλεις αντιμετωπίζουν την πρόκληση του συντονισμού της δράσης σε πολύ διαφορετικούς τομείς πολιτικής, όπως η τοπική απασχόληση, η εκπαίδευση και κατάρτιση, η στέγαση, το περιβάλλον, ο χωροταξικός σχεδιασμός, οι μεταφορές, η υγεία, η κοινωνική πρόνοια και τα δημοσιονομικά. Ο λειτουργικός διαχωρισμός και οι παραδοσιακές κλαδικές εξειδικεύσεις οδηγούν συχνά σε αναποτελεσματικές και ανεπαρκείς προσεγγίσεις. Απαιτούνται νέοι τρόποι διαχείρισης για την αντιμετώπιση πολυδιάστατων και αλληλοσυνδεδεμένων προβλημάτων, με τα οποία βρίσκονται ολοένα και περισσότερο αντιμέτωπες οι μικρές και μεγάλες πόλεις.

Οι οικονομικοί, κοινωνικοί και περιβαλλοντικοί δεσμοί ανάμεσα στα αστικά κέντρα και τις γειτονικές περιφέρειες μεταβάλλονται με ταχύ ρυθμό. Διαπιστώνεται σημαντική αδράνεια στις θεσμικές διαρθρώσεις, οι οποίες μπορεί να μην είναι κατάλληλες για τις μεταβαλλόμενες συνθήκες. Η βελτίωση της συνεργασίας ανάμεσα στις τοπικές κοινότητες και προσεγγίσεις που βασίζονται στις ανάγκες και τη δυναμική λειτουργικών αστικών περιοχών<sup>2</sup> έχουν καθοριστική σημασία για την επίτευξη των στόχων αειφόρου αστικής

---

<sup>2</sup> Ο όρος “λειτουργικές αστικές περιοχές” περιλαμβάνει κοινότητες που συνδέονται κοινωνικά, οικονομικά ή/και περιβαλλοντικά, όπως για παράδειγμα ένα αστικό κέντρο και η ζώνη των προαστίων του. Οι περιοχές αυτές υπάγονται συχνά στη δικαιοδοσία διαφορετικών οργανισμών αυτοδιοίκησης και στη διαχείρισή τους



ανάπτυξης και για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των πολιτικών παρεμβάσεων σε επίπεδο ΕΕ.

Ο θεσμικός διαχωρισμός εμποδίζει την εξέλιξη σε κοινοτικό επίπεδο και σε επίπεδο προαστίου και ενισχύει τις τάσεις κοινωνικό-οικονομικής και φυσικής πόλωσης στο εσωτερικό των αστικών κέντρων. Οι πόλεις αντιμετωπίζουν την πρόσθετη πρόκληση για επέκταση της δημοκρατίας, για την ανάθεση αρμοδιοτήτων σε τοπικούς φορείς και για συμμετοχή όλων των ενδιαφερόμενων φορέων -περιλαμβανομένων των πολιτών- στη διαμόρφωση και εφαρμογή ολοκληρωμένων στρατηγικών βιώσιμης αστικής ανάπτυξης. Χρειάζεται να δημιουργούν εταιρικές σχέσεις μέσω των οποίων οι κάτοικοι και οι βασικοί εταιρικοί φορείς μπορούν να επηρεάζουν το μέλλον των κοινοτήτων τους και ταυτόχρονα να αντισταθμίζουν την τάση για χαμηλά επίπεδα συμμετοχής και αυξημένης αποξένωσης από το πολιτικό γίνεσθαι. Υπάρχει ειδική ανάγκη να σημειωθεί πρόοδος στις υπό ένταξη χώρες, στις οποίες μόλις πρόσφατα έχει καθιερωθεί η διαδικασία δημοκρατικής διακυβέρνησης των αστικών κέντρων.

Εν ολίγοις, η αντιμετώπιση των οικονομικών, κοινωνικών και περιβαλλοντικών προκλήσεων, που είναι σύνθετες και αλληλοσυνδεδεμένες, απαιτεί μια στρατηγική και θεσμικά ολοκληρωμένη πολιτική δράση, στα πλαίσια της οποίας όλοι οι ενδιαφερόμενοι φορείς μοιράζονται την ευθύνη για τη διαμόρφωση και εφαρμογή διακλαδικών προτάσεων επίλυσης. Η ευελιξία των θεσμικών φορέων και η εργασία στο πλαίσιο εταιρικής σχέσης έχουν καθοριστική σημασία. Αυτή είναι η πρόκληση για τη διακυβέρνηση αστικών περιοχών.

## **5. Συνοπτική παρουσίαση των βασικών προκλήσεων**

Παρά την πολυμορφία των εμπειριών και των καταστάσεων, οι μικρές και μεγάλες πόλεις της Ευρώπης παρουσιάζουν κοινές τάσεις και αντιμετωπίζουν παρόμοιες προκλήσεις. Οι τάσεις είναι η παγκοσμιοποίηση και αναδιάρθρωση της οικονομίας, οι κοινωνικές αλλαγές και η αύξηση του αποκλεισμού, οι πιέσεις στο περιβάλλον, η δημοσιονομική στενότητα και οι αλλαγές των θεσμικών σχέσεων. Η οικονομική ευημερία, η κοινωνική ένταξη και η προστασία και βελτίωση του περιβάλλοντος πρέπει να είναι αλληλοσυμπληρούμενοι και αλληλοενισχυόμενοι στόχοι μιας στρατηγικής βιώσιμης αστικής ανάπτυξης που:

- θα βελτιώσει την οικονομική ευρωστία των αστικών κέντρων, και κυρίως στις αναπτυξιακά καθυστερημένες περιφέρειες, μέσω της ενθάρρυνσης της καινοτομίας και του επιχειρηματικού πνεύματος, της αύξησης της παραγωγικότητας και της αξιοποίησης νέων πηγών απασχόλησης στις μικρές, μεσαίου μεγέθους και μεγάλες πόλεις, με στόχο την προώθηση ενός πολυκεντρικού και ισορροπημένου ευρωπαϊκού συστήματος αστικής ανάπτυξης·
- θα οργανώνει τη δυνατότητα πρόσβασης στα οφέλη της αυξημένης παραγωγικότητας και ανταγωνιστικότητας με δίκαιο τρόπο, θα μειώνει τον κοινωνικό αποκλεισμό και θα βελτιώνει το επίπεδο ασφάλειας· το εύρος και η ένταση του αποκλεισμού καταστρέφει τις ζωές των θυμάτων του και απειλεί τον κοινωνικό ιστό, την ανταγωνιστικότητα και την βιώσιμη ανάπτυξη των μικρών και μεγάλων πόλεων·
- θα καθιστά τις πόλεις περισσότερο βιώσιμες από περιβαλλοντική άποψη και θα αποτρέπει επιβολή του αναπτυξιακού τους κόστους στο άμεσο περιβάλλον τους, τις

---

εμπλέκεται μεγάλος αριθμός δημόσιων οργανισμών. Ο ακριβής ορισμός αυτών των περιοχών διαφέρει ανάλογα με το εθνικό και τοπικό πλαίσιο.

γύρω αγροτικές περιοχές, τις ευρύτερες περιφέρειες, τον ίδιο τον πλανήτη και τις μελλοντικές γενιές.

- θα ενθαρρύνει καινοτόμες και ευέλικτες διαδικασίες λήψης αποφάσεων καθώς και αστικούς θεσμικούς φορείς που θα διευρύνουν τη συμμετοχή και θα ενσωματώνουν τις ενέργειες εταίρων του δημόσιου και ιδιωτικού φορέα και των οργανισμών αυτοδιοίκησης, από το ευρωπαϊκό στο τοπικό επίπεδο, και θα αυξάνουν τη συνεργία και συνεργασία ανάμεσα στις υφιστάμενες θεσμικές διαδικασίες και τους πόρους.