

Αξιολόγηση Προγραμμάτων: η περιβαλλοντική διάσταση

ΧΑΡΗΣ ΚΟΚΚΩΣΗΣ*

1. Προστασία περιβάλλοντος και ανάπτυξη

Τα θέματα της ποιότητας του περιβάλλοντος έχουν αποκτήσει ιδιαίτερο ενδιαφέρον σε τοπικό αλλά και παγκόσμιο επίπεδο (WCED, 1987) καθώς είναι απόρροια της ανάπτυξης των δραστηριοτήτων των ανθρώπων τις οποίες φαίνεται να επηρεάζουν άμεσα ή έμμεσα. Ως εκ τούτου η προστασία περιβάλλοντος συνδέεται στενά με την άσκηση αναπτυξιακής πολιτικής.

Είναι προφανές ότι η οποιαδήποτε ανθρώπινη δραστηριότητα έχει κάποια επίπτωση στο περιβάλλον, όπως και το περιβάλλον έχει επιπτώσεις, περιορίζοντας ή προσφέροντας ευκαιρίες για την ανάπτυξη. Το βασικό ερώτημα είναι κατά πόσον οι επιπτώσεις αυτές επηρεάζουν σημαντικά το περιβάλλον. Μέχρι πρόσφατα η ανθρώπινη αντίληψη, στο επίπεδο της κοινωνικής γνώσης, σχετικά με το περιβάλλον ήταν σχετικά περιορισμένη. Επί πλέον η έκταση και ένταση -δηλαδή η κλίμακα- των επιπτώσεων από τις δραστηριότητες του ανθρώπου ήταν σχετικά περιορισμένη. Η επιστημονική έρευνα και τεχνολογική πρόοδος, ιδίως μετά το Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο, ανέδειξε τη συνθετότητα της σχέσης ανθρώπου και περιβάλλοντος και την καθοριστική επίδραση του πρώτου στο δεύτερο.

Η σε βάθος διερεύνηση του περιβάλλοντος ανέδειξε την ανάγκη διεύρυνσης της θεώρησής του με όρους συστημικής προσέγγισης, δίνοντας έμφαση στην δομή και δυναμική των παραγόντων, βιοτικών και αβιοτικών, που το συνιστούν. Η αποσπασματική θεώρηση από την πλευρά των επί μέρους επιστημών (βιολογίας, γεωλογίας, φυσικής κλπ) αναδιατάχθηκε στη βάση της μιας πιο ολοκληρωμένης και περιεκτικής προσέγγισης που εστιάζεται στην αλληλεξάρτηση των υποσυστημάτων που απαρτίζουν το περιβάλλον. Συνέπεια των προηγούμενων ήταν η

* Χάρης Κοκκώσης, Αναπληρωτής Καθηγητής Πολεοδομίας-Χωροταξίας στο Τμήμα Περιβάλλοντος του Πανεπιστημίου Αιγαίου.

διεύρυνση της έννοιας του περιβάλλοντος που περιέλαβε όχι μόνο το φυσικό περιβάλλον αλλά και το ανθρώπινο. Η σχέση ανθρώπου και περιβάλλοντος απέκτησε ιδιαίτερο ενδιαφέρον.

Παράλληλα, η δυνατότητα παρέμβασης του ανθρώπου στο περιβάλλον ξεπέρασε κάθε προηγούμενο ως προς την κλίμακά της. Ακόμη και δραστηριότητες που παραδοσιακά είχαν μια σχετικά εναρμονισμένη σχέση με το περιβάλλον, π.χ. κτηνοτροφία, γεωργία, αλιεία, απέκτησαν τη δυνατότητα σημαντικής επίδρασης που συχνά οδήγησε σε υποβάθμιση του περιβάλλοντος.

Παρόλο που σε μια πρώτη περίοδο, ιδίως στις δεκαετίες του '50 και '60, η έμφαση είχε τεθεί στην δυνατότητα της τεχνολογίας να ξεπεράσει κάποια όρια που έθετε το φυσικό περιβάλλον στην ανάπτυξη των δραστηριοτήτων του ανθρώπου, η θεώρηση του περιβάλλοντος ως "υποδοχέα" αμφισβητήθηκε (Meadows, 1972).

Η εμπιστοσύνη στις απεριόριστες δυνατότητες του ανθρώπου, μέσω της τεχνολογίας, να αντιμετωπίζει τη "φύση" κλονίστηκε από την ανάδειξη σημαντικών προβλημάτων υποβάθμισης του περιβάλλοντος σε όλον τον κόσμο, αναπτυγμένο βιομηχανικά και μη, ανεξαρτήτως πολιτικών συστημάτων, ελεύθερης ή κατευθυνόμενης οικονομίας και κοινωνίας. Ήδη στις αρχές της δεκαετίας του '70 η παγκόσμια κοινότητα δραστηριοποιήθηκε προς την υιοθέτηση της αντίληψης ότι το περιβάλλον χρειάζεται προστασία (π.χ. Παγκόσμια Συνδιάσκεψη για το Περιβάλλον στην Στοκχόλμη 1972).

Η πολιτική προστασίας του περιβάλλοντος όμως, παρ' όλο το θεωρητικό πρότυπο της ολοκληρωμένης θεώρησης, συχνά υιοθέτησε μια αποσπασματική προσέγγιση σε επιχειρησιακό επίπεδο αντιμετωπίζοντας τα συμπτώματα και το περιβάλλον αποσπασματικά (π.χ. ατμοσφαιρική ρύπανση, θαλάσσια ρύπανση, βιότοποι, κλπ). Όπως ήταν φυσικό οι πολιτικές του τύπου αυτού δεν έδωσαν τα αναμενόμενα αποτελέσματα.

Η συνεχιζόμενη επιδείνωση των προβλημάτων του περιβάλλοντος όμως έθεσε σύντομα σε αμφισβήτηση τις αξίες, στόχους και προτεραιότητες πολιτικής για την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη. Η αναζήτηση εναλλακτικών προσεγγίσεων στην ανάπτυξη χαρακτηρίστηκε από έντονο ιδεαλισμό που εστιάστηκε στην αντιπαράθεση ανάπτυξης και προστασίας περιβάλλοντος. Η θέση αυτή, που προβάλλει την πολιτική προστασίας ως μοναδική και αποκλειστική οδό ανεξαρτήτως κοινωνικού και οικονομικού κόστους, έδειξε την στείρότητά της και το αδιέξοδο όπου οδηγεί. Η "κρίση" αυτή επιταχύνθηκε από την παγκόσμια οικονομική ύφεση στις αρχές της δεκαετίας του '80.

Αποτέλεσμα των ανωτέρω ήταν η προσπάθεια ένταξης της πολιτικής

προστασίας του περιβάλλοντος στην αναπτυξιακή πολιτική. Η οικονομική ανάπτυξη θεωρήθηκε ότι θα έπρεπε να συνδεθεί με την πολιτική για το περιβάλλον. Καταλυτικό ρόλο στην κατεύθυνση αυτή είχε η διεύρυνση της έννοιας της ποιότητας του περιβάλλοντος προς την έννοια της ποιότητας ζωής και η διαπίστωση των αναδράσεων μεταξύ ποιότητας του περιβάλλοντος και οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης. Η προσέγγιση αυτή, που επικράτησε ως “διώσιμη” ή “αιφόρος” ανάπτυξη στα τέλη της δεκαετίας του '80 (WCED, 1987 και Συνδιάσκεψη του Ρίο, 1992) επανέφερε την προστασία σε ίση “μοίρα” με τους στόχους της οικονομικής αποτελεσματικότητας και της κοινωνικής δικαιοσύνης. Επί πλέον η έννοια της βιώσιμης ανάπτυξης επιβάλλει και μια μακροχρόνια θεώρηση σύμφωνα με την οποία δεν επιτρέπεται οποιαδήποτε ενέργεια να υποθηκεύει τις δυνατότητες των μελλοντικών γενεών να έχουν τουλάχιστον ίδιου επιπέδου ποιότητα περιβάλλοντος.

Παρόλο όμως που στο πεδίο των διακηρύξεων και διατύπωσης γενικών στόχων υπάρχει διεθνώς συμφωνία και παρά τον ορθολογισμό που εμπεριέχει μια πολιτική “βιώσιμης ανάπτυξης” σε επιχειρησιακό επίπεδο υπάρχουν σημαντικές δυσκολίες ένταξης της περιβαλλοντικής διάστασης στην αναπτυξιακή πολιτική.

2. Προς νέες πολιτικές για την ανάπτυξη και το περιβάλλον

Ο ουσιαστικός ρόλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην προώθηση των αναπτυξιακών προγραμμάτων της χώρας μας επιβάλλει τη διερεύνηση των κατευθύνσεων της πολιτικής της Ένωσης ως ευρύτερο πλαίσιο αναφοράς της εθνικής πολιτικής με εστία αναφοράς τη σύνδεση της περιβαλλοντικής πολιτικής με τις πολιτικές για ανάπτυξη.

Η πολιτική για το περιβάλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης εδραιώθηκε θεσμικά με την Ενιαία Πράξη και τη Συνθήκη του Μάαστριχτ παρόλο που προγράμματα για το περιβάλλον υπήρχαν ήδη από τη δεκαετία του '70. Βασικό εργαλείο παρέμβασης της Ένωσης στα θέματα προστασίας περιβάλλοντος είναι οι διαφορών ειδών Οδηγίες, που δεσμεύουν τα Κράτη-μέλη για εναρμόνιση των πολιτικών τους με αυτές, αλλά και τα ειδικά προγράμματα (Πρωτοβουλίες) της Επιτροπής.

Μεταξύ των Οδηγιών που ήταν πρωτοποριακές στην δεκαετία του '80 εκείνη που έχει ειδικό ενδιαφέρον για τα αναπτυξιακά προγράμματα αφορά τις Επιπτώσεις στο Περιβάλλον από Ορισμένα Δημόσια και Ιδιωτικά Έργα (Directive 85/337-CEC, 1985) που επιβάλλει την εξέταση και αξιολόγηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων από τα έργα αυτά. Η Οδηγία αυτή έχει ήδη υιοθετηθεί και από την ελληνική Κυβέρνηση. Ανάλογα με την κατηγορία που εντάσσεται ένα έργο

απαιτείται και διαφορετικού βαθμού διερεύνηση. Πρόσφατα η Επιτροπή αναθεώρησε τις κατηγορίες αυτές και η νέα Οδηγία αναμένεται να δημοσιευθεί (να ισχύσει) εντός του 1994.

Παράλληλα η Επιτροπή δημιούργησε μια ειδική ομάδα (task force) για τη διερεύνηση των πιθανών οικολογικών επιπτώσεων από την ολοκλήρωση της Εσωτερικής Αγοράς και τη συνεπαγόμενη κοινωνικο-οικονομική ανάπτυξη. Η σχετική Έκθεση διαπιστώνει ότι πραγματικά ενέχονται κίνδυνοι για περιβαλλοντική υποβάθμιση που θα επηρεάσει τις δυνατότητες περαιτέρω ανάπτυξης. Για την αντιμετώπιση των κινδύνων αυτών απαιτεί μια προληπτική περιβαλλοντική πολιτική η οποία θα πρέπει να είναι ολοκληρωμένη δηλαδή πλήρως εναρμονισμένη και ενταγμένη με τις άλλες πολιτικές της Ένωσης. Για την εφαρμογή των αρχών αυτών προτείνονται τεσσάρων τύπων μέτρα:

- Όρια και σταθερότητα με αυστηρές προδιαγραφές.
- Εργαλεία που βασίζονται στους μηχανισμούς της αγοράς, ενσωματώνοντας τα εξωτερικά κόστη.
- Μηχανισμοί χρηματοοικονομικής στήριξης για την εφαρμογή της περιβαλλοντικής πολιτικής διευρύνοντας τους υφιστάμενους.
- Βελτίωση και προώθηση της γνώσης για την κατάσταση και τις τάσεις της ποιότητας του περιβάλλοντος.

Βέβαια η πολιτική περιβάλλοντος της Ένωσης εστιάζεται ακόμη ως επί το πλείστον σε θεματικές ενότητες (π.χ. νερά, θόρυβος, αέρας, κλπ) όμως σταδιακά εμφανίζεται μια τάση διεύρυνσης της αντίληψης ως προς το περιβάλλον. Κεντρικό συντονιστικό ρόλο στην πολιτική περιβάλλοντος της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει το εκάστοτε Πρόγραμμα Δράσης για το Περιβάλλον. Το ισχύον V Πρόγραμμα Δράσης - και το χρηματοδοτικό του μέσο: LIFE - καινοτομεί ως προς δύο έννοιες: την εταιρικότητα και συνυπευθυνότητα όλων εκείνων που επηρεάζουν με τις δραστηριότητες τους το περιβάλλον. Πέντε τομείς δραστηριοτήτων έχουν εντοπισθεί ως πρώτης προτεραιότητας: διομηχανία, ενέργεια, μεταφορές, γεωργία και τουρισμός.

Οι προτεραιότητες αυτές υπογραμμίζουν τη διαπίστωση ότι εκτός της πολιτικής για την προστασία του περιβάλλοντος και άλλες πολιτικές και πρωτοβουλίες επηρεάζουν άμεσα ή έμμεσα την ποιότητα του περιβάλλοντος.

- Κυριότερο παράδειγμα αποτελεί η Κοινή Αγροτική Πολιτική που επηρεάζει τις προτεραιότητες, άρα και την χρήση του αγροτικού χώρου. Ήδη από τα μέσα της δεκαετίας του '80 μια σειρά μέτρων αποτείνονται και στην προστασία του περιβάλλοντος (π.χ. set-aside ή φιλικές ως προς το περιβάλλον καλλιέργειες. Προς την κατεύθυνση

αυτή κινείται και μια ειδική πρωτοβουλία της Επιτροπής, το Πρόγραμμα LEADER, που αφορά την αγροτική ανάπτυξη αλλά με ουσιαστική προτεραιότητα και στο περιβάλλον (π.χ. αναχαίτιση απερχόμενης, προστασία της φύσης, κλπ.).

- Η πολιτική για την ενέργεια και η πολιτική για τις μεταφορές επηρεάζουν με τις μορφές και τεχνολογίες που προωθούν την ποιότητα του περιβάλλοντος.
- Παρόλο που δεν υπάρχει πολιτική για τον τουρισμό, στο μικρής εμβέλειας Πρόγραμμα Δράσης για τον Τουρισμό υπάρχει ειδική δράση για το περιβάλλον.
- Ακόμη και η πολιτική για την Έρευνα και Τεχνολογία έχει ειδικό πρόγραμμα για το περιβάλλον.
- Άλλες πολιτικές που επιδρούν στο περιβάλλον είναι η Πολιτική προς Τρίτες χώρες και για τον Ευρωπαϊκό χώρο τα προγράμματα βοήθειας στις χώρες της κεντρικής και ανατολικής Ευρώπης (π.χ. Phare).
- Όμως η κατεξοχήν πολιτική που επιδρά στο περιβάλλον είναι η Περιφερειακή Πολιτική που επηρεάζει την κατανομή υποδομών και δραστηριοτήτων στον γεωγραφικό χώρο και για την οποία αναλυτικότερη αναφορά γίνεται στο επόμενο κεφάλαιο. Ειδική αναφορά στο πλαίσιο αυτό θα πρέπει να γίνει στο ειδικό πρόγραμμα (Πρωτοβουλία) ENVIREG που χρηματοδοτεί περιβαλλοντικές επενδύσεις για δίκτυα ύδρευσης/αποχέτευσης, ατμοσφαιρική ρύπανση και διαχείριση απορριμμάτων.

Αλλά και μια σειρά από άλλες δράσεις της Επιτροπής αναφέρονται σε ειδικά θέματα προστασίας του περιβάλλοντος όπως για παράδειγμα η Πράσινη Βίβλος για το Αστικό Περιβάλλον, το σχέδιο νέας οδηγίας για τη διαχείριση παράκτιων ζωνών, κλπ. Η ειδική αναφορά σε αυτά χρησιμεύει στην διαπίστωση μιας προσπάθειας σύζευξης της πολιτικής προστασίας του περιβάλλοντος με την πολιτική ανάπτυξης.

Στη χώρα μας η έλλειψη σαφούς πολιτικής τόσο για το περιβάλλον όσο και την ανάπτυξη είναι το κύριο χαρακτηριστικό καθώς διέπεται συχνά από μια αδυναμία υλοποίησης των προθέσεων και εξαγγελιών. Παρόλα αυτά κάποιες δράσεις για το περιβάλλον και την ανάπτυξη εφαρμόζονται και επηρεάζουν την ποιότητα του περιβάλλοντος. Τόσο τα μέτρα για την ανάπτυξη τομεακού χαρακτήρα όσο και αυτά που εντάσσονται στις δράσεις για την ανάπτυξη των περιφερειών έχουν σημαντικές συνέπειες για το περιβάλλον. Οι σημαντικότερες επιπτώσεις στο περιβάλλον είναι συνέπεια των αδυναμιών ορθολογικού και ουσιαστικού ελέγχου της ανάπτυξης των ανθρώπινων δραστηριοτήτων

στον χώρο (Κοκκώσης, 1993).

Παρόλη τη συνταγματική επιταγή που αναδεικνύει την προστασία του περιβάλλοντος σε στόχο υψηλής προτεραιότητας το θεσμικό πλαίσιο καθυστέρησε σημαντικά και περιορίζεται ακόμη από σημαντικές ελλείψεις και κενά (π.χ. τα δεκάδες Π.Δ. που απαιτεί ο Νόμος Πλαίσιο 1650/86 και δεν έχουν εκδοθεί). Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η υιοθέτηση της οδηγίας για την εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων που καθυστέρησε 6 χρόνια. Επί πλέον η σχέση των δράσεων για το περιβάλλον και των δράσεων στο πλαίσιο των μέτρων πολιτικής για την ανάπτυξη είναι ασαφής και χαλαρή. Η αδυναμία αυτή δαρύνεται και από την έλλειψη μακροχρόνιου προσανατολισμού ή έστω και μεσοπρόθεσμου των μέτρων πολιτικής για την ανάπτυξη και για το περιβάλλον. Επιπρόσθετα μια άλλη αδυναμία, από πλευράς της σχέσης μέτρων για το περιβάλλον και την ανάπτυξη, να έγκειται στην έλλειψη συσχέτισης της χωροταξίας/πολεοδομίας με την πολιτική για την οικονομική ανάπτυξη (Chiotis and Coccossis, 1988).

Στο βαθμό που η συμβολή των πόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι σημαντική στην υλοποίηση των εθνικών προγραμμάτων αποκτούν ενδιαφέρον, από πλευράς παρεμβάσεων για την προστασία του περιβάλλοντος τρία προγράμματα:

- Στο Εθνικό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα για το Περιβάλλον, την περίοδο του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης 1990-93, η έμφαση είχε δοθεί στην δημιουργία επιστημονικής και τεχνολογικής υποδομής σε επιλεγμένα θέματα πολιτικής προστασίας περιβάλλοντος, όπως ατμοσφαιρική ρύπανση, προστασία βιοτόπων, ποιότητα νερού, έδαφος κλπ.
- Μέτρα για το περιβάλλον υπάρχουν και στα επί μέρους Π.Ε.Π. (Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα) περιορισμένης όμως επιχειρησιακής και χρηματοδοτικής εμβέλειας.
- Το Πρόγραμμα ENVIREG (1990-93) που ήταν σε χρηματικούς όρους τριπλάσιο από το προηγούμενο χρησιμοποιήθηκε για την χρηματοδότηση υποδομής ύδρευσης/αποχέτευσης και διαχείρισης απορριμμάτων κυρίως, σύμφωνα και με τους όρους της πρωτοβουλίας. Το Πρόγραμμα χρηματοδοτεί και ορισμένες ειδικές χωροταξικές μελέτες στο πλαίσιο οικιστικών ρυθμίσεων. Αξίζει να σημειωθεί ότι στις μελέτες αυτές το περιβάλλον αποτελεί αντικείμενο ιδιαίτερης διερεύνησης, στοιχείο που έλειπε στις αντίστοιχες μελέτες που προηγήθηκαν (Ειδικές Χωροταξικές Μελέτες).
- Το Πρόγραμμα Life που ξεκίνησε το 1992 και συνεχίζεται, έχει στόχο προγράμματα εφαρμογής (π.χ. διαχείριση βιοτόπων) σε

αντίθεση με άλλα χρηματοδοτικά μέσα της Ένωσης που στηρίζουν έρευνα, αναπτυξιακά έργα, βασική υποδομή, κλπ.). Σε σχέση με τα προηγούμενα το Πρόγραμμα αυτό είναι χρηματικά πολύ μικρότερο.

Από όλες τις παρεμβάσεις όμως, εκείνες που έχουν σημαντική επίδραση στο περιβάλλον είναι τα μέτρα και έργα που εντάσσονται στην κατηγορία της αναπτυξιακής πολιτικής, που είναι ουσιαστικά όλα σχεδόν τα έργα υποδομής της χώρας. Στο πλαίσιο αυτό αποκτά ειδικό ενδιαφέρον ο τρόπος ένταξης της προστασίας του περιβάλλοντος σε παρόμοια προγράμματα.

3. Περιβάλλον και αξιολόγηση προγραμμάτων

Όπως έχει ήδη αναφερθεί η αντίληψη της σχέσης ανάπτυξης και προστασίας του περιβάλλοντος μέχρι πρόσφατα εστιαζόταν στις επιδράσεις του πρώτου στο δεύτερο, δηλαδή τις επιπτώσεις της ανάπτυξης στο περιβάλλον. Στο πλαίσιο αυτό ήδη από τότε που η κοινωνία ευαισθητοποιήθηκε στα θέματα περιβάλλοντος έγιναν προσπάθειες για την αντιμετώπιση μεμονωμένων δράσεων, ιδιαίτερα τεχνικών έργων, στην ποιότητα του περιβάλλοντος. Ο λόγος που οδήγησε στην επιλογή αυτή ήταν γιατί ήταν δυνατόν να προσδιορισθούν σε φυσικούς όρους (π.χ. έκταση, μήκος, βάθος εκσκαφών, κλπ.) τα αποτελέσματα ενός έργου, να συσχετισθούν με τις περιβαλλοντικές συνθήκες, να προσδιορισθούν οι περιβαλλοντικές επιπτώσεις και να γίνει κάποια εκτίμηση της σημασίας τους για την ποιότητα του περιβάλλοντος. Στόχος της εκτίμησης αυτής ήταν ο προσδιορισμός των απαραίτητων μέτρων και ενεργειών για την άρση ή μείωση των επιπτώσεων στο μέτρο του δυνατού. Ως διοικητικό μέσο οι εκτιμήσεις αυτές μπορούν να συνεπάγονται και απόφαση για τη μη εκτέλεση του έργου εφόσον κριθεί ότι οι επιπτώσεις είναι ιδιαίτερα σημαντικές και μη αποδεκτές.

Η πρακτική της Εκτίμησης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων έχει πλέον διαδοθεί ευρύτατα και εδραιωθεί θεσμικά, όπως για παράδειγμα στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως προαναφέρθηκε, αλλά και σε πολλές άλλες χώρες.

Σημαντικό ρόλο στην διάδοση αυτού του εργαλείου στις αναπτυσσόμενες χώρες διαδραματίζουν οι διεθνείς χρηματοδοτικοί και μη οργανισμοί, π.χ. Διεθνής Τράπεζα, FAO (Οργανισμός Αγροτικής Ανάπτυξης των Ηνωμένων Εθνών), κλπ. που πρωτοστάτησαν στην αξιολόγηση έργων και στην προώθηση ανάπτυξης της μεθοδολογίας (π.χ. UNIDO, 1987 - OECD, 1989).

Η Εκτίμηση Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων είναι ένα αναλυτικό εργαλείο που έχει τη δυνατότητα να συμβάλλει στην λήψη αποφάσεων

που συγχρόνως όμως έχει σημαντικούς περιορισμούς:

- Παρόλο που θεωρητικά θα πρέπει οι περιβαλλοντικοί παράγοντες να υφιστάγονται στα αρχικά στάδια του σχεδιασμού, ιδιαίτερα δε στην αξιολόγηση εναλλακτικών λύσεων, αυτό δε συμβαίνει στην πράξη. Η αδυναμία αυτή προκύπτει από τον χαρακτήρα της εκ των υστέρων (ex-post) αξιολόγησης της Εκτίμησης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων που απαιτεί σαφώς προσδιορισμένα τεχνικά στοιχεία (π.χ. θέση και κλίμακα έργου) που δεν είναι διαθέσιμα στα αρχικά στάδια. Όταν δε είναι διαθέσιμα έχει προχωρήσει σε μεγάλο βαθμό η μελέτη του έργου ώστε να μπορέσουν να αναθεωρηθούν, εάν χρειασθεί, οι αρχικές επιλογές. Οπότε η έμφαση στην Εκτίμηση Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων είναι και στον προσδιορισμό των ενεργειών που απαιτούνται για την άρση ή μείωση των αρνητικών επιπτώσεων του έργου. Αυτή είναι μια γνωστή αδυναμία του εργαλείου χωρίς να σημαίνει δεδαίως ότι δεν έχει χρησιμοποιηθεί έστω και εκ των υστέρων για τη ματαίωση κάποιων έργων.
- Παρόλο που για παρεμβάσεις με σημαντικές αρνητικές επιπτώσεις στο περιβάλλον αποτελεί ένα ιδιαίτερα χρήσιμο εργαλείο, δεν αντιμετωπίζει το πρόβλημα της συσσώρευσης των επιπτώσεων πολλών μικρών έργων που κάθε ένα από μόνο του δεν επιβαρύνει ιδιαίτερα το περιβάλλον αλλά όλα μαζί μπορεί να έχουν σημαντική επιβάρυνση. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι οι πολλές μικρές ξενοδοχειακές μονάδες σε μια περιοχή.

Επί πλέον υπάρχει μια σειρά από παρεμβάσεις που δεν είναι μεμονωμένα έργα αλλά μπορούν να έχουν επιπτώσεις στο περιβάλλον:

- Μια σημαντική κατηγορία είναι οι δράσεις που δεν έχουν χωρικό χαρακτήρα. Οι περισσότερες πολιτικές για τον αγροτικό χώρο εντάσσονται σ' αυτήν την κατηγορία. Για παράδειγμα μια πολιτική αναδιάρθρωσης καλλιεργειών μπορεί να έχει σημαντικές επιπτώσεις στην χλωρίδα, πανίδα, τα υπόγεια νερά, κλπ. Μια πολιτική απασχόλησης μπορεί επίσης να έχει χωρικές και περιβαλλοντικές επιπτώσεις π.χ. εγκατάλειψης φυσικών πόρων.
- Μια επίσης σημαντική κατηγορία είναι οι πολλαπλές δράσεις που εντάσσονται στα διάφορα αναπτυξιακά προγράμματα ή σχέδια όπου οι έμμεσες επιπτώσεις ή η συνεργία των μέτρων μπορεί να προκαλέσουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον. Στην κατηγορία αυτή εντάσσονται όλα τα ΠΕΠ.

Ας σημειωθεί ότι ως προς τα υφιστάμενα ΠΕΠ και ΚΠΣ θεωρείται ιδιαίτερα προβληματική η ένταξη της περιβαλλοντικής διάστασης σε

αυτά καθώς λείπουν βασικές πληροφορίες στα προγράμματα για τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις των πολύ δε περισσότερο για τις συνολικές επιπτώσεις τους στο περιβάλλον. Επί πλέον οι Επιτροπές Παρακολούθησης δεν έχουν τη σύνθεση ή τα στοιχεία που απαιτεί η ένταξη αυτή.

Ο προβληματισμός αυτός οδήγησε στην αναζήτηση της περιβαλλοντικής αξιολόγησης για πολιτικές, σχέδια και προγράμματα. Διοικητικά η αντιμετώπιση του προβλήματος αυτού επιλύεται με την υιοθέτηση μιας διαδικασίας συμμετοχής στην κατάρτιση των πολιτικών, σχεδίων και προγραμμάτων των μονάδων/υπηρεσιών που ασχολούνται με την προστασία του περιβάλλοντος.

Για παράδειγμα αυτό προβλέπεται στους Κανονισμούς 2081/93 και 2082/93 του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης που επιβάλλουν να περιλαμβάνει κάθε πρόγραμμα των Διαρθρωτικών Ταμείων:

- Εκτίμηση της κατάστασης του περιβάλλοντος στην περιφέρεια που αναφέρεται.
- Αξιολόγηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων από τις δράσεις που προβλέπονται στο πλαίσιο μιας πολιτικής για βιώσιμη (αιετόφορο) ανάπτυξη.
- Πρόβλεψη για το τρόπο συμμετοχής των αρμοδίων υπηρεσιών προστασίας του περιβάλλοντος στην κατάρτιση και αξιολόγηση των δράσεων που περιλαμβάνονται στο πρόγραμμα ή σχέδιο.

Στις οδηγίες που ετοίμασε η επιτροπή αναφέρεται ότι ιδιαίτερο ενδιαφέρον θα πρέπει να εστιασθεί στα σοβαρά περιβαλλοντικά προβλήματα και τους κρίσιμους παράγοντες στην περιφέρεια ως στοιχείο διαπραγμάτευσης σε συνδυασμό με τους στόχους ανάπτυξης για το Κοινωνικό Πλαίσιο Στήριξης. Βέβαια ανακύπτουν ερωτηματικά για την εφαρμογή των αρχών αυτών, όπως για παράδειγμα αν η ένταξη της περιβαλλοντικής διάστασης θα είναι ευθύνη των χωρών-μελών, σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, ή ο τρόπος συγκερασμού αναπτυξιακών και περιβαλλοντικών στόχων.

Πολλές χώρες έχουν προβλέψει ή ακολουθούν ήδη (π.χ. ΗΠΑ, Καναδάς, Ν. Ζηλανδία) παρόμοιες πρακτικές αξιολόγησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων από πολιτικές, σχέδια και προγράμματα (Lee and Walsh, 1992) δράση που ελεγκράτησε ως Στρατηγική Περιβαλλοντική Εκτίμηση (Strategic Environmental Assessment-SEA). Αντίστοιχες επιταγές εμφανίζονται και στην Agenda 21 το πρόγραμμα δράσης για μια αειφόρο ανάπτυξη, ως συνέχεια της Παγκόσμιας Συνδιάσκεψης στο Ρίο το 1992.

4. Μεθοδολογικά θέματα

Η ανάγκη ολοκληρωμένης προσέγγισης στα θέματα ανάπτυξης με την ένταξη της προστασίας του περιβάλλοντος έχει εμφανισθεί περισσότερο από δύο δεκαετίες, αν και τις περισσότερες φορές παρέμεινε σε επίπεδο στόχων (π.χ. τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα). Ουσιαστικά η αξιολογική σύζευξη της ανάπτυξης με την προστασία του περιβάλλοντος αποκαταστάθηκε με την έννοια της βιώσιμης ανάπτυξης (sustainable development).

Ο προσανατολισμός προς μια πολιτική βιώσιμης ή αιεφόρου ανάπτυξης, μπορεί να είναι ιδεολογικά ελκυστικός αλλά επιχειρησιακά φαίνεται να απαιτεί αντιμετώπιση σε ορισμένα βασικά προβλήματα καθώς η ίδια η έννοια της αιεφορικότητας έχει θεωρηθεί ότι περιλαμβάνει στους στόχους της συγκρούσεις και ασάφειες (Daly, 1990). Ακόμη και στην Συνθήκη του Μάαστριχτ η συνοχή αναφέρεται ως εξίσου σημαντικός στόχος με την προστασία του περιβάλλοντος. Άλλωστε το Πρόγραμμα Συνοχής έχει δύο βασικές προτεραιότητες το περιβάλλον και τα διευρωπαϊκά δίκτυα ταυτόχρονα και δεν είναι προφανές πως συνδυάζονται πάντα.

Ασάφειες απορρέουν και εννοιολογικά από το χωρικό επίπεδο αναφοράς για τους στόχους της αιεφορικότητας, κατά πόσον είναι εφικτή, δηλαδή, η επιδίωξη αυτή σε τοπικό, περιφερειακό ή παγκόσμιο επίπεδο.

Επί πλέον εμφανίζονται σε σχέση με τα παραπάνω και ενδογενείς μεθοδολογικές δυσχέρειες. Δεδομένου ότι οι περιβαλλοντικές επιπτώσεις είναι συνήθως α-χωρικές ή παγκόσμιες (π.χ. στο στρώμα όζοντος) ή έντονα επικεντρωμένες σε έναν τόπο (π.χ. ρύπανση σε σημεία) η γενίκευση ή επιμερισμός τους σε ένα χωρικό επίπεδο αναφοράς που να τις αντιστοιχίζει με τις κοινωνικές και οικονομικές παρουσιάζουν εννοιολογικές και μεθοδολογικές δυσχέρειες. Ίσως επιχειρησιακά ένα “μεσο-επίπεδο” αναφοράς να είναι απαραίτητο (Nijkamp et al., 1991).

Όσο διευρύνεται η έννοια του περιβάλλοντος -όχι μόνο στις φυσικές του διαστάσεις- τόσο δυσχεραίνεται η αξιολόγηση καθώς συμπεριλαμβάνονται οικονομικές, κοινωνικές και πολιτιστικές διαστάσεις που δεν εντάσσονται σε ένα ενιαίο αξιολογικό πλαίσιο και η αξιολόγηση εμπεριέχεται στις διαδικασίες του δημοκρατικού προγραμματισμού. Επί πλέον ενώ στο φυσικό περιβάλλον η έννοια της “σημαντικής επίπτωσης” υπόκειται σε επιστημονική ανάλυση που οδηγεί σε αξιολόγηση στα θέματα ανάπτυξης ο προσδιορισμός της είναι υποκειμενικός ή απροσδιόριστος. (Lichfield, 1992).

Στην αξιολόγηση ενός προγράμματος σημαντικό ρόλο αποκτά και το

σχετικό βάρος των επί μέρους διαστάσεων της αξιολόγησης. Δεδομένου ότι τα αναπτυξιακά προγράμματα είναι πολυδιάστατα (πολλαπλοί στόχοι και ενέργειες) το πρόβλημα αυτό είναι ενδογενές σε τέτοιου είδους αξιολογήσεις. Άλλωστε μια σειρά από μεθοδολογικά εργαλεία (π.χ. διευρυμένη ανάλυση κόστους-οφέλους ή εκτίμηση κοινωνικών επιπτώσεων) ή διαδικασίες έχουν αναπτυχθεί για την αντιμετώπιση του θέματος αυτού. Το πρόβλημα όμως επιτείνεται από τη διάσταση στην εστίαση, μεθόδους και εργαλεία μεταξύ της περιβαλλοντικής ανάλυσης και της κοινωνικο-οικονομικής (περιφερειακής) ανάλυσης (Braat and van Lierop, 1987).

Παράλληλα υπάρχει ανάγκη διεύρυνσης και ανάπτυξης της μεθοδολογίας περιβαλλοντικής ανάλυσης προς την κατεύθυνση της αναζήτησης μεθοδολογίας συσχέτισης των επί μέρους διαστάσεων της ποιότητας του περιβάλλοντος σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο. Προς την κατεύθυνση αυτή θα έπρεπε να αναζητηθούν ίσως σύνθετοι δείκτες ή χαρακτηριστικά "ικανότητας" του περιβάλλοντος ως πλαίσιο αναφοράς για την αξιολόγηση. Ιδιαίτερη δυσκολία στο πλαίσιο αυτό υπεισέρχεται με την ανάγκη "προβολής" της ποιότητας του περιβάλλοντος στο μέλλον και σε χρονικούς ορίζοντες που να διευκολύνουν τη συσχέτιση με τα αναπτυξιακά προγράμματα, προοπτική όχι ιδιαίτερα αισιόδοξη, δεδομένων των επιστημολογικών περιορισμών της περιβαλλοντικής ανάλυσης μέχρι σήμερα.

Τέλος πρόσθετες δυσχέρειες και επιπλοκές απορρέουν από την ανάγκη τελικής σύζευξης της προστασίας του περιβάλλοντος με την αναπτυξιακή πολιτική. Προς την κατεύθυνση αυτή αναζητούνται δείκτες "βιωσιμότητας" και σύνθετα δυναμικά μοντέλα ανάλυσης πολιτικής (Opschoor and Reijnders, 1991 και van den Bergh, 1991).

Βέβαια οι επί μέρους μεθοδολογικές δυσχέρειες και αδυναμίες δεν αίρουν την αναγκαιότητα ένταξης της περιβαλλοντικής διάστασης στον σχεδιασμό. Αντίθετα, επιβάλλουν μια δραστηριοποίηση της έρευνας στην ανάλυση πολιτικής στα θέματα αυτά που παρουσιάζουν ακόμη πολλές ανοικτές πλευρές. Η ένταξη του περιβάλλοντος στις αναπτυξιακές δράσεις αναφέρεται σε συντονισμένη παράλληλη αντιμετώπιση της προστασίας και της ανάπτυξης. Στη σχέση όμως αυτή υπάρχει και η ανάδραση, όπου η ποιότητα του περιβάλλοντος επηρεάζει τις αναπτυξιακές δυνατότητες σε μια περιοχή, κατεύθυνση προς την οποία δεν έχει δοθεί ιδιαίτερη μέριμνα στην αξιολόγηση, αλλά αποκτά ιδιαίτερη σημασία.

Βιβλιογραφία

- Κοκκώσης, Χ. (1993): "Η Περιβαλλοντική Προστασία στις Πολιτικές Αστικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης" στο Π. Γετίμης, Γρ. Κανκαλάς και Ν. Μαραβέγιας (επιμέλεια): *Αστική και Περιφερειακή Ανάπτυξη: Θεωρία-Μεθοδολογία-Πολιτική*. Αθήνα: Θεμέλιο.
- Braat, L. and van Lierop, W.F.J. (1987): *Economic-Ecological Modelling*. North Holland: Dordrecht.
- CEC (Commission of the European Communities) (1985): *Official Journal*, L175/40/ 5-7-85.
- Chiotis, G. and Coccossis, H. (1988): "Crescita Urbana e Sviluppo Regional in Grecia" in R. Brancati, V. Costa P. e Fiore: *Le Trasformazioni del Mezzogiorno: Realta e Problemi tra l' Antico e il Nuovo. Scienze Regionali* 8. Milano: Franco Angeli pp. 237-254.
- Daly, H. E. (1990): "Toward Some Operational Principles of Sustainable Development" *Ecological Economics*, No. 2, pp. 1-6.
- Lee, N. and Walsh, F. (1992): "Strategic Environmental Assessment: An Overview" *Project Appraisal*, Vol. & No. 3 pp. 126-136.
- Lichfield, N. (1992): "The Integration of Environmental Assessment into Development Planning" *Project Appraisal*, Vol. 7, No. 2, pp. 58-66.
- Meadows, D. H., Meadows, D. L., Randers, J. and Behrens, W. W. (1972): *The Limits to Growth*. Universe Books: New York.
- Nijkamp, P., van den Bergh, J. and Soeteman, F.J. (1991): "Regional Sustainable Development and Natural Resource Use" *Proceedings of the World Bank Conference on Development Economics 1990*. IBRD/WB: Washington, D.C. pp.153-188.
- Opschoor, J.B. and Reijnders, L. (1991): "Towards Sustainable Development Indicators" in O. Kuik and H. Verbruggen (eds.): *Search of Indicators of Sustainable Development*. Kluwer Academic Publishers: Dordrecht.
- OECD (Organization for Economic Cooperation and Development), (1989): *Environmental Impacts of Tourist Development*. OECD: Paris.
- UNIDO (United Nations Industrial Development Organization), (1987): *Project Evaluation for Industrial Projects*. UNIDO: Vienna.
- Van den Bergh, C. J. M. (1991): *Dynamic Models for Sustainable Development*, PhD Thesis Vrije Universiteit: Amsterdam.
- WCED (World Commission on Environment and Development), (1987): *Our Common Future*. Oxford University Press: Oxford.