

Παρεκκλίσεις: Πρόκληση για ανάπτυξη ή υπανάπτυξη;

Του Δρος **Ανδρέα Σ. ΧΡΙΣΤΟΔΟΥΛΙΔΗ**
Περιφερειολόγου, Ανωτ. Λειτουργ. Υπ. Εσωτ. Κύπρου

1.0 Εισαγωγή

Τον τελευταίο καιρό γίνεται πολύς λόγος στην Κύπρο για την επαναλειτουργία του θεσμού των παρεκκλίσεων. Σκοπός αυτού του άρθρου δεν είναι να επεξηγηθούν οι πρόνοιες του νέου θεσμικού πλαισίου. Οι ενδιαφερόμενοι εύκολα μπορούν να εξασφαλίσουν τα κείμενα¹, εξ άλλου δεν θα ήταν δεοντολογικά σωστό κάποιος, που εργάστηκε στη διαμόρφωση του πλαισίου και συμμετέχει στη διαδικασία λήψης αποφάσεων να αναλύσει το πλαίσιο, γιατί αναπόφευκτα θα είναι μεροληπτικός. Σκοπός του άρθρου είναι να διερευνηθεί κατά πόσο ο θεσμός έχει αναπτυξιακή διάσταση, σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο.

Για τους σκοπούς αυτού του άρθρου, με τον όρο παρεκκλίσεις, εννοούμε παρέκκλιση από πρόνοιες ισχύοντος σχεδίου ανάπτυξης, σύμφωνα με τις πρόνοιες του περί Πολεοδομίας και Χωροταξίας Νόμου², χαλάρωση από τις ισχύουσες πρόνοιες χρήσεων γης, σύμφωνα με τον περί Ρυθμίσεως Οδών και Οικοδομών Νόμο³, και, τέλος, χαλάρωση από πρόνοιες της Ζώνης Προστασίας της Παραλίας, σύμφωνα με τον περί Προστασίας της Παραλίας Νόμο⁴.

Ο θεσμός των παρεκκλίσεων δεν είναι κυπριακό φαινόμενο. Απαντάται σε πολλές χώρες⁵ και είναι αποτέλεσμα μίας αυτονόητης παραδοχής, ότι δηλαδή κανένας νόμος και κανένα σχέδιο, που ρυθμίζει την ανάπτυξη δεν είναι τέλειο και άρα σ' αυτό πρέπει να συνυπάρχει μηχανισμός αυτοδιόρθωσης. Η ρύμη του χρόνου των εξελίξεων, αλλά και των λαθών και παραλείψεων, είναι το αντικείμενο των παρεκκλίσεων. Λογικά, οι μακροχρόνιοι, ρητοί και στρατηγικοί στόχοι των σχεδίων ανάπτυξης δεν είναι δυνατό να αποτελούν αντικείμενο παρεκκλίσεων⁶.

Σ' αυτό το άρθρο διερευνάται αν με βάση τα στοιχεία, που είναι διαθέσιμα, οι παρεκκλίσεις συμβάλλουν ή αντιστρατεύονται τον στρατηγικό στόχο της ανάπτυξης, που επιδιώκει η πολεοδομική πολιτική. Για να απαντηθεί το ερώτημα είναι απαραίτητο να γίνει μία μικρή εισαγωγή για να κατανοηθεί στην απλότητά του το σύστημα. Η άρθρωση της οικονομικής δραστηριότητας στον χώρο δίδει σε γενικές γραμμές την χωροταξική πραγματικότητα. Αν υπήρχε στην Κύπρο ρητός χωροταξικός προγραμματισμός, το σύστημα θα διέθετε το χωροταξικό του σχέδιο με ρητούς στόχους⁷. Εφ' όσον δεν υπάρχει μπορεί να υποθεθεί, ότι παρεμπιπτόντως η χωροταξική πολιτική ασκείται από τομεακές πολιτικές. Για τούτο για σκοπούς μελέτης χρησιμοποιείται η χωροταξική πραγματικότητα και όχι ο χωροταξικός προγραμματισμός, όπως θα ήταν το αντικειμενικό ορθό.

Ο πολεοδομικός προγραμματισμός, στην Κύπρο, εκφράζεται μέσα από τα Σχέδια Ανάπτυξης (Τοπικά Σχέδια, τα οποία καλύπτουν το 9.03% της ελεύθερης Κύπρου και Δήλωση Πολιτικής, που καλύπτει το 90.97% της ελεύθερης Κύπρου)⁸. Τα σχέδια ανάπτυξης κατευθύνουν την ανάπτυξη στον χώρο με βάση την χωροταξική πραγματικότητα. Συνεπώς, ο θεσμός των παρεκκλίσεων ως μέτρο αυτοδιόρθωσης του συστήματος, έχει στόχο να από-κατευθύνει την ανάπτυξη από τα σχέδια ανάπτυξης με σκοπό να ταυτίζει τους στόχους του πολεοδομικού με τον χωροταξικό προγραμματισμό. Ανασκοπώντας τον θεσμό των παρεκκλίσεων σε χώρες με μεγαλύτερη πείρα στη διαχείριση της ανάπτυξης και ιδιαίτερα στις Ευρωπαϊκές χώρες⁹, διαπιστώνεται, ότι με την χορήγηση των παρεκκλίσεων επιδιώκεται ένας συνεχής στόχος διόρθωσης του πολεοδομικού προγραμματισμού και πολεοδομικής πολιτικής γενικά και ταύτισής της με τους στόχους της χωροταξικής πολιτικής.

2.0. Χωροταξική πραγματικότητα

Ενώ στον αρχικό περί Πολεοδομίας και Χωροταξίας Νόμο υπήρχε σαφής και υποχρεωτική πρόνοια για ύπαρξη χωροταξικού σχεδίου (Σχέδιον διά την Νήσον), αργότερα και συγκεκριμένα, προ της πλήρους εφαρμογής του Νόμου, η πρόνοια κατέστη δυνητική¹⁰. Έτσι, το ιεραρχικά ανώτερο σχέδιο για την εφαρμογή του περί Πολεοδομίας και Χωροταξίας Νόμου ουδέποτε εξεπονήθη¹¹, και δε φαίνεται ο καθ' ύλην αρμόδιος Υπουργός Οικονομικών να έχει πρόθεση να εκπονήσει στο προβλεπτό μέλλον τέτοιο σχέδιο. Αποτέλεσμα αυτής της σημαντικής έλλειψης είναι ο πολεοδομικός προγραμματισμός να στερείται βασικών χωροταξικών στόχων σε περιφερειακό και χωρικό επίπεδο. Υποχρεωτικά για σκοπούς ανάλυσης χρησιμοποιείται η χωροταξική πραγματικότητα. Γενικά σ' όλες τις χώρες κύριος δείκτης ανάπτυξης - σε περιφερειακό επίπεδο - θεωρείται το κατά κεφαλή περιφερειακό προϊόν. Στην Κύπρο όμως η έλλειψη τέτοιων στοιχείων επιβάλλει την χρησιμοποίηση υποκατάστατου και έτσι χρησιμοποιείται η απασχόληση¹². Η χρήση αυτού του στοιχείου ως δείκτη ανάπτυξης, εκτός του ότι είναι υποχρεωτική, αντανακλά στην πράξη την παρατηρούμενη ανάπτυξη και αποτελεί, ως ένα βαθμό, αξιόπιστο δείκτη μέτρησής της.

Όπως διαπιστώνεται από τον Πίνακα 1, η παρουσιασθείσα ανάπτυξη, μεταξύ των ετών 1976-1989 είναι αντιστρόφως ανάλογη του πληθυσμιακού μεγέθους της πόλης. Αξιοσημείωτο είναι πως η Πάφος, η μικρότερη πόλη της Κύπρου παρουσιάζει τον υψηλότερο ρυθμό ανάπτυξης.

Πίνακας 1
Απασχόληση και Ρυθμός Ανάπτυξης 1976-1989

Πόλη	Απασχόληση		Ρυθμός ανάπτυξης
	1976	1989	
Λευκωσία	47592	83834	0.245
Λεμεσός	23948	499954	0.319
Λάρνακα	10181	27170	0.426
Πάφος	4240	12866	0.482
	85961	173824	0.305

Πηγή: Τμήμα Στατιστικής και Ερευνών.

Κατά τομέα απασχόλησης, Πίνακας 2, παρατηρείται, για την ίδια περίοδο, πως η Λευκωσία έχει υψηλούς ρυθμούς ανάπτυξης σε τομείς, όπου το ποσοστό συμμετοχής τους στη συνολική απασχόληση ή παρουσιάζόμενη ανάπτυξη είναι κάτω του παγκύπριου μέσου (μεταποίηση και υπηρεσίες), μοναδική εξαίρεση αποτελεί η περίπτωση των χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών.

Πίνακας 2
Ρυθμοί Ανάπτυξης κατά Τομέα Απασχόλησης

Πόλη	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Λευκωσία	0.799	0.210	0.157	0.261	0.289	0.226	0.140	0.449	0.220
Λάρνακα	-0.383	0.440	0.150	0.326	0.476	0.799	0.468	0.616	0.276
Λεμεσός	0.954	0.255	0.184	0.314	0.359	0.580	1.068	0.511	0.266
Πάφος	-0.653	0.370	-0.214	0.326	0.556	1.978	0.591	0.674	0.342
	0.717	1.275	-0.037	0.966	1.680	3.357	2.267	2.250	0.884

Πηγή: Σύμφωνα με στοιχεία Τμήματος Στατιστικής και Ερευνών.

Όπου 1 - Μεταλλεία και Λατομεία, 2 - Μεταποίηση, 3 - Ηλεκτρισμός, γκάζι, νερό, 4 - Κατασκευές, 5 - Εμπόριο, 6 - Ξενοδοχεία, 7 - Μεταφορές, Επικοινωνίες, 8 - Χρηματοπιστωτικές και Επιχειρησιακές Υπηρεσίες, και 9 - Υπηρεσίες.

Η Λεμεσός, που μόλις ξεπερνά τον παγκύπριο μέσο όρο ρυθμού ανάπτυξης, παρουσιάζει υψηλότερο ρυθμό ανάπτυξης σε απασχολήσεις με υψηλό ποσοστό συμμετοχής στην συνολική απασχόληση (μεταποίηση, εμπόριο, ξενοδοχεία, χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες, κ.λ.). Εντυπωσιακός είναι ο ρυθ-

μός ανάπτυξης του τομέα μεταφορών, που αντανακλά την αναβάθμιση του λιμανιού, για την επισκοπούμενη περίοδο.

Η πόλη της Λάρνακας, τρίτη σε πληθυσμό πόλη της Κύπρου, παρουσιάζει υψηλό ρυθμό ανάπτυξης, που αντανακλά τους ψηλούς ρυθμούς όλων σχεδόν των οικονομικών δραστηριοτήτων, με εξαίρεση τομείς όχι τόσο ισχυρούς στην συμμετοχή τους στην συνολική απασχόληση (π.χ. λατομεία, ηλεκτρισμός και υπηρεσίες).

Τέλος, η πόλη της Πάφου, η μικρότερη πόλη παρουσιάζει τον υψηλότερο ρυθμό ανάπτυξης. Χαρακτηριστικό είναι η γενική ανάπτυξη που παρουσιάζεται σ' όλους τους τομείς οικονομικής δραστηριότητας, με εξαίρεση τα λατομεία και ηλεκτρισμό. Αξιοσημείωτος είναι ο ρυθμός ανάπτυξης του τουριστικού τομέα, που είναι ο υψηλότερος σε όλη την Κύπρο.

2.1. Τοπικότητα (προσδιορισμός) Οικονομικής Δραστηριότητας

Με τον όρο Τοπικότητα (προσδιορισμός) Οικονομικής Δραστηριότητας (ΤΟΔ)¹³ εννοούμε την ταξινόμηση των συντελεστών συμμετοχής ανάλογα με τον αν μία δραστηριότητα είναι βασική ή εξαγωγική (Α), εξισορροπητική (Β), ή μη βασική (Γ) και αποτυπώνει τη χωροταξική πραγματικότητα. Αντί δηλαδή να χρησιμοποιείται ο απόλυτος αριθμός του συντελεστή συμμετοχής¹⁴ χρησιμοποιείται ένα είδος ομαδοποιητικής κατάταξης, η οποία προσφέρει εύκολο σχηματισμό γνώμης για τις παρατηρούμενες τάσεις οικονομικής δραστηριότητας στο χώρο.

Πίνακας 3
Ομαδοποιητική Κατάταξη Τοπικότητας Οικονομικής Δραστηριότητας

Πόλη	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Λευκωσία	Γ	Γ	Γ	Γ	Β	Γ	Γ	Α	Α
Λάρνακα	Γ	Γ	Α	Α	Γ	Γ	Α	Γ	Α
Λεμεσός	Γ	Β	Α	Γ	Β	Β	Β	Γ	Γ
Πάφος	Γ	Γ	Γ	Α	Γ	Α	Γ	Γ	Γ

Πηγή: Με στοιχεία Τμήματος Στατιστικής και Ερευνών.

Όπου: Α, $QL>1.1$ (βασική ή εξαγωγική δραστηριότητα), Β, $QL=0.9 - 1.1$, (εξισορροπητική δραστηριότητα), Γ, $QL<0.9$ (μη βασική δραστηριότητα). Απασχόληση 1, 2, ..., 9 όπως στον Πίνακα 2.

Η Λευκωσία, ως πρωτεύουσα, αποτελεί το διοικητικό κέντρο της χώρας και η Τοπικότητα Οικονομικής Δραστηριότητας στρέφεται σε χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες, δημόσιες υπηρεσίες και το εμπόριο. Η Λευκωσία βρισκόμενη στην ενδοχώρα στερείται τοπικών πλεονεκτημάτων (π.χ. λιμάνια, αεροδρόμια, τουρισμό, κ.ά.) και συνεπώς οι δυνατότητες της για ανάπτυξη είναι περιορισμένες.

Η Λάρνακα στρέφεται σε ευρύ φάσμα οικονομικών δραστηριοτήτων (ηλεκτρισμός, γκάζι, νερό καθώς και κατασκευές και μεταφορές).

Η Λεμεσός παρουσιάζει μία ευρεία τοπικότητα οικονομικής δραστηριότητας, που αντανακλά δραστηριότητες, που απορρέουν από την γεωγραφική της θέση, παρά από τις αστικές της συγκεντρώσεις.

Τέλος, φαίνεται καθαρά, ότι η τοπικότητα της Πάφου σε δύο τομείς οικονομικής δραστηριότητας, τον τουρισμό και τις κατασκευές και οι δεύτερες εξυπηρετούν βασικά τον πρώτο.

Από την ως τώρα ανάλυση συνάγεται το γενικό συμπέρασμα πως η τοπικότητα συνδράμει ουσιαστικά την ανάπτυξη των παράλιων περιοχών και πως κάθε πόλη εξειδικεύεται σε συγκεκριμένους τομείς οικονομικής δραστηριότητας.

3.0. Πολεοδομική Πραγματικότητα

Ο προγραμματισμός της ανάπτυξης στην Κύπρο αποτυπώνεται μέσα από το πολεοδομικό πλαίσιο άσκησης πολιτικής και ειδικά μέσα από το δίκτυο πολεοδομικών Ζωνών.

3.1. Συντελεστής Περιφερειακού Πολεοδομικού Σχεδιασμού

Και σ' αυτή την περίπτωση χρησιμοποιείται ο συντελεστής συμμετοχής, πλην όμως επειδή χρησιμοποιούνται πολεοδομικά στοιχεία προγραμματισμού και όχι απογραφής της πραγματικότητας, θε-

ωρείται, ότι ο προγραμματισμός προσανατολίζει την ανάπτυξη και συνεπώς τους στόχους και επιδιώξεις της ακολουθούμενης πολιτικής για τούτο προκρίνεται αυτή η ορολογία.

Για τον υπολογισμό των συντελεστών χρησιμοποιούνται στοιχεία των αντίστοιχων ζωνών, ήτοι βιομηχανικών, κτηνοτροφικών, γεωργικών, προστασίας κ.ά.

Πίνακας 4
Συντελεστές Περιφερειακού Πολεοδομικού Προσανατολισμού (ZQL)

Περιφέρεια	Βιομηχ.	Κτηνοτρ.	Γεωργία	Προστασίας	Τουρισμός
Πόλεως Λευκωσίας	4.577	0.000	0.644	1.063	0.000
Κυθραίας	2.679	1.327	0.571	0.951	0.000
Ορεινής	0.552	2.246	1.149	0.621	0.000
Μόρφου	0.185	1.876	1.143	0.956	0.000
Λεύκας	0.000	0.632	0.991	1.864	0.000
Αμμοχώστου	2.147	1.084	0.621	0.483	2.711
Πόλεως Λάρνακας	2.467	0.922	0.669	0.661	1.887
Αραδίππου	0.680	1.298	0.837	0.831	2.030
Αθηαίου	0.000	1.549	0.999	1.332	0.000
Λευκάρων	0.140	1.178	0.912	1.126	1.285
Πόλεως Λεμεσού	2.070	0.290	0.437	1.165	2.574
Κελλαχίου	0.818	0.643	1.245	1.106	0.751
Αυδήμου	0.386	0.867	0.839	0.745	2.218
Κοιλανίου	0.446	0.333	1.184	1.434	0.341
Πόλεως Πάφου	0.966	0.361	1.457	0.777	1.848
Πάφου	1.056	1.016	0.983	0.971	0.519
Κελοκεδάρων	0.000	0.301	2.332	0.863	0.000
Χρυσοχούς	0.180	1.216	1.242	0.929	1.140

Πηγή: Ανδρέα Σ. Χριστοδουλίδη: Η Περιφερειακή Διάσταση της Πολεοδομικής Πολιτικής, 1995.

Όπως προκύπτει από τον Πίνακα 4, η χωροθέτηση της βιομηχανίας έχει εξαγωγικό προσανατολισμό στις περιφέρειες πόλεως Λευκωσίας και Κυθραίας (Επαρχία Λευκωσίας), στην ελεύθερη περιοχή Αμμοχώστου, στην περιφέρεια πόλεως Λάρνακας και στην περιφέρεια πόλεως Λεμεσού. Στην Επαρχία Πάφου μόνο δύο περιφέρειες προορίζονται να παίξουν εξισορροπητικό ρόλο. Σε δύο περιφέρειες ουδεμία βιομηχανική δραστηριότητα προγραμματίζεται, η μία στην επαρχία Λευκωσίας (περιφέρεια Λεύκας) και η δεύτερη στην Επαρχία Πάφου (περιφέρεια Κελοκεδάρων). Γενικά δηλαδή η Πολεοδομική πολιτική επιδιώκει την χωροθέτηση της βιομηχανικής δραστηριότητας στις αστικές και περιαστικές περιοχές, όπου θεωρεί δυνατή την εξασφάλιση εργατικών χεριών και προορίζει τις λοιπές για άσκηση πολύ περιορισμένης βιομηχανικής δραστηριότητας.

Η Πολεοδομική πολιτική εξακολουθεί να αποδίδει εξαγωγικό προσανατολισμό σε τρεις από τις πέντε περιφέρειες της Επαρχίας Λευκωσίας, σε δύο από τις 4 περιφέρειες της Επαρχίας Λάρνακας, σε καμία στην Επαρχία Λεμεσού και σε μία στην Επαρχία Πάφου. Σε δύο περιφέρειες, μία στην Επαρχία Λάρνακας και μία στην Επαρχία Πάφου η δραστηριότητα προορίζεται με εξισορροπητικό χαρακτήρα.

Η χωροθέτηση της γεωργικής δραστηριότητας παρουσιάζεται με εξαγωγικό προσανατολισμό σε δύο περιφέρειες της Επαρχίας Λευκωσίας ενώ σε μία επίσης περιφέρεια (Λεύκα) παρουσιάζεται ως εξισορροπητική. Επίσης, η ίδια δραστηριότητα παρουσιάζεται εξισορροπητική, σε περιφέρειες της Επαρχίας Λάρνακας, ενώ στην Επαρχία Λεμεσού δύο περιφέρειες παρουσιάζονται με εξαγωγικό γεωργικό προσανατολισμό.

Τέλος, στην Επαρχία Πάφου τρεις περιφέρειες προορίζονται για εξαγωγική γεωργική δραστηριότητα και μία για εξισορροπητική.

Οι Ζώνες Προστασίας αντιμετωπίζονται εδώ ως πολιτική προστασίας των επιδιωκόμενων στόχων και πολιτικών και το μέγεθος του συντελεστή ως ο βαθμός του αποτελέσματος της καταβαλλόμενης προσπάθειας. Όταν ο συντελεστής ξεπερνά την μονάδα η Προστασία ξεπερνά την εμβέλεια της περιφέρειας. Γενικά, ο συντελεστής αυτός είναι αρκετά υψηλός σ' όλες τις περιφέρειες, με πιο υψηλό στην περιφέρεια Λεύκας, όπου δεν παρουσιάζεται σε έξαρση όποια δήποτε άλλη δραστηριότητα και

συνεπώς η προοριζόμενη προστασία ξεπερνά κατά πολύ τυχόν ωφέλη για την ίδια την περιφέρεια και κατ'επέκταση η όχι και τόσο αναπτυγμένη αυτή περιοχή επιδοτεί την ανάπτυξη άλλων περιοχών.

Η Πολεοδομική πολιτική δεν προορίζει την Επαρχία Λευκωσίας για τουριστική ανάπτυξη ενώ αποδίδει ιδιαίτερη σημασία στο ελεύθερο τμήμα της Επαρχίας Αμμοχώστου, όπου ο συντελεστής πολεοδομικού προσανατολισμού παρουσιάζεται έντονα υψηλός - ο υψηλότερος που παρατηρείται. Δύο επίσης περιφέρειες της Επαρχίας Λάρνακας παρουσιάζονται με έντονο προσανατολισμό, το ίδιο συμβαίνει και με την Επαρχία Πάφου, όπου όμως το μέγεθος του συντελεστή είναι μικρότερο. Γενικά, η πολεοδομική πολιτική προορίζει τον τουριστικό τομέα ως την κύρια οικονομική δραστηριότητα σ'όλες σχεδόν τις παράλιες περιφέρειες.

4.1. Απο-προσανατολισμός ανάπτυξης

Ο απο-προσανατολισμός της ανάπτυξης εκδηλώνεται με την έγκριση αιτήσεων για παρέκκλιση από τις πρόνοιες των Σχεδίων Ανάπτυξης και οι οποίες αντιστρατεύονται τον πολεοδομικό προγραμματισμό. Για την εκτίμηση του απο-προσανατολισμού χρησιμοποιούνται στατιστικά στοιχεία των αποφάσεων των καθ' ύλη αρμοδίων Οργάνων, ήτοι του Υπουργικού Συμβουλίου και της αρμόδιας Υπουργικής Επιτροπής και καλύπτουν την περίοδο 1994-1997. Διευκρινίζεται, ότι το 1997 ήταν ο τελευταίος πλήρης χρόνος λειτουργίας του θεσμού των παρεκκλίσεων προ του μετασχηματισμού του στο σημερινό σύστημα¹⁵.

Ο Πίνακας 5 δίδει τα αριθμητικά δεδομένα των εγκριθεισών παρεκκλίσεων κατά την περίοδο 1994-1997, καθώς και την εξέλιξη των ποσοστών έγκρισης. Γενικά παρατηρείται μία φθίνουσα τάση μείωσης του ποσοστού έγκρισης σε σχέση με τις υποβαλλόμενες αιτήσεις. Το ίδιο ισχύει και για τον αριθμό εγκρίσεων. Σε επαρχιακό επίπεδο, η Επαρχία Λευκωσίας βρίσκεται πάνω από τον παγκύπριο μέσο όρο έγκρισης. Το ίδιο συμβαίνει και με την Επαρχία Λεμεσού, ενώ η Επαρχία Πάφου βρίσκεται μόνιμα κάτω από τον παγκύπριο μέσο όρο έγκρισης. Το ίδιο συμβαίνει και με την Επαρχία Λάρνακας, με εξαίρεση το 1994. Τέλος, η Επαρχία Αμμοχώστου για τα έτη 1994 και 1995 παρουσιάζεται με εγκρίσεις πάνω από τον παγκύπριο μέσο όρο, πράγμα που δε συμβαίνει για τα έτη 1996 και 1997. Στο Ηνωμένο Βασίλειο¹⁶ - το σύστημα του οποίου προσιδιάζει με το Κυπριακό - το ποσοστό εγκρίσεων αιτήσεων για παρέκκλιση κυμαίνεται στο 32%. Στην Κύπρο τα αντίστοιχα ποσοστά ανέρχονται για το 1994 σε 52.94%, για το 1995 σε 64.13%, για το 1996 σε 58.62% και για το 1997 σε 42.64%.

Πίνακας 5
Χορηγηθείσες Παρεκκλίσεις 1994-1997

	1994	1995	1996	1997
Λευκωσία	80 (71.43)	94 (74.60)	72 (67.93)	60 (42.55)
Λεμεσός	90 (78.95)	107 (60.46)	85 (61.60)	43 (48.86)
Αμμόχωστος	28 (57.14)	14 (58.33)	25 (62.50)	13 (50.00)
Λάρνακα	30 (60.00)	30 (55.56)	10 (32.26)	9 (29.03)
Πάφος	51 (50.000)	25 (44.64)	46 (50.55)	17 (36.17)
Σύνολο	271 (52.94)	270 (64.13)	238 (58.62)	142 (42.64)

Πηγή: Πρακτικά Υπουργικής Επιτροπής 1994-97. Υπουργείο Εσωτερικών. Σε παρένθεση: Ποσοστό έγκρισης εξαιτασθεισών αιτήσεων.

4.2. Συντελεστής Απο-προσανατολισμού

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, οι χορηγούμενες παρεκκλίσεις αποσκοπούν στην διόρθωση λαθών, παραλείψεων και αντιμετώπιση προβλημάτων της αναπτυξιακής πολιτικής της χώρας, τα οποία δεν

αντιμετωπίστηκαν κατά την εκπόνηση των Σχεδίων Ανάπτυξης. Με άλλα λόγια ο θεσμός των παρεκκλίσεων αποτελεί βασικό εργαλείο, στα πλαίσια της πολεοδομικής πολιτικής, εξυπηρέτησης αναπτυξιακών στόχων σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό (χωρικό) επίπεδο. Το κυρίαρχο ερώτημα, που πρέπει να απαντηθεί είναι ως πιο βαθμό το μέγεθος των παρεκκλίσεων αντιμετωπίζει τα προβλήματα της ανάπτυξης και από πιο βαθμό αντιστρατεύεται την ανάπτυξη.

Ο συντελεστής απο-προσανατολισμού προσπαθεί να αντιμετωπίσει αυτό το πρόβλημα. Έτσι, ένας συντελεστής της τάξης μέχρι 0.9 θεωρείται, ότι αποτελεί διορθωτικό μέτρο και από μία άποψη διορθωτικό μέτρο, το οποίο πρέπει να επιδιώκεται από τις Αρχές. Τουναντίον ένας συντελεστής πάνω από 1.1, θεωρείται, ότι απο-προσανατολίζει την ανάπτυξη από τους αναπτυξιακούς της στόχους και στην ουσία καταστρατηγεί επιδιώξεις της αναπτυξιακής πολιτικής. Τέλος, ένας συντελεστής μεταξύ 0.9 και 1.1 θεωρείται, ότι αποδυναμώνει τον προσανατολισμό της αναπτυξιακής πολιτικής και αποτελεί την οριακή ζώνη, η οποία δεν είναι ορθό να ξεπεραστεί.

Ο Πίνακας 6 δίδει πλήρη εικόνα μεγέθους του βαθμού αποπροσανατολισμού για την περίοδο 1994-1997.

Όπως εύκολα μπορεί να διαπιστωθεί η Πάφος για όλα τα επισκοπούμενα χρόνια παρουσιάζεται με δείκτη, ο οποίος είναι μικρότερος του 0.9 και οι χορηγηθείσες παρεκκλίσεις μπορούν να θεωρούνται ως άσκηση πολιτικής διορθωσης των λαθών και παραλείψεων των σχεδίων ανάπτυξης. Το ίδιο ισχύει και για την Επαρχία Λάρνακας. Η Επαρχία Αμμοχώστου παρουσιάζεται με μία τάση υπέρβασης του διορθωτικού ρόλου των παρεκκλίσεων, ειδικά το 1997. Η Επαρχία Λεμεσού παρουσιάζεται με τον πιο υψηλό συντελεστή (1994 και 1997). Τέλος, η Επαρχία Λευκωσίας για δύο χρόνια (1995 και 1996) ξεπερνά το φράγμα του 1.1 χωρίς ποτέ να κατέλθει κάτω του 0.9.

Πίνακας 6
Συντελεστές Απο-προσανατολισμού 1994-1997

	1994	1995	1996	1997
Λευκωσία	1.0932	1.1632	1.1587	0.9978
Λεμεσός	1.2084	1.0362	1.0507	1.1459
Αμμόχωστος	0.8747	0.9095	1.0661	1.1726
Λάρνακα	0.9184	0.662	0.5502	0.6808
Πάφος	0.7653	0.8662	0.8623	0.8482

Πηγή: Με στοιχεία Πίνακα 5.

5.0. Συμπεράσματα

Από την ανάλυση, που προηγήθηκε η Επαρχία Λευκωσίας παρουσιάζει τους πιο χαμηλούς ρυθμούς ανάπτυξης σε σύγκριση με τις λοιπές περιοχές λόγω του ότι οι αναπτυσσόμενοι τομείς οικονομικής δραστηριότητας στην Λευκωσία βρίσκονται κάτω από τον παγκύπριο μέσο όρο με εξαίρεση τους τομείς εμπορίου, χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών και Δημοσίων Υπηρεσιών, οι οποίοι φαίνεται, ότι οδηγούν την ανάπτυξη. Και ενώ αυτή είναι η χωροταξική πραγματικότητα στην Λευκωσία, αντί ο προγραμματισμός της ανάπτυξης να δίδει έμφαση στους τομείς υπηρεσιών προσανατολίζει την ανάπτυξη σε τομείς, που αποδεικνύεται, ότι δεν συμβάλλουν στην ανάπτυξη (βιομηχανία, γεωργία). Ταυτόχρονα παρουσιάζεται ασυνέπεια στην υλοποίηση της προγραμματισμένης ανάπτυξης με σημαντικές αποκλίσεις από αυτή. Η παρουσιαζόμενη απόκλιση θα πρέπει αναπόφευκτα να περιορισθεί στον διορθωτικό της ρόλο.

Η Επαρχία Λεμεσού, με ρυθμούς ανάπτυξης ελάχιστα υψηλότερους από το παγκύπριο μέσο όρο, οφείλει την ανάπτυξή της στους τομείς της μεταποίησης, εμπορίου, ξενοδοχείων (τουρισμού) και χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών και στους υψηλούς συντελεστές ειδίκευσης σε διάφορους τομείς (μεταποίηση, εμπόριο, τουρισμό). Στην περίπτωση της Λεμεσού ο προγραμματισμός της ανάπτυξης είναι συμβατός με την χωροταξική πραγματικότητα - με εξαίρεση την γεωργία - και αποτελεί ένα πρόσθετο λόγο για την παρατηρούμενη ανάπτυξη. Ο παρατηρούμενος απο-προσανατολισμός της ανάπτυξης αποτελεί ανασχετικό στοιχείο στην αξιοποίηση των αναπτυξιακών δυνατοτήτων της Επαρχίας.

Η έρευνα δεν έχει καλύψει την χωροταξική πραγματικότητα στην Επαρχία Αμμοχώστου και τούτο αποτελεί πραγματική αδυναμία. Ο πολεοδομικός προγραμματισμός προσανατολίζει την ελεύθερη περιοχή Αμμοχώστου στον τουρισμό (όπου παρατηρείται ο υψηλότερος συντελεστής παγκύπρια) και βιομηχανία. Γενικά, ενώ οι αποκλίσεις από την προγραμματισμένη ανάπτυξη παρουσιάζονται το 1994

ως διορθωτικές του προγραμματισμού, στην συνέχεια τον αποδυναμώνει και το 1997 παρατηρείται αποπροσανατολισμός από αυτόν.

Η Επαρχία Λάρνακας, έχει ρυθμό ανάπτυξης, υψηλότερο από τον παγκύπριο μέσο όρο. Ο πολεοδομικός προγραμματισμός εδώ φαίνεται να ταυτίζεται με την χωροταξική πραγματικότητα και δεν παρουσιάζονται συγκρούσεις μεταξύ τους. Στην ίδια Επαρχία παρατηρούνται μόνο διορθωτικά μέτρα προσανατολισμού.

Τέλος, η Πάφος με τους πιο υψηλούς ρυθμούς ανάπτυξης, φαίνεται να εξασφαλίζει τους ψηλούς ρυθμούς ανάπτυξης σ' όλους τους τομείς οικονομικής δραστηριότητας - με εξαίρεση τα λατομεία και ηλεκτρισμό - στην ειδικότητά της, αλλά και στην ανταγωνιστικότητά της, ιδιαίτερα στον τουριστικό και κατασκευαστικό τομέα. Είναι αξιοσημείωτο, ότι η χωροταξική πραγματικότητα βοηθά την αναπτυξιακή διαδικασία ιδιαίτερα στον τουριστικό τομέα και στον τομέα κατασκευών, ενώ ταυτόχρονα παρατηρείται μία σύμπτωση πολεοδομικής πραγματικότητας και πολεοδομικού προγραμματισμού. Είναι σημαντικό, πως η παρέμβαση στην ανάπτυξη μέσω των αποκλίσεων από την προγραμματισμένη ανάπτυξη είναι μόνο διορθωτική και σε καμία περίπτωση δεν αποδυναμώνεται ή αποπροσανατολίζεται η προγραμματισμένη ανάπτυξη.

Ως γενικότερα συμπεράσματα αυτής της εργασίας σημειώνονται η συμβολή της τοπικότητας στην ανάπτυξη των παράλιων περιοχών, η σύμπτωση χωροταξικής πραγματικότητας με τον προγραμματισμό ανάπτυξης στις περιοχές με ρυθμούς ανάπτυξης πάνω από τον παγκύπριο μέσο όρο και ταυτόχρονα η λήψη μόνο διορθωτικών μέτρων στις ίδιες περιοχές. Αντίθετα, η μη σύμπτωση χωροταξικής πραγματικότητας με τους στόχους της προγραμματισμένης και ο αποπροσανατολισμός από την τελευταία αποτελεί παράγοντα υποανάπτυξης.

Τέλος, υπογραμμίζεται το κενό στο όλο σύστημα διαχείρισης της ανάπτυξης από την έλλειψη ρητού χωροταξικού σχεδιασμού και εξειδίκευσής του με σχέδια περιφερειακής ανάπτυξης.

Σημειώσεις

1. *Ο περί Πολεοδομίας και Χωροταξίας (Τροποποιητικός) Ν.142(Ι)/1999. Οι περί Πολεοδομίας και Χωροταξίας (Παρεκκλίσεις) Κανονισμοί του 1999 (Κ.Δ.Π. 309/99). Εντολή 1/2000.*
2. *Άρθρο 26 του περί Πολεοδομίας και Χωροταξίας Νόμου.*
3. *Άρθρο 14(2) του περί Ρυθμίσεως Οδών και Οικοδομών Νόμου.*
4. *Άρθρο 5(A) (2) του περί Προστασίας της Παραλίας Νόμου.*
5. *Βλέπ. π.χ. J. Barry Cullingworth: Attnerative Planning Systems, Journal of American Planning Associatiion, Vol. 60(2), 1994, Barry Goodchild: Impact Fee, Town Planning Review, Vol. 67(2), 1996.*
6. *Βλέπ. ανάλογο Κανονισμό 19(2) στους περί Πολεοδομίας και Χωροταξίας (Παρεκκλίσεις) Κανονισμούς του 1999.*
7. *Για την αναγκαιότητα του Χωροταξικού Προγραμματισμού δες Π. Τίμη: Χωροταξική Πολιτική (Κεφ. 3), 1988.*
8. *Χριστοδουλίδης Α., Σ.: Ο Αναπτυξιακός Ρόλος της Πολιτικής Γης, 1995. Για θέματα Σχεδίων Ανάπτυξης στην Ελλάδα, βλ. Αθανασόπουλος Κωνστ., ΓΕ.: Θεσμικό πλαίσιο περιφερειακής ανάπτυξης. Τόμ. Α', Δ' έκδ. Αθήναι, 2000, σ. 91 επόμε. και σ. 151 επόμε.*
9. *Βλέπ. π.χ. John V. Punter: Planning Control in France TPR, Vol. 59(2), 1988.*
10. *Βλέπ. άρθρο 7(1) Νόμου περί Πολεοδομίας και Χωροταξίας και περί Πολεοδομίας και Χωροταξίας (Τροποποιητικό) Νόμου αρ. 56/82.*
11. *Πιο σωστά εκπονήθηκε το 1973 «Σχέδιον διά την Νήσον» από το Τμήμα Πολεοδομίας και Οικήσεως του Υπουργείου Εσωτερικών αντί από το καθ' ύλην αρμόδιο Υπουργείο Οικονομικών. Ακόμα όμως κι' αυτό το σχέδιο ουδέποτε τέθηκε σ' εφαρμογή.*
12. *Για την λογική χρησιμοποίησης της απασχόλησης ως υποκατάστατου του κατά κεφαλή περιφερειακού προϊόντος βλέπ. Χριστοδουλίδης Α., Σ.: Η Ανάπτυξη των Κυπριακών Πόλεων, Επιθεώρηση, Αποκέντρωση, Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Τεύχος 2, 1995.*
13. *QL=Air Ain*
Air An
όπου: QL, ο συντελεστής συμμετοχής. Air, η απασχόληση του κλάδου i στην περιφέρεια r. Ar, η συνολική απασχόληση της περιφέρειας r. Ain, η απασχόληση του κλάδου i στο σύνολο της χώρας. An, η συνολική απασχόληση της χώρας.
14. *Για τον Συντελεστή Συμμετοχής βλέπ. Παπαδασκαλόπουλου Αθ.: Μέθοδοι Περιφερειακής Ανάλυσης, 1995.*
15. *Βλέπ. Νόμους 71(1)/98 και 72(Ι)/98.*
16. *H.W.E. Davies: Development Control, TPR 59(2), 1988.*