

Δημ. Γ. Χριστοφιλόπουλος

Ο ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ - ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΣ
ΩΣ ΤΡΟΠΟΣ ΛΗΨΗΣ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ ΚΑΙ
ΩΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΠΟΛΙΤΙΚΗ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Με τη μονογραφία αυτή ερευνάται και αναλύεται ο Σχεδιασμός ή Προγραμματισμός ως τεχνική διαδικασία παραγωγής (διαμόρφωσης) Σχεδίων, ως τρόπος λήψης απόφασης και, τέλος, ως κοινωνικοπολιτική δραστηριότητα.

Μέχρι και τη δεκαετία του 1950 ο χωρικός (χωροταξικός και πολεοδομικός) Σχεδιασμός αποτελούσε, σε όλες σχεδόν τις χώρες, μια τεχνική διαδικασία διαμόρφωσης Σχεδίων (σχεδιαγραμμάτων), τα οποία και αποτελούσαν το μοναδικό μέσο για την επίτευξη κάποιων προκαθορισμένων στόχων. Από τις αρχές της δεκαετίας του 1960 ο Σχεδιασμός, για να ανταποκριθεί στις μεγάλες κοινωνικές και οικονομικές αλλαγές της περιόδου αυτής, χρειάστηκε νέες κατευθύνσεις και ρυθμίσεις. Έμφαση δόθηκε όχι στη δημιουργία των Σχεδίων αλλά στην ίδια τη διαδικασία του Σχεδιασμού που αποτελεί πλέον μια μέθοδο που προτείνει ή εξακριβώνει στόχους ή αντικειμενικούς σκοπούς και καθορίζει αποτελεσματικές πολιτικές για την επίτευξή τους. Έτσι το Σχέδιο δεν αποτελεί ένα απλό σχεδιάγραμμα αλλά σύνολο αποφάσεων και στρατηγικών για την αντιμετώπιση των πολύπλοκων χωρικών προβλημάτων. Τη νέα αυτή αντίληψη που την υιοθέτησαν πολλές ευρωπαϊκές χώρες, δεν ακολούθησε αυτυχώς η χώρα μας. Παράλληλα η σύνδεση του χωρικού (χωροταξικού και πολεοδομικού) Σχεδιασμού με τα πρότυπα λήψης απόφασης οδήγησε στη διαμόρφωση νέων μορφών Σχεδιασμού και παρέμβασης της Πολιτείας στο χώρο.

Ο κ. Δημ. Γ. Χριστοφιλόπουλος είναι επίκουρος καθηγητής του Τμήματος Πολιτικής Επιστήμης και Δημ. Διοίκησης του Πανεπιστημίου Αθηνών και μέλος του Συλλόγου Ελλήνων Πολεοδόμων και Χωροτακτών.

Όμως, ο Σχεδιασμός, παρά τον εκσυγχρονισμό της μεθοδολογίας του, δεν μπόρεσε να επιφέρει τα αναμενόμενα αποτελέσματα λόγω του τεχνοκρατικού κυρίως χαρακτήρα του. Αυτό έχει αποτέλεσμα την ώθηση για νεότερες κατευθύνσεις του Σχεδιασμού και την ανάγκη αντιμετώπισής του, πρόσφατα, ως κοινωνικοπολιτικής δραστηριότητας.

§1. ΠΑΛΑΙΑ ΚΑΙ ΝΕΑ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ

I. Γενικά – Αλλαγή της πορείας, του χαρακτήρα και της μεθοδολογίας Σχεδιασμού

Η δεκαετία του 1960 αποτελεί μια περίοδο αποφασιστικής σημασίας για το Σχεδιασμό ή Προγραμματισμό (Planning) τόσο της ευρύτερης περιοχής (Χωροταξικός) όσο και της πόλης και γενικότερα οικισμού (Πολεοδομικός) πολλών ευρωπαϊκών χωρών. Οι μεγάλες οικονομικές και κοινωνικές αλλαγές της περιόδου αυτής συνεπάγονται και την αλλαγή της πορείας και του χαρακτήρα του Σχεδιασμού. Ο Σχεδιασμός, για να ανταποκριθεί στις νέες απαιτήσεις, χρειάζεται νέες ικανότητες, κατευθύνσεις και ρυθμίσεις. Έτσι άρχισε να δημιουργείται ένα πλαίσιο αυξημένης πολιτικής ευθύνης για την ιδέα του δημόσιου Σχεδιασμού σε όλα τα επίπεδα. Ο Σχεδιασμός συνδέεται στενά με τη νέα επιστήμη της δημόσιας πολιτικής (public policy) καθόσον κάθε πορεία δράσης, που καθορίζεται από την κυβέρνηση και συσχετίζεται με ποικίλες όψεις της οικονομίας, του περιβάλλοντος και της κοινωνίας, επιδιώκεται συχνά μέσω του Σχεδιασμού.¹

Παράλληλα δημιουργείται ένα αυξημένο επιστημονικό ενδιαφέρον για τη δραστηριότητα του Σχεδιασμού. Το περιεχόμενο των μαθημάτων αλλάζει σημαντικά στα Πανεπιστήμια και το επάγγελμα του Σχεδιασμού προσελκύει επιστήμονες κοινωνικής κατεύθυνσης. Η ανάμιξη των κοινωνικών επιστημών στο Σχεδιασμό έχει αποτέλεσμα το τέλος της ηγεμονίας των μηχανικών, και κυρίως των αρχιτεκτόνων,² και θέτει σε αμφισβήτηση το μέχρι τότε πεδίο δράσης και το σκοπό του Σχεδιασμού. Ένας μεγάλος αριθμός επιστημόνων αρχίζει ν' ασχολείται με τη μελέτη των αστικών προβλημάτων (urban

1. Ανάλυση της δημόσιας πολιτικής βλ. Ham C.-Hill M., *The policy process in the modern capitalist state*, σ. 2 επ., Μακρυδημήτρης, *Ανάλυση δημόσιας πολιτικής και αποφάσεων*, σ. 1 επ.

2. Χαρακτηριστικά οι Marshall R. και Masser I. στο άρθρο τους με τίτλο «British planning Methodology» (στο περιοδικό *Built Environment* 1981, σ. 126) αναφέρουν: «The hegemony of the architecture, surveying and engineering professions came to an end as social scientists were attracted to the profession in increasing numbers».

problems) και οι διάφορες έρευνες διαπίστωσαν τη μεγάλη πολυπλοκότητα και την αθροῖα διαδικασιών οι οποίες διαμορφώνουν το περιβάλλον. Η αλληλεξάρτηση των αστικών προβλημάτων καθίσταται όλο και περισσότερο φανερή έτσι ώστε στην αντιμετώπιση κάποιου είδους προβλημάτων πολιτικών Σχεδιασμού να προκύπτουν μη ηθελμένα αποτελέσματα σε πολλά άλλα μεγάλα προβλήματα.

Όλα τα πιο πάνω είχαν αποτέλεσμα να δημιουργηθεί μια νέα αντίληψη για το Σχεδιασμό. Ειδικότερα:

α) Ο Σχεδιασμός ενδιαφέρεται για τα θέματα που αφορούν όχι μόνο τον φυσικό χώρο (physical planning) αλλά και άλλες δραστηριότητες της πόλης και γενικότερα της αστικής περιοχής (urban region), λ.χ. την κατοικία, την εκπαίδευση, την υγεία και γενικά τα αγαθά και τις υπηρεσίες συλλογικής κατανάλωσης (urban planning).³

β) Η μέχρι τότε αντίληψη του Σχεδιασμού, ως διαδικασίας παραγωγής Σχεδίων, εγκαταλείπεται και αυτός αντιμετωπίζεται πλέον ως τρόπος λήψης απόφασης. Σχεδιασμός σημαίνει όχι ένα τεχνικό διάγραμμα αλλά μια μέθοδος και μια διαδικασία λήψης απόφασης που προτείνει ή εξακριβώνει στόχους ή αντικειμενικούς σκοπούς και καθορίζει αποτελεσματικές πολιτικές (ή μέσα) για την επίτευξη των στόχων. Δηλαδή ο Σχεδιασμός των «σχεδιαγραμμάτων και χαρτών» εξελίσσεται σε Σχεδιασμό των «αποφάσεων και στρατηγικών» για την αντιμετώπιση του πολύπλοκου κοινωνικού φαινομένου που ονομάζεται πόλη.

Για την επίλυση των διαφόρων προβλημάτων δεν μπορούμε πλέον να βασιζόμαστε σε διαισθητικές και πρόχειρες μεθόδους και σε μελλοντικές προβλέψεις standards αμφίβολης προέλευσης αλλά απαιτούνται πιο συστηματικές και ορθολογικές μέθοδοι που θα συμβάλουν στη θεμελίωση των κατάλληλων στόχων του Σχεδιασμού και στην αξιολόγηση των ανοιχτών στην κοινωνία επιλογών που κινούνται προς αυτούς τους στόχους. Έτσι έμφαση δίνεται όχι στο Σχέδιο αλλά στην ίδια τη διαδικασία Σχεδιασμού.⁴ Για την αντιμετώπιση της αβεβαιότητας, των πολύπλοκων και συνεχών αλλαγών ο Σχεδιασμός θα πρέπει πλέον να έχει δυναμικό χαρακτήρα και η διαδικασία του να είναι συνεχής, ευκαμπτη και προσαρμοστική. Η μέχρι τότε μεθοδολογία του Σχεδιασμού, δηλαδή η «γραμμική» διαδικασία, αντικαθίσταται από την «κυκλική διαδικασία» (βλ. αμέσως πιο κάτω).

γ) Ο Σχεδιασμός μεταβάλλεται, από τεχνική διαδικασία διαμόρφωσης

3. Βλ. και Hancock, *Urban Development and planning*, σ. 21, Π. Λαζαρίδης, *Πόλη και κοινωνία*, 5, σ. 68.

4. Βλ. και Χαστάογλου Β., *Αστικός προγραμματισμός: Ο μύθος της ορθολογικότητας*, σ. 9 επ.

Σχεδίων για την ικανοποίηση αναγκών που ανάγονται στην αισθητική, την υγεία κλπ., σε πολιτική και κοινωνική διαδικασία στο μέτρο που αφορά τη διανομή των πόρων που σπανίζουν (γη κλπ.), την παροχή στέγης κλπ. Έτσι οι σκοποί του αμφισβητούνται και οι αποφάσεις είναι τελικά θέμα αξιολογικής κρίσης και λαμβάνονται από εκείνους που ασκούν την εξουσία.⁵

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι, στις Η.Π.Α., η προσπάθεια σύνδεσης του Σχεδιασμού με την κοινωνική επιστήμη άρχισε τη δεκαετία του 1940. Η R. Glass στη μελέτη της «The social Background of a plan» (1948) τονίζει τη σημασία της έρευνας στο Σχεδιασμό και το ρόλο των κοινωνικών επιστημόνων σ' αυτήν, καθώς και τη σημασία της συμμετοχής των πολιτών. Στις αρχές της δεκαετίας του 1950 ο Σχεδιασμός άρχισε να διδάσκεται, κυρίως στο Πανεπιστήμιο του Σικάγου, από πολιτικούς επιστήμονες και πολεοδόμους (όπως λ.χ. ο Tugwell, ο Meyerson, ο Banfield κ.ά.). Ο Banfield μάλιστα εισήγαγε, στο πεδίο του Σχεδιασμού, ιδέες από τη διοικητική θεωρία. Μεταξύ των ιδεών αυτών είναι και η έννοια του Σχεδιασμού βασισμένη στο ορθολογικό πρότυπο λήψης απόφασης σύμφωνα με το οποίο οι σκοποί είναι δεδομένοι και το καθήκον των κοινωνικών επιστημόνων (πολεοδόμων και άλλων planners) είναι να σχεδιάζουν εναλλακτικές πορείες δράσης μαζί με τις πιθανές συνέπειές τους.⁶ Το ορθολογικό αυτό πρότυπο είχε μεγάλη επίδραση κυρίως στις κυκλοφοριακές μελέτες των ευρύτερων αστικών περιοχών. Αρκετές μελέτες έρευνας απέδειξαν την αξία της αντιμετώπισης των πόλεων όχι ως στατικών πρότυπων χρήσεων γης αλλά ως περίπλοκων συστημάτων δραστηριοτήτων στα οποία κάποια δραστηριότητα εξαρτάται από όλες τις άλλες. Ειδικότερα οι κυκλοφοριακές μελέτες (δίκτυα μεταφορών) μπορούσαν να καταστούν μελέτες χρήσεων γης-δικτύων μεταφοράς. Επίσης, εκτός από τα κυκλοφοριακά αναπτύχθηκαν και αστικά πρότυπα τα οποία προσπάθησαν να επηρεάσουν τις διαδικασίες αστικής ανάπτυξης.

Αμέσως πιο κάτω αναλύεται ο Σχεδιασμός ως τρόπος λήψης απόφασης και ως κρατική δραστηριότητα για την αντιμετώπιση των ανθρώπινων αναγκών. Πριν όμως αναλυθεί η νέα μεθοδολογία του Σχεδιασμού, ως κυκλικής διαδικασίας, και η σύνδεσή του με τα διάφορα πρότυπα λήψης απόφασης, θα πρέπει να εξεταστεί η παλαιά μεθοδολογία (γραμμική διαδικασία) η οποία εξακολουθεί μέχρι σήμερα να εφαρμόζεται σε ορισμένες χώρες και στην Ελλάδα.

5. Βλ. και Cherry G., *The Development of Planning Thought*, σ. 78.

6. Βλ. Banfield E.C., «Ends and Means in planning», *International Social Science Journal*, τ. 11, αρ. 3· Χασιτάγλου Β., *Κοινωνικές θεωρίες για τον αστικό χώρο*, σ. 128.

II. Η παλαιά αντίληψη του Σχεδιασμού ως διαδικασίας διαμόρφωσης Σχεδίων

A. Σύντομη ιστορική επισκόπηση της διαμόρφωσης της διαδικασίας Σχεδιασμού ως τρόπου παραγωγής Σχεδίων

Οι πρώτες στοιχειώδεις προσπάθειες για τη θεμελίωση της μεθοδολογίας του Σχεδιασμού, η οποία περιγράφει τη διαδικασία μέσω της οποίας δημιουργούνται και εφαρμόζονται τα Σχέδια και οι σχετικές πολιτικές, ανάγονται στην περίοδο 1880-1890 και ανήκουν στον κοινωνιολόγο Patrick Geddes. Την εποχή αυτή ο Geddes άρχισε να προσεγγίζει τα κοινωνικά προβλήματα από την κοινωνικοβιολογική πλευρά τους ως μέρος ενός ευρύτερου ενδιαφέροντος σχετικά με την κοινωνική εξέλιξη. Εισήγαγε έναν αριθμό νέων ιδεών που επρόκειτο να έχουν μεγάλη επίδραση στη μεθοδολογία του Σχεδιασμού.⁷ Η πρώτη από αυτές είναι η Διερεύνηση (survey). Κατά την προετοιμασία ενός Σχεδίου είναι απαραίτητη μια καθολική διερεύνηση των κοινωνικών, πολιτιστικών και περιβαλλοντικών όρων και της ιστορικής αναφοράς τους. Η έννοια της Διερεύνησης, πριν από το Σχέδιο, αναγνωρίστηκε σύντομα ως το βασικό στοιχείο στη μεθοδολογία του Σχεδιασμού. Επίσης σημαντική υπήρξε η προσφορά του Geddes σχετικά με τη σύλληψη της έννοιας της ευρύτερης περιοχής. Υποστήριξε ότι μεταξύ της πόλης και της ευρύτερης περιοχής της υπάρχει αλληλοσυσχέτιση και δεν είναι δυνατό η μία να γίνει αντιληπτή χωρίς την άλλη. Αυτό τον οδήγησε να προτείνει την πόλη-ευρύτερη περιοχή (city-region) ως την αναλυτική ενότητα για την εφαρμογή της Διερεύνησης. Έτσι λοιπόν η Διερεύνηση της πόλης γίνεται Διερεύνηση της ευρύτερης περιοχής της.

Κατά την περίοδο του μεσοπολέμου σημαντική υπήρξε η προσφορά του πολεοδομού Abercrombie σχετικά με τη Διερεύνηση και τη σχέση της με τον πολεοδομικό Σχεδιασμό. Η προσέγγισή του στη Διερεύνηση ήταν περισσότερο συστηματική από εκείνη του Geddes. Όμως και αυτός, που είναι αρκετά επηρεασμένος από τον Geddes, επιμένει στην πρώτη φάση του Σχεδιασμού, δηλαδή στη Διερεύνηση, ενώ η συμβολή του στις δύο άλλες φάσεις του Σχεδιασμού ήταν μικρή. Το 1932 δημοσιεύει τη μελέτη του με τίτλο «Town and Country planning» στην οποία διερευνά τη δικαιολόγηση του Σχεδιασμού ως δραστηριότητας και καθορίζει τα βασικά χαρακτηριστικά της. Επίσης μελετά το πεδίο δράσης του Σχεδιασμού, τη σπουδαιότητα της ένταξης της πόλης στην ευρύτερη περιοχή καθώς και τη σημασία της Διερεύνησης και των αρ-

7. Βλ. και Cherry G., *The evolution of British Town planning*, σ. 53 επ.· Χαστάσιου Β., *Αστικός προγραμματισμός*, σ. 51.

χών που εφαρμόζονται στην προετοιμασία του Σχεδίου. Ο Abercrombie υποστήριξε ότι η πόλη δεν είναι απλώς ένα σύνολο κτισμάτων αλλά ένας κοινωνικός οργανισμός και ένα έργο τέχνης. Κανένα Σχέδιο για πολεοδομία της πόλης δεν μπορεί να προχωρήσει χωρίς την προηγούμενη Διερεύνηση ολόκληρης της πόλης. Η Διερεύνηση πρέπει ν' ασχολείται όχι μόνο με τη σημερινή κατάσταση της πόλης αλλά και με το παρελθόν της και να γίνονται προβλέψεις για το πιθανόν μέλλον της.

Αμέσως μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο η δραστηριότητα του πολεοδομικού Σχεδιασμού αυξάνεται σε μεγάλο βαθμό και συνδέεται με την περίοδο ανασυγκρότησης των κατεστραμμένων από τον πόλεμο περιοχών. Η διαδικασία του Σχεδιασμού παίρνει το χαρακτήρα της Έρευνας-Σχεδίου (Προγράμματος) και Εφαρμογής. Το χαρακτήρα αυτό του Σχεδιασμού αναλύει ο Keeble στη μελέτη του με τίτλο «Principles and practices of Town and Country Planning» (1952). Γενικά ο Keeble εμφανίζει, με τη μελέτη του αυτή, μια περισσότερη συστηματική και ορθολογική προσέγγιση για τη σχεδιαστική πρακτική (plan design). Κατά τη δεκαετία του 1950 ο πολεοδομικός Σχεδιασμός ασχολείται με τη διαδικασία προετοιμασίας και συμπλήρωσης των Σχεδίων, εξασφάλισης της έγκρισής τους καθώς και με το ξεκίνημα του πρώτου γύρου της ανά πενταετία αναθεώρησης των Σχεδίων.⁸

Μέχρι τα πρώτα έτη της δεκαετίας του 1960 στις αγγλοσαξονικές χώρες και σε πολλές δυτικές χώρες ο Σχεδιασμός θεωρείται ως διαδικασία παραγωγής λεπτομερών Σχεδίων (ή σχεδιαγραμμάτων) για τη μελλοντική επιθυμητή κατάσταση της συγκεκριμένης περιοχής σε κάποιο χρονικό ορίζοντα. Η αντίληψη αυτή του Σχεδιασμού θεσμοθετήθηκε στις πιο πάνω χώρες με διάφορες μορφές, λ.χ. των Ρυθμιστικών Σχεδίων (Master plans) στις ΗΠΑ, των Σχεδίων Ανάπτυξης (Development plans) στη Μ. Βρετανία, των Διευθυντικών Σχεδίων (Schémas Directeurs) στη Γαλλία, των Σχεδίων Πόλεων και αργότερα των Ρυθμιστικών Σχεδίων στην Ελλάδα κλπ.

B. Ο Σχεδιασμός ως διαδικασία διαμόρφωσης Σχεδίων - Γραμμική διαδικασία

Η διαδικασία του Σχεδιασμού ως τρόπου παραγωγής Σχεδίων περιλαμβάνει τρεις φάσεις: Διερεύνηση - Ανάλυση - Σχέδιο.⁹

Κατά την πρώτη φάση διερευνάται η υπάρχουσα κατάσταση και συλλέ-

8. Βλ. και Hancock J., *Urban Development and planning*, σ. 21.

9. Στη διαμόρφωση της διαδικασίας διαμόρφωσης Σχεδίων σε τρεις φάσεις σημαντική υπήρξε, όπως ειπώθηκε πιο πάνω, η συμβολή κυρίως των αγγλοσαξονικών χωρών. Η ανάπτυξη της μεθοδολογίας Σχεδιασμού στις χώρες αυτές επηρέασε σχεδόν όλες τις χώρες του κόσμου.

γεται όλη η σχετική πληροφορία για την ανάπτυξη της συγκεκριμένης πόλης και της ευρύτερης περιοχής της.

Κατά τη δεύτερη φάση αναλύονται τα στοιχεία της περιοχής μελέτης της πρώτης φάσης και αναζητείται να κατευθυνθούν αυτά προς το μέλλον για να διαπιστωθεί ο τρόπος αλλαγής και ανάπτυξης της περιοχής. Η ανάλυση αυτή των στοιχείων θα δείξει τις διορθωτικές δράσεις που χρειάζεται να αναληφθούν.

Κατά την τρίτη φάση εκπονείται το Σχέδιο που λαμβάνει υπόψη του τα γεγονότα και τις εξελίξεις που διαπιστώθηκαν στις δύο προηγούμενες φάσεις και που αναζητεί να χαλιναγωγήσει και να ελέγξει τις γενικές τάσεις σύμφωνα με τις αρχές του ορθού Σχεδιασμού.¹⁰

Τα κυριότερα χαρακτηριστικά της πιο πάνω διαδικασίας Σχεδιασμού είναι τα ακόλουθα:

1. Αναπτύχθηκε από τα τεχνικά επαγγέλματα του αρχιτέκτονα, του πολιτικού μηχανικού και του τοπογράφου μηχανικού και για το λόγο αυτό στις λύσεις που αφορούν τα προβλήματα της πόλης και γενικότερα του αστικού χώρου κυριαρχεί ο φυσικός χαρακτήρας τους, ως λ.χ. διάγραμμα χρήσεων γης, έλεγχοι πυκνότητας, κανονισμοί κτιρίων, πολεοδομικά standards κλπ.¹¹ και αγνοείται η κοινωνικοοικονομική πλευρά τους.

2. Οι στόχοι και οι αντικειμενικοί σκοποί δεν αποτελούν μέρος της διαδικασίας Σχεδιασμού, όπως αυτό συμβαίνει στη νέα διαδικασία Σχεδιασμού (βλ. αμέσως πιο κάτω), αλλά θεωρούνται δεδομένοι ως αποφασισμένοι προηγουμένως από την πολιτική εξουσία. Οι «πολεοδομιοί» σπάνια διερωτώνται ποιους στόχους πρόκειται να επιτύχουν οι πολιτικές, αν αυτές είναι αποτελεσματικές ή ποιες συνέπειες μπορεί να προκύψουν από αυτές τις πολιτικές.

3. Είναι καθαρά τεχνική διαδικασία παραγωγής πολεοδομικών Σχεδίων, ουδέτερη και αντικειμενική, χωρίς δηλαδή τον επηρεασμό εξωτερικών παραγόντων (κυρίως κοινωνικοπολιτικών). Αφορά ορισμένους «ειδικούς», δηλαδή τους τεχνικούς (βλ. πιο πάνω αριθ. 1), οι οποίοι σχεδιάζουν για λογαριασμό όλης της συγκεκριμένης κοινότητας ανθρώπων στο όνομα του δημοσίου συμφέροντος του οποίου το περιεχόμενο είναι ασαφές και αόριστο.¹² Το κράτος, μέσω του Σχεδίου, κατευθύνεται στην εξασφάλιση σκοπών και στόχων τους οποίους θεωρεί δίκαιους για τα συμφέροντα των πολιτών ως σύνολο. Ο τεχνοκρατικός και πατερναλιστικός αυτός χαρακτήρας του Σχεδιασμού δεν

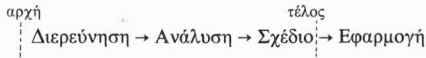
10. Βλ. και P. Hall, *Urban and Regional planning*, σ. 275. Περισσότερα για τις φάσεις αυτές βλ. Α. Αραβαντινός, *Πολεοδομικός Σχεδιασμός*, σ. 67 και 145· Α.Φ. Λαγόπουλος, *Εγχειρίδιο Πολεοδομίας*, Β, Ι, σ. 15 επ.

11. Βλ. και Ratcliffe, *An Introduction to Town and Country Planning*, σ. 21.

12. Βλ. και Klosterman R., «A public Interest Criterion», *Journal of the American Planning Association*, τ. 46 (1980), σ. 323 επ.

αφήνει περιθώρια συνεργασίας κράτους και πολιτών τους οποίους αφορά η συγκεκριμένη ρύθμιση.

4. Είναι μια εμπειρική «γραμμική» διαδικασία με αρχή και τέλος. Η διαδικασία αρχίζει με τη Διερεύνηση της



περιοχής και περατώνεται με την εκπόνηση και έγκριση του Σχεδίου. Δηλαδή ο Σχεδιασμός εξαντλείται με τη δημιουργία του Σχεδίου. Το έργο της εφαρμογής του Σχεδίου, δηλαδή η θέση της πολιτικής στην πράξη ανατίθεται σε άλλο φορέα, χωρίς στη συνέχεια να γίνεται καμιά εκτίμηση και έλεγχος των αποτελεσμάτων εφαρμογής. Η μεθοδολογία αυτή του Σχεδιασμού να μεν συμπληρώνεται με την καθιέρωση από πολλές χώρες της αναθεώρησης του Σχεδίου κατά ορισμένα χρονικά διαστήματα (συνήθως κάθε πέντε έτη), πλην όμως η αναθεώρηση αυτή δεν αλλάζει το χαρακτήρα της διαδικασίας ως γραμμικής (αρχή - τέλος). Αντίθετα, όπως θα δούμε πιο κάτω, η σύγχρονη διαδικασία Σχεδιασμού είναι συνεχής και κυκλική.

5. Δεν υπάρχει πολλές φορές λογική σύνδεση των πιο πάνω τριών φάσεων. Το Σχέδιο δεν ακολουθεί οπωσδήποτε τα συμπεράσματα της Διερεύνησης ή της Ανάλυσης. Η έμφαση δίνεται όχι στον ορθολογικό χαρακτήρα της διαδικασίας αλλά στη δημιουργία του Σχεδίου. Αυτό συμβαίνει κυρίως λόγω της αρχιτεκτονικής (δημιουργικής) παιδείας του μελετητή (planner). Ο ορθολογικός χαρακτήρας της διαδικασίας του Σχεδιασμού αναγνωρίστηκε αργότερα (δεκαετία 1960) υπό την επίδραση των κοινωνικών επιστημών.¹³

6. Η πρώτη και δεύτερη φάση Σχεδιασμού (Διερεύνηση - Ανάλυση) μειονεκτούν λόγω της έλλειψης κάποιας συστηματικής έρευνας. Συχνά το υλικό της Διερεύνησης αποτυγχάνει, λόγω των άσχετων στοιχείων που περιλαμβάνει ορισμένες φορές, να προμηθεύσει επαρκή υποστήριξη για το Σχέδιο. Το γεγονός ότι η Διερεύνηση είναι συχνά ξεπερασμένη μέχρι να εγκριθεί ή να εφαρμοστεί το Σχέδιο χειροτερεύει ακόμη περισσότερο τα πράγματα.

7. Τέλος, η διαδικασία Σχεδιασμού εμφανίζεται σαν ένα συγκεντρωτικό θέμα, μέσω του οποίου διαμορφώνεται κάποια πολιτική για τους ανθρώπους μιας κοινότητας (περιοχής) από μια κρατική και τεχνική ιεραρχία.

13. Για τη σημαντική συμβολή στο θέμα αυτό του πολιτικού επιστήμονα Banfield βλ. πιο πάνω § 1.

III. Η νέα μεθοδολογία του Σχεδιασμού: Κυκλική ή συνεχής διαδικασία

A. Γενικά

Η διαμόρφωση και εφαρμογή δημόσιας πολιτικής (public policy) και ειδικότερα πολεοδομικής πολιτικής (urban policy) μπορεί να είναι σχεδιασμένη ή να προέρχεται από αλληλεπίδραση των μερών (interaction). Στην πρώτη περίπτωση ο Σχεδιασμός αποτελεί τρόπο λήψης απόφασης. Δηλαδή ο Σχεδιασμός, στην προκειμένη περίπτωση, είναι μια μέθοδος λήψης απόφασης η οποία δίνει έμφαση στον σαφή καθορισμό επιλογής στόχου και ορθολογικό προσδιορισμό στόχων-μέσων έτσι ώστε οι αποφάσεις να μπορούν να βασίζονται στους στόχους που αναζητούν οι άνθρωποι, και στα πιο αποτελεσματικά μέσα (Σχέδιο, πολιτική) για να επιτευχθούν οι στόχοι αυτοί.¹⁴ Ο χωρικός Σχεδιασμός πρέπει να είναι μια εφαρμογή της μεθόδου αυτής για τις πόλεις και την ευρύτερη περιοχή.

Η παλαιά (γραμμική) διαδικασία Σχεδιασμού είναι πολύ δύσκολο, όπως διαπιστώθηκε πιο πάνω, να αντιμετωπίσει τα πολύπλοκα προβλήματα της πόλης και γενικότερα του αστικού χώρου της δεκαετίας του 1960. Κοινωνικοί και πολιτικοί επιστήμονες άρχισαν ν' ασχολούνται με τη δημιουργία μιας νέας μεθοδολογίας Σχεδιασμού και με τη διαδικασία μέσω της οποίας παράγονται τα Σχέδια. Διαπιστώθηκε ότι η αποτελεσματική αντιμετώπιση των πιο πάνω προβλημάτων αξίωνε τη δημιουργία μιας πιο συστηματικής και ορθολογικής προσέγγισης της διαδικασίας Σχεδιασμού η οποία δεν εξαντλείται στην παραγωγή του Σχεδίου αλλά είναι συνεχής.¹⁵ Έτσι η μάλλον ασυνάρτητη ακολουθία της «Έρευνας - Ανάλυσης - Σχεδίου», που αποτέλεσε το σκελετό του Σχεδιασμού για πολλές δεκαετίες, βαθμηδόν αντικαταστάθηκε από μια πιο λογική διαδικασία, που στηρίχθηκε σε ιδέες κυρίως από το ορθολογικό πρότυπο λήψης απόφασης (rational model) και τη συστηματική ανάλυση (systems analysis). Για το ορθολογικό πρότυπο λήψης απόφασης γίνεται λόγος αμέσως πιο κάτω. Τα κυριότερα σημεία της συστηματικής ανάλυσης που χρησιμοποιείται για να προμηθεύσει μια πιο αληθοφανή εξήγηση της φύσης του Σχεδιασμού ως συνεχιζόμενης κυκλικής διαδικασίας μέσα σ' ένα καθολικό περιβάλλον ή οικοσύστημα, είναι τα ακόλουθα: Ένα σύστημα μπορεί να καθοριστεί ως κάποια οντότητα που συντίθεται από αλληλεξαρτώμενα μέρη. Μια κοινότητα ανθρώπων π.χ. είναι ένα σύστημα που συντίθεται από αλληλεξαρτώμενες ενότητες, προορισμένες να αντιμετωπίσουν βασικές ανθρώπινες ανάγκες, όπως λ.χ. η οικογένεια, η οικονομία, η κυβέρνηση, η εκπαί-

14. Βλ. και Gans, *People and plans*, σ. VII.

15. Βλ. και Bracken I., *Urban planning Methods*, σ. 16.

δευση κλπ. Κάθε σύστημα λειτουργεί σε ένα περιβάλλον ευρύτερων συστημάτων και δέχεται κάποιες εισροές από τα συστήματα αυτά. Οι αλληλεπιδράσεις μεταξύ των συστατικών μερών ή στοιχείων ενός συστήματος σημαίνουν ότι κανένα μέρος δεν είναι ανεξάρτητο από κάποιο άλλο. Έτσι κάποια εξωτερική επιρροή σ' ένα στοιχείο θα έχει επιπτώσεις σ' ολόκληρο το σύστημα. Κάθε σύστημα παράγει μια σειρά εκροών (outputs) οι οποίες συσχετίζονται με τις λειτουργικές πλευρές του. Αυτές οι εκροές, στη συνέχεια, έχουν ένα αποτέλεσμα ανάδρασης (feedback) στο σύστημα σαν σύνολο, παρέχοντας νέες εισροές στους επόμενους κύκλους και προτείνοντας αναγκαίες τροποποιήσεις στη δομή και τη διαδικασία για τη βελτίωση της εφαρμογής.¹⁶ Μια σπουδαία συνεισφορά της συστημικής προσέγγισης είναι ότι αυτή θεμελίωσε την αρχή της χρήσης μιας σειράς μεθόδων για να υποστηρίξουν ολόκληρη τη διαδικασία Σχεδιασμού καθώς και ότι αυτή υποκίνησε την ανάπτυξη των μεθόδων διαμόρφωσης και εφαρμογής πολιτικής.¹⁷

B. Οι κύριες φάσεις της κυκλικής διαδικασίας (cyclic process)

Σύμφωνα με τα πιο πάνω η πόλη αποτελεί ένα δυναμικό και εξελισσόμενο σύστημα. Ο Σχεδιασμός της καθορίζεται ως μια διαδικασία που αναζητεί την κατεύθυνση και τον έλεγχο αλλαγής μέσα σ' αυτό το σύστημα. Εφόσον το σύστημα, που αναζητεί ο πολεοδόμος να επηρεάσει, είναι δυναμικό και εξελισσόμενο, ο Σχεδιασμός, που θα υιοθετηθεί, πρέπει να έχει παρόμοιο χαρακτήρα. Ο Σχεδιασμός λοιπόν θεμελιώνεται σαν μια κυκλική διαδικασία, δηλαδή σαν ένας συνεχής κύκλος, ένα διάγραμμα ροής, χωρίς αρχή και τέλος. Η διαδικασία αυτή προϋποθέτει μια σειρά από στάδια (φάσεις) από τα οποία τα πιο σημαντικά είναι:

1. Προσδιορισμός του προβλήματος. Η διαδικασία αρχίζει με την απόφαση να επιλυθεί ένα πρόβλημα ή ένα θέμα μέσω του Σχεδιασμού. Εξακριβώνεται το πρόβλημα ακολουθώντας, συνήθως, μια λεπτομερή διερεύνηση της περιοχής που αφορά τον πληθυσμό, την απασχόληση, την κατοικία κλπ. Στη συνέχεια με απόφαση υιοθετείται ο Σχεδιασμός της λύσης του προβλήματος.¹⁸

2. Διατύπωση στόχων (goals) και ο καθορισμός αντικειμενικών σκοπών.

16. Περισσότερα για τη συστημική προσέγγιση βλ. McLoughlin J.B., *Urban and Regional planning*, σ. 22 επ.· McFougall G., *The systems view of planning*, σ. 79 επ.· Roberts M., *An Introduction to town planning techniques*, σ. 19 επ.· Chadwick G., *A Systems View of Planning: Towards a Theory of the Urban and Regional planning process*, σ. 37 επ.· Catanese A.J.-Steiss A.W., *Systemic planning*, *Journal of the Town planning Institute*, 1968, σ. 172 επ.

17. Βλ. και Bracken I., *Urban planning Methods*, σ. 17 επ.

18. Ανάλυση των φάσεων αυτών βλ. και Α. Αραβαντινός, *Πολεοδομικός Σχεδιασμός*, σ. 72 επ.· Α.-Φ. Αγαπόπουλος, *Εγχειρίδιο Πολεοδομίας*, Β, I, σ. 19 επ.

Ο φορέας Σχεδιασμού (εκλεγμένοι αντιπρόσωποι, πολεοδόμοι και πολίτες εφόσον δεχτούμε την ουσιαστική συμμετοχή τους στη διαδικασία) χαράσσει μια σειρά μακροπρόθεσμων πολεοδομικών και κοινωνικών στόχων. Κάθε στόχος περιλαμβάνει μια σειρά ιδιαίτερων βραχύχρονων αντικειμενικών σκοπών. Οι στόχοι αντανακλούν τις γενικές απαιτήσεις και επιθυμίες της κοινότητας των ανθρώπων και εκφράζουν τα κριτήρια βάσει των οποίων ίσως τελικά κριθεί το Σχέδιο.

Η διαμόρφωση στόχων είναι το πιο σπουδαίο μέρος της διαδικασίας Σχεδιασμού, που ενδιαφέρεται για την ίδρυση αξιολογικών προτεραιοτήτων που αποτελούν βασικά πολιτικά ζητήματα.¹⁹

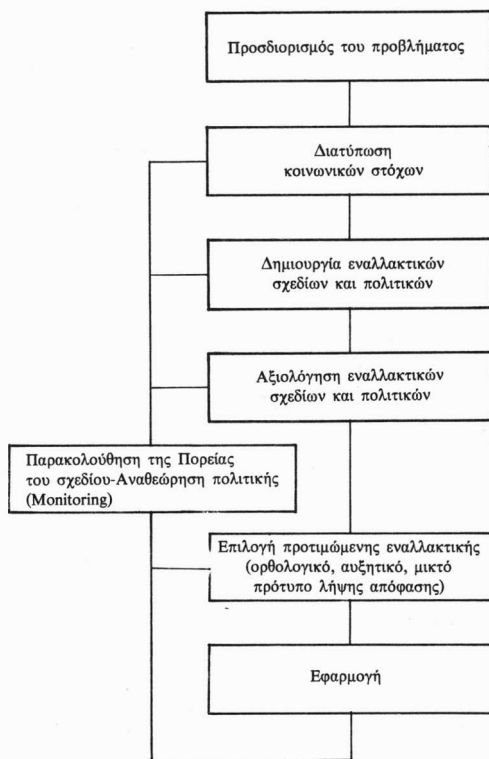
3. Δημιουργία εναλλακτικών προτάσεων, δηλαδή πιθανές πορείες δράσης για την επίλυση των προβλημάτων και την ικανοποίηση των αναγκών. Η μελέτη ή επεξεργασία των εναλλακτικών προτάσεων (σχεδίων και πολιτικών) γίνεται με τη βοήθεια προτύπων τα οποία περιλαμβάνουν σχεδιαγράμματα, χάρτες, φωτογραφίες κλπ. ή μια σειρά πιο αφηρημένων ιδεών σε μαθηματικούς όρους. Μόλις οι στόχοι και οι αντικειμενικοί σκοποί γίνουν εμφανείς, τότε απαιτείται κάποια επινόηση που θα βοηθήσει στην κατανόηση του πολύπλοκου προβλήματος που μελετάται. Οι διαχειριστές της διαδικασίας (πολεοδόμοι, ή πολιτικοί επιστήμονες κλπ.) προσπαθούν να απλοποιήσουν την πραγματικότητα με τη χρησιμοποίηση προτύπων τα οποία αντιπροσωπεύουν ένα μέρος της πραγματικότητας. Επίσης τα μαθηματικά πρότυπα μπορούν να χρησιμοποιηθούν σήμερα με τη βοήθεια των computers για την πρόβλεψη μελλοντικών γεγονότων, όπως λ.χ. τα μεταβαλλόμενα πρότυπα αγοράς όταν λειτουργήσει ένα νέο shopping center.²⁰

4. Αξιολόγηση των εναλλακτικών προτάσεων. Η αξιολόγηση αυτή συσχετίζεται με τους καθορισμένους αντικειμενικούς σκοπούς και με τις υπάρχουσες δαπάνες και οφέλη που θα παραχθούν. Κατά την εκτίμηση των εναλλακτικών πορειών δράσης χρησιμοποιούνται διάφορες τεχνικές (ως λ.χ. η cost benefit analysis κλπ.). Σε έναν πίνακα δείχνονται οι δαπάνες και τα οφέλη των εναλλακτικών προτάσεων και κατόπιν υποδιαιρείται ο πίνακας για να δείξει πως οι διαφορετικές εναλλακτικές έχουν διάφορες δαπάνες και οφέλη για διάφορες ομάδες ανθρώπων.

5. Επιλογή προτιμώμενης εναλλακτικής. Αφού αξιολογηθούν οι εναλλακτικές προτάσεις επιλέγεται η προτιμώμενη πορεία δράσης. Η αξιολόγηση (εκτίμηση) αυτή των εναλλακτικών προτάσεων δεν σημαίνει λήψη απόφασης. Είναι μια άσκηση εξέτασης των εναλλακτικών και προετοιμασία πληροφόρησης για τους πολιτικούς (επιλεγμένους αντιπροσώπους) λήπτες απόφα-

19. Βλ. και Ratcliffe J., *An Introduction to Town and Country planning*, σ. 121.

20. Βλ. και Hancock J., *Urban Development and planning*, σ. 22.



Στάδια (φάσεις) της κυκλικής διαδικασίας Σχεδιασμού.

σης. Πολιτική απόφαση είναι η επιλογή της εναλλακτικής πρότασης (σειράς πολιτικών) που προτιμήθηκε.

6. Εφαρμογή της εναλλακτικής πρότασης που επιλέχθηκε. Κατά την πιο πάνω παλαιά αντίληψη ο Σχεδιασμός αφορούσε την ανάγκη παραγωγής Σχεδίων χωρίς να υπάρχει συγχρόνως και το ενδιαφέρον και η φροντίδα για την εφαρμογή τους. Αυτοί που ήταν υπεύθυνοι για την παραγωγή του Σχεδίου δεν ήταν και οι ίδιοι που έπρεπε να εξασφαλίσουν την εφαρμογή του. Σύμφωνα με τη νέα αντίληψη της κυκλικής διαδικασίας η εφαρμογή του Σχεδίου (εναλλακτικής πρότασης) είναι αναπόσπαστο τμήμα της όλης διαδικασίας Σχεδιασμού. Η εφαρμογή αυτή επιτυγχάνεται: α) με την άμεση και συντονισμένη επέμβαση της Πολεοδομικής Αρχής (κρατικής διοίκησης ή τοπικής αυτοδιοίκησης), β) με την ενθάρρυνση άλλων ατόμων και θεσμών να επιδιώξουν συμπληρωματικούς σκοπούς, και γ) με τον έλεγχο της μορφής και φύσης της πολεοδομικής ανάπτυξης.

7. Παρακολούθηση (monitoring) της πορείας της πρότασης (Σχεδίου) - Αναθεώρηση της Πολιτικής. Η διαδικασία Σχεδιασμού δεν τελειώνει με την εφαρμογή του Σχεδίου αλλά συνεχίζεται με την παρακολούθηση της πορείας, εξακρίβωσης νέων προβλημάτων, αναγκών (αντικειμενικών σκοπών) και μεταβαλλόμενων επιθυμιών (στόχων). Η φάση της παρακολούθησης επανεξετάζει την εφαρμογή της πολιτικής σχετικά με την αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητά της. Διατυπώνονται νέες προτάσεις, επιλέγονται νέες εναλλακτικές και εφαρμόζονται νέα Σχέδια. Η παρακολούθηση της πορείας του Σχεδίου είναι ένα βασικό μέρος της διαδικασίας Σχεδιασμού. Εν μέρει η παρακολούθηση του εξωτερικού περιβάλλοντος (υλική πραγματικότητα) συνιστά τη βάση για το ξεκίνημα του επόμενου κύκλου Σχεδιασμού. Αλλά η συνεχής ανάδραση (feedback) από το περιβάλλον είναι αναγκαία γιατί αποτελεί το στοιχείο πάνω στο οποίο μπορεί να εκτιμηθεί η επιτυχία της εφαρμογής των Σχεδίων, συγκρίνοντας τα αποτελέσματα με τις προηγούμενες επικρατούσες προθέσεις.²¹ Η παρακολούθηση της πορείας του Σχεδίου οπωσδήποτε δεν είναι πάντα εύκολη. Για να είναι πραγματικά επιτυχής η παρακολούθηση προϋποθέτει κάποια οργανωτική δομή στην οποία έχει μια ιδιαίτερη θέση και ιδιαίτερες «γραμμές» επικοινωνίας με τις άλλες φάσεις της διαδικασίας.

Γ. Δικαιολογητικός λόγος

Η δικαιολόγηση της προτίμησης της κυκλικής αντί της γραμμικής (παλαιάς)

21. Βλ. και Hobbs F. - Dolling J., *Planning for Engineers and Surveyors*, σ. 129· Roberts M., *An Introduction to town planning techniques*, σ. 58 επ.

διαδικασίας βασίζεται σε ορισμένους λόγους, οι κυριότεροι από τους οποίους είναι οι ακόλουθοι:

1. Ακόμη κι αν ήταν εύλογο να γίνει πιστευτό ότι η όλη διαδικασία Σχεδιασμού υπήρξε επιτυχής στην επίτευξη κάποιου στόχου, δεν μπορεί να είμαστε σίγουροι ότι αυτό θα εξακολουθήσει στο μέλλον. Δεν μπορούμε να γνωρίζουμε αν οι στόχοι που εξακριβώθηκαν ήδη θα αλλάξουν ή όχι. Μόλις διαπιστωθούν οι στόχοι, νέοι στόχοι πιθανόν εξακριβώνονται και δημιουργούν μια ανάγκη για περαιτέρω εκπόνηση εναλλακτικών προτάσεων (Σχεδίων) ή ίσως οι άνθρωποι αλλάζουν τους στόχους που επιθυμούν ακόμη και κατά τη διάρκεια της διαδικασίας που κινούνται προς αυτούς. Η οικονομική και κοινωνική συγκρότηση της κοινωνίας συνεχώς εξελίσσεται, πράγμα που μπορεί να δώσει ώθηση για τη δημιουργία εντελώς διαφορετικών στόχων ακόμη και σε σύντομο χρονικό διάστημα.²²

2. Σε κάποιο στάδιο της διαδικασίας Σχεδιασμού ίσως είναι αναγκαίο να επανεξεταστούν τα προηγούμενα στάδια. Είναι πιθανόν π.χ. καμιά από τις εναλλακτικές προτάσεις που δημιουργήθηκαν να μην ανταποκρίνεται στα κριτήρια που ετέθησαν στο στάδιο της εκτίμησης (αξιολόγησης). Σ' αυτή την περίπτωση θα πρέπει να επιστρέψουμε στα προηγούμενα στάδια της διατύπωσης στόχων ή της δημιουργίας εναλλακτικών. Αυτό ίσως σημαίνει ρύθμιση του Σχεδίου ή ακόμη και αλλαγή των αντικειμενικών σκοπών για να αντιμετωπιστούν οι νέες περιστάσεις.²³ Αν δεν γίνει αυτό, η παρακολούθηση της πορείας του Σχεδίου (προτιμώμενης εναλλακτικής πρότασης) ίσως δείξει ότι αυτό είναι λανθασμένο και συνεπώς ότι ίσως είναι αναγκαίο να επανεξεταστεί η φάση της αξιολόγησης.²⁴ Η πραγματική διαδικασία Σχεδιασμού δεν είναι ποτέ τακτοποιημένη. Τη στιγμή που μια σειρά εναλλακτικών προτάσεων (Σχεδίων) είναι σε δράση, ένα άλλο πρόβλημα μπορεί να εμφανιστεί. Μερικές φορές οι αντικειμενικοί σκοποί πρέπει να μεταβληθούν πριν την ολοκλήρωση του Σχεδίου.

3. Όλα τα στάδια της διαδικασίας Σχεδιασμού εξαρτώνται από τη διαθεσιμότητα πληροφόρησης. Το σύστημα πληροφόρησης διαρκώς εκσυγχρονίζεται καθώς στη συγκεκριμένη περιοχή αναπτύσσεται και μεταβάλλεται. Η Διερεύνηση (survey) της παλαιάς γραμμικής διαδικασίας παραμένει ένα σπουδαίο μέρος της αλλά δεν αποτελεί ούτε το σημείο εκκίνησης ούτε την άσκοπη συλλογή ενός όγκου πιθανόν σχετικών στοιχείων για να καταγραφούν σε χάρτες, διαγράμματα κλπ. σαν ένας στατικός κατάλογος πληροφόρησης. Ο σκοπός της Διερεύνησης στη νέα διαδικασία (κυκλική) Σχεδια-

22. Βλ. και Hobbs-Dolling, ό.π., σ. 102.

23. Βλ. και Hancock, ό.π., σ. 27.

24. Βλ. και Hobbs-Dolling, ό.π., σ. 103.

σμού, που ενσωματώνεται στην πληροφόρηση, είναι να περιγράψει το σύστημα με έναν σχετικό τρόπο και μια μορφή που θα επιτρέψει πειραματισμό και συνεχή εκσυγχρονισμό.

Τέλος, θα πρέπει να σημειωθεί ότι η νέα διαδικασία Σχεδιασμού (κυκλική) προσιδιάζει κυρίως στον καθολικό Σχεδιασμό (για το Σχεδιασμό αυτό βλ. αμέσως πιο κάτω). Όμως τίποτε δεν εμποδίζει την εφαρμογή ορισμένων από τα στάδια και τις τεχνικές αυτές της κυκλικής διαδικασίας και στις άλλες μορφές Σχεδιασμού, δηλαδή τον ικανοποιητικό, τον μικτό ή τον στρατηγικό Σχεδιασμό. Οι μορφές αυτές Σχεδιασμού αναλύονται αμέσως πιο κάτω.

IV. Το ελληνικό σύστημα Σχεδιασμού

Στη χώρα μας είναι θεσμοθετημένη, τόσο με το παλαιό πολεοδομικό καθεστώς του Ν.Δ. της 17-7-1923 «περί Σχεδίων Πόλεων», και του Ν.Δ. 1262/72 «περί Ρυθμιστικών Σχεδίων» όσο και με το νέο των Ν. 947/79 «περί οικιστικών περιοχών» και 1337/83 «Επέκταση των πολεοδομικών Σχεδίων κλπ.», η παλαιά γραμμική μεθοδολογία του Σχεδιασμού ως τρόπου παραγωγής Σχεδίων. Εξαιρέση αποτελούν οι νόμοι 1585/85 και 1561/85 που αφορούν το Ρυθμιστικό Σχέδιο της Αθήνας και Θεσσαλονίκης οι οποίοι αντιμετωπίζουν το Σχέδιο όχι ως Σχεδιάγραμμα αλλά ως σύνολο αποφάσεων και στρατηγικών. Ειδικότερα:

Α. Όπως προκύπτει από το πιο πάνω Ν.Δ. του 1923 και το Π. Δ. της 3-4-1929 «περί Γενικού Οικοδομικού Κανονισμού του Κράτους» και ειδικότερα το κεφ. Π που αφορά τους γενικούς κανόνες για τη σύνταξη και έγκριση των σχεδίων ρυμοτομίας, κάθε πόλη και γενικότερα οικισμός της χώρας πρέπει να διαρρυθμίζεται ή να αναπτύσσεται βάσει ενός Σχεδίου. Ο γενικός στόχος της πολεοδομικής ρύθμισης είναι η εξασφάλιση των αναγκών της πόλης και ιδιαίτερα εκείνων που ανάγονται στην υγιεινή, την ασφάλεια, την οικονομία και την αισθητική. Ο Σχεδιασμός λοιπόν συνίσταται στη διαμόρφωση ενός Σχεδίου το οποίο αποτελεί το μέσο για την επίτευξη ορισμένων αρχιτεκτονικής φύσης κυρίως στόχων (ομορφιά, υγεία κλπ.). Δηλαδή εδώ δεν πρόκειται για μια στοιχειώδη έστω ορθολογική διαδικασία Σχεδιασμού αλλά για μια τέχνη ή τεχνική διαδικασία που ασκείται από ένα ορισμένο επάγγελμα. Πριν από την εκπόνηση του Σχεδίου, που αποτελεί την τρίτη φάση, υπάρχουν οι δύο άλλες φάσεις, δηλαδή της αποτύπωσης της υπάρχουσας κατάστασης (Διερεύνηση) που γίνεται με τη σύνταξη ενός τοπογραφικού και χωροσταθμικού χάρτη και της συλλογής και επεξεργασίας των διαφόρων στοιχείων (ανάλυση) της συγκεκριμένης περιοχής. Μετά την αποτύπωση της υπάρχουσας κατάστασης και τη συλλογική επεξεργασία του στοιχείου ακο-

λουθεί η εκπόνηση του Σχεδίου. Το Σχέδιο (σχεδιάγραμμα) απεικονίζει τους κοινόχρηστους και δομήσιμους χώρους και περιλαμβάνει δικαιολογητική έκθεση η οποία περιγράφει και δικαιολογεί τον τρόπο και τους όρους της «πολεοδομικής» ανάπτυξης της συγκεκριμένης περιοχής (πόλης, οικισμού). Το Σχέδιο εγκρίνεται με διοικητική πράξη (Π.Δ. ή υπουργική απόφαση ανάλογα αν καθορίζονται ή όχι και όροι και περιορισμοί δόμησης της περιοχής).

Από την πιο πάνω διαδικασία της διαμόρφωσης του Σχεδίου είναι εντελώς αποκομμένη η εφαρμογή του Σχεδίου. Η εφαρμογή αυτή δεν αποτελεί μέρος της διαδικασίας Σχεδιασμού, όπως αυτό συμβαίνει στη νέα διαδικασία (κυκλική) Σχεδιασμού (βλ. πιο πάνω § 3.1.). Για το μελετητή αρκεί ότι δημιούργησε κάποιο Σχέδιο. Η εφαρμογή επίσης δεν αναλαμβάνεται από τον ίδιο φορέα που διαμόρφωσε το Σχέδιο αλλά ανατίθεται σε άλλο φορέα, δηλαδή την τοπική αυτοδιοίκηση.

Η πιο πάνω διαδικασία παραγωγής Ρυμοτομικών Σχεδίων του Ν.Δ. της 17-7-1923 υπήρξε και η μοναδική μέχρι τέλος της δεκαετίας του 1970.²⁵ Από τη δεκαετία του 1980 ισχύει παράλληλα με εκείνη που έχουν θεσμοθετήσει οι Ν. 947/79 και 1337/83. Με τη διαδικασία αυτή του Ν.Δ. του 1923 έχει ανεγερθεί το σύνολο σχεδόν των (νόμιμων) οικισμών της χώρας.

Β. Το πολεοδομικό καθεστώς των Ν. 947/79 και 1337/83 θεσμοθέτησε την ίδια διαδικασία (γραμμική) αλλά με πιο συστηματικό και στοιχειωδώς ορθολογικό τρόπο καθώς και με ορισμένες ιδιαιτερότητες σε σχέση με το καθεστώς του Ν.Δ. της 17-7-1923. Ειδικότερα:

Ο Σχεδιασμός της συγκεκριμένης περιοχής γίνεται σε δύο επίπεδα. Στο πρώτο επίπεδο, που αφορά το σύνολο της περιοχής, καθορίζονται γενικοί στόχοι, αρχές και κατευθύνσεις για την ανάπτυξη της περιοχής (γενικές χρήσεις, χρονικές φάσεις ανάπτυξης κλπ.).²⁶ Για τη διατύπωση των στόχων, γενικών αρχών και κατευθύνσεων αυτών ακολουθείται η γραμμική διαδικασία η οποία καταλήγει στην εκπόνηση της Γενικής Μελέτης (Ν. 947/79) ή του Γε-

25. Το Ν.Δ. 1262/72 που αφορά τα ρυθμιστικά Σχέδια ουδέποτε εφαρμόστηκε μέχρι σήμερα, αν και ως όρος χρησιμοποιείται σε πολλές μελέτες Σχεδιασμού της ευρύτερης περιοχής. Για τους λόγους μη έγκρισης και εφαρμογής τέτοιων Σχεδίων βλ. Δ. Χριστοφιλόπουλος, *Χωροταξία - Πολεοδομία*, Β, Θεσμοί, σ. 39.

26. Γενικά Πολεοδομικά Σχέδια έχουν εκπονηθεί αρκετά από την ισχύ του Ν. 1337/83. Αυτά κατά περιεχόμενο ταυτίζονται με τα Ρυθμιστικά Σχέδια (Master Plans) που εκφράζουν τον φυσικό Σχεδιασμό. Κύριο χαρακτηριστικό τους (βλ. π.χ. το Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο οποιασδήποτε πόλης) είναι ότι το μεγαλύτερο μέρος της μελέτης εξαντλείται σε καταγραφή της υπάρχουσας κατάστασης με πολύχρωμες φωτογραφίες, σχεδιαγράμματα και χάρτες της πόλης και το υπόλοιπο με υποτυπώδη κείμενα ανάλυσης, εκπόνησης του Σχεδίου και δικαιολόγησης της επιβαλλόμενης πολεοδομικής λύσης. Έτσι δίνεται μεγαλύτερη έμφαση στην αισθητική παρουσίαση της «μελέτης» για να καλυφθεί το φτωχό περιεχόμενό της σε αντικειμενικούς σκοπούς, στόχους, κατευθύνσεις, μέτρα πολιτικής κλπ.

νικού Πολεοδομικού Σχεδίου (Ν. 1337/83), η οποία και αποτελεί το μέσο για την επίτευξη των προκαθορισμένων πολεοδομικών στόχων. Πριν από την εκπόνηση της Γενικής Μελέτης ή του Γενικού Σχεδίου διερευνάται η περιοχή, και συλλέγονται και αξιολογούνται τα σχετικά στοιχεία. Το επίπεδο αυτό Σχεδιασμού αντιστοιχεί στα Master plans των ΗΠΑ, τα Development plans της Μ. Βρετανίας και τα Schémas Directeurs της Γαλλίας, που ίσχυαν το μεσοπόλεμο και μέχρι το τέλος της δεκαετίας του 1950.

Στο δεύτερο επίπεδο Σχεδιασμού υλοποιούνται οι αρχές και οι κατευθύνσεις του πρώτου επιπέδου. Μέσο υλοποίησης αυτών αποτελεί η Πολεοδομική Μελέτη. Η διαδικασία Σχεδιασμού του επιπέδου αυτού είναι η ίδια (γραμμική), δηλαδή αποτύπωση της περιοχής (διερεύνηση), συγκέντρωση, επεξεργασία των στοιχείων και εξαγωγή συμπερασμάτων (ανάλυση) και τέλος, σύνταξη της Πολεοδομικής Μελέτης η οποία και αποτελεί το μέσο για την επίτευξη των πολεοδομικών στόχων. Η Πολεοδομική Μελέτη προέρχεται από τη διατύπωση μίας και μόνης πρότασης χωρίς να έχει προηγηθεί επιλογή μεταξύ περισσότερων εναλλακτικών πορειών δράσης.²⁷

Η διαφορά της διαδικασίας του Ν.Δ. της 17-7-1923 με αυτή των Ν. 947/79 και 1337/83 είναι ότι η πρώτη είναι αποσπασματική και δεν λαμβάνει υπόψη την ευρύτερη περιοχή. Η σύνταξη του Σχεδίου είναι σχεδόν αυθαίρετη, βασιζόμενη σε κάποια δικαιολογητική έκθεση της πολεοδομικής ρύθμισης. Αντίθετα, η διαδικασία των Ν. 947/79 και 1337/83 είναι πιο συστηματική και ορθολογική και η Πολεοδομική Μελέτη αποτελεί την επιστημονική βάση πάνω στην οποία στηρίζεται η σύνταξη του πολεοδομικού Σχεδίου. Αυτή παρέχει τη λογική και νομική εξήγηση των επιβαλλόμενων πολεοδομικών λύσεων και στηρίζεται στις αρχές της πολεοδομικής επιστήμης. Όμως ο οποιοσδήποτε ορθολογισμός της διαδικασίας αυτής είναι δύσκολο να επιτευχθεί λόγω της δημιουργικής (αρχιτεκτονικής) παιδείας του μελετητή σε συνδυασμό κυρίως βέβαια με τη θεσμοθέτηση του Σχεδιασμού ως τεχνικής διαδικασίας και το χαρακτήρα του ως φυσικού.^{27α} Ο μελετητής (συντονιστής της διαδικασίας Σχεδιασμού) δεν είναι ο ειδικός, δηλαδή ο πολεοδόμος ή άλλος κοινωνικός επιστήμονας (π.χ. ο πολιτικός επιστήμονας), αλλά ο ίδιος που συντονίζει και τη διαδικασία του Ν.Δ. του 1923, δηλαδή ο μηχανικός και κυρίως ο αρχιτέκτονας. Βέβαια, τελευταία, αρκετοί πολεοδόμοι πλαισιώνουν τη διαδικασία Σχεδιασμού, χωρίς όμως αυτό να αλλάζει τον θεσμοθετημένο χαρακτήρα και τη δομή του. Έτσι, παρά το γεγονός της βελτίωσης της διαδικασίας Σχεδιασμού με τους Ν. 947/79 και 1337/83, αυτός εξακολουθεί

27. Για τα δύο αυτά επίπεδα Σχεδιασμού βλ. αναλυτικά Δ. Χριστοφίλοπουλος, ό.π., σ. 97 επ. και 145 επ.

27α. Βλ. και πιο κάτω στον Επίλογο.

ν' αποτελεί μια τέχνη ή τεχνική διαδικασία που ασκείται από ένα επάγγελμα αφοσιωμένο σε μια σειρά στενά αρχιτεκτονικών στόχων και σε απεικόνιση φυσικών στοιχείων.

Αν θεωρηθεί ότι από τα δύο πιο πάνω επίπεδα Σχεδιασμού, το πρώτο περιλαμβάνει τις σπουδαίες αποφάσεις και το δεύτερο τις λιγότερο σπουδαίες ή ασήμαντες αποφάσεις, τότε θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι ο Σχεδιασμός των δύο αυτών επιπέδων έχει το χαρακτήρα του μικτού Σχεδιασμού, που στηρίζεται στο πρότυπο λήψης απόφασης της μικτής ανίχνευσης (mixed scanning). Όμως, είναι πολύ δύσκολο να δεχτούμε ότι σπουδαίες αποφάσεις υπάρχουν μόνο στο πρώτο επίπεδο και ότι το δεύτερο επίπεδο περιορίζεται μόνο σε βελτιωτικές (incrementalism) επεμβάσεις, όπως λ.χ. η διαμόρφωση και εφαρμογή πολιτικής Ζώνης Ενεργού Πολεοδομίας αποτελεί κατεξοχήν ορθολογικό και όχι βελτιωτικό Σχεδιασμό. Ο Σχεδιασμός των δύο πιο πάνω επιπέδων αποτελεί μάλλον έναν φυσικό (χωρίς κοινωνικοοικονομική βάση) Σχεδιασμό-πλαίσιο που περιέχει γενικές αρχές και κατευθύνσεις στο πρώτο επίπεδο οι οποίες αναλαμβάνονται να υλοποιηθούν στο δεύτερο επίπεδο. Ο Σχεδιασμός αυτός αποτελεί διαδικασία παραγωγής Σχεδίων (Σχεδιασμός των «σχεδιαγραμμάτων»), δηλαδή παράγονται Σχέδια (σχεδιαγράμματα) ως μέσα για την επίτευξη προκαθορισμένων στόχων, και όχι τρόπο λήψης απόφασης, δηλαδή Σχεδιασμό αποφάσεων και στρατηγικών για την αντιμετώπιση του πολύπλοκου και πολυσύνθετου φαινομένου που λέγεται πόλη. Η διαδικασία του Σχεδιασμού εμφανίζεται έτσι «τεχνική και αντικειμενική» χωρίς να επηρεάζεται από εξωτερικούς (κυρίως κοινωνικοοικονομικούς) παράγοντες.

Συμπερασματικά ο χωρικός Σχεδιασμός εμφανίζεται, στη χώρα μας, ως τεχνική διαδικασία παραγωγής Σχεδίων και όχι ως τρόπος λήψης απόφασης. Ως τέτοιος είναι δύσκολο να αντιμετωπίσει το πολύπλοκο φαινόμενο που λέγεται πόλη και να διευκολύνει τη θέση κοινωνικών στόχων. Έτσι η αλλαγή του χαρακτήρα και της μεθοδολογίας του είναι επιβεβλημένη.

Γ. Σπουδαία εξαίρεση από την πιο πάνω θεσμοθέτηση του πολεοδομικού και χωροταξικού συστήματος, ως διαδικασίας παραγωγής Σχεδίων, δηλαδή σχεδιαγραμμάτων, με τη χρησιμοποίηση της παλαιάς γραμμικής μεθόδου, αποτελούν οι νόμοι 1515/85 και 1561/85. Οι νόμοι αυτοί που θεσμοθετούν το Ρυθμιστικό Σχέδιο της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης αντίστοιχα, εισάγουν κυρίως το Σχεδιασμό των αποφάσεων και στρατηγικών²⁸ και παρέχουν το πλαίσιο για μια επέμβαση της Πολιτείας στη συγκεκριμένη περιοχή (Αθήνας ή Θεσσαλονίκης) μέσω καθολικού ή και βελτιωτικού Σχεδιασμού.²⁹

28. Όμως κατ' εξαίρεση οι νόμοι αυτοί θεσμοθετούν και επεμβάσεις μέσω των Γενικών Πολεοδομικών Σχεδίων με τη διαδικασία του Ν. 1337/83, δηλαδή με την παλαιά διαδικασία παραγωγής Σχεδίων.

29. Για τον καθολικό και βελτιωτικό Σχεδιασμό βλ. πιο κάτω § 2 και 4.

Δηλαδή, στην πρόκειμένη περίπτωση το Ρυθμιστικό Σχέδιο δεν αποτελεί ένα Σχέδιο (σχεδιάγραμμα, χάρτη κλπ.) που απεικονίζει και καθορίζει τη ρύθμιση των χρήσεων γης και τον έλεγχο ανάπτυξης μιας αστικής περιοχής,³⁰ αλλά ένα σύνολο στόχων, κατευθύνσεων, προγραμμάτων και μέτρων πολιτικής που απαιτούνται για τη χωροταξική και πολεοδομική οργάνωση της περιοχής του. Δηλαδή ο Σχεδιασμός συνίσταται σ' ένα σύνολο αποφάσεων και στρατηγικών για την αποτελεσματική αντιμετώπιση του πολύπλοκου και πολυσύνθετου χαρακτήρα της ευρύτερης περιοχής της Αθήνας και Θεσσαλονίκης. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι ο όρος «Ρυθμιστικό» Σχέδιο δεν ανταποκρίνεται στο περιεχόμενο του Σχεδιασμού των δύο αυτών περιοχών γιατί δεν περιλαμβάνει μόνο ρυθμιστικά αλλά και χωροταξικά και πολεοδομικά στοιχεία. Δηλαδή αποτελεί ένα πλαίσιο παρεμβάσεων όλων των επιπέδων Σχεδιασμού.³¹ Για το λόγο αυτό ορθότερος θα ήταν ο όρος Δομικό Σχέδιο (Structure Plan) και όχι Ρυθμιστικό Σχέδιο (Master Plan) που αποδίδει άλλωστε την παλαιά αντίληψη του Σχεδιασμού ως φυσικού, δηλαδή χωρίς κοινωνικοοικονομικό υπόβαθρο.³²

Για την παρακολούθηση της εφαρμογής και την εξασφάλιση της πραγματοποίησης του Ρυθμιστικού Σχεδίου ιδρύθηκε, με τους πιο πάνω νόμους, ο Οργανισμός Ρυθμιστικού Σχεδίου ή εν συντομία ο Οργανισμός Αθήνας και Θεσσαλονίκης αντίστοιχα, που αποτελεί νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου και επομένως έχει οικονομική και διοικητική αυτοτέλεια. Εκτός από τις αρμοδιότητες αυτές, έργο του Οργανισμού αποτελεί η εκπόνηση Γενικών Πολεοδομικών Σχεδίων³³ της περιοχής του Ρυθμιστικού Σχεδίου, η μέριμνα για την έγκρισή τους και η μέριμνα για την εναρμόνιση με το Σχέδιο αυτό των επιμέρους προγραμμάτων των οικείων φορέων. Ο Οργανισμός διοικείται από την Εκτελεστική Επιτροπή η οποία έχει γενική αρμοδιότητα για τη διοίκηση και διαχείριση κάθε πράξης που αφορά τον Οργανισμό και το έργο του. Εκτός από αυτή τη γενική αρμοδιότητα, η Εκτελεστική Επιτροπή έχει άλλες ειδικότερες αποφασιστικές και γνωμοδοτικές αρμοδιότητες, όπως λ.χ. παρακολούθηση της ολοκλήρωσης και εφαρμογής του Ρυθμιστικού Σχεδίου, γνωμοδότηση για τα Γενικά Πολεοδομικά Σχέδια κλπ.

Ως όργανο για την παρακολούθηση της πραγματοποίησης των στόχων

30. Όπως αυτό συμβαίνει με το Ρυθμιστικό Σχέδιο του Ν. 1262/72. Δηλαδή το Ρυθμιστικό (δομικό) Σχέδιο των Ν. 1515/85 και 1561/85 είναι εντελώς διαφορετικό από το Ρυθμιστικό Σχέδιο (Master Plan) του Ν.Δ. 1262/72, το οποίο μοιάζει με το Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο του Ν. 1337/83.

31. Δηλαδή Χωροταξικού, Ρυθμιστικού Πολεοδομικού επιπέδου.

32. Παρ' όλα αυτά χρησιμοποιείται εδώ ο όρος «Ρυθμιστικό Σχέδιο» που αναφέρουν και οι πιο πάνω νόμοι για να μην προκληθεί σύγχυση.

33. Για τα Σχέδια αυτά βλ. πιο πάνω περιπτ. Β'.

του Ρυθμιστικού Σχεδίου και της πορείας του έργου του Οργανισμού συστήθηκε το Συμβούλιο Ρυθμιστικού Σχεδίου³⁴ το οποίο, για την περιοχή της Αθήνας, αντικαταστάθηκε πρόσφατα από το Περιφερειακό Συμβούλιο της περιφέρειας της Αθήνας.³⁵

Οι λεπτομέρειες λειτουργίας των πιο πάνω οργάνων πρόκειται να καθοριστούν με τις διοικητικές πράξεις (υπουργικές αποφάσεις και Π.Δ.) που προβλέπουν οι πιο πάνω νόμοι και οι οποίες, κατά το μεγαλύτερο μέρος τους, δεν έχουν εκδοθεί, μέχρι σήμερα, με συνέπεια την υπολειτουργία ή την αδυναμία λειτουργίας των οργάνων αυτών. Από την άλλη μεριά ο Οργανισμός, λόγω ανυπαρξίας πολιτικής βούλησης για μια δραστική επέμβαση χωροταξικής και πολεοδομικής οργάνωσης της ευρύτερης περιοχής της Αθήνας και Θεσσαλονίκης, έχει περιοριστεί σε εκπονήσεις Γενικών Πολεοδομικών Σχεδίων και σε πολεοδομικές επεμβάσεις μικρής κλίμακας ή σημασίας με συνέπεια την υποβάθμιση του ρόλου του.^{35α} Συμπερασματικά μπορούμε να πούμε ότι, με τους πιο πάνω νόμους, θεσμοθετήθηκε, κατά κανόνα, ο Σχεδιασμός ως τρόπος λήψης απόφασης και κατ' εξαίρεση ο Σχεδιασμός ως διαδικασία παραγωγής Σχεδίων. Στην πράξη όμως έχει γίνει το αντίθετο, δηλαδή η εξαίρεση αποτελεί τον κανόνα.

§2. ΠΡΟΤΥΠΑ ΛΗΨΗΣ ΑΠΟΦΑΣΗΣ ΚΑΙ ΜΟΡΦΕΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ

I. Γενικά

Στις διαδικασίες λήψης απόφασης για τη διαμόρφωση δημόσιας πολιτικής χρησιμοποιούνται ορισμένα πρότυπα κυριότερα από τα οποία είναι: α) του απεριόριστου ορθολογισμού (unbounded rationality), β) του περιορισμένου ορθολογισμού (bounded rationality), γ) του αυξητικού (incremental) και δ) της μικτής ανίχνευσης (mixte scanning). Τα πρότυπα αυτά συνδεόμενα με τον χωρικό Σχεδιασμό, που αποτελεί έναν από τους τομείς έκφρασης της δημόσιας πολιτικής, οδηγούν στη διαμόρφωση αντίστοιχων μορφών Σχεδιασμού και πολεοδομικής πολιτικής όπως φαίνεται στον πιο κάτω πίνακα:

34. Βλ. άρθρο 6 Ν. 1515/85 και άρθρο 6 Ν. 1561/85.

35. Βλ. άρθρο 62 παρ. 3 Ν. 1622/86.

35α. Πρόσφατα ο Οργανισμός Αθήνας ανέλαβε, εκτός των άλλων, να καθαρίσει από τα σκουπίδια τα βουνά και τις ακτές της Αττικής.

Πρότυπο λήψης απόφασης	Μορφή Σχεδιασμού
Απεριόριστος Ορθολογισμός	Καθολικός
Περιορισμένος Ορθολογισμός	Ικανοποιητικός
Προσαναξητικό	Βελτιωτικός
Μικτής ανίχνευσης	Μικτός

Τα πιο πάνω πρότυπα και οι μορφές Σχεδιασμού μπορεί να χρησιμοποιηθούν τόσο με μια αναλυτική όσο και με μια κατευθυντήρια έννοια, δηλαδή για να εξηγήσουν πώς γίνεται ο Σχεδιασμός (positive planning) αλλά και πώς πρέπει να γίνεται (normative planning).

Επίσης από την αμέσως πιο κάτω ανάλυση των πρότυπων λήψης απόφασης και μορφών Σχεδιασμού προκύπτει ότι είναι δύσκολο να επιλέξεις το ένα ή το άλλο πρότυπο ή μορφή Σχεδιασμού. Αυτό εξαρτάται από πολλούς παράγοντες και ιδιαίτερα από τη φύση και έκταση των προβλημάτων που εμφανίζονται και απαιτούν επίλυση στον πολεοδομικό Σχεδιασμό. Άλλωστε, είναι πολύ δύσκολο να καθορίσεις, σε μια συγκεκριμένη περίπτωση, με ακρίβεια την έννοια, την έκταση και το περιεχόμενο των μορφών αυτών Σχεδιασμού ή των προτύπων λήψης αποφάσεων. Έτσι λ.χ. στον βελτιωτικό Σχεδιασμό δεν μπορεί ακριβώς να καθοριστεί η έννοια της «βελτίωσης». Πιθανόν η έκτασή της να είναι τέτοια ώστε να ξεπερνά τον αυξητισμό και να φτάνει στα όρια του καθολικού Σχεδιασμού. Ομοίως είναι πολύ δύσκολο να προσδιορίσουμε, στον μικτό Σχεδιασμό, με ποια κριτήρια μια απόφαση είναι σπουδαία ή μη σπουδαία. Συνεπώς για την επίλυση ενός πολεοδομικού προβλήματος μπορεί να χρησιμοποιηθούν μία ή περισσότερες μορφές Σχεδιασμού για την επίτευξη του τελικού στόχου. Δηλαδή η συγκεκριμένη διαδικασία Σχεδιασμού δεν αποκλείεται να περιλάβει μία ή και περισσότερες από τις πιο πάνω μορφές Σχεδιασμού.

Αμέσως πιο κάτω αναλύονται τα κύρια σημεία των πρότυπων λήψης απόφασης και στο μέτρο που είναι αναγκαίο για τη σύνδεσή τους με τις μορφές Σχεδιασμού.

II. Απεριόριστος ορθολογισμός - Καθολικός Σχεδιασμός

A. Το πρότυπο αυτό έχει σχέση με την οικονομική θεωρία, όπου ο οικονομικός άνθρωπος, ορθολογικά και σύμφωνα με τις προτιμήσεις του, επιλέγει από

ένα σύνολο εναλλακτικών λύσεων για να μεγιστοποιήσει την ωφελιμότητά του. Από την άλλη, το ορθολογικό πρότυπο σχετίζεται με το βεβεραιανό γραφειοκρατικό μοντέλο που θέλει τον οργανισμό ορθολογικό και κατευθυνόμενο προς ένα σκοπό. Το πρότυπο αυτό, που ονομάζεται και συνοπτικό γιατί εξετάζει όλες τις εναλλακτικές λύσεις, θέτει όρους και τεχνικές με τις οποίες ο ορθολογικός λήπτης θα φτάσει στην πιο καλή (άριστη) απόφαση. Ο λήπτης απόφασης προϋποτίθεται ότι έχει ένα πλήρες σύνολο πληροφορήσης σχετικά με μια απόφαση, συμπεριλαμβάνοντας την τέλεια γνώση όλων των δαπανών (costs) και τιμών. Επίσης προϋποτίθεται ότι αυτός είναι ικανός να εφαρμόσει την αναγκαία μέθοδο για να φτάσει σε μια άριστη απόφαση και διαθέτει ατελείωτο χρόνο και χρήμα. Όλες οι πιθανές δυνατότητες υποτίθεται ότι έχουν εκτιμηθεί και αξιολογηθεί.¹

Γενικά η διαδικασία του ορθολογικού προτύπου μπορεί να αναλυθεί στις ακόλουθες φάσεις: 1. Εντοπισμός του προβλήματος. 2. Εξακρίβωση όλων των εναλλακτικών λύσεων. 3. Αξιολόγηση των εναλλακτικών. 4. Επιλογή της λύσης, όπου ο λήπτης της απόφασης δοκιμάζει την κάθε εναλλακτική λύση όσον αφορά το αποδεκτό και το εφικτό. 5. Εφαρμογή της απόφασης. 6. Παρακολούθηση (monitoring), όπου συγκρίνονται τα αποτελέσματα με την κατάσταση όπως αυτή έχει σχεδιαστεί.²

Β. Με βάση τις πιο πάνω ιδέες του απεριόριστου ορθολογισμού καθώς και εκείνες της συστημικής ανάλυσης δημιουργήθηκε η μορφή Σχεδιασμού της πόλης που ονομάζεται Καθολικός Σχεδιασμός (Comprehensive planning). Ο Καθολικός (ή συνοπτικός) Σχεδιασμός αποτελεί την κυρίαρχη παράδοση και το σημείο από το οποίο εκκινούν οι πιο πολλές από τις άλλες προσεγγίσεις.³ Τα κύρια χαρακτηριστικά του Καθολικού Σχεδιασμού είναι: α) ανάλυση της διαδικασίας του στις φάσεις του απεριόριστου ορθολογισμού που αναφέρονται πιο πάνω, και β) η αναγνώριση της ενότητας της πόλης σαν σύνολο και η πολλαπλή αλληλεξάρτηση των στοιχείων της,⁴ βασισμένη στην προσέγγιση της συστημικής ανάλυσης. Ειδικότερα:

Οι πόλεις και οι περιφέρειες αποτελούν όλες συστήματα τα οποία συντίθενται από αλληλεξαρτώμενα (αλληλένδετα) στοιχεία, όπως κατοικία, βιομηχανία, εμπόριο, δίκτυα μεταφοράς κλπ. Καθένα από αυτά τα στοιχεία, εφόσον έχει μια ομάδα αλληλοσυσχετισμένων μερών, είναι επίσης ένα σύστημα

1. Βλ. και Mather A., *Land Use*, σ. 28, Openshaw S.-Whitehead P., *Decision-making in Local plans*, σ. 30 επ.

2. Περισσότερα για το πρότυπο αυτό λήψης απόφασης βλ. Μακρυδημήτρης Α., *Θεωρητικά παραδείγματα και οργανωτικές συνιστώσες στη διαδικασία λήψης αποφάσεων*, σ. 32 επ., Ham-Hill, *The policy process in the modern capitalist state*, σ. 77 επ.

3. Βλ. και Hudson B., *Comparison of current planning theories*, σ. 388.

4. Βλ. και Αραβαντινός Α., *Πολοδομικός Σχεδιασμός*, σ. 63 και 99.

από μόνο του, έτσι ώστε, αν και ο Σχεδιασμός ίσως αφορά ένα από αυτά τα μικρότερα συστήματα, πρέπει να αναγνωριστεί ότι δεν μπορεί να απομονώνεται συνολικά από εξωτερικές επιρροές. Ο Σχεδιασμός προϋποθέτει μια πολύπλοκη σειρά αλληλεπιδράσεων που περιλαμβάνει τον φυσικό, οικονομικό και κοινωνικό κόσμο του ανθρώπου. Κάποια αλλαγή στην κατάσταση κάποιου από αυτά τα κύρια συστατικά πιθανόν να επηρεάζει όχι μόνο τα άλλα ατομικά μέρη σε σχέση με το σύνολο αλλά και εκείνα που είναι εξωτερικά σε σχέση με αυτό. Έτσι η διαδικασία Σχεδιασμού μπορεί κάλλιστα να περιγραφεί και να παρουσιαστεί ως ένα σύστημα όπου θέματα από μόνο τους δεν μπορούν να επιλυθούν απομονώνοντάς τα από τα άλλα.⁵

Πρέπει να εξεταστούν καθένα από τα αλληλοσυνδεδεμένα και αλληλεξαρτώμενα στοιχεία και να επινοηθεί μια γενική στρατηγική που ισορροπεί τις στρατηγικές μέσα σε κάθε ατομικό μέρος. Π.χ. η ανάγκη για νέες κυκλοφοριακές συνδέσεις δεν μπορεί να επιδιωχθεί με τον αποκλεισμό της ανάγκης για περισσότερες κατοικίες ή την ποιότητα του περιβάλλοντος.

Οι υποστηρικτές του καθολικού Σχεδιασμού θεωρούν ότι επιτυχής Σχεδιασμός μπορεί να επιτευχθεί μόνον εφόσον αυτός είναι το αποτέλεσμα μιας μεγάλης και εκτεταμένης έρευνας, σκέψης και περισυλλογής που οδηγεί σε ορθολογικά και καθολικά Σχέδια (το Σχέδιο εδώ έχει την έννοια της εναλλακτικής πρότασης και όχι του σχεδιαγράμματος φυσικής απεικόνισης στοιχείων). Έτσι θα πρέπει να εξεταστούν όλες οι εναλλακτικές προτάσεις για να φτάσουμε στην άριστη πρόταση. Το σύστημα που σχεδιάζεται, δηλαδή η πόλη, είναι πολύπλοκο και υπάρχει κίνδυνος να παραγνωριστούν ίσως σημαντικοί παράγοντες αν οι αποφάσεις δεν εκτιμηθούν προσεκτικά.⁶

Γ. Ο καθολικός σχεδιασμός, που ξεκίνησε από τις αγγλοσαξονικές χώρες μετά τη δεκαετία του 1950 και διαδόθηκε και σε πολλές άλλες χώρες της Δύσης, από πολύ νωρίς έγινε αντικείμενο κριτικής γιατί θεωρήθηκε εξιδανικευμένος και στην πρακτική ως σπάνια πραγματοποιήσιμος. Ειδικότερα:

1) Σε ένα σύστημα τόσο πολύπλοκο όσο η πόλη είναι πολύ δύσκολο να ανακαλύψεις όλα τα συνδεδεμένα και αλληλεξαρτώμενα χωρικά και μη στοιχεία (λ.χ. οικονομικά και κοινωνικά).

2) Είναι πολύ δύσκολο να εξασφαλιστεί ότι η εναλλακτική πρόταση που επινοείται είναι αληθινά η πιο καλή που θα μπορούσε να επινοηθεί, δηλαδή η άριστη λύση.

3) Η μορφή αυτή Σχεδιασμού προϋποθέτει συστηματική, πλήρη και σω-

5. Βλ. και Hobbs-Dolling, ό.π., σ. 94.

6. Βλ. και Hobbs-Dolling, ό.π., σ. 100. Περισσότερα για τον Καθολικό Σχεδιασμό βλ. και Branch-Robinson, *Goals and Objectives in Civil comprehensive planning*, σ. 261 επ.· Altschuler, *The city planning process*, σ. 299 επ.· Perin, *A noiseless secession from the comprehensive plan*, σ. 335 επ.· Self P., *Is comprehensive planning possible and Rational*, σ. 193 επ.

στή πληροφόρηση για όλες τις φάσεις της διαδικασίας η οποία τις περισσότερες φορές δεν είναι διαθέσιμη. Αλλά και αν συμβαίνει αυτό το τελευταίο είναι αδύνατο ο ανθρώπινος νους να μπορέσει ν' αξιοποιήσει όλη αυτή την πληροφορία.

4) Το ορθολογικό-καθολικό πρότυπο σχεδιασμού είναι δύσκολο να το ακολουθήσεις στο σύνολό του. Είναι σπάνια η παρακολούθηση όλων των φάσεων της διαδικασίας, με τη χρησιμοποίηση μιας σειράς ποσοτικών τεχνικών για την παραγωγή της άριστης λύσης (Σχεδίου) για μια καθολική σειρά προβλημάτων της πόλης.

5) Η σύνθεση του Σχεδιασμού με τη συστημική ανάλυση δημιουργεί προβλήματα στο συντονιστή (planner) της διαδικασίας γιατί οι τεχνικές που χρησιμοποιούνται δεν είναι στην πραγματικότητα τόσο ικανοποιητικά εκλεπτυσμένες ώστε να εξασφαλιστεί ότι θα επιλεγούν οι καλύτερες πολιτικές που θα οδηγήσουν στην optimum λύση. Οι τεχνικές και τα μοντέλα που χρησιμοποιούνται δεν αποτελούν την πανάκεια για τον καθολικό Σχεδιασμό. Αυτές δεν δημιουργούν Σχέδια ή αποφάσεις αλλά μπορούν μόνο να χρησιμοποιηθούν σαν μια βοήθεια στο Σχεδιασμό και τη λήψη των αποφάσεων.

Οι αντικειμενικοί σκοποί της συστημικής ανάλυσης και οι αντικειμενικοί σκοποί του σχεδιασμού είναι διαφορετικοί. Η συστημική ανάλυση ενδιαφέρεται για την επίλυση των προβλημάτων τα οποία υπάρχουν στο παρόν και προμηθεύει λύσεις οι οποίες μπορούν να εφαρμοστούν στο παρόν. Ο Σχεδιασμός, οπωσδήποτε, αφορά το μέλλον και πολλές φορές το μακροχρόνιο μέλλον.

Η όλη διαδικασία του ορθολογικού-καθολικού Σχεδιασμού διαμορφώθηκε σαν μια καθαρή τεχνική εργασία η οποία αφορά ορισμένους μόνο ειδικούς και έτσι δεν χρειάζεται να ληφθούν υπόψη άλλοι παράγοντες που είναι έξω από την εργασία αυτή, όπως λ.χ. η γνώμη των πολιτών.⁷

6) Για την εξεύρεση της αντικειμενικά καλύτερης λύσης (άριστης) θα πρέπει να αποβλέψουμε σε κάποιο κοινό συμφέρον. Όμως αυτό αποτελεί μια έννοια ασαφή και αμφίβολη. Στη δεδομένη πόλη (κοινωνία) είναι δύσκολο να δεχτούμε ότι υπάρχει ένα κοινό συμφέρον που ικανοποιεί όλους τους ανθρώπους που διαβιώνουν σ' αυτή. Αντίθετα, υπάρχουν τα συγκρουόμενα συμφέροντα των διαφόρων κοινωνικών ομάδων τα οποία είναι δύσκολο να εναρμονιστούν με το «κοινό» συμφέρον. Έτσι, οπωσδήποτε, ο Σχεδιασμός αυτός αντανακλά τα συμφέροντα κάποιας κοινωνικής ομάδας ή τάξης και για την οποία αναζητείται η άριστη λύση.⁸

7. Για τη συμμετοχή των πολιτών στο Σχεδιασμό βλ. αναλυτικά Δ. Χριστοφίλοπουλος, *Συμμετοχή των πολιτών στον πολεοδομικό Σχεδιασμό*, σ. 136 επ.

8. Βλ. και Αραβαντινός, ό.π., σ. 102, Hudson, *Comparison of current planning theories*, σ. 389- Simmie J.M., *Citizen sin Conflict*, σ. 14 επ.

III. Περιορισμένος ορθολογισμός - Ικανοποιητικός Σχεδιασμός

1. Τα πιο πάνω μειονεκτήματα του απεριορίστου ορθολογισμού ώθησαν πολλούς ρασιοναλιστές στην αναζήτηση ενός άλλου προτύπου λήψης απόφασης, δηλαδή του περιορισμένου ορθολογικού. Το πρότυπο αυτό οδήγησε στη δημιουργία μιας άλλης μορφής διαδικασίας Σχεδιασμού, δηλαδή του Ικανοποιητικού Σχεδιασμού όπου επιλέγεται η εναλλακτική πρόταση που είναι ικανοποιητική και όχι η καλύτερη ή η άριστη. Ειδικότερα:

Το πρότυπο αυτό κατακρίνει τις προϋποθέσεις του απεριορίστου ορθολογισμού και υποστηρίζει ότι το άτομο διαθέτει περιορισμένο ορθολογισμό γιατί έχει περιορισμένη ικανότητα για να κατανοήσει την πολυπλοκότητα του περιβάλλοντος. Εδώ ο λήπτης απόφασης δεν αναλύει απεριορίστα την κάθε εναλλακτική λύση πορείας δράσης, όχι μόνο λόγω του περιορισμένου ορθολογισμού του αλλά και του περιορισμένου χρόνου και πόρων. Για το λόγο αυτό απλοποιεί, δηλαδή λαμβάνει την πρώτη εναλλακτική λύση που του φαίνεται ικανοποιητική (Satisficing). Στην προκειμένη περίπτωση ο σκοπός της μεγιστοποίησης του απεριορίστου ορθολογικού προτύπου αντικαθίσταται με το σκοπό της ικανοποίησης, που σημαίνει την εξεύρεση της πορείας δράσης που είναι αρκετά καλή.⁹

2. Σύμφωνα με τα πιο πάνω, στην περίπτωση του σχεδιασμού της πόλης, η εκτίμηση των εναλλακτικών προτάσεων (Σχεδίων) δεν απαιτείται να επιδιωχθεί με την υπέρτατη ακρίβεια που επιβάλλει ο απεριορίστος ορθολογισμός. Αν καθοριστούν ελάχιστα standards που επιθυμούμε να επιτύχουμε, τότε η εναλλακτική πρόταση, δηλαδή το σχέδιο που ανταποκρίνεται σ' αυτά ίσως είναι ένα ικανοποιητικό σχέδιο. Δηλαδή από τη στιγμή που εξακριβώσουν ένα ή δύο σχέδια τα οποία επιτυγχάνουν τα ελάχιστα standards, υπάρχει η ικανοποιητική λύση και δεν χρειάζεται να συνεχίσει περαιτέρω για να επιτευχθεί η optimum λύση. Δεδομένης της δυσκολίας να βρεθεί το άριστο optimum σχέδιο, το ικανοποιητικό πρότυπο ίσως είναι μια επιθυμητή στρατηγική. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι η διαδικασία σχεδιασμού, που αρκείται στο ικανοποιητικό πρότυπο, συχνά στην πράξη βασίζεται και στο αυξητικό πρότυπο (incremental).¹⁰

9. Περισσότερα για το πρότυπο αυτό βλ. Μακροδημήτρης, *Θεωρητικά παραδείγματα...*, σ. 14 επ.· Ham-Hill, *The policy process...*, σ. 79.

10. Βλ. και Hobbs-Dolling, ό.π., σ. 100.

IV. Αυξητικό πρότυπο - Βελτιωτικός Σχεδιασμός

A. Η υιοθέτηση από τον Simon της περιορισμένης (πεπερασμένης) ορθολογικότητας βρίσκει μεγάλη απήχηση στην μελέτη του Lindblom¹¹ που αφορά το αυξητικό (incremental) πρότυπο. Όμως το πρότυπο αυτό στην πραγματικότητα προχωράει με διαδοχικές (αυξητικές) περιορισμένες συγκρίσεις. Στο αυξητικό πρότυπο, σε αντίθεση με το ορθολογικό, οι αποφάσεις δεν είναι ούτε συστηματικές ούτε αυστηρές (άκαμπτες) αλλά λαμβάνουν τη μορφή μικρών και βαθμιαίων ρυθμίσεων της υπάρχουσας πολιτικής. Οι υποστηρικτές του αυξητικού προτύπου αναγνωρίζουν ότι υπάρχουν περιορισμοί στις ικανότητες των ληπτών απόφασης στην εξέταση των options που είναι ανοιχτές σ' αυτούς καθώς και ότι υπάρχουν πραγματικοί περιορισμοί στη διαθέσιμη πληροφορία σ' αυτούς (λήπτες). Έτσι, οι λήπτες απόφασης «τσαλαβουτούν» ή ενεργούν «βλέποντας και κάνοντας» (muddling through), πραγματοποιώντας μικρές προσαρμογές ή ρυθμίσεις στην πολιτική τους σε σχέση με τις μεταβαλλόμενες περιστάσεις, όπως λ.χ. για να απαντήσουν στις ομάδες πίεσης ή στα πιεστικά εργατικά προβλήματα. Οι αποφάσεις δεν είναι ριζοσπαστικές εφόσον αυτές συγκεντρώνονται στη ρύθμιση υπάρχουσας παρά στη διαμόρφωση νέας πολιτικής. Η διαδικασία λήψης απόφασης είναι τμηματική και εξελικτική μάλλον παρά περιεκτική, καθολική και επαναστατική.¹²

Σε μεταγενέστερο άρθρο ο Lindblom¹³ αναθεωρεί τις απόψεις του για το αυξητικό μοντέλο και κάνει διάκριση μεταξύ απλής αυξητικής ανάλυσης, αποσπασματικού αυξητικού προτύπου και στρατηγικής ανάλυσης.

Η απλή αυξητική ανάλυση (Simple incremental analysis) περιορίζεται στη θεώρηση εναλλακτικών πολιτικών που είναι μόνο αυξητικά διαφορετικές από το status quo.

Το αποσπασματικό αυξητικό πρότυπο (disjointed incrementalism) προϋποθέτει: α) τον περιορισμό της ανάλυσης σε λίγες στενά συνδεδεμένες εναλλακτικές, β) μια συνύφανση στόχων και αξιών με τις εμπειρικές όψεις του προβλήματος, γ) μια μεγαλύτερη αναλυτική φροντίδα με το πρόβλημα που πρέπει να ερευνηθεί, και δ) μια συνέχεια δοκιμών, σφαλμάτων και επαναλαμβανόμενων και αναθεωρημένων δοκιμών. Η ανάλυση αυτή διερευνά μόνο μερικές συνέπειες μιας εναλλακτικής και τεμαχίζει την αναλυτική εργασία σε περισσότερους συμμετέχοντες στη διαμόρφωση πολιτικής.¹⁴ Η στρατηγι-

11. Βλ. Lindblom Ch., «The Science of "Muddling Through"», *Public Administration Review*, 1959, σ. 79-88.

12. Περισσότερα για το θέμα αυτό βλ. Lindblom, «The Science of "Muddling Through"», σ. 79 επ.· Χαστάογλου Β., *Κοινωνικές θεωρίες για τον αστικό Σχεδιασμό*, σ. 130.

13. Βλ. Lindblom, *Still muddling not yet through*, σ. 517 επ.

14. Βλ. Ham-Hill, *The policy process...*, σ. 89.

κή ανάλυση αποβλέπει σε μια σχετική απλούστευση και τυποποίηση των πολύπλοκων προβλημάτων ώστε να γίνει δυνατή η ακριβέστερη καταγραφή των δεδομένων τους και τελικά η διανοητική άλυσή τους.¹⁵

Από τα πιο πάνω φαίνεται ότι η απλή αυξητική ανάλυση είναι ένα από τα περισσότερα στοιχεία του αποσπασματικού αυξητικού προτύπου και το πρότυπο αυτό (αποσπασματικό) αποτελεί μια μορφή από τις διάφορες δυνατές που μπορεί να πάρει η στρατηγική ανάλυση.

Β. Στις ιδέες του αυξητικού προτύπου στηρίζεται η μορφή εκείνη Σχεδιασμού που ονομάζεται βελτιωτικός Σχεδιασμός. Η διαδικασία του Σχεδιασμού αυτού είναι αποσπασματική και εξελικτική, σε αντίθεση με εκείνη του καθολικού Σχεδιασμού (βλ. πιο πάνω). Ο Σχεδιασμός αυτός, που επικεντρώνεται πρωταρχικά στην καλύτευση των υπάρχοντων προβλημάτων παρά στην επίτευξη στόχων, συσχετίζεται με μικρές ρυθμίσεις ή προσαρμογές και όχι με καθολικές αλλαγές του status quo. Δηλαδή εξετάζονται μόνο μερικές από τις εναλλακτικές πολιτικές οι οποίες διαφέρουν από τις υπάρχουσες πολιτικές περιθωριακά ή βελτιωτικά. Οι υποστηρικτές του βελτιωτικού Σχεδιασμού θεωρούν ότι αυτός έχει, έναντι του καθολικού Σχεδιασμού, τα ακόλουθα πλεονεκτήματα:

1) Όταν ένα προτεινόμενο Σχέδιο παρουσιάζει μια μικρή αλλαγή από την πραγματικότητα, τότε οι συνέπειές του θα μπορούν εύκολα να προβλεφθούν και θα υπάρχει έτσι λίγη αμφιβολία ως προς την επιτυχία των στόχων και των αντικειμενικών σκοπών.

2) Ο βελτιωτικός Σχεδιασμός είναι λιγότερο απαιτητικός στον planner στο μέτρο που οι μικρές ρυθμίσεις ελαχιστοποιούν τη δυνατότητα κινδύνων και τα κόστη της αβεβαιότητας που κυριαρχούν στον καθολικό σχεδιασμό.

3) Ο βελτιωτικός Σχεδιασμός διακρίνεται για το ρεαλισμό του. Ο planner αναγνωρίζοντας ότι υπάρχουν οι περιορισμοί: α) στην ικανότητά του να εξετάσει τις επιλογές που εμφανίζονται ενώπιόν του, β) στην εκτίμηση των συνεπειών των ποικίλων εναλλακτικών πολιτικών, και γ) στη διαθέσιμη πληροφορόρησή του, «αταλαβουτά» κάνοντας μικρές προσαρμογές ή ρυθμίσεις της πολιτικής του σε σχέση με τις μεταβαλλόμενες περιστάσεις για να απαντήσει σε διάφορα επείγοντα και πιστικά πολεοδομικά προβλήματα.¹⁶

4) Ο βελτιωτικός Σχεδιασμός δεν συνδέεται αναγκαίως με κάποια μονοδιάστατη ή σωστή λύση για ένα πολεοδομικό πρόβλημα. Εδώ ενδιαφέρει αν οι διάφοροι λήπτες απόφασης ή planners συμφωνούν με την τελική λύση, χωρίς να χρειάζεται και να συμφωνούν ότι η λύση αυτή αποτελεί το πιο κατάλληλο μέσο για να επιτύχουν στον συγκεκριμένο στόχο.¹⁷

15. Βλ. Μακροδημήτρης, *Ανάλυση δημόσιας πολιτικής και αποφάσεων*, σ. 33 επ.

16. Βλ. και Mather, *Land Use*, σ. 30.

17. Βλ. και Hobbs-Dolling, ό.π., σ. 133.

Αντίθετα, εκείνοι που μάχονται τον βελτιωτικό Σχεδιασμό στηρίζουν την πολεμική τους κυρίως στα ακόλουθα σημεία:

1) Η διαδικασία του βελτιωτικού Σχεδιασμού εμφανίζεται κατ' αρχάς ως ανορθολογική και εντελώς μη ικανοποιητική. Δεν υπάρχει βεβαιότητα ότι ένα βαθμιαίο «τσαλαβούτημα» θα οδηγήσει σε ικανοποιητικές αποτελεσματικές πολεοδομικές αποφάσεις. Ελαφρές ρυθμίσεις (προσαρμογές) σε προηγούμενες μη ικανοποιητικές αποφάσεις μάλλον επιδεινώνουν παρά αντιμετωπίζουν τα προβλήματα που πρέπει να επιλυθούν.¹⁸

2) Η διαδικασία του βελτιωτικού Σχεδιασμού είναι υπερβολικά συντηρητική, καθόσον είναι δύσκολο να επιτευχθούν σημαντικές αλλαγές μέσω μιας σειράς μικρών βημάτων.

3) Η συγκέντρωση σε περιθωριακές μεταβολές των υπάρχοντων Σχεδίων ή πολιτικών, σαν μια διαδικασία, εξυπηρετεί μόνο κατεστημένα συμφέροντα και δεν ενθαρρύνει μεγάλες κινήσεις ή ριζοσπαστικές αλλαγές στο Σχεδιασμό. Έτσι οι αποφάσεις που μεταβάλλουν ουσιαδώς την πόλη και γενικότερα την αστική περιοχή δεν εξετάζονται από τον βελτιωτικό Σχεδιασμό.

4) Τέλος, πολλοί διερωτώνται αν οι μικροβελτιώσεις αυτές της υπάρχουσας πολεοδομικής πολιτικής αποτελούν πράγματι Σχεδιασμό.

Τα πιο πάνω μειονεκτήματα επιδιώκει να περιορίσει ο στρατηγικός Σχεδιασμός (strategic planning) ο οποίος στηρίζεται στη στρατηγική ανάλυση που αποτελεί την πιο προωθημένη μορφή του βελτιωτικού Σχεδιασμού και μοιάζει αρκετά με τον Ικανοποιητικό ορθολογικό Σχεδιασμό. Ο στρατηγικός Σχεδιασμός επικεντρώνεται σε μια δέσμη στρατηγικών, καλά υπολογισμένη και επιλεγμένη μετά από σκέψη, για την αντιμετώπιση και επίλυση των πολύπλοκων προβλημάτων πολεοδομικής πολιτικής.¹⁹ Μια από τις περισσότερες μορφές που μπορεί να λάβει ο στρατηγικός Σχεδιασμός είναι και αυτή του βελτιωτικού Σχεδιασμού.

V. Μικτή ανίχνευση - Μικτός Σχεδιασμός

A. Ο Etzioni²⁰ προτείνει το πρότυπο λήψης απόφασης της μικτής ανίχνευσης (mixed scanning) που ενσωματώνει στοιχεία και από το ορθολογικό (rational)

18. Βλ. και Self P., *Is comprehensive planning possible and Rational?*, σ. 193 επ.· Leach St., *In Defense of the Rational Model*, σ. 7 επ.

19. Βλ. και Roberts M., *An Introduction to town planning techniques*, σ. 52 επ., Ham-Hill, *The policy process...*, σ. 89.

20. Βλ. Etzioni A., «Mixed Scanning: A third approach to decision making», *Public Administration Review*, 27, 1967. Επίσης βλ. και Bracken I., *Urban Planning Methods*, σ. 19· Αραβαντινός Α., *Πολεοδομικός Σχεδιασμός*, σ. 103.

και το αυξητικό (incremental) πρότυπο (για τα πρότυπα αυτά βλ. αμέσως πιο πάνω). Αποκρούει το ορθολογικό πρότυπο γιατί αποτυγχάνει να προσφέρει ένα αποτελεσματικό μέσο περιγραφής ή ανάλυσης αποφάσεων και συμπεραίνει ότι το αυξητικό πρότυπο παρέχει εξήγηση για ορισμένες μόνον αποφάσεις. Σύμφωνα με το πρότυπο της μικτής ανίχνευσης θα πρέπει να διακριθούν οι θεμελιώδεις αποφάσεις από τις μη θεμελιώδεις ή λιγότερο σπουδαίες αποφάσεις. Ο Etzioni υποστηρίζει ότι οι θεμελιώδεις αποφάσεις, π.χ. κήρυξη πολέμου, έναρξη ενός διαστημικού προγράμματος, θέτουν τις βασικές κατευθύνσεις και παρέχουν το πλαίσιο για αυξητικές αποφάσεις. Ο λήπτης απόφασης εδώ θα κάνει μια πλατιά θεώρηση του πεδίου, χωρίς να ερευνησει λεπτομερώς όλες τις εναλλακτικές λύσεις, όπως συμβαίνει με το ορθολογικό πρότυπο. Αυτή η πλατιά θεώρηση παρέχει τη δυνατότητα για εξέταση μακροπρόθεσμων εναλλακτικών λύσεων και οδηγεί σε θεμελιώδεις αποφάσεις τις οποίες στη συνέχεια ακολουθούν αυξητικές αποφάσεις που περιέχουν λεπτομερή ανάλυση των ειδικών επιλογών.

Β. Στις ιδέες του προτύπου της μικτής ανίχνευσης στηρίζεται η μορφή εκείνη Σχεδιασμού που ονομάζουμε μικτό Σχεδιασμό. Η διαδικασία αυτή Σχεδιασμού αποτελείται από δύο φάσεις (επίπεδα).

Στην πρώτη φάση περιλαμβάνει τα θεμελιώδη Σχέδια και πολιτικές και στη δεύτερη τα λιγότερο σπουδαία και λεπτομερή Σχέδια που υλοποιούν τις αρχές και γενικές κατευθύνσεις της πρώτης φάσης. Κατά την πρώτη φάση γίνεται μια πλατιά θεώρηση και δεν απαιτείται η εξαντλητική μελέτη όλων των πιθανών εναλλακτικών πορειών δράσης, δηλαδή όλων των Σχεδίων και προτάσεων, αλλά λαμβάνεται υπόψη ένας αριθμός εναλλακτικών που είναι στρατηγικής σημασίας και που οδηγούν στην επισήμανση των κυριότερων προβλημάτων και στη χάραξη των βασικών αρχών και κατευθύνσεων του πολεοδομικού σχεδιασμού. Έτσι δημιουργείται ένας στοιχειώδης ορθολογισμός και αποφεύγεται η εξαντλητική ανάλυση όλων των εναλλακτικών Σχεδίων που απαιτεί ο καθολικός Σχεδιασμός. Αυτή η πλατιά θεώρηση οδηγεί σε θεμελιώδη πολεοδομικά Σχέδια και αποφάσεις που περιέχουν γενικές αρχές και κατευθύνσεις της πολεοδομικής πολιτικής και χρησιμεύουν σαν ένα πλαίσιο δράσης.

Η δεύτερη φάση περιλαμβάνει Σχέδια μικρότερης κλίμακας και σημασίας που αναλύουν με λεπτομέρεια τις κρίσιμες εναλλακτικές προτάσεις στρατηγικής σημασίας. Δηλαδή με άλλα λόγια στη δεύτερη φάση εκπονούνται Σχέδια και διαμορφώνονται πολιτικές που είτε υλοποιούν τις γενικές αρχές και κατευθύνσεις της πρώτης φάσης (π.χ. Σχέδια εφαρμογής) σύμφωνα με τη μεθοδολογία του βελτιωτικού Σχεδιασμού, είτε προετοιμάζουν τη δημιουργία νέων αρχών και κατευθύνσεων (π.χ. συγκέντρωση πληροφοριών), οπότε και θα ξαναρχίσει ο κύκλος διαδικασίας Σχεδιασμού.

Έτσι, κατά τα πιο πάνω, ο μικτός Σχεδιασμός εκμεταλλεύεται τα πλεονεκτήματα και αποφεύγει τα μειονεκτήματα τόσο του καθολικού όσο και του βελτιωτικού Σχεδιασμού. Παρουσιάζει όμως και αυτός το μειονέκτημα της δυσκολίας διάκρισης των θεμελιωδών Σχεδίων και αποφάσεων από τα λιγότερο σημαντικά και λεπτομερειακά Σχέδια και αποφάσεις. Θεμελιώδη Σχέδια με μια έννοια μπορεί να είναι βελτιωτικά ή λεπτομερειακά και με μια άλλη το αντίθετο.²¹

Γ. Με το μικτό Σχεδιασμό συνδέεται το είδος εκείνο Σχεδιασμού που θεσμοθέτησαν μετά το 1960 ορισμένες ευρωπαϊκές χώρες (λ.χ. Μ. Βρετανία, Γαλλία, Γερμανία κ.ά.). Το πρότυπο αυτό, βασισμένο στη σχέση πόλης και ευρύτερης περιοχής της, διακρίνει δύο επίπεδα Σχεδιασμού. Στο πρώτο επίπεδο, που αφορά την ευρύτερη περιοχή, εκπονούνται και εγκρίνονται Σχέδια που περιλαμβάνουν γενικές αρχές και κατευθύνσεις και διαμορφώνουν το πλαίσιο μέσα στο οποίο εκπονούνται και εγκρίνονται τα Σχέδια του δεύτερου επιπέδου. Το δεύτερο επίπεδο περιλαμβάνει Σχέδια πιο λεπτομερή που υλοποιούν τις αρχές και αποφάσεις των Σχεδίων του πρώτου επιπέδου. Σύμφωνα με την αντίληψη αυτή θεσμοθετήθηκαν τα Structure plans και Local plans στην Αγγλία, τα Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme και τα Plans d'Occupation du Sol στη Γαλλία, τα Flächennutzungspläne και τα Bebauungspläne στη Γερμανία κλπ. Με την αντίληψη αυτή του Σχεδιασμού των δύο επιπέδων θεσμοθετήθηκαν στη χώρα μας η Γενική Μελέτη Οικιστικής Περιοχής και η Πολεοδομική Μελέτη (Ν. 947/79) και το Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο και η Πολεοδομική Μελέτη (Ν. 1337/83). Για την ελληνική περίπτωση βλ. περισσότερα πιο κάτω.

§3. ΝΕΟΤΕΡΕΣ ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΕΙΣ ΤΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ

I. Η αποτυχία του Καθολικού Σχεδιασμού και της συστημικής προσέγγισης

Ο Καθολικός Σχεδιασμός, ο οποίος στηρίζεται στο ορθολογικό πρότυπο λήψης απόφασης και τη συστημική προσέγγιση, παρουσίασε αναμφίβολα μια σημαντική πρόοδο που είχε αποτέλεσμα να μεταβάλλει τη μεθοδολογία του και να την καταστήσει πιο συστηματική, εύκαμπτη και αποτελεσματική. Η υιοθέτηση μαθηματικών τεχνικών λήψης απόφασης και η σύλληψη της πόλης ως ενός «αστικού συστήματος» είχε μια σπουδαία επίδραση στην ανά-

21. Βλ. και Smith G.-May D., *The artificial debate between rationalist and incrementalist models of decision making*, σ. 111 επ.

πτωξη του Σχεδιασμού ως ακαδημαϊκής επιστήμης και επαγγελματικής δραστηριότητας. Η συστηματική προσέγγιση είχε ένα σημαντικό αποτέλεσμα πάνω στην παραδοσιακή (παλαιά) μέθοδο Σχεδιασμού που βασίζεται στη στενή σύλληψη χειραγώγησης της χρήσης γης μέσω της παραγωγής ενός στατικού γενικού σχεδίου πολεοδομικής ανάπτυξης (master plan). Αυτή η άποψη Σχεδιασμού άλλαξε, με την επίδραση της συστηματικής προσέγγισης, και αυτός φαίνεται τώρα ως μια βασικά δυναμική διαδικασία.¹ Οι ιδέες της συστηματικής προσέγγισης επικράτησαν, τη δεκαετία του 1960, τόσο πλατιά, κυρίως μεταξύ των αγγλοσαξόνων πολεοδόμων, ώστε αυτή (η προσέγγιση) να έχει το status της συμβατικής ορθότητας (γνώσης). Βέβαια η γενικευμένη αυτή αποδοχή της συστηματικής προσέγγισης χαρακτηρίστηκε από ορισμένους συγγραφείς αδικαιολόγητη.² Ο Σχεδιασμός αυτός, που περιλαμβάνει την πληρέστερη μεθοδολογία λήψης αποφάσεων και εφαρμογής πολεοδομικής πολιτικής, δεν μπόρεσε να επιφέρει τα αναμενόμενα αποτελέσματα, κυρίως όσον αφορά τις ανάγκες των ανθρώπων για την παροχή κατοικίας και τη διαμόρφωση περιβάλλοντος για άνετη και δημιουργική διαβίωσή τους. Αυτό οφείλεται σε πολλούς λόγους, οι κυριότεροι από τους οποίους είναι οι ακόλουθοι:

α) Οι πόλεις είναι αρκετά πολύπλοκες και δημιουργούν πρόβλημα καθορισμού των συνόρων τους, με συνέπεια τη δυσκολία μελέτης τους ως ατομικών συστημάτων. Τα διοικητικά σύνορα εδώ δεν βοηθούν λόγω της καθημερινής μετακίνησης ανθρώπων, που ζουν μεν έξω από τις πόλεις αλλά εργάζονται μέσα σ' αυτές. Οι άνθρωποι αυτοί αποτελούν μέρος της πόλης, που λαμβάνεται ως οικονομική ενότητα. Επίσης θέματα φαινομενικά «τοπικά» αφορούν τις εθνικές πολιτικές επενδύσεις.³

β) Η συστηματική θεωρία προϋποθέτει έναν υψηλό βαθμό ομοφωνίας σε αξίες και επιδιώξεις.⁴ Έτσι αυτή δεν μπορεί να εξηγήσει την πιθανότητα ότι κοινωνική αλληλεπίδραση ίσως χαρακτηρίζεται από σύγκρουση μάλλον παρά από συνεργασία. Στις σύγχρονες καπιταλιστικές κοινωνίες υπάρχει μια έλλειψη συναίνεσης πάνω στις αξίες και μια έμφυτη σύγκρουση στους πόρους που σπανίζουν (π.χ. γη).

γ) Ο Καθολικός Σχεδιασμός και η συστηματική προσέγγιση παρουσιάζονται σαν ένα τεχνοκρατικό εργαλείο που οδηγεί στον ιδανικό Σχεδιασμό όπου μπορεί κάποιος να κατανοήσει πλήρως τον κόσμο και να προβλέψει τις μελλοντικές καταστάσεις του. Ο τεχνοκράτης πολεοδόμος, σαν απολιτικό πρό-

1. Βλ. και Reif B., *Models in Urban and Regional planning*, σ. 40 επ.

2. Βλ. και Kirk G., *Urban planning in a capitalist society*, σ. 103· McDougal, *The systems view of planning*, σ. 79 επ.

3. Βλ. και Kirk, ό.π., σ. 103.

4. Βλ. και Floyd M., *Policy making and planning in Local Government*, σ. 6 επ.· Simmie J.M., *Citizens in Conflict*, σ. 33 επ.

σπο, μπορεί αντικειμενικά να καθορίσει αυτό που είναι καλύτερο για την κοινωνία. Μια κοινωνία που είναι ομοιογενής στο σύνολό της, χωρίς συγκρούσεις και αντιθέσεις. Η πραγματικότητα όμως είναι διαφορετική. Η γνώση για το εξωτερικό περιβάλλον της απόφασης Σχεδιασμού αυξάνεται με γοργό ρυθμό και με μη προβλέψιμα αποτελέσματα. Με το πέρασμα του χρόνου οι ανθρώπινες αξίες τείνουν να αλλάζουν, πράγμα που έχει συνέπεια και την αλλαγή του τρόπου και της μορφής Σχεδιασμού. Έτσι για να μπορεί ο Σχεδιασμός ν' ανταποκρίνεται στις μεταβαλλόμενες ανθρώπινες αξίες, είναι απαραίτητο να δοθεί μεγάλη σημασία στη διαμόρφωση των στόχων, που αποτελεί το πιο σπουδαίο μέρος της διαδικασίας της και το οποίο ενδιαφέρεται για την ίδρυση αξιολογικών προτεραιοτήτων, πράγμα που αποτελεί βασικά πολιτικό θέμα. Οι στόχοι δεν μπορεί να παράγονται από επιστημονική μέθοδο που ασχολείται με τη δημιουργία ομοιομορφίας σε εμπειρικά φαινόμενα. Οι αποφάσεις για τη χωρική διανομή των δραστηριοτήτων και των πόρων λαμβάνονται στη δεδομένη κοινωνική, οικονομική και πολιτική δομή και ο Σχεδιασμός, για το λόγο αυτό, αποτελεί όχι μια απολιτική δραστηριότητα αλλά μια ιδιαίτερη μορφή κοινωνικής λήψης απόφασης, που χρειάζεται να εξεταστεί και να κατανοηθεί μέσα στο δομικό και ιδεολογικό πλαίσιο της. Υποστηρίζεται⁵ ότι η λύση δεν είναι να απολιτικοποιηθείς το Σχεδιασμό, σε μια προσπάθεια να δημιουργήσεις ένα Σχεδιασμό που δικαιολογείται επιστημονικά και στηρίζεται σε γνώση που δεν δεσμεύεται από συμφέροντα, γιατί αυτό δεν είναι δυνατό.

II. Η εναλλακτική κατεύθυνση: Ο Σχεδιασμός ως κοινωνική και πολιτική δραστηριότητα

A. Η κοινοτική δράση (community action)

Η αδυναμία του καθολικού και συστημικού Σχεδιασμού ν' αντιμετωπίσει με επιτυχία τα προβλήματα της πόλης και γενικότερα της αστικής περιοχής, κυρίως λόγω του απολιτικού και τεχνοκρατικού χαρακτήρα του, έδωσε ώθηση για νέες κατευθύνσεις στο Σχεδιασμό. Οι νέες κατευθύνσεις αναφέρονται στην αντιμετώπισή του πλέον όχι ως τεχνικής διαδικασίας αλλά ως κοινωνικοπολιτικού φαινομένου.

Για τη διαμόρφωση της νέας κατεύθυνσης του Σχεδιασμού ως κοινωνικοπολιτικού φαινομένου σημαντικές υπήρξαν η προσφορά της κοινοτικής δράσης (community action), οι αντιλήψεις ορισμένων νεοπλουραλιστών και

5. Βλ. McDougal, *The systems view...*, σ. 83.

η μαρξιστική προσέγγιση του Σχεδιασμού. Παράλληλα ποικίλες μελέτες Σχεδιασμού διαμόρφωσης και εφαρμογής πολιτικής και μια αυξανόμενη απογοήτευση του κοινού με τα αποτελέσματα της πολιτικής Σχεδιασμού (planning policy) οδήγησαν στην επανεκτίμηση της συμβατικής γνώσης που παρέχει η συστημική θεωρία και ο καθολικός Σχεδιασμός, με αποτέλεσμα την επικράτηση της αντίληψης του Σχεδιασμού ως πολιτικής δραστηριότητας. Ειδικότερα:

Από τη δεκαετία του 1960, στις ΗΠΑ και αργότερα στη Μ. Βρετανία και σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες άρχισε να δημιουργείται ένα ζωηρό ενδιαφέρον για τα προβλήματα εξαθλίωσης και κοινωνικής στέρησης ορισμένων ομάδων μειονοτήτων που κατοικούσαν κυρίως στα κέντρα των παλαιών πόλεων. Αυτό οδήγησε στην αμφισβήτηση του Σχεδιασμού ως μέσου διαμόρφωσης ενός καλύτερου περιβάλλοντος από ορισμένους «ειδικούς» και στη δημιουργία της ιδέας της κοινοτικής δράσης.⁶ Η κοινοτική δράση, που αποτελεί μια ριζοσπαστική κριτική της κοινωνίας, στηρίζεται στην αντίληψη ότι οι ίδιοι οι πολίτες μιας περιοχής (κοινότητας) πρέπει να οργανωθούν για να επιτύχουν τη δημιουργία ενός περιβάλλοντος κατάλληλου για άνετη και δημιουργική διαβίωσή τους και γενικά για την εξασφάλιση καλύτερων συνθηκών διαβίωσης και ποιότητα ζωής. Ο στόχος αυτός των πολιτών δεν μπορεί να πραγματοποιηθεί από δημόσιους (κρατικούς ή τοπικούς) φορείς. Η ιδέα της κοινοτικής δράσης άρχισε να αφυπνίζει τους πολίτες με αποτέλεσμα την ανεπίσημη ή επίσημη ανάμιξη διαφόρων κοινωνικών οργανώσεων σε ποικίλα πολεοδομικά και κοινωνικά προβλήματα. Βέβαια ένα από τα κύρια προβλήματα της συστημικής προσέγγισης, ότι θεωρεί την κοινωνία διεπόμενη από συνεργασία μάλλον παρά από σύγκρουση, παραμένει.⁷ Διότι η κοινότητα των πολιτών εξακολουθεί να είναι ταξικά διαρθρωμένη. Δεν έχει ενιαίους στόχους και συνεπώς είναι δύσκολο να δούμε πώς μπορεί να δράσει ως ομάδα. Σε κεφαλαιοκρατικές κοινωνίες τέτοιες θεωρήσεις δεν μπορούν παρά να έχουν το ίδιο όριο με τον αντι-κρατισμό, δηλαδή κατατείνουν στην ιδιωτικοποίηση τμημάτων της ευθύνης του κράτους.

Η ιδέα της κοινοτικής δράσης, που ξεκίνησε από τις ΗΠΑ, εξαπλώθηκε γρήγορα στη Μ. Βρετανία αλλά επηρέασε και πολλές άλλες ευρωπαϊκές χώρες.

Από την άλλη μεριά, η αυξανόμενη πολυπλοκότητα της ζωής δημιουργεί την ανάγκη για τη διαμόρφωση μέτρων οργάνωσης και επικοινωνίας των ανθρώπων για την αντιμετώπιση των πολύπλοκων καταστάσεων που εμφανί-

6. Βλ. και Gans H., *Social and physical planning for the Elimination of Urban Poverty*, σ. 39 επ.

7. Βλ. πιο πάνω §1.

ζονται ιδιαίτερα στις αστικές περιοχές. Υπάρχει μια αυξανόμενη απαίτηση από πολλές κοινωνικές ομάδες για την παροχή περισσότερων ευκαιριών συνεισφοράς και λόγου στις τρέχουσες πολιτικές που επηρεάζουν συνεχώς τους ανθρώπους.^{7α} Ο πολεοδομικός Σχεδιασμός επικρίνεται όλο και περισσότερο ως αρνητικός και αδικαιολόγητα περιοριστικός, μια διαδικασία που υπόκειται σε μεγάλες αργοπορίες και παράγει φτωχά αποτελέσματα. Υπάρχει όλο και μεγαλύτερη απογοήτευση των πολιτών με τα πρακτικά αποτελέσματα της πολιτικής του Σχεδιασμού και μια έλλειψη εμπιστοσύνης ως προς την ικανότητα των παραδοσιακών κυβερνητικών θεσμών να αντιπροσωπεύσουν και να εκφράσουν τις απόψεις των ψηφοφόρων. Όλα τα προβλήματα δεν μπορούν να αφηθούν στους εκλεγμένους αντιπροσώπους. Οι άνθρωποι, που πρόκειται να επηρεαστούν από τις αποφάσεις του Σχεδιασμού, πρέπει να έχουν δικαίωμα λόγου στη διαμόρφωση πολεοδομικών στόχων, προτεραιοτήτων, αναγκών κλπ.⁸ Η συμμετοχή λοιπόν των πολιτών στο Σχεδιασμό συμβάλλει σημαντικά στην αλλαγή του χαρακτήρα του Σχεδιασμού από τεchnοκρατικό σε κοινωνικό.⁹

B. Ο συνηγορικός Σχεδιασμός (advocacy planning)

Οι αντιλήψεις των νεοπλουραλιστών ότι η κοινωνία συντίθεται από πολυάριθμες κοινωνικές ομάδες με διαφορετικά συμφέροντα και άνισες συνθήκες ανταγωνισμού¹⁰ επηρέασε και το χαρακτήρα του Σχεδιασμού. Ο Σχεδιασμός δεν πρέπει να είναι ουδέτερος και απολιτικός αλλά θα πρέπει να είναι τέτοιος ώστε να ευνοεί τις λιγότερο προνομιούχες κοινωνικές ομάδες.¹¹ Ο Σχεδιασμός λοιπόν, που αποκτά κοινωνικό περιεχόμενο, πρέπει να κατευθύνεται στην αναδιανομή της εξουσίας και των πόρων για να ευνοηθούν οι αδύναμες κοινωνικές ομάδες. Ο Σχεδιασμός, για να είναι επιτυχής, δεν πρέπει να αφορά τους λίγους «ειδικούς» και να είναι αποκομμένος από τις διάφορες κοινωνικές ομάδες. Πρέπει να εξακριβώνει με μια προσεκτική έρευνα ποιες είναι οι κοινωνικές ομάδες που εμπλέκονται σ' αυτόν και ποια συμφέροντα αυτές εκφράζουν. Αυτό δεν μπορούν να το πραγματοποιήσουν οι διάφοροι κρατικοί φορείς και για το λόγο αυτό ο Davidoff¹² προτείνει τη δημιουργία ενός νέου

7α. Βλ. και Oosthuizen A., *Public participation in the planning and development of urban areas*, σ. 10.

8. Βλ. και Kirk, *Urban planning...*, σ. 155.

9. Για τη συμμετοχή αυτή βλ. Δ. Χριστοφίλοπουλος, *Η συμμετοχή των πολιτών στον πολεοδομικό σχεδιασμό*, σ. 136 επ.

10. Για τη νεοπλουραλιστική προσέγγιση βλ. αναλυτικά Dunleavy P. - O' Leary B., *Theories of the State*, σ. 300 επ.

11. Βλ. και Frieden B., *The changing prospects for social planning*, σ. 311 επ.

12. Βλ. Davidoff P., *Advocacy and pluralism in planning*, σ. 331 επ.

είδους Σχεδιασμού, δηλαδή του συνηγορικού (advocacy planning). Με το Σχεδιασμό αυτό οι πολεοδόμοι αναλαμβάνουν να υπερασπίσουν και να προωθήσουν τα συμφέροντα των διαφόρων ομάδων που μειονεκτούν εθνικά, κοινωνικά, οικονομικά κλπ. Τα πρόσωπα που ανήκουν στις ομάδες αυτές δεν έχουν τα μέσα για να αντιπαραβληθούν με τους κρατικούς φορείς Σχεδιασμού.¹³

Γ. Ο συμμετοχικός Σχεδιασμός (participatory planning)

Οι πιο πάνω ιδέες της κοινοτικής δράσης και του κοινωνικού Σχεδιασμού συνδέθηκαν στενά με την έννοια της συμμετοχής των πολιτών στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων και διαμόρφωσαν τον συμμετοχικό Σχεδιασμό (participatory planning), ο οποίος αντιπαραβάλλεται στον τεχνοκρατικό (πατερναλιστικό ή συναινετικό) σχεδιασμό και αποτελεί την πιο προωθημένη μορφή Σχεδιασμού. Αυτός συνδέεται με τις προσεγγίσεις εκείνες που υποστηρίζουν την κοινωνική αλλαγή¹⁴ και στηρίζεται στην αρμονική συνεργασία των φορέων του, δηλαδή των πολιτικών, των πολεοδόμων (τεχνοκρατών) και των πολιτών. Η ισότιμη συμμετοχή των φορέων του Σχεδιασμού αυτού οδηγεί στη διαμόρφωση κοινωνικών στόχων και στη δυνατότητα άσκησης κοινωνικής πολιτικής. Ο Σχεδιασμός θα μπορούσε να έχει εφαρμογή κυρίως στις χώρες εκείνες που έχουν σκοπό να μεταβάλουν, μέσω μιας αναπτυξιακής διαδικασίας, τη δομή και διάρθρωση της οικονομίας αλλά και της κοινωνίας γενικότερα. Οι τεχνοκράτες-πολεοδόμοι χρησιμοποιούνται ως σύμβουλοι και υπόκεινται σε κοινωνικό έλεγχο, πράγμα που αποκλείει τη δυνατότητα χαρακτηρισμού του Σχεδιασμού ως κλειστού συστήματος «ειδικών».

Αντίθετα, στον τεχνοκρατικό Σχεδιασμό η συμμετοχή των πολιτών είναι ανύπαρκτη ή περιορισμένη, καθόσον αυτός αποτελεί θέμα της αποκλειστικής αρμοδιότητας των ειδικών (τεχνοκρατών).

Οι υποστηρικτές συντηρητικών θεωριών για τη δημοκρατία και ιδιαίτερα εκείνοι της «σύγχρονης» αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας¹⁵ θεωρούν ότι η εξουσία ανήκει μόνο στους εκλεγμένους ηγέτες οι οποίοι και μόνοι αποφασίζουν για τα θέματα του Σχεδιασμού στο όνομα του δημόσιου συμφέροντος. Έτσι ο Σχεδιασμός έχει άκρως πατερναλιστικό χαρακτήρα. Οι πολίτες αναμνύονται σ' αυτόν μόνον έμμεσα, δηλαδή μέσω των εκλεγμένων αντιπρο-

13. Βλ. και Roberts, *An Introduction...*, σ. 27· Hudson, *Comparison of current planning theories*, σ. 389· Peattie L., *Reflections on advocacy planning*, σ. 80 επ.

14. Για το θέμα αυτό βλ. περισσότερα Δ. Χριστοφιλόπουλος, *Συμμετοχή των πολιτών στον πολεοδομικό Σχεδιασμό*, σ. 511 επ.

15. Για τη μορφή αυτή δημοκρατίας βλ. περισσότερο Δ. Χριστοφιλόπουλος, *ό.π.*, σ. 143 επ.

σώπων τους. Οι πολιτικοί και οι ειδικοί (τεχνοκράτες πολεοδόμοι) μελετούν τα θέματα του Σχεδιασμού σύμφωνα με τις προκαταλήψεις, τις πεποιθήσεις και την εμπειρία τους. Συνεπώς ο Σχεδιασμός αποτελεί μια κλειστή διαδικασία που λαμβάνει χώρα μέσα σε γραφειοκρατικές οργανώσεις, αποκομμένες συνήθως από την κοινωνική πραγματικότητα και τις ανάγκες των πολιτών.

Στις πλουραλιστικές αντιλήψεις για την κοινωνία¹⁶ βασίζεται ο συναινετικός Σχεδιασμός. Οι πολίτες συμμετέχουν σ' αυτόν μέσω των ομάδων πίεσης ή συμφερόντων. Το κράτος, με τη μορφή αυτή Σχεδιασμού, προσπαθεί να συμβιβάσει τις συγκρουόμενες δραστηριότητες στο χώρο και τα διάφορα συμφέροντα των ομάδων αυτών. Στο Σχεδιασμό αυτό οι τεχνοκράτες πολεοδόμοι επιζητούν κάποια συνεργασία με τους πολίτες προκειμένου να επιτύχουν την ευρύτερη δυνατή νομιμοποίηση των Σχεδίων τους.

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι, στη χώρα μας, ο Σχεδιασμός δεν είναι όχι μόνο συμμετοχικός ή έστω συναινετικός αλλά ούτε και τεχνοκρατικός με την έννοια της κυριαρχίας του από μη ειδικούς. Ειδικότερα:

Έχει αναλυθεί ο ρόλος της δημόσιας διοίκησης στην αναπαραγωγή του συστήματος πολιτικής πελατείας το οποίο στήριζε το κοινωνικοοικονομικό σύστημα.¹⁷ Έτσι, δεν υπήρξε ούτε και υπάρχει εξειδικευμένο προσωπικό στη δημόσια διοίκηση αλλά ούτε και πολιτική βούληση των εκάστοτε κυβερνήσεων για τη διαμόρφωση και εφαρμογή μιας ορθολογικής ολοκληρωμένης πολεοδομικής πολιτικής. Με την παρέμβασή του το κράτος χρησιμοποιεί τη γη όχι σαν εργαλείο πολεοδομικού Σχεδιασμού και διαμόρφωσης πλαισίου ζωής των πολιτών, αλλά πρώτιστα σαν μέσο στήριξης των πολιτικά και οικονομικά κυρίαρχων τάξεων. Μέσω ατομικών συναλλαγών και εξυπηρετήσεων (λ.χ. παροχή οικοδομικών αδειών, αυξημένοι συντελεστές δόμησης, διευκόλυνση αυθαίρετης δόμησης, δημιουργία μικροδιαμερισματούχων και γενικά αναπαραγωγή στο αστικοποιημένο περιβάλλον της τάξης των μικροϊδιοκτητών κλπ.) δημιουργεί αφενός μεν κατηγορίες πολιτών για τη στήριξη του status quo και αφετέρου πόλεις που αποτελούν απλώς ένα άθροισμα κτιρίων με κάποια ρυμοτομική διάταξη. Αντίθετα, το κράτος δεν παρεμβαίνει να διαμορφώσει πλαίσιο υποδομής (διοικητικό και τεχνικό) για την παροχή αγαθών συλλογικής κατανάλωσης (κοινωνικού εξοπλισμού), είτε από τη διοίκηση είτε από την τοπική αυτοδιοίκηση. Άλλωστε δεν υπάρχει σχεδόν καμιά πίεση από τις διάφορες κοινωνικές ομάδες για την παροχή τέτοιων αγαθών.

16. Για τις νεοπλουραλιστικές προσεγγίσεις βλ. αναλυτικά Dunleavy P. - O' Leary B., *Theories of the State. The politics of Liberal Democracy*, σ. 13, και την εκεί παρατιθέμενη βιβλιογραφία.

17. Βλ. Κ. Τσουκαλάς, *Κοινωνικές προεκτάσεις της δημόσιας εργοδοσίας στη μεταπολεμική Ελλάδα*, σ. 20 επ.

Έτσι η αγορά χρειάζεται μηχανικούς για να κατασκευάζουν κτίρια και όχι πολεοδόμους για να δημιουργούν πόλεις και γενικότερα πλαίσια για άνετη και δημιουργική διαβίωση των πολιτών.

Αυτό είχε αποτέλεσμα, εκτός των άλλων, τη μη εισαγωγή χωροταξικών και πολεοδομικών σπουδών στη χώρα μας¹⁸ και την κυριαρχία, με τη βοήθεια και συμπαράσταση του Τεχνικού Επιμελητηρίου, επιστημονικών συλλόγων μηχανικών και κυρίως αρχιτεκτόνων στα θέματα του Σχεδιασμού της πόλης. Η κυριαρχία αυτή ενός κλειστού κυκλώματος μη ειδικών στα θέματα του Σχεδιασμού έχει αρνητική επίπτωση στη διαμόρφωση του φυσικού και ανθρωπογενούς περιβάλλοντος και αποτελεί μεγάλο εμπόδιο για την εφαρμογή μιας κοινωνικής πολιτικής Σχεδιασμού. Στην οποιαδήποτε αναγνώριση των ειδικών του χωρικού Σχεδιασμού, δηλαδή των πολεοδόμων και χωροτακτών, και τη χρησιμοποίησή τους από την πολιτεία αντιδρά αποφασιστικά η συντεχνία των μη ειδικών, δηλαδή των μηχανικών. Έτσι ο Σύλλογος Ελλήνων Πολεοδόμων και Χωροτακτών, ο κατ' εξοχήν αρμόδιος για τα χωρικά θέματα, έχει πλήρως εξουδετερωθεί από τη συντεχνία κυρίως των αρχιτεκτόνων μηχανικών.

Η άλωση του Σχεδιασμού κυρίως από τους αρχιτέκτοντες μηχανικούς έχει οδηγήσει στη σύγχυση ή και ταύτιση της αρχιτεκτονικής με την πολεοδομία, πράγμα που συνέβαινε έναν αιώνα πριν στις ανεπτυγμένες χώρες της Δύσης. Η ταύτιση αυτή υποβαθμίζει και την αρχιτεκτονική και την πολεοδομία, γιατί οι «πολεοδομούντες» αρχιτέκτοντες μηχανικοί¹⁹ δεν είναι ούτε πολεοδόμοι ούτε αρχιτέκτονες. Οι σπουδές και οι δυνατότητες του αρχιτέκτονα μηχανικού δεν του επιτρέπουν να παίξει το ρόλο ενός τεχνοκράτη που θα συμβάλει στο Σχεδιασμό της πόλης μέσω μιας σύγχρονης μεθοδολογίας που θεωρεί το Σχεδιασμό σαν μια πορεία δράσης που κατευθύνεται στην επίτευξη στόχων από επιθυμητά μέσα, δηλαδή σαν ένα σύνολο αποφάσεων και στρατηγικών που οδηγούν στην επιτυχή αντιμετώπιση των αναγκών των πολιτών του πολυπλοκου και πολυσύνθετου κοινωνικού οργανισμού που λέγεται πόλη. Μόνο σε έναν τέτοιο σχεδιασμό μπορεί άλλωστε η συμμετοχή των πολιτών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων να παίξει κάποιο θετικό ρόλο.

Δ. Η μαρξιστική προσέγγιση

Τη δεκαετία του 1970 ο μαρξισμός άρχισε να δημιουργεί μια διαφορετική

18. Εξ αίρεση αποτελεί η πρόσφατη ίδρυση Τμήματος Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης στο Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας. Η ίδρυση του Τμήματος αυτού έχουμε τη γνώμη ότι θα συμβάλει σημαντικά στην προώθηση της Πολεοδομίας και Χωροταξίας και στην αποκατάστασή της ως κοινωνικής επιστήμης και όχι ως τεχνικής διαδικασίας.

19. Δεν αναφερόμαστε σ' αυτούς που έχουν πραγματοποιήσει σχετικές χωροταξικές ή πολεοδομικές σπουδές στο εξωτερικό και οι οποίοι είναι λίγοι.

κατεύθυνση²⁰ από τον τεχνοκρατικό, τον συμμετοχικό Σχεδιασμό και την κοινοτική δράση. Οι μαρξιστές ασκούν κριτική στους πολεοδομούς που είναι υποστηρικτές του καθολικού και συστημικού Σχεδιασμού. Θεωρούν ότι οι πολεοδομοί, με το να αξιώνουν να είναι απολιτικοί, ποτέ δεν αντιλήφθηκαν ακριβώς πόσο ήταν εξαρτημένοι από τις αξίες. Οι πολεοδομοί ασχολούνται, σαν απλοί τεχνικοί, με το πώς να επιτύχουν δεδομένους στόχους και όχι με τους ίδιους τους στόχους.²¹ Στην ανάλυσή τους για τις καπιταλιστικές κοινωνίες οι μαρξιστές αποκρούουν την πολιτική της βελτίωσης ως μηχανισμό για μια μακρόχρονη δομική αλλαγή. Συνεπώς αυτοί διαφοροποιούνται από τον πιο πάνω κοινωνικό Σχεδιασμό, που αναπτύχθηκε με βάση κυρίως τη νεοπλουραλιστική προσέγγιση, και που έχει σκοπό να κάνει δικαιότερη την κοινωνία, χωρίς καμιά αλλαγή του status quo. Οι αλλαγές που συμβαίνουν στο χαρακτήρα της οικονομίας έχουν αποτέλεσμα, κατά τη μαρξιστική προσέγγιση, τις μεγάλες χωροταξικές και φυσικές επιπτώσεις. Ο νεομαρξισμός αρχίζει με την υπόθεση ότι η ταξική δομή και η πολιτική εξουσία στην κοινωνία θεμελιώνονται στις οικονομικές σχέσεις παραγωγής. Οι πολιτικοί θεσμοί-κυβέρνηση-κράτος αντιπροσωπεύουν αναγκαίως τα συμφέροντα των κυρίαρχων ομάδων. Στο κεφαλαιοκρατικό σύστημα οι δραστηριότητες των διαφόρων τομέων της κρατικής μηχανής έχουν στόχο την αύξηση της συσσώρευσης κεφαλαίου, τη νομιμοποίηση των κοινωνικών σχέσεων, τη διατήρηση της κυβερνητικής γιγμονίας και τον έλεγχο της πολιτικής εξουσίας. Αυτοί οι στόχοι απαιτούν την ύπαρξη κοινωνικού ελέγχου. Ο πολεοδομικός (αστικός) Σχεδιασμός είναι μια μορφή τέτοιου ελέγχου.²²

Με βάση τη μαρξιστική προσέγγιση πολλοί μελετητές διαφόρων ειδικοτήτων αλλά κυρίως κοινωνιολόγοι (λ.χ. οι Castells, Saunders, Newby κλπ.), γεωγράφοι (λ.χ. οι Harvey και Massey) και, τέλος, πρόσφατα, πολιτικοί επιστήμονες (λ.χ. οι Dearlove και Dunleavy) προσπάθησαν να εξακριβώσουν και να εξηγήσουν τις ιδιαίτερες εφαρμογές του Σχεδιασμού ως κρατικής δραστηριότητας που επεμβαίνει στις τιμές γης, στη χρήση γης και την ανάπτυξη σε σχέση με τα καπιταλιστικά συμφέροντα²³ (βλ. και Healy-McDougall-Thomas 1982, σ. 10). Ιδιαίτερη αναφορά θα πρέπει να γίνει στον Harvey²⁴ που είναι ο πρώτος που προσπάθησε να ιδρύσει μια μαρξιστική παράδοση μέσα στη σκέψη του Σχεδιασμού. Υποστηρίζει ότι ο φυσικός Σχεδιασμός, μέσω της αποτυχίας των ιδιωτικών αγαθών στο αστικό σύστημα, οδήγησε όχι

20. Αλλά και μεθοδολογία, όπως υποστηρίζει ο Α.-Φ. Λαγόπουλος (*Εγχειρίδιο Πολεοδομίας*, Β', τόμ. Ι, σ. 17).

21. Βλ. και Hall P., *Urban and Regional planning*, σ. 300.

22. Περισσότερα για τη μαρξιστική προσέγγιση βλ. πιο κάτω Κεφ. Β.

23. Βλ. και Healy-McDougall-Thomas, *Planning theory*, σ. 10.

24. Βλ. Harvey D., *Social Justice and the city*.

μόνο στη διαιώνιση της ανισότητας αλλά και σε πολλές περιπτώσεις στην αύξησή της. Για την κατανόηση αυτών των διανεμητικών μηχανισμών και των συνεπειών τους είναι απαραίτητη η κατανόηση της διαδικασίας μέσω της οποίας παράγονται τα δημόσια και ιδιωτικά αγαθά. Αυτό τον οδήγησε να επικεντρώσει το ενδιαφέρον του στο ρόλο του κεφαλαίου και του κράτους στην αγορά γης, τη διαδικασία ανάπτυξής της και τη σπουδαιότητα της σύνδεσης μεταξύ ταξικών σχέσεων και δομημένου περιβάλλοντος για την κατανόηση του αστικού Σχεδιασμού.

Στη νεομαρξιστική προσέγγιση, που παρά το γεγονός ότι είναι πολύ πρόσφατη, παρουσιάζει ελάχιστη εμπειρική υποστήριξη, είναι σε κάποια έκταση πειραματική και όπως αναγνωρίζουν ορισμένοι συγγραφείς είναι ανεπαρκώς διαμορφωμένη ή και ατελής,²⁵ οφείλουμε την έμφαση στην ανάγκη να τοποθετηθεί ο Σχεδιασμός σε ένα πλατύτερο οικονομικό και κοινωνικό πλαίσιο. Ο Σχεδιασμός, υποστηρίζουν οι μαρξιστές, ως μέρος της κρατικής μηχανής, αντιπροσωπεύει τα συμφέροντα του κράτους ή μάλλον εκείνους με τα ισχυρά συμφέροντα τους οποίους υπηρετεί το κράτος. Έτσι είναι αβάσιμη η ιδέα ότι ο Σχεδιασμός μπορεί να υποστηρίξει κάποιο γενικό «δημόσιο συμφέρον» το οποίο μπορούν όλοι να αποδεχτούν εφόσον υπάρχουν μόνο συγκρουόμενα συμφέροντα και αυτός, υποστηρίζοντας κάποιες κοινωνικές ομάδες, πρέπει αναπόφευκτα να αποκρούει άλλες.²⁶ Επομένως, για τους νεομαρξιστές, το θέμα δεν είναι αν ο Σχεδιασμός θα είναι φυσικός ή φέρει κάποιο κοινωνικό χαρακτήρα. Κάθε Σχεδιασμός (όχι μόνον του χώρου αλλά και άλλων δραστηριοτήτων, λ.χ. υγείας, εκπαίδευσης κλπ.), ως κρατική δραστηριότητα, καταλήγει, αναπόφευκτα, στην αναπαραγωγή του υπάρχοντος κοινωνικού καθεστώτος.

Ε. Το πολιτικό πλαίσιο του Σχεδιασμού

Έως τις δύο τελευταίες δεκαετίες το πρόβλημα της σχέσης Σχεδιασμού-πολιτικής-εξουσίας αγνοήθηκε σε μεγάλη έκταση. Αυτό οφείλεται κυρίως στη μέχρι τότε κρατούσα αντίληψη του Σχεδιασμού αρχικά ως τέχνης και αργότερα ως τεχνικής διαδικασίας, πολιτικά ουδέτερης που εξυπηρετεί και προστατεύει το δημόσιο συμφέρον (έννοια ασαφής και απροσδιόριστη). Δηλαδή, με την αντίληψη αυτή, τα χωρικά προβλήματα επιζητείται να λυθούν με έναν ουδέτερο τρόπο και με τη χρησιμοποίηση δεδομένων και αντικειμενικών τεχνικών τις οποίες γνωρίζουν μόνο λίγοι άνθρωποι (δηλαδή οι ειδικοί), που έχουν ιδιαίτερες ικανότητες και εμπειρία που αποκτάται μέσω ειδικής

25. Βλ. και Kirk, *Urban planning...*, σ. 79 επ.

26. Βλ. και Healy-McDougall-Thomas, *Planning theory*, σ. 144.

εκπαίδευσης.²⁷ Αυτή η δέσμη τεχνικών και ασαφών αξιών με τις οποίες οι ειδικοί απαίτησαν να ελέγχουν τη χωρική ανάπτυξη ονομάστηκε «διαδικαστική θεωρία Σχεδιασμού» (procedural planning theory). Η θεωρία αυτή στηρίζεται στην υπόθεση ότι υπάρχει ένας χαρακτηριστικός τύπος σκέψης και δράσης Σχεδιασμού χωρίς αναφορά σε κάποιο ιδιαίτερο αντικείμενο, που μπορεί να προσαρμόζεται μέσα σε κάποιο κοινωνικό πλαίσιο.²⁸ Η αντίληψη αυτή συνέβαλε ώστε ο Σχεδιασμός να βρίσκεται έξω από την πολιτική σύγκρουση και να νομιμοποιεί τις δράσεις του στη βάση της ορθολογικής μεθόδου.²⁹ Όμως ο Σχεδιασμός όχι μόνο λειτουργεί μέσα σε ένα πολιτικό πλαίσιο^{29α} αλλά και αποτελεί μια κυβερνητική και γενικότερα κρατική δραστηριότητα που δομείται από τα χαρακτηριστικά και τις σχέσεις της με τις πλατύτερες κοινωνικές δυνάμεις. Η πολιτική και ο Σχεδιασμός δεν είναι δύο συσχετισμένες μεν αλλά χωριστές δρατηριότητες, υπό την έννοια ότι οι πολιτικοί καθορίζουν τους στόχους και οι ειδικοί επιλέγουν τα κατάλληλα μέσα. Όσοι υποστηρίζουν την άποψη αυτή παραβλέπουν το γεγονός ότι η επιλογή των μέσων από μόνη της απαιτεί εκτίμηση μεταξύ περισσότερων εναλλακτικών και ότι δεν μπορούν εύκολα να διακριθούν οι στόχοι (ή σκοποί) από τα μέσα.³⁰ Κάθε μέσο είναι ένας σκοπός σχετικά με τα απαιτούμενα μέσα για να επιτύχει αυτό, έτσι ώστε κάποια δεδομένη πορεία δράσης ίσως είναι είτε ένα μέσο είτε ένας σκοπός, ανάλογα με την άποψη που υιοθετεί κάποιος. Η επιλογή των στόχων ή μέσων συνεπάγεται μια πολιτική απόφαση η οποία δεν μπορεί να εξαρτάται από καθαρά τεχνικά κριτήρια. Έτσι ιδιαίτερη προσοχή επικεντρώθηκε στην πολιτική διάσταση του Σχεδιασμού. Ο Σχεδιασμός ως ιδιαίτερη μορφή λήψης απόφασης πρέπει να εξεταστεί και να κατανοηθεί μέσα στο δομικό και ιδεολογικό πλαίσιο της, καθόσον οι αποφάσεις για τη χωρική διανομή λαμβάνονται μέσα στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική δομή.³¹ Σε κάποιο χρονικό σημείο η κάθε κοινωνία έχει ένα ορισμένο ποσόν πόρων που μπορεί να χρησιμοποιήσει για τις ανάγκες κάποιων ατόμων. Όμως οι πόροι αυτοί λόγω της περιορισμένης ποσότητάς τους δεν μπορούν να ικανοποιηθούν τις ανάγκες και επιθυμίες όλων των ανθρώπων. Αναπόφευκτα λοιπόν υπάρχει κάποια σύγκρουση πάνω στα συμφέροντα των ατόμων και των κοι-

27. Βλ. και Bracken, *Urban planning Methods*, σ. 237.

28. Περισσότερα για τη θεωρία αυτή βλ. Faludi, *Planning Theory*, σ. 35.

29. Βλ. και Healy-McDougall-Thomas, *Planning Theory*, σ. 140 επ.

29α. Σύμφωνα με την έκθεση Skeffington του 1969 για τη συμμετοχή των πολιτών στον Βρετανικό Πολεοδομικό Σχεδιασμό «θά 'ταν αφέλεια να νομίζουμε ότι τα θέματα του Σχεδιασμού αποφασίζονται έξω από την πολιτική αρένα».

30. Βλ. και Blowers A., *The Limits of Power: The politics of Local planning policy*, σ. 4 επ.

31. Βλ. και McDougall, *The systems view of planning*, σ. 16 επ.· Kirk G., *Urban planning...*, σ. 103.

νωνικών ομάδων. Οι συγκρούσεις αυτές επιλύονται βέβαια όχι από τεχνικές αλλά πολιτικές διαδικασίες.³² Ο Σχεδιασμός, εφόσον ασχολείται με τον τρόπο διανομής των αστικών πόρων που σπανίζουν (π.χ. κτίρια, χώροι πρασίνου κλπ.), αναπόφευκτα αποτελεί ένα μέρος της πλατύτερης πολιτικής διαδικασίας και έχει στόχο να συμβάλει στην επίλυση των πιο πάνω συγκρούσεων. Σ' αυτό το πλαίσιο ο Σχεδιασμός αναμειγνύεται σε μια πάλη εξουσίας που συνδέεται με το γεγονός ότι κάποιες χρήσεις γης μπορεί να διευρύνουν ή να περιορίσουν τις ευκαιρίες ζωής των ανθρώπων. Έχοντας λοιπόν υπόψη αυτόν το πολιτικό χαρακτήρα του Σχεδιασμού είναι τελείως αποπροσανατολιστικό να τον θεωρούμε ως τη διαδικασία που «θέτει σε τάξη τις διάφορες δραστηριότητες στον δεδομένο χώρο και χρόνο», δηλαδή μια διαδικασία πολιτικά ουδέτερη και «αντικειμενική».

Συμπερασματικά, ο Σχεδιασμός, τα πρόσφατα χρόνια, όλο και περισσότερο αντιμετωπίζεται ως μια δραστηριότητα, που έχει ένα αποτέλεσμα στην ποιότητα ζωής, και ως ένα μέσο διανομής βαρών και ωφελειών μεταξύ ατόμων και κοινωνικών ομάδων. Σήμερα ο Σχεδιασμός δεν είναι ένα θέμα επιδεξιότητας ούτε μια ορθολογική ή τεχνική διαδικασία αλλά μια πολιτική (κρατική) δραστηριότητα, υπό την έννοια ότι οι δράσεις του είναι πολιτικά καθορισμένες.³³ Αντανακλά το πολιτικό περιβάλλον που καθορίζεται από τις σχέσεις εξουσίας, δηλαδή δεν είναι μια αυτόνομη δραστηριότητα αλλά εξαρτάται από την πολιτική διαδικασία. Με τη σύνδεση του Σχεδιασμού με την εξουσία και την πολιτική μπορεί να εξηγηθεί ο ρόλος του κράτους στο Σχεδιασμό, να δοθεί απάντηση και στο ερώτημα αν και κατά πόσον αυτός ανταποκρίνεται ή όχι στις ανάγκες και επιθυμίες των διαφόρων κοινωνικών ομάδων και των ανθρώπων γενικότερα.

III. Η μελλοντική πορεία του Σχεδιασμού

Κατά τη δεκαετία του 1980, αλλά και του 1990, τα προβλήματα του Σχεδιασμού της πόλης και γενικότερα των αστικών περιοχών γίνονται ή θα γίνονται σε όλες σχεδόν τις χώρες όλο και περισσότερο πολύπλοκα και δυσεπίλυτα. Καμιά από τις πιο πάνω μορφές και κατευθύνσεις Σχεδιασμού δεν μπορεί από μόνη της να αντιμετωπίσει τα προβλήματα αυτά αποτελεσματικά. Η οικονομική και κοινωνική αβεβαιότητα δεν βοηθά τους πολιτικούς και τους πολεοδόμους να υποστηρίξουν ένα ρόλο βασισμένο σε μακρόχρονα σχεδιασμένη διαχείριση στο όνομα του δημόσιου συμφέροντος. Σήμερα γίνεται όλο

32. Βλ. και Hobbs-Dolling, ό.π., σ. 5 επ.

33. Βλ. και Healy-McDougall-Thomas, *Planning theory...*, σ. 140 επ.

και πιο κατανοητό ότι η μηχανή του γραφειοκρατικού Σχεδιασμού χρειάζεται σημαντική τροποποίηση για την αποτελεσματική αντιμετώπιση των προβλημάτων της πόλης. Πολλές χώρες της Δύσης δίνουν έτσι έμφαση στη μικροκλίμακα της πολιτικής δραστηριότητας και στον αυξητικό Σχεδιασμό.^{33α} Στις περιπτώσεις που είναι δυνατός ο μακροχρόνιος Σχεδιασμός είναι απαραίτητη η αλλαγή της αντίληψης και της τεχνικής του καθολικού και του συστημικού Σχεδιασμού και η στενή σύνδεσή του με την ουσιαστική συμμετοχή των πολιτών στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων.^{33β} Μόνον με αυτό τον τρόπο ο Σχεδιασμός μπορεί να βοηθήσει τις κοινότητες των ανθρώπων να σκέπτονται «καθαρά και λογικά» για την επίλυση των προβλημάτων τους και να παρέχει μια πηγή για δημοκρατική λήψη απόφασης. Γενικά η αποτελεσματική επίλυση των προβλημάτων της πόλης και της ευρύτερης περιοχής επιβάλλει σήμερα την έρευνα ενός διαφορετικού διαχειριστικού είδους το οποίο θα πρέπει να είναι συνδεδεμένο από τη μια μεριά με τη διαπραγμάτευση και την επιρροή των διαφορετικών συμφερόντων για την επίτευξη πρόσκαιρων συναινέσεων και από την άλλη με την υποστήριξη για συνεργασία μεταξύ κεντρικής εξουσίας και τοπικής αυτοδιοίκησης και των δημόσιων και ιδιωτικών φορέων. Τέλος, δεν μπορούμε να βασιζόμαστε σε μια ελιτιστική πολιτική και τεχνική ιεραρχία για την εξακρίβωση των προβλημάτων και την πρόταση τρόπων επίλυσής τους. Η αποτελεσματική επίλυση των προβλημάτων της πόλης απαιτεί προσπάθεια σύνθεσης όχι από τα πάνω προς τα κάτω αλλά αντίστροφα από τη λαϊκή βάση.³⁴ Μόνον με την έκφραση αποφασιστικής γνώμης εκείνων που επηρεάζονται από μια συγκεκριμένη πολεοδομική ρύθμιση μπορούμε να οδηγηθούμε στο επιθυμητό αποτέλεσμα.

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Τη δεκαετία του 1960 πολλές χώρες της Δύσης (όχι όμως και η Ελλάδα) αντικατέστησαν το Σχεδιασμό, ως τεχνική διαδικασία παραγωγής Σχεδίων, με μια πιο συστηματική και ορθολογική διαδικασία. Δηλαδή, με άλλα λόγια, ο Σχεδιασμός των «σχεδιαγραμμάτων και χαρτών» αντικαταστάθηκε από το Σχεδιασμό των «αποφάσεων και στρατηγικών». Το πρόβλημα όμως του χωρικού (χωροταξικού και πολεοδομικού) Σχεδιασμού δεν είναι μόνον η έλλει-

33α. Για τον αυξητικό (incremental) Σχεδιασμό βλ. περισσότερα πιο πάνω κεφ. Β §4.

33β. Για την ουσιαστική αυτή συμμετοχή βλ. Δ. Χριστοφιλόπουλος, *Η συμμετοχή των πολιτών...*, σ. 148 επ.

34. Βλ. και Cherry G., *The politics of Town planning*, σ. 145.

ψη ορθολογισμού, δηλαδή αντιστοιχίας στόχων και αποτελεσμάτων. Ο Σχεδιασμός της πόλης και της ευρύτερης περιοχής (Urban and Regional planning) αποτελεί ένα πολυσύνθετο και πολύπλευρο πρόβλημα για την αποτελεσματική αντιμετώπιση του οποίου δεν αρκεί απλώς να εκσυγχρονιστεί η μεθοδολογία του. Θα πρέπει αυτό να συνδεθεί και με τους άλλους παράγοντες που διαμορφώνουν ή επηρεάζουν τη δομή, το χαρακτήρα και τη λειτουργία του. Οι σπουδαιότεροι από τους παράγοντες αυτούς είναι: α) ο ρόλος του κράτους στη διαμόρφωση στόχων Σχεδιασμού, β) η αποτελεσματικότητα της κρατικής διοίκησης ή της τοπικής αυτοδιοίκησης, γ) ο θεσμικός χαρακτήρας του Σχεδιασμού ως φυσικού ή κοινωνικού, και δ) η καταλληλότητα των προσωπικών (των ειδικών) που χρησιμοποιούνται στο Σχεδιασμό. Οι παράγοντες αυτοί βρίσκονται σε αλληλεξάρτηση και καθένας επιδρά στο συνολικό πρόβλημα του Σχεδιασμού. Έτσι ο Σχεδιασμός, για την πραγματοποίηση κοινωνικών στόχων (λ.χ. δικαιότερη αναδιανομή της γης, στεγαστική πολιτική, εξασφάλιση πλαισίου για άνετη και δημιουργική διαβίωση των κατοίκων κλπ.), στηρίζεται στην αποτελεσματικότητα (ορθολογισμό) της κρατικής διοίκησης, στον θεσμικό χαρακτήρα ως κοινωνικού και όχι φυσικού, και, τέλος, στη χρησιμοποίηση του κατάλληλου προσωπικού (δηλαδή των χωροτακτών, πολεοδόμων και των κοινωνικών επιστημόνων) που θα διαχειριστεί την κοινωνική διαδικασία λήψης των πολεοδομικών αποφάσεων. Δηλαδή οι παράγοντες αυτοί πρέπει να συντρέχουν σωρευτικά για να αποτελέσει ο Σχεδιασμός μέσο άσκησης κοινωνικής πολιτικής. Συνεπώς δεν έχει νόημα λ.χ. να υπάρχει το κατάλληλο προσωπικό στο Σχεδιασμό (δηλαδή οι κοινωνικοί επιστήμονες) αλλά αυτός να έχει φυσικό χαρακτήρα ή το αντίθετο. Επίσης να υπάρχει το κατάλληλο προσωπικό και ο Σχεδιασμός να έχει κοινωνικό χαρακτήρα αλλά να μην υπάρχει η ορθολογικότητα και αποτελεσματικότητα της Διοίκησης. Τέλος, να υπάρχουν όλα αυτά και το κράτος (κεντρική κυβέρνηση ή τοπική αυτοδιοίκηση) να μη θέτει κοινωνικούς στόχους.

Συμπερασματικά, αν δεν αλλάξει, ιδιαίτερα στη χώρα μας, ο ρόλος του κράτους, η οργάνωση της κρατικής διοίκησης (ή της τοπικής αυτοδιοίκησης), η δομή, ο χαρακτήρας και η μεθοδολογία του Σχεδιασμού, είναι σχεδόν αδύνατη η χρησιμοποίησή του ως μέσου κοινωνικής πολιτικής. Ο Σχεδιασμός θα συνεχίσει να ανταποκρίνεται μόνο στις επιδιώξεις ορισμένων κοινωνικών ομάδων (ιδιοκτήτες γης, εργολάβοι κλπ.), να αποτελεί μια τεχνική διαδικασία παραγωγής Σχεδίων, κυριαρχημένη από ένα επάγγελμα, της οποίας ο στόχος θα είναι περιορισμένος, δηλαδή η απορρόφηση πτυχιούχων μηχανικών και, στην καλύτερη περίπτωση, η μετατροπή, μέσω σχεδιαγραμμάτων και κανονισμών, των γηπέδων και άλλων εδαφικών εκτάσεων σε εμπορεύσιμα κερδοσκοπικά αγαθά (οικόπεδα και κτίρια). Τέλος, η ανυπαρξία μιας ορθολογικής - πολεοδομικής πολιτικής θα συνεχίζει να διευκολύνει την τρομα-

κτική αύξηση της αυθαίρετης δόμησης και την επικίνδυνη υποβάθμιση του φυσικού και δομημένου περιβάλλοντος με απρόβλεπτες δυσμενείς επιπτώσεις για την ποιότητα ζωής των κατοίκων της πόλης.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Altshuler A., *The city planning process*, Cornell University Press, Λονδίνο 1965.
- Αραβαντινός Α., *Πολοδομικός Σχεδιασμός*, εκδ. ΕΜΠ, Αθήνα 1984.
- Banfield E.C., «Ends and Means in planning», *International Social Science Journal*, τ. 11, αρ. 3.
- Blowers A., *The Limits of Power: The politics of Local planning policy*, Pergamon Press, Οξφόρδη 1980.
- Bracken I., *Urban Planning Methods. Research and policy Analysis*, Methuen, Λονδίνο 1981.
- Branch M. - Robinson I., «Goals and Objectives in civil comprehensive planning», *Town Planning Review*, 1967.
- Catanese A.J.-Steiss A.W., «Systemic planning», *Journal of the Town Planning Institute*, 1968, σ. 172-176.
- Chadwick G., *A systems View of Planning: Towards a Theory of the Urban and Regional planning Process*, Pergamon Press, Οξφόρδη 1971.
- Cherry G., *The politics of Town planning*, Longman, Λονδίνο, 1982.
- , *The Evolution of British Town planning*, Leonard Hill Books, Λονδίνο 1974.
- , «The Development of planning Thought», στη μελέτη του Bruton M., *The spirit and purpose of planning*, ed. Hutchinson, Λονδίνο 1974, σ. 66-83.
- Davidoff P., «Advocacy and pluralism in planning», *Journal of the American Institute of planners*, τ. 31 (1965), σ. 331-337.
- Dunleavy P.-O' Leary B., *Theories of the State. The politics of Liberal Democracy*, McMillan, Λονδίνο 1987.
- Etzioni A., «Mixed-scanning: A third approach to decision making», *Public Administration Review*, 1967, 28(5), σ. 385-392.
- Faludi A., *Planning Theory*, Pergamon, 1984.
- Floyd M., *Policy-making and planning in Local Government* Cower, 1984.
- Frieden B., «The Changing prospects for social planning», *Journal of the American Institute of Planners*, 1967, σ. 311-323.
- Gans H.J., *People and plans*, Basic Books, Λονδίνο 1968.
- , «Social and physical planning for the Elimination of Urban Poverty» στη μελέτη των Frieden B. - Morris R., *Urban planning and Social policy*, ed. Basic Books, 1968, σ. 39-59.
- Hall P., *Urban and Regional planning*, Penguin, 1982.
- Ham C.-Hill M., *The policy process in the modern capitalist State*, Harvester Press, Brighton Sussex 1984.
- Hancock J., *Urban Development and Planning*, Blackwell 1985.
- Harvey D., *Social Justice and the city*, Edward Arnold, Λονδίνο 1973.
- Heally P.-McDougall G.-Thomas M., *Planning Theory: Prospects for the 1980's*, Pergamon Press, Λονδίνο 1982.
- Hobbs F.D.-Dolling J.F., *Planning for Engineers and Surveyors*, Pergamon Press, Οξφόρδη 1981.
- Hudson B., «Comparison of Current planning theories: counterparts and contradictions», *Journal of the American planning Association*, 1979, σ. 387-405.
- Kirk G., *Urban Planning in a capitalist society*, Croom Helm, Λονδίνο 1980.

- Klosterman R., «A public Interest Criterion», *Journal of the American planning Association*, τ. 46 (1980), σ. 323-333.
- Λαγόπουλος Α.Φ., *Εγχειρίδιο πολεοδομίας*, μέρος Β: Πολεοδομική επέμβαση, τόμ. Ι, Θεσσαλονίκη 1977.
- Λαζαρίδης Π., *Πόλη και Κοινωνία. Ιδεολογία, κοινωνιολογική θεωρία και Σχεδιασμός*, Τέσσερα κείμενα του Manuel Castells, εκδ. Νέα Σύνορα.
- Leach St., *In Defence of the Rational Model, Approaches in public policy*, 1983, σελ. 6-23.
- Lindblom Ch., «The Science of "Muddling Through"», *Public Administration Review*, 1959, σελ. 79-88.
- , «Still muddling, not yet through», *Public Administration Review*, τ. 39 (1979), σελ. 517-526.
- Μακρυδημήτρης Α., «Θεωρητικά παραδείγματα και οργανωτικές συνιστώσες στη διαδικασία των αποφάσεων», *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, 1988, τ. 68, σ. 28-72.
- , *Ανάλυση δημόσιας πολιτικής και αποφάσεων*, Αντ. Σάκκουλας 1987.
- McDougall G., *The systems view of planning: a critique*, *Socioeconomic planning Science*, τόμ. 7 (1973), σελ. 79-90.
- , *Urban and Regional planning: a systems approach*, Faber, Λονδίνο 1969.
- Massey D.-Hayes M.C., *The use of models in Structure planning*, *Town planning Review* 1971.
- Mather A.S., *Land Use*, Longman, Λονδίνο 1986.
- Oosthuizen A., *Public participation in the planning and development of urban areas*, ed. Gower 1984.
- Openshaw S.-Whitehead P., «Decision-making in Local plans», *Town Planning Review*, 1977.
- Peattie L., «Reflections on advocacy planning», *Journal of the American Institute of planners*, 1968.
- Perin C., «A noiseless succession from the comprehensive plan», *Journal of the American Institute planners*, 1967.
- Ratcliffe J., *An Introduction to Town and Country planning*, Hutchinson, Λονδίνο 1985.
- Reif B., *Models in Urban and Regional planning*, Billing and Son, Λονδίνο 1973.
- Roberts M., *An Introduction to town planning techniques*, Hutchinson, Λονδίνο 1974.
- Self P., «Is Comprehensive planning Possible and Rational?», *Policy and Politics* 1973 (2), σ. 193-203.
- Simmie J., *Citizens in Conflict: The sociology of planning*, Hutchinson, Λονδίνο 1974.
- Smith G.-May D., «The artificial debate between rationalist and incrementalist models of decision making» στο McGrew A.-Wilson M., *Decision making*, Manchester University Press 1982, σ. 111-116.
- Χαστάογλου Β., *Κοινωνικές θεωρίες για τον αστικό χώρο, Κριτική Ανάλυση*, εκδ. Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη 1982.
- , «Αστικός προγραμματισμός: Ο μύθος της ορθολογικότητας», *Πόλη και Περιφέρεια*, αρ. 1 (1981), σ. 9-27.
- , «Αστικός προγραμματισμός: Προσπάθεια κοινωνιολογικής ανάλυσης» στη μελέτη *Πολεοδομικός προγραμματισμός, θεωρία, θεσμοί, μεθοδολογία* (επιμ. Γ. Καυκαλάς, Ν. Κομνηνός, Α.-Φ. Λαγόπουλος), σ. 35-82.
- Χριστοφίλοπουλος Δ., «Συμμετοχή των πολιτών στον Πολεοδομικό Σχεδιασμό», *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, τχ. 67 (1987), σ. 136-177.
- , *Χωροταξία-Πολεοδομία*, Β' Θεσμοί, εκδ. Αφοί Σάκκουλα 1984.