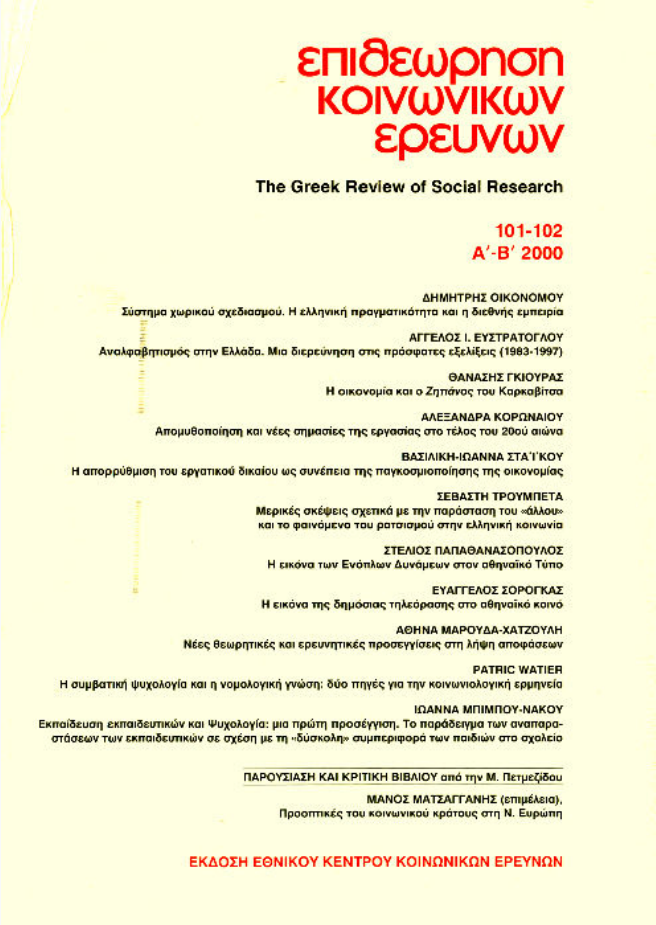
ePublishing

ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΤΕΚΜΗΡΙΩΣΗΣ
EKT
NATIONAL DOCUMENTATION CENTRE

The Greek Review of Social Research

Vol 101 (2000)

101-102, A'-B'



Σύστημα χωρικού σχεδιασμού: η ελληνική πραγματικότητα και η διεθνής εμπειρία

Δημήτρης Οικονόμου

doi: 10.12681/grsr.993

Copyright © 2000, Δημήτρης Οικονόμου

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0.

To cite this article:

Οικονόμου Δ. (2000). Σύστημα χωρικού σχεδιασμού: η ελληνική πραγματικότητα και η διεθνής εμπειρία. *The Greek Review of Social Research*, *101*, 3–57. https://doi.org/10.12681/grsr.993

https://epublishing.ekt.gr | **e-Publisher:** EKT | **Downloaded at:** 19/04/2024 04:58:14

Επιθ. Κοιν. Ερευνών, 101-102, 2000, 3-57

*Δημήτρης Οικονόμου**

ΣΥΣΤΗΜΑ ΧΩΡΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ. Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΚΑΙ Η ΔΙΕΘΝΗΣ ΕΜΠΕΙΡΙΑ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Αντικείμενο του άρθρου είναι η ανάλυση του ελληνικού συστήματος χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού και η σύγκρισή του με αντίστοιχα άλλων χωρών, στο πλαίσιο των εξελίξεων που παρατηρούνται στο διεθνή χώρο στο πεδίο αυτό. Το συμπέρασμα είναι ότι το ελληνικό σύστημα παρουσιάζει σημαντικά προβλήματα. Τα κύρια χαρακτηριστικά του είναι η απουσία στρατηγικού χωροταξικού προγραμματισμού μεγάλης κλίμακας, ο πολύπλοκος και αδύναμος σχεδιασμός χρήσεων γης στην ύπαιθρο, ο «πληθωρισμός» αναποτελεσματικών πολεοδομικών σχεδίων και η έλλειψη συνοχής και ολοκλήρωσης του όλου συστήματος.

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Ο σχεδιασμός, σε χωροταξικό και πολεοδομικό επίπεδο, βρίσκεται, από τα τέλη περίπου της περασμένης δεκαετίας, σε μια φάση έντονης κινητικότητας. Είναι χαρακτηριστικό ότι, μετά το 1990, σε 13 από τα 15 κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης ψηφίστηκαν στο πεδίο αυτό νέοι βασικοί νόμοι (ή σημαντικές αναθεωρήσεις των υφιστάμενων). Σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι γνωστές, εξάλλου, οι προσπάθειες για την ανάπτυξη κοινών πολιτικών για τη χωροταξία και την πολεοδομία, με πιο πρόσφατα στοιχεία το Σχέδιο Ανάπτυξης του Ευρωπαϊκού Χώρου και το Πρόγραμμα Μελετών Ευρωπαϊκού Χωρικού Σχεδιασμού.

Παρά ορισμένες ερμηνείες (Simmie, 1995), οι θεσμικές αυτές εξελίξεις δεν εντάσσονται σε μια γενικευμένη τάση απορρύθμισης των χωρικών πολιτικών, ισοδύναμης, π.χ., προς την απορρύθμιση των οικονομικών πολιτικών. Υπήρξε *κάποια* χαλάρωση του δημόσιου ελέγχου στο χώρο

* Καθηγητής Χωροταξίας στο Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας.

μόνο σε χώρες (Βρετανία, Γερμανία) που χαρακτηρίζονταν από εξαιρετικά υψηλό επίπεδο τέτοιου ελέγχου και οι αλλαγές κατέτειναν σε μεγαλύτερη ευελιξία και στη μεγαλύτερη συνεργασία ιδιωτικού και δημόσιου τομέα, αλλά διατηρήθηκαν πολύ ισχυρά στοιχεία ρυθμιστικού χαρακτήρα (Rydin, 1993, σ. 77· Wannop, 1995, σ. 27). Το βασικό χαρακτηριστικό του γαλλικού νόμου του 1995 για τη χωρική ανάπτυξη και τη χωροταξία δεν είναι η μείωση των ρυθμίσεων αλλά η εισαγωγή νέων θεσμών παρεμβατικού χαρακτήρα (Némery, 1994). Στο επίπεδο της ΕΕ η τάση προς την ανάπτυξη νέων κοινών πολιτικών δεν μπορεί ασφαλώς να θεωρηθεί ως απορρύθμιση. Σαφώς αυξητική ήταν, εξάλλου, η τάση των ρυθμίσεων και κανονισμών στο πεδίο του περιβάλλοντος (Lane, 1995, σ. 131).

Σε σχέση με τα παραπάνω, το ελληνικό σύστημα χωρικού σχεδιασμού[1] παρουσιάζεται ιδιαίτερα ιδιόμορφο, στο μέτρο που η ρυθμιστική του διάσταση παραμένει εξαιρετικά ισχνή. Αντικείμενο του άρθρου είναι η διερεύνηση της δομής και των βασικών στοιχείων του συστήματος αυτού. Περιλαμβάνονται, επίσης, συγκριτικές αναφορές στη διεθνή εμπειρία, οι οποίες κάνουν σαφέστερη την ιδιομορφία της ελληνικής περίπτωσης.

2. ΧΩΡΙΚΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΥ ΕΠΙΠΕΔΟΥ

Στο Διάγραμμα 1 παρουσιάζονται τα χωρικά (χωροταξικά, πολεοδομικά και περιβαλλοντικά) σχέδια που προβλέπει η ελληνική νομοθεσία, ενώ σε ιδιαίτερη στήλη παρουσιάζονται τα αναπτυξιακά προγράμματα. Εκ πρώτης όψεως, το ελληνικό σύστημα σχεδιασμού διαθέτει σημαντικό αριθμό σχεδιαστικών εργαλείων και το διάγραμμα αφήνει την εντύπωση μιας σχετικά επαρκούς κάλυψης των διαφόρων γεωγραφικών βαθμίδων και τύπων σχεδιασμού. Ωστόσο, η εντύπωση αυτή είναι πλα-

1. Με την έκφραση «σύστημα σχεδιασμού» αναφερόμαστε στο σύνολο των εργαλείων παρέμβασης στο χώρο που έχουν χαρακτήρα σχεδίου, πλαισίου ή οδηγίας. Προφανώς, η χωρική πολιτική δεν απαρτίζεται μόνο από το σύστημα σχεδιασμού, και περιλαμβάνει και άλλου τύπου εργαλεία παρέμβασης: έργα, συστήματα κινήτρων, χρηματοδοτικούς μηχανισμούς, κανονιστικά πλαίσια γενικής ισχύος. Τα σχέδια αποτελούν ωστόσο βασική συνιστώσα των χωρικών πολιτικών, για μια σειρά από λόγους που συνδέονται τόσο με τα ειδικά χαρακτηριστικά του χώρου [η παρέμβαση στο φυσικό (physical) χώρο είναι σχεδόν αδύνατη χωρίς την εικονική του αναπαράσταση/αφαίρεση σε επίπεδο σχεδίων] όσο και με το γενικότερο ρόλο του σχεδίου/προγράμματος ως εργαλείου πολιτικής.

σματική. Πέρα από ορισμένα σημαντικά κενά που είναι εμφανή στο ίδιο το Διάγραμμα (ο αναπτυξιακός προγραμματισμός απουσιάζει στις μικρές γεωγραφικές κλίμακες και ο χωροταξικός σχεδιασμός στο επίπεδο του νομού) και από άλλες απουσίες που δεν είναι άμεσα φανερές, αλλά θα αναφερθούν παρακάτω, σημαντικό ποσοστό των προγραμμάτων και σχεδίων που προβλέπονται από τη νομοθεσία στην πράξη δεν εκπονούνται, ενώ ο βαθμός εφαρμογής και των εκπονούμενων είναι συχνά χαμηλός. Η πραγματική ολοκλήρωση του συστήματος είναι, έτσι, εξαιρετικά περιορισμένη, παρά την πρώτη εντύπωση.

2.1. Ο αναπτυξιακός προγραμματισμός ως πλαίσιο του χωρικού σχεδιασμού

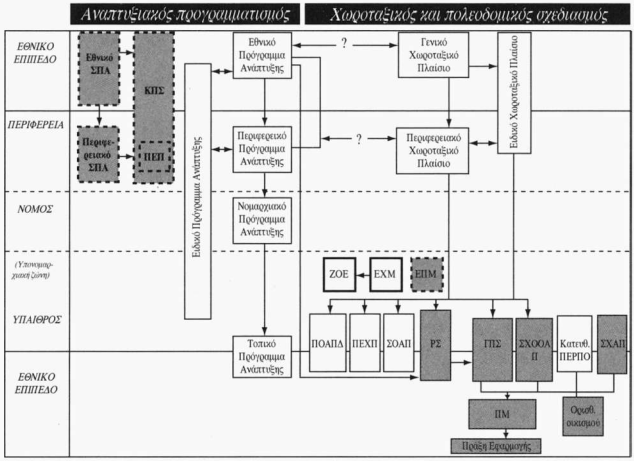
Επισήμως, το σύστημα αναπτυξιακού προγραμματισμού προσδιορίζεται από το Ν.1622/86, ο οποίος προβλέπει την εκπόνηση και θεσμοθέτηση μεσοπρόθεσμων αναπτυξιακών προγραμμάτων σε όλες σχεδόν τις γεωγραφικο-διοικητικές βαθμίδες –εθνική, περιφερειακή, νομαρχιακή, τοπική– καθώς και προγράμματα χωρίς γεωγραφικό προσδιορισμό (ειδικά αναπτυξιακά προγράμματα). Ο νόμος προβλέπει συγκεκριμένες διαδικασίες κατάρτισης και έγκρισης, αλλά το περιεχόμενο των προγραμμάτων δεν εξειδικεύεται με σαφήνεια,[2] ενώ η διαδικασία εφαρμογής είναι απροσδιόριστη. Ούτως ή άλλως, όμως, η εφαρμογή του νόμου παρέμεινε σχεδόν μηδενική. Εθνικά προγράμματα ανάπτυξης εκπονούνται από το 1947, αλλά χωρίς αναφορά σε συγκεκριμένο θεσμικό πλαίσιο. Χαρακτηριστικό τους ήταν παγίως η ιδιαίτερα περιορισμένη αποτελεσματικότητα, για μια σειρά από λόγους που συνδέονται με την έλλειψη μηχανισμών εφαρμογής, τη συστηματική αποτυχία των βασικών μακροοικονομικών τους υποθέσεων (ιδίως στην περίοδο της μεταπολίτευσης) και την έλλειψη στρατηγικής αντίληψης, ενώ οι προτάσεις τους μόνο οριακή εφαρμογή είχαν.[3] Τα λίγα περιφερειακά και νομαρχιακά προγράμματα που συντάχθηκαν κατά την τελευταία δεκαετία δεν ακολούθησαν τις διαδικασίες του νόμου αυτού και ουδέποτε θεσμοθετήθηκαν. Τοπικά προγράμματα (ΤΑΠ) έχουν εκπονηθεί από αρκετούς ανα-

2. Τεκμαίρεται μόνο έμμεσα και μερικώς, από τις ανά πρόγραμμα αρμόδιες βαθμίδες διοίκησης ή αυτοδιοίκησης.

3. Περίπου 15 τέτοια προγράμματα έχουν εκπονηθεί, κατά κανόνα με μικρότερη ή μεγαλύτερη χρονική επικάλυψη. Οι όποιες εφαρμογές τους αφορούν μόνο επιμέρους μεμονωμένες προτάσεις, συχνά με πολύ μεγάλη χρονική υστέρηση.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 1

Το ελληνικό σύστημα αναπτυξιακού και χωρικού προγραμματισμού-σχεδιασμού



πτυξιακούς συνδέσμους και δήμους. Ωστόσο, το περιεχόμενό τους δεν υπακούει σε κοινές προδιαγραφές και καλύπτει κατά περίπτωση πολύ διαφορετικά αντικείμενα –ουσιαστικά, το μόνο κοινό στοιχείο είναι η ονομασία τους–, ούτε υπήρξαν μηχανισμοί οριζόντιου και κατακόρυφου συντονισμού τους, θεσμικό πλαίσιο (αφού δεν συνδέθηκαν με το Ν. 1622) ή χρηματοδοτικά εργαλεία. Συνεπώς, ανεξάρτητα από τον όποιο βαθμό τεχνικής τους επάρκειας, τα προγράμματα αυτά δύσκολα μπορεί να υποστηριχθεί ότι αντιπροσωπεύουν συνολικά μια συστηματική μορφή τοπικού σχεδιασμού.

Ενώ, ωστόσο, το επίσημα θεσμοθετημένο σύστημα αναπτυξιακού προγραμματισμού στην πράξη δεν εφαρμόζεται, αναδύθηκε κατά τα τελευταία χρόνια ένα παράλληλο σύστημα, που εφαρμόζεται χωρίς να

είναι θεσμοθετημένο. Το σύστημα αυτό έχει εξωγενή προέλευση: τους κανονισμούς των διαρθρωτικών ταμείων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η κοινοτική περιφερειακή πολιτική πέρασε, σταδιακά, από ένα αρχικό στάδιο ενίσχυσης μεμονωμένων έργων, στο τωρινό στάδιο κατά το οποίο οι χρηματοδοτήσεις προϋποθέτουν[4] την ύπαρξη ενός προγράμματος που εντάσσει τα επιμέρους έργα σε ένα πλαίσιο στόχων και μέτρων. Η πρώτη πιλοτική εφαρμογή του συστήματος αυτού ήταν τα ΜΟΠ, ενώ από το 1989 το σύστημα γενικεύτηκε. Η διαδικασία για τις περιφέρειες του Στόχου 1 (στις οποίες περιλαμβάνεται το σύνολο του ελληνικού χώρου) προβλέπει δύο στάδια προγραμματισμού: Οι εθνικές αρχές εκπονούν τα Σχέδια Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΣΠΑ) σε επίπεδο χώρας και περιφέρειας, που περιέχουν κυρίως περιγραφή της υπάρχουσας κατάστασης και τη γενική αναπτυξιακή στρατηγική, και ακολουθεί διαπραγμάτευση με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η οποία οδηγεί στο Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (ΚΠΣ) που εξειδικεύει τη στρατηγική και συγκροτείται από επιχειρησιακά προγράμματα δύο τύπων: τομεακά εθνικής εμβέλειας και περιφερειακά (ΠΕΠ).

Το σύστημα ΣΠΑ-ΚΠΣ/ΠΕΠ έχει, σε αντίθεση με το σύστημα που προβλέπει ο Ν. 1622, πραγματική υπόσταση: τα προγράμματα αυτά εκπονούνται και εφαρμόζονται, μέσω συγκεκριμένων διαδικασιών και με βάση υπαρκτές και προσδιορισμένες πηγές χρηματοδότησης (έχουν εκπονηθεί δύο τέτοιες «σειρές», για τις περιόδους 1989-93 και 1994-99, ενώ υπό εκπόνηση βρίσκεται ο σχεδιασμός για την περίοδο 2000-2006). Η θεσμική του κάλυψη, ωστόσο, βασίζεται αποκλειστικά στους κανονισμούς των διαρθρωτικών ταμείων και δεν έχει ενσωματωθεί άμεσα στην ελληνική νομοθεσία. Από τυπική άποψη, αυτό δεν αποτελεί πρόβλημα, δεδομένου ότι οι κανονισμοί έχουν νομική ισχύ για όλα τα κράτη-μέλη. Προκύπτουν ωστόσο ουσιαστικά προβλήματα:

- Ο αναπτυξιακός προγραμματισμός παραμένει εξαρτημένος από την ύπαρξη ή μη ευρωπαϊκών χρηματοδοτήσεων και δεν έχει, συνεπώς, μόνιμο χαρακτήρα. Αν, π.χ., δεν υπάρξει ένα τέταρτο χρηματοδοτικό ευρωπαϊκό «πακέτο» μετά το 2006, τα προγράμματα αυτά θα παύσουν να εκπονούνται.
- Το σύστημα καλύπτει μόνο τις δράσεις με ευρωπαϊκή συγχρηματοδότηση· τα έργα με αποκλειστικά εθνική χρηματοδότηση και οι θεσμικές παρεμβάσεις παραμένουν εκτός διαδικασίας προγραμματισμού.

4. Με ορισμένες εξαιρέσεις. Το Ταμείο Συνοχής, ειδικότερα, ενισχύει μεμονωμένα έργα.

- Η διαδικασία εκπόνησης και έγκρισής τους δεν είναι θεσμικά καθορισμένη και διαφανής, όπως στην περίπτωση του Ν. 1622 ή του εθνικού προγράμματος ανάπτυξης που εγκρίνεται από τη Βουλή.[5] Αντίθετα, στην περίπτωση των ΣΠΑ-ΚΠΣ/ΠΕΠ η εκπόνηση γίνεται με ad hoc τρόπο, υπό το γενικό έλεγχο του ΥΠΕΘΟ, η θεσμοθετημένη δυνατότητα παρέμβασης της κοινωνίας είναι περιορισμένη και δεν υπάρχει συγκεκριμένη διαδικασία έγκρισης από εκλεγμένα όργανα που θα τους προσέδιδε δημοκρατική νομιμοποίηση.

Από την ειδικότερη άποψη του χωρικού σχεδιασμού, τα προαναφερθέντα χαρακτηριστικά του αναπτυξιακού προγραμματισμού έχουν –ανεξαρτήτως της θετικής επίδρασης που έχουν καθαυτά τα ευρωπαϊκά προγράμματα– ορισμένες προφανείς αρνητικές επιπτώσεις. Αφενός, η έλλειψη προγραμμάτων ανάπτυξης σε ορισμένα γεωγραφικά επίπεδα (νομός και μεγάλη πόλη) σημαίνει ότι τα αντίστοιχα χωρικά σχέδια δεν δέχονται εισροές όσον αφορά τις οικονομικές προοπτικές και προτεραιότητες. Αφετέρου, η μη κανονική ενσωμάτωση των αναπτυξιακών προγραμμάτων που *πραγματικά* εφαρμόζονται στο σύστημα σχεδιασμού έχει ως συνέπεια η αλληλοτροφοδότηση με τα χωρικά σχέδια να προκύπτει μόνο συμπτωματικά: δεν υπάρχει αμοιβαία θεσμική υποχρέωση εναρμονισμού μεταξύ αναπτυξιακών προγραμμάτων και χωρικών σχεδίων (στην πράξη, αυτό σημαίνει ότι συνήθως επικρατούν οι επιλογές των πρώτων). Ενδεικτικό της έλλειψης χωρικής προβληματικής στο σύστημα ΣΠΑ-ΚΠΣ είναι ότι το εθνικό ΣΠΑ 1994-1999 δεν περιλαμβάνει ούτε ένα χάρτη ή, έστω, σκαρίφημα, και το ίδιο ισχύει σχεδόν για το σύνολο των ΠΕΠ. Η μόνη ίσως εξαίρεση είναι η εκπόνηση, στο πλαίσιο της προετοιμασίας του Β΄ ΚΠΣ, ενός τομεακού σχεδίου για τις μεταφορές, οι προτάσεις του οποίου λήφθηκαν μερικώς υπόψη κατά την επιλογή των αντίστοιχων παρεμβάσεων. Στους υπόλοιπους τομείς οι επιλογές έγιναν σε «χωρικό» κενό, ακόμα και όταν η φύση των παρεμβάσεων ήταν κατ' εξοχήν χωρικού χαρακτήρα, όπως π.χ. στην περίπτωση των περιβαλλοντικών ή πολεοδομικών.[6]

Στο βαθμό που ένας από τους ρόλους του χωρικού σχεδιασμού είναι η υποστήριξη των αναπτυξιακών επιλογών μέσω χωρικών υποδοχέων και ρυθμίσεων (Παναγιωτάτου, 1983), η έλλειψη αυτή μειώνει σημαντικά τη

5. Για τις περιπλοκές του τελευταίου θέματος, βλέπε Ρόζος (1994, σσ. 56-57, 92-93).

6. Βλέπε σχετικά την αξιολόγηση του Επιχειρησιακού Προγράμματος του ΥΠΕΧΩΔΕ (Οικονόμου, 1998).

χρησιμότητα του χωρικού σχεδιασμού. Πρόβλημα υπάρχει όμως και προς την αντίστροφη κατεύθυνση. Όχι μόνο η έλλειψη χωρικής υποστήριξης δυσχεραίνει την υλοποίηση διαφόρων αναπτυξιακών επιλογών, αλλά σε ορισμένες περιπτώσεις οι τελευταίες δεν μπορούν καν να νοηθούν ανεξάρτητα από τη χωρική τους διάσταση. Η αποσύνδεση οικονομικού και χωρικού προγραμματισμού στις περιπτώσεις αυτές σημαίνει ότι η δυνατότητα του πρώτου να είναι αποτελεσματικός δεν περιορίζεται απλώς, αλλά ακυρώνεται. Ενδεικτικά μόνο, θα αναφέρω το παράδειγμα της εμπειρίας από τις ΒΙΠΕ. Η αποτυχία διαφόρων ΒΙΠΕ συνδέεται άμεσα με το ότι δεν συνδυάστηκαν με μέτρα ρύθμισης του περιβάλλοντος χώρου, που θα απέτρεπαν τη χωροθέτηση βιομηχανικών μονάδων εκτός σχεδίου, θα μείωναν δηλαδή την «ανταγωνιστικότητα» του μη-οργανωμένου υπαίθριου χώρου σε σχέση με την οργανωμένη (και γι' αυτό ακριβότερη) γη που αντιπροσωπεύει μια ΒΙΠΕ (Βλιάμος, 1988).

2.2. Στρατηγικός χωροταξικός προγραμματισμός και σχεδιασμός

Το θεσμικό πλαίσιο του χωρικού σχεδιασμού στρατηγικού χαρακτήρα[7] ή, αλλιώς, της χωροταξίας μεγάλης κλίμακας προσδιοριζόταν μέχρι πρόσφατα από το Ν. 360/76. Ο νόμος αυτός προέβλεψε, για πρώτη φορά στην Ελλάδα, χωροταξικά σχέδια σε επίπεδο χώρας και περιφέρειας καθώς και ειδικά σχέδια χωρίς καθορισμένη γεωγραφική αναφορά. Τα πρώτα (εθνικό και περιφερειακά) χωροταξικά σχέδια έπρεπε να εκπονηθούν μέσα σε «εύλογο χρονικό διάστημα». Ωστόσο, μέχρι το 1999 κανένα τέτοιο σχέδιο δεν είχε εκπονηθεί. Ουσιαστικά, ο Ν. 360 ελάχιστα εφαρμόστηκε, κυρίως στην περίοδο 1976-1980, και όσες φορές αυτό έγινε δεν αφορούσε την εκπόνηση και εφαρμογή χωροταξικών σχεδίων αλλά διαφορετικά ζητήματα.[8] Το γεγονός αυτό σημαίνει ότι κρίσιμα θέματα, όπως το οικιστικό δίκτυο, η γενική χωρική οργάνωση του παραγωγικού συστήματος, οι άξονες ανάπτυξης ή τα υπερτοπικά δίκτυα μεταφορών, δεν υπόκεινται σε προγραμματικά ή ρυθμιστικά πλαίσια.

Η ουσιαστική αδρανοποίηση του Ν. 360 άρχισε να αντιμετωπίζεται ως πρόβλημα μόνο σχεδόν 20 χρόνια μετά την ψήφισή του, εν μέρει

---

7. Ο όρος αντιστοιχεί περίπου στο spatial planning που έχει εισαχθεί σχετικά πρόσφατα στα κείμενα της ΕΕ.

8. Έχουν θεσμοθετηθεί, μέσω του Ν. 360, δύο χωρικά σχέδια, που όμως δεν ανήκουν στις κύριες κατηγορίες που προέβλεπε ο νόμος: πρόκειται για τα σχέδια των ευρύτερων περιοχών των ΚΕΠΑ Ηρακλείου και Λάρισας (1979).

λόγω πίεσης από το ΣτΕ,[9] όταν το ΥΠΕΧΩΔΕ συγκρότησε επιτροπή για την εκπόνηση νέου θεσμικού πλαισίου για τη χωροταξία (1994). Τελικά, το σχετικό νομοσχέδιο ψηφίστηκε στη Βουλή πέντε χρόνια αργότερα, το 1999, καθυστέρηση ενδεικτική της απροθυμίας του κράτους να αρχίσει να εφαρμόζει χωροταξικό σχεδιασμό. Τα σχέδια που προβλέπει ο νέος νόμος (Ν. 2742/99) είναι παρόμοια με αυτά του Ν. 360. Αν εξαιρεθεί το ότι το όνομά τους έχει υποστεί τις συνέπειες του πληθωρισμού (αντί του πάγιου όρου «χωροταξικό σχέδιο» έχει υιοθετηθεί ο πιο φλύαρος «πλαίσιο χωροταξικού σχεδιασμού και αειφόρου ανάπτυξης»), προβλέπονται ένα γενικό πλαίσιο εθνικής εμβέλειας (ΓΠ), περιφερειακά πλαίσια (ΠΠ) και ειδικά πλαίσια (ΕΠ), που καλύπτουν είτε το λεπτομερέστερο σχεδιασμό ορισμένων τομέων σε εθνική κλίμακα είτε το σχεδιασμό ορισμένων κατηγοριών ή ζωνών (που, προφανώς, δεν συμπίπτουν με τις περιφέρειες).[10] Όπως και στο Ν. 360, δεν υπάρχει πρόβλεψη για χωροταξικά σχέδια σε νομαρχιακό επίπεδο. Αν και από ορισμένες πλευρές αυτό έχει θεωρηθεί ως έλλειψη, πρόκειται για ορθολογική επιλογή, λαμβανομένων υπόψη των παρακάτω παραγόντων:

- Η προσθήκη και τρίτου γεωγραφικού επιπέδου στρατηγικού χωροταξικού σχεδιασμού θα επιβάρυνε σημαντικά τις διαδικασίες και τους χρόνους ολοκλήρωσης του σχεδιασμού (ιδίως αν ληφθεί υπόψη και ο πληθωρισμός σχεδίων πολεοδομικού χαρακτήρα –βλέπε παρακάτω).
- Λαμβανομένης υπόψη της μικρής κλίμακας των ελληνικών νομών (και των περιφερειών, άλλωστε), οι τελευταίοι δεν αποτελούν επαρκούς κλίμακας γεωγραφικές ενότητες για τη χωρική ολοκλήρωση των περισσότερων δραστηριοτήτων, και συνεπώς δεν προσφέρονται για την άσκηση στρατηγικής χωροταξίας. Δεν είναι τυχαίο άλλωστε το ότι στο

---

9. Ορόσημο ήταν οι αποφάσεις 304/93 και 2844/93 του ΣτΕ που έκριναν ως αντισυνταγματική την πράξη προέγκρισης χωροθέτησης μιας δραστηριότητας, όταν αυτή βρίσκεται σε περιοχή εκτός σχεδίου στην οποία δεν υπάρχει εγκεκριμένο χωροταξικό σχέδιο. Αν και μεταγενέστερα υπήρξε χαλάρωση της στάσης του ΣτΕ, οι αποφάσεις αυτές λειτούργησαν ως τομές (βλέπε, σχετικά, Σιούτη, 1994· Γιαννακούρου, 1994· Ρόζος, 1994). Ο Ν. 2242/1994 προσπάθησε να αντιμετωπίσει το πρόβλημα ορίζοντας ότι η προέγκριση χωροθέτησης και η έγκριση περιβαλλοντικών όρων θα πρέπει να εναρμονίζονται με εγκεκριμένα σχέδια που θα πρέπει να εγκριθούν μέσα σε τρία χρόνια από την έναρξή του. Για μία ακόμα φορά, ωστόσο, τέτοια σχέδια δεν εκπονήθηκαν.

10. Μεταξύ των τριών κατηγοριών χωροταξικών σχεδίων, υπάρχει ιεραρχική σχέση: τα ειδικά σχέδια εξειδικεύουν το γενικό, ενώ τα περιφερειακά σχέδια εναρμονίζονται με (και εξειδικεύουν) τα δύο υπερκείμενα.

διεθνή χώρο η τελευταία βασίζεται σε γεωγραφικές ενότητες περιφερειακού χαρακτήρα (που, σημειωτέον, είναι συνήθως μεγαλύτερες από τις ελληνικές περιφέρειες).

- Για την ειδική περίπτωση νομών μεγάλης κλίμακας, βάρους ή συνθετότητας, προβλέπεται ούτως ή άλλως το Ρυθμιστικό Σχέδιο που υπέρκειται των κανονικών πολεοδομικών σχεδίων και έχει (και) χωροταξική διάσταση (βλέπε παρακάτω). Επιπλέον, για περιπτώσεις που δεν καλύπτονται ούτε από αυτή τη δυνατότητα, υπάρχουν τόσο η δυνατότητα εκπόνησης ενός Ειδικού Πλαισίου όσο και η δυνατότητα εξειδίκευσης του Περιφερειακού Πλαισίου στο νομαρχιακό επίπεδο (όχι ως αυτόνομου σχεδίου αλλά ως τμήματος του ΠΠ) ή εκπόνησης (για τμήματα νομών) ΠΕΧΠ.
- Ο προβλεπόμενος από το Ν. 2508/97 γενικευμένος σχεδιασμός των χρήσεων γης στον εξωαστικό χώρο (βλέπε παρακάτω) αφαιρεί, τέλος, ένα επιχείρημα υπέρ των νομαρχιακών χωροταξικών σχεδίων που ήταν εύλογο πριν από την ισχύ του εν λόγω νόμου.

Ωστόσο, με κριτήριο το περιεχόμενο των σχεδίων, οι διαφορές του νέου νόμου από το Ν. 360 είναι σημαντικότερες. Αφαιρουμένων ορισμένων σημείων που προκύπτουν από τη γεωγραφική κλίμακα των σχεδίων, μια σύγκριση μεταξύ του περιεχομένου των σχεδίων του Ν. 360 και των πλαισίων του νέου νόμου συνοψίζεται στον πίνακα της σ. 12.

Ο νέος νόμος χαρακτηρίζεται από σαφώς εντονότερο προσανατολισμό στο στρατηγικό σχεδιασμό, κάτι που εκδηλώνεται με δύο τρόπους. Πρώτον, καλύπτει ζητήματα, όπως ο διεθνής ρόλος και οι βασικές επιλογές για τη χωρική οργάνωση, τα οποία έχουν οριζόντιο (σε αντιδιαστολή προς τον τομεακό/θεματικό) χαρακτήρα και αφορούν την ολοκλήρωση στη μεγάλη χωρική κλίμακα και το μεσο-μακροπρόθεσμο ορίζοντα. Τα αντικείμενα αυτού του τύπου λείπουν από τα σχέδια του παλαιότερου νόμου. Δεύτερον, στα θεματικά/τομεακά αντικείμενα που είναι κοινά μεταξύ των δύο νόμων (π.χ., δίκτυα υποδομής, χρήση του εδάφους), ενώ ο Ν. 360 ακολουθεί μια κανονιστική προσέγγιση, αναφερόμενος σε «καθορισμό», ο νέος νόμος υιοθετεί μια καθοδηγητική στάση («κατευθύνσεις»).

Σε ορισμένες ευρωπαϊκές χώρες υπάρχουν περιπτώσεις χωροταξικών σχεδίων στη μεγάλη κλίμακα τα οποία έχουν (και) κανονιστικές διατάξεις (βλέπε σχετικά παρακάτω). Και σε αυτές τις περιπτώσεις, όμως, η κανονιστική διάσταση είναι δευτερεύουσα σε σχέση με τη στρατηγική, ενώ η πλήρης απουσία κανονιστικού χαρακτήρα είναι επίσης συχνή.

Ν. 360/76	*Νέος νόμος για τη χωροταξία*
—	Καταγραφή και αξιολόγηση διεθνούς/υπερτοπικού ρόλου, παραγόντων χωρικής ανάπτυξης και βασικών στρατηγικών χωρικών επιλογών
—	Άξονες και πόλοι ανάπτυξης (μόνο στο Γενικό Σχέδιο)
Καθορισμός δικτύων τεχνικής και κοινωνικής υποδομής	Κατευθύνσεις για τη χωρική διάρθρωση βασικών δικτύων
—	Κατευθύνσεις για τη γεωγραφική διοικητική οργάνωση
Κατανομή και διάρθρωση των χρήσεων γης κατά λειτουργίες και τομείς παραγωγής	Κατευθύνσεις για τη χωροθέτηση βασικών παραγωγικών δραστηριοτήτων
—	Περιοχές ειδικών παρεμβάσεων (ΠΟΑΠΔ, ΠΕΧΠ, ΣΟΑΠ)
Καθορισμός της κατανομής και διάρθρωσης του πληθυσμού στο χώρο	Κατευθύνσεις για το οικιστικό δίκτυο
Καθορισμός περιοχών προστασίας και γενικοί όροι για την προστασία του περιβάλλοντος	Προτεραιότητες για τη φυσική και πολιτιστική κληρονομιά
Πρόγραμμα εφαρμογής	Πρόγραμμα δράσης

Αυτό δεν σημαίνει ότι η απουσία ή περιορισμένη απουσία τέτοιου χαρακτήρα καθιστά τα χωρικά σχέδια μεγάλης κλίμακας απλώς ενδεικτικά (όπως συμβαίνει συχνά στα αναπτυξιακά προγράμματα) ή, ακόμα χειρότερα, ασκήσεις επί χάρτου χωρίς καμία εφαρμοσιμότητα. Αντίθετα, σχεδόν σε όλες τις περιπτώσεις υπάρχουν άλλοι μηχανισμοί που επιτρέπουν στα σχέδια να επηρεάζουν σημαντικά τη χωρική οργάνωση: ορισμός περιθωρίων διακύμανσης για ορισμένα μεγέθη που αποφασίζονται με ακρίβεια σε υποκείμενα επίπεδα σχεδιασμού, γενικευμένες χρήσεις γης, προβλέψεις που δεν είναι κανονιστικές όσον αφορά τους ιδιώτες αλλά είναι επιτακτικές για το δημόσιο, χρηματοδοτικά εργαλεία και μηχανισμοί διαπραγμάτευσης κ.λπ.. Σε όλα αυτά πρέπει να προστεθεί ένας άλλος παράγοντας μείζονος σημασίας, η ύπαρξη στις διοικήσεις των ευρωπαϊκών χωρών μιας «κουλτούρας σχεδιασμού» που έχει ως συνέπεια ακόμα και τα ενδεικτικά πλαίσια να λαμβάνονται υπόψη σοβαρά.

Τι μπορεί να σημαίνει στην Ελλάδα η απουσία κανονιστικής διάστασης στα σχέδια του νέου νόμου; Είναι, κατ' αρχάς, προφανές ότι αυτά δεν θα μπορούν να επηρεάσουν άμεσα τις ιδιωτικές επιλογές και

τη χωροθέτηση των επενδύσεων. *Δεν μπορούν έτσι να υποκαταστήσουν το σχεδιασμό των χρήσεων γης.* Το σημείο αυτό έχει ιδιαίτερη σημασία, επειδή σε πολλές περιπτώσεις το ΣτΕ θεωρεί ότι ο καθορισμός της χρήσης του εδάφους πρέπει να αποτελεί κύριο αντικείμενο του χωροταξικού σχεδιασμού μεγάλης κλίμακας και όχι των σχεδίων τοπικής κλίμακας –όπως, π.χ., η ΖΟΕ– τα οποία θεωρεί «αποσπασματικά».[11] Η άποψη υποδηλώνει σύγχυση μεταξύ στρατηγικού και φυσικού σχεδιασμού. Αντικείμενο στρατηγικού σχεδιασμού είναι ο προσδιορισμός των μειζόνων χαρακτηριστικών της χωρικής οργάνωσης, που εξ ορισμού απαιτούν μεγάλες κλίμακες και αποφυγή λεπτομερειών. Αντίθετα, ο κανονιστικός καθορισμός των χρήσεων γης απαιτεί κτηματολογική ακρίβεια, που δεν μπορεί να επιτευχθεί στα σχέδια που καλύπτουν μεγάλες περιοχές. Η ανάγκη αυτή είναι ιδιαίτερα έντονη στην ελληνική περίπτωση: με τη μικρή κλίμακα και τον έντονο κατακερματισμό της έγγειας ιδιοκτησίας, σχέδια χρήσεων γης με κλίμακα μικρότερη του 1:10.000 δεν μπορεί να είναι επιχειρησιακά. Δεν είναι άλλωστε τυχαίο το ότι στις χώρες στις οποίες υπάρχουν σχέδια που καλύπτουν μεγάλες εκτάσεις και έχουν κανονιστικό χαρακτήρα η έγγεια ιδιοκτησία έχει μεγάλη κλίμακα (π.χ., Αγγλία, Δανία).

Αν, ωστόσο, η απουσία κανονιστικών χρήσεων γης στα στρατηγικά χωροταξικά πλαίσια του νέου νόμου φαίνεται εύλογη, παραμένει το ερώτημα του είδους της *επιτακτικότητάς τους* (Σκουρής, 1991, σ. 65), για να έχουν τα σχέδια ουσιαστικές επιπτώσεις. Τέτοιες επιπτώσεις μπορούν να προκύψουν έμμεσα, είτε μέσω της επίδρασης των χωροταξικών πλαισίων σε σχέδια άλλου τύπου που, εκείνα, έχουν κανονιστική ισχύ απέναντι στους ιδιώτες, είτε μέσω του επηρεασμού διαφόρων επιλογών του δημόσιου τομέα (κανονιστικές ρυθμίσεις, κίνητρα, θεσμικές ρυθμίσεις κ.λπ.). Σχέδια του τύπου των προαναφερθέντων είναι κατ' εξοχήν τα πολεοδομικά. Ο νέος νόμος προσδιορίζει τη σχέση των σχεδίων αυτών με τα χωροταξικά πλαίσια με ιεραρχικό τρόπο, με τη διατύπωση ότι τα πολεοδομικά σχέδια οφείλουν να «εναρμονίζονται προς τις επιλογές ή κατευθύνσεις των χωροταξικών». Στην πράξη, η εμβέλεια του εναρμονισμού θα καθορίζεται από τον τρόπο διατύπωσης (μεγαλύτερη ή μικρότερη σαφήνεια και λεπτομερειακή επεξεργασία) των κατευθύνσεων σε κάθε συγκεκριμένο χωροταξικό πλαίσιο, αλλά από την άποψη της θεσμικής δυνατότητας η σχέση αυτή είναι επαρκώς προσδιορισμένη

11. Βλέπε την υποσημείωση 9, και Ρόζος (70, 1994, σσ. 109 κ.ε., 132 κ.ε.).

και δημιουργεί προϋποθέσεις εφαρμοσιμότητας των χωροταξικών πλαισίων όσον αφορά τα πολεοδομικά ζητήματα.

Αντίθετα, εξαιρετικά χαλαρή είναι η συσχέτιση με τον αναπτυξιακό σχεδιασμό. Για το Γενικό Πλαίσιο και τα Περιφερειακά Πλαίσια ορίζεται ότι αποτελούν τη «βάση αναφοράς για το συντονισμό και εναρμόνιση των επιμέρους πολιτικών, προγραμμάτων και επενδυτικών σχεδίων» των δημόσιων φορέων. Επιπλέον, το Γενικό Πλαίσιο «εναρμονίζεται» με το ΠΔΕ και άλλα αναπτυξιακά προγράμματα εθνικής κλίμακας, ενώ τα Περιφερειακά Πλαίσια «λαμβάνουν υπόψη» το ΠΔΕ και τα προγράμματα περιφερειακής ανάπτυξης. Οι διατυπώσεις στην περίπτωση του Γενικού Πλαισίου οδηγούν στα εξής συμπεράσματα:

- Υπάρχει κατ' αρχήν προτεραιότητα του αναπτυξιακού προγραμματισμού, αφού το ΓΠ εναρμονίζεται με αυτόν.
- Η έκφραση «βάση αναφοράς» όμως δεν προσδιορίζει με σαφήνεια τις αντίστροφες «υποχρεώσεις» που αναλαμβάνουν οι πολιτικές και τα προγράμματα έναντι του ΓΠ, και ο τρόπος με τον οποίο θα εξασφαλιστεί ο συντονιστικός ρόλος του τελευταίου ή θα λύνονται ενδεχόμενες αντιφάσεις μεταξύ διαφόρων πολιτικών (π.χ., μεταφορών και περιβάλλοντος) ή προτεραιοτήτων (π.χ., προστασία περιβάλλοντος και ισόρροπη ανάπτυξη, ή ανταγωνιστικότητα και ισόρροπη ανάπτυξη) παραμένει απροσδιόριστος.

Ακόμα πιο ασαφείς είναι οι διατυπώσεις που αφορούν τα Περιφερειακά Πλαίσια. Πέρα από όσα αναφέρονται παραπάνω για τον όρο «βάση αναφοράς», η πρόβλεψη ότι τα ΠΠ «λαμβάνουν υπόψη» το ΠΔΕ και τα αναπτυξιακά προγράμματα είναι εξαιρετικά χαλαρός. Δεν προκύπτει αν τα ΠΠ οφείλουν να ακολουθούν τις επιλογές των τελευταίων ή μπορούν να τα λάβουν υπόψη αλλά με κριτικό τρόπο και χωρίς υποχρέωση υιοθέτησής τους. Συνεπώς, η σχέση μεταξύ χωροταξικών σχεδίων και αναπτυξιακών προγραμμάτων είναι, στο επίπεδο της περιφέρειας, απροσδιόριστη και προς τις δύο κατευθύνσεις της.

Τέλος, στην περίπτωση των Ειδικών Πλαισίων ο νέος νόμος δεν αναφέρει απολύτως τίποτε για τη σχέση με τα αναπτυξιακά προγράμματα. Το κενό αυτό γίνεται ακόμα περισσότερο σημαντικό, αν ληφθεί υπόψη ότι τα πλαίσια αυτά έχουν ως ρόλο τη «χωρική διάρθρωση» ορισμένων τομέων. Ο ρόλος αυτός δεν μπορεί να ασκηθεί αν δεν προσδιοριστεί η σχέση των ΕΠ με τον αναπτυξιακό προγραμματισμό αυτών των τομέων. Τα ΕΠ οφείλουν να ακολουθούν πλήρως τις επιλογές του τελευταίου (ιεραρχική σχέση) ή υπάρχει δυνατότητα ανάδρασης με βάση τις χωρι-

κές επιπτώσεις αυτών των επιλογών; Το ερώτημα αυτό είναι κρίσιμο, και ο νέος νόμος το παρακάμπτει πλήρως.

Συνοψίζοντας τα παραπάνω, σημειώνουμε ότι, ενώ η σύνδεση χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού είναι οριοθετημένη επαρκώς, δεν εξασφαλίζεται ικανοποιητική σχέση με τον αναπτυξιακό προγραμματισμό, μέσω σαφών προβλέψεων του νόμου. Το πώς θα διαμορφωθεί η σχέση αυτή τελικά θα προσδιοριστεί από τον τρόπο με τον οποίο θα λειτουργήσει στην πράξη η συνεργασία μεταξύ των διαφόρων φορέων που, σύμφωνα με το νόμο, εμπλέκονται στις διαδικασίες εκπόνησης και έγκρισης των χωροταξικών πλαισίων. Καθοριστικό ρόλο, στο επίπεδο αυτό, θα παίξουν δύο παράγοντες. Πρώτον, οι τεχνικές ικανότητες επεξεργασίας και διαπραγμάτευσης μεταξύ των αντίστοιχων διοικητικών υπηρεσιών και πολιτικών προϊσταμένων. Δεύτερον, οι συσχετισμοί δυνάμεως και θεσμικού κύρους μεταξύ των φορέων. Ως προς το δεύτερο σημείο, η παράδοση στην Ελλάδα είναι η πρωτοκαθεδρία των τομεακών φορέων καθώς και του κύριου αρμόδιου για τον αναπτυξιακό προγραμματισμό (ΥΠΕΘΟ) και, από αυτή την άποψη, οι προοπτικές για το χωροταξικό σχεδιασμό δεν προδιαγράφονται αισιόδοξες. Μια ένδειξη του συσχετισμού αυτού είναι άλλωστε και το γεγονός ότι, ενώ στα σχέδια του νέου νόμου υπήρχαν διατάξεις που αποσαφήνιζαν περισσότερο τη σχέση αναπτυξιακού και χωροταξικού σχεδιασμού και προσέδιδαν στον τελευταίο στοιχεία μερικής επιτακτικότητας,[12] στην τελική μορφή του νόμου τα στοιχεία αυτά αφαιρέθηκαν, λόγω της αντίδρασης τουΥΠΕΘΟ και των τομεακών υπουργείων, και υιοθετήθηκαν οι πολύ χαλαρές διατυπώσεις που αναφέρθηκαν παραπάνω.

Πέρα από τα βασικά σχέδια (χωροταξικά πλαίσια) που προβλέπει ο νέος νόμος, υπάρχουν και ορισμένα άλλα εργαλεία εφαρμογής του τα οποία παρουσιάζουν ενδιαφέρον. Μπορούν να διακριθούν σε δύο ομάδες. Η πρώτη περιλαμβάνει εκθέσεις που θα συντάσσονται υποχρεωτι-

12. Στη μορφή που είχε το σχέδιο νόμου το Μάρτιο 1999, υπήρχε η εξής διάταξη (άρθρο 10): «Προγράμματα και δραστηριότητες υπουργείων, νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και οργανισμών ή επιχειρήσεων του ευρύτερου δημοσίου τομέα, προσαρμόζονται, εναρμονίζονται ή εντάσσονται προς τις επιλογές και κατευθύνσεις και γενικότερα προς το περιεχόμενο του εγκεκριμένου εθνικού και των εγκεκριμένων ειδικών και περιφερειακών πλαισίων χωροταξικού σχεδιασμού και αειφόρου ανάπτυξης». Στην τελική μορφή με την οποία ψηφίστηκε ο νόμος (αντίστοιχο άρθρο είναι το 9), η διάταξη αυτή απαλείφτηκε πλήρως και έμειναν μόνο οι διατάξεις για τη σχέση με τα πολεοδομικά σχέδια (που υπήρχαν, επίσης, στο σχέδιο).

κώς ανά διετία, για κάθε χωροταξικό πλαίσιο, με αντικείμενο την παρακολούθηση και αξιολόγηση της εφαρμογής του. Τέτοια εργαλεία δεν είχαν χρησιμοποιηθεί μέχρι σήμερα στην Ελλάδα, αλλά είναι συνηθισμένα στον ευρωπαϊκό χώρο και μπορούν να έχουν θετική επίδραση στην εφαρμογή των σχεδίων. Η δεύτερη ομάδα περιλαμβάνει τρία εργαλεία σχεδιασμού μικρής κλίμακας. Η ανάλυσή τους γίνεται στο τμήμα 3.1. του παρόντος άρθρου.

Είναι προφανές, πάντως, ότι, πέρα από τα θετικά και αρνητικά σημεία του νέου νόμου, η ενεργοποίησή του και η προώθηση των σχεδίων που προβλέπει είναι κρίσιμης σημασίας. Θα προσφέρει ένα στρατηγικό πλαίσιο για τα υποκείμενα πολεοδομικά σχέδια διαφόρων κατηγοριών, ενώ –χωρίς να εξασφαλίζει κάτι τέτοιο– αφήνει ανοικτό το πεδίο για επίτευξη συντονισμού με τον αναπτυξιακό προγραμματισμό. Βασικό ερώτημα είναι, βέβαια, το κατά πόσο ο νόμος αυτός θα εφαρμοστεί, με δεδομένη τη μακροχρόνια αδράνεια γύρω από το Ν. 360. Η μη εφαρμογή του τελευταίου δεν μπορεί να αποδοθεί μόνο στο υπαρκτό πρόβλημα του μη επαρκούς στρατηγικού προσανατολισμού, αλλά οφείλεται κυρίως σε τρεις άλλους παράγοντες: στην έλλειψη διάθεσης από τα τομεακά/αναπτυξιακά υπουργεία για ανάμειξη άλλων φορέων στο πεδίο της αρμοδιότητάς τους, στη γενικευμένη αντίδραση για τη ρύθμιση των χρήσεων γης στον εξωαστικό χώρο (συστατικό στοιχείο των σχεδίων του Ν. 360) και, τέλος, σε αδυναμίες διοικητικού και πολιτικού χαρακτήρα του ίδιου του ΥΠΕΧΩΔΕ. Στο πλαίσιο αυτό, για την εκτίμηση των προοπτικών εφαρμογής του νέου νόμου πρέπει να ληφθούν υπόψη τα εξής:

- Τα βασικά σχέδια του νέου νόμου δεν έχουν τον κανονιστικό χαρακτήρα των σχεδίων του Ν. 360. Όσον αφορά τις χρήσεις γης, αυτό μειώνει τη δυνατότητα άμεσης επίδρασης στη χωρική οργάνωση, ενώ ταυτόχρονα αφαιρεί και ένα καθοριστικής σημασίας σημείο τριβής που παρεμπόδιζε την εφαρμογή του υπόλοιπου χωροταξικού σχεδιασμού.
- Η τάση ανάπτυξης μιας χωροταξικής πολιτικής σε επίπεδο ΕΕ ωθεί σε αντίστοιχες εξελίξεις στον ελληνικό χώρο. Αν και η τάση αυτή δεν έχει οδηγήσει σε υποχρεωτικού χαρακτήρα δεσμεύσεις (όπως στην περίπτωση της προστασίας του περιβάλλοντος και της περιφερειακής ανάπτυξης), η συμμετοχή της Ελλάδας στα σχετικά όργανα και συζητήσεις λειτουργεί αντικειμενικά ως κίνητρο προσαρμογής στα δεδομένα του υπόλοιπου ευρωπαϊκού χώρου.
- Υπάρχουν, τέλος, πολλαπλές εσωτερικές εξελίξεις που ωθούν προς το χωροταξικό σχεδιασμό: αυξανόμενα χωροταξικά προβλήματα που

έχουν αρχίσει να επηρεάζουν αρνητικά ορισμένες παραγωγικές δραστηριότητες (π.χ., τουρισμό), αυξανόμενο κόστος του μεταπολεμικού μοντέλου οικιστικής ανάπτυξης, νέο διοικητικό τοπίο με τη δημιουργία των περιφερειών και της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, νέα αιτήματα μακρο-χωρικού σχεδιασμού που απορρέουν από τα μεγάλα έργα που χρηματοδοτούνται από τα ΚΠΣ ή από τις εξελίξεις στο βαλκανικό χώρο. Οι πιέσεις που εκπορεύονται από το ΣτΕ, αν και σε ορισμένες περιπτώσεις συνδυάζονται με σύγχυση σχετικά με το περιεχόμενο των διαφόρων μορφών σχεδιασμού, έχουν επίσης επηρεαστεί από τις παραπάνω εξελίξεις και ταυτόχρονα λειτουργούν περαιτέρω προς την κατεύθυνση της υπογράμμισης της ανάγκης χωροταξικού σχεδιασμού.

Τα παραπάνω δεν σημαίνουν ότι το ισοζύγιο δυνάμεων που στη μεταπολεμική περίοδο ήταν σαφώς σε βάρος του χωροταξικού σχεδιασμού έχει οριστικά ανατραπεί. Μπορεί να υποστηριχτεί όμως ότι, τουλάχιστον, η έκβαση του ζητήματος παραμένει σήμερα ανοικτή, πολύ περισσότερο από ό,τι κατά τις δύο προηγούμενες δεκαετίες.

Μια ένδειξη της σταδιακής ωρίμασης των σχετικών αναγκών αποτελεί και η ιστορία της εκπόνησης σχεδίων χωροταξικού χαρακτήρα. Μέχρι τα μέσα της τρέχουσας δεκαετίας, οι χωροταξικές μελέτες στρατηγικού επιπέδου στην Ελλάδα ήταν σχεδόν ανύπαρκτες: ορισμένα περιστασιακά και μη θεσμοθετημένα τέτοια σχέδια από τα μέσα της δεκαετίας του '60 μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του '70 δεν συνεχίστηκαν στην επόμενη περίοδο, με εξαίρεση τις *Προτάσεις Χωροταξικής Οργάνωσης* των νομών του 1984. Πρόσφατα ωστόσο, σε τμήματα, τουλάχιστον της διοίκησης, ο προβληματισμός για την ανάγκη χωροταξικού σχεδιασμού εντάθηκε, και για πρώτη φορά στην Ελλάδα υπήρξε, μετά το 1994, ένα ευρύ πρόγραμμα συστηματικής κάλυψης διαφόρων πτυχών της στρατηγικής χωροταξίας, με τέσσερις συνιστώσες:

Το πρόγραμμα των *Προτάσεων Χωροταξικής Οργάνωσης* του τότε ΥΧΟΠ κάλυψε όλη τη χώρα πλην της Αττικής με μελέτες σε επίπεδο νομού. Τα σχέδια αυτά ήταν πολύ γενικά και διαγραμματικά και με αρκετά μεθοδολογικά προβλήματα. Πάνω από όλα όμως έπασχαν από την έλλειψη μηχανισμών εφαρμογής και δεν απέκτησαν ποτέ θεσμική κάλυψη. Παρόλα αυτά, ήταν η πρώτη φορά που υπήρξε μια σχεδόν πλήρης κάλυψη της χώρας από κάποια χωροταξικά σχέδια. Ένδειξη ότι κάλυπταν υπαρκτές ανάγκες είναι ότι κατά καιρούς χρησιμοποιήθηκαν ατύπως για τον προσανατολισμό ορισμένων δράσεων του ΥΧΟΠ/ΥΠΕΧΩΔΕ (π.χ., επιλογή περιοχών για την εκπόνηση Ειδικών Χωροταξικών Μελετών) ή και άλλων φορέων, τοπικών και κεντρικών (π.χ., τα όρια των μεταβατικών, τελικά, Συμβουλίων Περιοχής, καθώς και των νέων δήμων με το «Πρόγραμμα Καποδίστριας» έχουν σημαντική συγγένεια με τις οικιστικές ενότητες που είχαν προταθεί από τα σχέδια αυτά με την ονομασία «ανοικτές πόλεις»).

- Τις μελέτες *Χωρικών Επιπτώσεων των Κοινοτικών Προγραμμάτων και Πολιτικών* που εκπονήθηκαν στην περίοδο 1994-1996 για καθεμιά από τις περιφέρειες της χώρας (πλην της Αττικής).
- Μια σειρά από έρευνες που κάλυψαν ορισμένα βασικά πεδία άσκησης χωροταξικής πολιτικής (παράκτιος χώρος, αγροτικός χώρος, οικιστικό δίκτυο, χρήσεις γης, πολιτική γης, παραθεριστική κατοικία) καθώς και άλλα υποστηρικτικά θέματα (1994-1998).
- Τις υπό εκπόνηση 12 μελέτες Χωροταξικών Σχεδίων των Περιφερειών (πάλι πλην της Αττικής). Τα σχέδια αυτά θα θεσμοθετηθούν με το νέο νόμο, ως Περιφερειακά Χωροταξικά Πλαίσια.
- Την έναρξη της διαδικασίας σύνταξης του Γενικού Χωροταξικού Πλαισίου από επιστημονική επιτροπή, το οποίο επίσης θα θεσμοθετηθεί με το νέο νόμο.

Μια ειδική κατηγορία σχεδίων που πρέπει επίσης να εξεταστεί στο παρόν τμήμα είναι τα Ρυθμιστικά Σχέδια (ΡΣ). Θεσμοθετημένα Ρυθμιστικά Σχέδια υπάρχουν σήμερα για τις ευρύτερες μητροπολιτικές περιοχές της Αθήνας/Αττικής και της Θεσσαλονίκης. Έχουν σχετικά μακρά παράδοση στην Ελλάδα –παράδοση εκπόνησης και μη εφαρμογής–. ΡΣ της Αθήνας εκπονήθηκαν για πρώτη φορά κατά τη δεκαετία του '60, ενώ ως κατηγορία της πολεοδομικής νομοθεσίας τα σχέδια αυτά εμφανίστηκαν για πρώτη φορά με το Ν. 1262/1972. Όπως και σε άλλες περιπτώσεις, ο νόμος αυτός ατόνησε. Κανένα σχέδιο δεν θεσμοθετήθηκε μέσω αυτού, ενώ τα δύο υφιστάμενα σήμερα ΡΣ απέκτησαν νομική υπόσταση μέσω ad hoc νόμων (ΡΣΑ: Ν. 1515/85, ΡΣΘ: Ν. 1561/85). Εκ νέου γενική πρόβλεψη για την εκπόνηση και εφαρμογή ΡΣ εμφανίστηκε στον πρόσφατο Ν. 2508/97, αφορώντας πλέον όχι μόνο τις δύο μητροπόλεις, αλλά και άλλες έξι πόλεις (Πάτρα, Ηράκλειο, Λάρισα, Βόλο, Καβάλα, Ιωάννινα) με δυνατότητα προσθήκης και άλλων.

Ο Ν. 2508 αναφέρει ότι τα ΡΣ καταρτίζονται για «την οικιστική οργάνωση, την προστασία του περιβάλλοντος και τη γενικότερη ανάπτυξη» των περιοχών τους· κατά τα άλλα, δεν προσδιορίζει το περιεχόμενό τους αρκούμενος σε μια παραπομπή στο υφιστάμενο ΡΣΑ. Ωστόσο, αυτή δεν μπορεί να θεωρηθεί επαρκές υποκατάστατο ενός συστηματικού προσδιορισμού του περιεχομένου των Ρυθμιστικών Σχεδίων, λόγω της ιδιομορφίας του ΡΣΑ: αφορά μια μητροπολιτική περιοχή τελείως άλλης κλίμακας από τις υπόλοιπες περιοχές στις οποίες θα εκπονούνται τέτοια σχέδια και αντανακλά την προβληματική μιας εποχής που απέχει περίπου μια 15ετία, κατά την οποία έχουν μεσολαβήσει

πολύ σημαντικές αλλαγές σε επίπεδο προβλημάτων, στόχων και μέσων. Όσον αφορά τις σχέσεις των ΡΣ με τις άλλες κατηγορίες σχεδίων, προβλέπεται εναρμονισμός τους με τα αναπτυξιακά προγράμματα,[13] ενώ ο νέος χωροταξικός νόμος εγκαθιδρύει ιεραρχική σχέση μεταξύ χωροταξικών πλαισίων και ΡΣ. Η «προς τα κάτω», δηλαδή προς τα πολεοδομικά σχέδια, διασύνδεση προσδιορίζεται επίσης ως εναρμονισμός των τελευταίων προς τα ΡΣ. Η έκφραση αυτή έχει ερμηνευτεί από τη δικαστηριακή νομολογία (ΣτΕ), σύμφωνα με την οποία τα πολεοδομικά σχέδια «εξειδικεύουν, διευκρινίζουν και τροποποιούν» τα ΡΣ (Ρόζος, 1994, σ. 96). Ωστόσο, παρά το ότι σε ορισμένες συγκεκριμένες περιπτώσεις η διατύπωση αυτή έχει ερμηνευτεί με αυστηρό τρόπο,[14] πολλά θέματα παραμένουν ασαφή: δεσμευτικότητα του ΡΣ προς τα υποκείμενα σχέδια, περιθώρια ανάδρασης προς το ΡΣ από αυτά, δυνατότητα να επιβληθεί στη διοίκηση η υλοποίηση προβλέψεων του ΡΣ για τις οποίες το ίδιο δεν αποσαφηνίζει τα μέσα εφαρμογής (Ρόζος, 1994, σ. 96).

Λαμβανομένων υπόψη όλων των δεδομένων, τα ΡΣ μπορούν να διεκδικήσουν δύο ρόλους, εναλλακτικά ή αθροιστικά. Αφενός, σχεδίων χωρικής οργάνωσης των μητροπολιτικών περιοχών με μεικτό, χωροταξικό και πολεοδομικό χαρακτήρα, λόγω των υβριδικών χαρακτηριστικών των εν λόγω περιοχών (αστικοποίηση μιας ζώνης χωροταξικής κλίμακας)· αφετέρου, στρατηγικών σχεδίων αστικής ανάπτυξης. Με δεδομένο πλέον το νέο χωροταξικό νόμο, στην περίπτωση της Αττικής υπάρχει προφανής επικάλυψη αντικειμένου μεταξύ ΡΣΑ και ΠΠ Αττικής· με τα σημερινά όρια της Περιφέρειας Αττικής, το ένα από τα

13. Όσον αφορά ειδικότερα τα προϋπάρχοντα ΡΣ της Αθήνας και Θεσσαλονίκης, οι νόμοι που τα θεσμοθετούν αναφέρουν ότι τα προγράμματα των επιμέρους φορέων πρέπει να εναρμονίζονται με αυτά, αλλά το περιεχόμενο αυτής της διατύπωσης δεν έχει αποκτήσει σαφές περιεχόμενο (βλέπε και Σκουρής, 1991, σσ. 69, 73). Στην πράξη, οι πολλοί φορείς που είναι αρμόδιοι για έργα και ρυθμίσεις που συνδέονται με τα ΡΣ δεν έχουν εγκαταστήσει μηχανισμούς σύνδεσης των διαδικασιών προγραμματισμού τους με τα τελευταία. Ενδεικτική της ασάφειας, επίσης, είναι η σχέση με τον γενικότερο αναπτυξιακό προγραμματισμό, δηλαδή το ΚΠΣ. Προβλέπεται ότι οι αρμόδιοι για τα δύο ΡΣ Οργανισμοί είναι σύμβουλοι των αντίστοιχων περιφερειών (Αττικής και Θεσσαλονίκης) για τη σύνταξη των ΠΕΠ. Η πρόβλεψη αυτή έχει λειτουργήσει μόνο μερικώς. Όσον αφορά εξάλλου τα επιχειρησιακά προγράμματα του εθνικού σκέλους (75% της χρηματοδότησης του Β΄ΚΠΣ), δεν προβλέπεται ούτε καν αυτή η έμμεση, έστω, μορφή συντονισμού.

14. Για παράδειγμα, ακύρωση καθορισμού ζώνης λατομικής χρήσης στην Πεντέλη, ως ερχόμενης σε αντίθεση με τον προορισμό της ως υπερτοπικού πόλου αναψυχής και αθλητισμού από το ΡΣΑ (ΠΕ 195/1991).

Ο όρος «στρατηγικό σχέδιο αστικής ανάπτυξης» από τα τέλη της δεκαετίας του '90 παραπέμπει κυρίως στην προώθηση της ανάπτυξης των πόλεων στο πλαίσιο του διεθνούς ανταγωνισμού (Jundge et al., 1995, σ. 120). Μια ερμηνεία του όρου, στο πλαίσιο αυτό, εστιάζει στις μεσαίες πόλεις, με αφετηρία το Κοινοτικό Πρόγραμμα RECITE (CCRE-RECITE-CCE 1994)· κυρίως, όμως, ο στρατηγικός σχεδιασμός καλύπτει σήμερα το σχεδιασμό των μεγάλων πόλεων και μητροπόλεων, που παίζουν κατά τα τελευταία χρόνια κεντρικό ρόλο στο διεθνή ανταγωνισμό, και την προσπάθεια των χωρών για βελτίωση της θέσης τους στον παγκόσμιο καταμερισμό εργασίας. Τέτοιου τύπου είναι ο στρατηγικός σχεδιασμός του Λονδίνου (Newman και Thornley, 1996, σ. 147 κ.ε.) αλλά και άλλων μεγάλων ευρωπαϊκών πόλεων. Ένα βασικό παρεπόμενο του προσανατολισμού στον οικονομικό ανταγωνισμό είναι η οργανική ένταξη του ιδιωτικού τομέα στη διαδικασία σχεδιασμού και διαχείρισης της αστικής ανάπτυξης. Το στοιχείο αυτό είναι εμφανές ήδη από τα τέλη της προηγούμενης δεκαετίας, και στις δύο πλευρές του Ατλαντικού –βλέπε την παλαιότερη συγκριτική μελέτη του Savitc (1988) με case studies μητροπόλεων με διαφορετικές πολιτικές δομές (πλουραλιστικές, ελιτιστικές, κορπορατιστικές) καθώς και τη συλλογή σχετικών άρθρων των Knight και Gappert (1989)–, αλλά γενικεύθηκε κατά τη δεκαετία του '90 (βλέπε τα case studies, στο Newman και Thornley, ό.π., καθώς και τη διαδικασία σχεδιασμού του ενοποιημένου Βερολίνου ως «παγκόσμιας πόλης», στο Cochrane και Jonas, 1997).

δύο σχέδια είναι περιττό. Οι υπόλοιπες πλην της Θεσσαλονίκης πόλεις για τις οποίες προβλέπεται ΡΣ με κανένα τρόπο δεν μπορούν να θεωρηθούν μητροπόλεις, με την έννοια που έχει ο όρος στο διεθνή χώρο· ένα μέγεθος που προσεγγίζει το ένα εκατομμύριο κατοίκων αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για κάτι τέτοιο (Οικονόμου, υπό έκδοση, β). Στις πόλεις αυτές το ΡΣ δεν αντιστοιχεί σε περιοχή χωροταξικής κλίμακας, και απλώς προστίθεται σε ένα πληθωρικό σύστημα πολεοδομικών σχεδίων, που περιλαμβάνει τουλάχιστον άλλα τρία υποκείμενα σχέδια (βλέπε 2.2.). Το πρόβλημα στις πόλεις αυτές είναι η, συνήθως, πολυδιάσπασή τους σε περισσότερους του ενός δήμους, με αποτέλεσμα να απαιτείται αντίστοιχος αριθμός ΓΠΣ. Είναι σαφές ότι απαιτείται ενιαίος σχεδιασμός σε επίπεδο συνολικής πόλης, κάτι που θα μπορούσε να γίνει είτε από ένα ΡΣ με κατάργηση των ΓΠΣ, είτε από ενιαίο διαδημοτικό ΓΠΣ χωρίς ΡΣ. Η συνύπαρξη και των δύο κατηγοριών σχεδίων δεν έχει νόημα. Η μόνη περίπτωση όπου το ΡΣ φαίνεται να έχει λόγο ύπαρξης ανεξάρτητο και από τα χωροταξικά και από τα πολεοδομικά σχέδια είναι η Θεσσαλονίκη, που συγκεντρώνει τις προϋποθέσεις μητρόπολης, ενώ το αντίστοιχο περιφερειακό χωροταξικό πλαίσιο καλύπτει πολύ ευρύτερη γεωγραφική ενότητα (Κ. Μακεδονία).

Η εκδοχή ενός ΡΣ με χαρακτήρα στρατηγικού σχεδίου αστικής ανάπτυξης δεν παρουσιάζει τα παραπάνω προβλήματα επικαλύψεων. Τέτοια σχέδια είναι περισσότερο από αναγκαία στην Αθήνα και στη Θεσσαλο-

νίκη, ενώ θα ήταν υπό προϋποθέσεις χρήσιμα και σε μικρότερες πόλεις. Το κύριο πρόβλημα, σε μια τέτοια προοπτική, είναι η έλλειψη των οργανωτικών –και ιδεολογικών– προϋποθέσεων (κυρίως: εταιρικά σχήματα δημόσιου και ιδιωτικού τομέα) καθώς και των εργαλείων εφαρμογής (ιδίως οικονομικών), που αποτελούν βασικές συνιστώσες αυτών των σχεδίων.

Συνοψίζοντας, η ύπαρξη των ΡΣ θα είχε νόημα, αλλά με διαφορετικό περιεχόμενο για κάθε κατηγορία πόλης, με ταυτόχρονη κατάργηση των πλεοναζόντων σχεδίων και με προσθήκη μηχανισμών υποστήριξης, ιδίως στην εκδοχή των στρατηγικών αστικών σχεδίων.

Αναφερθήκαμε, μέχρι το σημείο αυτό, στα προβλήματα που απορρέουν από την έλλειψη ή τις ανεπάρκειες των σχεδίων με χαρακτήρα στρατηγικής χωροταξίας. Πρέπει να προστεθεί και η, μέχρι σήμερα, σχεδόν ολοκληρωτική έλλειψη εργαλείων χωρικής πολιτικής με χαρακτήρα όχι σχεδίων αλλά οδηγιών ή οριζόντιων κατευθύνσεων, όπως π.χ. οι εθνικές και περιφερειακές οδηγίες που υπάρχουν σε άλλες χώρες. Η έλλειψη αυτή μειώνει ακόμα περισσότερο τη δυνατότητα άσκησης μιας συνεκτικής πολιτικής σε θέματα, όπως οι χρήσεις γης, οι παράκτιες ζώνες κ.ά., στο μέτρο που τα σχέδια που ρυθμίζουν τέτοια θέματα σε συγκεκριμένες περιοχές δεν ακολουθούν ορισμένες κοινές επιλογές. Τέτοιου τύπου κατευθύνσεις και πλαίσια πολιτικής υπάρχουν σήμερα σε λίγες μόνο περιπτώσεις, συνήθως όχι με αυτοτελή μορφή αλλά εμβόλιμες σε νομοθετικά κείμενα με άλλο χαρακτήρα. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η απαγόρευση, από το Ν. 1337/1983, καθορισμού ΣΔ μεγαλύτερου από 0,8 στις επεκτάσεις των σχεδίων πόλεων. Η έλλειψη, μέχρι τότε, μιας ανάλογης κεντρικής ρύθμισης είχε ως συνέπεια τα διάφορα πολεοδομικά σχέδια να ορίζουν κατά βούληση τους ΣΔ, που έφθαναν μέχρι το 5,0 και το 6,0 ή και παραπάνω. Αντίστροφα, ενδεικτικό των κινδύνων που συνεπάγεται η έλλειψη τέτοιων πλαισίων πολιτικής είναι το παράδειγμα της παραχώρησης στους νομάρχες, το 1988, της αρμοδιότητας του προσδιορισμού των ορίων των οικισμών προ του 1923 που δεν είχαν αποκτήσει ως τότε όρια. Το αποτέλεσμα σε πολλές περιπτώσεις ήταν ότι, υπό την πίεση των τοπικών συμφερόντων και με την προοπτική των τότε επικείμενων εκλογών, οριοθετήθηκαν ως «οικισμοί» τεράστιες αγροτικές εκτάσεις, που περιλάμβαναν συχνά γεωργική γη υψηλής παραγωγικότητας ή άλλες ευαίσθητες περιοχές, χωρίς σχέση ούτε με τις πραγματικές πολεοδομικές ανάγκες ούτε με τον υπάρχοντα προ του 1923 δομημένο πυρήνα στον οποίο, θεωρητικά,

έπρεπε να περιοριστούν τα όρια. Το παράδειγμα αυτό εικονογραφεί, μεταξύ άλλων και τους κινδύνους που έχει η αποκέντρωση χωρικών αρμοδιοτήτων χωρίς την ύπαρξη δεσμευτικών πλαισίων που θα οριοθετούν τις τοπικές επιλογές. Πρέπει πάντως να σημειωθεί ότι το ΥΠΕΧΩΔΕ σκοπεύει να χρησιμοποιήσει τα Ειδικά Πλαίσια του νέου νόμου για τη θεσμοθέτηση Οδηγιών (για τον παράκτιο χώρο, τον αγροτικό χώρο κ.λπ.).

Η σημασία που έχει η απουσία στρατηγικής χωρικής ρύθμισης στην Ελλάδα υπογραμμίζεται από το γεγονός ότι στο πεδίο αυτό εντοπίζεται η αιχμή της υπό ανάδυση ευρωπαϊκής χωροταξίας. Βασικά θέματα των θεμελιακών κειμένων *Ευρώπη 2000, Ευρώπη 2000+*, και του *Σχεδίου Ανάπτυξης του Κοινοτικού Χώρου* (1997) είναι, πράγματι, το περιφερειακό πρότυπο, η μακρο-γεωγραφική οργάνωση του πληθυσμού και του παραγωγικού συστήματος, τα υπερτοπικά δίκτυα μεταφορών, τηλεπικοινωνιών και ενέργειας, η ισορροπία πόλης-υπαίθρου, η αυξανόμενη πίεση στις παράκτιες και τις συνοριακές περιοχές, η διαδικασία αστικοποίησης και το αστικό δίκτυο. Τα θέματα αυτά αποτελούν τα κύρια αντικείμενα του στρατηγικού χωροταξικού σχεδιασμού. Το γεγονός αυτό δεν είναι βέβαια τυχαίο, αλλά προϊόν του κεντρικού ρόλου της χωρικής ρύθμισης στρατηγικού επιπέδου στην οργάνωση του χώρου, την αναπτυξιακή διαδικασία, και τη διαπλοκή μεταξύ των δύο. Η ενδεχόμενη διαιώνιση του σημερινού κενού στην Ελλάδα θα έχει ως συνέπεια και στο μέλλον οι χωρικές δομές να εξελίσσονται ερήμην των κοινωνικών επιλογών και ελέγχου, και η αναπτυξιακή πολιτική να μην υποστηρίζεται και ενισχύεται από τη χωρική πολιτική. Ένα ειδικότερο πρόβλημα είναι, εξάλλου, ο κίνδυνος να μην μπορέσει η Ελλάδα να τροφοδοτήσει με τις δικές της προτεραιότητες και ανάγκες την αναπτυσσόμενη ευρωπαϊκή χωροταξική προβληματική.[15]

Οι αδυναμίες του ελληνικού χωρικού σχεδιασμού γίνονται πιο ανάγλυφες αν ενταχθούν σε μια διεθνή προοπτική. Το Διάγραμμα 2 διευ-

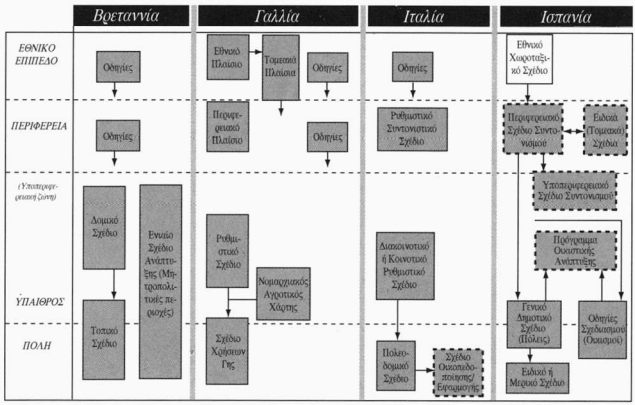
15. Το πρόβλημα είναι αισθητό στο ΣΑΚΧ που δεν ενσωματώνει επαρκώς τα ειδικά προβλήματα και την οπτική γωνία του ελληνικού χώρου. Σημειώνουμε ένα πρόσφατο ανάλογο παράδειγμα, την Κοινοτική Πρωτοβουλία URBAN, η οποία αποτελεί ένα βήμα προς την ανάπτυξη μιας ευρωπαϊκής πολιτικής για τις πόλεις. Ένα εμφανές χαρακτηριστικό της όλης σύλληψης της πρωτοβουλίας ήταν ότι δεν ενσωμάτωνε καθόλου τις ιδιομορφίες του ελληνικού αστικού χώρου (ιδιομορφίες σε σχέση κυρίως με τις πόλεις του βορρά, αλλά σε σημαντικό βαθμό και με τον υπόλοιπο νότο).

κολύνει αυτή τη διερεύνηση, παρουσιάζοντας συνοπτικά τη διάρθρωση των συστημάτων χωρικού σχεδιασμού τεσσάρων χωρών, δύο ιδιαίτερα αναπτυγμένων αλλά με διαφορετική φιλοσοφία προγραμματισμού μεταξύ τους (Γαλλία, Βρετανία) και δύο από τον ευρωπαϊκό νότο (Ιταλία, Ισπανία).

Τα συστήματα των τεσσάρων εξεταζόμενων χωρών έχουν προφανώς ιδιαιτερότητες, αλλά παρουσιάζουν και αρκετά κοινά στοιχεία. Και στις τέσσερις περιπτώσεις υπάρχει μια ιεραρχική αλυσίδα προγραμματικών εργαλείων από το εθνικό μέχρι το τοπικό επίπεδο. Όσον αφορά ειδικότερα τον στρατηγικό χωρικό σχεδιασμό σε επίπεδο κράτους και περιφέρειας, το πιο ολοκληρωμένο και σύνθετο σύστημα είναι το γαλλικό, όπου προβλέπονται εθνικό και περιφερειακά χωροταξικά σχέδια που συνδυάζουν αναπτυξιακό και χωρικό χαρακτήρα, δεσμευτικά για τους φορείς που τα εκπονούν, καθώς και μη-σχεδιαστικά εργαλεία προγραμματισμού (Οδηγίες και Κατευθύνσεις, δεσμευτικές ή μη κατά περίπτωση) και στα δύο αυτά επίπεδα. Η συνθετότητα και η τυπική πληρότητα του συστήματος σχεδιασμού στη Γαλλία έχει άμεση σχέση με τη νομική παράδοση της

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 2

Το σύστημα χωρικού σχεδιασμού στη Γαλλία, Βρετανία, Ιταλία και Ισπανία



Πηγές: Arcangeli, 1982· Dalloz, 1992· Keyes et al., 1993· Rydin, 1993· Marcou et al., 1994· Alonso et al., 1982.

χώρας: η λεγόμενη «Ναπολεόντειος» νομικο-διοικητική οικογένεια έχει ως βασικά χαρακτηριστικά τη λεπτομερή πρόβλεψη όλων των ενδεχομένων εκ των προτέρων, τη διαμόρφωση ενός πλήρους συστήματος κανόνων και το διοικητικό συγκεντρωτισμό (Newman και Thornley, 1996, σ. 31). Στις άλλες τρεις χώρες τα εργαλεία στρατηγικής χωρικής ρύθμισης έχουν πιο αποσπασματικό χαρακτήρα. Στη Βρετανία η στρατηγική ρύθμιση δεν παίρνει τη μορφή σχεδίων αλλά «Κατευθύνσεων» με, γεωγραφικό ή τομεακό χαρακτήρα, που εκδίδονται από τον κατά περίπτωση κεντρικό φορέα (υπουργείο). Και στις δύο περιπτώσεις, λειτουργούν ως πλαίσια αναφοράς για τα σχέδια που εκπονούνται στις χαμηλότερες γεωγραφικές κλίμακες. Το σύστημα παραπέμπει εν μέρει στις ιδιομορφίες της νομικής παράδοσης της χώρας (Newman και Thornley, 1996, σ. 30) και εν μέρει στην παραδοσιακή αποσύνδεση μεταξύ φυσικού σχεδιασμού και οικονομικού-αναπτυξιακού προγραμματισμού στην Αγγλία (Hall 1992, σ. 62-63). Ένας αυτονομημένος φυσικός σχεδιασμός δεν έχει, ως ένα βαθμό, λόγο ύπαρξης σε στρατηγικό επίπεδο και στις πολύ μεγάλες γεωγραφικές κλίμακες, ιδίως όταν στη χαμηλότερη κλίμακα είναι πολύ αναλυτικός και πλήρης. Αν και χωρίς την κλασική μορφή του σχεδίου, πάντως, οι κατευθύνσεις δεν παύουν να είναι μια μορφή στρατηγικής ρύθμισης του χώρου. Στην Ιταλία δεν υπάρχει εθνικό χωροταξικό σχέδιο ή οδηγία. Εκπονούνται, ωστόσο, μη δεσμευτικά περιφερειακά σχέδια (Arcangeli, 1982). Στην Ισπανία προβλέπεται εθνικό σχέδιο αλλά δεν έχει εκπονηθεί. Έχει εκπονηθεί, πάντως, ένα τομεακό εθνικό πρόγραμμα με αντικείμενο τις υποδομές για την περίοδο 1993-2007 (EC, 1995, σ. 152), ενώ σε μερικές περιπτώσεις έχουν ετοιμασθεί περιφερειακά ή υποπεριφερειακά σχέδια (Keyes et al., 1993, σ. 50) με δεσμευτικό χαρακτήρα. Γενικά, παρατηρούνται σημαντικές ιδιομορφίες, μεταξύ των τεσσάρων χωρών, σε όλες τις περιπτώσεις· όμως, υπάρχουν, πλήρη ή μη, κάποια εργαλεία στρατηγικής χωρικής ρύθμισης εθνικού και περιφερειακού επιπέδου.

Μια συνοπτική εικόνα των στρατηγικών χωροταξικών σχεδίων σε ένα ευρύτερο φάσμα χωρών (το σύνολο των κρατών-μελών της ΕΕ, δύο εκτός ΕΕ χώρες –Νορβηγία από τη δυτική Ευρώπη και Πολωνία από την ανατολική Ευρώπη– και ΗΠΑ) δίνει ο Πίνακας 1.

Με βάσει τον πίνακα, μπορεί να γίνουν οι παρακάτω παρατηρήσεις:

1. Στις περισσότερες χώρες της ΕΕ (11 στις 14) υπάρχει κάποιο είδος εθνικού χωροταξικού σχεδιασμού, με μορφή σχεδίου ή/και οδηγιών.

ΠΙΝΑΚΑΣ 1
Τα στρατηγικά χωροταξικά σχέδια εθνικού και περιφερειακού επιπέδου στο διεθνή χώρο

	Χώρα	*Εθνικό επίπεδο*	*Περιφερειακό επίπεδο*		*Ρυθμιστικός σχεδιασμός μητροπολιτικών περιοχών*
			Σχεδ. εργαλεία	*Περιοχή αναφοράς (πληθυσμός σε εκατ. κατ.)*	
Ευρωπαϊκή Ένωση	Μ. Βρετανία	•	•/•	Standard regions (5,2) / Counties (0,9)	¦ (Metropolitan districts)
	Ιρλανδία	?	•	Planning regions (0,4)	
	Γαλλία	?•	?•	Régions (2,6)	¦ (Παρίσι)
	Ισπανία		¦•	Comunidades (2,3)	
	Πορτογαλία		¦	Regioes (2,1)	
	Βέλγιο		¦	Régions (3,3)	¦ (Βρυξέλλες)
	Ολλανδία	¦	¦	Provincies (1,2)	¦ (City-regions)
	Λουξεμβούργο	•	¦	Τμήμα της χώρας (0,1)	
	Γερμανία	o	¦•/¦	Länder (5,0) / Regierungsbezirke (2,0)	
	Ιταλία	o	?	Regioni (2,9)	¦ (Città metropolitane)
	Αυστρία	•	¦	Länder (0,9)	¦
	Δανία	■	¦	Amter (0,4)	
	Φινλανδία	?	?	Regional councils (0,3)	
	Σουηδία	●	o	County boards (0,4)	¦ (Metropolitan areas)
	Ελλάδα				¦
Νορβηγία		¦•	■	Counties	
Πολωνία[16]		•	¦	Voivod (0,9)	
ΗΠΑ		o	?o	Πολιτείες και υποσύνολα	
			¦•	Counties (0,1)	¦

Υπόμνημα

Είδος σχεδιαστικού εργαλείου	*Μορφή δεσμευτικότητας*		
	Καμία (ενδεικτικός χαρακτήρας)	*Για δημόσιους φορείς*	*Για δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς*
Σχέδιο	?	¦	■
Οδηγία, κατεύθυνση, πλαίσιο	o	•	●

Πηγές: EC, 1995,[17] Πίν. Β.3, Β.6 και Β.7· So et al., 1986· CoE, 1995· ME-N, 1994· CEC, 1991· Alonso Teixidor, 1982· Arcangeli F., 1982· Hall, 1992· Newman και Thornley, 1994· Wannop, 1995· Némery, 1996.

16. Στην περίπτωση της Πολωνίας, πρόκειται για προωθούμενη μεταρρύθμιση του συστήματος περιφερειακού και χωροταξικού σχεδιασμού, μετά την υιοθέτηση οικονομίας της αγοράς το 1989. Το προτεινόμενο σύστημα περιλαμβάνεται σε κείμενο που υπέβαλε το «Κεντρικό Γραφείο Προγραμματισμού» της Πολωνίας στο Συμβούλιο της Ευρώπης (CoE, 1995). Δεν έχω μπορέσει να εξακριβώσω σε ποιο βαθμό έχει υλοποιηθεί η μεταρρύθμιση, μέχρι σήμερα, αλλά σε κάθε περίπτωση η πρόταση αυτή, με κυβερνητική προέλευση, είναι ενδεικτική των προβληματισμών στο χώρο της ανατολικής και κεντρικής Ευρώπης.

17. Το κείμενο αυτό προσφέρει εξαιρετικά χρήσιμες πληροφορίες για το σύνολο των κρατών-μελών της ΕΕ (υπεύθυνος για το ελληνικό τμήμα ήταν ο Λ. Βασενχόβεν).

Σημειωτέον ότι ακόμα και στις ΗΠΑ, για τις οποίες υπάρχει η εντύπωση ότι αποτελούν συνώνυμο της απουσίας σχεδιασμού, υπάρχουν σε ομοσπονδιακό επίπεδο ορισμένα τομεακά προγράμματα-πλαίσια.[18]

2. Όλες οι χώρες της ΕΕ διαθέτουν εργαλεία στρατηγικής χωροταξίας σε περιφερειακό επίπεδο, συνήθως σχέδια κλασικού τύπου. *Η μόνη εξαίρεση μέχρι τώρα ήταν η Ελλάδα* (η περίπτωση του Λουξεμβούργου είναι ειδική, λόγω της μικρής του κλίμακας). Είναι ενδιαφέρον ότι ακόμα και στις ΗΠΑ, χωρίς να υπάρχει πλήρης και υποχρεωτική κάλυψη, εκπονείται σημαντικός αριθμός σχεδίων σε ένα φάσμα κλιμάκων που θα μπορούσαν να ονομαστούν περιφερειακές, έστω και αν ο όρος που τείνει να χρησιμοποιείται σήμερα στις ίδιες τις ΗΠΑ δεν είναι «περιφερειακός σχεδιασμός», αλλά «διαχείριση της ανάπτυξης» *(growth management)*.[19] Οι περισσότερες πολιτείες έχουν σήμερα διαφόρων τύπων πολιτειακά σχέδια και προγράμματα με χωρικό χαρακτήρα,[20] ενώ τέτοια σχέδια υπάρχουν επίσης τόσο σε διαπολιτειακό επίπεδο όσο και στις περισσότερες κομητείες. Εξάλλου, και στις εκτός ΕΕ ευρωπαϊκές χώρες, στη Νορβηγία και στην Πολωνία υπάρχουν περιφερειακά σχέδια. Φαίνεται, συνεπώς, ότι διεθνώς η περιφέρεια είναι το κατ' εξοχήν (αν και όχι αποκλειστικό) επίπεδο άσκησης στρατηγικής χωροταξίας μέσω σχεδίων.
3. Η συγκριτική ανάλυση φαίνεται ότι επικυρώνει τις επιφυλάξεις που έχουν διατυπωθεί για την καταλληλότητα της μικρής ελληνικής περιφέρειας ως βασικής ενότητας στρατηγικού χωρικού σχεδιασμού. Ο σχεδιασμός αυτού του τύπου συνδέεται σε μεγάλο βαθμό με τη χωρική ρύθμιση του παραγωγικού συστήματος. Συνεπώς, για να είναι

---

18. Για παράδειγμα, το πρόγραμμα Interstate Highways, το Coastal Zone Management Program. Σε αρκετούς τομείς υπάρχουν, εξάλλου, ομοσπονδιακά προγράμματα που συνδυάζουν κατευθύνσεις πολιτικής με παροχή χρηματικών ενισχύσεων σε υποκείμενες προγραμματικές αρχές, με την υποχρέωση των τελευταίων να διαμορφώσουν σχέδια δράσης που θα υλοποιούν τις ομοσπονδιακές προτεραιότητες (π.χ., τα Community Development Programs και το Standard City Planning. Βλέπε So et al., 1986· Haar και Wolf, 1989.

19. Για τη μεταβολή της ορολογίας αλλά τη διατήρηση της ουσίας του στρατηγικού χωρικού σχεδιασμού βλέπε Wannop (1995, σσ. 273, 285). Είναι χαρακτηριστικό ότι κατά το 1992 ήδη 13 πολιτείες διέθεταν νομοθετική πρόβλεψη για σχεδιασμό χρήσεων γης που καλύπτει το σύνολο της πολιτείας ή μεγάλες κατηγορίες χώρου.

20. Σχεδόν πάντα με επίκεντρο τις χρήσεις γης, αλλά και με άλλες συνιστώσες (So et al., 1986).

αποτελεσματικός πρέπει να αναφέρεται στις περιοχές ολοκλήρωσης των παραγωγικών δραστηριοτήτων. Η ολοκλήρωση αυτή, για τις πιο δυναμικές δραστηριότητες του παραγωγικού συστήματος, συμβαίνει σε περιοχές αρκετά μεγάλης κλίμακας, αντίστοιχης με αυτή στην οποία τοποθετούνται συνήθως οι περιφέρειες στο διεθνή χώρο, και το γεγονός αυτό έχει οδηγήσει στην προαναφερθείσα εστίαση του χωροταξικού σχεδιασμού στο περιφερειακό επίπεδο. Η προϊούσα παγκοσμιοποίηση έχει μειώσει τη σημασία της ολοκλήρωσης σε περιφερειακό επιπέδο αλλά δεν την έχει ακυρώσει, και παράγοντες όπως οι τοπικές/περιφερειακές αγορές εργασίας, οι οικονομίες συγκέντρωσης και οι οικονομίες αστικοποίησης (ιδίως όταν υπάρχουν μεγάλες πόλεις και μητροπολιτικές ζώνες) εξακολουθούν να έχουν υψηλή σημασία για την παραγωγικότητα και ανταγωνιστικότητα,[21] ενώ παράλληλα η εσωτερική αγορά είναι αρκετά ισχυρή για να υποστηρίζει με τοπική ζήτηση τις μη εξωστρεφείς δραστηριότητες. Ωστόσο, η μεγάλη περιφέρεια είναι προνομιακό επίπεδο και ταυτόχρονα κατώτερο όριο στρατηγικού χωρικού σχεδιασμού· σε μικρότερες γεωγραφικές ενότητες, οι εξωτερικές διασυνδέσεις αποκτούν σαφώς μεγαλύτερη σημασία από τις εσωτερικές και τα περιθώρια ρύθμισης της παραγωγικής βάσης είναι περιορισμένα. Υπό αυτό το πρίσμα θεωρούμενες, οι σημερινές ελληνικές περιφέρειες δεν προσφέρονται ιδιαίτερα για την προώθηση του στρατηγικού σχεδιασμού, λόγω της μικρής τους πληθυσμιακής κλίμακας που, αν ληφθεί υπόψη και το χαμηλό ΑΕΠ κατά κεφαλή (το μικρότερο στην ΕΕ), αντιστοιχεί σε ακόμα μικρότερη με σχετικούς όρους οικονομική κλίμακα.[22]

4. Σε επικύρωση των προηγούμενων παρατηρήσεων, βλέπουμε ότι στις χαμηλές γεωγραφικές κλίμακες ο στρατηγικός σχεδιασμός απουσιά-

---

21. Βλέπε τις αναλύσεις των Scott (1986), Temple (1994) και Jovanovic (1997) καθώς και το EC (1994).

22. Ενδεχομένως, θα ήταν δυνατόν τέτοια σχέδια να έχουν ως πεδίο αναφοράς όχι την περιφέρεια αλλά μεγαλύτερες ενότητες –π.χ., τα έξι γεωγραφικά διαμερίσματα που είχαν χρησιμοποιηθεί παλαιότερα για το σχεδιασμό των ΜΟΠ ή οι «ευρύτερες γεωγραφικές ενότητες» (Μακεδονία και Θράκη, Δυτική Ελλάδα, Πελοπόννησος-Στερεά Ελλάδα-Θεσσαλία, Αττική και νησιωτικές περιφέρειες)– που χρησιμοποιούνται για τη «σύνθεση των τομεακών-περιφερειακών επιπέδων» κατά την κατάρτιση του Σχεδίου Ανάπτυξης 2000-2006 (ΔΟΣ, 1998). Σε αυτές τις περιπτώσεις υπάρχει ένα άλλο μειονέκτημα, η έλλειψη διοικητικής υπόστασης, που θα απέκλειε την ενιαία εφαρμογή τυχόν διαπεριφερειακών σχεδίων. Συνεπώς, βέλτιστη λύση του προβλήματος με τα σημερινά δεδομένα δεν υπάρχει και πρέπει να εξετασθεί η αύξηση του μεγέθους των περιφερειών.

ζει ή είναι σπάνιος. Οι μικρότερες ενότητες σχεδιασμού συναντώνται στις σκανδιναβικές χώρες, με ενότητες, ανάλογα με τη χώρα, 0,3 και 0,4 εκατ. κατοίκων, και στην Ιρλανδία, με μέσο μέγεθος 0,4 εκατ. κατοίκων.[23] Σε όλες τις άλλες περιπτώσεις το μέσο μέγεθος υπερβαίνει τα 0,7 εκατ. κατ., συμπεριλαμβανόμενων και των χαμηλότερων βαθμίδων σχεδιασμού στις χώρες όπου το σύστημα περιλαμβάνει δύο τέτοιες βαθμίδες (Μ. Βρετανία, Γερμανία). Τα δεδομένα αυτά προσφέρουν ένα πλαίσιο αναφοράς για την αξιολόγηση της καταλληλότητας του ελληνικού νομού ως επιπέδου στρατηγικού σχεδιασμού, ο οποίος, με μέσο μέγεθος 196.000 κατ., είναι μικρότερος από οποιαδήποτε χωρική ενότητα στρατηγικού σχεδιασμού στον ευρωπαϊκό χώρο, και μάλιστα χωρίς να υπάρχουν στην Ελλάδα οι σκανδιναβικές ιδιαιτερότητες και με το πρόσθετο μειονέκτημα του μικρού οικονομικού ειδικού βάρους.[24]

5. Ένα από τα βασικά χαρακτηριστικά ενός σχεδιαστικού εργαλείου είναι ο βαθμός δεσμευτικότητάς του. Στον Πίνακα 1 τα διάφορα εργαλεία κατατάσσονται σε τρεις κατηγορίες: τα ενδεικτικά, τα δεσμευτικά για το δημόσιο τομέα (και που πρέπει να ακολουθούνται από τα υποκείμενα σχέδια), και τα δεσμευτικά για τον δημόσιο και ιδιωτικό τομέα ταυτόχρονα. Τα συμπεράσματα που προκύπτουν είναι τα εξής:
   – Στο εθνικό επίπεδο, όλες οι καταστάσεις είναι παρούσες, παρά τη διάχυτη εντύπωση ότι ο εθνικός χωρικός σχεδιασμός είναι σχεδόν πάντα ενδεικτικός. Συνηθέστερα, πάντως, τουλάχιστον στις μεγαλύτερες χώρες, δεσμευτικότητα για το δημόσιο έχουν σχεδιαστικά εργαλεία με χαρακτήρα κειμένου και όχι κλασικού σχεδίου. Στις μικρότερες χώρες πάντως τα εθνικά σχέδια συμβαίνει συχνά να έχουν τέτοια δεσμευτικότητα. Όχι ιδιαίτερα γνωστό είναι, εξάλλου, ότι στη Δανία και τη Σουηδία τα εθνικού επιπέδου εργαλεία

23. Η αμερικανική κομητεία, με μέσο μέγεθος 0,1 εκατ. κατοίκων, χαρακτηρίζεται από πολύ μεγάλη διακύμανση γύρω από το μέγεθος αυτό. Επιπλέον, ο σχεδιασμός στο επίπεδο αυτό έχει κυρίως χαρακτήρα φυσικό και όχι στρατηγικό, με επίκεντρο το λεπτομερειακό zoning.

24. Ανάλογη είναι η κατάσταση στη Γαλλία και την Ιταλία. Και στις δύο αυτές χώρες δεν υπάρχουν σχέδια σε επίπεδο νομού. Μετά από το περιφερειακό επίπεδο γίνεται ένα άλμα και τα επόμενα σχέδια γίνονται σε επίπεδο διακοινοτικής ζώνης, και όχι νομού, και είναι πολεοδομικά. Όπου οι ζώνες αυτές (που από άποψη μεγέθους είναι συγκρίσιμες με τους νομούς) διαθέτουν μεγάλη πόλη, εκπονείται ενδιάμεσα ρυθμιστικό σχέδιο.

(στην πρώτη περίπτωση πρόκειται για εργαλείο φυσικού σχεδιασμού) είναι δεσμευτικά και για τους ιδιώτες (βλέπε παρακάτω, τμήμα 3.1.).

– Στο περιφερειακό επίπεδο, σε όλες τις περιπτώσεις τα περιφερειακά σχεδιαστικά εργαλεία είναι επιτακτικά για τα υποκείμενα σχέδια, ενώ συνήθως είναι δεσμευτικά για το δημόσιο τομέα και ως προς άλλα θέματα (π.χ., χωροθετήσεις). Σε λίγες περιπτώσεις τα περιφερειακά σχέδια είναι μόνο ενδεικτικά.

5. Η τελευταία στήλη του Πίνακα 1 περιλαμβάνει τα σχέδια με χαρακτήρα παρόμοιο με το ελληνικό ρυθμιστικό σχέδιο. Αν και η πρώτη εντύπωση είναι ότι στις μισές περίπου χώρες υπάρχουν τέτοια σχέδια, στη Γαλλία και το Βέλγιο αφορούν μόνο την πρωτεύουσα της χώρας. Στις υπόλοιπες περιπτώσεις καλύπτουν και άλλες περιοχές αλλά πάντα με μητροπολιτικό χαρακτήρα. Αν και ο όρος αυτός έχει μια ευρύτητα, το κατώτερο πληθυσμιακό όριό τους συνήθως τοποθετείται στο 1 εκατομμύριο κατοίκων. Με αυτό το κριτήριο, μόνο η Αθήνα και η Θεσσαλονίκη «δικαιούνται» του πρόσθετου αυτού προγραμματικού επιπέδου στην Ελλάδα. Η επέκταση των ΡΣ και σε σειρά άλλων πόλεων με το Ν. 2507 αποτελεί ελληνική ιδιομορφία.

3. ΧΩΡΙΚΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΜΙΚΡΗΣ ΚΛΙΜΑΚΑΣ: ΦΥΣΙΚΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΤΗΣ ΥΠΑΙΘΡΟΥ, ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΑ

Η θεμελίωση στις περισσότερες χώρες του φυσικού σχεδιασμού στα σχέδια χρήσεων γης έχει μια σημαντική συνέπεια: η βασική τομή στην οργάνωση του χώρου τοποθετείται μεταξύ περιοχών που διαθέτουν και αυτών που στερούνται σχεδίων χρήσεων γης. Στις δεύτερες η δόμηση κατά βάση απαγορεύεται· στις πρώτες είναι δυνατή ή όχι, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα από το σχέδιο χρήσεων γης. Τα θεσμοθετημένα όρια των οικισμών παίζουν βέβαια ρόλο αλλά έμμεσα, μέσω της διαφοροποίησης των χρήσεων που επιτρέπονται στον πολεοδομικό και τον αγροτικό χώρο. Ο ενιαίος σχεδιασμός των χρήσεων γης μεταξύ αστικών και αγροτικών περιοχών δίνει, έτσι, στην έννοια «πολεοδομία» διαφορετικό περιεχόμενο από ό,τι στην Ελλάδα: δεν αναφέρεται τόσο στο σχεδιασμό των *πόλεων*, όσο στο φυσικό σχεδιασμό γενικά (με έμφαση τις χρήσεις γης). Ο γαλλικός *urbanisme* ή ο αγγλικός *town and country planning* παραπέμπουν στο λεπτομερή σχεδιασμό μέσα και έξω από τις πόλεις.

Στην Ελλάδα, η θεμελιώδης διάκριση που ανάγεται στο ΝΔ του 1923 δεν ήταν μεταξύ περιοχών με σχέδιο χρήσεων γης ή μη, αλλά μεταξύ πολε-

οδομικών και αγροτικών περιοχών. Για καθεμιά από τις δύο κατηγορίες προδιαγραφόταν σαφώς διαφορετικός ρόλος: «Τα αγροτικά ακίνητα έχουν προορισμό την καλλιέργεια. Τα αστικά ακίνητα έχουν προορισμό την οίκηση...» (Βασιλείου, 1993, σ. 5). Το ζήτημα της χρήσης του εδάφους θεωρήθηκε έτσι, με μια έννοια, λυμένο και το ζήτημα της διαφοροποίησης του τρόπου σχεδιαστικής ρύθμισης των δύο κατηγοριών ανήχθη στην ύπαρξη *ρυμοτομικού* σχεδίου, δηλαδή της κύριας λειτουργικής προϋπόθεσης για τη δόμηση. Το σχέδιο ήταν απαραίτητο στις αστικές περιοχές. Στις αγροτικές περιοχές η υπόθεση ήταν ότι η δόμηση θα παραμείνει οριακή, και συνεπώς δεν υπήρχε ανάγκη ρυμοτομικού σχεδιασμού, ενώ, ταυτόχρονα, οι χρήσεις γης θα ρυθμίζονταν αυτόματα μέσω της κυριαρχίας των αγροτικών δραστηριοτήτων. Η έλλειψη σχεδίου *(εκτός σχεδίου περιοχή)* προέκυπτε ως λογική συνέπεια των παραπάνω παραδοχών.

Όπως είναι γνωστό, η κατάσταση εξελίχθηκε πολύ διαφορετικά, όχι μόνο λόγω της εκτεταμένης αυθαίρετης δόμησης αλλά και της *νόμιμης* εκτός σχεδίου δόμησης που σταδιακά διευκόλυνε τη δόμηση στην ύπαιθρο (Οικονόμου, 1996), η οποία απέκτησε σε πολλά τμήματά της υψηλές πυκνότητες. Ενδεικτικό είναι ότι σήμερα στην Ελλάδα το 35% του αποθέματος κατοικιών βρίσκεται σε εκτός σχεδίου περιοχές· πρόκειται για 1,98 εκατ. κατοικίες, δηλαδή αντιστοιχούν περίπου 2 εκτός σχεδίου κατοικίες ανά τρία νοικοκυριά (!).[25] Ωστόσο, η «κληρονομιά» της αρχικής θεσμικής διάκρισης διατηρήθηκε σε ένα τυπικό επίπεδο. Μια συνέπεια, μεταξύ των άλλων, ήταν ότι, όταν άρχισαν οι πρώτες προσπάθειες σχεδιασμού των χρήσεων γης στον εξωαστικό χώρο κατά τη δεκαετία του '80, υπήρξε δυσκολία σύλληψής του ως ενιαίου εγχειρήματος με το σχεδιασμό του αστικού χώρου. Για τους παραπάνω λόγους, η ανάλυση του συστήματος φυσικού σχεδιασμού στην Ελλάδα πρέπει να γίνει χωριστά για την ύπαιθρο και τον αστικό χώρο, διάκριση που σε πολλές ευρωπαϊκές χώρες δεν έχει νόημα.

3.1. Σχεδιασμός της υπαίθρου

Η υφιστάμενη νομοθεσία περιλαμβάνει ένα σύνολο σχεδιαστικών εργαλείων που μπορούν να χρησιμοποιηθούν εναλλακτικά ή παράλληλα για το

25. Δική μας επεξεργασία στοιχείων από τις δηλώσεις ακίνητης περιουσίας (έντυπο Ε9) του 1997 (βλέπε *Ελευθεροτυπία*, 10.9.1998, σ. 50). Σημειώνεται ότι πρόσφατα το ΣτΕ αμφισβήτησε τη συνταγματικότητα της εκτός σχεδίου δόμησης (απόφαση ΠΕ 16/1996), αλλά η αμφισβήτηση δεν έχει πάρει γενικευμένη και πρακτική μορφή.

σχεδιασμό της υπαίθρου –σχεδιασμό που έχει επίκεντρο τις χρήσεις γης και τους όρους δόμησης, αλλά κατά περίπτωση και άλλα αντικείμενα–. Τα σχέδια αυτά υπήρξαν προϊόν διαφόρων παράλληλων προσεγγίσεων:

- Η παλαιότερη διάκριση αρμοδιοτήτων μεταξύ των Διευθύνσεων Πολεοδομικού Σχεδιασμού και Χωροταξίας στο ΥΠΕΧΩΔΕ (οικιστικός χώρος για την πρώτη, αγροτικός/εκτός σχεδίου για τη δεύτερη) οδήγησε, όταν άρχισε να γίνεται εμφανής η ανάγκη για κάποιον έλεγχο των χρήσεων γης στην ύπαιθρο, στο να θεωρηθεί αυτός ως αυτονόητη αρμοδιότητα της «χωροταξίας». Προϊόν αυτής της εξέλιξης αποτελούν οι Ειδικές Χωροταξικές Μελέτες.
- Η αναπτυσσόμενη περιβαλλοντική προβληματική και η μεθοδολογική συγγένεια μεταξύ σχεδιασμού των χρήσεων γης και προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος οδήγησαν σε μια δεύτερη προσέγγιση του ζητήματος, από τις υπηρεσίες που είχαν περιβαλλοντικές αρμοδιότητες, μέσω των Ειδικών Περιβαλλοντικών Μελετών.
- Το φαινόμενο της έντονης περιαστικής δόμησης οδήγησε σε μια τρίτη προσέγγιση, τη μόνη που συνέδεσε το σχεδιασμό της υπαίθρου με το σχεδιασμό του οικιστικού χώρου. Προϊόντα αυτής της προσέγγισης ήταν, διαδοχικά, Η Ζώνη Οικιστικού Ελέγχου, το ΣΧΑΠ και τα σχέδια που προβλέπει ο Ν. 2508/97: Ενιαίο ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ και Κατευθύνσεις για τα ΠΕΡΠΟ.
- Τέλος, ο πρόσφατος νόμος για τη χωροταξία προβλέπει τρία νέα εργαλεία, που συνδυάζουν φυσικό και οικονομικό σχεδιασμό, και εργαλεία, με στόχο να διευκολύνουν την εφαρμογή του στρατηγικού χωροταξικού σχεδιασμού.

Προέκυψε έτσι ένα υπερ-αναπτυγμένο σύστημα έντεκα (!) διαφορετικών σχεδίων μέσω των οποίων μπορεί, εναλλακτικά, να σχεδιαστούν οι χρήσεις στην ύπαιθρο (αποκλειστικά ή μαζί με οικιστικό τμήμα). Το σύστημα είναι τελείως δυσανάλογο με το πραγματικό του αποτέλεσμα, και το χαρακτηριστικό αυτό αποτελεί μια πρόσθετη παράμετρο του συνολικού προβλήματος (δυσκολίες συντονισμού, διαμάχες μεταξύ αρμόδιων φορέων κ.λπ.).

Μια πρώτη ομάδα αποτελούν τα σχέδια που προβλέπει ο νέος χωροταξικός νόμος:

- Περιοχές Οργανωμένης Ανάπτυξης Παραγωγικών Δραστηριοτήτων (ΠΟΑΠΔ). Οι περιοχές αυτές προσφέρουν τη δυνατότητα δημιουργίας οργανωμένων υποδοχέων για παραγωγικές δραστηριότητες. Πρόκειται για εργαλείο που λειτουργεί παράλληλα προς ορισμένα υπάρχοντα

(ΒΕΠΕ, ΠΟΤΑ), αλλά παρέχει μεγαλύτερη ευελιξία. Π.χ., η μορφή της οργάνωσης μπορεί να είναι η πολεοδόμηση, αλλά μπορούν να χρησιμοποιηθούν και άλλα σχήματα, περισσότερο χαλαρά, ανάλογα με την περίπτωση. Αντίστοιχα, ευρύτερο φάσμα δυνατοτήτων δίνεται και για τη νομική μορφή του φορέα της περιοχής.

- Περιοχές Ειδικών Χωρικών Παρεμβάσεων (ΠΕΧΠ). Οι περιοχές αυτές επιτρέπουν το λεπτομερέστερο σχεδιασμό περιοχών εκτός σχεδίου (αλλά και εντός σχεδίου) με ειδικές ανάγκες (επιπτώσεις μεγάλων έργων, προβληματικότητα) που έχουν προσδιοριστεί από υπερκείμενα χωροταξικά σχέδια. Ο σχεδιασμός των ΠΕΧΠ περιλαμβάνει τόσο τη χωρική οργάνωση όσο και τη χρήση οικονομικών εργαλείων (ενισχύσεων, αντισταθμιστικών τελών). Πρόκειται για εργαλείο αντίστοιχο του οποίου δεν περιλαμβάνει η υπόλοιπη ελληνική νομοθεσία.
- Σχέδια Ολοκληρωμένων Αστικών Παρεμβάσεων (ΣΟΑΠ). Το εργαλείο αυτό επιτρέπει το στρατηγικό σχεδιασμό αστικών περιοχών (με καθεστώς πολεοδομικού χώρου, αλλά και αστικοποιημένες ζώνες έξω από τα όρια των σχεδίων) που παρουσιάζουν ειδικά προβλήματα. Οι δυνατότητες παρέμβασης δεν περιορίζονται στο φυσικό σχεδιασμό αλλά περιλαμβάνουν και μέτρα οικονομικού και κοινωνικού χαρακτήρα.

Η ύπαρξη τέτοιων εργαλείων εφαρμογής καλύπτει πραγματικό κενό της ελληνικής νομοθεσίας και δυνητικά μπορεί να συμβάλει σημαντικά στην αποτελεσματικότητα του στρατηγικού χωροταξικού σχεδιασμού τόσο σε κοινωνικο-οικονομικό όσο και σε φυσικό επίπεδο. Ως προς το τελευταίο σημείο, είναι σημαντικό το ότι προσφέρεται η δυνατότητα κανονιστικών ρυθμίσεων που θα απορρέουν από χωροταξικές προτεραιότητες και δεν θα εξαρτώνται από την ύπαρξη σχετικής πρωτοβουλίας στο επίπεδο του πολεοδομικού σχεδιασμού. Ωστόσο, τα σχέδια αυτά προστίθενται σε ένα ήδη πολύπλοκο σύστημα σχεδιασμού του εξωαστικού χώρου, το οποίο περιλαμβάνει και τα παρακάτω σχέδια:

Ειδικές Χωροταξικές Μελέτες (ΕΧΜ) και Ζώνες Οικιστικού Ελέγχου (ΖΟΕ). Οι ΕΧΜ ήταν μέχρι πρόσφατα η μόνη ενεργή μορφή σχεδίου που (αυτο)αποκαλείται χωροταξικό. Αν και δεν προβλέπονται από κάποιο νομοθετικό κείμενο,[26] έχουν εκπονηθεί ή βρίσκονται υπό εκπόνηση περί-

26. Η ΕΧΜ ως μορφή σχεδίου είχε προβλεφθεί μόνο με αποφάσεις του Υπουργού ΠΕΧΩΔΕ, που προσδιορίζουν κυρίως τις προδιαγραφές τους. Ο νέος χωροταξικός νόμος κάνει ωστόσο για πρώτη φορά en passant αναφορά σε «ειδικές χωροταξικές μελέτες» μέσω των οποίων θα γίνεται ο χαρακτηρισμός των ΠΕΧΠ.

που 40 ΕΧΜ. Υπάρχει δηλαδή μια κατάσταση ανάλογη με αυτή που επισημάναμε παραπάνω σχετικά με τον αναπτυξιακό προγραμματισμό. Ως συνέπεια, δεν υπάρχει εγγενής στην ΕΧΜ μηχανισμός θεσμοθέτησής της. Το κενό αυτό έχει καλυφθεί κατ' οικονομία, με τη χρησιμοποίηση ως μηχανισμού θεσμοθέτησης της ΖΟΕ, ενός εργαλείου της πολεοδομικής νομοθεσίας (Ν. 1337/83) που δίνει τη δυνατότητα σχεδιασμού περιοχών της υπαίθρου (εκτός σχεδίου) σχετικά μικρής κλίμακας (υπονομαρχιακής, της τάξης π.χ. ενός μικρού νησιού, ή των ακτών ενός μικρού νομού, ή μιας ζώνης γύρω από το όριο του σχεδίου μιας πόλης).[27] Οι ρυθμίσεις που επιβάλλονται μέσω της ΖΟΕ αφορούν κυρίως τους όρους δόμησης και τις χρήσεις γης. Πρόκειται συνεπώς για κανονιστικό εργαλείο που μπορεί να απαγορεύσει ή να επιτρέψει συγκεκριμένες χρήσεις του εδάφους αλλά δεν έχει τη δυνατότητα να λειτουργήσει ως ενεργητικός μηχανισμός προώθησης επιθυμητών χρήσεων. Ο «αμυντικός» αυτός χαρακτήρας γίνεται πιο έντονος λόγω της έλλειψης επαρκών μηχανισμών πολιτικής γης. Το πρόβλημα είναι γενικότερο και από τα σοβαρότερα στην ελληνική πολεοδομική πολιτική,[28] αλλά είναι χαρακτηριστικό ότι ακόμα και η μερική προσπάθεια εμπλουτισμού της ΖΟΕ με κάποιους μηχανισμούς πολιτικής γης που υπήρχε στο Ν. 1337 (δικαίωμα προτίμησης υπέρ του δημοσίου στις μεταβιβάσεις ακινήτων, δυνατότητα οριοθέτησης τραπεζών γης) αδρανοποιήθηκε. Οι ελλείψεις αυτές, μαζί με ορισμένες άλλες διαδικαστικού και τεχνικού χαρακτήρα (Οικονόμου, 1994), περιορίζουν τη δυνατότητα της ΖΟΕ να λειτουργήσει αποτελεσματικά ως μηχανισμός σχεδιασμού των χρήσεων, έστω και αν από θεσμική άποψη δεν παύει να αποτελεί σημαντικό βήμα προς τα εμπρός όσον αφορά τη ρύθμιση του υπαίθριου χώρου, σε σύγκριση με τη νομοθεσία περί εκτός σχεδίου.

Η αναγκαστική θεσμοθέτηση των ΕΧΜ μέσω ΖΟΕ τις καθιστά εργαλεία φυσικού σχεδιασμού του υπαίθριου χώρου. Παρόλα αυτά, η αδρανοποίηση μέχρι σήμερα άλλων μορφών χωροταξικών σχεδίων έχει δημιουρ-

---

27. Ο Ν. 1337 προέβλεπε δύο διαφορετικούς τύπους ΖΟΕ: τις «περιαστικές» ΖΟΕ, που εκπονούνταν σε συνδυασμό με ένα Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο (αν και δεν αποκτούσαν αυτόματα νομική ισχύ, με τη θεσμοθέτηση του τελευταίου), και τις «αγροτικές» ΖΟΕ, που ήταν αποδεσμευμένες από τα ΓΠΣ. Η χρήση τους ως μηχανισμού θεσμοθέτησης των προτάσεων των ΕΧΜ βασίστηκε στη δεύτερη αυτή εκδοχή, είναι όμως δυνατή και η απευθείας θεσμοθέτηση «αγροτικής» ΖΟΕ, χωρίς τη μεσολάβηση ΕΧΜ.

28. Ανάλυση σε βάθος του προβλήματος της πολιτικής γης στην Ελλάδα και συγκεκριμένες προτάσεις μεταρρύθμισης υπάρχουν στο Πυργιώτης κ.ά. (1997). Για μια συνοπτική ανάλυση των ειδικότερων προβλημάτων της πολιτικής γης στον αστικό χώρο, βλέπε Οικονόμου (1999β).

γήσει ορισμένες συγχύσεις όσον αφορά το χαρακτήρα τους. Οι παρερμηνείες μπορούν να ομαδοποιηθούν σε δύο κατηγορίες.[29]

Στην πρώτη, μαξιμαλιστική εκδοχή, η ΕΧΜ θεωρείται υποκατάστατο του στρατηγικού χωροταξικού σχεδιασμού ή ακόμα και του αναπτυξιακού προγραμματισμού. Οι παρερμηνείες αυτές ενισχύονται και από τις προδιαγραφές των ίδιων των ΕΧΜ, σύμφωνα με τις οποίες οι προτάσεις τους δεν περιορίζονται στις χρήσεις γης και τη δόμηση, αλλά επεκτείνονται και σε ορισμένα άλλα πεδία (π.χ., τη δημιουργία ή κατάργηση δρόμων, σιδηροδρομικών γραμμών, εγκαταστάσεων τεχνικής υποδομής κ.λπ., την ιεράρχηση του οικιστικού δικτύου κ.ά.), και δεν πρέπει να λησμονείται ότι *εφαρμόσιμο* είναι μόνο το τμήμα των προτάσεων που μπορεί να καλυφτεί από τη ΖΟΕ. Η δεύτερη παρερμηνεία είναι αντίστροφη: ελλείψει στρατηγικού σχεδιασμού, η ΕΧΜ και ο σχεδιασμός των χρήσεων γης τείνουν να θεωρούνται ως στερούμενα νοήματος εγχειρήματα, με το επιχείρημα ότι ο στρατηγικός σχεδιασμός αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση για τις άλλες μορφές χωρικής ρύθμισης. Πρόκειται για άποψη που δεν λαμβάνει υπόψη ούτε τη βαρύτητα των χρήσεων γης και της δόμησης στη συνολική χωρική οργάνωση ούτε τη σχετική αυτονομία τους. Ο στρατηγικός χωρικός σχεδιασμός είναι αναμφίβολα αναγκαίος, αλλά για τη ρύθμιση των ιδιαίτερων αντικειμένων που έχουν αναφερθεί παραπάνω. Η έλλειψή του έχει σοβαρές αρνητικές επιπτώσεις, όσον αφορά τα αντικείμενα αυτά, αλλά αυτό δεν αναιρεί την αναγκαιότητα του σχεδιασμού χρήσεων γης, που είναι ένα διαφορετικό αντικείμενο. Ο τελευταίος θα ήταν πιο αποτελεσματικός στο πλαίσιο ενός ολοκληρωμένου συστήματος σχεδιασμού που θα τον τροφοδοτούσε με εισροές, αλλά έστω και μόνος του παραμένει απαραίτητος για την αντιμετώπιση καίριων θεμάτων, όπως η προστασία και η διατήρηση του χαρακτήρα της υπαίθρου και η αποφυγή προβλημάτων από τις συγκρούσεις χρήσεων. Η θέση αυτή δεν σημαίνει, βέβαια, ότι και στο συγκεκριμένο ρόλο του σχεδίου χρήσεων γης η ΕΧΜ στερείται προβλημάτων ως σχεδιαστικό εργαλείο, προβλημάτων που απορρέουν τόσο από τους εγγενείς περιορισμούς της ΖΟΕ όσο και από γενικότερα κενά του συστήματος σχεδιασμού (προβλήματα που σχεδόν στο σύνολό τους χαρακτηρίζουν και τα άλλα σχέδια χρήσεων γης). Μεταξύ αυτών συγκαταλέγονται (Οικονόμου, 1994):

- Η έλλειψη, μέχρι σήμερα, υπερκείμενων στρατηγικών χωροταξικών σχεδίων που καθιστά τόσο τον οριζόντιο συντονισμό μεταξύ ΖΟΕ όσο και

29. Βλέπε, για το θέμα, Οικονόμου (1994).

τη συσχέτιση των χρήσεων γης με τις χωρικές ανάγκες των παραγωγικών δραστηριοτήτων μια άσκηση υποθέσεων.

- Η έλλειψη υποστηρικτικών δομών και μελετών. Η έλλειψη κτηματολογίου μέχρι πρόσφατα (και, σε διάφορες περιοχές, για αρκετά χρόνια ακόμα), η έλλειψη μελετών βάσης (π.χ., ωκεανογραφικές ή οικολογικές μελέτες), τα κενά βασικής πληροφόρησης και τεκμηρίωσης και πάνω από όλα οι αδυναμίες της πολιτικής γης επηρεάζουν αρνητικά τη δυνατότητα των ΕΧΜ να καταστούν αποτελεσματικές μορφές σχεδιασμού. Ιδιαίτερα ως προς την πολιτική γης, ο κεντρικός ρόλος της μικροϊδιοκτησίας μετατρέπει την έλλειψη αντισταθμιστικών μηχανισμών και μηχανισμών γεωγραφικής εξισορρόπησης των επιπτώσεων από τις χωρικές ρυθμίσεις σε μείζονες παράγοντες μείωσης της αποτελεσματικότητας του κανονιστικού σχεδιασμού χρήσεων γης.
- Η έλλειψη μηχανισμών που δεν θα έχουν μόνο περιοριστικό χαρακτήρα και αμυντικό χαρακτήρα (reactive), αλλά θα επιτρέπουν την ενεργητική προώθηση επιλογών πολιτικής (proactive). Κάτι τέτοιο προϋποθέτει ειδικά εργαλεία παρέμβασης (με χαρακτήρα πολιτικής γης, αλλά και άλλου τύπου: επενδυτικού, οικονομικού, διοικητικο-πολιτικού...) που δεν είναι σήμερα διαθέσιμα.

Ειδικές Περιβαλλοντικές Μελέτες (ΕΠΜ). Οι ΕΠΜ προβλέπονται από το Ν. 1650/86 και έχουν αντικείμενο το λεπτομερή σχεδιασμό εκτός σχεδίου περιοχών με ειδικά περιβαλλοντικά προβλήματα ή ευαισθησία. Ο ίδιος νόμος προβλέπει συγκεκριμένα εργαλεία εφαρμογής των ΕΠΜ που περιλαμβάνουν τον καθορισμό χρήσεων γης και όρων δόμησης (όπως και η ΖΟΕ), αλλά και πρόσθετες δυνατότητες, όπως η πλήρης κατάργηση του δικαιώματος δόμησης,[30] οικονομικών μηχανισμών και ειδικών φορέων εφαρμογής. Ωστόσο, με εξαίρεση τις χρήσεις γης και τους όρους δόμησης,

30. Η παλαιότερη νομολογία των ελληνικών δικαστηρίων θεωρούσε περίπου ως ταυτόσημες τις έννοιες της έγγειας ιδιοκτησίας και της δυνατότητα δόμησης. Σε απόφαση του ΣτΕ του 1929 αναφέρεται, έτσι, ότι: «Ουδείς δύναται να αρνηθεί ότι κύριος, αν μη μοναδικός προορισμός του οικοπέδου είναι η οικοδόμησις, άρα η απόλυτος απαγόρευσις της επ' αυτού ανοικοδομήσεως είναι καθ' αυτό στέρησις της ιδιοκτησίας» (ΣτΕ 223/19129). Σχετικά πρόσφατα, ωστόσο, το κλίμα έχει αλλάξει – βλέπε σχετικά Ρόζος (1994, σ. 119 κ.ε.). Η δυνατότητα πλήρους απαγόρευσης χρήσεων γης που εμπεριέχουν δόμηση μέσω των ΖΟΕ παραμένει αμφισβητούμενη, αλλά στην περίπτωση περιοχών που μπορεί να υποστηριχθεί ότι ο χωροταξικός προορισμός τους αντίκειται σαφώς στη δόμηση (π.χ., περιοχές απόλυτης προστασίας της φύσης ή Ζώνη Α των αρχαιολογικών χώρων) η πλήρης απαγόρευση της τελευταίας τείνει να είναι αποδεκτή.

τα εργαλεία αυτά δεν είναι άμεσα εφαρμόσιμα, επειδή ο Ν. 1650 έχει πλαισιακό χαρακτήρα και ως εκ τούτου για την εφαρμογή πολλών διατάξεών του απαιτείται η έκδοση εκτελεστικών ΠΔ που δεν έχει γίνει ακόμα. Περίπου 40-45 τέτοιες μελέτες εκπονούνται ή εκπονήθηκαν, ενώ μία έχει θεσμοθετηθεί με την έκδοση ΠΔ.

Σχέδιο Ανάπτυξης Περιοχών Δεύτερης Κατοικίας (ΣΧΑΠ) και *Κατευθύνσεις για τα ΠΕΡΠΟ*. Τα δύο αυτά σχέδια αποτελούν, στην ουσία, προϊόντα της έλλειψης γενικευμένου σχεδιασμού των χρήσεων γης. Και τα δύο αποτελούν αποσπασματικά υποκατάστατα «κανονικών» σχεδίων χρήσεων γης του υπαίθριου χώρου και εκπονούνται σε εκτός σχεδίου περιοχές, με στόχο την αναζήτηση και χωροθέτηση οικισμών παραθεριστικής κατοικίας (πρώτη περίπτωση) ή ΠΕΡΠΟ[31] (δεύτερη), όταν δεν προϋπάρχει σχέδιο χρήσεων γης.

Γενικά Πολεοδομικά Σχέδια (ΓΠΣ) και *Σχέδια Χωρικής και Οικιστικής Οργάνωσης Ανοικτής Πόλης (ΣΧΟΟΑΠ)*. Ο Ν. 1337 προέβλεπε, όπως προαναφέρθηκε, την εκπόνηση μαζί με κάθε Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο και περιαστικής ΖΟΕ. Ο Ν. 2508 ενσωμάτωσε το σχεδιασμό της περιαστικής ζώνης απευθείας στα πολεοδομικά σχέδια α΄ βαθμίδας που προβλέπει (νέο ΓΠΣ και ΣΧΟΟΑΠ). Δεδομένου ότι τα ΓΠΣ και τα ΣΧΟΟΑΠ περιλαμβάνουν εξ ορισμού (πλην ορισμένων εξαιρέσεων) το σύνολο της εδαφικής περιφέρειας των νέων διευρυμένων δήμων, μια πρώτη «ανάγνωση» της ρύθμισης αυτής μπορεί να δώσει την εντύπωση ότι θα οδηγήσει σταδιακά στην κάλυψη του συνόλου του εκτός σχεδίου τμήματος της επικράτειας με σχέδια χρήσεων γης, και συνεπώς δεν υπάρχει η ανάγκη αυτοτελούς διαδικασίας σχεδιασμού της υπαίθρου. Κάτι τέτοιο, ωστόσο, δεν είναι ορθό, για μια σειρά από λόγους:

- Οι μελέτες των ΓΠΣ ή ΣΧΟΟΑΠ καλύπτουν μεν το σύνολο της εδαφικής έκτασης ενός δήμου, αλλά αυτό δεν σημαίνει ότι αυτή ταυτίζεται με την περιοχή στην οποία τελικά θα επιβληθούν ρυθμίσεις· η τελευταία μπορεί να είναι ένα υποσύνολο της συνολικής εδαφικής έκτασης του δήμου.
- Ο σχεδιασμός της υπαίθρου με το ζεύγος ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ υπόκειται εξ ορισμού στις προτεραιότητες του σχεδιασμού του αστικού χώρου. Αυτό

31. Τα ΠΕΡΠΟ (Περιοχές Ειδικά Ρυθμιζόμενης Πολεοδόμησης) είναι το όνομα με το οποίο «μεταμφιέστηκε» η ιδιωτική πολεοδόμηση από το Ν. 2508. Βλέπε, για ορισμένες παρατηρήσεις, Οικονόμου (1999β).

σημαίνει ότι η εκκίνηση μιας διαδικασίας σχεδιασμού προϋποθέτει την ύπαρξη πολεοδομικών αναγκών και πιέσεων αστικοποίησης. Στην περίπτωση αναγκών που δεν απορρέουν άμεσα από ενδογενείς πολεοδομικές ανάγκες αλλά έχουν εξωγενή προέλευση, το σύστημα δεν μπορεί να λειτουργήσει εγκαίρως και ικανοποιητικά. Ενδεικτικά, τέτοιες περιπτώσεις είναι οι περιαστικές ζώνες με εξωγενείς πιέσεις διάχυτης αστικοποίησης μη συναρτημένες με ανάγκη οικιστικής επέκτασης του οικισμού της περιοχής –π.χ., πιέσεις ανάπτυξης παραθεριστικής κατοικίας σε εκτεταμένες παραλιακές ζώνες, ανεξάρτητες από τους τοπικούς οικισμούς– (και άρα χωρίς επαρκή λόγο εκκίνησης ΓΠΣ), οι εκτεταμένες περιοχές γεωργικής γης, η παράκτια ζώνη στο σύνολό της, οι περιοχές επιρροής μεγάλων έργων (π.χ., ευρύτερη ζώνη του αεροδρομίου των Σπάτων ή της γέφυρας Ρίου-Αντίρριου).

- Ο πολεοδομικός σχεδιασμός με τις διαδικασίες του Ν. 2508 του συνόλων των δήμων της χώρας θα απαιτήσει δεκαετίες. Σε συνδυασμό με τις δύο προηγούμενες παρατηρήσεις, αυτό σημαίνει ότι δεν εξασφαλίζεται η σε ορατό χρονικό διάστημα κάλυψη ικανού ποσοστού των εκτός σχεδίου εκτάσεων της χώρας με σχέδια χρήσεων γης –ποσοστού που είναι σήμερα πολύ χαμηλό–. Αν και δεν υπάρχουν επίσημα στοιχεία, προσεγγιστικές εκτιμήσεις μας οδηγούν στο συμπέρασμα ότι το ποσοστό των θεσμοθετημένων τέτοιων σχεδίων δεν υπερβαίνει το 8%,[32] και το συντριπτικά μεγαλύτερο ποσοστό του εκτός σχεδίου χώρου στην Ελλάδα παραμένει χωρίς σχέδια χρήσεων γης και «στο έλεος» της γενικής νομοθεσίας περί εκτός σχεδίου δόμησης (και, φυσικά, των αυθαιρέτων).

Προκύπτει έτσι σαφώς η ανάγκη *και* αυτοτελούς δυνατότητας σχεδιασμού χρήσεων γης στην ύπαιθρο. Οι ΕΧΜ και ΕΠΜ είναι ανεπαρκείς για έναν τέτοιο ρόλο (στην πρώτη λόγω των εγγενών περιορισμών της ΖΟΕ, στη δεύτερη λόγω του ότι αφορά μόνο το σχεδιασμό περιορισμένου σχετικά αριθμού περιοχών με περιβαλλοντική ευαισθησία), αλλά τα νέα εργαλεία της ΠΕΧΠ και της ΠΟΑΠΔ φαίνεται να προσφέρουν περισσότερες δυνατότητες πιο ολοκληρωμένου σχεδιασμού. Πρέπει, ωστόσο, να είναι σαφές ότι η μεγαλύτερη δυσκολία μέχρι τώρα δεν απέρρεε από τους –υπαρκτούς– τεχνικούς περιορισμούς των προγενέστερων σχεδιαστικών

32. Περιλαμβάνονται και οι (λίγες) περιοχές στις οποίες είχε γίνει, παλαιότερα, αλλαγή των όρων της γενικής εκτός σχεδίου νομοθεσίας με ειδικό ΠΔ (χωρίς να έχει προηγηθεί σχετική μελέτη). Οι υπολογισμοί που προκύπτουν είναι κατ' ανάγκην προσεγγιστικοί, λόγω της έλλειψης επίσημων αρχειοθετημένων στοιχείων. Βλέπε και Οικονόμου (1996).

εργαλείων, αλλά από τις πολύ έντονες και γενικευμένες αντιδράσεις των τοπικών κοινωνιών σε κάθε προσπάθεια μείωσης των «κεκτημένων» της εκτός σχεδίου δόμησης και της υπερεκμετάλλευσης της έγγειας ιδιοκτησίας, που αποτελεί αναπόφευκτη συνέπεια κάθε προσπάθειας εκλογίκευσης της ανάπτυξης της υπαίθρου. Το πρόβλημα αυτό θα παραμείνει ο κύριος περιοριστικός παράγοντας και για τα νέα εργαλεία.

Τα παραπάνω μπορούν να συγκριθούν με τα συμβαίνοντα στον διεθνή (κυρίως δυτικοευρωπαϊκό) χώρο. Ορισμένες σχετικές πληροφορίες περιλαμβάνει ο Πίνακας 2, από τον οποίο γίνεται σαφές ότι η Ελλάδα αποτελεί ακραία περίπτωση laissez faire. Σε όλες τις χώρες της ΕΕ η δόμηση στην ύπαιθρο είναι σαφώς δυσκολότερη από ό,τι στην Ελλάδα. Στις μισές σχεδόν περιπτώσεις προϋπόθεση για τη δόμηση είναι η ύπαρξη λεπτομερούς σχεδίου χρήσεων γης τοπικής κλίμακας. Αν και συχνά προβλέπονται διαδικασίες παρεκκλίσεων, αυτές αφορούν ειδικές περιπτώσεις δημόσιου συμφέροντος και γίνονται μετά από έλεγχο σε μεμονωμένη βάση. Στη Γαλλία, π.χ., το βασικό σχέδιο χρήσεων γης, το Plan d' Occupation du Sol (POS), είναι προϋπόθεση για ένα ευρύ φάσμα πράξεων (δόμηση, κατάτμηση, περίφραξη...). Επιπλέον, η μεταφορά σχετικών αρμοδιοτήτων στην τοπική αυτοδιοίκηση επιτρέπεται μόνο αν υπάρχει POS (το περιεχόμενο του οποίου, άλλωστε, ελέγχεται σε σημαντικό βαθμό από την κεντρική διοίκηση, τόσο σε επίπεδο εγκρίσεων όσο και μέσω των Οδηγιών) (Davies et al., 1989). Τα POS καλύπτουν σήμερα το 50% της επικράτειας (EC, 1995)· στις αρχές της δεκαετίας του '80 το ποσοστό αυτό ήταν 33% με κάλυψη –τότε– των 4/5 του πληθυσμού (Demtchenko, 1984, σ. 25). Είναι σαφές, έτσι, ότι πρόκειται για μια πολιτική που αναπτύσσεται ενεργητικά και στην τρέχουσα περίοδο. Στις ΗΠΑ, η δόμηση στην ύπαιθρο δύσκολα επιτρέπεται χωρίς λεπτομερές σχέδιο (zoning): τέτοια σχέδια κάλυπταν το 25% της ομοσπονδιακής επικράτειας ήδη κατά το 1975,[33] ενώ η δόμηση σε περιοχές χωρίς σχέδια συχνά προϋποθέτει αρτιότητες της τάξης των δεκάδων Ha (!) (Mather, 1986).

Αν συνυπολογιστούν και οι χώρες στις οποίες προϋπόθεση δόμησης είναι η ύπαρξη χωροταξικού σχεδίου με γενικευμένες χρήσεις γης, τότε τα

---

33. Τα σχέδια αυτά συχνά αποτελούν τμήματα master plans, αλλά υπάρχουν και αυτοτελή σχέδια zoning. Το ποσοστό 25% αναφέρεται στον So et al. (1975). Δεν έγινε δυνατή η εξεύρεση πιο πρόσφατων ποσοτικών στοιχείων, αλλά είναι γνωστό από τη βιβλιογραφία (Mather, 1986· Cullingworth, 1994) ότι η τάση εκπόνησης master plan έχει επιταχυνθεί κατά τα τελευταία 20 χρόνια, συνεπώς το ποσοστό πρέπει να έχει αυξηθεί.

ΠΙΝΑΚΑΣ 2
Διαδικασίες δόμησης της υπαίθρου στο διεθνή χώρο

Κράτος-μέλος της ΕΕ	*Ποσοστό επικράτειας που καλύπτεται από σχέδια χρήσεων γης*	*Προϋποθέσεις δόμησης στην ύπαιθρο (εκτός των ορίων των πόλεων)*		
		Ύπαρξη σχεδίου χρήσεων γης	*Ειδική έγκριση σε μεμονωμένη βάση*	*Γενική νομοθεσία εκτός σχεδίου δόμησης*
Αγγλία	95%		●	
Ιρλανδία			●	
Γαλλία	50%	■	o	
Ισπανία		¦	o	
Πορτογαλία				
Βέλγιο		¦	o	
Ολλανδία		■		
Λουξεμβούργο		■		
Γερμανία		■		
Ιταλία		■	o	
Αυστρία		■		
Δανία	100%	¦		
Φινλανδία	3%		●	
Σουηδία		¦		
Ελλάδα	8%			●
Ιαπωνία	75 %	¦		
ΗΠΑ	25% (1975)	■		o

■ Λεπτομερές τοπικό σχέδιο χρήσεων γης, ¦ Χωροταξικό σχέδιο γενικών χρήσεων γης,
● Κύριος τρόπος, o Δευτερεύων τρόπος.
Πήγες: EC, 1995, σ. 69 κ.ε.· Rydin, 1993· So et al., 1975· Keyes et al., 1993· Hebbert, 1989.

συστήματα που προϋποθέτουν σχέδιο για τη δόμηση στην ύπαιθρο ανέρχονται στα 3/4 των περιπτώσεων. Στην περίπτωση της Δανίας, πχ., η επικράτεια διαχωρίζεται σε τρεις τύπους περιοχών: αστικές, αναψυχής και αγροτικές· στις τελευταίες απαγορεύεται η δόμηση, ενώ στις δεύτερες επιτρέπεται υπό όρους (Lemberg, 1992). Σε μια πιο μακρινή περίπτωση, στην Ιαπωνία, η δόμηση επιτρέπεται μόνο στο 25% της επικράτειας.[34] Είναι αυτονόητο ότι η ύπαρξη χωροταξικού σχεδίου με γενικευμένες χρήσεις γης δεν αποκλείει την εκπόνηση και λεπτομερειακών σχεδίων σε διάφορες περιοχές –αντίθετα, αυτό αποτελεί την τρέχουσα πρακτική–. Στην Ισπανία, π.χ., για τις κοινότητες με πληθυσμό άνω των 10.000 κατοίκων η

34. Το τμήμα αυτό αντιστοιχεί στις City Planning Areas. Στην υπόλοιπη επικράτεια η δόμηση είναι εξαιρετικά δύσκολη, λόγω ενός πολύπλοκου συστήματος επικαλυπτόμενων διαφορετικών zoning (αγροτική γη, δασική γη κ.λπ.), ενώ το όλο σύστημα περιλαμβάνει και ένα Εθνικό Σχέδιο Χρήσεων Γης καθώς και έναν ετήσιο αναλυτικό μηχανισμό παρακολούθησης των αλλαγών των χρήσεων γης. Βλέπε, σχετικά, Hebbert (1989, σ. 147-150).

ύπαρξη γενικού σχεδίου (General Municipal Plan) είναι προϋπόθεση της δόμησης εκτός σχεδίου. Τα σχέδια αυτά χωρίζουν τον εκτός σχεδίου χώρο σε τέσσερις γενικές κατηγορίες (κατάλληλη και προγραμματισμένη για ανάπτυξη, κατάλληλη αλλά μη προγραμματισμένη για ανάπτυξη, ακατάλληλη για ανάπτυξη, ειδικά προστατευόμενη). Η δόμηση είναι δυνατή στην πρώτη εφόσον εκπονηθεί λεπτομερές σχέδιο και στην τρίτη βάσει ειδικής διαδικασίας έγκρισης για κάθε συγκεκριμένο κτήριο (Rexach, 1992). Στις μικρότερες κοινότητες η δόμηση γίνεται βάσει κατευθυντήριων Οδηγιών, πάλι σε μεμονωμένη βάση μετά από ειδική έγκριση (Keyes et al., 1993, σ. 50-52).

Μόνο σε τρεις περιπτώσεις ο κύριος τρόπος δόμησης εκτός σχεδίου δεν προϋποθέτει κάποια μορφή δεσμευτικού σχεδίου. Στην περίπτωση της Φινλανδίας, αυτό οφείλεται στις πολύ χαμηλές πυκνότητες κατοίκησης (στην πράξη, η εκτός σχεδίου δόμηση είναι εξαιρετικά αραιή και δεν έχει σχέση με τη διάχυτη δόμηση στην Ελλάδα).[35] Η Βρετανία (παρόμοιο είναι το σύστημα στην Ιρλανδία) αποτελεί ειδική περίπτωση, που είναι σκόπιμο να αναφερθεί συνοπτικά. Τα σχέδια που περιλαμβάνουν χρήσεις γης (βλέπε τμήμα 2.2.) καλύπτουν σχεδόν το σύνολο του χώρου στην Αγγλία και την Ουαλία (στη Σκωτία το ποσοστό κάλυψης είναι χαμηλότερο αλλά παραμένει υψηλό) (Rydin, 1993). Τα σχέδια αυτά δεν έχουν χαρακτήρα zoning με την έννοια της αυτόματης εφαρμογής τους, αλλά σχεδόν κάθε αλλαγή χρήσης του εδάφους (συμπεριλαμβανόμενης της οικοδόμησης, αλλά όχι μόνο) προϋποθέτει τη χορήγηση ειδικής άδειας (*planning permission*) που δίδεται αφού η πολεοδομική αρχη «λάβει υπόψη» (*«have regard to»*) το σχέδιο. Το σχέδιο δεν είναι ο μόνος παράγοντας που λαμβάνεται υπόψη, αλλά έχει σαφώς τον πρώτο λόγο.

Η βρετανική περίπτωση παραπέμπει σε ένα κλασικό δίλημμα των συστημάτων σχεδιασμού: επιδίωξη βεβαιότητας ή επιδίωξη ευελιξίας (Cullingworth, 1994, σ. 163); Η ύπαρξη δεσμευτικών σχεδίων (*«plan led systems»*) έχει ως συνέπεια οι αποφάσεις να λαμβάνονται με ένα είδος αυτοματισμού και οι ενδιαφερόμενοι να μπορούν να τις προβλέψουν εκ των προτέρων· στο βαθμό, αντίθετα, που δίδεται στη διοίκηση η δυνατότητα ελεύθερης συνεκτίμησης και στάθμισης πολλαπλών παραγόντων, η τελική έκβαση δεν είναι προκαθορισμένη, και υπάρχουν προφανώς περι-

35. Ενδεικτικά αναφέρουμε ότι η μέση πληθυσμιακή πυκνότητα στις σκανδιναβικές χώρες (πλην της Δανίας) ανερχόταν το 1991 σε 15 άτομα/χλμ^2, όταν το αντίστοιχο μέσο μέγεθος στην ΕΕ (των 12) ήταν 145 άτομα/χλμ^2 (CE-EC, 1995, σ. 80).

θώρια διαπραγμάτευσης –με ό,τι αυτά συνεπάγονται–. Από την άλλη πλευρά, τα δεσμευτικά σχέδια εισάγουν στο σύστημα ακαμψίες και δυσκολία προσαρμογής στις μεταβαλλόμενες ή μη προβλεφθείσες αρχικά συνθήκες, ενώ τα μη δεσμευτικά συστήματα διαθέτουν εξ ορισμού προσαρμοστικότητα και ενσωματωμένες δυνατότητες γρήγορης ανάδρασης. Στο πλαίσιο αυτών των αντιφατικών «προδιαγραφών», η αξιολόγηση των δύο εναλλακτικών προσεγγίσεων δεν είναι εύκολη, αν δεν ληφθούν υπόψη και άλλες παράμετροι της λειτουργίας τους. Το μη δεσμευτικό βρετανικό σύστημα έχει οδηγήσει σε ιδιαίτερα θετικά αποτελέσματα όσον αφορά την οργάνωση του χώρου, και είναι χαρακτηριστικό ότι η μεταπολεμική πολιτική του *containment* (ανάσχεση της οικιστικής εξάπλωσης στον αγροτικό χώρο) εφαρμόστηκε με εξαιρετική επιτυχία, μέσω του συστήματος αυτού. Ωστόσο, το αποτέλεσμα αυτό είναι καθοριστικά εξαρτημένο από τις διοικητικές και κοινωνικο-οικονομικές συνθήκες στη Μ. Βρετανία. Οι πρώτες περιλαμβάνουν μια μακροχρόνια παράδοση αποτελεσματικότητας και ακεραιότητας της δημόσιας διοίκησης,[36] ένα στενό έλεγχο των τοπικών επιλογών από υπερκείμενες δομές (κεντρική διοίκηση, δεσμευτικά πλαίσια πολιτικής), καθώς και μια σύλληψη της πολεοδομικής/χωρικής πολιτικής με όρους «δημόσιου συμφέροντος».[37] Η μη ύπαρξη παρενεργειών από ένα τέτοιο σύστημα που δίνει διακριτική ευχέρεια επιλογών και διαπραγμάτευσης της διοίκησης είναι δυνατή μόνο σε διοικήσεις που έχουν σε υψηλό βαθμό τα χαρακτηριστικά του βεμπεριανού αρχέτυπου της γραφειοκρατίας (Lane, 1995, σ. 101). Επιπλέον, σημαντικό ρόλο στο προαναφερθέν αποτέλεσμα παίζει η δομή της έγγειας ιδιοκτησίας, που χαρακτηρίζεται από τη μεγάλη κλίμακα, το μικρό αριθμό των ιδιοκτητών γης και την ιστορική αντίθεση έγγειων και κεφαλαιακών συμφερόντων (Massey και Catalano, 1978).

---

36. Η ακεραιότητα της βρετανικής δημόσιας διοίκησης αποτελεί σταθερό θέμα των διαφόρων αναλυτών. Όπως αναφέρεται στον Birch (1989, σ. 146), «...στο σύνολο της μεταπολεμικής περιόδου μόνο ένας δημόσιος υπάλληλος βρέθηκε ένοχος διαφθοράς (...). Επιπλέον, δεν κυκλοφορούν διαδόσεις για δωροδοκίες....». Το τελευταίο σημείο έχει, ίσως, ακόμα μεγαλύτερο ενδιαφέρον. Η ανάλυση των αιτιών αυτής της κατάστασης υπερβαίνει το αντικείμενο του παρόντος. Βλέπε, ενδεικτικά, Birch (ό.π.) και Hanson και Walles (1988).

37. Ως προς το τελευταίο, σημειώνεται ότι είναι σύνηθες οι τοπικές αρχές να παρακάμπτουν τις τοπικές επιθυμίες εν ονόματι γενικότερων επιλογών. Το γεγονός ότι ο ρόλος (και η αρμοδιότητα) των δικαστηρίων στα χωρικά ζητήματα είναι ιδιαίτερα περιορισμένος και αφορά σαφώς θέματα διαδικασίας είναι επίσης ενδεικτικό της έμφασης στο δημόσιο συμφέρον και όχι στα ιδιοκτησιακά δικαιώματα. Βλέπε Cullingworth (1994, σ. 163).

Η κυριαρχία των δεσμευτικών σχεδίων στην υπόλοιπη Δ. Ευρώπη (και στις ΗΠΑ) είναι ενδεικτική των δυσκολιών αποτελεσματικής ρύθμισης των χρήσεων γης μέσω μη δεσμευτικών συστημάτων. Με δεδομένο το σημείο αυτό, τα δεσμευτικά συστήματα έχουν και αυτά παρενέργειες, και συχνά επιδιώκεται η εισαγωγή σε αυτά στοιχείων ευελιξίας –ατύπως ή επισήμως–. Στην Ολλανδία, όπου το σύστημα σχεδιασμού βασίζεται ρητά στην αρχή της «νομικής βεβαιότητας», η δεσμευτικότητα του σχεδίου χρήσεων γης είναι απόλυτη, τόσο για τον δημόσιο όσο και για τον ιδιωτικό τομέα. Ωστόσο, υπάρχει νομική πρόβλεψη που επιτρέπει στις πολεοδομικές αρχές να εκδίδουν άδειες με αναφορά όχι στο υπάρχον αλλά σε *προβλεπόμενη* τροποποίηση του σχεδίου· η έναρξη της διαδικασίας τροποποίησης πρέπει να έχει αναγγελθεί επισήμως, και η μέθοδος δεν εφαρμόζεται μαζικά, αλλά δείχνει ότι μια δυνατότητα ευελιξίας είναι αναγκαία. Στη Γαλλία, όπου επίσης η νομική δεσμευτικότητα του σχεδίου είναι σχεδόν απόλυτη, η αναγκαία προσαρμογή στη μεταβαλλόμενη πραγματικότητα έχει οδηγήσει σε μια συνεχή παραγωγή νέων κανόνων και σε ένα τόσο πολύπλοκο σύστημα πολεοδομικής νομοθεσίας, που η προβλεψιμότητα των αποφάσεων που κατ' αρχήν χαρακτηρίζει τα δεσμευτικά συστήματα συχνά γίνεται θεωρητική (Cullingworth, 1994, σ. 164-165). Το σύστημα λειτουργεί, ωστόσο, χάρις στην τεχνική επάρκεια της διοίκησης.

Με δεδομένα τα παραπάνω, το γεγονός ότι τα σχέδια χρήσεως γης στην Ελλάδα έχουν ισχυρά επιτακτικό χαρακτήρα αποτελεί μία ακόμα εκδήλωση της δυσκολίας περάσματος από το σχεδιασμό στην εφαρμογή. Τυπικά, τα σχέδια χρήσεων γης της υπαίθρου είναι απολύτως δεσμευτικά. Αν ληφθεί υπόψη ότι το γενικότερο πλαίσιο του σχεδιασμού (αρνητικά χαρακτηριστικά της διοίκησης και των θεσμών, μικρή και με ευρύτατη κοινωνική δισπορά έγγεια ιδιοκτησία) βρίσκεται στον αντίποδα των βρετανικών δεδομένων, είναι σαφές ότι η αυστηρή δεσμευτικότητα αποτελεί *αναγκαία* προϋπόθεση για να υπάρχει αποτελεσματική ρύθμιση των χρήσεων. Αναγκαία δεν σημαίνει και *ικανή*, ωστόσο, όπως προκύπτει σαφώς από την πραγματική κατάσταση. Αφενός, τα σχέδια αυτά καλύπτουν πολύ μικρό ποσοστό της επικράτειας· στο υπόλοιπο, ισχύει η γενική νομοθεσία περί εκτός σχεδίου δόμησης. Αφετέρου, και εκεί που υπάρχουν σχέδια, η εφαρμογή τους είναι πλημμελής, όπως προκύπτει από την κυριαρχία του κυκλώματος της αυθαίρετης δόμησης. Ως αποτέλεσμα, το πραγματικό επίπεδο ρύθμισης της υπαίθρου στην Ελλάδα είναι στοιχειώδες και θα μπορούσε να θεωρηθεί ως η πληρέστερη εφαρμογή του νεοφιλελευθερισμού στη γη, αν ένας τέτοιος χαρακτηρισμός δεν αποτελούσε αναχρονισμό.

3.2. Πολεοδομικός προγραμματισμός και σχεδιασμός

Η δομή των σχεδίων που αναφέρονται στον πολεοδομικό χώρο απεικονίζεται παραπάνω (Διάγραμμα 1). Τα βασικά σχέδια που περιλαμβάνει το σύστημα είναι τα εξής:

- Το *Ρυθμιστικό Σχέδιο (ΡΣ)*, στο οποίο έχουμε ήδη αναφερθεί.
- Το *Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο (ΓΠΣ)* και το *Σχέδιο Οικιστικής Οργάνωσης Ανοικτής Πόλης (ΣΧΟΟΑΠ)*. Τα δύο αυτά σχέδια αποτελούν τις εναλλακτικές περιπτώσεις του πολεοδομικού σχεδιασμού πρώτης βαθμίδας, από το 1997. Και τα δύο εκπονούνται σε επίπεδο δήμου (με ορισμένες εξαιρέσεις), το πρώτο εφόσον υπάρχει στο δήμο τουλάχιστον ένας οικισμός άνω των 2.000 κατοίκων, το δεύτερο στις υπόλοιπες περιπτώσεις. Κατά τα άλλα, έχουν ακριβώς τον ίδιο χαρακτήρα και περιεχόμενο: είναι, ταυτόχρονα, προγραμματικό κείμενο και (φυσικό) σχέδιο, περιλαμβάνοντας, πέρα από το σχέδιο χρήσεων γης του περιαστικού χώρου, που έχουμε αναφέρει, τις βασικές επιλογές για την οικιστική ανάπτυξη και οργάνωση και κατευθύνσεις προς εξειδίκευση από τα υποκείμενα πολεοδομικά σχέδια.
- Το *Σχέδιο Ανάπτυξης Περιοχών Δεύτερης Κατοικίας (ΣΧΑΠ)* και *οι Κατευθύνσεις για τα ΠΕΡΠΟ*. Τα σχέδια αυτά αφορούν εκτός σχεδίου περιοχές, όπως προαναφέρθηκε, αλλά καταλήγουν σε χωροθέτηση, οριοθέτηση και κατευθύνσεις για την πολεοδομική οργάνωση οικισμών.
- Μια ειδική περίπτωση, περισσότερο διαδικασίας παρά σχεδίου με τη στενή έννοια του όρου, αποτελεί η *οριοθέτηση οικισμού κάτω των 2000 κατοίκων*. Η διαδικασία αυτή αφορά τον προσδιορισμό περιμέτρου για προϋπάρχοντες του 1983[38] οικισμούς κάτω των 2.000 κατοίκων. Οικισμοί μετά το 1983 δεν είναι δυνατόν να υπάρξουν με νόμιμο τρόπο, χωρίς να έχει προηγηθεί πολεοδομικός σχεδιασμός πρώτου βαθμού (ΓΠΣ ή ΣΧΟΟΑΠ).
- Οι διάφοροι τύποι *Πολεοδομικών Μελετών (ΠΜ) (επέκτασης ή αναθεώρησης του σχεδίου)* αποτελούν το κατ' εξοχήν κανονιστικού τύπου πολεοδομικό σχέδιο. Προϋποθέτουν πάντα την ύπαρξη ενός υπερκείμενου σχεδίου, όπως φαίνεται στο Διάγραμμα. Σε κάθε τέτοιο σχέδιο αντιστοιχεί μια διαφορετικού τύπου ΠΜ, αλλά ο πυρήνας όλων των ΠΜ είναι κοινός, το ρυμοτομικό σχέδιο και οι όροι δόμησης. Τα στοιχεία

38. Έτος ψήφισης του Ν. 1337, μετά το οποίο ακολουθούνταν η διαδικασία του τελευταίου (ΓΠΣ).

αυτά αντιπροσωπεύουν το τμήμα των ΠΜ που συνήθως υλοποιείται.[39] Άλλα στοιχεία που προβλέπονται από τις ΠΜ δεν εφαρμόζονται αυτόματα. Ιδιαίτερα σημαντικό είναι το πρόβλημα αυτό σχετικά με τις χρήσεις γης. Η απόκτηση κανονιστικού περιεχομένου από τις τελευταίες προϋποθέτει ειδικό προεδρικό διάταγμα, αλλά το πρόβλημα είναι ακόμα μεγαλύτερο, λόγω της έλλειψης μηχανισμών ελέγχου των πραγματικών χρήσεων γης –σπάνιες, και γι' αυτό γνωστές και προβεβλημένες ως εξαιρέσεις, είναι οι περιπτώσεις που έχουν δημιουργηθεί ειδικοί μηχανισμοί εφαρμογής των σχεδίων χρήσης του εδάφους.[40] Οι διάφοροι επιμέρους τύποι ΠΜ περιλαμβάνουν:

- Την ΠΜ σε εφαρμογή ΓΠΣ ή ΖΟΕ (περιοχές κύριας κατοικίας).
- Την ΠΜ οικισμών 72.000 κατ. δημιουργημένων πριν το 1983 (περιοχές κύριας κατοικίας).
- Την ΠΜ σε εφαρμογή ΣΧΑΠ (παραθεριστική κατοικία).
- Την ΠΜ των ΠΕΡΠΟ (ιδιωτική πολεοδόμηση).

Πράξη Εφαρμογής (ΠΕ). Η ΠΕ αποτελεί το σχέδιο εφαρμογής στο έδαφος του ρυμοτομικού σχεδίου και καθορισμού του τρόπου απόκτησης από το δημόσιο των αναγκαίων εκτάσεων για τους κοινόχρηστους χώρους και τις κοινωφελείς εγκαταστάσεις που προβλέπει η ΠΜ (μέσω των διαδικασιών του ΝΔ του 1923 που βασίζονται στην απαλλοτρίωση/αυτοαποζημίωση και εφαρμόζονται πλέον στις αναθεωρήσεις των υφι-

---

39. Η έκφραση αυτή δεν ισοδυναμεί με την άμεση κατασκευή των δρόμων και λοιπών κοινόχρηστων χώρων που προβλέπει το ρυμοτομικό σχέδιο. Αντίθετα, είναι δυνατόν να υπάρξουν πολύχρονες καθυστερήσεις στην εφαρμογή του σχεδίου. Από θεσμική άποψη, όμως, η θεσμοθέτηση της ΠΜ (και όπου απαιτείται της ΠΕ) επιτρέπει την οικοδόμηση σε ιδιωτικά οικόπεδα βάσει των προβλεπόμενων από το ρυμοτομικό σχέδιο γραμμών (ρυμοτομικής και οικοδομικής), ακόμα και αν το ρυμοτομικό σχέδιο υλοποιείται σταδιακά.

40. Η περίπτωση της Πλάκας είναι η πιο γνωστή τέτοια περίπτωση (Οικονόμου, Λουκίσσας, Μπετούρα, 1997). Η προσπάθεια που έχει ξεκινήσει ο Δήμος Αθηναίων για τη θεσμοθέτηση χρήσεων γης στο σύνολο του δήμου είναι αξιόλογη, αλλά παραμένει ακόμα ημιτελής, κυρίως λόγω της έλλειψης αποτελεσματικών μηχανισμών συνολικού ελέγχου των χρήσεων, που κάνει αναγκαία την καταφυγή σε ένα πολύπλοκο σύνολο υγειονομικών κανονισμών, αστυνομικών διατάξεων, αδειών λειτουργίας κ.λπ. εργαλείων που απορρέουν από διαφορετικά θεσμικά πλαίσια, είναι αρμοδιότητες διαφορετικών φορέων και δεν καλύπτουν το σύνολο των χωροθετούμενων δραστηριοτήτων (Πυργιώτης κ.ά., 1995). Άλλα προβλήματα πολεοδομικού σχεδιασμού, όπως π.χ. οι καθυστερήσεις ή μη ενεργοποιήσεις ζωνών που θα επέτρεπαν τη μεταστέγαση οχλουσών δραστηριοτήτων (ΒΙΠΑ κ.λπ.), επίσης δυσκολεύουν την εφαρμογή μιας συνεκτικής αντίληψης για τις χρήσεις γης.

στάμενων σχεδίων,[41] ή των διαδικασιών που βασίζονται στο μηχανισμό των εισφορών σε γη, και εφαρμόζονται κυρίως στις επεκτάσεις). Πέρα από τις διαφορές τους, κοινό υπόβαθρο των διαδικασιών αυτών είναι ότι συσχετίζει τις μεμονωμένες ιδιοκτησίες (οικόπεδα) με το πολεοδομικό σχέδιο (ιδίως το ρυμοτομικό σκέλος του) και προσδιορίζει τις υποχρεώσεις και τα δικαιώματα των μεμονωμένων ιδιοκτησιών (οικοπέδων) και τη συνεισφορά τους στα βάρη εφαρμογής του πολεοδομικού σχεδιασμού. Η ύπαρξη ιδιαίτερου σταδίου για την τελική εφαρμογή του σχεδιασμού οφείλεται κυρίως στην έλλειψη κτηματολογίου στην Ελλάδα αλλά και στην πολυπλοκότητα του ιδιοκτησιακού καθεστώτος λόγω της πολυδιάσπασης των ιδιοκτησιών. Ελλείψει κτηματολογίου, η ΠΕ βασίζεται σε κτηματολογικά διαγράμματα και πίνακες που εκπονούνται, συνήθως, παράλληλα με την ΠΜ· αν υπήρχε εγκαίρως κτηματολόγιο, θα ήταν τεχνικά δυνατή η απευθείας εφαρμογή του σχεδίου με την ΠΜ.

Τα παραπάνω σχέδια αποτελούν το σύστημα πολεοδομικού σχεδιασμού στην Ελλάδα. Με βάση και τον Πίνακα 3, μπορούν να γίνουν οι παρακάτω παρατηρήσεις:

- Ο πολεοδομικός σχεδιασμός λειτουργεί «εν κενώ» σε σχέση με το υπόλοιπο σύστημα χωρικού σχεδιασμού. Με άλλα λόγια, δεν δέχεται εισροές ούτε «από πάνω», δηλαδή από το στρατηγικό χωροταξικό σχεδιασμό –ελλείψει του τελευταίου– , ούτε «οριζοντίως», δηλαδή από τον αναπτυξιακό σχεδιασμό, με δεδομένα τα χαρακτηριστικά του τελευταίου που έχουν προαναφερθεί. Το πρόβλημα αυτό είναι μείζον και έχει αρνητικές επιπτώσεις σε όλα τα επίπεδα: αφενός, ο πολεοδομικός σχεδιασμός δεν εξυπηρετεί αναπτυξιακούς και χωροταξικούς στόχους· αφετέρου, ο πολεοδομικός σχεδιασμός δεν έχει εισροές σε βασικά θέματα που, κανονικά, πρέπει να καθοριστούν σε ανώτερο επίπεδο σχεδιασμού. Η αθρόα χωροθέτηση ΒΙΠΑ από τα ΓΠΣ –και η μη υλοποίησή τους, επίσης– αποτελεί ένα μόνο ενδεικτικό παράδειγμα των δυσλειτουργιών που προκύπτουν.
- Η έλλειψη κατευθυντήριου πλαισίου καλύπτει και τον πολεοδομικό σχεδιασμό καθαυτόν, λόγω της απουσίας εργαλείων τύπου οδηγίας ή κατεύθυνσης. Τα εργαλεία αυτά αποτελούν στο διεθνή χώρο βασικούς μηχανισμούς εξασφάλισης ότι τα πολεοδομικά σχέδια θα έχουν συνάφεια με τους στόχους της εθνικής πολεοδομικής πολιτικής και θα αντιμετωπίζουν τα ζητήματα που έχουν τον ίδιο χαρακτήρα με συγκρίσιμο τρόπο.

---

41. Μέχρι το Ν. 2058, η διαδικασία του ΝΔ του 1923 εφαρμοζόταν και στις επεκτάσεις των σχεδίων πόλεως σε ήδη πυκνοδομημένες περιοχές.

ΠΙΝΑΚΑΣ 3

Χαρακτηριστικά των σχεδίων που αναφέρονται στον πολεοδομικό χώρο (Ελλάδα)

Στάδιο	Σχέδιο		Θεσμικό πλαίσιο	Γεωγραφική κάλυψη	Έγκριση				Συμμόρφωση με υπερκείμενα σχέδια
					Δήμος	Νομαρχία	Περιφέρεια	ΥΠΕΧΩΔΕ	
1	*2*		*3*	*4*	*5.1*	*5.2*	*5.3*	*5.4*	*6*
1	Ρυθμιστικό Σχέδιο (ΡΣ)		Ν. 2508/97	8 μεγάλες πόλεις				●	-
2	Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο (ΓΠΣ)		Ν. 2508/97	Δήμοι με έναν οικισμό>2.000 κατ.			●	ο Αθήνα, Θεσσαλονίκη	Χωροταξικό, ρυθμιστικό
2	Σχέδιο Χωρικής και Οικιστικής Οργάνωσης Ανοικτής Πόλης (ΣΧΟΟΑΠ)		Ν. 2508/97	Δήμοι χωρίς οικισμό>2.000 κατ.			●		Χωροταξικό, ρυθμιστικό
2	Σχέδιο Ανάπτυξης Περιοχών Β΄ Κατοικίας (ΣΧΑΠ)			Οικισμοί Β΄ κατοικίας				●	ΖΟΕ ή ΓΠΣ ή ΣΧΟΟΑΠ και κατευθύνσεις χωροταξικής οργάνωσης νομού
2	Οριοθέτηση οικισμού 72.000 κατ. δημιουργημένου πριν το 1983		ΠΔ 24.4/3.5.85 και Ν. 2242/94	Οικισμοί 72.000 κατ. δημιουργημένοι πριν το 1983		●			
3	Πολεο-	Περιοχών πρώτης κατοικίας	Ν. 2508/97 (ΖΕΠ, ΖΑΑ: Ν. 1337/83, παραθεριστική κατοικία: ΠΔ 16/30.8.85 και Ν.20/30.8.85)	Περιοχές με ΓΠΣ ή ΣΧΟΟΑΠ	ο με μεταβίβαση από νομάρχη	●			ΓΠΣ ή ΣΧΟΟΑΠ
3	δομική μελέτη (ΠΜ)	Οικισμού 72.000 κατ. δημιουργημένου πριν το 1983	Ν. 2242/94 και Ν. 2508/97 (τμηματικά: ΝΔ 17.7.23)	Οικισμοί 72.000 κατ. δημιουργημένοι πριν το 1983	ο με μεταβίβαση από νομάρχη	●	ο Παραλιακοί ή σε περιοχές προστασίας	ο Αξιόλογοι και παραδοσιακοί οικισμοί	ΣΧΟΟΑΠ (για επέκταση)
3		Β΄κατοικίας	Ν. 2242/94	Οικισμοί Β΄κατ.					ΣΧΑΠ ή ΡΣ
3		ΠΕΡΠΟ	Ν. 2508/97	ΠΕΡΠΟ				●	ΓΠΣ ή ΣΧΟΟΑΠ ή γενικές κατευθύνσεις ΠΕΡΠΟ νομού
4	Πράξη Εφαρμογής (ΠΕ)		Ν. 2508/97, ΝΔ 17.7.23	Παντού	●	ο όταν δεν έχει μεταβιβασθεί στο Δήμο			ΠΜ

● Επίπεδο έγκρισης.

Σε αντιδιαστολή με τα προηγούμενα, το σύστημα χαρακτηρίζεται από ένα μεγάλο αριθμό αλληλεξαρτώμενων πολεοδομικών σχεδίων, που συγκεντρώνονται στα γεωγραφικά επίπεδα της πόλης και της υπονομαρχιακής ζώνης. Η πληθώρα είναι διπλή:

– Από ιεραρχική άποψη, υπάρχουν τέσσερα διαφορετικά στάδια στη διαδικασία σχεδιασμού. Και τα τέσσερα στάδια είναι σήμερα υποχρεωτικά σε οκτώ πολεοδομικά συγκροτήματα που συγκεντρώνουν το 46% του ελληνικού πληθυσμού. Στις υπόλοιπες περιπτώσεις, σχεδόν πάντα το σύστημα περιλαμβάνει τρία διαφορετικά στάδια (κάποιο σχέδιο 2ου σταδίου, ΠΜ και ΠΕ). Ακόμα και στην περίπτωση αυτή, το χρονικό διάστημα που απαιτείται για την ολοκλήρωση της διαδικασίας ανέρχεται τουλάχιστον σε μία τετραετία, και ενίοτε σε περισσότερο από δέκα χρόνια.[42] Προφανώς, σε τέτοιες συνθήκες η όλη διαδικασία δεν μπορεί να λειτουργήσει πραγματικά ως μηχανισμός ελέγχου της αστικής ανάπτυξης ή παρέμβασης στην πολεοδομική οργάνωση, δεδομένου ότι κάτι τέτοιο προϋποθέτει κάποια στοιχειώδη χρονική αντιστοιχία μεταξύ του εντοπισμού των προβλημάτων, του προσδιορισμού των στόχων και της εφαρμογής των προτάσεων. Το προφανές πρόβλημα που προκύπτει καλύπτεται ενίοτε με τη θεσμοθέτηση δυνατοτήτων δόμησης πριν από την έγκριση της ΠΕ, λύση που όμως συχνά οδηγεί σε προφανή πρωθύστερα και τετελεσμένα που παρεμποδίζουν την πλήρη εφαρμογή του σχεδίου. Έστω και αν δεν είναι αυτή η κύρια αιτία, οι καθυστερήσεις αυτές συμβάλλουν επίσης στην ενίσχυση –και στην ιδεολογική νομιμοποίηση– της αυθαίρετης δόμησης.

– Από θεσμική-διαδικαστική άποψη, υπάρχουν πέντε διαφορετικές «αλυσίδες» ή καθεστώτα πολεοδομικού σχεδιασμού, καθεμιά από τις οποίες εφαρμόζεται σε διαφορετικές κατηγορίες οικιστικού χώρου ή διαδικασίας πολεοδόμησης (Πίνακας 3, στήλη 4). Ο καταμερισμός εργασίας μεταξύ των καθεστώτων αυτών δεν είναι πάντα σαφής και επίσης χαρακτηρίζεται διαχρονικά από συνεχείς αλλαγές, τροποποιήσεις και εξαιρέσεις. Η πολυπλοκότητα αντανακλάται και στην πολυνομία που χαρακτηρίζει το ελληνικό νομικό πλαίσιο πολεοδόμησης[43] καθώς και στο ότι οι διάφοροι αλλεπάλληλοι νόμοι δεν καταργούν

42. Σε πολλές περιοχές, που η διαδικασία πολεοδόμησης ξεκίνησε κατά την έναρξη της Επιχείρησης Πολεοδομικής Ανασυγκρότησης, το 1984, η διαδικασία δεν έχει ολοκληρωθεί ακόμα.

43. Είναι ατυχές ότι η εξαγγελία κωδικοποίησης της πολεοδομικής νομοθεσίας, που περιλαμβάνεται στο Ν. 2508, δεν έχει υλοποιηθεί ακόμα.

συνήθως τους προηγούμενους αλλά υπάρχουν παράλληλα με αυτούς. Βλέπε ενδεικτικά τη στήλη 3, όπου αναφέρονται όμως μόνο τα βασικά νομοθετήματα· στην πραγματικότητα υπάρχει μια πληθώρα νόμων, ΠΔ, υπουργικών αποφάσεων, εγκυκλίων και αποφάσεων δικαστηρίων, που δημιουργούν ένα εξαιρετικά πολύπλοκο και ενίοτε αντιφατικό σύστημα.

Το αποτέλεσμα του σχεδιαστικού αυτού «πλούτου», ωστόσο, πέρα από το πρόβλημα των καθυστερήσεων, είναι δυσανάλογα ισχνό. Τα θέματα που πραγματικά ρυθμίζονται μέσω αυτών των σχεδίων είναι στην πραγματικότητα περιορισμένα. Περιλαμβάνουν τον καθορισμό των ορίων των επεκτάσεων των πόλεων και οικισμών, την πολεοδόμηση αυτών των επεκτάσεων σχεδόν αποκλειστικά με το μηχανισμό των «κανονιστικών όρων δόμησης»,[44] την απόκτηση αγεπαρκούς (κατά κανόνα) γης για τη δημιουργία κοινόχρηστων χώρων και κοινωφελών εγκαταστάσεων και τον καθορισμό όρων δόμησης. Οι παρεμβάσεις στο εσωτερικό των ήδη πολεοδομημένων περιοχών είναι εξαιρετικά περιορισμένες. Ο έλεγχος των χρήσεων γης παραμένει πρακτικά κενό γράμμα. Τα προβλεπόμενα από τα σχέδια δίκτυα υποδομής και ο κοινωνικός εξοπλισμός δεν δεσμεύουν τους κατά περίπτωση αρμόδιους για την υλοποίησή τους φορείς, που κατά κανόνα κάνουν τις επιλογές και τα χρονοδιαγράμματά τους ερήμην των πολεοδομικών σχεδίων. Ουσιαστικά, το όλο πλαίσιο του πολεοδομικού μηχανισμού συγκλίνει σε ένα σκοπό: στην προσφορά δυνατοτήτων οικοδόμησης στα ιδιωτικά οικόπεδα και στον καθορισμό του ελάχιστου αναγκαίου κανονιστικού πλαισίου γι' αυτό το εγχείρημα.[45]

Τα παραπάνω μπορούν να συγκριθούν με τα συμβαίνοντα στο διεθνή χώρο. Ο Πίνακας 4 περιλαμβάνει στοιχεία για διάφορες παραμέτρους των συστημάτων πολεοδομικού σχεδιασμού στις χώρες της ΕΕ και στις ΗΠΑ.

Ο Πίνακας 4 και το Διάγραμμα 1 επιτρέπουν τις παρακάτω παρατηρήσεις:

- Ο αριθμός των σταδίων του πολεοδομικού σχεδιασμού (χωρίς να συμπεριλαμβάνεται η πράξη εφαρμογής, όπου υπάρχει) στις υπόλοιπες

44. Σχεδίαση του ρυμοτομικού σχεδίου με αφετηρία την υπάρχουσα διάρθρωση της έγγειας ιδιοκτησίας. Ο τρόπος αυτός αναπαράγει τα χαρακτηριστικά και τα προβλήματα της τελευταίας (σε αντίθεση με τον αστικό αναδασμό και την ενεργό πολεοδομία, που επιτρέπουν αποδέσμευση από την προϋπάρχουσα χωρική διάρθρωση της ιδιοκτησίας, αλλά παρουσιάζουν τεχνικές και κοινωνικο-οικονομικές δυσκολίες στην εφαρμογή τους).

45. Βλέπε Γετίμης (1988), Οικονόμου (1999β).

ΠΙΝΑΚΑΣ 4
Τα πολεοδομικά σχέδια στο διεθνή χώρο

Χώρα	*Στάδια σχεδιασμού*		*Τελικό επίπεδο έγκρισης*				*Συμμόρφωση με υπερκείμενο χωροταξικό σχέδιο* ▼ = ναι	*Δεσμευτικός χαρακτήρας:* ■ = απόλυτος ■ = σχεδόν απόλυτος ο = ενδεικτικός
	Σύνολο	*ΠΕ*	*Δήμος*	*Νομαρχία ή ανάλογο*	*Περιφέρεια*	*Κεντρική διοίκηση*		
1	2.1	2.2	3.1	3.2	3.3	3.4	4	5
Μ. Βρετανία	1 ([2])					□[1]	▼	ο
Ιρλανδία	2		□				▼	■
Γαλλία	1(2)			□			▼	■
Ισπανία	2	Ναι		□			▼	■
Πορτογαλία	3	Ναι		□[2]			▼	■
Βέλγιο	2			□			▼	■
Ολλανδία	2			□[1]			▼	■
Λουξεμβούργο	2					□	▼	■
Γερμανία	2		□[2]				▼	■
Ιταλία	3	Ναι			□		▼	■
Αυστρία	1(2)				□		▼	■
Δανία	2(3)	(Ναι)	□				▼	■
Φινλανδία	2					□[3]	Όχι	■
Σουηδία	2	(Ναι)		□[4]			▼	■
Ελλάδα	3(4)	Ναι	□	□			Δεν υπάρχει	■ ο
ΗΠΑ	1([2])		□				Όχι	■

Στήλη 2.1: Ο συμβολισμός 1(2) ή 2(3) σημαίνει ότι το δεύτερο (ή τρίτο) στάδιο είτε είναι προαιρετικό είτε δεν εφαρμόζεται πάντα. Ο συμβολισμός 1[2] σημαίνει ότι το δεύτερο στάδιο δεν είναι καθαρά πολεοδομικά σχέδια, αλλά έχει και σημαντικά στοιχεία χωροταξικού χαρακτήρα. Υπάρχει δυνατότητα μεικτού συμβολισμού, του τύπου 1([2]), όταν ισχύουν και οι δύο παραπάνω συνθήκες.
Στήλη 2.2: Όταν ένα από τα σχέδια της στήλης 2.1 είναι πράξη εφαρμογής, τίθεται Ναι. Όταν η πράξη εφαρμογής υπάρχει σε ορισμένες περιπτώσεις, τίθεται (Ναι).
Στήλες 3.ν: Αναφέρεται το ανώτερο επίπεδο διοίκησης που εγκρίνει το πολεοδομικό σχέδιο (ενίοτε έχουν προηγηθεί εγκρίσεις και σε υποκείμενα επίπεδα διοίκησης ή αυτοδιοίκησης). Στην περίπτωση των συστημάτων με περισσότερα του ενός στάδια, η πληροφορία αφορά το σχέδιο με δεσμευτικό χαρακτήρα (εν γένει το «χαμηλότερο»).
[1] Βέτο. [2] Έλεγχος συμμόρφωσης με υπερκείμενα σχέδια. [3] Επικύρωση αναγκαία για να είναι τα σχέδια δεσμευτικά.
[4] Έλεγχος συμβατότητας στα ε ζητήματα εθνικού ενδιαφέροντος.
Γαλλία: Μεικτή επιτροπή έγκρισης από δήμο και νομαρχία.
Γερμανία: Καθοριστική η ανάγκη προσαρμογής στα υπερκείμενα σχέδια (Marcou et al., 1994, σ. 59) και επίσης «authorisation» του πολεοδομικού σχεδίου από την υπερκείμενη του δήμου/κοινότητας διοικητική αρχή αλλά σε θέματα νομιμότητας (Newman, σ. 61).
Πηγές: EC, 1995, Πίν. B8, B10, C3· Serraos, 1996.

χώρες της ΕΕ (πλην της Ελλάδας) και στις ΗΠΑ κυμαίνεται μεταξύ ενός και δύο. Η τελευταία περίπτωση είναι συνηθέστερη, αλλά πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι σε ορισμένες περιπτώσεις το δεύτερο στάδιο εφαρμόζεται μερικώς. Στη Μ. Βρετανία, π.χ., ο σχεδιασμός των μητροπολιτικών περιοχών περιλαμβάνει μόνο ένα στάδιο, ενώ στη Γαλλία το υπερκείμενο στάδιο είναι προαιρετικό. Εξάλλου σε αρκετές χώρες, το υπερκείμενο στάδιο έχει στοιχεία και χωροταξικού σχεδιασμού και εκπονείται σε αρκετά ευρύ γεωγραφικό επίπεδο (county στη Βρετανία, διακοινοτικές ζώνες στη Γαλλία και την Ιταλία...). Το ελληνικό σύστημα περιλαμβάνει 2 ή 3 (όπου προβλέπεται ΡΣ) στάδια. Ο αριθμός αυτός είναι ο *υψηλότερος* μεταξύ των χωρών της ΕΕ. Πρόκειται για έναν υπερ-σχεδιασμό, που καθαυτόν έχει αρνητικές συνέπειες (επιμήκυνση απαιτούμενου χρόνου, κόστος, πολυπλοκότητα διαδικασιών)· αν ληφθεί υπόψη ότι το τελικό σχεδιαστικό προϊόν είναι και ιδιαίτερα ισχνό, σε σύγκριση με τον πολεοδομικό σχεδιασμό στο διεθνή χώρο, προκύπτει σαφώς ότι η πολλαπλότητα των σταδίων αποτελεί σοβαρό πρόβλημα του ελληνικού συστήματος πολεοδομικού σχεδιασμού. Ακόμα και ένας πλήρης σχεδιασμός θα μπορούσε να εξυπηρετηθεί με ένα σύστημα ενός σταδίου (πλην της ΠΕ), ή το πολύ 1+1, όπου το δεύτερο θα είχε κυρίως χαρακτήρα του στρατηγικού χωροταξικού/ρυθμιστικού σχεδιασμού σε επίπεδο μητροπολιτικής ζώνης.

- Ο σχεδιαστικός πληθωρισμός του ελληνικού συστήματος γίνεται ακόμα πιο έντονος, αν ληφθεί υπόψη η προσθήκη και της ΠΕ. Το στάδιο αυτό δεν είναι πολύ συνηθισμένο στον ευρωπαϊκό χώρο: συναντάται στις τρεις χώρες του νότου κυρίως, ενώ σε δύο σκανδιναβικές χώρες έχει μερική εφαρμογή. Η ΠΕ στην Ελλάδα είναι μεν αναγκαία και θα παραμείνει για αρκετά χρόνια, λόγω της έλλειψης του κτηματολογίου. Δεν παύει, ωστόσο, να επιβαρύνει το συνολικό σχεδιασμό και να καθιστά ακόμα πιο «βαριά» την παρουσία των πολλών υπερκείμενων σταδίων.
- Το τελικό επίπεδο έγκρισης των πολεοδομικών σχεδίων κυμαίνεται σε όλο το φάσμα, από το δήμο ως την κεντρική διοίκηση. Σχεδόν πάντα, η *πρώτη* έγκριση γίνεται από το δήμο, αλλά μόνο σε δύο περιπτώσεις (Ιρλανδία, Δανία) ο δήμος αποφασίζει χωρίς ανάμειξη και άλλου επιπέδου διοίκησης. Κατά κανόνα, υπάρχουν διάφορες διαδικασίες μέσω των οποίων η τελική έγκριση (*όχι μόνο* με την τυπική έννοια του ελέγχου νομιμότητας) γίνεται σε ανώτερο επίπεδο. Στις περισσότερες περιπτώσεις το *τελικό* επίπεδο έγκρισης των σχεδίων (στην περίπτωση δύο σταδίων, του σχεδίου του χαμηλότερου σταδίου, που είναι εν γένει το δεσμευτικό και λεπτομερειακό) τοποθετείται σε επίπεδο νομαρχίας η αντίστοιχου

διοικητικο-γεωγραφικού επιπέδου, ενώ υπάρχουν περιπτώσεις έγκρισης από τις περιφερειακές ή κεντρικές αρχές. Ο τρόπος μέσω του οποίου γίνεται η τελική έγκριση διαφέρει: επικύρωση μετά από έλεγχο ουσίας (π.χ., Γερμανία, Γαλλία), δυνατότητα βέτο (π.χ., Μ. Βρετανία). Η εντύπωση που υπάρχει μερικές φορές, ότι ο πολεοδομικός σχεδιασμός αποτελεί στο διεθνή χώρο αποκλειστική υπόθεση της τοπικής αυτοδιοίκησης, είναι, συνεπώς, λανθασμένη και η άποψη του ΣτΕ, ότι τα πολεοδομικά ζητήματα δεν είναι τοπική υπόθεση, αντιστοιχεί μερικώς στη διεθνή πρακτική. Στην πραγματικότητα, η μεταβίβαση της αρμοδιότητας αυτής από τις νομαρχίες στους δήμους, που είναι δυνατή στην Ελλάδα χωρίς παρακράτηση του δικαιώματος τελικής έγκρισης, τοποθετείται στο πιο «αποκεντρωμένο» άκρο του φάσματος των καταστάσεων που συναντώνται στο διεθνή χώρο. Και αυτό, ενώ στην Ελλάδα υπάρχουν ειδικές συνθήκες που καθιστούν τους δήμους σαφώς πιο ευάλωτους στις τοπικές πιέσεις (μικρό μέγεθος, πελατειακές σχέσεις, μικρή έγγεια ιδιοκτησία). Λαμβανομένων υπόψη των χαρακτηριστικών αυτών, καθώς και της διεθνούς πρακτικής, είναι σαφές ότι στην Ελλάδα απαιτείται μια διπλή «κίνηση»: επιτάχυνση της μεταβίβασης της εκπόνησης και πρώτης έγκρισης των πολεοδομικών σχεδίων (ΠΜ) στους δήμους και ταυτόχρονη εισαγωγή τελικής έγκρισης (με τη μορφή βέτο, ενδεχομένως) σε ανώτερο επίπεδο (που πρέπει να είναι και το κεντρικό για μια σειρά από ζητήματα εθνικής σημασίας, ενδεχομένως σε συνεργασία με το περιφερειακό, για άλλα ζητήματα).

- Σε όλες τις χώρες της ΕΕ, με εξαίρεση τη Φινλανδία (που αποτελεί, όπως έχει προαναφερθεί, ειδική περίπτωση), *τα πολεοδομικά σχέδια συμμορφώνονται υποχρεωτικά προς τα υπερκείμενα χωροταξικά σχέδια* (είτε απευθείας, στα συστήματα ενός σταδίου, είτε μέσω του πολεοδομικού σχεδίου πρώτου σταδίου, στα συστήματα δύο σταδίων). Το γεγονός αυτό έχει δύο μείζονες επιπτώσεις:
  - Εισάγει έναν πρόσθετο (πέρα από τις αρμοδιότητες έγκρισης) μηχανισμό ελέγχου του πολεοδομικού σχεδιασμού, που οριοθετεί ακόμα περισσότερο τα περιθώρια αυτονόμησης των τοπικών αρχών από την ευρύτερη πολεοδομική πολιτική. Η απουσία χωροταξικών σχεδίων στην Ελλάδα αποτελεί, συνεπώς, έναν ακόμα παράγοντα που επιβάλλει επιφυλακτικότητα ως προς την πλήρη αποκέντρωση των πολεοδομικών αρμοδιοτήτων.
  - Συνδέει τον πολεοδομικό σχεδιασμό με τον ευρύτερο χωρικό σχεδιασμό, δημιουργώντας ένα συνεκτικό σύστημα ρύθμισης του χώρου σε όλα τα επίπεδα. Η αποσύνδεση του πολεοδομικού από τον χωροταξικό και αναπτυξιακό σχεδιασμό αποτελεί σαφώς ελληνική ιδιομορφία.

Τέλος, ο κανόνας είναι ότι τα πολεοδομικά σχέδια είναι δεσμευτικά, με απόλυτο τρόπο ή με εισαγωγή ευελιξίας με κατ' εξαίρεση διαδικασίες (συνήθως, με περιορισμένη εφαρμογή και όχι μηχανισμοί γενικευμένης παράκαμψης των σχεδίων). Επιπλέον, η δεσμευτικότητα των πολεοδομικών σχεδίων είναι ευρύτατη: όσον αφορά τους ιδιώτες, δεν περιορίζεται στους όρους δόμησης αλλά συνήθως περιλαμβάνει και τις χρήσεις γης· όσον αφορά το δημόσιο, η υποχρέωση συμμόρφωσης των δημόσιων φορέων είναι γενικευμένη και συχνά υποστηρίζεται από συγκεκριμένους και αποτελεσματικούς μηχανισμούς υλοποίησης αυτής της υποχρέωσης.[46] Στο δίλημμα «βεβαιότητα ή ευελιξία» στο επίπεδο του πολεοδομικού σχεδιασμού, η κατ' αρχήν επιλογή είναι η βεβαιότητα. Η ευελιξία εισάγεται δευτερογενώς μέσω διαδικασιών (περιορισμένης χρήσης) παρέκκλισης ή εξαίρεσης. Οι χώρες που δεν ακολουθούν το μοντέλο αυτό είναι η Μ. Βρετανία και η Ελλάδα. Ως προς την πρώτη, έχουμε ήδη αναφέρει τις ιδιομορφίες του συστήματος ρύθμισης της οικιστικής ανάπτυξης (που κατά κανένα τρόπο δεν ισοδυναμεί με την έλλειψη ρύθμισης). Στην πραγματικότητα, μόνο στην Ελλάδα η δεσμευτικότητα του πολεοδομικού σχεδιασμού είναι τόσο περιορισμένη. Όσον αφορά τους ιδιώτες, στην πλειονότητα των περιπτώσεων περιλαμβάνει μόνο τους όρους δόμησης αλλά όχι και τις χρήσεις γης. Ως προς τους δημόσιους φορείς, δεν έχει επιτευχθεί μέχρι σήμερα παρά ελάχιστος συντονισμός των τελευταίων με τα πολεοδομικά σχέδια. Χαρακτηριστικό είναι ότι οι (πολύ σημαντικές) δημόσιες επενδύσεις σε πολεοδομικές υποδομές, που χρηματοδοτήθηκαν από το Α΄και το Β΄ΚΠΣ, δεν λαμβάνουν υπόψη στις επιλογές των συγκεκριμένων έργων τα εγκεκριμένα πολεοδομικά σχέδια, αλλά ακολουθούν ad hoc διαδικασίες, ανεξάρτητες από τα τελευταία.[47]

---

46. Η δυνατότητα, π.χ., των ΔΕΚΟ να συνδέουν τα αυθαίρετα κτίσματα με τα δίκτυά τους (πρόσφατα, υπό την αίρεση της προσκόμισης πιστοποιητικού γιατρού...) αποτελεί ελληνική ιδιοτυπία. Ο συντονισμός με τα πολεοδομικά σχέδια στο διεθνή χώρο δεν περιορίζεται σε τέτοια θέματα, αλλά περιλαμβάνει και τα δημόσια έργα (όχι με απόλυτο τρόπο, αλλά σε σαφώς μεγαλύτερο βαθμό από ό,τι στην Ελλάδα). Επιπλέον, το γεγονός ότι πολύ σημαντικό τμήμα της πολεοδόμησης και/ή της παραγωγής κατοικίας γίνεται με οργανωμένο τρόπο (από δημόσιους ή ιδιωτικούς φορείς) επίσης αυξάνει το βαθμό της εφαρμογής των πολεοδομικών σχεδίων.

47. Βλέπε τα πορίσματα της αξιολόγησης του Επιχειρησιακού Προγράμματος του ΥΠΕΧΩΔΕ στο Β΄ ΚΠΣ (Οικονόμου-ΥΠΟΔΟΜΗ, 1998) καθώς και πολλές αξιολογήσεις των περιφερειακών προγραμμάτων.

4. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Το συμπέρασμα της ανάλυσης που προηγήθηκε είναι ότι το σύστημα χωρικού προγραμματισμού και σχεδιασμού στην Ελλάδα είναι εξαιρετικά ισχνό, αν ληφθούν υπόψη όχι τα θεσμικά προβλεπόμενα σχέδια αλλά αυτά που πραγματικά εκπονούνται και εφαρμόζονται. Ο στρατηγικός προγραμματισμός απουσιάζει, η ρύθμιση της υπαίθρου είναι σε εμβρυώδες στάδιο και ο πολεοδομικός σχεδιασμός, αν και εξαιρετικά πολύπλοκος και χρονοβόρος, αφήνει μεγάλο μέρος των πολεοδομικών θεμάτων εκτός του ορίζοντά του. Συνέπεια των χαρακτηριστικών αυτών είναι ότι τόσο η παραγωγή όσο και η ρύθμιση του χώρου βασίζονται σε μηχανισμούς μη σχεδιαστικού χαρακτήρα. Η ανάλυση των μηχανισμών αυτών ή των αποτελεσμάτων τους δεν αποτελεί αντικείμενο του παρόντος άρθρου. Συνοπτικά μόνο θα αναφέρω τα εξής. Η χωρική ρύθμιση γίνεται, κυρίως, μέσω θεσμικών πλαισίων γενικού χαρακτήρα, που δεν είναι γεωγραφικά εξειδικευμένα, μεταξύ των οποίων καθοριστική σημασία έχει η νομοθεσία περί εκτός σχεδίου δόμησης – ή αφήνεται τελείως στους μηχανισμούς της και/ή στην ασυντόνιστη χωρικά δράση δημόσιων φορέων, κυρίως τομεακών και αναπτυξιακών. Η παραγωγή του χώρου, από την άλλη πλευρά, καθορίζεται κυρίως από τη δυναμική των επιμέρους δραστηριοτήτων που αναζητούν χωροθέτηση σε συνδυασμό με την αγορά της γης – δυναμική που λαμβάνει συχνά παραβατικές και άτυπες μορφές (κύκλωμα της εκτός σχεδίου δόμησης). Το συνολικό σύστημα χωρικής ρύθμισης που προκύπτει είναι ιδιόμορφο, σε σύγκριση με αυτά σχεδόν του συνόλου των δυτικοευρωπαϊκών χωρών, ταυτόχρονα με μεγάλα κενά και πληθωρισμό αναποτελεσματικών σχεδίων.

Αντίστοιχα, ιδιόμορφα είναι και τα αποτελέσματα στο επίπεδο της χωρικής οργάνωσης. Όσον αφορά τη μακρο-γεωγραφική οργάνωση, το κύριο χαρακτηριστικό *δεν* είναι οι περιφερειακές ανισότητες. Παρά μια διάχυτη εντύπωση, στην πραγματικότητα οι διαπεριφερειακές ανισότητες στην Ελλάδα, στην πραγματικότητα, είναι οι μικρότερες μεταξύ των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.[48] Το πρόβλημα στην Ελλάδα είναι διαφορετικό και έγκειται στο ότι οι χωροταξικές διαρθρώσεις μεγάλης κλίμακας δεν υποστηρίζουν αποτελεσματικά την αναπτυξιακή διαδικασία. Συνέπεια και ταυτόχρονα έκφραση του προβλήματος είναι οι χαμηλές αναπτυξιακές επιδόσεις των ελληνικών περιφερειών (και της χώρας

48. Βλέπε το πολύ εύγλωττο σχετικό διάγραμμα στο ΕΕ (1994, σ. 35, γραφική παράσταση 3).

συνολικά) σε σχέση με αυτές της υπόλοιπης Ευρωπαϊκής Ένωσης (Economou, 1997a). Στις μικρότερες κλίμακες, από την άλλη πλευρά, τα προβλήματα είναι έντονα. Στην ύπαιθρο κυριαρχεί ένα εκτατικό πρότυπο οικοδόμησης που σε συνδυασμό με την απουσία ελέγχου της χρήσης του εδάφους έχει οδηγήσει σε εκτεταμένη διάσπαρτη δόμηση και σε αλλοίωση του τοπίου και του φυσικού χαρακτήρα μεγάλων περιοχών (Economou, 1997b). Στον οικιστικό χώρο, η οικιστική ανάπτυξη χαρακτηρίζεται από έντονα και οξυνόμενα προβλήματα υποδομών, εξοπλισμού και περιβάλλοντος (παρά ορισμένες δευτερεύουσες θετικές συνέπειες που έχει το κυρίαρχο πρότυπο) (Βαΐου κ.ά., 1995· Οικονόμου, 1999β).

Τα παραπάνω προβλήματα οργάνωσης του χώρου έχουν άμεση σχέση με τις αδυναμίες του συστήματος προγραμματισμού και σχεδιασμού. Η απουσία στρατηγικού χωροταξικού σχεδιασμού, που συνδέεται τόσο με τις χαμηλές αποδόσεις των αναπτυξιακών μέτρων όσο και με την ανάδυση ενδοπεριφερειακών ανισοτήτων, η απουσία σχεδιασμού χρήσεων γης (και η υποκατάστασή του από τη γενική νομοθεσία περί εκτός σχεδίου δόμησης και από το κύκλωμα παράνομη κατάτμηση-αυθαίρετη δόμηση), που βρίσκεται στη βάση της κατάστασης στην ύπαιθρο, και η αποσπασματικότητα του πολεοδομικού σχεδιασμού (σε συνδυασμό με την αναγωγή του σε μηχανισμό νομιμοποίησης των αυθαίρετων οικισμών) έχουν οδηγήσει στα σημερινά προβλήματα στον πολεοδομικό χώρο. Είναι, συνεπώς, φανερό ότι, αν δεν υπάρξει ουσιαστική μεταρρύθμιση του συστήματος χωρικού σχεδιασμού, τα πολλαπλά αυτά προβλήματα, αναπτυξιακά, περιβαλλοντικά και πολεοδομικά, θα συνεχίσουν να οξύνονται. Παρόλα αυτά, υπό τις σημερινές συνθήκες, και παρά την ύπαρξη ορισμένων θετικών ενδείξεων, παραμένει εξαιρετικά δύσκολο να υπάρξει ένας αποτελεσματικός συνασπισμός δυνάμεων ικανών να ανατρέψουν, τουλάχιστον στο προσεχές μέλλον, τους οικονομικούς, κοινωνικούς και πολιτικούς συσχετισμούς που έχουν καθορίσει το χαρακτήρα του ελληνικού προτύπου οργάνωσης και ρύθμισης του χώρου (Οικονόμου, 1999β).

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Α) Ελληνόγλωσση

Βαΐου Ντ., Μαντουβάλου Μ., Μαυρίδου Μ., 1995, «Αστικός χώρος και ανάπτυξη», *Το Βήμα των Κοινωνικών Επιστημών*, 16, σ. 29-58.

Βασιλείου Κ., 1993, *Ακίνητα εκτός σχεδίου*, Αθήνα.

Βλιάμος Σ., 1988, *Ο θεσμός των ΒΙΠΕ*, Αθήνα, ΕΤΒΑ.

Γιαννακούρου Τζ., 1994, «Η χωροθέτηση και ο περιβαλλοντικός έλεγχος των έργων και δραστηριοτήτων», *ΤΟΠΟΣ*, 7, σ. 241-250.

Οικονόμου Δ., 1999α, «Πολιτική γης και εφαρμογή των πολεοδομικών σχεδίων», στο Οικονόμου Δ., Πετράκος Γ., *Η ανάπτυξη των Ελληνικών πόλεων*, Βόλος, Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας-Gutenberg.

Οικονόμου Δ., 1999β, «Πολιτικές οικιστικής ανάπτυξης και πολεοδομικής οργάνωσης στην Ελλάδα», στο Οικονόμου Δ., Πετράκος Γ., *Η ανάπτυξη των Ελληνικών πόλεων*, Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας-Gutenberg.

Οικονόμου Δ. (υπό έκδοση), «Ο διεθνής μητροπολιτικός ρόλος της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης», στο Καυκαλά Γρ., Ανδρικοπούλου Ε., *Η Ελλάδα και ο νέος ευρωπαϊκός χώρος. Η διεύρυνση και η γεωγραφία της Ευρωπαϊκής Ανάπτυξης*, Θεσσαλονίκη.

Οικονόμου Δ., 1994, «Σύστημα χωροταξικού σχεδιασμού και Ειδικές Χωροταξικές Μελέτες», *Δίκαιο και Περιβάλλον*, τ. 1, σ. 41-86.

Οικονόμου Δ., 1996, «Χρήσεις γης και δόμηση εκτός σχεδίου», στο *Πρακτικά συνεδρίου: Περιφερειακή ανάπτυξη, χωροταξία και περιβάλλον στο πλαίσιο της ενωμένης Ευρώπης*, τόμος ΙΙ, Πάντειο Πανεπιστήμιο (Αθήνα, 15-16 Δεκεμβρίου 1995, ΣΕΠ-ΤΟΠΟΣ), σ. 63-73.

Οικονόμου Δ., 1998, «Ημερίδα του ΣΕΠΟΧ με θέμα: Περιβάλλον και Χωροταξία, 17.2.1998», *Τα Νέα του ΣΕΠΟΧ*, 26 Μαρτίου 1998, σ. 1-3.

Οικονόμου Δ., Λουκίσσας Φ., Μπετούρα Δ., 1997, «Επιπτώσεις από την πεζοδρόμηση της Πλάκας», *Τεχνικά Χρονικά*, Επιστημονική Περιοχή Α, τόμ. 17, τεύχ. 1-2, σ. 33-49.

Οικονόμου Δ.-ΥΠΟΔΟΜΗ, 1998, *Αναγνωριστική έκθεση αξιολόγησης του ΕΠΠΕΡ*, Αθήνα, ΥΠΟΔΟΜΗ.

Παναγιωτάτου Ε., 1983, *Θέματα ανάπτυξης του χώρου*, Αθήνα, ΕΜΠ.

Πυργιώτης Γ. (επιμ.), 1997, *Μελέτη-έρευνα πολιτικής γης στην Ελλάδα*, Δεύτερη έκθεση, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας.

Ρόζος Ν., 1994. *Η νομική προβληματική του χωροταξικού σχεδιασμού*, Αθήνα-Κομοτηνή, Εκδόσεις Σάκκουλα.

ΣΑΚΧ, 1997, *Σχέδιο Ανάπτυξης του Κοινοτικού Χώρου*, Λουξεμβούργο.

Σκουρής Β., 1991, *Χωροταξικό και Πολεοδομικό Δίκαιο*, Θεσσαλονίκη, Εκδόσεις Σάκκουλα.

Β) Ξενόγλωσση

Alonso Teixidor L. F., Hebbert M., 1982, «Regional Planning in Spain», στο Hudson R., Lewis J. R., *Regional Planning in Europe*, London, Pion Limited.

Arcangeli F., 1982, «Regional and Subregional Planning in Italy», στο Hudson R., Lewis J. R., *Regional Planning in Europe*, London, Pion Limited.

Birch A., 1989, *The British System of Government*, London, Unwin Hyman.

CCRE-RECITE-CCE, 1994, *Guide pour la réalisation des plans stratégiques de développement de villes moyennes*, Lisbonne, Officina de Arquitectura.

CEC (Commission of European Community), 1991, *The Regions in the 1990s*, Luxembourg.

CEC (Commission of European Community), 1992, *Europe 2000. Outlook for the Development of the Community's Territory*, Luxembourg.

CE-EC (Council of Europe-European Commission), 1995, *Development Perspectives for the Wider European Territory*, Louxembourg, OOPEC.

Cochrane A., Jonas A., 1997, «World City or Provincial City? The Changing Position of Berlin in a Changing Europe». Paper presented to Regional Studies Association Conference on *Regional Frontiers*, Frankfurt an der Oder, 20-23/9/1997.

CoE (Council of Europe), 1995, *Regional and Spatial Planning in Poland*, Warsaw, Central Office of Planning.

Cullingworth J. B., 1994, «Alternate Planning Systems», *Journal of the American Planning Association*, Vol. 60, No 2, σ. 162-172.

Dalloz, 1992, *Code de l' urbanisme*, Paris, DALLOZ.

Demtchenco O., 1984, *Les droits adhérents aux sols et la politique d' utilisation des sols dans le monde*, Paris, FIABCI.

EC (European Commission), 1995, *The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies*, Luxembourg, Final Draft.

Economou D., 1997a, «The Impact of the First Community Support Framework for the Greece», *European Urban and Regional Studies*, Vol. 4, No 1, σ. 71-76.

Economou D., 1997b, «The Planning System and Rural Land Use Control in Greece. A European Perspective», *European Planning Studies*, Vol. 5, No 4, σ. 461-476.

Haar C., Wolf M. A., 1989, *Land Use Planning. A Casebook on the Use, Misuse and Re-use of Urban Land*, Little, Boston, Brown and Company.

Hall P., 1991, «Planning in the 1990s: An International Agenda», *European Planning Studies*, Vol. 1, No 1, σ. 3-12.

Hanson A. H., Walles M., 1988, *Governing Britain*, London, Fontana Press.

Hebbert M., 1989, «Rural Land-use Planning in Japan», στο Cloke P., *Rural Land-use Planning in Developed Nations*, Boston, Unwin Hyman.

Jovanović M., 1997, *European Economic Integration*, London, Routledge.

Judge D., Stoker G., Wolman H. (eds), 1995, *Theories of Urban Politics*, London, Sage Publications.

Keyes J., Munt I., Riera P., 1993, «The Control of Development in Spain», *Town Planning Review*, 64, 1, σ. 47-64.

Knight R., Gappert G., 1989, *Cities in a Global Society*, Newbury, Sage.

Lane J.-E., 1995, *The Public Sector*, London, Sage.

Lemberg K., 1992, «Land Use Planning and Policy in Greater Copenhagen», in Land Use Management and Environmental Improvement in Cities, Proceedings of a European Workshop, Lisbon, 6-8 May 1992. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Luxembourg, Office for Official Publications of the ECs.

Marcou G., Kistenmacher H., Clev H.-G., 1994, *L' aménagement du territoire en France et en Allemagne,* Paris, Datar, La Documentation Française.

Massey D., Catalano A., 1978, *Capital and Land,* London, Edward Arnold.

Mather A. S., 1986, *Land Use,* Essex, Longman.

ME-N (Ministry of the Environment-Norway), 1994, *Regional Planning and Land-use Policy, Report No. 31 to the Storting (1992-1993).*

Némery J.-C., 1994, *Le renouveau de l' aménagement du territoire en France et en Europe,* Paris, Economica.

Newman P. and Thornley A., 1996, *Urban Planning in Europe,* London and New York, Routledge.

Rexach A. M., 1992, «Introductory Paper to the Work of the Group on Urban Land Use and Regulations», Proceedings of a European Workshop, Lisbon, 6-8 May 1992. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Luxembourg, Office for Official Publications of the ECs.

Rydin Y., 1993, *The British Planning System. An Introduction,* London, MacMillan.

Savitch H. V., 1988, *Post-Industrial Cities. Politics and Planning in New York, Paris and London,* Princeton, New Jersey, Princeton University Press.

Scott A. J., 1988, *Metropolis. From the Division of Labor to Urban Form,* Berkeley and Los Angeles, University of California Press.

Serraos K., 1996, *Kommunalplanung in Griecheland und Österreichi,* Διδακτορική διατριβή, Technische Universität Wien.

Simmie J., 1993, *Plannning at the Crossroads,* London, UCL Press.

So F., Hand I., McDowell B. (eds), 1986, *The Practice of State and Regional Planning,* Chicago, American Planning Association.

Temple M., 1994, *Regional Economics,* New York, St. Martin's Press.

Wannop U., 1995, *The Regional Imperative. Regional Planning and Governance in Britain, Europe and the United States,* London, J. Kingsley Publishers-Regional Studies Association.