

Χώρας

ΚΕΙΜΕΝΑ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΑΣ, ΧΩΡΟΤΑΞΙΑΣ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

Ειδικό τεύχος

Αφιέρωμα για τα 30 χρόνια του Τμήματος Μηχανικών
Χωροταξίας, Πολεοδομίας & Περιφερειακής Ανάπτυξης

Ερευνητές και Συνεργαζόμενοι επιστήμονες

Επιμέλεια

Παντολέον Σκάγιαννης

ΤΕΥΧΟΣ
ISSUE 33

ΕΤΟΣ
YEAR 2021





ΤΜ
ΧΠ
ΠΑ

Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής
Ανάπτυξης

Ειδικό τεύχος

Αφιέρωμα για τα 30 χρόνια του Τμήματος Μηχανικών Χωροταξίας,
Πολεοδομίας & Περιφερειακής Ανάπτυξης

Ερευνητές και Συνεργαζόμενοι επιστήμονες

Επιμέλεια
Παντολέον Σκάγιαννης

Επιστημονικό Περιοδικό

αειχώρος

στον Ιωνα

Διεύθυνση:
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης
Περιοδικό ΑΕΙΧΩΡΟΣ
Πεδίον Άρεως, 383 34 ΒΟΛΟΣ <http://www.aeihoros.gr> e-mail: aeihoros@uth.gr

Επιμέλεια έκδοσης: Εύη Κολοβού
Layout: Παναγιώτης Μανέτος
Σχεδιασμός εξωφύλλου: Γιώργος Παρασκευάς-Παναγιώτης Μανέτος

Παντολέον Σκάγιαννης	4
Εισαγωγή	
Απόστολος Λαγαρίας, Ιωάννης Σαγιάς†	10
Αστική διάχυση σε πόλεις της Νότιας Ευρώπης: συγκριτική ανάλυση βασισμένη σε χωρικούς δείκτες	
Σουλτάνα Βεζυριαννίδου, Κωνσταντίνος Λαλένης	36
Οι διοικητικές δομές του χωρικού σχεδιασμού στην Ελλάδα κατά τις πρόσφατες διοικητικές μεταρρυθμίσεις	
Κωνσταντίνος Πορτοκαλίδης	64
Νέο θεσμικό πλαίσιο χωρικών ρυθμίσεων για τους ΟΤΑ: στρατηγικός σχεδιασμός και ζητήματα επικουρικότητας	
Ελένη Κομνηνού, Ανέστης Γουργιώτης, Αριστείδης Σαπουνάκης	82
Ένταξη μεγάλων τουριστικών συγκροτημάτων στο εξωαστικό τοπίο: ελληνική εμπειρία και προκλήσεις για το μέλλον	
Νικόλαος-Γεώργιος Καραχάλης	116
Η προσωρινή στέγαση σε κενά κτήρια και καταστήματα ως μέσο υποστήριξης της δημιουργικής οικονομίας: καλές πρακτικές από τις πόλεις του Urbact Refill	
Ελισάβετ Δοξάκη, Ιωάννης Παντελάδης	137
Η διαχρονική εξέλιξη της φτώχειας στις χώρες της ΕΕ-28: Αναλυτική προσέγγιση με τη μεθοδολογία System-GMM.	

Νέο θεσμικό πλαίσιο χωρικών ρυθμίσεων για τους ΟΤΑ: στρατηγικός σχεδιασμός και ζητήματα επικουρικότητας

Δρ. Κωνσταντίνος Πορτοκαλίδης

Χωροτάκτης -Πολεοδόμος Μηχανικός, Συγκοινωνιολόγος MSc

Περίληψη

Κάθε νέα θεσμική βελτίωση, θα πρέπει πρωτίστως να συνδέει και να εξειδικεύει ιεραρχικά το πλαίσιο του χωρικού σχεδιασμού με τις αρχές της αειφορίας και του τρόπου που αυτές μεταβάλλονται χωρικά ή χρονικά. Για να καταστεί αυτό εφικτό, απαιτείται η υιοθέτηση μιας ομπρέλας στρατηγικών χωρικών και περιβαλλοντικών διαδικασιών στο επίπεδο των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού (Δήμοι), που να ακολουθούν και να εφαρμόζουν αρχές όπως όρια, πρόληψη και διαχείριση ζήτησης, σε ένα πλαίσιο που χαρακτηρίζεται από ευελιξία, προσαρμοστικότητα, μεταβλητότητα, ανανέωση κλπ. Από την αναλυτικότερη θεώρηση της νέας νομοθεσίας, μεταξύ άλλων, διαπιστώνεται ότι δεν τηρούνται τα ανωτέρω. Επίσης, έχει ακυρωθεί «ad hoc» η δυνατότητα στρατηγικού χωρικού και περιβαλλοντικού σχεδιασμού & προγραμματισμού των Δήμων και παραβιάζεται η θεμελιώδης ευρωπαϊκή αρχή της «επικουρικότητας» (εγγύτητας), που αναφέρει ότι οι αποφάσεις θα πρέπει να λαμβάνονται στο επίπεδο που βρίσκεται όσο το δυνατόν πλησιέστερα στους πολίτες. Τελικά, με το νέο σύστημα χωρικού σχεδιασμού, έχει επανακάμψει μια λογική αποσπασματικών παρεμβάσεων από την κεντρική εξουσία με ιδιαίτερα επισφαλείς προοπτικές για την συνολική ισόρροπη χωρική ανάπτυξη.

Λέξεις κλειδιά

χωρικός σχεδιασμός, θεσμικό πλαίσιο, επικουρικότητα, αρμοδιότητες, Τοπικά Χωρικά Σχέδια

New institutional amendment for spatial planning at the level of municipalities: strategical thinking and the implementation of the subsidiarity principle

Abstract

Every new institutional amendment should always have as a principal objective to connect in a hierarchical level, the framework of planning with the sustainability issues, based on a unique and time / space relating process. To make this possible in the Greek example, a new strategic planning umbrella is required that could join the environmental and spatial strategies at the level of the Municipalities. In that perspective, the planning thinking should follow some new age principles such as limits, thresholds, demand management, prevention etc. Simultaneously, this new framework could take into account new spatial decisions tools, based on aspects such as flexibility, adaptability, management, transformability etc. In more detail, from the analysis of the new legislation (L.4447/2016), was found that it is not managing to deal with and meet the above-mentioned issues. Also, it is obvious that the past option that used to have the Municipalities for strategic spatial and environmental planning or thinking, has been canceled "ad hoc". Moreover, was approved that all the new legislation is not complied with the fundamental principle of "subsidiarity," stating that decisions should be taken at the closer level to the citizens (local governance). All the above findings could cause future negative planning and environmental issues.

Keywords

spatial and environmental planning, legal issues, strategic planning, new legislation, subsidiarity principle

1. Εισαγωγή

Για την ιστορία, στο ελληνικό σύστημα χωρικού σχεδιασμού, από την αρχή εφαρμόστηκε ένα γενικό και οριζόντιο πλαίσιο κανονιστικών διατάξεων (θεσμικοί κανόνες), μάλλον φονξιοναλιστικής οργάνωσης (π.χ. έλεγχο της δόμησης μέσω των ορίων των σχεδίων πόλεων, Γενικός Οικοδομικός Κανονισμός κλπ.), χωρίς όμως αντίστοιχες ιεραρχίες πολιτικών ή εφαρμογών. Σε αυτό συνέβαλε και η επικράτηση του μοντέρνου κινήματος, που ουσιαστικά ενέταξε την αντίληψη της χωρικής ανάπτυξης στις αρχές της Χάρτας των Αθηνών. Μετά τη μεταπολίτευση και το Σύνταγμα του 1975, δημιουργήθηκε μια σειρά νέων μηχανισμών και θεσμών (π.χ. ο Ν.947/79, ο οικιστικός Ν.1337/1983) ενώ τέθηκαν

για πρώτη φορά επίπεδα σχεδιασμού κυρίως για τους Δήμους (όπως τα Γενικά Πολεοδομικά Σχέδια - ΓΠΣ που είχαν στρατηγικό / κανονιστικό χαρακτήρα και οι Πολεοδομικές Μελέτες - ΠΜ). Η προσπάθεια αυτή, επιχείρησε σε πρώτη φάση να εξορθολογίσει τη χωρική ανάπτυξη των πόλεων και σε δεύτερη φάση να δημιουργήσει ένα αποτελεσματικό σύστημα ελέγχου και εφαρμογής. Στη συνέχεια, το ελληνικό θεσμικό πλαίσιο εναρμονίστηκε με τις αρχές της προστασίας του περιβάλλοντος, μέσω της διαδικασίας της περιβαλλοντικής αδειοδότησης (Ν.1650/1985) και εισήχθη η έννοια της στρατηγικής περιβαλλοντικής εκτίμησης (ΣΜΠΕ/ΣΠΕ - δηλαδή της ανάλυσης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων - οδηγία 2001/42/ΕΚ). Ο διάδοχος Ν.2508/97, εισήγαγε για πρώτη φορά την έννοια της «αιφορίας και της βιώσιμης ανάπτυξης».¹ Αν και ξεκίνησε για να ανατρέψει την έως τότε φιλοσοφία του σχεδιασμού, εν τούτοις παρά τα πρωτοποριακά στοιχεία που εισήγαγε, αποτέλεσε μάλλον μια φυσική βελτίωση του προηγούμενου νόμου.

Έκτοτε, όλες οι θεσμικές ρυθμίσεις, είχαν το χαρακτήρα των μικροβελτιώσεων (π.χ. Ν.3212/2003, αυθαίρετα κλπ). Καμία ουσιαστική προσπάθεια θεσμικής ανανέωσης ή ένταξης των σύγχρονων αρχών σχεδιασμού δεν πραγματοποιήθηκε την τελευταία δεκαπενταετία. Με αφορμή λοιπόν τη νέα μεταβολή του πλαισίου του χωρικού σχεδιασμού σε όλα τα επίπεδα (βλέπε Ν.4269/2014 και νέο Ν.4447/2016),² δίνεται αρχικά η δυνατότητα για μια εστιασμένη κριτική θεώρηση, αναφορικά με τις γενικές επιδιώξεις που εισάγονται σε σχέση με τις αρχές της αειφορίας και πώς αυτές συνδέονται με την ευρωπαϊκή Αρχή της «επικουρικότητας»³ στο επίπεδο του στρατηγικού και ρυθμιστικού σχεδιασμού/ προγραμματισμού των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού (εφεξής ΟΤΑ).

¹ Στην Ελλάδα, η ερμηνεία της αειφορίας αλλά και η σύνδεση της με τους στόχους του χωρικού σχεδιασμού, προέκυψε σε μεγάλο βαθμό, όχι άμεσα από το θεσμικό πλαίσιο και τα κανονιστικά εργαλεία (οδηγίες, νομοθεσία, προδιαγραφές κλπ), αλλά έμμεσα μέσω της νομολογίας των δικαστηρίων και κυρίως του Συμβουλίου της Επικρατείας (εφεξής ΣτΕ). Ειδικότερα, έχουν εκδοθεί σειρά αποφάσεων που απαγορεύουν την επιδείνωση των όρων διαβίωσης και την καταστροφή του φυσικού και οικιστικού πλούτου (Περιβαλλοντικό και Πολεοδομικό κεκτημένο - βλέπε ΣτΕ 3682/1986, 50/1993, 53/1993 κ.ά.).

² Επί της ουσίας, όπως περιγράφεται και στην αιτιολογική έκθεση του νέου Νόμου τέθηκε σε ισχύ, υπάρχουν εστιασμένες και περιορισμένες βελτιώσεις σε σχέση που τον προϋφιστάμενο Ν.4269/14.

³ Ορίζεται στο άρθρο 5 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ).

2. Το διαπιστωμένο πρόβλημα

Είναι γενικά παραδεκτό ότι ο χωρικός σχεδιασμός στην Ελλάδα χαρακτηρίζεται από μια μεγάλη διάσταση ανάμεσα στη θεωρία, στη θεσμική ερμηνεία (των Νόμων, των διατάξεων, των εγκυκλίων κλπ.) και στην πρακτική εφαρμογή. Απουσιάζει δηλαδή μια συστηματική προσπάθεια αποσαφήνισης κάποιων συγκεκριμένων επιλογών ή ορθολογικών κανόνων, καθώς και μια παραδοσιακή δυναμική ακόμη και μετά τις κατά καιρούς προσπάθειες βελτίωσης του.⁴ Η ύπαρξη δηλαδή από τη μια πλευρά, ενός πολύπλοκου κανονιστικού πλαισίου με ασαφείς ιεραρχίες/ διεργασίες και από την άλλη πλευρά, η μη εφαρμογή του στη πράξη (π.χ. αδυναμία ελέγχου της αυθαίρετης δόμησης και προστασίας του δημόσιου χώρου, εξαιρέσεις, αντισυνταγματικές ή μεταβατικές διατάξεις, έλλειμμα σχεδιασμού κλπ.), είναι κάποιες κύριες παράμετροι του προβλήματος (Οικονόμου, 2009).⁵

Αντίστοιχα, στις ευρωπαϊκές χώρες και συγκεκριμένα μετά τη δεκαετία του 1980, το πλαίσιο των ζητημάτων διαχείρισης και αποτελεσματικότητας του χωρικού σχεδιασμού σε όλα τα επίπεδα, εισήγαγε νέες αρχές δημόσιας παρέμβασης στο χώρο. Ειδικότερα, παρουσιάζεται μια έντονη προσπάθεια να αναπτυχθούν τα ζητήματα συνεργατικότητας μεταξύ δημοσίου/ ιδιωτικού τομέα (π.χ. χαλάρωση παρέμβασης, ευελιξία, τοπική προσαρμοστικότητα, διαβούλευση κλπ) και μεταξύ κράτους/ τοπικής αυτοδιοίκησης.⁶ Επίσης, απλοποιήθηκαν οι διαδικασίες σύνταξης ή/ και ελέγχου των χωρικών σχεδίων. Κατά κανόνα λοιπόν, η τελική έγκριση του σχεδιασμού γίνεται σχεδόν πάντα σε ανώτερο κρατικό επίπεδο από αυτό της εκπόνησης του σχεδιασμού, που είναι η τοπική αυτοδιοίκηση. Εφαρμόζονται με αυτόν τον τρόπο συγκεκριμένες δομημένες ιεραρχίες και εταιρικές σχέσεις μεταξύ Κράτους και Αυτοδιοίκησης.⁷

Γίνεται δηλαδή σαφές ότι το ελληνικό χωρικό μοντέλο ανάπτυξης, σε

⁴ Πόσο μάλλον που στην Ελλάδα, η υιοθέτηση πρακτικών και εργαλείων από άλλες χώρες, έχει εφαρμοστεί και δημιουργήσει πλέον μια συγκεκριμένη «κουλτούρα». Για περισσότερα, βλέπε Lalénis (2002).

⁵ Χαρακτηριστικά, σημειώνονται η γενικευμένη χρήση συγκεκριμένων κανόνων δόμηση (π.χ. Οικοδομικοί Κανονισμοί), η εξαιρετικά περιορισμένη χρήση σχεδίων χρήσεων γης σε όλη την επικράτεια (π.χ. ΓΠΣ με το Ν.2508/1997) και οι δυνατότητες δόμησης εκτός σχεδίου, χωρίς ιδιαίτερους περιορισμούς.

⁶ Για περισσότερα βλέπε Rydin (1993), Wannop (1995) κ.ά.

⁷ Για παράδειγμα στη Μ. Βρετανία ο σχεδιασμός των μητροπολιτικών περιοχών περιλαμβάνει μόνο ένα στάδιο, ενώ στη Γαλλία υπάρχουν στάδια μελέτες στρατηγικού χαρακτήρα που είναι προαιρετικά. Ως προς τον τρόπο τελικής έγκρισης, παρατηρούνται κυρίως διαδικασίες επικύρωσης μετά από έλεγχο ουσίας (π.χ. στη Γερμανία και στη Γαλλία) ή εναλλακτικά δυνατότητα άρνησης / απόρριψης (π.χ. στη Μ. Βρετανία). Για περισσότερα, βλέπε Οικονόμου (2000β).

αντιδιαστολή με την ευρωπαϊκή κυρίως εμπειρία, δημιουργήθηκε κάτω από ένα ιδιότυπο καθεστώς που υπήρξε από τους βασικούς παράγοντες της δημιουργίας μιας «μη-βιώσιμης» πραγματικότητας (π.χ. η επιδείνωση των περιβαλλοντικών συνθηκών και της ποιότητας ζωής, η ασυμβατότητα των χρήσεων γης και οι οχλήσεις, η καταστροφή του πολιτισμικού πλούτου – οικιστικής παράδοσης, η ομογενοποίηση της αστικής αισθητικής κλπ). Αν και σημαντική η συγκεκριμένη διαπίστωση, δεν πρέπει να οδηγήσει σε μια μονοδιάστατη προσέγγιση του ζητήματος. Είναι σημαντικό αντίθετα, να κατανοηθούν και να αναλυθούν σε βάθος, οι αιτίες που εντείνει αυτή την προβληματική κατάσταση, πάντα σε σχέση με το ευρύτερο ιστορικό, πολιτικό, κοινωνικό και πολιτισμικό περιβάλλον. Παράλληλα, θα πρέπει να αξιολογηθούν και τα γενικά θετικά στοιχεία της ασυντόνιστης ανάπτυξης κυρίως εντός των αστικών περιοχών (π.χ. η κρυφή τάξη, η οργάνωση, η ζωντάνια, η προσαρμοστικότητα στις αλλαγές κλπ), όπου κατάφεραν να ανανεώσουν σε μεγάλο βαθμό το κτιριακό τους απόθεμα και να εξασφαλίσουν (στο μέτρο του δυνατού – εφικτού) προσβάσιμη και φτηνή στέγη (χωρίς τη χρήση δημόσιων κεφαλαίων και επενδύσεων παρά μόνο με το μηχανισμό της αγοράς).⁸ Σε αυτό το πλαίσιο και κυρίως βάσει της διαχρονικής και εμπειρικής αξιολόγησης του τρόπου που συγκεκριμένες πρακτικές έχουν εφαρμοστεί στο χωρικό σχεδιασμό της χώρας, δηλαδή η περιγραφή των προβλημάτων και η αποτελεσματικότητα των λύσεων που εφαρμόστηκαν, δίνει τη δυνατότητα για μια καταρχήν αξιολόγηση της νέας θεσμικής επιδίωξης.

3. Ανατροπές στο επίπεδο του σχεδιασμού των ΟΤΑ

A) Στρατηγικό Πλαίσιο

Οι ανωτέρω γενικές διαπιστώσεις, θα μπορούσαν να αποτελέσουν τη βάση για κάθε νέα προσπάθεια βελτίωσης ή διόρθωσης των τυχόν θεσμικών - επιστημονικών αδυναμιών ή ασαφειών της αντίστοιχης ελληνικής πρακτικής. Παράλληλα, είναι προφανές ότι η διεπιστημονικότητα και η πολυπλοκότητα του αντικειμένου, θα πρέπει να μεταβάλλει το ενδιαφέρον από την τεχνική – διαχειριστική θεώρηση σε μια αντιμετώπιση πιο δυναμική και συνεργατική. Επίσης, δεν μπορεί να έχει στατικά χαρακτηριστικά αφού λειτουργεί ως ένα σύστημα αλληλεξαρτώμενων ρυθμίσεων και μεταβολών, όπως διδάσκει η συστημική

⁸ Για περισσότερα βλέπε Οικονόμου (2000α), Γιαννακούρου (2004), Οικονόμου & Πετράκος (2004).

επιστήμη.⁹ Κι αυτό διότι, η κάθε παρέμβαση στο χώρο δεν μπορεί σε καμία περίπτωση να λειτουργήσει ανεξάρτητα από το οικονομικό και κοινωνικό γίνεσθαι.

Συνεπώς, στο επίπεδο των ΟΤΑ, κάθε προσπάθεια θεσμικής βελτίωσης, θα πρέπει καταρχήν να εισάγει και να συνδέει το πλαίσιο του χωρικού σχεδιασμού, με τις αρχές της αειφορίας και πώς αυτές μεταβάλλονται χωρικά ή χρονικά και διατυπώνονται αντίστοιχα σε επιμέρους ιεραρχικές επιδιώξεις. Σε αντίθετη περίπτωση, θα διογκώνεται η «ασάφεια» που δημιουργείται στα διάφορα επίπεδα (π.χ. Τοπικό και Περιφερειακό), με προφανείς συνέπειες για την επιτυχία του σχεδιασμού / προγραμματισμού. Ειδικότερα, ο ορισμός που δίνεται στο άρθρο 1 του Ν.4447/2016, συνδέει μονοδιάστατα και χωρίς να ερμηνεύει την οικονομική ανάπτυξη με την διατηρησιμότητα και την καινοτομία. Επίσης, χρησιμοποιεί τον αδόκιμο όρο «βιώσιμη ανάπτυξη» για να του προσδώσει ταυτόσημο περιεχόμενο με αυτό της αειφορίας.¹⁰

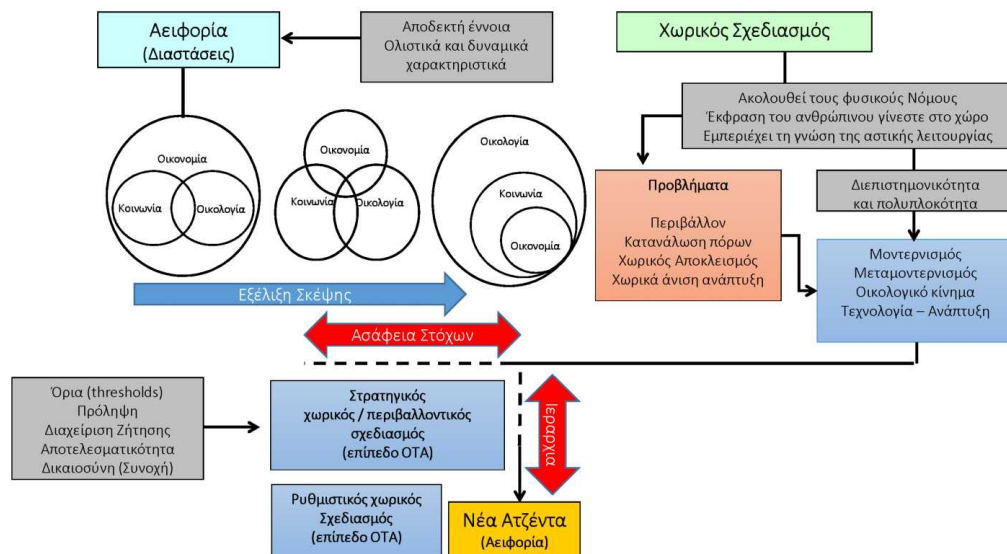
Όπως προκύπτει σαφώς από το **Σχήμα 1**, η ερμηνεία των στόχων του χωρικού σχεδιασμού και η σύνδεση τους με την επίτευξη της αειφορίας, υπό το πρίσμα μιας νέας ατζέντας που επιχειρεί να εισάγει το νέο θεσμικό πλαίσιο, θα πρέπει καταρχήν να συνδέεται με ένα πλέγμα κοινής στρατηγικής προσέγγισης των χωρικών/ περιβαλλοντικών ζητημάτων, ακολουθώντας αρχές όπως η ευελιξία, η προσαρμοστικότητα, η μεταβλητότητα κλπ. Κυρίαρχος στόχος δηλαδή, είναι να αντικατασταθεί η «άκαμπτη» έννοια της «περιβαλλοντικής προστασίας», από την αρχή της «περιβαλλοντικής διαχείρισης», δηλαδή τη θέσπιση «περιβαλλοντικών ορίων (πρόληψη)» και «περιβαλλοντική αποτελεσματικότητα (περιορισμός/ προστασία)». Στη συνέχεια, μπορούν να συνδεθούν οι αρχές αυτές με τις ευρύτερες οικονομικές και κοινωνικές επιδιώξεις του σχεδιασμού κάτω από ένα κοινό ερμηνευτικό και διαδικαστικό πλαίσιο, σύμφωνα με τον κάτωθι **Πίνακα 1**.¹¹ Σε αντίθετη περίπτωση, δεν δύναται να επιτευχθούν τα περιβαλλοντικά και πολεοδομικά κεκτημένα της νομολογίας του

⁹ Στηρίζεται σε θεωρίες συνόλων και στη θεμελιώδη αρχή ότι οι ιδιότητες των μερών ενός συστήματος, είναι ευρύτερες σε σχέση με αυτές που παρουσιάζουν ξεχωριστά τα μέρη του. Για περισσότερα βλέπε Πορτοκαλίδης (2013).

¹⁰ Στα ελληνικά προέρχεται από τη σύνθετη φράση *αι & φέρει*, που σημαίνει ότι φέρει συνεχώς, (διατηρεί) στο διηνεκές. Ετυμολογικά δηλαδή, εκφράζει το σύνολο των ιδιοτήτων του αγγλικού όρου «sustainability», σε αντίθεση με την έννοια της «βιωσιμότητας» που προέρχεται από τις οικονομικές επιστήμες και εκφράζει την οικονομική αποδοτικότητα. Σε μερίδα βέβαια της ελληνικής βιβλιογραφίας καθώς και στο θεσμικό πλαίσιο, εκφράζεται ως «βιώσιμη ανάπτυξη». Για περισσότερα βλέπε Σιούτη (2003) και Δεκλερής (2000).

¹¹ Για περισσότερα βλέπε Δελούκας (1995), Μπεριάτος & Ψαλτόπουλος (2003) και Οικονόμου (2000α)

Σχήμα 1: Η ασαφής λογική της αειφορίας/ ιεραρχίας σε σχέση με το χωρικό σχεδιασμό



Από την ανωτέρω θεώρηση, προκύπτει ότι στο νέο θεσμικό πλαίσιο, χρειάζεται σε κάθε περίπτωση η εξειδίκευση των στόχων και κυρίως η σύνδεση τους με συγκεκριμένες διαδικασίες και διεργασίες με αναφορά στον χώρο, κυρίαρχα στο στρατηγικό επίπεδο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (π.χ. δείκτες, επίπεδα εκπλήρωσης στόχων, όρια ανάπτυξης κλπ). Συνάγεται επίσης ότι, απαιτείται μια ριζική αναθεώρηση του στρατηγικού σχεδιασμού αναφορικά μετα στάδια, το περιεχόμενο και τις διαδικασίες στο χωρικό επίπεδο των διοικητικών ορίων των ΟΤΑ, αλλά σε διαφορετική λογική από αυτήν που επιχειρείται. Ειδικότερα, ο νέος νόμος δεν προβλέπει κάτι ανάλογο στο επίπεδο των ΟΤΑ (βλέπε

¹² Με την αναθεώρηση του Συντάγματος του 2001, εισήχθη για πρώτη φορά το πλαίσιο μέσα στο οποίο πρέπει να λαμβάνονται τα «ιδιαιτέρα προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα του Κράτους για την προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος» με γνώμονα πάντα το δημόσιο συμφέρον, όπως επίσης και το γεγονός ότι η γενικότερη προστασία του περιβάλλοντος αποτελεί δικαίωμα του κάθε πολίτη (ατομικό, κοινωνικό και πολιτικό) που οδήγησε σε νομολογία όπου απαγορεύεται η επιδείνωση των όρων διαβίωσης και καταστροφή του φυσικού και οικιστικού πλούτου.

περιεχόμενο Περιφερειακών Χωροταξικών Πλαισίων - ΠΧΠ στο άρθρο 6), ενώ παράλληλα αντικαθίστανται τα ΓΠΣ (ή ΣΧΟΟΑΠ) από πιο εστιασμένα Ειδικά Χωρικά Σχέδια (ΕΧΣ) και Τοπικά Χωρικά Σχέδια (ΤΧΣ) των άρθρων 7 & 8. Ουσιαστικά δηλαδή, ακυρώνει «ad hoc» τη δυνατότητα οι ΟΤΑ να σχεδιάζουν και να προγραμματίζουν χωρικά/ περιβαλλοντικά σε ένα στρατηγικό πλαίσιο στα όρια αρμοδιοτήτων τους (όπως προέκυψαν με το πρόγραμμα Καλλικράτης – βλέπε Ν.3852/2010).

Πίνακας 1. Αειφόρος Χωρική Διαχείριση (Πηγή: EC- European Sustainable Cities (1996))

Περιβαλλοντικά Όρια	Εφαρμογή της αρχής της πρόληψης (precautionary principles)
Διαχείριση της ζήτησης	Προσπάθεια να επιτευχθεί λογική διαχείριση της ζήτησης, αντί για άμεση ανταπόκριση σε αυτή
Περιβαλλοντική Αποτελεσματικότητα	Περιορισμός / προστασία της χρήσης φυσικών πόρων
Οικονομική Αποτελεσματικότητα	Επίτευξη της μεγαλύτερης ανθρώπινης ωφέλειας από κάθε μονάδα οικονομικής δραστηριότητας
Δικαιοσύνη	Κοινωνική συνοχή και δίκαιη κατανομή του πλούτου

Αντίθετα και προκειμένου να μειωθούν τα επίπεδα σχεδιασμού ή να γίνουν πιο ευέλικτα τα νέα ΤΧΣ (σύμφωνα με τους στόχους που έχουν τεθεί), ο στρατηγικός σχεδιασμός των ΟΤΑ περιλαμβάνεται ως «Παράρτημα» στα ΠΧΠ. Ειδικότερα ορίζεται ότι *«τα παραρτήματα περιέχουν επίσης κατευθύνσεις για τις χρήσεις γης και όρους δόμησης που λαμβάνονται υπόψη μέχρι τη θεσμοθέτηση υποκείμενου ρυθμιστικού σχεδιασμού για την προστασία και ανάδειξη του περιβάλλοντος και της υπαίθρου με ιδιαίτερη αναφορά στην προστασία της γεωργικής γης»*. Καταρχήν και σύμφωνα με τη γενικότητα της πρόνοιας του νόμου σε συνδυασμό με τις «ασαφείς ιεραρχίες» που παρουσιάζονται στο ανωτέρω **Σχήμα 1**, προκύπτει ότι είναι πλέον εφικτό καθώς και χρήσιμο να ενισχυθεί το συγκεκριμένο επίπεδο στρατηγικού σχεδιασμού προγραμματισμού.¹³ Μια εναλλακτική προσέγγιση, θα μπορούσε να μετεξελίξει τα ΓΠΣ (ή ΣΧΟΟΑΠ) σε μια σειρά (ομπρέλα) διαδικασιών και μελετών, όπως παρουσιάζονται στον παρακάτω **Πίνακα 2**:

¹³ Βλέπε επίσης τα ζητήματα επικουρικότητας που ανακύπτουν και περιγράφονται παρακάτω.

Πίνακας 2. Νέα Ιεραρχία Σχεδιασμού

Επίπεδο Σχεδιασμού	Σχέδιο	Επεξήγηση
Στρατηγικό επίπεδο ΟΤΑ	ΣΧΟΑ(ΟΔΣ) & ΣΜΠΕ	Στρατηγική Χωρική Οργάνωση & Ανάπτυξη (Ολοκληρ. Υποστήριξη, Διαχείριση / Συλλογή) & Στρατηγική Περιβαλλοντική Εκτίμηση
Ρυθμιστικό επίπεδο Δημ. Ενότητας	ΤΧΣ ή ΕΧΣ	Τοπικά Χωρικά Σχέδια ή Ειδικά Χωρικά Σχέδια

Γίνεται προφανές, σε αντίθεση με το νέο νομοθετικό πλαίσιο που καταργεί κατ' ουσίαν το συγκεκριμένο επίπεδο σχεδιασμού (ad hoc), ότι τα ΣΧΟΑ(ΟΔΣ) ως το πρώτο επίπεδο σχεδιασμού, αποτελούν ευρύτερες στρατηγικές χωρικές και περιβαλλοντικές θεωρήσεις. Αναφέρονται δηλαδή στο χωρικό πλαίσιο ενός ΟΤΑ, κατ' αντιστοιχία των ΓΠΣ (ή ΣΧΟΟΑΠ) του Ν.2508/1997, εισάγοντας με αυτόν τον τρόπο ένα χρήσιμο οργανωτικό στρατηγικό και προγραμματικό εργαλείο. Ειδικότερα, πρόκειται καταρχήν να προσαρμόζουν τις υπερκείμενες στρατηγικές και δεσμεύσεις (περιφερειακός και εθνικός σχεδιασμός, τομεακές πολιτικές, ειδικά πλαίσια, επιχειρησιακά προγράμματα κλπ), τους κανονισμούς κλπ στο επίπεδο της διακυβέρνησης του ΟΤΑ. Στη συνέχεια, μέσω επαναληπτικών διαδικασιών διαχείρισης και διαβούλευσης που περιλαμβάνουν τη λήψη αποφάσεων για την περιβαλλοντική διαχείριση, τη χωρική ανάπτυξη και τον προγραμματισμό (συμμετοχή, συνεργατικότητα κλπ), να καλύπτουν το περιεχόμενο της Α φάσης του ΓΠΣ του Ν.2508/1997 (πλην των πολεοδομικών αναλύσεων των οικισμών) και της αντίστοιχης ΣΜΠΕ, κάτω από μια κοινή συνεργατική και συνθετική θεώρηση.¹⁴

Η πρωτοπορία (νεωτερισμός) του συγκεκριμένου υποστηρικτικού πλαισίου, έγκειται στο γεγονός ότι επιχειρείται παράλληλα και σε στρατηγικό επίπεδο, η σύνδεση των χωρικών επιλογών με το περιβάλλον, τις φυσικές ροές και τη διαχείριση της ενέργειας. Κι αυτό διότι, η προστασία, ο περιορισμός των αποβλήτων, η ανακύκλωση, η χρήση της τεχνολογίας, οι κυκλικές διαδικασίες με ειδική εφαρμογή στο γήινο κύκλο νερού και στη φυσική παροχή ύδατος (π.χ. λεκάνες απορροής, υδρολογικό σύστημα,

¹⁴ Αντίθετα, η σύνδεση που γίνεται στο Νόμο μεταξύ των ΠΧΠ και της ΣΜΠΕ είναι εξ αρχής προβληματική. Γι αυτό θα πρέπει να επιλεγεί μια ενιαία συνολική διαδικασία και όχι μόνο στο επίπεδο της διαβούλευσης. Η τεκμηρίωση δηλαδή των χωρικών σχεδίων θα πρέπει να εντάσσει και να περιλαμβάνει όλες τις περιβαλλοντικές πρόνοιες και όχι να εκπονείται ξεχωριστή μελέτη.

εκτίμηση πλημμυρών, καταστροφών από φυσικά φαινόμενα), αποτελούν τα κλειδιά για μια αποτελεσματική χωρική ρύθμιση και ανάπτυξη στο επίπεδο των ΟΤΑ.¹⁵ Η κεντρική επιδίωξη τελικά μπορεί να αφορά στη μείωση του οικολογικού αποτυπώματος, των επιπτώσεων της αστικής διάχυσης (χωρικό αποτύπωμα), της σπατάλης των φυσικών ροών ή των πόρων και στην προστασία ή διατήρηση της «οικολογικής χωρητικότητας» του χώρου στο επίπεδο του ΟΤΑ. Εναλλακτικά δηλαδή, μπορεί να ειπωθεί ότι εφαρμόζονται οι νέες αντιλήψεις, που αφορούν στην οικολογία (προστασία), στην αυτάρκεια (διατήρηση) και στη συνοχή (δικαιοσύνη).

Η υιοθέτηση τελικά των ανωτέρω, αφορά κυρίως σε μια διαδικασία ανατροφοδότησης, δοκιμής και ελέγχου. Συνάγεται δηλαδή, ότι η προτεινόμενη προσέγγιση του στρατηγικού σχεδιασμού, δεν μπορεί να είναι ούτε στατική αλλά ούτε και ολοκληρωμένη (δηλαδή μη αναθεωρήσιμη και οριστική ως προς τις επιδιώξεις τους π.χ. εντός χρονικών ορίων που θέτει το νέο θεσμικό πλαίσιο). Έτσι, αντί απαγορεύσεων χωροθέτησης και ζωνών δραστηριοτήτων που είναι αντικείμενο των ΤΧΣ ή των ΕΧΣ, μπορούν να χρησιμοποιηθούν μια σειρά από μαλακά (soft) μέτρα και λοιπά οικονομικά ή θεσμικά εργαλεία (π.χ. φοροαπαλλαγές, επιδοτήσεις) για τις ρυθμίσεις σε στρατηγικό επίπεδο. Στόχος τελικά θα πρέπει να είναι μια συνεργατική εφαρμογή οικονομικών, περιβαλλοντικών και κοινωνικών πτυχών του χωρικού - περιβαλλοντικού σχεδιασμού και της διαχείρισης. Μετά την έγκρισή τους (μέσω της Στρατηγικής Περιβαλλοντικής Εκτίμησης), θα δημιουργούνται οι χωρικές, περιβαλλοντικές και θεσμικές πρόνοιες που απαιτούνται για να ολοκληρωθεί η διαδικασία σε αναλυτικότερα πλαίσιο, δηλαδή να εφαρμοστεί ο υποκείμενος ρυθμιστικός σχεδιασμός που να εξειδικεύει τις ρυθμίσεις.

B) Επίπεδο Δημοτικού Σχεδιασμού

Σύμφωνα με τον νέο Νόμο (βλέπε άρθρα 7 & 8), πολύ ορθά ο κανονιστικός και αστικός χαρακτήρας των ΓΠΣ (ή ΣΧΟΟΑΠ) μετεξελισσεται σε ΤΧΣ ή ΕΧΣ με χώρο αναφοράς τη δημοτική ενότητα και όχι το σύνολο του Δήμου. Με αυτόν τον τρόπο, αυξάνεται το επίπεδο της προσαρμοστικότητας του σχεδιασμού στις συνεχώς μεταβαλλόμενες περιβαλλοντικές, οικονομικές και κοινωνικές ανάγκες. Επίσης, η έγκριση των ΤΧΣ ή των ΕΧΣ με Προεδρικό Διάταγμα (εφεξής ΠΔ) είναι μεγάλη, πολύ σοβαρή και ορθή τομή για τον χωρικό σχεδιασμό.

¹⁵ Σε αυτόν τον σχεδιασμό μπορούν να ενσωματωθούν και οι διάφορες άλλες προσεγγίσεις των περιβαλλοντικών επιστημών καθώς και οι απαραίτητες υποστηρικτικές μελέτες (γεωλογικές, ανάλυση επικινδυνότητας από φυσικούς και ανθρωπογενείς κινδύνους κλπ).

Επιπλέον των προβλέψεων του νέου Νόμου, στο πλαίσιο έγκρισης των ΤΧΣ ή ΕΧΣ, μπορούν να αναπτυχθούν κατά περίπτωση, Κανονισμοί Εφαρμογής και αντίστοιχες Οικολογικές Προδιαγραφές [εφεξής ΚΕ(ΟΠ)]. Ειδικότερα, δύναται να εισάγουν και να καθορίζουν τις λεγόμενες προδιαγραφές απόδοσης (Performance ratios), που εξειδικεύουν τους περιβαλλοντικούς στόχους των ΣΧΟΑ (βλέπε επίσης ανωτέρω **Πίνακα 1**) και αποτελούν μια προσπάθεια να ξεπεραστεί η ακαμψία των κλασσικών σταθερότυπων (design codes ή standards – βλέπε ΦΕΚ 285Δ/2004). Τεκμαίρεται δηλαδή, ότι είναι βέλτιστο να αναπτυχθεί μια νέα προσέγγιση που δεν θα στηρίζεται σε δεδομένες παραμέτρους, αλλά αντίθετα στην κατά περίπτωση αποδοτικότητα μιας χωρικής παρέμβασης στο χρόνο και στο χώρο. Συνεπώς, οι ΚΕ(ΟΠ), δεν θα είναι μονοδιάστατοι, απόλυτα δεσμευτικοί ή πεπερασμένοι, καθώς θα υπόκεινται σε μια συνεχή προσαρμογή, ώστε να ενισχυθούν ή να μεγιστοποιηθούν τα πιθανά οφέλη του σχεδιασμού (οικολογικά, κοινωνικά και οικονομικά).

Γ) Πολεοδομικές Μελέτες Εφαρμογής (ΠΜΕ) ή Αστική Αναγέννηση (ΑΑ)¹⁶

Σύμφωνα με τον νέο Νόμο καθώς και με την υφιστάμενη κατάσταση, ως τελικό επίπεδο σχεδιασμού, οι Πολεοδομικές Μελέτες Εφαρμογής (εφεξής ΠΜΕ), εντάσσουν, εξειδικεύουν και εφαρμόζουν στο έδαφος τις επιδιώξεις, τους κανόνες και τους στόχους των ΤΧΣ ή ΕΧΣ, καθώς και των υπολοίπων γενικών κανονισμών όπως ο ΝΟΚ. Περιλαμβάνουν δηλαδή την εφαρμογή και την εξειδίκευση των πολεοδομικών μεγεθών του προηγούμενου σταδίου. Οι ΠΜΕ δεν είναι απαραίτητο να εγκρίνονται με μια συνολική μελέτη αλλά σταδιακά κατά ομάδες ΟΤ ή γειτονιών, σύμφωνα πάντα με το προγραμματικό πλαίσιο που έχει θέσει ο υπερκείμενος σχεδιασμός.

Σημαντικό όμως έλλειμμα του Νόμου, αποτελεί η μη πρόβλεψη των ενεργειών ή των διαδικασιών ολοκληρωμένων πολεοδομικών παρεμβάσεων σε τμήματα του υφιστάμενου αστικού ιστού, σύμφωνα με τις νέες αρχές των αστικών αναγεννήσεων. Συνεπώς, η παράλειψη αυτή πρέπει σε κάθε περίπτωση είτε να διορθωθεί, είτε να προσαρμοστούν οι προβλέψεις του Ν.2508/1997 στις νέες συνθήκες σχεδιασμού και να ξεπεραστούν τα ζητήματα που τις καθιστούν δύσκολα εφαρμόσιμες.

¹⁶ Στη διεθνή βιβλιογραφία συναντώνται ως «urban regeneration strategies». Περιλαμβάνουν παρεμβάσεις πολλών ειδών: οικονομικές και χρηματοδοτικές, αστική σύνθεση, περιβάλλον, κοινωνικές και «κοινοτικές» διαστάσεις, απασχόληση, εκπαίδευση και κατάρτιση, στέγαση. Για περισσότερα βλέπε Οικονόμου (2009)

4. Επικουρικότητες

Σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας,¹⁷ εκτός από τους τομείς της αποκλειστικής της ευθύνης, η Ευρωπαϊκή Ένωση (εφεξής ΕΕ) παρεμβαίνει μόνο εφόσον η δράση της φαίνεται αποτελεσματικότερη εκείνης που μπορεί να αναληφθεί σε εθνικό επίπεδο. Ειδικότερα, στους στόχους για κάθετη και οριζόντια ολοκλήρωση, σε εφαρμογή της τρίτης διάστασης της πολιτικής συνοχής (εδαφική), υποστηρίζεται η αρχή της οικουμενικής θεώρησης και τοπικής δράσης και η ανάγκη για τη συντονισμένη δράση όλων των συντελεστών. Η συγκεκριμένη προσέγγιση, αποτελεί και το κλειδί της επιτυχίας της εδαφικής διακυβέρνησης. Κατ'επέκταση, σε εθνικό επίπεδο η αρχή αυτή παραπέμπει στον χειρισμό θεμάτων από τη χαμηλότερου επιπέδου και πιο αποκεντρωμένη αρχή, δηλαδή τον Δήμο ή την Περιφέρεια.

Υπό το συγκεκριμένο Πρίσμα, κάθε ανάλογο θεσμικό πλαίσιο ή διοικητική οργάνωση, θα πρέπει να προσαρμόζεται στις πρόνοιες της αρχής της επικουρικότητας. Ο παρακάτω **Πίνακας 3**, επιχειρεί ακριβώς να αποτυπώσει συνολικά τις διαδικασίες εκπόνησης και θεσμοθέτησης των ΠΧΠ, των ΤΧΣ ή ΕΧΣ και των ΠΜΕ. Ειδικότερα, τεκμηριώνει αν σε κάθε ένα ξεχωριστό σχέδιο, στρατηγικό ή ρυθμιστικό, ικανοποιείται και σε πιο βαθμό η αρχή της επικουρικότητας, λαμβάνοντας πάντα υπ όψη το υφιστάμενο διοικητικό πλαίσιο διοίκησης και αυτοδιοίκησης καθώς και τις συνταγματικές πρόνοιες, όπως αναφέρθηκαν ανωτέρω.

Κατ'αρχήν, στα ΠΧΠ προβλέπεται η εκπόνηση τους από το αρμόδιο Υπουργείο με εμπλοκή της Περιφέρειας (ΟΤΑ Β Βαθμού). Στο επίπεδο της ιεραρχίας, υπάρχει η προφανής επιλογή της ισχυροποίησης του ρόλου του ΥΠΕΚΑ, ενώ σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, θα μπορούσαν να εκπονούνται σε αποκεντρωμένο επίπεδο. Συνεπώς, κάθε αποκεντρωμένη διοίκηση, δύναται να εκπονεί όσα ΠΧΠ βρίσκονται εντός της χωρικής αρμοδιότητας της.¹⁸ Επίσης, στο προβληματικό ζήτημα των στρατηγικών επιλογών των Δήμου, όπως τεκμηριώθηκε ανωτέρω και προβλέπεται να εκπονείται μέσω συνημμένων Παραρτημάτων, έρχεται να προστεθεί μια ακόμη προφανής υπέρβαση της

¹⁷ όπως προβλέπει το άρθρο 5 (πρώην άρθρο 3B) της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Για περισσότερα βλ. http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/amsterdam_treaty/a27000_el.htm. Βλέπε επίσης Γιαταγάνας (1992), Κασιμάτη (1974) κ.ά.

¹⁸ Σε αυτό το πλαίσιο, κρίνεται επίσης η σκοπιμότητα εκπόνησης των ΠΧΠ στο επίπεδο των Περιφερειών (13 σχέδια) και όχι στο επίπεδο των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων (7 σχέδια) που φαίνεται να είναι το προφανές με όρους χωρικής συνοχής και διοικητικής διαίρεσης στο επίπεδο του Κράτους.

αρχής της επικουρικότητας. Κι αυτό διότι, δεν προβλέπεται καμία συμμετοχή των Δήμων στην εκπόνηση αλλά και στο στάδιο των γνωμοδοτήσεων. Η εμπλοκή του δεύτερου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης (Περιφέρειες) είναι προφανής στο περιφερειακό επίπεδο αλλά δεν μπορεί να υποκαταστήσει λόγω αρμοδιοτήτων και ιεραρχικής δομής τους Δήμους.¹⁹

Πίνακας 3. Διαδικασία εκπόνησης & θεσμοθέτησης

Επίπεδο Σχεδιασμού	Εκπόνηση	Εμπλεκόμενοι	Γνωμοδοτήσεις	Έγκριση	Τεκμηρίωση Επικουρικότητας
ΠΧΠ	ΥΠΕΚΑ	ΥΠΕΚΑ ΠΑ	Περ. Συμβούλιο Εθν. Συμβούλιο ²⁰ Άλλα Υπουργεία	ΥΑ	Καμία εμπλοκή Απ. Διοίκησης Καμία εμπλοκή Δήμου (Παραρτήματα)
ΤΧΣ	ΥΠΕΚΑ ή Δήμος	ΥΠΕΚΑ ή Δήμος	Δημοτικό Συμβούλιο ΚΕΣΥΠΟΘΑ	ΠΑ	Δεν τεκμηριώνεται ο ρόλος του ΥΠΕΚΑ
ΕΧΣ	Κατά περίπτωση	Κατά περίπτωση	Κεντρικό ΣΥΠΟΘΑ Άλλα Υπουργεία	ΠΑ	Διαδικασία up/ down Καμία εμπλοκή Δήμου
ΠΜΕ	Δήμος Απ. Διοίκηση	Δήμος Απ. Διοίκηση ΠΑ	Δημοτικό Συμβούλιο ΣΥΠΟΘΑ ΠΕ	ΑΓΓΑΔ	Εμπλοκή όλων των επιπέδων Αυτοδιοίκησης και αποκεντρωμένης διοίκησης

Υπόμνημα:
 ΥΑ – Υπουργική Απόφαση
 ΥΠΕΚΑ – Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας
 ΠΑ – Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση (Β Βαθμού)
 ΠΔ – Προεδρικό Διάταγμα
 ΑΓΓΑΔ – Απόφαση Γενικού Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης
 ΚΕΣΥΠΟΘΑ – Κεντρικό Συμβούλιο Πολεοδομικών Θεμάτων & Αμφισβητήσεων
 ΣΥΠΟΘΑ ΠΕ - Συμβούλιο Πολεοδομικών Θεμάτων & Αμφισβητήσεων Περιφερειακής Ενότητας

¹⁹ Τονίζεται ότι σύμφωνα με την ισχύουσα δομή της αυτοδιοίκησης, η σχέση μεταξύ Πρώτου και Δεύτερου Βαθμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι παράλληλη και όχι ιεραρχική.

²⁰ όπως προβλέπεται από το άρθρο 4 του νόμου.

Στο επόμενο ρυθμιστικό επίπεδο των ΤΧΣ, σε κάθε περίπτωση δεν τεκμηριώνεται ο ρόλος του ΥΠΕΚΑ στην κίνηση της διαδικασίας εκπόνησης τους. Είναι μια ενέργεια που θα πρέπει να γίνεται μόνο από τους Δήμους. Αντίστοιχα, για τα ΕΧΣ, επειδή εξ ορισμού είναι εστιασμένα σχέδια και προορίζονται για ειδικού σκοπού χρήσεις και διαδικασίες, θα πρέπει να δημιουργηθούν οι πρόνοιες προσαρμογής τους στον τοπικό χώρο, το περιβάλλον και τις υφιστάμενες δραστηριότητες και χρήσεις γης (π.χ. μέσω της τεκμηρίωσης της συμβατότητας τους με τον υπερκείμενο σχεδιασμό). Επίσης, θα μπορούσαν να εγκρίνονται ύστερα από τη σύμφωνη γνώμη των Δήμων. Παράλληλα, η πρόνοια για κρίση κάθε ΤΧΣ ή ΕΧΣ από το ΚΕΣΥΠΟΘΑ ή τα τοπικά ΣΥΠΟΘΑ, εγείρει γενικότερα ζητήματα σκοπιμότητας λειτουργίας ανάλογων συμβουλίων (επιτροπών) και ειδικότερα της συμβολής τους στη διαδικασία της έγκρισης των χωρικών σχεδίων (ανούσια γραφειοκρατία). Κι αυτό διότι, τόσο ο ρόλος τους όσο και το πλαίσιο λειτουργίας τους δεν είναι ξεκαθαρισμένος, σε βαθμό που μπορούν να λειτουργούν είτε τυπικά είτε παραβιάζοντας τις αρχές της τέχνης και της επιστήμης.²¹

Στο τελικό στάδιο εφαρμογής του ρυθμιστικού σχεδιασμού, αυτό των ΠΜΕ, ο νέος νόμος επιχειρεί ορθά να απλοποιήσει τα επίπεδα σχεδιασμού, αλλά δεν κάνει το ίδιο με τους εμπλεκόμενους. Ειδικότερα, μετά την έγκριση των ΤΧΣ με ΠΔ, η εφαρμογή του σχεδιασμού καθίσταται τοπικής σημασίας και αποκλειστικής αρμοδιότητας των Δήμων. Κάθε άλλη εμπλοκή όπως π.χ. των Περιφερειών μέσω των τοπικών ΣΥΠΟΘΑ (βλέπε ανωτέρω παρατήρηση), δημιουργεί ανούσια και αναποτελεσματική γραφειοκρατία χωρίς προφανή σκοπιμότητα.

5. Γενική αποτίμηση

Ο ανωτέρω σχολιασμός και η εναλλακτική προσέγγιση του ελληνικού θεσμικού πλαισίου, που έγινε με αφορμή πάντα το νέο νομοθετικό πλαίσιο, εστιάζει στο επίπεδο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού (ΟΤΑ), όπου μετά την εφαρμογή του Σχεδίου «Καλλικράτης» (Ν.3852/2010), έχουν δημιουργηθεί οι κατάλληλες συνθήκες για να εφαρμοστούν στρατηγικά χωρικά σχέδια. Ειδικότερα, επιχειρείται μια δομημένη κριτική που μεταβάλλει την πρόταση για τα ΠΧΠ του άρθρου 6 (αναφορικά με το Παράρτημα

²¹ Τα ανάλογα συμβούλια ή επιτροπές, δεν έχουν αρμοδιότητα να εκτιμήσουν τη νομιμότητα της διαδικασίας και επίσης κρίνουν/ αποφασίζουν στη βάση εισηγήσεων που προέρχονται από τις αρμόδιες υπηρεσίες. Αν η συμβολή τους έχει να κάνει με ζητήματα τεχνικής ή πολιτικής διαβούλευσης, αυτή πραγματοποιείται πλέον σε όλα τα στάδια των σχεδίων κατ'εφαρμογή της νομοθεσίας και ειδικότερα της περιβαλλοντικής. Συνεπώς, ένα κρίσιμο ζήτημα είναι η σκοπιμότητα λειτουργίας τους.

των Στρατηγικών επιλογών για κάθε Δήμο) και σημεία των ΤΧΣ ή ΕΧΣ των άρθρων 7 & 8 καθώς και των ΠΜΕ του άρθρου 10. Αυτή η διαφοροποίηση, βασίζεται σε μια εναλλακτική προσέγγιση του χωρικού σχεδιασμού, που επιχειρεί να εφαρμόσει το πλαίσιο και της αρχής της ισόρροπης χωρικής ανάπτυξης και τις επιδιώξεις της αειφορίας. Αντίθετα, όπως συνοπτικά και διαπιστωτικά παρουσιάζεται στον **Πίνακα 4**, ο νέος νόμος στηρίζεται σε παραδοχές που δύσκολα μπορούν να ενταχθούν στη σύγχρονη φιλοσοφία για την οργάνωση, τον σχεδιασμό και τον προγραμματισμό του χώρου.²²

Ειδικότερα, εστιάζει μονοδιάστατα και μονόπλευρα στην οικονομική αποτελεσματικότητα του χώρου (παραγωγή πλούτου) μέσω μιας υποκειμενικής θεώρησης των πραγμάτων (ως επιδίωξη και ως ορθολογική φιλοσοφία).²³ Παράλληλα, παραβιάζει δύο βασικές αρχές. Η πρώτη και διαδικαστική, αφορά στην ευρωπαϊκή αρχή της επικουρικότητας (εγγύτητας) που ρυθμίζει την άσκηση των αρμοδιοτήτων και αναφέρει ότι οι αποφάσεις θα πρέπει να λαμβάνονται στο επίπεδο που βρίσκεται όσο το δυνατόν πλησιέστερα στους πολίτες. Κι αυτό διότι, ο έλεγχος της υλοποίησης των στρατηγικών επιλογών των Δήμων δια μέσω των ΠΧΠ από τις αιρετές Περιφέρειες και το ΥΠΕΚΑ δεν συνάδει με την αρχή αυτή. Η δεύτερη και διοικητική, αφορά στο γεγονός ότι επιδιώκεται μια έντονα (πολιτική) ισχυροποίηση του ρόλου του Υπουργού ΠΕΚΑ και όχι του ρόλου των περιφερειών ή των περιφερειακών διοικήσεων, σύμφωνα με την αρχή της αποκέντρωσης.

Επιπρόσθετα πρέπει να σημειωθεί ότι η έως σήμερα εμπειρία των περιφερειακών πλαισίων (ΠΧΠ) είναι απογοητευτική, τόσο ως προς την εφαρμογή όσο και ως προς τη θεσμική τους κατοχύρωση. Πόσο μάλλον που σύμφωνα με τον Νόμο προκύπτει μεγάλη χωρική απόσταση μεταξύ περιφερειακού και δημοτικού - τοπικού σχεδιασμού.²⁴ Αναφέρεται επίσης το προφανές ζήτημα, που δεν γίνεται κατανοητό στο σύνολο του Νόμου, ότι οι αιρετές Περιφέρειες δεν μπορούν να έχουν αρμοδιότητες χωρικού

²² Η παράθεση των στοιχείων του Πίνακα 4, γίνεται σε σύγκριση με τις μοντέρνες, μεταμοντέρνες και σύγχρονες αντιλήψεις, σε πέντε βασικά πεδία αναφοράς. Με τον τρόπο αυτόν, διαφαίνεται καλύτερα η βούληση του νομοθέτη να στηριχθεί κατά περίπτωση σε ασαφή πλαίσια θεώρησης του χωρικού σχεδιασμού.

²³ Όπως παρουσιάζεται και στο Σχήμα 1, η νέα νομοθετική πρωτοβουλία ουσιαστικά εφαρμόζει αναχρονιστικές μοντερνιστικές αντιλήψεις για τη σπουδαιότητα της οικονομικής αύξησης σε σχέση με τους άλλους δυο πυλώνες της αειφορίας.

²⁴ Υπάρχει μια μεγάλη διάσταση μεταξύ στρατηγικών πλαισίων που δεν έχουν απόλυτα δεσμευτικό χαρακτήρα και του εστιασμένου ρυθμιστικού σχεδιασμού.

σχεδιασμού, όπως προβλέπει το Σύνταγμα.²⁵ Γι αυτό, σε κάθε περίπτωση τα επίπεδα σχεδιασμού θα πρέπει να είναι μεταξύ του Δήμου (ως ο επισπεύδων - τελικός σύνδεσμος επικουρικότητας), της Αποκεντρωμένης Διοίκησης ή/ και του ΥΠΕΚΑ.

Πίνακας 4. Κριτική θεώρηση

Πεδίο Αναφοράς	Μοντερνισμός	Μεταμοντερνισμός και σύγχρονο πλαίσιο	Νόμος 4447/16
Διοίκηση	Κοσμική, ενιαία, ισχυρή	Πολλαπλή, ανταγωνιστική	Ισχυροποίηση του ρόλου του ΥΠΕΚΑ
Φιλοσοφία	Επιστημονικός ορθολογισμός, βασικές αλήθειες	Διαπλαστική, υποκειμενική, ειδικές αρχές	Ασαφείς αρχές, υποκειμενικότητα
Επιδιώξεις	Υλική ανάπτυξη, ασφάλεια, βασικές ανάγκες	ποιότητα ζωής, αξίες, οικολογία	Οικονομική χωρική αποτελεσματικότητα , Παραγωγικές χωροθετήσεις
Διαδικασίες	Δομημένες, ιεραρχικές, μεγάλης κλίμακας, άρτιες	Συνηγορικός & συμμετοχικός σχεδιασμός, συναίνεση	Υπέρβαση ιεραρχιών, Αρνητική Επικουρικότητα
Εστίαση	Χωρική ανανέωση, διαχωρισμός (χρήσεων) και νέες αναπτύξεις	Ποικιλομορφία, ανθρώπινη κλίμακα και παραδοσιακότητα	Στρατηγικά πλαίσια και ρυθμιστικοί κανόνες Υφιστάμενος αστικός χώρος;

Η σύμπτυξη αντίθετα του αναλυτικού σταδίου των παλαιών ΓΠΣ (του Ν.1337/1983) με ρυθμιστικό χαρακτήρα, όπως τα ΤΧΣ ή ΕΧΣ, ουσιαστικά δίνει τη δυνατότητα να λειτουργήσουν καλύτερα και πιο αποδοτικά οι οργανωμένες παρεμβάσεις στο χώρο που απαιτούν ανάλογη θεσμοθέτηση (έκδοση ΠΔ). Προϋποθέτει όμως ένα στρατηγικό επίπεδο, που ως ομπρέλα χωρικών και περιβαλλοντικών διαδικασιών στο επίπεδο της ελληνικής πραγματικότητας των ΟΤΑ, μπορούν να προσδώσουν μια νέα προοπτική.

²⁵ Σύμφωνα με την ερμηνεία του άρθρου 24 του Συντάγματος, ο χωρικός σχεδιασμός και η προστασία του περιβάλλοντος είναι αποκλειστική αρμοδιότητα του Κράτους και δεν μπορεί να μεταβιβαστεί στην Τοπική Αυτοδιοίκηση (ΣτΕ 3661/2005 κ.ά.).

6. Επίλογος

Από την ανωτέρω θεώρηση, τεκμηριώνεται ότι απαιτείται από κάθε θεσμική προσπάθεια η προβολή ή ορθότερα η υιοθέτηση της διαχρονικής εμπειρίας και μιας εμπειριστατωμένης «δημιουργικότητας», που να μελετά τα ζητήματα του χώρου και των συνδέσεών τους με τα χαρακτηριστικά του περιβάλλοντος. Επίσης, πρέπει να εντάσσονται ζητήματα «βασικής επιλογής», δηλαδή στρατηγικές παρεμβάσεις που να ανταποκρίνονται στην κατάσταση της οργάνωσης των ΟΤΑ καθώς και στο ευρύτερο διοικητικό πλαίσιο της χώρας. Τελικά, η νέα θεσμική προσπάθεια για να έχει πιθανότητες επιτυχίας, θα πρέπει κατ'αρχήν να έχει έναν οραματικό και όχι διαχειριστικό χαρακτήρα. Σε αυτό συνηγορεί και το γεγονός της μακρόχρονης αδυναμίας της ελληνικής θεσμικής πραγματικότητας να προτείνει και στη συνέχεια να εφαρμόσει ένα ολοκληρωμένο σχέδιο παρέμβασης στον χώρο. Η αδυναμία αυτή, δεν φαίνεται να περιορίζεται και σε αυτήν την περίπτωση, μιας και είναι ιδιαίτερα εμφανείς οι δομικές, επιστημονικές, στρατηγικές και λογικές αδυναμίες του νόμου, όπως τεκμηριώθηκε ανωτέρω.

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

- Γιαννακούρου Γ. (2004) “Το θεσμικό πλαίσιο του σχεδιασμού των πόλεων στην Ελλάδα: Ιστορικές μεταμορφώσεις και σύγχρονα αιτήματα”, στο Οικονόμου Δ. και Πετράκος Γ. (επ.) *Η ανάπτυξη των ελληνικών πόλεων*, Εκδόσεις Gutenberg, Βόλος.
- Γιαταγάνας Ξ. (1992) “Η αρχή της επικουρικότητας”, *Επιθεώρηση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, τ.14-15.
- Δελούκας Α. (1995) “Περιβαλλοντικός σχεδιασμός: Νέος κλάδος ή διάσταση της χωροταξίας,” *Τόπος 9/1995*, pp.147-156.
- Δεκλερής Μ. (2000) *Το δίκαιο της Βιωσίμου Αναπτύξεως*, εκδ. Α. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή.
- Κασιμάτη Γ. (1974) *Περί της αρχής της επικουρικότητας του Κράτους*, Αθήνα.
- Μπεριάτος Η. και Ψαλτόπουλος Δ. (2003) “Ο ρόλος της περιβαλλοντικής πολιτικής και σχεδιασμού στην ανάπτυξη της υπαίθρου. Η Ελληνική εμπειρία” στο Μπεριάτος Η. και Ψαλτόπουλος Δ. (επ.) *Περιβάλλον και ανάπτυξη της υπαίθρου*, Αθήνα, Θεμέλιο.
- Οικονόμου Δ. (2000α) “Η περιβαλλοντική διάσταση της πολεοδομικής πολιτικής στη μεταπολεμική Ελλάδα” στο Μοδινός Μ. και Ευθυμιόπουλος Η. (επ.) *Η βιώσιμη Πόλη*, Αθήνα – Στοχαστής, ΔΙΠΕ, pp. 47-69.
- Οικονόμου Δ. (2000β) «Σύστημα χωρικού σχεδιασμού. Η ελληνική πραγματικότητα και η διεθνής εμπειρία». *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, τεύχ. 101-102, Α'-Β' pp. 3-

58.

- Οικονόμου Δ. και Πετράκος Γ. (2004) *Η ανάπτυξη των ελληνικών πόλεων*, Εκδόσεις Gutenberg, Βόλος.
- Οικονόμου Δ. (2009) “Αποτίμηση του Ν1337/83, 25 χρόνια μετά”, στο *25 Κείμενα για το σχεδιασμό και ανάπτυξη του χώρου*. Συλλογικός Τόμος. Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας. ΤΜΧΠΠΑ, Βόλος.
- Πορτοκαλίδης Κ. (2013) *Συστημική Θεώρηση των Μικρομεσαιών Πόλεων*, Διδακτορική Διατριβή, ΤΜΧΠΠΑ, Βόλος.
- Σιούτη Γ. (2003) *Εγχειρίδιο δικαίου Περιβάλλοντος*, Αθήνα.

Η Αρχή της Επικουρικότητας

(Διαθέσιμο: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/amsterdam_treaty/a27000_el.htm)

Ξενόγλωσση

- European Commission - EC (1996) *European Sustainable Cities – Report Expert Group on the Urban Environment Directorate*, General XI Environment, Nuclear Safety and Civil Protection.
- Lalenis K. (2002) “the evolution of local administration in Greece: How using transplants from France became an historical tradition” στο (de) Jong Martin, Lalenis K. & Mamadouh V. (επ.) *The theory and practice of institutional transplantation*, Netherlands.
- Rydin Y. (1993) *The British Planning System. An Introduction*, London, MacMillan.
- Wannop U. (1995) *The Regional Imperative. Regional Planning and Governance in Britain, Europe and the United States*, London, J. Kingsley Publishers-Regional Studies Association.

Κων/νος Πορτοκαλίδης

Χωροτάκτης – Πολεοδόμος Μηχανικός PhD, Συγκοινωνιολόγος MSc(Eng)

e-mail: kport@otenet.gr

ΣΥΝΤΑΚΤΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Δημήτρης Καλλιώρας
Σκαγιαννης Παντολεων
Χριστοπουλου Ολγα
Ευάγγελος Ασπρογέρακας
Νικόλαος Γαβανάς

ΣΥΜΒΟΥΛΟΙ ΣΥΝΤΑΞΗΣ

Ελένη Ανδρικοπούλου
Πασχάλης Αρβανιτίδης
Παναγιώτης Αρτελάρης
Σοφία Αυγερινού - Κολώνια
Αθηνά Βιτοπούλου
Γιώργος Βλόντζος
Νικολός Βογιαζίδης
Γεωργία Γεμενετζή
Ηλίας Γεωργαντάς
Αθηνά Γιαννακού
Σπύρος Γκολφινόπουλος
Άσπα Γοσποδίνη
Δημήτρης Γούσιος
Παύλος - Μαρίνος Δελλαδέτσιμας
Αλέξης Δέφνερ
Δέσποινα Διμέλλη
Ασπασία Ευθυμιάδου
Μιχάλης Ζουμπουλάκης
Ελισάβετ Θωίδου
Γιώργος Κανδύλης
Νικόλαος - Γεώργιος Καραχάλης
Κώστας Καρτάλης

Γρηγόρης Καυκαλάς
Ειρήνη Κλαμπατσέα
Χάρης Κοκκώσης
Παναγιώτης Κοσμόπουλος
Βύρων Κοτζαμάνης
Χρήστος Κουσιδώνης
Αλέξανδρος - Φαίδων Λαγόπουλος
Κώστας Λαλένης
Λόης Λαμπριανίδης

Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο
Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο
Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Πανεπιστήμιο Κρήτης
Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης
Πανεπιστήμιο Αιγαίου
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Πολυτεχνείο Κρήτης
Ελληνικός Γεωργικός Οργανισμός «Δήμητρα»
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης
Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο
Αθηνών
Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης
Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Ακαδημία Αθηνών & ΑΠΘ
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Πανεπιστήμιο Μακεδονίας

Λίλα Λεοντίδου
Παύλος Λουκάκης
Θωμάς Μαλούτας
Δημήτρης Μέλισσας
Αγγελική Μενεγάκη
Θεόδωρος Μεταξάς
Κώστας Μπαγινέτας

Νίκος Μπάτης
Ηλίας Μπεριάτος
Κώστας Μωραΐτης
Σπύρος Νιαβής
Μαρί - Νοέλ Ντυκέν
Δημήτρης Οικονόμου
Απόστολος Παπαγιαννάκης
Κωνσταντίνος Περάκης
Γιώργος Πετράκος
Μάγδα Πιτσιάβα - Λατινοπούλου
Σεραφείμ Πολύζος
Αντώνης Ροβολής
Νίκος Σαμαράς
Άρης Σαπουνάκης
Κώστας Σεργιάς
Παντολέων (Παντελής) Σκάγιαννης
Σοφία Σκορδίλη
Νίκος Σουλιώτης
Δημήτρης Σταθάκης
Αναστασία Τασοπούλου
Πάρις Τσάρτας
Γιώργος Τσιλιμίγκας
Δημήτρης Τσιώτας
Δημήτρης Φουτάκης
Γιώργος Φωτόπουλος
Μάριος Χαϊνταρλής
Όλγα Χριστοπούλου
Μανώλης Χριστοφάκης
Γιάννης Ψυχάρης

Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο
Πάντειο Πανεπιστήμιο
Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο
Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο
Γεωπονικό Πανεπιστήμιο Αθηνών
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Αποκεντρωμένη Διοίκηση Θεσσαλίας - Στερεάς
Ελλάδος
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Πάντειο Πανεπιστήμιο
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο
Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο
Πανεπιστήμιο Αιγαίου
Γεωπονικό Πανεπιστήμιο Αθηνών
Διεθνές Πανεπιστήμιο
Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Πανεπιστήμιο Αιγαίου
Πάντειο Πανεπιστήμιο

Περιεχόμενα

ΤΕΥΧΟΣ
ISSUE

33

ΕΤΟΣ
YEAR

2021

Παντολέον Σκάγιαννης Εισαγωγή	4
Απόστολος Λαγαρίας, Ιωάννης Σαγιάς† Αστική διάχυση σε πόλεις της Νότιας Ευρώπης: συγκριτική ανάλυση βασισμένη σε χωρικούς δείκτες	10
Σουλτάνα Βεζυριαννίδου, Κωνσταντίνος Λαλένης Οι διοικητικές δομές του χωρικού σχεδιασμού στην Ελλάδα κατά τις πρόσφατες διοικητικές μεταρρυθμίσεις	36
Κωνσταντίνος Πορτοκαλίδης Νέο θεσμικό πλαίσιο χωρικών ρυθμίσεων για τους ΟΤΑ: στρατηγικός σχεδιασμός και ζητήματα επικουρικότητας	64
Ελένη Κομνηνού, Ανέστης Γουργιώτης, Αριστείδης Σαπουνάκης Ένταξη μεγάλων τουριστικών συγκροτημάτων στο εξωαστικό τοπίο: ελληνική εμπειρία και προκλήσεις για το μέλλον	82
Νικόλαος-Γεώργιος Καραχάλης Η προσωρινή στέγαση σε κενά κτήρια και καταστήματα ως μέσο υποστήριξης της δημιουργικής οικονομίας: καλές πρακτικές από τις πόλεις του Urbact Refill	116
Ελισάβετ Δοξάκη, Ιωάννης Παντελάδης Η διαχρονική εξέλιξη της φτώχειας στις χώρες της ΕΕ-28: Αναλυτική προσέγγιση με τη μεθοδολογία System-GMM.	137

ISSN: 1109-5008

www.aeihoros.gr