

# Χάρτες αιχώρος

**ΚΕΙΜΕΝΑ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΑΣ, ΧΩΡΟΤΑΞΙΑΣ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ**

ΤΟΜΟΣ 1  
VOLUME 1

ΤΕΥΧΟΣ 1  
ISSUE 1

ΝΟΕΜΒΡΙΟΣ 2002  
NOVEMBER 2002



**ΣΥΝΤΑΚΤΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ** - Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

ΚΟΚΚΩΣΗΣ ΧΑΡΗΣ

ΟΙΚΟΝΟΜΟΥ ΔΗΜΗΤΡΗΣ

ΓΟΥΣΙΟΣ ΔΗΜΗΤΡΗΣ

ΜΠΕΡΙΑΤΟΣ ΗΛΙΑΣ

ΠΕΤΡΑΚΟΣ ΓΙΩΡΓΟΣ

ΠΑΠΠΙΑΣ ΒΑΣΙΛΗΣ

ΔΕΦΝΕΡ ΑΛΕΞΗΣ

**ΣΥΜΒΟΥΛΟΙ ΣΥΝΤΑΞΗΣ**

Αραβαντινός Αθανάσιος	- ΕΜΠ
Ανδρικόπουλος Ανδρέας	- Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών
Βασενχόβεν Λουδοβίκος	- ΕΜΠ
Γιαννακούρου Τζίνα	- ΥΠΕΧΩΔΕ
Γιαννιάς Δημήτρης	- Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Δελλαδέτσιμας Παύλος	- Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο
Δεμαθάς Ζαχαρίας	- Πάντειο Πανεπιστήμιο
Ιωαννίδης Γιάννης	- Tufts University, USA
Καλογήρου Νίκος	- ΑΠΘ
Καρύδης Δημήτρης	- ΕΜΠ
Κοσμόπουλος Πάνος	- ΔΠΘ
Κουκλέλη Ελένη	- University of California, USA
Λαμπριανίδης Λόης	- Πανεπιστήμιο Μακεδονίας
Λουκάκης Παύλος	- Πάντειο Πανεπιστήμιο
Λουρή Ελένη	- Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών
Μαντουβάλου Μαρία	- ΕΜΠ
Μελαχροινός Κώστας	- University of London, Queen Mary, UK
Μοδινός Μιχάλης	- Εθν. Κέντρο Περιβ. και Αειφ. Ανάπτυξης (ΕΚΠΙΑΑ)
Μπριασούλη Ελένη	- Πανεπιστήμιο Αιγαίου
Παπαθεοδώρου Ανδρέας	- University of Surrey, UK
Πρεβελάκης Γεώργιος-Στυλ.	- Universite de Paris I, France
Φωτόπουλος Γιώργος	- Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Χαστάογλου Βίλμα	- ΑΠΘ

---

Διεύθυνση:

Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας

και Περιφερειακής Ανάπτυξης

Περιοδικό ΑΕΙΧΩΡΟΣ

Πεδίον Άρεως, 38334 ΒΟΛΟΣ

<http://www.prd.uth.gr/aeihoros> e-mail: [aeihoros@prd.uth.gr](mailto:aeihoros@prd.uth.gr)

τηλ.: 24210 – 74456 fax: 24210 - 74380



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΑΚΕΣ ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ

Επιστημονικό Περιοδικό

---

# αειχώρας

---

Επιμέλεια έκδοσης: Άννα Σαμαρίνα - Παναγιώτης Πανταζής  
Σχεδιασμός εξωφύλλου - Λαγούτ: Γιώργος Παρασκευάς  
Εκτύπωση: Αλ. Ξουράφας  
Κεντρική διάθεση: Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας

## Περιεχόμενα

Αειχώρος - αναζητώντας σκέψεις για το σχεδιασμό και την ανάπτυξη στο χώρο	<b>4</b>
<b>Αραβαντινός Α.</b>	<b>6</b>
Δυναμικές και σχεδιασμός κέντρων στην πόλη των επόμενων δεκαετιών - προς συγκεντρωτικά ή αποκεντρωτικά σχήματα;	
<b>Βασενχόβεν Λ.</b>	<b>30</b>
Η δημοκρατικότητα του σχεδιασμού του χώρου και η αμφισβήτηση του ορθολογικού "μοντέλου"	
<b>Πρεβελάκης Γ.</b>	<b>50</b>
Ο μητροπολιτικός σχεδιασμός στην Ελλάδα: η περίπτωση της Αθήνας.	
<b>Φωτόπουλος Γ., Γιαννιάς Δ. και Λιαργκόβας Π.</b>	<b>60</b>
Οικονομική ανάπτυξη και σύγκλιση στους νομούς της Ελλάδας 1970-1994: εναλλακτικές μεθοδολογικές προσεγγίσεις	
<b>Κάβουρας Μ.</b>	<b>92</b>
Γεωγραφικές οντολογίες και διαλειτουργικότητα	
<b>ΘΕΜΑΤΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ</b>	
<b>Οικονόμου Δ.</b>	<b>116</b>
Το δεσμικό πλαίσιο της χωροταξίας και οι περιπέτειές του	
<b>Χονδρού - Καραβασίλη Μ.</b>	<b>128</b>
Προς έναν αειφόρο σχεδιασμό του δομημένου περιβάλλοντος: Οικολογική δόμηση	
<b>ΣΤΑΥΡΟΔΡΟΜΙΑ ΤΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ</b>	
<b>Σκάγιαννης Π.</b>	<b>142</b>
AESOP, Βόλος, 2002	
<b>Μπεριάτος Η.</b>	<b>146</b>
ISOCARP, Αθήνα - Βόλος, 2002	
<b>Ψυχάρης Ι.</b>	<b>156</b>
ERSA, Dortmund, 2002	
<b>ΚΡΙΤΙΚΕΣ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΕΙΣ</b>	
<b>Δέφνερ Α.</b>	<b>160</b>
Νέα Υόρκη: Μια ταινία ντοκιμαντέρ	
<b>Σερράος Κ.</b>	<b>170</b>
Martin Wentz (επ.), Die kompakte stadt	
<b>ΑΠΟΨΕΙΣ</b>	<b>180</b>
Συνέντευξη με τον <b>Klaus Kunzmann</b>	<b>182</b>
Συνέντευξη με τον <b>Andreas Faludi</b>	<b>190</b>
<b>Louis Albrechts</b>	<b>196</b>
Σκέψεις για το Σχεδιασμό	

## Το θεσμικό πλαίσιο της χωροταξίας και οι περιπέτειές του

**Δημήτρης Οικονόμου**

*Καθηγητής, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας*

Όπως είναι γνωστό, παρά την εκπόνηση ορισμένων χωροταξικών μελετών κατά τη δεκαετία του '60 και το πρώτο μισό της δεκαετίας του '70, η πρώτη θεσμοθέτηση του χωροταξικού σχεδιασμού στην Ελλάδα έγινε με την ψήφιση του Ν. 360 το 1976. Τα προγενέστερα σχέδια δεν καλύπτονταν από θεσμικό πλαίσιο, παρέμειναν ανεπίσημα και η επίδρασή τους στη χωρική οργάνωση υπήρξε πρακτικά μηδενική. Ο Ν. 360 προέβλεψε όργανα διαβούλευσης και διαδικασίες έγκρισης καθώς και ένα πλήρες και συμβατικής αντίληψης σύστημα χωροταξικών σχεδίων, η εκπόνηση των οποίων έπρεπε να γίνει μέσα σε "εύλογο χρονικό διάστημα". Η χρησιμοποίηση του Ν. 360 περιορίστηκε, ωστόσο, στη διετία 1980-81, επί υπουργίας Στ. Μάνου, κατά την οποία εκδόθηκαν στο πλαίσιο του 21 αποφάσεις. Καμία από τις αποφάσεις αυτές, πάντως, δεν αφορούσε τη θεσμοθέτηση των βασικών σχεδιαστικών εργαλείων που προέβλεπε ο νόμος, δηλαδή του εθνικού, των ειδικών και των περιφερειακών χωροταξικών σχεδίων-προγραμμάτων<sup>1</sup>.

Μετά την κυβερνητική αλλαγή του 1981 – ακριβέστερα, μετά την απομάκρυνση του Μάνου από το ΥΠΕΧΩΔΕ (τότε ΥΧΟΠ), δηλαδή ακόμα νωρίτερα – ο Ν. 360 αδρανοποιήθηκε πλήρως. Είναι ενδεικτικό ότι το ένα (και μόνο) πρόγραμμα εκπόνησης χωροταξικών μελετών που προωθήθηκε κατά τη δεκαετία του '80 από το ΥΠΕΧΩΔΕ<sup>2</sup>, δεν κατέληξε σε θεσμο-

<sup>1</sup> Οι κυριότερες αποφάσεις αφορούσαν: τις κατευθυντήριες γραμμές για την οικιστική αποκέντρωση, το σχεδιαστικό πλαίσιο ρυθμίσεων ευρύτερης περιοχής Πρωτεύουσας, και τα σχέδια οργάνωσης του χώρου των ΚΕΠΑ Καβάλας, Βόλου-Λάρισας, και Ηρακλείου Κρήτης. Για μια συστηματική παρουσίαση του Ν. 360/76 και της εφαρμογής, βλέπε το Νένου και Σαμαρίνα (1995). Σημειώνουμε ότι, με την εξαίρεση της πρώτης απόφασης, οι υπόλοιπες αφορούσαν στην πραγματικότητα ρυθμιστικό, και όχι καθεαυτό χωροταξικό, σχεδιασμό. Είναι ενδεικτικό του τρόπου εφαρμογής της ελληνικής νομοθεσίας, ότι την ίδια περίοδο ίσχυε προγενέστερο θεσμικό πλαίσιο ειδικά για τα ρυθμιστικά σχέδια, το ΝΔ 1262 "Περί ρυθμιστικών σχεδίων αστικών περιοχών", που δεν χρησιμοποιήθηκε παρά την εξ ορισμού μεγαλύτερη καταλληλότητά του για τη θεσμοθέτηση των παραπάνω σχεδίων, και αντ' αυτού προτιμήθηκε ο Ν. 360/76, η φιλοσοφία του οποίου ήταν προσανατολισμένη σε χωροταξικά και όχι ρυθμιστικά σχέδια...

<sup>2</sup> Πρόκειται για τις "Προτάσεις Χωροταξικής Οργάνωσης" των νομών, που εκπονήθηκαν το 1983-84. Καθοριστικό ρόλο στην υλοποίηση του προγράμματος έπαιξε ο Η. Μπεριάτος, οι προσπάθειες του οποίου για την ανάπτυξη του χωροταξικού σχεδιασμού συνεχίστηκαν και κατά τη δεκαετία του '90, από τη θέση του Γενικού Γραμματέα του ΥΠΕΧΩΔΕ.

θέτηση των σχεδίων αυτών (δηλαδή στην αναγκαία, αν και όχι ικανή, συνθήκη για την εφαρμογή τους). Εκτοτε, και για περίπου δέκα χρόνια, δεν υπήρξε άλλη σχετική απόπειρα και ουσιαστικά η ίδια η έννοια της στρατηγικής χωροταξίας<sup>3</sup> πέρασε στο περιθώριο.

Ως αποτέλεσμα, οι εξαιρετικά σοβαροί μετασχηματισμοί του ελληνικού χώρου που χαρακτήρισαν τις δύο τελευταίες δεκαετίες έγιναν χωρίς κανένα απολύτως ευρύτερο χωροταξικό πλαίσιο, και το γεγονός αυτό αποτελεί μια από τις κύριες αιτίες των μεγάλων προβλημάτων χωρικής οργάνωσης και περιβάλλοντος στην Ελλάδα. Μεταξύ τέτοιων προβλημάτων που δημιουργήθηκαν ή οξύνθηκαν λόγω της έλλειψης χωροταξικού σχεδιασμού αναφέρουμε, ενδεικτικά, την σε ακραίο βαθμό διάχυτη αστικοποίηση με τις πολλαπλές παρενέργειές της, τις συγκρούσεις χρήσεων γης λόγω της, χωρίς επαρκείς περιορισμούς, χωροθέτησης δραστηριοτήτων και λειτουργιών (ιδίως αυτών που είναι μικρής κλίμακας, αλλά αποτελούν τη συντριπτική πλειονότητα των περιπτώσεων και αθροιστικά αντιπροσωπεύουν πολύ μεγάλο μέγεθος) αλλά και την ακύρωση μεγάλων επενδυτικών σχεδίων λόγω δυσκολιών κατά τη διαδικασία χωροθέτησης..., την καταστροφή των τοπίων στις ζώνες με τουριστικές πιέσεις, τη δυσλειτουργικότητα της μακρο- (περιφερειακής) οργάνωσης του ελληνικού χώρου, τον ανορθολογισμό της χωρικής οργάνωσης των υπερτοπικών δικτύων μεταφορών και τη συχνά προβληματική χωροθέτηση διαφόρων άλλων υποδομών (όπως πχ. οι υποδομές αντιρρύπανσης). Στα προβλήματα αυτά πρέπει να προστεθεί και η έλλειψη χωροταξικών κατευθύνσεων για τον υποκείμενο σχεδιασμό (πολεοδομικό και περιβαλλοντικό), η οποία "διευκόλυνε" τις αποσπασματικές, ανορθολογικές και αντιπεριβαλλοντικές επιλογές πολλών σχεδίων τοπικής κλίμακας (και των αρμόδιων φορέων), καθώς και η έλλειψη χωροταξικού πλαισίου για τον αναπτυξιακό σχεδιασμό (στην περίοδο όπου τα τρία διαδοχικά ΚΠΣ οδήγησαν σε καθοριστικές για το μέλλον της χώρας επιλογές χωροθέτησης). Δεν είναι τυχαίο ότι οι άλλες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που στο σύνολό τους χαρακτηρίζονται από αποτελεσματικότερη χωρική οργάνωση, τόσο σε μακροκλίμακα όσο και σε τοπικό και αστικό επίπεδο, σε σύγκριση με την Ελλάδα, επίσης στο σύνολό τους διέθεταν, στην ίδια περίοδο, λιγότερο ή πε-

---

<sup>3</sup> Οι Ειδικές Χωροταξικές Μελέτες (ΕΧΜ), από τις οποίες εκπονήθηκαν περί τις 40-45, ιδίως κατά την περίοδο 1987-1994, αλλά ελάχιστες θεσμοθετήθηκαν μέχρι σήμερα, δεν αποτελούν χωροταξικά σχέδια με το στρατηγικό περιεχόμενο που έχει ο όρος αυτός στο διεθνή χώρο (aménagement du territoire, raumplanung, spatial planning...) αλλά φυσικό σχεδιασμό της υπαίθρου. Διεθνώς, ο τελευταίος αποτελεί κατά κανόνα επέκταση της πολεοδομίας στον περι- ή εξω- αστικό χώρο. Δεν είναι τυχαίο άλλωστε ότι και στην Ελλάδα υπάρχουν άλλα είδη σχεδίων που ουσιαστικά ταυτίζονται, από άποψη αντικειμένου και σχεδιαστικής προσέγγισης, με τις ΕΧΜ, που δεν αποκαλούνται "χωροταξικά" αλλά με άλλους χαρακτηρισμούς (περιαστικές Ζώνες Οικιστικού Ελέγχου του Ν. 1337/83, νέα Γενικά Πολεοδομικά Σχέδια του Ν. 2742/99, Ειδικές Περιβαλλοντικές Μελέτες του Ν. 1650/86). Η χρήση του επιθέτου "χωροταξικές" στις ΕΧΜ αποτυπώνει απλώς το γεγονός ότι ο φορέας προώθησής τους ήταν η Διεύθυνση Χωροταξίας του ΥΠΕΧΩΔΕ και δεν σημαίνει ότι αποτελούν σχέδια (στρατηγικού) χωροταξικού χαρακτήρα (Οικονόμου, 1994 και 2000).

ρισσότερο αναπτυγμένα συστήματα στρατηγικού χωροταξικού σχεδιασμού<sup>4</sup>. Από τις αρχές της δεκαετίας του '90, εξάλλου, και οι υπηρεσίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης επιδιώκουν τη διαμόρφωση ενός είδους Ευρωπαϊκής χωροταξικής πολιτικής.

Η αδρανοποίηση του Ν. 360 (και της χωροταξίας συνολικά) άρχισε στην Ελλάδα να αντιμετωπίζεται ως πρόβλημα μόνο 20 σχεδόν χρόνια μετά την ψήφισή του, και αυτό όχι τόσο ως αποτέλεσμα συνειδητοποίησης ή ωρίμανσης από πλευράς αρμόδιων διοικητικών υπηρεσιών όσο για λόγους εξωγενείς ως προς τις τελευταίες ή συγκυριακούς. Βασικό ρόλο έπαιξε το γεγονός της ακύρωσης από το ΣτΕ ορισμένων αποφάσεων χωροθέτησης με επιχείρημα την έλλειψη χωροταξικού σχεδιασμού<sup>5</sup> ενώ ενδεχομένως συνέβαλλαν επικουρικά και άλλοι παράγοντες όπως το ευρωπαϊκό "πρότυπο", οι προσπάθειες ορισμένων επιστημονικών φορέων καθώς και μεμονωμένων ατόμων που έτυχε να βρεθούν σε θέσεις, πολιτικές και διοικητικές, οι οποίες έδιναν ορισμένες δυνατότητες σχετικών πρωτοβουλιών, καθώς και η γενικότερη ανάδυση της περιβαλλοντικής προβληματικής<sup>6</sup>. Εγιναν, έτσι, ορισμένα βήματα προς την κατεύθυνση της ανάπτυξης της χωροταξίας, τα οποία ωστόσο ήταν εξαιρετικά αργόσυρτα, απρόθυμα και προς το παρόν, όπως αναλύεται παρακάτω, δεν έχουν οδηγήσει σε πρακτικά αποτελέσματα.

Το Μάρτιο του 1994 συγκροτήθηκε από το ΥΠΕΧΩΔΕ μεικτή επιτροπή εκπροσώπων φορέων και εμπειρογνομόνων για την "ενοποίηση, αναθεώρηση, βελτίωση και εκσυγχρονισμό του θεσμικού πλαισίου χωροταξίας", που τελικά οδήγησε στη διαμόρφωση ενός νέου σχετικού νομοσχεδίου. Η επιλογή της διαμόρφωσης νέου θεσμικού πλαισίου βασιζόταν, προφανώς, στην υπόθεση ότι η αδρανοποίηση του χωροταξικού σχεδιασμού ήταν κυρίως προϊόν των αδυναμιών του ισχύοντος πλαισίου (Ν. 360). Αν και είναι γεγονός ότι ο Ν. 360 χαρακτηριζόταν από ορισμένα προβλήματα, τα κυριότερα μεταξύ των οποίων ήταν η κανονιστική

<sup>4</sup> Και τα 14 υπόλοιπα κράτη-μέλη διαθέτουν σχεδιαστικά εργαλεία περιφερειακού επιπέδου, ενώ σε 11 περιπτώσεις υπάρχουν και εργαλεία εθνικού επιπέδου. Το ίδιο ισχύει και για αρκετές χώρες εκτός Ευρωπαϊκής Ένωσης. Για περισσότερες πληροφορίες βλέπε τα EU (1997), Οικονόμου (2000).

<sup>5</sup> 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 (παρόλο που στη βάση τους υπήρχε μια σύγκυση μεταξύ στρατηγικής χωροταξίας και φυσικού σχεδιασμού της υπαίθρου...). Ο Ν. 2242/1994 προσπάθησε να αντιμετωπίσει διαδικαστικά το πρόβλημα ορίζοντας ότι η προέγκριση χωροθέτησης και η έγκριση περιβαλλοντικών όρων οφείλουν να εναρμονίζονται με εγκεκριμένα (χωροταξικά) σχέδια που θα έπρεπε να εγκριθούν μέσα σε τρία χρόνια από την έναρξή του. Τέτοια σχέδια δεν εκπονήθηκαν ούτε θεσμοθετήθηκαν, όπως έχει προαναφερθεί. Η πίεση από το ΣτΕ περιορίστηκε, στη συνέχεια, και επέτρεψε την υιοθέτηση της χρονοβόρας (και χωρίς αποτέλεσμα, μέχρι σήμερα) διαδικασίας που περιγράφουμε παρακάτω.

<sup>6</sup> Βλέπε την επιφυλακτική διατύπωση της Τζ. Γιαννακούρου (η οποία έπαιξε καθοριστικό ρόλο στη διαμόρφωση, προώθηση και τελική ψήφιση του νέου θεσμικού πλαισίου για τη χωροταξία) σε κείμενο της εποχής (1994: 15): "Την τελευταία πενταετία παρατηρείται μια αναβίωση της πολιτικής και επιστημονικής συζήτησης για τη χωροταξία τόσο σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης όσο και σε αυτό αρκετών Ευρωπαϊκών χωρών, συζήτηση στην οποία, πρόσφατα, φαίνεται να συντονίζεται και η χώρα μας".



χροιά που είχαν ορισμένες διατάξεις του (η οποία κατ' αρχήν αντιφάσκει προς τη λογική του στρατηγικού σχεδιασμού) και η δύσκαμπτη διαδικασία έγκρισης των χωροταξικών σχεδίων μέσω διυπουργικού οργάνου (βλέπε παρακάτω) είναι φανερό ότι υπήρχαν εναλλακτικοί τρόποι αντιμετώπισης του προβλήματος (η "διαπίστωση" του οποίου υπήρξε άλλωστε εξαιρετικά καθυστερημένη): η γρήγορη τροποποίηση των συγκεκριμένων προβληματικών στοιχείων και η μερική εφαρμογή του νόμου. Στην πραγματικότητα, η μακροχρόνια αποφυγή της πρόωθης του χωροταξικού σχεδιασμού υπήρξε απόρροια βαθύτερων αιτιών, που σε τελική ανάλυση ανάγονται σε δομικά χαρακτηριστικά της ελληνικής κοινωνίας, και συγκεκριμένα: (α) στο πρότυπο της μεταπολεμικής, και ακόμα περισσότερο "μετα-μεταπολιτευτικής", ανάπτυξης η οποία θεμελιώθηκε στη μη εσωτερικευση του περιβαλλοντικού και γενικότερα του εξωτερικού κόστους των αναπτυξιακών διαδικασιών (το οποίο συνδέεται ιδιαίτερα με τη χωρική οργάνωση), (β) στην ασυμβατότητα του σχεδιασμού με την πελατειακή συγκρότηση του πολιτικού συστήματος, που "λειτουργεί" πολύ πιο ευχερώς υπό συνθήκες έλλειψης συγκεκριμένων και διαφανών στρατηγικών επιλογών πολιτικής, και (γ) στις μεγάλες, και εντεινόμενες συνεχώς κατά τα τελευταία 20 χρόνια, αδυναμίες της διοίκησης. Ως συνάρτηση των αιτιών αυτών πρέπει να θεωρηθεί και η πολιτική πρωτοκαθεδρία των λεγόμενων "αναπτυξιακών" υπουργείων, που αντιδρούσαν παγίως στις κατά καιρούς (διστακτικές, ούτως ή άλλως) προσπάθειες του ΥΠΕΧΩΔΕ να προωθήσει το χωροταξικό σχεδιασμό και τη δική του αρμοδιότητα σε αυτόν. Αν η χωροταξία είναι, σε μεγάλο βαθμό, μια διαδικασία συντονισμού, εμπειρέχει ταυτόχρονα μείωση της ελευθερίας κινήσεων των επιμέρους εμπλεκομένων και προτεραιότητα του έχοντος τη βασική αρμοδιότητα για το χωρικό σχεδιασμό. Αυτό εξηγεί εν μέρει τις αντιδράσεις των άλλων φορέων, αλλά όχι το αποτέλεσμα τους: ανάλογες αντιδράσεις υπήρξαν, πράγματι, και σε άλλες χώρες στις οποίες επιδιώχθηκε η ανάπτυξη της στρατηγικής χωροταξίας, χωρίς όμως να τελεσφορήσουν και να ματαιώσουν την τελευταία. Η διαφορετική έκβαση του ζητήματος στην Ελλάδα οφείλεται στο μεγαλύτερο, τελικά, πολιτικο-διοικητικό βάρος των άλλων υπουργείων, ακριβώς λόγω των παραπάνω αιτιών οι οποίες ερμηνεύουν πολλές ελληνικές ιδιαιτερότητες. Όσο για τη σταθερά υποτονική προώθηση του ζητήματος από το αρμόδιο για τη χωροταξία υπουργείο, το τελευταίο, είτε είχε χαμηλή θέση στο συσχετισμό δυνάμεων, είτε από τα μέσα της δεκαετίας του '80 απέκτησε και άλλα αντικείμενα, όπως τα δημόσια έργα, που είχαν για το "ενιαίο" πλέον υπουργείο σαφώς μεγαλύτερη προτεραιότητα.

Οι παραπάνω εκτιμήσεις επικυρώνονται από όσα ακολούθησαν τη συγκρότηση της προαναφερθείσας επιτροπής, η οποία ολοκλήρωσε σε σχετικά μικρό χρονικό διάστημα τις εργασίες της και παρέδωσε το σχέδιο ενός νέου νόμου για τη χωροταξία κατά το 1995. Απαιτήθηκε η παρέλευση τεσσάρων χρόνων από την ολοκλήρωση του έργου της επιτροπής για να ψηφιστεί ο Νόμος 2742 "περί χωροταξικού σχεδιασμού και αειφόρου ανάπτυξης" του 1999, ο οποίος βασίστηκε, με τροποποιήσεις, στο πόρισμά της. Το από κάθε άποψη εξαιρετικά με-

γάλο αυτό χρονικό διάστημα (που είχε μεταξύ άλλων τη συνέπεια ότι η πραγματική χωρική οργάνωση εξακολουθούσε να εξελίσσεται ερήμην χωροταξικού σχεδιασμού, και αυτό σε μια περίοδο που σημαδεύτηκε, μεταξύ άλλων, από την υλοποίηση του Β' ΚΠΣ, το σχεδιασμό του Γ' ΚΠΣ, το σχεδιασμό των Ολυμπιακών Αγώνων παράλληλα με τη συνέχιση των χιλιάδων μικρο-χωροθετικών επιλογών που αποτελούν βασικό μηχανισμό διαμόρφωσης του χώρου στην Ελλάδα) είναι το συνδυασμένο αποτέλεσμα της χλιαρής προώθησης του ζητήματος από την πολιτική ηγεσία του ΥΠΕΧΩΔΕ, των συνεχών αντιδράσεων από άλλα Υπουργεία οι πολιτικοί προϊστάμενοι των οποίων έπρεπε να υπογράψουν το νομοσχέδιο (αρκετές από τις τροποποιήσεις του αρχικού πορίσματος, κυρίως αυτές που συνίστανται στην αποδυνάμωση της δεσμευτικότητας του νόμου έναντι των δημόσιων φορέων, είναι αποτέλεσμα συμβιβασμών για την απόσπαση συναίνεσης<sup>7</sup>), και σε τελική ανάλυση της έλλειψης μια ευρύτερης κατανόησης για, και κοινωνικής αποδοχής της, σημασίας του χωροταξικού σχεδιασμού. Προφανώς τα τελευταία σημεία έχουν την αφετηρία τους στις ακόμα βαθύτερες αιτίες που αναφέρουμε παραπάνω.

Στην τελική μορφή του, το νέο θεσμικό πλαίσιο για τη χωροταξία περιορισμένες διαφορές έχει από το προγενέστερο (Ν. 360)<sup>8</sup>, κάτι το οποίο επαληθεύει την άποψη ότι δεν υπήρχε ουσιαστικός λόγος καθυστέρησης πέντε ετών για τη δημιουργία ενός πλήρως νέου θεσμικού πλαισίου. Οι κύριες—και σημαντικές—αλλαγές είναι η αφαίρεση των κανονιστικών στοιχείων του Ν. 360<sup>9</sup> και η πρόβλεψη συγκεκριμένων διαδικασιών παρακολούθησης της εφαρμογής των σχεδίων, καθώς και οριζόντιων μηχανισμών υποστήριξης του σχεδιασμού. Κατά τα άλλα, οι αλλαγές είναι μάλλον οριακές. Τα προβλεπόμενα στο Ν. 360 όργανα διαβούλευσης και έγκρισης παραμένουν περίπου τα ίδια (βλέπε τον παρακάτω πίνακα) με κύρια αλλαγή την αντιμετάθεση του τίτλου τους: το προβλεπόμενο διυπουργικό όργανο με αποφασιστικές αρμοδιότητες μετονομάστηκε από Εθνικό Συμβούλιο Χωροταξίας και Περιβάλλοντος σε Κυβερνητική Επιτροπή Συντονισμού της Κυβερνητικής Πολιτικής στον τομέα του Χωροταξικού Σχεδιασμού και της Αειφόρου Ανάπτυξης<sup>10</sup>, και το όργανο διαβούλευσης από

<sup>7</sup> Μια σύγκριση των διαδοχικών μορφών που πήρε το σχετικό νομοσχέδιο, από το 1995 μέχρι την ψήφισή του, είναι από μόνη της ενδιαφέρουσα και διδακτική. Με την ευκαιρία σημειώνουμε ότι μια πολύ πρώιμη και δυσχερής εκδοχή του νομοσχεδίου αυτού είναι διαθέσιμη στο Παράρτημα του Νένου και Σαμαρίνα (1995).

<sup>8</sup> Όσον αφορά τη στρατηγική χωροταξία. Ο νόμος αυτός εισαγάγει και ορισμένα νέα σχέδια εφαρμοσμένου χαρακτήρα που αφορούν τοπικής κλίμακας περιοχές (ΠΕΧΠ, ΠΟΑΠΔ, ΣΟΑΠ), τα οποία είναι ενδιαφέροντα καθεαυτά, αλλά θα μπορούσαν να θεσμοθετηθούν και αυτοτελώς και δεν ανήκουν στο πεδίο που καλύπτει διεθνώς η έννοια της χωροταξίας.

<sup>9</sup> Για τη νομική φύση και τη σχετική αμφισημία, από την άποψη της κανονιστικότητας των χωροταξικών σχεδίων, του Ν. 360 βλέπε και το Σκουρής και Τάχος (1991: 65-66).

<sup>10</sup> Το όργανο αυτό του Ν. 360 είχε επικριθεί για έλλειψης ευελιξίας λόγω της διυπουργικής και πολυμελούς σύνθεσής του (Σκουρής και Τάχος, 1991: 105). Το αντίστοιχο όργανο του Ν. 2742 προεδρεύεται όχι πλέον από τον Πρωθυπουργό αλλά από τον Υπουργό ΠΕΧΩΔΕ, κατά τα άλλα όμως διατηρεί την ίδια "βαριά" σύνθεση. Επίσης, μια ελάφρυνση της διαδικασίας εγκρίσεων αποτελεί το ότι τα περιφερειακά επιπέδα σχέδια εγκρίνονται πλέον από τον Υπουργό ΠΕΧΩΔΕ και όχι από το διυπουργικό όργανο.

Επιτροπή Χωροταξίας και Περιβάλλοντος σε Εθνικό Συμβούλιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης<sup>11</sup>. Τα βασικά σχέδια των δύο νόμων επίσης είναι ανάλογα: εθνικό, περιφερειακά, και ειδικά, παρά την επιμήκυνση της ονομασίας τους από "χωροταξικά σχέδια και προγράμματα" σε "πλαίσια χωροταξικού σχεδιασμού και αειφόρου ανάπτυξης"...

Ν. 360/76		Ν. 2742/99	
ΣΧΕΔΙΟ	ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΕΓΚΡΙΣΗΣ	ΣΧΕΔΙΟ	ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΕΓΚΡΙΣΗΣ
Εθνικό Χωροταξικό Σχέδιο και Πρόγραμμα	Επιτροπή Χωροταξίας και Περιβάλλοντος (Γ) ↓ Εθνικό Συμβούλιο Χωροταξίας και Περιβάλλοντος (Ε) ↓ Βουλή (Ε)	Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης	Εθνικό Συμβούλιο (Γ) ↓ Επιτροπή Συντονισμού της Κυβερνητικής Πολιτικής στον τομέα του ΧΣΑΑ (Ε) ↓ Βουλή (Ε)
Ειδικά Χωροταξικά Σχέδια και Προγράμματα	Επιτροπή Χωροταξίας και Περιβάλλοντος (Γ) ↓ Εθνικό Συμβούλιο Χωροταξίας και Περιβάλλοντος (Ε)	Ειδικά Πλαίσια ΧΣΑΑ*	Εθνικό Συμβούλιο (Γ) ↓ Επιτροπή Συντονισμού της Κυβερνητικής Πολιτικής στον τομέα του ΧΣΑΑ (Ε)
Περιφερειακά Χωροταξικά Σχέδια και Προγράμματα	Επιτροπή Χωροταξίας και Περιβάλλοντος (Γ) ↓ Εθνικό Συμβούλιο Χωροταξίας και Περιβάλλοντος (Ε)	Περιφερειακά Πλαίσια ΧΣΑΑ	Υπουργός ΠΕΧΩΔΕ (Ε)

\* ΧΣΑΑ= Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης

Πρέπει να σημειωθεί ότι κατά τη μακρόχρονη περίοδο της "επώασης" του Ν. 2742 υπήρξαν από ορισμένες πλευρές του ΥΠΕΧΩΔΕ προσπάθειες για την προώθηση διαδικασιών που θα συνέβαλλαν στη μείωση της καθυστέρησης. Οι προσπάθειες αυτές συνίστανται στην εκπόνηση (με αφετηρία το 1997) μελετών χωροταξικών σχεδίων για τις 12 περιφέρειες της χώρας (πλην της Αττικής), ερευνητικών προγραμμάτων τα οποία στόχευαν στη δημιουργία

<sup>11</sup> Του οποίου επίσης ενισχύθηκε ο χαρακτήρας κοινωνικής εκπροσώπησης, αφού καταργήθηκαν οι εκπρόσωποι Υπουργείων και αυξήθηκαν και προσδιορίστηκαν σαφέστερα οι εκπρόσωποι κοινωνικών και επιστημονικών φορέων.

προπλασμάτων "οδηγιών"<sup>12</sup>, καθώς και της μελέτης σχεδίου του Γενικού Πλαισίου (από τις αρχές του 1999)<sup>13</sup>. Στόχος ήταν να μην αρχίσει η εκπόνηση των μελετών αυτών μετά την ψήφιση του νέου νόμου αλλά, όταν η τελευταία συμβεί, οι μελέτες να είναι ήδη έτοιμες και συνεπώς να μην απαιτηθεί και πρόσθετος χρόνος για την ενεργοποίηση του χωροταξικού σχεδιασμού. Οι προσπάθειες αυτές κατέληξαν πράγματι στην ολοκλήρωση τόσο των περιφερειακών μελετών όσο και της μελέτης του εθνικού χωροταξικού σχεδίου μέχρι τις αρχές ή τα μέσα του 2000<sup>14</sup>.

Η διαδικασία ενεργοποίησης του νέου νόμου χαρακτηρίζεται από την επανάληψη των καθυστερήσεων και προβλημάτων που χαρακτήρισαν τη σύνταξη και ψήφισή του. Οσον αφορά τα Περιφερειακά Πλαίσια δηλαδή το σχεδιαστικό εργαλείο που αφορά το προνομιακό, διεθνώς, χωρικό επίπεδο άσκησης στρατηγικής χωροταξίας (Οικονόμου, 2000), η προαπαιτούμενη ενέργεια για τη θεσμοθέτησή τους ήταν η προσαρμογή των ήδη ολοκληρωμένων από το 2000 μελετών των περιφερειακών χωροταξικών σχεδίων στα δεδομένα του Ν. 2742. Η προσαρμογή αυτή ήταν αναγκαία ακριβώς επειδή η διαδικασία εκπόνησης των μελετών αυτών είχε αρχίσει από το 1997, και συνεπώς εξ αντικειμένου δεν υπήρχε πλήρης ταύτιση μεταξύ των προδιαγραφών τους και του περιεχομένου των Περιφερειακών Πλαισίων όπως αυτό προβλέφθηκε τελικά από το νόμο. Ο τεχνικά αναγκαίος μέσος χρόνος για την απόκτηση από κάθε μελέτη μορφής κατάλληλη για τη θεσμοθέτησή της ως Περιφερειακού Πλαισίου εκτιμάται ότι είναι της τάξης των 3-4 μηνών<sup>15</sup>. Εντούτοις, αν και από την ολοκλήρωση των μελετών αυτών μέχρι σήμερα έχει μεσολαβήσει πολλαπλάσιος του απαιτούμενου χρόνος, η δια-

<sup>12</sup> Αυτός ο όρος είχε χρησιμοποιηθεί στις προδιαγραφές των περισσότερων τέτοιων ερευνητικών προγραμμάτων, για να περιγράψει ένα απαιτούμενο παραδοτέο με χαρακτήρα εργαλείου πολιτικής. Η "ιδέα" πίσω από τη διατύπωση αυτή παρέπεμπε σε εργαλεία κατευθυντήριου και στρατηγικού χαρακτήρα αλλά χωρίς κλασική μορφή σχεδίου, όπως οι "Planning Policy Guidance" στη Βρετανία, οι "Prescriptions" και "Directives" στη Γαλλία, το "Rantojensuojeluoehjelma" στη Φινλανδία κ.ά. Η χρησιμότητα τέτοιων εργαλείων είχε υπογραμμιστεί και από την επιτροπή διαμόρφωσης του νέου θεσμικού πλαισίου για τη χωροταξία. Η έννοια του "ειδικού πλαισίου" που περιλήφθηκε τελικά στο Ν. 2742 αντιστοιχεί μερικώς σε τέτοια εργαλεία γενικής κατεύθυνσης, και μερικώς σε εργαλεία ειδικού χωρικού ή τομεακού χαρακτήρα όπως, π.χ., το Ισπανικό "Plan Director de Infraestructuras" και τα Γερμανικά "Fachplane". Για περισσότερες πληροφορίες, βλέπε το EU (1997).

<sup>13</sup> Από επιτροπή εμπειρογνομόνων με επιστημονικό υπεύθυνο το Γρ. Καυκαλά και τετραμελή συντονιστική ομάδα που αποτέλεσαν, μαζί με τον προηγούμενο, οι Π. Γετίμης, Γ. Γιαννακούρου και Δ. Οικονόμου.

<sup>14</sup> Οι προσπάθειες αυτές, συνδέονται με πρωτοβουλίες των προϊσταμένων (για την ιστορία, σημειώνουμε ότι πρόκειται για την Α. Βαϊνά, τη Φ. Μπαζού και το Χρ. Ζαμπέλη) και πολλών στελεχών της Διεύθυνσης Χωροταξίας κατά την περίοδο αυτή, και του τότε Γ.Γ. Η. Μπεριάτου.

<sup>15</sup> Εκτίμηση του υπογράφοντος που βασίζεται στην πολλαπλή εμπλοκή του στις περιγραφόμενες στο παρόν κείμενο διαδικασίες.

δικασία προσαρμογής βρίσκεται ακόμα σε προκαταρκτικό στάδιο<sup>16</sup> και το μέλλον της παραμένει άδηλο.

Όσον αφορά το Γενικό Πλαίσιο, η πορεία τουόπως και αυτή των Ειδικών Πλαισίων συνδέεται με το Εθνικό Συμβούλιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης, δεδομένου ότι η γνωμοδότηση του τελευταίου αποτελεί αναγκαίο βήμα της διαδικασίας έγκρισής του. Η συγκρότηση του Εθνικού Συμβουλίου καθυστέρησε σχεδόν δύο χρόνια μετά την ψήφιση του Ν. 2742, και έγινε τελικά το καλοκαίρι του 2001. Η καθυστέρηση αυτή αποτελεί προφανώς αρνητικό στοιχείο, δεδομένου μάλιστα ότι η ενεργοποίηση του Συμβουλίου δεν αποτελεί παρά το πρώτο βήμα για τη θεσμοθέτηση του Γενικού και των Ειδικών Πλαισίων (χωρίς να υπάρχει σαφές χρονοδιάγραμμα ή βεβαιότητα για την ολοκλήρωση της μεταγενέστερης διαδικασίας). Η προβλεπόμενη εξάλλου από το Ν. 2742 Επιστημονική Γραμματεία για τη στήριξη τόσο της Επιτροπής Συντονισμού της Κυβερνητικής Πολιτικής όσο και του Εθνικού Συμβουλίου δεν έχει συγκροτηθεί μέχρι σήμερα, με αποτέλεσμα οι σχετικές ανάγκες να καλύπτονται εκ των ενόντων από τη Διεύθυνση Χωροταξίας<sup>17</sup>.

Μετά τη συγκρότησή του, το Συμβούλιο άρχισε να λειτουργεί με γρήγορους ρυθμούς, αφού στο διάστημα Ιουλίου-Οκτωβρίου 2001 έγιναν τρεις συνεδριάσεις. Όπως είναι γνωστό, το πρώτο πλαίσιο που εισήχθη από το ΥΠΕΧΩΔΕ για γνωμοδότηση, στη πρώτη συνεδρίαση του Εθνικού Συμβουλίου, είναι το Γενικό Πλαίσιο για τα Σωφρονιστικά Καταστήματα. Πέρα από τις αρνητικές, από συμβολική άποψη, συμπαραδηλώσεις αυτής της "πρωτιάς", υποστηρίχθηκε από ορισμένες πλευρές ότι ο κύριος λόγος ενεργοποίησης του Εθνικού Συμβουλίου ήταν τα εμπόδια που είχαν προκύψει στο πρόγραμμα κατασκευής φυλακών του Υπουργείου Δικαιοσύνης λόγω αποφάσεων του ΣτΕ σύμφωνα με τις οποίες για να εγκριθούν μεμονωμένες χωροθετήσεις έπρεπε να προηγηθεί ευρύτερος χωροταξικός σχεδιασμός. Τελικά, υπήρξε θετική γνωμοδότηση του Εθνικού Συμβουλίου κατά τη δεύτερη συνεδρίασή του, το Σεπτέμβριο του 2001<sup>18</sup>, και στη συνέχεια υπήρξε έγκρισή σύμφωνα με τις διαδικασίες του νόμου.

<sup>16</sup> Παρά τις επανειλημμένες δημόσιες τοποθετήσεις από την πλευρά του ΥΠΕΧΩΔΕ, κατά τη διάρκεια του τελευταίου εξαμήνου, ότι η ολοκλήρωση της προσαρμογής ορισμένων, τουλάχιστον, Περιφερειακών Πλαισίων είναι επικείμενη.

<sup>17</sup> Χωρίς ιδιαίτερη ενίσχυση της, και επιπρόσθετα προς τις πάγιες αρμοδιότητές της. Για το τι θα σήμαινε από άποψη στελέχωσης και κλίμακας μια τέτοια Γραμματεία, βλέπε τη σκιαγράφησή της στο Ν. 2742, καθώς και το προηγούμενο μιας αντίστοιχης υπηρεσίας που είχε ιδρυθεί για την υποστήριξη της εφαρμογής του Ν. 360, περί το 1980, η οποία περιλάμβανε τουλάχιστον 30-35 άτομα. Για τα προβλήματα που δημιουργεί η καθυστέρηση στη δημιουργία της Γραμματείας βλέπε τα Πρακτικά των δύο ημερίδων δημοσιοποίησης του Γενικού Πλαισίου στο Βόλο και την Αθήνα.

<sup>18</sup> Η πρώτη εκδοχή του ενλόγω Ειδικού Πλαισίου υπέστη σοβαρή κριτική, κυρίως λόγω της έλλειψης συνάφειας μεταξύ ενός πρώτου τμήματος που περιείχε αρχές και κριτήρια σχεδιασμού (που, γενικά, θεωρήθηκε ως σχετικά ικανοποιητικό) και ενός δεύτερου τμήματος που προέβλεπε συγκεκριμένες θέσεις κατασκευής νέων φυλακών, συχνά με ακρίβεια οικοπέδου, οι οποίοι δεν είχαν προκύψει κατ' εφαρμογή των αρχών σχεδιασμού. Η αντίφαση αυτή ήταν προφανώς απόρροια του ότι οι θέσεις αυτές είχαν επιλεγεί προγενέστερα, και οι "αρχές" προστέθηκαν εκ των υστέρων.

Πρέπει να σημειωθεί ότι, μέχρι σήμερα, το Γενικό Πλαίσιο για τα σωφρονιστικά καταστήματα παραμένει το μόνο πλαίσιο του Ν. 2742 που έχει καταλήξει σε θεσμοθέτηση.

Κατά τη δεύτερη συνεδρίαση του Συμβουλίου συζητήθηκε για πρώτη φορά και το Ειδικό Πλαίσιο (ή μάλλον σχέδιο Πλαισίου) για τον παράκτιο χώρο. Το Πλαίσιο αυτό διαμορφώθηκε από τη Διεύθυνση Χωροταξίας, με αφετηρία ερευνητικό πρόγραμμα με ανάλογο αντικείμενο<sup>19</sup>. Παρενθετικά αναφέρουμε ότι η Διεύθυνση Χωροταξίας έχει ετοιμάσει προκαταρκτικές εκδοχές και ορισμένων άλλων Ειδικών Πλαισίων, που βασίστηκαν όπως προαναφέρθηκε σε ερευνητικά προγράμματα, μεταξύ των οποίων τα Ειδικά Πλαίσια για τον αγροτικό χώρο και για τον ορεινό χώρο. Ο προγραμματισμός που είχε ανακοινωθεί στο Εθνικό Συμβούλιο προέβλεπε ότι αυτά θα εισάγονταν για γνωμοδότηση το αργότερο μέχρι τις αρχές του 2002. Όπως προκύπτει από όσα ακολουθούν, τελικά αυτό δεν έγινε μέχρι σήμερα. Οσον αφορά το Ειδικό Πλαίσιο για τον παράκτιο χώρο, δεν υπήρξε κατά τη δεύτερη συνεδρίαση του Συμβουλίου γνωμοδότηση, αλλά η κυρίαρχη άποψη ήταν ότι το σχέδιο που παρουσιάστηκε ήταν γενικόλογο, και η θεσμοθέτησή του με τη μορφή αυτή δεν θα είχε ουσιαστικές επιπτώσεις στα τεκταινόμενα στον παράκτιο χώρο. Το Πλαίσιο αυτό αποσύρθηκε από το ΥΠΕΧΩΔΕ, με την προοπτική να επανέλθει τροποποιημένο, προς την κατεύθυνση της αύξησης της σαφήνειας και της επιχειρησιακότητάς του, σε επόμενη συνεδρίαση το Δεκέμβριο του 2001 προγραμματισμός που δεν τηρήθηκε, όπως προκύπτει από όσα ακολουθούν.

Κατά την τρίτη συνεδρία του Συμβουλίου, τον Οκτώβριο του 2001 άρχισε η συζήτηση της προαναφερθείσας μελέτη του Γενικού Πλαισίου. Το Συμβούλιο πρότεινε την έναρξη μιας ευρύτερης διαδικασίας δημόσιας διαβούλευσης, στο πλαίσιο της οποίας αποφασίστηκε με συμφωνία του ΥΠΕΧΩΔΕ η διοργάνωση τριών σχετικών ημερίδων μέσα στο 2001, καθώς

---

ρων, όταν τέθηκε το θέμα της δημιουργίας Ειδικού Πλαισίου. Η πρώτη αυτή εκδοχή αποσύρθηκε από τους επισπεύδοντες (ΥΠΕΧΩΔΕ και Υπουργείο Δικαιοσύνης) και στη δεύτερη συνεδρίαση του Συμβουλίου εισήχθη μια νέα εκδοχή που αποτελούσε, κατά κάποιο τρόπο, προϊόν συμβιβασμού, ο οποίος συνίστατο σε ένα είδος σύντομου ex post ελέγχου των προαποφασισμένων θέσεων σε σχέση με τις αρχές σχεδιασμού, και στη διατήρηση των μισών, περίπου, από αυτές. Για τη θετική γνωμοδότηση του Συμβουλίου έπαιξε ρόλο η κρισιμότητα των συνεπειών από ενδεχόμενη διαιώνιση του σημερινού ελλείμματος σωφρονιστικών καταστημάτων, αλλά ακόμα περισσότερο το ότι οι διαδικασίες για την υλοποίηση του προγράμματος είχαν εκκινήσει αρκετά παλαιότερα, χωρίς να είναι γνωστό ότι θα προκύψει εκ των υστέρων ζήτημα ευρύτερου σχεδιασμού, και με αυτή την έννοια κρίθηκε ότι το συγκεκριμένο ζήτημα αποτελούσε ειδική/κατ' εξαίρεση περίπτωση (Οικονόμου, 2001). Υπήρξε συνεπώς ένα είδος "ρεαλιστικής" προσέγγισης του ζητήματος, που είχε προφανώς και θετικά και αρνητικά στοιχεία, αλλά με ισοζύγιο που θεωρήθηκε ότι ήταν υπέρ των πρώτων. Πρέπει πάντως να σημειωθεί ότι και οι επισπεύδοντες φορείς επέδειξαν πνεύμα συνεργασίας, αφού θα ήταν δυνατή, από νομική άποψη, η επιμονή στην περαιτέρω προώθηση της πρώτης εκδοχής του Γενικού Πλαισίου ακόμα και με αρνητική γνωμοδότηση του Συμβουλίου. Δεν είναι βέβαια εύκολο να εκτιμηθεί αν μια αρνητική γνωμοδότηση θα είχε άλλου τύπου δυσμενείς επιπτώσεις, πχ. αποδοχή μεταγενέστερων προσφυγών από το ΣτΕ (όχι αποκλειστικά εξ αιτίας μιας τέτοιας γνωμοδότησης, αφού δεν απαιτείται σύμφωνη γνώμη του Συμβουλίου από το νόμο, αλλά με συνεκτίμησή του σκεπτικού της και σε συνδυασμό με άλλους παράγοντες), ή δημιουργία αρνητικής εικόνας στην κοινή γνώμη, αν από την πρώτη περίπτωση λειτουργίας του Συμβουλίου υπήρχε αγνόησή του.

<sup>19</sup> "Στρατηγικό Πρόγραμμα Δράσης για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη του Παράκτιου Χώρου". Εκπονήθηκε κατά το 1999 από το Πανεπιστήμιο Αιγαίου με επιστημονικό υπεύθυνο το Χ. Κοκκώση. Σημειωτέον ότι το Ειδικό Πλαίσιο που παρουσιάστηκε περιλαμβάνει μόνο ένα υποσύνολο των προτάσεων του ερευνητικού προγράμματος.

και η διατύπωση πρόσκλησης προς τους ενδιαφερόμενους φορείς να υποβάλλουν γραπτές απόψεις για το Γενικό Πλαίσιο, με στόχο την επανέναρξη της συζήτησης του Γενικού Πλαισίου και την ολοκλήρωσή της στις αρχές του 2002. Πρέπει να σημειωθεί ότι διατυπώθηκαν και απόψεις σύμφωνα με τις οποίες ήταν σκόπιμη η ακόμα ταχύτερη ολοκλήρωση της διαδικασίας, γιατί έστω και ολιγόμηνη καθυστέρηση που θα ήταν συνέπεια των παραπάνω ενεργειών, ενείχε τον κίνδυνο αναστολής της προώθησης του Γενικού Πλαισίου. Η άποψη αυτή ήταν μειοψηφική<sup>20</sup>, αλλά οι μεταγενέστερες εξελίξεις έδειξαν ότι είχε βάση, δεδομένου ότι έκτοτε, δηλαδή για σχεδόν ένα χρόνο, το Συμβούλιο δεν έχει συγκληθεί εκ νέου.

Τελικά, οι ημερίδες διαβούλευσης συρρικνώθηκαν σε δύο, και οργανώθηκαν με καθυστέρηση σε σχέση με το αρχικό χρονοδιάγραμμα, στο Βόλο (Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, 14.03.2002) και την Αθήνα (Πάντειο Πανεπιστήμιο, 08.04.2002). Αν και με επιτυχία από ευρύτερη επιστημονική άποψη, η ακύρωση του προβλεπόμενου στη δεύτερη ημερίδα στρογγυλού τραπέζιου λόγω της μη προσέλευσης των Γενικών Γραμματέων (ή έστω εξουσιοδοτημένων εκπροσώπων τους) των Υπουργείων που έχουν αρμοδιότητες σε θέματα χωροταξίας μείωσε εξαιρετικά την πραγματική αποτελεσματικότητα της ημερίδας. Η αποτυχία του στρογγυλού τραπέζιου δημιούργησε προφανή ερωτηματικά όσον αφορά την πορεία του χωροταξικού σχεδιασμού, και την αίσθηση ότι η χωροταξική πολιτική μετατίθεται και πάλι σε πολύ χαμηλή πολιτική προτεραιότητα. Η εντύπωση αυτή, που είχε ήδη αρχίσει να διαμορφώνεται λόγω της καθυστέρησης και άλλων αναγκαίων διαδικασιών για την πλήρη και συνολική ενεργοποίηση του Ν. 2742 που έχουν ήδη αναφερθεί, και με δεδομένη ούτως ή άλλως τη μακροχρόνια έλλειψη ενδιαφέροντος για το χωροταξικό σχεδιασμό, ενισχύθηκε ακόμα περισσότερο στη συνέχεια, με την παραίτηση στις 25.4.2002 του Προέδρου του Εθνικού Συμβουλίου Α. Βασενχόβεν, ο οποίος επισήμανε ότι το Συμβούλιο έχει περιέλθει σε αδράνεια, ο προγραμματισμός του δεν τηρείται, και ότι ανάλογες προγενέστερες επισημάνσεις του αγνοήθηκαν από την πολιτική ηγεσία του ΥΠΕΧΩΔΕ. Η θέση του Προέδρου παρέμεινε κενή επί αρκετούς μήνες, με αποτέλεσμα το Συμβούλιο να παραμείνει ακέφαλο, και συνεπώς να μην μπορεί να λειτουργήσει, και μόνο πολύ πρόσφατα (Σεπτέμβριος 2002) συμπληρώθηκε. Από την άλλη πλευρά, δεν φαίνεται να υπήρχε, στο διάστημα που μεσολάβησε, και σχετικό αντικείμενο, αφού η επεξεργασία των μελετών των χωροταξικών σχεδίων που όπως αναφέρθηκε

---

<sup>20</sup> Διατυπώθηκε και από τον τότε Γενικό Γραμματέα του ΥΠΕΧΩΔΕ. Βασικό επιχείρημα ήταν ότι η θεσμοθέτηση για πρώτη φορά στην Ελλάδα του Γενικού Πλαισίου, δηλαδή ουσιαστικά ενός εθνικού χωροταξικού σχεδίου, θα αποτελούσε μείζον βήμα, ακόμα και αν το περιεχόμενο του ίδιου του Πλαισίου δεν ήταν πλήρως ικανοποιητικό. Η προβλεπόμενη από το Ν. 2742 τακτική αξιολόγηση και αναθεώρηση των χωροταξικών πλαισίων-από τη στιγμή που θα υπάρξει η πρώτη θεσμοθέτησή τους- αποτελούσε πρόσθετο επιχείρημα, δεδομένου ότι σε μικρό χρονικό ορίζοντα θα ήταν δυνατή η βελτίωση των ασθενών σημείων. Για τη θέση αυτή, και για την αρνητική τότε αντιμετώπισή της από το Συμβούλιο, βλέπε και τη μεταγενέστερη σχετική συζήτηση στην ημερίδα διαβούλευσης στο Βόλο (Εργαστήριο Πολεοδομικού και Χωροταξικού Σχεδιασμού Πανεπιστημίου Θεσσαλίας-ΥΠΕΧΩΔΕ, 2002).

παραπάνω είναι αναγκαία για να θεσμοθετηθούν ως Περιφερειακά Πλαίσια δεν έχει ολοκληρωθεί<sup>21</sup>, η τροποποίηση του σε εκκρεμότητα Ειδικού Πλαισίου για τον παράκτιο χώρο επίσης εκκρεμεί, και τέλος η διαδικασία για τη διαμόρφωση του οριστικού Γενικού Πλαισίου, με βάση (και) τα πορίσματα της δημόσιας διαβούλευσης<sup>22</sup>, ουσιαστικά δεν έχει εκκινήσει<sup>23</sup>. Στο πλαίσιο αυτό, οι επανειλημμένες δημόσιες τοποθετήσεις της πολιτικής ηγεσίας του ΥΠΕΧΩΔΕ περί πρόθεσης ολοκλήρωσης του Γενικού Πλαισίου και ορισμένων άλλων, Περιφερειακών και Ειδικών, Πλαισίων, μέσα στο τρέχον έτος, καθώς και η σχετική αναφορά σε συνέντευξη του Πρωθυπουργού την Ανοιξη του τρέχοντος έτους, φαίνεται όλο και πιο δύσκολο να τηρηθούν.

Τα παραπάνω δίνουν μια σύντομη αλλά σφαιρική εικόνα όσων προηγήθησαν της ψήφισης του Ν. 2742/99, των δυσκολιών και καθυστερήσεων που συνόδεψαν την τελευταία, της καθυστέρησης στην έναρξη των διαδικασιών εφαρμογής του, και τέλος της διαφαινόμενης νέας εμπλοκής του ζητήματος, που είναι και εμπλοκή συνολικά του στρατηγικού χωροταξικού σχεδιασμού. Αυτά, ενώ τα χωρικά και περιβαλλοντικά προβλήματα στην Ελλάδα οξύνονται κάθε μέρα, ο ενδιάμεσος ανασχεδιασμός του Γ' ΚΠΣ σε έναν περίπου χρόνο κινδυνεύει να γίνει πάλι χωρίς την ύπαρξη κάποιου πλαισίου στρατηγικών χωρικών κατευθύνσεων, η Ευρωπαϊκή Ένωση προχωρεί στην περαιτέρω ανάπτυξη της Ευρωπαϊκής χωροταξικής πολιτικής με βάση της κατευθύνσεις του ήδη εγκεκριμένου Σχεδίου Ανάπτυξης του Κοινοτικού Χώρου (ανάπτυξη που πρέπει να καθοδηγηθεί από την Ελλάδα σε έξι μήνες από σήμερα, κατά την Ελληνική Προεδρία...), και πολλές Ευρωπαϊκές χώρες (όχι μόνο τα κράτη-μέλη της ΕΕ) παίρνουν νέες πρωτοβουλίες στο πεδίο της χωροταξίας. Τυχόν οριστικοποίηση της εμπλοκής αυτής θα σημαίνει ότι επαναλαμβάνεται η αδρανοποίηση του Ν. 360/76, και ότι η χρονοβόρα και κοπιαστική προσπάθεια για τη διαμόρφωση του νέου θεσμικού πλαισίου που απετέλεσε ο Ν. 2742/99 δεν υπήρξε παρά απώλεια χρόνου, πόρων, ενεργητικότητας και κατέληξε σε μια ακόμη χαμένη ευκαιρία.

---

<sup>21</sup> Ο Ν. 2742 δεν απαιτεί μεν ρητά γνωμοδότηση του Συμβουλίου για τα Περιφερειακά Πλαίσια, αλλά το ΥΠΕΧΩΔΕ σκόπευε να τη ζητήσει, κάτι που άλλωστε είναι συμβατό και με τη γενικότερη περιγραφή του ρόλου του Συμβουλίου στον εν λόγω νόμο.

<sup>22</sup> Είναι αυτονόητο ότι η διαβούλευση (ημερίδες και απόψεις φορέων) δεν θα είχε νόημα αν η συζήτηση του Γενικού Πλαισίου άρχιζε πάλι ακριβώς από το σημείο στο οποίο είχε σταματήσει τον Οκτώβριο του 2001. Το Συμβούλιο ανέμενε, έτσι, ότι το κείμενο που θα επανέλθει θα την έχει λάβει υπόψη της. Αυτή άλλωστε ήταν και η τότε ερμηνεία του ΥΠΕΧΩΔΕ για το ζήτημα.

<sup>23</sup> Αυτό που έχει γίνει είναι η έκδοση απόφασης του ΥΠΕΧΩΔΕ για τη συγκρότηση Επιτροπής με αντικείμενο την προώθηση του ζητήματος, τον Ιούλιο 2002. Τα μη υπηρεσιακά μέλη της Επιτροπής ζήτησαν διευκρινήσεις και κατευθύνσεις, που θεώρησαν αναγκαίες για την αποτελεσματική διεκπεραίωση του έργου, αλλά σχετική απάντηση δεν έχει υπάρξει, ούτε η Επιτροπή έχει αρχίσει να λειτουργεί.



## Βιβλιογραφία

- Βασενχόβεν Λ. (2001), "Εναρκτήρια ομιλία στην 1<sup>η</sup> συνεδρίαση του ΕΣΧΣΑΑ", 26.7.01 [αποσπάσματα της ομιλίας έχουν δημοσιευθεί στα *Νέα του ΣΕΠΟΧ*, τ. 0301: 10-13.
- Γιαννακούρου Τζ. (1994), "Το Νέο Πλαίσιο Ασκήσης της Χωροταξικής Πολιτικής στη δεκαετία του 90'", *Τόπος*, 894: 15-40.
- Εργαστήριο Πολεοδομικού και Χωροταξικού Σχεδιασμού Πανεπιστήμιου Θεσσαλίας-ΥΠΕΧΩΔΕ (2002), *Πρακτικά Ημερίδας Δημοσιοποίησης του ΓΠΧΣΑΑ στο Βόλο*, 14.3.02. Βόλος.
- Νένου Ε. και Σαμαρίνα Α. (1995), "Θεσμικό Πλαίσιο Χωροταξίας: Απολογισμός και Προοπτικές", Διπλωματική εργασία, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, Βόλος.
- Οικονόμου Δ. (1994), "Σύστημα χωροταξικού σχεδιασμού και Ειδικές Χωροταξικές Μελέτες", *Δίκαιο και Περιβάλλον*, τ. 1: 41-86.
- Οικονόμου Δ. (2000), "Σύστημα χωρικού σχεδιασμού. Η ελληνική πραγματικότητα και η διεθνής εμπειρία". *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, τεύχ. 101-102, Α'-Β' 2000, σσ. 358.
- Οικονόμου Δ. (2001), "Πρώτα συμπεράσματα από τη λειτουργία του ΕΣΧΣΑΑ", *Νέα του ΣΕΠΟΧ*, τ. 0301: 13-15.
- Σκουρής Β. και Τάχος Α. (1991), *Χωροταξικό και Πολεοδομικό Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη.
- European Union (1997) "*The EU Compendium of spatial planning systems and policies*", Luxembourg: OFPEC.