

Συστήματα χωροταξικού σχεδιασμού. Η ελληνική πραγματικότητα και η διεθνής εμπειρία

Δημήτρης Οικονόμου*

Περίληψη

Αντικείμενο του άρθρου είναι η σύγκριση του ελληνικού συστήματος χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού με αντίστοιχα άλλων χωρών, και στο πλαίσιο των εξελίξεων που παρατηρούνται στο διεθνή χώρο, στο πεδίο αυτό. Το συμπέρασμα είναι ότι το ελληνικό σύστημα υπήρξε και παραμένει η έκφραση μιας σε ακραίο βαθμό μη παρεμβατικής χωρικής πολιτικής. Τα κύρια χαρακτηριστικά του είναι η πλήρης απουσία στρατηγικού χωροταξικού προγραμματισμού μεγάλης κλίμακας, ο εξαιρετικά αδύναμος έλεγχος των χρήσεων γης, και η έλλειψη συνοχής και ολοκλήρωσης του συστήματος.

1. Εισαγωγή

Ο χωρικός σχεδιασμός, σε χωροταξικό και πολεοδομικό επίπεδο, βρίσκεται κατά τα τελευταία χρόνια σε μια φάση έντονης κινητικότητας. Στη Βρετανία, η κατάργηση των metropolitan counties και η εισαγωγή των enterprize zones και των Ενιαίων Σχεδίων Ανάπτυξης (Unitary Development Plans) υπήρξαν σημαντικές αλλαγές κατά τη δεκαετία του '80 (Rydin, 1993). Στη Γαλλία πολύ πρόσφατα ψηφίστηκε ένας νέος νόμος για τη χωρική ανάπτυξη, μετά από μια ευρύτατη δημόσια συζήτηση (Nemery, 1994). Σε

* Αναπληρωτής Καθηγητής Χωροταξίας στο Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας.

επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι γνωστές οι κινήσεις για την ανάπτυξη μιας κοινής χωροταξικής πολιτικής¹.

Παρά ορισμένες πρώτες εντυπώσεις, οι εξελίξεις αυτές δεν ισοδυναμούν με μια γενικευμένη τάση έντονης απορρύθμισης των χωρικών πολιτικών, ανάλογης π.χ. προς την απορρύθμιση των οικονομικών πολιτικών σε διεθνή κλίμακα, για δύο λόγους. Αφενός, όπου οι εξελίξεις έχουν χαρακτήρα χαλάρωσης του δημόσιου ελέγχου (Βρετανία, Γερμανία), αφορούν συστήματα χωρικού σχεδιασμού που χαρακτηρίζονταν ήδη από πολύ υψηλό επίπεδο τέτοιου ελέγχου. Στο πλαίσιο αυτό, η όποια χαλάρωση κατατείνει μεν σε μεγαλύτερη ευελιξία, αλλά το σύστημα που προκύπτει διατηρεί ισχυρά στοιχεία ρυθμιστικού χαρακτήρα. Αφετέρου, σε πολλές περιπτώσεις οι αλλαγές δεν έχουν καν χαρακτήρα χαλάρωσης της προϋπάρχουσας κατάστασης. Το βασικό χαρακτηριστικό του νέου Γαλλικού νόμου δεν είναι η μείωση των ρυθμίσεων, αλλά η εισαγωγή νέων θεσμών παρεμβατικού χαρακτήρα², ενώ στο επίπεδο της Ε.Ε. η τάση προς την ανάπτυξη μιας ευρωπαϊκής χωροταξικής πολιτικής δεν μπορεί ασφαλώς να θεωρηθεί ως απορρύθμιση. Αν και εντάσσεται σε μια λογική ενδεικτικού σχεδιασμού, δε μειώνει το προγενέστερο επίπεδο ρύθμισης αλλά εισάγει νέα εργαλεία και διαδικασίες, που το λιγότερο θα οδηγήσουν σε μεγαλύτερο συντονισμό των επιμέρους χωρικών πολιτικών (Νικολάου, 1994· Οικονόμου, 1995).

• Σε σχέση με τα παραπάνω, το ελληνικό σύστημα χωρικού σχεδιασμού παρουσιάζεται ιδιαίτερα ιδιόμορφο, στο μέτρο που η ρυθμιστική του διάσταση είναι εξαιρετικά ισχυρή. Αντικείμενο του άρθρου, είναι η διερεύνηση της δομής και των βασικών στοιχείων του συστήματος, καθώς και η ανάλυση των μηχανισμών που, με δεδομένη τη μειωμένη αποτελεσματικότητα του τελευταίου, διαμορφώνουν πραγματικά τον ελληνικό χώρο, με έμφαση στη διαδικασία οικιστικής ανάπτυξης. Η προσέγγιση περιλαμβάνει, επίσης, συστηματικές αναφορές στη διεθνή εμπειρία, οι οποίες θα κάνουν σαφέστερη την ιδιομορφία της χωρικής πολιτικής στην Ελλάδα.

2. Χωρική ρύθμιση στρατηγικού χαρακτήρα

Η ελληνική νομοθεσία προβλέπει μια σειρά από σχέδια και προγράμματα χωρικού χαρακτήρα, που παρουσιάζονται στο Διάγραμμα 1 (στην έννοια των χωρικών σχεδίων συμπεριλαμβάνονται τα χωροταξικά, πολεοδομικά και περιβαλλοντικά). Έχει προστεθεί

επίσης μια άλλη στήλη που αναφέρεται στα αναπτυξιακά προγράμματα. Ο αναπτυξιακός προγραμματισμός δεν αποτελεί άμεσο αντικείμενο του άρθρου, αλλά λόγω της στενής σχέσης του με το χωρικό σχεδιασμό, κρίθηκε σκόπιμο να συμπεριληφθεί στο διάγραμμα και να αναφερθούν ορισμένα βασικά χαρακτηριστικά του που επηρεάζουν την ολοκλήρωση του συστήματος σχεδιασμού-προγραμματισμού στο σύνολό του.

Θεωρητικά, το σύστημα προγραμματισμού-σχεδιασμού διαθέτει ένα σημαντικό αριθμό σχεδιαστικών εργαλείων, που καλύπτουν με σχετική επάρκεια τα διάφορα γεωγραφικά επίπεδα. Το μόνο μεγάλο κενό, από την άποψη αυτή, εντοπίζεται στο επίπεδο του νομού, στο οποίο δεν προβλέπεται η εκπόνηση χωροταξικού σχεδίου. Ωστόσο, η εντύπωση αυτή είναι πλασματική: ένα σημαντικό ποσοστό των προγραμμάτων και σχεδίων που προβλέπονται από τη νομοθεσία, στην πράξη δεν εκπονούνται (ούτε, συνεπώς, εφαρμόζονται). Η πραγματική ολοκλήρωση του συστήματος είναι έτσι εξαιρετικά χαμηλή.

2.1. Συσχέτιση αναπτυξιακού και χωρικού προγραμματισμού

Όσον αφορά τον αναπτυξιακό προγραμματισμό, σύμφωνα με το Ν. 1622/86 προβλέπονται μεσοπρόθεσμα αναπτυξιακά προγράμματα σε όλες σχεδόν τις γεωγραφικο-διοικητικές βαθμίδες: εθνική, περιφερειακή, νομαρχιακή, τοπική (η τελευταία αναφέρεται αφενός στα συμβούλια περιοχής³ και αφετέρου στους δήμους) καθώς και προγράμματα χωρίς γεωγραφικό προσδιορισμό (ειδικά αναπτυξιακά προγράμματα). Ωστόσο, το σύστημα αυτό ελάχιστα έχει εφαρμοστεί.

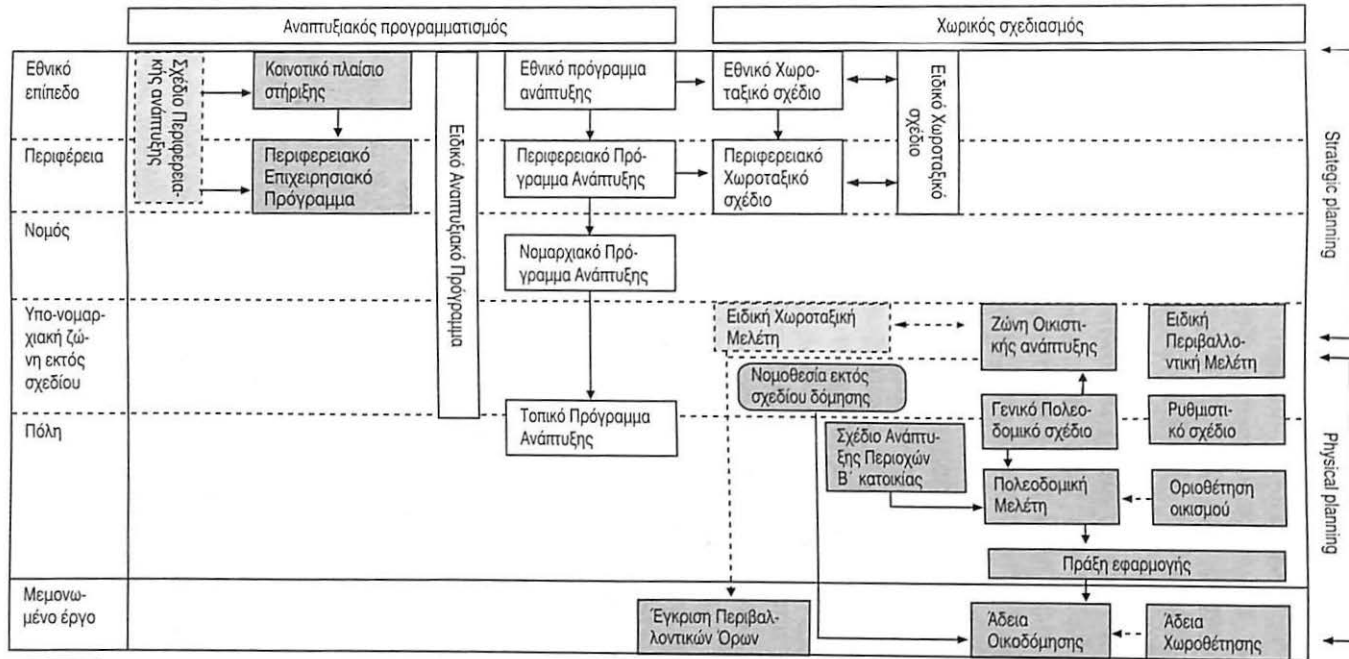
Περιφερειακά και νομαρχιακά, μεσοπρόθεσμα προγράμματα δεν έχουν εκπονηθεί σε καμία περίπτωση. Εθνικά προγράμματα ανάπτυξης εκπονούνται, με διάφορες μορφές, από το 1947, αλλά με ιδιαίτερα περιορισμένη αποτελεσματικότητα, για μια σειρά από λόγους που συνδέονται με την έλλειψη κάθε μηχανισμού εφαρμογής και τη συστηματική αποτυχία στις βασικές μακροοικονομικές υποθέσεις (ιδίως στην περίοδο της μεταπολίτευσης) και οι προτάσεις τους μόνο οριακή εφαρμογή είχαν⁴. Τοπικά προγράμματα έχουν εκπονηθεί από αρκετούς Αναπτυξιακούς Συνδέσμους και Δήμους. Ωστόσο, το περιεχόμενό τους δεν υπακούει σε κοινές προδιαγραφές⁵ και καλύπτει κατά περίπτωση πολύ διαφορετικά αντικείμενα. Ουσιαστικά, τα κοινά τους χαρακτηριστικά περιορίζο-

νται στην ονομασία τους ως «ΤΑΠ». Επιπλέον, δεν υπάρχει, στην πραγματικότητα, θεσμικός ή χρηματοδοτικός μηχανισμός για την υλοποίηση των προβλέψεών τους. Συνεπώς, ανεξάρτητα από το μικρότερο ή μεγαλύτερο βαθμό τεχνοκρατικής τους επάρκειας, τα προγράμματα αυτά δύσκολα μπορεί να υποστηριχθεί ότι αντιπροσωπεύουν συνολικά μια συστηματική μορφή τοπικού σχεδιασμού. Όσον αφορά, τέλος, τα ειδικά αναπτυξιακά προγράμματα, η μόνη περίπτωση, από όσο ξέρω, που χρησιμοποιήθηκε ο όρος, αφορά το υποπρόγραμμα ΕΑΠΤΑ που υπήρχε σε όλα τα ΠΕΠ του Α΄ ΚΠΣ (βλέπε παρακάτω), χωρίς να είναι σαφές κατά πόσο αναφέρεται στην αντίστοιχη κατηγορία του Ν. 1622/86. Πρέπει να σημειωθεί, άλλωστε, το γενικότερο πρόβλημα, ότι ο νόμος αυτός πολύ λίγες αναφορές ουσίας κάνει στα διάφορα προγράμματα τα οποία θεσπίζει⁶, ούτε έχουν υπάρξει μεταγενέστερα νομοθετικά κείμενα, που θα εξειδίκευαν τις αρχικές πολύ γενικές διατυπώσεις.

Ενώ, ωστόσο, το επίσημα θεσμοθετημένο σύστημα αναπτυξιακού προγραμματισμού στην πράξη δεν λειτουργεί, αναδύθηκε κατά τα τελευταία χρόνια ένα παράλληλο σύστημα, που εφαρμόζεται χωρίς να είναι θεσμοθετημένο. Το σύστημα αυτό έχει εξωγενή προέλευση: απορρέει αποκλειστικά από τους κανονισμούς των διαρθρωτικών ταμείων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η κοινοτική περιφερειακή πολιτική⁷ πέρασε, σταδιακά, από ένα αρχικό στάδιο ενίσχυσης μεμονωμένων επενδυτικών σχεδίων, στο τωρινό στάδιο κατά το οποίο οι χρηματοδοτήσεις για λόγους περιφερειακής πολιτικής, *προϋποθέτουν* την ύπαρξη ενός προγράμματος που εντάσσει τα επιμέρους έργα σε ένα πλαίσιο στόχων και μέτρων. Η πρώτη πολιτική εφαρμογή του συστήματος αυτού ήταν τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα, ενώ από το 1989 το σύστημα γενικεύτηκε. Η προβλεπόμενη προγραμματική διαδικασία για τις περιφέρειες του Στόχου 1 (στις οποίες περιλαμβάνεται το σύνολο του ελληνικού χώρου) προβλέπει ένα σύστημα δύο σταδίων: αρχικά εκπονούνται από τις εθνικές αρχές τα Σχέδια Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΣΠΑ) που περιέχουν κυρίως περιγραφή της υπάρχουσας κατάστασης και της αναπτυξιακής στρατηγικής. Στην Ελλάδα εκπονούνται ΣΠΑ τόσο σε επίπεδο περιφέρειας (13) όσο και ένα εθνικό ΣΠΑ. Ακολουθεί διαπραγμάτευση με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, που οδηγεί στην έγκριση του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης (ΚΠΣ) που προσδιορίζει τους στόχους, τους άξονες προτεραιότητας και τις μορφές παρέμβασης (κυρίως με τη μορφή συνεκτικών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (ΕΠ) που εξειδικεύουν

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 1

Το ελληνικό σύστημα αναπτυξιακού και χωρικού προγραμματισμού-σχεδιασμού



Σχέδιο Σχέδιο που προβλέπεται από νόμο αλλά δεν εκπονείται ή εφαρμόζεται

Σχέδιο Σχέδιο που εκπονείται ή εφαρμόζεται όχι συστηματικά

Σχέδιο Σχέδιο που προβλέπεται από νόμο και εφαρμόζεται

→ Δεσμεικτική σχέση

--- Δεσμεικτική σχέση μόνο αν το υπερκείμενο σχέδιο υπάρχει

Συστήματα Χωροταξικού προγραμματισμού

τους άξονες), τη διάρκεια της παρέμβασης, και το ενδεικτικό σχέδιο χρηματοδότησης. Τα δύο ΚΠΣ για την Ελλάδα (1989-1993 και 1994-1999) προβλέπουν δύο κατηγορίες ΕΠ: τα τομεακά εθνικής εμβέλειας, και τα περιφερειακά (ΠΕΠ).

Το σύστημα ΣΠΑ-ΚΠΣ(-ΠΕΠ) έχει, σε αντίθεση με το σύστημα που προβλέπει ο Ν. 1622/86, πραγματική υπόσταση: τα προγράμματα αυτά εκπονούνται και εφαρμόζονται, μέσω συγκεκριμένων διαδικασιών και με βάση υπαρκτές και προσδιορισμένες πηγές χρηματοδότησης – που είναι εξαιρετικά σημαντικές από άποψη ύψους⁸. Η θεσμική του κάλυψη, ωστόσο, βασίζεται αποκλειστικά στους Κανονισμούς των Διαρθρωτικών Ταμείων⁹ 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: α. Ο αναπτυξιακός προγραμματισμός παραμένει εξαρτημένος από την ύπαρξη ή μη ευρωπαϊκών χρηματοδοτήσεων και δεν έχει συνεπώς μόνιμο χαρακτήρα. Σε περίπτωση π.χ., που δεν υπάρξει ένα τρίτο ευρωπαϊκό «πακέτο» μετά το 1999, τα προγράμματα αυτά δε θα εκπονηθούν. β. Το σύστημα καλύπτει μόνο τις παρεμβάσεις με ευρωπαϊκή συγχρηματοδότηση. Παρεμβάσεις που δεν εμπίπτουν στην κατηγορία αυτή, παραμένουν εκτός προγραμματισμού. γ. Εξ ορισμού, αφού το σύστημα έχει προσδιοριστεί σε ευρωπαϊκό επίπεδο, δεν υπάρχουν διασυνδέσεις με τις άλλες συνιστώσες του ελληνικού συστήματος προγραμματισμού. Αυτό αφορά τόσο τα όποια αναπτυξιακά προγράμματα εκπονούνται, όσο και τα σχέδια και προγράμματα χωρικού χαρακτήρα (βλέπε σχετικά και παρακάτω). δ. Η διαδικασία εκπόνησης και έγκρισής τους δεν είναι συγκεκριμένη και διαφανής. Ενώ για τα προγράμματα του Ν. 1622/86 προβλέπεται συγκεκριμένη διαδικασία κατάρτισης και έγκρισης (γενικά, κατάρτιση από τα αρμόδια στο αντίστοιχο γεωγραφικό επίπεδο όργανα προγραμματισμού, με γνωμοδότηση από τα υποκείμενα και έγκριση από το υπερκείμενο), και για το εθνικό πρόγραμμα προβλέπεται η έγκρισή του και από τη Βουλή¹⁰, στην προκείμενη περίπτωση δεν προβλέπεται συγκεκριμένη διαδικασία κατάρτισης και έγκρισης ούτε απόκτησης δημοκρατικής νομιμοποίησης. Για ένα πρόγραμμα με τις δυνητικές επιπτώσεις του ΚΠΣ το τελευταίο σημείο έχει προφανώς ιδιαίτερη βαρύτητα.

Από την άποψη του χωρικού προγραμματισμού και σχεδιασμού, τα προαναφερθέντα χαρακτηριστικά του αναπτυξιακού προγραμματισμού έχουν ιδιαίτερα αρνητικές επιπτώσεις. Αφενός, το

ότι σε διάφορα γεωγραφικά επίπεδα δεν εφαρμόζονται προγράμματα ανάπτυξης, σημαίνει ότι τα αντίστοιχα χωρικά σχέδια δε, δέχονται εισροές όσον αφορά τις οικονομικές προοπτικές και αναπτυξιακές προτεραιότητες. Αφετέρου, το ότι τα βασικά προγράμματα που εφαρμόζονται δεν έχουν ενσωματωθεί στο ελληνικό σύστημα προγραμματισμού, έχουν ως συνέπεια ότι η σύνδεσή τους με τα χωρικά σχέδια δεν είναι προσδιορισμένη: δεν υπάρχει θεσμική υποχρέωση συμμόρφωσης των χωρικών σχεδίων με τις επιλογές των αναπτυξιακών προγραμμάτων, και αντιστρόφως, τα τελευταία δε λαμβάνουν υπόψη τις συνέπειες των επιλογών τους για τη χωρική οργάνωση, αφού δεν συνδέονται με τα χωρικά σχέδια. Ενδεικτικό του τελευταίου είναι το ότι το εθνικό ΣΠΑ 1994-1999 δεν περιλαμβάνει ούτε ένα χάρτη, υπό κλίμακα ή έστω υπό μορφή σκαριφήματος. Το ίδιο ισχύει για τις προδιαγραφές της ex-ante αξιολόγησης των ΠΕΠ (Οικονόμου, 1994α), το περιεχόμενο των οποίων καθορίστηκε από τις ευρωπαϊκές υπηρεσίες¹¹, πράγμα δηλωτικό για τον α-χωρικό προσανατολισμό του συστήματος ΣΠΑ-ΚΠΣ-ΠΕΠ¹².

Στο βαθμό που ένας από τους ρόλους του χωρικού σχεδιασμού είναι η υποστήριξη των αναπτυξιακών επιλογών με τη δημιουργία ανάλογων χωρικών πλαισίων και υποδοχέων¹³, η έλλειψη αυτή μειώνει σημαντικά την εμβέλεια και την αποτελεσματικότητα του χωρικού σχεδιασμού, όπως θα δειχθεί και στη συνέχεια. Πρόβλημα υπάρχει όμως και προς την αντίστροφη κατεύθυνση. Όχι μόνο η έλλειψη χωρικής υποστήριξης δυσχεραίνει την υλοποίηση διαφόρων αναπτυξιακών επιλογών, αλλά σε πολλές 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 (π.χ. της Λάρισας) συνδέεται άμεσα με το ότι δε συνδυάστηκαν με μέτρα χωροταξικού σχεδιασμού του περιβάλλοντος χώρου, που θα απέτρεπαν τη χωροθέτηση βιομηχανικών μονάδων εκτός σχεδίου, που θα μείωναν δηλαδή την «ανταγωνιστικότητα» του υπόλοιπου μη-οργανωμένου υπαίθριου χώρου σε σχέση με την οργανωμένη (και γι' αυτό με υψηλότερη τιμή) γη που αντιπροσωπεύει μια ΒΙΠΕ (Βλιάμος, 1988).

2.2. Στρατηγικός χωροταξικός προγραμματισμός και σχεδιασμός

Το θεσμικό πλαίσιο του χωρικού σχεδιασμού στρατηγικού χαρακτήρα, ή αλλιώς της χωροταξίας μεγάλης κλίμακας, προσδιορίζεται από το Ν. 360/76. Ο τελευταίος προέβλεψε, για πρώτη φορά στην Ελλάδα, χωροταξικά σχέδια σε επίπεδο χώρας και περιφέρειας, καθώς και ειδικών χωροταξικών σχεδίων χωρίς προκαθορισμένη γεωγραφική αναφορά. Τα πρώτα (εθνικά και περιφερειακά) χωροταξικά σχέδια έπρεπε να εκπονηθούν μέσα σε «εύλογο χρονικό διάστημα», να εντάσσονται στο πλαίσιο των κατευθύνσεων των αναπτυξιακών προγραμμάτων¹⁴, και θα ήταν υποχρεωτικά για τα υποκείμενα πολεοδομικά σχέδια. Ωστόσο, μέχρι σήμερα, κανένα τέτοιο σχέδιο δεν έχει εκπονηθεί ούτε, κατά μείζονα λόγο, θεσμοθετηθεί. Ουσιαστικά, ο Ν. 360/76 ελάχιστα εφαρμόστηκε, κυρίως στην περίοδο 1976-1980, και όσες φορές αυτό έγινε δεν αφορούσε την εκπόνηση και εφαρμογή χωροταξικών σχεδίων αλλά διαφορετικά ζητήματα^{15, 16}. Το γεγονός αυτό σημαίνει ότι δεν υπάρχει πρακτικά στην Ελλάδα στρατηγικός χωροταξικός σχεδιασμός. Κρίσιμα θέματα όπως το οικιστικό δίκτυο, η γενική χωρική οργάνωση του παραγωγικού συστήματος και οι άξονες ανάπτυξης, τα υπερτοπικά δίκτυα μεταφορών, δεν υπόκεινται σε προγραμματικά ή ρυθμιστικά πλαίσια.

Η μόνη μορφή στρατηγικού χωρικού σχεδιασμού στην Ελλάδα είναι τα Ρυθμιστικά Σχέδια (ΡΣ), που εκπονούνται για τις τρεις μητροπολιτικές περιοχές της χώρας (Αθήνα, Θεσσαλονίκη και Πάτρα)¹⁷. Τα ΡΣ έχουν στρατηγικό χαρακτήρα και μετέχουν τόσο του χωροταξικού όσο και του πολεοδομικού προγραμματισμού. Έχουν σχετικά μακρά παράδοση στην Ελλάδα –προβλέφθηκαν για πρώτη φορά από το Ν. 1262/1972– παράδοση εκπόνησης αλλά και μη εφαρμογής, επίσης. Από άποψη δεσμευτικότητας, η νομική φύση των ΡΣ παραμένει ασαφής. Οι σχέσεις τους με τις άλλες μορφές σχεδιασμού και προγραμματισμού δεν προβλέπονται ρητά από το ίδιο το θεσμικό τους πλαίσιο. Υπάρχει ωστόσο, νομολογιακό προηγούμενο, όσον αφορά ένα υποσύνολο αυτών των σχέσεων: τη σχέση ΡΣ και υποκείμενων πολεοδομικών σχεδίων. Σύμφωνα με αποφάσεις του ΣτΕ, τα τελευταία «εξειδικεύουν» διευκρινίζουν και τροποποιούν» τα ΡΣ (Ρόζος, 1994, σελ. 96). Ωστόσο, παρά το ότι σε ορισμένες περιπτώσεις η διατύπωση αυτή έχει ερμηνευτεί με αυστηρό τρόπο¹⁸, δεν είναι σαφές ποιά είναι τα περιθώρια τροποποίησης από τα υποκείμενα σχέδια, ή το αν και

πώς μπορεί να επιβληθεί στη διοίκηση, η υλοποίηση προβλέψεων του ΡΣ για τις οποίες το ίδιο δεν αποσαφηνίζει τα μέσα εφαρμογής (Ρόζος, 1994, σελ. 96). Εν μέρει, οι αβεβαιότητες απορρέουν και από εγγενή προβλήματα των ΡΣ, μεταξύ των οποίων η έλλειψη συγκεκριμένων προδιαγραφών, ο πολύ γενικός χαρακτήρας τους, η απουσία συγκεκριμένων εργαλείων εφαρμογής, και η μη συστηματική αναθεώρησή τους (αν και έχουν συμπληρωθεί δέκα χρόνια από τη θεσμοθέτηση και περισσότερα από την εκπόνηση των δύο προαναφερθέντων ΡΣ, δεν έχει εκκινήσει διαδικασία ανανέωσής τους, ενώ το ΡΣ της Πάτρας δεν έχει καν εκπονηθεί).

Τα προβλήματα που επισημάνθηκαν ως το σημείο αυτό επιτείνονται από την πλήρη έλλειψη εργαλείων χωρικής πολιτικής που δεν έχουν χαρακτήρα σχεδίων αλλά πλαισίων αρχών και κατευθύνσεων για τα υποκείμενα σχέδια, όπως π.χ. οι εθνικές και περιφερειακές οδηγίες και κατευθύνσεις που υπάρχουν σε άλλες χώρες (βλέπε παρακάτω). Η έλλειψη αυτή μειώνει σημαντικά τη δυνατότητα άσκησης μιας συνεκτικής πολιτικής σε θέματα όπως οι χρήσεις γης, οι παράκτιες ζώνες κ.ά., στο μέτρο που τα ειδικότερα σχέδια μικρής κλίμακας που ρυθμίζουν τέτοια θέματα δεν ακολουθούν ορισμένες κοινές επιλογές.

Σε πολύ λίγες περιπτώσεις υπάρχουν τέτοιου είδους κεντρικές κατευθύνσεις, που και αυτές δεν εντάσσονται σε συνολικές οδηγίες πολιτικής αλλά είναι διάσπαρτες σε επιμέρους νομοθετικά κείμενα. Χαρακτηριστικό τέτοιο παράδειγμα (που έμμεσα υπογραμμίζει και τις δυνατότητες που δίνει η ύπαρξη τέτοιων κεντρικών πλαισίων) 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 ότι τα διάφορα πολεοδομικά σχέδια όριζαν 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. Η μεταγενέστερη αφαίρεση αυτής της αρμοδιότητας, σε μεγάλο βαθμό λόγω της κατάχρησης που έγινε, δεν ακύρωσε τα όρια αυτά και τις εξαιρετικά αρνητικές επιπτώσεις στην οργάνωση του χώρου που συνεπάγονται.

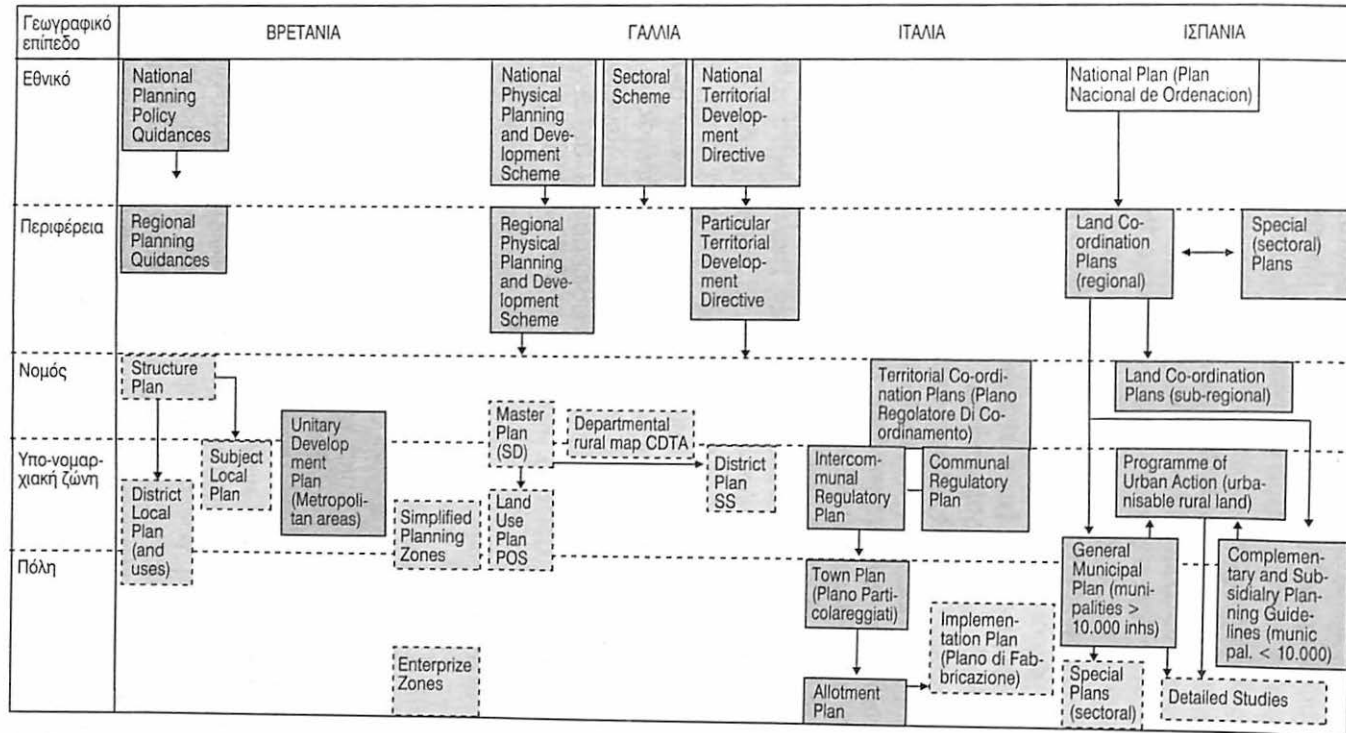
Η σημασία που έχει η απουσία στρατηγικής χωρικής ρύθμισης στην Ελλάδα, υπογραμμίζεται από το γεγονός ότι στο πεδίο αυτό εντοπίζεται η αιχμή της υπό ανάδυση ευρωπαϊκής χωροταξίας. Βασικά θέματα των θεμελιακών κειμένων *Ευρώπη 2000* (CEC 992) και *Ευρώπη 2000+* (EC 1995) είναι, πράγματι, το περιφερειακό πρότυπο και οι σημερινές διαστάσεις της περιφερειακότητας, 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, και στο ίδιο στρατηγικό πεδίο θα κινηθεί και το μελλοντικό Σχέδιο Ευρωπαϊκής Χωρικής Οργάνωσης (Νικολάου, 1994, σελ. 249). 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.

Συνεπώς, το απόλυτο κενό που υπάρχει στην Ελλάδα, έχει ιδιαίτερη σημασία. Σημαίνει ότι οι χωρικές δομές εξελίσσονται ερήμην των κοινωνικών επιλογών και ελέγχου, και ότι η αναπτυξιακή πολιτική δεν υποστηρίζεται και ενισχύεται από τη χωρική πολιτική. Το γεγονός ότι οι υπόλοιπες χώρες της Ε.Ε. αλλά και έξω από αυτή, χρησιμοποιούν εργαλεία στρατηγικής χωρικής ρύθμισης υπογραμμίζει ακόμα περισσότερο το πρόβλημα που δημιουργείται, στο πλαίσιο της έντονα ανταγωνιστικής και παγκοσμιοποιημένης σύγχρονης οικονομίας. Μια ειδική μορφή του προβλήματος, είναι, εξάλλου, ο κίνδυνος να μην μπορέσει η Ελλάδα να τροφοδοτήσει με τις δικές της προτεραιότητες και ανάγκες την αναπτυσσόμενη ευρωπαϊκή χωροταξική προβληματική. Το θέμα προκύπτει άμεσα, π.χ., εν όψει της προαναφερθείσας απόφασης να αρχίσει η εκπόνηση του ΣΕΧΑ περί το τέλος του 1996.¹⁹

Οι αδυναμίες του ελληνικού χωρικού σχεδιασμού γίνονται πιο ανάγλυφες αν ενταχθούν σε μια διεθνή προοπτική. Το Διάγραμμα 2 διευκολύνει αυτή τη διερεύνηση, παρουσιάζοντας συνοπτικά τη διάρθρωση των συστημάτων χωρικού σχεδιασμού τεσσάρων χω-

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 2

Το ελληνικό σύστημα αναπτυξιακού και χωρικού προγραμματισμού-σχεδιασμού



Συστήματα χωρτικού προγραμματισμού

87 Πηγή: Arcangeli, 1982, Dalloz 1992, Keyes et al. 1993, Rydin 1993, Marcou et al. 1994, Alonso et al. 1982, Marshall 1991.

ρών, δύο ιδιαίτερα αναπτυγμένων και ταυτόχρονα με διαφορετική φιλοσοφία προγραμματισμού (Γαλλία, Βρετανία) και δύο από τον ευρωπαϊκό νότο (Ιταλία, Ισπανία). Αναφορές θα γίνουν, εξάλλου και σε άλλες χώρες.

Τα συστήματα των τεσσάρων εξεταζόμενων χωρών έχουν προφανώς τις ιδιαιτερότητές τους, αλλά παρουσιάζουν και λιγότερα ή περισσότερα κοινά στοιχεία. Και στις τέσσερις περιπτώσεις υπάρχει μια ιεραρχική αλυσίδα προγραμματικών εργαλείων από το εθνικό μέχρι το τοπικό επίπεδο. Όσον αφορά ειδικότερα το χωρικό σχεδιασμό στρατηγικού χαρακτήρα σε επίπεδο κράτους και περιφέρειας, το πιο ολοκληρωμένο και σύνθετο σύστημα είναι το Γαλλικό, όπου προβλέπονται εθνικά και περιφερειακά χωροταξικά σχέδια²⁰ καθώς και μη-σχεδιαστικά εργαλεία προγραμματισμού («Οδηγίες») και στα δύο αυτά επίπεδα. Χαρακτηριστικό παράδειγμα των τελευταίων είναι η «Εθνική οδηγία για τον παράκτιο χώρο» που θέτει δεσμευτικές προδιαγραφές σχετικά με το περιεχόμενο των χωρικών σχεδίων, η περιοχή εφαρμογής των οποίων περιλαμβάνει (και) παράκτιες περιοχές.

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». Οι κατευθύνσεις είναι δύο ειδών. Αφενός αναφέρονται σε συγκεκριμένες περιφέρειες (αλλά εκδίδονται κεντρικά, από το αρμόδιο Υπουργείο και αφετέρου αναφέρονται σε συγκεκριμένες μητροπολιτικές περιοχές). Και στις δύο περιπτώσεις, λειτουργούν ως πλαίσια για τα σχέδια που εκπονούνται στις χαμηλότερες γεωγραφικές κλίμακες. Στην Ιταλία δεν υπάρχει εθνικό χωροταξικό σχέδιο ή οδηγία, και ενώ τα περιφερειακά σχέδια δεν είναι δεσμευτικά, ωστόσο εκπονούνται (Arcangeli, 1982). Στην Ισπανία προβλέπεται εθνικό σχέδιο αλλά δεν έχει εκπονηθεί. Έχει εκπονηθεί ωστόσο ένα τομεακό εθνικό πρόγραμμα με αντικείμενο τις υποδομές για την περίοδο 1993-2007 (EC, 1995, σελ. 152), ενώ σε μερικές περιπτώσεις έχουν ετοιμασθεί περιφερειακά ή υποπεριφερειακά σχέδια (Keyes et al., 1993, σελ. 50).

Γενικά, παρατηρούνται σημαντικές ιδιομορφίες, που απορρέουν και από τη γενικότερη προγραμματική φιλοσοφία κάθε χώρας. Σε όλες τις περιπτώσεις, όμως, υπάρχουν, πλήρη ή μη, κάποια εργαλεία στρατηγικής χωρικής ρύθμισης εθνικού και περιφερειακού επιπέδου. Η Ελλάδα, συνεπώς, αντιπροσωπεύει μια ακραία περίπτωση σε σύγκριση όχι μόνο με τις αναπτυγμένες ευρωπαϊκές χώρες αλλά, ακόμα, και με τον ευρωπαϊκό νότο, στο μέτρο

που χαρακτηρίζεται από την απόλυτη απουσία στρατηγικής χωρικής ρύθμισης οποιασδήποτε μορφής.

Στο σημείο αυτό πρέπει να γίνει μια αναφορά στη γεωγραφική κλίμακα στην οποία αναφέρεται ο στρατηγικός σχεδιασμός. Όσον αφορά το εθνικό επίπεδο, το νόημά του είναι σαφές, ο όρος «περιφερειακό επίπεδο» όμως, απαιτεί αποσαφήνιση. Η ταξινόμηση των διοικητικών βαθμίδων από την Ε.Ε. μπορεί να βοηθήσει. Τόσο στις τέσσερις εξεταζόμενες εδώ χώρες όσο και στις περισσότερες άλλες (EC, 1995) ο περιφερειακός σχεδιασμός γίνεται σε επίπεδο NUTS 2. Αν και από άποψη ταξινόμησης η ελληνική περιφέρεια τοποθετείται επίσης στο επίπεδο αυτό, υπάρχει μια σαφής διαφορά κλίμακας σε σχέση με τις περιφέρειες των άλλων χωρών. Και στις τέσσερις περιπτώσεις, οι βαθμίδες NUTS 2 αντιστοιχούν σε περιοχές σαφώς μεγαλύτερης κλίμακας από την ελληνική. Από άποψη πληθυσμιακού μεγέθους, οι ελληνικές περιφέρειες είναι ανάλογες με τις βαθμίδες NUTS 3 των άλλων χωρών, δηλαδή αυτών που τυπικά αντιστοιχούν στο νομό. Τα μεγέθη που παρατίθενται στον Πίνακα 1 κάνουν αυτές τις σχέσεις σαφείς.

ΠΙΝΑΚΑΣ 1

Ποσοστό μεταβολής δαπανών για το NHS
σε σταθερές τιμές 1974 (-73) έως 1992 (-91)

	Επίπεδο NUTS 2			Επίπεδο NUTS 2		
	Όνομασία	Αριθμός	Μέσος πληθυσμός	Όνομασία	Αριθμός	Μέσος πληθυσμός
Ελλάδα	Περιφέρεια	13	768.000	Νομός	51	196.000
Γαλλία	Περιφέρεια	22	2.190.000	Διαμέρισμα	96	569.000
Βρετανία	Ομάδα κομητειών	35	1.627.000	Κομητεία	65	876.000
Ιταλία	Περιφέρεια	20	2.867.000	Επαρχία	95	604.000
Ισπανία	Αυτόνομη Κοινότητα	18	2.158.000	Επαρχία	52	747.000
Μέσος όρος ΕΕ ²¹						

Πηγή: CEC, 1991, σελ. 86-87.

Προκύπτει συνεπώς ότι ο στρατηγικός χωρικός σχεδιασμός εντοπίζεται σε όλες τις περιπτώσεις, στις πολύ μεγάλες χωρικές κλίμακες. Ο γενικευμένος χαρακτήρας αυτής της επιλογής αποτελεί ένδειξη ότι η ελληνική περιφέρεια δεν αποτελεί κατάλληλο γε-

ωγραφικό επίπεδο στρατηγικού προγραμματισμού. Αν ληφθεί υπόψη ότι ο τελευταίος αφορά σε μεγάλο βαθμό τη χωρική ρύθμιση του παραγωγικού συστήματος, έπεται πράγματι ότι προϋποθέτει πεδία αναφοράς αρκετά μεγάλα και σύνθετα, ώστε να διαθέτουν αναπτυγμένες παραγωγικές βάσεις με ισχυρές διακλαδικές σχέσεις, με άλλα λόγια να διαθέτουν έναν υψηλό βαθμό εσωτερικής ολοκλήρωσης. Σε αντίθετη περίπτωση, οι εξωτερικές διασυνδέσεις έχουν μεγαλύτερη σημασία από τις εσωτερικές και τα περιθώρια ρύθμισης της παραγωγικής βάσης είναι περιορισμένα. Προκύπτει συνεπώς ότι υπάρχει ένα πρόσθετο πρόβλημα στην ελληνική περίπτωση: ακόμα και αν είχαν εκπονηθεί τα προβλεπόμενα ανενεργά περιφερειακά χωροταξικά σχέδια, είναι συζητήσιμο αν αυτά θα μπορούσαν να λειτουργήσουν αποτελεσματικά ως εργαλεία στρατηγικής ρύθμισης.

Ενδεχομένως, θα ήταν δυνατόν τέτοια σχέδια να έχουν ως πεδίο αναφοράς όχι την περιφέρεια αλλά μεγαλύτερες ενότητες. Η ελληνική βαθμίδα NUTS 1 («ομάδα περιφερειών»), τα έξι γεωγραφικά διαμερίσματα που είχαν χρησιμοποιηθεί παλαιότερα για το σχεδιασμό των ΜΟΠ ή κάποια άλλη ad hoc ενότητα, θα μπορούσαν βέβαια να παίξουν έναν τέτοιο ρόλο. Ωστόσο, σε όλες αυτές τις εκδοχές υπάρχει ένα καθοριστικής σημασίας μειονέκτημα, η έλλειψη διοικητικής υπόστασης. Η στρατηγική ρύθμιση προϋποθέτει και διαδικασίες εφαρμογής, συνεπώς και αντίστοιχους αρμόδιους φορείς. Η έλλειψη τέτοιου φορέα στο επίπεδο του γεωγραφικού διαμερίσματος, θα απέκλειε την ενιαία εφαρμογή τυχόν αντίστοιχων σχεδίων. Το συμπέρασμα είναι ότι βέλτιστη λύση του προβλήματος με τα σημερινά δεδομένα δεν υπάρχει. Θα έπρεπε να εξετασθεί η αύξηση του μεγέθους των περιφερειών, ούτως ώστε να συνυπάρχουν η κατάλληλη κλίμακα και οι αρμοδιότητες-δυνατότητες εφαρμογής του σχεδιασμού, αλλά μέχρι τότε είναι προτιμότερο να χρησιμοποιηθούν, με όλα τα μειονεκτήματά τους, οι σημερινές περιφέρειες.

2.3. Ρύθμιση του χώρου στο επίπεδο του νομού

Αναφέρθηκα μέχρι το σημείο αυτό στη ρύθμιση εθνικού και περιφερειακού επιπέδου. Ιδιαίτερη αναφορά πρέπει να γίνει στο νομαρχιακό επίπεδο, λόγω των ιδιομορφιών του. Όσον αφορά, κατ' αρχάς, την υπάρχουσα σήμερα διάρθρωση του συστήματος χωρικής ρύθμισης, στο νομαρχιακό επίπεδο παρουσιάζεται η μεγαλύτερη έλλειψη εργαλείων χωρικής ρύθμισης, δεδομένου ότι

όχι μόνο δεν εκπονούνται σχέδια αλλά ούτε καν υπάρχουν θεσμοθετημένα (διάγραμμα 1). Το κενό αυτό συνυπάρχει όμως με τα εξής δεδομένα.

Στην Ελλάδα, ο νομός υπήρξε ιστορικά το κύριο επίπεδο αποσυγκέντρωσης της κεντρικής διοίκησης. Η πρόσφατη θεσμοθέτηση της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης και η παράλληλη ύπαρξη του αιρετού νομάρχη και του περιφερειακού διευθυντή του νομού, ανεξάρτητα από τις δυνητικές τριβές μεταξύ τους, ενισχύουν το νομό με δύο τρόπους. Αφενός, προσδίδουν άμεση δημοκρατική νομιμοποίηση στον έναν από τους δύο φορείς της νομαρχιακής εξουσίας. Αφετέρου, νομάρχη και περιφερειακός διευθυντής συγκεντρώνουν αθροιστικά σημαντικό αριθμό αρμοδιοτήτων, στην πραγματικότητα αρκετά μεγαλύτερο από αυτόν της περιφέρειας, ο ρόλος της οποίας παραμένει ακόμα ασαφής. Το αποτέλεσμα είναι ότι ο νομός αποτελεί την κυριότερη βαθμίδα αποσυγκέντρωσης και αποκέντρωσης αρμοδιοτήτων στην Ελλάδα, και συνεπώς συγκεντρώνει μια από τις βασικές προϋποθέσεις ενός γεωγραφικού επιπέδου προγραμματισμού.

Από την άλλη πλευρά, η κλίμακα του νομού είναι στην Ελλάδα ιδιαίτερα μικρή. Όπως φαίνεται στον Πίνακα 1, θεωρητικά ο νομός είναι βαθμίδας NUTS 3 αλλά στην πραγματικότητα οι ομόλογες διοικητικές ενότητες των άλλων κρατών είναι σαφώς μεγαλύτερες, αντίστοιχες, όπως προαναφέρθηκε, με την ελληνική περιφέρεια. Υπάρχει έτσι και στην περίπτωση του νομού μια αντίφαση μεταξύ μεγέθους και διοικητικών αρμοδιοτήτων, που θυμίζει αυτήν που χαρακτηρίζει την περιφέρεια αλλά έχει διαφορετικό χαρακτήρα. Στην περίπτωση του νομού όχι μόνο η σημερινή κλίμακα είναι μικρή αλλά και μια ενδεχόμενη αύξησή της θα παρέμενε, εξ ορισμού, υποσύνολο αυτής της περιφέρειας. Σε καμία περίπτωση, συνεπώς, ο νομός δε θα μπορούσε να λειτουργήσει ως επίπεδο στρατηγικής ρύθμισης, όπως θα μπορούσε να συμβεί, μετά από διορθωτικές παρεμβάσεις, στην περιφέρεια. Ωστόσο, η συσσώρευση αρμοδιοτήτων στο νομό παραμένει μια παράμετρος που δεν μπορεί να μη ληφθεί υπόψη, και που θέτει αναπόφευκτα το ερώτημα του ρόλου που μπορεί να αναλάβει, στο πλαίσιο του συνολικού συστήματος προγραμματισμού.

Στο πλαίσιο αυτό έχει ενδιαφέρον να ληφθεί υπόψη τί συμβαίνει στις εξεταζόμενες ευρωπαϊκές χώρες. Σε επίπεδο βαθμίδων NUTS 3, δύο χώρες διαθέτουν προγραμματικά εργαλεία (διάγραμμα 2). Στη Βρετανία, υπάρχουν δύο σχέδια που εκπονούνται εναλλακτικά: το Δομικό Σχέδιο (Structure Plan) εκπονείται σε επί-

πεδο κομητείας ενώ το Unitary Development Plan στις μητροπολιτικές περιοχές αλλά χωριστά για κάθε district²². Στην Ισπανία το Χωροταξικό Συντονιστικό Σχέδιο εκπονείται σε επίπεδο επαρχίας. Το σχέδιο αυτό έχει υβριδικό χαρακτήρα: διαθέτει στοιχεία στρατηγικού σχεδιασμού για ορισμένα μόνο θέματα, αυτά που συνδέονται άμεσα με τις χρήσεις γης, ενώ παράλληλα βασικό αντικείμενό του είναι η ρύθμιση της οικιστικής ανάπτυξης (δευτερεύοντα αντικείμενα είναι η οργάνωση των μεταφορών, τα μέσα συλλογικής κατανάλωσης κ.ά.). Με αυτή την έννοια, θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως μορφή στρατηγικού σχεδιασμού χρήσεως γης (σε αντιδιαστολή με το στρατηγικό χωροταξικό σχεδιασμό μεγάλης κλίμακας). Στη Γαλλία και την Ιταλία δεν υπάρχουν προγραμματικά εργαλεία σε επίπεδο NUTS 3. Μετά από το περιφερειακό επίπεδο γίνεται ένα άλμα, και τα επόμενα σχέδια γίνονται σε επίπεδο διακοινοτικής ζώνης. Αν όμως ληφθεί υπόψη η μεγαλύτερη, σε σύγκριση με την Ελλάδα, κλίμακα της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, οι διακοινοτικές ζώνες είναι συγκρίσιμες με τους νομούς. Και στις δύο χώρες τα σχέδια αυτά ονομάζονται «ρυθμιστικά» (Schéma Directeur στη Γαλλία, Piano Regolatore στην Ιταλία), και ουσιαστικά, έχουν χαρακτήρα ανάλογο με τα δύο προηγούμενα, δηλαδή αντιπροσωπεύουν στρατηγικό σχεδιασμό των χρήσεων γης και της οικιστικής ανάπτυξης.

Ειδικά στη γαλλική περίπτωση, μια ενδιαφέρουσα πρόσφατη εξέλιξη είναι η εισαγωγή μιας χωρικής ενότητας, του bassin de vie. Η ενότητα αυτή συνδυάζει, ένα ανθρωπογεωγραφικό στοιχείο, τη ζώνη καθημερινών μετακινήσεων με επίκεντρο μια πόλη, ένα πολιτιστικό στοιχείο, την ύπαρξη μιας μακροχρόνιας παράδοσης τοπικής ταυτότητας, και ένα διαχειριστικό στοιχείο, το ότι αποτελεί βασικό επίπεδο διοικητικής αποσυγκέντρωσης για τις υπηρεσίες που έχουν σχέση με την καθημερινή διαβίωση. Η γεωγραφική κλίμακα που προκύπτει είναι σχετικά μικρή, ανάλογη με αυτή ενός μικρού ελληνικού νομού. Το ενδιαφέρον είναι ότι η νέα αυτή ενότητα θεωρείται ως ιδιαίτερα κατάλληλο επίπεδο άσκησης πολεοδομικού προγραμματισμού (Rouhier, 1994), και αναμένεται να λειτουργήσει ως ένα μόνιμο πλαίσιο διακοινοτικής συνεργασίας (σημειώνεται ότι οι διακοινοτικές ζώνες των ρυθμιστικών σχεδίων δεν έχουν διοικητική υπόσταση και μόνιμο χαρακτήρα).

Συνεπώς, αν ληφθούν υπόψη η διεθνής εμπειρία και, παράλληλα, το δυναμικό του νομού από άποψη συνολικών αρμοδιοτήτων (νομάρχη και περιφερειακού διευθυντή), θα ήταν εύλογο να διερευνηθεί η σκοπιμότητα ύπαρξης στο νομό προγραμματικών ερ-

γαλείων για τη στρατηγική ρύθμιση των χρήσεων γης και της οικιστικής ανάπτυξης. Ας σημειωθεί ότι το ελληνικό ρυθμιστικό σχέδιο έχει ορισμένα τέτοια στοιχεία, αλλά δεν ταυτίζεται ακριβώς με ένα προγραμματικό εργαλείο τέτοιου τύπου, για διάφορους λόγους²³. Θα μπορούσε ωστόσο να λειτουργήσει ως αφετηρία για τη διαμόρφωση ενός νομαρχιακού σχεδίου χωρικής ανάπτυξης με το περιεχόμενο που προτείνουμε εδώ.

3. Χωρικός σχεδιασμός μικρής κλίμακας: Χρήσεις γης στον υπαίθριο χώρο, πολεοδομία

Ένα κεντρικό στοιχείο της χωρικής πολιτικής στην Ελλάδα είναι η διάκριση μεταξύ περιοχών εντός και περιοχών εκτός των σχεδίων πόλεως και των ορίων των οικισμών. Η διάκριση αυτή ανάγεται στο ΝΔ του 1923, το οποίο ακόμα και σήμερα αποτελεί θεμελιώδες κείμενο της ελληνικής πολεοδομικής νομοθεσίας. Κατ' αρχήν, ο εντός σχεδίου χώρος προορίζεται για τις δραστηριότητες αστικού χαρακτήρα ενώ ο εκτός σχεδίου για τις αγροτικές δραστηριότητες. Όπως θα δούμε παρακάτω, η «κατ' αρχήν» αυτή διαφοροποίηση έχει πάψει προ πολλού να έχει πραγματική υπόσταση. Ωστόσο, η διάκριση μεταξύ των δύο κατηγοριών περιοχών εξακολουθεί να έχει νόημα από την άποψη της ρύθμισης των χρήσεων γης και της δόμησης, επειδή σε κάθε μια από τις δύο ακολουθούνται διαφορετικές διαδικασίες. Στον εκτός σχεδίου χώρο, η ρύθμιση αυτή αποτελεί αντικείμενο της χωροταξίας μικρής κλίμακας, ενώ στον εντός σχεδίου χώρο αποτελεί μια από τις συνιστώσες του πολεοδομικού προγραμματισμού και σχεδιασμού.

3.1. Σχεδιασμός της υπαίθρου

Στον υπαίθριο (εκτός σχεδίων πόλεων και ορίων οικισμών) χώρο, βασικό εργαλείο σχεδιασμού είναι η Ζώνη Οικιστικού Ελέγχου (ΖΟΕ). Η ΖΟΕ, αν και δεν αφορά άμεσα τον αστικό χώρο, εμφανίστηκε στη νομοθεσία με το Ν. 1337/83 που είναι ένα από τα δύο κύρια θεσμικά πλαίσια του πολεοδομικού σχεδιασμού. Πρόκειται για μια ζώνη 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) που οριοθετείται στον εκτός σχεδίου χώρο, είτε με τη μορφή της

περιαστικής ΖΟΕ είτε με τη μορφή της αγροτικής (χωρίς εξάρτηση από συγκεκριμένο οικισμό) ΖΟΕ.

Η ΖΟΕ δίνει δύο κύριες δυνατότητες ρύθμισης. Αφενός τη θεσμοθέτηση, στο εσωτερικό της, χρήσεων γης (είτε με ενιαίο τρόπο για το σύνολο της ΖΟΕ, είτε, συνηθέστερα, με την υποδιαίρεση της τελευταίας σε επιμέρους περιοχές, σε κάθε μια από τις οποίες καθορίζονται διαφορετικές χρήσεις γης). Αφετέρου, τον καθορισμό όρων δόμησης (και κυρίως συντελεστή δόμησης και ορίων αρτιότητας και κατάτμησης) διαφορετικών από αυτούς που προβλέπει η γενική νομοθεσία περί εκτός σχεδίου δόμησης (βλέπε παρακάτω). Συνεπώς, η ΖΟΕ αποτελεί ουσιαστικά ένα σχέδιο χρήσεων γης και ελέγχου της δόμησης, δηλαδή αυτών που στην Αγγλική ορολογία ονομάζονται συνολικά *development*.

Ωστόσο, θεωρούμενη ως εργαλείο σχεδιασμού χρήσεων γης, η ΖΟΕ έχει σημαντικούς εγγενείς περιορισμούς. Αφενός έχει καθαρά κανονιστικό χαρακτήρα: μπορεί να απαγορεύσει ή να επιτρέψει συγκεκριμένες χρήσεις του εδάφους αλλά δεν έχει τη δυνατότητα να λειτουργήσει ως ενεργητικός μηχανισμός προώθησης συγκεκριμένων χρήσεων γης²⁴. Αφετέρου, δε συνοδεύεται από επαρκή εργαλεία πολιτικής γης. Μερικώς, οι ελλείψεις αυτές θα μπορούσαν να αντιμετωπισθούν μέσω ορισμένων μηχανισμών που προβλέπει ο Ν. 1650/86 (ζώνες προστασίας του περιβάλλοντος του άρθρου 1/4, που επιτρέπουν την πλήρη απαγόρευση της δόμησης, οικονομικά κίνητρα, ζώνες παραγωγικών δραστηριοτήτων με ειδικούς φορείς εφαρμογής κ.λπ.). Ωστόσο, τα αναγκαία ΠΔ για την ενεργοποίηση των μηχανισμών αυτών δεν έχουν εκδοθεί, και συνεπώς οι τελευταίοι δεν είναι εφαρμόσιμοι. Οι ελλείψεις αυτές, μαζί με ορισμένες άλλες διαδικαστικού και τεχνικού χαρακτήρα (Οικονόμου 1994 β), μειώνουν σημαντικά τη δυνατότητα της ΖΟΕ να λειτουργήσει αποτελεσματικά, ως μηχανισμός σχεδιασμού των χρήσεων. Παρόλα αυτά, πρέπει να είναι σαφές, ότι αποτελεί σημαντικό βήμα προς τα εμπρός όσον αφορά τη ρύθμιση του υπαίθριου χώρου, σε σύγκριση με τη νομοθεσία περί εκτός σχεδίου.

Οι ΖΟΕ μπορούν να καθοριστούν μέσω τριών διαφορετικών διαδικασιών. Πρώτον, μετά από εκπόνηση μιας αυτόνομης «μελέτης ΖΟΕ» (η λιγότερο συνηθισμένη περίπτωση, που συνήθως ακολουθείται όταν ο φορέας σχεδιασμού είναι το ΥΠΕΧΩΔΕ και όχι ιδιώτες μελετητές). Δεύτερον, στο πλαίσιο της εκπόνησης ενός ΓΠΣ (περίπτωση περιαστικών ΖΟΕ-βλέπε παρακάτω). Τρίτον, ως τελικό στάδιο μιας Ειδικής Χωροταξικής Μελέτης (ΕΧΜ).

Οι EXM έχουν την ιδιομορφία ότι αντιπροσωπεύουν τη μόνη μορφή χωροταξικού σχεδίου που εκπονείται στην Ελλάδα (έχουν εκπονηθεί ή βρίσκονται υπό εκπόνηση περίπου 40 EXM), χωρίς ωστόσο να προβλέπονται από κάποιο συγκεκριμένο θεσμικό πλαίσιο. Υπάρχει δηλαδή μια κατάσταση ανάλογη με αυτή που επισημάναμε παραπάνω σχετικά με τον αναπτυξιακό προγραμματισμό. Και στην περίπτωση της χωροταξίας, τα σχέδια που προβλέπονται από τη νομοθεσία δεν εκπονούνται, ενώ εκπονούνται (και μερικές φορές εφαρμόζονται) σχέδια που επισήμως δεν έχουν θεσμοθετηθεί²⁵.

Η θεσμοθέτηση των προτάσεων των EXM γίνεται κατά βάση, όπως προαναφέρθηκε, μέσω του θεσμικού πλαισίου της ΖΟΕ. Το γεγονός αυτό, σε συνδυασμό με τη μικρή κλίμακα των περιοχών επέμβασης (περιοχών στις οποίες αναφέρονται οι προτάσεις) καθιστά σαφώς τις EXM, εργαλεία σχεδιασμού της χρήσης του εδάφους στην ύπαιθρο. Παρόλα αυτά, η έλλειψη άλλων μορφών χωροταξικού σχεδίου, έχει δημιουργήσει ορισμένες συγχύσεις όσον αφορά το χαρακτήρα τους. Εν μέρει οι παρερμηνείες αυτές ενισχύονται και από τις προδιαγραφές των ίδιων των EXM, σύμφωνα με τις οποίες οι προτάσεις δεν περιορίζονται στις χρήσεις γης και τη δόμηση, αλλά επεκτείνονται και σε ορισμένα άλλα πεδία (οι προτάσεις π.χ. μπορούν να περιλαμβάνουν τη δημιουργία ή κατάργηση δρόμων, σιδηροδρομικών γραμμών, εγκαταστάσεων τεχνικής υποδομής κ.λπ., την ιεράρχηση του οικιστικού δικτύου κ.ά.). Οι παρερμηνείες μπορούν να ομαδοποιηθούν σε δύο κατηγορίες.

Στην πρώτη, μαξιμαλιστική εκδοχή, η EXM θεωρείται ως υποκατάστατο του στρατηγικού χωροταξικού σχεδιασμού ή ακόμα και του αναπτυξιακού προγραμματισμού. Από όσα ανέφερα γίνεται φανερό ότι τέτοιες δυνατότητες είναι σαφώς εκτός του ορίζοντα μιας EXM. Η δεύτερη παρερμηνεία είναι αντίστροφη: ελλείψει στρατηγικού σχεδιασμού, η EXM 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 δε 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 τους που έχουν αναφερθεί παραπάνω. Η έλλειψή του είναι προφανώς αρνητική, όσον αφορά τα αντικείμενα αυτά, αλλά δεν αναιρεί την αναγκαιότητα του σχεδιασμού χρήσεων γης. 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 ασυμβίβαστων χρήσεων.

Και αν δεν αποδοθεί στις EXM ρόλος άλλος από αυτόν που πραγματικά έχουν, υπάρχουν ωστόσο προβλήματα. Αφενός, οι εγγενείς αδυναμίες της ΖΟΕ και η έλλειψη συμπληρωματικών εργαλείων, που έχουν προαναφερθεί, μειώνουν τα περιθώρια αποτελεσματικής ρύθμισης των χρήσεων γης και της δόμησης. Αφετέρου, και πρόκειται για το μεγαλύτερο πρόβλημα, το σύστημα EXM-ZOE χρησιμοποιείται μόνο σε ένα πολύ μικρό ποσοστό του εκτός σχεδίου χώρου. Η συνολική έκταση που καλύπτεται σήμερα από θεσμοθετημένες ΖΟΕ παραμένει οριακή, της τάξης του 3-4% (Οικονόμου, 1995). Το αποτέλεσμα είναι ότι ο υπαίθριος χώρος στην Ελλάδα, παραμένει κατά κύριο λόγο εκτός σχεδιασμού.

Θα σημειώσουμε ότι υπάρχει μια ακόμα μορφή σχεδιασμού που εκπονείται στον περιαστικό χώρο, η Ειδική Περιβαλλοντική Μελέτη (ΕΠΜ). Η ΕΠΜ προβλέπεται από το Ν. 1650/86 και έχει ως αντικείμενο το λεπτομερή σχεδιασμό περιοχών με ειδικά περιβαλλοντικά προβλήματα ή ευαισθησία. Με δεδομένη ωστόσο την προαναφερθείσα μη ενεργοποίηση των εργαλείων χωροταξικού σχεδιασμού του εν λόγω νόμου, τα περιθώρια εφαρμογής των προτάσεων μιας ΕΠΜ περιορίζονται επίσης σε όσα επιτρέπει το θεσμικό πλαίσιο της ΖΟΕ. Το γεγονός αυτό, σε συνδυασμό με τον πολύ μικρό αριθμό τέτοιων μελετών, σημαίνουν ότι οι ΕΠΜ δεν αποτελούν στην πράξη ένα διακριτό ή με ιδιαίτερη σημασία εργαλείο σχεδιασμού της υπαίθρου.

Στο διεθνή χώρο, ο σχεδιασμός των χρήσεων γης παρουσιάζει σημαντικές διαφορές σε σχέση με την Ελλάδα. Και στις τέσσερις χώρες που εξετάζονται (διάγραμμα 2), οι χρήσεις γης καθορίζονται με ενιαία σχέδια για τον αστικό χώρο και την ύπαιθρο. Εν γένει τα σχέδια αυτά καλύπτουν είτε το σύνολο της περιοχής, αστικής και αγροτικής, μιας πρωτοβάθμιας μονάδας τοπικής αυτοδιοίκησης, είτε μιας διαδημοτικής/διακοινοτικής ζώνης. Στη Γαλλία, το βασικό σχέδιο χρήσης γης είναι το *Plan d' Occupation du Sol* (POS), σε επίπεδο κοινότητας. Στη Βρετανία το «τοπικό σχέδιο» (Local Plan) είναι ένα λεπτομερές σχέδιο χρήσεων γης σε επίπεδο district. Εξαιρέση είναι οι μητροπολιτικές περιοχές όπου το Unitary Development Plans που έχω ήδη αναφέρει, συνδυάζει τους ρόλους του προγραμματισμού των χρήσεων γης και της οικιστικής ανάπτυξης και

του λεπτομερούς σχεδίου χρήσεων γης. Στην Ιταλία στα διακοινοτικά ρυθμιστικά σχέδια (μια ειδική τους μορφή που δεν παρουσιάζεται στο διάγραμμα είναι τα σχέδια τέτοιου τύπου που αφορούν μεγάλες ζώνες υποπεριφερειακής κλίμακας: μητροπολιτικής ζώνης, ορεινής ενότητας κ.λπ. (Comprensorio) (Rexach, 1992).

Στην Ισπανία υπάρχουν σχέδια χρήσεων γης (General Municipal Plans) για τις κοινότητες με πληθυσμό άνω των 10.000 κατοίκων και Κατευθυντήρια, οδηγίες (Complementary and Subsidiary Planning Guidelines) για τις μικρότερες, τα οποία καλύπτουν τόσο τον αστικό χώρο όσο και τις εξωαστικές περιοχές που χαρακτηρίζονται ως «πολεοδομήσιμες». Η γη που χαρακτηρίζεται ως «μη-πολεοδομήσιμη» κανονικά δεν αποκτά ζώνες χρήσεων γης, αλλά στην περίπτωση αυτή η δυνατότητα οικοδόμησης και εγκατάστασης μη αγροτικών δραστηριοτήτων είναι πολύ περιορισμένη (Keyes et al., 1993, σελ. 50-52).

Το αποτέλεσμα αυτών των σχεδιαστικών εργαλείων είναι ότι στις χώρες αυτές μεγάλο ποσοστό του χώρου καλύπτεται από σχέδια χρήσεων γης. Στη Βρετανία το ποσοστό προσεγγίζει το 100% (Rydin, 1993, σελ. 90). Στη Γαλλία, ήδη από το 1984 σχέδια χρήσεων γης κάλυπταν το 1/3 της επικράτειας που περιελάμβανε τα 4/5 των κατοίκων (Demtchenko, 1984, σελ. 25) και έκτοτε η παραγωγή σχεδίων επιταχύνθηκε και τα ποσοστά αυτά έχουν ανέβει. Ανάλογη είναι η κατάσταση στις περισσότερες χώρες της Ευρώπης, αλλά και γενικότερα στο διεθνή χώρο, όπου ο σχεδιασμός και έλεγχος των χρήσεων γης αποτελεί ένα από τα κυριότερα στοιχεία των συστημάτων χωρικού σχεδιασμού (Mather, 1986). Ακόμα και σε μια χώρα όπως οι ΗΠΑ, όπου σε πολλά άλλα πεδία δημόσιας πολιτικής ο Ευρωπαϊκού τύπου παρεμβατισμός είναι άγνωστος, κανονιστικές ζώνες χρήσεων γης κάλυπταν ήδη από το 1975, το 25% της επικράτειας (περίπου 14.000 σε σύνολο 38.000 μονάδες τοπικής αυτοδιοίκησης) (Mather, 1986, σελ. 76). Και εδώ η παραγωγή σχεδίων χρήσεων γης συνεχίστηκε και επιταχύνθηκε από τότε (So et al., 1986, σελ. 45).

Με δεδομένα τα παραπάνω, το γεγονός ότι τα σχέδια χρήσεων γης στην Ελλάδα έχουν ισχυρά επιτακτικό χαρακτήρα, αποτελεί μάλλον μια ακόμα εκδήλωση της αναντιστοιχίας θεωρίας και πράξης στην ελληνική χωρική πολιτική. Σε σύγκριση, το βρετανικό σύστημα είναι πολύ περισσότερο εύκαμπτο: τα σχέδια δεν είναι δεσμευτικά και οι αρχές προγραμματισμού έχουν τη δυνατότητα συνεκτίμησης ενός ευρύτερου συνόλου στοιχείων για να εγκρίνουν την κατασκευή ενός κτιρίου ή άλλες μορφές αλλαγής της

χρήσης γης (Rydin, 1993, σελ. 77). Τα περισσότερα συστήματα σχεδιασμού των χρήσεων είναι ωστόσο περισσότερο αυστηρά, με χαρακτηριστικό παράδειγμα το Γαλλικό, όπου η συμβατότητα με το σχέδιο χρήσεων της είναι προϋπόθεση για δόμηση. Συστήματα του δεύτερου τύπου επικρατούν στις περισσότερες δυτικο-ευρωπαϊκές χώρες και ακόμα στις ΗΠΑ²⁶. Από αυτή την άποψη, στο γνωστό δίλημμα «επιτακτικότητα ή ευελιξία», η ελληνική νομοθεσία (Cullingworth, 1994, σελ. 163) εντάσσεται σαφώς στη διεθνή ορθοδοξία... Ωστόσο, πρόκειται για μια καθαρά θεωρητική θέση, δεδομένης της πολύ μικρής έκτασης που καταλαμβάνουν τα εγκριμένα σχέδια χρήσεων γης.

3.2. Πολεοδομικός προγραμματισμός και σχεδιασμός

Στον πολεοδομικό (εντός σχεδίου πόλεων και ορίων οικισμών) χώρο, ο προγραμματισμός-σχεδιασμός γίνεται μέσω ενός συστήματος τριών βαθμίδων.

Πρώτον, η επέκταση και η αναθεώρηση του σχεδίου των οικισμών που υπερβαίνουν τους 2.000 κατ. καθώς και η ένταξη σε πολεοδομικό σχέδιο περιοχών για χρήσεις άλλες πλην της παραθεριστικής κατοικίας, προϋποθέτει την κατάρτιση ενός Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου (ΓΠΣ). Το ΓΠΣ έχει ταυτόχρονα στοιχεία προγραμματισμού και (φυσικού) σχεδιασμού, και περιλαμβάνει βασικές επιλογές και κατευθύνσεις για τον υποκείμενο εφαρμοσμένο πολεοδομικό σχεδιασμό. Επίσης, οριοθετεί ΖΟΕ στον εκτός σχεδίου περιαστικό χώρο. Στην περίπτωση οικισμών παραθεριστικής κατοικίας, η διαδικασία πολεοδόμησής τους έχει ως σημείο εκκίνησης την εκπόνηση όχι ΓΠΣ αλλά του Σχεδίου Ανάπτυξης Περιοχών δεύτερης κατοικίας (ΣΧΑΠ), το οποίο όμως πρέπει να βρίσκεται μέσα σε ΖΟΕ. Η περίπτωση αυτή είναι η μόνη κατά την οποία χωροταξικός σχεδιασμός χρήσεων γης λειτουργεί ως κατευθυντήριο πλαίσιο για τη μεταγενέστερη πολεοδόμηση. Κατά τα άλλα, η ΖΟΕ δεν πλαισιώνει αλλά, αντίθετα, απορρέει από τον πολεοδομικό σχεδιασμό, πράγμα που σημαίνει ότι την πρωτοκαθεδρία έχουν οι επιλογές που αφορούν την οικιστική ανάπτυξη και όχι τον ευρύτερο υπαίθριο χώρο.

Δεύτερον, κάθε πολεοδόμηση (επέκταση ή αναθεώρηση) γίνεται μέσω μιας Πολεοδομικής Μελέτης (ΠΜ). Στις περιπτώσεις που υπάγονται στην προηγούμενη κατηγορία, η ΠΜ έπεται, κατ' αρχήν, του ΓΠΣ (ή του ΣΧΑΠ), εναρμονίζεται με αυτό και το εξειδικεύει. Στην περίπτωση οικισμών που δεν εντάσσονται στις περι-

πτώσεις που αναφέρονται στην προηγούμενη περίπτωση, η ΠΜ αποτελεί το πρώτο σχέδιο της διαδικασίας πολεοδόμησης, αφού προηγηθεί η οριοθέτηση του οικισμού (ΠΔ της 24.4/3.5.1985). Στην τελευταία περίπτωση, ωστόσο, η δυνατότητα δόμησης μέσα στον οικισμό δεν προϋποθέτει την ύπαρξη ΠΜ: στο εσωτερικό ενός οριοθετηθέντος οικισμού είναι δυνατή η δόμηση χωρίς την ύπαρξη σχεδίου, με αποτέλεσμα η ΠΜ να μην εκπονείται πάντα.

Τέλος, τρίτον, οι ΠΜ εξειδικεύονται περαιτέρω με την Πράξη Εφαρμογής, ένα λεπτομερειακό σχέδιο που εκπονείται με αφετηρία ένα ακριβές κτηματολογικό διάγραμμα, συσχετίζει την ΠΜ με τις έγγειες ιδιοκτησίες και προσδιορίζει τις επιπτώσεις της πολεοδόμησης στις δεύτερες, ιδίως όσον αφορά το σχηματισμό κοινόχρηστων χώρων.

Συνολικά, το σύστημα αυτό είναι πολύπλοκο και εξαιρετικά χρονοβόρο. Μεταξύ της έναρξης του ΓΠΣ και της ολοκλήρωσης της Πράξης Εφαρμογής μεσολαβεί τουλάχιστον μια τετραετία, και ενίοτε περισσότερο από δέκα χρόνια²⁷. Προφανώς, σε τέτοιες συνθήκες η όλη διαδικασία δεν μπορεί να λειτουργήσει πραγματικά ως μηχανισμός ελέγχου της αστικής ανάπτυξης, δεδομένου ότι κάτι τέτοιο προϋποθέτει κάποια στοιχειώδη χρονική αντιστοιχία μεταξύ του εντοπισμού των προβλημάτων, του προσδιορισμού των στόχων και της εφαρμογής των προτάσεων. Ακόμα και αν δεν υπήρχε, ωστόσο, το πρόβλημα των καθυστερήσεων, το πραγματικό αποτέλεσμα του σχεδιαστικού αυτού «πλούτου» είναι δυσανάλογο. 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»²⁸, την απόκτηση σχετικά επαρκούς γης για τη δημιουργία κοινόχρηστων χώρων και κοινωφελών εγκαταστάσεων μόνο στις περιπτώσεις που εφαρμόζεται το σύστημα των εισφορών σε γη που προβλέπει ο Ν. 1337/83 (περίπου στις μισές εκτάσεις στις οποίες γίνεται επέκταση των σχεδίων), και τον καθορισμό όρων δόμησης. Οι παρεμβάσεις στο εσωτερικό των ήδη πολεοδομημένων περιοχών είναι εξαιρετικά περιορισμένες. Ο έλεγχος των χρήσεων γης²⁹ είναι πρακτικά κενό γράμμα, ελλείπει εργαλείων παρακολούθησης και εφαρμογής. Σπάνιες, και γι' αυτό γνωστές και προβεβλημένες ως εξαιρέσεις, είναι οι περιπτώσεις που έχουν δημιουργηθεί ειδικοί μηχανισμοί εφαρμογής των σχεδίων χρήσης του εδάφους³⁰. Τα προβλεπόμενα δίκτυα υποδομής και ο κοινωνικός εξοπλισμός δεν είναι

υποχρεωτικά για 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 εξυπηρετεί μόνον ένα σκοπό: την προσφορά δυνατοτήτων οικοδόμησης στα ιδιωτικά οικόπεδα, και τον καθορισμό του ελάχιστου αναγκαίου κανονιστικού πλαισίου για αυτό το εγχείρημα.

4. Συμπεράσματα

Το συμπέρασμα της ανάλυσης που προηγήθηκε είναι ότι το σύστημα χωρικού προγραμματισμού και σχεδιασμού στην Ελλάδα είναι εξαιρετικά ισχνό, αν ληφθούν υπόψη όχι τα θεωρητικά προβλεπόμενα σχέδια αλλά αυτά που πραγματικά εκπονούνται και εφαρμόζονται. Ο στρατηγικός προγραμματισμός απουσιάζει, η ρύθμιση του υπαίθριου χώρου είναι οριακή, και ο πολεοδομικός σχεδιασμός αφήνει μεγάλο τμήμα των πολεοδομικών θεμάτων εκτός του οριζοντά του. Συνέπεια των χαρακτηριστικών αυτών είναι ότι τόσο η ρύθμιση όσο και η παραγωγή του χώρου βασίζονται σε μηχανισμούς μη σχεδιαστικού χαρακτήρα.

Η ανάλυση των μηχανισμών αυτών ή των αποτελεσμάτων τους δεν αποτελούν αντικείμενα του παρόντους άρθρου³¹. 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 εκτός σχεδίου δόμηση. 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. Το σύστημα χωρικής ρύθμισης που προκύπτει είναι ιδιόμορφο, σε σύγκριση με αυτά σχεδόν του συνόλου των δυτικο-ευρωπαϊκών χωρών, και αντίστοιχα ιδιόμορφα είναι και τα αποτελέσματά του στο επίπεδο της χωρικής οργάνωσης.

Όσον αφορά τη μακρο-γεωγραφική οργάνωση, το κύριο χαρακτηριστικό της δεν είναι οι περιφερειακές ανισότητες. Παρά το ότι συχνά οι διαπεριφερειακές ανισότητες θεωρούνται ως ιδιαίτερα έντονες στην Ελλάδα, στην πραγματικότητα είναι οι μικρότερες μεταξύ των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης³². Το πρόβλημα στην Ελλάδα είναι διαφορετικό, και έγκειται στο ότι οι χωροταξικές διαρθρώσεις μεγάλης κλίμακας δεν υποστηρίζουν αποτελε-

σματικά την αναπτυξιακή διαδικασία. Άμεση συνέπεια και ταυτόχρονα έκφραση του προβλήματος είναι οι πολύ χαμηλές αναπτυξιακές επιδόσεις των ελληνικών περιφερειών (και της χώρας στο σύνολό της) σε σχέση με αυτές της υπόλοιπης Ευρωπαϊκής Ένωσης (Economidou, discussion). Σχετικά εντονότερα φαινόμενα άνισης ανάπτυξης αρχίζουν πάντως να εμφανίζονται, κατά τα τελευταία χρόνια, στο ενδοπεριφερειακό επίπεδο (Economidou, 1993).

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 στην αλλοίωση του τοπίου και του φυσικού χαρακτήρα μεγάλων περιοχών (Οικονόμου...). Στον οικιστικό χώρο, η οικιστική ανάπτυξη έχει έντονα και οξυνόμενα προβλήματα υποδομών, εξοπλισμού και περιβάλλοντος (Βαΐου κ.ά., 1995).

Τα παραπάνω προβλήματα έχουν άμεση σχέση με τις αδυναμίες του συστήματος προγραμματισμού και σχεδιασμού. Η απουσία στρατηγικού χωροταξικού σχεδιασμού έχει μεγάλη σχέση τόσο με τις χαμηλές αποδόσεις των αναπτυξιακών μέτρων όσο και με την ανάδυση ενδοπεριφερειακών ανισοτήτων. Η απουσία σχεδιασμού χρήσεων γης (και η παράνομη κατάκτηση-αυθαίρετη δόμηση) που βρίσκεται στη βάση της κατάστασης που επικρατεί στην ύπαιθρο, και η αποσπασματικότητα του πολεοδομικού σχεδιασμού (σε συνδυασμό με την αναγωγή του σε μηχανισμό νομιμοποίησης των αυθαιρέτων οικισμών) έχουν οδηγήσει στα σημερινά προβλήματα στον πολεοδομικό χώρο. Είναι συνεπώς φανερό ότι αν δεν υπάρξει ριζική μεταρρύθμιση του συστήματος χωρικού σχεδιασμού, τα πολλαπλά αυτά προβλήματα, αναπτυξιακά, περιβαλλοντικά και πολεοδομικά, θα συνεχίσουν να αυξάνονται. Παρόλα αυτά, δε φαίνεται ότι, στις σημερινές συνθήκες, υπάρχουν δυνάμεις ικανές να ανατρέψουν, τουλάχιστον στο προσεχές μέλλον, τους οικονομικούς, κοινωνικούς και πολιτικούς συσχετισμούς που έχουν καθορίσει το χαρακτήρα του ελληνικού προτύπου οργάνωσης και ρύθμισης του χώρου³³.

Σημειώσεις

1. Οι εκδόσεις Ευρώπη 2000 (CEC, 1992) και Ευρώπη 2000+ (EC, 1995), ορισμένες Κοινοτικές Πρωτοβουλίες (INTERREG, ENVIREG...) και

πilotικά προγράμματα του άρθρου 10, η απόφαση για την εκπόνηση ενός «Σχεδίου Ευρωπαϊκής Χωρικής Ανάπτυξης» καθώς και το άτυπο συμβούλιο υπουργών χωροταξίας της Λιέγης αποτελούν χαρακτηριστικά βήματα. Βλέπε σχετικά το ιδιαίτερα κατατοπιστικό άρθρο της Α. Νικολάου (1994) καθώς και τα Καμχής, 1994, Κρητικός, 1994, στο αφιέρωμα του περιοδικού *ΤΟΠΟΣ* για τη χωροταξία και το περιβάλλον, τεύχος 8.

2. Ιδιαίτερα σημαντικοί τέτοιοι θεσμοί είναι ο μηχανισμός αντιστάθμισης των περιφερειακών διαφορών ανάπτυξης μέσω της μεταφοράς πόρων από τις περισσότερες προς τις λιγότερο αναπτυγμένες, και η εισαγωγή ενός πρόσθετου γεωγραφικού επιπέδου σχεδιασμού, του *bassin de vie*.

3. Ο Ν. 1622/86 αναφερόταν στους αναπτυξιακούς συνδέσμους. Τα συμβούλια περιοχής, που τους αντικατέστησαν βάσει του Ν. 2218/94 κληρονόμησαν και τη σχετική αρμοδιότητα.

4. Περίπου 15 τέτοια προγράμματα έχουν εκπονηθεί.

5. Ορισμένες προτάσεις προδιαγραφών για την εκπόνηση ΤΑΠ από την ΕΕΤΑΑ (1989, 1990) δεν μπόρεσαν να παίξουν αυτό το ρόλο, όχι μόνο λόγω του γενικού χαρακτήρα τους αλλά και επειδή τα περισσότερα ΤΑΠ δεν βασίστηκαν στα κείμενα αυτά.

6. Η μόνη σαφής αναφορά αφορά τη διαδικασία κατάρτισης των προγραμμάτων. Το περιεχόμενό τους μόνο έμμεσα και μερικώς τεκμαίρεται, από τον προσδιορισμό των αρμοδιοτήτων των διαφόρων διοικητικών βαθμίδων διοίκησης ή αυτοδιοίκησης.

7. Για μια αναλυτική παρουσίαση και κριτική της ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής βλέπε Ανδρικοπούλου, 1995 και για τα θέματα που τίθενται εδώ, ειδικότερα τα τμήματα 7.4 και 9.4.

8. Δεν υπεισέρχομαι εδώ στο κατά πόσο οι διαθέσιμοι ευρωπαϊκοί πόροι είναι επαρκείς για την επίτευξη των στόχων της διαρθρωτικής πολιτικής, και ειδικότερα της σύγκλισης των λιγότερο αναπτυγμένων περιφερειών προς τον ευρωπαϊκό μέσο όρο 1/4. Το απόλυτο ύψος των χρηματοδοτήσεων, πάντως, είναι αναμφίβολα σημαντικό (Οικονόμου, 1994α· Econopou, 1996).

9. Κανονισμοί (ΕΟΚ) αρ. 2052/88, 4253/88, 2081/93, 2082/93.

10. Για τις περιπλοκές του τελευταίου θέματος βλέπε Ρόζος, 1994, σελ. 56-57, 92-93.

11. Για σύγκριση με μια άλλη προσέγγιση, η μελέτη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής *Ευρώπη 2000+* περιλαμβάνει 50 χάρτες μέσα σε 245 σελίδες.

12. Η μόνη χωρική διάσταση των ΣΠΑ είναι η υποχρέωση να συμπεριλαμβάνουν εκτίμηση της περιβαλλοντικής κατάστασης της περιοχής μελέτης και αξιολόγηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων της παρέμβασης. Οι επιπτώσεις αυτές εντάσσονται ωστόσο στο πλαίσιο της προβληματικής της ευρωπαϊκής περιβαλλοντικής πολιτικής, και αναφέρονται κυρίως σε οικολογικά και αντιρρυσπαντικά θέματα, και όχι σε χωροταξικά ζητήματα. Η προαναφερθείσα απουσία χαρτών εκφράζει σαφώς αυτούς τους προσανατολισμούς.

13. Βλέπε ενδεικτικά, για το κρίσιμο αυτό ζήτημα, Παναγιωτάτου, 1983· Κόνσολας, 1985· Λουκάκης, 1994.

14. Σημειωτέον ότι το 1976 τέτοια προγράμματα δεν προβλέπονταν θεσμικά. Μπορεί να θεωρηθεί ότι προγράμματα του Ν. 1622/86 κάλυψαν, εκ των υστέρων, αυτή την αναφορά του Ν. 360/76.

15. Για μια αναλυτική καταγραφή και ανάλυση του ζητήματος βλέπε Νένου-Σαμαρίνα, 1995.

16. Τα τελευταία χρόνια η «ολιγωρία» αυτή έχει αρχίσει να προκαλεί το ενδιαφέρον του ΣτΕ, με ορόσημο τις αποφάσεις 304/93 και 2844/93 που έκριναν ως αντισυνταγματική την πράξη προέγκρισης χωροθέτησης μιας συγκεκριμένης δραστηριότητας όταν αυτή βρίσκεται σε περιοχή εκτός σχεδίου για την οποία δεν υπάρχει εγκεκριμένο χωροταξικό σχέδιο. Αν και μεταγενέστερα υπήρξε χαλάρωση της στάσης του ΣτΕ, πρόκειται για εξέλιξη που προαναγγέλει ενδεχομένως ευρύτερες αντιδράσεις και πιέσεις από την πλευρά των διοικητικών δικαστηρίων. Βλέπε σχετικά Σιούτη, 1994· Γιαννακούρου, 1994· Ρόζος, 1994. Σημειώνεται ότι, ως αποτέλεσμα αυτών των πιέσεων, ο Ν. 2242/1994 όρισε 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 έναρξη αυτού του νόμου*. Η διάταξη αυτή έχει δυνητικά σημαντικές επιπτώσεις. Ωστόσο, μέχρι σήμερα δεν έχει κινηθεί καν η διαδικασία εκπόνησης τέτοιων σχεδίων (που εξ ορισμού πρέπει να προβλέπουν αν όχι ζώνες, τουλάχιστον κατευθύνσεις για τις χρήσεις γης στο σύνολο της επικράτειας). Αν ληφθούν υπόψη οι χρόνοι που απαιτούνται για την εκπόνηση και έγκριση των χωρικών σχεδίων (π.χ. χρόνος τεσσάρων ετών μεταξύ της έναρξης και της θεσμοθέτησης μιας Ειδικής Χωροταξικής Μελέτης είναι συνήθης), είναι απίθανο ότι θα είναι δυνατή η εφαρμογή της διάταξης αυτής στο τέλος του 1997.

17. Μέχρι σήμερα έχουν εκπονηθεί τα ΡΣ για την Αθήνα και τη Θεσσαλονίκη και εγκριθεί με τους Ν. 1515/1985 και Ν. 1561/1985 αντιστοίχως.

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

19. Ελλείψει συστηματικού στρατηγικού σχεδιασμού, επιχειρείται η αντιμετώπιση του συγκεκριμένου προβλήματος με την εκπόνηση ενός ad hoc εθνικού στρατηγικού χωροταξικού σχεδίου. Το όλο εγχείρημα έχει ωστόσο καθυστερήσει σημαντικά, και μετά από σχεδόν δύο χρόνια που συζητείται δεν έχει ενεργοποιηθεί. Είναι έτσι ορατός ο κίνδυνος το ΣΕΧΑ να μην λάβει επαρκώς υπόψη του τα συγκεκριμένα χαρακτηριστικά του ελληνικού χώρου, και συνεπώς να μη συμβάλει στην αντιμετώπισή τους. 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). Η αναντιστοιχία αυτή γίνεται φανερή στον τρόπο ορισμού της «πολεοδομικής προβληματικότητας»: κοινωνικός αποκλεισμός, εντοπισμένοι θύλακες ανεργίας, προβλήματα που απορρέουν από το έντονο zoning, προβλήματα που συνδέονται με τα μεγάλα συγκροτήματα οργανωμένης δόμησης κ.λπ. Ο «διάχυτος» χαρακτήρας καθώς και η διαφορετική έμφαση (π.χ. κυκλοφορία, έλλειψη επαρκών κοινόχρηστων χώρων, άτυπη απασχόληση) ήταν έξω από τον ορίζοντα της πρωτοβουλίας. Η κατάσταση αυτή είχε ως συνέπεια σημαντικές δυσκολίες εκπόνησης πειστικών προτάσεων για την ένταξη ελληνικών πόλεων στην πρωτοβουλία.

20. Τα σχέδια αυτά είναι υπό εκπόνηση, δεδομένου ότι θεσμοθετήθηκαν πρόσφατα, με το Ν 1/41/4. Μέχρι τότε υπήρχαν άλλα ανάλογα σχέδια.

21. Όχι μόνο ο μέσος όρος αλλά σε όλες τις χώρες, με την προφανή εξαίρεση του Λουξεμβούργου, η βαθμίδα NUTS 2 είναι σαφώς μεγαλύτερη από την ελληνική.

22. Το UDP εισήχθη το 1986 μετά την κατάργηση των μητροπολιτικών κομητειών. Εκπονείται ένα τέτοιο σχέδιο για κάθε district, δηλαδή πρωτοβάθμιο ΟΤΑ. Μια μητροπολιτική περιοχή περιλαμβάνει ένα μεγαλύτερο ή μικρότερο αριθμό από districts. Ο συντονισμός των διαφόρων UDP γίνεται μέσω των προαναφερθεισών κεντρικών Κατευθύνσεων.

23. Μεγάλο φάσμα αντικειμένων (που ανάγεται στο ότι το ΡΣ ανήκει στη σχολή του «καθολικού σχεδιασμού» της δεκαετίας του '60, έλλειψη επαρκούς δεσμευτικότητας, ασαφείς σχέσεις με τα υποκείμενα σχέδια κ.λπ.).

24. Βλέπε π.χ. τις δυνατότητες που υπάρχουν στην ολλανδική ή τη γαλλική νομοθεσία, για την υποκίνηση ή/και επιβολή συγκεκριμένων χρήσεων γης.

25. Οι ΕΧΜ προβλέπονται απλώς από αποφάσεις του Υπουργού ΠΕΧΩΔΕ, που προσδιορίζουν κυρίως τις προδιαγραφές μέσω των οποίων εκπονούνται.

26. Για παράδειγμα στη Γερμανία, τη Δανία, την Ολλανδία κ.ά. Στην τελευταία, όχι μόνο τα σχέδια χρήσεων γης έχουν ισχύ νόμου, αλλά περιλαμβάνουν και εργαλεία «θετικού» σχεδιασμού, δηλαδή όχι μόνο κανονιστικής ρύθμισης αλλά και επιβολής συγκεκριμένων δραστηριοτήτων σε συγκεκριμένες θέσεις (Davies et al., 1989, σελ. 375). Το Αμερικανικό «zoning» αν και δεν έχει θετικό χαρακτήρα είναι επίσης ένα εξαιρετικά επιτακτικό προγραμματικό εργαλείο (Cullingworth, 1994).

27. Σε πολλές περιοχές που η διαδικασία πολεοδομικής Ανασυγκρότησης, το 1984, η διαδικασία δεν έχει ολοκληρωθεί ακόμα.

28. 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).

29. Σε όλες τις περιπτώσεις επεκτάσεων και σε μερικές περιπτώσεις ήδη πολεοδομημένων περιοχών ορίζονται χρήσεις γης.

30. Η περίπτωση της Πλάκας είναι η πιο γνωστή τέτοια περίπτωση (Μπετούρα, 1994). 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. 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.

31. Βλέπε σχετικά Βασενχόβεν, 1995· Οικονόμου, 1995.

32. Βλέπε το πολύ εύγλωττο σχετικό διάγραμμα στο Ε.Ε. (1994, σελ. 35, γραφική παράσταση 3).

33. Για μια πρώτη αναφορά στη σχετική επιχειρηματολογία βλέπε το Οικονόμου, 1995.

Βιβλιογραφία

- Alonso Teixidor L.F., Hebbert M., «Regional Planning in Spain and the Transition to Democracy», in: Hudson R., Lewis J.R., *Regional Planning in Europe*, Pion Limited, London, 1982.
- Ανδρικοπούλου Ε., *Περιφερειακή Πολιτική στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα*, εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα, 1999.
- Arcangeli F., «Regional and Subregional Planning in Italy», in: Hudson R., Lewis J.R., *Regional Planning in Europe*, Pion Limited, London, 1982.
- Βαΐου Ντ., Μαντουβάλου Μ., Μαυρίδου Μ., «Αστικός χώρος και ανάπτυξη», *Το Βήμα των Κοινωνικών Επιστημών*, τεύχ. 16, 1995, σελ. 29-58.

- Βλιάμος Σ., *Η Βιομηχανική και Περιφερειακή Πολιτική στην Ελλάδα: Ο θεσμός των ΒΙΠΕ*, ΕΤΒΑ, Αθήνα, 1988.
- Γιαννακούρου Τζ., «Η χωροθέτηση και ο περιβαλλοντικός έλεγχος των έργων και δραστηριοτήτων», *ΤΟΠΟΣ*, τεύχ. 7, 1994, σελ. 241-250.
- CEC (Commission of European Community), *The Regions in the 1990s*, Brussels-Luxemburg, 1991.
- CEC (Commission of European Community), *Europe 2000. Outlook for the development of the Community's territory*, Brussels-Luxembourg, 1992.
- Cullingworth J.B., «Alternate planning systems», *Journal of the American Planning Association*, vol. 60, no 2, 1994, σελ. 162-172.
- Dalloz, *Code de l' Urbanisme*, Dalloz, Paris, 1992.
- Davis H.W.E., Edwards D., Hooper A.J. and Punter J.V., *Planning Control in Western Europe*. Her Majesty's Stationery Office, London, 1989.
- Demtchenko O., *Les droits adhérents aux sols et la politique d' utilisation des sols dans le Monde*, FIABCI, Paris, 1984.
- EC (European Commission), *Europe 2000+ Cooperation for European territorial development*, Brussels-Luxembourg, 1995.
- Economu D., «New forms of geographical inequalities and spatial problems in Greece», *Society and Space* (Environment and Planning D), vol. 11, no 5, 1993, σελ. 83-598.
- «The anatomy of a failure», *Discussion Papers*, 6, University of Thessaly, Volos, Department of Planning and Regional Development.
- Hall P., «Planning in the 1990s: An International Agenda», in: *European Planning Studies*, vol. 1, no 1, 1991, σελ. 3-12.
- Καμχής Μ., «Προς μια Ευρωπαϊκή Χωροταξική Πολιτική», *ΤΟΠΟΣ*, τεύχ. 8, 1994, σελ. 207-214.
- Keyes J., Munt I., Riera P., «The control of development in Spain», *Town Planning Review*, 64, 1, 1983, σελ. 47-64.
- Κόνσολας Ν., *Περιφερειακή Οικονομική Πολιτική*, Αθήνα, εκδ. Παπαζήση, 1985.
- Κρητικός Α., «Ευρωπαϊκή Πολιτική Χωροταξίας», *ΤΟΠΟΣ*, τεύχ. 8, 1994, σελ. 223-234.
- Λαγόπουλος Α.Φ., «Το διοικητικό και νομικό πλαίσιο του συστήματος φυσικού προγραμματισμού στην Ελλάδα», *Πόλη και Περιφέρεια*, τεύχ. 1, 1979, σελ. 47-66.
- Λουκάκης Π. «Ζητήματα σχετικά με τα Χωρικά Επίπεδα Εφαρμο-

- γής του Χωροταξικού Προγραμματισμού και Σχεδιασμού στην Ελλάδα», *ΤΟΠΟΣ*, τεύχ. 8, 1994, σελ. 71-98.
- Λουκίσσας Φ., Οικονόμου Δ., «Προβλήματα διαχείρισης και στρατηγικές υλοποίησης προγραμμάτων. Εμπειρίες από το 1ο και συμπεράσματα για το 2ο ΚΠΣ», *Πρακτικά 2ου Συνεδρίου της Ελληνικής Εταιρείας Περιφερειακής Επιστήμης*, Βόλος, Μάρτιος 1995.
- Marcou G., Kistenmacher H., Clev H.G., «L' aménagement du territoire an France et en Allemagne, Datar», *La Documentation Francaise*, Paris, 1994.
- Marshal T., «Regional Environmental Planning: Progress and Possibilities in Western Europe», *European Planning Studies*, vol. 1, no 1, 1991, σελ. 69-90.
- Mather A.S., *Land Use Longman*, Essex, 1986.
- Μπετούρα Δ., *Επιπτώσεις από την πεζοδρόμηση τμήματος του οδικού δικτύου της Πλάκας*, Διπλωματική Εργασία, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης. Βόλος, 1994.
- Némery J.-C., «Le renouveau de l' aménagement du territoire en Frence et en Europe», *Economica*, Paris, 1994.
- Νένου Ε., Σαμαρίνα Α., *Θεσμικό πλαίσιο χωροταξίας: απολογισμός και προοπτικές*, Διπλωματική εργασία, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Βόλος (ronco), 1995.
- Νικολάου Α., «Αναγκαιότητα και Συγκρότηση της Ευρωπαϊκής Χωροταξικής Πολιτικής», *ΤΟΠΟΣ*, τεύχ. 8, 1994, σελ. 235-258.
- Οικονόμου Δ., «Προβλήματα σχεδιασμού και υλοποίησης του Α' ΚΠΣ για την Ελλάδα», *ΤΟΠΟΣ, Επιθεώρηση Αστικών και Περιφερειακών Μελετών*, τεύχ. 7, 1994α, σελ. 57-92.
- Οικονόμου Δ., «Σύστημα χωροταξικού σχεδιασμού και Ειδικές Χωροταξικές Μελέτες», *Δίκαιο και Περιβάλλον*, τεύχ. 1, 1994β, σελ. 41-86.
- Οικονόμου Δ., «Χρήσεις γης και δόμηση εκτός σχεδίου. Η ελληνική εκδοχή της αειφορία», *Κείμενα Εργασίας*, 1, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, Τμήμα Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Βόλος, 1995.
- Παναγιωτάτου Ε., *Θέματα ανάπτυξης του χώρου*, ΕΜΠ, Αθήνα, 1983.
- Rouhier D., «Arrondissements et bassins de vie: l' Etat architecte», στο: Némery J.-C., «Le renouveau de l' aménagement du territoire en France et en Europe», *Economica*, Paris, 1994, σελ. 113-132.

- Rexach A.M., «Introductory paper to the work of the group on urban land use and regulations in Europe and the environmental dimension», 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. Office for Official Publications of the Ecs, Luxemburg.
- Ρόζος Ν., *Η νομική προβληματική του χωροταξικού σχεδιασμού*. εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτινή, 1994.
- Rydin Y., *The British Planning System. An Introduction*, MacMillan, London, 1993.
- Σιούπη Γ., «Βασικές αρχές του χωροταξικού ελέγχου στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας», *Δίκαιο και Περιβάλλον*, τεύχ. 1, 1994, σελ. 9-22.
- So F., Hand I., McDowell B. (eds.), *The Practice of State and Regional Planning*, American Planning Association, Chicago, 1986.
- ΥΠΕΧΩΔΕ, *HABITAT II, Εθνική έκθεση για την Ελλάδα*, ΔΕΠΟΣ, Αθήνα, 1995α.
- ΥΠΕΧΩΔΕ, *Η Ελλάδα. Οικολογικό και πολιτισμικό απόθεμα. Δεδομένα, δράσεις, προγράμματα για την προστασία του περιβάλλοντος*, Αθήνα, 1995β.

