



ΑΣΙ χώρος

Κείμενα Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Ανάπτυξης

2016

26



Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας

Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης

Επιστημονικό Περιοδικό

αειχώρος

Διεύθυνση:
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας
και Περιφερειακής Ανάπτυξης
Περιοδικό ΑΕΙΧΩΡΟΣ
Πεδίον Άρεως, 383 34 ΒΟΛΟΣ
<http://www.aeihoros.gr>, e-mail: aeihoros@prd.uth.gr
τηλ.: 24210 – 74486

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

αιχώρος, 26

Περιεχόμενα

Ασπρογέρακας, Ε.	4
Προσεγγίσεις ολοκληρωμένων αστικών παρεμβάσεων στην Ελλάδα: Εργαλεία και στοιχεία διακυβέρνησης.	
Παπαγεωργίου, Μ.	37
Θεωρίες, αρχές και πρότυπα χωρικού σχεδιασμού της τουριστικής δραστηριότητας: Η ελληνική εμπειρία και πρακτική	
Ουρεΐλιδου, Ε.	67
Προγραμματισμός πολιτιστικής και κοινωνικής ενεργοποίησης των αστικών ελεύθερων χώρων: Η περίπτωση του Δυτικού Τείχους Θεσσαλονίκης.	
Ανέστης Γουργιώτης, Α., Τσιλιμπίγκας, Γ.	103
Μια νέα προσέγγιση για το χωροταξικό σχεδιασμό στην Ελλάδα.	
Παναγιωτίδου Μ., Κοντοπούλου Ε., Βαλεριάνου, Κ.	123
Προσεγγίζοντας τις πολιτικές για τις Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας	
Χιόνης Δ., Εξάρχου, Τ.	150
Η κομματική ένταξη των έργων στο ΠΕΠ Αν. Μακεδονίας και Θράκης, κατά την περίοδο του Γ' ΚΠΣ, ως Μελέτη Περίπτωσης.	
Δρακάκη, Ε.	177
Η χωρική ρύθμιση της οικονομικής και περιφερειακής ανάπτυξης στην Ελλάδα από το Μάαστριχτ» ως την κρίση: Μία κριτική επισκόπηση της ελληνικής πολιτικής χωροταξίας.	
ΘΕΜΑΤΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ	
Χαϊνταρλής Μ.	201
Η Διοίκηση του Περιβάλλοντος και η εξέλιξη της μέσα στο χρόνο.	

Μια νέα προσέγγιση για το χωροταξικό σχεδιασμό στην Ελλάδα.

Ανέστης Γουργιώτης

Δρ Μηχανικός Χωροταξίας -Πολεοδομίας

Γεώργιος Τσιλιμίγκας

Επίκουρος Καθηγητής, Πανεπιστήμιο Αιγαίου

Περίληψη

Στόχος του άρθρου είναι η ανάδειξη των προβλημάτων που αντιμετωπίζει σήμερα ο χωροταξικός σχεδιασμός και η κατάθεση προτάσεων για τη χάραξη μίας σύγχρονης χωροταξικής πολιτικής. Για το λόγο αυτό παρατίθεται μία σύντομη ανασκόπηση της εξέλιξης του χωροταξικού σχεδιασμού στην Ελλάδα και προσδιορίζονται οι βασικές δυσλειτουργίες, που αφορούν στη σχεδιαστική “πολυφωνία”, στην ανάγκη εξειδίκευσης των χαρακτηριστικών και κατά το δυνατό εναρμόνισης του υπερκείμενου με το υποκείμενο επίπεδο σχεδιασμού και τέλος, στην ανάγκη για οργανική συνάρθρωση μεταξύ χωροταξικού σχεδιασμού και τομεακών πολιτικών με χωρικές συνέπειες. Για την τεκμηρίωση των ζητημάτων γίνεται αναφορά στις βασικές προβλέψεις της νομοθεσίας αλλά και σε θέματα που αναδεικνύονται από τη νομολογία του ΣτΕ, όπου τεκμηριωμένα διαφαίνεται το «αδιέξοδο» του σχεδιασμού και η αναγκαιότητα διαμόρφωσης μίας νέας χωροταξικής πολιτικής. Τέλος, προτείνεται η δημιουργία ενός επιπρόσθετου μηχανισμού συντονισμού, που να λειτουργεί ως «Ανώτατη Επιτροπή Χωροταξικού Σχεδιασμού», και η απλοποίηση των εργαλείων σχεδιασμού, με στόχο την αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση των προβλημάτων που άφησε πίσω του το προηγούμενο μοντέλο ανάπτυξης.

Λέξεις κλειδιά

Χωροταξικός Σχεδιασμός, Πολιτική Χωροταξικού Σχεδιασμού, Βιώσιμη Ανάπτυξη, “Ανώτατη Επιτροπή Χωροταξικού Σχεδιασμού”

A new approach to spatial planning in Greece.

Abstract

The main objective is to show the impediments currently present in spatial planning and to suggest directions for the implementation of a con-temporal spatial policy. For this reason a short review of the evolution of spatial planning in the Hellenic Republic is presented and the primary malfunctions are identified with respect to the “polyphony” of spatial plans, the need for integration in planning simultaneously with the process of specialization from the higher levels of planning towards finer scale plans and, finally, the need to functionally join spatial planning and sectoral policies with spatial impacts. For the documentation of these issues a reference is made to law provisions but also to issues emerging from Hellenic Supreme Court decisions where the “dead-end” of planning becomes obvious along with the necessity for an additional coordination mechanism, that will act as the “Spatial Planning Supreme Council” and the simplification of planning tools in order to more efficiently tackle issues that were left pending by the previous development model.

Keywords

spatial planning, spatial planning policy, sustainable development

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Κανένας δεν μπορεί να γνωρίζει με ακρίβεια πώς θα διαμορφωθεί ο ελληνικός χώρος την επόμενη 50ετία. Είναι όμως πολύ σημαντικό να υπάρξει η απαραίτητη προετοιμασία και πρόληψη ώστε ο ελληνικός χώρος, οι ελληνικές περιφέρειες, να είναι πιο ανταγωνιστικές και ελκυστικότερες, να χαρακτηρίζονται από χωρική δικαιοσύνη και να διασφαλίζονται συνθήκες χωρικής και κοινωνικής συνοχής, αφού, όπως είναι γνωστό, «το μέλλον δεν προβλέπεται αλλά προετοιμάζεται» (de Saint-Exupéry).

Είναι γεγονός ότι διανύουμε μια περίοδο στην οποία τα μοντέλα ανάπτυξης έχουν αμφισβητηθεί και βρίσκονται στο επίκεντρο πολλών κριτικών (DATAR, 2010). Διαπιστώνουμε την αποδυνάμωση του παραδοσιακού ρόλου του Κράτους και την αυξανόμενη σημασία της περιφερειακής και τοπικής κλίμακας, την αναποτελεσματικότητα

πολλές φορές του μοντέλου σχεδιασμού και την αυξανόμενη απαίτηση για περισσότερες και πιο ουσιαστικές συμμετοχικές διαδικασίες και διαδικασίες διαβουλεύσεων. Σε αυτό το πλαίσιο αναδεικνύεται η ανάγκη αναζήτησης μιας νέας πολιτικής χωρικού σχεδιασμού, η οποία θα ανταποκρίνεται καλύτερα στις σύγχρονες προκλήσεις.

Βασικό στόχο του νέου πολιτικού πλαισίου πρέπει να αποτελεί η πρόληψη και δευτερευόντως η επίλυση των συσσωρευμένων προβλημάτων. Πρέπει να τεθεί ως προοπτική η προώθηση μιας κοινής κοινωνικής συνείδησης και να ενταθεί η προσπάθεια για τη δημιουργία μιας νέας χωροταξικής σκέψης, στην κατεύθυνση επίλυσης των σημερινών προβλημάτων μέσα από τη σύνταξη σεναρίων εξέλιξης του χώρου. Η ύφεση, όπως ακριβώς και η ανάπτυξη, είναι μια διαδικασία χωρικά επιλεκτική, (υπό το πρίσμα της ελκυστικότητας και της καταλληλότητας των περιοχών), με ευδιάκριτο χωρικό αποτύπωμα (Johnston, 1997). Η αναζήτηση νέων (εναλλακτικών) προσεγγίσεων, μέσων και μηχανισμών ανάπτυξης καθίσταται, πλέον, αναγκαία εκ μέρους τόσο των περιφερειακών όσο και των μικρότερου μεγέθους (τοπικών) χωρικών ενότητων .

Με αφετηρία τις παραπάνω σκέψεις και διαπιστώσεις το άρθρο αυτό επιχειρεί να εντοπίσει τα βασικά προβλήματα του χωρικού σχεδιασμού, να προσεγγίσει διερωτηματικά τις δυνατότητες επίλυσής τους και να προτείνει τους βασικούς άξονες για ένα νέο πλαίσιο χωροταξικού σχεδιασμού. Αναγνωρίζεται επίσης η σημασία του χωροταξικού σχεδιασμού ως μέσου για την επίλυση των σύνθετων κοινωνικών, οικονομικών και πολιτικών ζητημάτων.

Το παρόν άρθρο οργανώνεται σε 3 ενότητες : στην πρώτη παρατίθεται μια σύντομη διαχρονική ανάλυση του πλαισίου του χωρικού σχεδιασμού στην Ελλάδα, στη δεύτερη αναδεικνύονται τα βασικότερα προβλήματά του και διαπιστώνεται η αναγκαιότητα μιας χωροταξικής μεταρρύθμισης, στην τρίτη ενότητα παραθέτουμε προτάσεις με τους βασικούς άξονες για την ιχνογράφηση και υλοποίηση μιας σύγχρονης πολιτικής χωρικού σχεδιασμού.

2. Η ΔΙΑΧΡΟΝΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Οι συνθήκες που επέδρασαν καθοριστικά στην εξέλιξη της χωροταξίας και ευρύτερα του χωρικού σχεδιασμού διαμορφώθηκαν ουσιαστικά έως το πρώτο μισό της δεκαετίας του 1970 (Γιαννακούρου · Καυκαλάς, 2014). Ενδεικτικές παράμετροι αυτής της διαμόρφωσης είναι: (α) η αναδιάρθρωση της παραγωγής και η απομάκρυνση από τη μαζική παραγωγή, με παράλληλη έμφαση στην ευελιξία και στις τριτογενείς δραστηριότητες, (β) η δημοσιονομική κρίση του κράτους και η παράλληλη άνοδος νέο-φιλελεύθερων αντιλήψεων, που ανέτρεψαν την προηγούμενη ισορροπία στη σχέση δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, και (γ) η αυξανόμενη ευαισθητοποίηση των πολιτών απέναντι σε περιβαλλοντικές επιπτώσεις των κάθε είδους παρεμβάσεων (Healey κ.ά., 1997, Le Gales, 2002).

Μετά την εκδήλωση της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης τα εθνικά συστήματα χωρικού σχεδιασμού, τουλάχιστον σε αρκετές ευρωπαϊκές χώρες, αναδιατάσσονται ή και μεταλλάσσονται, προκειμένου να ανταποκριθούν στις ανάγκες που φέρνει στο προσκήνιο η διεθνοποιημένη οικονομική και χρηματοπιστωτική δραστηριότητα και η προώθηση νέων επενδύσεων στην αγορά ακινήτων (Adams · Tiesdell, 2010, Allmendinger · Haugthon, 2012, Waterhout κ.ά., 2013). Σε αυτό το πλαίσιο η στροφή του χωρικού σχεδιασμού στην υποστήριξη της ανάπτυξης και των επενδύσεων στην ακίνητη περιουσία μοιάζει να αποκτά τα χαρακτηριστικά ενός νέου «παραδείγματος» χωρικής ρύθμισης, που υπαγορεύεται πρωτίστως από την υποχώρηση του ρόλου του κράτους και την ανάδειξη του ρόλου της αγοράς, ιδίως σε περιόδους κρίσης (Florida, 2010, Adams · Tiesdell, 2010).

Η αρχική συγκρότηση του ελληνικού συστήματος χωρικού σχεδιασμού έγινε τη δεκαετία του 1920 και εκφράζει κατά κάποιο τρόπο το δραστικό προσανατολισμό της χώρας προς μια αναπτυσσόμενη αγροτική και βιομηχανική οικονομία. Η πορεία αυτή εκφράστηκε με την ανασύνταξη της χωρικής οργάνωσης, καθώς ο νέος προσφυγικός πληθυσμός ενεργοποίησε το μετασχηματισμό της υπαίθρου και των μεγάλων πόλεων (Καραδήμου-Γερολύμπου, 1987, Καρύδης, 2006). Αντίστοιχα, κατά τη δεκαετία του 1950 ο χωρικός σχεδιασμός ανέλαβε να επουλώσει τις πληγές της Κατοχής και του Εμφυλίου, που οδήγησαν στην εκ βάθρων ανασυγκρότηση του ελληνικού κοινωνικού σχηματισμού (Γιαννακούρου · Καυκαλάς, 2014).

Η μεταπολιτευτική περίοδος χαρακτηρίστηκε από διαδοχικές προσπάθειες εκσυγχρονισμού και μεταρρύθμισης του ελληνικού συστήματος χωρικού σχεδιασμού (Γιαννακούρου, 1999, Οικονόμου, 2004). Στη κατεύθυνση αυτή εγγράφονται η ένταξη της χωροταξίας και της πολεοδομίας στο Σύνταγμα του 1975. Από τις διατάξεις των άρθρων 24 § 1 και 2, 79 § 8 και 106 § 1 του Συντάγματος συνάγεται ότι ο σχεδιασμός αποτελεί τη χωρική έκφραση των προγραμμάτων οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης. Το κράτος, σύμφωνα με τις αρχές της χωροταξίας και της πολεοδομίας, πρέπει να λαμβάνει τα αναγκαία για τον ορθολογικό χωροταξικό σχεδιασμό μέτρα, προκειμένου να διασφαλίζεται η προστασία του περιβάλλοντος, οι κατά το δυνατόν βέλτιστοι όροι διαβίωσης του πληθυσμού και η οικονομική ανάπτυξη κατά την αρχή της αειφορίας.

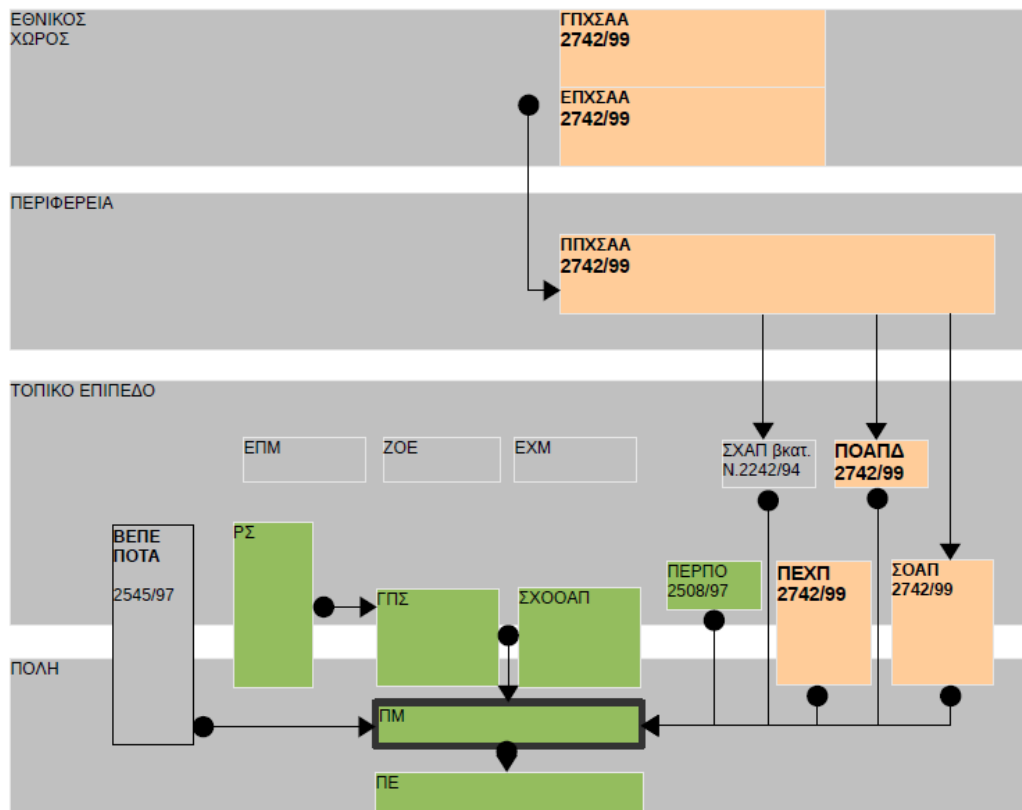
Ακολούθως με την ψήφιση του Ν. 360/1976 “περί χωροταξίας και περιβάλλοντος” συστάθηκε το Εθνικό Συμβούλιο Χωροταξίας και Περιβάλλοντος στο Υπουργείο Συντονισμού, καθώς και η οικιστική πολιτική και νομοθεσία της περιόδου 1978-1980, όπως επίσης και το υπουργείο Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος (1980). Λίγα χρόνια αργότερα ακολούθησε η Επιχείρηση Πολεοδομική Ανασυγκρότηση (1982-1984) και η ψήφιση του νέου οικιστικού νόμου (Ν. 1337/1983), καθώς και η ψήφιση το 1986 του πρώτου ελληνικού νόμου για την προστασία του περιβάλλοντος (Ν. 1650/1986).

Μεσολάβησε η περίοδος 1990-1993, κατά την οποία επιχειρήθηκε μια πιο νεοφιλελεύθερη στροφή στην πολεοδομική πολιτική και νομοθεσία, χωρίς σημαντική πάντως ανταπόκριση από τις δυνάμεις της αγοράς (Οικονόμου · Γιαννακούρου, 1993). Οι δύο επόμενες απόπειρες εκσυγχρονισμού της πολεοδομικής και χωροταξικής πολιτικής τοποθετούνται στα τέλη της δεκαετίας του 1990, οπότε και ψηφίζονται ο Ν. 2508/1997 και ο Ν. 2742/1999, για τη βιώσιμη οικιστική ανάπτυξη και το χωροταξικό σχεδιασμό αντιστοίχως.

Ο νόμος της χωροταξίας (Ν. 2742/99) «Χωροταξικός σχεδιασμός και αιεφόρος ανάπτυξη και άλλες διατάξεις» ήταν ο «νόμος - πλαίσιο» που έθεσε τους μηχανισμούς εφαρμογής του χωροταξικού σχεδιασμού. Ο νόμος αυτός προέβλεπε (α) μια σειρά από χωροταξικά πλαίσια σε εθνικό και σε περιφερειακό επίπεδο (Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού, Ειδικά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού και Περιφερειακά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης), (β) τα όργανα χωροταξικού σχεδιασμού που είναι η Επιτροπή Συντονισμού της Κυβερνητικής Πολιτικής στον τομέα του Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης και το Εθνικό Συμβούλιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης και (γ) τη διαδικασία θεσμοθέτησης αλλά και εφαρμογής των εργαλείων αυτών.

Βάσει του νόμου αυτού θεσμοθετήθηκαν τα πρώτα Περιφερειακά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης των περιφερειών της χώρας. Τα σχέδια αυτά εκπονήθηκαν ως μελέτες το διάστημα 1998-2000, μετά από σχετική πρόσκληση ενδιαφέροντος του ΥΠΕΧΩΔΕ, η οποία χρηματοδοτήθηκε από το Ε.Π. Περιβάλλον του 2ου ΚΠΣ. Τα αποτελέσματα των αρχικών μελετών επικαιροποιήθηκαν το 2002 και τελικά θεσμοθετήθηκαν το 2003-2004. Λίγο αργότερα, την περίοδο 2008-2011, θεσμοθετήθηκαν για πρώτη φορά χωροταξικά σχέδια εθνικού επιπέδου, με τα οποία παρέχονται οι γενικές κατευθύνσεις χωρικής ανάπτυξης και οργάνωσης της χώρας, το Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης (ΓΠΧΣΑΑ) (ΦΕΚ Α'/128/3.7.2008) και οι ειδικές χωροταξικές κατευθύνσεις για ορισμένους τομείς ή κλάδους παραγωγικών και επιχειρηματικών δραστηριοτήτων εθνικού επιπέδου· συγκεκριμένα, τα Ειδικά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης (ΕΠΧΣΑΑ) για τα Καταστήματα Κράτησης (ΦΕΚ 1575/Β'/28.11.2001), τη Βιομηχανία (ΦΕΚ ΑΑΠ/151/13.4.2009), τον Τουρισμό, όπως ισχύει μετά την αναθεώρηση (ΦΕΚ 3155/Β'/12.12.2013), τις Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας (ΑΠΕ) (ΦΕΚ 2464/Β'/3.12.2008) και τις Υδατοκαλλιέργειες (ΦΕΚ 2505/Β'/2011). Με τη θεσμοθέτηση των Ειδικών Πλαισίων εξειδικεύονται οι κατευθύνσεις του Γενικού Πλαισίου και επιτυγχάνεται η χωρική διάρθρωση ορισμένων τομέων και κλάδων παραγωγικών δραστηριοτήτων εθνικής σημασίας.

Διάγραμμα 1. Εθνικό σύστημα χωρικού σχεδιασμού βάσει του Ν. 2742/1999



Πηγή : Ιδία επεξεργασία

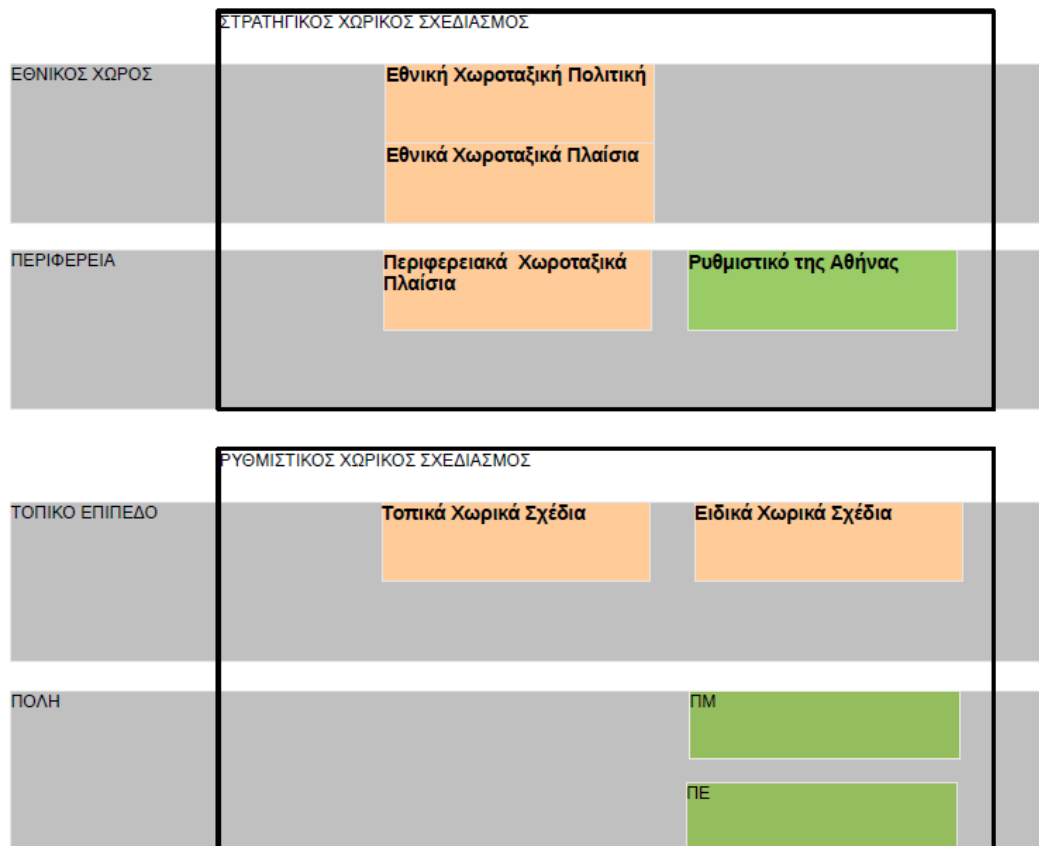
Παρά την εξέλιξη αυτή, τη θεσμοθέτηση δηλαδή των χωροταξικών εργαλείων που δίνουν κατευθύνσεις τόσο σε εθνικό όσο και σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, εξακολουθεί στην Ελλάδα, μεταξύ των βασικών προβλημάτων που έχουν καταγραφεί για το χωρικό σχεδιασμό, η χωροταξική και πολεοδομική «πολυφωνία» να παραμένει ένα από τα κυριότερα προβλήματα. Έτσι η ταυτόχρονη και ασφυκτική ρύθμιση μιας περιοχής από πολλά και συχνά επικαλυπτόμενα επίπεδα και εργαλεία σχεδιασμού, που δεν αφήνουν κανένα περιθώριο για ανάπτυξη και επενδύσεις, οι βραδείες και αναποτελεσματικές διαδικασίες κατάρτισης, έγκρισης και αναθεώρησης χωροταξικών και πολεοδομικών σχεδίων, η αναντιστοιχία πολλών χωροταξικών και πολεοδομικών σχεδίων με την οικονομική και κοινωνική πραγματικότητα, η στασιμότητα του χωρικού σχεδιασμού και η

Στη συνέχεια, η χωροταξική και πολεοδομική μεταρρύθμιση ήλθε στο προσκήνιο της επικαιρότητας με την ένταξή της στον Ν. 4024/2012, ο οποίος, μεταξύ άλλων, ενέκρινε το «μνημόνιο συνεννόησης στις συγκεκριμένες προϋποθέσεις οικονομικής πολιτικής» (Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality), το γνωστό και ως «δεύτερο μνημόνιο». Στο μνημόνιο αυτό, και συγκεκριμένα στο υποκεφάλαιο 4.2 με τίτλο «Βελτίωση του Επιχειρηματικού Περιβάλλοντος και Ενίσχυση του Ανταγωνισμού στις Ανοικτές Αγορές», συμπεριλήφθηκε και η δράση υπό τον τίτλο «Πολεοδομική μεταρρύθμιση (Planning Reform), σύμφωνα με την οποία η ελληνική κυβέρνηση αναλάμβανε την υποχρέωση «να επανεξετάσει και αναθεωρήσει τη γενική νομοθεσία περί χωροταξίας και πολεοδομίας», ώστε να εξασφαλίσει μεγαλύτερη ευελιξία στην αξιοποίηση ακινήτων για ιδιωτικές επενδύσεις και να απλουστεύσει και επιταχύνει τα χωροταξικά σχέδια. Η διατύπωση αυτή μεταβλήθηκε επί το ηπιότερων, ή και αποδυναμώθηκε, κατά την επικαιροποίηση του μνημονίου, που έλαβε χώρα το Δεκέμβριο του 2012, οπότε και αντικαταστάθηκε από την, περισσότερο γενική και μάλλον αόριστη, επίκληση «της απλοποίησης και επιτάχυνσης των πολεοδομικών διαδικασιών και της αναθεώρησης των Περιφερειακών Χωροταξικών Πλαισίων» (Γιαννακούρου · Καυκαλάς, 2014).

109

ανακύπτουν, ώστε να είναι εφικτή η προσαρμογή του σχεδιασμού με γρήγορη διαδικασία και η αποφυγή παραγωγής νέων αυτοτελών σχεδίων και έκδοσης κανονιστικών πράξεων.

Διάγραμμα 2. Εθνικό σύστημα σχεδιασμού βάσει του Ν. 4269/2014



Πηγή : Ιδία επεξεργασία

3. ΤΟ ΣΗΜΕΡΙΝΟ «ΑΔΙΕΞΟΔΟ» ΤΟΥ ΧΩΡΟΤΑΞΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ.

Ο Ν. 2742/99 καθιέρωνε μια ιεραρχική σχέση μεταξύ των επιπέδων σχεδιασμού. Στο άρθρο 9 αναφερόταν χαρακτηριστικά ότι «Ρυθμιστικά Σχέδια, Σχέδια Χωρικής και Οικιστικής Οργάνωσης Ανοικτών Πόλεων - Γενικά Πολεοδομικά Σχέδια, Σχέδια Ανάπτυξης Περιοχών Δεύτερης Κατοικίας, Ζώνες Οικιστικού Ελέγχου, Περιοχές του άρθρου 24 του Ν. 1650/1986 ή άλλα σχέδια Χρήσεων Γης, που εγκρίνονται μετά την έναρξη ισχύος του νόμου αυτού, οφείλουν να εναρμονίζονται προς τις επιλογές ή κατευθύνσεις των εγκεκριμένων Περιφερειακών Πλαισίων και αν αυτά ελλείπουν προς τις επιλογές ή κατευθύνσεις του εγκεκριμένου Γενικού Πλαισίου Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης και των εγκεκριμένων Ειδικών Πλαισίων Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης». Υιοθετώντας αντίστοιχη λογική, ο ισχύων νόμος (Ν. 4269/2014) καθιερώνει και αυτός μια ιεραρχική σχέση μεταξύ των επιπέδων σχεδιασμού. Πιο συγκεκριμένα, στο άρθρο 7 αναφέρει ότι τα «Τοπικά Χωρικά Σχέδια εναρμονίζονται με τις κατευθύνσεις του υπερκείμενου στρατηγικού χωρικού σχεδιασμού και περιέχουν τις αναγκαίες ρυθμίσεις για την επίτευξη των σκοπών τους».

Η εναρμόνιση όμως του υποκείμενου σχεδιασμού ως προς τις κατευθύνσεις του υπερκείμενου δεν είναι αυτόματη. Η τροποποίηση, δηλαδή, τυχόν διαφορετικών ή και αντίθετων κατευθύνσεων που ενυπάρχουν σε εγκεκριμένα σχέδια υποκείμενου επιπέδου δεν είναι αυτόματη. Τα εν λόγω σχέδια οφείλουν να αναθεωρηθούν σύμφωνα με τις διατάξεις που τα διέπουν (και τους χρόνους που απαιτεί η διαδικασία αυτή), ώστε να εναρμονισθούν με τις κατευθύνσεις του εθνικού και περιφερειακού χωροταξικού σχεδιασμού. Το γεγονός αυτό σημαίνει πρακτικά ότι, ακόμη και μετά την έγκριση των χωροταξικών σχεδίων, θα εφαρμόζονται οι κατευθύνσεις του υποκείμενου σχεδιασμού, χωρίς να παρέχεται από την ισχύουσα νομοθεσία δυνατότητα-υποχρέωση άμεσης τροποποίησής τους. Τουτό αποτελεί ένα από τα μεγαλύτερα προβλήματα του συστήματος σχεδιασμού, ιδίως αν ληφθεί υπόψη ότι η ισχύουσα νομοθεσία δεν θέτει αποκλειστικές προθεσμίες για την εναρμόνιση μεταξύ υπερκείμενων και υποκείμενων επιπέδων σχεδιασμού. Η εντοπιζόμενη έλλειψη, σε συνδυασμό με τη χρονική καθυστέρηση στις διαδικασίες αναθεώρησης των πολεοδομικών σχεδίων, αναδεικνύει τον κίνδυνο αναίρεσης των κατευθύνσεων των στρατηγικών χωροταξικών σχεδίων από τις διαφορετικές ή και αντίθετες, σε περιπτώσεις, ρυθμίσεις των υποκειμένων σχεδίων (Γιαννακούρου, 2008).

Με τη θεσμοθέτηση των Περιφερειακών Πλαισίων (2003-2004), τα οποία διακατέχονται από ένα πνεύμα γενικόλογων κατευθύνσεων, και στη συνέχεια με τη θεσμοθέτηση των Ειδικών Πλαισίων δεν διασφαλίζονται επαρκώς οι όροι για τη χωροθέτηση των δραστηριοτήτων. Απαιτείται η εναρμόνιση των κατευθύνσεων των Περιφερειακών Πλαισίων με εκείνες των Ειδικών Πλαισίων. Σε αντίθετη περίπτωση ο

σχεδιασμός και γενικότερα η σημαντική προσπάθεια εκπόνησης και θεσμοθέτησης του Γενικού Πλαισίου, των Ειδικών Πλαισίων και των Περιφερειακών Πλαισίων διατρέχει τον κίνδυνο να αναιρεθεί, εφόσον δεν επιτευχθεί η εναρμόνιση των Περιφερειακών Πλαισίων με το Γενικό Πλαίσιο και τα Ειδικά Πλαίσια και ο υποκείμενος ρυθμιστικός σχεδιασμός (Τοπικά Χωρικά Σχέδια κατά το Ν. 4269/2014) με τα Περιφερειακά Πλαίσια.

Δεδομένου, πάντως, ότι το Γενικό και τα Ειδικά Πλαίσια θεσμοθετήθηκαν μεταγενέστερα από τα Περιφερειακά Πλαίσια, ακύρωσε τη δυνατότητα εναρμόνισης των τελευταίων με τις κατευθύνσεις του υπερκείμενου σχεδιασμού και, επομένως, η εφαρμογή των κατευθύνσεων του εθνικού επιπέδου σχεδιασμού παρέμεινε ανεκπλήρωτη.

Επιπροσθέτως η απουσία ορισμού της έννοιας «κατευθύνσεις» από τη γενικότερη νομοθεσία έχει ως αποτέλεσμα τα θεσμοθετημένα ΕΠΧΣΑΑ να διακατέχονται από τριών ειδών κατευθύνσεις:

- Κατευθύνσεις ενδεικτικού χαρακτήρα
- Κατευθύνσεις δεσμευτικού χαρακτήρα για το δημόσιο, που αφορούν κυρίως σε σχέδια που εκπονούνται από το δημόσιο, όπως ΓΠΣ, ΣΧΟΟΑΠ, ΕΣΧΑΔΑ, κ.ά.
- Κατευθύνσεις δεσμευτικές και για τους ιδιώτες, που αφορούν π.χ. όταν ορίζονται πυκνότητες, συντελεστές δόμησης, κ.ά.

Το γεγονός αυτό, η χρήση δηλαδή τριών διαφορετικών τύπων «κατευθύνσεων», δημιουργεί αφενός περιθώρια νομικής αμφισβήτησης και ανασφάλειας δικαίου, ενώ κάθε ΕΠΧΣΑΑ διακατέχεται από διαφορετικής μορφής δεσμευτικότητα.

Πέραν αυτών των δυσκολιών είναι γεγονός ότι από τη θεσμοθέτηση των Περιφερειακών Πλαισίων (2003-2004) έως το 2012, ημερομηνία κατά την οποία ανατέθηκαν οι μελέτες «Αξιολόγησης, αναθεώρησης και εξειδίκευση των 12 Περιφερειακών Πλαισίων Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης», σημειώθηκαν σημαντικές αλλαγές, που τεκμηριώνουν την ανάγκη αξιολόγησης και αναθεώρησής τους ώστε να είναι συντονισμένα με τις σύγχρονες απαιτήσεις και ανάγκες.

Τα «νέα Περιφερειακά Χωροταξικά Πλαίσια», τα οποία εκπονήθηκαν βάσει του Ν. 2742/1999 αλλά και σύμφωνα με συγκεκριμένες προδιαγραφές (υπ' αριθμ. 10106/2011 Υ.Α, «Έγκριση προδιαγραφών για τη σύνταξη των Περιφερειακών Πλαισίων Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης», ΦΕΚ 45/ΤΑΑΠΘ/2011) οφείλουν, μεταξύ άλλων, να εξειδικεύουν τις κατευθύνσεις του Γενικού και των Ειδικών Πλαισίων, όπως και να προτείνουν ανάδραση προς το σχεδιασμό εθνικού επιπέδου, βάσει των λεπτομερέστερων στοιχείων που θα συλλεχθούν στο περιφερειακό επίπεδο, και να λάβουν ασφαλώς υπόψη και τη νεότερη νομοθεσία. Η υποχρέωση της εξειδίκευσης αυτής προέκυπτε από το Ν. 2742/99 αρ. 8 παρ. 2, όπου αναφερόταν η υποχρέωση εναρμόνισης με τις κατευθύνσεις του υπερκείμενου σχεδιασμού αλλά και η εξειδίκευση και συμπλήρωση με τις βασικές

προτεραιότητες και επιλογές του, με στόχο τον καλύτερο συντονισμό των διαδικασιών χωροταξικού σχεδιασμού και των επιλογών χωρικής ανάπτυξης σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο.

Την ίδια λογική υιοθέτησε και ο ισχύων Ν. 4269/2014, όπου στο αρ. 6 παρ. 2α προβλέπεται επίσης η υποχρέωση εναρμόνισης των Περιφερειακών Χωροταξικών Πλαισίων με τις κατευθύνσεις των Εθνικών Χωροταξικών Πλαισίων, τις οποίες μπορεί να εξειδικεύουν ή και να συμπληρώνουν, εφόσον υπάρχει ρητή προς τούτο πρόβλεψη από τα οικεία Εθνικά Χωροταξικά Πλαίσια. Υπό το πρίσμα αυτό τα «νέα» Περιφερειακά Χωροταξικά Πλαίσια θα πρέπει να φέρουν, αφενός, την εναρμόνιση με τα ισχύοντα Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού εθνικού επιπέδου, δηλαδή το ΓΠΧΣΑΑ και τα ΕΠΧΣΑΑ για τα Καταστήματα Κράτησης, τη Βιομηχανία, τον Τουρισμό, τις ΑΠΕ και τις Υδατοκαλλιέργειες και, αφετέρου, την εξειδίκευση ή και συμπλήρωση των κατευθύνσεών τους, υιοθετώντας μία λογική ανάδρασης.

Τα όρια, όμως, της έννοιας της «εξειδίκευσης» δεν έχουν προσδιοριστεί από τη νομοθεσία, ενώ τα Ειδικά Πλαίσια περιέχουν και διατάξεις που τυγχάνουν άμεσης εφαρμογής. Επομένως η υλοποίηση της εξειδίκευσης είναι δύσκολη και συχνά ασαφής. Σύμφωνα με μια σειρά αποφάσεων του ΣτΕ (1421/2013, 1422/2013, 4190/2014 για το Ειδικό / Εθνικό χωροταξικό των Α.Π.Ε., 4982/2014, 4986/2014, 4984/2014, 4983/2014, 4985/2014 για το Ειδικό / Εθνικό Χωροταξικό για τις Υδατοκαλλιέργειες, 4013/2013, 4784/2013, 4785/2013 για το Ειδικό / Εθνικό Χωροταξικό για τη Βιομηχανία) οι πράξεις έγκρισης των Ειδικών Πλαισίων Χωροταξικού Σχεδιασμού του Ν. 2742/99 έχουν εκτελεστό χαρακτήρα και υπόκεινται σε αίτηση ακύρωσης, ως ελαγόμενες ευθέως έννομες συνέπειες. Κρίθηκε επίσης ότι τα χωροταξικά αυτά σχέδια αναπτύσσουν νομική δεσμευτικότητα, όχι μόνο κατά την έγκριση ρυθμιστικών και γενικών πολεοδομικών σχεδίων αλλά και κατά την έκδοση εγκρίσεων και αδειών για την εγκατάσταση και λειτουργία έργων ανάπτυξης των σχετικών παραγωγικών δραστηριοτήτων.

Σύμφωνα με τις εν λόγω αποφάσεις έγινε δεκτό ότι τα προβλεπόμενα από το Ν. 2742/99 ΕΠΧΣΑΑ έχουν κυμαινόμενη κανονιστική πυκνότητα /εμβέλεια, υπάρχουν δηλαδή διατάξεις χωρίς δεσμευτική αξία, που αποτελούν στρατηγικές επιλογές, και άλλες με μεγαλύτερο νομικό ενδιαφέρον. Αυτό προκύπτει από μια σειρά κριτηρίων, όπως ο τρόπος σύνταξης και η ακρίβεια των διατάξεών τους, το χαρτογραφικό υλικό που τα συνοδεύει, τυχόν αναφορές από την ίδια τη νομοθεσία για το επίπεδο ή το βαθμό δεσμευτικότητας που αυτά αναπτύσσουν.

Σε αντίθεση με τα ΠΠΧΣΑΑ, στα ΕΠΧΣΑΑ, αν και έχουν εθνική χωρική εμβέλεια, μπορούν να ανιχνευθούν πολύ περισσότερες διατάξεις με εκτελεστό χαρακτήρα (Γιαννακούρου, 2008). Την εξέλιξη αυτή μπορεί να αποδώσει κανείς, σε μεγάλο βαθμό,

από τη μια, στο χαρακτήρα τους, στο γεγονός δηλαδή ότι πλαισιώνουν νομικά μόνον ένα τύπο δραστηριότητας, και, από την άλλη, στην επιδίωξη κάλυψης μέσω των ΕΠΧΣΑΑ του κενού που δημιουργεί η έλλειψη θεσμοθετημένων χρήσεων γης ακόμη και σε ευαίσθητα τμήματα του εθνικού χώρου. Η «διολίσθηση» πάντως των ειδικών πλαισίων προς μια λογική κανονιστικότητας, σε καμία περίπτωση δε σημαίνει πως και εδώ ο βασικός κορμός των διατάξεων δε χαρακτηρίζεται από τη θέσπιση γενικών κανόνων και προβλέψεων κατευθυντήριου χαρακτήρα (Χαϊνταρλής, 2012).

Τα στρατηγικού χαρακτήρα νομικά εργαλεία δημιουργούν με τις προβλέψεις τους μια γενική - και όχι απόλυτη - νομική υποχρέωση εναρμόνισης των προβλέψεων των από χωρική άποψη υποκείμενων σχεδίων προς αυτές των υπερκείμενων. Είναι μάλιστα ορθή η θέση που έχει διατυπωθεί από τη θεωρία ότι τα υποκείμενα σχέδια οφείλουν να διαθέτουν ελευθερία και ευχέρεια στη διατύπωση των ρυθμίσεών τους, όταν κατά τεκμηριωμένο τρόπο οι ρυθμίσεις αυτές επιβάλλονται από την ιδιαιτερότητα των τοπικών συνθηκών (Prier, 2006). Τούτο βεβαίως σε καμία περίπτωση δε σημαίνει ότι διατυπώσεις των χωρικά υπερκείμενων σχεδίων δε θα πρέπει να εμπεριέχουν και ενσωματώνουν έναν επαρκή και λειτουργικό ρυθμιστικό προσανατολισμό προς τα υποκείμενα σχέδια, προϋπόθεση απαραίτητη για την εξειδίκευση των κατευθυντήριων ρυθμίσεων των ευρύτερης χωρικής εμβέλειας σχεδίων (Χαϊνταρλής, 2012).

Τέλος, και σύμφωνα με την υπ' αριθμ. 1421/2013 απόφαση του Ε' Τμήματος του ΣτΕ, όσον αφορά το σύστημα ιεράρχησης μεταξύ των διαφόρων επιπέδων του χωρικού σχεδιασμού, κρίθηκε ότι, σε περίπτωση αντίθεσης μεταξύ εγκεκριμένων ΠΠΧΣΑΑ με τα ΕΠΧΣΑΑ, υπερισχύουν οι κατευθύνσεις και ρυθμίσεις οι οποίες εισάγονται με το ειδικό σχέδιο και προς τις οποίες πρέπει να εναρμονιστούν τα περιφερειακά σχέδια, τροποποιούμενα αναλόγως. Ως εκ τούτου, η δυνατότητα εξειδίκευσης των Ειδικών Πλαισίων στα Περιφερειακά Πλαίσια φαίνεται να είναι αρκετά περιορισμένη και να παραμένει ως πρόκληση.

4. Η ΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΕΝΟΣ ΝΕΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΧΩΡΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ.

Τα κυριότερα ζητήματα που αναδεικνύονται από την εμπειρία της εφαρμογής του σχεδιασμού στην Ελλάδα, δεδομένου ότι από το 2003 και μετά έχουμε πλέον θεσμοθετημένα εργαλεία σε περιφερειακό και εθνικό επίπεδο, αφορούν : (α) στην ελλιπή εναρμόνιση μεταξύ των διαφόρων επιπέδων του σχεδιασμού, κυρίως λόγω των σημαντικών καθυστερήσεων των διαδικασιών επικαιροποίησης, (β) στην αδυναμία σύνδεσης της χωροταξικής πολιτικής με άλλες τομεακές πολιτικές που έχουν χωρικές επιπτώσεις (πολιτική υποδομών, ενέργειας, τουρισμού κ.λπ.) (γ) στην «πολυφωνία» του σχεδιασμού, λόγω των πολλών επιπέδων που συνυπάρχουν, χωρίς να εξυπηρετούν κάποια προφανή αναγκαιότητα, (δ) στη συνεχόμενη

Υπό το πρίσμα αυτό μια χωροταξική και πολεοδομική μεταρρύθμιση θεωρείται απαραίτητη. Το νέο πλαίσιο του σχεδιασμού θα πρέπει (α) με διακριτούς όρους να απαντά στις ανάγκες της σημερινής Ελλάδας αλλά και εκείνης του μέλλοντος, (β) να θεραπεύει ζητήματα και συγκρούσεις κανόνων που έχουν αναδειχθεί μετά την εφαρμογή του προηγούμενου πλαισίου και (γ) να θέτει τις βάσεις για την πραγματική προστασία του φυσικού και ανθρωπογενούς περιβάλλοντος, με γνώμονα την ανάπτυξη και με πρόταγμα τη διαγενεακή αλληλεγγύη.

Βασική επιδίωξη, στο πλαίσιο μιας τέτοιας προσπάθειας, αποτελεί η καλύτερη ιεράρχηση των χωροταξικών σχεδίων, τα οποία θα αποβλέπουν στο συντονισμό των χωρικών πολιτικών αλλά και των τομεακών πολιτικών με χωρικές επιπτώσεις. Τα σχέδια επιβάλλεται να αποτελούν, μεταξύ άλλων, τα βασικά εργαλεία για τον έλεγχο των χρήσεων γης και τη χωροθέτηση των οικονομικών δραστηριοτήτων. Ο ρόλος του κεντρικού κράτους θα πρέπει να περιορίζεται κατ' αρχήν στην έκδοση και την παρακολούθηση (monitoring) της εφαρμογής σχεδίων μη δεσμευτικού χαρακτήρα, με τα οποία θα καθορίζονται οι στρατηγικοί στόχοι για τη διαχείριση του εθνικού χώρου. Στόχος αυτών των κειμένων θα είναι ο συντονισμός μεταξύ των εθνικών, περιφερειακών και τοπικών πολιτικών, που αφορούν στο σχεδιασμό και την οργάνωση του χώρου, με την αποφυγή των συγκρούσεων χρήσεων γης και την ενθάρρυνση συνεργειών κατά τη χωροθέτηση των οικονομικών δραστηριοτήτων. Αυτή η προσέγγιση αποτελεί περίπου και το σύστημα σχεδιασμού που υπάρχει στην Ολλανδία και τη Γερμανία, το οποίο απηχεί μια προσέγγιση περισσότερο φυσικού σχεδιασμού με κανονιστικό περιεχόμενο (Γιαννακούρου, 2008).

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει το πορτογαλικό σύστημα χωρικού σχεδιασμού (Decree-Law No 380/99), το οποίο αποτελεί αξιόλογο παράδειγμα ως προς το θέμα της εξειδίκευσης των εθνικών τομεακών πολιτικών σε επίπεδο Περιφέρειας, δυνατότητα η οποία, όπως προαναφέρθηκε, στο ελληνικό σύστημα χωρικού σχεδιασμού είναι πολύ περιορισμένη. Ειδικότερα στο πορτογαλικό σύστημα χωρικού σχεδιασμού προβλέπονται σε εθνικό επίπεδο το «εθνικό χωροταξικό πρόγραμμα αναπτυξιακών πολιτικών» (National Spatial Development Policies Program) και τα «τομεακά σχέδια με αναφορά στις χωρικές επιπτώσεις τους» (Sectorial Plan with respect to territorial impact) και στη συνέχεια υπάρχουν τα «Περιφερειακά χωροταξικά πλαίσια» (Regional Spatial Plan). Στο περιφερειακό επίπεδο σχεδιασμού δίνεται επιπλέον η δυνατότητα μέσω των «Ειδικών Χωροταξικών Πλαισίων» (Special Spatial Plans) να εξειδικευτούν οι τομεακές κατευθύνσεις-πολιτικές, λαμβάνοντας έτσι υπόψη τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της κάθε Περιφέρειας. (Festas, 2007).

Τόσο το εθνικό όσο και το περιφερειακό επίπεδο σχεδιασμού αποτελούν αρμοδιότητα της κεντρικής Διοίκησης: Το «εθνικό χωροταξικό πρόγραμμα αναπτυξιακών πολιτικών» (National Spatial Development Policies Program) ψηφίζεται από τη βουλή, τα «τομεακά σχέδια» (Sectorial Plan with) αποτελούν αρμοδιότητα της κυβερνητικής επιτροπής, τα «Περιφερειακά χωροταξικά πλαίσια» (Regional Spatial Plan) αποτελούν αρμοδιότητα της κυβερνητικής επιτροπής και της Περιφέρειας, ενώ τα «Ειδικά Χωροταξικά Πλάγια» (Special Spatial Plans) περιφερειακού επιπέδου αποτελούν και αυτά αρμοδιότητα της κυβερνητικής επιτροπής. (Decree-Law No. 380/99).

Στο νέο πλαίσιο σχεδιασμού θα πρέπει με σαφείς όρους να αντιμετωπίζονται, αφενός, το ζήτημα της εναρμόνισης μεταξύ του υποκείμενου και του υπερκείμενου σχεδιασμού, αφετέρου, οι όροι της εξειδίκευσης των κατευθύνσεων του εθνικού επιπέδου στο περιφερειακό. Το εθνικό επίπεδο δεν θα έχει είχε πλέον κανονιστικό χαρακτήρα αλλά κατευθυντήριο (έτσι θα αποφεύγονται οι οριζόντιες κανονιστικές διατάξεις), ενώ τα Περιφερειακά Πλάγια, εξειδικεύοντας τις κατευθύνσεις του εθνικού επιπέδου, θα αποκτούσε κανονιστικό χαρακτήρα σε ζητήματα προσαρμοσμένα στις ιδιαιτερότητες της κάθε Περιφέρειας. Η εξειδίκευση των τομεακών εθνικών πολιτικών θα γίνεται επομένως μέσα από τα Περιφερειακά Ειδικά Πλάγια. Το ελληνικό σύστημα χωρικού σχεδιασμού θα αποκτούσε, επομένως, την παρακάτω μορφή: (α) Σε εθνικό επίπεδο το Γενικό Πλαίσιο Χωρικού Σχεδιασμού με τη μορφή που το προέβλεπε ο Ν. 2742/99, στο οποίο, όμως, θα γίνεται αναλυτική αναφορά των κατευθύνσεων των τομεακών πολιτικών στο χώρο □ δηλαδή θα ενσωματώνονται οι στρατηγικές κατευθύνσεις των σημερινών Ειδικών Πλαισίων. (β) Σε περιφερειακό επίπεδο τα Περιφερειακά Πλάγια Χωρικού Σχεδιασμού, που θα προσδιορίζουν τη χωρική οργάνωση και θα υποστηρίζουν τη χωρική

ανάπτυξη της Περιφέρειας, σε στρατηγικό επίπεδο και σε μεσο-μακροπρόθεσμο ορίζοντα. Στα Περιφερειακά Πλαίσια Χωρικού Σχεδιασμού θα εξειδικεύονται οι εθνικές τομεακές πολιτικές ανά Περιφέρεια (Ειδικά Πλαίσια Χωρικού Σχεδιασμού Περιφερειακού επιπέδου).

Με αυτό τον τρόπο ο σχεδιασμός γίνεται περισσότερο αποτελεσματικός προωθώντας ένα πλαίσιο επενδυτικής ασφάλειας, αφού (α) δίνεται η δυνατότητα της εναρμόνισης μεταξύ των διαφόρων επιπέδων σχεδιασμού, (β) γίνεται ουσιαστική εξειδίκευση των εθνικών τομεακών πολιτικών, λαμβάνοντας υπόψη τις ιδιαιτερότητες κάθε Περιφέρειας και (γ) αποφεύγονται οι οριζόντιες κανονιστικές διατάξεις, οι οποίες έχουν δημιουργήσει σημαντικές δυσλειτουργίες στην εφαρμογή και εξειδίκευση του χωροταξικού σχεδιασμού.

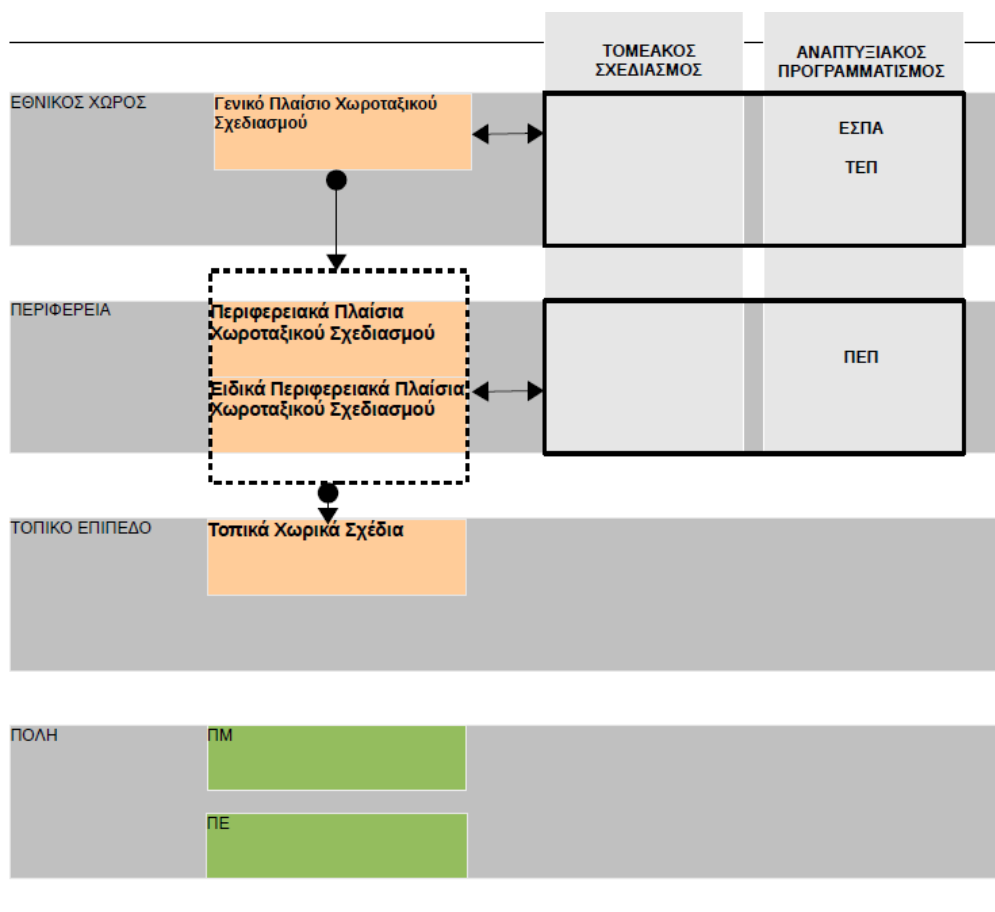
Το δεύτερο σημαντικό ζήτημα που θα πρέπει να διασφαλίζει το νέο πλαίσιο σχεδιασμού, αφορά στη διασύνδεση των χωρικών πολιτικών, αφενός με τις άλλες τομεακές πολιτικές με χωρικές επιπτώσεις (αγροτική πολιτική, πολιτική μεταφορών, ενέργειας, τουρισμού κ.λπ.), όπως αυτές διαμορφώνονται και χρηματοδοτούνται κυρίως από ευρωπαϊκούς πόρους (Διαρθρωτικά Ταμεία, Ταμείο Συνοχής, το Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης, Ταμείο Αλιείας, τα ΠΕΠ κ.λπ.) και αφετέρου με την οικονομική πολιτική της χώρας (φορολογική πολιτική, πολιτική κινήτρων κ.λπ.).

Για τη διαχείριση του ζητήματος και λαμβάνοντας υπόψη την υφιστάμενη δομή της δημόσιας διοίκησης, προτείνεται η σύσταση ενός οργάνου που να λειτουργεί ως «Ανώτατη Επιτροπή Χωροταξικού Σχεδιασμού» (ΑΕΧΣ), στο πρότυπο της Γαλλικής DATAR -Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (Διυπουργική Αντιπροσωπεία για τη Χωροταξία και την Περιφερειακή Ελκυστικότητα), σε ανώτατο κυβερνητικό επίπεδο (παρά τω Πρωθυπουργώ) (<http://www.datar.gouv.fr/la-datar>). Μέσω ενός τέτοιου μηχανισμού μπορεί να επιτευχθεί μια ολοκληρωμένη αναπτυξιακή πολιτική, η οποία να ενσωματώνει με ουσιαστικούς όρους τη χωρική διάσταση. Ενδεικτικά, οι στόχοι και οι αρμοδιότητες της ΑΕΧΣ θα μπορούσαν να αφορούν στα εξής:

(α) στο συντονισμό των εθνικών τομεακών πολιτικών μέσα από το χωρικό σχεδιασμό, ώστε να επιτευχθεί μεταξύ άλλων και μεγαλύτερη επενδυτική ασφάλεια στη χώρα. (β) στην προώθηση και στο συντονισμό των πολιτικών χωροταξίας σε όλα τα επίπεδα, Εθνικό, Περιφερειακό και Τοπικό. (γ) Στην ανάπτυξη των εθνικών στρατηγικών για την οικονομική ελκυστικότητα και την ανταγωνιστικότητα των περιοχών (ανάπτυξη πόλων ανταγωνιστικότητας, ανάπτυξη μιας προοδευτικής και στρατηγικής σκέψης σχετικά με τις ελληνικές πόλεις). (δ) Στη συγκρότηση εθνικών στρατηγικών και πολιτικών για τη συνοχή και τη βιώσιμη ανάπτυξη των περιοχών, με έμφαση στην προετοιμασία προγραμμάτων για την προώθηση της ισόρροπης και βιώσιμης ανάπτυξης των αγροτικών, παράκτιων, νησιωτικών και ορεινών περιοχών. (ε) Στη διαπραγμάτευση, εφαρμογή και παρακολούθηση

της ευρωπαϊκής πολιτικής για την οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή, με έμφαση στο συντονισμό, προετοιμασία και παρακολούθηση των πολιτικών και των διαδικασιών διαχείρισης και ανάπτυξης δράσεων μεταξύ κράτους και τοπικής αυτοδιοίκησης (DATAR, 2015).

Διάγραμμα 3. Το νέο σύστημα Χωροταξικού Σχεδιασμού



Πηγή : Ιδία επεξεργασία

5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Κανείς δεν μπορεί να ξέρει ακριβώς πώς θα διαμορφωθεί μακροπρόθεσμα ο ελληνικός χώρος, πρέπει, όμως, να προβλεφθούν και να προετοιμαστούν οι προϋποθέσεις για την ενίσχυση της χωρικής συνοχής και της ισόρροπης ανάπτυξης με όρους διαγενεακής αλληλεγγύης. Οργανικό κομμάτι της «νέας» αναπτυξιακής διαδικασίας, που επιχειρείται την περίοδο αυτή στη χώρα μας, είναι αναγκαίο να αποτελεί η χωροταξία, ως διάσταση του δομικού σχεδιασμού της οικονομίας και της επακόλουθης ανασυγκρότησης των κοινωνικών δομών με σεβασμό στο περιβάλλον. Στο συγκεκριμένο πλαίσιο η υλοποίηση μιας χωροταξικής και πολεοδομικής μεταρρύθμισης είναι, επομένως, απαραίτητη. Η μεταρρύθμιση αυτή θα πρέπει, ωστόσο, να σκεφτεί το μέλλον του ελληνικού χώρου μακροπρόθεσμα, σε βάθος πεντηκονταετίας, ώστε να δώσει τη δυνατότητα πρόληψης των σύγχρονων εξελίξεων και προκλήσεων. Μια τέτοια προσέγγιση θα αποτελέσει επίσης και τον καταλύτη για την έξοδο από την κρίση.

Τα ζητήματα στα οποία καλείται να ανταποκριθεί ο χωρικός σχεδιασμός δεν μπορούν να έχουν εύκολες, μονοσήμαντες και οριστικές απαντήσεις, αν και συχνά διάφοροι θεωρητικοί, επαγγελματίες ή πολιτικοί, τοποθετούνται αυτόκλητα, και, συνήθως, δογματικά ή με συνολτική επιχειρηματολογία, υπέρ της μιας ή της άλλης άποψης. Αντίθετα, προϋποθέτουν, αφενός, προσεκτική διάγνωση των χαρακτηριστικών της κοινωνικοοικονομικής κρίσης και, αφετέρου, σαφή οριοθέτηση των στόχων και προτεραιοτήτων, ώστε να κατευθύνουν την εκ των πραγμάτων αναγκαία μεταρρύθμιση του συστήματος χωρικού σχεδιασμού στην αποτελεσματική αντιμετώπιση πραγματικών αναγκών και την ουσιαστική προώθηση της ανάκαμψης. (Γιαννακούρου · Καυκαλάς, 2014).

Το Περιφερειακό επίπεδο χωροταξικού σχεδιασμού επιβάλλεται να αποτελέσει οργανικό κομμάτι της (νέας) αναπτυξιακής διαδικασίας, διότι συνιστά το υπόβαθρο της αναγκαίας ανασυγκρότησης οικονομικών, κοινωνικών και οικολογικών δομών, αποτελεί μια μοναδική ευκαιρία συνάντησης μεταξύ πολλών συγγενών επιστημονικών κλάδων (οικονομία, δημογραφία, κοινωνιολογία, περιβάλλον, γεωγραφία, κ.λπ.) και όλων των επιπέδων της διοίκησης, γύρω από μια κοινή ανησυχία που αφορά στο μέλλον του χώρου· μια κοινή ανησυχία η οποία αναμένεται να αποσυνδεθεί από βραχυπρόθεσμες αντιπαλότητες. "...Ο χωροταξικός σχεδιασμός είναι και πρέπει να παραμείνει το μέσο της σύγχρονης δημοκρατίας ...". (Lamour, 1967).

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

- Γιαννακούρου, Γ., (1999), “Το θεσμικό πλαίσιο σχεδιασμού των πόλεων στην Ελλάδα: προβλήματα και αναζήτηση λύσεων ΙΟΒΕ”, *Η Ελληνική Οικονομία*, τεύχος 04/2010: 115-123.
- Γιαννακούρου, Γ., (2008α), “Το θεσμικό Πλαίσιο του χωροταξικού σχεδιασμού στην Ελλάδα : Επίκαιρα διλήμματα και προκλήσεις για το μέλλον”, *Νόμος και Φύση*.
- Γιαννακούρου, Γ., (2008β), “Η χωροταξία στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Εθνικές Πολιτικές και Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση”. Αθήνα, Εκδόσεις Παπαζήση.
- Γιαννακούρου, Γ., (2010), “Η χωροθέτηση των επενδύσεων στην Ελλάδα: ιστορικές μεταμορφώσεις και σύγχρονα αιτήματα” στο Δ. Οικονόμου, Γ. Πετράκος (επιμ.) *Η ανάπτυξη των ελληνικών πόλεων*, (Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας-Gutenberg): 457-480.
- Γιαννακούρου Γ., Καυκαλάς Γ., (2014), “Επανεξετάζοντας τη χωροταξία σε περίοδο κρίσης: αναγκαιότητα, περιεχόμενο και προϋποθέσεις της μεταρρύθμισης”.
- Καραδήμου-Γερολύμπου, Α., (1987), “Μεταρρυθμιστικές αντιλήψεις στην οργάνωση των αστικών χώρων”, *Σύγχρονα Θέματα*, 39:55-60.
- Καρύδης, Δ., (2006). “Τα επτά βιβλία της πολεοδομίας”. Αθήνα, Εκδόσεις Παπασωτηρίου.
- Οικονόμου, Δ., (2004). “Η πολεοδομική Πολιτική στην Ελλάδα: Δομικά χαρακτηριστικά και τάσεις” στο Οικονόμου Δ., Σαρηγιάννης Γ., Σερράος Κ., *Πόλη και χώρος από τον 20ο στον 21ο αιώνα*, Αθήνα, Εκδόσεις Μέμφις.
- Οικονόμου, Δ., Γιαννακούρου, Γ., (1993), “Η οικιστική πολιτική μετά τους νόμους 2145/1992, 2052/1992, και 1947/1991”, *ΤΟΠΟΣ*, 6/1993:173-190.
- ΥΠΕΚΑ, (2011), “Έγκριση προδιαγραφών για τη σύνταξη των Περιφερειακών Πλαισίων Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης”, ΦΕΚ 45/ΤΑΑΠΘ/2011.
- ΥΠΕΚΑ (2014), Ν. 4269/2014 “Χωροταξική και πολεοδομική μεταρρύθμιση-βιώσιμη ανάπτυξη”, ΦΕΚ 142 /Α'/2014.
- ΥΠΕΧΩΔΕ, (1999), Ν. 2742/99 “Χωροταξικός σχεδιασμός και αειφόρος ανάπτυξη και άλλες διατάξεις”, ΦΕΚ 207/Α'/1999.
- ΥΠΕΧΩΔΕ, (2001), “Ειδικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης για τα Καταστήματα Κράτησης”, ΦΕΚ 1575/Β'/28.11.2001.
- ΥΠΕΧΩΔΕ, (2008α), “Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης”, ΦΕΚ Α'/128/3.7.2008.
- ΥΠΕΧΩΔΕ, (2008β), “Ειδικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης για τις Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας (ΑΠΕ)”, ΦΕΚ 2464/Β'/3.12.2008.

- ΥΠΕΧΩΔΕ, (2009), “Ειδικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης για τη Βιομηχανία”, ΦΕΚ ΑΑΠ/151/13.4.2009.
- ΥΠΕΧΩΔΕ, (2011), “Ειδικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης για τις Υδατοκαλλιέργειες”, ΦΕΚ 2505/Β’/2011.
- ΥΠΕΧΩΔΕ, (2013), “Ειδικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης για τον Τουρισμό”, ΦΕΚ 3155/Β’/12.12.2013.
- Χαϊνταρλής, Μ., (2012), “Περί της δεσμευτικότητας των εργαλείων χωρικού σχεδιασμού και της μεταξύ τους νομικής σχέσης”, σε: Πρακτικά 3ου Πανελληνίου Συνεδρίου Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης (Βόλος 27 – 30 Σεπτεμβρίου 2012), Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, σελ. 18 - 24.

Ξενόγλωσση

- Adams, D., Tiesdell, S., (2010), “Planners as market actors: Rethinking state-market relations in land and property”, *Planning Theory & Practice*, 11(2):187-207.
- Allmendinger, Ph., Haughton, G., (2013), “The Evolution and Trajectories of English Spatial Governance : “Neoliberal” Episodes in Planning”, *Planning Practice & Research*, 28(1):6-26.
- DATAR, (2010), "Territoires 2040, Aménager les changements". La Documentation Française.
- DATAR, (2015) <http://www.datar.gouv.fr/la-datar>
- Decree-Law No. 380/99 establishing the territorial management regime.
- De Saint-Exupéry, www.linternaute.com/citation/auteur/antoine-de-saint-exupery/17390/avenir/147/1/
- Festas, M.J. (2007), "The Portuguese National Spatial Policy Programme, Committee on Housing and Land Management 68 th Session", UNECE.
- Florida, R., (2010), "The Great Reset: How New Ways of Living and Working Drive Post-crash Prosperity", New York, NY: Harper Collins.
- Healey, P. (1997), "Collaboration Planning, Shaping Places in fragmental societies", London : Mac Milan.
- Healey, P., Khakee, A. & Needham, B. (eds), (1997), "Making Strategic Spatial Plans: Innovation in Europe" (London: UCL Press)
- Johnston, R. J., (1997), "Geography and geographers. Anglo-American human geography since 1945", London: Arnold.
- Lamour, P., (1967), "60 millions de français", Buchet/Chastel.
- Le Gales, P., (2002), "European Cities: Social Conflict and Governance", Oxford: Oxford University Press.

- Prier F., (2006), "Le contenu des plans d'urbanisme et d'aménagement" (Rapport – France), In : *Les Cahiers du Gridaux. Les contenus des plans d'urbanisme et d'aménagement dans les pays d'Europe de l'Ouest*, No 15, σελ. 217 – 252. 12.
- Waterhout, B., Othengrafen, F. & Sykes O., (2013), "Neo-liberalization Processes and Spatial Planning in France, Germany, and the Netherlands: An Exploration", *Planning Practice & Recherche*, 28(1): 141-159.

Ανέστης Γουργιώτης
Προϊστάμενος του Τμήματος Εθνικών Χωροταξικών Πλαισίων στη Δ/νση Χωροταξικού Σχεδιασμού,
Υπουργείο Περιβάλλοντος & Ενέργειας
email: gourgiotisa(AT)gmail.com

Γεώργιος Τσιλιμίγκας
Τμήμα Γεωγραφίας, Πανεπιστήμιο Αιγαίου
email: gtsil(AT)geo.aegean.gr

ΣΥΝΤΑΚΤΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

ΟΙΚΟΝΟΜΟΥ ΔΗΜΗΤΡΗΣ
ΣΚΑΓΙΑΝΝΗΣ ΠΑΝΤΕΛΗΣ
ΓΟΣΠΟΔΙΝΗ ΑΣΠΑ
ΔΕΦΝΕΡ ΑΛΕΞΗΣ
ΧΡΙΣΤΟΠΟΥΛΟΥ ΟΛΓΑ
ΨΥΧΑΡΗΣ ΓΙΑΝΝΗΣ
ΚΑΛΛΙΩΡΑΣ ΔΗΜΗΤΡΗΣ

ΣΥΜΒΟΥΛΟΙ ΣΥΝΤΑΞΗΣ

Αραβαντινός Αθανάσιος	- Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο (ΕΜΠ)
Ανδρικόπουλος Ανδρέας	- Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών
Βασεργόβεν Λουδοβίκος	- Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο (ΕΜΠ)
Γιαννακούρου Τζίνα	- Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών
Γιαννιάς Δημήτρης	- Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Δελλαδέτσημας Παύλος	- Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο
Ιωαννίδης Γιάννης	- Tufts University, USA
Καλογήρου Νίκος	- Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης (ΑΠΘ)
Καρύδης Δημήτρης	- Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο (ΕΜΠ)
Κοσμόπουλος Πάνος	- Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης (ΔΠΘ)
Κουκλέλη Ελένη	- University of California, USA
Λαμπριανίδης Λόης	- Πανεπιστήμιο Μακεδονίας
Λουκάκης Παύλος	- Πάντειο Πανεπιστήμιο
Λουρή Ελένη	- Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών
Μαλούτας Θωμάς	- Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο
Μαντουβάλου Μαρία	- Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο (ΕΜΠ)
Μελαχροινός Κώστας	- Queen Mary, University of London
Μοδινός Μιχάλης	- Διεπιστημονικό Ινστιτούτο Περιβαλλοντικών Ερευνών (ΔΙΠΕ)
Μπριασούλη Ελένη	- Πανεπιστήμιο Αιγαίου
Παπαθεοδώρου Ανδρέας	- Πανεπιστήμιο Αιγαίου
Πρεβελάκης Γεώργιος-Στυλ.	- Universite de Paris I, France
Φωτόπουλος Γιώργος	- Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου
Χαστάογλου Βίλμα	- Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης (ΑΠΘ)

αιχώρος

ΤΕΥΧΟΣ 26 | ΕΤΟΣ
ISSUE YEAR 2016

Ασπρογέρακας, Ε.

Προσεγγίσεις ολοκληρωμένων αστικών παρεμβάσεων στην Ελλάδα:
Εργαλεία και στοιχεία διακυβέρνησης.

4

Παπαγεωργίου, Μ.

Θεωρίες, αρχές και πρότυπα χωρικού σχεδιασμού της τουριστικής δραστηριότητας:
Η ελληνική εμπειρία και πρακτική

37

Ουρεϊλίδου, Ε.

Προγραμματισμός πολιτιστικής και κοινωνικής ενεργοποίησης των αστικών ελεύθερων χώρων:
Η περίπτωση του Δυτικού Τείχους Θεσσαλονίκης.

67

Ανέστης Γουργιώτης, Α., Τσιλιμίκας, Γ.

Μια νέα προσέγγιση για το χωροταξικό σχεδιασμό στην Ελλάδα.

103

Παναγιωτίδου Μ., Κοντοπούλου Ε., Βαλεριάνου, Κ.

Προσεγγίζοντας τις πολιτικές για τις Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας

123

Χιόνης Δ., Εξάρχου, Τ.

Η κομματική ένταξη των έργων στο ΠΕΠ Αν. Μακεδονίας και Θράκης,
κατά την περίοδο του Γ΄ ΚΠΣ, ως Μελέτη Περίπτωσης.

150

Δρακάκη, Ε.

Η χωρική ρύθμιση της οικονομικής και περιφερειακής ανάπτυξης στην Ελλάδα από το
Μάαστριχτ» ως την κρίση: Μία κριτική επισκόπηση της ελληνικής πολιτικής χωροταξίας.

177

ΘΕΜΑΤΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Χαϊνταρλής Μ.

Η Διοίκηση του Περιβάλλοντος και η εξέλιξη της μέσα στο χρόνο.

201