

ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ & ΔΙΚΑΙΟ

ΦΥΣΙΚΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ - ΕΝΕΡΓΕΙΑ • ΧΩΡΟΤΑΞΙΑ - ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΑ - ΔΟΜΗΣΗ
ΔΗΜΟΣΙΑ ΕΡΓΑ - ΜΝΗΜΕΙΑ

*Αναστασία Τασοπούλου,
Επίκουρη Καθηγήτρια (υπό διορισμό)
Πανεπιστημίου Θεσσαλίας*

*Από το Γενικό στο Τοπικό
Πολεοδομικό Σχέδιο.
Ζητήματα διοίκησης-διαχείρισης
και διακυβέρνησης*



ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

ΑΝΑΤΥΠΟ

nbonline.gr

ΨΗΦΙΑΚΗ ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

Αναστασία Τασοπούλου,
Επίκουρη Καθηγήτρια (υπό διορισμό) Πανεπιστημίου Θεσσαλίας

Από το Γενικό στο Τοπικό Πολεοδομικό Σχέδιο. Ζητήματα διοίκησης-διαχείρισης και διακυβέρνησης

*Ανάτυπο από το «ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ & ΔΙΚΑΙΟ»
Τεύχος 1 / Έτος 2021*



NOMIKH BIBLIOΘΗKH

Μαυρομιάλη 23, 106 80 Αθήνα • Τηλ.: 210 3678 800 • Fax: 210 3678 819
www.nb.org • info@nb.org

Από το Γενικό στο Τοπικό Πολεοδομικό Σχέδιο. Ζητήματα διοίκησης-διαχείρισης και διακυβέρνησης

Αναστασία Τασοπούλου, Επίκουρη Καθηγήτρια (υπό διορισμό) Πανεπιστημίου Θεσσαλίας

Μέσα από μια αναδρομή στη νομοθεσία και τα «προγράμματα» που πλαισίωσαν την εκπόνηση και έγκριση Γενικών Πολεοδομικών Σχεδίων τα τελευταία 40 περίπου χρόνια, στο παρόν άρθρο επιχειρείται η καταγραφή των βασικών χαρακτηριστικών αλλά και αδυναμιών των σε κάθε εποχή εγχειρημάτων, με την αξίωση να αντληθούν μαθήματα για την επικείμενη προσπάθεια κάλυψης του συνόλου της χώρας με Τοπικά Πολεοδομικά Σχέδια, μέσω ενός φιλόδοξου προγράμματος κατ' εφαρμογή του πρόσφατα ψηφισθέντος Ν 4759/2020. Αναδεικνύονται διαχρονικά προβλήματα που σχετίζονται με τα «κεντρικά» χαρακτηριστικά του κυβερνητικού μηχανισμού και την αδυναμία να επιτελέσει με επάρκεια τον καθοδηγητικό του ρόλο, την ασυνέπεια της πολιτικής που οδηγεί σε απόσταση μεταξύ στόχων και αποτελέσματος, την επιχειρησιακή ανεπάρκεια και την ελλιπή παρουσία διαύλων επικοινωνίας με τα κατώτερα στρώματα διοίκησης και τους μελετητές, τις δυσκαμψίες και προκαταλήψεις απέναντι στις συμμετοχικές διαδικασίες. Στη νέα εποχή των Τοπικών Πολεοδομικών Σχεδίων, παλιοί προβληματισμοί παραμένουν ενεργοί. Η ορθολογική μετάβαση από το παλιό στο νέο καθεστώς, η ταχεία προώθηση όλων των προβλεπόμενων εξουσιοδοτικών πράξεων και προδιαγραφών, η ουσιαστική και στοχευμένη κεντρική καθοδήγηση, η δόμηση επιχειρησιακής ικανότητας και διαδικασιών εκμάθησης νέων μεθόδων και πρακτικών, η υποστήριξη από κατάλληλους μηχανισμούς αξιολόγησης και παρακολούθησης και η ενεργή κοινωνία των πολιτών αποτελούν ορισμένες από τις προϋποθέσεις επιτυχούς υλοποίησης του εγχειρήματος.

I. Εισαγωγή

Μετά το Σύνταγμα του 1975, με τον Ν 947/1979 εγκαινιάστηκε η διάκριση του πολεοδομικού σχεδιασμού στη χώρα σε δύο επίπεδα, με ιεραρχική μεταξύ τους σχέση. Παρότι ο νόμος αυτός δεν εφαρμόστηκε ποτέ, η γενική φιλοσοφία του επανήλθε λίγα χρόνια αργότερα με τον Ν 1337/1983, οπότε και εδραιώθηκε το Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο (ΓΠΣ) ως το πρώτο επίπεδο πολεοδομικού σχεδιασμού, το οποίο εξειδικεύεται με την Πολεοδομική

Μελέτη (ΠΜ - δεύτερο επίπεδο)¹. Το ΓΠΣ μετεξελιχθηκε ως προς τον χαρακτήρα, τη χωρική εμβέλεια και το περιεχόμενό του περίπου μία δεκαπενταετία αργότερα, με τον Ν 2508/1997, ο οποίος έθεσε τις βάσεις του σύγχρονου πολεοδομικού σχεδιασμού στη χώρα. Το Τοπικό Πολεοδομικό Σχέδιο (ΤΠΣ) του πρόσφατα ψηφισθέντος Ν 4759/2020 έρχεται ως θεσμός να διαδεχθεί το ΓΠΣ, με τη φιλοδοξία να αποτελέσει το μέσο δια του οποίου θα ολοκληρωθεί ο σχεδιασμός των χρήσεων γης και των σχετικών ρυθμίσεων στο σύνολο της χώρας, και μάλιστα εντός ενός ιδιαίτερα στενού χρονικού ορίζοντα, μίας εξαετίας.

Με αφορμή την ψήφιση του Ν 4759/2020 και υπό το πρίσμα του «εκσυγχρονισμού» της οικείας νομοθεσίας, όπως τιτλοφορείται, το παρόν άρθρο ανατρέχει στα παρελθόντα νομοθετήματα και «προγράμματα» εκπόνησης και έγκρισης μελετών επιπέδου ΓΠΣ/ΤΠΣ, επιχειρώντας να καταγράψει τα χαρακτηριστικά του συστήματος διοίκησης-διαχείρισης και διακυβέρνησης και να διαπιστώσει τον βαθμό αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας. Στη διερεύνηση αυτή εμπεριέχονται μια σειρά από ζητήματα, όπως οι στοχεύσεις της πολιτικής και η σχέση τους με το παραγόμενο αποτέλεσμα, οι μηχανισμοί εφαρμογής, η συνέπεια και η συνοχή της πολιτικής, οι σχέσεις μεταξύ στρωμάτων της διοίκησης αλλά και μεταξύ κυβέρνησης και μη κυβερνητικών δρώντων, οι γραφειοκρατικές διαδικασίες και οι οργανωτικές και επιχειρησιακές ικανότητες. Η αποτίμηση των αποτελεσμάτων επιτρέπει τη διατύπωση ορισμένων προϋποθέσεων επιτυχούς υλοποίησης του προγράμματος εκπόνησης ΤΠΣ που δρομολογείται την τρέχουσα περίοδο στη χώρα.

II. Θεωρητικές αφηρησίες

Τα όρια μεταξύ των εννοιών διοίκησης (ή κυβέρνησης), διαχείρισης και διακυβέρνησης εμφανίζονται συχνά δυσδιάκριτα. Προς αποσαφήνιση των εννοιών και του τρόπου με τον οποίο γίνονται αντιληπτές στην παρού-

1. Η υλοποίηση της πολεοδομικής μελέτης ολοκληρώνεται με την Πράξη Εφαρμογής. Σύμφωνα με τον *Οικονόμου* (2009), η τρίτη αυτή "βαθμίδα" ήταν αναγκαία για την ακριβή και άμεση εφαρμοσιμότητα της πολεοδομικής μελέτης, δεδομένης της έλλειψης κτηματολογίου στη χώρα.

σα εργασία, επιχειρείται ακολούθως η οριοθέτησή τους και ο εντοπισμός των μεταξύ τους σχέσεων, όπως προκύπτει από τη θεωρητική συζήτηση.

Η "κυβέρνηση" σχετίζεται με τον έλεγχο, με εκλεγμένους πολιτικούς στον ρόλο εκείνων που λαμβάνουν αποφάσεις, βασισμένη σε γραφειοκρατικά μέσα για την εφαρμογή πολιτικών και με προϋπόθεση τον σαφή διαχωρισμό ρόλων και ευθυνών (*Sehested*, 2002). Κεντρικό στοιχείο της διαδικασίας "κυβέρνησης" είναι η ρύθμιση, η λειτουργία της οποίας τίθεται στο επίκεντρο των σχέσεων κράτους-κοινωνίας, ως αυτή που καθοδηγεί και ολοκληρώνει το σύστημα, εισάγοντας τις αναγκαίες προσαρμογές και ασκώντας επιρροή στις συμπεριφορές διαφόρων κοινωνικών ομάδων προς την επίτευξη συγκεκριμένων στόχων που εκφράζουν το κράτος (*Σπανού*, 2003). Η κοινωνία των πολιτών, στην οποία μπορούν να ομαδοποιηθούν οι υπόλοιποι -πλην της κυβέρνησης- δρώντες, ακολουθεί τις αποφάσεις που λαμβάνονται στο πολιτικό ή διοικητικό κέντρο, χωρίς να συμμετέχουν ενεργά στη διαδικασία πολιτικής (*Sehested*, 2002).

Η διακυβέρνηση, από την άλλη, επιχειρεί να δομήσει νέες μορφές αλληλεπιδράσεων, συνεργασιών και κοινωνικής δραστηριότητας (*Garcia*, 2006), εστιάζοντας σε ένα σύνολο θεσμών και δρώντων προερχόμενων τόσο από την κυβέρνηση όσο και πέρα από αυτήν (*Stoker*, 1998). Πρόκειται, επομένως, για μία διαφορετική προσέγγιση δημόσιας δράσης και οργανωτικών δομών που, όμως, σε αντίθεση με την άποψη του *Rhodes* (1997) ότι εν μέρει αντιτίθενται στην ιδέα της ίδιας της κυβέρνησης, θεωρείται συμπληρωματική με αυτήν της "κυβέρνησης" ή εμπεριέχει την έννοια της "κυβέρνησης" (*Τασσπούλου*, 2011 και 2012). Ένα σημαντικό ζήτημα που αναδύεται από αυτή τη σχέση, είναι οι πιθανοί τρόποι με τους οποίους η διακυβέρνηση και η κυβέρνηση μπορούν να αλληλεπιδρούν (*Jordan et al.*, 2005).

Η θεωρητική μελέτη της διακυβέρνησης προβάλλει το ενδιαφέρον της επιστημονικής κοινότητας για μετατόπιση της προσοχής σε νέα πρότυπα διοίκησης, καθώς θεωρείται ότι η ατζέντα πολιτικής διαμορφώνεται από ένα ευρύ φάσμα συμμετεχόντων και πολιτικών δυναμικών, χωρίς σαφή ιεραρχική σχέση μεταξύ τους (*Τασσπούλου*, 2012). Σε αυτό το πλαίσιο, οι επιστημονικές συζητήσεις εστιάζουν στον μετασχηματισμό του ρόλου του κράτους όσον αφορά στη διοίκηση των σχέσεων με την κοινωνία και την οικονομία², στον επαναπροσδιορισμό της πλέον κατάλληλης κλίμακας (ή επιπέδων ή κέντρων) στην οποία λαμβάνουν χώρα συγκεκριμένες δράσεις και των αρμοδιοτήτων κάθε επιπέδου διοίκη-

σης³, στην επίδραση διαφορετικών θεσμών στις επιλογές που προκρίνονται και στα αποτελέσματα που παράγονται⁴, στη δόμηση εταιρικών σχέσεων και στη συγκρότηση δικτύων πολιτικής⁵, καθώς και στη συμμετοχή μη κυβερνητικών δρώντων και οργανισμών της κοινωνίας των πολιτών στην παραγωγή και διαχείριση του χώρου⁶. Βασική διαπίστωση είναι ότι η διακυβέρνηση περιλαμβάνει δομές, θεσμούς, μηχανισμούς, παίκτες και τις αλληλεξαρτήσεις τους και αποτελεί μία σύνθετη διαδικασία συγκερασμού και συντονισμού δημόσιων και ιδιωτικών συμφερόντων (*Τασσπούλου*, 2011 και 2012).

Η έννοια της διαχείρισης, τέλος, υπήρξε διαχρονικά ακαθόριστη. Συχνά χρησιμοποιείται ως ταυτόσημη της διοίκησης, ενώ ως όρος έχει εμφανιστεί και σε μοντέλα-προσεγγίσεις διακυβέρνησης που έχουν αναπτυχθεί στη διεθνή βιβλιογραφία (*Τασσπούλου*, 2011). Στην παρούσα εργασία, η διαχείριση γίνεται αντιληπτή ως η εφαρμογή μιας πολιτικής, της πολεοδομικής πολιτικής εν προκειμένω, και κατ' αυτήν την έννοια ως στοιχείο της δημόσιας διοίκησης. Περιλαμβάνει τα οράματα που καθοδηγούν την ανάπτυξη της πολιτικής, την ενσωμάτωση τομεακών ζητημάτων, τη χρηματοδότηση έργων και προγραμμάτων, την εφαρμογή σχεδίων και αποφάσεων και την παρακολούθηση και αξιολόγηση των αποτελεσμάτων. Κατά την αντίληψή μας, η διαχείριση έχει μια προοπτική ενδο-οργανωτική και αφορά κυρίως τα αποτελέσματα, ενώ η διακυβέρνηση έχει μια δια-οργανωτική προοπτική και αφορά επιπλέον και τις ίδιες τις διαδικασίες (επίσημες και ανεπίσημες) μέσω των οποίων οδηγούμαστε σε συγκεκριμένα αποτελέσματα (*Τασσπούλου*, 2011⁷). Θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι η "καλή" διακυβέρνηση παρέχει το θεσμικό, πολιτικό και δικτυακό πλαίσιο στο οποίο μπορεί να ευδοκιμήσει η "καλή" διαχείριση.

Ο ρόλος των θεσμών στις σχετικές διαδικασίες είναι καθοριστικός. Ο όρος "θεσμός" χρησιμοποιείται για να περιγράψει ένα σύνολο κανόνων και διαδικασιών που διευθύνει τις διαδράσεις και τις συμπεριφορές των δρών-

2. Βλ. ενδεικτικά *ESPON*, 2004, *Jessop*, 1995, *Jessop*, 1997, *Peters* και *Pierre*, 2001, *Rakodi*, 2003.

3. Βλ. ενδεικτικά *Hooghe and Marks*, 2003, *Jessop*, 2005, *Jordan*, 2001, *Marks et al.*, 1996, *Peters and Pierre*, 2001, *Stoker*, 2003.

4. Βλ. ενδεικτικά *Coaffee and Healey*, 2003, *DiGaetano and Strom*, 2003, *Gonzalez and Healey*, 2005, *Hay and Jessop* 1995, *Healey*, 2004, *Healey 2006*, *Lascoumes and Le Gales*, 2007, *Pierre*, 1999, *Pierre*, 2005.

5. Βλ. ενδεικτικά *Dubini and Aldrich*, 1991, *Jones et al.*, 1997, *Larson*, 1992, *Powell*, 1990, *Peters and Pierre*, 1998, *Rhodes*, 1981, 1988, 2007, *Stoker*, 1998.

6. Βλ. ενδεικτικά *Beaumont and Nicholls*, 2008, *Habermas*, 1984, *Heinelt*, 2002, *Van Marissing et al.*, 2006, *Wagle*, 2000.

7. Με βάση την ανάλυση των *Peters and Pierre* (1998), οι οποίοι προβαίνουν σε μια σύγκριση της θεωρίας της διακυβέρνησης με την προσέγγιση της νέας δημόσιας διαχείρισης.

των και των οργανισμών. Υπό αυτήν την έννοια, οι θεσμοί παρέχουν το σταθερό πλαίσιο για τη μείωση της αβεβαιότητας, την ανάπτυξη συλλογικής δράσης και τη δόμηση θεσμικής ικανότητας (*Lascoumes and Le Gales, 2007, Coaffee and Healey, 2003, Healey, 2004*). Η συζήτηση περί δόμησης θεσμικής ικανότητας έχει απασχολήσει πολλούς αναλυτές (για παράδειγμα *Amin and Thrift, 1995, Innes and Booher, 2003, Healey, 1998, Healey et al., 2003*). Αρκετοί εξ αυτών επικεντρώνονται στις ατομικές ικανότητες και στην ποιότητα των 'ηγετών', όπως για παράδειγμα των Δημάρχων ή άλλων βασικών επαγγελματιών, που διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στις διαδικασίες διακυβέρνησης, ενώ άλλοι διατυπώνουν την άποψη ότι ο μετασχηματισμός της διακυβέρνησης συνήθως δεν προκύπτει ως αποτέλεσμα των δράσεων μεμονωμένων ανθρώπων, αλλά απαιτείται η κινητοποίηση δικτύων πολιτικών και ικανοτήτων, συχνά αποσυνδεδεμένα από τα παραδοσιακά όρια και βαθμίδες, που είναι σε θέση να αμφισβητήσουν τις εδραιωμένες πρακτικές (*Healey, 2006*). Σε αυτό το πλαίσιο, το ενδιαφέρον δεν εστιάζει μόνο στην «επίσημη εξουσία, την εξουσία να διαμορφώνεις και να ελέγχεις, αλλά [και] στη γενεσιουργό εξουσία, την εξουσία να μαθαίνεις νέες πρακτικές και να δημιουργείς καινούριες ικανότητες» (*Coaffee and Healey, 2003: 1982*).

Θεσμούς αποτελούν και τα εργαλεία πολιτικής, όπως είναι το πολεοδομικό σχέδιο στην περίπτωση της πολεοδομικής πολιτικής. Περιορίζονται δε από οργανωτικούς παράγοντες, όπως οι συνταγματικές ρυθμίσεις και οι θεσμικά προσδιορισμένες αρμοδιότητες των δημόσιων οργανισμών (*Pierre, 1999*). Ένα εργαλείο δημόσιας πολιτικής συνιστά ένα τεχνικό και κοινωνικό εργαλείο (τεχνικές, μέθοδοι λειτουργίας, μηχανισμοί κλπ.), το οποίο έχει ως γενικό σκοπό να υποστηρίξει συγκεκριμένες κοινωνικές σχέσεις μεταξύ του κράτους και εκείνων στους οποίους απευθύνεται, δηλαδή τις σχέσεις πολιτικής/κοινωνίας. Η χρήση εργαλείων επιτρέπει στην κυβερνητική πολιτική να αποκτήσει υπόσταση και να γίνει επιχειρησιακή. Τα εργαλεία συνδυάζουν τόσο τεχνικά στοιχεία (π.χ. εκτιμήσεις, υπολογισμούς, κανόνες δικαίου, διαδικασίες) όσο και κοινωνικά (π.χ. εκπροσώπηση), καθώς και υποχρεώσεις, χρηματοοικονομικές σχέσεις, μεθόδους εκμάθησης κλπ. Τα εργαλεία πολιτικής καθορίζουν τη συμπεριφορά των κοινωνικών και πολιτικών δρώντων, επηρεάζοντας τις ικανότητές τους για δράση, καθώς επίσης και το πώς θα χρησιμοποιηθούν οι πόροι και από ποιόν. Συνεπώς, από αυτή την οπτική, η χρήση εργαλείων αποτελεί ένα πολιτικό ζήτημα, αφού η επιλογή τους θα διαμορφώσει εν μέρει τη διαδικασία και τα αποτελέσματά της (*Lascoumes and Le Gales, 2007*).

Τέλος, η αποδοτικότητα και η αποτελεσματικότητα αποτελούν χαρακτηριστικές ιδιότητες της «ποιότητας» της κυβέρνησης. Η αποδοτικότητα μπορεί να οριστεί ως

«ο βαθμός επιτυχούς εφαρμογής της πολιτικής» και η αποτελεσματικότητα ως «το σύνολο του παραγόμενου προϊόντος της κυβέρνησης σε σχέση με τις εισροές» (*Rothsten and Teorell, 2008*).

III. Τα ΓΠΣ του Ν 1337/1983 και η Επιχείρηση Πολεοδομικής Ανασυγκρότησης

Το Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο (ΓΠΣ) καθιερώθηκε ως θεσμός με τον Ν 1337/83 «Επέκταση των πολεοδομικών σχεδίων, οικιστική ανάπτυξη και σχετικές ρυθμίσεις» (Α' 33). Ο νόμος αυτός, όπως και ο προγενέστερος Ν 947/79 «περί οικιστικών περιοχών»⁸, θεωρείται ότι απέβλεψαν στην ανάσχεση της πολεοδομικής αναρχίας και στην πολεοδομική τακτοποίηση της χώρας με ευρύτερα κριτήρια και περισσότερο επιστημονικό τρόπο. Με τον οραματισμό να ιδωθεί «η πόλη ως σύνολο», ο τότε Υπουργός Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος (ΥΧΟΠ) Αντώνης Τρίτσης, επιδίωξε να προκαλέσει το ενδιαφέρον της διοίκησης (συμπεριλαμβανομένης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης) και της κοινωνίας των πολιτών για τον σχεδιασμό. Η πρόθεση ήταν να μετατοπιστεί το ενδιαφέρον από την αποκλειστική εστίαση στις επεκτάσεις του σχεδίου πόλεως προς μια συνολική πολεοδομική θεώρηση των οικιστικών περιοχών, με εμπλοκή των πολιτών στις διαδικασίες του σχεδιασμού και την υποχρέωση τήρησης διαδικασιών δημοσιότητας (*Λέπεσης, 2020⁹*).

Ο Ν 1337/83 εισήχθη αρχικά ως *μεταβατικός*, στοχεύοντας στην αντιμετώπιση άμεσων οικιστικών προβλημάτων· εντούτοις αποτέλεσε το βασικό εργαλείο πολεοδομικού σχεδιασμού για περίπου μία δεκαετία. Όπως αναφέρει η Γιαννακούρου (1999: 467), «επιχείρησε μία ήπια και σταδιακή μεταρρύθμιση της πολεοδομικής νομοθεσίας, εξευμενίζοντας τα κοινωνικά εκείνα στρώματα που είχαν κυρίως αντιδράσει στην εφαρμογή του Ν 947/79 και εξασφαλίζοντας κατ' αυτόν τον τρόπο

8. Ο Ν 947/1979 (Α' 169) αποτέλεσε την πρώτη ολοκληρωμένη προσπάθεια στο πεδίο της οικιστικής-πολεοδομικής νομοθεσίας μετά το ΝΔ του 1923. Εντούτοις δεν πρόλαβε να προχωρήσει σε πρακτικές εφαρμογές, λόγω της κυβερνητικής μεταβολής της 18ης Οκτωβρίου του 1981, η οποία εν συνεχεία οδήγησε στην ψήφιση του Ν 1337/83 (*Χορομίδης, 1994*). Ο νόμος εισήγαγε για πρώτη φορά τη φιλοσοφία του σχεδιασμού δύο φάσεων, με τη μελέτη οικιστικής ανάπτυξης ή αναμόρφωσης να θέτει τη βάση της σχεδιαζόμενης πολεοδομικής ανάπτυξης ή αναμόρφωσης της περιοχής και την πολεοδομική μελέτη να υλοποιεί τους στόχους της.

9. Αδημοσίευτη συνέντευξη που παραχώρησε στην Α. Τασσπούλου ο κ. Ευστάθιος Λέπεσης, συντονιστής της ομάδας παρακολούθησης των μελετών της Επιχείρησης Πολεοδομικής Ανασυγκρότησης (ΕΠΑ) για την Περιφέρεια Ανατολικής Μακεδονίας-Θράκης και τ. προϊστάμενος Τμήματος Πολεοδομικών Σχεδίων και Κανόνων της Δ/νσης Πολεοδομίας Ν.Α. Θεσσαλονίκης, 21.07.2020.

πο την κοινωνική νομιμοποίησή του και τη μακροχρόνια εφαρμογή του».

Το ΓΠΣ του Ν 1337/1983, που κάλυπτε όλες τις πολεοδομημένες ή προς πολεοδομηση περιοχές ενός τουλάχιστον Δήμου ή Κοινότητας, καταρτιζόταν για κάθε περίπτωση ένταξης ή επέκτασης πόλης ή οικισμού. Η περιστασική ζώνη των οικισμών ήταν δυνατό να καλύπτεται από Ζώνη Οικιστικού Ελέγχου (ΖΟΕ). Οι ΖΟΕ, που ως θεσμός προβλέφθηκε με το άρθρο 29 του νόμου, συνιστούν ένα εργαλείο προληπτικού χαρακτήρα, που είχε ως σκοπό να ρυθμίσει τις χρήσεις γης και να θεσπίσει περιορισμούς δόμησης σε περιοχές εκτός σχεδίου με έντονες οικιστικές πιέσεις (Μέλισσας, 2010).

Βασικό χαρακτηριστικό του νόμου ήταν η πρόθεση ενίσχυσης του ρόλου του δημόσιου τομέα στην αστική ανάπτυξη, καθώς η εκπόνηση, η έγκριση και η εφαρμογή των πολεοδομικών σχεδίων γίνεται μόνον από το Κράτος, τους ΟΤΑ ή τους άλλους δημόσιους φορείς. Παράλληλα, με περίβλημα το σύνθημα της αποκέντρωσης, υπήρξε μια «έμμεση ενδυνάμωση του ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης στις διαδικασίες του σχεδιασμού», δίνοντας στους ΟΤΑ τη δυνατότητα γνωμοδότησης επί του σχεδιασμού και οικονομική στήριξη για την εφαρμογή του, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι υπήρξε και ουσιαστική αναδιάταξη στις σχέσεις κεντρικής εξουσίας και αυτοδιοίκησης (Γιαννακού, 2015: 28). Σε ότι αφορά συγκεκριμένα το ΓΠΣ, η διαδικασία σύνταξής του μπορούσε να κινηθεί είτε από τον οικείο Δήμο ή Κοινότητα (ή από περισσότερους Δήμους και Κοινότητες από κοινού) είτε από το Υπουργείο Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος (ΥΧΟΠ), μετά από σχετική ενημέρωση του Δήμου ή της Κοινότητας. Η έγκρισή του γινόταν με απόφαση του Υπουργού ΧΟΠ.

Η προώθηση των συμμετοχικών διαδικασιών απασχόλησε σοβαρά τον Ν 1337/1983, αφού μέσα από τις διατάξεις του σκιαγραφήθηκε το πλαίσιο συμμετοχής των ενδιαφερομένων πολιτών στη σύνταξη του ΓΠΣ μέσω ανοικτών συγκεντρώσεων ή ενημέρωσης από τον τύπο, καθώς και της διατύπωσης απόψεων όλων των αρμόδιων υπηρεσιών και οργανισμών που η δραστηριότητά τους επεκτείνεται στην περιοχή του ΓΠΣ. Ταυτόχρονα, εισήχθη στη νομοθεσία ο θεσμός της Πολεοδομικής Επιτροπής Γειτονιάς (ΠΕΓ, άρθρο 30). Η ΠΕΓ αναδεικνύεται από τους κατοίκους της κάθε γειτονιάς, με ευθύνη του αντίστοιχου ΟΤΑ, για την παρακολούθηση των πολεοδομικών μελετών που εκπονούνται εντός των ορίων της και με δυνατότητα διατύπωσης προτάσεων προς τα αρμόδια συμβούλια σχετικά με όλα τα πολεοδομικά και λειτουργικά προβλήματα της περιοχής.

Το 1982 ξεκίνησε από το ΥΧΟΠ η Επιχείρηση Πολεοδομικής Ανασυγκρότησης (ΕΠΑ), η οποία στόχευε στην πολεοδομική αναδιάταξη περισσότερων από 400 πόλεων της χώρας. Το Πρόγραμμα περιλάμβανε την εκπόνηση

τόσο ΓΠΣ όσο και ΠΜ, οι δεύτερες μάλιστα συχνά χωρίς προηγούμενη έγκριση ΓΠΣ. Για την αποτελεσματικότερη διαχείριση του Προγράμματος και την ανταπόκρισή του στον μεγάλο αριθμό μελετών που εκπονούνταν ταυτόχρονα, το Υπουργείο προχώρησε σε ένα νέο σχήμα διοίκησης/διαχείρισης: α) μεταβίβασε τη διαχείριση των οικονομικών στα Νομαρχιακά Ταμεία, ώστε να αποφορτιστεί από το λογιστικό σκέλος της διαχείρισης, τα οποία ανέλαβαν και τις διαδικασίες των αναθέσεων, β) προσέλαβε στο Υπουργείο ομάδα επιστημόνων για να απασχοληθεί στο πλαίσιο των μελετών της ΕΠΑ, δημιουργώντας έναν μηχανισμό κεντρικού επιτελείου, τους οποίους εν συνεχεία τοποθέτησε στις νομαρχίες για να αναλάβουν ουσιαστικά τον ρόλο της επίβλεψης και να υποστηρίξουν το έργο του Υπουργείου, γ) δημιούργησε αντίστοιχη ομάδα στο επίπεδο της περιφέρειας ως υποστηρικτική της ομάδας της νομαρχίας, δ) όρισε σε κάθε περιφέρεια έναν συντονιστή των μελετών και ε) δημιούργησε στο Υπουργείο τους «αντικριστούς», μία ομάδα που θα εκπροσωπούσε το Υπουργείο και θα βοηθούσε τις Περιφέρειες μεταφέροντας κατευθύνσεις και οδηγίες (Λέπεσης, 2020).

Η παραπάνω αναφερόμενη επιτελική επιτροπή παρακολούθησης υποστήριξε το Υπουργείο στην προετοιμασία του Προγράμματος, στη σύνταξη των προδιαγραφών, στην αρχική εξασφάλιση πόρων, στις παρεκκλίσεις του Ν 716/77 σε ότι αφορά στις αναθέσεις και στη σύνθεση των επιτροπών επίβλεψης¹⁰. Διευθύνουσα υπηρεσία των μελετών ήταν τα κατά τόπους πολεοδομικά γραφεία (Συναδινός, 1993). Η υλοποίηση του έργου ανατέθηκε σε ιδιώτες μελετητές, οι οποίοι ενεργούσαν βάσει ενός αυστηρά καθορισμένου, από το Κράτος, προγράμματος πολεοδομικής παρέμβασης και σύμφωνα με τις απαιτήσεις της νέας πολεοδομικής νομοθεσίας. Η ύπαρξη υποστηρικτικών οριζόντιων κειμένων πολιτικής ως κατευθυντήριο πλαίσιο για την εκπόνηση των μελετών αποτέλεσε σημαντική συνιστώσα του προγράμματος και ήρθε να καλύψει το κενό της μη ύπαρξης υπερκείμενου χωροταξικού σχεδιασμού στη χώρα (Οικονόμου, 2009).

Το επίσημο τέλος του Προγράμματος είχε τοποθετηθεί χρονικά στο έτος 1984. Εντούτοις, μέχρι τότε μόνο το 30% των μελετών βρίσκονταν στο στάδιο των προτάσεων (Γιαννακού, 2015). Συνολικά μεταξύ 1982 και 1992 ανατέθηκαν 472 ΓΠΣ (σε 460 ΟΤΑ) με τις αντίστοιχες ΖΟΕ και εγκρίθηκαν 368 ΓΠΣ (ποσοστό 78%) και 52 ΖΟΕ (Συναδινός, 1993). Μέχρι το 1997, οπότε και ψηφίστηκε ο Ν

10. Σύμφωνα με τον Κουτσάκο (1993), το 1984 το ΥΠΕΧΩ-ΔΕ προχώρησε στην κατάργηση της Επιτελικής Επιτροπής, που κατά την άποψή του μπορούσε να δώσει σημαντικές συνολικές εκτιμήσεις και συμπεράσματα στην πορεία εφαρμογής της νέας οικιστικής πολιτικής, και μετέφερε την ευθύνη του σχεδιασμού στα τοπικά Συμβούλια.

2508/1997, είχαν εγκριθεί 395 ΓΠΣ του Ν 1337/1983 και τα επόμενα 10 περίπου χρόνια ακόμα 14 (Οικονόμου, 2009). Αν και η ΕΠΑ χαιρετίστηκε σε γενικές γραμμές από την επιστημονική και επαγγελματική κοινότητα (χωρίς αυτό να σημαίνει ότι δεν υπήρξαν και αντιδράσεις - κυρίως ιδεολογικής φύσεως), χαρακτηρίστηκε από χρονοβόρες διαδικασίες ολοκλήρωσης του σχεδιασμού¹¹, που συντελούσε σε μια περιορισμένη αποτελεσματικότητα του συστήματος και στην ύπαρξη ενός χάσματος μεταξύ σχεδιασμού και πραγματικότητας. Αν και, όπως ήδη σημειώθηκε, υπήρξε η πρόθεση σύλληψης της πόλης ως σύνολο, ο σχεδιασμός εστίασε ως επί το πλείστον στην ένταξη των αυθαιρέτων στο σχέδιο πόλης και στη νομιμοποίηση της «πραγματικής πόλης» (οδηγίες ΥΧΟΠ προς μελετητές, όπ. ανάφ. από Οικονόμου, 2009), χωρίς -σε περιπτώσεις- να αφήνει «περιθώριο» επεκτάσεων των αστικών περιοχών με βάση τις πραγματικές ανάγκες του πληθυσμού τους (Λέπησης, 2020). Για ορισμένους η ένταξη στο σχέδιο πόλης μεγάλων εκτάσεων, περί τα 200.000 στρεμμ., αλλά και η συνολική διευθέτηση προβλημάτων αυθαίρετης δόμησης της περιόδου εκείνης, θεωρείται μεγάλη επιτυχία της ΕΠΑ (Γιαννακού, 2015), ενώ για άλλους δημιούργησε μια ανισορροπία στην προσφορά και ζήτηση γης και στέγης και οδήγησε σε μείωση των τιμών της γης (Μουτζαλιά, 1993). Οι Economou et al. (2007) υποστηρίζουν ότι η επέκταση των σχεδίων πόλης με σκοπό τη νομιμοποίηση της αυθαίρετης δόμησης, προσέδιδε στο ΓΠΣ έναν παθητικό ρόλο. Ταυτόχρονα, η ΕΠΑ δεν κατάφερε να επιλύσει τα προβλήματα ανασυγκρότησης και ανάπλασης των υφιστάμενων οικισμών, ενώ άφησε την επίλυση σοβαρών ζητημάτων (ιδιωτική πολεοδόμηση, συνεταιριστική ανάπτυξη, μεταφορά συντελεστή δόμησης, τουριστική - βιομηχανική ανάπτυξη κ.ά.) εκτός Ν 1337/1983, αποσπασματικά και χωρίς συνολικές μελέτες (Κουτσάκος, 1993). Έτσι, η πρακτική του σχεδιασμού, παρά τις θεωρητικές δηλώσεις του Ν 1337/1983, περιορίστηκε κατά κύριο λόγο στον καθορισμό κανονισμών και ρυθμίσεων δόμησης, αφήνοντας εν τέλει σε δεύτερη μοίρα την αναπτυξιακή διάσταση, την οργανωμένη ανάπτυξη ή την αξιολόγηση των εφαρμοζόμενων πολιτικών (Lalenis, 1993).

Περνώντας στα ζητήματα διοίκησης/διαχείρισης του προγράμματος, είναι κοινά αποδεκτό ότι στο ξεκίνημα της ΕΠΑ, δεν υπήρχε το απαραίτητο επίπεδο ωριμότητας από πλευράς φορέων για την υποστήριξη του φιλόδοξου Προγράμματος. Χαρακτηριστική είναι η θέση του αρχιτέκτονα-πολεοδόμου Π. Συναδινού, ο οποίος σε διημερίδα

για την ΕΠΑ το 1993, είχε δηλώσει: «*Η Διοίκηση ... που είχε την κύρια ευθύνη για τη στήριξη της ΕΠΑ, κλήθηκε να παίξει το ρόλο διαχείρισης αυτού του προγράμματος σε όλο τον εθνικό χώρο, χωρίς να είναι αντικειμενικά έτοιμη να αναλάβει αντί του διεκπεραιωτικού ρόλου που της είχε δοθεί μέχρι τότε το ρόλο συμμετοχής σε μια παραγωγική αναπτυξιακή διαδικασία*». Διοίκηση, αυτοδιοίκηση και μελετητές κλήθηκαν να εφαρμόσουν ένα καινοτόμο θεσμικό εργαλείο, το οποίο έθιγε εδραιωμένα συμφέροντα, και παράλληλα απαιτούσε υλικοτεχνική υποδομή, εξειδικευμένα στελέχη, κάλυψη «κενών» (έλλειψη εθνικού χωροταξικού και περιβαλλοντικού σχεδιασμού, Εθνικού Κτηματολογίου) και αντιμετώπιση της συνεχούς σύγχυσης αρμοδιοτήτων, της γραφειοκρατίας, των αλλοιώσεων του θεσμικού πλαισίου, των πιέσεων των κοινωνικών ομάδων κ.ά. (Συναδινός, 1993).

Στα προβλήματα της διοίκησης στο πλαίσιο της ΕΠΑ περιλαμβάνονται, σύμφωνα με τα ίδια τα στελέχη της, η παγίδευση τόσο της κεντρικής διοίκησης όσο και των περιφερειακών υπηρεσιών στις λεπτομέρειες και κατά συνέπεια η παραμέληση ουσιαστών θεμάτων, η «δειλή» αποκέντρωση, η έλλειψη συνεννόησης και συντονισμού των υπουργείων και οι αλληλοεπικαλύψεις αρμοδιοτήτων, αλλά και τα εσωτερικά προβλήματα στη σχέση μεταξύ κεντρικών και περιφερειακών υπηρεσιών. Από την πλευρά της η τοπική αυτοδιοίκηση δεν έλαβε υπεύθυνα και έγκαιρα μέρος στις διαδικασίες, προκαλώντας στη συνέχεια μεγάλες καθυστερήσεις στην έγκριση των μελετών. Τέλος, οι μελετητές βρέθηκαν αντιμέτωποι με όγκους προδιαγραφών και πλήθος ερωτημάτων για τη νέα νομοθεσία, καθώς και με προβλήματα στις αμοιβές τους. Ως προς το πρώτο, η Διοίκηση κατέβαλε σημαντικές προσπάθειες κατανόησης πρώτα και μετάδοσης εν συνεχεία των εννοιών της νέας νομοθεσίας, μέσα από οδηγίες, σεμινάρια, συσκέψεις κλπ. Ως προς το δεύτερο, οι χαμηλές αμοιβές των μελετητών, αν και όχι αποκλειστικά, ευθύνονται, σύμφωνα πάντα με τα στελέχη της διοίκησης, για τις κατά περιπτώσεις κακής ποιότητας μελέτες που παρήχθησαν (Αναιρούση, 1993). Η έλλειψη εμπειρίας και θεωρητικών γνώσεων, σε συνδυασμό με ζητήματα επιχειρησιακής ανεπάρκειας της ΕΠΑ, οδήγησε τους μελετητές στην υιοθέτηση μιας «τεχνικής και τυπικής» προσέγγισης στον σχεδιασμό (Λαλένης, 2008).

Σε ότι αφορά στις συμμετοχικές διαδικασίες, παρά την προσμονή ότι μέσω αυτών θα μπορούσε να υπάρξει αλλαγή στον τρόπο διάρθρωσης της εξουσίας (Μουτζαλιά, 1993), η συμμετοχή στη διαδικασία λήψης αποφάσεων δεν ήταν ουσιαστική. Αν και οι συναντήσεις με τους δήμους, τις κοινότητες και τους πολίτες, που έλαβαν χώρα κατά τα πρώτα χρόνια της ΕΠΑ, αποτέλεσαν μια χρήσιμη και ζωντανή πηγή πληροφόρησης για την κατανόηση των προβλημάτων που έπρεπε να αντιμετωπιστούν (Αναιρούση, 1993), είχε ακολούθως μια φθίνουσα πορεία και εξέπνευσε (Συναδινός, 1993). Σε έρευνα του

11. Ορισμένες μάλιστα μελέτες της ΕΠΑ, κυρίως πολεοδομικές, δεν ολοκληρώθηκαν ποτέ. Έχει μάλιστα υποστηριχθεί (Λιακόπουλος, 2007) ότι στην τεράστια καθυστέρηση ειδικά των πολεοδομικών μελετών της ΕΠΑ οφείλεται η λεγόμενη «τρίτη γενιά» αυθαιρέτων.

Λαλένη που πραγματοποιήθηκε την περίοδο 1990-1993 διαπιστώθηκε ότι οι εκπρόσωποι της τοπικής αυτοδιοίκησης «αντιμετώπισαν με καχυποψία τις πρωτοβουλίες για συμμετοχικές διαδικασίες που δεν ελέγχονταν από τους ίδιους», ενώ και οι πολεοδόμοι υποστήριζαν με ελαφρά πλειοψηφία την ικανότητα επίδρασης των συμμετοχικών διαδικασιών στον σχεδιασμό (Λαλένης, 2008: 212). Ο θεσμός της ΠΕΓ, που αρχικά αναγνωρίστηκε ως καινοτομία του Ν 1337/1983, έφθινε γρήγορα και εγκαταλείφθηκε. Ελάχιστες τέτοιες επιτροπές συστάθηκαν στις γειτονίες, και σύμφωνα με τον Λαλένη (2008) έτυχαν της αρνητικής αντιμετώπισης των τοπικών αρχών.

Κλείνοντας, παρά την κριτική που έχει δεχθεί από διάφορες πλευρές η ΕΠΑ, θεωρείται η απαρχή μιας νέας αντίληψης για τον σχεδιασμό και η πρώτη ουσιαστική προσπάθεια δημιουργίας ενός πλαισίου και ενός μηχανισμού για την ολοκλήρωση του σχεδιασμού. «Απαίτησε» προσαρμογές στη δομή και λειτουργία του διοικητικού μηχανισμού, ώστε να ανταποκριθεί στις νέες ανάγκες (Μουτζαλιά, 1993). Αποτέλεσε βάση συνεργασίας μεταξύ δομών και φορέων του κεντρικού κράτους, αλλά και μεταξύ του κεντρικού κράτους και των κατωτέρων βαθμίδων διοίκησης. Συνέβαλε στη συνειδητοποίηση από πλευράς κοινωνικού συνόλου της αναγκαιότητας του σχεδιασμού, της ρύθμισης του χώρου και του δικού του ρόλου στις σχετικές διαδικασίες και οδήγησε στον εκσυγχρονισμό και τη στελέχωση των ΟΤΑ (Συναδινός, 1993). Τέλος, «εκπαίδευσε» εκατοντάδες μελετητές και στελέχη της διοίκησης και της αυτοδιοίκησης, που απέκτησαν μεθοδολογικές γνώσεις και ικανή εμπειρία για να ανταπεξέλθουν στις απαιτήσεις μιας εξελικτικής πολεοδομικής διαδικασίας (Κουτσάκος, 1993, Συναδινός, 1993), και πέτυχε την «κοινωνικοποίηση του επαγγέλματος» (Λαλένης, 2008: 214).

IV. Τα ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ του Ν 2508/1997 και η υλοποίησή τους: απουσία ολοκληρωμένου «προγράμματος»

Το 1997 θεσμοθετήθηκε ο Ν 2508/97 «Βιώσιμη οικιστική ανάπτυξη των πόλεων και οικισμών της χώρας και άλλες διατάξεις» (Α' 124), ο οποίος αποτέλεσε την πρώτη ουσιαστική προσπάθεια αφενός συσχέτισης του πολεοδομικού σχεδιασμού με τις επιταγές για βιώσιμη ανάπτυξη, αφετέρου «συμμόρφωσής» του με ευρύτερα πλαίσια χωροταξικού σχεδιασμού και αναπτυξιακού προγραμματισμού. Διατύπωσε ρητά αρχές και κατευθύνσεις για τη μελλοντική ανάπτυξη των πόλεων και οικισμών της χώρας γενικότερα και την αναβάθμιση του οικιστικού περιβάλλοντος ειδικότερα, οι οποίες επηρεάζουν «τις ποιοτικές επιλογές του κάθε πολεοδομικού σχεδίου» (Αραβαντινός, 1997: 216), σε αντίθεση με το προηγούμενο θεσμικό πλαίσιο, το οποίο περιοριζόταν

στη διατύπωση υποχρεώσεων - δεσμεύσεων και στην περιγραφή των σχετικών διαδικασιών.

Ο Ν 2508/97 συμπληρώνει και επεκτείνει το ΓΠΣ όσον αφορά το περιεχόμενο και τη χωρική του εμβέλεια. Εισάγει, επίσης, το Σχέδιο Χωρικής και Οικιστικής Οργάνωσης Ανοικτής Πόλης (ΣΧΟΟΑΠ) ως εργαλείο σχεδιασμού για τους Δήμους των οποίων όλοι οι οικισμοί έχουν πληθυσμό μικρότερο από 2.000 κατοίκους¹². Σε διαφοροποίηση με τα ΓΠΣ του Ν 1337/1983 που παρέιχαν δεσμεύσεις μόνο για την εντός σχεδίου περιοχή του οικισμού, ο σχεδιασμός επιπέδου ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ του Ν 2508/1997 αφορά την έκταση ενός Καποδιστριακού Δήμου, οδηγώντας στην παραγωγή ενός συνολικού σχεδίου, η έγκριση του οποίου συνιστά ταυτόχρονα θεσμοθέτηση χρήσεων γης, όρων και περιορισμών δόμησης τόσο για τις εντός όσο και για τις εκτός σχεδίου περιοχές. Με αυτόν τον τρόπο, η ρύθμιση των χρήσεων γης στον εξωαστικό χώρο απεμπλέκεται από τη χρονοβόρα διαδικασία θεσμοθέτησης ΖΟΕ, η οποία συνιστούσε συχνά ιδιαίτερα σοβαρές δεσμεύσεις αξιοποίησης της γης, ενώ και η ενδεχόμενη τροποποίησή της χαρακτηρίζεται ως αρκετά ανελαστική διαδικασία (Οικονόμου, 1997, 2000). Σημειώνεται ότι, σύμφωνα με το άρθρο 4 του νόμου, τα όρια και οι ρυθμίσεις ΖΟΕ που έχουν καθοριστεί σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 29 του Ν 1337/1983 περιλαμβάνονται στο περιεχόμενο του ΓΠΣ δυνάμενες να τροποποιηθούν για μεγαλύτερη προστασία της περιοχής¹³.

Τα ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ έχουν αφενός στρατηγικό¹⁴ και αφετέρου κανονιστικό χαρακτήρα. Το στρατηγικό επίπεδο περιλαμβάνει τη διατύπωση μιας μακροπρόθεσμης στρατηγικής για τον υπό μελέτη ΟΤΑ, καλύπτοντας μία σειρά ζητημάτων όπως η εκτίμηση της μελλοντικής εξέλιξης του πληθυσμού και των επιδράσεων στις πολεοδομικές ανάγκες, η υιοθέτηση συγκεκριμένων προτύπων οικιστικής ανάπτυξης, η προστασία και ανάδειξη των στοιχείων του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος, η οργάνωση του μεταφορικού δικτύου για το σύνολο της περιοχής του ΟΤΑ κ.ά. Στο κανονιστικό

12. Σύμφωνα με το άρθρο 5 παρ. 1 του Ν 2508/1997, ένα τέτοιο σύνολο μικρών γειτονικών οικισμών του μη αστικού χώρου νοείται ως «ανοικτή πόλη». Κατά τα λοιπά, δεν υπάρχει διαφοροποίηση μεταξύ ΓΠΣ και ΣΧΟΟΑΠ όσον αφορά στο περιεχόμενο και στη διαδικασία εκπόνησης και έγκρισής τους.
13. Ο Μέλισσας (2010) διευκρινίζει ότι η συγκεκριμένη αναφορά παραπέμπει προφανώς μόνο στις ΖΟΕ προστασίας, όπου μπορεί να γίνει λόγος για αυστηροποίηση των μέτρων προστασίας, και όχι σε περιοχές ΖΟΕ που προγραμματίζονταν εξαρχής για οικιστική ή άλλη ανάπτυξη.
14. Βλ. τις τεχνικές προδιαγραφές μελετών ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ (Δ' 209/2000), όπου μάλιστα δηλώνεται ότι, λόγω της χωρικής εμβέλειάς τους και της ταυτόχρονης ρύθμισης του χώρου εντός και εκτός των σχεδίων πόλεων και οικισμών, τα ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ «συνιστούν κατ' ουσίαν τοπικά χωροταξικά».

επίπεδο, και σε εξειδίκευση της συνολικής στρατηγικής, γίνεται ο σχεδιασμός των οικιστικών υποδοχών, ο προσδιορισμός των αναγκών σε κοινωνική υποδομή, ο καθορισμός ζωνών θεσμικών κινήτρων και πολεοδομικών μηχανισμών, ο προσδιορισμός όρων και περιορισμών δόμησης κ.ά. Σύμφωνα με τον Μέλισσα (2010), η πρόταση του ΓΠΣ χαρακτηρίζεται από μια ασυνήθιστη νομική δεσμευτικότητα, καθώς περιέχει ταυτοχρόνως κατευθυντήριες διατάξεις, διατάξεις που δεν χρειάζεται να εξειδικευτούν περαιτέρω και διατάξεις οι οποίες χρήζουν περαιτέρω εξειδίκευση και επομένως είναι μη δεσμευτικές.

Σημαντική καινοτομία του Ν 2508/1997 θεωρήθηκε το Κεφάλαιο Β' αυτού, το οποίο περιέλαβε εκτενείς διατάξεις για τις αναπλάσεις, σε συμφωνία με την δηλωθείσα προτεραιότητα «σε πολεοδομικές παρεμβάσεις για ανάπλαση, αναβάθμιση και βελτίωση των ποιοτικών μεγεθών υπαρχόντων προβληματικών ή υποβαθμισμένων περιοχών, παρά σε νέες οικιστικές αναπτύξεις και επεκτάσεις»¹⁵. Τα ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ ορίστηκαν ως τα καθ' ύλην αρμόδια σχέδια για τον ορισμό περιοχών ανάπλασης. Επίσης, με τα ΓΠΣ δύναται να καθοριστούν Περιοχές Ειδικά Ρυθμιζόμενης Πολεοδόμησης (ΠΕΡΠΟ), σε εδαφική έκταση που βρίσκεται εκτός σχεδίου πόλης προς εξυπηρέτηση μιας ή περισσότερων κατηγοριών χρήσεων γης, και εν συνεχεία να πολεοδομούνται.

Σε ότι αφορά στο διαδικαστικό σκέλος, η έγκριση και αναθεώρηση των ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ γίνεται με απόφαση του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας μετά από γνώμη του Περιφερειακού Συμβουλίου Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος. Ειδικά στις περιοχές των ρυθμιστικών σχεδίων της ευρύτερης περιοχής Αθήνας και Θεσσαλονίκης η έγκριση και αναθεώρηση των ΓΠΣ γίνεται με απόφαση του Υπουργού ΠΕΧΩΔΕ. Κατά τα λοιπά διατηρούνται οι διαδικασίες εκπόνησης και έγκρισης του Ν 1337/1983. Προκαλεί ενδιαφέρον, και δημιουργεί προσμονές, η πρόβλεψη του άρθρου 6 του νόμου για σύσταση οργάνων εφαρμογής των ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ σε κάθε νομαρχιακή αυτοδιοίκηση¹⁶, με γενικό σκοπό την παρακολούθηση της εφαρμογής των ΓΠΣ, ΣΧΟΟΑΠ και ΖΟΕ. Στα καθήκοντά τους περιλαμβάνονται η κατάρτιση ετήσιων και μακροπρόθεσμων προγραμμάτων με τα απαιτούμενα έργα και ενέργειες για την εφαρμογή των παραπάνω σχεδίων, η προτεραιοποίησή τους, η παρακολούθηση της εφαρμογής τους, ο συντονισμός των ενεργειών των αρμόδιων υπηρεσιών, επισημαίνοντας ενέργειες αντίθετες ή μη εναρμονιζόμενες προς τις ρυθ-

μίσεις των σχεδίων, και η επιδίωξη της ορθής και ταχείας εφαρμογής τους. Επρόκειτο, επομένως, για θεσμό που προβλέφθηκε να αναλάβει ρόλο συντονισμού και παρακολούθησης, ο οποίος όμως στην πράξη ελάχιστα αξιοποιήθηκε και εν τέλει καταργήθηκε με τον Ν 4269/2014.

Την περίοδο μετά το 2001 ξεκίνησε η εκπόνηση ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ αρκετών Δήμων της χώρας με βάση τις διατάξεις του Ν 2508/97 και με χρηματοδότηση στην πλειονότητα των περιπτώσεων από ευρωπαϊκά προγράμματα. Σε αντίθεση με τα ΓΠΣ του Ν 1337/83 και της περιόδου της ΕΠΑ, τα οποία πλαισιώνονταν από υποστηρικτικά κείμενα πολιτικής που λειτουργούσαν ως κατευθυντήριο πλαίσιο για τις εκπονούμενες μελέτες, οι μελέτες ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ του Ν 2508/97 δεν συνοδεύτηκαν από ανάλογα κατευθυντήρια πλαίσια (Οικονόμου, 2009, Τασπούλου, 2011), τουλάχιστον όχι με την ίδια επάρκεια όπως την προηγούμενη περίοδο. Πέρα από τις προδιαγραφές εκπόνησης των μελετών του 2000 (Δ' 209/2000), η εκδοθείσα το 2004 απόφαση περί πολεοδομικών σταθεροτύπων (Δ' 285/2004), υπολείφθηκε του βαθμού ανάλυσης και λεπτομέρειας που χαρακτήρισαν τα αντίστοιχα πρότυπα που εκδόθηκαν προς εφαρμογή των μελετών του Ν 1337/1983 και περιέλαβε κατά περίπτωση άστοχες γενικεύσεις που αποτέλεσαν τροχοπέδη για τις επιλογές του σχεδιασμού. Αναλόγως, η εγκύκλιος με αρ. πρωτ. 48859/13.11.2008 του ΥΠΕΧΩΔΕ με θέμα «Οδηγίες για την παρακολούθηση / έγκριση μελετών ΓΠΣ και ΣΧΟΟΑΠ του Ν 2508/97», εκτός του ότι εκδόθηκε μια δεκαετία από τη θεσμοθέτηση του Ν 2508/97 και ενώ εκπονούνταν ή/και βρίσκονταν ήδη σε προχωρημένο στάδιο πολλές μελέτες ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ, δεν προσέφερε κάποια σημαντική προστιθέμενη αξία στο ζήτημα της χάραξης ή της υλοποίησης της πολιτικής, αφού κατ' ουσίαν επανέλαβε τις κατευθυντήριες αρχές του θεσμικού πλαισίου¹⁷. Έτσι, έμεινε εν τέλει "ανοικτό" και θολό το ζήτημα του τρόπου υλοποίησης αυτών των κατευθύνσεων· ζήτημα που αφέθηκε στις αρμόδιες υπηρεσίες της περιφερειακής διοίκησης χωρίς ουσιαστικές κατευθύνσεις, ενημέρωση και συντονισμό από μέρους της κεντρικής. Στο πεδίο της ίδιας της εκπόνησης των μελετών, αυτή δεν πλαισιώθηκε από ένα αυστηρό και αναλυτικό υποστηρικτικό υλικό συμβολισμών, ενιαίας κωδικοποίησης κλπ. όπως στην περίπτωση των ΓΠΣ του Ν 1337/83, αφήνοντας μεγαλύτερη "ελευξία" στους μελετητές όσον αφορά στον τρόπο χειρισμού της κάθε μελέτης, γεγονός που οδήγησε στην παραγωγή μελετών με σημαντικές δυσκολίες συγκριτικής παράθεσης (Τα-

15. Βλ. Εισηγητική Έκθεση σχεδίου νόμου.

16. Τα όργανα αυτά αποτελούνται από μέλη του νομαρχιακού συμβουλίου, δημοτικούς και κοινοτικούς συμβούλους, υπαλλήλους του Δημοσίου, των ΟΤΑ και λοιπών δημόσιων επιχειρήσεων, αλλά και ιδιώτες με ειδικές γνώσεις και πείρα σε συναφή θέματα.

17. Ορισμένες εξ αυτών των αρχών είναι η επιδίωξη της μέγιστης δυνατής οικονομίας σε νέες επεκτάσεις, η ελαχιστοποίηση των επεκτάσεων σε κρίσιμες ζώνες, η εξασφάλιση ικανοποιητικών πυκνοτήτων κατοίκησης κλπ.

σοπούλου, 2011), ιδίως μεταξύ των σχεδίων διαφορετικών περιφερειών.

Όσον αφορά στους χρόνους εκπόνησης των ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ, στις αρχικές αναθέσεις κυμάνθηκαν μεταξύ 3,5 και 5 έτη (Τασσοπούλου, 2011), καθώς ολοκληρώθηκαν χωρίς την παράλληλη εκπόνηση υποστηρικτικών γεωλογικών και περιβαλλοντικών μελετών (Στρατηγική Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων)¹⁸. Μεταγενέστερα, η απαίτηση εκπόνησης αυτών των μελετών συνετέλεσε σε σημαντικές καθυστερήσεις και σε επιμήκυνση των χρόνων ολοκλήρωσης των μελετών ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ, που σε πολλές περιπτώσεις ξεπερνούν τα 10 έτη, καθιστώντας πολλούς από τους προτεινόμενους σχεδιασμούς παρωχημένους. Συγκρίνοντας με τους χρόνους ολοκλήρωσης των ΓΠΣ του Ν 1337/83, αυτοί ανέρχονταν σε 3 έως 5 χρόνια, χρόνος ο οποίος είχε ήδη χαρακτηριστεί ως μεγάλος. Δεδομένων των αργών ρυθμών ολοκλήρωσης και των ΠΜ και μελετών πράξης εφαρμογής, προκύπτει ότι για την ολοκλήρωση μιας πλήρους διαδικασίας σχεδιασμού τριών βαθμίδων (ΓΠΣ, ΠΜ, ΠΕ) απαιτούνταν περίπου 15 χρόνια. Τα αίτια των καθυστερήσεων στην ολοκλήρωση των μελετών είναι πολλαπλά και σχετίζονται με τις αδυναμίες του συστήματος και της διοίκησης στη διεκπεραίωση των σχετικών διαδικασιών (Οικονόμου, 2009).

Μέχρι το 2018, μόλις 18% των Δήμων της χώρας είχε ολοκληρώσει την έγκριση ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ (Βεζυριανίδου και Λαλένης, 2018), ενώ σήμερα, μετά από όλη αυτή την πορεία των 40 χρόνων, μόνο στο 20% των Δημο-

τικών Ενοτήτων έχουν εγκριθεί σχέδια τέτοιου τύπου, που είναι το μικρότερο ποσοστό σε όλη την ΕΕ¹⁹.

Σε επίπεδο παραγόμενου προϊόντος σε σχέση με τους εκπεφρασμένους στόχους, τα αποτελέσματα ήταν φτωχά. Ενδεικτικά και μόνο, οι διατυπωμένες επιδιώξεις περί μέγιστης δυνατής οικονομίας σε νέες επεκτάσεις και εξασφάλισης ικανοποιητικών πυκνοτήτων κατοίκησης δεν ενσωματώθηκαν στον σχεδιασμό, αφού προτάθηκαν εκτεταμένες επεκτάσεις των σχεδίων πόλεων²⁰ με χαμηλής πυκνότητας αναπτύξεις, που βρίσκονται εκτός αποδεκτών ορίων όπως αυτά ορίστηκαν στην απόφαση περί πολεοδομικών σταθεροτύπων. Αντιστοίχως φτωχά ήταν τα αποτελέσματα και στον ορισμό περιοχών ανάπλασης, με τη δημόσια διοίκηση να εμφανίζεται διστακτική και επιφυλακτική για τη δυνατότητα ορθής -και χωρίς διοικητικές και πολεοδομικές εμπλοκές- λειτουργίας αυτού του εργαλείου. Θα πρέπει, βεβαίως, να τονιστεί ότι η μη εφαρμογή του Κεφαλαίου Β' του νόμου συνολικά, ανάγεται σε ευρύτερα προβλήματα και αδυναμίες της πολεοδομικής πολιτικής και του διοικητικού μηχανισμού, όπως η πολυπλοκότητα και η δυσκαμψία των διαδικασιών για την ανάπλαση μιας περιοχής, η μη έκδοση των απαραίτητων εφαρμοστικών πράξεων για την ενεργοποίησή του, η ακαταλληλότητα ή ο μικρός βαθμός εφαρμοσιμότητας πολλών εκ των προβλεπόμενων εργαλείων παρέμβασης, η αδυναμία παρέμβασης στην ιδιωτική ιδιοκτησία (Τασσοπούλου και Λαϊνάς, 2018).

Η πρόβλεψη για εναρμόνιση των ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ με τον χωροταξικό σχεδιασμό απέκτησε ουσιαστικό περιεχόμενο, σε επίπεδο θεσμικό, δύο χρόνια μετά την ψήφιση του Ν 2508/1997, οπότε και ψηφίστηκε ο Ν 2742/1999 που οδήγησε σε μια συστηματική και τυπική ιεραρχία σχεδίων από το εθνικό στο τοπικό επίπεδο²¹, και σε επί-

18. Η πρώτη εξ αυτών των απαιτήσεων εισήχθη στην πρακτική εκπόνησης των ΓΠΣ το έτος 2007 (απόφ. με αρ. 37691/12.9.2007/Β' 1902/14.9.2007), με κύριο σκοπό τον προσδιορισμό των γεωλογικά κατάλληλων προς πολεοδόμηση περιοχών από το "στρατηγικό" επίπεδο του πολεοδομικού σχεδιασμού και όχι κατά την εκπόνηση της πολεοδομικής μελέτης όπως συνέβαινε παλαιότερα. Η Στρατηγική Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΣΜΠΕ), από την άλλη, κρίθηκε αναγκαία ώστε να καλυφθούν οι απαιτήσεις της απόφασης με αρ. ΥΠΕΧΩΔΕ/ΕΥΠΕ/οικ. 107017/5.9.2006: «Εκτίμηση των Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων, σε συμμόρφωση με τις διατάξεις της Οδηγίας 2001/42/ΕΚ "σχετικά με την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων" του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 27ης Ιουνίου 2001», να εκτιμηθούν οι περιβαλλοντικές επιπτώσεις που ενδέχεται να προκαλέσει η εφαρμογή του ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ και να επιλεγούν οι βέλτιστες από περιβαλλοντική άποψη λύσεις και προτάσεις σχεδιασμού. Ωστόσο, η αναφερόμενη παραπάνω ΚΥΑ (εκδοθείσα το 2006) δημιούργησε υποχρέωση εκπόνησης ΣΜΠΕ μόνο στα ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ των οποίων «η πρώτη τυπική προπαρασκευαστική πράξη του Σχεδίου είναι μεταγενέστερη της 21ης Ιουλίου 2004» (άρθρο 10, παρ.1), με αποτέλεσμα η πλειονότητα των πρώτων ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ που ανατέθηκαν στη χώρα να εξαιρεθούν των σχετικών διαδικασιών.

19. Δημήτρης Οικονόμου, υφυπουργός αρμόδιος για θέματα Χωροταξίας και Περιβάλλοντος, στο skai.gr, 17.6.2020 (<https://www.skai.gr/news/environment/oikonomou-200-ekat-eyro-gia-oloklirosi-poleodomikou-sxediasmou-tis-xoras>).

20. Με βάση πορίσματα έρευνας (Τασσοπούλου, 2011) που διεξήχθη στα τέλη της δεκαετίας του 2000 και αφορούσε τις μελέτες ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας, οι περιοχές επεκτάσεων οδήγησαν σε μία συνολική αύξηση των εν δυνάμει εντός σχεδίου περιοχών της τάξης του 40%, χωρίς να υπολογίζονται σε αυτές τις εκτάσεις οι ΠΕΡΠΟ, που αποτελούν επίσης περιοχές που προορίζονται για πολεοδόμηση. Σημειώνουμε στο σημείο αυτό ότι, την πρώτη δεκαετία της ΕΠΑ (1983-1993) οι επεκτάσεις των σχεδίων των πόλεων έφτασαν το 31% της υφιστάμενης κατά το 1983 εντός σχεδίου έκτασης (Οικονόμου, 2009).

21. Η ιεραρχική σχέση μεταξύ των εργαλείων χωρικού σχεδιασμού πρακτικά οφείλει να μεταφραστεί «σε γενική υποχρέωση των ρυθμίσεων των υποκείμενων από χωρική άποψη νομικών εργαλείων να εξειδικεύουν και συμπληρώνουν τις ρυθμίσεις των υπερκείμενων και βεβαίως να εναρμονίζονται προς αυτές» (Χαϊνταρλής, 2012: 30).

πεδο πρακτικής εφαρμογής από τα μέσα της δεκαετίας του 2000 και μετά οπότε και εγκρίθηκαν τα Περιφερειακά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού και ορισμένα Ειδικά Πλαίσια. Αυτό σημαίνει ότι η πρώτη «δέσμη» ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ που εκπονήθηκαν και εγκρίθηκαν προηγήθηκε της έγκρισης των χωροταξικών πλαισίων και δεν υπήχθησαν σε υποχρέωση εναρμόνισης προς αυτά. Ακόμα όμως και στις περιπτώσεις που επιχειρήθηκε η εξειδίκευση των κατευθύνσεων των υπερκείμενων πλαισίων στις σχεδιαστικές επιλογές των ΓΠΣ, αποδείχθηκε ανεπαρκής. Αυτό οφείλεται σε σημαντικό βαθμό στην απουσία από πλευράς κεντρικής διοίκησης κατευθύνσεων, επεξηγήσεων, ερμηνειών, κατάρτισης εμπλεκόμενων σε σχέση με τον τρόπο ενσωμάτωσης των γενικών κατευθύνσεων των χωροταξικών πλαισίων, που σε συνδυασμό με την αδράνεια, τις προκαταλήψεις και την ανελαστικότητα που επέδειξαν οι αρμόδιοι φορείς στα κατώτερα στρώματα της διοίκησης, συνέβαλαν στην αποτυχία κάθετης ολοκλήρωσης του σχεδιασμού (Γιαννακού και Τασπούλου, 2012).

Ως προς τις ακολουθούμενες διαδικασίες, στο «τυπικό» (επίσημο) σκέλος της διακυβέρνησης ήταν οι προβλεπόμενες από το θεσμικό πλαίσιο. Η ευθύνη παρακολούθησης των μελετών ήταν άλλοτε της περιφερειακής διοίκησης και άλλοτε της τοπικής αυτοδιοίκησης, συνδεόμενη στη δεύτερη περίπτωση με μια περισσότερο αποκεντρωμένη μορφή διοίκησης και διαχείρισης. Αυτή η διαφοροποίηση, οδήγησε και σε διαφορετικά αποτελέσματα σε σχέση με τις ακολουθούμενες διαδικασίες, και ιδίως τις διαδικασίες ενθάρρυνσης της συμμετοχής και ενσωμάτωσης των εμπλεκόμενων παικτών (Τασπούλου, 2011). Αν και η αποκέντρωση θεωρείται ότι προσφέρει την ευκαιρία μετάβασης προς μια περισσότερο τοπική διαχείριση του χώρου, συμβάλλοντας στην υπερνίκηση των αντιθέσεων, διαπιστώθηκε ερευνητικά ότι δεν επαρκεί από μόνη της να δημιουργήσει δομές ισότιμης κινητοποίησης και αντιμετώπισης επιμέρους συμφερόντων, και συχνά απλώς συμβάλλει στη μετατόπιση του ισχυρού παίκτη (Τασπούλου, 2012). Συνολικά, στο πλαίσιο εκπόνησης των μελετών ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ η συμμετοχή των πολιτών και ομάδων συμφερόντων αγνοήθηκε ή ήταν πολύ περιορισμένη, απόρροια αφενός θεσμικών ελλείψεων εγκαθίδρυσης σχετικών μηχανισμών και αφετέρου προσωπικών αντιλήψεων και αξιών των εμπλεκόμενων στις σχετικές διαδικασίες (τοπική αυτοδιοίκηση, μελετητές). Έτσι, οι διαδικασίες συμμετοχής, ακόμα και στις περιπτώσεις που ακολουθήθηκαν, παρέμειναν τυπικές και τυποποιημένες, μη δυνάμενες να προσπεράσουν την έννοια της υποχρέωσης και του πολιτικά ορθού (Τασπούλου, 2015). Με δεδομένες τις παραπάνω αδυναμίες και ελλείψεις των επίσημων διαδικασιών συμμετοχής και εκπροσώπησης, στο «άτυπο» (ανεπίσημο) σκέλος της διακυβέρνησης εντοπίστηκαν εξωθεσμικές

πρωτοβουλίες και παρεμβάσεις επηρεασμού των επιλογών του σχεδιασμού και αναπτύχθηκαν σχέσεις δι-απάλης και συγκρούσεων, παρά συνεργασίας (Τασπούλου, 2011).

Συνοψίζοντας, ο Ν 2508/1997 μαζί με τον ψηφισθέντα δύο χρόνια αργότερα Ν 2742/1999 έθεσαν τις βάσεις για την ολοκλήρωση του συστήματος χωρικού σχεδιασμού στη χώρα. Τα ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ αποτέλεσαν το εργαλείο συνολικής ρύθμισης του χώρου σε επίπεδο Δήμου, και ως προς αυτό έτυχαν ευρείας αποδοχής. Από πρακτικής απόψεως, ωστόσο, απέτυχαν να υλοποιήσουν τους στόχους που τέθηκαν, ενώ, παράλληλα, χαρακτηρίστηκαν από χρονοβόρες διαδικασίες εκπόνησης που αδυνατούν να παρακολουθήσουν τις ταχείες αλλαγές στην κοινωνική, οικονομική και οικιστική πραγματικότητα, οδηγώντας ταυτόχρονα σε αντιφάσεις - αντιθέσεις μεταξύ των διαφόρων επιπέδων σχεδιασμού²². Επιπλέον, δεν κατάφεραν να διαδραματίσουν τον στρατηγικό ρόλο που τους αποδόθηκε, καθώς οι δεσμευτικές (κανονιστικές ή/και άλλες) διατάξεις τους υπερτερούν των αντίστοιχων στρατηγικών (Οικονόμου, 2009), δημιουργώντας «συγχύσεις» σε σχέση με το υποκείμενο σχέδιο, ήτοι την πολεοδομική μελέτη (ΤΕΕ/ΤΚΜ, 2010). Τέλος, οι ακολουθούμενες διαδικασίες απέτυχαν να δημιουργήσουν μηχανισμούς εκμάθησης και διαύλους διάχυσης γνώσης μεταξύ στρωμάτων της διοίκησης, οδηγώντας σε ασυνέπεια στην πολιτική του σχεδιασμού, καθώς και να κινητοποιήσουν και να ενσωματώσουν, ισότιμα και ουσιαστικά, την κοινωνία των πολιτών και ομάδες συμφερόντων.

V. Το Τοπικό Πολεοδομικό Σχέδιο (ΤΠΣ) και το επικείμενο πρόγραμμα μαζικής εκπόνησης μελετών

1. Η εισαγωγή του ΤΠΣ στη θεσμική πραγματικότητα. Σύντομο ιστορικό

Ο θεσμός του Τοπικού Χωρικού -καταρχήν- Σχεδίου (ΤΧΣ) εισήχθη στη νομοθεσία για τον χωρικό σχεδιασμό της Χώρας, μία πενταετία περίπου από την εκδήλωση της οικονομικής κρίσης, με την ψήφιση του Ν 4269/2014 «Χωροταξική και πολεοδομική μεταρρύθμιση-Βιώσιμη ανάπτυξη» (Α' 142). Η πρωτοβουλία για τη μεταρρύθμιση εντάχθηκε στις μνημονιακές υποχρεώσεις της χώρας και το νομοσχέδιο ψηφίστηκε με τη διαδικασία του κατεπείγοντος (Γιαννακούρου, 2015). Η οικονομική κρίση επέφερε, συνολικά, σημαντικότερες αλλαγές στο πρότυπο οικιστικής και επιχειρηματικής ανάπτυξης και μεταλλαγές στο ελληνικό (όπως και σε αρκετά ευρωπαϊκά) σύστημα σχεδιασμού και,

22. Βλ. πόρισμα ομάδας εργασίας ΤΕΕ/ΤΚΜ (2010), όπου εκτίθενται αναλυτικά τα προβλήματα του πολεοδομικού σχεδιασμού στην Ελλάδα και την εφαρμογή του.

κατά ορισμένους αναλυτές, διαμόρφωσε μια αλλαγή «υποδείγματος» όσον αφορά στη ρύθμιση του χώρου (Γιαννακούρου και Καυκαλάς, 2014). Σύμφωνα με τη Γεμεντζή (2019), οδήγησε στην ανάδυση δύο παράλληλων θεσμικών υποδειγμάτων οικιστικής ανάπτυξης, τα οποία λειτουργούν σχετικά ανεξάρτητα μεταξύ τους: το ένα αφορά στον δημόσιο πολεοδομικό σχεδιασμό, ενώ το άλλο περιλαμβάνει ειδικά σχέδια χωρικής ανάπτυξης και καθεστώτα πολεοδόμησης που υλοποιούνται κυρίως με ιδιωτική πρωτοβουλία, και το οποίο φαίνεται να διαθέτει ορισμένα ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα. Το ΤΧΣ εμπίπτει στα εργαλεία υπηρετήσης του δημόσιου πολεοδομικού σχεδιασμού, που διαχρονικά, τουλάχιστον μέχρι την εποχή της κρίσης, κυριάρχησε στη χώρα. Βασικές επιδιώξεις της διάρθρωσης του νέου πλαισίου για τον χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό που προωθήθηκε υπήρξαν, σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του νόμου, η μείωση του χρόνου ολοκλήρωσης των σχεδίων, η σαφής διάκριση των επιπέδων σχεδιασμού σε στρατηγικό και κανονιστικό και η σαφής κατανομή αρμοδιοτήτων σύμφωνα με τη νέα διοικητική διαίρεση της χώρας και τη νομική θωράκιση των πράξεων της διοίκησης.

Το νέο εργαλείο του ΤΧΣ εντάχθηκε στην κατηγορία του ρυθμιστικού χωρικού σχεδιασμού, μαζί με τα Ειδικά Χωρικά Σχέδια (ΕΧΣ) και τα Ρυμοτομικά Σχέδια Εφαρμογής (ΡΣΕ). Τα ΕΧΣ καταρτίζονται για τη χωρική οργάνωση και ανάπτυξη περιοχών ανεξαρτήτως διοικητικών ορίων, και παρότι ανήκουν στο ίδιο ιεραρχικά επίπεδο με τα ΤΧΣ, χαρακτηρίζονται από μια μεγαλύτερη θεσμική ισχύ²³. Ο θεσμός επιχειρήσε να ενσωματώσει στο «επίσημο» σύστημα σχεδιασμού και στην ιεραρχική του δομή τα παράλληλα εργαλεία σχεδιασμού που αναδύθηκαν την εποχή της κρίσης. Τα ΤΧΣ και ΕΧΣ αναπτύσσουν μια «άμεση νομική δεσμευτικότητα» όσον αφορά ιδίως τις χρήσεις γης και τους όρους και περιορισμούς δόμησης, χωρίς δυνατότητα ανατροπής τους από τα ΡΣΕ (Γιαννακούρου, 2015: 4).

Τα ΤΧΣ, σύμφωνα με τον Ν 4269/2014, καλύπτουν την έκταση μίας ή και περισσότερων Δημοτικών Ενοτήτων ή και το σύνολο της έκτασης του οικείου Δήμου, ενώ μπορούν να εκπονούνται και σε διαδημοτικό επίπεδο, έπειτα από σχετικές αποφάσεις των οικείων Δημοτικών Συμβουλίων. Από θεωρητική άποψη, μπορούν να καταταχθούν τόσο στην κατηγορία των σχεδίων-πλαισίων όσο και σε αυτή των σχεδίων ρυθμιστικού χαρακτήρα, καθόσον καθορίζουν το γενικό πλαίσιο πολεοδομικής διαρρύθμισης μιας περιοχής αλλά και ρυθμίζουν λεπτομερώς την πολεοδομική οργάνωση σε τοπική κλίμακα (Γιαννακούρου, 2019). Τα ΤΧΣ εναρμονίζονται με

τις κατευθύνσεις του υπερκείμενου στρατηγικού χωρικού σχεδιασμού και περιέχουν τις αναγκαίες ρυθμίσεις για την επίτευξη των σκοπών τους. Σημαντική διαφορά, σε σχέση με το προγενέστερο θεσμικό πλαίσιο, συνιστά η αντιστροφή του τρόπου θεσμοθέτησης των σχεδίων πολεοδομικού επιπέδου: το υπερκείμενο σχέδιο (ΤΧΣ, ΕΧΣ) εγκρίνεται με ΠΔ, ενώ το υποκείμενο (ΡΣΕ) με απόφαση Γενικού Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης.

Ο Ν 4269/2014 δεν τέθηκε ποτέ σε εφαρμογή²⁴ και το περιεχόμενό του ενσωματώθηκε δύο χρόνια αργότερα στον Ν 4447/2016 «Χωρικός Σχεδιασμός - Βιώσιμη ανάπτυξη και άλλες διατάξεις» (Α' 241). Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του νομοσχεδίου, η αντικατάσταση του Ν 4269/2014 και του συστήματος χωρικού σχεδιασμού που αυτός εισήγαγε, γίνεται προς την «κατεύθυνση της ενίσχυσης της αναπτυξιακής προοπτικής της χώρας, με την ταυτόχρονη προστασία του φυσικού και ανθρωπογενούς περιβάλλοντος και την προώθηση της κοινωνικής συνοχής και δικαιοσύνης». Διατηρούνται ως βασικοί άξονες οι διακηρυγμένοι στόχοι του Ν 4269/2014, περί ασφάλειας δικαίου, μείωσης των κατηγοριών σχεδίων, σαφούς διάκρισης των επιπέδων σχεδιασμού σε στρατηγικό και ρυθμιστικό κλπ., και επιπλέον επιχειρείται να αντιμετωπιστούν προβλήματα που αναδείχθηκαν με την εισαγωγή του νέου συστήματος από τον Ν 4269/2014, όπως η ακύρωση του ενιαίου σχεδιασμού σε τοπικό επίπεδο, η ατελής ενσωμάτωση αδιακρίτως των ΕΧΣ στο σύστημα σχεδιασμού και η ενίσχυση συγκεντρωτικών διαδικασιών. Προς επίλυση των διαπιστωμένων αδυναμιών, δόθηκε έμφαση, μεταξύ άλλων, στην προώθηση πιο ευέλικτων διαδικασιών κατάρτισης και τροποποίησης των σχεδίων. Στο πλαίσιο αυτό, έχει ειπωθεί ότι ο Ν 4447/2016 «επιβεβαίωσε τη διάθεση του προηγούμενου νόμου για «φιλελευθεροποίηση» του συστήματος χωρικού σχεδιασμού» (Χαϊνταρλής, 2017: 15). Ο νόμος επιδίωξε επιπλέον να συντονίσει τομεακές πολιτικές στον χώρο και να επανακαθορίσει τον τρόπο εναρμόνισης μεταξύ των σχεδίων, προωθώντας τη σύνθεση και αλληλοτροφοδότηση μεταξύ των επιπέδων σχεδιασμού.

Η θέση των ΤΧΣ στην ιεραρχία των σχεδίων διατηρείται, εντασσόμενα μαζί με τα ΕΧΣ στο πρώτο επίπεδο του ρυθμιστικού χωρικού σχεδιασμού, ενώ στο δεύτερο επίπεδο τα Ρυμοτομικά Σχέδια Εφαρμογής μετονομάζονται σε Πολεοδομικά Σχέδια Εφαρμογής (ΠΣΕ). Βασική διαφοροποίηση, σε σχέση με τον προηγούμενο Ν 4269/2016, είναι το χωρικό επίπεδο αναφοράς των ΤΧΣ. Ως τέτοιο ορίζεται η περιοχή ενός πρωτοβάθμιου ΟΤΑ, απαλείφοντας τη δυνατότητα εκπόνησης ΤΧΣ σε επίπεδο

23. Αναλυτικά για τους στόχους, τη φύση, το χαρακτήρα, τις διαδικασίες κλπ. των ΤΧΣ και ΕΧΣ, βλ. Μέλισσας, 2019.

24. Αξιοσημείωτο είναι ότι η εφαρμογή του Ν 4269/2014 προϋπέθετε την κατ' εξουσιοδότηση έκδοση 17 κανονιστικών πράξεων (Οικονόμου, 2018).

δο Δημοτικής Ενότητας. Τα ΤΧΣ εναρμονίζονται με τις κατευθύνσεις των Περιφερειακών Χωροταξικών Πλαισίων, και όχι εν γένει του υπερκείμενου στρατηγικού χωρικού σχεδιασμού, όπως προέβλεπε ο Ν 4269/2014. Οι προδιαγραφές εκπόνησης των ΤΧΣ (Β΄ 1975 /2017) εκδόθηκαν ένα χρόνο μετά την ψήφιση του Ν 4447/2016. Σε αυτές τονίστηκε ο περισσότερο στρατηγικός τους χαρακτήρας σε σχέση με τα ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ του Ν 2508/1997 λόγω της εμβέλειάς τους στο επίπεδο του οικείου Καλλικρατικού Δήμου, και ταυτόχρονα η αναβαθμισμένη ισχύς του ρυθμιστικού τους χαρακτήρα λόγω της έγκρισής τους με προεδρικό διάταγμα. Η εκπόνηση της μελέτης, εκτός από την «Κύρια Μελέτη του ΤΧΣ», περιλαμβάνει α) Στρατηγική Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΣΜΠΕ), β) Ειδική Μελέτη Εκτίμησης Γεωλογικών Κινδύνων και Γεωλογικής Καταλληλότητας Οικιστικών Περιοχών και γ) Μελέτη Οριοθέτησης των Υδατορεμάτων των νέων προς πολεοδόμηση οικιστικών περιοχών. Η τελευταία αποτελεί μελέτη το αντικείμενο της οποίας απασχολούσε μέχρι πρότινος το κατώτερο επίπεδο του πολεοδομικού σχεδιασμού, ήτοι την πολεοδομική μελέτη. Σημειωτέον ότι, σήμερα (τέλη 2020, 3,5 χρόνια μετά την έκδοση των προδιαγραφών και 4 χρόνια από τη θεσμοθέτηση του Ν 4447/2016) στη Χώρα εκπονείται μόνο μία μελέτη ΤΧΣ, με χρηματοδότηση από δημοτικούς πόρους, ενώ σε διαδικασία προκηρύξεων και αναθέσεων προχωράει η Περιφέρεια Ανατολικής Μακεδονίας - Θράκης, έχοντας εντάξει τη χρηματοδότηση των οικείων μελετών στο Επιχειρησιακό της Πρόγραμμα.

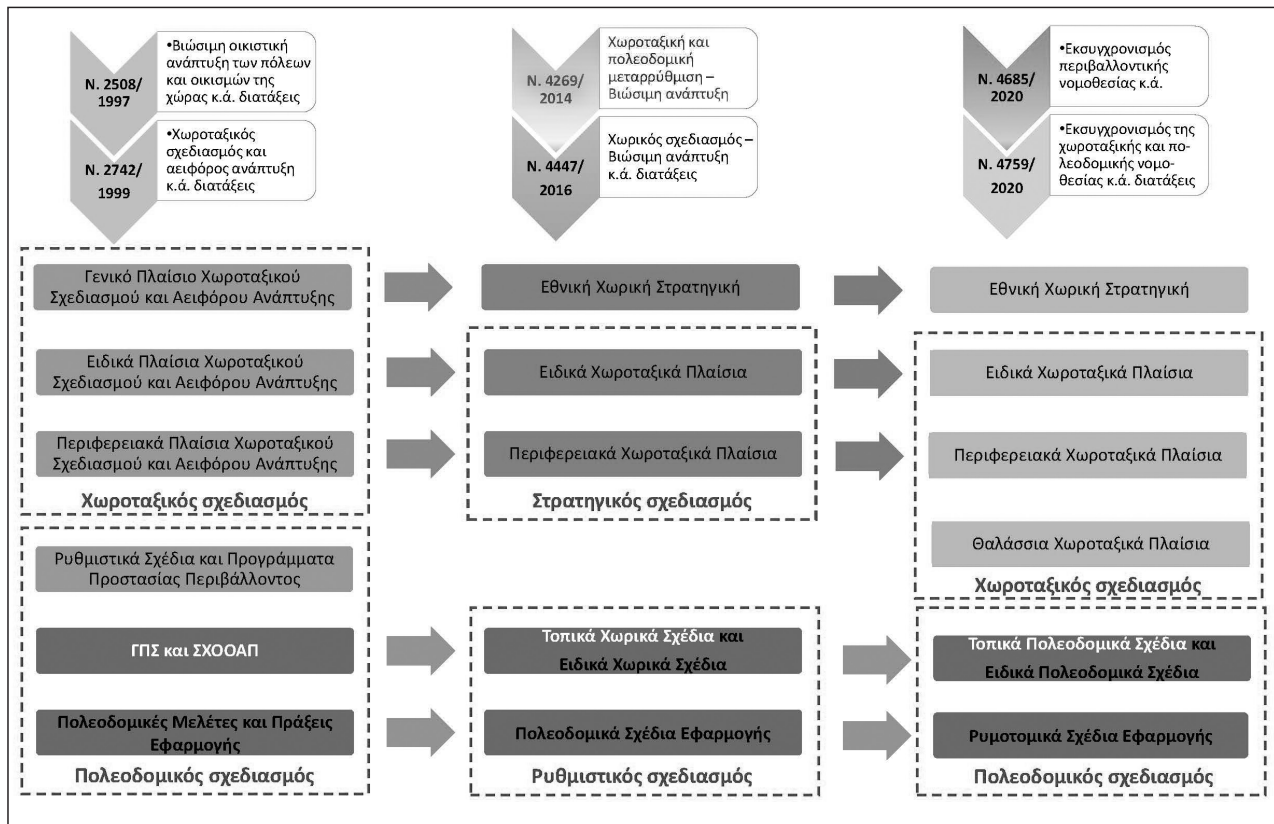
Το 2018 εκδόθηκαν το ΠΔ 59 (Α΄ 114) για τις κατηγορίες και το περιεχόμενο των χρήσεων γης, προς αντικατάσταση του από 23.2.1987 ΠΔ (Δ΄ 166) βάσει του οποίου έλαβε χώρα ο σχεδιασμός των χρήσεων γης της προηγούμενης περιόδου, και το ΠΔ 90/2018 (Α΄ 162) για τα όργανα, τις διαδικασίες και προθεσμίες έγκρισης, αναθεώρησης και τροποποίησης των πλαισίων και σχεδίων του Ν 4447/2016. Στο τελευταίο τέθηκαν οι 36 μήνες ως μέγιστος χρόνος ολοκλήρωσης μιας μελέτης ΤΧΣ, συμπεριλαμβανομένου του χρόνου που μεσολαβεί από την ολοκλήρωση του μελετητικού αντικειμένου μέχρι την έγκριση του σχεδίου.

Με το άρθρο 207 του Ν 4635/2019 «Επενδύω στην Ελλάδα και άλλες διατάξεις» (Α΄ 167) επανήλθε το πεδίο εφαρμογής των ΤΧΣ από το επίπεδο του Καλλικρατικού Δήμου στο επίπεδο της Δημοτικής Ενότητας. Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του νομοσχεδίου, οι λόγοι αυτής της μετατόπισης του χωρικού πεδίου αναφοράς ανάγονται στην πολύ μεγάλη και ανομοιογενή έκταση των Καλλικρατικών Δήμων, με αποτέλεσμα να «καθίστανται ιδιαίτερα δυσχερείς οι λεπτομερειακές ρυθμίσεις που καθορίζονται με τα Τοπικά Χωρικά Σχέδια ... και υπάρχει κίνδυνος σημαντικών καθυστερήσεων στην ολοκλήρωση και έγκριση των σχεδίων αυτών». Επιπλέον,

σημειώθηκε ότι το πολύ χαμηλό ποσοστό της επικράτειας που καλύπτεται σήμερα από σχέδια ανάλογου τύπου με τα ΤΧΣ, «καθιστά αναγκαία τη σταδιακή προώθηση των σχεδίων αυτών, με προτεραιότητες τις περιοχές που παρουσιάζουν πιο έντονες αναπτυξιακές, περιβαλλοντικές ή κοινωνικές πιέσεις».

Με τον Ν 4685/2020 «Εκσυγχρονισμός περιβαλλοντικής νομοθεσίας, ενσωμάτωση στην ελληνική νομοθεσία των Οδηγιών 2018/844 και 2019/692 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και λοιπές διατάξεις» (άρθρο 99) (Α΄ 92/2020) τα Τοπικά Χωρικά Σχέδια μετονομάστηκαν σε Τοπικά Πολεοδομικά Σχέδια (ΤΠΣ) και αντιστοίχως τα Ειδικά Χωρικά Σχέδια σε Ειδικά Πολεοδομικά Σχέδια (ΕΠΣ). Στο ίδιο άρθρο σκιαγραφήθηκε εκ νέου η ιεραρχική σχέση μεταξύ των κατηγοριών και επιπέδων του χωρικού σχεδιασμού, η οποία είναι μεν ιεραρχική «αλλά με περιθώρια ευελιξίας και ανάδρασης».

Τον Δεκέμβριο του 2020, ψηφίσθηκε ο Ν 4759/2020 «Εκσυγχρονισμός της χωροταξικής και πολεοδομικής νομοθεσίας και άλλες διατάξεις» (Α΄ 245), ο οποίος μεταξύ άλλων έχει ως σκοπό την απλούστευση και επιτάχυνση της διαδικασίας κατάρτισης, αναθεώρησης και τροποποίησης των πλαισίων και σχεδίων, καθώς και τη διασαφήνιση των μεταξύ τους σχέσεων. Το άρθρο 10 του Κεφαλαίου Α΄ αντικαθιστά το άρθρο 7 του Ν 4447/2016 που αφορά στα ΤΠΣ. Διατηρείται ως χωρικό πεδίο εφαρμογής ενός ΤΠΣ η έκταση μιας ή περισσότερων Δημοτικών Ενοτήτων ενός Δήμου, καθώς και η πρόβλεψη για δυνατότητα εκπόνησης και έγκρισης ΤΠΣ στην έκταση Δημοτικών Ενοτήτων που βρίσκονται σε όμορους δήμους, μετά από σχετικές αποφάσεις των οικείων δημοτικών συμβουλίων. Περιγράφεται με μεγαλύτερη λεπτομέρεια, σε σχέση με τους προηγούμενους νόμους, το περιεχόμενο των εν λόγω σχεδίων το οποίο και εμπλουτίζεται ουσιαστικά. Όρια και ρυθμίσεις εγκεκριμένων ΖΟΕ περιλαμβάνονται στο περιεχόμενο των ΤΠΣ και μπορεί να τροποποιούνται, ενώ μετά την έγκριση των ΤΠΣ παύουν να ισχύουν ως αυτοτελείς ρυθμίσεις. Επιπλέον, οι χρήσεις γης που καθορίζονται με τα ΤΠΣ, κατισχύουν αυτών που είχαν καθορισθεί με το ρυμοτομικό σχέδιο, χωρίς κατ' αρχήν απαίτηση αναθεώρησης αυτού, διάταξη που ενισχύει τον κανονιστικό τους χαρακτήρα. Με το ΠΔ έγκρισης του ΤΠΣ εγκρίνονται και οι κατευθύνσεις, όροι και μέτρα για την προστασία του περιβάλλοντος, σύμφωνα με τη σχετική ΣΜΠΕ, οριοθετούνται προσωρινά οι οριογραμμές των υφιστάμενων, εντός των προς πολεοδόμηση περιοχών, υδατορεμάτων, και εγκρίνεται προκαταρκτική μελέτη γεωλογικής καταλληλότητας. Στο Σχήμα 1 συνοψίζονται οι αλλαγές στο σύστημα σχεδίων την τελευταία 10ετία και η θέση σε αυτό των ΓΠΣ/ΤΠΣ.



Σχήμα 1. Αλλαγές στο σύστημα σχεδίων την τελευταία 10ετία και η θέση των ΓΠΣ/ΤΠΣ

2. Το πρόγραμμα εκπόνησης Τοπικών Πολεοδομικών Σχεδίων

Τον Μάιο του 2019 ανακοινώθηκε από τα Υπουργεία α) Εσωτερικών, β) Οικονομίας και Ανάπτυξης, γ) Οικονομικών και δ) Περιβάλλοντος και Ενέργειας το «Ειδικό Πρόγραμμα Χορήγησης Επενδυτικών Δανείων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) Α΄ βαθμού για εκπόνηση Τοπικών Χωρικών Σχεδίων», με βασικό στόχο την ταχεία εκπόνηση και έγκριση ΤΧΣ για το σύνολο της χώρας, που θα συμβάλει στην ολοκληρωμένη χωρική ανάπτυξη και εδαφική οργάνωση σε επίπεδο πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, σύμφωνα με το θεσμικό πλαίσιο του Ν 4447/2016. Ως συνολική διάρκεια εφαρμογής του Προγράμματος ορίστηκε η περίοδος 2019-2024, με δυνατότητα παράτασης (σημειωτέον ότι μέχρι σήμερα το πρόγραμμα δεν έχει ξεκινήσει να εφαρμόζεται, ζήτημα που θα μας απασχολήσει και στη συνέχεια). Ο συνολικός προϋπολογισμός του Προγράμματος προσδιορίστηκε στα 200 εκατομμύρια ευρώ, με τη δανειοδοτική συνδρομή της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων (ΕΤΕπ). Η χρηματοδότηση των έργων που εντάσσονται στο Πρόγραμμα πραγματοποιείται μέσω επενδυτικών δανείων που χορηγούνται από το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων, συνομολογούνται με δανειακές συμβάσεις με-

ταξύ του δικαιούχου και του Ταμείου Παρακαταθηκών και Δανείων και αποπληρώνονται από πόρους του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ) του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας (ΥΠΕΝ), κάτι που συνιστά ισχυρό κίνητρο για τους Δήμους (Γεμεντζή, 2019). Φορέας διαχείρισης του Προγράμματος ορίζεται το Πράσινο Ταμείο, το οποίο αναλαμβάνει την τεχνική και διαχειριστική υποστήριξη της υλοποίησής του, συνεπικουρούμενο ως προς το σκέλος της διαχείρισης από Επιτροπή Παρακολούθησης που συγκροτείται με απόφαση του Υπουργού ΠΕΝ. Η Επιτροπή είναι αρμόδια και για τον συντονισμό των εμπλεκόμενων φορέων.

Το καλοκαίρι του 2020, στις 18.06.2020, εκδόθηκε από το ΥΠΕΝ πρόσκληση προς τους ΟΤΑ της Χώρας να εκδηλώσουν ενδιαφέρον για τη συμμετοχή τους στο παραπάνω πρόγραμμα εκπόνησης Τοπικών Πολεοδομικών (πλέον) Σχεδίων²⁵. Σύμφωνα με τα περιλαμβανόμενα στην πρόσκληση, η υλοποίηση του προγράμματος θα γίνει σταδιακά με προώθησή του κατά «φάσεις ανάθεσης μελετών», με την 1η να ξεκινάει τον Σεπτέμβριο 2020 (χρόνος που έχει παρέλθει) και τις επόμενες να

25. Α.Π.: ΥΠΕΝ/ΓρΥΦΧΑΠ/55357/1334, 11/06/2020, ΑΔΑ: 90634653Π8-ΓΞΓ

ενεργοποιούνται σε διάστημα 6 μηνών από την προηγούμενη. Η προτεραιοποίηση των Δημοτικών Ενοτήτων που θα ενταχθούν σε κάθε φάση υλοποίησης θα γίνει με κριτήρια αναπτυξιακά, περιβαλλοντικά και κοινωνικά. Στόχος η ολοκλήρωση του σχεδιασμού σε όλη τη Χώρα μέσα σε μια δετία (δηλ. το 2026, με αρχικό το έτος 2024, βλ. παραπάνω). Έκτοτε, ο στόχος για κάλυψη όλης της χώρας με ΤΠΣ έχει επαναπροσδιοριστεί χρονικά στο 2028²⁶.

3. Το προβλεπόμενο σύστημα διοίκησης-διαχείρισης και διακυβέρνησης

Η κίνηση της διαδικασίας για τη σύνταξη ΤΠΣ γίνεται είτε από τον οικείο Δήμο είτε από το ΥΠΕΝ, ενώ ο καθορισμός της αναθέτουσας αρχής παραπέμπεται από τον Ν 4759/2020 σε απόφαση του Υπουργού ΠΕΝ. Η έγκριση του ΤΠΣ γίνεται με ΠΔ ύστερα από γνώμη του Κεντρικού Συμβουλίου Πολεοδομικών Θεμάτων και Αμφισβητήσεων, ή στις περιπτώσεις ΤΠΣ εντός των μητροπολιτικών περιοχών Αθήνας και Θεσσαλονίκης ύστερα από γνώμη του Συμβουλίου Μητροπολιτικού Σχεδιασμού. Η αρμόδια υπηρεσία και το Κεντρικό Συμβούλιο Πολεοδομικών Θεμάτων και Αμφισβητήσεων επιφορτίζονται και με τον έλεγχο της εναρμόνισης του περιεχομένου του εκάστοτε ΤΠΣ με τον χωροταξικό σχεδιασμό, καθώς και της έλλειψης αντιφάσεων με αντίστοιχα σχέδια όμορων δημοτικών ενοτήτων.

Νέο στοιχείο που εισάγει ο Ν 4759/2020 είναι ο θεσμός του «Συντονιστή» (άρθρο 14) ο οποίος υπάγεται στον Υπουργό ΠΕΝ και συγκεντρώνει αυξημένες αρμοδιότητες στο πεδίο του πολεοδομικού σχεδιασμού της Χώρας. Συγκεκριμένα, είναι αρμόδιος για τον συντονισμό της κατάρτισης των Προγραμμάτων ΤΠΣ και ΕΠΣ, οριοθέτησης οικισμών προ του 1923 ή κάτω των 2.000 κατοίκων²⁷ και Ζωνών Υποδοχής Συντελεστών Δόμησης²⁸. Για

τη διοικητική και επιστημονική υποστήριξη του έργου του συστήνεται Τεχνική Γραμματεία, η οποία υποστηρίζεται διοικητικά και υλικοτεχνικά από τις υπηρεσίες του ΥΠΕΝ. Παράλληλα, προς υποστήριξη του έργου του ο Συντονιστής δύναται να συστήνει και να συγκροτεί αμισθες ομάδες εργασίας ή επιτροπές συμβουλευτικού χαρακτήρα. Σημειώνεται εδώ ότι, το συγκεκριμένο άρθρο δεν είχε συμπεριληφθεί στο νομοσχέδιο που τέθηκε σε δημόσια διαβούλευση, αλλά ενσωματώθηκε στον νόμο μετά την ολοκλήρωση αυτής.

Ένα ακόμη σημαντικό στοιχείο στην προβλεπόμενη διαδικασία προκύπτει από το άρθρο 135 (παρ. 3) του Ν 4759/2020 με το οποίο τροποποιήθηκε το άρθρο 70 του Ν 4509/2017 (Α' 201) που αφορούσε τα επενδυτικά δάνεια για την εκπόνηση των ΤΧΣ. Συγκεκριμένα, αποδίδεται στο ΝΠΔΔ «Ελληνικό Κτηματολόγιο», παράλληλα με τους ΟΤΑ Α' βαθμού, η δυνατότητα συνομολόγησης επενδυτικών δανείων με το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων με σκοπό την εκπόνηση ΤΠΣ στο πλαίσιο υλοποίησης προγράμματος χορήγησης επενδυτικών δανείων από το ΥΠΕΝ. Ο καθορισμός του φορέα διαχείρισης του εν λόγω προγράμματος και οι εν γένει διαδικασίες που θα ακολουθηθούν παραπέμπονται σε κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών, Ανάπτυξης και Επενδύσεων, Περιβάλλοντος και Ενέργειας.

Τέλος, καινοτόμο στοιχείο αποτελεί η σύσταση στο ΥΠΕΝ Μητρώου Πιστοποιημένων Αξιολογητών Χωρικών Μελετών (ΜΑΧΜ) (άρθρο 95). Οι πιστοποιημένοι αξιολογητές συνδράμουν την αξιολόγηση μελετών και τη σύνταξη εγκριτικών πράξεων για μια σειρά μελετών χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού, μεταξύ των οποίων και τα ΤΠΣ. Όλες οι πληροφορίες και τα έγγραφα καθόλα τα στάδια της διαδικασίας για την έκδοση ή τροποποίηση σχεδίου καταχωρίζονται, από την αρμόδια υπηρεσία, στο Ηλεκτρονικό Μητρώο Χωρικών Μελετών (ΗΜΧΜ) (άρθρο 96) που τηρείται στο ΥΠΕΝ. Οι προδιαγραφές του ΗΜΧΜ διασφαλίζουν, μεταξύ άλλων, τη διασύνδεση και διαλειτουργικότητα με ηλεκτρονικά μητρώα άλλων δημόσιων αρχών, και ιδίως, με το πληροφοριακό σύστημα της «ΔΙΑΥΓΕΙΑΣ» και της «Εθνικής Υποδομής Γεωχωρικών Πληροφοριών», καθώς και τη συμβατότητα με τον «Ενιαίο Ψηφιακό Χάρτη». Από 1/1/2021 η δημόσια διαβούλευση στο πλαίσιο των οικείων μελετών διεξάγεται μέσω του ΗΜΧΜ. Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του νομοσχεδίου, πρόκειται για «ένα άρτιο και λειτουργικό εργαλείο που συμβάλει στην ομοιογενοποίηση των πολεοδομικών όρων δόμησης και χρήσεων γης, όπως αυτές απορρέουν από τις εκάστοτε χωρικές μελέτες».

26. Ενημερωτικό Σημείωμα «11 πράγματα που αλλάζουν στη ζωή μας με τον νέο χωροταξικό-πολεοδομικό νόμο», 7.12.2020, <https://ypen.gov.gr/1-pragmata-pou-allazoun-sti-zoi-mas-me-ton-neo-chorotaxiko-poleodomiko-nomo/>
27. Το άρθρο 12 του Ν 4759/2020 προβλέπει την οριοθέτηση οικισμών που προϋπάρχουν του 1923 και δεν έχουν οριοθετηθεί, καθώς και οικισμών κάτω των δύο χιλιάδων (2.000) κατοίκων που δεν έχουν οριοθετηθεί αλλά φέρονται απογεγραμμένοι ως αυτοτελείς, ανεξάρτητοι οικισμοί σε απογραφή προ του έτους 1983 είτε στο πλαίσιο ΤΠΣ ή ΕΠΣ είτε με ειδικό προεδρικό διάταγμα που καλύπτει τουλάχιστον έναν οικισμό, το οποίο εκδίδεται με πρόταση του Υπουργού ΠΕΝ και του κατά περίπτωση συναρμόδιου Υπουργού.
28. Το Κεφάλαιο ΣΤ του Ν 4759/2020 αφιερώνεται στη Μεταφορά του Συντελεστή Δόμησης και έχει ως σκοπό τη δημιουργία μηχανισμού για την αξιοποίηση του θεσμού. Οι Ζώνες Υποδοχής Συντελεστή (ΖΥΣ) μπορούν να καθοριστούν είτε με ειδική πολεοδομική μελέτη είτε στο πλαίσιο εκπόνησης ΤΠΣ. Με απόφαση του Υπουργού ΠΕΝ θα καθοριστούν οι ειδικότερες προδιαγραφές, το περιεχόμενο και οι δια-

δικασίες εκπόνησης των μελετών για την έγκριση ΖΥΣ και κάθε άλλο σχετικό με τις μελέτες αυτές θέμα.

Ο Ν 4759/2020 δεν κάνει καμία μνεία σε διαδικασίες διαβούλευσης με φορείς και συμμετοχής των πολιτών, όπως είχε μεριμνήσει ο Ν 1337/1983 και ασπάστηκε και ο Ν 2508/1997. Στις μεταβατικές-εξουσιοδοτικές διατάξεις προβλέπεται η έκδοση προεδρικού διατάγματος με το οποίο θα εξειδικευτούν το ειδικό περιεχόμενο, η διαδικασία και οι προθεσμίες έγκρισης, αναθεώρησης, τροποποίησης, καθώς και τα αρμόδια όργανα έγκρισης των πλαισίων και σχεδίων του συστήματος χωρικού σχεδιασμού του νέου νόμου, αντικαθιστώντας προφανώς το ΠΔ 90. Θυμίζουμε ότι σε αυτό είχαν περιγραφεί οι σχετικές διαδικασίες: μέριμνα του οικείου Δήμου για συμμετοχή φορέων και πολιτών, με διοργάνωση ανοικτών εκδηλώσεων, ενημέρωση από τον έντυπο και ηλεκτρονικό τύπο, καθώς και πρόβλεψη για υποβολή υπομνημάτων/προγραμμάτων πολιτών, φορέων και οργανώσεων που δραστηριοποιούνται στην περιοχή μελέτης.

Το επικείμενο πρόγραμμα εκπόνησης ΤΠΣ θα υλοποιηθεί με βάση τις παραπάνω διαδικασίες διοίκησης/διαχείρισης. Κατά την άποψή μας, το νέο αυτό σύστημα διαθέτει ισχυρά στοιχεία συγκεντρωτισμού, καθώς όλες οι βασικές εξουσίες συγκεντρώνονται στην κεντρική κυβέρνηση ή σε δομές που λειτουργούν ή δημιουργούνται γύρω από αυτήν. Η δημιουργία αυτών των δομών, και ιδίως η πρόβλεψη των πιστοποιημένων αξιολογητών, καταδεικνύει μια αναγνώριση της αδυναμίας ανταπόκρισης των υφιστάμενων διοικητικών δομών και των ανθρωπίνων πόρων στο επίπεδο του κεντρικού διοικητικού μηχανισμού να παράσχουν από μόνοι τους τις υπηρεσίες και να διαχειριστούν με αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα τον όγκο των μελετών που φιλοδοξεί η κυβέρνηση να ολοκληρώσει τα επόμενα χρόνια. Είναι, μάλιστα, άξια αναφοράς τα καθήκοντα που προβλέπεται να αναλάβουν οι αξιολογητές (παρ. 3, άρθρο 95), τα οποία εμπίπτουν σε όλο το φάσμα της διαδικασίας, από την προετοιμασία της διαγωνιστικής διαδικασίας για την ανάθεση της εκάστοτε μελέτης μέχρι και τη σύνταξη σχεδίου της πράξης απόφασης έγκρισής της.

Εκτιμάται, λοιπόν, ότι η κεντρική κυβέρνηση θα αποτελέσει τον ισχυρό παίκτη με κυρίαρχο ρόλο στη λήψη αποφάσεων. Οι σχέσεις που διαμορφώνονται είναι αφενός ιεραρχικές, σε σχέση με τα κατώτερα επίπεδα διοίκησης, και αφετέρου οριζόντιες, εντός του ίδιου διοικητικού επιπέδου. Στο μοντέλο αυτό δεν είναι καθόλου προφανής ο ρόλος ή η βαρύτητα του ρόλου που θα διαδραματίσουν οι τοπικές διοικήσεις στην παραγωγή των σχεδίων που εν τέλει θα προωθηθούν και θα εγκριθούν. Ορμώμενοι από τη θεωρητική συζήτηση (Healey 2001), φαίνεται να μην υπάρχει πρόνοια για μια ευρύτερη διασπορά της δικαιοδοσίας για δράση, πέραν των τεχνικών ομάδων σχεδιασμού (αξιολογητές και μελετητές) και της δημόσιας αρχής του σχεδιασμού, μια διασπορά που θεωρείται ότι επιφέρει θετικά αποτελέσματα στις κοινωνικο-χωρικές σχέσεις, μειώνει την έκταση των συ-

γκρούσεων και κατ' επέκταση αυτές που θα επιλυθούν με δικαστικό τρόπο, και αυξάνει τη συνολική νομιμότητα των αποφάσεων και επιλογών σχεδιασμού.

Το συγκεκριμένο μοντέλο που υιοθετείται προσομοιάζει με το επονομαζόμενο «συντονιστικό μοντέλο» που έχει παρουσιαστεί στη διεθνή βιβλιογραφία (Martens, 2007²⁹). Σε αυτό, βασική υπόθεση είναι η σαφής διάκριση μεταξύ του κυβερνητικού σώματος και των κυβερνωμένων, ή αλλιώς η διάκριση μεταξύ κυβέρνησης και κοινωνίας. Η ισχυρή θέση της κυβέρνησης στην ιεραρχία της αποδίδει τον ρόλο της καθοδήγησης της κοινωνίας με γνώμονα «το καλό των κυβερνωμένων». Είναι αυτή που θέτει στόχους και προτεραιότητες, και επιλέγει και εφαρμόζει πολιτικές. Οι εκλεγμένοι αξιωματούχοι διαθέτουν την ισχυρή εξουσία και υποστηρίζονται από τους γραφειοκρατικούς θεσμούς της κυβέρνησης. Ο συντονισμός αφορά τα διαφορετικά τμήματα, τομείς και λειτουργίες του κυβερνώντος σώματος και «θεωρείται απαραίτητος ώστε να διασφαλιστεί ότι οι πολιτικές που εγκρίνονται από τους εκλεγμένους πολιτικούς και εφαρμόζονται από τους κυβερνητικούς φορείς προωθούν τους ίδιους στόχους και υποστηρίζονται μεταξύ τους» (Martens, 2007: 45). Κανένας άλλος παίκτης δεν έχει εξουσία στη λήψη αποφάσεων και οι ρόλοι και αρμοδιότητές τους είναι πολύ περιορισμένες. Φορείς που ανήκουν σε κατώτερα επίπεδα διοίκησης μπορεί σε ορισμένες περιπτώσεις να συμμετάσχουν στη διαδικασία συντονισμού της κυβερνητικής πολιτικής, αλλά άλλες φορές μπορούν απλά να θεωρηθούν ως μέρος των «κυβερνωμένων». Οι λοιποί παίκτες, στην καλύτερη των περιπτώσεων, θεωρούνται ως πάροχοι πληροφορίας.

VI. Συμπερασματικές σκέψεις και προϋποθέσεις επιτυχούς υλοποίησης του εγχειρήματος

Ο εκσυγχρονισμός της χωροταξικής και πολεοδομικής νομοθεσίας μέσω του Ν 4759/2020 αποτελεί την κατακλείδα μιας προσπάθειας μεταρρύθμισης που ως σύλληψη ξεκίνησε στη χώρα το 2011, απέκτησε θεσμική υπόσταση το 2014 και έκτοτε μεταλλάχθηκε και μετεξελίχθηκε με αλλεπάλληλες θεσμικές αναμορφώσεις και τροποποιήσεις, επιδιώκοντας άλλοτε να συμβαδίσει με το νέο τοπίο που διαμορφώθηκε ως απόρροια της κρίσης και να αυξήσει την ευελιξία, και άλλοτε να προω-

29. Στην εργασία του ο Martens (2007), εξετάζει τους ρόλους, τις αρμοδιότητες και την εξουσία που αποδίδονται στους πολιτικούς θεσμούς, στους κυβερνητικούς φορείς, στα ιδιωτικά επιχειρηματικά συμφέροντα, στις ομάδες συμφερόντων που έχουν ως αντικείμενο μια συγκεκριμένη υπόθεση, στις τοπικές ομάδες πολιτών και τους μεμονωμένους πολίτες, όπως αποδίδονται σε τρία μοντέλα διακυβέρνησης: το συντονιστικό μοντέλο (coordinative model), το ανταγωνιστικό μοντέλο (competitive model) και το μοντέλο της επιχειρηματολογίας (argumentative model).

θήσει τη συνοχή και λειτουργικότητα του συστήματος σχεδιασμού, τη μείωση της πολυνομίας, την ασφάλεια δικαίου και την επιτάχυνση των διαδικασιών.

Στο επίπεδο του ρυθμιστικού χωρικού σχεδιασμού, ο θεσμός των ΤΧΣ/ΤΠΣ παραπαίει εδώ και χρόνια μεταξύ κυβερνητικών αλλαγών και διαφορετικών προτεραιοτήτων, αφήνοντας (με ελάχιστες εξαιρέσεις) μετέωρο το ζήτημα της ολοκληρωμένης χωρικής ανάπτυξης και οργάνωσης στο επίπεδο μιας ευρείας χωρικής και προσδιοριζόμενης από διοικητικά όρια εδαφικής περιοχής (είτε αυτή είναι ένας Δήμος είτε μία ή περισσότερες Δημοτικές Ενότητες). Η καθυστέρηση ενεργοποίησης του εργαλείου, η οποία μάλιστα τα τελευταία χρόνια ενισχύεται από την αναμονή προώθησης του προγράμματος μαζικής εκπόνησης τέτοιων μελετών, διατηρεί και ενδεχομένως προκρίνει πρακτικές ανάπτυξης μέσω άλλων, παράλληλων εργαλείων, που εισήχθησαν την εποχή της κρίσης αρχικά ως διαδικασίες παράκαμψης και παρέκκλισης, επηρεάζοντας τις ισορροπίες και τις προτεραιότητες πολιτικής³⁰.

Αυτή η καθυστέρηση δημιουργεί, ταυτόχρονα, δυσλειτουργίες στην ορθολογική μετάβαση από το παλιό στο νέο καθεστώς. Ενόψει της ενεργοποίησης του εργαλείου των ΤΧΣ και του εξαγγελθέντος προγράμματος, τέθηκε (με το ΠΔ 90/2018, άρθρο 5, παρ. 5α) προθεσμία 24 μηνών για την έγκριση των υπό εκπόνηση ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ, με δυνατότητα παράτασης από 2 έως 6 μήνες, ως άσκηση πίεσης για την ολοκλήρωση των «παλιών εκκρεμοτήτων». Η προθεσμία των 24 μηνών εξέπνευσε στις 3-9-2020, με αποτέλεσμα πλήθος Δήμων σε όλη τη Χώρα να αναγκαστούν να διατυπώσουν εσπευσμένα αιτήματα για την εξασφάλιση της προβλεπόμενης «εξατομικευμένης» παράτασης, χωρίς κάτι τέτοιο να καταστεί εφικτό για αρκετές μελέτες, προκαλώντας μείζονα προβλήματα στην ομαλή εξέλιξη των συμβάσεων³¹. Τέτοιου είδους εμπλοκές υπογραμμίζουν τις «συνέπειες της ασυνέπειας» της κυβερνητικής πολιτικής να προωθήσει έγκαιρα τις θεσμικές μεταρρυθμίσεις και αναδεικνύουν την ανάγκη μεταβατικών ρυθμίσεων για την ορθολογική μετάβαση στο νέο καθεστώς ως προϋπόθεση για τη διασφάλιση του δημοσίου συμφέροντος³² και για την σε σύντομο χρονικό διάστημα αύξηση του ποσοστού

κάλυψης της χώρας από ρυθμίσεις γενικού / τοπικού πολεοδομικού σχεδιασμού.

Στους κύκλους των επιστημόνων του σχεδιασμού - μελετητών, είναι έκδηλη η ανησυχία ότι η έναρξη του εγχειρήματος θα καθυστερήσει περαιτέρω, δεδομένων των εξαγγελιών για τροποποίηση των οικείων προδιαγραφών, έκδοση νέων πολεοδομικών σταθεροτύπων, έκδοση νέου προεδρικού διατάγματος για τις κατηγορίες και το περιεχόμενο των χρήσεων γης, καθώς και αντιστοίχισή τους με τους Κωδικούς Αριθμούς Δραστηριότητας (ΚΑΔ) και τις κατηγορίες δραστηριοτήτων της νομοθεσίας για την περιβαλλοντική αδειοδότηση. Στα παραπάνω θα πρέπει να προστεθούν και οι χρόνοι που απαιτούνται για την προκήρυξη, τη διαγωνιστική διαδικασία και τελικά την ανάθεση κάθε μελέτης, που σε πολλές περιπτώσεις ξεπερνούν το ένα έτος. Η ταχεία προώθηση των παραπάνω, όπως και των εκτελεστικών διαταγμάτων και προδιαγραφών για μια σειρά από θέματα που θα απασχολήσουν τις μελέτες ΤΠΣ (όπως οι οριοθετήσεις οικισμών, η Μεταφορά Συντελεστή Δόμησης), αποτελεί προϋπόθεση για την αποδοτικότητα του προγράμματος.

Για πολλούς, το Πρόγραμμα εκπόνησης ΤΠΣ για το σύνολο της Χώρας, προσομοιάζει με το εγχείρημα της ΕΠΑ. Κατά την άποψή μας πρόκειται για ένα ακόμη πιο απαιτητικό πρόγραμμα, από πλευράς χωρικής εμβέλειας, αλλά και εύρεσης, αξιοποίησης, κινητοποίησης και συντονισμού πόρων (θεσμικών, ανθρώπινων, χρηματοδοτικών). Σε ένα πρώτο επίπεδο, κρίνεται σημαντική η εύρεση της χρυσής τομής ανάμεσα στις εξαντλητικές οδηγίες του Προγράμματος της ΕΠΑ, που οδήγησαν σε παγίδευση στις λεπτομέρειες, και της σχεδόν ανύπαρκτης υποστήριξης κατά την υλοποίηση των ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ του Ν 2508/1997, που συνέτεινε σε μια «άναρχη» ευελιξία και σε αποτυχία υλοποίησης των κεντρικών επιδιώξεων της πολεοδομικής πολιτικής. Αυτό προϋποθέτει συνεκτικές προδιαγραφές, ερμηνευτικές οδηγίες, αλλά και τυποποίηση των πράξεων της διοίκησης. Σε ένα δεύτερο επίπεδο, επανέρχεται ισχυρά η συζήτηση για την επιχειρησιακή (αν)επάρκεια της κεντρικής διοίκησης να ανταποκριθεί με αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα στο φιλόδοξο εγχείρημα. Αν και αναμφισβήτητη η σύσταση του Μητρώου Αξιολογητών (*outsourcing* αρμοδιοτήτων) αποτελεί θετικό βήμα προς αυτή την κατεύθυνση, παλιά ζητήματα εξακολουθούν να παραμένουν ανοιχτά: ο συντονισμός μεταξύ φορέων της διοίκησης, οι σχέσεις κεντρικού-περιφερειακού-τοπικού, οι σχέσεις κράτους-κοινωνίας, που με τις εγκαθιδρυμένες στρεβλώσεις αποδείχθηκαν σε όλη την πορεία των τελευταίων 40 χρόνων καθοριστικά στοιχεία τόσο για την αποτελεσματικότητα της διαδικασίας του σχεδιασμού όσο και για το αποτύπωμά της στο χώρο. Η δόμηση επιχειρησιακής ικανότητας προϋποθέτει την ανάληψη ενός ισχυρά επιτελικού ρόλου από την κεντρι-

30. Για την κριτική που ασκήθηκε και εν γένει τις επιδράσεις της οικονομικής κρίσης στην ελληνική παράδοση σχεδιασμού και στο μοντέλο διακυβέρνησης βλ. Βιτοπούλου κ.ά., 2015.

31. Βλ. αναλυτικότερα το πόρισμα της Μόνιμης Επιτροπής Χωροταξίας και Ανάπτυξης του ΤΕΕ/ΤΚΜ για τις εκκρεμείς μελέτες ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ, <http://tkm.tee.gr/ενδιαφέρουν/τοτεετκμ-για-τις-εκκρεμείς-μελέτες-γπ/>

32. Στην πλειονότητα των εκκρεμών μελετών έχουν καταβληθεί ήδη πιστώσεις που ξεπερνούν το 70% της συνολικής δαπάνης και έχει διανυθεί το μεγαλύτερο μέρος (ή και το σύνολο) του καθαρού μελετητικού χρόνου (ό.π.).

κή κυβέρνηση, η οποία θα πρέπει να διαμορφώσει αποτελεσματικούς μηχανισμούς καθοδήγησης και διαύλους επικοινωνίας με τα κατώτερα στρώματα της διοίκησης. Τα παραπάνω κρίνονται απολύτως απαραίτητα και με δεδομένο τον εμπλουτισμό των μελετών ΤΠΣ με νέα αντικείμενα, όπως είναι η κλιματική αλλαγή και η διαχείριση φυσικών και τεχνολογικών καταστροφών. Η κατανόηση των σχετικών εννοιών και ο τρόπος μετάφρασής τους σε ένα πολεοδομικό σχέδιο δεν θα πρέπει να θεωρηθούν δεδομένα, τόσο για τους μελετητές όσο και για τους φορείς της διοίκησης που θα παρακολουθήσουν τις μελέτες ή θα εισηγηθούν την έγκρισή τους. Η «σημαία» της αιφορίας, του βιώσιμου πολεοδομικού σχεδιασμού και της βιώσιμης αστικής ανάπτυξης την προηγούμενη περίοδο, αν και αποδείχθηκε μια εύκολα αποδεκτή έννοια στη θεωρία, ενσωματώθηκε αόριστα και ασαφώς στην πρακτική του σχεδιασμού (κατά την εκπόνηση των μελετών ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ του Ν 2508/1997) ως απόρροια της ανεπάρκειας ή καθυστέρησης διάχυσης των πρακτικών εφαρμογών της στα στελέχη της διοίκησης, αλλά και της προσωπικής 'κουλτούρας' και ερμηνειών των συμμετεχόντων στις διαδικασίες του σχεδιασμού (Τασσοπούλου, 2015). Η αποδέσμευση από ανάλογες πρακτικές προϋποθέτει μηχανισμούς «εκπαίδευσης» μελετητών, αξιολογητών, στελεχών της διοίκησης, για την κάλυψη των απαιτήσεων τόσο σε θεωρητικές γνώσεις όσο και σε σχεδιαστικές πρακτικές.

Στο ίδιο πλαίσιο, εγείρονται ερωτήματα αναφορικά με την ικανότητα αντίληψης και ερμηνείας των τριών διαφορετικών «εκδοχών δεσμευτικότητας»³³ των κατευθύνσεων των χωροταξικών πλαισίων με τις οποίες καλούνται να εφαρμόσουν τα ΤΠΣ. Σύμφωνα με τις διατάξεις του νόμου, η «σαφήνεια και η κανονιστική πυκνότητα» εκάστης κατεύθυνσης, την τοποθετεί αναλόγως στο φάσμα της υποχρέωσης «συμμόρφωσης» ή «συμβατότητας» ή «λήψης υπόψη». Αν και το θέμα αυτό έχει απασχολήσει τη νομική θεωρία (βλ. Γιαννακούρου 2019, Μέλισσας, 2019, Χαϊνταρλής, 2017), διερωτάται κανείς κατά πόσο οι αρμόδιοι γι' αυτόν τον έλεγχο φορείς³⁴, αλλά και οι εμπλεκόμενοι στο προηγούμενο σκέλος της διαδικασίας (μελετητές, πιστοποιημένοι αξιολογητές), οι επονομαζόμενοι «εφαρμοστές» κατά τον Μέλισσα (2019), είναι σε θέση να κατανοήσουν το εύρος της δεσμευτικότητας και την κατεύθυνση προς την οποία αυτή λειτουργεί. Προς αποφυγή διακινδύνευσης του σχεδίου σε προχωρημένο στάδιο (όταν θα καταλήξει στο ΣτΕ), απαιτείται ένα μεθοδολογικό πλαίσιο αποσαφήνισης αυ-

33. Σύμφωνα με το άρθρο 1 του Ν 4447/2016, όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 2 του Ν 4759/2020.

34. Ο έλεγχος της εναρμόνισης του περιεχομένου των ΤΠΣ με τα Περιφερειακά Χωροταξικά Πλαίσια γίνεται από την αρμόδια υπηρεσία (ΥΠΕΝ ή Συμβούλιο μητροπολιτικού σχεδιασμού προκειμένου για την Αθήνα και τη Θεσσαλονίκη) και από το ΚΕΣΥΠΟΘΑ.

τών των σχέσεων, με συγκεκριμένα κριτήρια που θα είναι σε θέση να επιλύσουν τις αντιφατικές ερμηνείες (Χαϊνταρλής, 2017), και ένας συστηματοποιημένος τρόπος διενέργειας του ελέγχου που θα προσδώσει «αντικειμενικότητα, επιχειρησιακό χαρακτήρα και αποτελεσματικότητα» στην όλη διαδικασία (Γιαννακούρου, 2019: 111).

Η πρόθεση της Κυβέρνησης για ολοκλήρωση και έγκριση μιας μελέτης ΤΠΣ εντός 2,5 ετών μοιάζει τουλάχιστον υπεραισιόδοξη. Ακόμα και μη λαμβάνοντας υπόψη τα ζητήματα της επιχειρησιακής και γνωστικής επάρκειας που τέθηκαν παραπάνω, οι χρόνοι που απαιτούνται για τις υποστηρικτικές μελέτες (ΣΜΠΕ, γεωλογική, μελέτη οριοθέτησης ρεμάτων), ο έλεγχος των οποίων στην πλειονότητα των περιπτώσεων γίνεται από κεντρικές υπηρεσίες του ΥΠΕΝ, και ο όγκος των μελετών που θα συσσωρευθούν στο ΣτΕ, ενισχύουν αυτή την άποψη. Ταυτόχρονα, εκτιμάται ότι για να προχωρήσει η ολοκλήρωση των μελετών σε εύλογο χρονικό διάστημα απαιτείται μια εγρήγορη ως προς τη δημιουργία του Ηλεκτρονικού Μητρώου Χωρικών Μελετών αλλά και ως προς τη διασύνδεση και διαλειτουργικότητά του με ηλεκτρονικά μητρώα άλλων δημοσίων αρχών και ιδίως με την Εθνική Υποδομή Γεωχωρικών Πληροφοριών (ΕΥΓΕΠ). Δυστυχώς, αν και η δημιουργία της ΕΥΓΕΠ προβλέφθηκε από τον Ν 3882/2010 (Α' 166/2010), δεν έχει ακόμα υλοποιηθεί³⁵. Η ολοκλήρωσή της θεωρείται κρίσιμη, ώστε να τροφοδοτεί τα ΤΠΣ με στοιχεία και γεωχωρικές πληροφορίες (π.χ. θεσμικές γραμμές) που θα διευκολύνουν την εκπόνηση και έγκρισή τους.

Το εγχείρημα οφείλει να υποστηριχθεί από κατάλληλους μηχανισμούς αξιολόγησης και παρακολούθησης. Είναι ατυχές ότι μέχρι σήμερα δεν έχει υπάρξει μια συνολική αποτίμηση σε επίπεδο χώρας των παλαιότερων προγραμμάτων και των αποτελεσμάτων τους τόσο ως προς τις ακολουθούμενες διαδικασίες και τους χρόνους ολοκλήρωσης όσο και ως προς τα αποτελέσματά τους στον χώρο. Ένας τέτοιος μηχανισμός αξιολόγησης και παρακολούθησης, οφείλει να είναι δυναμικός, να περιλαμβάνει συμφωνημένους στόχους και δείκτες, ποσοτικούς και ποιοτικούς, και να προβαίνει σε διορθωτικές κινήσεις όπου και εφόσον απαιτείται. Τα αποτελέσματα της αξιολόγησης δυναμικά τροφοδοτούν τη διαδικασία πολιτικής και μελλοντικές πρακτικές.

Τέλος, η εμπειρία του παρελθόντος έχει δείξει ότι και στην παρούσα φάση απαιτείται η ενίσχυση των κοινωνικών και συμμετοχικών διαστάσεων του σχεδιασμού, εφόσον αξιώνει κανείς να μιλάει για 'χρηστή' διακυβέρνηση. Στο ζήτημα της συμμετοχής φαίνεται να μην έχουν προσδώσει την προσήκουσα σημασία όλα τα νομοθετή-

35. Μόλις τον Νοέμβριο του 2020 ολοκληρώθηκε η δημόσια διαβούλευση για τη Στρατηγική Ανάπτυξης της ΕΥΓΕΠ, <http://www.opengov.gr/minenv/?p=11223>

ματα των τελευταίων 8 χρόνων, από τον Ν 4269/2014 μέχρι και σήμερα. Υπό αυτό το πρίσμα, ο σχεδιασμός των κατάλληλων δομών και εργαλείων και η ενεργοποίηση της τοπικής αυτοδιοίκησης αποτελούν το πλαίσιο ενθάρρυνσης της συμμετοχής ατόμων και ομάδων. Η ενεργή κοινωνία των πολιτών, η διαφάνεια στη δημόσια δράση και η κινητοποίηση πόρων και κοινωνικών δικτύων είναι σε θέση να συμβάλλουν στη νομιμοποίηση των αποφάσεων, να διαφυλάξουν την αμεροληψία και να ενισχύσουν την εφαρμοσιμότητα του σχεδιασμού.

Βιβλιογραφία

Ελληνική

Αναιρούση Φ., (1993) «Οι εμπειρίες από την πλευρά της διοίκησης», Πρακτικά διημέρου “ΕΠΑ: 10 χρόνια μετά. Πραγματικότητα και προοπτικές”, *Τεχνικά Χρονικά*, Σεπτέμβριος-Οκτώβριος 1993, τεύχος 5, σελ. 31-35.

Αραβαντινός Α., (1997) *Πολεοδομικός σχεδιασμός. Για μια βιώσιμη ανάπτυξη του αστικού χώρου*, Συμμετρία, Αθήνα.

Βεζυριανίδου Σ. και Λαλένης Κ., (2018) «Το Διοικητικό Σύστημα Οργάνωσης του Χωρικού Σχεδιασμού στην Ελλάδα με τη μεταρρύθμιση “Καλλικράτης”», Πρακτικά 5ου Πανελληνίου Συνεδρίου Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Βόλος, σελ. 1637-1647.

Βιτοπούλου Α., Γεμεντζή Γ., Γιαννακού Α., Καυκαλάς Γ. και Τασπούλου Α. (2015) *Βιώσιμες πόλεις. Προσαρμογή και ανθεκτικότητα σε περιόδους κρίσης*, Ηλεκτρονικό Βιβλίο, Ελληνικά Ακαδημαϊκά Ηλεκτρονικά Συγγράμματα και Βοηθήματα.

Γεμεντζή Γ., (2019) «Πολεοδομικός σχεδιασμός και οικιστική αξιοποίηση ακινήτων: Ο ρόλος των νεότερων εργαλείων χωρικού σχεδιασμού στη ρύθμιση της οικιστικής ανάπτυξης», *ΠερΔικ*, 3/2019, σελ. 386-400.

Γιαννακού Α., (2015) «Οι μεταρρυθμίσεις του συστήματος χωρικού σχεδιασμού στην Ελλάδα: μια επισκόπηση της περιόδου 1974-2009» σε Συλλογικό Έργο: *Χώρου ζητήματα - Θεωρίες και μεθοδολογίες για τον σχεδιασμό και την Ανάπτυξη*, Εκδόσεις Ζήτη, Θεσσαλονίκη, σελ. 17-49.

Γιαννακού Α. και Τασπούλου Α., (2012) «Από το χωροταξικό πλαίσιο στο πολεοδομικό σχέδιο: Ζητήματα και προβλήματα εξειδίκευσης του Ειδικού Πλαισίου για τη Βιομηχανία με αφορμή μια μελέτη περίπτωσης», Πρακτικά 3ου Πανελληνίου Συνεδρίου Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Βόλος, σελ. 54-59.

Γιαννακούρου Γ., (1999) «Το Θεσμικό Πλαίσιο του Σχεδιασμού των Πόλεων στην Ελλάδα: Ιστορικές Μεταμορφώσεις και Σύγχρονα Αιτήματα» στο: Οικονόμου, Δ. και Πετράκος, Γ. (επιμ.), *Η ανάπτυξη των Ελληνικών πόλεων. Διεπιστημονικές προσεγγίσεις αστικής ανάλυσης και πολιτικής*, Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας-Guttenberg, Βόλος, σελ. 457-480.

Γιαννακούρου Γ., (2015) «Μια πρώτη, συνολική, επισκόπηση των αλλαγών στο σύστημα χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού - Σκέψεις και προβληματισμοί», *ΠερΔικ* 1/2015, σελ. 1-8.

Γιαννακούρου Γ., (2019) *Δίκαιο Χωροταξίας και Πολεοδομίας*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα.

Γιαννακούρου Γ. και Καυκαλάς Γ., (2014) «Επανεξετάζοντας τη χωροταξία σε περίοδο κρίσης: αναγκαιότητα, περιεχόμενο και προϋποθέσεις της μεταρρύθμισης» στο: Ένωση Ελληνικών Τραπεζών, *Ανταγωνιστικότητα για ανάπτυξη. Προτάσεις πολιτικής*, Ένωση Ελληνικών Τραπεζών, Αθήνα, σελ. 511-522

Κουτσάκος Β. (1993) «Μία μεταρρύθμιση που περιμένει ακόμα...», *Τεχνικά Χρονικά*, Σεπτέμβριος-Οκτώβριος 1993, τεύχος 5, σελ. 54-64.

Λαλένης Κ., (2008) «Από τις λαϊκές συνελεύσεις στις εταιρικές σχέσεις δημοσίων και ιδιωτικών συμφερόντων» στο: Γοσποδίνη Α. (επιμ.), *Διάλογοι για το σχεδιασμό του χώρου και την ανάπτυξη*, Κριτική, Αθήνα, σελ. 199-234.

Λέπησης Ε., (2020) Αδημοσίευτη συνέντευξη στην Α. Τασπούλου, 21.07.2020.

Λιακόπουλος Κ., (2007) Εισήγηση στην Ημερίδα Χωροταξικός και Πολεοδομικός Σχεδιασμός - Όρος ζωής για την Κέρκυρα, Ν.Α. Κέρκυρας - ΤΚ/ΤΕΕ, Κέρκυρα.

Μέλισσας Δ., (2010) *Οι χρήσεις γης, το Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο και η Ζώνη Οικιστικού Ελέγχου*, 2η έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη.

Μέλισσας Δ., (2019) *Το Τοπικό Χωρικό Σχέδιο & το Ειδικό Χωρικό Σχέδιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη.

Μουτζαλιά Ο., (1993) «Η πορεία της Επιχείρησης Πολεοδομικής Ανασυγκρότησης και κριτική», *Τεχνικά Χρονικά*, Σεπτέμβριος-Οκτώβριος 1993, τεύχος 5, σελ. 23-26.

Οικονόμου Δ., (1997) «Παρατηρήσεις για το Νόμο 2508/97 για τη Βιώσιμη Οικιστική Ανάπτυξη», *ΤΟΠΟΣ Επιθεώρηση αστικών και περιφερειακών μελετών*, τεύχος 13, σελ. 113-121.

Οικονόμου Δ., (2000) «Σύστημα χωρικού σχεδιασμού: η ελληνική πραγματικότητα και η διεθνής εμπειρία», *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, 101(101-102), σελ. 3-57.

Οικονόμου Δ., (2009) «Αποτίμηση του Ν 1337/83, 25 Χρόνια μετά» στο: Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας - Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας & Περιφερειακής Ανάπτυξης *25 Κείμενα για το Σχεδιασμό και την Ανάπτυξη του Χώρου*, Συλλογικός τόμος για τα 20 χρόνια λειτουργίας του Τμήματος Μηχανικών Χωροταξίας Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης του Πανεπιστημίου Θεσσαλίας, Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας, Βόλος, σελ. 241-262.

Οικονόμου, Δ. (2018) «Κεφάλαιο 13. Διοικητικές μεταρρυθμίσεις και χωρικές πολιτικές» στο: ΕΛΙΑΜΕΠ/Παρατηρητήριο Για την Κρίση, *Μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση στη διάρκεια της κρίσης. Επισκόπηση/Περιγραφή/Αποτίμηση* (συντονισμός έρευνας Σπανού, Κ.), σελ. 336-358.

Σπανού Κ., (2003) «Μητροπολιτική Διοίκηση ή Διακυβέρνηση;» στο Γετίμης Π. και Καυκαλάς Γ. (επιμ.), *Μητροπολιτική Διακυβέρνηση. Διεθνής εμπειρία και Ελληνική Πραγματικότητα*, ΙΑΠΑΔ-Γπάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα, 109-126.

ΣΚΑΪ 17.6.2020. Οικονόμου: 200 εκατ. ευρώ για ολοκλήρωση πολεοδομικού σχεδιασμού της χώρας <https://www.skai.gr/news/environment/oikonomou-200-ekat-eyro-gia-oloklirosi-rolododimikou-sxediasμου-tis-xoras> (πρόσβαση: Δεκέμβριος 2020)

Συναδινός Π., (1993) «Εισήγηση της οργανωτικής επιτροπής του διημέρου ΕΠΑ», *Τεχνικά Χρονικά*, Σεπτέμβριος-Οκτώβριος 1993, τεύχος 5, σελ. 19-22.

Τασπούλου Α., (2011) *Αστική Διακυβέρνηση: Πολεοδομική Πολιτική και Διαχείριση του Χώρου με εφαρμογή στα ΓΠΣ-ΣΧΟΟΑΠ στην Ελλάδα*, Διδακτορική Διατριβή, ΑΠΘ-Τμήμα Αρχιτεκτόνων, Θεσσαλονίκη.

Τασοπούλου Α., (2012) «Προσεγγίζοντας τη διακυβέρνηση και τα θεωρητικά της διλήμματα», *Αεικώρος*, 17, σελ. 4-33.

Τασοπούλου Α., (2015) «Κουλτούρα σχεδιασμού στην Ελλάδα: Ερευνώντας τον ρόλο των πολεοδόμων στις διαδικασίες του σχεδιασμού», *ΓΕΩΓΡΑΦΙΕΣ*, 25, σελ. 92-108.

Τασοπούλου Α. και Λαϊνάς Ι., (2018) «Πολιτική για τις αστικές αναπλάσεις: Εγχώρια και διεθνής εμπειρία και προτάσεις ανα-σχεδιασμού στην Ελλάδα» στο: Γεωργαράκης Ν. (επιμ.), *Στρατηγική και διαδικασίες για το σχεδιασμό και την εφαρμογή δημόσιων πολιτικών στην Ελλάδα. Καινοτομία, αστική ανάπτυξη, διαδίκτυο, ενέργεια*, Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών (ΕΚΚΕ), Αθήνα, σελ. 79-164.

ΤΕΕ/ΤΚΜ (2010) «Πολεοδομικός σχεδιασμός στην Ελλάδα: Προβλήματα θεσμικού πλαισίου & εφαρμογής και προτάσεις μεταρρύθμισης», Πόρισμα ομάδας εργασίας, Θεσσαλονίκη.

ΤΕΕ/ΤΚΜ (2020) «Εκκρεμείς μελέτες ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ», Πόρισμα ομάδας εργασίας, Θεσσαλονίκη.

Χαϊνταρλής Μ., (2012) «Περί δεσμευτικότητας των εργαλείων χωρικού σχεδιασμού και της μεταξύ τους νομικής σχέσης», Πρακτικά 3ου Πανελληνίου Συνεδρίου Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Βόλος, σελ. 18-24.

Χαϊνταρλής Μ., (2017) *Τα νομικά χωρικά εργαλεία στρατηγικού χαρακτήρα. Θεωρία και πράξη*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα.

Χορομίδης Κ., (1994) *Το δίκαιο της ρυμοτομίας και του πολεοδομικού σχεδιασμού (σχέδια πόλεων - οικιστική νομοθεσία)*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη.

ΥΠΕΝ (2020) *Ενημερωτικό Σημείωμα «11 πράγματα που αλλάζουν στη ζωή μας με τον νέο χωροταξικό-πολεοδομικό νόμο»*, 7.12.2020 <https://ypen.gov.gr/1-pragmata-pou-allazoun-sti-zoi-mas-metou-nou-nou-chorotaxiko-poleodomiko-nomo/> (πρόσβαση: Δεκέμβριος 2020)

Ξενόγλωσση

Amin A. and Thrift N., (1995) «Globalisation, Institutional Thickness and the Local Economy» στο: Healey P., Cameron S., Davoudi S., Graham S. and Madanipour A. (eds), *Managing Cities*, John Wiley and sons, Chichester, σελ. 91-108.

Beaumont J. and Nicholls W., (2008) «Plural Governance, Participation and Democracy in Cities», *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 32, No. 1, σελ. 87-94.

Coaffee J. and Healey P., (2003) «My Voice: My Place»: Tracking Transformations in Urban Governance», *Urban Studies*, Vol. 40, No. 10, σελ. 1979-1999.

DiGaetano A. and Strom E., (2003) «Comparative Urban Governance. An Integrated Approach», *Urban Affairs Review*, Vol. 38, No. 3, σελ. 356-395.

Dubini P. and Aldrich H., (1991) «Personal and Extended Networks are Central to the Entrepreneurial Process», *Journal of Business Venturing*, Vol. 6, No. 5, σελ. 305-313.

Economou D., Petrakos G. and Psycharis Y., (2007) «National Urban Policy in Greece» στο: Van Den Berg L., Braun E. and Van Der Meer J. (eds), *National Policy Responses to Urban Challenges in Europe*, Ashgate, England and USA, σελ. 193-216.

European Spatial Planning Observatory Network (ESPON) (2004), *Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level*, ESPON Project 2.3.2, First Interim Report, Submitted by University of Valencia, Lead Partner for ESPON 2.3.2, 30 December 2004.

Garcia M., (2006) «Citizenship Practices and Urban Governance in European Cities», *Urban Studies*, Vol. 43, No. 4, σελ. 745-765.

Gonzalez S. and Healey P., (2005) «A Sociological Institutional Approach to the Study of Innovation in Governance», *Urban Studies*, Vol. 42, No. 11, σελ. 2055-2069.

Habermas J., (1984), *The theory of communicative action. Volume 1: Reason and the rationalization of society*, Heinemann, London.

Hay C. and Jessop B., (1995) «New Urban Governance: Institutional Change and Consequences for Urban Development», *European Planning Studies*, Vol. 14, No. 3, σελ. 291-298.

Healey P., (1998) «Building institutional capacity through collaborative approaches to urban planning», *Environment and Planning A*, vol. 30, No. 9, σελ. 1531-1456.

Healey P., (2001) «New Approaches to the Content and Process of Spatial Development Frameworks» στο: OECD (2001), *Towards a New Role for Spatial Planning*, OECD Publications Service, Paris, σελ. 143-163.

Healey P., (2004) «Creativity and Urban Governance», *Policy Studies*, Vol. 25, No. 2, σελ. 87-102.

Healey P., (2006) «Transforming Governance: Challenges of Institutional Adaptation and a New Politics of Space», *European Planning Studies*, Vol. 14, No. 3, σελ. 299-320.

Healey P., De Magalhaes C., Madanipour A. and Pendlebury J. (2003) «Place, Identity and Local Politics: Analysing Partnership Initiatives» στο: Hajer M. and Wagenaar H. (eds), *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge University Press, Cambridge, σελ. 60-87.

Heinelt H., (2002) «Achieving Sustainable and Innovative Policies through Participatory Governance in Multi-level Context» στο: Heinelt H., Getimis P., Kafkalas G., Smith R., and Swyngedouw E. (eds), *Participatory Governance in Multi-Level Context. Concepts and Experience*, Leske & Budrich, Opladen, σελ. 17-32.

Hooghe L. and Marks G., (2003) «Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance», *American Political Science Review*, Vol. 97, No. 2, σελ. 233-243.

Innes J. and Booher D., (2003) «Collaborative Policy-making: Knowledge through Dialogue» στο: Hajer M. and Wagenaar H. (eds), *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge University Press, Cambridge, σελ. 33-59.

Jessop B., (1995) «The Regulation Approach, Governance and Post-Fordism: Alternative Perspectives on Economic and Political Change?», *Economy and Society*, Vol. 24, No. 3, σελ. 307-333.

Jessop B., (1997) «Capitalism and its Future: Remarks on Regulation, Government and Governance», *Review of International Political Economy*, Vol. 4, No. 3, σελ. 561-581.

Jessop B., (2005) «The Political Economy of Space and European Governance», *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, Vol. 96, No. 2, σελ. 225-230.

Jones C., Hesterly W S., Borgatti S. P., (1997) «A general theory of network governance: exchange conditions and social mechanisms», *The Academy of Management Review*, Vol. 22, No. 4, σελ. 911-945.

Jordan A., (2001) «The European Union: An Evolving System of Multi-Level Governance ... or Government?», *Policy & Politics*, Vol. 29, No. 2, σελ. 193-208.

Jordan A., Wurzel R. K. W. and Zito A., (2005) «The Rise of 'New' Policy Instruments in Comparative Perspective: Has Governance Eclipsed Government?», *Political Studies*, Vol. 53, σελ. 477-496.

- Lalenis K., (1993), *Public Participation Strategies in Urban Planning in Greece after the "Urban Reconstruction Operation (EPA) 1982-1984"*. *Comparison of Theory and Practice*, PhD Thesis, University of Westminster.
- Larson A., (1992) «Network Dyads in Entrepreneurial Settings: A Study of the Governance of Exchange Relationships», *Administrative Science Quarterly*, Vol. 37, No. 1, σελ. 76-104.
- Lascoumes P. and Le Gales P., (2007) «Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments—From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation», *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 20, No. 1, σελ. 1-21.
- Marks G., Nielsen F., Ray L. and Salk J. (1996) «Competencies, Cracks and Conflicts: Regional Mobilisation in the EU» στο: Marks G., Scharpf F., Schmitter P. and Streeck W. (eds), *Governance in the European Union*, Sage, London, σελ. 40-63.
- Martens K., (2007) «Actors in a Fuzzy Governance Environment» στο: De Roo, G. and Porter, G. (eds), *Fuzzy Planning. The Role of Actors in a Fuzzy Governance Environment*, Ashgate, Aldershot, σελ. 43-66.
- Peters B. G. and Pierre, J. (1998) «Governance Without Government? Rethinking Public Administration», *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 8, No. 2, σελ. 223-243.
- Peters B. G. and Pierre J., (2001) «Developments in Intergovernmental Relations: Towards Multi-level Governance», *Policy & Politics*, Vol. 29, No. 2, σελ. 131-135.
- Pierre J., (1999) «Models of Urban Governance. The Institutional Dimension of Urban Politics», *Urban Affairs Review*, Vol. 34, No. 3, σελ. 372-296.
- Pierre J., (2005) «Comparative Urban Governance. Uncovering Complex Causalities», *Urban Affairs Review*, Vol. 40, No. 4, σελ. 446-462.
- Powell W.W., (1990) «Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organizing» στο: Staw B. M. and Cummings L.L. (eds), *Research in Organizational Behaviour*, CT: JAI, Greenwich, σελ. 295-336.
- Rakodi C., (2003) «Politics and Performance: The Implications of Emerging Governance Arrangements for Urban Management Approaches and Information Systems», *Habitat International*, Vol. 27, σελ. 523-547.
- Rhodes R. A. W., (1981), *Control and Power in Central-Local Government Relationships*, Ashgate, Aldershot.
- Rhodes R. A. W., (1988), *Beyond Westminster and Whitehall: The Sub-Central Governments of Britain*, London and Winchester, Unwin-Hyman/Allen & Unwin, MA.
- Rhodes R., (1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press, Buckingham.
- Rhodes R. A. W., (2007) «Understanding Governance: Ten Years On», *Organization Studies*, Vol. 28, No. 8, σελ. 1243-1264.
- Rothstein B. and Teorell J., (2008) «What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions», *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 21, No. 2, σελ. 165-190.
- Sehested K., (2002) «Democratic Consequences of Urban Governance-What becomes of Representative Democracy?», paper presented at the ECPR Turin conference 2002, *Workshop: Institutional Innovation in Local Democracy*, February 2002.
- Stoker G., (1998) «Governance as Theory: Five Propositions», *International Social Science Journal*, Vol. 50, No. 155, σελ. 17-28.
- Stoker G., (2003) «Distributing Democracy: Seeking a Better Fit for All Tiers of Government», Institute of Public Administration, Australia, <http://www.vic.ipaa.org.au/document/item/116> (πρόσβαση: Φεβρουάριος 2011)
- Van Marissing E, Bolt G. and Van Kempen R., (2006) «Urban Governance and Social Cohesion: Effects of Urban Restructuring Policies in two Dutch Cities», *Cities*, Vol. 23, No. 4, σελ. 279-290.
- Wagle U., (2000) «The Policy Science of Democracy: The Issues of Methodology and Citizen Participation», *Policy Sciences*, Vol. 30, No. 2, σελ. 207-223.



ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ ΑΕΒΕ

ΑΘΗΝΑ Μαυρομικάλη 23, Τηλ.: 210 3678800 (30 γραμμές), ΑΘΗΝΑ Μαυρομικάλη 2, Τηλ.: 210 3607521,
ΠΕΙΡΑΙΑΣ Φίλωνος 107-109, Τηλ.: 80 111 70 111, ΘΕΣ/ΝΙΚΗ Φράγκων 1, Τηλ.: 2310 532134,
ΠΑΤΡΑ Κανάρη 28-30, Τηλ.: 2610 361600

www.nb.org • e-mail: info@nb.org