

ΤΟ ΓΕΝΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΧΩΡΟΤΑΞΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ ΚΑΙ ΑΕΙΦΟΡΟΥ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ. Ο ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΣ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΟΣ ΤΟΥ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑΣ (Μάρτιος 2004)

Συγγραφέας: Μ. ΧΑΪΝΤΑΡΛΗΣ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Με το άρθρο αυτό επιχειρείται μια πρώτη προσέγγιση του χαρακτήρα του Γενικού Πλαισίου Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης (ΓΠΧΣΑΑ). Η διαπίστωση της έλλειψης εργασιών και συγγραμμάτων, τα οποία πραγματεύονται το συγκεκριμένο θέμα αποτέλεσε το έναυσμα των όσων ακολουθούν. Αρχικά γίνεται μια προσπάθεια ανάλυσης του Γενικού Πλαισίου τόσο ως προς τη δομή όσο και ως προς το περιεχόμενό του. Στη συνέχεια, παρουσιάζονται οι διαδικασίες κατάρτισης και έγκρισής του, καταλήγοντας στην προσπάθεια προσέγγισης της νομικής του φύσης και του γενικότερου χαρακτήρα του. Αυτός άλλωστε είναι και ο αντικειμενικός στόχος του άρθρου, δηλαδή η αποσαφήνιση του εάν πρόκειται για ένα νόμο ή για ένα κείμενο στρατηγικού χαρακτήρα, το οποίο ανήκει μάλλον στην κατηγορία του προγράμματος κοινωνικής και οικονομικής ανάπτυξης.

Ο χωροταξικός και εν γένει ο χωρικός σχεδιασμός αφορά στις μεθόδους τις οποίες χρησιμοποιεί ο δημόσιος κυρίως τομέας με σκοπό να επηρεάσει την κατανομή των διαφόρων δραστηριοτήτων στον χώρο. Ο σχεδιασμός αυτός πραγματοποιείται με στόχο την ορθολογική οργάνωση των χρήσεων της γης και των σχέσεων μεταξύ τους, την ισορροπία μεταξύ της ζήτησης για ανάπτυξη και της ανάγκης για προστασία του περιβάλλοντος, αλλά και την ικανοποίηση κοινωνικών και οικονομικών επιδιώξεων (European Commission, 1997). Τα περισσότερα Κράτη-Μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης δημιούργησαν τους πρώτους νόμους περί χωρικού σχεδιασμού στις αρχές του 20ού αιώνα, στην προσπάθειά τους να αντιμετωπίσουν τα προβλήματα που ανέκυψαν από την πυκνή, διάχυτη και ανοργάνωτη οικιστική ανάπτυξη. Έτσι οι πρώτοι νόμοι είχαν να κάνουν κυρίως με τη στέγαση και την οργάνωση των πυκνοδομημένων περιοχών. Με την πάροδο των ετών, τόσο τα ίδια τα Κράτη-Μέλη όσο και η Ευρωπαϊκή Ένωση συνειδητοποίησαν την ύπαρξη χωρικής πτυχής και περιεχομένου στην πλειονότητα των προβλημάτων που αντιμετωπίζουν. Αποτέλεσμα ήταν η διεύρυνση του περιεχομένου και του εύρους των θεμάτων με τα οποία ασχολείται ο χωρικός σχεδιασμός.

Η χώρα μας καθυστέρησε σημαντικά σε σχέση με τις άλλες Ευρωπαϊκές χώρες να συμπεριλάβει επίσημα στους κόλπους της και να θεσμοθετήσει τον χωροταξικό σχεδιασμό. Έτσι, παρά την εκπόνηση ορισμένων χωροταξικών μελετών την δεκαετία του '60 και το πρώτο μισό της δεκαετίας του '70, η πρώτη θεσμοθέτηση του

χωροταξικού σχεδιασμού στην Ελλάδα έγινε με την ψήφιση του ν. 360 του 1976 (Οικονόμου, 2002). Παρά την ύπαρξη συγκεκριμένων οργάνων, διαδικασιών και μέσων άσκησης χωροταξικού σχεδιασμού τα οποία προέβλεπε ο παραπάνω νόμος και τα οποία υπόσχονταν αποτελεσματικότητα σε εύλογο χρονικό διάστημα, στην ουσία η εφαρμογή του περιορίστηκε σημαντικά και έτσι δεν υπήρξε ουσιαστικό αποτέλεσμα. Η πλήρης αδρανοποίηση του ν. 360/1976 μετά το 1981, οδήγησε τα συστήματα του χωροταξικού σχεδιασμού σε καθολική απραξία, με ταυτόχρονη διαίχιση των καίριων χωρικών προβλημάτων.

Η ανάγκη για ένα σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο το οποίο να προωθεί την ολοκληρωμένη βιώσιμη ανάπτυξη του ελληνικού χώρου με τρόπο ανταγωνιστικό, σε συνδυασμό με την αναβίωση της συζήτησης για την χωροταξία σε Ευρωπαϊκό επίπεδο, οδήγησαν τη χώρα μας στη διαμόρφωση σχετικού νομοσχεδίου το 1995, που πήρε μορφή νόμου το 1999. Ο ν. 2742/99 ορίζει τους στόχους του χωροταξικού σχεδιασμού (προστασία περιβάλλοντος, ισόρροπη οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη και οικονομική και κοινωνική συνοχή), θεσπίζει τα όργανα του χωροταξικού σχεδιασμού (Επιτροπή Συντονισμού της Κυβερνητικής Πολιτικής στον τομέα του Χωροταξικού Σχεδιασμού και της Αειφόρου Ανάπτυξης, Εθνικό Συμβούλιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης), καθώς και τα μέσα του χωροταξικού σχεδιασμού (Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης, Ειδικά Πλαίσια και Περιφερειακά Πλαίσια). Τέλος, ορίζονται μηχανισμοί εφαρμογής, ελέγχου και υποστήριξης του χωροταξικού σχεδιασμού (Περιοχές Οργανωμένης Ανάπτυξης Παραγωγικών Δραστηριοτήτων -Π.Ο.Α.Π.Δ.-, Περιοχές Ειδικών Χωρικών Παρεμβάσεων -Π.Ε.Χ.Π.-, Σχέδια Ολοκληρωμένων Αστικών Παρεμβάσεων - Σ.Ο.Α.Π.).

Οι στόχοι του χωροταξικού σχεδιασμού, όπως αυτοί ορίζονται από το νόμο 2742, φανερώνουν τις σαφείς επιρροές που δέχτηκαν τόσο η διαδικασία για τη δημιουργία του νόμου όσο και το περιεχόμενό του από την ύπαρξη του Σχεδίου Ανάπτυξης του Κοινοτικού Χώρου (Ευρωπαϊκή Ένωση, 1999). Η προσπάθεια που καταβάλλεται τα τελευταία χρόνια για τον προσδιορισμό των χωρικών προβλημάτων που αντιμετωπίζει ο Ευρωπαϊκός χώρος, των χωρικών επιπτώσεων των τομεακών πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης καθώς και πιθανών προοπτικών οργάνωσης του χώρου της επηρέασαν και την Ελλάδα. Σημασία πρέπει να δοθεί στο γεγονός ότι η ευρωπαϊκή επιρροή έχει γίνει περισσότερο αισθητή μέσω της ψήφισης του συγκεκριμένου νόμου-πλαισίου, παρά μέσω της εκπόνησης αποτελεσματικών χωροταξικών σχεδίων και προσπαθειών οργάνωσης του ελληνικού χώρου.

Βασικό μέσο χωροταξικού σχεδιασμού αποτελεί το ΓΠΧΣΑΑ, το οποίο αναφέρεται στο σύνολο του εθνικού χώρου και βασική του επιδίωξη αποτελεί ο ορισμός των βασικών προτεραιοτήτων και στρατηγικών κατευθύνσεων για την ολοκληρωμένη χωρική ανάπτυξη και αειφόρο οργάνωση του εθνικού χώρου. Αυτό επιτυγχάνεται, αφού πρώτα έχουν καταγραφεί και αξιολογηθεί οι παράγοντες που επηρεάζουν τη μακροπρόθεσμη

χωρική ανάπτυξη και διάρθρωση του εθνικού χώρου και αφού έχουν αποτιμηθεί οι χωρικές επιπτώσεις των διεθνών, ευρωπαϊκών και εθνικών πολιτικών.

ΤΟ ΓΕΝΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΗΝ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗ ΚΑΙ ΕΓΚΡΙΣΗ ΤΟΥ

Το ΓΠΧΣΑΑ, λόγω της σημασίας του αλλά και λόγω του μεγάλου φάσματος των ζητημάτων με τα οποία ασχολείται, δεν αποτελεί αντικείμενο εξέτασης ενός και μόνο Υπουργείου. Η κατάρτισή του πραγματοποιείται από το Υπουργείο Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, σε συνεργασία με άλλα αρμόδια υπουργεία και οργανισμούς του ευρύτερου δημοσίου τομέα. Παρά τον ενιαίο χαρακτήρα του, το Γενικό Πλαίσιο είναι σημαντικό να λαμβάνει υπόψη του τις ιδιαιτερότητες και τις ανάγκες κάθε περιοχής του εθνικού χώρου, καθώς μόνο έτσι θα μπορέσουν να επιλυθούν τα προβλήματα της εκάστοτε περιοχής. Επίσης ο πολυσήμαντος χαρακτήρας του και η ενασχόλησή του με ποικίλα θέματα, που επηρεάζουν όχι μόνο το εσωτερικό της χώρας αλλά και τη διεθνή της εικόνα, επιβάλλουν τη θεώρησή του όχι μόνον από κρατική-εθνική σκοπιά, αλλά και από ευρωπαϊκή και κατ' επέκταση διεθνή.

Κατ' αρχήν η συμμετοχή της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση καθιστά επιτακτική την ευρύτερη θεώρησή του, καθώς η Ε.Ε. έχει καθορίσει τις δικές της πολιτικές σε θέματα που εμπίπτουν στο πεδίο του ΓΠΧΣΑΑ και με τις οποίες θα πρέπει αυτό να εναρμονιστεί. Έτσι κατά την κατάρτισή του λαμβάνονται υπόψη εκτός από τις ευρωπαϊκές και οι διεθνείς, διακρατικές, διασυνοριακές ή διαπεριφερειακές δράσεις, συνεργασίες και υποχρεώσεις της χώρας. Το ΓΠΧΣΑΑ εναρμονίζεται επίσης με το εθνικό πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων, τον προγραμματισμό για την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη της χώρας και άλλα γενικά ή ειδικά αναπτυξιακά προγράμματα εθνικής κλίμακας που έχουν σημαντικές επιπτώσεις στη διάρθρωση και ανάπτυξη του εθνικού χώρου. Ήλλωστε δεν θα μπορούσε να γίνει διαφορετικά, καθώς οι έννοιες «δημόσιες επενδύσεις», «προγραμματισμός» και «ανάπτυξη» συνιστούν αναπόσπαστο κομμάτι της εφαρμογής του ΓΠΧΣΑΑ.

Σύμφωνα με το άρθρο 3 του ν. 2742/99 το Υπουργείο ΠΕΧΩΔΕ είναι αυτό που κινεί αρχικά την διαδικασία κατάρτισης του Γενικού Πλαισίου, καθώς είναι το πλέον αρμόδιο Υπουργείο. Στις αρμοδιότητές του περιλαμβάνεται και η χρηματοδότηση καθώς και η έγκριση μελετών για τη σύνταξη, τη συμπλήρωση, την τροποποίηση ή την αναθεώρηση του Γενικού Πλαισίου. Κατά τη διάρκεια των μελετών, βασική υποχρέωση του ΥΠΕΧΩΔΕ είναι η παρακολούθηση και αξιολόγησή τους. Το επόμενο στάδιο από το οποίο θα πρέπει να περάσει το ΓΠΧΣΑΑ είναι το Εθνικό Συμβούλιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης, το οποίο γνωμοδοτεί για το περιεχόμενό του. Ο ρόλος του Συμβουλίου δεν σταματά εδώ, καθώς συμμετέχει περιοδικώς με γνώμες και παρατηρήσεις στη διαδικασία παρακολούθησης, αξιολόγησης και αναθεώρησής του. Τη γνωμοδότηση του Εθνικού Συμβουλίου

ακολουθεί η διαδικασία έγκρισης, η οποία πραγματοποιείται από την Επιτροπή Συντονισμού της Κυβερνητικής Πολιτικής στον τομέα του Χωροταξικού Σχεδιασμού και της Αειφόρου Ανάπτυξης. Η Επιτροπή εκτός από το Γενικό Πλαίσιο εγκρίνει και τα Ειδικά, φροντίζοντας και για την εναρμόνισή τους με τις γενικότερες κατευθύνσεις της Κυβέρνησης στους τομείς της οικονομικής πολιτικής και της πολιτικής για την κοινωνική συνοχή και την ποιότητα ζωής. Το τελευταίο στάδιο είναι αυτό της έγκρισης του Γενικού Πλαισίου από την Βουλή. Η ολομέλεια της Βουλής το εγκρίνει σύμφωνα με το άρθρο 79 παρ. 8 του Συντάγματος.

Το ΓΠΧΣΑΑ ασχολείται με τομείς, οι οποίοι είναι εξαιρετικά σημαντικοί για το κράτος και οι οποίοι εξελίσσονται συνεχώς. Γι' αυτόν το λόγο το ΓΠΧΣΑΑ πρέπει να αναθεωρείται και να προσαρμόζεται σύμφωνα με τις ανάγκες και τις τάσεις της κάθε εποχής. Η προβλεπόμενη αναθεώρηση του πλαισίου γίνεται ανά πενταετία, εφόσον από την αξιολόγηση που διενεργείται προκύπτει τεκμηριωμένη προς τούτο ανάγκη. Οι αξιολογήσεις γίνονται από το ΥΠΕΧΩΔΕ, το οποίο συντάσσει ανά διετία έκθεση. Σ' αυτήν αναφέρεται ο βαθμός και ο τρόπος εφαρμογής του Γενικού Πλαισίου από τις υπηρεσίες του, υπηρεσίες άλλων αρμοδίων υπουργείων, νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου ή δημοσίων επιχειρήσεων και λοιπών οργανισμών του ευρύτερου δημοσίου τομέα. Στην ίδια έκθεση υποδεικνύει τα μέτρα, τα προγράμματα, τις πρωτοβουλίες, δράσεις και κάθε είδους ενέργειες που κατά περίπτωση απαιτούνται για την εφαρμογή του Γενικού Πλαισίου, καθώς και ενέργειες που αντίκεινται ή δεν εναρμονίζονται προς τις κατευθύνσεις του. Τα πορίσματα της έκθεσης αυτής διαβιβάζονται από τον Υπουργό Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων στο Εθνικό Συμβούλιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης, το οποίο και γνωμοδοτεί σχετικά. Μετά τη γνωμοδότηση του Συμβουλίου, υποβάλλονται από τον Υπουργό Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων προς έγκριση στην Επιτροπή που προβλέπεται στο άρθρο 3. Μετά την έγκρισή της, τα πορίσματα της έκθεσης γνωστοποιούνται στα καθ' ύλην αρμόδια υπουργεία και λοιπούς αρμόδιους οργανισμούς, προκειμένου να λαμβάνονται υπόψη κατά την προώθηση μέτρων, προγραμμάτων, δράσεων, ενεργειών και ρυθμίσεων αρμοδιότητάς τους που αφορούν στην εφαρμογή του ΓΠΧΣΑΑ.

Ο Υπουργός Χωροταξίας, Περιβάλλοντος και Δημοσίων Έργων υποβάλλει ανά διετία έκθεση στη Βουλή για την πορεία εφαρμογής του ΓΠΧΣΑΑ. Θα ήταν παράλειψη αν δεν επισημαίναμε τον έντονο συμμετοχικό χαρακτήρα της διαδικασίας δημιουργίας του Γενικού Πλαισίου. Η συνεργασία όλων των παραπάνω περιγραφέντων οργάνων και κυρίως η ύπαρξη του Εθνικού Συμβουλίου Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης, όργανο το οποίο από τη γέννησή του αποτελείται από ένα σύνολο ετερογενών φορέων με αντικρουόμενα ίσως συμφέροντα, συνηγορεί με αυτό. Είναι, πράγματι, ιδιαίτερα ευκρινής η επιθυμία του νέου νόμου για συμμετοχή του κοινού, μέσω των εκπροσώπων του, στη διαδικασία του σχεδιασμού και στην υιοθέτηση σύγχρονων αντιλήψεων συμμετοχικού χαρακτήρα (συμμετοχικός σχεδιασμός-

participatoryplanning), (Χριστοφιλόπουλος, 2002).

ΤΟ ΓΕΝΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΗ ΔΟΜΗ ΚΑΙ ΤΟ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΤΟΥ

Θα μπορούσε κάποιος να πει από μακροσκοπική άποψη ότι το ΓΠΧΣΑΑ φαίνεται να είναι μια χωροταξική μελέτη, η οποία δεν είναι τοπική ή περιφερειακή, αλλά καλύπτει την Ελλάδα στο σύνολό της. Όπως κάθε χωροταξική μελέτη έτσι και αυτή έχει μια πολύ συγκεκριμένη δομή.

Αρχικά γίνεται μια εισαγωγή για την αναγκαιότητα του χωροταξικού σχεδιασμού μέσα στο πλαίσιο της αειφορίας, η οποία είναι μάλιστα θεμελιώδης έννοια στη σύλληψη αρχικά της ιδέας αλλά και της κατάρτισης στη συνέχεια του Πλαισίου. Η έννοια της αειφορίας η οποία έχει εγείρει, λόγω του πολυσήμαντου περιεχομένου της, έντονο επιστημονικό διάλογο, επηρεάζει το Γενικό Πλαίσιο στο σύνολό του κατά έναν οριζόντιο τρόπο. Η αειφόρος ανάπτυξη, την οποία ενστερνίζεται, συνιστά ούτως ή άλλως, χωρίς αμφιβολία, μια σύγχρονη αιχμηρή πρόκληση για τη θεωρία (Χαϊνταρλής, 2001).

Το επόμενο μέρος αφορά στην ανάλυση της υφιστάμενης κατάστασης της χώρας σε όλους τους τομείς που της προσδίδουν ιδιαίτερα χαρακτηριστικά και αποτελούν επιμέρους ενότητες, οι οποίες στο σύνολό τους είναι η βάση αλλά και το αποτέλεσμα του χωροταξικού σχεδιασμού. Από την ανάλυση αυτή εξάγονται συμπεράσματα, τα οποία συνοψίζονται σε μια ανάλυση SWOT (πλεονεκτήματα, ευκαιρίες, μειονεκτήματα και απειλές). Με βάση τα συμπεράσματα και την ανάλυση ακολουθούν επιλογές και προτάσεις για την εφαρμογή του Πλαισίου σε πανελλήνια εμβέλεια, ενώ τέλος προσδιορίζεται ο τρόπος υλοποίησης των προτάσεων και οι μηχανισμοί με τους οποίους θα γίνουν πράξη.

Με μια πιο προσεκτική και εις βάθος διερεύνηση αντιλαμβάνεται κανείς τον στρατηγικό χαρακτήρα του ΓΠΧΣΑΑ. Αν και αρχικά φαίνεται ότι είναι ουσιαστικά μια χωροταξική μελέτη με σφαίρα επιρροής ολόκληρη την Ελλάδα, διακρίνονται χαρακτηριστικά τα οποία ταιριάζουν σε ένα Σχέδιο που αφορά στο σύνολο της επικράτειας και με το οποίο πρέπει να εναρμονίζεται κάθε προσπάθεια για χωροταξική ρύθμιση.

Στην εισαγωγή του Γενικού Πλαισίου γίνεται αναφορά στην αναγκαιότητα ύπαρξης του χωροταξικού σχεδιασμού με γνώμονα πάντα την αειφόρο ανάπτυξη για την επίλυση των προβλημάτων που υφίστανται αλλά και τη γενικότερη πρόοδο της χώρας. Το Πλαίσιο εντάσσει την αναγκαιότητα αυτή σε ευρωπαϊκά και παγκόσμια δεδομένα, καθώς υπάρχουν επιρροές από τις αποφάσεις της Παγκόσμιας Διάσκεψης του Ρίο (1992, Agenda 21) αλλά και από το Σχέδιο Ανάπτυξης του Κοινοτικού Χώρου (κυρίως σε επίπεδο αρχών και στόχων). Έτσι ξεφεύγει από τα όρια της Ελλάδας και

αποδίδει την υλοποίησή του στην αναγκαιότητα συμπόρευσης με τις τρέχουσες ανάγκες στο παγκόσμιο στερέωμα. Η τάση αυτή διαφαίνεται και στην προτροπή για χωρική οργάνωση του ελληνικού χώρου και την ανάπτυξη διασυνοριακών συνδέσεων, οι οποίες θα ενισχύσουν την ανταγωνιστικότητα της χώρας στον ευρωπαϊκό και διεθνή χώρο.

Το επόμενο μέρος του Γενικού Πλαισίου αφορά στην παρουσίαση της υφιστάμενης κατάστασης στην Ελλάδα. Γίνεται αναφορά στη σχέση του ελληνικού χώρου με ένα ανώτερο χωρικό επίπεδο, αυτό της Ευρώπης, και ο τρόπος με τον οποίο μέσω του χωροταξικού σχεδιασμού θα βελτιωθεί σε βασικούς τομείς ή σε τομείς που βρίσκονται σε υστέρηση σε σχέση με άλλες χώρες, ώστε η χώρα να καταστεί πιο ανταγωνιστική. Ακολουθεί η παρουσίαση των βασικών οικονομικών, κοινωνικών και δημογραφικών μεγεθών της Ελλάδας. Μια απλή χωροταξική μελέτη θα έμενε απλά στην αναφορά των μεγεθών της υπό μελέτης περιοχής, αλλά το Γενικό Πλαίσιο επεξεργαζόμενο τα στοιχεία παίρνει μια κριτική θέση. Έτσι κάθε μέγεθος που αναλύεται, συνοδεύεται και από κριτικές για το αν συνιστά πλεονέκτημα ή μειονέκτημα για την ανάπτυξη της χώρας αλλά και για τις ενδεχόμενες επιπτώσεις που μπορεί να έχει. Τομείς όπως οι υποδομές, η παραγωγική δομή, η οικονομία αναλύονται και παράλληλα αποσαφηνίζεται ο ρόλος που θα διαδραματίσουν μελλοντικά. Ακόμη υπάρχει χαρτογραφική απεικόνιση είτε καταστάσεων που υφίστανται είτε σχεδίων που πρόκειται να υλοποιηθούν μελλοντικά (π.χ. τομεακή διάρθρωση της απασχόλησης και ισότητα πρόσβασης σε μελλοντικό οδικό δίκτυο).

Οι χωρικές πολιτικές (περιφερειακή ανάπτυξη, χωροταξία, πολεοδομία, περιβάλλον) αποτελούν το επόμενο αντικείμενο σχολιασμού. Η διερεύνηση των μεταξύ τους σχέσεων μας οδηγεί στο συμπέρασμα ότι χαρακτηρίζονται, μέχρι στιγμής, από έλλειψη επαρκούς διασύνδεσης και συμπληρωματικότητας, γεγονός το οποίο είναι ιδιαίτερα δυσμενές για την εφαρμογή τους. Η στρατηγική χωροταξία η οποία εκφράζεται μέσα από το ΓΠΧΣΑΑ θα προσφέρει μια σειρά από σχεδιαστικά εργαλεία, τα οποία θα διαμορφώσουν μια νέα κατάσταση και θα αποτελέσουν χαρακτηριστικά γνωρίσματα της κάθε χωροταξικής, πολεοδομικής, περιβαλλοντικής και περιφερειακής μελέτης. Οι πολιτικές οι οποίες αποτελούν εργαλεία χωρικού σχεδιασμού (σχεδιασμός υπαίθρου, οικιστική ανάπτυξη, πολιτική γης, πολεοδομίας κ.α.) δέχονται κριτική και καταγράφονται οι αδυναμίες και τα μειονεκτήματα που παρουσιάζουν, προς αποφυγήν παρόμοιων καταστάσεων μελλοντικά. Η ανάλυση της υφιστάμενης κατάστασης ολοκληρώνεται συνοψιζόμενη σε μια ανάλυση SWOT κατηγοριοποιημένη σε πλεονεκτήματα, μειονεκτήματα, ευκαιρίες και απειλές. Σε όλη την έκταση του πρώτου μέρους του Γενικού Πλαισίου είναι έντονη η αίσθηση της κριτικής στάσης που ακολουθεί αλλά και ο κατευθυντήριο χαρακτήρας του, καθώς δεν αναφέρει ειδικές δράσεις αλλά αναφέρεται σε κάθε τομέα στο ανώτερο επίπεδό του, διαγράφοντας έτσι με αυτόν τον τρόπο το πλαίσιο μέσα στο οποίο θα κινηθεί η κάθε μελέτη.

Το δεύτερο μέρος του κειμένου αφορά στις στρατηγικές επιλογές και τις προτεραιότητες της χωροταξικής πολιτικής, οι οποίες εκπορεύονται από το προηγούμενο στάδιο της ανάλυσης. Το ΓΠΧΣΑΑ διατηρεί τον στρατηγικό και κατευθυντήριο χαρακτήρα του, καθώς αναφέρει μια σειρά από παράγοντες, οι οποίοι αναμένεται να διαδραματίσουν βασικό ρόλο στην πορεία της ανάπτυξης της χώρας μέσα από τον χωροταξικό σχεδιασμό. Καταγράφονται οι γενικοί στόχοι και οι κατευθύνσεις της χωροταξικής πολιτικής και πως αυτή θα ολοκληρωθεί σε εθνικό επίπεδο, αλλά και απεικονίζονται χαρτογραφικά, προσδιορίζοντας έτσι ουσιαστικά τον τρόπο με τον οποίο θα εφαρμοστεί η πολιτική και τι αποτελέσματα ενδέχεται να έχουν οι κατευθύνσεις που δίνονται. Τονίζει την ανάγκη για διαπεριφερειακή συνεργασία των περιφερειών, αναφερόμενο σε τομείς οι οποίοι είναι δυνατόν να βοηθήσουν σε αυτή την κατεύθυνση, πάντα όμως με γενικούς και όχι ειδικούς στόχους. Γίνεται και πάλι φανερό, ότι το Γενικό Πλαίσιο, όντας ένα εργαλείο χωρικού σχεδιασμού εθνικού επιπέδου, παραθέτει τους στόχους και τις στρατηγικές επιλογές του με τρόπο τέτοιο που να το κάνει ξεχωριστό ανάμεσα στα εργαλεία άσκησης στρατηγικού χωροταξικού σχεδιασμού.

Καταλήγοντας, το τελευταίο μέρος αποτελείται από τους τρόπους υλοποίησης του Πλαισίου. Ειδικότερα, αναφέρεται ότι το Γενικό Πλαίσιο θα μετουσιωθεί σε πραγματικότητα μέσα από τα Ειδικά και Περιφερειακά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης. Με τον τρόπο αυτό καθίσταται σαφές, χωρίς να δίνει γενικές οδηγίες και κατευθύνσεις όπως στα προηγούμενα μέρη, ότι η υλοποίησή του θα γίνει κυρίως μέσω αυτών των δύο πλαισίων (Περιφερειακών και Ειδικών). Στη συνέχεια αναλύεται τι ακριβώς μπορεί να προσφέρει καθένα από αυτά και τι θα πρέπει να προσεχθεί ιδιαίτερα.

Δυστυχώς έως σήμερα το ΓΠΧΣΑΑ δεν έχει θεσμοθετηθεί, παρότι η εκπόνησή του άρχισε από το 1999. Καταλαβαίνουμε, ωστόσο, ότι μια έστω και καθυστερημένη θεσμοθέτησή του είναι αναγκαία λόγω του συντονιστικού του χαρακτήρα. Παρόλα αυτά, η εξέλιξη και αλλαγή της «χωρικής κατάστασης» στη χώρα, έχει ενδεχομένως καταστήσει απαραίτητη την μερική αναθεώρηση του περιεχομένου του. Βλέπουμε, λοιπόν, ότι η ως τώρα καθυστέρηση στη θεσμοθέτηση του Γενικού Πλαισίου δεν έχει μόνο αρνητικές επιπτώσεις στη χωρική οργάνωση της χώρας και τον συντονισμό των επιμέρους πολιτικών, αλλά και στο ίδιο το υπό θεσμοθέτηση Γενικό Πλαίσιο.

Η ΝΟΜΙΚΗ ΦΥΣΗ ΚΑΙ Ο ΧΑΡΑΚΤΗΡΑΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ

Η περιγραφή του Γενικού Πλαισίου που προηγήθηκε, τόσο ως προς τη διαδικασία δημιουργίας, παρακολούθησης και εφαρμογής του όσο και ως προς τη δομή και το περιεχόμενό του, μας δίνει μια εικόνα της κατάστασης, η οποία μας επιτρέπει να ερευνήσουμε την ουσία και το χαρακτήρα του εις βάθος. Το βασικό ερώτημα που προκύπτει κινείται γύρω από τη νομική φύση του Γενικού Πλαισίου. Αυτό σημαίνει πως

πρέπει να αποσαφηνιστεί αν και κατά πόσο το Γενικό Πλαίσιο αποτελεί κανόνα δικαίου ή ανήκει στη γενικότερη κατηγορία των προγραμμάτων κοινωνικής και οικονομικής ανάπτυξης. Προκειμένου να απαντήσουμε στο παραπάνω ερώτημα, κρίνεται σκόπιμο να διερευνήσουμε και να αντιπαραθέσουμε τα βασικά χαρακτηριστικά του κανόνα δικαίου με αυτά ενός προγράμματος.

«Χαρακτηριστικό γνώρισμα του κανόνα δικαίου αποτελεί το γενικό και αφηρημένο της επιδιωκόμενης ρύθμισης, ενώ το πρόγραμμα επιδιώκει μεν γενική ρύθμιση, όμως αυτή δεν είναι, στην ουσία, αφηρημένη» (Τάχος, 1992). Σε αντίθεση με τον κανόνα δικαίου, το πρόγραμμα έχει χαρακτήρα πιο συγκεκριμένο, παρότι διακρίνεται από ευρύτητα και σ' ένα βαθμό γενικότητα, και έτσι μπορεί να εφαρμοστεί και να ρυθμίσει συγκεκριμένες καταστάσεις. Ένα δεύτερο χαρακτηριστικό του κανόνα δικαίου είναι ο αναγκαστικός και υποχρεωτικός του χαρακτήρας. Αυτό σημαίνει ότι δεσμεύει τόσο τους ιδιώτες όσο βεβαίως και το Δημόσιο. Αντιθέτως το πρόγραμμα είναι στις περισσότερες περιπτώσεις ενδεικτικό και αποτελεί οδηγό και καθοδηγητή της κυβερνητικής πολιτικής και των κυβερνητικών και όχι μόνο πράξεων. Μπορούμε να πούμε παρόλα αυτά ότι το πρόγραμμα έχει ένα δεσμευτικό χαρακτήρα προς το Δημόσιο, δεδομένου ότι το τελευταίο υπάγεται στον κυβερνητικό μηχανισμό, ο οποίος έχει και την ευθύνη κατάρτισης του προγράμματος. Για τους ιδιώτες όμως, δεν είναι άμεσα δεσμευτικό, αλλά μόνο εμμέσως και αυτό εφόσον υλοποιηθούν από τα κατώτερα επίπεδα συγκεκριμένες ρυθμίσεις και κανόνες οι οποίες να είναι κανονιστικού χαρακτήρα. Τρίτο χαρακτηριστικό γνώρισμα του κανόνα δικαίου αποτελεί το γεγονός ότι δημιουργείται για να εφαρμοστεί χωρίς χρονικό περιορισμό, αφού δεν προβλέπεται γι' αυτόν «ημερομηνία λήξεως». Στον αντίποδα αυτού, το πρόγραμμα δημιουργείται και εφαρμόζεται για περιορισμένο χρονικό διάστημα (π.χ. πενταετές), ενώ μετά την παρέλευση του χρόνου αυτού παύει να ισχύει. Αυτό οφείλεται κατά κύριο λόγο στην αλλαγή των συνθηκών τις οποίες λαμβάνει υπόψη του πριν και κατά την κατάρτισή του.

Η πιο ουσιαστική, ίσως, διαφορά μεταξύ προγράμματος και κανόνα δικαίου είναι ίσως αυτή που αφορά στο ρυθμιζόμενο αντικείμενο-κατάσταση. Ο κανόνας δικαίου επιδιώκει τη ρύθμιση υφιστάμενης ή μελλοντικής κατάστασης, η ίδια όμως η εκφορά και υιοθέτηση της ρύθμισης από το νομοθέτη αποτελεί κατ' ουσίαν πράξη συστατική και διαπλαστική (performative) της ίδιας της κατάστασης (Σούρλας, 1986). Σε αντίστιξη με αυτό, μπορούμε να πούμε ότι με το πρόγραμμα δεν επιδιώκεται τόσο να ρυθμιστεί μια υφιστάμενη ή μελλοντική κατάσταση, όσο να δημιουργηθούν εκείνες οι συνθήκες και να λυθούν τα προβλήματα της παρούσας κατάστασης, ώστε απλώς να καταστεί δυνατή, μέσα από την επίκληση συγκεκριμένων αρχών και στόχων, αλλά και την τήρηση σχετικών διαδικασιών, η επίτευξη της επιθυμητής μελλοντικής κατάστασης. Αυτή η διαφορά είναι ίσως η σημαντικότερη, αφού αφορά στην ουσία των δύο εννοιών, δηλαδή στο επιδιωκόμενο αποτέλεσμά τους. Διαπιστώνεται λοιπόν ξανά η απόκλιση των δύο εννοιών, δεδομένης της αντίθεσής τους σε ένα τόσο

σημαντικό θέμα.

Μια τελευταία διαφορά είναι το γεγονός ότι, ενώ ο κανόνας δικαίου δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, το πρόγραμμα δεν δημοσιεύεται κατά τρόπο επίσημο αλλά απλώς λαμβάνουν γνώση γι' αυτό οι αρμόδιες διοικητικές ή άλλες αρχές και όσοι από τους πολίτες το ζητήσουν. Ολοκληρώνοντας λοιπόν την αντιπαράθεση των χαρακτηριστικών των δύο εννοιών, μπορούμε να πούμε ότι διαπιστώνεται σημαντική απόκλιση τόσο ως προς το περιεχόμενό τους όσο και ως προς ορισμένες ακολουθούμενες «τυπικές» διαδικασίες.

Θα ήταν παράλειψη όμως αν δεν αναφερόμασταν στα όσα το Σύνταγμα ορίζει για την έγκριση των προγραμμάτων κοινωνικής και οικονομικής ανάπτυξης. Στο άρθρο 79 παρ. 8 του Συντάγματος ορίζεται ότι *«Τα προγράμματα οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης εγκρίνονται από την Ολομέλεια της Βουλής, όπως νόμος ορίζει»*. Κάτι τέτοιο λοιπόν σημαίνει κατ' αρχήν την αναγνώριση του θεσμού του προγράμματος οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης από το ίδιο το Σύνταγμα. Αν προχωρούσαμε λίγο την ανάλυσή μας, θα μπορούσαμε να συμπεράνουμε ότι με αυτή την πράξη της η Βουλή προσπαθεί να δώσει στο πρόγραμμα χαρακτήρα νόμου, αν και αυτό δεν αποτελεί νόμο υπό την στενή έννοια του όρου. Η Ολομέλεια της Βουλής επομένως αντιλαμβάνεται τη σημασία του προγράμματος και του δίνει την βαρύτητα εκείνη, η οποία θα οδηγήσει στην εφαρμογή και υλοποίησή του.

Η έννοια, όμως, της έγκρισης εμπεριέχει κάποια πολύ συγκεκριμένα χαρακτηριστικά (Ρόζος, 1994). Κατ' αρχήν η έγκριση και όχι η ψήφισή του σημαίνει απουσία σύμπραξης του Προέδρου της Δημοκρατίας, πράγμα το οποίο κάνει αμέσως φανερή τη διαφορά ενός προγράμματος από έναν απλό νόμο. Μέσω της έγκρισης η Βουλή ως νομοθετική εξουσία δεν συμμετέχει στην κατάρτιση του προγράμματος, αλλά απλώς εγκρίνει αυτό που δημιουργεί η Κυβέρνηση. Επομένως δεν τίθεται θέμα συμμετοχής της, αλλά απλής επικύρωσης ή μη της κυβερνητικής πολιτικής. Η Βουλή, ωστόσο, δεν είναι εντελώς αμέτοχη, αφού από αυτήν κρίνεται αν θα εγκρίνει το από την Κυβέρνηση καταρτισθέν πρόγραμμα, αν θα το απορρίψει στο σύνολό του ή αν θα το αναπέμψει σε αυτήν για βελτίωση σύμφωνα με τις υποδείξεις της. Ο ελεγκτικός, όμως, ρόλος της Βουλής δεν μπορεί και να προσδιορίζει το κυβερνητικό έργο, δεδομένου ότι η Κυβέρνηση κρίνει και πράττει ελεύθερα στα όρια της νομιμότητας, καθοριζόμενη κάθε φορά μόνον από το πρίσμα της πολιτικής της αντίληψης (Λοβέρδος, 1991). Στην αντίθετη περίπτωση, ο σχεδιασμός της ανάπτυξης της Χώρας θα εξαρτιόταν από τη βούληση κρατικού οργάνου που δεν μετέχει αμέσως της διακυβέρνησης.

Απ' όλα τα παραπάνω, λοιπόν, συμπεραίνουμε ότι το Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης έχει εκείνα τα δομικά και τυπικά χαρακτηριστικά, τα οποία σαφώς το κατατάσσουν στην κατηγορία του

προγράμματος. Ο ενδεικτικός του χαρακτήρας, η πενταετής ισχύς του, η επιδίωξή του για μια ευνοϊκότερη μελλοντική κατάσταση και όχι η ρύθμιση υφιστάμενης ή μελλοντικής κατάστασης και κυρίως η έγκρισή του από την Ολομέλεια της Βουλής, αποτελούν χαρακτηριστικά ενός προγράμματος κοινωνικής και οικονομικής ανάπτυξης.

Εκτός όμως από τα κοινά χαρακτηριστικά γνωρίσματα του Γενικού Πλαισίου με ένα πρόγραμμα κοινωνικής και οικονομικής ανάπτυξης, υπάρχουν και κάποια εγγενή χαρακτηριστικά του πρώτου, τα οποία αποδεικνύουν το στρατηγικό του χαρακτήρα και το φέρνουν ακόμα πιο κοντά στην κατηγορία του προγράμματος. Αυτά εντοπίζονται στο ίδιο το περιεχόμενο του Γενικού Πλαισίου, αλλά και στον τρόπο με τον οποίο το εκφράζει. Οι στρατηγικές επιλογές για την χωρική ανάπτυξη και οργάνωση του εθνικού χώρου τις οποίες προτείνει, έχουν γενικό και κατευθυντήριο χαρακτήρα, αφού πρώτα έχουν συνεκτιμηθεί διάφοροι παράγοντες, οι οποίοι δύναται να επηρεάσουν τις υπάρχουσες ή τις μελλοντικές δομές. Οι κατευθύνσεις αυτές αποδίδονται και προτείνονται με τρόπο τέτοιο, ο οποίος να μην δημιουργεί ακαμψία του συστήματος σε ενδεχόμενο απρόβλεπτων εξελίξεων. Επίσης ο χαρακτήρας του πολιτικού ορθολογισμού που το διακρίνει, το κατατάσσει στην κατηγορία των εργαλείων του στρατηγικού χωρικού σχεδιασμού, όπως αυτός νοείται από την επιστήμη του χώρου.

Καταλήγοντας, λοιπόν, μπορούμε να πούμε ότι η ομοιότητα των χαρακτηριστικών ενός προγράμματος κοινωνικής και οικονομικής ανάπτυξης με αυτών του Γενικού Πλαισίου, καθώς και τα εγγενή χαρακτηριστικά του τελευταίου αποδεικνύουν τον στρατηγικό του χαρακτήρα. Εξάλλου, ένα εργαλείο χωρικού σχεδιασμού για να χαρακτηριστεί στρατηγικού χαρακτήρα, πρέπει να φέρει μια σειρά πολύ συγκεκριμένων χαρακτηριστικών. Η απουσία εξοντωτικής ανάλυσης της υφιστάμενης κατάστασης, ο ενδεικτικός και κατευθυντήριος χαρακτήρας, η απουσία δεσμευτικότητας, η ύπαρξη συγκεκριμένων μέτρων υλοποίησης του περιεχομένου του σχεδιασμού, η αξιολόγηση του αποτελέσματος και η συνεχής-κυκλική μορφή του σχεδιασμού την οποία πρεσβεύει και τέλος η ευελιξία του ως προς τις αλλαγές της υφιστάμενης κατάστασης αποτελούν κάποια από αυτά τα χαρακτηριστικά. Τα παραπάνω όμως αποτελούν και βασικά χαρακτηριστικά γνωρίσματα του Γενικού Πλαισίου, γεγονός το οποίο αποδεικνύει άλλη μια φορά, από απόψεως θεωρίας του σχεδιασμού, τον στρατηγικό του χαρακτήρα.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η ανάλυση της διαδικασίας δημιουργίας, έγκρισης, υλοποίησης, αλλά και του περιεχομένου και της δομής του Γενικού Πλαισίου σε συνδυασμό με την διερεύνηση της έννοιας του κανόνα δικαίου και του προγράμματος κοινωνικής και οικονομικής ανάπτυξης, μας οδηγούν στο ασφαλές συμπέρασμα ότι το ΓΠΧΣΑΑ ανήκει στην

κατηγορία των προγραμμάτων κοινωνικής και οικονομικής ανάπτυξης. Απότοκος, σε μεγάλο βαθμό, συνέπεια αυτού είναι και ο στρατηγικός του χαρακτήρας. Έτσι θα μπορούσαμε να πούμε ότι το Γενικό Πλαίσιο προσεγγίζει πολύ περισσότερο την έννοια της πολιτικής, παρά αυτήν της έννομης τάξης, η οποία πολιτική, εξάλλου, συναρτάται εξ ορισμού με το ευρύτερο πρόγραμμα της κάθε Κυβέρνησης.

BIBΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ

- Ευρωπαϊκή Ένωση (1999), «Σχέδιο Ανάπτυξης του Κοινοτικού Χώρου: Προς τη χωρική ισόρροπη και αειφόρο ανάπτυξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Λουξεμβούργο.
- Λοβέρδος Α. (1991), «Κυβέρνηση, Συλλογική Λειτουργία και Πολιτική Ευθύνη», Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, σ. 65.
- Οικονόμου Δ. (2002β), «Το θεσμικό πλαίσιο της χωροταξίας και οι περιπέτειές του», Αειχώρος, τόμος 1, τεύχος 1, σ. 116.
- Ρόζος Ν. (1994), «Η νομική προβληματική του χωροταξικού σχεδιασμού», Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, σ. 56.
- Σούρλας Π. (1986), «Θεμελιώδη ζητήματα της μεθοδολογίας του δικαίου (μέρος α΄ - θεωρητική στοιχείωση)», Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, σ. 100.
- Τάχος Α. (1992), Διοικητικό Οικονομικό Δίκαιο, Εκδ. Σάκκουλα, σ. 302.
- Χαϊνταρλής Μ. (2001), «Αειφορία, αειφόρος ανάπτυξη και δίκαιο», στο «Περιβάλλον και Δίκαιο», τεύχος 4, σ. 523.
- Χριστοφιλόπουλος Δ. (2002), «Πολιτιστικό Περιβάλλον, Χωρικός Σχεδιασμός και Βιώσιμη Ανάπτυξη», Εκδόσεις Π.Ν. Σάκκουλας, Αθήνα, σ. 92.
- European Commission (1997), "The EU Compendium of spatial planning systems and policies", Luxemburg: OFPEC.