

ΤΑ ΖΗΤΟΥΜΕΝΑ ΑΠΟ ΤΟ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟ ΤΟΥ ΧΩΡΟΥ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ: ΤΟ ΧΑΣΜΑ ΜΕΤΑΞΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΑΣ

Καλλιόπη Σαπουντζάκη,
Καθηγήτρια, Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ: Για τη Θεωρία και την Εμπειρία Κοινωνικής Συμμετοχής στο Σχεδιασμό του Χώρου

Όταν στα μέσα της δεκαετίας του 2000 επισκέφθηκα την Καλαμάτα, μια από τις ελάχιστες σύγχρονες ελληνικές πόλεις που οι κάτοικοί της είχαν την τύχη να βιώσουν την εφαρμογή του Γενικού Πολεοδομικού της Σχεδίου, με την επικουρία βέβαια και του σεισμού του 1986 που είχε ανοίξει ένα παράθυρο ευκαιρίας για την πόλη, δοκίμασα μια αρνητική έκπληξη. Το πάρκο της και το υπαίθριο μουσείο σιδηροδρόμων που είχαν υλοποιηθεί με βάση το Σχέδιο Διαμαντόπουλου και Συνεργατών (το οποίο είχε βραβευτεί από την ΕΟΚ και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Πολεοδόμων το 1991) ήταν έρημα, παραμελημένα, σχεδόν βανδαλισμένα, την ώρα που τα café στον παραλιακό δρόμο της Καλαμάτας έσφυζαν από ζωή.

Από τότε αναρωτιέμαι επανειλημμένα και επίμονα μέχρι σήμερα:

- Τι ζητούν οι τοπικές αστικές κοινωνίες και η ελληνική κοινωνία γενικότερα από το σχεδιασμό του χώρου (αν ζητούν κάτι), όταν οι κοινωφελείς και κοινόχρηστοι δημόσιοι χώροι, ένα από τα βασικά διακυβεύματα του σχεδιασμού, αν όχι στην πολιτική ρητορική, πάντως στην πράξη είναι περίπου αδιάφοροι για το ευρύ κοινό;
- Αν το πολεοδομικό (ή άλλο χωρικό) σχέδιο έχει περιορισμένη σχέση με τις συλλογικές επιδιώξεις των ελληνικών αστικών (ή άλλων τοπικών) κοινωνιών, ή αν δεν υπάρχουν τέτοιες συλλογικές επιδιώξεις τότε τι χρειάζεται και ποιον υπηρετεί ένα τέτοιο σχέδιο;

Θα βοηθούσε ίσως εδώ μια σύντομη αναφορά στην Ευρωπαϊκή εμπειρία σχετικά με την κοινωνική συμμετοχή στο χωρικό σχεδιασμό. Σχετικά με αυτό το ζήτημα πλούσιο πληροφοριακό υλικό παρέχουν οι εθνικές εκθέσεις 29 χωρών στα πλαίσια του προγράμματος του Ευρωπαϊκού Δικτύου Παρατηρητηρίου Χωροταξίας ESPON 2.3.2, «Διακυβέρνηση Χωρικών και Αστικών Πολιτικών από την ΕΕ μέχρι το Τοπικό Επίπεδο» (University of Valencia, 2006). Κρίσιμα σχετικά συμπεράσματα από αυτές τις εκθέσεις παραθέτουν οι Βασενχόβεν κ.α. (2010) στο βιβλίο «Χωρική Διακυβέρνηση – Θεωρία, Ευρωπαϊκή Εμπειρία και η Περίπτωση της Ελλάδας». Ιδιαίτερα ενδιαφέρον είναι το παρακάτω σχετικό απόσπασμα:

«Παντού αναγνωρίζεται με απόλυτο τρόπο η ανάγκη μεγαλύτερης κοινωνικής συμμετοχής στη λήψη αποφάσεων, αν και υπάρχουν ανησυχίες για ενδεχόμενη αναποτελεσματικότητα και μεγάλη διάρκεια των διαδικασιών σχεδιασμού. Ωστόσο, αναγνωρίζεται ότι το δημοκρατικό έλλειμμα και η έλλειψη νομιμοποίησης έχουν ακόμη μεγαλύτερο κόστος ως προς την εφαρμογή των αποφάσεων. Η ύπαρξη μιας ενημερωμένης και ενεργού κοινωνίας σε

εγρήγορη συνδέεται με την ιστορία της και οι αλλαγές προς αυτή την κατεύθυνση απαιτούν χρόνο. Συχνά υπάρχει αναγνώριση στις επίσημες διακηρύξεις της σημασίας της κοινωνίας των πολιτών, αλλά στην πράξη μπορεί αυτή η αναγνώριση να είναι μηδαμινή. Στον αντίποδα υπάρχουν παραδείγματα κινητοποίησης των πολιτών και ακτιβισμού, π.χ. εναντίον χωροθετήσεων υποδομών ή αστικών αναπλάσεων».

Οι συμμετοχικές προσεγγίσεις εκθειάζονται επίσης και στη βιβλιογραφία. Τα πλεονεκτήματα που προβάλλονται είναι η γεφύρωση του χάσματος μεταξύ κοινού και ειδικών (Schon, 1983), η ανάδειξη της σημασίας των απόψεων και γνώσεων των μη ειδικών (Lindblom, 1990), η καλύτερη προσέγγιση των αναγκών των τελικών αποδεκτών των σχεδίων, η ενθάρρυνση των αυτοδύναμων προσπαθειών, η απομάκρυνση από την πρακτική της γραφειοκρατικής μεταβίβασης αρμοδιοτήτων (Balducci and Calvaresi, 2005), η βελτίωση των προοπτικών εφαρμογής των σχεδίων. Από την άλλη πλευρά δεν παραγνωρίζονται και τα προβλήματα των συλλογικών προσεγγίσεων: ο εύθραυστος χαρακτήρας του τελικού αποτελέσματος, η άτυπη μορφή και αστάθεια των εργαλείων και μέσων σχεδιασμού και εφαρμογής και η προβληματική νομιμοποίηση της τελικής έκβασης.

Η παρούσα εισήγηση επιχειρεί να διεισδύσει «στα άδυτα» του σχεδιασμού του χώρου στην Ελλάδα δίνοντας δοκιμαστικές αποκρίσεις στα παρακάτω κρίσιμα ερωτήματα:

- Ποιοι είναι οι αποφασιστικοί συντελεστές του σχεδιασμού του χώρου στην Ελλάδα; Οι άμεσα ενδιαφερόμενες τοπικές κοινωνίες είναι μεταξύ αυτών; Ή ο ρόλος που τους απομένει είναι κάνουν ενστάσεις, να πιέζουν για επεκτάσεις, να διαμαρτύρονται και να καταφεύγουν στην παραβατικότητα;
- Τι ζητούν οι τοπικές κοινωνίες από το σχεδιασμό του χώρου; Πόσο αυτά τα ζητούμενα συγκλίνουν με, ή αποκλίνουν από τα ζητούμενα των άλλων συντελεστών (του συντακτικού νομοθέτη, του ΣτΕ, των αρμόδιων κυβερνητικών φορέων, της κεντρικής και αποκεντρωμένης διοίκησης, της ΤΑ, των μελετητών πολεοδομών-χωροτακτών);
- Μήπως η πολυσυζητημένη αδυναμία εφαρμογής του Χωροταξικού-Πολεοδομικού Σχεδιασμού οφείλεται πολύ περισσότερο στο χάσμα μεταξύ τοπικών κοινωνιών και εξουσιών του κράτους για τα ζητούμενα από το Σχεδιασμό του Χώρου και πολύ λιγότερο σε κακούς μελετητές, πολυδαίδαλη νομοθεσία ή σε έλλειψη συντονισμού μεταξύ Υπουργείων και τμημάτων της διοίκησης;

Μια σύντομη αναδρομή στα Συντάγματα και τη Νομολογία του ΣτΕ (από το Σύνταγμα του '75 μέχρι την εκδήλωση της οικονομικής κρίσης), ένας σχολιασμός της εμπειρίας εκπόνησης ΓΠΣ / ΣΧΟΟΑΠ από τη σκοπιά των μελετητών, πολεοδομών και χωροτακτών (μετά το Ν.2508/1997 και μέχρι το νέο Ν.4269/2014 για τη «Χωροταξική και Πολεοδομική Μεταρρύθμιση – Βιώσιμη Ανάπτυξη») και ένας απολογισμός της Κυβερνητικής βούλησης για τη ρύθμιση του χώρου και της σχετικής διοικητικής πρακτικής με έμφαση στην περίοδο της κρίσης, αξιοποιούνται ως βάση για απόκριση στα παραπάνω ερωτήματα. Οι ανασκοπήσεις αυτές είναι

χρήσιμες και για τη σκιαγράφιση του χάσματος πρόσληψης του Σχεδιασμού του Χώρου μεταξύ κοινωνίας και πολιτείας.

2. Τα διακυβεύματα του Χωρικού Σχεδιασμού κατά το Σύνταγμα και τη Νομολογία ΣτΕ και ο Ρόλος που Αποδίδεται στην Κοινωνία

Το βασικό ερώτημα εδώ είναι αν ο συντακτικός νομοθέτης και η νομολογία του ΣτΕ αφουγκράζονται και αποτυπώνουν στο Σύνταγμα και τις αποφάσεις του Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου τη σκοπιά της κοινής γνώμης για το από χωρική άποψη συλλογικό καλό μέσω του οποίου μάλιστα διασφαλίζεται και το ατομικό. Βασικό επίσης ερώτημα είναι, αν ο Συντακτικός νομοθέτης και το ΣτΕ «βλέπουν» τη συμμετοχή των εμπλεκόμενων τοπικών κοινωνιών στην εκπόνηση χωροταξικών και Πολεοδομικών Σχεδίων ως αναγκαία συνθήκη για την επιτυχημένη εφαρμογή τους.

Το Σύνταγμα του '75 περιέλαβε για πρώτη φορά στην ελληνική συνταγματική ιστορία ρητές διατάξεις για την προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος καθώς και θεμελιώδεις αρχές και κανόνες εξορθολογισμού της χωροταξικής και πολεοδομικής πολιτικής (Γερασίμου 2005). Σύμφωνα με τον Γερασίμου (2005) ο συντακτικός νομοθέτης επηρεάστηκε από την ευαισθητοποίηση σε διεθνές επίπεδο σε θέματα προστασίας του περιβάλλοντος και διαφύλαξης της πολιτιστικής κληρονομιάς, καθώς είχαν προηγηθεί μια σειρά σχετικών διεθνών συμβάσεων και πρωτοβουλιών: Η Ευρωπαϊκή Μορφωτική Σύμβαση (Παρίσι, 1954), η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προστασία της Αρχαιολογικής Κληρονομιάς (Λονδίνο, 1969), η Α΄ Παγκόσμια Συνάντηση για το Περιβάλλον με πρωτοβουλία του ΟΗΕ (Στοκχόλμη, 1972) που οδήγησε στη διακήρυξη της Στοκχόλμης η οποία θέτει για πρώτη φορά σε αμφισβήτηση τη χωρίς όρια ανάπτυξη. Άλλωστε, την ίδια περίοδο τίθενται τα θεμέλια της Ευρωπαϊκής Περιβαλλοντικής Πολιτικής με τη συνάντηση κορυφής των αρχηγών Κρατών και Κυβερνήσεων της Κοινότητας (Παρίσι, 1972) και την υιοθέτηση από το Συμβούλιο Υπουργών των 5ετών Προγραμμάτων Περιβαλλοντικής Δράσης, αλλά και με τη Συνέλευση των Κρατών-μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης το 1974, οπότε υποστηρίχθηκε με διακήρυξη η αρχή της ενσωμάτωσης της περιβαλλοντικής πολιτικής στην οικονομική και χωροταξική.

Ο Γερασίμου (2005) υποστηρίζει ότι εκ παραλλήλου με τις παραπάνω διεθνείς και ευρωπαϊκές εξελίξεις, το συντακτικό νομοθέτη επηρεάζουν το κοινωνικό αίτημα και η ανάγκη επίλυσης την ίδια περίοδο των περιβαλλοντικών και πολεοδομικών προβλημάτων των ελληνικών πόλεων και τουριστικών/παραθεριστικών περιοχών, που είχαν αρχίσει να γίνονται ιδιαίτερα αισθητά κατά τη δεκαετία του '70: η ατμοσφαιρική ρύπανση και το νέφος της Αθήνας, η αυθαίρετη δόμηση και η ρύπανση της θάλασσας και των ακτών, η καταστροφή και οι καταπατήσεις των δασών, η πυκνή και άναρχη δόμηση, η σταδιακή εξαφάνιση παραδοσιακών κτιρίων και συνόλων καθώς και τόπων ιδιαίτερου φυσικού κάλλους.

Η συνδυασμένη επίδραση των παραπάνω διεθνών, ευρωπαϊκών και εγχώριων εξελίξεων είχε ως αποτέλεσμα αυτό που πολλοί εκθειάζουν ως το «οικολογικό»

Σύνταγμα του '75, πρωτοποριακό για την εποχή του λόγω των διατάξεων του για την προστασία του φυσικού, του οικιστικού και του πολιτιστικού περιβάλλοντος, των δασών καθώς και για τον χωροταξικό / πολεοδομικό σχεδιασμό της χώρας. Ωστόσο, θα μπορούσε να παρατηρήσει κανείς ότι το Σύνταγμα του '75 παρέβλεψε τις βασικές προϋποθέσεις για την πραγμάτωση της περιβαλλοντικής στροφής που ευαγγελίστηκε: (α) αλλαγές στο έως τότε κυρίαρχο μοντέλου χωρικής ανάπτυξης, (β) περιβαλλοντική ευθύνη σε ατομικό και συλλογικό επίπεδο και την ανάληψη ρόλου και κόστους από την κοινωνία για την ανάσχεση των κυρίαρχων έως τότε συνθηκών εξωτερίκευσης των περιβαλλοντικών βλαβών και (γ) συστηματική διάχυση της περιβαλλοντικής πληροφορίας στο γενικό κοινό και την εμπέδωση του αξιακού πλαισίου της προστασίας του περιβάλλοντος –με την ευρεία έννοια- από την κοινωνία. Ο συντακτικός νομοθέτης μάλιστα δεν φαίνεται να αναγνωρίζει το γεγονός ότι η συνθήκη (γ) της εμπέδωσης στην κοινωνία του αξιακού πλαισίου της προστασίας του περιβάλλοντος (και αργότερα της αειφορίας) είναι μια από τις βασικές προϋποθέσεις για την επίτευξη της συνθήκης (α), της στροφής δηλαδή προς ένα φιλοπεριβαλλοντικό μοντέλο ανάπτυξης.

Το κενό αυτό του Συντάγματος του '75 σχετικά με το ρόλο της κοινωνίας για την αλλαγή προς ένα επιθυμητό μοντέλο ανάπτυξης αναδεικνύεται ακόμη περισσότερο με τη νομολογία του ΣτΕ που ακολούθησε. Πιο συγκεκριμένα το ΣτΕ αφού προχώρησε στην αναγνώριση της αρχής της αειφορίας (που έγινε διεθνώς γνωστή με την Έκθεση Brundtland το 1987) ως συνταγματικά κατοχυρωμένης (καθ' ερμηνεία του άρθρου 24 του Συντάγματος '75, βλέπε ΣτΕ ολομ. 2755/1994, 2537/1996, 3478/2000) κατέληξε στην αρχή της συνδυαστικής άσκησης της αναπτυξιακής οικονομικής πολιτικής με την πολιτική προστασίας του περιβάλλοντος, προσδίδοντας όμως προέχουσα μέριμνα στην πρόληψη της βλάβης του περιβάλλοντος (Σιούτη, 2002).

Η απόδοση προτεραιότητας στην περιβαλλοντική προστασία σε σχέση με την οικονομική και άλλη ανάπτυξη είναι χαρακτηριστική στις περιπτώσεις των αποφάσεων ΣτΕ 2755/1994 σχετικά με την εγκατάσταση και τον εκσυγχρονισμό υφιστάμενων βιομηχανικών μονάδων και ΣτΕ 2760/1994 σχετικά με την εκτροπή του Αχελώου (Σιούτη, 2003), αλλά και σε άλλες όπως αυτές που αναφέρονται σε διάνοιξη τμήματος της Εγνατίας οδού, στη μεταλλευτική και εν γένει εξορυκτική δραστηριότητα κλπ. Χωρίς να αμφισβητούνται οι περιβαλλοντικές ωφέλειες από αυτή τη φιλοσοφία, δεν μπορούν πάντως να μην αναφερθούν και τα ερωτηματικά που ανέδειξε:

- Η συγκεκριμένη νομολογιακή οπτική (που κάποιοι εκλαμβάνουν ως διασταλτική ερμηνεία του Συντάγματος '75) συνδέθηκε με αντίστοιχο κοινωνικό αίτημα που αναδείχθηκε μέσα από δημόσιο διάλογο ή με άλλο τρόπο;
- Αν όχι μήπως το ΣτΕ επωμίστηκε ένα ρόλο και μια ευθύνη που αναλογεί στην κοινωνία, όπως άλλωστε η Διακήρυξη του Ρίο (1992) και η Agenda '21 αναγνώρισαν την ίδια περίοδο; Μήπως επί πλέον με αυτή τη νομολογία άνοιξε ο δρόμος για την παραπομπή και τη διαιτησία πολυάριθμων

σχετικών διενέξεων στο ΣτΕ αντί της επίλυσής τους στα πλαίσια κοινωνικού διαλόγου;

Παρά το γεγονός ότι μεταξύ των αρχών που υιοθετεί το ΣτΕ για την Αειφορία (Δεκλερής, 1995) είναι «η καθιέρωση της οικολογικής συνείδησης των ανθρώπων ως πραγματικής εγγύησης του συνολικού συστήματος ελέγχου», ουσιαστικά και πρακτικά δεν της αποδίδεται η δέουσα σημασία και πάντως δεν αναγνωρίζεται ως αναγκαία προϋπόθεση για την πραγμάτωση των άλλων αρχών.

Η δυναμική της νομολογίας του ΣτΕ σε συνδυασμό με άλλες εξελίξεις οδήγησε στους Ν. 2508/1997 «Για τη Βιώσιμη Οικιστική Ανάπτυξη των Πόλεων και Οικισμών της Χώρας...» και 2742/1999 «Χωροταξικός Σχεδιασμός και Αειφόρος Ανάπτυξη» και επηρέασε επίσης τον αναθεωρητικό νομοθέτη που εισήγαγε ρητή αναφορά για την αειφορία στο αναθεωρημένο Σύνταγμα του 2001 (β' εδάφιο, παρ. 1 του άρθρου 24).

Εν τω μεταξύ ήδη από το Σύνταγμα του '75 (παρ. 1 του άρθρου 24) η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του κράτους που δεσμεύει τη νομοθετική, εκτελεστική και δικαστική εξουσία. Με βάση αυτή τη συνταγματική διάταξη η νομολογία του ΣτΕ αναγνώρισε την ύπαρξη ενός συνταγματικού δικαιώματος στο περιβάλλον που μάλιστα φέρει τρεις διαστάσεις: την ατομική, την πολιτική και την κοινωνική. Το περιεχόμενο του ατομικού δικαιώματος στο περιβάλλον αναφέρεται στην αγωγή αξίωση του πολίτη έναντι του κράτους για αποχή από πράξεις που βλάπτουν το περιβάλλον και στην υποχρέωση της Πολιτείας να διαμορφώνει προστατευτικό κανονιστικό πλαίσιο. Το περιεχόμενο του κοινωνικού δικαιώματος αναφέρεται στο κοινωνικό κεκτημένο σε σχέση με την ήδη προσφερόμενη από το κράτος προστασία. Τέλος το πολιτικό δικαίωμα στο περιβάλλον παρέχει στον πολίτη τη δυνατότητα να αξιώσει πληροφόρηση και συμμετοχή στη λήψη αποφάσεων για το περιβάλλον (Γερασίμου, 2005). Ωστόσο πουθενά σε όλο αυτό το σκεπτικό δεν υπάρχει η έννοια της υποχρέωσης του πολίτη και της κοινωνίας για το περιβάλλον. Το κράτος είναι πάντα ο μόνος και αποκλειστικός υπεύθυνος. Με αυτή του τη μονόπλευρη θέαση το Σύνταγμα αδυνατεί να διαδραματίσει ένα ρόλο ενεργοποίησης της κοινωνίας προς την κατεύθυνση της προστασίας του περιβάλλοντος.

Ο βασικός λοιπόν ισχυρισμός εδώ είναι ότι η διατύπωση του άρθρου 24 του αναθεωρημένου Συντάγματος 2001 «η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του Κράτους και δικαίωμα του καθενός... για τη διαφύλαξη του το κράτος έχει υποχρέωση να λαμβάνει ιδιαίτερα προληπτικά και κατασταλτικά μέτρα στο πλαίσιο της αρχής της αειφορίας» έχει ένα σημαντικό κενό, την υποχρέωση του πολίτη και της κοινωνίας έναντι του περιβάλλοντος. Αντίστοιχη φιλοσοφία για το μη ρόλο της κοινωνίας ή έστω περιορισμένο διέπει τη νομολογία του ΣτΕ στην περίπτωση του Πολεοδομικού και Χωροταξικού Σχεδιασμού. Σύμφωνα με την Αποφ. ΣτΕ 2057/1994 (ολομ.) και 602/2002 «ο Χωροταξικός Σχεδιασμός της Χώρας και η Πολεοδομική διαμόρφωση των οικιστικών περιοχών αποτελούν υποχρέωση της Πολιτείας». Αλλά και αργότερα το αναθεωρημένο Σύνταγμα του 2001 στο άρθρο του 24, παρ. 2 και 6 ορίζει τα εξής:

«... Η χωροταξική αναδιάρθρωση της Χώρας, η διαμόρφωση, ανάπτυξη, πολεοδόμηση και η επέκταση των πόλεων και των οικιστικών γενικά περιοχών υπάγεται στη ρυθμιστική αρμοδιότητα και τον έλεγχο του Κράτους...»

Με βάση αυτή τη διάταξη και το σκεπτικό ότι η έγκριση και τροποποίηση πολεοδομικών σχεδίων οποιασδήποτε κλίμακας και η θέσπιση με ρυθμίσεις κανονιστικού χαρακτήρα πάσης φύσεως όρων δόμησης δεν μπορεί να θεωρηθεί θέμα τοπικού ενδιαφέροντος ή τεχνικού ή λεπτομερειακού χαρακτήρα, το ΣΤΕ απορρίπτει ως αντισυνταγματικές νομοθετικές διατάξεις μεταβίβασης αρμοδιοτήτων πολεοδομικού σχεδιασμού προς τους ΟΤΑ (Ευστρατίου, 2003).

Ωστόσο η αποστέρηση ενός αποφασιστικού ρόλου για το Χωροταξικό-Πολεοδομικό Σχεδιασμό από τους ΟΤΑ ουσιαστικά σημαίνει την αδρανοποίηση και αποστασιοποίηση των τοπικών κοινωνιών από τα δικά τους χωρο-αναπτυξιακά ζητήματα. Οι ΟΤΑ είναι η πιο κοντινή στην τοπική κοινότητα βαθμίδα του πολιτικο-διοικητικού συστήματος. Οι ΟΤΑ λόγω της θέσης, των αρμοδιοτήτων και της συγκρότησής τους αλληλεπιδρούν με την τοπική κοινωνία περισσότερο από κάθε άλλο πολιτικο-διοικητικό επίπεδο και θα μπορούσαν να την ενεργοποιούν προς την κατεύθυνση ενός διαλόγου / διαπραγματεύσεως με τοπικό χωρο-αναπτυξιακό περιεχόμενο. Αντ' αυτού, και καθώς έχουν την ευθύνη της κίνησης διαδικασιών κατάρτισης αναπτυξιακών προγραμμάτων και πολεοδομικών σχεδίων και την αποκλειστική αρμοδιότητα εφαρμογής τους γίνονται αποδέκτες δυσαρέσκειας από μικρότερα ή μεγαλύτερα ατομικά / ιδιωτικά συμφέροντα αφού το εκάστοτε σχέδιο δεν έχει εμπεδωθεί ως συλλογική βούληση που προηγείται ατομικών επιδιώξεων. Επίσης λογοδοτούν για αβελτηρίες που σε τελευταία ανάλυση ανάγονται σε αποφάσεις υψηλότερου επιπέδου. Οι ΟΤΑ δεν έχουν αποφασιστικές αρμοδιότητες για ΓΠΣ και ΣΧΟΟΑΠ στην περιοχή δικαιοδοσίας τους και αναπόφευκτα οι τοπικές κοινωνίες ελάχιστα αντιλαμβάνονται τη σημασία του στρατηγικού και κανονιστικού πλαισίου των σχεδίων αυτών και δύσκολα τα οικειοποιούνται ως ίδια συλλογική υπόθεση.

3. Η Στάση των Τοπικών Κοινωνιών σε Διαδικασίες Πολεοδομικού Σχεδιασμού: Η Εμπειρία ΓΠΣ και ΣΧΟΟΑΠ του Ν.2508/1997

Η επιστημονική έκθεση του Ινστιτούτου ΤΑ (2006) με τίτλο «Πολεοδομικός Σχεδιασμός: Προβλήματα Εφαρμογής και Προτάσεις Μεταρρύθμισης» σημειώνει σχετικά με τις ρίζες των προβλημάτων κοινωνικής αποδοχής και εφαρμογής του Πολεοδομικού Σχεδιασμού:

«Ενώ σε νομικό επίπεδο μετά το 1975 φαίνεται να ολοκληρώνεται ένα συμπαγές, αυστηρό, ιεραρχικό και δεσμευτικό πλαίσιο σχεδιασμού στην πράξη αυτό χαρακτηρίζεται από αδυναμία εφαρμογής και διάχυτη αναποτελεσματικότητα ...Η αδυναμία των υφιστάμενων πολεοδομικών θεσμών να προσαρμοστούν στις τρέχουσες ανάγκες οδηγεί σε ακαμψία εφαρμογής και σε αναίρεση ή ακύρωση του σχεδιασμού από την κοινωνική πραγματικότητα».

Σύμφωνα με την έκθεση το νομικό πλαίσιο για τον πολεοδομικό σχεδιασμό της πρώτης περιόδου (με επίκεντρο το Ν. 1337/1983) ταλαιπώρησε την ιδιοκτησία που δεσμευόταν επί μακρόν και δημιούργησε δυσχέρειες στις μεταβιβάσεις και

προβλήματα στους τίτλους από ανταλλαγές. Η αδυναμία παροχής κατάλληλα πολεοδομημένης γης είχε οδηγήσει μάλιστα στη συνεχιζόμενη αξιοποίηση των παλιών γνωστών τρόπων κατάτμησης, νόμιμης ή παράνομης και δόμησης εκτός σχεδίου, πάλι νόμιμης ή παράνομης ανάλογα με τις δυνατότητες των ενδιαφερομένων. Οι πρακτικές αυτές δικαιώνονταν άλλωστε συστηματικά με τη μη κατεδάφιση αυθαιρέτων, νεώτερες νομιμοποιητικές ρυθμίσεις και εξαγγελίες εντάξεων νεοδιαμορφωμένων περιοχών.

Η έκθεση του ΙΤΑ επισημαίνει ακόμη ότι προς τα τέλη της δεκαετίας του '90 και τις αρχές της επόμενης, η «εκ των άνω» καθολική και ιεραρχική, δημόσια μορφή παρέμβασης που αντιπροσωπεύει το ελληνικό σύστημα χωρικού σχεδιασμού έρχεται επί πλέον σε σύγκρουση με νέο-αναδυόμενες κοινωνικοοικονομικές συγκυρίες (βλέπε και ΙΤΑ 2006): την υποχώρηση του κρατικού παρεμβατισμού σε συνδυασμό με τη φιλελευθεροποίηση της οικονομίας, την αναδιάταξη των σχέσεων δημόσιου-ιδιωτικού, την επιστροφή στον ατομισμό και τη διάσπαση των συλλογικών εκπροσωπήσεων, την επερχόμενη δημοσιονομική στενότητα.

Παρά το γεγονός ότι τα νέα ΓΠΣ και ΣΧΟΟΑΠ του Ν. 2508/1997 επεκτείνονται και στον περιαστικό και αγροτικό χώρο για να συνθέσουν ισότιμα τις αναπτυξιακές, κοινωνικές, περιβαλλοντικές και οικιστικές παραμέτρους της εδαφικής περιφέρειας των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ και παρά το γεγονός ότι έχουν ολιστικό χαρακτήρα περιέχοντας τόσο κατευθυντήριες και προγραμματικές ρυθμίσεις όσο και κανονιστικές εν τούτοις αποτυγχάνουν να δώσουν απάντηση σε θεμελιώδη ερωτήματα όπως:

- Ποιο είναι το κοινό καλό, το δημόσιο συμφέρον σε συνθήκες έντονου κοινωνικού ανταγωνισμού; Το συλλογικό καλό είναι ίδιο στο εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο; Η άποψη της τοπικής κοινωνίας για το συλλογικό καλό ταυτίζεται με τη γνώμη, της κεντρικής κυβέρνησης και διοίκησης και της ΤΑ;
- Ποιος είναι ο τρόπος για να γεφυρωθεί το χάσμα των προσδοκιών από ένα ΓΠΣ πχ, μεταξύ ΥΠΕΧΩΔΕ, Περιφερειακών Αρχών, ΤΑ και της τοπικής κοινωνίας, που είναι πολυδιασπασμένη μάλιστα λόγω ποικίλων, αντικρουόμενων συμφερόντων, από εκείνα των εγχώριων και ξένων επενδυτών και των οικοδομικών συνεταιρισμών μέχρι τα συμφέροντα των συλλόγων θιγομένων ιδιοκτητών, των μικροιδιοκτητών γης, των περιβαλλοντικών οργανώσεων κα;
- Ποιος είναι ο τρόπος για να συζητηθεί και εμπεδωθεί στο ευρύ κοινό το αξιακό πλαίσιο της ΒΑ, της από περιβαλλοντική και κοινωνική άποψη δίκαιης ανάπτυξης και πώς να προκληθεί ενδιαφέρον και εγρήγορση για στόχους των σχεδίων πέρα από το ΣΔ και την ένταξη στο σχέδιο;

Τα παραπάνω κενά και ανεπάρκειες αναδείχθηκαν με σαφήνεια όταν οι ανάδοχοι μελετητές ΓΠΣ σε διάφορους (Καποδιστριακούς τότε) Δήμους έκαναν απέλλιδες και συχνά διέξοδες προσπάθειες για να εμπλέξουν το κοινό σε διάλογο για ένα συλλογικό όραμα.

Στα πλαίσια της Ημερίδας «Χωρικός Σχεδιασμός και Αναπτυξιακός Προγραμματισμός των ΟΤΑ: Ο Ρόλος των ΓΠΣ / ΣΧΟΟΑΠ» (31/5/2006) ο ανάδοχος του ΣΧΟΟΑΠ Δήμου Αντιρρίου περιγράφει την εμπειρία του (Πανταζής 2006):

«Στο Αντίρριο υπήρξαν εμπόδια στην πορεία της μελέτης και ορατές αποκλίσεις της πρότασης των μελετητών από τις διαμορφωμένες και πλειοψηφούσες τοπικές απόψεις. Με τη λειτουργία της Ζεύξης Ρίου-Αντιρρίου οι προσδοκίες για οικιστική αξιοποίηση και του πλέον απομακρυσμένου αγροτεμαχίου είναι πολλαπλάσιες από τις πράγματι ισχυρές τάσεις για οικιστική ανάπτυξη... Μια εσωτερική αντιπολίτευση μέσα στην παράταξη της πλειοψηφίας του Δημοτικού Συμβουλίου υπερακοντίζει σε αντιδράσεις υποστηρίζοντας ότι δήθεν είναι μικρές οι εκτάσεις που εντάσσονται στο σχέδιο και ότι οι περιορισμοί προστασίας που προβλέπει η μελέτη για μια ζώνη 50-100μ κατά μήκος της παραλίας και οι περιορισμοί στο μεγαλύτερο τμήμα της πεδιάδας δεν έχουν έδαφος αλλά πρέπει να ισχύσει η μέχρι τότε εκτός σχεδίου δόμηση ...δηλαδή η προσδοκία είναι η τεράστια πεδινή έκταση που γειτνιάζει με τη νέα χάραξη της Ιονίας οδού να μπει στο σχέδιο».

Με άλλα λόγια το σχέδιο πολεοδομικό ή χωροταξικό δεν είναι τίποτα περισσότερο από έναν προσωρινός (μέχρι την τροποποίησή του) σύμμαχος ή εχθρός ατομικών / ιδιωτικών συμφερόντων πάνω στη γη και των προοπτικών τους. Αν είναι σύμμαχος έχει καλώς αν όχι τότε καλύτερη είναι η εκτός σχεδίου δόμηση.

Στα πλαίσια της ίδιας Ημερίδας η μελετήτρια-ανάδοχος του ΓΠΣ Ιεράπετρας (Φωτεινού 2006) αναφέρεται στο τεράστιο πρόβλημα της καθυστερημένης ή μη εφαρμογής των μελετών αυτών που έχουν περίοδο ισχύος τη δεκαετία. Εξηγεί το πώς αυτή η συνθήκη όχι μόνο απαξιώνει τις προτάσεις των σχεδίων αλλά χειροτερεύει ακόμη περισσότερο την υπάρχουσα κατάσταση σε ευαίσθητες περιοχές Δήμων λόγω ενεργοποίησης των κατοίκων για προστασία ή αξιοποίηση των περιουσιών τους εν όψει ενδεχόμενης εξαγγελθείσας μέσω των μελετών ζωνοποίησης των περιοχών προστασίας. Πράγματι, δεν είναι λίγες οι περιπτώσεις όπου το αρμόδιο Υπουργείο, η προϊστάμενη διεύθυνση και οι μελετητές πρέπει να αντιμετωπίσουν τοπικές κοινωνίες που όχι μόνο δεν είναι διατεθειμένες να εφαρμόσουν το σχέδιο αλλά «κηρύσσουν πόλεμο» εναντίον του.

Από την άλλη πλευρά, η μελετήτρια-ανάδοχος ΓΠΣ Φαναρίου Ηπείρου κατά την παρουσίαση της μελέτης και αναφερόμενη σε εκτεταμένη προστατευόμενη περιοχή μέχρι την παράκτια ζώνη παρατηρεί (Παπαγεωργίου 2006):

«... άντε να πεις τώρα στον κόσμο ότι δεν θα αναπτυχθεί, .. είναι έτσι κι αλλιώς φτωχοί, φεύγουν οι κάτοικοι, .. έχουν ανάγκη να κρατήσουν τους νέους τους κοντά, ... αλλά πρέπει να τους πεις ότι δεν μπορούν να αναπτύξουν τουριστικές χρήσεις με προοπτική γιατί είναι "προστατευόμενοι". Η συμμετοχή των πολιτών λοιπόν είναι πάρα πολύ σημαντική... Μπορεί να θεωρούμε ότι κάνουν φασαρία, ότι έχουν προσωπικά συμφέροντα, όμως αυτοί ζουν εκεί.. Θεωρώ απαράδεκτο να μη τους εμπλέκουμε στη διαδικασία έστω και αν αυτό είναι οδυνηρό για τους μελετητές. Αλλά δυστυχώς όχι μόνο στο Φανάρι αλλά και αλλού ούτε η διευθύνουσα υπηρεσία το θέλει ούτε ο Δήμος. Θεωρούν ότι είναι μια όχληση

που πρέπει να την αποφύγουν. Αν όμως οι ίδιοι οι κάτοικοι δεν αποδεχθούν αυτά που ορίζει το ΓΠΣ πως θα εφαρμοστεί μετά; Θα μου πείτε εκ των άνω.. Η προστασία του περιβάλλοντος μόνο εκ των άνω δεν γίνεται. Στο Φανάρι είχαμε απειλές ότι θα κάψουν το βάλτο..»

Η πρόσφατη λοιπόν εμπειρία από την επικοινωνία μελετητών με τις τοπικές κοινωνίες προκειμένου για την εκπόνηση ΓΠΣ, αυτού που αποκλήθηκε «εδαφικό σύνταγμα του Δήμου» ανέδειξε τρία βασικά ζητήματα:

- Οι τοπικές κοινωνίες ενδιαφέρονται βασικά και κύρια για το κανονιστικό και πολύ λιγότερο για το αναπτυξιακό / στρατηγικό περιεχόμενο των σχεδίων της περιοχής τους. Είτε δεν πιστεύουν ότι είναι δικιά τους ευθύνη, είτε έχουν εμπειρώσει την άποψη ότι το σχέδιο δεν εγκρίνεται ή δεν εφαρμόζεται, άρα δεν μπορούν να επηρεάσουν τις αναπτυξιακές εξελίξεις στην περιοχή τους.
- Η κυρίαρχη τάση είναι να στέκονται αρνητικά και αμυντικά έως εχθρικά απέναντι σε περιοριστικούς κανονισμούς για τη χωρική ανάπτυξη. Παρά την εισοδηματική και κοινωνική ανομοιογένεια και ανισότητα στις τοπικές κοινωνίες ωστόσο η μικροιδιοκτησία και η διαρκής προσδοκία για αυξανόμενη γαιοπρόσοδο ήταν γενικευμένη και διάχυτη τουλάχιστον μέχρι την έναρξη της κρίσης το 2010.
- Εφαρμογή του πολεοδομικού-χωροταξικού σχεδιασμού και περιβαλλοντική προστασία δεν γίνονται χωρίς την αποδοχή από πλευράς των θιγόμενων ή πάντως επηρεαζόμενων κοινωνιών.

Ελάχιστα είναι τελικά τα σχέδια ΓΠΣ και ΣΧΟΟΑΠ που εγκρίθηκαν μέχρι την έναρξη της οικονομικής κρίσης στο τέλος του 2009. Σύμφωνα με το Τμήμα Πολεοδομικού και Χωροταξικού Σχεδιασμού του ΤΕΕ μέχρι το Μάρτιο του 2009 είχαν εγκριθεί μόλις 31 ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ (τα 21 στη Κεντρική Μακεδονία) από τα προκηρυγμένα 310 σε σύνολο 910 τότε ΟΤΑ της Χώρας και παρά το γεγονός ότι οι πρώτες προκηρύξεις είχαν δημοσιευτεί πριν από 9 χρόνια!

4. Η Κυβερνητική βούληση και η διοικητική πρακτική για τη ρύθμιση του χώρου την περίοδο της οικονομικής κρίσης

Αν δεν είχε μεσολαβήσει η οικονομική κρίση η συγγραφέας θα είχε επιχειρηματολογήσει υπέρ μιας φιλοσοφίας ανατροφοδότησης από τα κάτω (feedback) και θα είχε θεωρήσει τα ζητήματα που ανέδειξε η εμπειρία εκπόνησης ΓΠΣ / ΣΧΟΟΑΠ ως σημαντικά μηνύματα προς το συντακτικό (αναθεωρητικό) νομοθέτη αλλά και τους κυβερνητικούς και αποκεντρωμένους διοικητικούς και αυτοδιοικητικούς φορείς. Εννοώ σημαντικά μηνύματα προς την κατεύθυνση της αναβάθμισης του ρόλου των τοπικών κοινωνιών σε όλα τα στάδια εκπόνησης του σχεδιασμού του χώρου. Αυτό βέβαια θα σήμαινε νέα και ευέλικτα οργανωτικά σχήματα και πρότυπα συμμετοχής, κατάλληλη εκπαίδευση των πολεοδόμων-χωροτακτών και των διοικητικών στελεχών ώστε να λειτουργούν ως διαπραγματευτές, απλοποίηση των διοικητικών διαδικασιών και των προδιαγραφών εκπόνησης μελετών. Πάντως θα ήταν ο μόνος τρόπος για να μειωθεί

ο φόρτος των ενστάσεων και των προσφυγών και να υπάρξουν ελπίδες για απρόσκοπτη (αν και πάντα χρονοβόρα) εφαρμογή των σχεδίων.

Ωστόσο η οικονομική κρίση συνέβη και έφερε τα πάνω κάτω. Η πενταετής περίοδος της κρίσης σηματοδεύτηκε από μια μετάλλαξη της ρύθμισης / σχεδιασμού του χώρου. Άλλαξαν η αξία και χρησιμότητά του, η πρωταρχική στόχευσή του, οι λήπτες των αποφάσεων, η δεσμευτικότητά του. Ειδικότερα ο σχεδιασμός χάνει μια σειρά από χαρακτηριστικά που διατηρούσε κατά την περίοδο της έστω και προβληματικής εφαρμογής του:

- Χάνει το αξιακό του πλαίσιο και τον προσανατολισμό του προς ευρύτερης αποδοχής πολιτικά και ηθικά προτάγματα (της αειφορίας, της κοινωνικής και περιβαλλοντικής δικαιοσύνης κλπ).
- Εντείνονται τα *εκ των άνω*, εξωγενή χαρακτηριστικά του, με καθοριστικούς απροσπέλαστους παίκτες σε κεντρικό επίπεδο, όχι πάντα κρατικούς φορείς.
- Δεν πρόκειται πλέον για καθολικό, ολοκληρωμένο σχεδιασμό. Μειώνονται τα διατομεακά και αυξάνονται τα μονοτομεακά χαρακτηριστικά του.
- Υποτάσσεται σε και δεσμεύεται από αλλότριες πολιτικές και στόχους (πχ φορολογική πολιτική για αποπληρωμή χρέους και δημοσιονομική εξυγίανση)
- Απομακρύνεται περαιτέρω από τον έλεγχο των τοπικών κοινωνιών και υποβαθμίζεται από χωρο-αναπτυξιακός, σε πολιτική γης για την ενθάρρυνση ξένων επενδύσεων και την αύξηση κρατικών εσόδων.

Σε σχέση με τη συρρίκνωση του αξιακού πλαισίου του Σχεδιασμού ο ΣΕΠΟΧ παρατηρεί στα πλαίσια της διαβούλευσης για το νέο Ν.4269 «Χωροταξική και Πολεοδομική Μεταρρύθμιση-Βιώσιμη Ανάπτυξη» (ΦΕΚ Α'142/28.6.2014): «*Είναι παράδοση η απουσία αναφοράς στη φιλοσοφία, τις αρχές και τους στόχους του χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού, ακόμη και αν θεωρείται δεδομένη η συσχέτιση με τους Ν.2742/199 και 2508/1997*». Ίσως να μην είναι και τόσο παράδοση η απουσία. Ο κοινός νομοθέτης αποφεύγει την αντιπαράθεση στόχων, της περιβαλλοντικής αειφορίας από τη μια και της υπέρβασης της οικονομικής κρίσης από την άλλη, αποφεύγοντας έτσι ενδεχόμενη σύγκρουση με συνταγματικές προτεραιότητες.

Ιεραρχικό, εκ των άνω, ήταν πάντα το ελληνικό σύστημα σχεδιασμού. Το κέντρο αυτού του συστήματος ήταν το πρώην ΥΠΕΧΩΔΕ (σήμερα ΥΠΕΚΑ). Τώρα θεσμοθετούνται παράλληλοι σχεδιασμοί (ΕΣΧΑΔΑ-Ειδικά Σχέδια Χωρικής Ανάπτυξης Δημοσίων Ακινήτων- και ΕΣΧΑΣΕ-Ειδικά Σχέδια Χωρικής Ανάπτυξης Στρατηγικών Επενδύσεων) με διαφορετικά κέντρα έγκρισης και αναφοράς (πχ ΤΑΙΠΕΔ, “Επενδύστε στην Ελλάδα ΑΕ”, “Ελληνικό ΑΕ”, “Παράκτιο Αττικό Μέτωπο ΑΕ”), κρατικά και μη, που εγείρουν ζητήματα δημοκρατικής νομιμοποίησης και λογοδοσίας και συρρικνώνουν ή θολώνουν τις δικαιοδοσίες του «άλλου συμβατικού σχεδιασμού» και του αρμόδιου Υπουργείου. Τα παραπάνω σχέδια-εργαλεία μάλιστα κατισχύουν όλων των επιπέδων του άλλου θεσμοθετημένου σχεδιασμού (Βαταβάλη και Καλατζοπούλου 2013).

Σχετικά με την απώλεια του χαρακτήρα του σχεδιασμού ως ολοκληρωμένου και σε κάποιο βαθμό κοινωνικά ελεγχόμενου, ο ΣΕΠΟΧ σημειώνει σχετικά στη διαβούλευση για το Ν. 4269/2014:

«Χωροταξία με στόχο τη βιώσιμη ανάπτυξη σημαίνει μακροπρόθεσμος χαρακτήρας με εταιρική συμφωνία στη βάση αρχών και όχι μόνο των μεσοπρόθεσμων Κυβερνητικών πολιτικών και των μεμονωμένων ανατροπών “εκ των άνω” εκτός κανόνων δημοκρατικής διακυβέρνησης του χώρου... Το Ν/Σ ουσιαστικά, με την υποκατάσταση του Εθνικού Πλαισίου από Κυβερνητικό κείμενο αρχών για την Εθνική Χωροταξική Πολιτική, καταργεί το σχεδιασμό εθνικού επιπέδου. Το κείμενο αρχών δεν διασφαλίζει ούτε τον ολοκληρωμένο ούτε το συντονιστικό ρόλο ενός Εθνικού Χωροταξικού Σχεδίου.... Σε τοπικό επίπεδο το τέως ΓΠΣ / ΣΧΟΟΑΠ βρίσκεται «αποκεφαλισμένο» και διασπασμένο σε επί μέρους μελέτες / θεσμοθετήσεις τμημάτων του Δήμου, χωρίς συνοχή και “δομικό σχέδιο”, χωρίς δηλαδή βασικές αρχές και μεγέθη χωρικής οργάνωσης.. Τα Ειδικά Χωρικά Σχέδια σε τοπικό επίπεδο αναδεικνύονται σε κυρίαρχα κανονιστικά, δεσμευτικά για τα ισχύοντα, τα οποία αποτελούν προϊόν ολοκληρωμένου σχεδιασμού μετά από συμμετοχικές διαδικασίες».

Πράγματι η Κυβερνητική βούληση και η διοικητική πρακτική αντιμετωπίζει το χώρο όλο και λιγότερο ως ενιαίο υποδοχέα συνύπαρξης και αλληλοσυσχετισμού φυσικών οικοσυστημάτων και ανθρώπινων κοινωνιών / δραστηριοτήτων και όλο και περισσότερο ως άθροισμα ακινήτων και ιδιοκτησιών (δημόσιων και ιδιωτικών, μικρών και μεγάλων, αστικών και αγροτικών, νόμιμων και αυθαίρετων, ηλεκτροδοτούμενων και μη κοκ) που διακριτά και μεμονωμένα θα πρέπει να υπηρετήσουν τους Κυβερνητικούς στόχους για την οικονομική κρίση: τη δημοσιονομική εξυγίανση και την αποπληρωμή του χρέους, τη δημιουργία ελκυστικού επενδυτικού περιβάλλοντος, την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και επιχειρηματικότητας και τη δημιουργία θέσεων εργασίας. Αυτή η εργαλειακή θεώρηση του χώρου είναι έκδηλη σε μια σειρά από νομοθετήματα για την ανάπτυξη της δημόσιας περιουσίας (Ν. 3986/2011 και Ν. 4072/2012), τις στρατηγικές επενδύσεις (Ν. 3894/2010, Ν. 3982/2011 και Ν. 4072/2012), τις διαδικασίες πολεοδόμησης και τους όρους δόμησης (Ν. 4030/2011 και Ν. 4067/2012), την αυθαίρετη δόμηση (Ν. 3843/2010 και Ν. 4014/2011) και την ατομική ιδιοκτησία (Ν. 4021/2011).

Ετσι η Κυβέρνηση εγκαταλείπει την όποια δειλή και ατελή προσπάθεια (με το Ν. 2508/1997) για τοπικό τουλάχιστον, ολοκληρωμένο και εκ των κάτω χωρο-αναπτυξιακό σχεδιασμό που υπηρετούσε σε κάποιο βαθμό τοπικούς στόχους με συμβιβασμό των συμφερόντων ιδιοκτησίας της γης με εκείνα της περιβαλλοντικής προστασίας και κοινωνικής δικαιοσύνης. Αντ’ αυτού ρυθμίζει τοπικά με το βλέμμα σε εθνικούς μακρο-οικονομικούς και δημοσιονομικούς στόχους και αξιοποιεί τη γη-ιδιοκτησία ως εργαλείο της φορολογικής, οικονομικής και πολιτικής επενδύσεων.

Την εποχή του Ν. 2508/1997 το στοίχημα για το σχεδιασμό του χώρου, όπως εύστοχα σχολίασε η Χουσιανάκου (2006), ήταν να εξελιχθεί σε μια προσέγγιση διαλόγου με την τοπική κοινότητα και αφύπνισής της για τα δικαιώματα και τις

υποχρεώσεις της σε σχέση με το μέλλον, τις άλλες κοντινές και μακρινές κοινότητες, «τους πάνω και τους κάτω». Το στοίχημα ήταν επίσης αυτό που αποκάλεσε συμβόλαιο-συμφωνία μεταξύ του κεντρικού τότε ΥΠΕΧΩΔΕ και της ΤΑ, όπου η τελευταία θα έπρεπε να τηρήσει τους καθαρούς στόχους του συμβολαίου (όπως της αποφυγής της ρύπανσης και της υπερεκμετάλλευσης πόρων, της προστασίας δασικών οικοσυστημάτων, της εξοικονόμησης γης με αποφυγή διαρκών επεκτάσεων, της ανακύκλωσης κλπ). Όμως τώρα «ο βασιλιάς είναι γυμνός». Οι αξίες του σχεδιασμού αν υπάρχουν δεν είναι καθαρές, ο χώρος δεν είναι ενιαίος είναι διασπασμένος σε ακίνητα που υπόκεινται σε εξατομικευμένες ρυθμίσεις (νομιμοποίησης, φορολόγησης, πολεοδόμησης, πλειστηριασμών, αποπληρωμής δανείων κλπ), οι καθοριστικοί παίκτες των ρυθμίσεων είναι μακρινοί και απροσπέλαστοι και η έννοια τους συλλογικού τοπικού συμφέροντος παραμερίστηκε. Τι απέμεινε από το σχεδιασμό για τις τοπικές κοινωνίες; Ίσως να μην επιθυμούν πλέον ούτε τις εντάξεις και επεκτάσεις Ρυμοτομικών Σχεδίων.

5. Επίλογος

Προηγήθηκε μια συνοπτική ανασκόπηση της πρόσληψης του σχεδιασμού του χώρου στην Ελλάδα από πλευράς: (α) συντακτικού νομοθέτη και ΣτΕ, (β) των εκάστοτε κυβερνήσεων και της δημόσιας διοίκησης και (γ) των εμπλεκόμενων τοπικών κοινωνιών (όπως ερμηνεύεται από τους μελετητές χωρικών σχεδίων). Η ανασκόπηση αυτή διέτρεξε μια μακρά περίοδο από το Σύνταγμα του '75 μέχρι σήμερα για να εντοπιστούν τυχόν αλλαγές και ασυνέχειες στη θέαση του σχεδιασμού του χώρου, που ερμηνεύουν καλύτερα ενδεχόμενα διαχρονικά ή/και περιστασιακά χάσματα και ελλείματα εμπιστοσύνης μεταξύ των συντελεστών του χωρικού σχεδιασμού.

Για τη σκιαγράφηση αυτής της πρόσληψης τα ερωτήματα που απασχόλησαν τη συγγραφέα/εισηγήτρια ήταν:

- ✓ Ποιό ήταν/είναι το αξιακό πλαίσιο και τα βασικά διακυβεύματα για καθένα από τους παραπάνω συντελεστές του σχεδιασμού;
- ✓ Ποιούς θεωρεί ως βασικούς ή αποκλειστικούς υπεύθυνους του χωρικού σχεδιασμού ο καθένας από τους παραπάνω συντελεστές;
- ✓ Ποιο ρόλο επιφυλάσσει/προκρίνει για τις τοπικές ενδιαφερόμενες κοινωνίες ο καθένας από τους παραπάνω συντελεστές;

Ο συντακτικός νομοθέτης και το ΣτΕ φαίνεται να επιδεικνύουν προσήλωση, σταθερότητα και επιμονή στις θέσεις τους για την περιβαλλοντική πολιτική και το χωρικό σχεδιασμό. Ειδικότερα:

- Η αειφορία είναι το σταθερό αξιακό πλαίσιο που θεωρείται κατοχυρωμένο στο Σύνταγμα και αποτελεί τη βάση για την κρίση της συνταγματικότητας των ρυθμίσεων. Στην περιβαλλοντική μάλιστα προστασία αποδίδεται προτεραιότητα (μέχρι το 2010) σε σχέση με την οικονομική και άλλη ανάπτυξη.
- Η περιβαλλοντική προστασία και ο χωρικός σχεδιασμός είναι υποχρέωση του κράτους και οι φορείς αυτοδιοίκησης δεν έχουν αποφασιστικές

αρμοδιότητες έγκρισης χωρικών σχεδίων που αναφέρονται στην περιοχή δικαιοδοσίας τους.

- Τα περιβαλλοντικά δικαιώματα των πολιτών αναδεικνύονται σε όλες τους τις διαστάσεις (ατομική, κοινωνική και πολιτική), αλλά όχι και η περιβαλλοντική ευθύνη και υποχρέωση τους έναντι του περιβάλλοντος.

Με αυτές τις τοποθετήσεις το ΣΤΕ επωμίζεται ένα ρόλο θεματοφύλακα της αειφορίας και της περιβαλλοντικής προστασίας και μια ευθύνη που αναλογεί στην κοινωνία, τόσο σύμφωνα με τις διεθνείς συμβάσεις και διακηρύξεις όσο και τις επιστημονικές θεωρήσεις. Καθώς το Σύνταγμα και η νομολογία του ΣΤΕ δεν αναγνώρισαν την ανάγκη εμπέδωσης των αρχών της αειφορίας στην κοινωνία για να καταστεί συνυπεύθυνη, δεν έθεσαν τις βάσεις για την ενεργοποίηση των τοπικών κοινωνιών προς την υιοθέτηση και υπεράσπιση χωρικών σχεδίων και περιβαλλοντικών κανόνων που να αντανakλούν τα δικά τους συλλογικά οράματα αειφορίας. Παρά τη σθεναρή του στάση και τις περιβαλλοντικές επιτυχίες του το Σύνταγμα και το ΣΤΕ υπονόμισαν τα προτάγματα που υπηρέτησαν. Το ΣΤΕ έγινε το μοναδικό ανάχωμα κατά των δράσεων περιβαλλοντικής υποβάθμισης αφού την αποκλειστική ευθύνη φέρει η εκάστοτε κυβέρνηση και η δημόσια διοίκηση και όλες οι προσφυγές καταλήγουν στα διοικητικά δικαστήρια.

Αντίθετα με το Σύνταγμα και τη νομολογία του ΣΤΕ οι θέσεις των εκάστοτε Κυβερνήσεων και της δημόσιας διοίκησης εντυπωσιάζουν με τον ευμετάβολο χαρακτήρα τους και τη μεγάλη απόσταση μεταξύ ρητορικής και πράξης. Οι Κυβερνητικοί φορείς παγιδευμένοι σε ένα σύστημα σχεδιασμού «εκ των άνω» που τους καθιστά αποκλειστικούς υπεύθυνους για την περιβαλλοντική προστασία και τον πολεοδομικό / χωροταξικό σχεδιασμό ταλαντεύονται ανάμεσα στις συνταγματικές επιταγές από τη μια πλευρά και την αποκόμιση πολιτικών ωφελειών (προσωποπαγών ή κομματικών) μέσω του σχεδιασμού από την άλλη. Με πολιτικό χαμαιλεοντισμό αποκρύβουν τις θέσεις, προσλήψεις και προθέσεις τους για το σχεδιασμό του χώρου ώστε να μετακινούνται με ευκολία μέσα σε ένα ευρύ φάσμα αντιφατικών ρυθμίσεων ανάλογα με την πολιτική και άλλη συγκυρία. Ρυθμίσεων που κυμαίνονται από τη νομιμοποίηση αυθαιρέτων και την αδειοδότηση επιβλαβών για το περιβάλλον δραστηριοτήτων μέχρι την κατάρτιση νομοσχεδίων που θέτουν στο πρώτο άρθρο και ως πρωταρχικό σκοπό «την προστασία του περιβάλλοντος και την ανακοπή της άναρχης δόμησης με τον καθορισμό κριτηρίων ανάπτυξης που συντείνουν στη μεγαλύτερη δυνατή οικονομία των οικιστικών επεκτάσεων» (Ν.2508/1997). Αυτή η ρευστότητα και ανακολουθία στην πρόσληψη του χωρικού σχεδιασμού από την εκάστοτε και τις διαδοχικές κυβερνήσεις γίνεται πασιφανής την περίοδο της κρίσης όταν η νομιμοποίηση αυθαιρέτων εξισώνεται με τιμοκαταλόγους νομιμοποίησης και τα νομοσχέδια για το χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό χάνουν τα άρθρα για τις κατευθυντήριες αρχές και το αξιακό του πλαίσιο. Όταν δηλαδή εκπέμπεται το μήνυμα ότι η ρύθμιση του χώρου μπορεί να υπηρετεί οποιαδήποτε κυβερνητική σκοπιμότητα ή και να μην υπάρχει (απορρύθμιση) αν δεν μπορεί να την υπηρετήσει.

Ελλείπει δημοσίου διαλόγου για το σχεδιασμό του χώρου και την πολιτική προστασίας περιβάλλοντος, από το εθνικό μέχρι το τοπικό επίπεδο (είναι χαρακτηριστική η ελάχιστη συμμετοχή και μόνο από τους ειδικούς στη διαβούλευση περιορισμένου χρόνου του νέου Ν. 4269/2014), η ελληνική κοινωνία και οι μεμονωμένοι πολίτες ελάχιστα συνειδητοποίησαν την πρωταρχική σχέση αυτού του σχεδιασμού με το κοινό καλό, το συλλογικό συμφέρον. Ανέκαθεν ενδιαφέρθηκαν και ενεργοποιήθηκαν για εκείνα κυρίως τα χαρακτηριστικά των σχεδίων, εγκεκριμένων ή υπό έγκριση, που επηρέαζαν ατομικά ιδιοκτησιακά δικαιώματα. Την ενδεχόμενη μάλιστα σύγκρουση μεταξύ ατομικού και συλλογικού καλού ούτε την είδε ούτε θέλησε να την αντιμετωπίσει η ελληνική κοινωνία. Με αυτή την έννοια προσέλαβε το σχεδιασμό ως Κυβερνητική και διοικητική πράξη που θίγει ή ευνοεί ιδιωτικά συμφέροντα. Αν το ίδιο προσωπικό συμφέρον είναι μεταξύ των ευνοούμενων έχει καλώς, ειδάλλως αυτή η πράξη της διοίκησης είναι εχθρική.

Ασφαλώς το συλλογικό συμφέρον είναι πολυσήμαντη έννοια που δύσκολα προσδιορίζεται σε συνθήκες κοινωνικών ανισοτήτων και έντονου ανταγωνισμού και της οποίας το περιεχόμενο αλλάζει από κοινωνία σε κοινωνία. Σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες πάντως προσεγγίζεται με διάλογο και διαπραγμάτευση. Στην Ελλάδα, όταν οι τοπικές κοινωνίες διεκδικούν το χώρο ως ατομικό δικαίωμα γαιοπροσόδου, την ώρα που κεντρική διοίκηση και αυτοδιοίκηση τον χρησιμοποιούν από εργαλείο φορολογικής πολιτικής ή προσέλκυσης μεγάλων επενδύσεων έως μέσο εξυπηρέτησης εκλογικής πελατείας και το ΣΤΕ αναγορεύεται ως εμπειρογνώμονας του συλλογικού καλού (από το εθνικό μέχρι το τοπικό επίπεδο) και αναλαμβάνει να το επιβάλλει μέσω δικαστικής επίλυσης των διαφορών μεταξύ διοίκησης και πολιτών, τότε πρέπει να παραδεχθούμε ότι έχουμε ένα ιδιότυπο καθεστώς ρύθμισης που δεν είναι ο σχεδιασμός που γνωρίζουν οι πολεοδόμοι-χωροτάκτες και που πάντοτε θα ταλανίζεται από προβλήματα εφαρμογής.

Βιβλιογραφικές και Άλλες Αναφορές

Βασενχόβεν Λ., Σαπουντζάκη Κ., Ασπρογέρακας Ε., Γιαννίρης Η. και Παγώνης Θ. (2010), *Χωρική Διακυβέρνηση – Θεωρία, ευρωπαϊκή εμπειρία και η περίπτωση της Ελλάδας*, εκδόσεις Κριτική, Αθήνα.

Βαταβάλη Φ. Και Καλατζοπούλου Μ. (2013), «Απορρύθμιση του χώρου και ο σχεδιασμός που της ταιριάζει», *Οικοτριβές*, 27.1.2013, Τ1, σελ.12-13

Γερασίμου Σ. (2005), *Η συμβολή του Πολεοδομικού Δικαίου και του Δικαίου του Περιβάλλοντος στη διαμόρφωση των άλλων κανόνων δικαίου*, Διδακτορική Διατριβή, Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο, Αθήνα.
(<http://irakleitos.ntua.gr/dns/136.pdf>)

Δεκλερής Μ. (1995), «Ο Δωδεκάδελτος του Περιβάλλοντος. Αρχές της Βιωσίμου Αναπτύξεως», *Νόμος +Φύση 1995*, τόμος 2, εκδ. Α.Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1995, σ.282-347.

Ευστρατίου Π.-Μ. Ε. (2003), «Η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους από τους Οργανισμούς Τοπικής αυτοδιοίκησης. Η ανάθεση αρμοδιοτήτων πολεοδομικού σχεδιασμού στους νομάρχες με το άρθρο 10 παρ.1 του Ν 3044/2002 (ΣτΕ ΠΕ 601-602/2002)», ΠερΔικ 1/2003, σ. 24-35.

Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης (2006), *Πολεοδομικός Σχεδιασμός: Προβλήματα Εφαρμογής και Προτάσεις Μεταρρύθμισης*, Έκθεση Επιστημονικής Επιτροπής, Αθήνα.

Σιούτη Γλ. Π. (2003), *Εγχειρίδιο Δικαίου Περιβάλλοντος*, εκδ. Α. Ν Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή.

Σιούτη Γλ. Π. (2002), «Η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης ή της αειφορίας - Το άρθρο 24 του Συντάγματος μετά την αναθεώρησή του», *Πρακτικά ημερίδας, Νόμος+Φύση*, εκδ. Α. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, σ. 118-127.

Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας (ΤΕΕ) και Σύλλογος Ελλήνων Πολεοδόμων και Χωροτακτών (ΣΕΠΟΧ) (2006), *Χωρικός Σχεδιασμός και Αναπτυξιακός Προγραμματισμός των ΟΤΑ: Ο Ρόλος των ΓΠΣ / ΣΧΟΟΑΠ*, Πρακτικά Ημερίδας, 31.5.2006, Αθήνα.

(http://portal.tee.gr/portal/page/portal/SCIENTIFIC_WORK/EKDILOSEIS_P/EPISTHMONIKES_EVENTS/a11)

Balducci A. and Calvaresi C. (2005), "Participation and leadership in planning theory and practices", στο Haus M., Heinelt H. and Stewart M. (επιμ.), *Urban Governance and Democracy*, Routledge, London.

Lindblom Ch. (1990), *Inquiry and change*, Yale University Press, New Haven, CT.

Schon D. (1983), *The reflective practitioner*, Basic Books, New York.

University of Valencia (2006), *ESPON Project 2.3.2 – Governance of territorial and urban policies from EU to local level*, Final Report, Department of Geography, Valencia.

(www.espon.eu)