

Ο ρόλος της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης στο θεσμικό σύστημα χωρικού σχεδιασμού στην Ελλάδα: Μια πρώτη εμπειρική προσέγγιση

Καλλιόπη ΣΑΠΟΥΝΤΖΑΚΗ

1. Εισαγωγή

Η μεταβατική περίοδος που περνά ο νέος θεσμός της δευτεροβάθμιας Αυτοδιοίκησης κατά περιέργη συγκυρία συμπίπτει με μια περίοδο θεσμικής αναθεώρησης του συστήματος χωρικού σχεδιασμού της χώρας. Η εισαγωγή των νέων ιδεών της αειφορίας, ο επαναπροσανατολισμός της προσοχής των κοινωνιών αλλά και ενός ευρέως φάσματος τομέων πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης (και όχι μόνο) προς τα ζητήματα προστασίας του περιβάλλοντος, τα πρώτα δειλά βήματα προς ένα Ευρωπαϊκό Χωροταξικό Σχέδιο, όλες αυτές οι εξελίξεις φαίνεται να επηρεάζουν το ελληνικό σύστημα σχεδιασμού και να δραματολογούν αλλαγές στο σχετικό θεσμικό πλαίσιο. Αυτή η συγκυρία, κατά την οποία αφενός πλάθεται η φυσιογνωμία της νέας βαθμίδας Αυτοδιοίκησης και αφετέρου το ανα-

θεσμοθετούμενο σύστημα σχεδιασμού είναι δεκτικό αναμορφώσεων και εξειδικεύσεων, μοιάζει ιδανική για την αξιολόγηση και αναμόρφωση του ρόλου του νέου θεσμού στο σύστημα χωρικού σχεδιασμού. Προς όφελος, τόσο του ίδιου του σχεδιασμού, όσο και του προφίλ της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και των συμφερόντων των τοπικών κοινωνιών που εκπροσωπεί.

Το άρθρο που ακολουθεί επιχειρεί να δώσει απαντήσεις σε ερωτήματα όπως:

- Ασκούν οι Ν. Αυτοδιοικήσεις αρμοδιότητες ολοκληρωμένου πολεοδομικού και χωροταξικού σχεδιασμού που να ανταποκρίνονται στη φύση τους και την αποστολή τους; Αν όχι αυτό οφείλεται στον εκ των έξω περιορισμό της δράσης τους (από τα άλλα επίπεδα διοίκησης) ή σε απροθυμία που εκπορεύεται από τα συμφέροντα και τις

επιδιώξεις των τοπικών κοινωνιών που εκπροσωπούν;

- Ο τρόπος και ο βαθμός της όποιας εμπλοκής της Ν.Α. στο χωρικό σχεδιασμό συμβάλλει στην εξυπηρέτηση των στόχων και την αποτελεσματικότητα της εφαρμογής του; Αν όχι, αυτό οφείλεται σε στρεβλή εσωτερική οργάνωση και λειτουργία των νέων οργανισμών ή στο ίδιο το σύστημα σχεδιασμού και τον τρόπο που αυτό αγκυρώνεται στο διοικητικό σύστημά;

Επειδή το όλο πρόβλημα έχει να κάνει με τις σχέσεις που αναπτύσσονται ανάμεσα σε δύο αλληλεξαρτώμενα συστήματα, το διοικητικό και του χωρικού σχεδιασμού, ως κατάλληλη μεθοδολογική προσέγγιση επιλέχθηκε η παράλληλη ανάλυση των δύο συστημάτων μέσω του θεσμικού πλαισίου που τα διέπει και που ρυθμίζει και τις μεταξύ τους σχέσεις. Έτσι, η ενότητα του θεσμικού πλαισίου για τη Ν. Αυτοδιοίκηση που ακολουθεί, "σαρώνει" στην ουσία το σύνολο της πρόσφατης νομοθεσίας για το διοικητικό σύστημα της χώρας και μάλιστα με τρόπο που παρακολουθεί την ιστορική του εξέλιξη.

Η δοκιμασία, ο έλεγχος και ο εμπλουτισμός των συμπερασμάτων του θεσμικού προβληματισμού πραγματοποιήθηκαν μέσω εμπειρικής έρευνας στον Οργανισμό της Ν.Α. Αιτωλοακαρνανίας. Για λόγους οικονομίας χώρου δεν γίνεται παρουσίαση αυτής της έρευνας, αντ' αυτής ο αναγνώστης παραπέμπεται όπου χρειάζεται στο αντίστοιχο κεφάλαιο ερευνητικού προγράμματος με συγγενές αντικείμενο.

2. Το θεσμικό πλαίσιο για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση

2.1 Ενεργοποίηση του θεσμού

Η αναγκαιότητα σύστασης Αυτοδιοίκησης δεύτερου βαθμού εκφράζεται ήδη στο Σύνταγμα του 1975, στο κεφάλαιο "Οργάνωση της Διοίκησης" στα άρθρα 101, 102. Στην παράγραφο 1 του άρθρου 102 ορίζεται ότι οι Δήμοι και οι Κοινότητες αποτελούν την πρώτη βαθμίδα Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ενώ οι άλλες βαθμίδες θα ορίζονται με νόμο. Έτσι η δευτεροβάθμια Αυτοδιοίκηση κατοχυρώνεται συνταγματικά, χωρίς όμως να υπάρχουν διευκρινίσεις για το περιεχόμενο ούτε ρητή χρονική δέσμευση για την ενεργοποίηση του θεσμού. Αυτά αφήνονται σε περαιτέρω ρυθ-

μίσεις του κοινού νομοθέτη.

Χρειάστηκαν 20 περίπου χρόνια ως την ενεργοποίηση του θεσμού το 1994. Προηγήθηκε μια σειρά από Νόμους που λιγότερο ή περισσότερο προετοίμασαν το έδαφος για την ίδρυση της δευτεροβάθμιας Αυτοδιοίκησης, με σημαντικότερο το Ν.1622/1986 (ΦΕΚ 92Α /14.7.1986) όπως αυτός τροποποιήθηκε από τους Ν.1878/1990 και Ν.1900/1990. Ο θεσμός των οργανισμών δευτεροβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης ενεργοποιείται τελικά από το 1994 με το Ν. 2218/1994 (ΦΕΚ 90 τεύχος Α /13-6-94) "Ίδρυση Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, τροποποίηση διατάξεων για την πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση και την περιφέρεια και άλλες διατάξεις". Ο Ν.2218/94:

- καταργεί τις Νομαρχίες και ιδρύει αντ' αυτών τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις (Ν.Α.),
- μεταβάλλει τη μορφή και τη διαδικασία εποπτείας της Αυτοδιοίκησης,
- μεταβιβάζει τις παλαιές κρατικές νομαρχιακές υπηρεσίες στη Ν.Α.,
- επιχειρεί την αναδιοργάνωση της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης μέσω του θεσμού των Συμβουλίων Περιοχής¹.

2.2 Σύσταση, Νομική μορφή, Έδρα των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων

Βάσει του Ν. 2218/1994, στους Νομούς συνιστώνται "ως δεύτερη βαθμίδα οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις (Ν.Α.)" στη θέση των τώως Νομαρχιών, οι οποίες αναλαμβάνουν τη διοίκηση του Νομού από κοινού με α) ορισμένες Δ/νσεις της Περιφέρειας που έχουν έδρα στο Νομό και β) τις περιφερειακές υπηρεσίες ορισμένων Υπουργείων που δεν έχουν ενταχθεί στην Περιφέρεια. Οι δύο αυτές κατηγορίες κρατικών υπηρεσιών αναλαμβάνουν όσες αρμοδιότητες των τώως Νομαρχιών δεν μεταβιβάστηκαν στις Ν.Α. λόγω της καθαρής κρατικής φύσης τους². Προορισμός των Ν.Α. είναι η "οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη της περιφέρειάς τους" (αρ.1).

Οι Ν.Α. είναι "αυτοδιοικούμενα κατά τόπο νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου" (ΝΠΔΔ). Εδαφική περιφέρεια των αρμοδιοτήτων τους είναι ο εκάστοτε Νομός και έδρα τους η πρωτεύουσά του³. Τα όργανα τους είναι αιρετά και εκλέγονται με καθολική μυστική ψηφοφορία⁴. Στις Ν.Α. ανήκει η διοίκηση και η διαχείριση των τοπικών υποθέσεων⁵.

Στη συνέχεια, με Υπουργικές Αποφάσεις εγκρίθηκαν οι Οργανισμοί εσωτερικής οργάνωσης και λειτουργίας των υπηρεσιών των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων κάθε Νομού, οι οποίοι καταρτίστηκαν από τα Νομαρχιακά Συμβούλια χωρίς κρατικές παρεμβάσεις. Σύμφωνα με το νόμο κάθε Νομός πρότεινε ελεύθερα το δικό του σχήμα. Έτσι, αν και υπάρχουν αναλογίες, οι οργανισμοί διαφέρουν μεταξύ τους ως προς τη διάρθρωση και τις αρμοδιότητες των υπηρεσιών τους. Η ανομοιογένεια αυτή -έκφραση της οργανωτικής αυτοτέλειας των Ν.Α.- αντανακλά, θεωρητικά τουλάχιστον, το σεβασμό στις τοπικές ιδιαιτερότητες κάθε Νομού⁶.

Ο ιδρυτικός Ν.2218/94, λίγο αργότερα, συμπληρώθηκε και τροποποιήθηκε από το Ν. 2240/1994 (ΦΕΚ 153 τεύχος Α/16-9-94) και το Ν.2307/1995 (ΦΕΚ 113, τεύχος Α/15-6-95). Ακολούθησε μια σειρά από νομοθετήματα (Νόμοι, Π. Δ/τα, Υπουργικές Αποφάσεις) που αφορούν, άμεσα ή έμμεσα, τις Ν.Α.⁷.

Μεταξύ των νόμων που επηρεάζουν το θεσμό των Ν.Α. αν και όχι άμεσα, αξίζει να αναφερθούν ο Ν.2508/1997 (ΦΕΚ 124Α/13.7.1997) για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη των Οικισμών και ο Ν.2539/1997 (ΦΕΚ 244Α/4.12.1997) για τη συνένωση των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ. Ο πρώτος επηρεάζει τις Ν.Α., γιατί καθορίζει εκ νέου τις αρμοδιότητες της κρατικής διοίκησης και Τ.Α. (και των Ν.Α.) επί πολεοδομικών ρυθμίσεων. Οι διατάξεις του παραμένουν μέχρι στιγμής ανενεργές. Ο Ν.2539/1997 (Σχέδιο Καποδίστριας) από την άλλη πλευρά, αναδιοργανώνει την πρωτοβάθμια Τ.Α., θεοπιζόντας τη συνένωση Δήμων και Κοινοτήτων. Επιπλέον καταργεί τα Συμβούλια Περιοχής και τις Επαρχίες και επιφέρει μικρές τροποποιήσεις στο Ν.2503/97 για την οργάνωση της Περιφέρειας.

Όπως φαίνεται από τα παραπάνω, η νομοθεσία για τη

Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση συμπληρώθηκε, από την έναρξη ισχύος του θεσμού το 1994 μέχρι σήμερα, με νομοθετήματα που αφορούν στους πόρους, τις λειτουργίες της και τις αρμοδιότητές της. Η αποτελεσματικότητα και επιτυχία του νέου θεσμού όμως δεν εξαρτάται μόνον από τη σχετική νομοθεσία. Πάντως όσον αφορά το θεσμικό επίπεδο, η νομοθεσία για τις Ν.Α. θα πρέπει να εντάσσεται στο συνολικό θεσμικό οικοδόμημα της χώρας.

2.3 Οργανωτικό σχήμα και αρμοδιότητες

Όργανα των Ν.Α. είναι ο Νομάρχης, το Νομαρχιακό Συμβούλιο (Ν.Σ.) και η Νομαρχιακή Επιτροπή (Ν.Ε.). Ο Νομάρχης γίνεται αυτοδιοικητικό όργανο (εκτός από κρατικό όργανο) για πρώτη φορά με το Ν.2218/1994. Τα μέλη του Ν.Σ. εκλέγονται κάθε 4 χρόνια με άμεση μυστική και καθολική ψηφοφορία, κατά τα 3/5 μεταξύ των μελών του επιτυχόντος συνδυασμού και κατά τα 2/5 μεταξύ των μελών των μειοψηφούντων συνδυασμών, ο αριθμός τους δε είναι ανάλογος του πληθυσμού του Νομού⁸. Οι συνεδριάσεις είναι δημόσιες (ή κλειστές υπό προϋποθέσεις και με την πλειοψηφία των 4/5 του συνολικού αριθμού των μελών). Ο Νομάρχης καλείται στις συνεδριάσεις του Ν.Σ. (αν δεν κληθεί η συνεδρίαση είναι άκυρη), έχει δικαίωμα να εκφράζει τις απόψεις του κατά προτεραιότητα, χωρίς όμως δικαίωμα ψήφου. Στις συνεδριάσεις ο Πρόεδρος μπορεί να καλέσει υπαλλήλους της Ν.Α., ή άλλων υπηρεσιών και Νομικών Προσώπων του Δημόσιου Τομέα και ιδιώτες για παροχή πληροφοριών και διατύπωση απόψεων για υποθέσεις της Ν.Α. Το Ν.Σ. αποφασίζει με απόλυτη πλειοψηφία των παρόντων (εκτός αν από το Νόμο απαιτείται αυξημένη πλειοψηφία). Σε περίπτωση ισοψηφίας επικρατεί η γνώμη του Προέδρου του Ν.Σ.

Η μια και μόνη Ν.Ε., κατ' αναλογία με τη Δημοκρατική Επιτροπή (μετά την κατάργηση των πολλών Ν.Ε. με το Ν.2503/1997), αποτελείται από τον πρόεδρο και 4 ή 6 μέλη, ανάλογα με το αν το Ν.Σ. έχει μέχρι 25 ή πάνω από 31 μέλη αντίστοιχα. Πρόεδρος της Ν.Ε. είναι ο Νομάρχης ή ο βοηθός Νομάρχης που έχει ορίσει ο Νομάρχης. Η θητεία των μελών της Ν.Ε. είναι διετής. Σε κάθε Ν.Α. υπάρχει επίσης μια Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή που λειτουργεί ως

γνωμοδοτικό όργανο και συγκροτείται από τους εκπροσώπους των τοπικών οργανώσεων⁹.

Ενώ, στην παλαιού τύπου Νομαρχία ο Νομάρχης είχε το δεσπόζοντα ρόλο, με τη νέα νομοθεσία το Ν.Σ., εκ πρώτης όψεως τουλάχιστον και σύμφωνα με το γράμμα του νόμου, αναγορεύεται σε πρώτο και βασικό όργανο της Αυτοδιοίκησης με το Νομάρχη να έχει κυρίως εκτελεστικά καθήκοντα¹⁰. Ωστόσο, λόγω του εκλογικού συστήματος αλλά και άλλων επιλογών του νομοθέτη (π.χ. αδυναμία ανατροπής του Νομάρχη με ψήφο δυσπιστίας από το Νομαρχιακό Συμβούλιο κλπ) και τέλος λόγω των κληρονομικών χαρακτηριστικών του θεσμού, ο αιρετός Νομάρχης εξακολουθεί να δεσπόζει στη Ν.Α. Το Ν.Σ. πάντως παίρνει αποφασιστικές αρμοδιότητες¹¹, ψηφίζει και εκδίδει κανονιστικές αποφάσεις. Σημαντική βοήθεια στο έργο του Ν.Σ. παρέχει η Νομαρχιακή Επιτροπή.

Η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή γνωμοδοτεί στο Ν.Σ. για το μεσοχρόνιο και ετήσιο Νομαρχιακό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα, για την επίλυση των προβλημάτων και την αξιοποίηση των αναπτυξιακών δυνατοτήτων του Νομού, για τη λήψη κατάλληλων μέτρων σχετικά με την ενίσχυση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και για τα θέματα που παραπέμπονται σε αυτή για γνωμοδότηση από το Ν.Σ. Η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή "συνδέει" την πρωτοβάθμια με τη δευτεροβάθμια Αυτοδιοίκηση.

Βάσει του Ν.2218/94 (άρθρο 3) οι Ν.Α. είναι αρμόδιες για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων Νομαρχιακού επιπέδου. Στις Ν.Α. περιέρχονται όλες οι "σχετικές" αρμοδιότητες των κρατικών Νομαρχών και των Υπηρεσιών των παλαιού τύπου Νομαρχιών, με εξαίρεση ορισμένων, λόγω της καθαρά κρατικής φύσης τους (θέματα δημόσιας περιουσίας, εξωτερικών, εθνικής άμυνας, οικονομικών και δικαιοσύνης, εποπτείας των ΟΤΑ πρώτου βαθμού κλπ). Ωστόσο αφήνεται η δυνατότητα να μεταβιβάζονται στις Ν.Α. αρμοδιότητες που ασκούσε / ή ασκεί η κρατική διοίκηση, ΝΠΔΔ, δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμοί κοινής ωφέλειας (με σχετικό Π.Δ., μετά από κοινή Υπουργική πρόταση). Προβλέπεται επίσης ρητά ότι μαζί με τις αρμοδιότητες θα καταβάλλονται και οι αναγκαίοι πόροι για την άσκησή τους.

Το περιεχόμενο των αρμοδιοτήτων των Ν.Α. παραμένει σχετικά ασαφές τόσο λόγω του τρόπου ορισμού τους από το Νόμο (προβλέπεται αόριστα μελλοντική -από Υπουργό με Π.Δ. και όχι άμεσα με το Νόμο- μεταβίβαση αρμοδιοτήτων), όσο και λόγω της δυσκολίας προσδιορισμού του όρου "τοπικές υποθέσεις Νομαρχιακού επιπέδου"¹². Δυσκολίας δηλαδή, να γίνει ο διαχωρισμός μεταξύ "τοπικών υποθέσεων" Νομαρχιακού επιπέδου (των διαδημοτικών) που είναι αρμοδιότητες της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και των γενικών διανομαρχιακών υποθέσεων που διεκπεραιώνονται "επί τόπου" από τα αποκεντρωμένα κρατικά όργανα της Περιφέρειας. Πολύ περισσότερο, δύσκολος είναι ο διαχωρισμός ανάμεσα στις "τοπικές υποθέσεις" Δημοτικού και τις αντίστοιχες Νομαρχιακού επιπέδου. Έτσι το πεδίο "αποκλειστικής" αρμοδιότητας των Ν.Α. δεν είναι ακόμα σαφές. Κατά μία άποψη "Το γεγονός ότι ο νομοθέτης ορίζει τις αρμοδιότητες που έχει η Ν.Α. άμεσα από το Νόμο και ταυτόχρονα προβλέπει τη δυνατότητα μεταβίβασης και άλλων επιπλέον αρμοδιοτήτων μπορεί να θεωρηθεί σαν μια λογική και με προγραμματισμό επέκταση αρμοδιοτήτων της", (Θεοδώρου Θ., 1995).

2.4 Πόροι: Διαθεσιμότητα και Διαχείριση

Τα ζητήματα των πόρων της Ν.Α. ρυθμίζονται από 1.1.99 από το Ν.2672/1998 (ΦΕΚ 290Α/8.12.1998), που είναι ουσιαστικά μετεξέλιξη και συμπλήρωση των προγενέστερων σχετικών διατάξεων του Ν.2218/1994 (άρθρο 22).

Τα έσοδα των Ν.Α. διακρίνονται σε τακτικά και έκτακτα. Από την απαρίθμησή των εσόδων είναι φανερό ότι τον κυρίως κορμό αποτελούν τα λεγόμενα τακτικά έσοδα, μεγάλο μέρος των οποίων προέρχεται από κεντρικές επιχορηγήσεις (•Ειδική ετήσια επιχορήγηση από τον Τακτικό Προϋπολογισμό για την κάλυψη του κόστους άσκησης κρατικών αρμοδιοτήτων, οι οποίες μεταβιβάζονται στις Ν.Α., •Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι, •Πιστώσεις του Προϋπολογισμού Δημοσίων Επενδύσεων). Από τα έκτακτα έσοδα το σημαντικότερο είναι οι χρηματοδοτήσεις από την Ευρωπαϊκή Ένωση και σε δεύτερη μοίρα έρχονται οι έκτακτες επιχορηγήσεις του δημόσιου τομέα. Όλα τα υπόλοιπα έσοδα (τακτικά και έκτακτα) που δεν προέρχονται από

κάποια εξωτερική πηγή, αλλά σχετίζονται άμεσα με τις Ν.Α. (εκμετάλλευση περιουσίας, άμεσοι φόροι, τέλη ανταποδοτικού χαρακτήρα, δωρεές κλπ) δεν έχουν ενεργοποιηθεί (οι περισσότερες Ν.Α. δεν έχουν περιουσία, η δε επιβολή άμεσων φόρων αποφεύγεται ως αντιλαϊκό μέτρο).

Αλλά και η δυνατότητα απ'ευθείας χρηματοδότησης από την Ε.Ε. μέσω συμμετοχής σε σχετικά προγράμματα έτυχε περιορισμένης εφαρμογής στην πράξη, λόγω ελλιπούς ενημέρωσης και πείρας σ'αυτή τη διαδικασία. Οι σχετικές αναπτυξιακές εταιρείες που έχουν τη δυνατότητα να συστήνουν οι Ν.Α. δημιουργήθηκαν μόλις πρόσφατα για τον παραπάνω σκοπό. Συνολικά οι πόροι της Ν.Α., και μετά την προικοδότησή της με τους ΚΑΠ, είναι περιορισμένοι.

Κάθε έτος (που συμπίπτει με το οικονομικό έτος) καταρτίζεται και ψηφίζεται προϋπολογισμός της Ν.Α. με τύπο και περιεχόμενο ανάλογο του τακτικού κρατικού προϋπολογισμού. Το σχέδιο προϋπολογισμού συντάσσει η Ν.Ε. και το υποβάλλει στο Ν.Σ. που το ψηφίζει με βάση κοινή Υπουργική Απόφαση (ΚΥΑ) κατάρτισης προϋπολογισμού. Η ΚΥΑ καθορίζει μεταξύ άλλων και τα επιτρεπόμενα όρια εξέλξης των δαπανών, με εξαίρεση τις δαπάνες που χρηματοδοτούνται αποκλειστικά από πόρους της Ν.Α. που προέρχονται από ανταποδοτικά τέλη. Κατά τη διάρκεια του οικονομικού έτους επιτρέπεται η τροποποίηση του προϋπολογισμού με απόφαση του Ν.Σ. Όλες οι τροποποιήσεις γίνονται απαραίτητα μέσω του αποθεματικού κεφαλαίου (που δεν μπορεί να υπερβαίνει το 4% του συνόλου των τακτικών εσόδων του προϋπολογισμού), το οποίο αυξομειώνεται αντίστοιχα. Η Ν.Ε. υποβάλλει τους λογαριασμούς του έτους και σχετική έκθεση στο Ν.Σ. που εγκρίνει τον απολογισμό. Ο απολογισμός υποβάλλεται στο Ελεγκτικό Συνέδριο 13. Έλεγχος της διαχείρισης διενεργείται από τον Γ.Γραμματέα Περιφέρειας και το Υπουργείο Εσωτερικών.

2.5 Προσωπικό

Το άρθρο 39 του Ν.2218/94, όπως ισχύει, προβλέπει την αυτοδίκαιη μεταφορά και ένταξη των θέσεων προσωπικού το οποίο υπηρετούσε στις παλαιού τύπου Νομαρχίες στον (προσωρινό) οργανισμό της Ν.Α. Έτσι το προσωπικό των

υπηρεσιών της παλαιάς Νομαρχίας στελεχώνει την οικεία Ν.Α. Οι υπάλληλοι της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης είναι ουσιαστικά κρατικοί υπάλληλοι. Τα θέματα προσωπικού αφήνονται στο Κέντρο (ΑΣΕΠ). Αυτή η αρμοδιότητα δεν μεταβιβάστηκε στις Ν.Α. Η συνθήκη αυτή υπονομεύει την εσωτερική ενότητα των οργανισμών των Ν.Α. που παρουσιάζουν έτσι ένα δισυπόστατο προφίλ. Οι εσωτερικές πάντως αντιθέσεις και αποκλίσεις αποβαίνουν τελικά κατά την άποψη του Α. Μακρυδημήτρη (1995) υπέρ του πολιτικού υποσυστήματος των Ν.Α. αφού "η πρωτογενής εξουσία και νομιμοποίηση του αιρετού Νομάρχη και του Νομαρχιακού Συμβουλίου επικάθεται στο διοικητικό υπηρεσιακό υποσύστημα της Νομαρχίας, το οποίο φυσικά υστερεί σε εξουσία έναντι των αιρετών οργάνων της Αυτοδιοίκησης".

2.6 Η θέση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης στο Διοικητικό σύστημα - Σύγκριση με το παρελθόν.

Η σύσταση της Ν.Α. επέφερε μεταβολές στη δομή της Περιφερειακής διοίκησης στο σύνολό της. Συγκεκριμένα:

- Οι υπηρεσίες της Ν.Α. δεν ελέγχονται, ούτε κατευθύνονται πλέον απευθείας από την Κεντρική Διοίκηση, όπως συνέβαινε με την τώως Νομαρχία, αναφέρονται δε στη διοίκηση της αντίστοιχης Περιφέρειας (που λειτουργεί ως περιφερειακός αντιπρόσωπος της Κεντρικής Διοίκησης) μόνον για τον τυπικό έλεγχο νομιμότητας των πράξεών τους. Ο έλεγχος σκοπιμότητας της Ν.Α. καταργείται ολοσχερώς.

Ο έλεγχος νομιμότητας στις πράξεις των συλλογικών οργάνων της Ν.Α. (τον οποίον ασκούσαν ανέκαθεν οι κρατικοί νομάρχες) ανατίθεται σε ειδικές 3μελείς διοικητικές επιτροπές, που λειτουργούν ως ανεξάρτητες αρχές. Τα μέλη της επιτροπής είναι ένας πρωτοδίκης ως πρόεδρος, ένας ανώτερος δημόσιος υπάλληλος κατά προτίμηση αρμοδιότητας ΥΠΕΣ και ένα μέλος του Νομαρχιακού Συμβουλίου. Οι ρυθμίσεις αυτές θεωρήθηκαν βελτίωση σε σχέση με το παρελθόν, γιατί ο έλεγχος νομιμότητας, που γίνονταν από μονοπρόσωπο όργανο το Νομάρχη, ανατέθηκε τώρα σε συλλογικό ολιγομελές όργανο. Αποφεύγεται με αυτό τον τρόπο μονομέρεια και μεροληψία, ενώ ταυτόχρονα οι δια-

δικασίες γίνονται απλούστερες και λιγότερο χρονοβόρες απ' ό,τι αν ο έλεγχος είχε ανατεθεί στα διοικητικά δικαστήρια. Κατά των αποφάσεων του Νομάρχη επιτρέπεται σε όποιον έχει έννομο συμφέρον να προσφύγει στον Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας. Κατά των αποφάσεων της επιτροπής, ή του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας, μπορεί να ασκηθεί προσφυγή στον καθ' ύλην Υπουργό. (Αυτές οι τελευταίες ρυθμίσεις έχουν έντονα κριτικαριστεί: "... ακατανόητη είναι η διάταξη με την οποία οι αποφάσεις των Νομαρχών διαχωρίζονται από τις αποφάσεις των άλλων οργάνων της Ν.Α. και η προσφυγή εναντίων αυτών δεν ασκείται ούτε στην τριμελή επιτροπή, αλλά σε μονομελές διοικητικό όργανο, το Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας"- Θ. Ε. Θεοδώρου, 1995).

- Με τη σύσταση της Ν.Α. και τις προαναφερθείσες αλλαγές ενισχύεται η λειτουργικότητα και η εν γένει χρησιμότητα της διαίρεσης σε Περιφέρειες. Η Περιφέρεια ως διοικητική μονάδα δεν παρακάμπτεται πλέον ως ενδιάμεσος. Αποτελεί προέκταση του κεντρικού Κράτους που φθάνει μάλιστα, ασκώντας έλεγχο και επιρροή (διανομή πόρων κοκ), παρακάμπτοντας τη Ν.Α., μέχρι τους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ. Παρ' όλα αυτά, σημαντική παραμένει η εξουσία των Υπουργών.

Έτσι η θέση του νέου θεσμού στο υπό ανασυγκρότηση διοικητικό σύστημα της Χώρας μορφοποιείται από τις παρακάτω συνθήκες, ως απόρροια τόσο του νέου θεσμικού πλαισίου όσο και της αυθόρμητης εξέλιξης των πραγμάτων, όπως προκύπτουν από τις ιστορικές καταβολές του συστήματος διοίκησης και των θεσμών εξουσίας:

- A) Οι Περιφέρειες αναδιοργανώνονται με τρόπο που τις κάνει να μοιάζουν σε μεγάλο βαθμό με τις παλιές Νομαρχίες. Επειδή η Περιφέρεια μέχρι το 1994 στερείτο νομικής προσωπικότητας ο Ν.2218/94 προέβλεψε τη δημιουργία Περιφερειακών Ταμείων Ανάπτυξης (ΠΤΑ), ξεχωριστών νομικών προσώπων σύμφωνα με το προηγούμενο των Νομαρχιακών Ταμείων. Τα ΠΤΑ διαχειρίζονται τους πόρους των περιφερειακών Προγραμμάτων Ανάπτυξης, σύμφωνα με τις αποφάσεις των Περιφερειακών Συμβουλίων. Επιπλέον τα ΠΤΑ

μπορούν να μετέχουν σε προγράμματα της Ε.Ε. και ενισχύουν τον επιτελικό ρόλο της Περιφέρειας στο στρατηγικό σχεδιασμό (άρθρο 53 παρ.ζ Ν.2218/94). Η Περιφέρεια ενδυναμώνεται πολιτικά και διοικητικά ως ενότητα του κράτους. Θα μπορούσαμε να διατυπώσουμε την άποψη ότι "αντίπαλος" της Ν.Α., είναι το ΠΤΑ που ιδρύεται σε κάθε Περιφέρεια και αποτελεί βασικό κέντρο διακίνησης και κατανομής σημαντικών πιστώσεων και χρηματοδοτήσεων.

- B) Αλλάζει ριζικά ο τρόπος και το κέντρο εποπτείας και καθοδήγησης της Τ.Α. πρώτου βαθμού. Η εποπτεία και ο έλεγχος των Δήμων δεν ασκείται πλέον από τη Νομαρχία αλλά από την Περιφέρεια. Στο γεγονός αυτό της αποσύνδεσης και της κατάρτησης της ιεραρχικής σχέσης μεταξύ Νομαρχίας και ΟΤΑ πρώτου βαθμού έρχεται να προστεθεί το γεγονός ότι η Νομαρχία δεν αποφασίζει πλέον για την κατανομή κονδυλίων και πιστώσεων στους Δήμους. Οι αποφάσεις του είδους αυτού λαμβάνονται επίσης στην Περιφέρεια. Έτσι οι Ν.Α. εξομοιώνονται τρόπον τινά με τους Δήμους αφού και οι δύο αυτές μονάδες Αυτοδιοίκησης εξισώνονται ως προς την εξάρτησή τους, οικονομική και διοικητική, από τη νέα αποκεντρωμένη μονάδα του κεντρικού Κράτους, την Περιφέρεια.

- Γ) Η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από το Ν.2218/94 στην πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση είναι ουσιαστικότερη από αυτήν που προβλέπει προς την δευτεροβάθμια. Αυτό συμβαίνει κυρίως διότι με τη μεταφορά αρμοδιοτήτων στη δευτεροβάθμια Αυτοδιοίκηση καταργείται η, νομικά και διοικητικά, προβληματική διάκριση των αρμοδιοτήτων σε αποκλειστικές και συντρέχουσες. Οι συντρέχουσες αρμοδιότητες γίνονται αποκλειστικές των Δήμων, ενώ δίδονται στους ΟΤΑ πρώτου βαθμού και νέες αρμοδιότητες ρυθμιστικού κυρίως χαρακτήρα. Επί πλέον, η συνένωση των ΟΤΑ μικρού μεγέθους στους νέους Καποδιστριακούς επιτρέπει την ανάληψη από πλευράς τους της πλήρους ευθύνης για σημαντικές αρμοδιότητες ιδιαίτερα στους τομείς πρόνοιας, περιβάλλοντος και της ρύθμισης του τοπικού αναπτυξιακού γίγνεσθαι.

Δ) Τέλος φαίνεται πως στη διαχείριση, ρύθμιση και διοίκηση των υποθέσεων Νομαρχιακού επιπέδου, με τις πρόσφατες αλλαγές, συμμετέχουν εκτός από τη Ν.Α., τόσο υπηρεσίες της Περιφέρειας με έδρα το Νομό όσο και παραρτήματα των κεντρικών Υπουργείων (με έδρα επίσης το Νομό), των οποίων οι αρμοδιότητες ούτε μεταβιβάστηκαν στις Ν.Α. ούτε αποκεντρώθηκαν στις Περιφέρειες. Αποτέλεσμα είναι να επικρατεί στην έδρα του Νομού σύγχυση και ασάφεια για το ποιός έχει την αρμοδιότητα και τις ευθύνες για κάθε ζήτημα, ιδιαίτερα όταν αυτό είναι διατομεακού περιεχομένου. Έτσι ο ρόλος της Ν.Α. δεν είναι μόνο εξαρτημένος από την Περιφέρεια αλλά και θολός και αβέβαιος, καθώς συμπλέκεται με άλλους και ορίζεται εν τέλει ως το υπόλοιπο των δικαιοδοσιών των άλλων κέντρων Κρατικής και Περιφερειακής διοίκησης, που είτε εδρεύουν είτε όχι στο Νομό.

Το τελικό αποτέλεσμα όλων αυτών είναι στην ουσία η μετάπτωση της άλλοτε Νομαρχίας στη σημερινή Περιφέρεια. Οι Περιφέρειες, τον καιρό των Κρατικών Νομαρχιών, είχαν περιορισμένο ρόλο. Τώρα όμως αποκτούν υπόσταση και περιθωριοποιείται ο ρόλος των Ν.Α.

Παρά τα πολλά και σημαντικά προβλήματα, με το νέο θεσμό Αυτοδιοίκησης δεύτερου βαθμού αφήνεται σημαντικό μέρος της διοίκησης-διαχείρισης των υποθέσεων του Νομού σε αυτοδύναμο αιρετό οργανισμό τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση. Ωστόσο το κατά πόσο οι Νομαρχιακοί ΟΤΑ θα έχουν πραγματικά σημαντικό ρόλο, θα εξαρτηθεί από τα περιθώριά τους για διαμόρφωση-άσκηση πολιτικής, περιθώρια που προκύπτουν από τις αρμοδιότητες, τους πόρους, αλλά και τη συνειδητοποίηση (που σημαίνει αλλαγή νοοτροπίας) από πλευράς των οργάνων της Ν.Α. αλλά και των πολιτών για τις δυνατότητες και την αποστολή τους. Μέχρι σήμερα φαίνεται πως αυτά τα περιθώρια είναι περιορισμένα (δεν έχουν ενεργοποιηθεί όλες οι δυνατότητες, παρουσιάζεται έλλειψη πόρων, ο θεσμός βρίσκεται σε μεταβατική περίοδο κλπ). Δεν θα πρέπει να αποκλειστεί και η περίπτωση της παραπέρα συρρίκνωσης των Νομαρχιακών Ο.Τ.Α., αν και εφόσον ο ρόλος των Δήμων αλλά και των Περιφερειών ενδυναμωθεί και αν μακροπρό-

θεσμα δρομολογηθούν εξελίξεις σχετικής αυτονόμησης των τελευταίων από το κεντρικό Κράτος.

3. Το θεσμικό πλαίσιο για το χωρικό σχεδιασμό

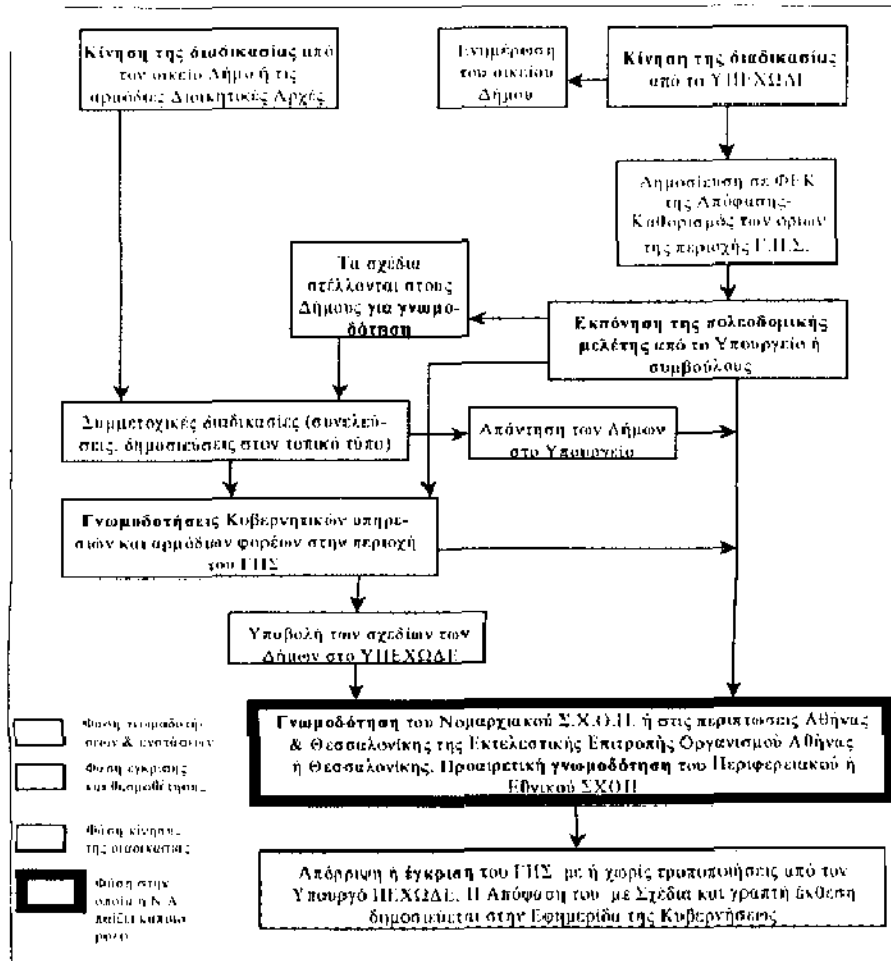
Οι διαδικασίες προώθησης των θεσμοθετημένων πολεοδομικών και χωροταξικών σχεδίων (Ρυθμιστικά, ΓΠΣ, Πολεοδομικές Μελέτες, Πράξεις Εφαρμογής, ΖΟΕ κλπ) περιλαμβάνουν τα ακόλουθα στάδια: Κίνηση της διαδικασίας → Εκπόνηση Μελετών και Σχεδίων → Γνωμοδότηση των αρμοδίων → Τελική Έγκριση και Θεσμοθέτηση → Χρηματοδότηση → Υλοποίηση και Παρακολούθηση της Εφαρμογής → Ανατροφοδότηση της διαδικασίας και Τροποποίηση ή Αναθεώρηση των Σχεδίων.

Για την κατανόηση της βαρύτητας του ρόλου των Ν.Α. στις θεσμοθετημένες διαδικασίες σχεδιασμού η έρευνα του θεσμικού πλαισίου εστιάστηκε σε δύο επίπεδα:

- Στην ανάλυση των πρόσφατων θεσμικών ρυθμίσεων που κατανέμουν τις ευθύνες επιτελικού και εκτελεστικού περιεχομένου (λήψης των αποφάσεων, γνωμοδότησης, τελικής κατοχύρωσης, εφαρμογής κλπ) στις επί μέρους βαθμίδες της διοίκησης και τα πολιτικά κέντρα εξουσίας.
- Στην ανάλυση του θεσμικού πλαισίου που ρύθμιζε τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των βαθμίδων της διοίκησης στην προώθηση σχεδίων πριν την εισαγωγή του δεύτερου βαθμού Αυτοδιοίκησης, πριν δηλαδή το 1994. Αυτό το δεύτερο επίπεδο ανάλυσης φωτίζει την ιστορική εξέλιξη του ρόλου και της θέσης των Νομαρχιών στο θεσμοθετημένο σύστημα σχεδιασμού με σκοπό τη σύγκριση της "δύναμης" του παλαιού κεντρικά κατευθυνόμενου Οργανισμού με το κύρος του νέου.

Στα πλαίσια του άρθρου παρουσιάζονται λίγες μόνο, αντιπροσωπευτικές όμως κατηγορίες θεσμοθετημένων χωρικών σχεδίων, που δίνουν το γενικότερο στίγμα του βαθμού εμπλοκής της Νομαρχίας στο χωρικό σχεδιασμό. Πρόκειται για τα Γενικά Πολεοδομικά Σχέδια, τα Σχέδια Πόλης και τις Πολεοδομικές Μελέτες, τις Ειδικές Χωροταξικές Μελέτες και τα νέα Πλαίσια και Σχέδια Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης του Ν.2742 (ΦΕΚ 207Α/7.10.1999).

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 1 Στάδια κίνησης της διαδικασίας, εκπόνησης των σχεδίων, γνωμοδότησης των αρμοδίων και τελικής έγκρισης ΓΠΣ σύμφωνα με το νόμο 1337/1983



3.1 Ο Ρόλος των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων στα Γενικά Πολεοδομικά Σχέδια

Μέχρι τη δημοσίευση του Ν.2508/1997 ο ρόλος του Νομού στην εκπόνηση και έγκριση Γενικών Πολεοδομικών Σχεδίων περιοριζόταν στη γνωμοδότηση του Νομαρχιακού ΣΧΟΠ πριν την οριστική έγκρισή τους από τον Υπουργό ΠΕΧΩΔΕ και μάλιστα πλην των περιπτώσεων Αθήνας και Θεσσα-

λονικής όπου τη γνωμοδοτική αρμοδιότητα είχαν και έχουν οι αντίστοιχοι Οργανισμοί Ρυθμιστικών (Διαγ.1). Σημειωτέον, ότι το Νομαρχιακό ΣΧΟΠ ήταν (και εξακολουθεί να είναι) 5μελές (ή 7μελές) συμβουλευτικό όργανο αποτελούμενο από τον προϊστάμενο της πολεοδομίας της Νομαρχίας ως πρόεδρο, εκπρόσωπο του ΤΕΕ, εκπρόσωπο της Τοπικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων, εκπρόσωπο των υπομηχανικών και εκπρόσωπο της Τεχνικής Υπηρεσίας

Δήμων και Κοινοτήτων (ΤΥΔΚ), ότι οι αποφάσεις αυτού του οργάνου λαμβάνονται κατά πλειοψηφία και ότι πριν το 1994 ήταν όργανο του κεντρικού Κράτους.

Μετά την ψήφιση και δημοσίευση του Ν.2508/1997 ενεργό ρόλο στην όλη διαδικασία διαμόρφωσης των ΓΠΣ, μέχρι την οριστική έγκρισή τους με απόφαση του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας (Διαγ. 2), φαίνεται πως αναλαμβάνουν τα υπό σύσταση νέα ΝΠΔΔ "Οργανισμοί Εφαρμογής Πολεοδομικού Σχεδιασμού..." που συστήνονται με απόφαση του αντίστοιχου Νομαρχιακού Συμβουλίου. Τα ίδια αυτά Νομικά Πρόσωπα ή αντ' αυτών οι Διμελείς Επιτροπές Πολεοδομικού Σχεδιασμού αναλαμβάνουν και την παρακολούθηση της εφαρμογής των ΓΠΣ.

Πιο συγκεκριμένα, οι "Οργανισμοί Εφαρμογής Πολεοδομικού Σχεδιασμού..." μπορούν να κινήσουν τη διαδικασία έγκρισης και αναθεώρησης ΓΠΣ. (Ειδικά στις περιοχές των Ρυθμιστικών των ευρύτερων περιοχών Αθήνας και Θεσσαλονίκης η διαδικασία ξεκινά και ολοκληρώνεται με Απόφαση του Υπουργού ΠΕΧΩΔΕ). Βέβαια αυτή η διαδικασία μπορεί επίσης να κινηθεί με πρωτοβουλία του οικείου Δήμου ή ακόμη από το Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας. Η έγκριση (και αναθεώρηση) ΓΠΣ γίνεται με Απόφαση του Γ. Γ. Περιφέρειας μετά από γνώμη του Περιφερειακού ΣΧΟΠ. Στις περιπτώσεις όμως που έχουν συσταθεί στη Ν.Α. οι προαναφερόμενοι "Οργανισμοί Εφαρμογής Πολεοδομικού Σχεδιασμού..." τότε αυτά τα όργανα μπορούν να γνωμοδοτούν αντί του ΣΧΟΠ Περιφέρειας. Επομένως, εκτός από την κίνηση της διαδικασίας στα νέα ΝΠΔΔ δίδεται και η αρμοδιότητα γνωμοδότησης πριν την τελική έγκριση από την Περιφέρεια.

Εκτός από το ρόλο των παραπάνω υπό σύσταση οργάνων, ο Νομός εξακολουθεί να έχει τη δυνατότητα γνωμοδότησης επί των ΓΠΣ μέσω των Νομαρχιακών ΣΧΟΠ (όπως και πριν με το Ν.1337/1983). Αυτό ισχύει με εξαίρεση τα ΓΠΣ που εντάσσονται σε περιοχές Ρυθμιστικών για τα οποία έχει συσταθεί Εκτελεστική Επιτροπή Οργανισμού Ρυθμιστικού, τότε αυτή η Επιτροπή γνωμοδοτεί αντί του ΣΧΟΠ Νομού. Τέλος δικαίωμα και υποχρέωση γνωμοδότησης πριν την οριστική κύρωση των Γ.Π.Σ. έχουν οι

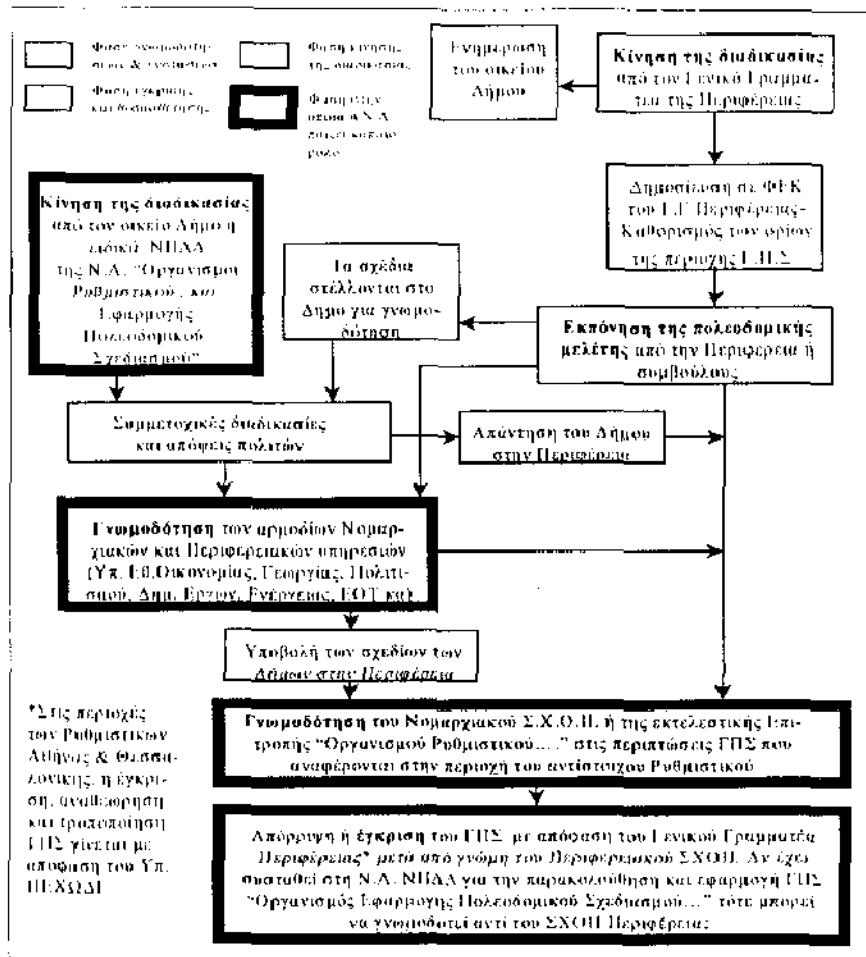
διάφορες ενδιαφερόμενες και εμπλεκόμενες Νομαρχιακές και Περιφερειακές υπηρεσίες (Υπ. Εθνικής Οικονομίας, Γεωργίας, Πολιτισμού, Ενέργειας, ΕΟΤ κλπ).

Το πρώτο αυτονόητο συμπέρασμα από τα παραπάνω είναι ότι επιμηκύνεται ακόμη περισσότερο η αλυσίδα των γνωμοδοτήσεων και απαιτούμενων συνεργασιών και συναποφάσεων πριν την οριστική έγκριση των σχεδίων. Φυσιολογική συνέπεια είναι ότι θα καθυστερεί εξαιρετικά η όλη διαδικασία, τόσο που το χρονικό σημείο ξεκινήματος της θα απέχει κάποια χρόνια από την ημερομηνία θεσμοθέτησης και έναρξης της εφαρμογής. Έτσι είναι σχεδόν βέβαιο ότι τα σχέδια όταν θα αρχίσουν να εφαρμόζονται θα είναι ανεπίκαιρα. Προκύπτει όμως και ένα ακόμη πρόβλημα. Καθώς οι γνωμοδοτούντες φορείς και τα διοικητικά κέντρα που λαμβάνουν τις αποφάσεις τελούν υπό τον έλεγχο αλληλοσυγκρουόμενων πολιτικών οργανισμών, ιδεολογιών και κομμάτων ελοχεύει ο κίνδυνος της προσπάθειας αλληλοϋπονόμευσης ή πολιτικής επιβολής μέσω των σχεδίων ρύθμισης του μέλλοντος των πόλεων της Χώρας. Αυτός ο πλουραλισμός στην έκφραση άποψης και στη συμμετοχή για το αύριο των ελληνικών πόλεων προάγει ασφαλώς τη δημοκρατία σε κοινωνίες συναίνεσης, κινδυνεύει όμως να οδηγήσει τον πολεοδομικό σχεδιασμό σε απραξία και αδράνεια όταν λείπει αυτή η συναίνεση.

Ωστόσο, όλα αυτά τα σχόλια είναι μάλλον θεωρητικού ενδιαφέροντος τη στιγμή που το Τμήμα Ε' του Συμβουλίου της Επικρατείας έλαβε σειρά αποφάσεων που ανατρέπουν τη μεταβίβαση στην Τοπική Αυτοδιοίκηση οιοδήποτε βαθμού αρμοδιοτήτων πολεοδομικού και χωροταξικού σχεδιασμού. Το Τμήμα Ε' είχε παραπέμψει μια υπόθεση που αφορούσε αποφάσεις του Νομάρχη Πιερίας για την τροποποίηση χρήσεων γης του Σχεδίου Πόλεως της Κατερίνης στην Ολομέλεια ΣΤΕ για να κρίνει ορισμένα Συνταγματικής φύσεως ζητήματα. Στην απόφαση του Τμήματος Ε' 2319/1999 αναφέρεται ότι:

"Με την 3441/1998 απόφαση της η Ολομέλεια έκρινε ότι με το Ν.2218/1994, με τον οποίο ιδρύθηκαν οι Ν.Α. ως οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοικήσεως β' βαθμού δεν περιορίζονται οι αρμοδιότητες του Κράτους (και δη των περιφερειακών

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 2 Στάδια κίνησης της διαδικασίας, εκπόνησης των σχεδίων, γνωμοδότησης των αρμοδίων και τελικής έγκρισης ΓΠΣ



του υπηρεσιών) σε τέτοιο βαθμό, ώστε να υπάρχει αντίθεση του νόμου αυτού (και των τροποποιητικών Ν.2240/1994 και 2307/1995) προς τις διατάξεις 101 και 102 του Συντάγματος. Περαιτέρω εκρίθη ότι θα εξετάζεται εκάστοτε *in concreto* αν συγκεκριμένη αρμοδιότητα από τις μεταφερόμενες στις Ν.Α. ανήκει σε εκείνες οι οποίες επιτρέπεται από το Σύνταγμα να μεταφέρονται στους οργανι-

σμούς τοπικής Αυτοδιοίκησης β' βαθμού ή σε εκείνες, οι οποίες ανατίθενται από το Σύνταγμα στο Κράτος ως αποκλειστικές του αρμοδιότητες (κεντρική ή περιφερειακή διοίκηση). Μετά την κρίση των ως άνω ζητημάτων, η υπόθεση ανεπέμφθη στο Ε' Τμήμα για τελική εκδίκαση".

Το Τμήμα Ε' λαμβάνοντας υπόψη την παραπάνω απόφαση της Ολομέλειας του ΣΤΕ και επικαλούμενο τα άρθρα 24, 101

Ο ρόλος της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης

και 102 του Συντάγματος, έκρινε με την απόφαση 2319/1999 αλλά και άλλες (π.χ. 2317, 2318 και 2320/1999) ότι:

"...με τις διατάξεις του άρθρου 24 του Συντάγματος ανατίθεται ευθέως στο Κράτος η αρμοδιότητα της χωροταξίας και της πολεοδομίας για όλο τον εθνικό χώρο, προκειμένου να επιτευχθεί κατά τρόπο ενιαίο η ορθολογική ανάπτυξη των οικισμών και η καλλίτερη δυνατή διαβίωση των ανθρώπων.

"Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή ο χωροταξικός και ο πολεοδομικός σχεδιασμός, στον οποίο προδήλως δεν περιλαμβάνεται και η εφαρμογή του σχεδίου (πράξεις αναλογισμού, πράξεις εφαρμογής, έκδοση οικοδομικών αδειών) ανατίθεται αποκλειστικώς στο κράτος (βλ. ΣΤΕ 563/1979, 2774/1998, Π.Ε.2/1996, 508/1997), το οποίο κατά μεν την άσκηση της νομοθετικής εξουσίας, οφείλει να θεσπίζει εκάστοτε το πλαίσιο των κανόνων δικαίου που ρυθμίζουν τα αντικείμενα αυτά, κατά δε την άσκηση της διοικητικής του λειτουργίας (κεντρικής ή περιφερειακής) υποχρεούται να καταρτίζει τα κατά την επιστήμη της χωροταξίας και πολεοδομίας ενδεικνυόμενα σχέδια (χωροταξικά σχέδια και σχέδια πόλεων)... Δεν είναι συνεπώς επιτρεπτό το κράτος να μεταβιβάζει καθ' οιονδήποτε τρόπο (είτε με τυπικό νόμο είτε με κανονιστικές διοικητικές πράξεις) την άσκηση όλων ή μερικών από τις αρμοδιότητες του αυτές στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης οιοδήποτε βαθμού,... οι οποίες αρμοδιότητες άλλωστε δεν θα ηδύναντο να χαρακτηρισθούν ως τοπικές υποθέσεις κατά το άρθρο 102, παρ. 1Α του Συντάγματος. Διότι από τη φύση τους οι σχεδιασμοί αυτοί αφορώντες τη μορφή των οικισμών και έχοντες ποικίλες επιδράσεις στο φυσικό και πολιτιστικό περιβάλλον έχουν σημασία που δεν περιορίζεται στο χώρο των ΟΤΑ αλλά εκτείνεται σε ολόκληρο τον εθνικό χώρο."

Η παραπάνω Απόφαση και οι άλλες συναφείς που αντανakλούν τη βασική φιλοσοφία του ΣΤΕ για τις σχέσεις Κράτους και Τοπικής Αυτοδιοίκησης είχαν σαν συνέπεια την ακυρότητα μιας σειράς γνωμοδοτήσεων Νομαρχιακών ΣΧΟΠ και αποφάσεων Νομαρχών που αφορούν σε ΓΠΣ, οριοθετήσεις οικισμών, τροποποιήσεις και επεκτάσεις σχεδίων πόλεων κλπ. Είχαν επίσης ως συνέπεια την περικοπή των γνωμοδοτικών δικαιοδοσιών των ΣΧΟΠ των νομών που

περιορίζονται πλέον σε εξειδικευμένα ζητήματα αυθαίρετων. Και σημειωτέον ότι όλα αυτά συνέβησαν πριν την ενεργοποίηση του Ν. 2508/1997 που διευρύνει τις αρμοδιότητες των οργάνων της Ν.Α., αφού τα νέα προβλεπόμενα ΝΠΔΔ "Οργανισμοί Εφαρμογής Πολεοδομικού Σχεδιασμού..." συστήνονται με αποφάσεις των Νομαρχιακών Συμβουλίων.

Το ζήτημα που προκύπτει εδώ, δεν είναι αν η απόφαση του ΣΤΕ είναι νομικά ορθή, αλλά αν οδηγεί σε αποτέλεσμα επιστημονικά αποδεκτό και αν οδηγεί, ή μάλλον επανέρχεται, σε μια πρακτική κοινωνικά επωφελή. Ας σημειωθεί, ότι η πρακτική αυτή που υπαγορεύει την εκπόνηση, αναθεώρηση, τροποποίηση, έγκριση και κύρωση όλων των πολεοδομικών σχεδίων των πόλεων και οικισμών της χώρας στο κεντρικό Υπουργείο ή έστω στις Περιφέρειες συμπίπτει χρονικά με:

- την προϊούσα αυτονόμηση από το Κεντρικό Κράτος των Περιφερειών αλλά και των ακόμη χαμηλότερων διοικητικών επιπέδων στα κράτη-μέλη της Ε.Ε. Είναι χαρακτηριστικό το γεγονός ότι για τα στρατηγικά σχέδια ή σχέδια-πλαίσια τοπικού επιπέδου, τα αντίστοιχα δηλαδή του Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου (Plan General για την Ισπανία, Piano Regolatore Generale για την Ιταλία, Strukturplan για την Ολλανδία κλπ), σε όλες τις χώρες της Ε.Ε. αρμόδια αρχή είναι πάντα η Τ.Α. και μάλιστα κατά τεκμήριο α' βαθμού (European Commission 1997). Μοναδική εξαίρεση στον κανόνα είναι η Ελλάδα που επαναφέρει τώρα αυτές τις αρμοδιότητες από τη δευτεροβάθμια Αυτοδιοίκηση στο κεντρικό Υπουργείο.
- Συμπίπτει ακόμη με πρωτοβουλίες και δράσεις δικτύωσης πόλεων από διαφορετικές χώρες και περιφέρειες της Ε.Ε., προκειμένου να σχεδιάσουν και εφαρμόσουν από κοινού (και ανεξάρτητα από τις επιλογές των κεντρικών Κυβερνήσεων) καινοτομικές πολεοδομικές πρακτικές για να πετύχουν στόχους εξοικονόμησης ενέργειας, βελτίωσης της ποιότητας του αστικού περιβάλλοντος ή άλλους. Χαρακτηριστικό παράδειγμα η πρωτοβουλία URBAN που στοχεύει μεταξύ άλλων στη στήριξη των ευρωπαϊκών δικτύων αμοιβαίας συνεργασίας και ανταλλαγής πληροφοριών και εμπειριών για την αντιμετώπιση

των πολυδιάστατων προβλημάτων υποβαθμισμένων και φτωχών αστικών περιοχών. Σημειωτέον ότι τα επιλέξιμα για χρηματοδότηση από την πρωτοβουλία URBAN ολοκληρωμένα αναπτυξιακά προγράμματα είναι μόνο αυτά που έχουν διαμορφωθεί στη βάση τοπικών εταιρικών σχέσεων σε κάθε μια από τις συνεργαζόμενες πόλεις (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 1995).

- Συμπίπτει τέλος με τις συστηματικές προσπάθειες προώθησης και εφαρμογής της αρχής της επικουρικότητας από όλα τα κράτη-μέλη της Ε.Ε. Η αρχή της επικουρικότητας, σύμφωνα με την οποία το ψηλότερο διοικητικό επίπεδο παρεμβαίνει μόνο όταν ένα σχέδιο ή μια δράση σε χαμηλότερο επίπεδο δεν μπορεί να διαμορφωθεί και υλοποιηθεί χωρίς την υποστήριξη αυτού του ψηλότερου επιπέδου, εισάγει μια νέα πολιτική φιλοσοφία. Σύμφωνα με αυτήν ενθαρρύνεται η μετατόπιση της λήψης των αποφάσεων όσο είναι δυνατόν πιο κοντά στον πολίτη (Παρασκευόπουλος Χ., 1997). Οι περισσότερες πλέον Ευρωπαϊκές χώρες, αλλά και άλλες, αναθεωρούν τις αρμοδιότητες των επιπέδων διακυβέρνησης βάσει της αρχής της επικουρικότητας (OECD, 1997).

Πέρα από τις προαναφερόμενες εξελίξεις σε Ευρωπαϊκό επίπεδο που φαίνεται να αγγούνται ή να παραγωγίζονται, υπάρχουν και ορισμένα άλλα ερωτηματικά σχετικά με την επιχειρηματολογία του ΣΤΕ. Το πρώτο από αυτά έχει να κάνει με την επικαλούμενη από το ΣΤΕ επιστήμη της πολεοδομίας. Σύμφωνα όμως με αυτήν, ανάμεσα στη φάση εκπόνησης του οιοδήποτε σχεδίου και τη φάση της εφαρμογής του υπάρχει μια συνεχής και αλληλοτροφοδοτούμενη σχέση. Η άποψη ότι στο χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό δεν περιλαμβάνονται και μάλιστα "προδήλως" η εφαρμογή του σχεδίου είναι πασιφανέστατα λανθασμένη και αντιεπιστημονική. Ο σχεδιασμός περιλαμβάνει και την εφαρμογή και το σύνολο αποτελεί ένα συνεχή κύκλο. Η εφαρμογή στην πράξη του σχεδίου αποτελεί οδηγό για τις ανάγκες αναθεώρησής του και ανοίγει το δρόμο για την τροποποίηση και την εκ νέου εφαρμογή του. Αυτός ο διαρκώς ανανεούμενος κύκλος που υπαγορεύεται από το αέναο κοινωνικοοικονομικό γίνεσθαι απαιτεί διαρκή επικοινωνία και επαφή, αν είναι δυνατόν ταύτιση, μεταξύ των υποκειμέ-

νων ή φορέων που εκπονούν και αποφασίζουν για τα σχέδια και εκείνων που τα εφαρμόζουν. Αν τα κέντρα αυτά είναι απομακρυσμένα από το αντικείμενο του σχεδιασμού, από άποψη τόπου, χρόνου, πληροφόρησης ή πολιτικού προσανατολισμού είναι φυσικό και αναμενόμενο να προκύψουν προβλήματα στην εξέλιξη και ολοκλήρωση των φάσεων του σχεδιασμού.

Είναι άγνωστο από που αντλεί το ΣΤΕ τη βεβαιότητα ότι κατά την επιστήμη της χωροταξίας και πολεοδομίας πρέπει το κεντρικό Κράτος να εκπονεί το πολεοδομικό σχέδιο και της τελευταίας μικρής κωμόπολης. Αντίθετα, σύμφωνα με την πολεοδομία και χωροταξία, οι τοπικής κλίμακας πολεοδομικές ρυθμίσεις απαιτούν συνεχή επαφή του φορέα σχεδιασμού με όλο τον ενιαίο κύκλο διαπίστωσης αναγκών και προβλημάτων, θέσης στόχων, εκπόνησης σχεδίων και επιλογής μέσων, εφαρμογής των σχεδίων, παρακολούθησης της εφαρμογής τους, αναθεώρησής τους και επανάληψης του κύκλου. Φυσικά, οι επιλογές στο επίπεδο αυτό πρέπει να σέβονται τις αντίστοιχες επιλογές και αποφάσεις των ανώτερων επιπέδων σχεδιασμού για την εξασφάλιση συνοχής και συνέπειας στο ευρύτερο περιφερειακό ή εθνικό σύστημα.

Έτσι από την άποψη της πολεοδομίας και της χωροταξίας οι απόψεις του ΣΤΕ είναι αντιεπιστημονικές, κοινωνικά άδικες, συγκεντρωτικές και πρακτικά προβληματικές, για τον απλό λόγο ότι το κεντρικό ή περιφερειακό Κράτος δεν έχει τους κατάλληλους μηχανισμούς για να παρακολουθεί το τοπικό γίνεσθαι. Ο έλεγχος βέβαια των ενδεχόμενων υπερβάσεων εξουσίας ή δεοντολογίας, στις οποίες μπορεί να υποπέσει η Τ.Α. αλλά και οιοιοδήποτε επίπεδο της διοίκησης, είναι ένα άλλο ζήτημα. Εάν λοιπόν το Κράτος, κατά την άσκηση της διοικητικής του λειτουργίας, καταρτίζει τα χωροταξικά σχέδια και σχέδια πόλεων ή μάλλον εάν καταρτίζει όλα τα ενδεικνυόμενα σχέδια, ανεξαρτήτως επιπέδου, τότε μπορεί μεν να βρίσκεται στο πλαίσιο των νόμων και του Συντάγματος, κάτι που ασφαλώς μόνο το ΣΤΕ μπορεί να κρίνει, αλλά παραβιάζει κατάφωρα την επιστήμη της πολεοδομίας και χωροταξίας.

Το δεύτερο ερωτηματικό που τίθεται έχει να κάνει με το αν

και κατά πόσο τα αρμόδια για γνωμοδοτήσεις επί των πολεοδομικών σχεδίων όργανα του Νομού, όπως το ΣΧΟΠ, αποτελούσαν όντως πριν το 1994 "εξαρτήματα" της κεντρικά ελεγχόμενης Νομαρχίας και άρα του κεντρικού κράτους και με το αν επίσης αυτά μετεξελίχθηκαν μετά το 1994 σε "προεκτάσεις" της δευτεροβάθμιας Αυτοδιοίκησης. Πρέπει εδώ να επισημάνουμε ότι 3 από τα μέλη αυτών των Συμβουλίων ήδη με τις από το 1983 διατάξεις σύστασής τους (Αποφ. Οικ. 75724/1151 της 30/30.12.1983) δεν είχαν να κάνουν με το κεντρικό κράτος. Όσον αφορά δε μεταβολές στη σύνθεση των ΣΧΟΠ που πραγματοποιήθηκαν μετά το 1994, η μόνη αλλαγή ήταν ότι ο προϊστάμενος της Πολεοδομίας και ο εκπρόσωπος των υπομηχανικών ενώ προηγουμένως ήταν υπάλληλοι του κράτους, μετά το 1994 έγιναν υπάλληλοι της Ν. Α. (αν και πιθανότατα πρόκειται για τα ίδια πρόσωπα-βλέπε και ΕΜΠ, 2000, κεφ.Δ). Εν τέλει, μήπως θα πρέπει να επαναπροσδιοριστεί η σύνθεση και ο ρόλος αυτών των οργάνων, ώστε αφ'ενός να διαφοροποιηθούν σαφώς από τα αντίστοιχα συμβουλευτικά όργανα του κεντρικού Κράτους και αφ'ετέρου να μπορούν να ανταποκριθούν στις ανάγκες αξιολόγησης και καθοδήγησης του σύγχρονου πολεοδομικού σχεδιασμού; Και σε μια τέτοια περίπτωση, τα Ν. ΣΧΟΠ ως όργανα, ειδικευμένα σε θέματα πολεοδομίας και χωροταξίας, δεν θα πρέπει να έχουν ένα ουσιαστικό ρόλο πέρα από την παρέμβαση σε μεμονωμένα ζητήματα αυθαιρέτων;

Όσο η παραπάνω Απόφαση του ΣΤΕ εμπεριέχει ένα στοιχείο σωστής κριτικής απέναντι στο νομοθέτη. Πρόκειται για την προλεγόμενη ετερογένεια και πολλαπλότητα των κέντρων και οργάνων που γνωμοδοτούν, εγκρίνουν, καλούνται να χρηματοδοτήσουν και εφαρμόζουν την κάθε κατηγορία σχεδίου. Αυτό το ιδιαίτερο χαρακτηριστικό των ελληνικών διαδικασιών σχεδιασμού όπου όλοι συμμετέχουν και εκφράζουν άποψη σε όλα, δεν φαίνεται να βοηθά ούτε στην ταχεία διεκπεραίωση των διαδικασιών σχεδιασμού, ούτε στην εκπόνηση καλύτερων σχεδίων, ούτε ακόμη περισσότερο στην υλοποίηση των όποιων σχεδίων και την ανάληψη της ευθύνης των αποτελεσμάτων τους από κάποιον τέλος πάντων υπεύθυνο φορέα. Ο νομοθέτης πρέπει κάποτε να σταθεί με κατασταλαγμένη

γνώμη και σαφήνεια για το ποιός αποφασίζει, παίρνει την ευθύνη, χρηματοδοτεί και εφαρμόζει ποιά κατηγορία σχεδίου.

Πρέπει δηλαδή να ξεκαθαρίσει η Πολιτεία για κάθε κατηγορία σχεδίου, ποιά είναι η διοικητική μονάδα ή εν πάση περιπτώσει η γεωγραφική περιφέρεια για την οποία αυτό το σχέδιο συνιστά τοπική υπόθεση. Ακόμη και αν κάποιες διαστάσεις του σχεδίου υπερβαίνουν σε σημασία την γεωγραφική ή διοικητική ενότητα της κατά τα άλλα εμβέλεις του, θα μπορούσαν πιθανότατα αυτές οι διαστάσεις να ρυθμιστούν με οδηγίες εκπορευόμενες από το Κέντρο ή την Περιφέρεια που θα ισχύουν για ολόκληρο τον εθνικό χώρο ή την αντίστοιχη Περιφέρεια. Πάντως η λογική που είχε επικρατήσει ως σήμερα της άσκησης ενιαίας και ομογενοποιημένης, εκπορευόμενης από το κέντρο πολεοδομικής πολιτικής απ' άκρη σ' άκρη του Ελληνικού χώρου, που σε μεγάλο βαθμό παραγνωρίζει διαφορές και ιδιαιτερότητες (κάτι αντίστοιχο με την ενιαία και αδιαφοροποίητη δασική πολιτική που επίσης εφαρμόζεται στη Χώρα), δεν έχει δώσει και ιδιαίτερα ενθαρρυντικά αποτελέσματα. Αυτό τουλάχιστον μαρτυρεί η φυσιογνωμία των ελληνικών πόλεων όπως διαμορφώθηκε τις 5 τελευταίες δεκαετίες και το μήνυμα είναι ότι μάλλον θα πρέπει να δοθεί ένα τέλος σ' αυτή τη φιλοσοφία. Τέλος βέβαια στην κεντρικά εκπορευόμενη πολεοδομία δεν σημαίνει άκριτη και ακατάστατη διάχυση αρμοδιοτήτων προς τους πάντες ώστε "να μη μείνει κανένας δυσαρεστημένος". Σημαίνει σαφή οριοθέτηση του ρόλου και των ευθυνών του καθενός ώστε η "απόφαση" να οδηγεί άμεσα και γρήγορα στην "πράξη" και ξανά πίσω στη "διόρθωση της απόφασης" και την "αναθεωρημένη πράξη".

Στο θέμα της εφαρμογής των ΓΠΣ από τους Οργανισμούς Εφαρμογής Πολεοδομικού Σχεδιασμού, πέρα από την εκ νέου επισημάνση του γεγονότος ότι άλλος λαμβάνει τις αποφάσεις και εγκρίνει και άλλος καλείται να εφαρμόσει, συνθήκη που ενέχει κινδύνους αλληλοϋπονόμευσης των φάσεων έγκρισης και εφαρμογής, προβληματίζει ένα ακόμη θέμα. Αυτό της επάρκειας των νέων ΝΠΔΔ ως προς τους οικονομικούς πόρους και ως προς το πολιτικό κύρος για την προώθηση της εφαρμογής των σχεδίων.

3.2 Ο Ρόλος των Ν.Α. στα Σχέδια Πόλης και τις Πολεοδομικές Μελέτες

Επί ισχύος του Ν.1337/1983 (ΦΕΚ 33Α'/1983) η έγκριση του Σχεδίου Πόλης, γινόταν από τον Υπουργό ΠΕΧΩΔΕ μετά από έκδοση ειδικού Π.Δ. (Διαγ. 3). Κατ' εξαίρεση, σε λίγες περιπτώσεις τοπικών ρυμοτομικών σχεδίων και των Πολεοδομικών Μελετών οικισμών κάτω των 2.000 κατοίκων (εκτός των αξιόλογων, παραδοσιακών, παραλιακών και των προστατευόμενων ή σε περιοχές φυσικού κάλλους) την αποφασιστική αρμοδιότητα έγκρισης είχε ο πρώην Νομάρχης και την παραλαμβάνει μάλιστα μετά το 1994 και ο αιρετός.

Σε όλες τις παραπάνω περιπτώσεις, είτε δηλαδή πρόκειται για έγκριση των πολεοδομικών μελετών και σχεδίων πόλης από τον Υπουργό ΠΕΧΩΔΕ είτε πρόκειται για έγκριση από το Νομάρχη, προηγείται γνωμοδότηση του Νομαρχιακού ΣΧΟΠ. Με τις πρόσφατες αποφάσεις του ΣΤΕ, τόσο οι γνωμοδοτήσεις των Ν. ΣΧΟΠ μετά την εισαγωγή του νέου θεσμού όσο και οι επικυρώσεις σχεδίων και μελετών από τους Νομάρχες των δευτεροβάθμιων Αυτοδιοικήσεων κρίθηκαν ανίσχυρες και άκυρες. Και βέβαια λογικά αναρωπιέται κανείς, πώς επιτέλους θα συμμετέχει ο Νομός ως κοινωνική και διοικητική οντότητα στον πολεοδομικό σχεδιασμό των οικισμών του, δεδομένου μάλιστα ότι αυτός ο σχεδιασμός επηρεάζει την κοινωνική και οικονομική εξέλιξη ολόκληρου του Νομού καθώς και το φυσικό του κεφάλαιο;

Ωστόσο, είναι γεγονός ότι σε αρκετές περιπτώσεις η πολιτική και κομματική ετερογένεια μεταξύ του Κεντρικού κράτους και της Αυτοδιοίκησης, και όχι μόνο, προκαλούν προστριβές μεταξύ τους και καθιστούν τη συνεργασία δύσκολη. Πρόσφατα υπήρξαν εκτενείς δημοσιογραφικές αναφορές στις καθυστερήσεις εντάξεων στο Σχέδιο 200.000 στρ. περιοχών αυθαιρέτων, καθώς και στο γεγονός ότι ο Υπ. ΠΕΧΩΔΕ επέριψε όλη τη σχετική ευθύνη σε 20 Νομάρχες της Χώρας απειλώντας τους με διακοπή χρηματοδοτήσεων και προγραμμάτων.

Το γεγονός δηλώνει σαφώς ότι, αφ'ενός ο Υπουργός μπορεί να αξιοποιήσει, όποτε εκείνος το θεωρεί σκόπιμο, την οικονομική και άλλη εξάρτηση των Ν.Α. από το Κέντρο

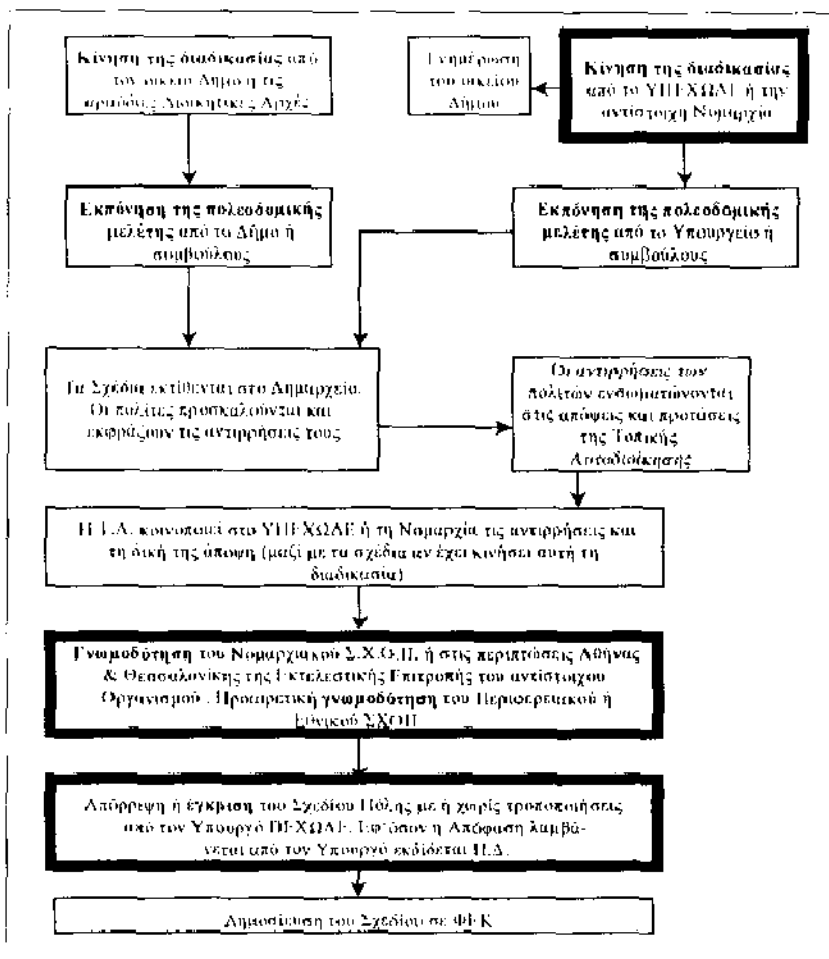
και αφ'ετέρου ότι η Αυτοδιοίκηση έχει την ευχέρεια να προξενεί καθυστερήσεις όποτε το θεωρεί συμφέρον και να υπονομεύει τις πολεοδομικές ρυθμίσεις στις πόλεις και τους οικισμούς της Χώρας.

Όμως, μετά τις πρόσφατες αποφάσεις του ΣΤΕ, η επικρατούσα στην Πολιτεία άποψη είναι ότι τα όργανα Αυτοδιοίκησης του Νομού έχουν αρμοδιότητα μόνο στα θέματα που αφορούν στην Πράξη Εφαρμογής, ειδικότερα στην εκπόνηση, την κύρωση και την υλοποίηση της. Αν είναι όμως έτσι τα πράγματα, η Ν.Α. εμφανίζεται να εξομοιώνεται με έναν αναβαθμισμένο Δήμο που αποδεδειγμένα διαθέτει οργανωμένη πολεοδομική υπηρεσία και στον οποίο μπορεί κάλλιστα να μεταβιβαστεί η αρμοδιότητα κύρωσης της Πράξης Εφαρμογής. Και πράγματι πολλά στελέχη Ν.Α. που ασχολούνται με πολεοδομικά ζητήματα εκλαμβάνουν τον φορέα στον οποίο ανήκουν ως "έναν άλλο Δήμο" (ΕΜΠ, 2000, κεφ.Δ).

Με το νέο Ν.2508/1997 η όλη εξέλιξη των φάσεων των Ρυμοτομικών σχεδίων ή Πολεοδομικών μελετών (Διαγ. 4) αναπτύσσεται και να ολοκληρώνεται μετακινούμενη από το Δήμο στη Ν.Α. και τανάπαλιν (με τις εξαιρέσεις των παραλιακών οικισμών κοκ). Αυτή η φιλοσοφία είναι σίγουρα πιο υγιής και αποτελεσματική από εκείνη που υπαγορεύει την ανάπτυξη του κύκλου των φάσεων των πολεοδομικών μελετών με άλματα από τους Δήμους στο κεντρικό ΥΠΕΧΩΔΕ και αντίστροφα. Χαρακτηριστικό στοιχείο της νέας φιλοσοφίας είναι το γεγονός ότι οι ειδικές προδιαγραφές εκπόνησης των πολεοδομικών μελετών καθορίζονται πλέον με Απόφαση του Νομάρχη και όχι του Υπουργού ΠΕΧΩΔΕ. Είναι φανερό ότι με την έναρξη της διαδικασίας από τη Ν.Α. και την ολοκλήρωσή της με την έγκριση της μελέτης από το Νομάρχη μετά από γνωμοδότηση του συμβουλευτικού του οργάνου, στήνεται μία επιχειρησιακή διαδικασία στέρεη και συμπαγής που αν μη τι άλλο εξασφαλίζει φυσική εγγύτητα με την περιοχή ενδιαφέροντος και αποδεκτή χρονική διάρκεια (τα σχέδια προλαβαίνουν να εφαρμοστούν πριν χάσουν την επικαιρότητά τους).

Όμως ο Νόμος δεν έχει ακόμη εφαρμοστεί και ο προβληματισμός είναι θεωρητικός, ακόμη περισσότερο επειδή οι

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 3 Στάδια κίνησης της διαδικασίας, εκπόνησης των σχεδίων, γνωμοδότησης των αρμοδίων και τελικής έγκρισης ΓΠΣ σύμφωνα με το νόμο 1337/1983



πρόσφατες αποφάσεις του ΣΤΕ θέτουν σε αμφισβήτηση τη δυνατότητα της Αυτοδιοίκησης να παίζει ρόλο στον πολεοδομικό σχεδιασμό.

3.3 Ο Ρόλος των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων στη διαδικασία κήρυξης ΖΟΕ και εν γένει στο θεσμοθετημένο χωροταξικό σχεδιασμό

Η πρώτη προσπάθεια χωροταξικού σχεδιασμού έγινε με την θέσπιση των Ζωνών Οικιστικού ελέγχου (ΖΟΕ) μέσω του Ν.1337/1983 (άρθρο 29). Στη συνέχεια με την ψήφιση του Νόμου Πλαισίου για το περιβάλλον (Ν.1650/1986) ξεκίνησαν νέα προγράμματα χωροταξικού σχεδιασμού οι λεγόμενες Ειδικές Χωροταξικές Μελέτες (ΕΧΜ) που επίσης

αξιοποιούν το εργαλείο των ΖΟΕ. Οι ΖΟΕ αρχικά θεσπίστηκαν για να προστατεύσουν από την απρογραμμάτιστη δόμηση τις περιοχές γύρω από τις πόλεις καθώς και για να διαφυλάξουν τις περιβαλλοντικά ευαίσθητες, όπως οι βιότοποι, τα δάση, οι ακτές κλπ.

Οι αρχικές μελέτες και εγκρίσεις ΖΟΕ έγιναν στα πλαίσια της Επιχείρησης Πολεοδομικής Ανασυγκρότησης (ΕΠΑ) και των χωροταξικών των Νομών, είναι συνολικά 37 και θεσμοθετήθηκαν στο διάστημα 1986-1993. Στη συνέχεια εκπονήθηκαν δύο σειρές ΕΧΜ που έγιναν με βάση ειδικές προδιαγραφές, που καθορίστηκαν με Υπουργικές αποφάσεις. Η πρώτη σειρά ΕΧΜ περιλαμβάνει 21 μελέτες (1986-1989). Η δεύτερη περιλαμβάνει μελέτες που εκπονήθηκαν στα πλαίσια του κοινοτικού προγράμματος *Environeg* για την προστασία και ανάπτυξη των παράκτιων περιοχών και των νησιών.

Σε όλες τις παραπάνω περιπτώσεις ΖΟΕ επισπεύδοντες ήταν οι ενδιαφερόμενοι Δήμοι, οι Ν.Α. (ή Νομαρχίες) ή το ΥΠΕΧΩΔΕ (διαγ. 5). Ωστόσο, η ΕΧΜ ή η μελέτη ΖΟΕ εκπονείται πάντα από το ΥΠΕΧΩΔΕ ή συμβούλους μετά από ανάθεση. Οι προκαταρκτικές προτάσεις στέλλονται στους ενδιαφερόμενους Δήμους οι οποίοι εκφράζουν τις απόψεις τους, γίνονται οι σχετικές διορθώσεις και οι τελικές προτάσεις αποστέλλονται στα αρμόδια ΣΧΟΠ Νομών για γνωμοδότηση. Εφόσον τα ΣΧΟΠ Νομών συναινέσουν καθώς και οι άλλοι εμπλεκόμενοι φορείς (ΥΠΠΟ, ΥΠΓΕ κλπ), οι προτάσεις εισάγονται στο Κεντρικό ΣΧΟΠ για γνωμοδότηση. Αφού ολοκληρωθεί και αυτή η διαδικασία ετοιμάζεται σχέδιο Π.Δ. το οποίο τυγχάνει νομοπαρασκευαστικής επεξεργασίας από το ΣΤΕ. Αν οι παρατηρήσεις του ΣΤΕ δεν ανατρέπουν το Σχέδιο και αν δεν έχει παρέλθει εν τω μεταξύ τριετία που επιβάλλει την εκ νέου τήρηση των συμμετοχικών διαδικασιών και επανεισαγωγή στο ΣΧΟΠ Νομού, τότε το Π.Δ. προωθείται για υπογραφή.

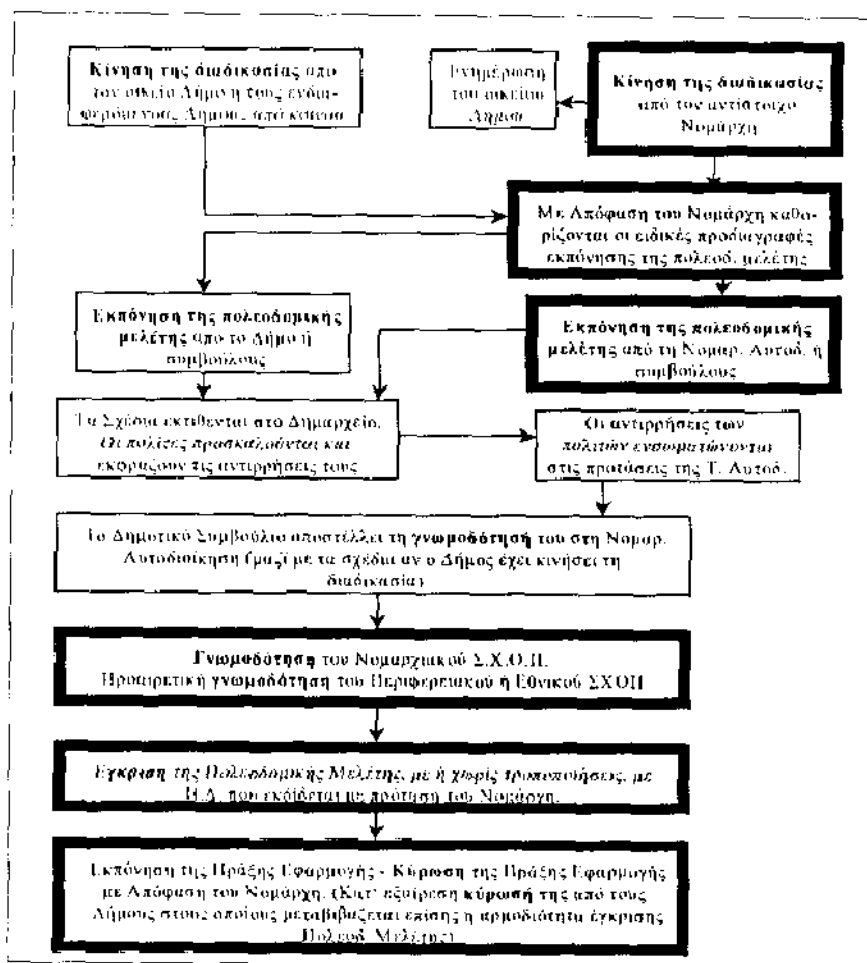
Είναι φανερό ότι αυτό που "σημαδεύει" την όλη διαδικασία είναι το μεγάλο πλήθος των φορέων που γνωμοδοτούν και ο μακροπρόθεσμος χαρακτήρας του όλου εγχειρήματος. Συμβαίνει ακόμη και υπέρβαση των ακραίων χρονικών περιθωρίων που θέτει ο νόμος για την ολοκλήρωση της διαδι-

κασίας (τρία χρόνια), με αποτέλεσμα σε αρκετές περιπτώσεις να ξεκινά εκ νέου από την αρχή. Αλλά και αν αυτό δεν συμβεί, είναι πιθανότατα, μέχρι τη θεσμοθέτηση των προτάσεων, να έχουν αλλάξει τόσο τα δεδομένα και η κατάσταση στην περιοχή μελέτης όσο και οι απόψεις των ιδίων αυτών φορέων που όταν ρωτήθηκαν γνωμοδότησαν θετικά. Ως αποτέλεσμα, η θεσμοθέτηση ΖΟΕ προερχόμενης από ΕΧΜ είναι δυσχερέστατη και σπάνια. Το αίτιο είναι συχνότατα οι τοπικές αντιδράσεις και ο φόβος των αρχών για το πολιτικό κόστος από τη θεσμοθέτηση. Το ερώτημα που προκύπτει ως προς το ρόλο των Ν.Α. είναι απλό: *Τι σημασία έχει εάν αυτός ο ρόλος είναι ενισχυμένος, αδύναμος ή ανύπαρκτος σε μια διαδικασία χωρικής ρύθμισης που εν τέλει αποδεικνύεται ατελέσφορη;*

Αυτό που μοιάζει να προέχει προς το παρόν σε σχέση με το ρόλο της Ν.Α. στο σχεδιασμό αλλά κυρίως σε σχέση με το ρόλο του ίδιου του σχεδιασμού, είναι ένα διπλής όψεως αίτημα (ΕΜΠ, 2000, κεφ.Δ): Ο χωροταξικός σχεδιασμός πρέπει να αρχίσει να πείθει τις τοπικές κοινωνίες για τα οφέλη που ευαγγελίζεται, άρα χρειάζεται επαναπροσανατολισμός του. Από την άλλη πλευρά οι τοπικές κοινωνίες πρέπει να πειστούν για την αναγκαιότητα πειθαρχίας σε κανόνες που θα ρυθμίζουν τις δραστηριότητες χωρικής ανάπτυξης και εκμετάλλευσης του φυσικού περιβάλλοντος και που θα ισχύουν για όλους.

Ως προς το πρώτο σκέλος του αιτήματος είναι φανερό ότι πρέπει να αναθεωρηθούν οι προδιαγραφές των Χωροταξικών Μελετών και κυρίως τα διαθέσιμα θεσμικά εργαλεία. Για να πείσει ο σχεδιασμός θα πρέπει να πάψει να σημασιοδοτείται από τις τοπικές κοινωνίες, αποκλειστικά και μόνο, ως μηχανισμός καταστολής, περιορισμών και ελέγχων των αναπτυξιακών δραστηριοτήτων. Είναι επιτακτικό να λαμβάνονται σοβαρά υπόψη οι οικονομικές επιπτώσεις των όποιων περιορισμών και ρυθμίσεων και να αντισταθμίζονται οι απώλειες (βλέπε ΕΜΠ, 2000, κεφ.Δ και Δ.Οικονόμου, 1994). Από την άλλη πλευρά οι ρυθμίσεις δεν μπορεί και δεν πρέπει να είναι μόνο αμυντικού χαρακτήρα από την πλευρά της Πολιτείας, ως εκφραστή των συλλογικών συμφερόντων προστασίας του φυσικού, κοινωνικού και πολιτισμικού κεφαλαίου. Θα πρέπει κάποτε αυτές οι ρυθμί-

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 4 Στάδια κίνησης της διαδικασίας, εκπόνησης της μελέτης, γνωμοδότησης των αρμοδίων και τελικής έγκρισης πολεοδομικής μελέτης



σεις να αποκτήσουν ουσιαστικά προωθητικό ρόλο, στην ικανοποίηση του αιτήματος για κοινωνική και οικονομική ανάπτυξη. Μόνο τότε θα υιοθετηθούν και υποστηριχθούν από τα ενδιαφερόμενα κοινωνικά στρώματα, που σε τελευταία ανάλυση είναι και οι αποδέκτες των όποιων ευεργετημάτων του σχεδιασμού. Ο νόμος του 1999 πάντως, για τον οποίο γίνεται λόγος στη συνέχεια, τοποθετεί σε νέα βάση

το πλέγμα των χωροταξικών σχεδίων.

Ως προς το δεύτερο σκέλος του αιτήματος, την αναγκαιότητα δηλαδή να πειστούν οι τοπικές κοινωνίες για τη σημασία της πειθαρχίας των οικονομικών δραστηριοτήτων σε κάποιους συλλογικούς κανόνες, εδώ η Ν.Α. έχει όλα τα περιθώρια να παίξει ουσιαστικό ρόλο. Εκστρατείες ενημέρωσης, εθελοντικές πρωτοβουλίες συμμετοχής σε δράσεις

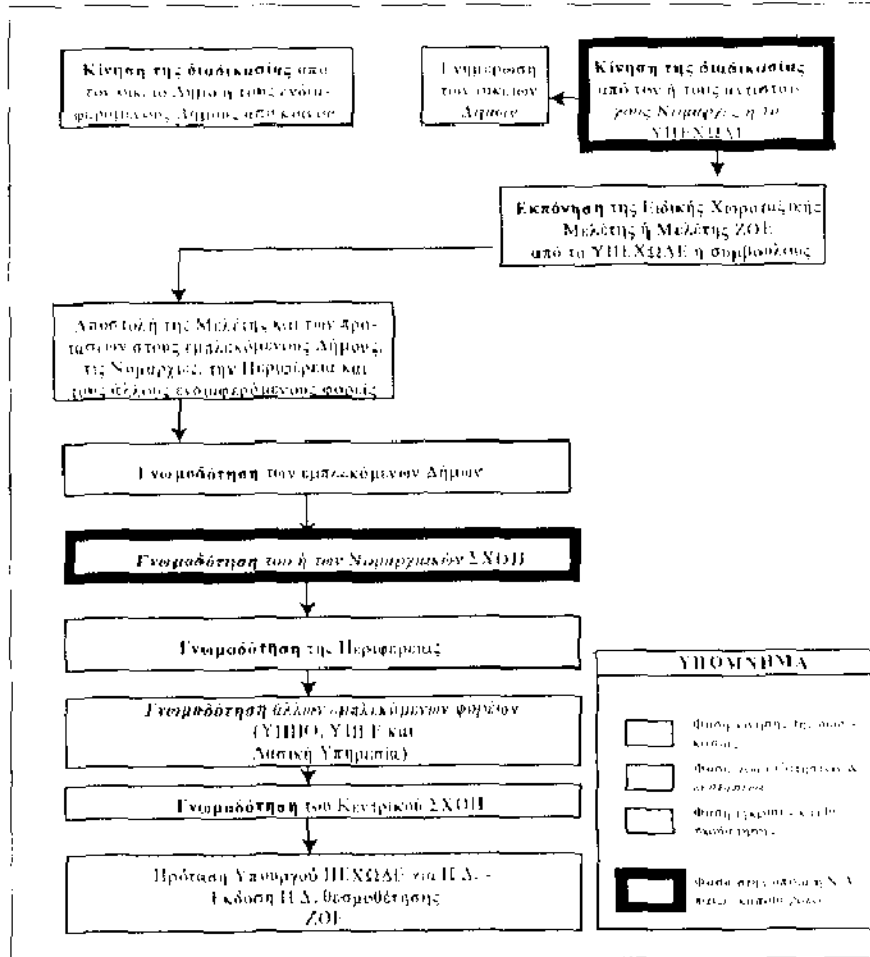
για την αλλαγή των προτύπων ανάπτυξης και κατανάλωσης και για μια άλλη λιγότερο επιθετική αντιμετώπιση του χώρου, της φύσης και των πόρων, παραδειγματικές συμπεριφορές των υπηρεσιών των Ν.Α. αλλά και των πολιτικών προϊστάμενων τους, μπορούν να συμβάλλουν ουσιαστικά. Ακόμη και αν το θεσμικό πλαίσιο δεν επιφυλάσσει ένα δυναμικό και αυτόνομο ρόλο της Ν.Α. στις ΕΧΜ, ωστόσο δεν την αποστερεί από τη δυνατότητα να μελετήσει με δική της πρωτοβουλία τα του χώρου της, να δημιουργήσει σχήματα αυτοοργάνωσης της κοινωνίας του Νομού και να επιτύχει συναίνεση σε θέματα χωρικών παρεμβάσεων, και κανόνων πειθαρχίας στις οικονομικές συμπεριφορές και πράξεις. Στο βαθμό που ο θεσμοθετημένος μέχρι σήμερα χωροταξικός σχεδιασμός είναι αδύναμος και ατελέσφορος, η διέξοδος της τοπικής, εθελοντικής και αυτόνομης δράσης συνιστά μια λύση υπέρβασης και των αδυναμιών του κεντρικά εκπορευόμενου χωροταξικού σχεδιασμού, αλλά και των συγκρούσεων και τριβών μεταξύ Αυτοδιοίκησης και κεντρικού Κράτους για τις αρμοδιότητες της πρώτης. Αυτό είναι και το πνεύμα των σημερινών τάσεων για διάχυση της "διακυβέρνησης" (governance), σε αντίθεση με μια στενά καθορισμένη διαχείριση μέσω επίσημων διοικητικών, ιεραρχικών μηχανισμών και για δικτύωση ανάμεσα σε χωρικές μονάδες διοίκησης για ανταλλαγή εμπειριών και από κοινού αναζήτηση λύσεων.

Οι Τοπικές Αναπτυξιακές Εταιρείες νομαρχιακού επιπέδου ως εντατικοί τροφοδότες της τοπικής κοινωνίας με γνώση και πληροφόρηση, ως μεσάζοντες σε διαπραγματεύσεις και διαδικασίες οικοδόμησης συναίνεσης μεταξύ αντιπθέμενων ομάδων και συμφερόντων, αλλά και με τις οικονομικές δυνατότητες που αποκτούν από Ευρωπαϊκές πρωτοβουλίες όπως το Leader, μπορούν να διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στην εγρήγορση της τοπικής κοινωνίας. Η επιτυχημένη δράση της ANKA (Αναπτυξιακή Καρδίτσας) στο Νομό Καρδίτσας, με τα άτυπα σχέδια και προγράμματα ολοκληρωμένης αγροτικής και τουριστικής ανάπτυξης που προώθησε, με τα "Τοπικά Σύμφωνα Ποιότητας" που εισήγαγε στον τουρισμό και τις άλλες καινοτομίες, δείχνει πως δεν είναι αδύνατο να υιοθετηθεί και στην Ελλάδα η προσέγγιση από τη βάση στην κορυφή

(bottom-up-approach) για τη διαμόρφωση των χωρικών σχεδίων και ρυθμίσεων. Μια τέτοια φιλοσοφία σημαίνει ότι οι προτάσεις και ρυθμίσεις συμφωνούνται πρώτα από τις τοπικές κοινότητες και ύστερα αξιολογούνται και κυρώνονται στα ψηλότερα επίπεδα (Selman P. 1996). Η προσέγγιση αυτή που δοκιμάστηκε στο Ευρωπαϊκό έδαφος και ιδιαίτερα σε περιπτώσεις της αγροτικής υπαίθρου, στέφθηκε τις περισσότερες φορές από επιτυχία. Γιατί, όπως σχολιάζεται στην έκθεση της Ιρλανδίας (στα πλαίσια Ευρωπαϊκού ερευνητικού προγράμματος για την αειφορία και το χωρικό σχεδιασμό) για το επιτυχημένο πρόγραμμα αναβίωσης του οικισμού Kiltimagh της κομητείας Mayo, η προσέγγιση αυτού του τύπου αποτρέπει τα αισθήματα απάθειας που δημιουργούνται στον πολίτη από τα απομακρυσμένα και απρόσωπα κέντρα αποφάσεων (Euroreap Commission, 2000). Άλλωστε η προσέγγιση αυτή είναι ο καλύτερος τρόπος για να εξασφαλιστεί η έγκαιρη, από τα πρώτα στάδια των Ειδικών Χωροταξικών Μελετών, συμμετοχή των πολιτών που μέχρι τώρα δεν εξασφαλιόταν (Γκούτη Κ., 2000). Γιατί, όπως εξηγεί ο Β.Σκουρής (1991) "τα Συνταγματικά δικαιώματα της ιδιοκτησίας, της προσωπικής ελευθερίας και της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας...επιζητούν την προληπτική και ουσιαστική συμμετοχή των ιδιωτών στη διαδικασία λήψης των διοικητικών αποφάσεων... Ιδίως στα πεδία του σχεδιασμού και του προγραμματισμού υπάρχει ο κίνδυνος να δημιουργηθούν σχεδόν τετελεσμένες καταστάσεις, πριν προλάβουν οι ενδιαφερόμενοι να προσβάλλουν τις τελικές πράξεις της διοίκησης ενώπιον του δικαστή...Ο κατασταλτικός δικαστικός έλεγχος αποδεικνύεται πολλές φορές ανεπαρκής, διότι δεν είναι σε θέση να ανατρέψει τις ειλημμένες και προκαθορισμένες αποφάσεις της διοικήσεως".

Πρόσφατα ψηφίστηκε ο νέος Νόμος για το χωροταξικό σχεδιασμό και την αειφόρο ανάπτυξη (Ν.2742, ΦΕΚ 207Α/7.10.1999). Ο Νόμος αυτός προβλέπει την εκπόνηση Γενικών και Περιφερειακών Πλαισίων Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης. Προβλέπει επίσης τα Ειδικά Πλαίσια (για τη χωρική διάρθρωση τομέων ή κλάδων παραγωγικών δραστηριοτήτων εθνικής σημασίας, των δικτύων τεχνικής, κοινωνικής και διοικητικής υποδομής

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 5 Στάδια της διαδικασίας κήρυξης και θεσμοθέτησης ΖΟΕ



εθνικού ενδιαφέροντος και την ανάπτυξη και οργάνωση ειδικών περιοχών του εθνικού χώρου με κρίσιμα περιβαλλοντικά και αναπτυξιακά προβλήματα). Ως προς τα Περιφερειακά Πλαίσια αναφέρει:

"Τα Περιφερειακά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης υποδεικνύουν ειδικότερα τις κατευθύνσεις για τη χωρική διάρθρωση των βασικών δικτύων

και υπηρεσιών διοικητικής, κοινωνικής και τεχνικής υποδομής περιφερειακού και διανομαρχιακού ενδιαφέροντος, καθώς και τις κατευθύνσεις για τη διοικητική και οικονομική ανασυγκρότηση του περιφερειακού χώρου.... Περιλαμβάνουν επίσης τις κατευθύνσεις και τα προγραμματικά πλαίσια για τη χωροθέτηση των βασικών παραγωγικών δραστηριοτήτων.... και για τον καθορισμό

Περιοχών Ειδικών Χωρικών Παρεμβάσεων και Σχεδίων Ολοκληρωμένων Αστικών Παρεμβάσεων."

Ο Νόμος προβλέπει ότι, εφόσον προκύπτει ανάγκη οι γενικές κατευθύνσεις και προτάσεις των Περιφερειακών Πλαισίων μπορούν να εξειδικεύονται στο επίπεδο των εδαφικών ορίων των Ν.Α. Σημειωτέον ότι οι επί μέρους πολιτικές, τα προγράμματα και τα επενδυτικά σχέδια του Κράτους, των δημοσίων οργανισμών και επιχειρήσεων και των Ο.Τ.Α πρώτης και δεύτερης βαθμίδας θα πρέπει να συντονίζονται και να εναρμονίζονται με τα υπό εκπόνηση Περιφερειακά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού. Ο Νόμος προβλέπει ρητά ότι τα Ρυθμιστικά σχέδια, τα Γ.Π.Σ., τα ΣΧ.Α.Π., οι Ζ.Ο.Ε., και τα άλλα σχέδια χρήσεων γης, οφείλουν να εναρμονίζονται προς τις κατευθύνσεις των Περιφερειακών Πλαισίων. Αλλά και τα ήδη εγκεκριμένα Σχέδια επιβάλλεται να τροποποιηθούν ή αναθεωρηθούν ώστε να εναρμονιστούν με τις κατευθύνσεις των εγκεκριμένων, Γενικού, Ειδικών και Περιφερειακών Πλαισίων Χωροταξικού Σχεδιασμού.

Αν και εφ' όσον ο νέος αυτός Νόμος τύχει εφαρμογής και δεν περιπέσει σε αδράνεια, όπως συνέβη με τον προηγούμενο Νόμο για τη Χωροταξία (Ν.360/1976), τότε αυτό το γεγονός θα σημασιοδοτήσει δύο ριζικές αλλαγές στο σύστημα σχεδιασμού της Χώρας αλλά και στον τρόπο δράσης του πολιτικο-διοικητικού μηχανισμού της:

- Οι περιφερειακές μονάδες Κρατικής Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης της Χώρας θα πρέπει να εναρμονίζουν και εντάσσουν τα αναπτυξιακά και χωρικά σχέδια και προγράμματα τους στις εκ του "Κέντρου" εκπορευόμενες επιλογές και κατευθύνσεις των Γενικών και Ειδικών Πλαισίων Χωροταξικού Σχεδιασμού. Επί πρόσθετα οι μονάδες Αυτοδιοίκησης θα πρέπει να φροντίζουν για τη συμβατότητα των δικών τους χωρικών σχεδίων με τα Περιφερειακά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού αλλά και τα σχέδια Περιοχών Ειδικών Χωρικών Παρεμβάσεων και Ολοκληρωμένων Αστικών Παρεμβάσεων. Κατά συνέπεια η, έστω και θεωρητική, ελευθερία των Ν.Α. να ρυθμίζουν τα του χώρου τους και να αποφασίζουν για αναπτυξιακά έργα (έστω και αν αυτά υπόκεινται στην κρίση

του Περιφερειακού Συμβουλίου για την τελική έγκρισή τους) περιορίζεται πλέον, με την έννοια ότι οι παραπάνω αποφάσεις θα πρέπει να εντάσσονται στη γραμμή πλεύσης των προαναφερόμενων σχεδίων και πλαισίων.

- Από την άλλη πλευρά με την θέσπιση των Πλαισίων Χωροταξικού Σχεδιασμού αποδυναμώνονται τα επιχειρήματα για την αναγκαιότητα ελέγχου και επικύρωσης των μερικότερων σχεδίων (Γενικών Πολεοδομικών, Σχεδίων Πόλης κλπ) από το Κέντρο ή την Περιφέρεια. Αφού δηλαδή τεθούν οι γενικές και στρατηγικές κατευθύνσεις πολιτικής για το χώρο, την ανάπτυξη και την προστασία του ανθρωπογενούς και φυσικού κεφαλαίου σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο, τα σχέδια που αναφέρονται σε κατακερματισμένες χωρικές μονάδες-υποσύνολα του συνολικότερου χωροκοινωνικού και χωροοικονομικού συστήματος μπορούν να απελευθερωθούν από τα δεσμά του κεντρικού Κράτους. Ανοίγει δηλαδή ο δρόμος για νέες διαδικασίες παραγωγής αυτών των σχεδίων, διαδικασίες που δεν θα απομακρύνονται, με την γεωγραφική έννοια, από τις περιοχές αναφοράς τους.

Τέλος, ο Νόμος έχει ιδιαίτερη σημασία για το θεσμό της Ν.Α., επειδή έμμεσα διατυπώνει άποψη για τις λεγόμενες διαδημοτικές υποθέσεις νομαρχιακού επιπέδου. Συγκεκριμένα στο θέμα της αξιολόγησης και παρακολούθησης των Σχεδίων Ολοκληρωμένων Αστικών παρεμβάσεων προβλέπει ότι, αν οι περιοχές κάλυψης αυτών των σχεδίων εμπίπτουν σε εδάφη αρμοδιότητας δύο ή περισσότερων ΟΤΑ, τότε η παρακολούθηση αναλαμβάνεται από την οικεία Ν.Α. Είναι ιδιαίτερα ενδιαφέρον ότι ο Νόμος κατανέμει και ιεραρχεί τις αρμοδιότητες βάσει των απαιτήσεων για οριζόντιο συντονισμό. Η λογική αυτή απομακρύνεται από την ως τώρα γνωστή, που επιφυλάσσει για τις Ν.Α. ρόλο ισοδύναμο με αυτό των Δήμων.

4. Συμπεράσματα

Με την ανασυγκρότηση του διοικητικού συστήματος της Χώρας το δίκτυο των σπαρμένων στην επικράτεια μονάδων Κρατικής Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, από το νομαρχιακό

επίπεδο και πάνω, γίνεται ολοένα πιο σύνθετο και πυκνό, τόσο από οργανωτική όσο και από χωροταξική άποψη. Δημιουργούνται νέες ισχυρές περιφερειακές μονάδες αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης, οι Περιφέρειες, των οποίων οι επί μέρους υπηρεσίες δεν είναι συγκεντρωμένες σε μια έδρα αυτήν του Οργανισμού της Περιφέρειας. Στις περιπτώσεις υπηρεσιών με αυξημένες απαιτήσεις φυσικής προσέγγισης της προσφοράς με τη ζήτηση δημιουργούνται παραρτήματα των υπηρεσιών της Περιφέρειας στους Νομούς. Συν τούτοις άλλους, πολλές από τις Κρατικές υπηρεσίες κεντρικών Υπουργείων που δεν βρήκαν τη θέση τους στους Οργανισμούς των Περιφερειών (δεν αποκεντρώθηκαν δηλαδή), εδρεύουν ως ανεξάρτητες κρατικές υπηρεσίες επίσης στις πρωτεύουσες των Νομών. Σ' αυτό το πυκνό πλέγμα κρατικών διοικητικών μονάδων στις πρωτεύουσες των Περιφερειών και των Νομών εντάσσονται και αναζητούν θέση και ρόλο και οι νέες μονάδες των Ν.Α.

Είναι φανερό ότι η ιεραρχική σχέση που διέπει τα τρία επίπεδα διοίκησης-αυτοδιοίκησης, το Κέντρο, την Περιφέρεια και την Ν.Α. και που εκφράζεται κυρίως στα θέματα διοικητικής εποπτείας και κατανομής πόρων (το ανώτερο ιεραρχικά επίπεδο κατανέμει για λογαριασμό του κατώτερου) οδηγεί σε μια αντίστοιχη λογική κατανομής αρμοδιοτήτων. Η λήψη των αποφάσεων για θέματα άσκησης πολιτικής, ακόμη και σε τοπικό επίπεδο και η κατοχύρωση αυτών των αποφάσεων γίνεται στα ανώτερα ιεραρχικά επίπεδα, ενώ τα κατώτερα, εν προκειμένω οι Ν.Α., επιφορτίζονται με την εφαρμογή της όποιας αποφασισμένης πολιτικής καθώς και τους ελέγχους για την τήρησή της. Ο ρόλος των Ν.Α. μοιάζει να εξαντλείται στη διεκπεραίωση (κρατικών κυρίως) διοικητικών υποθέσεων και εκτελεστικών καθηκόντων εφαρμογής σχεδίων και προγραμμάτων, αρμοδιότητες με τις οποίες οι υπηρεσίες του Νομού είναι από παράδοση εξοικειωμένες. Ο σχεδιασμός, η ρύθμιση και η διαχείριση των διαδημοτικών υποθέσεων του Νομού, που θα έπρεπε θεωρητικά να αποτελούν την πεμπτούσια της δράσης της Ν.Α., διασκορπίζονται και διαχέονται σε πολλές και συχνά άλλες διοικητικές βαθμίδες και κέντρα εξουσίας.

Ο ρόλος των Ν.Α. στις περισσότερες περιπτώσεις πολεοδομικών και χωροταξικών σχεδίων που αφορούν περιοχές

της αρμοδιότητάς τους παρέμεινε γνωμοδοτικός (εκτός από εκτελεστικός) όπως και κατά την περίοδο των κρατικών Νομαρχιών (με βασικό γνωμοδοτικό όργανο το Ν. ΣΧΟΠ που η σύνθεσή του δεν άλλαξε). Ωστόσο το ΣΤΕ διαφωνώντας με τον "κοινό νομοθέτη" δεν εγκρίνει τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων του πολεοδομικού και χωροταξικού σχεδιασμού στην Αυτοδιοίκηση και οι δικαιοδοσίες των Ν. ΣΧΟΠ καθώς και οι όποιες αποφασιστικές αρμοδιότητες Νομαρχών περικόπτονται πλήρως. Ανεξάρτητα από το αν και σε ποιά βαθμό οι απόψεις του ΣΤΕ είναι αιτιολογημένες (αν μη τι άλλο διακρίνονται από αναχρονισμό), υπάρχει πάντως σοβαρό πρόβλημα σχετικά με την αλυσίδα των γνωμοδοτήσεων και απαιτούμενων συναποφάσεων πριν την οριστική έγκριση των Σχεδίων.

Είναι σχεδόν προφανές ότι αν η Πολιτεία "εξακαθαρίσει" για κάθε κατηγορία Σχεδίου ποιά είναι η διοικητική μονάδα ή έστω η γεωγραφική περιφέρεια για την οποία αυτό το Σχέδιο αποτελεί οικεία-τοπική υπόθεση, τότε και οι διαδικασίες των Σχεδίων θα συντομευτούν, και τα διάφορα κέντρα διοίκησης και αυτοδιοίκησης θα ανακουφιστούν από τον υπέρογκο φόρτο γνωμοδοτήσεων και εγκρίσεων που γίνονται υποθέσεις ρουτίνας και γραφειοκρατίας και όχι ουσίας. Μια τέτοια λύση θα οδηγούσε και στην καλύτερη λειτουργία του συστήματος διοίκησης και ασφαλώς σ' ένα περισσότερο αποδεκτό βαθμό υλοποίησης των Σχεδίων.

Ο νέος Νόμος για το Χωροταξικό Σχεδιασμό και την Αειφόρο Ανάπτυξη με τα Γενικά, τα Περιφερειακά και τα Ειδικά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού μοιάζει να ανοίγει το δρόμο για την απελευθέρωση των άλλων ειδικότερων και τοπικότερων σχεδίων από τα δεσμά του κεντρικού Υπουργείου. Αυτά τα Πλαίσια σχεδιασμού που θα εκπορεύονται από το κεντρικό κράτος και θα καλύπτουν ολόκληρη την επικράτεια, ικανοποιούν σε μεγάλο βαθμό την απαίτηση του ΣΤΕ για άσκηση του πολεοδομικού και χωροταξικού σχεδιασμού από το κεντρικό κράτος. Είναι πιθανό λοιπόν να αίρονται οι αντιρρήσεις του για τη δυνατότητα της Τ.Α. να εκπονεί, επικυρώνει και γνωμοδοτεί επί των τοπικότερων σχεδίων, αφού οι στρατηγικές κατευθύνσεις του "Κρατικού" σχεδιασμού θα εμπριέχονται πλέον

ως παραδοχές στα ειδικότερα αυτά σχέδια. Εφόσον λοιπόν προχωρήσει η εφαρμογή του Νόμου, θα ήταν δυνατόν τα Γ.Π.Σ. των μεσαίων και μικρών πόλεων, τα ΣΧΟΟΑΠ, και τα Σχέδια Πόλης να αποτελούν υποθέσεις αλλά και ευθύνες της Τ.Α. δεύτερου και πρώτου βαθμού (ανάλογα με την περιοχή που καλύπτουν). Πάντως σε κάθε περίπτωση καλό είναι να τηρηθεί η αρχή, το επίπεδο που λαμβάνει κάθε φορά τις αποφάσεις να διαθέτει και τους πόρους, τα μέσα αλλά και την ευθύνη της εφαρμογής. Τα σχέδια βέβαια στρατηγικού χαρακτήρα μπορούν να εκπονούνται και κυρώνονται έξω και μακριά από την περιοχή αναφοράς τους, χωρίς να δημιουργείται πρόβλημα επικοινωνίας των φορέων εκπόνησης και έγκρισης τους με τους φορείς εφαρμογής, αφού η εφαρμογή των στρατηγικών σχεδίων συνίσταται ουσιαστικά στην εναρμόνιση των "παραγώγων" τους, πλέον εξειδικευμένων, με τις κατευθύνσεις τους. Ως προς τον καταλογισμό ευθυνών για τα τυχόν ανεπιθύμητα αποτελέσματα των σχεδίων, από κοινωνική ή περιβαλλοντική άποψη, θα βοηθούσε η ισχυροποίηση της δυνατότητας των πολιτών να προσφεύγουν στη δικαιοσύνη και να προσβάλλουν σχέδια και παρεμβάσεις (βλέπε και Jacobs M. 1991).

Είναι γεγονός ότι ο χωρικός σχεδιασμός, ανεξάρτητα από το ποιός τον εγκρίνει ή τον εφαρμόζει, δεν αντιμετωπίζεται ευνοϊκά από το κοινωνικό σύνολο και τις ενδιαφερόμενες τοπικές κοινότητες. Η από πλευράς του υποτίμηση των αναπτυξιακών αναγκών και των οικονομικών επιπτώσεων που η εφαρμογή του επιφέρει έχουν συμβάλει στην αμυντική έως εχθρική στάση του κοινωνικού σώματος απέναντί του. Η συνθήκη αυτή ενισχύεται επίσης από την εν γένει απροθυμία του τελευταίου να συμμορφώνεται με περιορισμούς στην εκμετάλλευση του φυσικού κεφαλαίου γη. Κατά συνέπεια είναι αμφίβολο εάν η εκχώρηση νέων και αυξημένων αρμοδιοτήτων χωρικού σχεδιασμού στη Ν.Α. θα αναβάθμιζε την εικόνα της και τις σχέσεις της με την τοπική κοινωνία. Είναι αμφίβολο δηλαδή εάν ο νέος φορέας θα ήθελε αυτές τις ενισχυμένες αρμοδιότητες. Η προσεκτική σπουδή των αιτημάτων των Ν.Α. δείχνει πως αυτά περιστρέφονται κυρίως γύρω από ζητήματα διεκδίκησης πόρων για την πραγματοποίηση έργων και δράσεων εκτός της

εμβέλειας του σχεδιασμού ή που ο σχεδιασμός καλείται εκ των υστέρων να καλύψει.

Για το συμφέρον λοιπόν του σχεδιασμού αλλά και της ίδιας της Ν.Α. θα ήταν σκόπιμο να αναλάβει το έργο να πείσει τις τοπικές κοινωνίες για τις ωφέλειες που επαγγέλλεται ο σχεδιασμός, ίσως μάλιστα πριν και από την εκχώρηση νέων ενισχυμένων αρμοδιοτήτων σε θέματα έγκρισης και προώθησης σχεδίων. Άλλωστε το υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο μπορεί να μην επιφυλάσσει ένα δυναμικό και αυτόνομο ρόλο για τη Ν.Α. σε θέματα σχεδιασμού, δεν την αποστερεί όμως από τη δυνατότητα να μελετήσει με δική της πρωτοβουλία τα του χώρου της και να επιτύχει συναίνεση σε θέματα χωρικών κανόνων πειθαρχίας. Αν δοθούν οικονομικά και άλλα κίνητρα, η Ν.Α. θα ενθαρρυνθεί ή ακόμη και εξαναγκαστεί εκ των πραγμάτων να ενεργοποιηθεί προς αυτή την κατεύθυνση. Θα ήταν σκόπιμο ίσως οι πιστώσεις και οι επιχορηγήσεις που διατίθενται από το κεντρικό κράτος στις Ν.Α. να συνδεθούν με τα δείγματα δράσης τους προς την ωρίμανση των τοπικών κοινωνιών σε ζητήματα αειφορίας και σχεδιασμού.

Τέλος καθώς η οικονομική και πολιτική χειραφέτηση συναρτώνται και συμβαδίζουν, οι Ν.Α. θα πρέπει σταδιακά να απαλλαγούν από τη νοοτροπία του οικονομικά εξαρτημένου και να αξιοποιήσουν τις ευκαιρίες και δυνατότητες που τους δίνει το θεσμικό πλαίσιο για τη δημιουργία αποθέματος ίδιων πόρων. Η εκμετάλλευση της ίδιας περιουσίας τους, η επιβολή φορολογίας, η κατάλληλη αξιοποίηση τελών και προστίμων από την μη τήρηση περιβαλλοντικών και πολεοδομικών κανονισμών, η ανάπτυξη επιχειρηματικών δραστηριοτήτων μέσω των Αναπτυξιακών Εταιρειών στις οποίες συμμετέχουν, είναι δράσεις και ενέργειες πρώτης χρονικής προτεραιότητας, αν και εφόσον υπάρχει βούληση για την μελλοντική επιβίωση του νέου φορέα, την καταξίωσή του ως μονάδας Αυτοδιοίκησης και την ενίσχυση του πολιτικο-διοικητικού του κύρους.

Σημειώσεις

1. Τα Συμβούλια Περιοχής καταργήθηκαν στη συνέχεια και ιδρύθηκαν οι νέοι "Καποδιστριακοί" πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ που προέκυψαν από τη συνένωση Δήμων και Κοινοτήτων με το Ν.2539/1997.

Ο ρόλος της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης

2 Από το 1994 μέχρι το 1997 η διοίκηση του Νομού περιελάμβανε εκτός από τις υπηρεσίες της Ν.Α., τη λεγόμενη "Υπηρεσία Περιφερειακής Διοίκησης" που είχε εισάγει ο Ν.2240/94 (στην οποία εντάχθηκαν οι υπηρεσίες με αρμοδιότητες που είχαν εξαιρεθεί από τις Ν.Α. δηλ. Υπηρεσίες Στατιστικής του ΥΠΕΘΟ, Υπηρεσίες του Υπ. Οικονομικών, ορισμένες Υπηρεσίες του Υπ. Γεωργίας και η εποπτεία των ΟΤΑ α' βαθμού - άρ.39 Ν.2218/94 όπως ισχύει), καθώς και ανεξάρτητες Υπηρεσίες των Υπουργείων Εθνικής Άμυνας και Δικαιοσύνης που εξαιρέθηκαν από τις αρμοδιότητες της Ν.Α. και δεν εντάχθηκαν στην Υ.Π.Δ. (Τα Υπουργεία αυτά όπως και το Υπ. Εξωτερικών δεν έχουν αποκεντρωθεί - ακολουθούν δική τους διάρθρωση υπηρεσιών).

Με το Ν.2503/97 καταργούνται οι "Υπηρεσίες Περιφερειακής Διοίκησης" και αντικαθίστανται αφενός από τις Περιφερειακές Δ/νσεις που έχουν έδρα στο Νομό και Προϊστάμενο εκ του μακρόθεν τον Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας (Δ/νση Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Διοίκησης, Δ/νση Δασών-Δασαρχεία και Δ/νσεις Αναδασώσεων), αφετέρου τις περιφερειακές Υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομικών, την Επιθεώρηση Μεταλλείων του Υπουργείου Ανάπτυξης, συγκεκριμένες Υπηρεσίες του Υπουργείου Γεωργίας, τις περιφερειακές Υπηρεσίες του Υπουργείου Πολιτισμού, και τις περιφερειακές Υπηρεσίες της ΕΣΥΕ του ΥΠΕΘΟ (όλες αυτές βάσει αρ.1 παρ. 6 Ν.2503/97 εξακολουθούν να αποτελούν υπηρεσίες των Υπουργείων Οικονομικών, Ανάπτυξης, Γεωργίας, Πολιτισμού, ΕΣΥΕ του ΥΠΕΘΟ αντίστοιχα και μπορεί να υπαχθούν στον Οργανισμό της Περιφέρειας με Π.Δ.). Ανεξάρτητες παραμένουν οι Υπηρεσίες Ενόπλων Δυνάμεων και τα Δικαστήρια.

3 Κατά κανόνα η περιφέρεια συμπίπτει με το Νομό. Προβλέπεται όμως και η δυνατότητα σύστασης με Π.Δ. Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων που θα περιλαμβάνουν δύο ή περισσότερους Νομούς.

4 Το εκλογικό σύστημα είναι συνδυασμός πλειοψηφικού και αναλογικού όπως ακριβώς και το εκλογικό σύστημα για τα όργανα των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ. (Αρ.9 Ν.2218/1994 και αρ. 65, 66 του Π.Δ. 323/1989).

5 Με άλλα λόγια οι Ν.Α. εφοδιάστηκαν τυπικά από το νόμο με τα απαραίτητα στοιχεία ώστε να χαρακτηρίζονται "Αυτοδιοικήσεις", με τα στοιχεία δηλαδή που συνιστούν τις εidoποιούς διαφορές μεταξύ αποκέντρωσης και αυτοδιοίκησης: α) Αποτελούν αυτοτελή δημόσια εξουσία εξοπλισμένη με νομική προσωπικότητα. β) Τα όργανά τους εκλέγονται, είναι αιρετά και γ) Αρμοδιότητα τους είναι οι τοπικές υποθέσεις.

6 Στην πραγματικότητα επειδή η σύσταση των οργανισμών αποτελούσε νομική προϋπόθεση για να αναλάβουν οι Ν.Α. τις αρμοδιότητές τους, οι Ν.Α. ωθήθηκαν "στη σύνταξη οργανισμών

σύμφωνα με το πρότυπο που εκπόνησε προς καθοδήγησή τους το ΥΠΕΣΔΔΑ. Η μελέτη των οργανισμών δείχνει ότι πολλές Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις βασίστηκαν στον πρότυπο οργανισμό. Ωστόσο σε αρκετές περιπτώσεις είναι εμφανής η αποτύπωση της προϋπάρχουσας κατάστασης (Νομαρχία), ενώ σε άλλες ακολουθούνται λύσεις ανορθολογικές με την τάση δημιουργίας μίνι κυβερνήσεων στους Νομούς" (Παρ. Χριστοφιλοπούλου 1996).

7 Το Π.Δ. 57/1995 για τη συγκρότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής, το Π.Δ. 285/1995 για την κατάργηση των Νομαρχιακών Ταμείων, το Π.Δ. 369/1995 για τη σύσταση της Ένωσης Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Ελλάδος, το Π.Δ. 30/1996 για τον Κώδικα Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, ο Ν.2399/1996 για την κατάργηση των θέσεων των Περιφερειακών Διευθυντών, ο Ν. 2503/1997 για τη σύσταση ενιαίου Οργανισμού Περιφερειών (και των οργανικών τους μονάδων συμπεριλαμβανομένων και εκείνων που λειτουργούν στις Νομαρχίες) και για την παραπέρα ενίσχυσή τους, ο Ν. 2647/1998 για τη μεταβίβαση συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων προς τις Περιφέρειες, τις Ν.Α. και τους ΟΤΑ πρώτου βαθμού (από αυτές ελάχιστες, ήσσονος σημασίας, σχετίζονται με τον πολεοδομικό και χωροταξικό σχεδιασμό). Τέλος ο Ν.2672/1998 ρυθμίζει τα ζητήματα της προέλευσης και κατανομής των εσόδων των Ν.Α. και τα θέματα προϋπολογισμού τους.

8 21 για πληθυσμό έως 100.000 κατοίκους, 25 για 100.001 - 150.000, 31 για 150.001 - 200.000 και 37 για πάνω από 200.000 κατοίκους (πάντοτε, εκτός του Νομού).

9 Συγκεκριμένα συγκροτείται από εκπροσώπους: α) της Τοπικής Ένωσης Δήμων & Κοινοτήτων, β) των οργανώσεων εργοδοτών και εργαζομένων, γ) των Επιμελητηρίων και των επιστημονικών οργανώσεων, δ) των συνεταιριστικών οργανώσεων, ε) των εργαζομένων στη Ν.Α.

10 Εκτελεστικές αρμοδιότητες (έκδοση όλων των αποφάσεων μη κανονιστικού χαρακτήρα), αρμοδιότητες εκπροσώπησης της Ν.Α., αρμοδιότητες ανώτατης διεύθυνσης των υπηρεσιών της Ν.Α., αρμοδιότητες που εξουσιοδοτούνται από τα κεντρικά Υπουργεία.

11 Το Ν.Σ. είναι αρμόδιο: για τον κανονισμό των εργασιών του ίδιου και της Νομαρχιακής Επιτροπής και τον οργανισμό των υπηρεσιών της Ν.Α., για την εκλογή των μελών της Ν. Ε., για τη συμμετοχή της Ν.Α. σε επιχειρήσεις, για τη συγκρότηση συλλογικών οργάνων, για την πλήρωση των κενών οργανικών θέσεων προσωπικού της Ν.Α., για την εφαρμογή της διαδικασίας του δημοκρατικού προγραμματισμού, για τον προϋπολογισμό & απολογισμό της Ν.Α. και των νομικών προσώπων της, για την επιβολή φόρων, τελών, εισφορών και δικαιωμάτων, για τη διαχείριση της ιδιαίτερης περιουσίας της Ν.Α., για το πρόγραμμα των εκτελεστών έργων και προμηθειών, για τη μελέτη, κατασκευή και συντήρηση έργων κλπ.

12 Ο προσδιορισμός των αρμοδιοτήτων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης κάθε βαθμού πηγάζει πάγια (βάσει του Συντάγματος του 1975) από την αντιδιαστολή μεταξύ "τοπικών υποθέσεων" (αρ. 102, παρ. 1, Σ1975) που θεραπεύονται από αιρετά όργανα αυτοτελών νομικών προσώπων, των ΟΤΑ και "γενικών / εθνικών / κρατικών υποθέσεων" σε τοπικό επίπεδο, που θεραπεύονται μέσω Περιφερειακών Κρατικών οργάνων. Η απάντηση στο ερώτημα κατά πόσο μια συγκεκριμένη υπόθεση είναι τοπική ή όχι συναντά μεγάλες δυσκολίες, ιδίως εν όψει των νεώτερων εξελίξεων των κοινωνικοοικονομικών συνθηκών (εκμηδένιση αποστάσεων, διασπορά των δραστηριοτήτων του δημότη σε διάφορους τόπους κ.ο.κ.), ενώ ιδιαίτερα πιεστικός γίνεται και ο πολύπλευρος κρατικός παρεμβατισμός που απειλεί να συνθλίψει τις τοπικές ιδιαιτερότητες. Επόμενο ήταν λοιπόν να εμφανιστεί η περί "αναχρονισμού" της έννοιας των τοπικών υποθέσεων αντίληψη.

Κατά καιρούς έχουν γίνει απόπειρες οριοθέτησης του εννοιολογικού περιεχομένου των "τοπικών υποθέσεων": "Ο χαρακτηρισμός μιας υπόθεσης ως τοπικής γίνεται με βάση το στενό της σύνδεσμο προς μια τοπικά, χωρικά προσδιοριζόμενη ομάδα πολιτών. Κατά συνέπεια, η οριοθέτηση του εννοιολογικού περιεχομένου των τοπικών υποθέσεων δεν μπορεί παρά να πραγματοποιηθεί σε συσχετισμό με το ιδιαίτερο κοινό συμφέρον αυτής της ομάδας πολιτών, σε συσχετισμό δηλαδή με το τοπικό συμφέρον που αποτελεί ειδική μορφή του δημόσιου συμφέροντος" (Νικόλαος - Κομνηνός Χλέπας, 1994). Σύμφωνα με άλλο ισχυρισμό "Ως κριτήριο της τοπικής υπόθεσης μπορεί να υιοθετηθεί η σύνδεσή της με ένα τοπικό συμφέρον, δηλαδή μια μορφή δημόσιου συμφέροντος, που η ειδικότητα του σε σχέση με το εθνικό δημόσιο συμφέρον, καθορίζεται ιδίως με βάση τον χωρικό του προσδιορισμό και συγκεκριμένα με βάση την ένταξή του σε μια ορισμένη τοπική κοινότητα ατόμων που εμφανίζονται ως υποκειμένα του" (Πρ. Παυλόπουλος). Το ερώτημα αυτό πάντως δεν μπορεί να πάρει γενική απάντηση. Ορθά λοιπόν το Σύνταγμα απέφυγε να συμπεριλάβει έστω και ενδεικτικό κατάλογο τέτοιων υποθέσεων, ενώ δικαιολογημένη εμφανίζεται κατ'αρχήν και η νομολογιακή πρακτική του ΣΤΕ που εξετάζει το ζήτημα της "τοπικότητας" κατά περίπτωση.

13 Το Ελεγκτικό Συνέδριο ενεργεί έτσι καταστατικό έλεγχο στην οικονομική διαχείριση των Ν.Α. όπως και σε όλους εν γένει τους ΟΤΑ (προληπτικός έλεγχος αντιθέτως δεν γίνεται).

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΓΚΟΥΤΗ Κ. (2000): Κριτήρια Βιωσιμότητας για την Ανάπτυξη των Νησιών και η Ενσωμάτωσή τους από τις Ειδικές Χωροταξικές Μελέτες, μεταπτυχιακή εργασία στο διεπιστημονικό-διατμηματικό πρόγραμμα μεταπτυχιακών σπουδών "Περιβάλλον και Ανάπτυξη" του ΕΜΠ, Αθήνα.

ΒΑΣΕΝΧΟΒΕΝ Α., Κ. ΣΑΠΟΥΝΤΖΑΚΗ, Α. ΚΟΥΜΑΝΤΑΡΑΚΗ (2000): Ο Ρόλος των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων και των Αρμόδιων Διευθύνσεών τους σε Θέματα Χωρικού, Αναπτυξιακού και Περιβαλλοντικού Σχεδιασμού, ερευνητικό πρόγραμμα για λογαριασμό του ΥΠΕΧΩΔΕ (Κεφ. Δ), Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο, Αθήνα.

ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ (1995): *Ευρώπη 2000+ Συνεργασία για τη Χωροταξία στην Ευρώπη*, Εκδόσεις των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Λουξεμβούργο.

EUROPEAN COMMISSION (1997): *The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies*, Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

EUROPEAN COMMISSION (2000): *Sustainability, Development and Spatial Planning (SPECTRA)*, Environment & Climate RTD project coordinated by the University of the West of England, DG 12 (final report to be published).

ΘΕΟΔΩΡΟΥ Θ. (1995): *Η Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση - Η Δευτεροβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση* (3ος τόμος), Εκδόσεις Αφοι Τολιδη, Αθήνα.

JACOBS M. (1991): *The Green Economy - Environment, Sustainable Development and the Politics of the Future* (Chapter 11), Pluto Press, London.

ΜΑΚΡΥΔΗΜΗΤΡΗΣ Α. (1992): "Διοίκηση και Αυτοδιοίκηση στο Νομό", *Επιθεώρησης Δημοσίου και Διοικητικού Δικαίου*, Τεύχος 39.

OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) (1997): *Managing Across Levels of Government*, OECD Publications, Paris.

ΟΙΚΟΝΟΜΟΥ Δ. (1994): "Σύστημα Χωροταξικού Σχεδιασμού και Ειδικές Χωροταξικές Μελέτες", *Περιβάλλον και Δίκαιο*, 1/1994.

ΠΑΡΑΣΚΕΥΟΠΟΥΛΟΣ Χ. (1997): "Κοινωνικό Κεφάλαιο και Θεσμικά Δίκτυα Συλλογικής Εκμάθησης: Το ουσιαστικό περιεχόμενο της αρχής της επικουρικότητας στα πλαίσια της ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής", *Τόπος*, τεύχος 12/97.

SELMAN P. (1996): *Local Sustainability: Managing and*

Ο ρόλος της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης

Planning Ecologically Sound Places, Paul Chapman Publishing Ltd, London.

ΣΚΟΥΡΗΣ Β. (1991): "Χωροταξικό και Πολεοδομικό Δίκαιο", στο Β. ΣΚΟΥΡΗ και Α.Ι.ΤΑΧΟΥ (επιμ.) *Ειδικό Διοικητικό Δίκαιο*, Τεύχος 4, Εκδόσεις Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη.

ΧΛΕΠΑΣ Ν.-Κ. (1994): *Η Πολυβάθμια Αυτοδιοίκηση. Θεωρητικές Αναζητήσεις και Θεσμικές Μεταμορφώσεις*, Εκδόσεις Αντ.Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή.

ΧΡΙΣΤΟΦΙΛΟΠΟΥΛΟΥ Π. (1996): "Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση στο Ελληνικό Πολιτικο-Διοικητικό Σύστημα", *Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, τεύχος 6.

WASSENHOVEN L. (1996): *The Compendium of Spatial Planning Systems and Policies- Greece*, National Report contributed to a European Commission research project, Athens.