



# Πολεοδομικός και Χωροταξικός Σχεδιασμός στην Ελλάδα

του Λουδοβίκου Κ. Βασενχόβεν

1. Το σύστημα σχεδιασμού του χώρου στην Ελλάδα, είναι ένας πλήρως αναπτυγμένος μηχανισμός με εθνικούς, περιφερειακούς και τοπικούς φορείς σχεδιασμού, πολεοδομική και χωροταξική νομοθεσία, διαδικασίες και «εργαλεία» σχεδιασμού, μια γραφειοκρατική υποδομή και ένα σώμα επαγγελματιών στελεχών. Δεν θα μπορούσαμε εύκολα να το ξεχωρίσουμε από τα ανάλογα συστήματα της Δυτικής Ευρώπης, με εξαίρεση ίσως, τον συγκριτικά περιορισμένο ρόλο της τοπικής αυτοδιοίκησης και τις ελλείψεις της εκπαίδευσης των επιστημονικών στελεχών, παρά τις προόδους που σημειώνονται και στα δύο. Όλα αυτά δίνουν την εντύπωση ενός λειτουργικού, αποτελεσματικού συστήματος σχεδιασμού και ελέγχου της ανάπτυξης του χώρου και των χρήσεων γης. Η εντύπωση όμως αυτή είναι σωστή μόνο εάν αντλεί κανείς τις πληροφορίες του από επίσημες δημοσιεύσεις, εκθέσεις

και νομοθετικά κείμενα. Η πραγματικότητα στο έδαφος είναι δυστυχώς δραματικά διαφορετική.

2. Η εισήγηση αυτή χωρίζεται σε δύο μέρη. Στο πρώτο θα προσπαθήσω να δώσω μια συνοπτική παρουσίαση του συστήματος. Στο δεύτερο θα σκιαγραφήσω τα κύρια χαρακτηριστικά του στην πράξη, με την ελπίδα ότι θα μπορέσω να κάνω κατανοητές τις βασικές διαστάσεις των προβλημάτων που υπάρχουν, κατά την προσωπική μου άποψη.

## ΤΟ ΣΥΣΤΗΜΑ

### Οι Συνταγματικές επιταγές

3. Ο σχεδιασμός του χώρου κατέχει μια σημαντική θέση στο Σύνταγμα της Ελλάδας του 1975. Στο άρθρο 24 αναφέρεται ότι:

«Η χωροταξική αναδιάρθρωση της χώρας, η διαμόρφωση, η ανάπτυξη, η πολεοδόμηση και η επέκταση των πόλεων και των οικιστικών γενικά περιοχών, υπάγεται στη ρυθ-

μιστική αρμοδιότητα και τον έλεγχο του Κράτους, με σκοπό να εξυπηρετείται η λειτουργικότητα και η ανάπτυξη των οικισμών και να εξασφαλίζονται οι καλύτεροι δυνατοί όροι διαβίωσης».

Το ίδιο άρθρο υποχρεώνει το κράτος να αναλάβει την υποχρέωση προστασίας του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος, των δασών, των μνημείων, των παραδοσιακών περιοχών και των παραδοσιακών στοιχείων. Προβλέπει ακόμη και τρόπους «πολεοδομικής ενεργοποίησης» μέσω της συμμετοχής των ιδιοκτητών γης, βάζοντας τις βάσεις για την εισφορά σε γη και χρήμα των ιδιοκτητών, που καθιερώθηκε νομοθετικά αργότερα. Η εισφορά αυτή κάνει δυνατή την εξασφάλιση ελεύθερων και κοινόχρηστων χώρων. Το Σύνταγμα επίσης, αναφέρεται στην απόκτηση γης για λόγους κοινωνικής ωφέλειας, στην διαχείριση του περιβάλλοντος και στην φροντίδα του κράτους για την απόκτηση κατοικίας από εκείνους που την στερούνται ή που στεγάζονται ανεπαρκώς.

### Τύποι πολεοδομικών - χωροταξικών σχεδίων και προγραμμάτων ανάπτυξης

4. Ο επίσημος σχεδιασμός από

Ο Α. Βασενχόβεν είναι καθηγητής στο Τμήμα Αρχιτεκτόνων ΕΜΠ. Η εισήγηση αυτή παρουσιάστηκε σε επιστημονική εκδήλωση του Συνδέσμου Πολεοδόμων Κύπρου στην Λευκωσία την 10.3.95. Προήλθε από σύμπτυξη εισήγησης, σε αγγλική γλώσσα, σε συνέδριο με θέμα: «Greece: Prospects for Modernization», που έγινε στο Λονδίνο, στην London School of Economics and Political Science, στις 17-19.11.94.

πλευράς πολιτείας εκδηλώνεται μέσα από μια σύνθετη ιεραρχία σχεδίων και προγραμματίων, που προβλέπονται στη νομοθεσία και μπορούν να ταξινομηθούν σε τρεις ενότητες:

- Πολεοδομικά σχέδια για οικισμούς διαφόρων μεγεθών και κατηγοριών, που ρυθμίζουν τη χρήση της γης και είναι δεσμευτικά για τους δημόσιους φορείς και τους ιδιώτες. Έχουν κανονιστικό χαρακτήρα και επικυρώνονται με προεδρικά διατάγματα ή υπουργικές αποφάσεις.
- Χωροταξικά σχέδια, που καλύπτουν μεγάλες γεωγραφικές ενότητες, δηλ. ολόκληρη τη χώρα, τις περιφέρειες ή τους νομούς. Η παραγωγή τους δεν είναι τόσο τακτική όσο των πολεοδομικών σχεδίων και δεν έχουν δεσμευτικό χαρακτήρα, με κάποιες εξαιρέσεις στο πολύ πρόσφατο παρελθόν, στις λεγόμενες ειδικές χωροταξικές μελέτες.
- Προγράμματα οικονομικής ανάπτυξης, συνήθως ονομαζόμενα «αναπτυξιακά προγράμματα», εθνικά, περιφερειακά ή τοπικά, που έχουν έμμεσες χωρικές συνέπειες και δεν έχουν δεσμευτικό χαρακτήρα για τις χρήσεις γης.

### Περιοχές εντός ή εκτός σχεδίου

5. Ένα βασικό χαρακτηριστικό του συστήματος σχεδιασμού του χώρου στην Ελλάδα, είναι η διαίρεση του εδάφους της, ανεξάρτητα από το καθεστώς ιδιοκτησίας της γης, σε περιοχές «εντός σχεδίου» και «εκτός σχεδίου». Το «σχέδιο» στην περίπτωση αυτή, είναι το επίσημο «σχέδιο πόλεως», κατά την έννοια του Νομοθετικού Διατάγματος της 17.7.1923 «περί σχεδίων πόλεων, κωμών και συνοικισμών του κράτους και οικοδομής αυτών», του πρώτου σημαντικού πολεοδομικού νομοθετήματος. Η εκπόνηση και κύρωση των σχεδίων πόλεως ρυθμίζεται σήμερα από τον Ν. 1337/83, του οικιστικού (και μάλιστα προσωπικού) νόμου του τότε Υπουργού

Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων (ΥΠΕΧΩΔΕ), του αιμνηστου Αντώνη Τρίτση. Και αυτός ο νόμος είναι σήμερα υπό αναθεώρηση. Ένας άλλος σημαντικός νόμος, τόσο γενικότερα, για την ρύθμιση της οικοδόμησης, όσο και από την άποψη ορισμού της εννοίας του σχεδίου πόλεως, είναι ο Ν. 1577/85, ο γνωστός ως ΓΟΚ (Γενικός Οικοδομικός Κανονισμός).

### Γενικά πολεοδομικά σχέδια και πολεοδομικές μελέτες

6. Σύμφωνα με τον Ν. 1337/83, εκπονούνται πολεοδομικές μελέτες για όλους τους οικισμούς (υπάρχουν ειδικές διαδικασίες για μικρούς οικισμούς και χωριά), τους δήμους μέσα σε μεγάλες πόλεις ή για τμήματά τους. Πρόκειται για λεπτομερειακά σχέδια, που επικυρώνονται με προεδρικό διάταγμα και συνοδεύονται από κείμενο που καθορίζει όρους δόμησης. Μια πολεοδομική μελέτη μπορεί να αφορά σε μια περιοχή επέκτασης του υφιστάμενου σχεδίου πόλεως, που είναι και η συνήθης περίπτωση, ή στην αναθεώρηση του σχεδίου σε μια εντός σχεδίου περιοχή. Με την επικύρωσή της και την δημοσίευσή της στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, παίρνει τον χαρακτήρα του επίσημου σχεδίου πόλεως. Της πολεοδομικής μελέτης προηγείται το γενικό πολεοδομικό σχέδιο (γνωστό ως ΓΠΣ), που δίνει γενικές κατευθύνσεις, δεν περιλαμβάνει όρους δόμησης και επικυρώνεται με απλή υπουργική απόφαση του Υπουργού ΠΕΧΩΔΕ. Ειδικά στην Αθήνα και στη Θεσσαλονίκη, υπάρχουν και Ρυθμιστικά Σχέδια από το 1985, που κυρώθηκαν με νόμο, και βρίσκονται υπεράνω των ΓΠΣ των δήμων που ανήκουν στα δύο αυτά πολεοδομικά συγκροτήματα.

### Η εκτός σχεδίου δόμηση

7. Ακούγοντας για εκτός σχεδίου περιοχές, οι ξένοι νομίζουν συχνά ότι πρόκειται για γεωργικές ή δασικές εκτάσεις ή για περιοχές φυσικού περιβάλλοντος, με μηδαμινή ανθρώπινη παρουσία. Δυστυχώς, πρόκει-

ται καμιά φορά για περιοχές κτισμένες, με πυκνότητες μεγαλύτερες από εκείνες ορισμένων αστικών περιοχών της Δυτικής ή Βόρειας Ευρώπης ή, ακόμη περισσότερο, των ΗΠΑ ή της Αυστραλίας. Η ανάπτυξη και οικοδομική δραστηριότητα σ' αυτές τις περιοχές είναι δυνατή κάτω από συνθήκες που είναι αδύνατον να περιγραφούν συνοπτικά και διέπεται από προεδρικά διατάγματα για την εκτός σχεδίου δόμηση και από ένα τεράστιο αριθμό υπουργικών αποφάσεων και ερμηνευτικών εγκυκλίων. Ακόμη και έμπειροι επαγγελματίες αδυνατούν συχνά να διατηρήσουν μια συνολική εικόνα των διατάξεων. Για να περιγράψω τον δαίδαλο των διατάξεων, δεν μπορώ παρά να κάνω χρήση ενός αποσπάσματος από το έργο του νομικού Κώστα Χορομίδα «Το Δίκαιο της Ρυμοτομίας και του Πολεοδομικού Σχεδιασμού» (Θεσσαλονίκη, 1994, σελ. 9):

«Δεν είναι απλά δύσκολο, είναι σχεδόν αδύνατον να αποκτήσει κανείς πλήρη εποπτεία, αλλά και να «δαμάσει», το νομοθετικό χάος του δικαίου της πολεοδομικής νομοθεσίας, για να μπορέσει να το επεξεργαστεί πιο συστηματικά και με διαχρονική αξία. Οι νόμοι, οι κανονιστικές διατάξεις (προεδρικά διατάγματα και υπουργικές αποφάσεις), οι εγκύκλιοι κ.λπ., τα έγγραφα που αναφέρονται στα θέματα της Πολεοδομικής νομοθεσίας, παράγονται με χειμαρρώδη, βιομηχανικό τρόπο θα έλεγα, κυρίως ενόψει κάθε φορά της προεκλογικής περιόδου...».

### Γενικός Οικοδομικός Κανονισμός (ΓΟΚ)

8. Η οικοδόμηση εντός ή εκτός σχεδίου, ελέγχεται κατ' αρχήν σύμφωνα με τον ΓΟΚ και στη συνέχεια σύμφωνα με το ισχύον σχέδιο πόλεως, εάν πρόκειται για εντός σχεδίου περιοχή, ή σύμφωνα με διατάγματα που ισχύουν σε όλη την επικράτεια, εάν πρόκειται για εκτός σχεδίου περιοχή. Ειδικές συνθήκες ισχύουν π.χ. σε κηρυγμένους παραδοσιακούς οικισμούς ή άλλες ειδικές περιπτώ-

σεις. Ο μεγάλος αριθμός διατάξεων και εγκυκλίων που ανέφερα παραπάνω, δεν εμποδίζει την αυθαιρέτη δόμηση, που είναι πανταχού παρούσα και δημιουργεί το φαινόμενο εκτεταμένης ανάπτυξης χωρίς προγενέστερο σχεδιασμό.

## **Υπουργείο Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων (ΥΠΕΧΩΔΕ)**

9. Ένας μεγάλος αριθμός υπουργείων της κεντρικής κυβέρνησης, επηρεάζει άμεσα ή έμμεσα την ανάπτυξη του χώρου και τη χρήση της γης.

Ένα από αυτά, το ΥΠΕΧΩΔΕ, έχει την κύρια αρμοδιότητα να καταστρώνει, να εγκρίνει και να εφαρμόζει πολεοδομικά και χωροταξικά σχέδια και να προτείνει σχετική νομοθεσία. Θεωρητικά τουλάχιστον, τα άλλα υπουργεία που καλύπτουν τομείς όπως η γεωργία, η βιομηχανία, ο τουρισμός ή οι μεταφορές, υποχρεούνται να προσαρμόζουν τις ενέργειές τους όταν επηρεάζουν τα θέματα που ρυθμίζονται με τα πολεοδομικά και χωροταξικά σχέδια. Οι εξουσίες του Υπουργού ΠΕΧΩΔΕ, μπορούν να εκχωρηθούν στους 54 νομάρχες, που προϊστάται των διοικητικών υπηρεσιών των νομών, μέσα από ένα σύνθετο πλέγμα μεταβιβάσεων, που περιέχουν και μεγάλο αριθμό εξαιρέσεων. Η έγκριση των Γενικών Πολεοδομικών Σχεδίων, παραμένει στην αρμοδιότητα του υπουργού. Για τις πολεοδομικές μελέτες οι αρμοδιότητες είναι μοιρασμένες. Πολλοί δήμοι ζήτησαν, όπως είχαν το δικαίωμα, και έλαβαν την αρμοδιότητα χορήγησης οικοδομικών αδειών, αλλά στο θέμα των πολεοδομικών μελετών ο ρόλος τους παραμένει συμβουλευτικός.

Βρισκόμαστε σε ένα μεταβατικό στάδιο, ως προς τις αρμοδιότητες που θα δοθούν στους αιρετούς νομάρχες της δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης. Δεν είναι ακόμη σαφής η έκταση αυτών των αρμοδιοτήτων, ούτε ο χρόνος που θα απαιτηθεί για να λειτουργήσει απο-



δοτικά το νέο σχήμα.

### **Αναπτυξιακά προγράμματα**

10. Ο οικονομικός σχεδιασμός και η πολιτική περιφερειακής ανάπτυξης, διατυπώνονται στα εθνικά, περιφερειακά και τοπικά αναπτυξιακά προγράμματα. Το Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας (ΥΠΕΘΟ), καταστρώνει τα εθνικά πενταετή προγράμματα ανάπτυξης, που εγκρίνονται από την Βουλή, και εγκρίνει τα περιφερειακά προγράμματα, που ετοιμάζουν οι Γενικές Γραμματείες των 13 περιφερειών, στις οποίες έχει διαιρεθεί η επικράτεια. Το σύστημα όμως αυτό, βασισμένο σε νομοθεσία του 1986, έχει ατονήσει και τη θέση του έχει πάρει ουσιαστικά η διαδικασία παραγωγής σχεδίων περιφερειακής ανάπτυξης, που εντάσσονται στους μηχανισμούς χρηματοδότησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

### **Χωροταξικά σχέδια**

11. Ανάλογα σχόλια μπορούν να γίνουν και για τη διαδικασία παραγωγής εθνικού, περιφερειακών και νομαρχιακών χωροταξικών σχεδίων, που προβλέπει η ισχύουσα νομοθεσία του 1976, που έχει κατά κάποιον τρόπο ατονήσει. Το σύστημα του οικονομικού και χωροταξικού σχεδιασμού στο περιφερειακό επί-

πεδο δεν λειτουργεί ικανοποιητικά και πάσχει από προβλήματα συντονισμού, τόσο μεταξύ οικονομικής και χωροταξικής προσέγγισης, όσο και με το επίπεδο του πολεοδομικού σχεδιασμού. Το ίδιο ισχύει και ως προς τον συντονισμό του με τον σχεδιασμό περιβαλλοντικής προστασίας, που καθιερώθηκε νομοθετικά το 1986, αλλά δεν έχει ακόμη ενσωματωθεί ικανοποιητικά στο κύριο σώμα του πολεοδομικού σχεδιασμού. Προσπάθεια πάντως καταβάλλεται να γεφρωθεί αυτό το χάσμα στις λεγόμενες ειδικές χωροταξικές μελέτες, που αφορούν κυρίως στις νησιωτικές, παράκτιες και οικολογικά ευαίσθητες περιοχές.

### **Βασικοί νόμοι**

12. Τονίσθηκε ήδη ότι ο βασικός νόμος που διέπει τον πολεοδομικό σχεδιασμό είναι ο Ν. 1337/83, που τελεί υπό αναθεώρηση. Επίκειται η αναθεώρηση και του βασικού νόμου για την χωροταξία (Ν. 360/76). Μεταξύ των βασικών νόμων που μας ενδιαφέρουν είναι ο Ν. 1650/86 για την προστασία του περιβάλλοντος, ο Γενικός Οικοδομικός Κανονισμός (Ν. 1577/85), που και αυτός σύντομα θα τροποποιηθεί, οι λεγόμενοι αναπτυξιακοί νόμοι, που ορίζουν τα κίνητρα για επενδύσεις στις

διάφορες περιφέρειες της χώρας, και ο Ν. 1622/86 για τα αναπτυξιακά προγράμματα και την διοικητική αποκέντρωση. Δύο πρόσφατοι νόμοι ασχολούνται με την δευτεροβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση.

### Ιδιωτική πολεοδομία

13. Με νόμο έχει εισαχθεί και η δυνατότητα ιδιωτικής πολεοδομικής ανάπτυξης. Εν τούτοις, τα αποτελέσματα αυτής της δυνατότητας είναι πενιχρά, κυρίως διότι τα σχετικά προεδρικά διατάγματα που απαιτούνται, απορρίπτονται από το Συμβούλιο της Επικρατείας, λόγω έλλειψης προγενέστερου χωροταξικού σχεδιασμού. Ας σημειωθεί ότι ειδικά διατάγματα διέπουν την πολεοδομία των περιοχών παραθεριστικής κατοικίας, όπως και των μικρών οικισμών, πληθυσμού κάτω των 2.000 κατοίκων.

### Πολεοδομικά σχέδια και Συμβούλιο Επικρατείας

14. Τα πολεοδομικά σχέδια ή οι οικοδομικές άδειες προσβάλλονται συχνά από άτομα ή ομάδες πολιτών στα διοικητικά δικαστήρια. Η πρακτική προσφυγής στο Συμβούλιο της Επικρατείας με αίτημα την ακύρωση των σχετικών διοικητικών πράξεων, είναι πολύ προσφιλής στους Έλληνες. Έχει μάλιστα οδηγήσει σε μία κατάσταση όπου το ΣτΕ, μέσα από τις αποφάσεις του και τα κριτήρια που χρησιμοποιεί, χαράσσει εμμέσως πολεοδομική πολιτική, φέρνοντας συχνά την διοίκηση σε δυσχερέστατη θέση. Ας σημειωθεί ότι τα προεδρικά διατάγματα, με τα οποία επικυρώνονται οι πολεοδομικές μελέτες, υποβάλλονται εκ των προτέρων στο ΣτΕ, για να ελεγχθεί η συνταγματικότητά τους, πριν εκδοθούν.

### Οι πράξεις εφαρμογής

15. Η εφαρμογή των πολεοδομικών μελετών στο έδαφος, προϋποθέτει την εκπόνηση πράξεων εφαρμογής, που συντάσσονται πάνω σε κτηματολογικά διαγράμματα και συνοδεύονται από κτηματολογικούς πίνακες. Με τις πράξεις εφαρ-

μογής υπολογίζονται και οι εισφορές σε γη και χρήμα, με τις οποίες επιβαρύνονται οι ιδιοκτήτες γης στην περίπτωση ελεγκτάσεων του σχεδίου πόλεως, και αναδιατάσσονται οι ιδιοκτησίες, όπου αυτό είναι εφικτό. Είναι προφανές ότι αυτό είναι ένα στάδιο στο οποίο αντιμετωπίζονται τεράστιες δυσκολίες κτηματογράφησης και νομικών ιδιοκτησιακών αμφισβητήσεων. Γι' αυτό και δημιούργησε καθυστερήσεις που κανείς δεν είχε προβλέψει, όταν άρχισε το 1982 η λεγόμενη Επιχείρηση Πολεοδομικής Ανασυγκρότησης και η μαζική εκπόνηση ΓΠΣ και πολεοδομικών μελετών.

### Όροι και συντελεστής δόμησης

16. Όπως αναφέρθηκε, οι όροι δόμησης προσδιορίζονται με το διάταγμα κύρωσης του σχεδίου πόλεως. Ιδιαίτερης σημασίας είναι φυσικά ο «συντελεστής δόμησης», που σε αντίθεση με παλαιότερα χρόνια, ορίζεται πλέον αριθμητικά. Στην περίπτωση οικοπέδων, όπου για διάφορους περιβαλλοντικούς λόγους δεν επιτρέπεται η δόμηση, ή διατηρητέων κτιρίων όπου δεν έχει εξαντληθεί ο επιτρεπόμενος συντελεστής, είναι δυνατή η μεταφορά, υπό όρους, του υπολοίπου του συντελεστού σε άλλο οικόπεδο ή ανεγειρόμενο κτίριο. Η δυνατότητα αυτή που καθιερώθηκε με νόμο το 1978, είναι ένα σημαντικό εργαλείο, που οδήγησε όμως σε προσφυγές στο ΣτΕ και ακύρωση διατάξεων του νόμου. Ήδη εκκρεμεί στη Βουλή η αναθεώρησή του.

### Αγορές γης

17. Η αγορά γης είναι πάντοτε μια ατελής αγορά για διάφορους λόγους που δεν είναι δυνατόν να μας απασχολήσουν εδώ. Ο ρόλος της ιδιοκτησίας στην ελληνική κοινωνία δημιουργεί πρόσθετα προβλήματα, στα οποία, στις αστικές περιοχές, προστίθεται ο κατακερματισμός της και η απουσία μεγάλων επιχειρηματικών μονάδων στον τομέα της ανάπτυξης της γης. Η οικοδομική δραστηριότητα για κτίρια παραγωγής ή για κατοικία

ανήκει σχεδόν αποκλειστικά στον ιδιωτικό τομέα, αν και μέσω του συστήματος δανεισμού ένα μεγάλο μέρος των πόρων προερχόταν στο παρελθόν από τον δημόσιο τομέα. Αυτή η συμμετοχή έχει συρρικνωθεί λόγω της ύφεσης και δεν αναμένεται να ανακάμψει. Υπάρχουν πάντως σήμερα πιέσεις για επενδύσεις σε συγκεκριμένους τομείς ανάπτυξης γης (π.χ. στις εμπορικές χρήσεις), τις οποίες το σύστημα σχεδιασμού δεν έχει κατορθώσει να διαχειρισθεί με επιτυχία. Δεν έχει επίσης γίνει κατορθωτή η δημιουργία μηχανισμών για αστικές αναπλάσεις.

### Περιβαλλοντικά προβλήματα

18. Θεωρητικά η προστασία του περιβάλλοντος είναι ένας από τους βασικούς στόχους του σχεδιασμού χρήσεων γης. Εν τούτοις, η συμβολή του τελευταίου, υπήρξε ως τώρα πολύ περιορισμένη. Τα περιβαλλοντικά προβλήματα μπορούν να ενταχθούν στις παρακάτω κατηγορίες:

- Ρύπανση υδάτων (λιμνών, ποταμών, θαλάσσης),
- Στερεά και τοξικά απόβλητα,
- Ατμοσφαιρική ρύπανση,
- Θόρυβος,
- Φυσικό περιβάλλον, βιότοποι-υρότοποι, δάση,
- Περιβαλλοντικοί κίνδυνοι,
- Διεθνή περιβαλλοντικά προβλήματα,
- Δομημένο περιβάλλον.

Όπως αναφέρθηκε ήδη, η ένταξη αυτών των προβλημάτων στον επίσημο σχεδιασμό, βρίσκεται στα πρώτα της βήματα. Δείγμα είναι αναμφίβολα η διαδικασία της λεγόμενης «προέγκρισης χωροθέτησης», που απαιτεί την υποβολή μελετών περιβαλλοντικών επιπτώσεων, σύμφωνα με σχετική οδηγία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

### Ευρωπαϊκή Ένωση, Κοινωνικό Πλαίσιο Στήριξης και Σχέδιο Περιφερειακής Ανάπτυξης

19. Πέρα από την αναμφισβήτητη επίδραση που είχε η πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης στα περιβαλλοντικά θέματα, η επίδραση της

Ε.Ε. εκδηλώνεται ήδη και με άλλους τρόπους. Ουσιαστικά ο αναπτυξιακός σχεδιασμός της χώρας, και σε κάποιο βαθμό και ο χωροταξικός, πραγματοποιείται πλέον μέσα από τις διαδικασίες διαπραγμάτευσης μεταξύ Ε.Ε. και Ελλάδας για το Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (ΚΠΣ), του χρηματοδοτικού μέσου που χρησιμοποιείται για να προωθήσει τους στόχους σύγκλισης που έχει θέσει η Ε.Ε. Η Ελλάδα εκπόνησε ένα Σχέδιο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΣΠΑ) για την περίοδο 1994-99 με βάση το οποίο συμφωνήθηκε το ΚΠΣ 1994-99. Το ΚΠΣ εξειδικεύεται σε Επιχειρησιακά Προγράμματα, είτε τομεακά (βιομηχανία, περιβάλλον, γεωργία, τουρισμός-πολιτισμός κ.ο.κ.), είτε περιφερειακά, για κάθε μία από τις 13 περιφέρειες. Εάν ληφθεί υπόψη ότι η εθνική συμμετοχή στις χρηματοδοτήσεις του ΚΠΣ, που έχουν συμφωνηθεί με την Ε.Ε., δεσμεύουν το σύνολο σχεδόν των δημοσίων επενδύσεων, γίνεται αντιληπτή η τεράστια σημασία του ΚΠΣ για τον αναπτυξιακό σχεδιασμό. Στο ΚΠΣ έχουν ενταχθεί και τα λεγόμενα μεγάλα έργα, ιδίως μεταφορών, που έχουν σχεδιασθεί σύμφωνα με την πολιτική της Ε.Ε. για τα διευρωπαϊκά δίκτυα. Σ' αυτά, αρχίζει να εκδηλώνεται και διευρωπαϊκή χωροταξική πολιτική της Ε.Ε. Ήδη, η πολιτική αυτή άρχισε να αποκρυσταλλώνεται σε κείμενα όπως το «Ευρώπη 2000» και τώρα το «Ευρώπη 2000+», στο πλαίσιο των οποίων κινείται και η διαδικασία εκπόνησης ενός στρατηγικού σχεδίου για τον ελληνικό χώρο, δηλαδή ενός εθνικού χωροταξικού σχεδίου.



επίσημες ανακοινώσεις:

- Ολοκλήρωση πολεοδομικού σχεδιασμού που άρχισε με την Επιχείρηση Πολεοδομικής Ανασυγκρότησης στη δεκαετία του '80,
- Αντιμετώπιση της διαχείρισης των περιαιστικών ζωνών, ιδίως παραθεριστικών,
- Σταδιακή ανάπλαση των κέντρων πόλεων, ιδίως των ιστορικών οικισμών,
- Οργάνωση «παραγωγικών πάρκων», για την υποδοχή οικονομικών δραστηριοτήτων,
- Αναβάθμιση αστικού περιβάλλοντος σε προβληματικές περιοχές,
- Δημιουργία σε όλες τις πόλεις δικτύου πρασίνου και πολιτιστικών και κοινωνικών δραστηριοτήτων,
- Δημιουργία δικτύων πόλεων για αξιοποίηση δυνατοτήτων συμπληρωματικότητας και συνεργασίας,
- Ένταξη ιστορικών πόλεων σε ευρωπαϊκά δίκτυα συνεργασίας,
- Αποκέντρωση πολεοδομικών αρμοδιοτήτων.

Ιδιαίτερης σημασίας είναι η απόφαση προώθησης Εθνικού Κτηματολογίου μέσω του ΚΠΣ 1994-99.

### Μεταρρυθμίσεις στην τοπική αυτοδιοίκηση

21. Στο θέμα αυτό αναφέρθηκα ήδη, κάνοντας μνεία της νομοθεσίας

για τον δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης. Πρόκειται όμως για μια εξέλιξη που θα απαιτήσει ακόμη πολλές προσπάθειες και η οποία εξαρτάται κυρίως από την ύπαρξη οικονομικών πόρων, που δεν είναι εύκολο να βρεθούν στη σημερινή οικονομική συγκυρία. Έμμεσα, θέμα πόρων είναι η εκπαίδευση κατάλληλων στελεχών, που καλούνται να αντιμετωπίσουν, όχι μόνο τις παραδοσιακές λειτουργίες εφαρμογής του οικοδομικού κανονισμού και έκδοσης αδειών, αλλά σύνθετα προβλήματα π.χ. αστικών αναπλάσεων ή άσκησης πολιτικής σε ένα ευρύ φάσμα κοινωνικών αστικών προβλημάτων και αναπτυξιακών προβλημάτων.

## ΤΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ

### Ιδεολογία και πρακτική

22. Η επισήμανση των θεμάτων που αποτελούν τα κλειδιά της προβληματικής του σχεδιασμού του χώρου, δεν μπορεί παρά να είναι προϊόν προσωπικής επιλογής και αξιολόγησης. Προσωπικά, θεωρώ ότι το πρώτο θέμα είναι ότι το ελληνικό πολιτικό σύστημα δεν αφομοίωσε ως τώρα τον σχεδιασμό ως μία συνεχή και μακροπρόθεσμη δραστηριότητα. Ο χρονικός ορίζοντας του πολιτικού κόσμου είναι πάντα περιορισμένος και προσδιορίζεται από εκλογικές σκοπιμότητες. Αν και αυτό είναι παγκόσμιο φαινόμενο, οι πελατειακές σχέσεις

### Βασικοί στόχοι τρέχουσας πολεοδομικής πολιτικής

20. Αν και δεν είναι εύκολο να συνοψίσει κανείς την πολιτική στα θέματα του χώρου που απορρέει από όλες τις τομεακές προσεγγίσεις των διαφόρων φορέων της κεντρικής διοίκησης, μπορώ τουλάχιστον να αναφέρω τους βασικούς στόχους του πολεοδομικού σχεδιασμού που ακολουθεί το ΥΠΕΧΩΔΕ από το τέλος του 1993, σύμφωνα με τις



του ελληνικού πολιτικού συστήματος υπονομεύουν ενσωμάτωση του σχεδιασμού του χώρου, ως ιδεολογίας και πρακτικής, στις λειτουργίες του κράτους.

### **Πολιτική «κουλτούρα» και η οργάνωση του χώρου**

23. Η χωρική οργάνωση αναπαράγεται ως υποπροϊόν της καθυστέρησης του πολιτικού συστήματος. Κατά συνέπεια, η παράνομη κατοχή γης ή η αυθαίρετη δόμηση δεν είναι απλώς μια εκδήλωση απειθαρχίας του μέσου πολίτη, αλλά μάλλον, το αποτέλεσμα ενός βολέματος μεταξύ ενός αναποτελεσματικού και πελατειακά οργανωμένου κράτους και μιας κοινωνίας στερημένης από βασικές υπηρεσίες ενός σύγχρονου κράτους και από μια μακροχρόνια προοπτική.

### **Συντονισμός πολιτικής και μεταβίβαση εξουσιών**

24. Ο κατακόρυφος και οριζόντιος συντονισμός της κρατικής λειτουργίας είναι αδύνατος και σπασμοδικός, προσδιορισμένος από καθαρά προσωπικού χαρακτήρα επιλογές, κομματικές προτιμήσεις και τυχαίες αποφάσεις. Έτσι, όχι μόνο τα κεντρικά υπουργεία δυσκολεύονται να δράσουν συντονισμένα (π.χ. σε θέματα μεταφορών ή χρήσης γης, ή ακόμη, μέσα στο ίδιο υπουργείο σε θέματα οδοποιίας και πολεοδομίας), αλλά και η μεταβίβαση εξουσιών από υπουργούς σε υφυπουργούς, νομάρχες, συμβού-

λους και διευθυντές, είναι συνάρτηση προσωπικών χαρακτηριστικών κάθε υπουργού.

### **Πολυπλοκότητα θεσμικού πλαισίου**

25. Σ' αυτή την κατάσταση συμβάλλει και το θεσμικό πλαίσιο. Υπάρχει απελπιστική ανάγκη κωδικοποίησης της νομοθεσίας, διότι μια πανσπερμία νομοθετημάτων, χρησιμοποιείται σε απομόνωση από διαφορετικά υπουργεία. Αυτό σε συνδυασμό με τα προβλήματα μεταβίβασης αρμοδιοτήτων, οδηγεί σε ένα δαίδαλο διαδικασιών στο θέμα της ανάπτυξης της γης, που αποθαρρύνει, στην καλύτερη περίπτωση, τις επιχειρηματικές πρωτοβουλίες αλλά και τις κοινωνικές πρωτοβουλίες του δημόσιου τομέα. Έτσι, τα περιθώρια δράσης μιας ήδη αδρανούς διοίκησης, παραμένουν στενά, ενώ ο ορίζοντας του επιχειρηματία, παραμένει περιορισμένος και προσανατολισμένος σε άμεσο μόνο κέρδος, διότι η υγιής επιχειρηματική πρωτοβουλία αδρανοποιείται.

### **Αποκέντρωση και περιφέρειες**

26. Η αποκέντρωση πρέπει να επιταχυνθεί και ενισχυθεί με ουσιαστικές εξουσίες, πόρους, εκπαιδευμένο προσωπικό και τεχνολογία, ιδίως τώρα που ο χειρισμός των προγραμμάτων της Ε.Ε. γίνεται σε περιφερειακό ή νομαρχιακό επίπεδο. Έχουμε πλέον 2ο βαθμό αυτοδιοίκησης και περιφέρειας, που καλούνται να παίξουν πολύ σημαντικό ρόλο στο πλαίσιο της Ε.Ε., αλλά ακόμη και σήμερα αποφάσεις πάνω σε αιτήσεις για τη χωροθέτηση μιας βιομηχανίας ή μιας τουριστικής εγκατάστασης, λαμβάνονται στην Αθήνα.

### **Ιδιοκτησία και παράνομη χρήση γης**

27. Η ιδιοκτησία γης βασίζεται συχνά σε αμφίβολους τίτλους, καμιά φορά της Οθωμανικής περιόδου, ακόμη και μέσα στις πόλεις. Η παράνομη κατοχή γης, ιδίως σε δασικές περιοχές ή κοντά στις ακτές, ακόμη και μέσα στον αιγια-

λό, είναι σύνηθες φαινόμενο. Οι δασικές πυρκαϊές δεν είναι παρά ένα σύμπτωμα των παράνομων προσπαθειών για αλλαγή χρήσης γης. Ιδιοκτησιακές αμφισβητήσεις υπονομεύουν τις προσπάθειες σχεδιασμού και η δραστηριότητα του κράτους καταλήγει να εξαντλείται στην προσπάθεια να ελέγξει την καταπάτηση γης και την αυθαιρέσει, που γίνεται αντικείμενο πολιτικής εκμετάλλευσης και επίδειξης λαϊκισμού. Συχνά η διοίκηση, από αδυναμία ή καμιά φορά λόγω πολιτικής διαφθοράς, κλείνει τα μάτια.

### **Δικαστική εξουσία**

28. Η πολυπλοκότητα των νόμων, η έλλειψη κτηματολογίου και η κοινωνική σημασία της ιδιοκτησίας γης, όπως και η τάση για εύκολη προσφυγή στα δικαστήρια, δίνει ένα ρόλο στα δικαστήρια, αν και σημαντικό για την προστασία του περιβάλλοντος και την καταπολέμηση της αυθαιρέσειας, όμως πολύ κοντά σ' αυτό που θα έπρεπε να είναι ο ρόλος της διοίκησης, δηλαδή η χάραξη πολιτικής. Η ασάφεια του θεσμικού πλαισίου εξαναγκάζει τα δικαστήρια να πλησιάζουν επικίνδυνα στο ρόλο του policy maker, αυτού που διαμορφώνει πολιτική.

### **Εφαρμογή σχεδίων**

29. Η έλλειψη κτηματολογίου είναι βασικό εμπόδιο στην αποτελεσματικότητα του πολεοδομικού και χωροταξικού σχεδιασμού. Η εφαρμογή των σχεδίων στο έδαφος, και στη συνέχεια, ο έλεγχος της τήρησής τους, γίνεται δαπανηρή, χρονοβόρα και δυσχερής. Πολύ σωστά έχει δοθεί έμφαση στο Εθνικό Κτηματολόγιο, αν και δεν πρέπει να υποτιμηθούν οι δυνάμεις που θα αντισταθούν σ' αυτό.

### **Ειδίκευση στελεχών**

30. Όλες οι πολεοδομικές και χωροταξικές υπηρεσίες, ιδίως εκτός Αθήνας και Θεσσαλονίκης, όπου σημειωτέον τα πολεοδομικά θέματα χειρίζονται δύο ειδικοί φορείς, υποφέρουν από έλλειψη ειδι-

κειμένων στελεχών. Η απασχόληση στον δημόσιο τομέα δεν είναι ελκυστική για άτομα με υψηλά προσόντα, κυρίως λόγω χαμηλών αποδοχών. Παρά ταύτα, υπάρχουν πολλά αξιολόγια στελέχη, που εξουδετερώνονται από απαρχαιωμένα διοικητικά σχήματα. Υπάρχει ακόμη το πρόβλημα ότι μηχανικοί και αρχιτέκτονες που στελεχώνουν πολεοδομικές υπηρεσίες έκδοσης αδειών, δεν είναι εκπαιδευμένοι ώστε να λειτουργήσουν ως στελέχη σχεδιασμού και διαχείρισης του χώρου. Στην Ελλάδα δεν υπάρχουν ακόμη μεταπτυχιακά προγράμματα πολεοδομίας και χωροταξίας.

### **Ανταγωνισμός οικονομικού και φυσικού σχεδιασμού**

31. Στις κρατικές λειτουργίες, η φυσική και η οικονομική διάσταση της ανάπτυξης και του αναπτυξιακού σχεδιασμού παραμένουν ουσιαστικά διαχωρισμένες. Αυτό οφείλεται σε διοικητικούς ανταγωνισμούς, αλλά και στην κυριαρχία διαφορετικών επαγγελματικών κλάδων σε διαφορετικά υπουργεία ή φορείς. Ο φυσικός σχεδιασμός είναι συχνά φορμαλιστικός και αποκομμένος από την δυναμική του κοινωνικοοικονομικού συστήματος. Από την άλλη, η πολιτική οικονομικής ανάπτυξης δεν λαμβάνει υπόψη της τον χώρο και τους φυσικούς ή περιβαλλοντικούς παράγοντες, με δυσμενείς συνέπειες για το φυσικό και πολιτιστικό περιβάλλον.

### **Χωροταξικός σχεδιασμός**

32. Ο πολεοδομικός σχεδιασμός επιτελείται μέσα από μια σαφή ιεραρχία σχεδίων, που καλύπτουν τις εντός σχεδίου περιοχές. Ο χωροταξικός όμως σχεδιασμός στην περιφερειακή κλίμακα, παραμένει ασθενής, χωρίς κατάλληλα «εργαλεία» με την εξαίρεση των λεγόμενων Ζωνών Οικιστικού Ελέγχου. Στις εκτός σχεδίου περιοχές υπάρχουν ανησυχητικά περιθώρια για

μεγάλο αριθμό ασυντόνιστων χωροθετικών αποφάσεων, πολλές από τις οποίες μπορούν να προκαλέσουν μεγάλη ζημιά στο περιβάλλον.

### **Περιβαλλοντική κρίση**

33. Η υποβάθμιση του περιβάλλοντος έχει πάρει σοβαρές διαστάσεις, ιδίως σε αστικά κέντρα, ορισμένες βιομηχανικές ζώνες, περιοχές εξόρυξης και παραγωγής ενέργειας, και τουριστικές ή παραθεριστικές περιοχές. Οι μορφές ενέργειας, και σε ορισμένες περιπτώσεις πραγματικής περιβαλλοντικής κρίσης, ποικίλουν, αλλά έχουν παντού και μία κοινωνική διάσταση που συνδέεται με την μορφή ανάπτυξης που κυριάρχησε στην Ελλάδα κατά την μεταπολεμική περίοδο. Οι επιπτώσεις κάθε λογής ρύπανσης είναι ορατές ακόμη και σε θεωρητικά προστατευόμενους βιότοπους, εθνικούς δρυμούς και αρχαιολογικούς χώρους. Σοβαρό πρόβλημα είναι η κοινωνική αντίσταση στις προσπάθειες ελέγχου, που προσδίδει ένα βαθύτερο πρόβλημα έλλειψης παιδείας ή εθισμού σε αντικοινωνικές μορφές πλουτισμού. Από την άλλη μεριά, η περιβαλλοντική κρίση συμβάλλει στην εμφάνιση αυξημένης συνειδητοποίησης των αδιεξόδων του παρελθόντος.

### **Αστική ανάπτυξη και καταστροφές**

34. Σχετική με την περιβαλλοντική υποβάθμιση και με τα αίτιά της, δηλαδή τον τρόπο ανάπτυξης του αστικού χώρου, είναι και η αύξηση της διακινδύνευσης από φυσικές καταστροφές π.χ. σεισμούς ή πλημμύρες. Οι επιπτώσεις από φυσικά φαινόμενα πολλαπλασιάζονται από την παθογένεια των αστικών περιοχών και την υπερεκμετάλλευση του εδάφους. Η τρωτότητα των οικισμών γίνεται έτσι μεγαλύτερη, είτε στην περίπτωση σεισμού είτε στην περίπτωση ασυνήθιστων βροχοπτώσεων.

### **Χρήση γης και οικονομικές δραστηριότητες**

35. Η ανάπτυξη παραγωγικών δραστηριοτήτων, καθόλα ευπρόσδεκτων από οικονομική και κοινωνική άποψη, έχει γίνει συχνά πηγή προβλημάτων, ιδίως περιβαλλοντικών, λόγω της έλλειψης στοιχειώδους υποδομής και σχεδιασμού. Αυτό είναι εμφανές σε ζώνες βιομηχανικής ή ενεργειακής παραγωγής, όσο και σε τουριστικές περιοχές. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα την δημιουργία αρνητικών εξωτερικών οικονομικών, που βλάπτουν μακροπρόθεσμα τις ίδιες τις δραστηριότητες, ιδίως στον τουρισμό. Έχει όμως και το αποτέλεσμα της αύξησης της κοινωνικής αντίστασης, συχνά σε παράλογο βαθμό, σε οποιαδήποτε μορφή ανάπτυξης. Έτσι π.χ. μη ρυπαίνουσες βιομηχανικές χρήσεις ή δραστηριότητες παραγωγής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές, γίνονται πολλές φορές αντικείμενο αδικαιολόγητης πολεμικής.

### **Επίλογος**

36. Η επισήμανση των προβλημάτων είναι δυνατό να επεκταθεί και σε άλλα κρίσιμα θέματα, που ασφαλώς λείπουν από την παρουσίαση αυτή. Πρόθεσή μου όμως στο κείμενο αυτό, ήταν να δώσω με τρόπο σχεδόν τηλεγραφικό μια εικόνα των λειτουργικών χαρακτηριστικών των πολεοδομικού και χωροταξικού σχεδιασμού στην Ελλάδα και να σταθώ στα σημεία εκείνα που δημιουργούν εμπόδια στην αποτελεσματικότητά του. Ορισμένα είναι φαινόμενα που μόνο βαθμιαίες και βαθιές αλλαγές θα εξαλείψουν. Άλλα μπορούν να αντιμετωπισθούν με άμεσες ενέργειες. Αλλά ακόμη κι εκεί όπου χρειάζεται μια πολύχρονη προοπτική, η αρχή πρέπει να γίνει αμέσως, ακόμη κι εάν αφορά σε γενικότερα προβλήματα της ελληνικής κοινωνίας και όχι μόνο στενά στο σχεδιασμό του χώρου.