

# **Ο (ΜΗ;) ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΤΟΥ ΑΣΤΙΚΟΥ ΧΩΡΟΥ: ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΙ ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΙ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΔΙΑΣΤΑΣΕΙΣ (Σεπτέμβριος 2003)**

**Συγγραφέας:** ΜΑΡΙΑ ΜΑΝΤΟΥΒΑΛΟΥ

**Συγγραφέας:** ΕΥΑΓΓΕΛΙΑ ΜΠΑΛΛΑ

## **1. Εισαγωγή**

Η συζήτηση σχετικά με τους παράγοντες που καθορίζουν τον (μη) σχεδιασμό των πόλεων<sup>[1]</sup> δεν είναι καινούργια στην ελληνική κοινωνία. Εάν κάποιος επιδοθεί στη σύνταξη μίας ανθολογίας δημοσιευμάτων για το ζήτημα των Σχεδίων Πόλης και της μη εφαρμογής τους, ασφαλώς αυτή θα έπρεπε να ξεκινήσει από τις απαρχές του Ελληνικού κράτους και θα ήταν πολύτομη. Συχνά δε, διατυπώσεις του 19ου αιώνα θα διέφεραν μόνο στο γλωσσικό ύφος από εκείνες του 21ου. Γιατί αυτή η εκπληκτική «αντοχή» στο χρόνο, της συζήτησης αυτής που ανάγει το 'Σχέδιο Πόλης' σε ένα είδος εθνικού «άπιαστου ονείρου»; Η απάντηση δεν είναι εύκολη. Το γεγονός, όμως, αναδεικνύει το ιστορικό βάθος των διαδικασιών που σχετίζονται τόσο με το σχεδιασμό όσο και με την ακύρωσή του και επομένως τη συνθετότητά τους και τη δυσχέρεια εντοπισμού αιτίων και αιτιατών.

Στην παρούσα μελέτη θα μιλήσουμε επιγραμματικά, με αξιωματικό τρόπο, προσπαθώντας να συνοψίσουμε ορισμένα σημεία που θεωρούμε κομβικά και που αποδεικνύουν τους τρόπους με τους οποίους η ανάπτυξη των πόλεών μας αρθρώνεται με καίριες πολιτικές και κοινωνικές συνιστώσες της ιστορίας μας, έτσι ώστε να καθιστούν τις συνεχείς απόπειρες σχεδιασμού ατελέσφορες.

## **2. Σύστημα γης και οικοδομής και (μη) Σχέδιο Πόλης**

Είναι δεδομένο ότι οι διαδικασίες με τις οποίες οι πόλεις χτίζονται, αναπτύσσονται, μετασχηματίζονται, παραπέμπουν άμεσα τόσο στους τρόπους οικοδόμησης (μεγέθη και τύποι οικοδομικών επιχειρήσεων, κεφάλαια που επενδύονται, τεχνολογία κατασκευής, οικοδομικά υλικά κ.ο.κ.) όσο και στην ιδιοκτησία της γης (μέγεθος, ομάδα γαιοκτητών κ.λπ.) και τους τρόπους διαχείρισής της. Ονομάζουμε το σύνολο αυτών των σχέσεων και διαδικασιών «σύστημα γης και οικοδομής». Ξέρουμε δε ότι αυτό (το «σύστημα γης και οικοδομής») συναρτάται άμεσα με τον όλο παραγωγικό δυναμισμό της κοινωνίας, στο βαθμό που αποτελεί ένα ευρύτατο πεδίο παραγωγής

και αγοράς αγαθών, υπηρεσιών και εργασίας.

Έτσι οι νόμοι και τα Σχέδια Πόλης δεν είναι μόνο τεχνικό θέμα. Και ο τρόπος της εφαρμογής (ή μη εφαρμογής τους) δεν μπορεί να γίνει κατανοητός και να αποτιμηθεί, παρά μόνο σε συνάρτηση με ευρύτερα δεδομένα της παραγωγικής διαδικασίας και στόχους της πολιτικής που ασκείται για την οικονομία και τις κοινωνικές ομάδες και σχέσεις τους, σε κάθε συγκυρία. Παράλληλα, τόσο οι σχέσεις παραγωγής και οικειοποίησης του χώρου, όσο και τα σχετικά μεγέθη του αστικού χώρου (όπως μεγέθη ιδιοκτησιών, τύποι οικοδομικών επιχειρήσεων, κεφάλαια που επενδύονται κ.ο.κ.) έχουν αντοχή στο χρόνο και επηρεάζουν τις εξελίξεις, διαμορφώνοντας ιστορικές εμπειρίες και παραδόσεις. Σ' αυτό το πλαίσιο πρέπει ακόμη να συνυπολογίσουμε τη σημασία του γραφειοκρατικού μηχανισμού και των αντιλήψεων που διαμορφώνονται και καθοδηγούν τις πρακτικές, με μεγάλη, επίσης, αδράνεια στην οποιαδήποτε αλλαγή.

Ισχυριζόμαστε ότι τα προβλήματα των ελληνικών πόλεων που αποδίδονται στο μη σχεδιασμό (π.χ. διάσπαρτη και αραιή δόμηση που κατασπαταλά το φυσικό χώρο, παράλληλα με υπερσυγκέντρωση δόμησης και δραστηριοτήτων σε συγκεκριμένα τμήματα των πόλεων, υψηλοί συντελεστές δόμησης, έλλειψη υποδομών και ελεύθερων χώρων, υψηλές τιμές γης που δυσκολεύουν περισσότερο τις πολεοδομικές παρεμβάσεις, κ.ο.κ.) αποτελούν προϋποθέσεις για τη λειτουργία των δύο κυρίαρχων τύπων οικοδόμησης (αυθαίρετη δόμηση και εμπορική κατοικία με αντιπαροχή). Ας θυμηθούμε μερικά βασικά χαρακτηριστικά της λειτουργίας τους.

Η αυθαίρετη εκτός σχεδίου δόμηση ξέρουμε ότι ιστορικά και, ίσως, μέχρι τη δεκαετία του 1980, αποτέλεσε ένα είδος κοινωνικής πολιτικής κατοικίας που κάλυψε σχεδόν αποκλειστικά [\[2\]](#) τις ανάγκες των αστικοποιούμενων χαμηλών εισοδηματικών στρωμάτων στις παρυφές της Αθήνας και των άλλων μεγάλων πόλεων.

Με την ανάπτυξη της πόλης, οι περιοχές αυτές σταδιακά εντάχθηκαν στο Σχέδιο, ενώ πολλές από αυτές, απέκτησαν υψηλούς Συντελεστές Δόμησης (Σ.Δ.). Έτσι η μικρή αρχική ιδιοκτησία 'άξιοποιήθηκε', συχνά πάρα πολύ, συμβάλλοντας στην ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής θέσης των στρωμάτων αυτών. Ανάλογη ήταν και η σημασία των οικοπέδων σε παρυφές της πόλης που καταταμήθηκαν από συνεταιρισμούς.

«Αυθαίρετα» όμως, δηλ. εκτός σχεδίου ή με άλλες παραβάσεις, έκτισαν και κτίζουν

και άτομα κάθε εισοδηματικής κατάστασης, εκμεταλλεζόμενα κατ' αρχήν ένα είδος ηθικής δικαίωσης που κάλυπτε την προηγούμενη κατηγορία, και βέβαια τα κενά της νομοθεσίας και των ελέγχων. Έτσι αντικειμενικά, μέσα από τη διευρυμένη κατηγορία της αυθαίρετης δόμησης διαπλέκονται συμφέροντα διαταξικά, γεγονός που έχει το δικό του ειδικό πολιτικό βάρος. Η γενικευμένη δε χρήση του όρου «αυθαίρετα», χωρίς αποχρώσεις διακρίσεις, έχει επίσης ειδική πολιτική σημασία.

Οι εμπειρίες πάντως της εκ των υστέρων νομιμοποίησης και «αξιοποίησης» αφορούν σε όλες τις κατηγορίες και σε όλες τις ιστορικές περιόδους ως σήμερα. Με αυτή την οπτική, πώς μπορούμε να μιλήσουμε για «παραβατικότητα» των αυθαιρετούντων, όταν η γενική αίσθηση είναι ότι αυτές οι πρακτικές επιβραβεύονται;

Η λειτουργία της αντιπαροχής προϋποθέτει ένα κατάλληλο συνδυασμό τιμών οικοπέδου, επιφανειών που μπορούν να κτισθούν (δηλ. Σ.Δ.) και ζήτησης. Είναι δηλαδή δυνατό να λειτουργήσει μόνον όταν ανεβαίνουν οι τιμές της γης και των Σ.Δ., σε συνθήκες που ευνοούν τη ζήτηση κατοικίας. Ας σημειωθεί ακόμη ότι η αυθαίρετη δόμηση και η αντιπαροχή λειτούργησαν σε μεγάλο βαθμό συμπληρωματικά, αφού σε ευρύτερες περιοχές αυθαιρέτων στις παρυφές της πόλης επικράτησαν 15-20 χρόνια αργότερα κατάλληλοι όροι για τη λειτουργία της αντιπαροχής, το γεγονός δε αυτό επιτείνει το διαταξικό χαρακτήρα του όλου συστήματος.

Ένας βασικός παράγοντας που ευνόησε τη λειτουργία της αντιπαροχής είναι ότι ο εργολάβος μπορεί να συμπίεσει το κόστος της οικοδομής στο βαθμό που δεν υποχρεώνεται να επενδύει σε υποδομή όπως π.χ. εκ των πραγμάτων γίνεται σε περίπτωση οργανωμένης δόμησης μεγάλων οικιστικών συγκροτημάτων, ούτε υφίσταται αυστηρούς ελέγχους για την ποιότητα της κατασκευής του. Αυτό, βέβαια, έχει σαν αναπόφευκτο αποτέλεσμα την έλλειψη υποδομών για την οποία οι ελληνικές πόλεις είναι διαβόητες.

Το σύστημα της αντιπαροχής, όπως λειτούργησε μέχρι σήμερα, στηρίζεται σε οικοδομικές επιχειρήσεις μικρής σχετικά οικονομικής επιφάνειας. Το γεγονός δε ότι δεν απαιτείται μεγάλη συσσώρευση κεφαλαίων για την επέκταση των δραστηριοτήτων τους, ώθησε στη διοχέτευση των συχνά πολύ υψηλών κερδών των οικοδομικών εταιρειών σε άλλους τομείς, ενώ επέτρεψε και σε νέους επιχειρηματίες να διεισδύουν στο χώρο.

Πολύ συνοπτικά μπορούμε δηλαδή να πούμε ότι το σύστημα γης και οικοδομής που

βασίστηκε σ' αυτούς τους δύο συμπληρωματικούς τύπους οικοδόμησης είναι συνυφασμένο με το μικρό σχετικά κεφάλαιο, τη μικρή επιχείρηση, τη μικρή εμπορευματική παραγωγή, τη μικρή και εκτεταμένη σε πλατειά κοινωνικά στρώματα ιδιοκτησία της γης, χαρακτηριστικά συστατικά της ελληνικής κοινωνίας και οικονομίας.

Η λειτουργία και ανάπτυξη του τομέα συναρτάται με διαδικασίες που οξύνουν τα προβλήματα της πόλης, αφού:

- ωθεί σε επεκτάσεις του Σχεδίου Πόλης προς περιοχές με αυθαίρετη δόμηση,
- ευνοείται από την αύξηση των Σ.Δ. και των τιμών της γης,
- συνυφαίνεται με την έλλειψη υποδομών.

Παράλληλα, όμως, αρθρώνεται θετικά με βασικά χαρακτηριστικά της ελληνικής κοινωνίας συμβάλλοντας στην κοινωνική ενσωμάτωση και συνοχή, αφού:

- διευκόλυνε την αστική αποκατάσταση των πλατειών στρωμάτων του πληθυσμού που μετακινήθηκαν προς τις πόλεις, σε μία κοινωνία που χαρακτηριζόταν από έλλειψη μέσων,
- συνέβαλε στην όλη οικονομική ανάπτυξη, στο βαθμό που η οικοδομική δραστηριότητα είχε το ρόλο της «ατμομηχανής» της ελληνικής οικονομίας από την δεκαετία του 1950 και σε πολλές συγκυρίες μέχρι και σήμερα. Και αυτό βέβαια σημαίνει ότι συντονίζεται με ζητήματα κίνησης κεφαλαίων, αγοράς εργασίας, δημοσιονομικής πολιτικής κ.ο.κ.,
- ευνόησε την καλύτερη συμμετοχή πλατιών στρωμάτων του πληθυσμού στη μεγάλη μεταπολεμική οικονομική ανάπτυξη. Και αυτό έχει ιδιαίτερη σημασία σε μία κοινωνία που έβγαινε από συνεχείς κρίσεις και ένα εμφύλιο πόλεμο.

Ως αποτέλεσμα αυτών των σύνθετων διαδικασιών που αρθρώνονται σε συνάρτηση με το σύστημα γης και οικοδομής μπορούμε να καταλάβουμε γιατί τα Σχέδια Πόλης και η νομοθεσία «δεν εφαρμόζονται», ενώ συγχρόνως δεν έχουν αναπτυχθεί συστηματικές

αντιδράσεις για τις δυσλειτουργίες του χώρου από την κοινωνία των πολιτών και τα πολιτικά κόμματα που θεωρείται ότι εκπροσωπούν την κοινωνία. Ή μάλλον γιατί οι αντιδράσεις μένουν ασυντόνιστες και μειοψηφικές, ωθώντας συχνά και σε αντίθετο αποτέλεσμα, μέσα από την αμυντική στάση στην οποία ωθούν τη Διοίκηση και τους μηχανισμούς της [3]. Πρόκειται για μία συναίνεση που ενέχει και στοιχεία συνειδητής και ασυνείδητης συνενοχής.

Αλλωστε, και ως προς τη λειτουργία της πόλης και τους τρόπους με τους οποίους οι κάτοικοι οικειοποιούνται τους χώρους της, το κυρίαρχο σύστημα γης και οικοδομής δεν είχε μόνο αρνητικά αποτελέσματα. Η ελληνική πόλη ολόκληρη, μέχρι τις παρυφές της, έχει μία σχετική ομοιογένεια, χωρίς έντονες και εκτεταμένες κοινωνικές διαιρέσεις που οδηγούν σε 'γκετοποιήσεις', και σε γενικές γραμμές πολυλειτουργική οργάνωση των επιμέρους περιοχών της. Η σημασία αυτών των χαρακτηριστικών της ελληνικής πόλης που οπωσδήποτε συμβάλλουν στην κοινωνική συνοχή και στην ανοχή του όλου συστήματος, αναδεικνύεται αν συνυπολογίσουμε ότι οι έντονες κοινωνικές διαιρέσεις και οι μεγάλες ζώνες κατοικίας-«υπνωτήρια» στην περιφέρεια αποτελούν ένα πολύ κεντρικό κοινωνικό πρόβλημα για πολλές από τις μεγάλες ευρωπαϊκές πόλεις.

Να επισημάνουμε ακόμη ότι αν τα Σχέδια Πόλης δεν «τιθασεύουν» την ανάπτυξη του χώρου, τελικά, μέσα από το όλο σύστημα σχεδιασμού, «επισκευάζονται» τα χαρακτηριστικά αυτής της ανάπτυξης. Δεν μπορούμε δηλ. να παραβλέψουμε ότι, μέσα από την νομοθεσία και τους σχεδιασμούς, η ανάπτυξη της ελληνικής πόλης δεν είναι εντελώς ανεξέλεγκτη -πράγμα που ξέρουμε από τις εμπειρίες μεγάλων αστικών συγκροτημάτων άλλων ηπείρων ότι μπορεί να συμβεί, με πολύ σημαντικές επίσης πολιτικές και κοινωνικές επιπτώσεις. Και αυτή είναι μία λειτουργία του σχεδιασμού που δεν πρέπει να υποτιμούμε.

Σε επίπεδο λειτουργίας κράτους και θεσμών, είναι βέβαιο ότι τα βασικά χαρακτηριστικά του συστήματος γης και οικοδομής συνυφαίνονται με την αναποτελεσματικότητα της νομοθεσίας και των ελεγκτικών μηχανισμών -συνυφαίνονται δηλ. με την έμπρακτη ακύρωση θεσμών και προσβάλλουν το κύρος του κράτους. Συντονίζονται, όμως, με τον πελατειακό χαρακτήρα του πολιτικού συστήματος και των κομμάτων και έτσι αυξάνονται οι αδράνειες σε οποιαδήποτε αλλαγή του, ή μάλλον «επικαιροποιείται» το σύστημα και προσαρμόζονται στις νέες

συνθήκες οι διαφυγές του.

### **3. Έμπρακτες ακυρώσεις σχεδιασμών (και θεσμών)**

Σύμφωνα με όσα αναφέρθηκαν προηγουμένως, ισχυριζόμαστε τελικά ότι το σύστημα γης και οικοδομής που οπωσδήποτε δεν μπορεί να αποδώσει ένα σχεδιασμό της ελληνικής πόλης κατά τα πρότυπα που μας δημιουργούνται από επιτυχείς πλευρές των ευρωπαϊκών πόλεων και σχεδιασμών (ανεξάρτητα από τον τρόπο που αυτές αρθρώνονται με τοπικές πολιτικές και κοινωνικές συνιστώσες), έχει λειτουργικότητα κοινωνική, πολιτική και οικονομική. Συντονίζεται με την όλη κοινωνική δυναμική (και, επομένως, με τα μικρά ή μεγάλα συμφέροντα που συνυφαίνονται με αυτή) και την προωθεί. Δεν θεωρούμε, όμως, συνολικά ότι οι κρατούσες διαδικασίες είναι οι μόνες δυνατές σε συνάρτηση με τη δυναμική της κοινωνίας μας και, επομένως, ότι η προσπάθεια κατανόησης και υπέρβασής τους είναι ανώφελη. Αντίθετα, θεωρούμε ότι είναι αναγκαίο να προωθηθεί μία συστηματική συζήτηση για τις δυσλειτουργίες και διαφυγές του κρατούντος συστήματος σε συνάρτηση με τις κοινωνικές και πολιτικές συνιστώσες τους. Και ότι αυτή η συζήτηση έχει, δυσανάλογα με τη σημασία της, πολύ λίγο προχωρήσει μέχρι σήμερα. Με κίνδυνο, λοιπόν, να υπερβούμε τα όρια που διακρίνουν τις ιδιαίτερες επιστημονικές εμβασύνσεις, θα επιχειρήσουμε να εντοπίσουμε σημεία που αναδεικνύουν χαρακτηριστικά τα ελλείμματα, στο νομικό πλαίσιο και τους τρόπους εφαρμογής του.

Ξέρουμε ότι το ισχύον σύστημα σχεδιασμού χαρακτηρίζεται τρεχόντως ως «πληθωρικό», διότι περιλαμβάνει πλήθος νόμων, φορέων και επιπέδων τόσο σχεδιασμού όσο και ελέγχων. Έτσι γίνεται πολύπλοκο, δυσλειτουργικό και αδιαφανές.

Μία πρώτη ερμηνεία πρέπει να αναζητηθεί στις αντιφάσεις μεταξύ αφ' ενός σχεδιασμού και ελέγχου της πόλης και αφ' ετέρου ανεμπόδιστης ανάπτυξης της κοινωνικής δυναμικής, με ότι αυτό συνεπάγεται ως προς τις χωρικές της συνιστώσες. Οι αντιφάσεις αυτές αντανακλώνται στο γεγονός ότι οι αναπτυξιακοί νόμοι και τα μέτρα δεν συντονίζονται με τους πολεοδομικούς και χωροταξικούς νόμους[4]. Και ακόμη, στο ότι τα σχετικά με την οικονομία και την παραγωγή Υπουργεία και φορείς έχουν πάντοτε την πρωτοκαθεδρία απέναντι στο Υπουργείο που αναφέρεται στα της πόλης (σήμερα το ΥΠΕΧΩΔΕ), ενώ οι μηχανισμοί συντονισμού των αποφάσεων είναι εξαιρετικά ασθενείς. Αλλωστε και οι μηχανισμοί συντονισμού ακόμη και με το Υπουργείο Πολιτισμού ξέρουμε ότι είναι επίσης πολύ ασθενείς.

Μία πρόσθετη ερμηνεία πρέπει να αναζητηθεί στις, πάντα δύσκολες, σχέσεις μεταξύ κεντρικής εξουσίας και Τοπικής Αυτοδιοίκησης, σε μία χώρα με κατά παράδοση συγκεντρωτικό σύστημα, όπως η Ελλάδα.

Στα πιο πάνω δε, πρέπει να προσθέσουμε τις κομματικές διεγκυστίδες, το διαφορετικό τρόπο έκθεσης του πολιτικού δυναμικού των διαφόρων τομέων και επιπέδων στην εκλογική πελατεία τους, κ.ο.κ. Έτσι μπορούμε να καταλάβουμε γιατί η ίδια η λειτουργία του πολιτικού συστήματος ωθεί σε «πληθωρισμό» νόμων, σχεδίων, ελέγχων χωρίς συντονισμό σε ένα ευκρινές σύνολο, χωρίς σαφήνεια και ιεράρχηση ως προς τους στόχους και τα μέσα ελέγχου.

Η έλλειψη σαφήνειας στόχων και μέσων δεν επιτρέπει την αποτίμηση της αποτελεσματικότητας των εργαλείων σχεδιασμού. Οι πολλοί φορείς και άτομα που εμπλέκονται το καθιστούν ανοικτό σε πιέσεις και συναλλαγές. Το βάρος δε της γραφειοκρατίας ωθεί τους ενδιαφερόμενους να επιζητούν διευκολύνσεις με ανταλλάγματα. Ας αναφέρουμε ενδεικτικά ορισμένα παραδείγματα.

Για την ανέγερση κτιρίου που συναρτάται με αναπτυξιακούς στόχους, όπως π.χ. ξενοδοχείου, μπορεί να απαιτηθούν άνω των 20 ελέγχων με όχι πάντα σαφείς αρμοδιότητες και μέσα, ενώ μία τροποποίηση στους τελικούς ελέγχους ξαναγυρνάει το παιχνίδι από την αρχή. Μπορούμε έτσι να καταλάβουμε γιατί ωθούνται ακόμη και μη φαύλοι ενδιαφερόμενοι στην αυθαιρεσία και τις συναλλαγές, δικαιώνοντας, κατά κάποιον τρόπο, και τους φαύλους. Δημιουργείται δε ένα ακόμη υπόβαθρο «συνενοχής» καταλυτικό, όμως, για το κύρος των θεσμών.

Με ανάλογο τρόπο ας σκεφθούμε για τις περιοχές προστασίας (δάση και δασικές εκτάσεις, ρέματα, αιγιαλός, βιότοποι κ.ο.κ.). Ενώ δεν θα ήταν τεχνικά δύσκολο να οριστούν και να οριοθετηθούν<sup>[5]</sup>, ξέρουμε ότι αποτελούν μία μόνιμη εκκρεμότητα με πολλές τριβές. Ποιά ουσιαστικά εμπόδια αποτρέπουν το να οριστούν, να κτηματογραφηθούν και να ενταχθούν με σαφήνεια στα σχετικά πολεοδομικά σχέδια;

Για την προστασία και το σχεδιασμό του περιαστικού χώρου έχουν εισαχθεί με το ν. 1337/83 οι ΖΟΕ. Κατά τη σύνταξή τους, στις αδυναμίες σχετικά με τις ζώνες προστασίας, προστίθενται οι αδυναμίες συντονισμού με τις αναπτυξιακές προοπτικές της περιοχής. Προστίθεται ακόμη, σε τεχνικό επίπεδο, η τροποποίηση χωρίς σαφή

ορισμό στο έδαφος των ορίων των ζωνών που, τυχόν, είχαν οριστεί στην ίδια περιοχή με παλαιότερη νομοθεσία, και η τροποποίηση των όρων της εκτός σχεδίου δόμησης, που όμως έχουν ήδη κατά περίπτωση εφαρμοστεί. Αναιρείται έτσι κάθε αναγνωσιμότητα των ρυθμίσεων και δημιουργείται ένα δυσλειτουργικό πλαίσιο που όχι μόνο επιτρέπει, αλλά ίσως και δικαιώνει την παράβασή του για αναπτυξιακούς π.χ. στόχους. Αρκεί ο τεχνικός χειρισμός με το ν. 2508/97 της ενσωμάτωσης των ρυθμίσεων των 'παλαιών' ΖΟΕ στα 'νέα' διευρυμένα ΓΠΣ για την προώθηση της βιώσιμης ανάπτυξης στον περιαστικό χώρο όπως υποστηρίζεται στην εισηγητική έκθεση του νόμου;

Ακόμη, γιατί δεν έχει συνταχθεί το κτηματολόγιο της δημόσιας περιουσίας; Γιατί τόσο συχνά λείπουν οι κατάλληλοι τοπογραφικοί χάρτες για τους σχεδιασμούς σε μία περίοδο «πληθωρισμού» και των μελετών που ανατίθενται και συντάσσονται αλλά και των πόρων που διατίθενται; Γιατί το κράτος παραβαίνει, συχνά πρώτο αυτό με κραυγαλέο τρόπο, νόμους και ελέγχους; Ξέρουμε ότι ο κατάλογος με ελλείψεις, παραλείψεις, ανακολουθίες είναι πολύ μεγάλος. Θα μπαίναμε δε στον πειρασμό να αναρωτηθούμε και γιατί ένας μεγάλος αριθμός διατάξεων νόμων που έχουν θεωρηθεί επιτυχείς, όπως π.χ. ο βασικός νόμος του 1923 (Ν.Δ. 17.7.1923) κ.α., απλώς δεν βρήκαν καμία εφαρμογή. Μήπως στη διαπίστωση αυτή αντανακλάται μία σύγχυση των ορίων μεταξύ οράματος, μύθων και πραγματικότητας;

#### **4. Προοπτικές...**

Σήμερα βρισκόμαστε σε μία μεταβατική εποχή σημαντικών μεταβολών στο σύστημα σχεδιασμού στο διεθνή και ευρωπαϊκό χώρο, που πάνε μαζί με τις έντονες μεταβολές στην οικονομία, την παραγωγή και την κοινωνία.

Σχηματικά μπορούμε να μιλήσουμε για σαφείς τάσεις μείωσης της παρεμβατικότητας του κράτους (με παράλληλη αύξηση του ρόλου του ιδιωτικού τομέα και των επιχειρήσεων), αλλαγή του προσανατολισμού της πολεοδομίας από το φυσικό προς το στρατηγικό σχεδιασμό, αύξηση του ανταγωνισμού των πόλεων για την προσέλκυση επενδύσεων, που οδηγεί στην ανάληψη μεγάλων έργων, ευρύτατες αναπλάσεις κ.ο.κ., ενώ στο γενικότερο προβληματισμό εντάσσεται και η περιβαλλοντική διάσταση, η αρχή της αειφορίας, ως βασική παράμετρος.



Στην Ελλάδα, κατ' αρχήν η προσαρμογή προς τις ευρωπαϊκές πολιτικές προωθείται και μέσω των χρηματοδοτήσεων από τα μεγάλα προγράμματα αστικής πολιτικής, υποδομών, προστατευόμενων περιοχών κ.ο.κ., που εισάγουν διαφορετική λογική και διαδικασίες σε σχέση με τις εθνικές χρηματοδοτήσεις. Μετά τις εκλογές του 1996 και την υιοθέτηση ως βασικού στόχου του πλήρους συντονισμού με την Ευρωπαϊκή Ένωση και ένταξης στην ΟΝΕ, οι μεταβολές αυτές αντανakλώνται σε μία έντονη νομοθετική δραστηριότητα και, φυσικά, στα «μεγάλα έργα» υποδομής και τα έργα που προωθούνται για τους Ολυμπιακούς Αγώνες. Δημιουργείται δε, αναγκαστικά, το υπόβαθρο για την εισροή μεγάλου κεφαλαίου στον τομέα της οικοδόμησης, πράγμα που επίσης τείνει εκ των πραγμάτων να μεταβάλλει τους μέχρι τώρα όρους λειτουργίας του. Τα Ολυμπιακά Έργα με τις περιπέτειες της ανάληψης (ή μη ανάληψης) τους από μεγάλους επιχειρηματικούς ομίλους, οι προσπάθειες διείσδυσης των εταιρειών 'real estate' στην ελληνική αγορά γης -με περιορισμένη απ' ότι λέγεται επιτυχία ως τώρα- κ.ο.κ. είναι δείγματα των τάσεων και των συγκρούσεων που χαρακτηρίζουν σήμερα τον τομέα, χωρίς όμως ευκρινείς όρους του παιχνιδιού.

Από τη σκοπιά που προσεγγίζουμε το ζήτημα του σχεδιασμού στη σημερινή συζήτηση, τίθενται επομένως κρίσιμα ερωτήματα σχετικά με την έντονη νομοθετική δραστηριότητα των τελευταίων ετών. Τείνουν οι νόμοι αυτοί σε αναίρεση του προϋφιστάμενου συστήματος; Και προς ποιά κατεύθυνση; Έχουν εισαχθεί οι νέες ρυθμίσεις μετά από κατανόηση του προηγούμενου συστήματος σχεδιασμού, των δυσλειτουργιών και αδυναμιών του; Υπάρχει σαφήνεια στόχων σε σχέση με τις μεταβολές στο σύστημα σχεδιασμού στο διεθνή και ευρωπαϊκό χώρο;

Είναι προφανές ότι μία προσπάθεια προσέγγισης των πιο πάνω κρίσιμων ερωτημάτων ξεφεύγει από τα πλαίσια της εισήγησης αυτής. Πολλές ενδείξεις, πάντως, οδηγούν στην εκτίμηση ότι οι αναπροσαρμογές του συστήματος σχεδιασμού πάνε μαζί με τη διεύρυνση των αδυναμιών του. Στην ίδια εκτίμηση οδηγεί και το γεγονός ότι μεγάλο ποσοστό Διαταγμάτων του ΥΠΕΧΩΔΕ απορρίπτονται από το ΣΤΕ, αποφάσεις για μεγάλα έργα ακυρώνονται, νομικές ρυθμίσεις κρίνονται αντισυνταγματικές κ.ο.κ.

Η λειτουργία συστηματικών ελέγχων σε ένα τομέα που, όπως είδαμε, κατά παράδοση αναπτύσσεται μέσα από διαδικασίες που έμπρακτα ακυρώνουν θεσμούς, είναι αναμφισβήτητα αναγκαία. Οι τεταμένες όμως σχέσεις μεταξύ εκτελεστικής και δικαστικής εξουσίας φαίνεται ότι ωθούν τους διοικητικούς φορείς σε αμυντική στάση και εντείνουν τόσο τον πληθωρισμό των ρυθμίσεων όσο και την αδιαφάνεια του συστήματος σχεδιασμού[6]. Υπάρχει δε σαφής κίνδυνος να υπονομευθεί η προσπάθεια ελέγχου της «εκσυγχρονιστικής» στροφής στη λειτουργία του τομέα, από τις

διαδικασίες νομιμοφανούς αποφυγής των ελέγχων αυτών.

Με αυτά τα δεδομένα η συζήτηση και συνεργασία πολεοδόμων, νομικών και πολιτικών όχι μόνο για την κατανόηση της πραγματικότητας και των «μύθων», αλλά και για την υπέρβασή τους, είναι αναγκαία, αν και όχι εύκολη.

[1] Το παρόν κείμενο αποδίδει την προφορική εισήγηση των ομιλητών, όπως ανακοινώθηκε στην επιστημονική ημερίδα της Ενώσεως Δικαστικών Λειτουργών Συμβουλίου της Επικρατείας σε συνεργασία με το Υπουργείο Αιγαίου στις 5 Μαΐου 2003. Το πλήρες κείμενο της εισηγήσεως με αναλυτικό κατάλογο παραπομπών στη βιβλιογραφία και νομολογία θα περιληφθεί στον υπό έκδοση τόμο πρακτικών της ημερίδας.

[2] Σύμφωνα με υπολογισμούς, στην 25ετία 1952-1976 το 8% του συνολικού αριθμού των νέων κατοικιών έχει κτιστεί με δημόσια χρηματοδότηση, ενώ πάνω από το 20% αποτελεί αυθαίρετη εκτός σχεδίου δόμηση. (*Mantouvalou M.*, Production de logements et rapports de rouvoir, 1980, These de Doctorat, Sorbonne). Στην περίοδο 1985-1995 το ποσοστό αυθαιρέτων κτισμάτων στη συνολική παραγωγή α΄ και β΄ κατοικίας εκτιμάται στο επίπεδο του 20-25%. (*Οικονόμου Δ./Πετράκος Γ.* (επιμ.), Η Ανάπτυξη των Ελληνικών Πόλεων, 1999, σελ. 418, Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας-Gutenberg).

[3] Σ΄ αυτό το πλαίσιο μπορούμε, επίσης, να καταλάβουμε και γιατί οι μεγάλες φάσεις εκσυγχρονισμού του συστήματος σχεδιασμού (π.χ. ο μεσοπόλεμος με το τεράστιο νομοθετικό και σχεδιαστικό έργο των Βενιζελικών Κυβερνήσεων και η δεκαετία του 1980 με την Επιχείρηση Πολεοδομικής Ανασυγκρότησης) δεν απέδωσαν τα αποτελέσματα που αναμενόταν. Για τις θέσεις των πολιτικών κομμάτων σχετικά με το σύστημα γης και οικοδομής βλ. και *Ε. Μπαλλά*, Πολιτικές & κοινωνικές διαστάσεις της ρύθμισης του χώρου μετά την μεταπολίτευση, 2001, Μεταπτυχιακή Εργασία, Κατεύθυνση Πολεοδομία-Χωροταξία, ΕΜΠ.

[4] Ενδεικτικές είναι «στο σημείο αυτό οι περιπέτειες των εννοιών «*αειφορική ή βιώσιμη ανάπτυξη*» που έχουν εισαχθεί ως βασικό στοιχείο σε σημαντικούς πρόσφατους νόμους, όπως στο ν. 2508/97 «*Βιώσιμη Οικιστική Ανάπτυξη και άλλες διατάξεις*», στο ν. 2742/99 «*Χωροταξικός Σχεδιασμός και Αειφόρος Ανάπτυξη*» και στο ν. 2965/2001 «*Βιώσιμη Ανάπτυξη Αττικής*». Σε κανένα από αυτούς δεν αναφέρεται κάποιος ορισμός της έννοιας, γεγονός που προκαλεί σύγχυση κατά τη διαδικασία ψήφισης των νομοσχεδίων στη Βουλή. Χαρακτηριστικό απόσπασμα από σχετική συζήτηση:

«- *Αναστάσιος Ιντζές*: ...Είμαι και εγώ από αυτούς που δεν καταλαβαίνουν τη λέξη 'αειφόρος'. Μήπως έχει την έννοια του διαρκούς, έχει την έννοια που αναφέρεται μόνο στη φύση; Εάν αναφέρεται μόνο στην ανάπτυξη, μπορεί να υπάρχει ανάπτυξη μη συνεχής; Εγώ δεν το καταλαβαίνω αυτό. Είναι ένας σολοκισμός. Ή πρέπει να απορριφθεί αυτή η λέξη ή να διευκρινιστεί.

-*Προεδρεύων (Παναγιώτης Σγουρίδης)*: Αυτοτροφοδοτούμενη ανάπτυξη.

-*Αναστάσιος Ιντζές*: Αν μιλάμε για δημοτική είναι αειφόρα, αν μιλάμε για καθαρεύουσα?.

-*Προεδρεύων (Παναγιώτης Σγουρίδης)*: Αειφόρος σημαίνει αυτοτροφοδοτούμενη ανάπτυξη.

-*Σωτήριος Κούβελας*: Δεν είναι αυτό, κύριε Πρόεδρε. Δεν εννοεί αυτό.

-*Κωνσταντίνος Μητσοτάκης*: Κανείς δεν ξέρει.

-*Προεδρεύων (Παναγιώτης Σγουρίδης)*: Η ερμηνεία είναι αυτό, αυτοτροφοδοτούμενη ανάπτυξη.

-*Αναστάσιος Ιντζές*: Τότε λοιπόν να πάμε γραμματικά. Πρέπει να είναι 'αειφόρα' άμα είναι δημοτική. Αμα είναι καθαρεύουσα πρέπει να είναι 'αειφόρος'. Είναι τριγενές και δικατάληκτο επίθετο, δευτερόκλητο επομένως. Αλλά αφού μιλάμε δημοτική, είναι 'αειφόρα'. Επίσης να προσδιοριστεί η έννοια. Εγώ δεν καταλαβαίνω τι σημαίνει αειφόρος. Εάν αναφέρεται στο Περιβάλλον, να γίνει μία ερμηνεία, ώστε να γραφεί στα Πρακτικά για να ξέρουμε περί τίνος πρόκειται. Αν αναφέρεται στην οικονομική ανάπτυξη και στην κοινωνική ανάπτυξη, υπάρχουν άλλες ορολογίες που μπορούν να προσδιορίσουν την έννοια της ανάπτυξης. Το 'αειφόρος' είναι θολό ή απροσδιόριστο για μένα...». (Ν. 2742/99, Συνεδρίαση ΑΖ' /22.9.99, σ. 1076).

[5] Στην προσπάθεια του κράτους για τη διαφύλαξη περιοχών ειδικής προστασίας, ελλείψει μίας συστηματικής καταγραφής τους, θεσπίζονται κανονιστικές διατάξεις που μεταθέτουν το πρόβλημα στους συναλλασσόμενους πολίτες, οι οποίοι υποχρεούνται σε κάθε μεταβίβαση ακινήτου με κτίσματα ή άλλες εγκαταστάσεις να βεβαιώνουν υπεύθυνα ότι το μεταβιβαζόμενο ακίνητο δεν βρίσκεται σε ρέμα, αιγιαλό, ζώνη παραλίας, βιότοπο, δημόσιο κτήμα και αρχαιολογικό χώρο, επιβάλλοντας αυστηρές ποινές στους δικαιοπρακτούντες, συμβολαιογράφους, δικηγόρους, υποθηκοφύλακες και μεσίτες.

[6] Σχετικά με το ζήτημα αυτό είναι πολύ χαρακτηριστική η συζήτηση στη Βουλή, κατά τη ψήφιση σχετικών νόμων. Ενδεικτικά:

«Και η ανάμειξη του Συμβουλίου της Επικρατείας και του περίφημου Ε΄ Τμήματος δεν αποτέλεσε θετική συμβολή στην αντιμετώπιση των προβλημάτων. Αντίθετα, προκάλεσε αυτή η ανάμειξη και σύγχυση των εξουσιών, διότι διεπληκτίζοντο πλέον οι εξουσίες μεταξύ των, ποια είναι αρμοδία και αναμφιβόλως η δικαστική εξουσία ξέφυγε από τα όρια της αρμοδιότητάς της.» (Κ. Μητσοτάκης, ν. 2742/99, συνεδρίαση ΛΖ΄/22.9.99, σελ. Πρακτ. 1077).

«... Είναι βέβαιο ότι η Κυβέρνηση πρέπει να υιοθετήσει μία συγκεκριμένη στάση απέναντι στο Συμβούλιο της Επικρατείας. Τι θα συμβαίνει δηλαδή; Με την κάθε παρατήρηση που θα κάνει το ΣτΕ θα παίρνει τον φάκελο από εκεί ο κάθε υπουργός, θα τον φέρνει στη Βουλή υπό μορφή νόμου κ.ο.κ.; Εν πάσει περιπτώσει ποιος είναι ο ρόλος του ΣτΕ, ποιος είναι ο ρόλος της Βουλής, που εμπλέκονται οι δύο αυτές αρμοδιότητες και τελικά τι θα ψηφίζουμε κάθε φορά;» (Γ. Βουλγαράκης, ν. 2742/99, συνεδρίαση ΛΗ΄/23.9.99, σ. Πρακτ. 1098).

«Η κατάσταση αυτή του απόλυτου συγκεντρωτισμού πολεοδομικών αρμοδιοτήτων στο ΥΠΕΧΩΔΕ αποτελεί πολιτική βούληση για ίδιο όφελος, που φορτώνεται στο Συμβούλιο της Επικρατείας, με εργαλείο την εκμετάλλευση των νομολογιών του. Η διένεξη με το ΣτΕ εκφράζει γενικότερη κρίση του πολιτικού συστήματος, που συγκρούεται ευθέως με τη δικαιοσύνη, στο βαθμό που η εκτελεστική εξουσία αναλαμβάνει σταδιακά όλες τις εξουσίες, λόγω των γενικότερων τάσεων συγκέντρωσης σε ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο. Η ρήξη σε πολλαπλά θέματα με το ΣτΕ και οι πρόσφατες προσπάθειες διάλυσης του Ε΄ Τμήματος οφείλεται στο μεγαλύτερο βαθμό στην υπερπήδηση της νομοθεσίας. Το 50% -κάτω μία παρένθεση εδώ- των ρυθμίσεων του ΥΠΕΧΩΔΕ επιστρέφονται από το Συμβούλιο της Επικρατείας». (Ν. Γκατζής, ν. 2831/00, συνεδρίαση ΙΕ/22.5.2000, σ. 291).

«Οι αλληπάλληλες αποφάσεις του Συμβουλίου Επικρατείας έχουν δημιουργήσει ένα ζοφερό κλίμα, καθώς εμμέσως πλην, όμως, σαφώς διαμορφώνουν στην κοινή γνώμη την άποψη ότι η νομοθετική και η εκτελεστική εξουσία συστηματικά καταπατούν ή έστω παραγνωρίζουν το Σύνταγμα και τους βασικούς κανόνες.» (Ασ. Ξηροτύρη-Αικατερινάρη, ν. 2831/00, συνεδρίαση ΙΕ/22.5.2000, σ. 293).

«Δεν μπορεί ο πολίτης που προσφεύγει στη νόμιμη πολεοδομική αρχή και παίρνει νόμιμη άδεια, έχει πληρώσει τους φόρους του, μηχανικούς κ.λπ. να κτίζει το σπίτι του και μετά από ένα, δύο, τρία, πέντε χρόνια, επειδή υπήρχε αυτή η γνωστή διένεξη μεταξύ της εκτελεστικής και της δικαστικής εξουσίας να την πληρώνει ο πολίτης.» (Ι. Γιαννακόπουλος, ν. 3044/02, συνεδρίαση ΙΒ΄/23.7.2002, σ. 288).

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. Ανδρικοπούλου Ε./Καυκαλάς Γ., (επιμ.), 2000, Ο Νέος Ευρωπαϊκός Χώρος. Η

Διεύρυνση και η Γεωγραφία της Ευρωπαϊκής Ανάπτυξης, Θεμέλιο-Βιβλιοθήκη Ευρωπαϊκών Θεμάτων.

2. *Αραβαντινός Α.*, 1997, Πολεοδομικός Σχεδιασμός- Για μια βιώσιμη ανάπτυξη του χώρου, Εκδόσεις Συμμετρία.

3. *Βαίου Ντ./Μαντουβάλου Μ./Μαυρίδου Μ.*, 1995, 'Κοινωνική ενσωμάτωση και ανάπτυξη του αστικού χώρου στην Ελλάδα: τα τοπικά δεδομένα στην Ενωμένη Ευρώπη', Το Βήμα των Κοινωνικών Επιστημών, 16, σ. 29-58.

4. *Βαίου Ντ./Μαντουβάλου Μ./Μαυρίδου Μ.*, 2000, 'Η μεταπολεμική ελληνική πολεοδομία μεταξύ θεωρίας και συγκυρίας' στο 'Η πολεοδομία στην Ελλάδα από το 1945 έως το 1974', 2ο Συνέδριο Εταιρείας Ιστορίας της Πόλης και της Πολεοδομίας (Πρακτικά) Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας, Βόλος.

5. *Mantouvalou M.*, 1980, Production de logements et rapports de pouvoir, Thèse de Doctorat, E.H.S.S.-Paris IV, Sorbonne.

6. *Μαντουβάλου Μ./Μαυρίδου Μ.*, 1996, 'Αυθαίρετη δόμηση: Μονόδρομος σε αδιέξοδο;', Δελτίο Συλλόγου Αρχιτεκτόνων, τ.7, σ. 58-71, Απρίλιος-Ιούνιος 1993.

7. *Μαντουβάλου Μ.*, 1995, 'Αστική Γαιοπρόσδοος, τιμές γης και διαδικασίες ανάπτυξης του αστικού χώρου I & II', Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών, τεύχη 88, σ. 33-59 και 89-90, σ. 53-80.

8. *Μαντουβάλου Μ./Μπαλλά Ε.*, 2003, 'Πολιτικός/κομματικός λόγος για τα ζητήματα ρύθμισης του χώρου στην Ελλάδα από την μεταπολίτευση έως σήμερα', Πρακτικά Συνεδρίου (υπό έκδοση), 'Μετασχηματισμοί της Ελληνικής Πόλης. Σοσιαλιστική Θεωρία, Προοπτικές και Καθημερινή Πράξη', Νέο Κίνημα Αρχιτεκτόνων, Αθήνα, 9-11 Μαΐου 2003.

9. *Μπαλλά Ε.*, 2001, Πολιτικές & κοινωνικές διαστάσεις της ρύθμισης του χώρου μετά την μεταπολίτευση. Μία προσέγγιση των οικιστικών νόμων 947/79, 1337/83 και 2508/97 από τα Πρακτικά της Βουλής, Μεταπτυχιακή Εργασία, Κατεύθυνση Πολεοδομία-Χωροταξία, ΕΜΠ.

10. *Οικονόμου Δ./Πετράκος Γ.*, 1999, 'Πολιτικές Οικιστικής Ανάπτυξης και Πολεοδομικής Οργάνωσης στην Ελλάδα', στο: *Οικονόμου Δ./Πετράκος Γ.*, (επιμ.), Η Ανάπτυξη των Ελληνικών Πόλεων. Διεπιστημονικές προσεγγίσεις Αστικής Ανάλυσης και Πολιτικής, Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας-Gutenberg.

11. ΥΠΕΧΩΔΕ, Φεβρουάριος 2003, 'ΧΩΡΟΤΑΞΙΑ-ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΑ. ΣΤΟΧΟΙ-ΠΟΛΙΤΙΚΗ-

ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ´.