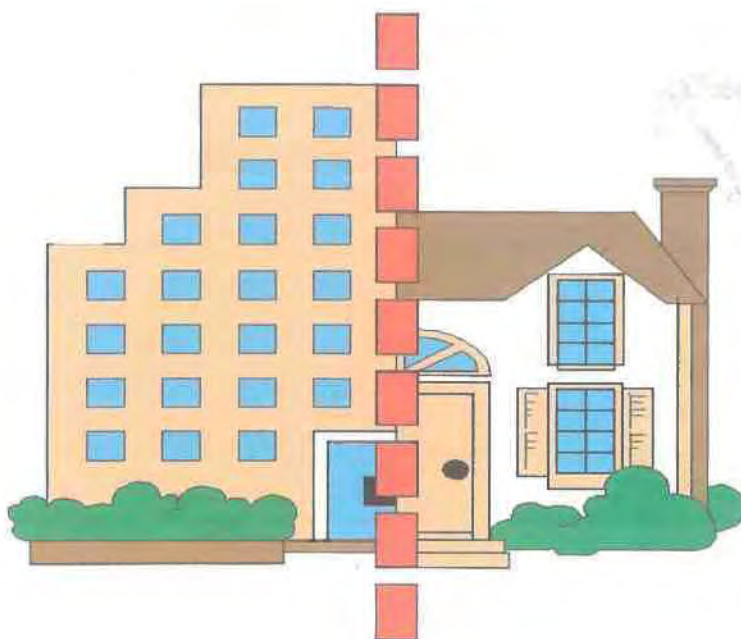


ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ

ΣΧΟΛΗ ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΤΜΗΜΑ ΜΗΧΑΝΙΚΩΝ ΧΩΡΟΤΑΞΙΑΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

Η ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ



ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ: ΧΑΡΙΚΛΕΙΑ ΚΟΝΤΟΓΙΑΝΝΗ

ΕΠΙΒΛΕΠΟΝΤΕΣ ΚΑΘΗΓΗΤΕΣ: ΟΙΚΟΝΟΜΟΥ ΔΗΜΗΤΡΗΣ

ΧΡΙΣΤΟΦΙΛΟΠΟΥΛΟΥ ΠΑΡΑΣΚΕΥΗ

ΙΑΝΟΥΑΡΙΟΣ 1998

ΒΟΛΟΣ



αρ. εισ 99 | Τ. Α.

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ



004000050818



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ
ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗΣ & ΠΛΗΡΟΦΟΡΗΣΗΣ
ΕΙΔΙΚΗ ΣΥΛΛΟΓΗ «ΓΚΡΙΖΑ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ»

Αριθ. Εισ.:	1904/1
Ημερ. Εισ.:	16-07-1998
Δωρεά:	Συγγραφέας
Ταξιθετικός Κωδικός:	ΠΤ - ΜΧΠΠΑ
	1998
	KON

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Εισαγωγή	1
-----------------	----------

Κεφάλαιο 1 Ιστορική αναδρομή στην πολεοδομική πολιτική 10

1.1. Περίοδος 1900 - 1922	10
1.2. Περίοδος 1923 - 1974	13
1.3. Μεταπολίτευση ως σήμερα	20
1.4. Προγράμματα Οικονομικής Ανάπτυξης	25
1.4.1. Πρόγραμμα Οικονομικής Ανορθώσεως της Ελλάδος 1949-1950	26
1.4.2. Πενταετές Πρόγραμμα Οικονομικής Αναπτύξεως της Χώρας 1960 - 64	26
1.4.3. Πρόγραμμα Οικονομικής Αναπτύξεως της Ελλάδος 1968 -1972	26
1.4.4. Σχέδιον Προτύπου Μακροχρονίου Αναπτύξεως της Ελλάδος 1973 - 87	27
1.4.5. Πρόγραμμα Αναπτύξεως της Ελλάδος 1973 - 1977	28
1.4.6. Πρόγραμμα Οικονομικής και Κοινωνικής Ανάπτυξης 1983 - 1987	28

Κεφάλαιο 2. Φορείς διαμόρφωσης πολεοδομικής πολιτικής 29

2.1 Γενικά	29
2.2 Κεντρικό επίπεδο	29
2.3 Τοπικό επίπεδο	30
2.3.1 Β' Βαθμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης	30
2.3.2 Α' Βαθμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης	32
2.4 Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου και Δημόσιες Επιχειρήσεις	32

Κεφάλαιο 3. Ερναλεία άσκησης πολεοδομικής πολιτικής **36**

3.1 Γενικά	36
3.2 Εισφορά σε γη και χρήμα	36
3.3 Ζώνες Ενεργού Πολεοδομίας και Ζώνες Αστικού Αναδασμού	42
3.4 Ζώνες Ειδικών Ενισχύσεων και Ζώνες Ειδικών Κινήτρων (ZEE - ZEK)	43
3.5 Ζώνες Οικιστικού Ελέγχου (ZOE)	44

Κεφάλαιο 4. Θεσμικό πλαίσιο της πολεοδομικής πολιτικής **47**

4.1 Νομοθετικό διάταγμα 17-7/16-9-1923	47
4.2 Νόμος 1337/1983	50
4.3 Ο νόμος για τη βιώσιμη ανάπτυξη	54
4.4. Δόμηση διάφορων κατηγοριών οικισμών	60
4.4.1. Οικισμοί προ του 1923	60
4.4.1.1. Προεδρικό Διάταγμα της 2-3-1981 (Φ.Ε.Κ. 138Δ/13-3-1981)	60
4.4.2. Οικισμοί μέχρι 2.000 κατοίκους	61
4.4.2.1. Προεδρικό Διάταγμα της 24-4-1985 (Φ.Ε.Κ. 181Δ/3-5-1985)	61
4.4.2.2. Προεδρικό Διάταγμα 20-8-1985 (Φ.Ε.Κ. 414Δ/30-8-1985)	62
4.4.3. Οικισμοί με πληθυσμό λιγότερο των 500 κατοίκων	63
4.4.3.1. Προεδρικό Διάταγμα της 6/23-12-1982 (Φ.Ε.Κ. 558Δ)	63
4.4.4. Οικισμοί που έχουν πολεοδομικό σχέδιο και στερούνται όρων και περιορισμών δόμησης	64
4.4.4.1. Βασιλικό Διάταγμα της 25-8-1969	64
4.4.5. Εκτίμηση της ελληνικής πραγματικότητας για την εφαρμογή του θεσμικού πλαισίου	65

Κεφάλαιο 5. Η πολιτική πλευρά της πολεοδομίας	67
<i>5.1. Διαδικασία διαμόρφωσης της Πολεοδομικής Πολιτικής</i>	<i>67</i>
<i>5.2. Συμμετοχή των πολιτών στο πολεοδομικό σύστημα</i>	<i>69</i>
Κεφάλαιο 6. Συμπεράσματα	73
<i>6.1. Χαρακτήρας της Πολεοδομικής Πολιτικής</i>	<i>73</i>
Βιβλιογραφία	81
Παράρτημα	84

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΑΝ	Αναγκαστικός Νόμος
ΒΔ	Βασιλικό Διάταγμα
ΓΟΚ	Γενικός Οικοδομικός Κώδικας
ΓΠΣ	Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο
ΔΕΠΟΣ	Δημόσια Επιχείρηση Πολεοδόμησης Οικισμού & Στέγασης
ΕΠΑ	Επιχειρήσεις Πολεοδομική Ανασυγκρότηση
ΕΤΕΡΠΣ	Ειδικό Ταμείο Εφαρμογής Ρυθμιστικών & Πολεοδομικών Σχεδίων
ΖΑΑ	Ζώνη Αστικού Αναδασμού
ΖΑΠΔ	Ζώνη Ανάπτυξης Παραγωγικών Δραστηριοτήτων
ΖΕΕ	Ζώνη Ειδικών Ενισχύσεων
ΖΕΚ	Ζώνη Ειδικών Κινήτρων
ΖΕΠ	Ζώνη Ενεργού Πολεοδομίας
ΖΟΕ	Ζώνη Οικιστικού Ελέγχου
ΚΕΠΕ	Κέντρο Προγραμματισμού & Οικονομικών Ερευνών
ΚΥΑ	Κοινή Υπουργική Απόφαση
ΝΔ	Νομοθετικό Διάταγμα
ΝΠΔΔ	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
ΝΣΧΟΠ	Νομαρχιακό Συμβούλιο Χωροταξίας Οικισμού & Περιβάλλοντος
ΟΤΑ	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΠΔ	Προεδρικό Διάταγμα
ΠΕ	Πρακτικό Επεξεργασίας
ΠΕΓ	Πολεοδομική Επιτροπή Γειτονιάς
ΠΕΡΠΟ	Περιοχές Ειδικά Ρυθμιζόμενης Πολεοδόμησης
ΣΑΠΟ	Σχέδιο Άμεσης Πολεοδόμησης
ΣΤΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΣΧΟΟΑΠ	Σχέδιο Χωρικής & Οικιστικής Οργάνωσης της Ανοικτής Πόλης
ΤΕΕ	Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας
ΥΠΕΘΟ	Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας
ΥΠΕΧΩΔΕ	Υπουργείο Περιβάλλοντος Χωροταξίας & Δημοσίων Έργων
ΥΧΟΠ	Υπουργείο Χωροταξίας Οικισμού & Περιβάλλοντος
ΦΕΚ	Φύλλο Εφημερίδας Κυβερνήσεως

Πρόλογος

Η παρούσα εργασία εκπονήθηκε στα πλαίσια ανάθεσης διπλωματικής εργασίας από το Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας & Περιφερειακής Ανάπτυξης, του Πανεπιστημίου Θεσσαλίας. Γίνεται, λοιπόν, μια προσπάθεια ανάλυσης και κριτικής της Πολεοδομικής Πολιτικής που ασκείται στην Ελλάδα από τις αρχές του αιώνα μέχρι σήμερα.

Στο εγχείρημά μου αυτό οι επιβλέποντες καθηγητές κ. Οικονόμου Δημήτρης και κ. Χριστοφιλοπούλου Παρασκευή παρενέβαιναν στα διάφορα στάδια, μέσω παροχής στοιχείων ή διευκρινήσεων, των οποίων η απουσία θα καθιστούσε αδύνατη την ολοκλήρωση του έργου μου και γι' αυτό οφείλω να τους ευχαριστήσω ιδιαίτερα.

Τέλος ευχαριστώ το σύζυγό μου, τους γονείς μου, και το Νίκο για την υπομονή που έδειξαν και την ηθική συμπαράσταση που μου παρείχαν κατά το χρονικό διάστημα διεξαγωγής της διπλωματικής εργασίας μου.

Εισαγωγή

Αποτελεί αναμφίλεκτη πραγματικότητα ότι η πολιτική είναι μια σειρά συγκεκριμένων αποφάσεων και στόχων η εφαρμογή των οποίων χαράσσει μια συγκεκριμένη πορεία δράσης μέσα στο χρόνο. Οι πολιτικές συνήθως εμπεριέχουν αλλά και καθορίζονται από τις σχέσεις των κρατικών οργάνων που μετέχουν στη διαμόρφωση και εφαρμογή τους. Οι στόχοι, ωστόσο, που αρχικά τίθενται μπορεί στην πορεία να ξεχαστούν ή να τροποποιηθούν λόγω αλλαγής των συνθηκών. Στην κατάσταση αυτή πρωταγωνιστικό ρόλο διαδραματίζουν οι πολιτικοί και όσοι επιδρούν στη διαμόρφωσή της οι εκφρασμένες προθέσεις των οποίων δεν είναι ποτέ ασφαλής οδηγός των πραγματικών τους κινήτρων και στόχων.

Όσο αφορά την πολεοδομική πολιτική συνιστά την παρέμβαση του ανθρώπου στα υλικά στοιχεία της πόλης που διαθέτουν χωρική διάσταση. Κυρίαρχος στόχος αποτελεί η οργάνωση του αστικού χώρου που περιλαμβάνει τον προσδιορισμό των επεκτάσεων των πόλεων και των οικισμών ώστε να δημιουργηθεί κατάλληλο και ανθρώπινο περιβάλλον διαβίωσης.

Ένα από τα αντικείμενά της συνιστά η πολιτική γης που περιλαμβάνει το σύνολο των παρεμβάσεων που αναφέρονται στην αξιοποίηση της έγγειας ιδιοκτησίας από ποσοτική άποψη. Επιπλέον, περιλαμβάνονται οι παρεμβάσεις στο ιδιοκτησιακό καθεστώς, στους όρους δόμησης και στην αγορά γης. Σχετικά με το ιδιοκτησιακό καθεστώς αυτό αναφέρεται στο πρόσωπο του ιδιοκτήτη και στις υποχρεώσεις και τα δικαιώματα που συνδέονται με την ιδιοκτησία. Οι όροι δόμησης συμπεριλαμβάνουν ένα σύνολο προσδιοριστικών παραμέτρων της επιτρεπόμενης κτιριακής επιφάνειας σε κάθε σημείο του οικοπέδου. Η αγορά γης επηρεάζεται από τη φορολογία μεταβίβασης ακινήτων, καθώς και από τις αντικειμενικές τους αξίες. Ο προσδιορισμός της χωροθέτησης διάφορων δραστηριοτήτων και συνακόλουθα του τρόπου με τον οποίο χρησιμοποιείται κάθε σημείο του εδάφους ανήκει, επίσης, στις συνιστώσες της πολεοδομικής πολιτικής. Τέλος, παρεμβαίνει στη διάρθρωση του δικτύου πόλεων και οικισμών, στις σχέσεις μεταξύ τους και στην αλληλεπίδραση των πόλεων με τις περιοχές επιρροής τους.

Αξίζει να σημειωθεί το γεγονός ότι υπάρχουν και άλλες κρατικές πολιτικές με μη πολεοδομικούς στόχους αλλά με πολεοδομικές επιπτώσεις. Οι κυριότερες από αυτές είναι η περιβαλλοντική, η χωροταξική και η αναπτυξιακή πολιτική.



Διάγραμμα 1: Επιμέρους συνιστώσες της πολεοδομικής πολιτικής και διασύνδεση με άλλες πολιτικές.

Είναι γνωστό ότι μέχρι το 1976 οπότε και ψηφίστηκε ο Ν.360/76 «Περί Χωροταξίας και Περιβάλλοντος», το ενδιαφέρον για τα περιβαλλοντικά θέματα ήταν μειωμένο ως και ανύπαρκτο. Η ψήφιση του νόμου αυτού συνιστά το πρώτο βήμα υπεύθυνης αντιμετώπισης των περιβαλλοντικών προβλημάτων όμως, παρατηρείται η βραδεία και διστακτική εφαρμογή του, καθώς αποτυγχάνει οποιαδήποτε προσπάθεια συντονισμού μεταξύ των διαφόρων υπουργείων που εμπλέκονται στις διάφορες πλευρές της περιβαλλοντικής πολιτικής. Το 1980 επιχειρείται η υπουργική εξειδίκευση με το Ν.1032/80 που δημιουργείται το Υπουργείο Χωροταξίας Οικισμού και Περιβάλλοντος χωρίς, ωστόσο, να ανατεθεί καμιά συγκεκριμένη αρμοδιότητα για την περιβαλλοντική πολιτική (Σπανού, 1995:136). Μια ακόμη απόπειρα σφαιρικής περιβαλλοντικής πολιτικής γίνεται με το Νόμο πλαίσιο Ν.1650/86 για την προστασία του περιβάλλοντος, με τον οποίο καταβάλλεται σημαντική

προσπάθεια ουσιαστικής προσέγγισης των περιβαλλοντικών προβλημάτων. Εντούτοις, ο νόμος αυτός αποτελεί την πιο συγκροτημένη απόπειρα ολοκληρωμένης περιβαλλοντικής προστασίας χωρίς να περιέχει απλώς αόριστες κατευθύνσεις και παρεμβάσεις. Η σύνδεση της πολιτικής περιβάλλοντος με την πολεοδομική γίνεται μέσω του νόμου αυτού, διότι περιέχει ορισμένες ρυθμίσεις με πολεοδομικές επιπτώσεις.

Η κυριότερη ρύθμιση του Ν.1650/86 που επιφέρει σημαντικά αποτελέσματα στην εφαρμογή της πολεοδομικής πολιτικής συνιστά το σύστημα τριών κατηγοριών ζωνών για την προστασία του περιβάλλοντος. Μία από αυτές είναι η ζώνη ανάπτυξης παραγωγικών δραστηριοτήτων που στηρίζεται στη θεσμοθέτηση οργανωμένων υποδοχέων ανταγωνιστικών λειτουργιών που στόχο έχουν την ανάπτυξη μιας περιοχής. Αξιοσημείωτο είναι ότι γίνεται προσπάθεια ελέγχου των χρήσεων και της δόμησης εντός των ζωνών, γεγονός που ευνοεί την υλοποίηση περαιτέρω πολεοδομικών ρυθμίσεων, όπως ΖΟΕ. Εντούτοις, η προσφορά τους παραμένει σε θεωρητικό επίπεδο καθώς δεν έχουν εκδοθεί τα αντίστοιχα προεδρικά διατάγματα, που θα τις έθεταν σε εφαρμογή.

Το 1990 εκδόθηκε η Κοινή Υπουργική Απόφαση (ΚΥΑ) 69269/5387 με σκοπό την εφαρμογή των διατάξεων των άρθρων 3, 4, 5 του Ν.1650/86 και διάφορων κοινοτικών οδηγιών. Στην ΚΥΑ αυτή προβλέπεται η κατάταξη έργων και δραστηριοτήτων σε κατηγορίες, η προέγκριση χωροθέτησης ορισμένων από αυτών, η μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων και η έγκριση περιβαλλοντικών όρων. Σύμφωνα με την ΚΥΑ η κατάταξη των έργων γίνεται σε δύο κατηγορίες Α και Β όπου η Α χωρίζεται σε δύο ομάδες στις οποίες περιλαμβάνονται διάφορες δραστηριότητες υψηλού και μεσαίου κινδύνου ή όχλησης, ενώ στη Β κατηγορία περιλαμβάνεται ό,τι δεν εντάσσεται στην Α. Με τη διαδικασία αυτή ελέγχεται η καταλληλότητα εγκατάστασης ενός έργου ή δραστηριότητας και ανάλογα επιτρέπεται ή απαγορεύεται η χωροθέτησή τους.

Διαβάζοντας επιφανειακά για τους δύο παραπάνω μηχανισμούς δεν παρατηρούνται άμεσα οι πολεοδομικές επιπτώσεις που επιφέρουν. Εξετάζοντας τους, όμως, λεπτομερέστερα αντιλαμβάνεται κανείς ότι διευκολύνουν το έργο καθορισμού και ελέγχου χρήσεων γης σε μια περιοχή (Οικονόμου, 1996:21). Δεδομένου ότι στην Ελλάδα δεν υπάρχει ένας

ενεργητικός μηχανισμός προώθησης συγκεκριμένων χρήσεων γης, η έγκριση περιβαλλοντικών όρων και οι προαναφερόμενες ζώνες μπορούν να αποτελέσουν έναν τέτοιο μηχανισμό. Αυτό συμβαίνει λόγω της δυνατότητας που παρέχεται μέσω της ΚΥΑ να χορηγηθεί η έγκριση αυτή με την κατάρτιση πολεοδομικών και χωροταξικών σχεδίων σε μια περιοχή. Θα διατυπωθεί ίσως η αντίρρηση ότι για τον καθορισμό χρήσεων με τη διαδικασία της έγκρισης περιβαλλοντικών όρων λαμβάνονται υπόψη περιβαλλοντικά κριτήρια με άμεσο παρεπόμενο να μη συνδέονται με τη χωρική διάσταση. Εντούτοις, κατά την κατάρτιση των σχεδίων αυτών είναι αδύνατο να παραληφθούν οι χωρικοί στόχοι και, επιπλέον, υπάρχει μια απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας όπου ακόμη και η προέγκριση χωροθέτησης ενός μεμονωμένου έργου γίνεται αποδεκτή μόνο προσωρινά καθώς θα πρέπει να βασίζεται και να εντάσσεται σε πολεοδομικά σχέδια (Οικονόμου, 1996).

Δεν πρέπει, ωστόσο, να αγνοηθεί το γεγονός ότι πολλές φορές η πολεοδομική πολιτική και ορισμένες ρυθμίσεις της έχουν διάφορες συνέπειες τόσο στο περιβάλλον όσο και στη διαμόρφωση περιβαλλοντικής πολιτικής. Αυτό συμβαίνει γιατί αρκετές πολεοδομικές παρεμβάσεις επιφέρουν αρνητικές ή θετικές περιβαλλοντικές επιπτώσεις αλλά και η θέσπιση διάφορων πολεοδομικών νόμων λαμβάνουν σοβαρά υπόψη σημαντικούς περιβαλλοντικούς στόχους με αποτέλεσμα να προσαρμόζονται σύμφωνα μ' αυτούς και να τους προωθούν. Πιο συγκεκριμένα η εφαρμοζόμενη πολεοδομική πολιτική κατά την περίοδο 1970 - 1980 ευθύνεται σε μεγάλο βαθμό για μια σωρεία επιπτώσεων σε ανθρωπογενή και φυσικά χερσαία οικοσυστήματα. Η άναρχη δόμηση και η ασχεδίαστη οικιστική επέκταση, που πολλές φορές συντελέστηκε σε περιοχές ευαίσθητων οικοσυστημάτων ή σε δασικές εκτάσεις, αλλοιώνουν σημαντικά τις εκτάσεις μεγάλης οικολογικής ή βιολογικής αξίας που βρίσκονται, κυρίως, στην περιφέρεια των μεγαλουπόλεων. Επιπρόσθετα, η ποιότητα των επιφανειακών ή υπόγειων υδάτων και των υδατικών οικοσυστημάτων υπέστη σοβαρή αλλοίωση λόγω της αλόγιστης εκτός σχεδίου δόμησης. Είναι πολύ πιθανό η ρύπανση των κόλπων Σαρωνικού και Θερμαϊκού να οφείλεται στην υπερσυγκέντρωση ασυμβίβαστων χρήσεων γης, με τη συνύπαρξη κατοικίας και τουριστικών εγκαταστάσεων με βιομηχανία (Μπριασούλη - Σοφούλης, 1995:371). Αξίζει,

ωστόσο, να σημειωθεί ότι οι επιπτώσεις αυτές δεν πρέπει να αποδοθούν στη δράση της περιβαλλοντικής πολιτικής μόνο, αλλά στην ύπαρξη ή όχι και άλλων τομεακών πολιτικών των οποίων ο συνδυασμός οδήγησε στη διαμόρφωση της προαναφερόμενης κατάστασης. Οι περιβαλλοντικές επιπτώσεις της ακολουθούμενης πολεοδομικής πολιτικής εμφανίζονται αρνητικές εκτός από μεμονωμένες περιπτώσεις όπως τα προγράμματα Ενεργού Πολεοδομίας Ξάνθης και Κομοτηνής που έλαβαν υπόψη την περιβαλλοντική διάσταση με την πρόβλεψη χώρων στάθμευσης, τον βιολογικό καθαρισμό λυμάτων κ.α. (Μπριασούλη Σοφούλης, 1995:371).

Εκείνο που αποκτά ιδιαίτερη βαρύτητα είναι το γεγονός ότι στην περίοδο μετά το 1981 παρατηρείται μια στροφή των πολεοδομικών διατάξεων σε περιβαλλοντικά θέματα. Όσο αφορά το θεσμικό πλαίσιο με το Ν.1337/83 έγινε μια καλή αρχή για την προστασία του περιβάλλοντος, αφού υπάρχουν ρυθμίσεις για την προστασία των ακτών, για διαμορφώσεις παραδοσιακών κτιρίων καθώς και για τον απεγκλωβισμό των περιοχών που διέρχονται περιβαλλοντική κρίση μέσω του θεσμού των ΖΟΕ. Ιδιαίτερη σημασία στο θέμα περιβάλλον δίνεται με την πρόσφατη ψήφιση του νόμου για τη βιώσιμη οικιστική ανάπτυξη των πόλεων και των οικισμών της χώρας. Σύμφωνα με το νόμο αυτό επιδιώκεται ο καθορισμός ενός ολοκληρωμένου και αποτελεσματικού πολεοδομικού πλαισίου αρχών, που θα συμβάλλουν στη διαμόρφωση ενός αναβαθμισμένου οικιστικού περιβάλλοντος. Κύριο σκοπό του συνιστά οι οικισμοί και οι ευρύτερες περιοχές τους να διατηρούν τον ανθρώπινο χαρακτήρα τους με την προστασία του περιβάλλοντος, την αναβάθμιση των χώρων πρασίνου και των φυσικών αρχαιολογικών, ιστορικών και πολιτιστικών στοιχείων των ευρύτερων περιοχών των πόλεων και οικισμών της χώρας. Συνάγεται, λοιπόν, το συμπέρασμα ότι τα τελευταία χρόνια διαφαίνονται προσπάθειες αντιμετώπισης των περιβαλλοντικών προβλημάτων ώστε να ανασταλεί η επέκτασή τους. Το εγχείρημα αυτό, όμως, δεν πρέπει να μείνει στη διατύπωση προτάσεων μέσω του θεσμικού πλαισίου αλλά να προχωρήσει στην περαιτέρω εφαρμογή και υλοποίηση.

Η χωροταξική και πολεοδομική πολιτική δεν ταυτίζονται αλλά παρουσιάζουν ορισμένα κοινά στοιχεία τους, που καθορίζουν τη στενή σχέση που παρατηρείται μεταξύ τους. Τα στοιχεία αυτά είναι: i) η πόλη που αποτελεί

αντικείμενο της πολεοδομικής πολιτικής και μέρος του αντικειμένου της χωροταξικής, ii) διάφορες υποενότητες της χωροταξικής πολιτικής υπάρχουν και στην πολεοδομική, όπως καθορισμός χρήσεων γης, ανάπτυξη υποδομών και iii) ορισμένες συνιστώσες είναι κοινές και στα δύο είδη πολιτικής δηλαδή οικιστική ανάπτυξη και οικιστικό δίκτυο για την πολεοδομική και χωροταξική πολιτική αντίστοιχα. Βασική διαφορά ανάμεσά τους παρουσιάζεται στα επίπεδα του χώρου που αναφέρονται. Είναι γνωστό ότι κατά τη διαδικασία χωροταξικού σχεδιασμού η κλίμακα που χρησιμοποιείται είναι πολύ μεγαλύτερη της αντίστοιχης στον πολεοδομικό. Από αυτή τη διάκριση απορρέει και η διαφοροποίηση που εμφανίζεται στις επιμέρους συνιστώσες των δύο πολιτικών (Οικονόμου, 1996: 22).

Όσο αφορά την πρώτη ομοιότητα των δύο πολιτικών που αναφέρονται στο αντικείμενο παρέμβασης, η πολεοδομική εξετάζει τον εσωτερικό χώρο των πόλεων και γενικά των οικισμών επιδιώκοντας τη βελτίωση των επιμέρους στοιχείων τους, όπως δρόμοι, κτίρια, οικόπεδα κ.ά. Αντίθετα η χωροταξική πολιτική παρεμβαίνει στο χώρο που βρίσκεται έξω από τα όρια των πόλεων, δηλαδή τον εξωαστικό και μ' αυτή την έννοια μπορεί να θεωρηθεί χωροταξική η παρέμβαση που γίνεται σε επίπεδο νομού ή και μικρότερου, περιφέρειας ή και χώρας. Εξετάζοντας τις επιμέρους συνιστώσες τους συνειδητοποιεί κανείς ότι και αυτές διαφοροποιούνται λόγω της διάκρισης που παρατηρείται ανάμεσα στο χωροταξικό και πολεοδομικό επίπεδο οργάνωσης του χώρου. Για παράδειγμα η μεθοδολογία που ακολουθείται για την οικιστική ανάπτυξη σε πολεοδομική κλίμακα αφορά τη δημιουργία πολεοδομημένης γης, ενώ στη χωροταξική επιχειρείται η αρτιότερη διάρθρωση του δικτύου των πόλεων, εξετάζονται οι σχέσεις μεταξύ τους και με τις περιοχές επιρροής τους.

Αξίζει να σημειωθεί ότι στην Ελλάδα παρατηρείται ένα ιεραρχημένο σύστημα σχεδιασμού, που περιλαμβάνει τα χωροταξικά που ανήκουν στην υψηλότερη βαθμίδα της ιεραρχίας, τα ρυθμιστικά σχέδια που εντάσσονται στην αμέσως επόμενη και, τέλος, τα σχέδια πόλεως που βρίσκονται στο κατώτατο επίπεδο (Χριστοφιλόπουλος, 1990: 177). Λόγω του ότι ο χωροταξικός σχεδιασμός περιέχει γενικές κατευθύνσεις και ρυθμίσεις και τοποθετείται στις υψηλότερες βαθμίδες του φάσματος των διαφόρων σχεδίων, προγραμμάτων και μελετών, ο Ν.360/76 με το άρθρο 7 ορίζει ο χωροταξικός σχεδιασμός

προηγείται του πολεοδομικού χωρίς, όμως, για την εκπόνηση του δεύτερου να απαιτείται υποχρεωτικά ο πρώτος. Η ύπαρξη, λοιπόν, ολοκληρωμένων χωροταξικών σχεδίων και προγραμμάτων δεν είναι απαραίτητη για τη διενέργεια πολεοδομικών μελετών, γεγονός που αποδεικνύει ότι δεν έχει δοθεί στην Ελλάδα η δέουσα σημασία στη χωροταξική δραστηριότητα. Από τη στιγμή, ωστόσο, που θα καταρτισθούν τα χωροταξικά σχέδια, κάτι που ποτέ δεν πραγματοποιήθηκε, τα υφιστάμενα πολεοδομικά είναι αναγκαίο να ευθυγραμμιστούν με τις προβλέψεις και τους στόχους τους. Αντιλαμβάνεται κανείς, λοιπόν, ότι δημιουργείται μια σχέση εξάρτησης ή προτεραιότητας μεταξύ χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού, καθώς τα ειδικότερα πολεοδομικά σχέδια εντάσσονται στις προδιαγραφές και το πλαίσιο που ορίζει η ύπαρξη τυχόν χωροταξικών (Σκουρής, 1991: 61).

Από τα παραπάνω συνάγεται το συμπέρασμα ότι η χωροταξική και πολεοδομική πολιτική χρησιμοποιούν διάφορα μέσα και εργαλεία ώστε να επέμβουν στο χώρο και να επιτύχουν την ανάπτυξή του. Η διαφορά τους έγκειται στο ότι αυτή η επέμβαση άλλοτε περιγράφεται με αδρές γραμμές ή ιεραρχημένες μεθόδους και άλλοτε συντελείται με κάθε λεπτομέρεια και εξειδίκευση. Επιπρόσθετα, τα διάφορα σχέδια και προγράμματα που εκπονούνται δεν αποτελούν ένα ολοκληρωμένο σύνολο και γι' αυτό απαιτείται ο συντονισμός τους. Αυτό σημαίνει, όμως, τη δημιουργία κάποιας ιεράρχησης των σχεδίων και την καθιέρωση της προτεραιότητας του Σχεδιασμού του ανώτερου επιπέδου έναντι του κατώτερου, που με τη σειρά της συνεπάγεται την έγκριση από το αρμόδιο υπουργείο των Χωροταξικών ή Ρυθμιστικών Σχεδίων, ώστε να επιτευχθεί μια ολοκληρωμένη οικιστική και γενικότερα χωρική αναβάθμιση.

Σχετικά με την αναπτυξιακή πολιτική αυτή αφορά την προσπάθεια αντιμετώπισης των καθοριστικών παραγόντων που περιορίζουν την ικανοποίηση των αναγκών των ατόμων και παρεμποδίζουν την αναβάθμιση του τρόπου διαβίωσης. Για το λόγο αυτό η αναπτυξιακή πολιτική κατά κλάδους οικονομικής και κοινωνικής δραστηριότητας διέπεται από μια ολοκληρωμένη θεώρηση του κάθε τομέα. Επιχειρείται, λοιπόν, η εφαρμογή ορισμένων μέτρων στον πρωτογενή, δευτερογενή και τριτογενή τομέα, καθώς και στις μεταφορές και τα δημόσια έργα η βελτίωση των οποίων συμβάλλει στην οικονομική

ανέλιξη. Επιπλέον, δίνεται προτεραιότητα στον κοινωνικό προγραμματισμό στην επίλυση των προβλημάτων που σχετίζονται με την ποιότητα ζωής, στην Παιδεία και στην Κοινωνική Πρόνοια. Τέλος, η περιφερειακή ανάπτυξη, η προστασία του περιβάλλοντος και ο ολοκληρωμένος πολεοδομικός προγραμματισμός και σχεδιασμός αποτελούν βασικούς παράγοντες μείωσης των ανισοτήτων των συνθηκών διαβίωσης. Γίνεται, λοιπόν, αντιληπτό ότι η πολεοδομική πολιτική εμπλέκεται στη διαμόρφωση της αναπτυξιακής πολιτικής και επικουρεί στην επίτευξη των στόχων της δεύτερης.

Αξίζει να σημειωθεί ότι τα κυριότερα μέσα έκφρασης της αναπτυξιακής πολιτικής αποτελούν τα πενταετή προγράμματα οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης, τα οποία μέσα στις βασικές τους επιδιώξεις περιλαμβάνουν τη βελτίωση των δομών της ελληνικής οικονομίας, του συστήματος διανομής του κοινωνικού προϊόντος και των όρων διαβίωσης του ανθρώπου. Μέσα στις διάφορες προτάσεις για την επίτευξη των προαναφερόμενων στόχων γίνεται αναφορά στην πολεοδομική πολιτική, στα προβλήματα του πολεοδομημένου χώρου και στα μέτρα που λαμβάνονται για την επίλυσή τους. Οι αναπτυξιακές προσπάθειες παρουσιάζουν κάποιο είδος εξάρτησης από την επίλυση των πολεοδομικών προβλημάτων με την οποία επιτυγχάνονται ποιοτικές ανακατατάξεις. Για παράδειγμα είναι αδύνατη η εξασφάλιση της ποιότητας ζωής (άρα και της επίτευξης του στόχου της αναπτυξιακής πολιτικής) όταν δεν αρκούν οι κοινωφελείς και οι κοινόχρηστοι χώροι ή όταν παρουσιάζονται ελλείψεις τεχνικής υποδομής. Επίσης, η άναρχη δόμηση και η ανεξέλεγκτη διάχυση των πόλεων επιφέρει αρνητικές επιπτώσεις στην ποιότητα της υπαίθρου και του περιβάλλοντος, στην κυκλοφορία των αστικών περιοχών και γενικότερα στον τρόπο διαβίωσης. Στην περίπτωση αυτή η πολεοδομική πολιτική επεμβαίνει λαμβάνοντας διάφορα μέτρα που θα καταστείλουν την κατάσταση αυτή και θα υποβοηθήσουν και το έργο της αναπτυξιακής.

Αποκτά, ωστόσο, ιδιαίτερη σημασία το γεγονός ότι η αναπτυξιακή και η πολεοδομική πολιτική έχουν μια σχέση αμφίδρομη με την έννοια ότι όχι μόνο η δεύτερη επηρεάζει την πρώτη αλλά και το αντίστροφο, σε μικρότερο βέβαια βαθμό αφού το φάσμα της αναπτυξιακής πολιτικής δεν περιορίζεται μόνο στον αστικό χώρο. Η έλλειψη, δηλαδή, έργων υποδομής και παροχής κονδυλίων για την διεκπεραίωσή τους, παρακωλύει το έργο της πολεοδομίας και αναστέλλει

την επίτευξη των στόχων της πολιτικής της. Συμπεραίνει κανείς, λοιπόν, ότι η οικονομική ανάπτυξη συνιστά άμεσο παρεπόμενο της υλικής και κοινωνικής ανέλιξης των πόλεων και σημαντικό παράγοντα για μια προσπάθεια προς ένα ολοκληρωμένο και ορθολογικό σχεδιασμό και προγραμματισμό τους.

Κεφάλαιο 1. Ιστορική αναδρομή στην πολεοδομική πολιτική

1.1. Περίοδος 1900 - 1922

Την πρώτη δεκαετία του 20^{ου} αιώνα η πρωτεύουσα γνωρίζει μια θεαματική αύξηση του πληθυσμού που φτάνει τους 180.000 κατοίκους χωρίς, όμως, να συνεχιστεί για αρκετό χρονικό διάστημα, καθώς συνοδεύεται από την ένταση του μεταναστευτικού ρεύματος των αγροτών στην Αμερική. Ωστόσο, την περίοδο αυτή τη χαρακτηρίζει η άνοδος της αστικής τάξης που προσπαθεί να δημιουργήσει ένα σύγχρονο κράτος αλλά αποτυγχάνει να επιφέρει τη βιομηχανική ανάπτυξη της χώρας. Κάτω από αυτές τις προϋποθέσεις οι παρεμβάσεις του κράτους για τη ρύθμιση του χώρου διαθέτουν προγραμματικό χαρακτήρα αλλά δεν έχουν πάντα το αναμενόμενο αποτέλεσμα, λόγω των εσωτερικών αντιθέσεων και των αντιφατικών ενεργειών της νέας άρχουσας τάξης (Πυργιώτης, 1977:135).

Το 1910 μετά τις εκλογές για την Αναθεωρητική Βουλή εμφανίζεται ο νέος εκπρόσωπος της αστικής τάξης, ο Βενιζέλος. Βασική του επιδίωξη αποτελεί η διάλυση των φεουδαρχικών σχέσεων που δεσμεύουν την αγροτική οικονομία αλλά αποφεύγει να έρθει σε σύγκρουση με τους μεγαλοϊδιοκτήτες. Γι' αυτό το λόγο αποφεύγει την αναγκαστική απαλλοτρίωση των τσιφλικιών. Παρ' όλα αυτά, το έργο της κυβέρνησης Βενιζέλου ανακλύπτει ιδιαίτερα σημαντικό διότι προωθούνται: απαλλοτρίωση γης μετά από αποζημίωση, κατάργηση του φεουδαρχικού αγροτικού συστήματος των Ιονίων. Το 1914 ιδρύεται το Υπουργείο Συγκοινωνιών, από υπηρεσίες ανάμεσα στις οποίες περιλαμβάνεται και η Υπηρεσία Σχεδίων Πόλεων, που χάνει την επαφή της με τους δήμους και προωθεί άστοχες πολεοδομικές διατάξεις. Εκείνη την εποχή η Βασίλισσα Σοφία αναγκάζει το Δήμο Αθηναίων να αναθέσει στον Άγγλο αρχιτέκτονα Μώσον τη σύνταξη μεταρρυθμιστικού σχεδίου για την πρωτεύουσα (ibid.). Τέσσερα χρόνια αργότερα το σχέδιο παρουσιάζει διάφορες παρεμβάσεις για το κέντρο της πόλης, που η εφαρμογή τους σήμαινε την κατεδάφιση και επανοικοδόμησή του. Ωστόσο, γίνεται ιδιαίτερος θόρυβος για το θέμα γιατί η σύνταξη αυτού του σχεδίου είχε στοιχίσει αρκετά χρήματα για τις μικρές οικονομικές δυνατότητες του δήμου. Λίγο αργότερα μια επιτροπή με επικεφαλής τον Π. Καλλιγά συντάσσει ένα ακόμη σχέδιο, το οποίο δεν εφαρμόζεται γιατί ξεσηκώνει αντιδράσεις από τους θιγόμενους ιδιοκτήτες, οι

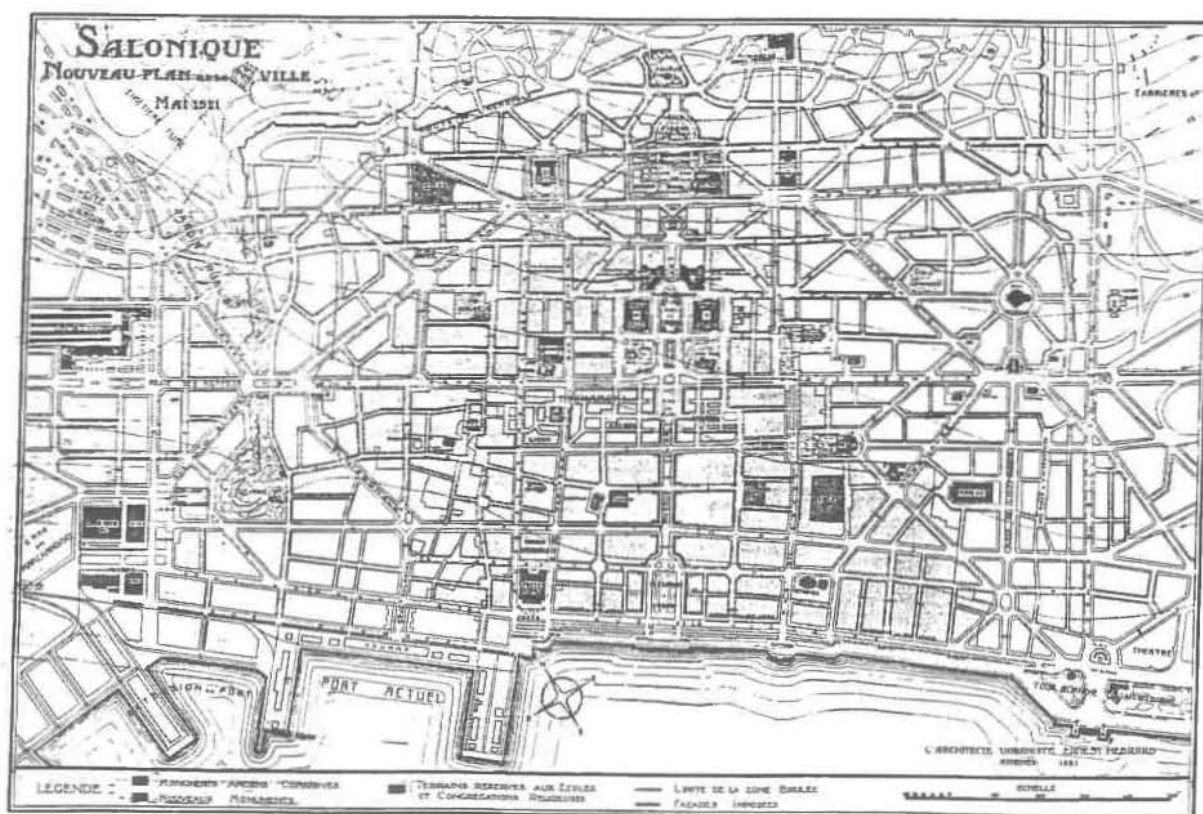
επιτροπή με επικεφαλής τον Π. Καλλιγά συντάσσει ένα ακόμη σχέδιο, το οποίο δεν εφαρμόζεται γιατί ξεσηκώνει αντιδράσεις από τους θιγόμενους ιδιοκτήτες, οι οποίοι επιτυγχάνουν την ακύρωσή του. Αυτό αποτελεί το δεύτερο κατά χρονολογική σειρά πολεοδομικό σχέδιο για την Αθήνα, αφού το πρώτο εκπονήθηκε το 1833 από τους Κλεάνθη και Σάουμπερτ, που προέβλεπε πλατιές λεωφόρους και μία εκτεταμένη αρχαιολογική ζώνη γύρω από την Ακρόπολη. Ωστόσο, δεν εφαρμόστηκε λόγω της διαμαρτυρίας των ιδιοκτητών των αγρών, που ρυμοτομούνταν μεγάλο μέρος της ιδιοκτησίας τους και των κατοίκων της παλιάς πόλης, που κινδύνευαν να μείνουν άστεγοι λόγω των ρυμοτομήσεων.



Σχ. 1.1.1.α.: Το σχέδιο των Κλεάνθη και Σάουμπερτ για την Αθήνα (1833). Από το βιβλίο Αρχιτεκτονικά Θέματα «Η Ρύθμιση του Χώρου στην Ελλάδα», Ετήσια Επιθεώρηση 1977.

Στη δεύτερη περίοδο της κυριαρχίας της κυβέρνησης Βενιζέλου, μετά την εκθρόνιση του Κωνσταντίνου, γνωρίζει έξαρση ο πολεοδομικός σχεδιασμός και δίνεται ιδιαίτερη σημασία στην προσπάθεια ανοικοδόμησης της «πυρίκαυστου ζώνης» της Θεσσαλονίκης. Πέντε χρόνια μετά την ενσωμάτωσή της στην ελληνική επικράτεια, το 1917, το παλιό τμήμα της πόλης καταστρέφεται από μια μεγάλη πυρκαγιά. Ανατίθεται, λοιπόν, στο Γάλλο καθηγητή του πολυτεχνείου Εμπράρ η εκπόνηση σχεδίου για την ανοικοδόμησή του. Επίσης, εκδίδονται ειδικοί νόμοι για την απαλλοτρίωση της καμένης έκτασης υπέρ μιας κτηματικής επιτροπής που αναλαμβάνει να κατανείμει οικόπεδα με την έκδοση κτηματογράφων και να αποζημιώσει τους

θιγόμενους από τις ρυμοτομήσεις. Αυτός ο σκοπός θα εκπληρωνόταν με τα κεφάλαια που θα καταβάλλονταν λόγω της υπεραξίας των νέων οικοπέδων. Στο μεταξύ απομακρύνεται ο Βενιζέλος από την κυβέρνηση χωρίς, όμως, αυτό να παρεμποδίζει τη συνέχιση αυτού του σχεδίου. Εντούτοις, αντιδράσεις παλαιών ιδιοκτητών και ιδιαίτερα Εβραίων παρεκκλίνουν το αρχικό σχέδιο του Εμπράρ με παρεπόμενο να χτιστεί μόνο ένα μικρό μέρος της πόλης. Αυτό το εγχείρημα ήταν πολύ σημαντικό λόγω της οργάνωσής του σε καθαρά επιχειρηματική βάση.



Σχ. 1.1.1.β.: Το νέο σχέδιο της Θεσσαλονίκης του Εμπράρ. Από το βιβλίο Αρχιτεκτονικά θέματα «Η Ρύθμιση του Χώρου στην Ελλάδα», Ετήσια Επιθεώρηση 1977.

Την ίδια εποχή με τον αγροτικό νόμο προωθείται η απαλλοτρίωση των τσιφλικιών της Θεσσαλίας και οι προσπάθειες παλαιοκομματικών να ανατρέψουν το 1920 την κατάσταση αποτυγχάνουν. Αξίζει, τέλος να σημειωθεί ότι η πολιτική της οργάνωσης του χώρου χαρακτηρίζεται από μεγάλη συνέπεια και ορθολογισμό στο επίπεδο του προγραμματισμού. Όσο αφορά την

1977:137). Αντιλαμβάνεται κανείς ότι την εποχή εκείνη ο πολεοδομικός σχεδιασμός εμφανίζεται σε περιπτώσεις και διενεργείται με τρόπο αποσπασματικό. Το γεγονός αυτό σε συνδυασμό με την υπάρχουσα νομοθεσία οδηγεί στο συμπέρασμα ότι δεν είναι δυνατή η ολοκληρωμένη ρύθμιση του χώρου και η διευθέτηση διάφορων πολεοδομικών προβλημάτων.

1.2. Περίοδος 1923 - 1974

Το 1923 γίνεται η πρώτη προσπάθεια αντιμετώπισης των προβλημάτων της πολεοδομικής διαρρύθμισης οικισμών με βάση νομικούς κανόνες. Αφορμή αποτελεί η μικρασιατική καταστροφή που είχε ως αποτέλεσμα όχι μόνο μια βαθιά οικονομική κρίση αλλά και την προσέλευση στον ελλαδικό χώρο, που αριθμούσε 5.000.000 κατοίκους, 1.222.000 προσφύγων από τους οποίους οι μισοί εγκαταστάθηκαν στα αστικά κέντρα. Η στέγαση του πρόσθετου πληθυσμού προκάλεσε οικοδομικό οργασμό και ανάπτυξη οικοδομικών βιομηχανιών. Η κατάσταση αυτή είχε σαν άμεσο παρεπόμενο την πολεοδομική αναρχία και τη δημιουργία στα μεγάλα αστικά κέντρα προσφυγικών συνοικισμών οι οποίοι ήταν ασύνδετοι με την υπόλοιπη χωρική οργάνωση της πόλης. Το κράτος, λοιπόν, ανίκανο να αντιμετωπίσει τα τεράστια στεγαστικά προβλήματα ανέχεται την αυθαίρετη δόμηση και επιτρέπει τις ιδιωτικές οικοδομικές επιχειρήσεις να ασκούν ανενόχλητες το κερδοσκοπικό τους έργο.

Η προαναφερθείσα απαράδεκτη κατάσταση οδηγεί στη ψήφιση του Νομοθετικού Διατάγματος 17-7/16-9-1923 «Περί Σχεδίων Πόλεων, Κωμών και Συνοικισμών του Κράτους και Οικοδομής αυτών». Το διάταγμα αυτό περιέχει κανόνες δικαίου που αφορούν, εκτός των άλλων, την εκπόνηση και έγκριση των ρυμοτομικών σχεδίων. Κάθε πόλη πρέπει να αναπτύσσεται βάσει ορισμένου εγκεκριμένου από τη Διοίκηση Σχεδίου Πόλεως στο οποίο επιβάλλονται ορισμένοι κανόνες υγιεινής, ασφάλειας και αισθητικής για την κάλυψη των αναγκών των κατοίκων της.

Σύμφωνα με το Ν.Δ. του 1923 ολόκληρος ο ελληνικός χώρος διαμορφώνεται σε τρεις κατηγορίες:

- α) Στις περιοχές «εντός Σχεδίου Πόλεως», οι οποίες διαθέτουν εγκεκριμένο σχέδιο και ρυθμίζονται από το Διάταγμα.
- β) Στους οικισμούς που προϋπήρχαν του 1923, δεν έχουν εγκεκριμένο σχέδιο και υπάγονται σε δικό τους νομικό καθεστώς.
- γ) Στις περιοχές που βρίσκονται έξω από τα ρυμοτομικά σχέδια και τους οικισμούς προ του 1923. Αυτές οι περιοχές ονομάζονται «εκτός Σχεδίου Πόλεως» και ρυθμίζονται με Προεδρικό Διάταγμα.

Επιπλέον το 1929 εκδόθηκε το Προεδρικό Διάταγμα της 3-4-1929 «Περί Οικοδομικού Κανονισμού», το οποίο παρέχει κανόνες σύνταξης και έγκρισης των ρυμοτομικών σχεδίων.

Αυτά τα δύο Διατάγματα αποτελούν μια προσπάθεια ελέγχου από μεριά του κράτους στην εκμετάλλευση της γης. Η πολιτεία επεμβαίνει στο χώρο για να ρυθμίσει, βάσει σχεδίου που εγκρίνει η ίδια, τη δράση των πολιτών σε ό,τι αφορά την πολεοδόμηση. Η νομική ρύθμιση αφορά το Σχεδιασμό και Προγραμματισμό ολόκληρης της πόλης και όχι κάθε κτιρίου χωριστά, πράγμα που συνέβαινε πριν από το Ν.Δ. της 17-7-1923.

Ωστόσο αν και ήταν μια ριζοσπαστική κίνηση για την εποχή εκείνη δεν θεσπίζονται ουσιαστικές υποχρεώσεις της πολιτείας για την ανάπτυξη του αστικού χώρου και δεν προβλέπονται τρόποι συνεργασίας ανάμεσα στον πολίτη και το κράτος για τη βελτίωση του χώρου. Επιπλέον, παρά το γεγονός ότι διαμορφώνονται οι τρεις κατηγορίες της ελληνικής επικράτειας, ένα μεγάλο μέρος των περιοχών που βρίσκονται «εκτός Σχεδίου Πόλεως» αστικοποιούνται είτε παράνομα με τη δόμηση αυθαιρέτων κτισμάτων, είτε νόμιμα με την εκμετάλλευση ορισμένων διατάξεων σχετικών με την ανοικοδόμηση σε εκτάσεις εκτός σχεδίου πόλεως. Οι διατάξεις αυτές χρησιμοποιήθηκαν σε όλο τον εκτός σχεδίου χώρο με αποτέλεσμα να παρατηρείται μια απαράδεκτη ανάπτυξη του εξωαστικού χώρου. Στην ουσία το Ν.Δ. του 1923 παρέχει τους απαραίτητους κανόνες για τη ρύθμιση του αστικού χώρου στην Ελλάδα, ωστόσο, το πρόβλημα παρατηρείται κατά την εφαρμογή των κανόνων αυτών καθώς παραγκωνίζονται και πολλές φορές δεν λαμβάνονται σοβαρά υπόψη με άμεσο παρεπόμενο την άναρχη και αυθαίρετη

δόμηση που συντελείται ακόμη και στις μέρες μας προκαλούν την άσχημη και θλιβερή εικόνα της πολεοδομικής οργάνωσης του ελληνικού χώρου.

Είναι αναγκαίο να τονισθεί ότι κατά τη μεταπολεμική περίοδο ως τη μεταπολίτευση, η πολεοδομική νομοθεσία παρέμεινε στάσιμη με την έννοια ότι δεν εκδηλώθηκε ιδιαίτερο ενδιαφέρον για την ανάπτυξη του χώρου. Στην περίοδο αυτή όμως δημιουργήθηκαν οι απαραίτητες προϋποθέσεις ώστε να είναι απαραίτητη η άσκηση πολεοδομικής πολιτικής για την οργάνωση του αστικού χώρου στα επόμενα χρόνια.

Ο πόλεμος με την τετράχρονη κατοχή που ακολουθεί διακόπτουν οποιαδήποτε πρωτοβουλία από πλευράς κράτους για οργάνωση του χώρου. Η κατάσταση αυτή έχει σαν απόρροια τη συσσώρευση των χωροταξικών και πολεοδομικών προβλημάτων, καθώς και την προσθήκη στα παλιά νέων, που η πολιτεία καλείται να αντιμετωπίσει. Το 1949, που χρονολογείται και το τέλος του εμφυλίου πολέμου, η χώρα διέρχεται βαθύτατη οικονομική κρίση και μαστίζεται από ανεργία και υποαπασχόληση. Στη προσπάθεια ρύθμισης αυτής της κατάστασης παρουσιάζονται δύο επίσημες εκθέσεις οικονομικής ανάπτυξης οι οποίες υποστηρίζουν διαφορετικούς τρόπους χειρισμού του προβλήματος. Η πρώτη είναι η έκθεση της ομάδας Ζολώτα - Ζίγδη - Κούλη που υποστηρίζει προγράμματα «υψηλής έντασης κεφαλαίου» και προτείνει επενδύσεις σε έργα υποδομής, βαριά βιομηχανία, εγγειοβελτιωτικά έργα κ.α. Σχετικά με τη δεύτερη έκθεση Βαρβαρέσου, η οποία και εφαρμόστηκε, προτείνει την ανάπτυξη ελαφριάς βιομηχανίας καταναλωτικών αγαθών και γενικά μη παραγωγικές επενδύσεις δηλαδή προγράμματα «χαμηλής έντασης κεφαλαίου» (Πυργιώτης, 1977:140). Οι μεταγενέστερες εξελίξεις κινήθηκαν μεταξύ των δύο επιλογών με επενδύσεις σε έργα υποδομής αλλά χωρίς άμεσες επενδύσεις σε βαρεία βιομηχανία. Η οικοδομή, λοιπόν, υπήρξε ο βασικός παράγοντας ολοκλήρωσης της ελληνικής βιομηχανίας γεγονός που επηρέασε άμεσα τη διαμόρφωση της πολεοδομικής πολιτικής στην Ελλάδα εκείνη την εποχή (Γετίμης - Οικονόμου, 1994:597).

Εν τω μεταξύ το στεγαστικό πρόβλημα συνεχίζει να υφίσταται έστω και αν οι επίσημες εκθέσεις υποστηρίζουν το αντίθετο (Πυργιώτης, 1977:140). Στην πράξη δεν κατασκευάστηκε ο αναγκαίος αριθμός κατοικιών ώστε να καλυφθούν πλήρως οι ελλείψεις με αποτέλεσμα 214.800 αγροτικές οικογένειες

να είναι άστεγες ή να στεγάζονται σε άθλιες κατασκευές. Τέλος, οι 282.257 αυθαίρετες κατοικίες που κατασκευάζονται στα προάστια των πόλεων την περίοδο 1945 - 1956 ενισχύει την άποψη ότι το οικιστικό πρόβλημα είναι ιδιαίτερα οξύ και η αντιμετώπισή του κρίνεται αναγκαία (Πυργιώτης, 1977:140). Η εποχή αυτή χαρακτηρίζεται ως περίοδος ανασυγκρότησης και έχει ως κύριο χαρακτηριστικό την ανάληψη ιδιωτικής πρωτοβουλίας. Η κατοικία, λοιπόν, αντιμετωπίζεται σαν εμπορευματική αξία και ανθίζει η οικοδομική δραστηριότητα που αποτελεί την κύρια βιομηχανία δημιουργώντας δική της αγορά, η οποία απευθύνεται στα μεσαία και ανώτερα κοινωνικά στρώματα. Η παρέμβαση του κράτους στην κατάσταση αυτή είναι ουσιαστικά ανύπαρκτη, καθώς αν και οι στεγαστικές συνθήκες εξακολουθούν να παραμένουν άθλιες η πολιτεία ασχολείται με έργα μικρής κλίμακας, όπως έργα ύδρευσης και αποχέτευσης, και κοινοτικά έργα κοινής ωφέλειας.

Τη δεκαετία του 1950 - 1960, όπου υπάρχει και σταθεροποίηση της πολιτικής εξουσίας της συντηρητικής παράταξης, ο κυριότερος κλάδος της οικονομίας παραμένει η γεωργία με χαμηλή όμως παραγωγικότητα. Οποιοσδήποτε προσπάθειες για βελτίωση της γεωργικής παραγωγής δεν επιφέρουν σημαντικά αποτελέσματα. Έτσι, παρατηρούνται έντονα μεταναστευτικά ρεύματα τόσο στο εξωτερικό όσο και στο εσωτερικό της χώρας με άμεσο παρεπόμενο την αλλαγή της ισορροπίας στον ελληνικό χώρο. Ωστόσο, η ένταση της αστικοποίησης δεν επιφέρει και ανάπτυξη του βιομηχανικού τομέα με εξαίρεση ορισμένες καταναλωτικές μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις. Εν τω μεταξύ οι συνθήκες στέγασης των στρωμάτων των αστικών κέντρων και των αγροτικών μαζών εξακολουθούν να είναι άθλιες (Πυργιώτης, 1977:141). Το κράτος προσπαθεί με διάφορα να παράσχει κατοικία σε εργάτες, υπαλλήλους, μέσω δωρεών, σύναψης δανείων και ίδρυσης λαχείων χωρίς όμως να είναι επαρκή για την κάλυψη των στεγαστικών αναγκών των εσωτερικών μεταναστών που καταφθάνουν από την επαρχία αντιμετωπίζοντας οξύτατα οικιστικά προβλήματα. Η κατάσταση αυτή οδηγεί στο να οργιάζει η κερδοσκοπία στη γη και οι άνθρωποι αναγκάζονται να καταφύγουν στην αυθαίρετη δόμηση στην περιφέρεια των αστικών κέντρων και ιδιαίτερα της Αθήνας.

Την περίοδο αυτή προωθούνται συστηματικότερα και ταχύτερα διάφορα έργα υποδομής, όπως διανοίξεις εθνικών λεωφόρων, που θα διευκολύνουν τη διακίνηση των βιομηχανικών προϊόντων και την ανάπτυξη του τουρισμού. Παράλληλα, δημιουργούνται στο Υπουργείο Συντονισμού υπηρεσίες με προγραμματικές αρμοδιότητες και συντάσσονται τα πρώτα ειδικά περιφερειακά προγράμματα. Ακολουθείται, λοιπόν, μια πολιτική που αποφέρει σημαντικά οικονομικά επιτεύγματα χωρίς όμως να κατορθώνει να επιλύσει τα προβλήματα των ευρύτερων λαϊκών στρωμάτων του πληθυσμού της χώρας.

Εκείνο που αποκτά ιδιαίτερη βαρύτητα είναι το γεγονός ότι η δημιουργία των βασικότερων έργων υποδομής, απαραίτητα για την επίτευξη βιομηχανικών επενδύσεων, συνοδεύτηκε από υποαπασχόληση στη γεωργία, ανεργία στις πόλεις, διάλυση των περιφερειακών οικονομιών και έντονη μετανάστευση. Ωστόσο, η δημιουργία των ΚΕ.Π.Ε. και των Υπηρεσιών Περιφερειακής Ανάπτυξης στο Υπουργείο Συντονισμού δείχνει ήδη μια τάση για ορθολογική οργάνωση του χώρου. Ειδικά με την κυβέρνηση της Ένωσης Κέντρου, που αναλαμβάνει τα καθήκοντά της το 1963, εκφράζεται καλύτερα το νέο φιλελεύθερο κλίμα, καθώς κατευθύνονται προσπάθειες για τον «συγχρονισμένο επιστημονικό προγραμματισμό» ανάπτυξης της χώρας. Επιπλέον, το Υπουργείο Συντονισμού αναθέτει σε ιδιωτικά γραφεία σειρά Ρυθμιστικών Σχεδίων που αποτελούν ουσιαστικά μελέτες τουριστικού προγραμματισμού (Πυργιώτης, 1977:145). Τέλος, το επιχείρημα για οργάνωση του χώρου παρέμεινε στο στάδιο του πειράματος χωρίς να κατορθώσει να εξειδικεύσει τις προθέσεις του. Η εκπόνηση των Ρυθμιστικών Σχεδίων χρησίμευσε στη καλύτερη περίπτωση σαν συμβουλευτικό πλαίσιο αναφοράς της κυβερνητικής ομάδας, αφού δεν υπήρχαν θεσμικές δεσμεύσεις για την εφαρμογή τους.

Η στρατιωτική δικτατορία του 1968 επιδιώκει τη σταθεροποίηση της εξουσίας και την αναδιάρθρωση του κρατικού μηχανισμού. Επίσης, καταβάλλονται υπέρογκες προσπάθειες για την ιδεολογική ενσωμάτωση των μεσαίων και χαμηλών εισοδηματικών στρωμάτων με διάφορα μέσα. Το κυριότερο από αυτά αποτελεί η οικοδομική δραστηριότητα με τη θέσπιση μιας σειράς νόμων. Έτσι ο Νόμος 395/68 «Περί ύψους των οικοδομών και του συστήματος της ελεύθερας δομήσεως» δίνει προσαύξηση 40% στο ύψος των



κτιρίων στον «εντός σχεδίου πόλεως» χώρο με άμεσο παρεπόμενο τον οικοδομικό οργανισμό, που οδήγησε στην ισοπέδωση των παραδοσιακών στοιχείων των πόλεων, χωρίς να κατορθώσει να επιλύσει κανένα από τα προβλήματα που υπήρχαν. Με τον Α.Ν.410/68 παρέχεται η δυνατότητα νομιμοποίησης των αυθαιρέτων κατοικιών, γεγονός που ευχαριστεί πολλούς κατοίκους της περιφέρειας διαφόρων πόλεων, καθώς και όσους προτίθενται να προβούν σε αυθαιρεσία προκειμένου να καλύψουν τις στεγαστικές τους ανάγκες.

Είναι γνωστό ότι στην αρχή της δεκαετίας 1970 - 1980 παρατηρείται βιομηχανική ανάπτυξη με αποτέλεσμα τη μείωση της εξωτερικής μετανάστευσης. Επιπλέον ο Σύλλογος Ελλήνων Βιομηχάνων απαιτεί την παροχή κινήτρων ώστε να επιταχυνθεί η παλιννόστηση και να προσανατολιστούν οι εσωτερικοί μετανάστες σε συγκεκριμένα αστικά κέντρα που θα επανδρώσουν τις βιομηχανίες τους. Κάτω από αυτές τις προϋποθέσεις εμφανίζεται το Ν.Δ.1003/71 «περί ενεργού πολεοδομίας» με σκοπό την ανάπτυξη κάποιας περιοχής με οργανωμένη δόμηση για τη δημιουργία πολεοδομικών συγκροτημάτων. Γίνεται η προσπάθεια διείσδυσης του τραπεζικού κεφαλαίου στο κύκλωμα παραγωγής της κατοικίας με την ίδρυση από την Κτηματική Τράπεζα της εταιρείας οικοδομικών και τουριστικών επιχειρήσεων «Εθνική Κτηματική». Μέσα στα πλαίσια του νομοθετήματος εκπονούνται μελέτες για τρεις εργατικούς οικισμούς, από τις οποίες καμιά δεν εφαρμόστηκε παρά την οξύτητα του στεγαστικού προβλήματος. Επίσης, δημοσιεύεται την ίδια εποχή το Ν.Δ.797/71 «περί αναγκαστικών απαλλοτριώσεων» για την εφαρμογή του προηγούμενου και διαφόρων άλλων έργων. Η απόπειρα εφαρμογής του, ωστόσο, ξεσήκωσε θύελλα αντιδράσεων ομάδων μικροϊδιοκτητών στις περιοχές των αναγκαστικών απαλλοτριώσεων.

Εκτός από τις νομοθετικές ρυθμίσεις οι ιθύνοντες προωθούν τη χάραξη του 15ετούς Εθνικού Προτύπου Ανάπτυξης το οποίο αποτελεί το πρώτο μακροχρόνιο πρόγραμμα σε επίπεδο χώρας και προτείνει βασικά την οργάνωση δικτύων αστικών κέντρων και αγροτικών οικισμών και παράλληλα καθορίζει μια χωροταξική πολιτική τομέων. Επίσης, το Νοέμβριο του 1972 ανατίθεται από το Υπουργείο Συντονισμού σε ιδιωτικό γραφείο η εκπόνηση

«Χωροταξικού Σχεδίου και Προγράμματος Περιοχής Πρωτεύουσας» και «Εθνικού και Χωροταξικού Προγράμματος και Σχεδίου Ελλάδος».

Είναι αναγκαίο να τονισθεί ότι ενώ συνεχίζονται οι αναθέσεις μελετών σε ιδιωτικά γραφεία, δημοσιεύεται το Ν.Δ.1262/72 «περί ρυθμιστικών σχεδίων αστικών περιοχών». Επίσης το Ταμείο Εφαρμογής Ρυθμιστικών Σχεδίων, που θεσμοθετείται με αυτό το διάταγμα, στερείται οποιουδήποτε πόρου. Ωστόσο, η διαδικασία παραλαβής και έγκρισης των ρυθμιστικών σχεδίων που καθιερώνεται εξασφαλίζει στη διοίκηση τη δυνατότητα να ελέγχει τις προτάσεις των μελετητών.

Το νέο θεσμικό πλαίσιο και τα έργα που συντελέστηκαν την περίοδο εκείνη οδήγησαν στην καταστροφή του αστικού και αγροτικού ελληνικού χώρου. Η έλλειψη ενός ολοκληρωμένου χωροταξικού πλαισίου οδήγησε στην καταστροφή των πιο αξιόλογων περιοχών της χώρας από άποψη φυσικού τοπίου και πολιτιστικής κληρονομιάς, ενώ επιτράπηκε η εγκατάσταση των βιομηχανιών οπουδήποτε. Με αυτές τις συνθήκες ο αστικός χώρος γίνεται εμπόρευμα, η ύπαιθρος ερημώνεται χάνοντας τον πληθυσμό της και τις ισορροπημένες κοινωνικές δομές της.

Από τα παραπάνω συνάγεται το συμπέρασμα ότι όλη τη μεταπολεμική περίοδο παρατηρείται έντονη κινητικότητα πληθυσμού, γεγονός που προκαλεί μια ευρύτατη γεωγραφική ανακατανομή του. Οι καταστροφές που προξενήθηκαν κατά τη διάρκεια του δευτέρου παγκοσμίου πολέμου οδήγησαν στην εμφάνιση του φαινομένου της έντονης ζήτησης για γη στα αστικά κέντρα. Με τις τεράστιες στεγαστικές ανάγκες που υπήρχαν, λοιπόν, παρατηρείται την εποχή εκείνη έντονη αστικοποίηση με ταυτόχρονη ερήμωση της υπαίθρου, καθώς και άναρχη δόμηση με την ανέγερση αυθαιρέτων κτισμάτων. Όσον αφορά τις οικονομικές παραμέτρους, από τα τέλη της δεκαετίας του 1960 ήταν δεδομένη η παρέμβαση του κράτους στα μονοπώλια και στο τομέα των δημοσίων έργων. Η κατάσταση αυτή σε συνδυασμό με την εκβιομηχάνιση του 1960 και την κρίση που ακολούθησε το 1973 οδήγησε στην αλλαγή του οικιστικού δικτύου με τη δημιουργία νέων αστικών κέντρων. Αντιλαμβάνεται κανείς, λοιπόν, ότι ανακύπτει ιδιαίτερα αναγκαία η παρέμβαση του κράτους στον πολεοδομικό σχεδιασμό, καθώς η απρογραμματίστη εξέλιξη του αστικού

χώρου είχε αρνητικές επιπτώσεις σε οικονομικές παραμέτρους, όπως η προσφορά υπηρεσιών και πληροφοριών.

1.3. Μεταπολίτευση ως σήμερα

Η πτώση του δικτατορικού καθεστώτος το 1974 συνεπάγεται και περιστολές στο Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων και τις δανειοδοτήσεις. Επίσης, αναστέλλονται πολλές χωροταξικές και ρυθμιστικές μελέτες, καθώς ένα μεγάλο τμήμα των δημοσίων δαπανών διοχετεύεται για τον αμυντικό εξοπλισμό της χώρας. Εντούτοις, η κυβέρνηση με την αναθεώρηση του Συντάγματος προχωρεί σε σημαντικές αναδιαρθρώσεις σχετικά με τη ρύθμιση του χώρου (Πυργιώτης, 1977:149).

Στο νέο Σύνταγμα με το άρθρο 17 τίθενται ορισμένοι περιορισμοί στην ατομική ιδιοκτησία υπογραμμίζοντας και τον κοινωνικό της ρόλο. Τονίζεται ιδιαίτερα το γεγονός ότι ο ιδιοκτήτης έχει πολλά δικαιώματα που απορρέουν από την ιδιοκτησία του, σε καμιά όμως περίπτωση αυτά τα δικαιώματα δεν επιτρέπεται να ασκούνται σε βάρος του γενικού συμφέροντος. Το δεύτερο άρθρο που αναφέρεται στο σχεδιασμό του χώρου είναι το άρθρο 24 σύμφωνα με το οποίο ορίζονται κατευθυντήριες γραμμές που αφορούν το Χωροταξικό και Πολεοδομικό Σχεδιασμό. Υποστηρίζει ότι η χωρική αναδιάρθρωση της Ελλάδας υπάγεται στην αρμοδιότητα και τον έλεγχο του κράτους με σκοπό την ανάπτυξη των οικισμών και την εξασφάλιση των καλύτερων δυνατών όρων διαβίωσης. Επιπλέον, υποχρέωση του κράτους αποτελεί και η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος, αφού πρέπει να λαμβάνει μέτρα για τη διαφύλαξή του. Γίνεται, λοιπόν, αντιληπτό ότι κάνει την εμφάνισή του για πρώτη φορά ένα διευρυμένο συνταγματικό πλαίσιο παρέμβασης για τη διευθέτηση των χωρικών προβλημάτων.

Εκείνο που αποκτά ιδιαίτερη βαρύτητα είναι το γεγονός ότι το 1976 ψηφίζεται ο ιδρυτικός νόμος - πλαίσιο της Δ.Ε.Π.Ο.Σ. που αντικαθιστά χωρίς να καταργεί το Ν.Δ.1003/71 «Περί Ενεργού Πολεοδομίας». Σκοπό της Δ.Ε.Π.Ο.Σ. αποτελεί η δημιουργία κινήτρων για την προσέλκυση εργατικού δυναμικού στις περιοχές που την επιβάλλουν οι αναπτυξιακοί στόχοι, ο πληθυσμός πρέπει να μετακινείται σύμφωνα με τις ανάγκες της παραγωγής.

Οι τελευταίες αυτές μεταρρυθμίσεις και ιδιαίτερα η συνταγματική, αναδεικνύουν μια αναγνώριση από πλευράς της πολιτείας για

προγραμματισμό και ρύθμιση του χώρου, λαμβάνοντας υπόψη ότι στο παρελθόν τα νομοθετήματα δεν στηρίζονται σε ουσιαστικές προθέσεις και στόχους. Η αναγνώριση της ανάγκης αυτής προήλθε από τον μέχρι τότε πρόχειρο σχεδιασμό των έργων, που οδηγούσε στην καταστροφή των φυσικών πόρων, στη ρύπανση του περιβάλλοντος και γενικά στην απουσία εργαλείων για ολοκληρωμένη οικιστική ανάπτυξη. Επίσης, η ανάγκη για σχεδιασμό προκύπτει και από την πολιτική εθνικής ενότητας που προάγει την κοινωνική ομαλότητα και επιβάλλει τον έλεγχο σε ορισμένες υπερβολές στη δραστηριότητα του κεφαλαίου.

Αποτελεί αναμφίλεκτη πραγματικότητα ότι μέχρι το 1975 σε ορισμένους τομείς η κυβέρνηση είχε προχωρήσει σε περιστασιακές ενέργειες και στον τομέα της ρύθμισης του χώρου, υλοποιήθηκαν ελάχιστα σχέδια. Η δράση του κράτους παρέμεινε στις θεσμικές αλλαγές που επιτρέπουν κάποιο είδος παρέμβασης, χωρίς όμως να καθορίζεται το επίπεδο και τα εργαλεία αυτής της παρέμβασης. Ωστόσο θα μπορούσε να υποστηρίξει κανείς ότι εκείνο το χρονικό διάστημα δικαιολογείται η στάση της κυβέρνησης, καθώς γίνεται προσπάθεια ελέγχου μιας βασικής αντίφασης. Από τη μια πλευρά ήταν ιδιαίτερα αναγκαία η ρύθμιση που θα οδηγούσε στον περιορισμό των εξωτερικών αντιστοιχοοικονομιών, καθώς και της άναρχης ιδιωτικής πρωτοβουλίας που προξενούν την καταστροφή των φυσικών πόρων, εντούτοις, οι διαδικασίες αυτές δεν ήταν δυνατόν να εφαρμοστούν ενιαία και καθολικά επειδή η ελληνική κοινωνία δεν είχε την κατάλληλη δομή ώστε να δεχθεί τέτοιου είδους δεσμεύσεις. Αυτό σημαίνει ότι ήταν ανύπαρκτες οι ευρύτερες οργανώσεις μέσω των οποίων θα απαιτούνταν η ικανοποίηση των συμφερόντων του συνόλου και βάσει αυτών θα διαμορφώνονταν και ο χωρικός σχεδιασμός και προγραμματισμός. Αντιθέτως, υπάρχει μόνο η ατομική "συμμετοχή" στον πολεοδομικό σχεδιασμό με την έννοια της ικανοποίησης των ίδιων συμφερόντων από φορείς που εμπλέκονται στη διαδικασία αυτή και τυγχάνει να έχουν σχέσεις και δοσοληψίες με τους θιγόμενους ιδιοκτήτες. Επομένως, υποβιβάζεται ο χωροταξικός και πολεοδομικός σχεδιασμός στο επίπεδο διατύπωσης ενός απλού προγράμματος κατασκευής έργων, αφού σε άλλη περίπτωση η εφαρμογή των γενικών μέτρων για την υλοποίηση των δηλωμένων στόχων αντιτίθονταν στα ίδια συμφέροντα που αποτελούν κύριο

μοχλό κοινωνικής και οικονομικής αναβάθμισης και, συνεπώς, η αναπτυξιακή πολιτική αναγκάζεται να τα υπηρετεί. Η κατάσταση αυτή έχει σαν άμεσο παρεπόμενο την απουσία παρέμβασης των κυβερνητικών παραγόντων και τον έλεγχο των μελετών για την εκπλήρωση των συμβατικών υποχρεώσεων αλλά και την έλλειψη πρόθεσης καθιέρωσης συμμετοχικών διαδικασιών (Πυργιώτης, 1977:150).

Αποτελεί κοινή παραδοχή ότι η ρυθμιστική παρέμβαση του κράτους στο σχεδιασμό του χώρου κρίνεται αναγκαία, αφού με την ανάπτυξη της δράσης των μονοπωλίων εντάθηκαν οι κοινωνικές αντιθέσεις στο χώρο και αυξήθηκαν οι κινητοποιήσεις των κατοίκων για τον έλεγχο του περιβάλλοντός τους. Εκείνο το χρονικό διάστημα οι αντιδράσεις δεν προέρχονται μόνο από τους θιγόμενους κατοίκους αλλά και από εταιρείες προστασίας περιβάλλοντος, οι οποίες πολλές φορές μάλιστα διαφωνούν και με τους πρώτους. Αυτή η περίοδος χαρακτηρίζεται ως μεταβατική, καθώς οι διαδικασίες αυτορύθμισης που καθόριζαν ως τότε την αναπαραγωγή των κοινωνικών και οικονομικών σχέσεων λειτουργούν ανασταλτικά στην οργάνωση του χώρου που απαιτεί τη δημιουργία θεσμικών πλαισίων που θα παρέχουν δυνατότητες αμεσότερου ελέγχου.

Η πιο χαρακτηριστική έκφραση της αντίληψης αυτής εμφανίζεται με την ίδρυση του ΥΧΟΠ με το Ν.1032/80 «Περί συστάσεως ΥΧΟΠ», το οποίο περιλαμβάνει την Υπηρεσία Οικισμού του Υπουργείου Δημοσίων Έργων όπως και άλλες Υπηρεσίες σχετικές με το αντικείμενό του. Παράλληλα, επιδιώκεται μεγαλύτερη παρέμβαση στην οικιστική ανάπτυξη με μια σειρά νομοθετημάτων τα οποία εξουδετερώθηκαν για την αποφυγή αντιδράσεων από διάφορες ομάδες συμφερόντων. Κατά την περίοδο 1979 - 1983 αφυπνίζονται τόσο οι φορείς άσκησης πολεοδομικής πολιτικής όσο και τα κυβερνητικά στελέχη με αποτέλεσμα, εκτός από την ίδρυση του Υπουργείου, να εισαχθεί η πρόταση ρυθμιστικού σχεδίου στην Αθήνα όπως και να ψηφιστεί ο νέος για την εποχή εκείνη Νόμος 947/79 «περί οικιστικών περιοχών», που είχε σκοπό τον καθορισμό των λειτουργιών της οικιστικής περιοχής, καθώς και την γενική πολεοδομική διαρρύθμιση και ανάπτυξή της. Αξιοσημείωτο είναι το γεγονός ότι για πρώτη φορά καθορίζονται οι όροι και ο τρόπος συμμετοχής των ιδιοκτητών των ακινήτων που περιλαμβάνονται στην οικιστική περιοχή για τη δημιουργία

των κοινόχρηστων χώρων και την εκτέλεση των βασικών πολεοδομικών έργων ώστε να εξασφαλιστεί η λειτουργικότητα και η αναμόρφωσή της. Ο νόμος αυτός συνιστά τον πρόδρομο του Ν.1337/83 καθώς εισάγει για πρώτη φορά την εισφορά σε γη και χρήμα, στοιχεία που διατηρεί και επεξεργάζεται και ο τελευταίος. Εντούτοις, ο Ν.947/79 δεν εφαρμόστηκε λόγω των αντιδράσεων που προκάλεσε από τους θιγόμενους ιδιοκτήτες και αντικαταστάθηκε σε πολλά καίρια σημεία του από τον μεταγενέστερο του Ν.1337/83. Με τις νομοθετικές αυτές διατάξεις ατόνισαν διάφορα νομοθετήματα του παρελθόντος που ήταν ευνοϊκότερα για την ανεξέλεγκτη και άναρχη δόμηση γεγονός που μαζί με την οικονομική ύφεση οδήγησε στην αναστολή της οικοδομικής δραστηριότητας. Αν και εκείνο το χρονικό διάστημα δημιουργήθηκαν οι απαραίτητες διατάξεις για ριζική πολεοδομική επέμβαση, σύμφωνα μάλιστα και με την ευαισθητοποίηση του πληθυσμού για τα πολεοδομικά και περιβαλλοντικά προβλήματα, δεν εφαρμόστηκε τίποτα σημαντικό για τη βελτίωση της κατάστασης (Αραβαντινός, 1990:53).

Το 1983 ψηφίζεται ο Νόμος 1337/83 «Επέκταση των πολεοδομικών σχεδίων, οικιστική ανάπτυξη και σχετικές ρυθμίσεις» που δημιουργήθηκε για να καλύψει επείγουσες απαιτήσεις και να ισχύσει για ορισμένη περίοδο μέχρι την ψήφιση οριστικού θεσμικού πλαισίου και γι αυτό το λόγο χαρακτηρίστηκε "μεταβατικός" νόμος. Εστιάζεται κυρίως στις επεκτάσεις των σχεδίων πόλεων, στη νομιμοποίηση αυθαιρέτων καθώς και στην προώθηση διάφορων ενεργειών για την οργάνωση του αστικού χώρου. Εκείνο που πρέπει να τονιστεί όμως είναι το γεγονός ότι αποτελεί επιτακτική ανάγκη η διατύπωση ενός καθολικού και συντονισμένου θεσμικού πλαισίου της πολεοδομίας για την κάλυψη των κενών που παρατηρούνται.

Πρόσφατα κατατέθηκε και ψηφίστηκε στη Βουλή ο Ν.2508/97, που επικεντρώνει το ενδιαφέρον του στη βιώσιμη οικιστική ανάπτυξη των πόλεων και των οικισμών της χώρας. Με το νέο νομοσχέδιο επιδιώκεται ο πολεοδομικός σχεδιασμός των μητροπολιτικών περιοχών με ρυθμιστικά σχέδια και η κάλυψη κάθε νομού με πολεοδομικά σχέδια γενικών κατευθύνσεων, δηλαδή για τις αστικές και περιαστικές περιοχές Γενικά Πολεοδομικά Σχέδια και για τις μη αστικές περιοχές Σχέδια Χωρικής και Οικιστικής Οργάνωσης Ανοικτών Πόλεων (ΣΧΟΟΑΠ). Με αυτόν τον τρόπο

κάθε περιοχή του νομού περιλαμβάνεται σε ένα από τα παραπάνω σχέδια είτε για να πολεοδομηθεί ή για να προστατευθεί από την άναρχη οικιστική επέκταση. Γενικά, ο νέος νόμος έχει ως κύριο σκοπό τον καθορισμό ενός ολοκληρωμένου και αποτελεσματικού πολεοδομικού σχεδίου αρχών, κατευθύνσεων, όρων και διαδικασιών που μπορούν να συμβάλλουν στη διαμόρφωση ενός αναβαθμισμένου οικιστικού περιβάλλοντος, ώστε οι συνθήκες διαβίωσης σ' αυτούς τους οικισμούς και στις ευρύτερες περιοχές τους να είναι όσο το δυνατό πιο ανθρώπινες.

Από όλα τα παραπάνω συνάγεται το συμπέρασμα ότι η πολεοδομική ενεργοποίηση που παρατηρείται το 1979 ως το 1983 ήταν κάτι το αναμενόμενο καθώς για τριάντα περίπου χρόνια δημιουργήθηκαν οι κατάλληλες συνθήκες και προϋποθέσεις που οδήγησαν στην οριακή κατάσταση της προαναφερθείσας περιόδου. Στο παρελθόν οποιεσδήποτε προσπάθειες για ρύθμιση του χώρου αφορούσαν την αντιμετώπιση προβλημάτων που ανέκυπταν σε ειδικές περιστάσεις ή υπηρετούσαν ιδεολογικούς και πολιτικούς σκοπούς. Πολλές φορές οι προσπάθειες αυτές λόγω έλλειψης χρηματοδοτικών μέσων ή ισχυρής πολιτικής εξουσίας παρέμειναν ανολοκλήρωτες χωρίς να γνωρίσουν καμία εφαρμογή. Ωστόσο, την εποχή εκείνη η οικονομία της χώρας ήταν καθαρά αγροτική και οι ανάγκες χωρικής οργάνωσης περιορισμένες. Ουσιαστικά τα χωρικά προβλήματα οξύνθηκαν μεταπολεμικά και έφθασαν στο απόγειο το χρονικό διάστημα της στρατιωτικής δικτατορίας.

Η περίοδος από το 1981 μέχρι σήμερα παρουσιάζει έντονο ενδιαφέρον αφού παρατηρούνται έντονες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες αναβάθμισης της πολεοδομικής πολιτικής, όπως καθολική αντιμετώπιση των οικιστικών επεμβάσεων, η επιβολή περιορισμών στις χρήσεις γης, η εφαρμογή νέων αντιλήψεων για τις υποχρεώσεις της ατομικής ιδιοκτησίας και γενικά προσπάθειες εξασφάλισης ολοκληρωμένου σχεδιασμού. Επιπλέον η πολεοδομική πολιτική διαμορφώνεται σε ένα διαφορετικό κλίμα που περιλαμβάνει δημοκρατικές διαδικασίες στη λήψη αποφάσεων για την οργάνωση του χώρου και επιτρέπει τη συμμετοχή ευρύτερων λαϊκών στρωμάτων στη ρύθμισή του. Ειδικά στο Ν.1337/83 η ανάμιξη των πολιτών στον πολεοδομικό σχεδιασμό ή ακόμη και στη διαμόρφωση της πολεοδομικής

πολιτικής περιέχεται σε μεγαλύτερο βαθμό από ότι στους προηγούμενους νόμους. Εντούτοις, αυτή η ανάμιξη παίρνει τη μορφή της συμβουλευτικής συμμετοχής η οποία δεν αποτελεί αναπόσπαστο μέρος του σχεδιασμού, καθώς πολλές φορές το σχέδιο εκπονείται πρώτα και μετά καλούνται οι πολίτες σε ανοικτή συγκέντρωση για να εκφράσουν τη γνώμη τους.

Στις μέρες μας το ενδιαφέρον του νομοθέτη έχει στραφεί στην οργάνωση των πόλεων και των οικισμών με ταυτόχρονη προστασία του περιβάλλοντος και ανακοπή της άναρχης δόμησης. Επιδιώκεται η περιβαλλοντική αναβάθμιση των χώρων πρασίνου όσο και των ιστορικών και πολιτιστικών στοιχείων των πόλεων και οικισμών της χώρας. Αξιοσημείωτο είναι το γεγονός ότι από τις αρχές του αιώνα μέχρι σήμερα η πολεοδομική πολιτική διαμορφώνεται ανάλογα με τις ανάγκες που υπάρχουν και τις ιστορικές προϋποθέσεις που παρατηρούνται σε κάθε περίοδο. Στη σημερινή εποχή τα μεγάλα αστικά κέντρα διέρχονται βαθύτατη οικολογική κρίση με την ρύπανση της ατμόσφαιρας και την υποβάθμιση της ποιότητας ζωής. Αντιλαμβάνεται κανείς, λοιπόν, ότι η διεύθυνση της περιβαλλοντικής διάστασης στον πολεοδομικό σχεδιασμό και στη διαχείριση του οικιστικού χώρου ανακύπτει εξαιρετικά αναγκαία ώστε ο τρόπος ανάπτυξης των πόλεων και οικισμών να συσχετίζεται άμεσα με την αναβάθμιση του περιβάλλοντος και την αποφυγή της οικολογικής κρίσης. Επομένως, ορισμένες ιδέες που θεωρούνταν πρωτοποριακές και καινοτόμες πριν μερικά χρόνια αγγίζουν όλο και λιγότερο τα βαρυσήμαντα προβλήματα της εποχής μας και γι' αυτό το λόγο χρήζουν άμεσης αναθεώρησης και εκσυγχρονισμού.

1.4. Προγράμματα Οικονομικής Ανάπτυξης

Εκείνο που αποκτά ιδιαίτερη σημασία είναι το γεγονός ότι μετά το 1945 μέχρι και σήμερα παρατηρείται μια προσπάθεια από πλευράς κράτους για την οικονομική ανόρθωση της Ελλάδας μέσω διάφορων προγραμμάτων. Αυτά είναι, συνήθως, πενταετή, περιλαμβάνουν τρόπους ανάπτυξης και λαμβάνουν μέτρα για την επίλυση προβλημάτων που σχετίζονται με το βιοτικό επίπεδο. Έτσι, γίνεται αναφορά και στην πολεοδομική πολιτική και προτείνονται λύσεις σε οποιαδήποτε προβλήματα προκύπτουν. Στη συνέχεια παρατίθενται

διάφορα προγράμματα οικονομικής ανάπτυξης, όσα ήταν δυνατό να βρεθούν, για διαφορετικές χρονικές περιόδους.

1.4.1. Πρόγραμμα Οικονομικής Ανορθώσεως της Ελλάδος 1949-1950

Όσο αφορά την πολεοδομική πολιτική την εποχή εκείνη κυρίαρχο πρόβλημα αποτελεί η στέγαση των κατοίκων της υπαίθρου, κατά πρώτο λόγο, διότι μετά το δεύτερο παγκόσμιο πόλεμο προκλήθηκαν ανεπανόρθωτες καταστροφές στα σπίτια τους. Το πρόγραμμα προβλέπει την οικοδόμηση 140.000 κατοικιών εκ μέρους της κυβέρνησης. Οπωσδήποτε είναι αναγκαία η προώθηση της ιδιωτικής πρωτοβουλίας, ώστε να επιταχυνθούν οι ρυθμοί της οικοδομικής δραστηριότητας. Τέλος, παρέχονται ορισμένα κονδύλια, όχι μόνο για την κατασκευή νέων κατοικιών αλλά και για την επισκευή και την αποκατάσταση των ήδη υπαρχόντων.

1.4.2. Πενταετές Πρόγραμμα Οικονομικής Αναπτύξεως της Χώρας 1960 - 64

Η αναφορά στα πολεοδομικά προβλήματα στο πρόγραμμα αυτό, είναι αρκετά περιορισμένη αφού γίνεται λόγος μόνο για την οικοδομική δραστηριότητα. Σύμφωνα, λοιπόν, με το Πενταετές Πρόγραμμα το οικιστικό πρόβλημα έχει οικονομική και κοινωνική σημασία, καθώς επιδρά στην υγεία και την αποδοτικότητα των εργαζομένων γι' αυτό απαιτείται η βελτίωση των οικιστικών συνθηκών και η ενίσχυση των οικογενειών χαμηλού εισοδήματος. Προβλέπεται, λοιπόν, η διάθεση 800 εκ. δρχ. μέσω των φορέων οικιστικών προγραμμάτων υπό μορφή μακροπρόθεσμων δανείων και οικονομικής ενίσχυσης για τους απόρους.

1.4.3. Πρόγραμμα Οικονομικής Αναπτύξεως της Ελλάδος 1968 -1972

Στο πρόγραμμα της περιόδου αυτής εκτός της ανάλυσης για την οικοδομική δραστηριότητα και τα προβλήματα στέγασης γίνεται αναφορά σε μέτρα πολεοδομικής φύσης σχετικά με την πολεοδομική νομοθεσία, την οργανωμένη δόμηση, τις αναπλάσεις, τις ζώνες οικιστικής ανάπτυξης, την οικιστική αναδιάρθρωση και την κινητοποίηση τοπικών παραγόντων.

Για πρώτη φορά τονίζεται η αναγκαιότητα της αναθεώρησης της πολεοδομικής νομοθεσίας, ώστε να δημιουργηθούν οι απαραίτητες θεσμικές και οργανωτικές προϋποθέσεις για τον έλεγχο χρήσεων γης και την άρτια λειτουργία διάφορων φορέων χωροταξικής ανάπτυξης, όπως Ε.Ο.Τ., Εταιρεία Βιομηχανικών Ζωνών κ.α. Σχετικά με την οργανωμένη δόμηση, αυτή επιτυγχάνεται με τη δημιουργία κτηματικών ομάδων, τον αναδασμό και την ενοποίηση της αστικής γης σε μεγαλύτερες οικοπεδικές μονάδες. Επίσης, καθιερώνεται το σύστημα ζωνών οικιστικής ανάπτυξης σε επιλεγόμενες περιοχές της χώρας για την προώθηση της περιφερειακής και πολεοδομικής ανέλιξης. Επισημαίνεται η ανάληψη προγραμμάτων πολεοδομικής ανάπτυξης και σύμπτυξης των μικρών οικισμών για την επίλυση των λειτουργικών ή κοινωνικών πολεοδομικών προβλημάτων και για τη βελτίωση της σχέσης των οικισμών προς την οικονομική δραστηριότητα της ενδοχώρας αντίστοιχα. Για την επίτευξη, ωστόσο, των παραπάνω είναι αναγκαία η συμμετοχή των αρμόδιων τοπικών παραγόντων σε διάφορα προγράμματα ώστε να αναπτυχθεί η τοπική ευθύνη και πρωτοβουλία.

1.4.4. Σχέδιον Προτύπου Μακροχρονίου Αναπτύξεως της Ελλάδος 1973 - 87

Το μακροχρόνιο σχέδιο ανάπτυξης αναγνωρίζει την ύπαρξη του πολεοδομικού γνωρίσματος, την αδυναμία προσδιορισμού των εξελίξεων και πραγμάτωσης των στόχων που είχαν τεθεί σε προηγούμενα προγράμματα. Κύριο σκοπό συνιστά η δομή του οικισμού να εξυπηρετεί απ' όλες τις απόψεις την εξέλιξη των ανθρώπινων δραστηριοτήτων, την κοινωνική πρόοδο και την άνοδο του πολιτιστικού επιπέδου.

Τα προτεινόμενα μέτρα, λοιπόν, είναι: α)η εξασφάλιση αναγκαίας γης για τη δημιουργία κοινωφελών και κοινόχρηστων χώρων ανάλογα με το μέγεθος του οικισμού, β)η ορθή χωροθέτηση των διάφορων λειτουργιών, λαμβάνοντας υπόψη τις επιδράσεις τους στο φυσικό περιβάλλον του οικισμού, γ)η τήρηση των πυκνοτήτων δόμησης, των φόρτων των δικτύων κ.α. εντός παραδεκτών ορίων. Τα παραπάνω είναι δυνατόν να πραγματοποιηθούν με τη σταδιακή αναπροσαρμογή της δομής των οικισμών, καθώς και με το να καταβληθεί κάθε

δυνατή προσπάθεια ώστε να εφαρμοστούν αυτά τα μέτρα στους νέους οικισμούς.

1.4.5. Πρόγραμμα Αναπτύξεως της Ελλάδος 1973 - 1977

Στα πλαίσια του προγράμματος αυτού κατηγοριοποιούνται τα προβλήματα που υπάρχουν σε οικιστικά, κοινωνικά, πολιτιστικά που προκύπτουν από το χαμηλό βιοτικό επίπεδο των μικρών οικισμών και προβλήματα πολεοδομικών λειτουργιών, όπως κατοικία, βιομηχανία, υπηρεσίες, τουρισμός, κοινόχρηστοι χώροι και δίκτυα υποδομής. Προτείνεται, λοιπόν, η οργανωμένη πολεοδομική ανάπτυξη και ανάπλαση των οικισμών, η αντιμετώπιση των στεγαστικών αναγκών και η βελτίωση των μεταφορικών δικτύων. Επίσης, τονίζεται η αναγκαιότητα της αύξησης των κοινόχρηστων χώρων, η μείωση των υφιστάμενων συντελεστών δόμησης σε κεντρικές περιοχές και ο περιορισμός των ασυμβίβαστων χρήσεων γης.

Αξιοσημείωτο είναι το γεγονός ότι για πρώτη φορά εκδηλώνεται η ανάγκη οργάνωσης συστήματος φορέων σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο με πολεοδομικές αρμοδιότητες για τη διαμόρφωση, άσκηση και αναπροσαρμογή της πολεοδομικής πολιτικής. Μ' αυτόν τον τρόπο θα επιτευχθεί η υλοποίηση των στόχων του προγράμματος που αφορούν την οικιστική ανάπτυξη.

1.4.6. Πρόγραμμα Οικονομικής και Κοινωνικής Ανάπτυξης 1983 - 1987

Το πρόγραμμα αυτό αφορά μια εποχή που είναι κοντά στη δική μας και γι' αυτό είναι δυνατό να γίνει πλήρης κατανόηση των συνθηκών που περιγράφονται. Τα προβλήματα που αναφέρονται είναι η άναρχη και αυθαίρετη δόμηση, η καταστροφή των παραδοσιακών ιστών και κτιρίων, η κατά τόπους ύπαρξη μεγάλων πυκνοτήτων, η έλλειψη τεχνικής υποδομής και κοινωνικού εξοπλισμού, η ρύπανση του περιβάλλοντος και η έντονη κατάτμηση της περιαστικής και αγροτικής γης. Για την αντιμετώπιση των προβλημάτων αυτών προτείνεται ο ολοκληρωμένος αναπτυξιακός και πολεοδομικός σχεδιασμός με την ανασυγκρότηση του αστικού δικτύου. Βασικό μέτρο, λοιπόν, είναι η ΕΠΑ, ώστε να ενισχυθεί ολόκληρο το αστικό δίκτυο της χώρας.

Κεφάλαιο 2. Φορείς διαμόρφωσης πολεοδομικής πολιτικής

2.1. Γενικά

Εκείνο που αποκτά ιδιαίτερη βαρύτητα κατά την εξέταση της πολεοδομικής πολιτικής είναι η ανάλυση των φορέων άσκησής της, των υπηρεσιών, οργανισμών ή και διαφόρων επιχειρήσεων, που με τις ενέργειές τους υποβοηθούν στην προώθηση και εφαρμογή του αντικειμένου της. Στη συνέχεια θα γίνει μια προσπάθεια ανάλυσης των κυριοτέρων φορέων και των αρμοδιοτήτων που καθένας ξεχωριστά ασκεί αν και η πλήρης καταγραφή τους συνιστά δύσκολη διαδικασία. Αυτό συμβαίνει λόγω του ότι υπάρχει ένα πλήθος νομοθετικών διατάξεων που μεταβιβάζουν, προσθέτουν και αφαιρούν αρμοδιότητες από διάφορες υπηρεσίες, οργανισμούς και νομικά πρόσωπα προκαλώντας σύγχυση και συχνά σύγκρουση καθηκόντων. Η κατάσταση αυτή σε συνδυασμό με την αλλαγή του σκηνικού στο τοπικό επίπεδο και τη δημιουργία του Β' βαθμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης που προξένησε κάποιο πρόβλημα σχετικά με τη συνταγματικότητα των αρμοδιοτήτων της, περιπλέκει και δυσχεραίνει την προσπάθεια που καταβάλλεται. Εντούτοις, θα επιχειρηθεί η όσο το δυνατό πληρέστερη περιγραφή των φορέων που έχουν επιφορτιστεί με αυτό το καθήκον. Τέλος είναι αναγκαίο να επισημανθεί ότι στον όρο φορέας δε συμπεριλαμβάνονται και διάφοροι οργανισμοί και οργανώσεις, που ασκούν δημόσια εξουσία και έχουν τη δυνατότητα λήψης αποφάσεων στα διάφορα στάδια της πολεοδομικής πολιτικής. Οι διάφορες επαγγελματικές και συνδικαλιστικές οργανώσεις (π.χ. Τ.Ε.Ε.) ή ομάδες κατοίκων άμεσα θιγομένων από την άσκησή της, επηρεάζουν κατά πολύ τον τρόπο υλοποίησης των κατευθύνσεων και στόχων που έχουν αρχικά τεθεί αλλά δεν ασκούν οι ίδιοι την πολιτική και γι' αυτό αναφέρονται σε επόμενο κεφάλαιο.

2.2. Κεντρικό επίπεδο

Σύμφωνα με το Ν.1032/80 και Ν.1558/85 σε κεντρικό επίπεδο αρμόδιος φορέας για κάθε πολεοδομικό ζήτημα είναι το Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. Το υπουργείο αυτό έχει, μεταξύ άλλων, την αποκλειστική ευθύνη για τη χάραξη και εφαρμογή της οικιστικής και πολεοδομικής πολιτικής. Επιπλέον, είναι υπεύθυνο για την έγκριση, εκπόνηση, τροποποίηση, ανάθεση και εφαρμογή των αναγκαίων

ρυθμιστικών και πολεοδομικών σχεδίων και προγραμμάτων, καθώς και για την εισήγηση προς την Οικονομική και Νομισματική Επιτροπή για τη στεγαστική πολιτική που θα ακολουθηθεί και για το συντονισμό ειδικών προγραμμάτων των επιμέρους φορέων. Επιπρόσθετα, έχει την αρμοδιότητα για την κατάρτιση και εφαρμογή των προγραμμάτων χαρτογράφησης και κτηματολογίου. Τέλος έχει τη δυνατότητα να εποπτεύει οικοδομικούς συνεταιρισμούς και Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου ή δημόσιες επιχειρήσεις των οποίων η δραστηριότητα ανάγεται σε θέματα αρμοδιότητας του υπουργείου.

2.3. Τοπικό επίπεδο

2.3.1. Β' Βαθμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Μέχρι το 1994, οπότε και η Νομαρχία μεταβλήθηκε σε Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, αρμόδιος για πολεοδομικά θέματα και φορέας άσκησης πολεοδομικής πολιτικής σε νομαρχιακό επίπεδο ήταν ο Νομάρχης. Σύμφωνα, λοιπόν με τους Α.Ν.314/68, Ν.Δ.1018/71, Ν.1337/83 και Π.Δ. από 2/4 - 14/6/85 οι νομάρχες διαμερισμάτων εκτός από την περιοχή téως Διοικήσεως Πρωτευούσης και του téως Δήμου Θεσσαλονίκης έχουν τις ακόλουθες πολεοδομικές αρμοδιότητες:

- α) Σε οικισμούς που έχουν πληθυσμό μέχρι 5.000 κατοίκους, έγκριση, επέκταση, τροποποίηση σχεδίων πόλεων και καθορισμό ή τροποποίηση των όρων δόμησης αυτών.
- β) Σε οικισμούς από 5.001 έως 20.000 κατοίκους, τροποποίηση σχεδίων χωρίς περιορισμούς καθώς και τροποποίηση και καθορισμό όρων δόμησης με περιορισμούς.
- γ) Σε οικισμούς από 20.001 και πάνω κατοίκους, τροποποιήσεις σχεδίων και όρων δόμησης με περιορισμούς.

Επιπλέον οι νομάρχες έχουν το δικαίωμα αναστολής των οικοδομικών αδειών και εκτέλεσης των οικοδομικών εργασιών.

Όσο αφορά τους νομάρχες téως Διοικήσεως Πρωτευούσης και téως Δήμου Θεσσαλονίκης οι πολεοδομικές αρμοδιότητες διαμορφώνονται ως εξής:

- α) Σε οικισμούς κάτω των 5.000 κατοίκων, έγκριση ρυμοτομικού σχεδίου πυκνοδομημένου τμήματος.

β) Καθορισμός ορίων οικισμών πληθυσμού μέχρι 20.000 κατοίκους καθώς και πολεοδόμηση των οικισμών αυτών.

γ) Τροποποίηση σχεδίου καθώς και τροποποίηση και καθορισμό των όρων δόμησης ανεξαρτήτως πληθυσμού με περιορισμούς.

Τέλος, οι νομάρχες αυτής της κατηγορίας έχουν τη δυνατότητα χορήγησης οικοδομικών αδειών και εκτέλεσης οικοδομικών εργασιών.

Το 1994 συντελέστηκε η μετατροπή της Νομαρχίας σε Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση. Έτσι, μια υπηρεσία που λειτουργούσε στο επίπεδο κρατικής συγκρότησης και συντελούσε τη διοικητική αποσυγκέντρωση μεταβλήθηκε σε Β' Βαθμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης, στον οποίο παρατηρείται πολιτική αποκέντρωση ώστε να υπάρξει περισσότερη αποδοτικότητα και αμεσότητα στην αντιμετώπιση των τοπικών αναγκών. Ωστόσο, αρχικά αποφασίστηκε οι πολεοδομικές αρμοδιότητες να μεταβιβαστούν στο Νομάρχη που διοικεί τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση χωρίς καμιά αλλαγή, δηλαδή να ισχύουν όσα προαναφέρθηκαν. Εντούτοις, αυτή η απόφαση κρίθηκε αντισυνταγματική και σύμφωνα με το πρακτικό επεξεργασίας 2/1996 του πέμπτου τμήματος του ΣΤΕ ο νομάρχης δε δύναται να ασκεί ρυθμιστικές αρμοδιότητες για τα πολεοδομικά θέματα της περιοχής του, καθώς έπαυσε να είναι όργανο του αποκεντρωμένου κράτους (Νόμος και Φύση, τ.1/1997:125). Τα όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης μετά την ψήφιση του Ν.2218/94 μπορούν να έχουν αρμοδιότητες μόνο εκτελεστικές και εφαρμογής σχεδίων. Επιπρόσθετα τα ΣΧΟΠ των νομαρχιών έχουν τη δυνατότητα γνωμοδότησης στις Κεντρικές Υπηρεσίες του Υπουργείου για τη διευκόλυνση του έργου τους. Στο σημείο αυτό δε διευκρινίζεται αν οι εν λόγω αρμοδιότητες θα διεκπεραιώνονται από όργανα τοπικής αυτοδιοίκησης διατηρώντας τον κρατικό τους χαρακτήρα ή αν θα ασκούνται αυτοτελώς. Στη δεύτερη περίπτωση, ωστόσο, η απόφαση αυτή έρχεται σε αντίθεση με το Π.Ε. 374/1992 όπου αποφασίστηκε όλες οι αρμοδιότητες "πολεοδομικών εφαρμογών" να αποτελούν καθαρά κρατικές υποθέσεις (ibid.). Τέλος, όσο αφορά τη γνωμοδότηση του νομαρχιακού ΣΧΟΠ δεν είναι ισχυρή, καθώς δεν μπορεί να στηρίξει ή να ανατρέψει την πρόταση του υπουργού ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. για έγκριση πολεοδομικής μελέτης, αφού η νομαρχία έπαυσε να αποτελεί αποκεντρωμένη κρατική υπηρεσία.

2.3.2. Α' Βαθμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Όσο αφορά τους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ, μέχρι το 1983 είχαν εκδοθεί προεδρικά διατάγματα για μεταβίβαση σε ορισμένους δήμους, πολεοδομικών αρμοδιοτήτων σχετικά με την έκδοση οικοδομικών αδειών, ενώ σε ό,τι είχε σχέση με τον πολεοδομικό σχεδιασμό είχαν μόνο δυνατότητα: α) σύνταξης και υποβολής προτάσεων, εκπόνησης και έγκρισης ρυμοτομικών σχεδίων, β) γνωμοδότησης επί ρυμοτομικών σχεδίων που εκπονεί η Διοίκηση και γ) εφαρμογής των ρυμοτομικών σχεδίων.

Εκείνο που αποκτά, όμως, ιδιαίτερη βαρύτητα είναι το γεγονός ότι σύμφωνα με τη παράγραφο 3 του άρθρου 33 του Ν.1337/83 παρέχεται νομοθετική εξουσιοδότηση για την έκδοση προεδρικών διαταγμάτων, με τα οποία θα μεταβιβάζεται στους ΟΤΑ η αρμοδιότητα τροποποίησης εγκεκριμένων σχεδίων και καθορισμού όρων και περιορισμών δόμησης, χωρίς την παρέμβαση της κεντρικής εξουσίας. Οι δήμοι ή κοινότητες που έχουν το δικαίωμα αυτό καθορίζονται με προεδρικά διατάγματα που εκδίδονται με πρόταση των υπουργών Εσωτερικών και ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. Η ίδια διαδικασία εφαρμόζεται ανάλογα και για την έγκριση τροποποίησης εγκεκριμένων σχεδίων χωρίς μεταβολή των όρων και περιορισμών δόμησης, εκτός και αν αυτό το δικαίωμα παρέχεται από τα προεδρικά διατάγματα. Αυτά κανονίζουν κάθε αναγκαία προσαρμογή των σχετικών διαδικασιών και εκδίδονται όταν ο αντίστοιχος ΟΤΑ έχει οργανώσει κατάλληλη τεχνική υπηρεσία. Εντούτοις, παρά το γεγονός ότι μεταβιβάστηκαν πολλές αρμοδιότητες, η έλλειψη οικονομικών πόρων και ανθρώπινου δυναμικού δεν επέτρεψαν την άσκηση αυτών, που άλλωστε δεν ήταν αποφασιστικής σημασίας για το σχεδιασμό.

2.4. Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου και Δημόσιες Επιχειρήσεις

Η άσκηση ενεργού πολεοδομικής πολιτικής και η κρατική επέμβαση στη ρύθμιση του χώρου οδήγησαν στη δημιουργία δημοσίων επιχειρήσεων και μιας σειράς Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου, που παρεμβαίνουν ουσιαστικά στη διαδικασία εκπόνησης και εφαρμογής χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού. Ωστόσο, έχουν αναληφθεί πολλές πρωτοβουλίες που στρέφονται στην κατεύθυνση αυτή, χωρίς να ασχολούνται εντατικά και

οργανωμένα και γι' αυτό το λόγο παρατίθενται μόνο όσες έχουν σπουδαία δραστηριότητα στον τομέα της πολεοδομικής ανάπτυξης.

Το πρώτο Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου που ιδρύθηκε με το Ν.Δ.1262/72 είναι το Ειδικό Ταμείο Εφαρμογής Ρυθμιστικών και Πολεοδομικών Σχεδίων (Ε.Τ.Ε.Ρ.Π.Σ.), το οποίο τελεί υπό την εποπτεία του υπουργού ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. Το Ε.Τ.Ε.Ρ.Π.Σ. διοικείται από πενταμελές διοικητικό συμβούλιο και έχει ως κύριο σκοπό την απευθείας χρηματοδότηση της εφαρμογής ρυθμιστικών και πολεοδομικών σχεδίων σε όλη τη χώρα, όπως και την επιδότηση ή δανειοδότηση ΟΤΑ ή διαφόρων άλλων οργανισμών για εκτελέσεις έργων που εξυπηρετούν την εφαρμογή των σχεδίων και σε ειδικές περιπτώσεις επιτρέπεται και η απευθείας χρηματοδότηση για την εκπόνηση πολεοδομικών και ρυμοτομικών σχεδίων. Οι πόροι του Ταμείου αυτού προέρχονται από κρατικές επιχορηγήσεις, δάνεια για τα οποία μπορεί να παρασχεθεί εγγύηση του Δημοσίου, τα έσοδα εκμετάλλευσης της περιουσίας, καθώς και τα τέλη που επιβάλλονται στη γη ή σε κτίσματα. Επιπλέον, προβλέπεται από μεταγενέστερους πολεοδομικούς νόμους ότι διάφορες επιβαρύνσεις και εισφορές που καλούνται να καταβάλλουν οι ιδιώτες, περιέρχονται στο Ε.Τ.Ε.Ρ.Π.Σ. Το έργο, λοιπόν, του Ε.Τ.Ε.Ρ.Π.Σ. είναι, θεωρητικά, πολύ σημαντικό, διότι διαθέτει στους αρμόδιους φορείς τους απαραίτητους πόρους για την εκπλήρωση των στόχων του πολεοδομικού σχεδιασμού (Σκουρής, 1991:108). Ωστόσο, στην Υπηρεσία αυτή επικρατεί σύγχυση όσο αφορά την οργάνωσή της και τη διατήρηση των αρχείων για τα κονδύλια που παρέχει. Μετά από προσωπική επίσκεψη και αναζήτηση στοιχείων παρουσιάζονται βιβλία στα οποία αναφέρονται τα ποσά που δίνονται σε κάθε ΟΤΑ, για τη διεκπεραίωση διάφορων έργων, χωρίς όμως να εξηγούν ποια είναι τα έργα αυτά. Επιπλέον, δεν γίνεται κανένας απολύτως έλεγχος από το Ε.Τ.Ε.Ρ.Π.Σ. για την τύχη αυτών των χρημάτων, αν έχουν δηλαδή απορροφηθεί στα έργα για τα οποία προορίζονταν.

Το 1976 με το Ν.446/76 ιδρύθηκε η Δημόσια Επιχείρησης Πολεοδομικής Οικισμού και Στεγάσεως, που μετονομάστηκε σε Δημόσια Επιχείρηση Πολεοδομίας και Στέγασης (Δ.Ε.ΠΟ.Σ) με το Ν.947/79 που είναι Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου, ανήκει στο Δημόσιο και εποπτεύεται από τον υπουργό ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. Σκοπό της αποτελεί η παροχή κατοικίας ή δυνατοτήτων

στέγασης σε προσιτές τιμές και σε ικανοποιητικό οικιστικό περιβάλλον σε άτομα χαμηλών ή μεσαίων εισοδηματικών στρωμάτων. Επιπρόσθετα, έχει αναλάβει την αποκατάσταση επαρκών πολεοδομικών και οικιστικών συνθηκών, εκτέλεση έργων οργανωμένης δόμησης στις ζώνες ενεργού πολεοδομίας και εκτέλεση προγραμμάτων αστικού αναδασμού και οικιστικής ανάπτυξης στις ζώνες ειδικής ενίσχυσης. Τέλος, οι πόροι της Δ.Ε.Π.Ο.Σ. προέρχονται από το αρχικό κεφάλαιο της επιχείρησης, από κρατικές επιχορηγήσεις, από επιχορηγήσεις του Ε.Τ.Ε.Ρ.Π.Σ., από εισφορές ΟΤΑ για εκτέλεση συγκεκριμένων προγραμμάτων κ.α. (Σκουρής, 1991:111).

Ο τρίτος, κατά χρονολογική σειρά, φορέας άσκησης πολεοδομικής πολιτικής όσο αφορά τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου είναι ο Οργανισμός Ρυθμιστικού Σχεδίου και Προστασίας Περιβάλλοντος Αθήνας, ο οποίος ιδρύθηκε με το Ν.1515/85, εδρεύει στην Αθήνα και έχει πλήρη διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια, υπό την εποπτεία του υπουργού ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. Ο Οργανισμός αυτός είναι υπεύθυνος για την κατάρτιση προγραμμάτων υλοποίησης των στόχων του Ρυθμιστικού Σχεδίου Αθήνας, για την αναβάθμιση των εξαιρετικά υποβαθμισμένων περιοχών, καθώς και για τον περιορισμό κάθε είδους ρύπανσης ατμοσφαιρικής, υδάτων, εδάφους και προστασία από το θόρυβο (Χριστοφιλόπουλος, 1991:192).

Σύμφωνα με το Ν.1561/85 ιδρύθηκε ο Οργανισμός Ρυθμιστικού Σχεδίου και Προστασίας Περιβάλλοντος Θεσσαλονίκης και φέρει την επωνυμία Οργανισμός Θεσσαλονίκης. Πρόκειται για έναν Οργανισμό που διοικείται από επταμελή επιτροπή και εποπτεύεται από τον υπουργό ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. Κυριότερο σκοπό του συνιστά η παρακολούθηση της εφαρμογής και η εξασφάλιση της πραγματοποίησης του Ρυθμιστικού Σχεδίου της ευρύτερης περιοχής της Θεσσαλονίκης, η εκπόνηση και η μέριμνα για την έγκριση των γενικών πολεοδομικών σχεδίων, η μέριμνα για την εναρμόνιση με το ρυθμιστικό σχέδιο των επιμέρους προγραμμάτων των οικείων φορέων, καθώς και η μελέτη και εφαρμογή μέτρων για την προστασία του περιβάλλοντος. Τέλος, οι πόροι του Οργανισμού προέρχονται από τακτική ή έκτακτη κρατική επιχορήγηση (Σκουρής, 1991:114).

Στη πράξη οι Οργανισμοί αυτοί υπολειτουργούν γιατί δεν έχουν εκδοθεί οι προβλεπόμενες από τις διατάξεις των νόμων αυτών διοικητικές πράξεις

λειτουργίας τους. Όσο αφορά τις δεσμεύσεις των ρυθμίσεων του Σχεδίου, αυτές ισχύουν για την κρατική διοίκηση και τους άλλους δημόσιους φορείς, οι οποίοι έχουν υποχρέωση να καταρτίζουν πρόγραμμα εφαρμογής για την πραγματοποίηση των στόχων του. Ως προς τους πολίτες, αυτοί δεσμεύονται μόνο στο πλαίσιο της συγκεκριμενοποίησης και εξειδίκευσης του Ρυθμιστικού, που συνεπάγεται πολεοδομικές επεμβάσεις, οι οποίες δημιουργούν τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους (Χριστοφιλόπουλος, 1991:193).

Κεφάλαιο 3. Εργαλεία άσκησης πολεοδομικής πολιτικής

3.1. Γενικά

Είναι γνωστό ότι προκειμένου να γίνεται λόγος για μια ολοκληρωμένη πολιτική διαδικασία πρέπει να τίθενται αρχικά κάποιοι στόχοι, οι οποίοι μέσω κάποιων μηχανισμών ή εργαλείων θα οδηγηθούν στο στάδιο της εφαρμογής. Όσο αφορά την πολεοδομική πολιτική στις επόμενες παραγράφους θα γίνει προσπάθεια ανάλυσης ορισμένων εργαλείων καθώς και διευκρίνησης των σκοπών που εξυπηρετούν.

Όσο αφορά την εισφορά σε γη και χρήμα επιδιώκεται η άμεση εξασφάλιση κοινόχρηστων εκτάσεων, οι Ζώνες Ενεργού Πολεοδομίας και Αστικού Αναδασμού που προϋποθέτουν ουσιαστική παρέμβαση στην οικιστική ανάπτυξη από αρμόδιο φορέα, ενώ με τις Ζώνες Ειδικών Ενισχύσεων και Ειδικών Κινήτρων θεσμοθετούνται πολεοδομικοί μηχανισμοί και κίνητρα που επικουρούν στον τρόπο ανάπτυξης μιας περιοχής στα πλαίσια του πολεοδομικού σχεδιασμού. Αξιοσημείωτο είναι το γεγονός ότι ορισμένα από τα εργαλεία που αναλύονται δεν κατάφεραν να επιτύχουν το σκοπό για τον οποίο αρχικά είχαν τεθεί και η αποτυχία υλοποίησης τους οφείλεται κυρίως στον τρόπο αποδοχής τους από τους άμεσα ενδιαφερόμενους κατοίκους.

3.2. Εισφορά σε γη και χρήμα

Η εισφορά σε γη και χρήμα είναι ένα εργαλείο με το οποίο επιτυγχάνεται, εκτός των άλλων, η συμμετοχή των πολιτών στην ενεργοποίηση μιας οικιστικής περιοχής. Σύμφωνα με το άρθρο 8 του Ν.1337/83 οι ιδιοκτησίες που εντάσσονται στο Πολεοδομικό Σχέδιο ή στις οποίες επεκτείνεται αυτό και βρίσκονται σε περιοχές αραιοδομημένες ή αδόμητες έχουν την υποχρέωση να συμμετάσχουν στη διαμόρφωση των κοινόχρηστων χώρων και γενικά στην ικανοποίηση κοινωφελών σκοπών και χρήσεων, με εισφορά σε γη.

Ο νόμος αυτός εισάγει την προοδευτική κλίμακα ποσοστών ανάλογα με το μέγεθος των ιδιοκτησιών, με αποτέλεσμα να μικραίνει η σχετική επιβάρυνση των μικρών ιδιοκτησιών με αντίστοιχη αύξηση των μεγάλων. Ωστόσο, η κλιμακωτή εισφορά σε γη αποδίδει συνολικά για μια μέτρια κατανομημένη περιοχή, λιγότερο ποσό γης από όσο απαιτείται για τη δημιουργία

κοινόχρηστων και κοινωφελών χώρων μιας ορθά πολεοδομημένης περιοχής ακόμα και με εφικτά πολεοδομικά πρότυπα. Την υπόλοιπη γη κατ' ανάγκη τη διαθέτει ο δήμος, η κοινότητα ή το κράτος.

Εκείνο που αποκτά ιδιαίτερη βαρύτητα είναι το γεγονός ότι στις πυκνοδομημένες περιοχές εφαρμόζεται το σύστημα αυτοαποζημιώσεων λόγω ρυμοτομίας όπως προβλέπονται από το Ν.Δ. του 1923. Εντούτοις, αν σε αυτές τις περιοχές υπάρχει ιδιοκτήτης με περισσότερα από 500 τ.μ. στην κατοχή του, σε αυτόν θα εφαρμοστεί συμπληρωματικά η κλιμακωτή εισφορά σε γη. Τέλος, όταν στην περιοχή όπου συντελείται επέκταση σχεδίου υπάρχουν ήδη σχηματισμένοι κοινόχρηστοι χώροι θεωρούνται και κοινόχρηστοι χώροι της επέκτασης, άρα κανείς δεν δικαιούται γι' αυτούς να ζητά αποζημίωση σε βάρος του συνόλου ή σε βάρος οποιουδήποτε άλλου από τους ιδιοκτήτες που έχουν αποκτήσει τις ιδιοκτησίες τους γνωρίζοντας την υπαρκτή αυτή κατάσταση της περιοχής τους.

Όσο αφορά την εισφορά σε χρήμα οι ιδιοκτήτες των ακινήτων που περιλαμβάνονται σε περιοχές ένταξης και επέκτασης κατά το άρθρο 1 του Ν.1337/83 και διατηρούνται ή διαμορφώνονται σε νέα ακίνητα, συμμετέχουν με καταβολή χρηματικής εισφοράς στην αντιμετώπιση της δαπάνης για την κατασκευή των βασικών κοινόχρηστων πολεοδομικών έργων. Η εισφορά σε χρήμα υπολογίζεται στο εμβαδόν που απομένει μετά την αφαίρεση της οφειλόμενης εισφοράς σε γη και στην οικοπεδική αξία που έχει κάθε ιδιοκτησία κατά το χρόνο κύρωσης της πράξης εφαρμογής. Στην παράγραφο 3 του άρθρου 9 του Ν.1337/83 εισάγεται η καινοτομία ότι τα κλιμακωτά ποσοστά και της εισφοράς σε χρήμα προσδιορίζονται ανά ιδιοκτήτη και για όλες τις ιδιοκτησίες του που βρίσκονται μέσα στην ίδια πολεοδομική ενότητα και όχι κατά μεμονωμένη ιδιοκτησία, οπότε και τα μικρά ποσοστά θα εφαρμόζονταν πολλές φορές για τον ίδιο ιδιοκτήτη αν αυτός είχε περισσότερες από μία ιδιοκτησίες στην ίδια πολεοδομική ενότητα. Τέλος, κάθε ιδιοκτήτης αντί της εισφοράς σε χρήμα έχει τη δυνατότητα να προσφέρει γη ίσης αξίας αλλά η αποδοχή αυτής της προσφοράς υπόκειται στην απόλυτη κρίση της Αρχής (Χριστοφιλόπουλος, 1988:44-53).

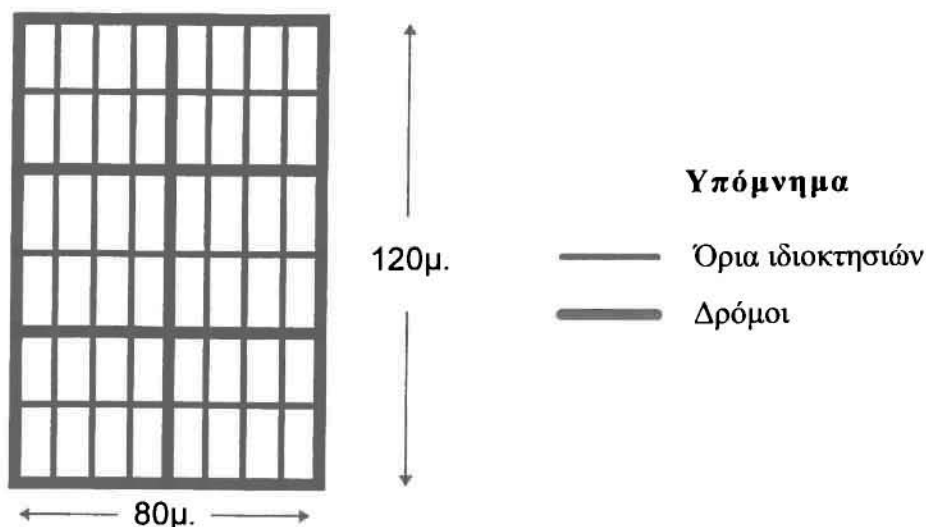
Στη συνέχεια αναφέρεται ένα παράδειγμα εισφορών σε γη σύμφωνα με το Ν.Δ. του 1923, το Ν.947/79 και το Ν.1337/83, για μια περιοχή που εντάσσεται

στο σχέδιο πόλης και αποτελείται από 48 οικοπέδα. Διακρίνονται τρεις περιπτώσεις όσο αφορά το εμβαδόν των οικοπέδων. Στη πρώτη περίπτωση το κάθε οικόπεδο είναι 200 τ.μ. με διαστάσεις 20 μ. X 10 μ., στη δεύτερη είναι 600 τ.μ. με διαστάσεις 30 μ. X 20 μ. και στη τρίτη είναι 2.000 τ.μ. με διαστάσεις 50 μ. X 40 μ. Μ' αυτόν τον τρόπο καλύπτονται τρεις περιπτώσεις οικοπέδων μικρού, μεσαίου και μεγάλου μεγέθους.

Σχετικά με την πρώτη περίπτωση οικοπέδου, σύμφωνα με το Ν.Δ. 1923 η εισφορά σε γη είναι 100 τ.μ., οπότε το συνολικό εμβαδόν των κοινόχρηστων χώρων, που για λόγους απλοποίησης είναι μόνο δρόμοι είναι 4.800 τ.μ. Από το σχήμα 1 προκύπτει ότι οι δρόμοι είναι 7 οπότε το εμβαδόν του κάθε δρόμου είναι 685 τ.μ., το πλάτος των οριζόντιων δρόμων 8,5 μ. και των κάθετων 5,7 μ. Σύμφωνα με το Ν.947/79 η εισφορά ορίζεται σε ποσοστό 30% του εμβαδού κάθε ιδιοκτησίας, δηλαδή 60 τ.μ. Το εμβαδόν, λοιπόν, των δρόμων είναι 2.880 τ.μ., το πλάτος των οριζόντιων οδών είναι 5,1 μ. και των κάθετων 3,4 μ. Τέλος, ο Ν.1337/83 ορίζει για τμήμα ιδιοκτησίας μέχρι 250 τ.μ. ποσοστό εισφοράς σε γη 10%, δηλαδή 20 τ.μ., οπότε το συνολικό εμβαδόν των κοινόχρηστων χώρων είναι 960 τ.μ., με πλάτος οριζόντιων δρόμων 1,7 μ. και κάθετων 1,1 μ.

Όμοια προκύπτουν οι εισφορές σε γη και για τις υπόλοιπες περιπτώσεις ιδιοκτησιών, τα αποτελέσματα των οποίων είναι συγκεντρωμένα στους πίνακες 1, 2 και 3.

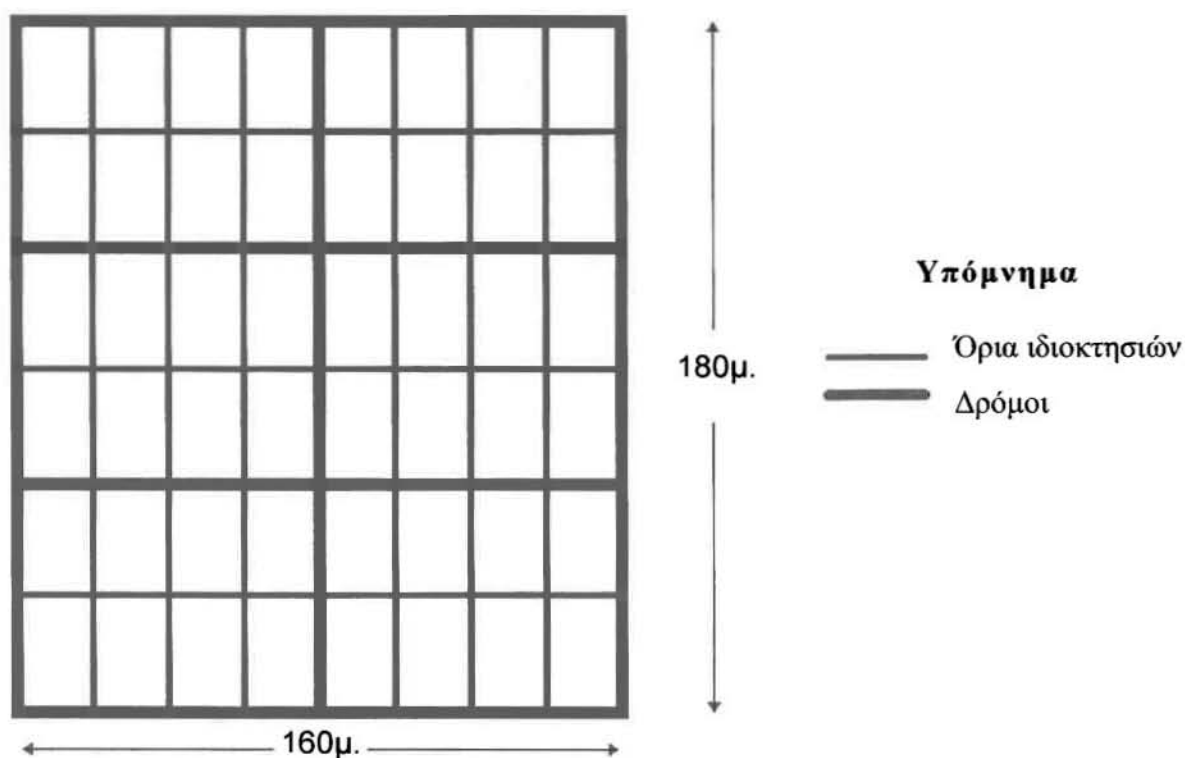
Σχήμα 3.2.α.: Α' περίπτωση οικοπέδου διαστάσεων 20μ. X 10μ. = 200τ.μ.



Πίνακας 3.2.Α.: Εισφορά σε γη και κοινόχρηστοι χώροι Α' περίπτωσης.

Νόμοι	Εισφορά σε γη ανά ιδιοκτησία (τ.μ.)	Συν. επιφάνεια κοινόχρηστων χώρων (τ.μ.)	Εμβαδόν δρόμου (τ.μ.)	Πλάτος οριζόντιου δρόμου (μ.)	Πλάτος κάθετου δρόμου(μ.)
Ν.Δ. 1923	100	4.800	685	8,5	5,7
Ν.947/79	60	2.880	411	5,1	3,4
Ν.1337/83	20	960	137	1,7	1,1

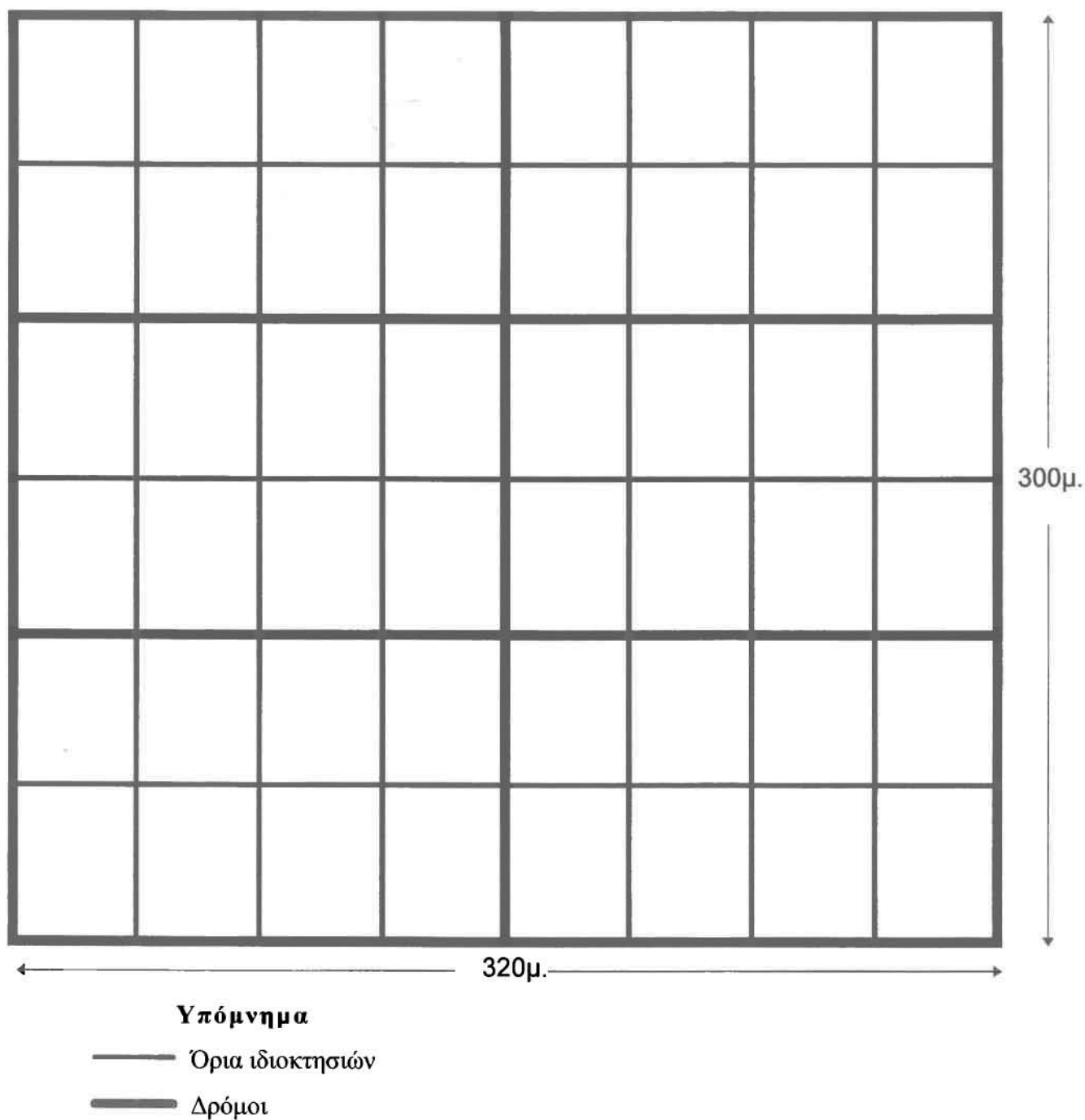
Σχήμα 3.2.β.: Β' περίπτωση οικοπέδου διαστάσεων 30μ. Χ 20μ. = 600τ.μ.



Πίνακας 3.2.Β.: Εισφορά σε γη και κοινόχρηστοι χώροι Β' περίπτωσης.

Νόμοι	Εισφορά σε γη ανά ιδιοκτησία (τ.μ.)	Συν. επιφάνεια κοινόχρηστων χώρων (τ.μ.)	Εμβαδόν δρόμου (τ.μ.)	Πλάτος οριζόντιου δρόμου (μ.)	Πλάτος κάθετου δρόμου(μ.)
Ν.Δ. 1923	300	14.400	2.057	12,8	11,4
Ν.947/79	180	8.640	1.234	7,7	6,8
Ν.1337/83	105	5.040	720	4,5	4

Σχήμα 3.2.γ.: Γ' περίπτωση οικοπέδου διαστάσεων 50μ. Χ 40μ. = 2.000τ.μ.



Πίνακας 3.2.Γ.: Εισφορά σε γη και κοινόχρηστοι χώροι Γ' περίπτωσης.

Νόμοι	Εισφορά σε γη ανά ιδιοκτησία (τ.μ.)	Συν. επιφάνεια κοινόχρηστων χώρων (τ.μ.)	Εμβαδόν δρόμου (τ.μ.)	Πλάτος οριζόντιου δρόμου (μ.)	Πλάτος κάθετου δρόμου(μ.)
Ν.Δ. 1923	750	36.000	5.143	16,07	17,1
Ν.947/79	600	28.800	4.114	12,8	13,7
Ν.1337/83	625	30.000	4.286	13,4	14,2

Από την παραπάνω ανάλυση προκύπτει ότι ο Ν.1337/83 δεν αποδίδει αρκετή γη για κοινόχρηστους χώρους, ιδιαίτερα σε μικρού μεγέθους οικόπεδα, σε σχέση με τους δύο προηγούμενους νόμους, λόγω της κλιμακωτής εισφοράς που εφαρμόζει. Αντίθετα, η βέλτιστη λύση για την εξασφάλιση των χώρων αυτών είναι το Ν.Δ. του 1923 το οποίο, όμως, επιβαρύνει αρκετά τους ιδιοκτήτες οικοπέδων. Μία καλή λύση, λοιπόν, φαίνεται να είναι ο Ν.947/79, ο οποίος ακολουθεί μια μέση οδό τόσο για τους κοινόχρηστους και κοινωφελείς χώρους, όσο και για τους ιδιοκτήτες. Ωστόσο, σε σχέση με το Ν.1337/83 η εισφορά σε γη είναι μεγαλύτερη εφαρμόζοντας το Ν.947/79, λόγω του ότι δεν υπάρχει καμιά διάκριση ανάμεσα στα μεγάλου και μεσαίου ή μικρού μεγέθους οικόπεδα.

3.3. Ζώνες Ενεργού Πολεοδομίας και Ζώνες Αστικού Αναδασμού

Σύμφωνα με το άρθρο 23 του Ν.947/79 ενεργός πολεοδομία είναι η αναμόρφωση υφιστάμενων ή δημιουργία πολεοδομικών συγκροτημάτων βάσει πλήρους πολεοδομικού σχεδιασμού και με την επέμβαση του κράτους, τα οποία εξυπηρετούν λειτουργικά τις ανάγκες της οργανωμένης κοινωνικής διαβίωσης ή απασχόλησης των κατοίκων και ανταποκρίνονται στα φυσικά, οικονομικά και αισθητικά δεδομένα της περιοχής. Η περιοχή η οποία αφιερώνεται στην αναμόρφωση ή ανάπτυξή της με τον πιο πάνω τρόπο αποτελεί τη Ζώνη Ενεργού Πολεοδομίας (ΖΕΠ). Επίσης, σύμφωνα με το άρθρο 35 του ίδιου νόμου, αστικός αναδασμός εντός οικιστικής περιοχής είναι το σύνολο των διαδικασιών που αποσκοπούν στην πολεοδομική ενεργοποίησή της με τη συνεισφορά ιδιοκτησιών για τη δημιουργία ή διαμόρφωση και παραχώρηση στους ιδιοκτήτες οικοδομήσιμων χώρων που εξυπηρετούν τις χρήσεις γης, οι οποίες προβλέπονται για τη ζώνη τους.

Λαμβάνοντας, ωστόσο, υπόψη το άρθρο 10 του Ν.1337/83 οι ΖΕΠ και Ζώνες Αστικού Αναδασμού (ΖΑΑ) καθορίζονται με προεδρικό διάταγμα που εκδίδεται με πρόταση του υπουργού ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. μετά τη γνώμη του οικείου δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου. Η κίνηση διαδικασίας για τον καθορισμό μιας περιοχής ως ΖΕΠ - ΖΑΑ μπορεί να γίνει: α) από το Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε., β) μετά από πρόταση του οικείου ΟΤΑ, δημοτικής επιχείρησης, από τη Δ.Ε.ΠΟ.Σ. ή από εταιρεία μικτής οικονομίας, γ) μετά από αίτηση κρατικού νομικού προσώπου δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου με τη σύμφωνη γνώμη της πλειοψηφίας των κατοίκων.

Οι διατάξεις του άρθρου αυτού απλοποιούν και καθιστούν πιο εύχρηστες τις αντίστοιχες διατάξεις του Ν.947/79, καθώς επιφέρουν τροποποιήσεις στις διαδικασίες εφαρμογής των ΖΕΠ και ΖΑΑ και αποφεύγονται χρονοβόρες και επουσιώδεις κινήσεις. Με αυτό τον τρόπο οι διατάξεις του ισχύοντος νομικού καθεστώτος μπορεί να εφαρμόζονται αμέσως και χωρίς την έκδοση των προεδρικών διαταγμάτων που προβλέπονταν από τον προηγούμενο νόμο και είχαν κύριο σκοπό την εξειδίκευση των διατάξεών του. Το γεγονός αυτό παρεμπόδιζε την ουσιαστική εφαρμογή τους.

Στο άρθρο 10 του Ν.1337/83 καθορίζονται οι σχέσεις μεταξύ του Δημοσίου και της ιδιωτικής οικονομίας στις οποίες υπερισχύει το πρώτο. Η ιδιωτική

οικονομία μπορεί να συμμετάσχει με τη μορφή εταιρείας μικτής οικονομίας και όχι ανώνυμης εταιρείας ενεργού πολεοδομίας ή ιδιοκτητών ακινήτων περιλαμβανομένων στη ΖΕΠ. Ωστόσο, η μελέτη και εκτέλεση των έργων δεν μπορεί να γίνει από ιδιωτικούς φορείς εκτός από το Δημόσιο, τους ΟΤΑ, τη Δ.Ε.ΠΟ.Σ. και γενικά από όσους ελέγχονται από το Δημόσιο (Χριστοφιλόπουλος, 1988:53-57).

Εκείνο που αποκτά ιδιαίτερη βαρύτητα είναι ότι παρατηρείται μέχρι σήμερα απροθυμία στήριξης και χρησιμοποίησης των ζωνών αυτών ως εργαλεία πολεοδομικής πολιτικής από διάφορες εταιρείες, διότι η λειτουργία τους εξαρτάται από τη συγκατάθεση του Δημοσίου. Η δομή του τεχνοκατασκευαστικού τομέα εξακολουθεί να περιστρέφεται γύρω από επιχειρήσεις μικρού και μεσαίου κεφαλαίου που καθιστούν ασύμφορη την ανάληψη τέτοιων επιχειρήσεων οργανωμένης δόμησης, αφού θα είναι αναγκασμένες να λειτουργούν σύμφωνα με τις υποδείξεις των αρμόδιων φορέων απουσιάζοντας, πλήρως, η ευελιξία και η ιδιωτική πρωτοβουλία. Τέλος, η υποχώρηση οικοδομικών και κατασκευαστικών έργων, που είναι άμεση απόρροια του προσανατολισμού σε άλλες επενδύσεις, οδηγούν στην αδυναμία εφαρμογής αυτών των θεσμών.

3.4. Ζώνες Ειδικών Ενισχύσεων και Ζώνες Ειδικών Κινήτρων (ZEE - ZEK)

Το άρθρο 11 του Ν.1337/83 αναφέρει ότι οι ZEE και ZEK καθορίζονται με προεδρικό διάταγμα που εκδίδεται με πρόταση του υπουργού ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. μετά από σχετική ενημέρωση ή πρόταση του οικείου δήμου ή κοινότητας. Οι ZEE αποτελούν περιοχές που εκτελούνται διάφορα προγράμματα που οδηγούν στην οικιστική τους ανάπτυξη και αναβάθμιση. Επειδή οι ενέργειες αυτές αποτελούν δημόσια ωφέλεια επιτρέπεται για το σκοπό αυτό η αναγκαστική απαλλοτρίωση των ακινήτων. Η εκτέλεση αυτών των προγραμμάτων αναλαμβάνεται από το Δημόσιο, τη Δ.Ε.ΠΟ.Σ. ή ανατίθεται σε ΟΤΑ ή δημοτικές εταιρείες και επιχειρήσεις μικτής οικονομίας. Όσο αφορά τις ZEK αποτελούν περιοχές στις οποίες παρέχονται ειδικά χρηματοδοτικά και πολεοδομικά κίνητρα για την κατασκευή ή διαμόρφωση κτιρίων αναγκαία στις πολεοδομικές ενότητες, όπως κτίρια αναψυχής, πολιτιστικών δραστηριοτήτων κ.α. (Χριστοφιλόπουλος, 1988:59).

Με το θεσμό των ΖΕΕ παρέχεται μεγαλύτερη ευελιξία στον εκάστοτε οργανισμό ή εταιρεία, καθώς αφορά μορφολογικές επεμβάσεις στα κτίρια ώστε να αναβαθμιστεί μια περιοχή από αισθητική πλευρά, όπως η παροχή επιδότησης για βαφή κτιρίων. Αντίθετα, με τις ΖΕΚ παρέχονται κάποια κίνητρα για την προώθηση οικονομικών δραστηριοτήτων σε μια περιοχή. Πρόκειται για τον πυρήνα μιας γειτονιάς που μπορεί να έχει ανάγκη μιας ειδικής επιδότησης έτσι ώστε να διαμορφωθούν ορισμένα λειτουργικά στοιχεία που είναι απαραίτητα για την ανάπτυξη της κοινωνικής ζωής της γειτονιάς. Τα κίνητρα αυτά μπορεί να είναι φορολογικά ή κάποιες επιδοτήσεις ώστε να επιτευχθεί ο αρχικός στόχος του θεσμού. Ωστόσο, αν στην περιοχή υπάρχουν ήδη ορισμένες δραστηριότητες είναι ασύμφορο να επιδοτηθεί το αρχικό τους κεφάλαιο και η μόνη λύση είναι η δημιουργία νέων επενδύσεων. Αξιοσημείωτο είναι, ωστόσο, το γεγονός ότι καμία από τις δύο αυτές ζώνες δεν έχουν εφαρμοστεί.

3.5. Ζώνες Οικιστικού Ελέγχου (ΖΟΕ)

Οι ΖΟΕ αποτελούν το σημαντικότερο εργαλείο σχεδιασμού του εκτός σχεδίου πόλεως χώρου. Το άρθρο 29 του Ν.1337/83 προβλέπει τη δυνατότητα να καθοριστούν αυτές γύρω από τους οικισμούς με σκοπό τον απεγκλωβισμό τους από οποιαδήποτε κρίση μπορεί αυτοί να διέρχονται, όπως αναπτυξιακή, περιβαλλοντική κ.α. Με προεδρικό διάταγμα καθορίζεται το πλάτος τους σε κάθε συγκρινόμενη θέση και οι ουσιαστικοί περιορισμοί μέσα στις ζώνες, οι οποίοι δεν είναι παντού το ίδιο. Οι περιορισμοί αυτοί αφορούν δύο αντικείμενα της πολεοδομικής πολιτικής. Πρώτον τον καθορισμό και θεσμοθέτηση χρήσεων γης που είναι διαφορετικές για επιμέρους περιοχές στο εσωτερικό των ΖΟΕ και δεύτερον την επιβολή αυστηρών όρων δόμησης συνήθως συντελεστή δόμησης, ορίων αρτιότητας και κατάτμησης διαφορετικών από αυτών που προβλέπονται από το θεσμικό πλαίσιο της προαστικής δόμησης. Επιπλέον, σε όλες τις ζώνες επιβάλλεται η καθιέρωση του δικαιώματος προτίμησης του Δημοσίου. Οι ΖΟΕ είναι δυνατόν να καθοριστούν με τρεις τρόπους. Με την εκπόνηση μελέτης ΖΟΕ που είναι λιγότερο συνηθισμένη και εκπονείται αποκλειστικά από το Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. Με την εκπόνηση ενός Γ.Π.Σ. το οποίο στην πρότασή του θα περιλαμβάνει την

οριοθέτηση ΖΟΕ περιαστικά και τέλος, στο πλαίσιο μιας ειδικής χωροταξικής μελέτης.

Αξίζει να σημειωθεί ότι ο θεσμός της ΖΟΕ δεν αποτελεί μέσο επιβολής ορισμένων χρήσεων γης σε μια περιοχή, αλλά απλώς επιτρέπει ή απαγορεύει τη λειτουργία τους. Δεν έχει τη δυνατότητα να προωθεί τις χρήσεις που πρέπει να υπάρχουν σε μια περιοχή μέσω της παροχής κινήτρων και το γεγονός αυτό είναι αρκετά περιοριστικό καθώς δεν είναι σίγουρο ότι οι χρήσεις οι οποίες επιτρέπονται σε μια ΖΟΕ αναγκαστικά θα εμφανιστούν (Οικονόμου, 1997:11). Εντούτοις, τα άρθρα 23, 24 του Ν.1650/86 ενισχύουν το θεσμό της ΖΟΕ με δύο ακόμη μηχανισμούς προστασίας του περιβάλλοντος, τις Ζώνες Ειδικών Περιβαλλοντικών Ενισχύσεων (ΖΕΠΕ) και τις Ζώνες Ανάπτυξης Παραγωγικών Δραστηριοτήτων (ΖΑΠΔ). Στις ΖΕΠΕ επιδιώκεται η προστασία περιοχών με φυσικούς αποδέκτες που παρουσιάζουν περιβαλλοντικά προβλήματα μέσω του ελέγχου της προαστικής δόμησης και χρήσης. Επιπλέον, με την οριοθέτηση των ΖΑΠΔ υπάρχει απαγόρευση οποιασδήποτε άλλης δραστηριότητας εκτός από αυτή που θεωρείται αποδοτική ή επιτρέπονται ορισμένες χρήσεις υπό όρους. Τέλος, στο άρθρο 21 του ίδιου νόμου για τον χαρακτηρισμό περιοχών, στοιχείων ή συνόλου της φύσης και του τοπίου, αναφέρεται ότι αν αυτές περιλαμβάνονται σε ΖΟΕ ενεργοποιείται ο μηχανισμός της τελευταίας ώστε να καθοριστούν και τα όρια των ζωνών προστασίας.

Αποκτά ιδιαίτερη σημασία το γεγονός ότι δεν έχουν εκδοθεί τα προεδρικά διατάγματα που αφορούν τις ΖΑΠΔ με άμεση απόρροια να παρεμποδίζει την εφαρμογή της ΖΟΕ, κατά ένα μεγάλο ποσοστό και ο υπαίθριος χώρος στην Ελλάδα να βρίσκεται στο μεγαλύτερο μέρος του εκτός σχεδιασμού, αφού οι θεσμοθετημένες ζώνες καλύπτουν σήμερα το 3% του εκτός σχεδίου χώρου (Μαλούτας, Οικονόμου 1997:6). Τον κυριότερο λόγο μη έκδοσης των προεδρικών διαταγμάτων για τις ΖΟΕ συνιστούν οι έντονες αντιδράσεις θιγόμενων ιδιοκτητών που διεκδικούν ίδιες εκτάσεις και επαναστατούν σε οποιαδήποτε προσπάθεια ρύθμισης των αθλιότητων του εξωαστικού χώρου απαιτώντας ηπιότερους όρους δόμησης με άμεσο παρεπόμενο την αποτυχία εκπλήρωσης του πρωταρχικού στόχου της ΖΟΕ. Συνάγεται, λοιπόν, το συμπέρασμα ότι στην προσπάθεια για μια πιο ολοκληρωμένη πολιτική σχεδιασμού και στην προώθηση νέων τρόπων οικιστικής ανάπτυξης συνυπάρχουν μεταρρυθμιστικά στοιχεία εκσυγχρονιστικών λειτουργιών

προγραμματισμού με στοιχεία που αναφέρονται στις ιδιοκτησιακές σχέσεις και σε παραδοσιακές δομές των τοπικών κοινωνιών που υπερασπίζονται τα συμφέροντά τους.

Κεφάλαιο 4. Θεσμικό πλαίσιο της πολεοδομικής πολιτικής

4.1. Νομοθετικό διάταγμα 17-7/16-9-1923

Το Ν.Δ. του 1923 αποτελεί την πρώτη προσπάθεια από πλευράς κράτους για ρύθμιση του χώρου. Συνιστά το νομικό καθεστώς των Σχεδίων Πόλεων βάσει του οποίου έχει ανοικοδομηθεί ολόκληρη η Ελλάδα μέχρι το 1979 και την ψήφιση του Ν.947/79. Με τη θέση σε ισχύ αυτού του νόμου και ιδιαίτερα του Ν.1337/83 επέρχεται αποδυνάμωση του νομοθετικού διατάγματος και περιορισμός του σε μερικές μόνο τροποποιήσεις υπαρχόντων Σχεδίων Πόλεως, καθώς και ορισμένες εξαιρέσεις για απαλλοτρίωση κατά τη διαδικασία ένταξης μιας περιοχής στον εντός σχεδίου χώρο. Το διάταγμα περιέχει επτά κεφάλαια καθένα από τα οποία ασχολείται με διάφορες ενέργειες για την ένταξη στο σχέδιο πόλεως εξωαστικών περιοχών.

Το πρώτο κεφάλαιο, λοιπόν, ασχολείται με τη σύνταξη, έγκριση και εφαρμογή σχεδίων πόλεων, κωμών και συνοικισμών και τους γενικούς όρους ανάπτυξής τους. Πιο συγκεκριμένα υποστηρίζει ότι κάθε πόλη της χώρας μας πρέπει να αναπτύσσεται βάσει εγκεκριμένου σχεδίου ώστε να εξασφαλίζονται οι όροι υγιεινής, ασφάλειας, οικονομίας και αισθητικής που βελτιώνουν τις συνθήκες διαβίωσης. Στο σχέδιο αυτό καθορίζονται οι κοινόχρηστοι χώροι και τα κοινωφελή κτίρια που είναι απαραίτητα για την κάλυψη των αναγκών των κατοίκων. Επιπλέον επιχειρείται για πρώτη φορά η συμμετοχή του κοινού με την υποβολή τυχόν ενστάσεων που υπάρχουν για το εγκεκριμένο σχέδιο, καθώς και της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης στη διαδικασία του σχεδιασμού που είναι καθαρά συμβουλευτική και γνωμοδοτική, χωρίς να δεσμεύει τους αρμόδιους φορείς. Ωστόσο, εξαρτάται από τον υπουργό Συγκοινωνιών και τη σύμφωνη γνώμη του Συμβουλίου Δημοσίων Έργων αν θα απορριφθούν ή θα τροποποιηθούν τα προτεινόμενα σχέδια από τα δημοτικά ή κοινοτικά συμβούλια.

Στο δεύτερο κεφάλαιο του διατάγματος αυτού αναφέρονται οι περιορισμοί που επιβάλλονται στα ακίνητα για λόγους αισθητικής, ασφάλειας, υγιεινής και ομαλής ανάπτυξης των πόλεων, καθώς και οι όροι εκτέλεσης των εργασιών δόμησης. Τονίζεται ιδιαίτερα ότι επιτρέπεται οποιαδήποτε επιβολή περιορισμών στην ανέγερση οικοδομών, δηλαδή την αρτιότητα των οικοπέδων, τους όρους δόμησης, την κάλυψη του εδάφους και τον αριθμό

ορόφων, ακόμη και τις προϋποθέσεις που θα πρέπει να πληρούν τα κτίρια ώστε να τηρούνται οι όροι ασφάλειας, υγιεινής και αισθητικής. Επίσης καθορίζονται με προεδρικά διατάγματα οι χρήσεις των ανεγειρόμενων οικοδομών ανάλογα με τη θέση και τις εν γένει διατάξεις των κτιρίων, απαγορεύοντας την χρησιμοποίησή τους αν κρίνονται επικίνδυνα ή ανθυγιεινά. Παρέχεται η δυνατότητα χωροθέτησης «βιομηχανικών τμημάτων» εντός ή εκτός σχεδίου πόλεως για την τοποθέτηση βιομηχανικών εγκαταστάσεων αρκεί να μη βρίσκονται κοντά σε κατοικημένες περιοχές. Τέλος, στην περίπτωση καθορισμού όρων δόμησης οι τοπικοί φορείς δεν έχουν καμιά δυνατότητα παρέμβασης και η γνώμη τους δίνεται μόνο για την επέκταση σχεδίου, χωρίς να είναι δεσμευτική για τη Διοίκηση.

Κυρίαρχο θέμα στα δύο επόμενα κεφάλαια αποτελεί η απαλλοτρίωση ακινήτων για την εφαρμογή του εγκεκριμένου σχεδίου καθώς και για την τακτοποίηση οικοπέδου. Σύμφωνα, λοιπόν, με το άρθρο 30 του διατάγματος για την εξασφάλιση των κοινοχρήστων χώρων και των κοινωφελών κτιρίων το κράτος έχει τη δυνατότητα να προχωρήσει σε αναγκαστική απαλλοτρίωση. Ωστόσο, κατά την αφαίρεση ακινήτου από ιδιώτη για τη διάνοιξη ενός δρόμου τόσο ο ιδιοκτήτης που αποκτά πρόσωπο στη διανοιγόμενη οδό όσο και ο ιδιοκτήτης που μέσω της προσκύρωσης εξασφαλίζει το απαραίτητο μήκος στην πλευρά του δρόμου και καθίσταται το οικόπεδό του άρτιο, υποχρεούνται στην καταβολή αποζημίωσης σε όλους τους ιδιώτες των οποίων οι ιδιοκτησίες απαλλοτριώθηκαν. Όσο αφορά την τακτοποίηση οικοπέδων, διενεργείται ώστε να καταστούν άρτια ως προς τη θέση, το σχήμα και το μέγεθος, οικόπεδα που δεν έχουν αυτή τη δυνατότητα και σ' αυτή την περίπτωση υποχρεωμένοι για την καταβολή αποζημίωσης στους ζημιωμένους ιδιοκτήτες είναι εκείνοι που επωφελήθηκαν από αυτή την τακτοποίηση.

Αξίζει να σημειωθεί ότι στο διάταγμα αυτό αναφέρεται η υποχρέωση των αρμόδιων φορέων για τον έλεγχο των εργασιών δόμησης και γενικά τήρησης των διατάξεων της εφαρμογής του σχεδίου πόλεως. Ο έλεγχος αυτός θα γίνεται για να διαπιστωθεί αν πληρούνται οι όροι από άποψη υγιεινής, ασφαλείας και αισθητικής και γενικά όλες οι διατάξεις του Ν.Δ. του 1923. Όσοι ιδιοκτήτες δεν συμμορφώνονταν με τους επιβαλλόμενους όρους και περιορισμούς έπρεπε να διακόψουν τις εργασίες που είχαν ξεκινήσει και αν

δεν υπάκουαν η αρμόδια υπηρεσία θα προχωρούσε σε κατεδάφιση του ακινήτου. Τέλος, στο έβδομο κεφάλαιο περιέχονται γενικές διατάξεις όχι μόνο για τα νέα σχέδια πόλεων αλλά για οποιαδήποτε τροποποίηση και επέκταση σε μεταγενέστερα.

Εκείνο που αποκτά ιδιαίτερη βαρύτητα είναι ότι το Ν.Δ. του 1923 σεβόταν την ατομική ιδιοκτησία και γι' αυτό δέσμευε από αυτή μόνο τη γη που ήταν απαραίτητη για τη δημιουργία κοινόχρηστων χώρων και αυτή δεν υπερέβαινε το πλάτος των δέκα (10) μέτρων από κάθε ρυμοτομική γραμμή. Θεωρούνταν ότι οι ιδιοκτήτες αυτοαποζημιώνονταν με την υπεραξία που δημιουργούσε η δυνατότητα προσπέλασης στα οικόπεδα και το δικαίωμα δόμησης πάνω στις οικοδομικές γραμμές. Όλα τα υπόλοιπα, όπως δρόμοι πλάτους μεγαλύτερου των είκοσι (20) μέτρων, κοινωφελείς χώροι και άλλα που προέβλεπε το σχέδιο έπρεπε να απαλλοτριωθούν από το δήμο, ο οποίος δεν διέθετε τους απαραίτητους πόρους για την εκπλήρωση του σκοπού αυτού. Έτσι ο ιδιοκτήτης επικαλούνταν το Νόμο 52/69 που επέτρεπε τη δόμηση σε ρυμοτομούμενο σύμφωνα με το σχέδιο τμήμα αν δεν υπήρχε δυνατότητα από πλευράς του δήμου απαλλοτρίωσης και έχτιζε ανενόχλητος. Το γεγονός αυτό είχε ως άμεση απόρροια να δημιουργούνται πόλεις με πλήρη έλλειψη κοινόχρηστων χώρων και πολλές φορές κοινωφελών κτιρίων. Η ανάγκη, λοιπόν, ουσιαστικού πολεοδομικού σχεδιασμού έπαψε να απασχολεί ακόμη και τους πολεοδόμους της διοίκησης, ενώ οι κάτοικοι αξιολογούσαν τους κοινόχρηστους χώρους της πόλης ανάλογα με την ευχέρεια που τους παρείχαν για αύξηση της ιδιοκτησίας τους ή της αξίας της.

Η κατάσταση αυτή οδήγησε στο γεγονός ο πολεοδομικός σχεδιασμός να περιορίζεται σε απλή ρυμοτόμηση όμοιων και αδιάφορων δρόμων. Βασική επιδίωξη του σχεδιασμού αποτελούσε η προσπάθεια να μη θιγούν οι ιδιοκτησίες και να αποφευχθούν τυχόν προβλήματα τακτοποιήσεων με πράξεις αναλογισμού. Μοναδική περίπτωση εξασφάλισης κοινόχρηστων χώρων ήταν εκείνη όπου η χωροθέτησή τους προβλέπονταν σε δημοτική γη, συνήθως ανύπαρκτη ή περιορισμένη και απομακρυσμένη από τα νευραλγικά σημεία της πόλης όπου ήταν απαραίτητοι. Ο τρόπος αυτός ρυμοτόμησης προκαλούσε μια άνιση κατανομή των βαρών για δρόμους, διότι λόγω του αμετάθετου της ιδιοκτησίας επιβαρύνονταν μόνο τα ακίνητα μέσα από τα οποία διέρχονταν ο

δρόμος, με άμεση συνέπεια μια σειρά από ενστάσεις, αποζημιώσεις, προσκυρώσεις, τακτοποιήσεις. Όσο αφορά τις αυθαίρετες κατασκευές αν και το διάταγμα προβλέπει τη διακοπή των εργασιών και την κατεδάφιση των κτιρίων, από το 1926 μέχρι σήμερα εκδόθηκε μια σειρά από νόμους που κυμαίνονταν ανάμεσα στην κατεδάφιση και στη νομιμοποίησή τους χωρίς να υπάρχει ουσιαστική αντιμετώπιση του φλέγοντος αυτού προβλήματος (Γκάρτζος, 1981:59).

Τέλος, αναφορικά με τους όρους δόμησης, τις ογκομετρικές και μορφολογικές σχέσεις ανάμεσα στη μάζα του κτιρίου και τον κενό χώρο του οικοπέδου, σχέσεις που επηρεάζουν την πόλη και απαιτούν έλεγχο, παρουσιάστηκε αδυναμία ρύθμισης με ειδικά διατάγματα που να συνοδεύουν τα ρυμοτομικά σχέδια όπως προβλεπόταν από το Ν.Δ. του 1923. Ωστόσο, η λύση που δόθηκε με το Γ.Ο.Κ. οδήγησε σε ισοπέδωση του χαρακτήρα της δόμησης σε όλη τη χώρα εφαρμόζοντας παντού το ίδιο αδιάφορο αποτέλεσμα. Συνάγεται, λοιπόν, το συμπέρασμα ότι το Ν.Δ. του 1923 συνιστούσε καινοτομική, για την εποχή, ενέργεια με αποτελεσματικές ρυθμίσεις και διατάξεις. Εντούτοις, οι διάφοροι νόμοι και τα διατάγματα που ακολούθησαν δυσχέραιναν την εφαρμογή του με αποτέλεσμα να προκαλείται ιδιαίτερο πρόβλημα, καθώς παρατηρούνταν συχνά πολεοδομική αδράνεια και ασυδοσία.

4.2. Νόμος 1337/1983

Η ψήφιση του Ν.1337/83 «Επέκταση των πολεοδομικών σχεδίων, οικιστική ανάπτυξη και σχετικές ρυθμίσεις» έγινε για να καλύψει επείγουσες ανάγκες μέχρι την ψήφιση ενός θεσμικού πλαισίου, καθώς ο παλαιότερος Ν.947/79 είχε αδρανοποιηθεί λόγω των διατάξεων που ρύθμιζαν την εισφορά σε γη και χρήμα. Ο νόμος αυτός επιβάλλει η επέκταση εγκεκριμένων σχεδίων πόλεων ή οικισμών προ του 1923, όπως και η ένταξη περιοχών σε πολεοδομικά σχέδια ή επέκταση οικισμών μεταγενέστερων του 1923, να ακολουθούν μια διαδικασία που εκτυλίσσεται σε δύο στάδια.

Η πρώτη φάση αφορά το Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο που συντάσσεται με πρωτοβουλία της τοπικής αυτοδιοίκησης ή του Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. μετά από σχετική ενημέρωση του οικείου ΟΤΑ και εγκρίνεται με απλή υπουργική

απόφαση, με σκοπό να αποφύγει τη χρονοβόρα διαδικασία της έγκρισης της γενικής μελέτης του Ν.947/79. Στη δεύτερη φάση συντάσσεται η πολεοδομική μελέτη που υλοποιεί τους στόχους του γενικού πολεοδομικού σχεδίου. Η έγκρισή της γίνεται κατά τη διαδικασία του Ν.Δ. της 17-7-1923, με προεδρικό διάταγμα που εκδίδεται με πρόταση του υπουργού ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. Αντιλαμβάνεται κανείς, λοιπόν, ότι η μελέτη δεν προετοιμάζει αλλά εκτελεί και εξειδικεύει το σχέδιο, δηλαδή το σχέδιο κατευθύνει και η μελέτη εφαρμόζει. Τέλος, οι επεκτάσεις ή εντάξεις σχεδίων πόλεων αφορούν κατά κανόνα περιοχές εκτός σχεδίου πόλεως. Κατ' εξαίρεση, όμως, οι ρυθμίσεις του Ν.1337/83 αφορούν και περιοχές εντός σχεδίου πόλεως, με την προϋπόθεση αυτές να είναι πολεοδομικά προβληματικές και χρειάζονται αναμόρφωση.

Αξίζει να σημειωθεί ότι για πρώτη φορά ο νόμος αυτός εισάγει την έννοια της πολεοδομικής ενότητας κατά την οποία συντελείται ο πολεοδομικός σχεδιασμός και παρακολουθείται μια πολεοδομική μελέτη. Η Πολεοδομική Επιτροπή Γειτονιάς αναδεικνύεται από τους κατοίκους της με ευθύνη του αντίστοιχου Οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης και η σύνθεση, ο τρόπος, ο χρόνος ανάδειξής της, οι αρμοδιότητές της και η σχέση της με τον αντίστοιχο δήμο ή κοινότητα κανονίζονται με απόφαση των υπουργών Εσωτερικών και ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. Η Επιτροπή αυτή διατυπώνει προς το συνοικιακό συμβούλιο ή προς το συμβούλιο δημοτικού διαμερίσματος είτε προς το δημοτικό ή κοινοτικό συμβούλιο γνώμη και προτάσεις σχετικά με τα προβλήματα της γειτονιάς και ειδικότερα σχετικά με τις τροποποιήσεις και την εφαρμογή των πολεοδομικών γενικά διατάξεων, όπως τον καθορισμό χρήσεων γης, κτιρίων ειδικών και κοινωφελών χρήσεων, τη συντήρηση και χρήση παραδοσιακών κτιρίων κλπ. Γενικά η Πολεοδομική Επιτροπή Γειτονιάς (ΠΕΓ) αποτελεί συμβουλευτικό όργανο της γειτονιάς για διάφορες πολεοδομικές ενέργειες και ένας πρώτος πυρήνας άλλων οργάνων της, που θα συμβάλλει στην ενεργοποίηση των κατοίκων για θέματα που τους ενδιαφέρουν άμεσα.

Τα άρθρα 15 - 22 του Ν.1337/83 αντιμετωπίζουν το πρόβλημα των αυθαίρετων κατασκευών, σύμφωνα με τα οποία προβλέπεται για πρώτη φορά η συνολική ρύθμιση όλων των κατηγοριών αυθαίρετων ανάλογα με τη χρήση, το μέγεθος, την ποιότητα κατασκευής, την εκμετάλλευση του κτίσματος κ.α. Ο νόμος πραγματοποιεί μια βασική διάκριση ανάμεσα στα αυθαίρετα που

κατασκευάστηκαν πριν από την 31-1-83 και όσα κατασκευάστηκαν μεταγενέστερα αυτής της ημερομηνίας. Για τα πρώτα προβλέπεται προσωρινή αναστολή της κατεδάφισής τους εφόσον συντρέχουν απαραίτητες προϋποθέσεις, ενώ για τα δεύτερα ο νόμος προβλέπει την άμεση κατεδάφισή τους. Τέλος, τα αυθαίρετα κτίσματα που δημιουργήθηκαν πριν από την 31-1-1983 υπόκεινται σε ειδική εισφορά αυθαιρέτου που δεν μπορεί να είναι μικρότερη του ενός δεκάτου ή μεγαλύτερη του πενταπλάσιου της συμβατικής αξίας του κτίσματος κατά το χρόνο της εισφοράς. Εντούτοις, αν αληθεύουν οι δημοσιεύσεις που υποστηρίζουν ότι η αυθαίρετη δόμηση συνεχίζεται και σήμερα με αμείωτους ρυθμούς, αποδεικνύεται η ανεπάρκεια των νομολογικών ρυθμίσεων και των κυρώσεων που προσπαθεί να επιβάλλει το κράτος μέσα από αυτές.

Στο τρίτο κεφάλαιο του νόμου αυτού περιέχονται διάφορες άλλες πολεοδομικές ρυθμίσεις που αφορούν την προστασία των ακτών, τις Ζώνες Οικιστικού Ελέγχου, διαμορφώσεις παραδοσιακών κτιρίων και διάφορες μεταβατικές ή καταργούμενες διατάξεις. Το άρθρο 43 περιλαμβάνει αυτές τις διατάξεις που ονομάζονται μεταβατικές λόγω του χαρακτηρισμού του νόμου ως μεταβατικού. Στην παράγραφο 1 ορίζει ότι καταργούνται οι ρυθμίσεις του Ν.947/79 και δεν εφαρμόζονται στις επεκτάσεις του Ν.1337/83, παρά μόνο σε όσες περιπτώσεις γίνεται ρητή παραπομπή. Τέλος, στην παράγραφο 6 διατηρούνται οι ισχύουσες διατάξεις για την εφαρμογή των προγραμμάτων ενεργού πολεοδομίας που έχουν ήδη αρχίσει και θα αποπερατωθούν με τους όρους που έχουν υπογραφεί στη σχετική σύμβαση.

Αξίζει να σημειωθεί ιδιαίτερα ότι οι πολεοδομικές ρυθμίσεις που ακολούθησαν την πολιτική αλλαγή του 1981 στηρίζονταν σε μεγάλο βαθμό στην προεργασία που είχε γίνει το 1979 με το Νόμο «Περί οικιστικών περιοχών», ωστόσο, είναι περισσότερο επεξεργασμένες και διευρυμένες από αυτές του 1979. Κοινή συνισταμένη τους αποτελούσε η συστηματοποιημένη κοινωνική διάσταση που πριν από το 1983 παρ' όλες τις νομικές διατάξεις που είχαν εκδοθεί ορίζονταν με την αντίθετη έννοια, δηλαδή ασυντόνιστη και εξατομικευμένη ενέργεια. Εντούτοις, η καινοτομία των πολεοδομικών ρυθμίσεων θα πρέπει να αποδοθεί στο γενικότερο κλίμα που επικρατεί την εποχή εκείνη στο οποίο υπάρχει μια τάση αναγέννησης και ανανέωσης. Η μετά

το 1981 πολιτική περίοδος αποτελεί ένα πέρασμα από τη διακυβέρνηση της συντηρητικής παράταξης σ' αυτή της σοσιαλιστικής που επέφερε την αλλαγή του πολιτικού σκηνικού στη χώρα μας. Ήταν, λοιπόν, αναπόφευκτο να μην επηρεαστεί ο πολεοδομικός σχεδιασμός και γενικά τα ζητήματα πολεοδομίας από την προαναφερόμενη κατάσταση. Έτσι, ο πολεοδομικός λόγος λειτουργούσε ως εργαλείο του πολιτικού γίνεσθαι. Το γεγονός αυτό οδήγησε οι πολεοδομικές ρυθμίσεις να λειτουργούν ως εργαλεία άσκησης της σοσιαλιστικής πολιτικής με άμεσο παρεπόμενο οι πρώτες να προσεγγίζουν όσο ποτέ άλλοτε τις ευρύτερες λαϊκές μάζες.

Εκείνο που αποκτά ιδιαίτερη βαρύτητα είναι ότι ως το 1981 δεν παρατηρήθηκε τέτοια σύνδεση πολιτικού και πολεοδομικού λόγου με τόσο αρμονικό τρόπο και με τις τεράστιες δυνατότητες που είχε να αλλάξει ολόκληρο τον τρόπο διαβίωσης. Ωστόσο, αυτή η στενή σχέση που υπήρχε συντέλεσε στο γεγονός να αποδυναμωθεί η πολεοδομική δραστηριότητα από πλευράς κράτους όταν η πολιτική κατάσταση και η σοσιαλιστική ιδέα άρχισε να φθίνει. Αυτό είχε ως άμεση απόρροια τη μεταβολή των πολεοδομικών ρυθμίσεων σε ένα σύνολο πολύπλοκων, τεχνικών, νομολογικών ρυθμίσεων οι οποίες δεν εξυπηρετούσαν ούτε στο ελάχιστο την πραγματοποίηση των κοινωνικών οραμάτων (Καρύδης, 1991:343).

Λαμβάνοντας υπόψη τα παραπάνω προκύπτουν ορισμένα συμπεράσματα σχετικά με τη σύνδεση της πολεοδομικής και πολιτικής πραγματικότητας. Ο Ν.1337/83 προωθούσε σημαντικές αλλαγές που ήταν αδύνατο να γίνουν αποδεκτές αν η ελληνική κοινωνία δεν μεταβαλλόταν σε μια απλούστερη αναφορικά με τον τρόπο συγκρότησής της ως προς τις κοινωνικές διαφοροποιήσεις. Επιπρόσθετα, τα εργαλεία άσκησης πολεοδομικής πολιτικής είχαν κύριο μέλημα την εξισορρόπηση ανάμεσα στις προνομιούχες και μη προνομιούχες περιοχές, καθώς η σοσιαλιστική πολιτική που ακολούθησε η κυβέρνηση είχε ως κύριο στόχο την εξάλειψη αυτής της ανισότητας σε όλες τις μορφές της ελληνικής ζωής (ibid.).

Είναι γνωστό ότι οι πολεοδομικές ρυθμίσεις που συντελέστηκαν με τον μεταβατικό νόμο του 1983 πυροδότησαν πλήθος συζητήσεων γύρω από τις υποχρεώσεις που υπήρχαν για την αναδιάρθρωση του ιστού των πόλεων. Αποτελούσε αφύπνιση των αρμόδιων φορέων, οι οποίοι μετά από αρκετά

χρόνια συνειδητοποιήσαν ότι ο αστικός χώρος είχε ανάγκη από ριζική αναδιάρθρωση, καθώς οι μεταπολεμικές διαδικασίες δε παρείχαν ουσιαστική αντιμετώπιση των πολεοδομικών προβλημάτων με αποτέλεσμα αυτά να συσσωρεύονται και να οδηγούν στην αλλοίωση του αστικού τοπίου. Στα πλαίσια αυτής της ανανέωσης οι δήμοι και οι κοινότητες ανέλαβαν πρωτοβουλίες για την αναδιάταξη του αστικού χώρου, γεγονός που δεν είχε επιχειρηθεί ως τότε. Εντούτοις, ο συγκεντρωτισμός της κεντρικής εξουσίας δεν έπαψε να υπάρχει και αυτό σε συνδυασμό με το ότι ο προγραμματισμένος πολεοδομικός και χωροταξικός σχεδιασμός παρέμεινε στο στάδιο των συζητήσεων, εμπόδισε τις πρωτοβουλίες και καινοτομίες που διατυπώθηκαν με το Ν.1337/83 να εφαρμοστούν. Ειδικότερα, υπάρχουν πολλές αμφισβητήσεις σχετικά με την αντικειμενικότητα που παρέχεται η ενημέρωση στους πολίτες κατά την εκπόνηση ενός σχεδίου ή για το βαθμό στον οποίο λαμβάνονται υπόψη οι ενστάσεις των θιγόμενων κατοίκων κατά την ένταξη μιας περιοχής στο σχέδιο πόλεως. Τέλος, είναι σίγουρο ότι υπάρχουν ιδιαίτεροι κίνδυνοι από τυχόν αυθαιρεσίες που μπορούν να συμβούν κατά την ένταξη ενός ΓΠΣ, καθώς δεν υπάρχουν επίσημα διατυπωμένες αρχές για τον τρόπο εκπόνησής του (Χριστοφιλόπουλος, 1990 :51).

4.3. Ο νόμος για τη βιώσιμη ανάπτυξη

Το Μάιο του 1997 ψηφίστηκε από το ελληνικό Κοινοβούλιο ο Ν.2508/97, ο οποίος αναμένεται να αποτελέσει το σύγχρονο ολοκληρωμένο θεσμικό πλαίσιο για τον αποκεντρωμένο και αποτελεσματικό πολεοδομικό σχεδιασμό, ο οποίος διαπνέεται από τις αρχές της βιώσιμης ανάπτυξης των οικισμών της χώρας. Ο νέος αυτός νόμος εκτός από την αειφόρο ανάπτυξη περιέχει ακόμη τρεις κατευθυντήριες αρχές που είναι: α)η προώθηση της εφαρμογής και διαχείρισης του σχεδιασμού μέσα από την ενεργοποίηση των τοπικών φορέων, β)η δημιουργία θεσμικού πλαισίου για την προώθηση και εφαρμογή αναπλάσεων σε σημαντικούς πόλους των αστικών κέντρων και σε υποβαθμισμένες πολεοδομικές ενότητες και γ)οι περιορισμένες οικιστικές επεκτάσεις ώστε να επιτευχθεί η καλύτερη οργάνωση και διαχείριση του οικιστικού χώρου, η εξυγίανση της οικονομίας της πόλης και η διατήρηση και παραγωγικότερη αξιοποίηση των πλουτοπαραγωγικών πόρων του ευρύτερου αστικού χώρου.

Ο νόμος αυτός περιλαμβάνει τρία κεφάλαια, τα οποία περιέχουν συνολικά 25 άρθρα. Στο πρώτο κεφάλαιο, λοιπόν, αναφέρονται οι βασικές αρχές και διατάξεις ανά επίπεδο πολεοδομικού σχεδιασμού. Έτσι στο πρώτο άρθρο εκτός από τους βασικούς στόχους του νόμου καθορίζονται δύο επίπεδα οικιστικής οργάνωσης και σχεδιασμού των αστικών κέντρων πόλεων και οικισμών της χώρας και συγκεκριμένα σχέδια που περιλαμβάνει κάθε επίπεδο. Στο πρώτο επίπεδο περιλαμβάνονται το Ρυθμιστικό Σχέδιο και Πρόγραμμα Προστασίας Περιβάλλοντος για τα σημαντικότερα αστικά κέντρα ή για την περιοχή Αθήνας και Θεσσαλονίκης και το Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο, το οποίο καλύπτει όλες τις περιοχές ειδικής προστασίας που δεν πρόκειται ποτέ να πολεοδομηθούν καθώς και περιοχές που απαιτείται έλεγχος και περιορισμός της οικιστικής εξάπλωσης, όλες τις πολεοδομημένες περιοχές των ΟΤΑ που έχουν εγκεκριμένο σχέδιο όπως και τους οικισμούς που προϋπάρχουν του έτους 1923, τέλος, όλες τις προς πολεοδόμηση περιοχές και τις περιοχές που χρειάζονται ανάπτυξη ή αναμόρφωση. Όσο αφορά τα Σχέδια Χωρικής και Οικιστικής Οργάνωσης της Ανοικτής Πόλης (ΣΧΟΟΑΠ), τα οποία συντάσσονται για την οργάνωση της "Ανοικτής Πόλης", που είναι σύνολο οικισμών μη αστικού χώρου με πληθυσμό μέχρι 2.000 κατοίκους των οποίων τα όρια πρέπει να συμπίπτουν με τα όρια του αντίστοιχου συμβουλίου περιοχής, στο οποίο δεν περιέχεται οικισμός πάνω από 2.000 κατοίκους. Η έγκριση και αναθεώρηση αυτών των σχεδίων γίνεται με απόφαση του οικείου νομάρχη χωρίς, όμως, να αποκλείεται η εκπόνηση ορισμένων ΣΧΟΟΑΠ με πρωτοβουλία του υπουργού ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε., τα οποία θα χρησιμεύσουν ως πρότυπα για την απόκτηση εμπειρίας, στην περίπτωση αυτή, όμως, η διαδικασία γνωστοποιείται στο νομάρχη και το σχέδιο εγκρίνεται από τον υπουργό μετά από γνωμοδότηση των οικείων πρωτοβάθμιων ΟΤΑ. Επιπλέον, στο άρθρο 6 επιχειρείται η δημιουργία του απαραίτητου δυναμικού σε τοπικό ή νομαρχιακό επίπεδο για την προώθηση της εφαρμογής του επιτελικού πολεοδομικού, περιβαλλοντικού και χωροταξικού σχεδιασμού στο νομό. Για το σκοπό αυτό δίνεται η δυνατότητα με απόφαση του νομαρχιακού συμβουλίου ή του συμβουλίου περιοχής να συστήνεται Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου ή Επιτροπή Πολεοδομικού Σχεδιασμού.

Το δεύτερο κεφάλαιο του νόμου προσδιορίζει τρόπους, μορφές, μέτρα και μέσα για τη συντονισμένη αναβάθμιση περιοχών για τις οποίες απαιτείται ανάπτυξη. Συνήθως η περιοχή ανάπτυξης ορίζεται από το αντίστοιχο ΓΠΣ ή ΣΧΟΟΑΠ ή Ρυθμιστικό Σχέδιο αλλά αρμόδιος για τον καθορισμό μιας περιοχής ως τέτοια είναι και ο υπουργός ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε., του οποίου η απόφαση δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Στο άρθρο 8 προσδιορίζονται τρία βασικά είδη ανάπτυξης με κυριότερη διαφορά την ένταση της πολεοδομικής επέμβασης στους οικοδομήσιμους χώρους. Η πρώτη μορφή αφορά την ανασυγκρότηση δομημένης περιοχής με αποτέλεσμα την αναδόμηση του μεγαλύτερου τμήματος, της περιοχής. Η βελτίωση οικοδομήσιμων και κοινόχρηστων χώρων είναι το αμέσως επόμενο είδος ανάπτυξης και περιλαμβάνει επεμβάσεις στις χρήσεις, στις όψεις ή στην εσωτερική διαρρύθμιση των κτιρίων, ενώ η πιο ήπια μορφή ανάπτυξης αφορά τη βελτίωση της λειτουργίας του εξοπλισμού της υποδομής και της αισθητικής των ελεύθερων χώρων, κοινόχρηστων και ιδιωτικών. Οι φορείς ανάπτυξης μιας περιοχής είναι οι οικείοι δήμοι ή κοινότητες εκτός αν έχει συγκροτηθεί Ν.Π.Δ.Δ. για την επίβλεψη της εφαρμογής του ΓΠΣ ή του ΣΧΟΟΑΠ, οπότε και μπορεί να είναι σκόπιμο να αναλάβει και την διαδικασία ανάπτυξης ώστε να υλοποιείται ο σχεδιασμός της περιοχής υπό την καθοδήγηση ενιαίου φορέα. Σε περίπτωση που δεν είναι εφικτό να αναλάβουν την ανάπτυξη της περιοχής οι προαναφερόμενοι φορείς τότε μπορεί να αναλάβει το οικείο συμβούλιο περιοχής ή αν αυτό δεν έχει συγκροτηθεί η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση. Τέλος, σχετικά με τα χρηματοδοτικά μέσα που υπάρχουν προκειμένου να επιτευχθούν οι αναπλάσεις, αυτά είναι οι Οργανισμοί Εφαρμογής Ρυθμιστικού Σχεδίου και τα Ν.Π.Δ.Δ. που προαναφέρθηκαν. Μια δεύτερη πηγή χρηματοδότησης είναι τουλάχιστον το 30% των ετήσιων εσόδων του ΕΤΕΡΠΣ καθώς και οι πρόσθετοι πόροι από την εισφορά σε γη και χρήμα, τα έσοδα από τον αυξημένο συντελεστή δόμησης που θεσμοθετείται μέσω των προγραμμάτων ανάπτυξης καθώς και διάφορες επιδοτήσεις από το δημοτικό ή νομαρχιακό προϋπολογισμό ή από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων.

Η τρίτη και τελευταία θεματική ενότητα αφορά τις επεκτάσεις των σχεδίων πόλης και ειδικότερες πολεοδομικές ρυθμίσεις. Το περιεχόμενο των ρυθμίσεων εξειδικεύεται στα ανώτατα επιτρεπόμενα όρια του συντελεστή

δόμησης, ο οποίος για περιοχές επεκτάσεων δεν μπορεί να υπερβαίνει το 0,8 και σε ειδικές ρυθμίσεις για συντονισμένο και σύγχρονο σχεδιασμό των μικρών οικισμών μέχρι 2.000 κατοίκους. Όσο αφορά την εισφορά σε γη και χρήμα παρατηρούνται ορισμένες διαφορές σε σχέση με τον προηγούμενο νόμο αλλά είναι αναγκαίες γιατί διαμορφώνουν τις απαραίτητες προϋποθέσεις για να δημιουργήσουν σύγχρονες υποδομές, δίκτυα κοινωνικού εξοπλισμού για την αναβάθμιση της ποιότητας ζωής. Τα ποσοστά εισφοράς σε γη δεν αλλάζουν ιδιαίτερα ενώ στα ποσοστά της εισφοράς σε χρήμα παρατηρείται κάποια διαφοροποίηση από τους προηγούμενους νόμους προκειμένου και οι ιδιοκτήτες να συμμετέχουν στη δαπάνη για την κατασκευή των βασικών κοινωφελών έργων. Στο άρθρο 22 γίνεται αναφορά στις Ζώνες Ειδικών Ενισχύσεων (ΖΕΕ), οι οποίες μπορούν να καθορίζονται και σε περιοχές με ήδη εγκεκριμένο σχέδιο ή περιοχές οριοθετημένων οικισμών προϋφιστάμενων του 1923. Επιπρόσθετα, διευκρινίζονται ειδικά μέτρα οικονομικής ενίσχυσης που μπορούν να ισχύσουν σε ΖΕΕ και περιλαμβάνουν την επιδότηση στεγαστικών δανείων, την οικονομική ενίσχυση του οικείου ΟΤΑ ή άλλου αρμόδιου φορέα και την επιδότηση συμβάσεων που συνάπτει ο φορέας για την εκτέλεση βασικών κοινόχρηστων έργων. Αναφορικά με τις Ζώνες Ενεργού Πολεοδομίας (ΖΕΠ) και Ζώνες Αστικού Αναδασμού (ΖΑΑ) γίνεται προσπάθεια άρσης των αδυναμιών εφαρμογής των δύο αυτών θεσμών με την ένταξή τους στο πολεοδομικό σύστημα των ΓΠΣ και ΣΧΟΟΑΠ και με τη διευκόλυνση της εφαρμογής τους και χωρίς την έκδοση των σχετικών Π. Δ/των ή κανονιστικών πράξεων. Τέλος, τα έργα αυτά μπορούν να τα αναλάβουν οι οικείοι ΟΤΑ, οι δημοτικές και κοινοτικές επιχειρήσεις, η ΔΕΠΟΣ και εταιρείες καθαρά ιδιωτικές ή μικτής οικονομίας.

Αξιοσημείωτο είναι το γεγονός ότι με το άρθρο 24 εισάγεται ο όρος Περιοχές Ειδικά Ρυθμιζόμενης Πολεοδόμησης (ΠΕΡΠΟ), οι οποίες εντάσσονται στο πλαίσιο του ευρύτερου σχεδιασμού του ΓΠΣ και του ΣΧΟΟΑΠ και αφορά την πολεοδόμηση περιοχών με ιδιωτική πρωτοβουλία. Ακόμη και αν δεν υφίστανται αυτά τα σχέδια απαραίτητη προϋπόθεση για την έγκριση της ΠΕΡΠΟ είναι η σύνταξη και έγκριση γενικών κατευθύνσεων που θα καλύπτουν την περιφέρεια ενός νομού ή διανομαρχιακού διαμερίσματος. Όσο αφορά τους κοινόχρηστους χώρους αυτοί περιέρχονται κατά κυριότητα

στον οικείο ΟΤΑ ενώ η φροντίδα συντήρησης τους ανήκει στους ιδιοκτήτες των ακινήτων της ΠΕΡΠΟ. Επίσης, σε περίπτωση που οι περιοχές αυτές είναι μεγαλύτερες των 200 στρεμμάτων η εκτέλεση και ολοκλήρωση των βασικών έργων υποδομής συντελείται κατά φάσεις ώστε να επιτυγχάνεται ο αρτιότερος συντονισμός των ενεργειών. Στην τελευταία παράγραφο του άρθρου αυτού περιλαμβάνονται μεταβατικές ρυθμίσεις και καταργείται η υπάρχουσα ρύθμιση της ιδιωτικής πολεοδόμησης. Το άρθρο 25 περιλαμβάνει διάφορες τροποποιήσεις ή κατάργηση διατάξεων του Ν.1337/83 σχετικά με την εισφορά σε χρήμα, οι αρμοδιότητες των ΟΤΑ σχετικά με τις πολεοδομικές μελέτες και τον καθορισμό του μέγιστου συντελεστή δόμησης σε πολεοδομούμενες περιοχές ή περιοχές που προορίζονται για στεγαστικά προγράμματα ή προγράμματα κοινής ωφέλειας.

Εκείνο που αποκτά ιδιαίτερη βαρύτητα είναι το γεγονός ότι ο νέος νόμος παρουσιάζει τρεις σημαντικές καινοτομίες που είναι η βιώσιμη ανάπτυξη των πόλεων, η τοπική διαχείριση και υλοποίηση του πολεοδομικού σχεδιασμού και η θεσμοθέτηση της προώθησης και εφαρμογής των αναπλάσεων. Όσο αφορά την πρώτη καινοτομική ρύθμιση επιδιώκεται η καθιέρωση και ενεργοποίηση του σχεδιασμού σε ολόκληρο τον ελληνικό χώρο καθώς η αποσπασματικότητα της αντιμετώπισης του περιαστικού χώρου και ο περιορισμός των ΓΠΣ εντός των ορίων επέκτασης των σχεδίων πόλεως που συντελούνταν με τον προηγούμενο νόμο δεν λειτουργούσε αποτελεσματικά προς την κατεύθυνση της βιώσιμης ανάπτυξης. Μ' αυτόν τον τρόπο δεν προστατεύονταν οι φυσικοί και άλλοι πλουτοπαραγωγικοί πόροι των ευρύτερων αστικών κέντρων με άμεσο παρεπόμενο τη συνεχή υποβάθμιση του περιβάλλοντος των κοινωνικών, οικονομικών και πολιτιστικών πυρήνων των πόλεων. Στην επίτευξη του σκοπού της αειφορικής ανάπτυξης συμβάλουν και τα ΣΧΟΟΑΠ των οποίων η αναγκαιότητα είναι μεγάλη για την ενιαία οριοθέτηση των οικιστικών επεκτάσεων στα πλαίσια της κατεύθυνσης για οικονομία της οικιστικής εξάπλωσης και προστασίας των πλουτοπαραγωγικών πόρων της υπαίθρου. Ιδιαίτερα σε τουριστικές, παραλιακές και άλλες αναπτυσσόμενες περιοχές της ελληνικής περιφέρειας η εκπόνηση των παραπάνω σχεδίων είναι σημαντική, καθώς εκεί παρατηρείται εντεινόμενη ζήτηση και πίεση για οικιστική ανάπτυξη.

Είναι αδιαμφισβήτητη πραγματικότητα ότι η παρακολούθηση της ενεργοποίησης των εκατοντάδων ΓΠΣ και ΣΧΟΟΑΠ δεν είναι δυνατό να γίνεται από το κεντρικό επίπεδο, το Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε., ούτε από το κέντρο κάθε περιφέρειας. Η αδυναμία αυτή καλύπτεται με τη δεύτερη σημαντική καινοτομία του νόμου που περιλαμβάνει την προώθηση της διαχείρισης και υλοποίησης του πολεοδομικού σχεδιασμού σε τοπικό ή νομαρχιακό επίπεδο, μέσω της απόδοσης πόρων και αρμοδιοτήτων στους ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού, εφόσον αυτοί δημιουργήσουν κατάλληλη πολεοδομική υπηρεσία. Επιπρόσθετα, η δυνατότητα που παρέχεται στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις και στους Δήμους των μεγάλων πόλεων να οργανώνουν φορείς και υπηρεσίες παρακολούθησης και προώθησης του πολεοδομικού σχεδιασμού συντείνουν στην επίτευξη του παραπάνω στόχου. Είναι σημαντικό να τονισθεί ότι ο νόμος αυτός αποτελεί την αφετηρία για μια ολοκληρωμένη πολιτική αναπλάσεων, καθώς δίνεται ιδιαίτερη έμφαση στη διαχείριση του σχεδιασμού στις περιοχές «εντός σχεδίου», με στόχο την περιβαλλοντική τους αναβάθμιση και την ουσιαστική βελτίωση των συνθηκών κατοικίας. Για πρώτη φορά το ενδιαφέρον μετατοπίζεται από τις επεκτάσεις των σχεδίων πόλεως στην αναβάθμιση παλιών ή και νεότερων αστικών περιοχών, οι οποίες χαρακτηρίζονται από προβληματικές οικιστικές ή πολεοδομικές συνθήκες. Γενικά, θα μπορούσε να ειπωθεί ότι στο νέο νόμο διακρίνεται η έντονη φιλο-περιβαλλοντική και ταυτόχρονα αναπτυξιακή διάσταση μέσω του περιορισμού των οικιστικών επεκτάσεων και της διαφύλαξης των πλουτοπαραγωγικών πόρων και των εδαφικών εκτάσεων στις περιαστικές ζώνες, ώστε να αξιοποιηθούν ως περιοχές του πρωτογενούς τομέα παραγωγής ή ως ζώνες φυσικού τοπίου, αναψυχής ή άλλες προστατευόμενες περιοχές.

4.4. Δόμηση διάφορων κατηγοριών οικισμών

4.4.1. Οικισμοί προ του 1923

4.4.1.1. Προεδρικό Διάταγμα της 2-3-1981 (Φ.Ε.Κ. 138Δ/13-3-1981)

Σύμφωνα με το διάταγμα αυτό όσοι οικισμοί προϋπάρχουν του 1923 και στερούνται εγκεκριμένου ρυμοτομικού σχεδίου είναι αναγκαίο να καθορίζονται από τον οικείο νομάρχη τα όριά τους που θα περιλαμβάνουν τις οικοδομές, τα αδόμητα οικόπεδα καθώς και τυχόν κοινόχρηστες εγκαταστάσεις ή κοινωφελή κτίρια, εκτός βέβαια από δασικές ή καλλιεργούμενες εκτάσεις, αγρούς κ.ά. Η απόφαση του νομάρχη για τα όρια ενός οικισμού λαμβάνει υπόψη τη γνώμη του οικείου νομαρχιακού συμβουλίου δημοσίων έργων, του αντίστοιχου δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου και της αρμόδιας υπηρεσίας του Υπουργείου Γεωργίας. Επίσης, ανεξάρτητα από τον φορέα που θα κινήσει τη διαδικασία καθορισμού των ορίων του οικισμού, η οποιαδήποτε απόφαση πρέπει να κοινοποιείται στους κατοίκους μέσω της ανάρτησης του σχετικού σχεδιαγράμματος στο Δημαρχείο ή στο Κοινοτικό Κατάστημα όπου θα είναι εκτεθειμένο για δεκαπέντε μέρες και οι ενδιαφερόμενοι ή θιγόμενοι πολίτες θα έχουν τη δυνατότητα να υποβάλλουν τις ενστάσεις τους, οι οποίες θα διαβιβαστούν με τη γνωμοδότηση του δήμου ή της κοινότητας στη νομαρχία. Σε περίπτωση που εντός αυτής της προθεσμίας δε γίνει κίνηση προς τη νομαρχία, η απάντηση του ΟΤΑ θεωρείται θετική.

Στα άρθρα 4, 5, 6, 7, 8 και 9 καθορίζονται οι όροι και περιορισμοί δόμησης των οικοπέδων των οικισμών αυτών. Σύμφωνα, λοιπόν, με τα άρθρα αυτά τα οικόπεδα που έχουν εμβαδόν πάνω από 2.000 τ.μ. και πρόσωπο σε κοινόχρηστο χώρο θεωρούνται άρτια, εκτός από ορισμένες εξαιρέσεις, με μέγιστο ποσοστό κάλυψης 60 ως 70% και οικοπεδικό σύστημα αυτό των πτερύγων ή το συνεχές ανάλογα με τι επικρατεί στην περιοχή. Όσο αφορά το συντελεστή δόμησης ορίζεται σε 0,8 με δυνατότητα απόκλισης, ανάλογα με τη χρήση του κτιρίου και την επέκταση του οικοπέδου, ο οποίος μπορεί να κυμαίνεται από 0,4 ως 1,2. Τέλος, εντός των ορίων των οικισμών αυτών καθώς και σε απόσταση 50.000 μ. περιμετρικά των ορίων απαγορεύεται η ανέγερση οχλουσών επαγγελματικών εγκαταστάσεων ακόμη και πτηνοτροφείων, εκτροφείων χοίρων ή βοοειδών.

4.4.2. Οικισμοί μέχρι 2.000 κατοίκους

4.4.2.1. Προεδρικό Διάταγμα της 24-4-1985 (Φ.Ε.Κ. 181Δ/3-5-1985)

Το διάταγμα αυτό αφορά τον καθορισμό ορίων οικισμών οι οποίοι έχουν πληθυσμό μέχρι 2.000 κατοίκους και τον καθορισμό όρων και περιορισμών δόμησης. Για την εφαρμογή του γίνεται κατηγοριοποίηση των οικισμών, από το νομάρχη μετά από γνώμη του Συμβουλίου Χωροταξίας, ανάλογα με την τοποθεσία που βρίσκονται, τις χρήσεις που περιέχουν, τα αρχιτεκτονικά ενδιαφέροντα που παρουσιάζουν, την πυκνότητα των οικοδομών τους και τον πληθυσμό τους. Ο καθορισμός ορίων των οικισμών αυτών γίνεται με παρεμφερή τρόπο με το προηγούμενο προεδρικό διάταγμα μόνο που η απόφαση του νομάρχη εκδίδεται μετά από την γνώμη, εκτός του οικείου ΟΤΑ, του Συμβουλίου Χωροταξίας. Επίσης, σε περίπτωση κίνησης διαδικασίας από το νομάρχη ή το Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. η προθεσμία για την κατάθεση της γνωμοδότησης του οικείου δήμου ή κοινότητας είναι τριάντα ημέρες από τη λήψη της σχετικής μελέτης. Στα όρια των οικισμών αυτών δεν περιλαμβάνονται δασικές εκτάσεις, αρχαιολογικοί χώροι, περιοχές φυσικού κάλλους ή ακατάλληλες για δόμηση καθώς και λατομικές ζώνες. Τέλος, μεταξύ άλλων δεν περιλαμβάνονται στα όρια οικισμών περιοχές υψηλής γεωργοκτηνοτροφικής παραγωγικότητας και εκτάσεις όπου οι υφιστάμενες ή νομοθετημένες χρήσεις είναι εμφανώς ασυμβίβαστες με τη χρήση κατοικίας.

Σχετικά με τους όρους δόμησης, η αρτιότητα οικοπέδων κυμαίνεται από 300 ως 2.000 τ.μ., το ποσοστό κάλυψης των οικοπέδων ορίζεται σε 70% της επιφανείας τους, ο συντελεστής δόμησης κυμαίνεται από 0,4 ως 1,6 ανάλογα με τη χρήση του κάθε κτιρίου, ενώ το κτίριο τοποθετείται ελεύθερα μέσα στο οικόπεδο. Οι οικοδομικές άδειες που έχουν εκδοθεί μέχρι την ημέρα δημοσίευσης της απόφασης καθορισμού των ορίων και κατάταξης οικισμών σε κατηγορίες, ισχύουν και εκτελούνται σύμφωνα με τις προϊσχύουσες διατάξεις εφόσον είναι ευμενέστερες. Τέλος, όρια οικισμών προ του 1923 που καθορίστηκαν με αποφάσεις νομαρχών σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις αναθεωρούνται σύμφωνα με τις διατάξεις του διατάγματος αυτού.

4.4.2.2. Προεδρικό Διάταγμα 20-8-1985 (Φ.Ε.Κ. 414Δ/30-8-1985)

Η έκδοση του Π. Δ/τος 20-8-1985 αφορά την πολεοδόμηση και επέκταση οικισμών της χώρας μέχρι 2.000 κατοίκους και την τροποποίηση του Π.Δ/τος της 24-4-1985. Τα όρια των οικισμών κάτω των 2.000 κατοίκων καθορίζονται με τον τρόπο που ορίζεται στο προηγούμενο διάταγμα εκτός από όσους περιαστικούς αποτελούν ενιαίο οικιστικό σύνολο με τα αστικά ή ημιαστικά κέντρα και περιέχονται μέσα σε εγκεκριμένα όρια Γενικών Πολεοδομικών Σχεδίων σύμφωνα με το Ν.1337/83, καθώς και όσους υπάγονται σε παραθεριστικές παραλιακές που καθορίζονται μέσα σε ΖΟΕ. Η πρώτη κατηγορία, λοιπόν, οικισμών πολεοδομείται σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν.1337/83, ενώ η δεύτερη σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπεται από το Π.Δ. της παραθεριστικής κατοικίας για την πολεοδόμησή τους.

Όσο αφορά τις υπόλοιπες κατηγορίες οικισμών καθώς και περιοχές που βρίσκονται εκτός των ορίων των οικισμών που βρίσκονται σε απόσταση μικρότερη των 80 μ. από τα όρια των οικισμών μέχρι 2.000 κατοίκων και το σύνολο των οικοδομών υπερβαίνει τις δέκα (10), σε περίπτωση που η εντός ορίου οικισμού περιοχή δεν επαρκεί για την κάλυψη αναγκών κατοικίας ή αναγκών σε κοινόχρηστους και κοινωφελείς χώρους πολεοδομούνται αδόμητες περιοχές συνεχόμενες ή μη με τα όρια του οικισμού.

Σύμφωνα με το άρθρο 3 για την πολεοδόμηση ή επέκταση οικισμού, συντάσσεται πολεοδομική μελέτη και η κίνηση της διαδικασίας αυτής γίνεται από τον οικείο ΟΤΑ ή από τη νομαρχία μετά από γνωμοδότηση του Συμβουλίου Χωροταξίας ή από το Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. Η πολεοδομική μελέτη εναρμονίζεται με τις αρχές, τους στόχους και τις κατευθύνσεις των χωροταξικών σχεδίων και προγραμμάτων των νομών, των μελετών Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου και των αντίστοιχων Ζωνών Οικιστικού Ελέγχου. Η μελέτη αυτή εγκρίνεται με απόφαση του νομάρχη ύστερα από γνωμοδότηση του Συμβουλίου Χωροταξίας του νομού και του οικείου δήμου ή κοινότητας. Οι ιδιοκτησίες που εντάσσονται στο Πολεοδομικό Σχέδιο και βρίσκονται εντός ορίων οικισμών συμμετέχουν με εισφορά σε γη στη δημιουργία των απαραίτητων κοινόχρηστων χώρων και κοινωφελών κτιρίων, η οποία αποτελείται από ποσοστό επιφάνειας κάθε ιδιοκτησίας πριν την πολεοδόμησή της. Εντούτοις, οι ιδιοκτήτες ακινήτων που περιλαμβάνονται σε πολεοδομούμενες περιοχές εκτός των ορίων οικισμών και διατηρούνται ή

διαμορφώνονται σε νέα ακίνητα συμμετέχουν με καταβολή χρηματικής εισφοράς στην αντιμετώπιση της δαπάνης για την κατασκευή των βασικών κοινόχρηστων πολεοδομικών έργων. Τέλος, στην περίπτωση αυτή όπως στο Ν.1337/83 υιοθετούνται τα κλιμακωτά ποσοστά εισφοράς σε γη και χρήμα χωρίς, όμως να είναι όμοια.

4.4.3. Οικισμοί με πληθυσμό λιγότερο των 500 κατοίκων

4.4.3.1. Προεδρικό Διάταγμα της 6/23-12-1982 (Φ.Ε.Κ. 558Δ)

Σύμφωνα με το άρθρο 1 του διατάγματος αυτού καθορίζονται όροι και περιορισμοί δόμησης σε περιοχή που οριοθετείται από ακτίνα 800 μ. από το κέντρο των οικισμών της χώρας, με πληθυσμό λιγότερο από 500 κατοίκους με τάσεις δημογραφικής συρρίκνωσης και δεν είναι παραδοσιακοί, παραλιακοί, περιαστικοί ούτε πόλοι τουριστικού ενδιαφέροντος. Ο καθορισμός των οικισμών αυτών γίνεται με απόφαση του νομάρχη που εκδίδεται με πρόταση του οικείου δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου και γνώμη του Συμβουλίου Χωροταξίας του νομού. Στο άρθρο 3 καθορίζονται οι όροι δόμησης των γηπέδων μέσα στην προαναφερόμενη ακτίνα. Άρτια και οικοδομήσιμα, λοιπόν, θεωρούνται τα γήπεδα με όποιες διαστάσεις και εμβαδόν είχαν κατά την 15-9-1982. Επιπλέον, όσα γήπεδα δημιουργούνται από μεγαλύτερες εκτάσεις μετά τη δημοσίευση του διατάγματος αυτού θεωρούνται άρτια και οικοδομήσιμα όταν έχουν ελάχιστο εμβαδόν 500 τ.μ. και μόνο εφόσον μεταβιβάζονται σε μόνιμους κατοίκους του οικισμού, δημότες αυτού ή καταγόμενους από τον οικισμό αυτό. Το μέγιστο ποσοστό κάλυψης των οικοπέδων είναι 60% της επιφάνειάς τους και σε κάθε περίπτωση η συνολική επιφάνεια των ορόφων της οικοδομής δεν επιτρέπεται να υπερβαίνει τα 200 τ.μ. Το άρθρο 6, ωστόσο, ορίζει τρεις ζώνες Α, Β και Γ μέσα στις οποίες ισχύουν ίδιοι ή σε πολλές περιπτώσεις διαφορετικοί από τους προαναφερόμενους όροι δόμησης. Είναι αυτονόητο ότι κάθε διάταξη που είναι αντίθετη στις διατάξεις αυτού ή ρυθμίζει θέματα σχετικά με το αντικείμενο του στις περιοχές που αναφέρεται το διάταγμα αυτό καταργείται.

4.4.4. Οικισμοί που έχουν πολεοδομικό σχέδιο και στερούνται όρων και περιορισμών δόμησης

4.4.4.1. Βασιλικό Διάταγμα της 25-8-1969

Στην παράγραφο αυτή εξετάζεται το Βασιλικό Διάταγμα 25-8-1969 όπως τροποποιήθηκε από το Β.Δ. της 10-4-1970 και τα Π.Δ. της 20-2-1979 και της 26-2-1980. Αναφέρεται στο καθορισμό των όρων και περιορισμών δόμησης των οικοπέδων που βρίσκονται εντός ορίων οικισμών και έχουν εγκεκριμένο ρυμοτομικό σχέδιο αλλά δεν υπάρχει οικείο για τον οικισμό προεδρικό διάταγμα.

Σύμφωνα, λοιπόν, με το άρθρο 1 του Β. Δ/τος στο κεντρικό τμήμα του οικισμού το ελάχιστο πρόσωπο του οικοπέδου πρέπει να είναι 8 μ., το εμβαδόν 150 τ.μ. ενώ το ελάχιστο βάθος 12 μ. Στο υπόλοιπο τμήμα και στους αγροτικούς οικισμούς το ελάχιστο πρόσωπο είναι 13 μ. και το εμβαδόν 300 τ.μ. με διάφορες παρεκκλίσεις για όσα οικόπεδα δεν πληρούν τις παραπάνω προϋποθέσεις. Επίσης, το μέγιστο ποσοστό κάλυψης των οικοπέδων που βρίσκονται στο κεντρικό τμήμα του οικισμού είναι 70% της επιφάνειάς τους, ενώ για όσους βρίσκονται στο υπόλοιπο τμήμα του το ποσοστό κάλυψης ορίζεται ως 50% της επιφάνειάς τους. Η ίδια μεθοδολογία ακολουθείται και για το οικοδομικό σύστημα. Έτσι, τα οικόπεδα του κεντρικού τμήματος του οικισμού υιοθετούν το συνεχές, όσα ανήκουν στο υπόλοιπο τμήμα αυτό των πανταχόθεν ελεύθερων οικοδομών ή το συνεχές και για τα οικόπεδα των αγροτικών οικισμών το σύστημα των πτερύγων.

Επιπρόσθετα, επιτρέπεται η κατασκευή δύο ορόφων ύψους οκτώ μέτρων σε κάθε οικοδομή εκτός και αν το κτίριο βρίσκεται σε δρόμο πλάτους μεγαλύτερου των οκτώ μέτρων όποτε το ύψος μπορεί να φθάσει τα έντεκα μέτρα και οι όροφοι της οικοδομής τους τρεις. Σχετικά με το συντελεστή δόμησης, διαμορφώνεται ανάλογα με τους ορόφους, το ύψος του κτιρίου, καθώς και το οικοδομικό σύστημα της περιοχής και κυμαίνεται από 0,8 ως 1,2. Τέλος, οι άδειες που εκδόθηκαν πριν από τη δημοσίευση των όρων δόμησης του διατάγματος αυτού ισχύουν για τρία χρόνια από το έτος έκδοσής τους.

Στη συνέχεια παρατίθεται ένας πίνακας, στον οποίο είναι συγκεντρωμένα τα Προεδρικά Διατάγματα, που αφορούν ρυθμίσεις για διάφορα είδη οικισμών.

Πίνακας 4.4.Α: Προεδρικά Διατάγματα και οι ρυθμίσεις τους σε διάφορα είδη οικισμών.

Προεδρικά Διατάγματα	Είδη οικισμών	Τρόπος παρέμβασης-καθορισμός
Π.Δ. 2/3/1981 Φ.Ε.Κ. 138Δ/1981	Προ του 1923	Όρια και περιορισμοί δόμησης
Π.Δ. 24/4/1985 Φ.Ε.Κ. 181Δ/1985	Με πληθυσμό από 500 ως 2.000 κατοίκους	Όρια οικισμού
Π.Δ. 20/8/1985 Φ.Ε.Κ. 414Δ/30-8-1985	Με πληθυσμό από 500 ως 2.000 κατοίκους	Πολεοδόμηση και επέκταση
Π.Δ. 6-23/12/1982 Φ.Ε.Κ. 558Δ/1982	Με πληθυσμό λιγότερο από 500 κατοίκους	Όροι και περιορισμοί δόμησης
Β.Δ 25/8/1969	Με ρυμοτομικό σχέδιο χωρίς Π.Δ.	Όροι και περιορισμοί δόμησης

4.4.5. Εκτίμηση της ελληνικής πραγματικότητας για την εφαρμογή του θεσμικού πλαισίου

Οι νόμοι που αναλύθηκαν προηγουμένως αποτελούν μια προσπάθεια από πλευράς κράτους να μορφοποιήσει την πολεοδομική πολιτική έτσι ώστε οι απλοί πολίτες να κατανοήσουν τα όριά της και τον τρόπο που επιτρέπεται να κινηθούν. Συνιστούν μια σειρά κανόνων που επιβάλλεται να εφαρμοστούν από πλευράς πολιτών και κράτους προκειμένου να επιτευχθεί η αρμονική λειτουργία των πόλεων και η εξάλειψη των όποιων χωρικών προβλημάτων προκύπτουν, που επιφέρουν αρνητικές επιπτώσεις στους κατοίκους τους. Μόνο μ' αυτόν τον τρόπο είναι δυνατή η επίτευξη των αρχικών στόχων της πολεοδομικής πολιτικής και η άρτια λειτουργία του κρατικού μηχανισμού.

Εντούτοις, στη χώρα μας το θεσμικό πλαίσιο γενικότερα και ειδικότερα η πολεοδομική νομοθεσία δεν εφαρμόζεται επαρκώς και ολοκληρωμένα. Σημαντικό παράγοντα διαμόρφωσης αυτής της κατάστασης αποτελεί η νοοτροπία που χαρακτηρίζει του Έλληνες πολίτες στην πλειοψηφία τους και περιλαμβάνει διάφορες ομάδες της κοινωνίας από απλούς ιδιώτες μέχρι το νομοθέτη ή όσους κινούν τα νήματα αυτού του τόπου. Η νοοτροπία αυτή διέπεται από το ατομικό συμφέρον, γεγονός που καθορίζει και τη

συμπεριφορά των εμπλεκόμενων στη διαμόρφωση και εφαρμογή της πολεοδομικής πολιτικής. Οι περισσότεροι Έλληνες όταν θίγονται από την ψήφιση ενός νόμου δεν μένουν απαθείς υπακούοντας και εφαρμόζοντάς τον για το καλό του συνόλου. Επιχειρούν την τακτοποίηση της υπόθεσής τους χρησιμοποιώντας οποιεσδήποτε γνωριμίες έχουν και μπορούν να βοηθήσουν στη λύση του προβλήματός τους. Αυτοί μπορεί να είναι απλοί δημόσιοι υπάλληλοι μέχρι και υψηλά ιστάμενα πρόσωπα που διαθέτουν τον τρόπο εξαίρεσης των μεμονωμένων υποθέσεων από το γράμμα του νόμου. Επιπρόσθετα, οι πολιτικές ή οι διοικητικές αρχές που διεκπεραιώνουν τις προαναφερόμενες υποθέσεις δεν λειτουργούν με τρόπο αμερόληπτο και αδέκαστο αλλά βάσει ορισμένων συμφερόντων που έχουν. Στην περίπτωση, λοιπόν, των πολιτικών τα συμφέροντα αυτά είναι η εξασφάλιση περισσότερων ψήφων που θα οδηγήσει στην επανεκλογή τους, ενώ οι διοικητικοί υπάλληλοι επιδιώκουν τη διατήρηση της θέσης που κατέχουν ακόμη και την ανέλιξή τους στο χώρο εργασίας τους.

Τα παραπάνω σε συνδυασμό με το γεγονός ότι δεν υπάρχουν οργανωμένοι συλλογικοί φορείς οι οποίοι θα ασκήσουν πίεση, ώστε να εφαρμοστεί η νομοθεσία που κατά κανόνα εξυπηρετεί το γενικό συμφέρον, οδηγούν στην όξυνση των πολεοδομικών προβλημάτων και στην διαιώνιση αυτής της απαράδεκτης κατάστασης.

Συνάγεται, λοιπόν, το συμπέρασμα ότι προκαλείται ένας φαύλος κύκλος που αφορά την ικανοποίηση των συμφερόντων και από τις δύο πλευρές και διαιωνίζεται επί σειρά ετών. Επιπλέον, μ' αυτόν τον τρόπο η πολεοδομική πολιτική δεν διαμορφώνεται μόνο από το θεσμικό πλαίσιο αλλά και από τις ενέργειες και αποφάσεις των εμπλεκόμενων στη διαδικασία αυτή φορέων που, συχνά, παρεκκλίνουν από τους στόχους που αρχικά τίθενται. Είναι αναγκαία, επομένως, η πιστή εφαρμογή των νόμων, ο εκσυγχρονισμός και η βελτίωσή τους σε περιπτώσεις που χρειάζεται προκειμένου να επιτευχθεί η εξυγίανση του συστήματος λήψης αποφάσεων στον τομέα της πολεοδομίας που με τη σειρά της θα οδηγήσει στην αστική αναβάθμιση και ανέλιξη.

Κεφάλαιο 5. Η πολιτική πλευρά της πολεοδομίας

5.1. Διαδικασία διαμόρφωσης της Πολεοδομικής Πολιτικής

Είναι γνωστό ότι η πολιτική είναι μια σειρά αποφάσεων άρρηκτα συνδεδεμένων μεταξύ τους των οποίων η δημιουργία συντελείται από διάφορες επιρροές. Ωστόσο, για τη διαμόρφωσή της και ειδικότερα της πολεοδομικής πολιτικής είναι αναγκαίο να ακολουθηθεί μια συγκεκριμένη πορεία ώστε να θεωρηθεί αποτελεσματική και επιτυχημένη. Τις περισσότερες φορές, ωστόσο, η πορεία αυτή δε συντελείται και η πολιτική και η εφαρμογή της αποβαίνει προβληματική δραστηριότητα.

Εκείνο που αποκτά ιδιαίτερη βαρύτητα είναι το γεγονός ότι ο καθορισμός της πολεοδομικής πολιτικής ανήκει νομικά στην αποκλειστική ευθύνη της αιρετής αρχής. Οι πολιτικοί αυτοί δρώντες παρεμβαίνουν όχι μόνο έμμεσα στη μορφή και την τεχνική της πολεοδομικής πολιτικής αλλά και άμεσα στη διαδικασία λήψης απόφασης και στην κατεύθυνση των επιλογών (Chevalier, 1993:519). Επιπρόσθετα, η διοίκηση συνδέεται στενά με την επεξεργασία της πολιτικής αυτής, αφού ο σχεδιασμός, ο καθορισμός και η υλοποίησή της συντελείται με τη δραστική παρέμβαση των διοικητικών υπαλλήλων. Οι διοικητικοί παρεμβαίνουν οι οποίοι μπορεί να είναι οι υψηλόβαθμοι δημόσιοι υπάλληλοι που έρχονται σε επαφή με τις πολιτικές αρχές αλλά και διάφορες υπηρεσίες συμμετέχουν σ' αυτή τη διαδικασία λόγω της εξειδικευμένης αρμοδιότητας που έχουν. Εντούτοις, η συμμετοχή του διοικητικού τμήματος στη λήψη της απόφασης εξαρτάται από τη σχέση του με το περιβάλλον παρέμβασης, η οποία είναι ισχυρότερη όσο περισσότερο υψηλή είναι η θέση των κοινωνικών εταίρων που το στηρίζουν (ibid.). Ο λόγος γίνεται για τους φορείς που αναφέρθηκαν σε προηγούμενο κεφάλαιο και αφορούν σε μεγαλύτερο βαθμό τα διάφορα ταμεία όπως το ΕΤΕΡΠΣ, η ΔΕΠΟΣ αλλά και το ΤΕΕ. Λαμβάνοντας υπόψη ότι το ΤΕΕ δεν αποτελεί μόνο μια απλή οργάνωση αλλά τον τεχνικό σύμβουλο του κράτους είναι αυτονόητη η σημασία του και η καταλυτική του επίδραση στην διαμόρφωση της πολεοδομικής πολιτικής. Το Τ.Ε.Ε., λοιπόν, επηρεάζει άμεσα με το δικαίωμα της μιας ψήφου που έχει στη λήψη αποφάσεων και έμμεσα με τις μόνιμες επιτροπές που υπάρχουν σε κάθε νομό, οι οποίες καταθέτουν τις απόψεις τους στις αντίστοιχες επιτροπές στο κέντρο. Οι τελευταίες γνωμοδοτούν στη Διοικητική

Επιτροπή του Τ.Ε.Ε., που με τη σειρά της εκφράζει τις απόψεις της στον υπουργό ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε., ο οποίος δίνει τη δέουσα σημασία καθώς το Τ.Ε.Ε. είναι από τους πλέον καταξιωμένους πολιτικούς φορείς με την έννοια της επίδρασης της γνώμης του στα πολιτικά κόμματα. Είναι γνωστό ότι αν ο υπουργός ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. παραβλέψει ορισμένα αιτήματα του Τεχνικού Επιμελητηρίου θα πρέπει να αντιμετωπίσει μια δυσάρεστη κατάσταση, καθώς το τελευταίο θα δημοσιοποιήσει τη γνώμη του και δεδομένης της επιρροής που διαθέτει θα προκαλέσει τις αντιδράσεις τόσο της αντιπολίτευσης όσο και άλλων φορέων ή οργανώσεων που ενδιαφέρονται για τα πολεοδομικά και άλλα θέματα. Σ' αυτή την περίπτωση οι πολιτικοί και διοικητικοί δρώντες έρχονται σε αντιπαράθεση με άμεσο παρεπόμενο να παρακωλύεται η διαδικασία λήψης της απόφασης.

Η διαδικασία διαμόρφωσης πολεοδομικής πολιτικής φέρνει σε αντιπαράθεση όχι μόνο τους πολιτικούς και διοικητικούς δρώντες αλλά και εκπροσώπους διαφόρων ομάδων συμφερόντων που θίγονται από διάφορες ρυθμίσεις και επιδιώκουν να επιδράσουν άμεσα στο περιεχόμενο των αποφάσεων. Ο βαθμός παρέμβασής τους, όμως, εξαρτάται από την κοινωνική τους θέση και από το βαθμό οργάνωσης και συνοχής της ομάδας. Χαρακτηριστικό παράδειγμα της πρώτης περίπτωσης αποτελεί η μη εφαρμογή του Ν.947/79 λόγω των υψηλών εισφορών σε γη που είχε θεσμοθετήσει και έθιγε τους μεγαλοϊδιοκτήτες. Όσο αφορά τη δεύτερη περίπτωση αρκετές φορές έχουν μεταβληθεί διάφορα πολεοδομικά σχέδια, τα οποία κατά την ένταξη διάφορων περιοχών στο σχέδιο πόλης έθιγαν τους κατοίκους τους, οι οποίοι προέβαλαν αντίσταση.

Αντιμετωπίζοντας τέτοιες καταστάσεις αυτοί που συμμετέχουν στο σύστημα αποφάσεων εφαρμόζουν τη μέθοδο της διαπραγμάτευσης με αποτέλεσμα η πολιτική να χαρακτηρίζεται από συμβιβασμό ανάμεσα στα διάφορα συμφέροντα ώστε να επιτευχθεί η καλύτερη δυνατή εξισορρόπηση τους και η ικανοποίηση σε όλες τις ομάδες (Chevalier, 1993:542). Γενικότερα, οι πολιτικοί που είναι εκτεθειμένοι σε ομάδες συμφερόντων όπου γίνεται συναλλαγή ψήφων υποβαθμίζουν το δημόσιο συμφέρον έναντι βραχυπρόθεσμων τοπικών ή τομεακών συμφερόντων. Έτσι εκδίδονται αποφάσεις που συνδέονται λειτουργικά ή γεωγραφικά με ισχυρά συμφέροντα και όπου ανταλλάσσονται ψήφοι και γενικότερη υποστήριξη για νομοθετικές ή

άλλες ρυθμίσεις. Συμπεραίνει κανείς, λοιπόν, ότι στη διαμόρφωση της πολεοδομικής πολιτικής ασκούν επίδραση μια σειρά διοικητικών και κοινωνικών παραγόντων των οποίων η σχέση μεταξύ των αρχών παρουσιάζεται ιδιαίτερα ανταγωνιστική.

Αξίζει να σημειωθεί ότι οι πολιτικο-διοικητικές αρχές δεν εκπληρώνουν τη λειτουργία που τους έχει ανατεθεί με ρητές αποφάσεις αλλά και με μη αποφάσεις που είναι εξίσου σημαντικές και ενδιαφέρουσες. Ακόμη και η μη λήψη απόφασης αποτελεί πολιτική διαδικασία. Χαρακτηριστικό παράδειγμα της μη απόφασης στην πολεοδομική πολιτική συνιστά η αδράνεια που επιδεικνύει το κράτος για τη διευθέτηση του ζητήματος των αυθαιρέτων. Τα τελευταία 25 χρόνια όλες οι κυβερνήσεις αποφεύγουν να επιλύσουν το φλέγον πρόβλημα της αυθαίρετης δόμησης με άμεση απόρροια τη νομιμοποίηση της παρανομίας. Είναι αναγκαίο να τονισθεί ότι παρά το ότι στη θεωρία ο νόμος προβλέπει την κατεδάφιση των αυθαιρέτων κατασκευών, στην πράξη καμία κυβέρνηση δεν έχει επιχειρήσει την εφαρμογή του. Όλες λειτουργούν με γνώμονα την πελατειακή εξυπηρέτηση και το πολιτικό κόστος, τα οποία καθορίζουν την άσκηση της εκάστοτε κυβερνητικής πολιτικής επί των αυθαιρέτων. Συνεπώς, η κατάσταση αυτή που αποτελεί ένα είδος πολεοδομικής οργάνωσης εξυπηρετεί ιδιωτικά και κομματικά συμφέροντα, χωρίς να επιβάλλεται από λόγους χωροταξικούς ή περιβαλλοντικούς, θεωρώντας την πολιτική διαδικασία σαν μια αγορά ψήφων, όπου οι ψηφοφόροι ψηφίζουν σύμφωνα με το ορθολογικό τους συμφέρον και οι πολιτικοί ενεργούν με τρόπο που είναι καλύτερος ώστε να κερδίζουν περισσότερους ψήφους (Χριστοφιλόπουλος, 1993:3).

5.2. Συμμετοχή των πολιτών στο πολεοδομικό σύστημα

Στην Ελλάδα η συμμετοχή των πολιτών εντοπίζεται τυπικά μόνο στη διαδικασία εκπόνησης πολεοδομικού σχεδίου και όχι κατά τη διαμόρφωση της πολεοδομικής πολιτικής. Από την έκδοση του Νομοθετικού Διατάγματος του 1923 μέχρι και σήμερα επιτρέπεται η παρέμβαση των ενδιαφερόμενων κατοίκων στο σύστημα του σχεδιασμού, χωρίς όμως αυτή να είναι ουσιαστική. Πιο συγκεκριμένα σύμφωνα με το Ν.1337/83 υπάρχει διαχωρισμός των αποφάσεων του σχεδιασμού σε δύο επίπεδα του Γενικού Πολεοδομικού

Σχεδίου και της Πολεοδομικής Μελέτης. Όσο αφορά το πρώτο επίπεδο θα πρέπει να επιδιώκεται η συμμετοχή των ενδιαφερόμενων πολιτών στη σύνταξη του σχεδίου με ανοιχτές συγκεντρώσεις ή με ενημέρωση από τον τύπο. Ωστόσο, αυτή η διάταξη για την πληροφόρηση των κατοίκων για το τι πρόκειται να συμβεί δεν καθορίζει και τον τρόπο με τον οποίο θα διεξάγεται αλλά διαφαίνεται μια διάθεση για μονόλογο ή στην καλύτερη περίπτωση ανταλλαγή ιδεών μέσω της διαλεκτικής μεθόδου. Ο τρόπος που θα διεξαχθεί ο διάλογος και τα αποτελέσματα που θα επιφέρει στη σχεδιαστική διαδικασία δεν καθορίζονται ρητά και αφήνονται στη καλή θέληση των αρμοδίων φορέων. Όσο αφορά το δεύτερο επίπεδο, αυτό της Πολεοδομικής Μελέτης η συμμετοχή περιλαμβάνει την ενημέρωση των πολιτών και την υποβολή τυχόν ενστάσεων. Η πρώτη περίπτωση αφορά τη συμβουλευτική συμμετοχή χωρίς να υπάρχει αποφασιστική αρμοδιότητα στη λήψη αποφάσεων, ενώ στη δεύτερη παρατηρείται η ψευδοσυμμετοχή αφού οι πολίτες απλώς λαμβάνουν γνώση της προτιθέμενης πορείας δράσης (Χριστοφιλόπουλος, 1990:105-107).

Μια διαφορετική μορφή συμμετοχής των πολιτών στις πολεοδομικές ρυθμίσεις συνιστά η Πολεοδομική Επιτροπή Γειτονιάς (ΠΕΓ) που όπως αναφέρθηκε σε προηγούμενο κεφάλαιο έχει ως σκοπό την ενεργοποίηση των πολιτών γύρω από τα πολεοδομικά θέματα, που αφορούν τον περιβάλλοντα χώρο τους. Οι πολίτες έχουν τη δυνατότητα γνωμοδότησης στο δημοτικό ή συνοικιακό συμβούλιο γεγονός που θεσμοθετεί τη συμβουλευτική συμμετοχή (Χριστοφιλόπουλος 1990:112). Κύριο μειονέκτημα του θεσμού αποτελεί το γεγονός ότι η γνωμοδότηση γίνεται σε ένα συμβουλευτικό και όχι αποφασιστικό όργανο, τους ΟΤΑ, με άμεση απόρροια την υποβάθμιση της ΠΕΓ ή την ένδειξη πλήρους αδιαφορίας για τις επιθυμίες των άμεσα θιγόμενων κατοίκων. Επομένως, δε συντελείται η πολυπόθητη λαϊκή εκπροσώπηση στον πολεοδομικό σχεδιασμό και οι φορείς που εμπλέκονται σ' αυτή τη διαδικασία συνεχίζουν το έργο τους με τρόπο υποκειμενικό και απόλυτο. Η μεταβίβαση, λοιπόν, πολεοδομικών αρμοδιοτήτων μεγάλης σπουδαιότητας στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης θα έδινε νέο ενδιαφέρον στη λήψη της απόφασης και στο έργο της ΠΕΓ, καθώς η γνωμοδότηση θα δινόταν σε αποφασιστικό και όχι συμβουλευτικό όργανο.

Συνάγεται, λοιπόν, το συμπέρασμα ότι γίνονται δειλά δειλά τα πρώτα βήματα για τη συνεργασία των φορέων με τους πολίτες προκειμένου να επιτευχθεί ολοκληρωμένος πολεοδομικός σχεδιασμός. Εντούτοις, προβλέπεται η ουσιαστική συμμετοχή να μην είναι δυνατό να πραγματοποιηθεί αφού αυτό θα σήμαινε την ανατροπή του όλου συστήματος λήψης αποφάσεων. Επιπρόσθετα, ακόμη και αυτού του είδους η συμμετοχή δε δίνει περιθώρια επιλογής στον πολίτη διότι πολλές φορές το σχέδιο εκπονείται και μετά αυτός ενημερώνεται, χωρίς να του δίνεται μ' αυτόν τον τρόπο καμία δυνατότητα αποδοχής ή απόρριψής του ή έστω υποβολής ένστασης ώστε να εκφράσει την άποψή του. Τέλος, είναι γνωστό πως ο νόμος παρέχει στη Διοίκηση της ευχέρεια συνέχισης της διαδικασίας σχεδιασμού μετά τη λήξη μιας συγκεκριμένης προθεσμίας ακόμη και αν το σχέδιο δεν έτυχε της δέουσας δημοσιότητας, ώστε να ενημερωθούν κατάλληλα οι κάτοικοι. Αντιλαμβάνεται κανείς, λοιπόν, ότι από πλευράς κράτους δεν υπάρχει ιδιαίτερο ενδιαφέρον για τη συμμετοχή των πολιτών στο σχεδιασμό καθώς σε αντίθετη περίπτωση θα λαμβάνονταν δραστικότερα μέτρα για την παγίωσή της (Χριστοφιλόπουλος, 1990:113). Ωστόσο οι πολίτες συμμετέχουν στη διαδικασία διαμόρφωσης της πολεοδομικής πολιτικής άτυπα και εν κρυπτώ. Μέσω διάφορων επαφών με τους πολιτικούς και διοικητικούς υπαλλήλους, οι οποίοι διαθέτουν κάποιο κύρος και ασκούν σημαντική επιρροή στη λήψη της απόφασης, επιδιώκουν την τακτοποίηση των ατομικών τους υποθέσεων. Η κατάσταση, λοιπόν, που επικρατούσε στις αρχές του αιώνα με την ανυπαρξία του συλλογικού επιπέδου συμμετοχής στη διαδικασία ρύθμισης του χώρου, για την ικανοποίηση των συμφερόντων του συνόλου, συνεχίζεται μέχρι σήμερα χωρίς ιδιαίτερη αλλαγή. Ακόμη και στις μέρες μας παρατηρείται η ενεργοποίηση μεμονωμένων ατόμων για την κάλυψη των ιδιοκτησιακών τους αναγκών με αποτέλεσμα η συμμετοχή στα πολεοδομικά δρώμενα να υφίσταται μόνο σε ατομικό επίπεδο.

Αποκτά ιδιαίτερη σημασία ότι η επίσημη συμμετοχή επιτυγχάνεται με τη γνωμοδότηση κάποιου μεμονωμένου ατόμου ή συλλογικού οργάνου για την επέκταση ή την ένταξη οικισμών στο σχέδιο πόλης. Ωστόσο, η άτυπη συμμετοχή συντελείται μέσω της εκ των υστέρων ένταξης αυθαίρετων οικισμών στο σχέδιο πόλης. Αξιοσημείωτο είναι το γεγονός ότι οι ιδιοκτήτες

αυθαιρέτων συμμετέχουν και ξεκινούν τη διαδικασία επέκτασης οικισμών που οι ίδιοι έχουν δημιουργήσει, χωρίς κανένα προγραμματισμό ακολουθώντας τα χνάρια τους οι φορείς του πολεοδομικού σχεδιασμού. Στην περίπτωση αυτή η χάραξη της πολεοδομικής πολιτικής προσανατολίζεται στο να συναινέσει η πολιτεία με την αθέμιτη ιδιωτική πρωτοβουλία, μέσω της νομιμοποίησης της αυθαιρεσίας, παρά με το να εναντιωθεί και να αντιτεθεί σ' αυτή με την κατεδάφιση των αυθαιρέτων ή την επιβολή αυστηρών προστίμων. Η πολιτική, λοιπόν, προσαρμόζεται στις συνθήκες που οι ιδιώτες παράνομα έχουν δημιουργήσει χωρίς να συμβαίνει το αντίθετο, όπως θα έπρεπε, προκειμένου ο κρατικός μηχανισμός να λειτουργήσει άρτια.

Κεφάλαιο 6. Συμπεράσματα

6.1. Χαρακτήρας της Πολεοδομικής Πολιτικής

Είναι αναγκαίο μετά από την ανάλυση για τον τρόπο διαμόρφωσης και εφαρμογής της πολεοδομικής πολιτικής στην Ελλάδα να εξεταστεί ο χαρακτήρας της ώστε να δημιουργηθεί μια ολοκληρωμένη άποψη γύρω από αυτό το θέμα.

Πρώτο χαρακτηριστικό στοιχείο συνιστά η αποσπασματικότητα που διακρίνει την πολιτική αυτή από την εποχή της εμφάνισής της μέχρι σήμερα. Αυτό σημαίνει ότι δεν εντάσσεται σ' ένα ιεραρχημένο σύστημα προτεραιοτήτων και στόχων και η σύνδεσή της με άλλες παρεμφερείς ή μη πολιτικές δε συντελείται με ενιαίο τρόπο καθώς οι στόχοι της αποτυγχάνουν να συμβαδίσουν με τους αντίστοιχους των προαναφερόμενων πολιτικών. Η έλλειψη των προτεραιοτήτων, λοιπόν, επιτρέπει τη μεμονωμένη προώθηση των εξατομικευμένων συμφερόντων με άμεσο παρεπόμενο να μη διαμορφώνεται βάσει των αναγκών που υπάρχουν για πολεοδομική οργάνωση σε ένα συγκεκριμένο γεωγραφικό χώρο ή ομάδα ατόμων. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η μεμονωμένη ένταξη αυθαίρετων οικισμών στο σχέδιο πόλης, που έχει ως αποτέλεσμα την εξασφάλιση της πολιτικής συναίνεσης των ιδιοκτητών τους και την αύξηση των ψηφοφόρων που υποστηρίζουν την εκάστοτε κυβέρνηση που εφαρμόζει αυτού του είδους την πολιτική (Γετίμης, 1989: 175). Αντιλαμβάνεται κανείς, λοιπόν, ότι η διαμόρφωση της πολεοδομικής πολιτικής από πλευράς κράτους συντελείται με αποσπασματικά μέτρα που προσαρμόζονται σε διαφόρων ειδών πιέσεις για την εκμετάλλευση του χώρου και με μεμονωμένες αποφάσεις για την οργάνωση του και εξυπηρέτηση των οικονομικών συμφερόντων των ιδιοκτητών. Η χωροθέτηση διαφόρων οικονομικών δραστηριοτήτων χωρίς να υπάρχει οργανωμένο σχέδιο χρήσεων γης καθώς η εφαρμογή ειδικών όρων δόμησης σε ορισμένες περιοχές συνιστούν κλασικά παραδείγματα που επιβεβαιώνουν την ορθότητα των παραπάνω διαπιστώσεων (Γετίμης, 1989: 28). Επιπρόσθετα, η πολιτική αυτή που δεν εξειδικεύεται ανάλογα με τις ανάγκες που κατά καιρούς δημιουργούνται παρουσιάζει ένα γενικό χαρακτήρα, κυρίως στον τρόπο άσκησης της. Οι χωρικές ρυθμίσεις πραγματοποιούνται μέσα από θεσμικά πλαίσια που είναι γενικά χωρίς να εστιάζουν την προσοχή και το ενδιαφέρον

στην ιδιαιτερότητα μιας περιοχής (Οικονόμου, 1997: 15). Παράδειγμα του αδιαφοροποιήτου χαρακτήρα της πολεοδομικής πολιτικής αποτελούν τα σταθερότυπα που εφαρμόζονται κατά την ένταξη μιας περιοχής στο σχέδιο πόλης και ισχύουν για το σχεδιασμό οποιουδήποτε χώρου άσχετα αν είναι δυνατή ή επαρκής η εφαρμογή τους. Επιπρόσθετα, τα σχέδια που εκπονήθηκαν στα πλαίσια της "Επιχειρήσις Πολεοδομική Ανασυγκρότηση" είχαν κυρίαρχο στοιχείο τις ποσοστικοποιημένες ενδείξεις και όχι τα ποιοτικά μεγέθη καθώς κυριαρχούσαν οι στερεότυπες διαδικασίες παραγωγής τους με αποτέλεσμα να μην επιτυγχάνεται η ανανέωσή τους και η εισαγωγή καινοτομικών ενεργειών (Καρύδης, 1991: 346).

Όσο αφορά τις ρυθμίσεις που ασχολούνται με τις επεκτάσεις των πόλεων, τις αναθεωρήσεις των εγκεκριμένων σχεδίων και τις διαδικασίες εφαρμογής τους, η πολεοδομική πολιτική εμφανίζει κανονιστικό χαρακτήρα (Γετίμης, 1989: 28). Αυτό που συνήθως συμβαίνει είναι ότι οι ρυθμίσεις περιλάμβαναν απαγορευτικές διατάξεις που επιβάλλουν ορισμένες δεσμεύσεις και όρια μέσα στα οποία κινούνται οι μηχανισμοί της αγοράς χωρίς να παρουσιάζεται ο προγραμματικός ή παρεμβατικός ρόλος που θα έπρεπε να διαθέτουν.

Αποκτά ιδιαίτερη σημασία ότι παρατηρείται η εκ των υστέρων νομιμοποίηση διαφόρων φαινομένων και καταστάσεων που δημιουργούνται από ορισμένους παράγοντες χωρίς να λαμβάνουν υπόψη το γεγονός ότι συχνά βρίσκονται εκτός των προαναφερομένων ορίων και περιορισμών. Αυτό σημαίνει ότι η δημιουργία και εφαρμογή της πολεοδομικής πολιτικής προσαρμόζεται στις ήδη διαμορφωμένες καταστάσεις του οικιστικού χώρου ενώ θα έπρεπε να συμβαίνει το αντίθετο. Η νομιμοποίηση παράνομων κατατμήσεων γης ή αυθαίρετης δόμησης σε εντός και εκτός σχεδίου πόλης περιοχές αποτελούν την κυριότερη απόδειξη των παραπάνω σκέψεων (ibid.).

Είναι αξιοσημείωτο το γεγονός ότι η δεκαετία του 1920 είναι καθοριστική για την πολεοδομική πολιτική διότι θεσμοθετούνται βασικά νομοθετήματα για τη ρύθμιση του χώρου, ορισμένα από τα οποία ισχύουν τροποποιημένα μέχρι σήμερα. Οι θεμελιώδεις κοινωνικοοικονομικές ανακατατάξεις που αφορούν τη συγκρότηση του εθνικού χώρου και τις ευρύτατες πληθυσμιακές μετακινήσεις των προσφύγων είναι το κυρίαρχο στοιχείο της εποχής εκείνης. Η κατάσταση αυτή καθορίζει σε σημαντικό βαθμό και το χαρακτήρα της πολεοδομικής

πολιτικής, η οποία μέσα από διάφορες λειτουργίες και ενέργειες όπως η στεγαστική αποκατάσταση των προσφύγων, ο καθορισμός των ορίων οικισμών και η έκδοση διαταγμάτων για τον καθορισμό των όρων δόμησης εμφανίζεται ιδιαίτερα συγκροτησιακή. Επιπλέον, όπως αναφέρθηκε σε προηγούμενο κεφάλαιο το χρονικό διάστημα από την εποχή του εμφυλίου μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του 1970 παρατηρείται γεωγραφική ανακατανομή του πληθυσμού και κοινωνικές ανακατατάξεις με αποτέλεσμα την έντονη αστικοποίηση με ταυτόχρονη ερήμωση της υπαίθρου. Ωστόσο, μετά τη στρατιωτική δικτατορία και ιδιαίτερα την περίοδο της μεταπολίτευσης σταθεροποιείται η γεωγραφική και κοινωνική ρευστότητα του πληθυσμού της χώρας. Ο ρόλος, λοιπόν, της πολεοδομικής πολιτικής είναι καθαρά συγκροτησιακός, καθώς επιχειρεί τη συγκέντρωση ή και θεσμοθέτηση των κανόνων ρύθμισης του χώρου και των όρων αξιοποίησης της ατομικής ιδιοκτησίας στη γη (Γετίμης, 1989: 25).

Είναι γνωστό ότι στη μεταπολεμική περίοδο παρατηρείται η διευκόλυνση της οικοδομικής δραστηριότητας, ως αποτέλεσμα των σημαντικών αυξήσεων των συντελεστών δόμησης και του ευνοϊκού θεσμικού πλαισίου της αντιπαροχής, που οδήγησε στην πρόκληση διαφόρων προβλημάτων όπως η έλλειψη υποδομών, η έντονη περιβαλλοντική υποβάθμιση, η ανάμιξη χρήσεων γης και η καταστροφή του παραδοσιακού κτιριακού αποθέματος (Μαλούτας - Οικονόμου, 1997:1). Επιπρόσθετα, όσο αφορά την πολεοδομική ανάπτυξη περιοριζόταν στις επεκτάσεις των οικιστικών ιστών, οι οποίες προσδιορίζονταν από την αυθαίρετη δόμηση. Μ' αυτόν τον τρόπο οι μεμονωμένες ιδιωτικές πρωτοβουλίες καθόριζαν τους ρυθμούς των οικιστικών επεκτάσεων χωρίς να λαμβάνεται υπόψη το Δημόσιο και κάποιο ορισμένο πλαίσιο προγράμματος. Αυτό συνέβαινε γιατί οι επεκτάσεις πόλεων γίνονταν σε ήδη διαμορφωμένες περιοχές σε σχέση με το ρυμοτομικό δίκτυο, τη δόμηση κ.α. με άμεσο παρεπόμενο η αυθαιρεσία να παρεμποδίζει τον καθολικό και ορθολογικό σχεδιασμό και να τον καθιστά προβληματικό.

Σχετικά με τον εξωαστικό χώρο, χαρακτηριστικό στοιχείο της περιόδου εκείνης ήταν η ανυπαρξία σχεδίων χρήσεων γης και η απουσία ελέγχου τους μέσω κάποιας άδειας χωροθέτησης. Η χρήση και κάλυψη του εδάφους, λοιπόν, καθορίζονταν από τους μηχανισμούς της αγοράς και η δόμηση από

την πολεοδομική νομοθεσία, που είχε γενικό και αδιαφοροποίητο χαρακτήρα όσο αφορά τους όρους δόμησης και τις παρεκκλίσεις. Η κατάσταση αυτή είχε ως άμεση απόρροια οι πυκνότητες δόμησης στον εξωαστικό χώρο να είναι παρεμφερείς μ' αυτές των πόλεων και η ανεξέλεγκτη δόμηση σε μεγάλα τμήματα του αγροτικού χώρου να προξενήσει την αλλοίωση του τοπίου και την καταστροφή των φυσικών πόρων όπως δάση, βιότοποι κ.ά. (Μαλούτας - Οικονόμου, 1997:1).

Συνειδητοποιεί κανείς, λοιπόν, ότι μέχρι τα τέλη της δεκαετίας του 1970 η πολεοδομική πολιτική συνιστά την έκφραση σε ακραίο βαθμό μιας μη παρεμβατικής πολιτικής, που προσπαθεί να προσαρμοστεί, όσο αφορά το σχεδιασμό, σε ήδη διαμορφωμένες καταστάσεις χωρίς να επιτυγχάνεται ολοκληρωμένη ρύθμιση του χώρου (Οικονόμου, 1997:15). Η πολιτική αυτή, ωστόσο, χρησιμοποιήθηκε για την ικανοποίηση των συμφερόντων του στρώματος των μικροϊδιοκτητών της γης, οι οποίοι αποτελούσαν ένα ποσοτικά σημαντικό εκλογικό σώμα. Έτσι, το σύστημα αυτό ευνοούσε και τις δύο πλευρές καθώς οι μεν πολίτες ικανοποιούσαν τα αιτήματά τους, οι δε πολιτικοί εξασφάλιζαν ψήφους μέσω της ανάπτυξης των πελατειακών σχέσεων. Αδιαφορώντας και οι δύο πλευρές για τις συνέπειες της υιοθέτησης αυτής της τακτικής στο χώρο, η πολεοδομική πολιτική δεν αποτελούσε εργαλείο προγραμματισμού και η ρυθμιστική διάσταση του χωρικού σχεδιασμού ήταν ιδιαίτερα ισχνή.

Εκείνο που αποκτά ιδιαίτερη βαρύτητα είναι το γεγονός ότι μετά το 1980 υπάρχουν ορισμένες προσπάθειες εκσυγχρονισμού και μεταρρύθμισης που, ωστόσο, δεν ολοκληρώθηκαν. Ενθαρρυντικό είναι το στοιχείο ότι γίνονται βήματα για τη βελτίωση της προηγούμενης κατάστασης, κυρίως, μέσω της ένταξης στα σχέδια πόλης, χωρίς όμως αυτό να παρέχει τη δυνατότητα επίλυσης των χωρικών προβλημάτων που είχαν συσσωρευτεί από τη μακροχρόνια λειτουργία του μοντέλου της προηγούμενης περιόδου. Επιπλέον, συνεχίστηκε η παράδοση της απουσίας ρύθμισης του εξωαστικού χώρου καθώς το κυριότερο εργαλείο διευθέτησης του, οι ΖΟΕ, παρέμεινε ανενεργό διότι οι θεσμοθετημένες σήμερα καλύπτουν το 3% του εκτός σχεδίου χώρου (Μαλούτας - Οικονόμου, 1997:6). Λαμβάνοντας υπόψη το γεγονός ότι η αυθαίρετη δόμηση συνέχιζε να υπάρχει και να εξελίσσεται με τους ίδιους με το

παρελθόν ρυθμούς, συμπεραίνει κανείς ότι ο θεσμός της ΖΟΕ δεν απέκτησε τη μορφή πραγματικών ρυθμίσεων. Αξιοσημείωτο είναι το γεγονός της ανάθεσης στους νομάρχες της αρμοδιότητας καθορισμού των ορίων οικισμών προ του 1923, καθώς και της μείωσης της απαιτούμενης εισφοράς σε γη στις επεκτάσεις οικισμών μέχρι 2.000 κατοίκους. Η κίνηση αυτή από πλευράς κράτους προκάλεσε ιδιαίτερο πρόβλημα στις υπαίθριες εκτάσεις, οι οποίες απέκτησαν όρους δόμησης παρόμοιους μ' αυτούς των πόλεων και, συχνά, πολεοδομούνταν χωρίς να αποκτήσουν πολεοδομικό σχέδιο, με άμεσο παρεπόμενο ο οικιστικός χώρος που θα προκύπτει να παρουσιάζει σημαντικές ελλείψεις ως προς την υποδομή και τη μορφή του (Μαλούτας - Οικονόμου, 1997:7).

Συνάγεται, λοιπόν, το συμπέρασμα ότι την περίοδο αυτή οι μεταρρυθμιστικές προσπάθειες που έγιναν στην αρχή της περιόδου δεν προωθήθηκαν, αντίθετα παρατηρήθηκε κάποια οπισθοδρόμηση που είχε ως αποτέλεσμα την ατμοσφαιρική ρύπανση και κυκλοφοριακή συμφόρηση στις πόλεις και την συνέχιση της άναρχης δόμησης στην ύπαιθρο με όλα τα επακόλουθα που αυτή συνεπάγεται.

Κατά τη δεκαετία του 1990 παρατηρείται κινητοποίηση σε νομοθετικό επίπεδο παρά σε πρακτικό. Στην ουσία και οι νόμοι που ψηφίστηκαν αυτή την εποχή δεν έχουν φθάσει ακόμη στο στάδιο της εφαρμογής. Ωστόσο, η πολεοδομική πολιτική του '90 παρουσιάζει ένα διαφορετικό πρόσωπο απαλλαγμένο εν μέρει από το παραδοσιακό μοντέλο της κυριαρχίας της μικροϊδιοκτησίας, όπου προωθείται η δραστηριοποίηση του ιδιωτικού τομέα στο οικιστικό πεδίο κάτι που μέχρι τότε παρέμενε κρατικό μονοπώλιο (Μαλούτας - Οικονόμου, 1997:7). Πρόκειται για την ιδιωτική πολεοδόμηση που θεσμοθετήθηκε με το Ν.2145/93, για τη συνταγματικότητα του οποίου εκφράστηκαν πολλές αντιρρήσεις, καθώς υιοθετείται ευνοϊκότερη αντιμετώπιση των μεγάλων ιδιοκτησιών και διευκολύνεται η ένταξη στο σχέδιο αυθαιρέτων οικισμών, οι οποίοι υπερτερούν έναντι εκείνων που εντάχθηκαν με το Ν.1337/83.

Πιο συγκεκριμένα το άρθρο 43 παρ. 4 του Ν.2145/93 που προβλέπει τη δυνατότητα άμεσης πολεοδομικής οργάνωσης χωρίς υποχρέωση προηγούμενης πολεοδομικής σχεδίασης καθώς και το Π.Δ. 27.8.1993 για την

πολεοδόμηση περιοχών δεύτερης κατοικίας αντιβαίνουν στο άρθρο 24 του Συντάγματος αλλά και στις αρχές της ισότητας και του κράτους δικαίου. Σύμφωνα, λοιπόν, με το Πρακτικό Επεξεργασίας 654/1993 του Γ' Τμήματος Διακοπών του Σ.Τ.Ε. η εξουσιοδοτική διάταξη του προαναφερόμενου άρθρου είναι αντίθετη στη διάταξη του άρθρου 24 παρ. 2 του Συντάγματος που προβλέπει την ένταξη της πολεοδόμησης περιοχών δεύτερης κατοικίας σε πλαίσιο γενικότερης χωροταξικής σχεδίασης, ώστε να επιτυγχάνεται η ορθολογική κατανομή των χρήσεων γης, η ανεκτή ανάπτυξη των παραθεριστικών οικισμών και να αποτρέπονται οι δυσμενείς για το περιβάλλον επιπτώσεις, που επιφέρει η ασύνδετη δημιουργία ή επέκταση τέτοιων οικισμών. Επιπλέον, η διάταξη αυτή αντιβαίνει στην αρχή της ισότητας που κατοχυρώθηκε από το άρθρο 4 παρ. 1 του Συντάγματος, καθώς δίνει τη δυνατότητα νομιμοποίησης πραγματικών καταστάσεων σε συγκεκριμένη χρονική στιγμή. Τέλος, η αντισυνταγματικότητα της διάταξης αυτής έγκειται στο γεγονός ότι παραγκωνίζεται η αρχή του κράτους δικαίου από την οποία απορρέει η υποχρέωση του Κράτους να διαφυλάσσει το κύρος του νόμου, που εκτός των άλλων επιτυγχάνεται και με τη θέσπιση πάγιων διατάξεων, ρυθμιστικών της ατομικής και κοινωνικής δραστηριότητας των πολιτών (Νόμος και Φύση τ. 2/94:531).

Αντιλαμβάνεται κανείς, λοιπόν, ότι η δυνατότητα πολεοδομικής οργάνωσης των περιοχών δεύτερης κατοικίας χωρίς την ένταξη στον ευρύτερο χωροταξικό σχεδιασμό καθώς και ο άλλος τρόπος πολεοδομικής οργάνωσης με τη διαδικασία έγκρισης Σχεδίων Άμεσης Πολεοδομικής Οργάνωσης (ΣΑΠΟ), όπου οι περιοχές αυτές όχι μόνο δεν αναπτύσσονται με χωροταξικό σχεδιασμό αλλά και χωρίς πολεοδομικό (αντίκειται στο άρθρο 24 του Συντάγματος). Είναι εξαιρετικά αναγκαία η επέμβαση της Πολιτείας σε όλες τις περιοχές και ιδιαίτερα σε όσες χρήζουν αυστηρής προστασίας, λόγω των ιδιοτεροτήτων που παρουσιάζουν. Αυτό θα επιτευχθεί μόνο με την εφαρμογή ενός ορθολογικού και πολεοδομικού σχεδιασμού, που θα πραγματώσει την εξυπηρέτηση της λειτουργικότητας και ανάπτυξης των οικισμών και την εξασφάλιση των καλύτερων όρων διαβίωσης.

Τελικά το από 27.8.1993 Προεδρικό Διάταγμα για την πολεοδόμηση περιοχών δεύτερης κατοικίας καθώς και το άρθρο 43 του Ν.2145/93 που

περιέχει τη σχετική εξουσιοδότηση, που αναφέρεται στην καθιέρωση ΣΑΠΟ καταργήθηκαν από το άρθρο 7 του Ν.2242/94 «Πολεοδόμηση περιοχών δεύτερης κατοικίας σε Ζώνες Οικιστικού Ελέγχου, προστασία φυσικού και δομημένου περιβάλλοντος και άλλες διατάξεις». Στο νόμο αυτό περιέχεται διάταξη σύμφωνα με την οποία ο πολεοδομικός σχεδιασμός δεν επιτρέπεται να διενεργείται βάσει της υφιστάμενης πραγματικής κατάστασης και σύμφωνα με το άρθρο 1 παρ. 5 «η προϋπαρξη οικοδομών στην υπό πολεοδόμηση περιοχή δεύτερης κατοικίας δεν αποτελεί λόγω απόκλισης από την ορθή αναλογία οικοδομημένων, ελεύθερων και κοινόχρηστων χώρων ή από τους προσήκοντες στον προορισμό του οικισμού όρους και περιορισμούς δόμησης» (Νόμος και Φύση, τ. 2/94:409).

Ανεξάρτητα από τα όποια προβλήματα συνταγματικότητας που προκύπτουν, οι ρυθμίσεις του νόμου αυτού φαίνεται να εξυπηρετούν άμεσους στόχους ένταξης διαμορφωμένων περιοχών αυθαιρέτων στο σχέδιο που κατ' επέκταση έχουν εκλογικούς σκοπούς και δεύτερον έμμεσους στόχους δημιουργίας ενός ευνοϊκού περιβάλλοντος σχετικά με τις θεσμικές διαδικασίες για την αποθάρρυνση της αυθαίρετης δόμησης και την ενίσχυση της νόμιμης οικοδομικής δραστηριότητας (Τόπος, 1993:177). Εντούτοις, το παραδοσιακό πρότυπο ενίσχυσης της μικροϊδιοκτησίας παραμένει ο κυρίαρχος τρόπος της οικιστικής ανάπτυξης με τα γνωστά αποτελέσματα της υποβάθμισης του πολεοδομικού περιβάλλοντος και το ενδεχόμενο δημιουργίας ενός συστήματος ενίσχυσης των επενδύσεων υψηλής συγκέντρωσης στη γη και την κατοικία που θεωρητικά οδηγεί σ' ένα αναβαθμισμένο οικιστικό περιβάλλον για τα ανώτερα εισοδηματικά στρώματα είναι δυνητικό και μακροπρόθεσμο (ibid.).

Παράλληλα με τα προαναφερόμενα χαρακτηριστικά της πολεοδομικής πολιτικής, στη δεκαετία που διανύουμε παρατηρείται μια στροφή προς τα περιβαλλοντικά ζητήματα καθώς λαμβάνονται σοβαρά υπόψη οι περιβαλλοντικές επιπτώσεις κατά την επίλυση διαφόρων πολεοδομικών προβλημάτων. Επιπρόσθετα, η τάση χρησιμοποίησης του επιθέτου αειφορικός και οποιαδήποτε παρέμβαση αλλά και η ψήφιση του νέου οικιστικού νόμου που έχει ως βάση τη βιώσιμη ανάπτυξη αποδεικνύουν την ορθότητα των παραπάνω ισχυρισμών. Η περιβαλλοντική υποβάθμιση είναι αναμφισβήτητη και ιδιαίτερα στις μεγαλουπόλεις την έχει συνειδητοποιήσει το

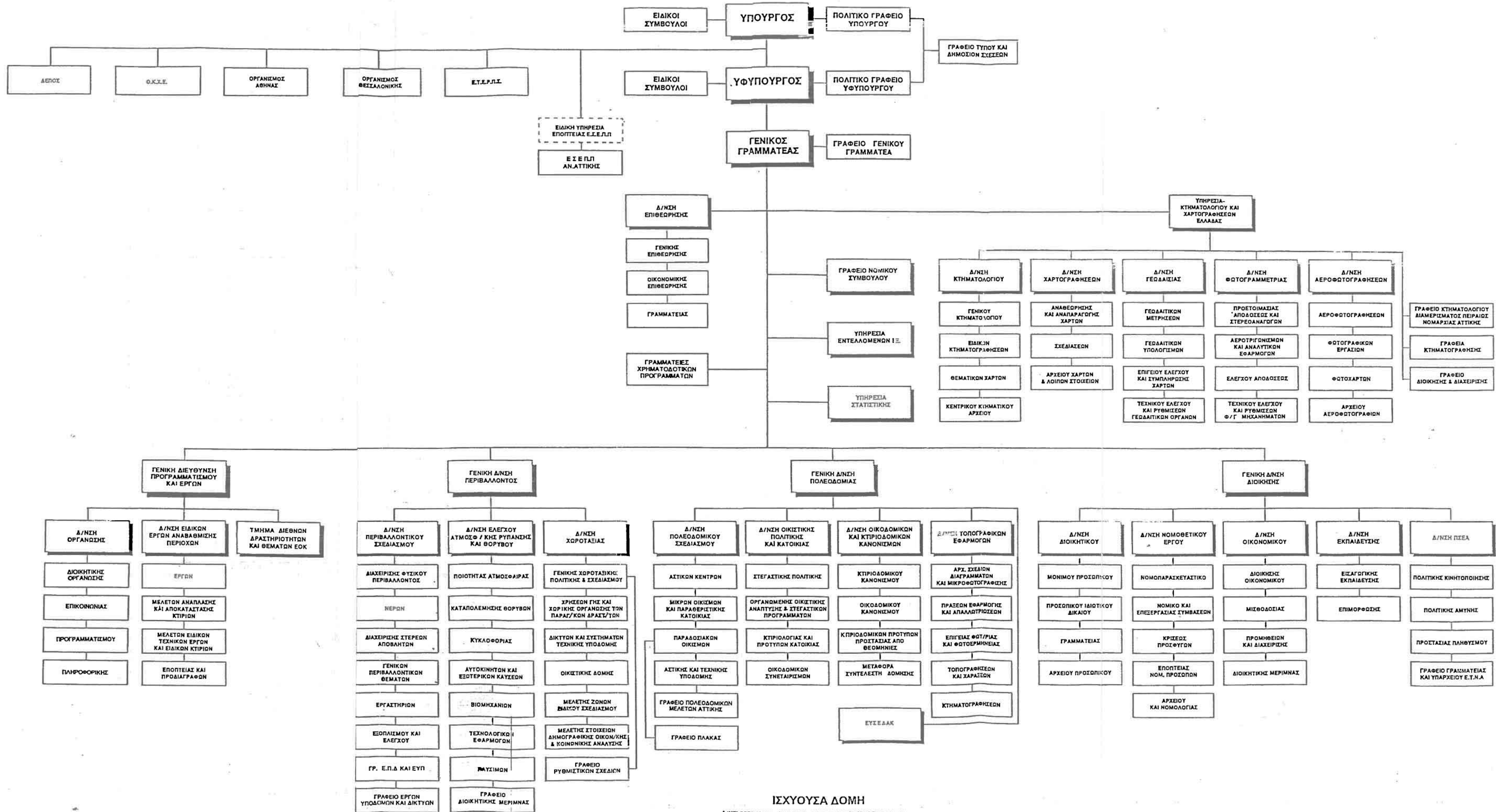
σύνολο του πληθυσμού, ωστόσο, η προσαρμογή στα νέα πρότυπα και συνθήκες αναμένεται να συντελεστεί μόνο από ορισμένα κοινωνικά στρώματα, αφού το παραδοσιακό οικιστικό μοντέλο αν μη τι άλλο εξασφάλιζε την κάλυψη των στεγαστικών αναγκών των μεσαίων και χαμηλών αστικών στρωμάτων. Εντούτοις, οδήγησε και στην αλόγιστη εκμετάλλευση φυσικών πόρων με άμεση απόρροια να είναι αμφίβολο αν τα νέα μέτρα θα επιφέρουν θετικά αποτελέσματα στις ήδη επιβαρυνμένες περιοχές (Μαλούτας - Οικονόμου, 1997:9).

Βιβλιογραφία

- Α.Σ.Α. 1949. *Αναθεωρημένον Πρόγραμμα Οικονομικής Ανορθώσεως της Ελλάδος 1949 - 1950*. Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα
- Αραβαντινός Α. 1986. *Πολεοδομικός Σχεδιασμός*. ΕΜΠ, Αθήνα
- Βοϊβόνδα Α., Κιζήλου Β., Κλουτσινιώτη Ρ., Κονταράτος Σ., Πυργιώτης Γ. 1977. "Ρύθμιση του χώρου στην Ελλάδα. Μια σύντομη ιστορική επισκόπηση", *Αρχιτεκτονικά Θέματα*, τ. 11:130 - 156
- Γετίμης Π. 1989. *Οικιστική Πολιτική στην Ελλάδα*. Οδυσσέας, Αθήνα.
- Γετίμης Π., Οικονόμου Δ. 1992. "Νέες γεωγραφικές ανισότητες και χωρικές πολιτικές στην Ελλάδα". *Τόπος*, τ. 4:3 - 44
- Γιαννακούρου Δ., Οικονόμου Δ. 1993. "Η οικιστική πολιτική μετά τους νόμους 2145/1993, 2052/1992 και 1947/1991". *Τόπος*, τ. 6:173 - 190
- Γκάρτζος Κ. 1981. "Οι πρόσφατες εξελίξεις του θεσμικού πλαισίου της πολεοδομίας - χωροταξίας στην Ελλάδα", *Αρχιτεκτονικά Θέματα*, τ. 15:58-63
- Καρύδης Δ. 1990. *Ανάγνωση Πολεοδομίας. Η κοινωνική σημασία των χωρικών μορφών*. ΕΜΠ. Αθήνα
- ΚΕΠΕ. 1972. *Σχέδιον προτύπου μακροχρονίου αναπτύξεως της Ελλάδος 1973 - 1987*. Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα
- Μενουδάκος Κ. 1992. "Η αρχή και το τέλος της άμεσης πολεοδόμησης", *Νόμος και Φύση*, τ. 2:399 - 411
- Μπριασούλη Ε., Σοφούλης Κ.Μ. 1995. "Χωρικές πολιτικές και ποιότητα περιβάλλοντος στην Ελλάδα 1970 - 1992", στο: Σκούρτος Μ.Σ., Σοφούλης Κ.Μ. *Η Περιβαλλοντική Πολιτική στην Ελλάδα: Ανάλυση του περιβαλλοντικού προβλήματος από τη σκοπιά των κοινωνικών επιστημών*. Τυποθήτω, Αθήνα:353 - 397
- Σκουρή Β. 1991. *Χωροταξία και Πολεοδομικό Δίκαιο*. Σάκουλας, Θεσσαλονίκη
- Σπανού Κ. 1995. "Δημόσια Διοίκηση και Περιβάλλον: Η Ελληνική Εμπειρία", στο: Σκούρτος Μ.Σ., Σοφούλης Κ.Μ. *Η Περιβαλλοντική Πολιτική στην Ελλάδα: Ανάλυση του περιβαλλοντικού προβλήματος από τη σκοπιά των κοινωνικών επιστημών*. Τυποθήτω, Αθήνα:115 - 175

- ΥΠΕΘΟ. 1983. *Πρόγραμμα Οικονομικής Ανάπτυξης 1983 -1987*. Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα
- Υπουργείον Συντονισμού. 1960. *Πενταετές Πρόγραμμα Οικονομικής Αναπτύξεως της Χώρας 1960 - 1964*. Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα
- Υπουργείον Συντονισμού. 1968. *Πρόγραμμα Οικονομικής Αναπτύξεως της Ελλάδος 1968 - 1972*. Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα
- Χλέπας Ν.Κ. 1997. "ΣτΕ (Τμήμα Ε') Πρακτικό Επεξεργασίας 2/1996", *Νόμος και Φύση*, τ. 1:124 - 133
- Χριστοφιλόπουλος Δ. 1980. *Πολεοδομική Νομοθεσία*. Αφοί Σάκκκουλα, Αθήνα
- Χριστοφιλόπουλος Δ. 1988. *Νέο θεσμικό πλαίσιο πολεοδομικού σχεδιασμού*. Αφοί Σάκκκουλα, Αθήνα
- Χριστοφιλόπουλος Δ. 1990. *Αστικός και Χωροταξικός Σχεδιασμός - Προγραμματισμός*. Αφοί Σάκκκουλα, Αθήνα
- Chevalier J. 1993. *Διοικητική Επιστήμη*. Αφοί Σάκκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ



Πίνακας: Εγκεκριμένες ΖΟΕ

ΝΟΜΟΣ	ΠΕΡΙΟΧΗ		Φ.Ε.Κ.
	ΠΕΡΙΑΣΤΙΚΗ	Β' ΚΑΤΟΙΚΙΑΣ	
ΑΤΤΙΚΗΣ	Αττικής Αίγινα Εκάλη Μαρούσι Πικέρμι - Ραφήνα Πεντέλη Σπετσοπούλα		456Δ/85, 556Δ/88 1530Δ/93 715Δ/94 1332Δ/93 867Δ/88 755Δ/88, 253Δ/89 1104Δ/86
ΑΙΤΩΛ/ΝΙΑΣ	Άγιος Βλάσης		327Δ/88
ΑΧΑΪΑΣ	Κάτω Αχαΐας		386Δ/90
ΒΟΙΩΤΙΑΣ		Σχηματάρι - Οινόφυτα	686Δ/88, 74Δ/93
ΔΩΔΕΚΑΝΗΣΩΝ	Κως	Αφάντου Ρόδου	427Δ/89, 468Δ/89 63Δ/90 715Δ/88
ΕΥΒΟΙΑΣ		Βασιλικά- Φύλλων Δυστό Μαρμαρίου Αλμυροποτάμου Κανατάδικα Βαθύ-Παντήχιο- Π.Αυλίδος- Φάρος - - Καλοχώριο Ψαχνά	102Δ/89, 187Δ/89 463Δ/89, 735Δ/90 60Δ/90 587Δ/89 689Δ/87, 858Δ/87 205Δ/90 671Δ/88 642Δ/89
ΖΑΚΥΝΘΟΥ	Βασιλικό-Λιθακιά Καλαμάκι-Παντο- κράτορας		37Δ/87, 347Δ/90
ΗΛΕΙΑΣ		Παραλιακή ζώνη	1161Δ/93, 86Δ/94

ΝΟΜΟΣ	ΠΕΡΙΟΧΗ		Φ.Ε.Κ.
	ΠΕΡΙΑΣΤΙΚΗ	Β' ΚΑΤΟΙΚΙΑΣ	
ΗΜΑΘΙΑΣ	Βέροια Νάουσα		338Δ/89, 463Δ/89 528Δ/90 1178Δ/93 407Δ/86
ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	Λουτρά Βόλβης - Ν. Απολλωνία Θεσσαλονίκη Ευκαρπία Χορτιάτης Θέρμη	Βρασνά - Ασπροβάλτα - Ν. Μηχανιών - Αγ. Τριάδα	247Δ/92 689Δ/89, 561Δ/94 740Δ/94 621Δ/89 721Δ/86 414Δ/89 233Δ/90
ΙΩΑΝΝΙΝΩΝ	Ιωάννινα		297Δ/89, 416Δ/91 389Δ/93
ΚΑΒΑΛΑΣ	Καβάλα	Σκάλα Παναγίας Θάσου	437Δ/89, 240Δ/91 450Δ/91, 1018Δ/92 23Δ/91
ΚΑΡΔΙΤΣΑΣ		Ταυρωπός	315Δ/91
ΚΑΣΤΟΡΙΑΣ	Καστοριά		125Δ/86
ΚΕΡΚΥΡΑΣ		Αγ. Γεωργίου - Αργυράδων	407Δ/89
ΚΕΦΑΛΛΗΝΙΑΣ	Ληξούρι	Λάσσης - Αργοστολίου	293Δ/89 2Δ/86, 629Δ/89
ΚΙΛΚΙΣ	Ν. Σάντα Κιλκίς		17Δ/86, 55Δ/86 373Δ/87, 228Δ/89

ΝΟΜΟΣ	ΠΕΡΙΟΧΗ		Φ.Ε.Κ.
	ΠΕΡΙΑΣΤΙΚΗ	Β' ΚΑΤΟΙΚΙΑΣ	
ΚΟΖΑΝΗΣ	Κοζάνη		582Δ/89
ΚΟΡΙΝΘΙΑΣ	Αγ. Θεόδωροι		1308Δ/86
ΚΥΚΛΑΔΩΝ	Νάξος		846Δ/88
	Τήνος		163Δ/88
	Σύρος		339Δ/89
	Οία Θήρας		139Δ/90
		Νάουσα Πάρου	523Δ/88
ΛΑΡΙΣΗΣ		Μεσάγγαλα -	589Δ/90
		Καστρί - Λουτρό	
		Αγιοκάμπος -	750Δ/91, 194Δ/92
		Σωτηρίτσα -	
		Βελίκα	
ΜΑΓΝΗΣΙΑΣ	Βόλος - Ν. Ιωνία		63Δ/86, 228Δ/89 206Δ/93
ΠΙΕΡΙΑΣ		Λιτόχωρο	87Δ/90
		Λεπτοκαρυά	447Δ/90
		Παραλιακή ζώνη	240Δ/90
ΡΕΘΥΜΝΗΣ	Ρέθυμνο		720Δ/87, 394Δ/89
ΣΑΜΟΥ	Σάμος		100Δ/95
	Πυθαγόρειο		798Δ/91
ΦΛΩΡΙΝΗΣ	Πισοδέρι		800Δ/88
ΦΩΚΙΔΑΣ	Δελφοί		417Δ/86
ΧΑΛΚΙΔΙΚΗΣ		Δυτική Ακτή	700Δ/88
ΧΑΝΙΩΝ	Βλητέ - Σούδα		435Δ/87

Πηγή: Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε., Δ/ση Πολεοδομικού Σχεδιασμού.

