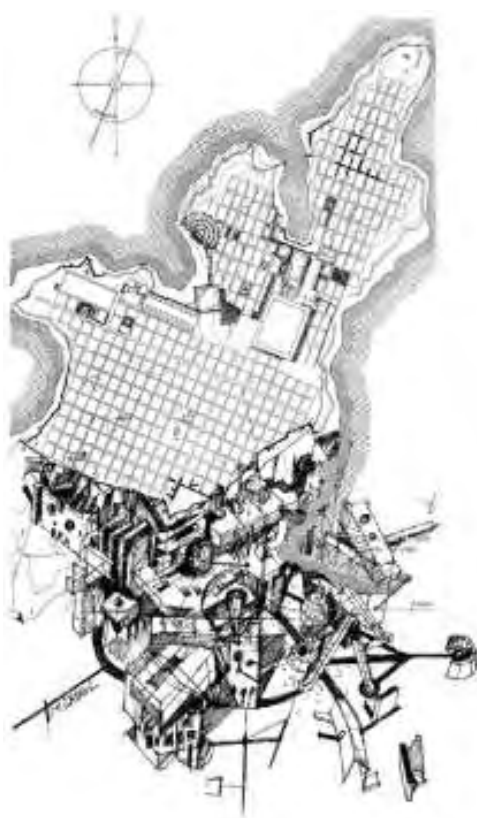


**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ
ΠΟΛΥΤΕΧΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ
ΤΜΗΜΑ ΜΗΧΑΝΙΚΩΝ ΧΩΡΟΤΑΞΙΑΣ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΑΣ &
ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ**

**ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΑ & ΑΝΑΠΤΥΞΗ**

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

“Χωρική ανάλυση της αυθαίρετης δόμησης στην Ελλάδα”



ΕΠΙΜΕΛΗΤΡΙΑ: Καραμήτσιου Νίκη - Δανάη

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ: Σεραφείμ Πολύζος

ΒΟΛΟΣ, ΦΕΒΡΟΥΑΡΙΟΣ 2010



“Αφιερωμένη στους ανθρώπους των slums, των παραγκουπόλεων, των φτωχογειτονιών που η τιμιότητά τους, οδήγησε στη δημιουργία των λεγόμενων ‘Ασθαίρετων Πόλεων’. Αφιερωμένη στους ξεχασμένους αυτούς τόπους που διώκονται καθημερινά από ‘Παράνομες Πολιτείες’ και που ‘νομιμότητά’ τους υπερσχέει αυτή των επίσημων σύγχρονων αστικών κέντρων.

Οι επίσημοι αστικοί σχηματισμοί δεν αποτελούν τίποτα παραπάνω από γεωγραφικά καταγεγραμμένα σημεία στους χάρτες, σημεία που κατορθώνουν να δημιουργούν ‘Άνομες Κοινωνίες’ και ‘Κράτη Τιμωρός’.

Τα σημερινά κράτη μοιάζουν με αθλητικά ρούχα που τρέχουν μόνα τους στον μαραθώνιο της παγκοσμιοποίησης, διότι οι άνθρωποι που τα φορούσαν έχουν μείνει πίσω.”

Περίληψη

Το φαινόμενο της αυθαίρετης δόμησης αποτελεί κοινό χαρακτηριστικό γνώρισμα των ελληνικών αστικών κέντρων, αλλά και των περιφερειών γενικότερα. Η απρογραμματίστη και παράνομη δόμηση διαμόρφωσε σε μεγάλο βαθμό τη χωρική κατανομή χρήσεων γης, βασιζόμενη κυρίως στην πολιτική και θεσμική ανεπάρκεια αναφορικά με τον προγραμματισμό δημιουργίας οικοδομήσιμων εκτάσεων. Η αυθαίρετη δόμηση στην Ελλάδα κινείται και εξελίσσεται παράλληλα με τις κοινωνικές και οικονομικές μεταβολές στις διάφορες χρονικές περιόδους ή τις περιοχές και διαμορφώνεται ή διαφοροποιείται ανάλογα με τις συνθήκες που επικρατούν, αποκτώντας διαχρονικότητα και ποικίλες μορφές. Η Πολιτεία εμφανίζεται να έπεται αντί να προηγείται της προβληματικής δραστηριότητας της αυθαίρετης δόμησης, αδυνατώντας να δώσει λύση σε ένα πρόβλημα με κοινωνικές και οικονομικές διαστάσεις.

Η έρευνα αυτή εξετάζει, σε χωρική κλίμακα, οι αιτίες που οδήγησαν στο φαινόμενο της αυθαίρετης δόμησης και αναλύεται ο χαρακτήρας της επίδρασής τους σε αυτό. Επίσης, μελετάται η πολιτική που εφαρμόστηκε για τη μείωση ή την εξάλειψη του φαινομένου και η «ανεκτικότητα» της ελληνικής πολιτείας στην εξέλιξη του. Ακόμη, αναλύονται οι επιπτώσεις της παράνομης δόμησης στον αστικό και ύπαιθρο χώρο, σε οικονομικό, κοινωνικό και περιβαλλοντικό επίπεδο. Τέλος, το άρθρο καταλήγει με τη διατύπωση πολιτικών ή μέτρων που εκτιμάται ότι θα συμβάλλουν στον περιορισμό ή την εξάλειψη του φαινομένου της αυθαίρετης δόμησης.

Λέξεις κλειδιά: Αυθαίρετη δόμηση, αυθαίρετοι οικισμοί, χωρική ανάλυση, αστική και περιφερειακή ανάπτυξη

ABSTRACT

The phenomenon of illegal building is a common feature of Greek cities, and regions in general. The unplanned and informal housing shaped largely the spatial distribution of land use, based mainly on political and institutional failure concerning the creation and planning of construction land. The illegal constructions in Greece move and evolve with the social and economic changes in different periods or regions or shaped and vary depending on the circumstances, gaining continuity and variety of forms. The state appears to follow rather than precede the problem of illegal building activity, failing to resolve a problem with social and economic dimensions.

This research examines in spatial scale, the reasons behind the phenomenon of informal housing and analyzes the nature of their impact on it. Also, considers the policy implemented in order to reduce or eliminate the phenomenon and the 'tolerance' that the Greek state shows longitudinal. It also analyzes the impact of illegal construction in urban and rural area, on economic, social and environmental terms. Finally, the article concludes with the formulation of policies or measures that are likely to limit or eliminate the phenomenon of informal housing.

Keywords: Arbitrary structure, informal settlements, spatial analysis, urban and regional development

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Για την ολοκλήρωση της παρούσης διπλωματικής εργασίας θα ήθελα να ευχαριστήσω πρωτίστως τον επιβλέποντα καθηγητή μου κ. Σεραφείμ Πολύζο για την πολύτιμη καθοδήγησή του και τις ανεκτίμητες συμβουλές του, όχι μόνο κατά τη διάρκεια διεκπεραίωσης της διπλωματικής εργασίας, αλλά και σε όλη τη διάρκεια των προπτυχιακών και μεταπτυχιακών σπουδών μου. Η συνεχής υποστήριξή του, τόσο σε εμένα όσο και σε όλους τους φοιτητές που ζητούν τη βοήθειά του, δεν περιορίζεται μόνο σε διδακτικό επίπεδο, αλλά αποτελεί και ισχυρό εφόδιο για τις παρούσες και τις μελλοντικές κινήσεις μας στον εργασιακό χώρο. Η συνεισφορά του στον ακαδημαϊκό χώρο έχει μεγαλύτερη εμβέλεια, προσδίδοντας μια ευρύτερη σημασία στην έννοια του καθηγητή, μέσω της διδασχίας των ανθρώπινων αξιών, του ήθους, της μεγαλοψυχίας, της τιμιότητας και της εργατικότητας.

Θερμές ευχαριστίες οφείλω και στον καθηγητή μου κ. Ηλία Μπεριάτο και στην κ. Μαριλένα Παπαγεωργίου (Λέκτορα του ΤΜΧΠΠΑ), για τις πολύτιμες γνώσεις και συμβουλές που μου έδωσαν, καθώς και για την ηθική τους υποστήριξη καθ' όλη τη διάρκεια της προσπάθειάς μου.

Ξεχωριστά, θα ήθελα να ευχαριστήσω τους καλύτερους μου φίλους Γιώργο Καπαρό και Κωνσταντίνο Μπέλλα για την αμέριστη συμπαράσταση και την καθοριστική βοήθεια και καθοδήγησή τους σε όλα τα βήματα περάτωσης της εργασίας μου. Επίσης, βαθιά ευγνωμοσύνη οφείλω σε όλους τους κοντινούς μου φίλους και στα ξεχωριστά και οικεία μου πρόσωπα για τις συζητήσεις μας, τη συνεχή τους υποστήριξη, τη θετικότητά τους, τις αγωνίες και το χρόνο που μοιραστήκαμε σε αυτή τη δύσκολη, μα παραγωγική, στιγμή της ακαδημαϊκής μου πορείας.

Τέλος, ένα μεγάλο ευχαριστώ οφείλω στην αδερφή μου Χριστίνα και στους γονείς μου Βασιλική και Θεόδωρο που αποτελούν την ουσιαστικότερη πηγή της έμπνευσής μου, για την αστείρευτη αγάπη τους και τις θυσίες τους, για την ηθική, πνευματική και ψυχική τους συμπαράσταση.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

| | |
|---|-----------|
| ΕΥΡΕΤΗΡΙΟ ΠΙΝΑΚΩΝ, ΕΙΚΟΝΩΝ, ΧΑΡΤΩΝ ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΚΑΙ ΣΧΗΜΑΤΩΝ..... | 5 |
| ΕΙΣΑΓΩΓΗ..... | 7 |
| 1. ΑΝΑΓΝΩΡΙΣΗ ΤΟΥ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟΥ ΤΗΣ ΑΥΘΑΙΡΕΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ ΣΕ ΠΑΓΚΟΣΜΙΟ ΕΠΙΠΕΔΟ..... | 11 |
| 1.1. Ορισμοί, μορφές και χαρακτηριστικά του φαινομένου της αυθαίρετης δόμησης..... | 11 |
| 1.2. Λόγοι δημιουργίας και επέκτασης του φαινομένου της αυθαίρετης δόμησης..... | 14 |
| 1.3. Συνέπειες του φαινομένου της αυθαίρετης δόμησης..... | 16 |
| 1.4. Θεωρητική προσέγγιση του φαινομένου της αυθαίρετης δόμησης..... | 16 |
| 1.5. Η διεθνής εμπειρία του φαινομένου της αυθαίρετης δόμησης..... | 24 |
| 2. ΤΟ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟ ΤΗΣ ΑΥΘΑΙΡΕΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ..... | 37 |
| 2.1. Ιστορική εξέλιξη της αυθαίρετης δόμησης, σχεδιασμός χρήσεων γης και αναποτελεσματικές στρατηγικές στην Ελλάδα..... | 37 |
| 2.2. Προηγούμενες Έρευνες..... | 45 |
| 2.3. Χωρικός εντοπισμός της αυθαίρετης δόμησης στην Ελλάδα..... | 47 |
| 2.4. Οι μορφές της αυθαίρετης δόμησης στην Ελλάδα..... | 53 |
| 2.4.1 Αυθαιρεσίες σε κτίρια τα οποία κατασκευάστηκαν έχοντας επίσημη πολεοδομική άδεια σύμφωνα με το ισχύον πολεοδομικό σχέδιο..... | 55 |
| 2.4.2 Αυθαίρετα σε δημόσια ιδιοκτησία..... | 63 |
| 2.5. Λόγοι δημιουργίας και επέκτασης της αυθαίρετης δόμησης στην Ελλάδα.... | 67 |
| 2.6. Συνέπειες της αυθαίρετης δόμησης στην Ελλάδα..... | 76 |
| 2.7. Τυπικά παραδείγματα περιοχών έντονης αυθαίρετης οικοδόμησης..... | 79 |

| | |
|--|------------|
| 3. ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗΣ ΤΟΥ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟΥ ΤΗΣ ΑΥΘΑΙΡΕΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ..... | 87 |
| 3.1 Προτάσεις της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Επιτροπής για την αντιμετώπιση του φαινομένου της αυθαίρετης δόμησης..... | 87 |
| 3.2 Προτάσεις για την αντιμετώπιση της αυθαίρετης δόμησης στην Ελλάδα..... | 91 |
| 3.2.1 Προτεινόμενες λύσεις επί του θεσμικού πλαισίου, της διοίκησης και της διαχείρισης της γης, της αγοράς ακινήτων και γης, της κοινωνικής ισότητας..... | 91 |
| 3.2.2 Προτεινόμενες λύσεις βάσει της εφαρμογής των νέων τεχνολογιών..... | 96 |
| 4. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ – ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ..... | 107 |
| ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ..... | 112 |
| ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ..... | 117 |

**ΕΥΡΕΤΗΡΙΟ ΠΙΝΑΚΩΝ, ΕΙΚΟΝΩΝ, ΧΑΡΤΩΝ ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΚΑΙ
ΣΧΗΜΑΤΩΝ****ΕΙΚΟΝΕΣ**

| | |
|--|----|
| Εικόνα 1.1: Παραδείγματα αυθαίρετης δόμησης στο Βελιγράδι..... | 25 |
| Εικόνα 1.2: Η Ζώνη Προστασίας στην Πόλη του Μεξικό. Αυθαίρετη δόμηση εντός και εκτός της περιμέτρου του Σχεδίου Αστικής Ανάπτυξης του 2006..... | 27 |
| Εικόνα 1.3: Αυθαίρετη δόμηση στην Τουρκία, 1η εικόνα: οι οικισμοί Cecekondu, όπου στεγάζονται οι φτωχοί περιμετρικά των πόλεων, 2η εικόνα: τα κτίρια των Cecekondu μετατρέπονται σε πολυώροφες κατοικίες..... | 29 |
| Εικόνα 1.4: Αυθαίρετη δόμηση στην Αφρική, 1η εικόνα: καλύβες στο πίσω μέρος των νόμιμων κατοικιών, 2η εικόνα: αυθαίρετοι οικισμοί στη Νότια Αφρική..... | 32 |
| Εικόνα 1.5: Αυθαίρετος οικισμός πάνω στις όχθες ποταμού στην πόλη Μανάους της Βραζιλίας..... | 34 |
| Εικόνα 2.1: Αυτοκόλλητο των οικιστών – κολλήθηκε σε 13.500 ψηφοδέλτια διαμαρτυρίας στις Νομαρχιακές εκλογές του 1998 | 40 |
| Εικόνα 2.2: Αντιθέσεις ανάμεσα σε γειτονίες με πλούσιες βίλες και παράγκες - αυτή η δόμηση πολύ δύσκολα μπορεί να ξανασχεδιαστεί για να αποκτήσει τις βασικές υποδομές της χωρίς μία δραστική παρέμβαση στις ιδιοκτησίες και στα υπάρχοντα κτίρια – η τρίτη εικόνα δείχνει την περιοχή των Νέων Λιοσίων (Αθήνα) το 1993..... | 48 |
| Εικόνα 2.3: Ανολοκλήρωτος όροφος λόγω της ΜΣΔ..... | 56 |
| Εικόνα 2.4: Πρώην νόμιμο εμπορικό κτίριο..... | 56 |
| Εικόνα 2.5: Κτίρια χωρίς ημιυπαίθριους χώρους..... | 57 |
| Εικόνα 2.6: Κτίρια με παράνομα κλειστούς ημιυπαίθριους χώρους..... | 58 |
| Εικόνα 2.7: Αυθαίρετα κτίρια στα οποία ξεπερνιέται η επιτρεπόμενη επιφάνεια των ορόφων βάση του ΣΔ..... | 59 |
| Εικόνα 2.8: Αυθαίρετα νεόδμητα κτίρια με σοφίτες..... | 59 |
| Εικόνα 2.9: Κτίριο στο οποίο το υπόγειο του μετατράπηκε σε γραφείο..... | 60 |
| Εικόνα 2.10: Καταπατήσεις δημόσιων χώρων..... | 61 |
| Εικόνα 2.11: Παράνομες κατασκευές στις οροφές των κτιρίων και αυθαίρετο κλείσιμο των μπαλκονιών..... | 62 |
| Εικόνα 2.12: Η περιοχή της Σαλαμίνας η οποία έχει οικοδομηθεί με προκατασκευασμένες κατοικίες..... | 63 |

| | |
|---|----|
| Εικόνα 2.13: Το Ολυμπιακό χωριό δε δημιουργήθηκε βάσει των κανονισμών των χρήσεων γης και το εμπορικό κέντρο ‘Mall’ (1 ^η σειρά), ανάπτυξη εμπορικής δραστηριότητας στο εθνικό αεροδρόμιο Ελευθέριος Βενιζέλος (2 ^η σειρά)..... | 64 |
| Εικόνα 2.14: Περιπτώσεις αυθαίρετων κατασκευών στην παράκτια ζώνη..... | 65 |
| Εικόνα 2.15: Το πολυτελές ξενοδοχείο Αίγλη βρίσκεται στο Ζάππειο πάρκο, και δημοτική τουριστική υπηρεσία η οποία βρίσκεται μέσα σε πλατεία | 66 |
| Εικόνα 2.16: Περιπτώσεις αυθαίρετης δόμησης σε ενοικιαζόμενο δημόσιο χώρο σε προνομιούχες περιοχές..... | 66 |
| Εικόνα 2.17: Ο ισόγειος χώρος του σταδίου έχει μετατραπεί αυθαίρετα σε κέντρο αναψυχής και ψυχαγωγίας..... | 67 |
| Εικόνα 2.18: Δυσπρόσιτες και βραχώδεις παράκτιες περιοχές έχασαν τη φυσική ομορφιά τους σε μεγάλη έκταση. Σε πολλές περιπτώσεις αυθαίρετες κατοικίες εγκαθίστανται κάτω από υψηλές τάσεις ηλεκτρικές γραμμές (πυλώνες ΔΕΗ), ή ανεμογεννήτριες εγείροντας το θέμα δημόσιας υγείας και ασφάλειας..... | 77 |

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΑ

| | |
|---|----|
| Διάγραμμα 2.1: Αυθαίρετες κατοικίες και νομιμοποιημένες περιοχές στην Ελλάδα.... | 49 |
| Διάγραμμα 2.2: Αλληλεξάρτηση των αυθαίρετων κατοικιών και των νομιμοποιημένων περιοχών..... | 50 |

ΧΑΡΤΕΣ

| | |
|---|----|
| Χάρτης 2.1: Η χωρική κατανομή της αυθαίρετης δόμησης στην Ελλάδα, βάσει των νομιμοποιημένων αυθαίρετων κτιρίων ανά νομό / 1000 κατοίκους..... | 52 |
|---|----|

ΠΙΝΑΚΕΣ

| | |
|--|----|
| Πίνακας 2.1: Οι κυριότεροι λόγοι δημιουργίας της αυθαίρετης δόμησης..... | 69 |
|--|----|

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Ζούμε σε μία ‘αστική χιλιετία’ καθώς ο κόσμος αστικοποιείται ραγδαία. Η μέχρι στιγμής ραγδαία πληθυσμιακή αύξηση και οι μαζικές μετακινήσεις του πληθυσμού στα μεγάλα αστικά κέντρα, σε συνδυασμό με τη έλλειψη ελεγκτικών μηχανισμών και πολιτικών διαχείρισης της γης και κοινωνικής στέγασης, οδήγησαν στη δημιουργία ενός πολυδιάστατου αστικού φαινομένου με σημαντικές χωρικές, περιβαλλοντικές, κοινωνικές και οικονομικές επιπτώσεις. Το φαινόμενο αυτό είναι η αυθαίρετη δόμηση και έχει απασχολήσει τους επιστήμονες και τις κυβερνήσεις σε παγκόσμιο επίπεδο. Η σημασία της ανάλυσης της δημιουργίας των άτυπων οικισμών δεν περιορίζεται μόνο στην αντιμετώπιση των μέχρι τώρα αρνητικών συνεπειών της στο αστικό, κοινωνικό και φυσικό περιβάλλον, αλλά εκτείνεται στην εξέταση της εξελικτικής πορείας του φαινομένου, στην ποικιλομορφία που απέκτησε και στην ανάπτυξη πολιτικών και δράσεων για την αντιμετώπιση της μελλοντικής του εμφάνισης.

Ο παγκόσμιος πληθυσμός υπολογίζεται ότι θα φτάσει το 2050 τα 8,9 δις ανθρώπους, έναντι των 6,3 δις, που ήταν το 2003. Το 98% της συνολικής πληθυσμιακής αύξησης θα πραγματοποιηθεί στις λιγότερο ανεπτυγμένες χώρες, οι οποίες αναμένεται ότι θα συγκεντρώνουν το 85% του συνολικού παγκόσμιου πληθυσμού. Η ραγδαία αυτή πληθυσμιακή αύξηση θα προκαλέσει μεγαλύτερη συγκέντρωση στα αστικά κέντρα, εκθετική επέκταση των πόλεων, αλλαγές στη χωρική κατανομή των πληθυσμών, θα κάνει τις προσπάθειες για βιώσιμη οικοδόμηση περισσότερο πολύπλοκες και θα δημιουργήσει νέες γενιές αυθαιρέτων (Sietchiping, 2004). Ως εκ τούτου, κρίνεται αναγκαία η εκ νέου αναγνώριση του φαινομένου της αυθαίρετης δόμησης και η εφαρμογή αναβαθμισμένων στρατηγικών αντιμετώπισής του και αναστολής της μελλοντικής εμφάνισής του.

Η παρούσα διπλωματική εργασία εξετάζει τα ποιοτικά χαρακτηριστικά της χωρικής κατανομής του φαινομένου της αυθαίρετης δόμησης στην Ελλάδα, μιας και το φαινόμενο αυτό αποτελεί κοινό χαρακτηριστικό γνώρισμα όλων των ελληνικών αστικών κέντρων, αλλά και των περιφερειών της. Η αυθαίρετη δόμηση κινείται παράλληλα με τις κοινωνικοοικονομικές μεταβολές στις διάφορες χρονικές περιόδους και στις εκάστοτε περιοχές, εξελίσσεται και διαφοροποιείται ανάλογα με τις συνθήκες που επικρατούν, αποκτώντας διαχρονικότητα και ποικιλομορφία. Η άτυπη οικοδόμηση διαμόρφωσε και συνεχίζει να διαμορφώνει τη χωρική κατανομή των χρήσεων γης,

λόγω της πολιτικής και θεσμικής ανεπάρκειας στον προγραμματισμό της οικοδομήσιμης γης. Η κατάσταση αυτή τείνει να γίνει ένα οξύ πρόβλημα για την ελληνική πραγματικότητα, μιας και η πολιτεία εμφανίζεται να έπεται αντί να προηγείται του φαινομένου, μη προλαμβάνοντας την προβληματική αυτή δραστηριότητα με τις κοινωνικές, οικονομικές και περιβαλλοντικές διαστάσεις.

Σχετικά με τη δομή της εργασίας, στο πρώτο κεφάλαιο γίνεται μια ανασκόπηση της διεθνούς βιβλιογραφίας με σκοπό την αναγνώριση του φαινομένου της αυθαίρετης δόμησης σε παγκόσμιο επίπεδο, δίνονται οι ορισμοί, τα χαρακτηριστικά και αναλύονται οι μορφές που μπορεί να πάρει η αυθαίρετη δόμηση βάσει των περιοχών που αφορά. Διερευνώνται, επίσης, οι αιτίες δημιουργίας και επέκτασης του φαινομένου, καθώς και οι επιπτώσεις που έχει σε αστικό, κοινωνικοοικονομικό, πολιτικό και περιβαλλοντικό επίπεδο. Στη συνέχεια, γίνεται μια περιγραφική αναφορά των θεωρητικών σχημάτων που έχουν αναπτυχθεί από επιστήμονες διαφόρων κλάδων με σκοπό να αποδώσουν όλες τις πιθανές εξηγήσεις σχετικά με τους μηχανισμούς κατανομής των χρήσεων γης και τις πρακτικές της αυθαίρετης δόμησης. Η πρόθεση της θεωρητικής αυτής προσέγγισης είναι να συσχετιστούν οι βασικοί παράγοντες της αυθαίρετης δόμησης στην Ελλάδα με ευρύτερα θέματα, όπως είναι οι οικονομική λειτουργία της χώρας και η κοινωνική συμπεριφορά. Το πρώτο κεφάλαιο ολοκληρώνεται με την επιλεκτική αναφορά τυπικών παραδειγμάτων πόλεων, διαφόρων χωρών, που φέρουν έντονες καταστάσεις δημιουργίας άτυπων οικισμών και παράνομης οικοδόμησης γενικότερα, με σκοπό να μελετηθεί η διεθνής εμπειρία επί του εξεταζόμενου φαινομένου.

Στο δεύτερο κεφάλαιο, εξετάζεται σε χωρική κλίμακα το φαινόμενο της αυθαίρετης δόμησης στην ελληνική επικράτεια. Αρχικά, αναλύεται ιστορικά η εξέλιξη του φαινομένου, η διαχρονική πορεία του σχεδιασμού κατανομής των χρήσεων γης και μελετάται η αναποτελεσματικότητα των πολιτικών που εφαρμόστηκαν για την μείωση ή την εξάλειψη του φαινομένου. Έπειτα, παρουσιάζονται τα αποτελέσματα μιας πρόσφατης έρευνας (2009), που προέκυψε από τη συνεργασία του Οικονομικού Πανεπιστημίου Αθηνών με το Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας (ΤΕΕ), σχετικά με τη γνώμη των πολιτών για την διαδικασία και τη επίδραση της αυθαίρετης οικοδόμησης στην Ελλάδα. Στις επόμενες ενότητες του κεφαλαίου, παρουσιάζονται χωρικά οι τοποθεσίες, στις οποίες εμφανίζεται εντονότερα η αυθαίρετη δόμηση, και αναλύεται η ποικιλομορφία του φαινομένου βάσει της θέσης και του είδους της αυθαιρεσίας που πραγματοποιείται. Επίσης, εξετάζονται οι λόγοι δημιουργίας και επέκτασης του

φαινομένου και οι συνέπειες που έχει σε εθνικό, αυτή τη φορά, επίπεδο και σε σχέση με την ελληνική πραγματικότητα. Η περιγραφή της κατάστασης στην Ελλάδα ολοκληρώνεται με κάποια παραδείγματα έντονης αυθαίρετης ανοικοδόμησης σε διάφορες περιοχές. Η σημασία του κεφαλαίου αυτού έγκειται στην ανάλυση της έντονης διαφοροποίησης της μορφής, των λόγων και των αρνητικών επιρροών – στον αστικό και ύπαιθρο χώρο, σε οικονομικό κοινωνικό και περιβαλλοντικό επίπεδο – που έχει το φαινόμενο της αυθαίρετης δόμησης στην Ελλάδα σε σχέση με τις άλλες χώρες σε διεθνές επίπεδο. Τέλος, παρουσιάζονται κάποια συγκεκριμένα παραδείγματα ελληνικών περιοχών με μεγάλης έκτασης παράνομη δόμηση.

Το τρίτο κεφάλαιο, περιλαμβάνει αρχικά την παρουσίαση διάφορων λύσεων που έχουν προταθεί από την Ευρωπαϊκή Οικονομική Επιτροπή σχετικά με την αντιμετώπιση της αυθαίρετης δόμησης, και καταλήγει με τη διατύπωση πολιτικών ή μέτρων που εκτιμάται ότι θα συμβάλλουν στον περιορισμό ή την εξάλειψη του φαινομένου για την περίπτωση της Ελλάδας. Τέλος, το τέταρτο κεφάλαιο περιλαμβάνει τα συμπεράσματα και τις παρατηρήσεις της διπλωματικής εργασίας και εξηγείται, βάσει των πορισμάτων που εξήχθησαν, η κατάσταση ανεκτικότητας που υπέδειξε το ελληνικό κράτος απέναντι στη συνεχή και εξελικτική πορεία της αυθαίρετης δόμησης.

...Όμως εκείνη η βρόμα, που τόσες φορές από νοσταλγία, είχε εξωραΐσει, μεταβλήθηκε σε μια ανυπόφορη πραγματικότητα όταν το αμάξι άρχισε να χοροπηδά μες στον βούρκο των δρόμων, όπου τα όρνια μάλωναν πάνω από τα σκουπίδια που ξέβραζε η θάλασσα. Αντίθετα από την πόλη των Αντιβασιλέων, όπου τα σπίτια ήταν λιθόκτιστα, εδώ όλα ήταν καμωμένα, από ξεβαμμένα ξύλα και τσίγκινες στέγες και τα περισσότερα στηρίζονταν πάνω σε παλούκια για να μην πλημμυρίζουν από τους ανοιχτούς βόθρους (...). Αυτό το νεκροταφείο των φτωχών...

Gabriel Garcia Marquez

(Ο έρωτας στα χρόνια της χολέρας)

1. ΑΝΑΓΝΩΡΙΣΗ ΤΟΥ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟΥ ΤΗΣ ΑΥΘΑΙΡΕΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ ΣΕ ΠΑΓΚΟΣΜΙΟ ΕΠΙΠΕΔΟ

1.1 Ορισμοί, μορφές και χαρακτηριστικά του φαινομένου της αυθαίρετης δόμησης

Η διεθνής βιβλιογραφία έχει ασχοληθεί εκτενώς με το φαινόμενο της αυθαίρετης δόμησης, δίνοντας έμφαση στις αναπτυσσόμενες περιοχές και στις χώρες του Τρίτου Κόσμου. Η ραγδαία πληθυσμιακή αύξηση, που παρουσιάστηκε στις αναπτυσσόμενες χώρες, ακολουθήθηκε από απότομη αστική ανάπτυξη και έξαρση του φαινομένου της αυθαίρετης δόμησης (Karoor & le Blanc, 2008), λόγω κυρίως της αδυναμίας των νόμιμων μηχανισμών διαχείρισης της γης να ανταποκριθούν στα νέα δεδομένα (Nkurunziza, 2008) και να εξυπηρετήσουν τις συνεχώς αυξανόμενες στεγαστικές ανάγκες του πληθυσμού. Έχει υπολογιστεί ότι το 30 – 70% του παγκόσμιου πληθυσμού διαμένει σε αυθαίρετες κατοικίες, ενώ το 64% των κτιρίων των λιγότερο ανεπτυγμένων χωρών και πάνω από το 85% των νεοκτισθέντων κτιρίων οικοδομούνται χωρίς άδεια και κατά παρέκκλιση των κτηριοδομικών κανονισμών (Berner, 2007; Sietchiping, 2004, Fekade, 2000).

Σύμφωνα με τον Fekade (2000), η αυθαίρετη δόμηση, η οποία μπορεί να θεωρηθεί αφενός ως συνέχιση της εξέλιξης των οικισμών και αφετέρου ως μία αντίδραση στην αδυναμία του κράτους να εξασφαλίσει επαρκή οικοδομήσιμη γη – η οποία να συνάδει με την αστική πληθυσμιακή αύξηση και τις επιτακτικές ανάγκες στέγασης, αναφέρεται συνήθως 1) σε παράνομη καταπάτηση της γης, 2) σε μη εφαρμογή των κτηριοδομικών κανόνων και των προτύπων υποδομής ή 3) και στα δύο συγχρόνως, δηλαδή στη παράνομα καταπατημένη γη στην οποία χτίζεται μια κατοικία και στην μη συμμόρφωση της κατοικίας στους κτηριακούς κανόνες και πρότυπα.

Ο Zegarac (1999) εντοπίζει τις διαφορετικές μορφές που μπορεί να πάρει το φαινόμενο της αυθαίρετης δόμησης, σχετικά με την κατασκευή ενός κτίσματος. Συνήθως, οι αυθαίρετες κατοικίες χτίζονται γρήγορα και εμφανίζουν νομικές παρεκκλίσεις, όπως είναι η μετέπειτα αλλαγή της χρήσης τους και άλλες παρεμβάσεις, οι οποίες δεν έχουν προβλεφθεί – κατασκευή γκαράζ, καταστημάτων, αποθηκών, υπόστεγων κλπ. Στην περίπτωση εγκεκριμένου πολεοδομικού σχεδίου παρουσιάζονται, συνήθως, αποκλίσεις κατά τη διάρκεια της κατασκευής των κτιρίων, όπως είναι παρεκκλίσεις στην ρυμοτομική γραμμή, αλλαγές στο αρχικό σχέδιο του κτιρίου,

αλλαγές στον αριθμό των προβλεπόμενων διαμερισμάτων ή δωματίων, αλλαγές στη προβλεπόμενη θέση του κτιρίου, αυξήσεις στη ύψη των δωματίων κλπ.

Το φαινόμενο της αυθαίρετης δόμησης εμφανίζεται σε διαφορετικές μορφές, μεγέθη και με διαφορετικά χαρακτηριστικά όχι μόνο διεθνώς, αλλά και σε εθνικό επίπεδο. Χαρακτηριστικό είναι ότι οι αυθαίρετοι οικισμοί είναι γνωστοί με διαφορετικές ονομασίες στην εκάστοτε χώρα. Στο Περού ονομάζονται *barradas* ή *barrios*, στο Πακιστάν *kachi abadis*, *kampung* στην Ινδονησία και στη Μαλαισία, *shantytowns* (παραγκουπόλεις), *slums* (φτωχογειτονιές), *squatter settlements* (καταπατηθείσες αποικίες) και γκέτο στις Αγγλόφωνες περιοχές της Αφρικής, φαβέλες στη Βραζιλία, *elobis* ή *bidonville* που σημαίνει προχειροκατασκευασμένα σπίτια στις Γαλλόφωνες περιοχές της Αφρικής (Cameroon), *cecekoudous* στην Τουρκία (Fekade, 2000; Sietchiping, 2004; Duran et all, 2005).

Ο Sietchiping (2004), στη διδακτορική του διατριβή, υποστηρίζει ότι το είδος των αυθαίρετων κατοικιών και οικισμών μπορεί να χαρακτηριστούν από τη θέση και από την κατάσταση στην οποία βρίσκονται. Συνήθως χωροθετούνται σε περιοχές οι οποίες υπό κανονικές συνθήκες θεωρούνται ακατάλληλες για δόμηση και για αστική ανάπτυξη. Τέτοιες είναι περιοχές δίπλα στις όχθες ποταμών, σε απότομες πλαγιές, κατά μήκος των σιδηροδρομικών δικτύων, σε περιοχές με προβλήματα διάβρωσης του εδάφους, κοντά σε χώρους διάθεσης απορριμμάτων ή νεκροταφεία, σε υγροτόπους, κοντά σε βιομηχανικές περιοχές. Στις περιοχές αυτές εμπεριέχονται κίνδυνοι όπως κατολισθήσεις, έντονη ρύπανση, κίνδυνοι για την υγεία των κατοίκων, πλημμύρες ή πυρκαγιές. Η δημιουργία των αυθαίρετων οικισμών οφείλεται κατά κύριο λόγο στον παράγοντα της φτώχειας και οι εν λόγω οικισμοί είναι συνήθως υπερπληθείς, με υψηλή πυκνότητα δόμησης ανά κάτοικο και με μεγάλη ή παντελή έλλειψη των βασικών υποδομών βιωσιμότητας.

Ωστόσο, τα τελευταία χρόνια, το σκηνικό της αυθαίρετης δόμησης έχει αλλάξει τόσο ως προς την τοποθεσία και τα χαρακτηριστικά όσο και ως προς τη σκοπιμότητα της δημιουργίας της. Οι σύγχρονοι αυθαίρετοι οικισμοί χωροθετούνται στον περιριαστικό χώρο των πόλεων, σε προάστια ή οπουδήποτε υπάρχει ελεύθερος χώρος γύρω από τα αστικά κέντρα με σκοπό να είναι γρηγορότερη και ευκολότερη η πρόσβαση στο διοικητικό κέντρο των πόλεων. Επίσης, πλέον έχει αναπτυχθεί αυθαίρετη δόμηση και σε περιοχές ιδιαίτερης περιβαλλοντικής σημασίας (αιγιαλός, δασικές περιοχές,

αγροτικές περιοχές κλπ), ενώ τα κίνητρα δεν αφορούν αποκλειστικά την απόκτηση βασικής κατοικίας αλλά και την απόκτηση δεύτερης παραθεριστικής κατοικίας.

Έτσι η μορφή του φαινομένου της αυθαίρετης δόμησης διαφοροποιείται, κατά περίπτωση, βάσει των κινήτρων δημιουργίας του, κάνοντας τη χωρική κατανομή του φαινομένου να είναι ανομοιογενής και να εμφανίζεται σε διαφορετικές μορφές τόσο μεταξύ των χωρών, σε διεθνές επίπεδο, όσο και μεταξύ των περιφερειών και των επαρχιών μιας χώρας (Polyzos & Minetos 2009). Οι μορφές που μπορεί να έχει το φαινόμενο είναι οι εξής:

- οικισμοί που βρίσκονται παράνομα σε δημόσια ή ιδιωτική γη, κυρίως στον περιαστικό χώρο,
- αυθαίρετοι οικισμοί για μετανάστες και ευπαθείς ομάδες,
- αναβαθμισμένοι αυθαίρετοι οικισμοί με καλής ποιότητας κατοικίες και κτίρια,
- οικισμοί που βρίσκονται στα προάστια των πόλεων και έχουν δημιουργηθεί σε παράνομα κατατμημένες ιδιωτικές περιοχές ή έχουν προχωρήσει σε παράνομη αλλαγή των χρήσεων γης,
- υπερπληθείς αυθαίρετοι οικισμοί με πολύ παλιά κτίρια που δεν διαθέτουν τον απαραίτητο εξοπλισμό και εντοπίζονται τόσο στα κέντρα όσο και στις περιαστικές περιοχές των πόλεων (UNECE, 2008).

Παρόλα αυτά, οι παράγοντες και οι πιέσεις που οδηγούν στη δημιουργία και στην επέκταση του φαινομένου είναι σχεδόν μοναδικές για κάθε ξεχωριστό παράτυπο οικισμό, ενώ παράλληλα οι τύποι αυτών διαφοροποιούνται ανάλογα με την εκάστοτε περιοχή που αφορούν (Napier, 2003).

Παρά τους διαφορετικούς τύπους και τα διαφορετικά επίπεδα της αυθαίρετης δόμησης, οι περισσότεροι ορισμοί εστιάζουν στην παράνομη κατοχή και στη μη συμμόρφωση με τα εγκεκριμένα σχέδια κατανομής των χρήσεων γης, τα οποία θεωρούνται και τα βασικά χαρακτηριστικά του φαινομένου (UNECE 2008). Στα κύρια χαρακτηριστικά της αυθαίρετης δόμησης ανήκουν τα εξής:

- Έλλειψη ασφάλειας κατοχής.
- Η στέγαση έρχεται σε αντίθεση με τους πολεοδομικούς νόμους.
- Η οικοδόμηση αυθαίρετων κατοικιών ή οικισμών σε παρανόμως κατεχόμενη γη.
- Ελλιπής ή παντελής απουσία πρόσβασης σε βασικές δημόσιες υπηρεσίες.

- Επικράτηση μιας κατάστασης υποτυπώδους στέγασης ή παράνομης και ανεπαρκούς δομής των κατοικιών.
- Αυθαίρετη υποδιαίρεση των κτιρίων.
- Φτώχεια, εγκληματικότητα και κοινωνικός αποκλεισμός.
- Ανθυγιεινές συνθήκες διαβίωσης και επικίνδυνες τοποθεσίες χωροθέτησης των αυθαίρετων κατοικιών.

1.2 Λόγοι δημιουργίας και επέκτασης του φαινομένου της αυθαίρετης δόμησης

Αποτελεί γεγονός ότι η αυθαίρετη δόμηση αυξάνεται παρά τους υψηλούς κινδύνους που διατρέχουν οι αυθαίρετες κατοικίες σχετικά με τις μεγάλες πιθανότητες κατεδάφισης τους από τις κρατικές αρχές ή άλλα νομικά κωλύματα που ενδέχεται να παρουσιαστούν όσον αφορά στην κατασκευή τους (Karoor & le Blanc, 2008). Για ποιους λόγους καθίσταται η επένδυση στην άτυπη στέγαση ως μια βιώσιμη εναλλακτική και δελεαστική λύση έναντι της επένδυσης στην επίσημη κατοικία;

Οι πόλεις εξαπλώνονται απότομα και ανομοιόμορφα εξαιτίας της διαφοροποίησης του μεγέθους και της δομής τους, της γεωμορφολογίας τους, των χρήσεων και των αξιών γης της κάθε πόλης κλπ (Aguilar, 2008), κάνοντας έτσι πολύπλοκο το ζήτημα αποτύπωσης των λόγων εμφάνισης και εντατικοποίησης του φαινομένου της αυθαίρετης δόμησης. Ο βαθμός επίδρασης του φαινομένου της αυθαίρετης δόμησης στην κάθε χώρα καθορίζεται, σύμφωνα με τον Berner (2007), στους εξής αλληλένδετους παράγοντες:

- Στην οικονομική ανάπτυξη και το πολιτικό καθεστώς της χώρας,
- Στο μέγεθος και τον βαθμό εξάπλωσης των πόλεων.
- Στη διαθεσιμότητα, την ποιότητα και το ιδιοκτησιακό καθεστώς των ακατοίκητων περιοχών γύρω από τις πόλεις.
- Στην ικανότητα και στην προθυμία των κυβερνήσεων για την επιβολή των νόμων και την εφαρμογή των πολιτικών της.

Ωστόσο, παρά τη διαφοροποίηση του φαινομένου ανά περιοχές, έχει υποστηριχθεί από μελετητές (Ioanidis et al, 2008; UNECE, 2008; Berner, 2007; Polyzos & Minetos, 2007 & 2009; Zegarac, 1999) ότι οι βασικότερες αιτίες του φαινομένου είναι κοινές σε όλο τον κόσμο και έχουν να κάνουν με ένα συνδυασμό κοινωνικών, οικονομικών,

θεσμικών και διοικητικών παραμέτρων. Οι κύριες αιτίες της αυθαιρεσίας στη δόμηση είναι οι εξής:

- Η απρογραμματίστη και μη ισορροπημένη περιφερειακή ανάπτυξη σε συνδυασμό με τη ραγδαία αστικοποίηση του πληθυσμού ενέτειναν την κρίση στον τομέα της στέγασης.
- Οι πόλεμοι, οι φυσικές καταστροφές και οι σεισμοί οδήγησαν σε μαζικές μετακινήσεις του πληθυσμού σε περιοχές με περισσότερες ευκαιρίες και με μεγαλύτερη ασφάλεια.
- Η φτώχεια, η έλλειψη κατοικιών χαμηλότερου κόστους και ο κοινωνικός αποκλεισμός αποτελούν βασικές κινητήριες δυνάμεις για τη δημιουργία παράνομων οικισμών.
- Η πολιτική παρότρυνση για συλλογική κατοίκηση σε πόλεις και κωμοπόλεις.
- Η παραμέληση της ατομικής στέγασης, της ανοικοδόμησης και της αναδόμησης του κτιριοδομικού αποθέματος.
- Η άκαμπτη και δυσμενής οικονομική πολιτική και υποστήριξη προς τις μεμονωμένες ιδιαίτερες κατοικίες.
- Η έλλειψη διαθέσιμων οικοπέδων ή αγροτεμαχίων για μεμονωμένες κατοικίες και η μη παροχή σε αυτές των βασικών υπηρεσιών κοινής ωφέλειας.
- Η αναποτελεσματικότητα της νομοθεσίας και της διοίκησης των πόλεων.
- Η δυσκολία του έγκαιρου εντοπισμού των αυθαίρετων κατοικιών και η αναβλητικότητα κατεδάφισης των κατοικιών αυτών στα αρχικά στάδια οικοδόμησής τους ή η μη επιβολή υψηλών προστίμων αμέσως μετά την κατασκευή τους.
- Η κρίση στη οικονομία μιας χώρας μπορεί να μειώσει την ανταγωνιστικότητα για την απόκτηση αστικής γης.
- Οι πιέσεις για τη μείωση των δημοσιονομικών δαπανών και ελλειμμάτων που αντιμετωπίζουν κάποιες χώρες έχει σαν αποτέλεσμα τον αποπροσανατολισμό των προτεραιοτήτων τους προς τους παραγωγικότερους οικονομικά τομείς και κατ' επέκταση την αναβλητικότητά τους ως προς την αντιμετώπιση του φαινομένου της αυθαίρετης δόμησης.
- Η ραγδαία εμπορική ανάπτυξη είχε ως αποτέλεσμα να κάνουν ασύμφορη οποιαδήποτε επένδυση στον τομέα της νόμιμης στέγασης.

- Οι κυβερνήσεις τείνουν να είναι πιο ανεκτικές στην αυθαίρετη δόμηση, με σκοπό την ανάκτηση της δημοτικότητάς τους σε περιόδους οικονομικής ανάπτυξης.
- Έλλειψη κτηματολογίου.

1.3 Συνέπειες του φαινομένου της αυθαίρετης δόμησης

Η ύπαρξη, η διατήρηση και πολύ περισσότερο η εντατικοποίηση του φαινομένου της αυθαίρετης δόμησης αυξάνει τις αρνητικές συνέπειες τόσο στο αστικό όσο και στο ευρύτερο περιβάλλον (Ioanidis et al, 2008; Zegarac, 1999). Οι βασικότερες συνέπειες που εμφανίζονται είναι οι εξής:

- Μειώνονται τα έσοδα του κράτους και των τοπικών αυτοδιοικήσεων, μιας και οι εν λόγω οικοδομές δεν είναι επίσημα καταχωρημένες, δεν φορολογούνται ενώ παράλληλα απαιτούν την παροχή βιώσιμων υποδομών και υπηρεσιών.
- Καταπάτηση της αγροτικής γης στις περιοχές εγγύτητας με τις πόλεις (περιαστικός χώρος).
- Όταν η αυθαίρετη δόμηση υφίσταται σε διευρυμένη κλίμακα, τότε αυξάνονται οι αρνητικές συνέπειες στο φυσικό περιβάλλον με την υποβάθμιση και τη φθορά των φυσικών πόρων.
- Ύπαρξη δόμησης σε περιοχές δημόσιου συμφέροντος.
- Ύπαρξη ανθυγιεινών οικισμών χωρίς ύδρευση, ρεύμα ή αποχετευτικό σύστημα.
- Ενέχεται ο κίνδυνος να προκαλέσουν σοβαρές κοινωνικές και οικονομικές συνέπειες στους ιδιοκτήτες τους (υψηλά πρόστιμα, κατεδάφιση κα.), στην οικονομία κάθε κράτους και στη αγορά ακινήτων. Οι αυθαίρετες οικοδομές δεν μπορούν να μεταβιβαστούν ή να υποθηκευτούν ενώ παράλληλα μεγαλώνει ο κίνδυνος της δημιουργίας μιας παράνομης αγοράς ακινήτων.
- Αυξάνεται η διαφθορά.

1.4 Θεωρητική προσέγγιση του φαινομένου της αυθαίρετης δόμησης

Η μελέτη και η θεωρητική εξήγηση του φαινομένου, όπως φαίνεται παραπάνω, διαφοροποιείται σημαντικά ανάλογα με τις περιοχές που αφορά. Ως εκ τούτου, η μορφολογία και η εξέλιξη των μοντέλων χρήσεων γης έχουν μελετηθεί εκτενώς από επιστήμονες διαφόρων κλάδων, αναπτύσσοντας, μέχρι σήμερα, μια πληθώρα θεωριών

που σκοπό έχουν να εξηγήσουν τις διαδικασίες κατανομής γης και κατ' επέκταση την ύπαρξη και την εξέλιξη του φαινομένου της αυθαίρετης δόμησης. Η σχετική διεθνής βιβλιογραφία αναφέρεται σε δύο βασικές κατηγορίες θεωριών που σχετίζονται με το φαινόμενο της αυθαίρετης δόμησης (Polyzos & Minetos 2009, Sietchiping 2004). Το σημαντικότερο κριτήριο της κατηγοριοποίησης αυτής είναι *το επίπεδο της οικονομικής ανάπτυξης* κάθε χώρας. Στην πρώτη κατηγορία ανήκουν οι θεωρίες που αφορούν στις **αναπτυγμένες χώρες και πόλεις**. Η κατηγορία αυτή περιλαμβάνει τρεις θεωρητικές προοπτικές:

1. *Η προοπτική της Σχολής του Σικάγο, η οποία διατυπώθηκε στα τέλη της δεκαετίας του '20 κυρίως από τον Burgess*. Ο Burgess θεώρησε την αυθαίρετη δόμηση ως παρεπόμενο της διαφοροποίησης του επιπέδου του εισοδήματος των διαφόρων εθνοτήτων που ανταγωνίζονται για την απόκτηση αστικής γης. Οι Πολύζος και Μινέτος (2009) παρουσιάζουν την ανανεωμένη εκδοχή του Davis, το 1992, που εισάγει την έννοια της 'οικολογίας του φόβου' (ecology of fear), η οποία πιθανότατα θα αποτελεί τη φυσική τάξη του 21^{ου} αι. Σύμφωνα με αυτή, οι νέες πόλεις θα αυτό-σχηματίζονται μέσω του αγώνα των κοινωνικών ομάδων να ελέγξουν τον αστικό χώρο. Το αποτέλεσμα είναι να δημιουργούνται στις πόλεις ζώνες προστασίας ή τρομοκρατίας ή, με άλλα λόγια, ζώνες μέσα στις οποίες πραγματοποιούνται νόμιμες και παράνομες δραστηριότητες όλων των ειδών. Αυτή αποτελεί την παραγωγική οικολογική προοπτική σύμφωνα με την οποία η αυθαίρετη δόμηση είναι αποτέλεσμα του επαγγελματικού και κοινωνικού διαχωρισμού των αστικών περιοχών.

2. *Το θεωρητικό σχήμα της νεοκλασικής οικονομίας του Alonso*. Ο Alonso υποστήριξε ότι η αυθαίρετη δόμηση ήταν μια αντίδραση στις ανάγκες στέγασης των ανθρώπων που δεν μπορούσαν να ανταπεξέλθουν στα έξοδα μιας νόμιμης κατοικίας. Ωστόσο, η Λεοντίδου το 2002 (Polyzos & Minetos 2009) αμφισβητεί κατά πόσο η θεωρία του Alonso και το μοντέλο 'κύκλος της ζωής': αστικοποίηση – προαστικοποίηση – αποαστικοποίηση - επαναστικοποίηση, μπορεί να διαταράξει τα χαρακτηριστικά της μεσογειακής αστικής ανάπτυξης, κρίνοντας, με αυτόν τον τρόπο, ακατάλληλη την ανάλυση των αστικών μοντέλων πολλών μεσογειακών πόλεων.

3. Τέλος, οι Πολύζος και Μινέτος (2009) παρουσιάζουν τις δύο νέες προοπτικές της παγκοσμιοποίησης. Η πρώτη η 'νέα οικονομική γεωγραφία', η οποία εισήχθη από τους Krugman (1993), Fujita (1993) και Venables (1996), και η οποία υποστηρίζει ότι σε μια περιοχή μονοπολιστικού ανταγωνισμού το μέγεθος της πόλης καθορίζεται από τη

δράση κεντρομόλων και φυγόκεντρων δυνάμεων. Η δεύτερη προοπτική ‘παγκόσμιες πόλεις’ εισήχθη από τη Saskia Sassen, το 1991, και αναφέρει ότι οι πόλεις διαθέτουν τα μέσα για να κάνουν το εμπόριο και την αγορά παγκόσμια.

Η δεύτερη κατηγορία περιλαμβάνει τις θεωρίες που μπορούν να περιγράψουν τους όρους της παράνομης στέγασης **στις αναπτυσσόμενες χώρες**. Υπάρχουν τρία θεωρητικά σχήματα στην κατηγορία αυτή:

1. Η πρώτη θεωρητική προοπτική υποστηρίζει ότι αυθαίρετη δόμηση ήταν έκβαση της αναποτελεσματικότητας της δομής των οργανισμών των πολεοδομικών αρχών, των ελλειπόν πρακτικών της διαχείρισης της γης και της ανεπάρκειας των συστημάτων πολεοδομικού σχεδιασμού.
2. Η δεύτερη θεωρητική άποψη δείχνει ότι η αυθαίρετη δόμηση προκλήθηκε από πολιτικούς και ιστορικούς παράγοντες. Ωστόσο, αμφισβητήθηκε το γεγονός ότι οι μελέτες πρέπει να εξετάζουν περισσότερο τους ιστορικούς παράγοντες μέσα στους οποίους θεωρείται ότι διαμορφώθηκαν οι οικονομικές δυνάμεις στο παρελθόν.
3. Το τρίτο θεωρητικό σχήμα, το οποίο αναφέρεται σε χώρες όπου η οικονομία βρίσκεται σε μεταβατικό στάδιο, αναφέρει ότι κατά τη διάρκεια της μεταβατικότητας της οικονομίας, δημιουργήθηκαν ισχυρές κοινωνικοοικονομικές ανισότητες, με αποτέλεσμα στον οικοδομικό τομέα να δημιουργηθούν φαινόμενα αυθαίρετης οικοδόμησης.

Παρακάτω δίνεται από τους Πολύζο και Μινέτο (2009) μια επιλεκτική εκπροσώπηση των θεωρητικών σχημάτων στο πλαίσιο του μηχανισμού της κατανομής γης, η κάθε θεωρία από τις οποίες υποστηρίζει ότι το κάθε θεωρητικό σχήμα ευθύνεται για την αυθαίρετη δόμηση. Ο λόγος για τον οποίο αναλύουν οι μελετητές τα θεωρητικά σχήματα είναι για να συνδεθούν οι υπαίτιοι παράγοντες με την αυθαίρετη δόμηση στην Ελλάδα, σε ένα ευρύτερο πλαίσιο λειτουργίας της οικονομίας και της κοινωνικής συμπεριφοράς.

α) Οι Προοπτικές της Αποτελεσματικής Διαχείρισης της Γης

Αυτή η θεωρητική άποψη τονίζει τη σημασία της ανάπτυξης πολιτικών σχεδιασμού γης, οι οποίες θα συμβάλουν στην παροχή κατάλληλης και προσιτής οικοδομήσιμης

γης. Μία τέτοια προοπτική είναι η ‘*Νέα πολεοδομία*’ η οποία αναπτύχθηκε στις αρχές της δεκαετίας του ’80. Οι Emily (1999), Song και Knaap (2003), αναλύοντας την προοπτική αυτή, υποστήριξαν ότι ο κύριος σκοπός της είναι η αναδόμηση των πρακτικών αστικής ανάπτυξης και η δημιουργία περιοχών επαρκούς διάθεσης προσιτής στέγασης και η αναβίωση της ανθρώπινης κλίμακας της γειτονιάς. Παρόμοια με την παραπάνω προοπτική, σύμφωνα με τον Danielsen και άλλους το 1999, είναι η ‘*Έξυπνη Ανάπτυξη*’, ένα θεωρητικό σχήμα που υποστηρίζει την αστική ανάπτυξη μέσα στα υπάρχοντα όρια με σκοπό να ελεγχθεί η αστική εξάπλωση. Η προοπτική αυτή προωθεί τη δημιουργία συμπαγών αστικών γειτονιών με μεικτές χρήσεις γης, ανοιχτούς χώρους, προσιτή στέγαση, φιλικότητα ως προς τη χρήση του ποδηλάτου και υψηλό επίπεδο προσβασιμότητας μέσω των μέσων μαζικής μεταφοράς. Μια εναλλακτική λύση, σύμφωνα με τον Benninger το 2001, στην προοπτική του έξυπνου αναπτυξιακού σχεδιασμού, εφαρμόσιμη και στις φτωχότερες πόλεις του κόσμου, είναι το *κίνημα των έξυπνων πολεοδομικών αρχών*. Η προοπτική αυτή τονίζει τη σημασία της αποτελεσματικότητας στην επίτευξη των καθηκόντων και των έργων που αναλαμβάνονται. Σε κάποιο βαθμό τα προαναφερθέντα κινήματα σχεδιασμού επηρεάστηκαν από το *κίνημα της κηπούπολης* που εισήχθη από τον Ebenezer Howard, το 1898. Το κοινό στις προσεγγίσεις αυτές είναι ότι οι πολιτικές σχεδιασμού δεν αρχίζουν ούτε τελειώνουν με τη δημιουργία χαρτών και σχεδίων κατανομής των χρήσεων γης. Αντίθετα, δείχνουν ότι τα κρίσιμα ζητήματα που πρέπει να εξετάζονται είναι: ο διοικητικός μηχανισμός που έχει επιφορτιστεί με την υποχρέωση να προτείνει πολιτικές σχεδιασμού, το ζήτημα της πολιτικής σταθερότητας, ζητήματα διαφθοράς και θέματα για την ποιότητα σχεδιασμού. Όπως τονίζουν οι van der Molen και Tuladhgar, το 2006, η διαφθορά σε θέματα διοίκησης και διαχείρισης της γης αποτελεί βασικό παράγοντα έντασης του φαινομένου της αυθαίρετης δόμησης, αλλά λόγω της κρυφής του φύσης είναι δύσκολο να γίνει μια αξιόπιστη εκτίμηση. Η παράβλεψη των ζητημάτων αυτών μπορεί να οδηγήσει στην αυθαίρετη δόμηση.

β) Θεωρία της μαζικής κατανάλωσης

Η *θεωρία της μαζικής κατανάλωσης* αναπτύχθηκε από τον Sack το 1988 με σκοπό να εξηγήσει τις σχέσεις μεταξύ των ανθρώπων και του φυσικού περιβάλλοντος. Σύμφωνα λοιπόν με τον Sack, ένα μέρος συνήθως θεωρείται ότι κατέχει ξεχωριστά

χαρακτηριστικά και ότι η τοποθεσία στην οποία βρίσκεται είναι μοναδική. Ωστόσο, όταν το μέρος αυτό 'εμπορευματοποιείται', τότε χάνει όλες τις μοναδικές του δυνατότητες και γίνεται 'υπερβολικό'. Η ανάλυση του Rappa το 2000, υποστηρίζει ότι η θεωρία αυτή πραγματεύεται τις μορφές και την ηθική της κοινωνικής συμπεριφοράς προς το φυσικό περιβάλλον και δηλώνει παρούσες τις συνήθειες κατανάλωσης, οι οποίες έχουν δημιουργήσει ένα χάσμα μεταξύ ανθρώπων και φυσικού περιβάλλοντος. Η αύξηση των συνηθειών κατανάλωσης έχουν αυξήσει το ρυθμό χρήσης των φυσικών πόρων, με αποτέλεσμα να εμφανίζονται μεγάλες τροποποιήσεις στις χρήσεις γης. Τα υψηλά επίπεδα ευημερίας κάποιων κοινωνικών ομάδων συνδυάζονται με την έλλειψη ευαισθησίας προς το περιβάλλον (χάσμα ανθρώπων και φυσικού περιβάλλοντος), δημιουργώντας επιπρόσθετες μορφές αυθαίρετης δόμησης, όπως είναι η δεύτερη κατοικία. Αυτοί οι τύποι αυθαίρετης δόμησης αφορούν σε κατοικίες υψηλής ποιότητας σε αντίθεση με τις φτωχογειτονιές των λιγότερο ανεπτυγμένων χωρών και εμφανίζονται κυρίως σε περιοχές περιβαλλοντικά ευαίσθητες (παράκτιες περιοχές, δασικές εκτάσεις κα).

γ) Οι θεωρίες των δημογραφικών εξελίξεων και των ανθρώπινων μετακινήσεων.

Το θέμα του πληθυσμού έχει απασχολήσει πολύ τους επιστήμονες διαφόρων κλάδων και εποχών και θεωρήθηκε βασικό στοιχείο για την ανάλυση της κατανομής των χρήσεων γης. Μετά τον Malthus, ο οποίος ανέπτυξε τις θεωρίες του μεταξύ του 1798 και 1826, υποστηρίζοντας τις εξαιρετικά αρνητικές επιπτώσεις της πληθυσμιακής αύξησης σε σχέση τους φυσικούς πόρους, έχουν προταθεί διάφορα θεωρητικά για να εξηγήσουν την επιρροή της αύξησης του πληθυσμού στις χρήσεις γης. Η Boserup, το 1965, αντίθετα με τις πεσιμιστικές προσεγγίσεις του Malthus, υποστήριξε ότι η πληθυσμιακή αύξηση αποτελεί προσωρινό πρόβλημα για το περιβάλλον και δρα δημιουργικά στην ανάπτυξη νέων τεχνολογιών που θα ενεργήσουν ανακουφιστικά. Ως εκ τούτου, το πρόβλημα της αυθαίρετης δόμησης είναι κάτι μεταβατικό και παροδικά θα εξαφανιστεί. Στη συνέχεια, ο Zelinsky υποστήριξε την ύπαρξη ορισμένων σταδίων μετανάστευσης ανάλογα με το κράτος στο οποίο ανήκει μια κοινωνία. Ένα από αυτά τα στάδια συνεπάγεται την εμφάνιση σημαντικών αστικών και αγροτικών μεταναστευτικών ροών. Το στάδιο εμφανίζεται κυρίως στις αναπτυσσόμενες χώρες και έχει ως συνέπεια οι ροές μετανάστευσης να αυξάνουν σημαντικά την απαίτηση για

αστική γη και να ευνοούν τη δημιουργία παράνομων οικισμών. Πιθανότατα αυτό έχει συμβεί και στην περίπτωση της Ελλάδας μετά τον 2^ο Παγκόσμιο Πόλεμο. Η περίοδος αυτή χαρακτηρίστηκε από μεγάλα ρεύματα αστικής και αγροτικής μετανάστευσης. Ακολούθως, στη θεωρία υποστηρίζεται ότι στις αναπτυγμένες χώρες, η αστική και αγροτική μετανάστευση συνεχίζεται αλλά σε μειωμένο ρυθμό, μιας και η κινητικότητα συνεχίζεται με τη μορφή της αστικής και αγροτικής μετανάστευσης σε ενδοαστικό επίπεδο. Οι τεχνολογικές καινοτομίες αναμένεται να μειώσουν αυτού του είδους μετανάστευση. Για τα κράτη που βρίσκονται σε αναπτυσσόμενο επίπεδο, η θεωρία της κατανάλωσης φαίνεται να εξηγεί καλύτερα το φαινόμενο της αυθαίρετης δόμησης για την περίπτωση της Ελλάδας. Τέλος, ο Johnson, το 2002, υποστήριξε ότι βρίσκονται ήδη σε εφαρμογή οι διαδικασίες 'αγροτικής ανάκτησης', κάτι το οποίο αποτελεί σημαντική απόκλιση από τις ιστορικές δημογραφικές τάσεις. Οι παράγοντες που επιδρούν στη διαδικασία ανάκτησης της αγροτικής γης είναι πολύπλοκοι και πολυάριθμοι και περιλαμβάνουν την εγκληματικότητα, τη ρύπανση και την κυκλοφοριακή συμφόρηση για τις αστικές περιοχές, όπως επίσης βελτιώνουν τις υποδομές στις αγροτικές περιοχές, εξασφαλίζουν υψηλής ποιότητας κοινωνικές υπηρεσίες, νέες θέσεις εργασίας κλπ. Ωστόσο, ο Johnson επισημαίνει ότι οι διαδικασίες αυτές προκαλούν μεγάλες πιέσεις για τη στέγαση στις εύπορες περιοχές και στην πολύτιμη αγροτική γη.

δ) Η θεωρία των αστικών χρήσεων γης

Ο William Alonso, το 1960, εισάγει τη 'θεωρία των αστικών χρήσεων γης' βάσει των συνεκτικών αστικών μοντέλων. Σε αυτή την ενδοαστική προσέγγιση κατανομής των χρήσεων γης οι κατευθυντήριοι μηχανισμοί, πίσω από τα αστικά χωρικά μοντέλα που βρίσκονται γύρω από τα διοικητικά κέντρα των πόλεων, είναι τα *νοικοκυριά*, τα οποία, όπως αναλύει ο Leven το 1999, προσπαθούν με ένα συγκεκριμένο εισόδημα να επιτύχουν ένα *επίπεδο ικανοποίησης*. Έτσι, η χωρική κατανομή των χρήσεων γης εξαρτάται από τον οικονομικό προϋπολογισμό και τις προτιμήσεις των νοικοκυριών, την απόσταση των αγροτεμαχίων από το κέντρο της πόλης και από την θέση των περιοχών εργασίας και απασχόλησης. Αναφορικά με τα προηγούμενα, η χωροθέτηση των χρήσεων γης σχετίζεται με τη *μεγιστοποίηση της χρησιμότητας*. Συμπερασματικά, καθώς οι πόλεις αναπτύσσονται, αυξάνονται και τα ενοίκια των κατοικιών επηρεάζοντας την εργατική τάξη. Αποτέλεσμα αυτού είναι οι κάτοικοι οι οποίοι δεν

μπορούν να ανταπεξέλθουν στα έξοδα μιας νόμιμης κατοικίας να στρέφονται στην κατασκευή αυθαίρετων κτιρίων, για να ικανοποιήσουν τις βασικές τους ανάγκες.

ε) Θεωρία του χωρικού καταμερισμού του εργατικού δυναμικού

Βάσει της ανάλυσης των περιφερειακών ανισοτήτων ο Massey, το 1995, προτείνει τη «θεωρία του χωρικού καταμερισμού του εργατικού δυναμικού». Η θεωρία αυτή, όπως την αναλύουν οι Briassoulis και van der Straaten, το 2000, επικεντρώνεται στα αποτελέσματα της αναδιάρθρωσης της αγοράς εργασίας και στον χωρικό καταμερισμό εργασίας, τονίζοντας την αναδιοργάνωση της παραγωγικότητας. Σύμφωνα με αυτή τη θεωρία, η ανάπτυξη συσσωρεύεται σε περιοχές όπου αναπτύσσονται νέες επιτυχημένες επενδύσεις όπως επίσης και ανάγκες σε επίπεδο αστικού χώρου. Η συγκέντρωση πολυάριθμων εργατών σε συγκεκριμένες περιοχές στις οποίες δεν έχουν την οικονομική δυνατότητα να αποκτήσουν ένα νόμιμο σπίτι, αυξάνει τις διαδικασίες αυθαίρετης δόμησης.

στ) Οι προοπτικές της 'νέας οικονομικής γεωγραφίας' και της παγκοσμιοποίησης.

Οι προοπτικές της νέας οικονομικής γεωγραφίας υποστηρίζουν ότι οι διαπεριφερειακές και χωρικές εισοδηματικές ανισότητες είναι παρεπόμενο του κόστους των συναλλαγών και του μεγέθους της αγοράς, όπως επίσης και της κινητικότητας του εργατικού δυναμικού ή των σχέσεων των εισροών και των εκροών. Η κύρια συμβολή του Krugman είναι να ενσωματώσει τις εξωτερικές οικονομίες κλίμακας και τις αυξανόμενες επιδόσεις στα παραδοσιακά υποδείγματα - μοντέλα και στις διαπεριφερειακές συναλλαγές. Γενικότερα, η διαδικασία της συσσώρευσης των οικονομικών δραστηριοτήτων λειτουργεί κάτω από την πίεση ενός συγκεκριμένου μηχανισμού, ο οποίος περιλαμβάνει δυνάμεις έλξης και απώθησης. Σύμφωνα με τη θεωρία της νέας οικονομικής γεωγραφίας, οι γεωγραφικές αποστάσεις σε συνδυασμό με τις οικονομικές συγκεντρώσεις επηρεάζουν την ένταση της χωρικής οικονομικής αλληλεξάρτησης και το μέγεθος των περιφερειακών ανισοτήτων. Αυτοί οι παράγοντες καθορίζουν το μέγεθος των κεντρομόλων και των φυγόκεντρων δυνάμεων και ρυθμίζουν τη χωρική κατανομή των οικονομικών δραστηριοτήτων στη περιφερειακή ανάπτυξη. Αν και το μοντέλο της νέας οικονομικής γεωγραφίας δεν αποτελεί υπόδειγμα

περιφερειακής ανάπτυξης, προσφέρει στατικές προβλέψεις για τις δυνάμεις που οδηγούν στη εμφάνιση βιομηχανικών συμπλεγμάτων (clusters). Παρόλα αυτά, οι οικονομίες συσσώρευσης είναι πολύ σημαντικές για την κινητικότητα του εργατικού δυναμικού. Τέλος, σύμφωνα με τους Brakman και άλλους (2004), Fujita και Krugman (2004) και Tabuchi (1998), τα μεγέθη των πόλεων και των κατοικιών επηρεάζονται από την κλιμάκωση των αναγκών για τη δημιουργία οικισμών για τους εργαζόμενους.

Εκτός από την προοπτική της *‘νέας οικονομικής γεωγραφίας’*, η Saskia Sassen, στις αρχές της δεκαετίας του ’90, παρουσιάζει την έννοια της *‘παγκόσμιας πόλης’*, με σκοπό να περιγράψει τις επιπτώσεις της παγκοσμιοποίησης στη δομή των πόλεων μέσω των μετακινήσεων του εργατικού δυναμικού και του κεφαλαίου, των νέων τεχνολογιών και των καθορισμένων θέσεων. Η παγκοσμιοποίηση έχει κοινωνικές, πολιτικές, πολιτιστικές και οικονομικές επιπτώσεις στους ανθρώπους. Το μεταναστευτικό εργατικό δυναμικό της παγκόσμιας οικονομίας έχει αλλάξει τα παραδοσιακά μεταναστευτικά ρεύματα, μιας και σήμερα οι μετακινήσεις των ανθρώπων είναι πολύπλοκες και περισσότερο δυναμικές. Η Sassen, το 2003, υποστήριξε ότι η παγκοσμιοποίηση και οι νέες τεχνολογίες έχουν αλλάξει τον τρόπο με τον οποίο οι άνθρωποι ανταποκρίνονται στα προβλήματά τους φέρνοντας το παράδειγμα της *‘Κοινωνίας για την Προώθηση των Πόρων των Περιοχών’* (The Society for the Promotion of Area Resources), μια οργάνωση που βοηθά τους κατοίκους των παραγκουπόλεων στην Bombay να αποκτήσουν στέγη. Αν και η δράση της οργάνωσης αυτής έχει τοπικό χαρακτήρα, έχει εγκαθιδρύσει πολλαπλά δίκτυα με παρόμοιες ομάδες σε πολλές άλλες χώρες. Οι μεμονωμένες αυτές οργανώσεις δεν είναι κερδοσκοπικές, δεν κερδίζουν δηλαδή εξουσία ή υλικά αγαθά από αυτό το παγκόσμιο δίκτυο, παρά μόνο μεγαλώνουν την ισχύ και τη δράση τους.

Το φαινόμενο της αυθαίρετης δόμησης κάθε άλλο παρά στάσιμο είναι. Οι κυριότεροι παράγοντες της αυθαίρετης δόμησης στην Ελλάδα έχουν αλλάξει αρκετές φορές με την πάροδο των χρόνων. Για να εξηγηθεί πλήρως η εμφάνιση και η εξάπλωση του φαινομένου αυθαίρετης δόμησης κατά τη διάρκεια των τελευταίων 50 ετών, πρέπει να εξεταστούν διάφοροι ιστορικοί, πολιτικοί κοινωνικοί και οικονομικοί λόγοι. Μια πληθώρα εξηγήσεων και θεωρητικών σχημάτων μπορεί να είναι κατάλληλες σε διάφορα χωροχρονικά πλαίσια. Ωστόσο, οι προηγούμενες συνήθειες αγροτικής – αστικής μετανάστευσης, τα ελλιπή σχέδια χρήσεων γης όπως και οι κανονισμοί, η

γραφειοκρατία και η διαφθορά, τα θεσμοί δεοντολογίας της μάζας, ο κοινωνικός καταμερισμός και ο καταμερισμός του εργατικού δυναμικού, συνέβαλλαν σημαντικά στο φαινόμενο της αυθαίρετης δόμησης.

1.5 Η διεθνής εμπειρία του φαινομένου της αυθαίρετης δόμησης

Όπως προαναφέρθηκε το φαινόμενο της αυθαίρετης δόμησης απασχολεί ολοένα και μεγαλύτερο μέρος των μητροπολιτικών περιοχών, κυρίως, των αναπτυσσόμενων χωρών αποτελώντας πλέον μια παγκόσμια πραγματικότητα. Παρακάτω ακολουθεί μια συνοπτική ανάλυση περιοχών που αντιμετωπίζουν έντονες καταστάσεις αυθαίρετης δόμησης και που έχουν απασχολήσει τη διεθνή βιβλιογραφία με σκοπό την καλύτερη κατανόηση και αντιμετώπιση του φαινομένου.

α) *Βελιγράδι*: Ο Zegarac, το 1999, αναλύει την εμφάνιση και την εξέλιξη της αυθαίρετης δόμησης στην πόλη του Βελιγραδίου διευκρινίζοντας ότι η διαδικασία της δημιουργίας παράνομων οικισμών και κτιρίων ήταν πάντοτε μέρος των διαδικασιών αστικοποίησης της πόλης (αρχές του '60). Οι διαστάσεις του φαινομένου ήταν εντός αποδεκτών ορίων έως τις αρχές του '90, λαμβανομένων υπόψη των τοπικών συνθηκών, συνηθειών και νοοτροπίας. Μέχρι τότε, η αυθαίρετη δόμηση δεν αποτελούσε κίνδυνο για τους βασικούς κοινωνικούς στόχους όσον αφορά στον τρόπο αστικής ανάπτυξης και κατασκευής των κατοικιών και των οικισμών και δεν αμφισβητούσε την αρχή της νομοθεσίας και την αποτελεσματικότητα των κυβερνητικών οργάνων και οργανισμών.

Η νομιμοποίηση των αυθαίρετων κατοικιών μέσω διαδικασιών παροχής αδειών και επέκτασης των πολεοδομικών σχεδίων εκ των υστέρων, καθώς και η αντιμετώπιση της παρούσας κατάστασης και της εξάπλωσης του φαινομένου της αυθαίρετης δόμησης, ήταν πάντα αντιδραστική. Δεν μπόρεσαν ποτέ να επιτευχθούν οι πρωταρχικοί στόχοι – να εξυγιανθούν οι επιπτώσεις της αυθαίρετης δόμησης, να σταματήσει η περαιτέρω επέκτασή της και να επιτευχθεί αστική ανάπτυξη βάσει του θεσμικού πλαισίου. Ωστόσο, η νομιμοποίηση αυτή ως μέσο δόμησης και αστικής ανάπτυξης δεν μπορεί να σταματήσει ή να αποτρέψει την εξέλιξη του φαινομένου της αυθαίρετης δόμησης, το οποίο αυξάνεται σε τέτοιο βαθμό στην πόλη του Βελιγραδίου έτσι ώστε θα μπορεί να ειπωθεί ότι αποτελεί πλέον την κυρίαρχη πορεία της αστικής δόμησης.

Η πιο κοινή μορφή του φαινομένου στο Βελιγράδι είναι η δόμηση αυθαίρετων κατοικιών, και σε μια τυπική περίπτωση, τα οικόπεδα και οι δρόμοι είναι οργανωμένα μέσα σε υπάρχοντα γεωργικά κτηματολογικά αγροτεμάχια ή μέσω παράνομης κατάτμησης. Η θέση των κατοικιών και των άλλων χρήσεων είναι τυχαία και σε μικρές αποστάσεις (μερικές φορές μικρότερη από 1μ.), το ποσοστό κάλυψης είναι πολύ υψηλό όπως και η πληθυσμιακή πυκνότητα (200κατ/εκτ.). Κάποιες κατοικίες είναι προσβάσιμες μόνο από στενούς παράδρομους και μέσα από αυλές άλλων κατοικιών, μιας και δεν έχουν πρόσωπο στους νέους κεντρικούς δρόμους, ενώ οι δρόμοι είναι λιγостоί και στις περισσότερες περιπτώσεις λοξοί με διαφορετικές κλίσεις και πλάτη. Οι κατοικίες είναι κυρίως διώροφες ή τριώροφες με σοφίτα, ενώ οι υποδομές κοινής ωφέλειας υπάρχουν σε αυτές, μόνο, εν μέρει. Η ηλεκτροδότηση παρέχεται σε όλα σχεδόν τα σπίτια, η ύδρευση αποτελεί κυρίως ατομικό ζήτημα, ενώ το μεγαλύτερο πρόβλημα είναι η έλλειψη αποχετευτικού. Τέλος, οι περισσότερες από τις αυθαίρετες κατοικίες παραμένουν μισοτελειωμένες.

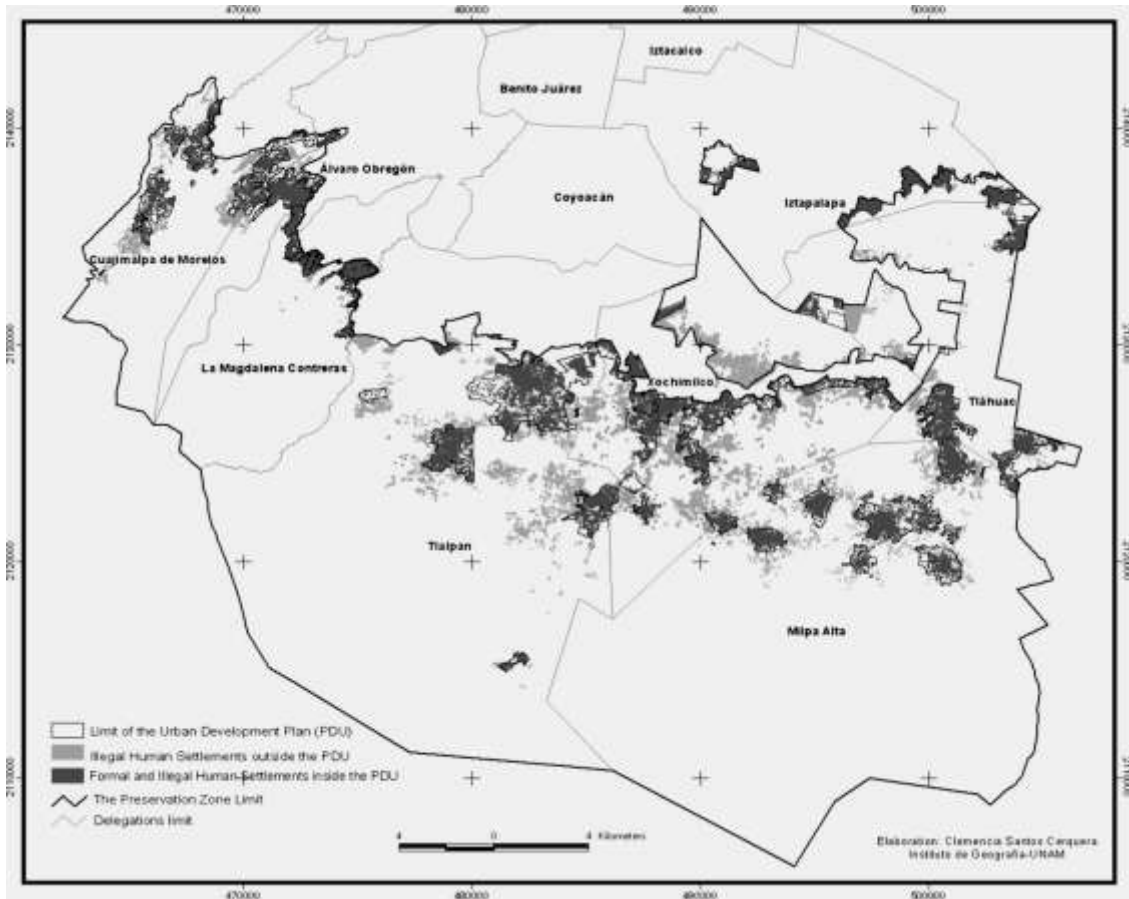


Εικόνα 1.1: Παραδείγματα αυθαίρετης δόμησης στο Βελιγράδι (Zegarac, 1999)

β) *Πόλη του Μεξικό*: Ο Aguilar, το 2008, εξετάζει την περίπτωση της πρωτεύουσας του Μεξικό. Η πόλη του Μεξικό το 2005 είχε πληθυσμό σχεδόν 20 εκατομμύρια κατοίκους, και ενώ τα τελευταία είκοσι χρόνια ο ρυθμός πληθυσμιακής ανάπτυξης έχει μειωθεί αισθητά, η αστική περιοχή συνεχίζει να εξαπλώνεται. Το πρόβλημα που δημιουργείται, με την αστική επέκταση της πόλης προς το νότο είναι, ότι εισβάλλει στη λεγόμενη Ζώνη Προστασίας (Suelo de Concervacion) η οποία αποτελεί το 59% της ομοσπονδιακής περιφέρειας και θεωρείται μία περιοχή προς διατήρηση λόγω της μεγάλης οικολογικής της αξίας, στο πλαίσιο ρύθμισης του κλίματος, της προστασίας των υδάτων, των δασικών περιοχών, των αγροτικών καλλιεργειών και του λοφώδους τοπίου. Αν και σε αυτό το χώρο υπάρχει μια διαδικασία διαχεόμενης αστικοποίησης με πολύ μικρά ποσοστά πυκνότητας, τα τελευταία χρόνια, διαπιστώθηκε ένας μεγάλος αριθμός παράνομων κατοικιών που ανήκουν στη χαμηλή κοινωνική τάξη μέσα στα όρια της περιοχής. Παρόλο που αυτή η διαδικασία είναι μικρής κλίμακας, μεταφράζεται αυτόματα σε απώλεια γης μεγάλης οικολογικής σημασίας. Το ζήτημα είναι ότι το φαινόμενο της αυθαίρετης δόμησης όχι μόνο υφίσταται αλλά και λειτουργεί παρά το ότι υπάρχουν κανονισμοί σχεδιασμού των χρήσεων γης από το 1970, με αποτέλεσμα να καθούν, από το 1970 μέχρι και το 1995, 10 χιλιάδες εκτάρια ή αλλιώς 100 χιλιάδες στρέμματα αρδευτικής και δασικής γης.

Τα χαρακτηριστικά του φαινομένου της αυθαίρετης δόμησης μέσα στη Ζώνη Προστασίας στην Πόλη του Μεξικό είναι παρόμοια με αυτά του Βελιγραδίου και προκύπτουν στο πλαίσιο εισβολής ή της παράνομης κατοχής ιδιωτικής και δημόσιας γης. Οι παράνομες κατοικίες έχουν δημιουργηθεί, που από τα φτωχότερα κοινωνικά στρώματα, είναι αυτοσχέδιες και παρουσιάζουν ελλείψεις στις υποδομές κοινής ωφέλειας (ύδρευση, αποχέτευση κλπ.). Παρόλα αυτά, ο παράνομος χαρακτήρας των κατοικιών αυτών δεν στέκεται εμπόδιο στην εκ των υστέρων νομιμοποίησή τους, που μπορεί να είναι μετά και από μια δεκαετία με σταδιακή παροχή των βασικών υπηρεσιών. Η αργοπορία αυτή στην παροχή των απαραίτητων υποδομών (κατανάλωση φυσικών πόρων, έντονες αποξηλώσεις και άλλες ρυπάνσεις), όπως και η ίδια ακατάλληλη τοποθεσία (κίνδυνοι πλημμυρών, κατολισθήσεων κλπ.) των αυθαιρέτων αποτελούν επιβλαβείς παράγοντες για το περιβάλλον. Γεγονός αποτελεί ότι οι περισσότερες κατοικίες ενσωματώνονται στον αστικό ιστό, ενώ πολύ λίγες είναι αυτές που αντιμετωπίζουν τον κίνδυνο κατεδάφισης, με αποτέλεσμα να επιτείνεται το πρόβλημα της αυθαίρετης δόμησης μιας και, ευλόγως, επικρατεί η λογική ότι αργά ή

γρήγορα θα νομιμοποιηθούν. Το μεγαλύτερο πρόβλημα ωστόσο είναι ότι αυθαίρετοι οικισμοί δεν αυξάνονται περιμετρικά των πολεοδομημένων περιοχών αλλά σε περιοχές ιδιαίτερης οικολογικής σημασίας, όπου απαγορεύεται ρητά η δόμηση.



Εικόνα 1.2: Η Ζώνη Προστασίας στην Πόλη του Μεξικό. Αυθαίρετη δόμηση εντός και εκτός της περιμέτρου του Σχεδίου Αστικής Ανάπτυξης του 2006 (Aguilar, 2008)

γ) *Τουρκία, Κωνσταντινούπολη*: Ο Duran και άλλοι παρουσίασαν, το 2005, το φαινόμενο της αυθαίρετης δόμησης στην περίπτωση της Κωνσταντινούπολης. Οι τρεις κυριότεροι παράγοντες που οδήγησαν, λόγω της κακής διαχείρισής τους, στην εμφάνιση του φαινομένου στην Τουρκία, είναι η εσωτερική μετανάστευση (από αγροτικές σε αστικές περιοχές), η οποία άρχισε στα τέλη της δεκαετίας του '40 στο πλαίσιο της εκμηχάνισης της γεωργίας και της ακόλουθης εντατικοποιημένης αστικοποίησης, η ραγδαία αύξηση του πληθυσμού καθώς και ο παράγοντας της φτώχειας.

Το 1927 ο πληθυσμός της Τουρκίας ήταν 13,6 εκατ. κάτοικοι, ενώ το 2000 ο πληθυσμός έφτασε τα 67,8 εκατ. κατοίκους. Σταδιακά και παράλληλα με τη πληθυσμιακή αύξηση άρχισε να αυξάνεται και η επιλογή των κατοίκων να ζουν σε αυθαίρετους οικισμούς μετατρέποντας το φαινόμενο από ελάσσων ζήτημα σε κυρίαρχη πορεία. Από το 1955, όταν το ποσοστό του πληθυσμού που κατοικούσε σε αυθαίρετους οικισμούς ήταν 4,7%, έφτασε το 1970 να είναι το 23,7%, 1984 στο 50% του πληθυσμού, ενώ μια δεκαετία μετά, το 1995 το ποσοστό κατοίκησης σε αυθαίρετους οικισμούς ανήλθε στο 60,9% του συνολικού πληθυσμού.

Η Κωνσταντινούπολη αποτελούσε ανέκαθεν ένα από τα σημαντικότερα μητροπολιτικά αστικά κέντρα της Μεσογείου και με την απαρχή της εκβιομηχάνισης και της εδραίωσης της επιστήμης της μηχανικής, στις αρχές της δεκαετίας του '50, ο ρυθμός αύξησης του πληθυσμού της έφτασε από 5,6% σε 14,8% το 2000, με κατάληξη να συγκεντρώνει, σήμερα, το 20% του συνολικού πληθυσμού της Τουρκίας. Οι τοπικές αρχές στάθηκαν ανίκανες να αντιμετωπίσουν τις μαζικές μετακινήσεις τους αγροτικού πληθυσμού και την αυξημένη ζήτηση για οικοδομήσιμη γη ή για προσιτή στέγαση, με αποτέλεσμα να αυξηθεί ραγδαία το φαινόμενο της αυθαίρετης δόμησης. Η πόλη δέχεται 500.000 μετανάστες ετησίως και ο ρυθμός πληθυσμιακής της αύξησης είναι 5% έναντι του 2% που αποτελεί το ρυθμό ανάπτυξης όλης της χώρας. Πλέον, πάνω από το 60% της οικιστικής γης είναι μη σχεδιασμένη και ανοργάνωτη, ενώ το 73% των αυθαίρετων κατοικιών είναι χτισμένα σε δημόσια γη. Η συνεχιζόμενη και ανεξέλεγκτη πληθυσμιακή αύξηση αποτελεί τη μεγαλύτερη απειλή για την περαιτέρω επέκταση του φαινομένου της αυθαίρετης δόμησης. Ιδιαίτερη προβληματική αποτελεί και το γεγονός ότι η κατάσταση αδυναμίας δεν αφορά μόνο στην άσκηση πολιτικών ελέγχου των χρήσεων γης, αλλά και στην παροχή των υποδομών κοινής ωφέλειας στους αυθαίρετους οικισμούς. Τέλος, το θέμα της αυθαίρετης δόμησης τόσο στην Κωνσταντινούπολη όσο και σε ολόκληρη τη χώρα, έχοντας πάρει ανεξέλεγκτες διαστάσεις, βάλλει έντονα και το φυσικό περιβάλλον (δασικές περιοχές, περιοχές προς τη Μαύρη Θάλασσα κλπ.).



Εικόνα 1.3: Αυθαίρετη δόμηση στην Τουρκία, 1^η εικόνα: οι οικισμοί Cecekondus, όπου στεγάζονται οι φτωχοί περιμετρικά των πόλεων, 2^η εικόνα: τα κτίρια των Cecekondus μετατρέπονται σε πολυώροφες κατοικίες (Duran et al, 2005)

δ) *Αφρική*: Πολλοί μελετητές (Lemanski, 2009; Peeters & Osman, 2005; Napier, 2003; El-Batran & Arandel, 1998; Soliman, 1996) ασχολήθηκαν με την μεγάλη ποικιλία των μορφών και τη δυναμική του φαινομένου της αυθαίρετης δόμησης στην Αφρική. Είναι γεγονός ότι οι ορισμοί και οι έννοιες των παράνομων αποικιών, όπως αυτοί έχουν διαμορφωθεί από το σύνολο των χωρών που αφορούν, δεν είναι στο σύνολό τους αντιπροσωπευτικοί για την περίπτωση των Αφρικανικών πόλεων. Ως εκ τούτου, έχουν διατυπωθεί κάποια σημεία τα οποία συμβάλλουν στην κατανόηση της εκτεταμένης μορφής της δημιουργίας παράνομων αποικιών στην ήπειρο αυτή. Ο πολύ μεγάλος πληθυσμός που διακινείται στις Αφρικανικές πόλεις έρχεται σε ρήξη με την αδυναμία των δημόσιων και των ιδιωτικών οργανισμών να παρέχει γη για οικοδόμηση ιδιαίτερα σε κατοίκους χαμηλών εισοδημάτων. Επιπρόσθετα, η ταχεία αστικοποίηση, η φτώχεια, η έλλειψη των κατάλληλων κυβερνητικών μέτρων και ο έλεγχος των μηχανισμών κατανομής γης από τοπικούς παραδοσιακούς τοπικούς ηγέτες σε πολλές αφρικανικές χώρες έχουν συμβάλει στην αφομοίωση ενός αστικού τρόπου ζωής βασισμένου στην αυθαίρετη δόμηση. Μελέτες έχουν δείξει ότι η Αφρική χαρακτηρίζεται από τη μεγαλύτερη πληθυσμιακή έκρηξη και τη μεγαλύτερη αλλαγή του αστικού της τοπίου σε σχέση με κάθε άλλη περιοχή παγκοσμίως, ενώ οι φτώχεια παίρνει ακραίες μορφές. Ένας ακόμη λόγος που συντέλεσε καθοριστικά στην ανάπτυξη των αυθαίρετων

οικισμών είναι ο κοινωνικός διαχωρισμός που υπήρξε όταν επικράτησε η αποικιακή πολεοδομία με τον διαχωρισμό των Αφρικανικών πόλεων σε ‘Ευρωπαϊκές’ και ‘Αφρικανικές’. Οι πρώτες ήταν προστατευμένες στο πλαίσιο των αυστηρών πολεοδομικών διατάξεων, αλλά παρόλα αυτά περιβλήθηκαν από παράνομους οικισμούς των φτωχότερων κοινωνικών ομάδων, αυξάνοντας έτσι την αυθαίρετη οικοδομική δραστηριότητα, τις ανισότητες και το χάσμα μεταξύ φτωχών και πλουσίων.

Συγκεκριμένα, η βασική αιτία αυθαίρετης δόμησης κατά τις δεκαετίες ‘60 και ‘70 ήταν η έντονη εσωτερική μετανάστευση του αγροτικού πληθυσμού προς τις πόλεις, και κατά τις δεκαετίες ‘80 και ‘90 η ραγδαία αύξηση του πραγματικού πληθυσμού. Στις περιοχές της Αφρικής αν και οι αυθαίρετοι οικισμοί χαρακτηρίζονται από ποικιλία μορφών αλλά τα βασικά χαρακτηριστικά τους είναι κοινά. Οι κατοικίες αυτές έχουν κατασκευαστεί από τους ίδιους τους κατοίκους χρησιμοποιώντας προσωρινά δομικά υλικά, φέρουν όλες κάποιο δείγμα παρανομίας, δεν διαθέτουν τις απαραίτητες υποδομές κοινής ωφέλειας και το σύνολο των ιδιοκτητών τους ανήκουν στις χαμηλότερες εισοδηματικές τάξεις. Τα στοιχεία που διαφοροποιούν τους αυθαίρετους οικισμούς στην Αφρική και στα οποία προσδίδεται η ανομοιογένειά τους είναι η τοποθεσία τους, η κατάσταση τους, οι προσπάθειες αναβάθμισής τους, το θεσμικό πλαίσιο και οι κτηριοδομικοί κανονισμοί που τις διέπουν.

Στην Αφρική το φαινόμενο της αυθαίρετης δόμησης παίρνει πολλές διαφορετικές μορφές κάποιες από τις οποίες είναι καταγεγραμμένες ενώ υπάρχουν και πολλές ‘κρυφές’ μορφές του φαινομένου. Οι πέντε αναγνωρισμένο τύποι αυθαίρετης δόμησης είναι οι εξής:

- Αυθαίρετες οικισμοί σε περιαστικές περιοχές
- Ανεξάρτητες αυθαίρετες κατοικίες
- Καλύβες στις πίσω αυλές νόμιμων κατοικιών (το φαινόμενο αυτό εμφανίζεται αποκλειστικά στη Νότια Αφρική)
- Αυθαίρετοι οικισμοί σε περιοχές όπου η παροχή των βιώσιμων υπηρεσιών είναι ανεπαρκής
- Καταλήψεις κτιρίων ή κατοικίες με άλλου είδους αυθαιρεσίες στο εσωτερικό τους

Οι διακυμάνσεις που παίρνουν οι διάφοροι τύποι αυθαίρετης δόμησης εξαρτώνται από τους εξής παράγοντες:

- ο Την τοποθεσία των οικισμών, είτε αυτοί βρίσκονται μέσα στον αστικό ιστό, είτε στις παρυφές των πόλεων, είτε πολύ πιο μακριά από τα όρια των πόλεων.
- ο Τα επίπεδα παροχής των βασικών υπηρεσιών στους εν λόγω οικισμούς
- ο Το επίπεδο αναγνώρισης των οικισμών αυτών από τις αρχές στο πλαίσιο ενδεχόμενης μελλοντικής νομιμοποίησης και εξυπηρέτησης τους.

Μιλώντας με νούμερα, στην *υπο-Σαχάρια Αφρική* (οι χώρες που βρίσκονται νότια των ορίων της Σαχάρας) το 8% των κατοικιών έχουν προκύψει μέσω παράνομων καταπατήσεων, το 51% των κατοικιών δεν συμμορφώνονται με τους τοπικούς κανονισμούς, το 40% των κατοικιών είναι κατασκευασμένα με ακατάλληλα υλικά, ενώ το 15% των ανθρώπων δεν έχουν πρόσβαση σε πόσιμο νερό και το 14% των αυθαίρετων νοικοκυριών δεν έχουν πρόσβαση σε κανενός είδους υποδομή υγιεινής διαβίωσης. Μέχρι το 1996, 1.049.686 νοικοκυριά της Νότια Αφρική αποτελούν αυθαίρετους οικισμούς και καλύβες.

Ένα ακόμη αντιπροσωπευτικό παράδειγμα έντονης αυθαίρετης οικοδόμησης είναι το *Κάιρο*, όπου το 1976 οι αυθαίρετοι οικισμοί αποτελούσαν το 77% της δόμησης, φτάνοντας σε ποσοστό 84% το 1981 ενώ το 1993, οι αυθαίρετοι οικισμοί ανήλθαν συνολικά σε 23 με πληθυσμό 5,88 εκατομμύρια ανθρώπους όταν ο συνολικός πληθυσμός ήταν περίπου 12 εκατομμύρια. Η μορφή της αυθαίρετης δόμησης στο Κάιρο είναι η δημιουργία παράτυπων οικισμών γύρω από την πόλη με την παράτυπη καταπάτηση αγροτικής γης για εμπορικούς ή οικιστικούς λόγους, αψηφώντας τους νόμους και τους κανονισμούς. Οι χρήσεις γης σε αυτές τις περιοχές είναι συγκεχυμένες (εμπόριο, βιομηχανία, κατοικίες), το ποσοστό εισφοράς σε γης για δημόσιο χώρο ανά κατοικία είναι μικρότερο έναντι του νόμιμου (18% αντί για 33%), ενώ πολλές φορές το ποσοστό κάλυψης ανέρχεται στο 100% έναντι του νόμιμου 60%. Και σε αυτή την περίπτωση οι υποδομές κοινής ωφέλειας είναι απύσες όπως επίσης παρουσιάζονται μεγάλες ελλείψεις στις συγκοινωνίες. Το μεγαλύτερο πρόβλημα που δημιουργείται είναι ότι δομούνται οι καλλιεργήσιμες εκτάσεις, όταν η εύφορη γη της Αιγύπτου ανέρχεται μόλις στο 4% της συνολικής της έκτασης.



Εικόνα 1.4: Αυθαίρετη δόμηση στην Αφρική, 1^η εικόνα: καλύβες στο πίσω μέρος των νόμιμων κατοικιών, 2^η εικόνα: αυθαίρετοι οικισμοί στη Νότια Αφρική (Lemanski, 2009; Peeters & Osman, 2005)

ε) *Βραζιλία, Πόλη Μανάους & Σάο Πάολο*: Οι Magalhaes και Rojas, το 2007, πραγματεύονται την περίπτωση της αυθαίρετης δόμησης στη Βραζιλία και στην πόλη Μανάους (Manaus) όπου η παράνομη καταπάτηση της αστικής γης αποτελεί ένα ευρέως διαδεδομένο φαινόμενο. Οι κάτοικοι των αυθαίρετων οικισμών στο εσωτερικό των πόλεων παρά το γεγονός ότι καταπατούν εκτάσεις παράνομα και έχουν μικρή έως και μηδαμινή πρόσβαση σε υπηρεσίες κοινής ωφέλειας, επωφελούνται από την εγγύτητα τους με την πόλη σχετικά με την απασχόληση (νόμιμη ή μη). Παρόλα αυτά, η ύπαρξη αυθαίρετης δόμησης στο εσωτερικό των πόλεων προκαλεί πολλά προβλήματα, όπως το χαμηλό επίπεδο διαβίωσης για τους κατοίκους των αυθαίρετων οικισμών και περιβαλλοντικές και κοινωνικές επιπτώσεις στον υπόλοιπο πληθυσμό και ιδιαίτερα σε αυτούς που έχουν επαφή με τις κεντρικές περιοχές της πόλης.

Αν και το πρόβλημα της αυθαίρετης δόμησης υφίσταται σε όλη τη Λατινική Αμερική, στην πόλη Μανάους βρίσκεται σε κρίσιμο στάδιο λόγω των μεγάλων προβλημάτων που προξενεί η εγκατάσταση αυθαίρετων κατοικιών κοντά σε ρέματα που διατρέχουν την πόλη. Ως εκ τούτου, προκαλείται έντονη δυσοσμία στο εσωτερικό της πόλης λόγω των αποβλήτων, επικρατεί ασυνέχεια στο δίκτυο των δρόμων λόγω της

τυχαίας τοποθεσίας των αυθαίρετων οικισμών, συνωστισμός πέραν της φέρουσας ικανότητας της πόλης και υψηλή πυκνότητα δόμησης. Το Μανάους αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα των επιπτώσεων που προκαλεί το φαινόμενο της αυθαίρετης δόμησης στα διοικητικά κέντρα των πόλεων (CBD).

Ο κύριος λόγος αφετηρίας του φαινομένου ήταν η ραγδαία αύξηση του πληθυσμού της πόλης του Μανάους και χαρακτηριστικό γνώρισμα όλων των αστικών κέντρων της Βραζιλίας. Ο πληθυσμός του Μανάους πενταπλασιάστηκε από το 1970 μέχρι το 2003 φτάνοντας από 300.000 σε 1,5 εκατομμύριο κατοίκους. Η ραγδαία αύξηση του πληθυσμού οφείλεται κατά κύριο λόγο σε μεταναστευτικά ρεύματα από την επαρχία προς στην πόλη Μανάους, η οποία αποτελεί το σημαντικότερο οικισμό στην περιοχή του Αμαζονίου. Μετέπειτα λόγοι, που ενέτειναν τη δημιουργία παράτυπων οικισμών και τη μετέτρεψαν σε 'παράδοση', ήταν η έλλειψη πολιτικών κατανομής χρήσεων γης, υποδομών ανάπτυξης και προγραμμάτων κοινωνικής στέγασης. Ένας ακόμη λόγος, που συντέλεσε στη δημιουργία αυθαίρετων οικισμών στο κέντρο του Μανάους κατά μήκος των ρεμάτων - γνωστών με το όνομα '*igarapés*', είναι η φτώχεια και η αδυναμία των χαμηλότερων εισοδηματικά κοινωνικά ρευμάτων να βρουν προσιτή οικοδομήσιμη γη ή κατοικία. Η έλλειψη αποχετευτικών συστημάτων και υποδομών υγιεινής σε συνδυασμό με τα υψηλά ποσοστά βροχοπτώσεων αύξησαν τα φαινόμενα κατολισθήσεων στους εν λόγω οικισμούς, τα επίπεδα ρύπανσης και τις ασθένειες. Υπολογίζεται ότι 7.000 οικογένειες από τις 36.000 συνολικά ζουν σε συνθήκες πολύ υψηλού κινδύνου με τις καλύβες τους να βρίσκονται πάνω σε εκβολές παραποτάμων. Τέλος, η παροχή των βιώσιμων υπηρεσιών είναι από μικρή έως μηδαμινή και η πρόσβαση στις αυθαίρετες κατοικίες δύσκολη επιδεινώνοντας το ήδη χαμηλό επίπεδο διαβίωσης των κατοίκων των αυθαίρετων οικισμών στην πόλη του Μανάους.

Ένα ακόμη χαρακτηριστικό παράδειγμα πόλης στη Βραζιλία με αυθαίρετη δόμηση είναι και το Σάο Πάολο, που αποτελεί το μεγαλύτερο αστικό και οικονομικό κέντρο της χώρας. Σύμφωνα με την Ancona (2007), ο ρυθμός αύξησης των κατοίκων που ζουν σε παραγκουπόλεις αυξανόταν κατά 18,9% ετησίως, όταν ο ρυθμός αύξησης του συνολικού πληθυσμού της πόλης ήταν 2,4% για την περίοδο 1973 – 1987. Την εποχή εκείνη υπήρξε μετακίνηση των παράνομων οικισμών (λόγω εξώσεων) από το κέντρο του Σάο Πάολο στην περιφέρεια της πόλης, σε δημόσια γη. Από το 1980 και μετά η κυβέρνηση προχώρησε στην αναβάθμιση των αυθαίρετων οικισμών που

βρίσκονταν σε δημόσια γη με την παροχή βιώσιμων υποδομών (ύδρευση, ηλεκτρικό, αποχέτευση κλπ.). Δυστυχώς, την κίνηση αυτή δεν τη διαδέχτηκε κάποιος ελεγκτικός μηχανισμός διαχείρισης των χρήσεων γης με αποτέλεσμα να εδραιωθεί μια τακτική αυθαίρετης αστικοποίησης και να βελτιώνονται οι αυθαίρετοι αυτοί οικισμοί σταδιακά.

Το 2000, το 30% του πληθυσμού της πόλης κατοικεί σε αυθαίρετους οικισμούς. Συγκεκριμένα, τα 1,2 εκατομμύρια ζουν σε παραγκουπόλεις, το 1,1 εκατομμύριο σε παράνομα κατατημένες εκτάσεις και 600.000 πολίτες σε πρόχειρες και σε κακή κατάσταση κατοικίες. Η τοποθεσία των εν λόγω οικισμών στην περιφέρεια του Σάο Πάολο δυσκολεύει την πρόσβαση σε βασικές υπηρεσίες και υποδομές (παιδεία, υποδομές υγείας, απασχόληση κλπ.). Το πρόβλημα όμως δεν είναι μόνο το χαμηλό βιοτικό επίπεδο αλλά και η ύπαρξη έντονης εγκληματικότητας στις περιοχές αυτές με αποτέλεσμα να χαρακτηρίζονται επικίνδυνες και να συγκεντρώνουν, το 2000, το 70% των βιαιοπραγιών του συνόλου της πόλης.



Εικόνα 1.5: Αυθαίρετος οικισμός πάνω στις όχθες ποταμού στην πόλη Μανάους της Βραζιλίας (Magalhaes & Rojas, 2007)

ζ) *Νέα Υόρκη*: Η έκθεση Chhaya CDC (2008) για το κτιριακό απόθεμα και τη διαθεσιμότητα προσιτής οικοδομήσιμης γης ή κατοικίας στη Νέα Υόρκη, έδειξε ότι η ραγδαία αύξηση του πληθυσμού οδήγησε σε δραματική επέκταση της πόλης με αυθαίρετο τρόπο. Η πολιτεία απέτυχε να συμβαδίσει η προσφορά βάσει της ζήτησης, ενώ η ανεπίσημη αγορά προσέφερε ιστορικά προσιτή στέγαση σε χιλιάδες πολίτες και συνεχίζει να το κάνει. Σήμερα υπολογίζεται ότι υπάρχουν 100.000 παράτυπες οικιστικές μονάδες σε όλη την πόλη οι οποίες προσφέρουν στέγαση σε νοικοκυριά τα οποία δεν έχουν δυνατότητες απόκτησης μιας νόμιμης κατοικίας. Το φαινόμενο της αυθαίρετης δόμησης αν και προϋπήρχε, πήρε μεγάλες διαστάσεις μετά τον 2^ο Παγκόσμιο Πόλεμο.

Οι αυθαίρετες κατοικίες είναι ευάλωτες σε φυσικές καταστροφές και ιδιαίτερα στη φωτιά, ενώ οι ιδιοκτήτες τους είτε αγνοούν πραγματικά την επικινδυνότητα αυτή, είτε την παραβλέπουν, λόγω του ότι προέχει η ανάγκη στέγασης. Εκτός από τις εξολοκλήρου αυθαίρετες κατοικίες, παρατυπίες παρατηρούνται και εντός νόμιμων κατοικιών (γκαράζ, αποθήκες, επιπρόσθετοι όροφοι κλπ.), ενώ σημαντικό κίνητρο για αυθαίρετη δόμηση αποτελεί και η δημιουργία μεγάλων εισοδηματικών πηγών με αποτέλεσμα να επεκτείνεται η δράση της ανεπίσημης αγοράς.

Αναλυτικότερα, στη Νέα Υόρκη το 2005 το 25% των νοικοκυριών πλήρωσαν πάνω από μισό του εισοδήματός τους για την κατοικία τους και πάνω από το 3% του συνόλου των κατοικιών θεωρούνται συνωστισμένα (περισσότερα από 1 άτομα ανά δωμάτιο) σε σύγκριση με το 0,4% σε εθνικό επίπεδο. Από το 1999 μέχρι το 2002, οι οικιστικές μονάδες αυξήθηκαν κατά 111.000, όταν η ζήτηση ανέρχονταν σε 370.000, ενώ παρά το γεγονός ότι υπάρχει μια συνεχής αύξηση στη δημιουργία νέων κατοικιών, η προσφορά αδυνατεί ακόμη να καλύψει τη ζήτηση.

Αν και οι ελληνικές πόλεις είναι απαλλαγμένες από οποιαδήποτε κυριαρχία, βιώνουν εδώ και χρόνια μια κατάσταση ευπρεπούς παρακμής.

*(Διασκευή κειμένου του Gabriel Garcia Marquez από
το βιβλίο του 'Ο έρωτας στα χρόνια της χολέρας')*

2. ΤΟ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟ ΤΗΣ ΑΥΘΑΙΡΕΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

2.1 Ιστορική εξέλιξη της αυθαίρετης δόμησης, σχεδιασμός χρήσεων γης και αναποτελεσματικές στρατηγικές στην Ελλάδα

Η τυχαία οικιστική ανάπτυξη και η αυθαίρετη δόμηση ήταν το αποτέλεσμα της αυξανόμενης ζήτησης για αστική οικοδομήσιμη γη που παρατηρείται τα τελευταία 50 χρόνια στην Ελλάδα (Polyzos & Minetos 2009). Οι λόγοι που οδήγησαν σε αυτές τις αλλαγές των χρήσεων γης, τόσο στην Ελλάδα, όσο και παγκοσμίως, είναι ένας συνδυασμός κοινωνικοπολιτιστικών, οικονομικών, θεσμικών, διοικητικών παραγόντων (Ioannidis et al, 2009; Polyzos & Minetos, 2009).

Σύμφωνα με τη Λεοντίδου και άλλους (2005), η αστική διάχυση αναφέρεται συνήθως στην προγραμματίσιμη ανάπτυξη των πόλεων, ιδιαίτερα στις άκρες των περιφερειών, ενώ η συνεχής μετατροπή της αγροτικής γης σε αστική στις περιαστικές εκτάσεις, σε συνδυασμό με τον ακατάλληλο σχεδιασμό χρήσεων γης, επιφέρουν σημαντικές αρνητικές εξωτερικότητες (Polyzos & Minetos 2009). Οι νέες αυτές μορφές χρήσεων γης χαρακτηρίζονται κατά την πλειοψηφία τους από έλλειψη βιώσιμων δημόσιων υποδομών και υπηρεσιών, δύσκολη πρόσβαση στις υπάρχουσες κεντρικές υπηρεσίες των πόλεων και χαμηλή ποιότητα του περιβάλλοντος.

Έγιναν αρκετές προσπάθειες αντιμετώπισης και μείωσης του φαινομένου είτε μέσω εφαρμογής μαζικών διαδικασιών, όπως ήταν η νομιμοποίηση των αυθαιρέτων της ελληνικής επικράτειας με παράλληλη εφαρμογή διατάξεων για τη βελτίωση του αστικού σχεδιασμού (Νόμοι του 1977 και του 1983), είτε με την επιβολή αυστηρών κυρώσεων (Νόμος του 2003), είτε με επεκτάσεις των σχεδίων πόλεων, σε τοπικό επίπεδο. Παρόλα αυτά, καμία από τις προσπάθειες αυτές δεν αποδείχτηκε κατάλληλη για την αντιμετώπιση του φαινομένου, ενώ οι περισσότερες από αυτές αποδείχτηκαν χρονοβόρες (Ioannidis et al, 2009).

Αναλυτικότερα, μελετητές (Polyzos & Minetos 2009; Potsiou & Ioannidis, 2009 & 2006; Dimopoulou & Zentelis, 2008; Polyzos et al, 2007; Perperidou & Tziortzioti, 2007) εξέτασαν ιστορικά την εξέλιξη του φαινομένου στην Ελλάδα. Το 1922, η μαζική μετανάστευση των Ελλήνων της Μικράς Ασίας προς την Ελλάδα σήμανε την απαρχή της αυθαίρετης δόμησης. Η περίοδος αυτή έχει εξαιρετική ιστορική σημασία για τη διαχείριση της γης στην Ελλάδα, μιας και το 1923 ψηφίστηκε από το Ελληνικό κράτος ο πρώτος Κτιριακός Νόμος (περί σχεδίων πόλεων).

Το πρόβλημα άρχισε να παίρνει μεγαλύτερες διαστάσεις μεταξύ των δεκαετιών '50 κι '60, την περίοδο δηλαδή μετά τον 2^ο Παγκόσμιο Πόλεμο, όταν η απαίτηση για οικοδομήσιμη γη απογειώθηκε, έχοντας πάρει κοινωνικοοικονομικές διαστάσεις, δεδομένης της εκπλήρωσης της βασικής κοινωνικής ανάγκης για την απόκτηση στέγης. Η περίοδος αυτή χαρακτηρίστηκε από την έξαρση του φαινομένου αστικοποίησης της αγροτικής γης, λόγω των μαζικών εξόδων αγροτικών μεταναστευτικών ρευμάτων προς τα μεγάλα αστικά κέντρα (κυρίως στην Αθήνα και στη Θεσσαλονίκη) για εύρεση περισσότερων ευκαιριών απασχόλησης. Τη περίοδο αυτή, και συγκεκριμένα το 1955, ψηφίστηκε για πρώτη φορά ο νόμος σύμφωνα με τον οποίο απαιτείται η έκδοση οικοδομικής άδειας πριν την κατασκευή οποιουδήποτε οικοδομήματος. Οι αυθαίρετοι οικισμοί που δημιουργήθηκαν στις ευρύτερες, αγροτικές κυρίως, περιοχές της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης αποτέλεσαν την *‘πρώτη γενιά αυθαιρέτων’*, ενώ εκτιμάται ότι από το 1945 μέχρι το 1966 δημιουργήθηκαν συνολικά 380.000 αυθαίρετα.

Ενώ μετά το 1960 παρατηρήθηκε έξαρση της αυθαίρετης οικοδόμησης, από 1967 μέχρι το 1974 παρατηρήθηκε σημαντική μείωση του φαινομένου λόγω της επταετίας της στρατιωτικής δικτατορίας. Την περίοδο αυτή, η απόκτηση οικοδομικής άδειας έγινε *‘ζήτημα της μιας ημέρας’*, δεδομένου ότι με ένα νέο νόμο που ψηφίστηκε τότε, η στρατιωτική κυβέρνηση μετέφερε την ευθύνη κατασκευής κι ελέγχου από τις δημόσιες αρχές στους εκάστοτε αρμόδιους κατασκευαστές και στους ιδιοκτήτες, υπό την απειλή αυστηρών ποινών σε περίπτωση παραβίασης.

Μετά το 1974, με την αλλαγή του πολιτικού καθεστώτος ο συγκεκριμένος νόμος καταργήθηκε, η ευθύνη οικοδόμησης κι ελέγχου επανήλθε στις δημόσιες αρχές και η αυθαίρετη δόμηση άρχισε πάλι να αυξάνεται. Σύμφωνα με στατιστικές μελέτες, μέχρι το 1974, λόγω της συνεχούς και εντατικής αστικοποίησης, ο πληθυσμός της Αττικής αυξάνεται κατά 45%, συγκεντρώνοντας πλέον το μισό πληθυσμό της Ελλάδας (πέντε από δέκα εκατομμύρια του συνολικού πληθυσμού), και η αυθαίρετοι οικισμοί στην ευρύτερη περιοχή της Αθήνας ανέρχονται σε 150.000. Το κράτος προσπάθησε σταδιακά να νομιμοποιήσει τα αυθαίρετα, αλλά η διαδικασία αυτή αποδείχτηκε εξαιρετικά δαπανηρή και χρονοβόρα, ενώ η αυθαίρετη οικοδόμηση συνεχιζόταν. Ωστόσο, μέσω των επεκτάσεων των υφιστάμενων πολεοδομικών κτιρίων πραγματοποιήθηκαν αρκετές τακτοποιήσεις άτυπων κτιρίων. Σύμφωνα με στοιχεία των πολεοδομικών αρχών, μέχρι το 1983, 600.000 στρέμματα γης που περιλάμβαναν στο μεγαλύτερο μέρος τους αυθαίρετα νομιμοποιήθηκαν.

Η 'πρώτη γενιά αυθαιρέτων' επεκτάθηκε περιαστικά και των υπόλοιπων μεγάλων αστικών κέντρων, όπως επίσης σε μεγάλη εγγύτητα με βιομηχανικές περιοχές ή ακόμα και εντός της παράκτιας ζώνης, όπου δεν υπήρχε εγκεκριμένο πολεοδομικό σχέδιο. Οι χαμηλότερες εισοδηματικές τάξεις και μειονότητες αδυνατούσαν να αγοράσουν διαμέρισμα ή γη εντός σχεδίου, ενώ τα ενοίκια δεν ήταν σε προσιτές τιμές. Δεν υπήρχε στεγαστική πολιτική και τα μικρά οικόπεδα (150-200 τμ.) περιφερειακά των πόλεων και εκτός των εγκεκριμένων πολεοδομικών σχεδίων ήταν σε ανεκτές τιμές για αυτές τις κοινωνικές ομάδες. Ενώ οι αγορές των αγροτεμαχίων έγιναν μέσω νόμιμων διαδικασιών, η αυθαιρεσία προέκυψε κατά τη διαδικασία της οικοδόμησης, μιας και τα αγροτεμάχια δεν πληρούσαν κανένα κριτήριο αρτιότητας (εμβαδόν, πρόσωπο σε δρόμο, εκτός σχεδίου κα.). Ως εκ τούτου, η οικοδόμηση στις περιοχές αυτές επιτεύχθηκε χωρίς την απαιτούμενη πολεοδομική άδεια.

Το ερώτημα που εξέτασαν στη συνέχεια οι παραπάνω μελετητές ήταν γιατί υπήρχαν διαθέσιμα τόσο μικρά αγροτεμάχια σε τόσο προσιτές τιμές. Ουσιαστικά, η απαρχή της αυθαιρεσίας συνέβη όταν 'επιχειρηματίες γης' αγόραζαν σε χαμηλές τιμές μεγάλα αγροτεμάχια αγροτικής γης και τα μετέτρεπαν σε κατοικήσιμες εκτάσεις χαράζοντας απλώς ορθογώνια οδικά δίκτυα και μετατρέποντάς τα αγροτεμάχια σε μικρά οικόπεδα. Αν και τα δίκτυα αυτά χαράχθηκαν νομίμως ως ιδιωτικοί δρόμοι, το φαινόμενο άρχισε να παίρνει πολύ μεγάλες διαστάσεις και η πολιτεία αναγκάστηκε να νομιμοποιήσει όλους αυτούς τους ιδιωτικούς δρόμους το 1977, νομιμοποιώντας έτσι και τις ενέργειες κατακερματισμού. Τα κέρδη που προέκυψαν για τους επιχειρηματίες ανέρχονταν από 300 μέχρι και 1000%, ενώ το παράδοξο ήταν ότι ενώ μπορούσε να υπάρξει νομική κύρωση για αυτούς που θα έχτιζαν σε αυτά τα εκτός σχεδίου οικόπεδα, η πολιτεία δεν μπορούσε να τιμωρήσει τους επιχειρηματίες που έκαναν τις υποδιαίρεσεις αυτές στην αγροτική γη.

Η τακτική αυτή χαρακτηρίστηκε αφενός ως η πρώτη ασυνέπεια του Ελληνικού κράτους απέναντι στις πολιτικές διαχείρισης γης και στην αυθαίρετη δόμηση, και αφετέρου ως μέρος της λειτουργίας της ελεύθερης αγοράς. Παρόλα αυτά, αν η πολιτεία ήθελε να αντιμετωπίσει την παραπάνω διαδικασία από την οπτική προώθησης της ελεύθερης αγοράς θα έπρεπε να αναπτύξει, παράλληλα, στρατηγικές προστασίας του περιβάλλοντος και άλλες εναλλακτικές πολιτικές στέγασης για τα χαμηλότερα εισοδηματικά στρώματα και τις μειονότητες. Η οικοδόμηση δε των αυθαιρέτων κατοικιών έγινε, ως επί το πλείστον, από τοπικούς κατασκευαστές οι οποίοι

δουλεύοντας σε συνθήκες ρίσκου και ενδεχόμενων διώξεων κατάφεραν να απαιτήσουν μεγάλα χρηματικά ποσά δυσανάλογα με την εργασία που προσέφεραν.

Από την άλλη μεριά όπως αναφέρει η Καραβασίλη σε μελέτη της (2004), η ελληνική πολιτεία παράβλεπε το πρόβλημα, που είχε δημιουργηθεί, σκοπίμως – κάτι που έχει υποστηριχθεί από πολλούς. Χαρακτηριστικό είναι ότι το νομικό πλαίσιο χρησιμοποιούσε τον όρο ‘αυθαίρετες κατασκευές’ αντί να αποδώσει με πραγματικές έννοιες το φαινόμενο: ‘αυθαίρετοι οικισμοί’ και ‘αυθαίρετη δόμηση’. Όταν πια η αυθαίρετη οικοδόμηση δεν προκαλούσε καμία δημόσια αντίδραση, αλλά είχαν αρχίσει να οικοδομούνται υπερπολυτελείς αυθαίρετες κατοικίες σε δημόσια γη ή σε παράκτιες και δασικές περιοχές προς όφελος των ιδιοκτητών τους, οι δημόσιες αρχές προχώρησαν σε κατεδαφίσεις μερικών αυθαιρέτων, με σκοπό τον δημόσιο παραδειγματισμό.

Η Καραβασίλη (2004) προσθέτει ότι, καθώς οι αυθαίρετες κατοικίες αυξάνονταν σημαντικά σε μία περιοχή και δημιουργείτο ένας αυθαίρετος οικισμός, οι κάτοικοι αποκτώντας πολιτική δύναμη ασκούσαν πιέσεις στην πολιτεία για να προχωρήσει στη νομιμοποίησή τους (εικόνα 2.1). Μόνο τότε το κράτος πρόβαινε σταδιακά στην ενσωμάτωση των οικισμών αυτών στον αστικό ιστό. Η διαδικασία νομιμοποίησης ήταν αρκετά χρονοβόρα ενώ σύμφωνα με μελέτες για την περίοδο 1985-2005 ο μέσος όρος του χρόνου ολοκλήρωσης της διαδικασίας αυτής ήταν οχτώ χρόνια. Η συγκεκριμένη κατάσταση υπήρξε ωφέλιμη για το ελληνικό κράτος μιας και ο κτιριακός τομέας δρούσε αυτόνομα και αυτόεξυπηρετείτο, χωρίς να χρειάζεται καμία κρατική οικονομική συνεισφορά. Οι βασικότερες αιτίες που δημιουργούσαν αυτή την καθυστέρηση ήταν οι ανεπάρκειες των δημόσιων αρχών και η έλλειψη συντονισμού του κράτους με τις αρμόδιες υπηρεσίες διαχείρισης της γης, με τα κοινωνικά ζητήματα κ.α.



Εικόνα 2.1: Αυτοκόλλητο των οικιστών – κολλήθηκε σε 13.500 ψηφοδέλτια διαμαρτυρίας στις Νομαρχιακές εκλογές του 1998 (Ζαχαράκης, Καλλιγιαννάκης, Μητσοπούλου, 2005)

Το 1992 ψηφίστηκε νόμος ο οποίος απαγόρευσε τον κατακερματισμό της αγροτικής γης σε τόσο μικρά αγροτεμάχια, επιβάλλοντας ως όριο τη δημιουργία οικοπέδων από 4 στρέμματα και πάνω (το κατώτατο επιτρεπτό όριο εμβαδού ενός αγροτεμαχίου εκτός σχεδίου στο οποίο επιτρέπεται η δόμηση είναι τα 4 στρ.). Όταν ένα αγροτεμάχιο με το ελάχιστο εμβαδόν (4στρ.) ανήκει σε περισσότερους από έναν ιδιοκτήτες τότε μόνο η συνιδιοκτησία επιτρέπεται, ενώ όταν ένας ιδιοκτήτης διαθέτει περισσότερα από ένα οικοπέδα εκτός σχεδίου τα οποία είναι μικρότερα από 4 στρ., τότε μόνο μετά την ενοποίησή τους μπορεί να οικοδομήσει.

Οι ποινικές κυρώσεις που επιβλήθηκαν κατά περιόδους διέφεραν μεταξύ τους. Από το 1955 μέχρι το 1968 όσες κατοικίες δεν διέθεταν άδεια δόμησης υποχρεώθηκαν να πληρώσουν το 10-30% της αξίας τους σε φόρους, ενώ από το 1967 μέχρι 1973, όπως προαναφέρθηκε, η ευθύνη για την παράνομη δόμηση πέρασε στους εμπλεκόμενους μηχανικούς και στους ιδιοκτήτες. Μετά το 1973 ψηφίστηκε νόμος ο οποίος όρισε ότι αν ένα κτίριο δεν διέθετε άδεια δόμησης, ακόμα και αν όλες οι υπόλοιπες ενέργειες που είχαν γίνει κατά την οικοδόμησή του και μετά ήταν νόμιμες, υποχρεούταν να πληρώσει το 100% της αξίας του, ενώ για το έτος 1974 (δικτατορία) μία επιπρόσθετη απόφαση όρισε ως ποινή τον ένα χρόνο φυλάκισης.

Αν και στην αρχή ο λόγος της ύπαρξης της κατασκευής αυθαίρετων κατοικιών ήταν η εξυπηρέτηση των χαμηλόμισθων κοινωνικών τάξεων εξαιτίας των έντονης μετακινήσεων του αγροτικού πληθυσμού στα ελληνικά αστικά κέντρα, έχει παρατηρηθεί ότι κατά τη διάρκεια ανάπτυξης της προβληματικής για την αντιμετώπιση της έντασης του φαινομένου αυτού, οι μορφές των κτιρίων και οι αιτίες που προκαλούσαν την αυθαίρετη δόμηση άλλαξαν ριζικά, μετατρέποντας τους προαναφερθέντες λόγους παρελθόν. Τις τελευταίες δεκαετίες το φαινόμενο έχει αλλάξει μορφή και χαρακτηριστικά, μιας και προκαλείται συνήθως από κατοίκους της μεσαίας ή και της υψηλής εισοδηματικής τάξης (Polyzos et al, 2007). Ως εκ τούτου, μελετητές (Polyzos & Minetos, 2009; Ioannidis et al, 2009) παρατηρούν ότι στην Ελλάδα (όπως και στην Ιταλία και την Πορτογαλία) το φαινόμενο της αυθαίρετης δόμησης, στην πλειονότητά του, δεν έχει τη μορφή πυκνοδομημένων παραγκουπόλεων στις άκρες των πόλεων. Η νέα ή αλλιώς *‘δεύτερη γενιά αυθαίρετων οικισμών’* δημιουργείται πολύ πιο μακριά από τα σχέδια των πόλεων και αποτελείται από εξοχικά σπίτια και θέρετρα. Οι δεύτερες αυτές κατοικίες, όπως αποκαλούνται διαφορετικά, κατασκευάζονται, επίσης, χωρίς την έκδοση πολεοδομικών αδειών λόγω νομοθετικών ελλείψεων, έντονης

γραφειοκρατίας και χρονοβόρων ή ανύπαρκτων διοικητικών και κανονιστικών διαδικασιών. Οι βασικές αυθαιρεσίες αυτής της μορφής άτυπων οικισμών οφείλονται στη μη ύπαρξη νόμιμου τρόπου απόκτησης οικοδομικής άδειας, στις εξαιρετικά περιοριστικές προϋποθέσεις σχεδιασμού, στους άκαμπτους κανονισμούς οριοθετήσεων στις αναπτυσσόμενες περιοχές, με αποτέλεσμα να παρατηρούνται παραβιάσεις στους οικοδομικούς κανονισμούς, ημι-παράνομες κατατμήσεις γης και παράνομες μετατροπές των χρήσεων γης (από γεωργική σε αστική). Τα νέα αυθαίρετα κτίρια έχουν καλή ποιότητα κατασκευής, ενώ σε μερικές περιπτώσεις είναι διώροφα, έχουν μεσαίο ή μεγάλο μέγεθος (>50τμ), τα οικόπεδα στα οποία βρίσκονται είναι μεταξύ 1000 – 1500τμ και διαθέτουν πολυτελείς κατασκευές. Οι κατοικίες αυτές βρίσκονται διασκορπισμένες, όπως προαναφέρθηκε, σε αγροτικές εκτάσεις στον περιαστικό χώρο μεγάλων πόλεων ή σε παράκτιες και δασικές περιοχές, και αποτελούν είτε κύριες κατοικίες είτε δευτέρες, παραθεριστικές κατοικίες. Παρατηρείται, έτσι, χωρική διαφοροποίηση της έντασης του φαινομένου εις βάρος των περιβαλλοντικά ευαίσθητων περιοχών.

Με τον Νόμο 1337/1983 το ΥΠΕΧΩΔΕ¹ (Υπουργείο Περιβάλλοντος, Χωροταξίας & Δημοσίων Έργων) προσπάθησε να ενσωματώσει τις περιαστικές περιοχές των πόλεων στα επίσημα πολεοδομικά σχέδια αυτών και να νομιμοποιήσει έτσι τους αυθαίρετους οικισμούς, να οργανώσει τις αστικές αυτές μονάδες και τις γειτονιές, παρέχοντάς τους όλες τις απαραίτητες βιώσιμες υπηρεσίες καθώς και την απαιτούμενη τεχνική υποστήριξη, με σκοπό να διακρίνει η πολιτεία *τα πραγματικά μεγέθη των πόλεων*. Παράλληλα, το ελληνικό κράτος προσπάθησε να ενθαρρύνει όλους του ιδιοκτήτες αυθαίρετων κατοικιών να εισαχθούν στη διαδικασία νομιμοποίησής τους. Σύμφωνα με τους Ιωαννίδη και Πότσιου (2006), μετά από είκοσι χρόνια από την έναρξη της εν λόγω διαδικασίας, παρά το γεγονός ότι έχουν καταρτιστεί πολεοδομικά σχέδια για 600.000 στρ., μόνο για τα 450.000στρ. έχει ολοκληρωθεί η διαδικασία της ενσωμάτωσής τους, και από αυτά μόνο τα 250.000 στρ. έχουν νομιμοποιηθεί. Οι υπόλοιποι αυθαίρετοι οικισμοί δεν έχουν νομιμοποιηθεί, μιας και οι περιοχές στις οποίες βρίσκονται δεν έχουν ενταχθεί ακόμη στη διαδικασία της νομιμοποίησης. Ως εκ τούτου, οι ιδιοκτήτες, των οποίων οι αυθαίρετες κατοικίες βρίσκονται στις περιοχές αυτές, δεν έχουν καταφέρει να αποκτήσουν νόμιμη άδεια δόμησης, να βελτιώσουν τις κατοικίες τους, να συμπεριληφθούν στο Εθνικό Κτηματολόγιο και να έχουν τη

¹ Μετά τις 4-10-09, με την αλλαγή της Κυβέρνησης, το ΥΠΕΧΩΔΕ ονομάζεται πλέον ΥΠΕΚΑ: Υπουργείο Περιβάλλοντος και Κλιματικής Αλλαγής.

δυνατότητα υποθήκευσης των κατοικιών τους. Αν και ο Νόμος 1337/1983 είναι πολύ σημαντικός για την ιστορία του αστικού σχεδιασμού στην Ελλάδα, κυρίως λόγω της ευρείας εφαρμογής του, η αυθαίρετη δόμηση συνεχίζει να αναπτύσσεται.

Μέχρι το 2003 υπήρχαν περιοριστικοί κανονισμοί για την παροχή υπηρεσιών κοινής ωφέλειας στις αυθαίρετες κατοικίες. Ο πιο σημαντικός περιορισμός αφορούσε στην παροχή ηλεκτρικού ρεύματος, και συγκεκριμένα με το Νόμο 3212/2003 επιτρεπόταν η ηλεκτροδότηση και η παροχή ύδρευσης μόνο στις αυθαίρετες κατοικίες που βρίσκονταν σε περιοχές που ήταν υπό την κατάρτιση πολεοδομικών σχεδίων. Ο νόμος αυτός είχε προθεσμία μέχρι 30-11-03 και οι αιτήσεις υποβάλλονταν στις τοπικές αρχές, με σκοπό να εξυπηρετήσουν όσο περισσότερους ιδιοκτήτες ήταν δυνατόν. Εκείνη την περίοδο έγιναν 12.000 αιτήσεις στην περιοχή της Χαλκιδικής, 13.000 στα προάστια της Αθήνας και 6.000 στην Κρήτη. Μια επιπρόσθετη απόφαση επέτρεπε την παροχή ηλεκτρικού ρεύματος στους ιδιοκτήτες αυθαιρέτων που έπασχαν από σοβαρές ασθένειες. Η διαδικασία αυτή όμως πυροδότησε το φαινόμενο της αυθαίρετης δόμησης, ενώ το παράδοξο της ιστορίας ήταν ότι ενώ το κράτος προχώρησε στην παροχή των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας στην περιοχή αυτή, σύμφωνα με άλλον ισχύοντα νόμο του ελληνικού δικαίου τα αυθαίρετα αυτά κτίρια πρέπει να κατεδαφιστούν. Ένας νεότερος νόμος 9732/2004, επιβάλλει από τις αρχές του 2004 την ποινή υψηλού χρηματικού προστίμου στις αυθαίρετες οικοδομές έναντι της κατεδάφισης τους, μια απόφαση η οποία θεωρήθηκε ως αντισυνταγματική.

Πρόσφατα, πήρε μεγάλες διαστάσεις μια ακόμη μορφή αυθαίρετης δόμησης η οποία στο παρελθόν δεν είχε απασχολήσει ιδιαίτερα. Πλέον, παρατηρούνται αυθαιρεσίες εντός των κτιρίων τα οποία βρίσκονται μέσα στον αστικό ιστό και διαθέτουν νόμιμη άδεια δόμησης. Ενώ παλαιότερα οι παραβιάσεις αυτές αφορούσαν κυρίως τους ημι-υπαίθριους χώρους και τα μπαλκόνια, τώρα έχουν πάρει μεγαλύτερες διαστάσεις και αφορούν σε παράνομες αυξήσεις του επιτρεπόμενου ποσοστού κάλυψης, αυθαίρετες μετατροπές της χρήσης ενός ορόφου ή ολόκληρου του κτιρίου, οικοδόμηση ενός παράνομου ορόφου στο κτίριο κα.

Ο βασικός λόγος που οδήγησε στην προαναφερθείσα εξέλιξη του φαινομένου είναι η αύξηση της αξίας των ακινήτων, λόγω της μεγάλης ζήτησης, ενώ σημαντικό είναι ότι σε πολλές περιοχές όπου οι κατοικίες αποτελούσαν εξοχικά θέρετρα μετατράπηκαν σε κύριες κατοικίες με πολύ υψηλές τιμές γης λόγω των καλύτερων περιβαλλοντικών συνθηκών (πχ. χαμηλότερη αστική ρύπανση). Τέτοιες περιοχές είναι

η νοτιοανατολική Αττική, η οποία αναπτύχθηκε ιδιαίτερος με την κατασκευή της Αττικής Οδού, που έγινε για τους Ολυμπιακούς αγώνες, περιοχές κοντά στη Χαλκιδική και στο Ηράκλειο Κρήτης κα.

Ο απαιτούμενος χρόνος για την έκδοση μιας νόμιμης άδεια δόμησης είναι εννέα μήνες και εκδίδεται από τις Περιφερειακές Πολεοδομικές υπηρεσίες, οι οποίες λειτουργούν υπό τον έλεγχο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ο πραγματικός χρόνος όμως που χρειάζεται δεν είναι αυτός. Σε αυτόν προστίθεται άλλος ένας χρόνος για την συγκέντρωση όλων των απαραίτητων δικαιολογητικών, που απαιτούνται για να γίνει η αίτηση δεκτή, από περίπου δέκα εμπλεκόμενους φορείς (αρχαιολογία, δασαρχείο κα.), καθώς επίσης και ο χρόνος που απαιτείται για την κατάρτιση της αντίστοιχης μελέτης ανάπτυξης. Σημαντικό είναι ότι ο επιτόπιος έλεγχος για την ενδεχόμενη αυθαίρετη κατάσταση ενός κτιρίου γίνεται μόνο αφότου υπάρξει κάποια καταγγελία, μια διαδικασία η οποία είναι δαπανηρή, χρονοβόρα και αναποτελεσματική, μιας και αν επακολουθήσει νομική εκδίκαση του θέματος, είτε για τυπικούς είτε για ουσιαστικούς λόγους, σπάνια έρχεται εις πέρας.

Μελετητές (Ioannidis et all, 2009), που έχουν ασχοληθεί με την αυθαίρετη δόμηση στην Ελλάδα, έχουν κρίνει εξαιρετικά δύσκολο τον υπολογισμό του μεγέθους του προβλήματος που υπάρχει λόγω της έλλειψης σχετικών πληροφοριών. Παρόλα αυτά, έχουν παρουσιαστεί κάποια στοιχεία σύμφωνα με τα οποία υπάρχουν 6,9 εκατομμύρια κατοικίες για ένα πληθυσμό 11 εκατομμυρίων ανθρώπων, ενώ το ¼ των νεοχτισθέντων κτιρίων έχουν κατασκευαστεί χωρίς οικοδομική άδεια. Μια πρόσφατη εκτίμηση, που έγινε από το ΥΠΕΧΩΔΕ, έδειξε ότι ο αριθμός των αυθαίρετων κατοικιών ανέρχεται στο 1.000.000 και εντοπίζονται μεταξύ 7-10 περιφερειών από τις συνολικά 13 που έχει η Ελλάδα. Σύμφωνα με στατιστική έρευνα της Καραβασίλη, το 2004, από το 1991 μέχρι το 2001 κατασκευάζονταν 93.000 επίσημες κατοικίες και 31.000 αυθαίρετες κατοικίες ετησίως, με το 40% των αυθαίρετων κατοικιών ήτοι 12.500 κτίρια να κατασκευάζονται στο νομό Αττικής (κυρίως στην παράκτια ζώνη), κάτι το οποίο ισοδυναμεί με το μέγεθος μια μικρής πόλης (Ioannidis et all, 2009).

Συγκεντρωτικά, η αυθαίρετη δόμηση στην Ελλάδα άρχισε ουσιαστικά να παίρνει ανησυχητικές διαστάσεις μετά την επιβολή του Κτιριοδομικού Νόμου του 1955, ο οποίος επέβαλε την κατοχή άδειας δόμησης ως βασική προϋπόθεση για οποιαδήποτε είδος δόμησης (Polyzos & Minetos, 2009; Ioannidis eta all, 2009). Με τον νόμο αυτό, έγινε προσπάθεια να οργανωθούν οι μη καταγεγραμμένες κτιριακές μονάδες

που είχαν προκύψει κατά τη μεταπολεμική περίοδο. Κρίσιμη καμπή για την Ελλάδα, σχετικά με την αστική νομοθεσία προγραμματισμού και τακτοποίησης των αυθαιρέτων, ήταν όταν το 1983, με τον Νόμο 1337, εισήχθη ένα σημαντικό κεφάλαιο για την εξέταση των ευρύτερων αστικών ζητημάτων προγραμματισμού και διαχείρισης των χρήσεων γης, καθώς επίσης και του φαινομένου της αυθαίρετης δόμησης. Ο νόμος έλαβε μέτρα για την ενσωμάτωση των άτυπων κτιρίων στο υπάρχον αστικό σύστημα και για τη μείωση του ρυθμού αστικής διάχυσης μέσω της εισαγωγής ζωνών αστικών χρήσεων γης. Μέχρι το 1995, νομιμοποιήθηκε το μεγαλύτερο μέρος της "πρώτης γενεάς των άτυπων οικισμών". Εντούτοις, έχει ήδη αρχίσει η διαδικασία νομιμοποίησης της "δεύτερης γενεάς των άτυπων οικισμών".

2.2 Προηγούμενες Έρευνες

Το Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών, πραγματοποίησε δημοσκόπηση σχετικά με τη γνώμη των πολιτών για το φαινόμενο της αυθαίρετης δόμησης και τους ημιυπαίθριους χώρους στην Ελλάδα. Η δημοσκόπηση ήταν τηλεφωνική, διενεργήθηκε από το Τμήμα Στατιστικής του Οικονομικού Πανεπιστημίου Αθήνας² και ήταν μια ιδέα που εκπορεύτηκε από το ΤΕΕ (Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας), το οποίο και τη δημοσιοποίησε. Η συγκεκριμένη έρευνα διενεργήθηκε από τις 20 μέχρι τις 27 Μαρτίου του 2009 σε 1.056 πολίτες, που επελέγησαν με επιστημονικά κριτήρια και κατ'αντιστοιχία με τα δημογραφικά στοιχεία, το επίπεδο των γνώσεων, την οικονομική κατάσταση και την απασχόληση των πολιτών.

Τα αποτελέσματα της έρευνας χωρίζονται σε δύο κατηγορίες, αυτά που αφορούν, γενικότερα, στο φαινόμενο της αυθαίρετης δόμησης στην Ελλάδα, και αυτά που αναφέρονται στο ζήτημα των ημιυπαίθριων χώρων. Σχετικά με την αυθαίρετη δόμηση στην Ελλάδα, ένας στους δύο θεωρεί ότι η έλλειψη πολεοδομικού σχεδιασμού εντείνει το φαινόμενο. Δύο στους τρεις πιστεύει ότι η καταλληλότερη εποχή για να οικοδομήσει ένας ιδιώτης αυθαίρετο είναι κατά την προεκλογική περίοδο, ενώ το 75% θεωρεί ότι ο κύριος υπεύθυνος για την αυθαίρετη δόμηση είναι οι κυβερνήσεις και οι πολίτες μαζί, το 30,4% υποστηρίζει ως αποκλειστικό υπαίτιο το κράτος ενώ μόλις το 2,5% τους κατασκευαστές. Το 64,6% των πολιτών υποστηρίζει ότι η εκ των υστέρων

² Επιστημονικός υπεύθυνος της Έρευνας είναι ο καθηγητής του Οικονομικού Πανεπιστημίου Αθηνών Επαμεινώνδας Πάνας

νομιμοποίηση των αυθαίρετων κατασκευών αποτελεί ένα μέτρο που ευνοεί την αυθαιρεσία και ενθαρρύνει τους πολίτες να προχωρήσουν σε νέα αυθαίρετα. Σχετικά με την επιβολή ποινών και πέρα από τα πρόστιμα, τις κατεδαφίσεις κ.ά., το 40,5% θεωρεί ότι το καταλληλότερο μέτρο για την πρόληψη της αυθαίρετης δόμησης είναι η αυστηρότερη εφαρμογή της νομοθεσίας κατά τη διάρκεια έκδοσης οικοδομικών αδειών και οι συνεχείς έλεγχοι της δόμησης, ενώ το 23,7% υποστηρίζει ως το καταλληλότερο μέτρο την εφαρμογή κυρώσεων. Δύο στους τρεις πιστεύουν ότι θα πρέπει να κατεδαφίζονται άμεσα τα αυθαίρετα σε δασικές περιοχές, παραλίες, αρχαιολογικούς χώρους και περιοχές ιδιαίτερου φυσικού κάλλους, ενώ το 53,4% θεωρεί ότι θα πρέπει να κατεδαφίζονται και τα αυθαίρετα κτίρια των βιομηχανιών, των βιοτεχνιών και οποιασδήποτε άλλης επιχειρηματικής δραστηριότητας. Τέλος, ένας στους δύο ερωτώμενους θεωρεί ότι οι ποινές αναφορικά με την αυθαίρετη δόμηση πρέπει να διαφοροποιούνται βάσει της τοποθεσίας της αυθαίρετης κατασκευής, ενώ στο ίδιο ποσοστό κυμαίνονται και όσοι θεωρούν ότι δεν πρέπει να υπάρχουν διαφοροποιήσεις στις ποινές σχετικά με το αν αυτές προορίζονται για πρώτη ή για δεύτερη κατοικία.

Η δημοσκόπηση εξέτασε και το ζήτημα των ημιυπαίθριων χώρων. Σύμφωνα με τα αποτελέσματα της ενότητας αυτής, πάνω από το 50% των ερωτώμενων θεωρεί οποιαδήποτε κίνηση τακτοποίησης ή νομιμοποίησης των κλειστών ημιυπαίθριων χώρων προεκλογική παροχή, ενώ μόλις το 22,1% δήλωσε 'δεν είμαι σίγουρος'. Το 43,3% των πολιτών δήλωσε ότι δεν είναι διατεθειμένοι ('σίγουρα όχι' και 'μάλλον όχι') να πληρώσουν ένα ποσοστό της τάξης του 10 – 20% επί της αντικειμενικής αξίας του ημιυπαίθριου χώρου προκειμένου να νομιμοποιηθεί, το 23,3% δήλωσε 'δεν είμαι σίγουρος', το 11,9% δήλωσε 'σίγουρα ναι' και το 21,6% δήλωσε 'μάλλον ναι'. Το 63,5% θεωρεί λογική την επιβολή τέλους τακτοποίησης / νομιμοποίησης έως 1.000 ευρώ, ενώ το 42% θεωρεί το ποσό αυτό υψηλό. Ο Πάνας (επιστημονικός υπεύθυνος της δημοσκόπησης), με βάση 'την προθυμία πληρωμής' – μια μέθοδο η οποία χρησιμοποιείται διεθνώς σε ανάλογες μελέτες, διευκρινίζει ότι ακόμη και η μειοψηφία των πολιτών οι οποίοι τάσσονται υπέρ της πληρωμής ενός τέλους τακτοποίησης / νομιμοποίησης, δεν είναι διατεθειμένοι να πληρώσουν πάνω από 1.900 ευρώ για την τακτοποίηση των ημιυπαίθριων. Το 64,1% επιθυμεί ('συμφωνώ απόλυτα', 'μάλλον συμφωνώ') η όποια επιβολή αντιτίμου για τακτοποίηση / νομιμοποίηση να συνοδεύεται από τις απαραίτητες ρυθμίσεις, έτσι ώστε να μην αποκαλυφθούν φαινόμενα αυθαιρεσίας στο μέλλον. Τέλος, χαρακτηριστικό είναι ότι το 31,8% των πολιτών

θεωρεί ότι για το κλείσιμο των ημιυπαίθριων χώρων ευθύνεται η κυβέρνηση μαζί με τους πολίτες, το 24,5% θεωρεί υπεύθυνες τις εκάστοτε κυβερνήσεις και το 8,3% υποστηρίζει ότι υπαίτιοι είναι οι κατασκευαστές.

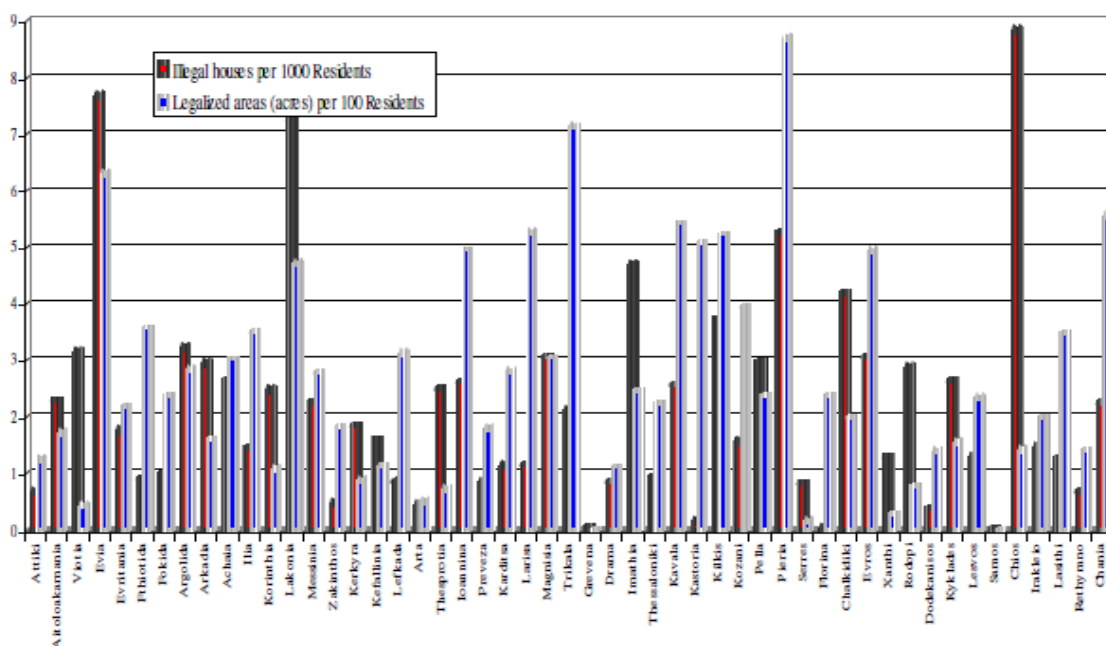
2.3 Χωρικός εντοπισμός της αυθαίρετης δόμησης στην Ελλάδα

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον έχει η χωρική κατανομή του φαινομένου κατά τη πάροδο του χρόνου, η οποία υποδεικνύει έως ένα βαθμό τη μορφή και τη σκοπιμότητα του αυθαίρετου. Στο παρελθόν, οι περισσότεροι αυθαίρετοι οικισμοί συγκεντρώνονταν στις προαστιακές περιοχές μεγάλων μητροπολιτικών κέντρων, ενώ σήμερα εντοπίζονται μακριά από τα επίσημα όρια και σχέδια χρήσεων γης των πόλεων, σε απομακρυσμένες περιοχές μεγάλης περιβαλλοντικής αξίας – σε παράκτιες περιοχές, σε δασικές εκτάσεις και σε νησιά (Polyzos & Minetos, 2007). Η μέχρι τώρα κρατική νομοθετική πρωτοβουλία δεν έχει καταφέρει να συμπεριλάβει το πρόβλημα, ενώ οι πολιτικές που εφαρμόζονται για τους αυθαίρετους οικισμούς χαρακτηρίζονται από μεγάλη ασυναρτησία, κάνοντας έτσι την αυθαίρετη δόμηση στην Ελλάδα ένα πολύπλοκο ζήτημα. Οι άτυπες μονάδες κατοικίας φέρουν διακριτά χαρακτηριστικά και συνδέονται με διαφορετικούς πληθυσμούς, οι οποίοι παρουσιάζουν ποικιλία σε κοινωνικό και οικονομικό επίπεδο. Αν και οι μορφές της αυθαίρετης δόμησης ποικίλουν, μπορούν να ταξινομηθούν, βάσει των κύριων χαρακτηριστικών τους, σε τρεις γενικές κατηγορίες. Στην πρώτη κατηγορία ανήκουν οι αυθαίρετες κατοικίες που δημιουργούνται από τα χαμηλότερα εισοδηματικά στρώματα και είναι διεσπαρμένες σε όλη την ελληνική επικράτεια, είτε σε μεγάλη εγγύτητα με τις πόλεις, είτε σε πρώην αστικές περιοχές. Η δεύτερη κατηγορία αφορά σε αυθαίρετα πολυτελή εξοχικά ή διαφορετικά δεύτερες κατοικίες, και βρίσκονται συνήθως σε παράκτιες περιοχές και σε απομακρυσμένες αγροτικές εκτάσεις. Η τρίτη κατηγορία αποτελείται από τις εναπομείνασες περιπτώσεις, δηλαδή τις παράνομες επιχειρήσεις του πρωτογενούς τομέα (πχ. αγροτικά κτίρια), του δευτερογενούς τομέα (πχ. μικρές οικογενειακές επιχειρήσεις) καθώς και του τριτογενούς τομέα (υποδομές τουρισμού σε όλη τη χώρα).



Εικόνα 2.2: Αντιθέσεις ανάμεσα σε γειτονιές με πλούσιες βίλες και παράγκες – αυτή η δόμηση πολύ δύσκολα μπορεί να ξανασχεδιαστεί για να αποκτήσει τις βασικές υποδομές της χωρίς μία δραστική παρέμβαση στις ιδιοκτησίες και στα υπάρχοντα κτίρια – η τρίτη εικόνα δείχνει την περιοχή των Νέων Λιοσίων (Αθήνα) το 1993 (Γεωργοπούλου & Ιωάννου, 2005; Μαντούβαλου & Μπαλλά, 2005)

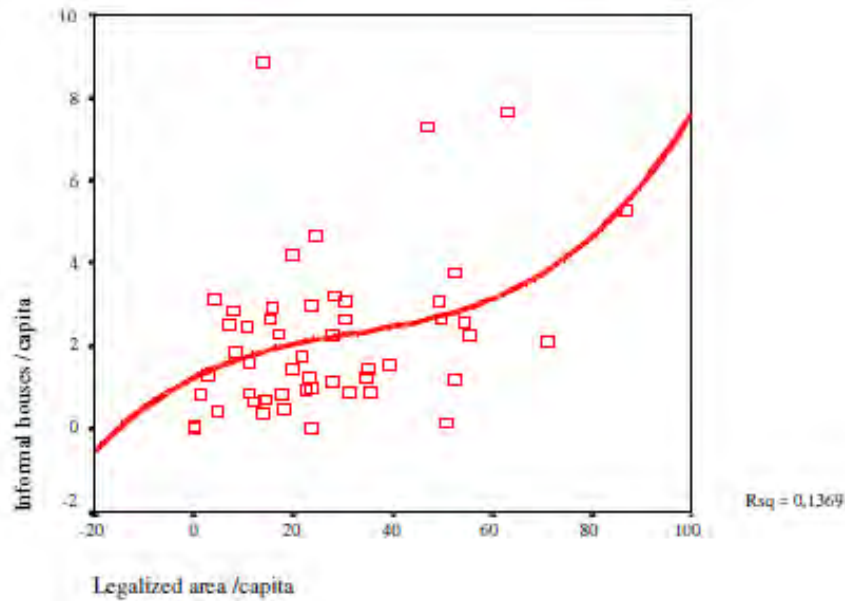
Οι Πολύζος και Μινέτος (2009), χρησιμοποιώντας στατιστικά στοιχεία του ΥΕΧΩΔΕ (στοιχεία του 2006) και της ΕΣΥΕ (στοιχεία του 2000), έδειξαν τη σχέση μεταξύ των αυθαίρετων κατοικιών ανά 1000 κατοίκους, οι οποίες έχουν νομιμοποιηθεί κατά την περίοδο 1997 – 2006, σε νομαρχιακό επίπεδο) και των περιοχών που έχουν νομιμοποιηθεί ανά 100 κατοίκους, κατά την περίοδο 1985 – 2003, σε νομαρχιακό επίπεδο επίσης (διάγραμμα 2.1).



Διάγραμμα 2.1: Αυθαίρετες κατοικίες και νομιμοποιημένες περιοχές στην Ελλάδα (Polyzos & Minetos, 2009)

Αναλύοντας το διάγραμμα, οι Πολύζος και Μινέτος (2009) παρατηρούν σημαντικές διαφορές μεταξύ των Ελληνικών περιφερειών, οι οποίες αφορούν τόσο στην ένταση του φαινομένου της αυθαίρετης δόμησης όσο και στην κατανομή και τα μεγέθη των νομιμοποιημένων περιοχών. Μια σημαντική παρατήρηση είναι επίσης το γεγονός ότι η αυθαίρετη δόμηση συνεχίζει να έχει, αδιαλείπτως, αυξητικούς ρυθμούς στους νομούς που είχαν ήδη εκτεταμένες νομιμοποιημένες εκτάσεις. Αυτό οδηγεί σε δύο βασικά συμπεράσματα, εκ των οποίων το πρώτο είναι ότι οι περιοχές που ενσωματώθηκαν στον αστικό ιστό μέσω της νομιμοποίησής τους, δεν ήταν επαρκείς ώστε να καλύψουν τη υπάρχουσα ζήτηση για αστική γη, και το δεύτερο αφορά στον υψηλό βαθμό αναποτελεσματικότητας του κρατικού ελέγχου και παρακολούθησης του κατασκευαστικού τομέα και των διαδικασιών δόμησης. Σημαντικό είναι ότι οι περισσότερες αυθαίρετες περιοχές νομιμοποιήθηκαν κατά την περίοδο 1985 – 1995.

Οι Πολύζος και Μινέτος (2009) καταλήγουν σε ένα ακόμη διάγραμμα (διάγραμμα 2.2) το οποίο αποδίδει τη σχέση μεταξύ του αριθμού των αυθαίρετων κατοικιών κατά κεφαλήν και τις νομιμοποιημένες κατοικίες κατά κεφαλήν σε κάθε περιφέρεια.



Διάγραμμα 2.2: Αλληλεξάρτηση των αυθαίρετων κατοικιών και των νομιμοποιημένων περιοχών (Polyzos & Minetos, 2009)

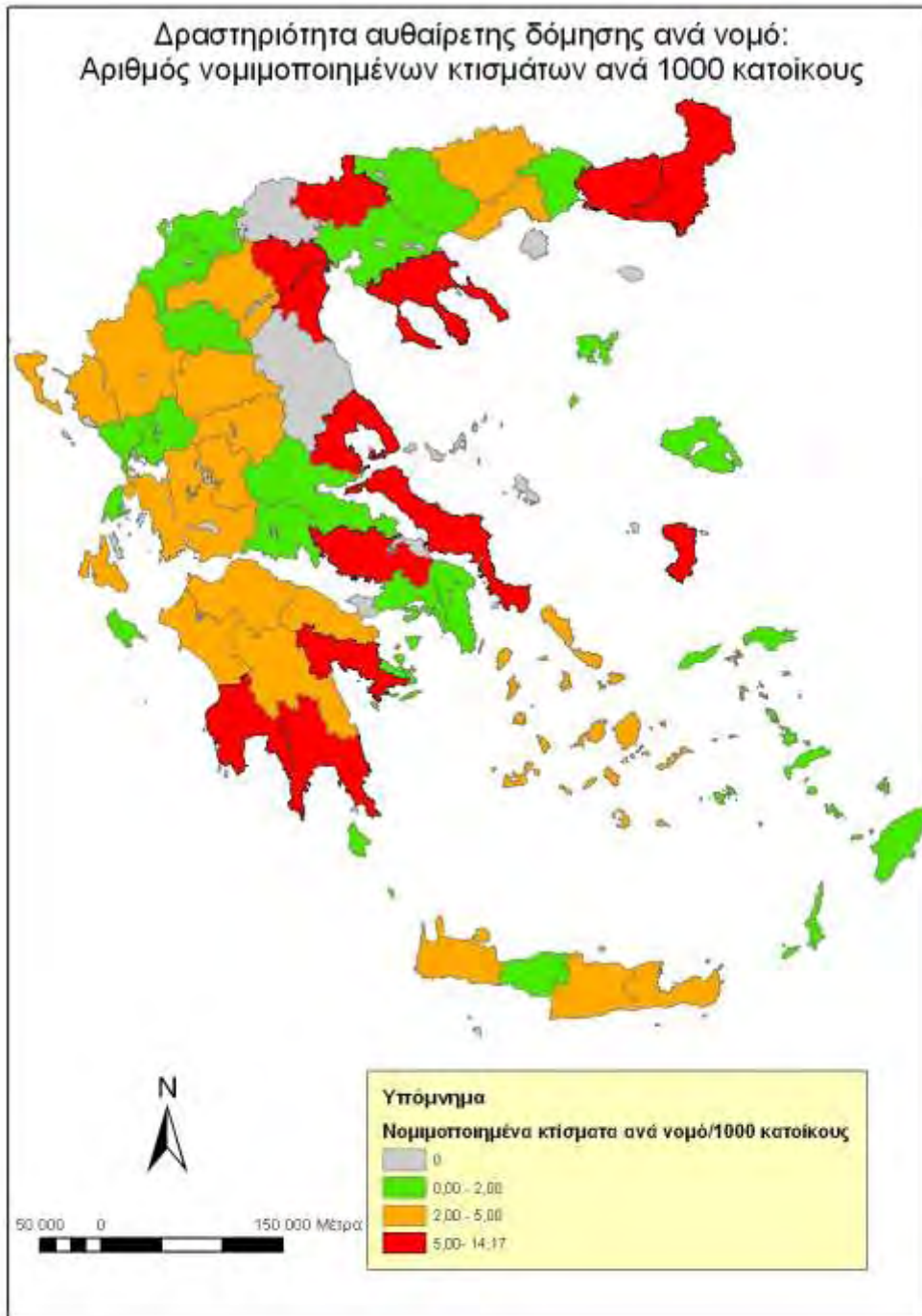
Σύμφωνα με τους Πολύζο και Μινέτο (2009), το διάγραμμα παρουσιάζει την αναλογική σχέση μεταξύ του αριθμού των αυθαίρετων κατοικιών και της έκτασης των νομιμοποιημένων περιοχών των νομών της Ελλάδας, το οποίο σημαίνει ότι η κρατική πολιτική σχετικά με την κατανομή νέων εκτάσεων στο πολεοδομικό ιστό των πόλεων, ουσιαστικά, ακολουθεί την αυθαίρετη δόμηση, ενώ θα έπρεπε να γίνεται το αντίθετο, ως εκ τούτου η αύξηση της αστικής γης δεν προηγείται αλλά έπεται της ζήτησης, η οποία σε τελική ανάλυση φαίνεται να καλύπτεται από τις διαδικασίες της αυθαίρετης δόμησης.

Χρησιμοποιώντας τα ίδια στοιχεία του 2006, ακολουθεί ο χάρτης της Ελλάδας στον οποίο παρουσιάζεται η ένταση της αυθαίρετης δόμησης ανά νομό (χάρτης 2.1). Η γεωγραφική κατανομή της αυθαίρετης δόμησης έχει υπολογιστεί βάσει των νομιμοποιήσεων των αυθαίρετων κτιρίων ανά 1000 κατοίκους, σε νομαρχιακό επίπεδο, από το 1997 μέχρι το 2006. Οι περιοχές με κόκκινο χρώμα αντιπροσωπεύουν τους νομούς με υψηλή δραστηριότητα αυθαίρετης δόμησης. Όπως φαίνεται το κόκκινο χρώμα καλύπτει το μεγαλύτερο μέρος της ανατολικής ακτής της χώρας.

Με πορτοκαλί χρώμα εμφανίζονται οι νομοί που έχουν μέσης έντασης δραστηριότητα αυθαίρετης δόμησης. Οι περισσότερες περιοχές της δυτικής ακτής της χώρας, όπως και το μεγαλύτερο μέρος της Πελοποννήσου και της Κρήτης ανήκουν στην κατηγορία αυτή. Στη συνέχεια, με πράσινο χρώμα αντιπροσωπεύονται οι νομοί

που έχουν χαμηλή δραστηριότητα αυθαίρετης δόμησης³. Όπως φαίνεται στον χάρτη στις περιοχές αυτές ανήκουν και οι μητροπολιτικές περιοχές της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης, παρά το γεγονός ότι στις δεκαετίες '60 και '70 ήταν από τις πρώτες περιοχές που δέχτηκαν μεταναστευτικά ρεύματα (αστικοποίηση). Οι Πολύζος και Μινέτος (2007) εξηγούν ότι, τα μεταναστευτικά ρεύματα προς τα μεγάλα αστικά κέντρα (κυρίως για εύρεση εργασίας), δεν αύξησαν την αυθαίρετη δόμηση σ' αυτές τις πόλεις, αφενός γιατί οι κρατικές αρχές ήταν περισσότερο προετοιμασμένες για να ανταποκριθούν στη ζήτηση στέγασης (απ' ότι στις μικρότερες πόλεις) και αφετέρου, η έλλειψη εκτάσεων – οικοπέδων στις κεντρικές περιοχές των πόλεων, σήμαινε ότι ο πληθυσμός θα έπρεπε να στεγαστεί αλλού. Παρόλα αυτά, οι συγγραφείς προσθέτουν ότι σήμερα η αυθαίρετη δόμηση στις περιφέρειες των περιοχών μεγάλων συγκεντρώσεων φαίνεται να έχει μειωθεί. Οι Πότσιου και Ιωαννίδης το 2006, επισημαίνουν ότι αυτό μπορεί να οφείλεται στο ότι το φαινόμενο έχει εξελιχθεί και οι νέες γενεές αυθαιρέτων δεν αφορούν κατοικίες των χαμηλότερων εισοδηματικά τάξεων, αλλά σε κερδοσκοπικές δραστηριότητες σχετικά με τη γη. Οι δραστηριότητες αυτές πραγματοποιούνται από επενδυτές της γης, από επενδυτές του τουριστικού τομέα και από τα μεσαία και υψηλά εισοδηματικά στρώματα, που σκοπό έχουν να αποκτήσουν πολυτελείς παραθεριστικές κατοικίες. Η αυθαίρετη δόμηση έχει μετατραπεί από ένα φαινόμενο που σχετιζόταν με τη βασική ανάγκη απόκτησης κατοικίας, σε ζήτημα που αφορά στη κερδοσκοπία. Ως εκ τούτου, η εξέλιξη του φαινομένου είχε ως αποτέλεσμα την αλλαγή της χωρικής κατανομής της αυθαίρετης δόμησης στην ελληνική επικράτεια. Ενώ στο παρελθόν οι αυθαίρετοι οικισμοί συγκεντρώνονταν στις περιαστικές περιοχές των μεγάλων αστικών κέντρων, πλέον η πλειονότητά τους αναπτύσσεται σε εκτάσεις υψηλής περιβαλλοντικής αξίας, όχι τόσο στα προάστια αλλά στις ευρύτερες γειτονικές περιοχές (παράκτια ζώνη, νησιά, δασικές εκτάσεις).

³ Για τις υπόλοιπες περιοχές, που φέρουν το γκρι χρώμα στο χάρτη, δεν υπάρχουν στοιχεία σχετικά με τις νομιμοποιήσεις των αυθαιρέτων κτιρίων.



Χάρτης 2.1: Η χωρική κατανομή της αυθαίρετης δόμησης στην Ελλάδα, βάσει των νομιμοποιημένων αυθαίρετων κτιρίων ανά νομό / 1000 κατοίκους (Ιδία επεξεργασία)

2.4 Οι μορφές της αυθαίρετης δόμησης στην Ελλάδα

Οι μορφές, οι λόγοι και οι συνέπειες της αυθαίρετης δόμησης αποτελούν τρεις τομείς σαφώς αλληλένδετους και αλληλεξαρτώμενους μεταξύ τους, οι οποίοι έχουν απασχολήσει πολλούς μελετητές κατά καιρούς. Η αυθαίρετη δόμηση είναι ένα φαινόμενο που παρουσιάζει πολυπλοκότητα και ποικιλομορφία, και τόσο αυτό όσο και οι τρεις παραπάνω τομείς αποτελούν ζητήματα με οικονομικές, κοινωνικές και πολιτικές διαστάσεις.

Σύμφωνα με το ελληνικό νομοθετικό πλαίσιο (άρθρο 22 του ΓΟΚ), ως αυθαίρετη δόμηση χαρακτηρίζεται κάθε οικοδομή η οποία:

- ο δεν έχει άδεια δόμησης
- ο διαθέτει κάθε είδους υπέρβαση ή παραβίαση της εγκεκριμένης άδειας δόμησης
- ο έχει κατασκευαστεί κατά παράβαση των νόμιμων πολεοδομικών και χωροταξικών ρυθμίσεων, ανεξάρτητα από την ύπαρξη άδειας δόμησης.

Επίσης, το νομοθετικό πλαίσιο ορίζει και τους πιθανούς τύπους αυθαίρετης δόμησης, όπως είναι όταν η οικοδομή:

- ο Έχει παραβιάσει τους πολεοδομικούς κανονισμούς, πχ. παράνομη αύξηση του ποσοστού κάλυψης, όταν το κτίριο παρεκκλίνει από τα επιτρεπτά όρια μεγέθους και σχήματος.
- ο Έρχεται σε αντίθεση με τους κτιριοδομικούς κανονισμούς, πχ. παραβιάζει το μέγιστο επιτρεπτό ύψος, τον επιτρεπόμενο αριθμό ορόφων, τη ρυμοτομική γραμμή, παρουσιάζει παραβιάσεις στα οικοδομικά υλικά, στη θέρμανση, στους χώρους υγιεινής, στον φωτισμό και στον αερισμό, στο μέγεθος μπαλκονιού, κ.λπ.
- ο Επιβαρύνει το περιβάλλον, πχ. έχει χτιστεί σε δημόσιο χώρο, σε ποτάμια ή ρέματα, βοσκότοπους, στην παράκτια ζώνη, σε αρχαιολογικούς χώρους, σε δασικές εκτάσεις ή σε εκτάσεις που προορίζονται για αναδάσωση, κ.λπ.

Την έννοια της αυθαίρετης δόμησης την έχουν αποδώσει πολλοί μελετητές μέσα από τις έρευνές τους, όπως επίσης έχουν εξετάσει τις μορφές του φαινομένου, τους λόγους δημιουργίας του και τις επιπτώσεις έχει. Οι Πολύζος και Μινέτος (2007), αναλύοντας την περίπτωση της Ελλάδας, δίνουν τον ορισμό της αυθαίρετης δόμησης η οποία αναφέρεται σε μεμονωμένα κτίρια, τμήματα κτιρίων ή οικισμούς που έχουν

δημιουργηθεί παραβλέποντας τις νόμιμες διαδικασίες κατασκευής που ορίζονται από τους κανονισμούς του κράτους. Στις περιοχές αυτές δεν υπάρχει εγκεκριμένο πολεοδομικό σχέδιο και η κατεχόμενη γη είναι είτε κακώς εξυπηρετούμενη είτε χαρακτηρίζεται από παντελή έλλειψη ζωτικών δημόσιων υποδομών.

Οι Δημοπούλου και Ζέντελης (2008), δίνουν τον όρο των ‘Αυθαίρετων Κατασκευών’, ο οποίος αντιπροσωπεύει τις παρανομίες που εμφανίζονται στις κατασκευές (πχ. κατασκευές πέραν των επιτρεπτών ορίων) ή κτίρια τα οποία δεν συμμορφώνονται με τους ισχύοντες πολεοδομικούς και κτιριοδομικούς κανονισμούς. Στις αυθαίρετες κατασκευές περιλαμβάνονται και οι παράνομες αλλαγές στις χρήσεις των κτιρίων ή στις χρήσεις γης και οι παράνομες μετατροπές των δημόσιων χώρων για κερδοσκοπικούς σκοπούς και εις βάρος των πολιτών (πχ. πάρκα, παράκτιες περιοχές, πεζοδρόμια κλπ.). Ως εκ τούτου, οι αυθαίρετες κατασκευές αφορούν τόσο ιδιωτικές όσο και δημόσιες εκτάσεις, καθώς και κοινόχρηστους χώρους, και γίνονται είτε από ιδιώτες και κατασκευαστικές εταιρίες είτε από το κράτος. Οι Δημοπούλου και Ζέντελης επισημαίνουν τον αρνητικό ρόλο του κράτους στη διαδικασία αυτή είτε με την ανοχή και την αποδοχή των αυθαιρεσιών είτε ενεργώντας το ίδιο ως δράστης των παρανομιών στη δόμηση.

Σύμφωνα με τους Ιωαννίδη και Πότσιου (2006), η ταξινόμηση της αυθαίρετης δόμησης σε κατηγορίες ή μορφές εμφάνισής της, μπορεί να προσεγγιστεί από διάφορες οπτικές. Για παράδειγμα η κατηγοριοποίηση του φαινομένου μπορεί να γίνει βάσει των *κινήτρων* που οδήγησαν στην ύπαρξη οικοδομικής αυθαιρεσίας στην Ελλάδα. Μπορούν να εντοπιστούν πέντε σημαντικές κατηγορίες αυθαίρετης δόμησης:

- Όταν έχει γίνει για την επίτευξη προσωπικού κέρδους ή οφέλους
- Όταν οφείλεται σε άγνοια ή παρανόηση της νομοθεσίας, μιας και το ελληνικό νομικό πολεοδομικό πλαίσιο εμφανίζει πολυπλοκότητα αποτελούμενο από 20.000 σελίδες, ενώ συχνά παρατηρούνται παρερμηνεύσεις ακόμη κι από τους αρμόδιους δημόσιους υπαλλήλους και μηχανικούς
- Όταν οφείλεται στην κάλυψη επείγουσας ανάγκης στέγασης, λόγω της μεγάλης ζήτησης για κατοικίες, τις μη προσιτές τιμές γης και ακινήτων, της έλλειψης κρατικής στεγαστικής πολιτικής κλπ.
- Όταν οφείλεται σε λάθος ταξινόμηση των προτεραιοτήτων των απαιτούμενων διαδικασιών, πχ. έκδοση άδειας μετά την οικοδόμηση, και

- Όταν οφείλεται στην αναδυόμενη επιθυμία απόκτησης δεύτερης, παραθεριστικής κατοικίας σε συνδυασμό με την έλλειψη κρατικής πολιτικής στο θέμα αυτό.

Μια διαφορετική κατηγοριοποίηση της αυθαίρετης δόμησης μπορεί να γίνει βάσει της *τοποθεσίας* των αυθαίρετων οικοδομών. Εδώ διακρίνονται τέσσερις μορφές αυθαίρετης δόμησης:

- Όταν οι αυθαιρεσίες επισημαίνονται σε κατοικίες οι οποίες βρίσκονται μέσα στα όρια των εγκεκριμένων πολεοδομικών σχεδίων ή σε νόμιμους οικισμούς
- Όταν οι παράνομοι οικισμοί βρίσκονται έξω από τα επίσημα όρια των πόλεων, στον περιαστικό χώρο ή σε περιοχές εντός της ζώνης επιρροής των πόλεων
- Όταν οι άτυποι οικισμοί βρίσκονται μέσα στην παράκτια ζώνη, μιας και η παράκτια ζώνη στην Ελλάδα ανήκει δια νόμου στο δημόσιο, και
- Όταν οι αυθαίρετοι οικισμοί είναι χωροθετημένοι σε άλλες περιοχές, εκτός των παραπάνω, οι οποίες χαρακτηρίζονται από ειδικές χρήσεις, πχ βιομηχανικές περιοχές, δασικές εκτάσεις κλπ.

Οι Δημοπούλου και Ζέντελης το 2008, παρουσιάζουν αναλυτικότερα τις μορφές που μπορεί να πάρει το φαινόμενο της αυθαίρετης δόμησης βάσει του είδους της αυθαιρεσίας που συνοδεύει την εκάστοτε οικοδομή. Καταλήγουν σε δύο βασικές κατηγορίες αυθαιρέτων, που απαρτίζονται από επιπρόσθετες υποκατηγορίες, για τα αυθαίρετα που μπορεί να αποτελούνται από νέες οικοδομές, από προσθήκες στα υπάρχοντα κτίρια και από αλλαγές στις χρήσεις γης τόσο σε ιδιωτικές όσο και σε δημόσιες εκτάσεις, επισημαίνοντας τον ρόλο του κράτους στην κατάσταση αυτή.

2.4.1 Αυθαιρεσίες σε κτίρια τα οποία κατασκευάστηκαν έχοντας επίσημη πολεοδομική άδεια σύμφωνα με το ισχύον πολεοδομικό σχέδιο

Η πρώτη αυτή μορφή αυθαιρέτων αποτελείται διάφορους τύπους αυθαιρέτων όπως:

- α) *Νομικά θέματα που αντιμετωπίζονται εύκολα.* Σε αυτή την κατηγορία ανήκουν κτίρια τα οποία κατασκευάστηκαν νόμιμα, σύμφωνα με τους ισχύοντες κτιριοδομικούς και πολεοδομικούς κανονισμούς, οι οποίοι όμως αργότερα ανακαλέστηκαν από το Συμβούλιο της Επικρατείας (ΣτΕ) λόγω του ότι θεωρήθηκε ότι δεν συμμορφώνονται με

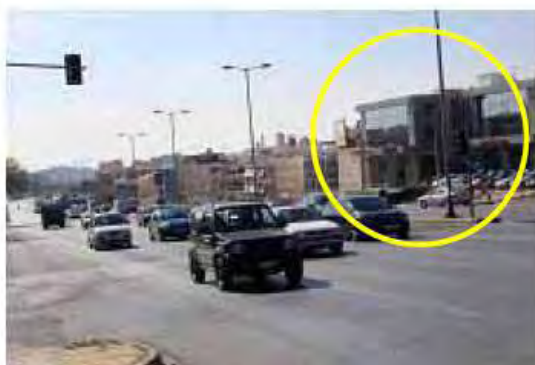
τις συνταγματικές διατάξεις. Το αποτέλεσμα ήταν ένας μεγάλος αριθμός νόμιμα κατασκευασμένων κτιρίων να χαρακτηριστούν εν τέλει αυθαίρετα. Δύο χαρακτηριστικές περιπτώσεις είναι οι εξής:

- Οι διατάξεις άλλαξαν όταν η κατασκευή του κτιρίου ήταν σε εξέλιξη. Για παράδειγμα στην εικόνα που ακολουθεί εμφανίζεται ένα κτίριο υπό κατασκευή. Παραμένει ανολοκλήρωτος ο τελευταίος όροφος λόγω της ακύρωσης της δυνατότητας Μεταφοράς του υπολειπόμενου Συντελεστή δόμησης (ΜΣΔ).



Εικόνα 2.3: Ανολοκλήρωτος όροφος λόγω της ΜΣΔ (Dimopoulou & Zentelis, 2008)

- Καταστήματα και κτίρια επιχειρήσεων με νόμιμες άδειες δόμησης χαρακτηρίστηκαν αυθαίρετα όταν μετά από αλλαγή των χρήσεων γης η περιοχή που βρίσκονταν μετατράπηκε σε αμιγώς οικιστική, χωρίς να επιτρέπεται οποιαδήποτε εμπορική δραστηριότητα. Στην παρακάτω εικόνα φαίνεται ένα κτίριο που συνορεύει με μια υψηλής κυκλοφορίας λεωφόρο. Το κτίριο αυτό κατασκευάστηκε βάσει του Νόμου 3212/2003, και χαρακτηρίστηκε αυθαίρετο όταν με Νόμο του 2007 η περιοχή στην οποία βρίσκονταν μετατράπηκε σε αυστηρά οικιστική.



Εικόνα 2.4: Πρόην νόμιμο εμπορικό κτίριο (Dimoroulou & Zentelis, 2008)

Και οι δύο παραπάνω περιπτώσεις αυθαίρετων θα μπορούσαν να είχαν αποφευχθεί εάν δεν υπήρχε εκ των υστέρων αλλαγή του νομικού πλαισίου από το κράτος.

β) Όταν τα αυθαίρετα κτίρια αδυνατούν να συμμορφωθούν με τους κανονισμούς. Πριν από τριάντα χρόνια νόμιμα κτίρια εντός ή εντός σχεδίου παρουσίασαν κάποιες αυθαιρεσίες λόγω του σαφούς προσδιορισμού των όψεων των κτιρίων. Μετά το 1985, οι αυθαιρεσίες αυξήθηκαν σημαντικά λόγω της εισαγωγής της έννοιας των ημιυπαίθριων χώρων στον Οικοδομικό Κώδικα. Στην εικόνα που ακολουθεί παρουσιάζονται παλαιές πολυκατοικίες χωρίς ημιυπαίθριους χώρους.



Εικόνα 2.5: Κτίρια χωρίς ημιυπαίθριους χώρους (Dimoroulou & Zentelis, 2008)

Οι ημιυπαίθριοι χώροι περιλαμβάνονται στο περίγραμμα του κτιρίου με τη μορφή μπαλκονιού με μία ανοιχτή πλευρά στο μέγεθος δωματίου που θα μπορούσε εύκολα να μετατραπεί σε κλειστό χώρο. Από το 1985, αυτού του είδους η αυθαιρεσία είχε σαν αποτέλεσμα πάνω από 10.000.000 αυθαίρετα τμ., με υπεύθυνους όχι μόνο τους ιδιοκτήτες αλλά και την πολιτεία. Το κράτος θα μπορούσε να βοηθήσει στη νομιμοποίηση αυτών των αυθαιρεσιών απαιτώντας από τους ιδιοκτήτες τους να πληρώσουν ένα αντίτιμο για τα παραπάνω τμ. και ελέγχοντας τις οικοδομές κατά τη διάρκεια εξέλιξή τους, έτσι ώστε να αποφευχθούν τέτοιες μελλοντικές περιπτώσεις. Στην εικόνα που ακολουθεί παρουσιάζονται δύο κτίρια με παράνομα κλειστούς ημιυπαίθριους χώρους.



Εικόνα 2.6: Κτίρια με παράνομα κλειστούς ημιυπαίθριους χώρους (Dimoroulou & Zentelis, 2008)

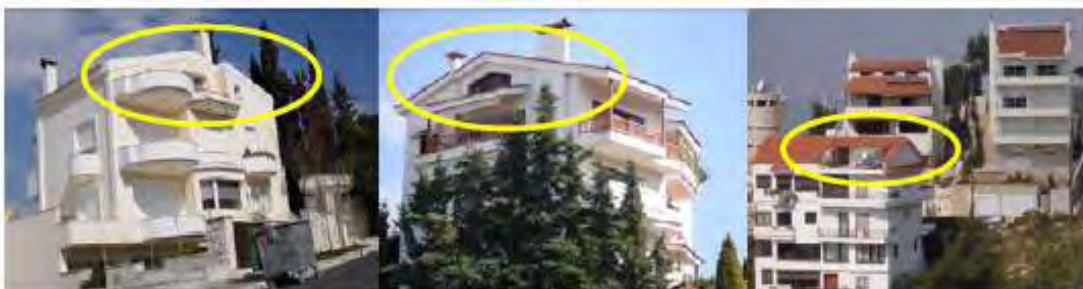
γ) *Αυθαιρεσίες κτιρίων σε σχέση με το συντελεστή δόμησης.* Ο συντελεστής δόμησης καθορίζει τη συνολική επιτρεπόμενη επιφάνεια όλων των ορόφων ενός κτιρίου που μπορούν να κατασκευαστούν σε ένα οικοπέδο, σε συμφωνία με τις οικίες διατάξεις της περιοχής. Από την υπολογιζόμενη αυτή επιφάνεια που μπορεί να κατασκευαστεί αποκλείονται τα μπαλκόνια, οι βεράντες και ο υπόγειος χώρος του κτιρίου.

Σύμφωνα με προηγούμενους κανονισμούς ο ΣΔ ήταν έμμεσα συνδεδεμένος με το μέγιστο ύψος των κτιρίων και το επιτρεπόμενο ποσοστό κάλυψης. Ως εκ τούτου, κατασκευάστηκαν νόμιμα κτίρια, για παράδειγμα, σε κατηφορικές περιοχές. Σήμερα, ο συντελεστής δόμησης ορίζεται άμεσα ως ένας αριθμητικός συντελεστής, ο οποίος πολλαπλασιαζόμενος με την επιφάνεια του οικοπέδου δίνει την συνολική επιτρεπόμενη επιφάνεια των ορόφων που μπορεί να οικοδομηθεί. Όλα τα κτίρια των οποίων η συνολική χτισμένη επιφάνεια υπερβαίνει την πλέον επιτρεπόμενη επιφάνεια, έστω κι αν βασίστηκαν σε προηγούμενες νόμιμες διατάξεις, θεωρούνται αυθαίρετα. Η μορφή αυτή αυθαίρετης δόμησης έχει να κάνει άμεσα με τον τρόπο με τον οποίο ορίζεται ο ΣΔ και ενώ κάποια από τα αυθαίρετα μπορούν να νομιμοποιηθούν με τη καταβολή προστίμων, άλλα πιστεύεται ότι θα έπρεπε να κατεδαφιστούν βάσει αισθητικών και περιβαλλοντικών κριτηρίων. Στην εικόνα που ακολουθεί παρουσιάζονται κτίρια των οποίων η χτισμένη επιφάνεια ξεπερνά την επιτρεπόμενη επιφάνεια των ορόφων βάσει του ισχύοντος ΣΔ.



Εικόνα 2.7: Αυθαίρετα κτίρια στα οποία ξεπερνιέται η επιτρεπόμενη επιφάνεια των ορόφων βάσει του ΣΔ (Dimopoulou & Zentelis, 2008)

δ) *Αυθαιρεσία σε χώρους με επικλινή σκεπή*. Ο χώρος εντός των ορόφων που περιλαμβάνονται στο εσωτερικό ενός νόμιμα κατασκευασμένου κτιρίου θεωρείτο νόμιμος. Μετά το 1985 όμως, οι σοφίτες που περιλαμβάνονται σε ορόφους με στέγες υπό κλίση θεωρήθηκαν παράνομες βάσει της αναθεώρησης των κτιριοδομικών κανονισμών, αν και πιστεύεται ότι αυτός ο ζωτικός χώρος εντός των κατοικιών δεν θα έπρεπε να θεωρείται αυθαίρετος. Στην εικόνα που ακολουθεί εμφανίζονται νεόδμητα κτίρια με αυθαίρετες σοφίτες.



Εικόνα 2.8: Αυθαίρετα νεόδμητα κτίρια με σοφίτες (Dimopoulou & Zentelis, 2008)

ε) *Παράνομη μετατροπή των υπογείων και των ημιυπόγειων χώρων.* Τα υπόγεια και οι ημιυπόγειοι χώροι χτίζονται αρκετά συχνά και χρησιμοποιούνται είτε ως κατοικίες είτε ως επαγγελματικοί χώροι. Η παράνομη όμως αυτή μετατροπή των υπογείων και των ημιυπόγειων χώρων είτε σε διαμερίσματα, είτε σε επαγγελματικούς χώρους έχει δημιουργήσει αρκετά προβλήματα. Πιο συγκεκριμένα, η παραβίαση αυτή που γίνεται στην άδεια δόμησης, παρεμποδίζει τον ρυθμό αύξησης των κτιρίων με νόμιμο τρόπο, αυξάνοντας τον αριθμό των κατοίκων και το συνολικό εμβαδόν των κτιρίων κατά παρέκκλιση των κανονισμών. Οι υπόγειοι και οι ημιυπόγειοι χώροι (έστω και σαν χώροι γκαράζ) μπορούν να χρησιμοποιούνται νόμιμα εάν οι ιδιοκτήτες έχουν λάβει τα απαραίτητα μέτρα ασφαλείας και έχουν καταβάλει το απαιτούμενο χρηματικό ποσό για τη χρήση των παραπάνω τμ. Εναλλακτικά, οι ιδιοκτήτες θα πρέπει να αγοράσουν επιπλέον ΣΔ ή να ανταλλάξουν τη χρήση του υπόγειου ή ημιυπόγειου χώρου με κάποιο από τους πάνω ορόφους ή να επαναφέρουν τους εν λόγω χώρους στις αρχικές επιτρεπόμενες χρήσεις (γκαράζ, αποθηκευτικούς χώρους κλπ.), έτσι ώστε να συμφωνούν με τους ισχύοντες κανονισμούς. Στην εικόνα που ακολουθεί παρουσιάζεται ένα κτίριο επιχειρήσεων στο οποίο το υπόγειο έχει μετατραπεί σε γραφείο.



Εικόνα 2.9: Κτίριο στο οποίο το υπόγειο του μετατράπηκε σε γραφείο (Dimoroulou & Zentelis, 2008)

στ) *Παράνομες κατασκευές σε ανοιχτούς δημόσιους χώρους.* Ο εξωτερικός χώρος των καταστημάτων, των εστιατορίων και των καφετεριών συνήθως εισβάλλει στα πεζοδρόμια και σε άλλους ανοιχτούς δημόσιους χώρους. Για την τοποθέτηση καθισμάτων στους χώρους αυτούς απαιτείται η έκδοση άδειας από τον εκάστοτε Δήμο καθώς και η επιβολή ενός συγκεκριμένου χρηματικού ποσού από τους ιδιοκτήτες. Είναι προφανές ότι οι οποιεσδήποτε εγκαταστάσεις στον εξωτερικό χώρο των εν λόγω καταστημάτων, πρέπει να ακολουθούν τις αυστηρές προδιαγραφές που υπάρχουν για τις περιπτώσεις αυτές, λαμβάνοντας υπόψη τη συνολική αισθητική αξία της περιοχής και μη εμποδίζοντας τη διάβαση των πεζών. Στην εικόνα που ακολουθεί φαίνονται τέτοιου είδους καταπατήσεις σε δημόσιους χώρους, όπως σε πλατείες, πεζοδρόμια κα.



Εικόνα 2.10: Καταπατήσεις δημόσιων χώρων (Dimopoulou & Zentelis, 2008)

ζ) *Αυθαιρεσίες σε κτίρια εντός σχεδίου που δεν εμπίπτουν στις παραπάνω περιπτώσεις.* Άλλες αυθαιρεσίες σε κτίρια θεωρούνται οι παράνομες επεκτάσεις, όπως η δημιουργία μπαλκονιών και άλλων κατασκευών σε στέγες, που είναι αντίθετες με τις οικείες διατάξεις. Ιδιοκτήτες και ενοικιαστές θέλουν να αξιοποιήσουν στο μέγιστο τις κατοικίες τους, ποντάροντας στην ελαστικότητα των διοικητικών διαδικασιών και των προτύπων που έχουν επιβληθεί. Το αποτέλεσμα της τακτικής αυτής είναι η σταδιακή υποβάθμιση του δομημένου περιβάλλοντος.

Οι αρμόδιες αρχές θα πρέπει να αξιολογούν τις παράνομες αυτές προσθήκες και σε περίπτωση που δεν είναι ζημιογόνες για την αισθητική των κτιρίων και για το περιβάλλον, να δίνουν τη δυνατότητα στους ιδιοκτήτες τους να τις νομιμοποιήσουν

καταβάλλοντας το αντίστοιχο χρηματικό ποσό για τα επιπρόσθετα τμ. Σε αντίθετη περίπτωση, οι αρχές θα πρέπει να κατεδαφίζουν τις επιπρόσθετες κατασκευές φέρνοντας έτσι το κτίριο στην αρχική του νόμιμη μορφή, εις βάρος των ιδιοκτητών. Η επιβολή των αυστηρών αυτών νομοθετικών μέσων σκοπό έχουν να λειτουργήσουν ανασταλτικά σε ενδεχόμενες μελλοντικές αυθαιρεσίες. Στην εικόνα που ακολουθεί φαίνονται περιπτώσεις κτιρίων με παράνομες κατασκευές στις οροφές και με επιπρόσθετα μπαλκόνια.



Εικόνα 2.11: Παράνομες κατασκευές στις οροφές των κτιρίων και αυθαίρετο κλείσιμο των μπαλκονιών (Dimopoulou & Zentelis, 2008)

η) *Αυθαίρετα σε περιοχές εκτός σχεδίου*. Αν και η κατηγορία αυτή είναι ξεχωριστή, φέρει κοινά χαρακτηριστικά με τις παραπάνω μορφές αυθαίρετης δόμησης, σε εκτός σχεδίου ιδιωτικές εκτάσεις. Μεταξύ του 1968 και 1982, οι κτιριοδομικοί κανονισμοί επέτρεψαν την αύξηση των προκατασκευασμένων κατοικιών σε μικρά αγροτεμάχια τα οποία έχουν προκύψει από κατατμήσεις. Τα προκατασκευασμένα σπίτια προσέφεραν μια φθηνή, προσιτή και ρεαλιστική εναλλακτική λύση για στέγαση για τα χαμηλότερα εισοδηματικά στρώματα. Παρόλα αυτά, αν και σύμφωνα με το νομοθετικό πλαίσιο οι κατοικίες θα αποτελούσαν μόνο προσωρινές λύσεις, παρατηρήθηκε έντονα το φαινόμενο αλλαγών στα μεγέθη και στις όψεις τους, χωρίς να υπάρχουν, προφανώς, οι απαραίτητες πολεοδομικές άδειες. Αποτέλεσμα της διαδικασίας αυτής ήταν η ραγδαία

αύξηση των μεταβολών της αγροτικής γης σε αστική και η δημιουργία νέων τύπων αυθαιρέτων σε εκτός σχεδίου περιοχές, ενώ υπολογίστηκε ότι περισσότερα από 1.200.000 στρ. γης οικοδομήθηκαν παράνομα, λόγω της κρατικής αδράνειας και ανοχής.

Προτεινόμενη λύση για την αντιμετώπιση του προβλήματος αυτού είναι η νομιμοποίηση αυτών των αυθαιρέτων, μέσω της ένταξής τους στα εγκεκριμένα πολεοδομικά σχέδια των πόλεων, ενώ η πολιτεία προκειμένου να προστατεύσει τις δασικές ή αγροτικές αυτές περιοχές από την μελλοντική τους αστικοποίηση, θα πρέπει να πάρει αυστηρά μέτρα για τη διασφάλιση της περιβαλλοντικής προστασίας. Στην εικόνα που ακολουθεί απεικονίζεται περιοχή της Σαλαμίνας που έχει οικοδομηθεί με προκατασκευασμένες κατοικίες.



Εικόνα 2.12: Η περιοχή της Σαλαμίνας η οποία έχει οικοδομηθεί με προκατασκευασμένες κατοικίες (Dimopoulou & Zentelis, 2008)

2.4.2 Αυθαίρετα σε δημόσια ιδιοκτησία

Η κατηγορία αυτή περιλαμβάνει τις αυθαιρέσιες που γίνονται σε δημόσιες εκτάσεις και σε δημόσια κτίρια είτε από το ίδιο το κράτος, είτε ιδιοκτήτες που είναι ενοικιαστές. Η κατηγορία αυτή αποτελείται από επιμέρους κατηγορίες που αντιστοιχούν στις μορφές της αυθαίρετης δόμησης σε δημόσια ιδιοκτησία.

α) *Αυθαιρέσιες από τις Δημόσιες αρχές.* Το κράτος ως κατασκευαστής και προγραμματιστής μπορεί να προάγει παράνομες δραστηριότητες είτε με το να

δημιουργήσει συμμαχίες με ιδιωτικά συμφέροντα που ευνοούν τη νομιμοποίηση των αυθαιρεσιών τους, είτε με το να πράττει και να προάγει το ίδιο την αυθαίρετη δόμηση. Το κράτος είτε ως ιδιοκτήτης είτε ως εταίρος διατηρεί το δικαίωμα και το πλεονέκτημα να κατασκευάζει πέρα από τα επιτρεπτά όρια και να παρεκκλίνει από τους κτιριοδομικούς κανονισμούς. Όταν νέες περιοχές περιλαμβάνονται στα σχέδια των πόλεων, η πολιτεία ενδέχεται να μην μπορεί να συμβάλει στην ανάπτυξη της γης ή να επενδύσει χρηματικά, γεγονός που δείχνει μια διαφορετική εφαρμογή του νόμου. Ως εκ τούτου, υπάρχουν παραδείγματα στα οποία διάφορες δραστηριότητες, τόσο για δημόσια όσο και για ιδιωτικά συμφέροντα, παραβιάζουν τους κτιριοδομικούς και πολεοδομικούς κανόνες, αυθαιρετώντας στη δόμηση και προχωρώντας σε παράνομες αλλαγές των χρήσεων γης, κι όλες αυτές οι ενέργειες γίνονται με την άμεση ή έμμεση δράση της πολιτείας στην εκμετάλλευση της δημόσιας γης. Στην εικόνα που ακολουθεί παρουσιάζονται τέτοιου τύπου αυθαιρεσίες στη δόμηση.



Εικόνα 2.13: Το Ολυμπιακό χωριό δε δημιουργήθηκε βάσει των κανονισμών των χρήσεων γης και το εμπορικό κέντρο 'Mall' (1^η σειρά), ανάπτυξη εμπορικής δραστηριότητας στο εθνικό αεροδρόμιο Ελευθέριος Βενιζέλος (2^η σειρά) (Dimoroulou & Zentelis, 2008)

β) *Αυθαίρετα σε παράκτιες περιοχές.* Όλα τα κτίρια τα οποία έχουν χτιστεί στην ελάχιστη δυνατή απόσταση από τις ακτές, θεωρούνται παράνομα και πρέπει να

κατεδαφιστούν. Αν και η εφαρμογή του νόμου είναι υποχρεωτική, οι δημόσιες αρχές φαίνονται απρόθυμες να προχωρούν σε κατεδαφίσεις είτε φοβούμενες το κοινωνικό και το πολιτικό κόστος, είτε γιατί δεν διαθέτουν τα απαραίτητα κονδύλια για να προχωρήσουν στην κατεδάφιση. Η προβληματική αυτή κατάσταση υπογραμμίζει την επείγουσα ανάγκη για τον ορισμό του μέγιστου μήκους του κύματος στην ακτογραμμή το χειμώνα και την ελάχιστη απαιτούμενη παραλιακή ζώνη σε όλη την ακτογραμμή της Ελλάδος, όπου κάθε είδους δόμησης θα πρέπει να απαγορεύεται αυστηρά. Στην εικόνα που ακολουθεί παρουσιάζονται κάποιες περιπτώσεις αυθαίρετης δόμησης στην παράκτια ζώνη.



Εικόνα 2.14: Περιπτώσεις αυθαίρετων κατασκευών στην παράκτια ζώνη (Dimoroulou & Zentelis, 2008)

γ) *Αυθαίρετη δόμηση σε ανοιχτούς δημόσιους χώρους.* Η αυθαιρεσία στη κατηγορία αυτή έχει να κάνει με ανοιχτούς κοινόχρηστους χώρους (πλατείες, δρόμους, γήπεδα κλπ.). Σε πολλές περιπτώσεις οι δημόσιοι αυτοί χώροι ‘συντηρούνται’ από σφετεριστές, λόγω των ειδικών οικονομικών συμφωνιών με τις δημόσιες αρχές, παρά το γεγονός ότι έρχονται σε αντίθεση με τους πολεοδομικούς κανονισμούς. Στη εικόνα που ακολουθεί φαίνεται το εστιατόριο ‘Αίγλη’ στο πάρκο του Ζάππειου (Αθήνα) και η δημοτική τουριστική υπηρεσία η οποία βρίσκεται μέσα σε πλατεία χωρίς να διαθέτει πολεοδομική άδεια.



Εικόνα 2.15: Το πολυτελές ξενοδοχείο Αίγλη βρίσκεται στο Ζάππειο πάρκο, και δημοτική τουριστική υπηρεσία η οποία βρίσκεται μέσα σε πλατεία (Dimoroulou & Zentelis, 2008)

δ) *Αυθαιρεσίες σε δημόσια κτίρια και εκτάσεις οι οποίες έχουν ενοικιαστεί σε ιδιώτες.* Δημόσια ακίνητα συχνά ενοικιάζονται σε ιδιώτες προς εκμετάλλευση, αλλά πλέον αποτελεί κοινή πρακτική τα ακίνητα αυτά να υπόκεινται σε αυθαιρεσίες από τους ενοικιαστές, με παράνομες επεκτάσεις, αλλαγές στις χρήσεις γης, καταπατήσεις ελεύθερων χώρων, εμποδίζοντας πολλές φορές στους πολίτες να έχουν πρόσβαση στις παραλίες και σε άλλους κοινόχρηστους χώρους και υπηρεσίες. Σημαντικό είναι ότι, οι αυθαιρεσίες αυτές στη δόμηση, εις βάρος των πολιτών, τις περισσότερες φορές γίνονται υπό την έγκριση των δημόσιων αρχών, οι οποίες έρχονται σε ειδικές οικονομικές συμφωνίες με τους ενοικιαστές. Επίσης, η πολεοδομία και η αστυνομία δεν ελέγχουν τις περιπτώσεις αυτές και επομένως δεν επιβάλλονται κυρώσεις, δείχνοντας έτσι ανέχεια στο ιδιωτικό κέρδος και προωθώντας την επέκταση των αυθαίρετων αυτών διαδικασιών στη δόμηση. Στην εικόνα που ακολουθεί φαίνονται περιπτώσεις αυθαίρετης δόμησης σε ενοικιαζόμενο δημόσιο χώρο σε προνομιούχες περιοχές.



Εικόνα 2.16: Περιπτώσεις αυθαίρετης δόμησης σε ενοικιαζόμενο δημόσιο χώρο σε προνομιούχες περιοχές (Dimoroulou & Zentelis, 2008)

ε) *Ειδικές περιπτώσεις αυθαίρετης δόμησης.* Η κατηγορία αυτή περιλαμβάνει τις αυθαιρεσίες στη δόμηση που γίνεται από τις δημόσιες αρχές, τροποποιώντας παράνομα τις χρήσεις γης δημόσιων κτιρίων, χωρίς να εκδοθεί πολεοδομική άδεια. Στην εικόνα που ακολουθεί παρουσιάζεται μία περίπτωση κατά την οποία ο ισόγειος χώρος έχει μετατραπεί αυθαίρετα σε κέντρο αναψυχής και ψυχαγωγίας.



Εικόνα 2.17: Ο ισόγειος χώρος του σταδίου έχει μετατραπεί αυθαίρετα σε κέντρο αναψυχής και ψυχαγωγίας (Dimopoulou & Zentelis, 2008)

2.5 Λόγοι δημιουργίας και επέκτασης της αυθαίρετης δόμησης στην Ελλάδα

Οι λόγοι κατασκευής αυθαίρετων οικοδομών στην Ελλάδα είναι πολύπλοκοι και άλλαξαν αρκετές φορές στην πάροδο των χρόνων έχοντας ως αποτέλεσμα την εξάπλωση του φαινομένου σε όλες σχεδόν τις περιφέρειες της Ελλάδας, και προσδίδοντας διαφορετικότητα στη μορφή του φαινομένου τόσο ανά περιφέρεια όσο και μεταξύ των ελληνικών επαρχιών. Οι λόγοι της αυθαίρετης δόμησης διαφέρουν σε μεγάλο βαθμό από αυτούς που οδήγησαν στη δημιουργία παρατυπιών στις περισσότερες αναπτυσσόμενες ή και αναπτυγμένες χώρες του κόσμου. Σύμφωνα με τον Ιωαννίδη κα. (2009), τα αυθαίρετα κτίρια, στην Ελλάδα, δεν ήρθαν σε έντονη ρήξη με τις αρχές, διότι είναι κτισμένα, ως επί το πλείστον, σε νομίμως ιδιόκτητα οικοπέδα. Οι κυριότεροι λόγοι σύμφωνα με μελετητές (Ioannidis et al, 2009; Polyzos & Minetos, 2009 & 2007; Perperidou & Tziorgioti, 2007) που οδήγησαν στην επικράτηση και στην επέκταση του φαινομένου αυτού είναι:

- Η αποτυχία της ελληνικής κυβέρνησης να προσεγγίσει πολιτικές για τον κτιριακό και τον χωρικό σχεδιασμό και, κατά συνέπεια, να ανταπεξέλθει στις υψηλές ανάγκες για στέγαση των εσωτερικών μεταναστών και χαμηλότερων εισοδηματικών τάξεων.
- Η περιφερειακή και οικονομική πολιτική που εφαρμόστηκε στην Ελλάδα ενεργοποίησε τις μαζικές μετακινήσεις του αγροτικού μεταναστευτικού κύματος προς τις πόλεις.
- Η αδυναμία του δημοσιονομικού τομέα στον στρατηγικό σχεδιασμό και στην πρόβλεψη της πορείας της ζήτησης.
- Η έλλειψη εθνικού κτηματολογίου είχε πολυσήμαντες επιπτώσεις σε θέματα διαχείρισης της γης: αποτελεί ένα μεγάλο παράγοντα που κάνει τις διαδικασίες χωρικού σχεδιασμού πολύ χρονοβόρες και με υψηλά κόστη, βοηθώντας έτσι τη δημιουργία αυθαίρετων οικισμών.
- Δεν υπάρχει κανένα σύστημα αξιόπιστης παροχής στατιστικών χωρικών δεδομένων που θα μπορούσε να υποστηρίξει την ανάπτυξη πολιτικών διαχείρισης της γης, την αγορά ακινήτων και τις διαδικασίες επιβολής των κανονισμών των χρήσεων γης.
- Η συνεχής αύξηση του αστικού πληθυσμού αυξάνει τη ζήτηση για διαθέσιμη κατοικία στην αγορά ακινήτων με άμεση συνέπεια την αύξηση των τιμών της αστικής γης και της ιδιοκτησίας. Οι υψηλές τιμές των οικοπέδων αποτελούν ένα σοβαρό εμπόδιο για την απόκτηση στέγασης.
- Η αύξηση της διαθέσιμης οικοδομήσιμης γης, μέσω της επέκτασης των ισχυόντων πολεοδομικών σχεδίων, αποτελεί μια χρονοβόρα διαδικασία και δεν συμβαδίζει χρονικά με τη αυξανόμενη ζήτηση που προκύπτει, με αποτέλεσμα μα μην μπορούν να διατηρηθούν οι τιμές σε ένα οικονομικά προσιτό επίπεδο.
- Δεν υπάρχουν ελεγκτικοί μηχανισμοί και μηχανισμοί κατανομής των χρήσεων γης.
- Το ιδιοκτησιακό καθεστώς στην Ελλάδα διαμορφώνεται έντονα από την παραδοσιακή νοοτροπία των κατοίκων, σύμφωνα με τη οποία η κοινωνική 'επιτυχία' συνοδεύεται με την απόκτηση τουλάχιστον μίας κατοικίας, και δη πολυτελούς κατασκευής.

Οι Πολύζος και Μινέτος, το 2009, παρουσίασαν ένα συγκεντρωτικό πίνακα (πίνακας 2.1) με τις αμεσότερες και βασικότερες αιτίες που συνδέονται με τη δημιουργία και την εξάπλωση της αυθαίρετης δόμησης στην Ελλάδα:

Πίνακας 2.1: Οι κυριότεροι λόγοι δημιουργίας της αυθαίρετης δόμησης

| Οικονομικοί Παράγοντες | Διοικητικοί Παράγοντες | Δημογραφικοί Παράγοντες | Κοινωνικοπολιτικοί Παράγοντες |
|---------------------------------|--|--|---|
| Αγορά Ακινήτων – Αξία οικοπέδων | Γραφειοκρατία | Πληθυσμιακές αλλαγές | Ανθρώπινη συμπεριφορά |
| Δομή Αγοράς Εργασίας | Πολύπλοκο & ανεπαρκές νομοθετικό πλαίσιο | Μεταναστευτικές Ροές | Καταναλωτικές Συνήθειες & Τρόπος Ζωής |
| Τομεακή Σύνθεση | Ακατάλληλος σχεδιασμός & ακατάλληλες διατάξεις και διαδικασίες κατανομής των χρήσεων γης | Σύνθεση νοικοκυριών | Χαμηλή πολιτική βούληση και δέσμευση |
| Εισοδηματικά επίπεδα | Κακή διακυβέρνηση | Εκπαιδευτικό επίπεδο | Εδαφική κερδοσκοπία |
| Επενδύσεις | Έλλειψη διαθέσιμης αστικής γης | Ηλικιακή σύνθεση του πληθυσμού | Στεγαστική Πολιτική |
| Φόροι και επιδοτήσεις | Χαμηλή ασφάλεια στην κατοχή της γης | Αναλογία Αστικού & Αγροτικού πληθυσμού | Ιστορικά κοινωνικοοικονομικά γεγονότα |
| Ανάπτυξη νέων υποδομών | Ανεπαρκείς ελεγκτικοί μηχανισμοί | | Χαμηλή ποιότητα των περιβαλλοντικών συνθηκών στα διοικητικά κέντρα των πόλεων |
| Κόστος στέγασης | | | Διαφθορά |
| Παραοικονομία | | | |

(Polyzos & Minetos, 2009)

Οι Περπερίδου και Τζιωρτζιώτη (2007), αναλύουν τους λόγους της ύπαρξης και της επέκτασης του φαινομένου της αυθαίρετης δόμησης μέσα από μια συνοπτική περιγραφή του Ελληνικού νομικού πλαισίου σε θέματα χωροταξικού και αστικού σχεδιασμού, απεικονίζοντας παράλληλα τις αρμοδιότητες του κράτους και των πολιτών. Χρονικά, η αυθαίρετη δόμηση συμπίπτει με τη δημιουργία του Νέου Ελληνικού Κράτους, το 1928. Οι ελλείψεις του θεσμικού πλαισίου και των ελεγκτικών μηχανισμών καθιέρωσαν την ελληνική πολιτεία ως έναν από τους βασικούς υπαίτιους ενθάρρυνσης των αυθαιρεσιών στη δόμηση, κυρίως μέσω της απουσίας ολοκληρωμένου πλαισίου χωροταξικού και αστικού σχεδίου των χρήσεων γης,

κτηματολογίου, κτιριοδομικών πολιτικών και μηχανισμών επιθεώρησης των αδειών δόμησης που έχουν εκδοθεί.

Ωστόσο, θεωρείται ότι το ελληνικό κράτος δεν είναι ο μοναδικός υπαίτιος της αυθαίρετης δόμησης, αλλά μεγάλη ευθύνη φέρουν και οι ίδιοι οι πολίτες, οι οποίοι προκειμένου να εκπληρώσουν τις προσωπικές τους σκοπιμότητες, δεν σέβονται τους νόμους που εφαρμόζονται. Ως εκ τούτου, είναι σύνηθες οι πολίτες να αναπτύσσουν και να εφαρμόζουν δικές τους πολιτικές διαχείρισης και ανάπτυξης της αστικής γης, αδιαφορώντας για τις επιπτώσεις της μη οργανωμένης αυτής ανάπτυξης στο περιβάλλον και στις ίδιους. Όπως έχει ειπωθεί και προηγουμένως, η αυθαίρετη δόμηση ουσιαστικά εξελίχθηκε και πήρε μεγάλες διαστάσεις μετά τον 2^ο Παγκόσμιο Πόλεμο, λόγω κυρίως της αδιαφορίας του κράτους ως προς τις στεγαστικές ανάγκες των πολιτών και της υποχώρησης του απέναντι στην κερδοσκοπική συμπεριφορά των ιδιωτών.

Οι Περπερίδου και Τζιωρτζιώτη (2007) αναλύουν τους λόγους της αυθαίρετης δόμησης χωρίζοντας το θεσμικό πλαίσιο, που πραγματεύεται τον αστικό και χωροταξικό σχεδιασμό, σε τέσσερις περιόδους:

- 1828 - 1923: Την πρώτη αυτή περίοδο γίνεται η ανασυγκρότηση του Ελληνικού κράτους. Μέχρι το 1920 προσαρτήθηκαν νέες περιοχές στην Ελληνική Επικράτεια, ενώ το 1922, η Μικρασιατική καταστροφή είχε ως αποτέλεσμα την εισροή 1.000.000 μεταναστών στην Ελλάδα με άμεσες ανάγκες στέγασης. Την περίοδο αυτή έγιναν, ουσιαστικά, οι πρώτες προσπάθειες προετοιμασίας των πολεοδομικών σχεδίων να μπορούν να δεχθούν έκτακτες καταστάσεις μεταναστευτικών ροών σε Αθήνα, Πάτρα, Ναύπλιο, Ναύπακτο, Μονεμβασιά και Πύλο. Παρόλα αυτά, οι προσπάθειες αυτές απέτυχαν, επειδή οι πολεοδομικοί και κυβερνητικοί κανονισμοί είχαν περισσότερο αστυνομευτικό, παρά νομικό, χαρακτήρα.
- 1923 - 1970: Την περίοδο αυτή ψηφίστηκαν δύο νομοθετήματα, τα οποία θεωρήθηκαν και επαναστατικά για την εποχή. Το πρώτο 'Περί Σχεδίων Πόλεων, Κωμών και Συνοικισμών του Κράτους και οικοδόμησης αυτών' ψηφίστηκε το 1923 (17-7/16-8), και το 1929 (3-4) ψηφίστηκε το διάταγμα 'Περί κωδικοποίησης κατασκευής και συντηρήσεως οδών και κείμενων διατάξεων', στο οποίο συμπεριλήφθηκαν οι κανόνες εφαρμογής και εκπόνησης καθώς και ο πρώτος Ελληνικός Οικοδομικός Κανονισμός.

Τα παραπάνω διατάγματα αποτέλεσαν την πρώτη οργανωμένη ενέργεια του Ελληνικού Κράτους σχετικά με τον έλεγχο και την κατανομή των χρήσεων γης. Επιπρόσθετα, ασκούν ποσοτικό έλεγχο στα χαρακτηριστικά κατασκευής των οικισμών (ιδιαίτερα στα σχέδια των οδικών δικτύων), αλλά όχι ποιοτικό, μιας και δεν συνδέουν τις χρήσεις γης και τις δραστηριότητες με τα σχέδια των πόλεων, ούτε επιβάλλουν στις δημόσιες αρχές να ενεργούν συγκεκριμένα στην ανάπτυξη των πόλεων και των χρήσεων γης και δεν προτείνουν τρόπους συνεργασίας μεταξύ της πολιτείας και των πολιτών, κατά τη διαδικασία της αστικής ανάπτυξης. Αντίθετα, ενθαρρύνουν τη δόμηση εκτός των αστικών σχεδίων, μέσω ειδικών ρυθμίσεων, με αποτέλεσμα να υπάρχουν κτίρια και οικισμοί σε δημόσιες εκτάσεις, σε αγροτικές και τουριστικές περιοχές, στην παράκτια ζώνη, χωρίς να διαθέτουν εγκεκριμένα σχέδια, σε όλη την Ελληνική Επικράτεια.

- ο 1970 - 1982: Το Σύνταγμα του 1975 και το άρθρο 24 οριοθετούν τις υποχρεώσεις και τις δικαιοδοσίες του κράτους σχετικά με την αστική ανάπτυξη και την προστασία του περιβάλλοντος. Παράλληλα, ο νόμος 306/1976 'Περί αστικού σχεδιασμού και περιβάλλοντος' αποτέλεσε έναυσμα για το Εθνικό Συμβούλιο Χωροταξίας να ψηφίσει τις αποφάσεις 9610/ 23-3-1979 'Περί ενίσχυσης των αστικών κέντρων' και 2094/ 6 - 9 - 1979 'Το Ρυθμιστικό Σχέδιο της Αθήνας'. Με τον νόμο 1032/1980 ιδρύθηκε το ΥΧΟΠ (Υπουργείο Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος), το οποίο αργότερα μετονομάστηκε σε ΥΠΕΧΩΔΕ (Υπουργείο Περιβάλλοντος, Χωροταξίας & Δημοσίων Έργων), και με τον Νόμο 947/79 'Περί αστικών κέντρων' καθορίστηκαν νομικά οι χρήσεις γης. Την ίδια περίοδο ψηφίστηκαν μια σειρά νόμων και διαταγμάτων: ο Νόμος 880/79 'Περί Συντελεστή Δόμησης, μεταφοράς του και ανώτατων επιτρεπτών ορίων του', το Προεδρικό Διάταγμα 6/17 - 10 - 1979 'Περί εκτός σχεδίου δόμησης, για την υπόλοιπη Ελλάδα', το Προεδρικό Διάταγμα 2/ 13 - 3 - 1981 'Περί οικισμών πριν από το 1923', οι Νόμοι 651/1977, 720/1977 σχετικά με τις 'Παράνομες οικοδομικές δραστηριότητες', ο Νόμος 998/1979 'Περί Δασών και Προστασίας των δασικών εκτάσεων' και ο Νόμος 960/1979 'Περί χώρων στάθμευσης'.

Οι παραπάνω νόμοι και τα διατάγματα είχαν σαν αποτέλεσμα να αδρανήσει το διάταγμα του 1923 (το διάταγμα αυτό επέτρεπε την χωρίς όρια οικοδομική ανάπτυξη), να μειωθεί σημαντικά η οικοδομική δραστηριότητα, προκαλώντας προβλήματα στις πληθυσμιακές ομάδες που συνδέονται άμεσα με τις οικοδομές,

αλλά δίνουν παράλληλα τη δυνατότητα στην πολιτεία να αντιμετωπίσει με ευαισθησία το αστικό και το φυσικό περιβάλλον και τα προβλήματα που παρουσιάζονται σε αυτά.

- ο 1982 - *Μέχρι σήμερα*: Ο Νόμος 1337/1983 είχε σκοπό αρχικά να καλύψει το μεταβατικό στάδιο στις στεγαστικές ανάγκες, αλλά στη συνέχεια κατάφερε να αποτελέσει ένα βασικό νομοθετικό εργαλείο της ελληνικής πολεοδομίας και μέσο εφαρμογής. Αναγκαία προϋπόθεση του νόμου ήταν να προετοιμάσει τα αστικά σχέδια για όλες τις Τοπικές Αυτοδιοικήσεις (ΟΤΑ), έτσι ήταν γνωστός ως 'Επιχείρηση Αστικών Αναπλάσεων' σε πρωτογενείς κατοικήσιμες περιοχές.

Ο Νόμος 1337/1983 ακολουθήθηκε από τα διατάγματα 16-8/30-8-1985 και 24-4/31-5-1985 για τις δεύτερες ή αλλιώς παραθεριστικές κατοικίες και για τους οικισμούς κάτω των 2000 κατοίκων, αντίστοιχα. Οι νόμοι 1982/1990 και 1947/1991 ώθησαν την αξιοποίηση της δημόσιας γης, μέσω γραμματίων, και την ανάπτυξη της ιδιωτικής γης παράλληλα με την δημόσια γη, με την προϋπόθεση ότι η προετοιμασία των πολεοδομικών σχεδίων θα γινόταν από φυσικά ή νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου.

Ο Νόμος 1337/1983, προωθώντας τη αειφορική αστική και οικιστική ανάπτυξη των περιοχών, εξασφαλίζει τη βιώσιμη ανάπτυξη των οικισμών, την επέκταση της οικιστικής οικονομίας, ενώ παράλληλα θέτει τις απαραίτητες προϋποθέσεις για την νομική αναγέννηση των αστικών περιοχών.

Με τον Νόμο 2242/1994 εφαρμόστηκαν οι προδιαγραφές για τις παραθεριστικές κατοικίες λαμβάνοντας υπόψη τις ΖΟΕ (Ζώνες Οικιστικού Ελέγχου). Οι Νόμοι 2508/1997 και 2742/1999 αντικατέστησαν τον νόμο 1337/1983, θέτοντας τη βιώσιμη ανάπτυξη και τον αειφορικό σχεδιασμό των πόλεων, των κωμοπόλεων και των οικισμών, ως βασικές κατευθυντήριες προδιαγραφές. Στη συνέχεια, οι εν λόγω νόμοι τροποποιήθηκαν από τον Νόμο 3044/2002 με πολλές καταστατικές αλλαγές στις οποίες συμπεριλήφθηκαν οι οικοδομικές δραστηριότητες. Ορισμένες από τις αλλαγές αυτές αποσκοπούσαν στη προστασία του περιβάλλοντος των πόλεων, των κωμοπόλεων και των οικισμών και στη διασφάλιση της αειφόρου ανάπτυξης.

Οι υπουργικές αποφάσεις 1208/2004, 9726/2004, 9732/2004, 3941/2004 και 10014/2004 προώθησαν, από κοινού με τον Νόμο 3312/2003, ευεργετικές ρυθμίσεις σχετικά με τη νομιμοποίηση των αυθαιρέτων, αλλά μόνο από την πλευρά καταβολής προστίμων και την παροχή ηλεκτρικού ρεύματος και ύδρευσης.

Κατά τη διάρκεια της τελευταίας αυτής περιόδου, ο αστικός σχεδιασμός αποτελεί επίσημα κρατική αρμοδιότητα, διότι η αστικοποίηση των περιοχών και η εκπόνηση, η έγκριση και τελικώς η εφαρμογή των Πολεοδομικών σχεδίων αποτελεί ευθύνη τόσο της Πολιτείας όσο και των ΟΤΑ και των δημόσιων αρχών.

Οι Περπερίδου και Τζωρτζιώτη (2007), υποστήριξαν, μετά τη συνοπτική παράθεση του νομικού πλαισίου σχετικά με τον αστικό και το χωροταξικό σχεδιασμό, ότι η εμφάνιση της αυθαίρετης δόμησης ήταν αποτέλεσμα των κενών που φέρει η ελληνική νομοθεσία σχετικά με τα θέματα αυτά και γενικότερα με την αστική ανάπτυξη.

Κατά τη διάρκεια των 100 χρόνων του νέου Ελληνικού Κράτους δεν υπήρξε ουσιαστικά καμία αναφορά στη νομοθεσία σχετικά με την επιβολή των απαραίτητων κανόνων για την αστική ανάπτυξη, όπως για παράδειγμα περιορισμοί στην κατασκευαστική δραστηριότητα, με αποτέλεσμα να μπορεί να χτίσει ο οποιοσδήποτε οπουδήποτε και οτιδήποτε, χωρίς να υπόκειται στον οποιοδήποτε έλεγχο.

Παρά το γεγονός ότι τα διατάγματα της δεκαετίας του '20 είχαν σκοπό να θέσουν σε ισχύ κάποιους υποτυπώδεις κανόνες, οι ελλείψεις του Οικοδομικό Κώδικα, των πολεοδομικών σχεδίων και των σχεδίων χρήσεων γης, συνέβαλαν τα μέγιστα στην αύξηση της έντασης του φαινομένου της αυθαίρετης δόμησης. Οι μεγάλες παρεκκλίσεις κατά την εφαρμογή των διαταγμάτων αυτών, οδήγησαν στη δημιουργία των αυθαίρετων οικισμών, οι οποίοι σήμερα δε συμμορφώνονται με τις βασικές κοινωνικές προϋποθέσεις, όπως η ύπαρξη δημόσιων χώρων, επαρκή πεζοδρόμια, πλάτη δρόμων και δίκτυα κοινής ωφελείας. Έτσι, εντοπίστηκαν τρεις κατηγορίες αυθαιρέτων: α) αυθαίρετοι οικισμοί στις αστικές περιοχές, σύμφωνα με το διάταγμα 17-7/1923, β) αυθαίρετοι οικισμοί που υπήρχαν πριν το 1923 και ακολουθούσαν 'δικό' τους νομικό πλαίσιο και γ) αυθαίρετοι οικισμοί έξω από τα επίσημα όρια και σχέδια των πόλεων.

Μετά τον δεύτερο παγκόσμιο πόλεμο και το τέλος του εμφυλίου, η καταστροφή της ελληνικής υπαίθρου, οδήγησε χιλιάδες ανθρώπους στα μεγάλα αστικά κέντρα, οι οποίοι είχαν άμεσες στεγαστικές ανάγκες, ενώ έδωσε την ευκαιρία στον ιδιωτικό κατασκευαστικό τομέα να δράσει άμεσα, χωρίς όμως να συντονίζεται με την πολιτεία, αλλά αντίθετα ενεργώντας χωρίς κανένα περιορισμό.

Η περίοδος από το 1923 – 1972, χαρακτηρίστηκε προβληματική σχετικά με την αστική νομοθεσία. Η μηδενική καταγραφή των ιδιωτικών και των δημόσιων εκτάσεων (έλλειψη εθνικού κτηματολογίου) και παράλληλα η έλλειψη ελεγκτικών μηχανισμών,

οδήγησε στην ανικανότητα του κράτους να προστατεύσει την περιουσία του (δασικές εκτάσεις, παραλίες κτλ.), όπως και στη δημιουργία αυθαίρετων οικισμών, οι οποίοι σήμερα έχουν καταλήξει να καταλαμβάνουν μεγάλες εκτάσεις δημόσιας γης. Αυτοί οι νέοι αυθαίρετοι οικισμοί εξακολούθησαν να μην συμβιβάζονται με τις αναγκαίες κοινωνικές προϋποθέσεις (όπως αυτές αναλύθηκαν παραπάνω), σηματοδοτώντας την αρχή της υποβάθμισης του αστικού και του φυσικού περιβάλλοντος στην Ελλάδα. Η έκβαση της αυθαίρετης χωροθέτησης των κτιρίων, των εργοστασίων, των καταστημάτων κα. σε συνδυασμό με την αποξήλωση των δασών, το μπάζωμα των ποταμών με οικοδομικά υλικά και απόβλητα, ήταν αρκετά για να οδηγήσουν όχι μόνο στην σταδιακή υποβάθμιση του φυσικού περιβάλλοντος, αλλά σε αρκετές περιπτώσεις στην πλήρη καταστροφή του.

Κατά την περίοδο 1970 – 1982 έγιναν οι πρώτες ουσιαστικές προσπάθειες, από την πλευρά της πολιτείας, να δημιουργηθεί και να εφαρμοστεί ένα νομικό πλαίσιο σχετικά με την πολεοδομία και τη χωροταξία. Η αναγνώριση του κράτους ως μοναδικού υπεύθυνου σε θέματα προώθησης κι ελέγχου του αστικού σχεδιασμού και της προστασίας του περιβάλλοντος, θα μπορούσε να αποτελέσει μια νέα αρχή στη διαδικασία πολεοδομικού σχεδιασμού, θέτοντας υψηλά ειδικευόμενες περιοριστικές δράσεις.

Παρά το γεγονός ότι την περίοδο αυτή το θεσμικό πλαίσιο καλύπτει όλα τα βασικά ζητήματα της αστικής ανάπτυξης, προωθώντας παράλληλα την προστασία του περιβάλλοντος (αυτός υπήρξε και ο βασικός λόγος μετατροπής και μετονομασίας του ΥΧΟΠ σε ΥΠΕΧΩΔΕ), τελικώς, η απουσία ελεγκτικών μηχανισμών και η γραφειοκρατία κατά τη διάρκεια λήψης αποφάσεων σχετικά με τον αστικό και τον χωροταξικό σχεδιασμό και εφαρμογή τους, κατέστησαν την προσπάθεια αυτή αποτυχημένη, χωρίς να επιτευχθεί η αναχίτιση της επέκτασης της αυθαίρετης δόμησης.

Κατά την περίοδο 1982 μέχρι και σήμερα, η αποτροπή της επέκτασης του φαινομένου της αυθαίρετης δόμησης υπήρξε εξαιρετικά δύσκολη, λόγω της δυσκαμψίας και της αργοπορίας των αρμόδιων αρχών να επεξεργαστούν, να εκδώσουν και να εφαρμόσουν τις επεκτάσεις των σχεδίων των πόλεων. Παρόλο, που οι νόμοι μπορούσαν να επιβληθούν, η νοοτροπία των πολιτών που βασιζόταν στην αρχή του *‘έχω ένα κτίριο βάσει των συμφερόντων και των επιθυμιών μου’*. Ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα της νοοτροπίας αυτής είναι τα μεγάλα εμπόδια που είχε να αντιμετωπίσει

το ελληνικό κράτος, λόγω των προσφυγών στο Ανώτατο Δικαστήριο των πολιτών και των δημόσιων φορέων, χρησιμοποιώντας το πρόσχημα ότι η επέκταση των πόλεων ήταν αντισυνταγματική. Οι κατηγορίες αυτές, ωστόσο, είχαν ουσιαστικά σκοπό να εξυπηρετήσουν τοπικά, προσωπικά και ιδιωτικά συμφέροντα, μέσω της καθυστέρησης των διαδικασιών των εγκεκριμένων αστικών επεκτάσεων, με αποτέλεσμα να προκαλείται χάος στην ανάπτυξη των πόλεων και των οικισμών και να οξύνεται το φαινόμενο της αυθαίρετης δόμησης και των παρεπόμενων προβλημάτων.

Παρόλα αυτά, το 2003 το ΥΠΕΧΩΔΕ έκανε προσπάθειες για να επιλύσει το ζήτημα των αυθαίρετων κατοικιών και οικισμών, μέσω ευνοϊκών διακανονισμών και ρυθμίσεων για τα άτυπα αυτά κτίρια, με επιβολές προστίμων, την προσωρινή σύνδεση τους με δίκτυα κοινής ωφέλειας μέχρι και τη νομιμοποίησή τους. Ακόμη όμως κι αυτές οι προσπάθειες απέτυχαν διότι οι εν λόγω πολιτικές είχαν σκοπό να τακτοποιήσουν το πρόβλημα και όχι να το λύσουν. Ουσιαστικά, η νομιμοποίηση των αυθαιρέτων ήταν μια οικονομική συμφωνία του κράτους με τους ιδιοκτήτες των αυθαίρετων κατοικιών, χωρίς να λαμβάνει υπόψη και να υλοποιεί τις ανάγκες τους σε βασικές βιώσιμες υποδομές (ανοιχτοί χώροι, πάρκα, πλατείες, επαρκή πεζοδρόμια και πλάτη δρόμων, συγκοινωνιακά δίκτυα και προστασία από φυσικές καταστροφές), και χωρίς να περιλαμβάνει ουσιαστικά τις περιοχές αυτές στα ισχύοντα πολεοδομικά σχέδια. Παράλληλα, η νομιμοποίηση των αυθαιρέτων τα τελευταία χρόνια οδήγησε στη γενίκευση της νοοτροπίας ότι όποιος θέλει μπορεί να χτίζει αυθαίρετα, διαπράττοντας περιβαλλοντικά εγκλήματα, χωρίς να τιμωρείται. Η πρώτη εφαρμογή του Εθνικού Κτηματολογίου εντόπισε πάνω από 200.000 ιδιοκτησίες, ήτοι το 15% του συνόλου, να φέρουν αμφισβητήσιμους τίτλους κατοχής, κάτι που θέτει υπό αμφισβήτηση και το νομικό καθεστώς.

Οι Παρπερίδου και Τζιωρτζιώτη (2007) συνεχίζουν, επισημαίνοντας ότι το συμπέρασμα των παραπάνω καταστάσεων είναι ότι η αυθαίρετη δόμηση αποτελεί ένα σοβαρό και πολυδιάστατο ζήτημα κι όχι μια απλή διαδικασία, όπως θεωρήθηκε αρχικά. Στη διαδικασία αυτή που ακολουθείται, η πολιτεία και οι δημόσιες αρχές προσπαθούν σε συνεργασία με τους ιδιοκτήτες των αυθαιρέτων, οι οποίοι είναι οι επί μόνιμου βάσεως θιγμένοι, να νομιμοποιήσουν σε απόλυτο βαθμό και χωρίς συνέπειες τις εν λόγω άτυπες κατοικίες, δρώντας σαν να αποτελεί η ενέργεια της νομιμοποίησης τη μοναδική βιώσιμη λύση του προβλήματος. Στις περισσότερες περιπτώσεις οι ιδιοκτήτες ενδιαφέρονται να νομιμοποιήσουν κατά απόλυτο βαθμό τις αυθαίρετες οικοδομές τους,

χωρίς να ενδιαφέρονται για τις επιπτώσεις που μπορεί να έχει η έλλειψη του απαραίτητου συντονισμού και οργάνωσης της νομιμοποίησης αυτής και η κάθε είδους έλλειψη αστικού σχεδιασμού στο περιβάλλον.

2.6 Συνέπειες της αυθαίρετης δόμησης στην Ελλάδα

Οι Πολύζος και Μινέτος (2007) επισημαίνουν ότι το πρόβλημα της αυθαίρετης δόμησης τείνει να γίνει ιδιαίτερος οξύ για την περίπτωση της Ελλάδας, με σοβαρές οικονομικές, κοινωνικές και περιβαλλοντικές επιπτώσεις. Οι επιπτώσεις και οι πιέσεις είναι μεγάλες και κυμαίνονται από την ποιοτική και αισθητική αλλοίωση του τοπίου, τις απειλές στη βιοτική ποικιλομορφία, την απερίμωση των δασικών εκτάσεων και "συμπίεση" της ανοιχτής γης να αυξάνουν την ευπάθεια των οικισμών, την τοπική ρύπανση των υδάτων, μέχρι σε θέματα περιβαλλοντικής υποβάθμισης. Στην πλειονότητα των εκτάσεων αυτών, αναγνωρίζεται ότι ο μόνος τρόπος για τη βελτίωση της ποιότητας ζωής των κατοίκων στις περιοχές αυτές είναι μέσα από μια διαδικασία της επί τόπου αναβάθμισης. Ωστόσο, το επίκεντρο της παρούσας αναβάθμισης τείνει να απευθύνεται στο επίπεδο της επιμέρους διευθέτησης. Σπάνια είναι τα αποτελέσματα που αφορούν την ευρύτερη μητροπολιτική περιοχή. Ως εκ τούτου, συγκεντρωτικά, τα *κόστη* και οι *συνέπειες* που προέρχονται από την αυθαίρετη δόμηση, έτσι όπως έχουν καταγραφεί από μελετητές (Polyzos & Minetos, 2009 & 2007; Perperidou & Tziorgioti, 2007), διαμορφώνονται ως εξής:

- ο Όταν οι αυθαιρεσίες δεν έχουν να κάνουν με την παραβίαση των πολεοδομικών κανονισμών (πχ. απουσία άδειας δόμησης), αλλά με την αποφυγή των γραφειοκρατικών διαδικασιών και της φορολογίας, τότε οι παρατυπίες φορούν μόνο σε οικονομικές επιπτώσεις τόσο για το κράτος όσο και για τους ίδιους τους ιδιοκτήτες.
- ο Στην περίπτωση που οι αυθαίρετες κατοικίες έχουν κατασκευαστεί κατά παρέκκλιση της πολεοδομικής νομοθεσίας και άλλων ρυθμίσεων, πχ. σε αγροτεμάχια όπου υπάρχουν αυστηροί περιορισμοί σχετικά με τη δόμηση ή σε αγροτεμάχια όπου απαγορεύεται ρητά η δόμηση, τότε οι συνέπειες είναι τόσο οικονομικές όσο και περιβαλλοντικές και μπορεί να εμπεριέχονται κίνδυνοι για την ασφάλεια των ιδιοκτητών (σεισμοί, πυρκαγιές κατολισθήσεις κλπ.)

- Όταν οι αυθαίρετοι οικισμοί βρίσκονται σε δημόσια γη υψηλής αξίας (δάση, ποτάμια, παράκτια ζώνη, αρχαιολογικοί χώροι κλπ.), τότε προκαλούνται μεγαλύτερες επιπτώσεις με κοινωνικές, πολιτιστικές, περιβαλλοντικές και οικονομικές διαστάσεις, συν του ότι και σε αυτές τις περιπτώσεις εμπεριέχονται κίνδυνοι ασφάλειας των ιδιοκτητών τους (σεισμοί, πυρκαγιές κατολισθήσεις κλπ.).



Εικόνα 2.18: Δυσπρόσιτες και βραχώδεις παράκτιες περιοχές έχασαν τη φυσική ομορφιά τους σε μεγάλη έκταση. Σε πολλές περιπτώσεις αυθαίρετες κατοικίες εγκαθίστανται κάτω από υψηλής τάσεις ηλεκτρικές γραμμές (πυλώνες ΔΕΗ), ή ανεμογεννήτριες εγείροντας το θέμα δημόσιας υγείας και ασφάλειας (Γεωργοπούλου & Ιωάννου, 2005)

Οι συνέπειες της αυθαίρετης δόμησης μπορούν χωριστούν σε αυτές που αφορούν στο *κράτος* και σε αυτές που αφορούν στους ίδιους τους *ιδιοκτήτες*. Πιο αναλυτικά οι επιπτώσεις του φαινομένου για την *πολιτεία* είναι:

- Η απώλεια κρατικών εσόδων μέσω της φορολογίας, από τα τέλη που προέρχονται μέσω της έκδοσης των πολεοδομικών αδειών και τις εισφορές που προκύπτουν από την προστιθέμενη αξία που αποκτά ένα οικόπεδο όταν νομιμοποιείται, από την παροχή των υποδομών και των υπηρεσιών κοινής ωφελείας, δεδομένου ότι όλες οι παραπάνω συναλλαγές δεν μπορούν να γίνουν με αυθαίρετες κατοικίες.
- Επιπρόσθετες και οι υπολογισμένες κρατικές δαπάνες για την παροχή υπηρεσιών κοινής ωφέλειας και για την ανάπτυξη του απαιτούμενου οδικού δικτύου σε αυθαίρετους οικισμούς μετά την ένταξή τους στα πολεοδομικά σχέδια των πόλεων.
- Κρατικές δαπάνες για τη αποκατάσταση των περιβαλλοντικών φθορών που προκαλούνται στις εν λόγω περιοχές.

- Αυξάνεται η δημόσια δυσπιστία και η κοινωνική αποδοχή προς τη κρατική αποτελεσματικότητα. Αφενός, οι ιδιοκτήτες των αυθαιρέτων θεωρούν αδικία να μην υπάρχουν κοινωνικές στεγαστικές πολιτικές και, αφετέρου, οι υπόλοιποι πολίτες αντιδρούν στην έλλειψη ελεγκτικών μηχανισμών και στη μη εφαρμογή των ποινών. Η αποτυχία του κράτους να καταπολεμήσει τη διαφθορά, να προστατεύσει τα χαμηλότερα εισοδηματικά στρώματα και να προάγει την περιβαλλοντική ανάπτυξη, όπως επίσης και η αδικία και η ανακολουθία του ελληνικού νομοθετικού συστήματος στην πάροδο των χρόνων, η οποία αγνοεί παράλληλα τις ανομίες της ίδιας της πολιτείας και γενικότερα η έλλειψη θετικών κρατικών προσπαθειών, προκαλεί τη δημόσια δυσφορία.

Για του ίδιους τους *ιδιοκτήτες* των αυθαιρέτων κατοικιών οι επιπτώσεις είναι:

- Αναγκάζονται λόγω της μεγάλης ζήτησης, των αυξημένων τιμών των ακινήτων και της πολυπλοκότητας της ελληνικής νομοθεσίας, να επενδύσουν στην αυθαίρετη οικοδόμηση με αποτέλεσμα να αναπτύσσονται προβλήματα, μιας και δεν μπορούν να εξελίξουν τις κατοικίες τους περαιτέρω, να τις εισάγουν στην αγορά ακινήτων ή να τις υποθηκεύσουν.
- Τους καταχρώνται οικονομικά οι κατασκευαστές αφού για ευτελή υλικά είναι υποχρεωμένοι να πληρώνουν περισσότερα (ύπαρξη κινδύνου λόγω της ανομίας με ενδεχόμενες επιβολές ποινών).
- Θεωρούνται πολίτες 'δεύτερης κατηγορίας' κι αυτό έχει ένα γενικότερο κοινωνικό αντίκτυπο για του ίδιους.
- Στερούνται παροχής των υποδομών και των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας (ηλεκτροδότηση, ύδρευση αποχέτευση, σχολεία, νηπιαγωγεία, πάρκα, αθλητικές εγκαταστάσεις, μεταφορές, κλπ.).
- Ακόμη και όταν μετατρέπονται από δεύτερες σε κύριες κατοικίες, και η αξία της γης που βρίσκονται αυξάνεται, συνεχίζουν να στερούνται τις υποδομές και τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας, λόγω της έλλειψης πολιτικών διαχείρισης της γης.

Όπως αναφέρει ο Σιόλας το 2004, ακόμα και στην περίπτωση ένταξης των αυθαιρέτων οικισμών στα επίσημα πολεοδομικά σχέδια των πόλεων, παρά το ότι μια τέτοια διαδικασία είναι εξαιρετικά σημαντική γιατί αυτό σημαίνει ότι νομιμοποιούνται, οι ιδιοκτήτες εξακολουθούν να μην απολαμβάνουν καλύτερες περιβαλλοντικές

συνθήκες διαβίωσης. Παράλληλα με τις διαδικασίες νομιμοποιήσεων, πρέπει να πραγματοποιούνται βελτιώσεις στις περιοχές που έχουν αναπτυχθεί άναρχα και να αλλάξουν οι για χρόνια υφιστάμενες χρήσεις γης (Ioannidis & Potsiou, 2006).

2.7 Τυπικά παραδείγματα περιοχών έντονης αυθαίρετης οικοδόμησης

Η Ελλάδα καλύπτει γεωγραφικά 131,957,4 χλμ², έχει πληθυσμό περίπου 11 εκατομμύρια κατοίκους και η πληθυσμιακή πυκνότητα είναι 78 κατ. / χλμ². Η Ελλάδα αποτελείται από 13 περιφέρειες οι οποίες διαιρούνται σε 51 νομούς και οι οποίοι διαιρούνται σε 900 μεγαλύτερα και σε 132 μικρότερα δημοτικά διαμερίσματα (ΕΣΥΕ, 2003).

Το ηπειρωτικό τμήμα της χώρας σηματοδοτεί το τέλος της Βαλκανικής Χερσονήσου, ενώ το νησιωτικό τμήμα της χώρας, το οποίο αποτελείται από 3000 κατοικημένα ή μη νησιά, τόσο στο Αιγαίο όσο στο Ιόνιο Πέλαγος, συνορεύει με την Ασιατική και τη Αφρικανική Ήπειρο, ενώ η έκταση των ακτογραμμών είναι περίπου 15.021 χλμ². Το 72,8% του πληθυσμού κατοικεί στις αστικές περιοχές, ενώ το υπόλοιπο 27,2% αποτελεί τον αγροτικό πληθυσμό της χώρας. Στις ορεινές περιοχές κατοικεί το 9,2% του πληθυσμού, στις ημιορεινές το 21,8% και στις αστικές περιοχές το 69% (ΕΣΥΕ, 2003).

Σχετικά με την κατανομή των χρήσεων γης στην Ελλάδα, οι αγροτικές και κτηνοτροφικές χρήσεις καλύπτουν το 49,5% της επιφάνειας της χώρας, τα δάση, οι θαμνώδεις και απογυμνωμένες εκτάσεις το 47,2%, τα νησιά το 1,3% και οι αστικές και άλλες τεχνητές επιφάνειες το 2%. Γεωγραφικά το μεγαλύτερο μέρος της ηπειρωτικής επικράτειας καταλαμβάνεται από βουνά, ενώ οι αγροτικές πεδιάδες είναι λίγες και το μεγαλύτερο μέρος αυτών συγκεντρώνεται στην κεντρική Ελλάδα, εντός των ορίων της Περιφέρειας Θεσσαλίας (ΕΣΥΕ, 2003). Τις τελευταίες δεκαετίες (1991 – 2000), η αγροτική γη έχει μειωθεί αισθητά επηρεάζοντας αρνητικά την καλλιεργήσιμη γη.

Η Ελλάδα έχει απασχολήσει την ερευνητική κοινότητα σχετικά με τον βαθμό και τη μορφή που παίρνει το φαινόμενο της αυθαίρετης δόμησης. Παρακάτω παρουσιάζονται χαρακτηριστικά παραδείγματα έντονης αυθαίρετης δόμησης σε περιοχές της ελληνικής επικράτειας, όπως αυτά έχουν αναλυθεί από διάφορους ερευνητές.

α) *Παράκτιες περιοχές*: Στην Ελλάδα, οι περιοχές οι οποίες παρουσιάζουν τα τελευταία χρόνια έντονα φαινόμενα αυθαίρετης δόμησης (κυρίως 2^{ης} γενιάς) είναι αυτές που ανήκουν στην παράκτια ζώνη. Σύμφωνα με τους Πολύζο και Μινέτο (2008), οι παράκτιες περιοχές έχουν μακρά ιστορία εγκατάστασης ανθρώπινων οικισμών, μιας και έχουν χρησιμοποιηθεί εντατικά για στέγαση, γεωργία, τουρισμό και άλλες οικονομικά πρόσφορες δραστηριότητες για χρόνια. Παρόλα αυτά, σήμερα η κατάσταση είναι πολύ έντονη και η παράκτια ζώνη χαρακτηρίζεται από έντονη αστικοποίηση και ιδιαίτερα τα νησιά, έχοντας ως αποτέλεσμα τη δημιουργία πολλών προβλημάτων και απειλών για το μέλλον. Τις δύο τελευταίες δεκαετίες, η νόμιμη ή αυθαίρετη οικοδόμηση, τα δημόσια ή ιδιωτικά έργα προστασίας της παράκτιας ζώνης και της θάλασσας και τα προγράμματα αναπλάσεων των παραλιών, προκάλεσαν σε πολλές περιπτώσεις αρνητικές επιδράσεις, υποβαθμίζοντας την ποιότητα και τα χαρακτηριστικά των παράκτιων περιοχών με ιδιαίτερη οικονομική, κοινωνική και οικολογική αξία. Ως εκ τούτου, αν και είναι ευρέως αποδεκτό ότι οι επιπρόσθετες υποδομές κοντά στις ακτογραμμές προκαλούν τη διάβρωσή τους, παρόλα αυτά ο ρυθμός σχεδιασμού και κατασκευής έργων αναγέννησης και προστασία των παράκτιων περιοχών αυξάνεται αντί να μειώνεται.

Τα αποτελέσματα των λαθεμένων πρακτικών και δραστηριοτήτων σχετικά με τις περιοχές αυτές, είναι η μη βιώσιμη κατανομή των χρήσεων γης και οι μεγάλοι κίνδυνοι στους οποίους βρίσκονται οι ακτογραμμές της χώρας, αυξάνοντας έτσι την απειλητική κατάσταση όχι μόνο για το περιβάλλον, αλλά και για τους κατοίκους και τις οικονομικές τους δραστηριότητες. Τα βασικά θέματα ανησυχίας σε εθνικό και κοινωνικό επίπεδο για τις παράκτιες περιοχές της Ελλάδας είναι τα εξής:

- Η παράκτια διάβρωση και ο κίνδυνος πλημμύρας από τη θάλασσα
- Η άνοδος της στάθμης της θάλασσας
- Οι αλλαγές των χρήσεων γης
- Ο ελεύθερος χρόνος, η ψυχαγωγία, οι παραθεριστικές κατοικίες και τα τουριστικά καταλύματα

Ο βασικότερος παράγοντας που οδήγησε στην υποβάθμιση του περιβάλλοντος και στην αλλαγή της κατανομής των χρήσεων γης των παράκτιων περιοχών είναι η τουριστική ανάπτυξη, η οποία παράλληλα αποτελεί μια από τις σημαντικότερες οικονομικές δραστηριότητες σε όλες τις Μεσογειακές χώρες. Εκτιμάται ότι, σήμερα, το 80% του διεθνούς τουρισμού στη Μεσόγειο συγκεντρώνεται στην Ισπανία, τη Γαλλία,

την Ιταλία και την Ελλάδα, χώρες στις οποίες τα τουριστικά ρεύματα συγκεντρώνονται στις ήδη πυκνοκατοικημένες παράκτιες περιοχές τους. Η αστικοποίηση των ακτών, λόγω της ανάπτυξης της τουριστικής βιομηχανίας (ξενοδοχεία, καταλύματα, τουριστικά καταστήματα), των παραθεριστικών κατοικιών, έχει οδηγήσει στην απώλεια φυσικών πόρων και οικοτόπων και στην υποβάθμιση της βιοποικιλότητας και του αισθητικού τοπίου. Οι προσδοκίες για την αύξηση του εισοδήματος σε συνδυασμό με την έλλειψη περιβαλλοντικής συνείδησης και την ανεπάρκεια περιφερειακού σχεδιασμού χρήσεων γης και διοικητικών δομών, οδήγησαν στην αύξηση της οικοδόμησης νόμιμων και αυθαίρετων κτιρίων και στην επέκταση των αστικών σχεδίων των παράκτιων περιοχών. Έτσι, οι νέες μορφές χρήσεων γης χαρακτηρίζονται από την έλλειψη των βασικών δημόσιων υποδομών και των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, στη δυσκολία πρόσβασης στις υπάρχουσες εγκαταστάσεις στα κέντρα των πόλεων και στη χαμηλή περιβαλλοντική ποιότητα. Σημαντικό είναι το γεγονός ότι η 2^η αυτή γενιά αυθαίρετων αποδεικνύεται πολύ δύσκολο να αντιμετωπιστεί από το υπάρχον θεσμικό, κανονιστικό πλαίσιο εφαρμογής πολιτικών.

Οι Πολύζος και Μινέτος στη συνέχεια, μέσα από μελέτη της βιβλιογραφίας και των θεωρητικών προοπτικών για την αυθαίρετη δόμηση και συνυπολογίζοντας τις ιστορικές, οικονομικές και κοινωνικές ιδιαιτερότητες της Ελλάδας, καταλήγουν στους βασικούς παράγοντες που συντέλεσαν στην ανάπτυξη της αυθαίρετης δόμησης στις ελληνικές παράκτιες περιοχές, οι οποίοι διαμορφώνονται ως εξής:

- Η συνολική αξία η οποία προστέθηκε στα υπάρχοντα πολεοδομικά σχέδια των πόλεων της κάθε περιφέρειας από το 1985 – 2003. Είναι προφανές ότι εάν οι νέες περιοχές που συμπεριλήφθηκαν στα αστικά σχέδια έχουν έκταση η οποία είναι ίση ή ξεπερνά τη ζήτηση, τότε η αστική γη στο πλαίσιο της αγοράς ακινήτων θα έχει προσιτή τιμή. Αυτό συμβαίνει διότι υπάρχει άμεση σχέση μεταξύ της επέκτασης των ορίων των πόλεων και της προσιτής στέγασης.
- Το επίπεδο ευημερίας των κατοίκων (ΑΕΠ: Ακαθάριστο Εθνικό Προϊόν) κάθε περιφέρειας, δείχνει το επίπεδο οικονομικής ανάπτυξης κάθε περιφέρειας και επίσης την ικανότητα της τοπικής οικονομίας στον κατασκευαστικό τομέα. Ως εκ τούτου, το επίπεδο ευημερίας επηρεάζει την ανάπτυξη της αυθαίρετης δόμησης.
- Οι πληθυσμιακές αλλαγές σε κάθε περιφέρεια, μιας και η αύξηση του τοπικού πληθυσμού δημιουργεί νέες απαιτήσεις για στέγαση με αποτέλεσμα να επηρεάζεται τόσο η νόμιμη όσο και αυθαίρετη δόμηση κάθε περιφέρειας.

- Το μήκος των παραλιών είναι ένα μέτρο που δείχνει από το συνολικό μήκος των ακτογραμμών, τις περιοχές οι οποίες είναι πρόσφορες για την οικοδόμηση δεύτερης, παραθεριστικής κατοικίας. Ένας ακόμη παραπλήσιος, αλλά καθοριστικός, παράγοντας είναι το μήκος των αμμωδών παραλιών, διότι δείχνει με περισσότερη ευκρίνεια τη φέρουσα ικανότητα κάθε περιφέρειας για την ανάπτυξη του τουρισμού και άρα της αυθαίρετης δόμησης.
- Οι διανυκτερεύσεις των εξωτερικών τουριστών σε κάθε περιφέρεια δείχνει την τουριστική ελκυστικότητα της περιοχής στον εξωτερικό τουρισμό και καταδεικνύει τη ζήτηση για την ύπαρξη καταλυμάτων. Ένας επίσης σημαντικός παραπλήσιος παράγοντας είναι και ο αριθμός των διανυκτερεύσεων των εγχώριων τουριστών.
- Η πληθυσμιακή δυναμικότητα κάθε περιφέρειας. Για να υπολογιστεί η επιρροή του πληθυσμού στο φαινόμενο της αυθαίρετης δόμησης, υπολογίζεται χρησιμοποιώντας την άμεση και την έμμεση πληθυσμιακή δυναμικότητα του πληθυσμού κάθε περιφέρειας. Η συνολική πληθυσμιακή δυναμικότητα αποτελεί συνάρτηση του μόνιμου πληθυσμού της περιφέρειας και των αποστάσεων της εν λόγω περιφέρειας από τις υπόλοιπες της επικράτειας (και γι' αυτό συνδέεται με τις διαπεριφερειακές αποστάσεις επίσης).
- Η συμμετοχή του δευτερογενούς και του τριτογενούς τομέα στην οικονομία και τη συνολική παραγωγή της κάθε περιφέρειας.
- Η νόμιμη οικοδομική δραστηριότητα κάθε περιφέρειας, μιας και πιστεύεται ότι η νόμιμη και η αυθαίρετη οικοδομική δραστηριότητα συνδέονται άμεσα μεταξύ τους. Όσο μεγαλύτερη είναι η νόμιμη οικοδομική δραστηριότητα σε μια περιφέρεια, τόσο περισσότεροι είναι και οι αυθαίρετοι οικισμοί σε αυτή.

Οι Πολυζος και Μινέτος κατέληξαν, μετά την έρευνά τους, σε κάποια γενικά συμπεράσματα σχετικά με το φαινόμενο της αυθαίρετης δόμησης στην ελληνική παράκτια ζώνη. Η αυθαίρετη δόμηση ελκύεται από τα *ψυχαγωγικά* και τα *αισθητικά πλεονεκτήματα* μιας περιοχής, όπως είναι οι αμμώδεις παραλίες και η υψηλή ποιότητα του τοπίου, βασικά χαρακτηριστικά των παράκτιων περιοχών. Ως εκ τούτου, το ζήτημα της διατήρησης του υψηλού αισθητικού επιπέδου των περιοχών αυτών, αποτελεί καίριο ζήτημα για τη επίτευξη της αειφορίας των ακτών. Επίσης, η αυθαίρετη δόμηση διατηρεί τη δυναμικότητάς της λόγω της έλλειψης αποτελεσματικών πολιτικών κατανομής των χρήσεων γης, ενώ το κράτος θα έπρεπε να παρέχει επαρκείς οικοδομήσιμες εκτάσεις

στις περιφέρειες όπου η ζήτηση για στέγαση είναι υψηλή. Χωρικά, η έρευνα έδειξε ότι ενώ η αυθαίρετη δόμηση αρχικά εντοπιζόταν στα αστικά κέντρα, στη συνέχεια μεταφέρθηκε στις γειτονικές παράκτιες περιοχές. Συμπερασματικά, οι Πολύζος και Μινέτος καταλήγουν ότι στην Ελλάδα η σύγχρονη εκδοχή της αυθαίρετης δόμησης αποτελείται κατά το μεγαλύτερο ποσοστό από παραθεριστικές κατοικίες.

β) Νότια Αττική: Χαρακτηριστικό παράδειγμα εξάπλωσης της αυθαίρετης δόμησης, σύμφωνα με τους Ιωαννίδη, Πότσιου και Ψάλτη (2009), είναι μια περιοχή της Νότιας Αττικής η οποία βρίσκεται σε απόσταση 1,5 χλμ. από τη θάλασσα και είχε χαρακτηριστεί ως αγροτική γη. Η έκταση αυτή είναι χωρισμένη σε αγροτεμάχια, πολλά από τα οποία είναι αρκετά μικρά (το μέγεθός τους δεν θεωρείται νομικά άρτιο για οικοδόμηση) και καλλιεργούνται. Μέχρι σήμερα οι περισσότερες οικοδομές που κατασκευάστηκαν στην περιοχή αυτή αφορούσαν αποκλειστικά σε παραθεριστικές κατοικίες και μέχρι το 1974 όλες οι οικοδομές ήταν νόμιμες μιας και είχε δοθεί άδεια δόμησης σε μικρότερα οικόπεδα για την ανέγερση δεύτερων κατοικιών. Αυτοί οι κανονισμοί αργότερα άλλαξαν και πλέον για να δοθεί άδεια δόμησης σε εκτός σχεδίου αγροτικές ή παράκτιες περιοχές πρέπει το οικόπεδο να είναι ίσο ή μεγαλύτερο από 4 στρ. Η πολεοδόμηση της περιοχής ιστορικά έχει ως εξής:

- 1975: Όλη η εν λόγω περιοχή είναι χαρακτηρισμένη ως αγροτική και τα λιγιστά κτίρια εξυπηρετούσαν κυρίως αγροτικές εργασίες. Την περίοδο αυτή εμφανίστηκαν και μερικές επιπλέον οικοδομές βάσει της προσωρινής απόφασης του κράτους να δώσει άδεια για την ανέγερση παραθεριστικών κατοικιών.
- 1980: Εμφανίστηκαν περισσότερες οικοδομές τόσο εντός σχεδίου, όπου τα ποσοστά και η πυκνότητα δόμησης είναι μεγαλύτερα, όσο και εκτός σχεδίου, όπου εμφανίστηκαν πολλές αυθαίρετες κατοικίες.
- 1989: Αν και το μεγαλύτερο μέρος της εντός σχεδίου δόμησης είχε δομηθεί νόμιμα, υπήρξε σημαντική ανάπτυξη της παράτυπης οικοδόμησης χωρίς άδεια στη γύρω περιοχή (εκτός πολεοδομικού σχεδίου).
- 2001: Η αυθαίρετη δόμηση στην εκτός σχεδίου περιοχή εξαπλώνεται με μεγάλους ρυθμούς.

γ) Ανατολική Αττική, Βούλα: Οι Δημοπούλου και Ζέντελης (2008) παρουσιάζουν την περίπτωση της περιοχής της Βούλας, η οποία αποτελεί μία ραγδαίως αστικοποιημένη

κοινότητα. Μέχρι το 1960, ο πληθυσμός της ήταν κυρίως αγροτικός, όταν η αστικοποίηση των προαστίων πήρε μεγάλες διαστάσεις και η Βούλα αποτέλεσε τον πιο πολυπληθή τον δήμο της Ανατολικής Αττικής. Το 2005, η εν λόγω περιοχή έχει έκταση 8.787 χλμ², πληθυσμό 31.078 και πυκνότητα 3.537 κατ./ χλμ², και αποτελείται από έξι αστικές ενότητες – συνοικίες, οι οποίες περιλαμβάνονται στα πολεοδομικά σχέδια της περιοχής.

Στα γραφεία της πολεοδομίας της Βούλας κατά το διάστημα 2000 – 2006 έγιναν 251 προσφυγές από πολίτες, και εντοπίστηκαν συνολικά 376 περιπτώσεις αυθαιρεσιών σε θέματα δόμησης. Τα υποβαλλόμενα στοιχεία κατατάσσονται ως εξής:

- Το 92% των προσφυγών αναφέρονται σε κατοικίες και το 8% σε κτίρια επιχειρήσεων και σε γραφεία (τα ποσοστά αυτά δείχνουν ότι η Βούλα αποτελεί μια κατά κύριο λόγο οικιστική περιοχή).
- Οι 376 αυθαιρεσίες στη δόμηση που εντοπίστηκαν ταξινομούνται ως εξής:
 - Το 53% αφορά ημιυπαίθριους χώρους οι οποίοι μετατράπηκαν παρανόμως σε εσωτερικούς, κατοικήσιμους χώρους.
 - Το 40% αφορούν σε παράνομη αλλαγή των χρήσεων των κτιρίων (πχ. υπόγειοι και ημιυπόγειοι χώροι, και γκαράζ μετατραπήκαν αυθαίρετα σε διαμερίσματα).
 - Το 7% αναφέρεται σε παράνομη χρήση των ταρατσών και των στεγών.

Η μελέτη των Δημοπούλου και Ζέντελη έδειξε ότι οι δημόσιες αρχές δεν κατάφεραν να εφαρμόσουν τα νόμιμα μέτρα σχετικά με τις κατεδαφίσεις των αυθαιρέτων και την επιβολή χρηματικών προστίμων, όπως προβλέπονται από τον νόμο. Κατά τη διάρκεια των ετών 2003 και 2004, το ύψος των προστίμων που συλλέχθηκε, τελικά, ήταν πολύ μικρότερο από αυτό που είχε επιβληθεί αρχικά. Μετά όμως το 2004, σημειώθηκε μεγάλη αύξηση στο ύψος των προστίμων που θα έπρεπε να επιβληθούν σε περίπτωση αυθαιρεσίας στη δόμηση, βάσει της εφαρμογής νέων κανονισμών (Υπουργική Απόφαση 9732/2004), τα οποία ανέρχονταν σε 900% της συνολικής αξίας. Ωστόσο, παρά το γεγονός ότι τα πρόστιμα που επιβλήθηκαν σε αυθαίρετα της περιοχής της Βούλας κατά τα έτη 2005 και 2006 ήταν δέκα φορές περισσότερα, το συνολικό ποσό που συγκεντρώθηκε, τελικά, ήταν πολύ μικρότερο απ' ότι τα προηγούμενα έτη (46 με 69 εκατομμύρια ευρώ). Το αποτέλεσμα αυτό οφείλεται ολοφάνερα στην αύξηση

της γραφειοκρατικής ανικανότητας των δημόσιων αρχών και στην αποδυνάμωση των νόμων με την εκ των υστέρων έκδοση αντιφατικών εγκυκλίων.

‘Αν θεωρήσουμε την πόλη ως έργο ορισμένων ιστορικών και κοινωνικών "φορέων" τότε πρέπει να διακρίνουμε τη δράση και το αποτέλεσμα, την ομάδα (ή τις ομάδες) και το "προϊόν τους". Χωρίς ωστόσο να τα ξεχωρίζουμε. Δεν υπάρχει έργο χωρίς μία ρυθμισμένη διαδοχή πράξεων και ενεργειών, αποφάσεων και συμπεριφορών, χωρίς μηνύματα και χωρίς κώδικες. Ούτε υπάρχει έργο χωρίς πράγματα, χωρίς κάποια ύλη που θα διαπλαστεί, χωρίς κάποια πρακτικό-αισθητή πραγματικότητα, χωρίς ένα έδαφος, μία "φύση", μία ύπαιθρο και ένα περιβάλλον. Οι κοινωνικές σχέσεις έχουν σαν αφετηρία τους το αισθητό, δεν περιορίζονται στον αισθητό κόσμο κι ωστόσο δεν αιωρούνται στον αέρα, δεν φεύγουν μέσα στην υπέρβαση. Αν η κοινωνική πραγματικότητα εμπεριέχει μορφές και σχέσεις, αν δεν μπορεί να νοηθεί με τρόπο ομόλογο προς το απομονωμένο αντικείμενο, αισθητό ή τεχνητό, ωστόσο δεν υφίσταται χωρίς χειροπιαστά πράγματα, χωρίς προσδέσεις με το αντικείμενο και τα πράγματα’

‘Η κρίση της Πόλης συνοδεύεται από την κρίση των θεσμών της Πόλης.’

H. Lefebvre, ‘Δικαίωμα στην Πόλη’

3. Προτάσεις αντιμετώπισης του φαινομένου της αυθαίρετης δόμησης

3.1 Προτάσεις της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Επιτροπής για την αντιμετώπιση του φαινομένου της αυθαίρετης δόμησης

Σύμφωνα με έκθεση της ECE² (2008), στον τομέα της στέγασης και της διαχείρισης της γης, επισημαίνεται ότι γενικά, τα προβλήματα της αυθαίρετης δόμησης δεν έχουν αντιμετωπιστεί συστηματικά και οι ευθύνες παραμένουν κατακερματισμένες, ενώ οι άτυποι οικισμοί και οι κάτοικοί τους συχνά παραμελούνται από τον ευρύτερο αστικό ιστό και τις κοινωνικές αστικές ανάπτυξης. Σε παγκόσμιο επίπεδο, κάποιες κοινωνίες επέλεξαν την αυθαίρετη στέγαση για την κατοίκισή τους, υποστηριζόμενοι από τις τοπικές κοινωνίες και από άλλες μη – κυβερνητικές οργανώσεις (NGOs), μια διαδικασία η οποία είχε πολλά θετικά αποτελέσματα για τους κατοίκους των περιοχών αυτών, και ως ένα βαθμό για τις αντίστοιχες πολιτείες. Παρόλα αυτά, πλέον, υπάρχει μια διεθνής έκκληση για βιώσιμες παρεμβάσεις στους αυθαίρετους οικισμούς. Οι εθνικές κυβερνήσεις εφαρμόζουν τις σχετικές διεθνείς στρατηγικές εξυγίανσης του φαινομένου σε τοπικό επίπεδο, ενώ τα αναπτυγμένα κράτη θεωρούνται αρωγοί για την επίτευξη της εξάλειψης της αυθαίρετης δόμησης. Παράλληλα με την εφαρμογή των πολιτικών, βασική προϋπόθεση αποτελεί η διασφάλιση της ισότιμης πρόσβασης στα ανθρώπινα δικαιώματα και η δίκαιη ανακατανομή του πλούτου. Για τη λύση του συγκεκριμένου προβλήματος ενεργοποιείται η συνεργασία του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα, καθώς και η έντονη κινητοποίηση των τοπικών αρχών με την συμβολή των δεξιοτήτων και των γνώσεων τους.

Στη συγκεκριμένη έκθεση σημειώνεται ότι η αυθαίρετη δόμηση, στο πλαίσιο της αύξησης της αστικής ανάπτυξης, παρουσίασε σημαντική άνοδο στις ευρωπαϊκές χώρες της Ελλάδας, της Ισπανίας, της Γαλλίας και της Ιταλίας, ενώ οι λύσεις που εφαρμόστηκαν κυμάνθηκαν από τη νομιμοποίηση των αυθαίρετων οικισμών και την παροχή των υπηρεσιών κοινής ωφελείας και των απαραίτητων υποδομών, μέχρι την

² ECE: ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE (Οικονομική Επιτροπή της Ευρώπης), COMMITTEE ON HOUSING AND LAND MANAGEMENT (Επιτροπή Στέγασης και Διαχείρισης της Γης), τίτλος έκθεσης: *'In Search for Sustainable Solutions for Informal Settlements in the ECE Region: Challenges and Policy Responses'* (Έρευνα για Βιώσιμες Λύσεις για τους Αυθαίρετους Οικισμούς στις Περιφέρειες της Οικονομικής Επιτροπής της Ευρώπης: Προκλήσεις και Πολιτικές αντιμετώπισης'. Η μελέτη αυτή στηρίζεται σε έρευνα που διεξάγεται από εμπειρογνώμονες και στη Γραμματεία. Ο κύριος συγγραφέας είναι η Sasha Tsenkova, Πανεπιστήμιο Γεωγραφίας, Τμήμα Περιβαλλοντικού Σχεδιασμού. Συμμετέχουν οι συγγραφείς Anna Badyina, Πανεπιστήμιο Οξφόρδης, Τμήμα Γεωγραφίας και Χρύσα Πότσιου, Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο Αθήνας.

επανεγκατάσταση των προγραμμάτων κοινωνικής στέγασης και την ένταξη των οικισμών αυτών στον επίσημο αστικό σχεδιασμό. Έχει αποδειχθεί ότι μόνο μέσω συνδυαστικών και ολοκληρωμένων λύσεων μπορούν να επιτευχθούν θετικά αποτελέσματα στο διακανονισμό της αυθαίρετης δόμησης, και ως εκ τούτου η επιτυχημένη ανταπόκριση στο πρόβλημα της αυθαίρετης δόμησης θα πρέπει να στηρίζεται στην αναγνώριση των ποικίλων δυνάμεων που βρίσκονται πίσω από διάφορες μορφές της αυθαίρετης δόμησης και στην ανάγκη της ταυτόχρονης εφαρμογής μιας σειράς εργαλείων πολιτικής (κοινωνικός, οικονομικός και χωρικός σχεδιασμός). Για να έχουν επιτυχημένη έκβαση και για να είναι ολοκληρωμένες οι λύσεις, θα πρέπει να πλαισιώνονται από μακροπρόθεσμες στρατηγικές για την επίτευξη των ευρύτερων κοινωνικών στόχων με βάση τις αρχές της αειφορίας και της κοινωνικής δικαιοσύνης. Η ισότιμη, προσιτή και ασφαλής πρόσβαση στα βασικά αυτά δικαιώματα, όπως η γη και η στέγαση, αποτελούν τις προϋποθέσεις για την ανάπτυξη βιώσιμων κατοικήσιμων εκτάσεων και κοινωνιών.

Παρόλα αυτά, κατά τη διάρκεια της μέχρι τώρα αντιμετώπισης της αυθαίρετης δόμησης παρατηρήθηκε μια σειρά προβλημάτων, όπως η ασάφεια των διοικητικών διαδικασιών, η μη ρεαλιστική νομοθεσία και τα μη ρεαλιστικά πρότυπα πολεοδόμησης, η ανεπάρκεια οικονομικών και ανθρώπινων πόρων και το επιβαρυντικό κανονιστικό πλαίσιο, τα οποία εμπόδισαν τα εφαρμοσμένα προγράμματα να έχουν επιτυχή έκβαση. Η αποτυχία αυτή οφείλεται, κυρίως, στο ότι η αντίδραση, που υπήρξε από την πολιτεία όταν πήρε μεγάλες διαστάσεις το φαινόμενο της αυθαιρεσίας, ήταν εχθρική και όχι συνολική, στρατηγική και ενεργητική, όπως επίσης και στο γεγονός ότι δεν κατανοήθηκαν οι βαθύτεροι λόγοι που οδήγησαν στη διαμόρφωση των άτυπων οικισμών (κοινωνικές ανισότητες, άνιση κατανομή του πλούτου κ), ενώ σημαντικός θεωρείται και ο λόγος της περιορισμένης εφαρμογής των εργαλείων πολιτικής για ολοκληρωμένη διαχείριση της γης και για επιτυχή χωρικό σχεδιασμό. Το ζήτημα της στέγασης αντιμετωπίζεται κυρίως τεχνικά, χωρίς να δίνεται η απαιτούμενη προτεραιότητα σε αυτό, στο πλαίσιο της εθνικής οικονομίας και της κοινωνικής ανάπτυξης, ενώ ακόμη δεν έχει επιβληθεί η συνεργασία και ο συντονισμός μεταξύ της στεγαστικής πολιτικής με τις άλλες πολιτικές. Επίσης, η κοινή λογική που επικρατεί ότι μία ενιαία λύση αποτελεί απάντηση σε όλα τα προβλήματα, ενεργοποιεί τους εναλλακτικούς τρόπους ανάπτυξης και έχει εντείνει το φαινόμενο της αυθαίρετης οικοδόμησης (ECE, 2008).

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή Στέγασης και Διαχείρισης της Γης (ECE, 2008), προτείνει - βάσει της μέχρι τώρα εμπειρίας - λύσεις, έτσι ώστε οι επιβαλλόμενες πολιτικές να έχουν θετικά αποτελέσματα στην αντιμετώπιση της αυθαίρετης δόμησης. Οι πρωτοβουλίες αυτές είναι:

- Αλλαγή στη χάραξη των πολιτικών, έτσι ώστε ο στρατηγικός τους στόχος να υποστηρίζεται από βραχυπρόθεσμες, μεσοπρόθεσμες και μακροπρόθεσμες λύσεις.
- Η δημιουργία ενός αποτελεσματικού κυβερνητικού πλαισίου, με σκοπό τη σύνδεση των βασικών παραγόντων σε διάφορους τομείς, και την ενίσχυση της συμμετοχής των χαμηλότερων εισοδηματικά τάξεων.
- Η ανάπτυξη μιας πλατφόρμας διαλόγου μεταξύ των βασικών παραγόντων και η επίτευξη αποτελεσματικής συνεργασίας του δημόσιου με τον ιδιωτικό τομέα.
- Η αποδοτική εκμετάλλευση και διαχείριση των μέχρι τώρα εμπειριών, κατά την διάρκεια χάραξης νέων πολιτικών, και η ανταλλαγή γνώσεων.
- Νέες δεσμεύσεις για την καταπολέμηση της κοινωνικής ανισότητας και η εφαρμογή της κοινωνικής δικαιοσύνης.
- Η διεξοδική ανάλυση των σημαντικότερων αιτιών που επηρεάζουν τις συνθήκες διαβίωσης των κατοίκων και που οδηγούν στην ανάπτυξη των εναλλακτικών μορφών κατοίκησης.
- Η καθιέρωση διασύνδεσης μεταξύ των εξής βασικών τομέων πολιτικής: στέγαση, διαχείριση της γης και χωρικός σχεδιασμός.
- Ανάπτυξη αστικών στρατηγικών που εστιάζουν σε επίπεδο οικισμών, κατανοώντας τη σημασία της σύνδεσης των άτυπων αυτών οικισμών με τις ευρύτερες κοινωνικές, οικονομικές, αστικές και περιβαλλοντικές διαδικασίες ανάπτυξης.

Τέλος, στην έκθεση της ECE (2008) και μετά από την εξέταση των πρακτικών και των εμπειριών του παρελθόντος, δίνεται βάση στην πολιτική του διαλόγου και προτείνονται οι εξής βασικές αρχές για την καθοδήγηση των παρεμβάσεων αντιμετώπισης του φαινομένου της αυθαίρετης δόμησης:

- Δεν υφίσταται καμία ενιαία συγκεντρωτική λύση που να μπορεί να διευθετήσει το ζήτημα των αυθαίρετων οικισμών, και επιβάλλεται η επιλογή των εργαλείων να είναι πλήρης και να δρα σε συγκεκριμένο κοινωνικό πλαίσιο.
- Οι πολιτικές για την αντιμετώπιση της αυθαίρετης δόμησης πρέπει να βασίζονται στην κατανόηση των χωρικών εκφάνσεων και της πολυπλοκότητας του ζητήματος

της κοινωνικής ανισότητας. Ως εκ τούτου, για την αποτελεσματική αντιμετώπιση των πολλαπλών μειονεκτημάτων που επιφέρει η αυθαίρετη δόμηση, θα πρέπει να ενσωματωθούν στις πολιτικές κοινωνικά μέτρα υποστήριξης.

- Η υιοθέτηση μιας ολοκληρωμένης εθνικής στρατηγικής, για την αντιμετώπιση της κοινωνικής ανισότητας και της άνιση χωρικής αναδιανομής του πλούτου, είναι θεμελιώδης για την επίτευξη θετικών αποτελεσμάτων της πολιτικής σχετικά με τους ανεπίσημους οικισμούς.
- Η κοινή και περιεκτική κρατική προσέγγιση θα πρέπει να διασφαλίζει την επιτυχία των παρεμβάσεων στους αυθαίρετους οικισμούς.
- Οι στρατηγικές για την αντιμετώπιση της αυθαίρετης δόμησης θα πρέπει να στηρίζονται στη σαφή κατανόηση της φύσης της στέρησης που ενδέχεται να επικρατεί στους συγκεκριμένους οικισμούς και να επικεντρώνονται σε μια ολοκληρωμένη, ανθρωποκεντρική και τοπική προσέγγιση.
- Πρέπει να αναπτυχθεί μια εθνική στρατηγική για τη στέγαση που θα υποστηρίζει τις περιθωριοποιημένες κοινωνίες.
- Η αυθαίρετη δόμηση θα πρέπει να αποτελεί ζήτημα ενός εύστοχα σχεδιασμένου συστήματος, το οποίο θα έχει τη δυνατότητα να προσφέρει επαρκή οικοδομήσιμη γη σε προσιτές οικονομικά τιμές.
- Θα πρέπει το χωρικό σύστημα σχεδιασμού να δρα υπέρ των φτωχότερων κοινωνικά τάξεων, και παράλληλα να βασίζεται στις αρχές της βιωσιμότητας και της αειφορίας.
- Οι αποδοτικές πολιτικές για την αντιμετώπιση της αυθαίρετης δόμησης θα πρέπει να βασίζονται στην ανάπτυξη του κοινωνικού κεφαλαίου.
- Θα πρέπει να παρέχονται στους άτυπους οικισμούς η γνώση, η εκπαίδευση και η πρόσβαση στις πληροφορίες.

3.2 Προτάσεις για την αντιμετώπιση της αυθαίρετης δόμησης στην Ελλάδα

3.2.1 Προτεινόμενες λύσεις επί του θεσμικού πλαισίου, της διοίκησης και της διαχείρισης της γης, της αγοράς ακινήτων και γης, της κοινωνικής ισότητας

Στην ενότητα αυτή, αναλύονται οι πιθανές λύσεις που μπορούν να προταθούν, για τη μείωση της επέκτασης και των αρνητικών επιπτώσεων του φαινομένου της αυθαίρετης δόμησης στην Ελλάδα. Οι προτάσεις της ενότητας αυτής αφορούν στο ελληνικό θεσμικό πλαίσιο, σχετικά με τον χωροταξικό, πολεοδομικό και περιβαλλοντικό σχεδιασμό, τη διοίκηση και τη διαχείριση της γης, την αγορά ακινήτων και αγορά γης και την κοινωνική ισότητα.

Το φαινόμενο της αυθαίρετης δόμησης και της έλλειψης σχεδιασμού αποτελεί ένα πολύ σοβαρό πρόβλημα για την Ελλάδα, όπως επίσης και για διάφορες χώρες παγκοσμίως. Ωστόσο, στην Ελλάδα η κατάσταση της αυθαίρετης δόμησης, όπως αναλύθηκε στο προηγούμενο κεφάλαιο, είναι διαφορετική.

Η μέχρι τώρα προσπάθεια της ελληνικής πολιτείας να αντιμετωπίσει το φαινόμενο της αυθαίρετης δόμησης υπήρξε μονοδιάστατη. Οι Δημοπούλου και Ζέντελης (2008), αναφέρουν ότι η πολιτική γης τείνει να τιμωρεί τους ιδιώτες που καταφεύγουν στην ανέγερση αυθαίρετων κτιρίων ή κατασκευών, χωρίς να λαμβάνει επιπρόσθετα μέτρα πρόληψης της μελλοντικής επέκτασης του φαινομένου. Η κρατική προσέγγιση του φαινομένου μπορεί να συνοψιστεί ως εξής:

- Τα πρόστιμα και οι κυρώσεις επιβάλλονται μετά την ανέγερση των αυθαίρετων κατασκευών.
- Οι νόμιμοι περιορισμοί εφαρμόζονται στις ιδιοκτησίες όταν μεταβιβάζονται.
- Οι περιορισμοί εφαρμόζονται όταν τα αυθαίρετα κτίρια συνδέονται με τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας (ηλεκτρικό, ύδρευση κα).

Κατά συνέπεια, η απάντηση του ελληνικού κράτους στο πρόβλημα της αυθαίρετης δόμησης βασίζεται κυρίως σε μέτρα τιμωρίας, ενώ οι χρηματικές ποινές, που επιβάλλονται στους ιδιοκτήτες των αυθαίρετων, αντιμετωπίζουν δυσκολίες στην πιστοποίησή τους και προβλήματα στη συλλογή τους. Οι κρατικοί μηχανισμοί ελέγχου για τον εντοπισμό και την τιμωρία των αυθαίρετων κτιρίων είναι χρονοβόροι και αναποτελεσματικοί, και στηρίζονται κυρίως σε προσφυγές των πολιτών στις τοπικές

και αστυνομικές αρχές. Αποτέλεσμα αυτού είναι, από το μικρό ποσοστό αυθαιρέτων που εντοπίζονται και τους επιβάλλονται πρόστιμα, τα ποσά που εισπράττονται δεν είναι ιδιαίτερος σημαντικά. Μέχρι πρόσφατα, όχι μόνο δεν είχε αντιμετωπιστεί το φαινόμενο της αυθαίρετης δόμησης, αλλά αντιθέτως παρουσίασε αύξηση, με τους πολίτες να έχουν την πεποίθηση ότι αυθαίρετη δόμηση όχι μόνο δεν τιμωρείται αλλά, ουσιαστικά, επιβραβεύεται. Οι περιπτώσεις των αυθαιρέτων που κατεδαφίστηκαν είναι μηδαμινές σε σχέση με αυτές που στην πραγματικότητα δεν συμμορφώνονται με τους ισχύοντες κανονισμούς (Dimoroulou & Zentelis, 2008).

Παρόλα αυτά, η Ελλάδα έχει καταφέρει να αντιμετωπίσει έως ένα βαθμό το ζήτημα των άτυπων οικισμών, οι οποίοι δεν έχουν μεγάλες αντιθέσεις μεταξύ πλουσίων και φτωχών και δεν έχουν παρατηρηθεί κοινωνικές συγκρούσεις ανάμεσα στους νόμιμους και στους αυθαίρετους οικισμούς. Δεν εντοπίζονται μεγάλες κοινωνικές συγκρούσεις και η μορφή που παίρνει η αυθαίρετη οικοδόμηση στην Ελλάδα δεν χαρακτηρίζεται από την εκτεταμένη ύπαρξη ή την επικράτηση των παραγκουπόλεων και φτωχογειτονιών (Potsiou & Ioannidis, 2006). *Η εκτεταμένη εμφάνιση των αυθαιρέτων οικισμών δεν αποτελεί πάντα απόρροια του ΑΕΠ της χώρας, του επιπέδου και των δεικτών ευημερίας* (Ioannidis, Psaltis & Potsiou, 2009)³. Η ύπαρξη καλής ποιότητας αυθαιρέτων κατασκευών οφείλεται σε διάφορους διοικητικούς, θεσμικούς, πολιτικούς, φορολογικούς και κοινωνικούς παράγοντες οι οποίοι επηρεάζουν τις χρήσεις γης στην εκάστοτε περιοχή (Polyzos & Minetos, 2009 & 2007; Ioannidis, Psaltis & Potsiou, 2009; Dimoroulou & Zentelis, 2008; Perperidou & Tziotzioti, 2007). Ερευνητές από διάφορους κλάδους έχουν μελετήσει πιθανές λύσεις για την εξάλειψη ή την εξομάλυνση του φαινομένου και έχουν καταλήξει ότι το κοινωνικοοικονομικό ζήτημα της αυθαιρεσίας στη δόμηση είναι εξαιρετικά πολύπλοκο και απαιτεί μια συνδυαστική προσέγγιση.

Οι Ιωαννίδης και Πότσιου (2006), αναφέρουν ότι οι κυριότεροι λόγοι που οδήγησαν στην πολυπλοκότητα και στην επιτάχυνση της σύγχρονης έκφανσης της αυθαίρετης δόμησης, αντιμετωπίζονται ή πρόκειται να αντιμετωπιστούν βάσει των εξής νέων μηχανισμών και σύγχρονων γεγονότων:

- Οι μηχανισμοί χρηματοδότησης της στέγασης αναπτύσσονται, πλέον, μέσω των πρωτοβουλιών τόσο του ιδιωτικού όσο και του δημόσιου τομέα.
- Σήμερα, το πολιτικό και το ιστορικό καθεστώς της χώρας έχει αλλάξει δραματικά.

³ Βλέπε παράρτημα.

- Η Ελλάδα, πλέον, όντας μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ακολουθεί τις νέες τάσεις οικονομίας και δομής της δημόσιας διοίκησης.
- Οι πληροφορίες οι οποίες δεν υπήρχαν, μπορούν πλέον να καταγραφούν μέσω της χρήσης της σύγχρονης τεχνολογίας και λόγω της εξέλιξης των έργων του κτηματολογίου.
- Υπάρχει ένα σαφές πολιτικό ενδιαφέρον για τη βελτίωση της οικονομίας και την προσέλκυση τοπικών και ξένων επενδύσεων.

Σύμφωνα με τους Δημοπούλου και Ζέντελη (2008), το θεσμικό πλαίσιο που σχετίζεται με την αστική ανάπτυξη είναι πολύπλοκο, συγκεχυμένο και αντιφατικό, ενώ οι νόμοι επικαλύπτονται. Οι Ιωαννίδης και Πότσιου (2006), επισημαίνουν ότι οι πολίτες και η πολιτεία έχουν παγιδευτεί σε αυτό το παλιό, γραφειοκρατικό και ασυνεπές νομικό πλαίσιο και ότι είναι άμεση ανάγκη να απεγκλωβιστούν από το σύστημα αυτό, μιας και δεν εξυπηρετεί ούτε την εθνική οικονομία, ούτε τις απαιτήσεις της διεθνούς αγοράς γης. Οι ερευνητές συνεχίζουν υπογραμμίζοντας την επιτακτική ανάγκη νομικής μεταρρύθμισης και την υποχρέωση του κράτους να παρέχει σε όλους τους πολίτες πρόσβαση σύγχρονη αγορά γης, ενώ θα μπορούν να απολαύσουν όλα τα πλεονεκτήματα των μηχανισμών στέγασης και του τοπικού και διεθνούς πιστωτικού συστήματος. Αυτά σε συνδυασμό με τον έλεγχο και την προστασία του περιβάλλοντος αποτελούν βασικές προϋποθέσεις για την επίτευξη της βιώσιμης ανάπτυξης.

Οι προτάσεις των ερευνητών για τη μείωση της αυθαίρετης δόμησης εστιάζεται αρχικά στη βελτίωση της αγοράς ακινήτων, η οποία θα πρέπει να στηρίζεται στην ασφάλεια των συναλλαγών, στην ισότητα της πρόσβασης σε αυτές, στη σταθερότητα και στη διαφάνεια του πλαισίου στο οποίο πραγματοποιούνται και στη συγκράτηση του κόστους των συναλλαγών σε χαμηλά επίπεδα. Η σύγχρονη αγορά ακινήτων θα πρέπει να παρέχει τη δυνατότητα πρόσβασης σε δανειστικά ιδρύματα, σταθερά φορολογικά καθεστώτα και την ισότιμη πρόσβαση σε πιστώσεις (εξυπηρέτηση μειονοτήτων) για την απόκτηση σαφώς καθορισμένων αγαθών και υπηρεσιών (γη, κτίρια, μηχανισμοί). Η αγορά ακινήτων για να λειτουργεί αποδοτικά θα πρέπει να προσφέρει αξιόπιστη και ταχεία πρόσβαση του κοινού στη γη και σε ακίνητα στοιχεία και να διέπεται από σαφείς, συνεπείς και περιβαλλοντικά βιώσιμες πολιτικές διαχείρισης της γης.

Για να εφαρμόσει η Ελλάδα ένα σύγχρονο διοικητικό σύστημα διαχείρισης της γης θα πρέπει να πάρει παράλληλες πρωτοβουλίες οι οποίες θα βελτιώσουν τις

διαδικασίες διαχείρισης της γης. Οι Ιωαννίδης και Πότσιου (2006), υποστηρίζουν ότι οι νόμιμες αυθαιρεσίες σε κτίρια εντός των νόμιμων αστικών σχεδίων αποτελούν εμπόδιο στις τοπικές αγορές ακινήτων. Αυτό οφείλεται στις βελτιώσεις που μπορούν να πραγματοποιηθούν στα νόμιμα οικόπεδα, οι οποίες έχουν σαν αποτέλεσμα να αυξάνεται η αξία της γης. Με την ενσωμάτωση των ήδη υφιστάμενων άτυπων οικισμών και αυθαίρετων κτιρίων στον αστικό ιστό των πόλεων και την παράλληλη εφαρμογή βελτιώσεων στις εν λόγω περιοχές, θα μοιραστεί μεγαλύτερο μερίδιο κεφαλαίου, οι συναλλαγές θα αυξηθούν και θα υπάρχει η δυνατότητα υποθηκεύσεων, γεγονός που θα τονώσει την εθνική οικονομία και την αξία του εθνικού Κτηματολογίου. Το Κτηματολόγιο, με την ολοκλήρωση του χωροταξικού σχεδιασμού και των κανονισμών ζωνοποίησης σε όλη την επικράτεια, καθώς και με την εφαρμογή επιπρόσθετου νομικού πλαισίου, θα αποτρέψει τη δημιουργία μελλοντικών αυθαίρετων οικισμών. Ο χωρικός σχεδιασμός και ο καθορισμός των χρήσεων γης θα βοηθήσει στον έλεγχο της περιβαλλοντικής ανάπτυξης. Η σαφής οριοθέτηση των ακτογραμμών, των δασικών εκτάσεων και των περιοχών ιδιαίτερου ενδιαφέροντος, θα τις προστατεύσει από ενδεχόμενη ανέγερση αυθαίρετων κατασκευών.

Ως εκ τούτου, εκτός από την προσφορά, από τη μεριά του κράτους, ίσων ευκαιριών πρόσβασης και συμμετοχής στην αγορά ακινήτων, στους κτιριοδομικούς μηχανισμούς, στο δικαίωμα της υποθήκευσης και δανεισμού, η πολιτεία θα πρέπει να μεριμνήσει για την ισότιμη πρόσβαση στις υπηρεσίες, στις υποδομές υγείας και εκπαίδευσης, στην πληροφόρηση κα., με σκοπό να αυξήσει, μέσω των βελτιώσεων αυτών, την αξία των νεοεισαχθέντων περιοχών. Οι Δημοπούλου και Ζέντελης (2008), προσθέτουν ότι η οποιαδήποτε επέκταση των πολεοδομικών σχεδίων ή ενσωμάτωση νέων εκτάσεων στα εγκεκριμένα πολεοδομικά σχέδια, για να είναι επιτυχημένη, θα πρέπει να ακολουθεί τον κεντρικό αστικό σχεδιασμό, λαμβάνοντας υπόψη τους διαθέσιμους οικονομικούς πόρους και τις απαιτήσεις των πολιτών.

Στη συνέχεια, οι ερευνητές δίνουν ιδιαίτερη έμφαση στη προτεραιότητα που έχει το ζήτημα της μεταρρύθμισης του νομικού πλαισίου, έτσι ώστε να ενσωματωθούν οι ήδη υπάρχοντες άτυποι οικισμοί στον αστικό ιστό με χαμηλό κόστος και λιγότερο χρονοβόρες διαδικασίες, μιας και μέχρι τώρα η ενοποίησή τους έχει αποδειχθεί μακροχρόνια και μη αποδοτική (από το 1985 μέχρι το 2005, ο μέσος όρος ενσωμάτωσης των αυθαίρετων οικισμών στον επίσημο αστικό ιστό είχε μέσο όρο ολοκλήρωσης τα 8 χρόνια). Σχετικά με τις κυρώσεις που θα επιβάλλονται σε

περιπτώσεις αυθαιρεσίας, θα πρέπει να είναι προσιτές και δίκαιες ανάλογα με τα οφέλη που προκύπτουν από την οικοδόμησή τους και τη χρήση τους, συμπεριλαμβανομένης της παροχής των υποδομών και υπηρεσιών και τα έσοδα από τα πρόστιμα να διατίθενται για την αποκατάσταση των περιοχών που παρουσιάζουν καταστροφές από τις αυθαίρετες διαδικασίες δόμησης (Dimoroulou & Zentelis, 2008; Ioannidis & Potsiou, 2006). Θα πρέπει, λοιπόν, να διαχωρίζονται τα αυθαίρετα κτίρια που κατασκευάζονται για την αντιμετώπιση στεγαστικών ελλείψεων από αυτά που κατασκευάζονται για εμπορικούς λόγους ή λόγους απόκτησης δεύτερης κατοικίας, ενώ αν τα τελευταία δεν συμμορφώνονται στους κανονισμούς θα πρέπει να επιβάλλονται κατασταλτικές ποινές.

Παρόλα αυτά, οι διαδικασίες εντοπισμού μελλοντικών αυθαιρεσιών στον τομέα της δόμησης θα πρέπει να είναι γρήγορες να μην υπόκεινται σε γραφειοκρατικές καταστάσεις, έτσι ώστε να αποτρέπεται η εγκατάσταση και η απασχόληση των πολιτών στις αυθαίρετες αυτές περιοχές, με την προσδοκία ότι κάποια στιγμή θα νομιμοποιηθούν και ότι η παρανομία αυτή θα γίνει ανεκτή. Η ταχύτητα των διαδικασιών αυτών συνδέεται άμεσα με την διακοπή των παράνομων οικοδομικών εργασιών πριν από την ολοκλήρωσή τους, η οποία θα δημιουργούσε μια αμετάκλητη κατάσταση και τεράστια εθνικά κόστη (Dimoroulou & Zentelis, 2008).

Για να έχει ένα σημαντικό και αποδοτικό ρόλο ο ιδιωτικός τομέας (επιχειρήσεις, τράπεζες, ασφαλιστικές εταιρίες) στον τομέα της στέγασης και για να επιτευχθεί η προσέλκυση τοπικών και διεθνών επενδύσεων, απαιτείται η μεταρρύθμιση του νομικού πλαισίου σχετικά με τις ρυθμίσεις της ιδιοκτησίας. Παράλληλα, η Ελλάδα θα βελτιώσει και θα εκσυγχρονίσει την πολιτική διαχείρισης γης μέσω της ανανέωσης των κανονισμών διαχείρισης της γης, με τη συνεργασία όλων των σχετικών και εμπλεκόμενων φορέων.

Τέλος, οι Ιωαννίδης και Πότσιου (2006), υποστηρίζουν ότι η εμπειρία της ελληνικής επικράτειας σχετικά με το φαινόμενο της αυθαίρετης δόμησης μπορεί να χρησιμοποιηθεί ευεργετικά από άλλες χώρες που παρουσιάζουν παρόμοια προβλήματα. Το σύγχρονο σύστημα χωρικών πληροφοριών της Ελλάδας δεν μπορεί να στηρίζεται παρελθοντικές καταστάσεις και πρακτικές. Η αποφυγή των εκτεταμένων κατατμήσεων της αγροτικής γης, η νομιμοποίηση των αυθαίρετων οικισμών, η ανάπτυξη προσιτών εναλλακτικών μορφών στέγασης, η ανανέωση των χωρικών και πολεοδομικών κανονισμών, η εξάλειψη των παλαιότερων πολύπλοκων κανονισμών διαχείρισης της

γης, η παρακολούθηση των χρήσεων γης για την προστασία του περιβάλλοντος και την βιώσιμη εκμετάλλευση των φυσικών πόρων, η συνεχής ενημέρωση των νόμων διαχείρισης της γης, βάσει των άμεσων και μελλοντικά προβλεπόμενων επιταγών της κοινωνίας και η ανανέωση της διοικητικής δομής των εμπλεκόμενων φορέων θα οδηγήσουν στην εξάλειψη του φαινομένου της αυθαίρετης δόμησης στην Ελλάδα (Dimopoulou & Zentelis, 2008; Ioannidis & Potsiou, 2006).

Η Ελλάδα, όντας μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, πρέπει ούτως ή άλλως να εναρμονιστεί με τις ευρωπαϊκές οδηγίες και τους κατευθυντήριους κανονισμούς για την επίτευξη της αειφορικής ανάπτυξης των οικισμών και οικήσεως, με απώτερο στόχο τη σταδιακή βελτίωση του τομέα της στέγασης και της ποιότητας του περιβάλλοντος και των υποδομών. Οι Δημοπούλου και Ζέντελης, επισημαίνουν ότι κάτι τέτοιο θα επιτευχθεί μέσω της συνεχούς ενημέρωσης των χωρικών πληροφοριών και της καλής διακυβέρνησης, η οποία όπως ορίζεται από τον ΟΗΕ (Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών) συνίσταται από το σύνολο των μέσων που χρησιμοποιούν τα δημόσια και ιδιωτικά όργανα και οργανισμοί για να σχεδιάσουν και να διαχειριστούν τις υποθέσεις τους από κοινού.

3.2.2 Προτεινόμενες λύσεις βάσει της εφαρμογής των νέων τεχνολογιών

Οι Περπερίδου και Τζιωτζιώτη (2007), μελετούν τη σημασία των νέων τεχνολογιών στην ορθολογική διαχείριση του χώρου και διαδικασία νομιμοποίησης των αυθαίρετων. Σήμερα, τα επιτεύγματα της επιστήμης της πληροφορικής σε προγράμματα και εφαρμογές, σχετικά με την καταγραφή, τη διαχείριση, την τροποποίηση και την ανάκτηση πληροφοριών για οποιαδήποτε γεωγραφικά ή χωρικά δεδομένα, έχουν αποδειχθεί πολύτιμα εργαλεία. Η Περπερίδου και Τζιωρτζιώτη (2007), επισημαίνουν ότι η αντιμετώπιση της αυθαίρετης δόμησης έγκειται στο υποσύνολο του χώρου και της διαχείρισης της γης, στην ουσιαστική παράμετρο της περιβαλλοντικής αειφορίας και στις διαδικασίες ανάπτυξης του σχεδιασμού του αστικού χώρου και των χρήσεων γης, ιδιαίτερα σε χώρες όπως η Ελλάδα. Τα νέα τεχνολογικά εργαλεία, αυξάνουν τις δυνατότητες σε ειδικά θέματα διαχείρισης της γης και βέλτιστης προσέγγισης των προβλημάτων. Οι Περπερίδου και Τζιωρτζιώτη χωρίζουν τη διαδικασία αντιμετώπισης του προβλήματος της αυθαίρετης δόμησης και της νομιμοποίησής τους σε ένα πλαίσιο πέντε φάσεων:

1. *Χωρικός εντοπισμός των αυθαίρετων οικισμών και λεπτομερή περιγραφή τους.* Αυτό αποτελεί το σημαντικότερο βήμα για τη νομιμοποίηση των αυθαίρετων οικισμών και απαιτεί τη συνεργασία όλων των αρμόδιων φορέων (σε εθνικό και τοπικό επίπεδο). Η διαδικασία αυτή, παρά της ελλείψεως που παρουσιάζει σήμερα το Κτηματολόγιο, αποτελείται από δύο βασικά βήματα: α) τον εντοπισμό των αυθαίρετων οικισμών, μέσω δορυφόρων και αεροφωτογραφιών, οι οποίοι βρίσκονται σε δημόσιες εκτάσεις, όπου η δόμηση απαγορεύεται ρητά (δημόσιους αστικούς χώρους, περιαστικές περιοχές, δάση, παράκτιες περιοχές κα.), και β) τον εντοπισμό των αυθαίρετων κατοικιών που δεν διαθέτουν εγκεκριμένες πολεοδομικές άδειες δόμησης. Στη συνέχεια, σειρά έχει η ακριβής περιγραφή των οικισμών η οποία θα πρέπει να περιλαμβάνει τον ακριβή αριθμό των κτιρίων, τις χρήσεις γης, τα γεωμετρικά χαρακτηριστικά των κτιρίων και την ηλικία τους, την κατάσταση των υποδομών και των δικτύων τους και την αναλυτικότερη περιγραφή του περιβάλλοντος του οικισμού. Τα παραπάνω στοιχεία τοποθετούνται σε μια ηλεκτρονική βάση, για την καλύτερη επεξεργασία τους, περιλαμβάνοντας όλα τα ποσοτικά, ποιοτικά και μετρικά στοιχεία χρονολογικά, ενώ τέλος ο οικισμός προβάλλεται πάνω σε μία κατάλληλη γεωγραφική βάση (υπόβαθρο). Για την καλύτερη περιγραφή, σημαντικό είναι να περιλαμβάνονται στοιχεία του φυσικού περιβάλλοντος του οικισμού, των γύρω οικισμών, των δικτύων μεταφορών και ηλεκτροδότησης.
2. *Ταξινόμηση των αυθαίρετων οικισμών βάσει των χαρακτηριστικών και των προβλημάτων τους.* Η διαδικασία αυτή είναι πολύ σημαντική, έτσι ώστε να επιτευχθεί ευκολότερα η νομιμοποίηση και εύρεση αποδοτικών λύσεων. Κατά τη διαδικασία της ταξινόμησης θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη το ανάγλυφο του εδάφους, οι γειτονικοί οικισμοί και πόλεις, το μέγεθος του παράνομου οικισμού (αριθμός κτιρίων), οι κυρίαρχες χρήσεις γης (κατοικία, βιομηχανία κα.) και η κατάσταση του φυσικού κοινωνικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος. Σύμφωνα αυτά τα στοιχεία οι οικισμοί ταξινομούνται στις εξής κατηγορίες βάση των προβλημάτων που μπορεί να διαθέτουν:
 - I. Παράνομοι οικισμοί με *επαρκείς* υποδομές οι οποίοι βρίσκονται *εντός* των ορίων των πόλεων και των πολεοδομικών σχεδίων.
 - II. Παράνομοι οικισμοί με *ανεπαρκείς* υποδομές οι οποίοι βρίσκονται *εντός* των ορίων των πόλεων και των πολεοδομικών σχεδίων.

- III. Παράνομοι οικισμοί με *επαρκείς* υποδομές οι οποίοι βρίσκονται *εκτός* των ορίων των πόλεων και των πολεοδομικών σχεδίων.
- IV. Παράνομοι οικισμοί με *ανεπαρκείς* υποδομές οι οποίοι βρίσκονται *εκτός* των ορίων των πόλεων και των πολεοδομικών σχεδίων.
- V. Παράνομοι οικισμοί ευάλωτοι σε φυσικές καταστροφές (πυρκαγιές, σεισμούς, πλημμύρες κλπ).
- VI. Παράνομοι οικισμοί που βρίσκονται σε υποβαθμισμένο φυσικό περιβάλλον (βιομηχανικές περιοχές, περιοχές με υψηλές τάσεις ηλεκτρικής ενέργειας, περιοχές κοντά σε δρόμους με υψηλή ταχύτητα κυκλοφορίας ή μεγάλη κυκλοφοριακή συμφόρηση).

Τα στοιχεία που θα συγκεντρώνονται, είναι αναγκαίο να καταχωρούνται σε ηλεκτρονική βάση δεδομένων για την ταχύτερη και καλύτερη ανάλυσή τους και τη διεξαγωγή της επόμενης φάσης.

3. *Η διαδικασία της νομιμοποίησης και ο προσδιορισμός των προδιαγραφών της.* Ο καθορισμός των προδιαγραφών για τη νομιμοποίηση των αυθαίρετων οικισμών, θεωρείται πολύ σημαντικός γιατί εξυπηρετεί του εξής σκοπούς:
 - I. Διευκολύνει τις δημόσιες υπηρεσίες, διευθύνσεις και τμήματα κατά τη διάρκεια επιλογής των αυθαίρετων οικισμών που θα νομιμοποιηθούν και την παρακολούθηση της διαδικασίας νομιμοποίησής τους.
 - II. Ενημέρωση των εμπλεκόμενων ιδιωτών για τις διαδικασίες που πρέπει να ακολουθήσουν, έτσι ώστε να εκπληρωθούν οι απαραίτητες προδιαγραφές για τη νομιμοποίησή τους.
 - III. Η προστασία του περιβάλλοντος, η βιώσιμη αστική ανάπτυξη, η διαφύλαξη και η ορθολογική χρήση της γης και η διαχείριση των φυσικών πόρων.

Στο σημείο αυτό πολύ σημαντική είναι η προετοιμασία των *προδιαγραφών*, σύμφωνα με το ισχύον νομικό πλαίσιο – περιλαμβανομένων των τροποποιήσεων που απαιτούνται – για την αντιμετώπιση οποιουδήποτε προβλήματος παρουσιάζουν οι εκάστοτε αυθαίρετοι οικισμοί, ανάλογα με την κατηγορία που ανήκουν, για τη βιωσιμότερη ανάπτυξή τους και για την ομαλότερη ένταξη τους στον χωροταξικό σχεδιασμό, στην προστασία του φυσικού περιβάλλοντος και στη διασφάλιση της

αιφόρου ανάπτυξης. Οι προδιαγραφές, βάσει της κατηγορίας των αυθαίρετων οικισμών, των προβλημάτων τους και την ανάλυση των χωρικών πληροφοριών μέσω GIS⁴ και σε κατάλληλο γεωγραφικό υπόβαθρο, χωρίζονται στις εξής κατηγορίες:

- I. Προδιαγραφές για ανεπίσημους οικισμούς με επαρκείς υποδομές που βρίσκονται στα όρια των πόλεων και των εγκεκριμένων αστικών σχεδίων. Η πλειονότητα αυτών των οικισμών νομιμοποιούνται μέσω της επέκτασης του σχεδίου πόλεως. Αυτό που πρέπει να διευθετηθεί είναι οι οικονομικές εκκρεμότητες (πρόστιμα), που προκύπτουν στους ιδιοκτήτες από τη νομιμοποίηση των αυθαίρετων ιδιοκτησιών τους. Παράλληλα οι προδιαγραφές της κατηγορίας πρέπει να διασφαλίζουν την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος, και να προλαμβάνουν την ενδεχόμενη εμφάνιση νέων αυθαίρετων οικισμών στα όρια των νέων αστικών σχεδίων.
- II. Προδιαγραφές για ανεπίσημους οικισμούς με ανεπαρκείς υποδομές που βρίσκονται στα όρια των πόλεων και των εγκεκριμένων αστικών σχεδίων. Το σύνολο αυτών των οικισμών αντιμετωπίζει ουσιαστικά προβλήματα στον τομέα των υποδομών (δίκτυα, ανοικτούς χώρους, κλπ) και στην οργάνωσή του. Οι προδιαγραφές για την κατηγορία αυτή θα πρέπει να ορίζουν τις ελάχιστες προϋποθέσεις για την ανάπτυξη των απαραίτητων υποδομών (δίκτυα, ανοικτούς χώρους, πάρκα κα). Επιπλέον πρέπει να λαμβάνουν υπόψη την τοποθεσία του οικισμού και τη κατάσταση του φυσικού περιβάλλοντος, έτσι ώστε να ελαττωθούν κατά το μέγιστο δυνατό οι τυχόν πιέσεις που ενδέχεται να προκύψουν κατά τη διάρκεια της ανάπτυξης των υποδομών. Τέλος, οι επιπρόσθετες προδιαγραφές, που απαιτούνται κατά τη διαδικασία νομιμοποίησής τους με την επέκταση των αστικών σχεδίων διαμορφώνονται όπως στην παραπάνω κατηγορία.
- III. Προδιαγραφές για ανεπίσημους οικισμούς με επαρκείς υποδομές που βρίσκεται εκτός των ορίων των πόλεων ή εγκεκριμένων αστικών σχεδίων. Οι προδιαγραφές αυτές πρέπει να διασφαλίζουν μια ομαλή και ταχεία σύνδεση των αυθαίρετων με τον αυτών οικισμών με τον πλησιέστερο νόμιμο αστικό σχηματικό, μέσω της δημιουργίας δικτύων μεταφορών. Ιδιαίτερη έμφαση πρέπει να δοθεί στα δημόσια μεταφορικά δίκτυα, όπως είναι ο προαστιακός

⁴ GIS: Geographical Information System: Γεωγραφικά Συστήματα Πληροφοριών.

σιδηρόδρομος και τα τακτικά προαστιακά δρομολόγια λεωφορείων. Επιπλέον, θα πρέπει να διασφαλίζουν την περιβαλλοντική προστασία (φυσικό, κοινωνικό, πολιτιστικό περιβάλλον) και να προλαμβάνουν την ενδεχόμενη μελλοντική επανεμφάνιση του φαινομένου.

- IV. Προδιαγραφές για ανεπίσημους οικισμούς με ανεπαρκείς υποδομές που βρίσκεται εκτός των ορίων των πόλεων ή των εγκεκριμένων αστικών σχεδίων. Οι προδιαγραφές για τους οικισμούς αυτούς πρέπει να έχουν τρεις βασικούς στόχους α) απόκτηση των απαραίτητων υποδομών (δίκτυα, ανοικτούς χώρους, κλπ), β) τη σύνδεση με τον πλησιέστερο νόμιμο αστικό σχηματικό, γ) την προστασία του περιβάλλοντος και τη μελλοντική βιωσιμότητα οικισμού. Όπως και στις προαναφερθείσες περιπτώσεις, πρέπει να προλαμβάνουν την ενδεχόμενη μελλοντική επανεμφάνιση της παράνομης επέκτασης του οικισμού, μέσω της επιβολής αυστηρότερων ποινών και προστίμων στους παραβάτες.
- V. Προδιαγραφές για ανεπίσημους οικισμούς ευάλωτους σε φυσικές καταστροφές και φαινόμενα. Οι προδιαγραφές αυτές θα πρέπει να αποσαφηνίζουν τα αναγκαία μέτρα που πρέπει να υλοποιηθούν, προκειμένου να εξασφαλιστεί η βιωσιμότητα οικισμού σε περιπτώσεις φυσικών καταστροφών ή άλλων φυσικών φαινομένων. Παραδείγματα τέτοιων μέτρων είναι η ύπαρξη των δρόμων πυροπροστασίας για τους οικισμούς κοντά σε δάση, προστατευτικές υποδομές για οικισμούς κοντά σε ακτές κλπ. Ωστόσο, τα μέτρα αυτά δεν θα πρέπει να ασκούν πιέσεις στο φυσικό περιβάλλον, αλλά να δρουν με σκοπό τη διασφάλιση της βιωσιμότητας οικισμού. Σε περίπτωση που κάποιοι οικισμοί από τις παραπάνω κατηγορίες είναι ευάλωτοι σε φυσικές καταστροφές, θα πρέπει να συμμορφώνονται με τις προδιαγραφές της κατηγορίας αυτής επίσης.
- VI. Προδιαγραφές για ανεπίσημους οικισμούς που βρίσκονται σε υποβαθμισμένο φυσικό περιβάλλον. Η καθιέρωση των προδιαγραφών για τους εν λόγω οικισμούς αποτελεί μια δύσκολη διαδικασία, δεδομένου ότι η περιβαλλοντική υποβάθμιση προκαλείται από τις χρήσεις γης των οικισμών. Οι προδιαγραφές θα πρέπει να είναι εξειδικευμένες με το περιβαλλοντικό πρόβλημα ή τα προβλήματα, τα οποία πρέπει να αντιμετωπιστούν. Για παράδειγμα, για οικισμούς κοντά σε βιομηχανικές περιοχές ή βιομηχανίες, θα πρέπει να εφαρμοστούν όλα τα αναγκαία μέτρα για την προστασία τους από την ατμοσφαιρική ρύπανση (επέκταση φύτευσης αντιρρυπαντικών φυτών,

δημιουργία ζωνών πρασίνου), ή σε περιπτώσεις οικισμών κοντά σε αυτοκινητόδρομους θα πρέπει να εγκατασταθούν προστατευτικά καλύμματα και να δημιουργηθούν ζώνες πρασίνου για την προστασία του οικισμού από το θόρυβο και την ατμοσφαιρική ρύπανση. Στις περιπτώσεις των οικισμών που βρίσκονται κοντά σε δίκτυα υψηλής τάσης ηλεκτρικής ενέργειας, πρέπει να ληφθούν μέτρα για την άμεση μεταφορά τους.

Παράλληλα με τις προδιαγραφές οι οποίες καθορίζονται βάσει των προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι αυθαίρετοι οικισμοί, πρέπει να καθοριστούν και οι προδιαγραφές βάσει των κατηγοριών στις οποίες ανήκουν οι εν λόγω οικισμοί. Οι προδιαγραφές αυτές αναλύονται ως εξής:

- I. Προδιαγραφές σχετικά με το έδαφος των αυθαίρετων οικισμών. Η μορφολογία του εδάφους διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στην εφαρμογή οποιουδήποτε μέτρου για τη βελτίωση της κατάστασής των οικισμών και για την επίτευξη της νομιμοποίησης τους γενικότερα, ιδιαίτερα σε περιπτώσεις στις οποίες απαιτείται η δημιουργία επιπρόσθετων υποδομών. Οι προδιαγραφές αυτές θα πρέπει να ταξινομηθούν σε προδιαγραφές για οικισμούς με επίπεδο, έντονο ή εξαιρετικά έντονο ανάγλυφο, και να εξειδικευτούν περαιτέρω.
- II. Προδιαγραφές σε σχέση με τους γειτονικούς νόμιμους αστικούς σχηματισμούς. Οι προδιαγραφές σε αυτή την περίπτωση θα πρέπει να κατηγοριοποιούνται βάσει της απόστασης των αυθαίρετων οικισμών από τους γειτονικούς νόμιμους αστικούς σχηματισμούς, ενώ σε περίπτωση που κανένας από αυτούς δεν είναι κοντά σε νόμιμους οικισμούς, τότε θα πρέπει να γίνονται όλες οι ενέργειες για τη δημιουργία των απαραίτητων μεταφορικών δικτύων για τη σύνδεσή τους.
- III. Προδιαγραφές σχετικά με το μέγεθος του αυθαίρετου οικισμού. Το μέγεθος παίζει σημαντικό ρόλο για οποιεσδήποτε ενέργειες γίνονται για τη βελτίωση των συνθηκών του οικισμού, ιδιαίτερα στις περιπτώσεις που ο οικισμός δεν διαθέτει τις απαραίτητες υποδομές. Οι προδιαγραφές αυτές πρέπει να περιλαμβάνουν το συνολικό κόστος των αναγκαίων έργων που χρειάζεται να υλοποιηθούν για τη βελτίωση των υποδομών και το κόστος αυτό πρέπει να επιβάλλεται στους ιδιοκτήτες των αυθαίρετων κατοικιών, και όχι να

επιβαρύνουν το Ελληνικό κράτος. Εκτός από τα παραπάνω, οι προδιαγραφές πρέπει να διασφαλίζουν ότι δεν θα επεκταθούν περαιτέρω οι οικισμοί αυτοί, παρά μόνο ελεγχόμενα και με αυστηρά κριτήρια επεκτάσεων.

- IV. Προδιαγραφές σε σχέση με την επικρατούσα χρήση του αυθαίρετου οικισμού. Οι ανάγκες των οικισμών σε υποδομές συνδέονται άμεσα με τις χρήσεις γης. Για παράδειγμα, οι οικισμοί με δεσπόζουσα χρήση γης την κατοικία έχουν μεγαλύτερες ανάγκες για οργανωμένους ανοιχτούς χώρους και χώρους πρασίνου, ενώ οι οικισμοί με κυρίαρχη χρήση γης τις βιομηχανικές δραστηριότητες έχουν μεγαλύτερες ανάγκες για υποδομές μεταφορών. Ως εκ τούτου, οι προδιαγραφές της κατηγορίας αυτής θα πρέπει να εξειδικεύονται σύμφωνα με την επικρατούσα χρήση γης και να αποθαρρύνουν την ενδεχόμενη μελλοντική αλλαγή της.
- V. Προδιαγραφές ανάλογα με τις συνθήκες του φυσικού, κοινωνικού και αστικού περιβάλλοντος. Οι προδιαγραφές αυτές θα πρέπει να κυμαίνονται στους άξονες προστασίας του φυσικού, κοινωνικού και αστικού περιβάλλοντος και να αντιμετωπίζουν τα κοινωνικά προβλήματα και τις ανισότητες που δημιουργούνται κατά τη διάρκεια της διαδικασίας νομιμοποίησης των αυθαίρετων οικισμών. Επιπλέον, θα πρέπει να διασφαλίζουν την αποφυγή οποιασδήποτε μελλοντικής περιβαλλοντικής υποβάθμισης.

Εκτός από τις προδιαγραφές που σχετίζονται με τα προβλήματα και τις κατηγορίες στις οποίες ανήκουν οι αυθαίρετοι οικισμοί, πρέπει να καθιερωθούν και μια σειρά προδιαγραφών σε σχέση με την κατάσταση του διοικητικού καθεστώτος των οικισμών μετά την νομιμοποίησή τους. Οι προδιαγραφές αυτές χωρίζονται σε τρεις γενικές κατηγορίες:

- I. Προδιαγραφές για οικισμούς που θα ενταχθούν στους υφιστάμενους νόμιμους αστικούς σχηματισμούς.
- II. Προδιαγραφές για οικισμούς που θα αποτελέσουν αυτόνομους νόμιμους αστικούς σχηματισμούς.
- III. Προδιαγραφές για οικισμούς που θα ενταχθούν διοικητικά σε ομαδοποιημένα δίκτυα.

Η διοικητικές προδιαγραφές θα έχουν νομικό χαρακτήρα, ενώ στις δύο τελευταίες περιπτώσεις, στην περίπτωση νέων διοικητικών σχηματισμών, θα πρέπει να διευκρινιστούν η λειτουργία τους, οι υπηρεσίες, οι κατευθύνσεις και οι πηγές χρηματοδότησής τους.

4. *Παρακολούθηση της διαδικασίας της νομιμοποίησης.* Κατά τη διάρκεια της διαδικασίας αυτής, πολύ σημαντική είναι η συνεργασία όλων των κρατικών υπηρεσιών και διευθύνσεων και η άμεση αντίδρασή τους σε περιπτώσεις απόκλισης από τις προκαθορισμένες προδιαγραφές νομιμοποίησης. Η συνεργασία των κυβερνητικών οργανισμών και διευθύνσεων μπορεί να επιτευχθεί με ένα επιπρόσθετο δίκτυο, το οποίο θα είναι προσβάσιμο μόνο από τους ίδιους, και μια βάση δεδομένων, στην οποία θα φορτώνονται όλα τα αποτελέσματα των παραπάνω φάσεων. Η περιεκτικότητα των βάσεων αυτών σε ποσοτικά, μετρικά και ποιοτικά δεδομένα και πληροφορίες θα διευκολύνει σε μεγάλο βαθμό την παρακολούθηση της διαδικασίας νομιμοποίησης, σε κάθε φάση.

Οι βάσεις δεδομένων θα πρέπει να συνδέονται μεταξύ τους έτσι ώστε:

- I. Να είναι δυνατός ένα συνεχής και ένας ενδεχόμενος γρήγορος επανέλεγχος των συλλεχθέντων πληροφοριών και δεδομένων.
- II. Να καθίσταται άμεση, γρήγορη και αμερόληπτη η σύνδεση των δεδομένων σχετικά με τα προβλήματα και τα χαρακτηριστικά των οικισμών με τις προδιαγραφές νομιμοποίησής τους. Επιπλέον, η σύνδεση των βάσεων δεδομένων δίνει τη δυνατότητα τροποποίησης των δεδομένων μέσω της διαδικασίας της εξέλιξης και της συγκριτικής ανάλυσης της κατάστασης των οικισμών πριν, κατά τη διάρκεια και μετά τη νομιμοποίησής τους.

Ωστόσο, κατά τη διάρκεια της νομιμοποίησής των οικισμών, μπορεί να εμφανιστούν προβλήματα, όπως τεχνικές δυσκολίες κατά τη διάρκεια των έργων υποδομών ή δυσκολίες στην οικονομική διευθέτηση των αυθαίρετων κτιρίων. Ως εκ τούτου, θα πρέπει να δημιουργηθεί μια νέα βάση δεδομένων για τα προβλήματα που παρουσιάζονται κατά τη διάρκεια της νομιμοποίησης, έτσι ώστε:

- I. Να ενημερώνονται, ταυτόχρονα, όλοι οι εμπλεκόμενοι κυβερνητικοί οργανισμοί και υπηρεσίες, ακόμα κι αν δεν μπορούν να αντιμετωπίσουν κανένα πρόβλημα τη δεδομένη χρονική περίοδο.

- II. Να επιταχυνθεί η υλοποίηση των λύσεων για τα προβλήματα που θα προκύψουν.
- III. Όλες οι εμπλεκόμενες υπηρεσίες και οργανισμοί να εφαρμόζουν κοινές λύσεις για όλες τις περιπτώσεις νομιμοποιήσεων (και όχι η κάθε τοπική υπηρεσία τη δική της).
- IV. Η παρέμβαση των μηχανισμών ελέγχου, σε περιπτώσεις αποκλίσεων από τις προδιαγραφές νομιμοποίησης, να είναι άμεση.

Κατά τη διάρκεια της διαδικασίας της νομιμοποίησης, όλα τα εμπλεκόμενα μέρη (ιδιοκτήτες αυθαίρετων ακινήτων), θα πρέπει να ενημερώνονται μέσω διαδικτύου, όπου θα παρουσιάζεται η εξέλιξη της διαδικασίας νομιμοποίησης. Η νομιμοποίηση των οικισμών θα θεωρείται ολοκληρωμένη με τη συμπλήρωσή της νέα καθορισμένης διοικητικής κατάστασης των οικισμών.

5. *Συνεχής παρακολούθηση από την μεριά της ελληνικής επικράτειας, για την αποφυγή παρόμοιων καταστάσεων αυθαίρετης οικοδόμησης στο μέλλον.* Η ολοκληρωμένη διαχείριση της γης εμποδίζει την εμφάνιση ανεπίσημων εγκαταστάσεων. Σε χώρες όπως η Σουηδία ή η Δανία, όπου για πολλές δεκαετίες εφαρμόζονται ολοκληρωμένα σχέδια χρήσεων γης, με τη βοήθεια του εργαλείου GIS, το φαινόμενο της αυθαίρετης δόμησης είναι εξαιρετικά περιορισμένο. Επίσης, οι εφαρμογές που προωθούνται στο διαδίκτυο όπως το e-Land Management (ηλεκτρονική ιστοσελίδα σχετικά με τη διαχείριση της γης) έχουν σαν αποτέλεσμα την καλύτερη διαχείριση και εκμετάλλευση της γης.

Η ολοκλήρωση του Εθνικού Κτηματολογίου, στην Ελλάδα, σε συνδυασμό με τα παραπάνω δεδομένα θα μπορούσε να αποτελέσει το βασικό υπόβαθρο για το ιδιοκτησιακό καθεστώς και τις αστικές συνθήκες της Ελληνικής επικράτειας. Επίσης, η χρήση συστημάτων πληροφοριών από το σύνολο των κυβερνητικών συστημάτων και οργανισμών (ΥΠΕΚΑ – νυν ΥΠΕΧΩΔΕ, πολεοδομικά γραφεία, ΟΤΑ – Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης), θα ενισχύσει τις προσπάθειες περιορισμού της αυθαίρετης οικοδόμησης στο μέλλον. Ωστόσο, η μοναδικότητα της Ελλάδας με τις μεγάλου μήκους παράκτιες περιοχές, τις εκτεταμένες δασικές περιοχές, τις ιδιαιτερότητες των αστικών και οικιστικών περιοχών, επιβάλλει τη συνεχή παρακολούθηση.

Οι νέες τεχνολογίες μπορούν να βοηθήσουν σημαντικά στη βέλτιστη και ορθολογική διαχείριση της γης. Οι δορυφορικές εικόνες, οι οποίες χρησιμοποιούνται ευρεία και ενημερώνεται συχνά, μπορεί να αποτελέσουν για τη δημόσια διοίκηση βασικό εργαλείο στις προσπάθειές της για την πρόληψη εμφάνισης νέων άτυπων οικισμών. Τα εμπλεκόμενα κυβερνητικά όργανα θα πρέπει να εξασφαλίζουν τη συνεχή ενημέρωση των δορυφορικών εικόνων, με την παράλληλη απασχόληση ενός εξειδικευμένου προσωπικού.

Όμως για να εξασφαλιστεί η επιτυχία των εκάστοτε προσπαθειών ολοκληρωμένης διαχείρισης της γης βάσει των επιταγών της νομοθεσίας, οι πολίτες πρέπει να ενημερώνονται για τα δικαιώματα, τις υποχρεώσεις τους και τις ποινές που θα τους επιβάλλονται σε περιπτώσεις που δεν τηρούν τους νόμους (σε θέματα πολεοδομικού σχεδιασμού και δραστηριοτήτων του κτιρίου). Η επερχόμενη συνείδηση των πολιτών ότι οι αστικές πολιτικές και οι πολιτικές χρήσεων γης βρίσκονται στη δικαιοδοσία της κυβέρνησης, βασίζονται στην αξιοπιστία της και στην έγκυρη πληροφόρηση σε αστικά θέματα και διαδικασίες (κυρίως μέσω του διαδικτύου) και στη διευκόλυνση της πρόσβασης στα αντίστοιχα νομοθετήματα και της διαδικασίας έκδοσης πιστοποιητικών για τα κτίρια (κυρίως με τη χρήση νέων τεχνολογιών), θα μπορούσαν να επιτευχθούν θετικές εξελίξεις στην πρόληψη επανεμφάνισης νέων αυθαίρετων οικισμών (Perperidou & Tziortzioti, 2008).

Οι Ιωαννίδης, Πότσιου και Ψάλτης (2009), προτείνουν μια λύση, για το θέμα αυτό, σε τεχνικό και διοικητικό επίπεδο, παίρνοντας ως κριτήριο το μικρότερο δυνατό κόστος και το μεγαλύτερο δυνατό όφελος από την χρήση της σύγχρονης τεχνολογίας. Σήμερα, έχει αναπτυχθεί μια μεγάλη ποικιλία αισθητήρων και πλατφόρμων, που παρέχουν τη δυνατότητα απόκτησης μεγάλου αριθμού εικόνων υψηλής ανάλυσης και συμπληρωματικών δεδομένων. Ο έλεγχος του προαστιακού περιβάλλοντος για ύπαρξη αυθαίρετης δόμησης είναι στην πραγματικότητα ένα αυξανόμενο πρόβλημα ανίχνευσης των αλλαγών σε αυτό ως προς τις υπάρχουσες χωρικές πληροφορίες, σχετικές με τις χρήσεις γης και τους κτιριοδομικούς κανονισμούς. Η βασική ιδέα τους στηρίζεται στην ανάπτυξη ενός συστήματος το οποίο επιτρέπει μια περιοδική, αυτοματοποιημένη παρακολούθηση και ανίχνευση νέων κτιρίων. Με την συμπληρωματική εφαρμογή ελέγχων σε συγκεκριμένες μόνο περιοχές, ενεργοποιείται η ανίχνευση των αυθαίρετων κατασκευών εμποδίζοντας την ολοκλήρωσή τους και επιτρέποντας την επιβολή των

κατάλληλων μέτρων. Η βασική διαδικασία, σύμφωνα με τους ερευνητές, στηρίζεται στις υψηλής ανάλυσης εικόνες και στην εφαρμογή αυτοματοποιημένης ανίχνευσης των αλλαγών που ενδέχεται να παρατηρηθούν, μέσω υπολογισμών και συγκρίσεων του ψηφιακού μοντέλου επιφάνειας και στις κατασκευαστικές τεχνικές των κτιρίων.

Η προτεινόμενη αυτή διαδικασία για την ανίχνευση των αυθαίρετων κτιρίων συμβάλει στον έλεγχο της μη σχεδιασμένης αστικής ανάπτυξης και στη μείωση της δημιουργίας νέων γενεών αυθαίρετης δόμησης, μέχρι τον σχεδιασμό και την εφαρμογή των κατάλληλων και μακροπρόθεσμων δράσεων αστικοποίησης των ήδη αυθαίρετων περιοχών. Από τεχνικής άποψης αποτελεί μια ισχυρή, αυτοματοποιημένη και εύκολη διαδικασία για την καταγραφή της ακριβούς τοποθεσίας – αν όχι του σχήματος – των κτιρίων, με πολύ ικανοποιητικά αποτελέσματα. Δεν είναι ιδιαίτερα ευαίσθητη στα χαρακτηριστικά των αντικειμένων που εντοπίζονται, και η ακρίβεια των αποτελεσμάτων δεν εξαρτάται από της επιλογές του χρήστη. Ωστόσο, σημαντικό είναι ότι δεν απαιτεί ακριβό εξοπλισμό, παρά μόνο συσκευές GPS και Ψηφιακά Φωτομετρικά Εργαστήρια, ενώ η διαδικασία πραγματοποιείται από λογισμικό το οποίο δεν απαιτεί καμία ιδιαίτερα εξειδικευμένη γνώση. Διοικητικά, το προτεινόμενο σύστημα μπορεί να εφαρμοστεί σε περιφερειακό επίπεδο, χωρίς την εκκίνηση συγκεκριμένων διαδικασιών από τη πλευρά του κράτους (πχ. νέο νομικό πλαίσιο). Το κόστος της όλης μεθόδου είναι αποδοτικό, αναλογιζόμενοι το κέρδος που θα επέλθει, δίνοντας λύση στα πρόβληματα της απώλεια των κρατικών εσόδων και των επιπτώσεων στην εθνική οικονομία, που προκαλούνται από την ύπαρξη και την εξάπλωση της αυθαίρετης δόμησης, μέχρις ότου γίνουν οι απαραίτητες μεταρρυθμίσεις.

Οι Ιωαννίδης, Πότσιου και Ψάλτης (2009) επισημαίνουν ότι η διαδικασία αυτή έχει επιπρόσθετο όφελος, λόγω των παράγωγων υποπροϊόντων της (ορθοφωτογραφίες και πυκνά ψηφιακά μοντέλα επιφανειών), τα οποία είναι χρήσιμα για μια ποικιλία άλλων εφαρμογών, όπως ο χωρικός σχεδιασμός, ο έλεγχος της αγοράς ακινήτων, μελέτες περιβαλλοντικής προστασίας, διαχείριση των παράκτιων περιοχών, εκτίμηση κινδύνων και διαχείριση των φυσικών καταστροφών (πυρκαγιές, πλημμύρες).

‘Η αυθαίρετη δόμηση, οι παράνομες οικοδομήσεις, η ένταξη στο λεγόμενο «σχέδιο πόλης», επέτρεψε το άτομο να ελέγχει τον χάρτη της πόλης του. Σε αυτή την ιδιάζουσα ελληνική περίπτωση το όραμα για μια ιδανική κατοικία και πόλη αντίστοιχα διασπάστηκε σε οράματα του ατόμου. Πρόκειται για μια κουλτούρα του «πολεοδομικού αυτοσχεδιασμού». Ο Bernoulli H., το 1949 (Der Stadt und Ihr Boden, Erlenbach-Zirich, Verlag fur Architektur), παρατηρεί ότι η ιδιοκτησία του εδάφους κατακερματίζεται, είτε πρόκειται για αγροτικές περιοχές, είτε για αστικές. Στις παράξενες μορφές των αγρών αντιστοιχεί η πολυπλοκότητα – και συχνά το παράλογο – της αστικής ιδιοκτησίας. Σε κάθε νεωτερισμό αντιτίθενται αμέσως τα περίπλοκα σύνορα της ιδιοκτησίας, που έχουν αποτυπωθεί από την αρχαιότητα. (...) Η πόλη βρέθηκε ξανά σε μια καμπή της πορείας της κατά την οποία το δικαίωμα της εδαφικής ιδιοκτησίας εκδηλώνεται φανερά με τη δημιουργία νέων κατασκευών»¹

Βλασόπουλος (2008)

¹ Το κείμενο αυτό αποτελεί απόσπασμα της διάλεξης του Μιχαήλ Βλασόπουλου: ‘Η Αρχιτεκτονική του Συνονθυλεύματος – Απογραφή μια Αθηναϊκής Αστικότητας’, στο ΕΜΠ το Μάρτη του 2008.

4. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ - ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Η αυθαίρετη δόμηση αποτελεί ένα παγκόσμιο φαινόμενο το οποίο, σε ένα ποσοστό, διέπεται από κάποιες κοινές συνιστώσες, σχετικές με τα χαρακτηριστικά του γνωρίσματα, τους λόγους που δημιουργείται κι εξελίσσεται, τις επιπτώσεις που έχει και τις λύσεις που εφαρμόζονται ή προτείνονται για τη μείωση ή την εξάλειψή του. Το φαινόμενο της αυθαίρετης δόμησης εμφανίζεται ως επί το πλείστον στα αναπτυσσόμενα κράτη και στις χώρες του Τρίτου Κόσμου, και σε ένα μικρότερο ποσοστό στις ανεπτυγμένες περιοχές.

Ωστόσο, το εν λόγω φαινόμενο παρουσιάζει σημαντικές διαφοροποιήσεις τόσο ανάμεσα στα κράτη όσο και ανάμεσα στις περιφέρειες και τους οικισμούς μιας χώρας. Η ανομοιογενής εμφάνιση της αυθαίρετης δόμησης οφείλεται στο γεγονός ότι αποτελεί ένα φαινόμενο με οικονομικές, κοινωνικές, πολιτικές και περιβαλλοντικές διαστάσεις. Η ποικιλομορφία της άτυπης δόμησης κάνει πολύπλοκη τη διαδικασία ανάλυσης των παραγόντων, που τη διαμορφώνουν και των συνεπειών που έχει, και σύνθετο τον σχεδιασμό πολυδιάστατων πολιτικών για την αντιμετώπισή της. Ως εκ τούτου, αν και μιλάμε για ένα παγκόσμιο πρόβλημα, δεν μπορούμε να μιλήσουμε και για παγκόσμιες λύσεις. Η ορθή και βέλτιστη αντιμετώπιση της αυθαίρετης δόμησης έγκειται στην ανάλυση των χαρακτηριστικών και των επιταγών της έκαστης περιοχής που τη φέρει.

Στις περισσότερες αναπτυσσόμενες χώρες, οι κύριοι λόγοι επένδυσης στην άτυπη οικοδόμηση είναι η φτώχεια και η ανικανότητα των κυβερνητικών αρχών να εφαρμόσουν πολιτικές κοινωνικής στέγασης και να προσφέρουν οικονομικά προσιτές κατοικίες, ανταποκρινόμενοι στη υψηλή ζήτηση στέγης που προκλήθηκε με τη μαζική μεταναστευτική ροή του αγροτικού πληθυσμού προς τα αστικά κέντρα και τη ραγδαία αύξηση του πληθυσμού. Αντίθετα, στην Ελλάδα, αν και οι παραπάνω αιτίες ήταν αυτές που σήμαναν την απαρχή της αυθαίρετης δόμησης με το τέλος του 2^{ου} Παγκόσμιου Πολέμου, μετά το 1975, το φαινόμενο εξελίχθηκε. Πλέον, στην Ελλάδα η αυθαίρετη δόμηση φέρει κυρίως μια ‘πολυτελή’ μορφή, αποτελούμενη από κατοικίες υψηλών προδιαγραφών και ποιότητας, οι οποίες ανταποκρίνονται στις ανάγκες απόκτησης τόσο κύριας – πρώτης κατοικίας, όσο και δεύτερης – παραθεριστικής κατοικίας. Είναι δύσκολο να διακριθεί το εύρος των κτιρίων που φέρουν κάποια αυθαιρεσία, μιας και οι μορφές που μπορεί να έχει είναι ποικίλες (πολεοδομικές άδειες, αλλαγές στις χρήσεις κλπ) και δύσκολο να εντοπιστούν.

Αναλογιζόμενοι τα θεωρητικά σχήματα (κεφάλαιο 1^ο), που αναπτύχθηκαν από επιστήμονες διαφόρων κλάδων για να διερευνήσουν τα αίτια που προκαλούν το φαινόμενο της αυθαίρετης δόμησης, συμπεραίνεται ότι η περίπτωση της Ελλάδας αντιπροσωπεύεται καλύτερα από τη ‘*Θεωρία της μαζικής κατανάλωσης*’. Η Ελλάδα εμπορευματοποιήθηκε με ραγδαίους ρυθμούς (μαζικός τουρισμός κλπ), εκμεταλλευόμενη τα ιδιαίτερου φυσικού κάλλους χαρακτηριστικά της, χάριν προσωπικών οφελών, με αποτέλεσμα αρκετές περιοχές της να χάσουν τη μοναδικότητά τους και να γίνουν υπερβολικές. Επιπρόσθετα, οι καταναλωτικές συνήθειες στη Ελλάδα αυξήθηκαν κατά πολύ, εντείνοντας τη χρήση των φυσικών πόρων και δημιουργώντας, ως εκ τούτου, ένα μεγάλο χάσμα μεταξύ ανθρώπων και περιβάλλοντος. Η έκβαση της μαζικής κατανάλωσης ήταν οι μεγάλες τροποποιήσεις των χρήσεων γης και η εμφάνιση επιπρόσθετων μορφών αυθαίρετης δόμησης, με κατοικίες υψηλής ποιότητας (ως επί το πλείστο παραθεριστικές), κυρίως στις περιβαλλοντικά ευαίσθητες περιοχές. Χωρικά, το φαινόμενο της αυθαίρετης δόμησης εντοπίζεται με μεγαλύτερη ένταση στην ανατολική ακτή της χώρας και με μέση ένταση στις περιοχές της δυτικής ακτής, όπως επίσης το μεγαλύτερο μέρος της Πελοποννήσου και της Κρήτης.

Η ελληνική επικράτεια, παρά τις επανειλημμένες αλλαγές στο νομοθετικό πλαίσιο και τα μετρά που πήρε κατά καιρούς, υπέδειξε αδικαιολόγητη ανεκτικότητα απέναντι στην αυθαίρετη οικοδόμηση, σε βαθμό που η δημιουργία άτυπων οικισμών να θεωρείται ‘*έξυπνη λύση*’, μιας και αποφεύγονται οι μακροχρόνιες γραφειοκρατικές διαδικασίες, αποτελεί τις περισσότερες φορές μια οικονομικά προσφορότερη πράξη και αναμένεται από τους ιδιοκτήτες τους ότι, αργά ή γρήγορα, θα νομιμοποιηθούν με την καταβολή ή και όχι κάποιου προστίμου. *Πού μπορεί να οφείλεται όμως αυτή η ανοχή που υπέδειξε το ελληνικό κράτος απέναντι σε μια τόσο εκτεταμένη μορφή αυθαιρεσίας στη δόμηση;*

Η Ελλάδα για να προλάβει τις οικονομικές και αστικές εξελίξεις, που συνέβαιναν και θα συνεχίσουν να συμβαίνουν, στο πλαίσιο της *παγκοσμιοποίησης* και της δημιουργίας ανταγωνιστικών μητροπολιτικών περιοχών, έδωσε κίνητρα (θέσεις εργασίας, μεγαλύτερα εισοδήματα, υψηλότερο επίπεδο ευημερίας κλπ) για μαζικές πληθυσμιακές μετακινήσεις προς τα μεγαλύτερα αστικά κέντρα, χωρίς ωστόσο να έχει τη δυνατότητα να προσφέρει προσιτή στέγαση που να καλύπτει τα μεγάλα ποσοστά ζήτησης. Στο 2^ο κεφάλαιο επισημάνθηκε ότι η κατάσταση αυτή υπήρξε ωφέλιμη για το ελληνικό κράτος μιας και ο κτιριακός τομέας δρούσε ανεξάρτητα, καλύπτοντας κατά το μέγιστο δυνατό τις ανάγκες του, χωρίς να επιβαρύνεται έτσι οικονομικά το κράτος

εκτελώντας τις υποχρεώσεις (υποδομές, υπηρεσίες κοινής ωφέλειας κλπ), που θα είχε με τη δημιουργία ενός νέου νόμιμου οικισμού.

Αν και το πρόβλημα της αυθαίρετης δόμησης είναι πολύ σοβαρό ζήτημα τόσο για την Ελληνική Πολιτεία όσο και για τους ίδιους τους ιδιοκτήτες, μία σημαντική λύση η οποία θα μπορούσε να οδηγήσει στη μείωση ίσως και στην εξάλειψη του φαινομένου και των επιπτώσεών του, είναι η προώθηση βιώσιμων πολιτικών αντιμετώπισης. Ως εκ τούτου, οι προτεινόμενες λύσεις θα πρέπει να έχουν κι αυτές πολυδιάστατο χαρακτήρα, λόγω της περίπλοκης φύσης του προβλήματος, να λαμβάνουν υπόψη τις τεχνικές, τις αστικές, τις περιβαλλοντικές και τις κοινωνικοοικονομικές παραμέτρους του προβλήματος και να προωθούν παράλληλα τη βιώσιμη διαχείριση των πόλεων και των προαστίων τους. Επιπρόσθετα, πρέπει να ενισχυθεί και ο ρόλος των μηχανικών στη διαδικασία αυτή, συνδυάζοντας άμεσα την εμπειρία και την εξειδίκευσή τους με τις νέες τεχνολογίες για την ολοκληρωμένη διαχείριση της γης, είτε αυτοί απασχολούνται στον δημόσιο είτε στον ιδιωτικό τομέα.

Η πρόσφατη διεθνής έκθεση των Ηνωμένων Εθνών σχετικά με τους ανθρώπινους οικισμούς και τον σχεδιασμό βιώσιμων πόλεων (UN HABITAT 2009), συγκαταλέγει την άτυπη οικονομία, που περιλαμβάνει και την αυθαίρετη δόμηση, ως μία από τις σοβαρότερες προκλήσεις που αντιμετωπίζονται κυρίως από τον αναπτυσσόμενο αλλά και από τον ανεπτυγμένο κόσμο. Στην εν λόγω έκθεση υπογραμμίζεται ότι είναι ανάγκη να αναζητηθούν καινούριες, καινοτομικές λύσεις στα χρονίζοντα προβλήματα της αυθαίρετης δόμησης, προσαρμοσμένες στις ραγδαία μεταβαλλόμενες συνθήκες της σημερινής εποχής· λύσεις, δηλαδή, που δεν αντιγράφουν προσεγγίσεις του παρελθόντος (όπως η ‘επιθετική’ εφαρμογή ανελαστικών ρυθμίσεων ή αντίθετα η εφαρμογή καθόλα ελαστικών διακανονισμών κλπ), αλλά εξετάζουν εκ νέου το πρόβλημα της άτυπης οικοδόμησης με στόχο τη συναίνεση, απαγκιστρωμένες από τις χρονικοϊστορικές αγκυλώσεις. Αυτό απαιτεί πλουραλισμό στη λήψη των σχετικών αποφάσεων με την έννοια της συμμετοχής όλων των εμπλεκόμενων φορέων και των άμεσα εμπλεκόμενων πολιτών και κοινωνιών, ενώ η εκκίνηση και η διατηρησιμότητα μιας τέτοιας προσέγγισης, μπορεί να γίνει εφικτή μόνο με την ενίσχυση της **διαφάνειας** και της **λογοδοσίας** στη λήψη των κρίσιμων σχετικών αποφάσεων. Σε κάθε άλλη περίπτωση το ‘παιχνίδι’ με κλειστά χαρτιά και οι αποφάσεις σε σκοτεινά δωμάτια, δεν πρόκειται να οδηγήσουν σε μόνιμες διευθετήσεις. Κατ’ αυτή την έννοια, είναι βέβαιο ότι δεν μπορεί να υπάρξει μια καθολική λύση σε επίπεδο

χώρας, αλλά οι νέες στρατηγικές θα πρέπει να αφορούν στην προσέγγιση διευθετήσεων σε τοπικό επίπεδο.

Η έρευνα, που έγινε στα πλαίσια της παρούσης διπλωματικής εργασίας, εξέτασε την ιστορική συνέχεια κι έδωσε τις διαστάσεις του φαινομένου της αυθαίρετης δόμησης στην ελληνική πραγματικότητα. Μια περεταίρω εμβάθυνση στην κατεύθυνση της αναζήτησης προτάσεων προσαρμοσμένων στις ειδικές συνθήκες / πλαίσιο, θα απαιτούσε την επικέντρωση σε μελέτη ή μελέτες περίπτωσης ενδεικτικών περιοχών και την αναζήτηση και ανάλυση πρωτογενών δεδομένων, συμπεριλαμβανομένων και συνεντεύξεων από εμπλεκόμενους φορείς και πολίτες.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

Με μια πρόχειρη ανάλυση επιχειρήθηκε μια ποιοτική προσέγγιση σχετικά την συσχέτιση της έντασης του φαινομένου της αυθαίρετης δόμησης στην Ελλάδα με τρεις βασικούς δείκτες ευημερίας:

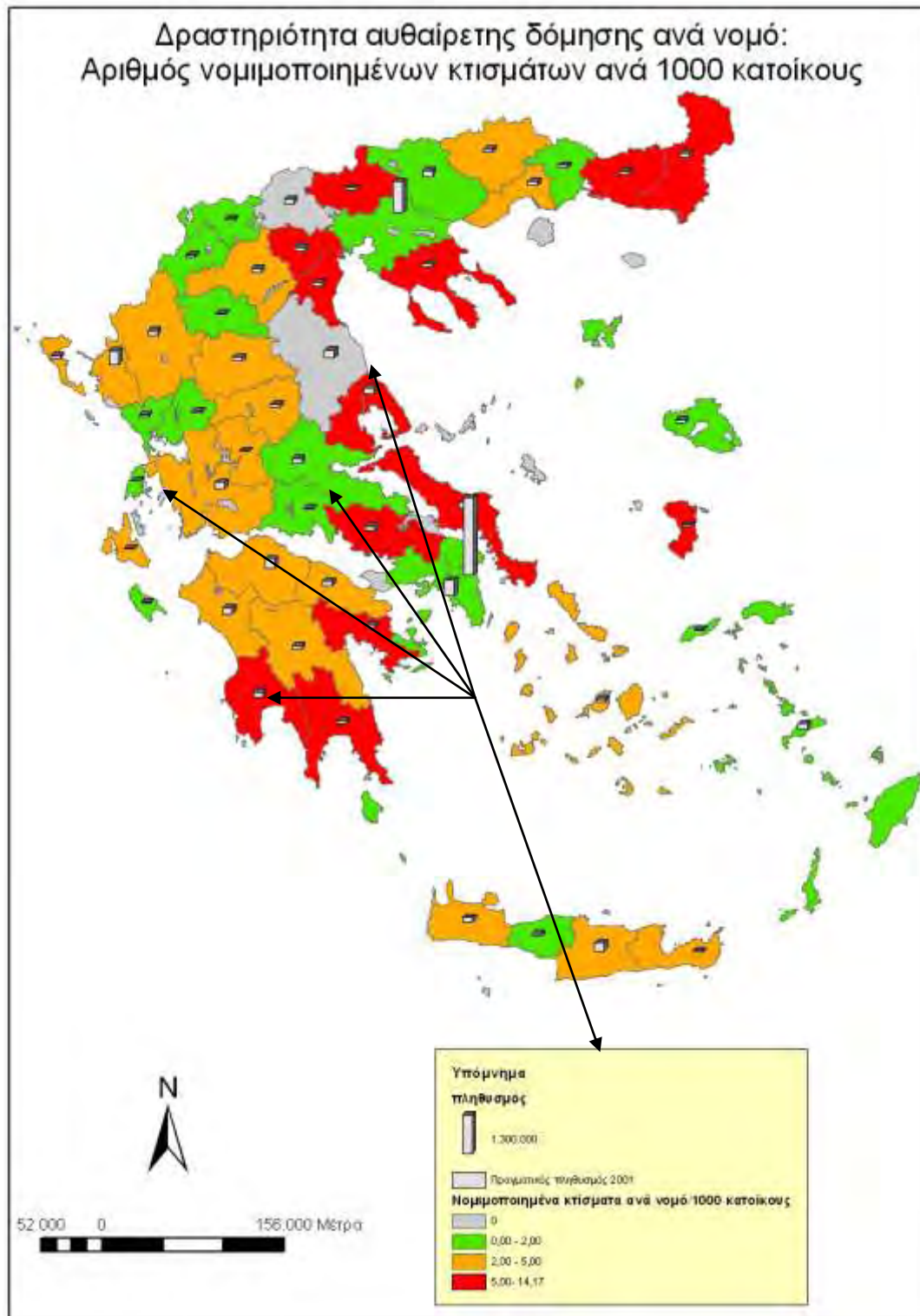
- Συσχέτιση της έντασης του φαινομένου της αυθαίρετης δόμησης με το πληθυσμό (απογραφή του 2001), σε νομαρχιακό επίπεδο.
- Συσχέτιση της έντασης του φαινομένου της αυθαίρετης δόμησης με κατά κεφαλήν εισόδημα ανά κάτοικο, σε νομαρχιακό επίπεδο.
- Συσχέτιση της έντασης του φαινομένου της αυθαίρετης δόμησης με το μορφωτικό επίπεδο, σε νομαρχιακό επίπεδο.

Η πρώτη διερεύνηση αφορά στην ποιοτική προσέγγιση του κάθε δείκτη ξεχωριστά. Αυτή προκύπτει από την χάραξη – προσδιορισμό των προφανών γραμμών και καμπυλών τάσεων. Οι γραμμές και οι καμπύλες αυτές ορίζονται από του νομούς οι οποίοι διαθέτουν παρεμφερή επίπεδα τιμών του εκάστοτε δείκτη. Η ανίχνευση μοτίβων τα οποία με τη σειρά τους ορίζονται από τις τιμές των νομιμοποιημένων αυθαιρέτων ανά γραμμή / καμπύλη τάσης προσδιορίζουν το συγκεκριμένο ποιοτικό χαρακτηριστικό της έντασης του φαινομένου της αυθαίρετης δόμησης.

Με αυτή την πρώτη ποιοτική προσέγγιση είναι δυνατό να εξαχθούν μερικά χρήσιμα συμπεράσματα τα οποία δίνουν μια κατεύθυνση η οποία μπορεί ή θα πρέπει να ενισχυθεί ή απορριφθεί με μια εκτενή οικονομετρική ανάλυση και τη χρήση των απαραίτητων στατιστικών μεθόδων, προκειμένου να προσδιοριστεί και ποσοτικά η συσχέτιση μεταξύ της έντασης ης αυθαίρετης δόμησης στην Ελλάδα και των παραπάνω δεικτών.

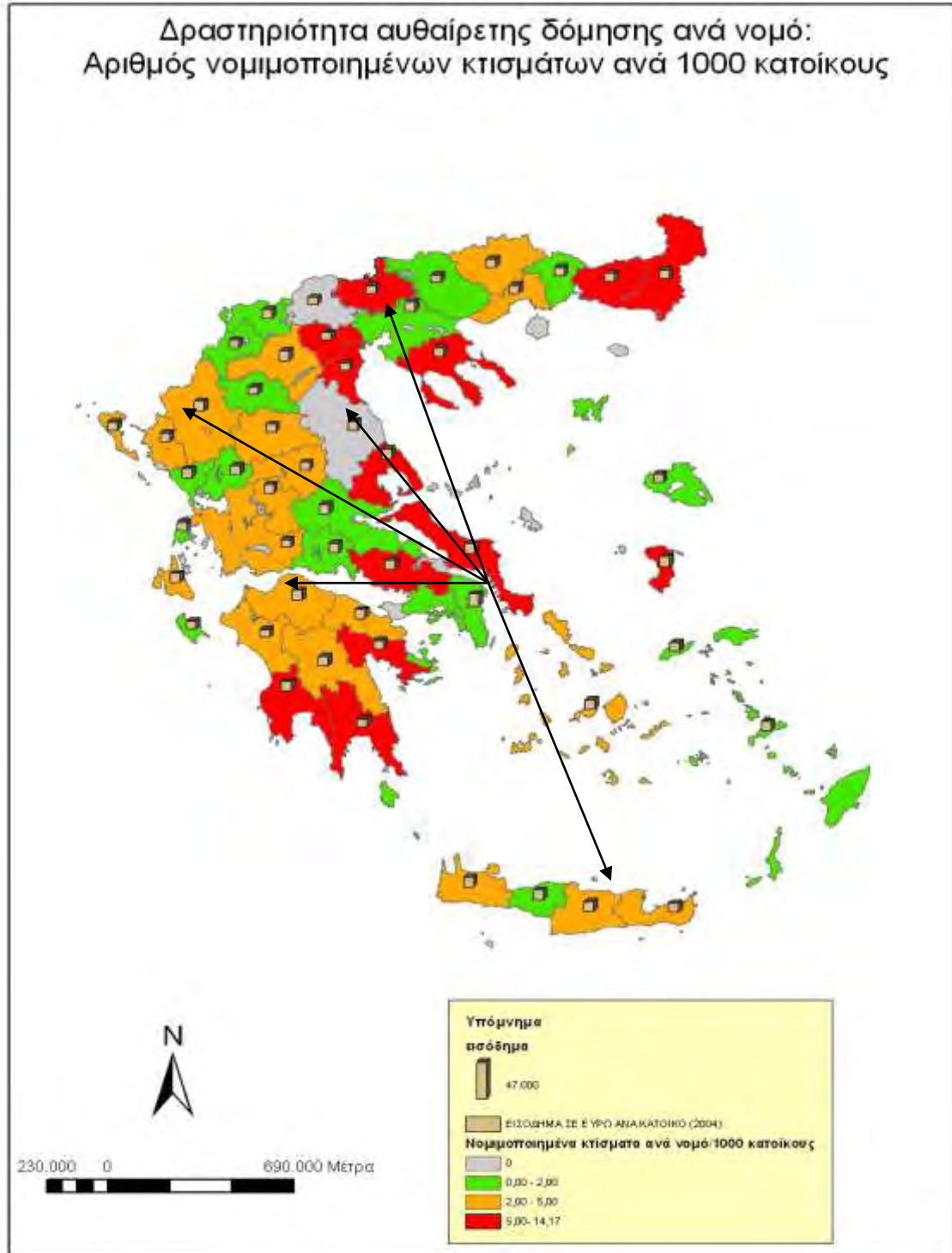
Σε δεύτερη φάση γίνεται σύγκριση του βαθμού αντιστοιχίας των γραμμών / καμπυλών τάσεων ανά δείκτη και της τελικής συνέπειας στη συχνότητα εμφάνισης παρεμφερών τιμών νομιμοποιημένων κτιρίων, από όπου προκύπτει πως μεταξύ των τριών δεικτών, οι οποίοι εξετάζονται, ισχυρότερη συσχέτιση παρατηρείται μεταξύ της έντασης της αυθαίρετης δόμησης στην ελληνική επικράτεια και του πληθυσμού.

α) Συσχέτιση της έντασης του φαινομένου της αυθαίρετης δόμησης με το πληθυσμό (απογραφή του 2001), σε νομαρχιακό επίπεδο



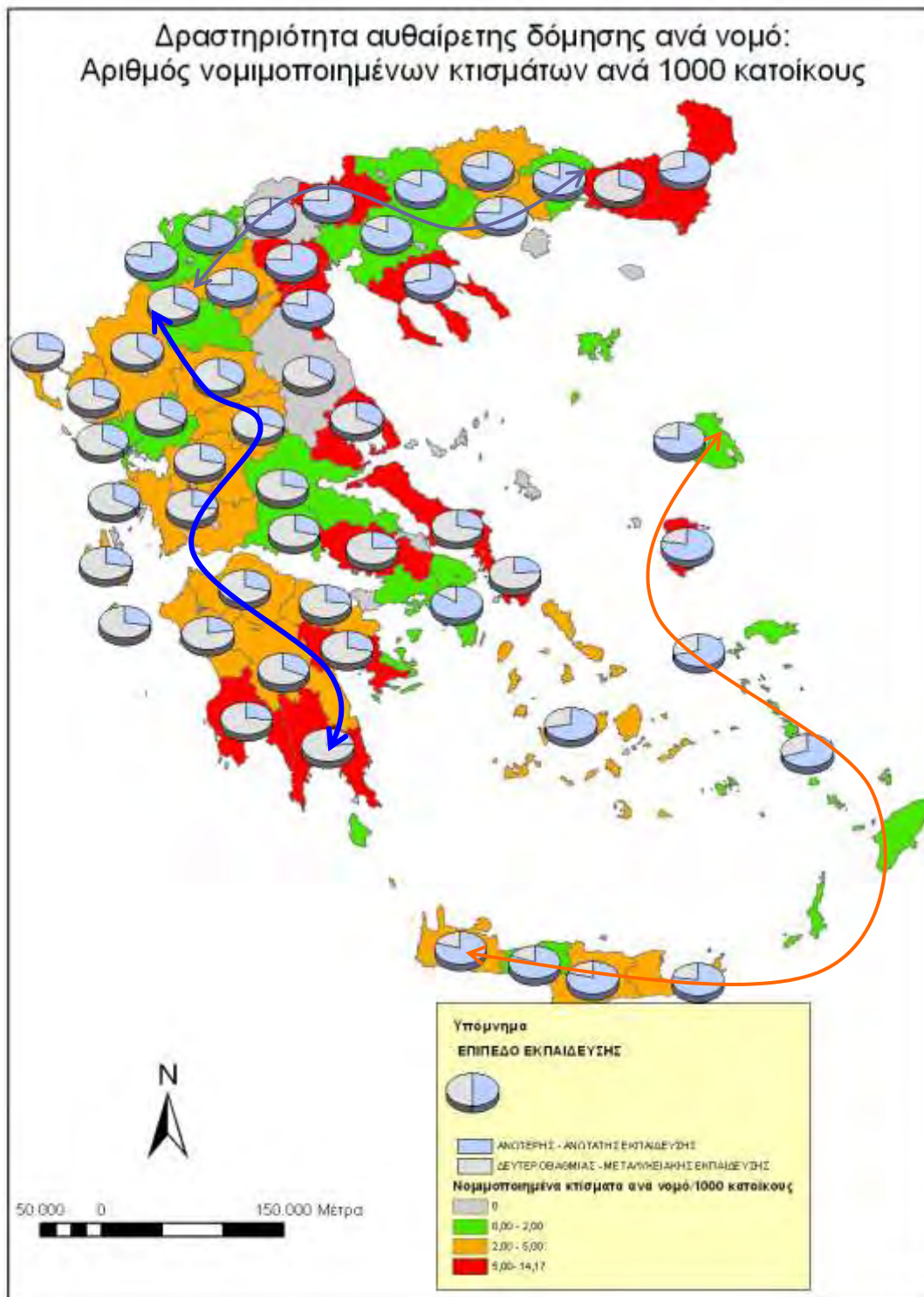
(Ιδία Επεξεργασία)

β) Συσχέτιση της έντασης του φαινομένου της αυθαίρετης δόμησης με κατά κεφαλήν εισόδημα ανά κάτοικο, σε νομαρχιακό επίπεδο



(Ιδία Επεξεργασία)

γ) Συσχέτιση της έντασης του φαινομένου της αυθαίρετης δόμησης με το μορφωτικό επίπεδο, σε νομαρχιακό επίπεδο



(Ίδια Επεξεργασία)

Από τους παραπάνω χάρτες προκύπτει πολύ μικρή συσχέτιση μεταξύ του πληθυσμιακού μεγέθους, του εισοδήματος και του μορφωτικού επιπέδου ενός νομού και των νομιμοποιημένων κτισμάτων του. Σε όλη την επικράτεια δεν παρατηρείται χωρική κανονικότητα στην εμφάνιση παρεμφερών τιμών νομιμοποιημένων κτιρίων σε πληθυσμιακούς, εισοδηματικούς και μορφωτικούς όρους ανά νομό, όπως και ανά περιφέρεια.

Η συγκεκριμένη ποιοτική ανάλυση δεν προσφέρει ασφαλείς κατευθύνσεις για μικρά πληθυσμιακά μεγέθη. Από την άλλη πλευρά παρατηρείται μια σαφής τάση αναφορικά με τους νομούς οι οποίοι φιλοξενούν μεγάλα πληθυσμιακά μεγέθη. Με κέντρο βάρους την ευρύτερη περιοχή της Αττικής, τα υπόλοιπα αστικά κέντρα ανώτερης τάξης της ελληνικής επικράτειας (πχ. Αχαΐα, Ηράκλειο, Μαγνησία, Λάρισα, Ιωάννινα, Θεσσαλονίκη) παρουσιάζουν μικρές τιμές νομιμοποιημένων κτιρίων, γεγονός το οποίο ενισχύει την πιθανότητα θετικής συσχέτισης μεταξύ των μεγάλων πληθυσμιακών μαζών και της αυθαίρετης δόμησης (βλέπε κεφάλαιο 2 – ενότητα 2.3: Χωρικός εντοπισμός της αυθαίρετης δόμησης στην Ελλάδα).

Σχετικά με το δεύτερο χάρτη, δεν φαίνεται να μπορεί να συσχετιστεί το εισόδημα με την ένταση της αυθαίρετης δόμησης (νομιμοποιημένα κτίρια). Αυτό ίσως οφείλεται στο ότι το εισόδημα είναι σε επίπεδο νομού συνολικά. Μια τέτοια συσχέτιση ενδεχομένως να είχε κάποια θετικά αποτελέσματα εάν το επίπεδο του εισοδήματος αφορούσε μόνο τις περιοχές που εντάχθηκαν στα εγκεκριμένα αστικά σχέδια.

Τέλος, στον τρίτο χάρτη, παρατηρείται ότι στην ηπειρωτική Ελλάδα οι νομοί με μικρό μορφωτικό επίπεδο έχουν μεσαία ποσοστά αυθαίρετης δόμησης (βάσει των νομιμοποιημένων κτιρίων), ενώ οι νησιωτικές περιοχές του Αιγαίου, αν και έχουν υψηλό μορφωτικό επίπεδο, φέρουν – ομοίως – μέσης έντασης αυθαίρετη δόμηση. Ως εκ τούτου, δεν μπορεί να γίνει κάποια συσχέτιση μεταξύ του μορφωτικού επιπέδου των νομών και της έντασης της αυθαίρετης δόμησης, ενώ η μόνη προφανής διαφορά που φέρουν η ηπειρωτική με τη νησιωτική Ελλάδα, έγκειται στη διαφορετική διάρθρωση του παραγωγικού τους συστήματος.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ**Ελληνόγλωσση**

1. Γεωργοπούλου, Σ. & Ιωάννου, Β. (2005), 'Η ενσωμάτωση περιοχών «αυθαίρετης κατοικίας», στις πολεοδομικές επεκτάσεις', Περιοδικό Συλλόγου Αρχιτεκτόνων Διπλωματούχων Ανωτάτων Σχολών Πανελληνίας Ένωσης Αρχιτεκτόνων, Τεύχος 54, Κύκλος Β', Νοέμβριος / Δεκέμβριος 2003, Αθήνα, σελ. 64-67.
2. Ζαχαράκης, Γ., Καλλιγιαννάκης, Μ. & Μητσοπούλου, Ε. (2005), 'Αυθαίρετα, «Τακτοποιήσεις» και πλέγματα πολιτικοοικονομικών σχέσεων στο Ηράκλειο Κρήτης', Περιοδικό Συλλόγου Αρχιτεκτόνων Διπλωματούχων Ανωτάτων Σχολών Πανελληνίας Ένωσης Αρχιτεκτόνων, Τεύχος 54, Κύκλος Β', Νοέμβριος / Δεκέμβριος 2003, Αθήνα, σελ. 68-69.
3. Μαντούβαλου, Μ. & Μπαλλά, Ε (2005), '«Αυθαίρετα», πολιτικές και μικροπολιτική', Περιοδικό Συλλόγου Αρχιτεκτόνων Διπλωματούχων Ανωτάτων Σχολών Πανελληνίας Ένωσης Αρχιτεκτόνων, Τεύχος 54, Κύκλος Β', Νοέμβριος / Δεκέμβριος 2003, Αθήνα, σελ. 61-63.
4. ΤΕΕ (2009), 'ΔΗΜΟΣΚΟΠΗΣΗ: Για κλειστούς ημιωπαίθριους χώρους και αυθαίρετα οι πολίτες ταυτίζονται με τις εκτιμήσεις και τις θέσεις του ΤΕΕ', Ενημερωτικό δελτίο, Τεύχος 2537, 25 Μαΐου 2009, σελ. 9 – 11.

Ξενόγλωσση

5. Aguilar, A. G. (2008), 'Peri-urbanization, illegal settlements and environmental impact in Mexico City', *Cities* 25 (2008) pp.133–145, Elsevier.
6. Ancona, A. L. (2007), 'Legalizing informal settlements in São Paulo, Brazil', paper presented on 7th Global Forum on Reinventing Government: Building Trust in Government, 26 – 29 June 2007, Vienna, Austria.

7. Berner, E. (1997), 'Of slums and gated communities: failures of formal and informal land markets in developing cities', paper in Fourth Urban Research Symposium 2007.
8. Chhaya CDC (Community Development Corporation) (2008), 'Illegal Dwelling Units: A Potential Source of Affordable Housing in New York City', a report to New York City's Department of Housing Preservation and Development with technical assistance from CHPC (Citizens Housing & Planning Council), Submitted August 14, 2008.
9. Dimopoulou, E. & Zentelis, P. (2008), 'Informal Constructions within a Spatial Development Framework', Tech. Chron. Sci. J. TCG, I, No 1-2.
10. Duran, Z., Akçay, O., Toz, G. & Gulersoy, N. Z. (2005), 'Landscape modelling and visualization in suburban areas: A case study', paper given at CIPA 2005 XX International Symposium, 2005, Torino-Italy, 26 September – 01 October.
11. El-Batran, M. & Arandel, C. (1998), 'A shelter of their own: Informal settlement expansion in Greater Cairo and government responses', Environment and Urbanization, Vol. 10, No. 1, April 1998, pp. 217-232.
12. Fekade, W. (2000), 'Deficits of formal urban land management and informal responses under rapid urban growth, an international perspective', Habitat International 24 (2000) pp. 127-150, Pergamon.
13. Ioannidis, C., Psaltis C. & Potsiou C. (2008), 'Suburban informal building control', Tech. Chron. Sci. J. TCG, I, No 1-2
14. Ioannidis, C., Psaltis C. & Potsiou C. (2009), 'Towards a strategy for control of suburban informal buildings through automatic change detection', Computers, Environment and Urban Systems 33 (2009) pp. 64–74, Elsevier.

15. Kapoor, M. & le Blanc, D. (2008), 'Measuring risk on investment in informal (illegal) housing: Theory and evidence from Pune, India', *Regional Science and Urban Economics* 38 (2008) pp. 311–329, Elsevier.
16. Lemanski, Ch. (2009), 'Augmented informality South's Africa backyard dwelling as a by-product of formal housing policies', *Habitat International*, Vol. 33, 2009, pp 472-484, Elsevier.
17. Napier, M. (2003), 'Informal settlement integration, the environment and sustainable livelihoods in sub-Saharan Africa', paper in CIB (International Council for Research and Innovation in Building and Construction' funded research on "Understanding the interface between the environment and sustainable livelihoods in the integration of informal settlements in Asia, Latin America and Africa: a review of current thinking and practice", CIB Publication No. 288 ISBN 90-6363-035-2, August 2003.
18. Nkurunziza, E. (2008), 'Understanding informal urban land access processes from a legal pluralist perspective: The case of Kampala, Uganda', *Habitat International* 32 (2008) 109–120, Elsevier.
19. Perperidou, D. & Tziortzioti, E. (2007), 'Informal settlements in Greece: problem characteristics and new technologies' contribution for its solution', paper presented on FIG Com3 Annual Meeting 2007 and Workshop Spatial Information Management toward Legalizing Informal Urban Development Athens, Greece, 28-31 March 2007.
20. Peeters, N. & Osman, A. (2005), 'Generating an improved quality of informal housing in Mamelodi, South Africa', paper in XXXIII IAHS - World Congress on Housing Transforming Housing Environments through Design, September 26-30, 2005, Pretoria, South Africa.
21. Polyzos, S., Minetos, D. & Sdrolias L. (2007), 'Features and Spatial Analysis of Illegal Housing in Greece', *Management of International Business &*

- Economic Systems (MIBES), Transactions on Line, Vol 1, Issue 1, Autumn 2007.
22. Polyzos, S. & Minetos, D. (2007), ‘Past and present patterns of informal housing in Greece: A spatial analysis’, paper given at Joint Congress of the European Regional Science Association (47th Congress) and ASRDLF (Association de Science Régionale de Langue Française, 44th Congress), Paris-France, 29 August – 02 September 2007.
23. Potsiou C. & Ioannidis, C. (2006), ‘Informal Settlements in Greece: The Mystery of Missing Information and the Difficulty of Their Integration into a Legal Framework’, paper presented on 5th FIG Regional Conference: Promoting Land Administration and Good Governance, Accra, Ghana, March 8-11, 2006.
24. Rojas, E. & Magalhaes, F. (2007), ‘Facing the Challenges of Informal Settlements in Urban Centres: The Re-urbanization of Manaus, Brazil’, International Development Bank, 2007, pp. 1-14.
25. Sietchiping, R. (2004), ‘A Geographic Information Systems and Cellular Automata-Based Model of Informal Settlement Growth’, Submitted in total fulfilment of the requirements of the degree of Doctor of Philosophy in April 2004, School of Anthropology, Geography and Environmental Studies, The University of Melbourne.
26. Soliman, A. M. (1996), ‘Legitimizing informal housing: accommodating low-income groups in Alexandria, Egypt’, Environment and Urbanization, Vol. 8, No. 1, April 1996, pp. 183-194
27. Polyzos, S. & Minetos, D. (2007), Causes and management implications in the Greek coastal zone from informal settlements development, paper given at CEMEPE/SECOTOX Conference, June 24 – 28, 2007, Skiathos Island, Greece

28. Polyzos, S. & Minetos, D. (2009), 'Informal housing in Greece: A quantitative spatial analysis', *Theoretical and Empirical Research in Urban Management (TERUM)*, No 2(11), May 2009, CCSAP.
29. UNECE (2008), 'In Search for Sustainable Solutions for Informal Settlements in the ECE Region: Challenges and Policy Responses', *ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE, Committee on Housing and Land Management, Sixty-ninth session, Geneva, 22–23 September 2008, Item 6 of the provisional agenda.*
30. UN-HABITAT (2009), 'Planning sustainable cities : global report on human settlements 2009', *United Nations Human Settlements Programme (UN_HABITAT)*, First published by Earthscan in the UK and USA in 2009.
31. Zegarac, Z. (1999), 'Illegal construction in Belgrade and the prospects for urban development planning', *Cities*, Vol. 16 (1999), No. 5, pp. 365–370, Pergamon.