

**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ
ΤΜΗΜΑ ΜΗΧΑΝΙΚΩΝ ΧΩΡΟΤΑΞΙΑΣ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΑΣ
ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ**



ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

**«Η Αυθαίρετη δόμηση στην Ελλάδα:
Προσδιοριστικοί παράγοντες και ιστορική εξέλιξη»**

ΕΚΠΟΝΗΤΗΣ: ΣΑΜΑΡΑΣ ΓΕΩΡΓΙΟΣ

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ: ΠΟΛΥΖΟΣ ΣΕΡΑΦΕΙΜ

Βόλος Φεβρουάριος 2008



**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ
ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ & ΚΕΝΤΡΟ ΠΛΗΡΟΦΟΡΗΣΗΣ
ΕΙΔΙΚΗ ΣΥΛΛΟΓΗ «ΓΚΡΙΖΑ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ»**

Αριθ. Εισ.: 3210/1

Ημερ. Εισ.: 20-03-2008

Δωρεά: Συγγραφέα

Ταξιθετικός Κωδικός: ΠΤ- ΜΧΠΠΑ

2008

ΣΑΜ

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

1. ΑΥΘΑΙΡΕΤΗ ΔΟΜΗΣΗ	9
1.1 Βασικά χαρακτηριστικά – ορισμός	9
1.2 Μορφές αυθαίρετης δόμησης	10
2. ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΟΥ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟΥ ΔΙΕΘΝΩΣ	13
2.1 Αυθαίρετη δόμηση στις χώρες του Τρίτου Κόσμου (Λατινική Αμερική)	13
2.2 Διαφορές	17
2.3 Η περίπτωση των ΗΠΑ	18
3. ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ	20
3.1 Νομοθετική ανασκόπηση	20
3.2 Ανάλυση των κυριότερων νομοθετικών διατάξεων	22
4. ΙΣΤΟΡΙΚΗ/ΧΩΡΟΧΡΟΝΙΚΗ ΑΝΑΣΚΟΠΗΣΗ ΤΟΥ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟΥ	35
4.1 Η περίοδος 1920-1930	35
4.2 Η περίοδος 1960-1980	39
4.3 Η περίοδος από το 1990 έως σήμερα	42
5. Ο ΠΑΡΑΓΟΝΤΑΣ «ΓΗ/ΧΩΡΟΣ» ΣΤΟ ΖΗΤΗΜΑ ΤΗΣ ΑΥΘΑΙΡΕΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ	49
5.1 Οικονομική σημασία της γης, γαιοπρόσδοος, αστική γη	49
5.2 Το οικονομικό προφίλ της γης στο πέρασμα από τον προκαπιταλισμό στον καπιταλισμό	52
5.3 Η σημασία και η αξιοποίηση της γης στην Ελλάδα	55
5.4 Χωρική πολιτική στην Ελλάδα	56
5.5 Τα πολεοδομικά μέσα άσκησης χωρικής πολιτικής	58
6. ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΘΕΩΡΗΣΗ ΤΟΥ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟΥ	64
6.1 Η θεωρία της «τάσης μμητισμού»	64
6.2 Κοινωνικές προεκτάσεις της πολιτειακής πολιτικής	66
7. ΕΛΕΓΧΟΣ ΕΞΑΡΤΗΣΗΣ ΑΥΘΑΙΡΕΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ/ΑΓΟΡΑΣ ΑΚΙΝΗΤΩΝ – ΑΙΤΙΑ ΑΥΘΑΙΡΕΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ	73
7.1 Έλλειψη στοιχείων, εύρεση κατάλληλου δείκτη	73
7.2 Η επιλογή της περιφέρειας Αττικής για την ανάλυση	74
7.3 Ανάλυση διαγραμμάτων και ποσοτικών στοιχείων	75
7.4 Συμπεράσματα	89
7.5 Παράγοντες που επηρεάζουν την αυθαίρετη δόμηση	90
8. ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ	92
8.1 Αστικός και περιαστικός χώρος	92
8.2 Υδροφόρος ορίζοντας	94
8.3 Δάση	95
8.4 Παραθαλάσσιες περιοχές	98
8.5 Συμπεράσματα	100
9. ΜΕΤΡΑ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗΣ – ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	102
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ	110
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	118

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΠΙΝΑΚΩΝ ΚΑΙ ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΩΝ

Πίνακες

Πίνακας 1. Αστικοποίηση στην Ελλάδα 1853-1981.....	36
Πίνακας 2. Ποσοστά διακύμανσης της κατασκευής αυθαιρέτων.(Π. Αττικής).....	76
Πίνακας 3. Ποσοστά διακύμανσης της κατασκευής νέων κατοικιών (Π. Αττικής)..	76
Πίνακας 4. Κατηγοριοποίηση των κυριότερων αιτιών στις οποίες οφείλεται η αυθαίρετη δόμηση.....	91
Πίνακας 5. Αστικοποίηση στην Ελλάδα 1853-1981.....	111
Πίνακας 6. Επέκταση του σχεδίου της πρωτεύουσας, 1920-1961.....	111
Πίνακας 7. Χρήσεις γης και πυκνότητα στο δήμο Αθηναίων,1920-1940.....	112
Πίνακας 8. Οικιστικές συνθήκες των αστών προσφύγων το 1927.....	112
Πίνακας 9. Πληθυσμός περιοχών πρωτεύουσας, 1920-1981.....	113
Πίνακας 10. Οικοδομική δραστηριότητα στην Αθήνα, 1921-1939.....	113
Πίνακας 11. Αποκατάσταση των αστών προσφύγων στις πόλεις της Ελλάδας, 1951-1957.....	114
Πίνακας 12. Οικοδομική δραστηριότητα στην Αθήνα, 1921-1939.....	114
Πίνακας 13. Πληθυσμός σε πόλεις άνω των 20.000 κατοίκων ως % του συνολικού πληθυσμού σε περιοχές του κόσμου ομαδοποιημένες με βάση την εποχή, που αστικοποιήθηκαν.....	115

Διαγράμματα

Διάγραμμα 1. Βασικές λειτουργικές υποδομές αστικών νοικοκυριών στη Λ. Αμερική	14
Διάγραμμα 2. Ποσοστό ιδιοκτησίας γης στην Λατινική Αμερική.....	15
Διάγραμμα 3. Αριθμός ΠΜ ανά έτος δημοσίευσης σε ΦΕΚ (1985-2002).....	61
Διάγραμμα 4. Έκταση των ΠΜ που δημοσιεύθηκαν σε ΦΕΚ 1985-2002.....	61
Διάγραμμα 5. Αριθμός ΓΠΣ ανά έτος δημοσίευσης σε ΦΕΚ (1985-2003).....	62
Διάγραμμα 6. Διαχρονική εξέλιξη νέων κατοικιών Π. Αττικής.....	75

Διάγραμμα 7. Διαχρονική εξέλιξη νομιμοποίησης αυθαιρέτων Π. Αττική.....	75
Διάγραμμα 8. Διαχρονική εξέλιξη νέων κατοικιών Π. Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης.....	77
Διάγραμμα 9. Διαχρονική εξέλιξη νομιμοποίησης αυθαιρέτων Π. Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης.....	78
Διάγραμμα 10. Διαχρονική εξέλιξη νέων κατοικιών Π. Θεσσαλίας.....	79
Διάγραμμα 11. Διαχρονική εξέλιξη νομιμοποίησης αυθαιρέτων Π. Θεσσαλίας.....	79
Διάγραμμα 12. Διαχρονική εξέλιξη νέων κατοικιών Π. Κεντρικής Μακεδονίας	80
Διάγραμμα 13. Διαχρονική εξέλιξη νομιμοποίησης αυθαιρέτων Π. Κεντρικής Μακεδονίας.....	80
Διάγραμμα 14. Διαχρονική εξέλιξη νέων κατοικιών Π. Δυτικής Μακεδονίας.....	81
Διάγραμμα 15. Διαχρονική εξέλιξη νομιμοποίησης αυθαιρέτων Π. Δυτικής Μακεδονίας.....	81
Διάγραμμα 16. Διαχρονική εξέλιξη νέων κατοικιών Π. Ηπείρου.....	82
Διάγραμμα 17. Διαχρονική εξέλιξη νομιμοποίησης αυθαιρέτων Π. Ηπείρου.....	82
Διάγραμμα 18. Διαχρονική εξέλιξη νέων κατοικιών Π. Ιονίων Νήσων.....	83
Διάγραμμα 19. Διαχρονική εξέλιξη νομιμοποίησης αυθαιρέτων Π. Ιονίων Νήσων.....	83
Διάγραμμα 20. Διαχρονική εξέλιξη νέων κατοικιών Π. Δυτικής Ελλάδας.....	84
Διάγραμμα 21. Διαχρονική εξέλιξη νομιμοποίησης αυθαιρέτων Π. Δυτικής Ελλάδας	84
Διάγραμμα 22. Διαχρονική εξέλιξη νέων κατοικιών Π. Στερεάς Ελλάδας.....	85
Διάγραμμα 23. Διαχρονική εξέλιξη νομιμοποίησης αυθαιρέτων Π. Στερεάς Ελλάδας.....	85
Διάγραμμα 24. Διαχρονική εξέλιξη νέων κατοικιών Π. Πελοποννήσου.....	86
Διάγραμμα 25. Διαχρονική εξέλιξη νομιμοποίησης αυθαιρέτων Π. Πελοποννήσου.....	86
Διάγραμμα 26. Διαχρονική εξέλιξη νέων κατοικιών Π. Βορείου Αιγαίου.....	87
Διάγραμμα 27. Διαχρονική εξέλιξη νομιμοποίησης αυθαιρέτων Π. Βορείου Αιγαίου.....	87

Διάγραμμα 28. Διαχρονική εξέλιξη νέων κατοικιών Π. Νοτίου Αιγαίου.....	88
Διάγραμμα 29. Διαχρονική εξέλιξη νομιμοποίησης αυθαιρέτων Π. Νοτίου Αιγαίου.....	88
Διάγραμμα 30. Διαχρονική εξέλιξη νέων κατοικιών Π. Κρήτης	89
Διάγραμμα 31. Διαχρονική εξέλιξη νομιμοποίησης αυθαιρέτων Π. Κρήτης.....	89

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ ΚΑΙ ΑΡΚΤΙΚΟΛΕΞΑ

A.K	Αστικός Κώδικας
A.N	Αναγκαστικός Νόμος
B.Δ	Βασιλικό Διάταγμα
Γ.Ο.Κ	Γενικός Οικοδομικός Κανονισμός
Γ.Π.Σ	Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο
Γ.Σ.Υ.Ε	(πρώην Ε.Σ.Υ.Ε)
Δ.Ε.Π.Ο.Σ	Δημόσια Επιχείρηση πολεοδομίας Οικισμού και Στέγασης
Ε.Α.Π	Επιτροπή Αποκαταστάσεως Προσφύγων
Ε.Ε	Ευρωπαϊκή Ένωση
Ε.Κ.Κ.Ε	Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών
Ε.Μ.Π	Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο
Ε.Σ.Υ.Ε	Εθνική Στατιστική Υπηρεσία Ελλάδος
Ε.Τ.Ε.Ρ.Π.Σ	Ειδικό Ταμείο Εφαρμογής Ρυθμιστικών και Πολεοδομικών Σχεδίων
Ζ.Ε.Π	Ζώνη Ενεργού Πολεοδομίας
Ζ.Ο.Ε	Ζώνη Οικιστικού Ελέγχου
Η.Π.Α	Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής
Ι.Ο.Β.Ε	Ίδρυμα Οικονομικών και Βιομηχανικών Ερευνών
Ν.Δ	Νομοθετικό Διάταγμα
Ν.	Νόμος
Ο.Τ.Α	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
Π.Δ	Προεδρικό Διάταγμα
Π.Μ	Πολεοδομική Μελέτη

Π.Σ	Πολεοδομικό Συγκρότημα
Π.Σ.Π	Πολεοδομικό Συγκρότημα πρωτεύουσας
Σ.Α.Π.Ο	Σχέδια Άμεσης Πολεοδομικής Οργάνωσης
Σ.Δ	Συντελεστής Δόμησης
Σ.τ.Ε	Συμβούλιο της Επικρατείας
Σ.Χ.Ο.Ο.Α.Π	Χωρικής και Οικιστικής Οργάνωσης των "Ανοιχτών Πόλεων"
Τ.Ε.Ε	Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας
Τ.Π.Π	Ταμείο Περιθάλψεως Προσφύγων
τ.χλμ	τετραγωνικά χιλιόμετρα
Υ.Α	Υπουργική Απόφαση
Φ.Ε.Κ	Φύλλο Εφημερίδας της Κυβέρνησης
Χ.Υ.Τ.Α	Χώρος Υγειονομικής Ταφής Απορριμμάτων
Ξενόγλωσσα	
EUROGI	Ευρωπαϊκή Οργάνωση Γεωγραφικών Πληροφοριών
FIG	Διεθνής Ομοσπονδία Τοπογράφων
INSPIRE	Υποδομή Χωρικών Δεδομένων για την Ευρώπη
max	maximum
PAHO	Pan-American Health Organization
UNCHS	United Nations Centre for Human Settlements
UN	Ηνωμένα Έθνη
UNESE	Οικονομική Επιτροπή για την Ευρώπη των Ηνωμένων Εθνών
WPLA	Working Party on Land Administration

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Φτάνοντας στο τέλος της εκπόνησης της διπλωματικής μου εργασίας θα ήθελα να ευχαριστήσω ορισμένα πρόσωπα τα οποία είτε μου συμπαραστάθηκαν και με βοήθησαν, είτε απλά με τίμησαν με την προσοχή τους.

Αρχικά τον επιβλέποντα καθηγητή μου κύριο, Σεραφείμ Πολύζο, καθηγητή στο Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξη, για το ενδιαφέρον του, τις συμβουλές, τις υποδείξεις και συνολικά για τη βοήθεια που μου προσέφερε καθ' όλη την διάρκεια εκπόνησης της διπλωματικής μου εργασίας.

Τους κύριους, Οικονόμου Δημήτρη, Δρ. Πολεοδόμο – Χωροτάκτη, καθηγητή Χωροταξίας στο Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξη και τον κύριο Κουσιδώνη Χρήστο καθηγητή Πολεοδομίας στο Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξη που επέλεξαν να με εξετάσουν.

Τον κύριο Νικόλαο Γροζόπουλο Αρχιτέκτονα Πολεοδόμο για την πολύτιμη βοήθεια του και τον ανεξάντλητο αριθμό βιβλιογραφικών πηγών που μου παρείχε.

Την κυρία Αμαλία Κουδούνη, τμηματάρχη του τμήματος Αστικών Κέντρων της Διεύθυνσης Πολεοδομικού Σχεδιασμού, και τον κύριο Μορτάκη Φίλιππο, επίσης τμηματάρχη του τμήματος Κτιριοδομικού Κανονισμού του Υ.ΠΕ.ΧΩ.ΔΕ για το υλικό που μου παρείχαν.

Το σύνολο των καθηγητών και του προσωπικού του τμήματος για όλες τις γνώσεις που μας εμφυσήσαν και την άψογη συνεργασία μας κατά την διάρκεια των σπουδών.

Και τέλος την οικογένεια μου και τους φίλους μου για την κατανόηση, την συμπαράσταση και την συμβολή τους σε αυτήν μου την προσπάθεια.

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Σκοπός της εργασίας αυτής είναι ο προσδιορισμός και η ανάλυση του φαινομένου της αυθαίρετης δόμησης στην Ελλάδα. Για το σκοπό αυτό αναλύεται η διεθνής εμπειρία και οι διαφορές που παρουσιάζονται μεταξύ της Ελλάδας και των υπανάπτυκτων χωρών. Στην συνέχεια γίνεται μια νομοθετική ανασκόπηση και μια ιστορική αναφορά στο ζήτημα από το 1920 μέχρι και σήμερα. Αναλύεται η σημαντικότητα της γης ως παράμετρος στο ζήτημα της αυθαίρετης δόμησης καθώς και η κοινωνική θεώρηση του φαινομένου. Όσον αφορά στην οικονομική πλευρά, εξετάζεται η ενδεχόμενη σχέση της αυθαίρετης δόμησης με την αγορά ακινήτων και ειδικότερα με τους παράγοντες που την καθορίζουν (αγορά ακινήτων). Παρουσιάζονται οι περιβαλλοντικές επιπτώσεις του φαινομένου, ενώ τέλος προτείνονται μέτρα αντιμετώπισης και παραθέτονται κάποια γενικά συμπεράσματα.

ABSTRACT

The aim of this project is to outline and analyze the phenomenon of illegal housing in Greece. This is the reason why international background and differences appearing among Greece and underdeveloped countries are examined thoroughly. Furthermore a legislative review as well as a detailed historical account as regards legal construction along with the social aspect of the matter are looked at. As far as the financial perspective is concerned, the potential dependence of legal construction with the purchase of real estate and more specifically with the factors that determine the purchase of real estate are surveyed. Environmental consequences of the phenomenon are also presented. Last but not least measures of precaution are recommended and some general conclusions are cited.

1. ΑΥΘΑΙΡΕΤΗ ΔΟΜΗΣΗ

1.1 Βασικά χαρακτηριστικά – ορισμός

Το φαινόμενο της αυθαίρετης δόμησης είναι άρρηκτα συνδεδεμένο με την δημιουργία και την εξέλιξη του ελληνικού κράτους. Αποτελεί ένα είδος πρωταρχικού μηχανισμού άτυπης πολεοδομικής επέκτασης των πόλεων και απόκτησης κατοικίας. Με τον όρο «αυθαίρετο κτίσμα» προσδιορίζεται κάθε κτίσμα που η ανοικοδόμηση του δεν διέπεται από οποιαδήποτε νομοθετική διάταξη, κανονισμό ή άλλη κανονιστική πράξη δικαίου.

Η ραγδαία αστικοποίηση λόγω της αύξησης του πληθυσμού και της μετανάστευσης σε αστικά κέντρα έχει μεγεθύνει τα φαινόμενα της άναρχης ή αυθαίρετης ή παράνομης αστικής ανάπτυξης. Η αυθαίρετη αστική ανάπτυξη και οι επιπτώσεις της στην οικονομία, την κοινωνική δομή και το περιβάλλον των πόλεων, εντοπίζεται ιδιαίτερα στις χώρες της Ανατολικής Ευρώπης, της Κεντρικής Ασίας, της Νότιας Ευρώπης, και της Νοτιο-Ανατολικής Ευρώπης.

Δεν υπάρχει σαφής ορισμός σχετικά με τα αυθαίρετα. Οι βασικότεροι παράγοντες που συνήθως τα χαρακτηρίζουν είναι προβλήματα στο ιδιοκτησιακό, την ποιότητα και το μέγεθος / είδος των κατασκευών, η έλλειψη υποδομής και υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, και η απουσία κανονισμών χρήσεων γης. Σε γενικές γραμμές οι βασικότερες αιτίες για την εμφάνιση αυθαιρέτων οικισμών, στην Ελλάδα, είναι:

- Οι ιστορικές, πολιτικές, κοινωνικές, και οικονομικές συνθήκες που οδηγούν στην αστικοποίηση.
- Η αύξηση του πληθυσμού ως αποτέλεσμα μαζικών μετακινήσεων πληθυσμών
- Η περιθωριοποίηση κοινωνικών ομάδων, η φτώχεια, και η έλλειψη στεγαστικής πολιτικής και εναλλακτικών λύσεων για φθηνή (οικονομικά προσιτή σε κοινωνικές ομάδες χαμηλού ή μέσου εισοδήματος) κατοικία.
- Η υιοθέτηση εξωπραγματικών (μη ρεαλιστικών για την χώρα) κανονισμών πολεοδομικού σχεδιασμού.

- Το πολύπλοκο και πολλές φορές αντιφατικό νομικό πλαίσιο για την διαχείριση της γης.
- Η παράνομη κατάτμηση και ανοικοδόμηση σε αγροτική γη.
- Η πολιτική αδυναμία ή αδιαφορία αντιμετώπισης της κατάστασης
- Η έλλειψη υποδομής χωρικής πληροφορίας, κτηματολογίου, και σχεδιασμού.

Οι τύποι των αυθαίρετων κτισμάτων, στην Ελλάδα, ποικίλουν από μονοκατοικίες έως και πολυώροφα κτίρια. Αυθαίρετοι οικισμοί παρατηρούνται σε βιομηχανικές ζώνες, αγροτικές περιοχές, περιαστικές εκτός σχεδίου περιοχές, σε παραθαλάσσιες και τουριστικές περιοχές, ή σε δασικές περιοχές. Παρανομίες στην αστική ανάπτυξη επίσης εμφανίζονται και εντός των αστικών περιοχών (περιοχών με εγκεκριμένο πολεοδομικό σχέδιο) λόγω υπερβάσεων των πολεοδομικών κανονισμών (χρήσεων γης) και οικοδομικών κανονισμών, εξ αιτίας της ραγδαίας αύξησης της ζήτησης της γης από εγχώριους και διεθνείς αγοραστές.

Στην παρούσα εργασία εξετάζεται κυρίως το «αυθαίρετο» ως αντικείμενο - προϊόν της διαχείρισης της γης σε όλη την ελληνική επικράτεια. Δεν ελέγχεται η κατηγορία των αυθαιρεσιών που αφορούν καταστρατήγηση της νομοθεσίας για την δόμηση, κατασκευαστικές παρεμβάσεις κτλ και δε γίνεται παρά μια απλή αναφορά.

1.2 Μορφές αυθαίρετης δόμησης

Το ζήτημα της αυθαίρετης δόμησης είναι ένα φαινόμενο σύνθετο με κοινωνικό-οικονομικό χαρακτήρα, πολεοδομικές και περιβαλλοντικές προεκτάσεις, το οποίο εμφανίζεται σε έναν μεγάλο αριθμό περιοχών της χώρας, με διάφορες μορφές και προκαλούμενο από έναν ακόμα μεγαλύτερο αριθμό αιτιών. Σύμφωνα με όσα προαναφέρθηκαν η κατηγοριοποίηση των αυθαίρετων μπορεί να γίνει με διάφορους τρόπους όπως για παράδειγμα βάσει ορισμένων χαρακτηριστικών τους ή βάσει της υπάρχουσας νομοθεσίας. Το αποτέλεσμα λοιπόν είναι η δημιουργία ενός αριθμού

άτυπων κατηγοριών μέσα στις οποίες μπορεί να υπάγεται κάθε φορά ένα αυθαίρετο ανάλογα με τον τρόπο που εξετάζεται¹.

Σύμφωνα με την ελληνική νομοθεσία (Άρθρο 22 ΓΟΚ) αυθαίρετη θεωρείται κάθε κατασκευή η οποία εκτελείται:

- α) Χωρίς νόμιμη άδεια.
- β) Με υπέρβαση της νόμιμης άδειας.
- γ) Με άδεια η οποία ανακλήθηκε.
- δ) Κατά παράβαση των πολεοδομικών διατάξεων.
- ε) Αυθαίρετη επίσης θεωρείται κάθε αλλαγή χρήσης του κτιρίου ή τμήματος του.

Αν η κατηγοριοποίηση πραγματοποιηθεί με βάση τον χαρακτήρα των κανόνων δικαίου που παραβιάζονται τότε πρόκειται για αυθαίρετα τον οποίων η ανοικοδόμηση αφορά παραβίαση:

- α) Πολεοδομικών κανονισμών.
- β) Κτηριοδομικών κανονισμών.
- γ) Περιβαλλοντικών διατάξεων.

Σε περίπτωση που η κατηγοριοποίηση πραγματοποιηθεί με βάση την αιτία η το κίνητρο που οδήγησε στην αυθαιρεσία τότε το αυθαίρετο μπορεί να αποτελεί αυθαίρετο για λόγους:

- α) Κερδοσκοπίας.
- β) Άγνοιας, παρανόησης ή και πολυπλοκότητας της υπάρχουσας νομοθεσίας, ή ακόμα και λόγο ανεπαρκούς ενημέρωσης των αρμοδίων υπαλλήλων.
- γ) Στεγαστικής ανάγκης, υψηλών τιμών γης, υψηλής ζήτησης κατοικίας, και ανεπαρκούς κρατικής στεγαστικής πολιτικής.
- δ) Ανάγκης δεύτερης κατοικίας σε συνδυασμό με την έλλειψη κρατικής πολιτικής στο θέμα αυτό.

Τέλος τα αυθαίρετα ανάλογα με την περιοχή στην οποία εξελίσσεται κάθε φορά το

¹ Η κατηγοριοποίηση αυτή πραγματοποιήθηκε βάσει στοιχείων από την μελέτη «Informal Settlements in Greece: The Mystery of Missing Information and the Difficulty of Their Integration into a Legal Framework» (Χ. Πότσιου, Χ. Ιωαννίδης), και της κατηγοριοποίησης που προτείνεται στην διπλωματική εργασία «Αυθαίρετη δόμηση (παραθεριστική κατοικία): η περίπτωση της Ραφήνας» (Νάτσιου, 2002).

φαινόμενο διακρίνονται στις εξής κατηγορίες:

- α) Αυθαίρετα στις εντός σχεδίου περιοχές ή αυθαιρεσίες εντός νόμιμου κτιρίου.
- β) Αυθαίρετα σε εκτός σχεδίου περιοχές ή εντός της ζώνης επιρροής της πόλης.
- γ) Αυθαίρετα εντός της ζώνης του αιγιαλού ή της παραλίας.
- δ) Αυθαίρετα σε άλλου είδους περιοχές όπως σε βιομηχανικές ή δασικές.

2.ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΟΥ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟΥ ΔΙΕΘΝΩΣ

2.1 Αυθαίρετη δόμηση στις χώρες του Τρίτου Κόσμου (Λατινική Αμερική)

Η αυθαίρετη δόμηση αποτελεί συστηματικό στοιχείο επέκτασης των πόλεων κυρίως σε χώρες του Τρίτου Κόσμου και σε αυτές που βρίσκονται σε διαδικασία οικονομικής ανάπτυξης. Όμως ακόμα και στον Δυτικό Κόσμο η αυθαίρετη δόμηση δεν είναι άγνωστο φαινόμενο, καθώς χαρακτηριστική είναι η περίπτωση της κατάληψης από αστέγους των κενών ιδιοκτησιών σε κεντρικά σημεία του Λονδίνου. Η διαφορά που υπάρχει μεταξύ των ανεπτυγμένων δυτικών χωρών και των υπό ανάπτυξη κρατών είναι η **προσωρινότητα** που διακρίνει την πρώτη περίπτωση και που λείπει παντελώς στην δεύτερη περίπτωση.

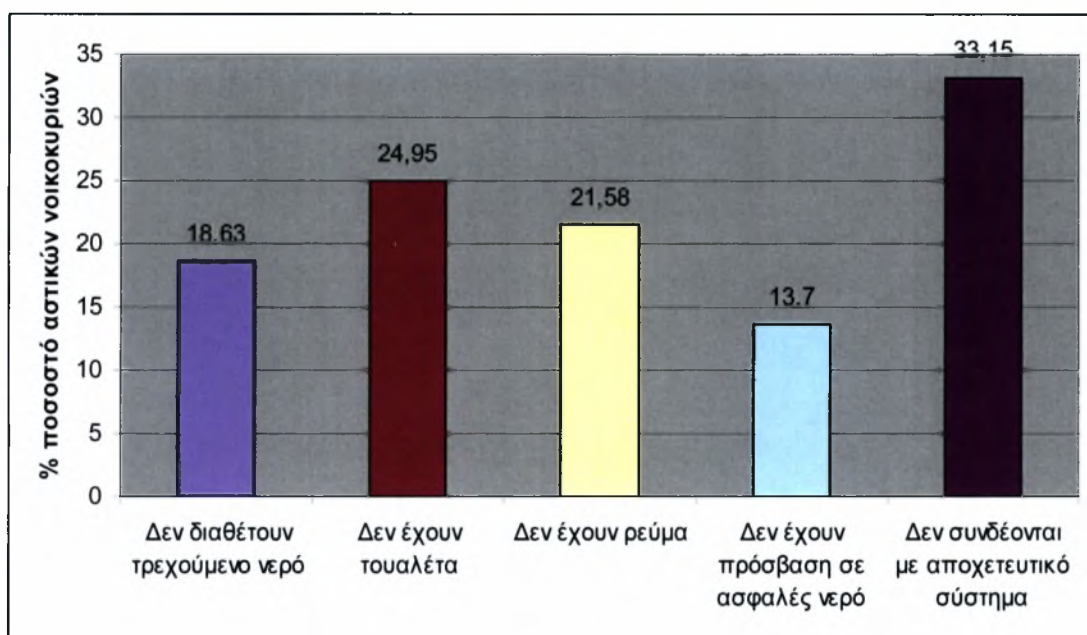
Η μελέτη του ζητήματος της αυθαίρετης δόμησης και σε άλλες χώρες πέραν της Ελλάδας, όπως για παράδειγμα τις χώρες της Λατινικής Αμερικής, είναι πάρα πολύ χρήσιμη, γιατί ενώ ουσιαστικά πρόκειται για τον ίδιο τύπο αυθαιρέτων και για τις ίδιες περίπου διαδικασίες εγκατάστασής τους, η εικόνα που παρουσιάζουν στις χώρες οι περιοχές αυθαιρέτων, είναι εντελώς διαφορετική από αυτήν στην Ελλάδα. Ο βασικός λόγος είναι ότι στην Ελλάδα υπάρχουν οι διαδοχικές εντάξεις των περιοχών αυτών στο σχέδιο πόλης, οι οποίες μαζί με την παροχή εξυπηρετήσεων και την ηθική τους αποδοχή, συνέβαλαν ώστε αυτές οι περιοχές να αποτελέσουν ενεργά τμήματα της πόλης κάτι που δεν συμβαίνει στις χώρες της Λατινικής Αμερικής. Στις χώρες αυτές, αυτό που κάνουν συνήθως οι κυβερνήσεις είναι να αγνοούν την ύπαρξη τέτοιων παραγκουπόλεων, με αποτέλεσμα να μην χρειάζεται να επενδύσουν στην υποδομή τους, και κυρίως στα έργα μεγάλης εμβέλειας (Νάτσιου, 2002).

Προτού όμως γίνει η σύγκριση της Ελληνικής πραγματικότητας, με αυτήν που συναντάται στον υπόλοιπο κόσμο και ειδικά τις χώρες του Τρίτου Κόσμου, καλό θα ήταν να γίνει μια περιληπτική αναφορά στο φαινόμενο όπως απαντάται εκεί καθώς και στις επιπτώσεις του.

Ο αστικός πληθυσμός στη Λατινική Αμερική και την Καραϊβική, ο οποίος το 1970 αντιπροσώπευε 57.2% του συνολικού πληθυσμού, έφθασε στο 73.4% το 1995, και θα μπορούσε να φθάσει 85% μέχρι το 2025. Αυτή η αύξηση του αστικού πληθυσμού στην

Λατινική Αμερική και την Καραϊβική υποδηλώνει τον πολλαπλασιασμό των αυθαίρετων «περιοχών» (παραγκουπόλεων), που βρίσκονται κυρίως στον περιαστικό χώρο, όπου το έδαφος αποτελεί συνήθως κοινοτική ή ομοσπονδιακή ιδιοκτησία. Αυτή η κατάληψη δημόσιου εδάφους, το οποίο δεν είναι σχεδιασμένο και επομένως δεν διαθέτει καμία βοηθητική εγκατάσταση, για να καλύψει τις βασικές ανάγκες των αποικιστών, ενισχύει τους κινδύνους για πλημμύρες, μολύνσεις και παράνομες απορρίψεις απορριμμάτων. Δεν εξασφαλίζεται επίσης η πρόσβαση σε υποδομές μεταφορών, σε κέντρα απασχόλησης, σε δημοτικά σχολεία και σε κέντρα υγειονομικής περίθαλψης.

Διάγραμμα 1: Βασικές λειτουργικές υποδομές αστικών νοικοκυριών στη Λ.Αμερική

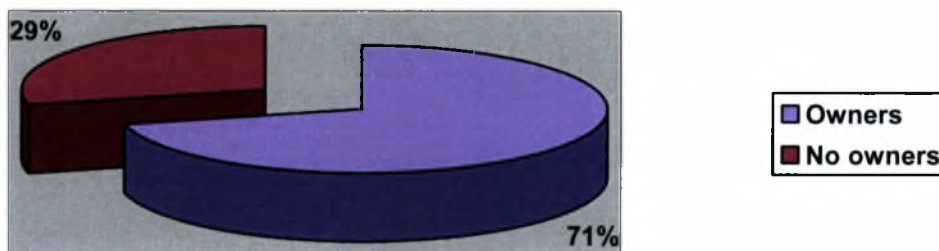


Πηγή: UNCH, 2000

Επιπλέον, το οικονομικό συμφέρον των πραγματικών ιδιοκτητών των καταπατημένων εκτάσεων, σε συνδυασμό με τις ευκαιρίες αγοραπωλησιών, καθώς επίσης και με την έλλειψη των δημοτικών εκτάσεων για να καλυφθεί η αυξανόμενη ζήτηση για υπηρεσίες, μπορεί να οδηγήσει σε κοινωνικές συγκρούσεις μεγάλης κλίμακας. Σε αυτές τις περιοχές η μίσθωση αυτών των εκτάσεων θα πρέπει να θεωρηθεί σαν ένα μέσο για την κοινωνική και οικονομική εξυγίανση, εφόσον οδηγεί στην συνεργασία και στην οργάνωση των κοινοτήτων, στην ανάπτυξη και στην ενίσχυση τους. Η αδυναμία τους να αποκτήσουν ιδιόκτητη γη δεν είναι το μοναδικό πρόβλημα των κατοίκων αυτών των περιοχών, ούτε η προοπτική καταβολής μισθωμάτων ο μοναδικός τους φόβος, καθώς

πρέπει να ζουν πάντοτε με την προοπτική της έξωσης. Σύμφωνα με επίσημες μελέτες περίπου το 29% των λατινο-αμερικανικών οικογενειών δεν είναι ιδιοκτήτες της γης στην οποία κατοικούν (Arrieta de Bustillos, Bujanda, Torbay, Smith).

Διάγραμμα 2: Ποσοστό ιδιοκτησίας γης στην Λατινική Αμερική



Πηγή : UNCH, 2000

Οι κυβερνήσεις των κρατών αυτών καθορίζουν τα χαρακτηριστικά του εδάφους τους με διαφορετικούς τρόπους, από την κοινωνική λειτουργία του, στο απόλυτο δικαίωμα της ιδιωτικής ιδιοκτησίας. Αυτές οι διαφορετικές διακρίσεις, είναι που χαρακτηρίζουν τις διαφορετικές πολιτικές όσον αφορά στο marketing του εδάφους και την εφαρμογή του. Παραδείγματος χάριν, το αναθεωρημένο σύνταγμα της Βραζιλίας του 1988 καθιέρωσε την κοινωνική λειτουργία του εδάφους. Για να το πετύχουν αυτό, θεσπίστηκε ένας προοδευτικός φόρος, που οι δήμοι μπορούν να απαιτήσουν, από έναν ιδιοκτήτη μιας έκτασης, ακόμα και αν αυτή δεν φέρει οποιαδήποτε κατασκευή ή να στεγάζει κάποια χρήση. Αυτό το είδος φόρου θα μπορούσε στο μέλλον να οδηγήσει στην απαλλοτρίωση αυτών των περιοχών. Επίσης ένας άλλος βασικός κανόνας αφορά τη χορήγηση του δικαιώματος εκμετάλλευσης της γης σε ανθρώπους, που θα μπορούσαν να διατηρήσουν το έδαφος για μια συνεχή περίοδο πέντε ετών, χωρίς οποιαδήποτε αντίρρηση του ιδιοκτήτη του εδάφους.

Σε άλλες χώρες μόλις την τελευταία δεκαετία, καθιερώθηκε νομικά πλέον η υποχρέωση των κυβερνήσεων να εξοπλίζουν και να ελέγχουν τις κατοικημένες περιοχές. Στο Κουίτο, παραδείγματος χάριν, από το 1992 όταν εγκρίθηκε η διάταξη

3050, οι εγκαταστάσεις κατοικιών είναι απαγορευμένες σε περιοχές όπου οι κλίσεις του εδάφους υπερβαίνουν τις 30 μοίρες. Ωστόσο οι βουνοπλαγιές της Pichincha, μιας σεισμογενούς ζώνης υψηλού κινδύνου, ήταν ήδη κατοικημένες από περισσότερους από 80.000 ανθρώπους πριν ο νέος νόμος εγκριθεί (Arrieta de Bustillos, Bujanda, Torbay, Smith).

Πέραν όμως των φυσικών κινδύνων που έχουν αναφερθεί, οι κάτοικοι αυτών των αυθαίρετων συνοικιών εκτίθενται επίσης και στον ψυχο-κοινωνικό κίνδυνο. Βιώνουν έντονα την ανεργία, διαθέτουν περιορισμένες ευκαιρίες για πρόσβαση στην εκπαίδευση, στερούνται των δημοσίων μέσων μεταφοράς, τις υποδομές υγείας και ασφάλειας. Το γεγονός, ότι οι άνθρωποι αυτοί στερούνται όλους αυτούς τους βασικούς και ευνόητους όρους για ένα αξιοπρεπές βιώσιμο περιβάλλον, σε συνδυασμό με την ανάγκη για απασχόληση, που θα μπορούσε να παραγάγει ένα εισόδημα με το οποίο θα μπορούσαν να ικανοποιηθούν οι βιοτικές τους ανάγκες, κάνει αυτό το άτυπο αστικό περιβάλλον, ένα εύφορο έδαφος για παράνομες δραστηριότητες. Όπως για παράδειγμα το εμπόριο ναρκωτικών και η πορνεία, ειδικά μεταξύ της νεολαίας. Τις τελευταίες δύο δεκαετίες, παρατηρείτε μια αύξηση στην εγκληματικότητα της Λατινικής Αμερικής. Κατά τη διάρκεια αυτής της περιόδου η Λατινική Αμερική, έγινε η βιαιότερη περιοχή του κόσμου. Αυτή η περιοχή καταλαμβάνει τη δεύτερη θέση, με 68% του πληθυσμού να είναι θύματα κάποιας εγκληματικής ενέργειας. Αυτό το ποσοστό είναι υψηλότερο από το μέσο παγκόσμιο ποσοστό του 61%. Το ποσοστό του πληθυσμού που διέπραξε εγκληματική ενέργεια φθάνει στο 31%, το οποίο είναι πολύ υψηλότερο από το αντίστοιχο παγκόσμιο ποσοστό του 19% (Arrieta de Bustillos, Bujanda, Torbay, Smith).

Επιπλέον, οι κάτοικοι των παράνομων αυτών περιοχών αντιμετωπίζουν σοβαρά προβλήματα υγείας, όπως εντερικές διαταραχές και διάρροια, οι οποίες παθήσεις αποτελούν τα τελευταία έτη τις κύριες αιτίες της νοσηρότητας του αστικού και αγροτικού πληθυσμού. Αυτό είναι συνέπεια ενός περιβάλλοντος το οποίο υπολείπεται υγειονομικών κανόνων και παρουσιάζει έλλειψη πόσιμου νερού και υπονόμων (Arrieta de Bustillos, Bujanda, Torbay, Smith).

2.2 Διαφορές

Όπως έχει ήδη προαναφερθεί τα δυο φαινόμενα παρουσιάζουν βασικές διαφορές ενώ τα κοινά τους χαρακτηριστικά είναι ελάχιστα. Παρακάτω θα γίνει μια σύντομη αναφορά των βασικότερων διαφορών τους.

Στις περισσότερες περιοχές της Λατινικής Αμερικής και της Ασίας ο πιο διαδεδομένος τρόπος για την απόκτηση της γης, κυρίως από τα χαμηλότερα εισοδηματικά στρώματα, είναι αυτός της κατάληψης της και όχι η αγορά της από τον νόμιμο ιδιοκτήτη της. Μια ομάδα ατόμων είκοσι έως και τριάντα οικογενειών, λειτουργώντας σαν συνεταιρισμός ξεκινούν την διαδικασία της κατάληψης, αρχικά χτίζοντας κάποια πολύ πρόχειρα παραπήγματα σε μια ιδιωτική, κρατική ή ομοσπονδιακή έκταση, η ομάδα αυτή αποτελεί τον βασικό πυρήνα γύρω από τον οποίο στην συνέχεια θα δημιουργηθεί μια γειτονία μερικών εκατοντάδων έως και χιλιάδων ατόμων (παραγκουπόλεις). Σε αντίθεση με τις χώρες του Τρίτου Κόσμου στην Ελλάδα οι εκτάσεις στις οποίες βρίσκονται αυθαίρετα τις περισσότερες φορές είναι ιδιόκτητες, είτε νόμιμα αγορασμένες είτε προϊόντα καταπάτησης δημοσίων εκτάσεων, χάρη στην αξιοποίηση νομικών κενών, που δίνουν την δυνατότητα σε άτομα να εμφανισθούν σαν νόμιμοι ιδιοκτήτες τους (είτε με προσκόμιση τίτλων ιδιοκτησίας αιώνων είτε κάνοντας χρήση του δικαιώματος της χρησικτησίας την οποία βεβαιώνουν «καλόβουλοι» γείτονες). Μια επιπλέον διαφορά, αποτελεί και το γεγονός ότι το φαινόμενο στις χώρες αυτές χαρακτηρίζεται από ομαδικότητα και πολλές φορές από την κοινή ανάγκη φτωχών ατόμων να στεγαστούν, ενώ αντίθετα στην Ελλάδα οι καταπατητές λειτουργούν κυρίως ατομικά επιδιώκοντας την εξασφάλιση οικονομικού ή οποιασδήποτε άλλης μορφής ατομικού οφέλους (Νάτσιου, 2002).

Οι οικισμοί αυθαιρέτων στις χώρες του Τρίτου Κόσμου λόγο των άθλιων συνθηκών διαβίωσης που επικρατούν, της φτώχειας και της απουσίας οποιασδήποτε ιατροφαρμακευτικής μέριμνας για τους κατοίκους τους, από τις κυβερνήσεις αποτελούν εστία μόλυνσεων και επιδημιών. Εμφανίζουν υψηλά ποσοστά θνησιμότητας ιδίως στις νεότερες ηλικιακές ομάδες και επιβαρύνουν την υγεία του ευρύτερου αστικού συγκροτήματος. Εξαιτίας της φτώχειας και του χαμηλού μορφωτικού επιπέδου των κατοίκων τους, οι περιοχές αυτές παρουσιάζουν υψηλά ποσοστά εγκληματικότητας και άλλων παράνομων δραστηριοτήτων (πορνεία, λαθρεμπόριο κτλ.). Τέλος μεγάλη

συχνότητα εμφανίζουν και οι συγκρούσεις στις περιοχές αυτές, στις οποίες οι κάτοικοι συγκρούονται κυρίως είτε με τα ιδιωτικά είτε με τα κρατικά συμφέροντα που επιθυμούν την απομάκρυνση τους. Αντίθετα με όλα αυτά οι οικισμοί αυθαιρέτων στην Ελλάδα σταδιακά μετατρέπονται σε ενεργά τμήματα του αστικού ιστού στα οποία εγκαθίστανται όλες οι απαραίτητες κοινωφελείς εγκαταστάσεις(σχολεία, νοσοκομεία κτλ.).

Τέλος, όσων αφορά τα αυθαίρετα κτίσματα που εξυπηρετούν την λειτουργία της κατοικίας στην Ελλάδα, η επιλογή της θέσης για την χωροθέτηση τους γίνεται επιμελώς και γι' αυτό συνήθως επιλέγονται τοποθεσίες φυσικού κάλλους, ενώ ακόμα και τα ίδια τα αυθαίρετα κτίσματα στην τελική τους μορφή είναι καλής ποιότητας. Αντίθετα στις χώρες της Λατινικής Αμερικής τόσο η ίδια η περιοχή όσο και τα κτίσματα συνήθως είναι χαμηλής ποιότητας.

2.3 Η περίπτωση των ΗΠΑ

Σε κάποιες άλλες περιοχές του πλανήτη, όπως για παράδειγμα στην πόλη Pacific Grove της πολιτείας της Καλιφόρνια στις Η.Π.Α, η νομική ευελιξία που παρέχεται από την κεντρική διοίκηση στις τοπικές αρχές αυτοδιοίκησης και ο βαθμός αυτοδιάθεσης τους, τις επιτρέπει να εξετάσουν το ζήτημα των αυθαιρέτων από μια εντελώς διαφορετική σκοπιά από ότι συνηθίζεται στον υπόλοιπο κόσμο. Πέρα λοιπόν από τις αδιαμφισβήτητες περιβαλλοντικές επιπτώσεις που συνεπάγεται η αυθαίρετη δόμηση, ο δήμος ανακάλυψε την ευκαιρία της δυναμικής και ελεγχόμενης αστικής ανάπτυξης.

Έδωσε λοιπόν την ευκαιρία αλλά και το κίνητρο στους κατοίκους της εν λόγω περιοχής να νομιμοποιήσουν τα παράνομα κτίσματα και τα λοιπά ακίνητα περιουσιακά τους στοιχεία με την συμπλήρωση μιας απλής μόνο δήλωσης με έναν συγκεκριμένο χρονικό περιθώριο, πέραν του οποίου τα μη δηλωμένα ακίνητα θα θεωρούνταν παράνομα και θα αντιμετώπιζαν τις διώξεις του νόμου. Για να μην αποκλείσει από την όλη διαδικασία αλλά και για να προκαλέσει το ενδιαφέρον των κατοίκων, προσέφερε ακόμα και οικονομική ενίσχυση στους οικονομικά ασθενέστερους που δεν είχαν την οικονομική δυνατότητα να επισκευάσουν τα ακίνητα τους, ώστε να μπορούν να πληρούν τις προϋποθέσεις που απαιτούνταν για την νομιμοποίηση.

Με το πρόγραμμα αυτό, η δημοτική αρχή επιδιώκει την αύξηση του αριθμού των νόμιμων και ασφαλών σπιτιών στο δήμο, την βελτίωση δηλαδή του υπάρχοντος οικοδομικού αποθέματος. Προτρέπει λοιπόν τους δημότες να προβούν στις απαραίτητες πολεοδομικές και αρχιτεκτονικές αλλαγές ώστε να πληρούν τις προδιαγραφές που η ίδια έχει θεσπίσει, με σκοπό να μπορούν τελικά να νομιμοποιήσουν το παράνομο ακίνητο τους και να μην βρεθούν υπόλογοι απέναντι στο νόμο. Το όφελος για τους ιδιοκτήτες είναι ευνόητο, όπως επίσης και για τον ίδιο τον δήμο που μέσω της δράσης αυτής, πετυχαίνει και την βελτίωση και αποκατάσταση των αυθαίρετων σπιτιών που δεν θα γινόταν με άλλο τρόπο, αλλά και να ελέγξει από εκείνο το σημείο και πέρα τον αριθμό και την μεταβολή της παραγωγής αυθαιρέτων.

Ένα από τα πιο αξιοσημείωτα χαρακτηριστικά του προγράμματος, πέρα από την ίδια την λογική της εκμετάλλευσης της νομιμοποίησης ως μέσον άσκησης ελέγχου των αυθαιρέτων, είναι ότι αυτή δεν πραγματοποιείται με γενικό και καθ' ολικό τρόπο. Δηλαδή δεν νομιμοποιούνται όλα τα αυθαίρετα μιας περιοχής γιατί τυχαίνει να ανήκουν απλά στα όρια της συγκεκριμένης περιοχής, αντίθετα τα αυθαίρετα οφείλουν να ικανοποιούν συγκεκριμένους κτηριοδομικούς και πολεοδομικούς κανονισμούς, οι οποίοι θα πρέπει να σημειωθεί ότι είναι αρκετά αυστηροί.

Σε κανένα σημείο της καμπάνιας δεν τίθεται παρ' όλα αυτά ξεκάθαρα το ζήτημα της προστασίας του περιβάλλοντος ή κανόνων που να αφορούν σε αυτήν. Ωστόσο το γεγονός ότι αν το εγχείρημα αποδώσει τα προσδοκώμενα, τότε η προστασία του φυσικού περιβάλλοντος θα έχει επιτευχθεί, είναι αδιαμφισβήτητο. Έστω και αν αυτό έχει επιτευχθεί έμμεσα, εφόσον παρά τις περιβαλλοντικές απώλειες από τις ήδη τελεσθέντες παρανομίες θα έχει δοθεί ένα οριστικό και πιθανότατα αμετάκλητο τέλος σε παρόμοιας μορφής παράνομες οικοδομικές δραστηριότητες, εξασφαλίζοντας την διαβίου προστασία της φυσικής κληρονομιάς.

Η σχετική έντυπη διαφήμιση βρίσκεται στο παράρτημα του τεύχους σελίδα 116 (Διαθέσιμο στο <URL: <http://www.ci.pg.ca.us/cdd/illegalreg.pdf>>).

3. ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Ο φαύλος κύκλος της αυθαίρετης δόμησης αποτελεί ένα φαινόμενο, πραγματικό, νομικό με κοινωνικό-οικονομικές και περιβαλλοντικές επιπτώσεις που ενώ δεν θα έπρεπε σε καμία περίπτωση να είναι ανεκτό από το ελληνικό κράτος δικαίου, στην ουσία «υποθάλπεται» από νομοθετικές προσπάθειες, που διαιωνίζουν το φαινόμενο και δεν αποβλέπουν στην αντιμετώπιση του.

Μέσα από μια κριτική μελέτη όλων των νομοθετημάτων που αφορούν ή σχετίζονται με την αυθαίρετη δόμηση, από το διάταγμα του 1923 μέχρι και τον πιο πρόσφατο νόμο 3212/03, αποκαλύπτεται αυτή η τάση του Ελληνικού κράτους να θεσπίζει νομοθετικά μέτρα, τα οποία δεν αποσκοπούν στην προληπτική ή έστω απλά κατασταλτική δράση αλλά αντίθετα αποπνέουν μια διάθεση εθελουφλίας και ανεκτικότητας η οποία σε απολύτως καμία περίπτωση δεν μπορεί να προωθήσει τον σχεδιασμό.

Το συμπέρασμα που αποκομίζει κανείς από την νομοθεσία που σχετίζεται με την αυθαίρετη δόμηση, και ουσιαστικά αποκαλύπτει την πολιτική βούληση των κυβερνήσεων, είναι ότι αποσκοπεί κυρίως στην είσπραξη των προστίμων και στην εξαίρεση από την κατεδάφιση, παρά στην ριζική αντιμετώπιση του φαινομένου (Τζίκα –Χατζοπούλου, 2000).

3.1 Νομοθετική ανασκόπηση

Η εξέλιξη των νομοθετικών προσπαθειών της Πολιτείας για την αντιμετώπιση του φαινομένου της αυθαίρετης δόμησης παρουσιάζεται παρακάτω μέσα από τις σημαντικότερες καμπές της:

- Το 1923 το Ν.Δ της 17.7.1923 «Περί Σχεδίων Πόλεων, Κώμων και Συνοικιών του Κράτους και οικοδομής αυτών».
- Το 1968 ο Α.Ν 410/1968 «Περί αυθαίρετων οικοδομικών κατασκευών» (Αφορά μόνο στις παλιές περιπτώσεις αυθαιρέτων). ΦΕΚ 110Α'/68.
- Το 1974 το Ν.Δ349/1974 καθιερώνει καθεστώς συγκρατήσεως της αυθαίρετης δόμησης εντός και εκτός σχεδίου σε συνδυασμό με τα άρθρα 118-124 του Γ.Ο.Κ 1973 που αντικατέστησε το Γ.Ο.Κ του 1955

- Το 1977 το Ν.Δ 651/1977 «Περί καταργήσεως του Ν.Δ 394/74 τροποποιήσεων» των «Αυθαιρέτων οικοδομικών κατασκευών, διατάξεων και ρυθμίσεων συναφών θεμάτων». ΦΕΚ 207Α'/77.
- Το 1977 το Ν.Δ 720/1977 «Περί εξαιρέσεως από τις κατεδαφίσεως αυθαιρέτων κτισμάτων, επιβολής ειδικών τελών επί των οικοδομικών εργασιών εκτελούμενων κατά τις διατάξεις του άρθρου 102 του Ν.Δ 8/1973 και του άρθρου του Α.Ν 395/68 και ρυθμίσεως ετέρων πολεοδομικών θεμάτων» (Αφορά μόνο στις παλιές περιπτώσεις αυθαιρέτων). ΦΕΚ 297Α'/77.
- Το 1980 οι αποφάσεις 257 και 1687/1980, με τις οποίες το ΣτΕ προσπάθησε να θέσει φραγμούς στην αλόγιστη νομιμοποίηση των αυθαιρέτων οικοδομών.
- Το 1983 ο Ν.1337/1983 «Οικιστικός νόμος. Επέκταση των πολεοδομικών σχεδίων, Οικιστικής ανάπτυξης και σχετικές ρυθμίσεις» (Βασικός νόμος περί αυθαιρέτων κατασκευών). ΦΕΚ 33Α'/83.
- Το 1983 το Π.Δ της 5/12.7.1983 «Διαδικασία χαρακτηρισμού και κατεδάφιση νέων αυθαιρέτων κατασκευών και ρύθμιση συναφών θεμάτων».
- Το 1983 το Π.Δ της 3/8.9.1983 «Τρόπος και διαδικασία εκτίμησης της αξίας των αυθαιρέτων κατασκευών και καθορισμός του ύψους των προστίμων αυτών.
- Το 1983 το Π.Δ της 3/8.9.1983 «προσδιορισμός της ειδικής εισφοράς αυθαιρέτου και σχετικές διαδικασίες».
- Το 1985 η υπουργική απόφαση 23186/3626 της 15/31.4.1985 «Εξειδίκευση κοινωνικών λόγων για άδεια αποπερατώσεως αυθαιρέτων κτισμάτων».
- Το 1985 ο Ν.1512/1985 «Τροποποιήσεις και συμπλήρωση πολεοδομικών διατάξεων». ΦΕΚ 4Α'/85.
- Το 1985 ο Ν.1571/1985 (Γ.Ο.Κ). «Αναθεώρηση του Γενικού Οικοδομικού Κανονισμού».
- Το 1992 ο Ν.2052/1992 «Μέτρα για την αντιμετώπιση του νέφους και πολεοδομικές ρυθμίσεις». ΦΕΚ 94Α'/92. Αναφέρεται στις Ζώνες Ελεγχόμενης Ανάπτυξης.

- Το 1993 ο Ν.2145/1993. Αναφέρεται στα σχέδια Άμεσης Πολεοδομικής Οργάνωσης(ΣΑΠΟ).
- Το 1997 ο Ν.2508/1997 (Νέος οικιστικός νόμος). Αναφέρεται στη Βιώσιμη Οικιστική Ανάπτυξη των πόλεων και των οικισμών της χώρας.
- Το 1998 το Π.Δ 267/1998. Αναφέρεται στη διαδικασία χαρακτηρισμού και κατεδάφισης νέων αυθαιρέτων κατασκευών, στον τρόπο εκτίμησης της αξίας και στον καθορισμό του ύψους των προστίμων.
- Το 2003 ο Ν.3212/03 «Άδεια δόμησης, πολεοδομικές και άλλες διατάξεις θεμάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Περιβάλλοντος Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων». ΦΕΚ 308 Α'/03.
- Το 2004 η Υπουργική Απόφαση 7587/04. Αναφέρεται στον καθορισμό μικρών παρεμβάσεων που μπορούν να εξαιρεθούν του Άρθρου 9 του 1512/85, καθώς και στον προσδιορισμό των όρων και των προϋποθέσεων εφαρμογής της διάταξης.
- Το 2004 η Υπουργική Απόφαση 9732/04. Αναφέρεται στον καθορισμό προστίμων ανέγερσης και διατήρησης αυθαιρέτων.
- Το 2004 η Υπουργική Απόφαση 9726 της 27.2.2004. Αναφέρεται στις ρυθμίσεις καταβολής με έκπτωση και σε δόσεις παλαιών αυθαιρέτων και στην τροποποίηση της Υπουργικής Απόφασης 55472/02 για τον τρόπο, τις προϋποθέσεις, την διαδικασία και τα δικαιολογητικά για την καταβολή προστίμων ανέγερσης και διατήρησης αυθαιρέτων και την ρύθμιση σε δόσεις.

3.2 Ανάλυση των κυριότερων νομοθετικών διατάξεων

Απαρχή όλων των νομοθετικών και θεσμικών προσπαθειών για το σχεδιασμό και την ανάπτυξη των ελληνικών πόλεων αποτέλεσε το Ν.Δ της 17.7.1923 *«Περί Σχεδίων Πόλεων, Κώμων και Συνοικιών του Κράτους και οικοδομής αυτών»*.

Το Ν.Δ του 1923 αποτελεί σταθμό στην εξέλιξη της ελληνικής πολεοδομικής νομοθεσίας, εφαρμόστηκε για πάνω από μισό αιώνα, όντας το πρώτο ολοκληρωμένο νομικό πλαίσιο για τον σχεδιασμό και την ανάπτυξη των σύγχρονων ελληνικών πόλεων

και έθεσε τις βάσεις πάνω στις οποίες βασίστηκαν όλες οι ακόλουθες αυτού νομοθεσίες.

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

- Στις εντός σχεδίου περιοχές οι οποίες διαθέτουν ρυμοτομικό σχέδιο.
- Στους οικισμούς που ιδρύθηκαν πριν του 1923 και οι οποίοι δεν διαθέτουν ρυμοτομικό σχέδιο.
- Στις εκτός σχεδίου περιοχές και στους προ 1923 οικισμούς. Στις περιοχές αυτές δεν απαγορεύτηκε η δόμηση αλλά τέθηκαν ορισμένοι περιορισμοί οι οποίοι αποσκοπούσαν στην απαγόρευση δημιουργίας ιδιωτικών οικισμών.

Το νομοθετικό διάταγμα του 1923 ωστόσο δεν εισήγαγε τα μέσα για την αναβάθμιση του πολεοδομικού περιβάλλοντος στη φάση της δημιουργίας του, όπως ήταν αναμενόμενο, αλλά αποτελούσε κυρίως ένα αποτελεσματικό εργαλείο, που διευκόλυne την πρακτική των επεκτάσεων των σχεδίων πόλεων και, κατά συνέπεια, τη μετατροπή της αγροτικής γης σε αστική και τη συνακόλουθη εμπορευματοποίηση του εδάφους ως προϊόντος πρωτίστως στην αγορά κατοικίας. Ένα τέτοιο νομοθέτημα ασφαλώς συνιστούσε συνειδητή επιλογή της πολιτείας, η οποία αποφάσιζε στην ουσία να αφήσει τις ενδογενείς δυνάμεις της οικιστικής αγοράς να δρουν ελεύθερα ως προς την δημιουργία του αστικού χώρου, χωρίς σχεδόν καμία κρατική παρέμβαση (Μαρμαράς,2002).

Παράλληλα, η αυθαίρετη δόμηση έγινε ο βασικός μοχλός «επίλυσης» του στεγαστικού προβλήματος των λαϊκών στρωμάτων που συνέρρεαν στα μεγάλα αστικά κέντρα, και ιδιαίτερα στο λεκανοπέδιο της Αθήνας, ακόμα και την περίοδο μετά το Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο. Κατά το Ρωμανό, το δράμα που παίχτηκε μεταπολεμικά, κυρίως στο πολεοδομικό συγκρότημα της πρωτεύουσας, είχε τέσσερις βασικούς πρωταγωνιστές: τους οικιστές, τους επιχειρηματίες, τους εργολάβους και το δημόσιο(Μαρμαράς,2002).

Έτσι το Ν.Δ του 1923 υπέστη πολλές αλλοιώσεις στο διάστημα εφαρμογής του. Οι αλλοιώσεις αυτές, η καταχρηστική εφαρμογή των περί εκτός σχεδίου δόμησης διατάξεων, η αδυναμία των δήμων να προχωρήσουν στις απαλλοτριώσεις καθώς και η

ανοχή και η άμεση ή έμμεση νομιμοποίηση της αυθαίρετης δόμησης σε εντός ή εκτός σχεδίου περιοχές αποτέλεσαν τα κυρίαρχα φαινόμενα που σηματοδότησαν την εξέλιξη της πολεοδομικής πολιτικής και νομοθεσίας. Οι αδυναμίες και τα ελλείμματα του Ν.Δ του 1923 και των επιμέρους τροποποιήσεων και συμπληρώσεων του, έπληξαν την φερεγγυότητα του και την δυνατότητα του να λειτουργήσει ως ένα νομικά ολοκληρωμένο και κοινωνικά αποδεκτό πλαίσιο ρύθμισης της οικιστικής ανάπτυξης του ελληνικού χώρου(Γιαννακούρου , 1999).

Ο Α.Ν 410/1968 δίνει την δυνατότητα νομιμοποίησης των εντός σχεδίου αυθαιρέτων, εφόσον η διατήρηση τους δεν έχει υπέρμετρες επιπτώσεις σε βάρος της πόλης. Η διατήρηση τους πραγματοποιείται με την υποβολή δηλώσεων στον αρμόδιο φορέα, στις οποίες αναφέρονται το είδος της κατασκευής, η δαπάνη και η καταβολή εισφοράς υπέρ του δημοσίου. Η εισφορά ανέρχεται στο 3% και 10% επί της αξίας, υπολογιζόμενης με βάση τον όγκο της κατασκευής επί την αντίστοιχη τιμή μονάδας που ίσχυε τον χρόνο ενάρξεως του νόμου. Ενώ το ποσό της εισφοράς ανέρχεται μέχρι και 30% της δαπάνης του κτίσματος για τις εκπρόθεσμες δηλώσεις.

Το Ν.Δ 349/1974 αποτελεί μια προσπάθεια συγκρατήσεως της αυθαίρετης δόμησης εντός και εκτός σχεδίου σε συνδυασμό με τον Γ.Ο.Κ του 1973. Την περίοδο εκείνη γίνεται μια προσπάθεια καταστολής του φαινομένου της αυθαίρετης δόμησης με την απειλή της άμεσης κατεδάφισης του αυθαίρετου κτίσματος, την επιβολή προστίμου και την ποινή φυλάκισης, χωρίς μετατροπή. Ενδεικτικά βάση του Π.Δ 8 του 1973 το πρόστιμο που επιβάλλονταν στους αυθαιρετούντες αντιστοιχούσε στο 100% του αυθαιρέτου, ενώ βάση του Ν.Δ 349/1974 επιβάλλονταν ποινή φυλάκισης ενός χρόνου στον ιδιοκτήτη.

Το Ν.Δ 651/1977 προσπαθεί να συγκροτήσει το φαινόμενο επιβάλλοντας αυστηρές ποινικές κυρώσεις σε συνδυασμό με την κατεδάφιση της αυθαίρετης κατασκευής που προβλέπεται από τον Γ.Ο.Κ. Σύμφωνα με τον 651/1977 απαγορεύεται η κατάκτηση της έγγειας ιδιοκτησίας σε μικρότερα οικοπέδα σε περιοχές τόσο εντός όσο και εκτός σχεδίου πόλεως με απώτερο σκοπό τον περιορισμό του φαινομένου της αυθαίρετης «εξοχικής» κατοικίας. Επιβάλλεται τα συμβόλαια πώλησης να συνοδεύονται απαραίτητως από τοπογραφικό σχέδιο μηχανικού στο οποίο να επιβεβαιώνεται το είδος της πωλούμενης γης. Επίσης απαγορεύεται η ύδρευση και η ηλεκτροδότηση των

αυθαίρετων κατασκευών πλην αυτών που είχαν νομιμοποιηθεί ή ανεγερθεί πριν την δημοσίευση του εν λόγω νόμου. Τέλος βάσει του άρθρου 8 τίθενται οι βάσεις για την νομιμοποίηση των αυθαιρέτων κτισμάτων που είχαν ανεγερθεί μέχρι την δημοσίευση του Γ.Ο.Κ 1973 και προβλέπεται ότι τα χρηματικά ποσά που εισπράττονται θα αποδίδονται στο Εθνικό Ταμείο ρυθμιστικών και Πολεοδομικών Σχεδίων.

Ωστόσο ο νόμος 720/1977 που ακολουθεί εξαιρεί από την διαδικασία της κατεδάφισης όλες τις κατηγορίες αυθαιρέτων κατασκευών πλην αυτών που έχουν ανεγερθεί σε κοινόχρηστους χώρους πόλεων. Για την εξαίρεση ενός ακινήτου από την διαδικασία της κατεδάφισης ο ιδιοκτήτης οφείλει να υποβάλλει δυο δηλώσεις στον αρμόδιο φορέα και να καταβάλει την εισφορά που καθορίζεται κατά περίπτωση από τον νόμο.

Οι αποφάσεις 257 και 1687/1980 λαμβάνονται από το ΣτΕ με σκοπό να περιορίσουν τις συνέπειες της αλόγιστης και δίχως όρια νομιμοποίησης των αυθαιρέτων μετά τον νόμο 760/1977. Με τις αποφάσεις αυτές κρίνονται ως αντισυνταγματικές οι διατάξεις του προαναφερθέντα νόμου, διότι το ΣτΕ θεωρεί ότι παραβιάζεται η αρχή της ισότητας, η συνταγματική αρχή του κράτους δικαίου και η παράγραφος 2 του άρθρου 24 του Συντάγματος. Η αρχή της ισότητας θίγεται για δύο λόγους : πρώτον διότι ο νόμος έθεσε σε μειονεκτική θέση τους νομοταγείς πολίτες που κατοικούν στην περιοχή και οι οποίοι πρέπει να ανέχονται τις δυσμενείς πολεοδομικές συνέπειες των αυθαιρεσιών των γειτόνων τους και δεύτερον γιατί η απόκλιση από το πάγιο νομοθετικό πλαίσιο δεν δικαιολογείται.

Η συνταγματική αρχή του κράτους δικαίου, προσβάλλεται επειδή η ρύθμιση του άρθρου 1 νόμου του 720/1977 σημαίνει ότι το κράτος δικαίου αδυνατεί να επιβληθεί και επομένως αντίκειται στους νόμους στους οποίους το Σύνταγμα στηρίζει την λειτουργία του κράτους . Το άρθρο 24 του Συντάγματος παραβιάζεται γιατί δεν ανέχεται την νομιμοποίηση των αυθαιρέτων. Η τελική θέση του ΣτΕ όσον αφορά την αντιμετώπιση της αυθαίρετης δόμησης από το Σύνταγμα είναι ότι απαγορεύονται παρεκκλίσεις από τον κανόνα της κατεδαφίσεως των αυθαιρέτων κτισμάτων, όταν αυτές είναι αποτέλεσμα σοβαρών παραβιάσεων των ισχυόντων όρων δόμησης (Σκουρή, Τάχου, 1997).

Ο Νόμος 1337/1983 ψηφίστηκε με σκοπό να αντιμετωπίσει συνολικά το ζήτημα των αυθαιρέτων και να εμποδίσει την ανέγερση νέων κατασκευών. Βάσει του παρόντα νόμου τα αυθαίρετα διακρίνονται σε δύο κατηγορίες, αυτήν των παλαιών αυθαιρέτων, στην οποία συμπεριλαμβάνονται όλες οι αυθαίρετες κατασκευές που έχουν ανεγερθεί μέχρι την 31-1-1983, ημέρα έναρξης του νόμου, και σε αυτή των νέων, η ανέγερση των οποίων πραγματοποιήθηκε μετά την 31-1-1983.

Όσον αφορά στην κατηγορία των παλαιών αυθαιρέτων αναστέλλεται η κατεδάφιση κτισμάτων που βρίσκονται σε περιοχές εντός και εκτός σχεδίου πόλης και εντός οικισμών που υπήρχαν πριν του 1923, εφόσον οι ιδιοκτήτες τους υποβάλλουν εμπρόθεσμα τις δηλώσεις που προβλέπονται από το άρθρο 15 του ίδιου νόμου. Για τα αυθαίρετα της παραπάνω κατηγορίας τα οποία έχουν ανεγερθεί από τις 10.12.1983 έως τις 31.1.1983, η αναστολή της κατεδάφισης ισχύει αποκλειστικά για αυθαίρετο κτίσμα που αποτελεί τη μοναδική και κύρια κατοικία του ιδιοκτήτη του μέσα στα όρια του νομού.

Δεν υπάγονται στις διατάξεις περί αναστολής και κατεδαφίζονται κτίσματα που βρίσκονται:

- σε κοινόχρηστους χώρους της πόλης (οδούς, πλατείες κλπ.),
- μέσα στη ζώνη ασφαλείας των διεθνών, εθνικών, επαρχιακών και δημοτικών ή κοινοτικών οδών κατά το από 23.10.1959 διάταγμα «περί μέτρων τινών δια την ασφάλειαν της υπεραστικής συγκοινωνίας» όπως αυτό ισχύει σήμερα,
- μέσα στον αιγιαλό και τη Ζώνη Παραλίας κατά το ΝΔ 393/74 «περί συμπληρώσεως των διατάξεων του ΑΝ 2344/40 περί αιγιαλού και παραλίας», όπως τροποποιήθηκε, συμπληρώθηκε και ισχύει με μεταγενέστερες διατάξεις,
- σε δημόσια κτήματα,
- σε δασικές ή αναδασωτέες εκτάσεις,
- σε αρχαιολογικούς χώρους και
- σε ρέματα.

Ειδικότερα για τα εκτός σχεδίου πόλεως ή οικισμού προ του 1923 είναι δυνατή η οριστική εξαίρεση από την κατεδάφιση εφόσον τα κτίσματα:

- δεν παραβιάζουν υπέρμετρα την πόλη ή τον οικισμό ή το στοιχείο αυτών που έχει ιδιάζουσα σημασία, με σημαντική υπέρβαση του συντελεστή δόμησης και των ακάλυπτων χώρων ή με αύξηση του ύψους,
- δεν παραβιάζουν το άμεσο ή πλατύτερο περιβάλλον γενικά, ή με την ειδική χρήση που έχουν, και
- δεν είναι επικίνδυνα από στατική άποψη.

Στην παραπάνω περίπτωση το κάθε αυθαίρετο κτίσμα εξετάζεται ξεχωριστά για να κριθεί αν θα εξαιρεθεί από την κατεδάφιση.

Ανεξάρτητα από την εξαίρεση ή όχι από την κατεδάφιση για όλα τα αυθαίρετα κτίσματα οι ιδιοκτήτες καλούνται να καταβάλουν προς το δημόσιο ειδική εισφορά, το ύψος της οποίας κυμαίνεται μεταξύ του ενός δεκάτου και του πενταπλάσιου της αξίας του αυθαιρέτου αναλόγως της χρήσεως, της ποιότητας της κατασκευής, του μεγέθους, της εκμεταλλεύσεως, και της οικονομικής κατάστασης του ιδιοκτήτη. Πιο συγκεκριμένα για τα «νέα» αυθαίρετα κτίσματα ή κατασκευές εκτός εγκεκριμένων σχεδίων πόλεων ή οικισμών πριν από το έτος 1923 καθώς και όσα δεν εξαιρούνται της κατεδάφισης βάσει του 1337/83 και τα οποία κατεδαφίζονται ανεξάρτητα αν έχει αποπερατωθεί η κατασκευή ή αν το κτίσμα κατοικείται ή χρησιμοποιείται με οποιονδήποτε τρόπο, οι ιδιοκτήτες τους υποχρεούνται να καταβάλλουν προς το δημόσιο:

- πρόστιμο ανέγερσης αυθαιρέτου,
- πρόστιμο διατήρησης αυθαιρέτου.

Η αυστηρότερη φύση του Ν.1337/83 σε σχέση με τους προγενέστερους του νόμους αποσκοπεί στην ολοκληρωμένη πρόληψη και καταστολή του φαινομένου της αυθαίρετης δόμησης, για το λόγο αυτό ο νόμος δεν παρουσιάζει καμία ελαστικότητα για τους νέους αυθαιρετούντες επιβάλλοντας την υποχρεωτική κατεδάφιση όλων των «νέων» αυθαιρέτων, ακόμα και στις περιπτώσεις που τα «νέα» αυθαίρετα αποτελούν μόνιμη κατοικία. Ενώ ακόμη σύμφωνα με τις διατάξεις του παρόντα νόμου την ποινική

ευθύνη της ανέγερσης αυθαίρετης κατασκευής φέρουν πέρα του ιδιοκτήτη και όλοι εκείνοι που συμμετείχαν στην ανέγερση της, συμπεριλαμβανομένων των εργολάβων και των μηχανικών που συνέταξαν την μελέτη. Τέλος δεν επιτρέπεται η σύνδεση των κτισμάτων με τα δίκτυα ύδρευσης, αποχέτευσης, ηλεκτρισμού κλπ.

Μια σειρά Προεδρικών διαταγμάτων και υπουργικών αποφάσεων ακολουθούν την έκδοση του νόμου 1337/83, εξειδικεύοντας διατάξεις του νόμου ή αναφερόμενες σε διαδικαστικά μέσα. Το Π.Δ της 5/12.7.1983 με τίτλο «Διαδικασία χαρακτηρισμού και κατεδάφιση νέων αυθαιρέτων κατασκευών και ρύθμιση συναφών θεμάτων.», σύμφωνα με το οποίο ο ιδιοκτήτης ενός αυθαιρέτου έχει το δικαίωμα να προσβάλλει με ένσταση την έκθεση αυτοψίας που συντάσσεται και βάσει της οποίας γίνεται πλέον ο χαρακτηρισμός των αυθαιρέτων.

Το Π.Δ της 3/8.9.1983 «Τρόπος και διαδικασία εκτίμησης της αξίας των αυθαιρέτων κατασκευών και καθορισμός το ύψους των προστίμων αυτών» βάσει του οποίου η συμβατική αξία του ακινήτου χρησιμοποιείται για τον υπολογισμό της αξίας του αυθαιρέτου βάσει συντελεστών, διακρίνει κατηγορίες κτισμάτων για την επιβολή προστίμων και καθορίζει το ύψος των προστίμων για την ανέγερση και τη διατήρηση των αυθαιρέτων κατασκευών.

Το Π.Δ της 3/8.9.1983 με τίτλο «Προσδιορισμός της ειδικής εισφοράς αυθαιρέτου και σχετικές διαδικασίες.» το οποίο αναφέρεται στον υπολογισμό της οφειλόμενης ειδικής εισφοράς αυθαιρέτου.

Τέλος τις κανονιστικές και διοικητικές πράξεις συμπληρώνει η Υ.Α 23186/3626 της 15/31.4.1985 «Εξειδίκευση κοινωνικών λόγων για άδεια αποπερατώσεως αυθαιρέτων κτισμάτων.». Με βάση την απόφαση αυτή επιτρέπεται η αποπεράτωση των κτηρίων που έχουν εξαιρεθεί της κατεδαφίσεως, εφόσον αποτελούν τη μόνη κύρια ή παραθεριστική κατοικία ή τον απαραίτητο χώρο για την άσκηση του κυρίου επαγγέλματος του ιδιοκτήτη, ενώ τέλος απαριθμεί τα δικαιολογητικά για την έκδοση άδειας(Σκουρή, Τάχου, 1997) .

Το Νόμο 1337/83 στη συνέχεια έρχεται να συμπληρώσει ο Ν. 1512/85 με τίτλο «Τροποποίηση και συμπλήρωση πολεοδομικών διατάξεων.», ο οποίος πέρα από τις

γενικότερες τροποποιήσεις και συμπληρώσεις που πραγματοποιεί σε γενικότερα πολεοδομικά ζητήματα, συμπληρώνει τον προγενέστερο του νόμο σε ζητήματα όπως οι αναστολές κατεδαφίσεων, καθορισμού προστίμων και αρμοδιότητας για έκδοση απόφασης σχετικά με την εξαίρεση ή όχι. Η απόφαση λαμβάνεται πλέον από τον νομάρχη και την σύμφωνη γνώμη της επιτροπής, που αποτελείται από έναν υπάλληλο της αρμόδιας, με βάση τη θέση του αυθαιρέτου, πολεοδομικής νομαρχιακής υπηρεσίας, από έναν εκπρόσωπο του δήμου ή της κοινότητας όπου το αυθαίρετο, που ορίζεται από το δημοτικό ή κοινοτικό συμβούλιο και έναν εκπρόσωπο του τοπικού ή περιφερειακού τμήματος του τεχνικού Επιμελητηρίου της Ελλάδος. Ενώ όσον αφορά τα πρόστιμα διατήρησης, αυτά μετατρέπονται σε εφάπαξ πρόστιμα, το ύψος των οποίων καθορίζεται ανάλογα με το ποσοστό υπέρβασης των όρων και των περιορισμών δόμησης και δεν μπορεί να είναι τριπλάσιο της ειδικής εισφοράς.

Το 1985 ψηφίζεται ο νέος ΓΟΚ με το N.1577/1985 ο οποίος δίνει τη δυνατότητα σε περίπτωση αυθαιρέτου κατασκευής εκδόσεως ή αναθεωρήσεως της άδειας με την υποβολή πάντα των προστίμων. Με το άρθρο 22 του νέου ΓΟΚ δίνεται ο ορισμός της αυθαίρετης κατασκευής, έτσι αυθαίρετη θεωρείται κάθε κατασκευή που εκτελείται:

- Χωρίς νόμιμη άδεια.
- Με την υπέρβαση της νόμιμης άδειας.
- Με άδεια η οποία ανακλήθηκε.
- Κατά παράβαση των πολεοδομικών διατάξεων.
- Αυθαίρετη είναι επίσης κάθε αλλαγή χρήσης του κτιρίου ή τμήματος του.

Η διαπίστωση της αυθαιρεσίας μπορεί να γίνει οποτεδήποτε, και μετά την αποπεράτωση της. Ακόμη και η χρήση ή η λειτουργία της δεν μπορούν να εμποδίσουν την επιβολή των συνεπειών.

Ο νόμος αναφέρεται σε δυο κατηγορίες αυθαιρέτων κατασκευών:

- Σε εκείνες που έχουν ανεγερθεί χωρίς νόμιμη άδεια, καθ' υπέρβαση αυτής ή παρά την ανάκληση της. (τυπική παρανομία)
- Σε εκείνες που παραβιάζουν εν γένει τις πολεοδομικές διατάξεις. (ουσιαστική παρανομία)

Σύμφωνα επομένως με τα παραπάνω για να είναι μια κατασκευή καθ' όλα νόμιμη πρέπει να έχει μια έγκυρη πολεοδομική άδεια (τυπική νομιμότητα), και να μην παραβιάζει τους πολεοδομικούς και οικοδομικούς κανονισμούς (ουσιαστική νομιμότητα).

Αυτή η διάκριση μεταξύ των αυθαιρέτων κατασκευών εμφανίζεται και μέσω της νομολογίας του ΣτΕ. Σύμφωνα με το καθεστώς που ίσχυε πριν από τον ΓΟΚ/73, το δικαστήριο θεωρούσε ως αυθαίρετη κατασκευή αυτήν στην οποία συνέτρεχαν και οι δυο προαναφερθείσες παρανομίες.

Μετά τον ΓΟΚ/85 το ΣτΕ έκρινε ότι για να χαρακτηριστεί ως αυθαίρετη μια κατασκευή αρκεί ακόμη και η μια παρανομία. Η έκδοση επομένως οικοδομικής άδειας δεν αρκεί για να θεωρηθεί ένα κτίσμα νόμιμο, εφόσον πρέπει να συντρέχει και η ουσιαστική νομιμότητα, να είναι δηλαδή η κατασκευή σύμφωνη με τους πολεοδομικούς και οικοδομικούς κανονισμούς.

Στο νέο ΓΟΚ η διάκριση των αυθαιρέτων που είχε προταθεί και από το Ν. 1337/83 σε «παλαιά» και «νέα» εξακολουθεί να υφίσταται, λαμβανομένων βέβαια ορισμένων τροποποιήσεων που έχουν μεσολαβήσει.

Έτσι σύμφωνα με τις διατάξεις του ΓΟΚ/85 για την κατηγορία των «παλαιών» αυθαιρέτων ισχύει η αναστολή κατεδάφισης εφόσον:

- Για τα εντός σχεδίου και εντός οικισμού πριν το έτος 1923, η αναστολή ισχύει μέχρι να κριθεί η τύχη καθενός χωριστά.
- Για εκείνα που έχουν ανεγερθεί από την 10/12/1981 μέχρι την 31/1/1983, εφόσον αποτελούν τη μοναδική και κύρια κατοικία του ιδιοκτήτη μέσα στα όρια του νομού ή είναι αναγκαία για την εκτέλεση της κύριας επαγγελματικής του δραστηριότητας.
- Για τα εκτός σχεδίου, μέχρι να κριθεί η οριστική διατήρηση ή η κατεδάφιση του.

Για τα «νέα» αυθαίρετα η κατεδάφιση είναι υποχρεωτική, ενώ οι ιδιοκτήτες τους καλούνται να καταβάλουν υπέρ του δημοσίου:

- Εφάπαξ πρόστιμο ανεγέρσεως αυθαιρέτου

- Πρόστιμο διατήρησης αυθαιρέτου, από την ανέγερση του ως την κατεδάφιση του

Ενώ τέλος βάσει του ΓΟΚ/85 εξαιρούνται από την αναστολή της κατεδάφισης αυθαίρετα που βρίσκονται:

- Σε κοινόχρηστους χώρους των πόλεων, στον αιγιαλό, και στη ζώνη παραλίας.
- Στη ζώνη ασφάλειας των διεθνών, δημοτικών, κοινοτικών και επαρχιακών οδών.
- Σε δημόσια κτήματα και ρέματα.
- Σε δασικές ή αναδασωτέες εκτάσεις.
- Σε αρχαιολογικούς χώρους.

Το 1992 ψηφίζεται ο Ν.2052/92 στο κεφάλαιο Β («Πολεοδομικές ρυθμίσεις και λοιπά») στον οποίο πέρα από γενικές πολεοδομικές διατάξεις, γίνεται αναφορά και στο ζήτημα των αυθαιρέτων. Τα κύρια ζητήματα που πραγματεύεται είναι ο τρόπος λήψης της απόφασης εξαιρέσεως, οι επιπλέον όροι που επιβάλλονται στους ιδιοκτήτες των αυθαιρέτων που τυγχάνουν εξαιρέσεως και σχετίζονται με την προστασία του περιβάλλοντος φυσικού και δομημένου, και τέλος ορισμένες τροποποιήσεις στα ζητήματα επιβολής προστίμων.

Ο νέος οικιστικός νόμος Ν.2508/97 με τίτλο «Βιώσιμη οικιστική ανάπτυξη των πόλεων και οικισμών της χώρας και λοιπές διατάξεις», αποτελεί έναν φιλόδοξο και γενικό νόμο με στόχο τον καθορισμό των κατευθυντήριων αρχών, όρων, διαδικασιών και μορφών πολεοδομικού σχεδιασμού, για τη βιώσιμη οικιστική ανάπτυξη. Ειδικότερα αντικείμενο του νόμου ήταν η προστασία και η ορθολογική οργάνωση του αστικού και περιαστικού χώρου, η ανακοπή της άναρχης δόμησης, η ανάδειξη και η οργάνωση στον μη αστικό χώρο των «ανοικτών πόλεων» και η αναβάθμιση των κέντρων των πόλεων και γενικότερα χώρων φυσικού, ιστορικού, και πολιτιστικού περιβάλλοντος.

Πλησιάζοντας το τέλος της δεκαετίας του 1990 και συγκεκριμένα το έτος 1998 ψηφίζεται το ΠΔ 267/1998 με τίτλο «Διαδικασία χαρακτηρισμού και κατεδάφισης νέων αυθαιρέτων κατασκευών, τρόπος εκτίμησης της αξίας και καθορισμός του ύψους των προστίμων αυτών.».

Σύμφωνα με το ΠΔ 267/1998 η διαπίστωση και ο χαρακτηρισμός αυθαίρετου γίνεται ύστερα από αυτοψία υπαλλήλου της κατά τόπο αρμόδιας πολεοδομικής υπηρεσίας, που συντάσσει επί τόπου σχετική έκθεση. Η έκθεση αυτή αφορά το αυθαίρετο και μόνο και όχι τον εκάστοτε ιδιοκτήτη, νομέα, κάτοχο ή κατασκευαστή. Στην έκθεση αναφέρεται η θέση του αυθαίρετου με οδοιπορικό σκαρίφημα, και με συνοπτική περιγραφή οι διαστάσεις του καθώς και οι πολεοδομικές διατάξεις που παραβιάστηκαν. Η ίδια έκθεση περιλαμβάνει επίσης τον υπολογισμό της αξίας του αυθαίρετου καθώς και το πρόστιμο που του επιβάλλεται. Τέλος περιλαμβάνει σημείωση ότι κάθε ενδιαφερόμενος έχει δικαίωμα να υποβάλλει ένσταση ή δήλωση αποδοχής της έκθεσης εντός τριάντα (30) ημερών από την ημερομηνία τοιχοκόλλησης της. Και επισημαίνεται ότι σε περίπτωση που η προθεσμία περάσει άπρακτη το αυθαίρετο θα κατεδαφιστεί και τα πρόστιμα θα καταστούν οριστικά.

Η ένσταση σε περίπτωση που κατατεθεί εξετάζεται από τετραμελή επιτροπή που την πλαισιώνουν τρεις (3) υπάλληλοι της αρμόδιας πολεοδομικής υπηρεσίας και ένας (1) εκπρόσωπος της τοπικής ένωσης δήμων και κοινοτήτων. Οποιαδήποτε απόφαση ληφθεί από την επιτροπή είναι οριστική.

Αν η ένσταση απορριφθεί το αυθαίρετο κατεδαφίζεται μέσα σε δέκα (10) ημέρες είτε από τον ιδιοκτήτη του είτε από την αρμόδια πολεοδομική αρχή, ενώ τα πρόστιμα που έχουν πλέον οριστικοποιηθεί από την αρμόδια επιτροπή βεβαιώνονται στην αρμόδια οικονομική υπηρεσία και εισπράττονται ως δημόσιο έσοδο και αποδίδονται εξ ολοκλήρου στο Ειδικό Ταμείο Εφαρμογής Ρυθμιστικών και Πολεοδομικών Σχεδίων (Ε.Τ.Ε.Ρ.Π.Σ).

Η διαδικασία για τον υπολογισμό των προστίμων έχει δυο φάσεις:

- Τον υπολογισμό της συμβατικής αξίας του αυθαίρετου. Για την εκτίμηση της συμβατικής αξίας των αυθαίρετων κτισμάτων καθορίζονται τέσσερις κατηγορίες οικοδομικών έργων και ορίζονται οι τιμές μονάδος επιφάνειας ανά τ.μ ανάλογα με το είδος και την χρήση τους: Κατηγορία Ια:30.000δρχ/τ.μ. (Τουριστικές εγκαταστάσεις), Κατηγορία Πα:20.000δρχ/τ.μ. (Κατοικίες-Κτίρια υπηρεσιών), Κατηγορία ΙΙα:10.000δρχ/τ.μ. (Βιομηχανικές

εγκαταστάσεις-Κτίρια στάθμευσης οχημάτων-Αποθηκευτικοί χώροι),
Κατηγορία IVα:5.000δρχ/τ.μ(Αγροτικές αποθήκες-Υπόστεγα μέχρι
60τ.μ.)

- Την επιβολή του προστίμου, το οποίο διακρίνεται σε πρόστιμο ανεγέρσεως και πρόστιμο διατήρησης. Για την επιβολή του προστίμου ανέγερσης τα αυθαίρετα κτίσματα ή οι κατασκευές διακρίνονται σε ανάλογες κατηγορίες. Το πρόστιμο ανέγερσης ορίζεται ως ποσοστό (π) επί της αξίας του αυθαιρέτου όπως αυτή έχει προσδιοριστεί ανάλογα με την κατηγορία στην οποία ανήκει και την επιφάνεια την οποία διαθέτει και δεν μπορεί να είναι μικρότερο των 100.000δρχ. Όσον αφορά το πρόστιμο διατήρησης αυτό ισούται με το 10% της αξίας του αυθαιρέτου, και δεν μπορεί να είναι μικρότερο των 50.000δρχ.

Ο N.3212/03 «Άδεια δόμησης, πολεοδομικές και άλλες διατάξεις θεμάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων» ψηφίζεται με σκοπό να συμπληρώσει και να τροποποιήσει ως επί το πλείστον διατάξεις του Ν.1337/83 αλλά και των νόμων 1512/85 και 2831/00.

Βάσει λοιπόν του Ν.3212/03 αναπροσαρμόζεται για μια ακόμη φορά ο τρόπος υπολογισμού της αξίας των αυθαιρέτων (αυτά που ανεγείρονται μετά την έναρξη ισχύος του παρόντα νόμου). Η εκτίμηση της αξίας του αυθαιρέτου γίνεται βάσει:

- Το εμβαδόν.
- Τη χρήση.
- Το είδος κατασκευής.
- Την τιμή ζώνης των ακινήτων της περιοχής ή άλλη βάση, εφόσον στην περιοχή δεν έχει καθοριστεί τιμή ζώνης. Ενώ αναπροσαρμόζεται και ο τρόπος βεβαίωσης και είσπραξης των προστίμων.

Τέλος σχετικά με τις τροποποιήσεις που επιφέρει στον Ν.1512/85, επιτρέπεται η σύνδεση των αυθαιρέτων με τα δίκτυα παροχής ηλεκτρικού και ύδρευσης, εφόσον δεν βρίσκονται εντός κοινοχρήστων χώρων, ρεμάτων, αρχαιολογικών χώρων, αιγιαλού,

δασών, δασικών ή αναδασωτέων εκτάσεων και ζωνών απολύτου προστασίας, και υπό τις ακόλουθες προϋποθέσεις:

- Να βρίσκονται εντός σχεδίου, εντός οικισμών προ του 1923 ή εντός εγκεκριμένων ορίων οικισμού κάτω των 2000 κατοίκων ή εντός εγκεκριμένου γενικού πολεοδομικού σχεδίου ή εντός ζώνης οικιστικού ελέγχου.
- Να βρίσκονται εκτός σχεδίων και ζωνών που προαναφέρθηκαν αλλά να αποτελούν κύρια κατοικία και να έχουν εμβαδόν έως 120τ.μ.

Τέλος το 2004 εκδίδεται μια σειρά αποφάσεων σε συμπλήρωση του Ν. 3212/03, οι οποίες και αποτελούν μερικά από τα σημαντικότερα εργαλεία στη αντιμετώπιση του φαινομένου της αυθαίρετης δόμησης.

- Υ.Α 7587/04 «Καθορισμός των μικρών παρεμβάσεων που μπορούν να εξαιρεθούν από την κατεδάφιση κατά το Άρθρο 9 παρ. 8 του Ν.1512/85, καθώς και των ειδικότερων προϋποθέσεων και των όρων εφαρμογής της διάταξης (μικροπαρεμβάσεις).».
- Υ.Α 9726/04 «Ρυθμίσεις καταβολής με έκπτωση και σε δόσεις προστίμων παλαιών αυθαιρέτων και τροποποίηση της κοινής υπουργικής απόφασης 55472/02.».
- Υ.Α 9732/04 «Καθορισμός των προστίμων ανέγερσης και διατήρησης των αυθαιρέτων κατασκευών.».

4. ΙΣΤΟΡΙΚΗ/ΧΩΡΟΧΡΟΝΙΚΗ ΑΝΑΣΚΟΠΗΣΗ ΤΟΥ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟΥ

Σαν φαινόμενο άμεσα εξαρτώμενο από τις κοινωνικό-οικονομικές και πολιτικές παραμέτρους που διέπουν το περιβάλλον στο οποίο ενυπάρχει, η αυθαίρετη δόμηση όλες αυτές τις δεκαετίες που μεσολάβησαν από την εμφάνιση της μέχρι σήμερα, πέρασε μέσα από διάφορα στάδια. Σε καθένα από αυτά τα στάδια μετεξέλιξης του το φαινόμενο της αυθαίρετης δόμησης εμφάνισε μια σειρά διαφορετικών χαρακτηριστικών τα οποία δεν περιορίστηκαν μόνο στους ίδιους τους κοινωνικο-οικονομικούς και πολιτικούς λόγους που οδήγησαν στην εμφάνιση του και επηρέασαν το βαθμό στον οποίο το ίδιο το φαινόμενο επηρέασε την ελληνική κοινωνία, αλλά επεκτάθηκαν και σε χαρακτηριστικά που σχετίζονται με την γεωγραφική καταγωγή του αυθαιρέτου και την επικρατούσα φύση του σε κάθε φάση.

Αναφορικά με την καταγωγή, αυτή σχετίζεται με τις περιοχές στις οποίες τείνουν να παρουσιάζουν την μεγαλύτερη συχνότητα εμφάνισης τα αυθαίρετα σε καθένα από τα στάδια εξέλιξης του φαινομένου. Ενώ όσον αφορά την επικρατούσα φύση, πρόκειται στην ουσία για τις διαφορετικές κατηγορίες αυθαιρέτων που εντοπίζονται σε κάθε μια από τις επιμέρους φάσεις της εξελικτικής πορείας του φαινομένου.

Τα επιμέρους στάδια από τα οποία πέρασε το φαινόμενο της αυθαίρετης δόμησης συνοψίζονται στις τρεις ακόλουθες περιόδους:

- Η περίοδος των δεκαετιών 1920-1930, με τα αλλεπάλληλα κύματα μεταναστών.
- Η περίοδος 1960-1980, με την πολιτική γης.
- Και η περίοδος από το 1990 έως και σήμερα, και την σύγχρονη μορφή που έλαβε το φαινόμενο των αυθαιρέτων.

4.1 Η περίοδος 1920-1930

Η περίοδος αυτή αποτελεί ουσιαστικά την αρχή του φαινομένου της αυθαίρετης δόμησης για την Ελλάδα. Αποτέλεσμα της ανικανότητας της ελληνικής πολιτείας να καλύψει τις στεγαστικές ανάγκες ενός κύματος 1.500.000 μεταναστών από την

Βαλκανική, την Μικρά Ασία και τον Πόντο, η αυθαίρετη δόμηση απετέλεσε την «άτυπη» πολιτική που χρησιμοποιήθηκε από το ελληνικό κράτος για την αστική επέκταση και την στέγαση κυρίως των χαμηλών οικονομικών και κοινωνικών στρωμάτων.

Πίνακας 1: Αστικοποίηση στην Ελλάδα 1853-1981

	Συνολική έκταση χλμ ²	Συνολικός πληθυσμός	Πληθυσμός της περιφέρειας πρωτεύουσας: Αθήνα-Πειραιάς-Καλλιθέα	Σύνολο περιφέρειας πρωτεύουσας*	Ποσοστό ελληνικού πληθυσμού σε πόλεις άνω των:			
					10.000	20.000	100.000	στην πρωτεύουσα**
1853	47.516	1.035.527	36.024		6,9	3,5	-	3,48
1861	47.516	1.096.810	47,750		8,7	4,3	-	4,35
1870	50.211	1.457.894	55.473		9,4	5,3	-	3,80
1879	50.211	1.679.470	87.117		17,7	9,4	-	5,19
Προσάρτηση Θεσσαλίας-Άρτας 1881								
1889	63.606	2.187.208	144.589		21,2	10,4	6,61	6,61
1896	63.606	2.433.806	173.340		15,0	10,7	7,12	7,12
1907	63.211	2.613.952	242.328		23,9	13,5	9,21	9,21
Προσάρτηση Μακεδονίας-Νήσων 1913								
1920	150.176	5.531.474	430.685	453.042	20,4	16,4	11,30	8,19
1928	129.281	6.204.684	730.880	802.000	29,9	25,4	16,70	12,93
1940	129.281	7.344.860		1.124.109	32,8	23,8	19,09	15,30
1961	131.990	7.632.801		1.378.586	37,7	32,9	21,98	18,05
1961	131.990	8.388.553		1.852.709	43,3	37,5	27,81	22,18
1971	131.990	8.768.641		2.540.241	53,2	50,2	36,70	29,00
1981	131.990	9.740.151		3.027.331	58,1	54,1	43,21	31,08

* Στα διοικητικά όρια του 1989.

** Αθήνα-Πειραιάς-Καλλιθέα (1853-1907) και Περιφέρεια Πρωτεύουσας (1920-1981).

Πηγές: Εκτιμήσεις από ΓΣΥΕ(1930, 1939) και ΕΣΥΕ, Στατιστικές Επετηρίδες της Ελλάδος, 1963, 1976, 1985.

Η διαδικασία της ανεξέλεγκτης οικιστικής επέκτασης της Αθήνας, αλλά και των άλλων αστικών κέντρων, κατά τον δέκατο ένατο αιώνα προκλήθηκε από γαιοκτήμονες που οικοπεδοποιούσαν τις εκτός σχεδίου πόλης περιοχές, σύμφωνα με πρόχειρα τοπογραφικά διαγράμματα και χωρίς καμία ουσιαστική μελέτη και τις οποίες πουλούσαν στην συνέχεια τμηματικά ως αξιοποιημένη ή αναξιοποίητη γη. Οι νέοι ιδιοκτήτες των οικοπέδων αφού τα οικοδομούσαν στην συνέχεια πίεζαν την ελληνική πολιτεία για την νομιμοποίηση τους. Το κράτος τελικά λόγω των έντονων πολιτικών πιέσεων και εσωτερικών του αδυναμιών ενέδιδε νομιμοποιώντας και εντάσσοντας

συνεχώς νέες περιοχές. Παρά το γεγονός της έκδοσης από την πολιτεία του νόμου του 1923 «περί σχεδίων πόλεων κτλ» για τον περιορισμό της εκτός σχεδίου δόμησης, τα αποτελέσματα δεν ήταν τα αναμενόμενα, όπως άλλωστε και με τον ειδικό νόμο του 1926 κατά της δόμησης σε αγροτεμάχια από τους γαιοκτήμονες. Εξάλλου η πραγματική διάθεση της πολιτείας δεν ήταν να περιορίσει το φαινόμενο της αυθαίρετης δόμησης. Αυτό διαφαίνεται και από την μεταγενέστερη νομοθεσία, σύμφωνα με την οποία η ελάχιστη οικοδομήσιμη επιφάνεια στις παρυφές της πόλης μειώθηκε από 8.000 τ.μ το 1928 σε 2.000 το 1950 και στα 1.000 το 1958(Ρόκος, 1981).

Μέσω της αυθαίρετης δόμησης η πολιτεία επιδιώκει να λύσει το πρόβλημα της λαϊκής στέγης «μετακοιλώντας» την αρμοδιότητα της ανοικοδόμησης από την ίδια στους οικιστές. Είναι χαρακτηριστικό πως το κύριο βάρος της λαϊκής στέγης το επωμίστηκε σε ποσοστό μεγαλύτερο του 16% η αυθαίρετη δόμηση στις εκτός σχεδίου περιοχές, όταν η ανοικοδόμηση από τους διάφορους δημόσιους φορείς δεν ξεπερνούσε το 3 με 5% (Μαρμαράς, 2002).

Χαρακτηριστικό γνώρισμα αυτής της περιόδου πέρα από το γεγονός της τεράστιας συσσώρευσης μεταναστών αποτελεί και η αστικοποίηση που ακολουθεί. Μετά το τέλος του 1928 οπότε και σταματούν οι μετακινήσεις η κατανομή του αστικού πληθυσμού έχει διαμορφωθεί ως εξής: 39% ντόπιοι, 27,7% πρόσφυγες, και 33,3% εσωτερικοί μετανάστες. Η Αθήνα, ο Πειραιάς και η Θεσσαλονίκη απετέλεσαν τα σημαντικότερα αστικά συγκροτήματα στην διαδικασία της αποκατάστασης των προσφύγων. Το διάστημα 1920-1928 ο πληθυσμός της ευρύτερης περιοχής της πρωτεύουσας διπλασιάστηκε, εμφανίζοντας μέσο ετήσιο ρυθμό αύξησης 7,4%, οι πρόσφυγες είναι πολυάριθμοι στην Αθήνα αλλά περισσότερο στον Πειραιά και στην Καλλιθέα. Ενώ ο πληθυσμός της Θεσσαλονίκης αποτελείται κατά 39,7% από πρόσφυγες. Οι ρυθμοί αστικοποίησης ωστόσο επιβραδύνονται κατά την δεκαετία του 1930 και ακόμα περισσότερο κατά την δεκαετία του 1940.

Εντούτοις ήδη από το 1925 ο έλεγχος της οικιστικής ανάπτυξης ξεφεύγει από τα χέρια της ελληνικής πολιτείας. Οι οικισμοί του Ταμείου Περιθάλψεως Προσφύγων, της ΕΑΠ και του Υπουργείου περιτριγυρίστηκαν από αυθαίρετους οικιστές που εγκαταστάθηκαν παράνομα στις παρυφές του. Ουσιαστικά η Επιτροπή είχε αποφασίσει μόνο την κατεύθυνση προς την οποία θα επεκτεινόταν η Πρωτεύουσα, ενώ ο όγκος και ο βαθμός

της οικιστικής εξάπλωσης καθώς και η πληθυσμιακή αύξηση των νέων συνοικισμών ελεγχόταν πλέον από τη λαϊκή μικροοικοδόμηση και την αυθαίρετη δόμηση.

Η οικιστική διασπορά ιδιαίτερα στην Αθήνα ήταν ταχύτατη. Η οικοδομημένη περιοχή φτάνει ως τους πρόποδες του Υμηττού και του Αιγάλεω. Το εγκεκριμένο σχέδιο πόλης επεκτάθηκε από 3.264 εκτάρια το 1920 στα 11.600 το 1940(Λεοντίδου, 1989). Την περίοδο αυτή δημιουργήθηκαν στα πολεοδομικά συγκροτήματα της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης οι αυθαίρετοι οικισμοί Λιόσια, Καματερό, Ζεφύρι και Άνω Τούμπα, Πολίχνη, Σταυρούπολη και Εύοσμος αντίστοιχα (Μαρμαράς, 2002).

Τα αποτελέσματα ωστόσο αυτής της «ανεξαρτησίας» που δόθηκε στην ιδιωτική πρωτοβουλία οικιστικής ανάπτυξης και της στάσης ανοχής της πολιτείας στην αυθαίρετη δόμηση θα οδηγήσουν αυτήν την χρονική περίοδο σε δυσμενείς καταστάσεις όσον αφορά την φύση των κατασκευών. Το 1927 το 71% των προσφυγικών οικογενειών στα ελληνικά αστικά κέντρα βρέθηκαν να ζουν σε προσφυγικούς οικισμούς ενώ μόνο το 29% σε ιδιωτικές κατοικίες. Ενδιαφέρουσα είναι η κατανομή των 75.245 προσφυγικών οικογενειών που απογράφηκαν στην Αθήνα κατά τύπο κατοικίας, τα ποσοστά των οικογενειών που είχε στεγάσει η ΕΑΠ και το ΤΠΠ ήταν 21,7% και 12,4% αντίστοιχα. Η πλειοψηφία όμως των οικογενειών της πρωτεύουσας διέμενε σε ιδιόκτητες ή ενοικιαζόμενες κατοικίες (με ίδια έξοδα και στις δυο περιπτώσεις) με ποσοστό 37,2%, ενώ τέλος με ποσοστό 26,5% ακολουθούσαν οι οικογένειες που στεγάζονταν σε οικισμούς που οικοδομήθηκαν από τους πρόσφυγες με χαμόσπιτα και τρώγλες (Γκιζέλη, 1927).

Μια έρευνα του 1940 από το Ίδρυμα Κοινωνικών Ασφαλίσεων σε συνεργασία με το Υπουργείο Δημοσίων Έργων, διαπίστωσε ότι το 57% από τις 60.000 κατοικίες στην Αθήνα, στον Πειραιά και στην Ελευσίνα είχαν ένα μόνο δωμάτιο (71% στην Κοκκινιά, 54,6% στην Δραπετσώνα, 50,7% στα Πετράλωνα) ενώ στα περισσότερα σπίτια κατοικούσαν 2-5 άτομα(Βασιλείου, 1924). Αργότερα, μια έρευνα του Υπουργείου Κοινωνικής Πρόνοιας που εκπονήθηκε το 1951 στα πλαίσια του προγράμματος εκκαθάρισης των κεντρικών υποβαθμισμένων περιοχών, ανέφερε 10.664 παραπήγματα στην Πρωτεύουσα(Λεοντίδου, 1989).

Η λύση επομένως που δόθηκε σε ένα από τα μεγαλύτερα οικονομικά και κοινωνικά προβλήματα που είχαν απασχολήσει το ελεύθερο ελληνικό κράτος μπορεί να απέδωσε, μόνο θεωρητικά βέβαια, σε καμία περίπτωση όμως η ποιότητα της δεν ήταν η καλύτερη δυνατή. Μπορεί το ελληνικό κράτος ακόμα και δια της απουσίας του να κατάφερε να λύσει το στεγαστικό πρόβλημα σε μεγάλο βαθμό και μάλιστα με την ελάχιστη δυνατή οικονομική του επιβάρυνση, μακροπρόθεσμα όμως τα αποτελέσματα αυτής της πολιτικής επιλογής απέδειξαν το πόσο λανθασμένη και επιβλαβής ήταν. Τα φαινόμενα της κερδοσκοπίας σχετικά με την αστική γη και την αυθαίρετη οικοδόμηση, η οικονομική εκμετάλλευση των οικιστών και η σπατάλη του δημοσίου χρήματος προκειμένου εκ των υστέρων οι παράνομοι οικισμοί να γίνουν βιώσιμοι χώροι ήταν μια πλευρά του νομίσματος. Όταν από την άλλη πλευρά η απρογραμμάτιστη οικιστική ανάπτυξη των πόλεων και η ασύμφορη επέκταση των κοινωφελών δικτύων σε συνδυασμό με τον ταξικό γεωγραφικό διαχωρισμό τους θα άλλαζε για πάντα την μορφή και την οργανική δομή των σύγχρονων ελληνικών πόλεων.

4.2 Η περίοδος 1960-1980

Στα τέλη κυρίως της δεκαετίας του 1960, αρχίζει να αναπτύσσεται στην Ελλάδα και να διαδίδεται με ραγδαίους ρυθμούς και πάλι το φαινόμενο, το οποίο δεν ήταν άλλο από το φαινόμενο της αυθαίρετης δόμησης. Το φαινόμενο αυτό με την ευρύτερη του έννοια είχε απασχολήσει και τις προηγούμενες δεκαετίες το ελληνικό κράτος, στην προκειμένη όμως περίπτωση επρόκειτο για μια εντελώς διαφορετική έκφανση του. Αφορούσε πλέον την αυθαίρετη δόμηση β' κατοικίας, και οφείλονταν όπως είναι φυσικό σε μία εντελώς διαφορετική σειρά αιτίων στα οποία όφειλε την εξέλιξη του σε αυτήν την μορφή, την ύπαρξη και την διάδοση του.

Αφορμή για την εκδήλωση της αυθαίρετης δόμησης αυτήν την περίοδο ήταν μια νέα αφορμή οικιστικής ανάγκης, η παραθεριστική κατοικία. Η παραθεριστική κατοικία αναπτύσσεται στην Ελλάδα, ως μαζικό φαινόμενο τις τελευταίες τρεις δεκαετίες. Ο πρωταρχικός παράγοντας που δημιούργησε την ζήτηση της ήταν η μεταπολεμική κατάκτηση της άδειας μετ' αποδοχών, δεδομένου ότι μέχρι τότε σπάνιζε ο ελεύθερος χρόνος για παραθερισμό. Από την άλλη, οι απαράδεκτες πολεοδομικές συνθήκες που διαμορφώθηκαν στις ελληνικές πόλεις κατά την φάση της αστικοποίησης ενέτειναν την

ζήτηση αυτή. Η παραθεριστική κατοικία λειτούργησε και ως επένδυση. Ο υψηλός βαθμός «ανασφάλειας» του πολίτη, τόσο λόγω του χαμηλού βαθμού ανάπτυξης της μισθωτής εργασίας και του κράτους πρόνοιας, όσο, ιδίως παλαιότερα, της οικονομικής αστάθειας και του πληθωρισμού, οδήγησε στην αυξημένη αποταμίευση των οικογενειών και στην παράλληλη αναζήτηση τρόπων ασφαλούς επένδυσης. Το ρόλο αυτό έπαιξε η παραθεριστική κατοικία, η οποία επιπλέον ήταν δυνατό, μέσω εποχιακής ενοικίασης να προσφέρει ένα επιπλέον εισόδημα στην οικογένεια (Αλεξανδροπούλου, Μαρκάκης-Καραχάλιος, 1999).

Για να κατανοήσουμε τη διαδικασία παραγωγής παραθεριστικής κατοικίας, είναι ανάγκη να λάβουμε υπόψη μας ότι το ελληνικό πρότυπο παραθεριστικής κατοικίας διαμορφώθηκε στα πλαίσια μιας ,όχι και τόσο, ανεπτυγμένης αγοράς τουριστικών προϊόντων και υπηρεσιών. Το γεγονός αυτό, σε συνδυασμό με τις μεγάλες αποταμιευτικές δυνατότητες των ελληνικών νοικοκυριών και την τάση για εξασφάλιση, είχε ως αποτέλεσμα την καθιέρωση ενός γενικευμένου οικογενειακού προτύπου παραγωγής παραθεριστικής κατοικίας. Το πρότυπο αυτό χαρακτηριζόταν από «μεγάλη κοινωνική διάχυση της δυνατότητας να αναπτυχθεί αυτόνομη και βιώσιμη οικονομική δραστηριότητα, καθώς και από σημαντικά περιθώρια ρύθμισης των διαδικασιών κατανάλωσης από τους τελικούς χρήστες»(Αλεξανδροπούλου, Μαρκάκης-Καραχάλιος, 1999).

Στα πλαίσια αυτών των γενικότερων κοινωνικών και οικονομικών συνθηκών και δεδομένης της «ανεκτικής» στάσης της πολιτείας απέναντι στο φαινόμενο της αυθαίρετης δόμησης, δεν άργησαν να εμφανιστούν πρακτικές που εξασφάλιζαν την απόκτηση β' κατοικίας στους επίδοξους ιδιοκτήτες με το ελάχιστο δυνατό κόστος. Για άλλη μια φορά στην σύγχρονη ελληνική ιστορία το φαινόμενο της κερδοσκοπίας, όπως είχε συμβεί και κατά την περίοδο της αστικοποίησης, και η εκμετάλλευση των χαμηλών εισοδηματικών τάξεων θα διαμορφώσουν το προφίλ μιας οικοδομικής δραστηριότητας που βασιζόμενη στην αυθαίρετη δόμηση θα «στεγάσει» τα όνειρα χιλιάδων πολιτών σε βάρος του ευρύτερου κοινωνικού συνόλου και ακόμη περισσότερο του περιβάλλοντος.

Το γενικότερο αυτό φαινόμενο, στα πλαίσια του οποίου συμπεριλαμβάνεται και η δράση των οικοπεδοφάγων-οικοπεδεμπόρων ενισχύθηκε, από την ίδια την πολιτική γης που εφαρμόστηκε την συγκεκριμένη περίοδο και η οποία μηχανεύτηκε την λύση στην

ζήτηση β' κατοικίας, βρίσκοντας τρόπο να παρακάμψει τους νόμους της ελληνικής πολιτείας. Έτσι σε σχέση με τη ζήτηση γης για οικοπέδα, λόγω κυρίως της έλλειψης στοιχειώδους πολεοδομικής πολιτικής που να την ρυθμίζει, η παραπάνω κατάσταση μετέτρεψε το αθηναϊκό λεκανοπέδιο, περισσότερο την δεκαετία του 1960, σε αντικείμενο κτηματικής κατάκτησης που τροφοδοτούσε ένα παράτυπο εμπόριο οικοπέδων. Συγκεκριμένα η ουσιαστική απουσία πολιτικής για την αστική γη, από τη μια πλευρά, και το γεγονός οι το Νομοθετικό Διάταγμα του 1923, απαγόρευε τη σύνταξη ιδιωτικών ρυμοτομικών σχεδίων και τις πωλήσεις αγροτεμαχίων, από την άλλη, οδήγησαν στην αναζήτηση ενός μηχανισμού που θα λειτουργούσε παράνομα μεν, αλλά με την ανοχή του κράτους δε. Βασική εκτροπή από τη νομοθεσία, η οποία μεθοδεύτηκε μέσω της λειτουργίας των οικοδομικών συνεταιρισμών, θεωρείται η δυνατότητα που αυτοί είχαν να κατατέμνουν την γη στις παραλιακές λεωφόρους από 4 στρέμματα που ήταν σε μικρά οικοπέδα έκτασης ακόμα και 100-200 τ.μ. (Φιλιππίδης, 1990).

Ένα ακόμη χαρακτηριστικό γνώρισμα αυτής της περιόδου το οποίο συνέβαλε στην απήχηση της αυθαίρετης δόμησης ως μέσου απόκτησης παραθεριστικής κατοικίας ήταν μια ακόμη «πρωτοτυπία» του ελληνικού πολιτικού συστήματος. Πρόκειται για την δυνατότητα εγκατάστασης λυομένου οικήματος που παρέρχονταν στους ιδιοκτήτες οικοπέδων. Πιο συγκεκριμένα το Β.Δ από 7/14.8.1967(ΦΕΚ101Α') για εγκατάσταση λυομένου, όπως αυτό τροποποιήθηκε με το Β.Δ από 23.9/9.10.1972(ΦΕΚ259Δ') έδωσε το πραγματικό έναυσμα στην εκδήλωση του φαινομένου της αυθαίρετης παραθεριστικής κατοικίας. Το Β.Δ οδήγησε στην εξάπλωση ολόκληρων οικισμών λυομένων με διαδικασίες που είναι γνωστές όπως άλλωστε και ο τρόπος με τον οποίο τελικά νομιμοποιήθηκαν και σε αυτήν την περίπτωση τα αυθαίρετα. Χαρακτηριστικά παραδείγματα οικισμών που οικοδομήθηκαν αυτήν την περίοδο και εξαιτίας της εκδήλωσης του φαινομένου αυτού είναι η Σαλαμίνα, το Πόρτο Ράφτη και η Λούτσα.

Τέλος ένα ακόμα στοιχείο που αποδεικνύει την ανεκτική στάση της πολιτείας στο φαινόμενο είναι η δυνατότητα που παρείχε στους αυθαιρετούντες να συνδέσουν το αυθαίρετο τους με τα δίκτυα κοινής ωφέλειας. Αναλυτικότερα, καμία από τις υπηρεσίες του Ο.Τ.Ε και των εκάστοτε υπηρεσιών ύδρευσης δεν εξέταζε την νομιμότητα της οικοδομής προς σύνδεση. Όσον αφορά συγκεκριμένα την σύνδεση με το δίκτυο ύδρευσης, αυτή γινόταν με το δίκτυο του οικείου Ο.Τ.Α, εφόσον αυτός διέθετε δίκτυο

στην περιοχή. Η μοναδική δυσκολία ήταν η σύνδεση με το δίκτυο της Δ.Ε.Η, η οποία παρακάμπτονταν χάρη στο «παραθυράκι» του νόμου που επέτρεπε την σύνδεση με το δίκτυο εφόσον συνέτρεχαν ιατρικοί λόγοι, με την σύμφωνη γνώμη του Νομάρχη της περιοχής. Όπως είναι λογικό χάρη σε αυτήν την «ευκολία» κανένα νοικοκυριό δεν στερήθηκε το ηλεκτρικό ρεύμα.

Η ανυπαρξία φρόνησης για σχεδιασμό και ο πλημμελής έλεγχος των εκτός σχεδίου περιοχών, σε συνδυασμό με τα τεράστια οικονομικά συμφέροντα και τις πελατειακές σχέσεις στην πολιτική σκηνή του τόπου, οδήγησαν για μια κόμη φορά τον τόπο στην δίνη των αυθαιρέτων. το φαινόμενο με την μορφή που παρουσιάστηκε δεν έπαψε να λαμβάνει χώρα ακόμα και στις μέρες μας, μολονότι ο Ν.1337/1983 εκδόθηκε σε μια προσπάθεια ανασχεσης του φαινομένου και οργάνωσης των περιοχών.

Αξιίζει να σημειωθεί τέλος, ότι ενώ στη πρώτη περίοδο εμφάνισης/εκδήλωσης του φαινομένου της αυθαίρετης δόμησης, αυτό συνδεόταν με την τάση αστικοποίησης, στην προκειμένη περίπτωση αυτό συνδέεται με την τάση εξόδου από την πόλη και την διάχυση στην ύπαιθρο και στον αγροτικό χώρο.

4.3 Η περίοδος από το 1990 έως σήμερα

Η περίοδος από το 1990 μέχρι και σήμερα αποτελεί την τρίτη φάση της εξέλιξης του φαινομένου, η οποία διέπεται πλέον από εντελώς νέα χαρακτηριστικά τα οποία δεν θυμίζουν και πολύ τα όσα διαδραματίστηκαν κατά τις προηγούμενες δεκαετίες. Έτσι παρά το γεγονός ότι οι δύο προηγούμενες περίοδοι εμφανίζουν σημαντικές διαφορές μεταξύ τους, τόσο σχετικά με το λόγο για τον οποίο η αυθαίρετη δόμηση χρησιμοποιήθηκε σαν εργαλείο οικοδόμησης, όσο και για τον τύπο των κτιρίων που ως επί το πλείστον ανεγείρονταν σε κάθε μια χρονική περίοδο, έχουν ένα βασικό κοινό χαρακτηριστικό που τις διακρίνει από την τρίτη φάση.

Το κοινό αυτό χαρακτηριστικό δεν είναι άλλο από το είδος της αυθαιρεσίας που πραγματοποιείται σε κάθε μια από τις τρεις περιόδους. Έτσι ενώ στις δυο αρχικές περιόδους το φαινόμενο αφορά τη λεγόμενη τυπική παρανομία, δηλαδή την ανέγερση οικοδομής χωρίς την ύπαρξη νόμιμης άδειας από τα αρμόδια όργανα που να το

επιτρέπει, στην τρίτη φάση το πρόβλημα της αυθαιρεσίας παίρνει μια εντελώς νέα μορφή και αφορά πλέον αυτό που αποκαλείται ουσιαστική παρανομία. Την εν γένει δηλαδή παραβίαση των πολεοδομικών διατάξεων.

Θα πρέπει σε αυτό το σημείο να τονιστεί το γεγονός ότι και σε αυτήν την περίοδο το φαινόμενο των αυθαιρέτων εμφανίζεται και με την μορφή που είχε εμφανισθεί παλαιότερα και για τους λόγους που είχε συμβεί αυτό, ωστόσο τα νέα χαρακτηριστικά που αποκτά την δεκαετία του 1990 και έπειτα είναι αυτά που το χαρακτηρίζουν και του δίνουν ουσιαστικά την νέα του μορφή.

Το φαινόμενο λοιπόν, πέραν των άλλων γνωστών από τις δυο προηγούμενες περιόδους χαρακτηριστικών, εμφανίζει τα εξής δυο νέα χαρακτηριστικά²:

- Αφορά πλέον σε πολύ μεγάλο βαθμό εν γένει παραβιάσεις των πολεοδομικών διατάξεων στις εντός σχεδίου περιοχές
- Γίνεται πλέον πιο εντατική εκμετάλλευση των νομοθετικών κενών και αδυναμιών.

Παρόλο που και αυτήν την περίοδο σε καμία περίπτωση δεν παρατηρείται οποιαδήποτε μείωση των παραγόμενων αυθαιρέτων κατασκευών στην Ελλάδα ένα νέο ενδιαφέρον χαρακτηριστικό είναι αυτό που δίνει μια νέα τροπή στο φαινόμενο. Το νέο αυτό χαρακτηριστικό είναι μια σταδιακή αύξηση που παρατηρείται στην υπέρβαση των κείμενων πολεοδομικών διατάξεων, κυρίως στις εντός σχεδίου περιοχές, με σκοπό την εξασφάλιση κυρίως μεγαλύτερης παραγόμενης επιφάνειας στα ακίνητα, άρα και μεγαλύτερου οικονομικού οφέλους. Το φαινόμενο αυτό εντοπίζεται και μας απασχολεί σε αυτήν την χρονική περίοδο όχι γιατί παλαιότερα η ανέγερση κτιρίων με άδεια ολοκληρωνόταν πάντοτε τηρώντας τις νομικές επιταγές αλλά για τον απλούστατο λόγο ότι μόνο μετά τον ΓΟΚ του 1985 το ελληνικό κράτος εμφανίζεται να ορίζει σαφείς οικοδομικούς κανονισμούς οι οποίοι στη συνέχεια και παραβιάζονται.

² Η ανάλυση που ακολουθεί προέρχεται από μετάφραση των στοιχείων της μελέτης: «Informal settlements within a Spatial Development Framework», των Έφη Δημοπούλου και Παναγιώτη Ζέντλη, που παρουσιάστηκε στο συνέδριο «Αυθαίρετα και Εθνική Οικονομία. Η ανάγκη της Αγοράς Ακινήτων για σύγχρονο Κτηματολόγιο και Χωρικό Σχεδιασμός» (28-31 Μαρτίου, 2007, Σούνιο)

Σε ορισμένες από αυτές τις περιπτώσεις καλό θα ήταν να αναφερθεί, ότι συνιστούν αποτέλεσμα συνυπευθυνότητας τόσο των ίδιων των παραβατών (ιδιοτών-κατασκευαστών), όσο και του ίδιου του κρατικού μηχανισμού. Στο ζήτημα αυτό θα γίνει εκτενής αναφορά κατά την αναλυτική παράθεση όλων των «ουσιαστικών» παρανομιών που παρουσιάζουν αύξηση την τελευταία αυτή περίοδο.

Παρακάτω λοιπόν παρουσιάζεται μια περιληπτική αναφορά σχετικά με τις παρανομίες αυτές:

- Παραβιάσεις των διατάξεων σχετικά με τους υπαίθριους και ημι-υπαίθριους χώρους.

Περιληπτικά: Μετά το 1985 καθιερώνεται βάσει νόμου το μοντέλο των ημι-υπαίθριων χώρων. Οι νέοι αυτοί χώροι που βρίσκονται εντός του περιγράμματος του κτιρίου, με την μορφή μπαλκονιού και στο μέγεθος ενός δωματίου συχνά μετατρέπονται σε δωμάτια τα οποία εκμεταλλεύονται οικονομικά οι ιδιοκτήτες τους. Με αυτή τη μορφή της παρανομίας έχουν παραχθεί στην χώρα μας από το 1985 τουλάχιστον 10.000.000 μ² παράνομα κατασκευασμένων χώρων. Οι πολίτες και η πολιτεία, μοιράζονται από κοινού την ευθύνη, ενώ θα μπορούσε με εύκολο τρόπο να περιοριστεί το φαινόμενο με την θέσπιση ενός πιο ευέλικτου μηχανισμού μεταφοράς συντελεστή δόμησης, οποίος θα επέτρεπε στους πολίτες να νομιμοποιήσουν τα επιπλέον τετραγωνικά μέτρα αγοράζοντας τον επιπλέον απαιτούμενο συντελεστή δόμησης.

- Παραβιάσεις που σχετίζονται με το συντελεστή δόμησης.

Περιληπτικά: Σύμφωνα με τον προηγούμενο οικοδομικό κανονισμό, οι επιφάνειες του οικοπέδου που μπορούσαν να χτιστούν υπολογίζονταν έμμεσα από το συντελεστή οικοδόμησης σε σχέση με το μέγιστο ύψος οικοδόμησης και το ποσοστό του αγροτεμαχίου που θα μπορούσε να χτιστεί (% της κάλυψης του αγροτεμαχίου). Αυτό οδήγησε στη δημιουργία των νόμιμα κατασκευασμένων επιφανειών (π.χ. στις κλίσεις ή προς τα κάτω τα μέρη). Σήμερα, ο συντελεστής οικοδόμησης καθορίζεται αριθμητικά από τον ελληνικό Γενικό Οικοδομικό Κανονισμό, οποιαδήποτε πρόσθετα χτισμένη επιφάνεια, που δεν περιλαμβάνεται στη μέγιστη επιφάνεια, χαρακτηρίζεται πλέον ως παράνομη. Αυτή η μορφή παρανομίας είναι αποτέλεσμα

υπερβάσεων του καθορισμένου συντελεστή δόμησης, και θα μπορούσαν να περιοριστούν τέτοιες περιπτώσεις αν δίνονταν στον ιδιοκτήτη το δικαίωμα αγοράς του επιπλέον αναγκαίου συντελεστή δόμησης, όταν αυτό θα κρίνονταν απαραίτητο.

- Παραβιάσεις σχετικές με την εκμετάλλευση των ελεύθερων χώρων που προκύπτουν κάτω από τις επικλινείς στέγες των κτιρίων

Περίληπτικά: Αν και περικλείονται στην κατά τα άλλα νομίμως ανεγερθείσα κατασκευή σύμφωνα με τον ΓΟΚ του 1985 χαρακτηρίζονται ως παράνομες.

Εικόνα 1: Αυθαίρετες κατασκευές κάτω από επικλινείς στέγες



- Παραβιάσεις λόγω αλλαγής χρήσης υπογείων ή θέσεων στάθμευσης.
Περίληπτικά: Τα υπόγεια μέσα στις ιδιωτικές κατοικίες (π.χ. βίλες) χαρακτηρίζονται σύμφωνα με το νόμο ως βοηθητικοί χώροι και δεν μπορούν να χρησιμοποιηθούν ως κατοικίσιοι. Κάτι αντίστοιχο συμβαίνει και με τις εσωτερικές θέσεις στάθμευσης, οι οποίες δεν μπορούν να μετασηματιστούν νόμιμα σε χώρους που εξυπηρετούν χρήσεις κατοικίας. Παρ' όλα, σε πολλά δημόσια κτίρια ή γραφεία (τράπεζες, ασφαλιστικές εταιρείες κτλ), τα υπόγεια μοιράζονται την ίδια χρήση με το υπόλοιπο του κτιρίου, τυγχάνοντας δηλαδή διαφορετικής αντιμετώπισης από τα ιδιωτικά κτίρια καθ' ότι δημόσια. Και σε αυτήν την περίπτωση πιθανότατα μια πιο ελαστική νομοθεσία, που θα επέτρεπε την αξιοποίηση των υπόγειων χώρων και των χώρων στάθμευσης κατά την προσωπική βούληση των ιδιοκτητών τους, εάν βέβαια τα μέτρα ασφαλείας τηρούνταν, θα ήταν προτιμότερη. Ενώ και πάλι η αγορά επιπλέον συντελεστή δόμησης για όλα τα τμήματα που κρίνονται ως παράνομα θα μπορούσε να αποδώσει.

Εικόνα 2: Παράνομη αλλαγή χρήσης υπογείου



- Παράνομες κατασκευές σε εμπρόσθια τμήματα ή στις κοινής χρήσης περιοχές του αγροτεμαχίου.

Περιληπτικά: Αποτελεί έναν νέο τύπο αυθαιρεσίας, με πιο συχνές εφαρμογές κυρίως μπροστά από καταστήματα, όπως εστιατόρια, καφετερίες κτλ. Μπορεί η χρησιμοποίηση επίπλων ή άλλου είδους κινητού εξοπλισμού να μην αλλάζει την τελική χρήση του καταστήματος για την οποία και έχει δοθεί η άδεια. Ωστόσο αν και πολλά καταστήματα διαθέτουν άδεια για εκμετάλλευση με την χρήση κινητού εξοπλισμού, έχει διαμορφωθεί μια άλλη κατηγορία αυθαίρετων κατασκευών που εντοπίζεται στους χώρους του ακινήτου που προορίζονται για κοινόχρηστους και κοινωφελείς χώρους. Σε αυτήν την περίπτωση, οι περιοχές αυτές θα μπορούσαν να είναι εύκολα νόμιμες, αν κατασκευάζονταν νόμιμα περιλαμβανόμενες στις προδιαγραφές οικοδόμησης των κτηρίων, φέρνοντας κατά συνέπεια πρόσθετο κέρδος στο κράτος.

Εικόνα 3: Παράνομες κατασκευές σε κοινής χρήσεις περιοχές και σε εμπρόσθια τμήματα



- Παράνομες κατασκευές επιπλέον ορόφων και μπαλκονιών.

Περιληπτικά: στην κατηγορία αυτή περιλαμβάνονται η προσθήκες επιπλέον ορόφων αλλά ακόμα κατασκευών που δεν προβλέπονται στην άδεια. Καθώς επίσης οι παράνομες επεκτάσεις μπαλκονιών και οι κατασκευαστικές μετατροπές με σκοπό την επέκταση δωματίων.

Εικόνα 4: Παράνομη ανέγερση κατασκευής σε μπαλκόνι



Σήμερα με μία γενική εκτίμηση και κατ' αρχήν προσέγγιση, εντοπίζεται ότι παρά τις αυστηρές διατάξεις του ΝΔ 1923 επιχειρήθηκε κατά καιρούς η κατάτμηση της γης σε τμήματα μικρότερα των προγραμματικών μεγεθών που ορίζονταν από την εκάστοτε κείμενη νομοθεσία. Έτσι θεωρείται ότι μέχρι το 1977 νόμος 651 η κατάτμηση και διαχείριση της γης παρήγαγε δικαιπραξίες επιμελώς αδιαφανείς ελλείψει τεχνικών

χαρακτηριστικών νομικά κατοχυρωμένων. Ο Ν. 651/1977 εισάγει για πρώτη φορά την αναγκαιότητα κατά τις δικαιοπραξίες τεχνικών χαρακτηριστικών της γης καθώς και πληροφορίες του θεσμικού χαρακτήρα της εκτιμάται ότι ήταν ήδη αργά.

Επισημαίνεται η «δραματική» εγκύκλιος υπ' αριθμό 19 του 1967 όπου παρά το γεγονός ότι υιοθετεί το ΝΔ 1923, αποφασίζει έμμεσα εξ' αφορμής άλλου γεγονότος την θέσπιση της συρματοπερίφραξης στην εκτός σχεδίων πόλεων και κωμών της χώρας γη και παρά το γεγονός ότι με το ΠΔ 12/18-4-1929 ρητά απαγορεύεται η περίφραξη σε εκτός σχεδίων πόλεων περιοχές. Παράλληλα, με αντίστοιχη εγκύκλιο του 1967 αποφασίζεται η εγκατάσταση « λουομένων οικίσκων προς παραθέριση» Ο δραματικός ρόλος αυτής της εγκυκλίου αποδεικνύεται από το γεγονός ότι μέχρι και την πλέον πρόσφατη ρύθμιση περί λυομένων (ΠΔ 29-8-1996 ΦΕΚ 10332Δ) καθίσταται βασική γενεσιουργός αιτία παραγωγής αυθαίρετης δόμησης.

Στα πλαίσια ανάσχεσης αυτής της πολιτικής προκύπτει ο Ν. 1337/82 που έρχεται να αντιμετωπίσει με χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό και αντίληψη τη διαχείριση του αστικού και εξωαστικού χώρου. Παρά ταύτα η «αντοχή» των θεσμών και της πολιτείας διαρκεί μόνο τέσσερα (4) χρόνια διότι το 1985 ΦΕΚ 270Δ με ΠΔ κανονιστικό πλαίσιο για την εκτός σχεδίου δόμηση σε όλη την χώρα σε συνέχεια προηγούμενων νομοθετημάτων του 1973 και του 1979.

Παράλληλα ο αστικός σχεδιασμός ανατρέπεται στη βάση του πολεοδομικού οικοδομήματος του ΝΔ 1923 με τον νόμο 5269/1931 όπου δι' απαγορεύσεων και υπό προϋποθέσεις αδυναμίας της διοίκησης περί καταβολής αποζημίωσης « επιτρέπει» την οικοδόμηση ακινήτων σε κοινόχρηστους και κοινωφελείς χώρους.

Σήμερα η πολιτεία μετά το Ν. 2742/1999 επιχειρεί το χωροταξικό σχεδιασμό της χώρας με την βασική παραίτηση τον περιορισμό της εκτός σχεδίου δόμησης παραπέμποντας το ζήτημα της αντιμετώπισης ουσιαστικά της αυθαίρετης δόμησης στο γενικό πολεοδομικό σχέδιο, γεγονός που καταμαρτυρά την αδυναμία της πολιτείας καθορισμού μιας ριζικής πολιτικής για την αντιμετώπιση της αυθαίρετης διαχείρισης της γης.

5. Ο ΠΑΡΑΓΟΝΤΑΣ «ΓΗ/ΧΩΡΟΣ» ΣΤΟ ΖΗΤΗΜΑ ΤΗΣ ΑΥΘΑΙΡΕΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ

5.1 Οικονομική σημασία της γης, γαιοπρόσδοος, αστική γη

Μια από τις πλέον καθοριστικές παραμέτρους του προβλήματος της αυθαίρετης δόμησης αποτελεί η γη τόσο με την φυσική της έννοια όσο και με τα οικονομικά και κοινωνικά χαρακτηριστικά που ενυπάρχουν σε αυτήν και την αναδεικνύουν σε έναν αδιαμφισβήτητα καθοριστικό παράγοντα, ο οποίος συντέλεσε όχι μόνο στην εμφάνιση και διαίωνιση του φαινομένου αυτού, αλλά καθόρισε και πολλά από τα σημερινά χαρακτηριστικά όλων των αστικών περιοχών και συνέβαλε στην διαμόρφωση των οικονομικών και κοινωνικών δομών.

Σύμφωνα με το ορισμό του ελληνικού δικαίου, η γη ορίζεται ως το σύνολο των φυσικών και τεχνικών στοιχείων επί των οποίων αποκτά κανείς δικαίωμα, όταν γίνει κύριος της γης. [Αστικό Δίκαιο (Εμπράγματο Δίκαιο)]³

Η απόδοση και μόνο στη γη λοιπόν των ιδιοτήτων ενός τόσο ισχυρού οικονομικού και μόνο μεγέθους το οποίο μπορεί να υπάρξει ανεξάρτητα και να επιδράσει στο περιβάλλον άσχετα από οποιαδήποτε άλλη κοινωνική διάσταση, μπορεί να αποκαλύψει μια από τις βαθύτερες αιτίες αυτού του σύγχρονου και όμως τόσο παλιού φαινομένου (Νάτσιου, 2002).

Για τον Άνταμ Σμίθ «το εισόδημα που προέρχεται από την εργασία ονομάζεται μισθός, το εισόδημα που προέρχεται από τη χρησιμοποίηση του κεφαλαίου ονομάζεται κέρδος, το

³ Θα πρέπει σε αυτό το σημείο να συμπληρώσουμε ότι η κυριότητα επί ενός ακινήτου εφόσον ο νόμος δεν ορίζει αλλιώς εκτείνεται τόσο στον υπέρ όσο και στον υπό του εδάφους χώρο. (Άρθρο 1001 Α.Κ) (Σ. Βέττας, 1994).

Ενώ βάση της νομοθεσίας οι τρόποι απόκτησης ιδιοκτησίας σε ένα ακίνητο είναι οι εξής:

- α) Πώληση και ανταλλαγή (Άρθρο 1710 και επόμενα Α.Κ)
- β) Κληρονομιά (Άρθρο 1041 και επόμενα Α.Κ)
- γ) Χρησικτησία
 - γ1) τακτική (Άρθρο 1041 Α.Κ)
 - γ2) έκτακτος χρησικτησία (Άρθρο 1045 Α.Κ)
 - γ3) ανεπίδεκτα χρησικτησίας πράγματα (Άρθρο 1055 Α.Κ)
- δ) Δικαστικές αποφάσεις ή διοικητική πράξη (Ν.797/71 ΦΕΚ 1^Α/7)
- ε) Απαλλοτρίωση

εισόδημα που προέρχεται από τη γη ονομάζεται γαιοπρόσοδος και ανήκει στον γαιοκτήμονα».

Η αστική γαιοπρόσοδος προκύπτει από τη χρησιμοποίηση της επιφάνειας του εδάφους για κατοικία ή για κάθε άλλου είδους οικοδομική δραστηριότητα. Σύμφωνα με τους Φυσιοκράτες η γαιοπρόσοδος ορίζεται ως η φυσική ικανότητα του εδάφους να αποδίδει πάντοτε περισσότερα από τις διατιθέμενες κάθε φορά δαπάνες παραγωγής. Για τους ίδιους το αγροτικό κεφάλαιο (εννοώντας την ίδια την γη) είναι το μόνο που μπορεί να παράγει υπεραξία και κατ' επέκταση και η αγροτική εργασία που σχετίζεται άμεσα με αυτό είναι η μόνη μορφή εργασίας που μπορεί να αποδώσει υπεραξία. Έτσι σύμφωνα πάντα με τους Φυσιοκράτες από κεφαλαιοκρατική άποψη η αγροτική εργασία είναι η μόνη παραγωγική εργασία (Γετίμης, 1989).

Μέσα από την Μαρξιστική θεώρηση σχετικά με την αγροτική γαιοπρόσοδο κυρίως και λιγότερο με την αστική αναδεικνύεται η καθοριστική και αδιαμφισβήτητη σημασία της γης τόσο όσο αφορά στην αξιοποίηση της για την κάλυψη των απλών και καθημερινών βιοωτικών αναγκών (εργασία-εισόδημα) των ανθρώπων, όσο και στην αύξηση του κεφαλαίου των προνομιούχων ιδιοκτητών της. Ο Μαρξ προσδιορίζει τις σχέσεις που αναπτύσσονται ανάμεσα στους ιδιοκτήτες γης και στους καπιταλιστές - ενοικιαστές: *«Αυτός ο τρόπος παραγωγής σπάει τόσο το δεσμό του γαιοκτήμονα με τη γη, που μπορεί να περνάει όλη του τη ζωή στην Κωνσταντινούπολη, ενώ η γαιοκτησία του βρίσκεται στη Σκωτία. Η γαιοκτησία αποκτά έτσι την καθαρή οικονομική της μορφή, αποβάλλοντας όλα τα προηγούμενα πολιτικά και κοινωνικά στολίδια και ανακατώματά της. Από τη μια μεριά, η ορθολογική οργάνωση της γεωργίας και από την άλλη μεριά, η αναγωγή σε παραλογισμό της γαιοκτησίας, αυτές είναι οι δύο μεγάλες υπηρεσίες που πρόσφερε ο κεφαλαιοκρατικός τρόπος παραγωγής».*

Στην γεωργική οικονομία ένα μεγάλο μέρος της παραγόμενης υπεραξίας από τους εργάτες ιδιοποιείται από την τάξη των γαιοκτημόνων που μονοπωλιακά κατέχουν την αγροτική γη, με την μορφή της γαιοπροσόδου που τους αποδίδεται από τους κεφαλαιοκράτες ενοικιαστές. Ωστόσο η Μαρξιστική ανάλυση αφορά κυρίως στην αγροτική γαιοπρόσοδο προσπαθώντας να δώσει απαντήσεις σε μερικές σημαντικές οικονομικές ιδιομορφίες της γεωργίας(I και II διαφορετική γαιοπρόσοδος, απόλυτη

γαιοπρόσοδος)⁴ και λιγότερο στην αστική γαιοπρόσοδο. Η βασική και ουσιαστικότερη επισήμανση που γίνεται σχετικά με την αστική γαιοπρόσοδο αφορά στην έννοια του μονοπωλίου πάνω στη γη η οποία και δεν έχει καμία σχέση με την βιομηχανική του διάσταση, αλλά αφορά την αποκλειστική δυνατότητα του γαιοκτήμονα να διαθέτει ή όχι στην αγορά τη γη (επισημαίνεται ότι η *specula* της μη γεωργικής γης λειτουργεί ανεξάρτητα από την πορεία των δραστηριοτήτων του δευτερογενούς και του τριτογενούς τομέα) (Νάτσιου, 2002).

Η αστική γαιοπρόσοδος (δηλαδή η βασική μορφή οικονομικής αξιοποίησης του αστικού εδάφους από την ατομική ιδιοκτησία) είναι ο καθοριστικός παράγοντας στην κατανομή και στη χωροθέτηση των χρήσεων γης. Αυτό σημαίνει ότι το ύψος της γαιοπροσόδου είναι ο ρυθμιστικός μηχανισμός στον ανταγωνισμό ανάμεσα στις χρήσεις γης και τις απαιτήσεις αξιοποίησης των κεφαλαίων διαφόρων χρήσεων. Μέσα από τον ανταγωνισμό των χρήσεων γης επιβάλλεται η αποδοτικότερη χρήση, δηλαδή εκείνη που αποδίδει την υψηλότερη γαιοπρόσοδο. Η επικράτηση μιας αστικής χρήσης έναντι κάποιας άλλης, δεν έχει σχέση με την μορφή την οποία παίρνει η γαιοπρόσοδος αλλά εξαρτάται από το ύψος της προσόδου. Το ύψος αυτό εξαρτάται από το είδος της χρήσης και επίσης από τους ευνοϊκούς όρους δόμησης (πυκνότητα, συντελεστή δόμησης) (Γετίμης, 1989).

Στην προσπάθεια να ανάλυσης των οικονομικών διακυμάνσεων της γης θα πρέπει να αναφερθεί ότι η σημαντικότερη παράμετρος που την καθορίζει δεν είναι άλλη από τον γεωγραφικό παράγοντα. Ειδικότερα όσον αφορά στις αστικές περιοχές η αξία της γης επηρεάζεται από τα εξής στοιχεία:

- Την απόσταση από το κέντρο του ΠΣ της εκάστοτε πόλης, όσο αυξάνει η απόσταση τόσο μειώνεται η αξία της γης⁵ και το αντίστροφο.

⁴ Πρώτη διαφορική γαιοπρόσοδος που εξαρτάται από τη θέση και τη γονιμότητα της γης. Δεύτερη διαφορική γαιοπρόσοδος που παράγεται από τη διαφορά παραγωγικότητας ανάμεσα στις επενδύσεις κεφαλαίου.

Απόλυτη διαφορική γαιοπρόσοδος που αντιστοιχεί στην διαφορά μεταξύ της αξίας και της τιμής παραγωγής. Ενώ αποτελεί ταυτόχρονα και την διαφορά ανάμεσα στην υψηλότερη υπεραξία στην γεωργία και στην χαμηλότερη υπεραξία στη βιομηχανία.

⁵ Η θεώρηση αυτή αποτελεί γενικό κανόνα καθώς είναι γνωστό πως περιοχές που βρίσκονται σε μεγάλη απόσταση από το κέντρο της πόλης είναι δυνατόν να έχουν υψηλότερη απόλυτη αξία από κάποιες που βρίσκονται σε κεντρικότερη θέση ή ακόμα και κεντρικότερες περιοχές οι οποίες αποτιμώνται χαμηλότερα σε σχέση με άλλες που βρίσκονται πιο περιμετρικά, το γεγονός

- Την παρουσία συγκοινωνιακών αρτηριών, οι οποίες συντελούν στην αύξηση της αξίας των οικοπέδων που βρίσκονται κατά μήκος τους.

Πέρα όμως από τον καθαρά γεωγραφικό παράγοντα υπάρχει και μια ακόμα σειρά σημαντικών παραμέτρων που μπορούν εν δυνάμει να επηρεάσουν ή ακόμα και να καθορίσουν (εντατικοποίηση) την οικονομική αξία της γης, οι παράμετροι αυτοί μπορούν να διαχωριστούν στις εξής κύριες κατηγορίες πολιτικών:

- Κυβερνητικές
- Κοινωνικές
- Φυσικές

Οι κυβερνητικές παράμετροι περιλαμβάνουν κοινωφελή έργα, πολεοδομικούς κανονισμούς κτλ.

Οι κοινωνικές παράμετροι εμπεριέχουν όλες εκείνες τις αλλαγές, όπως τις πληθυσμιακές μεταβολές, τις μεταβολές στην πυκνότητα του πληθυσμού, την ροπή προς συγκεκριμένες τάσεις ή χρήσεις γης σε συγκεκριμένες περιοχές κτλ. και μπορούν να συνδράμουν σε διακυμάνσεις των τιμών γης.

Οι φυσικές παράμετροι τέλος αφορούν σε όλα εκείνα τα φυσικά χαρακτηριστικά και τις πολιτικές που συνθέτουν την εικόνα του ευρύτερου περιβάλλοντος μιας περιοχής όπως το μικροκλίμα, το τοπογραφικό υπόβαθρο, οι φυσικοί πόροι κλπ και τα οποία μπορούν να επηρεάσουν και αυτά με την σειρά τους την οικονομική αξία της γης.

5.2 Το οικονομικό προφίλ της γης στο πέρασμα από τον προκαπιταλισμό στον καπιταλισμό

Κατά τα πρώτα στάδια ανάπτυξης της κοινωνίας το δικαίωμα της ιδιοκτησίας πάνω στη γη δεν ήταν όχι μόνο θεσμοθετημένο αλλά ούτε καν αναγνωρισμένο. Η χρήση της αποτελούσε κοινό δικαίωμα διαθέσιμο στον καθένα τόσο για την τότε υποτυπώδη αγροτική δραστηριότητα όσο και για το κυνήγι.

αυτό οφείλεται σε μια σειρά φυσικών(θέα, δάσος, παραλία) και τεχνητών παραγόντων (μονάδες αποκατάστασης, φυλακές, ΧΥΤΑ, νεκροταφεία).

Ωστόσο με την πάροδο των αιώνων άρχισε πλέον να αναγνωρίζεται από το ανθρώπινο γένος η σπουδαιότητα της και οι διαφοροποιήσεις της από περιοχή σε περιοχή, πράγμα που την καθιστούσε σε κάποιες περιπτώσεις περισσότερο ελκυστική και σημαντική από κάποιες άλλες, άρα κατ' επέκταση και άξια προστασίας και καθορισμού των ορίων της. Η γη απέκτησε έτσι για πρώτη φορά οικονομική αξία, ενώ για πρώτη φορά γίνεται παράλληλα κατηγοριοποίηση των επιμέρους τμημάτων της με βάση πάντοτε τις ανάγκες και τις προτιμήσεις της εκάστοτε κοινωνικής ομάδας που φιλοξενείτε στην ευρύτερη περιοχή (άλλα ήταν τα κριτήρια μιας αγροτικής κοινωνίας και άλλα μιας κτηνοτροφικής)

Η κατηγοριοποίηση αυτή με την πάροδο του χρόνου δεν μένει πάγια αλλά εξελίσσεται σε μια αέναη προσπάθεια να καλύψει τις οικονομικές και κοινωνικές ανάγκες και διαφοροποιήσεις των σύγχρονων κοινωνιών. Φτάνοντας λοιπόν στην προκαπιταλιστική περίοδο, πέρα από τις βασικές κατηγοριοποιήσεις που αφορούσαν την αξία της γης σε σχέση με την δραστηριότητα για την οποία προορίζονταν όπως και παλαιότερα (γεωργία-κτηνοτροφία), εμφανίζεται και μια νέα κοινωνικογεωγραφική μορφή διάρθρωσης που αφορά πλέον στους τρόπους κατανομής του αστικού εδάφους.

Η γη στις προκαπιταλιστικές πόλεις ήταν αντικείμενο χρήσης και όχι ανταλλαγής ή εκμετάλλευσης. Αποτελούσε αξία χρήσης και όχι ανταλλακτική αξία. Οι στάσεις και οι αξίες για την ιδιοκτησία δεν ήταν ακόμα κτητικές. Αφορούσαν την κοινωνική συναναστροφή και την πολιτική ένταξη. Η αξία της ιδιοκτησίας ήταν ανεξάρτητη από την χωροθέτηση, αλλά η θέση στην πόλη υποδήλωνε τις διαβαθμίσεις του κοινωνικού γοήτρου. Οι κατοικίες των ελίτ καταλάμβαναν θύλακες στο κέντρο της πόλης, αλλά αναπτύσσονταν και στην εξοχή, και οι πληβείοι (ή το προλεταριάτο) αποκλείονταν στην περιφέρεια (Λεοντίδου, 1989).

Στην πόλη με αυτό τον τρόπο αποφεύγονταν κλυδωνισμοί που σχετίζονταν με ζητήματα της αστικής γης χάρη στην αυστηρά ιεραρχημένη και διαρθρωμένη κοινωνία. Ζητήματα ανταγωνισμού εντοπιζόνταν μονάχα στα πλαίσια του χώρου της κάθε κοινωνικής ομάδας και δεν απλωνόταν σε ολόκληρο τον πολεοδομικό ιστό. Φορέας κατανομής του οικιστικού χώρου δεν ήταν τότε η γενικευμένη αγορά, όπως επικράτησε αργότερα, αλλά το κοινωνικό σύνολο με τα κρατούντα έθιμα και τις πεποιθήσεις του. Από κάθε άποψη λοιπόν, ο τρόπος κατανομής του οικιστικού χώρου ήταν εθιμικός, κοινοτικός (Λεοντίδου, 1989).

Ο μετασχηματισμός αυτού του γεωγραφικού μοντέλου διήρκησε για μια μακρά περίοδο από το δέκατο έκτο ως το δέκατο όγδοο αιώνα, με το πέρασμα από στον καπιταλιστικό τρόπο παραγωγής. Σταδιακές ήταν και οι αλλαγές στον οικιστικό χώρο. Αρχικά με την γενίκευση του εκχρηματισμού της οικονομίας, το έδαφος άρχισε να θεωρείται σαν αγαθό εμπορεύσιμο, «οι άνθρωποι πια δεν κατοικούσαν αλλά κατείχαν» (Λεοντίδου, 1989).

Όπως αναφέρει και η Λεοντίδου ωστόσο, η αγορά γης εμφανίστηκε στις ευρωπαϊκές πόλεις πολύ πριν από την επικράτηση του καπιταλιστικού τρόπου παραγωγής. Η γαιοκτησία έγινε ανεξάρτητη από την χρήση του εδάφους και ο ανταγωνισμός για την κατάληψη του απαντάται ήδη από το δέκατο έκτο αιώνα. Η γη έτσι εμπορευματοποιήθηκε σταδιακά για να μετατραπεί από αξία χρήσης σε ανταλλακτική αξία.

Έχοντας περάσει ήδη στον καπιταλισμό και στην βιομηχανική επανάσταση, η αστική γη μετατρέπεται σε ένα πεδίο όχι μόνο για άμεση χρήση αλλά και για την επένδυση κεφαλαίων και κάρπωση της παραγόμενης υπεραξίας. Αποτέλεσμα αυτής της νέας και ελκυστικής επιχειρηματικά και οικονομικά μορφής της γης είναι η εμφάνιση κερδοσκόπων εργολάβων, «η κερδοσκοπία ήταν το περιπτώσιακό παράγωγο και όχι η αιτία» παρ' όλα αυτά της εκτίμησης του χώρου με οικονομικούς όρους (Λεοντίδου, 1989).

Χαρακτηριστικό γνώρισμα της περιόδου αυτής είναι το γεγονός ότι μόνο οι εύπορες κοινωνικές τάξεις μπορούσαν να επιλέξουν το γεωγραφικό χώρο της κατοικίας, όταν από την άλλη πλευρά το προλεταριάτο μετατράπηκε σε αντικείμενο εκμετάλλευσης τόσο στην παραγωγική διαδικασία όσο και στον αστικό χώρο. Καθώς όμως το εργατικό δυναμικό αυξανόταν και εγκαταλείφθηκε από το κράτος και το κεφάλαιο στο έλεος μικροκερδοσκόπων, αναγκάστηκε να ενσωματωθεί σε μια κτηματαγορά ελεγχόμενη από τους ίδιους τους γαιοκτήμονες και μια νέα μη παραγωγική αστική τάξη. Και έτσι κάνει για πρώτη φορά στην ιστορία του ελληνικού κράτους το φαινόμενο της αυθαίρετης δόμησης και αξιοποίηση του αστικού και περιαστικού χώρου.

5.3 Η σημασία και η αξιοποίηση της γης στην Ελλάδα

Το ιδιοκτησιακό καθεστώς της εδαφικής ιδιοκτησίας στην Ελλάδα εμφανίζει ορισμένα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά, που το καθιστούν άξιο ανάλυσης. Ένα από τα βασικότερα χαρακτηριστικά του είναι το ποσοστό της κρατικής ιδιοκτησίας επί του συνόλου των αστικών εδαφών σε κάθε μια ξεχωριστά ελληνική πόλη, το οποίο και δεν ξεπερνά σε καμία περίπτωση το 20%. Βάσει του παραπάνω, το μεγαλύτερο ποσοστό των αστικών εδαφών είναι ιδιωτικό, με χιλιάδες μικροϊδιοκτήτες, αρκετούς μεγαλοϊδιοκτήτες και ένα σημαντικό ποσοστό το οποίο ανήκει στην εκκλησία (Νάτσιου, 2002).

Ένα ακόμα σημαντικό χαρακτηριστικό της ελληνικής πραγματικότητας είναι η έντονη δραστηριότητα από πλευράς ιδιωτικού τομέα όταν η απουσία του κρατικού παρεμβατισμού είναι ξεκάθαρη και δικαιολογημένη από τις αδυναμίες της πολιτείας να επιτελέσει κοινωνικό έργο. Αποτέλεσμα λοιπόν του παραπάνω ήταν οι όλο και περισσότερες ανάγκες σε κατοικίες, που συνεπάγονται αυτομάτως όλο και περισσότερη γη, να καλυφθούν από ιδιωτικές πρωτοβουλίες χωρίς κανέναν σχεδιασμό και χωρίς καμία λογική συνέχεια με τα προηγούμενα όρια του αστικού ιστού. Η άναρχη, χωρίς καμία πολεοδομική θεώρηση ανάπτυξη του πολεοδομικού ιστού των πόλεων στην Ελλάδα είναι ένα φαινόμενο δεκαετιών που με την ονομασία «αυθαίρετη δόμηση» κρύβει μια παθολογία που σε πολλές περιπτώσεις όταν το δημόσιο εκ των υστέρων αναλαμβάνει δράση λειτουργεί περισσότερο σαν άλλοθι σε ένα προδιαγεγραμμένο έγκλημα.

Ένα ακόμα χαρακτηριστικό, που συμβάλλει παράλληλα στην διαιώνιση της υπάρχουσας κατάστασης είναι το δικαίωμα των ιδιοκτητών γης στην «αντιπαροχή». Το φαινόμενο αυτό θεωρείται ότι συνέβαλε στην συνέχιση της υπάρχουσας κατάστασης καθώς βρίσκει εφαρμογή ακόμα και στις αυθαίρετα δομημένες περιοχές οι οποίες έτυχαν νομιμοποίησης. Παρ' όλα αυτά θα πρέπει να σημειωθεί ότι η αντιπαροχή εμφανίζεται σαν τρόπος απόκτησης κατοικίας με ποσοστό περίπου 15% για το σύνολο των νοικοκυριών και το ποσοστό γίνεται ακόμα μικρότερο για τα χαμηλότερα εισοδήματα ανεξαρτήτως μεγέθους αστικού κέντρου. Η απόκτηση στέγης με αντιπαροχή υποδηλώνει ιδιοκτησίες στα περισσότερα εκμεταλλεύσιμα τμήματα των πόλεων και συντελεί στην αύξηση των εισοδημάτων και στην έξοδο από την κατηγορία των χαμηλών εισοδημάτων.

Τέλος από στατιστικά στοιχεία προκύπτει επίσης ότι το ποσοστό ιδιοκατοίκησης στην χώρα μας αγγίζει το 75% το έτος 1991 ποσοστό που ξεπερνά μόνο η Ιρλανδία στα πλαίσια της Ε.Ε, ενώ μόνο το 25% αντιστοιχεί σε ενοικιαστές κατοικίας. Το υψηλό αυτό ποσοστό ιδιοκατοίκησης που εμφανίζει η χώρα μας σε σχέση με τις υπόλοιπες ευρωπαϊκές χώρες, καθώς και η ευρεία κοινωνική διασπορά που συνδέεται με τις διαδικασίες ανάπτυξης και το σύστημα παραγωγής κατοικίας που επικράτησε στα αστικά κέντρα όλης της χώρας μεταπολεμικά οφείλεται:

- στην διατήρηση ενός ισχυρού τομέα αυτοστέγασης, νόμιμης ή αυθαίρετης, όχι μόνο στις αγροτικές περιοχές όπου εξακολουθεί να κυριαρχεί, αλλά ακόμα και στα μεγάλα αστικά κέντρα, επαρκώς διαφοροποιημένης και ικανής να εξασφαλίσει πρόσβαση ακόμα και των χαμηλών εισοδημάτων στην ιδιόκτητη κατοικία,
- στην απουσία ενός δημόσιου τομέα ενοικιαζόμενης κατοικίας και τη διοχέτευση, αντίθετα, όλων των μορφών δημόσιας ενίσχυσης προς την απόκτηση κατοικίας μεσαίων κυρίως στρωμάτων,
- στην αποκλειστική σχεδόν χρηματοδότηση της έντονης οικοδομικής δραστηριότητας από τις μικρές και μεσαίες αποταμιεύσεις των νοικοκυριών (ΔΕΠΟΣ, 1996).

5.4 Χωρική πολιτική στην Ελλάδα

Η βάση για την ανάλυση της χωρικής, πολεοδομικής και χωροταξικής πολιτικής στην Ελλάδα, είναι το **μεταπολεμικό μοντέλο χωρικής πολιτικής και ανάπτυξης**. Το μοντέλο αυτό αποτέλεσε προϊόν ενός συνόλου επιμέρους αποφάσεων και πρακτικών διαφόρων φορέων, που πολλές φορές ακόμα και ετεροχρονισμένα, κατάφεραν και διαμόρφωσαν ένα γενικότερο πλαίσιο, αποσκοπώντας στην καθολική αντιπροσώπευση όλων των επιμέρους χαρακτηριστικών της ελληνικής κοινωνίας.

Τα ευρύτερα κοινωνικό-οικονομικά χαρακτηριστικά που επηρέασαν την δημιουργία του πλαισίου αυτού σχετίζονται αρχικά με τον κατακερματισμό της έγγειας ιδιοκτησίας και την διασπορά της σε όλο το εύρος των κοινωνικών και οικονομικών στρωμάτων της

ελληνικής κοινωνίας. Η τακτική αυτή εμφανίστηκε σαν μέσο άσκησης πολιτικής γης και τελικά καθιερώθηκε και εξακολούθησε να αναπαράγεται.

Η πελατειακή δομή που σε συνδυασμό με τον κατακερματισμό της γης απετέλεσαν τη γενεσιουργό αιτία για την δημιουργία ενός οικονομικού κυκλώματος με πολιτικές προεκτάσεις μεταξύ της πολιτικής εξουσίας κάθε βαθμίδας και των ιδιοκτητών γης. Καθοριστικό ρόλο έπαιξε επίσης η παγιωμένη από αιώνες παραβατική ιδεολογία της ελληνικής κοινωνίας, που έδειχνε με κάθε τρόπο την ανοχή και την ροπή της προς την παρανομία και την γενικότερη της απάθεια στην αδιαφορία ή την παρανομία της ίδιας της κρατικής εξουσίας.

Τέλος στην διαμόρφωση του μοντέλου αυτού συνετέλεσαν από την μια η ταχεία μετάβαση από την πρωτογενή στην τριτογενή οικονομία που δημιούργησε νέες ανάγκες για σύγχρονες χωρικές πολιτικές σε συνδυασμό με την ένταξη στην ΕΕ και την εισροή κονδυλίων και από την άλλη οι ανάγκες χωρικού χαρακτήρα όπως αυτή της ενοποίησης της εσωτερικής αγοράς, η κάλυψη των οποίων ήταν απαραίτητη.

Τα ίδια αυτά τα χαρακτηριστικά ήταν που συνέβαλαν και στον καθορισμό του μεταπολεμικού μοντέλου χωρικής πολιτικής και ανάπτυξης που σε μεγάλο βαθμό παρέμεινε αναλλοίωτο και ανεπηρέαστο μέχρι και σήμερα παρ' όλες τις φάσεις από τις οποίες πέρασε η ελληνική χωροταξική και πολεοδομική πολιτική. Τα κύρια στοιχεία του μοντέλου αυτού είναι:

- Η υποστήριξη της μικρής έγγειας ιδιοκτησίας.
- Η αποθάρρυνση των μεγάλων οικοδομικών κεφαλαίων και η υποστήριξη των μικρών.
- Η υπαγωγή των χωρικών πολιτικών σε άλλες πολιτικές.
- Η κατασπατάληση των περιβαλλοντικών κεφαλαίων.
- Η ελαχιστοποίηση των δημοσιονομικών επενδύσεων σε χωρικές υποδομές.
- Η ανάδειξη του σύνθετου ρόλου της ιδιωτικής οικοδομικής δραστηριότητας.
- Η καθιέρωση της αυθαίρετης δόμησης σε βασικό μηχανισμό πολεοδόμησης.
- Η σταδιακή νομιμότητα της εκτός σχεδίου δόμησης.
- Οι υψηλοί ΣΔ και οι μικρές αρτιότητες εντός σχεδίου (πολιτική φθηνής γης).

- Η αδυναμία χωρικού σχεδιασμού με κύρια χαρακτηριστικά την διάσταση θεωρητικής βάσης-νομοθεσίας-εφαρμογής.

Το μοντέλο αυτό παρέμεινε σχεδόν ανέπαφο και δεν επηρεάστηκε σε μεγάλο βαθμό διατηρώντας έτσι τα βασικά δομικά του στοιχεία. Ωστόσο ενσωματώθηκαν σε αυτό νέα στοιχεία, προσδίδοντας του έτσι έναν περισσότερο «υβριδικό» χαρακτήρα, γεγονός που δίνει ελπίδες για μελλοντικές ριζικές τομές στην βάση αυτής της χωρικής και αναπτυξιακής θεώρησης. Ορισμένα από τα πιο σύγχρονα στοιχεία που ενσωματώθηκαν είναι η αύξηση των δαπανών για τον αστικό σχεδιασμό, η ιδιαίτερη μέριμνα για τον εξωαστικό χώρο και το περιβάλλον και η αναθεώρηση των αρμοδιοτήτων ιδιωτικού και δημόσιου τομέα στις διαδικασίες οικιστικής ανάπτυξης που ήταν αποτέλεσμα της ζήτησης ενός νέου τύπου πολεοδομικών συνθηκών(Οικονόμου, 20002).

5.5 Τα πολεοδομικά μέσα άσκησης χωρικής πολιτικής

Τα αποτελέσματα του μοντέλου αυτού είναι λίγο πολύ γνωστά όσο και οι επιπτώσεις του τόσο στο ευρύτερο αστικό και εξωαστικό χώρο, όσο και στο περιβάλλον και την οικονομία. Σε αυτό το κεφάλαιο όμως θα μας απασχολήσει κυρίως ο εξωαστικός χώρος και τα μέσα άσκησης χωρικής πολιτικής σε αυτόν.

Ο εξωαστικός χώρος όλες αυτές τις δεκαετίες αποτέλεσε πεδίο έντονων πιέσεων τόσο από τις ανάγκες της αστικοποίησης που προέκυπταν κάθε φορά σαν αποτέλεσμα διαφόρων φάσεων από τις οποίες πέρασε η ελληνική κοινωνία και προπάντων η ελληνική οικονομία και παραγωγική διάρθρωση, όσο και από τις εκάστοτε αλλαγές των καταναλωτικών προτύπων και του «lifestyle» που δημιουργούσαν την ανάγκη εύρεσης νέων περιοχών για μόνιμη ή παραθεριστική κατοικία. Η ισχύουσα ωστόσο του πολεοδομικού και χωροταξικού μηχανισμού στην Ελλάδα μετέτρεψαν τον εξωαστικό χώρο σε ένα πεδίο εφαρμογής μιας πολιτικής που στηριζόταν στην εκ των υστέρων επικύρωση διαμορφωμένων καταστάσεων (νομιμοποίηση αυθαιρέτων, αποδοχή διαμορφωμένων χρήσεων γης).

Η ελληνική πραγματικότητα λοιπόν οδήγησε σε μια οικιστική ανάπτυξη/εξάπλωση κατά την οποία το 80% των νοικοκυριών έχει αξιοποιήσει οικοπέδα σε εκτός σχεδίου

περιοχές. Το γεγονός αυτό δικαιολογεί γιατί το μεγαλύτερο τμήμα του σημερινού πολεοδομικού χώρου - πάνω από το 70% - στηρίχθηκε σε τυχαίες επεκτάσεις των πόλεων. Με τα ποσοστά αυτά η Ελλάδα καταλαμβάνει την πρώτη θέση μεταξύ ευρωπαϊκών χωρών, όταν συγκρίνονται οι δυνατότητες που παρέχει για ανέγερση οικοδομών σε εκτός σχεδίου περιοχές. Αντιθέτως, βρίσκεται στις τελευταίες θέσεις ως προς την εφαρμογή σχεδίων χρήσης γης στις περιοχές αυτές, καθώς παρά την πληθώρα σχεδίων χρήσης γης που υπάρχουν στη χώρα, μόλις σε ποσοστό 7% εφαρμόζονται. Τα αντίστοιχα ποσοστά κυμαίνονται για παράδειγμα στο 95% στην Αγγλία, στο 80% στην Ολλανδία, στο 50% στη Γαλλία και στο 25% στην Ισπανία (ΤΑ ΝΕΑ , 19/12/2002).

Πέρα από την σύνταξη και την εφαρμογή σχεδίων χρήσεων γης, η πολεοδομική νομοθεσία στην Ελλάδα έχει προβλέψει και για έναν αριθμό άλλων πολεοδομικών εργαλείων, τα οποία χρησιμεύουν στην παραγωγή πολεοδομημένων εκτάσεων και στον έλεγχο της οικιστικής ανάπτυξης και των χρήσεων γης.

Τα πολεοδομικά μέσα άσκησης χωρικής πολιτικής είναι τα εξής:

- Ζώνη Οικιστικού Ελέγχου

Για την αντιμετώπιση του προβλήματος της εξωαστικής οικιστικής ανάπτυξης, η οποία εμφανίζεται σε όλες τις περιοχές της χώρας που παρουσιάζουν τάσεις ανάπτυξης, έχει θεσμοθετηθεί με τον Οικιστικό Νόμο (1337/83) ένα εργαλείο σχεδιασμού και ελέγχου του εξωαστικού χώρου, η Ζώνη Οικιστικού Ελέγχου (ΖΟΕ). Οι Ζώνες Οικιστικού Ελέγχου σύμφωνα με το άρθρο 29 του Οικιστικού Νόμου 1337/83, θεσπίζονται σε περιαστικές και περιβαλλοντικά ευαίσθητες περιοχές, όπως είναι τα δάση, οι βιότοποι και οι ακτές και στόχος της θεσμοθέτησής τους αποτελεί η ήπια μορφή ανάπτυξης.

Με τις Ζώνες Οικιστικού Ελέγχου καθορίζονται και θεσμοθετούνται:

- α) οι χρήσεις γης
- β) οι όροι και περιορισμοί δόμησης και όροι προστασίας
- γ) οι βασικές υποδομές.

Ο σχεδιασμός του περιαστικού χώρου με τις μελέτες ΖΟΕ έχει ως στόχο:

- α) αφ' ενός την προστασία του περιβάλλοντος
- β) αφ' ετέρου την οργάνωση της ανάπτυξης των οικιστικών και

παραγωγικών δραστηριοτήτων

γ) εξασφάλιση κατάλληλης γης για εφαρμογή προγραμμάτων οικιστικής ανάπτυξης (ΖΕΠ), παραθεριστικής κατοικίας βιομηχανικών πάρκων, θεομηνιόπληκτων (Αραβαντινός, 1997).

Ειδικότερα στοχεύει στην:

- α) προστασία της περιαστικής γης από την απρογραμματίστη και ανεξέλεγκτη αστικοποίηση και την άναρχη δόμηση
- β) διοχέτευση των πιέσεων και των περιαστικών δραστηριοτήτων σε κατάλληλα επιλεγμένους υποδοχείς.
- γ) αυστηρή προστασία και διαφύλαξη του εναπομείναντος ελεύθερου χώρου, του πρασίνου, της γεωργικής γης, των αρχαιολογικών χώρων, καθώς και εξασφάλιση του ζωτικού ελεύθερου χώρου γύρω από τους τόπους ανάπτυξης, που είναι απαραίτητος για τη διατήρηση της οικολογικής ισορροπίας.

(Διαθέσιμο στο <URL.: <http://www.minenv.gr>)

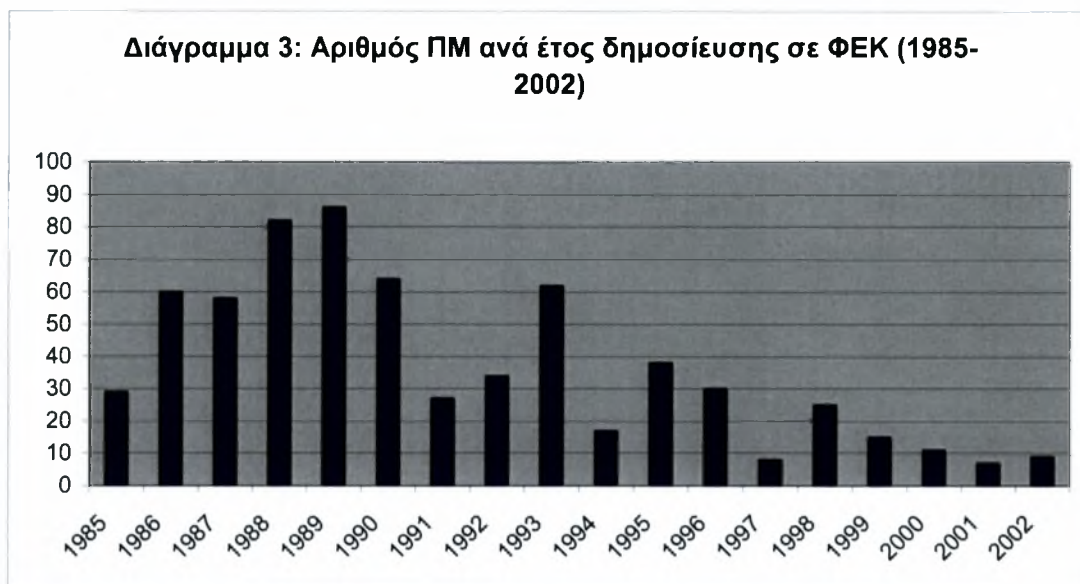
- Πολεοδομικές Μελέτες.

Η δομή και η εξέλιξη κάθε πόλης βασίζεται στο εκάστοτε πολεοδομικό σχέδιο και τους πολεοδομικούς κανονισμούς. Κάθε πολεοδομική μελέτη περιλαμβάνει κατ' αρχήν το πολεοδομικό σχέδιο στο οποίο καταγράφονται α) τα οριστικοποιημένα όρια των προς πολεοδόμηση περιοχών του Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου, β) οι υπάρχουσες χρήσεις γης (για παράδειγμα : κατοικίες , καταστήματα , αθλητικά κέντρα, νοσοκομεία), γ) οι προβλεπόμενοι κοινόχρηστοι και κοινωφελείς χώροι δ) οι οικοδομήσιμοι χώροι , καθώς επίσης και μια σειρά κανονισμών, μέτρων και προγραμματισμών. Όπως για παράδειγμα οι όροι δόμησης και οι περιορισμοί, η κατά προσέγγιση έκταση γης που προκύπτει από τις εισφορές, τυχόν ιδιαίτερα μέτρα για την αντιμετώπιση ιδιαίτερων πολεοδομικών προβλημάτων. Τέλος με την ΠΜ ορίζεται και ο Συντελεστής Δόμησης των περιοχών επεκτάσεων($\max=0.8$)(Βεττας, 1994).

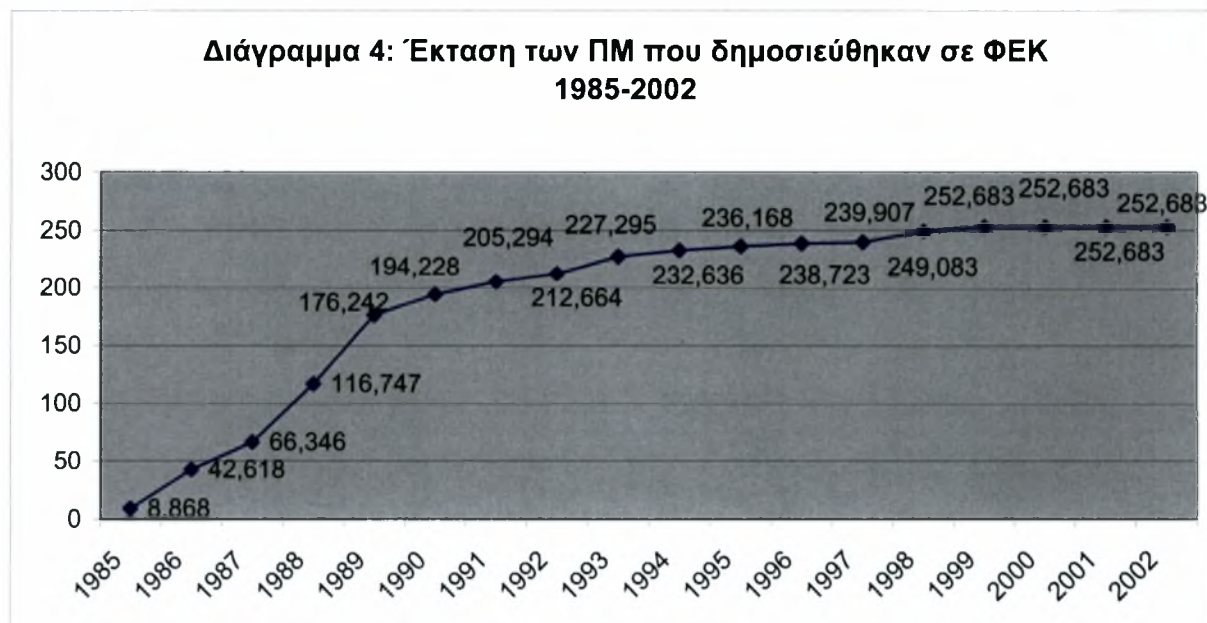
Η χρησιμότητα των πολεοδομικών μελετών αποδίδεται στα εξής:

- Δίνει μια πλήρη εικόνα για την κατάσταση της πόλης

- Προσανατολίζει ως προς την ακριβή οριοθέτηση των διάφορων χρήσεων.
- Βοηθάει στον εντοπισμό των κυριότερων προβλημάτων που αντιμετωπίζει η περιοχή.
- Συμβάλλει στον έλεγχο και την άμβλυνση των πιέσεων στον εξωαστικό χώρο με την επέκταση των σχεδίων.



(Πηγή: Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε, ίδια επεξεργασία)



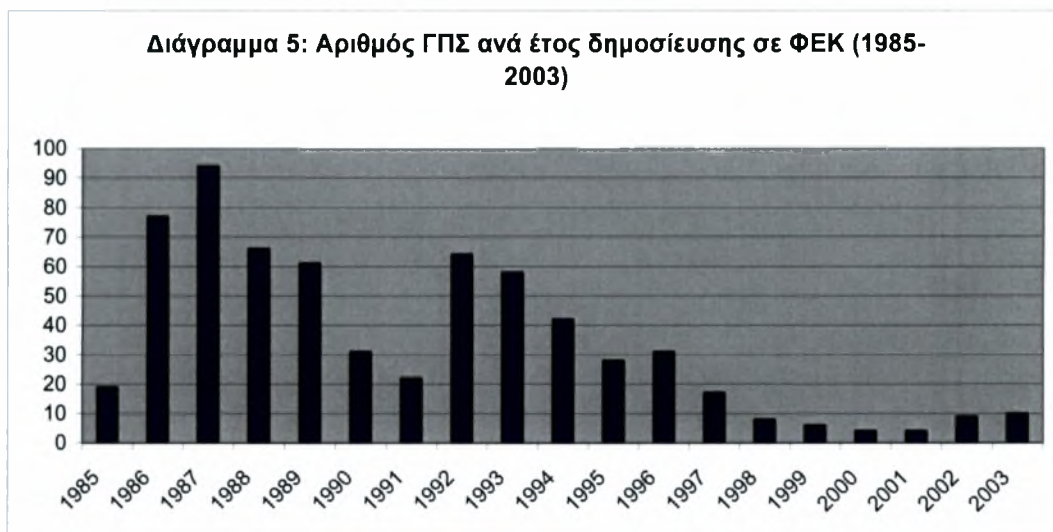
(Πηγή: Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε, ίδια επεξεργασία)

- Γενικά Πολεοδομικά Σχέδια/ Σχέδια Χωρικής και Οικιστικής Οργάνωσης των "Ανοιχτών Πόλεων"

Το περιεχόμενο και οι στόχοι των ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ (Ν.2508/97), αφορά στη ρύθμιση των πόλεων των οικισμών της χώρας καλύπτοντας μια διευρυμένη γεωγραφική περιοχή η οποία, κατά κανόνα, συμπίπτει με τα όρια της νέας πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης (νέου Δήμου). Ειδικότερα τα ΣΧΟΟΑΠ, τα οποία είναι ένα νέο εργαλείο σχεδιασμού του Ν-2508/97, αποτελούν με άλλα λόγια τα «ΓΠΣ» του μη αστικού χώρου (Ν-2508/97 Άρθρο 1 παρ.3), εφ' όσον οι αντίστοιχοι οικισμοί είναι όλοι μικρότεροι των 2000 κατοίκων.

Με βάση τα νέα αυτά στοιχεία του Ν-2508/97 επιτυγχάνεται η ταυτόχρονη ρύθμιση του χώρου εντός και εκτός των σχεδίων των πόλεων και οικισμών, έτσι ώστε η ικανοποίηση αναγκών ένταξης περιοχών σε σχέδια ή προς πολεοδόμηση ζώνες να εξισορροπείται με τις απαιτούμενες ρυθμίσεις προστασίας, κυρίως στον εξωαστικό χώρο.

Οι μικροί οικισμοί, των οποίων μέχρι σήμερα η ρύθμιση γινόταν μεμονωμένα, χωρίς να είναι απόρροια γενικότερου σχεδιασμού, τώρα εντάσσονται σε ευρύτερα οικιστικά σύνολα, είτε μιας μεγαλύτερης πόλης, είτε ενός πλέγματος μικρών οικισμών, και κατ' αυτόν τον τρόπο η οικιστική τους οργάνωση εναρμονίζεται με τους γενικότερους στόχους του χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού και με τις αρχές της βιώσιμης ανάπτυξης. Από τα παραπάνω προκύπτει ότι τα νέα ΓΠΣ και τα ΣΧΟΟΑΠ συνιστούν κατ' ουσίαν τοπικά χωροταξικά, εφ' όσον ρυθμίζουν συγχρόνως και την εντός και την εκτός σχεδίου περιοχή των νέων διευρυμένων Δήμων, παρέχοντας το πλαίσιο για τη χωρική τους οργάνωση. (Διαθέσιμο στο <URL: www.domiki.gr>)



(Πηγή: Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε, ίδια επεξεργασία)

Στο σημείο αυτό θα πρέπει να επισημάνουμε ότι παρά τον ικανό αριθμό πολεοδομικών εργαλείων που προβλέπονται για την άσκηση της χωρικής πολιτικής, η αξιοποίηση τους από την πολιτεία ουσιαστικά δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ιδιαίτερα ικανοποιητική. Αυτό αποδεικνύεται από το γεγονός ότι ένας μεγάλος αριθμός μελετών πολεοδόμησης που άρχισαν να ανατίθενται στο Υ.ΠΕ.ΧΩ.ΔΕ στις αρχές της δεκαετίας του 1980, σταδιακά μέχρι το 1997, παρέμειναν ημιτελείς, λόγω έλλειψης των απαραίτητων κονδυλίων. Οι μελέτες αυτές είχαν απενταχθεί και από το Β' και το Γ' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης ενώ μόλις το 2008 δεσμεύτηκαν τα απαραίτητα χρήματα από το αρμόδιο Υπουργείο για την αποπληρωμή και ολοκλήρωση τους.

Συγκεκριμένα πρόκειται για:

- 20 μελέτες ΓΠΣ που ανατέθηκαν το 1997, από τις οποίες έχουν ολοκληρωθεί επτά και έχουν αποπληρωθεί τρεις.
- 130 πολεοδομικές μελέτες και μελέτες πράξεων εφαρμογής, από τις οποίες έχουν ήδη παραληφθεί 11, αλλά δεν έχουν αποπληρωθεί όλες.

Η συνολική έκταση των περιοχών που εντάσσονται στο σχέδιο ξεπερνά τις 112.000 στρέμματα σε όλη την επικράτεια.

(Οι ακριβείς πίνακες των περιοχών αυτών είναι διαθέσιμοι στο <URL: <http://www.minenv.gr>.>)

6. ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΘΕΩΡΗΣΗ ΤΟΥ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟΥ

Πέρα από τις βασικές κοινωνικό-οικονομικές και ιστορικές αιτίες που οδήγησαν στην γέννηση και διαιώνιση αυτού του «μοναδικού» για τα ευρωπαϊκά δεδομένα φαινομένου της αυθαίρετης δόμησης, υπάρχει και μία ακόμη κατηγορία αιτίων τα οποία θα αναλυθούν παρακάτω σ' αυτό το κεφάλαιο.

Τα αίτια αυτά σχετίζονται με τα στοιχεία της κοινωνικής συμπεριφοράς των ατόμων και τους κανόνες του κοινωνικού δικαίου, που οδηγούν σε μια αέναη συνέχιση των κατασκευαστικών αυθαιρεσιών. Η σημασία των αιτίων για την κατανόηση του ζητήματος είναι εξαιρετική, καθώς τα αίτια αυτά σε αντίθεση με τα κοινωνικό-οικονομικά και ιστορικά αίτια, που αποτελούν απλά την αιτία εμφάνισης του φαινομένου, σχετίζονται όχι μόνο με την εμφάνιση του αλλά και με την αδυναμία ελέγχου και περιορισμού του. Τα αίτια αυτά αναλύονται με τη χρήση δύο θεωριών:

- Της «τάσης μιμητισμού» του γείτονα ή της αυθαιρεσίας του.
- Των κοινωνικών προεκτάσεων της πολιτειακής πολιτικής διαχρονικά.

6.1 Η θεωρία της «τάσης μιμητισμού»

Η θεωρία της «τάσης μιμητισμού» του γείτονα ή της αυθαιρεσίας του στηρίζεται στην τάση των ανθρώπων να μιμούνται και να αντιγράφουν άλλους ανθρώπους ή πρότυπα. Στην προκειμένη περίπτωση η αυθαιρεσία ενός ατόμου αποτελεί το στοιχείο εκείνο που αντιγράφεται από τρίτα άτομα, στη προσπάθεια τους να νικήσουν το αίσθημα της ζημίας («γιατί αυτός και εγώ όχι;») και να επωφεληθούν ταυτόχρονα, θεωρώντας σε πολλές από αυτές τις περιπτώσεις πως η δικαιοσύνη θα αντιμετωπίσει μια μαζική παρανομία με μεγαλύτερη επιείκεια απ' ό,τι μια μεμονωμένη. Οι δυο αυτοί λόγοι δεν είναι απαραίτητο να επενεργούν ταυτόχρονα στην βούληση του αυθαιρετούντα, μπορεί δηλαδή η επιλογή κάποιου να αυθαιρετήσει να οφείλεται στον έναν λόγο χωρίς απαραίτητα να οφείλεται και στον άλλο.

Η τάση μίμησης της αυθαιρεσίας του γείτονα οφείλεται στην ευκολία με την οποία ο μέσος άνθρωπος θεωρεί ότι ζημιώνεται ή ότι εξαπατάται, όταν ο ίδιος παραμένοντας

πιστός στις νομοθετικές διατάξεις στερείται αγαθά τα οποία κάποιος αυθαιρετώντας μπορεί και τα απολαμβάνει. Ως άμεση συνέπεια αυτού του συναισθήματος κοινωνικής αδικίας προκύπτει η «λογική», για τον ίδιο και τους οικείους του, επιθυμία να αυθαιρετήσει, διότι έτσι και θα περιορίσει το συναίσθημα αυτό και επιπλέον θα έχει και ο ίδιος την δυνατότητα να απολαμβάνει το επίμαχο αγαθό, που ωστόσο μπορεί και να μην του είναι και καθόλου αναγκαίο. Το ζήτημα στην ουσία είναι η θεώρηση του κοινωνικού συνόλου ότι η **αυθαιρεσία σε τέτοιες περιπτώσεις μπορεί να εξισώσει τον «μειονεκτούντα» απέναντι τόσο στο αγαθό όσο και στον αυθαιρετούντα συνάνθρωπο του.**

Η τάση αυτή προς την αυθαιρεσία προκύπτει σαν αντανακλαστική αντίδραση σε ένα εξωτερικό ερέθισμα και όχι σαν αποτέλεσμα της ουσιαστικής χρησιμότητας ενός στερούμενου αγαθού. Το αγαθό το ίδιο μπορεί να είναι ακόμα και αδιάφορο ή άχρηστο για τον επίδοξο αυθαιρεσία, η αίσθηση όμως της αδικίας είναι αυτή που το καθιστά ελκυστικό και τόσο σημαντικό, σε αυτό το σημείο πρέπει να σημειωθεί ωστόσο ότι το ενδεχόμενο να μην είναι απαραίτητο το αντικείμενο της αυθαιρεσία δεν αποτελεί κανόνα. Γενικό κανόνα ωστόσο σε αυτές τις περιπτώσεις αποτελεί το γεγονός πως αν δεν προηγείτο η παρανομία κάποιου, οι περισσότεροι δεν θα κατέφευγαν στην αυθαιρεσία. Η αυθαιρεσία επομένως ακόμα και ενός μόνο ατόμου μπορεί να αποτελέσει το έναυσμα για μια αύξηση των αυθαιρέτων σε μια ολόκληρη περιοχή.

Το φαινόμενο αυτό παίρνει ακόμα μεγαλύτερες διαστάσεις στην περίπτωση των κατασκευαστικών αυθαιρεσιών, όπως για παράδειγμα παράνομα μπαλκόνια, υπόστεγα κτλ. Σε αυτές τις περιπτώσεις, εξαιτίας της φύσης της ίδιας της παρανομίας καθώς το μέγεθος της φαντάζει και είναι ουσιαστικά μικρότερο (σε σχέση με την αυθαίρετη ανέγερση ολόκληρου ακινήτου) όπως άλλωστε και οι ποινικές κυρώσεις που θα επιβληθούν στον επίδοξο αυθαιρεσία, η τάση μίμησης των εν λόγω αυθαιρεσιών τρίτων παίρνει ανεξέλεγκτες διαστάσεις. Δεν είναι έτσι σπάνιο το φαινόμενο ολόκληρων πολυκατοικιών με παράνομες επεκτάσεις μπαλκονιών ή ακόμα και επέκτασης των δωματίων με την παράνομη εκμετάλλευση των μπαλκονιών. Το ίδιο φαινόμενο παρατηρείται έχοντας εξίσου σημαντική ένταση και με άλλες μορφές όπως παράνομη κατασκευή δωματίων για τουριστική εκμετάλλευση, στην περίπτωση αυτή το οικονομικό κέρδος κάποιου αυθαιρετούντα είναι αυτό που οδηγεί μέρος του πληθυσμού στην αυθαίρετη οικοδόμηση. Στην ίδια κατηγορία ανήκει και η περίπτωση

όσων μιμούμενοι την αυθαιρεσία τρίτων αρχίζουν να οικοδομούν σταδιακά ολόκληρες αυθαίρετες κατασκευές, ξεκινώντας από ένα μικρό λυόμενο και προσθέτοντας με το χρόνο μόνιμα τμήματα. Οι δύο τελευταίες περιπτώσεις αφορούν κυρίως τουριστικές περιοχές όπου οι μέλλοντες αυθαιρετούντες παρακινούνται σε μεγάλο βαθμό από το εύκολο κέρδος. Στις τουριστικές περιοχές και γενικότερα στις περιοχές με μικρότερους συντελεστές δόμησης και πλεόνασμα ελευθέρων χώρων, το φαινόμενο της μίμησης της αυθαιρεσίας τρίτου είναι συχνότερο και αφορά αυθαιρεσίες ακόμα και μεγαλύτερης κλίμακας καθώς τα χαρακτηριστικά της υφιστάμενης δόμησης αλλά και της ευρύτερης περιοχής το καθιστούν εφικτό.

6.2 Κοινωνικές προεκτάσεις της πολιτειακής πολιτικής

Το φαινόμενο της αυθαίρετης δόμησης πέρα από το τεχνοκρατικό του υπόβαθρο και την άμεση συσχέτιση του με μια σειρά κοινωνικό-οικονομικών αιτιών στις οποίες οφείλει την εμφάνιση και την χώρο-χρονική του εξάπλωση στον ελλαδικό χώρο, εμφανίζει και μια ακόμα εξίσου σημαντική πτυχή. Αποτελεί ένα φαινόμενο στο οποίο η ίδια η πολιτεία και η στάση που τήρησε και συνεχίζει να τηρεί μέχρι και σήμερα καθόρισαν σε μεγάλο βαθμό την φύση, το μέγεθος καθώς και την ικανότητα του να αποτελεί αναπόσπαστο στοιχείο της οικοδομικής δραστηριότητας μιας ολόκληρης χώρας.

Το τέλος της Οθωμανικής κυριαρχίας, οι Βαλκανικοί και οι Παγκόσμιοι πόλεμοι καθώς και η Μικρασιατική καταστροφή επιφέρουν δραματικές αλλαγές στο ελληνικό κράτος, το οποίο με συνολική έκταση 63.211τ.χλμ το 1897, φτάνει το 1922 μετά το τέλος της Μικρασιατικής καταστροφής την έκταση των 130.199 τ.χλμ (ΓΣΥΕ), ενώ αναφορικά με τον πληθυσμό, στον ήδη υπάρχοντα προσθέτονται δύο μεγάλοι πληθυσμοί ένας της τάξης των 150.000 πριν το 1922 προερχόμενος από τις μετακινήσεις λόγω βαλκανικών πολέμων και ένας της τάξης των 1.097.957 ατόμων προερχόμενοι από την Μικρά Ασία και τον Πόντο μεταξύ 1922 και 1928 (Μαρμαράς, 2002). Αποτέλεσμα αυτών των αλλαγών ήταν η ανάγκη σχεδιασμού και κάλυψης των νέων στεγαστικών αναγκών που προέκυψαν στην ελληνική επικράτεια, καθώς και ο πολεοδομικός προγραμματισμός και σχεδιασμός. Οι αλλαγές λοιπόν συνοδεύονται από την ψήφιση θεσμικών μέτρων στους τομείς του πολεοδομικού προγραμματισμού και

σχεδιασμού, της οικιστικής πολιτικής και της οικιστικής δραστηριότητας γενικότερα, με απώτερο σκοπό την διευθέτηση των μειζόνων για την εποχή ζητημάτων.

Η αρχή γίνεται μετά την είσοδο του πρώτου κύματος μεταναστών και την άμεση ανάγκη για επίλυση του στεγαστικού προβλήματος που προέκυψε, έτσι η πολιτεία εισάγει το θεσμό του ενοικιοστασίου, τηρώντας μια αμυντική στάση απέναντι στις πιέσεις του νέου προβλήματος.

Στην συνέχεια και αφού μεσολάβησε μια δεκαετία κατά την οποία προωθήθηκε η σύνταξη σχεδίων κυρίως για τα μεγάλα αστικά κέντρα της χώρας, ακολουθεί η δεκαετία του 1920 κατά την οποία η πολιτεία αλλάζει εντελώς την στάση της και αποκτά έναν πιο επιθετικό χαρακτήρα. Στα πλαίσια της επιθετικής πολιτικής που ακολουθείται εκδίδεται ένα εκ των βασικότερων ακόμη και σήμερα νομοθετημάτων, το ΝΔ του 1923 με τίτλο «περί σχεδίων πόλεων, κώμων και συνοικισμών του Κράτους και οικοδομής αυτών» (ΦΕΚ228,1923). Το ίδιο έτος εκδίδεται και το ΝΔ με τίτλο «περί απαλλαγής εκ της αναλυτικής φορολογίας των καθαρών προσόδων κ.λπ. των ανεγερθησομένων οικοδομών» (ΦΕΚ113,1923), σύμφωνα με το οποίο απαλλάσσονταν από οποιαδήποτε φορολογική επιβάρυνση κάθε νέα οικοδομή που θα κτιζόταν έως το τέλος του 1924 (Μαρμαράς, 2002).

Στα τέλη της δεκαετίας του 1920 και συγκεκριμένα το 1929 η πολιτεία εκδίδει δύο ακόμη νομοθετήματα. Τον πρώτο Γενικό Οικοδομικό Κανονισμό (ΦΕΚ155,1929) που στόχευε στην καθιέρωση ενιαίας κτηριοδομικής πολιτικής για το σύνολο της ελληνικής επικράτεια, και τον Ν 3741/1929 «περί της ιδιοκτησίας κατ' ορόφους» (ΦΕΚ4,1929), με τον οποίο γενικεύτηκε η ισχύς της οριζόντιας ιδιοκτησίας σε ολόκληρη τη χώρα(Μαρμαράς, 2002).

Παρά ωστόσο την πληθώρα των νομοθετημάτων στην ψήφιση των οποίων προέβη το ελληνικό κράτος, η αθρόα και μαζική προσέλευση ενός τόσο μεγάλου αριθμού προσφύγων, οδήγησε σε απελπιστική οικονομική κατάσταση την ελληνική κοινωνία που σε συνδυασμό με τις ελλειπείς υποδομές, δημιούργησε το στεγαστικό πρόβλημα. Για την αντιμετώπιση του η ελληνική κυβέρνηση ίδρυσε το Ταμείο Περιθάψεως Προσφύγων (ΤΠΠ) και προχώρησε στο δανεισμό 21.300.000 αγγλικών στερλινών για

την χρηματοδότηση της στέγασης των προσφύγων, διαχειριστής των δανείων ορίστηκε η Επιτροπή Αποκατάστασης Προσφύγων (Γκιζέλη, 1984).

Η συνολική παραγωγή προσφυγικών κατοικιών μπορεί να διακριθεί σε δύο περιόδους, ανάλογα με τον φορέα σχεδιασμού και εφαρμογής των στεγαστικών προγραμμάτων. Η πρώτη ξεκινά το 1922 έως το 1930 και στην οποία δρουν αρχικά το ΤΠΠ και στην συνέχεια η ΕΑΠ. Η δεύτερη περίοδος περιλαμβάνει τα έτη 1931 έως 1941 και στην οποία δραστηριοποιείται η Τεχνική Υπηρεσία του Υπουργείου Κοινωνικής Πρόνοιας.

Κατά την πρώτη περίοδο κτίστηκαν συνολικά από τους δυο νεοσύστατους φορείς 15.870 κατοικίες και ιδρύθηκαν στο λεκανοπέδιο της Αττικής αρκετοί προσφυγικοί συνοικισμοί όπως αυτοί της Νέας Ιωνίας, του Βύρωνα και της Νέας Φιλαδέλφειας. Κατά την δεύτερη περίοδο παραγωγής προσφυγικών κατοικιών ακολουθήθηκε ένα μεικτό σύστημα παροχής κατοικιών που περιλάμβανε (Κωνσταντινοπούλου, 1986):

- κατασκευή νέων συνοικισμών από μονώροφες κατοικίες ή πολυκατοικίες, όπως συνέβαινε κατά τα προηγούμενα χρόνια
- χορήγηση οικοπέδου με ή χωρίς δάνειο σε δικαιούχους πρόσφυγες, «μετακοιλώντας» την ευθύνη ανοικοδόμησης στους ίδιους τους οικιστές
- σύσταση οικοδομικών συνεταιρισμών, με παραχώρηση οικοπέδων και δανείων ανοικοδόμησης στους πρόσφυγες

Παρά το γεγονός ότι ελληνική πολιτεία κατέβαλε αξιόλογες προσπάθειες και ιδιαίτερα στο πεδίο του πολεοδομικού σχεδιασμού, η πρακτική που ακολούθησε απείχε αρκετά από τον ορθολογισμό που απαιτούνταν για να επιλυθούν τα δυσεπίλυτα προβλήματα της οικιστικής ανάπτυξης και της στέγασης των προσφύγων. Αποτέλεσμα αυτών των ελλιπών μέτρων από πλευράς κράτους ήταν δημιουργία μιας μακροχρόνιας παθογενούς κατάστασης όσον αφορά τον αστικό σχεδιασμό και την κοινωνική μέριμνα στο ζήτημα της παραγωγής κατοικίας, τα αποτελέσματα της οποίας επιβαρύνουν το ελληνικό κράτος μέχρι τις μέρες μας.

Αν και η διάθεση της πολιτείας να αναθέσει στους ίδιους τους οικιστές την αρμοδιότητα της ανοικοδόμησης κατοικιών με σκοπό την επίλυση του στεγαστικού προβλήματος είναι σαφής, το μοναδικό θεσμοθετημένο πλαίσιο που κάλυπτε την διαδικασία πολεοδόμησης της εποχής ήταν το ΝΔ «περί σχεδίων πόλεων, κώμων και συνοικισμών του Κράτους και οικοδομής αυτών». Με την ίδια την πολεοδομική

αντίληψη που οδήγησε στο νομοθέτημα του 1923 να βασίζεται αφενός στην απλουστευμένη αρχή της ισοδύναμης κατανομής των βαρών ανάμεσα στους όμορους ιδιοκτήτες και αφετέρου σε ένα αναλυτικότατο σύστημα νομικών διατάξεων που επέτρεπαν τις απαλλοτριώσεις ακινήτων για την εφαρμογή των εγκεκριμένων σχεδίων πόλεων και τις τακτοποιήσεις των οικοπέδων οι οποίες θα απαιτούνταν για την διάνοιξη των οδών και των λοιπών κοινόχρηστων χώρων στις νέες πολεοδομήσεις (Μαρμαράς, 2002), το ΝΔ του 1923 όπως γίνεται αντιληπτό, αποτελεί για την εποχή ένα αποτελεσματικό εργαλείο που διευκόλυνε την πρακτική των επεκτάσεων των σχεδίων πόλεων και κατά συνέπεια την μετατροπή της αγροτικής γης σε αστική και τη συνακόλουθη εμπορευματοποίηση του εδάφους ως προϊόντος στην αγορά κατοικίας. Ένα τέτοιο νομοθέτημα ασφαλώς συνιστούσε συνειδητή επιλογή της πολιτείας να επιτρέψει στις ενδογενείς δυνάμεις της οικιστικής αγοράς να δράσουν ελεύθερα χωρίς καμία κρατική παρέμβαση για την δημιουργία του αστικού χώρου.

Όπως είναι εύλογο η αυθαίρετη δόμηση έγινε έτσι ο βασικός τρόπος επίλυσης του στεγαστικού προβλήματος των προσφυγικών πληθυσμών και των χαμηλότερων οικονομικών στρωμάτων που δημιουργήθηκαν μετά τις δραματικές εξελίξεις των προηγούμενων δεκαετιών. Κατά τον Ρωμανό (Ρωμανός, 1970), η νέα κατάσταση που δημιουργήθηκε μεταπολεμικά και κυρίως στο ΠΣΠ είχε τέσσερις υπαίτιους: τους ίδιους τους οικιστές, τους επιχειρηματίες γης τους εργολάβους και το δημόσιο.

Το κράτος εφόσον δεν διέθετε τα απαραίτητα μέσα για να προσφέρει λύσεις στο στεγαστικό πρόβλημα της χώρας, δεν φαίνεται να αντιδρά απέναντι στην έξαρση του φαινομένου της αυθαίρετης δόμησης. Εθελουφλώντας μπροστά στην αυθαιρεσία, της επέτρεψε να παράγει όλο όσα εκείνο δεν μπορούσε, ακόμα και αν γνώριζε ότι ο ιδιωτικός τομέας υποκινούμενος από το οικονομικό συμφέρον δεν θα μπορούσε να εξασφαλίσει την βιώσιμη ανάπτυξη των ελληνικών πόλεων.

Το ζήτημα είναι ότι το κράτος με μηχανισμούς βασισμένους στο σύστημα γης και κατοικίας διανέμει σημαντικά οφέλη κυρίως στα κατώτερα στρώματα ώστε να «συμπληρώνεται» σε ουσιαστικό βαθμό το κοινωνικά άνισο και ελλιπές επίσημο σύστημα ενισχύσεων. Στην ουσία, οι λογικά προσφερόμενες μορφές κρατικών παροχών

μέσω του συστήματος γης και κατοικίας, αν εξαιρεθούν τα δάνεια και τις φορολογικές ενισχύσεις, μπορεί να πραγματοποιούνται με τους ακόλουθους μηχανισμούς:

- μέσω της απουσίας φορολογικών επιβαρύνσεων που κανονικά θα έπρεπε να ισχύουν
- μέσω μιας «φιλελεύθερης» και χαριστικής πολιτικής ελέγχου των κατασκευών
- μέσω των πολεοδομικών ρυθμίσεων και της πολιτικής γης
- μέσω της ανοχής της αυθαίρετης οικοπεδοποίησης και δόμησης (ΔΕΠΟΣ,1996).

Επιπλέον η αυθαίρετη δόμηση απετέλεσε και εξακολουθεί να αποτελεί μια από τις πλέον αποτελεσματικές διαδικασίες εκτόνωσης του πολιτικού αναβρασμού που συνοδεύει την αστυφιλία. Οι «πελάτες» της αυθαίρετης δόμησης είναι όπως είναι ευρέως γνωστό, κυρίως οι εσωτερικοί μετανάστες των πόλεων. Είναι οι άνθρωποι που, άστεγοι αρχικά και άνεργοι ή υποαπασχολούμενοι, παλεύουν για την κατάκτηση ενός καλύτερου αστικού επιπέδου ζωής, ενώ συγχρόνως γνωρίζουν ότι ξεκινούν με αρκετά μειονεκτήματα έναντι των κατεστημένων αστών. Θα ήταν ανακριβές να χαρακτηριστούν οι μετανάστες σαν προλεταριάτο. Στην ουσία αποτελούν ένα lumpen proletariat, που αν συνέχιζε να παραμένει δυσαρεστημένο, θα έπαιρνε κάποτε, μέσα σε κατάλληλο κλίμα ακραίες πολιτικές θέσεις. Αντίθετα η βαθμιαία κατάκτηση των διαφόρων αστικών «αγαθών» και ανέσεων από τους μετανάστες, τους οδηγεί ασφαλώς μέσα στους κόλπους της αστικής κοινωνίας, τους συγχωνεύει με την υπόλοιπη πόλη (Ρωμανός, 1973).

Απ' όλα τα αγαθά η στέγη, είναι ίσως το πιο πρωταρχικό, γιατί ικανοποιεί βασικές φυσιολογικές, ψυχολογικές και κοινωνικές ανάγκες. Και η απόκτηση στέγης είναι από τα πιο ισχυρά δολώματα της διαδικασίας του πολιτικού προσαιτερισμού, από την πόλη, δηλαδή την κατεστημένη τάξη. Μάλιστα τα εμπόδια που παρεμβάλλονται στην προσπάθεια για την απόκτηση στέγης (αστυνόμευση, φόβος της κατεδάφισης) εντείνουν το αίσθημα της κοινωνικής επιτυχίας όταν κάποτε η στέγη αποκτηθεί και σιγουρευτεί(με την αναδρομική νομιμοποίηση). Ο μετανάστης ξεκινά άστεγος, άνεργος και δυσαρεστημένος, περνά από ένα μακρύ στάδιο ελπίδας και ονείρων, κομπίνας και αγωνίας και τέλος μπαίνει στην περίοδο της κοινωνικής δικαιώσεως, όταν ανακαλύπτει

ότι εκτός από ιδιόκτητη στέγη, διαθέτει πλέον ένα ακίνητο που μπορεί να «αξιοποιηθεί» (μέσω της αντιπαροχής) και να του αποδώσει σημαντικό εισόδημα. Μη διαφέροντας πλέον σε τίποτα από τους «υπόλοιπους» αστούς. Αυτή η πλήρης κοινωνική ένταξη ήταν ο αρχικός του στόχος και είναι ικανοποιημένος που τον κατέκτησε ακόμη και αν μπήκε στο οικοδόμημα της αστικής κοινωνίας από την πόρτα υπηρεσίας και όχι από την κύρια είσοδο (Ρωμανός, 1973).

Είναι ξεκάθαρο πως η αυθαίρετη δόμηση αποτελεί εδώ και πολλές δεκαετίες για την πολιτεία μια από τις προσφιλέστερες της μεθόδους για την χειραγώγηση των πιο «ευπαθών» και κοινωνικά ασθενέστερων κοινωνικών ομάδων. Σαφέστατα αυτή η τεχνική χρησιμοποιήθηκε περισσότερο κατά της περιόδους των έντονων τάσεων αστυφιλίας και μετανάστευσης που προηγήθηκαν της προηγούμενες δεκαετίες ωστόσο δεν έπαψε ποτέ να αποτελεί αξιόπιστη μέθοδο για την εκάστοτε κυβέρνηση. Αποτελεί έτσι ακόμη και σήμερα ένα άτυπο «πολιτικό μέσο» χάρη στο οποίο επιτυγχάνονται στόχοι και αξιώσεις κυβερνήσεων χωρίς την ανάγκη οποιασδήποτε χρηματικής ή άλλης δαπάνης.

Η στάση που τήρησε το ελληνικό κράτος μετά τις κρίσιμες δεκαετίες του 1920 και 1930 δεν άλλαξε ουσιαστικά παρά την πάροδο τόσων δεκαετιών. Το γεγονός αυτό αποδεικνύεται εξάλλου και από την ίδια την παραγωγή νόμων όλες αυτές τις δεκαετίες που έχουν μεσολαβήσει, και μέσα από τους οποίους είναι ξεκάθαρη η αδυναμία της οποιασδήποτε κυβερνητικής αρχής να λάβει δραστικά μέτρα για την αντιμετώπιση των αυθαιρέτων. Χωρίς ποτέ να έχει στοχεύσει στην ριζική καταπολέμηση του ζητήματος το κράτος εμφανίζεται μέσα από τις ίδιες του τις διατάξεις να αρκείται στην απλή αστυνόμευση.

Όσον αφορά την μετριοπάθεια με την οποία αντιμετωπίζει ακόμη και μέχρι σήμερα η πολιτεία το φαινόμενο της αυθαιρεσίας και τους αυθαιρετούντες, τα αίτια μπορούν να αποδοθούν σε μία ακόμα αιτία η οποία σχετίζεται άμεσα με το κοινωνικό δίκαιο.

Έχοντας παρουσιάσει μέχρι τώρα μια στάση «ανοχής» απέναντι στο φαινόμενο το κράτος συνειδητά έδωσε το δικαίωμα σε μεγάλο μέρος του πληθυσμού της χώρας να αποκτήσει με παράνομες διαδικασίες κατοικία. Μέσω νομοθετικών διαταγμάτων που εξέδιδε και άλλων προσπαθειών που κατά καιρούς κατέβαλε νομιμοποιούσε τα

αυθαίρετα αυτά αποδεικνύοντας και εμπράκτως την αδυναμία και την άρνηση του να σταματήσει το φαινόμενο για λόγους που ήδη έχουν αναφερθεί παραπάνω. Μια ενδεχόμενη αλλαγή της στάσης της επομένως θα ήταν εύλογο ότι θα χαρακτηριζόταν από ένα σημαντικό μέρος του πληθυσμού ως κοινωνικά άδικη, και αυτό γιατί ενώ η πολιτεία θα αναλάμβανε πλέον τις ευθύνες που της αναλογούν, δεν θα είχε αντιμετωπίσει όλο το κοινωνικό σύνολο με τον ίδιο τρόπο. Όσοι θα είχαν προλάβει να ανεγείρουν και πιθανότατα να νομιμοποιήσουν τα αυθαίρετα τους πριν από αυτήν την αλλαγή θα ήταν ευνοημένοι σε αντίθεση με όσους θα μπορούσαν (πχ διέθεταν και αυτοί οικοπέδα σε περιοχή που εντοπίζονται αυθαίρετα) ή θα επιθυμούσαν αλλά η αλλαγή θα τους έφερνε αντιμέτωπους με το σκληρότερο πλέον πρόσωπο της δικαιοσύνης. Η δυσαρέσκεια που θα προκαλούνταν θα είχε πολιτικό κόστος για αυτόν που θα αναλάμβανε μια τέτοια ευθύνη.

Έτσι ακόμα και αν η ανοχή της πολιτεία «κοστίζει» εν γνώσει της πάντα τόσο στο περιβάλλον όσο και στην εθνική οικονομία με τα ποσά που απαιτούνται προκειμένου οι παράνομα εποικιζόμενες εκτάσεις να γίνουν εκ των υστέρων βιώσιμοι οικισμοί, το πολιτικό κόστος μιας τέτοιας αλλαγής την καθιστά αυτομάτως απαγορευτική.

7. ΕΛΕΓΧΟΣ ΕΞΑΡΤΗΣΗΣ ΑΥΘΑΙΡΕΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ/ΑΓΟΡΑΣ ΑΚΙΝΗΤΩΝ – ΑΙΤΙΑ ΑΥΘΑΙΡΕΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ

7.1 Έλλειψη στοιχείων, εύρεση κατάλληλου δείκτη

Σε αυτό το κεφάλαιο γίνεται μια προσπάθεια μέσω διαγραμματικής απεικόνισης και ανάλυσης όλων των διαθέσιμων ποσοτικών και στατιστικών δεδομένων, της επιβεβαίωσης ή μη μιας ενδεχόμενης σχέσης που συνδέει το φαινόμενο της αυθαίρετης δόμησης με όλα εκείνα τα στοιχεία που συνθέτουν και επηρεάζουν την αγορά ακινήτων. Θα γίνει μια προσπάθεια δηλαδή να αποδειχθεί, αν το φαινόμενο της αυθαίρετης δόμησης επηρεάζεται και ακολουθεί τις αυξομειώσεις της αγοράς ακινήτων στην Ελλάδα.

Θα πρέπει σ' αυτό το σημείο να επισημανθεί ότι λόγω της έλλειψης ακριβούς καταγραφής όλων των αυθαιρέτων κατασκευών τόσο σε εθνικό όσο και σε περιφερειακό και νομαρχιακό επίπεδο, που όπως είναι ευνόητο θα ήταν πολύ χρήσιμη και πιθανότατα θα οδηγούσε σε πιο ασφαλή και έγκυρα επιστημονικά συμπεράσματα, τέθηκε το ζήτημα εύρεσης ενός δείκτη, ο οποίος θα προσδιόριζε με τον πλέον ασφαλή τρόπο την διαχρονική εξέλιξη της παραγωγής αυθαιρέτων στην Ελλάδα.

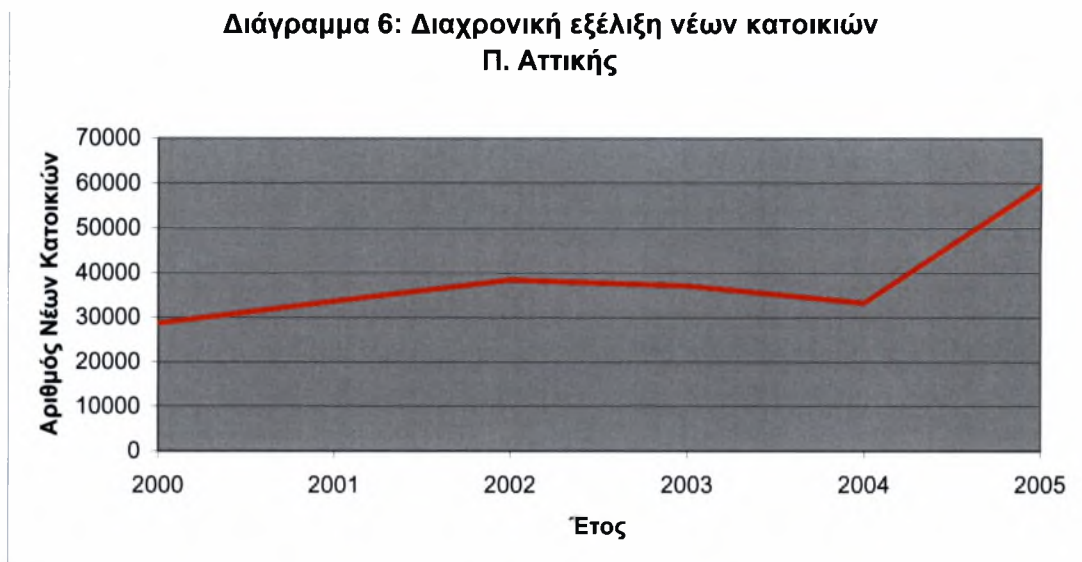
Για το λόγο αυτό επελέγη ο αριθμός των νομιμοποιήσεων που πραγματοποιούνταν σε ετήσια βάση σε εθνικό, περιφερειακό και νομαρχιακό επίπεδο. Η επιλογή βασίστηκε σε στοιχεία έρευνας που έδωσε στην δημοσιότητα ο ΙΟΒΕ και σε μη δημοσιευμένες αναλύσεις του Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε, σύμφωνα με τις οποίες από το συνολικό αριθμό των νέο ανεγειρόμενων κατοικιών στην Ελλάδα, κάτι περισσότερο από το 25% είναι αυθαίρετες, ενώ το 33% αυτών εντέλει θα νομιμοποιηθούν. Σύμφωνα με τα παραπάνω ο αριθμός των νομιμοποιήσεων είναι ο μόνος που θα μπορούσε κατά συνθήκη να αποτελέσει έναν ασφαλή δείκτη για την ανάλυση .

7.2 Η επιλογή της περιφέρειας Αττικής για την ανάλυση

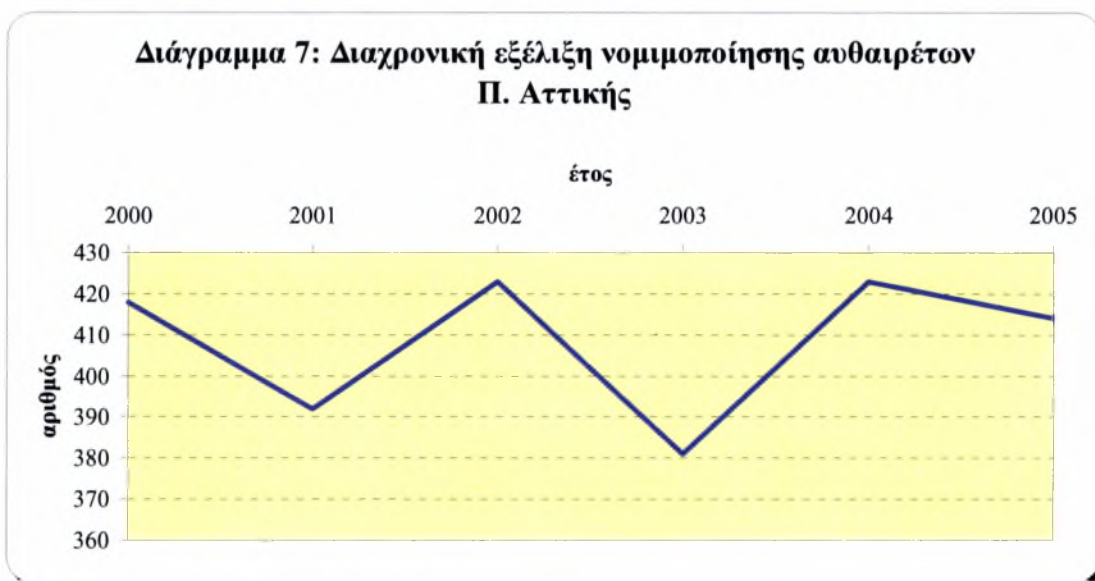
Η παρούσα ανάλυση στηρίζεται στην σύγκριση της γραφικής απεικόνισης των δύο μορφών οικοδομικής δραστηριότητας που συναντάτε στην Περιφέρεια Αττικής. Αυτόν της αυθαίρετης δόμησης, που όπως τονίστηκε και παραπάνω αντιπροσωπεύεται από τον αριθμό των νομιμοποιήσεων που πραγματοποιήθηκε στην συγκεκριμένη περιφέρεια, και αυτόν της νόμιμης παραγωγής νέων κατοικιών. Η μελέτη αφορά την χρονική περίοδο 2000 μέχρι 2005 για την οποία υπήρχαν διαθέσιμα τα στοιχεία των νομιμοποιήσεων και της παραγωγής νέων κατοικιών από το Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε.

Στα διαγράμματα που ακολουθούν παρακάτω παρουσιάζεται η διαχρονική εξέλιξη των δυο κατηγοριών οικοδομικής δραστηριότητας για την Περιφέρεια Αττικής η οποία επελέγη για την ανάλυση. Οι λόγοι για τους οποίους η συγκεκριμένη περιοχή θα χρησιμοποιηθεί για την ανάλυση είναι:

- Το γεγονός ότι στην Αττική βρίσκεται συγκεντρωμένος σχεδόν ο μισός πληθυσμός της χώρας και κατά συνέπεια αντιπροσωπεύονται όλες οι τάσεις και τα χαρακτηριστικά των επιμέρους κοινωνικών και οικονομικών ομάδων, και επομένως και όλοι οι πιθανοί λόγοι και τα αίτια που θα οδηγούν στην επιλογή του ενός ή του άλλου τρόπου απόκτησης κατοικίας.
- Στη περιφέρεια Αττικής βρίσκεται συγκεντρωμένος ένας ικανός αριθμός δήμων και κοινοτήτων στους οποίους μπορούν να αναγνωριστούν όλα τα χαρακτηριστικά, οι λόγοι και οι μορφές της οικιστικής ανάπτυξης. Εντοπίζονται δηλαδή δήμοι που στον περιιαστικό τους χώρο αναπτύσσεται έντονη οικοδομική δραστηριότητα λόγω πιέσεων για κατοικία, όπως επίσης δήμοι και κοινότητες σε περιοχές φυσικού κάλλους. Η διαφοροποίηση των επιμέρους περιοχών οφείλεται στο γεγονός ότι σε κάθε περιοχή διαφορετικοί είναι τόσο οι λόγοι που οδηγούν σε αύξηση της οικοδομικής δραστηριότητας όσο και το είδος της κατοικίας που θα ανεγερθεί τελικά (α' κατοικία, β' κατοικία κτλ.).



(Πηγή Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε, ίδια επεξεργασία)



(Πηγή Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε, ίδια επεξεργασία)

7.3 Ανάλυση διαγραμμάτων και ποσοτικών στοιχείων

Όπως παρατηρούμε στο διάγραμμα που απεικονίζει την κατασκευή νέων κατοικιών για την περίοδο από το 2000 μέχρι και το 2002, η κατασκευή νέων κατοικιών στην περιφέρεια παρουσιάζει μικρή αλλά αισθητή αύξηση. Και συγκεκριμένα από τον αριθμό των 28.633 κατοικιών που ανεγέρθηκαν το έτος 2000 φτάνουμε στις 38.393 το έτος 2002. Ποσοστό αύξησης δηλαδή 34%.

Από το έτος 2002 και μέχρι το 2004 ο τομέας κατασκευής νέων κατοικιών γνωρίζει μια μικρή κάμψη φτάνοντας στον αριθμό των 33.219 κατοικιών για το έτος 2004 μείωση - 15%. Ωστόσο το 2005 ο τομέας επανακάμπτει γνωρίζοντας ετήσια αύξηση της τάξης του 55% και φτάνει την παραγωγή των 59.396 κατοικιών.

Για τη ίδια χρονική περίοδο που μελετάτε, η εξέλιξη της αυθαίρετης δόμησης παρουσιάζει μια εντελώς διαφορετική εικόνα από αυτήν της νόμιμης δόμησης. Αναλυτικότερα, από το 2000 μέχρι το 2001 η αυθαίρετη δόμηση εμφανίζει πτωτικές τάσεις της τάξης του -5,6%. Στην συνέχεια, την περίοδο 2001-2002 παρουσιάζει αύξηση 7,9%, για να ξανά μειωθεί την περίοδο 2002-2003 με ποσοστό -9%. Οι αυξομειώσεις συνεχίζονται και για τις δυο επόμενες χρονικές περιόδους 2003-2004 και 2004-2005 στις οποίες η παραγωγή αυθαιρέτων παρουσιάζει διακυμάνσεις με ποσοστά 11% και -2% αντίστοιχα.

Πίνακας 2: Ποσοστά διακύμανσης της κατασκευής αυθαιρέτων.(Π. Αττικής)

Χρονικές περιόδοι	<u>2000-2001</u>	<u>2001-2002</u>	<u>2002-2003</u>	<u>2003-2004</u>	<u>2004-2005</u>
Ποσοστά διακύμανσης	-5,6%	7,9%	-9%	11%	-2%

(Πηγή: Υ.ΠΕ.ΧΩ.ΔΕ, ίδια επεξεργασία)

Τα αντίστοιχα ποσοστά που δείχνουν την διακύμανση στην κατασκευή νέων κατοικιών είναι τα ακόλουθα:

Πίνακας 3: Ποσοστά διακύμανσης της κατασκευής νέων κατοικιών (Π. Αττικής)

Χρονικές περιόδοι	<u>2000-2001</u>	<u>2001-2002</u>	<u>2002-2003</u>	<u>2003-2004</u>	<u>2004-2005</u>
Ποσοστά διακύμανσης	17,3%	14,2%	-3,3%	-10%	79%

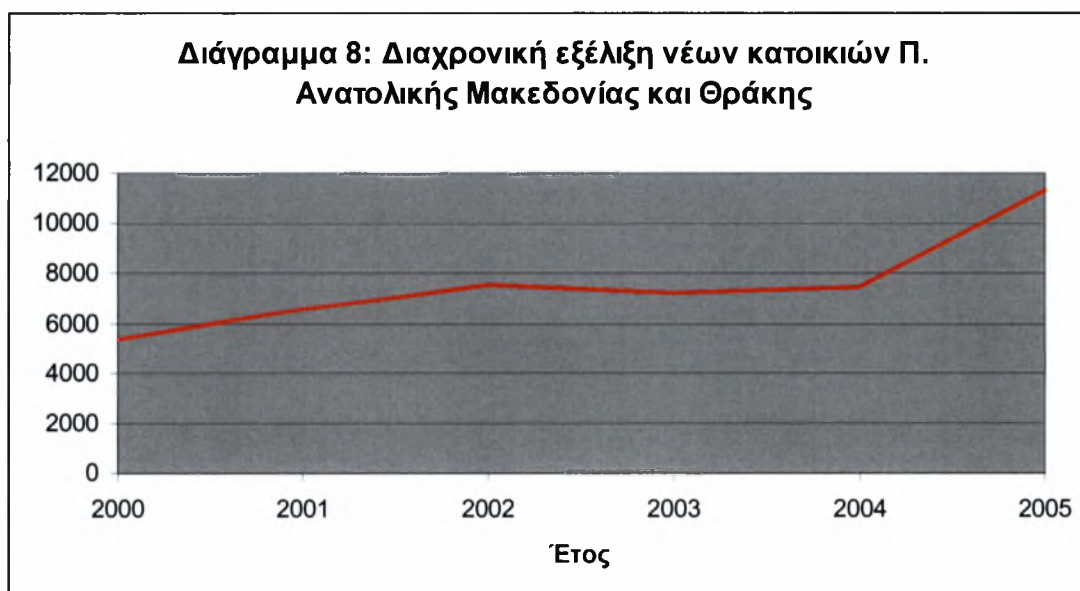
(Πηγή: Υ.ΠΕ.ΧΩ.ΔΕ, ίδια επεξεργασία)

Από τους δυο αυτούς πίνακες διαπιστώνουμε ότι οι δυο μελετώμενοι σε αυτό το κεφάλαιο τομείς για την Περιφέρεια Αττικής παρουσιάζουν ουσιαστικές διαφορές μεταξύ τους, και μάλιστα σε περιόδους που ο τομέας της κατασκευής νέων κατοικιών εμφανίζεται να διατηρεί τις αυξητικές του τάσεις για μια διετία, ο τομέας κατασκευής αυθαιρέτων εμφανίζεται να πραγματοποιεί αυξομειώσεις (το ίδιο χρονικό διάστημα τη

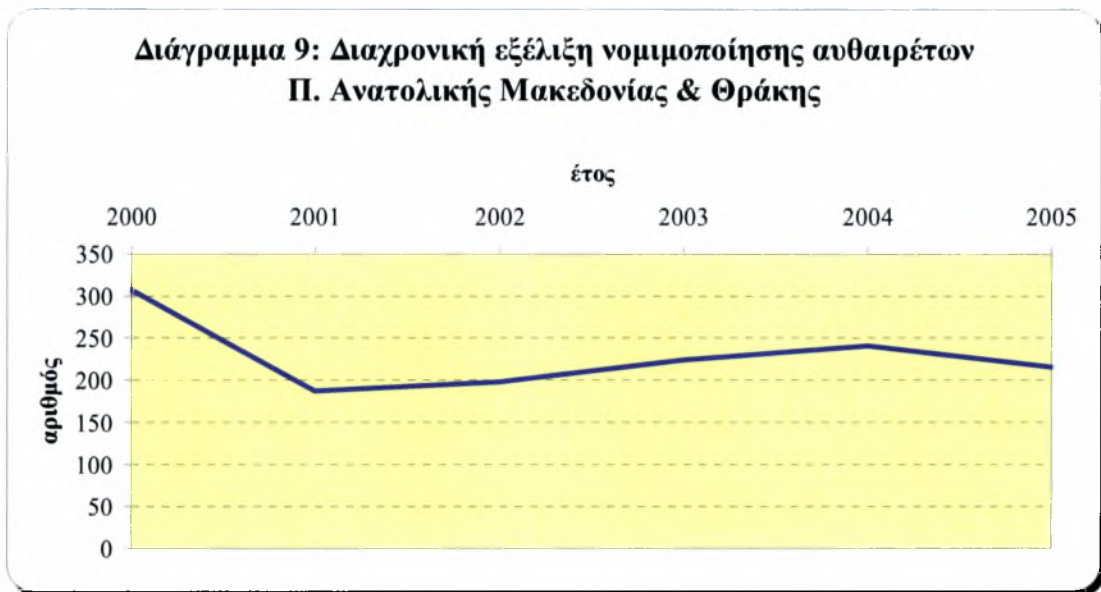
μία χρονιά πραγματοποιώντας πτώση και την επόμενη αύξηση). Ενώ την διετία 2002-2004 που ακολουθεί κατά την οποία η νόμιμη οικοδόμηση παρουσιάζει πτώση, και πάλι η αυθαίρετη δόμηση αυξομειώνεται πραγματοποιώντας μάλιστα την μεγαλύτερη ποσοστιαία αύξηση της, την στιγμή που η νόμιμη οικοδόμηση πραγματοποιεί την μεγαλύτερη πτώση της. Τέλος ακόμα και την περίοδο 2004-2005 που η κατασκευή νόμιμων νέων κατοικιών εκτινάσσεται, η αυθαίρετη δόμηση πραγματοποιεί μια μικρή ωστόσο πτωτική κίνηση.

Αντίστοιχες είναι οι παρατηρήσεις που προκύπτουν από την σύγκριση των ζευγών διαγραμμάτων και των ποσοτικών δεδομένων των υπολοίπων περιφερειών της Ελλάδας:

- Στην Περιφέρεια Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης, ενώ η κατασκευή νέων κατοικιών παρουσιάζει αύξηση 34% την περίοδο 2000-2002, οι νομιμοποιήσεις αυθαιρέτων που στην περίπτωση μας υποδεικνύουν την παραγωγή αυθαιρέτων παρουσιάζουν μείωση -39,3% την περίοδο 2000-2001. Ενώ την περίοδο 2004-2005 τα ποσοστά αλλάζουν και διαμορφώνονται στο 51% για τις νέες κατοικίες και στο -10,4% για τις αυθαίρετες κατασκευές.

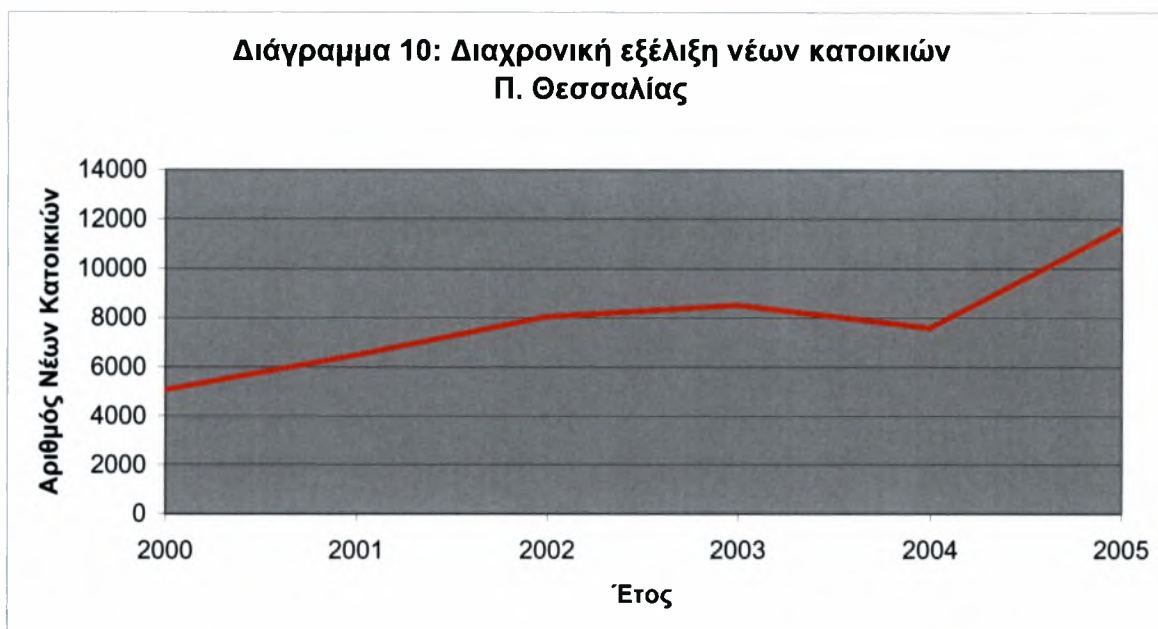


(Πηγή Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε, ίδια επεξεργασία)

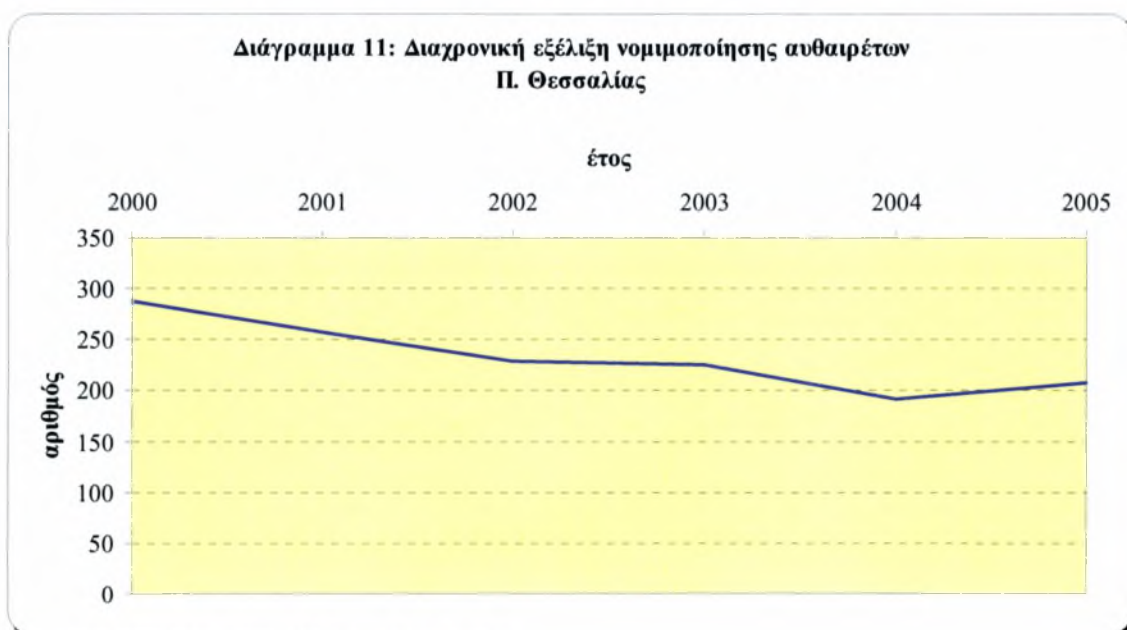


(Πηγή Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε, ίδια επεξεργασία)

- Όπως και στις δυο παραπάνω περιπτώσεις έτσι και στην περίπτωση της Θεσσαλίας οι διαφορές που ενυπάρχουν είναι πολύ σημαντικές. Αναλυτικότερα την περίοδο 2000-2002 η κατασκευή νέων κατοικιών παρουσιάζει αύξηση 59%, ενώ η αυθαίρετη δόμηση μείωση που συνολικά φτάνει το -34%. Μόνο κατά την περίοδο 2003-2004 και οι δυο τομείς παρουσιάζουν από κοινού πτωτική τάση, που την περίοδο 2004-2005 θα μετατραπεί σε αυξητική, με αυτήν της αυθαίρετης δόμησης να περιορίζεται στο 8%, ενώ αυτή των νόμιμων νέων κατοικιών να φτάνει σχεδόν το 53,5%, μια διαφορά που καθιστά αδύνατη την ταύτιση των παραγόντων που την προκάλεσαν ιδιαίτερα αν συνυπολογιστούν και οι διαφορές κατά τις προηγούμενες περιόδους.

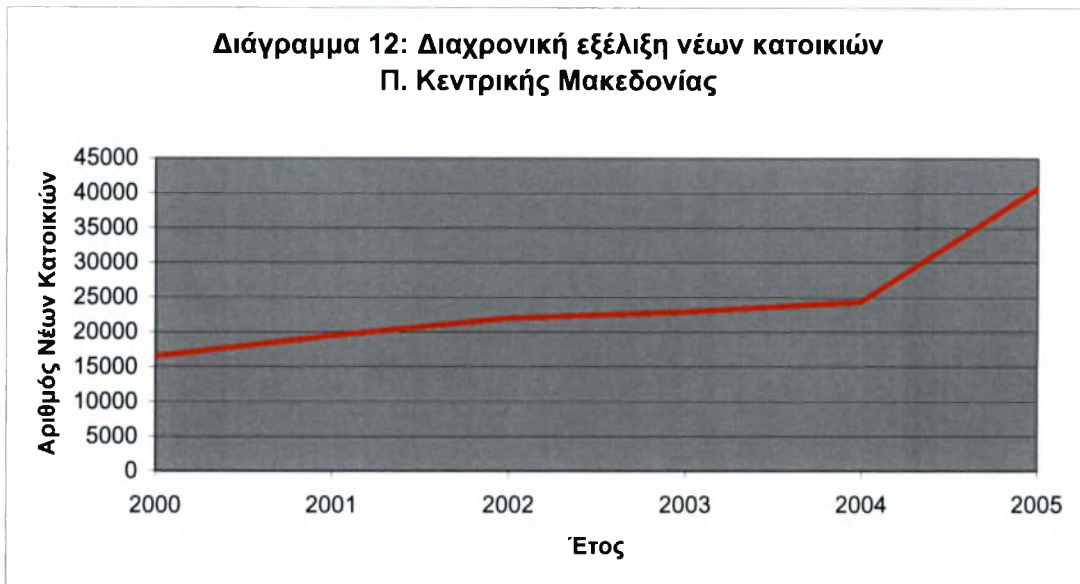


(Πηγή Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε, ίδια επεξεργασία)



(Πηγή Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε, ίδια επεξεργασία)

- Στην περίπτωση της Κεντρικής Μακεδονίας, παρατηρείται μια συνεχής αύξηση της παραγωγής νέων κατοικιών η οποία το έτος 2005 ανέρχεται στις 40.699 κατοικίες. Αντίθετα ο τομέας της κατασκευής αυθαιρέτων παρά την αύξηση που εμφανίζει την περίοδο 2000-2001, στη συνέχεια γνωρίζει μείωση της τάξης του -10,8% την περίοδο 2001-2003. Είναι σαφές λοιπόν ότι το κλίμα της αγοράς ακινήτων που επηρεάζει την κατασκευή νέων κατοικιών δεν ήταν ικανό να οδηγήσει και την κατασκευή αυθαιρέτων σε αντίστοιχη αύξηση.

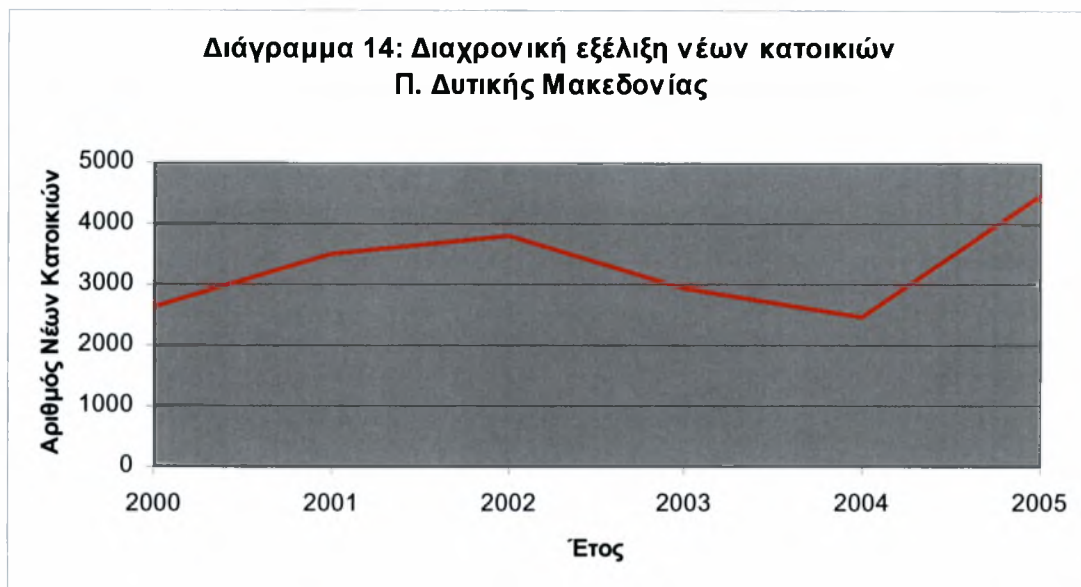


(Πηγή Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε, ίδια επεξεργασία)

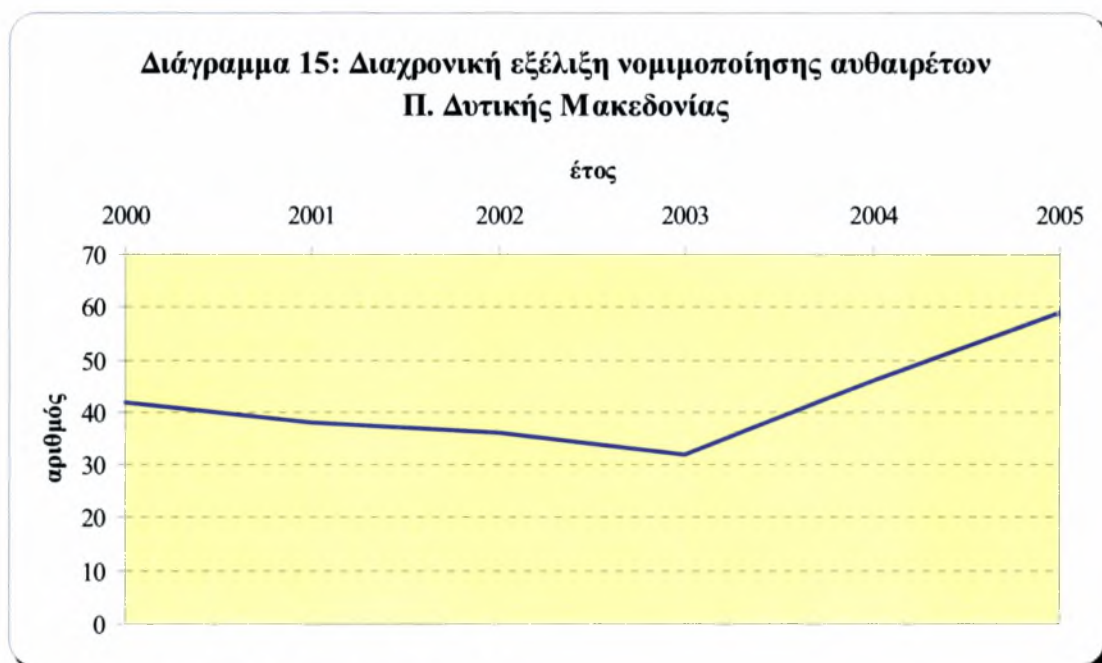


(Πηγή Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε, ίδια επεξεργασία)

- Στην Δυτική Μακεδονία, ενώ για την περίοδο 2000-2002, η νόμιμη οικοδομική δραστηριότητα εμφανίζει αύξηση 44,5%, η παραγωγή αυθαιρέτων γνωρίζει πτώση -23,8%. Την περίοδο 2003-2004 επίσης κατά την οποία η νόμιμη οικοδομική δραστηριότητα παρουσιάζει ύφεση -16% η παραγωγή αυθαιρέτων παρουσιάζει άνοδο 43% . Και σε αυτήν την περίπτωση οι δυο τομείς δεν ταυτίζονται όσον αφορά τις τάσεις τους.



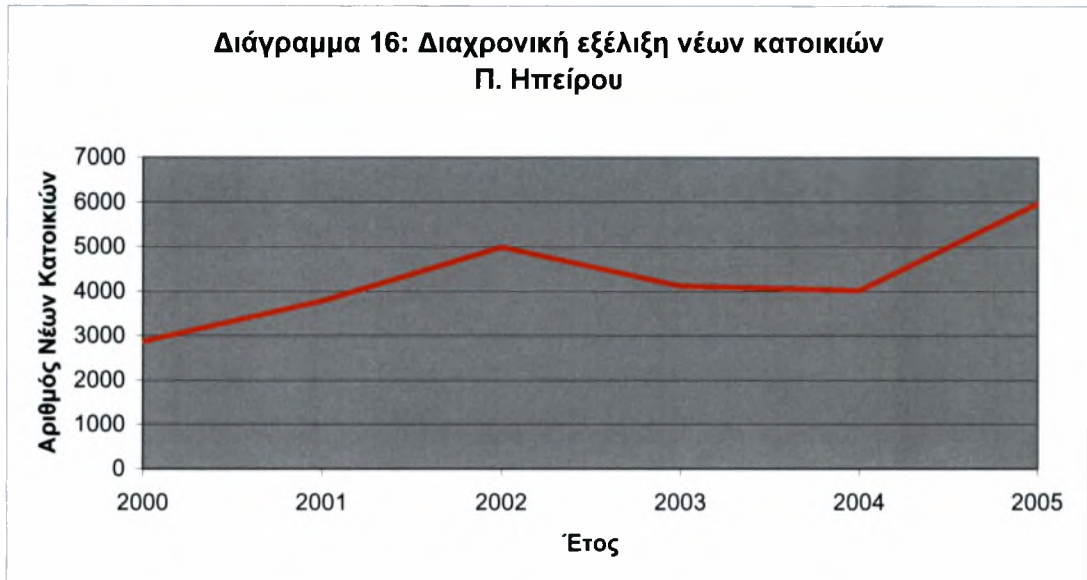
(Πηγή Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε, ίδια επεξεργασία)



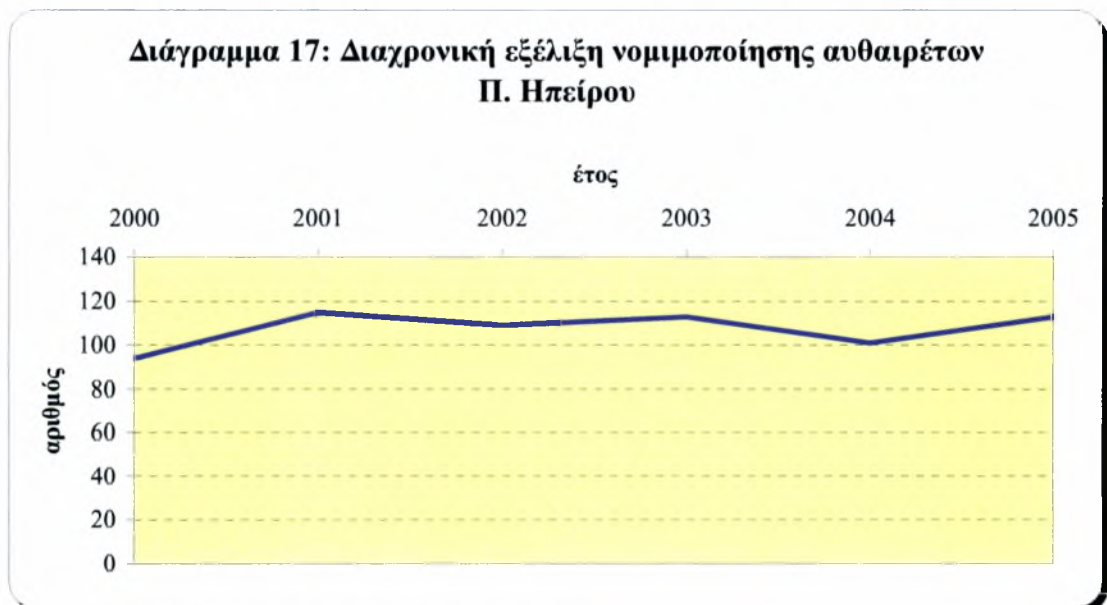
(Πηγή Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε, ίδια επεξεργασία)

- Στην περίπτωση της Περιφέρειας Ηπείρου παρόλο που οι δυο τομείς για τις περιόδους 2000-2001 και 2003-2005 παρουσιάζουν την ίδια συμπεριφορά, την περίοδο 2001-2003 οι διαφορές τους είναι πολύ μεγάλες. Συγκεκριμένα, ενώ η νόμιμη οικοδομική δραστηριότητα παρουσιάζει αύξηση την περίοδο 2001-2002 και μείωση την περίοδο 2002-2003, η αυθαίρετη δόμηση παρουσιάζει εκ διαμέτρου αντίθετη συμπεριφορά με την μείωση να σημειώνεται την περίοδο 2001-2002 και την αύξηση την περίοδο 2002-2003. Οποιαδήποτε λοιπόν

ταύτιση μπορεί να παρουσιάζεται στις υπόλοιπες χρονικές περιόδους δεν μπορεί να ληφθεί ως αξιόπιστη ένδειξη για μια σχέση μεταξύ αυθαιρέτων και αγοράς ακινήτων.



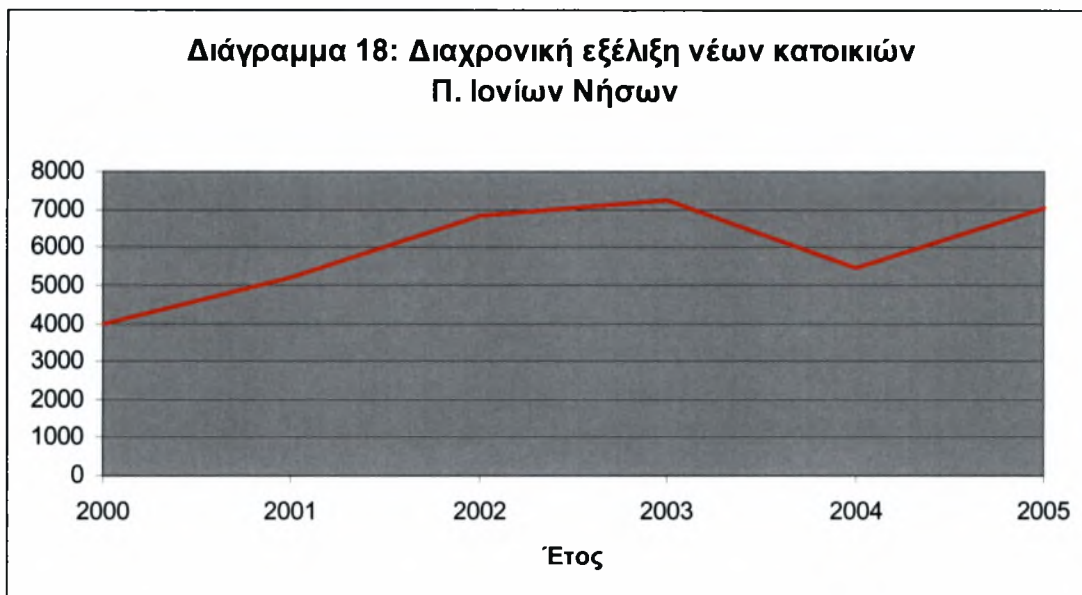
(Πηγή Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε, ίδια επεξεργασία)



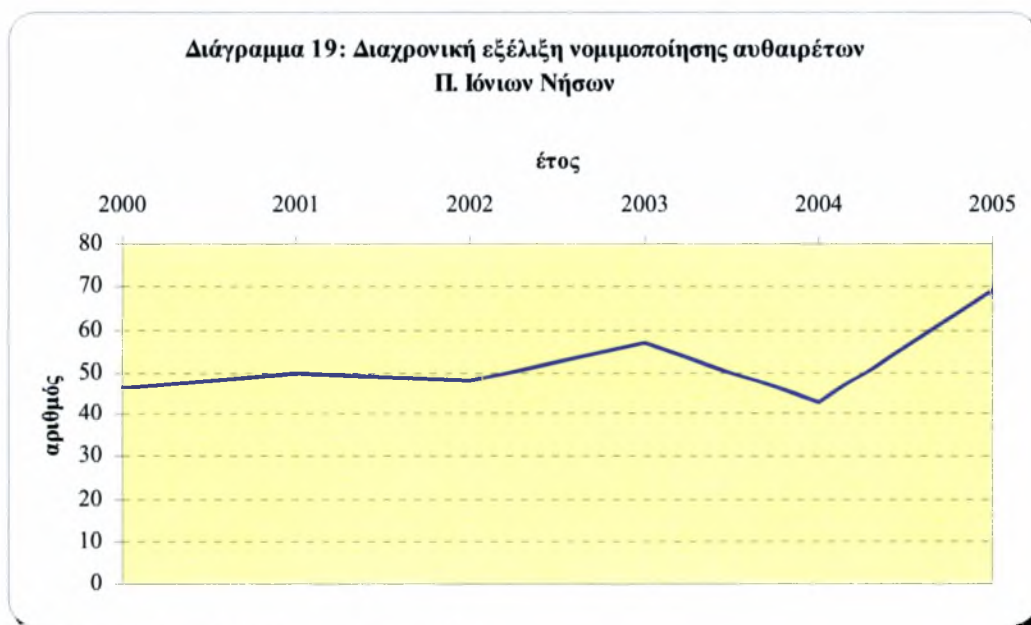
(Πηγή Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε, ίδια επεξεργασία)

- Στην περίπτωση της Περιφέρειας Ιονίων Νήσων, ενώ και πάλι οι δυο τομείς εμφανίζουν την περίοδο 2000-2001 ταυτόχρονη αύξηση (8% ο τομέας της κατασκευής αυθαιρέτων και 23,4% ο τομέας κατασκευής νόμιμων νέων κατοικιών), την περίοδο 2001-2002, η αυθαίρετη οικοδομική δραστηριότητα

παρουσιάζει μείωση ενώ ο τομέας της νόμιμης κατασκευαστικής δραστηριότητας συνεχίζει την ανοδική του πορεία. Τέλος ενώ την περίοδο 2002-2003 η αυθαίρετη δραστηριότητα αυξάνεται παρατηρείται ταυτόχρονη μείωση της νόμιμης δραστηριότητας.



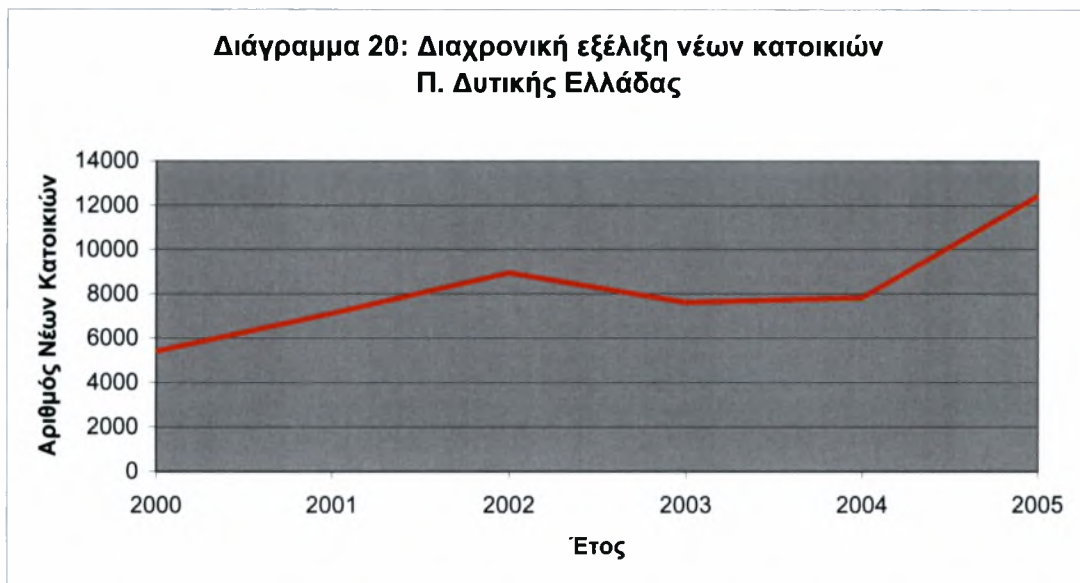
(Πηγή Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε, ίδια επεξεργασία)



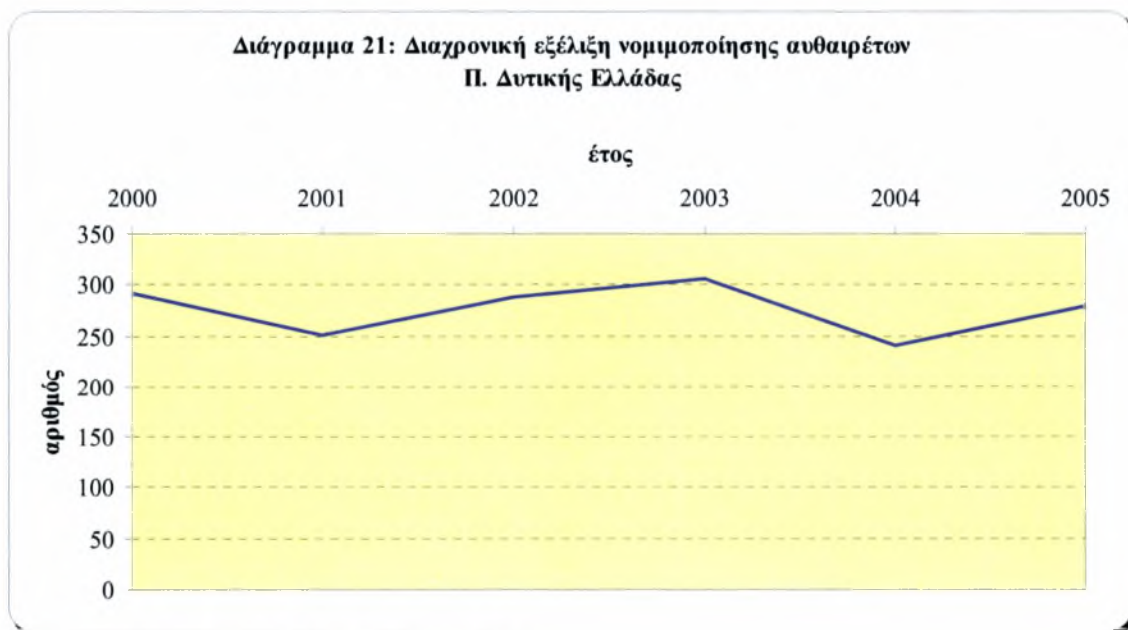
(Πηγή Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε, ίδια επεξεργασία)

- Στην περίπτωση της Δυτικής Ελλάδας, η κατασκευή νόμιμων νέων κατοικιών παρουσιάζει αυξητικές τάσεις σε όλες τις περιόδους εκτός αυτής του 2002-2003, αντίθετα η αυθαίρετη οικοδομική δραστηριότητα εμφανίζει μια αρχική μείωση,

που μετά το 2001 μετατρέπεται σε αύξηση ακόμα και κατά την περίοδο 2002-2003, που όπως αναφέρθηκε παραπάνω η νόμιμη οικοδομική δραστηριότητα παρουσίαζε μείωση. Τέλος κατά την περίοδο 2003-2004, ενώ η νόμιμη οικοδομική δραστηριότητα παρουσιάζει αυξητικές τάσεις 2,8%, η αυθαίρετη δραστηριότητα υποχωρεί κατά -21,3%.



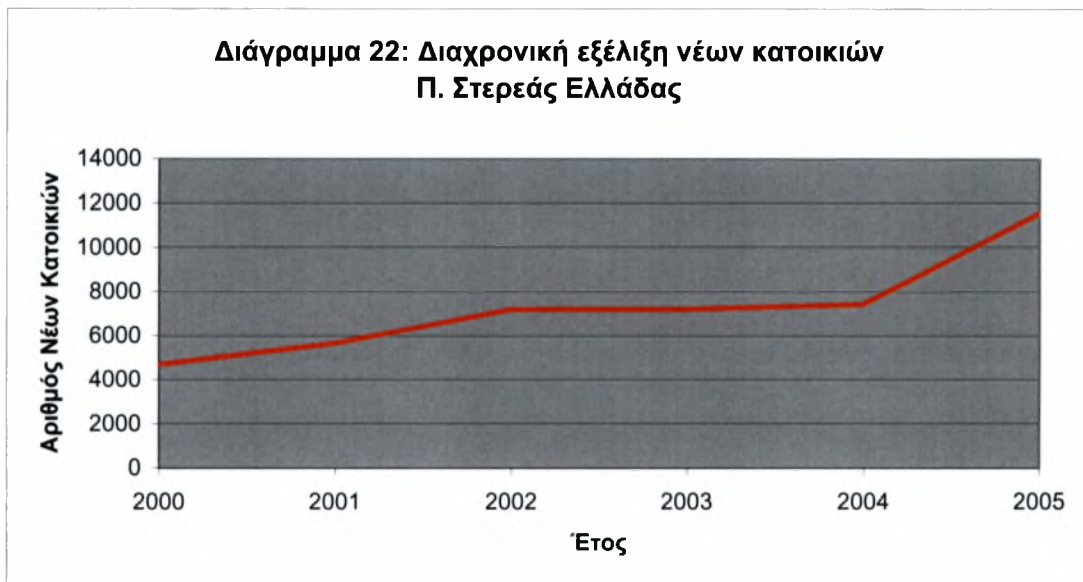
(Πηγή Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε, ίδια επεξεργασία)



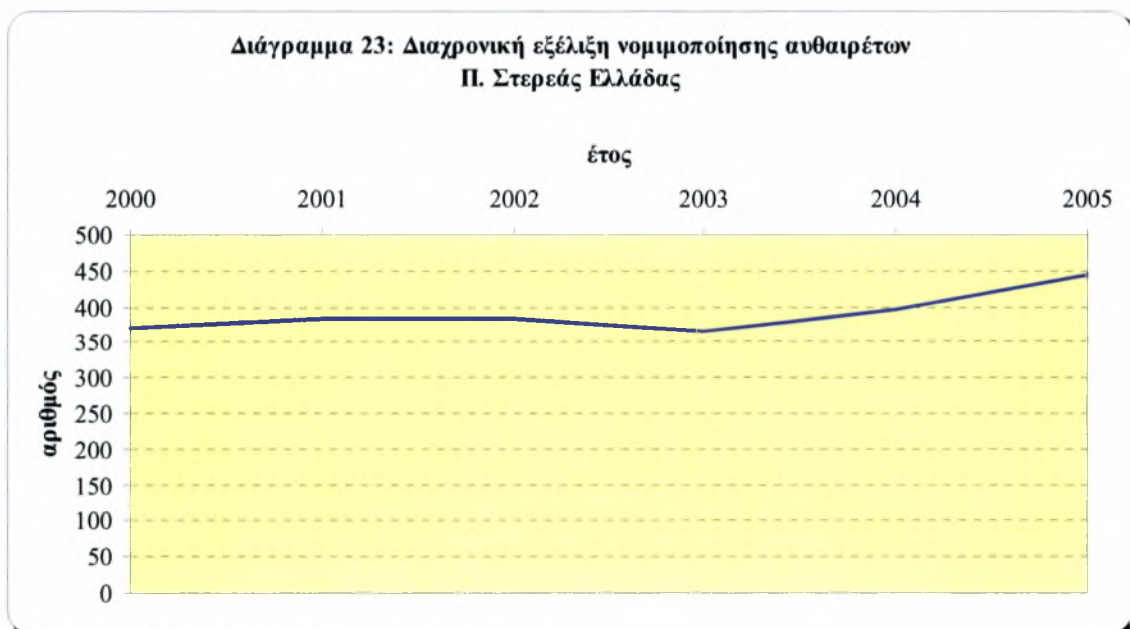
(Πηγή Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε, ίδια επεξεργασία)

- Στην Περιφέρεια Στερεάς Ελλάδας η νόμιμη οικοδομική δραστηριότητα παρουσιάζει μια συνεχή αύξηση σε όλες τις χρονικές περιόδους που μελετώνται και από την κατασκευή των 4.694 κατοικιών το 2000 φτάνει στον αριθμό των

11.523 κατοικιών το 2005. Αντίθετα στην περίπτωση της αυθαίρετης οικοδομικής δραστηριότητας ενώ παρατηρείται και εδώ μια γενικότερη αυξητική τάση ωστόσο, όχι ιδιαίτερα έντονη, την περίοδο 2002-2003 σημειώνεται μείωση -4,3%, η οποία και σε αυτήν την περίπτωση δεν επιτρέπει την ταύτιση των συμπεριφορών των δύο μορφών οικοδομικής δραστηριότητας που μελετάμε.



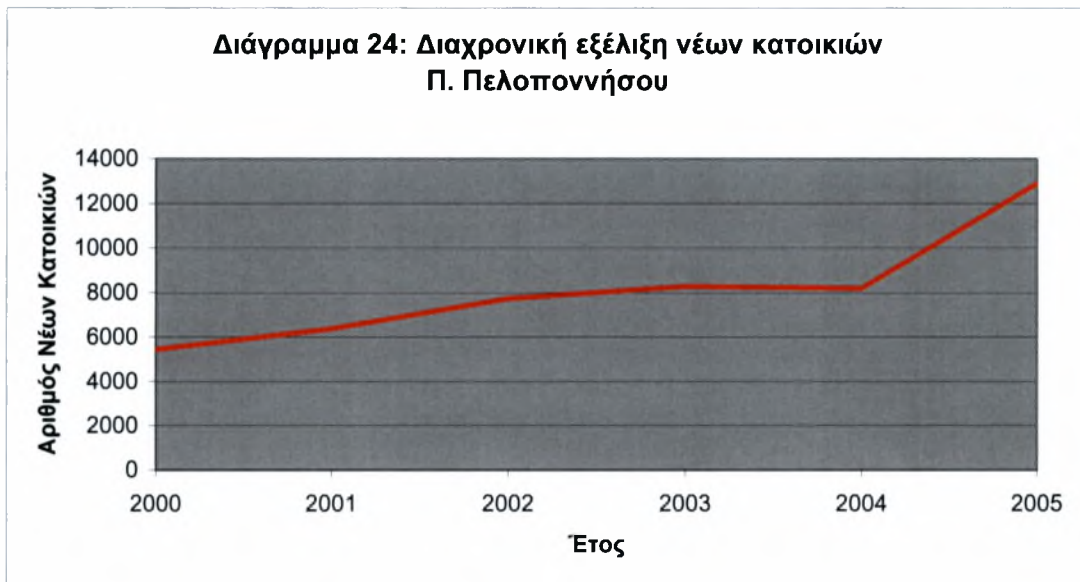
Πηγή Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε, ίδια επεξεργασία)



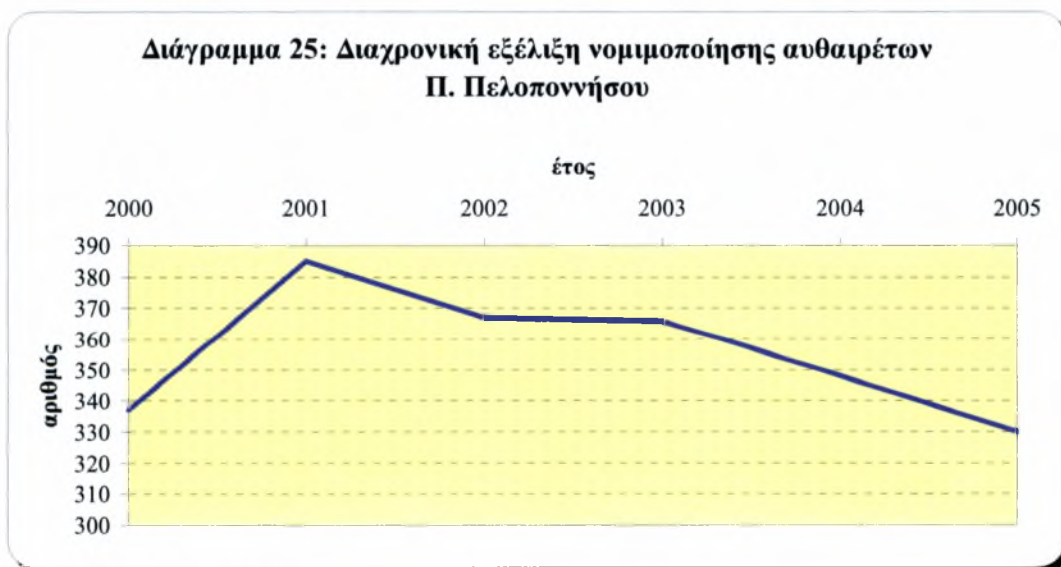
(Πηγή Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε, ίδια επεξεργασία)

- Στην Περιφέρεια Πελοποννήσου οι διαφορές των δύο μορφών οικοδομικής δραστηριότητας που εξετάζονται είναι πολύ πιο εμφανείς από στην προηγούμενη περίπτωση. Έτσι λοιπόν ενώ η νόμιμη οικοδομική δραστηριότητα

παρουσιάζει μια συνεχή αύξηση εκτός από την περίοδο 2003-2004, κατά την οποία παρουσιάζει μια ανεπαίσθητη πτώση κατά -1,1%, η αυθαίρετη οικοδομική δραστηριότητα μετά την αρχική αύξηση που σημειώνει την περίοδο 2000-2001, παρουσιάζει μια συνεχή και κατακόρυφη πτώση με τις αυθαίρετες κατασκευές να σημειώνουν συνολική πτώση από το 2001 έως το 2005 κατά -14,3%



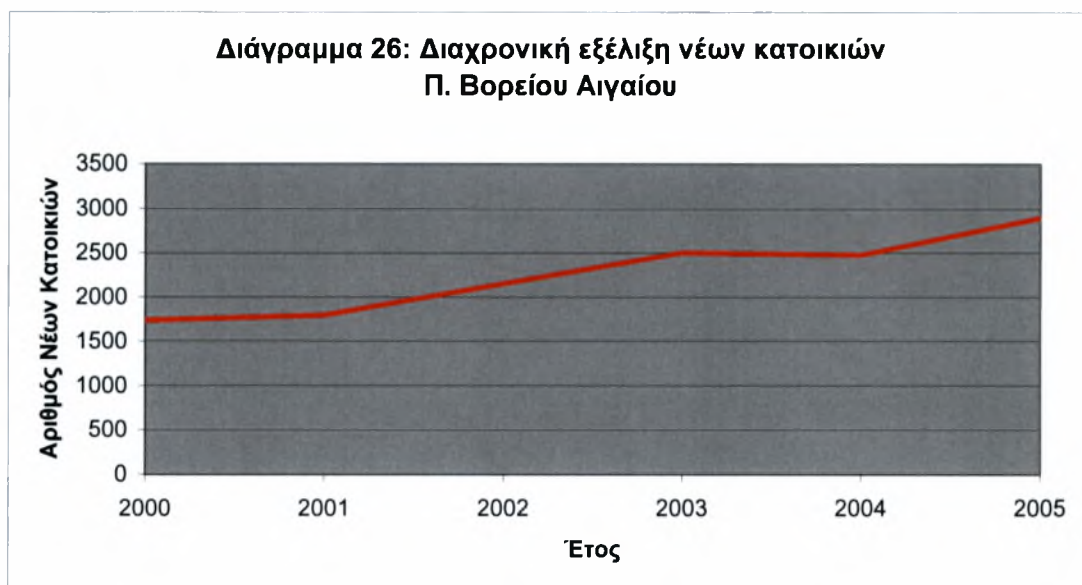
(Πηγή Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε, ίδια επεξεργασία)



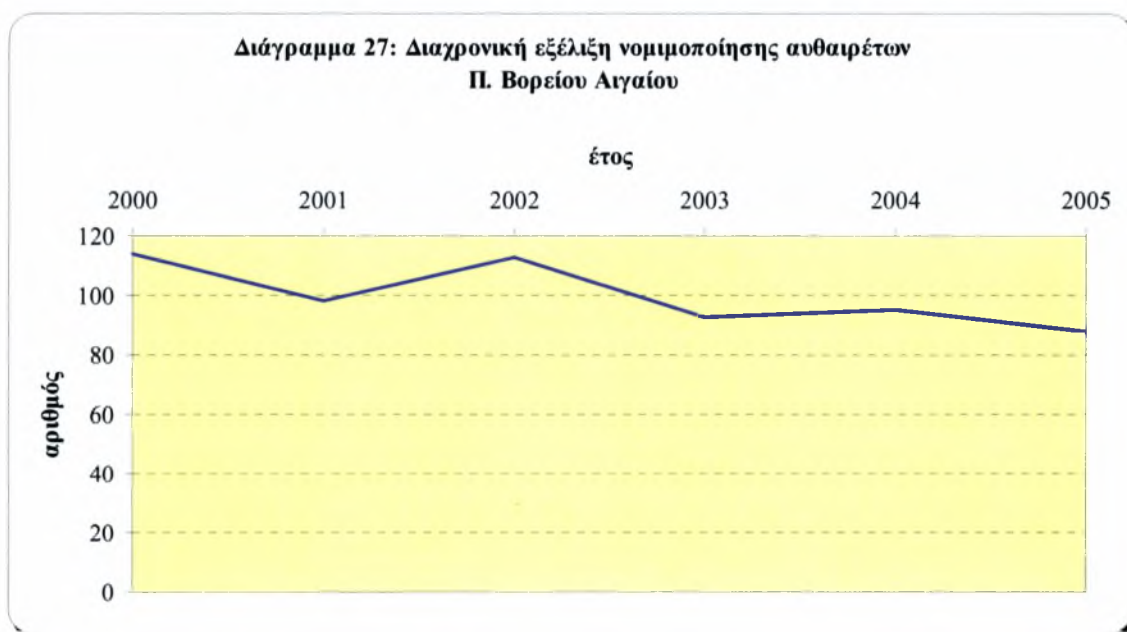
(Πηγή Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε, ίδια επεξεργασία)

- Και σε αυτήν την περιφέρεια οι διαφορές των δυο οικοδομικών δραστηριοτήτων είναι ξεκάθαρες. Έτσι λοιπόν η συνεχής αύξηση της κατασκευής νέων κατοικιών όπως φαίνεται και στα διαγράμματα που αφορούν την Περιφέρεια Βορείου Αιγαίου, δεν συνεπάγεται και μια αντίστοιχη αύξηση στην κατασκευή

αυθαιρέτων, καθώς σε όλες τις χρονικές περιόδους που μελετώνται εκτός από την περίοδο 2001-2002, η κατασκευή αυθαιρέτων παρουσιάζει πτωτική συμπεριφορά.



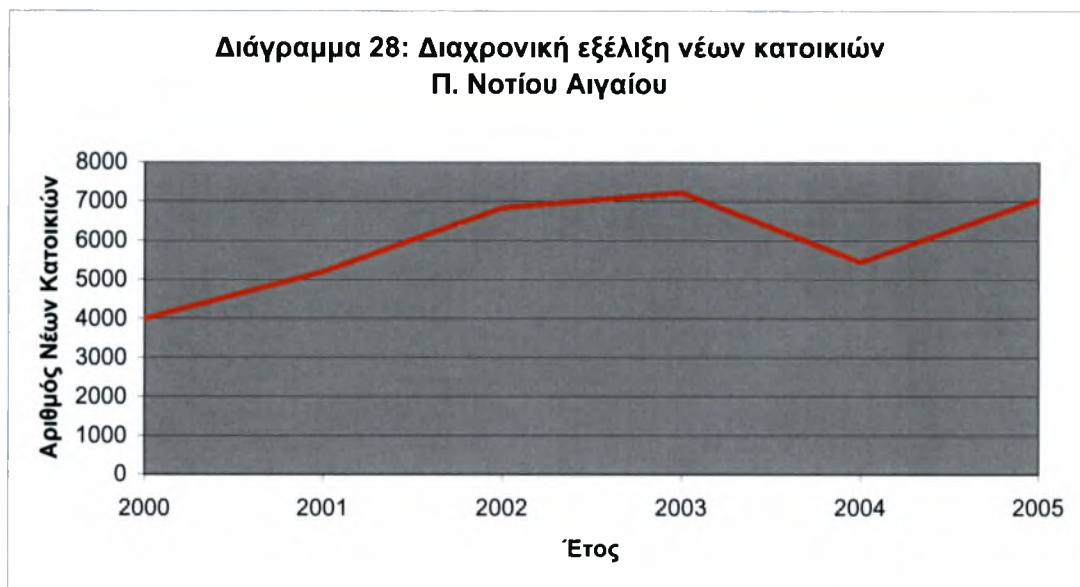
(Πηγή Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε, ίδια επεξεργασία)



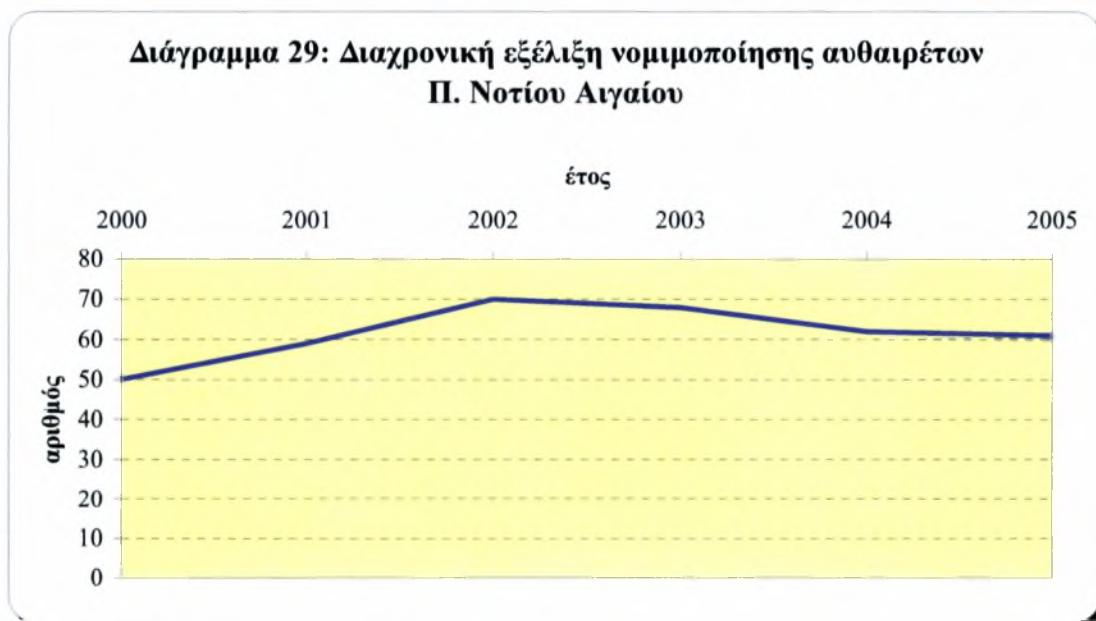
(Πηγή Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε, ίδια επεξεργασία)

- Στην Περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου η συνεχής αύξηση της κατασκευής νόμιμων νέων κατοικιών, ξεκινά το 2000 και συνεχίζεται μέχρι το 2003, στην περίπτωση όμως της αυθαίρετης οικοδομικής δραστηριότητας, η ανοδική πορεία ανακόπτεται ήδη από το 2002. Ενώ μια ακόμη διαφορά, εντοπίζεται και στην

περίοδο 2004-2005, κατά την οποία η νόμιμη οικοδομική δραστηριότητα παρουσιάζει αύξηση 29,2%, η αυθαίρετη μειώνεται κατά 1,6%.

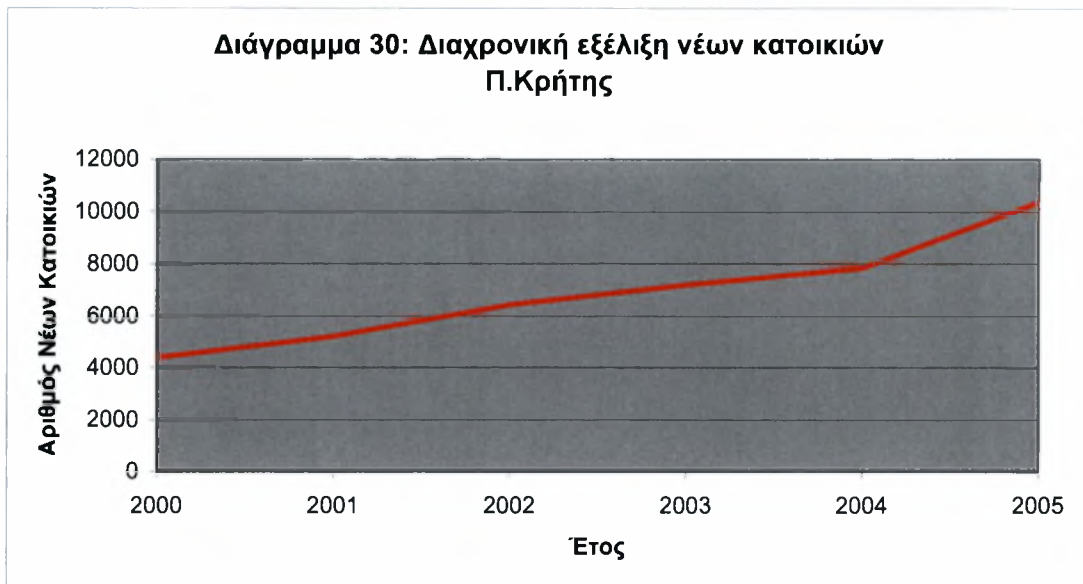


(Πηγή Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε, ίδια επεξεργασία)

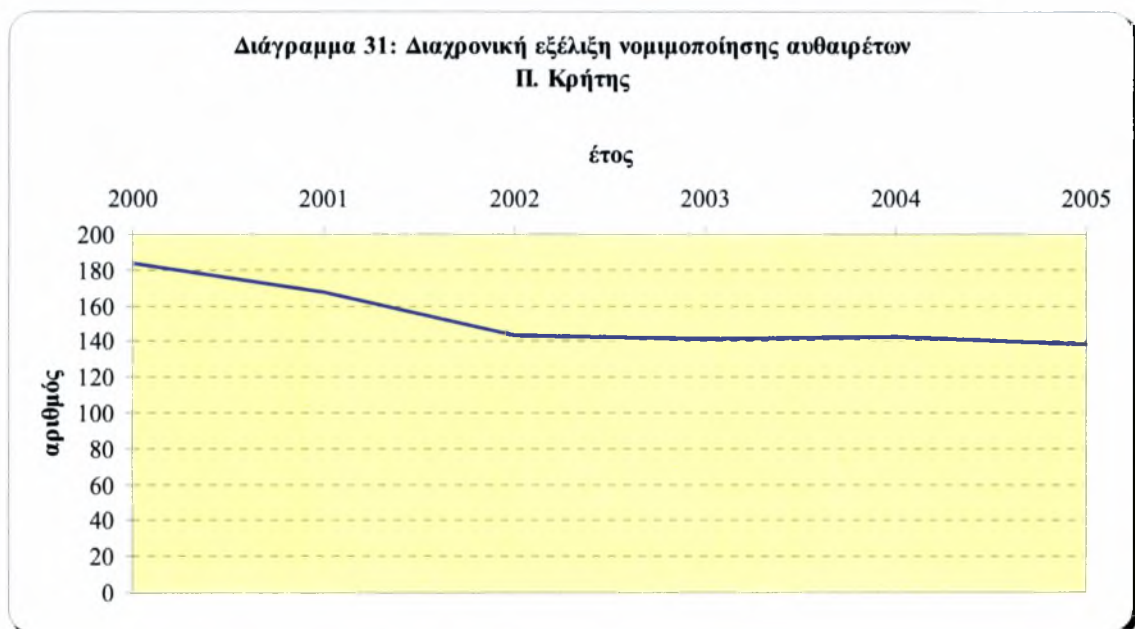


(Πηγή Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε, ίδια επεξεργασία)

- Τέλος στην Περιφέρεια Κρήτης όπως φαίνεται και από τα αντίστοιχα διαγράμματα η συνεχιζόμενη αύξηση των νόμιμων κατασκευών, δεν συμπαρασύρει και τα αυθαίρετα, τα οποία αντίθετα παρουσιάζουν μια συνεχή μείωση.



(Πηγή Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε, ίδια επεξεργασία)



(Πηγή Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε, ίδια επεξεργασία)

7.4 Συμπεράσματα

Οι παρατηρήσεις αυτές μας οδηγούν στο συμπέρασμα ότι η κατασκευή αυθαιρέτων σε καμία περίπτωση δεν εμφανίζεται να ακολουθεί την κατασκευή νέων κατοικιών στις αυξομειώσεις της. Γνωρίζοντας όμως ότι η κατασκευή νέων κατοικιών συναρτάται μιας σειράς οικονομικών και κοινωνικών παραμέτρων που συνθέτουν την αγορά ακινήτων καταλήγουμε ότι η κατασκευή αυθαιρέτων είναι ανεξάρτητη της αγοράς ακινήτων.

Ενώ δηλαδή η αγορά ακινήτων, που ουσιαστικά καθορίζεται από μια σειρά παραγόντων όπως η αγοραστική δύναμη των καταναλωτών, η προσφορά και η ζήτηση, οι πιέσεις για νέες κατοικίες, η τιμή της γης και των ακινήτων, τα στεγαστικά επιτόκια των τραπεζών και γενικότερα από την ευημερία του πληθυσμού, **μπορεί να επηρεάζει και να καθορίζει όπως είναι γνωστό την παραγωγή νέων κατοικιών, δεν μπορεί ωστόσο να επηρεάσει την κατασκευή αυθαιρέτων**. Η κατασκευή των αυθαιρέτων σαν κατασκευαστικός τομέας λειτουργεί ανεξάρτητα και δεν επηρεάζεται από τις εκάστοτε οικονομικές συνθήκες. Το συμπέρασμα αυτό επιβεβαιώνεται και από μια αντίστοιχη διαπίστωση που κάνουν οι Πολύζος και Μινέτος στην μελέτη «Αυθαίρετη δόμηση στην Ελλάδα: Ποσοτική χωρική ανάλυση» σύμφωνα με την οποία η αυθαίρετη κατοικία έχει έναν αρνητικό συσχετισμό με το επίπεδο ευημερίας σε κάθε νομαρχιακό διαμέρισμα κάτι που υποδηλώνει ότι δεν υπάρχει μια σαφής σύνδεση μεταξύ της οικονομικής ανάπτυξης ενός νομαρχιακού διαμερίσματος και του αριθμού των αυθαιρέτων κατοικιών του.

7.5 Παράγοντες που επηρεάζουν την αυθαίρετη δόμηση

Το φαινόμενο της αυθαίρετης κατοικίας στην Ελλάδα είναι ασυμβίβαστο και περίεργο (Polizos, Minetos, 2005). Δεν καθορίζεται από τις οικονομικές συνθήκες, την οικονομική ανάπτυξη και την ευημερία σε μια περιοχή. Αυτό όμως δεν σημαίνει ότι κάποιοι οικονομικοί ή άλλοι παράγοντες δεν μπορούν να το επηρεάσουν σε μικρό ή μεγάλο βαθμό. Γεγονός παρ' όλα αυτά παραμένει ότι η αυθαίρετη δόμηση ενέχει παρανομία, και σαν όλες τις παράνομες πράξεις η επιλογή της είναι θέμα προσωπικής βούλησης. Το γεγονός αυτό και μόνο είναι αρκετό για να σταθμιστούν από τον κάθε άνθρωπο διαφορετικά όλες οι παράμετροι που σχετίζονται με την αυθαίρετη δόμηση και σαν αποτέλεσμα να μην επηρεάζεται και αυτή όπως η νόμιμη οικοδομική δραστηριότητα από το ευρύτερο οικονομικό και αναπτυξιακό περιβάλλον.

Στον παρακάτω πίνακα παρουσιάζονται οι βασικότερες αιτίες κατά κατηγορία στις οποίες οφείλεται η αυθαίρετη δόμηση.

Πίνακας 4: Κατηγοριοποίηση των κυριότερων αιτιών στις οποίες οφείλεται η αυθαίρετη δόμηση

ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΙ ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ	ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΙ ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ	ΔΗΜΟΓΡΑΦΙΚΟΙ ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ	ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ-ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΙ ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ
Αγορά ακινήτων-τιμές γης	Γραφειοκρατία	Πληθυσμιακές μεταβολές	Ανθρώπινη συμπεριφορά
Διάρθρωση αγοράς εργασίας	Σύνθετο και ανεπαρκές νομικό πλαίσιο	Μεταναστευτικές ροές	Πρότυπα κατανάλωσης και τρόπος ζωής
Τομεακή σύνθεση	Ακατάλληλος σχεδιασμός και κατανομή των χρήσεων γης	Οικιακή σύνθεση	Έλλειψη πολιτικής θέλησης και δεσμευσης
Εισοδηματικά επίπεδα	Φτωχή διακυβέρνηση	Επίπεδα εκπαίδευσης	Κερδοσκοπία εδάφους
Επενδύσεις	Έλλειψη διαθέσιμου αστικού εδάφους	Ηλικιακή σύνθεση του πληθυσμού	Στεγαστική πολιτική
Φόροι και Επιχορηγήσεις	Έλλειψη προστασίας καταπάτησης	Αναλογία του αστικού και αγροτικού πληθυσμού	Ιστορικοί και κοινωνικό-οικονομικοί παράγοντες
Ανάπτυξη νέων υποδομών	Ανεπαρκείς μηχανισμοί ελέγχου		Χαμηλής ποιότητας περιβάλλον
Κόστος κατοικίας			Διαφθορά
Παραοικονομία			

(Polizos, Minetos, 2005)

8. ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ

8.1 Αστικός και περιαστικός χώρος

Δεδομένης της συγκέντρωσης του κύριου όγκου των αυθαίρετων κατασκευών σε περιοχές του περιαστικού χώρου, και σε μεγάλη συχνότητα με αρκετά μεγάλη πυκνότητα, η σύγχρονη ελληνική πόλη βρίσκεται αντιμέτωπη με την κατάργηση του «κλειστού» χαρακτήρα της. Αυθαίρετες κατασκευές, σε πλήρη ανακολουθία και σε αρχιτεκτονική ασυμφωνία δεσμεύουν εκτάσεις του εξωαστικού χώρου καταργώντας τα όρια της πόλης και υποβαθμίζοντας το αισθητικό αλλά και φυσικό περιβάλλον.

Εικόνα 5: Παράνομη οικοδομική δραστηριότητα



Ο οργανωμένος αστικός χώρος αποτελεί προϊόν σχεδίασης και οργάνωσης τόσο των υποδομών όσο και των λειτουργιών που επιτελούνται στο εσωτερικό του. Περιλαμβάνει οργανωμένα δίκτυα υποδομών, επαρκείς κοινόχρηστους και κοινωφελείς χώρους και μια ορθολογική κατανομή των χρήσεων γης, η οποία σέβεται τόσο την ποιότητα του περιβάλλοντος όσο και αυτήν της ποιότητας ζωής των κατοίκων. Εμφανίζοντας αυτή την λογική και απολύτως επιθυμητή μορφή το μοντέλο που παρουσιάστηκε παραπάνω έχει τα χαρακτηριστικά μια «κλειστής» πόλης με ξεκάθαρα όρια να την διαχωρίζουν από τον εξωαστικό χώρο και με οργανωμένη εσωτερική δομή.

Τα πλεονεκτήματα μιας τέτοιας πόλης δεν περιορίζονται ούτε στον αριθμό ούτε στη φύση τους. Ξεκινώντας από την αισθητική πλευρά του ζητήματος, τα σαφή όρια της πόλης με τον περιαστικό και εξωαστικό χώρο να διαχωρίζεται από τον αστικό δομημένο χώρο, δεν επιτρέπουν την δημιουργία της εντύπωσης παραμελημένων και

απομακρυσμένων γειτονιών. Όπως επίσης και την εντύπωση των άναρχα τοποθετημένων κατοικιών και ακόμα χειρότερα επαγγελματικών χώρων (βιοτεχνίες, συνεργεία, αποθήκες), που πέρα από τις αδιαμφισβήτητες περιβαλλοντικές και αισθητικές επιπτώσεις συμβάλλουν στην πτώση της αξίας της γης στην εν λόγω περιοχή, επιβαρύνοντας αρνητικά τόσο τους ίδιους τους αυθαιρετούντες όσο και τους ιδιοκτήτες όμορων οικοπέδων.

Ακολουθώντας σαφείς πολεοδομικούς και οικοδομικούς κανονισμούς στο σχεδιασμό μιας πόλης διασφαλίζεται η αισθητική ενότητα και η ομοιομορφία των δομών στο χώρο, χωρίς αυτό να σημαίνει τον περιορισμό της ελεύθερης βούλησης των ιδιοκτητών ή των αρχιτεκτόνων. Δίνει απλά την δυνατότητα στον κάτοικο ή στον επισκέπτη να αντιληφθεί το χώρο και να τον βιώσει σαν αποτέλεσμα ιστορικών, οικονομικών και αρχιτεκτονικών ζυμώσεων και όχι σαν απόρροια των οικιστικών ή αισθητικών αναγκών και αναζητήσεων του εκάστοτε ιδιοκτήτη. Ενώ παράλληλα αποφεύγεται η διασπορά των χρήσεων γης και η τυχαία ανάμειξη τους η οποία επιβαρύνει και υποβιβάζει πέρα από το αισθητικό και το ίδιο το φυσικό περιβάλλον.

Στα πλαίσια μια «κλειστής» και συνεπώς λογικά δομημένης πόλης, καθίσταται εφικτή η σύνδεση όλων των επιμέρους κατοικιών με τα δίκτυα υποδομών (ύδρευσης, αποχέτευσης, τηλεφώνου), δίνεται η δυνατότητα εξασφάλισης ελεύθερων χώρων εντός του πολεοδομικού συγκροτήματος οι οποίοι θα αξιοποιηθούν για την δημιουργία κοινόχρηστων και κοινωφελών χώρων. Το οδικό δίκτυο και οι λοιπές υποστηρικτικές δομές (χώροι στάθμευσης, πεζοδρόμια, πεζόδρομοι) είναι σε επάρκεια και δεν επιφορτίζεται ούτε η ποιότητα ζωής των κατοίκων (δαπάνη χρόνου) ούτε το περιβάλλον (εκπομπές αέριων ρύπων λόγω του φόρτου των οδών), ενώ όπως και όλα τα παραπάνω μπορεί να επεκταθεί και να καλύψει μελλοντικές ανάγκες.

Ωστόσο αδιαφορώντας για τα πλεονεκτήματα που εγγυάται ο «κλειστός» χαρακτήρας μιας πόλης, η ανθρώπινη οικοδομική δραστηριότητα τείνει σχεδόν πάντα και παντού να καταργεί όλα αυτά τα όρια με τα αρμόδια νομοθετικά και πολεοδομικά όργανα, να την αντιμετωπίζουν άλλοτε σθεναρά και άλλοτε πιο ήπια με μια δόση ανοχής που αγγίζει τα όρια της συγκατάβασης. Οι επιπτώσεις όμως δυστυχώς για το περιβάλλον που συνεπάγονται αυτής της δραστηριότητας είναι πολλαπλασιαστικές για το περιβάλλον και τις περισσότερες φορές μη αναστρέψιμες .

Με τα όρια της πόλης να έχουν παραβιαστεί μέσα από την διάχυση της οικιστικής ανάπτυξης, το περιβάλλον τόσο ενδοαστικά όσο και εξωαστικά τίθεται σε άμεσο κίνδυνο. Η αισθητική του τοπίου αλλοιώνεται από παράταιρες γειτονιές και άχαρες τις περισσότερες φορές δομές οι οποίες διακόπτουν ή επηρεάζουν την φυσική συνέχεια των οικοσυστημάτων. Η διακοπή της συνέχειας των φυσικών οικοσυστημάτων μπορεί να επηρεάσει τη συνολική τους υπόσταση και λειτουργία, και να προκαλέσει φαινόμενα ερημοποίησης, ιδιαίτερα σε περιοχές με κλίσεις (Χόνδρου, 2004).

8.2 Υδροφόρος ορίζοντας

Μια από τις σημαντικότερες ομάδες περιβαλλοντικών επιπτώσεων των αυθαιρέτων κατασκευών είναι αυτή η οποία προκαλείται λόγω της παραρεμάτιας ή παραποτάμιας παράνομης ανοικοδόμησης. Το μάζωμα των ρεμάτων και των ποταμών οδηγεί στην δημιουργία στάσιμων νερών υπεύθυνων για μολυσματικές ασθένειες, δηλητηριάσεις ανθρώπων και ζώων και στην εμφάνιση μεγάλων πληθυσμών εντόμων. Ωστόσο η σημαντικότερη από περιβαλλοντικής και οικονομικής πλευράς έκφανση του προβλήματος είναι η αδυναμία που προκαλείται στο ρεμάτιο ή ποτάμιο σύστημα να απομακρύνει μεγάλους όγκους νερού κατά τις έντονες βροχοπτώσεις. Αυτό οδηγεί σε υπερχειλίση και πλημμύρα των επιφανειακών υδάτων που προκαλούν ισοπέδωση των παραποτάμιων φυσικών σχηματισμών και ανθρώπινων κατασκευών οι οποίες παρασύρονται μαζί και με άλλα επιπλέοντα αντικείμενα προς την θάλασσα.

Η αδυναμία σύνδεσης των αυθαιρέτων κατασκευών με τα δίκτυα αποχέτευσης οδηγεί στην ρύπανση του υδροφόρου ορίζοντα από τις ιδιόκτητες αποχετευτικές εγκαταστάσεις, ενώ η αδυναμία σύνδεσης με τα δίκτυα ύδρευσης οδηγεί στην πτώση του υδάτινου ορίζοντα από τις παράνομες γεωτρήσεις. Σε πολλές περιπτώσεις λόγω των αλλοιώσεων που προκαλούνται στο υπέδαφος αλλά και στην χλωρίδα από την ανεξέλεγκτη οικοδομική δραστηριότητα επέρχεται διάβρωση στην επιφάνεια του εδάφους, το φαινόμενο αυτό παρατηρείται ιδιαίτερα σε περιοχές με κλίσεις, και επιφέρει πολλαπλασιαστικά αποτελέσματα όπως κατολισθήσεις, πλημμύρες κτλ .

Τέλος όσων αφορά την αυθαίρετη δόμηση κυρίως στον εξωαστικό χώρο αλλά και όχι μόνο, υπάρχει και η διάσταση των αυθαίρετων κατασκευών προς επαγγελματική εκμετάλλευση (βιοτεχνίες, συνεργεία, αποθήκες). Επιδιώκοντας να επωμισθούν τα πλεονεκτήματα της γειννίας με τα αστικά κέντρα και τις υποδομές που αυτά διαθέτουν, δεν είναι λίγοι αυτοί που επιλέγουν να αυθαιρετήσουν από το να συμμορφωθούν με τους κανόνες δικαίου και τις επιταγές των πολεοδομικών ή των ρυθμιστικών σχεδίων. Το ήδη επιβαρυνμένο από τις αστικές λειτουργίες περιβάλλον πρέπει να αντιμετωπίσει την επιπλέον ατμοσφαιρική και ηχητική ρύπανση και να ικανοποιήσει τις ανάγκες αυτών των λειτουργιών σε νερό.

8.3 Δάση

Οι αυθαίρετες κατασκευές δεν αποτελούν ένα «πλεονέκτημα» μόνο των αστικών και περιαστικών περιοχών της χώρας. Η ίδια αδηφάγα μανία της καταπάτησης και της αυθαιρεσίας εμφανίζεται και σε άλλες περιοχές της επικράτειας στον ίδιο ή και σε ακόμα πιο έντονο βαθμό.

Η σχετιζόμενη με το δάσος ή την δασική έκταση αυθαιρεσία αποτελεί ένα φαινόμενο σύγχρονο και ιδιαίτερα διαδεδομένο στην Ελλάδα. Αποσκοπεί στην δημιουργία οικοπεδικών εκτάσεων τα οποία στη συνέχεια μέσω νομικών κενών μπορούν να ιδιωτικοποιηθούν και να οικοδομηθούν με τεράστια οικονομικά οφέλη για τους νέους ιδιοκτήτες.

Η μέθοδος ωστόσο που είθισται να χρησιμοποιείται για την δημιουργία αυτών των οικοπέδων είναι ο εμπρησμός δασικών εκτάσεων, οι οποίες στην συνέχεια περιφράσσονται από τους καταπατητές και είναι έτοιμες προς ανοικοδόμηση και κατόπιν για νομιμοποίηση από την ίδια την πολιτεία. Η καταστροφή των δασών και των δασικών εκτάσεων όμως, όπως είναι φυσικό, ενέχει μια σειρά κινδύνων τόσο για την φυσική ισορροπία του οικοσυστήματος, όσο και για τον ίδιο τον άνθρωπο.

Οι εκούσιοι εμπρησμοί καταστρέφουν ανεξέλεγκτα τεράστιες εκτάσεις δασικής γης, εξαφανίζοντας την ενδημική χλωρίδα και πανίδα μέχρι να περιοριστεί και να σβηστεί η φωτιά. Τα αποτελέσματα μπορούν να αντιμετωπιστούν από την ίδια την φύση και το περιβάλλον να επανέλθει στην φυσιολογική πρότερη κατάσταση του, ο χρόνος όμως

που απαιτείται για αυτή την αποκατάσταση είναι αρκετός σε αντίθεση με τον χρόνο που απαιτείται για την δημιουργία των νέων αυθαιρέτων. Οι αυθαιρετούντες και κατ' επέκταση τα ίδια τα αυθαίρετα ευθύνονται για την ασυνέχεια των οικοσυστημάτων, την καταστροφή και τον περιορισμό πολύτιμων εκτάσεων πρασίνου, για την εξαφάνιση πουλιών και ζώων. Τα δάση αποτελούν τα φυσικά κλιματιστικά συστήματα ευρύτερων περιοχών και σε πολλές περιπτώσεις πόλεων, η καταστροφή τους συνεπάγεται πτώση των επιπέδων οξυγόνου, αύξηση των επιβλαβών συστατικών του αέρα, ξηρασία και αύξηση της θερμοκρασίας.

Εικόνα 6: Αυθαίρετα σε καμένες περιοχές .



Με την καταστροφή της χλωρίδας, η ικανότητα του εδάφους να απορροφά και να απομακρύνει με ασφάλεια τα βρόχινα νερά μειώνεται. Τα νερά κυρίως στις περιοχές με κλίση, ρέουν αναπτύσσοντας μεγάλες ταχύτητες παρασύροντας χώματα και πέτρες από το αποσαθρισμένο έδαφος, προκαλώντας πολλές υλικές ζημιές. Τα φαινόμενα αυτά δεν αφορούν μόνο τις περιοχές που περιλαμβάνουν τον κυρίως όγκο των αυθαιρέτων αλλά και τις όμορες περιοχές από τις οποίες περνά το νερό, κυλώντας από τις υψηλότερες υψομετρικά περιοχές προς τις χαμηλότερες ή την θάλασσα. Επιπρόσθετα το δάσος έχει την ιδιότητα να συμβάλει καθοριστικά στην διατήρηση και συμπλήρωση του υπόγειου υδροφόρου ορίζοντα. Υπολογίζεται ότι σε ένα υγιές δάσος μέσω του συστήματος των

ριζών, το 60% του βρόχινου νερού απορροφάτε από το έδαφος και καταλήγει στις υπόγειες δεξαμενές, σε αντίθεση με ένα κατεστραμμένο δάσος στο οποίο το ποσοστό υποδιπλασιάζεται (30%), αυξάνοντας τα επιφανειακά ρέοντα νερά και δημιουργώντας μεγάλες ελλείψεις σε πόσιμο και αρδεύσιμο νερό.

Η ενιαία και αδιάσπαστη εικόνα του δάσους σταδιακά καταστρέφεται, αρχικά οι πρώτοι αυθαιρετούντες και στην συνέχεια ένας ατελείωτος αριθμός αυθαιρέτων που ιδιωτικοποιούνται την δημόσια περιουσία και το κοινωνικό αυτό αγαθό. Η επιθυμία απόκτησης κατοικίας και τα νομικά κενά οδηγούν με μαθηματική ακρίβεια σε μια συνεχόμενη και ατέλευτη καταπάτηση, που μόνο η εξαφάνιση κάθε πιθανής δομήσιμης έκτασης μπορεί να την ανακόψει.

Σήμερα μόλις το 6,5% των 9 εκατ. στρεμμάτων ελληνικών δασών και καλλιεργειών που αποτεφρώθηκαν τα τελευταία είκοσι χρόνια έχει αναδασωθεί. Στις καμένες περιοχές και σε άλλες παλιές δασικές εκτάσεις «ξεφύτρωσαν» μέσα στο ίδιο διάστημα περίπου 200.000 αυθαίρετα. Πιο συγκεκριμένα, μέχρι σήμερα έχουν αναδασωθεί μόνο 590.153 από τα 9.067.291 στρέμματα γης που αποτεφρώθηκαν τα τελευταία 20 χρόνια. Στις δασικές εκτάσεις και έχουν ανεγερθεί το 1/3 του συνόλου των αυθαιρέτων κτισμάτων που υπάρχουν σήμερα στην Ελλάδα (συνολικά το ΤΕΕ υπολογίζει τα αυθαίρετα σε 600.000 – 700.000)(Ελεύθερος τύπος Κυριακή, 5/08/07).

Η μεγάλη έξαρση στην καταπάτηση και οικοπεδοποίηση δασών ξεκίνησε την περίοδο της δικτατορίας, σύμφωνα με τον Δραγκιώτη, μέλος της Διοικούσας Επιτροπής του ΤΕΕ. Πρόκειται για μία συστηματική ιστορία, εκεί όπου υπάρχουν παραθεριστικές κατοικίες. Οι περιοχές όπου παρατηρείται η μεγαλύτερη καταπάτηση και οικοπεδοποίηση δασικών εκτάσεων, και στις οποίες κτίστηκαν αυθαίρετα βρίσκονται κυρίως στην Αττική, την Εύβοια, την Κορινθία και τη Χαλκιδική. Μάλιστα, η πλειονότητά τους εντοπίζεται στην Αττική, σε ποσοστό 60%. Το πρόβλημα ξεκίνησε από το Λαύριο, την Κερατέα και τα Μεσόγεια, αν και κάποιοι οικισμοί, όπως για παράδειγμα η Πεντέλη, εμφανίστηκαν να οικοδομούνται την τελευταία δεκαετία. Τελευταία από τις περιοχές «μπήκε στο παιχνίδι» η Κορινθία, ενώ κοινό τόπο αποτελεί η θέση ότι όσο δεν υπάρχουν δασικοί χάρτες, το πρόβλημα θα παραμένει. Πρέπει να υπάρξει επομένως πολεοδομημένη γη και πρόνοια στη νομοθεσία, ώστε οι κατεδαφίσεις να γίνονται άμεσα, όταν αυτή η αδυναμία του κράτους να αντιμετωπίσει

το φαινόμενο αποδεικνύεται ξεκάθαρα από το γεγονός ότι μόνο για την Περιφέρεια Αττικής από τον Απρίλιο του 2004 μέχρι σήμερα έχουν εκδοθεί 587 αποφάσεις κατεδάφισης, οι 230-250 από τις οποίες αφορούν σε σπίτια. Από αυτές, ελάχιστες μόνο εκτελέστηκαν.

Στη χώρα μας το 66% των δασών είναι κρατικά και μόνο το 8% είναι ιδιωτικά. Στην Ευρωπαϊκή Ένωση η κατάσταση είναι η αντίστροφη, το 60% των δασών είναι αμιγώς ιδιωτικά και μόνο το 20% κρατικά (Διαθέσιμο στο <URL <http://www.hri.org/E/1998/98-08-20.dir/stiles/analisi.htm>>)

8.4 Παραθαλάσσιες περιοχές

Ένας σημαντικός αριθμός αυθαιρέτων είναι συγκεντρωμένος στις παραθαλάσσιες περιοχές της Ελλάδας. Για την ανάλυση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων που προκαλούνται από τις παραθαλάσσιες αυθαίρετες κατασκευές πρέπει αρχικά να διακρίνουμε αυτά τα αυθαίρετα σε δύο βασικές υποκατηγορίες. Σε αυτά που δομούνται σε παραθαλάσσιους οικισμούς είτε εντός είτε εκτός (περιμετρικά) των οικιστικών περιοχών και σε αυτά που δομούνται σε περιοχές που δεν γειτνιάζουν με παραθαλάσσιες πόλεις οι οικισμούς (πχ. σε ακρογιαλιές, όρμους κτλ).

Οι επιπτώσεις που προκαλούνται στο φυσικό περιβάλλον από την πρώτη κατηγορία είναι οι ίδιες με αυτές που αναλύθηκαν στην αρχή του κεφαλαίου και οφείλονται στα αυθαίρετα του αστικού και περιαστικού χώρου. Τα αποτελέσματα ωστόσο στην προκειμένη περίπτωση μπορούν να θεωρηθούν πιο άμεσα από την περίπτωση στην αρχή του κεφαλαίου δεδομένης της εγγύτητας των παραθαλάσσιων περιοχών με το φυσικό περιβάλλον (δάση, θάλασσα), που αποτελούν και τα πιο ευπαθή τμήματα του.

Εικόνα 7: Αυθαίρετη κατασκευή σε παραθαλάσσια περιοχή.



Ωστόσο για την κατηγορία αυτή πέρα από την μορφή που παίρνει η αυθαιρεσία και είναι ανάλογη αυτής των αστικών περιοχών, εντοπίζεται και μια ακόμη μορφή αυθαιρεσίας, που σχετίζεται με την κατασκευή και λειτουργία παράνομων τουριστικών εγκαταστάσεων σε παραλίες, τα αποτελέσματα αυτής της κατηγορίας αυθαιρέτων είναι η διατάραξη της υποθαλάσσιας πανίδας από την ρύπανση που προκαλούν οι φωτιστικές και ηχητικές εγκαταστάσεις των καταστημάτων αυτών, η επέμβαση στις φυσικές δομές με την κατασκευή λιμενικών εγκαταστάσεων και η υπερσυγκέντρωση ανθρώπων.

Οι επιπτώσεις της δεύτερης κατηγορίας αυθαιρέτων είναι αυτές που προκαλούν το μεγαλύτερο ενδιαφέρον από οικολογικής άποψης. Αποτελούν ένα συνδυασμό των επιπτώσεων των αυθαιρέτων των αστικών (και περιαστικών περιοχών) και αυτών που σχετίζονται με την καταστροφή των δασών στις οποίες προστίθεται ένας αρκετά μεγάλος αριθμός περιβαλλοντικών επιπτώσεων άμεσα συνυφασμένων με την παραλία, τον αιγιαλό και γενικότερα θαλάσσια περιοχή.

Η ευρύτερη περιοχή ενός παραθαλάσσιου αυθαιρέτου υφίσταται μια σειρά μορφολογικών αλλοιώσεων ούτως ώστε να μπορεί να οικοδομηθεί. Μεγάλες εκτάσεις ισοπεδώνονται, χαράσσεται παράνομο οδικό δίκτυο για την σύνδεση του αυθαιρέτου με το νόμιμο οδικό δίκτυο, ενώ σε πολλές περιπτώσεις υπάρχει και η αλλοίωση του

παράλιου μετώπου για την δημιουργία υποστηρικτικών τουριστικών εγκαταστάσεων (ιδιωτική πλαζ, μαρίνα κτλ).

Γενικότερα οι παραθαλάσσιες και παράκτιες περιοχές παρά την σημαντικότητα τους λόγω της θέσης τους ή των ιδιαίτερων φυσικών τους χαρακτηριστικών αποτέλεσαν αποδέκτες εντονότατων πιέσεων ειδικότερα από την αυθαίρετη εκτός σχεδίου δόμηση. Αποτέλεσμα όλων αυτών των πιέσεων ήταν οι σοβαρές συγκρούσεις χρήσεων γης στις συγκεκριμένες περιοχές με την υποβάθμιση του φυσικού περιβάλλοντος (Μπεριάτος, Οικονόμου, Πυργιώτης, 1994).

8.5 Συμπεράσματα

Από την ανοικοδόμηση κτισμάτων (αυθαίρετα) τα οποία δεν υπακούν σε κανέναν πολεοδομικό και χωροταξικό σχεδιασμό, είναι λογικό να διακόπτεται η συνέχεια του φυσικού οικοσυστήματος που τα περιβάλλει και να διαταράσσεται η ισορροπία περιοχών σημαντικών για την ορνιθοπανίδα. Αυθαίρετα «αναρριχώνται» σε πλαγιές καταστρέφοντας περιοχές σημαντικές για την αναπαραγωγή και επιβίωση των θαλάσσιων πτηνών. Επιπλέον οι περιοχές που παρουσιάζουν σημαντικά τουριστικά πλεονεκτήματα ή διακρίνονται για το πλούσιο φυσικό τους περιβάλλον (ωραίες θάλασσες, συνδυασμό πράσινου και θάλασσας κτλ) αποτελούν τα κύρια σημεία που επιλέγουν οι αυθαιρετούντες για την ανέγερση των παράνομων κατασκευών, το αποτέλεσμα είναι να αλλοιώνεται η καλαισθησία του φυσικού τοπίου από διάσπαρτα κτήρια και λιμενικές εγκαταστάσεις.

Για την ικανοποίηση των βασικών λειτουργικών αναγκών τους, οι ιδιοκτήτες, και εφόσον δεν μπορούν να συνδεθούν με τα βασικά δίκτυα υποδομών, αναγκάζονται να καταφύγουν σε «παραδοσιακές» παράνομες λύσεις. Υπόγειες δεξαμενές συγκεντρώνουν τα λύματα των κατοικιών προσβάλλοντας τον υπόγειο υδροφόρο ορίζοντα.

Για την κάλυψη των βασικών αναγκών των κατοικιών σε νερό, πέρα από την λύση των δεξαμενών οι αυθαιρετούντες συχνά χρησιμοποιούν και άλλες μεθόδους. Όταν τα υπόγεια κοιτάσματα γλυκού νερού το επιτρέπουν, επιλέγεται η κατασκευή γεωτρήσεων, με συνέπειες που ήδη έχουν αναλυθεί παραπάνω, καθώς και την χρησιμοποίηση

συστημάτων αφαλάτωσης του θαλασσινού νερού. Τα αποτελέσματα αυτής της μεθόδου είναι καταρχήν η διατάραξη του υποθαλάσσιου οικοσυστήματος, λόγω της ανάδευσης που προκαλείται στην άμμο και του θορύβου, καθώς επίσης και αισθητικά λόγω των σωληνώσεων που χρησιμοποιούνται για την άντληση του νερού.

Όλες οι παραπάνω περιβαλλοντικές επιπτώσεις που αναφέρθηκαν άσχετα με την κατηγορία στην οποία ανήκουν ή τον βαθμό της σοβαρότητας τους εμφανίζουν κάποια κοινά χαρακτηριστικά. Δρουν σε βάρος του περιβάλλοντος συσσωρευτικά, τα αποτελέσματά τους είναι πολλαπλασιαστικά τόσο βραχυπρόθεσμα όσο και μακροπρόθεσμα και το χειρότερο, είναι μη αναστρέψιμες (ακόμα και αν νομιμοποιηθεί το αυθαίρετο αυτές δεν σταματούν να επιβαρύνουν με την ύπαρξή τους).

9. ΜΕΤΡΑ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗΣ – ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Αν και οι δεκαετίες του 1980 και του 1990 χαρακτηρίστηκαν διεθνώς από πολύ σημαντικές εξελίξεις στους τομείς της αστικής οικιστικής ανάπτυξης και πολεοδομικής οργάνωσης, η Ελλάδα παρέμεινε απλώς θεατής. Οποιοσδήποτε προσπάθειες επιχειρήθηκαν με σκοπό την καθιέρωση ενός νέου μοντέλου πολεοδομικής πολιτικής όχι μόνο δεν απέδωσαν τα αναμενόμενα αλλά συνέβαλαν στην διαχρονική αύξηση των ήδη πολλών προβλημάτων. Η μεταρρυθμιστικές προσπάθειες δεν θέλησαν να έρθουν σε ρήξη με τα καλά εδραιωμένα συμφέροντα όπως αυτά της μικροιδιοκτησίας της γης, το ισχυρό οικοδομικό-κατασκευαστικό σύστημα και τις ίδιες τις ειδολογικές αντιλήψεις της ελληνικής κοινωνίας αλλά προτίμησαν να συμβιβαστούν μ' αυτές. Η ανίσχυρη πολιτική βούληση στην Ελλάδα δημιούργησε και εξακολουθεί να δημιουργεί τα πολύ σοβαρά προβλήματα στη δομή, την εικόνα και τη λειτουργία του αστικού και εξωαστικού χώρου. Είναι σαφές επομένως ότι υπάρχει ανάγκη συστηματικών αλλαγών (Οικονόμου, Πετράκος, 1999).

Η σοβαρότητα του ζητήματος της αυθαίρετης δόμησης καθώς και οι προεκτάσεις του φαινομένου τόσο στο περιβάλλον όσο και στην οικονομία της Ελλάδας απασχόλησαν τους επιστήμονες κατά της εργασίες του συνεδρίου «Αυθαίρετα και Εθνική Οικονομία. Η ανάγκη της Αγοράς Ακινήτων για σύγχρονο Κτηματολόγιο και Χωρικό Σχεδιασμός» που διοργανώθηκε από το ΤΕΕ (Σούνιο, 28-31 Μαρτίου 2007), στα πρακτικά του οποίου πέραν των άλλων εμπεριέχονται ορισμένα μέτρα για την αντιμετώπιση του προβλήματος. Τα μέτρα αυτά όπως παρουσιάζονται στην έκθεση της Χ. Πότσιου Προέδρου της Επιτροπής 3 της FIG και μέλους του Συμβουλίου του UNECE WPLA, παρουσιάζονται παρακάτω και αποδεικνύουν τις σοβαρές ελλείψεις της ελληνικής νομοθεσίας αλλά και την κενή ιδεολογίας συνείδηση τόσο του κρατικού μηχανισμού που το ανέχτηκε, όσο και του μεγαλύτερου μέρους των Ελλήνων που χωρίς απολύτως κανέναν ηθικό ενδοιασμό εκμεταλλεύονται την ολιγωρία των αρμοδίων προς όφελος τους.

Το εργαλείο της νομιμοποίησης⁶ έχει θεωρηθεί ως πιθανή λύση για την αντιμετώπιση

⁶ Πέραν των άλλων προβλημάτων με τα οποία είναι συνιφασμένη η αυθαίρετη δόμηση συχνά συνοδεύεται από υψηλό κόστος κατασκευών, χαμηλότερη ποιότητα κατασκευών, και έλλειψη

του ζητήματος της αυθαίρετης δόμησης και χρησιμοποιείται σε διάφορες χώρες. Η νομιμοποίηση αυθαιρέτων κατασκευών προκαλεί ενδοιασμούς διότι με αυτόν τον τρόπο οι υπάρχοντες (αλλά μη τηρούμενοι από όλους) πολεοδομικοί και οικοδομικοί κανονισμοί υποβιβάζονται. Η νομιμοποίηση των αυθαιρέτων έχει ήδη εφαρμοσθεί ως λύση σε μερικές χώρες της UNECE⁷ (π.χ. Ιταλία, Τουρκία, Αλβανία, κλπ), και μπορεί να συνδυασθεί με επιβολή χρηματικού προστίμου. Πάντως από κάποιες προηγούμενες περιπτώσεις φαίνεται ότι η νομιμοποίηση ίσως επιφέρει μια ενθάρρυνση κατασκευής νέων αυθαιρέτων κτισμάτων. Η νομιμοποίηση μπορεί να επιτυγχάνεται και μέσω της ένταξης ευρύτερων περιοχών αυθαιρέτων σε πολεοδομικό σχέδιο, πετυχαίνοντας κατ' αυτόν τον τρόπο την περιβαλλοντική εξυγίανση της περιοχής σε συνδυασμό με την δυνατότητα κατασκευής όλων των απαραίτητων κοινωφελών εγκαταστάσεων, κοινόχρηστων χώρων και υπηρεσιών.

Η αξιολόγηση των κτισμάτων σχετικά με την στατική επάρκεια, την ασφάλεια, τις περιβαλλοντικές τους επιπτώσεις και την συμφωνία τους με τους πολεοδομικούς και κτηριοδομικούς κανονισμούς είναι απαραίτητη. Αν και η διαδικασία αυτή απαιτεί κόστος και χρόνο, θα μπορούσε να αποτρέψει την περιθωριοποίηση περιοχών και να αξιοποιήσει τις όποιες δυνατότητες για τον έλεγχο της παραγωγής αυθαιρέτων και την προστασία του περιβάλλοντος.

Αυθαίρετες κατασκευές που οικοδομήθηκαν παράνομα από συγκεκριμένες κατηγορίες πολιτών(χαμηλών εισοδηματικών τάξεων κτλ.) με σκοπό να καλύψουν τις στεγαστικές τους ανάγκες θα πρέπει να αντιμετωπίζονται με διαφορετικό τρόπο από εκείνα που κατασκευάζονται παράνομα για καθαρά εμπορικούς σκοπούς (αυθαίρετα ξενοδοχεία, κέντρα διασκέδασης, εμπορικά κέντρα κτλ.). Αν τα τελευταία αποδεδειγμένα δεν πληρούν τα standards ασφαλείας και περιβαλλοντικών επιπτώσεων, τότε σε καμία περίπτωση δεν θα πρέπει να επιτρέπεται η νομιμοποίηση και διατήρηση τους ακόμα και με την επιβολή οποιουδήποτε χρηματικού προστίμου, και θα πρέπει συνεπώς πρέπει να κατεδαφίζονται.

πρόσβασης σε υπηρεσίες κοινής ωφέλειας. Οι αυθαίρετες κατασκευές δεν μπορούν να υποθηκευτούν, ούτε να μετεβιβασθούν. Ένα πολύ σημαντικό κεφάλαιο είναι δεσμευμένο με αυτόν τον τρόπο σε τέτοιες κατασκευές (dead capital).

⁷ Οικονομική Επιτροπή για την Ευρώπη των Ηνωμένων Εθνών (UNECE)

Παρ' όλα αυτά ούτε η νομιμοποίηση, ούτε η επιβολή προστίμων ή η κατεδάφιση μπορούν σαν μέτρα να περιορίσουν την αυθαίρετη δόμηση. Ο σχεδιασμός των χρήσεων γης είναι ένας τρόπος για την επιβολή των κανονισμών. Οι σύγχρονες τεχνολογίες και η επιστήμη είναι σε θέση πλέον να συμβάλουν με καταλυτικό τρόπο στην αντιμετώπιση του φαινομένου προσφέροντας κατάλληλα εργαλεία τεχνικής φύσεως ως επί το πλείστον που μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την επιτήρηση των μεταβολών του περιβάλλοντος, όπως οι δορυφορικές εικόνες και οι αυτόματες φωτογραμμετρικές διαδικασίες. Η αυτόματη εξαγωγή χαρακτηριστικών και η συλλογή χωρικών δεδομένων μπορούν να εξυπηρετήσουν την παρακολούθηση του περιβάλλοντος, τον αποτελεσματικό πολεοδομικό σχεδιασμό, την ηλεκτρονική διακυβέρνηση, την διαφάνεια, και την βιώσιμη ανάπτυξη. Η χρήση τέτοιων εργαλείων συμβάλλει στην μείωση της αυθαίρετης δόμησης.

Το κτηματολόγιο⁸, ως βασική υποδομή χωρικών δεδομένων, όταν ολοκληρωθεί θα μπορεί να συμβάλει και αυτό στην αντιμετώπιση της αυθαίρετης δόμησης. Τόσο με τα νόμιμα όσο και με τα αυθαίρετα κτίσματα και τα γεωτεμάχια καταγεγραμμένα, το κτηματολόγιο θα μπορεί να αποτελεί ένα αξιόπιστο εργαλείο για την αποτελεσματική διαδικασία λήψης αποφάσεων και σχεδιασμού. Σε αντίθετη περίπτωση, η διαδικασία λήψης αποφάσεων και σχεδιασμού βασίζεται σε ελλιπή πληροφόρηση.

Άλλες προσεγγίσεις αντιμετώπισης της υπάρχουσας αυθαίρετης δόμησης, και αποφυγής της δημιουργίας νέων αυθαιρέτων πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τα παρακάτω θέματα:

- Ανάγκη για απλοποίηση/σύντμηση της νομοθεσίας σχετικά με τον πολεοδομικό σχεδιασμό και την έκδοση οικοδομικών αδειών.
- Καταγραφή και διασφάλιση των ιδιοκτησιακών δικαιωμάτων σε κτίρια και γεωτεμάχια μέσω κτηματολογίου. Η δυνατότητα πρόσβασης όλων των πολιτών στο δικαίωμα της ιδιοκτησίας (και των άλλων δικαιωμάτων) στην γη πρέπει να θεωρείται ως ένα θεμελιώδες δικαίωμα. Οι σχετικοί νόμοι πρέπει να βελτιωθούν

⁸ Μόλις το 1994 άρχισαν οι διαδικασίες για την δημιουργία του Εθνικού Κτηματολογίου και μέχρι το 1999 είχε προγραμματισθεί η κτηματογράφηση 354 από τους 6000 ΟΤΑ (προ «Καποδίστρια»). Ενώ μόνο δυνητικά και αυτό μόνο στο μέλλον θα μπορούσε να συμβάλει στην αλλαγή του προτύπου χωρικής οργάνωσης (Οικονόμου., Πετράκος., 1999) .

και οι διαδικασίες εφαρμογής τους να απλοποιηθούν έτσι ώστε το κόστος των μεταβιβάσεων των ακινήτων να ελαττωθεί.

- Πρέπει να υιοθετηθεί πολιτική από το κράτος, η οποία να διασφαλίζει πρόσβαση σε φθηνή (αλλά ποιοτική) κατοικία στους εργαζόμενους με μέσο ή χαμηλό εισόδημα.
- Η ιδιοκτησία και τα δικαιώματα στην γη πρέπει να προστατεύονται από τον νόμο, και να διασφαλίζεται η εφαρμογή αυτού του νόμου.
- Η νομική αναγνώριση των ιδιοκτησιακών δικαιωμάτων πρέπει να συνοδεύεται από πρόσθετη νομική υποστήριξη των δικαιούχων, όπως η δυνατότητα άμεσης πρόσβασης στην σχετική πληροφορία και σε αντίστοιχη νομική υποστήριξη, καθώς και πρόσβαση σε ένα πιστωτικό σύστημα μέσω υποθηκών.
- Η έγκαιρη πρόσβαση στο ισχύον νομικό πλαίσιο που διασφαλίζει τα δικαιώματα του πολίτη στην γη, η παροχή νομικών συμβουλών, και οι μηχανισμοί επίλυσης διαφορών σχετικά με την γη και την ακίνητη περιουσία (π.χ. η επίλυση διαφορών μέσω διαιτησίας ή μεσολάβησης τρίτου εκτός δικαστηρίων) πρέπει να θεωρούνται ως πολύ σημαντικά εργαλεία για την διασφάλιση της προστασίας των αδυνάτων σε σχέση με την ιδιοκτησία και τα άλλα δικαιώματά τους στη γη.
- Η έλλειψη αξιόπιστων εργαλείων όπως η εθνική υποδομή χωρικών δεδομένων, π.χ., τα κτηματολογικά διαγράμματα, υδρολογικοί και γεωλογικοί χάρτες, διαγράμματα καθορισμού του αιγιαλού, δασικοί χάρτες, κλπ, δημιουργεί σοβαρές καθυστερήσεις στην εφαρμογή των διαδικασιών πολεοδόμησης. Πρέπει να δοθεί προτεραιότητα στην ενημέρωση σχετικά με την αξία της εθνικής υποδομής χωρικών δεδομένων, και στην βελτίωση της χρηματοδότησης αυτής της υποδομής.
- Ο σχεδιασμός των χρήσεων γης πρέπει να είναι στην αρμοδιότητα της διοίκησης, στα κατάλληλα όμως επίπεδα. Για την επίτευξη καλλίτερων αποτελεσμάτων και την ελαχιστοποίηση της δυσπιστίας των πολιτών ως προς τις διαδικασίες και τις μεθόδους, η ουσιαστική συμμετοχή των πολιτών πρέπει να αποτελεί μέρος του πολεοδομικού σχεδιασμού, και το κοινό πρέπει να έχει ενεργό ρόλο ώστε τελικά να πείθεται ως προς την αναγκαιότητα των ενεργειών.

Η διοίκηση πρέπει να σέβεται το δικαίωμα της ιδιοκτησίας, και επίσης πρέπει:

- Να μη επιτρέπει να παρεισφρέουν «οχλούσες» χρήσεις σε περιοχές με ευαίσθητες χρήσεις γης.
- Να προστατεύει τις αξίες της γης με βάση τις υπάρχουσες χρήσεις γης και τον έλεγχο αυτών.
- Να διευκολύνει την στέγαση των εργαζομένων με χαμηλό ή μέσο εισόδημα μέσω υιοθέτησης δημιουργικών, ευέλικτων και καινοτόμων κανονισμών, π.χ., επιτρέποντας στους κατασκευαστές την δόμηση, με μεγαλύτερη κάλυψη από την θεσμοθετημένη, κτιρίων ίδιας ποιότητας με την υποχρέωση ένα συγκεκριμένο ποσοστό αυτών των κτιρίων να πωληθεί από τους κατασκευαστές φθηνότερα σε οικογένειες χαμηλού ή μέσου εισοδήματος.
- Εάν υπάρχει έλλειψη κρατικών επιχορηγήσεων, πρέπει να αναζητηθούν άλλες πηγές χρηματοδότησης. Η συνεργασία με διεθνείς χρηματοδοτικούς οργανισμούς πρέπει να προβλέπεται.
- Στο σύγχρονο ψηφιακό περιβάλλον, για να διασφαλισθεί και να διευκολυνθεί η δημόσια πρόσβαση στα αρχεία κτηματολογίου και πολεοδομίας, καθώς και στις διαδικασίες έκδοσης αδειών ανοικοδόμησης, απαιτείται πολλή και σημαντικότερη προσπάθεια για την νομική και διοικητική αναβάθμιση του συστήματος και τον συντονισμό των υπηρεσιών και του νομικού πλαισίου, παρά για τις τεχνολογικές αναβαθμίσεις.
- Αναποτελεσματικοί δημόσιοι φορείς με ασαφείς διοικητικές αρμοδιότητες, ανεπαρκές προσωπικό, θεσμικές και οικονομικές δυνατότητες, καθώς και αντιφατικές πολιτικές γης χρειάζονται σοβαρή αναθεώρηση. Ο συντονισμός μεταξύ των διαφόρων φορέων και των διοικητικών επιπέδων χρειάζεται να ενδυναμωθεί. Η κεντρική και η τοπική αυτοδιοίκηση πρέπει να εργασθούν προς την κατεύθυνση της συνεργασίας και του συντονισμού. Ο ιδιωτικός τομέας μπορεί και πρέπει να αναλάβει ενεργό ρόλο.
- Οι υπερβολικά σύνθετες διαδικασίες και η σύνθετη νομοθεσία σε συνδυασμό με την χαμηλή μισθοδοσία των δημοσίων υπαλλήλων μπορεί να οδηγήσει σε διαφθορά. Η πλήρης διαφάνεια των αρμοδιοτήτων και των ευθυνών είναι απαραίτητη.

- Η βελτίωση της ενημέρωσης του κοινού σχετικά με τα κοινωνικά και οικονομικά οφέλη της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και της συμμετοχικής δημοκρατίας είναι απαραίτητη.
- Στις περιπτώσεις όπου η χρηματοδότηση της τοπικής αυτοδιοίκησης εξαρτάται από την κεντρική κυβέρνηση, πρέπει τα έσοδα από τους φόρους στην γη και τα ακίνητα να συλλέγονται από την τοπική αυτοδιοίκηση και να επενδύονται και πάλι στην ίδια περιοχή. Το αξίωμα της καλής διακυβέρνησης απαιτεί ενεργό συμμετοχή των πολιτών. Οι πολίτες πρέπει να συνειδητοποιήσουν την υποχρέωσή τους να συμμετέχουν στο κόστος για την περιβαλλοντική αναβάθμιση και την παροχή υπηρεσιών στην περιοχή τους.
- Η συνεργασία και ο συντονισμός με τους διεθνείς φορείς όπως ο Οργανισμός των Ηνωμένων Εθνών (UN), η Διεθνής Ομοσπονδία Τοπογράφων (FIG), η Παγκόσμια Τράπεζα (World Bank), η Επιτροπή για την Νομική Ενδυνάμωση των Φτωχών (Commission on Legal Empowerment of the Poor), ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Γεωγραφικών Πληροφοριών (EUROGI), η Υποδομή Χωρικών Δεδομένων για την Ευρώπη (INSPIRE), κλπ, συμβάλλει στην εναρμόνιση των ενεργειών, την διάδοση εμπειρίας και γνώσης μεταξύ των χωρών και των περιοχών.

Όπως έχει ήδη σημειωθεί και σε προηγούμενο κεφάλαιο η αυθαίρετη δόμηση είναι ένα κοινωνικο-οικονομικό φαινόμενο με πολιτικές προεκτάσεις, και με πολλές περιβαλλοντικές επιπτώσεις. Χρησιμοποιήθηκε από την ίδια πολιτεία, ήδη από την δεκαετία του 1920 προκειμένου να καταστεί δυνατή η παραγωγή στέγης, δεδομένου ότι η ίδια δεν διέθετε τα απαραίτητα μέσα προς τον σκοπό αυτό, ενώ στην συνέχεια αξιοποιήθηκε για μικροπολιτικούς και οικονομικούς λόγους. Το γεγονός αυτό διαφαίνεται από τους νόμους που έχουν εκδοθεί προς αυτήν την κατεύθυνση, των οποίων είναι προφανής η αδυναμία να ανακόψουν το εν λόγω φαινόμενο και να συμβάλουν ουσιαδώς στον σχεδιασμό, ενώ ταυτόχρονα της παρείχαν απλά την δυνατότητα να παρουσιάζει έσοδα από τις επιβαλλόμενες κατά των αυθαιρετούντων κυρώσεις.

Αποτελεί προσωπική εκτίμηση ότι η σημαντικότερη περίοδος για την αυθαίρετη δόμηση είναι αυτή του 1960-80. Διότι ενώ κατά την πρώτη περίοδο (1920-50) η

αυθαίρετη δόμηση χρησιμοποιήθηκε «δικαιολογημένα» σαν μέσο για την απόκτηση στέγης, δεδομένου ότι όπως η πολιτεία ήταν ανέτοιμη για την υποδοχή του τεράστιου αριθμού προσφύγων που εισέρρευσε την περίοδο εκείνη στη χώρα, την περίοδο 1960-80 το φαινόμενο παγιδώνεται και γίνεται μέρος της παραβατικής νοοτροπίας των Ελλήνων, κάτι που προκύπτει πέρα από κάθε αμφιβολία από τα υψηλά ποσοστά αυθαιρεσιών που συνεχίζουν να εμφανίζονται και εκείνη την περίοδο, αλλά και από το σύνολο των νόμων που εκδίδονται αλληλοσυμπληρούμενοι, αλλά όχι επεμβαίνοντας ουσιαστικά στην αντιμετώπιση του φαινομένου. Από εκείνη την περίοδο και εφ'εξής η αυθαίρετη δόμηση αποτελεί ένα σύνθημα φαινόμενο, που εκφράζει την παθογένεια της ίδιας της πολιτειακής αντιμετώπισης στην Ελλάδα. Η ουσία του ζητήματος είναι ότι καμία πολιτική αρχή ως σήμερα δεν έχει αποφασίσει την λήψη και υλοποίηση κατασταλτικών μέτρων με στόχο την εξάλειψη του φαινομένου. Οι λόγοι είναι μικροπολιτικοί, ωστόσο οι επιπτώσεις αυτής της ατολμίας στο φυσικό περιβάλλον της χώρας είναι προφανείς και ενίοτε ολέθριες. Το σχεδόν βέβαιο πολιτικό κόστος, της εφαρμογής μιας πολιτικής βούλησης που θα περιόριζε στο εξής την αυθαίρετη δόμηση και θα παρενέβαινε δραστικά στην υφιστάμενη, θα ήταν πιθανότατα τεράστιο, πλην όμως μακροπρόθεσμα τα περιβαλλοντικά και αναπτυξιακά οφέλη θα ήταν προφανή και θα αντιστάθμιζαν με βεβαιότητα το ως άνω πολιτικό κόστος.

Πέραν των μέτρων που προαναφέρθηκαν και τα οποία σίγουρα θα βοηθούσαν στην μείωση των κρουσμάτων αυθαίρετων κτισμάτων, η μόνη πιθανή περίπτωση για τον άμεσο περιορισμό του φαινομένου της αυθαίρετης δόμησης είναι η αυτόματη νομιμοποίηση όλων των υφιστάμενων αυθαίρετων κατασκευών (παρά τις συνέπειες μιας τέτοιας απόφασης όπως αυτές διατυπώθηκαν παραπάνω), μετά βέβαια από λεπτομερή καταγραφή τους και στην συνέχεια έκδοση νέων νόμων που δεν θα επιτρέπουν πλέον επ' ουδενί την αυθαίρετη οικοδομική δραστηριότητα και όλα τα νέα αυθαίρετα να αντιμετωπίζονται με βαρύτερες κυρώσεις χωρίς ουδεμία εξαίρεση. Προκειμένου δε να καταστεί ευχερέστερος ο σχετικός έλεγχος θα μπορούσε η πολιτεία, εκτός βέβαια του να καταλείψει το βάρος της ευθύνης σε όλους τους παράγοντες της αυθαίρετης δόμησης, να θεσμοθετήσει την υποχρέωση αυτών που προμηθεύουν με πρώτες οικοδομικές ύλες σε κάθε υπό ανέγερση οικοδομή, να αναγράφουν επί των τιμολογίων και δελτίων αποστολής των πρώτων υλών και τον αριθμό αδείας της οικοδομής για την οποία αυτά προορίζονται. Το γενικότερο εγχείρημα από μόνο του θέτει βέβαια, σαν απαραίτητη προϋπόθεση, την δυνατότητα της πολιτείας να παράγει

στέγη για τους χαμηλοεισοδηματίες ,αλλά και να μπορεί να παράγει τις νόμιμα πολεοδομημένες εκτάσεις για να ικανοποιήσει τις ανάγκες που προκύπτουν για κατοικία. Βέβαια το δίλημμα που τίθεται εν προκειμένω, εάν δηλαδή η αυστηρότατη εφαρμογή των υφισταμένων κανόνων στο εξής, θα θέτει τους προτιθέμενους να αυθαιρετήσουν σε μειονεκτικότερη θέση έναντι αυτών που έχουν ήδη αυθαιρετήσει, είναι ένα δίλημμα πλασματικό, διότι ούτως ή άλλως ήδη οι δυνάμενοι αλλά μη έχοντες αυθαιρετήσει είναι σε μειονεκτικότερη θέση έναντι αυτών που έχουν ήδη προχωρήσει στην αυθαίρετη δόμηση ή επιθυμούσαν να προχωρήσουν.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

Πίνακας 5: Αστικοποίηση στην Ελλάδα 1853-1981

	Συνολική έκταση χλμ ²	Συνολικός πληθυσμός	Πληθυσμός της περιφέρειας πρωτεύουσας: Αθήνα-Πειραιάς-Καλλιθέα	Σύνολο περιφέρειας πρωτεύουσας*	Ποσοστό ελληνικού πληθυσμού σε πόλεις άνω των:			
					10.000	20.000	100.000	στην πρωτεύουσα**
1853	47.516	1.035.527	36.024		6,9	3,5	-	3,48
1861	47.516	1.096.810	47.750		8,7	4,3	-	4,35
Προσάρτηση Ιονίων Νήσων 1864								
1870	50.211	1.457.894	55.473		9,4	5,3	-	3,80
1879	50.211	1.679.470	87.117		17,7	9,4	-	5,19
Προσάρτηση Θεσσαλίας-Άρτας 1881								
1889	63.606	2.187.208	144.589		21,2	10,4	6,61	6,61
1896	63.606	2.433.806	173.340		15,0	10,7	7,12	7,12
1907	63.211	2.613.952	242.328		23,9	13,5	9,21	9,21
Προσάρτηση Μακεδονίας-Νήσων 1913								
1920	150.176	5.531.474	430.685	453.042	20,4	16,4	11,30	8,19
1928	129.281	6.204.684	730.880	802.000	29,9	25,4	16,70	12,93
1940	129.281	7.344.860		1.124.109	32,8	23,8	19,09	15,30
1961	131.990	7.632.801		1.378.586	37,7	32,9	21,98	18,05
1961	131.990	8.388.553		1.852.709	43,3	37,5	27,81	22,18
1971	131.990	8.768.641		2.540.241	53,2	50,2	36,70	29,00
1981	131.990	9.740.151		3.027.331	58,1	54,1	43,21	31,08

* Στα διοικητικά όρια του 1989.

** Αθήνα-Πειραιάς-Καλλιθέα (1853-1907) και Περιφέρεια Πρωτεύουσας (1920-1981).

Πηγές: Εκτιμήσεις από ΓΣΥΕ(1930, 1939) και ΕΣΥΕ, Στατιστικές Επετηρίδες της Ελλάδος, 1963, 1976, 1985.

Πίνακας 6: Επέκταση του σχεδίου της πρωτεύουσας, 1920-1961

	Περιοχή Ρυθμιστικού Σχεδίου σε εκτάρια		
	1920	1940	1961
Αθήνα	1,793	2,458	2,802
Πειραιάς, Ν. Φάληρο	542	910	1,009
Προάστια Πειραιά	-	810	1,329
Προάστια Αθήνας:			
Δυτικά	20	288	695
Βορειοδυτικά	-	448	1,021
Βόρεια	56	314	1,690
Ανατολικά	70	1,036	1,576
Βορειοανατολικά	305	1,546	2,811
Νότια	441	1,339	1,353
Νοτιοανατολικά	37	1,445	1,742
Νότια Εξοχικά	-	1,006	1,932
Σύνολο Π.Σ.Π	3,264	11,600	17,960

Πηγή: Λεοντίδου (1989)

Πίνακας 7: Χρήσεις γης και πυκνότητα στο δήμο Αθηναίων, 1920-1940

	1940	1920	Αύξηση % 1920-1940
Πληθυσμός μέσα στο σχέδιο πόλης	285.365		
Πληθυσμός εκτός σχεδίου πόλης	7.626		
ΣΥΝΟΛΟ ΠΛΗΘΥΣΜΟΥ	317.209	481.225	68,63
Οικοδομημένη περιοχή, εκτάρια	1.835,14	2.994,10	63,15
Μικτή Πυκνότητα, άτομα/εκτάριο	155,50	160,70	3,36
Καθαρή πυκνότητα, άτομα/εκτάριο	247,20	238,70	-3,44
ΕΚΤΑΣΗ ΕΝΤΟΣ ΣΧΕΔΙΟΥ, εκτάρια από την οποία:	2.005,358	3.290	64,06
Οικοδομημένοι χώροι	1.154,39	2.016	74,64
Δρόμοι και λεωφόροι	487,97	794	62,71
Σιδηροδρομικές γραμμές και σταθμοί	22,15	-	-
Πλατείες	19,35	24	24,03
Δημόσιοι κήποι και πάρκα	123,04	80	4,84
Προβλεπόμενες πλατείες και πάρκα	-	49	73,90
Λόφοι και αρχαιολογικοί χώροι	170,21	296	198,65
Νεκροταφεία	10,38	31	-
Ιλιός ποταμός	17,54	-	
Συνολικό μήκος δρόμων σε χλμ.		730	
Αριθμός κτηρίων		59,269	
Αριθμός κατοικιών		129,849	

Πηγές: Εκτιμήσεις από μελέτη Καλλιγά (1919) αναφ. στο Μιχόπουλος (1927) και Μπίρης (1950)

Πίνακας 8: Οικιστικές συνθήκες των αστών προσφύγων το 1927

	Οικογένειες		Άτομα
	Απόλυτος αριθμός	%	
Πρόσφυγες σε κατοικίες Α (καλές, μόνιμες)	39.450	31,69	
Πρόσφυγες σε κατοικίες Β (κατάλληλες για κάποιο διάστημα)	26.288	21,12	
Πρόσφυγες σε κατοικίες Γ (ακατάλληλες)	35.677	28,65	
Σύνολο προσφύγων σε κατοικίες	101.405	81,46	394.741
Πρόσφυγες που συγκατοικούν με οικογένειες σε ιδιωτικά σπίτια	23.078	18,54	89.776
ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΝΟΛΟ	124.483		484.747
Εκτίμηση συνόλου αστών προσφύγων			615.000

Πηγή: Εκτιμήσεις από Κοινωνία των Εθνών, 16^η Τετραμηνιαία Έκθεση της ΕΑΠ, Γενεύη (1927)

Πίνακας 9: Πληθυσμός περιοχών πρωτεύουσας, 1920-1981

	1920	1928	1940	1951	1961	1971	1981
Αθήνα	292.835	384.731	476.582	555.484	627.564	867.023	885.737
Πειραιάς	133.482	189.648	186.620	186.088	189.728	187.458	196.389
Νέο Φάληρο	1.752	5.341	5.168	6.538	-		
Κέντρο Πόλεων	428.069	579.720	668.370	748.110	817.292	1.054.481	1.082.126
Προάστια Πειραιά	1.557	67.729	130.262	155.323	215.799	251.680	279.915
Δυτικά Προάστια	731	3.135	23.554	46.718	95.568	144.491	158.561
Βορειοδυτικά Προάστια	1.622	10.520	31.360	52.004	141.417	230.737	287.100
Βόρεια Προάστια	1.822	31.111	51.347	68.201	109.596	159.854	216.124
Ανατολικά Προάστια	2.006	7.986	19.649	33.394	69.390	99.555	160.471
Βορειοανατολικά Προάστια	6.933	17.606	28.046	37.928	50.194	68.608	113.681
Νότια Προάστια	8.947	49.004	83.278	109.872	143.632	197.949	275.652
Νοτιοανατολικά Προάστια	1.030	31.564	77.872	109.297	178.961	275.436	357.867
Νότια Εξοχικά Προάστια	325	3.625	10.371	17.739	30.860	57.450	95.834
Σύνολο Π.Σ.Π	453.042	802.000	1.124.109	1.378.586	1.852.709	2.504.241	3.027.331

Πηγές: Προσαρμογή στα σημερινά(1989) διοικητικά όρια των στοιχείων των γενικών απογραφών της ΕΣΥΕ (πρώην ΓΣΥΕ).

Πίνακας 10: Αξία της αστικής γης που παραχωρήθηκε στην ΕΑΠ.

Γη και κτήρια που παραχωρήθηκαν στην ΕΑΠ από την ελληνική κυβέρνηση (Ταμείο Περιθάλψεως Προσφύγων)			
	Αξία γης	Αξία κτηρίων	Σύνολο (δρχ.)
α) Αστικές ιδιοκτησίες που οικοδομήθηκαν:			
Αθήνα-Πειραιάς	23.961.727	87.320.072	111.281.799
Παλαιά Ελλάδα-νησιά	1.713.851	3.966.090	5.679.941
Μακεδονία	578.310	1.120.000	1.698.310
ΣΥΝΟΛΟ 1	26.253.888	92.406.162	118.660.050
β) Αστικές ιδιοκτησίες που δεν οικοδομήθηκαν:			
Παλαιά Ελλάδα-νησιά	4.030.650	-	4.030.650
Μακεδονία	7.594.370	-	7.594.370
Θράκη	11.420.370	-	11.420.370
ΣΥΝΟΛΟ 2	23.045.390	-	23.045.390
ΣΥΝΟΛΟ 1-2	49.299.278	92.406.162	141.705.440
Αθήνα % του:			
Συνόλου 1	91,27	94,50	93,78
Συνόλου 1-2	48,60	94,50	78,53

Πηγή: Αγιίδης (1934:75)

Πίνακας 11: Αποκατάσταση των αστών προσφύγων στις πόλεις της Ελλάδας, 1951-1957

	ΠΑΡΑΠΗΓΜΑΤΑ				ΚΑΤΟΙΚΙΕΣ	
	Υπάρχοντα στις 31.12.51	Κατεδαφισθέντα ως 31.12.51	Υπάρχοντα στις 31.12.57	Ανεγερθέντα ως 31.12.57	Ανεγερθείσες ως 31.12.57	Σύνολο
Αθήνα	6.730	2.749	3.981	976	2.839	3.815
Πειραιάς	3.914	1.077	2.837	136	1.186	1.322
ΣΥΝΟΛΟ	10.664	3.826	6.818	1.112	4.025	5.137
Θεσσαλονίκη	1.724	1.400	324	830	773	1.603
Υπόλοιπη Μακεδονία	354	194	160	104	305	409
Θράκη	297	197	100	72	226	298
ΣΥΝΟΛΟ ΒΟΡΕΙΑΣ ΕΛΛΑΔΑΣ	2.375	1.791	584	1.006	1.304	2.310
Υπόλοιποι ηπειρωτική Ελλάδα	764	764	0	581	581	1.162
Νησιά	458	392	66	257	298	555
ΥΠΟΛΟΙΠΟ ΧΩΡΑΣ, ΣΥΝΟΛΟ	1.222	1.156	66	838	879	1.717
ΣΥΝΟΛΟ ΕΛΛΑΔΑΣ	14.241	6.733	7.468	2.956	6.208	9.164
Αθήνα-Πειραιάς % συνόλου χώρας	74,74	56,49	91,30	37,62	64,84	56,06

Πηγή: Εκτιμήσεις από το Υπουργείο Κοινωνικής Πρόνοιας (1958)

Πίνακας 12: Οικοδομική δραστηριότητα στην Αθήνα, 1921-1939

	Κατοικίες	Σύνολο κτηρίων			Αξία, .000 δρχ	
	Όγκος, .000m ³	Αριθμός		Όγκος, .000m ³	Αξία, .000 δρχ	
		Δ.Α	Π.Σ.Π		Δ.Α	Π.Σ.Π
1921		975			44.597	
1922		1.040			95.707	
1923		1.098			110.000	
1924		1.620			405.403	
1925		1.621			330.398	
1926		1.184			218.754	
1935			2.819			271.336
1936	1.083		3.378	1.230		331.046
1937	1.437		3.370	1.675		453.480
1938	1.462		3.500	1.655		389.077
1939	1.432		3.070	1.723		604.531

Πηγές: Λεοντιδου (1989)

Πίνακας 13: Πληθυσμός σε πόλεις άνω των 20.000 κατοίκων ως % του συνολικού πληθυσμού σε περιοχές του κόσμου ομαδοποιημένες με βάση την εποχή, που αστικοποιήθηκαν

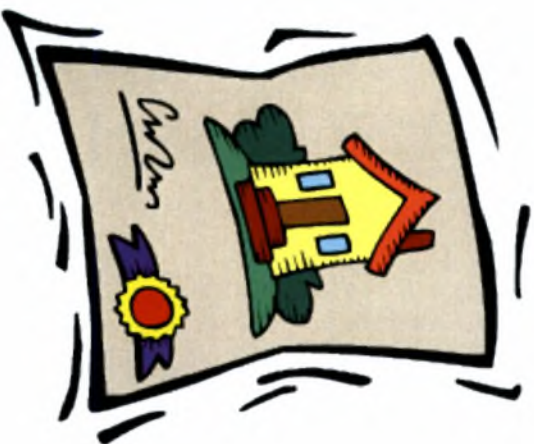
Πληθυσμός σε πόλεις άνω των 20.000 κατοίκων ως % του συνολικού πληθυσμού σε περιοχές του κόσμου ομαδοποιημένες με βάση την εποχή, που αστικοποιήθηκαν					
	1920	1930	1940	1950	1960
Δυτική Ευρώπη	38	41	45	44	48
Βόρεια Ευρώπη	52	56	58	58	59
Βόρεια Αμερική	38	43	45	50	57
Νότια Αφρική	32	35	38	46	53
ΣΥΝΟΛΟ ΠΕΡΙΟΧΩΝ ΠΟΥ ΗΤΑΝ ΤΟΥΛΑΧΙΣΤΟΝ ΚΑΤΑ 20% ΑΣΤΙΚΟΠΟΙΗΜΕΝΕΣ ΤΟ 1920	41	45	47	50	54
Νότια Ευρώπη	18	21	23	25	29
Ιαπωνία	24	29	38	38	46
Τροπική Νότια Αμερική	11	13	16	21	30
Μεσόγεια Κεντρική Αμερική	10	13	15	21	27
Βόρεια Αφρική	12	14	17	21	25
ΣΥΝΟΛΟ ΠΕΡΙΟΧΩΝ ΠΟΥ ΗΤΑΝ ΤΟΥΛΑΧΙΣΤΟΝ ΚΑΤΑ 20% ΑΣΤΙΚΟΠΟΙΗΜΕΝΕΣ ΤΟ 1960	15	18	24	27	33
Μεσόγεια Ανατολική Ασία	5	7	9	12	16
Νοτιοανατολική Ασία	4	6	7	10	12
ΣΥΝΟΛΟ ΠΕΡΙΟΧΩΝ ΜΗ ΑΣΤΙΚΟΠΟΙΗΜΕΝΩΝ ΤΟ 1960	5	6	8	11	14
Ελλάδα	16	25	24	33	38

Πηγές: Εκτιμήσεις ΟΗΕ (1961)

City of Pacific Grove

ILLEGAL HOUSING UNIT REGISTRATION PROGRAM

AVAILABLE FROM MAY 1, 2004 TO APRIL 30, 2006



“A window of opportunity you may not want to miss.”

WHY SHOULD I REGISTER MY ILLEGAL HOUSING UNIT?

Once registered, the City recognizes the unit as an affordable housing unit. The purpose is to increase the number of affordable and safe housing units in Pacific Grove.

HOW LONG DO I HAVE TO REGISTER MY UNIT?

The registration period is from May 1, 2004, through April 30, 2006, only.

WHAT IS THE DEFINITION OF AN ILLEGAL HOUSING UNIT?

An illegal housing unit has cooking and sanitary facilities, was created without permits, and violates the City's zoning and density regulations.

WHAT HAPPENS IF I DON'T REGISTER MY ILLEGAL UNIT?

Once the registration period has ended, owners of illegal housing units will be subject to criminal and/or civil prosecution.

ARE THERE FUNDS AVAILABLE TO HELP PROPERTY OWNERS MAKE REPAIRS?

Owners of registered units are eligible to apply for low interest loans through the HOUSING REHABILITATION LOAN PROGRAM.



5% LOANS AVAILABLE NOW!

ARE THERE FEES FOR THIS PROGRAM?

A non-refundable registration fee of \$400, and an annual monitoring fee of \$100. Building permit fees and fees from other agencies may be required.

WHAT DO I DO IF I WANT TO PARTICIPATE IN THIS PROGRAM?

Determine if you have an illegal unit on your property. The "recognized use" of your property can usually be found by reviewing your property file at City Hall or by asking a City Planner.

Not all illegal units are eligible. Review a copy of the policy and conditions for registration of an illegal unit to determine if your unit is eligible. Units built after March 1985 that cannot obtain a water permit will not be approved under this program and must be removed.

If your unit is an eligible illegal unit, submit an application and pay the registration fee. Application documents include the following: site plan, floor plan, color photographs, a completed MPWMD residential water release form and water permit, a sewer permit from MRW/PCA, and a completed tenant income verification form.

- City staff will review the application and inspect the unit for safety compliance.
- Once the unit has met all the conditions, documents confirming recognition of the unit will be issued by the City.

Printing and distribution of this information was funded by the following:

- State of California CDBG Funds
- City of Pacific Grove Housing Funds
- Monterey County Association of REALTORS®

WHAT UNITS ARE NOT ELIGIBLE FOR THE PROGRAM?

- Units that are eligible to comply with existing zoning regulations. For example, a unit that satisfies the criteria for a second unit must apply for approval under second unit provisions.
- Units established after March 1985 that cannot obtain a water permit.
- Units established after June 21, 2000.
- Units that decrease the parking required for the legal units on the site.
- Properties in violation and in conflict with recorded deed restrictions executed at the direction of the City.
- Units that cannot be upgraded to required safety standards.



WHAT WILL THE SAFETY INSPECTOR LOOK FOR?

You will be required to make repairs or upgrades necessary to bring the unit into compliance with conventional building standards. These items may include:

- Repair of seriously damaged, displaced or under-supported foundations and piers.
- Minimums for all habitable rooms are 70 square feet and a 6 foot 8 inch ceiling height.
- Doors from the garage to the living space must be at least 1 3/8 inch solid core, tight fitting, with a self-closing mechanism; garages must have 5/8 inch type X sheetrock (or equivalent) on wall between unit and garage.
- Stairs to the unit must have handrails with closed ends.
- Habitable rooms and bathrooms must have at least 2 electrical outlets or 1 light fixture and 1 electrical outlet.
- Bathroom and kitchen must have ground fault interrupter (GFI) outlets.
- Hazardous wiring must be replaced or

removed.

- Unvented open flame gas heaters or water heaters must be vented or removed.
- All sewer drains and fixtures must be connected to sewer lines and be free of blockage and leaks.
- Any existing fire sprinkling system must be operable.
- Flammable materials must be stored safely.
- Original window size and placement is acceptable if dimensions are adequate for emergency entry/exit.
- Smoke detectors are required per code.

WHAT ARE THE KEY CONDITIONS AND REQUIREMENTS FOR REGISTERING AN ILLEGAL UNIT?

- The annual household income of a tenant of a registered unit cannot exceed 50% of the County median income. For 2004, the annual income for a 1-person household can be no greater than \$21,300* per year, and the allowable rent can not exceed \$533* per month (not including utilities). You have the option of participating in the Section 8 Program with the Housing Authority which allows higher rents to be collected. *Figures updated annually.
- Proof that the unit was established prior to March 1985 or evidence that water can be obtained for the unit without placement on the water waiting list.
- A description of how the unit obtains sewer service and a permit from MRWPCA.
- Units must be inspected for and upgraded to compliance with safety requirements.
- Units shall not occupy a required parking space for the legal use of the property unless replacement parking is provided.
- These units are recognized by the City of Pacific Grove but are not considered "legal nonconforming."
- Owners of registered units found in violation of the conditions and restrictions for a registered unit will be penalized as deter-

mined by City policy.

- You must record a deed restriction listing all conditions related to the registered unit. The conditions shall be binding upon any future owners.
- You must agree to annual monitoring by the City to ensure compliance with the provisions of the affordable unit registration.
- No subleases of registered units will be allowed.

WHAT IF MY CURRENT TENANT DOESN'T MEET THE INCOME QUALIFICATIONS?

If the current tenant does not qualify as a very low income tenant, that tenant may remain in the unit for up to six months at the current rent.



WHO SELECTS NEW TENANTS?

Property owners select their own tenants. Tenants must meet the income eligibility requirements of the program.

WHAT HAPPENS IF I AM CURRENTLY CHARGING MORE RENT THAN THE PROGRAM ALLOWS?

Rents must be adjusted to appropriate levels within six months of the unit's registration.



CITY CONTACT INFORMATION

The Pacific Grove Community Development Department houses the Planning, Building and Housing Divisions and is located on the 2nd floor of City Hall, 300 Forest Avenue, Pacific Grove, California 93950

Telephone Numbers

Planning Division 831/648-3190
 Building Division 831/648-3183
 Housing Division 831/648-3199
 FAX Number 831/648-3184

Public Works Department 831/648-5722
 Fire Department 831/648-3110

OTHER AGENCIES YOU MAY NEED TO CONSULT

MPWMD—Monterey Peninsula Water Management District
 5 Harris Court, Bldg. G., Monterey 93940
 831/658-5601

MRWPCA—Monterey Regional Water Pollution Control Agency
 5 Harris Court, Bldg. D., Monterey 94940
 831/372-2385

Housing Authority, County of Monterey
 123 Rico Street, Salinas 93907
 831/649-1541

The information contained in this pamphlet provides an overview of the program. Property owners are encouraged to contact City staff for specific information regarding their individual situations.

It is the policy and intention of the City of Pacific Grove to comply in all of its policies and procedures affecting all of its programs and activities, including employment and housing, with all appropriate regulations prohibiting discrimination on the basis of gender, class, national origin, religion, sexual orientation, age, family status or persons with

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ελληνόγλωσση

1. Αλεξανδροπούλου, Μαρκάκης-Καραχάλιος, 1999, *Παραθεριστική κατοικία. Θεσμοί και πραγματικότητα. Η περίπτωση της ασπροβάλας*, Διπλωματική εργασία, Τ.Μ.Χ.Π.Π.Α, Βόλος.
2. Αραβαντινός Α., 1997, *Πολεοδομικός σχεδιασμός για μια βιώσιμη ανάπτυξη του αστικού χώρου*, Εκδόσεις Συμμετρία, Αθήνα.
3. Βασιλείου, 1924, *Η λαϊκή κατοικία*, Αθήνα.
4. Βέττας, 1994, *Το έδαφος ως γήπεδο και ως οικόπεδο*, Αθήνα.
5. Γετίμης, 1989, *Οικιστική πολιτική στην Ελλάδα*, Αθήνα.
6. Γιαννακούρου, 1999, “*Το θεσμικό πλαίσιο του σχεδιασμού των πόλεων στην Ελλάδα: Ιστορικές μεταμορφώσεις και σύγχρονα αιτήματα*”, Η ανάπτυξη των Ελληνικών πόλεων, Βόλος.
7. Γκιζέλη, 1984, “*Κοινωνικοί μετασχηματισμοί και προέλευση της κοινωνικής κατοικίας στην Ελλάδα(1920-1930)*”, Αθήνα: επικαιρότητα.
8. Δ.Ε.Π.Ο.Σ, 1996, *Η Στέγαση των Χαμηλών Εισοδημάτων στην Ελλάδα*, Αθήνα.
9. Κωνσταντινοπούλου, 1986, “*Η οργανωμένη δόμηση*”, στο Υπουργείο Πολιτισμού, Η Αθήνα στον 20^ο αιώνα, 1900-1940: Αθήνα ελληνική πρωτεύουσα, Αθήνα.
10. Λεοντίδου, 1989, *Πόλεις της Σιωπής*, Εκδόσεις Πολιτιστικό Τεχνολογικό Ίδρυμα Ε.Τ.Β.Α, Αθήνα.
11. Λιγνιάδης, 1975, *Η ξενική εξάρτησις κατά την διαδρομή του Νεοελληνικού Κράτους(1821-1945)*, Αθήνα.
12. Μαρμαράς, 2002, *Σχεδιασμός και Οικιστικός Χώρος*, Εκδόσεις Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα.
13. Μάρξ, “*Το Κεφάλαιο*”, Εκδόσεις Σύγχρονη Επιστήμη, Αθήνα, 1960.
14. Μπεριάτος, Οικονόμου, Πυργιώτης, 1994, *Κωδικοποίηση και μηχανισμοί ελέγχου χρήσεων γης στον εξωαστικό χώρο*, Τελική έκθεση.
15. Νάτσιου, 2002, «*Αυθαίρετη Δόμηση(παραθεριστική κατοικία): Η περίπτωση της Ραφήνας*», Διπλωματική Εργασία, Τ.Μ.Χ.Π.Π.Α, Βόλος.
16. Οικονόμου, 2002, “*Τα δομικά χαρακτηριστικά του μοντέλου χωρικής πολιτικής και ανάπτυξης*”, Η αρχιτεκτονική και η ελληνική πόλη στον 21^ο αιώνα, Εκδόσεις Τ.Ε.Ε., Αθήνα.

17. Οικονόμου, Πετράκος, 1999, *“Πολιτικές αστικής ανάπτυξης και πολεοδομικής οργάνωσης στην Ελλάδα”*, Η ανάπτυξη των Ελληνικών πόλεων, Βόλος.
18. Πιλάτη, 2000, *Η αυθαίρετη δόμηση στην Αθήνα*, εργασία στο μάθημα Θεωρίες για τη σύγχρονη Πόλη στο Τμήμα Αρχιτεκτόνων τοε Ε.Μ.Π., Αθήνα.
19. Πότσιου, 2007, Τα κύρια Συμπεράσματα-Προτάσεις του Διεθνούς Συνεδρίου “FIG Comission 3 and UNECE WPLA and Committee on Housing and Land management” για τα αυθαίρετα, Σούνιο, 2007
20. Ρόκος, 1981, *Κτηματολόγιο και αναδασμός. Πολιτική γης.*, Εκδόσεις Μαυρομμάτης και Σια, Αθήνα.
21. Ρωμανός, 1970, *“Η αυθαίρετη δόμηση και το στεγαστικό πρόβλημα”*, Αρχιτεκτονικά Θέματα, 4
22. Ρωμανός, 1973, *Κατοικίες «Εκτός Σχεδίου» (Πρόβλημα ή λύση;)*, Εφημερίδα «ΒΗΜΑ», 14/7/1973.
23. Σκουρή, Τάχου, 1997, *Χωροταξικό και Πολεοδομικό Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα.
24. Τζίκα-Χατζοπούλου, 2000, *Πολεοδομικό Δίκαιο*, Ε.Μ.Π., Αθήνα.
25. Φιλιππίδης, 1990, *Για την ελληνική πόλη: Μεταπολεμική πορεία και μελλοντικές προοπτικές*, Αθήνα.
26. Χόνδρου, 2004, *“Απλούστευση διαδικασιών για την αποτελεσματική εφαρμογή της κείμενης πολεοδομικής και περιβαλλοντικής νομοθεσίας, μέσω των μηχανισμών ελέγχου και επιθεωρήσεων”*, Διήμερο Τ.Ε.Ε, 20-21 Μαΐου 2004.
27. *“Οχτώ στους δέκα Έλληνες έχουν κτίσει εκτός σχεδίου”*, Εφημερίδα «Τα Νέα», 19/12/2002.
28. Ελεύθερος Τύπος της Κυριακής, 5/8/2007.

Ξενόγλωσση

29. Arrieta de Bustillos, Bujanda, Torbay, Smith, “*Sustainable livelihood in Latin America and Caribbean urban Informal Settlements. Vulnerability, Threats and Hazards*”, Centroccidental University Lisandro Alvarado Barquisimeto, Venezuela.
30. Dimopoulou, Zentelis, “*Informal settlements within a Spatial Development Framework*”, FIG, Athens, 2007.
31. Polizos, Minetos, 2005, “*Social and Public Responsibility and Illegal Urban Land Uses in Greece: An Empirical Investigation*”, Volos.
32. Potsiou, Ioannidis, “*Informal Settlements in Greece: The Mystery of Missing Information and the Difficulty of Their Integration into a Legal Framework*”, FIG, Ghana, 2006.



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ



00400009144 1