

**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ  
ΠΟΛΥΤΕΧΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ  
ΤΜΗΜΑ ΜΗΧΑΝΙΚΩΝ ΧΩΡΟΤΑΞΙΑΣ, ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΑΣ  
ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ  
ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΠΟΥΔΩΝ «ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΑ – ΧΩΡΟΤΑΞΙΑ»**



**Διπλωματική Εργασία:**

**«Ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στον πολεοδομικό σχεδιασμό»**

**Εκπόνηση: ΜΠΑΜΠΟΥΚΑ ΜΑΡΙΑ**

**Επίβλεψη: Λαλένης Κωνσταντίνος**



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

Αριθ. Εισ.: 8865/1  
Ημερ. Εισ.: 30-09-2010  
Δωρεά: Συγγραφέα  
Ταξιθετικός Κωδικός: Δ  
711.4  
ΜΠΑ

## ΣΥΝΤΟΜΗ ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Ένα από τα σημαντικότερα θέματα με τα οποία έρχεται αντιμέτωπη η Τοπική Αυτοδιοίκηση κατά την άσκηση των καθηκόντων της, είναι ο πολεοδομικός σχεδιασμός και η εφαρμογή του. Οι ΟΤΑ ήταν και είναι οι κυρίως αρμόδιοι για την κίνηση της διαδικασίας κατάρτισης των πολεοδομικών σχεδίων, ενώ παράλληλα έχουν την αποκλειστική αρμοδιότητα για την εφαρμογή τους. Σε κάθε περίπτωση, η τοπική αυτοδιοίκηση είναι ο άμεσος αποδέκτης κάθε δυσαρέσκειας από την τοπική κοινωνία, η οποία ιεραρχεί ψηλά τα πολεοδομικά προβλήματα στην κλίμακα των θεμάτων που την απασχολούν. Έτσι, η τοπική αυτοδιοίκηση καθίσταται υπόλογη στη συνείδηση των δημοτών για τις αδυναμίες του πολεοδομικού σχεδιασμού στη χώρα μας, ενώ παράλληλα λογοδοτεί σε αυτούς για θέματα, που είτε ανάγονται σε δική της ευθύνη, είτε στην ευθύνη ανώτερων επιπέδων της διοίκησης.

Προκειμένου λοιπόν να αναζητηθούν οι κατάλληλες λύσεις για το ρόλο της τοπικής αυτοδιοίκησης στον σχεδιασμό, γίνεται μια συνολική αποτίμηση και προτείνονται επιλεκτικά ρεαλιστικές, αλλά απαραίτητες λύσεις που ανταποκρίνονται στη σημερινή πραγματικότητα.

**Λέξεις κλειδιά:** Τοπική Αυτοδιοίκηση, Πολεοδομικός σχεδιασμός, Διοικητική Μεταρρύθμιση, «Πρόγραμμα Καλλικράτης», ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ.

## ABSTRACT

One of the most important issues, the local administration is faced with, while performing its duties, is urban planning and its implementation. The local authorities have been and still are, primarily, responsible for the initiation of the procedure of drawing urban plans, while, parallelly, they are exclusively in charge of their application. In any case, the local administration, immediately receives any discontent, from the local community, which places urban planning problems, high up the hierarchy of problematic issues. Thus, the local administration is answerable to the conscience of the citizens of the municipality, for the weaknesses of urban planning in our country, while it, simultaneously, accounts to them, for issues which are either its sole responsibility, or the jurisdiction of higher levels of administration.

In order then to find a suitable role for the local administration in urban planning, a general evaluation is undertaken and realistic but essential solutions, which meet the requirements of current reality, are eclectically suggested.

**Key words:** Local Administration, Urban Planning, Administrative Government, “Kallikrates” Project, General Development Plan, Plan of Organization of Space and Housing of “Open Cities”.

## ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

<b>ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΠΙΝΑΚΩΝ.....</b>	<b>3</b>
<b>ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΕΙΚΟΝΩΝ.....</b>	<b>4</b>
<b>ΑΡΚΤΙΚΟΛΕΞΑ.....</b>	<b>5</b>
<b>ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ.....</b>	<b>6</b>
<b>ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....</b>	<b>7</b>
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: Η ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΤΟΥ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ.....</b>	<b>9</b>
<b>1.1 <u>ΘΕΣΜΙΚΕΣ ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ ΠΟΥ ΚΑΘΟΡΙΣΑΝ ΤΟ ΡΟΛΟ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΤΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ: ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ.....</u></b>	<b>10</b>
<i>1.1.1 ΠΕΡΙΟΔΟΣ ΤΟΥ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑ ΚΑΙ ΟΙ ΒΑΥΑΡΟΙ (1828-1887).....</i>	<i>13</i>
<i>1.1.2 ΠΕΡΙΟΔΟΣ ΤΩΝ ΤΡΙΚΟΥΠΗ ΚΑΙ ΒΕΝΙΖΕΛΟΥ (1887 - 1927).....</i>	<i>14</i>
<i>1.1.3 ΠΕΡΙΟΔΟΣ ΠΡΙΝ ΚΑΙ ΜΕΤΑ ΤΟ ΔΕΥΤΕΡΟ ΠΑΓΚΟΣΜΙΟ ΠΟΛΕΜΟ (1927 – 1984).....</i>	<i>16</i>
<i>1.1.4 ΠΕΡΙΟΔΟΣ ΤΩΝ ΠΡΟΣΦΑΤΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ.....</i>	<i>18</i>
<b>1.2 <u>ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ : ΤΑ ΒΑΣΙΚΟΤΕΡΑ ΝΟΜΟΘΕΤΗΜΑΤΑ..</u></b>	<b>25</b>
<i>1.2.1 ΤΟ Ν.Δ. 17/7/1923.....</i>	<i>25</i>
<i>1.2.2 Ο Ν. 947/1979.....</i>	<i>26</i>
<i>1.2.3 Ο Ν. 1337/1983.....</i>	<i>28</i>
<i>1.2.4 Ο Ν. 2508/1997.....</i>	<i>32</i>
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: Ο ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΣΗΜΕΡΑ.....</b>	<b>36</b>
<b>2.1 <u>ΤΑ ΕΠΙΠΕΔΑ ΤΟΥ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ.....</u></b>	<b>37</b>
<i>2.1.1 ΤΟ ΡΥΘΜΙΣΤΙΚΟ ΣΧΕΔΙΟ ΚΑΙ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ.....</i>	<i>37</i>
<i>2.1.2 ΤΟ ΓΕΝΙΚΟ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΟ ΣΧΕΔΙΟ (ΓΠΣ) και ΣΧΕΔΙΟ ΧΩΡΙΚΗΣ ΚΑΙ ΟΙΚΙΣΤΙΚΗΣ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ ΑΝΟΙΧΤΗΣ ΠΟΛΗΣ (ΣΧΟΟΑΠ).....</i>	<i>38</i>
<i>2.1.3 Η ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΗ ΜΕΛΕΤΗ.....</i>	<i>43</i>
<b>2.2 <u>Η ΔΙΕΘΝΗΣ ΕΜΠΕΙΡΙΑ.....</u></b>	<b>44</b>

<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΟΝ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΟ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟ.....</b>	<b>49</b>
<b>3.1 ΟΙ ΘΕΣΜΟΘΕΤΗΜΕΝΕΣ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΕΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ Ο ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ.....</b>	<b>50</b>
<b>3.2 ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΚΑΙ ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ ΓΙΑ ΜΙΑ ΟΥΣΙΑΣΤΙΚΗ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΠΟΙΗΣΗ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΟ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟ ΤΗΣ ΠΟΛΗΣ.....</b>	<b>56</b>
<b>3.3 Η ΝΕΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΑΝΑΔΙΑΡΘΡΩΣΗ – ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ».....</b>	<b>58</b>
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: Ο ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ.....</b>	<b>64</b>
<b>4.1 ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΑ ΓΠΣ ΚΑΙ ΣΧΟΟΑΠ.....</b>	<b>65</b>
<b>4.2. ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΙΣ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΕΣ ΜΕΛΕΤΕΣ... ..</b>	<b>69</b>
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5 : ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΕΙΣ.....</b>	<b>75</b>
<b>5.1 ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....</b>	<b>76</b>
<b>5.1.1 ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗ 1<sup>η</sup>.....</b>	<b>76</b>
<b>5.1.2 ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗ 2<sup>η</sup>.....</b>	<b>80</b>
<b>5.1.3 ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗ 3<sup>η</sup>.....</b>	<b>83</b>
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6 : ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....</b>	<b>87</b>
<b>ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....</b>	<b>91</b>

## ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΠΙΝΑΚΩΝ – ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΩΝ

<b>Πίνακας 1 :</b> Η εικόνα της ΤΑ στην Ελλάδα το 1987.....	20
<b>Πίνακας 2 :</b> Βασικό θεσμικό πολεοδομικό πλαίσιο στην Ελλάδα.....	24
<b>Πίνακας 3 :</b> Βασικά χαρακτηριστικά της Επιχείρησης Πολεοδομικής Ανασυγκρότησης.....	32
<b>Πίνακας 4 :</b> Βασικά χαρακτηριστικά Ν. 1337/83 και Ν.2508/97.....	35
<b>Πίνακας 5 :</b> Ο πολεοδομικός σχεδιασμός στην ΕΕ και στις ΗΠΑ.....	48
<b>Διάγραμμα 1:</b> Χρονοσειρά διοικητικών μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα.....	36

## ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΕΙΚΟΝΩΝ

<b>Φωτο 1:</b> Ιστορικός χάρτης της Ελλάδας.....	11
<b>Φωτο 2:</b> Το ρυμοτομικό σχέδιο της Πάτρας.....	12
<b>Φωτο 3:</b> Η πολεοδομική πρόταση των Κλεάνθη-Scahubert.....	13
<b>Φωτο 4:</b> Περιαστική περιοχή του Λας Βέγκας.....	44

## ΑΡΚΤΙΚΟΛΕΞΑ

<b>α.ν.</b>	αναγκαστικός νόμος
<b>β.δ.</b>	βασιλικό διάταγμα
<b>ΓΟΚ</b>	Γενικός Πολεοδομικός Κανονισμός
<b>ΓΠΣ</b>	Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο
<b>ΔΠΕΧΩ</b>	Διευθύνσεις Περιβάλλοντος και Χωροταξίας των Περιφερειών
<b>ΕΕ</b>	Ευρωπαϊκή Ένωση
<b>ΕΠΑ</b>	Επιχείρηση Πολεοδομικής Ανασυγκρότησης
<b>ΕΕΤΑΑ</b>	Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης
<b>ΕΤΕΡΠΣ</b>	Ειδικό Ταμείο Εφαρμογής Ρυθμιστικών και Πολεοδομικών Σχεδίων
<b>ΖΑΑ</b>	Ζώνη Αστικού Αναδασμού
<b>ΖΕΕ</b>	Ζώνη Ειδικής Ενίσχυσης
<b>ΖΕΚ</b>	Ζώνη Ειδικών Κινήτρων
<b>ΖΕΠ</b>	Ζώνη Ενεργού Πολεοδομίας
<b>ΖΟΕ</b>	Ζώνη Οικιστικού Ελέγχου
<b>ΙΤΑ</b>	Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης
<b>ΚΕΔΚΕ</b>	Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδος
<b>ΚΥΑ</b>	Κοινή Υπουργική Απόφαση
<b>ν.</b>	νόμος
<b>ΝΑ</b>	Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση
<b>ν.δ.</b>	νομοθετικό διάταγμα
<b>Ολ.</b>	Ολομέλεια
<b>ΟΤΑ</b>	Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης
<b>παρ.</b>	παράγραφος
<b>π.δ.</b>	προεδρικό διάταγμα
<b>ΠΕ</b>	Πράξη Εφαρμογής
<b>ΠΕΡΠΟ</b>	Περιοχή Ειδικά Ρυθμιζόμενης Πολεοδόμησης
<b>ΠΜ</b>	Πολεοδομική Μελέτη
<b>ΠΟΤΑ</b>	Περιοχή Ολοκληρωμένης Τουριστικής Ανάπτυξης
<b>σ.</b>	σελίδα
<b>ΣΔ</b>	συντελεστής δόμησης
<b>ΣΟΑΠ</b>	Σχέδιο Ολοκληρωμένων Αστικών Παρεμβάσεων
<b>ΣτΕ</b>	Συμβούλιο της Επικρατείας
<b>ΣΧΟΟΑΠ</b>	Σχέδιο Χωρικής και Οικιστικής Οργάνωσης Ανοικτής Πόλης
<b>ΣΧΟΠ</b>	Συμβούλιο Χωροταξίας Οικισμού και Περιβάλλοντος
<b>ΤΑ</b>	Τοπική Αυτοδιοίκηση
<b>ΤΕΔΚ</b>	Τοπική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων
<b>ΤΕΕ</b>	Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδος
<b>ΤΥΔΚ</b>	Τεχνικές Υπηρεσίες Δήμων και Κοινοτήτων
<b>ΥΑ</b>	Υπουργική Απόφαση
<b>ΥΠΕΧΩΔΕ</b>	Υπουργείο Περιβάλλοντος Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων
<b>ΦΕΚ</b>	Φύλλο Εφημερίδος της Κυβερνήσεως



## ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Στο τέλος όλης αυτής της πορείας, για την εκπόνηση της μεταπτυχιακής διπλωματικής εργασίας, αισθάνομαι την ανάγκη να ευχαριστήσω κάποιους ανθρώπους, καθένας από τους οποίους συνέβαλλε με το δικό του τρόπο:

Πιο ειδικά:

Τον κ. Κωνσταντίνο Λαλένη, Επίκουρο Καθηγητή Πολεοδομίας του Πανεπιστημίου Θεσσαλίας, ως επιβλέποντα αυτής της εργασίας, για τη βοήθειά του και την άριστη συνεργασία.

Τους κ. Δανηλόπουλο Γιώργο, Μηχανικό Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Αντιδήμαρχο Πολεοδομίας του Δ. Βόλου, την κ. Μπακλατσή Γραμματή, Τοπογράφο Μηχανικό και τον κ. Ταμία Ιωάννη, Τοπογράφο Μηχανικό για τον χρόνο που μου διέθεσαν, παραχωρώντας μου πρόθυμα τις συνεντεύξεις και δίνοντάς μου πολύτιμες πληροφορίες.

Τέλος, την οικογένειά μου και τους γονείς μου, που ήταν δίπλα μου όλο το χρονικό διάστημα των μεταπτυχιακών μου σπουδών και με στήριζαν με τη βοήθειά τους.

Αφιερωμένη στον Δημήτρη, τον Γιώργο και τον Βασίλη...

## **ΕΙΣΑΓΩΓΗ**

---

Ο ρόλος των τοπικών αρχών στην κοινωνία έχει επεκταθεί τα τελευταία χρόνια. Στις σύγχρονες κοινωνίες, ο Δήμος είναι πιο δραστήριος στην ανάπτυξη, την κοινωνική ένταξη, την προώθηση του πολιτισμού και των τεχνών, συγκριτικά με το παρελθόν και τις προηγούμενες δομές του Α' βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης. Ωστόσο, η τοπική αυτοδιοίκηση έχει τη δυνατότητα να διαδραματίσει ακόμη μεγαλύτερο ρόλο στην καθημερινή ζωή των ανθρώπων.

Οι ΟΤΑ εγκalούνται για σημαντικές παρατυπίες, αυθαιρεσίες και ανεπάρκεια κατά την άσκηση των πολεοδομικών τους καθηκόντων. Είναι προφανές ότι η αιτία αυτών των προβλημάτων δεν οφείλεται μόνο στην πλημμελή στελέχωση, στην ελλιπή κατάρτιση, στην έλλειψη πόρων ή στη μη συστηματική εφαρμογή της διαδικασίας πειθαρχικού ελέγχου και κυρώσεων, όπως συχνά διαπιστώνεται. Χωρίς να παραγνωρίζουμε τις ελλείψεις και τις αδυναμίες αυτές, αλλά και τις συχνά αθέμιτες πελατειακές πρακτικές της τοπικής αυτοδιοίκησης, που όμως παρατηρούνται και σε άλλα επίπεδα της Διοίκησης, πρέπει ταυτόχρονα να αναγνωρίσουμε ότι, ειδικώς στο πεδίο των πολεοδομικών αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ, ένα μεγάλο μέρος του προβλήματος ανάγεται στο ίδιο το σύστημα του πολεοδομικού σχεδιασμού και ειδικότερα στη συνολική φιλοσοφία που το διέπει, στην επάρκεια των εργαλείων του και εν τέλει στην επιχειρησιακή του ικανότητα να λειτουργήσει ως αποτελεσματικό πλαίσιο ρύθμισης του χώρου. Για να καταπολεμηθεί η κακοδιοίκηση που διαπιστώνεται, είναι επομένως απαραίτητο να αποτιμηθούν συνολικά και σε βάθος τα προβλήματα του πολεοδομικού συστήματος στη χώρα μας.

Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι η διερεύνηση του ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης σε σχέση με τον θεσμοθετημένο πολεοδομικό σχεδιασμό στην Ελλάδα, αλλά και με τη δεδομένη κατάσταση στην Ελλάδα όπως έχει διαμορφωθεί μετά τη νέα διοικητική μεταρρύθμιση.

Στο πρώτο κεφάλαιο, λοιπόν, γίνεται μια ιστορική αναδρομή των θεσμικών εξελίξεων που καθόρισαν το ρόλο της τοπικής αυτοδιοίκησης στον πολεοδομικό σχεδιασμό. Η πορεία αυτή, διακρίνεται σε τέσσερις περιόδους, όπου περιγράφεται αναλυτικά η πορεία του Ελληνικού κράτους από της συστάσεώς του, μέχρι σήμερα, καθώς και ο τρόπος που εξελίσσονταν παράλληλα η πολεοδομία. Σ' αυτό το κεφάλαιο επίσης, περιγράφονται τα βασικότερα νομοθετήματα που αφορούν τον πολεοδομικό σχεδιασμό.

Στο δεύτερο κεφάλαιο, γίνεται μια ανάλυση του πολεοδομικού σχεδιασμού, σήμερα. Περιγράφονται αναλυτικά οι έννοιες ρυθμιστικό σχέδιο, γενικό πολεοδομικό σχέδιο, σχέδιο χωρικής και οικιστικής οργάνωσης ανοιχτής πόλης και η πολεοδομική μελέτη. Επίσης γίνεται αναφορά στον τρόπο σχεδιασμού, διεθνώς.

Στο τρίτο κεφάλαιο, επιχειρείται να επισημανθεί ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης στον σχεδιασμό, περιγράφοντας τις θεσμοθετημένες πολεοδομικές αρμοδιότητές της, καθώς και τα προβλήματα που αυτή αντιμετωπίζει. Τέλος, γίνεται μια αναφορά στις νέες αρμοδιότητες που αναλαμβάνει, σύμφωνα με τη νέα διοικητική μεταρρύθμιση του προγράμματος «Καλλικράτης».

Στο τέταρτο κεφάλαιο, αναφέρονται κάποια προβλήματα που έχουν παρατηρηθεί στον τρόπο λειτουργίας των ΓΠΣ και ΣΧΟΟΑΠ, όπως και στις πολεοδομικές μελέτες και προτείνονται τρόποι επίλυσής τους.

Επίσης, η εργασία αυτή περιλαμβάνει συνεντεύξεις τριών ατόμων, που έχουν σχέση είτε με τον σχεδιασμό, είτε με την αυτοδιοίκηση, είτε και με τα δύο, όπου ο καθένας από αυτούς, βλέπει από τη δική του οπτική, το ρόλο της αυτοδιοίκησης στο σχεδιασμό.

Γεγονός, πάντως είναι, ότι η συμμετοχή της τοπικής αυτοδιοίκησης στο σχεδιασμό, δεν μπορεί να προαποφασιστεί με το άρθρο ενός νόμου και μόνο, αλλά απαιτείται πληροφόρηση και μια μακρόχρονη διαδικασία συνεργασίας των αιρετών με τους «ειδικούς», ώστε η συμμετοχή αυτή να είναι ουσιαστική στον πολεοδομικό σχεδιασμό και αναπτυξιακό προγραμματισμό.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1**

---

# **Η ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΤΟΥ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ**

## 1.1 Θεσμικές εξελίξεις που καθόρισαν το ρόλο της τοπικής αυτοδιοίκησης στη διαδικασία του σχεδιασμού : Ιστορική αναδρομή

Η εξέλιξη του διοικητικού συστήματος στην Ελλάδα έχει παίξει καθοριστικό ρόλο στην οργάνωση του χώρου και στην επίτευξη της αποκέντρωσης και της τοπικής και περιφερειακής ανάπτυξης. Όπως είναι γνωστό, με την ίδρυση του ελληνικού κράτους, ο ελληνικός χώρος ήταν διαρθρωμένος διοικητικά σε ενότητες (κοινότητες), που ενώ μεν λειτουργούσαν στα πλαίσια της επικυριαρχίας των κατακτητών – Ενετών, Τούρκων, κλπ. - απολάμβαναν, δε, σ' έναν μεγάλο βαθμό σημαντικές ελευθερίες και δικαιώματα, που άφηναν περιθώρια αυτόνομης δράσης. Οι τοπικές αυτές αυτοδιοικήσεις, κυρίως στην τουρκοκρατούμενη Ελλάδα, επέτυχαν σημαντικά πράγματα, όπως η δημιουργία ισχυρής κοινοτικής συνείδησης και η διατήρηση της εθνικής ταυτότητας. Όμως δεν κατάφεραν να αποφύγουν κάποια αρνητικά φαινόμενα όπως ο ακραίος τοπικισμός και η δημιουργία υπερβολικά ισχυρών παραγόντων. (Μπεριάτος, 1994: 42)

Ο ελληνικός χώρος δηλαδή, ήταν διαρθρωμένος σε κατά τόπους διοικήσεις και αρχές, που είχαν έντονο αυτοδιοικητικό χαρακτήρα. Κάθε πόλη, κώμη ή χωριό αποτελούσε ανεξάρτητη κοινότητα. Τη διοικητική εξουσία την κατείχε η δημογεροντία. Οι δημογέροντες (κοτζαμπάσηδες) ή οι προεστοί των πόλεων εκλέγονταν από το λαό και είχαν εκτός από τις διοικητικές και φορολογικές, δικαστικές και αστυνομικές αρμοδιότητες. Βασικό πλήγμα για την ΤΑ ήταν η κατάργηση της οικονομικής αυτοδυναμίας με τη συγκέντρωση των εσόδων από τη φορολογία στο γενικό ταμείο του κράτους μετά την Εθνοσυνέλευση του Άστρους και την αναθεώρηση του Συντάγματος το 1822 (Βαρβαρέζου, 1999: 13).

Η αναπτυξιακή αυτή πολυκεντρικότητα, βρήκε τη διοικητική /πολιτική έκφρασή της, στο σύστημα των κοινοτήτων και φυσικά διατηρήθηκε για αρκετό διάστημα, παρόλο που υπήρξε απότομη ανατροπή των διοικητικών δομών με την ίδρυση του νέο-ελληνικού κράτους και την εγκαθίδρυση του συγκεντρωτικού συστήματος από τον Καποδίστρια (1828) και αργότερα από τους Βαυαρούς (1833).

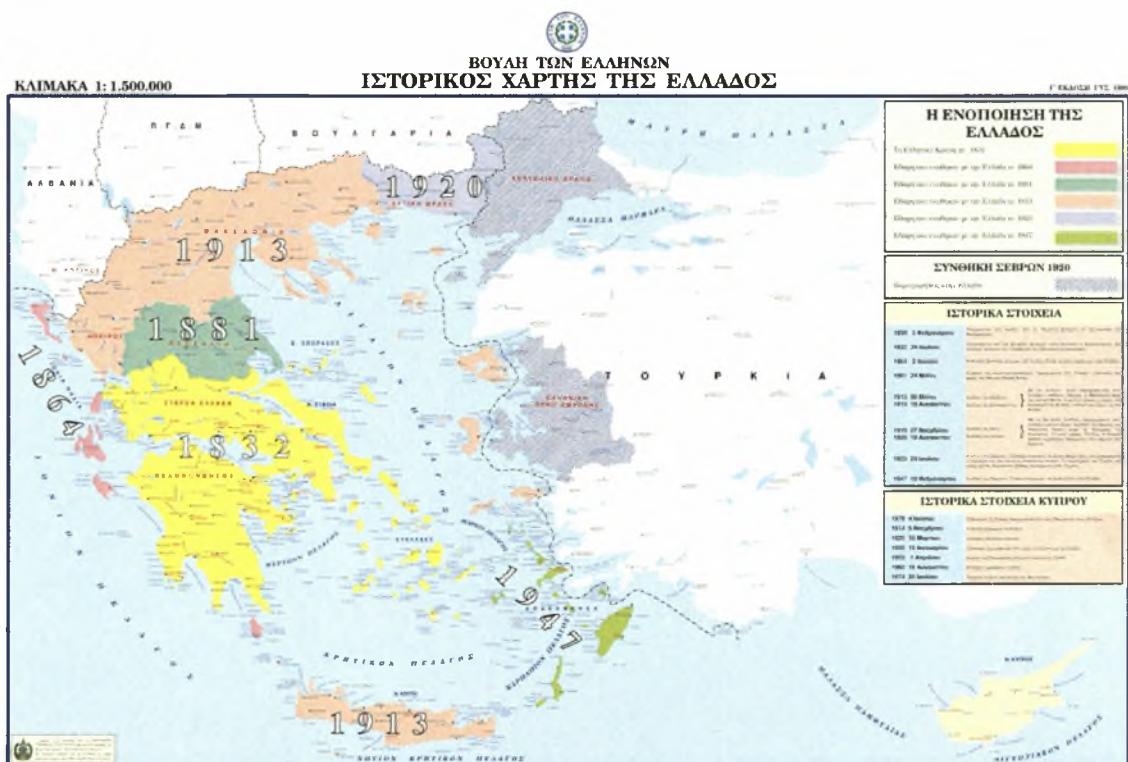
Στην εξέλιξη των συστημάτων της ΤΑ στην Ελλάδα μπορούν να προσδιοριστούν τέσσερις διαφορετικές περιόδους:

**α)** Η περίοδος του Καποδίστρια (ο πρώτος Κυβερνήτης του νέου Ελληνικού Κράτους) και του βαυαρικού διοικητικού καθεστώτος με τον πρώτο βασιλιά Όθωνα (1828-1887).

**β)** Η περίοδος των μεγάλων μεταρρυθμίσεων των πρωθυπουργών Τρικούπη και Βενιζέλου (1887 - 1927).

**γ)** Η περίοδος της σχετικής στασιμότητας πριν και μετά το δεύτερο παγκόσμιο πόλεμο (1927 - 1984).

**δ)** Η περίοδος των πρόσφατων μεταρρυθμίσεων και οι προσπάθειες προς την κατεύθυνση του εκσυγχρονισμού της διοίκησης (Μπεριάτος, 1994: 43).



**Φωτο 1:** Ιστορικός χάρτης της Ελλάδας

Πηγή: [www.geetha.mil.gr/index.asp?a\\_id=2812](http://www.geetha.mil.gr/index.asp?a_id=2812)

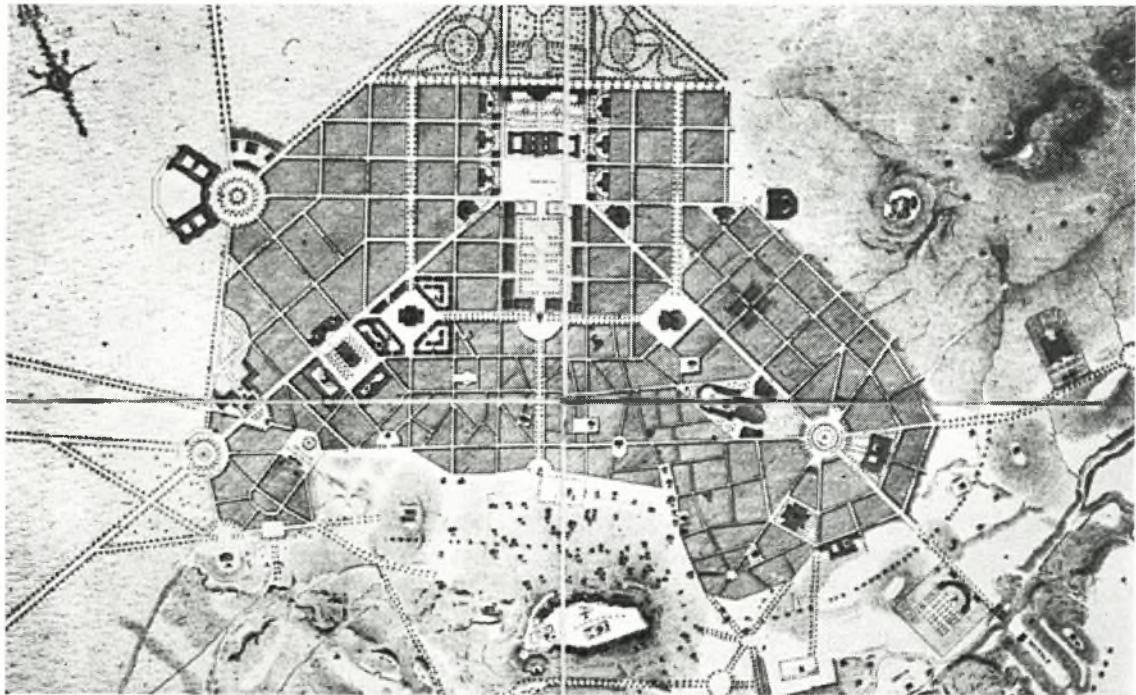
Οι παραπάνω χρονικές περίοδοι συμπίπτουν με ισοδύναμες περιόδους της εξέλιξης της Πολεοδομίας. Αυτό δεν είναι ασυνήθιστο, δεδομένου ότι ο σχεδιασμός σε μεγάλο βαθμό εξαρτάται από την κρατική πολιτική και από πολιτικές πρωτοβουλίες, που αποσκοπούν στο σύστημα των κοινωνικών σχέσεων στο σύνολό του. Η ανάγκη για τη δημιουργία ενός εξειδικευμένου συστήματος κανόνων για τον πολεοδομικό σχεδιασμό των Ελληνικών πόλεων, έκανε την εμφάνισή της στη μεσοπολεμική περίοδο και ταυτίστηκε με τη γενικότερη προσπάθεια που παρατηρήθηκε το ίδιο χρονικό

διάστημα για τον εκσυγχρονισμό των πολιτικών, κοινωνικών και οικονομικών δομών και θεσμών της χώρας. Επισημαίνεται ότι πριν το 1923, που αποτελεί έτος σταθμό στην ιστορική εξέλιξη της πολεοδομικής νομοθεσίας, δεν υπάρχει στην Ελλάδα ενιαία και ολοκληρωμένη νομοθεσία για το σχεδιασμό των πόλεων. Τα ρυμοτομικά σχέδια που είχαν καταρτιστεί κατά το 19<sup>ο</sup> αιώνα για ορισμένες ελληνικές πόλεις, π.χ. Πάτρα (1828), Αθήνα (1830), Ναύπλιο (1834), Καλαμάτα (1860), κλπ., είχαν εκπονηθεί χωρίς ενιαίες πολεοδομικές αρχές και προδιαγραφές, ενώ η θεσμοθέτησή τους έγινε μέσω αποσπασματικών Βασιλικών Διαταγμάτων, που δεν υπάκουαν σε ενιαία κανονιστικά και λειτουργικά πρότυπα.



**Φωτο 2:** Το ρυμοτομικό σχέδιο της Πάτρας

Πηγή: [www.greekscapes.gr/.../40/218-patra.html](http://www.greekscapes.gr/.../40/218-patra.html)



**Φωτο 3:** Η πολεοδομική πρόταση των Κλεάνθη-Schaubert  
για την πόλη των Αθηνών του 1833

Πηγή: [www.eie.gr/archaeologia/gr/chapter\\_more\\_9.aspx](http://www.eie.gr/archaeologia/gr/chapter_more_9.aspx)

### 1.1.1 Περίοδος του Καποδίστρια και οι Βαυαροί (1828-1887)

Οι ρίζες της σύγχρονης τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα μπορεί να βρεθούν στο πρώτο τρίμηνο του περασμένου αιώνα, κατά την ίδρυση του νέου Ελληνικού κράτους που προέκυψε μετά την απελευθέρωση από την τουρκική κατοχή. Οι ευρωπαϊκού τύπου διοικητικές δομές που επιχείρησε να εισάγει ο Καποδίστριας και που τελικά επιβλήθηκαν από τους Βαυαρούς, είχαν εξαιρετικά μεγάλη μακροβιότητα. Κύριο μέλημα της Κεντρικής Διοίκησης ήταν να δημιουργήσει ένα ισχυρό κράτος με μια νέα ταυτότητα, με αποτέλεσμα οι διοικητικές αλλαγές να μην είναι στοχευμένες προς την ικανοποίηση λειτουργικών και αναπτυξιακών αναγκών, αλλά προς την επιβολή κεντρικής αρχής, με ρόλο κεντρικής κρατικής παρέμβασης και τον έλεγχο των τοπικών υποθέσεων. Κατά το 1833, η ελληνική επικράτεια διαιρέθηκε σε 10 νομούς, 47 επαρχίες, και 750 Δήμους. Οι τελευταίοι ήταν χωρισμένοι σε τρεις κατηγορίες (Α, Β και Γ), ανάλογα με τον πληθυσμό τους. Στο τέλος της περιόδου αυτής και μετά από ενοποιήσεις πολλών Δήμων, ο αριθμός τους μειώθηκε σε 442, με μέσο πληθυσμό άνω



των 5000 κατοίκων, που ήταν από τους μεγαλύτερους στην Ευρώπη. Από τα ανωτέρω επίπεδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, μόνο οι εκπρόσωποι του πρώτου επιπέδου (Δήμοι), ήταν αιρετοί, ενώ για τα άλλα δύο επίπεδα, ήταν διορισμένοι από την κεντρική κυβέρνηση (Μπεριάτος, 1994: 44).

Την ίδια περίοδο, θεμελιώθηκε η ελληνική νομοθεσία σε σχέση με το σχεδιασμό με το Β.Δ. της 4-3-1835. Ο κύριος στόχος του παρόντος διατάγματος είχε να κάνει με τη διασφάλιση των πολύ βασικών αναγκών των αστικών κατασκευών και πιο συγκεκριμένα, τη διασφάλιση της δημόσιας υγείας. Για την οργάνωση του χώρου δεν γίνεται χρήση καμιάς μεθόδου σχεδιασμού, αλλά με την καθοδήγηση της αστυνομίας. Η έννοια των χρήσεων γης αναφέρονται χωρίς γεωγραφικές ή άλλες κατευθυντήριες γραμμές και αφήνονται στις πρωτοβουλίες των πολιτών. Από την άποψη της τοπικής διοίκησης που εμπλέκονται στον αστικό σχεδιασμό, δεν υπάρχει καμία αναφορά σε κανενός είδους συμμετοχή από το κοινό ή από τις τοπικές αρχές. Τοπικές πολιτικές προσωπικότητες, βέβαια, θα μπορούσε εύκολα να επηρεάσουν το σχεδιασμό, όπως η πολιτική πίεση και οι πελατειακές σχέσεις, οι οποίες ήταν οι συνήθεις πρακτικές (Lalenis, 2000:3-4).

### 1.1.2 Περίοδος των Τρικούπη και Βενιζέλου (1887 - 1927)

Η δεύτερη περίοδος της ιστορίας της τοπικής αυτοδιοίκησης, χαρακτηρίζεται από μια σειρά πολέμων με οδυνηρές συνέπειες για τη ζωή και την ανάπτυξη της ελληνικής κοινωνίας. Ο Α΄ Παγκόσμιος Πόλεμος διαδέχτηκε τους Βαλκανικούς Πολέμους (1912-1913), μετά το πέρας των οποίων, το εθνικό έδαφος διπλασιάστηκε. Τέσσερα χρόνια αργότερα (1922), υπήρξε η καταστροφή της Μικράς Ασίας, όπου 1,5 εκατομμύρια προσφύγων εγκαταστάθηκε στη χώρα, η οποία είχε ήδη πληθυσμό πέντε εκατομμύρια κατοίκους (Lalenis, 2000: 3-4).

Η περίοδος αυτή, χαρακτηρίζεται από τις προσπάθειες των δύο μεγάλων πολιτικών προσωπικοτήτων, Χαρίλαος Τρικούπης και ο Ελευθέριος Βενιζέλος, για τη μεταρρύθμιση του διοικητικού συστήματος της χώρας και την αύξηση της αποτελεσματικότητάς του. Ο Τρικούπης άλλαξε τα όρια των εκλογικών περιφερειών, κατάργησε τις επαρχίες και έθεσε το θέμα του καθορισμού νέου μεγέθους των νομών,

με τρόπο ώστε να δημιουργηθεί ένα στάδιο της διοίκησης, μεταξύ των δημάρχων και του κεντρικού κράτους (μικρότερες σε μέγεθος, αποτελεσματικό και ευέλικτο στην παροχή υπηρεσιών). Ο Βενιζέλος, θέλοντας και αυτός να εξουδετερώσει τη δύναμη των δημάρχων, κατήργησε εντελώς το σύστημα των δήμων, επιφέροντας το τέλος του βαυαρικού καθεστώτος, τουλάχιστον στο τοπικό επίπεδο. Με τον τρόπο αυτό, δημιουργήθηκε ένα δίκτυο 6000 μικρότερων κοινοτήτων, το μέγεθος των οποίων ήταν 12 φορές μικρότερο από τους προηγούμενους Δήμους. Έχοντας επίγνωση ότι οι κοινότητες αυτού του μεγέθους δεν θα μπορούσε να είναι οικονομικά βιώσιμες, προβλέφθηκε η δυνατότητα δημιουργίας ενώσεων των ομάδων αυτών, σε εθελοντική βάση. Στο τέλος αυτής της περιόδου, υπήρχαν δύο επίπεδα Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα: πρώτο επίπεδο, το οποίο αποτελούνταν από Δήμους και μικρότερες Κοινότητες, και δεύτερο επίπεδο, το οποίο αποτελούνταν από Νομαρχίες (Μπεριάτος, 1994: 45-46).

Από την πλευρά της Πολεοδομίας, η καταστροφή της Μικράς Ασίας, δημιούργησε μια επείγουσα ανάγκη για την επανεγκατάσταση των προσφύγων που εγκατέλειψαν τη χώρα. Για αυτό, συστήθηκε μια επιτροπή, η οποία ανέλαβε να σχεδιάσει νέους οικισμούς, στις παρυφές των υφιστάμενων πόλεων, να αναθεωρήσει τα υφιστάμενα σχέδια, να «κόψει» μικρά κομμάτια γης για τις οικογένειες των προσφύγων και να χτίσει «προσωρινά» σπίτια γι' αυτούς. Δεδομένου ότι το μέχρι τότε νομοθετικό πλαίσιο ήταν ανεπαρκές για να υποστηρίξει αυτές τις προσπάθειες, η κυβέρνηση προχώρησε στο Ν.Δ. της 17-7-1923, «Περί Σχεδίων Πόλεων, Κωμών και Συνοικισμών του Κράτους και οικοδομής αυτών», το οποίο, με μια σειρά διαταγμάτων, τροποποιήσεων, καθώς και με τον Γενικό Οικοδομικό Κανονισμό, αποτελούσαν το αποκλειστικό νομοθετικό πλαίσιο, για περισσότερο από 60 χρόνια.

Στο Ν.Δ. 17-7-1923 μπορεί κανείς να εντοπίσει τα πρώτα διστακτικά βήματα της συμμετοχής της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στον αστικό σχεδιασμό, μαζί με κάποια αρχικά ίχνη της συμμετοχής του κοινού. Μεμονωμένοι πολίτες είχαν για πρώτη φορά το δικαίωμα να αντιταχθούν στο σχέδιο, με την υποβολή γραπτών προσφυγών και η Τοπική Αυτοδιοίκηση είχε την υποχρέωση να εκφράσει τη γνώμη της σχετικά με τα σχέδια πόλης και τις παρεμβάσεις στον αστικό χώρο, τα οποία αποκλειστικά διεξάγονταν και αποφασίζονταν από τις κεντρικές διοικήσεις, υπουργεία κ.λ.π. (Lalenis, 2000:5).

### 1.1.3 Περίοδος πριν και μετά το δεύτερο παγκόσμιο πόλεμο (1927 - 1984)

Η τρίτη περίοδος χαρακτηρίζεται από μια γενική ύφεση και μία στασιμότητα στον τομέα προώθησης νέων αυτοδιοικητικών μεταρρυθμίσεων, στην Ελλάδα. Στην Ευρώπη όμως, παρατηρείται μία έξαρση σε διαρθρωτικές μεταβολές των εδαφικών ενότητων τοπικού επιπέδου, είτε με τη μορφή της συνένωσης, είτε με τη μορφή της διακοινοτικής συνεργασίας. Οι χώρες αυτές της Ευρώπης, διακρίνονται σε δύο κατηγορίες, που αντιστοιχούν σε δύο εντελώς διαφορετικές γεωγραφικές και γεωοικονομικές ζώνες. Η πρώτη περιλαμβάνει τις βόρειες ευρωπαϊκές χώρες (Μ. Βρετανία, Ιρλανδία, Ολλανδία, Βέλγιο, Δανία, Νορβηγία, Σουηδία) και η δεύτερη τις νότιες μεσογειακές καθώς και τις χώρες της κεντρικής Ευρώπης (Γαλλία, Γερμανία, Αυστρία, Ελβετία, Ισπανία), με αρκετές διαφοροποιήσεις μεταξύ τους. Στην ομάδα των βορείων χωρών που παρουσιάζουν και την μεγαλύτερη ομοιογένεια, συντελέστηκαν κατά τη μεταπολεμική περίοδο συγχωνεύσεις και συνενώσεις που μείωσαν δραστικά τον αριθμό των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ από μερικές χιλιάδες σε μερικές εκατοντάδες. Στην δεύτερη ομάδα χωρών, η αντιμετώπιση των οικονομικών και άλλων εξελίξεων, γίνεται με αναδιοργάνωση ηπιότερου χαρακτήρα, που προωθεί κατά κύριο λόγο τη διακοινοτική συνεργασία και δευτερευόντως την εθελοντική συνένωση (Μπεριάτος, 1994: 47).

Σε αντίθεση με τα Ευρωπαϊκά κράτη όπου πραγματοποιείται μια σωρεία διοικητικών και εδαφικών αναδιορθώσεων, στην Ελλάδα κυριαρχεί απόλυτη αδράνεια και στασιμότητα, ακόμη και κάποια εχθρική στάση απέναντι σε κάθε είδους αλλαγή των αυτοδιοικητικών δομών.

Αυτή η περίοδος της ιστορίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, διήρκεσε για ένα άλλο μισό αιώνα και χαρακτηρίζεται από σχετική στασιμότητα, με εξαίρεση μια σύντομη περίοδο (1941-1944) όπου το Εθνικό Απελευθερωτικό Μέτωπο (ΕΑΜ) απελευθερώνει εδάφη από το γερμανικό στρατό. Κατά την περίοδο μετά τον πόλεμο, η κατάσταση ήταν ακόμη χειρότερη: κάθε πρωτοβουλία προς την κατεύθυνση μιας αλλαγής στη διοικητική και εδαφική κατάσταση αντιμετωπιζόταν με καχυποψία. Κατά την περίοδο αυτή, τα δύο επίπεδα Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τα οποία είχαν καθιερωθεί στο παρελθόν, διατηρήθηκαν ανέπαφα: 1ο επίπεδο αποτελούμενο από Δήμους και Κοινότητες και το 2ο επίπεδο αποτελούμενο από τις Νομαρχίες. Επίσης, η Τοπική

Αυτοδιοίκηση του 1ου επιπέδου είχε εκλεγμένους αντιπροσώπους (Δήμαρχοι, δημοτικοί σύμβουλοι, κ.λ.π.), ενώ οι Νομοί στελεχώθηκαν από υπαλλήλους που διορίζονταν από την κεντρική κυβέρνηση (Lalenis, 2000:5).

Στον τομέα της Πολεοδομίας, το νομοθετικό πλαίσιο του Ν.Δ. 17-7-1923 παρέμεινε ενεργό, χωρίς καμία σημαντική προσπάθεια για αντικατάστασή του μέχρι το 1971. Κατά τη διάρκεια αυτής της περιόδου, πάνω από το 50 πολεοδομικά σχέδια ετοιμάστηκαν από διάφορα υπουργεία, δίνοντας ένα δείγμα της αλληλοεπικάλυψης αρμοδιοτήτων στο εσωτερικό της δομής του κεντρικού κράτους. Από τα σχέδια αυτά, κανένα δεν εφαρμόστηκε πλήρως, μέσω της τότε ισχύουσας νομοθεσίας περί σχεδιασμού, εξαιτίας του πολύ αργού ρυθμού των διαδικασιών εφαρμογής. Οι αρνητικές συνέπειες της ανεπάρκειας του ρυθμιστικού πλαισίου του νόμου 17-7-1923, δηλαδή η ανεξέλεγκτη αστική ανάπτυξη, οι τεράστιες καθυστερήσεις, οι παράνομες κατασκευές κ.λ.π., οδήγησαν αναπόφευκτα στην προσπάθεια για την εκπόνηση μιας πιο αποτελεσματικής πολεοδομικής νομοθεσίας. Ως αποτελέσματα των προσπαθειών ήταν τα δύο νομοθετικά πλαίσια: Ν.Δ. 1003/1971, «Περί ενεργού πολεοδομίας», και το Ν.Δ. 1262 «Περί σχεδιασμού των αστικών περιοχών». Και τα δύο εισήχθησαν κατά τη διάρκεια της στρατιωτικής δικτατορίας στην Ελλάδα (1967 - 1974) και βασίστηκαν σε γαλλικά και σε κάποιο βαθμό, σε γερμανικά πρότυπα. Το ΝΔ 1003/1971 στράφηκε προς συνολικό πολεοδομικό σχεδιασμό, ενσωματώνοντας φυσικούς, οικονομικούς, κοινωνικούς και αισθητικούς παράγοντες για τις ζώνες που ορίζονται για την ανάπτυξη ή τη βελτίωση (ΖΕΠ). Τέθηκε σε εφαρμογή μόνο δύο φορές. Στο Ν.Δ. 1262/1972 ορίζονται οι έννοιες των περιφερειακών σχεδίων, ρυθμιστικών σχεδίων, πολεοδομικών σχεδίων, και ο όρος χρήση γης. Αυτός ο νόμος δεν εφαρμόστηκε ποτέ, λόγω της ακαμψίας του και την έλλειψη μιας σφαιρικής προσέγγισης στην πολεοδομία, αλλά και λόγω της ανικανότητας σχεδιασμού και εφαρμογής εκ μέρους του κρατικού μηχανισμού.

Σε αυτό το πολύ συγκεντρωτικό σύστημα, η διαδικασία της εφαρμογής των Σχεδίων Πόλης, πάντα ελέγχονταν από την κεντρική κυβέρνηση, ενώ οι τοπικές αρχές ήταν αδύναμες. Λαμβάνοντας υπόψη την πελατειακή σχέση, που πάντα υπήρχε στην ελληνική πολιτική σκηνή, τον έλεγχο των τοπικών διαδικασιών, τον είχαν πολιτικά πρόσωπα που είχαν πρόσβαση στην κυβέρνηση και που θα μπορούσαν να ασκήσουν πίεση για την επέκταση του Σχεδίου Πόλης και την τροποποίηση των οικοδομικών

κανονισμών προς όφελος της πελατείας τους. Οι Δήμοι συνήθως, δεν μπορούσαν να εξασφαλίσουν οικονομικά όλες τις απαλλοτριώσεις, με αποτέλεσμα οι διαδικασίες εφαρμογής, να έχουν πάντα καθυστέρηση, ακόμη και για δεκαετίες. Αποφεύγονταν συστηματικά οι διαδικασίες συμμετοχής του κοινού, εκτός από την τυπική και περιορισμένη διαδικασία της έγγραφης προσφυγής. Ο εξαιρετικά βραδύς ρυθμός εγκρίσεως των σχεδίων πόλης και η αδυναμία ελέγχου, έκανε την παράνομη κατασκευή, στον περιαστικό κυρίως χώρο, να αυξάνεται σταθερά. Πρόβλεψη για τη συμμετοχή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Πολεοδομία, φυσικά, δεν υπήρξε, οπότε το φαινόμενο δεν βελτιώθηκε στα δύο νομοθετικά πλαίσια, τα οποία εισήχθησαν κατά τη διάρκεια της δικτατορίας. Σύμφωνα με αυτά, η πρωτοβουλία για την έγκριση ανήκει αποκλειστικά στα Υπουργεία Δημοσίων Έργων, Συντονισμού και Εσωτερικών. Οι τοπικές αρχές όφειλαν να ενεργήσουν με συμβουλευτικό ρόλο και η διαδικασία που προβλεπόταν για την υποβολή ενστάσεων, αφορούσε μόνο δημόσιους οργανισμούς και όχι το κοινό (Lalenis, 2000:5).

#### 1.1.4 Περίοδος των πρόσφατων μεταρρυθμίσεων

Η περίοδος των πρόσφατων μεταρρυθμίσεων για τον εκσυγχρονισμό της Διοίκησης χαρακτηρίζεται από το γεγονός ότι η Ελλάδα προσχώρησε στην Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα. Αξίζει να σημειωθεί ότι κατά τη διάρκεια αυτής της περιόδου, οι περισσότερες από τις μεταρρυθμίσεις που αφορούσαν την τοπική αυτοδιοίκηση, προσπαθούσαν να υιοθετήσουν τις διαστάσεις που σχετίζονται με τις χρήσεις γης, την περιφερειακή ανάπτυξη και οργάνωση του χώρου.

Στο πλαίσιο αυτό, εισήχθησαν διαδοχικά μια σειρά νομοθετικών πλαισίων, που συχνά αλληλοεπικαλύπτονταν. Σύμφωνα λοιπόν με τον Ν. 1416/84, το Υπουργείο Πολεοδομίας, Χωροταξίας, Περιβάλλοντος και Δημοσίων Έργων (ΥΠΕΧΩΔΕ), πρότεινε μια νέα οργάνωση του αστικού χώρου: τα αστικά κέντρα ταξινομήθηκαν σε «γεωγραφικές ενότητες» δύο ειδών:

- α. 54 «αστικές πόλεις» με την παραδοσιακή έννοια του όρου με συνολικό πληθυσμό 6.294.105 κατοίκους και
- β. 494 «ανοικτές πόλεις» συνολικού πληθυσμού 3.446.312 κατοίκων.

Ως «ανοιχτή πόλη» ορίστηκε ως μια ομάδα χωριών, που σχημάτιζαν μια «αστική μονάδα», όσον αφορά τον πληθυσμό, την οργάνωση και τις υποδομές. Έτσι, 10.000 αγροτικές κοινότητες οργάνωνονται στις παραπάνω 494 «ανοικτές πόλεις». Με αυτή την πολιτική, επιχειρήθηκε η μετατροπή της έννοιας του «χωριού» σε «πόλη», δεδομένου ότι κάθε «ανοιχτή πόλη» θα είχε μια ενιαία λειτουργία. Με αυτόν τον τρόπο, πίστευαν, ότι θα σταματήσει το φαινόμενο της υπερσυγκέντρωσης των πόλεων και η αγροτική Ελλάδα θα μπορούσε να έχει αποτελεσματικότερο σχεδιασμό ανάπτυξης. Όσον αφορά τη διαδικασία προς την ενοποίηση, όμως, δεν υπήρχε καμία πιθανότητα επιτυχίας, δεδομένου ότι ο νόμος αυτός αντικαταστάθηκε από άλλον, πριν ακόμα λειτουργήσει (Lalenis, 2000:7).

Μέχρι το 1986, υπήρχαν ακόμη δύο επίπεδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα: το 1<sup>ο</sup> επίπεδο, το οποίο αποτελούσαν οι Δήμοι και οι Κοινότητες και το 2<sup>ο</sup> επίπεδο, το οποίο αποτελούσαν οι Νομαρχίες. Επίσης, το πρώτο επίπεδο είχε εκλεγμένους αντιπροσώπους (Δήμαρχοι, δημοτικοί σύμβουλοι, κ.λπ.), ενώ οι Νομαρχίες στελεχώθηκαν από υπαλλήλους που διορίζονταν από την κεντρική κυβέρνηση και θεωρούνταν ως τα τοπικά παραρτήματα της κεντρικής κυβέρνησης.

Ο Ν. 1622/86, που αντικατέστησε τον Ν. 1416/84, ήταν μια δεύτερη προσπάθεια του Υπουργείου Εσωτερικών, αυτή τη φορά. Οι «γεωγραφικές ενότητες» αντικαταστάθηκαν από τις «γεωγραφικές περιοχές», με παρόμοια σχέση αλληλεξάρτησης, ωστόσο υπάρχουν μερικές ζωτικής σημασίας διαφορές. Στις 4/3/1987, το ΥΠΕΧΩΔΕ κάνει μια τελευταία προσπάθεια να σώσει την πολιτική των «ανοικτών πόλεων», διαβιβάζοντας μια επείγουσα έκθεση προς το Υπουργείο Εσωτερικών όπου προσπαθούν να τους πείσουν ότι η νέα πολιτική των τελευταίων μπορεί να είναι σύμφωνη με τις «ανοικτές πόλεις».

Με τον ίδιο νόμο, εισάγονται τα τέσσερα επίπεδα διοίκησης: εθνικό επίπεδο, περιφερειακό επίπεδο, νομαρχιακό και δημοτικό επίπεδο. Η έννοια της Περιφέρειας, εισήχθηκε για πρώτη φορά με αυτόν τον νόμο και αυτό ήταν μια προσπάθεια να οργανωθεί ένα υψηλότερο επίπεδο διοίκησης στην Ελλάδα. Η Ελλάδα χωρίζεται σε 13 Περιφέρειες με διορισμένη διοίκηση, με επικεφαλής τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας και ένα Περιφερειακό Συμβούλιο. Οι Περιφέρειες στελεχώθηκαν από

υπαλλήλους που διορίζονταν από την κεντρική κυβέρνηση και θεωρήθηκαν ως τα τοπικά παραρτήματα της κεντρικής κυβέρνησης.

A' Βαθμός ΤΑ Δήμοι & Κοινότητες	B' Βαθμός ΤΑ Νομαρχίες	Γ' Βαθμός ΤΑ Περιφέρειες
6.022 μονάδες	52 Νομαρχίες με μέση έκταση 2.536 τ.χλμ. και μέσο πληθυσμό 89.405 κατοίκους (με εξαίρεση τη Νομαρχία Αττικής και Θεσσαλονίκης)	13 Περιφέρειες με μέση έκταση 10.146 τ.χλμ. και μέσο πληθυσμό 449.200 κατοίκους (εκτός Αττικής και Κεντρικής Μακεδονίας)
53 % < 500 κατοίκους		
27 % < 500 – 1.000 κατοίκους		
9,7 % < 1.000 – 5.000 κατοίκους		
10,12 % < 5.000 – 50.000 κατοίκους		
0,18 % > 50.000 κατοίκους		

**Πίνακας 1 :** Η εικόνα της ΤΑ στην Ελλάδα το 1987

Πηγή : Αθάνατου, 2009, *ιδία επεξεργασία*

Στην προσπάθεια για εκσυγχρονισμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, οκτώ χρόνια αργότερα ο Ν. 2218/94, εισήγαγε την έννοια της «Συμβουλιών Περιοχής», στο 1<sup>ο</sup> επίπεδο της τοπικής αυτοδιοίκησης. Με αυτό το νόμο, υπήρξε μια προσπάθεια να προωθηθεί η συνεργασία μεταξύ των κοινοτήτων, οι οποίες θα μπορούσαν σταδιακά να προχωρήσουν σε ενοποιήσεις τους. Στο 2<sup>ο</sup> επίπεδο, συστήνεται η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, με επικεφαλής τους εκλεγμένους αντιπροσώπους (Νομάρχης και Νομαρχιακό Συμβούλιο). Τα όρια των υφιστάμενων νομών παρέμειναν ίδια, με εξαίρεση τις τρεις περιπτώσεις, όπου Νομαρχίες συνενώθηκαν σε μεγαλύτερες μονάδες ( Αττικής, Δράμας - Καβάλας - Ξάνθης και Έβρου - Ροδόπης).

Οι τελευταίες εξελίξεις στην αλλαγή του αιώνα, στον τομέα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης του 1<sup>ου</sup> επιπέδου, ήταν οι πιο δραστικές. Αφού το Υπουργείο Εσωτερικών εισήγαγε τον Ν. 2539/98 (πρόγραμμα Ιωάννης Καποδίστριας, όντας ο πρώτος κυβερνήτης της Ελλάδα που προσπάθησε να μεταρρυθμίσει την τοπική διοίκηση). Σύμφωνα με τον νόμο αυτόν, όλοι οι υπάρχοντες δήμοι και κοινότητες, πρόκειται να σχηματίσουν νέους, διευρυμένους δήμους. Με την εφαρμογή αυτού του νόμου, οι υπάρχοντες 369 δήμοι και 5.554 κοινότητες, αναδιοργανώθηκαν σε 901 δήμους και 133 κοινότητες, οι οποίες παρέμειναν έτσι, λόγω κάποιων ειδικών χαρακτηριστικών τους (ιστορικές πόλεις κλπ.).

Σε επίπεδο πολεοδομίας, κατά τα τέλη της δεκαετίας του '70, η ανεπάρκεια της υπάρχουσας πολεοδομικής νομοθεσίας έγινε ιδιαίτερα επιτακτική. Η ανεξέλεγκτη ανάπτυξη και η παράνομη οικοδόμηση αυξάνεται σε τρομακτικές διαστάσεις.

Με τον Ν. 947/1979 «περί οικιστικών περιοχών», έγινε μια πρώτη προσπάθεια για την αντιμετώπιση αυτών των προβλημάτων και ταυτόχρονα, στοχεύεται ο εκσυγχρονισμός του πολεοδομικού σχεδιασμού. Ο νόμος αυτός μοιάζει με παρόμοια νομοθετήματα της Γερμανίας και της Γαλλίας. Έτσι, η πολεοδομία, αποτελείται από δύο φάσεις. Η πρώτη φάση, περιλαμβάνει την προετοιμασία της Γενικής Μελέτης. Αυτό αναφέρεται στις γενικές χρήσεις γης, μια έρευνα των υφιστάμενων συνθηκών, τις προβλέψεις του πληθυσμού και των στεγαστικών αναγκών του, εναλλακτικούς τρόπους ανάπτυξης ή βελτίωσης, σταδιακή κατάργηση της ανάπτυξης, καθώς και μια εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων των προτάσεων. Η δεύτερη φάση, περιλαμβάνει τη μελέτη των τριών δυνατών τρόπων πολεοδόμησης: πρώτον, η ζώνη της ενεργού πολεοδομίας. Ενσωματώνει φυσικούς, οικονομικούς, κοινωνικούς και αισθητικούς παραγόντες. Δεύτερον, ο αστικός αναδασμός, σύμφωνα με τον οποίο οι ιδιοκτήτες ακινήτων συνεισφέρουν συλλογικά, με την ιδιοκτησία τους σε αντάλλαγμα για μια πραγματική παραχώρηση ακινήτων. Τρίτον μέσω των κανονιστικών όρων δόμησης.

Το 1981, η νέα κυβέρνηση που ανέλαβε, ήρθε στην εξουσία με ένα πολύ φιλόδοξο πρόγραμμα, μέρος του οποίου ήταν μια νέα αστική και χωροταξική πολιτική. Η έκφραση αυτής της πολιτικής ήταν διττός: ο Ν. 1337/83 και η Επιχείρηση Πολεοδομικής Ανασυγκρότησης (ΕΠΑ), 1982 έως 1984. Ο Ν. 1337/1983 καθιερώθηκε ως ένας μεταβατικός νόμος, προκειμένου να αντικατασταθούν ορισμένα τμήματα του Ν. 947/79 και να τροποποιηθούν άλλα. Στην πραγματικότητα, δημιουργήθηκε ένα νέο νομοθέτημα σύμφωνα με το οποίο η χωροταξική νομοθεσία αποτελείται από στοιχεία του Ν.Δ. του 1923, του Ν. 947, και του νέου Ν. 1337/1983. Αυτό υποτίθεται ότι θα διαρκούσε για ένα περιορισμένο χρονικό διάστημα το πολύ πέντε ετών, προκειμένου να καλύψει τις τρέχουσες επείγουσες ανάγκες, έως ότου μια νέα, ολοκληρωμένη νομοθεσία σχεδιασμού να μπορέσει να μελετηθεί και να προταθεί. Αντ' αυτού, δύο χρόνια αργότερα με τον Ν. 1512/1985 τροποποιήθηκαν μόνον ορισμένα άρθρα του. Η νομοθεσία, η οποία υποτίθεται ότι θα παρέχει ένα πλήρες πλαίσιο για τον πολεοδομικό σχεδιασμό, ήρθε πολύ αργότερα, κατά το 1997. Σύμφωνα με το Ν. 1337/1983, υπάρχουν δύο επίπεδα σχεδίων: το Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο και η αναθεώρηση / επέκταση σχεδίου, η αστική μελέτη. Το πρώτο είναι παρόμοιο με το γενικό πρόγραμμα



των προηγούμενων νόμων, αλλά δίνει μεγαλύτερη έμφαση στην εφαρμογή. Η ενεργός πολεοδομία και ο αστικός αναδασμός, του Ν. 947 διατηρούνται, ενώ προστίθενται οι έννοιες των Ζωνών Ειδικής Ενίσχυσης (ZEE) και Ζωνών Ειδικών Κινήτρων (ZEK). Όσον αφορά την παράνομη στέγαση, οι κατοικίες που κατασκευάστηκαν μετά τις 10-12-1981, υποτίθεται ότι πρέπει να κατεδαφιστούν, ενώ εκείνες που κατασκευάστηκαν πριν από την ημερομηνία αυτή μπορούν να νομιμοποιηθούν με δήλωση, βεβαίωση από τον μηχανικό ότι πληρούν ορισμένα πρότυπα ασφάλειας και ποιότητας, καθώς και πρόστιμο σε μετρητά πληρωμής.

Η «Επιχείρηση Πολεοδομικής Ανασυγκρότησης (ΕΠΑ) 1982-1984», ξεκίνησε ως ένα πολύ σημαντικό και φιλόδοξο πρόγραμμα του Υπουργείου Πολεοδομίας και Χωροταξίας και Περιβάλλοντος (τότε ΥΧΟΠ και αργότερα ΥΠΕΧΩΔΕ, μετά τη συγχώνευσή του με το Υπουργείο Δημοσίων Έργων). Αρχικά περιελάμβανε 450 δήμους, οι οποίοι επιλέχθηκαν από την άποψη της σημασίας τους και του μεγέθους τους και τρία συστήματα οικισμών, τα νησιά των Κυθήρων και της Θάσου και η Τροιζήνα Αττικής.

Στο τέλος της τελευταίας δεκαετίας του αιώνα, η σημαντική μεταρρύθμιση στην τοπική αυτοδιοίκηση (Ν. 2539/1997, Πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας»), που έχει ήδη περιγραφεί συναντήθηκε με μια σημαντική μεταρρύθμιση στην Πολεοδομία, τον Ν. 2508/1997, «Βιώσιμη οικιστική ανάπτυξη των πόλεων και οικισμών της χώρας και άλλες διατάξεις». Στους στόχους του νόμου αυτού, περιλαμβάνονται η αρχή της αποτελεσματικότητας, της δημοκρατικής συμμετοχής και της αειφόρου ανάπτυξης. Σύμφωνα με τον Ν. 2508/97, ο πολεοδομικός σχεδιασμός γίνεται σε δύο επίπεδα: το πρώτο επίπεδο, αφορά σχέδια με στρατηγικό χαρακτήρα και γενικές κατευθύνσεις για τις χρήσεις γης, μελέτη των υφιστάμενων συνθηκών, προβλέψεις του πληθυσμού και των στεγαστικών αναγκών, εναλλακτικούς τρόπους για την ανάπτυξη, την οργάνωση των μεταφορών και την τεχνική υποδομή, την οργάνωση των οικονομικών πόρων, την προστασία του περιβάλλοντος και της αειφόρου ανάπτυξης, τα οποία πραγματοποιούνται σε ολόκληρη την έκταση της διευρυμένης κοινότητας. Τα σχέδια αυτού του επιπέδου, με τα οποία θα ασχοληθούμε εμείς, είναι τα εξής:

**α. «Ρυθμιστικό και πρόγραμμα για την προστασία του περιβάλλοντος»**, το οποίο προορίζεται για τις αστικές περιοχές με μητροπολιτικά χαρακτηριστικά. Η Αθήνα και η

Θεσσαλονίκη είχαν ήδη σχέδια αυτού του τύπου και ο Ν. 2508/97 προβλέπει έξι νέα σε πιο σημαντικές ελληνικές πόλεις.

**β. Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο (ΓΠΣ)**, είναι το σχέδιο, το οποίο είναι το ίδιο με το αντίστοιχο του προηγούμενου Ν. 1337/83, αλλά καλύπτει το σύνολο της περιοχής της διευρυμένης κοινότητας, και

**γ. Σχέδιο Χωρικής και Οικιστικής Οργάνωσης Ανοικτών Πόλεων**, το οποίο είναι ένα γενικό σχέδιο ανάπτυξης, αλλά καλύπτει την περιοχή των «συμβουλιών περιοχής», όπως ορίζονται από τον Ν. 2118/94 (Lalenis, 2000:13).

Βασικό θεσμικό πολεοδομικό πλαίσιο στην Ελλάδα		
Νόμος	Τίτλος	Βασικές κατευθύνσεις
Ν.Α. 17-7-1923	Περί σχεδίων Πόλεων	Καθορίζει τον τρόπο ρυμοτόμησης των πόλεων και κωμοπόλεων που απέκτησαν σχέδιο πόλης ή επεκτάθηκαν έως το 1983, την υποχρέωση ύπαρξης σχεδίου για κάθε οικισμό της χώρας με το οποίο καθορίζονται το όριο του σχεδίου πόλης, οι κοινωφελείς και δημόσιοι χώροι, τα οικοδομικά τετράγωνα και οι όροι δόμησης. Προδιαγράφει τις δυνατότητες δόμησης εκτός οικισμών.
Ν. 1337/1983	Επέκταση των πολεοδομικών σχεδίων, οικιστική ανάπτυξη και σχετικές ρυθμίσεις	Αναφέρεται στις περιοχές ένταξης σε πολεοδομικό σχεδιασμό και στην επέκταση οικισμών νέων περιοχών και καθορίζει την υποχρέωση σύνταξης ΓΠΣ (για οικισμούς άνω των 2.000 κατοίκων), ΠΜ για την επέκταση και αναθεώρηση των εγκεκριμένων Σχεδίων και Μελετών Πράξης Εφαρμογής για την εφαρμογή των σχεδίων. Καθορίζει την υποχρέωση εισφοράς σε γη και σε χρήμα καθώς και άλλα πολεοδομικά εργαλεία.
Ν. 2508/1997	Βιώσιμη οικιστική ανάπτυξη των πόλεων και οικισμών της χώρας και σχετικές ρυθμίσεις	Καθορίζει τις κατευθυντήριες αρχές, τους όρους, τις διαδικασίες και τις μορφές για τη βιώσιμη οικιστική ανάπτυξη των ευρύτερων περιοχών των πόλεων και των οικισμών της χώρας. Έμφαση δίνεται στη χωροταξική οργάνωση και ρύθμιση των χρήσεων γης για το σύνολο ενός ΟΤΑ, καθώς και στην ανάπλαση των περιοχών των παλιών σχεδίων.
ΠΔ 16/1985	Πολεοδόμηση περιοχών δεύτερης κατοικίας	Καθορίζει τον τρόπο πολεοδόμησης περιοχών Β' κατοικίας που βρίσκονται μέσα σε ΖΟΕ και καθορίζει τις περιοχές που μπορούν να πολεοδομηθούν.
ΠΔ 24.4/1985	Όροι δόμησης οικισμών κάτω των 2000 κατοίκων	Καθορίζει τις κατηγορίες οικισμών με βάση τη δυναμική τους και τη θέση τους το χώρο. Ορίζει επίσης τον τρόπο καθορισμού των ορίων σε οικισμούς κάτω των 2.000 κατοίκων.
ΠΔ 20/1985	Πολεοδόμηση και επέκταση οικισμών μέχρι 2.000 κατοίκους	Καθορίζει τον τρόπο πολεοδόμησης των οικισμών (έως 2.000 κατοίκους) και τις περιοχές που μπορούν να πολεοδομηθούν.
<b>Γενικοί Οικοδομικοί Κανονισμοί (ΓΟΚ)</b>		Κανονισμοί που περιγράφουν τον τρόπο που πρέπει να κατασκευάζονται τα κτίρια εντός ή εκτός σχεδίου πόλεως.
ΠΔ 23-2/1987	Κατηγορία και περιεχόμενο των χρήσεων γης	Περιλαμβάνει κωδικοποιημένες το σύνολο των χρήσεων γης ανάλογα με τις λειτουργίες τους για τις περιοχές των ΓΠΣ.
Ν. 2742/1999	Χωροταξικός σχεδιασμός και αιφόρος ανάπτυξη και άλλες διατάξεις	Θεσπίζει τις αρχές και τα όργανα, τις διαδικασίες και τα μέσα άσκησης του χωροταξικού σχεδιασμού που προωθούν την αιφόρο και ισόρροπη ανάπτυξη, κατοχυρώνουν την παραγωγική και κοινωνική συνοχή, διασφαλίζουν την προστασία του περιβάλλοντος στο σύνολο του εθνικού χώρου και στις επιμέρους ενότητες του και ενισχύουν τη θέση της χώρας στο διεθνές και ευρωπαϊκό πλαίσιο.

Πίνακας 2 : Βασικό θεσμικό πολεοδομικό πλαίσιο στην Ελλάδα

Πηγή : Ζήση, 2009, ίδια επεξεργασία

## **1.2 Πολεοδομικός Σχεδιασμός : τα βασικότερα νομοθετήματα**

### **1.2.1 Το ν.δ. 17/7/1923**

Όπως προαναφέρθηκε, το ισχύον σύστημα του πολεοδομικού σχεδιασμού στην Ελλάδα, έλκει ιστορικά την καταγωγή του από το Ν.Δ. της 17-7-1923 «Περί Σχεδίων Πόλεων, Κωμών και Συνοικισμών του Κράτους και οικοδομής αυτών», από το τότε, Υπουργείο Συγκοινωνιών, το οποίο αποτέλεσε μια προσπάθεια άσκησης κοινωνικής πολιτικής μέσα από τις διαδικασίες σχεδιασμού (Γιαννακούρου, 1999: 459). Σηματοδότησε την πρώτη προσπάθεια του ελληνικού κράτους για τον προγραμματισμό και τον έλεγχο της οικιστικής ανάπτυξης, τη δημιουργία σύγχρονων υποδομών και τη διαχείριση της υπεραξίας των ακινήτων, που δημιουργείται από την ένταξή τους στο σχέδιο (ΙΤΑ, 2006: 7). Ενδεικτικά αναφέρονται οι διατάξεις για την αυτοαποζημίωση των ιδιοκτητών των ρυμοτομούμενων ακινήτων, που αποτέλεσαν μια πρώιμη μορφή εισφοράς σε γη και η διάθεσή της για τις αναγκαίες συλλογικές εξυπηρετήσεις της πόλης.

Αποτελεί το πρώτο ελληνικό νομοθέτημα που αφορούσε συνολικά την πολεοδομική πολιτική, έθετε αρχές και προέβλεπε διαδικασίες για την πολεοδόμηση των οικισμών και πόλεων. Καθόρισε τη διάκριση και τον προορισμό του εντός σχεδίου και του εκτός σχεδίου χώρου, την απαίτηση κάθε νέος οικισμός να βασίζεται σε προγενέστερο σχέδιο πόλης και κάθε υφιστάμενος να αποκτήσει σχέδιο πόλης, τις διαδικασίες απόκτησης γης από το δημόσιο για τη δημιουργία κοινοχρήστων χώρων μέσω απαλλοτρίωσης / αυτοαποζημίωσης κλπ.

Ο ελληνικός χώρος διακρίθηκε σε τρεις κατηγορίες:

- περιοχές εκτός σχεδίου που διαθέτουν εγκεκριμένο ρυμοτομικό σχέδιο που εκπονείται και εγκρίνεται με τη διαδικασία του ν. δ/τος αυτού.
- οικισμοί που έχουν δημιουργηθεί πριν το 1923 και οι οποίοι δεν διέθεταν εγκεκριμένο σχέδιο πόλης.
- εκτός σχεδίου πόλης και εκτός οικισμών προ του 1923 περιοχές, στις οποίες τέθηκαν περιορισμοί ως προς την οικοδόμηση τους. Επιτράπηκε δηλαδή η δόμηση σε αγροτεμάχια που έχουν πρόσωπο σε αναγνωρισμένες από το κράτος οδούς και σιδηροδρομικές γραμμές. Η συγκεκριμένη κατηγορία αποτέλεσε και την καταχρηστική

εφαρμογή των περί εκτός σχεδίου δόμησης διατάξεων των νόμων που ακολούθησαν (Γιαννακούρου, 1999: 460-461).

Το Ν.Δ. της 17-7-1923, εξακολουθεί να ισχύει και σήμερα. Ωστόσο, υπέστη ποικίλες τροποποιήσεις και παρεκκλίσεις κατά την εφαρμογή του, με αποτέλεσμα τη δημιουργία οικισμών, οι οποίοι αν και διαθέτουν εγκεκριμένο σχέδιο, να μην είναι ουσιαστικά βιώσιμοι.

Κατά την πενήνταετή εφαρμογή του, το Ν.Δ. του 1923, συνάντησε διάφορα προβλήματα εξαιτίας των μακροχρόνιων διαδικασιών έγκρισης και εφαρμογής των σχεδίων, της έλλειψης οικονομικών δυνατοτήτων των δήμων να προχωρήσουν στις απαλλοτριώσεις, την ανοχή και άμεση ή έμμεση νομιμοποίηση της αυθαίρετης δόμησης σε εκτός και εντός σχεδίου περιοχές (ΙΤΑ, 2006: 8). Το αποτέλεσμα αυτών των προβλημάτων ήταν οι επιμέρους αλλοιώσεις της νομοθεσίας του 1923 και η εφαρμογή διατάξεων όπως το Ν.Δ. 690/1948, περί προσκυρώσεων και ο α.ν. 625/1968 περί άρσης της απαγόρευσης των μεταβιβάσεων της κυριότητας των ακινήτων που επάγεται τη δημιουργία μη άρτιων οικοπέδων.

Όλα τα παραπάνω οδήγησαν σε πολιτική, θεσμική και κοινωνική απαξίωση του Ν.Δ. του 1923 και την αναζήτηση μιας νέας πολεοδομικής πολιτικής και μιας πιο αποτελεσματικής νομοθεσίας για τη διαχείριση και τον έλεγχο της οικιστικής ανάπτυξης και την προστασία του περιβάλλοντος.

Αξιολογώντας την αποτελεσματικότητα του Ν.Δ/τος του 1923, θα μπορούσαμε να πούμε ότι σε γενικές γραμμές αν και έθεσε τις βάσεις του πολεοδομικού σχεδιασμού στη χώρα μας, ωστόσο δεν στάθηκε ικανό να ανταπεξέλθει στους αρχικούς του στόχους: να λειτουργήσει δηλαδή ως ένα ολοκληρωμένο και κοινωνικά αποδεκτό θεσμικό πλαίσιο.

### **1.1.2 Ο Ν. 947/1979**

Σε εφαρμογή του άρθρου 24 του Συντάγματος, εκδόθηκε ο Ν. 947/1979 «περί οικιστικών περιοχών». Στο άρθρο αυτό, εντάχθηκαν ειδικές κατευθυντήριες διατάξεις για την προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος, τη χωροταξική

αναδιάρθρωση της χώρας και την ανάπτυξη, πολεοδόμηση και αναμόρφωση των οικιστικών περιοχών, την υπογράμμιση του κοινωνικού ρόλου της ιδιοκτησίας και τη θέσπιση ειδικής μέριμνας του κράτους για την απόκτηση κατοικίας από πρόσωπα που δεν έχουν δική τους στέγη ή από πρόσωπα που ζουν κάτω από αντίξοες συνθήκες. Έτσι το 1979, ο Υφυπουργός Δημοσίων Έργων Στέφανος Μάνος επιχείρησε να καταστρώσει ένα συνολικό πλαίσιο για την αναμόρφωση της πολιτικής και των θεσμών άσκησης πολεοδομικού σχεδιασμού.

Ο νόμος αυτός, ήρθε να αντικαταστήσει το ξεπερασμένο και πολλαπλά τροποποιημένο Ν.Δ. του 1923. Για να αναγνωριστεί μια περιοχή ως οικιστική, πρέπει η εδαφική έκταση που λόγω της θέσης της, της μορφολογίας του εδάφους και των λοιπών συνθηκών που επικρατούν σ' αυτήν, να μπορεί να χρησιμοποιηθεί για ανοικοδόμηση, ώστε να εξυπηρετηθεί η διαβίωση και γενικότερα η οργανωμένη κοινωνική ζωή και η παραγωγική δραστηριότητα του ανθρώπου (Γιαννακούρου, 1999: 463-464).

Σ' αυτές τις περιοχές λοιπόν, προβλέπονταν δύο φάσεις πολεοδομικού σχεδιασμού. Το πρώτο στάδιο προέβλεπε τη σύνταξη της «Γενικής Μελέτης Οικιστικής Ανάπτυξης ή Αναμόρφωσης» και στη συνέχεια, μετά τη δημοσίευση του Προεδρικού Διατάγματος, με το οποίο χαρακτηριζόταν μια περιοχή «οικιστική», την πραγματοποίηση της κτηματογράφησης των ζωνών που προβλέπονταν μέσα σ' αυτήν. Αφορούσε τη μελέτη του συνόλου της οικιστικής περιοχής για ένα μακροπρόθεσμο διάστημα, τριάντα χρόνων, ξεκινώντας από την επεξεργασία αναλυτικών στοιχείων και καταλήγοντας σε πρόταση για τους τρόπους και όρους ανάπτυξης ή αναμόρφωσης της περιοχής, σε συνάρτηση με τις ανάγκες που έχουν επισημανθεί. Η πρόταση αυτή περιείχε τις γενικές και ειδικές χρήσεις εδάφους και καθόριζε τις ζώνες οικιστικών περιοχών, στις οποίες επιδιωκόταν συγκεκριμένος τρόπος ανάπτυξης (Αραβαντινός, 2007: 213-215).

Το δεύτερο στάδιο, περιελάμβανε τη σύνταξη ειδικών πολεοδομικών μελετών για τις επιμέρους ζώνες ανάπτυξης που προέβλεπε η Γενική Μελέτη, με ισχύ αντίστοιχη των σχεδίων πόλεων του Ν.Δ. 1923. Οι ζώνες αυτές διακρίνονταν σε τρεις κατηγορίες: πρώτον, ζώνες κανονιστικών όρων δόμησης, στις οποίες η οικιστική ανάπτυξη γίνεται από κάθε μεμονωμένο ιδιοκτήτη χωριστά, με βάση τους γενικούς και ειδικούς περιορισμούς και τα ανώτατα μεγέθη ποσοτικής και ποιοτικής εκμετάλλευσης των

ακινήτων που ορίζει η Πολιτεία. Δεύτερον ζώνες ενεργού πολεοδομίας (ΖΕΠ), στις οποίες η οικιστική ανάπτυξη γίνεται βάση ενιαίου σχεδιασμού και με τη χρησιμοποίηση του συστήματος της οργανωμένης δόμησης. Τρίτον, ζώνες αστικού αναδασμού (ΖΑΑ), στις οποίες η οικιστική ανάπτυξη γίνεται με τη χρήση του μηχανισμού του αστικού αναδασμού. Με τον ίδιο νόμο προσδιορίστηκαν για πρώτη φορά οι γενικές χρήσεις γης, που μπορούσαν να θεσμοθετούνται στις οικιστικές περιοχές και δόθηκε ταυτόχρονα εξουσιοδότηση για τον καθορισμό ειδικών χρήσεων γης.

Μία από τις σημαντικότερες καινοτομίες του Ν. 947/1979 ήταν η αναγνώριση της υποχρεωτικής συμμετοχής των ιδιοκτητών των οικιστικών περιοχών, στην πολεοδομική ενεργοποίηση των περιοχών, μέσω της παροχής εισφοράς σε γη και χρήμα, για τη δημιουργία των απαραίτητων κοινοχρήστων χώρων και την κατασκευή των βασικών κοινοχρήστων πολεοδομικών έργων. Με τη θεσμοθέτηση της εισφοράς σε γη και χρήμα, που έγινε και κατ' εκτέλεση του άρθρου 24 του Συντάγματος, επιδιώχτηκε η μερική αυτονόμηση της κατασκευής των έργων των οικιστικών περιοχών από την εξάρτηση του κρατικού προϋπολογισμού, καθώς και η κοινωνικοποίηση ενός μέρους της υπεραξίας που κερδίζουν οι ιδιοκτήτες από τη μετατροπή των ακινήτων τους σε αστικά (Γιαννακούρου, 1999: 464-465).

Πολύ σύντομα, όμως, ο νόμος αυτός προκάλεσε αντιδράσεις, καθώς τα ποσοστά εισφοράς σε γη και χρήμα, θεωρήθηκαν υψηλά για την εποχή. Αυτό είχε ως συνέπεια να αναπτυχθεί ένα μέτωπο αντίδρασης κατά της συνολικής προσπάθειας, με αποτέλεσμα την αντικατάσταση του εμπνευστή της, Μάνου και τη δημιουργία ενός κενού πολιτικής και νομοθεσίας.

### **1.1.3 Ο Ν. 1337/1983**

Το πολιτικό και νομικό κενό στο πεδίο της πολεοδομικής πολιτικής που δημιουργήθηκε, ανέλαβε να καλύψει ο Υπουργός του ΥΧΟΠ Αντώνης Τρίτσης, μετά την αλλαγή του πολιτικού σκηνικού της χώρας. Έτσι, κάτω από τις συνθήκες αυτές, το Μάρτιο του 1983, ψηφίζεται ο Νόμος 1337 «Επέκταση των πολεοδομικών σχεδίων, οικιστική ανάπτυξη και σχετικές ρυθμίσεις». Θα πρέπει να σημειωθεί ότι ο Ν. 1337 αν και αρχικά δημιουργήθηκε για να λειτουργήσει ως ένας μεταβατικός νόμος (με

περιορισμένη ισχύ), εν τέλει απέκτησε μόνιμο χαρακτήρα και αποτέλεσε το βασικό θεσμικό πλαίσιο του πολεοδομικού σχεδιασμού της χώρας για σχεδόν 14 χρόνια.

Ο ν. 1337/1983 και η «Επιχείρηση Πολεοδομικής Ανασυγκρότησης (ΕΠΑ)» που τον πλαισίωσε αποτέλεσαν, όπως είναι γνωστό, μια από τις πρώτες συστηματικές προσπάθειες για την αναδιοργάνωση του συστήματος πολεοδομικού σχεδιασμού στη χώρα μας. Τα βασικά χαρακτηριστικά του νόμου αυτού είναι τα ακόλουθα:

- αναφέρεται κυρίως σε επεκτάσεις ή εντάξεις πολεοδομικών σχεδίων σε περιοχές κύριας κατοικίας
- οι επεκτάσεις ή εντάξεις σχεδίων πόλεων αφορούν κατά κανόνα περιοχές εκτός σχεδίου πόλης. Κατ' εξαίρεση όμως οι ρυθμίσεις του νέου νόμου, μπορεί να αφορούν και περιοχές εντός εγκεκριμένου σχεδίου πόλεως, εφόσον αυτές είναι πολεοδομικά προβληματικές και χρειάζονται αναμόρφωση.
- περιέχει νέες ρυθμίσεις, κυρίως όσον αφορά τις περιοχές που θα αναπτύσσονται με κανονιστικούς όρους δόμησης. Για τους δύο άλλους τρόπους ανάπτυξης, δηλαδή την Ενεργό Πολεοδομία και τον Αστικό Αναδασμό, θα εξακολουθεί να εφαρμόζεται ο Ν. 947/1979.
- προβλέπει εκτεταμένες συμμετοχικές διαδικασίες πληθυσμού στις φάσεις σχεδιασμού και αποφάσεων. Παράλληλα απαιτεί και από τους σχετιζόμενους φορείς και συμμετοχή αλλά και εναρμόνιση των προγραμμάτων τους με τις προτάσεις των μελετών αυτών (Αραβαντινός, 2007:105-106).

Ως κύριοι στόχοι – σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση – τέθηκαν οι ακόλουθοι:

- Η ευέλικτη και άμεση αντιμετώπιση των χρόνιων και τεραστίων πολεοδομικών προβλημάτων, που αφορούν τόσο τις εντός σχεδίου περιοχές όσο και τις λαϊκές περιοχές αυθαιρέτων.
- Η καθιέρωση νέων θεσμών που θα μεταβάλλουν ριζικά τον τρόπο ανάπτυξης των οικισμών και θα καταστήσουν την πόλη και την κατοικία κοινωνικό δικαίωμα για κάθε ελληνική οικογένεια.



Με το Ν. 1337/83 θεσμοθετούνται για πρώτη φορά δύο διακριτά επίπεδα σχεδιασμού, όπου μπορούν να παραλληλιστούν με το πρώτο και δεύτερο στάδιο των Μελετών Οικιστικών Περιοχών του Ν. 947/1979:

- Στην πρώτη φάση εκπονείται το Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο που περιέχει γενικές αρχές και κατευθύνσεις για ανάπτυξη, ανάπτυξη και πολεοδομική επέκταση μιας περιοχής. Το ΓΠΣ αφορούσε όλους τους ημιαστικούς και αστικούς οικισμούς (οικισμοί μεγαλύτεροι των 2.000 κατοίκων). Πρόκειται για το σχέδιο που καθορίζει την οργάνωση των οικισμών αυτών, τις βασικές χρήσεις γης, την ιεράρχηση του δικτύου, τους απαραίτητους κοινόχρηστους και κοινωφελείς χώρους και τις ανάγκες σε γη για την εξασφάλισή τους.
- Στη δεύτερη φάση εκπονείται η Πολεοδομική Μελέτη (ΠΜ), η οποία εξειδικεύει με ακριβή και λεπτομερή σχεδιασμό τις ρυθμίσεις του ΓΠΣ, δηλαδή το ακριβές ρυμοτομικό σχέδιο, τη θέση και τον ακριβή χαρακτηρισμό των κοινόχρηστων και κοινωφελών χώρων και τους γενικούς και ειδικούς όρους δόμησης. Η πολεοδομική μελέτη πραγματοποιείται με την πράξη εφαρμογής και αναφέρεται σε συγκεκριμένες περιοχές επεκτάσεων και εντάξεων.

Επίσης, για την χωροθέτηση βιομηχανικών και βιοτεχνικών περιοχών και περιοχών άλλων ειδικών χρήσεων, προβλέπεται η χωροθέτησή τους σε Ζώνη Οικιστικού Ελέγχου (ΖΟΕ), γύρω από την πόλη ή τον οικισμό.

Σε πρακτικό επίπεδο, ο Ν. 1337 υλοποιήθηκε μέσω της Επιχείρησης Πολεοδομικής Ανασυγκρότησης της χώρας, με στόχο την επιτελική οργάνωση των πόλεων άνω των 2.000 κατοίκων και των σημαντικών οικισμών κάτω των 2000 κατοίκων, κάνοντας ένα σχέδιο, το οποίο θα οργάνωνε όχι μόνο την πόλη αλλά και τη γύρω περιοχή (καθορίζοντας ΖΟΕ). Έτσι, η ΕΠΑ προκηρύσσεται την περίοδο 1982-1984 και μέσω αυτής γίνονται κινήσεις εκπόνησης πολεοδομικών μελετών από όλους τους ΟΤΑ της χώρας.

Συγκεκριμένα, ως κύριοι στόχοι της ΕΠΑ τέθηκαν:

- Σε βραχυχρόνιο επίπεδο, ο καθορισμός ενός πλαισίου μέσα σε αυτά τα 2 χρόνια ανασυγκρότησης ενός μεγάλου αριθμού ελληνικών πόλεων με προβλέψεις για μια 5ετία.
- Σε μεσοπρόθεσμο και μακροπρόθεσμο επίπεδο, η αλλαγή του συστήματος παραγωγής του δομημένου περιβάλλοντος, η θέσπιση του προγραμματισμού ως μέσου ανάπτυξης, η εισαγωγή νέων τύπων σχεδίων και εκπόνησής τους, η πρόβλεψη για την εφαρμογή

των σχεδίων αυτών και ο καθορισμός των αρμοδίων και του τρόπου λήψης αποφάσεων αυτών για τους στόχους και την αστική ανάπτυξη.

Σε γενικές γραμμές, η ΕΠΑ φιλοδοξούσε να αποτελέσει ένα πρόγραμμα που θα εξυπηρετούσε το θεσμό του αστικού προγραμματισμού. Συνολικά, κατά τη διάρκεια της εφαρμογής της, εκπονήθηκαν μελέτες Γενικών Πολεοδομικών Σχεδίων για 453 πόλεις, η επιλογή των οποίων πραγματοποιήθηκε με διάφορα κριτήρια, όπως το μέγεθός τους, η σπουδαιότητα των προβλημάτων που αντιμετώπιζαν (αυθαίρετη δόμηση, υποβαθμισμένο οικιστικό περιβάλλον) κτλ. Ωστόσο, η εφαρμογή του Ν. 1337/1983 και της ΕΠΑ, επί του πεδίου, αποδείχθηκε μια μάλλον δυσχερής, πολύπλοκη και ακριβή διαδικασία. Η πράξη εφαρμογής φορτωμένη με πολλά αποδεικτικά στοιχεία (συμβόλαια, πιστοποιητικά, ιδιοκτησία προ του 1983, εξ αδιαιρέτου υπολογισμοί κοκ.) είναι ιδιαίτερα σύνθετη και οδηγεί στη διαιώνισή της, ακόμα και μετά την κύρωσή της, με συνεχείς τροποποιήσεις και η παροχή πολεοδομημένης γης με την «ένταξη στο σχέδιο πόλης» απαιτεί μακροχρόνιες διαδικασίες. Η ιδιοκτησία ταλαιπωρείται, δεσμεύεται επί μακρόν και είναι σε συνεχή εκκρεμότητα, ενώ δημιουργούνται δυσχέρειες στις μεταβιβάσεις και προβλήματα στους τίτλους, που προέρχονται από ανταλλαγές. Αυτό το γεγονός οδηγεί σε δοκιμασμένους και καθιερωμένους μηχανισμούς κατάτμησης, νόμιμης ή παράνομης και στη δόμηση εκτός σχεδίου, επίσης νόμιμη ή παράνομη, ανάλογα με τις δυνατότητες των ενδιαφερομένων. Οι πρακτικές αυτές εξάλλου, δικαιώνονται συστηματικά με την ατιμωρησία των παρανόμων, την μη κατεδάφιση των αυθαιρέτων, με νεώτερες νομοποιητικές ρυθμίσεις και με εξαγγελίες εντάξεων των νέων διαμορφωμένων περιοχών (ΙΤΑ, 2006: 12).

Αξιολόγηση της Επιχείρησης Πολεοδομικής Ανασυγκρότησης (ΕΠΑ)	
Θετικά	Πολεοδομική οργάνωση σημαντικού αριθμού πόλεων μέσω της εκπόνησης ΓΠΣ.
	Εξασφάλιση χώρων για κοινωφελείς λειτουργίες, κυρίως στις περιοχές των επεκτάσεων.
Αρνητικά	Πληθώρα μελετών που έπρεπε να εγκριθούν από το ΥΠΕΧΩΔΕ
	Δεν έγιναν κτηματογραφήσεις
	Απουσία νομοθετικού πλαισίου και διοικητικών ρυθμίσεων που θα επέβαλλαν σε δημόσιες υπηρεσίες, φορείς και οργανισμούς την αναγκαία και ταχεία συνεργασία για την εκπόνηση των χωροταξικών και πολεοδομικών μελετών, αλλά και την αποδοχή της εφαρμογής τους.
	Περιορισμένο επιστημονικά καταρτισμένο προσωπικό, το οποίο αδυνατούσε να ανταπεξέλθει στην πληθώρα των μελετών.
	Πολλές φορές οι πολεοδομικές μελέτες προηγούνταν των πολεοδομικών σχεδίων.
	Ο προγραμματισμός των έργων και η εκτέλεσή τους έγινε με τρόπο άναρχο και ευκαιριακό.
	Ανέδειξε την έλλειψη συνεργασίας ανάμεσα σε καίρια Υπουργεία και υπηρεσίες.

**Πίνακας 3 :** Βασικά χαρακτηριστικά της Επιχείρησης Πολεοδομικής Ανασυγκρότησης  
*Πηγή : Ζήση, 2009, ίδια επεξεργασία*

#### 1.1.4 Ο Ν. 2508/1997

Ο Ν. 2508/1997 ψηφίσθηκε τον Ιούνιο του 1997 υπό τον φιλόδοξο τίτλο «Βιώσιμη οικιστική ανάπτυξη των πόλεων και οικισμών της χώρας και άλλες διατάξεις», με σκοπό, όπως αναφέρει και η εισηγητική του έκθεση, την ολοκλήρωση, βελτίωση και υπέρβαση του «μεταβατικού» χαρακτήρα του ν. 1337/1983 καθώς και την προσαρμογή του παραδοσιακού προτύπου πολεοδομικού σχεδιασμού στις απαιτήσεις της βιώσιμης ανάπτυξης (ΙΤΑ, 2006: 14).

Ειδικότερα, με επιμέρους στόχους επιδιώχθηκαν τα ακόλουθα:

- η σταδιακή ανάδειξη και οργάνωση στο μη αστικό χώρο των «Ανοικτών Πόλεων» και η ανάδειξη της συνοχής και η ανασυγκρότηση του αστικού και του περιαστικού χώρου, όπου «Ανοικτή Πόλη» νοείται σύνολο γειτονικών οικισμών του μη αστικού χώρου,

καθένας από τους οποίους έχει πληθυσμό μέχρι 2.000 κατοίκους, σύμφωνα με την εκάστοτε τελευταία απογραφή.

- η διασφάλιση της οικιστικής οργάνωσης των πόλεων και των οικισμών με τον επιθυμητό συσχετισμό των οικιστικών παραμέτρων, την προστασία του περιβάλλοντος και την ανακοπή της άναρχης δόμησης, με τον καθορισμό κριτηρίων ανάπτυξης που συντείνουν στη μεγαλύτερη δυνατή οικονομία των οικιστικών επεκτάσεων,
- η αναβάθμιση του περιβάλλοντος και ιδίως των υποβαθμισμένων περιοχών, με την εξασφάλιση του αναγκαίου κοινωνικού εξοπλισμού, της τεχνικής υποδομής και με τον έλεγχο των χρήσεων σύμφωνα με πολεοδομικά σταθερότυπα και κριτήρια καταλληλότητας και τέλος,
- η προστασία, η ανάδειξη και η περιβαλλοντική αναβάθμιση των κέντρων των πόλεων, των πολιτιστικών πόλων και των παραδοσιακών πυρήνων των οικισμών, των χώρων πρασίνου και των λοιπών στοιχείων φυσικού, αρχαιολογικού, ιστορικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος των πόλεων, των οικισμών και του περιαστικού χώρου (Ζήση, 2010: 17).

Οι κύριες κατευθυντήριες αρχές του νόμου αυτού είναι οι παρακάτω:

- Η διασφάλιση της βιώσιμης οικιστικής ανάπτυξης των πόλεων και οικισμών αυτής της χώρας, διαμέσου της κατοχύρωσης του πολεοδομικού σχεδιασμού σε ολόκληρο τον περιαστικό, αλλά και μη αστικό – αγροτικό χώρο.
- Η προώθηση της εφαρμογής και διαχείρισης αυτού του σχεδιασμού μέσα από την οργάνωση και ενεργοποίηση τοπικών φορέων διαχείρισης του σχεδιασμού και τη μεγαλύτερη δυνατή αποκέντρωση πολεοδομικών αρμοδιοτήτων και πόρων.
- Η ειδική έμφαση στη δημιουργία θεσμικού πλαισίου, στην προώθηση και εφαρμογή αναπλάσεων σε σημαντικούς πόλους των αστικών κέντρων (κέντρα πόλεων, συνοικιών, κλπ.) και σε υποβαθμισμένες πολεοδομικές ενότητες.
- Η διασφάλιση της οικονομίας των οικιστικών επεκτάσεων, η οποία θα συμβάλει στην καλύτερη οργάνωση και διαχείριση του οικιστικού χώρου, στην εξυγίανση της οικονομίας της πόλης και στην διατήρηση και παραγωγικότερη αξιοποίηση των πλουτοπαραγωγικών πόρων του ευρύτερου αστικού χώρου.

Με τις διατάξεις αυτές καθιερώνονται :

- Ρυθμιστικά Σχέδια και Προγράμματα Προστασίας του Περιβάλλοντος, για όλα τα πολεοδομικά συγκροτήματα και τις ευρύτερες περιοχές τους που εμφανίζουν διεθνή, διαπεριφερειακή ή ειδική σημασία ( Πάτρα, Ηράκλειο, Λάρισα, Βόλος, Καβάλα κλπ). Υπενθυμίζεται ότι σήμερα υφίστανται εγκεκριμένα Ρυθμιστικά Σχέδια μόνον για τις ευρύτερες περιοχές της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης ( Ν.1515 και 1561/1985)
- Διευρυμένα Γενικά Πολεοδομικά Σχέδια, που φιλοδοξούν να ρυθμίσουν πολεοδομικά ολόκληρο τον αστικό και περιαστικό χώρο των οικισμών με πληθυσμό πάνω από 2000 κατοίκους. Τα νέα ΓΠΣ αντιδιαστέλλονται προς τους προκατόχους τους του Ν.1337/1983 τόσο ως προς τη χωρική έκταση που καταλαμβάνουν όσο και ως προς το περιεχόμενό τους. Το ΓΠΣ, κατά το Ν. 2508/1997, συντάσσεται για την εδαφική περιφέρεια ενός τουλάχιστον καποδιστριακού ΟΤΑ, στον οποίο περιλαμβάνεται ένας τουλάχιστον οικισμός άνω των 2000 κατοίκων. Το ΓΠΣ περιλαμβάνει τις πολεοδομημένες ή προς πολεοδόμηση περιοχές, τις περιοχές γύρω από τις πόλεις και οικισμούς στις οποίες απαιτείται έλεγχος της οικιστικής εξάπλωσης, συμπεριλαμβανομένων και των περιοχών που καθορίστηκαν ως ζώνες οικιστικού ελέγχου (ΖΟΕ), τα εγκεκριμένα κατά τη δημοσίευση του νέου νόμου ΓΠΣ, καθώς και περιοχές ειδικής προστασίας που δεν πρόκειται να πολεοδομηθούν.
- Σχέδια Χωρικής και Οικιστικής Οργάνωσης Ανοικτών Πόλεων (ΣΧΟΟΑΠ) για κάθε ομάδα γειτονικών οικισμών του μη αστικού (αγροτικού) χώρου, καθένας από τους οποίους έχει πληθυσμό μέχρι 2000 κατοίκους. Το περιεχόμενο των ΣΧΟΟΑΠ είναι ταυτόσημο με αυτό των ΓΠΣ.
- Ειδικοί οργανισμοί για την παρακολούθηση της εφαρμογής των Ρυθμιστικών Σχεδίων, οι οποίοι ιδρύονται με τη μορφή νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου κατά το πρότυπο των ήδη λειτουργούντων Οργανισμών Αθήνας και Θεσσαλονίκης και τελούν υπό την εποπτεία του Υπουργού ΠΕΧΩΔΕ.
- Ειδικά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου για την παρακολούθηση της εφαρμογής των ΓΠΣ και των ΣΧΟΟΑΠ σε κάθε νομαρχιακή αυτοδιοίκηση. Εναλλακτικά, για την εκπλήρωση του ίδιου σκοπού, αντί των παραπάνω ειδικών νομικών προσώπων, μπορούν να συνιστώνται με απόφαση του νομαρχιακού συμβουλίου ειδικές επιτροπές πολεοδομικού σχεδιασμού.
- Ευρεία αποκέντρωση πολεοδομικών αρμοδιοτήτων προς την Περιφέρεια και τις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις (ΙΤΑ, 2006: 14-15).

Κύρια χαρακτηριστικά	Νόμοι	
	1337	2508
Έτος Ψήφισης	1983	1997
Τίτλος	Επέκταση των Πολεοδομικών Σχεδίων, Οικιστική Ανάπτυξη και Σχετικές Ρυθμίσεις	Βιώσιμη Οικιστική Ανάπτυξη Πόλεων και Οικισμών
Χρονική Διάρκεια Εφαρμογής	14 έτη	13 έτη – έως σήμερα
Στόχος Δημιουργίας	Αντιμετώπιση πολεοδομικών προβλημάτων Νέοι θεσμοί ανάπτυξης των οικισμών	Προσαρμογή παραδοσιακού πολεοδομικού σχεδιασμού στις σύγχρονες απαιτήσεις της βιώσιμης ανάπτυξης
Σχεδιαστικά Εργαλεία	ΓΠΣ (περιλαμβάνει αστικό και περιαστικό χώρο) – ΠΜ	Ρυθμιστικά Σχέδια & Προγράμματα Προστασίας Περιβάλλοντος, Διευρυμένα ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ (καλύπτουν αστικό και περιαστικό, εξωαστικό χώρο), ΠΜ
Εφαρμογή	Αστικά Κέντρα	Πολεοδομικά Συγκροτήματα και οι ευρύτερες περιοχές τους, διευρυμένοι ΟΤΑ
Έγκριση	Υπουργός ΠΕΧΩΔΕ	Αποκεντρωμένες υπηρεσίες (Γ. Γραμματέας Περιφέρειας)

Πίνακας 4 : Βασικά χαρακτηριστικά Ν. 1337/83 και Ν.2508/97

Πηγή : Ζήση, 2009, ίδια επεξεργασία

ΠΕΡΙΟΔΟΣ 1828 – 1887 (ΠΕΡΙΟΔΟΣ Ι. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑ & ΒΑΥΑΡΩΝ)	
1833	Η Ελλάδα χωρίστηκε σε Νομούς, Επαρχίες και Δήμους διαφορετικών τάξεων, ανάλογα με τον πληθυσμό
1828	Αναγνώριση της Ελλάδας ως ανεξάρτητο κράτος
1887	1887
ΠΕΡΙΟΔΟΣ 1887 – 1927 (ΠΕΡΙΟΔΟΣ Ε. ΒΕΝΙΖΕΛΟΥ & Χ. ΤΡΙΚΟΥΠΗ)	
1887	1887 Η Ελλάδα έχει 442 Δήμους λόγω της απελευθέρωσης των Θεσσαλικών και Ηπειρωτικών Επαρχιών. Η περίοδος διακρίνεται από πολιτική κυριαρχία και εξελίσσεται σε φαινόμενο της σύγχρονης ιστορίας της Ελλάδας καθώς διευκολύνει την υπερ-συγκέντρωση της διοίκησης.
1912	Με τον νόμο περί συστάσεως Δήμων και Κοινοτήτων, κατακερματίστηκαν οι Δήμοι και δημιουργήθηκαν πολλές κοινότητες σε ολόκληρη την επικράτεια.
1927	1927
ΠΕΡΙΟΔΟΣ 1927 – 1974 (ΠΕΡΙΟΔΟΣ ΣΤΑΣΙΜΟΤΗΤΑΣ ΠΡΙΝ & ΜΕΤΑ ΤΟΝ Β΄ Π. ΠΟΛΕΜΟ)	
1927	1927 Σύμφωνα με τον νέο κώδικα, οι λειτουργίες της ΤΑ διευρύνθηκαν και καθορίστηκαν με μεγαλύτερη σαφήνεια και ενιαίο τρόπο.
1954	1954
ΠΕΡΙΟΔΟΣ 1974 – 2010 (ΠΕΡΙΟΔΟΣ ΜΕΤΑ ΤΗΝ ΔΙΚΤΑΤΟΡΙΑ ΕΩΣ ΣΗΜΕΡΑ)	
1974	1974
1987	1987 Η Ελλάδα χωρίζεται σε 13 περιφέρειες και πλέον έχουμε τρεις βαθμούς ΤΑ.
1984	1984 Εισήχθησαν με νόμο έννοιες όπως προγραμματικές συμβάσεις, αναπτυξιακοί σύνδεσμοι και θεσπίστηκαν κίνητρα για συνεννόησης δήμων.
1980	1980 Με νόμο καθιερώθηκε η Α΄ βαθμίδα Τ.Α., την οποία αποτελούν οι δήμοι και κοινότητες. Καθορίστηκε η διάρθρωση, δηλαδή, δήμοι είναι αυτοί που έχουν 10.000 κατοίκους και όπου ο πληθυσμός ήταν πάνω από 150.000 κατοίκους διαπερήσαν σε διαμερίσματα και τα υπόλοιπα παρέμειναν κοινότητες.
2006	2006 Συστήνεται ο Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων και καταμένονται αρμοδιότητες.
2010	2010 Νέα διοικητική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα, πρόγραμμα «Καλλικράτης».
1997	1997 Ψηφίστηκε ο νόμος «λ. Καποδιστριας». Οι προτοβόμοι ΟΤΑ επανακαθορίστηκαν με πληθυσμιακά και χωροταξικά κριτήρια και έγινε αναγκαστική συνένωση δήμων και κοινοτήτων.
1994	1994 10 χρόνια μετά τις πρώτες προσπάθειες συνεννώσεων, δημιουργούνται τα Συμβούλια Περιφέρειας.

Διάγραμμα 1: Χρονοσειρά διοικητικών μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα  
Πηγή: Αθάναν, 2009, ίδια επεξεργασία

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2**

---

### **Ο ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΣΗΜΕΡΑ**



## 2.1 Τα επίπεδα του πολεοδομικού σχεδιασμού στην Ελλάδα

### 2.1.1 Ρυθμιστικό Σχέδιο και Πρόγραμμα Προστασίας Περιβάλλοντος

Τα Ρυθμιστικά Σχέδια και Προγράμματα Προστασίας Περιβάλλοντος καταρτίζονται, εγκρίνονται και εφαρμόζονται για τις ευρύτερες περιοχές των αστικών συγκροτημάτων Πάτρας, Ηρακλείου, Λάρισας, Βόλου, Καβάλας, Ιωαννίνων. Για τις περιοχές της Αθήνας και Θεσσαλονίκης ισχύουν ειδικοί νόμοι. Επίσης μπορούν να έχουν εφαρμογή και σε άλλα αστικά συγκροτήματα της χώρας που προσδιορίζονται με απόφαση του Υπουργού ΠΕΚΑ, με κριτήρια τον μητροπολιτικό τους χαρακτήρα, το πληθυσμιακό τους μέγεθος, τις επικρατούσες τάσεις οικονομικής και κοινωνικής εξέλιξης, τη γενικότερη εθνική τους σημασία, καθώς και τις σχέσεις τους με τρίτες χώρες.

Ως ορισμός του Ρυθμιστικού Σχεδίου δίδεται «...το σύνολο στόχων, κατευθύνσεων, προγραμμάτων και μέτρων, που αποσκοπούν στη χωροταξική και πολεοδομική οργάνωση μιας περιοχής, στα πλαίσια των πενταετών προγραμμάτων οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης...».

Ειδικότερα το Ρυθμιστικό Σχέδιο αποσκοπεί στα εξής :

- χωροταξική οργάνωση της ευρύτερης περιοχής της πόλης
- χωροταξική διάρθρωση των τομέων παραγωγής, του συστήματος μεταφορών, της τεχνικής υποδομής και του κοινωνικού εξοπλισμού
- άσκηση πολιτικής γης και κατοικίας
- χωροταξική και πολεοδομική αναδιοργάνωση της πόλης
- σχεδιασμός περιοχών ζωνών ειδικού ενδιαφέροντος ή ειδικών προβλημάτων
- εξασφάλιση της προστασίας του περιβάλλοντος
- συντονισμός των προγραμμάτων και μελετών άλλων φορέων που σχετίζονται με αυτό και τέλος
- καθορισμός των απαιτούμενων για την εφαρμογή των παραπάνω μελετών παρεμβάσεων, προτεραιοτήτων πραγματοποίησης και χρηματοδότησης, καθώς και θεσμικών, οικονομικών και διοικητικών μέτρων

Το Πρόγραμμα Προστασίας Περιβάλλοντος περιλαμβάνει ειδικότερα μέτρα, που αφορούν τους παρακάτω τομείς:

- οικολογική ανασυγκρότηση της πόλης, προστασία της γεωργικής γης και των στοιχείων του φυσικού περιβάλλοντος (δασών, υδροτόπων, κλπ.)
- προστασία του τοπίου, των ακτών και των ειδικών περιοχών φυσικού κάλλους
- περιορισμό της πάσης φύσεως περιβαλλοντικής ρύπανσης και αναβάθμιση ιδιαίτερα υποβαθμισμένων περιοχών (Αραβαντινός, 2007: 219-220).

Το Ρυθμιστικό Σχέδιο αποτελεί αρμοδιότητα της Κεντρικής Διοίκησης για τις διαδικασίες εκπόνησης, κατάρτισης και έγκρισης, με Π.Δ. μετά από πρόταση του Υπουργού ΥΠΕΚΑ. Η παρακολούθηση της εφαρμογής του και η εξασφάλιση υλοποίησης των κατευθύνσεων, προτάσεων ανατίθεται σε ειδικά προς τούτο ιδρυόμενο «Όργανισμο Εφαρμογής Ρυθμιστικού Σχεδίου». Το σημερινό περιφερειακό συμβούλιο και τα νομαρχιακά συμβούλια γνωμοδοτούν σε θέματα που ορίζει ο Ν. 2508/97.

### **2.1.2 Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο (ΓΠΣ) και Σχέδιο Χωρικής και Οικιστικής Οργάνωσης Ανοιχτής Πόλης (ΣΧΟΟΑΠ)**

Βασικός στόχος του Ν. 2508/97 είναι ο εξοπλισμός των καποδιστριακών Δήμων με ολοκληρωμένα πολεοδομικά σχέδια, που συνδυάζουν στοιχεία και τοπικού χωροταξικού σχεδιασμού. Το ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ, «το εδαφικό Σύνταγμα του Δήμου» κατά ορισμένους, συνιστά τον κομβικό σύνδεσμο μεταξύ του υπερτοπικού και του τοπικού χωρικού σχεδιασμού, δηλαδή μεταξύ του γενικού, των ειδικών και των περιφερειακών πλαισίων χωροταξικού σχεδιασμού αφενός και των πολεοδομικών μελετών αφετέρου.

Σε αντίθεση με τα ΓΠΣ του Ν. 1337/83 που αφορούσαν μόνο τον αστικό χώρο, τα νέα ΓΠΣ και ΣΧΟΟΑΠ, επεκτείνονται και στον περιαστικό και αγροτικό χώρο, με σκοπό να συνθέσουν ισότιμα τις αναπτυξιακές, κοινωνικές, περιβαλλοντικές και οικιστικές παραμέτρους της εδαφικής περιφέρειας των πρωτοβαθμίων ΟΤΑ. Κατά την έννοια αυτή, τα σχέδια αυτά, φαίνεται να έχουν ολιστικό χαρακτήρα, ενώ από απόψεως δεσμευτικότητας περιέχουν τόσο ρυθμίσεις κατευθυντήριες και προγραμματικές, όσο και ρυθμίσεις κανονιστικού χαρακτήρα (ΙΤΑ,2006:15).

Το Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο (ΓΠΣ) που θεσπίστηκε αρχικά από τον Ν.1337/83, συμπληρώνεται και επεκτείνεται από το Ν. 2508/97, όσον αφορά το περιεχόμενο, τη

χωρική εμβέλεια και τις συνέπειές του, με σκοπό να αποτελέσει ένα αποτελεσματικότερο εργαλείο πολεοδομικού σχεδιασμού. Οι βασικές καινοτομίες των ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ κατά τον Ν. 2508/1997 είναι οι εξής:

- Αποκέντρωση των διαδικασιών κατάρτισης και έγκρισης, με ταυτόχρονη ενδυνάμωση των διαδικασιών συμμετοχής των πολιτών και των τοπικών αρχών σε όλα τα στάδια της εκπόνησης των σχετικών σχεδίων. Με τον τρόπο αυτό, επιδιώκεται η καλύτερη διαμεσολάβηση των συμφερόντων στο επίπεδο της τοπικής κοινωνίας.
- Συνολική ρύθμιση του χώρου. Ο στόχος αυτός επιτυγχάνεται με τη συμπερίληψη στα ΓΠΣ και ΣΧΟΟΑΠ τόσο των ήδη πολεοδομημένων περιοχών, όσο και των προς πολεοδόμηση περιοχών, καθώς και των περιοχών που προορίζονται για την ανάπτυξη παραγωγικών δραστηριοτήτων και των περιοχών ειδικής προστασίας (συμπεριλαμβανομένων και των ΖΟΕ που είχαν εγκριθεί υπό το καθεστώς του Ν. 1337/1983).
- Ενσωμάτωση της αναπτυξιακής προοπτικής στον τοπικό σχεδιασμό, ως παράγοντα διαμόρφωσης του πλέγματος των κανονιστικών όρων (στήριξη προβλέψεων προβολών) και ευρύτερα του τοπικού αναπτυξιακού προτύπου.
- Ενσωμάτωση της περιβαλλοντικής διάστασης (φυσικό και πολιτιστικό περιβάλλον), στο σχεδιασμό και προσδιορισμός των ορίων της οικιστικής ανάπτυξης υπό το πρίσμα της αρχής της αειφορίας (ΙΤΑ, 2008: 15).

Τα ΓΠΣ σύμφωνα με το Νόμο, καταρτίζονται κατά κανόνα για ολόκληρες τις εδαφικές περιφέρειες αρμοδιότητας «Συμβουλίων Περιοχής» που περιλαμβάνουν τουλάχιστον έναν οικισμό με πληθυσμό μεγαλύτερο των 2000 κατοίκων. Ειδικά στις περιπτώσεις που η περιοχή καλύπτεται από Ρυθμιστικό Σχέδιο, μπορεί το ΓΠΣ να αφορά μόνο ένα Δήμο ή μια Κοινότητα, ανεξάρτητα από το πληθυσμιακό τους μέγεθος, οφείλει δε να εναρμονίζεται με τις κατευθύνσεις, τους σκοπούς και τα Προγράμματα του ιεραρχικά ανώτερου Ρυθμιστικού Σχεδίου.

Όσον αφορά τις περιοχές, οι οποίες καθορίζονται από το ΓΠΣ, αυτές μπορεί να είναι:

- Πολεοδομημένες περιοχές με εγκεκριμένο σχέδιο βάσει του Ν. 1337/83, ή βάσει παλαιότερων νόμων καθώς και οικισμοί προϋφιστάμενοι του έτους 1923,

- Προς πολεοδόμηση περιοχές κύριας ή δεύτερης κατοικίας, εγκαταστάσεων αναπτυξιακών δραστηριοτήτων (π.χ. παραγωγικών πάρκων ή τουριστικών ζωνών), συνεχόμενες ή μη με τις ήδη πολεοδομημένες περιοχές,
- Περιοχές ειδικά ρυθμιζόμενης πολεοδομίας (ΠΕΡΠΟ),
- Τμήματα του οικισμού που χρειάζονται ανάπλαση καθώς και Ζώνες Ειδικής Ενίσχυσης (ZEE),
- Περιοχές Ειδικής Προστασίας (ΠΕΠ) που δεν προορίζονται για πολεοδόμηση (π.χ. χώροι αρχαιολογικού, αρχιτεκτονικού, ιστορικού ή λαογραφικού ενδιαφέροντος, παραθαλάσσιες ή παραποτάμιες ζώνες, βιότοποι φυσικού κάλλους, δάση και δασικές εκτάσεις) ανεξάρτητα εάν βρίσκονται ή όχι σε συνέχεια με τις πολεοδομημένες ή προς πολεοδόμηση περιοχές,
- Περιστατικές περιοχές που χρήζουν ελέγχου και περιορισμού της οικιστικής εξάπλωσης. Το ΓΠΣ συμπεριλαμβάνει επομένως πλέον και ρυθμίσεις, που έως τώρα επιβάλλονταν με τις ΖΟΕ.

Συγκεκριμένα το ΓΠΣ περιέχει, κυρίως τα εξής στοιχεία:

- Όρια της κάθε πολεοδομικής ενότητας.
  - Γενική εκτίμηση των αναγκών των πολεοδομικών ενοτήτων σε κοινόχρηστους χώρους, κοινωφελείς εξυπηρετήσεις και δημόσιες παρεμβάσεις ή ενισχύσεις στον τομέα της στέγης.
  - Όρια ζωνών, ανάλογα με το βαθμό προστασίας και επέμβασης, προκειμένου για ΠΕΠ.
  - Γενική πρόταση πολεοδομικής οργάνωσης, ανάπτυξης, ανάπλασης ή αναμόρφωσης των πολεοδομικών ενοτήτων και των ζωνών αναπτυξιακών δραστηριοτήτων σε συνάρτηση με τις παραπάνω ανάγκες (χρήσεις γης, πολεοδομικά κέντρα, κύριο δίκτυο κυκλοφορίας, πυκνότητα και μέσος Σ.Δ. κατά πολεοδομική ενότητα ή τμήμα της, απαγορεύσεις δόμησης και. χρήσης, γενικές κατευθύνσεις προστασίας ΠΕΠ).
- Ας επισημανθεί επίσης εδώ, ότι ο καθορισμός του μεγέθους και των ορίων των πολεοδομικών ενοτήτων, γίνεται έτσι ώστε να εξασφαλίζεται:
- Η πιο ενδεδειγμένη οργάνωση των περιοχών κατοικίας με την πρόβλεψη των απαραίτητων εξυπηρετήσεων των κατοίκων τους.
  - Η ένταξη στο σχέδιο κατά προτεραιότητα των πυκνοδομημένων περιοχών σε συνδυασμό με την μεγαλύτερη δυνατή οικονομία επεκτάσεων.
  - Η αντιμετώπιση στεγαστικών αναγκών προβληματικών περιοχών κατοικίας.

- Η απόκτηση γης για κοινόχρηστους και κοινωφελείς χώρους.
- Η εκτέλεση προγραμμάτων οργανωμένης οικιστικής ανάπτυξης.

Για τη διαδικασία εκπόνησης του ΓΠΣ εφαρμόζονται οι σχετικές διατάξεις του Ν.1337/83. Συγκεκριμένα, η διαδικασία σύνταξης του ΓΠΣ κινείται πρωτίστως με πρωτοβουλία του οικείου Δήμου ή της Κοινότητας, ή και περισσότερων Δήμων ή Κοινοτήτων από κοινού. Μπορεί όμως να κινηθεί και με πρωτοβουλία της αρμόδιας υπηρεσίας της περιφέρειας, αφού προηγουμένως ενημερωθεί ο Δήμος ή η Κοινότητα, στις δύο περιπτώσεις πρέπει να επιδιώκεται η συμμετοχή των ενδιαφερομένων πολιτών με κάθε πρόσφορο τρόπο, αλλά και των σχετιζόμενων τρίτων φορέων. Ειδικά τους τελευταίους ζητείται η σύμπραξή τους, ώστε οι ενέργειες και τα προγράμματά τους να εναρμονίζονται με τις κατευθύνσεις του ΓΠΣ, «όπως αυτό θα διαμορφώνεται κατά την κατάρτισή του». Μετά τη σύνταξη του σχεδίου και τη σχετική απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου (όταν το σχέδιο συντάσσεται από το Δήμο ή την Κοινότητα), το ΓΠΣ διαβιβάζεται στο Συμβούλιο Χωροταξίας Οικισμού και Περιβάλλοντος (ΣΧΟΠ) της οικείας περιφέρειας, το οποίο γνωμοδοτεί θετικά ή αρνητικά ή και προτείνει τροποποιήσεις.

Οι διαδικασίες έγκρισης του ΓΠΣ εναρμονίζονται με τις προσπάθειες για αυξημένη αποκέντρωση. Η έγκριση των ΓΠΣ, κατά το νόμο, δε γίνεται, όπως παλαιότερα, από τον Υπουργό ΠΕΧΩΔΕ, αλλά είναι πλέον του Γενικού Γραμματέα της αντίστοιχης Περιφέρειας. Με αυτόν τον τρόπο απαλλάσσεται η κεντρική διοίκηση από αυτό το πρόσθετο καθήκον, ώστε να αφοσιώνεται σταδιακά στα επιτελικά της καθήκοντα. Παράλληλα διευκολύνεται και επιταχύνεται η διαδικασία έγκρισης και ελέγχου.

Αναθεώρηση ή τροποποίηση του ΓΠΣ επιτρέπεται μόνο αφού συμπληρωθεί μία πενταετία από την έγκρισή του. Το εγκεκριμένο ΓΠΣ δημιουργεί δεσμεύσεις, όχι μόνο προς την ίδια τη διοίκηση (μεταξύ άλλων κατά τη σύνταξη Πολεοδομικών Μελετών, αλλά και στις γενικότερες επιλογές που επηρεάζουν την εξέλιξη της περιοχής), αλλά και έναντι ιδιωτών, κατά την οικοδόμηση νέων κτιρίων. Συγκεκριμένα, ακόμη και για περιοχές ΓΠΣ που εγκρίνονται μετά τη δημοσίευση του Ν.2508/97, απαγορεύεται η χορήγηση οικοδομικών αδειών για την ανέγερση κτιρίων α) με βάση Συντελεστή

Δόμησης ανώτερο από τον μέσο συντελεστή που ορίζεται στο ΓΠΣ και β) με χρήση μη συμβιβαζόμενη προς τη χρήση που τυχόν προβλέπει το ΓΠΣ.

Σε αναλογία με τους Οργανισμούς Εφαρμογής Ρυθμιστικών Σχεδίων, μπορούν να συνιστώνται σε κάθε Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση με απόφαση του νομαρχιακού συμβουλίου Οργανισμοί Εφαρμογής Πολεοδομικού Σχεδιασμού, με σκοπό την παρακολούθηση της εφαρμογής των ΓΠΣ, ΣΧΟΟΑΠ και ΖΟΕ του νομού και αντικείμενο την κατάρτιση ετήσιων και μεσοπρόθεσμων προγραμμάτων, όπου καθορίζονται τα έργα, οι εργασίες, οι ενέργειες και οι προτεραιότητες που απαιτούνται για την εφαρμογή των παραπάνω σχεδίων. Για την παρακολούθηση δε της εφαρμογής ΓΠΣ που αφορούν πόλεις μεγαλύτερες των 20.000 κατοίκων μπορούν να συσταθούν ιδιαίτεροι τέτοιοι οργανισμοί (Αραβαντινός, 1997: 217-219).

Όσον αφορά τα ΣΧΟΟΑΠ του Ν. 2503/97, ισχύουν τα εξής: στον μη αστικό χώρο οι διάφοροι οικισμοί οργανώνονται, σύμφωνα με τις διατάξεις του νέου νόμου, σε «Ανοικτές Πόλεις», τα όρια των οποίων ταυτίζονται κατ' αρχήν με τα όρια των αντίστοιχων συμβουλίων περιοχής. Σε αναλογία με τα ΓΠΣ, που εκπονούνται για τον αστικό και περιαστικό χώρο, εκπονούνται για τις ανοικτές πόλεις Σχέδια Χωρικής και Οικιστικής Οργάνωσης Ανοικτής Πόλης (ΣΧΟΟΑΠ). Όσον αφορά τις κατηγορίες περιοχών που καλύπτουν τα ΣΧΟΟΑΠ (πολεοδομημένες, προς πολεοδόμηση, κλπ.) καθώς και το ακριβές περιεχόμενό τους, εφαρμόζεται ότι ισχύει και για τα ΓΠΣ.

Η έγκρισή τους γίνεται από τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας, μετά από γνώμη του οικείου Περιφερειακού Συμβουλίου Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος. Στο νόμο υπήρχε πρόβλεψη για εκπόνηση των πρώτων ΣΧΟΟΑΠ με χρηματοδότηση του ΥΠΕΧΩΔΕ, ώστε να αποκτηθεί η σχετική εμπειρία και να χρησιμοποιηθούν αυτά ως πρότυπα για την εκπόνηση και άλλων ανάλογων σχεδίων, ωστόσο κάτι τέτοιο δεν έχει γίνει μέχρι σήμερα (Αραβαντινός, 1997: 219).

Στο σημείο αυτό, θα ήθελα να επισημάνω ότι η εισαγωγή στην πολεοδομική νομοθεσία ενός επιπλέον όρου, αυτού των ΣΧΟΟΑΠ, μόνο σύγχυση δημιουργεί, αφού η μόνη διαφορά για το χαρακτηρισμό μιας μελέτης με τον πρώτο ή το δεύτερο όρο έγκειται στην ύπαρξη ή όχι, αντίστοιχα, ενός τουλάχιστο οικισμού με πληθυσμό άνω των 2000 κατοίκων εντός της περιοχής μελέτης.

### 2.1.1 Η Πολεοδομική Μελέτη

Το Ν.Δ. της 17-7-1923 δεν προέβλεπε καμία μορφή σχεδιασμού ανωτέρου επιπέδου από αυτήν του «ρυμοτομικού σχεδίου» ή «σχεδίου πόλεως». Το σχέδιο αυτό, με τον οικείο κανονισμό δόμησης και τις διατάξεις πολεοδομικής υφής του τότε ΓΟΚ του 1929, ρύθμιζε τα της πολεοδομικής οργάνωσης του χώρου. Με βάση το ως άνω σύστημα, το οικοδομικό τετράγωνο (Ο.Τ.) κυριάρχησε στη διαμόρφωση των «εντός σχεδίου» περιοχών και αποτέλεσε πρόσφορο έδαφος για την ανάπτυξη του θεσμού της οριζόντιας ιδιοκτησίας, που εισήχθη το 1929, ευνοώντας την επωφελέστερη εκμετάλλευση των ιδιωτικών κλήρων, την κατάτμηση των μεγάλων ιδιοκτησιών και την εμπορευματοποίηση των κτηριακών κατασκευών.

Μετά το Σύνταγμα του 1975 και κατ' επιταγή του άρθρου 24, η πολεοδομική νομοθεσία εκσυγχρονίστηκε (Ν. 947/1979, Ν. 1337/1983, Ν. 2508/1997). Το σχέδιο πόλεως εμπλουτίστηκε με νέα στοιχεία, σε μια προσπάθεια προσαρμογής του στις σύγχρονες απαιτήσεις, και αντικαταστάθηκε από την «Πολεοδομική Μελέτη», που αποτελεί αναγκαίο κατά νόμο εργαλείο για την πολεοδόμηση μιας περιοχής. Με την ίδια νομοθεσία, καθιερώθηκε και ανώτερο επίπεδο πολεοδομικού σχεδιασμού (ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ, Ρυθμιστικό Σχέδιο), το οποίο καθορίζει τις γενικές αρχές, τις κατευθύνσεις και τα προγραμματικά μεγέθη οργάνωσης, ανάπτυξης και αναβάθμισης του χώρου, προσδιορίζοντας στο πλαίσιο αυτό και τις προς πολεοδόμηση περιοχές.

Σύμφωνα με τον ισχύοντα σήμερα Ν. 2508/1997, η Πολεοδομική Μελέτη (ΠΜ) επέκτασης ή αναθεώρησης απαιτείται: α) για την πολεοδόμηση περιοχών α' ή β' κατοικίας, β) την πολεοδόμηση των περιοχών «ειδικά» ρυθμιζόμενης πολεοδόμησης (ΠΕΡΠΟ), γ) την πολεοδόμηση των περιοχών που έχουν ενταχθεί σε Ζώνες Ενεργού Πολεοδομίας (ΖΕΠ), δ) τις περιοχές ανάπλασης, ε) τις Ζώνες Ειδικής Ενίσχυσης (ΖΕΕ), και στ) την πολεοδόμηση των περιοχών ανάπτυξης παραγωγικών δραστηριοτήτων, όπως παραγωγικών πάρκων ή τουριστικών ζωνών. Υπόβαθρο των ΠΜ συνιστούν οι «Ειδικές Μελέτες» που αφορούν τα κτηματογραφικά και υψομετρικά δεδομένα, τη γεωλογική αναγνώριση των περιοχών και την οριοθέτηση ρεμάτων που ενδεχομένως τις διασχίζουν.

Στοχεύοντας στη διερεύνηση και επιλογή των προσφορότερων τρόπων λειτουργίας, παραγωγής, οργάνωσης και διαχείρισης του χώρου και την εξασφάλιση της αναγκαίας γης για τη βιώσιμη ανάπτυξη των περιοχών στις οποίες αναφέρεται, το θεσμικά προβλεπόμενο περιεχόμενο της ΠΜ είναι σαφώς ευρύτερο από το προϊόν που, κατά παράδοση, είθισται να εγκρίνεται (ΙΤΑ, 2006:20).

## 2.2 Η διεθνής εμπειρία

Αν κάνουμε μια έρευνα σχετικά με το τι συμβαίνει στο διεθνή χώρο, μπορούμε να συμπεράνουμε τα εξής για τα διάφορα συστήματα πολεοδομικού σχεδιασμού στις χώρες της ΕΕ και τις ΗΠΑ.



**Φωτο 4:** Περιαστική περιοχή του Λας Βέγκας

Πηγή: [www.spitoskylo.gr/page/2/?s=Σικάγο&x=0&y=0](http://www.spitoskylo.gr/page/2/?s=Σικάγο&x=0&y=0)



Στις υπόλοιπες χώρες της ΕΕ (πλην της Ελλάδας) και τις ΗΠΑ ο αριθμός των σταδίων του πολεοδομικού σχεδιασμού (χωρίς να συμπεριλαμβάνεται η ΠΕ, όπου υπάρχει), κυμαίνεται μεταξύ ενός και δύο. Η τελευταία περίπτωση είναι συνηθέστερη, αλλά πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι σε ορισμένες περιπτώσεις το δεύτερο στάδιο εφαρμόζεται μερικώς. Στη Μ. Βρετανία, π.χ., ο σχεδιασμός των μητροπολιτικών περιοχών περιλαμβάνει μόνο ένα στάδιο, ενώ στη Γαλλία το υπερκείμενο στάδιο είναι προαιρετικό. Σε αρκετές χώρες, το υπερκείμενο στάδιο έχει στοιχεία και χωροταξικού σχεδιασμού και εκπονείται σε αρκετά ευρύ γεωγραφικό επίπεδο. Το ελληνικό σύστημα περιλαμβάνει 2 ή 3 (όπου προβλέπεται ΡΣ) στάδια. Ο αριθμός αυτός είναι ο υψηλότερος μεταξύ των χωρών της ΕΕ. Πρόκειται για ένα υπερ-σχεδιασμό, που καθαυτός έχει αρνητικές συνέπειες όπως επιμήκυνση απαιτούμενου χρόνου, κόστος, πολυπλοκότητα διαδικασιών και αν ληφθεί υπόψη ότι το τελικό σχεδιαστικό προϊόν είναι και ιδιαίτερα αδύναμο, σε σύγκριση με τον πολεοδομικό σχεδιασμό στο διεθνή χώρο, προκύπτει ότι το ελληνικό σύστημα πολεοδομικού σχεδιασμού εμφανίζει μία έντονη πολλαπλότητα των σταδίων. Ακόμα και ένας πλήρης σχεδιασμός θα μπορούσε να εξυπηρετηθεί με ένα σύστημα ενός σταδίου (πλην της ΠΕ), ή το πολύ 1+1, όπου το δεύτερο θα είχε κυρίως χαρακτήρα του στρατηγικού χωροταξικού/ρυθμιστικού σχεδιασμού σε επίπεδο μητροπολιτικής ζώνης.

Η υπερπληθώρα σχεδίων του ελληνικού συστήματος γίνεται ακόμα πιο έντονη, αν ληφθεί υπόψη η προσθήκη και της ΠΕ. Το στάδιο αυτό, δεν είναι πολύ συνηθισμένο στον Ευρωπαϊκό χώρο: συναντάται στις τρεις χώρες του νότου κυρίως, ενώ σε δύο σκανδιναβικές χώρες έχει μερική εφαρμογή. Η ΠΕ στην Ελλάδα είναι μεν αναγκαία και θα παραμείνει για αρκετά χρόνια, λόγω της έλλειψης του Κτηματολογίου. Δεν παύει, ωστόσο, να επιβαρύνει το συνολικό σχεδιασμό, και να καθιστά ακόμα πιο «βαριά» την παρουσία των πολλών υπερκείμενων σταδίων.

Το τελικό επίπεδο έγκριση των πολεοδομικών σχεδίων κυμαίνεται σε όλο το φάσμα, από το δήμο ως την κεντρική διοίκηση. Σχεδόν πάντα, η πρώτη έγκριση γίνεται από το δήμο, αλλά μόνο σε δύο περιπτώσεις (Ιρλανδία, Δανία) ο δήμος αποφασίζει χωρίς ανάμειξη και άλλου επιπέδου διοίκησης. Κατά κανόνα, υπάρχουν διάφορες διαδικασίες μέσω των οποίων η τελική έγκριση (όχι μόνο με την τυπική έννοια του ελέγχου νομιμότητας) γίνεται σε ανώτερο επίπεδο. Στις περισσότερες περιπτώσεις το τελικό επίπεδο έγκρισης των σχεδίων (στην περίπτωση δύο σταδίων, του σχεδίου του

χαμηλότερου σταδίου, που είναι εν γένει το δεσμευτικό και λεπτομερειακό) τοποθετείται σε επίπεδο Νομαρχίας η αντίστοιχου διοικητικο-γεωγραφικού επιπέδου, ενώ υπάρχουν περιπτώσεις έγκρισης από τις περιφερειακές ή κεντρικές αρχές. Ο τρόπος μέσω του οποίου γίνεται η τελική έγκριση διαφέρει: επικύρωση μετά από έλεγχο ουσίας (πχ. Γερμανία, Γαλλία), δυνατότητα βέτο (πχ. Μ. Βρετανία). Η εντύπωση που υπάρχει μερικές φορές ότι ο πολεοδομικός σχεδιασμός αποτελεί στο διεθνή χώρο αποκλειστική υπόθεση της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι, συνεπώς, λανθασμένη, και η άποψη του ΣτΕ ότι τα πολεοδομικά ζητήματα δεν είναι τοπική υπόθεση αντιστοιχεί στη διεθνή πρακτική. Στην πραγματικότητα, η μεταβίβαση της αρμοδιότητας αυτής από τις νομαρχίες στους δήμους, που είναι δυνατή στην Ελλάδα χωρίς παρακράτηση του δικαιώματος τελικής έγκρισης, τοποθετείται στο πιο «αποκεντρωμένο» άκρο του φάσματος των καταστάσεων που συναντώνται στο διεθνή χώρο. Και αυτό, ενώ στην Ελλάδα υπάρχουν ειδικές συνθήκες που καθιστούν τους δήμους σαφώς πιο ευάλωτους στις τοπικές πιέσεις (μικρό μέγεθος, πελατειακές σχέσεις, μικρή έγγεια ιδιοκτησία), λαμβανομένων υπόψη των χαρακτηριστικών αυτών, καθώς και της διεθνούς πρακτικής, είναι σαφές ότι στην Ελλάδα απαιτείται μια διπλή «κίνηση»: επιτάχυνση της μεταβίβασης της εκπόνησης και πρώτης έγκρισης των πολεοδομικών σχεδίων (ΠΜ) στους δήμους και ταυτόχρονη εισαγωγή τελικής έγκρισης σε ανώτερο επίπεδο (που πρέπει να είναι και το κεντρικό για μια σειρά από ζητήματα εθνικής σημασίας, ενδεχομένως σε συνεργασία με το περιφερειακό, για άλλα ζητήματα).

Σε όλες τις χώρες της ΕΕ, με εξαίρεση τη Φιλανδία (που αποτελεί όπως έχει προαναφερθεί ειδική περίπτωση) τα πολεοδομικά σχέδια συμμορφώνονται υποχρεωτικά προς τα υπερκείμενα χωροταξικά σχέδια (είτε απευθείας, στα συστήματα ενός σταδίου, είτε μέσω του πολεοδομικού σχεδίου πρώτου σταδίου, στα συστήματα δύο σταδίων).

Το γεγονός αυτό έχει δύο επιπτώσεις:

– Εισάγει ένα πρόσθετο (πέρα από τις αρμοδιότητες έγκρισης) μηχανισμό ελέγχου του πολεοδομικού σχεδιασμού, που οριοθετεί ακόμα περισσότερο τα περιθώρια αυτονόμησης των τοπικών αρχών από την ευρύτερη πολεοδομική πολιτική. Η απουσία χωροταξικών σχεδίων στην Ελλάδα αποτελεί, συνεπώς, έναν ακόμα παράγοντα που

επιβάλλει επιφυλακτικότητα ως προς την πλήρη αποκέντρωση των πολεοδομικών αρμοδιοτήτων.

– Συνδέει τον πολεοδομικό σχεδιασμό με τον ευρύτερο χωρικό σχεδιασμό, δημιουργώντας ένα συνεκτικό σύστημα ρύθμισης του χώρου σε όλα τα επίπεδα. Η αποσύνδεση του πολεοδομικού από τον χωροταξικό και αναπτυξιακό σχεδιασμό αποτελεί σαφώς ελληνική ιδιομορφία.

Τέλος, ο κανόνας είναι ότι τα πολεοδομικά σχέδια είναι δεσμευτικά, με απόλυτο τρόπο ή με εισαγωγή ευελιξίας με κατ' εξαίρεση διαδικασίες (συνήθως με περιορισμένη εφαρμογή και όχι μηχανισμοί γενικευμένης παράκαμψης των σχεδίων). Επιπλέον, η δεσμευτικότητα των πολεοδομικών σχεδίων είναι ευρύτατη: όσον αφορά τους ιδιώτες, δεν περιορίζεται στους όρους δόμησης αλλά συνήθως περιλαμβάνει και τις χρήσεις γης όσον αφορά το δημόσιο, η υποχρέωση συμμόρφωσης των δημόσιων φορέων είναι γενικευμένη και συχνά υποστηρίζεται από συγκεκριμένους και αποτελεσματικούς μηχανισμούς υλοποίησης αυτής της υποχρέωσης. Στο δίλημμα «βεβαιότητα ή ευελιξία» στο επίπεδο του πολεοδομικού σχεδιασμού, η κατ' αρχήν επιλογή είναι η βεβαιότητα. Η ευελιξία εισάγεται δευτερογενώς μέσω διαδικασιών (περιορισμένης χρήσης) παρέκκλισης ή εξαίρεσης. Οι χώρες που δεν ακολουθούν το μοντέλο αυτό είναι η Μ. Βρετανία και η Ελλάδα. Ως προς την πρώτη, έχουμε ήδη αναφέρει τις ιδιομορφίες του συστήματος ρύθμισης της οικιστικής ανάπτυξης (που κατά κανένα τρόπο δεν ισοδυναμεί με την έλλειψη ρύθμισης). Στην πραγματικότητα, μόνο στην Ελλάδα η δεσμευτικότητα του πολεοδομικού σχεδιασμού είναι τόσο περιορισμένη (Οικονόμου, 2006: 26-29).

Χώρα	Στάδια σχεδιασμού		Τελικό επίπεδο έγκρισης				Συμμόρφωση με υπερκείμενο χωροταξικό σχεδιασμό	Δεσμευτικός χαρακτήρας
	Όχι ΠΕ	Με ΠΕ	Δήμος	Νομαρχία	Περιφέρεια	Κεντρική Διοίκηση		
<b>Μ. Βρετανία</b>	2 / 1					✓	ναί	ενδεικτικός
<b>Ιρλανδία</b>	2		✓				ναί	σχεδόν απόλυτος
<b>Γαλλία</b>	2 / 1			✓			ναί	απόλυτος
<b>Ισπανία</b>	1			✓			ναί	σχεδόν απόλυτος
<b>Πορτογαλία</b>	2			✓			ναί	σχεδόν απόλυτος
<b>Βέλγιο</b>	2			✓			ναί	σχεδόν απόλυτος
<b>Ολλανδία</b>	2			✓			ναί	απόλυτος
<b>Λουξεμβούργο</b>	2					✓	ναί	απόλυτος
<b>Γερμανία</b>	2		✓				ναί	απόλυτος
<b>Ιταλία</b>	1				✓		ναί	απόλυτος
<b>Αυστρία</b>	2 / 1				✓		ναί	σχεδόν απόλυτος
<b>Δανία</b>	1		✓				ναί	απόλυτος
<b>Φιλανδία</b>	2					✓	όχι	σχεδόν απόλυτος
<b>Σουηδία</b>	2			✓			ναί	απόλυτος
<b>Ελλάδα</b>	3 / 2		✓	✓			δεν υπάρχει	ενδεικτικός / σχεδόν απόλυτος
<b>ΗΠΑ</b>	2 / 1		✓				όχι	απόλυτος

Πίνακας 5 : Ο πολεοδομικός σχεδιασμός στην ΕΕ και στις ΗΠΑ

Πηγή : Οικονόμου, 2006, ίδια επεξεργασία

### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3**

---

## **Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΟΝ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΟ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟ**

### 3.1 Οι θεσμοθετημένες πολεοδομικές αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και ο πολεοδομικός σχεδιασμός

Παραδοσιακά, η Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα είχε πολύ περιορισμένες αρμοδιότητες στην Πολεοδομία και πάντα ελέγχονταν από την κεντρική κυβέρνηση. Σε όλα τα νομοθετικά πλαίσια, μέχρι τα τέλη της δεκαετίας του '70, αρμοδιότητα για την έγκριση των σχεδίων είχε το Υπουργείο Δημοσίων Έργων, Συντονισμού και Εσωτερικών. Ο ρόλος των τοπικών αρχών, κυρίως του 1<sup>ου</sup> επιπέδου, ήταν κυρίως συμβουλευτικός, είχαν όμως το δικαίωμα υποβολής αντιρρήσεων. Ένα άλλο σημαντικό στοιχείο, ήταν ότι συνήθως δεν είχαν τους οικονομικούς πόρους να ανταπεξέλθουν για την εφαρμογή των μελετών και για τις απαλλοτριώσεις, με αποτέλεσμα να υπάρχει καθυστέρηση.

Ο Ν. 947/1979 έφερε μια σταδιακή αλλαγή προς τη βελτίωση της συμμετοχής των τοπικών αρχών στον αστικό σχεδιασμό. Επίσης, ο ρόλος των τοπικών αρχών και άλλων οργανισμών στο πλαίσιο του παρόντος νόμου είναι πιο σημαντικός σε σχέση με εκείνη του ΝΔ 17-7-1923. Μπορούν να προτείνουν την ανάγκη του σχεδιασμού για μια περιοχή, μπορούν να οργανώσουν την προετοιμασία ενός σχεδίου, να υποβάλουν τη γνώμη τους στο Υπουργείο και να τροποποιήσουν το σχέδιο, στο στάδιο της προετοιμασίας, σύμφωνα με τις γραπτές ενστάσεις του κοινού. Καθοριστικό ρόλο, όμως, σε όλα τα παραπάνω, εξακολουθεί να έχει το Υπουργείο.

Με τον Ν. 1337/83, ο ρόλος των τοπικών αρχών παραμένει κατά κύριο λόγο εντός του παραδοσιακού πλαισίου της κεντρικής λήψης αποφάσεων. Οι τοπικές αρχές εξακολουθούν να έχουν δικαιώματα, μόνο για να προτείνουν και να εκφράσουν τη γνώμη τους. Υπάρχει μόνο μία εξαίρεση, που θεσπίστηκε με το άρθρο 33 του παρόντος νόμου. Σύμφωνα με αυτό, σε ειδικές περιπτώσεις, οι τοπικές αρχές ορισμένων πόλεων και οι δήμοι θα έχουν το δικαίωμα να δώσουν την τελική έγκριση για την αναθεώρησή τους ή το σχέδιο επέκτασης, δεδομένου ότι αυτό θα γίνει στο πλαίσιο των κατευθύνσεων του Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου. Στα δεκαπέντε χρόνια της λειτουργίας του παρόντος νόμου, πρέπει να σημειωθεί, ότι πολύ λίγα διατάγματα αυτού του είδους είχαν εκδοθεί (Lalenis, 2000:17). Η συμμετοχή του κοινού στο σημείο αυτό, για την προετοιμασία και την εφαρμογή του σχεδίου ενθαρρύνεται και για πρώτη φορά ξεπερνά το μέτρο των γραπτών ενστάσεων. Στα πλαίσια της ΕΠΑ και της επιχείρησης

δημοσιοποίησης του σχεδιασμού και της ενεργοποίησης των δημοτών και των άλλων φορέων, ο Δήμος αναλαμβάνει να προωθήσει τις απαιτούμενες συμμετοχικές διαδικασίες (Βαρβαρέζου: 40). Έτσι δημιουργήθηκαν οι «Πολεοδομικές Επιτροπές Γειτονιάς». Ο ρόλος τους ήταν συμβουλευτικός και ασχολούνταν με το σχεδιασμό και τα λειτουργικά προβλήματα της γειτονιάς. Οι Επιτροπές αυτές καθορίζονταν με την ευθύνη της αντίστοιχης τοπικής αρχής, φάνηκε, όμως, ότι ήταν απρόθυμες να τις ενθαρρύνουν. Αποτέλεσμα της ΕΠΑ ήταν, η ύπαρξη σήμερα, σχεδόν για κάθε Δήμο, ενός εγκεκριμένου ΓΠΣ, του οποίου η υλοποίηση και εφαρμογή είναι μία διαδικασία που δεν είναι δυνατόν να συντονιστεί κεντρικά, αλλά αναλαμβάνεται από την Τ.Α..

Η σύνταξη των ΓΠΣ με συγκεκριμένες προδιαγραφές, χωρίς να λαμβάνονται υπόψη οι ιδιαίτερες συνθήκες της κάθε πόλης, συνετέλεσε στη μη αποτελεσματική και έγκαιρη εφαρμογή του σχεδιασμού, με αποτέλεσμα σύντομα, πολλά σχέδια σήμερα, να είναι ανεπίκαιρα και να απαιτείται η τροποποίησή τους, με ιδιαίτερο κοινωνικό αλλά και οικονομικό και πολιτικό κόστος. Η Τ.Α. είναι αναγκασμένη πολλές φορές να αναθεωρήσει, να παρεκκλίνει κάτω από διάφορες πιέσεις, αλλά και να οδηγήσει τη μελέτη στο αρχείο, λόγω μη επαρκούς στελέχωσης αλλά και άλλων οικονομικών και οργανωτικών αδυναμιών (Βαρβαρέζου: 41).

Στην περίοδο όπου άρχισε να εφαρμόζεται ο Ν. 2508/1997, όπως άλλωστε έχει ήδη αναφερθεί, υπήρχαν δύο επίπεδα Διοίκησης: η Τοπική Αυτοδιοίκηση Α' βαθμού, με εκλεγμένους εκπροσώπους, η Τοπική Αυτοδιοίκηση Β' βαθμού, επίσης με εκλεγμένους εκπροσώπους και η Περιφερειακή Διοίκηση με εκπροσώπους, που διορίζονται από την κεντρική κυβέρνηση. Με αυτό το νόμο, η τοπική συμμετοχή στον αστικό σχεδιασμό έγινε πιο έντονη. Δόθηκαν αυξημένες ευθύνες και οικονομικές ενισχύσεις για την υποστήριξη των Ρυθμιστικών Σχεδίων για τις μητροπολιτικές περιοχές, η ευθύνη όμως για την προετοιμασία αυτών, εξακολουθεί να είναι αρμοδιότητα του Υπουργείου Χωροταξίας (ΥΠΕΧΩΔΕ), έχοντας όμως τη γνωμοδότηση του Περιφερειακού Συμβουλίου. Η προετοιμασία της διαδικασίας για τα ΓΠΣ και ΣΧΟΟΑΠ, γίνεται από τα Νομαρχιακά Συμβούλια, σε συντονισμό με Δημοτικά Συμβούλια, ενώ η έγκριση είναι ευθύνη του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας. Η Αναθεώρηση / επέκταση και η πράξη εφαρμογής είναι μελέτες, που εκπονούνται υπό την επίβλεψη των Δημοτικών Συμβουλίων και εγκρίνονται από τον Νομάρχη, είτε από τον Δήμαρχο, αν ο Δήμος έχει οριστεί με Προεδρικό Διάταγμα, μετά

από πρόταση των Υπουργείων Σχεδιασμού (ΥΠΕΧΩΔΕ) και Εσωτερικών. Κριτήριο για το δικαίωμα αυτό, είναι η ύπαρξη μιας καλά οργανωμένης και ικανής τεχνικής υπηρεσίας στον εν λόγω Δήμο (Lalenis, 2000:17).

Είναι προφανές, ότι η Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα, σε σύγκριση με άλλες ευρωπαϊκές χώρες, δεν έχει ευθύνη ούτε για τη λήψη αποφάσεων σε ότι αφορά τον αστικό σχεδιασμό, ούτε επαρκείς οικονομικούς πόρους για να υποστηρίξει ακόμη και αυτά που έχει. Ως παράδειγμα αναφέρω την περίπτωση που το Ανώτατο Δικαστήριο έκρινε, ότι η αρμοδιότητα που δόθηκε βάσει του Ν. 2508/1997, στην Νομαρχιακή και Δημοτική Αρχή, να εγκρίνει Πολεοδομικές Μελέτες αναθεωρήσεων ή επεκτάσεων ήταν αντισυνταγματική. Αυτό βασίστηκε στο άρθρο 24, παρ. 2 του Συντάγματος, όπου δηλώνεται ότι η ευθύνη περί Πολεοδομίας και Χωροταξίας για το σύνολο του εθνικού εδάφους της Ελλάδας ανήκει στο Δημόσιο, προκειμένου να επιτευχθεί η ορθολογική ανάπτυξη των πόλεων και των χωριών και της βέλτιστης δυνατής ποιότητας ζωής για τους πολίτες. Κατά τη διάρκεια της περιόδου που οι εκπρόσωποι των Νομαρχιών διορίζονταν και δεν εκλέγονταν, οι Νομαρχίες θεωρούνταν περιφερειακά τμήματα του κεντρικού κράτους. Από τη στιγμή, όμως που οι εκπρόσωποι γίναν αιρετοί, έπαυσαν να αποτελούν τμήματα του κράτους, έγιναν ανεξάρτητες νομικές και διοικητικές οντότητες, και ως εκ τούτου, δεν έχουν το δικαίωμα να αναλαμβάνουν την ευθύνη για την έγκριση σχεδίων. Έτσι, μετά την απόφαση αυτή, οι Νομαρχίες σταμάτησαν την έγκριση των αστικών και περιφερειακών σχεδίων και όλα τα συναφή ζητήματα μεταφέρθηκαν στις υπηρεσίες των Περιφερειών (Lalenis, 2000:17).

Η συμμετοχή τόσο της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης όσο και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α' βαθμού στον πολεοδομικό σχεδιασμό, σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία, καταγράφεται ως εξής:

### **Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση**

#### **Γνωμοδοτεί για :**

- Τον προσδιορισμό των αστικών συγκροτημάτων, όπου θα εκπονηθούν ΡΣ και τον καθορισμό των ορίων της περιοχής τους (Ν.2508/97 αρθ.2 παρ.1 και 2).
- Την έγκριση του ΡΣ και του αντίστοιχου προγράμματος περιβάλλοντος (Ν.2508/97 αρθ.2 παρ.3).



- Το ποσοστό που παρέχουν από τα έσοδα τους οι α΄ βάρθμοι ΟΤΑ στον Οργανισμό Εφαρμογής Ρυθμιστικού Σχεδίου και τον τρόπο απόδοσής του (Ν.2508/97 αρθ. 3 παρ. 6γ).
- Την εκπόνηση των μελετών ΓΠΣ και ΣΧΟΟΑΠ όταν η διαδικασία κινείται από το ΥΠΕΧΩΔΕ (Ν.2508/97 αρθ.5 παρ.3,4, και 5).
- Την πρόταση της Πολεοδομικής Μελέτης Επέκτασης (Ν.1337/83 αρθ.7 παρ.1).

**Συμμετέχει, με ένα μέλος:**

- Στην Εκτελεστική Επιτροπή του Οργανισμού Εφαρμογής Ρυθμιστικού Σχεδίου.(Ν.2508/97 αρθ.3 παρ.3).

**Ενημερώνεται για:**

- Την πορεία του έργου του Οργανισμών Εφαρμογής Ρυθμιστικού Σχεδίου από το Περιφερειακό Συμβούλιο -Κοινοποίηση στο οικείο Ν.Σ. (Ν2508/97 αρθ.3 παρ.5).
  - Την εκπόνηση μελετών ΣΧΟΟΑΠ «ως πρότυπο», όταν η διαδικασία κινείται από το ΥΠΕΧΩΔΕ - Γνωστοποίηση στο Νομάρχη. (Ν2508/97 αρθ.5 παρ.4).

**Παρακολουθεί:**

- Την πορεία του έργου του Οργανισμού Εφαρμογής Ρυθμιστικού Σχεδίου (Ν.2408/97 αρθ.3 παρ.5).

**Αποφασίζει / Εγκρίνει :**

- Τη σύσταση ΝΠΔΔ ή Επιτροπής Πολεοδομικού Σχεδιασμού για την παρακολούθηση της εφαρμογής των ΓΠΣ, ΣΧΟΟΑΠ και ΖΟΕ (Ν.2508/97 αρθ. 6 παρ. 1,2 και 5 ).
  - Την έγκριση και τροποποίηση ρυμοτομικών σχεδίων και τον καθορισμό όρων δόμησης σε αγροτικούς οικισμούς, σύμφωνα με το άρθρο 38 του Ν.1337/83 (Ν.3044/02 αρθ.10 παρ.1α).
- Την τροποποίηση εγκεκριμένου σχεδίου πόλεως και καθορισμό και τροποποίηση όρων δόμησης οικισμών εκτός από, τις παράκτιες περιοχές και σε βάθος δύο ΟΤ από την ακτή, εκατέρωθεν των οδικών αξόνων που καθορίζονται με Απόφαση ΥΠΕΧΩΔΕ στους Νομούς Αττικής και Θεσσαλονίκης, περιοχές φυσικού κάλους, αρχαιολογικούς χώρους, σε δάση ή δασικές εκτάσεις καθώς και περιοχές ή οικισμούς που προστατεύονται.- διεθνείς συνθήκες, παραδοσιακοί οικισμοί κλπ. (Ν.3044/02 αρθ.10 παρ.2).

**Κινεί τη διαδικασία για:**

- Την πολεοδόμηση οικισμών ή τη σύνταξη Πολεοδομικής Μελέτης Επέκτασης (Ν.2508/97 αρθ.7 παρ.3, Ν.1337/83 αρθ.23 παρ.2).
- Την οριοθέτηση και των καθορισμό όρων δόμησης των οικισμών με πληθυσμό μέχρι 2.000 κατοίκους (ΠΔ 24.4/3.5.1985 αρθ.3).

**Η Τοπική Αυτοδιοίκηση**

**Γνωμοδοτεί για :**

- Τον προσδιορισμό των αστικών συγκροτημάτων όπου θα εκπονηθούν ΡΣ και τον καθορισμό ορίων της περιοχής τους – το Δ.Σ. του μεγαλύτερου Δήμου (Ν.2508/97 αρθ.2 παρ.2).
- Την έγκριση του ΡΣ και του προγράμματος του περιβάλλοντος (Ν.2508/97 αρθ.2 παρ. 3).
- Τη σύσταση ΝΠΔΔ ,το οποίο παρακολουθεί την εφαρμογή του ΓΠΣ σε Δήμους με συνολικό πληθυσμό πάνω από 20.000 κατοίκους (Ν.2508/97 αρθ. 6 παρ. 3).
- Τη σύνταξη μελέτης ΓΠΣ και ΣΧΟΟΑΠ όταν η διαδικασία κινείται από το ΥΠΕΧΩΔΕ (Ν.2508/97 αρθ.4 παρ.10 και Ν.1337/83 αρθ.3 παρ.3).
  - Την πρόταση της Πολεοδομικής Μελέτης Επέκτασης (Ν.1337/83 αρθ.7 παρ.1).
- Τον καθορισμό Ζώνης Ενεργού Πολεοδομίας (ΖΕΠ) και Ζώνης Αστικού Αναδασμού (ΖΑΑ) (Ν.2508/97 αρθ.23 παρ.1).
- Την πρόταση της Πολεοδομικής Μελέτης των ΠΕΡΠΟ (Ν.2508/97 αρθ.23 παρ.1).
- Την οριοθέτηση και τον καθορισμό όρων δόμησης των οικισμών με πληθυσμό μέχρι 2.000 κατοίκους (ΠΔ 24.4/3.5.1985 αρθ.3).

**Συμμετέχει** , με ένα μέλος στην Εκτελεστική Επιτροπή των Οργανισμών Εφαρμογής Ρυθμιστικού Σχεδίου (Ν.2508/97 αρθ.3, παρ. 5).

**Αποφασίζει για:**

- Τη διάθεση προσωπικού του α'βάθμιου ΟΤΑ για την εξυπηρέτηση των Επιτροπών Πολεοδομικού Σχεδιασμού (Ν.2508/97 αρθ.6 παρ.11).
- Την έγκριση και τροποποίηση ρυμοτομικών σχεδίων καθώς τον καθορισμό όρων δόμησης σε αγροτικούς οικισμούς (Ν.1337/83 αρθ.38).
- Την κύρωση της πράξης εφαρμογής ,εφόσον έχει μεταβιβαστεί η αρμοδιότητα έγκρισης της Πολεοδομικής Μελέτης στον α' βάθμιο ΟΤΑ ( Ν.2508/97 αρθ.7 παρ.4).

**Κινεί τη διαδικασία για :**

- Τη σύνταξη μελετών ΓΠΣ και ΣΧΟΟΑΠ (Ν.2508/97 αρθ.4 παρ.10 και Ν.1337/83 αρθ.3 παρ.1).
- Την πολεοδόμηση ή τη σύνταξη Πολεοδομικής Μελέτης Επέκτασης (Ν.2508/97 αρθ.7 παρ. 3 και Ν.1337/83 αρθ.6 παρ.1).
- Τον καθορισμό Ζωνών Ενεργού Πολεοδομίας (ΖΕΠ) και Ζωνών Αστικού Αναδασμού (ΖΑΑ) (Ν.2508/97 αρθ.23 παρ.2).
- Την οριοθέτηση και τον καθορισμό όρων δόμησης των οικισμών, με πληθυσμό μέχρι 2.000 κατοίκους (ΠΔ 24.4/3.5.1985 αρθ.3).

**Διαχειρίζεται :**

- Το πρόγραμμα των Ζωνών Ενεργού Πολεοδομίας (ΖΕΠ) και Ζωνών Αστικού Αναδασμού (ΖΑΑ) (Ν.2736/99 αρθ.12 παρ.2).

**Δημοσιοποιεί:**

- Τις προτάσεις των Πολεοδομικών Μελετών, Επέκτασης, Ανάπλασης κλπ. (Ν.1337/83 αρθ.7 παρ.1 και Ν.2508/97 αρθ.7 παρ.1).
- Τις επί μέρους προτάσεις της μελέτης για την Ανασυγκρότηση υποβαθμισμένων περιοχών (Ν.2508/97 αρθ.14 παρ.5 και 6).
- Την πρόταση οριοθέτησης και τον καθορισμό όρων δόμησης των οικισμών με πληθυσμό μέχρι 2.000 κατοίκους (ΠΔ 24.4/3.5.1985)

**Προτείνει:**

- Τον καθορισμό Ζωνών Ειδικής Ενίσχυσης (ΖΕΕ) και Ζωνών Ειδικών Κινήτρων (ΖΕΚ) (Ν.2508/97 αρθ.22 παρ.1 και 4). (ΤΕΕ, 2005: 37-41).

Τα προβλήματα υλοποίησης δεν είναι μόνο γραφειοκρατικά, αλλά και ουσιαστικά και καθιστούν αναποτελεσματικό το σχεδιασμό, που παραμένει ως απλή διατύπωση ευχών και θεωρητικών θέσεων -προτάσεων. Το ΓΠΣ είναι ένα σχέδιο που δεν ρυθμίζει θέματα που αναφέρονται σε κάθε μία μεμονωμένη ιδιοκτησία, κάτι που συμβαίνει με την πολεοδομική μελέτη, όπου ο σχεδιασμός αφορά όλους αλλά και κάθε ένα ξεχωριστά τους ιδιοκτήτες γης μιας περιοχής. Οι δύο αυτές μελέτες, με τις δύο διαδικασίες σύνταξης, που αφορούν τον ίδιο χώρο, δημιουργούν δύο διαφορετικές

οπτικές για τους συμμετέχοντες στη διαδικασία, ανάλογα με το επίπεδο σχεδιασμού. Οι δύο αυτές οπτικές έχουν οδηγήσει στην ασυμβατότητα των μελετών σε πολλές περιπτώσεις και στη μη δυνατότητα εφαρμογής.

Η έλλειψη κτηματολογικών υποβάθρων και στοιχείων του ιδιοκτησιακού καθεστώτος, οδήγησε στη μη εφαρμοσιμότητα των μελετών, σε υπερσχεδιασμό στις επεκτάσεις και σε ελλειμματικό ισοζύγιο γης σε σχέση με τα προβλεπόμενα από τις μελέτες. Η ΤΑ, επιβαρύνεται έτσι με υψηλό κόστος απαλλοτριώσεων για την εφαρμογή των προτάσεων ή με πολιτικό και κοινωνικό κόστος για τη μη εφαρμογή τους. Καθίσταται αναξιόπιστη και τίθεται εκ νέου σε μια χρονοβόρα και δαπανηρή διαδικασία τροποποιήσεων - αναθεωρήσεων των σχεδίων.

Η «αγορά» από την άλλη πλευρά, λειτουργώντας με τους δικούς της ρυθμούς και τρόπους μη «ορθόδοξους», παράγει χώρους, κάτω από την ανοχή της ΤΑ, η οποία βρίσκεται σε μια συνεχή διαδικασία παραγωγής σχεδίων, που έρχονται εκ των υστέρων να αντιμετωπίσουν δημιουργημένες καταστάσεις, παρά να δώσουν όραμα και μια δυναμική στην πόλη.

Ο συντονισμός μεταξύ των δύο επιπέδων σχεδιασμού από τη μια και με τη δυναμική της αγοράς και της κοινωνίας από την άλλη, δηλ. της πραγματικότητας, είναι αυτό που θα δώσει νόημα και ισχύ στο σχεδιασμό και δεν θα αποτελεί αυτός «άσκηση επί χάρτου». Αυτό, όπως υποστηρίζει ο Α. Αραβαντινός μπορεί να επιτευχθεί μέσω ενός δημοτικού πολεοδομικού σχεδιασμού (σχεδιασμός - παρέμβαση) και όχι μέσω των χρονοβόρων διαδικασιών που υπονομεύουν τελικά τον σχεδιασμό (Βαρβαρέζου: 41-42).

### **3.2 Προβλήματα εφαρμογής και προοπτικές μεταρρύθμισης για μια ουσιαστική δραστηριοποίηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο σχεδιασμό της πόλης**

Στον τομέα της τοπικής αυτοδιοίκησης, θα πρέπει να πούμε ότι δεν είναι εύκολο να συγκρίνουμε τα μοντέλα της διοίκησης των πόλεων και των μητροπολιτικών περιοχών σε χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης με εκείνες στην Ελλάδα, κυρίως επειδή υπάρχει σημαντική απόκλιση μεταξύ των ισοδύναμων διαθέσιμων πόρων για υλοποίηση και διαχείριση. Επιπλέον, προκαλείται μια σύγχυση από την επικάλυψη

αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφόρων διοικητικών επιπέδων και ρυθμίσεων σε επίπεδο δήμων, οι παρεμβάσεις έπρεπε να ανταποκρίνονται στις χωρικές πολιτικές των διαφόρων υπουργείων και οργανισμών, που συχνά ήταν αντιφατικές μεταξύ τους. Αυτό ίσχυε κυρίως για προγράμματα της ΕΕ, που απευθύνονταν σε συγκεκριμένες γεωγραφικές/διοικητικές μονάδες. Ο πολεοδομικός σχεδιασμός κινδυνεύει να μείνει ανενεργός, αν δεν υπάρξει στη χώρα μας, μία γενναία, ενεργή πολιτική στην έγγεια ιδιοκτησία και αντίστοιχες νομοθετικές ρυθμίσεις - μηχανισμοί για την αξιοποίηση της υπεραξίας, που δημιουργείται από τη συνεχή ένταξη νέων περιοχών στα σχέδια πόλης και την απόδοση της διαχείρισής της και αναδιανομής της στην ΤΑ για κοινωφελείς σκοπούς και παρεμβάσεις βελτίωσης και αναβάθμισης του δομημένου περιβάλλοντος.

Η εφαρμογή του σχεδιασμού απαιτεί:

- οικονομικούς πόρους
- ανθρώπινο δυναμικό
- γη

Η ΤΑ σήμερα δεν έχει οικονομική αυτοτέλεια. Παραμένουν πάγια και ανικανοποίητα αιτήματά της για απόδοση της διαχείρισης του ΕΤΕΡΠΣ στους Δήμους, για απόδοση του 30% του κόστους των έργων υποδομής στις επεκτάσεις των σχεδίων πόλεως, σύμφωνα με το άρθρο 14 του Ν 1337/83, ως υποχρέωση της πολιτείας, καθώς και η μεταβίβαση του συνόλου των εισφορών- προστίμων και τελών που προβλέπονται από σχετικές διατάξεις. Στο σημείο αυτό βρίσκεται ο παραλογισμός αλλά και το μέγεθος της εξάρτησης της διοίκησης από την ιδιοκτησία. Από τη μία πλευρά το Κράτος εντάσσοντας στο σχέδιο πόλης νέες εκτάσεις, αυξάνει την αξία της γης προς όφελος της ιδιοκτησίας και από την άλλη η ΤΑ είναι αναγκασμένη να καταβάλλει υπέρογκα ποσά, για τη δημιουργία υποδομής. Θεωρούμε ότι ο πολεοδομικός σχεδιασμός, εφόσον βέβαια υπάρχει πολεοδομική πολιτική είναι υπόθεση τοπική, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι το τοπικό δεν συναρτάται από το γενικό αλλά και το αντίστροφο.

Η ΤΑ χρειάζεται τεχνική, θεσμική και οικονομική στήριξη για τη δημιουργία της απαιτούμενης υποδομής για την παρακολούθηση και εφαρμογή του πολεοδομικού σχεδιασμού, με τη συμμετοχή της τοπικής κοινωνίας, όχι ευκαιριακά, αλλά ουσιαστικά με την ενεργοποίησή της, την πληροφόρησή της και δραστηριοποίησή της για την αντιμετώπιση των πολυσύνθετων προβλημάτων του οικιστικού ιστού. Δυστυχώς, στην Ελλάδα ο σχεδιασμός αντιμετωπίζεται ως μία γραμμική διαδικασία που ολοκληρώνεται

με την ολοκλήρωση των σχεδίων, ενώ στην ουσία αυτά αποτελούν μόνο την αρχή του προβληματισμού σε μία διαδικασία που είναι κυκλική και απαιτεί ευελιξία σε όλα τα στάδιά της, συνεχή παρακολούθηση, αξιολόγηση, επαναπροσδιορισμό στόχων και απόφαση για τη μορφή και το αντικείμενο του σχεδιασμού, την πολιτική που θα ακολουθηθεί και τους τρόπους εφαρμογής.

Σίγουρα δεν αρκεί μία απόφαση εκχώρησης αρμοδιοτήτων προς την ΤΑ. Απαιτείται χρόνος, πληροφόρηση - ενημέρωση της ΤΑ για να ξεπεραστεί μία πάγια νοοτροπία που έχει διαμορφωθεί γύρω από το ζήτημα του σχεδιασμού και προγραμματισμού της πόλης.

Σήμερα, υπάρχει για τους περισσότερους Δήμους, ένα υπόβαθρο για τον πολεοδομικό σχεδιασμό, τα ΓΠΣ, υπάρχει και μία εμπειρία της ΤΑ στα θέματα αυτά, έχουν εντοπισθεί τα προβλήματα εφαρμογής και οι αδυναμίες, νέες ανάγκες έχουν προκύψει, τα αστικά προβλήματα έχουν διογκωθεί, η ΤΑ εκσυγχρονίζεται και θα ήταν σκόπιμο να αναπτυχθεί ένας ουσιαστικός διάλογος με την κεντρική διοίκηση, για σαφή προσδιορισμό αρμοδιοτήτων, συντονισμό των δράσεων στο ενδιάμεσο επίπεδο της περιφερειακής διοίκησης και σύνδεση του πολεοδομικού σχεδιασμού με τον χωροταξικό και αναπτυξιακό σχεδιασμό (Βαρβαρέζου: 44-45).

### **3.3 Η νέα διοικητική αναδιάρθρωση – Πρόγραμμα «Καλλικράτης»**

Ο Ν. 3852, που ψηφίστηκε το Μάιο του 2010 και θα έχει ισχύ από 1-1-2011, φέρει το συμβολικό τίτλο «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης» και περιλαμβάνει ανασυγκρότηση στη διοίκηση, όχι μόνο στον πρώτο βαθμό αυτοδιοίκησης, που συγκροτούν οι Δήμοι, αλλά και στο δεύτερο βαθμό που συγκροτούν οι Περιφέρειες, καθώς και την κρατική αποκέντρωση που συγκροτούν οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις.

Στην αιτιολογική έκθεση που κατέθεσε ο Υπουργός Εσωτερικών κ. Ραγκούσης, επισήμανε ότι οι νέοι δήμοι, με τους κατάλληλους ανθρώπινους και οικονομικούς πόρους, θα μπορούσαν πλέον να αναλάβουν ένα ευρύ φάσμα αρμοδιοτήτων που θα έπρεπε, να ασκούνται κοντά στον πολίτη και με επίγνωση των τοπικών ιδιαιτεροτήτων. Αυτοί οι νέοι δήμοι θα μπορούσαν να ανταποκριθούν με την ανάληψη σημαντικού και ενεργού ρόλου ως προς την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών.

Τα τελευταία χρόνια, οι περισσότερες χώρες της ΕΕ έχουν προχωρήσει σε μεταρρυθμίσεις με στόχο την ενίσχυση των επιπέδων τοπικής αυτοδιοίκησης. Ιδιαίτερα κράτη με ισχυρές κοινωνικές δομές όπως η Γερμανία, η Σουηδία, η Ολλανδία και η Δανία έχουν ενδυναμώσει σημαντικά το ρόλο των ΟΤΑ ιδιαίτερα ως προς την παροχή υπηρεσιών προς τους πολίτες.

Οι νέοι δήμοι, στελεχωμένοι κατάλληλα, θα προσφέρουν στους πολίτες της χώρας τις υπηρεσίες της αυτοδιοίκησης, θα εφαρμόσουν μεθόδους ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, αναλυτικής λογιστικής και διοίκησης με στόχους, με ένα νέο σύστημα ενδοδημοτικής αποκέντρωσης αλλά και με νέους θεσμούς ελέγχου και εποπτείας της δράσης τους. Κοινή παραδοχή αποτελεί επίσης και η ανάγκη για αναδιάταξη του δεύτερου βαθμού σε ένα υψηλότερο επίπεδο, με λιγότερες και αποτελεσματικότερες μονάδες, οι οποίες θα μπορούν να αναλάβουν σημαντικές αναπτυξιακές λειτουργίες, υπερβαίνοντας τα στενά όρια της νομαρχίας και τον παραδοσιακό διεκπεραιωτικό και ελεγκτικό της ρόλο.

Στον δεύτερο βαθμό αυτοδιοίκησης, είναι η σημερινή κρατική περιφέρεια, η οποία θα μπορέσει να αναλάβει και αρμοδιότητες για τοπικές υποθέσεις περιφερειακής κλίμακας ή και για κρατικές υποθέσεις, που θα μπορούν να ασκηθούν από την δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση, σε συνδυασμό με την μεταφορά των αναλογούντων ανθρώπινων και οικονομικών πόρων από την καταργούμενη κρατική περιφέρεια. Η συγκρότηση ισχυρών αυτοδιοικούμενων περιφερειών, αποτελεί μια τολμηρή ρήξη και μια μεγάλη ευκαιρία για τις τοπικές κοινωνίες της χώρας μας. Όπως έδειξαν και τα παραδείγματα άλλων χωρών στη Ν. Ευρώπη, και συγκεκριμένα στην Ιταλία, τη Γαλλία και την Ισπανία, ο θεσμός της περιφερειακής αυτοδιοίκησης ενισχύει και επιταχύνει τις αναπτυξιακές επιδόσεις και συμβάλλει αποφασιστικά στην άμβλυνση των διαπεριφερειακών αλλά και των ενδοπεριφερειακών ανισοτήτων.

Σε συμφωνία με το Σύνταγμα το νέο διοικητικό σχήμα αναμορφώνει το θεσμό της αποκεντρωμένης διοίκησης στην οποία εντάσσονται όλες οι καθ' ύλην αποκεντρωμένες κρατικές υπηρεσίες, με επικεφαλής μετακλητό Γενικό Γραμματέα. Η ανασυγκρότηση της αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης σε λιγότερες και μεγαλύτερες μονάδες, ανταποκρίνεται στις νέες συγκοινωνιακές και κοινωνικο - οικονομικές

συνθήκες που δημιουργούν τα νέα δίκτυα μεταφορών, αλλά και οι τεχνολογίες πληροφορικής και επικοινωνίας που διαθέτει σήμερα η χώρα μας. Παράλληλα, επιτυγχάνονται οικονομίες κλίμακας και συγκέντρωση πόρων και δυνάμεων σε λειτουργική κλίμακα, ενώ μεταφέρονται αρμοδιότητες χαμηλότερης κλίμακας στους νέους ΟΤΑ, όπου μπορούν να ασκούνται εγγύτερα στον πολίτη. Το ιδιαίτερα κρίσιμο και ευαίσθητο καθήκον της εποπτείας των ΟΤΑ αναλαμβάνει αυτοτελής υπηρεσία εποπτείας, η οποία ιδρύεται στην έδρα κάθε αποκεντρωμένης διοίκησης και στελεχώνεται με προσωπικό υψηλών προδιαγραφών.

Συστήνεται λοιπόν, στους δήμους άνω των δέκα χιλιάδων κατοίκων η Επιτροπή Ποιότητας Ζωής, που λειτουργεί με σημαντικές αρμοδιότητες σε θέματα πολεοδομικού και περιβαλλοντικού χαρακτήρα. Στις Περιφέρειες προβλέπεται η σύσταση, με απόφαση του περιφερειακού συμβουλίου, μέχρι δύο Επιτροπών, στις οποίες το συμβούλιο θα μεταβιβάζει αποφασιστικές και γνωμοδοτικές αρμοδιότητές του. Στόχος, η περαιτέρω αποσυμφόρηση του δημοτικού και περιφερειακού συμβουλίου.

Συγκεκριμένα, στο άρθρο 94 του νόμου, εκτός άλλων, αναφέρεται ως πρόσθετη αρμοδιότητα των Δήμων, ο έλεγχος εφαρμογής ρυμοτομικών σχεδίων στο έδαφος πριν την έγκριση των πινακίδων εφαρμογής, η επίβλεψη τοπογραφικών μελετών και μελετών Πράξεων Εφαρμογής Σχεδίου Πόλης, η σύνταξη Πράξεων Εφαρμογής, η εφαρμογή πολεοδομικών σχεδίων και συναφών πράξεων, ο έλεγχος εφαρμογής ρυμοτομικών σχεδίων στο έδαφος. Κατ' αντιστοιχία, στο άρθρο 186, ως πρόσθετες αρμοδιότητες των Περιφερειών αναφέρονται τα εξής: ανάθεση εκπόνησης και παρακολούθηση εφαρμογής ΓΠΣ και ΣΧΟΟΑΠ σύμφωνα με το άρθρο 6 του Ν. 2508/1997. Επίσης, η παροχή γνωμοδότησης, από το περιφερειακό συμβούλιο για Σχέδια Ολοκληρωμένων Αστικών Παρεμβάσεων (ΣΟΑΠ), όταν η διαδικασία κινείται από τον Υπουργό Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής, καθώς και η παρακολούθηση εφαρμογής των ΖΟΕ.

Ο σχεδιασμός, όμως «δεν σταματάει» αλλά είναι μια συνεχής διαδικασία σ' ένα διαρκώς ανακατατασσόμενο χώρο. Ενόψει λοιπόν του «Καλλικράτη», πρέπει να επισημανθούν τα εξής:



**Α.** Η κατοχύρωση και χωρίς καθυστερήσεις ενεργοποίηση των Τοπικών Χωροταξικών Σχεδίων Βιώσιμης Ανάπτυξης των Δήμων, που αποτελούν τα ΓΠΣ & ΣΧΟΟΑΠ του Ν.2508/97 και του άρθρου 24 του Ν.2539/97 (προσαρμογή διατάξεων του Ν.2508/97), συνιστά ένα από τα σημαντικά ζητήματα για την ανασυγκρότηση της Α' Β' μιας Αυτοδιοίκησης και την επίτευξη των στόχων του προγράμματος «Καλλικράτης».

**Β.** Περισσότερες από 400 μελέτες ΓΠΣ / ΣΧΟΟΑΠ βρίσκονται υπό εκπόνηση ενώ ορισμένες απ' αυτές έχουν ολοκληρωθεί και απομένουν οι διαδικασίες έγκρισης της σχετικής απόφασης από τον Γ.Γ. της Περιφέρειας.

Είναι γνωστό ότι η περιοχή μελέτης ενός ΓΠΣ / ΣΧΟΟΑΠ είναι ολόκληρη η έκταση του αντίστοιχου Καποδιστριακού Δήμου σύμφωνα με την παρ.2 του άρθρου 24 του Ν.2539/97 και τις εξαιρέσεις που αναφέρονται στο άρθρο αυτό.

Μέχρι την θεσμοθέτηση του «Καλλικράτης» οι υπό εκπόνηση μελέτες ως άνω των ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ συνεχίζουν και εγκρίνονται στα πλαίσια της τρέχουσας νομοθεσίας.

**Γ.** Με την θεσμοθέτηση του «Καλλικράτης» και των νέων μεγαλύτερων σε έκταση και πληθυσμό Α' Βαθμίων Ο.Τ.Α. είναι απαραίτητο να ληφθεί πρόνοια για δύο τουλάχιστον ζητήματα που αφορούν τα τοπικά χωροταξικά σχέδια (ΓΠΣ / ΣΧΟΟΑΠ):

- α)** να δοθεί η δυνατότητα απρόσκοπτης έγκρισης των ΓΠΣ & ΣΧΟΟΑΠ (και όχι σταματήματός τους) για τις μελέτες των οποίων έχει κινηθεί ή θα κινηθεί η διαδικασία ανάθεσης μέχρι την ημερομηνία δημοσίευσης του νόμου για τους νέους ΟΤΑ με βάση τα οριζόμενα στο άρθρο 24 του Ν.2539/97 και του Ν.2508/97 και
- β)** για τα νέα ΓΠΣ / ΣΧΟΟΑΠ, δηλαδή γι' αυτά που η διαδικασία ανάθεσης της μελέτης κινηθεί μετά την δημοσίευση του νέου νόμου να καθορίζεται ότι η περιοχή μελέτης τους περιλαμβάνει ολόκληρη την εδαφική περιφέρεια των νέων δήμων.

Στις νομοθετικές ρυθμίσεις κατοχύρωσης του τοπικού χωροταξικού σχεδιασμού θα πρέπει ακόμη να συμπεριληφθεί και διάταξη που να διευκρινίζει ποια τοπικά όργανα γνωμοδοτούν για τα ήδη εκπονούμενα ΓΠΣ / ΣΧΟΟΑΠ (περίπτωση α) καθώς και την δυνατότητα τροποποίησης ενός ΓΠΣ / ΣΧΟΟΑΠ Καποδιστριακού Δήμου όταν ανατεθεί η εκπόνηση του νέου διευρυμένου Δήμου (Καλλικράτης), του οποίου ο συγκεκριμένος Καποδιστριακός Δήμος αποτελεί τμήμα.

**Δ.** Σημειώνεται ότι η έλλειψη αναφοράς στο νέο Νόμο σ' αυτά τα σχέδια, θα προκαλέσει την ακύρωση των περισσότερων εκ των 400 ως άνω σχεδίων, σημαντικός αριθμός των οποίων, είναι στο τελικό στάδιο θεσμοθέτησης, ενώ τα λοιπά βρίσκονται σε εξέλιξη, πράγμα που σημαίνει ότι ο χωροταξικός και πολεοδομικός σχεδιασμός στη μεταπολιτευτική περίοδο θα έχει δεχτεί μεγάλο πλήγμα, δημιουργώντας ταυτόχρονα αναξιοπιστία στην Ευρωπαϊκή Ένωση και ζήτημα επιστροφής πόρων, αφού τα σχέδια αυτά έχουν προωθηθεί μέσω των κοινοτικών πόρων για κάλυψη των χρήσεων γης του ελληνικού χώρου.

**Ε.** Τα ΓΠΣ / ΣΧΟΟΑΠ συντάσσονται και εγκρίνονται ως υποκείμενα σχέδια των θεσμοθετημένων Περιφερειακών Πλαισίων Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης και είναι συντονισμένα στα πλαίσια ευρύτερων χωρικών ενοτήτων σε βασικά θέματά τους, επιτρέποντας έτσι την μετάβαση από τον Καποδιστριακό Δήμο στο νέο διευρυμένο Δήμο (Καλλικράτης).

Θα θέλαμε να σημειώσουμε ότι τόσο τα θεσμοθετημένα Περιφερειακά Χωροταξικά όσο και τα εκπονούμενα Ρυθμιστικά (πιθανά με μικρές προσαρμογές ) μπορούν να αποτελέσουν ένα πλαίσιο συζήτησης για τους νέους διευρυμένους Δήμους (Καλλικράτης) επειδή προτείνουν αντίστοιχες χωρικές ενότητες.

**ΣΤ.** Ορισμένοι Δήμοι λοιπόν, που έχουν μόλις ξεκινήσει τις διαδικασίες για την ανάθεση ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ ή αυτοί που πρόκειται να την ξεκινήσουν στους επόμενους 2 - 3 μήνες, πρέπει να προχωρήσουν στις διαδικασίες και να μην τις αναστείλουν μέχρι την ψήφιση του νέου νόμου.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4**

---

### **Ο ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ**

#### 4.1 Προβλήματα και προτάσεις για τα ΓΠΣ και ΣΧΟΟΑΠ

Οι δυσχέρειες που συναντώνται κατά τη διαδικασία κατάρτισης των ΓΠΣ και ΣΧΟΟΑΠ, αναδεικνύουν προβλήματα θεσμικής, διοικητικής και οργανωτικής μορφής και καθιστούν αναγκαία τη λήψη αντίστοιχων μέτρων. Οι καινοτομίες στους στόχους που αρχικά είχε θέσει ο Ν. 2508 και αναφέρθηκαν παραπάνω, μπορούν να συμπληρωθούν στα εξής :

- **Αποκέντρωση:** ένα από τα βασικότερα προβλήματα αποτελεί η ελλιπής στελέχωση και τεχνογνωσία των αρμοδίων υπηρεσιών των πρωτοβαθμίων ΟΤΑ και της Περιφέρειας που είναι οι κατά νόμο αρμόδιες, για την κατάρτιση των ΓΠΣ και ΣΧΟΟΑΠ. Σήμερα, κατά κανόνα επιστρατεύονται τρεις κατηγορίες υπηρεσιών για την κατάρτιση των ΓΠΣ και ΣΧΟΟΑΠ: οι ΔΙΠΕΧΩ, οι ΤΥΔΚ και οι τεχνικές υπηρεσίες των Δήμων. Κοινό γνώρισμα και των τριών αυτών υπηρεσιών είναι: η έλλειψη ανθρώπινου δυναμικού, οργανωτικής ετοιμότητας και πόρων για να ανταποκριθούν στο έργο ποσοτικά, καθώς και η έλλειψη τεχνογνωσίας ώστε να αντιμετωπίσουν με σύγχρονη αντίληψη τα θέματα χωροταξίας και πολεοδομίας. Σημειώνεται, ότι ορισμένες ΔΙΠΕΧΩ έχουν διεκδικήσει ή προσφερθεί να αναλάβουν την επίβλεψη των ΓΠΣ – ΣΧΟΟΑΠ, ενώ άλλες έχουν αναθέσει το έργο αυτό στις κατά τύπους ΤΥΔΚ, που άλλωστε είναι και ο φυσικός φορέας τεχνικής στήριξης των Δήμων που δεν διαθέτουν δική τους τεχνική υπηρεσία. Η ανάθεση πάντως της επίβλεψης σε τεχνικές υπηρεσίες Δήμων, ακόμη και στις λίγες περιπτώσεις που εφαρμόζεται, συνήθως ισοδυναμεί με τη λύση ΤΥΔΚ στο μέτρο που κατά κανόνα τροφοδοτείται με προσωπικό που μετακαλείται από τις ΤΥΔΚ. Το πρόβλημα επιτείνεται από την έλλειψη επιτελικών κατευθύνσεων εκ μέρους της κεντρικής διοίκησης (ΥΠΕΧΩΔΕ), που θα μπορούσαν (τουλάχιστον κατά την πρώτη εφαρμογή του ν. 2508/1997) να λειτουργήσουν ως συντονιστικός μηχανισμός για την κατάρτιση των ΓΠΣ και ΣΧΟΟΑΠ σε πανελλαδικό επίπεδο. Σημειώνεται επίσης, η - σχεδόν καθολική - έλλειψη εξειδικευμένου προσωπικού στις Περιφέρειες για την αντιμετώπιση των νομικών προβλημάτων που ανακύπτουν κατά τη σύνταξη των πιο πάνω σχεδίων και τη νομική επεξεργασία των εγκριτικών πράξεων. Το γεγονός αυτό δυσχεραίνει ιδιαίτερα την πρόοδο των σχετικών διαδικασιών, ενώ επιπροσθέτως δημιουργεί ευνοϊκές προϋποθέσεις για τη δικαστική αμφισβήτηση των πιο πάνω σχεδίων (μετά την έγκρισή τους) και την ευδοκίμηση των σχετικών προσφυγών.

**-Συνολική ρύθμιση του χώρου:** αποτελεί από τα πιο σύνθετα λειτουργικά προβλήματα που προκαλούν σοβαρές καθυστερήσεις στη σύνταξη των οικείων μελετών, ενώ παραλλήλως υπονομεύουν τη φιλοδοξία των ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ να λειτουργήσουν ως ολοκληρωμένο σύστημα ρύθμισης του χώρου στο τοπικό επίπεδο. Τα προβλήματα αυτά αφορούν ιδίως : α) την αδυναμία των καθ' ύλην αρμοδίων φορέων να παράσχουν έγκαιρα και έγκυρα στοιχεία για τις περιοχές που υπάγονται σε ειδικό καθεστώς προστασίας, διοίκησης ή διαχείρισης (πχ. δάση και δασικές εκτάσεις, αρχαιολογικοί χώροι και ιστορικοί τόποι, γεωργικώς καλλιεργούμενες εκτάσεις, αιγιαλοί και παραλίες, περιοχές προστασίας της φύσης και του τοπίου κλπ.), β) την ανεπάρκεια και χαμηλή αξιοπιστία των προβλεπόμενων από τις προδιαγραφές ψηφιακών υποβάθρων και την ευρύτερη έλλειψη βάσεων αξιόπιστων γεωγραφικών πληροφοριών, γ) τις παρατηρούμενες ασάφειες και κενά ως προς το είδος και το περιεχόμενο των αναγκαίων κατά νόμο, γενικών ή ειδικών υποστηρικτικών μελετών (πχ. γεωλογικών μελετών ή μελετών ρεμάτων), δ) την έλλειψη ενιαίων σχεδιαστικών προτύπων (συμβολισμός, ορολογία, τυπολογία περιοχών), που καθιστά τις μελέτες μη συγκρίσιμες και δυσχεραίνει την επικοινωνία με τις υπηρεσίες και τους πολίτες. Για την αντιμετώπιση των προβλημάτων – και ελλείψει ενιαίων κατευθύνσεων στο επίπεδο της κεντρικής διοίκησης (ΥΠΕΧΩΔΕ) - οι μελετητές και οι κατά περίπτωση αρμόδιες υπηρεσίες υιοθετούν επιμέρους πρακτικές αντιμετώπισης που, πάντως, παραμένουν οριακές και μη γενικεύσιμες.

**- Ανταπόκριση στην αναπτυξιακή προοπτική:** στο πεδίο αυτό εντοπίζονται τα εξής προβλήματα : α) έλλειψη στοιχείων και επομένως και αναπτυξιακών δεικτών σε επίπεδο ΟΤΑ, β) αβεβαιότητες για τις μελλοντικές χωρικές επιπτώσεις, γ) αβεβαιότητες για τις εξελίξεις των παραγωγικών τομέων σε ένα μεταβαλλόμενο αναπτυξιακό πλαίσιο που δεν ελέγχεται τοπικά, αλλά και σε ορισμένες περιπτώσεις ούτε καν σε εθνικό επίπεδο · οι αβεβαιότητες αυτές μεταφράζονται και σε αβεβαιότητες για τις επιπτώσεις στο χώρο, δ) αβεβαιότητες ως προς την εμφάνιση συγκεκριμένων παραγωγικών επενδύσεων μεσαίας και μεγάλης επένδυσης κεφαλαίων ακόμη και στους τομείς αιχμής (πχ. ΑΠΕ, τουριστικές εγκαταστάσεις κλίμακας, οργανωμένη παραθεριστική κατοικία). Οι αβεβαιότητες αυτές αποτυπώνουν και τη σημαντική δυσχέρεια του σχεδιασμού να λειτουργήσει δυναμικά στην παρούσα κοινωνικο-οικονομική συγκυρία που επιζητεί ολοένα και περισσότερο μεγαλύτερη ευελιξία, λιγότερους περιορισμούς και ταχύτητα στη λήψη αποφάσεων. Το πρόβλημα εντοπίζεται κυρίως κατά τον καθορισμό ζωνών

οργανωμένης ανάπτυξης παραγωγικών δραστηριοτήτων (ΠΟΑΠΔ, ΠΟΤΑ, ΠΕΡΠΟ, ΒΕΠΕ κλπ.). Η δυσκολία οφείλεται κατά κύριο λόγο στο γεγονός ότι ο καθορισμός των πιο πάνω ζωνών προϋποθέτει την εκδήλωση ενδιαφέροντος από την ιδιωτική πρωτοβουλία και κατά κανόνα και την απόκτηση της γης, προϋποθέσεις που δεν υφίστανται πάντοτε κατά το στάδιο κατάρτισης των ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ. Έτσι, ο καθορισμός χρήσεων γης και η απλή υπόδειξη από το ΓΠΣ ή το ΣΧΟΟΑΠ τέτοιων περιοχών (αποκλειστικά με κριτήρια φυσικού σχεδιασμού), χωρίς να έχουν ερευνηθεί οι λοιπές ουσιαστικές προϋποθέσεις για τη δημιουργία τους (χρηματοοικονομικές, ιδιοκτησιακές, κλπ), κινδυνεύει να καταστήσει τις σχετικές προβλέψεις αναντίστοιχες προς το επενδυτικό ενδιαφέρον και περαιτέρω μη εφαρμόσιμες. Ανάλογα προβλήματα παρουσιάζονται και ως προς τα προτεινόμενα από τα ΓΠΣ και ΣΧΟΟΑΠ δημόσια έργα και έργα κοινής ωφέλειας, ιδίως στις περιπτώσεις όπου τα ΓΠΣ και των ΣΧΟΟΑΠ δεν περιορίζονται σε προγραμματικού χαρακτήρα προβλέψεις, αλλά επεκτείνονται και σε θέματα χωροθέτησης, δηλαδή ρύθμισης της θέσης, της όδευσης ή και του τρόπου κατασκευής των έργων. Οι ρυθμίσεις αυτές, οι οποίες συχνά προτείνονται χωρίς να έχουν προηγηθεί οι αναγκαίες τεχνικές μελέτες, κινδυνεύουν να δημιουργήσουν προβλήματα κατά το στάδιο της περιβαλλοντικής αδειοδότησης, όπου αποσαφηνίζεται η θέση, ο τρόπος κατασκευής και τα λοιπά τεχνικά χαρακτηριστικά του έργου, ενδεχομένως και κατά τρόπο διάφορο από τις προβλέψεις του ΓΠΣ. Για την αντιμετώπιση των προβλημάτων αυτών, πρέπει να επανεξετασθεί το είδος των ρυθμίσεων που μπορεί να περιλαμβάνονται στα ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ ως προς τα θέματα των ιδιωτικών επενδύσεων και των δημοσίων έργων και ο βαθμός δεσμευτικότητάς τους καθώς και η θέσπιση κανονιστικών κριτηρίων που μπορεί να επιτρέψουν θεμιτές παρεκκλίσεις.

- **Ανταπόκριση στην περιβαλλοντική διάσταση:** στο πεδίο αυτό το βασικό πρόβλημα εντοπίζεται στο γεγονός ότι τα ΓΠΣ – ΣΧΟΟΑΠ επωμίζονται το δυσχερές έργο να αντιμετωπίσουν τρέχουσες και ατελείς διαδικασίες θεσμοθέτησης χώρων προστασίας. Επιπλέον, οι Περιοχές Ειδικής Προστασίας που προτείνονται από τα επιμέρους ΓΠΣ και ΣΧΟΟΑΠ περιορίζονται κατά κανόνα στην απλή καταγραφή των προστατευόμενων περιοχών που καθιερώνονται από άλλα, ειδικά, νομικά καθεστάτα, χωρίς να παρέχεται οποιαδήποτε δυνατότητα σε αυτά να εξετάσουν - υπό προϋποθέσεις και στο πλαίσιο της ενότητας του σχεδιασμού - τα όρια ή το κατ' ιδίαν περιεχόμενο των περιοχών αυτών. Το πρόβλημα επιτείνεται στις περιπτώσεις των ΖΟΕ που είχαν

καταρτισθεί στο πλαίσιο του άρθρου 29 του ν. 1337/1983 και οι οποίες, σύμφωνα με τη διατύπωση του άρθρου 4 παρ. 4 του ν. 2508/1997, περιλαμβάνονται πλέον στα όρια του ΓΠΣ (ή αντιστοίχως του ΣΧΟΟΑΠ), δυνάμενες όμως να τροποποιηθούν (ως προς τα όρια και το περιεχόμενό τους) μόνο για μεγαλύτερη προστασία. Η διάταξη αυτή, η οποία καταλαμβάνει αδιαφοροποίητα τόσο τις περιαστικές ΖΟΕ όσο και τις ΖΟΕ προστασίας, δημιουργεί με την τρέχουσα διατύπωσή της, σοβαρές ακαμψίες κατά την κατάρτιση των ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ, στο μέτρο που περιορίζει υπερβολικά τη δυνατότητα των πιο πάνω σχεδίων να προβλέψουν οικιστικές επεκτάσεις ή αναπτύξεις εντός των περιαστικών ΖΟΕ. Υπερβαίνει δε και τον αρχικό σκοπό της ρύθμισης του νομοθέτη, όπως αυτός είχε αποτυπωθεί στο άρθρο 29 του ν. 1337/1983, που ήταν να αποτελέσει η ΖΟΕ ένα αναγκαίο παρακολούθημα του τότε ισχύοντος ΓΠΣ (η θεσμοθέτηση του οποίου κάλυπτε μόνο τις υφιστάμενες εντός σχεδίου περιοχές και τις προτεινόμενες από το ΓΠΣ μελλοντικές οικιστικές επεκτάσεις), με σκοπό τον έλεγχο της δόμησης και των χρήσεων γης στις περιαστικές περιοχές και την εξασφάλιση ικανού αποθέματος γης για μελλοντικές οικιστικές επεκτάσεις. Για το σκοπό αυτό, άλλωστε, το άρθρο 29 του Ν. 1337/1983 προέβλεπε ρητά ότι η περιαστική ΖΟΕ επεκτείνεται υποχρεωτικά σε περίπτωση επέκτασης του οικείου ΓΠΣ. Για την αντιμετώπιση των ακαμψιών αυτών, απαιτείται να προωθηθεί νομοθετική ρύθμιση η οποία να παρέχει, υπό προϋποθέσεις, δυνατότητα στα ΓΠΣ και τα ΣΧΟΟΑΠ να τροποποιούν όρια και ρυθμίσεις εγκεκριμένων ΖΟΕ, με σκοπό την κάλυψη οικιστικών αναγκών στις προς πολεοδόμηση περιοχές που προορίζονται, σύμφωνα με τα πιο πάνω σχέδια, για κατοικία ή για την ανάπτυξη παραγωγικών δραστηριοτήτων (ΠΕΡΠΟ, ΠΟΑΠΔ, ΒΕΠΕ, ΠΟΤΑ, κλπ)

- **Διαδικασίες διαβούλευσης με το κοινό και τις αρχές:** τα προβλήματα στο πεδίο αυτό αφορούν την αδυναμία των αρμοδίων υπηρεσιών (Δήμων και Περιφερειών) να διεξάγουν μια αξιόπιστη διαδικασία διαβούλευσης με το κοινό και τις αρμόδιες δημόσιες αρχές κατά το στάδιο κατάρτισης των ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ. Η βελτίωση της κατάστασης προϋποθέτει επαρκείς πόρους, νέα και ευέλικτα οργανωτικά σχήματα και πρότυπα συμμετοχής, κατάλληλα εκπαιδευμένο ανθρώπινο δυναμικό, απλοποίηση των οικείων διοικητικών διαδικασιών και των προδιαγραφών εκπόνησης των σχετικών μελετών (και ιδίως των παραδοτέων της μελέτης που αποτελούν αντικείμενο δημοσιότητας).

- Έλλειψη θεσμικής στήριξης και επαρκών κατευθύνσεων από τα υπερκείμενα επίπεδα σχεδιασμού (Γενικό, Ειδικά και Περιφερειακά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού, γενική νομοθεσία σε εθνικό επίπεδο): Το πρόβλημα αυτό εντοπίζεται - προς το παρόν - στο επίπεδο των Περιφερειακών Πλαισίων Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης και αφορά την αδυναμία των τελευταίων να παράσχουν επαρκείς, σαφείς και λειτουργικά συνεκτικές κατευθύνσεις στα υποκείμενα ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ. Το πρόβλημα φαίνεται να συνδέεται περισσότερο με την ποιότητα των μελετών που εκπονήθηκαν κατά την περίοδο 1998-2001, την έλλειψη ενιαίων προδιαγραφών και κοινής ορολογίας. Συγκεκριμένα, έχει διαπιστωθεί ότι η συντριπτική πλειονότητα των Περιφερειακών Πλαισίων που εγκρίθηκαν το 2003 με Υπουργικές Αποφάσεις αδυνατεί να αποτελέσει την αναγκαία, κατά νόμο, βάση αναφοράς των πολιτικών προγραμμάτων και επενδυτικών σχεδίων του ευρύτερου δημοσίου τομέα και των εν γένει παραγωγικών δραστηριοτήτων του ιδιωτικού τομέα. Τα εν λόγω Περιφερειακά Πλαίσια περιορίζονται κατά κανόνα σε γενικές προσεγγίσεις, τόσο ως προς την καταγραφή και αξιολόγηση των παραγόντων που επηρεάζουν τη μακροπρόθεσμη διάρθρωση του χώρου σε επίπεδο περιφέρειας, όσο και ως προς τις στρατηγικές επιλογές και προτεραιότητες για την ανάπτυξη του περιφερειακού χώρου. Επιπλέον, δεν συνοδεύονται από πρόγραμμα δράσης, που να εξειδικεύει τις απαιτούμενες για την εφαρμογή τους ενέργειες, ρυθμίσεις, μέτρα και προγράμματα, το κόστος, τις πηγές χρηματοδότησης καθώς και τους φορείς εφαρμογής των προτεινομένων δράσεων. Για τους λόγους αυτούς, τα ως άνω Περιφερειακά Πλαίσια αποδεικνύονται στην πράξη ανέκτα να παράσχουν, ως όφειλαν, σαφείς και ολοκληρωμένες κατευθύνσεις στο υποκείμενο επίπεδο σχεδιασμού των ΓΠΣ και ΣΧΟΟΑΠ και απαιτούν συνολική αναθεώρηση με αφορμή και της καταρτίσεως του Γενικού και των Ειδικών Χωροταξικών Πλαισίων, ώστε να ανταποκριθούν στο συντονιστικό ρόλο τους και να νομιμοποιήσουν τη θέση τους στη λειτουργική ιεραρχία των επιπέδων του ελληνικού χωρικού σχεδιασμού (ΙΤΑ,2006:16-20)

#### 4.2. Προβλήματα και προτάσεις για τις πολεοδομικές μελέτες

Παρά τις διαδοχικές προσπάθειες εκσυγχρονισμού του σχετικού θεσμικού πλαισίου, οι ΠΜ ακολουθούν και σήμερα παρωχημένες διαδικασίες και πρακτικές. Η μελέτη, αυτή καθαυτή, η δημοσιοποίηση, η έγκριση και η εφαρμογή της, αποτελούν



διακριτά στάδια, που διαδέχονται χρονικά το ένα το άλλο, χωρίς να διασφαλίζεται σε ενιαίο διοικητικό επίπεδο η αναγκαία ευθύνη παρακολούθησης των σχετικών διοικητικών διαδικασιών.

Στην επιδείνωση της κατάστασης φαίνεται να συνετέλεσε και η διάσπαση των αρμοδιοτήτων έγκρισης των ΠΜ σε διάφορα όργανα της Διοίκησης (Υπουργό, Γεν. Γραμματέα Περιφέρειας, Νομάρχη), όπως διαμορφώθηκε με τις διατάξεις του ν. 3044/2002, και οι οποίες χρήζουν ήδη αναθεώρησης μετά την απόφαση της Ολομελείας του ΣτΕ (ΣτΕ Ολ.3661-3663/2005) που έκριναν ως αντισυνταγματική την ανάθεση πολεοδομικών αρμοδιοτήτων ρυθμιστικού χαρακτήρα σε άλλα όργανα της Διοίκησης, πλην του Προέδρου της Δημοκρατίας. Για την πολυπλοκότητα και το χάος που ακολούθησε, ευθύνεται η έλλειψη μεθοδολογίας, με την οποία επιχειρήθηκε η εφαρμογή της, κατακερματίζοντας την ενότητα του σχεδιασμού σε όργανα με ελλιπή εμπειρία και στελέχωση, χωρίς πρόνοια για ενιαία διαχείριση, συντονισμό και κατευθύνσεις. Είναι χαρακτηριστικό ότι πολεοδομικές μελέτες του Ν.1337/1983, που εκκρεμούσαν επί μακρόν στο ΥΠΕΧΩΔΕ, μετά τον Ν. 3044/2002, διαβιβάστηκαν προς έγκριση στις Περιφέρειες, που ανέλαβαν το βάρος του εγχειρήματος, χωρίς καμία προηγούμενη γνώση της πορείας των μελετών, του τρόπου αντιμετώπισης των προβλημάτων, των ιδιαιτεροτήτων και των αναγκών των οικείων περιοχών.

Ένα άλλο σημαντικό ζήτημα που συνδέεται με τον χρόνο εκπόνησης των ΠΜ, είναι η εκλογίκευση της διαδικασίας δημοσιότητας των μελετών και υποβολής ενστάσεων εκ μέρους των θιγομένων ιδιοκτητών. Η ανάρτηση του σχεδίου, οι ενστάσεις που υποβάλλονται (τόσο πιο πολλές όσο περισσότερο κατακερματισμένη και αυθαίρετα δομημένη είναι η περιοχή), οι γνωμοδοτήσεις των οικείων Δημοτικών Συμβουλίων και η αποδοχή (μερική ή ολική) των ενστάσεων που κρίνονται νόμιμες, οδηγούν σε εκ νέου ανάρτηση. Ο κύκλος διαιωνίζεται, με απρόβλεπτο σε χρόνο τερματισμό, αφού οι τηρούμενες πρακτικές και τα συνταγματικά κατοχυρωμένα δικαιώματα της ιδιοκτησίας, δεν αφήνουν περιθώρια μη ενημέρωσης των άμεσα ενδιαφερομένων ως προς τις αλλαγές που επέρχονται στην πρόταση ρυμοτομίας. Αποτέλεσμα αυτής της διαδικασίας είναι να διαμορφώνεται με τον χειρότερο τρόπο, ο προτεινόμενος πολεοδομικός ιστός, με μείωση στο ελάχιστο των κοινοχρήστων χώρων, με ό,τι αυτό συνεπάγεται για την αξιοπιστία του σχεδιασμού και τη διασφάλιση της βιώσιμης ανάπτυξης του αστικού χώρου. Και ακόμα να εγείρονται σοβαρά ζητήματα

επικαιροποίησης υποβάθρων, γιατί έχει πλέον παρέλθει μακρύ διάστημα από την σύνταξη τους και η «εκτός σχεδίου» δόμηση έχει οδηγήσει σε νέα δεδομένα.

Για την αντιμετώπιση της κατάστασης αυτής, απαιτείται μια δέσμη διοικητικών/οργανωτικών μέτρων που περιλαμβάνει κατάλληλη στελέχωση, μηχανοργάνωση και εξοπλισμό των υπηρεσιών της τοπικής αυτοδιοίκησης που είναι αρμόδιες για την τήρηση της διαδικασίας δημοσιότητας, απλούστευση των διαδικασιών κατάρτισης των ΠΜ καθώς και τυποποίηση των ενστάσεων σε κατηγορίες και παροχή υποδειγμάτων για την αντιμετώπισή τους. Τα μέτρα αυτά πρέπει να συνδυαστούν με τη θέσπιση δεσμευτικών χρονικών ορίων για την ολοκλήρωση της όλης διαδικασίας δημοσιότητας (ανάρτηση, υποβολή και εκδίκαση των ενστάσεων). Κυρίως όμως, απαιτείται η απλοποίηση του περιεχομένου των ΠΜ.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5**

---

### **ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΕΙΣ**

## 5.1 ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Θεώρησα ενδιαφέρον, στο σημείο αυτό, να ζητήσω τη γνώμη κάποιων ατόμων, τα οποία έχουν σχέση είτε με τον σχεδιασμό, είτε με την αυτοδιοίκηση, είτε και με τα δύο, όπου ο καθένας από αυτούς, βλέπει από τη δική του οπτική, το ρόλο της αυτοδιοίκησης στο σχεδιασμό, προκειμένου να εξαχθούν κάποια συμπεράσματα σχετικά με το τι θεωρεί ο καθένας σημαντικότερο, για την αυτοδιοίκηση και την πολεοδομία. Τα τρία άτομα, λοιπόν τα οποία συμμετείχαν σ' αυτό, είναι ο κ. Δανηλόπουλος Γεώργιος, η κ. Μπακλατσή Γραμματή και ο κ. Ταμίας Ιωάννης. Πρόκειται για άτομα που προέρχονται μεν από το χώρο των Μηχανικών, ασκούν από διαφορετική θέση όμως, το επάγγελμα.

### 5.1.1 Συνέντευξη 1<sup>η</sup>

**Του κ. Δανηλόπουλου Γιώργου**

**Διπλ. Πολεοδόμος Χωροτάκτης Μηχανικός**

**Αντιδήμαρχος Χωροταξικού Σχεδιασμού και Πολεοδομίας Δ. Βόλου**

**Ερώτηση 1<sup>η</sup> : Ποιος είναι ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στον πολεοδομικό σχεδιασμό: μοχλός ανάπτυξης ή τροχοπέδη;**

**Απάντηση :** Η ΤΑ έχει καθοριστικό ρόλο στον πολεοδομικό σχεδιασμό, γιατί είναι το όργανο της διοίκησης, που ξεκινάει τον πολεοδομικό σχεδιασμό είτε με δική της πρωτοβουλία, είτε μετά από προτάσεις πολιτών, ξέροντας και την αναπτυξιακή προοπτική της περιοχής και τους τρόπους που πρέπει να προχωρήσουν τα πράγματα. Υπό την έννοια αυτή νομίζω ότι η ΤΑ χρησιμοποιεί τον πολεοδομικό σχεδιασμό, σαν μοχλό ανάπτυξης, δηλαδή πέρα από τα στρατηγικά σχέδια ανάπτυξης που έχει, πιστεύω ότι ο πολεοδομικός σχεδιασμός είναι ένα εργαλείο αναπτυξιακό, από τα πιο κύρια της ΤΑ.

**Ερώτηση 2<sup>η</sup> : Ποιους παράγοντες είναι απαραίτητο να λαμβάνει υπόψη ο πολεοδομικός σχεδιασμός;**

**Απάντηση :** Οι παράγοντες αυτοί είναι: πρώτον η υφιστάμενη κατάσταση, πως εξελίσσονται δηλαδή οι παλιότεροι πολεοδομικοί και όχι μόνο σχεδιασμοί, οι ανάγκες

της εποχής όπως διαμορφώνονται με την εξέλιξη των κοινωνικο – οικονομικών δεδομένων, οι απαιτήσεις της κοινωνίας συνολικά, δηλαδή οι προτάσεις για επεκτάσεις σχεδίων πόλεως για χωροθέτηση παραγωγικών δραστηριοτήτων, για χρήσεις γης ή τροποποίηση χρήσεων γης, για κυκλοφοριακές ρυθμίσεις γενικές και ειδικές, που κι αυτές εντάσσονται μέσα στο γενικό πολεοδομικό σχεδιασμό, αλλά και βέβαια, ανάλογα με την εμπειρία, τη γνώση και τη σχετικότητα που έχουν τα στελέχη της ΤΑ με την έννοια της πολεοδομικής επιστήμης, για τις προοπτικές της ευρύτερης περιοχής, δηλ. πώς πρέπει να εξελιχθεί η πόλη, που πρέπει να πάνε οι νέες χωροθετήσεις. Επίσης, το δεδομένο ότι νέες ανακατατάξεις υπάρχουν και σε διοικητικό επίπεδο έχει ως αποτέλεσμα να χρειάζεται να αλλάξει και ο πολεοδομικός σχεδιασμός. Όλα τα παραπάνω είναι παράγοντες οι οποίοι δίνουν μια συνεχή δυναμική, δηλ. δεν είναι στατικός ο πολεοδομικός σχεδιασμός, είναι μια δυναμική διαδικασία, που συνεχώς εξελίσσεται και πολύ σοφά ο νομοθέτης έχει προβλέψει κατά καιρούς την αναθεώρηση στον πολεοδομικό σχεδιασμό σε όλα του τα επίπεδα, είτε είναι ρυθμιστικά, είτε γενικά πολεοδομικά, είτε είναι σχέδια χαμηλότερου επιπέδου.

**Ερώτηση 3<sup>η</sup> :** *Τα Ρυθμιστικά Σχέδια, τα ΓΠΣ και τα ΣΧΟΟΑΠ, καθώς και οι πολεοδομικές μελέτες κατ' επέκταση, με τη σημερινή τους μορφή, είναι επαρκή για την αναπτυξιακή προώθηση των ΟΤΑ;*

**Απάντηση :** Στη δική μας περιοχή, το ΡΣ, το οποίο δεν έχει ολοκληρωθεί, αλλά και τα ΓΠΣ, που γίνονται σε όλους τους δήμους αλλά και τα ΣΧΟΟΑΠ στους μικρότερους δήμους, νομίζω πως κινούνται όχι μόνο προς τη θετική κατεύθυνση, αλλά είναι μελέτες, όπως ανέφερα και προηγουμένως με μία τεράστια δυναμική, συνεπώς πρέπει να ανανεώνονται και να αναπροσαρμόζονται, αλλά πρέπει να συνδυάζονται, πράγμα που γίνεται σε μεγάλο βαθμό, και με τα κοινωνικο – οικονομικά δεδομένα της περιοχής, τις αναπτυξιακές προοπτικές και τις προοπτικές που έχει η πόλη και η ευρύτερη περιοχή και σε σχέση με γενικότερες γεωγραφικές αναφορές, δηλ. σε σχέση με την περιφέρεια, σε σχέση με το κράτος και σε σχέση και με τη ΕΕ. Γνωρίζουμε πολύ καλά ότι τα ΡΣ και τα ΓΠΣ λαμβάνουν υπόψη τέτοιες παραμέτρους και κάνουν αναλύσεις τέτοιου περιεχομένου, αλλά μεγαλύτερη εξειδίκευση στο θέμα των παραγωγικών – αναπτυξιακών δυνατοτήτων κλπ. έχουν άλλα σχέδια, όπως είναι τα στρατηγικά και νομίζω ότι αυτά αποτελούν μια καλή προϋπόθεση. Υπό την έννοια αυτή τα σχέδια αυτά είναι επαρκή σε σχέση με άλλες στρατηγικές αναφορές.

**Ερώτηση 4<sup>η</sup> :** *Από την εμπειρία του «Καποδίστρια», πιστεύετε ότι ο «Καλλικράτης», θα ξεπεράσει τα όποια εμπόδια και θα κάνει ένα ακόμη βήμα για την ανάπτυξη των ΟΤΑ σε επίπεδο πολεοδομίας;*

**Απάντηση :** Το σχέδιο «Καποδίστριας» που δουλεύει εδώ και δώδεκα χρόνια, έδωσε ό,τι ήταν να δώσει γιατί, όπως γνωρίζουμε ήταν περίπου 6.500 ΟΤΑ στην Ελλάδα, έγιναν 1.040 περίπου, και τώρα πιστεύω ότι πρέπει να πάμε στο επόμενο βήμα, το οποίο εγώ προσωπικά στήριξα δυνατά τη υπόθεση του «Καλλικράτη» και σε συζητήσεις του Δημοτικού Συμβουλίου αλλά και ευρύτερα με άρθρα κλπ., γιατί πιστεύω ότι οι ευρύτερες συγκεντρώσεις, όπως π.χ. μορφώθηκε ο Δήμος Βόλου, τώρα τον οποίο υπηρετώ, θα δώσουν τη δυνατότητα να γίνουν σχεδιασμοί και σε επίπεδο πολεοδομίας, χωρίς να υπάρχουν οι αγκυλώσεις των διοικητικών ορίων που υπήρχαν μέχρι τώρα. Ο Δ. Βόλου, π.χ. είχε έκταση 26.000 στρέμματα και μέσα σ' αυτά θα έπρεπε να αναπτυχθεί και ο οικιστικός ιστός και οι παραγωγικές διαδικασίες, μαζί με τις διοικητικές χωροθετήσεις. Τώρα βέβαια, μιλάμε για ένα δήμο που έχει έκταση 350.000 στρέμματα, άρα, πιστεύω, ότι οι νέοι «δημοτικοί άρχοντες» θα αποκτήσουν τη σφαιρικότητα αυτής της μεγάλης έκτασης, για να ακολουθήσουν οι σχεδιασμοί, αυτή την τεράστια έκταση. Ως παράδειγμα αναφέρω, όταν μιλάμε για χωροθετήσεις των διοικητικών κτιρίων, δεν θα υπάρχει ο περιορισμός ενός οικιστικού ιστού, του πρώην Βόλου, αλλά θα πρόκειται για μια τεράστια περιοχή, όπου θα υπάρχουν διάφορες επιλογές χωροθέτησης τέτοιων δραστηριοτήτων. Υπό την έννοια αυτή, πιστεύω ότι θα γίνουν βήματα προς την κατεύθυνση των σχεδιασμών, έχοντας όμως να ξεπεραστούν τεράστια προβλήματα, όσον αφορά τα οργανωτικά, όσον αφορά τις συμπτώξεις υπηρεσιών και δραστηριοτήτων, καταργήσεις δραστηριοτήτων, ανάπτυξη νέων δραστηριοτήτων και γι' αυτό πιστεύω ότι τα πρώτα τριάμισι χρόνια του «Καλλικράτη» θα είναι οργανωτικής, διοικητικής και οικονομικής φύσεως. Πρέπει να «συμμαζευτούν» τα οικονομικά θέματα των δήμων που αναπτύσσονται και να οργανωθούν υπηρεσίες διοικητικά προς την κατεύθυνση του ενιαίου Δήμου. Άρα θα υπάρξουν πολλές δυσκολίες, ιδίως το πρώτο διάστημα. Βέβαια με την εξέλιξη της τεχνολογίας πιστεύω ότι θα ξεπεραστούν τα εμπόδια που έχουν να κάνουν με τις «απομακρυσμένες» περιοχές του κάθε δήμου όπου θα μπορούσαν να εξυπηρετηθούν οι πολίτες, είτε προσωρινά μέσω ΚΕΠ είτε αργότερα που όλες οι υπηρεσίες που θα παρέχονται μέσα από το διαδίκτυο, από το σπίτι του κάθε πολίτη.

**Ερώτηση 5<sup>η</sup> :** *Ο τρόπος που λειτουργούν σήμερα οι υφιστάμενες υπηρεσίες, πολεοδομίες κατά κύριο λόγο, μπορούν να ανταπεξέλθουν στις νέες αρμοδιότητες των ΟΤΑ, σύμφωνα με το πρόγραμμα «Καλλικράτης»;*

**Απάντηση :** Κατ' αρχάς θα υπάρξει μία συνένωση αυτών των υπηρεσιών, η πρωτεύουσα του νομού, ο Δήμος Βόλου, δηλαδή στην περίπτωσή μας τα δύο πρώτα χρόνια θα εξυπηρετήσει πολεοδομικά τον νομό, μετά από δύο χρόνια θα πρέπει και οι άλλοι δήμοι να οργανώσουν πολεοδομικές υπηρεσίες, όσοι μπορέσουν να οργανώσουν, όπως λειτουργούν όμως σήμερα οι υπηρεσίες σε σχέση και με τις νέες αρμοδιότητες των ΟΤΑ, αλλά και σε σχέση με τις νέες λογικές, νομίζω ότι πρέπει να αλλάξει δραματικά, η υφιστάμενη νομοθεσία, για να μπορέσουμε και να προσαρμοστούμε στη νέα εποχή και να γίνουν και πιο παραγωγικές. Λέω ένα παράδειγμα: η υφιστάμενη νομοθεσία, ως προς την έκδοση οικοδομικών αδειών, προβλέπει διαδικασίες ελέγχου, πριν εκδοθεί η οικοδομική άδεια, εγώ πιστεύω πως αυτό πρέπει να καταργηθεί, να εκδίδονται οι οικοδομικές άδειες με ευθύνη των ιδιωτών μηχανικών, καταθέτοντας αίτηση, διάγραμμα κάλυψης και τοπογραφικό και οι υπηρεσίες να αλλάξουν ρόλο και να γίνουν ελεγκτικού χαρακτήρα, στα στάδια κατασκευής των οικοδομών. Στην περίπτωση των γραφείων σχεδίου πόλης, όπου αν προχωρήσει το θέμα του Οργανισμού Ρυθμιστικού Σχεδίου Βόλου, θα αναλάβει το ρόλο των γενικών σχεδιασμών και θα παραμείνουν στις υπηρεσίες, οι όποιες αρμοδιότητες έχουν τώρα. Σ' αυτό το σημείο θα ήθελα να πω, ότι πρέπει να αλλάξει η υφιστάμενη νομοθεσία, όπου υποθέσεις που μπορούν να «τελειώνουν» εδώ στους Δήμους, να τελειώνουν εδώ, να μην μαζεύονται στα Υπουργεία, αυτό είναι μείζον ζήτημα, δεν περνάει από το ΣτΕ, συσσωρεύεται τεράστιος όγκος υποθέσεων στα Υπουργεία με αποτέλεσμα να βραχυκυκλώνει όλη η πολεοδομική πολιτική της χώρας. Είναι μείζον θέμα για την εκάστοτε κυβέρνηση, που πρέπει να το λύσει. Οι πολεοδομικές υπηρεσίες πρέπει να κάνουν μια αναδιάρθρωση, δηλαδή να δημιουργηθεί μία Διεύθυνση σχεδίου πόλης, όπου να υπάρχει ένα τμήμα όπου θα μπορεί να αντιμετωπίζεται η καθημερινότητα, και να υπάρχει και ένα τμήμα ανεξάρτητο, μελετών, το οποίο να ασχολείται μόνο με στρατηγικούς σχεδιασμούς. Επίσης πρέπει να γίνει μια ριζική αναδιάρθρωση σε σχέση με τις λειτουργίες, δηλαδή πρέπει να μπουν τα γεωγραφικά συστήματα πληροφοριών, σε όλες τις υποθέσεις και να ψηφιοποιηθεί όλο το αρχαιακό υλικό που υπάρχει, διότι αυτά είναι ένας πλούτος, είτε αυτά λέγονται φάκελοι οικοδομικών αδειών, είτε λέγονται σχέδια πόλης, και όλα αυτά να είναι άμεσα ελεγχόμενα, άμεσα διαχειριζόμενα και προσβάσιμα από όλους

τους πολίτες. Αυτό είναι κάτι που μπορεί να γίνει χωρίς κόπο, αρκεί να υπάρχει η πολιτική αλλά και η υπηρεσιακή βούληση.

## Συνέντευξη 2<sup>η</sup>

**Της κ. Μπακλατσή Γραμματής**

**Διπλ. Τοπογράφος Μηχανικός**

**Msc Πολεοδομία, Χωροταξία και Περιφερειακή Οργάνωση**

**Πρόεδρος Αντιπροσωπείας ΤΕΕ Μαγνησίας**

**Συντονίστρια Ομάδας Εργασίας του ΤΕΕ για τα Πολεοδομικά θέματα του Ν. Μαγνησίας**

**Υπεύθυνη τμήματος Προγραμματισμού και Ανάπτυξης Δ.Ε.Υ.Α.Μ. Βόλου**

**Ερώτηση 1<sup>η</sup> : Ποιος είναι ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στον πολεοδομικό σχεδιασμό: μοχλός ανάπτυξης ή τροχοπέδη;**

**Απάντηση :** Πέρα από την οικονομική κρίση που βιώνει η Ελλάδα, αλλά και το παγκόσμιο σύστημα σήμερα, είναι γεγονός, ότι η χώρα μας εδώ και καιρό, έχει εισέλθει σε τροχιά ανάπτυξης. Η ανάπτυξη αυτή πρέπει να είναι ισόρροπη ή αειφόρος και συνυφασμένη με τις συντελούμενες κοινωνικές διεργασίες. Με αυτήν την λογική ο Πολεοδομικός – Χωροταξικός Σχεδιασμός που σε κάθε περίπτωση αποτελεί ή τουλάχιστον πρέπει να αποτελεί το υπόβαθρο κάθε αναπτυξιακής διαδικασίας, δεν μπορεί να είναι προϊόν μονομερούς προσπάθειας ή φροντίδας, αλλά σύνθετων διεργασιών, στις οποίες οι τοπικές κοινωνίες πρέπει και θεσμικά να συμμετέχουν (σε επίπεδο λήψης απόφασης) αναλαμβάνοντας παράλληλα το μερίδιο ευθύνης που τους αναλογεί.

Παράλληλα οι πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ μετά και την ψήφιση του Καλλικράτη έχουν να παίξουν έναν κυρίαρχο ρόλο. Σε αυτά τα πλαίσια, θα πρέπει να αρχίσουν να ενδυναμώνονται στον τομέα αυτό, εξειδικεύοντας στελέχη και αναλαμβάνοντας βέβαια και το λεγόμενο «πολιτικό κόστος» που αναπόφευκτα επιφέρει οποιαδήποτε προσπάθεια πολεοδομικών ρυθμίσεων.

Βασική προϋπόθεση για την αποκέντρωση των πολεοδομικών αρμοδιοτήτων παραμένει βέβαια και η διάθεση των αντίστοιχων πόρων στους ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού.



**Ερώτηση 2<sup>η</sup> :** *Ποιους παράγοντες είναι απαραίτητο να λαμβάνει υπόψη ο πολεοδομικός σχεδιασμός;*

**Απάντηση :** Ένας αειφόρος Πολεοδομικός Σχεδιασμός πρέπει να λαμβάνει υπόψη του:

- τη διατήρηση των μη ανανεούμενων πόρων
- την εξοικονόμηση ενέργειας και τη χρήση αντιρρυπαντικής τεχνολογίας
- τη μείωση της ρύπανσης
- τη μείωση της παραγωγής της ποσότητας των απορριμμάτων και την ανακύκλωση τους
- τη λήψη αποφάσεων σε τοπικό επίπεδο
- την καλλιέργεια της γης ως οικονομικού πόρου

**Ερώτηση 3<sup>η</sup> :** *Τα Ρυθμιστικά Σχέδια, τα ΓΠΣ και τα ΣΧΟΟΑΠ, καθώς και οι πολεοδομικές μελέτες κατ' επέκταση, με τη σημερινή τους μορφή, είναι επαρκή για την αναπτυξιακή προώθηση των ΟΤΑ;*

**Απάντηση :** Είναι γεγονός, ότι το ισχύον σύστημα πολεοδομικού σχεδιασμού, δεν μπορεί να προσφέρει επαρκή διέξοδο στις επενδυτικές πρωτοβουλίες του ιδιωτικού και του δημοσίου τομέα, ενώ συχνά λειτουργεί και ως τροχοπέδη αναπτυξιακών προσπαθειών. Το βασικό πρόβλημα που εντοπίζεται στις περιπτώσεις αυτές, είναι η αδυναμία να προσδιορισθούν περιοχές, όπου μπορούν να αναληφθούν συγκεκριμένες πρωτοβουλίες ανάπτυξης γης, από δημόσιους ή/ και ιδιωτικούς φορείς, χωριστά ή σε συνεργασία, χωρίς την αβεβαιότητα και την ακαμψία που περιβάλλει συνήθως το πολεοδομικό τους καθεστώς. Το πρόβλημα δεν εξαντλείται στον απλό καθορισμό και την οριοθέτηση της περιοχής, αλλά επεκτείνεται και στις συνθήκες και στους όρους ανάπτυξής της.

Επομένως τα χωροταξικά – πολεοδομικά σχέδια θα πρέπει να συνοδεύονται από ένα στρατηγικό σχέδιο που θα αντιμετωπίζει συνολικά τα προγράμματα ανάπτυξης του ιδιωτικού και του δημοσίου τομέα και θα αποβλέπει :

- Στην ανταπόκριση του πολεοδομικού και ευρύτερα χωροταξικού σχεδιασμού στις αναπτυξιακές προτεραιότητες της χώρας και ιδίως στην τρέχουσα πραγματικότητα των συμπράξεων του δημοσίου και ιδιωτικού τομέα.

- Στην προώθηση των ιδιωτικών και δημοσίων επενδυτικών πρωτοβουλιών με ταχύτητα και ασφάλεια δικαίου και στη δημιουργία συνθηκών βιώσιμης ανάπτυξης της γης από δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς.
- Στην ενίσχυση της διαφάνειας της διοικητικής δράσης στο πεδίο του σχεδιασμού, με την καθιέρωση εκ των προτέρων γνωστών κριτηρίων, προϋποθέσεων και διαδικασιών για την προώθηση των δημοσίων, ιδιωτικών ή μικτού τύπου επενδύσεων.
- Στην εξασφάλιση συνθηκών εναλλακτικής χωροταξικής και πολεοδομικής πολιτικής, στις περιπτώσεις που ήδη προγραμματισμένες επενδύσεις ή σχεδιασμένα προγράμματα ανάπτυξης προσκρούουν, λόγω του υφιστάμενου πολεοδομικού καθεστώτος, σε προβλήματα εφαρμογής που μπορεί να επηρεάσουν ουσιαστικά το χρονοδιάγραμμα, τη χρηματοδότηση και εν γένει τη βιωσιμότητα και την πραγματοποίησή τους.
- Στην αποφυγή της ad hoc αντιμετώπισης μεμονωμένων επενδυτικών προτάσεων και προγραμμάτων, η προώθηση των οποίων απαιτεί την ψήφιση ειδικών και αποσπασματικών νομοθετικών ρυθμίσεων «μίας χρήσεως».

**Ερώτηση 4<sup>η</sup> :** *Από την εμπειρία του «Καποδίστρια», πιστεύετε ότι ο «Καλλικράτης», θα ξεπεράσει τα όποια εμπόδια και θα κάνει ένα ακόμη βήμα για την ανάπτυξη των ΟΤΑ σε επίπεδο πολεοδομίας;*

**Απάντηση :** Θεωρώ ότι αυτή είναι η κατάλληλη στιγμή για την Τοπική Αυτοδιοίκηση, για να μπορέσει, αποκεντρωμένα, να διαχειριστεί τα πολεοδομικά – περιβαλλοντικά προβλήματα, που αφορούν άμεσα τους κατοίκους της. Βασική προϋπόθεση για την αποκέντρωση των πολεοδομικών αρμοδιοτήτων, παραμένει βέβαια και η διάθεση των αντίστοιχων πόρων στους ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού.

**Ερώτηση 5<sup>η</sup> :** *Ο τρόπος που λειτουργούν σήμερα οι υφιστάμενες υπηρεσίες, πολεοδομίες κατά κύριο λόγο, μπορούν να ανταπεξέλθουν στις νέες αρμοδιότητες των ΟΤΑ, σύμφωνα με το πρόγραμμα «Καλλικράτης»;*

**Απάντηση :** Απαιτείται άμεσα ο θεσμικός και λειτουργικός εκσυγχρονισμός των Πολεοδομικών Υπηρεσιών, της έκδοσης οικοδομικών αδειών και του ουσιαστικού ελέγχου της ποιότητας των κατασκευών. Η λύση των προβλημάτων αυτών, δεν μπορεί να γίνει με αποσπασματικές ρυθμίσεις, ούτε με απλή μετάθεση ευθυνών. Ο χρόνος της διαδικασίας έκδοσης μιας οικοδομικής άδειας φυσικά και έχει σημασία όμως δεν είναι η πρωτεύουσα μπροστά στη σωστή τεχνική μελέτη του έργου, που διασφαλίζει την καλή ποιότητα. Η σωστή κατασκευή και ποιότητα κάθε τεχνικού έργου εξασφαλίζεται με την καλή επίβλεψη κατά την κατασκευή, αλλά και από το θεσμικό έλεγχο της κατασκευής πολεοδομικά και ποιοτικά, καθώς και από την ανάληψη ευθυνών από τους ίδιους τους συντελεστές της παραγωγής του έργου. Χωρίς συνολική εξέταση και ρυθμίσεις, μέτρα και δράσεις δεν θα επιτευχθεί ούτε η βελτίωση των μελετών, ούτε και η βελτίωση της ποιότητας της κατασκευής που είναι ο τελικός στόχος και επιδίωξη.

Στο πλαίσιο αυτό, και ενόψει της νέας λειτουργίας των Πολεοδομικών Γραφείων μετά τον Καλλικράτη είναι απαραίτητη η αναδιάρθρωση της λειτουργίας των Πολεοδομικών Γραφείων με κριτήρια ποιοτικά, ποσοτικά και χωρικά, όπου αυτό απαιτείται και την απαιτούμενη στελέχωση ώστε να μπορούν να είναι λειτουργικές, πρακτικά βιώσιμες και χρήσιμες στον πολίτη και το μηχανικό.

Θα πρέπει καταρχήν να αντιμετωπισθούν τα προβλήματα στέγασής τους σε αξιοπρεπείς συνθήκες για τους εργαζομένους και τους συναλλασσομένους, η επαρκής στελέχωσή τους, η κάλυψη των υλικοτεχνικών τους υποδομών, η πλήρης μηχανογράφησή τους και η ηλεκτρονική αρχειοθέτηση των φακέλων, στο πλαίσιο του προγράμματος της Κοινωνίας της Πληροφορίας.

Απαραίτητη είναι η κωδικοποίηση και οργάνωση της Πολεοδομικής Νομοθεσίας, Νομολογίας, αποφάσεων και Εγκυκλίων, ώστε να αντιμετωπισθεί η πολυνομία και να απαλειφθεί η αντιφατικότητα των διατάξεων.

Όλα τα παραπάνω θα πρέπει να συνοδεύονται από διαρκή επιμόρφωση των υπαλλήλων και των μελετητών επί της νομοθεσίας, που ισχύει και παράγεται.

### **5.1.3 Συνέντευξη 3<sup>η</sup>**

**Του κ. Ταμία Ιωάννη**

**Διπλ. Τοπογράφος Μηχανικός**

**Πτυχίο ΜΕΚ στην κατηγορία Πολεοδομικών Μελετών**

**Μέλος της Μόνιμης Επιτροπής Πολεοδομικών Θεμάτων του ΤΕΕ**

**Μέλος των Επιτροπών Πολεοδομικών Θεμάτων των Δήμων Βόλου, Αγριάς και Ιωλκού.**

**Τεχνικός Σύμβουλος του Δήμου Ιωλκού για τα Πολεοδομικά θέματα.**

**Ερώτηση 1<sup>η</sup> : Ποιος είναι ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στον πολεοδομικό σχεδιασμό: μοχλός ανάπτυξης ή τροχοπέδη;**

**Απάντηση :** Η Τοπική Αυτοδιοίκηση, ως γνώστης των τοπικών συνθηκών και των προβλημάτων της περιοχής, θα έπρεπε να ήταν η αφετηρία του σχεδιασμού, ο μοχλός υποβοήθησης και ο χορηγός δημιουργικών προτάσεων. Δυστυχώς, η εμπειρία έχει δείξει ότι ενώ οι Ο.Τ.Α, πρωτοπορούν σε διεκδίκηση μελετών αναγκαίων για την επίλυση σοβαρών προβλημάτων της περιοχής αρμοδιότητάς τους, όταν αρχίσουν οι διαμαρτυρίες που έχουν ως αποκλειστική αφετηρία το ιδιωτικό συμφέρον ολιγαρούν και συντάσσονται –συνήθως- με τους δυσανασχετούντες πολίτες, παραβλέποντας το γενικότερο συμφέρον και το πολεοδομικό όφελος.

Ο Βόλος δεν έχει ακόμα Ρυθμιστικό, που καρκινοβατεί, η πρόοδος της αναθεώρησης του Γ.Π.Σ. αγνοείται, οι πολεοδομήσεις των παραλιακών οικισμών της Νέας Αγχιάλου, του Αγίου Ιωάννη Κισσού, Παπά Νερό, Νταμούχαρης, Διμηνίου, Αγίου Γεωργίου Δήμου Βόλου, Καλών Νερών, Αργαλαστής και πολλών άλλων βρίσκονται στα συρτάρια, ενώ η Πράξη Εφαρμογής της Αγίας Παρασκευής Δήμου Βόλου διακόπηκε λίγο πριν την κύρωση επειδή η εισφορά σε χρήμα είναι υψηλή και οι κάτοικοι ζητούν να ακυρωθεί η Πολεοδομική Μελέτη, που είναι –όμως- Νόμος του κράτους εδώ και πολλά χρόνια.

Συχνό είναι το φαινόμενο, ο σχεδιασμός να υπαγορεύεται εμφανώς από ιδιωτικά συμφέροντα και ο Δήμος να πρωτοστατεί στην υπεράσπισή τους, χωροθετώντας όχι με βάση την πολεοδομική αναγκαιότητα αλλά σύμφωνα με υπαγορευμένες επιλογές.

**Ερώτηση 2<sup>η</sup> : Ποιους παράγοντες είναι απαραίτητο να λαμβάνει υπόψη ο πολεοδομικός σχεδιασμός;**

**Απάντηση :** Αποκλειστικά και μόνο το γενικότερο πολεοδομικό όφελος της περιοχής, ιεραρχώντας τις αναγκαιότητες. Αν επιχειρούσαμε κατηγοριοποίηση και κατάταξη των κριτηρίων, θεωρώ ότι πρέπει να έχουν απόλυτη προτεραιότητα η διασφάλιση των κοινόχρηστων χώρων, η έγκαιρη χωροθέτηση χρήσεων και ο ορθολογικός προγραμματισμός έργων μακράς πνοής (οδικές παρακάμψεις οικισμών, διασφάλιση παραθαλασσιών και παραρεμμάτιων περιοχών κλπ).

Φυσικά, θα πρέπει παράλληλα να συνεξετάζεται η εφικτότητα του σχεδιασμού, προκειμένου οι μελέτες να είναι υλοποιήσιμες και να μην είναι καταδικασμένες εξ' αρχής να παραμείνουν ασκήσεις επί χάρτου. Τέλος, ο Πολεοδομικός σχεδιασμός να μην παρεμποδίζει την αναπτυξιακή διαδικασία μιας περιοχής. Το τελευταίο είναι άσκηση δύσκολη και απαιτεί επίπονη εργασία.

**Ερώτηση 3<sup>η</sup> :** *Τα Ρυθμιστικά Σχέδια, τα ΓΠΣ και τα ΣΧΟΟΑΠ, καθώς και οι πολεοδομικές μελέτες κατ' επέκταση, με τη σημερινή τους μορφή, είναι επαρκή για την αναπτυξιακή προώθηση των ΟΤΑ;*

**Απάντηση :** Το θεσμικό πλαίσιο παραγωγής τους είναι ικανοποιητικό σε σημαντικό βαθμό, ωστόσο δεν μπόρεσαν, στις περισσότερες περιοχές της χώρας μας να παραχθούν Ρυθμιστικά Σχέδια, ΓΠΣ και ΣΧΟΟΑΠ ανάλογα των αναγκών. Οι καθυστερήσεις είναι απεριγράπτες από την έναρξη σχεδιασμού έως την έγκριση και θεσμοθέτηση.

Στην περιοχή μας δεν έχει ολοκληρωθεί το Ρυθμιστικό και η τελική του μορφή μετά τη δημόσια διαβούλευση δεν μας είναι γνωστή. Όπως είναι φυσικό καθυστερεί και η σύσταση του Οργανισμού Ρυθμιστικού, που θα έλυνε πολλά προβλήματα. Το Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο πρέπει να αναθεωρηθεί επειγόντως, δεδομένου ότι το από 25 ετών εγκεκριμένο είναι σε σημαντικό βαθμό ανεπίκαιρο.

Άμεσα, επίσης, πρέπει να αξιοποιηθεί κάθε πρόταση του νέου ΓΠΣ για την χωροθέτηση των χρήσεων, δεδομένου ότι οι υφιστάμενες ζώνες οικιστικού ελέγχου είναι εξαιρετικά πρόχειρα σχεδιασμένες και δεν δίνουν λύση στις ανάγκες της περιοχής.

**Ερώτηση 4<sup>η</sup> :** *Από την εμπειρία του «Καποδίστρια», πιστεύετε ότι ο «Καλλικράτης», θα ξεπεράσει τα όποια εμπόδια και θα κάνει ένα ακόμη βήμα για την ανάπτυξη των ΟΤΑ σε επίπεδο πολεοδομίας;*

**Απάντηση :** Πιστεύω ότι ο «Καποδίστριας» ήταν ένα εξαιρετικά δειλό και απρόσφορο εγχείρημα. Οι περιφερειακοί δήμοι δεν διέθεταν ούτε οργάνωση, ούτε ανθρώπινο δυναμικό. Πολλοί εξ' αυτών είχαν τεράστια διοικητικά όρια με μηδαμινό πληθυσμό.

Στα πολεοδομικά ζητήματα το μόνο που μπορούσε να περιμένει κανείς ήταν η έκφραση άποψης. Νομίζω ότι έπρεπε να είχαν παραμείνει οι παλιές κοινότητες ως βήμα άμεσης αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας και η οργάνωσή τους να γίνει στη βάση των «εδαφικών συμβουλίων περιοχής», με κοινές τεχνικές και οικονομικές υπηρεσίες, εξειδικευμένο προσωπικό κλπ.

Ο «Καλλικράτης» είναι ένα βήμα στο κενό, εσπευσμένο και απρογραμματίστο και δεν εγγυάται κατά την γνώμη μου ομαλότερη συνέχεια σε κανένα τομέα, άρα και στον πολεοδομικό σχεδιασμό. Υπαγορεύθηκε από οικονομικά και μόνο κριτήρια, στα πλαίσια εξασφάλισης πόρων. Για πολύ μεγάλο χρονικό διάστημα θα υπάρχει σύγχυση αρμοδιοτήτων και αδυναμία αποτελεσματικής λειτουργίας.

Για τα Πολεοδομικά ζητήματα έχω την άποψη ότι πρέπει να περιέλθουν στη δικαιοδοσία και αρμοδιότητα Οργανισμών, όπως ο Οργανισμός Ρυθμιστικού. Θα πρέπει όλη η χώρα να καλυφθεί από αντίστοιχους Οργανισμούς. Ο ρόλος των ΟΤΑ πρέπει να είναι διακριτικός και να διασφαλίζει την έκφραση άποψης των πολιτών. Σε καμία περίπτωση ο αιρετός να μην μετατρέπεται σε «ειδικό» και παντογνώστη.

**Ερώτηση 5<sup>η</sup> :** *Ο τρόπος που λειτουργούν σήμερα οι υφιστάμενες υπηρεσίες, πολεοδομίες κατά κύριο λόγο, μπορούν να ανταπεξέλθουν στις νέες αρμοδιότητες των ΟΤΑ, σύμφωνα με το πρόγραμμα «Καλλικράτης»;*

**Απάντηση :** Σύμφωνα με όσα αναφέραμε πιο πάνω, όχι. Δεν πιστεύω ότι ήταν τελικά επωφελής η ανάληψη της ευθύνης λειτουργίας πολεοδομικών γραφείων από τους ΟΤΑ. Παρατηρήθηκε συχνά το φαινόμενο οι αιρετοί, όχι μόνο να υπαγορεύουν στα Πολεοδομικά Γραφεία να ενεργήσουν κατά παράβαση της κείμενης νομοθεσίας, αλλά να υπογράφουν οι Δήμαρχοι ή Αντιδήμαρχοι οικοδομικές άδειες.

Άλλωστε, ο θεσμός των Πολεοδομικών Γραφείων, με την μορφή που έχουν στην Ελλάδα, είναι αναχρονιστικός και παγκόσμια «πατέντα». Υπάρχουν πολλά ευρωπαϊκά μοντέλα οργάνωσης ανάλογων υπηρεσιών και θα ήταν χρήσιμο να ακολουθηθούν.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6

---

### ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Ο ρόλος που καλούνται σήμερα να εκπληρώσουν οι ΟΤΑ είναι πολύπλευρος, καθώς τα προβλήματα που έχουν να αντιμετωπίσουν είναι σύνθετα. Οι εξελίξεις στο διεθνές περιβάλλον είναι ραγδαίες και τους αναγκάζουν να είναι περισσότερο ευέλικτοι, και ενήμεροι, ώστε να αξιοποιούν τις προσφερόμενες δυνατότητες, έξω από τις καθιερωμένες αρμοδιότητες για την ανάπτυξη καινοτόμων δράσεων σε κάθε επίπεδο της τοπικής ζωής.

Η ΤΑ δεν μπορεί σήμερα και δεν πρέπει να περιορίζεται στις οριοθετημένες από το θεσμικό πλαίσιο αρμοδιότητες. Είναι υποχρεωμένη σύμφωνα και με το Σύνταγμα να ασκεί διοίκηση στο σύνολο των τοπικών υποθέσεων και να στοχεύει στην ικανοποίηση των τοπικών αναγκών.

Είναι επίσης σαφές, ότι όσες αρμοδιότητες και πόροι και να αποδοθούν στους ΟΤΑ, δεν θα ευδοκιμήσουν αν δεν εκσυγχρονιστεί ο τρόπος λειτουργίας τους και οργάνωσής τους. Το γραφειοκρατικό μοντέλο οργάνωσης που χαρακτηρίζεται από την ιεραρχική δόμηση, τη λειτουργία σύμφωνα με κανόνες και διατάξεις, τον κάθετο και οριζόντιο καταμερισμό εργασίας παρουσιάζει προβλήματα δυσκαμψίας, τυπολατρίας και μηχανιστικής αντιμετώπισης των διαφόρων θεμάτων. Αυτή η μορφή οργάνωσης

είναι επαρκής για την αντιμετώπιση ορισμένης κατηγορίας θέματα - προβλήματα, απλά και τυποποιημένα, αλλά δεν είναι βέβαιο ότι μπορεί να αντιμετωπίσει τα σύγχρονα πολύπλοκα προβλήματα που αφορούν την αστική ανάπτυξη.

Σήμερα μία σειρά δυνάμεις πιέζουν τους ΟΤΑ, για μια νέα οργάνωση και ένα λειτουργικό εκσυγχρονισμό. Τέτοιες δυνάμεις είναι:

- Τα οξυμένα και σύνθετα περιβαλλοντικά, κοινωνικά και οικονομικά προβλήματα
- Οι αυξημένες απαιτήσεις των τοπικών αρχών στο πλαίσιο της εταιρικής σχέσης με την ΕΕ (συγχρηματοδότηση προγραμμάτων)
- Η σημερινή οικονομική κατάσταση που απαιτεί αποδοτικότερη διαχείριση και ιεράρχηση επιλογών
- Η εξάπλωση και χρήση νέων τεχνολογιών
- Τα ίδια τα προβλήματα και οι αδυναμίες στη λειτουργία των ΟΤΑ, αλλά και το νέο, σε αντιλήψεις, ανθρώπινο δυναμικό των ΟΤΑ (αιρετοί, εργαζόμενοι, σύμβουλοι)
- Η κριτική που ασκείται στο φαινόμενο της γραφειοκρατίας και της λειτουργίας του δημόσιου τομέα

Ασκείται λοιπόν μία πίεση προς τους ΟΤΑ, ώστε να ανταποκρίνονται καλύτερα στις τοπικές ανάγκες, αφομοιώνοντας και αξιοποιώντας την πληροφόρηση από το διαρκώς μεταβαλλόμενο εξωτερικό περιβάλλον, για τη διαμόρφωση νέων στρατηγικών και πολιτικών. Αυτό απαιτεί μία διεπιστημονική προσέγγιση των προβλημάτων, επιστημονική υποστήριξη των πολιτικών οργάνων και συμμετοχότερους τρόπους διοίκησης. Η λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης σήμερα, θα πρέπει να κινηθεί, ώστε να συνδυάσει το τεχνοκρατικό μοντέλο με τον πολιτικό και συμμετοχικό χαρακτήρα του προγραμματισμού στους ΟΤΑ. Πρέπει να στηθούν εκείνες οι δομές τυπικές ή άτυπες, που με στόχο την τοπική ανάπτυξη, θα βοηθήσουν στην αξιοποίηση πληροφορίας και τη συνεργασία με το ευρύτερο περιβάλλον των ΟΤΑ (ΕΕ - Κράτος), τοπικούς και υπερτοπικούς φορείς.

Σήμερα στους περισσότερους Δήμους, δεν λειτουργεί ειδική υπηρεσία για τον πολεοδομικό σχεδιασμό και τις εφαρμογές του και όταν υπάρχει, η οργάνωσή της είναι συνυφασμένη με την εξάρτησή της από την τεχνική υπηρεσία, που την προσανατολίζει σε στενά «τεχνική» και διεκπεραιωτική λειτουργία και «υποτίμηση» ζητημάτων του σχεδιασμού της πόλης. Η κύρια ενασχόληση των υπηρεσιών αυτών, στην συντριπτική



πλειοψηφία τους, είναι η έκδοση οικοδομικών αδειών, η διεκπεραίωση υποθέσεων ατομικού ενδιαφέροντος και σπάνια, αποσπασματικές εφαρμογές και παρεμβάσεις στην πόλη.

Η προώθηση και υλοποίηση του πολεοδομικού σχεδιασμού αλλά και του περιβαλλοντικού σχεδιασμού είναι θέματα αναπτυξιακού σχεδιασμού και προγραμματισμού του Δήμου και είναι αναγκαίο να υπάρχει μία ειδική υπηρεσία σε κάθε Δήμο που να ασχολείται με τα θέματα αυτά, διεπιστημονικά στελεχωμένη, με εξειδικευμένα τμήματα - γραφεία, που να αντιστοιχούν στην πολυπλοκότητα των σημερινών προβλημάτων, τα οποία έχουν να αντιμετωπίσουν οι ΟΤΑ και να ανταποκρίνονται - προσαρμόζονται και αξιοποιούν τις εξελίξεις στο εξωτερικό και εσωτερικό περιβάλλον του Δήμου. Σε πολιτικό επίπεδο, απαιτείται ο συντονισμός μέσω μιας ειδικής επιτροπής αιρετών, ενώ η συμμετοχή των τοπικών φορέων και των πολιτών θα βοηθήσει στη συνειδητοποίηση του ρόλου του σχεδιασμού στην τοπική ανάπτυξη και ίσως κινητοποιήσει την τοπική κοινωνία και προσελκύσει επενδύσεις για την εφαρμογή.

Η σύνταξη, έγκριση και ενεργοποίηση ενός κυλιόμενου ετήσιου αλλά και μεσοπρόθεσμου προγράμματος δράσης για την εφαρμογή του σχεδιασμού είναι βασική προϋπόθεση για την προσέλκυση χρηματοδοτήσεων. Τα διάφορα κοινοτικά προγράμματα δίνουν προτεραιότητα στη συμπληρωματικότητα έργων και δράσεων και στην ολοκληρωμένη μορφή των έργων με πολλαπλασιαστικά αποτελέσματα για όλη την πόλη.

Από τη διεθνή εμπειρία, διαπιστώνεται ότι η πολεοδομία και η σχετική νομοθεσία προσανατολίζεται, σταδιακά από τα τέλη της δεκαετίας του 1970 σε περιορισμένες επεμβάσεις στο χώρο και σε πιο ευέλικτα και μεσοβραχυπρόθεσμα σχέδια, πάντα όμως στο πλαίσιο ενός γενικότερου σχεδιασμού και προγραμματισμού. Ο αστικός σχεδιασμός, ως ένα νέο σύστημα ρυθμίσεων «χωρικού σχεδιασμού» έρχεται να ισχυροποιηθεί δίπλα στον αστικό προγραμματισμό, ο οποίος εκφράζεται μέσω ενός μακροπρόθεσμου πλαισίου ρύθμισης, ρυθμιστικό σχέδιο, δομικό σχέδιο, ή όπως αλλιώς ορίζεται.

Ο σχεδιασμός της πόλης αναλαμβάνει, σε κάθε ιστορική συγκυρία, να προωθήσει διαφορετικές οικονομικές σκοπιμότητες και κοινωνικές διεκδικήσεις. Σήμερα η κατεύθυνση ως προς τον σχεδιασμό των πόλεων, έχει ενταχθεί στο πλαίσιο της παγκοσμιοποίησης της οικονομίας και τον διατοπικό ανταγωνισμό.

Με βάση την διεθνή εμπειρία, ο δημόσιος Τομέας παρεμβαίνει στη διαμόρφωση του χώρου, την προβολή του και τη θεσμική ρύθμιση, διαμορφώνοντας έτσι το αρχικό πλαίσιο για την προσέλκυση ιδιωτικών κεφαλαίων. Παύει να λειτουργεί ρυθμιστικά, αλλά ουσιαστικά παρέχει υπηρεσίες στις επιχειρήσεις.

Το ερώτημα που τίθεται είναι κατά πόσο, με τις συνθήκες που διαμορφώνονται, ο σχεδιασμός υποτάσσεται στη λογική της αγοράς και εκφυλίζεται ο κοινωνικός του χαρακτήρας. Ο ρόλος της ΤΑ στο νέο αυτό σύστημα σχεδιασμού είναι καθοριστικός. Η ελληνική ΤΑ οφείλει να εκσυγχρονιστεί να ξεπεράσει τα λειτουργικά και οργανωτικά της προβλήματα και να αναπτύξει ένα νέο ρόλο για τη δραστηριοποίηση της τοπικής κοινωνίας, εξασφαλίζοντας τη στήριξη (επιστημονική - τεχνική) των πρωτοβουλιών που εκδηλώνονται, την επαρκή εκπροσώπηση των τοπικών κοινωνικών ομάδων, κοινωνική συνοχή, έγκαιρη πληροφόρηση και με τελικό στόχο την τοπική ανάπτυξη.

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

### Ελληνόγλωσση

**Ανδρικοπούλου, Ε., Γιαννάκου, Α., Καυκαλάς, Γ., Πιτσιάβα – Λατινοπούλου Μ., (2007),** Πόλη και Πολεοδομικές Πρακτικές για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη, Κριτική, Αθήνα.

**Αραβαντινός, Αθ. (2007),** Πολεοδομικός Σχεδιασμός : για μια βιώσιμη ανάπτυξη του αστικού χώρου, Συμμετρία, Αθήνα

**Βαρβαρέζου, Ε., (1999),** «Τοπική Αυτοδιοίκηση και Πολεοδομικός Σχεδιασμός στην Ελλάδα: Μεταπτυχιακή Διπλωματική Εργασία», Βόλος.

**Βάσιλα, Α. (2009),** Η Αθήνα ως μητρόπολη : Τάσεις μετασχηματισμού, εμπορευματοποίηση της πόλης, ανακατατάξεις σε κοινωνικό και πολεοδομικό ιστό, Διπλωματική Εργασία, ΕΜΠ, Αθήνα

**Γιαννακούρου, Γ. (1999),** «Το θεσμικό πλαίσιο του σχεδιασμού των πόλεων στην Ελλάδα: Ιστορικές μεταμορφώσεις και σύγχρονα αιτήματα» στο Οικονόμου Δ., Πετράκος Γ. Η ανάπτυξη των Ελληνικών Πόλεων, Διεπιστημονικές Προσεγγίσεις Αστικής Ανάλυσης και Πολιτικής, Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας - Gutenberg, Βόλος

**Γοσποδίνη, Α., Χριστοπούλου, Ο., Ψυχάρης, Γ. (επ.) (2000),** Δεκαεπτά Κείμενα για το Σχεδιασμό, τις Πόλεις και την Ανάπτυξη: Συλλογικός Τόμος για τα Δέκα Χρόνια Λειτουργίας του Τμήματος Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας, Βόλος, 2000.

**ΕΣΥΕ,** Απογραφή πληθυσμού 2001

**Ευστρατίου, Π-Μ. (2003)** «Η αναίρεση του σχεδίου πόλεως στην ελληνική διοικητική πρακτική», Νόμος και Φύση, [www.nomosphysis.org.gr](http://www.nomosphysis.org.gr)

**ΙΤΑ, (2006),** «Πολεοδομικός Σχεδιασμός: Προβλήματα εφαρμογής και προτάσεις μεταρρύθμισης», Έκθεση Επιστημονικής Επιτροπής, Αθήνα.

**Καραδήμου - Γερολύμπου, Α. (1987)** «Μεταρρυθμιστικές αντιλήψεις στην οργάνωση των αστικών χώρων. 1917-1920», Σύγχρονα Θέματα, τεύχος 39, σ. 55 - 60.

**Κοντογιάννη, Χ. (1998),** 'Η Πολεοδομική Πολιτική στην Ελλάδα: Μεταπτυχιακή Διπλωματική Εργασία', Βόλος.

**ΚΕΔΚΕ (2005),** Πόλις: ο νέος ρόλος των ΟΤΑ μέσα από τα ΓΠΣ και τις ολοκληρωμένες παρεμβάσεις, Πρακτικά Διημερίδας, Θεσσαλονίκη, 25-26 Νοεμβρίου 2005

**Λαλένης, Κ., (2003),** «Από τις Λαϊκές Συνελεύσεις στους Φορείς Εταιρικών Σχέσεων Ιδιωτικών και Δημόσιων Συμφερόντων: Ανασκόπηση των Συμμετοχικών Διαδικασιών στον Πολεοδομικό Σχεδιασμό στην Ελλάδα κατά την τελευταία 20ετία», Εισήγηση στο Συνέδριο «Κοινωνία και Πόλη» Συνδέσμου Κοινωνιολόγων Κύπρου, Λευκωσία, 20-23 Μαρτίου.

**Μαντουβάλου, Μ. και Μπαλλά, Ε. (2003),** «Ο (μη;) σχεδιασμός του χώρου στην Ελλάδα: κοινωνικοί προσδιορισμοί και πολιτικές διαστάσεις», Νόμος και Φύση, [www.nomosphysis.org.gr](http://www.nomosphysis.org.gr)

**Ν. Δ/γμα 17-7-23,** «Περί σχεδίων πόλεων, κωμών και συνοικισμών του Κράτους και οικοδομής αυτών», ΦΕΚ 228 Α', 16.8.1923.

**Ν. 947 (1979),** «Περί Οικιστικών Περιοχών», ΦΕΚ 169 Α', 26.7.79.

**Ν. 1337 (1983),** «Επέκταση των πολεοδομικών σχεδίων. Οικιστική ανάπτυξη και σχετικές ρυθμίσεις», ΦΕΚ 33 Α', 4.3.1983.

**Ν. 2508 (1997),** «Βιώσιμη οικιστική ανάπτυξη των πόλεων και οικισμών της χώρας και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ 124 Α', 11/13.6.1997.

**Ντοκόπουλος, Δ. (2007),** «Από τον Ν.Δ. 17-7-23 στον Ν. 2508/97», Εισήγηση στο Συνέδριο «Χωροταξικός και Πολεοδομικός Σχεδιασμός. Όρος ζωής για την Κέρκυρα» ΤΕΕ τμ. Κέρκυρας / Ν.Α. Κέρκυρας, Κέρκυρα, 16 Μαρτίου

**Οικονόμου, Δ. (1998),** Παρατηρήσεις για το Ν. 2508/97 για μια Βιώσιμη Οικιστική Ανάπτυξη, Τόπος, Τεύχος 13, Αθήνα

**Οικονόμου, Δ. (1999/2002),** Πολεοδομία : Θεωρία, Τεχνικές, Πολιτική Πανεπιστημιακές παραδόσεις, Βόλος

**Οικονόμου, Δ., Πετράκος, Γ. (1999),** «Πολιτικές οικιστικής ανάπτυξης και Πολεοδομικής οργάνωσης στην Ελλάδα» στο *Η ανάπτυξη των Ελληνικών Πόλεων, Διεπιστημονικές Προσεγγίσεις Αστικής Ανάλυσης και Πολιτικής*, Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας - Gutenberg, Βόλος

**Οικονόμου, Δ. (2000),** Το Ρυθμιστικό Σχέδιο της Αθήνας: Εμπειρίες κι προοπτικές, στο «25 κείμενα για τη χωροταξία το σχεδιασμό» Πανεπιστημιακές εκδόσεις Θεσσαλίας, Βόλος

**Οικονόμου, Δ. κ.α. (2001),** Ο Διεθνής ρόλος της Αθήνας: Σημερινή κατάσταση και στρατηγική για την ανάπτυξή του, Πανεπιστημιακές εκδόσεις Θεσσαλίας, Βόλος

**Οικονόμου, Δ. (2006),** Σημειώσεις Πολεοδομικής Πολιτικής, Πανεπιστημιακές παραδόσεις, Βόλος

**Πρακτικά Διεθνούς Συνεδρίου (1996)**, Αθήνα – Αττική : Στρατηγικός σχεδιασμός για μια βιώσιμη ανάπτυξη, ΟΡΣΑ, Αθήνα

**Πυργιώτης, Γ., Γιαννακούρου, Γ., Οικονόμου, Δ. κ.ά. (2000)**, *Πολιτική γης στην Ελλάδα*, Τελική έκθεση ερευνητικού προγράμματος ΥΠΕΧΩΔΕ, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας.

**Μπάτσιου, Β. (2010)**, «Σχέδιο Νόμου ‘Καλλικράτης’: Σχέση με το χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό – προγραμματισμό», Έγγραφο ΣΕΠΟΧ προς τον Υπουργό Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης

**Σολιδάκης, Ι. (2002)**, Ρυθμιστικό Σχέδιο Βόλου: Μεθοδολογική και Πραγματολογική Προσέγγιση, Διπλωματική Εργασία, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, Βόλος

**Σύλλογος Ελλήνων Πολεοδόμων και Χωροτακτών – Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας (2006)**, Χωρικός σχεδιασμός και αναπτυξιακός προγραμματισμός των ΟΤΑ : ο ρόλος των ΓΠΣ - ΣΧΟΟΑΠ, Πορίσματα Ημερίδας, Αθήνα, 31.05.2006

**Τσουκαλά, Α. (2005)**, «Προβλήματα Εφαρμογής των Εργαλείων Πολεοδομικού Σχεδιασμού: Εισήγηση», Ηράκλειο:ΤΕΕ/ΤΑΚ.

**Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας (2005)**, Μελέτη επιπέδων σχεδιασμού του χώρου και σχετικών διαδικασιών θεσμοθέτησης στην Ελλάδα, Έκθεση ομάδας εργασίας .

**Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας (2005)**, Δομή και λειτουργία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Αρμοδιότητες και συμμετοχή στο σχεδιασμό του χώρου, Έκθεση ομάδας εργασίας.

**Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας (2005)**, Μελέτη συστημάτων και επιπέδων σχεδιασμού σε χώρες της Ευρώπης, Έκθεση ομάδας εργασίας.

**Τζίκια-Χατζοπούλου, Α. (2003)**, Πολεοδομικό Δίκαιο, Πανεπιστημιακές Εκδόσεις ΕΜΠ.

**Χριστοφιλόπουλος, Δ. (2002)**, Πολιτιστικό περιβάλλον- Χωρικός Σχεδιασμός και Βιώσιμη Ανάπτυξη, Π.Ν. Σάκκουλας.

## **Ξενόγλωσση**

**CEMR – CEC (Council of European Municipalities and Regions – Commission of the European Communities) Recite: Atelier IV, Network “Strategy for medium-sized cities”, 1994**, Guide line for realization of strategic development plans in medium – sized cities. CEMR, Lisbon.

**Commission of the European Communities (2000)**, The EU compendium of spatial planning systems and policies. Greece, Regional development studies, 28 G, Luxembourg: CEC.

**Daloz, (1992)**, Code de l' Urbanisme, DALLOZ, Paris

**Hall, P. (1993)**, Cities of Tomorrow: An intellectual History of Urban Planning and Design in the Twentieth Century, Oxford: Blackwell.

**Healey, P. (1996)**, "Planning through debate: the communicative turn in planning theory", στο Cambell, S. και Fainstein, S., (επιμ.), Readings in Planning Theory, Oxford: Blackwell Publishers, σσ. 234-257.

**Lalenis, K. (2000)**, "Local administration and urban planning in Greece in the turn of the century: developments, conflicts and perspectives" presentation at Annual Congress 'Planning at a Turning Point', Brno, Czech Republic, July 2000.

**Lalenis, K. (2001)**, "Planning by Decree": Incompatibilities of Planning Laws and Planning Policies in Greece, during the 20th Century. Analysis, Perspectives.', presentation at WPSC Shanghai 2001, Planning at the Turn of the Century, Shanghai, China, July 2001.

**Lalenis, K., Liogkas, V. (2002)**, 'Reforming Local Administration in Greece to achieve decentralization and effective management of space: the failure of good intentions', presentation at 3rd Mediterranean Social and Political Research Meeting, Montecatini Terme and Florence, 20-24 March 2002.

**Tsoulouvis, L. (1987)**, Aspects of Statism and Planning in Greece. International Journal of Urban and Regional Research, Vol. II, No 4.

#### **Διαδικτυακοί Τόποι**

<http://www.minenv.gr>

<http://www.domiki.gr>

<http://www.wikidot.gr>

[www.nomosphysis.org.gr](http://www.nomosphysis.org.gr)



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ  
ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ



004000104047

