



ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Χωρική διερεύνηση του φαινομένου της Αστικής Διάχυσης

Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ
ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΥΠΑΙΘΡΟΥ

ΕΚΠΟΝΗΣΗ
ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΣ ΠΕΡΔΙΚΗΣ

ΕΠΙΒΛΕΠΟΝΤΕΣ ΚΑΘΗΓΗΤΕΣ
ΔΗΜΗΤΡΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΟΥ
ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΣ ΛΑΛΕΝΗΣ

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

ΒΟΛΟΣ, 2010

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

Αριθ. Εισ.: 8136/1

Ημερ. Εισ.: 01-03-2010

Δωρεά: Συγγραφέα

Ταξιθετικός Κωδικός: ΠΤ – ΜΧΠΠΑ

2010

ΠΕΡ

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Χωρική διερεύνηση του φαινομένου της Αστικής Διάχυσης

Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ
ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΥΠΑΙΘΡΟΥ

ΕΚΠΟΝΗΣΗ

ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΣ ΠΕΡΔΙΚΗΣ

ΕΠΙΒΛΕΠΟΝΤΕΣ ΚΑΘΗΓΗΤΕΣ

ΔΗΜΗΤΡΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΟΥ

ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΣ ΛΑΛΕΝΗΣ

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

ΒΟΛΟΣ, ΦΕΒΡΟΥΑΡΙΟΣ 2010



Φεβρουάριος, 2010

Χωρική διερεύνηση του φαινομένου της Αστικής Διάχυσης

Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ
ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΥΠΑΙΘΡΟΥ

ΕΚΠΟΝΗΣΗ
ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΣ ΠΕΡΔΙΚΗΣ

ΕΠΙΒΛΕΠΟΝΤΕΣ ΚΑΘΗΓΗΤΕΣ
ΔΗΜΗΤΡΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΟΥ
ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΣ ΛΑΛΕΝΗΣ

Μακέτα εξωφύλλου: Νικόλαος Δαλάκης

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Περιεχόμενα
Κατάλογος Πινάκων
Κατάλογος Σχημάτων

ΜΕΡΟΣ Α'

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: ΘΕΩΡΗΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

1.1 Η έννοια	11
1.2 Οι καταβολές του όρου	12
1.3 Δυσκολίες απόδοσης του όρου	12
1.4 Ορισμός της διάχυσης	13

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: ΤΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΤΗΣ ΔΙΑΧΥΣΗΣ

2.1 Τα αίτια της διάχυσης	26
2.1.1 Θεωρητική προσέγγιση	29
2.1.2 Εμπειρική προσέγγιση	37
2.1.3 Συνδυασμός θεωρητικής και εμπειρικής προσέγγισης – Αντιληπτικά μοντέλα	40
2.1.4 Περαιτέρω ανάλυση μεμονωμένων χαρακτηριστικών	44
2.1.5 Επιλογές του σχεδιασμού	47
2.2 Χωρικά χαρακτηριστικά της αστικής διάχυσης	56
2.3 Οι επιπτώσεις της διάχυσης	57
2.3.1 Οικολογικά Κόστη	58
2.3.2 Οικονομική βιωσιμότητα	59
2.3.3 Χωρικός διαχωρισμός και κοινωνική σύγκλιση	60
2.3.4 Θετικές επιπτώσεις της διάχυσης	61

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: ΑΣΤΙΚΗ ΔΙΑΧΥΣΗ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ

3.1 Προαστικοποίηση vs Διάχυση	66
--------------------------------------	----

3.2 Ευρώπη vs ΗΠΑ	67
3.3 Διάχυση στην Ευρώπη.....	69
3.3.1 Μεγέθυνση των ευρωπαϊκών αστικών περιοχών	72
3.3.2 Χωρική αποτύπωση της εξέλιξης του αστικού πληθυσμού.....	73
3.3.3 Μορφολογική αποτύπωση της αστικής διάχυσης.....	77
3.3.4 Τέσσερα προφίλ αστικής διάχυσης.....	79

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΜΕΡΟΣ Β'

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: ΑΣΤΙΚΗ ΔΙΑΧΥΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

4.1 Τα δομικά χαρακτηριστικά της χωρικής πολιτικής και ανάπτυξης στην Ελλάδα	91
4.2 Το θεσμικό πλαίσιο για την οικοδομική αξιοποίηση των εκτός σχεδίου περιοχών και οι μηχανισμοί προστασίας τους.	100
4.2.1 Ακραίος αστικό χώρος: επεκτάσεις του σχεδίου πόλης με το διάταγμα του 1923 και ο νόμος 947/79 για τις οικιστικές περιοχές.	104
4.2.2 Η Επιχείρηση Πολεοδομικής Ανασυγκρότηση και ο ν. 1337/1983: ακραίος αστικός χώρος και επεκτάσεις του σχεδίου πόλης με ΓΠΣ και ΠΜ	108
4.2.3 Οικοδομικοί συνεταιρισμοί.....	113
4.2.4 Η Οικιστική πολιτική την περίοδο 1990-93	114
4.3 Αυθαίρετη δόμηση.....	120
4.3.1 Τα χαρακτηριστικά της αυθαίρετης δόμησης και οι επιπτώσεις της στον ύπαιθρο χώρο.....	122
4.3.2 Ενδιαφέρουσες θεωρητικές προσεγγίσεις	122
4.3.3 Εμπειρική ανάλυση για την Ελλάδα.....	126
4.4 Χρονογραφία της αστικής διάχυσης στην Ελλάδα	134
4.5 Το παράδειγμα της Θεσσαλονίκης.....	135
4.6 Αυθαίρετη αστικοποίηση στην Ελλάδα. Η άλλη όψη ενός γνωστού προβλήματος	142
4.7 Τα χαρακτηριστικά της αστικής διάχυσης στην Ελλάδα	144
4.7.1 Αυθαίρετη δόμηση.....	148
4.7.2 Παραθεριστική κατοικία	148

4.7.3 Αμμώδεις ακτές	149
4.7.4 Δείκτης ευημερίας	149
4.7.5 Έμμεσο πληθυσμιακό δυναμικό	149
4.7.6 Η μεταβολή του πληθυσμού	150
4.7.7 Αστικός πληθυσμός	150
4.7.8 Επεκτάσεις σχεδίων πόλεων	151
4.8 Χωρικά χαρακτηριστικά της αστικής διάχυσης στην Ελλάδα	151

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: Η ΡΥΘΜΙΣΗ ΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ ΚΑΙ ΤΩΝ ΧΡΗΣΕΩΝ ΓΗΣ ΤΗΣ ΥΠΑΙΘΡΟΥ

5.1 Οι ρυθμίσεις της δόμησης και των χρήσεων γης στην ύπαιθρο	155
5.2 Συνέπειες από τη νόμιμη εκτός σχεδίου δόμηση	158

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6: Ο ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΤΗΣ ΥΠΑΙΘΡΟΥ

6.1 Εισαγωγή	162
6.2 Διαμόρφωση της υπαίθρου μέσω σχεδιασμού του ευρύτερου χώρου: Χωροταξικό σχεδιασμός	165
6.2.1 Περιοχές Ειδικών Χωρικών Παρεμβάσεων	166
6.2.2 Περιοχές Οργανωμένης Ανάπτυξης Παραγωγικών Δραστηριοτήτων	167
6.2.3 Σχέδια Ολοκληρωμένων Αστικών Παρεμβάσεων	170
6.2.4 Ειδικές Χωροταξικές Μελέτες	171
6.2.5 Προβλήματα που παρουσιάζουν τα σχέδια χρήσεων γης	172
6.3 Διαμόρφωση της υπαίθρου μέσω του πολεοδομικού σχεδιασμού και της οικιστικής ανάπτυξης	173
6.3.1 Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο	178
6.3.2 Σχέδιο Χωρικής και Οικιστικής Οργάνωσης Ανοικτής Πόλης	181
6.3.3 Περιοχή Ειδικά Ρυθμιζόμενης Πολεοδόμησης	182
6.3.4 Ζώνη Οικιστικού Ελέγχου	183
6.3.5 Ειδικότερες Περιπτώσεις	185
6.4 Διαμόρφωση της υπαίθρου μέσω ειδικών παρεμβάσεων στον αστικό-περιαστικό και αγροτικό χώρο	186
6.4.1 Σχέδιο Ανάπτυξης Περιοχών Δεύτερης Κατοικίας	186

6.4.2 Βιομηχανικές και Επιχειρηματικές Περιοχές	187
6.4.3 Περιοχές Τουριστικής Ανάπτυξης	190
6.4.4 Ειδικές Περιβαλλοντικές Μελέτες	193
6.5 Εκτός Σχεδίου Δόμηση	193
6.6 Διαδικασίες δόμησης της υπαίθρου στο διεθνή χώρο	194

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7: Η ΡΥΘΜΙΣΗ ΤΩΝ ΧΡΗΣΕΩΝ ΓΗΣ ΣΤΟΝ ΕΞΩΑΣΤΙΚΟ ΧΩΡΟ

7.1 Εισαγωγή.....	201
7.2 Η ρύθμιση των χρήσεων γης στο διεθνή χώρο	207
7.3 Η Ρύθμιση των χρήσεων γης στην Ελλάδα.....	212
7.3.1 Καθεστώς ιδιοκτησίας γης.....	212
7.3.2 Ο προορισμός της εκτός σχεδίου ιδιοκτησίας	213
7.3.3 Προστατευόμενες χρήσεις	216
7.4 Βασικές αρχές πολιτικής χρήσεων γης	217
7.5 Ρυθμίσεις του σχεδιασμού των χρήσεων γης στον εξωαστικό χώρο	222

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΣΧΗΜΑΤΩΝ

Εικόνα 1: Το χωρικό πρότυπο των περιοχών "desa kota" όπως προτάθηκε από τον McGee.....	33
Εικόνα 2: <i>The three Magnets theory</i>	36
Εικόνα 3: Μετασχηματισμοί νότιο-ανατολικού τμήματος της περιφέρειας της Θεσσαλονίκης - από χώρο πρωτογενούς σε πλήρως αστικοποιημένο χώρο.....	105
Εικόνα 4: Διαγράμματα ιδεών πολεοδομικής οργάνωσης για την ανασυγκρότηση των ελληνικών πόλεων.....	109
Εικόνα 5: Ποιοτικά και χωρικά πρότυπα του φαινομένου της αυθαίρετης δόμησης.....	130
Εικόνα 6: Χωρική κατανομή της έντασης του φαινομένου της αυθαίρετης δόμησης στους νομούς της Ελλάδας για την περίοδο 1997-2006.....	131
Εικόνα 7: Αυθαίρετη δόμηση / εντάξεις στο σχέδιο ανά νομό.....	131
Εικόνα 8: Η σχέση μεταξύ αυθαίρετης δόμησης και της θεσμικής αστικοποίησης.....	132
Εικόνα 9: Θεσσαλονίκης, 1850.....	135
Εικόνα 10: Δυτικός και Ανατολικός τομέας - Δομημένο περιβάλλον το 2006.....	137
Εικόνα 11: Βόρειο-δυτικός τομέας - Δομημένο περιβάλλον το 1978 και το 2006.....	138
Εικόνα 12: Ανατολικός τομέας - Δομημένο περιβάλλον το 1978 και το 2006.....	138
Εικόνα 13: Αναθεωρήσεις του ορίου σχεδίου πόλεως στην εξεταζόμενη περίοδο για τον βορειο-δυτικό τομέα.....	140
Εικόνα 14: Αναθεωρήσεις του ορίου σχεδίου πόλεως στην εξεταζόμενη περίοδο για τον ανατολικό τομέα.....	141
Εικόνα 15: Χωρική κατανομή της έντασης του φαινομένου της αστικής διάχυσης στους νομούς της Ελλάδας, για το έτος 1990.....	147

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΠΙΝΑΚΩΝ

Πίνακας 1: Ποσοστιαία πληθυσμιακή εξέλιξη στην Ολλανδία	73
Πίνακας 2: Ποσοστιαία πληθυσμιακή εξέλιξη στη δυτική Σουηδία	74
Πίνακας 3: Ποσοστιαία πληθυσμιακή εξέλιξη στη βόρεια Αγγλία.....	74
Πίνακας 4: Ποσοστιαία πληθυσμιακή εξέλιξη στην Ελβετία	75
Πίνακας 5: Αίτια της αποκέντρωσης/αποαστικοποίησης	76
Πίνακας 6: Τυπολογίες αστικής ανάπτυξης	78
Πίνακας 7: Βασικός μηχανισμός παραγωγής χώρου και οικιστικής ανάπτυξης.....	97
Πίνακας 8: Συνέπειες του κυκλώματος της αυθαίρετης δόμησης.....	98
Πίνακας 9: Βασικές εξελίξεις της νομοθεσίας για την εκτός σχεδίου δόμηση κατοικίας	101
Πίνακας 10: Εκτός σχεδίου δόμηση - Αναδρομική παρουσίαση διατάξεων	103
Πίνακας 11: Ρυθμίσεις της δόμησης και των χρήσεων γης της υπαίθρου	156
Πίνακας 12: Συνέπειες από τη νόμιμη εκτός σχεδίου δόμηση.....	159
Πίνακας 13: Σύγκριση πυκνοτήτων δόμησης, ως συνέπεια της νόμιμης εκτός σχεδίου δόμησης	160
Πίνακας 14: Σχέδια και χωρικό επίπεδο	163
Πίνακας 15: Η διάρθρωση του συστήματος πολεοδομικού σχεδιασμού σύμφωνα με τους νόμους 1337/83 και 2508/97	175
Πίνακας 16: Διαδικασίες δόμησης της υπαίθρου στο διεθνή χώρο	195
Πίνακας 17: Σενάρια επίδρασης των όρων της εντός και της εκτός σχεδίου δόμησης στην εκμετάλλευση των γηπέδων	205
Πίνακας 18: Το συνολικό σύστημα ταξινόμησης, κωδικοποίησης και ελέγχου των χρήσεων γης	226
Πίνακας 19: Βασικές (περιφερειακές) χρήσεις και κατηγορίες χώρου	227
Πίνακας 20: Αναλυτικές χρήσεις γης.....	230
Πίνακας 21: Ειδικές χρήσεις γης.....	229

ΜΕΡΟΣ Α '

"Μπορεί να υποστηριχθεί ότι η ύπαιθρος αλλάζει ταυτότητα. Η σχέση αστικού – εξωαστικού χώρου βρίσκεται σε φάση επαναπροσδιορισμού."

Ιστορικά ο άνθρωπος ανέδειξε έναν αγροτικό τρόπο ζωής. Τον 20ο αιώνα ωστόσο η τάση αυτή μεταστρέφεται. Καταγράφονται σημαντικές ροές ανθρώπων προς τα αστικά κέντρα, τάση η οποία παρατηρείται μέχρι και τις μέρες μας. Η αστικοποίηση είναι πλέον παγκόσμιο φαινόμενο παρουσιάζοντας ανησυχητικά μεγέθη κυρίως στις αναπτυσσόμενες χώρες. Αποτέλεσμα του φαινομένου αυτού είναι η αύξηση των πόλεων τόσο σε αριθμό όσο και σε μέγεθος. Σε πολλές μάλιστα περιπτώσεις η ποσοστιαία αύξηση του πληθυσμού συνοδεύεται από μεγαλύτερη κατ' αντιστοιχία αύξηση της αστικοποιημένης γης. Οι πόλεις σήμερα αποτελούν σταυροδρόμια στις ροές των ανθρώπων, της πληροφορίας, της οικονομίας κ.α.. Οι υποδοχείς στους οποίους ο άνθρωπος συνδυάζει κατοικία και εργασία είναι όλο και λιγότεροι, ισχυρίζεται ο Nigel Harris (Ellis και Harris, 2004).

Τα τελευταία χρόνια, τα χωρικά όρια της πόλης έχουν καταστεί ιδιαίτερα δυσδιάκριτα. Ο εξωαστικός χώρος μετασχηματίζεται και μετατρέπεται σε πεδίο εξυπηρέτησης ετερογενών χρήσεων (Burchell κ.ά., 1998; EEA, 2006) και δραστηριοτήτων ακολουθώντας τις περισσότερες φορές ένα φαινομενικά τυχαίο, μη σχεδιασμένο πρότυπο. Τα γεωμετρικά μοντέλα αστικής ανάπτυξης των αρχών του περασμένου αιώνα, αδυνατούν να προσεγγίσουν τη σύγχρονη πραγματικότητα των πόλεων και δυσκολεύονται να περιγράψουν τα νέα πρότυπα αστικής μεγέθυνσης (Μινέττος, 2009). Οι παραπάνω τάσεις έχουν εισάγει τη σχέση αστικού και εξωαστικού χώρου σε μία νέα φάση, η οποία χαρακτηρίζεται από την αύξηση του μεγέθους και τον εμπλουτισμό των τύπων των ροών μεταξύ των δύο κατηγοριών χώρου (EEA, 2006). Αρκετοί ερευνητές υποστηρίζουν ότι τα όρια μεταξύ του αστικού και εξωαστικού χώρου τείνουν να καταρρεύσουν (Burchell κ.ά., 1998). Αυτό οφείλεται όχι τόσο στην φυσική μεγέθυνση των αστικών μορφωμάτων, όσο στο φαινόμενο της "αστικής διάχυσης", δηλαδή της ανάδυσης αστικών μορφωμάτων στον ευρύτερο υπαίθρο χώρο και όχι μόνο στον περιαστικό.

Η *αστική διάχυση* είναι ένα από τα βασικότερα ζητήματα τα οποία αντιμετωπίζουν οι πόλεις σήμερα. Παρόλο που παρατηρείται εκτενείς αναφορά στη βιβλιογραφία δεν υπάρχει κοινή θεώρηση τόσο των χαρακτηριστικών όσο και των επιπτώσεων του φαινομένου. Ο όρος διάχυση θα λέγαμε ότι είναι ένας όρος ομπρέλα, περιλαμβάνοντας πολλές αποτυπώσεις αστικής χωρικής δομής. Πράγματι, ο όρος στερείτε κοινός αναγνωρισμένου ορισμού, απολαμβάνοντας έτσι μεθοδική προσέγγιση από τον εκάστοτε μελετητή (Audirac, Shermeyen και Smith, 1990).

Παρόλο που στους κόλπους της επιστημονικής κοινότητας, ο σαφής ορισμός του φαινομένου παραμένει ένα πεδίο διαμόρφωσης διαφορετικών απόψεων (Fujita, 1996; Burchell κ.ά., 1998; EEA, 2006), η πλειοψηφία των ερευνητών συμφωνούν ότι το φαινόμενο χαρακτηρίζεται από τρία βασικά στοιχεία:

- τη μεγάλη χωρική διασπορά αστικών δραστηριοτήτων και μορφών στον ευρύτερο εξωαστικό χώρο,
- τις εμπορικές γραμμικές αναπτύξεις κατά μήκος μεταφορικών αξόνων, και
- την εμφάνιση μεγάλων εκτάσεων με αστικά μορφώματα χαμηλής πυκνότητας, προσανατολισμένες κατά κανόνα σε μία χρήση (π.χ. κατοικία, τουρισμός, βιομηχανία κ.α.).

Με διαφορετική ίσως ένταση αλλά παρόμοια χαρακτηριστικά, τα παραπάνω πρότυπα παρατηρούνται τόσο στις αναπτυγμένες όσο και στις αναπτυσσόμενες χώρες.

Επίσης τα πρότυπα αυτά παρατηρούνται τόσο σε χώρες που διαθέτουν μακρά παράδοση στον πολεοδομικό σχεδιασμό, και ως εκ τούτου έχουν σχηματίσει ένα αξιόλογο σύστημα σχεδίων του χώρου (αστικού αλλά και εξωαστικού) όσο και σε χώρες με λιγότερο ανεπτυγμένο σύστημα χωρικού σχεδιασμού (Μινέττος, 2009).

Σε ορισμένες περιπτώσεις, οι διαδικασίες διάχυσης οδηγούν προς την κατεύθυνση της δημιουργίας ενός νέου εξωαστικού χώρου, περισσότερο ομογενοποιημένου και ταυτόχρονα ρευστού, όπου ο ανταγωνισμός των χρήσεων γης δημιουργεί νέες μορφές αστικού τοπίου και νέα κοινωνικά πρότυπα καθημερινότητας (Μινέττος, 2009). Θα μπορούσε να υποστηριχθεί δηλαδή ότι η αστική διάχυση μεταβάλλει όχι μόνο τις χρήσεις γης της υπαίθρου αλλά επίσης και τις περιβαλλοντικές ισορροπίες και τις κοινωνικές μορφές διαβίωσης (Glaeser και Kahn, 2004). Η ανάδυση τοπίων όπου οι αγροτικές και μη αγροτικές δραστηριότητες σχηματίζουν πολύπλοκες περιφερειακές χωρικές συνθέσεις, συνεπάγεται μια νέα πραγματικότητα τόσο για τα συστατικά στοιχεία του φυσικού περιβάλλοντος όσο και για τα κοινωνικά ποιοτικά χαρακτηριστικά, όπως οι μορφές εργασίας, οι αντιλήψεις και οι συνήθειες της καθημερινότητας (Μινέττος, 2009).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ

1

ΘΕΩΡΗΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

1.1 Η έννοια

"...Η διάχυση για την πλειονότητα των ανθρώπων είναι σαν την πορνογραφία: είναι δύσκολο να της προσδώσουν ορισμό, αλλά εύκολο να την αντιληφθούν. Η διάχυση είναι συνδεδεμένη με τη ταχεία περιαστική μεγέθυνση, αλλά η μεγέθυνση δεν συνεπάγεται διάχυση. Είναι ένα πρότυπο ανάπτυξης το οποίο συνεπάγεται χιλιόμετρα ασφάλτου μεταξύ της εργασίας και της κατοικίας, της εργασίας και του σχολείου, των υπηρεσιών και της κατοικίας συνδεδεμένα όλα μεταξύ τους με το ιδιωτικό αυτοκίνητο. Είναι ένα πρότυπο το οποίο δύναται εύκολα και ταχύτατα να αντιγραφεί και να αναπαραχθεί με τη μαζική κατασκευή κατοικίας. Η διάχυση προτρέπει των απαραίτητων υποδομών που θα την υποστηρίξουν, ήτοι τεχνικές υποδομές ή συμπληρωματικές χρήσεις. Μετατρέπει την αγροτική γη σε οικόπεδα, δρόμους και θέσεις στάθμευσης, και συνεπάγεται ρυθμούς αστικοποίησης της αγροτικής γης οι οποίοι δεν συμβαδίζουν με τους ρυθμούς της πληθυσμιακής αύξησης."

Η κυριολεκτική επεξήγηση του όρου «διάχυση», θα σήμαινε τη φυσική εξάπλωση της πόλης και των περιχώρων της πέρα των ορίων της, καταλαμβάνοντας δηλαδή την αγροτική γη στην περιφέρεια της. Η πολεοδομική ωστόσο ερμηνεία του όρου θα προσέδιδε σε αυτόν την πολυπλοκότητα του ως φαινόμενο καθώς, θα δύναται να απομονωθούν διαφορετικά χαρακτηριστικά σε διαφορετικές συνθήκες. Οι αρχικές προσεγγίσεις του όρου, του απέδιδαν την εκτεταμένη κατανάλωση του χώρου με έναν μη ελεγχόμενο τρόπο και μία χαρακτηριστικά άναρχη πολεοδομική αποτύπωση, οδηγώντας σε ελλιπή οργανικά πολεοδομικά στοιχεία, όπως οι κατάλληλα συνδυασμένες χρήσεις γης, η μονοδιάστατη από και προς μετακίνηση συνδεδεμένη κατά κανόνα με το ιδιωτικό αυτοκίνητο και ο κοινωνικός διαχωρισμός. Η απόδοση αυτή του όρου, θα λέγαμε ότι δεν έχει διαφοροποιηθεί σημαντικά. Ο όρος, διάχυση, οφείλει την ύπαρξη του στον *Earle Draper*, ενός από τους πρώτους πολεοδόμους των Ηνωμένων Πολιτειών, υπογραμμίζοντας τον προβληματισμό του το 1937 (Black, 1996).

"Perhaps diffusion is too kind of word...in bursting its bounds; the city actually sprawled and made the countryside ugly, uneconomic (in terms of services) and doubtful social value"

1.2 Οι καταβολές του όρου

Ο όρος "διάχυση" πρωτοχρησιμοποιήθηκε το 1937 από τον *Earle Draper* στα πλαίσια ενός εθνικού συνεδρίου πολεοδόμων (Wassmer, 2002), ως μια αντιαισθητική και αντιοικονομική οικιστική δομή. Οι πολεοδόμοι έκτοτε χρησιμοποίησαν τον όρο για να χαρακτηρίσουν μια αστική ανάπτυξη η οποία προκαλούσε ανεπιθύμητες κοινωνικές επιπτώσεις. Οι οικονομολόγοι του χώρου επίσης υιοθέτησαν τον όρο προσθέτοντας του τα δομικά στοιχεία των ανεπιθύμητων αστικών μορφωμάτων όπως, "διάσπαρτη", "*leapfrogging*" ή "γραμμική" ανάπτυξη. Τη δεκαετία του 90' το «φαινόμενο» πλέον της αστικής διάχυσης υιοθετήθηκε και από άλλες επιστήμες, καθώς, η συζήτηση για την αντιμετώπιση του φαινομένου αναδυόταν.

Ο Small (2000) παραθέτει την άποψη ότι ο όρος προσεγγίζεται ως ιατρικό σύμπτωμα. Όπως χαρακτηριστικά διατυπώνει, η διάχυση προσεγγίζεται ως κάποια ασθένεια, η οποία γίνεται αντιληπτή από τα ανεπιθύμητα συμπτώματά της, και ενώ πολλές θεραπείες προτείνονται, φαίνεται να μην υπάρχει μια δομημένη κατανόηση των πραγματικών αιτιών και μηχανισμών που την ωθούν. Καθώς ο όρος «επινοήθηκε» στις Ηνωμένες Πολιτείες αρχικά αποτέλεσε θέμα προβληματισμού στην εγχώρια βιβλιογραφία. Η Ευρωπαϊκή ήπειρος έχοντας τη φήμη των πυκνοδομημένων πολυλειτουργικών πόλεων, με ανάμειξη χρήσεων γης και πολεοδομική βαρύτητα των ιστορικών κεντρικών πυρήνων, υστέρησε της επιστημονικής συζήτησης. Ωστόσο, τα τελευταία χρόνια η συζήτηση αυτή περιλήφθηκε και στην ευρωπαϊκή κοινότητα, καθώς τα προβλήματα μεγέθυνσης των αστικών περιοχών οδήγησαν σε αναδιοργάνωση της σχέσης αστικού – αγροτικού χώρου, παρουσιάζοντας συχνά την εικόνα ενός διάσπαρτου πάζλ.

1.3 Δυσκολίες απόδοσης του όρου

Όπως ειπώθηκε και παραπάνω είναι κοινώς αποδεκτή η δυσκολία απόδοσης της έννοιας της αστικής "διάχυσης". Ο Cervero (2000) υποστηρίζει ότι η «... *διάχυση για την πλειονότητα των ανθρώπων είναι σαν την πορνογραφία: είναι δύσκολο να της προσδώσουν ορισμό, αλλά εύκολο να την αντιληφθούν.*». Πολλοί υποστηρίζουν ότι η διάχυση είναι πολύ γενικόλογη σύλληψη. Συγκεκριμένα «...ο όρος είναι τόσο

διαφορετικά χρησιμοποιημένους που στερείται συγκεκριμένου ορισμού καθιστώντας την οριοθέτηση του έναν μεθοδολογικό προβληματισμό.» (Audirac κ.ά., 1990).

Υπάρχουν πολλές αιτίες για τις δυσκολίες αυτές. Πρώτον, ο όρος χρησιμοποιείται από διαφορετικά πεδία (λ.χ. διαφορετικά επιστημονικά πεδία). Δεύτερον, ο όρος είναι τόσο ευρύς που αφήνει μεγάλα περιθώρια διαφοροποιήσεων στην απόδοση του. Τρίτον, τα αίτια, τα χαρακτηριστικά και οι συνέπειες της διάχυσης συχνά φαίνεται να συγχέονται. Τέταρτον, είναι πολύ δύσκολο να διαφοροποιηθεί και να απομονωθεί η αστική διάχυση από προγενέστερες έννοιες όπως η «αστική μεγέθυνση», η «περιαστικοποίηση», ο «ακραίος αστικός χώρος» κ.α.. Πέμπτον, δεν υπάρχει κοινά αποδεκτός τρόπος μέτρησης της διάχυσης πιθανά εξαιτίας της έλλειψης κοινός αποδεκτού ορισμού. Και έκτον ο όρος χρησιμοποιείται για να περιγράψει τόσο μια δεδομένη κατάσταση όσο μία διαδικασία, γεγονός το οποίο προκαλεί πρόσθετες δυσκολίες.

Η αστική διάχυση δύναται να υιοθετηθεί διαφορετικά καθώς τα ιδεατά των πόλεων και της πολεοδομικής σκέψης ποικίλουν από χώρα σε χώρα. Τα αίτια των διαφορετικών και συχνά συγκρουόμενων αποδόσεων του όρου μπορεί να αποδοθούν στην έλλειψη μιας διεθνούς συγκριτικής βάσης δεδομένων για την παρακολούθηση της αστικής εξέλιξης, στην διαφορετικότητα των αστικών συστημάτων, και στη διαφορετική απόδοση εννοιών και ορισμών. **Η αντίληψη του φαινομένου προϋποθέτει τον διαχωρισμό μεταξύ των αιτιών και των επιπτώσεων. Η χωρική αποτύπωση του ωστόσο, είναι συνδυαστικό αποτέλεσμα και των δύο¹.** Η αλληλεπίδραση αυτή μεταξύ των αιτών και των επιπτώσεων καθιστά ιδιαίτερα δύσκολο τον στόχο του απόλυτου διαχωρισμού τους. **Οι αστικές διαδικασίες δεν αποτυπώνονται απόλυτα στις αστικές δομές. Είναι σύνηθες οι αστικές δομές να επέρχονται των αλλαγών στις κοινωνικές, οικονομικές, πολιτικές κ.α. διαδικασίες.**

1.4 Ορισμός της διάχυσης

Επιχειρήθηκε μία έμμεση απόδοση του όρου. Αναφέρθηκε, ότι η διάχυση είναι μία έννοια η οποία δύναται να προσεγγισθεί και να αποδοθεί με ποικίλους τρόπους. Θα προσπαθήσουμε να αποδώσουμε και να κατηγοριοποιήσουμε τους διάφορους ορισμούς του φαινομένου, καθώς και το βασικό προβληματισμό ο οποίος ενυπάρχει πίσω από

¹ Η διατύπωση αυτή έγκειται κυρίως στο γεγονός όπως θα δούμε παρακάτω, ότι ένας συνήθης τρόπος προσέγγισης του φαινομένου είναι βάση του χωρικού του αποτυπώματος.

κάθε κατηγορία ορισμού. Η σημαντικότητα της προσπάθειας αυτής δεν έγκειται μόνο στην κατανόηση της διαφοροποίησης των ορισμών, αλλά και στην μεταγενέστερη δυνατότητα δημιουργίας ποσοτικών μοντέλων απόδοσης του φαινομένου.

Ο Siedentrop (2005) αναφέρει πέντε αρκετά διαφορετικούς τρόπους ορισμού της έννοιας:

1. Ορισμός της έννοιας *συναρτήσεως της πυκνότητας του αστικού ιστού*: οι ορισμοί αυτοί νοούν τη διάχυση ως χαμηλές πληθυσμιακές πυκνότητες και λειτουργική αποδιοργάνωση του αστικού συστήματος.²
2. Ορισμός της έννοιας ως *διαδικασία αποκέντρωσης των αστικών λειτουργιών*, σε συνδυασμό με την χωρική *διάχυση* εξάπλωση/διάχυση των αστικών χρήσεων στην αγροτική γη.³
3. Ορισμός της έννοιας *βάσει χαρακτηριστικών μορφών και δομών* που δημιουργούνται στον οικιστικό/αστικό χώρο. Η διάχυση στη περίπτωση αυτή νοείται ως διαδικασία η οποία μετατρέπει προγενέστερες μονοπυρηνικές συμπαγής δομές σε ασυνεχείς πολυκεντρικές και διάχυτες οικιστικές δομές (Glaeser κ.ά., 2000; Torrens και Alberti, 2000).
4. Ορισμός της έννοιας *βάσει επιπτώσεων στις χρήσεις γης* (Ewing 1997; Downs, 1999).
5. Ορισμός της έννοιας *βάσει των στόχων του σχεδιασμού*, όπου η διάχυση νοείται ως μη σχεδιασμένη αστική ανάπτυξη η οποία δεν συμβαδίζει με τους στόχους χωρικής ανάπτυξης (Gassner, 1978).

Θα λέγαμε ότι στους παραπάνω ορισμούς, η διάχυση αποδίδεται ως ένα πολυδιάστατο φαινόμενο.

Ο Galster (2001), αντιλαμβάνεται τη διάχυση ως μια κατάσταση χρήσεων γης και παραθέτει ότι οι προσεγγίσεις του πολυδιάστατου αυτού φαινομένου δύναται να προκύπτουν από κριτήρια αισθητικής, αποτελεσματικότητας, ισορροπίας και περιβάλλοντος. Αναλύοντας τις προσεγγίσεις αυτές παραθέτει:

1. Δύναται να αποδώσουμε τη διάχυση ως παράδειγμα αποτελέσματος, όπως το Λος Άντζελες το οποίο έχει συνδεθεί με το φαινόμενο. Ο Geddes (1997) το

² Προσεγγίσεις αυτού του τύπου μπορούν να εντοπισθούν στα (Glaeser και Kahn, 2003) και (Fulton κ.ά., 2001).

³ Προσεγγίσεις του τύπου αυτού μπορούν να εντοπισθούν στα (Glaeser κ.ά., 2003) και (Ruain, 2003).

χαρακτηρίζει ως «*ασυνεχές ad hoc χωρικό αποτέλεσμα, χωρίς κεντρικό πυρήνα, χωρική και λειτουργική ολοκλήρωση.*».

2. Δύναται να αποδώσουμε τη διάχυση με κάποια αισθητικά κριτήρια. αντιλαμβανόμενοι ενδεχομένως το φαινόμενο ως μια ανάπτυξη αντιαισθητικής δομής. Ο Clawson (1962) χρησιμοποιεί επίθετα στην περιγραφή του φαινομένου.
3. Δύναται να αποδώσουμε τη διάχυση βάσει *externalities*. Οι προσεγγίσεις αυτές υπογραμμίζουν τις επιπτώσεις του φαινομένου, στις χρήσεις γης, το περιβάλλον, τις κοινωνικές δομές κ.λπ. (Downs 1998).
4. Δύναται να αποδώσουμε τη διάχυση ως αποτέλεσμα μιας ανεξάρτητης μεταβλητής. Στην περίπτωση αυτή η διάχυση θα μπορούσα να ορισθεί ως το αποτέλεσμα για παράδειγμα επιλογών της πολιτικής γης, της πολιτικής χρήσεων γης κ.λπ., (Black 1996; Burchell κ.ά., 1998).
5. Η διάχυση δύναται να αποδοθεί βάσει των χωρικών αποτυπώσεων και δυναμικών των χρήσεων γης. Οι Altshuler και Gomez (1993), καθώς και οι Harvey και Clark (1965), ορίζουν την έννοια ως συνεχή αστική ανάπτυξη με σχεδόν μοναδική τη χρήση κατοικίας χαμηλής πυκνότητας στα όρια των μητροπολιτικών περιοχών, ως γραμμική ανάπτυξη κατά μήκος βασικών οδικών αρτηριών και ως διάσπαρτη ανάπτυξη σε μη αστικοποιημένη γη (θεσμικά και/ή ανθρωπογεωγραφικά) δημιουργώντας ένα ανομοιογενή χώρο.
6. Η διάχυση δύναται επίσης να προσδιορισθεί ως μία διαδικασία ανάπτυξης. Όπως υπογραμμίσθηκε και παραπάνω η διάχυση είναι ένα στάδιο σε μια διαδικασία ανάπτυξης και όχι μια στατική κατάσταση. Αρκετοί συγγραφείς επιχειρηματολογούν ότι το φαινόμενο δύναται να αντιστραφεί σε μη διάχυτη (=συμπαγή) δομή ενισχύοντας τις πυκνότητες και τη πολυλειτουργικότητα. **Ωστόσο στη βιβλιογραφία δεν προσδιορίζεται το πότε η επέμβαση αυτή θα πρέπει να γίνει.**

Ήδη υπογραμμίσθηκε η πολυδιάστατη φύση του φαινομένου. Οι προσπάθειες απόδοσης του όρου ωστόσο, αφήνουν μεγάλα περιθώρια συνδυασμών και αοριστολογίας. Δεν απαντάται το ζήτημα της ποσοτικοποίησης, των κριτηρίων και πολύ περισσότερο της ιεραρχημένης κατάταξης τους. Είναι πράγματι όλες οι παράμετροι ικανές και απαραίτητες για να χαρακτηρίσουμε μια οικιστική δομή ως διάχυση; Χρειαζόμαστε ένα ελάχιστο αριθμό των κριτηρίων αυτών για να καταλήξουμε με σιγουριά στη διάγνωση της ασθένειας;

Ο Galster κ.α., (2001), ορίζουν τη διάχυση ως μια μορφή χρήσεων γης σε μια οικιστική ενότητα η οποία παρουσιάζει χαμηλούς δείκτες σε οχτώ (8) κριτήρια στα οποία καταλήγουν, στη προσπάθεια τους να δημιουργήσουν μία κλίμακα με τα επίπεδα/στάδια της διάχυσης προσδίδοντας της ποσοτικά και ποιοτικά χαρακτηριστικά. Απομονώνοντας τα συμπεράσματα τους έχουμε:

1. *Πυκνότητα*: ως ποσοτικό χαρακτηριστικό προσδίδοντας τη δυνατότητα κατάταξης του φαινομένου με κλίμακα.
2. *Συνέχεια*: ως συνδυασμός ποσοτικού και ποιοτικού χαρακτηριστικού. Η διάχυση μπορεί αν είναι συνεχής ή να παρουσιάζει ασυνέχειες. Δύναται δηλαδή να απομονωθεί και να μετρηθεί ο βαθμός στον οποίο μία χωρική ενότητα παρουσιάζει ασυνέχειες στον ιστό της.
3. *Συγκέντρωση*: ως ένα ποιοτικό χαρακτηριστικό το οποίο περιγράφει το βαθμό στον οποίο οι αναπτύξεις είναι χωροθετημένες δυσανάλογα, παρά διάχυτες ομοιόμορφα.
4. *Clustering*: ως ένα ποιοτικό χαρακτηριστικό, καθώς η διάχυση παρατηρείται συχνά να δημιουργεί clusters, που σημαίνει ότι δεν καταλαμβάνει παρά μόνο ένα μικρό ποσοστό της διαθέσιμης έκτασης της εκάστοτε χωρικής ενότητας υποδοχής/εξωαστικού χώρου⁴.
5. *Κεντρικότητα*: ως ένα ποιοτικό χαρακτηριστικό, όπως το φαινόμενο είναι σχεδόν συνυφασμένο με την αλλοίωση της κεντρικότητας.
6. *Πυρηνικότητα*: ως ένα ποιοτικό χαρακτηριστικό που περιγράφει τη μονοπυρηνική ή πολυπυρηνική δομή μιας χωρικής ενότητας.
7. *Ανάμειξη χρήσεων*: ως ένα ποιοτικό χαρακτηριστικό. Η διάχυση είναι μια διαδικασία η οποία προάγει τη μονολειτουργικότητα και των διαχωρισμό των χρήσεων γης.
8. *Εγγύτητα*: ως ένα ποσοτικό χαρακτηριστικό το οποίο αποδίδει το βαθμό στον οποίο οι διάφορες χρήσεις γης είναι σε χωρική εγγύτητα μεταξύ τους. Πολύ συγγραφείς αποδίδουν τις αρνητικές externalities στην έλλειψη εγγύτητας που οδηγεί η διάχυση.

⁴ Βέβαια αυτό αναφέρεται κυρίως στα χαρακτηριστικά του φαινομένου στις Αγγλο-αμερικάνικες πόλεις. Στην Ελλάδα, το πρώτο κύμα διάχυσης είχε τον χαρακτήρα cluster. Το δεύτερο κινήθηκε περισσότερο σε πιο διάσπαρτες δομές, με χαρακτηριστικά cluster εξαιτίας των ιδιαιτεροτήτων του χώρου (παραλιακά μέτωπα ως απολήξεις ορεινών όγκων, ορεινός χαρακτήρας της χώρας κ.α.).

Ο Longley κ.ά., (2002) τονίζουν ότι τα χαρακτηριστικά που αναλύθηκαν προηγουμένως ενυπάρχουν ταυτόχρονα στις διάφορες εκφάνσεις του φαινομένου. Σύμφωνα με τους παραπάνω, το φαινόμενο δύναται καλύτερα να αποδοθεί ως εξής:

- Βασιζόμενοι σε δομές οι οποίες αποδίδουν το βαθμό της διάχυσης και όχι τη καθεαυτή χωρική αποτύπωση της. Ο Longley κ.ά., (2002) *υποστηρίζουν ότι η διάχυση είναι μια κλίμακα χωρικών μορφωμάτων, ξεκινώντας από τις συμπαγείς στις απόλυτα διάχυτες*. Τα χωρικά αυτά μορφώματα ποικίλουν από τη συνεχή αστική μεγέθυνση, ή τη γραμμική ανάπτυξη μέχρι τη «διάσπαρτη διάχυση» (Ewing, 1994; Pendall, 1999).
- Βασιζόμενοι στις χρήσεις γης, με συγκεκριμένες μορφές χρήσεων γης να χρησιμοποιούνται για να ορίσουν τη διάχυση. Έρευνα (TRB 1998) παραθέτει ως ενδεικτικά, την χαμηλής πυκνότητας κατοικία, τα εμπορικά κέντρα κ.α. πάντα με χαρακτηριστικά αμιγούς διάταξης των χρήσεων. *Θα συνοψίζαμε τις τυπολογίες αυτές υπό το: αναπτύξεις χαμηλής πυκνότητας με απόλυτο διαχωρισμό χρήσεων*. Σύμφωνα με τον Downs (1999), οι ορισμοί βάσει των χρήσεων γης υιοθετούνται λιγότερο σε σύγκριση με αυτούς βασιζόμενους στις μορφές.
- Βασιζόμενοι στις επιπτώσεις. Την προσέγγιση αυτή εισήγαγε πρώτος ο Ewing (1994) και ανέπτυξε αργότερα ο Johnson (2001). Το βασικό τους επιχείρημα είναι ότι, καθώς η διάχυση αλλά και οι λοιπές αστικές μορφές είναι δύσκολο να διαχωριστούν, είναι προτιμότερο να περιγράφονται από τις αρνητικές τους επιπτώσεις. Για παράδειγμα, η έλλειψη προσβασιμότητας σε διαφορετικές χρήσεις γης ήτοι η έλλειψη πολυλειτουργικού αστικού χώρου είναι επίπτωση της διάχυσης. Με άλλα λόγια η διάχυση ορίζεται από τα κόστη της.
- Ορισμοί του φαινομένου βασιζόμενοι στην πυκνότητα⁵, κριτήριο το οποίο χρησιμοποιείται με ιδιαίτερη συχνότητα στην απόδοση της έννοιας.

Ο Chin (2002) ομοίως διαχωρίζει τους ορισμούς της διάχυσης βάσει των παραπάνω τεσσάρων συνιστωσών.

Της αστική δομής Των χρήσεων γης Των επιπτώσεων Της πυκνότητας

⁵Επί το πλείστον οι ορισμοί της διάχυσης που βασίζονται στη πυκνότητα, την ορίζουν ως το πηλίκο των κατοίκων μιας περιοχής προς την έκταση της περιοχής αυτής, αριθμός που αποδίδει την ένταση χρήσης της γης.

Ωστόσο, πρέπει να ειπωθεί ότι αν και οι συνιστώσες αυτές χρησιμοποιούνται συχνά σε θεωρητικό επίπεδο στη συζήτηση για τη διάχυση, είναι παραδεκτό το ότι παρουσιάζουν σημαντικά προβλήματα.

Ως προς την αστική δομή, η αστική διάχυση αναγνωρίζεται ως το αντίθετο αποτέλεσμα του ιδεατού προτύπου της «συμπαγούς πόλης». Κάθε παρέκκλιση από το ιδεατό αυτό πρότυπο με τη μορφή της εξωαστικής ανάπτυξης νοείται ως αστική διάχυση, ήτοι από τη συνεχή χωρικά, περιαστική ανάπτυξη, τις γραμμικές αναπτύξεις κατά μήκος αξόνων μέχρι τη «*leapfrog*» και διάσπαρτη ανάπτυξη (Ewing, 1994; Pendall, 1999; Razin και Rosentraub, 2000; Peiser, 2001). Από τα δεδομένα αυτά γίνεται αντιληπτό ότι η διάχυση ως προς την αστική δομή είναι περισσότερο μία κλίμακα παρά κάποια απόλυτη δομή. Θα λέγαμε δηλαδή ότι στο ένα άκρο της κλίμακας, τοποθετείτε η συμπαγής πόλη, ενώ στο άλλο η "διάσπαρτη" και η "*leapfrog*" ανάπτυξη. Θα είχαμε δηλαδή μία κλίμακα η οποία θα είχε ως μεταβλητή το πόσο συμπαγής είναι η εκάστοτε ανάπτυξη.

Αρχομένης από το συμπαγές άκρο της κλίμακας για πρώτη φορά το φαινόμενο της διάχυσης θα παρατηρούνταν ως περιαστική ανάπτυξη. Η περιαστική ανάπτυξη εκλαμβάνεται ως διάχυση στη βιβλιογραφία των δεκαετιών 50' και 60'. Αυτό ορίζεται ως μια συνεχής χωρικά μεγέθυνση υπαρχόντων αναπτύξεων ως προς κάποιο κεντρικό πυρήνα (Self, 1961; Gottmann και Harper, 1967; Hall, 1997).

Η σύγχρονη βιβλιογραφία δεν συνδυάζει αυτού του είδους τη δομή με το φαινόμενο της διάχυσης. Η "διάσπαρτη" ή, η "*leapfrog*" αστικοποίηση⁶ τοποθετούνται στο άλλο άκρο τη κλίμακας (Clawson, 1962; Harvey και Clark, 1965). Η δομή αυτή παρουσιάζει ασυνεχείς αναπτύξεις σε απόσταση από προϋπάρχοντες κεντρικούς πυρήνες διακοπτόμενες μεταξύ τους από αγροτική γη. Τις δομές αυτές, παρουσιάζει η σύγχρονη βιβλιογραφία ως αστική διάχυση, χωρίς να αποκλείει και ηπιότερες εκφράσεις. Ο Ewing (1994) σε μια λεπτομερέστερη προσέγγιση παραθέτει ότι η "*leapfrog*" ανάπτυξη συνδέεται με μονοπυρηνικές αστικές περιοχές, ενώ η "διάσπαρτη" δύναται να παρατηρηθεί σε πολυκεντρικές περιοχές. Οι Clawson και Hall (1973) κατατάσσουν και τη συμπαγή ανάπτυξη γύρω από μικρότερους πυρήνες που βρίσκονται σε κάποια απόσταση από τον κεντρικό αστικό πυρήνα στο φαινόμενο της διάχυσης. Αυτό ωστόσο παραπέμπει περισσότερο στην «πολυκεντρική» πόλη (η οποία δεν θεωρείται αποτέλεσμα διάχυσης), στην οποία ο κεντρικός πυρήνας εξυπηρετεί έναν

⁶ Με την ανθρωπογεωγραφική έννοια του όρου

αριθμό απομακρυσμένων τοπικών κέντρων. Πιθανά, η διάκριση μεταξύ των δύο παραπάνω εξαρτάται από το επίπεδο εξυπηρέτησης των κεντρικών πυρήνων, καθώς, και από τη σχέση που δημιουργεί η εξυπηρέτηση των περιαστικών υποδοχών με τον κεντρικό πυρήνα. Η γραμμικές αστικές δομές, όπως κυρίως η παρόδια δόμηση χαρακτηρίζονται επίσης ως διάχυση.

Το πρόβλημα το οποίο δημιουργείται με τους παραπάνω ορισμούς, έγκειται στο ότι ως διάχυση εκλαμβάνεται, και/είτε η συνεχόμενη περιαστική μεγέθυνση, και/είτε η ασυνεχής διάσπαρτη ανάπτυξη. Οι επιπτώσεις αυτών ωστόσο, είναι πολύ διαφορετικές.

Την απάντηση στο πρόβλημα αυτό έδωσαν οι Harvey και Clark (1965) οι οποίοι προσέγγισαν τη διάχυση όχι ως μια απόλυτη δομή αλλά ως μια *ροή ανάπτυξης* από την συμπαγή πλευρά της κλίμακας μέχρι και την διάσπαρτη καταλήγοντας στις εξής δομές:

Τα πρότυπα χρήσεων γης είναι το δεύτερο στοιχείο το οποίο χρησιμοποιείται για τον ορισμό του φαινομένου της διάχυσης. Οι ορισμοί οι οποίοι βασίζονται στο κριτήριο των χρήσεων γης, τείνουν να συνδέουν τη διάχυση με το χωρικό διαχωρισμό των χρήσεων. Χαρακτηριστικά τα οποία συνάδουν με αυτή τη βάση είναι η ανάπτυξη κατοικίας χαμηλής πυκνότητας, η ανεξέλεγκτη και κυρίως η ασυνεχής ανάπτυξη, ο καθορισμός αμιγούς κατοικίας, η ανάπτυξη εμπορικών κέντρων, η ανάπτυξη εμπορίου κατά μήκος οδικών αξόνων, βιομηχανικά κτίρια τα οποία αναπτύσσονται εκτός βιομηχανικών ζωνών, σχολεία και άλλα κτίρια κοινωφελών λειτουργιών καθώς και χρήσεις γης οι οποίες είναι χωρικά διαχωρισμένες. Οι ορισμοί ωστόσο οι οποίοι βασίζονται στο κριτήριο των χρήσεων γης είναι λιγότερο δημοφιλείς από αυτούς που βασίζονται στο κριτήριο της δομής, και συχνά φαίνονται οι πρώτοι να συνοδεύονται από κάποια περιγραφή των αστικών δομών (Downs, 1999; Johnson, 2001).

Ο εναλλακτικός των παραπάνω μεθόδων ορισμού του φαινομένου είναι οι επιπτώσεις του. Η ιδέα των Ewing (1994) και Johnson (2001) προσφέρει την εναλλακτική προσέγγιση πέρα αυτών που βασίζονται στα οικιστικά μορφώματα, και βασίζεται στην ιδέα ότι ο διαχωρισμός της διάχυσης από τις άλλες μορφές επέκτασης μπορεί να προκύψει βάσει των επιπτώσεων και της έντασης τους. Ωστόσο και στην περίπτωση αυτή παραμένει η δυσκολία απομόνωσης του φαινομένου της διάχυσης καθώς οι επιπτώσεις που το καθιστούν ανεπιθύμητο δεν προκύπτουν από τα τελικά μορφώματα καθαυτά. Ο Ewing (1994), παραθέτει το χαμηλό βαθμό προσβασιμότητας σε συμπληρωματικές αστικές χρήσεις και την έλλειψη κοινοχρήστων χώρων ως κριτήρια που δύναται να χρησιμοποιούν για τον χαρακτηρισμό της διάχυσης.

Ο Chin (2002) υποστηρίζει ότι η προσέγγιση αυτή εμπεριέχει τον κίνδυνου να χαρακτηριστεί κάθε ανάπτυξη με αρνητικές συνέπειες ως διάχυση. Πράγματι, το πρόβλημα το οποίο ενυπάρχει σε αυτό τον ορισμό είναι ότι αρκετά εύκολα οι περισσότερες αρνητικές επιπτώσεις διάφορων αστικών μορφωμάτων θα συνδεθούν με τη διάχυση, μετατρέποντας τη στον «*Εχθρό*» όπως χαρακτηριστικά την αποκάλεσε ο *Al Gore*.

Οι πιο πρόσφατοι ορισμοί όπως αυτός του Peiser (2001), προκρίνουν την αντίληψη της διάχυσης ως «...*ασυνεχής μονότονη ανάπτυξη, αναποτελεσματικής χρήσης της γης και κατασπατάλησης των φυσικών πόρων*». Στην ίδια κατεύθυνση ο Squires (2002) ορίζει τη διάχυση «...*ως πρότυπο αστικής και μητροπολιτικής μεγέθυνσης το οποίο οδηγεί στην εμφάνιση νέου αστικοποιημένου χώρου, χωρίς τα χαρακτηριστικά της παραδοσιακής πόλης, με ιδιαίτερα χαμηλές πυκνότητες και εξάρτηση από το ιδιωτικό αυτοκίνητο, αμέσως έξω από τα όρια των πόλεων*».

Ο Galster κ.ά., (2001), προτείνουν ότι ο όρος έχει ποικιλοτρόπως χρησιμοποιηθεί για να αποδώσει μορφές οικιστικής ανάπτυξης, διαδικασίες επέκτασης πέρα των λειτουργικών ορίων της πόλης⁷, αιτίες που οδηγούν σε συγκεκριμένες χωρικές και λειτουργικές αποτυπώσεις χρήσεων γης καθώς και τις συνέπειες των παραπάνω. Ως εκ τούτου, ορίζουν τη διάχυση ως μία μορφή χρήσεων γης σε μια αστικοποιημένη περιοχή η οποία προκρίνει χαμηλά επίπεδα συνδυασμού των οχτώ κριτηρίων που αναφέρθηκαν παραπάνω: α) *πυκνότητα*, β) *συνέχεια*, γ) *συγκέντρωση*, δ) *clustering*, ε) *κεντρικότητα*, στ) *πυρηνικότητα*, η) *ανάμειξη χρήσεων* θ) *εγγύτητα*, μέσα από έξι (6) διαφορετικές οπτικές γωνίες.

Το πλεονέκτημα του ορισμού αυτού είναι ότι περιλαμβάνει τις διάφορες θα λέγαμε εκφάνσεις της διάχυσης, καθώς αποδίδει την διάχυση ως *διαδικασίας ανάπτυξης* παρά ενός *στατικού αποτελέσματος*. Ωστόσο, θα λέγαμε ότι είναι πολύ απαιτητικός σε δεδομένα καθιστώντας τον μη λειτουργικό⁸.

⁷ Η άποψη αυτή θα μπορούσαμε να πούμε ότι αποτυπώνεται στην έννοια της λειτουργική αστικής περιοχής, η οποία συνδυάζει τις λειτουργίες με την περιοχή εξυπηρέτησης. Περισσότερο παρακάτω στην εμπειρική αντιληπτική προσέγγιση του φαινομένου.

⁸ Πιθανά, ο καθορισμός, συντελεστών στα επιμέρους κριτήρια θα εξασφάλιζε κάποια μαθηματική σχέση η οποία θα απέδιδε με λιγότερα δεδομένα, και με σχετική απόκλιση τα φαινόμενα.

1. Η διάχυση ως πρότυπο αστικής μεγέθυνσης / ανάπτυξης.
Αυτό θα συνεπάγετο αστικοποίηση κατά κανόνα, χαμηλής πυκνότητας, *leapfrogged*, απομακρυσμένη από κεντρικές λειτουργίες, με διαχωρισμό της κατοικίας από την περιοχή εργασίας.
2. Η διάχυση ως μία διαδικασία ανάπτυξης στην τάση της αστικής περιοχής να επεκταθεί.
Αυτό αποτυπώνει την διάχυση ως ενδιάμεσο στάδιο της τάσης επέκτασης μιας αστικής περιοχής. Ο όρος στην περίπτωση νοείται ως διαδικασία παρά μια χωρική αποτύπωση.
3. Η διάχυση ως χωρική αποτύπωση με κριτήριο την πυκνότητα μιας αστικής περιοχής.
Η ευχρηστία της προσέγγισης αυτής έγκειται στο ότι περιλαμβάνει όλα τα μοντέλα ανάπτυξης.
4. Η διάχυση ως αισθητική κριτική ενός αναπτυξιακού μοντέλου.
Ως κοινή ομολογία η διάχυση εκλαμβάνεται ως αισθητικά ανεπιθύμητο αποτέλεσμα με δυσδιάκριτες ασυνέχειες και ανοργάνωτα δομικά επίπεδα.
5. Η διάχυση ως αποτέλεσμα εξωγενών παραγόντων όπως η εξάρτηση από το ιδιωτικό αυτοκίνητο ή η απομόνωση χαμηλών κοινωνικών ομάδων.
Το κυκλοφοριακό, η υποβάθμιση του περιβάλλοντος, κυρίως φυσικού αλλά και ανθρωπογενούς, ο κοινωνικός διαχωρισμός, ο χωρικός διαχωρισμός της κατοικίας με την εργασία, η αστικοποίηση της αγροτικής γης κ.α. είναι ζητήματα του σύγχρονου αστικού τρόπου ζωής τα οποία συνδράμουν στο αποτέλεσμα της αστικής διάχυσης. Πρέπει να υπογραμμίσουμε ότι τα ζητήματα αυτά μάλλον περιγράφουν τι προκαλεί ή τι αναμένεται να προκαλέσει η διάχυση παρά το τι είναι.
6. Η αστική διάχυση ως αποτέλεσμα κάποιας ανεξάρτητης μεταβλητής όπως θα μπορούσε να είναι η δομή της τοπικής αυτοδιοίκησης, η έλλειψη σχεδιασμού - χωρικού αλλά και αναπτυξιακού-, ή οι επιλογές του χωρικού σχεδιασμού όπως είναι η εκτεταμένος καθορισμός αμιγών χρήσεων ως προς τις λειτουργίες αστικών περιοχών.

Από τα παραπάνω συμπεραίνεται μια ελαστικότητα στα κριτήρια που επιλέγονται για να προσεγγισθεί το φαινόμενο, οδηγώντας σε ποικίλες και συχνά επικαλυπτόμενες αποδόσεις του. Με τις επιλογές αυτές πιθανώς κάθε αστική δομή να

μπορεί να χαρακτηριστεί σε κάποιο βαθμό ως διάχυση. Και το ζήτημα που προκύπτει είναι ότι με τις υιοθετήσεις αυτές η καθεαυτή σύλληψη της έννοιας αναιρείται.

Οι οικονομολόγοι συνήθως χρησιμοποιούνε την έννοια του κοινωνικού κόστους για να προσδιορίσουν τη διάχυση. Για αυτούς η αστική μεγέθυνση και η αποκέντρωση ως καθαυτές δεν έχουν αρνητικό πρόσημο. Όπως υποστηρίζουν, η διάχυση παρουσιάζεται όταν η αποκέντρωση δημιουργεί μεγαλύτερα καθαρά κόστη από ότι θα υπήρχαν εάν η ανάπτυξη θα παρέμενε σε κεντρικότερες περιοχές (Harvey και Clark, 1965; Brueckner, 2000; Wassmer, 2005). Τα καθαρά οριακά κόστη συνεπάγονται επιπλέον ιδιωτικά κόστη σε νοικοκυριά και επιχειρήσεις για την εγκατάστασή τους στις αποκεντρωμένες περιοχές οδηγώντας σε μεγαλύτερες δημόσιες δαπάνες. Καθώς οι επιλογές εγκατάστασης των νοικοκυριών και των επιχειρήσεων βασίζονται σε ζύγιση εξόδων – ωφελειών, προκαλούν εξωτερικά κόστη στους υπόλοιπους. Βάση αυτών, αστική διάχυση έχουμε όταν τα καθαρά συνολικά δημόσια και ιδιωτικά κόστη υπερβαίνουν τα συνολικά οφέλη (Wassmer, 2002). Η προσέγγιση αυτή ωστόσο εμπεριέχει θεμελιώδη προβλήματα. Ορίζει το φαινόμενο βάσει των «externalities», η οποία είναι μία έννοια δύσκολη να προσδιορισθεί. Δεύτερον, δεν φαίνεται να υπολογίζει το γεγονός ότι συγκεντρώσεις δραστηριοτήτων δύναται να παρουσιαστούν ακόμα και όταν υπάρχουν «externalities», ή ακόμα και εάν η συγκέντρωση αυτή προκαλεί «externalities». Έχουμε δηλαδή την επόμενη βέλτιστη λύση χωροθέτησης. Και τρίτον, ο συγκεκριμένος ορισμός απαιτεί τη σύγκριση μεμονωμένων καμπυλών ελαστικότητας χρήσης, γεγονός θεωρητικά ακατόρθωτο, ή όπως υπογραμμίζει ο Levine (1997), «...Αυτό που για κάποιους είναι διάχυση, για άλλους είναι το σπίτι τους».

Ο Wassmer (2002), προσθέτει τους εξής ορισμούς οι οποίοι επίσης προέρχονται από το πεδίο των οικονομολόγων:

- Το Sierra Club (1998), ορίζει τη διάχυση ως, αναπτύξεις χαμηλής πυκνότητας εκτός των λειτουργικών ορίων του πολεοδομικού συγκροτήματος, διαχωρίζοντας το πού ο άνθρωπος κατοικεί με το που εργάζεται καθιστώντας επιτακτική την ανάγκη του ιδιωτικού αυτοκινήτου.
- Ο Ewing (1997), υποστηρίζει ότι χαρακτηρισμοί της ανάπτυξης όπως, χαμηλής πυκνότητας, γραμμική, διάσπαρτη κ.α., είναι έννοιες που απλώς χαρακτηρίζουν τη διάχυση. Αντ' αυτού προτείνει τη έννοια της μη συμπαγούς ανάπτυξης εξισώνοντας τη διάχυση με το επίπεδο στο οποίο καταργείται η πρόσβαση από την κατοικία στην εργασία, στην αναψυχή και το εμπόριο.

Τέλος, μερικοί από τους ορισμούς χρησιμοποιούνται συχνότερα από άλλους, καθιστώντας τους ως βασικούς στην βιβλιογραφία. Δύο χαρακτηριστικοί εξ' αυτών είναι οι παρακάτω:

- Οι Travisi και Camagni (2005), ορίζουν τη διάχυση ως τη μη ελεγχόμενη διάχυση εκτός των ορίων της πόλης και των περιχώρων της προς τις αγροτικές εκτάσεις στα όρια της περιφέρειας της αστικής περιοχής. Διάχυση δηλαδή αστικών λειτουργιών του πολεοδομικού συγκροτήματος, στην αγροτική ενδοχώρα της λειτουργικής περιφέρειας της πόλης. Οι ίδιοι παραθέτουν ότι η διαδικασία της διάχυσης είναι άτακτη και απρογραμματίστη, οδηγώντας συχνά σε ένα μη βιώσιμο αποτέλεσμα αστική επέκτασης.
- Το *European Environmental Agency* (EEA, 2000), ορίζει τη διάχυση ως τη φυσική αποτύπωση της επέκτασης των μεγάλων αστικών περιοχών, υποκινούμενη από τις δυνάμεις της αγοράς.

Από τις παραπάνω προσεγγίσεις της διάχυσης θα λέγαμε ότι οι περισσότερες πόλεις του ανεπτυγμένου κόσμου «διαχύθηκαν», και αυτό επειδή οι παραπάνω ορισμοί δεν προτείνουν τι δεν θα ήταν διάχυση, γεγονός που σε τελική ανάλυση θα καθιστούσε δύσκολη την υιοθέτησή τους. **Ένας περιεκτικός ορισμός της διάχυσης, θα έπρεπε να ξεκαθαρίζει το πού, πότε και πώς το φαινόμενο εμφανίζεται αλλά και το πού, πότε και πώς όχι.** Καθώς η αστική διάχυση είναι ένα πολυδιάστατο φαινόμενο, διάφοροι ορισμοί από διαφορετικά επιστημονικά πεδία θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν. Περισσότερο μοντελοποιημένοι ορισμοί προσπαθούν να αποδώσουν και να προβλέψουν το φαινόμενο μέσω μετρήσεων ποιοτικών χαρακτηριστικών όπως το πόσο συμπαγής είναι ο δομημένος χώρος που δημιουργείται. Στην αναφορά της, "*Revisiting Sprawl: Lessons From the Past*", η Burgess (1998) ορίζει τη διάχυση ως «...*expanding physical development, at decreasing densities, in metropolitan regions, where the spatial growth exceeds population growth*». Πολύ από τους ορισμούς που βρίσκουμε στη βιβλιογραφία προσεγγίζουν τη διάχυση ως ιδεατό αστική δομής ή/και μορφή αστικοποίησης παρά ως διαδικασία αστικής αλλαγής. Σύμφωνα με το URBS PANDENS η δεύτερη προσέγγιση είναι πιο σημαντική καθώς, όπως υποστηρίζει η διαδικασία της διάχυσης, «*the sprawling*», είναι η οποία οδηγεί σε ανεπιθύμητα αποτελέσματα, και είναι τη διαδικασία την οποία οι διάφορες χωρικές και ά-χωρικές πολιτικές πρέπει να αντιμετωπίσουν. Τα παραπάνω επιτρέπουν την διατύπωση ορισμένων βασικών παρατηρήσεων και ερωτημάτων. Καταρχήν, υπάρχει η ανάγκη

συστηματικής παρακολούθησης του φαινομένου καθώς, η μέχρι σήμερα εμπειρία έχει επιτρέψει να διαφανεί ότι ακόμη και περιφέρειες ή χώρες με σχετικά συμπαγή πολεοδομικό και χωροταξικό σχεδιασμό, εμφανίζουν παρόμοιες τάσεις, τουλάχιστον σε ορισμένα τμήματα της επικρατείας τους (ΕΕΑ, 2006). Δεύτερον, τα ποιοτικά χαρακτηριστικά της αστικής διάχυσης ασκούν τεράστια επιρροή στις συνολικές επιπτώσεις του φαινομένου στον εξωαστικό χώρο. Η ελεγχόμενη διάχυση αστικών δραστηριοτήτων που υπακούει σε γενικούς κανόνες, διαμορφωμένους κατόπιν συνεκτίμησης των αναγκών σε γη, είναι σαφώς βιωσιμότερη από την απρογραμματίστη, καθολική και άναρχη «εκτός σχεδίου»⁹ δόμηση (Μινέττος, 2009). Τρίτον, ο στόχος του περιορισμού των αρνητικών επιπτώσεων της αστικής διάχυσης συνεπάγεται την κατανόηση τόσο του φαινομένου και των βαθύτερων παραγόντων που το τροφοδοτούν, όσο και την εκτίμηση των ποιοτικών του χαρακτηριστικών (ΕΕΑ, 2006).

⁹ Οι παρενθέσεις χρησιμοποιούνται στην παρούσα φάση, καθώς διεθνώς η έννοια του εκτός σχεδίου δεν χρησιμοποιείται για να αποδώσει τον διαχωρισμό μεταξύ του αστικού και του αγροτικού χώρου.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ

2

ΤΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΤΗΣ ΔΙΑΧΥΣΗΣ

2.1 Τα αίτια της διάχυσης

"Βιώσιμες στρατηγικές χωρικών ρυθμίσεων αντιμετώπισης της διάχυσης είναι εφικτές, και αποτελεσματικές μόνο εφόσον έχει προηγηθεί η αποτίπωση και κατανόηση των δυνάμεων που την ωθούν"

Το γεγονός ότι οι πόλεις μεγαλώνουν, είναι κάτι το οποίο συχνά παραμελείται από αυτούς που ασχολούνται με το φαινόμενο της διάχυσης, με αποτέλεσμα η θεώρηση της πόλης χωρίς την υιοθέτηση των περιφερειακών και εθνικών αλλαγών να οδηγεί σε λανθασμένες αποδόσεις των αιτιών και επιπτώσεων της διάχυσης, προτείνοντας απαξιωμένες μεθόδους αντιμετώπισης της. Στατιστικά δεδομένα, δείχνουν ότι το 46% του παγκόσμιου πληθυσμού κατοικεί σε αστικές περιοχές ήδη στα μέσα του 1995, με 75% εξ αυτών στις ανεπτυγμένες «χωρικές ενότητες». Αυτά τα κατά τα άλλα αριθμητικά δεδομένα, δείχνουν ότι η μεγέθυνση των πόλεων είναι ένα φαινόμενο βαρύνουσας σημασίας. Όπως θα δούμε και παρακάτω, η αστική μεγέθυνση λέγεται ότι ακολουθεί ένα πρότυπο «αστικής εξέλιξης-μετάβασης». Κατά την πρώτη φάση, η οποία αποκαλείται αστικοποίηση, έχουμε ταχεία μεγέθυνση στα όρια των κεντρικών περιοχών της πόλης. Στη δεύτερη φάση, την προαστικοποίηση, ο μεγαλύτερος ρυθμός μεγέθυνσης παρατηρείται πλέον σε περιοχές αμέσως έξω από τα όρια των πόλεων. Η τρίτη φάση είναι η αποαστικοποίηση¹⁰, όπου οι ροές πληθυσμών πλέον κινούνται προς αγροτικές περιοχές της περιφέρειας της πόλης. Τέλος η τέταρτη φάση, η περίοδος της επαναστικοποίησης οπότε και παρατηρείται πάλι ροή πληθυσμού προς τις κεντρικές περιοχές των πόλεων. Σύμφωνα με το συγκεκριμένο μοντέλο, του αστικού κύκλου ζωής, το φαινόμενο της αστικής μεγέθυνσης κυριαρχεί και ουσιαστικά κινεί την τρίτη φάση, υιοθετώντας διάφορες μορφές, χαρακτηριστικά και πρότυπα.

Η παραπάνω περιγραφή των μεταβάσεων υπογραμμίζει τις πληθυσμιακές ροές στην αστική κλίμακα, και μεταξύ αστικών περιοχών. Ο αστικός πληθυσμός ωστόσο

¹⁰ Counter-urbanization. Ένας όρος ο οποίος προτάθηκε από τον Berry (1976)

αυξάνεται διαρκώς αν εξετάσουμε τις πληθυσμιακές ροές σε περιφερειακή ή εθνική κλίμακα. Οι αστικές αυτές πληθυσμιακές συγκεντρώσεις παίρνουν τη μορφή μεγαλουπόλεων¹¹ ή μητροπολιτικών περιφερειών, οι οποίες είναι αστικές περιφέρειες αποτελούμενες από αστικές και ενδιάμεσες περιοχές μεγάλου μεγέθους οι οποίες εφάπτονται και ενίοτε ενυπάρχουν η μία στην άλλη.

Η διαχείριση της διάχυσης γίνεται στην κλίμακα της πόλης, ωστόσο η διάχυση είναι τμήμα της συνολικής περιφερειακής μεγέθυνσης και ενδεχομένως να είναι πιο αποτελεσματικό να αντιμετωπίζεται σε αυτή τη κλίμακα.

Οι αστικές περιφέρειες μεγαλώνουν με τις συνέπειες στην δομή των πόλεων να είναι:

“...η αναίρεση των υπάρχοντων δομών, μορφών και διοικητικών ορίων καθώς η πόλη μαζικά καταλύει τις «γύρω» αγροτικές περιοχές επιτρέποντας σε λίγες εκτάσεις να διατηρήσουν τον προηγούμενο τους χαρακτήρα, με παράλληλη μεγέθυνση του χωρικού αποτυπώματος της αστικοποιημένης περιοχής.”

(Gottmann και Harper, 1990)

Αυτή η εκτός των ορίων μεγέθυνση είναι χαρακτηριστική του 20^{ου} αιώνα. Η μεγέθυνση των πόλεων υποβάθμισε τις κεντρικές αστικές περιοχές, αποτελώντας ουσιαστικό αίτιο της ώθησης του πληθυσμού στα περίχωρα. Το αποτέλεσμα αυτό, ωστόσο οφείλεται σε παραπάνω παράγοντες οι βασικότεροι εκ των οποίων θα λέγαμε ότι είναι οι κοινωνικές, οικονομικές και τεχνολογικές εξελίξεις οι οποίες επέτρεψαν τις αλλαγές στις δομές της εργασίας, του νοικοκυριού, των αποδοχών, των μετακινήσεων κ.α. επιτρέποντας την ανάπτυξη λειτουργιών έξω από τα όρια των πόλεων. Οι παραπάνω παράγοντες οδηγούν σε νέες αστικές δομές καθώς ο αστικός χώρος πλέον δεν προσκρούει σε περιορισμούς μεγέθους, κατανομής και διάχυσης.

Παραπάνω αναδείξαμε τη σημασία της αύξησης του αστικού πληθυσμού. Σήμερα ωστόσο, ακόμα και σε περιοχές όπου δεν παρατηρείται πληθυσμιακή αύξηση, παρατηρείται η αστική διάχυση. Κάποιοι άλλοι δηλαδή παράγοντες είναι αυτοί που αλληλεπιδρούν και επιφέρουν αυτό το αποτέλεσμα. Παγκόσμιες κοινωνικό-οικονομικές δυνάμεις αλληλεπιδρούν με το τοπικό περιβάλλον προάγοντας το φαινόμενο. Η ύπαιθρος αλλάζει ταυτότητα. Η σχέση αστικού – εξωαστικού χώρου βρίσκεται σε μια φάση επαναπροσδιορισμού. Η αντιμετώπιση του αποσπασματικού και

¹¹ Ένας όρος ο οποίο προτάθηκε από τον Jean Gottmann

κατακερματισμένου χαρακτήρα της απρογραμματίστης αστικής διάχυσης, προϋποθέτει την σε βάθος κατανόηση των μηχανισμών μέσα από τους οποίους φθάνουν οι χωρικές μεταβολές και οι επιπτώσεις τους στην ύπαιθρο (Razin, 1998). Από αυτή την άποψη, η προώθηση της βιώσιμης οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης της υπαίθρου, συνδέεται με δισεπίλυτα θεωρητικά και μεθοδολογικά ζητήματα που προκύπτουν από την προσπάθεια ανάλυσης, κατανόησης και συστηματοποίησης των χωρικών μορφωμάτων που παράγει η αστική διάχυση (Fujita, 1996; Burchel κ.ά., 1998). Τα ιδιαίτερα ποιοτικά χαρακτηριστικά που επιβάλλονται στο χώρο από τη διαδικασία της διάχυσης των αστικών δραστηριοτήτων, προκαλούν περισσότερη ανησυχία από ότι το πραγματικό μέγεθος της επιφάνειας του εδάφους που αλλάζει χρήση (Μινέττος, 2009). Ο χώρος κατακερματίζεται, η ισορροπία του συστήματος των οικισμών και τα τοπικά παραγωγικά συστήματα αλλάζουν δομή και ρόλο στο γενικότερο περιφερειακό πλαίσιο (Burchel κ.ά., 1998). Σε ότι αφορά στις βαθύτερες δυνάμεις που καθορίζουν την ένταση του φαινομένου, θα πρέπει να αναζητηθούν και να προσδιορισθούν οι παράγοντες και οι πιθανές αλληλεπιδράσεις μεταξύ τους, που επηρεάζουν την «κατανάλωση της γης». Στη σχετική διεθνή βιβλιογραφία (Fujita, 1996; Burchel κ.ά., 1998; ΕΕΑ, 2006; Glaeser και Kahn, 2004, κ.α.) μεταξύ άλλων, διαπιστώνεται ότι συχνά, το επίπεδο ωριμότητας του πολεοδομικού και χωροταξικού σχεδιασμού, η πολιτική παροχής τεχνικών και μεταφορικών υποδομών, οι προτιμήσεις των ανθρώπων, η σχετική «χωροθετική» συμπεριφορά ορισμένων παραγωγικών δραστηριοτήτων, η παγκοσμιοποίηση της οικονομίας, οι αλλαγές στις κοινωνικό-οικονομικές δομές, κ.α., ασκούν σημαντική επιρροή στην ένταση του φαινομένου.

Από τα παραπάνω γίνεται αντιληπτό ότι η αστική διάχυση πράγματι είναι αποτέλεσμα πολλαπλών παραγόντων από διαφορετικές οπτικές γωνίες αλλά και κλίμακες ανάλυσης. Στα πλαίσια της παρούσας, προσπαθούμε να προσεγγίσουμε τα αίτια του φαινομένου από δύο οπτικές γωνίες. Παρατίθεται μια θεωρητική προσέγγιση για να εντοπισθούν οι σημαντικότερες αιτίες του φαινομένου όπως αυτές αναδεικνύονται από τη θεωρία, για να σχηματιστεί ένα κατά το δυνατόν συμπαγές αντιληπτικό πλαίσιο μέσω της προσπάθειας επισκόπησης των νεότερων θεωρητικών αντιλήψεων που αναφέρονται στη σχέση του αστικού με τον εξωαστικό χώρο από την οπτική γωνία του φαινομένου της αστικής διάχυσης. Από την άλλη, η θεωρητική προσέγγιση του φαινομένου δεν αρκεί για την πληρέστερη αναγνώριση και αντιμετώπιση της διάχυσης. Στο πλαίσιο αυτό, το οποίο και χρήζει ιδιαίτερης προσοχής, υιοθετούμε τη συστηματοποίηση των αιτιών βάσει της κλίμακας ανάλυσης.

η σημασία της οποίας έγκειται στην άποψη ότι για να αντιμετωπίσουμε κάτι πρέπει να το διαγνώσουμε, οπότε για να αντιμετωπίσουμε κάτι στην κλίμακα που σχεδιάζουμε κάθε φορά πρέπει να διαγνώσουμε τα χαρακτηριστικά που αναλογούν σε αυτή τη κλίμακα ανάλυσης. Οι κλίμακες είναι: η "μακρο-κλίμακα" στην οποία ενυπάρχουν δυνάμεις οι οποίες διαμορφώνουν τις αστικές μας κοινωνίες, τη φύση του οικονομικού συστήματος, τις πολιτικές μας πεποιθήσεις, τη παγκοσμιοποίηση κ.α., η "μέσο-κλίμακα" η οποία απαντά σε δεδομένα που είναι περιφερειακά όπου και οι περισσότερες αιτίες της αστικής διάχυσης μπορούν να αναζητηθούν και η "μικρο-κλίμακα" στην οποία παρατηρούνται οι ατομικές επιλογές των ατόμων, των νοικοκυριών, των εταιριών, των οργανώσεων κ.α. σε θέματα επιλογής τοποθεσίας κατοικίας ή εργασίας, χρήσης των υπηρεσιών, επιλογές μετακινήσεων κ.α. Τέλος, απομονώνονται «τροχαλίες» του φαινομένου οι οποίες κατά την παρούσα χρήζουν λεπτομερέστερη προσέγγιση.

2.1.1 Θεωρητική προσέγγιση

Όπως αναφέρθηκε προηγουμένως, είναι ευρέως αποδεκτό ότι η κατά κεφαλήν κατανάλωση γης αυξάνεται με γοργούς ρυθμούς. Η τάση αυτή συνεπάγεται λιγότερους κατοίκους ανά μονάδα χώρου και επομένως αύξηση της ζήτησης για νέα οικοδομήσιμη γη. Οι αστικές χρήσεις επεκτείνονται όχι μόνο στην περιαστική ζώνη των αστικών κέντρων, αλλά σε πολύ ευρύτερες χωρικές ενότητες, εγείροντας έντονους προβληματισμούς για τη μακροπρόθεσμη ποιότητα του αναπτυξιακού προτύπου της υπαίθρου. Υπό την έννοια αυτή, είναι αμφίβολο κατά πόσο προάγεται η επιθυμητή δομή του οικιστικού και παραγωγικού συστήματος εξαιτίας (ή μέσω¹²) του φαινομένου της αστικής διάχυσης (Glaser και Kahn, 2004). Η συγκράτηση της δομής του αστικού χώρου και η σχεδιασμένη κατανομή των δραστηριοτήτων, προϋποθέτει την βαθύτερη κατανόηση πολλών παραγόντων μεταξύ των οποίων και των αιτιών της διάχυσης. Η θεωρητική θεμελίωση του φαινομένου, έχει συμβάλει στο σχηματισμό μια αξιολογής δεξαμενής απόψεων σχετικά με τους βαθύτερους παράγοντες, τις δυνάμεις και τις διαδικασίες βάσει των οποίων, οι αστικές χρήσεις καταλαμβάνουν τμήματα του εξωαστικού χώρου (Μινέττος, 2009). Στο θεωρητικό πλαίσιο απόδοσης των αιτιών του

¹² Στην περίπτωση της χώρας μας, θα λέγαμε ότι σε πολλές περιπτώσεις οι επιλογές του νομοθέτη, προάγουν το ίδιο το φαινόμενο, μέσω λ.χ. του καθεστώτος της εκτός σχεδίου δόμησης και των ιδιαίτερα ευνοϊκών όρων που παρατηρούνται συχνά, ή του αυστηρού διαχωρισμού των χρήσεων που ίσχυε κατά την κύρια φάση πολεοδομησης του ελληνικού χώρου.

φαινομένου παρουσιάζονται και αναλύονται ορισμένες αξιολογές θεωρητικές συμβολές, οι οποίες με τον έναν ή τον άλλο τρόπο, έχουν προσπαθήσει να συστηματοποιήσουν και να ερμηνεύσουν τις οικονομικές, κοινωνικές και περιβαλλοντικές συνθήκες που συμβάλλουν στην εμφάνιση του φαινομένου.

Ανάμεσα στις μεταπολεμικές θεωρητικές προτάσεις, ξεχωρίζει η θεωρία των πόλων ανάπτυξης των Perroux και Boudeville, η οποία αναφέρεται στην επιρροή που ασκούν οι μεγάλες επιχειρήσεις στην περιφερειακή οικονομία και κατ' επέκταση και στις χρήσεις γης. Η θεωρία υποστηρίζει ότι η ανάπτυξη ξεκινάει από μια περιοχή στην οποία υπάρχει ένας αναπτυξιακός πόλος, όπως για παράδειγμα μια μεγάλη βιομηχανία, και στη συνέχεια διαχέεται στις γειτονικές περιοχές όπου αρχίζουν να αναπτύσσονται νέες οικονομικές δραστηριότητες. Βασική διαδικασία μετασχηματισμού του χώρου είναι η διάχυση της ανάπτυξης από τον αστικό στον αγροτικό χώρο, υπό την επίδραση των δυνάμεων της αγοράς.

Ο Lipton έδωσε μια διαφορετική διάσταση στη σχέση αστικού και εξωαστικού χώρου εισάγοντας την έννοια της «αστικής μεροληψίας»¹³, επισημαίνοντας το δυισμό πόλης υπαίθρου και υποστηρίζοντας ότι αναπτύσσονται απομυζητικά φαινόμενα των αγροτικών περιοχών (Μινέττος, 2009) από τις αστικές περιοχές λόγω της πολιτικής υπεροχής των πρώτων έναντι των δευτέρων. Δηλαδή, η μορφή ανάπτυξης και οι χρήσεις γης στην ύπαιθρο, ρυθμίζονται μέσω αποφάσεων που λαμβάνονται εντός των κυρίαρχων αστικών σχηματισμών.

Αντίθετα με τον Lipton, οι Friedmann και Douglas (Douglas, 1998) υποστηρίζουν ότι, η σχέση αστικού και εξωαστικού χώρου δεν χαρακτηρίζεται κατ' ανάγκη από δυισμό και απομυζητικά φαινόμενα. Εισάγοντας την έννοια της «αγροπολιτικής προσέγγισης»¹⁴ εστιάζουν σε έναν εναλλακτικό τρόπο ανάπτυξης. Στο πλαίσιο αυτό προτείνουν ότι η αποκέντρωση αρμοδιοτήτων σε τοπικό επίπεδο και ο εμπλουτισμός της αγροτικής παραγωγής με περισσότερες διαστάσεις (παραγωγή μη αγροτικών προϊόντων) θα μπορούσαν να μετατρέψουν τις μικρού και μεσαίου μεγέθους πόλεις της υπαίθρου, σε κεντρικούς τόπους παραγωγής μη αγροτικών προϊόντων και υπηρεσιών καθώς και πολιτικών και διοικητικών δραστηριοτήτων¹⁵.

Οι Rondinelli και Ruddle (Rondinelli και Ruddle, 1978) επισημαίνουν τη σημασία του μεγέθους των αστικών κέντρων και της αστικής ιεραρχίας για την επιτυχή

¹³ Urban bias

¹⁴ Agropolitan approach

¹⁵ Άποψη η οποία υιοθετείται και προωθείται από το Γενικό Πλαίσιο ΧΣΑΑ το οποίο ψηφίστηκε από την ολομέλεια της Βουλής το Θέρος του 2008.

εφαρμογή εναλλακτικών στρατηγικών ανάπτυξης. Σύμφωνα με τους ίδιους, σε μια περιφέρεια ή χώρα, θα πρέπει να υπάρχει ένα σύστημα μεσαίου μεγέθους αστικών κέντρων ικανό να υποστηρίξει οικονομικές και αποκεντρωμένες διοικητικές δραστηριότητες συγκεκριμένου ποιοτικού επιπέδου που συνήθως, μπορούν να βρεθούν σε μεγάλα αστικά κέντρα. Η εμφύτευση υψηλού επιπέδου οικονομικών και διοικητικών δραστηριοτήτων στο πλαίσιο της υπαίθρου έχει χρησιμοποιηθεί σε πολλές περιπτώσεις ως στρατηγική περιφερειακής ανάπτυξης.

Μια άλλη κατεύθυνση η οποία έχει προσδιορισθεί για την ερμηνεία της χωρικής συμπεριφοράς των αστικών χρήσεων γης, είναι η τιμολόγηση της αστικής γης. Το υπόδειγμα αυτό, το οποίο προτάθηκε από τον Alonso, αντλεί στοιχεία από τη θεωρία του von Thünen (Fujita, 1996) που προσπαθεί να ερμηνεύσει τη χωρική διάρθρωση των αστικών χρήσεων γης, με βάση την αγοραία τιμή της γης. Σύμφωνα με το υπόδειγμα, βασικό στοιχείο της χωρικής διάρθρωσης των αστικών χρήσεων γης είναι η δυνατότητα των επιχειρήσεων ή των ατόμων να πληρώσουν ενοίκια. Σε ότι αφορά στις επιχειρήσεις, η δυνατότητα αυτή είναι στενά συνδεδεμένη με τα ελάχιστα επίπεδα κερδών που η επιχείρηση θέλει να διατηρήσει, τις τεχνολογίες παραγωγής που χρησιμοποιεί, το μεταφορικό κόστος, τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του κλάδου στον οποίο ανήκει η επιχείρηση, τις συνθήκες πρόσβασης στην αγορά που επιβάλλονται από τη φύση των προϊόντων της και τη δυνατότητα υποκατάστασης των συντελεστών παραγωγής. Στην περίπτωση των μεμονωμένων ατόμων, το υπόδειγμα προσφοράς ενοικίου για απόκτηση κατοικίας υποθέτει ότι τα άτομα, δρώντας ορθολογικά, προσπαθούν να μεγιστοποιήσουν τη χρησιμότητα των επιλογών τους, με βάση τους περιορισμούς και τις δυνατότητες τις οποίες διαθέτουν. Σε αυτή την περίπτωση, σημαντική επίδραση στις αποφάσεις των ατόμων έχει η εισοδηματική τους κατάσταση, το καθαρό κόστος των μετακινήσεων, κυρίως προς την εργασία, υπηρεσίες ή γενικότερα εισροές που τα άτομα θεωρούν αναγκαία καθώς και τα περιβαλλοντικά χαρακτηριστικά του χώρου. Η θεμελιώδης σημασία των αγοραίων τιμών γης για τη μορφή και το μέγεθος της αστικής διάχυσης, έχει επισημανθεί και έχει, επίσης, εμπειρικά μελετηθεί από πλήθος ερευνητών. Το περιεχόμενο των ερευνών αυτών αποτυπώθηκε σε σχέσεις όπως η παρακάτω:

$$\frac{\partial \bar{x}}{\partial L} > 0, \quad \frac{\partial \bar{x}}{\partial r_a} < 0, \quad \frac{\partial \bar{x}}{\partial y} > 0, \quad \frac{\partial \bar{x}}{\partial t} < 0$$

όπου,

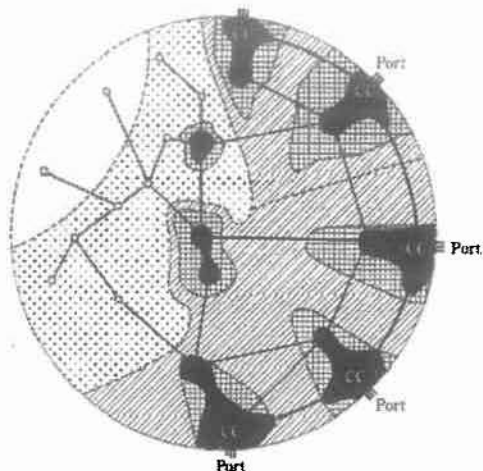
- \bar{x} = Η απόσταση από το κέντρο της πόλης
- L = Το μέγεθος του αστικού πληθυσμού
- r_a = Η γαιοπρόσοδος της αγροτικής γης
- y = Το εισόδημα των καταναλωτών
- t = Το κόστος των μετακινήσεων ανά ταξίδι

Η πρώτη σχέση υποδεικνύει ότι, μια αύξηση του μεγέθους του αστικού πληθυσμού αναμένεται να προκαλέσει αύξηση της μέσης απόστασης από το κέντρο της πόλης καθώς η ανάγκη για τη στέγαση περισσότερων ανθρώπων θα προκαλέσει επέκταση της πόλης. Η δεύτερη δείχνει ότι μια αύξηση της γαιοπροσόδου της αγροτικής γης, αυξάνει το κόστος ευκαιρίας των αστικών χρήσεων γης και επομένως, τείνει να κάνει την πόλη περισσότερο συμπαγή. Η Τρίτη, ότι η αύξηση των εισοδημάτων των νοικοκυριών τείνει να κάνει την πόλη να επεκτείνεται, καθώς αυξάνεται η ζήτηση για κατοικίες. Τέλος, η τέταρτη υποδεικνύει ότι μια αύξηση στο κόστος των μετακινήσεων επηρεάζει αρνητικά το διαθέσιμο εισόδημα σε όλες τις τοποθεσίες, μειώνει τη ζήτηση για εξωαστική κατοικία και οδηγεί στη δημιουργία πιο συμπαγών πόλεων.

Ο McGee (2007) πρότεινε ένα νέο ερμηνευτικό πρότυπο χωρικής συμπεριφοράς των αστικών χρήσεων γης της υπαίθρου. Εισάγοντας την έννοια των *desa kota*¹⁶, προσπαθεί να περιγράψει τα χωρικά μορφώματα στην ύπαιθρο παρατηρώντας ότι αυτά χαρακτηρίζονται από ένα κράμα αγροτικών και μη αγροτικών χρήσεων και σχετικών δραστηριοτήτων. Τα μορφώματα αυτά, αναδύονται απότομα σε περιοχές ενδιάμεσες μεταξύ υπάρχοντων αστικών πυρήνων και είναι αποτέλεσμα της δράσης πολλών παραγόντων ταυτόχρονα. Μεταξύ άλλων, σημαντική επιρροή ασκούν η ύπαρξη κατάλληλων συνθηκών για αστική ανάπτυξη σε αυτές τις περιοχές, η δραματική μεταβολή της σχέσης μεταξύ απόστασης και χρόνου, οι οικονομικές και τεχνολογικές μεταβολές και οι αναδυόμενες ευκαιρίες για την ανάπτυξη νέων οικονομικών δραστηριοτήτων.

¹⁶ Έννοια η οποία αναφέρεται σε νέες αστικές αναπτύξεις με συγκεκριμένα χαρακτηριστικά σε περιοχές που απουσίαζε το αστικό στοιχείο.

Εικόνα 1: Το χωρικό πρότυπο των περιοχών "desa kota" όπως προτάθηκε από τον McGee



Σύμφωνα με το χωρικό αυτό μοντέλο, σε μια ευρύτερη χωρική ενότητα είναι δυνατόν να αναγνωρισθούν πέντε βασικά είδη περιοχών:

1. Οι κύριες πόλεις. Πρόκειται για τους βασικούς και σχετικά συμπαγείς αστικούς σχηματισμούς.
2. Οι περιαστικές περιοχές των κύριων πόλεων. Πρόκειται για αρκετά πυκνοκατοικημένες περιοχές από τις οποίες υπάρχει καθημερινή ροή εργαζομένων προς το εσωτερικό της πόλης. Εδώ, η αλληλεπίδραση περιαστικού και αστικού χώρου είναι συνεχής και ισχυρή.
3. Οι περιοχές «desa kota» οι οποίες συνήθως, παρουσιάζουν γραμμική ανάπτυξη κατά μήκος των κύριων οδικών αξόνων που συνδέουν το σύστημα των πόλεων.
4. Πυκνοκατοικημένες αγροτικές περιοχές.
5. Αραιοκατοικημένες απομακρυσμένες περιοχές.

Το μοντέλο αυτό έχει προταθεί και εμπειρικά τεκμηριωθεί για τις διαδικασίες αστικοποίησης που παρατηρούνται κυρίως στις ασιατικές χώρες. Ωστόσο, αρκετά στοιχεία του παρουσιάζουν θεωρητικό ενδιαφέρον και για περιπτώσεις χωρών της Δυτικής Ευρώπης (Χιε κ.ά., 2007). Σύμφωνα με τη θεωρία του McGee, στις σημερινές συνθήκες, το τι πραγματικά συμβαίνει στην υπαίθρο, δεν μπορεί να γίνει κατανοητό εξετάζοντας απλώς και μόνο τις ροές ανθρώπων, κεφαλαίων, πληροφοριών, αγαθών και υπηρεσιών μεταξύ του αστικού και εξωαστικού χώρου μιας χώρας. Στην εποχή της παγκοσμιοποίησης, οι ροές αυτές είναι μόνο ένα μέρος των ροών που μπορεί κανείς να παρατηρήσει. Σύμφωνα με τη θεωρία αυτή το τι συμβαίνει στην υπαίθρο είναι το σύνθετο αποτέλεσμα της αλληλεπίδρασης διεθνών, εθνικών και τοπικών δυνάμεων, καθώς υπάρχουν ροές μεταξύ αστικών σχηματισμών της ίδιας χώρας, ροές μεταξύ χωρών ή περιφερειών, ροές μεταξύ της υπαίθρου μιας χώρας και αστικών σχηματισμών μιας άλλης κ.λπ.

Στην ίδια κατεύθυνση οι Goodman και Watts (Goodman και Watts, 1994), θεωρούν ότι η χωρική πραγματικότητα της υπαίθρου, οι χρήσεις γης και οι τρόποι οργάνωσης, μπορεί να γίνουν κατανοητά εξετάζοντας τον τρόπο που οι κλάδοι του αγροτικού τομέα και οι συναφείς με αυτούς επιχειρήσεις, προσπαθούν να ανταποκριθούν στους κύκλους «κρίσης – μετάβασης – προσαρμογής». Υποστηρίζουν ότι τα πολύπλοκα συστήματα της υπαίθρου χαρακτηρίζονται ταυτόχρονα από ένα σύνολο, χωρικά εντοπισμένων διαδικασιών¹⁷ και ένα σύνολο, χωρικά διευρυμένων και

¹⁷ Territorialized processes

κατά συνέπεια, χωρικά δύσκολα προσδιορισίμων διαδικασιών¹⁸. Το συνολικό αποτέλεσμα των διαδικασιών αυτών, μέσω της επιρροής κυμάτων νέων επενδύσεων και αποφάσεων για αναδιάρθρωση, είναι η συνεχής δημιουργία και αναδημιουργία χωρικών δομών συναλλαγής με εσωτερική λογική συνέπεια¹⁹. Σε κάποιες χωρικές περιπτώσεις και χρονικές συγκυρίες, οι δομές αυτές μπορεί να μην είναι αγροτικές αλλά αντίθετα μάλιστα να περιλαμβάνουν περιοχές με αστικά και εξωαστικά χαρακτηριστικά ταυτόχρονα.

Οι προτάσεις συγκρότησης και εξέλιξης του αστικού χώρου περιλαμβάνουν επίσης, σημαντικές θεωρητικές συνεισφορές για τη μεγέθυνση των αστικών χρήσεων από την σκοπιά της εξέλιξης της πόλης. Στο πλαίσιο αυτό, κυριαρχεί η έννοια της διάχυτης πόλης²⁰ η οποία προσπαθεί να συμβάλει στην κατανόηση των παρατηρούμενων αποσπασματικών και κατακερματισμένων αστικών τμημάτων που αναπτύσσονται κατά μήκος των κυκλοφοριακών δικτύων, επιστρατεύοντας παράγοντες της τεχνολογικής εξέλιξης, της αύξησης της ταχύτητας και του όγκου των ροών των ανθρώπων, των αγαθών, των υπηρεσιών και των πληροφοριών και την εγκαθίδρυση και ανάπτυξη νέων τρόπων διαβίωσης (Munoz, 2003). Η σύγχρονη διάχυτη πόλη χαρακτηρίζεται θα λέγαμε από μια τάση διάχυσης τόσο του πληθυσμού όσο και της απασχόλησης προς τον εξωαστικό της χώρο. Αποκεντρωμένα μικρότερα επίκεντρα δραστηριοτήτων, αποκεντρωμένη βιομηχανική παραγωγή και εξειδίκευση του κεντρικού πυρήνα της πόλης σε επιλεγμένους κλάδους του τριτογενή τομέα, είναι οι κύριες εκφάνσεις της νέας οργάνωσης των αστικών κοινοτήτων. Για την περιγραφή της σύγχρονης πόλης και της χωρικής και ποιοτικής εξέλιξης των αστικών χρήσεων γης έχουν προταθεί, εκτός από την έννοια της διάχυτης πόλης και άλλοι όροι με παρεμφερές νόημα όπως η «γενική πόλη», η «μετάπολη», η «edge city» και η «ville émergente» (Γοσποδίνη, 2006).

Οι Glaeser και Kahn (2004) υποστηρίζουν πως παρά το γεγονός ότι το φαινόμενο της αστικής διάχυσης είναι σύνθετο, υπάρχει ένας βασικός παράγοντας που το καθιστά δυνατό. Ο παράγοντας αυτός συνδέεται με την τεχνολογική κυριαρχία του ιδιωτικού αυτοκινήτου ως κύριου μέσου μετακίνησης. Οι ερευνητές υποστηρίζουν ότι οι μετακινήσεις με ιδιωτικά μέσα μεταφοράς έχουν οδηγήσει στην αποκέντρωση της απασχόλησης σε τέτοιο βαθμό, ώστε οι κεντρικές επιχειρηματικές περιοχές των πόλεων

¹⁸ Deterritorialised processes

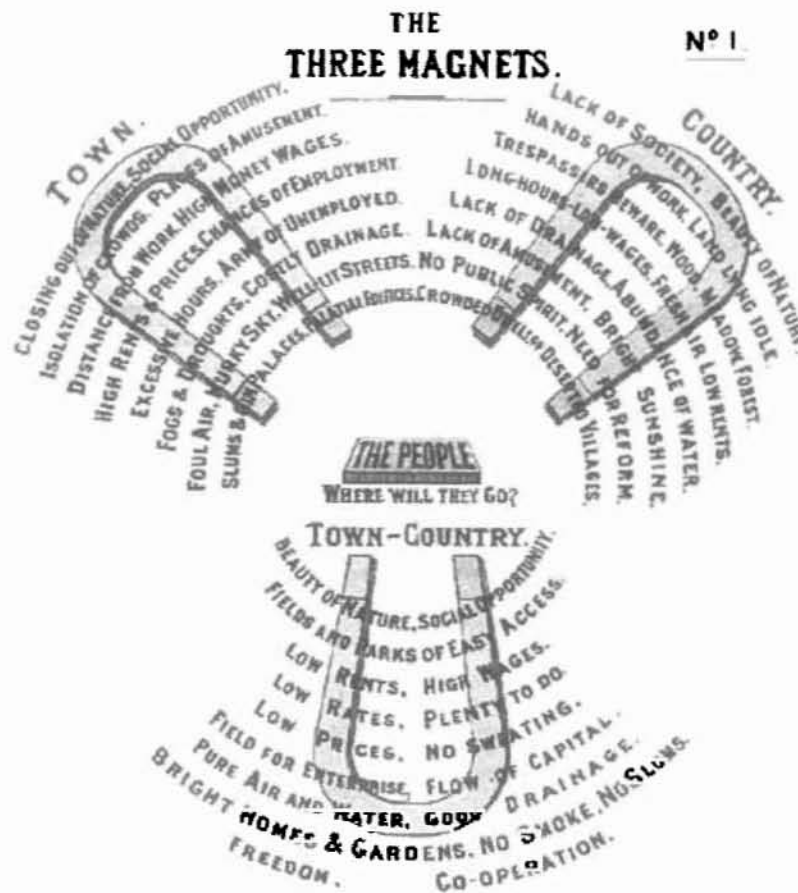
¹⁹ Territorially coherent transaction structures

²⁰ The expanding city

υποστηρίζουν, πλέον, μόνο ένα μικρό αριθμό θέσεων εργασίας σε σχέση με τη συνολική απασχόληση στις πόλεις. Επιπρόσθετα, υποστηρίζουν ότι αρκετοί παράγοντες που επικαλούνται άλλοι ερευνητές για να ερμηνεύσουν τις τάσεις διάχυσης των αστικών χρήσεων – μεταξύ άλλων αναφέρουν τις κυβερνητικές πολιτικές επιδότησης για την κατασκευή οδών ταχείας κυκλοφορίας, τη μείωση των επιτοκίων των στεγαστικών δανείων, την ανεπαρκή χρηματοδότηση των μέσων μαζικής μεταφοράς, τις κοινωνικές στάσεις που συνδέονται με την προσπάθεια αποφυγής κεντρικών υποβαθμισμένων περιοχών ή περιοχών που διαμένουν κάποιες συγκεκριμένες φυλετικές ομάδες – συνδέονται με την αστική διάχυση λόγω της επικυριαρχίας του αυτοκινήτου στις μετακινήσεις. Οι Glaeser και Kahn (2004) θεωρούν ότι η μεγάλη επίδραση του αυτοκινήτου στη διασπορά του πληθυσμού και των αστικών χρήσεων γης, οφείλεται κυρίως σε δύο πράγματα: α) το αυτοκίνητο έχει μειώσει το κόστος των μετακινήσεων αυξάνοντας έτσι τη μέγιστη δυνατή απόσταση που είναι δυνατόν να υπάρχει, στις σημερινές συνθήκες μεταξύ εργασίας και κατοικίας και, β) το αυτοκίνητο έχει σχεδόν εκμηδενίσει τις οικονομίες κλίμακας που συνδέονται με παλαιότερες μεταφορικές τεχνολογίες. Ως παράδειγμα αναφέρουν ότι οι λιμενικές και σιδηροδρομικές εγκαταστάσεις λόγω του μεγέθους και του πάγιου κόστους τους, δεν μπορούν να αναπαραχθούν εύκολα. Για το λόγο αυτό οι πόλεις, παλαιότερα, διαμορφώνονταν ως σχετικά συμπαγείς οντότητες γύρω από τα λιμάνια ή τους σιδηροδρομικούς σταθμούς. Καθώς τα φορτηγά και τα αυτοκίνητα έχουν υποκαταστήσει μεγάλο μέρος των θαλάσσιων και σιδηροδρομικών μεταφορών, οι οικονομίες κλίμακας λόγω των εγκαταστάσεων τους έχουν περιοριστεί δραστικά και είναι πλέον δυνατή η αποκέντρωση της απασχόλησης στον περιαστικό χώρο και την ύπαιθρο.

Τέλος το μοντέλο του Howard (1902) το οποίο προσάρμοσε στις σύγχρονες εξελίξεις ο Peter Hall (2008), αναδεικνύει την θελκτικότητα ενός ενδιάμεσου χώρου, αυτού του «town country». Η θελκτικότητα εμπερικλείεται σε χαρακτηριστικά τα οποία έχουμε αναφέρει ως κριτήρια που οδηγούν στη διάχυση, όπως η ποιότητα του περιβάλλοντος, η χαμηλή τιμή κατοικίας, οι πιο συμπαγείς κοινωνικές δομές κ.α.. Ο χώρος για τον οποίο μίλησε ο Howard πριν από πολλές δεκαετίες είναι αυτός που σήμερα ο άνθρωπος αναζητεί στο «χώρο της διάχυσης», συνδυάζοντας τα χαρακτηριστικά της πόλης και της υπαίθρου.

Εικόνα 2: *The three Magnets theory.*



Πηγή: Howard, 2002

Ο Μινέττος (2009) συνοψίζει τις διάφορες προσεγγίσεις διατυπώνοντας ότι οι περισσότερες από τις παραπάνω, προσπαθούν να ερμηνεύσουν την χωρική διασπορά των νέων αστικών δομών και χρήσεων γης, με βάση τέσσερις γενικές κατηγορίες δυνάμεων:

- Τις μετακινήσεις, το κόστος μεταφοράς και το πρότυπο προσβασιμότητας στο χώρο.
- Τα νέα πρότυπα ζωής του σύγχρονου ανθρώπου, τις προτιμήσεις του για το χώρο διαβίωσης του και το σύγχρονο κοινωνικό σύστημα αξιών.
- Τις οικονομικές εξελίξεις σε τοπικό και διεθνές επίπεδο στο πλαίσιο της παγκοσμιοποίησης και της νέας οικονομικής γεωγραφίας της παραγωγής και κατανάλωσης.
- Τη δημογραφική συνιστώσα, η οποία αποτελεί μια δύναμη μετασχηματισμού που παραδοσιακά επιστρατεύεται για την ερμηνεία πλήθους φαινομένων στο πλαίσιο της περιφερειακής και αστικής ανάπτυξης.

2.1.2 Εμπειρική προσέγγιση

Το φαινόμενο της διάχυσης είναι αποτέλεσμα πολλαπλών εξελίξεων διαφορετικού χαρακτήρα και προέλευσης. Υιοθετώντας την παραπάνω παρατήρηση, προσεγγίζουμε τις εξελίξεις αυτές στα διαφορετικά επίπεδα που παρατηρούνται, προκύπτουν και αντιμετωπίζονται.

Στη μεγαλύτερη κλίμακα ανάλυσης, αυτή της "μακρο-κλίμακας", μακρό κοινωνικό-οικονομικές δυνάμεις και τάσεις είναι αυτές οι οποίες ωθούν τις πόλεις στο να αναπτυχθούν με κάποια δεδομένα χαρακτηριστικά. Οι επιρροές της παγκοσμιοποίησης συνδυαζόμενες με τη μείωση του κόστους των μεταφορών μεγάλων αποστάσεων, έχουν οδηγήσει στον εντεινόμενο ανταγωνισμό μεταξύ των πόλεων για την προσέλκυση οικονομικών δραστηριοτήτων. Για να διατηρήσουν, να προάγουν ή/και να δημιουργήσουν την ανταγωνιστικότητα τους, οι πόλεις καλούνται να προσφέρουν γη ως καμβά της ανάπτυξης, συνήθως έξω από τα όρια του υφιστάμενου αστικού ιστού. Οι οικονομίες κλίμακας που απαιτούνται προϋποθέτουν σημαντικές εκτάσεις με μικρό αγοραίο κόστος, γεγονός το οποίο οδηγεί σε αναζήτηση αγροτικής γης²¹. Η εξέλιξη της τεχνολογίας εξυπηρετεί την αποκέντρωση αυτή των δραστηριοτήτων. Όπως υποστηρίζει ο Audriac (2005), η ανάπτυξη της τεχνολογίας και των τηλεπικοινωνιών θα συντελέσει μελλοντικά στη μεγαλύτερη διάχυση των λειτουργιών. Στα πλαίσια του ευρωπαϊκού χώρου οι πολιτικές σύγκλισης της ένωσης επηρεάζουν και αυτές με τη σειρά τους τις οικονομίες των ευρωπαϊκών πόλεων. Η δημιουργία των μέγα-περιφερειών, ως απόσταγμα της άρσης των εθνικών συνόρων, οι επενδύσεις σε νέους μεταφορικούς άξονες, η δημιουργία οικονομικών κλίμακας διαδραμάτισαν σημαντικό ρόλο στην δομή των πόλεων. Οι λειτουργίες και οι παρεχόμενες υπηρεσίες πλέον έχουν διαφύγει των συνόρων των πόλεων ανάγοντας τις σε εξαγωγείς «υπηρεσιών». Τη δεκαετία του 50' τα καταστήματα ήταν μικρά με χαρακτήρα γειτονιάς, χωροθετημένα όλα μέσα στον αστικό ιστό, ανάμεσα στις κατοικίες. Πλέον, ογκώδη εμπορικά κέντρα διαμορφώνουν σε μεγάλο βαθμό τα περίχωρα των πόλεων, στα οποία σημαντικές εκτάσεις καταλαμβάνουν μόνο οι άξονες πρόσβασης και οι θέσεις στάθμευσης.

Οι κοινωνικές εξελίξεις επηρέασαν επίσης σε μεγάλο βαθμό τη δομή των πόλεων. Οι τεράστιες ροές ανθρώπων στα πλαίσια της παγκοσμιοποιημένης αγοράς

²¹ Σε συνδυασμό με τα δεδομένα που δεν συνάδουν με τα ηπειρωτικά κέντρα

οδήγησαν σε αναδιάρθρωση της κοινωνικής γεωγραφίας των αστικών περιοχών. Η αύξηση του αστικού πληθυσμού ομοίως αναθεώρησε τη δομή και κυρίως τα όρια της πόλης. Η ανάγκη δημιουργίας καινούριων θυλάκων υποδοχής σε συνδυασμό με το κόστος αυτών των προσπαθειών εντός των ορίων της πόλης, οδήγησε στην ευκολότερη και σαφώς φθηνότερη δημιουργία των θυλάκων στα περίχωρα των πόλεων²². Τέλος, στη διάρκεια του 20^{ου} αιώνα, η αυξανόμενη χρήση του ιδιωτικού αυτοκινήτου και η κατασκευή μεταφορικών αξόνων με τη σταδιακή μείωση του κόστους της ιδιομετακίνησης επέτρεψε την ανάπτυξη σε σημαντικές αποστάσεις από τα κέντρα των πόλεων χωρίς αυξημένα οικονομικά κόστη. Οι κάτοικοι είχαν τη δυνατότητα να κατοικήσουν σε μεγαλύτερες αποστάσεις από την εργασία, τις υπηρεσίες και την ψυχαγωγία χωρίς επιπλέον κόστος μετακίνησης.

Στο πλαίσιο της μακροκλίμακας, οι ιδιαιτερότητες της κάθε αστικής περιφέρειας αναδεικνύονται στη μέσο κλίμακα. Οι κοινωνικο-οικονομικές δομές της πόλης ή της περιφέρειας επηρεάζουν το βαθμό στον οποίο υπάρχει διάχυση καθώς και το πως αυτή εκφράζεται. Πολλές αστικές περιοχές αντιμετώπισαν για παράδειγμα διαδικασίες αποβιομηχάνισης οι οποίες κατέληξαν σε πολυπληθείς ομάδες ανεργίας, μειώσεις αποδοχών, εσωτερική μετανάστευση και χαμηλή ζήτηση για κατοικία ειδικότερα στα κέντρα των πόλεων²³ (Hall, 1992). Οι διαδικασίες αυτές οδήγησαν στην διαθεσιμότητα μεγάλων εκτάσεων αστικής γης, οι οποίες θα έπρεπε να επαναχρησιμοποιηθούν²⁴. Παράλληλα την εποχή αυτή η τοπική αυτοδιοίκηση με σκοπό να προσελκύσει δομές δημιουργίας θέσεων εργασίας ήταν διατεθειμένη να θυσιάσει αγροτική γη στα όρια των πόλεων. Στα πλαίσια μιας φθίνουσας οικονομικής κατάστασης οι ιδιοκτήτες αστικών οικοπέδων και αγροτικών γηπέδων συγκρούονται για να προσελκύσουν νέες επικερδείς λειτουργίες. Οι δυνατότητες της τοπικής οικονομίας έχουν άμεση συνάφεια με τις πιέσεις διάχυσης. Πόλεις στις οποίες οι

²² Η πρόταση αυτή είναι θεμιτό να αναλυθεί καθώς σε μεγάλο βαθμό εξηγεί τα θετικά αποτελέσματα της μεγέθυνσης του ίχνους των πόλεων.

²³ Η θέση αυτή, όπως θα δούμε και παρακάτω, αναφέρεται στις Άγγλο-αμερικάνικες πόλεις. Η βιβλιογραφική πηγή σαφώς υποδεικνύει τη διάκριση αυτή.

²⁴ Σε αντίθεση με τις εγκαταλελειμμένες εκτάσεις στις αστικές περιοχές, όπου το παγκόσμιο κεφάλαιο βρήκε επενδυτικό ενδιαφέρον, στις εξωαστικές περιοχές δεν φαίνεται να συμβαίνει το ίδιο. Στις εξωαστικές περιοχές το όφελος της επένδυσης είναι αποκλειστικά συνδεδεμένο με την υπεραξία που αποκτά η προηγούμενα αγροτική γη εξαιτίας της δυνατότητας δόμησης. Το κεφάλαιο δηλαδή «προτιμά» να βρει και να δημιουργήσει υπεραξία πάλι σε αγροτική γη (αρχικά στα περίχωρα των πόλεων, και ύστερα στην αστική περιφέρεια σε συνδυασμό με την ύπαρξη υποδομών μεταφοράς) παρά να εκμεταλλευτεί κάποιο υφιστάμενο κτίριο. Στη περίπτωση αυτή η υπεραξία είναι πολύ μικρή τουλάχιστον σε άμεσο ορίζοντα γεγονός που δεν συμπίπτει με το επενδυτικό προφίλ της κτηματαγοράς σήμερα.

παρακμάζουσες περιοχές εντοπίζονται εντός του αστικού ιστού, απελευθέρωσαν σημαντικές εκτάσεις στο εσωτερικό τους γεγονός που επιβράδυνε τις διαδικασίες διάχυσης. Πόλεις στις οποίες η ανάκαμψη της οικονομίας βάδισε με ταχύτερους (ταχύτετους) ρυθμούς δεν πρόλαβαν να προσφέρουν τις κατάλληλες εκτάσεις στο εσωτερικό τους εντείνοντας την πίεση για διάχυση²⁵. Επί παραδείγματι, στο Λίβερπουλ, η ύπαρξη εκτεταμένων ελεύθερων εκτάσεων στα όρια της πόλης επιβράδυνε τη διάχυση. Στη Βιέννη, όπου ο πολύ υψηλός ρυθμός ανάπτυξης της οικονομίας βασίστηκε στην εκπαίδευση, την έρευνα και τις υπηρεσίες, οι οποίες κατέλαβαν το κέντρο, εντείνοντας τη ζήτηση για περιοχές προς ανάπτυξη οδήγησε στο αποτέλεσμα η ζήτηση να μεταφραστεί σε διάχυση. Στην Αθήνα, η εσωτερική μετανάστευση εξαιτίας της έλλειψης πολιτικής κατοικίας και ελεγκτικών μηχανισμών οδήγησε σε εκτεταμένη αυθαίρετη ιδιοκατοίκηση κυρίως αμέσως έξω από τα όρια της πόλης²⁶. Οι δομές της τοπικής αυτοδιοίκησης καθώς και το φορολογικό σύστημα έχουν και αυτά επίπτωση στη διάχυση. Ο τρόπος φορολόγησης, καθώς και η μη συμμόρφωση των ορίων των δήμων με της περιοχές χωρικής ολοκλήρωσης επηρέασαν αρνητικά ή θετικά τη διαδικασία της διάχυσης. Τέλος, κάποιοι επαγγελματικοί κλάδοι ευνοούνται από την αστική διάχυση. Οι επενδύσεις που είναι συνυφασμένες με κτιριακές εγκαταστάσεις ευνοούνται, καθώς, μπορούν να επιτευχθούν μεγαλύτερες αποδόσεις εξαιτίας της αξίας της αγροτικής γης και της αναπτυξιακής προοπτικής που προσδίδει η επένδυση στην ευρύτερη περιοχή.

Τέλος σε μικρο-οικονομική κλίμακα οι καμπύλες ζήτησης διαφοροποιήθηκαν σημαντικά στην εποχή μας. Οι αυξανόμενες απολαβές, οδήγησαν σε ζήτηση για κατοικία, αγαθά και υπηρεσίες αλλά και αυξημένη κινητικότητα που επηρέασε τη χωροθέτηση των παραπάνω (Adams και Watkins, 2002; Newman και Kenworthy, 1999). Παράλληλα με τα οικονομικά χαρακτηριστικά, σημαντικό ρόλο στην προώθηση της αστικής διάχυσης διαδραμάτισαν κοινωνικές αντιλήψεις και δομές. Τα προάστια για πολλούς αποτέλεσαν τη νέα τους γη. Νεαρότερα σε ηλικία άγαμα ή άτεκνα νοικοκυριά καταλαμβάνουν τις κατοικίες στις κεντρικές περιοχές των πόλεων καθώς οι «οικογένειες» μετακινούνται στα προάστια. Οι χωροθετικές επιλογές που κάνουν τα

²⁵ Η διατύπωση αυτή έχει να κάνει με τη ροή των διεθνών κεφαλαίων και την αναζήτηση άμεσης απόδοσης των επενδύσεων. Στο πλαίσιο αυτό, ο σχεδιασμός δεν είναι ικανός να προσαρμοστεί στην ταχύτητα των οικονομικών εξελίξεων. Οι επενδύσεις στα ακίνητα βρήκαν έτσι πρόσφορο έδαφος να δομήσουν έξω από τα όρια των πόλεων, μεγαλύτερους χώρους ρισκάροντας έτσι μικρότερα ποσά και κυρίως επισπεύδοντας τις διαδικασίες απόδοσης της επένδυσης (Triantafillopoulos, 2009).

²⁶ Πρώτο κύμα αυθαιρέτων.

μεμονωμένα πρόσωπα, έχουν μία συναρτησιακή εξάρτηση με τη διάχυση (Phelps κ.ά., 2006)²⁷.

2.1.3 Συνδυασμός θεωρητικής και εμπειρικής προσέγγισης – Αντιληπτικά μοντέλα

2.1.3.1 Το μονοκεντρικό αστικό μοντέλο: Φθίνοντα κόστη μετακινήσεως, αυξανόμενες απολαβές, μεγαλύτερο αστικό αποτύπωμα

Σε μεγάλο βαθμό θα λέγαμε ότι η αστική ανάπτυξη²⁸ μπορεί να εξηγηθεί από το μοντέλο της μονοκεντρικής πόλης (Alonso, 1964), το οποίο προσπαθεί να ερμηνεύσει τη χωρική διάρθρωση των αστικών χρήσεων γης, με βάση την αγοραία τιμολόγηση της γης και το κόστος των μετακινήσεων. Για την επίτευξη ισορροπίας μεταξύ των δύο παραγόντων στα όρια των αστικών περιοχών η τιμολόγηση της γης είναι χαμηλή για να αντισταθμίσει το κόστος μετακίνησης. Υπό το πρίσμα αυτό, η αύξηση του ιδιωτικού αυτοκινήτου και τα χαμηλά κόστη μετακίνησης αποτέλεσαν πρωταρχικό καταλύτη στη διάχυση των πόλεων (Glaeser και Kahn, 2003).

Ο Alonso (1961) στο άρθρο του εφήρμοσε το σχήμα του von Thünen, αντικαθιστώντας τα αγροτικά προϊόντα με νοικοκυριά που δουλεύουν στο κέντρο της πόλης και αντιμετωπίζουν κάποιο κόστος μεταφοράς (x) ανάλογα με την απόσταση από το κέντρο. Το πιο απομακρυσμένο νοικοκυριό (στο γεωγραφικό όριο) δεν θα καταβάλει θεωρητικά καθόλου γαιοπρόσοδο ή μόνο όση χρειάζεται για να αποκτηθεί η γη από τους αγρότες. Τα νοικοκυριά στο ενδιάμεσο διάστημα θα καταβάλουν όλο και μεγαλύτερη γαιοπρόσοδο όσο πλησιάζουμε προς το κέντρο. Από το μοντέλο της μονοκεντρικής πόλης προκύπτει, ότι η αύξηση των απολαβών οδηγεί σε πτώση της πυκνότητας των πόλεων, καθώς η ελαστικότητα ζήτησης κατοικίας και γης είναι σχετικά μεγαλύτερη από την ελαστικότητα ζήτησης όσον αφορά τα κόστη

²⁷Γίνεται σαφής η δυσκολία αναγνώρισης των δυναμικών αυτών μόνο δια της παρατήρησης. Μαθηματικά μοντέλα όπως το QUAM (Qualitative Attractivity Migration), εφαρμόζονται για να προσεγγίσουν τις σχέσεις αυτές στις διάφορες αστικές περιοχές (Couch, Leontidou, Petschel-Held, 2007; Deal και Schunk, 2004).

²⁸Οι διατυπώσεις αυτές απορρέουν από τη διεθνή βιβλιογραφία, και αφορούν κυρίως τις «Δυτικές» πόλεις. Το μοντέλο αυτό, υποστηρίζει η Λεοντίδου (1989) δεν μπορεί να αποδώσει τις διαδικασίες διάχυσης των μεσογειακών πόλεων. Περαιτέρω ανάλυση δίδεται σε επόμενα κεφάλαια.

μετακινήσεων²⁹. Ο Brueckner (2000, 2001), βάσει εμπειρικής προσέγγισης καταλήγει στο ότι σε πολύ μεγάλο ποσοστό η αύξηση της προαστικοποίησης μεταξύ 1950 και 1980 μπορεί να αποδοθεί βάσει της αύξησης των απολαβών. Αν και στα πλαίσια αυτά, μεγάλος αριθμός δημοσίων πολιτικών έχουν προταθεί ως δυνάμενοι συντελεστές της αστικής διάχυσης της περιόδου αυτής, τα εμπειρικά δεδομένα δεν μπορούν να εξηγήσουν παρά έναν μηδαμινό ρόλο³⁰ (Nechyba και Walsh, 2004).

2.1.3.2 Το μοντέλο του Tiebout: Επικουρικές λειτουργίες και χρήσεις, θετικές εξωτερικές οικονομίες και κοινωνικός διαχωρισμός

Το προηγούμενο μοντέλο αποτελεί ένα καλό εφελκυστικό αντίληψης των αστικών δομών, και σε μεγάλο βαθμό εξηγεί τα αρχικά ή θεμελιώδη αίτια της αστικής διάχυσης. Ωστόσο, η παρατήρηση των χωρικών εξελίξεων και δομών προτείνει ότι η επιλογή κατοικίας στις μητροπολιτικές ιδίως περιοχές βασίζεται σε περισσότερους παράγοντες, πλην της τιμολόγησης της γης και του κόστους μετακίνησης, όπως είναι η ύπαρξη των αναγκαίων επικουρικών της κατοικίας λειτουργιών, του κοινωνικού περιβάλλοντος της περιοχής κ.α. Οι παράγοντες αυτοί φαίνεται να επηρεάζουν σε σημαντικό βαθμό την επιλογή εγείροντας σημαντικά το ζήτημα του κόστους της διάχυσης. Πράγματι, το παραπάνω ερώτημα αν και δεν απαντάει στα βασικά αίτια της διάχυσης αναδεικνύει το όφελος και την επίπτωση τυχών δημοσίων έργων στα περίχωρα των πόλεων, αλλοιώνοντας συχνά τη χωρική ενότητα ολοκλήρωσης της μητροπολιτικής περιοχής³¹. Τα ζητήματα αυτά αναδείχθηκαν από τον Tiebout (1956), ο οποίος υπογράμμισε, το πως οι επιλογές για κατοικία χωροθετούνται άτακτα βασιζόμενες στην αναζήτηση των αναγκαίων τοπικών επικουρικών λειτουργιών. Η σκέψη του ήταν ότι τα νοικοκυριά διαφορετικού εισοδήματος επιλέγουν ελεύθερα περιοχή κατοικίας με γνώμονα τα χαρακτηριστικά της περιοχής, και ιδίως τις κοινόχρηστες/κοινοφελείς παροχές, προσφέροντας το ανάλογο αντίτιμο για γη και στέγη ώστε να μεγιστοποιήσουν την ωφέλεια τους υπό τον περιορισμό του εισοδήματος που διαθέτουν. Με τον τρόπο αυτό

²⁹ Wheaton (1974) provides an excellent early treatment of the comparative statics of the monocentric model.

³⁰ Για παράδειγμα ο φόρος ακίνητης περιουσίας, όπως αντιπροτάθηκε στον φόρο ακίνητης περιουσίας (γης), θα μπορούσε να εμποδίσει την ανάπτυξη (χαμηλής πυκνότητας – διάχυσης) (Brueckner και Kim, 2003).

³¹ Όπως θα δούμε παρακάτω, οι λειτουργικές αστικές περιοχές προϋποθέτουν την ευκολία προσπελασιμότητας και πρόσβασης, καθιστώντας δημόσιες επενδύσεις σε μεταφορικές υποδομές τον κύριο άξονα προώθησής τους.

επιτυγχάνεται μια ισορροπία με τη μέγιστη ωφέλεια για όλους τους εμπλεκόμενους δηλαδή η βέλτιστη κοινωνική ωφέλεια.

Τα παραπάνω μπορούν να διαχωριστούν σε δύο κατηγορίες. Η πρώτη περιγράφει τη ροή των ανθρώπων προς τα προάστια εξαιτίας του θελκτικού χαρακτήρα τους, ενώ η δεύτερη περιγράφει τη ροή από το κέντρο των πόλεων (ουσιαστικά η ίδια ροή με άλλη διατύπωση) εξαιτίας των προβλημάτων που παρουσιάζουν οι κεντρικές περιοχές. Ως προς τη πρώτη κατηγορία το μοντέλο του Tiebout υπογραμμίζει το πώς δημιουργούνται νέες αστικές συγκεντρώσεις στα περίχωρα, ουσιαστικά αποτελούμενα από νοικοκυριά με παρόμοιες δυνατότητες εισοδήματος ή θέλησης καταβολής του αντίστοιχου αντιτίμου.

Ο βαθμός στον οποίο η διάχυση οφείλεται στις παραπάνω ροές, είναι ένα ερώτημα μεγάλης διαπραγματεύσεως. Η βιβλιογραφία δεν έχει αναδείξει τον πιθανό ρόλο που διαδραματίζει η τοποθέτηση του Tiebout στη διάχυση των πόλεων, αφήνοντας μεγάλα περιθώρια προβληματισμού. Η μόνη θα λέγαμε προσέγγιση η οποία περιλαμβάνει το συγκεκριμένο μοντέλο είναι η μελέτη της σχέσης της διάχυσης με τον κοινωνικό διαχωρισμό. Οι προσεγγίσεις της σχέσης αυτής ωστόσο είναι διττές. Από τη μία η διάχυση δύναται να εντείνει τον κοινωνικό διαχωρισμό ιδίως όταν συνδυάζεται με αποκλεισμό των χαμηλότερων εισοδηματικών ομάδων από χωροθετικές επιλογές, και από την άλλη ο κοινωνικός διαχωρισμός οδηγεί σε διάχυση καθώς κοινωνικές ομάδες αναζητούν χωροθετικές επιλογές εκτός του κέντρου των πόλεων και συνήθως μακριά από τα ήδη αστικοποιημένα όρια αυτών.

2.1.3.3 Edge cities: Πολυκεντρική δομή, μετακίνηση της παραγωγής στα όρια των αστικών περιοχών.

Αν και μέχρι στιγμής συνδέαμε τη διάχυση με την αναζήτηση κατοικίας, ένα θέμα βαρύνουσας σημασίας είναι η αυξανόμενη τάση προς τις «*edge cities*»³². Καθώς η διάχυση κατοικίας και η προαστικοποίηση σημάδεψαν τη μορφή της πόλης του 20^{ου} αιώνα, τη τελευταία δεκαετία σημαντικό ρόλο στη διαμόρφωση της αστικής λειτουργίας και μορφής διαδραματίζει η έννοια της «*edge city*». Παρατηρείται δηλαδή η μετατόπιση ή/και ανάπτυξη νέων κέντρων υποδοχής εταιριών (cluster απασχόλησης) στα όρια των αστικών περιοχών. Η «*edge city*» δεν αποδίδεται από τα παραπάνω

³² Ακραίος αστικός χώρος, όπως δύναται να βρούμε την απόδοση της έννοιας στην ελληνική βιβλιογραφία.

μοντέλα. Η ενσωμάτωση της έννοιας του ακραίου αστικού χώρου, οδήγησε σε προσαρμοσμένα μοντέλα της πολυκεντρικής πόλης τα οποία υιοθετούν τη δημιουργία νέων υποδοχέων απασχόλησης εκτός των παραδοσιακών επιχειρηματικών περιοχών στα κέντρα των πόλεων. Και ενώ μερικοί ερευνητές εστιάζουν τις ερμηνείες τους στους νέους θύλακες στα όρια των πόλεων (Brueckner, 1979), οι Glaeser και Kahn (2003) προτείνουν ότι τα νέα αυτά αστικά μορφώματα (περιοχές απασχόλησης χαμηλής πυκνότητας) ουσιαστικά συνοδεύουν την προαστικοποίηση χαμηλής πυκνότητας, ανάγοντας τις περιοχές αυτές ως περιοχές υποδοχής εργασίας των κατοίκων των προαστίων. Η δημιουργία των μορφωμάτων αυτών, «edge cities» ή αποκεντρωμένα «κέντρα» απασχόλησης, εγείρουν ζητήματα όπως αυτά που αναλύσαμε παραπάνω.

Ο «ακραίος αστικός χώρος» δύναται να αποδοθεί και με τη «*spatial mismatch hypothesis*» την οποία πρώτος ανέδειξε ο Kain (1968). Η υπόθεση αυτή προτείνει ότι η προαστικοποίηση της εργασίας οδήγησε στην αποσύνδεση μεταξύ των περιοχών εργασίας των χαμηλών εισοδηματικών ομάδων εξαιτίας των χωρικών περιορισμών των ομάδων αυτών στην επιλογή κατοικίας. Σε πόλεις ιδίως με χαμηλό επίπεδο εξυπηρέτησης της δημόσιας συγκοινωνίας, «...*the mismatch may suppress employment opportunities for the poor who do not have access to the transportation technologies that drive sprawling of cities and jobs, although the evidence to date suggests that the former may be the case the more the latter.*» (Glaeser και Kahn, 2003).

2.1.3.4 Λειτουργικές Αστικές Περιοχές

Για πρώτη φορά, η έννοια των «*Λειτουργικών Αστικών Περιοχών*» αναπτύσσεται από τους Hall και Hay (1980), οι οποίοι υποστηρίζουν ότι τα πραγματικά όρια των πόλεων καθορίζονται από οικονομικά χαρακτηριστικά. Ο ορισμός αυτός αφορά την ευρωπαϊκή βιβλιογραφία, και παραπέμπει στην έννοια των τυποποιημένων «*Μητροπολιτικών Στατιστικών Περιοχών*» που χρησιμοποιούνται στις ΗΠΑ, όπου οι λειτουργικές περιοχές καθορίζονται βάσει των πυρήνων των πόλεων, που αποτελούν τη συγκέντρωση της απασχόλησης, και των λοιπών περιοχών από τις οποίες οι περισσότεροι μετακινούμενοι ταξιδεύουν καθημερινά προς τον εκάστοτε πυρήνα. Αργότερα, το 1989, οι Cheshire και Hay παρείχαν μια πιο λεπτομερή περιγραφή του ορισμού τους, σύμφωνα με την οποία οι λειτουργικές αστικές περιοχές καθορίζονται βάσει των πυρήνων των πόλεων που προσδιορίζονται από τις συγκεντρώσεις της

απασχόλησης και λαμβάνοντας υπ' όψιν τις περιοχές από τις οποίες οι καθημερινα μετακινούμενοι ρέουν στον πυρήνα απασχόλησης σε μεγαλύτερο βαθμό από ότι σε κάποιον άλλο πόλο έλξης εργασίας. Σε σημαντικό βαθμό η σύλληψη των περιοχών αυτών είναι προσαρμογή της έννοιας της πολυκεντρικότητας, με την έννοια ενός αστικού κέντρου με πολλαπλούς πυρήνες.

Ως λειτουργικές αστικές περιοχές³³ ορίζονται οι περιοχές περίξ των αστικών κέντρων, οι οποίες είναι λειτουργικά συνδεδεμένες με αυτά. Η σύγχρονη βιβλιογραφία τείνει να απευθύνεται πλέον σε διευρυμένες αστικές περιοχές. Αυτό είναι συνέπεια κυρίως της τάσης των πολιτών να κατοικούν σε προαστιακές περιοχές, αλλά να εξαρτώνται άμεσα από το κοντινό αστικό κέντρο, τόσο λόγω εργασίας, όσο και για να απολαμβάνουν τις υπηρεσίες της πόλης.

2.1.4 Περαιτέρω ανάλυση μεμονωμένων χαρακτηριστικών

Όπως έδειξε η ανασκόπηση που προηγήθηκε, το μέγεθος και τα χαρακτηριστικά της αστικής διάχυσης επηρεάζονται από αρκετούς παράγοντες. Παρακάτω επιχειρείται η περαιτέρω διερεύνηση των παραγόντων που συνδέονται με τις χωρικές διαφοροποιήσεις που εμφανίζει η ένταση του φαινομένου της αστικής διάχυσης.

Οι πιθανές δυνάμεις που επηρεάζουν την ένταση εκδήλωσης του φαινομένου έχουν συστηματικά ταξινομηθεί σε τέσσερις κατηγορίες. Οι κατηγορίες αυτές είναι:

1. Πολιτική οικιστικής ανάπτυξης: Στην κατηγορία αυτή περιλαμβάνονται οι κυβερνητικές πολιτικές πρακτικές και ρυθμίσεις που έχουν έμμεσες ή άμεσες επιπτώσεις στο χαρακτήρα της οικιστικής ανάπτυξης της χώρας (ΕΕΑ, 2006). Υπό την έννοια αυτή, θα μπορούσαν να αναφερθούν η ποιότητα του χωρικού σχεδιασμού από την πλευρά της πολιτείας και η αποτελεσματικότητα των μηχανισμών και των ρυθμίσεων να προάγουν τις συνθήκες νομιμότητας στο κλάδο των κτιριακών κατασκευών.
2. Η προσβασιμότητα στο χώρο: Καλή προσβασιμότητα στο χώρο σημαίνει δυνατότητα ευκολότερης και φθηνότερης προσέγγισης μιας περιοχής από μεγαλύτερο αριθμό ανθρώπων (Glaeser και Kahn, 2004). Η σχετική προσβασιμότητα των χωρικών ενοτήτων ενός κράτους, είναι συνάρτηση τόσο της χωρικής κατανομής του πληθυσμού όσο και της ποιότητας των μεταφορικών

³³ FUAs, functional urban areas

δικτύων. Η βελτιωμένη προσβασιμότητα συνεπάγεται, γρήγορη επικοινωνία μεταξύ των περιοχών, αυξημένες δυνατότητες επενδύσεων στη βιομηχανία και τον τουρισμό καθώς και στον τομέα των ακινήτων. Εξάλλου, στις περισσότερες θεωρητικές προτάσεις που αναφέρθηκαν νωρίτερα, το φαινόμενο της αστικής διάχυσης συνδέεται με το κόστος των μετακινήσεων και τις επιρροές που αυτό ασκεί στις τιμές της γης.

3. Οι προτιμήσεις των ανθρώπων σχετικά με τα χαρακτηριστικά της κατοικίας τους: Στην κατηγορία αυτή περιλαμβάνονται συγκεκριμένα χαρακτηριστικά των υποκειμένων της οικοδομικής δραστηριότητας (EEA, 2006). Υπό την έννοια αυτή, θα μπορούσαν να αναφερθούν οι προτιμήσεις των καταναλωτών για το μέγεθος των κατοικιών τους και την ύπαρξη ή όχι προαύλιου χώρου, η τάση για απόκτηση δεύτερης κατοικίας, τα χαρακτηριστικά του φυσικού περιβάλλοντος στην ευρύτερη περιοχή της κατοικίας κλπ. Θα πρέπει να σημειωθεί, ωστόσο, ότι τα παραπάνω συνδέονται επίσης με το εισοδηματικό επίπεδο των κοινωνικών ομάδων και με τις αντιλήψεις και προτιμήσεις τους για το άμεσο περιβάλλον μέσα στο οποίο θα ήθελαν να ζουν.
4. Τα χαρακτηριστικά της περιφερειακής οικονομίας: Η διάρθρωση και τα χαρακτηριστικά της τοπικής οικονομίας είναι δυνατόν να ασκούν καθοριστικό ρόλο στη μορφή και το χαρακτήρα της οικοδομικής δραστηριότητας (EEA, 2006). Το γενικό επίπεδο ευημερίας μιας περιοχής είναι σημαντικός παράγοντας και αποτελεί ένδειξη ανάπτυξης των βασικών κλάδων της οικονομίας και των υποδομών που συνδέονται με αυτούς. Επιπρόσθετα, τα αστικά χωρικά μορφώματα του εξωαστικού χώρου συνδέονται στενά με τη βασική χρήση την οποία εξυπηρετούν.
5. Οι δημογραφικές εξελίξεις: Τέλος, στην κατηγορία αυτή περιλαμβάνονται βασικοί δημογραφικοί δείκτες των χωρικών ενοτήτων.

Όπως αναφέρθηκε παραπάνω, η αύξηση του πληθυσμού δεν είναι σε απόλυτη εξάρτηση με τη διαδικασία της διάχυσης. Άλλοι δημογραφικοί παράγοντες πιθανά να έχουν αυξημένη επιρροή στη διαδικασία. Οικογένειες με μικρά παιδιά για παράδειγμα είναι πιθανό να έχουν τη τάση να μετακινούνται στα προάστια. Αντίθετα, οι μεγαλύτερες ηλικίες και οι νέοι επαγγελματίες έχουν τη τάση να παραμένουν ή να μετακινούνται σε κεντρικές περιοχές της πόλης. Με δεδομένη τη δημογραφική

κατάσταση σήμερα, δηλαδή της γηρανσης του πληθυσμου αλλα και της μετακινησης προς τα πάνω του ορίου ηλικίας για δημιουργία οικογένειας, πιθανά να παρατηρηθεί η μείωση της τάσης διάχυσης (Couch και Karecha, 2006), τουλάχιστον ως προς τη χρήση της κατοικίας.

Από τη σκοπιά των οικονομικών της γης, οι υψηλές αξίες γης στα κέντρα των πόλεων ωθούν την αναζήτηση γης για νέα ανάπτυξη στην περιφέρεια των πόλεων. Η αξία της αγροτικής γης είναι σαφώς κατώτερη από την αστική. Αποτέλεσμα η αγροτική γη, ειδικότερα όπου η δυνατότητα δόμησης της υπάρχει (Ελλάδα), γίνεται ιδιαίτερη ελκυστική ως νέος υποδοχέας της ανάπτυξης. Αν και η αξία της αγροτικής γης στα όρια της πόλης έχει ήδη αυξηθεί παραμένει στις περισσότερες περιπτώσεις πιο ελκυστική από τα αστικά οικόπεδα.

Με δεδομένες τις πρόσφατες οικονομικές εξελίξεις δηλαδή της αύξησης των εισοδημάτων ήταν αναμενόμενο να αναζητηθούν ευκαιρίες επένδυσης. Περισσότεροι άνθρωποι στην Ευρωπαϊκή ήπειρο επιθυμούν μία μονοκατοικία στα προάστια των πόλεων ως τη βασική επένδυση τους. Στην Ελλάδα για παράδειγμα, όπου η αγορά ακινήτων δεν παρουσιάζει τα χαρακτηριστικά άλλων χωρών., η επένδυση σε ακίνητη περιουσία μοιάζει ως ο ευκολότερος και ασφαλέστερος τρόπος

Τα ακίνητα στα προάστια, καθώς αναπτύσσονται σε προγενέστερη αγροτική γη παρουσιάζουν μεγαλύτερες και αμεσότερες αποδόσεις επένδυσης σε σχέση με τα αστικά ακίνητα (Couch και Karecha, 2006). Παρόμοια πρακτική παρατηρείται στα ακίνητα δεύτερης κατοικίας, τουριστικά ακίνητα, τα οποία εκτός από καλή επενδυτική επιλογή προσφέρουν επιπλέον τη δυνατότητα της αναψυχής.

Ένας από τους κύριους παράγοντες που δύναται να δικαιολογήσουν την αυξημένη τάση των ανθρώπων να κατοικήσουν στα προάστια, κυρίως στις ανεπτυγμένες αλλά και τις αναπτυσσόμενες χώρες είναι η αναζήτηση μεγαλύτερων ιδιωτικών εκτάσεων. Η αύξηση στα εισοδήματα, σε συνδυασμό με το κίνητρο για μεγαλύτερη κατοικία σε ένα καλύτερο περιβάλλον οδήγησε τους ανθρώπους να αναζητήσουν γη στα περίχωρα των πόλεων. Μεταξύ της δεκαετίας του 50' και του 80' στις ΗΠΑ ο μισός αριθμός των κατοίκων που μετοίκησαν στα προάστια εξηγείται από την αύξηση στο εισόδημα (Glaeser και Kahn, 2003).

Παράλληλα με τις παραπάνω δυναμικές, τα πολλά προβλήματα των κεντρικών περιοχών των πόλεων, όπως το υποβαθμισμένο περιβάλλον, εγκληματικότητα κ.α. συντελούν στην ωραιοποίηση των προαστίων. Τα κέντρα των πόλεων εκλαμβάνονται από πολλούς ως περιβαλλοντικά υποβαθμισμένες περιοχές, με υψηλά επίπεδα θορύβου.

εγκληματικότητα και προβλημάτων όπως ανευρεση σταθμευσης και κατοικίας σύγχρονης κατασκευής.

Καθώς οι κοινωνικές ομάδες αρχίζουν να μετακινούνται στα όρια της πόλης φαινόμενα όπως ο κοινωνικός διαχωρισμός εμφανίζονται. Παρατηρούνται δήμοι με πολύ φτωχότερες κοινωνικές υποδομές. Οι εξελίξεις αυτές σηματοδοτούν τον κίνδυνο για τους δήμους αυτούς να προσελκύσουν πληθυσμό και δραστηριότητες για την απασχόληση του.

Σε αντίθεση με τις εγκαταλελειμμένες εκτάσεις στις αστικές περιοχές, όπου το παγκόσμιο κεφάλαιο βρήκε επενδυτικό ενδιαφέρον, στις εξωαστικές περιοχές δεν φαίνεται να συμβαίνει το ίδιο. Στις εξωαστικές περιοχές το όφελος της επένδυσης είναι αποκλειστικά συνδεδεμένο με την υπεραξία που αποκτά η προηγούμενα αγροτική γη εξαιτίας της δυνατότητας δόμησης. Το κεφάλαιο δηλαδή στα περίχωρα των πόλεων προτιμά να βρει και να δημιουργήσει υπεραξία πάλι σε αγροτική γη παρά να εκμεταλλευτεί κάποιο ήδη υπάρχον κτίριο. Στη περίπτωση αυτή η υπεραξία είναι πολύ μικρή τουλάχιστον σε άμεσο ορίζοντα γεγονός που δεν συμπίπτει με το επενδυτικό προφίλ της κτηματαγοράς σήμερα.

2.1.5 Επιλογές του σχεδιασμού

Το κράτος παρεμβαίνει επίσημα, για πρώτη φορά, στο χώρο, μέσω του πολεοδομικού σχεδιασμού, στις αρχές του 20^{ου} αιώνα. Την εποχή αυτή θεσπίζονται οι πρώτοι πολεοδομικοί νόμοι του 1907 στη Βρετανία και του 1913 στη Γαλλία. Η κρατική παρέμβαση συνίσταται στην παραγωγή σχεδίων, με τα οποία επιδιώκεται η δημιουργία περιβάλλοντος κατάλληλου για άνετη δημιουργική διαβίωση των πολιτών. Η παρέμβαση αυτή στοχεύει στην επίλυση κοινωνικών προβλημάτων μέσω της δημιουργίας ή καλύτερευσης του φυσικού περιβάλλοντος (φυσικός ντετερμινισμός). Περιεχόμενο κάθε σχεδίου πόλεως, με το οποίο αναπτύσσονται ή επεκτείνονται οι πόλεις και γενικότερα οι οικισμοί, αποτελούν οι κοινόχρηστοι και οι οικοδομήσιμοι χώροι στους οποίους συμπεριλαμβάνονται και οι κοινωφελείς χώροι. Στους οικοδομήσιμους (ιδιωτικούς) χώρους επιτρέπεται η ανέγερση οποιουδήποτε κτιρίου και πρώτιστα κατοικίας. Δηλαδή στους χώρους αυτούς επιτρέπεται η ανάμιξη των χρήσεων γης, εφόσον βέβαια αυτές είναι συμβατές μεταξύ τους. Η υπάρχουσα ισορροπία, την εποχή αυτή, επιτρέπει έστω και με τη μορφή του μη ολοκληρωμένου σχεδιασμού, δηλαδή του φυσικού σχεδιασμού, τη δημιουργία της κλασικής πόλης, η οποία

συντίθεται από το κέντρο και τις γύρω από αυτός γειτονιές. Η κλασική αυτή πολεοδομική μορφή χαρακτηρίζεται από την ποικιλία που προσφέρει η ανάμειξη των χρήσεων γης και κτιρίων και τη διαμόρφωση περιβάλλοντος τέτοιου που να εξυπηρετείται η διαβίωση, η κοινωνική ζωή και η επαγγελματική δραστηριότητα των ανθρώπων. Ο οποίος στον ίδιο χώρο διαβιώνει, εργάζεται και διασκεδάει. Κάπως έτσι θα περιγράφαμε σήμερα την έννοια της συμπαγούς πόλης, μιας έννοιας η οποία ακόμα δεν έχει πραγματικά ορισθεί ίσως επειδή ο άνθρωπος ντρέπεται να κάνει ένα βήμα προς το παρελθόν.

Το πρόβλημα για την κλασική πόλη αρχίζει με τη δημιουργία, από το μοντέρνο πολεοδομικό κίνημα, της Χάρτας των Αθηνών του 1933, η οποία περιλαμβάνει νέες γενικές αρχές και κατευθύνσεις για τη δημιουργία της νέας ή την αναδιάρθρωση της υπάρχουσας πόλης. Ο αυστηρός διαχωρισμός των χρήσεων γης τον οποίο προάγει και τον οποίο υιοθετούμε για πολλές μελλοντικές δεκαετίες διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στην απομάκρυνση από αυτό που σήμερα αποκαλούμε συμπαγή πόλη. Ας υπενθυμίσουμε τον ορισμό της διάχυσης που την αποκαλεί ως το αντίθετο αποτέλεσμα της συμπαγούς πόλης.

Οι μονολειτουργικές ζώνες έχουν ολέθριες συνέπειες για τις πόλεις. Με τη μονολειτουργικότητα και την κατάργηση του οικοδομικού τετραγώνου παραμορφώνεται ο πολεοδομικός ιστός της πόλης και καταργείται η παραδοσιακή μορφή της (κέντρο με τις γύρω από αυτό γειτονιές). Επίσης ο καθορισμός περιοχών μιας αποκλειστικής ή κύριας χρήσης, σε συνδυασμό με τη δημιουργία εκτεταμένου οδικού και κυκλοφοριακού δικτύου, οδηγούν στη δημιουργία, στην περιφέρεια (δηλαδή τα προάστια) της πόλης, οικιστικών περιοχών-υπνωτηρίων. Έτσι η παραδοσιακή πόλη με το κέντρο και τις περιβάλλουσες αυτό γειτονιές παίρνει τη μορφή της αστικής-οικιστικής περιοχής. Παράλληλα γεννιέται το αστικό κέντρο, απλωμένο, σε πολλές περιπτώσεις, ανεξέλεγκτα στο χώρο λόγω έλλειψης ευρύτερου χωροταξικού σχεδιασμού. Ο αυστηρός αυτός διαχωρισμός των χρήσεων για λόγους λειτουργικότητας (zoning) άρχισε να εφαρμόζεται ιδιαίτερα από τη δεκαετία του 1950 σε πολλές ευρωπαϊκές και μη χώρες. Έτσι ολόκληρη η Ευρώπη και ο υπόλοιπος κόσμος γεμίζει με πολυώροφα κτίρια με πιλοτή και τεράστια οικιστικά συγκροτήματα.

2.1.5.1 Η θεσμοθέτηση της λειτουργικής πόλης στο ελληνικό πολεοδομικό σύστημα

Η δυνατότητα δημιουργίας μονολειτουργικών περιοχών εισάγεται με το πρώτο ακόμα ν.δ. της 17.7.1923. Αν και το διάταγμα αυτό αναδεικνύει σε μεγάλο βαθμό τη κλασική πόλη, δίνει τη δυνατότητα μέσω της διάταξης του άρθρου 7 να καθοριστεί μόνον κατοικία, χωρίς καμία άλλη χρήση γης, σε όλη την περιοχή του σχεδίου πόλεως. Δηλαδή όλοι οι οικοδομήσιμοι χώροι να καθοριστούν αποκλειστικά ως χώροι κατοικίας, με καμία άλλη χρήση των κτιρίων όπως για παράδειγμα χρήση καταστημάτων. Το άρθρο αυτό επιτρέπει την, με πρωτοβουλία των ιδιοκτητών, επίσπευση της έγκρισης του σχεδίου πόλεως εξοχικού ή αστικού οικισμού. Τα κτίρια του οικισμού αυτού, που πρόκειται να ανεγερθούν στους οικοδομήσιμους χώρους, δύναται να αφορούν αποκλειστικά και μόνον κατοικία των χρηστών (χωρίς καταστήματα ή άλλες χρήσεις των κτιρίων). Στην περίπτωση αυτή οι κοινόχρηστοι χώροι είναι εξασφαλισμένοι καθόσον από την έγκριση του σχεδίου οι ιδιοκτήτες των ακινήτων, έχουν υποχρέωση να παραιτηθούν της κυριότητας των ρυμοτομούμενων τμημάτων. Η εξασφάλιση αυτή των κοινόχρηστων χώρων και δόμηση των ιδιωτικών χώρων (οικοπέδων) με χαμηλούς συντελεστές δόμησης και με το πανταχόθεν ελεύθερο σύστημα δόμησης συνθέτουν ένα περιβάλλον αποκλειστικής κατοικίας (αρχικά προσωρινής και στη συνέχεια μόνιμης διαμονής), χωρίς καμία άλλη χρήση γης, το οποίο θα λέγαμε παρομοιάζει με τις Βρετανικές κηπουπόλεις. Στην Ελλάδα, διάφορα νομικά πρόσωπα με τη μορφή οικοδομικών συνεταιρισμών αγόρασαν γη για τα μεσαίων ή μεγάλων εισοδημάτων μέλη τους, την οποία, στη συνέχεια, οικοδόμησαν σύμφωνα με το ως άνω άρθρο τους διατάγματος (Χριστοφιλόπουλος, 2002). Με τον τρόπο αυτό δημιουργήθηκαν το Ψυχικό, η Φιλοθέη, η Πολιτεία κ.λπ. Έτσι θα λέγαμε ότι την περίοδο του μεσοπολέμου στην Ελλάδα, αναπτύσσεται η κλασική πόλη, ενώ παράλληλα με την παραδοσιακή αυτή πόλη, αναπτύσσεται, στην περιφέρεια της και η μονολειτουργική οικιστική περιοχή.

Ο ν.947/1979 «περί οικιστικών περιοχών» ενδιαφέρει, στην ανάλυση ορισμένων σημείων του, και κυρίως αυτών που αφορούν τη θεσμοθέτηση του αυστηρού διαχωρισμού των χρήσεων, λειτουργιοκρατία όπως το αποκαλεί ο Χριστοφιλόπουλος (2002), η οποία αποτελεί «εκσυγχρονισμό» προς τα πίσω της πολεοδομικής νομοθεσίας, καθόσον βασίζεται, ως προς τον διαχωρισμό αυτό, στις αρχές τις Χάρτας των Αθηνών. Η θέσπιση των αρχών αυτών στην Ελλάδα, με τον ν.947/79, έγινε περίπου 50 χρόνια, μετά τη δημιουργία της, σε μια εποχή δηλαδή όπου στις υπόλοιπες ευρωπαϊκές χώρες αναζητούσαν την αντικατάσταση των αρχών αυτών. Η θεσμοθέτηση της λειτουργικής οικιστικής περιοχής, η οποία αντικατέστησε την οργανική πόλη προς

όφελος του αυστηρού διαχωρισμού των χρήσεων γης έμελλε να επηρεάσει σημαντικά και τους δικαστές του ΣτΕ, οι οποίοι θεώρησαν το ν.947/79 ως εκσυγχρονιστικό του ξεπερασμένου πολεοδομικού καθεστώτος του ν. δ/τος του 1923 (Χριστοφιλόπουλος, 2002).

Για πρώτη φορά στην Ελλάδα, θεσμοθετείται η δημιουργία οικιστικών περιοχών, με σαφή διαχωρισμό, ανάλογα με τη λειτουργία, και καθορισμό χρήσεων γης μέσα σε αυτές τις μονολειτουργικές περιοχές. Το άρθρο 1 μάλιστα του νόμου αυτού ορίζει την έννοια της οικιστικής περιοχής³⁴. Οι χρήσεις γης μέσα στις οικιστικές περιοχές προσδιορίζονται από την κατά κύριο λόγο επιβαλλόμενη ή επιτρεπόμενη πολεοδομική λειτουργία κάθε μιας περιοχής καθώς και από την προοπτική ανάπτυξης της οικιστικής περιοχής στο μέλλον. Το περιεχόμενο των χρήσεων αυτών προσδιορίζεται από την ιδιαίτερη πολεοδομική λειτουργία, που καλείται να εξυπηρετήσει κάθε μερικότερο τμήμα της περιοχής. Με την ισχύ του ν.947/79, η πόλη, και γενικότερα ο οικισμός, αναπτύσσεται ή επεκτείνεται με το θεσμό των οικιστικών περιοχών, με απόλυτα διαχωρισμένες χρήσεις γης. Θα λέγαμε δηλαδή ότι η πόλη αντικαθιστάται από την οικιστική περιοχή. Ο σαφής διαχωρισμός σε μονολειτουργικές ζώνες (zoning) οδηγεί στη δημιουργία μεγάλων πολεοδομικών συγκροτημάτων και σε συνδυασμό με τη δημιουργία εκτεταμένου οδικού δικτύου οδηγεί στη δημιουργία των προαστίων της πόλης.

Ο ν.947/79 δεν εφαρμόστηκε στην πράξη, όμως το περιεχόμενο του, ιδιαίτερα όσον αφορά τις χρήσεις γης, επηρέασε σε σημαντικό βαθμό το ΣτΕ, που θεώρησε ότι με το διαχωρισμό των χρήσεων γης, επιτυγχάνεται σίγουρα ένα καλύτερο αστικό περιβάλλον (Χριστοφιλόπουλος, 2002). Αυτός είναι και ένας από τους λόγους που το Δικαστήριο αυτό δεν αντιλήφθηκε τον ακριβή σκοπό και το περιεχόμενο του ν.1337/1983 και δέχθηκε ότι, στις περιοχές ένταξης-επέκτασης, εφαρμόζεται, ως προς τις χρήσεις γης, το π.δ. 81/1980 που εκδόθηκε σε εφαρμογή του ν.947/79³⁵.

³⁴ Η οικιστική περιοχή δεν είναι η κατά κυριολεξία πόλη, με την παραδοσιακή έννοια της, άλλα έχει ευρύτερο εννοιολογικό χαρακτήρα και αποτελείται, είτε από πυκνά οικιστικά συγκροτήματα με οικονομική κυρίως ενότητα, είτε από αραιότερες οικιστικές, διοικητικές, επαγγελματικές ή βιομηχανικές εγκαταστάσεις που κλιμακώνονται και ξεχύνονται μέσα στο χώρο για να εξυπηρετήσουν την παραγωγική δραστηριότητα και την οργανωμένη διαβίωση του ανθρώπου.

³⁵ Εφόσον το σχετικό ΓΠΣ εγκρίθηκε πριν από την έναρξη ισχύος του π.δ της 23.3.1987 που αφορά στον καθορισμό των χρήσεων γης.

Ο μεταβατικός³⁶ ν.1337/1983 «Επέκταση-ένταξη πολεοδομικών σχεδίων κατά γειτονικές (πολεοδομικές ενότητες) κύριας κατοικίας» αφορά την επέκταση εγκεκριμένων σχεδίων πόλων και οικισμών προ του 1923 καθώς και την ένταξη σε πολεοδομικό σχέδιο και επέκταση οικισμών μεταγενέστερων του 1923 που στερούνται εγκεκριμένου σχεδίου (δηλαδή αυθαιρέτων οικισμών), δίνοντας ουσιαστικά προτεραιότητα στις πυκνοδομημένες περιοχές αυθαιρέτων, οι οποίες μάλιστα ευνοούνται (μη υποχρέωση εισφοράς σε γη) σε σχέση με τις αραιοδομημένες και αδόμητες περιοχές. Προωθεί και πάλι την κλασική πόλη καθώς επιτρέπει την ένταξη στο σχέδιο περιοχών για την εξυπηρέτηση χρήσεων, πλην κατοικίας, αναγκαίων για την κατάλληλη οργάνωση της πόλης ή του οικισμού. Σε αντίθεση με το ν.947/1979 οι επεκτάσεις του 1337/1983 αφορά οικισμούς με πληθυσμό άνω των 2.000 κατοίκων παρέχοντας για τους δε εξουσιοδότηση στη διοίκηση για τη ρύθμιση τους με ιδιαίτερο πολεοδομικό καθεστώς. Οι επεκτάσεις των εγκεκριμένων σχεδίων με το νέο νόμο γίνονται κατά γειτονίες³⁷, δηλαδή οργανικές πολεοδομικές ενότητες, ο καθορισμός του μεγέθους και των ορίων των οποίων πρέπει να προκύπτουν έτσι ώστε να εξασφαλίζεται η πλέον ενδεδειγμένη οργάνωση των περιοχών κατοικίας, με την πρόβλεψη των απαραίτητων εξυπηρετήσεων των κατοίκων τους.

Το πολεοδομικό καθεστώς του μεταβατικού νόμου είναι τελείως διαφορετικό ως προς τις χρήσεις γης με εκείνο του ν.947/1979. Ο νομοθέτης αναγνωρίζει τις ολέθριες συνέπειες για την οικιστική οργάνωση και το περιβάλλον της λειτουργικής πόλης (διαχωρισμός δηλαδή χρήσεων γης) και συνειδητά θεσμοθετεί την επέκταση των πόλεων και οικισμών κατά γειτονίες. Ο νέος νόμος δεν θεσπίζει το διαχωρισμό των χρήσεων γης, αλλά επεκτείνει το σχέδιο με το θεσμό της γειτονιάς σε περιοχές κύριας κατοικίας, καθιερώνοντας εμμέσως πλην σαφώς την οργανική πόλη, δίνοντας τη δυνατότητα ένταξης στο σχέδιο περιοχών για την εξυπηρέτηση άλλων χρήσεων πλην της κατοικίας, ενισχύοντας έτσι την ανάμειξη των χρήσεων γης που είναι απαραίτητο για την κατάλληλη οργάνωση της πόλης ή του οικισμού.

Προκειμένου να αποφύγει την ανάμειξη μη συμβατών χρήσεων και κυρίως της κατοικίας και βιομηχανίας ο νόμος παρέχει, με την παράγραφο 5 του άρθρου 2, τη δυνατότητα στα πλαίσια του ΓΠΣ, καθορισμού ενδεχόμενης χωροθέτησης

³⁶ Το πολεοδομικό καθεστώς αυτό θεσπίζεται για να ισχύσει ορισμένη χρονική περίοδο, προκειμένου να καλυφθούν κυρίως επείγοντα στεγαστικά και πολεοδομικά προβλήματα

³⁷ Επειδή το Σύνταγμα στο άρθρο 24 αναφέρεται στην οικιστική περιοχή, ο νόμος ονοματίζει την περιοχή ένταξης ή επέκτασης του σχεδίου πόλεως ως οικιστική.

βιομηχανικών και βιοτεχνικών περιοχών και περιοχών άλλων ειδικών χρήσεων στη έκταση της ΖΟΕ γύρω από την πόλη ή τον οικισμό.

Ο μεταβατικός νόμος δεν θεσπίζει χρήσεις γης, ούτε γενικές αλλά ούτε και ειδικές. Στο περιεχόμενο δηλαδή των ΓΠΣ δεν περιλαμβάνονται γενικές χρήσεις γης, όπως και στο δεύτερο επίπεδο, αυτό της ΠΜ δεν περιλαμβάνονται ειδικές χρήσεις γης. Το πλεονέκτημα, κατά τον Χριστοφιλόπουλο (2002) του νόμου αυτού είναι ότι διατηρεί την αντίληψη των γειτονιών του ν.δ/τος της 27.7.1923 με τους οικοδομήσιμους και κοινόχρηστους χώρους, όπου μπορούν να δημιουργηθούν μικτές χρήσεις, συμβατές μεταξύ τους.

Στο πλαίσιο των ρυθμίσεων του ν.1337/1983 άρχισε η επιχείρηση πολεοδομικής ανασυγκρότησης (ΕΠΑ), δηλαδή η ένταξη ή επέκταση των περιοχών κύριας κατοικίας της χώρας σε πολεοδομικό σχέδιο, προκειμένου να αναχαιτιστεί η αυθαίρετη δόμηση, πράγμα βεβαίως που δεν φαίνεται να επιτεύχθηκε, λόγω μεταξύ των άλλων της χρονοβόρας διαδικασίας εκπόνησης έγκρισης και προπάντων εφαρμογής των σχεδίων.

Το 1985³⁸ το ΥΠΕΧΩΔΕ, αντί να προχωρήσει στην δημιουργία του οριστικού πολεοδομικού νόμου³⁹, προέβη στην οριστικοποίηση του μεταβατικού και την καθιέρωση του ως ισχύοντος νομικού πλαισίου πολεοδομικού σχεδιασμού. Χωρίς να αλλάξει η μορφή και ο χαρακτήρας του μεταβατικού νόμου, προστέθηκε σε αυτόν ο διαχωρισμός των χρήσεων γης. Ειδικότερα, με την παράγραφο 1 του άρθρου 15 του ν.1561/1985, παρείχεται η νομοθετική εξουσιοδότηση στη διοίκηση με π.δ/γματα να καθορίσει τις κατηγορίες και το περιεχόμενο των χρήσεων γης, σύμφωνα με την γενική πολεοδομική ή άλλη ειδική λειτουργία που επιβάλλεται ή επιτρέπεται σε κάθε συγκεκριμένη χρήση γης των γενικών πολεοδομικών σχεδίων. Με τα ίδια π.δ/γματα είναι δυνατόν να καθορίζονται τα υποχρεωτικά ή προαιρετικά στοιχεία των χρήσεων αυτών. Σε εφαρμογή της διάταξης αυτής εκδόθηκε το π.δ. της 23.2.1987 «Κατηγορίες και περιεχόμενο χρήσεων γης», σύμφωνα με το οποίο κατηγοριοποιούνται και καθορίζονται γενικές χρήσεις γης σύμφωνα με τη γενική πολεοδομική λειτουργία⁴⁰.

³⁸ Το 1985 αντικαταστάθηκε ο Υπουργός ΠΕΧΩΔΕ, με τον προγενέστερο να είναι ουσιαστικά και ο εμπνευστής του μεταβατικού νόμου.

³⁹ Καθόσον ο μεταβατικός δημιουργήθηκε προκειμένου να αντιμετωπίσει κάποιες επείγουσες πολεοδομικές και οικιστικές ανάγκες

⁴⁰ Οι γενικές χρήσεις γης είναι: 1. Αμγής κατοικία, 2. Γενική κατοικίας, 3. Πολεοδομικό κέντρο, κεντρικές λειτουργίες της πόλης-τοπικό κέντρο γειτονιάς, 4. Μη οχλούσα βιομηχανία-βιοτεχνία-βιομηχανικού και βιοτεχνικού πάρκου «ΒΙΠΑ-ΒΙΟΠΑ προς εξυγίανση», 5. Οχλούσα βιομηχανία-βιοτεχνία, 6. Χονδρεμπόριο, 7. Τουρισμός-αναψυχή, 8. Ελεύθεροι χώροι-αστικό πράσινο και 9. Κοινωνικές εξυπηρετήσεις.

Με τη νομοθετική εξουσιοδότηση αυτή και την εν συνεχεία έκδοση του π.δ/τος του 1987, δημιουργείται πολεοδομική ανακολουθία με την οποία στρεβλώνεται πλήρως η μορφή, ο χαρακτήρας και το περιεχόμενο του μεταβατικού νόμου. Τα εγκεκριμένα σχέδια επεκτείνονται κατά γειτονιές με αυστηρά διαχωρισμένες χρήσεις γης. Δεδομένου ότι το κύριο χαρακτηριστικό της γειτονιάς είναι η ανάμιξη χρήσεων γης, ο αυστηρός διαχωρισμός των χρήσεων γης καταστρέφει και τελικά αναιρεί την ίδια την πόλη. Με την έκδοση του ως άνω π.δ/τος, η επέκταση των πολεοδομικών σχεδίων γίνεται κατά γειτονιές κύριας κατοικίας ή άλλων ειδικών χρήσεων γης, κατά προτεραιότητα πυκνοδομημένων (αυθαιρέτων) περιοχών. Η χρήση της αμιγούς κατοικίας θεσμοθετήθηκε ως αυτοτελής (γενική) χρήση κατοικίας (στο πολεοδομικό καθεστώς του ν.947/1979, η αμιγής κατοικία αποτελεί περιεχόμενο της γενικής κατοικίας).

2.1.5.2 Το πολεοδομικό καθεστώς του ν. 2508/1997

Μετά την εξάπλωση των περιοχών επέκτασης – ένταξης (οικιστικών περιοχών), με τη μορφή του μεταβατικού νόμου 1337/1983 στον οποίο «εμφυτεύτηκαν» οι χρήσεις γης πριν καταστεί οριστικός νόμος, σε συνδυασμό με την αυθαίρετη δόμηση, στον ελληνικό χώρο δημιουργήθηκε η ανεξέλεγκτη εξάπλωση και διαμόρφωση οικιστικών-αστικών περιοχών με ασαφή όρια. Η επιχείρηση πολεοδομικής ανασυγκρότησης (ΕΠΑ) του μεταβατικού νόμου παραμορφώθηκε και μεταβλήθηκε, λόγω της έλλειψης χωροταξικού σχεδιασμού, σε μια ανεξέλεγκτη οικιστική εξάπλωση σε ολόκληρο τον ελληνικό χώρο. Έτσι, η ένταση των προβλημάτων του ελληνικού χώρου έγινε οξύτερη. Οι πιέσεις για άναρχη, απρογραμματίστη εξάπλωση της οικιστικής ανάπτυξης τείνουν να εκμηδενίσουν τις εκτάσεις που έχουν εναπομείνει και ιδιαίτερα των τοπίων φυσικού κάλλους, φυσικής ζωής, γεωργικής γης και γης υψηλής παραγωγικότητας, ιστορικών και παραλιακών περιοχών. Το πολεοδομικό καθεστώς του 1337/1983 καλύπτει μόνον τις προς πολεοδόμηση περιοχές και συνεπώς δεν μπορεί να καλύψει ιδιαίτερα τον αγροτικό. Για την αντιμετώπιση των ως άνω προβλημάτων η πολιτεία έκρινε αναγκαία τη διαμόρφωση νέου νόμου συμπληρωματικού του ως άνω πολεοδομικού καθεστώτος, προκειμένου να διαμορφωθεί ένα θεσμικό πλαίσιο ολοκληρωμένου (φυσικού) πολεοδομικού σχεδιασμού, το οποίο, εκτός των άλλων, αφορά όλες τις περιοχές, δηλαδή τις αστικές, τις περιαστικές αλλά και τις μη αστικές (αγροτικές). Τα γενικά

πολεοδομικά σχέδια αφορούν τις αστικές και περιαστικές περιοχές και τα σχέδια χωρικής και οικιστικής οργάνωσης ανοικτών πόλεων τις εξωαστικές (αγροτικές) περιοχές). Στην περιοχή του νέου ΓΠΣ του ν. 2508/1997 υπάγονται όχι μόνον οι προς πολεοδόμηση περιοχές αλλά και οι πολεοδομημένες, με οποιοδήποτε καθεστώς, οι περιοχές εκτός σχεδίου πόλεως, οι περιοχές ειδικής προστασίας (χώροι αρχαιολογικού, αρχιτεκτονικού, ιστορικού ή λαογραφικού ενδιαφέροντος, δάση και δασικές εκτάσεις κ.λπ.). Επίσης ανάλογο περιεχόμενο έχει και το ΣΧΟΟΑΠ το οποίο εκπονείται και εγκρίνεται για την οικιστική οργάνωση και ανάπτυξης κάθε ανοικτής πόλης, δηλαδή συνόλου γειτονικών αγροτικών οικισμών καθένας από τους οποίους έχει πληθυσμό μέχρι 2.000 κατοίκους.

Με το περιεχόμενο του το νέο ΓΠΣ ή το ΣΧΟΟΑΠ αποτελούν σχέδιο χρήσεων γης και προστασίας ολόκληρου του αστικού, περιαστικού και αγροτικού χώρου, έχοντας ως σκοπό θα μπορούσε να λεχθεί να αναπληρώσουν την έλλειψη του χωροταξικού σχεδιασμού ο οποίος θεσμοθετείτε μετά από δύο χρόνια με τον ν.2742/1999. Παρ' όλες τις θετικές προβλέψεις του νέου πολεοδομικού νόμου, διατηρείται η έννοια της οικιστικής περιοχής. Η πόλη θα λέγαμε αντικαθίσταται με την οικιστική περιοχή, συμπληρώνοντας στο καμβά του διαχωρισμού των χρήσεων γης ολόκληρο το χώρο της επικρατείας. Αν και η πολεοδόμηση γίνεται κατά πολεοδομικές ενότητες (γειτονίες) με κριτήριο την εξασφάλιση της καλύτερης δυνατής οργάνωσης των περιοχών κατοικίας, λοιπών γενικών χρήσεων και αναπτυξιακών δραστηριοτήτων εφαρμόζονται οι διατάξεις του ν.1337/1983 απευθείας για τα ΓΠΣ και αναλογικά για τα ΣΧΟΟΑΠ. Από τα ως άνω λεχθέντα διαπιστώνεται ότι, αντί να δημιουργηθεί ένα σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο ολοκληρωμένου πολεοδομικού σχεδιασμού, για τη διασφάλιση της βιώσιμης ανάπτυξης των πόλεων και των οικισμών της χώρας, δημιουργούνται συμπληρωματικοί νόμοι με παράλληλη ισχύ και αντιφατικές πολλές φορές διατάξεις. Με το ν.2508/1997 οι πόλεις και γενικότερα οι οικισμοί της χώρας επεκτείνονται κατά γειτονίες (πολεοδομικές ενότητες) κύριας, δεύτερης, αστικής ή αγροτικής κατοικίας, μέσω της οικιστικής περιοχής, στην οποία μπορούν να καθορισθούν οι χρήσεις γης που προβλέπονται στο π.δ. της 23.2.1987. Και με το νέο νόμο, συνεχίζεται η ανάπτυξη της μονολειτουργικής οικιστικής περιοχής με το διαχωρισμό των χρήσεων γης, καθιστώντας αδύνατη την επίτευξη της πλέον συμπαγούς

οργανικής πόλης. Η οικιστική εξάπλωση, με προτεραιότητα τον καθορισμό αμιγούς κατοικίας⁴¹ συνεχίζεται απλώς με μεγαλύτερο έλεγχο.

2.1.5.3 Η συμβολή του ΣτΕ στο διαχωρισμό των χρήσεων γης

Το Συμβούλιο της Επικρατείας ευθύς εξ αρχής έλαβε ατυχώς μη ορθή θέση υπέρ του διαχωρισμού των χρήσεων γης. Επηρεασμένο, πιθανόν, από τη ρύθμιση του ν.947/1979 και την προχειρότητα με την οποία θεσπίζονται οι πολεοδομικοί νόμοι, δεν έγινε αντιληπτό ότι με το πολεοδομικό καθεστώς του μεταβατικού ν.1337/1983 συνειδητά δεν θεσμοθετούνταν χρήσεις. Με εσφαλμένη ερμηνεία των σχετικών πολεοδομικών διατάξεων θεώρησε ότι στην περιοχή του ΓΠΣ και μέχρι την έκδοση του π.δ/τος της 23.2.1987 έχει εφαρμογή το π.δ/γμα 81/1980, που εκδόθηκε σε εφαρμογή του άρθρου 4 του ν.947/1979. Έτσι, άνοιξε το δρόμο για την εφαρμογή του διαχωρισμού των χρήσεων γης σε ένα πολεοδομικό καθεστώς που δομήθηκε ακριβώς για το μη διαχωρισμό αλλά για την ανάμειξη των χρήσεων γης. Κατά τη δεκαετία του 1990, το ΣτΕ όχι μόνο δεν έλαβε υπόψη του τις γενικές κατευθύνσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, καθορισμός μικτών χρήσεων, ιδιαίτερα στις περιοχές κατοικίας για την επανάκτηση της γειτονίας, αλλά επεξέτεινε, χωρίς νομικό έρεισμα, την εφαρμογή του π.δ/τος της 23.2.1987 και για οικισμούς δεύτερης κατοικίας, για οικισμούς που έχουν ήδη εγκεκριμένο σχέδιο καθώς και για οικισμούς προς του 1923. Η υπέρ του αυστηρού διαχωρισμού των χρήσεων γνώμη του ΣτΕ διατυπώνεται με σαφήνεια, ιδιαίτερα στα σχετικά Πρακτικά Επεξεργασίας (ΠΕ)⁴². Με τη στάση αυτή το ΣτΕ διευκόλυνε τη διοίκηση να χρησιμοποιήσει το θεσμό των χρήσεων γης για την προώθηση πελατειακών σχέσεων.

⁴¹ Σε συνδυασμό τις διατάξεις περί επεκτάσεων που συντελούν στη δημιουργία αμιγών περιοχών κατοικίας χαμηλής πυκνότητας, ουσιαστικά δημιουργώντας τα προάστια που δημιουργήθηκαν στις δυτικές χώρες πριν από πολλές δεκαετίες

⁴² Βλέπε χαρακτηριστικά το υπ αριθμό 212/1999 ΠΕ.

2.2 Χωρικά χαρακτηριστικά της αστικής διάχυσης

Η χωρική αποτύπωση της αστικής διάχυσης μπορεί να ομαδοποιηθεί σε τέσσερις κατηγορίες: α) συνεχής αστικοποίηση χαμηλής πυκνότητας, β) γραμμική (ή όπως συχνότερα παρατηρείται παρόδια) αστικοποίηση, γ) *leapfrog* ανάπτυξη, και τέλος δ) διάσπαρτη δόμηση (Harvey και Clark, 1971).

Εικόνα 3: Αστικοποίηση χαμηλής πυκνότητας



Εικόνα 4: Γραμμική - έρπουσα - παρόδια δόμηση



Εικόνα 5: Leapfrog ανάπτυξη



Εικόνα 6: Διάσπαρτη δόμηση



Αστικοποίηση χαμηλής πυκνότητας

Η χαμηλής πυκνότητας διάχυση, είναι η αστικοποίηση της γης στα όρια των αστικών περιοχών. Η διάχυση αυτής της μορφής ωθείται μέσω της «*riecemeal*» επέκτασης των αστικών υποδομών.

Γραμμική

Η γραμμική (παρόδια) διάχυση, είναι η δόμηση που συνοδεύει σημαντικούς μεταφορικούς άξονες, παραλιακά μέτωπα κ.α. Έτσι παρατηρείται εν μέσω της υπαίθρου να χωροθετούνται γραμμικές, έρπουσες αναπτύξεις.

Leapfrog

Η *leapfrog* ανάπτυξη οδηγεί σε ασυνεχείς μορφές αστικοποίησης, με διάσπαρτα τμήματα (cluster) του πάζλ, τα οποία είναι σαφώς διαχωρισμένα μεταξύ τους. Συνήθως, έπεται η θεσμική αστικοποίηση τους δημιουργώντας έτσι ένα μωσαϊκό αστικών χρήσεων χωρίς λειτουργική ολοκλήρωση. Η ανάπτυξη αυτού του είδους, συνδέεται με τα μεγαλύτερα κόστη δημοσίων δαπανών για την εξασφάλιση κοινωφελών και κοινοχρήστων παροχών. Η αστική διάχυση αυτή οφείλεται σε πολλές αιτίες. Η γεωγραφία της περιοχής για παράδειγμα δύναται να καταστήσει τη συνέχεια της δόμησης, ιδιαίτερα ακριβή εξαιτίας ποταμών, υψωμάτων κ.α. Ένας άλλος σημαντικός παράγοντας ο οποίος ωθεί τη διάχυση αυτού του τύπου είναι οι πολιτικές και οι περιορισμοί χρήσεων γης, οι οποίες όταν κυρίως είναι μη καθολικές (ολοκληρωμένες), οδηγούν σε άλματα της δόμησης μεταξύ των περιοχών όπου επιτυγχάνεται η άδεια της δόμησης.

Διάσπαρτη δόμηση

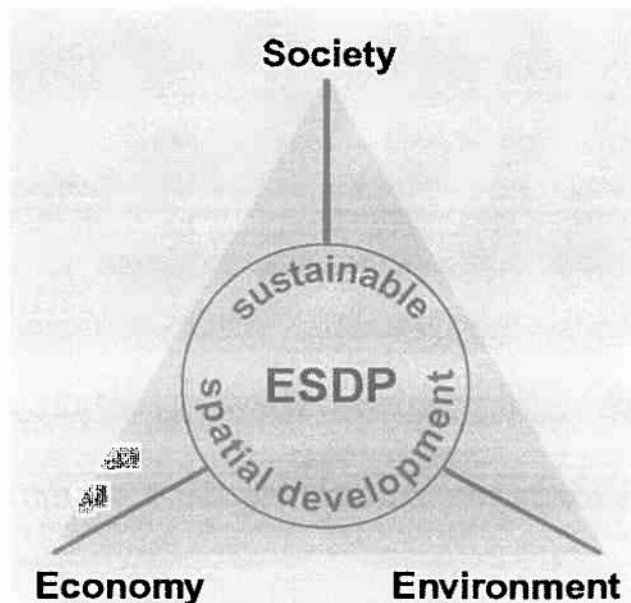
Μία μορφή αστικοποίησης η οποία δεν αποδίδεται συχνά ως διάχυση, αλλά εγείρει σημαντικά ερωτήματα παρόμοιου χαρακτήρα. Η «*exurban*» αστικοποίηση, ως διάσπαρτη δόμηση κυρίως κατοικίας σε ευαίσθητες περιβαλλοντικά περιοχές μακριά από τα αστικά προάστια. Η «*exurban*» ανάπτυξη απασχολεί πλέον τους εμπλεκόμενους των χωρικών μεταβολών ως μία οξυτάτη δυναμική του υπαίθρου χώρου τις τελευταίες δεκαετίες. «...*Exurban development has increased appreciably over the latter half of the 20th century and has been described as extended low-density development that differs dramatically from the commonly recognized urban suburban rural pattern of land use/land cover.*» (Shands 1991).

2.3 Οι επιπτώσεις της διάχυσης

Σημαντικό κομμάτι της σημερινής πολεοδομικής βιβλιογραφίας καταπιάνεται με το εάν μπορούμε να κάνουμε τις πόλεις μας βιώσιμες. Ιδιαίτερη σημασία αποδίδεται στο εξής ερώτημα: κατά πόσον μέσω της διαφοροποίησης της φυσικής αποτύπωσης της πόλης σε συνδυασμό με την εντατικοποίηση των χρήσεων/λειτουργιών που ενυπάρχουν στα όρια της μπορούμε να επηρεάσουμε τη βιωσιμότητα της. Οι απαντήσεις στην ερώτηση αυτή ποικίλουν. Ωστόσο η θεώρηση ότι τα παραπάνω μπορούν να επηρεάσουν τη βιωσιμότητα της πόλης είναι κοινώς αποδεκτή. Όπως αναφέρουν οι Breheny και Rookwood (1993), «...είναι προφανές ότι μία στρατηγική που δύναται να επηρεάσει τη βιωσιμότητα των πόλεων είναι η διαφοροποίηση της φυσικής αποτύπωσης αυτών.».

Η απάντηση ωστόσο στο πως αυτά σχετίζονται είναι λιγότερο προφανής. Η γενικότητα της έννοιας «βιωσιμότητα» δεν επιτρέπει την συναρτησιακή συσχέτιση των παραπάνω. Υιοθετώντας τους στόχους βιωσιμότητας της πολιτικής χωρικής ανάπτυξης της Ευρωπαϊκής κοινότητας οι επιπτώσεις μπορούν να ομαδοποιηθούν σε ομοιογενείς κατηγορίες οι οποίες μπορούν να βοηθήσουν στη διαμόρφωση κάποιας δομής στη σχέση των παραπάνω.

Εικόνα 7: Στόχοι μιας βιώσιμης και ισορροπημένης χωρικής ανάπτυξης



Πηγή: European spatial development prospectus, European Commission 1997

2.3.1 Οικολογικά Κόστη

2.3.1.1 Κατασπατάληση της γης

Η αστικοποίηση της υπαίθρου και σε μεγάλο βαθμό η δημιουργία υποδομών, είναι από τις σημαντικότερες αιτίες υποβάθμισης του περιβάλλοντος. Για παράδειγμα η ελαχιστοποίηση της κατάλληλης για αγροτική εκμετάλλευση γης, η καταστροφή των φυσικών οικοσυστημάτων, η μόλυνση των υδάτων, η ατμοσφαιρική ρύπανση κ.α., αποτελούν βασικά προβλήματα που καλούμαστε πλέον να αντιμετωπίσουμε. Σε πολλές περιφέρειες, συγκρούσεις μεταξύ επιλογών όπως ανάπτυξη κατοικίας, εμπορικών χρήσεων, αγροτικής εκμετάλλευσης ή προστασία των ελεύθερων εκτάσεων τοποθετούνται ως βασικά σημεία της συζήτησης. Η κατανάλωση της γης εξαρτάται άμεσα από το πόσο συμπαγές είναι το σύγχρονο ανθρωπογενές περιβάλλον. Σύμφωνα με τον Orfeuil (2000), η ποσότητα του χώρου που καταλαμβάνει ο κάθε άνθρωπος αυξήθηκε κατά δύο με τρεις φορές τα τελευταία είκοσι χρόνια. Ο Camagni κ.ά., (2002) συγκεκριμενοποιούν την παραπάνω υπόθεση, υπολογίζοντας την κατανάλωση γης ως το πηλίκο της συνολικής χρησιμοποιούμενης γης για χρήσεις κατοικίας και υπηρεσιών προς το σύνολο του αριθμού των κτιρίων. Εκτός από την αστικοποίηση της γης, σημαντικό ποσοστό καταλαμβάνουν οι οδικές υποδομές, (25% του συνόλου της ανθρωπογενούς γης στην Ευρώπη και 30% στις Ηνωμένες Πολιτείες). Τέλος, έργα μεγάλης κλίμακας, όπως αεροδρόμια, εμπορικά κέντρα, λιμάνια κ.α. οδηγούν σε κατασπατάληση γης για χρήσεις εξυπηρέτησης τους, όπως η στάθμευση, η οποία συχνά προϋποθέτει γη μεγαλύτερη από την ίδια την υποδομή.

2.3.1.2 Κατανάλωση ενέργειας

Η κατανάλωση ενέργειας στο αστικό περιβάλλον εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από δύο παράγοντες: α) τις μετακινήσεις και β) τις κτιριακές ενεργειακές ανάγκες. Σε αυτά συντελεί η ενεργειακή εξάρτηση που έχουμε από μη ανανεώσιμες πηγές ενέργειας οι οποίες έχουν σημαντικότερες επιπτώσεις στο περιβάλλον. Το επίπεδο κατανάλωσης των παραγώγων του αργού αυξάνεται συνεχώς με ταχείς ρυθμούς από τη δεκαετία του 70'. Τα Ηνωμένα Έθνη και η Ευρωπαϊκή Ένωση στα πλαίσια αυτά, βασιζόμενες στην έρευνα των Newman και Kenworthy (1989) προέκριναν το μοντέλο της συμπαγούς πόλης γνωρίζοντας πως εάν θέλουμε να κάνουμε κάτι για την μείωση της κατανάλωσης της ενέργειας θα πρέπει αν ξεκινήσουμε από εκεί που καταναλώνεται περισσότερο,

δηλαδή από τις πόλεις. Το μοντέλο της συμπαγούς πόλης, θεωρείται ότι δημιουργεί πρόσφορο έδαφος για την εφαρμογή εναλλακτικών μορφών ενέργειας εξαιτίας αφενός του μεγέθους της αστικής περιοχής και αφετέρου της βιωσιμότητας της επένδυσης καθώς ο αριθμός εξυπηρέτησης ανά μονάδα αυξάνεται γεωμετρικά (Elkin κ.ά., 1991).

2.3.1.3 Ατμοσφαιρική ρύπανση

Τα επίπεδα της ατμοσφαιρικής ρύπανσης που οφείλονται στη χρήση του αυτοκινήτου μπορούν εύκολα να συνδεθούν με τα επίπεδα της πληθυσμιακής πυκνότητας όπως αυτά συνδέονται με το επίπεδο μετακινήσεων (Hojer, 2000). Οι έρευνες ωστόσο έχουν διαφορετικά αποτελέσματα σε αυτή την προβληματική. Κάποιοι υποστηρίζουν ότι το μοντέλο της συμπαγούς πόλης θα μειώσει τον αριθμό των μετακινήσεων με το αυτοκίνητο. Ο Burton (2000) ωστόσο υπογραμμίζει το κίνδυνο, στη συμπαγή πόλη να παρουσιαστεί μεγαλύτερη συγκέντρωση μικροσωματιδίων στην ατμόσφαιρα, εξαιτίας, της συγκέντρωσης των πηγών εκπομπών σε χωρικά μικρότερες περιοχές. Παρά τις έρευνες αυτές θα ισχυριζόμασταν ότι τα επίπεδα πυκνότητας των αστικών περιοχών δεν είναι ικανά από μόνα τους να αποδώσουν τα επίπεδα της ατμοσφαιρικής ρύπανσης. Η σχέση τους σαφώς δεν αμφισβητείτε, ωστόσο η συσχέτιση τους θα πρέπει να αποδοθεί με λεπτομέρεια για να μπορέσουμε να προβούμε σε συμπεράσματα και προτάσεις ως προς το ποιες δραστηριότητες πρέπει και ποιες όχι να ομαδοποιούνται και να εντατικοποιούνται. Το δεδομένο θα λέγαμε είναι ότι αν η σημερινή κατάσταση του διαχωρισμού των χρήσεων γης προς την προώθηση της μονολειτουργικής οικιστικής περιοχής παραμείνει, ελάχιστα προς την επίτευξη της μείωσης της ατμοσφαιρικής ρύπανσης θα διαφανούν στο άμεσο μέλλον.

2.3.2 Οικονομική βιωσιμότητα

Η οικονομική βιωσιμότητα ενός διάσπαρτου οικιστικού μορφώματος πρέπει να προσεγγίζεται από διάφορες οπτικές γωνίες. Από τη μία είναι τα μεμονωμένα άτομα. Η διάχυση τείνει να δημιουργεί σημαντικά κόστη μετακίνησης στα νοικοκυριά. Από την άλλη σε μακρο-οικονομικό επίπεδο, προκύπτουν ερωτηματικά της οικονομικής αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας των πόλεων. Η διάχυση συνήθως είναι συνυφασμένη με πολύ υψηλά κόστη λειτουργίας των αστικών υπηρεσιών (Boscacci και Cogato, 2001). Επί παραδείγματι, εξαιτίας της διασποράς των αστικοποιημένων περιοχών, δημόσιες υπηρεσίες καθώς και οργανισμοί δημόσιας συγκοινωνίας

αμφισβητούν την οικονομική βιωσιμότητα και αποτελεσματικότητα εξυπηρέτησης της κάθε περιοχής. Στα πλαίσια του γνωστικού μας πεδίου θέματα όπως η συσχέτιση της οικονομικής βιωσιμότητας μιας πόλης και του μεγέθους και της μορφής της χρήζουν ιδιαίτερου ενδιαφέροντος. Συσχετίσεις αυτού του είδους παραμένουν σε καθαρά θεωρητικό επίπεδο μέχρι και σήμερα. Και αν κρίνεται δύσκολη η διαμόρφωση σχέσης αιτίου – αιτιατού μεταξύ του μεγέθους μιας πόλης και της οικονομικής της αποτελεσματικότητας, η προσπάθεια συσχέτισης της οικονομικής βιωσιμότητας της πόλης με τα επίπεδα πυκνότητας είναι σαφώς πιο υποθετική. Πρόσφατες έρευνες (Prud'homme, 2000; Cervero, 2001), δείχνουν ότι περιοχές που προήλθαν ή χαρακτηρίζονται από το φαινόμενο της διάχυσης, παρουσίασαν υψηλά κόστη διαχείρισης και εξυπηρέτησης.

2.3.3 Χωρικός διαχωρισμός και κοινωνική σύγκλιση

Οι Ευρωπαϊκές πόλεις που επηρεάστηκαν περισσότερο από τις διαδικασίες της προαστικοποίησης και διάχυσης, «παρατήρησαν» τη χωρική δομή τους να αποτυπώνεται σύμφωνα με τα πρότυπα της κοινωνικής οικολογίας⁴³. Δηλαδή, ως ένα μοντέλο ομόκεντρης αστικής κατανομής, βασισμένο σε κοινωνικά κριτήρια όπου το επίπεδο της χωρικής αποτύπωσης του κοινωνικού διαχωρισμού διαφοροποιείται αναλόγως της απόστασης από τον πυρήνα. Η Ευρωπαϊκή πόλη, ένας χώρος συνυφασμένος με τη κοινωνική διαδραστικότητα, τη συνύπαρξη, την καινοτομία και την ανταλλαγή, τείνει επικίνδυνα να αποχωρισθεί από το χαρακτήρα αυτό εξαιτίας της αποκέντρωσης, της αυξανόμενου διαχωρισμού των χρήσεων γης και του κοινωνικού διαχωρισμού (Camagni και Gibelli, 1996). Σε αντίθεση με τα χαρακτηριστικά της δομής των πόλεων των Ηνωμένων Πολιτειών, όπου οι κεντρικότερες περιοχές καταλαμβάνονται από χαμηλά και υψηλά κοινωνικά στρώματα ενώ τα προάστια από νοικοκυριά μεσαίου εισοδήματος (Hall, 1993), οι ευρωπαϊκές πόλεις χαρακτηρίζονται καλύτερα ως «... πόλεις μεσαίου μεγέθους, με χαμηλά επίπεδα κοινωνικού διαχωρισμού»⁴⁴

⁴³ Κοινωνική οικολογία ονομάζεται η προσέγγιση εκείνη της οικολογίας που θεωρεί ότι οι αιτίες των προβλημάτων που αντιμετωπίζει σήμερα το περιβάλλον είναι κοινωνικές, οφείλονται δηλαδή στο κυρίαρχο σήμερα κοινωνικό, πολιτικό και οικονομικό σύστημα. Για περισσότερα βλέπε στο <http://www.social-ecology.org/> (Ινστιτούτο Κοινωνικής Οικολογίας)

⁴⁴ Η γενίκευση, αυτή στο σύνολο των ευρωπαϊκών πόλεων σαφώς δεν είναι σωστή, στα πλαίσια ωστόσο του παρόντος κεφαλαίου, και της θεωρητική φύσης της προσπάθειας απόδοσης των επιπτώσεων του φαινομένου της αστικής διάχυσης, δεν θα επιχειρηθεί κάποιος διαχωρισμός

Η διαδικασία της διάχυσης προάγει κοινωνικό διαχωρισμό μέσω του χωρικού διαχωρισμού, κυρίως συνυφασμένο με τη χρήση (δυνατότητα πρόσβασης στην) της κατοικίας. Η διάχυση προωθεί τον κοινωνικό και οικονομικό διαχωρισμό. Ο κοινωνικό-οικονομικός χαρακτήρας των προαστιακών περιοχών αποδίδεται από την κατάληψη του χώρου αυτού από ομάδες υψηλού εισοδήματος, οι οποίες εξευγενίζουν (*gentrify*) την περιοχή τους, διατηρώντας υψηλές τις αξίες γης. Πέρα του διαχωρισμού βάσει της εισοδηματικής ικανότητας, χωρικός διαχωρισμός προκύπτει και βάσει της ικανότητας μετακίνησης. Για παράδειγμα, άνθρωποι τρίτης ηλικίας, ακόμα και εάν διαθέτουν την οικονομική ικανότητα να κατοικήσουν στα προάστια εξαιτίας ανικανότητας μετακίνησης κατοικούν σε κεντρικές περιοχές των πόλεων. Αναδεικνύεται έτσι το πρόβλημα της έλλειψης διάδρασης των κοινωνικών ομάδων στα όρια της πόλης.

Η κοινωνική πόλωση, συνδεδεμένη πλέον με τη διαδικασία της διάχυσης, καταγράφεται σε αρκετές πόλεις τόσο έντονη, ώστε να αναπτυχθεί η έννοια της διττής, «*dual city*», πόλης για την αποτύπωση της χωρική εικόνας του κοινωνικού διαχωρισμού.

2.3.4 Θετικές επιπτώσεις της διάχυσης

Η διάχυση δεν εκλαμβάνεται από όλους ως αρνητικό φαινόμενο. Οι υποστηρικτές της άποψης αυτής προσεγγίζουν τη διάχυση ως αποτέλεσμα της οικονομικής λειτουργίας και όχι ως κίνδυνο για το φυσικό περιβάλλον. «...*The main alleged positive effect of sprawl is that, being an outcome of free-market decisions made by households and firms, it maximizes the overall welfare of society.*» (Gordon και Richardson, 1997).

Ο Wells Fargo (1996), υποστηρίζει ότι η παραδοσιακή ανάπτυξη της πόλης (δηλαδή η αστική διάχυση και οι μεγάλες σε έκταση πόλεις καθώς αναφέρεται στις πόλεις του Βορρά των Ηνωμένων Πολιτειών) συμβάλλουν στην οικονομική ανάπτυξη και στην επιθυμία των κατοίκων για «ανοικτό περιβάλλον» και καλύτερη ποιότητα κατοικίας. Η έρευνα του έρχεται σε αντιπαράθεση με τις στρατηγικές που προωθούν τις συμπαγείς πόλεις τονίζοντας δύο σημαντικά επιχειρήματα. Αφενός πως τέτοιου είδους

όπως για παράδειγμα μεταξύ των πόλεων του ευρωπαϊκού Βορρά, και των μεσογειακών πόλεων. Οι πόλεις της γηραιάς ηπείρου θα μπορούσαν να ομαδοποιηθούν σε τέσσερις κατηγορίες. Α) Οι παραδοσιακές Δυτικές πόλεις του Ευρωπαϊκού Βορρά, β) οι πόλεις της Βαλτικής, γ) οι πόλεις του μεσογειακού τόξου και δ) οι πόλεις του πρώην ανατολικού μπλόκ.

στρατηγικές δεν θα κάνουν πιο αποδοτική την γη από ότι μπορεί να την κάνει η ίδια η αγορά και αφετέρου ότι η ανοικοδόμηση/οικιστική ανάπτυξη συνεισφέρει σημαντικά στο τοπικό εισόδημα και στην τοπική οικονομία γεγονός το οποίο δεν μπορεί να υποτιμηθεί. Παραθέτει, ότι η επέκταση της πόλης δίνει τη δυνατότητα στα χαμηλότερα κοινωνικά στρώματα να κατοικήσουν στο κέντρο της πόλης. Το πιο ισχυρό ωστόσο επιχείρημα το οποίο παραθέτει είναι η επιθυμία των κατοίκων να ζούνε σε ένα ήσυχο και υγιές περιβάλλον μακριά από την ηχορύπανση της πόλης.

Η χωρική αποτύπωση της διάχυσης, συχνά συνδέεται με την αύξηση του εισοδήματος, που σημαίνει ότι οι διάχυτες οικιστικές δομές που δημιουργούνται χαρακτηρίζονται από χαμηλή εγκληματικότητα, προνομιακό φυσικό περιβάλλον και κοινωνική ομοιογένεια, παραγόντων σημαντικών στην διαμόρφωση ιδεατών. Οι κάτοικοι των περιοχών αυτών, παρουσιάζουν και μεγαλύτερη επιρροή στις τοπικές αυτοδιοικήσεις προωθώντας έτσι τα επιθυμητά για αυτούς πρότυπα.

Γενικότερα θα μπορούσε να ειπωθεί ότι οι απόψεις αυτές αντανακλούν την αμερικανική κουλτούρα των χαμηλών πυκνοτήτων για υψηλή ποιότητα διαβίωσης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ

3

ΑΣΤΙΚΗ ΔΙΑΧΥΣΗ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ

Το φαινόμενο της αστικής διάχυσης, απασχόλησε την αμερικάνικη επιστημονική συζήτηση εδώ και δεκαετίες. Νέες εκδηλώσεις του φαινομένου όπως νεόδμητα κέντρα απασχόλησης στα όρια των αστικών περιοχών (Gurreai, 1991), διαφοροποίησαν το περιεχόμενο της συζήτησης, διατηρώντας ωστόσο τη σημασία της διάχυσης στις πρώτες θέσεις της ατζέντας του χωρικού σχεδιασμού. Στην αντίπερα όχθη, στην Ευρωπαϊκή ήπειρο, πολιτικές ενίσχυσης υφιστάμενων αστικών κέντρων για τη ανάδειξη πόλων ανάπτυξης (Breheny, 1996; Batty, 2001), σε συνδυασμό με τα εγγενή χαρακτηριστικά των ευρωπαϊκών πόλεων, δεν ευνόησαν την έντονη εμφάνιση φαινομένων διάχυσης, μεταφέροντας τη συζήτηση στη σύγχρονη βιβλιογραφία..

Η χρησιμοποίηση της έννοιας της διάχυσης για την περιγραφή του ευρωπαϊκού χώρου «ήρθε» με μεγάλη υστέρηση της αμερικάνικης βιβλιογραφίας. Ο συμπαγής χαρακτήρας της Ευρωπαϊκής πόλης, η σημασία του κέντρου στην αστική ζωή, αλλά και «τεχνικά» προβλήματα του όρου απέτρεψαν τους επιστήμονες να τον υιοθετήσουν. Η ευρωπαϊκή βιβλιογραφία χρησιμοποιούσε έννοιες όπως η «αστική μεγέθυνση», η «αστικοποίηση», η «περιαστικοποίηση», κ.α., χωρίς ωστόσο να αναφερθεί ειδικότερα στη διάχυση. Ο πλουραλισμός των εννοιών αυτών επέτρεψε μια πλήρη περιγραφή του αστικού χώρου της ηπείρου. Ωστόσο, η βιβλιογραφία είναι διεθνής. Αφενός ο πειραματισμός των επιστημόνων και αφετέρου η αδυναμία των παραπάνω όρων να περιγράψουν «άτακτες» εξελίξεις του αστικού χώρου, συντέλεσαν στη χρησιμοποίηση της έννοιας της διάχυσης για την απόδοση τους.

Η πράσινη βίβλος για τις ευρωπαϊκές πόλεις γενικεύοντας παραθέτει: «...όλες οι ευρωπαϊκές πόλεις δε παρουσιάζουν παρόμοια προβλήματα...αλλά έχουν πολλά κοινά στοιχεία.». Στην Ευρώπη, η συζήτηση για το χώρο, την ανάπτυξη, το σχεδιασμό κ.α. ξεκινάει και πάλι μετά το Β' παγκόσμιο πόλεμο⁴⁵. Οι πόλεις της ηπείρου, ξαναχτίστηκαν. αποκτώντας νέα μορφή και δομή. Ωστόσο δεν άργησαν να παρουσιάσουν «*post-urban*» φαινόμενα ως αποτέλεσμα της οικονομικής αναδιάρθρωσης που ξεκίνησε τη δεκαετία του 1970', την εισαγωγή νέας τεχνολογίας και τις επιπτώσεις της ευέλικτης παραγωγής⁴⁶. Οι μεταμορφώσεις αυτές ήταν τόσο σημαντικές ώστε να αμφισβητείτε πλέον το κατά πόσον ο όρος «πόλη» περιγράφει απόλυτα τις νέες μορφές της αστικής δομής, «*conglomeration/conurbation*», από τις

⁴⁵ Στη Βρετανία, λ.χ κατά την περίοδο του πολέμου η συζήτηση, βέβαια σε επίπεδο τεχνοκρατών, υήρξε ιδιαίτερα γόνιμη. Την περίοδο αυτή και ήδη αμέσως μετά τη λήξη του πολέμου, σειρά νομοθετημάτων και σχεδίων εμφανίζονται ως αποτέλεσμα των συζητήσεων που προηγήθηκαν.

⁴⁶ Flexible production

οποίες απουσιάζει αυτό που στο παρελθόν θεωρήθηκε το πλαίσιο/όριο της πόλης (Hastaoglou κ.ά., 1993).

Σήμερα, περίπου το 75% του πληθυσμού στην Ευρώπη κατοικεί σε αστικές περιοχές. Το μέλλον του αστικού χώρου, των αστικών χρήσεων και κυρίως των σχέσεων τους με τον αγροτικό χώρο αναδεικνύονται σε πρωταρχικά ζητήματα του σχεδιασμού στην κοινότητα. Περισσότερο από το ένα τέταρτο της έκτασης της ηπείρου επηρεάζεται άμεσα από αστικές χρήσεις. Έως το 2020, υπολογίζεται ότι το 80% των ευρωπαίων θα κατοικούν σε αστικές/αστικοποιημένες περιοχές, ενώ μάλιστα σε αρκετές χώρες το ποσοστό αναμένεται να ξεπεράσει το 90%. Η διάχυση απειλεί τη καθεαυτή αστική κουλτούρα της ηπείρου. Όπως φαίνεται στην παρακάτω αεροφωτολήψη, οι περιοχές που χαρακτηρίζονται από διάχυση είναι αυτές με τις μεγαλύτερες πληθυσμιακές πυκνότητες και την εντονότερη οικονομική δραστηριότητα (Βέλγιο, Ολλανδία, Νοτιο-δυτική Γερμανία, Βόρεια Ιταλία, η περιφέρεια του Παρισιού) ή/και έντονους ρυθμούς οικονομικής ανάπτυξης (Ιρλανδία, Πορτογαλία, ανατολική Γερμανία, η περιφέρεια της Μαδρίτης).

Πλέον, η διάχυση κυριαρχεί και στον ευρωπαϊκό χώρο. Αρκετές έρευνες βέβαια καταλήγουν στο ότι η αστική διάχυση στην Ευρώπη υπήρχε ως μια διαδικασία παράλληλη με την αστική μεγέθυνση που παρατηρήθηκε τα τελευταία 50 χρόνια.

Εικόνα 8: Αεροφωτογραφία της Ευρώπης: φασματική ανάλυση

1 Excellent dark sky, 2 Typical truly dark sky, 3 Dark rural sky, 4 Rural sky, 5 Rural/suburban transition sky, 6 - Suburban sky, 6.7 - Bright suburban sky & Suburban/urban transition sky, 8.9 - City sky & Inner-city sky

3.1 Προαστικοποίηση vs Διάχυσης

Ως διάχυση νοείται η μετατροπή των αγροτικών χρήσεων σε αστικές, ενώ η προαστικοποίηση αναφέρεται σε πληθυσμιακές ροές και στην εντατικοποίηση ήδη υφιστάμενων «αστικών» περιοχές οι οποίες (σε αντίθεση με τη διάχυση) βρίσκονται κοντινότερα στην πόλη. Η διάχυση ορίζεται από την ΕΕΑ (2006) ως:

«...το φυσικό αποτύπωμα της επέκτασης χαμηλής πυκνότητας μεγάλων αστικών περιοχών στην ύπαιθρο της περιφέρειας τους, καθοδηγούμενη από τις συνθήκες της ελεύθερης αγοράς. Η διάχυση, προτρέπει της ίδιας της αστικής μεγέθυνσης, ευδοκιμώντας σε περιοχές με ισχύ έλεγχο χρήσεων γης. Η δόμηση που προκύπτει είναι ένας διάσπαρτη, ανοργάνωτη και ασυνεχής, παρουσιάζοντας ασυνέχειες ταυτόχρονα και στο εσωτερικό της αλλά και μεταξύ των διαφόρων αναπτύξεων καθώς leap frog μεταξύ της υπαίθρου.»

3.2 Ευρώπη vs ΗΠΑ

Τα χαρακτηριστικά του φαινομένου της διάχυσης στην Ευρώπη παρουσιάζουν αρκετές ομοιότητες με τα αντίστοιχα στις ΗΠΑ. Ωστόσο το φαινόμενο στη Ευρώπη επί το πλείστον παρουσιάζει διαφοροποιημένα χαρακτηριστικά. Το φαινόμενο όπως αποτυπώνεται στην Ευρώπη, απαιτεί διαφορετικό ορισμό και θεωρητική τεκμηρίωση όπως τόσο οι αιτίες όσο και οι επιπτώσεις είναι αρκετά διαφορετικές. Στις ΗΠΑ το θέμα της διάχυσης φαίνεται να απασχόλησε (και ενδεχομένως να απασχολεί) πολύ περισσότερο την επιστημονική και πολιτική συζήτηση από ότι στην Ευρώπη. Στην δεύτερη, η συζήτηση ήταν διαμορφωμένη γύρω από έννοιες όπως η «προαστικοποίηση», η «αστική μεγέθυνση» ή, η «αποκέντρωση». Οι θεωρίες επίσης ήταν διαφορετικές.

Ο Hall (1975) αποτυπώνοντας τις διαφορές μεταξύ των δύο ηπειρών παραθέτει ότι η διαφορετικότητα αλλά και η υστέρηση εμφάνισης τάσεων διάχυσης στην Ευρώπη, και αντίστοιχα η προώθηση της διάχυσης στις Άγγλο-Αμερικάνικες πόλεις οφείλεται στις διαφορετικές επιλογές των στόχων του σχεδιασμού μεταξύ των δύο. Πράγματι, ανατρέχοντας στις εκάστοτε αντιλήψεις αντιλαμβάνεται κανείς τη διαφορετικότητα μεταξύ της Άγγλο-Αμερικάνικης και της ευρωπαϊκής παράδοσης στον σχεδιασμό. Η αστική θεωρία της πρώτης, χαρακτηρίζεται «...by a strong attachment to suburban development and the linking of town and country.»

Ως απάντηση στις υποβαθμισμένες πόλεις του 19^{ου} αιώνα, ο Howard (1902), προτείνει την ιδέα της Κηπούπολης, η οποία θα συνδυάζει τις παροχές της πόλης (εργασία, πολιτισμός, ευκαιρίες) και της υπαίθρου (φύση, καθαρός αέρας, ησυχία). Η ιδέα του Howard, υιοθετείται και σε μεγάλο βαθμό επηρεάζει τις κατευθύνσεις της Άγγλο-Αμερικάνικης χωρικής πολιτικής κατά τη διάρκεια του 20^{ου} αιώνα. Στη Βρετανία η εφαρμογή της ιδέας οδηγεί στη δημιουργία του προγράμματος «Νέες Πόλεις» (New Towns Program), και στη δημιουργία κηπουπόλεων (Garden cities) ή προαστίων (Garden suburbs). Στο Σχέδιο της Ευρύτερης Περιοχής του Λονδίνου (Greater London Plan), ο Abercrombie (1944) επιχειρεί να σχεδιάσει την αστική περιφέρεια⁴⁷ βασιζόμενος στη θεωρία των ομόκεντρων κύκλων, προτείνοντας τη δημιουργία μιας πολυκεντρικής αστικής περιφέρειας βασιζόμενη σε ένα σύστημα

⁴⁷ Εισάγει την έννοια των αστικών συνόλων, «conurbations»

πόλεων δορυφόρων στη περίμετρο του Λονδίνου για την αντιμετώπιση της πληθυσμιακής και της χωρικής διάχυσης.

Στις ΗΠΑ, τη δεκαετία του 1930' ο Perry προτείνει την ιδέα της προαστιακής γειτονιάς (suburban neighborhood) στην οποία ο Steim προσθέτει το διαχωρισμό της μηχανοκίνησης από τους πεζούς. Την ίδια περίοδο, ο Wright παρουσίασε την ιδέα της «Broadacre City», η οποία αποτελούνταν από μονοκατοικίες, καθεμία περικλειόμενη από μεγάλη έκταση γης.

Προκύπτει έτσι ότι στον Άγγλο-Αμερικάνικο χωρικό σχεδιασμό ουσιαστικά θεσμοθετήθηκε η γειτονιά χαμηλής πυκνότητας και αμιγούς χρήσης ως μία επιθυμητή αστική μορφή. Αν και η ιδέα της κηπούπολης έχει εφαρμογή και στην ηπειρωτική Ευρώπη, δεν αποτέλεσε ποτέ στόχο χωρικής πολιτικής των υπολοίπων κρατών. Οι χωρικές πολιτικές της ηπειρωτικής Ευρώπης, επηρεάζονται περισσότερο από τις ιδέες του Le Corbusier (1933) τις οποίες αποτυπώνει σε μεγάλο βαθμό στη Χάρτα των Αθηνών. Οι ιδέες αυτές αν και όπως θα δούμε παρακάτω, δεν προωθούν την ιδέα της παραδοσιακής οργανικής πόλης, ήταν πολύ διαφορετικές από αυτές του Howard. Ο Le Corbusier πρότεινε, μεταξύ των άλλων «...that the inner city required remodelling besides the suburbs, with a use of modern technology to increase urban densities by building a high-rise city (La Ville Radieuse). In continental Europe, these ideas had important effects on planning the urban form throughout the post-Second World War period»

Εκτός των διαφορετικών αστικών θεωριών και επιλογών στη χωρική πολιτική, μπορούν να προστεθούν και τα παρακάτω στην απόδοση της διαφορετικότητας στην έκφραση αλλά αντιμετώπιση της διάχυσης μεταξύ της Άγγλο-Αμερικής και της ηπειρωτικής Ευρώπης (Couch, Leontidou, Petchel-Held, 2007):

Πολιτικές και διακυβέρνηση

- Οι εκάστοτε επιλογές στις αστικές και περιβαλλοντικές επιλογές στην Άγγλο-Αμερική αποτυπώνουν την άποψη ότι οι επιλογές στις πολιτικές αλλά και την παρέμβαση του διοίκησης δεν πρέπει να αντιτίθενται στην ελεύθερη αγορά. Στην ηπειρωτική Ευρώπη, τα παραπάνω είναι παροχές και αρμοδιότητα του κράτους για την εξασφάλιση κοινωνικής ισότητας αλλά και την προώθηση της ανάπτυξης.
- Στην Άγγλο-Αμερική κυριαρχεί η επιλογή της ελάχιστης δυνατής παρέμβασης του κράτους καθώς και πολύ χαμηλότερα επίπεδα φορολόγησης και δημοσίων

δαπανών σε αντίθεση με την Ευρώπη.

Δομή της τοπικής αυτοδιοίκησης

- Στην ηπειρωτική Ευρώπη, η κεντρική και περιφερειακή διοίκηση έχουν περισσότερες αρμοδιότητες από ότι οι οργανισμοί αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού.

3.3 Διάχυση στην Ευρώπη

Η απόδοση των διαδικασιών αστικής μεγέθυνσης δεν εξυπηρετεί μόνο τη αντίληψη της μελλοντικής εξέλιξης των Ευρωπαϊκών πόλεων και χωρικών ενοτήτων, λειτουργεί και ως πρόδρομος στη προσπάθεια αναγνώρισης των καταβολών και της χρονικής και χωρικής απαρχής του φαινομένου της διάχυσης. Η άποψη αυτή βρήκε της ιδέας ότι η διάχυση προϋποθέτει συγκεκριμένους συνδυασμούς οικονομικών, κοινωνικών, περιβαλλοντικών, πολιτικών, θεσμικών και νομικών παραμέτρων για να εμφανιστεί. Και αυτό γεννά το σημαντικό ερώτημα του πότε και του πως προωθείται η διάχυση και του πως και πότε προωθείται η μεγέθυνση.

Μερικά χαρακτηριστικά γνωρίσματα της μεγέθυνσης των αστικών ενοτήτων της ηπειρωτικής Ευρώπης⁴⁸, είναι τα εξής:

- Οι διάφορες διαμορφώσεις της αστικής διάχυσης, συχνά περιγράφονται ως μια τοπική απόκριση σε δημογραφικές, οικονομικές, κοινωνικές και πολιτικές τάσεις. Η σημασία έγκειται αφενός στις σχέσεις μεταξύ αυτών και στις προϋπάρχουσες κοινωνικό-οικονομικές, οικιστικές και ιεραρχικές δομές (Batty, 2001; Hall κ.ά., 2001) και αφετέρου στις εξωτερικές δυνάμεις που διαμορφώνουν την αστική Ευρώπη (Hall, 1993; Sassen, 1997). Οι δεδομένες χωρικές και λειτουργικές αστικές δομές είναι το αποτέλεσμα των διαδράσεων αυτών.
- Η περιγραφή της αστικής δυναμικότητας δεν είναι συνδεδεμένη με μια κλίμακα αναφοράς (και κατά συνέπεια μελέτης), αλλά εναλλάσσεται μεταξύ του τοπικού, του περιφερειακού του εθνικού και του διεθνούς επιπέδου. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν τα αστικά συστήματα τα οποία συχνά αναφέρονται ως

⁴⁸ Η μεσογειακές χώρες, παρουσιάζουν έναν ιδιαίτερο συμπαγή χαρακτήρα, και η διάχυση σε πολλές περιπτώσεις οφείλεται στην έντονη εσωτερική μετανάστευση προς τα αστικά κέντρα.

«*intra-urban*» μορφές ομαδοποίησης κοινωνικών και οικονομικών λειτουργιών (Λονδίνο, Παρίσι, Μιλάνο) ή ως «*inter-urban*» μορφές όπως το Ολλανδικό *Randstad*, το φλαμανδικό *Diamond* και η περιοχή της Πάντοβα – Τρεβίζο – Βενετίας στον Ιταλικό Βορρά (Kloosterman και Musterd, 2001). Ο διαχωρισμός αυτός χρήζει ιδιαίτερης προσοχής για την επιλογή και τον σχεδιασμό των κατάλληλων τεχνικών και κριτηρίων.

Ένα παρόμοιο και συναφές πρόβλημα είναι η χωρική οριοθέτηση των αστικών περιοχών στο πλαίσιο της οποίας τα χαρακτηριστικά της αστικής δυναμικότητας θα αναζητηθούν. Διαφοροποιημένος ορισμός για παράδειγμα στα παραπάνω πλαίσια του αστικού πληθυσμού και των χωρικών ορίων της αστικής ολοκλήρωσης θα κατέληγε σε εσφαλμένα συμπεράσματα σε οποιαδήποτε προσπάθεια συσχέτισης των προηγούμενων. Οι εκάστοτε στατιστικές υπηρεσίες έχουν τον πρωταρχικό ρόλο οριοθέτησης της κάθε μεταβλητής. Παραδείγματος χάριν, η επιλογή για την οριοθέτηση της αστικής περιοχής μέσω ενός κριτηρίου όπως οι μετακινήσεις, το οποίο θα περιλάμβανε στα όρια και περιοχές της ευρύτερης περιφέρειας, ενδεχομένως ακόμα και αγροτικές περιοχές πιθανά θα οδηγούσε σε εσφαλμένη αποτύπωση της αστικής διάχυσης.

- Η έλλειψη μιας καθαρής διακριτής απόδοσης των αιτιών, των συνθηκών και των επιπτώσεων της αστικής διάχυσης. Όπως ήδη αρκετές φορές αναφέρθηκε παραπάνω η διάχυση είναι συχνά η τοπική έκφραση των παγκόσμιων τάσεων. Πράγματι όταν η προσέγγιση άπτεται κυρίως σε εμπειρικά δεδομένα παρά σε θεωρητικές εικασίες, η πρόσφατη βιβλιογραφία, φαίνεται να καταλήγει σε αντιφατικά συμπεράσματα αιτιακών σχέσεων μεταξύ των φαινομένων και των γενεσιουργών αιτιών αυτών. Τα παρακάτω είναι μερικές από τις συνήθεις εικασίες που παρατηρούνται:
 - Η αυξανόμενη ζήτηση για υποδομές οφείλεται στη μετεγκατάσταση των οικονομικών και κοινωνικών δραστηριοτήτων, ως αντίδραση στις αναδιαρθρωτικές τάσεις της οικονομίας και της εγκατάλειψης των προγενέστερων κατοικιών στην προσπάθεια ανεύρεσης ενός καλύτερου επιπέδου ζωής.
 - Οι επενδύσεις στις μεταφορικές υποδομές δημιουργούν ευκαιρίες μετεγκατάστασης στην περιφέρεια, διαδικασία η οποία είναι

συνεχίς.

- Οι συνήθειες των μετακινήσεων αλλάζουν. Το καινούριο έδαφος της πόλης, «ο αστικός χώρος», μελετάται βάσει ροών, όπως «πόλη σε πόλη», «προάστιο σε προάστιο» σε αντίθεση με αυτές του παρελθόντος μεταξύ των αστικών κεντρικών περιοχών και των προαστίων (Bontje, 2001). Το γεγονός αυτό σε συνδυασμό με τις πυκνότητες και το πληθυσμό εξυπηρέτησης καθιστούν σχεδόν ανέφικτη την εξυπηρέτηση των ροών αυτών με δημόσια συγκοινωνία καθιστώντας την ανάγκη του ιδιωτικού αυτοκινήτου αναγκαία.
- ***Ζητήματα οικονομικής και περιβαλλοντικής βιωσιμότητας αναδύονται, απαιτώντας παρεμβάσεις σχεδιαστικού, στρατηγικού και διοικητικού χαρακτήρα. Παρεμβάσεις τα αποτελέσματα των οποίων είναι ακόμα μη δεδομένα.***
- Τέλος, οι επιπτώσεις του συστήματος σχεδιασμού, οι χωρικές και α-χωρικές πολιτικές όπως η πολιτική κατοικίας, γης, χρήσεων γης κ.α., οι οικονομικές και δημογραφικές εξελίξεις κ.λπ. φαίνεται να είναι οι εικασίες οι οποίες χαρακτηρίζονται από τη δυσκολία εξαγωγής συμπερασμάτων για τα αίτια και τις επιπτώσεις του φαινομένου.

Αυτή η αναδυόμενη πολυπλοκότητα των οικιστικών συστημάτων και των αστικών λειτουργιών φαίνεται να διαφεύγει όλων των προσπαθειών απόδοσης και επεξήγησης. Όπως αναφέρει ο Hall (1997), «ο αστικός κόσμος της δεκαετίας του 90' είναι σαφώς ένας διαφορετικός κόσμος. Διαδικασίες όπως η παγκοσμιοποίηση, η τριτογενοποίηση, (quaternarisation, informationalisation) καθώς και η μετάβαση από τις κεντρικότητες στις πολυκεντρικότητες (Kloosterman και Musterd, 2001), διαμορφώνουν μία πολύ διαφορετική αστική Ευρώπη. Παρά τις σημαντικές διαφοροποιήσεις που επέφεραν οι νέες αυτές αστικές δυναμικές, δεν έχουν ακόμα απολύτως αναγνωρισθεί και αποδοθεί από τις αστικές θεωρίες. Ομοίως, τα αστικά μοντέλα, αντίστοιχα, δεν έχουν ακόμα προσαρμοστεί στον διαφοροποιημένο σημερινό αστικό κόσμο.

Η ποσοτικοποίηση των παραπάνω ποιοτικών προσεγγίσεων φαίνεται ακόμα δύσκολη. Χωρίς όμως της σύνδεσης των προσεγγίσεων αυτών με αριθμητικά και εμπειρικά δεδομένα, οι περισσότερες εξ αυτών παραμένουν, θεωρίες ή ακόμα και εικασίες. Δυστυχώς, η αδυναμία κατανόησης και καταγραφής των υποθέσεων, μάλλον δεν επιτρέπει την εξαγωγή πρακτικών και ρεαλιστικών λύσεων του προβλήματος (Torrens και Alberti, 2000).

Αναλογιζόμενοι τα παραπάνω, γίνεται αντιληπτό ότι ακόμη, δεν έχει δοθεί ένας «επίσημος» ορισμός της Ευρωπαϊκής αστικής διάχυσης. Είναι θεμιτό να διατηρηθούν οι πολλές διαστάσεις και προσεγγίσεις του φαινομένου σε έναν ανώριμο ακόμα ευρωπαϊκό διάλογο. Στα πλαίσια του ευρωπαϊκού διαλόγου, η διάχυση θα νοείται ως μία μορφή αστικής μεγέθυνσης, με ποικίλα προσωπεία καθώς ο αστικός χώρος της συγκεκριμένης ηπείρου παρουσιάζει πολύ διαφοροποιημένα χαρακτηριστικά, και σαφώς οι συνδυασμοί που αναφέρθηκαν παραπάνω ως εικασίες προώθησης της διάχυσης δεν παρατηρούνται παρόμοιοι στις διάφορες πόλεις. Τελικά, στα πλαίσια της παρούσας, θα λέγαμε ότι στα πλαίσια του ευρωπαϊκού διαλόγου, το ενδιαφέρον πρέπει να μετατοπιστεί από τους διάφορους ορισμούς του φαινομένου στους παράγοντες και τα χαρακτηριστικά που βρίσκονται πίσω από τους ορισμούς αυτούς.

3.3.1 Μεγέθυνση των ευρωπαϊκών αστικών περιοχών

Η δεκαετία του 60' σήμανε για την Δυτική Ευρώπη όπως τις Ηνωμένες πολιτείες ανάπτυξη, κινητικότητα και πληθυσμιακή αύξηση. Και στις δύο πλευρές του ατλαντικού η ανάγκη για αστική γη, υποδομές και λειτουργίες ήταν αυξανόμενη. Το αποτέλεσμα της περιόδου αυτής ήταν η μαζική ανάπτυξη η οποία έκανε αισθητή από τότε, τη πίεση στο ανθρωπογενές και φυσικό περιβάλλον⁴⁹. Ωστόσο η αντίδραση στις δύο ηπείρους ήταν διαφορετική. Στην ευρωπαϊκή ήπειρο οι ανάγκες αντιμετωπίστηκαν κυρίως με την κρατική παρέμβαση και τον σχεδιασμό, ενώ, στις Ηνωμένες Πολιτείες υιοθετήθηκε μια αποκεντρωμένη «*laissez faire*» προσέγγιση. Οι αντίθετες αυτές υιοθετήσεις, αποτυπώθηκαν σε δομές και τοπία αστικής μεγέθυνσης τα οποία παραμένουν χαρακτηριστικά της κάθε ηπείρου.

Μεταξύ των δεκαετιών του 70' και 80', ενώ στις Ηνωμένες Πολιτείες γίνεται η πρώτη προσπάθεια ελέγχου της αστικοποίησης, προωθώντας νομοθετικές ρυθμίσεις για

⁴⁹ Στις Ηνωμένες πολιτείες ήδη την εποχή αυτή είχε ξεκινήσει η συζήτηση γύρω από την επέκταση των αστικών χρήσεων στην ύπαιθρο και τις επιπτώσεις της επέκτασης αυτής.

τη διαχείριση της αστικής μεγέθυνσης (Everis κ.ά., 2000), στις Ευρωπαϊκές χώρες δύο βασικές εξελίξεις ανοίγουν την πόρτα, στο πρώτο μεγάλο κύμα αστικοποίησης με χαρακτηριστικά διάχυσης. Η πρώτη ήταν το τέλος του κράτους πρόνοιας. Η μείωση δηλαδή των δημοσίων δαπανών για στεγαστικές πολιτικές γεγονός το οποίο οδήγησε στην αύξηση της ανάγκης αναζήτησης κατοικίας. Η δεύτερη ήταν διαφοροποίηση των προτύπων αστικής ζωής καθώς και της δομής των νοικοκυριών. Η πληθυσμιακή έξαρση των πόλεων εξαιτίας της αστικής μετανάστευσης πίεσε πλέον στην επέκταση των πόλεων στα περίχωρα.

3.3.2 Χωρική αποτύπωση της εξέλιξης του αστικού πληθυσμού

Στις αρχές της δεκαετίας του 80', οι εθνικές στατιστικές υπηρεσίες αποκαλύπτουν διαφορετικές τάσεις αστικοποίησης εντός της ευρωπαϊκής ηπείρου. Ενώ την προηγούμενη δεκαετία αύξηση πληθυσμού παρατηρείται σε μικρές πόλεις και αγροτικές περιοχές την δεκαετία αυτή η τάση μεταστρέφεται προς τις μεγαλύτερες αστικές περιοχές. Οι επόμενοι πίνακες δείχνουν τη χωρική αποτύπωση της εξέλιξης της πληθυσμιακής αύξησης σε τέσσερις ευρωπαϊκές χώρες:

Πίνακας 1: Ποσοστιαία πληθυσμιακή εξέλιξη στην Ολλανδία

Τύπος δήμου	1970-75	1975-85	1985-95	1970-95
Πόλεις με πληθυσμό >200.000 κατοίκους	-9.6	-10.0	4.1	-15.3
Πόλεις με πληθυσμό μεταξύ 100.000 και 200.000 κατοίκων	-0.5	0.8	3.3	3.9
Πόλεις με πληθυσμό μεταξύ 10.000 και 100.000 κατοίκων	4.5	5.8	6.2	17.4
Περιαστικές περιοχές	12.0	6.9	6.2	27.1
Αστικοποιημένες αγροτικές περιοχές	11.1	9.1	6.1	35.7
Αγροτικές περιοχές	11.5	9.5	6.1	29.5
Growth centres	27.0	74.3	28.3	184.2
Ολλανδία	4.8	6.4	6.8	19.3

Πηγή: Bontje, 2001

Πίνακας 2: Ποσοστιαία πληθυσμιακή εξέλιξη στη δυτική Σουηδία

Τύπος δήμου	1970-75	1975-85	1985-95	1970-95
Μητροπολιτικές περιοχές	-5.8	-4.7	6.0	-4.8
Μεγάλες πόλεις με πληθυσμό μεταξύ 50.000 και 200.000 κατοίκων	2.9	2.2	8.7	14.4
Μεσαίες πόλεις με πληθυσμό μεταξύ 20.000 και 50.000 κατοίκων	2.7	1.9	7.1	12.1
Βιομηχανικές πόλεις	3.3	0.6	3.1	7.1
Προάστια	22.8	12.5	12.7	55.7
Αστικοποιημένες αγροτικές περιοχές	1.8	4.1	3.1	10.4
Οικισμοί με πληθυσμό μεταξύ 15.000 και 20.000 κατοίκων	4.8	4.2	5.9	15.7
Οικισμοί με πληθυσμό < 15.000	6.9	10.9	8.5	28.7
Δυτική Σουηδία	2.7	2.1	7.3	12.6
Σουηδία	1.5	1.8	5.7	9.2

Πηγή: Bontje, 2001

Πίνακας 3: Ποσοστιαία πληθυσμιακή εξέλιξη στη βόρεια Αγγλία

Τύπος δήμου	1971-76	1976-86	1986-95	1971-95
Κύρια μητροπολιτικά κέντρα	-5.7	-6.7	1.0	-12.8
Άλλες μητροπολιτικές περιοχές	-0.5	-2.4	0.6	-2.3
Μη μητροπολιτικά κέντρα	-1.3	-4.0	2.0	-3.5
Βιομηχανικές περιοχές	1.3	-1.1	1.0	1.2
Περιοχές με καινούριες πόλεις	5.3	5.6	0.4	11.7
Περιοχές αναψυχής	3.0	1.1	4.6	9.0
Ενδιάμεσες, υβριδικές (αστικές-αγροτικές) περιοχές	4.0	4.3	2.3	11.1
Remoter largely rural areas	6.6	3.9	7.0	18.6
Βόρεια Αγγλία	0.0	-1.8	1.0	-1.0
Αγγλία	0.5	1.5	3.3	5.4

Πηγή: Bontje, 2001

Πίνακας 4: Ποσοστιαία πληθυσμιακή εξέλιξη στην Ελβετία

Τύπος δήμου	1971-76	1986-95	1971-95
Μεγάλα αστικά κέντρα	-11.6	-0.2	-11.8
Αστικά κέντρα μεσαίου μεγέθους	-6.3	0.5	-6.0
Μικρά αστικά κέντρα	-0.9	4.5	3.7
Κέντρα στην περιφέρεια	-3.0	6.0	2.7
Προάστια	15.8	14.1	32.1
Περι-αστικοί δήμοι	17.4	14.8	34.7
Βιομηχανικές περιοχές	3.1	11.0	14.4
Rural commuter municipalities	4.0	15.0	19.6
Αγροτικές περιοχές	-3.2	10.4	7.0
Άλλοι δήμοι	6.7	9.2	16.5
Ελβετία	1.5	8.0	9.6

Πηγή: Bontje, 2001

Ο Bontje (2001), προσπαθεί να συνδέσει την αστικοποίηση του χώρου με το ρυθμό ανάπτυξης. Ο Champion (1989), ωστόσο υποστηρίζει ότι ο ρυθμός ανάπτυξης εσφαλμένα συνδέεται με τις διαδικασίες αστικοποίησης. Πιο αναλυτικές προσεγγίσεις προτείνουν ότι ο διαχωρισμός είναι απαραίτητος. Οι μακροπρόθεσμες *interurban* τάσεις, προωθούν την αύξηση της πληθυσμιακής συγκέντρωσης στις κυριότερες αστικές περιοχές. Αντίθετα το σύνολο των περιοχών αυτών μειώνεται καθώς ο αριθμός των κοινοτήτων και του πληθυσμού στα περίχωρα του αστικού πυρήνα αυξάνεται, σηματοδοτώντας νέες ιεραρχίες. (Guerois και Pumain, 2002). Οι διαδικασίες της αύξησης του αστικού πληθυσμού και της χωρικής πόλωσης, οδηγούν στην ανάδειξη Μεγαλοπόλεων εθνικού και διεθνικού επιπέδου οι οποίες εξαλείφουν τα όρια της πόλης προς την ανάδειξη της αστικής περιφέρειας και των αστικών λειτουργικών περιοχών ως ενότητα χωρικής ολοκλήρωσης (*global cities* και *city-region*), (Friedmann και Wolff, 1982; Sassen, 1991; Knox, 1995; Castells, 1996; Taylor, 2000; Scott, 2001).

Την ίδια περίοδο, οι τοπικές τάσεις δείχνουν αποκέντρωση του αστικού πληθυσμού προς τα προάστια, τα περίχωρα και γενικότερα προς την ύπαιθρο της αστικής περιφέρειας. Τα αίτια της αποκέντρωσης δύναται να αναζητηθούν μεταξύ πολλών παραγόντων: οικονομικοί, κοινωνικοί, πολιτισμικοί, δημογραφικοί κ.α. (Champion, 1989, 1994; Cheshire, 1989; Cheshire και Hay, 1989; Champion, 1999, 2001; Champion και Dorling 1994; Vining και Pallone; 1982). Ο παρακάτω πίνακας παραθέτει μερικούς όπως αποτυπώθηκαν σε διεθνή συγκριτική έρευνα.

Πίνακας 5: Αίτια της αποκέντρωσης/αποαστικοποίησης.

-
- 1 Η αύξηση της δυνατότητας μετακίνησης από και προς την εργασία
 - 2 Η εμφάνιση of αντιοικονομιών κλίμακας και κοινωνικών προβλημάτων στις μητροπόλεις
 - 3 Η συγκέντρωση αγροτικών πληθυσμών στο τοπικά αστικά κέντρα
 - 4 Η μείωση του αριθμού των μεταναστών που ζουν στις αγροτικές περιοχές
 - 5 Η διάθεση κρατικών ενισχύσεων για αγροτικές δραστηριότητες
 - 6 Η αύξηση της απασχόλησης σε βιομηχανία βασισμένη σε τοπικά χαρακτηριστικά όπως, εξόρυξη, τουρισμός
 - 7 Η ανασυγκρότηση της βιομηχανίας με τη παράλληλη ανάπτυξη παραρτημάτων
 - 8 Βελτίωση στις τεχνολογίες που χρησιμοποιούνται στις μεταφορές και τις τηλεπικοινωνίες
 - 9 Βελτίωση της εκπαίδευσης, της υγείας και άλλων υποδομών στις αγροτικές περιοχές
 - 10 Η αύξηση της απασχόλησης στον δημόσιο τομέα, και στην personal services
 - 11 Η επιτυχία of χωρικών πολιτικών
 - 12 Η αύξηση των εξόδων του κράτους κοινωνικής πρόνοιας, των ιδιωτικών συντάξεων και λοιπών παροχών
 - 13 Η αύξηση της μετανάστευσης του γερασμένου πληθυσμού
 - 14 Η αλλαγή στις προτιμήσεις κατοικίας των εργαζόμενων μεσαίων εισοδημάτων
 - 15 Αλλαγή στη δομή, το μέγεθος και των ηλικιακών προτύπων των νοικοκυριών
 - 16 Οι επιπτώσεις τις οικονομικής ύφεσης στις μεταναστευτικές ροές μεταξύ αγροτικών και αστικών περιοχών
 - 17 Η έναρξη ενός νέου κυκλικού προτύπου της επενδυτικής δραστηριότητας
-

Πηγή: Champion, 1989

Για τους περισσότερους συγγραφείς, τα βασικά αίτια τα οποία οδήγησαν στην υποβάθμιση των κεντρικών πυρήνων των πόλεων και κατά συνέπεια συντέλεσαν στις διαδικασίες προαστικοποίησης και διάχυσης είναι η αναδιάρθρωση της οικονομικής βάσης σε συνδυασμό με τις πολεοδομικές πολιτικές που προκρίθηκαν. Κατά τη διάρκεια των τελευταίων δύο δεκαετιών στην Ευρώπη, παρατηρήθηκαν νέες δημογραφικές και κοινωνικές τάσεις. Εκφράσεις των νέων αυτών αλλαγών, είναι η εμφάνιση καινούριων, αρκετά διαφοροποιημένων οικογενειακών δομών και η αύξηση των μεταναστευτικών ροών από χώρες της ανατολικής Ευρώπης και της Αφρικής προς την ηπειρωτική Ευρώπη. Η αύξηση των ορίων ηλικίας, η πτώση της γεννητικότητας, η μείωση της τάσης δημιουργίας οικογένειας σε συνδυασμό με την αύξηση της ηλικίας δημιουργίας οικογένειας, η αύξηση των διαζυγίων κ.λπ. Τα παραπάνω έχουν άμεσες και έμμεσες συνέπειες στις σύγχρονες δομές των νοικοκυριών. Οι κατοικία που απολαμβάνει ζήτηση είναι όλο και μικρότερη σε μέγεθος. Στη τάση αυτή συντελούν και οι μεταναστευτικές ροές με την ανάδειξη κοινοτήτων μεταναστών (Bontje, 2001; Hall, 1993).

Οι διαδικασίες αυτές σηματοδότησαν μία καινούρια φάση στην αστική μεγέθυνση και προαστικοποίηση των ευρωπαϊκών πόλεων. Οι αναδυόμενες κοινωνικές ταυτότητες τείνουν να αναζητούν την εγκατάστασή τους στις κεντρικές περιοχές των πόλεων (Bontje, 2001), όπου μπορούν να αναζητήσουν ευκολία πρόσβασης σε χαμηλόμισθες εργασίες και κοινωνικό-πολιτιστικές υποδομές.

«...Second cities are now facing complex gentrification trends in the inner city districts, which may lead to social exclusion. Higher price levels in inner districts, a result of urban renewal policies and gentrification, have led to displacement of the disadvantaged out of the core and inner districts into the transitional zone»

(Smyth 1996).

Συνοψίζοντας τις νέες δημογραφικές τάσεις που παρουσιάζονται στις ευρωπαϊκές πόλεις έχουμε:

- Η θεωρία του αστικού κύκλου ζωής είναι πλέον ανίκανη να εξηγήσει τη νέα δυναμικότητα των πόλεων. Αν και αρκετοί συγγραφείς χρησιμοποιούν έννοιες όπως η αστικοποίηση, προαστιοποίηση, άποαστικοποίηση και επαναστικοποίηση, οι δημογραφικές διαδικασίες που περιγράφηκαν προηγουμένως είναι άτακτες και όχι αιτιακές.
- Πλέον δεν υπάρχει ταύτιση μεταξύ των προβλέψεων για νέα κατοικία και των πληθυσμιακών προβλέψεων.

Οι παράγοντες αυτές δεν επιτρέπουν να εξηγήσουμε και να μοντελοποιήσουμε τις σύγχρονες αστικές δυναμικές βάσει ποσοτικών στοιχείων. Η απόδοση και οι προβλέψεις των εξελίξεων στον αστικό χώρο της ηπείρου μπορούν να προκύψουν μόνο βάση ποιοτικών περιγραφών.

3.3.3 Μορφολογική αποτύπωση της αστικής διάχυσης

Οι ροές κατάληψης και εγκατάλειψης του χώρου της αστικής περιφέρειας, δημιούργησαν ποικιλία χωρικών αποτυπώσεων. *Αντίθετα με την αμερικάνικη βιβλιογραφία, όπου η διάχυση είναι ένας όρος «ομπρέλα» στην ευρωπαϊκή συζήτηση ο όρος, χρησιμοποιείται για να περιγράψει μερικές μόνο από τις χωρικές αποτυπώσεις της αστικής μεγέθυνσης. Σημασία αποδίδεται στα γεωμετρικά και*


αναπτυξιακά χαρακτηριστικά της πόλης με τη προσέγγιση να γίνεται σε μικρή κλίμακα.

Επί παραδείγματι, ο Camagni, χρησιμοποιεί το επίπεδο κατανάλωσης της γης ως κριτήριο για να ομαδοποιήσει τις διάφορες μορφές αστικοποίησης προτείνοντας πέντε κατηγορίες (Camagni κ.ά., 2002):

- in-filling (T1): ανάπτυξη η οποία χαρακτηρίζεται από περιπτώσεις στις οποίες η αύξηση της δόμησης προκύπτει ως in-filling ελεύθερων χώρων εντός της ήδη αστικοποιημένης έκτασης
- επέκταση (T2): ανάπτυξη η οποία εμφανίζεται στα όρια της αστικής περιοχής
- γραμμική/έρπουσα (T3): ανάπτυξη η οποία ακολουθεί βασικούς άξονες μεταφορικών υποδομών
- διάχυση (T4): η οποία χαρακτηρίζει τα νέα διάσπαρτα δομημένα αγροτοοικόπεδα
- έργα μεγάλης κλίμακας (T5): ανάπτυξη η οποία προϋποθέτει εκτάσεις σημαντικού μεγέθους συνήθως σε μη αστικοποιημένη γη

Μέσω του συνδυασμού των παραπάνω απλών θεωρητικών τυπολογιών χρήσεων γης ο Camagni αποτυπώνει δέκα πιθανές μορφολογίες.

Πίνακας 6: Τυπολογίες αστικής ανάπτυξης

	T1	T2	T3	T4	T5
T1	αμιγώς in-filling				
T2	in-filling/ επέκταση	αμιγώς επέκταση			
T3	n/a	επέκταση/ γραμμική ανάπτυξη	Αμιγώς γραμμική ανάπτυξη		
T4	in- filling/διάχυση	επέκταση/διάχυση	Γραμμική ανάπτυξη/ διάχυση	Αμιγώς διάχυση	
T5	n/a	n/a	n/a	n/a	Έργα μεγάλης κλίμακας

Πηγή: Camagni, 2002

3.3.4 Τέσσερα προφίλ αστικής διάχυσης

Αστική διάχυση δεν αποτελεί κάθε λειτουργική και χωρική δομή που προκύπτει από τις προαναφερθείσες τάσεις. Όπως αναφέρθηκε παραπάνω, στην ευρωπαϊκή συζήτηση, ο όρος χρησιμοποιείται για να περιγράψει μερικές μόνο χωρικές αποτυπώσεις αστικής μεγέθυνσης. Στην προσπάθεια μοντελοποίησης της διάχυσης δημιουργώντας τυπολογίες, παραθέτουμε τέσσερα προφίλ αστικής διάχυσης. Τα προφίλ αυτά περιγράφουν τη χωρική και λειτουργική μορφή, τις πιο σημαντικές επιπτώσεις καθώς και πιθανές πολιτικές αντιμετώπισης της διαδικασίας.

3.3.4.1 Η διάχυση ως πολυκεντρική περιφέρεια

Όταν μελετάτε σε περιφερειακή κλίμακα, η αστική διάχυση χαρακτηρίζετε από την ανάπτυξη συμπληρωματικών αστικών κέντρων. Οι πληθυσμοί καθώς και η εργασία μεταναστεύουν από τα κύρια αστικά κέντρα της περιφέρειας, τείνοντας να επαναχωροθετηθούν σε προϋπάρχοντα αστικά κέντρα όπου οι οικονομίες συγκέντρωσης προσφέρουν πλεονεκτήματα στη διαμόρφωση αστικών τρόπων ζωής και εργασίας. Ο τύπος και η ένταση των εξαρτήσεων μεταξύ των κέντρων αυτών, καθώς και μεταξύ αυτών και του βασικού κέντρου αποτυπώνουν μια περιφέρεια με πολυκεντρική χωρική και λειτουργική δομή.

Οι πολυκεντρικές αστικές περιφέρειες είναι αποτέλεσμα των παρακάτω διαδικασιών:

- *A centrifugal mode*: στο οποίο η συνεχής μεγέθυνση του κεντρικού πυρήνα προβάλλει αρνητικές οικονομίες τέτοιου βαθμού ώστε η παραγωγή και οι λειτουργίες να ωθούνται σε εναλλακτικά κέντρα τα οποία μακροπρόθεσμα ενδέχεται να υπερκεράσουν τα αρχικά.
- *An incorporation mode*: στο οποίο ένα μεγάλο αστικό κέντρο αυξάνει τη χωρική του αποτύπωση εμπερικλείοντας μικρότερα κέντρα τα οποία μέχρι τότε ήταν αυτόνομα ως προς την εργασία και τις υπηρεσίες. Το σύστημα δημιουργεί έναν καταλύτη για επιπλέον λειτουργίες (όχι κατοικίας) με μεγαλύτερο συγκριτικά πλεονεκτήματα από το αρχικό κέντρο.
- *A fusion mode*: διάχυση αυτόνομων κέντρων μικρών σε μέγεθος και σημασία. Η βελτίωση της προσπελασιμότητας διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στην εξέλιξη αυτή.

Η κύρια αρνητική επίπτωση είναι η αύξηση των μετακινήσεων και κυρίως των μεταφορικών υποδομών προς τη κατεύθυνση του κυρίου κέντρου της αστικής περιοχής. Υπερφόρτωση των μεταφορικών υποδομών και μειωμένη προσβασιμότητα στις κεντρικές περιοχές έχουν παρατηρηθεί. Στις περιοχές αυτές μεταφορικές πολιτικές οι οποίες προέκριναν την αύξηση της παροχής υποδομής απέτυχαν στον σκοπό τους να μειώσουν μακροπρόθεσμα τη διάρκεια του ταξιδιού προς το κυρίως κέντρο της πόλης. Αντίθετα, μεσοπρόθεσμα, οι πολιτικές αυτές ενίσχυσαν την κινητικότητα η οποία οδήγησε σε περεταίρω αύξηση της χρονοαπόστασης και σε σημαντικό μπουτιλιάρισμα. Μακροπρόθεσμα αυτές οι δευτερεύουσες επιπτώσεις αποδείχθηκαν πιο σημαντικές από το όφελος το οποίο είχαν ως στόχο να επιφέρουν. Θα λέγαμε δηλαδή ότι συντέλεσαν τελικά στην ενίσχυση των ροών αποκέντρωσης.

Η αυξημένη κινητικότητα, θα υποστηρίζαμε παραμένει οργανωμένη γύρω από το αρχικό μόνιμο-προορισμού, εκμεταλλευόμενη τις προϋπάρχουσες υποδομές, οι οποίες διευκολύνουν και το σχεδιασμό των δημοσίων μέσων μεταφοράς.

3.3.4.2 Η διάχυση ως ένα διάσπαρτο προάστιο

Η συγκεκριμένη τυπολογία αστικής διάχυσης χαρακτηρίζεται από «*leapfrogging*» διαδικασίες με τις οποίες οι διασκορπισμένες αναπτύξεις κατοικίας (χαμηλής πυκνότητας) χωροθετούνται μεταξύ των κεντρικών περιοχών των πόλεων, ή αξόνων μετακίνησης. Η ποιότητα της κατοικίας και του περιβάλλοντος είναι συνήθως υψηλή, ωστόσο χαρακτηριστική αναδεικνύεται η έλλειψη δημόσιων υπηρεσιών και κοινοχρήστων χώρων. Συνήθως η εμπορική εξυπηρέτηση βασίζεται σε κάποιο εμπορικό κέντρο. Το συγκεκριμένο προφίλ της αστικής διάχυσης θα λέγαμε θα μπορούσε να παρομοιαστεί με το Αμερικανικό προάστιο. Οι επιπτώσεις της διάχυσης αυτής οφείλονται κυρίως στη διάσπαρτη χαμηλής πυκνότητας φύση της ανάπτυξης. Η πρόσβαση επιτρέπεται μόνο με τη χρήση του ιδιωτικού αυτοκινήτου, εξαιτίας του ασυνεχούς χαρακτήρα της μεταφορικής σύνδεσης. Η αταξία, αλλά και η ανάγκη κατά περιπτώσιακής εξυπηρέτησης καθιστά την παροχή δημόσιων μεταφορών αλλά και υπηρεσιών οικονομικά μη ανταποδοτική.

Οι χαμηλές πυκνότητες που χαρακτηρίζουν τα προάστια αυτά, καταλήγουν σε σημαντική κατανάλωση γης, εξαιτίας αφενός της απαραίτητης αρτιότητας δια την δόμηση της κατοικίας και αφετέρου εξαιτίας της σημαντικής υποδομής που πρέπει να συνοδεύει τη δόμηση.

3.3.4.3 Διάχυση στα όρια της αστικής περιοχής

Εκτός της περίπτωσης διάχυσης εξαιτίας της θελκτικότητας του περιβάλλοντος στην ύπαιθρο, η διάχυση προκρίνεται και εξαιτίας της εξευγενοποίησης (ως προς τα κόστη διαβίωσης/απόκτησης κατοικίας) των κεντρικών πυρήνων. Σε πολλές περιπτώσεις, τα διάχυτα προάστια δημιουργούνται ως περιοχές στέγασης χαμηλότερων εισοδηματικών ομάδων, μεταναστών κ.α. Στις περιπτώσεις τώρα, όπου η δυνατότητα μετακίνησης παρουσιάζει περιορισμούς, η κατανομή των κοινωνικών αυτών ομάδων τείνει να συγκεντρώνεται στα όρια των αστικών περιοχών, συνδυάζοντας τη δυνατότητα μετακίνησης και τα χαμηλότερα κόστη απόκτησης κατοικίας.

Το παραπάνω οδηγεί, σε αυτό το οποίο διαφάνηκε στο παρελθόν ως υποβαθμισμένα προάστια κατοικίας στην περιφέρεια της πόλης, συνήθως ως αποτέλεσμα κερδοσκοπίας στην τότε αγροτική γη. Χαρακτηρίζονται από υψηλότερες πυκνότητες, εξαιτίας της δομής της κατοικίας (πολυκατοικία), και χωρικά παρατηρούνται στα όρια όχι μόνο του κύριου αστικού πυρήνα αλλά και στην περιοχή επιρροής κάποιου δευτερεύοντος. Τα εμφανή αποτελέσματα, είναι ο κοινωνικός διαχωρισμός καθώς και η υποβάθμιση του αστικού περιβάλλοντος. Στις περιπτώσεις αυτές, ως κύριες πολιτικές αντιμετώπισης, καταγράφονται: α) επεκτάσεις των δημόσιων μεταφορών, β) προώθηση προγραμμάτων αναπλάσεων σε επίπεδο γειτονιάς και γ) προώθηση της ανάμειξης των χρήσεων γης.

3.3.4.4 Εμπορικά κέντρα

Σημαντική δομή στην οποία ενυπάρχουν τα χαρακτηριστικά της διάχυσης, είναι η δημιουργία εμπορικών και επιχειρηματικών κέντρων έξω από τα όρια της αστικής περιοχής. Το αποτέλεσμα αυτό είναι συνυφασμένο με τη δυνητική ικανότητα και ανταγωνιστική οικονομική φύση της δυναμικής των χρήσεων γης στην ύπαιθρο. Η ανάπτυξη των εμπορικών κέντρων, ακολουθεί ένα λογικό μοτίβο, χωροθετούμενο σε εύκολα προσβάσιμες θέσεις με χαμηλό κόστος απόκτησης της γης και δυνατότητα ανάδειξης οικονομικών κλίμακας. Επί παραδείγματι, οι χρήσεις αυτές, χωροθετούνται συνήθως κοντά σε μεγάλες υποδομές (hub) μεταφορών όπως αεροδρόμια λιμάνια, οδικούς κόμβους κ.α.

ΕΛΛΗΝΟΓΛΩΣΣΗ

- Λεοντίδου, Λ. (2006) 'Διαπολιτισμικότητα και Ετεροτοπία στο Μεσογειακό Αστικό Τοπίο: από την αυθόρμητη αστικοποίηση στην επιχειρηματική πόλη', στο Γοσποδίνη, Α., Μπεριάτος, Ηλ., (επιμ.), *Τα νέα αστικά τοπία και η ελληνική πόλη*, εκδόσεις Κριτική σ. 70-84
- Μινέττος, Δ.Κ. (2008) *Οι πρόσφατες μεταβολές των χρήσεων γης στην Ελλάδα και οι επιπτώσεις τους στη βιώσιμη ανάπτυξη της υπαίθρου: μια θεωρητική και εμπειρική διερεύνηση*. Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, Τμήμα Μηχανικών Χωροταξία, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης. Βόλος
- Χριστοφιλόπουλος, Δ.Γ. (2002) Πολιτιστικό Περιβάλλον – Χωρικός Σχεδιασμός και Βιώσιμη Ανάπτυξης: Διαμόρφωση πολιτιστικού (ανθρωπογενούς) περιβάλλοντος μέσω του χωροταξικού & πολεοδομικού σχεδιασμού', εκδόσεις Σάκκουλας, Αθήνα

ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ

- Alonso W. (1964) '*Location and Land Use*'. Cambridge: Harvard University Press
- Audirac I., Shermeyen, A. H. and Smith, M.T. (1990), 'Ideal Urban Form and Visions of the Good Life: Florida's Growth Management Dilemma', *Journal of the American Planning Association* **56**: 470-482
- Batty, M., Xie,, Y. and Zhanli, S. (1999) 'The dynamics of urban sprawl', CASA working paper 15, http://www.casa.ucl.ac.uk/working_papers
- Batty M., Xie Y. (2003) 'Integrated urban evolutionary modeling' CASA working paper 68, http://www.casa.ucl.ac.uk/working_papers

- Batty M. (2001) 'Polynucleated urban Landscapes', *Urban Studies*, **38** (4) 635-655.
- Black, J. T. (1996) 'The Economics of Sprawl', *Urban Land* **55** (3) 52-53.
- Benguigui, B. and Chamanski, D (2004) 'Simulation Analysis of the Fractality of Cities', *Geographical Analysis*, **36** (1)
- Beriatos, E. and Gospodini, A. (2004) 'Glocalising urban landscapes: Athens and the 2004 Olympics'. *Cities*, **21**(3): 271-286
- Berry , B. (1976), '*Urbanization and Counterurbanization, Urban Affairs Annual Reviews*', Sage Publications, California
- Burchell, R. W., Shad, N. A., Listokin, D., Phillips, H., Downs, A., Seskin, S., Davis, J., Moore, T., Helton, D. and Gall, M. (1998), '*The cost of Sprawl-revisited*'. Report 39, Transit Cooperative Research Program (TCRP) Transportation Research Board, National Research Council, Washington, DC, pp. 83-125
- Burton, E. (1996) 'The potential of the compact city for promoting social equity' in '*The Compact City-A Sustainable Urban Form*' (eds) M Jenks, E Burton, K Williams (Spon, London) pp 19 – 29
- Burton, E. (2000) 'The Compact City: Just or Just Compact? A Preliminary Analysis', *Urban Studies*, **37** (11) 1969-2001.
- Breheny, M. and Rookwood, R. (1993) 'Planning the sustainable city region', in Blowers, A. (ed.), *Planning for a Sustainable Environment*, Earthscan, London
- Brueckner, J.K. (2000) 'Urban Sprawl: Diagnosis and Remedies', *International Regional Science Review*, **23** (2) 160-171.
- Brueckner, J.K. and Kim, H.A. (2003) 'Urban Sprawl and the Property Tax', *International Tax and Public Finance* **10** (1): 5-23.
- Camagni, R. and Gibelli, M.C. (1996) *Cities in Europe: Globalisation, Sustainability and Cohesion*, in Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento Politiche Comunitarie, European Spatial Planning, Rome, Poligrafico dello Stato
- Camagni, R., Gibelli, M.C. and Rigamonti, P. (2002) 'Urban mobility and urban form: the social and environmental costs of different patterns of urban expansion', *Ecological economies*, **40** (2) 199-216.
- Cervero, R. (2001) 'Efficient Urbanisation: Economic Performance and the Shape of the Metropolis' *Urban Studies*, **38** (10) 1651-1671.
- Cheshire P.C. and Hay, D.G. (1989) '*Urban Problems in Western Europe: An Economic Analysis*'. London: Unwin Hyman

- Chin, N. (2002) 'Unearthing the roots of urban sprawl: a critical analysis of form, function and methodology', WP 47, Centre for Advanced Spatial Analysis, University College London, <http://www.casa.ucl.ac.uk>
- Clawson, M. (1962) 'Urban Sprawl and Land Speculation', *Land Economics*, **38**: 99-111.
- Couch, C. (2003) '*City of Change and Challenge: Urban Planning and Regeneration in Liverpool*'. Ashgate, Aldershot
- Dietzel, C. (2005) 'Diffusion and coalescence of the Houston Metropolitan area: evidence supporting a new urban theory' *Environment and Planning B*, **32**: 231-246
- Downs, A. (1999). 'Some Realities about Sprawl and Urban Decline', *Housing Policy Debate*, **10** (4) 955-974.
- EEA (2006) *Urban Sprawl in Europe: the Ignored Challenge*, Report No. 10/2006. Copenhagen, European Environment Agency
- European Commission (1997) ESDP – European Spatial Development Perspective: Towards a Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union, Luxembourg, Office for official Publications of the European Communities
- Hall, P.G. (1993) 'Forces Shaping Urban Europe', *Urban Studies*, **30** (8) 883-898.
- Hastaoglou, V., Kalogirou, N. and Papamichos, N. (2003) 'The Revaluing of Urban Space: The Green Paper For European Cities and the Case of Greece' *Antipode* **25**: 240-252
- Howard S.E., (1902). '*Garden Cities of Tomorrow*'. London: Faber and Faber
- Elkin, T., McLaren, D. and Hilman M. (1991), '*Reviving the City; Towards Sustainable Urban Development*', Friends of the Earth, London.
- Ewing, R. (1994) 'Characteristics, causes and effects of sprawl: a literature review', *Environmental and Urban Issues* **21**: 1-15.
- Ewing, R. (1997) 'Is Los Angeles-style sprawl desirable?', *Journal of the American Planning Association* **63** (1) 107-126.
- Ewing, R., Pendall, R. and Chen D. (2002) *Measuring sprawl and its impact*, vol 1, technical report, Smart Growth America, Washington DC, <http://www.smartgrowthamerica.org>
- Frenkel A. and Ashkenazi M. (2008) 'Measuring urban sprawl: how can we deal with it?', *Environment and Planning B: Planning and Design*. **35**: 56-79.

- Fujita, M. (1996) Urban land use theory. In R. Arnott (ed.) '*Regional and urban economics*'. (Massachusetts: Harwood Academic Publishers), pp. 111-187
- Galster G., Hanson R., Ratcliffe M.R., Wolamn H., Coleman S. and Freihage J. (2001) 'Wrestling sprawl to the ground: defining and measuring an elusive concept' *Housing Policy Debate* **23**: 681-717.
- Garreau J., (1991) *Edge City: Life on the New Frontier* (Doubleday, New York)
- Glaeser, E., Kahn, M. and Jordan Rappaport (2000). 'Why Do the Poor Live in Cities?' HIER working paper.
- Glaeser E. and Kahn M. (2004). Sprawl and urban growth. In V. Hederson and J.-F. Thisse (eds) *Handbook of regional and urban economics*. 1st ed. (Amsterdam: Elsevier), pp. 2481-2528.
- Gottmann, J. and Harper, R. (1967), '*Metropolis on the Move: Geographers Look at Urban Sprawl*', John Wiley and Sons, New York
- Gordon, P. and Richardson, H. W. (1997a) 'Are Compact Cities a Desirable Goal?', *Journal of the American Planning Association* **63** (1) 95-106.
- Gordon, P. & Richardson, H. W. (1997b) 'Where's the Sprawl?', *Journal of the American Planning Association* **63** (2) 275-278.
- Hall, P. (1973), '*The Containment of Urban England, Urban and Metropolitan Growth Processes or Megalopolis Denied*', George Allen and Unwin, London
- Hall P. (2003). 'The end of the city?', *City*, **7** (2) 1-12.
- Hall, P.G. and Hay, D.G. (1980), '*Growth Centres in the European Urban System*'. London: Heinemann Educational.
- Harvey, R.O. and Clark, W.A.V (1965) 'The nature and economics of urban sprawl', *Land Economics* **41**: 1-9
- Jenks, M., Burton E. and Williams, K. (1996) '*The Compact City – A Sustainable Urban Form.*' (Spon, London)
- Kain, J. (1968) 'Housing segregation. Negro employment and Metropolitan Decentralization': *Quarterly journal of Economics*
- Lagarias, A. (2006), 'Fractal Analysis of the Urbanization at the Outskirts of the City: Models, Measurement and Explanation;', 46th Congress of the European Regional Science Association (ERSA), Volos
- Leontidou, L. (1990) '*The Mediterranean City in Transition. Social Change and Urban Development.*' Cambridge: Cambridge University Press

- Longley, P., Batty, M. and Chin, N. (2002), 'Sprawling Cities and Transport: preliminary findings from Bristol, UK.' http://www.casa.ucl.ac.uk/working_papers
- Nechyba, J.T. and Walsh, P.R. (2004) 'Urban Sprawl', *Journal of Economic Perspectives*. **18**, (4) 177-200.
- Peiser, R.B (1989) 'Density and urban sprawl', *Land Economics* **65**: 193-203.
- Peiser, R. (2001), 'Decomposing Urban Sprawl', *Town Planning Review*, **72** (3), 275-298
- Pendall, R. (1999) 'Do land use controls cause sprawl?', *Environment and Planning B: Planning and Design* **26**: 555-571.
- Razin, E. and Rosentraub M. (2000) 'Are fragmentation and sprawl interlinked? North American Evidence', *Urban Affairs Review* **35**: 821-836.
- Tiebout, C.M. (1956) 'A Pure Theory of Local Expenditures', *Journal of political Economy*. **64**: 416-424.
- Torrens P., Alberti M. (2000) 'Measuring sprawl' CASA working paper 27, http://www.casa.ucl.ac.uk/working_papers
- Transportation Research Board, National Research Council (1998), '*The Costs of Sprawl – Revisited*', National Academy Press, Washington, DC
- Wheaton, W. (1974) 'A Comparative Static Analysis of Urban Spatial Structure', *Journal of Economic Theory*, **9**: 223-237.
- Williams, K. (2004) Reducing sprawl and delivering an urban renaissance in England: are these aims possible given current attitudes to urban living? In *Urban Sprawl in Western Europe and the United States*, (eds.) Richardson, H.W and Chang, C.B, Ashgate, Aldershot.
- Wheaton, W. (1974) 'A Comparative Static Analysis of Urban Spatial Structure', *Journal of Economic Theory*, **9**: 223-237.

ΜΕΡΟΣ Β '

*"Θα μπορούσε να λεχθεί, ότι σε μεγάλο βαθμό, η «αστική» ιστορία της Ελλάδος κατά τον 20^ο αιώνα αποτυπώνεται ως μια ιστορία αστικής διάχυσης."*⁵⁰

Η διαδικασία αστικοποίησης των μητροπολιτικών περιοχών στην Ελλάδα, παρουσιάζει σημαντικές ιδιαιτερότητες, οι οποίες πρέπει να αποτυπωθούν. Ενώ, είναι εμφανές ότι πολλές από τις διαδικασίες οι οποίες αναγνωρίζονται διεθνώς παρατηρούνται σε μερικό βαθμό στις μητροπόλεις της χώρας (Αθήνα και Θεσσαλονίκη), ο διαφορετικός χαρακτήρας της αστικοποίησης και οι τοπικές ιδιαιτερότητες είναι αυτά τα οποία τελικά αποδίδουν τα αίτια, τη διαδικασία και τα αποτελέσματα της διάχυσης.

Είναι ευρέως αποδεκτό ότι τόσο η χωροταξική, όσο και η πολεοδομική πολιτική στη χώρα μας είναι «ισχνή», αφού υπάρχει διάσταση ανάμεσα στη θεωρία, την προωθούμενη νομοθεσία και τις διατάξεις εφαρμογής (αποσπασματικές κανονιστικές ρυθμίσεις, εκ των υστέρων εντάξεις περιοχών αυθαιρέτων, εφαρμογή ανεξάρτητων πολιτικών κ.λπ) (Οικονόμου 2000α; Οικονόμου 2000β). Ωστόσο, ο σχεδιασμός των ελληνικών πόλεων με το πλήθος των πρακτικών και παρεμβάσεων που τον συνοδεύουν, έχει πλέον αναγνωρίσιμα χωρικά αποτελέσματα, που μπορούν να κωδικοποιηθούν. Θα παραθέσουμε μία ανασκόπηση των θεσμικών ρυθμίσεων που έως ένα βαθμό καθόρισαν τη χωροταξική και κυρίως την πολεοδομική οργάνωση των ελληνικών πόλεων και της περιφέρειας τους. Από τη χωροταξική μέχρι και την πολεοδομική κλίμακα γίνονται επισημάνσεις για τη συγκρότηση του οικιστικού/αστικού χώρου

⁵⁰ Leontidou (2003)

ΚΕΦΑΛΑΙΟ

4

ΑΣΤΙΚΗ ΔΙΑΧΥΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

*"Θα μπορούσε να λεχθεί, ότι σε μεγάλο βαθμό, η «αστική» ιστορία της Ελλάδος κατά τον 20^ο αιώνα αποτυπώνεται ως μια ιστορία αστικής διάχυσης."*⁵¹

Η διαδικασία αστικοποίησης των μητροπολιτικών περιοχών στην Ελλάδα, παρουσιάζει σημαντικές ιδιαιτερότητες, οι οποίες πρέπει να αποτυπωθούν. Ενώ, είναι εμφανές ότι πολλές από τις διαδικασίες οι οποίες αναγνωρίζονται διεθνώς παρατηρούνται σε μερικό βαθμό στις μητροπόλεις της χώρας (Αθήνα και Θεσσαλονίκη), ο διαφορετικός χαρακτήρας της αστικοποίησης και οι τοπικές ιδιαιτερότητες είναι αυτά τα οποία τελικά αποδίδουν τα αίτια, τη διαδικασία και τα αποτελέσματα της διάχυσης.

Κατά τη διάρκεια του πρώτου μισού του 20^{ου} αιώνα, η σχέση μεταξύ του πυρήνα και της περιφέρειας της αστικής περιοχής χαρακτηρίζονται από σημαντική αναντιστοιχία με τα προτεινόμενα μοντέλα αστικής ανάπτυξης της εποχής. Για παράδειγμα, σύμφωνα με το μοντέλο ομόκεντρων κύκλων του Burgess, τα προάστια τα οποία περικλείουν το κέντρο της πόλης είναι περιοχές κατοικίας, χαμηλής πυκνότητας, των μεσαίων και υψηλών «εισοδημάτων». Οι κεντρικές περιοχές της πόλης αντίθετα καταλαμβάνονται από τις ομάδες χαμηλού εισοδήματος, οι οποίες αναγκάζονται να κατοικούν σε μεγάλες πυκνότητες και σε ιδιαίτερα υποβαθμισμένο αστικό περιβάλλον. Παρά την απλότητα του, το συγκεκριμένο μοντέλο, περιγράφει σε σημαντικό βαθμό την χωρική κοινωνική οργάνωση των πόλεων της Αμερικής και της Βόρειας Ευρώπης. Στην περίπτωση των «μη-δυτικών» πόλεων η χωρική κατανομή των κοινωνικών ομάδων παρουσίασε πολύ διαφορετικά χαρακτηριστικά τα οποία οδήγησαν τους επιστήμονες στην εξαγωγή ενός μοντέλου αντιδιαμετρικού του μοντέλου του Burgess. Στην αντιδιαμετρική αυτή περίπτωση, οι ομάδες χαμηλών εισοδημάτων καταλαμβάνουν τις περιοχές που βρίσκονται στα όρια των αστικών περιοχών σε αυθαίρετους συνήθως οικισμούς, οι οποίοι δημιουργούνται έξω από τα όρια του σχεδίου πόλεως, ενώ οι ομάδες μεσαίων και υψηλών εισοδημάτων καταλαμβάνουν τα κέντρα των πόλεων απολαμβάνοντας χωρική γεινίαση στις οικονομικές και διοικητικές λειτουργίες της πόλης. Το αντιστραμμένο αυτό μοντέλο περιγράφει σε σημαντικό βαθμό και την περίπτωση της Ελλάδος, ιδιαίτερα την πρώτη φάση της

⁵¹ Lcontidou (2003)

αστικοποίησης η οποία καταγράφεται ήδη στις αρχές του 20^{ου} αιώνα και μέχρι τη δεκαετία του 1980¹.

Το αντιστραμμένο μοντέλο χωρικής κατανομής των κοινωνικών ομάδων της πόλης παρατηρείται σε περιοχές όπου η αστική διάχυση παρουσιάζει το προφίλ της δόμησης περιοχών κατοικίας κακής ποιότητας με μεγάλες πυκνότητες. Οι διαφορές μεταξύ των «δυτικών» και «μη-δυτικών» πόλεων αποτυπώνονται και στη διαφοροποίηση της μεταβλητής της πυκνότητας. Ενώ, η δυτική θεωρία παραθέτει ότι η μεταβλητή αυτή μειώνεται στη πάροδο του χρόνου όταν παρατηρείται η διαδικασία της αποκέντρωσης, στις μη-δυτικές πόλεις, ο συμπαγής χαρακτήρας της πόλης παραμένει σταθερός καθώς οι πυκνότητες αυξάνονται (Betty, 1963).

Ιδιαιτερότητες παρατηρούνται και στον τρόπο κατανομής των χρήσεων γης στο χώρο. Οι μητροπολιτικές περιοχές στην Ελλάδα, χαρακτηρίζονται από ανάμειξη χρήσεων, με μεγάλη διασπορά του λιανικού εμπορίου σε ολόκληρο των αστικό χώρο. Τα χαρακτηριστικά αυτά διαφέρουν από τον διαχωρισμό των χρήσεων γης ο οποίος παρατηρείται στις αστικές και προαστιακές περιοχές των πόλεων της Αμερικής και της Βόρειο-Δυτικής Ευρώπης.

Η μεγάλη έκταση των μητροπολιτικών περιοχών της Ελλάδας, προκύπτει μέσω της ανάπτυξης αυθαίρετων οικισμών στα όρια της αστικής περιφέρειας, ενώ η θεσμική αστικοποίηση των οικισμών αυτών οδηγεί τόσο στην περεταίρω μεγέθυνσης τους όσο και στην εντατικοποίηση των χρήσεων γης. Η θεσμοθέτηση των αυθαίρετων οικισμών δημιούργησε ένα πυκνοδομημένο περιαστικό δακτύλιο χωρίς αστικές υποδομές και χαμηλό αστικό περιβάλλον, ωθώντας την αυθαίρετη δόμηση προς τα έξω, στα όρια των νέων επεκτάσεων. Τις τελευταίες δύο δεκαετίες, οι ρυθμοί προαστικοποίησης αυξήθηκαν. Παρατηρήθηκαν σημαντικές ροές τόσο ανθρώπων όσο και δραστηριοτήτων (Καυκαλάς, 1999). Οι υφιστάμενοι περιαστικοί οικισμοί φαίνεται να ευνοήθηκαν από την διαδικασία αυτή (Πετράκος και Μαργδάκης, 1999). Τα δύο παραπάνω οδήγησαν σε σημαντική αστικοποίηση της αγροτικής γης που περιβάλλει την μητροπολιτική περιοχή, η οποία ευνοήθηκε από το υφιστάμενο πολεοδομικό καθεστώς της εκτός σχεδίου δόμησης και την έλλειψη σχεδίων χρήσεων γης της υπαίθρου. Η Leontidou (2002), παραθέτει ότι οι δύο βασικές μητροπολιτικές περιοχές της χώρας, βίωσαν σημαντικές μεταμορφώσεις οι οποίες θα πρέπει να αξιολογηθούν, εξαιτίας της αύξησης της πολυπλοκότητας του φαινομένου της αστικής διάχυσης. Κάποιοι ερευνητές, προτείνουν ότι οι αποκέντρωση του πληθυσμού και των εμπορικών

δραστηριοτήτων τείνουν να δημιουργήσουν περιοχές οι οποίες μορφολογικά και λειτουργικά παραπέμπουν στις «*edge cities*⁵²».

Το να αποτυπώσουμε την ιστορία της αστικοποίησης στην Ελλάδα, είναι ένα θέμα νέας έρευνας. Στα πλαίσια της παρούσας θα προσπαθήσουμε να αναδείξουμε τη διαφορετικότητα των προτύπων αστικής διάχυσης στην Ελλάδα. Παρόμοιες δομές παρατηρούνται σε πολλές πόλεις της μεσογείου (Leontidou, 1990) και της Λατινικής Αμερικής (Barros, 2004).

4.1 Τα δομικά χαρακτηριστικά της χωρικής πολιτικής και ανάπτυξης στην Ελλάδα⁵³

Είναι ευρέως αποδεκτό ότι τόσο η χωροταξική, όσο και η πολεοδομική πολιτική στη χώρα μας είναι «ισχνή», αφού υπάρχει διάσταση ανάμεσα στη θεωρία, την προωθούμενη νομοθεσία και τις διατάξεις εφαρμογής (αποσπασματικές κανονιστικές ρυθμίσεις, εκ των υστέρων εντάξεις περιοχών αυθαιρέτων, εφαρμογή ανεξάρτητων πολιτικών κ.λπ) (Οικονόμου 2000α; Οικονόμου 2000β). Ωστόσο, ο σχεδιασμός των ελληνικών πόλεων με το πλήθος των πρακτικών και παρεμβάσεων που τον συνοδεύουν, έχει πλέον αναγνωρίσιμα χωρικά αποτελέσματα, που μπορούν να κωδικοποιηθούν. Θα παραθέσουμε μία ανασκόπηση των θεσμικών ρυθμίσεων που έως ένα βαθμό καθόρισαν τη χωροταξική και κυρίως την πολεοδομική οργάνωση των ελληνικών πόλεων και της περιφέρειας τους. Από τη χωροταξική μέχρι και την πολεοδομική κλίμακα γίνονται επισημάνσεις για τη συγκρότηση του οικιστικού/αστικού χώρου με ιδιαίτερες αναφορές στον περιαστικό και ακραίο χώρο της Θεσσαλονίκης. Η περιοχή αναφοράς αφορά την περίμετρο του ΠΣΘ η οποία εντοπίζεται πέρα από το όριο του σχεδίου της πόλης του 1979⁵⁴.

Κυρίαρχη τάση της ασκούμενης επί δεκαετίες χωροταξικής πολιτικής είναι ότι η ύπαιθρος χώρα δύναται να χρησιμοποιείται για την κάλυψη μέρους των αναγκών του πληθυσμού, για την εξασφάλιση πρώτης ή δεύτερης κατοικίας, για τη στέγαση ειδικών κτιρίων και την ανάπτυξη των παραγωγικών δραστηριοτήτων του. Η πολιτική αυτή,

⁵² Στην ελληνική βιβλιογραφία/αρθρογραφία ο όρος αποδίδεται ως οριακός/ακραίος αστικό χώρος.

⁵³ Η ενότητα αυτή βασίζεται σε μεγάλο βαθμό στο άρθρο του Οικονόμου, Δ., (1999): «*Η εξέλιξη της πολεοδομικής και της χωροταξική πολιτικής κατά τον 20^ο αιώνα*».

⁵⁴ Το όριο της πόλης όπως προκύπτει από το Διάταγμα καθορισμού όρων δόμησης της ευρύτερης περιοχής της Θεσσαλονίκης και των περιαστικών οικισμών (ΦΕΚ 440Δ/20-080-1979).

κατ' εφαρμογή της οποίας παρήχθησαν πλήθος νομοθετημάτων που ρυθμίζουν τη δόμηση σε εκτός σχεδίου περιοχές, βασίζεται στην αντίληψη ότι η υπαίθρος χώρα δεν αποτελεί χωρική ενότητα, αλλά συνιστά απόθεμα γης για την ικανοποίηση των ποικίλων αναγκών δόμησης. Από το 1923 έως και σήμερα, η πολεοδομική νομοθεσία στην Ελλάδα χρησιμοποιήθηκε πολύ περισσότερο για την ικανοποίηση των ισχυρών συμφερόντων της μικροϊδιοκτησίας στη γη, από ότι ως εργαλείο προγραμματισμού (Γετίμης, 1989). Το νομιμοποιητικό έρεισμα αυτής της κατάστασης ήταν η ευρύτατη συναίνεση που επετεύχθη μεταξύ των συντελεστών του συστήματος γης και κατοικίας (ιδιοκτήτες γης, στρώματα που εμπλέκονται στην οικοδόμηση, οικιστές, κεντρική και τοπική εξουσία, κ.α.) (Γιαννακούρου και Οικονόμου, 1996). Μπορεί να ειπωθεί συνοπτικά ότι όλοι οι συμμετέχοντες αποκόμιζαν κάποια οφέλη: α) διάφορα κοινωνικά στρώματα μοιράζονταν τη γαιοπρόσοδο, β) οι οικιστές ικανοποίησαν τις στεγαστικές τους ανάγκες, γ) το κράτος χρησιμοποίησε την έντονη οικοδομική δραστηριότητα ως μηχανισμό μακροχρόνιας και βραχυχρόνιας ρύθμισης της οικονομίας, και δ) το πολιτικό σύστημα απέκτησε ένα σημαντικό πεδίο ανάπτυξης πελατειακών μηχανισμών (Οικονόμου, 1988). Το συνολικό αποτέλεσμα ήταν η δημιουργία ενός αρραγούς μετώπου από άποψη κοινότητας συμφερόντων και συνενοχής, που αντιστάθηκε στις όποιες απόπειρες διάρρηξης της λειτουργικής ενότητας του (Γιαννακούρου και Οικονόμου, 1996). Οι όποιες προσπάθειες συγκρότησης ενός διαφορετικού προτύπου οικιστικής ανάπτυξης βασισμένου στον προγραμματισμό και σε μια πιο ισορροπημένη σχέση με το περιβάλλον προσέκρουσαν στη σιωπηρή ή ρητή αντίσταση των συμφερόντων που αρθρώνονται στη γη και την κατοικία, με αποτέλεσμα, είτε να μην εφαρμοσθούν ποτέ είτε να ατονήσουν μετά μια βραχύβια απόπειρα εφαρμογής τους. Έτσι, στην πράξη, πάγιο χαρακτηριστικό της πολεοδομικής πολιτικής ήταν ένας ακραίος προσανατολισμός στις διαδικασίες της αγοράς, που με μια έννοια θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως φιλελεύθερος, με την προϋπόθεση ότι θα λαμβάνονται υπόψη δύο ιδιαιτερότητες. Η πρώτη είναι ότι πρόκειται για μια αγορά έντονα κατακερματισμένη (μικροϊδιοκτησία στη γη, μικρό κατασκευαστικό κεφάλαιο, ιδιοκτησία κατοικιών προς ενοικίαση, ιδιοκτησία ισογείων καταστημάτων προς ενοικίαση κ.α.). Η δεύτερη είναι ότι, στην ίδια περίοδο, στις ανεπτυγμένες χώρες της Δυτικής Ευρώπης οι πολιτικές γης, κατοικίας, χρήσεων γης και πολεοδόμησης ήταν έντονα παρεμβατικές, αποτελώντας βασικές συνιστώσες του κράτους πρόνοιας.

«...βάση για την ανάλυση της χωρικής πολιτικής στην Ελλάδα είναι αυτό που μπορεί να αποκληθεί «μεταπολεμικό μοντέλο χωρικής πολιτικής και ανάπτυξης». Το μοντέλο αυτό έχει τις ρίζες του στην προπολεμική περίοδο, παγιώθηκε μεταπολεμικά και, κατά βάση, εξακολουθεί να ισχύει και στη σημερινή περίοδο, παρά ορισμένα νέα δεδομένα...»

(Οικονόμου, 1999)

Κοινωνικό-οικονομικό πλαίσιο

Κατακερματισμός και κοινωνική διασπορά της έγγειας ιδιοκτησίας.

Πελαταιακή δομή του πολιτικού συστήματος, αδυναμίες της διοίκησης, έλλειμμα πολιτικής νομιμοποίησης.

Ατομο-/οικογενειακό-κεντρικό πρότυπο κοινωνικής συμπεριφοράς.

Μετάβαση από τις υπανάπτυκτες σε ανεπτυγμένες χώρες.

Έντονες χωρικές ανάγκες (βασικές υποδομές,) αστικοποίηση, στέγαση.

Χαρακτηριστικά θεωρών για το σχεδιασμό του χώρου.

Χαρακτηριστικά του μεταπολεμικού μοντέλου χωρικής πολιτικής και ανάπτυξης

Σταθερή υποστήριξη της μικρής έγγειας ιδιοκτησίας
→ Υποστήριξη μικρών οικοδομικών κεφαλαίων και αποθάρρυνση μεγάλων.

Υπαγωγή των χωρικών πολιτικών σε προτεραιότητες άλλων πολιτικών.

Κατανάλωση περιβαλλοντικού κεφαλαίου

Ελαχιστοποίηση του δημοσιονομικού κόστους της οργάνωσης του χώρου (πλην βασικής υποδομής)

Πολλαπλός ρόλος οικοδομικής δραστηριότητας. Κύκλωμα αυθαίρετης δόμησης: βασικός μηχανισμός πολεοδόμησης.

Νόμιμη εκτός σχεδίου δόμηση: σταδιακή ενίσχυση.

Υψηλοί ΣΔ, μικρές αρτιότητες στον αστικό χώρο.

Ισχύοντα χωρικού σχεδιασμού-Διάσταση πολεοδομικής θεωρίας-νομοθεσίας και πρακτικής

Κοινωνικές και χωρικές επιπτώσεις

Κοινωνική διάχυση γαιοπροσόδου
→εμπέδωση μεσοστρωματικού χαρακτήρα ελληνικής κοινωνίας
→πολιτική σταθεροποίηση.

Οικονομική μεγέθυνση, βελτίωση εισοδημάτων.

Μείωση διαπεριφερειακών ανισοτήτων.

Βελτίωση στεγαστικών συνθηκών.

Διασπορά δόμηση στην ύπαιθρο.

Εκτεταμένες επεκτάσεις του πολεοδομικού χώρου, χαμηλές μέσες πυκνότητες/τοπικά υψηλές, λειτουργικά προβλήματα.

Καταστροφή παραδοσιακού κτηριακού αποθέματος, προβλήματα αρχιτεκτονικής και εικόνα πόλης.

Ανάμιξη χρήσεων, μειωμένη κοινωνική διαίρεση χώρου, μικρόκλίμακα ιστού.

Συνοπτικά, οι παράγοντες που περιλαμβάνει το κοινωνικό-οικονομικό πλαίσιο των επιλογών της χωρικής πολιτικής είναι οι εξής: ο κατακερματισμός της έγγειας ιδιοκτησίας και η έντονη κοινωνική διασπορά της στο σύνολο, ουσιαστικά των κοινωνικών στρωμάτων οδήγησε σε ένα συνεχώς αυξανόμενο κοινωνικό-πολιτικό βάρος των ιδιοκτητών γης με τη διαμεσολάβηση των εκλογικών διαδικασιών. Η πελαταιακή δομή του πολιτικού συστήματος (στοιχείο που συνέργησε με τα χαρακτηριστικά της έγγειας ιδιοκτησίας, δημιουργώντας αμοιβαίες εξαρτήσεις πολιτικού συστήματος και ιδιοκτητών γης, σε όλα τα επίπεδα του κράτους και της αυτοδιοίκησης) και οι αδυναμίες (αναποτελεσματικότητα, διαφθορά) της διοίκησης. Τα προβλήματα αυτά έγιναν πολύπλοκα λόγω του έντονου ελλείμματος νομιμοποίησης του πολιτικού συστήματος, για πολλές δεκαετίες πριν και μετά το Β' Παγκόσμιο Πόλεμο. Το άτομο-/οικογενειακό-κεντρικό πρότυπο κοινωνικής συμπεριφοράς, η βαθιά

δυσπιστία απέναντι στο κράτος, και η κοινωνική αποδοχή της παραβατικότητας, στοιχεία που διευκολύνουν πρακτικές παρανομίες στη δόμηση και την κατάτμηση με πρωτοφανή ανοχή και συνέργια των αρχών. Η μετάβαση από τις υπανάπτυκτες στις ανεπτυγμένες χώρες, και ταυτόχρονα από μια αγροτική σε μια τριτογενή οικονομία. Στις προπολεμικές δεκαετίες ο παράγοντας αυτός, είχε ως συνέπεια τη στενότητα πόρων αλλά και την έλλειψη έντονων πιέσεων δόμησης. Στις πρώτες μεταπολεμικές δεκαετίες η έλλειψη επαρκών πόρων για επενδύσεις στη χωρική οργάνωση συνδυάστηκε με την ιδιοποίηση περιβαλλοντικών κεφαλαίων για τη χρηματοδότηση μιας γρήγορης ανάπτυξης. Οι έντονες ανάγκες χωρικού χαρακτήρα που έπρεπε να καλυφθούν, με ιδιαίτερη αναφορά στις υπερτοπικές τεχνικές υποδομές αναγκαίες για την υποστήριξη της αναπτυξιακής διαδικασίας, την αξιοποίηση των άκαμπτα χωροθετημένων οικονομικών πόρων, και την ενοποίηση της εσωτερικής αγοράς, στη γρήγορη αστικοποίηση και τη συνακόλουθη ανάγκη οικιστικής χωρητικότητας και οικιστικών υποδομών, και στις ανάγκες στέγασης προϊόντος των μεταναστευτικών ροών αλλά και των καταστροφών του κτιριακού αποθέματος κατά τη διάρκεια του 40'. Οι παραπάνω παράγοντες καθόρισαν τα βασικά χαρακτηριστικά του μοντέλου χωρικής πολιτικής και ανάπτυξης. Τα χαρακτηριστικά αυτά δεν λειτούργησαν ανεξάρτητα, αντίθετα αλληλεπέδρασαν και διαμόρφωσαν επιμέρους «αλυσίδες» και υποσυστήματα» (Οικονόμου, 1999).

Στη μεταπολεμική Ελλάδα, ασκήθηκε μια πολιτική οικιστικής ανάπτυξης στο ενδιάμεσο του φάσματος που ορίζουν οι δύο ακραίες εκδοχές⁵⁵. Από τη μία πλευρά, εντατικοποιήθηκε σημαντικά η δυνατότητα οικοδόμησης στο εσωτερικό των προϋφιστάμενων πολεοδομικών ιστών, και από την άλλη, έγιναν σημαντικές επεκτάσεις των πόλεων και οικισμών, κυρίως στην περίοδο της μεταπολίτευσης. Αν σε αυτά συμπεριλάβουμε και τη δυνατότητα δόμησης (και κατοικίας) στον εκτός σχεδίου χώρο, τότε το προφίλ της πολιτικής οικιστικής ανάπτυξης της χώρας χρήζει ιδιαίτερου ενδιαφέροντος μελέτης. Με καθαρά ποσοτικούς όρους, μελετώντας τις πρώην υπαίθριες εκτάσεις οι οποίες μετατράπηκαν σε οικιστικό χώρο, η μεταβολή μπορεί να μη φαίνεται ιδιαίτερα μεγάλη, (επί παραδείγματι, ο οικιστικό χώρος αυξήθηκε από το 2% στο 7% της συνολικής επικράτειας), η μεταβολή αυτή ωστόσο, αφορούσε συγκεκριμένες κατηγορίες χώρου, κυρίως αυτού που ήταν σχετικά πεδινός και

⁵⁵ Α) η καθαρά εντατική οικιστική ανάπτυξη η οποία γίνεται με μηδενική αύξηση της ήδη πολεοδομημένης γης και Β) η καθαρά εκτατική οικιστική ανάπτυξη, η οποία γίνεται με επέκταση της πόλης στον εξωαστικό χώρο.

προσπελάσιμος και, άρα, δυναμικά κατάλληλος για πολεοδομηση. Ο χώρος αυτός ισούται με ένα υποσύνολο της επικρατείας της τάξεως του 20%. Με αυτό το επίπεδο αναφοράς, οι μεταπολεμικές μεταβολές γίνονται πολύ σημαντικότερες, αφού ο πολεοδομικός χώρος αυξήθηκε από περίπου το 1/10 στο 1/3 της μέγιστης δυναμικά οικοδομήσιμης έκτασης. Η αύξηση αυτή έγινε μέσα σε ελάχιστα, σχετικά χρόνια. Επιπλέον η μεταβολή έχει σημασία και από άποψη χρήσεων γης και τοπίου, γιατί είχε ως συνέπεια την καταστροφή μεγάλου μέρους της γεωργικής και της δασικής γης, και επίσης, τη ριζική αλλοίωση τοπίων ιδιαίτερης αισθητικής και πολιτιστικής αξίας.

Όπως προαναφέρθηκε, στις επιπτώσεις της άμεσης οικιστικής ανάπτυξης (επέκτασης των πόλεων και οικισμών) πρέπει, να προστεθούν και αυτές που είχαν ως πηγή όχι την επίσημη πολεοδομική επέκταση αλλά τη διάχυση αστικών χρήσεων στην ύπαιθρο, λόγω των χαρακτηριστικών της νομοθεσία για την εκτός σχεδίου δόμηση στην Ελλάδα καθώς και του κυκλώματος της αυθαίρετης δόμησης. Οι νόμιμες επεκτάσεις αποτελούν μέρος της όλης διαδικασίας εκτατικής οικιστικής ανάπτυξης στην Ελλάδα. Ο κύριος μηχανισμός της τελευταίας ήταν το ευρύτερο κύκλωμα αυθαίρετης δόμησης (Οικονόμου, 2008), το οποίο περιλαμβάνει σειρά από επιμέρους βήματα.

Η συστηματική υποστήριξη της μικρής έγγειας ιδιοκτησίας περιλάμβανε και περιλαμβάνει **τη διατήρησή της** μέσω λ.χ. των μικρών αρτιοτήτων, των κλιμακωτών ΣΔ, **την αύξηση της γαιοπροσόδου** σε συνδυασμό με τη διαμόρφωση δυνατοτήτων ιδιοποίησης της από τους ιδιοκτήτες γης, σε αντιδιαστολή λ.χ. με μια πολιτική που θα μεταβίβαζε τη γαιοπρόσοδο στο κράτος και/ή στο μεγάλο κεφάλαιο, και τέλος **την υποστήριξη του μικρού οικοδομικού κεφαλαίου** και την αποθάρρυνση της εισόδου μεγάλων κεφαλαίων στο πεδίο της οικιστικής ανάπτυξης.

Πράγματι ο σύνθετος ρόλος της ιδιωτικής οικοδομικής δραστηριότητας λειτούργησε ως **μηχανισμός άσκησης μακροοικονομικής** (αντικυκλικής), **χρηματοπιστωτικής** (κινητοποίηση μικρών κεφαλαίων και έλξη παροικιακού κεφαλαίου) και ακόμα περισσότερο **αναπτυξιακής** πολιτικής (μέσω των πολλαπλασιαστικών επιπτώσεων στη βιομηχανία), ως **μηχανισμού αντιμετώπισης των στεγαστικών αναγκών χωρίς δημοσιονομικό κόστος**, και τέλος ως μηχανισμού πολιτικής νομιμοποίησης **υποκατάστατου του κλασικού κράτους πρόνοιας**.

Οι βασικές αυτές επιλογές του κράτους είχαν πολλαπλές εκφράσεις:

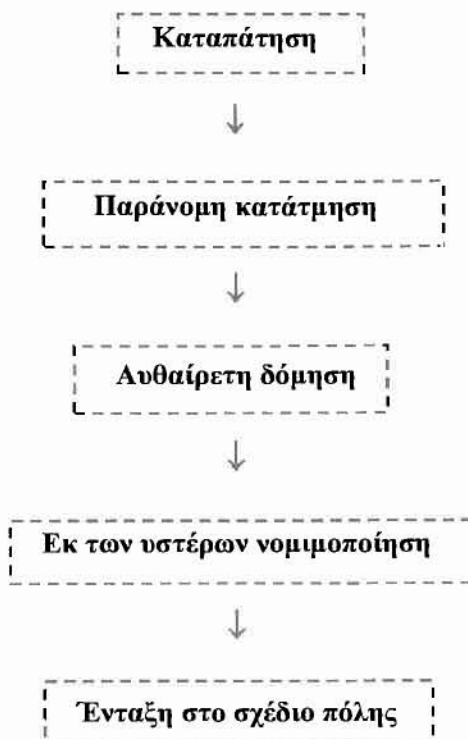
- Την ελαχιστοποίηση του δημοσιονομικού κόστους της πολεοδομικής πολιτικής.

Το χαρακτηριστικό αυτό έχει δύο τουλάχιστον εκφάνσεις.

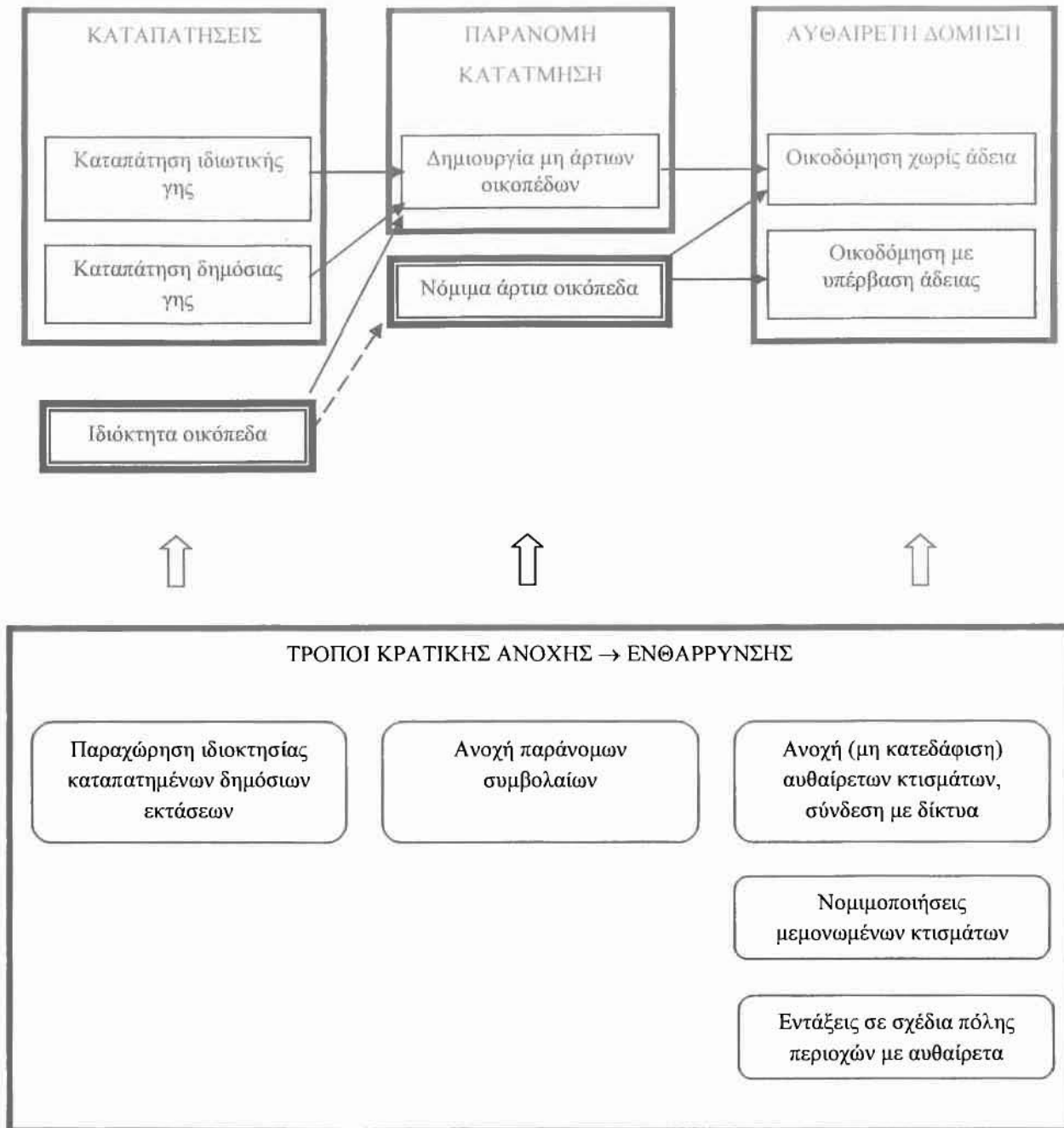
- ο Συστηματική πολιτική «φθηνής γης» για την οικιστική ανάπτυξη, μέσω της συστηματικής αύξησης των ΣΔ στον αστικό χώρο, της διεύρυνσης των δυνατοτήτων νόμιμης εκτός σχεδίου δόμησης, της νομοθεσίας για την αντιπαροχή κ.α. και
- ο Αποφυγή επενδύσεων σε αστικές υποδομές, τόσο στον ήδη εντός σχεδίου χώρο, όσο και στις νέες επεκτάσεις (όπου το δέλεαρ της νομιμοποίησης των αυθαίρετων κτισμάτων περιόριζε τις διεκδικήσεις για άσκηση ενεργητικής πολιτικής υποδομών).
- Την κατά προτεραιότητα κατεύθυνση των δημοσιονομικών πόρων σε χωρικές υποδομές που δημιούργησαν εξωτερικές οικονομίες για τις οικονομικές δραστηριότητες, την αποδοχή ενός διάσπαρτου μοντέλου εξωαστικής χωροθέτησης των οικονομικών δραστηριοτήτων (κατά χρονολογική σειρά εμφάνισης των σχετικών αναγκών: βιομηχανίας, τουρισμού, εμπορίου, αναψυχής), σε αντιδιαστολή προς οργανωμένες μορφές χωροθέτησης, και τη διαμόρφωση των συστημάτων ενισχύσεων προς τις ιδιωτικές επενδύσεις (κινήτρων) με κριτήριο μάλλον τη συνολική ανάπτυξη των αντίστοιχων τομέων παρά την προώθηση περιφερειακά ισόρροπης και χωροταξικά ορθολογικής γεωγραφικής κατανομής των δραστηριοτήτων.

Τελικά, ως βασικός μηχανισμός παραγωγής χώρου και οικιστικής ανάπτυξης λειτούργησε ο εξής:

Πίνακας 7: Βασικός μηχανισμός παραγωγής χώρου και οικιστικής ανάπτυξης



Πίνακας 8: Συνέπειες του κυκλώματος της αυθαίρετης δόμησης



Πηγή: Οικονόμου, 2008

Οι επιπτώσεις του μοντέλου χωρικής πολιτικής και ανάπτυξης που περιγράφηκε ήταν πολλαπλές, σημαντικές και σύνθετες. Μεγάλο μέρος αυτών των επιπτώσεων αφορά όχι το χωρικό επίπεδο αλλά το ευρύτερο κοινωνικό και οικονομικό πλαίσιο. Μεταξύ των επιπτώσεων αυτού του τύπου, που άμεσα ή έμμεσα έχουν ήδη αναφερθεί, συμπεριλαμβάνονται η εμπέδωση του μεσο(μικρο)-στρωματικού χαρακτήρα της ελληνικής κοινωνίας με τις διάφορες δευτερογενείς συνέπειες της, η συμβολή στη γρήγορη μεταπολεμική ανάπτυξη, η διάχυτη αύξηση των εισοδημάτων και η σταθεροποίηση του πελατειακού χαρακτήρα του πολιτικού συστήματος και συγκεκριμένων δυσλειτουργιών της διοίκησης. Οι επιπτώσεις αυτές είχαν μεγάλη εμβέλεια, κάτι που υπογραμμίζει τον κεντρικό ρόλο που έπαιξαν οι χωρικές πολιτικές στη διαμόρφωση της ελληνικής κοινωνίας, ιδίως κατά τη μεταπολεμική περίοδο.

Αντίθετα, σαφώς αρνητικό είναι το ισοζύγιο των καθαρά χωρικών επιπτώσεων του μοντέλου χωρική πολιτικής και ανάπτυξης, έστω και αν σε επιμέρους σημεία υπάρχουν ορισμένα θετικά στοιχεία. Μεταξύ αυτών οι σημαντικότερες και ως προς τη συνάφεια με την έρευνα της παρούσας συγκαταλέγονται οι εξής:

- Η σημαντική βελτίωση των στεγαστικών συνθηκών⁵⁶.
- Η αποφυγή ορισμένων αρνητικών παρενεργειών της πολεοδομίας του μοντερνισμού, όπως οι έντονα μονολειτουργικές ζώνες στις πόλεις, ο έντονος κοινωνικός διαχωρισμός, και τα μεγάλα οργανωμένα συγκροτήματα κατοικίας χαμηλής ποιότητας. Το στοιχείο αυτό αποτελεί ασφαλώς υποπροϊόν της έλλειψης ενεργητικής πολεοδομικής πολιτικής και πολιτικής κοινωνικής κατοικίας.

Με εξαίρεση τα παραπάνω, το μοντέλο χωρικής ανάπτυξης και πολιτικής είχε αρνητικές επιπτώσεις, σε αρκετές περιπτώσεις σε ιδιαίτερα έντονο βαθμό και συχνά με μη αντιστρεπτό χαρακτήρα. Πρέπει ιδιαίτερα να αναφερθούν τα εξής:

- Το χαμηλό επίπεδο των αστικών υποδομών (ιδίως όσον αφορά τις υποδομές αντιρρύπανσης, τις δημόσιες συγκοινωνίες, το πράσινο και τους κοινόχρηστους χώρους), τόσο από ποσοτική όσο και από ποιοτική άποψη. Τα προβλήματα επιτείνονται από τις μεγάλες δυσκολίες στη διαχείριση των υποδομών και των

⁵⁶ Χαρακτηριστική είναι η εξέλιξη του δείκτη $\frac{\text{Άτομα}}{\text{Δωμάτιο}}$, που από 2,5 το 1947, έφθασε το 1,5 το 1961 και το 1,0 ήδη από το 1976. Από το 1981 ο αριθμός $\frac{\text{Κατοικιών}}{1000 \text{ κατοίκους}}$ στην Ελλάδα έφθανε το 109% του μέσου όρου της ΕΕ11 (Επεξεργασία στοιχείων από το CEE, 1992)

κοινόχρηστων χώρων, και από την κακή κατάσταση των περισσότερων περιβαλλοντικών μέσων (αέρας, θόρυβος, νερά κ.λπ).

- Ο ιδιόρρυθμος συνδυασμός χαμηλών μέσων πυκνοτήτων στις πόλεις (με συνέπειες το υψηλό κόστος της πολεοδομικής όσον αφορά την κατανάλωση της υπαίθρου και το κόστος της αστικής υποδομής-εφόσον επιδιωχθεί η προσέγγιση σε διεθνώς αποδεκτά σταθερότυπα) και πολύ υψηλών πυκνοτήτων σε συγκεκριμένες ζώνες (κεντρικές και συχνά περικεντρικές). Η σημασία του χαρακτηριστικού αυτού πρέπει να αξιολογηθεί σε συνδυασμό με το προηγούμενο, με το αυξημένο κόστος της εκ των υστέρων αποκατάστασης, καθώς και τις ακαμψίες ανανέωσης του κτηριακού αποθέματος που έχει προέλθει από την οριζόντια ιδιοκτησία.
- Οι έντονες συγκρούσεις χρήσεων γης, τόσο στις πόλεις όσο και στην ύπαιθρο.
- Η εκτεταμένη διάχυση της δόμησης στην ύπαιθρο, μέσω τόσο της αυθαίρετης όσο και της νόμιμης εκτός σχεδίου δόμησης.
- Τα προβλήματα του ρόλου των ελληνικών πόλεων, σε όλες τις βαθμίδες του αστικού δικτύου. Στα πλαίσια της παρούσας αναφέρουμε το υπερβολικό μέγεθος της Αθήνας⁵⁷, έλλειψη λειτουργικής διαφοροποίησης των μεσαίων πόλεων και αδυναμία των μικρών πόλεων να λειτουργήσουν ως κέντρα υποστήριξης της αγροτικής ανάπτυξης.

Συνοπτικά, το αποτέλεσμα του ελληνικού μοντέλου χωρικής ανάπτυξης, ιδίως κατά τη μεταπολεμική περίοδο, συνοψίζεται στη θυσία του περιβάλλοντος και του συλλογικού χώρου, υπέρ της οικονομικής ανάπτυξης και του ιδιωτικού χώρου.

4.2 Το θεσμικό πλαίσιο για την οικοδομική αξιοποίηση των εκτός σχεδίου περιοχών και οι μηχανισμοί προστασίας τους.

Η δόμηση των (κοινών) εκτός σχεδίου περιοχών, δηλαδή των περιοχών που δεν εντάσσονται εντός των ορίων κάθε μορφής πολεοδομικού (εγκεκριμένο ρυμοτομικό ή πολεοδομικό σχέδιο ή σχέδιο πόλης ή πολεοδομικής μελέτης) ή χωροταξικού σχεδίου και δεν τελούν υπό ιδιαίτερο καθεστώς προστασίας⁵⁸, επιτρέπεται από το έτος 1923.

⁵⁷ Κυρίως από την άποψη των χωροταξικών ισορροπιών

⁵⁸ Στις εκτός σχεδίου περιοχές με ιδιαίτερο καθεστώς προστασίας που απαγορεύει ή περιορίζει ουσιαδώς τη δόμηση καταλέγονται τα δάση και οι δασικές εκτάσεις, που προστατεύονται

Πίνακας 9: Βασικές εξελίξεις της νομοθεσίας για την εκτός σχεδίου δόμηση κατοικίας

	Βασικές εξελίξεις της νομοθεσίας για την εκτός σχεδίου δόμηση κατοικίας	
1856-1922	Απαγορεύεται έξω από τη ζώνη των πόλεων	
1922-1962	Απαγορεύεται μέσα στη ζώνη των πόλεων	Αρτιότητα 4000 μ ²
1962 κε	Επιτρέπεται παντού	Αρτιότητα 750/4000 μ ²

Πηγή: Οικονόμου, 1999

Μέχρι και τη δεκαετία του 70^ς, ο ακραίος αστικός χώρος, καθώς και ο εξωαστικός χώρος, καθορίζονται αποκλειστικά από τις διατάξεις του ν.δ/τος της 17.7/16.8.1923 «περί σχεδίων πόλεων και συνοικισμών του Κράτους και οικοδομής αυτών» όπως τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε με το π.δ. της 23.10.1928 «περί καθορισμού των όρων και περιορισμών της εντός και εκτός σχεδίου ζώνης των πόλεων...». Τα διατάγματα αυτά αποτέλεσαν τη βάση της πολεοδομικής νομοθεσίας της χώρας και διαπέρασαν τη μετέπειτα ανάπτυξη του θεσμικού πλαισίου, καθώς επίσης και τις διαδικασίες εγκρίσεων και ελέγχου που έχουν προάγει την κυρίαρχη σήμερα πολυνομία. Συγκεκριμένα, το ν.δ/γμα της 17.7/16.8.1923, το οποίο, σημειωτέον, αποτέλεσε πρωτοποριακό νομοθέτημα για την εποχή του –καθώς καθόρισε το πρώτον τις βασικές αρχές, τα εργαλεία και τις διαδικασίες της πολεοδόμησης της χώρας– προέβη στην εξής χωροταξική παραδοξότητα: αφενός επέτρεψε την υπό όρους δόμηση σε εκτός σχεδίου περιοχές, που περιλαμβάνονται σε ζώνες που εκτείνονται γύρω από τα όρια των σχεδίων που εγκρίνονται σύμφωνα με τις διατάξεις του ίδιου ν.δ/τος (άρθρο 14), αφετέρου δεν όρισε ότι εν γένει επιτρέπεται με διάταγμα η επιβολή όρων και περιορισμών δόμησης για λόγους υγιεινής, ασφάλειας, αισθητικής, προς ανέγερση οικοδομών σε οικοπέδα που βρίσκονται «είτε εν ταις πόλεσι..., είτε εκτός τούτων»⁵⁹, θεσπίζοντας ως προϋπόθεση για τη δόμηση των εκτός σχεδίου περιοχών την μη ίδρυση «...συνοικισμών άνευ προηγούμενης έγκρισης των σχεδίων αυτών»⁶⁰. Το π.δ. της 23.10.1928 «Περί των όρων δομήσεως κτιρίων σε περιοχές εντός ή εκτός σχεδίου»,

ευθέως από τη διάταξη του άρθρου 24 παράγραφος 1 του Συντάγματος και το ν.998/1979, όπως ισχύει σήμερα, οι περιοχές που παρουσιάζουν οικολογικό ενδιαφέρον και υπάγονται στις διατάξεις των άρθρων 18 έως 22 του ν. 1650/1986, καθώς και τα μνημεία και οι ιστορικοί τόποι που προστατεύονται ευθέως από τη διάταξη του άρθρου 24§6 του Συντάγματος και το ν. 3028/2002.

⁵⁹ άρθρο 9 παρ. 1 και 2

⁶⁰ άρθρο 17

θέσπισε ειδικότερους όρους και περιορισμούς δόμησης για τις εκτός σχεδίου περιοχές. Προφανής σκοπός των ανωτέρω νομοθετημάτων ήταν η ικανοποίηση των έντονων οικιστικών αναγκών που είχαν προκύψει μετά τη μικρασιατική καταστροφή του έτους 1922 και την έλευση στη χώρα τεράστιου αριθμού προσφύγων. Σύμφωνα με το ν.δ. του 1923 για τις περιοχές «εντός σχεδίου» προσδιορίζονταν καθορισμένοι όροι δόμησης (σε ρυμοτομημένα κατά κανόνα γήπεδα), που εξασφάλιζαν στον οικισμό σε γενικές γραμμές την επιθυμητή κάθε φορά αστικότητα με στόχο τη θεραπεία αναγκών υγιεινής, ασφάλειας, οικονομίας και αισθητικής. Σύμφωνα με το π.δ. του 1928, η πέρα από αυτό το θεσμοθετημένο όριο περιμετρική ζώνη του σχεδίου διέπονταν από μικρότερης έντασης εκμετάλλευση της γης απουσία συγκεκριμένης ρυμοτομίας και μόνο για ειδικές χρήσεις οικοδομών⁶¹, στις οποίες πρέπει δεν περιλαμβανόταν η κατοικία. Η περιοχή «εντός ζώνης» αποτελούσε κάθε χρονική στιγμή μία μεταβατική περιοχή αστικοποίησης, όπου πιθανόν θα πραγματοποιούνταν μελλοντικές επεκτάσεις του σχεδίου στο μέλλον. Εντός της ζώνης η οικοδόμηση είχε μεγαλύτερη ένταση εκμετάλλευσης της γης (μικρότερα όρια κατάτμησης κ.λπ.). Πέρα από αυτή τη ζώνη στις εκτός σχεδίου και εκτός ζώνης περιοχές η δόμηση ήταν επιτρεπτή μόνο σε γήπεδα με ελάχιστη επιφάνεια τεσσάρων στρεμμάτων. Ωστόσο η αγροτική γη την εποχή αυτή ήταν ήδη ιδιωτική. Η θέση των γηπέδων, πέρα από το όριο του σχεδίου ή του οικισμού, εντός ή εκτός περιμετρικής ζώνης, η αρτιότητα τους και όλες οι παρεκκλίσεις που σχετίζονται με τη θέση του σε σχέση με κύριους άξονες κίνησης και αργότερα με τη συγκεκριμένη χρήση τους αποτέλεσαν ένα διαρκώς συμπληρούμενο και τροποποιούμενο πλαίσιο με διαδοχικά Διατάγματα και πλήθος ΥΑ. για επί μέρους εξειδικεύσεις ρυθμίσεων χωρίς αναδρομικής ισχύ γι' αυτό που συνοπτικά ονομάζεται «εκτός σχεδίου δόμηση».

⁶¹ Βιομηχανικές εγκαταστάσεις, νοσοκομεία και θεραπευτήρια, εξοχικά ξενοδοχεία, διδακτήρια, ορφανοτροφεία, άσυλα, γεωργο-κτηνοτροφικές εγκαταστάσεις και υποδομές ύδρευσης. Στο ν.δ. του 1923 δεν υπήρχε η έννοια της χρήσης γης.

Πίνακας 10: Εκτός σχεδίου δόμηση - Αναδρομική παρουσίαση διατάξεων

Διάταξη	Περιεχόμενο
ΝΔ 16.8.1923	«Περί σχεδίων πόλεων και συνοικισμών του Κράτους και οικοδομής αυτών» :α. 14
ΝΔ 23.10.1928	«Περί καθορισμού των όρων και περιορισμών της εντός και εκτός σχεδίου ζώνης των πόλεων κλπ του Κράτους ανεγέρσεως οικοδομών»
ΒΔ 14.4.1952	Προσθήκη της χρήσης κατοικίας στις εκτός σχεδίου επιτρεπόμενες χρήσεις εφόσον κρίνεται τεχνικά και οικονομικά επιβεβλημένη για τη λειτουργία των έως τότε επιτρεπόμενων χρήσεων εκτός σχεδίου
ΠΔ 28.9.1976 ΠΔ 5.4.1977 ΠΔ 20.4.1977 ΠΔ 6.9.1977	Τροποποιήσεις και συμπληρώσεις του ΝΔ 23.10.1928 με διατήρηση της ισχύος τους για αρτιότητα που ανάγονται στους χρόνους έκδοσης των αυτών διαταγμάτων χωρίς αναδρομική ισχύ
ΠΔ 6.10.1978	«Περί καθορισμού των όρων και περιορισμών δομήσεως των γηπέδων κείμενων εκτός των ρυμοτομικών σχεδίων των πόλεων και εκτός των ορίων των νομίμως υφιστάμενων προ του έτους 1923 οικισμών» Καταργεί τυπικά το ΠΔ 23.10.1928 και αναφέρεται πάλι στην εκτός σχεδίου, εντός και εκτός ζώνης δόμηση για ένα πλήθος από αναλυτικές χρήσεις και σειρά παρεκκλίσεων. Αφορά κάθε είδους χρήσεις: γεωργοκτηνοτροφικά, γεωργοκτηνοτροφικά κτίρια, γεωργικές αποθήκες, δεξαμενές και θερμοκήπια, αντλητικές εγκαταστάσεις και υδατοδεξαμενές, εκπαιδευτήρια και διάφορα ευαγή ιδρύματα, νοσοκομεία και κλινικές, γραφεία και καταστήματα, τουριστικές εγκαταστάσεις, αθλητικές εγκαταστάσεις και κατοικία, ιερούς ναούς, κοινοτικά ιατρεία, κτίρια κοινής ωφέλειας...
ΠΔ 11.3.1983	Συμπλήρωση του ΠΔ 6.10.1978
ΠΔ 24.5.1985	Τροποποίηση του ΠΔ 11.3.1983
ΠΔ 18.8.1988	Τροποποίηση και συμπλήρωση του ΠΔ 24.5.1985
ΠΔ 11.1.1994	Τροποποίηση του ΠΔ 24.5.1985
ΠΔ 10.8.2000	Τροποποίηση του ΠΔ 24.5.1985

Η εκτός σχεδίου δόμηση αποτελεί ένα τεράστιο «παράθυρο» στην πολεοδομική νομοθεσία, που αφορά όλες τις δυνατές χρήσεις συμπεριλαμβανομένης και της κατοικίας (Βασενχόβεν, 1995). Έχει πάρει τέτοιες διαστάσεις και στην πραγματικότητα έχει καταργήσει την έννοια του σχεδιασμού στον εξωαστικό χώρο, ειδικά σε εκείνες τις περιοχές όπου δεν έχουν θεσμοθετηθεί σχέδια χρήσεων γης με σαφείς περιορισμούς χρήσης γης και όρων δόμησης. Η εκτός σχεδίου δόμηση έχει αποτελέσει ένα σύνολο από ρυθμίσεις περιπτωσιακές που ακόμη και η κωδικοποίηση που επιχειρήθηκε από το ΥΠΕΧΩΔΕ δεν είναι επαρκής και ικανή να περιγράψει συνοπτικά και με σαφήνεια τους κανόνες που διέπουν τη ρύθμιση του εξωαστικού χώρου, που αφορά την παρούσα εργασία. Ο εξωαστικός χώρος αντιμετωπίζεται ως χώρος υπολειμματικός, ενώ αποτελεί τη «ρίζα πολλών δεινών για την ανάπτυξη της χώρας και για το φυσικό περιβάλλον»

(Βασενχόβεν, 1995). Η Ελλάδα, είναι από τις λίγες χώρες στις οποίες η ένταξη στο σχέδιο μίας χωρικής ενότητας δεν της προσδίδουν μεγάλη υπεραξία, καθώς, αφενός η ιδιοκτησία της γης έχει μεγάλη κατάτμηση και αφετέρου το δικαίωμα της δόμησης και μάλιστα με μια γκάμα επιλογών υπάρχει ήδη⁶².

Οι ρυθμίσεις απλά δεν διέπονται από συνολικούς ορθολογικούς κανόνες με γνώμονα μια βιώσιμη ανάπτυξη. Η χωρική κατανομή των χρήσεων γης έχει καθοριστεί, τελικά, αποκλειστικά διαμέσου του ανταγωνισμού των χρήσεων με τους νόμους της μέγιστης αξιοποίησης του κεφαλαίου και της γαιοκτησίας (Γετίμης 1989), και βέβαια για μικρά ή μεγαλύτερα πολιτικά οφέλη. Αποσπασματικές ρυθμίσεις της δόμησης για ειδικές χρήσεις προωθούνται πολλές φορές σε άσχετο νομοθετικό πλαίσιο ή με ερμηνευτικές εγκυκλίους, ενώ υπάρχουν και διατάξεις, που αφορούν στην επιλεκτική εφαρμογή τους σε ορισμένες περιοχές της χώρας⁶³, και στην πράξη αναστέλλουν κάθε ουσιαστική ρύθμιση ή επιδίωξη συγκεκριμένου χαρακτήρα εξωαστικού χώρου (Οικονόμου, 1995). **Τα αποτελέσματα των διατάξεων για την εκτός σχεδίου δόμηση έχουν σφραγίσει με μη αντιστρεπτά ίχνη τα τοπία σε όλο τον ελληνικό χώρο:** γραμμικές «έρπουσες» (Οικονόμου, 1995) ή «ταινιακές» (Αραβαντινός, 1997) αναπτύξεις, μεικτές σε χρήση κατά μήκος των κύριων αξόνων κίνησης, συγκρούσεις και ανάμειξη οχλουσών ή μη συμβατών χρήσεων γης, μορφολογική ανάμειξη εγκαταστάσεων, και τελευταία μία όλο και εντεινόμενη διασπορά κάθε είδους λειτουργία σε περιοχές με ένταση παραγωγής ή κατανάλωσης (στην περίμετρο αστικών συγκροτημάτων, πόλεων αλλά και μικρότερων οικισμών, στις τουριστικές περιοχές κ.λπ), αποτελώντας την ελληνική εκδοχή της αστικής διάχυσης. Περιοχές προηγουμένως αδόμητες έχουν αποκτήσει μέσα στην τελευταία τριακονταετία έναν ανεξέλεγκτο «υβριδικό ενδιάμεσο χαρακτήρα», οικιστικό χωρίς τις απαραίτητες υποδομές και κοινωνικό εξοπλισμό, και της υπαίθρου χωρίς την απόλυτη απουσία δόμησης και αστικών δραστηριοτήτων.

4.2.1 Ακραίος αστικό χώρος: επεκτάσεις του σχεδίου πόλης με το διάταγμα του 1923 και ο νόμος 947/79 για τις οικιστικές περιοχές.

⁶² Σε απόλυτη αντιδιαστολή το παράδειγμα της Βρετανίας όπου η υπεραξία που δημιουργείτε φτάνει το ...%. Στη Βρετανία εφαρμόζεται η πολιτική του Betterment.

⁶³ Για παράδειγμα ιδιαίτερες ρυθμίσεις σε ξεχωριστό διάταγμα για το νομό Αττικής (ΠΔ 5.12.1979), β.δ. με ιδιαίτερες ρυθμίσεις για το Πήλιο κ.λπ.

Στη δεκαετία του 70' οι ελληνικές πόλεις συνέχισαν με διαδοχικές αποσπασματικές επεκτάσεις του σχεδίου πόλης σύμφωνα με το ν.δ. του 1923. Τα σχέδια αυτά που αποτέλεσαν απλά ρυμοτομικά με προβλέψεις για χωροθέτηση μόνο κάποιων κοινοχρήστων και κοινωφελών χώρων χωρίς αναλυτική τεκμηρίωση. Γίνονταν συνήθως να απαιτείται θεωρητική υποστήριξη της ανάγκης και της σκοπιμότητας των επεκτάσεων και συσχετισμού τους με έναν ευρύτερο σχεδιασμό για την ανάπτυξη ολόκληρης της πόλης. Επίσης, αντιμετώπισαν σημαντικά προβλήματα κατά την εφαρμογή τους στο έδαφος, αφενός λόγω προβληματικών τοπογραφικών υποβάθρων και αδιαφορίας για τα φυσικά στοιχεία του εδάφους (κλίσεις, ρέματα κ.λπ) και την πραγματική υπάρχουσα κατάσταση, αφετέρου λόγω ανυπαρξίας εκείνου του πλαισίου που θα εξασφάλιζε τη χρηματοδότηση των απαραίτητων έργων αστικών υποδομών.

Εικόνα 3: Μετασχηματισμοί νότιο-ανατολικού τμήματος της περιφέρειας της Θεσσαλονίκης - από χώρο πρωτογενούς σε πλήρως αστικοποιημένο χώρο



Κατ' αυτόν τον τρόπο, η άμεση περιφέρεια του ΠΣΘ έχει μετατραπεί από χώρο πρωτογενούς παραγωγής στο τέλος της δεκαετίας του 1970' σε πλήρως αστικοποιημένο χώρο στα μέσα της δεκαετία του 2000, αναιρώντας το βασικό στόχο του Ρυθμιστικού Σχεδίου στο σχεδιασμό του ΠΣΘ της δεκαετίας του 1980' για ανάσχεση της εξάπλωσης του αστικού ιστού και έλεγχο των χρήσεων γης.

Στη Θεσσαλονίκη, ενώ εξελισσόταν η συζήτηση για το Ρυθμιστικό Σχέδιο και το πρόβλημα των αυθαιρέτων στις εκτός σχεδίου περιοχές κατοικίας έμενε άλυτο, ξεκίνησε με πρωτοβουλία του τότε νομάρχη η προώθηση της ένταξης στο σχέδιο των δυτικών περιοχών. Τα σχέδια αυτά που ανέλαβε να εκπονήσει η Διεύθυνση Οικισμού Θεσσαλονίκης⁶⁴, αφορούσαν στο μεγαλύτερο μέρος από τις περιοχές που αργότερα εντάχθηκαν στα ΓΠΣ των δυτικών περιφερειακών δήμων με την ΕΠΑ (Υιαννακού, 1993). Με την πίεση ενός ιδιαίτερα φιλόδοξου δημάρχου, θεσμοθετήθηκε με ΠΔ μόνο

⁶⁴ Η ΔΟΘ ήταν η περιφερειακή υπηρεσία του ΥΧΟΠ. Στα μέσα της δεκαετίας του 1980' μετεξελιχτηκε διασπώμενη στον σημερινό ΟΡΘΕ και τη ΔΙΠΕΧΩ της περιφέρειας.

η πολεοδομική μελέτη- ρυμοτομικό σχέδιο του Ευόσμου το 1979. Μάλιστα η επέκταση δεν αντιστοιχούσε μόνο στις προβληματικές περιοχές των αυθαιρέτων, αλλά τις ξεπερνούσε κατά πολύ. Για τις υπόλοιπες δυτικές συνοικίες τα σχέδια δεν προχώρησαν, σε αναμονή της ψήφισης του νέου νόμου για τις οικιστικές περιοχές. Το ρυμοτομικό σχέδιο του Ευόσμου ήταν το τελευταίο μεγάλο ρυμοτομικό σχέδιο με αποσπασματικό χαρακτήρα που εφαρμόστηκε στο ΠΣΘ και σηματοδοτεί το τέλος μιας μακράς περιόδου άσκησης πολεοδομικής πολιτικής με μόνο εργαλείο το Διάταγμα του 1923⁶⁵.

Σύμφωνα με το ν.947/79 «περί οικιστικών περιοχών» οι επεκτάσεις του σχεδίου και οι νέες οικιστικές περιοχές⁶⁵ όφειλαν να υπακούσουν σε μία γενικότερη λογική ρυθμιστικού σχεδίου ή τεκμηριωμένου σχεδίου δομικών παρεμβάσεων. Ο νόμος αυτός παρά το γεγονός ότι πολύ γρήγορα αναστάλθηκε με την αλλαγή της κυβέρνησης το 1981, ήταν σημαντικός, αφού αντιμετώπιζε με τον πιο ολοκληρωμένο ως τότε τρόπο μία σειρά από ζητήματα, που αφορούσαν τόσο στο σχεδιασμό νέων οικιστικών περιοχών όσο και προβληματικών υφιστάμενων περιοχών, και παρείχε νέους αναλυτικούς ορισμούς που είναι ακόμη σε ισχύ (λ.χ. οικιστική ανάπτυξη, γενικές και ειδικές χρήσεις γης, συντελεστής δόμησης κ.λπ.). Σημαντικό στοιχείο που πρέπει να αναφερθεί είναι το ότι σε εφαρμογή του νέου Συντάγματος για πρώτη φορά εφαρμόστηκαν εισφορές σε γη και σε χρήμα των ιδιοκτητών, προκειμένου να κατασκευαστούν τα απαραίτητα έργα υποδομής και δικτύων στην νέα οικιστική περιοχή⁶⁶. Ο νόμος αυτός ουσιαστικά προετοίμασε την υποδοχή των ρυθμίσεων που προωθήθηκαν με την ΕΠΑ.

Στην περιοχή της Θεσσαλονίκης είχαν προωθηθεί τρεις μελέτες για την ανάπτυξη νέων οικιστικών περιοχών στην ανατολική περιφέρεια της πόλης: δύο αδόμητες περιοχές στο Δήμο Καλαμαριάς και η ευρύτερη περιοχή του Αγροκτήματος της Αμερικάνικης Γεωργικής Σχολής στο Δήμο Πυλαίας, όπου εντοπίζονται μεγάλες ιδιοκτησίες. Οι δύο πρώτες περιοχές εντάχθηκαν αργότερα στο ΓΠΣ Καλαμαριάς, ενώ

⁶⁵ Στον αντίποδα των οπαδών του πολυλειτουργικού μοντέλου, υποστηρίζεται ότι η νέα πόλη ή οικιστική περιοχή (δηλαδή περιοχή που λόγω της φύσεως και της μορφής της είναι προορισμένη για οικοδόμηση σε αντιδιαστολή με τις περιοχές που είναι προορισμένες να παραμείνουν αδόμητες, π.χ. δασικές εκτάσεις, βουνά κ.λπ.) ή η επέκταση της υπάρχουσας πόλης ή οικισμού, δημιουργείται με την κατάτμηση της περιοχής με βάση τη λειτουργία της. Όμως, ο αυστηρός διαχωρισμός των χρήσεων γης (κατοικία, βιομηχανία, επαγγελματική απασχόληση κ.λπ.) μπορεί να λειτουργήσει θετικά μόνο στις περιπτώσεις διαχωρισμού των περιοχών για λόγους ασφαλείας ή υγιεινής (π.χ. η κατοικία από τη βιομηχανία).

⁶⁶ Σύμφωνα με τον Αραβαντινό (1984: 306), η θέσπιση των εισφορών αποτέλεσε μέτρο κοινωνικής δικαιοσύνης περιορίζοντας ακραία φαινόμενα κερδοσκοπίας στα αστικά ακίνητα. Για μία αναλυτική παρουσίαση και αξιολόγηση του ν.947/1979 βλέπε στο Αραβαντινός 1984, σελ. 266-276

η τελευταία παραμένει εκτός σχεδίου και χωρίς θεσμοθετημένη ρύθμιση χρήσεων γης έως σήμερα. Για τις περιπτώσεις τροποποιήσεων και μικρής έκτασης επεκτάσεων υφιστάμενων ρυμοτομικών σχεδίων, ο νόμος προέβλεπε πάλι την εφαρμογή του διατάγματος του 1923⁶⁷. Με αυτή τη διάταξη πρόλαβε να εγκριθεί η επέκταση του ρυμοτομικού σχεδίου στην Τριανδρία στην περιοχή «Νησάκι». Σημαντικότερη επίπτωση είχε ένα συμπληρωματικό άρθρο στο άρθρο 62 του νόμου, το οποίο προσαρτήθηκε σε προεκλογική περίοδο με το ν.1221/1981. Το άρθρο 10 του εν λόγω νόμου αφορούσε την πολεοδόμηση αποκλειστικά πυκνοδομημένων περιοχών κύριας κατοικίας σε επέκταση εγκεκριμένων ρυμοτομικών σχεδίων σύμφωνα με το διάταγμα του 1923 με την προϋπόθεση βέβαια ότι εναρμονίζονταν με υπερκείμενα σχέδια και αποφάσεις και με την επιβολή χρηματικών εισφορών. Όπως γίνεται κατανοητό, η διάταξη αυτή αφορούσε στην αντιμετώπιση των αυθαιρέτων επεκτάσεων της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης, όπου το πρόβλημα είχε πάρει εκρηκτικές διαστάσεις και ήταν αδύνατο να παραγνωριστεί – αλλά και των άλλων μεγάλων πόλεων που είχαν εγκεκριμένο ρυμοτομικό. Το άρθρο 10 του ν.1221/1981 αποτέλεσε το κύριο θεσμικό εργαλείο για την υλοποίηση του επείγοντος προγράμματος της ΕΠΑ⁶⁸. Με μία σειρά από σχετικές διατάξεις που αφορούσαν στις πυκνοδομημένες περιοχές και συμπληρώθηκαν στους νόμους 1337/1983, 1512/1985, 1772/1988 και 1647/1986, στο εκτελεστικό π.δ., της 8.09.1983 για τα κριτήρια χαρακτηρισμού περιοχών ως πυκνοδομημένων καθώς και σε αρκετές εγκυκλίους (λ.χ. α.2, π.4, α.8, π.1-2 ν.1337/1983, α.2, π.3 ν.1772.1988 κ.α.) για τη σύνταξη των πράξεων εφαρμογής τους και τον υπολογισμό των σχετικών εισφορών σε γη και σε χρήμα, αποδεδειγμένα ουσιαστικά όχι μόνο η πολεοδόμηση, αλλά και η έκδοση οικοδομικών αδειών και η δόμηση τις περιοχές αυτές. Στην περιφέρεια της Θεσσαλονίκης οι περιοχές κατοικίας που πολεοδομήθηκαν με τη διαδικασία χαρακτηρισμού τους ως πυκνοδομημένες, ήταν η επέκταση των προσφυγικών οικισμών του Ελ. Κορδελιού (μέσα και έξω από την ΠΟ), της Μενεμένης και της Νέας Ευκαρπίας, οι επεκτάσεις της Τερψιθέας, η Ομόνοια στη Σταυρούπολη, οι περιοχές επέκτασης των Μετεώρων στην Πολίχνη, του Κρουονερίου στο Δήμο Συκεών και της Κηφισιάς στο Δήμο Θεσσαλονίκης.

⁶⁷ Άρθρο 62 παράγραφοι 1 και 2

⁶⁸ Δημόσια ανακοίνωση Τρίτη 1982:26

4.2.2 Η Επιχείρηση Πολεοδομικής Ανασυγκρότηση και ο ν.1337/1983: ακραίος αστικός χώρος και επεκτάσεις του σχεδίου πόλης με ΓΠΣ και ΠΜ

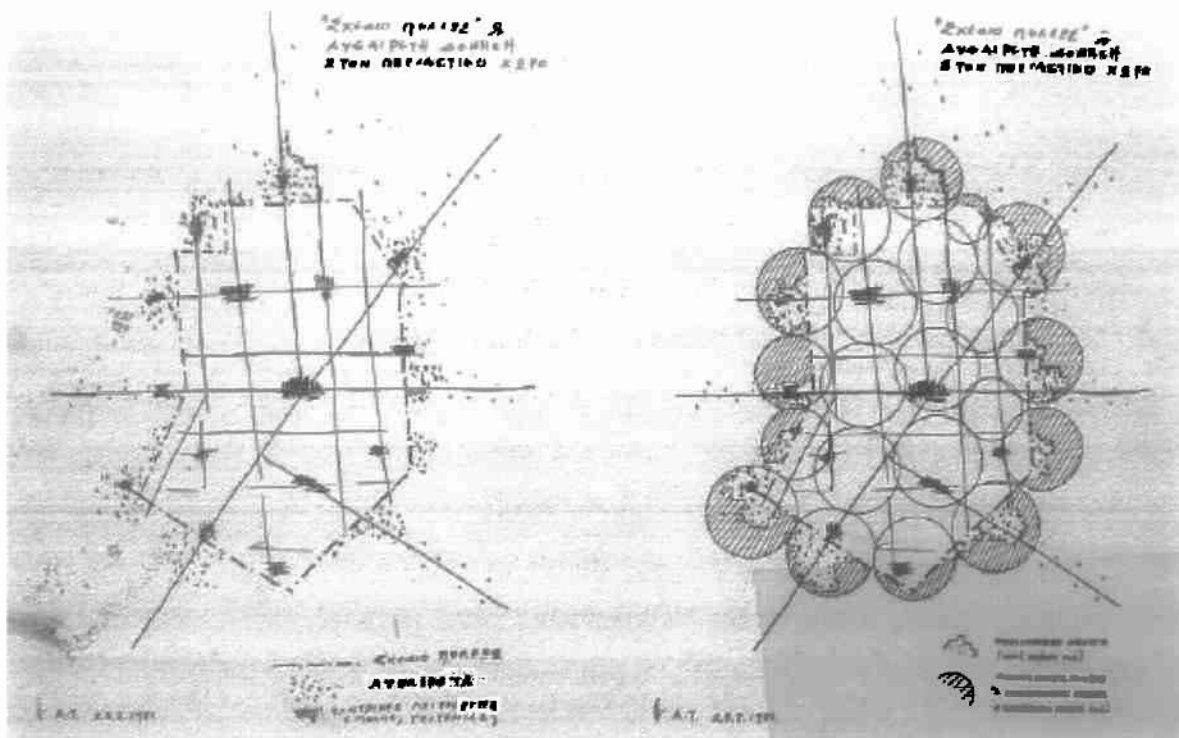
Η Επιχείρηση Πολεοδομικής Ανασυγκρότησης (ΕΠΑ) ξεκίνησε το 1982. Αποτελέσε μία μοναδική ιστορικά συνολική προσπάθεια να ξεμπλοκαριστούν και να αντιμετωπιστούν ταυτόχρονα προβλήματα χωροταξικά, περιβαλλοντικά, οικιστικά, πολεοδομικά και στεγαστικά, και να τεθούν νέα πλαίσια νομιμότητας και εξορθολογισμού της αστικής ανάπτυξης. Μία δέσμη νέων θεσμικών ρυθμίσεων βασίστηκε σε ένα ενιαίο ιδεολογικό υπόβαθρο σοσιαλιστικής αναδιανομής και συμμετοχής⁶⁹, που διακατέχονταν από μία οραματική με πραγματιστικά στοιχεία αισιοδοξία για το μέλλον των ελληνικών πόλεων και οικισμών. Αφορούσαν στη χωροταξική και πολεοδομική οργάνωση, στην αντιμετώπιση των αυθαιρέτων κατοικιών, στην πολεοδομική οργάνωση των οικισμών με πληθυσμό κάτω από 2.000 κατοίκους, στους παραθεριστικούς οικισμούς, στο κτηματολόγιο, στη σύνταξη Ρυθμιστικών Σχεδίων για Αθήνα και Θεσσαλονίκη και στην προστασία του περιβάλλοντος στο πλαίσιο μιας συνολικής οικιστικής πολιτικής. Η προσέγγιση και το εύρος της πολιτικής όπως εξαγγέλθηκαν επιχειρούσαν μία ολοκληρωμένη αλλά και εμπνευσμένη αντιμετώπιση⁷⁰. Το έργο που υλοποιήθηκε από την ΕΠΑ και τα αποτελέσματα της έχουν αποτιμηθεί μόνο εν μέρει κατά την πορεία εξέλιξης της. Στα πλαίσια της παρούσας θα αναφερθούμε στα αποτελέσματα που αφορούν στη χωροταξική και πολεοδομική οργάνωση του ακραίου αστικού και περιαστικού χώρου με έμφαση στα ζητήματα κατοικίας.

Πρωταρχικό μέλημα της ΕΠΑ, ήταν μία νέα διαδικασία επέκτασης των πόλεων και οργάνωσης των οικιστικών περιοχών, που θα αντιμετώπιζε τα κοινωνικά προβλήματα, που είχαν συσσωρευτεί (ανεξέλεγκτες επεκτάσεις, γειτονιές αυθαιρέτων, ανεπάρκεια τεχνικών και κοινωνικών υποδομών κ.λπ.).

⁶⁹ Για πρώτη φορά προβλέφθηκαν στην ελληνική νομοθεσία συμμετοχικές διαδικασίες πολιτών και φορέων (επιτροπές γειτονιάς, δημόσιες συνελεύσεις, γνωμοδοτήσεις φορέων κ.λπ.) που μόνο εν μέρει και σχηματικά υλοποιήθηκαν (Lalenis, 1993)

⁷⁰ Βλέπε αναλυτικά την εισήγηση του τότε υπουργού Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος Α. Τρίτη, της 10.02.1982.

Εικόνα 4: Διαγράμματα ιδεών πολεοδομικής οργάνωσης για την ανασυγκρότηση των ελληνικών πόλεων



Κύριος νόμος, αν και με μεταβατικά χαρακτηριστικά, στον οποίο βασίστηκε ήταν ο ν.1337/1983 «*Επέκταση των πολεοδομικών σχεδίων, οικιστική ανάπτυξη και σχετικές ρυθμίσεις*», με όλες τις συμπληρώσεις και τροποποιήσεις που ακολούθησαν και αντιμετώπιζαν επί μέρους προβλήματα. Με τα Ρυθμιστικά Σχέδια να αποτελούν την ανώτερη βαθμίδα σχεδιασμού, ο πολεοδομικός σχεδιασμός που θεσπίστηκε, περιελάμβανε ένα ιεραρχημένο πλαίσιο πολυάριθμων σχεδίων. Σύμφωνα με τον Οικονόμου (2000α) ο πληθωρισμός των προβλεπόμενων σχεδίων, πολύ περισσότερων απ' ότι σε άλλες χώρες, αποτελεί στοιχείο της «ισχνότητας» του πραγματικού πολεοδομικού σχεδιασμού στην Ελλάδα, αφού μόνο ένα μέρος από αυτά θεσμοθετούνται, ενώ τελικά από αυτά που θεσμοθετούνται ένα μέρος μόνο των ρυθμίσεων εφαρμόζονται.

Ο νόμος προέβλεπε και επεκτάσεις με πολεοδομικές μελέτες εξειδικευμένου σκοπού σε Ζώνες Ενεργού Πολεοδομίας (ΖΕΠ) και Ζώνες Αστικού Αναδάσμου (ΖΑΑ) σε αντιστοιχία των άρθρων 55 και 59 του ν.947/1979. Οι πρώτες αφορούσαν ολοκληρωμένες μελέτες προγράμματος αστικού σχεδιασμού και οι δεύτερες πολεοδομικές μελέτες με συνολική αναδιάταξη των ιδιοκτησιών. Η εφαρμογή των ζωνών θα γινόταν με ενισχυμένο το ρόλο του Δημοσίου και των ΟΤΑ. Στην Ευρύτερη

Περιοχή της Θεσσαλονίκης προωθήθηκαν αρχικά ΖΕΠ στην Πολίχνη για την εφαρμογή κοινωνικού προγράμματος οικιστικής ανάπτυξης, που σύντομα εγκαταλείφθηκε μέσα από τις πιέσεις των καταπατητών της δημόσιας και δημοτικής γης στην περιοχή, που προβλέπονταν. Επίσης, προβλέφθηκε ΖΕΠ στο Χορτιάτη σε συνεργασία με το Συνεταιρισμό Διπλωματούχων Μηχανικών στη θέση «Κισσός», και ΖΑΑ στην κοινότητα Ευκαρπίας. **Κανένα σχέδιο δεν ευοδώθηκε για διαφορετικούς λόγους διατηρώντας όμως τις εν λόγω περιοχές σε ένα ιδιότυπο καθεστώς αναμονής.**

Ιδιαίτερα εκσυγχρονιστικοί μηχανισμοί για την αντιμετώπιση οξυμμένων προβλημάτων κατοίκησης κυρίως σε δομημένες περιοχές εντός του ΓΠΣ περιλήφθηκαν στο νόμο αλλά ποτέ δεν ενεργοποιήθηκαν. Προβλέφθηκε καθορισμός ειδικών ζωνών: Ζώνες Ειδικών Ενισχύσεων (ΖΕΕ) όπου θα διοχετεύονταν κατά προτεραιότητα στεγαστικά δάνεια και ενισχύσεις, και Ζώνες Ειδικών Κινήτρων (ΖΕΚ), όπου θα παρέχονταν ειδικά χρηματοδοτικά και πολεοδομικά κίνητρα για να κατασκευάζονται ή να διαμορφώνονται τμήματα των κέντρων των πολεοδομικών ενοτήτων. Στο ΠΣΘ μέσω των ΓΠΣ των δήμων ορίστηκαν ΖΕΕ και ΖΕΚ σε περιοχές που απαιτούσαν σύνθετες παρεμβάσεις με δυναμικό χαρακτήρα (μεταστέγαση κατοίκων με ενεργό συμμετοχή τους, διανοίξεις οδών, ριζική αναμόρφωση της περιοχής και περιβαλλοντικής αποκατάσταση, ενσωμάτωση οικονομικών εργαλείων στο σχεδιασμό κ.α.). Το ανυπολόγιστο οικονομικό και κυρίως πολιτικό κόστος καθώς και η έλλειψη εμπειρίας σε επιχειρησιακή ετοιμότητα απαραίτητη από πλευράς Διοίκησης απέτρεψαν ωστόσο την εφαρμογή τους. Ειδικότερα ΖΕΕ, σύνθετα προγράμματα αναπλάσεων με οικιστική αποκατάσταση – μετεγκατάσταση κατοίκων, προβλέφθηκαν σε περιοχές στην περιφέρεια του ΠΣΘ (λ.χ. περιοχή ρέματος Ανακτορίου στο δήμο Τριανδρίας και Ανθόκηπων στην κοινότητα Ευκαρπίας). Στις περιοχές αυτές, σχεδόν στο σύνολο τους, ο στόχος της ρύθμισης παραμένει επίκαιρος, αφού εκεί τα προβλήματα κατοίκησης παρουσιάζονται ακόμη ιδιαίτερα οξυμένα. Η εκπόνηση και θέσπιση των ΓΠΣ και η έγκριση των ΠΜ και η πολεοδόμηση των περιοχών ΕΜΟ, που ορίστηκαν σε περιοχές, όπου υπήρχε ήδη μεγάλη συγκέντρωση μη οχλουσών εγκαταστάσεων και μία διασπορά τριγύρω τους στους δήμους του ΠΣΘ, ολοκληρώθηκε το 1994. Όπως, υπάρχουν μέχρι και σήμερα περιοχές για τις οποίες δεν έχουν κυρωθεί ακόμη οι πράξεις εφαρμογής, ενώ έχει ξεκινήσει ήδη μία διαδικασία αποδέσμευσης ιδιωτικών εκτάσεων χαρακτηρισμένων για κοινωνική υποδομή με δικαστικές διαδικασίες⁷¹. Παρ' όλο που οι

⁷¹ Για τα γενικά προβλήματα των Πράξεων Εφαρμογής του ν. 1337/1983 βλ.επε Ινστιτούτο

μελέτες θα έπρεπε να ακολουθήσουν την εξ αντικειμένου ιεράρχηση που προέβλεπε ο ν.1337/1983 δεν εκπονήθηκαν διαδοχικά από τη μεγαλύτερη στη μικρότερη κλίμακα. Το ΡΣΘ εγκρίθηκε, ενώ είχαν ήδη μελετηθεί τα περισσότερα ΓΠΣ, που με τη σειρά τους είχαν καθοριστεί από τις ήδη εκπονούμενες μελέτες για τις επεκτάσεις σε πυκνοδομημένες και τις νέες αστικές περιοχές. Οι ΠΜ εκπονήθηκαν πριν την θέσπιση των ΓΠΣ, σε πολλές περιπτώσεις τα στοιχεία ανάλυσης συλλέχτηκαν πριν από τη σύνταξη των υποβάθρων, μελέτες βάσης υπήρξαν, εισφορές πιθανολογήθηκαν πριν τις κτηματογραφήσεις κ.λπ. (Υιαννακού, 1993). Με δεδομένες τις ειδικές ρυθμίσεις του νόμου για τις πυκνοδομημένες περιοχές (αυθαιρέτων) και την προτεραιότητα που δόθηκε στην πολεοδόμηση αυτών των περιοχών, στην πραγματικότητα ακολούθησε μία διαδικασία ανάλογη με αυτή του σχεδιασμού που καθορίζεται από τις απαιτήσεις σύνταξης ενός ρυμοτομικού σχεδίου. Στον ακραίο αστικό χώρο η ΕΠΑ πέτυχε την έως ένα βαθμό πολεοδομική οργάνωση με την εξασφάλιση των αναγκαίων χώρων για τις κοινόχρηστες και κοινωφελείς λειτουργίες, δεν πέτυχε ωστόσο την οργάνωση των χρήσεων γης, ούτε και στις εντός σχεδίου περιοχές αφού δεν προωθήθηκαν εκ νέου κανονιστικά διατάγματα σε όλες τις περιοχές εφαρμογής των ΓΠΣ των οποίων ο σχεδιασμός έμεινε μετέωρος. Επίσης, δεν προβλέφθηκαν μηχανισμοί χρηματοδότησης της απαιτούμενης κοινωνικής και τεχνικής υποδομής με αποτέλεσμα σήμερα χώροι προβλεπόμενοι να αποδεδμεύονται δια της δικαστικής οδού λόγω παρέλευσης απράκτου διαστήματος από πλευράς της Διοίκησης. Η τελική υλοποίηση του πολεοδομικού σχεδιασμού έχει περάσει στους κατά τόπους δήμους με πλήθος προβλημάτων στη στελέχωση και το γνωστό πρόβλημα των μικροπολιτικών συμφερόντων. Εν τέλει, κανένας φορέας δεν έχει πλήρη εικόνα για το πως και αν υλοποιείται ο σχεδιασμός, εφόσον μάλιστα η πολυδιάσπαση των αρμοδιοτήτων έχει οδηγήσει σε διαφορετικές αντιλήψεις και πρακτικές για την εφαρμογή του από τους αρμόδιους φορείς (λ.χ. ΟΡΘΕ και Δ/ση Πολεοδομίας της Νομαρχίας).

Τα ΓΠΣ ιδιαίτερα μετά την αφαίρεση του πενταετούς ορίζοντα τους και με τη μετατροπή τους σε χρονικά αόριστα προγραμματικά σχέδια δεν παρείχαν δυνατότητα ανάδρασης, ανατροφοδότησης και βελτίωσης των κατευθύνσεών τους. Από το τότε ισχύον θεσμικό πλαίσιο, ακόμη δεν προβλέπονται μηχανισμοί παρακολούθησης και ανατροφοδότησης της διαδικασίας μετά την έγκρισή τους⁷², ενώ η πρακτική έχει δείξει

Τοπικής Αυτοδιοίκησης 2006:27-29.

⁷² Στις αρχές της δεκαετίας του 1990 το κενό προγραμματισμού επιχειρήθηκε να αντιμετωπισθεί με την εκπόνηση Τοπικών Αναπτυξιακών Προγραμμάτων (ΤΑΠ) στο επίπεδο

ότι στα ήδη εγκεκριμένα τμήματα μόνο σημειακές τροποποιήσεις γίνονται. Τα στοιχεία αυτά έχουν δείξει τα αρνητικά για το αστικό περιβάλλον αποτελέσματα τους (υπερβολική πυκνότητα, υπέρβαση ορίων σταθεροτύπων στις κοινωνικές υποδομές κ.α.). Σημειωτέο, ότι η χωρητικότητα των πρώτων ΓΠΣ δεν έχει ακόμη εξαντληθεί στους δήμους που είχαν μεγάλες περιοχές επεκτάσεων (Καλαμαριά, Πυλαία, Εύοσμος), ενώ σε άλλους έχουν προωθηθεί νέες επεκτάσεις (Μενεμένη, Πολίχνη) σε προβλεπόμενες περιοχές οικιστικής καταλληλότητας και εντός των ορίων που θέτει η Περιφερειακή Οδός. Η υλοποίηση του προγράμματος της ΕΠΑ αύξησε την υπερεκμετάλλευση της γης και την κερδοσκοπία, δεν έλυσε δυναμικά τα στεγαστικά προβλήματα των ασθενέστερων κοινωνικών ομάδων – διατηρήθηκε τελικά η αυτοστέγαση ως κύριο μέσο απόκτησης στέγης, με κυρίαρχη την κερδοσκοπική αγορά κατοικίας – ούτε ανέστειλε σημαντικά περιβαλλοντικά προβλήματα. Ιδιαίτερα όσον αφορά το πρόβλημα των αυθαιρέτων (κεφάλαιο Β' «Αυθαίρετες Κατασκευές», άρθρα 15-22, παράγραφοι 3, 4 και 39) λειτούργησε ως μία «καταπραϋντική επιχείρηση» με πλήθος αντιφάσεων και ανεπαρκειών που διαιώνισαν και κληροδότησαν τους ατελείς και ελαστικούς τρόπους που αυτά αντιμετωπίζονται.

Παρά τις αναλυτικές προδιαγραφές και τα σταθερότυπα που είχαν δοθεί από το ΥΠΕΧΩΔΕ, τα αρχικά εγκεκριμένα ΓΠΣ και οι αρχικές ΠΜΕΑ όπως εγκρίθηκαν, περιλαμβάνουν πλήθος από πολεοδομικές αστοχίες τόσο στο επίπεδο της προγραμματικής θεώρησης του αστικού χώρου, όσο και στο επίπεδο του αστικού σχεδιασμού. Οι λόγοι που συνήθως προβάλλονται γι' αυτό είναι η αρχικά πρόχειρη σύνταξη των μελετών από το δυναμικό των τότε μηχανικών το οποίο δεν είχε προηγούμενη εμπειρία πολεοδομικών εφαρμογών, το τεράστιο μέγεθος της έκτασης που μελετήθηκε και επιβλέφθηκε ταυτόχρονα, τα προβλήματα χρηματοδότησης της ΕΠΑ, τα οργανωμένα και αφανή συμφέροντα στην κάθε περιοχή, η «παραπολεοδομία» (Φιλίππιδης, 1990), οι συνεχιζόμενες θεσμικές ρυθμίσεις και πολιτικής με χαμηλό επίπεδο ανάπτυξης των επίσημων θεσμών συμμετοχής στη λήψη και εφαρμογή των πολεοδομικών αποφάσεων και παράλληλη άνθηση άτυπων μηχανισμών νομιμοποίησης των ιδιωτικών συμφερόντων (Γιαννακούρου, 1992). Αν και το θεσμικό πλαίσιο που εισήχθη με την ΕΠΑ παρείχε δυνατότητες ολοκληρωμένης οικιστικής πολιτικής, οι εφαρμογές του παρέμειναν αγκιστρωμένες στο φυσικό σχεδιασμό και σε παλαιότερες

κάθε δήμου, τα οποία όμως συντάχθηκαν πρόχειρα. Τελικά δεν προωθήθηκαν συνολικά προς υλοποίηση, παρά το γεγονός ότι σε αυτά αναφέρονταν συχνά τοπικοί παράγοντες για την τεκμηρίωση ορισμών κατά τα άλλα αποσπασματικών παρεμβάσεων.

διαδικασίες πολεοδόμησης. Περιορίστηκαν κυρίως σε οικιστικές επεκτασεις με φτωχα αποτελέσματα στην παραγωγή του αστικού χώρου και στην επίλυση σύνθετων αστικών προβλημάτων. Σε πολλές περιοχές ο σχεδιασμός δεν έχει ολοκληρωθεί. Πολύ υποστηρίζουν ότι η ΕΠΑ, σταδιακά μετατράπηκε σε θεσμοθετημένες διαδικασίες απόδοσης πολεοδομημένης γης παύοντας να αποτελεί ένα οραματικό πρόγραμμα για αστική ανασυγκρότηση, περιγράφοντας θα λέγαμε τις σε μεγάλο βαθμό ιδεολογικό-πολιτικές αγκυλώσεις του συστήματος οι οποίες σε σημαντικό βαθμό οδηγούν στην πλήρη κατάργηση του επίσημου σχεδιασμού ως αποτελεσματικού μέσου οργάνωσης του χώρου.

4.2.3 Οικοδομικοί συνεταιρισμοί

Ένα μεγάλο μέρος της αστική περιφέρειας της πρώτης μεταπολεμικής περιόδου συγκροτήθηκε από οικοδομικούς συνεταιρισμούς, μερικοί από τους οποίους, μάλιστα αποτέλεσαν φορείς κρατικής ενίσχυσης. Αν και αρχικά κινούνταν σε ένα πλαίσιο παραγωγής κατοικίας εκτός της αυτοστέγασης και της αντιπαροχής, ούτε οι περιοχές των συνεταιρισμών ούτε και οι εκτάσεις που οικοδομήθηκαν με ιδιωτική πρωτοβουλία κάλυπταν ανάγκες κατοικίας χαμηλών εισοδημάτων. Παρείχαν περισσότερο μία εναλλακτική κατοικίας σε μάλλον προνομιούχα στρώματα, που είχαν προσβάσεις σε δίκτυα υποστήριξης και πολιτικών διασυνδέσεων ή υψηλά εισοδήματα. Τα σχέδια των οικισμών των διαφόρων συνεταιρισμών αποτελούσαν επεκτάσεις σε συνέχεια με το ισχύον σχέδιο πόλης και εγκρίνονταν με τις διατάξεις του διατάγματος του 1923. Στη συνέχεια, οικοδομούνταν αποσπασματικά από τους ιδιοκτήτες των διανεμηθέντων οικοπέδων με τους μηχανισμούς της αγοράς και πολυάριθμα προβλήματα στην προώθηση των έργων υποδομής. Στη δεκαετία του 1980 πολύ από του συνεταιρισμούς στην περιφέρεια αστικών περιοχών εντάχθηκαν στα κατά τόπου ΓΠΣ των δήμων. Με αυτών τον τρόπο οικοδομήθηκε η περιοχή μεταξύ της Τούμπας και Πυλαίας στη Θεσσαλονίκη (συνεταιρισμός παλαιών πολεμιστών, εφέδρων αξιωματικών Θεσσαλονίκης κ.λπ), η νότια επέκταση του Πανοράματος καθώς και οι διάσπαρτες εκτάσεις του οικοδομικού συνεταιρισμού εργατοϋπαλλήλων ΟΑΣΘ που βρέθηκαν εντός της περιοχής επέκτασης του δήμου Καλαμαριάς. Το θεσμικό πλαίσιο που ίσχυσε με τον ν.1337/1983 (άρθρο 42, παράγραφοι 1-3) και τα ΠΔ που ακολούθησαν, δημιούργησαν σειρά εκκρεμοτήτων στη λειτουργία των παλαιών και νέων συνεταιρισμών, που δεν είχαν ολοκληρώσει τη διαδικασία πολεοδόμησης και βρέθηκαν

εκτός των ΓΠΣ. Στη περίπτωση της Θεσσαλονίκης, η μη θεσμοθέτηση της ΖΟΕ επέτεινε τα προβλήματα όσον αφορά στην οικιστική καταλληλότητα, με αποτέλεσμα κανένας από αυτούς που έμειναν εκτός ΓΠΣ να μην μπορούν να προωθήσουν την έγκριση πολεοδομικής μελέτης. Στη δεύτερη μεταπολεμική περίοδο η πολεοδόμηση ιδιωτικών εκτάσεων διέπονταν από το άρθρο 29 του ν.1947/1991.

4.2.4 Η Οικιστική πολιτική την περίοδο 1990-93

Οι θεσμικές ρυθμίσεις που προωθούνται στο πεδίο της πολεοδομικής πολιτικής μετά την κυβερνητική μεταβολή του 1990 φέρνουν σημαντικά στοιχεία νεοφιλελεύθερης διαχείρισης της οικιστικής ανάπτυξης, με κύρια χαρακτηριστικά την τάση προσέλκυσης μεγαλύτερων κεφαλαίων και επενδύσεων μεγαλύτερης κλίμακας στη γη και την κατοικία, την ίδρυση διαχειριστικών σχημάτων ιδιωτικού χαρακτήρα με σκοπό την οικιστική ανάπτυξη περιοχών, την επιδίωξη δημιουργίας αναβαθμισμένων υποδοχέων κατοικίας και τουρισμού για υψηλά εισοδηματικά στρώματα ή /και τέλος, την ενίσχυση των συγκεντρωτικών διαδικασιών λήψης αποφάσεων. Οι νέοι αυτοί προσανατολισμοί θα μπορούσαν να τροποποιήσουν ριζικά το παραδοσιακό πρότυπο ευρείας κοινωνικής διασποράς της γαιοπροσόδου και, γενικότερα, να διευρύνουν τις λανθάνουσες διαφοροποιήσεις των συμφερόντων που συγκροτούνται γύρω από το παραδοσιακό πρότυπο οικιστικής ανάπτυξης στην Ελλάδα και να οδηγήσουν σε διάρρηξη του κοινωνικού μετώπου που συνδέεται με αυτό. Το ενδεχόμενο αυτό, παραμένει σήμερα καθαρά δυνητικό. Στην πράξη, οι όποιες προσπάθειες νεοφιλελεύθερης έμπνευσης συνυπάρχουν με τα παραδοσιακά στοιχεία του προτύπου οικιστικής ανάπτυξης, και ειδικότερα με τη λαϊκή μικροϊδιοκτησία και μικροοικοδόμηση. Παρατηρείται έτσι μια τριπλή διαφορά σε σύγκριση με τις ανάλογες απόπειρες από τα τέλη της δεκαετίας του 1970' έως τα μέσα της δεκαετίας του 1980'. Πρώτον, η προσπάθεια υποστήριξης του μεγαλύτερου κεφαλαίου στον οικιστικό χώρο φαίνεται να είναι πιο συστηματική, κάτι που προφανώς συνδέεται με τις γενικότερες οικονομικές τάσεις της περιόδου. Δεύτερο, οι απόπειρες εκείνες είχαν μια έντονη μεταρρυθμιστική διάσταση, περιλαμβάνοντας και σημαντικά στοιχεία ενίσχυσης της ρύθμισης του χώρου (λ.χ. μείωση ΣΔ, εκπόνηση πολεοδομικών σχεδίων σε μεγάλη κλίμακα, εισφορά σε γη κ.λπ), στη σημερινή περίοδο συνδυάζονται με περαιτέρω απορρύθμιση του ήδη πολύ χαλαρού ελληνικού πλαισίου ελέγχου της οικιστικής ανάπτυξης. Τρίτον, η όλη προσπάθεια σήμερα δεν ισοδυναμεί με μια κατά μέτωπο

επίθεση στο παραδοσιακό πρότυπο αντίθετα, σε ορισμένες περιπτώσεις συνυπάρχει «αρμονικά» με την ενίσχυση ορισμένων στοιχείων του, όπως λ.χ. η νομιμοποίηση των αυθαιρέτων, και αντανακλά εν πολλοίς τις αδρανειακές δυνάμεις στην ελληνική κοινωνία αλλά και τις διαφοροποιήσεις που υπάρχουν στο ίδιο το κυβερνητικό στρατόπεδο.

4.2.4.1 N.2145/1993

Με το άρθρο 43 του ν.2145/1993, επιχειρείται η ολοκλήρωση της αποδόμησης των βασικών αρχών του ν.1337/1983, που είχε ήδη αρχίσει με το ν.1512/1985 και προσέλαβε εντονότερη μορφή με τη νομοθεσία της περιόδου 1990-1992. Με την παράγραφο 3 του άρθρου αυτού, επιδιώκεται η ένταξη στο σχέδιο με συνοπτικές διαδικασίες, διαμορφωμένων περιοχών δεύτερης κατοικίας μέσα σε ΖΟΕ (περιοχές κυρίως αυθαιρέτων) καθώς και η οικιστική αξιοποίηση, με ευνοϊκότερους όρους για την αστική γαιοπρόσοδο, μελλοντικών υποδοχέων παραθεριστικής κατοικίας μέσα σε ΖΟΕ. Η εξειδίκευση των όρων, προϋποθέσεων και διαδικασιών πολεοδόμησης των περιοχών αυτών αλλά και του καθορισμού του περιεχομένου του νεότευκτου Σχεδίου Άμεσης Πολεοδομικής Οργάνωσης (ΣΑΠΟ) και του Σχεδίου Ανάπτυξης Περιοχών Δεύτερης Κατοικίας (ΣΧΑΠ), που αποτελεί προϋπόθεση σύμφωνα με το άρθρο αυτό, για την πολεοδόμηση νέων αδόμητων περιοχών Β κατοικίας, επαφέθηκε στην έκδοση εκτελεστικού ΠΔ⁷³, που αντικαθιστά το προγενέστερο ΠΔ της 16.8.1985. Σύμφωνα με το ΠΔ, προβλέπονται μειωμένες εισφορές σε γη και χρήμα των ιδιοκτησιών που εντάσσονται σε σχέδιο με τις διατάξεις της παραγράφου αυτής, καθώς και θεσμοθέτηση δυνατότητας απλουστευμένου τρόπου σύνταξης πολεοδομικής μελέτης, το οποίο σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του διατάγματος, θα εφαρμοζόταν σε πρώτη φάση μόνο στις εντάξεις περιοχών δεύτερης κατοικίας, επιφυλασσομένης της δυνατότητας επέκτασης του μελλοντικά σε όλες ανεξαιρέτων τις εντάξεις περιοχών σε σχέδιο.

Οι Γιαννακούρου και Οικονόμου (1993) σχολιάζοντας τις ρυθμίσεις του ΠΔ υπό το πρίσμα του συστήματος γης και κατοικίας στη χώρα μας παραθέτουν το εξής:

⁷³ Το ΣτΕ διαφώνησε με τη συνταγματικότητα βασικών διατάξεων του ΠΔ. Το σκεπτικό της απόρριψης ήταν ότι το ΣΑΠΟ δε συνιστά παρέμβαση αλλά απλή καταγραφή της υπάρχουσας κατάστασης, και ότι ο στόχος του είναι η απαλλαγή της Διοίκησης από την υποχρέωση πολεοδομικού σχεδιασμού. Τελικά το σχέδιο του ΠΔ έγινε δεκτό.

«...επιχειρείται να δημιουργηθεί, έτσι, ένα σύστημα δύο ταχυτήτων στην εκμετάλλευση της αστικής γαιοπροσόδου που συντίθενται, αφενός, από το παραδοσιακό σύστημα ενίσχυσης της μικροϊδιοκτησίας με τα γνωστά αποτελέσματα υποβάθμισης του πολεοδομικού περιβάλλοντος, και αφετέρου, από το διευρυμένο θεσμικά πλαίσιο ενίσχυσης των επενδύσεων υψηλής συγκέντρωσης στη γη και την κατοικία που θεωρητικά θα οδηγούσε σε ένα αναβαθμισμένο οικιστικό περιβάλλον για τα ανώτερα εισοδηματικά στρώματα. Ο διπολισμός αυτός θα μπορούσε να διασπάσει τις συναινέσεις και να δημιουργήσει ένα διαφοροποιημένο τοπίο νέων κοινωνικό-οικονομικών και θεσμικών αντιπαλοτήτων και συμμαχιών ανάμεσα στους συντελεστές του συστήματος γης και κατοικίας αφήνοντας έτσι περιθώρια για την περαιτέρω διάρρηξη της ενότητας αυτού που είχε χαρακτηριστεί ως μεσοστρωματικό πρότυπο αναπαραγωγής της ελληνικής κοινωνίας μέσω του συστήματος γης και κατοικίας. Ωστόσο, πρέπει να είναι σαφές ότι το ενδεχόμενο αυτό είναι δυννητικό και μακροπρόθεσμο. Άμεσα, το παραδοσιακό πρότυπο παραμένει ο κυρίαρχος τρόπος οικιστικής ανάπτυξης, παρά το ότι οι αντιφάσεις του στο οικονομικό και περιβαλλοντικό επίπεδο έχουν κλονίσει την πολιτικό-νομιμοποιητική του λειτουργία...»

4.2.4.2 Ν. 2052/1992

Οι υποθέσεις που διατυπώθηκαν για το ν.2145/1993, εμπλουτίζονται με τις παρατηρήσεις που μπορούν να διατυπωθούν για το ν.2052/1992. Η ταυτόχρονη ρύθμιση, με το νόμο αυτό, μιας πλειάδας ετερογενών αντικειμένων, όπως τα κίνητρα για τα αυτοκίνητα αντιρρυπαντικής τεχνολογίας, η κάθετος συνιδιοκτησία στις εντός ορίων οικισμών περιοχές, οι τροποποιήσεις του ν. 1337/1983 στο πεδίο των πράξεων εφαρμογής και των αυθαιρέτων κτισμάτων, η θέσπιση απλοποιημένων ζωνών στις εκτός σχεδίου περιοχές στις οποίες δεν απαιτείται η τήρηση διαδικασίας προέγκρισης χωροθέτησης και τέλος η εισαγωγή νέων διαχειριστικών σχημάτων για την οικιστική ανάπτυξη και αναμόρφωση περιοχών, καθιστά απαγορευτική την αναζήτηση μιας κεντρικής φιλοσοφίας που να διατρέχει το νόμο αυτό. Σε ότι αφορά, ωστόσο, ειδικότερα, την πολεοδομική πολιτική, δύο ομάδες ρυθμίσεων μπορούν να διακριθούν,

που παραπέμπουν αντίστοιχα σε δύο διαφορετικές λογικές διαχείρισης των πολεοδομικών προβλημάτων και λειτουργίας του συστήματος γης και κατοικίας.

Η πρώτη ομάδα αφορά, κυρίως, επιμέρους τροποποιήσεις και προσθήκες στο ν. 1337/1983, με τις οποίες επιδιώκεται η ελαστικοποίηση των διαδικασιών κρίσεως αυθαιρέτων και εξαίρεσης από την κατεδάφιση αυθαιρέτων κτισμάτων, η εξαίρεση από την κατεδάφιση και την επιβολή προστίμων στις κατασκευές που αναγέρθηκαν με άδειες που κρίθηκαν αντισυνταγματικές και τέλος η επέκταση των ευεργετικών ρυθμίσεων προηγούμενων νομοθετημάτων σε ότι αφορά τη δυνατότητα έκδοσης αδειών οικοδόμησης πριν από την ολοκλήρωση των πράξεων εφαρμογής, σε όλες τις πυκνοδομημένες ζώνες. Στην ομάδα αυτή μπορεί, επίσης, να ενταχθεί η επέκταση της δυνατότητας σύστασης καθέτου συνιδιοκτησίας σε όλες τις εντός ορίων οικισμών περιοχές και η παράλληλη νομιμοποίηση όλων των συστάσεων διαιρεμένων ιδιοκτησιών στους οικισμούς που έγιναν μέχρι τη δημοσίευση του νόμου. Η μείωση του ελαχίστου ορίου εμβαδού των ιδιοκτησιών που μπορούν να προσφύγουν στην ιδιωτική πολεοδόμηση σε 50 στρέμματα.

Ενταγμένες στην πάγια πρακτική προσαρμογής της πολεοδομικής νομοθεσίας στις διαμορφωμένες καταστάσεις και παροχής ευνοϊκών όρων για την αξιοποίηση της μικροϊδιοκτησίας, οι ρυθμίσεις αυτές υπακούουν στις παραδοσιακές νομιμοποιήσεις και κοινωνικοοικονομικές λειτουργίες του ελληνικού συστήματος γης και κατοικίας με κύριο άξονα την απόπειρα συντήρησης των πελατειακών δομών.

Οι ρυθμίσεις της δεύτερης ομάδας του νόμου αυτού φαίνονται να κινούνται σε άλλη κατεύθυνση. Από τις διατάξεις τις ομάδας αυτή θα μας απασχολήσουν οι ρυθμίσεις στο θεσμό των Ζωνών Ελεγχόμενης Ανάπτυξης (ΖΕΑ) που είχε εισαχθεί με το άρθρο 99 του ν.1892/1990., λόγω της βαρύνουσας ιδεολογικής και λειτουργικής σημασίας που φαίνεται να προσέλαβαν για τους εμπνευστές της πολεοδομικής πολιτικής της περιόδου αυτής και της συγγένειας τους προς ανάλογα εγχειρήματα της δυτικοευρωπαϊκής εμπειρίας στη δεκαετία του 1980'.

Ο θεσμός των ΖΕΑ εισήχθη, με την παράγραφο 2 του άρθρου 99 του ν.1892/1990, με στόχο την υποστήριξη και τον έλεγχο, σε επίπεδο χρήσεων γης και όρων και περιορισμών δόμησης, περιοχών εντός ή εκτός σχεδίου, στις οποίες προωθούνται πολεοδομικές ή κυκλοφοριακές παρεμβάσεις μεγάλης κλίμακας (κυρίως σταθμοί μετρό, τρένα, αρτηρίες, μεγάλοι χώροι στάθμευσης, ΒΙΠΑ και ΒΙΟΠΑ κ.λπ.). Ειδικότερα στις ΖΕΑ που καθορίζονται κοντά σε μεγάλα συγκοινωνιακά έργα επιτρέπεται σύμφωνα με το ν.2052/1992, η αναγκαστική απαλλοτρίωση των ακινήτων

που εμπíπτουν σε αυτές, λόγω δημόσιας ωφέλειας, αλλά και ο καθορισμός του ελαχίστου και μεγίστου αριθμού θέσεων στάθμευσης, αρτιοτήτων και οικοπέδων και χρήσεων γης και όρων και περιορισμών δόμησης κατά παρέκκλιση οποιασδήποτε γενικής ή ειδικής διάταξης, για τη δημιουργία ειδικών έργων και εγκαταστάσεων που απαιτούνται για την καλύτερη και αποδοτικότερη λειτουργία και εκμετάλλευση των συγκοινωνιακών έργων. Η αποδέσμευση της ΖΕΑ από τον πολεοδομικό ή χωροταξικό σχεδιασμό της ευρύτερης περιοχής στην οποία εντάσσεται παρέχει ευρύτητα περιθώρια στη Διοίκηση να καθορίζει, με απλουστευμένες θεσμικές διαδικασίες, τους όρους αξιοποίησης της γης στις περιοχές στις οποίες η εκτέλεση μεγάλων έργων δημιουργεί υψηλές εξωτερικές οικονομίες και συνακόλουθα πολύ υψηλή δυνητική γαιοπρόσοδο. Ουσιαστικά, στόχος είναι η μετάφραση της δυνητικής αυτής γαιοπροσόδου σε πραγματική, σε συνδυασμό με μια διαδικαστική ευελιξία που θα υπερβαίνει τοπικά τις γενικές ακαμψίες και καθυστερήσεις. Το όλο εγχείρημα παραπέμπει στις μεγάλες πολεοδομικές παρεμβάσεις νεοκορπορατίστικου χαρακτήρα των δυτικοευρωπαϊκών χωρών και των ΗΠΑ, τύπου *la Defense* στο Παρίσι, *Docklands* στο Λονδίνο ή δυτική όχθη του *Μανχάταν* στη Νέα Υόρκη, που απέβλεπαν στη δημιουργία προνομιακών χώρων για την εγκατάσταση επιχειρηματικών διευθυντικών δραστηριοτήτων, με συνεργασία της Διοίκησης και των μεγάλων κατασκευαστικών επιχειρήσεων (Savitch, 1988 στο Γιαννακούρου και Οικονόμου, 1993). Κάτω από τον τίτλο των Ζωνών Ελεγχόμενης Ανάπτυξης, υποκρύπτεται, η ιδεολογική συγγένεια του θεσμού αυτού με το θεσμό των *Enterprise Zones* της Αγγλικής πολεοδομικής εμπειρίας της δεκαετία του 1980 (Thornley, 1991), συγγένεια που παραπέμπει εντίστοιχα και στην κριτική, που ασκήθηκε για τις *EZs*, και που εστιάζει τα επιχειρήματα της στην απουσία δημοκρατικού ελέγχου της χωροθέτησης των ζωνών αυτών, ή, τέλος, στην υποβάθμιση της προστασίας του δομημένου και φυσικού περιβάλλοντος (Thornley, 1991). Η θεσμοθέτηση με τον ίδιο νόμο της *ΑΝΕΛ ΑΕ* (Ανώνυμης Εταιρείας Ανάπλασης και Διαχείρισης Περιοχής Ελαιώνα Αττικής), έρχεται να ενισχύσει τις παρατηρήσεις αυτές στο μέτρο που, επιχειρεί, κατά το πρότυπο των Αγγλικών *Urban Development Corporations (UDCs)*, να αναδιατάξει τις σχέσεις δημοσίου και ιδιωτικού τομέα στον πολεοδομικό σχεδιασμό, σε όφελος, αφενός του ελέγχου των αποφάσεων από την κεντρική διοίκηση και της αποδυνάμωσης της τοπικής αυτοδιοίκησης και, αφετέρου, της απόδοσης της πολεοδομικής οργάνωσης στις δυνάμεις της αγοράς⁷⁴

⁷⁴ Η πειραματική θεσμοθέτηση της *ΑΝΕΛ* για την περιοχή του Ελαιώνα έρχεται να

4.2.4.3 Ν. 1947/1991

Με το άρθρο 29 του ν.1947/1991, παρασχέθηκε η δυνατότητα σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα, που έχουν στην κυριότητα τους εκτάσεις 100 τουλάχιστον στρεμμάτων, σε περιοχές εκτός σχεδίου και εκτός ορίων οικισμών προ του 1923' ή κάτω των 2.000 κατοίκων, να ζητούν με αίτηση τους την έγκριση της οικιστικής καταλληλότητας των εκτάσεων αυτών από του ΥΠΕΧΩΔΕ, για μία ή περισσότερες από τις κατηγορίες χρήσεων γης που καθορίζονται στο από της 23.2.87 π.δ. Με το άρθρο 8 παράγραφο 9 του ν. 2052/1992 η ελάχιστη έκταση των 100 στρεμμάτων, μειώθηκε στα 50 στρέμματα.

Προϊόν της νεοφιλελεύθερης φιλοσοφίας, που διέπει τη βασική πολεοδομική νομοθεσία της τελευταίας τριετίας, ο θεσμός της ιδιωτικής πολεοδόμησης αποσκοπεί να παράσχει ένα νέο ευνοϊκό χώρο για την αξιοποίηση από την ιδιωτική πρωτοβουλία (ιδιοκτήτες γης, κατασκευαστές) τα περιαιστικής και αγροτικής γης για οικιστικούς, τουριστικούς ή/και άλλους σκοπούς (βιοτεχνικά πάρκα κ.λπ). Η μέχρι σήμερα εμπειρία από την εφαρμογή του θεσμού, δεν έχει αποδώσει τα αναμενόμενα από τους εμπνευστές του αποτελέσματα. Χρονοβόρες διαδικασίες για την έγκριση οικιστικής καταλληλότητας και της πολεοδομικής μελέτης που αντιστρατεύονται το φιλελεύθερο χαρακτήρα της επιδιωκόμενης ρύθμισης, απουσία μέχρι προσφάτως στοιχειώδους χωροταξικού σχεδιασμού, ελλείπει σχεδίων χρήσεων γης της υπαίθρου, που να κατοχυρώνει τους υποψήφιους επενδυτές από ενδεχόμενες αντιδράσεις εκ μέρους του ΣΤΕ, αδιευκρίνιστα νομικά θέματα για τις διαδικασίες και τον τρόπο εφαρμογής και τέλος η οικονομική επιβάρυνση των ιδιοκτητών λόγω της καταβολής της ειδικής εισφοράς προς το ΕΤΕΡΠΣ αλλά και την αποπληρωμή του μεγάλου αριθμού απαραίτητων μελετών για την υποβολή του φακέλου έγκρισης, είναι, φαίνεται, ορισμένοι από τους σοβαρότερους λόγους για την αποθάρρυνση ακόμα και των μεγάλων ιδιοκτητών και των μεγάλων μελετητικών και κατασκευαστικών γραφείων προς τους οποίους ο θεσμός αυτός απευθύνεται. Τα πενιχρά αποτελέσματα της εφαρμογής των παραπάνω προβλέψεων, πρέπει, άλλωστε να συνδυαστούν και με την

ολοκληρώσει τις επιμέρους θεσμικές ρυθμίσεις που προωθήθηκαν την τριετία 1990-93 στο πεδίο της αναδιάρθρωσης των σχέσεων του ιδιωτικού και δημόσιου τομέα στον πολεοδομικό σχεδιασμό, με τη μορφή είτε της επαναφοράς των Εταιρειών Μικτής Οικονομίας του ν. 947/1979 (άρθρο 98 παρ. 6 ν. 1892/1990), είτε, της καθιέρωσης της δυνατότητας της ΚΕΔ να ιδρύει ανώνυμες εταιρείες για την αξιοποίηση δημοσίων κτημάτων με τη μέθοδο των κτηματικών ομολόγων (άρθρο 69 ν. 1892/1990), είτε, τέλος της παροχής στην ιδιωτική πολεοδόμηση εκτάσεων επιφάνειας 50 τουλάχιστον στρεμμάτων.

ύπαρξη παράπλευρων θεσμών στην ελληνική νομοθεσία με πιο ευνοϊκούς όρους για την αξιοποίηση της γαιοπροσόδου (λ.χ. διαδικασία σημειακών χωροθετήσεων τουριστικών εγκαταστάσεων, το άρθρο 43 για παραθεριστική κατοικία κ.λπ) σε συνδυασμό με το χαμηλό προβλεπόμενο ΣΔ στην ιδιωτική πολεοδόμηση (μέγιστος 0,4), αλλά και τη συντήρηση των παγίως διαμορφωμένων διαδικασιών αυθαίρετης κατάτμησης και δόμησης και την εκ των υστέρων νομιμοποίησή τους, προς τις οποίες κατευθύνεται κυρίως η εκτόνωση της πίεσης της μικροϊδιοκτησία και των λαϊκών και μικρομεσαίων στρωμάτων για παραθεριστική κατοικία και αναψυχή.

4.3 Αυθαίρετη δόμηση

Η αυθαίρετη δόμηση έχει επί μακρόν αναγνωριστεί και νομιμοποιηθεί εκ των υστέρων. Εντούτοις, έχει αποτελέσει μία «κανονιστική δύναμη του πραγματικού» (Γιαννακούρου, 1992) δεδομένου του πελατειακού χαρακτήρα του ελληνικού πολιτικό-διοικητικού συστήματος. Συνιστά ένα «χαρακτηριστικό παράδειγμα άτυπης απορρύθμισης των πολεοδομικών κανόνων» (Γιαννακούρου, 1992). Όμως τα αυθαίρετα δεν εκπληρώνουν πλέον τον ίδιο κοινωνικό ρόλο όπως στην πρώτη μεταπολεμική περίοδο. Αφορούν όλο και περισσότερο υπερβολικές υπερβάσεις στη δόμηση και νέες κατασκευές πολυτελούς χαρακτήρα. Οι διαδοχικές νομιμοποιήσεις τους έχουν πολύ υψηλό κόστος πολεοδόμησης χωρίς την εξασφάλιση αντίστοιχης ποιότητας περιβάλλοντος, και έχουν αποτελέσει τον πυρήνα του μεταπολεμικού μη βιώσιμου προτύπου αστικής ανάπτυξης στις ελληνικές πόλεις (Οικονόμου, 2000α)

Στην Ελλάδα, το φαινόμενο της αυθαίρετης δόμησης αποτελεί ένα σοβαρό θέμα με σημαντικές οικονομικές, κοινωνικές και περιβαλλοντικές προεκτάσεις (Leontidou, 1989; Μαλούτας, 2000; Leontidou κ.ά., 2002; Οικονόμου, 2007). Αν και το ζήτημα είναι, θεωρητικά τουλάχιστον στην ατζέντα της πολιτείας (πλέον και επίσημα μετά την έγκριση του ΓΠΧΣΑΑ) και απασχολεί έντονα μια σειρά φορέων και οργανώσεων καθώς και ένα μεγάλο μέρος της κοινής γνώμης, η διαχρονικά υιοθετούμενες πολιτικές αντιμετώπισης του δεν φαίνεται να έχουν καταφέρει σοβαρά αποτελέσματα σε ότι αφορά στον τερματισμό ή έστω στην ανάσχεση του φαινομένου (Potsiou και Ioannidis, 2006). Με βάση τα διαθέσιμα επίσημα στατιστικά στοιχεία (NSSG, 2006) που όμως είναι ανεπαρκή σε όγκο και ποιότητα, το ζήτημα της αυθαίρετης δόμησης δείχνει μάλλον να μετασχηματίζεται και να αλλάζει χαρακτηριστικά, αλλά όχι να επιλύεται. Η

αυθαίρετη κατασκευή κτιριακών εγκαταστάσεων – πρωτίστως για χρήση κατοικίας και δευτερευόντως για την εξυπηρέτηση άλλων παραγωγικών δραστηριοτήτων – είναι ένα εξαιρετικά σύνθετο φαινόμενο (Briassoulis, 1992) που συχνά παρουσιάζει σημαντικές χωρικές διαφοροποιήσεις τόσο σε ότι αφορά στους παράγοντες που το δημιουργούν, όσο και στην ένταση με την οποία εκδηλώνεται και τα χαρακτηριστικά τα οποία λαμβάνει σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο.

Τις τελευταίες δύο δεκαετίες, η συζήτηση γύρω από τις αιτίες που επηρεάζουν ή προσδιορίζουν το φαινόμενο, τους μηχανισμούς υλοποίησης του και τις επιπτώσεις του, είναι έντονες (Μαλούτας, 2000; Potsiou και Ioannidis, 2006; Οικονόμου, 2007) παρά το γεγονός ότι χαρακτηρίζονται από σημαντικές ασυνέχειες και διακυμάνσεις. Σε κάποιο βαθμό, αυτό οφείλεται στην πολυπλοκότητα που παρουσιάζει το συγκεκριμένο φαινόμενο (Μινέττος, 2009). Για παράδειγμα, η πυκνότητα και η ποιότητα των αυθαίρετων κατασκευών ποικίλουν (Potsiou και Ioannidis, 2006), ανάλογα με τη γεωγραφική περιοχή μέσα στην ίδια τη χώρα, σε τέτοιο βαθμό ώστε να καθίσταται εξαιρετικά δύσκολη η συστηματοποίηση και η ερμηνεία των διαφόρων πτυχών του φαινομένου. Από την άλλη μεριά, οι κυριότερες αιτίες γέννησης της αυθαίρετης δόμησης και οι παράγοντες που τη συντηρούν, επιδεικνύουν σημαντικές εξελικτικές προσαρμογές. Οι προσαρμογές αυτές παρακολουθούν τις συνθήκες που αναδύονται από το συνεχώς μεταβαλλόμενο κοινωνικοοικονομικό και πολιτικό περιβάλλον και αποτυπώνονται στην ποικιλομορφία των αυθαίρετων κατασκευών οι οποίες κυμαίνονται από πολυτελείς κατοικίες έως χαμηλής ποιότητας κτίσματα. Ενώ σε γενικές γραμμές, στις περισσότερες ανεπτυγμένες χώρες, ο χειρισμός των ζητημάτων της δόμησης και οι ακολουθούμενες πολιτικές χρήσεων γης έχουν περιορίσει ή αποτρέψει ολοκληρωτικά την εμφάνιση του φαινομένου, στην Ελλάδα ελλοχεύει μια τάση παγίωσης και σταθεροποίησης μιας οικιστικής πρακτικής που χαρακτηρίζει κυρίως λιγότερο ανεπτυγμένες χώρες (Walker, 2001). Η απουσία ή η αμελητέα παρουσία του προβλήματος στις δυτικές κοινωνίες, έχει ως συνέπεια να μην υπάρχει αξιόλογος όγκος ερευνητικής δραστηριότητας γύρω από τα χαρακτηριστικά και τις εκφάνσεις του προβλήματος σε ανεπτυγμένες χώρες (Μινέττος, 2009). Οι περισσότερες θεωρητικές προσεγγίσεις και εμπειρικές αναζητήσεις εστιάζουν στη μελέτη του φαινομένου στις αναπτυσσόμενες χώρες και ειδικότερα στις χωρικές εκείνες ενότητες που χαρακτηρίζονται από έντονες τάσεις αστικοποίησης (Ferguson, 1996; UN-Habitat, 2003).

Οι εξελίξεις δεν κατέστησαν δυνατή την αποδυνάμωση και τον σταδιακό περιορισμό του φαινομένου. Η αυθαίρετη δόμηση εξακολουθεί να είναι μια δημοφιλής οικιστική πρακτική, με εξαιρετικά επιζήμιες συνέπειες για τον οικιστικό και τον εξωοικιστικό χώρο (Briassoulis, 1992; Leontidou κ.ά., 2002; Potsiou και Ioannidis, 2006). Αντίθετα από ότι συνέβαινε παλαιότερα, σήμερα, μεγάλο μέρος της αυθαίρετης δόμησης εντοπίζεται κοντά ή μέσα σε περιβαλλοντικά ευαίσθητες περιοχές (π.χ. δάση, αμμώδεις ακτές κ.λπ.) υποβαθμίζοντας την ποιότητα του φυσικού αποθέματος της χώρας.

4.3.1 Τα χαρακτηριστικά της αυθαίρετης δόμησης και οι επιπτώσεις της στον υπαιθρο χώρο

Η αυθαίρετη δόμηση, ιστορικά υπήρξε ένας από τους σημαντικότερους καθοδηγητικούς παράγοντες επέκτασης του αστικού χώρου στην Ελλάδα (Leontidou, 1989; Μαλούτας, 2000; Leontidou κ.ά., 2002; Οικονόμου, 2007). Οι περιαστικές περιοχές των μεγάλων αστικών κέντρων ήταν για πάρα πολλά χρόνια, και σε ορισμένες περιπτώσεις εξακολουθούν να είναι, οι φυσικοί υποδοχείς του μεγαλύτερου όγκου της αυθαίρετης δόμησης με χρήση κατοικία. Τις πρώτες δεκαετίες μετά το Β' παγκόσμιο πόλεμο, η ακολουθούμενη στεγαστική πολιτική στην Ελλάδα ήταν υποτυπώδης και ανεπαρκής. Κατά την περίοδο της ραγδαίας ανάπτυξης των μεγάλων πόλεων, η αυθαίρετη δόμηση ήταν ένα φαινόμενο εντοπισμένο στον περιαστικό χώρο και στενά συνυφασμένο με τις διαδικασίες αστικοποίησης, εσωτερικής μετανάστευσης και αστικής μεγέθυνσης (Μαλούτας, 2000). Σήμερα, που οι ρυθμοί αστικοποίησης έχουν υποχωρήσει και που η υπαιθρος, τουλάχιστον στις παράκτιες και στις νησιωτικές περιοχές, δείχνει σημάδια πληθυσμιακής και οικονομικής ανάκαμψης, η αυθαίρετη δόμηση φαίνεται να μεταφέρεται από τον περιαστικό χώρο των μεγάλων πόλεων στην υπαιθρο και να αποκτά νέα χαρακτηριστικά.

4.3.2 Ενδιαφέρουσες θεωρητικές προσεγγίσεις

Στη σύγχρονη βιβλιογραφία, έχει αναπτυχθεί ένας σημαντικός αριθμός θεωρητικών σχημάτων τα οποία συμβάλλουν άμεσα ή έμμεσα στην ερμηνεία σημαντικών πτυχών του φαινομένου προτείνοντας συγκεκριμένες γενεσιουργές αιτίες

και διαδρομές υλοποίησης τους στο χώρο. Στην παρούσα, παραθέτονται εξαιτίας του ιδιαίτερου ενδιαφέροντος που αποτυπώνεται στις θεωρίες αυτές, καθώς και της πραγματικά αξιοσημείωτης συσχέτισης των αιτιών του φαινομένου με το χωρικό τους αποτύπωμα. Στη σχετική βιβλιογραφία μπορεί κανείς να διακρίνει δύο βασικές κατηγορίες θεωριών.

Η πρώτη κατηγορία προσεγγίσεων αποτελείται από δύο βασικά ρεύματα θεωρητικής σκέψης. Το πρώτο ρεύμα στηρίζεται στις προσεγγίσεις της Σχολής του Σικάγο οι οποίες διατυπώθηκαν τη δεκαετία του 1920 και αφορούσαν τον αστικό χώρο. Στο πλαίσιο αυτό, ο Burgess (UN-Habitat, 2003) προσδιόρισε την εμφάνιση του φαινομένου της απόκτησης στέγης με παράνομα μέσα, ως το αποτέλεσμα των διαφορών στο εισοδηματικό επίπεδο των διαφορετικών εθνικών ομάδων που ανταγωνίζονται για αστική γη. Κατά τον Burgess, η έλλειψη επαρκούς εισοδήματος και ο κοινωνικός αποκλεισμός ωθούν συγκεκριμένες εθνικές ομάδες να στεγάζονται αυτενεργώντας.

Μια πιο πρόσφατη εκδοχή της παραπάνω θεωρητικής προσέγγισης, με έμμεσες όμως μόνο προεκτάσεις για το φαινόμενο της υιοθέτησης αυθαίρετων οικιστικών πρακτικών, είναι αυτή του Davis (1992) ο οποίος εισάγει στη συζήτηση της διευθέτησης των αστικών χρήσεων γης, την έννοια της «οικολογίας του φόβου» που πιθανόν θα γίνει η φυσική τάξη των πραγμάτων της πόλης του 21^{ου} αιώνα. Θεωρεί ότι τα χαρακτηριστικά των σημερινών πόλεων διαμορφώνονται σε μεγάλο βαθμό από την πάλη των κοινωνικών ομάδων για τον έλεγχο του αστικού χώρου.

Οι δύο παραπάνω προσεγγίσεις εστιάζουν στον αστικό και περιαστικό χώρο των μεγάλων πόλεων και υπαινίσσονται ότι οι αυθαίρετες οικιστικές πρακτικές είναι προϊόν του κοινωνικού διαχωρισμού και αποκλεισμού και των οικονομικών ανισοτήτων που εμφανίζονται με μεγάλη ένταση στις αστικές περιοχές. Πιο νεοκλασικού τύπου προσεγγίσεις, όπως οι νεοφιλελεύθεροι ισχυρισμοί του Alonso (UN-Habitat, 2003), δίνουν μεγαλύτερη έμφαση στον οικονομικό αποκλεισμό και υποστηρίζουν ότι οι αυθαίρετες οικιστικές πρακτικές είναι μια αντίδραση για την κάλυψη των στεγαστικών αναγκών των ατόμων που δεν έχουν την οικονομική ευχέρεια να πληρώσουν προκειμένου να αποκτήσουν στέγη με νόμιμα μέσα.

Ορισμένοι μελετητές (Leontidou, 1989; Leontidou κ.ά., 2002) δίνουν περισσότερο έμφαση σε ιστορικούς και πολιτικούς παράγοντες προκειμένου να ερμηνεύσουν τις αυθαίρετες οικιστικές πρακτικές. Υποστηρίζουν ότι, από μόνοι τους οι παράγοντες του κοινωνικού και οικονομικού αποκλεισμού καθώς και η προσέγγιση με

βάση το αστικό μοντέλο «κυκλου ζωής» (αστικοποίηση, περιαστικοποίηση, αποαστικοποίηση, επανααστικοποίηση) παραποιούν τα χαρακτηριστικά των ευρωμεσογειακών αστικών συγκεντρώσεων και γι' αυτό είναι ακατάλληλες θεωρήσεις για την ανάλυση και ερμηνεία των αστικών μορφωμάτων στις μεσογειακές πόλεις. Οι αιτίες της αυθαίρετης δόμησης είναι σύνθετες, ωστόσο έχουν σχεδόν πάντοτε ρίζες σε πολιτικούς και ιστορικούς παράγοντες. Υπό την έννοια αυτή, προτείνεται ότι η μελέτη του φαινομένου να πρέπει να λαμβάνει υπόψη της το ιστορικό πλαίσιο μέσα στο οποίο οι κοινωνικές και οικονομικές δυνάμεις έδρασαν στο παρελθόν. Σε ορισμένες ιστορικές περιόδους, η εκδίωξη μεγάλων μαζών ανθρώπων από τις εστίες τους, για πολιτικούς κυρίως λόγους, δημιούργησε ασφυκτικές συνθήκες στις περιοχές υποδοχής. Στην περίπτωση της Ελλάδας, αυτό συνέβη κυρίως κατά την περίοδο της Μικρασιατικής καταστροφής και σε μια διαφοροποιημένη εκδοχή κατά την περίοδο του εμφυλίου πολέμου. Η πολιτική αστάθεια και η συνεπαγόμενη ανασφάλεια οδηγούν σε μαζικές μετακινήσεις οι οποίες παράγουν αυθαίρετες κτιριακές κατασκευές στις περιοχές εγκατάστασης. Εντούτοις, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι τέτοια γεγονότα έχουν πλέον εκλείψει στην περίπτωση των ανεπτυγμένων χωρών.

Ορισμένοι υποστηρίζουν ότι, σε αρκετές περιπτώσεις, η αυθαίρετη δόμηση έχει αποτελέσει κύρια στρατηγική απόκτησης δικαιωμάτων ιδιοκτησίας επί του εδάφους. Για να μπορέσει να έχει πιθανότητες επιτυχίας μια τέτοια στρατηγική, θα πρέπει να εξελίσσεται σε περιοχές όπου το κράτος δεν μπορεί να εγγυηθεί με απόλυτο και αδιαμφισβήτητο τρόπο τα δικαιώματα ιδιοκτησίας επί του εδάφους. Στις περισσότερες σύγχρονες δυτικές κοινωνίες, η ύπαρξη κτηματολογίου και οι διοικητικές δομές και συμβάσεις γύρω από το σύστημα της αγοράς γης, καθιστούν δύσκολη, αν όχι αδύνατη, την εμφάνιση τέτοιων στρατηγικών. Στην περίπτωση της Ελλάδος, η ελλιπής οργάνωση και διαχείριση του συστήματος της έγγειαυς ιδιοκτησίας, προκαλεί την εμφάνιση καταστάσεων όπου το κράτος δεν μπορεί να εγγυηθεί ακόμη και τα ίδια του τα δικαιώματα επί του εδάφους (Potsiou και Ioannidis, 2006).

Η δεύτερη κατηγορία θεωρητικών προσεγγίσεων αποτελείται από σχήματα και αιτιάσεις που μπορούν να ερμηνεύσουν καλύτερα το φαινόμενο της αυθαίρετης δόμησης στην περίπτωση των λιγότερο ανεπτυγμένων χωρών ή περιοχών. Ωστόσο, πλήθος στοιχείων των προσεγγίσεων αυτών, μπορούν εύκολα να ανιχνευτούν στις ακολουθούμενες άτυπες οικιστικές πρακτικές αναπτυγμένων κοινωνικών.

Σύμφωνα με μια ευρέως διαδεδομένη άποψη, η αυθαίρετη δόμηση εμφανίζεται ως αποτέλεσμα διαρθρωτικών προβλημάτων του κατασκευαστικού τομέα και

αναποτελεσματικότητας και κακής οργάνωσης των δημοσίων υπηρεσιών που έχουν στην ευθύνη τους το σχεδιασμό και την παρακολούθηση της οικιστικής πολιτικής. Τα παραπάνω χαρακτηριστικά του δημοσίου τομέα έχουν ως αποτέλεσμα η πολιτική των χρήσεων γης να είναι ανεπαρκής και τα σχέδια χρήσεων γης να μην υλοποιούνται. Αν ο δημόσιος τομέας ήταν οργανωμένος και η διαχείριση των χρήσεων της γης αποτελεσματική (*effective land management perspectives*) το φαινόμενο της αυθαίρετης δόμησης θα εξέλειπε. Σύμφωνα με αυτές τις προσεγγίσεις, οι βαθύτερες προωθητικές δυνάμεις του φαινομένου είναι η γραφειοκρατία (*theory of bureaucracy*) και η διαφθορά που χαρακτηρίζουν το πολιτικό και διοικητικό σύστημα, η πολιτική αστάθεια, οι δυσκίνητες και χρονοβόρες διαδικασίες πολεοδομικού σχεδιασμού, η χαμηλή ποιότητα του σχεδιασμού και οι κερδοσκοπικές τακτικές στο πλαίσιο της αγοράς ακινήτων.

Οι προαναφερόμενοι μηχανισμοί παραγωγής του φαινομένου της αυθαίρετης δόμησης οδηγούν τη σκέψη σε μια ιδιαίτερα σημαντική κοινωνική προέκταση του φαινομένου. Η προέκταση αυτή αφορά την τρέχουσα σχέση της κοινωνίας με τη φύση και το περιβάλλον. Η έλλειψη ευαισθησίας για την προστασία του περιβάλλοντος την οποίο επιδεικνύουν πολυπληθή στρώματα του πληθυσμού, φανερώνει ένα κοινωνικό έλλειμμα. Υπό την έννοια αυτή μπορεί να υποθεθεί ότι το φαινόμενο της αυθαίρετης δόμησης είναι ένας δείκτης της ποιότητας της σχέσης μεταξύ της κοινωνίας και της φύσης. Η κοινωνική ηθική σε σχέση με το περιβάλλον και οι κοινωνικές στάσεις απέναντι στη φύση, έχουν ιδιαίτερη σημασία για τον τρόπο με τον οποίο ο άνθρωπος αντιλαμβάνεται τη χρήση της γης. Αν σε αυτό συνεκτιμηθεί το γεγονός ότι, σήμερα σε αρκετές ανεπτυγμένες χώρες, παρατηρείται επιστροφή του πληθυσμού στην ύπαιθρο (*theory of rural rebound*) (Johnson, 2002), τότε ανακύπτει μια αντίθεση. Ενώ, συνεχώς αυξανόμενα τμήματα του πληθυσμού επιζητούν τη διαβίωση μέσα σε ένα προνομιακό φυσικό περιβάλλον, εντούτοις, οι επιλογές οι οποίες υιοθετούν (μόνιμη ή παραθεριστική κατοικία σε δασικές εκτάσεις ή στον αιγιαλό και την παραλία, κ.λπ.), συμβάλουν συστηματικά στην υποβάθμιση του περιβάλλοντος. Σύμφωνα με τον Johnson (2002), η διαδικασία της επιστροφής του αστικού πληθυσμού στην ύπαιθρο, αυξάνει σημαντικά τη ζήτηση για κατοικία σε περιβαλλοντικά ποιοτικές περιοχές και πιέζει τις τιμές της εξωαστικής γης προς τα επάνω. Αυτό έχει ως συνέπεια τη δημιουργία των προϋποθέσεων για κερδοσκοπία και υιοθέτηση παράνομων οικιστικών πρακτικών.

Συνοψίζοντας την παραπάνω επισκόπηση, μπορεί να υποστηριχθεί ότι η αυθαίρετη δόμηση στις ανεπτυγμένες κοινωνίες είναι το αποτέλεσμα ενός πλέγματος παραγόντων. Η ποιότητα και το επίπεδο λειτουργίας του πολιτικού συστήματος και της δημόσιας διοίκησης, τα χαρακτηριστικά του πολεοδομικού σχεδιασμού και ο τρόπος οργάνωσης και λειτουργίας του τομέα των κατασκευών και της αγοράς ακινήτων, είναι μερικοί από τους παράγοντες αυτούς. Ωστόσο, στις περισσότερες των περιπτώσεων, τα βαθύτερα αίτια του φαινομένου εδράζονται στα χαρακτηριστικά και το ηθικό απόθεμα του κοινωνικού συνόλου.

4.3.3 Εμπειρική ανάλυση για την Ελλάδα

Η ποικιλία και το μέγεθος των χωρικών προβλημάτων στην Ελλάδα, είναι στενά συνυφασμένα με τη πολιτική διευθέτησης των χρήσεων γης (Hastaoglou κ.ά., 1987; Leontidou κ.ά., 2002) αλλά και την πολιτική περιφερειακής ανάπτυξης που ακολουθήθηκαν από την πολιτεία τις τελευταίες δεκαετίες (Μινέττος, 2009). Υπό την έννοια αυτή, η εξέλιξη του φαινομένου της αυθαίρετης δόμησης, κατά κάποιο τρόπο, αντανακλά τον τρόπο με τον οποίο εξελίχθηκε το λεγόμενο περιφερειακό πρόβλημα στην Ελλάδα. Η ταχύτατη οικονομική μεγέθυνση των κυριότερων αστικών συγκεντρώσεων και η ταυτόχρονη οικονομική και δημογραφική συρρίκνωση των περισσοτέρων αγροτικών, λιγότερο ανεπτυγμένων χωρικών ενοτήτων, ανάγκασαν ένα σημαντικό τμήμα του πληθυσμού να μετακινηθεί στα μεγάλα αστικά κέντρα προκαλώντας τη λεγόμενη αγροτική έξοδο (Hastaoglou κ.ά., 1987; Leontidou, 1989; Μαλούτας, 2000; Leontidou κ.ά., 2002).

Μέχρι περίπου τη δεκαετία του 1970, οι οικονομικές και κοινωνικόπολιτικές συνθήκες που είχαν δημιουργηθεί, ενθάρρυναν τη γρήγορη ανάπτυξη των μεγάλων αστικών κέντρων (Πετράκος και Μαρδάκης, 1999). Εκείνη την περίοδο, η πολιτική που υιοθετήθηκε από το ελληνικό κράτος για τη διαχείριση των αστικών χρήσεων γης ήταν υποτυπώδης και όχι ιδιαίτερα επιτυχής στην δημιουργία των κατάλληλων συνθηκών για τη βιώσιμη ανάπτυξη των πόλεων (Μαλούτας, 2000; Οικονόμου, 2007). Οι επείγουσες και πιεστικές στεγαστικές ανάγκες που προέκυψαν στα αστικά κέντρα εξαιτίας της αστυφιλίας και της συνεπαγόμενης μετακίνησης μεγάλων πληθυσμιακών μαζών από τις αγροτικές και/ή ημιαστικές περιοχές, αύξησαν εντυπωσιακά τη ζήτηση για αστική γη. Εντούτοις, η σχετική κρατική μέριμνα για το επίπεδο τότε ζήτησης ήταν απύουσα. Έτσι, τα κερδοσκοπικά φαινόμενα στην υποτυπώδη αγορά αστική γης της εποχής

εκείνης, προέκυψαν ως συνέπεια της μετακίνησης πληθυσμών (rural-urban migration), με συνέπεια, ένα σημαντικό τμήμα της δημόσιας γης να γίνει αντικείμενο καταπατήσεων και να μετατραπεί σε ιδιωτική έγγεια ιδιοκτησία (Μαλούτας, 2000).

Το φαινόμενο της καταπάτησης της δημόσιας γης αντιμετωπίστηκε με ανοχή από την πολιτεία, η οποία θεώρησε ότι με τον τρόπο αυτό θα μπορούσε να μετριάσει τις ανεπάρκειες που τη χαρακτήριζαν στο πεδίο του σχεδιασμού και της εφαρμογής μιας αποτελεσματικής στεγαστικής πολιτικής (Οικονόμου, 2007). Σύντομα, η αύξουσα πορεία των τιμών των ακινήτων κατέστησαν την αστική γη απρόσιτη για τις πολυπληθείς χαμηλές εισοδηματικές τάξεις. Έτσι, ουσιαστικά η συντριπτική πλειοψηφία των νεοεγκαθιστόμενων στις αστικές περιοχές της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης, προσπάθησαν να εξασφαλίσουν γη και στέγη αυτενεργώντας (Οικονόμου, 2007). Το αποτέλεσμα ήταν η γενίκευση μιας πρακτικής αυτοστέγασης η οποία συνήθως, λάμβανε χώρα σε καταπατημένη δημόσια γη και ταυτόχρονα είχε ως αποτέλεσμα την κατασκευή αυθαίρετων κτισμάτων. Αυτές οι στεγαστικές διαδικασίες οδήγησαν σε ταχύτατο μετασχηματισμό των χρήσεων γης του περιαστικού χώρου και δημιούργησαν πολεοδομικά σύνολα αυθαίρετων οικοδομών από τα οποία απουσίαζε κάθε μορφή σχεδιασμού (Μαλούτας, 2000). Το θέμα του ελέγχου της νομιμότητας των κατασκευών δεν ήταν στις προτεραιότητες της πολιτείας ενώ απουσίαζε παντελώς από την ατζέντα των προτεραιοτήτων της κοινωνίας. Σε γειτονιές όπου οι περισσότεροι κατοικούσαν σε αυθαίρετες κατοικίες, η έννοια της πολεοδομικής παρανομίας ήταν κενού περιεχομένου.

Στη χωρική του έκφραση, το φαινόμενο της αυθαίρετης δόμησης γεννήθηκε και εξελίχθηκε μέσα στα πολεοδομικά συγκροτήματα ή στον περιαστικό τους χώρο (Leontidou, 1989), καθώς και κοντά σε μία σειρά πρόσφατα διαμορφωμένων άτυπων βιομηχανικών περιοχών (Μινέττος, 2009). Οι προαναφερόμενες χωρικές ενότητες ήταν οι πρώτες που δοκίμασαν τις άτυπες διαδικασίες κατασκευής αυθαίρετων κτισμάτων και υποδέχτηκαν τη λεγόμενη «πρώτη γενιά αυθαίρετων». Μια άλλη σημαντική κατηγορία αυθαίρετων που προέκυψε κυρίως από τις αρχές της δεκαετίας του 1980, ήταν αυτή της δεύτερης ή παραθεριστικής κατοικίας. Οι εν λόγω μονάδες κατοικίας συνήθως, κατασκευάζονταν στην παράκτια ζώνη ή κοντά σε άλλους τύπους δυνητικά ψυχαγωγικών προορισμών (π.χ. ορεινές περιοχές, υδροβιότοποι, δάση κ.λπ.). Αν και τα επίσημα στοιχεία είναι σχετικά περιορισμένα και ανεπαρκή, θεωρείται ότι η συγκεκριμένη κατηγορία αυθαίρετης δόμησης συνεχίζει να μεγεθύνεται και σήμερα, σε αρκετές περιοχές της χώρας (Potsiou και Ioannidis, 2006; Οικονόμου, 2007).

Η τρέχουσα γνώση γύρω από τα χαρακτηριστικά της πολυτελούς αυθαίρετης κατοικίας είναι ότι οι κοινωνικές τάξεις που επιλέγουν να ακολουθήσουν μια τέτοια οικιστική πρακτική, συγκαταλέγονται στα μεσαία και υψηλά εισοδηματικά στρώματα. Αφενός, η έλλειψη μιας ορθολογικής πολιτικής για την προσφορά οικοδομήσιμης γης κατάλληλης να ικανοποιήσει αυτού του είδους της ζήτηση και αφετέρου, η χαμηλή περιβαλλοντική ευαισθητοποίηση της κοινωνίας και η καθολική επικράτηση της κουλτούρας της μαζικής κατανάλωσης, οδηγούν στη ανάδυση μιας «νέας γενιάς αυθαιρέτων».

Σύμφωνα με τους Πότσιου και Ιωαννίδη (2006), στην τρέχουσα πραγματικότητα, οι συνθετέστερες μορφές αυθαίρετης δόμησης είναι οι εξής:

- Καταπάτηση δημόσιας γης και κατασκευή αυθαίρετης κατοικίας. Η πρακτική αυτή τροφοδοτείται από την έλλειψη κτηματολογίου που θα κατέγραφε με σαφήνεια τα δικαιώματα επί της έγγειας ιδιοκτησίας.
- Παράνομες κατατιμήσεις και αυθαίρετες κατασκευές σε αγροτικές εκτάσεις.
- Αυθαίρετες κατασκευές σε δασικές εκτάσεις.
- Αυθαίρετη αλλαγή χρήσης κατασκευών σε περιοχές με περιορισμούς στις χρήσεις των κτισμάτων.
- Αυθαίρετη δόμηση σε γήπεδα που δεν έχουν το απαιτούμενο ελάχιστο εμβαδόν για να καταστούν άρτια και οικοδομήσιμα.
- Παράνομες κατασκευές χωρίς λήψη άδειας δόμησης σε άρτια γήπεδα.
- Υπέρβαση των όρων δόμησης.

Η παραπάνω τυπολογία των μορφών της αυθαίρετης δόμησης, προσφέρει μια καταρχήν ένδειξη ως προς τους βαθύτερους λόγους που οδηγούν τα εμπλεκόμενα άτομα στην υιοθέτηση αυθαιρέτων πρακτικών. Τα αναμενόμενα οικονομικά οφέλη φαίνεται να καθοδηγούν το φαινόμενο σε μεγάλο βαθμό. Τόσο η επιτυχής καταπάτηση της δημόσιας γης, όσο και η υπέρβαση των όρων δόμησης αλλά και οι υπόλοιπες μορφές αυθαίρετης πρακτικής, συνεπάγονται σημαντικά οφέλη για τα άτομα. Οι πιθανές συνέπειες (διοικητικές, αστικές και ποινικές) οι οποίες απορρέουν από τις ανωτέρω επιλογές οικιστικών πρακτικών, δεν δείχνουν να αποτελούν ισχυρό αποτρεπτικό παράγοντα.

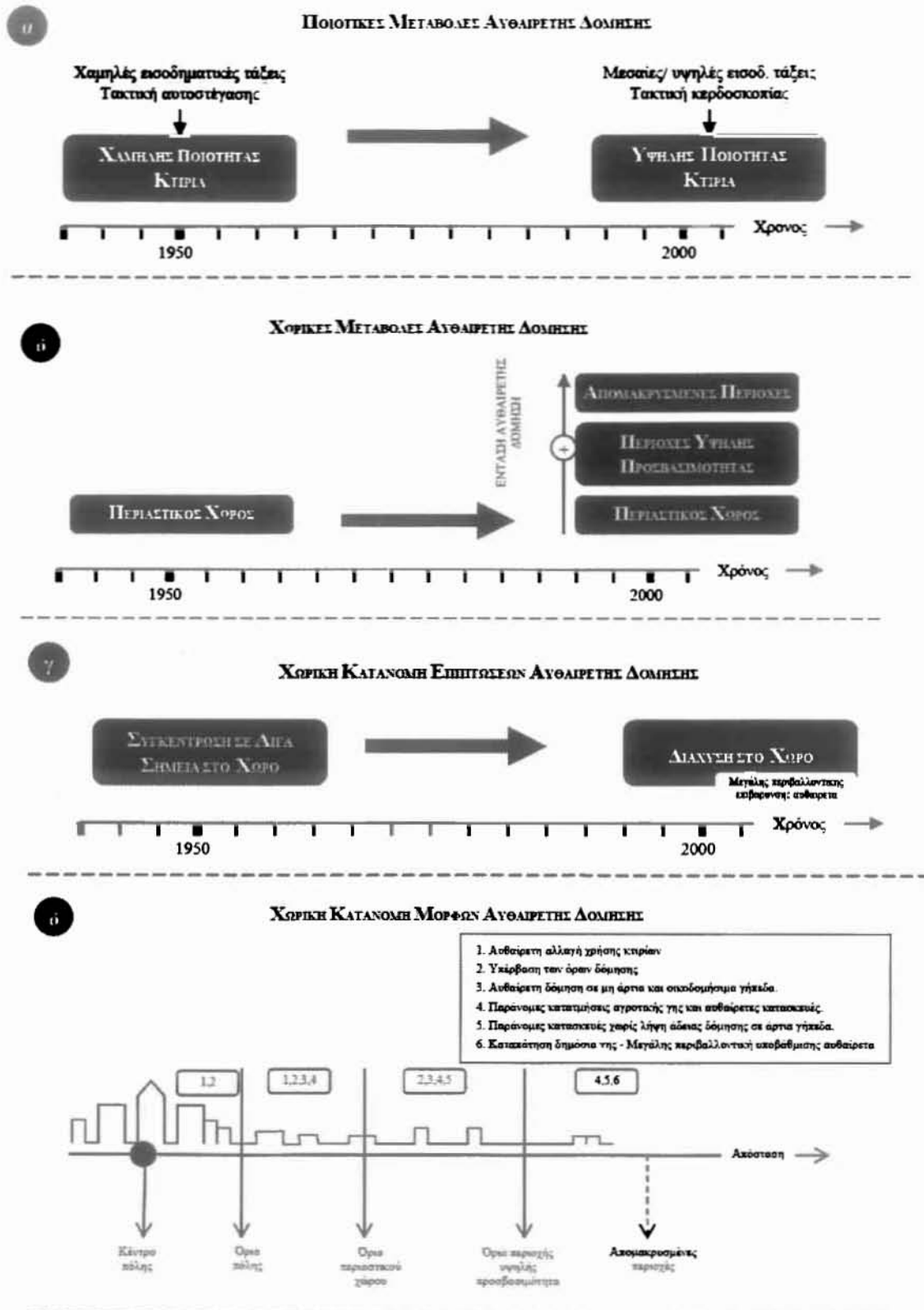
Ωστόσο, οι προαναφερόμενες μορφές αυθαίρετης δόμησης, δεν έχουν όλες την ίδια βαρύτητα ως προς τις επιζήμιες επιπτώσεις που συνεπάγονται για το οικιστικό και

φυσικό περιβάλλον. Η θεσμική κατηγοριοποίηση του φαινομένου διακρίνει τις εξής περιπτώσεις (ΥΠΕΧΩΔΕ, 2004):

- Το πολεοδομικά αυθαίρετο: Αφορά κτίρια ή τμήματα κτιρίων που κατασκευάζονται χωρίς οικοδομική άδεια ή κατά παράβαση ή καθ' υπέρβαση της άδειας, και ταυτόχρονα παραβιάζουν τους γενικούς και ειδικούς όρους δόμησης της περιοχής.
- Το δομικά ή κτιριολογικά αυθαίρετο: Αφορά τμήμα κτιρίου, κατασκευής ή εγκατάστασης που παραβαίνει τους λοιπούς όρους του ΓΟΚ, πλην των αναφερομένων παραπάνω ή τον κτιριοδομικό και τους λοιπούς κανονισμούς.
- Το μεγάλης περιβαλλοντικής επιβάρυνσης αυθαίρετο: Αφορά σε πολεοδομικά αυθαίρετο που κατασκευάζεται σε ρέματα, βιότοπους, αιγιαλό και παραλία, αρχαιολογικούς χώρους, δάση και αναδασωτέες εκτάσεις.

Παρά το γεγονός ότι σε επίπεδο χώρας, δεν υπάρχουν συγκεντρωμένα και συστηματοποιημένα, σχετικά στατιστικά στοιχεία, πιστεύεται ότι η τελευταία κατηγορία αυθαιρέτων, κινείται αυξητικά τις τελευταίες δύο δεκαετίες (Potsiou και Ioannidis, 2006). Σε σχέση με την αυθαίρετη δόμηση συνολικά, τα περιορισμένα στατιστικά στοιχεία αναφέρουν ότι την περίοδο από το 1945 έως το 1966, περίπου 380.000 αυθαίρετα κτίσματα αναγέρθηκαν στο σύνολο της χώρας. Μόνο στην Αθήνα εκτιμάται ότι μέχρι το 1984 που άρχισε η ΕΠΑ, υπήρχαν περίπου 150.000 αυθαίρετα κτίσματα (Μινέττος, 2009). Σήμερα, σε ότι αφορά στο υφιστάμενο κτιριακό απόθεμα που βρίσκεται εκτός των εγκεκριμένων σχεδίων των πόλεων και οικισμών της χώρας εκτιμάται ότι περίπου το 15-20% έχει νόμιμη άδεια δόμησης, το 30-35% είναι τα κτίσματα χωρία άδεια δόμησης (Οικονόμου, 2007). Αν τα στοιχεία αυτά ανταποκρίνονται στην πραγματικότητα, τότε και με βάση την απογραφή της εκτός σχεδίου δόμησης για το έτος 2000, τα εκτός σχεδίου και χωρίς οικοδομική άδεια κτίρια, στο σύνολο της χώρας, θα πρέπει να προσεγγίζουν τις 70.000. Αντίστοιχα, τα αυθαίρετα κτίσματα με υπέρβαση της άδειας δόμησης θα πρέπει ξεπερνούν τις 50.000. Ωστόσο, θα πρέπει επίσης να επισημανθεί ότι οι επιπτώσεις της αυθαίρετης δόμησης στο οικιστικό και φυσικό περιβάλλον, τις τελευταίες δεκαετίες είναι πολλαπλάσιες καθώς αρκετές εκατοντάδες χιλιάδων αυθαιρέτων κτισμάτων, έχουν ήδη νομιμοποιηθεί μέσω νομοθετικών ρυθμίσεων. Στις περισσότερες των περιπτώσεων, οι ρυθμίσεις αυτές δεν συνοδεύτηκαν από τα ανάλογα προγράμματα προκειμένου να αρθούν ορισμένες τουλάχιστον, από τις δυσμενείς συνέπειες της απρογραμματιστής και άτυπης διαδικασίας παραγωγής οικιστικού χώρου.

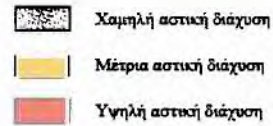
Εικόνα 5: Ποιοτικά και χωρικά πρότυπα του φαινομένου της αυθαίρετης δόμησης



Εικόνα 6: Χωρική κατανομή της έντασης του φαινομένου της αυθαίρετης δόμησης στους νομούς της Ελλάδας για την περίοδο 1997-2006



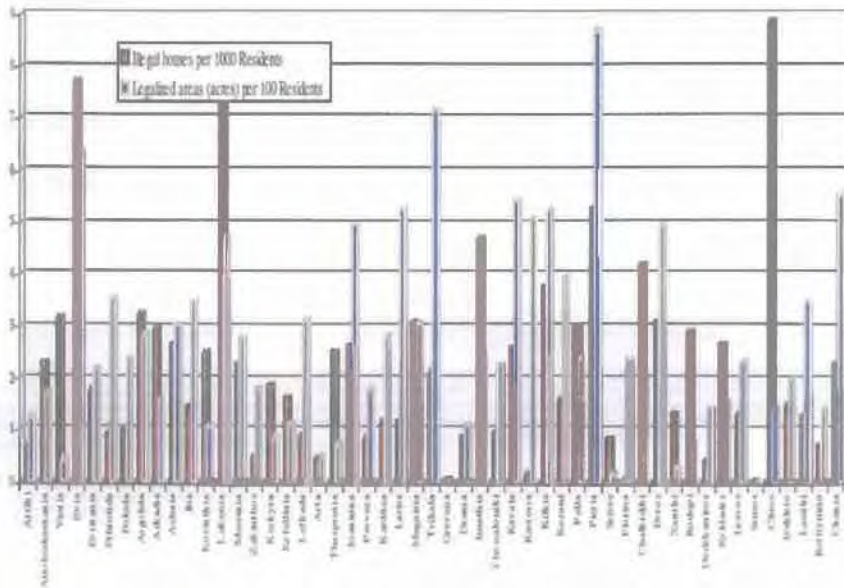
	ΝΟΜΟΣ	ΤΙΜΗ
Οι 5 περιπτώσεις με τη χαμηλότερη του δείκτη αυθαίρετης δόμησης	Σάμος	0,09
	Φλώρινα	0,09
	Γρεβενά	0,16
	Καστοριά	0,36
	Λαοδικάνησα	0,51
Οι 5 περιπτώσεις με την υψηλότερη τιμή του δείκτη αυθαίρετης δόμησης	Χίος	14,17
	Εύβοια	11,95
	Λακωνία	10,89
	Περίαι	8,83
	Ημαθία	7,63



*Το Αγιο Όρος εξαιρέθηκε από την ανάλυση

Στην έρευνα τους για την αυθαίρετη κατοικία στην Ελλάδα, οι Πολύζος και Μινέττος (2009) εφαρμόζοντας την μέθοδο της «correlate analysis» καταλήγουν στα εξής: από τη συσχέτιση της αυθαίρετης κατοικίας και των περιοχών ένταξης στο σχέδιο, διαφαίνεται ότι η αυθαίρετη δόμηση συνεχίζει να υφίσταται και μάλιστα σε σημαντικό ποσοστό σε περιοχές όπου ήδη έχουν εγκριθεί μεγάλες εντάξεις περιοχών στο σχέδιο.

Εικόνα 7: Αυθαίρετη δόμηση / εντάξεις στο σχέδιο ανά νομό



Αξίζει να υπενθυμίσουμε ότι οι πλειοψηφία των εντάξεων πραγματοποιήθηκε την περίοδο 1985-1995, κατ' εφαρμογή της Επιχείρησης Πολεοδομικής Ανασυγκρότησης και των διατάξεων του ν.1337/1983. Σε περιοχές όπου οι προς πολεοδόμηση περιοχές είναι σε συνέχεια με τις ήδη εντός σχεδίου περιοχές το ποσοστό της αυθαίρετης δόμησης παρέμεινε υψηλό. Το ενδιαφέρον της παρατήρησης αυτής έγκειται στο ότι αναδεικνύει τη δεύτερη γενιά αυθαιρέτων, και πιο συγκεκριμένα τη διαφοροποίηση των χαρακτηριστικών της διάχυσης στην Ελλάδα την τελευταία δεκαετία. Επίσης από τη διατύπωση αυτή, θα λέγαμε ότι αναδεικνύεται η έλλειψη ελεγκτικών μηχανισμών.

Στην ίδια κατεύθυνση, το παρακάτω διάγραμμα, μέσω της συσχέτισης της σχέσης του αριθμού των αυθαίρετων κατοικιών και του μεγέθους των περιοχών ένταξης, δείχνει ότι η κρατική πολιτική ένταξης περιοχών στο σχέδιο ακολουθεί της αυθαίρετης δόμησης (αντί να την προτρέπει). Δηλαδή, η αύξηση των περιοχών εντός σχεδίου ακολουθεί και ουσιαστικά προσαρμόζεται στη ζήτηση για αστικοποίηση που ήδη υπάρχει εξαιτίας της αυθαίρετης δόμησης.

Εικόνα 8: Η σχέση μεταξύ αυθαίρετης δόμησης και της θεσμικής αστικοποίησης

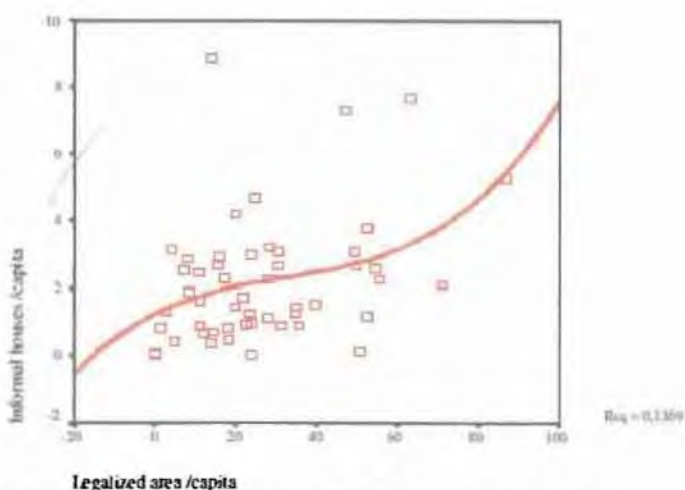


FIGURE 2: THE RELATIONSHIP BETWEEN ILLEGAL HOUSES AND LEGALIZED AREAS

Συνοψίζοντας, θα λέγαμε ότι το φαινόμενο της αυθαίρετης δόμησης στην Ελλάδα, διαφοροποίησε το προφίλ του, τις τελευταίες δύο δεκαετίες. Οι πιο σημαντικές από τις αλλαγές αυτές είναι οι εξής:

- Ο σκοπός της δόμησης αυθαίρετων οικισμών παλαιότερα ήταν η κάλυψη της ανάγκης στέγασης, πρώτης κατοικίας. Σήμερα, ο βασικός σκοπός είναι η προσπάθεια απόδοσης υπεραξίας, και η δεύτερη κατοικία.
- Παλαιότερα, η αυθαίρετη δόμηση εξυπηρετούσε τις χαμηλές κοινωνικές τάξεις και πιο συγκεκριμένα τον αγροτικό πληθυσμό της εσωτερικής μετανάστευσης
- Τα τεχνικά χαρακτηριστικά των οικισμών είναι πολύ διαφορετικά. Παλαιότερα οι κατασκευές ήταν χαμηλής ποιότητας, πυκνοδομημένων περιοχών πρώτης κατοικίας. Πλέον οι κατασκευές είναι διαμπερής, ογκώδης, ακριβές κατοικίες.
- Η χωρική κατανομή των αυθαίρετων οικισμών διαφοροποιήθηκε σημαντικά επίσης. Οι περισσότεροι οικισμοί ήταν κυρίως κοντά στις πόλεις ως προαστιακές περιοχές. Σήμερα, η διάχυση απέκτησε χαρακτήρα διάσπαρτης δόμησης, (όχι ανάπτυξης) (σε απομονωμένες περιοχές) σε νησιά, σε παραθαλάσσια μέτωπα.

4.4 Χρονογραφία της αστικής διάχυσης στην Ελλάδα

- **Αμέσως μετά το 1900:** τόσο η αστικοποίηση όσο και η αστική διάχυση ήταν ζητήματα αμελητέας σημασίας εξαιτίας κυρίως της έλλειψης μεταφορικών μέσων και υποδομών.
- **Αρχές δεκαετίας 1920':** μεγάλα προσφυγικά κύματα (ελλείπει πολιτικής κατοικίας) ωθούν την αστική διάχυση προς δημιουργία clusters κατοικίας στην περίμετρο της πόλης.
- **1950' – 1970':** αγροτική έξοδος - αστική διάχυση: αυθαίρετη κατοικία χαμηλής ποιότητας κοντά σε βιομηχανικές ζώνες (clusters αυθαίρετης κατοικίας), νομιμοποίηση των αυθαιρέτων μέσω της ένταξης του σε σχέδιο πόλης, ενώ παράλληλα νέα σύνολα αυθαίρετης δόμησης εμφανίζονταν γύρω από τον αρχικό πυρήνα. Η διαδικασία αυτή αντέστρεψε τα μοντέλα του αστικού κύκλου ζωής (Leontidou, 1990): προαστικοποίηση (δεκαετίες 1950' και 1960') πριν την αστικοποίηση το οποίο οφείλεται στα πολεοδομικά καθεστώτα και στην έλλειψη ελέγχου της ανάπτυξης την δεκαετία του 1970'.
- **1980' – 1990':** περιβαλλοντική υποβάθμιση – αστική διάχυση και προαστικοποίηση, με έλλειψη υποδομών και απαραίτητων συμπληρωματικών λειτουργιών. Οι ροές πληθυσμού από τα κέντρα των πόλεων εξαιτίας της σημαντικής υποβάθμισης του αστικού περιβάλλοντος δημιουργούν τα προάστια της μεσαίας εισοδηματικής τάξης. «Cluster» κατοικιών και περιοχές οικονομικών δραστηριοτήτων αναδύονται με ένα «leapfrogging» τρόπο σε παραλιακούς και αγροτικούς οικισμούς. Το νέο κύμα αστικής διάχυσης δεν οφείλεται στην ανάγκη αυτοστέγασης του «προλεταριάτου» όπως στις προηγούμενες περιόδους, αλλά στην αναζήτηση από τις μεσαίες εισοδηματικές τάξεις για καλύτερες συνθήκες κατοικίας και ευκαιρίες επένδυσης, σε χρονοαπόσταση δυνάμενης μετακίνησης από και προς το μητροπολιτικό «conurbation» (δεύτερο κύμα αυθαιρέτων).
- **2000 και μετά:** μεγάλα έργα υποδομών ώθησαν της διάχυση. Μεγάλα έργα υποδομών ώθησαν την επενδυτική εκμετάλλευση της γης από οργανωμένους συνεταιρισμούς.

4.5 Το παράδειγμα της Θεσσαλονίκης

Έχοντας πραγματοποιήσει προηγουμένως την ανάλυση των χαρακτηριστικών και των αιτιών της χωρικής εξέλιξης στην Ελλάδα, παραθέτουμε το παράδειγμα της Θεσσαλονίκης ως προς τα αποτελέσματα των παραπάνω στη διάχυση της πόλης. Η πόλη είναι μία από τις δύο μητροπολιτικές περιοχές της χώρας, και επιλέγεται κυρίως λόγω της οικειότητας του συγγραφέα με τις διαδικασίες αστικοποίησης της. Η πόλη, περιλαμβάνει όλα τα παραπάνω χαρακτηριστικά που αναφέρθηκαν. Η πόλη παρουσίασε έντονους ρυθμούς αστικοποίησης στη διάρκεια του 20^{ου} αιώνα, επεκτείνοντας το αστικό αποτύπωμα της προς όλες τις δυνατές κατευθύνσεις διαμορφώνοντας έτσι ένα σύνθετο αστικό σύστημα.

Το χωρικό σύνολο της πόλης, χαρακτηριστικό του «ιστορικού» μεσογειακού χώρου όπου συχνά αστικά τείχη περιέκλειναν το άστυ, υπήρξε ιδιαίτερα συμπαγές μέχρι και τα τέλη του 19^{ου} αιώνα. Τα όρια της Θεσσαλονίκης αποτελούσε το τείχος της πόλεως, εμπερικλείοντας την οποιαδήποτε ανάπτυξη σε μία χωρική μικρή περιοχή, η οποία σήμερα αποτελεί τον κεντρικό πυρήνα της πόλης. Το 1923 ωστόσο, σηματοδοτείται η επέκταση της πόλης, εξαιτίας της υποδοχής 93.000 μεταναστών.

Εικόνα 9: Θεσσαλονίκης, 1850

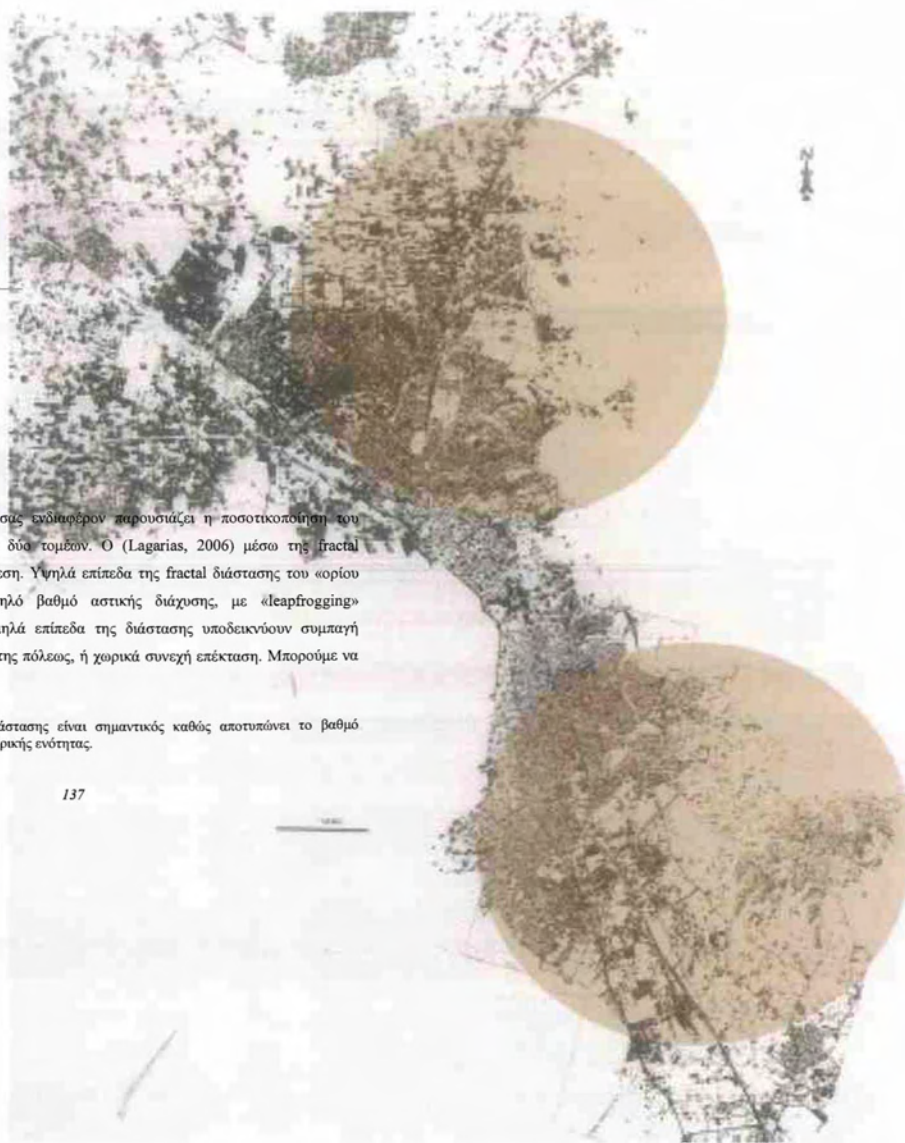


Πηγή: Lagarias, 2006

Οι γεωμορφολογικές ιδιαιτερότητες, πυκνή δασώδης λόφοι στο Βορρά, θαλάσσιο μέτωπο στο Νότο, κατεύθυναν τη διάχυση της πόλης προς τα δυτικά, όπου

υπήρχε το πεδινό τμήμα και τα ανατολικά όπου βρίσκονται οι λόφοι του Πανοράματος. Εξαιτίας της έλευσης των μεταναστών και της έλλειψης προβλέψεων για την στέγαση τους, δημιουργήθηκαν πολυάριθμοι διάσπαρτοι αυθαίρετοι οικισμοί, δημιουργώντας έναν ασυνεχή ιστό γύρω από την παλαιά πόλη. Η σταδιακή ενσωμάτωση των περιοχών αυτών στο σχέδιο πόλεως, και η ταχύτατη αστικοποίηση ενδιάμεσων περιοχών διαμόρφωσαν εκ νέου την πόλη, δημιουργώντας ένα πυκνοδομημένο (πυκνοκατοικημένο) αστικό ιστό. Τη δεκαετία του 1980', το αποτέλεσμα της αστικοποίησης καταγράφεται σε δορυφορικούς οικισμούς σε ακτίνα που φτάνει μέχρι και τα 20 χιλιόμετρα. Η τάση της αστικοποίησης φαίνεται να είναι μεγαλύτερη στον ανατολικό τομέα της πόλης, όπως αυτός βρίσκεται μακριά από την βιομηχανική ζώνη της πόλης. Ο τομέας αυτός καταλήφθηκε κυρίως από μεσαία και υψηλά εισοδήματα, ενώ ο δυτικός εξαιτίας της γειτνίασης του με τη βιομηχανική περιοχή φιλοξένησε και φιλοξενεί το προλεταριάτο της πόλης. Η αστικοποίηση αυτή βέβαια κατέληξε σε συμπαγή δομή, και εξαιτίας του μικρού μεγέθους της πόλης, «in-fill» διαδικασίες αστικοποίησης αστικών περιοχών ακόμα δρομολογούνται.

Εικόνα 10: Αυτικός και Ανατολικός τομέας - Δομημένο περιβάλλον το 2006



Πηγή: Λαγαριάς, 2006

Στα πλαίσια της παρούσας ενδιάμεσον παρουσιάζει η ποσοτικοποίηση του βαθμού αστικής διάχυσης των δύο τομέων. Ο (Lagarias, 2006) μέσω της fractal analysis⁷⁵, κάνει την εξής υπόθεση. Υψηλά επίπεδα της fractal διάστασης του «ορίου της πόλεως» αποτυπώνει υψηλό βαθμό αστικής διάχυσης, με «leapfrogging» χαρακτηριστικά. Αντίθετα, χαμηλά επίπεδα της διάστασης υποδεικνύουν συμπαγή αστικοποίηση, εντός του ορίου της πόλεως, ή χωρικά συνεχή επέκταση. Μπορούμε να

⁷⁵ Ο υπολογισμός της fractal διάστασης είναι σημαντικός καθώς αποτυπώνει το βαθμό ετερογένειας ή ομοιογένειας μια χωρικής ενότητας.

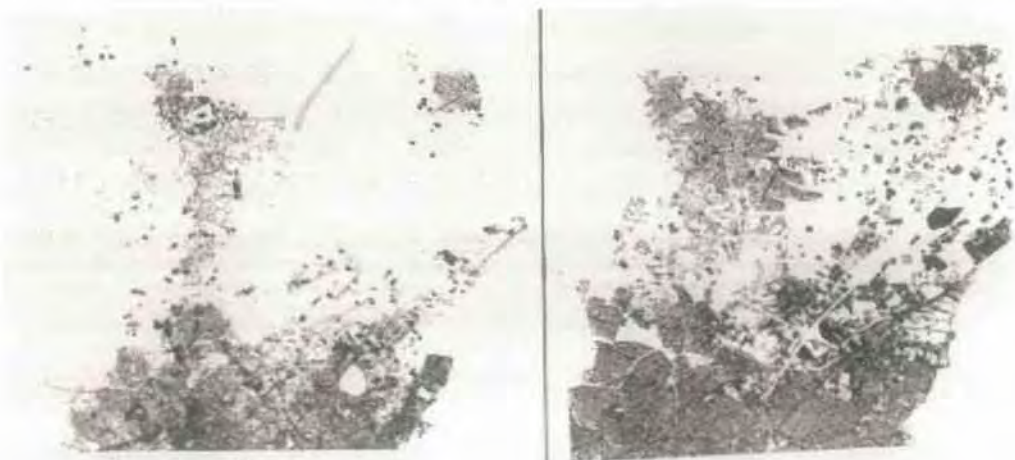
παραλληλίσουμε την παραπάνω διάκριση με τις έννοιες «diffusion» και «coalescence» (Dietzel , 2006) ή τους όρους «συνεχής» και «leapfrogging» (Benguigui, 2004).

Οι περιοχές που εξετάζονται είναι μεγάλης έκτασης και αποτελούν τους δύο βασικούς τομείς του πολεοδομικού συγκροτήματος της μητροπολιτικής περιοχής. Στον ανατολικό τομέα περιλαμβάνεται το σύνολο των δήμων που τον αποτελούν, και τμήμα της ανατολικής περιαστικής ζώνης (Πυλαία, Καλαμαριά, Πανόραμα και Θέρμη), ενώ στον δυτικό, περιλαμβάνεται το σύνολο των δήμων της βορειο-δυτικής ζώνης (Νεάπολη, Σταυρούπολη, Πολίχνη, Εύοσμος, Ευκαρπία και Ρετζίκι).

Εικόνα 11: Βόρειο-δυτικός τομέας - Δομημένο περιβάλλον το 1978 και το 2006



Εικόνα 12: Ανατολικός τομέας - Δομημένο περιβάλλον το 1978 και το 2006



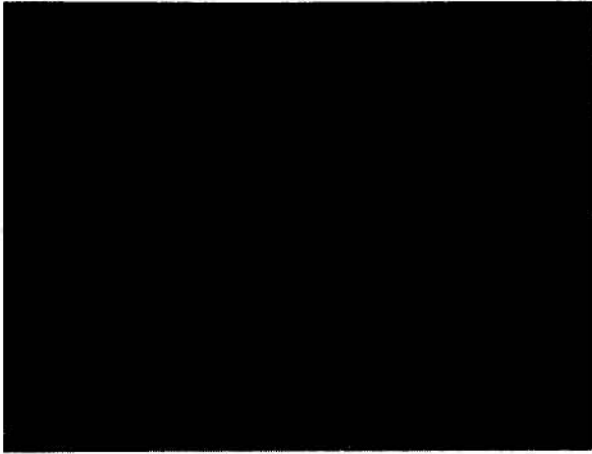
Οι δύο τομείς παρουσιάζουν ομοίως σημαντικό βαθμό μεγέθυνσης στη διάρκεια που εξετάζεται, αποτυπώνοντας εντατικοποίηση στην αστικοποίηση της γης και αύξηση της πυκνότητας στα ήδη δομημένα τμήματα. Ο ασυνεχής αστικός ιστός, γίνεται πιο συμπαγής εντός των εγκεκριμένων ορίων του 1978. Τέλος, ως προς την αστική δομή, οι δύο τομείς φαίνεται να είναι συμπαγής σε παρόμοιο βαθμό. Σημαντικές διαφορές αποτυπώνονται στις αναθεωρήσεις του ορίου πόλεως. Αν και, και οι δύο τομείς, χαρακτηρίζονται από σημαντικές επεκτάσεις και κατάληψης της υπαίθρου από αστικές χρήσεις, ο βαθμός ασυνέχειας (of fragmentation) της αστικής διάχυσης είναι διαφορετικός. Στον ανατολικό τομέα έχουμε μία αμιγώς «fragmented» διάχυση ενώ στον δυτικό η ανάπτυξη είναι πιο συνεχής και συμπαγής.⁷⁶

Συνοψίζοντας τα κύρια χαρακτηριστικά κάθε περιοχής έχουμε τα εξής:

- Στον δυτικό τομέα, ως πιο σημαντική διαδικασία καταγράφεται η ένταξη στο σχέδιο πόλης των «fragmented clusters» τα οποία περιέβαλλαν το συνεχή αστικό ιστό εντός των ορίων του 1978⁷⁷. Για παράδειγμα, η γειτονιά της Νικόπολης και ο οικισμός της Ευκαρπίας νομιμοποιήθηκαν με την ένταξη τους στο σχέδιο. Την περίοδο αυτή καταγράφεται σημαντική αύξηση της πυκνότητας στον εντός του ορίου αστικό ιστό. Παράλληλα, καταγράφεται και έντονη διάχυση αστικών χρήσεων γης στο ενδιάμεσο χώρο μεταξύ του κεντρικού πυρήνα και της περιφερειακής οδού, αποτελούμενη κυρίως από εμπορικές και βιομηχανικές/βιοτεχνικές δραστηριότητες.
- Στον ανατολικό τομέα, ομοίως έχουμε επέκταση του όριο της πόλεως ωστόσο σε μικρότερο βαθμό, εντάσσοντας τον οικισμό της Πυλαίας στο πολεοδομικό συγκρότημα. Σημαντικότερη ανάπτυξη παρατηρήθηκε γύρω από τους οικισμούς του Πανοράματος και της Θέρμης με έντονη διασπορά κατοικίας και εμπορίου στην ευρύτερη περιαστική ζώνη.

⁷⁶ Πρέπει να σημειωθεί, ότι το ορεινό ανάγλυφο του βορείου τμήματος της πόλης απέτρεψε την επέκταση της πόλης προς την κατεύθυνση αυτή.

⁷⁷ 1978 τι σημαίνει αυτή η ημερομηνία



Εικόνα 13: Αναθεωρήσεις του ορίου σχεδίου πόλεως στην εξεταζόμενη περίοδο για τον βορειο-δυτικό τομέα

Πρόσφατες έρευνες αναδεικνύουν ότι στη Θεσσαλονίκη, σημαντικές διαδικασίες αποκέντρωσης έχουν αναμορφώσει τον πολεοδομικό χώρο της τελευταίες δύο δεκαετίες. Πράγματι, μέχρι το 1981, η συγκέντρωση της αστικής ανάπτυξης στον κεντρικό πυρήνα της πόλης ήταν πολύ υψηλή δημιουργώντας μια πολύ συμπαγή δομή με χαρακτηριστική την παντελή έλλειψη χώρων πρασίνου. Η υποβάθμιση του αστικού περιβάλλοντος αναβάθμισε την ελκυστικότητα των περιαστικών οικισμών στην ευρύτερη περιφέρεια της πόλης. Υπενθυμίζουμε ότι βασικός στόχος του Ρυθμιστικού σχεδίου του 1985 ήταν άρση της μεγέθυνσης και εντατικοποίησης αστικών λειτουργιών του κεντρικού πυρήνα της πόλης και διοχέτευση της ζήτησης στους ήδη υφιστάμενους περιαστικούς οικισμούς.

Η επιλογή αυτή συνάδει με το μοντέλο «deconcentrated-concentration», ένα μοντέλο το οποίο θεωρείται ότι προωθεί τη βιώσιμη ανάπτυξη, με σημαντική υιοθέτηση του στις προτάσεις μιας βιώσιμης χωρικής πολιτικής. Είναι σημαντικό οπότε να εξετασθεί το κατά πόσον η μετασχηματισμοί που έλαβαν τόπο στους δύο τομείς ήταν πράγματι προς αυτή την κατεύθυνση.

Η ανάλυση του φαινομένου αυτού οδηγεί σε σκέψεις για λειτουργική αναδόμηση τόσο του δομημένου χώρου όσο και του συνόλου των εκτάσεων, ώστε οι νέες οικιστικές μονάδες που βρίσκονται σήμερα στη φάση της κατασκευής να γίνουν και αυτές πλήρεις και αυτόνομες αλλά και οι παλιές πόλεις να ελαφρωθούν από την πίεση και να γίνουν βιώσιμες. Με δεδομένο ότι οι παραγωγικές δραστηριότητες δεν ασκούνται μόνο στον αστικό τομέα, θα μπορούσε κανείς να αναφερθεί σε μια σύνθεση αγροτο-αστικού τύπου, της οποίας οι διάφοροι τομείς θα έμοιαζαν με τα κελιά μιας κυψέλης. Αυτό σημαίνει ότι και οι τρεις τομείς της παραγωγής θα ισορροπούσαν, ακόμη και μέσα στα πιο μικρά, αγροτο-αστικά σύνολα.

Παλιότερα, οι προσπάθειες αποκέντρωσης στα αστικά κέντρα χαρακτηρίζονταν από την έκφραση «πόλεις μέσα στην πόλη». Σήμερα ούτε τα υποσύνολα αποτελούν από μόνα τους «πόλεις» ούτε όμως και το σύνολο είναι μια γνήσια, ομοιογενής «πόλη» αλλά μια σύνθεση διαφορετικών μορφών ακινήτων (κατοικία και εγκαταστάσεις του δευτερογενούς και τριτογενούς τομέα) με άλλες χρήσεις μη αστικές (αγροτική γη, δάση, λατομεία, χέρσες εκτάσεις, χώροι αποβλήτων κ.λπ.).



Εικόνα 14: Αναθεωρήσεις του ορίου σχεδίου πόλεως στην εξεταζόμενη περίοδο για τον ανατολικό τομέα

Παρατηρώντας τις αλλαγές στον πληθυσμό των δύο τομέων έχουμε: στο βόρειο-δυτικό τμήμα ο πληθυσμός αυξήθηκε από τις 117.844 το 1981 στις 185.199 το 2001. Αντίστοιχα αύξηση για την ίδια περίοδο παρατηρούμε και στο ανατολικό τμήμα. Το ανατολικό τμήμα μάλιστα παρουσιάζει δυναμική αύξηση στον πληθυσμό του από 71.829 σε 138.192 κατοίκους.

Τα εμπειρικά δεδομένα, προτείνουν ότι οι δύο τομείς έχουν μετασχηματισθεί και μεγαλώσει με σαφώς διαφοροποιημένο ποιοτικά χαρακτήρα. Ο ανατολικός τομέας έχει προσελκύσει κοινωνικές ομάδες μεσαίων και υψηλών εισοδημάτων, καθώς και ποικιλία «recreation and shopping facilities». Οι περιοχές κατοικίας του τομέα είναι συγκεντρωμένες σε περιαστικούς οικισμούς οι οποίοι δημιουργούν έναν περιαστικό δακτύλιο, ενώ παρατηρείται παράλληλα και σημαντικός αριθμός άτακτα χωροθετημένων μονοκατοικιών σε όλη την έκταση του τομέα. Αντίθετα, ο βιομηχανικός χαρακτήρας του δυτικού τομέα οδήγησε σε περισσότερο συμπαγής αστικές δομές με μικρή διασπορά των περιοχών κατοικίας και μεγαλύτερη

πληθυσμιακή πυκνότητα. Και η δύο τομείς, δηλαδή αυξήσαν το μέγεθος τους, αλλά με σαφώς διαφορετικό αποτέλεσμα και τρόπο.

4.6 Αυθαίρετη αστικοποίηση στην Ελλάδα. Η άλλη όψη ενός γνωστού προβλήματος

Είναι ευρύτατα γνωστή η προβληματική διαδικασία ανάπτυξης των πόλεων της Ελλάδας και κυρίως των περαστικών περιοχών που περιβάλλουν τους κεντρικούς αστικούς πυρήνες. Περιοχές παράνομης και αυθαίρετης αστικοποίησης, με ανέγερση κατοικιών σε εκτάσεις εκτός σχεδίου, απουσία υποδομών και κοινόχρηστων χώρων εντοπίζονται στις παρυφές κάθε σχεδόν μεγάλης ελληνικής πόλης και ιδιαίτερα στις μητροπολιτικές περιοχές της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης. Το πρόβλημα θεωρείται γνωστό και εξίσου γνωστή θεωρείται η ιστορική διαδικασία μέσα από την οποία αυτό προέκυψε. Συνήθως ωστόσο η διαδικασία αυτή συνοψίζεται με αναφορά στη μαζική προσέλευση πολιτικών προσφύγων από τις περιοχές της Μικράς Ασίας, τη μετανάστευση πληθυσμού από την ύπαιθρο στα αστικά κέντρα σε αναζήτηση εργασίας και την παράλληλη ανοχή που έδειξε το κράτος στην ανέγερση αυθαίρετων λόγω μικροπολιτικών συμφερόντων και αδυναμίας επιβολής του νόμου. *Εδώ παραθέτουμε μία άλλη λιγότερο γνωστή όψη του προβλήματος, η οποία σχετίζεται με τον αγώνα των χαμηλόμισθων κοινωνικών στρωμάτων και της εργατικής τάξης στο πρώτο μισό του 20ου αιώνα για την επίλυση των κοινωνικών και οικονομικών αδικιών του συστήματος βασιζόμενοι στο βιβλίο της Α. Λεοντίδου 'Πόλεις της Σιωπής'.* Όπως χαρακτηριστικά παραθέτει μία άλλη ερμηνεία του ζητήματος μπορεί να υπάρξει, αυτή δηλαδή που υποστηρίζει ότι η αυθόρμητη εγκατάσταση πληθυσμού χαμηλών κοινωνικών τάξεων στην περιφέρεια των αστικών περιοχών αποτέλεσε μία έκφραση του αγώνα των λαϊκών στρωμάτων για κοινωνική δικαιοσύνη. Μέσα στις εξαιρετικά δυσμενείς συνθήκες εκείνης της περιόδου η επιλογή της παρανομίας μπορεί να θεωρηθεί ως μία έκφραση διεκδίκησης. Είναι σαφές εξάλλου ότι οι κυβερνήσεις εκείνης της περιόδου έδειξαν ανοχή, βλέποντας και οι ίδιες την αυθαίρετη δόμηση ως ένα μέσο εκτόνωσης της πολιτικής και κοινωνικής κρίσης που δημιουργούσε η ανικανότητα της να επιλύσει το στεγαστικό πρόβλημα. *Το κράτος προτίμησε τη λύση μίας αυτοοργάνωσης των αυθαίρετων περιοχών, απορρίπτοντας κάθε δική του ευθύνη για την οργάνωση και το σχεδιασμό των περιοχών κατοικίας για τα εργατικά στρώματα.* Η κατάκτηση επομένως των χαμηλών κοινωνικών στρωμάτων δεν έλυσε

ουσιαστικά το πρόβλημα καθώς λειτούργησε ως γενέτειρα πολλαπλών προβλημάτων τα οποία γίνονται αισθητά ακόμη και σήμερα. *Οι δυτικές συνοικίες της Θεσσαλονίκης αποτελούν το κατεξοχήν παράδειγμα περιοχών που αναπτύχθηκαν αυθαίρετα δίχως καμία επέμβαση και σχεδιασμό από την πολιτεία, ένα σύστημα περιαστικών αυθαίρετων συνοικισμών που σταδιακά συνενώθηκαν σε ένα πυκνοδομημένο σύνολο. Η ανταπόκριση της πολιτείας στο μακροχρόνιο αίτημα της ένταξης των περιοχών αυτών στο σχέδιο πόλης υπήρξε πολύ καθυστερημένη σε αναντιστοιχία με τις περιοχές του ανατολικού τομέα όπου οι επεκτάσεις του σχεδίου προχώρησαν με γρηγορότερους ρυθμούς. Τα προβλήματα των δυτικών περιοχών εντάθηκαν με τη πλήρη απουσία προδιαγραφών για τη χωροθέτηση της βιοτεχνίας και άλλων χρήσεων γης που είναι ασύμβατες με την κατοικία, την ανεπάρκεια των υποδομών και των δημόσιων χώρων. Η περιβαλλοντική υποβάθμιση, η μόλυνση του αέρα και του εδάφους, η υποβάθμιση της ποιότητας ζωής υπήρξε αναπόφευκτη. Η πολιτεία έστρεψε την πλάτη στα προβλήματα, αγνόησε επιδεικτικά τις ανάγκες αυτών των περιοχών εντείνοντας μάλιστα την αρνητική κατάσταση με λανθασμένες χωροθετικές επιλογές.* Αυτή είναι επομένως η άλλη όψη του προβλήματος της αυθαίρετης αστικοποίησης: Μία οπτική η οποία προβάλλει τις ευθύνες του κράτους όχι όμως λόγω της ανοχής στην αυθαίρετη δόμηση αλλά λόγω της πλήρους αδυναμίας του να επιλύσει τα στεγαστικά και κοινωνικά προβλήματα. Όχι λόγω της ένταξης αυτών των περιοχών στο σχέδιο πόλης αλλά λόγω της χαρακτηριστικής αδιαφορίας του για την πολεοδομική και οικιστική τους οργάνωση και τον ανασχεδιασμό. *Η αυθαίρετη δόμηση μπορεί να ξεκίνησε ως διεκδίκηση από τις χαμηλές κοινωνικές τάξεις αλλά σταδιακά μετατράπηκε σε γενικό κανόνα για το μεγαλύτερο ποσοστό του πληθυσμού.* Το χαρακτηριστικότερο παράδειγμα αυτής της γενικής τάσης αποτέλεσε η μαζική ανέγερση αυθαίρετων εξοχικών κατοικιών σε όλες τις περιοχές της χώρας. Σε αυτήν την περίπτωση προφανώς δεν υπήρξε κοινωνική διεκδίκηση αλλά καθαρή κερδοσκοπία που προερχόταν ακόμη και από ομάδες πληθυσμού με υψηλά εισοδήματα. Μέσα στη μαζική λογική της αυθαίρετης δόμησης πολλοί βρήκαν την ευκαιρία να αυξήσουν τα κέρδη τους αδιαφορώντας για τις οποιεσδήποτε μεταγενέστερες συνέπειες. Συμπερασματικά επομένως διαπιστώνεται η κοινωνική διάσταση του προβλήματος της αυθαίρετης αστικοποίησης των ελληνικών πόλεων. Κοινωνικοπολιτικά είναι επομένως τα αίτια αλλά και η επίλυση των πολυάριθμων προβλημάτων αυτών των περιοχών που παραμένουν έντονα ακόμη και σήμερα. Ο χώρος της πόλης είναι ένα τεράστιο πεδίο

κοινωνικής διεκδίκησης και όχι ένα ουδέτερο ζήτημα το οποίο μπορούμε να διαχειριστούμε χωρίς αναφορά στις έντονες κοινωνικές αντιθέσεις.

4.7 Τα χαρακτηριστικά της αστικής διάχυσης στην Ελλάδα

Η πολιτική για την "εκτός σχεδίου" δόμηση εφαρμόζεται σε ολόκληρη τη χώρα με τον ίδιο περίπου τρόπο, χωρίς να υπάρχουν σημαντικές διαφοροποιήσεις. Αν αφαιρεθεί το 5% του εδάφους που καλύπτουν οι οικισμοί και για το οποίο υπάρχουν πολεοδομικά σχέδια καθώς και το 30% του εδάφους που καλύπτουν περιαστικές ή άλλες εξωαστικές περιοχές για τις οποίες υπάρχουν θεσμοθετημένες ειδικές πολεοδομικές και χωροταξικές ρυθμίσεις, το υπόλοιπο 65% του χώρου, αποτελεί αντικείμενο των γενικών ρυθμίσεων περί "εκτός σχεδίου" δόμησης (Οικονόμου, 2007). Οι διαφορές που παρατηρούνται λοιπόν, στην ένταση του φαινομένου της αστικής διάχυσης μεταξύ των διαφορετικών χωρικών ενότητων, οφείλονται στα διαφορετικά χαρακτηριστικά του οικονομικού, κοινωνικού και φυσικού περιβάλλοντος των ενότητων (Μινέττος, 2009). Όπως έδειξε η θεωρητική ανασκόπηση που προηγήθηκε, το μέγεθος και τα χαρακτηριστικά της αστικής διάχυσης επηρεάζονται από αρκετούς παράγοντες, και όχι μόνο από το κόστος των μετακινήσεων (Bueckner κ.ά., 1998).

Ο Μινέττος (2009) επιχειρεί τη διερεύνηση των παραγόντων που συνδέονται με τις χωρικές διαφοροποιήσεις που εμφανίζει η ένταση του φαινομένου της αστικής διάχυσης. Αρχικά, δημιουργεί ένα, συμβατικό θεωρητικό πλαίσιο των δυνάμεων που ασκούν επιρροή στην ένταση του φαινομένου και των διαδικασιών μέσω των οποίων αυτό υλοποιείται. Οι ταξινόμηση των δυνάμεων στην οποία καταλήγει είναι η εξής:

- Πολιτική οικιστικής ανάπτυξης: Στην κατηγορία αυτή περιλαμβάνονται οι κυβερνητικές πολιτικές, πρακτικές και ρυθμίσεις που έχουν άμεσες ή έμμεσες επιπτώσεις στο χαρακτήρα της οικιστικής ανάπτυξης της χώρας. Υπό την έννοια αυτή, αναφέρει την ποιότητα του αστικού σχεδιασμού από την πλευρά της πολιτείας και την αποτελεσματικότητα των μηχανισμών και των ρυθμίσεων της πολιτείας να προάγουν τις συνθήκες νομιμότητας στο κλάδο των κτιριακών κατασκευών.
- Η προσβασιμότητα στο χώρο: Καλή προσβασιμότητα στο χώρο σημαίνει δυνατότητα ευκολότερης και φθηνότερης προσέγγισης μιας περιοχής από όσο

δυνατόν περισσότερους ανθρώπους. Η σχετική προσβασιμότητα των χωρικών ενοτήτων μιας χωρικής ενότητας, είναι συνάρτηση τόσο της χωρικής κατανομής του πληθυσμού όσο και της ποιότητας των μεταφορικών δικτύων

- Οι προτιμήσεις των ανθρώπων σχετικά με τα χαρακτηριστικά της κατοικίας τους: Στην κατηγορία αυτή περιλαμβάνονται συγκεκριμένα χαρακτηριστικά των υποκειμένων της οικοδομικής δραστηριότητας. Υπό την έννοια αυτή θα μπορούσαν να αναφερθούν οι προτιμήσεις των καταναλωτών για το μέγεθος της κατοικίας, η τάση για απόκτηση δεύτερης κατοικίας, τα χαρακτηριστικά του φυσικού περιβάλλοντος στην ευρύτερη περιοχή της κατοικίας κ.α. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι τα παραπάνω συνδέονται με το εισοδηματικό επίπεδο των κοινωνικών ομάδων και με τις αντιλήψεις και προτιμήσεις τους για το άμεσο περιβάλλον στο οποίο θα ήθελαν να ζουν
- Τα χαρακτηριστικά της περιφερειακής οικονομίας: Η διάρθρωση και τα χαρακτηριστικά της τοπικής οικονομίας είναι δυνατόν να ασκούν καθοριστικό ρόλο στη μορφή και το χαρακτήρα της οικοδομικής δραστηριότητας. Το γενικό επίπεδο ευημερίας μιας περιοχής είναι σημαντικός παράγοντας και αποτελεί ένδειξη ανάπτυξης των βασικών κλάδων της οικονομίας και των υποδομών που συνδέονται με αυτούς. Επιπρόσθετα, τα αστικά χωρικά μορφώματα του εξωαστικού συνδέονται στενά με τη βασική χρήση την οποία εξυπηρετούν. Στην περίπτωση της Ελλάδας, ο τουρισμός είναι για πάρα πολλές περιφέρειες ένας από τους σημαντικότερους οικονομικούς κλάδους με ιδιαίτερη παρουσία στον εξωαστικό χώρο.
- Οι δημογραφικές εξελίξεις: Στην κατηγορία αυτή περιλαμβάνονται βασικοί δημογραφικοί δείκτες των χωρικών ενοτήτων. Η συνολική μεταβολή του πληθυσμού δείχνει διαχρονικά τη δημογραφική εξέλιξη της περιοχής και, κατά κάποιο τρόπο, τις πιέσεις που ασκεί ο πληθυσμός για επέκταση του αστικού χώρου στην ύπαιθρο.

Παρά τη προσπάθεια απεικόνισης του συστήματος παραγόντων που επηρεάζουν το φαινόμενο της αστικής διάχυσης στην Ελλάδα, οι επιδράσεις τους δεν είναι πάντοτε γραμμικές και προφανείς. Ο συνδυασμός οικονομικών, κοινωνικών, πολιτικών και περιβαλλοντικών παραγόντων δημιουργεί σύνθετες διαδικασίες στη μεταβολή των χρήσεων γης (Briassoulis, 2000). Μεταξύ των παραγόντων που προαναφέρθηκαν είναι

δυνατόν να αναπτυσσονται σημαντικές αλληλεπιδράσεις και αλληλεξαρτήσεις που ασκούν σύνθετες επιρροές στο υπό εξέταση φαινόμενο (Verburg, 2006).

Όπως αναλύθηκε παραπάνω, στην Ελλάδα, η διαμόρφωση του οικιστικού χώρου καθοδηγήθηκε σε μεγάλο βαθμό από την προσπάθεια των ατόμων να ικανοποιήσουν τις στεγαστικές τους ανάγκες και λιγότερο από την παρέμβαση της πολιτείας μέσω κάποιας οργανωμένης μακροπρόθεσμης δημόσιας στεγαστικής πολιτικής (Μαλούτας, 2000; Leontidou κ.ά., 2002; Μελλίσας, 2007). Αυτό δημιούργησε σημαντικά προβλήματα τόσο στον αστικό και περιαστικό χώρο όσο και στο ευρύτερο πλαίσιο της υπαίθρου. Ένα από τα κυρίαρχα ζητήματα λοιπόν, που ανακύπτει είναι η κατανόηση και αντιμετώπιση της απρογραμματίστης διάχυσης των αστικών δραστηριοτήτων στο χώρο.

Οι χωρικές διαφοροποιήσεις στην ένταση του φαινομένου είναι σημαντικές καθώς ορισμένες περιοχές παρουσιάζουν εντονότερες τάσεις διασκορπισμού των αστικών δραστηριοτήτων στο χώρο ενώ σε άλλες η ένταση του φαινομένου είναι υποτονική.

Στο πλαίσιο αυτό, ο Μινέττος διερευνά τους παράγοντες και τα περιφερειακά χαρακτηριστικά που ασκούν επιρροή στην ένταση του φαινομένου της αστικής διάχυσης μέσω ενός εμπειρικού υποδείγματος το οποίο ενσωματώνει συστηματικά τους σημαντικότερους παράγοντες που συνδέονται με το φαινόμενο για την περίοδο 1990-2000 στη χώρα μας.

Τα στατιστικά στοιχεία που χρησιμοποιεί αναφέρονται στο μέγεθος της εκτός σχεδίου δόμησης σε κάθε νομό για το έτος 1990⁷⁸. Η σχέση από την οποία προκύπτουν οι τιμές του δείκτη αστική διάχυσης είναι η εξής:

$$UrbSpw_i = \frac{B - OUT_i}{B - TOTAL_i} \times 100$$

Όπου:

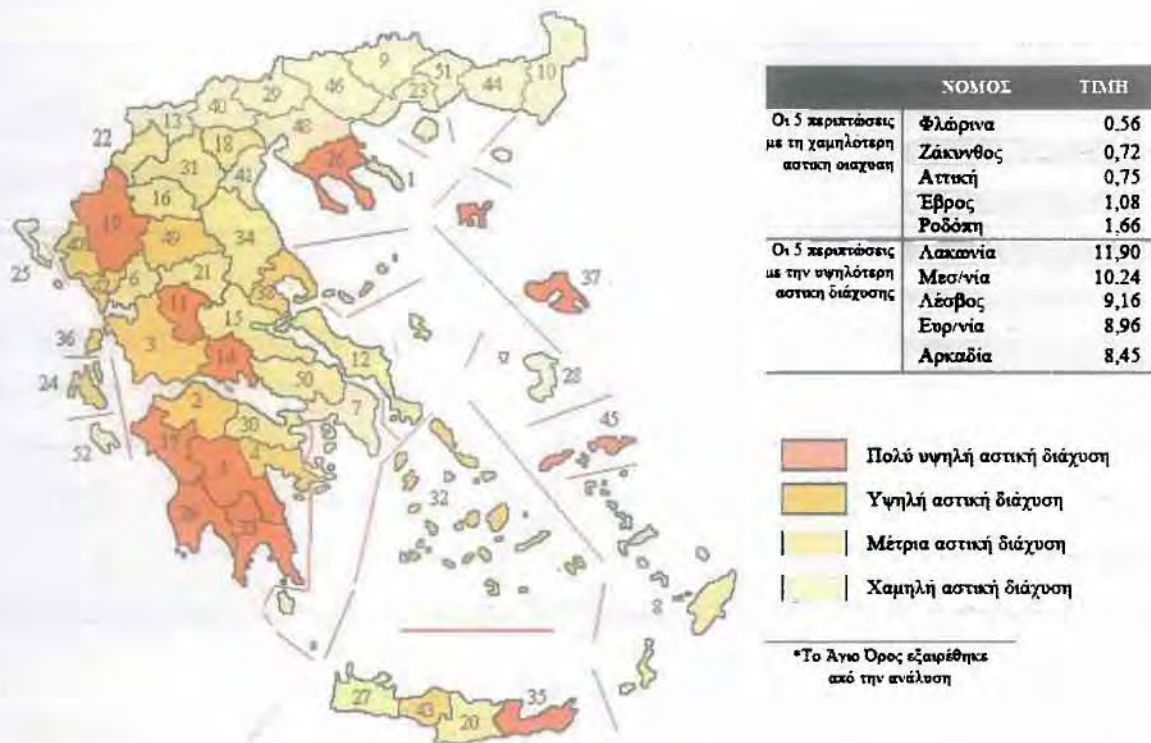
⁷⁸ Δυνατότητα συγκέντρωσης στοιχείων. Ο προσδιορισμός του πραγματικού μεγέθους της αστικής διάχυσης για την περίοδο που εξετάζει απαιτεί στατιστικά στοιχεία για όλα τα έτη της εξεταζόμενης περιόδου και για όλα τα νέα κτίρια των οποίων η εκδιδόμενη οικοδομική άδεια αναγράφει την ένδειξη «εκτός σχεδίου δόμηση». Τα συγκεκριμένα στοιχεία όμως δεν έχουν συγκεντρωθεί και ταξινομηθεί ούτε από την ΕΣΥΕ ούτε από το ΥΠΕΧΩΔΕ. Βρίσκονται διασκορπισμένα σε μη επεξεργασμένη μορφή στα 150 και πλέον πολεοδομικά γραφεία της χώρας.

$UrbSprw_i$ = το μέγεθος της αστικής διάχυσης στο νομό i

$B-OUT_i$ = ο αριθμός των κτιρίων που βρίσκονται εκτός των θεσμοθετημένων ορίων των πόλεων και οικισμών στο νομό i

$B-TOTAL_i$ = ο συνολικός αριθμός κτιρίων του νομού i .

Εικόνα 15: Χωρική κατανομή της έντασης του φαινομένου της αστικής διάχυσης στους νομούς της Ελλάδας, για το έτος 1990



Πηγή: Μινέττος, 2009

Είναι φανερό ότι η αστική διάχυση είναι ένα φαινόμενο που αφορά ευρύτατα τμήματα της χώρας. Ένας μεγάλος αριθμός νομών του δυτικού τμήματος της χώρας και της Πελοποννήσου παρουσιάζουν ιδιαίτερα αυξημένες τιμές στο δείκτη αστικής διάχυσης. Η ανατολική ακτή του ηπειρωτικού τμήματος της χώρας, με εξαίρεση τη Μαγνησία, εμφανίζει μέτρια επίπεδα αστικής διάχυσης ενώ η Χαλκιδική, τα νησιά του βορειοανατολικού Αιγαίου και η Κυκλάδες εμφανίζουν από υψηλές έως πολύ υψηλές τάσεις διάχυσης των αστικών δραστηριοτήτων στον εξωαστικό χώρο. Από την άλλη μεριά, στο μεγαλύτερο τμήμα της Μακεδονίας και της Θράκης, η ένταση του φαινομένου της αστικής διάχυσης εμφανίζεται υψηλή. Ιδιαίτερα εντύπωση προκαλούν οι περιπτώσεις των δύο μεγάλων αστικών κέντρων της χώρας, της Αθήνας και της

Θεσσαλονίκης, καθώς και ορισμένων τουριστικά ανεπτυγμένων νομών όπως είναι η Κέρκυρα, η Ζάκυνθος και τα Δωδεκάνησα που επίσης εμφανίζουν χαμηλά επίπεδα αστικής διάχυσης. Είναι πολύ πιθανόν στους νομούς αυτούς, οι υψηλοί ρυθμοί αστικής διάχυσης να εμφανίστηκαν σε προηγούμενες περιόδους και λόγω των εκτεταμένων επεκτάσεων των σχεδίων των πόλεων και οικισμών τους, κατά την εξεταζόμενη περίοδο το φαινόμενο εμφανίζει κάμψη.

4.7.1 Αυθαίρετη δόμηση

Η αυθαίρετη δόμηση στην Ελλάδα είναι ένα σύνθετο και πολυδιάστατο φαινόμενο που συμβάλλει αποφασιστικά στη μεταβολή των χρήσεων γης του εξωαστικού χώρου (Μαλούτας, 2000; Οικονόμου, 2007; Leontidou κ.ά., 2002). Η εισαγωγή της μεταβλητής αυτής έχει ως σκοπό να διερευνήσει κατά πόσο η αυθαίρετη δόμηση ως φαινόμενο, εξελίσσεται παράλληλα με το φαινόμενο της αστικής διάχυσης. Σε μια τέτοια περίπτωση, θα αναδεικνυόταν ένα επιπλέον σημαντικό ποιοτικό χαρακτηριστικό της αστικής διάχυσης, αυτό του παράνομου χαρακτήρα μέρους τουλάχιστον των "εκτός σχεδίου" κτιριακών κατασκευών. Από αυτή την άποψη, οι επιπτώσεις για την βιώσιμη ανάπτυξη της υπαίθρου και τη προστασία του φυσικού περιβάλλοντος θα ήταν σαφώς δυσμενέστερες και θα υποδείκνυαν την ύπαρξη ενός φαινομένου όπου ουσιαστικά δεν υπακούει ούτε στις ελάχιστες προϋποθέσεις που τίθενται από το κανονιστικό πλαίσιο για την "εκτός σχεδίου" δόμηση.

4.7.2 Παραθεριστική κατοικία

Η παραθεριστική κατοικία η οποία αποτελεί έναν ταχύτατα αναπτυσσόμενο κλάδο της αγοράς ακινήτων δεν έχει προχωρήσει με οργανωμένο τρόπο. Η ανάπτυξη της παραθεριστικής κατοικίας με βάση το σημερινό πρότυπο, επιβαρύνει το περιβάλλον και δεν συμβάλλει στη διαμόρφωση των όρων για την οικονομική και κοινωνική ανασυγκρότηση της περιφέρειας. Ο παραθερισμός και η αγορά δεύτερης κατοικίας προκαλεί ισχυρές πιέσεις στις εξωαστικές χρήσεις γης και δημιουργεί χωρικά οικιστικά πρότυπα διεσπαρμένων αστικών χρήσεων κοντά σε πολύτιμους περιβαλλοντικούς πόρους της υπαίθρου. Στο πλαίσιο του παρόντος υποδείγματος, η εισαγωγή της μεταβλητής στο υπόδειγμα, στοχεύει στην ανάδειξη ενός ακόμη σημαντικού ποιοτικού

χαρακτηριστικού της αστικής διάχυσης. Μια πιθανή θετική σχέση μεταξύ των δύο μεταβλητών θα αναδείκνυε τον κλάδο της παραθεριστικής κατοικίας ως έναν βασικό παράγοντα διαμόρφωσης των παρατηρούμενων χωρικών προτύπων που συνδέονται με την αστική διάχυση σήμερα.

4.7.3 Αμμώδεις ακτές

Οι αμμώδεις ακτές είναι ένας δείκτης της ποιότητας και του μεγέθους των φυσικών παράκτιων πόρων που διαθέτει μια χωρική ενότητα. Σύμφωνα με ορισμένες από τις θεωρητικές προτάσεις που αναφέρθηκαν στις προηγούμενες ενότητες του προηγούμενου κεφαλαίου σημαντική επίδραση απόφασης των ατόμων για την αγορά ή κατασκευή της κατοικίας τους έχουν τα περιβαλλοντικά χαρακτηριστικά του χώρου (McCann, 2001). Η ποιότητα δε, του περιβάλλοντος, αντανακλάται στο ενοίκιο που πληρώνουν τα άτομα σε κάθε τοποθεσία καθώς με έμμεσο τρόπο εκτός από τη γη για χρήση κατοικίας προμηθεύονται και ένα πακέτο περιβαλλοντικών αγαθών (MacCann, 2001). Επομένως η εισαγωγή της μεταβλητής στο υπόδειγμα έχει ως βασικό στόχο να διερευνήσει κατά πόσο η ποιότητα του περιβάλλοντος επιδρά στη χωρική διαφοροποίηση της έντασης του φαινομένου της αστικής διάχυσης

4.7.4 Δείκτης ευημερίας

Η επιστράτευση της μεταβλητής αυτής στην ανάλυση στοχεύει στη διερεύνηση της επίδρασης του επιπέδου ευημερίας στην ένταση με την οποία εκδηλώνεται στο χώρο το φαινόμενο της αστικής διάχυσης. Υπό την έννοια αυτή, επιχειρείται να αποσαφηνιστεί εάν το υψηλό επίπεδο ευημερίας συνδέεται συστηματικά με βιωσιμότερα πρότυπα οικιστικής ανάπτυξης ή αν, αντίθετα, συμβάλλει στη δημιουργία των συνθηκών εκείνων που ευνοούν εκτεταμένες επενδύσεις στην ύπαιθρο και επομένως, μια ευρείας κλίμακας διάχυση των αστικών χρήσεων στον εξωαστικό χώρο

4.7.5 Έμμεσο πληθυσμιακό δυναμικό

Η σχετική προσβασιμότητα των χωρικών ενοτήτων ενός κράτους είναι συνάρτηση τόσο της χωρικής κατανομής του πληθυσμού όσο και της ποιότητας των

μεταφορικών δικτύων. Γενικά η βελτίωση της προσβασιμότητας προάγει τη χωρική και κοινωνική συνοχή και αυξάνει η δυνατότητα προσέλκυσης επενδύσεων στη βιομηχανία και τον τουρισμό καθώς και στον τομέα της κατοικίας από περιφερειακές χωρικές ενότητες όπου στο παρελθόν θεωρούνταν δυσπρόσιτες (Banister και Berechman, 2001). Όπως έχει ήδη αναφερθεί, σε αρκετές θεωρητικές προτάσεις το φαινόμενο της αστικής διάχυσης συνδέεται με το κόστος των μετακινήσεων και τις επιρροές που αυτό ασκεί στις τιμές της γης (Glaeser και Kahn, 2004). Από την άποψη αυτή, η επιστράτευση του δείκτη προσβασιμότητας στην ανάλυση του φαινομένου της αστικής διάχυσης γίνεται προκειμένου να διερευνηθεί η υπόθεση ότι οι μεταβολές στις χρήσεις γης ενός νομού και η διάχυση των αστικών δραστηριοτήτων στον εξωαστικό χώρο είναι δυνατόν να οφείλονται στη βελτίωση της προσβασιμότητας των περιοχών αυτών.

4.7.6 Η μεταβολή του πληθυσμού

Η εισαγωγή της μεταβολής αυτής έχει ως στόχο να διερευνήσει την επίδραση των δημογραφικών παραμέτρων στην εξέλιξη του φαινομένου της αστικής διάχυσης. Συνήθως οι θετικές μεταβολές του πληθυσμιακού μεγέθους μιας χωρικής ενότητας, οδηγούν σε αύξηση της ζήτησης για νέα οικοδομήσιμη γη (Brueckner και Fansler, 1983). Σε πρώτη φάση, οι πιέσεις για νέα οικοδομήσιμη γη είναι δυνατόν να οδηγήσουν σε απρογραμμάτιστη αστική ανάπτυξη και εμφάνιση διάσπαρτων θυλάκων αστικών χρήσεων στον περιαστικό χώρο. Στη συνέχεια, ο βαθμός χωρικής διάχυσης της οικιστικής ανάπτυξης αυξάνεται οδηγώντας σε μεγαλύτερες πυκνότητες στους αρχικούς θύλακες αστικών χρήσεων ενώ παράλληλα, δημιουργούνται νέες περιοχές με διεσπαρμένες αστικές χρήσεις και αραιές πυκνότητες. Στην περίπτωση της Ελλάδος, οι επεκτάσεις των σχεδίων πόλεων, συνήθως ακολουθούν τις προαναρόμενες διαδικασίες αντί να προηγούνται αυτών. Επομένως καταρχήν αναμένεται μια θετική σχέση μεταξύ της έντασης της αστικής διάχυσης και της μεταβολής του πληθυσμού.

4.7.7 Αστικός πληθυσμός

Ο αστικός πληθυσμός ως ποσοστό του συνολικού πληθυσμού φαίνεται διαχρονικά να κερδίζει έδαφος στην περίπτωση της Ελλάδος. Η συγκέντρωση του πληθυσμού σε λιγότερα σημεία στο χώρο αυξάνει τις δυνατότητες για ορθότερο

καθορισμό των λειτουργικών και προγραμματικών ορίων των αστικών συγκεντρώσεων. Σε ένα μεγάλο μέρος της υπαίθρου, οι πιέσεις για οικοδομήσιμη γη μειώνονται ενώ ταυτόχρονα αυξάνονται οι αντίστοιχες πιέσεις στον περιαστικό χώρο των πόλεων. Ωστόσο, η ρύθμιση της μορφής και των χωρικών ορίων της αστικοποίησης και του τοπικού συστήματος των χρήσεων γης της πόλης είναι περισσότερο εφικτή. Αν και σε μια πρώτη φάση, οι διαδικασίες αστικοποίησης οδηγούν σε αύξηση της ζήτησης για γη στην περιφέρεια των πόλεων, όταν πραγματοποιηθούν έγκαιρα οι αναγκαίες επεκτάσεις των σχεδίων των πόλεων, η απρογραμμάτιστη επέκταση των αστικών δραστηριοτήτων στον εξωαστικό χώρο είναι δυνατόν να αντιμετωπιστεί και να περιοριστεί. Επομένως η ερευνητική υπόθεση στο πλαίσιο του παρόντος υποδείγματος είναι ότι η αστικοποίηση του πληθυσμού είναι πιθανόν να συνδέεται με χαμηλότερα επίπεδα αστικής διάχυσης.

4.7.8 Επεκτάσεις σχεδίων πόλεων

Η μεταβλητή αυτή αντιπροσωπεύει τη συνολική επιφάνεια γης που προστέθηκε στα σχέδια πόλεων προκειμένου να ικανοποιηθεί η ζήτηση για οικοδομήσιμη αστική γη ή για να ενταχθούν πυκνοδομημένες περιοχές στον αστικό ιστό. Η εισαγωγή της μεταβλητής αυτής έχει ως σκοπό να ελέγξει κατά πόσο η προσφορά νέας αστικής γης μέσω των διαδικασιών του πολεοδομικού σχεδιασμού, είχε κάποιο ευεργετικό αποτέλεσμα στην κατεύθυνση περιορισμού της «εκτός σχεδίου» δόμησης.

4.8 Χωρικά χαρακτηριστικά της αστικής διάχυσης στην Ελλάδα

Στην Ελλάδα οι χρήσεις που διαχέονται δεν απαιτούν συνήθως κάποια περιοχή χωρικής ολοκλήρωσης. Ενδεχομένως σε αντίθετη περίπτωση, περίπτωση δηλαδή που θα είχαμε χρήσεις που προϋποθέτουν ολοκλήρωση να είχαμε πιο clustered διάχυση. Οι τουριστικές μονάδες παρουσιάζουν περιοχές ολοκλήρωσης που χαρακτηρίζονται από χωρική ασυνέχεια (Οικονόμου, 2007). Η κατοικία κατά κανόνα παρουσιάζει τοπική ολοκλήρωση. Η μοναδική περίπτωση που παρατηρείται συγκέντρωση της διάχυσης είναι η παρόδια δόμηση. Ωστόσο τα μορφολογικά χαρακτηριστικά της προωθούν κυρίως άλλα χαρακτηριστικά. Η ολοκλήρωση μιας περιοχής επηρεάζει σε σημαντικό βαθμό την καταλληλότητα της ως χωρικής ενότητας άσκησης πολιτικών. Όταν ο βαθμός της εσωτερικής ολοκλήρωσης είναι πολύ μικρός, η περιοχή χαρακτηρίζεται από έλλειψη εσωτερικής ενότητας και από εξάρτηση από τον ευρύτερο χώρο. Ως συνέπεια

δεν είναι δυνατόν να ασκηθεί αποτελεσματικά κάποια χωρική ή αναπτυξιακή πολιτική, επειδή σημαντικά στοιχεία που επηρεάζουν την εξέλιξη των βασικών συστημάτων (οικιστικών, οικονομικών κ.λπ.) της περιοχής βρίσκονται έξω από αυτήν και, άρα, από την εμβέλεια της εκάστοτε κλίμακας σχεδιασμού και κυρίως των ΓΠΣ. Στην περίπτωση αυτή θα πρέπει να «μετακινηθεί» ο σχεδιασμός σε ανώτερο γεωγραφικό επίπεδο, ωστόσο στην χώρα μας το επίπεδο αυτό δηλαδή τα χωροταξικά σχέδια απουσίαζαν μέχρι πολύ πρόσφάτως.

Η δυναμική του χώρου έχει τρεις πηγές: (αυτό μάλλον θα πάει στο πρώτο κεφάλαιο)

- Τις φυσικές διαδικασίες και δυνάμεις που λειτουργούν στο περιβάλλον και το γεωγραφικό χώρο
- Τις επιλογές των ατόμων που χρησιμοποιούν το χώρο για να ικανοποιήσουν τις ανάγκες τους, επιλογές που στις σημερινές κοινωνίες γίνονται, κυρίως, στο πλαίσιο της αγοράς και υπόκεινται στους κανόνες της λειτουργίας της, αλλά ενίοτε παίρνουν και τη μορφή πρακτικών χρήσης του χώρου εκτός αγοράς
- Η παρέμβαση από την πλευρά κάποιας δημόσιας αρχής

Στην έρευνα της για τα χαρακτηριστικά της διάχυσης στην περιοχή της Αττικής, η Λεοντίδου (Leontidou κ.ά., 2002) προτείνουν τέσσερις χωρικές τυπολογίες οι οποίες περιγράφουν την αστική διάχυση στην Ελλάδα.

1. Διαδοχικές ασυνεχής διάχυτες αναπτύξεις

Σε μία ορισμένη χρονική περίοδο, πυρήνες αυθαίρετης κατοικίας δημιουργούνται στην περιαστική ζώνη των πόλεων ως ανάγκη αυτοστέγασης των μεταναστευτικών κοινωνικών ομάδων. Καθώς ο πληθυσμός αυξάνεται, αυξάνεται η πολιτική πίεση ένταξης και νομιμοποίησης των πυρήνων αυτών, οδηγώντας σε διαδοχικές μετακινήσεις του ορίου του σχεδίου πόλεως. Η αυθαίρετη αστική διάχυση δεν αντιμετωπίζεται αλλά ουσιαστικά αναπαράγεται, δημιουργώντας καινούριους πυρήνες αυθαίρετης κατοικίας.

2. Παρόδια αστική διάχυση

Το καθεστώς της εκτός σχεδίου δόμησης επιτρέπει την ανάπτυξη χρήσεων οι οποίες προϋποθέτουν δόμηση, με ιδιαίτερα ευνοϊκούς όρους, κατά μήκος οδικών αξόνων, κ.λπ προσφέροντας χαμηλότερες αρτιότητες ως παρεκκλίσεις. Μέσω των ευνοϊκών αυτών ρυθμίσεων, έρπουσα/ταινιακή/παρόδια δόμηση αναπτύσσεται καταλήγοντας σε:

πυκνοδομημένες δομές. Οι κοινωνικό οικονομικές παράγοντες διαφέρουν στην περίπτωση αυτή. Η παρόδια δόμηση προσελκύει κυρίως αστικές χρήσεις οι οποίες αναζητούν καλή προσβασιμότητα και προσπελασιμότητα, όπως αποθήκες, εκθεσιακά κέντρα, καταστήματα κ.α. δημιουργώντας clusters ή districts παρόμοιων δραστηριοτήτων. Η δόμηση κατοικίας συχνά συνοδεύει τη δημιουργία των παραπάνω περιοχών προωθώντας έτσι ένα μοναδικό χωρικό-λειτουργικό μόρφωμα.

3. Leapfrogging αστική διάχυση

Ένα άλλο χωρικό χαρακτηριστικό της αστικής διάχυσης στην Ελλάδα, είναι ο leapfrogging χαρακτήρας της ανάπτυξης. Παρατηρούνται πολλές περιπτώσεις στις οποίες η αστικοποίηση (νόμιμη ή μη) μεταπηδά από περιοχή σε περιοχή, μακριά από την αστική περιοχή, αλλά πάντα στην λειτουργική περιοχή της. Οι δυνάμεις που προάγουν τη διάχυση αυτού του τύπου διαφέρουν σημαντικά: αφενός οι οικοδομικοί συνεταιρισμοί με τις ρυθμίσεις και διευκολύνσεις πολεοδόμησης που τους παρέχεται και αφετέρου οι διάφορες ζώνες/περιοχές ανάπτυξης δραστηριοτήτων.

4. Μεγάλα έργα

Τα παραπάνω προφίλ διάχυσης χαρακτήρισαν τη διάχυση των μητροπολιτικών περιοχών μέχρι και τη πρόσφατη δεκαετία. Πλέον, η σύγχρονη αστική διάχυση στις μητροπολιτικές περιφέρειες υποκινείται κυρίως από σημαντικά έργα υποδομών. Η εμπειρική διερεύνηση προκρίνει ότι πράγματι, τα μεγάλα έργα στον εξωαστικό ή/και υπαιθρο χώρο συνοδεύονται συνήθως από φαινόμενα διάχυτης δόμησης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ

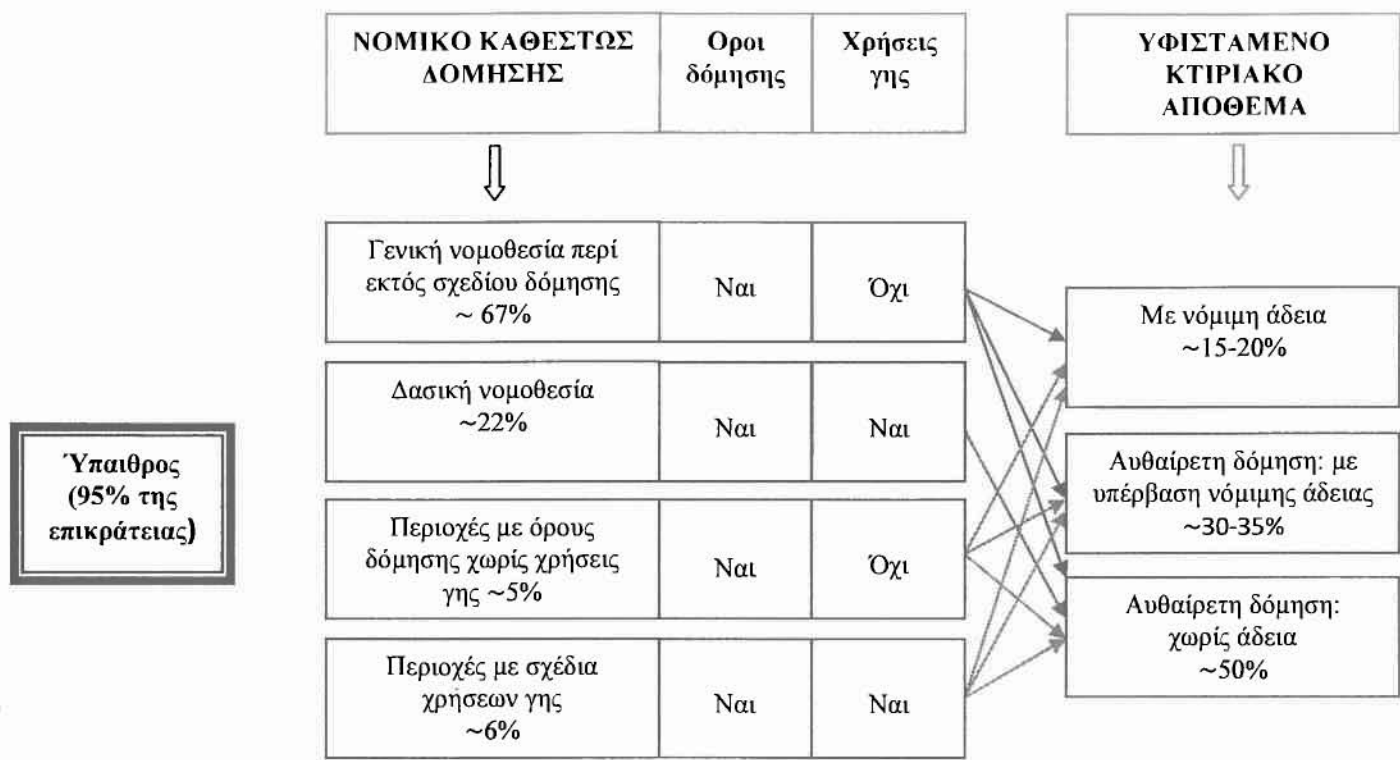
5

**Η ΡΥΘΜΙΣΗ ΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ ΚΑΙ ΤΩΝ
ΧΡΗΣΕΩΝ ΓΗΣ ΤΗΣ ΥΠΑΙΘΡΟΥ**

5.1 Οι ρυθμίσεις της δόμησης και των χρήσεων γης στην ύπαιθρο

Η ύπαιθρος καλύπτει περίπου το 95% της ελληνικής επικράτειας. Λαμβανομένων υπόψη της ανάλυσης που προηγήθηκε γίνεται αντιληπτό ότι ένα πλαίσιο πολιτικής που θα προσδιορίζει τους όρους της δόμησης στην ύπαιθρο είναι αναγκαίο. Παράλληλα, αναγκαίος είναι και ο σχεδιασμός ο οποίος θα καθορίσει τον τρόπο με τον οποίο δύναται να χωροθετούνται και να οργανώνονται οι χρήσεις γης στην ύπαιθρο ώστε να αποφεύγονται προβλήματα που συνδέονται με θέματα χρήσεων γης, όπως οι συγκρούσεις ασύμβατων χρήσεων, η δημιουργία αρνητικών εξωτερικών οικονομικών, οι οχλήσεις στο περιβάλλον κ.α. Η ρύθμιση της δόμησης και των χρήσεων γης στην ύπαιθρο στην Ελλάδα δεν είναι ενιαία αλλά γίνεται με διάφορους τρόπους. Το παρακάτω διάγραμμα δίνει μια εικόνα αυτών. Η στήλη «Νομικό Καθεστώς Δόμησης» δείχνει τους τρόπους ρύθμισης της δόμησης (όρων δόμησης και χρήσεων γης). Η στήλη «Υφιστάμενο Κτηριακό Απόθεμα» δείχνει το είδος, από άποψη νομιμότητας, του κτηριακού αποθέματος που υπάρχει στον εξωαστικό χώρο σήμερα.

Πίνακας 11: Ρυθμίσεις της δόμησης και των χρήσεων γης της υπαίθρου



Οι διάφορες περιπτώσεις είναι οι εξής:

1. Στην περίπτωση δασών και δασικών εκτάσεων το Σύνταγμα και η συνακόλουθη νομοθεσία (Δασικός Νόμος) προβλέπουν ότι κατ' αρχήν η αλλαγή χρήσης γης, και συνεπώς η χωροθέτηση σε αυτές άλλων, πλην των δασικών δραστηριοτήτων απαγορεύονται. Προβλέπονται ορισμένες εξαιρέσεις (περίπτωση σημαντικού εθνικού συμφέροντος) που καλύπτουν ωστόσο πολύ λίγες περιπτώσεις. Δεδομένου, ωστόσο, ότι οι εκτάσεις αυτές δεν είναι, στη μεγάλη πλειονότητα τους, χαρτογραφημένες, ο αναγκαίος έλεγχος γίνεται με τον εξής τρόπο: σε κάθε περίπτωση που ζητείται η έκδοση οικοδομικής άδειας ή η χωροθέτηση κάποιας δραστηριότητας στην ύπαιθρο, ζητείται από τη Δασική Υπηρεσία βεβαίωση ότι η αντίστοιχη θέση δεν είναι δασική. Ο έλεγχος αυτός γίνεται είτε με αυτοψία, είτε με τη χρήση παλαιών αεροφωτογραφιών. Πρόκειται για μηχανισμό που εγγυάται κάποιο βαθμό ελέγχου, ωστόσο όχι πλήρως αποτελεσματικό (ανεπαρκής τεκμηρίωση, δυνατότητες παράνομων συναλλαγών κ.λπ.).
2. Με εξαίρεση τις δασικές εκτάσεις, το συντριπτικά μεγαλύτερο ποσοστό του εξωαστικού χώρου υπάγεται στο καθεστώς της γενικής νομοθεσίας περί εκτός σχεδίου δόμησης. Τα βασικά στοιχεία της νομοθεσίας αυτής παρατίθενται παρακάτω. Κύριο γνώρισμα της είναι ότι προβλέπει μόνο όρους δόμησης. Οι

χρήσεις δεν ελέγχονται με τη νομοθεσία αυτή, είναι δηλαδή δυνατή κατ' αρχήν η χωροθέτηση κάθε χρήσης. Κάποιος έμμεσος έλεγχος των χωροθετούμενων δραστηριοτήτων γίνεται μέσω άλλης διαδικασίας, της έγκρισης περιβαλλοντικών όρων. Η διαδικασία αυτή είναι σημειακή, με συνέπεια να μη ρυθμίζει πραγματικά την κατανομή των χρήσεων στον χώρο (με την έννοια καθορισμού του τι επιτρέπεται και τι απαγορεύεται σε κάθε σημείο του χώρου), αλλά μόνο να θέτει όρους σχετικά με τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις των χωροθετούμενων δραστηριοτήτων. Η περίπτωση αυτή σαφώς δεν περιλαμβάνει τη χρήση της κατοικίας, η οποία προϋποθέτει μόνο την αρτιότητα ως προς την κατάτμηση.

3. Οι εξωαστικές περιοχές με σχέδια χρήσεων γης (οι οποίες διαθέτουν κατά τεκμήριο και ειδικούς όρους δόμησης) είναι πολύ λίγες (6%), ενώ λίγες είναι οι εξωαστικές περιοχές για τις οποίες προβλέπονται ειδικοί όροι δόμησης (δηλαδή διαφορετικοί από αυτούς της γενικής νομοθεσίας) αλλά χωρίς να υπάρχει και σχέδιο χρήσεων γης (5%). Η κατάσταση αυτή είναι όπως αναφέρεται και παρακάτω πολύ διαφορετική από ότι συμβαίνει συνήθως στο διεθνή χώρο όπου:
α) πολύ μεγαλύτερο ποσοστό του εξωαστικού χώρου καλύπτεται από σχέδια χρήσεων γης, και β) έξω από τα σχέδια αυτά οι δυνατότητες εκτός σχεδίου δόμησης είναι μηδενικές έως ελάχιστες.

Ιδιαίτερη αναφορά πρέπει να γίνει σε δύο ακόμα περιπτώσεις:

1. Στην περίπτωση των αρχαιολογικών χώρων, όπου η σχετική νομοθεσία δίνει τη δυνατότητα στο Υπουργείο Πολιτισμού (ΥΠΠΟ) να κηρύσσει τέτοιους χώρους και να επιβάλλει όρους δόμησης και χρήσεις γης. Στην πράξη, το υπουργείο συνήθως κηρύσσει κάποιους αρχαιολογικούς χώρους, ορίζοντας τους περιγραφικά, χωρίς δηλαδή χαρτογραφική απεικόνιση. Η προσέγγιση αυτή δεν είναι επαρκής για να ληφθούν υπόψη οι αρχαιολογικοί χώροι στο πλαίσιο κανονιστικών διαδικασιών, όπως π.χ. η έκδοση άδειας οικοδόμησης ή έγκρισης περιβαλλοντικών όρων, λόγω έλλειψης σαφήνειας και αντιστοίχισης με συγκεκριμένα σημεία του χώρου. Σε λίγες περιπτώσεις, έχει προχωρήσει η χαρτογράφηση αρχαιολογικών χώρων μέσω της οριοθέτησης τους σε χάρτη από το ΥΠΕΧΩΔΕ συνήθως στα πλαίσια σχεδίων χρήσεων γης. Επειδή η περίπτωση αυτή δεν είναι γενικευμένη, ακολουθείται και στην περίπτωση των αρχαιολογικών χώρων μια διαδικασία ανάλογη με αυτή των δασικών εκτάσεων.

Σε κάθε περίπτωση, ζητείται από τη Αρχαιολογική Υπηρεσία βεβαίωση ότι η εξετάζουσα θέση δεν περιλαμβάνει αρχαιολογικό ενδιαφέρον.

2. Στην περίπτωση της γεωργικής γης υψηλής παραγωγικότητας, η οποία δεν έχει προβλεφθεί ωστόσο από κάποιο γενικό καθεστώς προστασίας. Με το ν.1337/1983 έχει θεσπιστεί ότι απαγορεύεται η επέκταση σε αυτές των πόλεων και οικισμών, μία διάταξη οριζόντιου τύπου η οποία δεν αφορά κάποια συγκεκριμένη περιοχή αλλά έχει γενικότερη ισχύ. Η εφαρμογή ωστόσο της διάταξης αυτής είναι προβληματική, γιατί ούτε έχει οριστεί επισήμως τι σημαίνει γεωργική γη υψηλής παραγωγικότητας, ούτε έχει οριοθετηθεί σε χάρτες. Στην πράξη η διάταξη έχει μερική και σαφώς ατελή εφαρμογή, κυρίως μέσω των άτυπων οριοθετήσεων που έχουν γίνει σε ορισμένες περιοχές από το Υπουργείο Γεωργίας.

5.2 Συνέπειες από τη νόμιμη εκτός σχεδίου δόμηση

Πέρα από τη συμβολή της στη διευκόλυνση της αυθαίρετης δόμησης, η νόμιμη εκτός σχεδίου δόμηση αποτελεί από μόνη της ένα μηχανισμό που αλλοιώνει και υποβαθμίζει σημαντικά τον εξωαστικό χώρο. Μέσω αυτής έχει οικοδομηθεί σημαντικό ποσοστό των κτισμάτων στον εξωαστικό χώρο. Συγκεκριμένα, το 45-55% των κτισμάτων στον εξωαστικό χώρο έχουν προέλθει από μια διαδικασία που είχε ως αφετηρία την έκδοση άδειας με βάση την εκτός σχεδίου δόμηση, με υπέρβαση στη συνέχεια της άδειας τους. Ένα βασικό χαρακτηριστικό της νόμιμης εκτός σχεδίου δόμησης είναι ότι δίνει μεγάλες δυνατότητες οικοδόμησης, συγκρίσιμες με, και ενίοτε ανταγωνιστικές προς, αυτές που δίνει η δόμηση εντός σχεδίου. Οι δυνατότητες αυτές μάλιστα χαρακτηρίστηκαν από μία τάση συνεχούς αύξησης. Ο πίνακας που ακολουθεί δείχνει τι μπορεί να οικοδομηθεί σε διάφορα αγροτοοικόπεδα, όταν βρίσκονται εκτός σχεδίου και παραμένουν έτσι, ή όταν εντάσσονται σε σχέδιο πόλης με εισφορές.

Πίνακας Ι: Συνέπειες από τη νόμιμη εκτός σχεδίου δόμηση

Συγκριτικός πίνακας αποτελεσμάτων, τελικό γήπεδο και οικοδόμηση, σε διάφορες περιπτώσεις δόμησης (δόμηση με τη γενική νομοθεσία περί εκτός σχεδίου δόμησης, δόμηση μετά από ένταξη στο σχέδιο πόλης με εισφορά

Αρχικό εμβαδόν οικοπέδου (τ.μ.)	Δραστηριότητα	Κατηγορία περιοχής	Οικόπεδο που απομένει μετά την οικοδόμηση (στην περίπτωση ένταξης έχει μεσολαβήσει η εισφορά σε γη)	Συνολικό εμβαδόν κτιρίου που μπορεί να οικοδομηθεί (τ.μ.)
20.000	Βιομηχανία	Εκτός σχεδίου	20.000	18.000
		Εντός σχεδίου	9.375	3.750-7.500
	Τουρισμός	Εκτός σχεδίου	20.000	4.000
		Εντός σχεδίου	9.375	3.750-7.500
	Κατοικία	Εκτός σχεδίου	20.000	400
		Εντός σχεδίου	9.375	3.750-7.500
4.000	Βιομηχανία	Εκτός σχεδίου	4.000	3.600
		Εντός σχεδίου	2.375	950-1.900
	Τουρισμός	Εκτός σχεδίου	4.000	800
		Εντός σχεδίου	2.375	950-1.900
	Κατοικία	Εκτός σχεδίου	4.000	200
		Εντός σχεδίου	2.375	950-1.900
2.000	Βιομηχανία	Εκτός σχεδίου	2.000	1.800
		Εντός σχεδίου	1.400	560-1.120
	Τουρισμός	Εκτός σχεδίου	2.000	400
		Εντός σχεδίου	1.400	560-1.120
	Κατοικία	Εκτός σχεδίου	2.000	200
		Εντός σχεδίου	1.400	560-1.120
750	Βιομηχανία	Εκτός σχεδίου	750	675
		Εντός σχεδίου	625	250-500
	Τουρισμός	Εκτός σχεδίου	750	150
		Εντός σχεδίου	625	250-500
	Κατοικία	Εκτός σχεδίου	750	150
		Εντός σχεδίου	625	250-500

Στις δύο τελευταίες στήλες, με έντονα γράμματα σημειώνονται οι περιπτώσεις όπου το τελικό αποτέλεσμα (οικόπεδο που απομένει ή κτίριο που προκύπτει) καθιστά πιο συμφέρουσα τη διατήρηση του οικοπέδου εκτός σχεδίου και την οικοδόμησή του με

τις διατάξεις της εκτός σχεδίου δόμησης, ενώ με έντονα και πλαγια γραμματα, οι περιπτώσεις στις οποίες συμφέρει η ένταξη στο σχέδιο πόλης.

Όπως φαίνεται, η εκτός σχεδίου δόμηση συμφέρει από άποψη οικοπέδου που παραμένει, και μάλιστα σε μερικές περιπτώσεις και από άποψη κτιρίου που οικοδομείται. Ο πίνακας δείχνει μόνο το κτίριο που προκύπτει με τη τήρηση των νόμιμων διατάξεων της εκτός σχεδίου δόμησης. Στην πραγματικότητα, στις περισσότερες περιπτώσεις γίνεται και υπέρβαση άδειας, και συνεπώς στην πράξη η εκτός σχεδίου διαδικασία γίνεται ακόμα πιο συμφέρουσα⁷⁹.

Οι παραπάνω δυνατότητες που δίνει η εκτός σχεδίου δόμηση οδηγούν και σε πολύ μεγάλες δυνητικές πυκνότητες στον εξωαστικό χώρο. Ο πίνακας που ακολουθεί δείχνει ορισμένα σενάρια πυκνοτήτων δόμησης που μπορούν υπό συνήθεις συνθήκες να προκύψουν.

Πίνακας 2: Σύγκριση πυκνοτήτων δόμησης, ως συνέπεια της νόμιμης εκτός σχεδίου δόμησης

Σύγκριση πυκνοτήτων δόμησης (εκμετάλλευση/συνολικό εμβαδόν) που μπορούν να επιτευχθούν	
<i>Με τη νόμιμη εκτός σχεδίου δόμηση</i>	
Αποκλειστικά κατοικίες	3%
Κυρίως με κατοικίες, μικρό ποσοστό βιομηχανίας και τουρισμού	5%
Κυρίως κατοικίες, μεγαλύτερο ποσοστό βιομηχανίας και τουρισμού	10%
Αποκλειστικά κατοικίες	3%
<i>Με ένταξη στο σχέδιο πόλης</i>	
ΣΔ 0,4	12%
ΣΔ 0,6	18%
ΣΔ 0,8	25%

Σημειώνεται ότι στον παραπάνω πίνακα δεν έχουν ληφθεί υπόψη ούτε οι υπερβάσεις της νόμιμης άδειας ούτε η αυθαίρετη δόμηση χωρίς άδεια, φαινόμενα εξαιρετικά διαδεδομένα. Αν αυτές ληφθούν υπόψη (όπως ισχύει στην πραγματικότητα άλλωστε, οι πυκνότητες που προκύπτουν τελικά στον εξωαστικό χώρο, είναι πολλαπλάσιες.

⁷⁹ Υπέρβαση άδειας μπορεί να γίνει βέβαια και στη δόμηση εντός σχεδίου, ωστόσο σε αυτή το φαινόμενο είναι λιγότερο συχνό, και κυρίως εξαιτίας των περιορισμών του οικοπέδου δεν οδηγεί σε μεγάλες υπερβάσεις, σε σύγκριση με αυτές της εκτός σχεδίου δόμησης που συχνά είναι της τάξης του διπλάσιου ή και περισσότερο.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ

6

Ο ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΤΗΣ ΥΠΑΙΘΡΟΥ

6.1 Εισαγωγή

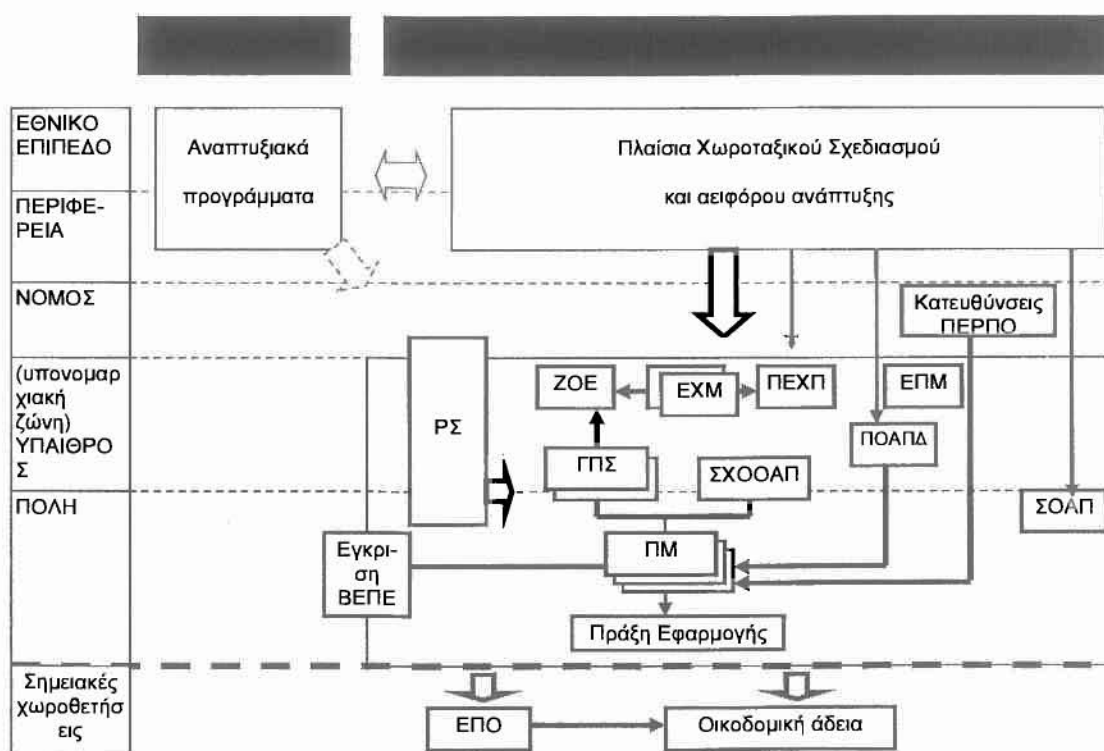
Βασικό εργαλείο υλοποίησης της χωρικής πολιτικής είναι τα σχέδια. Όλα τα επίπεδα πλην ενός (μη σχεδιαστικές ρυθμίσεις), βασίζονται σε σχέδια διαφόρων ειδών. Στα πλαίσια της σημασίας τους παραθέτουμε τα σχέδια που προβλέπει σήμερα το ελληνικό νομοθετικό πλαίσιο για τον σχεδιασμό της υπαίθρου. **Η υφιστάμενη νομοθεσία περιλαμβάνει ένα σύνολο σχεδιαστικών εργαλείων που μπορούν να χρησιμοποιηθούν εναλλακτικά ή παράλληλα για το σχεδιασμό της υπαίθρου** – σχεδιασμό που έχει επίκεντρο της χρήσεις γης και τους όρους δόμησης αλλά κατά περίπτωση και άλλα αντικείμενα. Τα σχέδια αυτά υπήρξαν προϊόν διάφορων παράλληλων προσεγγίσεων. Επικουρικά στην προηγούμενη ανάλυση των χαρακτηριστικών της χωρικής πολιτικής της χώρας παραθέτουμε τα εξής:

- Η παλαιότερη διάκριση αρμοδιοτήτων μεταξύ των Διευθύνσεων Πολεοδομικού Σχεδιασμού και Χωροταξίας στο ΥΠΕΧΩΔΕ (οικιστικός χώρος για την πρώτη, αγροτικός/εκτός σχεδίου για τη δεύτερη) οδήγησε, όταν άρχισε να γίνεται εμφανής η ανάγκη για κάποιο έλεγχο των χρήσεων γης στην ύπαιθρο.
- Η παλαιότερη διάκριση αρμοδιοτήτων μεταξύ των Διευθύνσεων Πολεοδομικού Σχεδιασμού και Χωροταξίας στο ΥΠΕΧΩΔΕ (οικιστικός χώρος για την πρώτη, αγροτικός/εκτός σχεδίου για τη δεύτερη) οδήγησε, όταν άρχισε να γίνεται εμφανής η ανάγκη για κάποιο έλεγχο των χρήσεων γης στην ύπαιθρο, στο να θεωρηθεί αυτός ως αυτονόητη αρμοδιότητά της «χωροταξίας». Προϊόν αυτής της εξέλιξης αποτελούν οι Ειδικές Χωροταξικές Μελέτες.
- Η αναπτυσσόμενη περιβαλλοντική προβληματική, και η μεθοδολογική συγγένεια μεταξύ σχεδιασμού των χρήσεων γης και προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος, οδήγησε σε μια δεύτερη προσέγγιση του ζητήματος, από τις υπηρεσίες που είχαν περιβαλλοντικές αρμοδιότητες, μέσω των Ειδικών Περιβαλλοντικών Μελετών.
- Το φαινόμενο της έντονης περιαστικής δόμησης οδήγησε σε μια τρίτη προσέγγιση, τη μόνη που συνέδεσε το σχεδιασμό της υπαίθρου με το σχεδιασμό του οικιστικού χώρου. Προϊόντα αυτής της προσέγγισης ήταν, διαδοχικά, Η Ζώνη Οικιστικού Ελέγχου, το ΣΧΑΠ, και τα σχέδια που προβλέπει ο Ν. 2508/97: Ενιαίο ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ και Κατευθύνσεις για τα ΠΕΡΠΟ.

- Τέλος, ο νόμος για τη χωροταξία (2742/1999) προβλέπει τρία νέα εργαλεία που συνδυάζουν φυσικό και οικονομικό σχεδιασμό και εργαλεία, με στόχο να διευκολύνουν την εφαρμογή του στρατηγικού χωροταξικού σχεδιασμού (ΠΕΧΠ, ΠΟΑΠΔ, ΣΟΑΠ).

Προέκυψε έτσι ένα υπέρ-αναπτυγμένο σύστημα έντεκα διαφορετικών σχεδίων μέσω των οποίων μπορεί, εναλλακτικά, να σχεδιασθούν οι χρήσεις στην ύπαιθρο (αποκλειστικά ή μαζί με οικιστικό τμήμα). Το σύστημα ωστόσο είναι τελείως δυσανάλογο με το πραγματικό του αποτέλεσμα, χαρακτηριστικό το οποίο αποτελεί μια πρόσθετη παράμετρο του συνολικού προβλήματος (δυσκολίες συντονισμού, διαμάχες μεταξύ αρμόδιων φορέων, κ.λπ.).

Πίνακας 3: Σχέδια και χωρικό επίπεδο



Πηγή: Οικονόμου, 2007

Ενώ ο χωροταξικός σχεδιασμός περιλαμβάνει, είτε ολόκληρο τον εθνικό χώρο (ΓΠΧΣΑΑ⁸⁰ ή ΕΠΧΣΑΑ⁸¹), είτε την περιφέρεια (ΠΠΧΣΑΑ) ο πολεοδομικός σχεδιασμός εκτείνεται σε υπονομαρχιακή κλίμακα. Καμία δηλαδή πολεοδομική παρέμβαση δεν καλύπτει ολόκληρη την περιοχή ενός νομού. Η αναφορά αυτή έγκειται

⁸⁰ Γενικά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού κ Αειφόρου Ανάπτυξης

⁸¹ Ειδικά Πλαίσια

στο ότι αφενός σήμερα ο πολεοδομικός σχεδιασμός θεσπίζει χρήσεις γης και όρους δόμησης στην ύπαιθρο και αφετέρου ότι ο χωροταξικός σχεδιασμός απουσίαζε μέχρι πολύ πρόσφατα. Από τον ν.2508/1997 προκύπτει ότι οι περιοχές που περιλαμβάνονται στα διοικητικά όρια ενός νομού διακρίνονται σε αστικές, περιαστικές και αγροτικές (εξωαστικές ή μη αστικές) περιοχές. Οι περιαστικές και οι μη αστικές (αγροτικές), αποτελούν την ύπαιθρο σε αντίθεση με την πόλη και την αστική περιοχή. Για τις μεν αστικές και περιαστικές περιοχές εκπονούνται ΓΠΣ, για τις δε υπόλοιπες μη αστικές (αγροτικές) περιοχές εκπονούνται ΣΧΟΟΑΠ. Ο νομός δηλαδή περιλαμβάνει αστικές, περιαστικές και μη αστικές περιοχές. Έτσι δίνεται η εντύπωση ότι ολόκληρος ο νομός καλύπτεται πολεοδομικά μόνον από ΓΠΣ και ΣΧΟΟΑΠ, και δεν αφήνει περιθώριο για πολεοδομικές επεμβάσεις με άλλα σχέδια. Αυτό δεν είναι ορθό καθόσον η πολεοδομική νομοθεσία παρέχει την ευχέρεια επέμβασης στους ως άνω χώρους (αστικούς, περιαστικούς και αγροτικούς) και με σχέδια ή άλλες ειδικές παρεμβάσεις των οποίων το περιεχόμενο είναι διαφορετικό ή ακόμη και παράλληλο με αυτό των ΓΠΣ και ΣΧΟΟΑΠ.

Ειδικότερα, εκτός από τα ΓΠΣ και ΣΧΟΟΑΠ, στις αστικές και αγροτικές περιοχές κάθε νομού μπορεί να γίνονται οι ειδικές παρεμβάσεις με τα ακόλουθα σχέδια και πολιτικές, που μπορούν να αφορούν είτε μόνον την αγροτική περιοχή, είτε την αστική και αγροτική περιοχή: α) Ζώνες Οικιστικού Ελέγχου (ΖΟΕ), β) Ειδικές Χωροταξικές Μελέτες (ΕΧΜ), γ) Ειδικές Περιβαλλοντικές Μελέτες (ΕΠΜ), δ) Περιοχές Οργανωμένης Ανάπτυξης Παραγωγικών Δραστηριοτήτων (ΠΟΑΠΔ), ε) Περιοχές Ειδικών Χωρικών Παρεμβάσεων (ΠΕΧΠ), στ) Ρυθμιστικά Σχέδια (ΡΣ), ζ) Περιοχές Ειδικά Ρυθμιζόμενης Πολεοδόμησης (ΠΕΡΠΟ), η) Σχέδιο Ανάπτυξης Περιχώων Δεύτερης Κατοικίας (ΣΧΑΠ), και θ) Σχέδια Ολοκληρωμένων Αστικών Παρεμβάσεων (ΣΟΑΠ). Εκτός από τα 9 αυτά πολεοδομικά μέσα αν προστεθούν τα ως άνω ΓΠΣ και ΣΧΟΟΑΠ, καθώς και τα **ρυμοτομικά σχέδια** που εκπονούνται για ορισμένες περιπτώσεις και τα **τοπικά ρυμοτομικά σχέδια**, η παρέμβαση στον αστικό και αγροτικό χώρο γίνεται με μια πληθώρα (13 συνολικά σχεδίων). Παρόλα αυτά ο αστικός και αγροτικός χώρος εξακολουθεί να κακοποιείται καθόσον το πληθωριστικό αυτό σύστημα πολεοδομικού σχεδιασμού έχει πενιχρά αποτελέσματα λόγω των πολλών μειονεκτημάτων του.

Βέβαια με την πρόσφατη έγκριση των πλαισίων του χωροταξικού σχεδιασμού και την εφαρμογή του ν.2508/1997 ως προς τα νέα ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ τα ως άνω σχέδια και οι

παρεμβάσεις μειώνονται καθόσον κάποια καθίστανται περιττα ως π.χ. οι ΕΧΜ, οι ΖΟΙ και τα ΣΧΑΠ των οποίων το περιεχόμενο ενσωματώθηκε στα ΓΠΣ και ΣΧΟΟΑΠ.

6.2 Διαμόρφωση της υπαίθρου μέσω σχεδιασμού του ευρύτερου χώρου: Χωροταξικός σχεδιασμός

Μια πρώτη ομάδα αποτελούν τα σχέδια που προβλέπει ο νέος χωροταξικός νόμος:

- **Περιοχές Ειδικών Χωρικών Παρεμβάσεων (ΠΕΧΠ).** Οι περιοχές αυτές επιτρέπουν τον λεπτομερέστερο σχεδιασμό περιοχών εκτός σχεδίου (αλλά και εντός σχεδίου) με ειδικές ανάγκες (επιπτώσεις μεγάλων έργων, προβληματικότητα) που έχουν προσδιοριστεί από υπερκείμενα χωροταξικά σχέδια. Ο σχεδιασμός των ΠΕΧΠ περιλαμβάνει τόσο τη χωρική οργάνωση όσο και τη χρήση οικονομικών εργαλείων (ενισχύσεων, αντισταθμιστικών τελών). Πρόκειται για εργαλείο αντίστοιχο του οποίου δεν περιλαμβάνει η υπόλοιπη ελληνική νομοθεσία.
- **Περιοχές Οργανωμένης Ανάπτυξης Παραγωγικών Δραστηριοτήτων (ΠΟΑΠΔ).** Οι περιοχές αυτές προσφέρουν τη δυνατότητα δημιουργίας οργανωμένων υποδοχέων για παραγωγικές δραστηριότητες. Πρόκειται για εργαλείο που λειτουργεί παράλληλα προς ορισμένα υπάρχοντα (ΒΕΠΕ, ΠΟΤΑ) αλλά παρέχει μεγαλύτερη ευελιξία. Πχ. η μορφή της οργάνωσης μπορεί να είναι η πολεοδόμηση, αλλά μπορούν να χρησιμοποιηθούν και άλλα σχήματα, περισσότερο χαλαρά, ανάλογα με την περίπτωση. Αντίστοιχα ευρύτερο φάσμα δυνατοτήτων δίνεται και για τη νομική μορφή του φορέα της περιοχής.
- **Σχέδια Ολοκληρωμένων Αστικών Παρεμβάσεων (ΣΟΑΠ).** Το εργαλείο αυτό επιτρέπει το στρατηγικό σχεδιασμό αστικών περιοχών (με καθεστώς πολεοδομικού χώρου, αλλά και αστικοποιημένες ζώνες έξω από τα όρια των σχεδίων) που παρουσιάζουν ειδικά προβλήματα. Οι δυνατότητες παρέμβασης δεν περιορίζονται στο φυσικό σχεδιασμό αλλά περιλαμβάνουν και μέτρα οικονομικού και κοινωνικού χαρακτήρα.

Η ύπαρξη των παραπάνω εργαλείων εφαρμογής καλύπτει πραγματικό κενό της ελληνικής νομοθεσίας και δυνητικά μπορεί να συμβάλλει σημαντικά στην αποτελεσματικότητα του στρατηγικού χωροταξικού σχεδιασμού τόσο σε κοινωνικό-οικονομικό όσο και φυσικό επίπεδο. *Είναι σημαντικό ότι προσφέρεται η δυνατότητα*

κανονιστικών ρυθμίσεων που θα απορρέουν από χωροταξικές προτεραιότητες και δεν θα εξαρτώνται από την ύπαρξη σχετικής πρωτοβουλίας στο επίπεδο του πολεοδομικού σχεδιασμού. Ωστόσο τα σχέδια αυτά προστίθενται σε ένα ήδη φλύαρο σύστημα πολεοδομικού σχεδιασμού του εξωαστικού χώρου, το οποίο περιλαμβάνει ήδη τα παρακάτω σχέδια.

6.2.1 Περιοχές Ειδικών Χωρικών Παρεμβάσεων

Αναλυτικότερα, ΠΕΧΠ αποτελούν περιοχές, που βρίσκονται εντός ή εκτός εγκεκριμένων σχεδίων πόλεων ή οικισμών προϋφιστάμενων του 1923 ή εντός ορίων οικισμών με πληθυσμό κάτω των 2.000 κατοίκων, οι οποίες παρουσιάζουν ιδιαίτερα ή κρίσιμα προβλήματα χωρικής ανάπτυξης. Στις περιοχές αυτές οι οποίες προβλέπονται και ρυθμίζονται με το άρθρο 11 του ν.2742/1999, επιδιώκεται, με βάση τις κατευθύνσεις του περιφερειακού χωροταξικού σχεδιασμού, η προώθηση ειδικού σχεδιασμού και ρύθμισης λόγω των ιδιαίτερων, κρίσιμων προβλημάτων χωρικής ανάπτυξης που παρουσιάζουν. Πρόκειται για σχεδιασμό με περιεχόμενο φυσικό και οικονομικό.

Για τον χαρακτηρισμό περιοχής ως ΠΕΧΠ πρέπει να προηγείται η σύνταξη ειδικής χωροταξικής μελέτης που καταρτίζεται από τις υπηρεσίες του ΥΠΕΧΩΔΕ. Με τη μελέτη αυτή τεκμηριώνεται ο ιδιαίτερος χαρακτήρας και η κρισιμότητα της περιοχής και προτείνονται τα ενδεικνύόμενα, κατά περίπτωση, κανονιστικά, οικονομικά και διαχειριστικά ή άλλα μέσα, μέτρα και προγράμματα δράσης, κατά φάσεις και φορείς χρηματοδότησης, που είναι απαραίτητα για την ανάπτυξη, ενίσχυση, αποκατάσταση ή αναβάθμιση της.

Για να χαρακτηριστεί περιοχή ως ΠΕΧΠ θα πρέπει να συντρέχουν διαζευκτικά ή σωρευτικά ορισμένες προϋποθέσεις, δηλαδή να πρόκειται για:

1. Περιοχές, οι οποίες υφίστανται σημαντικές χωρικές επιπτώσεις από έργα και παρεμβάσεις μεγάλης κλίμακας, όπως η δημιουργία νέων εδαφών από προσχώσεις, δημιουργία υδάτινων επιφανειών.
2. Περιοχές με μειονεκτικά χαρακτηριστικά, λόγω γεωγραφικής απομόνωσης ή δυσμενούς προσπελασιμότητας, όπως ορεινές, νησιώτικες και δυσπρόσιτες περιοχές.
3. Περιοχές με παραμεθόριες ζώνες, που παρουσιάζουν κρίσιμα προβλήματα από γεωπολιτική άποψη

4. Περιοχές, που παρουσιάζουν έκτακτες και απρόβλεπτες ανάγκες, λόγω φυσικών ή τεχνολογικών καταστροφών και κινδύνων, όπως σεισμών, πλημμύρων, κατολισθήσεων, δυσμενών κλιματικών συνθηκών.

Η οριοθέτηση περιοχής ως ΠΕΧΠ γίνεται, όπως και ο χαρακτηρισμός της με ΚΥΑ⁸².

Με τις ως άνω κοινές αποφάσεις καθορίζονται οι κατευθύνσεις, τα κίνητρα δράσης και λοιπές ρυθμίσεις. Ειδικότερα:

- Καθορίζονται οι γενικές κατηγορίες χρήσεων χώρου κατά λειτουργίες και τομείς παραγωγής, καθώς και συντονισμένο πρόγραμμα μέτρων και έργων, κατά φάσεις και φορείς χρηματοδότησης για την ανάπτυξη, ενίσχυση, αποκατάσταση και εν γένει διαχείριση των περιοχών αυτών.
- Μπορεί να θεσπίζονται για κάθε ΠΕΧΠ ειδικά καθεστάτα οικονομικής ενίσχυσης των επιχειρήσεων που εγκαθίστανται σε αυτήν, κατά παρέκκλιση κάθε διάταξης της ισχύουσας αναπτυξιακής νομοθεσίας, και να καθορίζονται το είδος, η διάρκεια και τα ποσά των ενισχύσεων, τα κριτήρια υπαγωγής και τα στοιχεία αξιολόγησης των επιχειρήσεων.

Τέλος, μετά την έγκριση της ΠΕΧΠ, εγκεκριμένα ρυθμιστικά σχέδια, γενικά πολεοδομικά σχέδια, σχέδια χωρικής και οικιστικής οργάνωσης ανοικτών πόλεων, ζώνες οικιστικού ελέγχου ή άλλα σχέδια χρήσεων γης, επιβάλλεται να τροποποιηθούν ή αναθεωρηθούν με τη διαδικασία που ορίζεται στις διατάξεις που τα διέπουν μέσα σε προθεσμία πέντε ετών, προκειμένου να εναρμονιστούν με τις κατευθύνσεις και τις λοιπές ρυθμίσεις των ΠΕΧΠ.

6.2.2 Περιοχές Οργανωμένης Ανάπτυξης Παραγωγικών Δραστηριοτήτων

Οι Περιοχές Οργανωμένης Ανάπτυξης Παραγωγικών Δραστηριοτήτων ρυθμίζονται με το άρθρο 10 του ν.2742/1999⁸³. Ως ΠΟΑΠΔ χαρακτηρίζονται θαλάσσιες εκτάσεις, καθώς και χερσαίες περιοχές, που είναι πρόσφορες, σύμφωνα με τις κατευθύνσεις του

⁸² Κοινές αποφάσεις των υπουργών Εθνικής Οικονομίας, ΠΕΧΩΔΕ και του κατά περίπτωση αρμόδιου υπουργού.

⁸³ Με το άρθρο αυτό αντικαταστάθηκε το άρθρο 24 του ν. 1650/1986, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 98 του ν. 1892/1990 και την παράγραφο 2 του άρθρου 23 του ν. 2300/1995. Η αντικατάσταση αυτή έγινε, εκτός των άλλων, για να διευρυνθεί η έννοια και η λειτουργία των ΠΟΑΠΔ (πρώην Ζωνών Ανάπτυξης Παραγωγικών Δραστηριοτήτων, ώστε αυτή να συμπεριλάβει τις θαλάσσιες και χερσαίες περιοχές που είναι πρόσφορες σύμφωνα με τις κατευθύνσεις του περιφερειακού χωροταξικού σχεδιασμού, για την ανάπτυξη οργανωμένων υποδοχέων πρωτογενούς, δευτερογενούς και τριτογενούς τομέα και επιχειρηματικών δραστηριοτήτων ή πρωτοβουλιών.

χωροταξικού σχεδιασμού, για την ανάπτυξη παραγωγικών και επιχειρηματικών δραστηριοτήτων του πρωτογενούς, δευτερογενούς ή τριτογενούς τομέα, καθώς και δραστηριοτήτων ή επιχειρηματικών πρωτοβουλιών (καινοτομικού ή συμβουλευτικού) χαρακτήρα. Οι περιοχές αυτές μπορεί να εξειδικεύονται κατά κλάδο δραστηριότητας ή τομέα παραγωγής ή είδος και προορισμό λειτουργίας και να διακρίνονται σε περιοχές αποκλειστικής χρήσης, στις οποίες απαγορεύεται κάθε άλλη δραστηριότητα εκτός από εκείνη στην οποία αποβλέπει ο χαρακτηρισμός τους σε περιοχές κύριας χρήσης, όπου επιτρέπονται και άλλες δραστηριότητες υπό όρους.

Οι ΠΟΑΠΔ χαρακτηρίζονται και οριοθετούνται με αίτηση φορέα, οποιασδήποτε νομικής μορφής, τον οποίο συνιστούν ή στον οποίο συμμετέχουν φυσικά πρόσωπα ή νομικά πρόσωπα του ιδιωτικού τομέα, νομικά πρόσωπα του ευρύτερου δημόσιου τομέα, όπως αυτός οριοθετείται με την παράγραφο 1 του άρθρου 14 του ν.2190/1994, καθώς και ενώσεις, σύνδεσμοι ή κοινοπραξίες των ανωτέρω σύμφωνα με τις εκάστοτε ισχύουσες διατάξεις. Η εδαφική έκταση των προς ανάπτυξη ΠΟΑΠΔ πρέπει να ανήκει στην κυριότητα του συνιστώμενου ως άνω φορέα ή να έχει παραχωρηθεί σε αυτόν κατά χρήση με μακροχρόνια μίσθωση κατά το χρόνο υποβολής της αίτησης χαρακτηρισμού και οριοθέτησης της εκτάσεως σύμφωνα με την επόμενη παράγραφο.

Ο χαρακτηρισμός και η οριοθέτηση εκτάσεων ως ΠΟΑΠΔ, γίνεται σύμφωνα με τις κατευθύνσεις εγκεκριμένων ΠΠΧΣΑΑ⁸⁴. Έως την έγκριση των προαναφερόμενων πλαισίων, ο χαρακτηρισμός και η οριοθέτηση των ΠΟΑΠΔ, γίνεται μετά από στάθμιση των διαθέσιμων στοιχείων ευρύτερου χωροταξικού σχεδιασμού και ιδίως αυτών που απορρέουν από υφιστάμενα γενικά ή ειδικά αναπτυξιακά προγράμματα και υπό εξέλιξη χωροταξικές μελέτες. Για τον καθορισμό και την οριοθέτηση εκτάσεων ως ΠΟΑΠΔ, υποβάλλεται στο ΥΠΕΧΩΔΕ αίτηση από τον ως άνω φορέα. Ο χαρακτηρισμός και η οριοθέτηση εκτάσεων ως ΠΟΑΠΔ γίνονται με κοινή απόφαση του υπουργού ΠΕΧΩΔΕ και του κατά περίπτωση αρμόδιου υπουργού⁸⁵. Η παραπάνω εγκριτική απόφαση

⁸⁴ Περιφερειακών Πλαισίων Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης

⁸⁵ Η κοινή αυτή απόφαση μπορεί να εγγραφεί την αρμονική συνύπαρξη και συντονισμό των κλαδικών αναπτυξιακών προτεραιοτήτων με τους ειδικούς όρους και προϋποθέσεις του χωροταξικού σχεδιασμού και της ανάγκης προστασίας του περιβάλλοντος. Με την ίδια απόφαση καθορίζονται οι ειδικότεροι όροι και προϋποθέσεις για την εγκατάσταση ορισμένων κατηγοριών παραγωγικών δραστηριοτήτων στις περιοχές αυτές, οι ειδικές περιμετρικές ζώνες προστασίας τους, καθώς και οι λοιποί όροι και μέτρα που αφορούν την προστασία του περιβάλλοντος.

αποτελεί και προέγκριση χωροθέτησης τόσο για τις ΠΟΑΠΔ όσο και για την εγκατάσταση ή επέκταση σε αυτές παραγωγικών και επιχειρηματικών δραστηριοτήτων. Με την αυτή κοινή απόφαση, καθορίζονται ειδικότερα: α) η θέση, η έκταση και τα όρια της ΠΟΑΠΔ, β) οι κατηγορίες παραγωγικών ή επιχειρηματικών δραστηριοτήτων που επιτρέπεται να εγκατασταθούν στην ΠΟΑΠΔ, γ) ειδικές ζώνες προστασίας γύρω από τις οριοθετούμενες σύμφωνα με τα παραπάνω περιοχές, στις οποίες μπορούν να επιβάλλονται ειδικοί όροι και περιορισμοί στις χρήσεις γης, στους όρους δόμησης και στην εν γένει εγκατάσταση και άσκηση δραστηριοτήτων και λειτουργιών και δ) οι ειδικότεροι όροι και τα μέτρα προστασίας του περιβάλλοντος από την ίδρυση και λειτουργία της ΠΟΑΠΔ.

Για ΠΟΑΠΔ που βρίσκονται μέσα σε εγκεκριμένα ΓΠΣ σύμφωνα με τις διατάξεις του ν.1337/1983 ή του ν.2508/1997 ή μέσα σε ΣΧΟΟΑΠ, ο χαρακτηρισμός και η οριοθέτηση τους γίνονται σε περιοχές οι οποίες, με βάση τα σχέδια αυτά, προορίζονται για την εγκατάσταση παραγωγικών δραστηριοτήτων και σύμφωνα με τις ειδικότερες χρήσεις που προσδιορίζονται σε αυτά. Ρυθμίσεις ΖΟΕ που προβλέπονται για τις ΠΟΑΠΔ μπορεί να τροποποιούνται με την απόφαση της παραγράφου 3 του άρθρου αυτού, με εξαίρεση τις περιοχές που προστατεύονται με τις ρυθμίσεις της ΖΟΕ λόγω του ειδικού χαρακτήρα τους, όπως είναι ιδίως χώροι αρχαιολογικού, αρχιτεκτονικού, ιστορικού ή λαογραφικού ενδιαφέροντος, παραθαλάσσιες ή παραποτάμιες ζώνες, βιότοποι και τόποι ιδιαίτερου φυσικού κάλλους, δάση και δασικές εκτάσεις.

Οι χερσαίες εκτάσεις που χαρακτηρίζονται ως ΠΟΑΠΔ μπορούν να πολεοδομούνται⁸⁶ για τους ως άνω σκοπούς. Η πολεοδομική μελέτη εκπονείται με πρωτοβουλία του ως άνω φορέα. Συντάσσεται, σύμφωνα με ορισμένες προδιαγραφές⁸⁷ και περιέχει ιδίως τις χρήσεις γης και της τυχόν πρόσθετες απαγορεύσεις ή υποχρεώσεις, τα διαγράμματα των δικτύων υποδομής, τους ειδικούς και γενικούς όρους δόμησης και τους κοινόχρηστους και κοινωφελείς χώρους. Ο συντελεστής δόμησης που

⁸⁶ Η καθιέρωση ειδικού καθεστώτος πολεοδόμησης, το οποίο, αφενός μεν να λειτουργεί ως πολεοδομικό κίνητρο για την προσέλκυση στις περιοχές αυτές της δημόσιας και ιδιωτικής επιχειρηματικής πρωτοβουλίας, και αφετέρου, να είναι προσαρμοσμένο στις ειδικές λειτουργίες και διαχειριστικές ανάγκες των περιοχών αυτών. Για το σκοπό αυτό, προσδιορίζονται οι ειδικοί συντελεστές δόμησης για την πολεοδόμηση των χερσαίων περιοχών του δευτερογενούς και τριτογενούς τομέα, ενώ παράλληλα προσδιορίζονται αναλυτικά ο τρόπος, οι όροι, οι προϋποθέσεις και η διαδικασία πολεοδόμησης των περιοχών αυτών, που διαφέρουν από το κοινό καθεστώς του ν. 1337/1983, όπως τροποποιήθηκε από το ν. 2508/1997.

⁸⁷ Με απόφαση του υπουργού ΠΕΧΩΔΕ καθορίζονται οι ειδικές προδιαγραφές εκπόνησης της πολεοδομικής μελέτης των ΠΟΑΠΔ και κάθε σχετική λεπτομέρεια.

ορίζεται για τις περιοχές που προορίζονται για βιομηχανικές και εν γένει επιχειρηματικές δραστηριότητες του δευτερογενούς τομέα δεν μπορεί να υπερβαίνει το 1,6 για τις περιοχές που ασκούνται δραστηριότητες χονδρικού εμπορίου το 1,2 και για τις υπόλοιπες δραστηριότητες του τριτογενούς τομέα το 0,6 αντίστοιχα. Η πολεοδομική μελέτη έχει τις συνέπειες έγκρισης σχεδίου πόλεως κατά τις διατάξεις του ν.δ. 17.7/16.8.1923.

Οι ως άνω ΠΟΑΠΔ, έχουν υποχρέωση να ακολουθούν τις κατευθύνσεις του περιφερειακού χωροταξικού σχεδιασμού, που απορρέουν από τα ως άνω εγκεκριμένα ΠΠΧΣΑΑ. Ταυτόχρονα για όσες ΠΟΑΠΔ εμπίπτουν σε ΓΠΣ των ν. 1337/1983 και ν.2508/1997 ή σε ΣΧΟΟΑΠ του ν.2508/1997 επιβάλλεται επιπρόσθετα η υποχρέωση να εγκαθίστανται σε περιοχές, οι οποίες, με βάση τα σχέδια αυτά, προορίζονται για ανάπτυξη παραγωγικών δραστηριοτήτων και σύμφωνα με τις ειδικότερες χρήσεις που προσδιορίζονται σε αυτά.

Τέλος, θα πρέπει να σημειωθεί ότι ο θεσμός των ΠΟΑΠΔ, λειτουργεί συμπληρωματικά προς άλλους συγγενείς ή παρεμφερείς θεσμούς της ισχύουσας νομοθεσίας, όπως οι ΒΕΠΕ και ΠΟΤΑ του ν.2545/1997, και οι λατομικές περιοχές και μεταλλευτικές ζώνες⁸⁸. Οι θεσμοί αυτοί διατηρούν την αυτοτέλεια τους και δεν θίγονται από τις διατάξεις περί ΠΟΑΠΔ.

6.2.3 Σχέδια Ολοκληρωμένων Αστικών Παρεμβάσεων

Τα Σχέδια Ολοκληρωμένων Αστικών Παρεμβάσεων (ΣΟΑΠ), θεσπίζονται για πρώτη φορά στη χώρα με το άρθρο 12 του ν.2742/1999, και συμπληρώνουν το θεσμό των αναπλάσεων των περιοχών που παρουσιάζουν ορισμένα προβλήματα. Τα ΣΟΑΠ εκπονούνται και εγκρίνονται για την προώθηση ολοκληρωμένων στρατηγικών αστικού σχεδιασμού σε πόλεις ή τμήματα τους, καθώς και σε ευρύτερες αστικές περιοχές που παρουσιάζουν κρίσιμα και σύνθετα προβλήματα αναπτυξιακής υστέρησης, κοινωνικής και οικονομικής συνοχής, περιβαλλοντικής υποβάθμισης και ποιότητας ζωής.

⁸⁸ Σύμφωνα με την παράγραφο 3 του άρθρου 10 του ν.2742/1999, οι διατάξεις του άρθρου 3 του ν.1428/1984, όπως αυτό αντικαταστάθηκε με το άρθρο 3 του ν.2115/1993 καθώς και οι διατάξεις του άρθρου 142 του ν.δ. 210/1973 δεν θίγονται. Κατά τον καθορισμό μεταλλευτικών και λατομικών περιοχών ή ζωνών σύμφωνα με τις προαναφερόμενες διατάξεις, πρέπει να λαμβάνονται υπόψη και να σταθμίζονται και τα διαθέσιμα στοιχεία του ευρύτερου χωροταξικού σχεδιασμού.

Με τα ΣΟΑΠ, επιδιώκεται ειδικότερα, εντός του πλαισίου των κατευθύνσεων του εθνικού και περιφερειακού χωροταξικού σχεδιασμού και των εγκεκριμένων Ρυθμιστικών Σχεδίων, η βελτίωση των υποδομών και των βασικών κοινωνικών εξυπηρετήσεων, η αντιμετώπιση της ανεργίας και η δημιουργία επαρκών ευκαιριών απασχόλησης, η ενσωμάτωση των λειτουργιών και των κοινωνικών ομάδων στον αστικό ιστό και η καταπολέμηση του κοινωνικού διαχωρισμού, η αρμονική διάρθρωση των χρήσεων γης, η συνετή διαχείριση του αστικού οικοσυστήματος, η αξιοποίηση των νέων τεχνολογιών, η ανάπτυξη μέσω πρόσβασης και διακίνησης ανθρώπων και αγαθών φιλικών προς το περιβάλλον, η διατήρηση και ανάδειξη της αστικής πολιτιστικής κληρονομιάς, καθώς και η γενικότερη κοινωνική, οικονομική, περιβαλλοντική και πολιτισμική αναζωογόνηση των πόλεων και των ευρύτερων αστικών περιοχών με μειονεκτικά χαρακτηριστικά.

Με τα σχέδια αυτά επιδιώκεται επίσης η διευκόλυνση της συμμετοχής των πόλεων και αστικών περιοχών σε προγράμματα και δίκτυα διαπεριφερειακής και διευρωπαϊκής συνεργασίας, με τα οποία προωθείται η αντιμετώπιση κοινών προβλημάτων.

Τα ΣΟΑΠ συνοδεύονται από πρόγραμμα δράσης, στο οποίο εξειδικεύονται οι απαιτούμενες για την εφαρμογή τους κανονιστικές, χρηματοδοτικές και διαχειριστικές ρυθμίσεις, μέτρα και προγράμματα, κατά φάσεις και φορείς εκτέλεσης και χρηματοδότησης, καθώς και τυχόν συμπληρωματικές δράσεις.

Τα ΣΟΑΠ, είναι τα μόνα σχέδια τα οποία, σε επίπεδο πολεοδομικού σχεδιασμού εκφράζουν τη νέα αντίληψη του σχεδιασμού αυτού όχι ως φυσικού, όπως συμβαίνει με τα υπόλοιπα πολεοδομικά σχέδια, αλλά ως ολοκληρωμένου στρατηγικού σχεδιασμού με περιεχόμενο φυσικό, οικονομικό και κοινωνικό. Τα ΣΟΑΠ μπορεί να αφορούν και σε πόλεις και σε τμήματα τους, δηλαδή σε μέρος των ΓΠΣ ή ΣΧΟΟΑΠ.

6.2.4 Ειδικές Χωροταξικές Μελέτες

Αν και δεν προβλέπονται από κάποιο νομοθετικό κείμενο⁸⁹, έχουν εκπονηθεί ή βρίσκονται υπό εκπόνηση περίπου 40 ΕΧΜ.. Ως συνέπεια, δεν υπάρχει εγγενής στην

⁸⁹ Η ΕΧΜ ως μορφή σχεδίου είχε προβλεφθεί μόνο με αποφάσεις του Υπουργού ΠΕΧΩΔΕ, που προσδιορίζουν κυρίως τις προδιαγραφές τους. Ο νέος χωροταξικός νόμος κάνει ωστόσο για πρώτη φορά *en passant* αναφορά σε «ειδικές χωροταξικές μελέτες» μέσω των οποίων θα γίνεται ο χαρακτηρισμός των ΠΕΧΠ.

EXM μηχανισμός θεσμοθέτησής της. Το κενό αυτό έχει καλυφθεί κατ' οικονομία με τη χρησιμοποίηση ως μηχανισμού θεσμοθέτησης της ΖΟΕ, ενός εργαλείου της πολεοδομικής νομοθεσίας (ν.1337/83) που δίνει τη δυνατότητα σχεδιασμού περιοχών της υπαίθρου (εκτός σχεδίου) σχετικά μικρής κλίμακας (υπονομαρχιακής, της τάξης πχ. ενός μικρού νησιού, ή των ακτών ενός μικρού νομού, ή μιας ζώνης γύρω από το όριο του σχεδίου μιας πόλης)⁹⁰. Οι ρυθμίσεις που επιβάλλονται μέσω της ΖΟΕ αφορούν κυρίως τους όρους δόμησης και τις χρήσεις γης. Πρόκειται συνεπώς για κανονιστικό εργαλείο που μπορεί να απαγορεύσει ή να επιτρέψει συγκεκριμένες χρήσεις του εδάφους αλλά δεν έχει τη δυνατότητα να λειτουργήσει ως ενεργητικός μηχανισμός προώθησης επιθυμητών χρήσεων. Ο «αμυντικός» αυτός χαρακτήρας γίνεται πιο έντονος λόγω της έλλειψης επαρκών μηχανισμών πολιτικής γης. Το πρόβλημα είναι γενικότερο και από τα σοβαρότερα στην ελληνική πολεοδομική πολιτική, αλλά είναι χαρακτηριστικό ότι ακόμα και η μερική προσπάθεια εμπλουτισμού της ΖΟΕ με κάποιους μηχανισμούς πολιτικής γης που υπήρχε στο Ν. 1337 (δικαίωμα προτίμησης υπέρ του δημοσίου στις μεταβιβάσεις ακινήτων, δυνατότητα οριοθέτησης τραπεζών γης) αδρανοποιήθηκε. Οι ελλείψεις αυτές, μαζί με ορισμένες άλλες διαδικαστικού και τεχνικού χαρακτήρα, περιορίζουν τη δυνατότητα της ΖΟΕ να λειτουργήσει αποτελεσματικά ως μηχανισμός σχεδιασμού των χρήσεων, έστω και αν από θεσμική άποψη δεν παύει να αποτελεί σημαντικό βήμα προς τα εμπρός όσον αφορά τη ρύθμιση του υπαίθριου χώρου, σε σύγκριση με τη νομοθεσία περί εκτός σχεδίου. Η αναγκαστική θεσμοθέτηση των EXM μέσω ΖΟΕ τις καθιστά επίσης εργαλεία φυσικού σχεδιασμού του υπαίθρου χώρου.

6.2.5 Προβλήματα που παρουσιάζουν τα σχέδια χρήσεων γης

- Η έλλειψη, μέχρι πρότινος, υπερκείμενων στρατηγικών χωροταξικών σχεδίων, καθιστούσε τόσο τον οριζόντιο συντονισμό μεταξύ ΖΟΕ όσο και τη συσχέτιση των χρήσεων γης με τις χωρικές ανάγκες των παραγωγικών δραστηριοτήτων μια άσκηση υποθέσεων.

⁹⁰ Ο ν.1337/1983 προέβλεπε δύο διαφορετικούς τύπους ΖΟΕ: τις «περιαστικές» ΖΟΕ, που εκπονούνταν σε συνδυασμό με ένα Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο (αν και δεν αποκτούσαν αυτόματα νομική ισχύ, με τη θεσμοθέτηση του τελευταίου), και τις «αγροτικές» ΖΟΕ, που ήταν αποδεσμευμένες από τα ΓΠΣ. Η χρήση τους ως μηχανισμού θεσμοθέτησης των προτάσεων των EXM βασίστηκε στη δεύτερη αυτή εκδοχή. είναι όμως δυνατή και η απευθείας θεσμοθέτηση «αγροτικής» ΖΟΕ, χωρίς τη μεσολάβηση EXM.

- Η έλλειψη υποστηρικτικών δομών και μελετών. Η έλλειψη κτηματολογίου μέχρι πρόσφατα (και, σε διάφορες περιοχές, για αρκετά χρόνια ακόμα), η έλλειψη μελετών βάσης (πχ. ωκεανογραφικές ή οικολογικές μελέτες), τα κενά βασικής πληροφόρησης και τεκμηρίωσης, και πάνω από όλα οι αδυναμίες της πολιτικής γης επηρεάζουν αρνητικά τη δυνατότητα των ΕΧΜ να αποτελέσουν αποτελεσματικές μορφές σχεδιασμού. Ιδιαίτερα ως προς την πολιτική γης, ο κεντρικός ρόλος της μικροϊδιοκτησίας μετατρέπει την έλλειψη αντισταθμιστικών μηχανισμών και μηχανισμών γεωγραφικής εξισορρόπησης των επιπτώσεων από τις χωρικές ρυθμίσεις, σε μείζονες παράγοντες μείωσης της αποτελεσματικότητας του κανονιστικού σχεδιασμού χρήσεων γης.
- Η έλλειψη μηχανισμών που δεν θα έχουν μόνο περιοριστικό χαρακτήρα και αμυντικό χαρακτήρα (*reactive*) αλλά θα επιτρέπουν την ενεργητική προώθηση επιλογών πολιτικής (*proactive*). Κάτι τέτοιο προϋποθέτει ειδικά εργαλεία παρέμβασης (με χαρακτήρα πολιτικής γης, αλλά και άλλου τύπου: επενδυτικά, οικονομικά, διοικητικο-πολιτικού κ.λπ) που δεν είναι σήμερα διαθέσιμα.

6.3 Διαμόρφωση της υπαίθρου μέσω του πολεοδομικού σχεδιασμού και της οικιστικής ανάπτυξης.

Μέχρι το 1979, το σύστημα πολεοδομικού σχεδιασμού στην Ελλάδα περιελάμβανε μόνο ένα επίπεδο μελέτης, σύμφωνα με τις διατάξεις του ν.δ. του 1923 ή άλλων ειδικών νομικών πλαισίων. Για πρώτη φορά καθορίστηκαν περισσότερα επίπεδα μελέτης με το ν.947/1979, ο οποίο προέβλεπε δύο ιεραρχημένα διαδοχικά σχέδια: τη «Μελέτη Οικιστικής Ανάπτυξης ή Αναμορφώσεως», με την οποία θα γινόταν η αναγνώριση της καταλληλότητας μιας περιοχής για πολεοδόμηση, και την «Πολεοδομική Μελέτη», η οποία θα κάλυπτε το λεπτομερή σχεδιασμό της περιοχής⁹¹. Ο νόμος αυτός δεν εφαρμόστηκε στην πράξη και αντικαταστάθηκε γρήγορα από το ν.1337/1983, ο οποίος υιοθέτησε ένα σύστημα τριών σχεδίων με ιεραρχική, χρονικά και θεματικά, σχέση: το Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο (ΓΠΣ), την Πολεοδομική Μελέτη (ΠΜ), και την Πράξη Εφαρμογής. Μεταγενέστερα της έγκρισης του ν.1337/1983, το 1985, προέκυψε εκ των πραγμάτων μια ακόμη βαθμίδα σχεδιασμού, το Ρυθμιστικό

⁹¹ Οι μελέτες αυτές αφορούσαν τη δημιουργία νέου πολεοδομικού χώρου (επεκτάσεις). Δεν αφορούσαν το σχεδιασμό περιοχών που είχαν ήδη πολεοδομηθεί.

Σχέδιο, μετά την έγκριση μέσω ad hoc νόμων (χωρίς δηλαδή να υπάρχει σχετική γενικότερη πρόβλεψη από κάποιο νόμο-πλαίσιο) των Ρυθμιστικών Σχεδίων της Αθήνας (ΡΣΑ) και της Θεσσαλονίκης (ΡΣΘ) (νόμοι 1515/1984 και 1561/1985, αντίστοιχα). Τέλος, με το ν.2508/1997, διαμορφώθηκε το σύστημα σχεδιασμού που ισχύει σήμερα, με τη ρητή πρόβλεψη δύο «επιπέδων» και τεσσάρων «βαθμίδων» πολεοδομικού σχεδιασμού. Το πρώτο επίπεδο περιλαμβάνει αφενός το Ρυθμιστικό Σχέδιο (ΡΣ) (που ενσωματώνεται πλέον ευθέως στο σύστημα πολεοδομικού σχεδιασμού, και επεκτείνεται και στις σχετικά μεγάλες πόλεις πέραν των δύο μητροπόλεων) και, αφετέρου το Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο (ΓΠΣ) / Σχέδιο Χωρικής Οργάνωσης και Οικιστικής Ανάπτυξης ανοικτής Πόλης (ΣΧΟΟΑΠ). Το δεύτερο επίπεδο περιλαμβάνει την Πολεοδομική Μελέτη και την Πράξη Εφαρμογής. Το ΣΧΟΟΑΠ ουσιαστικά ταυτίζεται με το «νέο» ΓΠΣ, αφού η μόνη διαφορά του τελευταίου από αυτό είναι ότι χρησιμοποιείται για το σχεδιασμό ΟΤΑ ένας τουλάχιστον οικισμός που υπερβαίνει τους 2.000 κατοίκους κατά τα άλλα, τα δύο σχέδια ταυτίζονται απολύτως. Από την άλλη πλευρά, πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι το νέο ΓΠΣ του ν. 2508/1997 παρουσιάζει αρκετές διαφορές, ορισμένες από τις οποίες έχουν ιδιαίτερη σημασία, ως προς το «παλαιό» ΓΠΣ του ν.1337/1983. Στις διαφορές αυτές συμπεριλαμβάνεται και ο αυτοτελής σχεδιασμός των εκτός σχεδίου περιοχών μέσω της Ζώνης Οικιστικού Ελέγχου (ΖΟΕ).

Μια συγκριτική εικόνα των συστημάτων σχεδιασμού που προβλέπονται από τους δύο πιο πρόσφατους νόμους δίνει ο Οικονόμου (2007) στον πίνακα του που ακολουθεί. Στον πίνακα καταγράφονται, επιπλέον, υπόψη και τα Ρυθμιστικά Σχέδια Αθήνας (ΡΣΑ) και Θεσσαλονίκης (ΡΣΘ). Το πλήρες βέλος (É) υποδηλώνει μια σαφώς προβλεπόμενη από τη νομοθεσία ιεραρχική σχέση, ενώ το μη πλήρες βέλος (ò) υποδηλώνει μια λιγότερο σαφή συσχέτιση.

Πίνακας 4: Η διάρθρωση του συστήματος πολεοδομικού σχεδιασμού σύμφωνα με τους νόμους

Επίπεδα	Βαθμίδες	Ν. 1337/1983	Ν. 2508/1997
1 ^ο	1 ^η	Ρυθμιστικά Σχέδια Αθήνας - Θεσ/νίκης (ΡΣΑ/ΡΣΘ)	Ρυθμιστικό Σχέδιο (ΡΣ)
	2 ^η	Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο (ΓΠΣ)	Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο (ΓΠΣ)
		ZOE	ή Σχέδιο Χωρική Οργάνωσης και Οικιστικής Ανάπτυξης Ανοικτής Πόλης (ΣΧΟΟΑΠ)
	2 ^ο	3 ^η	Πολεοδομική Μελέτη (ΠΜ)
4 ^η		Πράξη Εφαρμογής	Πράξη Εφαρμογής

Πηγή: Οικονόμου, 2007

Στο πλήρες τεσσάρων βαθμίδων σύστημα υπόκεινται σήμερα πόλεις και οικισμοί που περιλαμβάνουν, περίπου το ½ του ελληνικού πληθυσμού, ενώ στο υπόλοιπο ½ ο σχεδιασμός αρχίζει από τη δεύτερη βαθμίδα.

Πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι το σύστημα που καθορίστηκε από τους νόμους 1337/1983 και 2508/1997 δεν εφαρμόζεται στο σύνολο των περιπτώσεων πολεοδόμησης, αλλά συνυπάρχει με άλλα «πολεοδομικά καθεστάτα» που εφαρμόζονται εναλλακτικά, ανάλογα με τα χαρακτηριστικά κάθε οικισμού ή περιοχής. Πράγματι, η κατάσταση στην πραγματικότητα είναι πιο πολύπλοκη, δεδομένου ότι παράλληλα με το «κανονικό» καθεστώς πολεοδομικού σχεδιασμού που προβλέπεται από το ν.2508/1997, υπάρχουν και άλλες διαδικασίες πολεοδόμησης, με διαφορετικά χαρακτηριστικά. Χαρακτηριστικό του όλου συστήματος είναι ότι η διαδικασία εκπόνησης και έγκρισης των διαφόρων σχεδίων είναι εξαιρετικά χρονοβόρα,

παράμετρος που προστιθέμενη στο μεγάλο αριθμό σχεδίων (βαθμίδων) καθιστά το σύστημα εξαιρετικό δυσκίνητο⁹².

Ο ν.1337/1983 προέβλεπε, όπως προαναφέρθηκε, την εκπόνηση μαζί με κάθε Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο και περιαστικής ΖΟΕ. Ο ν.2508/1997 ενσωμάτωσε το σχεδιασμό της περιαστικής ζώνης απευθείας στα πολεοδομικά σχέδια α' βαθμίδας που προβλέπει (νέο ΓΠΣ και ΣΧΟΟΑΠ). Δεδομένου ότι τα ΓΠΣ και τα ΣΧΟΟΑΠ περιλαμβάνουν εξ ορισμού (πλην ορισμένων εξαιρέσεων) το σύνολο της εδαφικής περιφέρειας των νέων διευρυμένων δήμων, μια πρώτη «ανάγνωση» της ρύθμισης αυτής μπορεί να δώσει την εντύπωση ότι θα οδηγήσει σταδιακά στην κάλυψη του συνόλου του εκτός σχεδίου τμήματος της επικράτειας με σχέδια χρήσεων γης και συνεπώς δεν υπάρχει η ανάγκη αυτοτελούς διαδικασίας σχεδιασμού της υπαίθρου. Κάτι τέτοιο ωστόσο δεν είναι ορθό, για μια σειρά από λόγους:

- Οι μελέτες των ΓΠΣ ή ΣΧΟΟΑΠ καλύπτουν μεν το σύνολο της εδαφικής έκτασης ενός δήμου, αλλά αυτό δεν σημαίνει ότι αυτή ταυτίζεται με την περιοχή στην οποία τελικά θα επιβληθούν ρυθμίσεις· η τελευταία μπορεί να είναι ένα υποσύνολο της συνολικής εδαφικής έκτασης του δήμου.
- Ο σχεδιασμός της υπαίθρου με το ζεύγος ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ υπόκειται εξ ορισμού με τις προτεραιότητες του σχεδιασμού του αστικού χώρου. Αυτό σημαίνει ότι η εκκίνηση μιας διαδικασίας σχεδιασμού προϋποθέτει την ύπαρξη πολεοδομικών αναγκών και πιέσεων αστικοποίησης. Στην περίπτωση αναγκών που δεν απορρέουν άμεσα από ενδογενείς πολεοδομικές ανάγκες αλλά έχουν εξωγενή προέλευση, το σύστημα δεν μπορεί να λειτουργήσει εγκαίρως και ικανοποιητικά. Ενδεικτικά, τέτοιες περιπτώσεις είναι οι περιαστικές ζώνες με εξωγενείς πιέσεις διάχυτης αστικοποίησης μη συναρτημένες με ανάγκη οικιστικής επέκτασης του οικισμού της περιοχής – πχ. πιέσεις ανάπτυξης παραθεριστικής κατοικίας σε εκτεταμένες παραλιακές ζώνες, ανεξάρτητες από τους τοπικούς οικισμούς – (και άρα χωρίς

⁹² Ο μέσος χρόνος, από την προκήρυξη μέχρι την έγκριση των ΠΜ φθάνει σχεδόν τα 10 έτη, ενώ για τις Πράξεις Εφαρμογής ο μέσος χρόνος έχει εκτιμηθεί σε 5 έτη, αλλά με μεγάλη διακύμανση. Αν ληφθεί υπόψη ότι ο χρόνος που απαιτείται για τα ΓΠΣ είναι της τάξης των, τουλάχιστον, 3-4 ετών, έπεται ότι για την ολοκλήρωση ενός «κύκλου» σχεδιασμού (ΓΠΣ@ΠΜ@πράξη εφαρμογής) σε μια περιοχή άνω των 15 ετών... Στην περίπτωση περιοχών για τις οποίες προβλέπεται και Ρυθμιστικό Σχέδιο, ο «κύκλος» τοποθετείται στο επίπεδο των 20+ ετών. Και οι χρόνοι αυτοί ισχύουν αν υποθεθεί ότι δεν μεσολαβούν νεκρά διαστήματα μεταξύ της έγκρισης ενός υπερκείμενου και προκήρυξης της εκπόνησης του αμέσως υποκειμένου, υπόθεση προφανώς μη ρεαλιστική. Είναι φανερό, συνεπώς, ότι τα «αντανακλαστικά» του πολεοδομικού σχεδιασμού είναι εξαιρετικά αργά, και δεν μπορούν να ανταποκριθούν επαρκώς στις συνεχώς και γρήγορα μεταβαλλόμενες ανάγκες

επαρκή λόγο εκκίνησης (ΠΣ), οι εκτεταμένες περιοχές γεωργικής γης, η παρακτια ζώνη στο σύνολό της, οι περιοχές επιρροής μεγάλων έργων (πχ. ευρύτερη ζώνη του αεροδρομίου των Σπάτων ή της γέφυρας Ρίου-Αντίρριου).

- Ο πολεοδομικός σχεδιασμός με τις διαδικασίες του ν.2508/1997 του συνόλων των δήμων της χώρας θα απαιτήσει δεκαετίες. Σε συνδυασμό με τις δύο προηγούμενες παρατηρήσεις, αυτό σημαίνει ότι δεν εξασφαλίζεται η σε ορατό χρονικό διάστημα κάλυψη ικανού ποσοστού των εκτός σχεδίου εκτάσεων της χώρας με σχέδια χρήσεων γης—ποσοστού που είναι σήμερα πολύ χαμηλό. Αν και δεν υπάρχουν επίσημα στοιχεία, προσεγγιστικές εκτιμήσεις μας οδηγούν στο συμπέρασμα ότι το ποσοστό των θεσμοθετημένων τέτοιων σχεδίων δεν υπερβαίνει το 8%⁹³, και το συντριπτικά μεγαλύτερο ποσοστό του εκτός σχεδίου χώρου στην Ελλάδα παραμένει χωρίς σχέδια χρήσεων γης και «στο έλεος» της γενικής νομοθεσίας περί εκτός σχεδίου δόμησης (και, φυσικά, των αυθαιρέτων).

Προκύπτει έτσι σαφώς η ανάγκη και αυτοτελούς δυνατότητας σχεδιασμού χρήσεων γης στην ύπαιθρο. Οι EXM και ΕΠΜ για ένα τέτοιο ρόλο είναι ανεπαρκείς (στην πρώτη περίπτωση λόγω των εγγενών περιορισμών της ΖΟΕ, στη δεύτερη περίπτωση λόγω του ότι αφορά μόνο το σχεδιασμό περιορισμένου σχετικά αριθμού περιοχών με περιβαλλοντική ευαισθησία), αλλά τα νέα εργαλεία της ΠΕΧΠ και της ΠΟΑΠΔ φαίνεται να προσφέρουν περισσότερες δυνατότητες πιο ολοκληρωμένου σχεδιασμού. Πρέπει ωστόσο να είναι σαφές ότι η μεγαλύτερη δυσκολία μέχρι τώρα δεν απέρρεε από τους υπαρκτούς τεχνικούς περιορισμούς των προγενέστερων σχεδιαστικών εργαλείων, αλλά τις πολύ έντονες και γενικευμένες αντιδράσεις των τοπικών κοινωνιών σε κάθε προσπάθεια μείωσης των «κεκτημένων» της εκτός σχεδίου δόμησης και της υπερεκμετάλλευσης της έγγειας ιδιοκτησίας, που αποτελεί αναπόφευκτη συνέπεια κάθε προσπάθειας εκλογίκευσης της ανάπτυξης της υπαίθρου. Το πρόβλημα αυτό θα παραμείνει ο κύριος περιοριστικός παράγοντας και για τα νέα εργαλεία.

⁹³ Περιλαμβάνονται και οι (λίγες) περιοχές στις οποίες είχε γίνει, παλαιότερα, αλλαγή των όρων της γενικής εκτός σχεδίου νομοθεσίας με ειδικό ΠΔ (χωρίς να έχει προηγηθεί σχετική μελέτη). Οι υπολογισμοί που προκύπτουν είναι κατ' ανάγκην προσεγγιστικοί, λόγω της έλλειψης επίσημων αρχειοθετημένων στοιχείων.

6.3.1 Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο

Το Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο περιλαμβάνει ολόκληρη την εδαφική περιοχή του νέου (καποδιστριακού δήμου) ή κοινότητας, στην οποία «υπάρχει» ένας τουλάχιστον οικισμός με πληθυσμό άνω των 2.000 κατοίκων. Η ρύθμιση αυτή της ταύτισης των ορίων της αστικής και μη αστικής περιοχής με τα διοικητικά όρια του δήμου, και συνεπώς η σαφής και υποχρεωτική οριοθέτηση της περιοχής, είναι επιτυχής, καθόσον με τον τρόπο αυτό αποφεύγεται η πιθανότητα δημιουργίας αθέμιτων σχέσεων μεταξύ μελετητή και ιδιωτών ή πελατειακών σχέσεων μεταξύ διοίκησης και πολιτών. Οι σχέσεις αυτές διαμορφώνονταν, σε πολλές περιπτώσεις με το προηγούμενο πολεοδομικό καθεστώς όπου το μέγεθος και τα όρια του ΓΠΣ αφήνονταν στην «κρίση» του μελετητή. Ωστόσο, και με το νέο πολεοδομικό καθεστώς τα όρια της περιαστικής περιοχής, προσδιορίζονται κατά την κρίση του μελετητή και ανάλογα με τις ανάγκες της μελέτης.

Το ΓΠΣ καλύπτει όπως προαναφέρθηκε, κατά κανόνα, ολόκληρη την εδαφική έκταση του δήμου ή της κοινότητας. Κατ' εξαίρεση, σε περίπτωση κατά την οποία το σύνολο των αστικών και περιαστικών χώρων του ενός ή περισσότερων οικισμών άνω των 2.000 κατοίκων δεν καλύπτει ολόκληρη την εδαφική περιοχή του νέου πρωτοβάθμιου ΟΤΑ, λόγω ιδίως του μεγάλου μεγέθους των συνενωθέντων δήμων και κοινοτήτων που υπάγονται στο νέο ΟΤΑ, της απόστασης μεταξύ τους και των συγκοινωνιακών συνθηκών, εκπονούνται ένα ή περισσότερα ΓΠΣ για τους οικισμούς αυτούς, οι οποίοι περιλαμβάνουν τους αστικούς και περιαστικούς χώρους. Στην περίπτωση αυτή το σχέδιο εκτείνεται σε ολόκληρη την περιοχή των συνενωθέντων δήμων και κοινοτήτων που περιλαμβάνονται στο τμήμα της εδαφικής περιοχής του νέου ΟΤΑ. Δηλαδή στην περίπτωση που ο περιαστικός χώρος δεν εκτείνεται, για τους άνω λόγους, σε όλη την έκταση του νέου δήμου, μπορεί να καταρτίζεται ΓΠΣ, που, κατ' εξαίρεση, καλύπτει μόνον το τμήμα που περιλαμβάνεται στον περιαστικό χώρο αυτόν. Για τυχόν υπόλοιπο τμήμα του νέου ΟΤΑ, στο οποίο δεν περιλαμβάνεται τουλάχιστον ένας οικισμός με πληθυσμό άνω των 2.000 κατοίκων, εκπονείται ΣΧΟΟΑΠ. Το ΓΠΣ τώρα, που περιλαμβάνεται στην περιοχή ρυθμιστικού σχεδίου, μπορεί να αφορά ένα μόνο δήμο ή κοινότητα ανεξάρτητα από τον πληθυσμό του. Δηλαδή για το δήμο ή κοινότητα που βρίσκεται σε ρυθμιστικό σχέδιο, ανεξάρτητα από τον πληθυσμό του, εκπονείται ΓΠΣ και όχι ΣΧΟΟΑΠ.

Το περιεχόμενο του νέου ΓΠΣ, αυτού δηλαδή που περιλαμβάνεται από τον ν. 2508/1997, είναι πολύ ευρύτερο εκείνου του παλαιού ΓΠΣ, του ν. 1337/1983. Ενώ το παλαιό ΓΠΣ καλύπτει μόνο τις πολεοδομημένες ή τις πολεοδόμηση περιοχές εντάσεως ή επεκτάσεων πολεοδομικών σχεδίων, το νέο ΓΠΣ έχει το ακόλουθο ευρύτερο περιεχόμενο και καλύπτει:

1. Όλες τις **πολεοδομημένες περιοχές**, σύμφωνα με οποιοδήποτε πολεοδομικό καθεστώς που προβλέπει η πολεοδομική νομοθεσία του/των ΟΤΑ καθώς και τους οικισμούς που προϋπάρχουν του έτους 1923.
2. Τις **προς πολεοδόμηση περιοχές**, συνεχόμενες ή μη με τις ως άνω πολεοδομημένες περιοχές, εφόσον η πολεοδόμηση των περιοχών αυτών κρίνεται απολύτως αναγκαία. Οι προς πολεοδόμηση περιοχές μπορεί να αφορούν *κύρια ή δεύτερη κατοικία ή εγκατάσταση αναπτυξιακών δραστηριοτήτων*, όπως τη δημιουργία παραγωγικών πάρκων ή τουριστικών ζωνών. Για τις περιοχές που προορίζονται από το ΓΠΣ για εγκατάσταση παραγωγικών δραστηριοτήτων προβλέπονται ευνοϊκές ρυθμίσεις που αφορούν κυρίως στο συντελεστή δόμησης⁹⁴.
3. Τις **περιοχές γύρω από πόλεις** ή **οικισμούς**, για τις οποίες απαιτείται έλεγχος και περιορισμός της οικιστικής εξάπλωσης, συμπεριλαμβανομένων και των περιοχών που καθορίστηκαν ως ΖΟΕ σύμφωνα με το άρθρο 29 του ν. 1337/1983.
4. Τα εγκεκριμένα, κατά τη δημοσίευση του ν. 2508/1997, ΓΠΣ. Πρόκειται ουσιαστικά για τα παλαιά ΓΠΣ που έχουν εκπονηθεί και εγκριθεί με τη διαδικασία του ν. 1337/1983. Τα ΓΠΣ αυτά ήταν συνδεδεμένα με τις (περιαστικές) ΖΟΕ προκειμένου να αποφευχθούν ανεπιθύμητες ενέργειες (κατάτμηση ακινήτων κλπ) έξω από την περιοχή του ΓΠΣ.
5. Όλες τις **περιοχές ειδικής προστασίας (ΠΕΠ)**, που περιλαμβάνονται στην έκταση του ΓΠΣ, οι οποίες δεν προορίζονται για πολεοδόμηση, συνεχόμενες ή μη με τις πολεοδομημένες ή προς πολεοδόμηση περιοχές, όπως είναι ιδίως χώροι αρχαιολογικού, αρχιτεκτονικού, ιστορικού ή λαογραφικού ενδιαφέροντος, παραθαλάσσιες ή παραποτάμιες ζώνες, βιότοποι και τόποι ιδιαίτερου φυσικού

⁹⁴ Για τις περιοχές, οι οποίες σύμφωνα με το ΓΠΣ προορίζονται για την εγκατάσταση παραγωγικών δραστηριοτήτων, μπορεί να ορίζεται με το σχέδιο αυτό και συντελεστής δόμησης για την ανέγερση των κτιρίων με την προβλεπόμενη σε αυτές χρήση γης να είναι $\leq 80\%$ του ανώτερου συντελεστή που προβλέπεται για την αντίστοιχη χρήση με το άρθρο 18 του ν. 2508/1997.

κάλλους, δάση και δασικές εκτάσεις, γη υψηλής παραγωγικότητας κ.λπ. Για τις περιοχές αυτές μπορεί με το ΓΠΣ να ορίζονται οι επιτρεπόμενες χρήσεις γης, το όριο εμβαδού κάτω από το οποίο δεν επιτρέπεται η κατάτμηση των ιδιοκτησιών και να επιβάλλονται και άλλα μέτρα προστασίας. Αν, κατά την έγκριση ΓΟΣ, έχουν καθοριστεί ΖΟΕ, μέσα στις οποίες περιλαμβάνονται ζώνες προστασίας περιοχών, στοιχείων ή συνόλων της φύσης και του τοπίου⁹⁵, τα όρια και οι ρυθμίσεις που τις διέπουν περιλαμβάνονται στο ΓΠΣ, δυνάμενες να τροποποιηθούν για μεγαλύτερη προστασία της περιοχής.

6. Προσδιορίζονται **περιοχές ειδικά ρυθμιζόμενης πολεοδόμησης (ΠΕΡΠΟ)**. Η ιδιωτική πολεοδόμηση ρυθμίζεται πλέον μέσω των ΓΠΣ.
7. Μπορεί να προσδιορίζονται **τμήματα του οικισμού που έχουν ανάγκη ανάπλασης ή αναμόρφωσης** καθώς και ζώνες ειδικής ενίσχυσης (ZEE)
8. Τέλος, με το ΓΠΣ καθορίζεται ο **τρόπος πολεοδόμησης** των εκτάσεων που προορίζονται από αυτό για το σκοπό αυτό.

Από τα ως άνω διαπιστώνεται ότι το περιεχόμενο της ΖΟΕ, τόσο της περιαστικής (γύρω από τις πόλεις και οικισμούς) όσο και της αγροτικής μη αστικής αποτελεί πλέον περιεχόμενο του ΓΠΣ. Συνεπώς, μετά την ισχύ του ν.2508/1997, δεν έχει κατ' αρχήν εφαρμογή πλέον το άρθρο 29 του ν.1337/1983. Ο νομοθέτης ωστόσο συναισθανόμενος την αδυναμία και την έλλειψη βούλησης για εκπόνηση και έγκριση ΓΠΣ ή ΣΧΟΟΑΠ, ορίζει ότι μέχρι την έγκριση ΓΠΣ κατά το ν.2508/1997 εξακολουθούν να εφαρμόζονται οι διατάξεις του ως άνω άρθρου.⁹⁶ Πράγματι στην πράξη, αντί να εκπονούνται τα νέα ΓΠΣ, συνεχίζουν να εκπονούνται ΖΟΕ του άρθρου 29, οι οποίες δεν αποτελούν βέβαια σχεδιασμό αλλά προληπτικό έλεγχο και προστασία ορισμένων περιοχών.

⁹⁵ Βλέπε, άρθρο 21 παρ. 1 του ν.1650/1986

⁹⁶ Ο Οικονόμου (2007) παραθέτει «...Το ενιαίο, πλέον, σχέδιο χρήσεων γης θα συμβάλλει στη μετατόπιση της έμφασης από τη διάκριση "εντός/εκτός σχεδίου" στις συγκεκριμένες ρυθμίσεις του σχεδίου χρήσεων γης, το οποίο θα προσδιορίζει με συντονισμένο τρόπο το χαρακτήρα και την ένταση της δόμησης. Ωστόσο η ρύθμιση αυτή δεν εξασφαλίζει το σχεδιασμό των χρήσεων γης στην υπαίθρο όταν και όπου αυτός είναι αναγκαίος, επειδή η όλη διαδικασία είναι εξαρτημένη από την πολεοδόμηση. Σε περίπτωση μη έναρξης της εκπόνησης ΓΠΣ ή ΣΧΟΟΑΠ, για διάφορους λόγους, ο εκτός σχεδίου χώρος θα παραμένει με το σημερινό καθεστώς της εκτός σχεδίου δόμησης και τις αρνητικές επιπτώσεις του. Το πρόβλημα θα ήταν πολύ μικρότερο αν υπήρχε πρόβλεψη αυτόνομης διαδικασίας εκπόνησης σχεδίων χρήσεων γης εκτός σχεδίου, ανεξάρτητης από την πολεοδόμηση, όπως η περίπτωση της "αγροτικής" ΖΟΕ του ν.1337/1983 και η χρήση της για τη θεσμοθέτηση των Ειδικών Χωροταξικών Μελετών. Δεν μου είναι σαφές αν η δυνατότητα αυτόνομης θέσπισης ΖΟΕ διατηρείται με το ν.2508/1997. Στο άρθρο 25 του νόμου δεν αναφέρεται ρητά η κατάργηση της. Η μόνη αναφορά είναι ότι μέχρι την έγκριση ΓΠΣ ή ΣΧΟΟΑΠ με το νέο νόμο εφαρμόζονται οι διατάξεις του άρθρου 29 του ν.1337/1983...»

Πρέπει να σημειωθεί ότι με τις ως άνω αυτές ρυθμίσεις, τα περιεχόμενα του νέου ΠΠΣ, δεν θίγονται τα άρθρα 21 του ν. 1650/1986, που αφορούν στο χαρακτηρισμό περιοχών, στοιχείων ή συνόλων της φύσης και του τοπίου, 23 του ίδιου νόμου, που αφορά στις ζώνες περιβαλλοντικών ενισχύσεων, και 91 του ν. 1892/1990, που αφορά στην περιοχή δόμησης σε αρχαιολογικούς χώρους. Δηλαδή αν κατά την έγκριση του ΓΠΣ, έχουν ρυθμιστεί περιοχές προστασίας κατ' εφαρμογή των άρθρων αυτών, τα όρια και οι ρυθμίσεις που τις διέπουν περιλαμβάνονται στον περιεχόμενο του ΓΠΣ. Ο χαρακτηρισμός των περιοχών αυτών του ως άνω άρθρου 21 και ο καθορισμός των ζωνών του άρθρου 23 του ν. 1650/1986 πρέπει να εναρμονίζεται προς τις τυχόν υφιστάμενες κατευθύνσεις ή προτάσεις των χωροταξικών σχεδίων καθώς και προς την πρόταση πολεοδομικής οργάνωσης και τις γενικές κατευθύνσεις που περιέχονται στα νέα ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ. Σε περίπτωση που η ειδική μελέτη του άρθρου 23 απαιτεί μέτρα ή ρυθμίσεις που μεταβάλλουν τις προτεινόμενες από τα πιο πάνω σχέδια χρήσεων γης και ειδικότερους όρους και περιορισμούς, επιβάλλεται η τροποποίηση των σχεδίων αυτών σύμφωνα με τις απαιτήσεις της ειδικής μελέτης αυτής.

6.3.2 Σχέδιο Χωρικής και Οικιστικής Οργάνωσης Ανοικτής Πόλης

Ο πολεοδομικός σχεδιασμός των περιοχών, στις οποίες περιλαμβάνονται οικισμοί με πληθυσμό μέχρι 2.000 κατοίκους, δηλαδή αγροτικοί οικισμοί, γίνεται με την εκπόνηση και έγκριση Σχεδίου Χωρικής και Οικιστικής Οργάνωσης Ανοικτής Πόλης. Ως ανοικτή πόλη, δηλαδή νοείται σύνολο γειτονικών οικισμών του μη αστικού (αγροτικού) χώρου, καθένας από τους οποίους έχει πληθυσμό σύμφωνα με την τελευταία απογραφή, μέχρι 2.000 κατοίκους. Τα όρια της ανοικτής πόλης ταυτίζονται κατ' αρχήν με τα όρια του αντίστοιχου νέου (καποδιστριακού) πρωτοβαθμίου ΟΤΑ στον οποίο δεν περιλαμβάνεται οικισμός με πάνω από 2.000 κατοίκους. Κατ' εξαίρεση, στα διοικητικά όρια του νέου ΟΤΑ μπορεί να οριοθετούνται μέχρι και τρεις ανοικτές πόλεις και να καταρτίζονται αντίστοιχα ΣΧΟΟΑΠ κατ' εφαρμογή της διατάξεως της παρ. 1 του άρθρου 4 του ν. 2508/1997. Κατά τα λοιπά, για το περιεχόμενο, τη μορφή και το χαρακτήρα των ΣΧΟΟΑΠ ισχύουν όσα αναλύθηκαν πιο πάνω για τα ΓΠΣ.

Τέλος, στα ΣΧΟΟΑΠ, όπως και στα ΓΠΣ, εφαρμογή έχει το άρθρο 24 του ν.1650/1986, όπως αυτό αντικαταστάθηκε με την παράγραφο 1 του άρθρου 10 του ν.2742/1999, που αφορά στις Περιοχές Οργανωμένης Ανάπτυξης Παραγωγικών Δραστηριοτήτων (ΠΟΑΠΔ).

6.3.3 Περιοχή Ειδικά Ρυθμιζόμενης Πολεοδόμησης

Η Περιοχή Ειδικά Ρυθμιζόμενης Πολεοδόμησης, δηλαδή πολεοδόμησης που πραγματοποιείται με ιδιωτική πρωτοβουλία, ρυθμίζεται με το άρθρο 24 του ν.2508/1997, όπως τροποποιήθηκε με την παράγραφο 1 του άρθρου 19 του ν.2742/1999. Η ΠΕΡΠΟ αποτελεί περιεχόμενο του νέου ΓΠΣ ή του ΣΧΟΟΑΠ. Μέχρι όμως την έγκριση τέτοιων σχεδίων το πρώτο επίπεδο πολεοδομικού σχεδιασμού της ΠΕΡΠΟ αποτελούν οι αμέσως πιο κάτω αναφερόμενες γενικές κατευθύνσεις⁹⁷.

ΠΕΡΠΟ αποτελεί εδαφική έκταση, που βρίσκεται εκτός σχεδίου πόλεως και εκτός οικισμών προ του 1923 καθώς και εκτός οικισμών με πληθυσμό μέχρι 2.000 κατοίκους, η οποία ανήκει κατά κυριότητα σε ένα ή περισσότερα φυσικά πρόσωπα ή νομικά πρόσωπα ιδιωτικού ή δημοσίου δικαίου και περιλαμβάνεται στα όρια του ως άνω νέου ΓΠΣ ή ΣΧΟΟΑΠ. Ο καθορισμός της εδαφικής έκτασης αυτής ως ΠΕΡΠΟ γίνεται προς εξυπηρέτηση μίας ή περισσότερων κατηγοριών χρήσεων γης (με εξαίρεση τις χρήσεις της οχλούσας βιομηχανίας-βιοτεχνίας), ή προς εξυπηρέτηση της δεύτερης κατοικίας⁹⁸.

Η εδαφική έκταση που καθορίζεται ως ΠΕΡΠΟ πρέπει να είναι ενιαία και να έχει ελάχιστη επιφάνεια 50 στρέμματα⁹⁹. Δεν θεωρείται ενιαία η έκταση που διακόπτεται από εγκεκριμένες εθνικές, επαρχιακές, δημοτικές ή κοινοτικές οδούς. Δεν συνυπολογίζονται στην επιφάνεια της έκτασης, που καθορίζεται ως ΠΕΡΠΟ, τα ρέματα, οι εκτάσεις που απαγορεύεται να χρησιμοποιηθούν για οικιστικούς σκοπούς (ιδίως δασικές εκτάσεις, αρχαιολογικοί χώροι, βιότοποι) και οι οποίες παραμένουν εκτός σχεδίου και μη εγκεκριμένες οδοί που τυχόν περιλαμβάνονται στην έκταση αυτή¹⁰⁰.

Όπως αναφέρθηκε, η ΠΕΡΠΟ αποτελεί περιεχόμενο του ΓΠΣ ή ΣΧΟΟΑΠ. Είναι δυνατός όμως ο καθορισμός εδαφικής έκτασης ως ΠΕΡΠΟ και πριν την εκπόνηση ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ. Απαραίτητη προϋπόθεση για την έγκριση τη μεταβατική περίοδο αυτή, πριν την έγκριση ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ, είναι η σύνταξη και έγκριση γενικών

⁹⁷ Η ιδιωτική πολεοδόμηση, η οποία αντικαταστάθηκε με την ΠΕΡΠΟ, ρυθμιζόταν με το άρθρο 29 του ν.1947/1991.

⁹⁸ Για τη δεύτερη κατοικία όπως ισχύει το π.δ. 16/30.8.1985

⁹⁹ Όπως αντικαταστάθηκε από, και τα 100 στρέμματα ελάχιστη επιφάνεια.

¹⁰⁰ Βλέπε αναλυτικότερα την παράγραφο 2 του άρθρου 24 του ν.1508/1997 όπως αυτή αντικαταστάθηκε με την παράγραφο 1 του άρθρου 19 του ν.2742/1999.

κατευθύνσεων που αποτελούν το πρώτο επίπεδο πολεοδομικού σχεδιασμού και καλύπτουν την περιφέρεια ενός νομού ή διανομαρχιακού διαμερίσματος. Οι κατευθύνσεις αυτές εγκρίνονται με απόφαση του υπουργού ΠΕΧΩΔΕ που εκδίδεται ύστερα από γνώμη του οικείου νομαρχιακού συμβουλίου και του κεντρικού συμβουλίου ΧΟΠ. Ειδικά για τις περιοχές ρυθμιστικών σχεδίων Αθήνας και Θεσσαλονίκης αντί τη γνώμη του κεντρικού ΣΧΟΠ γνωμοδοτεί η Εκτελεστική Επιτροπή του Οργανισμού.

Οι γενικές κατευθύνσεις περιέχουν σχεδιαγράμματα με την οριοθέτηση των περιοχών που επιτρέπεται κατ' αρχάς να καθοριστούν ως οικιστικά κατάλληλες για ΠΕΡΠΟ, το μέγιστο επιτρεπόμενο εμβαδόν εδαφικών εκτάσεων που, μέσα στα όρια των περιοχών, μπορούν να καθοριστούν ως ΠΕΡΠΟ και να πολεοδομηθούν με βάση τις διατάξεις του ως άνω άρθρου 24 του ν.2508/1997, όπως ισχύει καθώς και το χρονοδιάγραμμα πολεοδόμησης, το οποίο καλύπτει διάστημα 10 ετών και ορίζει το μέγιστο εμβαδόν των εκτάσεων που επιτρέπεται να πολεοδομούνται ως ΠΕΡΠΟ ανά πενταετία.

Ειδικά για τον καθορισμό περιοχών δεύτερης κατοικίας έχουν ανάλογη εφαρμογή οι ως άνω διατάξεις του άρθρου 1 παράγραφος 2 του ν.2242/1994 που αφορούν τους όρους προστασίας του περιβάλλοντος, εναρμονισμό με τις υπάρχουσες χωροταξικές κατευθύνσεις κλπ.

6.3.4 Ζώνη Οικιστικού Ελέγχου

Με το άρθρο 29 του ν.1337/1983 προβλέπεται η δυνατότητα δημιουργίας από τη διοίκηση Ζωνών Οικιστικού Ελέγχου. Το άρθρο αυτό προβλέπει δύο ειδών ΖΟΕ, δηλαδή τις *περιαστικές ΖΟΕ* και τις ΖΟΕ της *υπαίθρου* (εξωαστικές ή μη αστικές, αγροτικές).

Οι ΖΟΕ (περιαστικές) μπορεί να καθορίζονται γύρω από τις πόλεις και γενικότερα τους οικισμούς, και ιδιαίτερα αυτούς που είναι κρίσιμοι αναπτυξιακά και περιβαλλοντικά ή παρουσιάζουν άλλα ιδιαίτερα προβλήματα. Οι ΖΟΕ αυτές είναι συνδεδεμένες κυρίως με το παλαιό ΓΠΣ του ν.1337/1983. Γύρω από την περιοχή επέκτασης ή ένταξης πολεοδομικών σχεδίων του ως άνω νόμου, είναι δυνατόν, με την έγκριση του ΓΠΣ, να δημιουργούνται διάφορα προβλήματα, ως λ.χ. κερδοσκοπία στα ακίνητα, κατάτμηση, αυθαίρετη δόμηση, μετατροπή ακινήτων από αγροτικά σε αστικά με την «οικοπεδοποίηση μεγάλων γεωγραφικών εκτάσεων κλπ». Γενικά θα λέγαμε, οι ΖΟΕ έχουν ως στόχο να προλάβουν αστικές εξαπλώσεις που δεν συνδέονται με την ανάγκη

οικιστικής επέκτασης των οικισμών και συνεπώς δεν συντρέχει η περίπτωση εκπονησης ΓΠΣ. Για το λόγο αυτό η διοίκηση εξουσιοδοτεί με π.δ/γματα να δημιουργήσει ΖΟΕ και να καθορίσει το πλάτος τους σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση οικισμού ή θέσης του ή να προσδιορίζονται τα όρια της σε χάρτη. Με το ίδιο π.δ. καθορίζεται και το ουσιαστικό περιεχόμενο των περιορισμών της ΖΟΕ. Ειδικότερα με τη διοικητική πράξη αυτή καθορίζονται, σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση, οι όροι και περιορισμοί χρήσεων γης ή άλλοι όροι και περιορισμοί που επιβάλλονται μέσα στις ΖΟΕ και ιδιαίτερα το όριο εμβαδού κάτω από το οποίο δεν επιτρέπεται η κατάτμηση της γης. Σε περίπτωση που επεκτείνεται το πολεοδομικό σχέδιο μέσα στη ΖΟΕ ή και έξω από αυτή η επέκταση της ΖΟΕ δεν γίνεται αυτοδίκαια αλλά με ιδιαίτερο π.δ. που εκδίδεται, όπως το ως άνω π.δ.

Όλα όσα αναφέρονται παραπάνω, για τον καθορισμό των ΖΟΕ, εφαρμόζονται ανάλογα και για τον καθορισμό ΖΟΕ και για τις ακτές, τις όχθες λιμνών και ποταμών και για άλλα επίκαιρα σημεία. Επίσης στις ΖΟΕ μπορεί να περιλαμβάνονται ζώνες προστασίας περιοχών ή στοιχείων ή συνόλων της φύσης και του τοπίου σύμφωνα με την παράγραφο 1 του άρθρου 1 του ν.1650/1986 (ΖΟΕ υπαίθρου). Τέλος, μέσα στα όρια των ΖΟΕ μπορεί να περιλαμβάνεται περιοχή δευτέρης κατοικίας.

Οι συνέπειες καθορισμού περιοχής ως ΖΟΕ είναι οι εξής:

1. Μέσα στις ΖΟΕ το δημόσιο ασκεί δικαίωμα προτίμησης προκειμένου να αποτρέψει την κερδοσκοπία ή να εξασφαλίσει γη για μελλοντικούς πολεοδομικούς σκοπούς και
2. Δικαιοπραξίες, που καταρτίζονται κατά παράβαση της απαγόρευσης κατατμήσεων ακινήτων κάτω από τα όρια που ορίζονται με το π.δ. δημιουργίας της ΖΟΕ, είναι άκυρες

Οι ΖΟΕ δεν αποτελούν πολεοδομικό σχεδιασμό αλλά προληπτικό έλεγχο και προστασία για ορισμένες περιοχές, οι οποίες χρήζουν προστασίας ή στις οποίες είναι δυνατόν μετά την έγκριση του ΓΠΣ να παρουσιαστούν διάφορα προβλήματα. Οι παρεμβάσεις και ρυθμίσεις, μέσω των ΖΟΕ, αφορούν διάφορους όρους και περιορισμούς κατάτμησης και δόμησης ακινήτων και περιορισμούς χρήσεων γης. Δηλαδή, με τη ΖΟΕ μπορεί να απαγορευτούν κάποιες χρήσεις γης αλλά δεν είναι δυνατόν να λειτουργήσουν ως σχέδια με τα οποία θα προωθηθούν οι επιθυμητές χρήσεις γης.

Μετά το ν.2508/1997, το περιεχόμενο των ΖΟΕ ενσωματώθηκε σε αυτό των νέων ΓΠΣ. Έτσι το άρθρο 29 του ν.1337/1983 δεν έχει εφαρμογή, δηλαδή δεν

καθορίζονται ΖΟΕ, σε περιοχές που έχουν εγκριθεί με τις διατάξεις του ως άνω ν. 2508/1997 ή σε περιοχές με εγκεκριμένο παλαιό ΓΠΣ (του ν.1337/1983) αλλά αναθεωρημένο με τις διατάξεις του νέου νόμου. Για την μεταβατική περίοδο μέχρι την έγκριση ΓΠΣ ή ΣΧΟΟΑΠ η διάταξη της παραγράφου 5 του άρθρου 25 του ως άνω νόμου επιτρέπει την εφαρμογή των ως άνω διατάξεων του άρθρου 29 του ν.1337/1983. Δηλαδή μέχρι την έγκριση των ΓΠΣ ή ΣΧΟΟΑΠ, είναι δυνατή η δημιουργία ΖΟΕ. Η διάταξη αυτή παρέχει την ευχέρεια στη διοίκηση να μην εφαρμόζει τον στρατηγικό σχεδιασμό, μέσω των ΓΠΣ ή ΣΧΟΟΑΠ, αλλά αποσπασματικό σχεδιασμό μέσω των ΖΟΕ, τον οποίο μάλιστα σε πολλές περιπτώσεις και για τη δική τους σκοπιμότητα. Επίσης αν εγκριθούν περιφερειακά χωροταξικά σχέδια η μετά την έγκριση των σχεδίων ΖΟΕ, που πρόκειται να δημιουργηθεί, πρέπει να εναρμονιστεί προς τις επιλογές ή τις κατευθύνσεις των περιφερειακών χωροταξικών σχεδίων αυτών¹⁰¹.

Τέλος, αξίζει να υπογραμμισθεί ότι ΖΟΕ, εξαιτίας του περιεχομένου τους (απαγορεύσεις, περιορισμοί) δεν αποτελούν σχεδιασμό χρήσεων γης και γι' αυτό ορθά αντικαταστάθηκαν με τα νέα ΓΠΣ ή ΣΧΟΟΑΠ. Ο ελλειπτικός χαρακτήρας των ΖΟΕ γίνεται εντονότερος λόγω έλλειψης πολιτικής γης¹⁰².

6.3.5 Ειδικότερες Περιπτώσεις

Οικιστική ανάπτυξη συντελείται σε περιοχές που κατ' ευφημισμό τις περισσότερες φορές μπορούν να αποκληθούν ως οικισμοί και αφορούν στις εξής περιπτώσεις:

- Καθορισμός ορίων οικισμών προϋφισταμένων του 1923 για τους οποίους δεν έχει συνταχθεί γενικό πολεοδομικό σχέδιο. Μέχρι 2000 κατοίκους τα όρια καθορίζονται με απόφαση νομάρχη ενώ για τους μεγαλύτερους και όλους τους παραδοσιακούς με απόφαση Υπουργού.
- Καθορισμός συμπαγή πυρήνα οικισμών χωρίς σχέδιο, προϋφισταμένων του 1923. Απόφαση Νομάρχη για οικισμούς κάτω των 5000 κατοίκων και Υπουργού για άνω των 5000.
- Όρια και σχέδια αγροτικών οικισμών.

¹⁰¹ Το ίδιο συμβαίνει και με τις Περιοχές Ειδικών Χωρικών Παρεμβάσεων (βλέπε άρθρο 11 παράγραφος 5 του ν. 2742/1999) και τα Σχέδια Ολοκληρωμένων Αστικών Παρεμβάσεων (βλέπε άρθρο 12 παράγραφος 10 του νόμου 2742/1999) με κατευθύνσεις των οποίων πρέπει να εναρμονίζεται η ΖΟΕ.

¹⁰² Ήδη έχουν εκπονηθεί ή βρίσκονται στο στάδιο εκπόνησης περίπου 40 EXM. Από τις EXM δέκα εκπονούνται στο πλαίσιο του προγράμματος ENVIREG για τη προστασία, ανάδειξη και βιώσιμη ανάπτυξη κρίσιμων παράκτιων και νησιωτικών περιοχών της χώρας.

- Με απόφαση Νομάρχη ή Υπουργού (όριο 5000 κατοικών αντιστοιχία) εγκρίνονται χώροι σε εκτός σχεδίου περιοχές για την ανέγερση κτιρίων κοινής ωφέλειας και για την εκτέλεση (οικιστικών) προγραμμάτων έκτακτης ανάγκης.

6.4 Διαμόρφωση της υπαίθρου μέσω ειδικών παρεμβάσεων στον αστικό-περιαστικό και αγροτικό χώρο

6.4.1 Σχέδιο Ανάπτυξης Περιοχών Δεύτερης Κατοικίας

Σχέδιο Ανάπτυξης Περιοχών Δεύτερης Κατοικίας (ΣΧΑΠ), και Κατευθύνσεις για τα ΠΕΡΠΟ. Τα δύο αυτά σχέδια αποτελούν, στην ουσία, προϊόντα της έλλειψης γενικευμένου σχεδιασμού των χρήσεων γης. Και τα δύο αποτελούν αποσπασματικά υποκατάστατα «κανονικών» σχεδίων χρήσεων γης του υπαίθριου χώρου, και εκπονούνται σε εκτός σχεδίου περιοχές με στόχο την αναζήτηση και χωροθέτηση οικισμών παραθεριστικής κατοικίας (πρώτη περίπτωση) ή ΠΕΡΠΟ¹⁰³ (δεύτερη), όταν δεν προϋπάρχει σχέδιο χρήσεων γης.

Όπως αναφέρθηκε παραπάνω, περιεχόμενο του νέου ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ αποτελεί όχι μόνον η πρώτη (κύρια), αλλά και η δεύτερη κατοικία. Δηλαδή, μετά την ισχύ του ν.2508/1997, και για τις περιοχές δεύτερης κατοικίας, εκπονείται ΓΠΣ ή ΣΧΟΟΑΠ, ανάλογα αν πρόκειται για αστική ή μη αστική (αγροτική) περιοχή. Συνεπώς, μέχρι την εκπόνηση και έγκριση του νέου ΓΠΣ ή ΣΧΟΟΑΠ, εφαρμόζεται το π.δ. της 16/30.8.1985, όπως τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε με το ν.2242/1994.

Σύμφωνα με τις διατάξεις αυτές το πρώτο επίπεδο σχεδιασμού περιοχών δεύτερης κατοικίας αποτελεί το Σχέδιο Ανάπτυξης Περιοχών δεύτερης κατοικίας. Το ΣΧΑΠ καλύπτει τουλάχιστον την περιφέρεια του πρωτοβαθμίου ΟΤΑ στον οποίο περιλαμβάνεται η περιοχή δεύτερης κατοικίας και των ΟΤΑ που βρίσκονται σε λειτουργική εξάρτηση με αυτόν.

Περιεχόμενο του ΣΧΑΠ αποτελεί ο καθορισμός των προγραμματικών μεγεθών ανάπτυξης της κάθε περιοχής μέσα στα πλαίσια της προστασίας του περιβάλλοντος, της διαφύλαξης της γεωργικής γης και των κατευθύνσεων χωροταξικής οργάνωσης. Το ΣΧΑΠ, ιδιαίτερα, ορίζει το επιθυμητό μέγεθος των προς πολεοδόμηση περιοχών, την

¹⁰³ Τα ΠΕΡΠΟ (Περιοχές Ειδικά Ρυθμιζόμενης Πολεοδόμησης) είναι το όνομα με το οποίο «μεταμφιέστηκε» η ιδιωτική πολεοδόμηση από το ν.2508/1997.

οριοθέτηση των περιοχών αυτών και τον τρόπο ανάπτυξης τους (με κανονιστικούς όρους, ζώνες ενεργού πολεοδομίας, ζώνες αστικού αναδασμού, συνεταιριστική δόμηση κλπ). Ο προσδιορισμός αυτών γίνεται ύστερα από τεκμηριωμένη μελέτη με βάση τις πιο πάνω κατευθύνσεις καθώς και με βάση τον οικιστικό ιστό του νομού, τις προοπτικές δημογραφικής εξέλιξης και τη γενικότερη ανάπτυξη του, τη διάταξη των λοιπών, παραγωγικών και μη δραστηριοτήτων στον ευρύτερο χώρο, τις περιβαλλοντικές και εδαμολογικές συνθήκες τους, τα συστήματα επικοινωνίας, την ισορροπία των χρήσεων γης και ιδίως τα όρια ανάπτυξης των περιοχών, χωρίς αλλοίωση της φυσιογνωμίας ή της ποιότητας ζωής. Με το περιεχόμενο αυτό του ΣΧΑΠ πρέπει να εναρμονίζεται το δεύτερο επίπεδο σχεδιασμού, δηλαδή η πολεοδομική μελέτη. Έτσι λχ αν με το ΣΧΑΠ προβλέπεται η χρήση αμιγούς κατοικίας η χρήση αυτή δεσμεύει την ΠΜ η οποία δεν μπορεί να την μετατρέψει σε άλλη ως λχ γενικής κατοικίας, η οποία δεν είναι συμβατή με τον προβλεπόμενο χαρακτήρα της περιοχής δεύτερης κατοικίας¹⁰⁴.

Στην περίπτωση που μέσα στη ΖΟΕ καθορίζονται περιοχές δεύτερης κατοικίας, στη σχετική μελέτη περιλαμβάνεται και ως άνω ειδική μελέτη. Το ΣΧΑΠ εγκρίνεται ταυτόχρονα και με τη διαδικασία έγκρισης της ΖΟΕ. Επίσης, το ΣΧΑΠ εγκρίνεται με απόφαση του υπουργού ΠΕΧΩΔΕ μετά από γνώμη του κεντρικού ΣΧΟΠ, όταν σε εγκεκριμένες, κατά τη δημοσίευση του ν. 2242/1994, ΖΟΕ προβλέπεται πολεοδόμηση περιοχών δεύτερης κατοικίας.

Στις περιοχές των ρυθμιστικών σχεδίων των ευρύτερων περιοχών Αττικής και Θεσσαλονίκης καθώς και σε αυτά που δημιουργούνται με το ν. 2508/1997, δεν απαιτείται σύνταξη ΣΧΑΠ. Στις περιοχές αυτές οι ΠΜ, καταρτίζονται με βάση τις αρχές και τις κατευθύνσεις των ρυθμιστικών σχεδίων.

6.4.2 Βιομηχανικές και Επιχειρηματικές Περιοχές

Για τη βιομηχανική, βιοτεχνική και γενικά επιχειρηματική ανάπτυξη και οικονομική πρόοδο της χώρας, καθώς και για την προστασία του περιβάλλοντος, είναι δυνατόν να καθορίζονται μία ή περισσότερες Βιομηχανικές και Επιχειρηματικές Περιοχές σε όλους του νομούς της χώρας, σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 2545/1997.

Οι ΒΕΠΕ, μπορούν να έχουν μία από τις ακόλουθες μορφές:

¹⁰⁴ Βλέπε ΠΕΣΤΕ 455/1999. Η χρήση του πολεοδομικού κέντρου επίσης δεν είναι συμβατή με τη δεύτερη κατοικία (ΠΕΣΤΕ 64/1999)

1. *Βιομηχανική Περιοχή (ΒΙΠΕ)*: είναι ο χώρος, ο οποίος καθορίζεται, οριοθετείται, πολεοδομείται και οργανώνεται σύμφωνα με τις διατάξεις του παρόντος νόμου, προκειμένου να λειτουργήσει ως χώρος υποδοχής κάθε βιομηχανικής και βιοτεχνικής δραστηριότητας.
2. *Βιομηχανικό Πάρκο (ΒΙΠΑ)*: είναι ο χώρος, ο οποίος καθορίζεται, οριοθετείται, πολεοδομείται και οργανώνεται σύμφωνα με τις διατάξεις του παρόντος νόμου, προκειμένου να λειτουργήσει ως χώρος υποδοχής κάθε βιομηχανικής και βιοτεχνικής δραστηριότητας μέσης και χαμηλής όχλησης.
3. *Βιοτεχνικό Πάρκο (ΒΙΟΠΑ)*: είναι ο χώρος, ο οποίος καθορίζεται, οριοθετείται, πολεοδομείται και οργανώνεται σύμφωνα με τις διατάξεις του παρόντος νόμου, προκειμένου να λειτουργήσει ως χώρος υποδοχής κάθε βιομηχανικής ή βιοτεχνικής δραστηριότητας χαμηλής όχλησης και επαγγελματικών εργαστηρίων.
4. *Τεχνόπολη*: είναι ο χώρος, ο οποίος οριοθετείται, πολεοδομείται και οργανώνεται σύμφωνα με τις διατάξεις του παρόντος νόμου και στον οποίο εγκαθίστανται βιομηχανίες νέας και υψηλής τεχνολογίας, ερευνητικές και εκπαιδευτικές δραστηριότητες, καθώς και επιχειρήσεις παροχής υπηρεσιών. Οι χώροι αυτοί χαρακτηρίζονται από υψηλή ποιότητα περιβάλλοντος και δύναται να περιλαμβάνουν οικιστικά συγκροτήματα, στα οποία ενσωματώνονται οι αναγκαίες αστικές λειτουργίες.

Με απόφαση του υπουργού Ανάπτυξης μπορεί να καθορίζονται και νέες μορφές ΒΕΠΕ για τις οποίες θα έχουν εφαρμογή οι διατάξεις του ως άνω νόμου 2545/1997.

Ο καθορισμός ΒΕΠΕ, επιτρέπεται στις περιοχές, στις οποίες έχουν προηγηθεί εγκεκριμένα χωροταξικά σχέδια ή ρυθμιστικά ή γενικά πολεοδομικά σχέδια ή οποιαδήποτε άλλα εγκεκριμένα σχέδια χρήσεων γης κατ' εφαρμογή των κατευθύνσεων χωροταξικής πολιτικής των ειδικότερων κατευθύνσεων, χρήσεων και λειτουργιών που προβλέπονται από αυτά. Ο καθορισμός όμως ΒΕΠΕ επιτρέπεται και σε περιοχές για δεν έχουν εγκριθεί τα παραπάνω σχέδια, μετά από συνεκτίμηση στοιχείων χωροταξικού σχεδιασμού της ευρύτερης περιοχής και ιδίως της συμβατότητας της αιτούμενης χρήσης με άλλες ήδη υφιστάμενες ή προγραμματιζόμενες χρήσεις και λειτουργίες, της προστασίας των ανανεώσιμων ή μη φυσικών πόρων, των κατευθύνσεων των περιφερειακών, τοπικών ή ειδικών αναπτυξιακών προγραμμάτων και της ανάγκης προστασίας της απασχόλησης, της μορφολογίας του εδάφους και της δυνατότητας εξυπηρέτησης της προτεινόμενης ΒΕΠΕ από υφιστάμενα δίκτυα και άλλες εξωτερικές

υποδομές, ούτως ώστε να τεκμηριώνεται τόσο η σκοπιμότητα της αιτούμενης ΒΙΠΛ, όσο και η καταλληλότητα του χώρου καθορισμού της και να διασφαλίζεται η ανάπτυξη της ευρύτερης περιοχής.

Ως βιομηχανικές ή βιοτεχνικές δραστηριότητες υψηλής, μέσης ή χαμηλής όχλησης, κατά την έννοια του παρόντος, νοούνται οι αναφερόμενες στο άρθρο 1 της 105377/18.2.1993 ΚΥΑ σε συνδυασμό με την ΚΥΑ 69269/5387/25.10.1990, όπως αυτές εκάστοτε ισχύουν.

Στις ΒΕΠΕ, πέραν των κυρίως βιομηχανικών, βιοτεχνικών και λοιπών εγκαταστάσεων με τα χαρακτηριστικά που αναφέρθηκαν πιο πάνω, επιτρέπεται να περιλαμβάνονται και τα εξής:

- Οι λοιπές χρήσεις του άρθρου 5 του π.δ. της 23.2.1987 και υπό την προϋπόθεση ότι αποτελούν τμήμα των βιομηχανικών και βιοτεχνικών εγκαταστάσεων ή εξυπηρετούν τις ανάγκες των εργαζομένων σε αυτές.
- Η κατασκευή κτιρίων για τη στέγαση υπηρεσιακών μονάδων των δημοσίων υπηρεσιών, ν.π.δ.δ., κοινωφελών οργανισμών για την εξυπηρέτηση των επιχειρήσεων και των εργαζομένων σε αυτές.
- Η εγκατάσταση επιστημονικών ερευνητικών εργαστηρίων και κέντρων τεχνολογικής στήριξης των επιχειρήσεων και των εργαζομένων.
- Η κατασκευή δικτύων παροχής υπηρεσιών μέσω ηλεκτρονικών συστημάτων και συστημάτων πληροφορικής.
- Η ίδρυση ελεύθερων ζωνών κατά την έννοια του άρθρου 16 του ως άνω νόμου.
- Η εγκατάσταση διαμετακομιστικών κέντρων, αποθηκών και σταθμών εμπορευματοκιβωτίων για τη διακίνηση πάσης φύσεως προϊόντων.
- Η ίδρυση εκθεσιακών ή συνεδριακών κέντρων.
- Η δημιουργία «θερμοκοιτίδων» επιχειρήσεων, δηλαδή οργανωμένων χώρων, όπου θα εγκαθίστανται επιχειρήσεις και θα τους παρέχονται υπηρεσίες οργάνωσης, λογισμικού, τεχνικής υποστήριξης, σχεδιασμού προϊόντων, τεχνογνωσίας και άλλων υπηρεσιών που είναι απαραίτητες για τη λειτουργία της επένδυσης

Επίσης επιτρέπεται η μετεγκατάσταση βιομηχανικών και βιοτεχνικών δραστηριοτήτων από τον αστικό ιστό πόλεων σε οποιαδήποτε ΒΙΠΑ ή ΒΙΟΠΑ ως εξής:

- Σε ΒΙΠΑ, βιομηχανικών και βιοτεχνικών δραστηριοτήτων υψηλής όχλησης, εφόσον συντρέχουν σωρευτικά οι εξής προϋποθέσεις:

- Δεν υπάρχουν στο νομό βιομηχανική περιοχή ή δεν υπάρχει ελεύθερος χώρος στην υπάρχουσα ΒΙΠΕ
- Έχει προηγουμένων εγκριθεί μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων για την προτεινόμενη νέα θέση.
- Σε ΒΙΟΠΑ, βιομηχανικών ή βιοτεχνικών δραστηριοτήτων μέσης όχλησης, εφόσον συντρέχουν σωρευτικά οι εξής προϋποθέσεις:
 - Δεν υπάρχει στο νομό ΒΙΠΕ ή ΒΙΠΑ ή δεν υπάρχει ελεύθερος χώρος σε αυτά.
 - Έχει προηγουμένως εγκριθεί μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων για την προτεινόμενη νέα θέση.

Η πρωτοβουλία καθορισμού της ΒΕΠΕ ανήκει σε φορέα¹⁰⁵ (φορέας ΒΕΠΕ). Μετά την έγκριση του καθορισμού τους, οι ΒΕΠΕ πολεοδομούνται. Ο συντελεστής δόμησης που ορίζεται δεν μπορεί να είναι μεγαλύτερος του 1,6. Στη μελέτη πολεοδόμησης πρέπει να προβλέπεται περιμετρική ζώνη πρασίνου που θα καλύπτει τουλάχιστον το 5% της συνολικής έκτασης της ΒΕΠΕ.

6.4.3 Περιοχές Τουριστικής Ανάπτυξης

6.4.3.1 Τουριστική ανάπτυξη μη σχεδιασμένη (με κανονιστικούς όρους δόμησης)

Σε περιοχές εκτός σχεδίου πόλεως είναι δυνατή η χωροθέτηση τουριστικών εγκαταστάσεων και ο καθορισμός όρων δόμησης τους¹⁰⁶. Η κανονιστική, μη ολοκληρωμένη παρέμβαση αυτή γίνεται σύμφωνα με το π.δ. της 20/28.1.1988. Η χωροθέτηση των τουριστικών εγκαταστάσεων γίνεται σύμφωνα με τα σχέδια χρήσεων γης της κάθε περιοχής και τις κατευθύνσεις της χωροταξικής πολιτικής, στα πλαίσια της περιφερειακής και οικονομικής ανάπτυξης και των γενικότερων αναπτυξιακών στόχων, μέσα στους οποίους περιλαμβάνεται κι η διαφύλαξη της γεωργικής γης υψηλής

¹⁰⁵ Ο φορέας ΒΕΠΕ πρέπει να έχει απαραίτητα τη νομική μορφή ανώνυμης εταιρίας. Φορέας ΒΕΠΕ επιτρέπεται να συνιστούν ή να συμμετέχουν σε αυτόν φυσικά ή νομικά πρόσωπα του ιδιωτικού τομέα, νομικά πρόσωπα του δημοσίου τομέα, όπως αυτός οριοθετείται με την παράγραφο 1 του άρθρου 14 του ν. 2190/1994, καθώς και ΟΤΑ, δημοτικές ή κοινοτικές επιχειρήσεις, νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις, συνεταιρισμοί, επιμελητήρια, καθώς και ενώσεις, σύνδεσμοι ή κοινοπραξίες αυτών.

¹⁰⁶ Τουριστικές εγκαταστάσεις και δραστηριότητες θεωρούνται α) Ξενοδοχεία κλασσικού τύπου, β) Ξενοδοχεία τύπου ΜΟΤΕΛ, γ) Ξενοδοχεία τύπου ξενώνα, δ) Ξενοδοχεία επιπλωμένων διαμερισμάτων, ε) Ξενοδοχεία μικτής λειτουργικής μορφής, στ) Οργανωμένες τουριστικές κατασκηνώσεις (κάμπινγκ) με οικίσκους ή χωρίς

παραγωγικότητας, η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος. Μέχρι την ολοκλήρωση των σχεδίων χρήσεων γης για κάθε περιοχή, η χωροθέτηση των τουριστικών εγκαταστάσεων γίνεται σύμφωνα με τις κατευθύνσεις της οικονομικής, χωροταξικής και περιβαλλοντικής πολιτικής. Για το σκοπό αυτό, πριν δοθεί η έγκριση καταλληλότητας πρέπει να υποβάλλονται στο ΥΠΕΧΩΔΕ ειδικά και γενικά στοιχεία, που αφορούν στο συγκεκριμένο γήπεδο και στην προγραμματιζόμενη τουριστική εγκατάσταση. Οι αρμόδιες υπηρεσίες του υπουργείου εγκρίνουν ή όχι τη χωροθέτηση της συγκεκριμένης τουριστικής εγκατάστασης. Η έγκριση αυτή θεωρείται απαραίτητο στοιχείο του φακέλου που υποβάλλεται για την έκδοση της οικοδομικής άδειας και έχει διάρκεια ισχύος πέντε χρόνια¹⁰⁷. Οι ως άνω τουριστικές εγκαταστάσεις, προκειμένου να υπαχθούν στις διατάξεις του ως άνω π.δ/τος πρέπει να δημιουργούνται σύμφωνα με τις εκάστοτε ισχύουσες προδιαγραφές του ΕΟΤ και να λαμβάνουν τις κατά νόμο άδειες του ΕΟΤ.

6.4.3.2 ΠΟΤΑ

Ως Περιοχές Ολοκληρωμένης Τουριστικής Ανάπτυξης χαρακτηρίζονται δημόσιες ή ιδιωτικές εκτάσεις εκτός εγκεκριμένων σχεδίων πόλεων, εκτός ορίων οικισμών προϋφιστάμενων του 1923 και εκτός ορίων οικισμών με πληθυσμό κάτω των 2.000 κατοίκων, όπου δημιουργείται ένα σύνολο τουριστικών εγκαταστάσεων αποτελούμενο από ξενοδοχεία διαφόρων λειτουργικών μορφών, εγκαταστάσεις ειδικής τουριστικής υποδομής της παραγράφου 3 του άρθρου 2 του ν.2160/1993, καθώς και συμπληρωματικές εγκαταστάσεις αναψυχής, άθλησης και γενικά υπηρεσιών διάθεσης του ελεύθερου χρόνου των τουριστών. Κατ' εξαίρεση είναι δυνατή η δημιουργία ΠΟΤΑ και σε εκτάσεις ή τμήματα εκτάσεων, που βρίσκονται εντός ορίων του ΓΠΣ ή ΣΧΟΟΑΠ, αλλά μόνο σε περιοχές, που καθορίζονται από τα παραπάνω σχέδια ως περιοχές τουρισμού-αναψυχής, σύμφωνα με το άρθρο 8 του από 23.2.1987 π.δ/τος. Στην ΠΟΤΑ επιτρέπονται όλες οι χρήσεις που περιλαμβάνονται στο ως άνω άρθρο 8. Στην περίπτωση που η ΠΟΤΑ περιλαμβάνεται, κατά τα πιο πάνω σε ΓΠΣ ή ΣΧΟΟΑΠ, ακολουθείται η εξής διαδικασία:

1. Ο χαρακτηρισμός και η οριοθέτηση των ΠΟΤΑ γίνεται μετά από αίτηση φυσικών ή νομικών προσώπων του ιδιωτικού και δημοσίου τομέα με ΚΥΑ

¹⁰⁷ Για τους όρους και περιορισμούς δόμησης και τις λοιπές υποχρεώσεις των κτιρίων των τουριστικών εγκαταστάσεων βλέπε το π.δ. της 20/28.1.1998.

σε εφαρμογή εγκεκριμένου χωροταξικού σχεδίου, εθνικού ή περιφερειακού επιπέδου, ή τομεακής αναπτυξιακής-χωροταξικής μελέτης και εναρμονίζεται με τις χρήσεις και λειτουργίες της ευρύτερης περιοχής και τους γενικούς αναπτυξιακούς στόχους. Εάν δεν υφίσταται κάποιο από τα παραπάνω, απαιτείται η σύνταξη και έγκριση γενικών κατευθύνσεων τουριστικής πολιτικής για τη δημιουργία ΠΟΤΑ, σε εθνικό ή περιφερειακό επίπεδο. Οι κατευθύνσεις αυτές συντάσσονται από τον ΕΟΤ και εγκρίνονται με ΚΥΑ¹⁰⁸. Με την παραπάνω ΚΥΑ χαρακτηρισμού και οριοθέτησης ΠΟΤΑ, καθορίζονται και εγκρίνονται τα εξής: α) οι επιτρεπόμενες χρήσεις γης, καθώς και οι τυχόν πρόσθετοι περιορισμοί που αποσκοπούν στον έλεγχο της έντασης κάθε χρήσης, β) οι ειδικότεροι όροι και τα μέτρα προστασίας του περιβάλλοντος από την ίδρυση και λειτουργία της ΠΟΤΑ, γ) Η γενική διάταξη των προβλεπόμενων εγκαταστάσεων και η μέγιστη ανά χρήση εκμετάλλευση και τα διαγράμματα των δικτύων υποδομής, δ) ο φορέας ίδρυσης και εκμετάλλευσης της ΠΟΤΑ.

2. Για τη δημιουργία της ΠΟΤΑ απαιτείται προηγούμενη έγκριση μελέτης πολεοδόμησης και καθορισμός των όρων και περιορισμών δόμησης κατά παρέκκλιση της παραγράφου 5^α του άρθρου 29 του ν.2545/1997, που πραγματοποιείται με π.δ., ύστερα από πρόταση του υπουργού ΠΕΧΩΔΕ. Η μελέτη συντάσσεται από το φορέα ίδρυσης και εκμετάλλευσης της ΠΟΤΑ, σύμφωνα με τα οριζόμενα στην οικεία απόφαση χαρακτηρισμού και οριοθέτησης, και πρέπει να περιλαμβάνει: α) τις χρήσεις γης και τις τυχόν πρόσθετες απαγορεύσεις ή υποχρεώσεις, β) τα διαγράμματα των δικτύων υποδομής, γ) τους προβλεπόμενους κοινόχρηστους ή κοινωφελείς χώρους, που καταλαμβάνουν το 50% τουλάχιστον της συνολικής προς πολεοδόμηση έκτασης, καθώς και τους οικοδομήσιμους χώρους, δ) τους γενικούς και ειδικούς όρους και περιορισμούς δόμησης, οι οποίοι μπορεί να ορίζονται ανά οικοδομικό τετράγωνο ή και ανά τμήμα του οικοδομικού τετραγώνου, εφόσον αυτό επιβάλλεται από τη διαμόρφωση του εδάφους ή τις ανάγκες προστασίας του φυσικού ή πολιτιστικού περιβάλλοντος ή άλλες ειδικές πολεοδομικές ανάγκες. Ο επιτρεπόμενος συντελεστής δόμησης δεν μπορεί να υπερβαίνει σε καμία περίπτωση το 0,2 του συνόλου της έκτασης της

¹⁰⁸ Κοινή απόφαση των υπουργών Ανάπτυξης και ΠΕΧΩΔΕ.

ΠΟΤΑ. Εάν τέλος η έκταση της ΠΟΤΑ δεν πολεοδομείται, επιτρέπεται η σύσταση οριζοντίων ιδιοκτησιών επί των τυχόν εγκεκριμένων μη αμιγώς τουριστικών εγκαταστάσεων, όλες δε οι επιτρεπόμενες να εγκατασταθούν σε αυτή χρήσεις υπόκεινται στους όρους και περιορισμούς της εκτός σχεδίου δόμησης τουριστικών εγκαταστάσεων του π.δ. της 20.1.1999. Για τον υπολογισμό της μέγιστης εκμετάλλευσης και των λοιπών όρων και περιορισμών δόμησης, οι εκτάσεις της ΠΟΤΑ νοούνται ως ενιαίο σύνολο.

6.4.4 Ειδικές Περιβαλλοντικές Μελέτες

Οι ΕΠΜ προβλέπονται από το Ν. 1650/86 και έχουν αντικείμενο το λεπτομερή σχεδιασμό εκτός σχεδίου περιοχών με ειδικά περιβαλλοντικά προβλήματα ή ευαισθησία. Ο ίδιος νόμος προβλέπει συγκεκριμένα εργαλεία εφαρμογής των ΕΠΜ που περιλαμβάνουν τον καθορισμό χρήσεων γης και όρων δόμησης (όπως και η ΖΟΕ), αλλά και πρόσθετες δυνατότητες όπως η πλήρης κατάργηση του δικαιώματος δόμησης¹⁰⁹, οικονομικών μηχανισμών και ειδικών φορέων εφαρμογής. Ωστόσο, με εξαίρεση τις χρήσεις γης και τους όρους δόμησης, τα εργαλεία αυτά δεν είναι άμεσα εφαρμόσιμα, επειδή ο Ν. 1650 έχει παιδιακό χαρακτήρα και ως εκ τούτου για την εφαρμογή πολλών διατάξεών του απαιτείται η έκδοση εκτελεστικών ΠΔ που δεν έχουν εκδοθεί ακόμα. Περίπου 40-45 τέτοιες μελέτες εκπονούνται ή εκπονήθηκαν, ενώ μια έχει θεσμοθετηθεί με την έκδοση ΠΔ.

6.5 Εκτός Σχεδίου Δόμηση

Η δόμηση σε περιοχές εκτός σχεδίου προσδιορίζεται σήμερα με δύο τρόπους:

¹⁰⁹ Η παλαιότερη νομολογία των ελληνικών δικαστηρίων θεωρούσε περίπου ως ταυτόσημες τις έννοιες της έγγραφης ιδιοκτησίας και της δυνατότητα δόμησης. Σε απόφαση του ΣτΕ του 1929 αναφέρεται, έτσι, ότι: «Ουδείς δύναται να αρνηθεί ότι κύριος, αν μη μοναδικός προορισμός του οικοπέδου είναι η οικοδόμησις, άρα η απόλυτος απαγόρευσις της επ' αυτού ανοικοδομήσεως είναι καθ' αυτό στέρησις της ιδιοκτησίας». Σχετικά πρόσφατα ωστόσο, το κλίμα έχει αλλάξει. Η δυνατότητα πλήρους απαγόρευσης χρήσεων γης που εμπεριέχουν δόμηση μέσω των ΖΟΕ παραμένει αμφισβητούμενη, αλλά στην περίπτωση περιοχών που μπορεί να υποστηριχθεί ότι ο χωροταξικός προορισμός τους αντίκειται σαφώς στη δόμηση (πχ. περιοχές απόλυτης προστασίας της φύσης ή Ζώνη Α των αρχαιολογικών χώρων) η πλήρης απαγόρευση της τελευταίας τείνει να είναι αποδεκτή.

- Γενικά, η δόμηση προσδιορίζεται από τη γενική νομοθεσία περι εκτός σχεδίου δόμησης. Η νομοθεσία αυτή περιλαμβάνει, όσον αφορά τους όρους δόμησης, δύο κύρια νομοθετήματα: το ΠΔ της 66/17.10.1978 (ΦΕΚ 538Δ') και το ΠΔ της 24/31.5.1985 (ΦΕΚ 70 Δ'). Παράλληλα, υπάρχουν και άλλα γενικά θεσμικά πλαίσια που αφορούν τις χρήσεις γης, τους όρους χωροθέτησης συγκεκριμένων δραστηριοτήτων, και άλλα συναφή θέματα.
- Σε συγκεκριμένες περιοχές μετά από σχεδιασμό ισχύουν όροι και χρήσεις δόμησης διαφορετικοί από αυτούς που προβλέπει η γενική νομοθεσία. Η θεσμοθέτηση των ειδικών όρων στις περιοχές αυτές γίνεται με διάφορους τρόπους. Ο κυριότερος είναι μέσω της ΖΟΕ, συνήθως αλλά όχι πάντα ως κατάληξη μιας Ειδικής Χωροταξικής Μελέτης. Άλλη περίπτωση είναι η έκδοση ειδικού ΠΔ τροποποίησης των γενικών όρων δόμησης εκτός σχεδίου, που ισχύει για τη συγκεκριμένη περιοχή.

6.6 Διαδικασίες δόμησης της υπαίθρου στο διεθνή χώρο

Τα παραπάνω μπορούν να συγκριθούν με τα συμβαίνοντα στο διεθνή (κυρίως δυτικο-ευρωπαϊκό) χώρο. Ορισμένες σχετικές πληροφορίες περιλαμβάνει ο πίνακας που ακολουθεί, από τον οποίο γίνεται σαφές ότι η Ελλάδα αποτελεί ακραία περίπτωση *laissez faire*. Σε όλες τις χώρες της ΕΕ η δόμηση στην ύπαιθρο είναι σαφώς δυσκολότερη από ότι στην Ελλάδα. Σε σχεδόν τις μισές περιπτώσεις προϋπόθεση για τη δόμηση είναι η ύπαρξη λεπτομερούς σχεδίου χρήσεων γης τοπικής κλίμακας. Αν και συχνά προβλέπονται διαδικασίες παρεκκλίσεων, αυτές αφορούν ειδικές περιπτώσεις δημόσιου συμφέροντος και γίνονται μετά από έλεγχο σε μεμονωμένη βάση. Στη Γαλλία, πχ., το βασικό σχέδιο χρήσεων γης, το Plan d'Occupation du Sol (POS) είναι προϋπόθεση για ένα ευρύ φάσμα πράξεων (δόμηση, κατάτμηση, περίφραξη...). Επιπλέον, η μεταφορά σχετικών αρμοδιοτήτων στην τοπική αυτοδιοίκηση επιτρέπεται μόνο αν υπάρχει POS (το περιεχόμενο του οποίου, άλλωστε, ελέγχεται σε σημαντικό βαθμό από την κεντρική διοίκηση, τόσο σε επίπεδο εγκρίσεων όσο και μέσω των Οδηγιών). Τα POS καλύπτουν σήμερα το 50% της επικράτειας στις αρχές της δεκαετίας του '80 το ποσοστό αυτό ήταν 33% με κάλυψη – τότε – των 4/5 του πληθυσμού. Είναι σαφές, έτσι, ότι πρόκειται για μια πολιτική που αναπτύσσεται ενεργητικά και στην τρέχουσα περίοδο. Στις ΗΠΑ, η δόμηση στην ύπαιθρο δύσκολα

επιτρέπεται χωρίς λεπτομερές σχέδιο (zoning): τέτοια σχέδια κάλυπταν το 25% της ομοσπονδιακής επικράτειας ήδη κατά το 1975 ¹¹⁰, ενώ η δόμηση σε περιοχές χωρίς σχέδια συχνά προϋποθέτει αρτιότητες της τάξης των δεκάδων Ha (!).

Πίνακας 5: Διαδικασίες δόμησης της υπαίθρου στο διεθνή χώρο

Κράτος-μέλος της ΕΕ	Ποσοστό επικράτειας που καλύπτεται από σχέδια χρήσεων γης	Προϋποθέσεις δόμησης στην υπαίθρο (εκτός των ορίων των πόλεων)		
		Υπαρξη σχεδίου χρήσεων γης	Ειδική έγκριση σε μεμονωμένη βάση	Γενική νομοθεσία εκτός σχεδίου δόμησης
Αγγλία	95%		<input type="checkbox"/>	
Ιρλανδία			<input type="checkbox"/>	
Γαλλία	50%	■	ο	
Ισπανία		■	ο	
Πορτογαλία				
Βέλγιο		■	ο	
Ολλανδία		■		
Λουξεμβούργο		■		
Γερμανία		■		
Ιταλία		■	ο	
Αυστρία		■		
Δανία	100%	■		
Φιλανδία	3%		<input type="checkbox"/>	
Σουηδία		■		
Ελλάδα	8%			<input type="checkbox"/>
Ιαπωνία	75%	■		
ΗΠΑ	25% (1975)	■		ο

■ Λεπτομερές τοπικό σχέδιο χρήσεων γης, ■ Χωροταξικό σχέδιο γενικών χρήσεων γης

Κύριος τρόπος, ο Δευτερεύον τρόπος

Πηγή: Οικονόμου, 2008

Αν συνυπολογιστούν και οι χώρες στις οποίες προϋπόθεση δόμησης είναι η ύπαρξη χωροταξικού σχεδίου με γενικευμένες χρήσεις γης, τότε τα συστήματα που προϋποθέτουν σχέδιο για τη δόμηση στην υπαίθρο ανέρχονται στα ¾ των περιπτώσεων. Στην περίπτωση της Δανίας, πχ., η επικράτεια διαχωρίζεται σε τρεις τύπους περιοχών:

¹¹⁰ Τα σχέδια αυτά συχνά αποτελούν τμήματα master plans αλλά υπάρχουν και αυτοτελή σχέδια zoning.

αστικές, αναψυχής, και αγροτικές στις τελευταίες απαγορεύεται η όμηση ενώ στις δεύτερες επιτρέπεται υπό όρους. Σε μια πιο μακρινή περίπτωση, την Ιαπωνία, η δόμηση επιτρέπεται μόνο στο 25% της επικράτειας¹¹¹. Είναι αυτονόητο ότι η ύπαρξη χωροταξικού σχεδίου με γενικευμένες χρήσεις γης δεν αποκλείει την εκπόνηση και λεπτομερειακών σχεδίων σε διάφορες περιοχές – αντίθετα, αυτό αποτελεί την τρέχουσα πρακτική. Στην Ισπανία, πχ., για τις κοινότητες με πληθυσμό άνω των 10.000 κατοίκων η ύπαρξη γενικού σχεδίου (General Municipal Plan) είναι προϋπόθεση της δόμησης εκτός σχεδίου. Τα σχέδια αυτά χωρίζουν τον εκτός σχεδίου χώρο σε τέσσερις γενικές κατηγορίες (κατάλληλη και προγραμματισμένη για ανάπτυξη, κατάλληλη αλλά μη προγραμματισμένη για ανάπτυξη, ακατάλληλη για ανάπτυξη, ειδικά προστατευόμενη). Η δόμηση είναι δυνατή στην πρώτη εφόσον εκπονηθεί λεπτομερές σχέδιο και στην τρίτη βάσει ειδικής διαδικασίας έγκρισης για κάθε συγκεκριμένο κτήριο. Στις μικρότερες κοινότητες η δόμηση γίνεται βάσει κατευθυντήριων Οδηγιών), πάλι σε μεμονωμένη βάση μετά από ειδική έγκριση.

Μόνο σε τρεις περιπτώσεις ο κύριος τρόπος δόμησης εκτός σχεδίου δεν προϋποθέτει κάποια μορφή δεσμευτικού σχεδίου. Στην περίπτωση της Φιλανδίας, αυτό οφείλεται στις πολύ χαμηλές πυκνότητες κατοίκησης (στην πράξη η εκτός σχεδίου δόμηση είναι εξαιρετικά αραιή και δεν έχει σχέση με τη διάχυτη δόμηση στην Ελλάδα)¹¹². Η Βρετανία (παρόμοιο είναι το σύστημα στην Ιρλανδία) αποτελεί ειδική περίπτωση, που είναι σκόπιμο να αναφερθεί συνοπτικά. Τα σχέδια που περιλαμβάνουν χρήσεις γης καλύπτουν σχεδόν το σύνολο του χώρου στην Αγγλία και την Ουαλία (στη Σκωτία το ποσοστό κάλυψης είναι χαμηλότερο αλλά παραμένει υψηλό). Τα σχέδια αυτά δεν έχουν χαρακτήρα zoning με την έννοια της αυτόματης εφαρμογής τους, αλλά σχεδόν κάθε αλλαγή χρήσης του εδάφους (συμπεριλαμβανόμενης της οικοδόμησης, αλλά όχι μόνο) προϋποθέτει την χορήγηση ειδικής άδειας (*planning permission*) που δίδεται αφού η πολεοδομική αρχή «λάβει υπόψη» («*have regard to*») το σχέδιο. Το σχέδιο δεν είναι ο μόνος παράγοντας που λαμβάνεται υπόψη, αλλά έχει σαφώς τον πρώτο λόγο.

¹¹¹ Το τμήμα αυτό αντιστοιχεί στις City Planning Areas. Στην υπόλοιπη επικράτεια η δόμηση είναι εξαιρετικά δύσκολη, λόγω ενός πολύπλοκου συστήματος επικαλυπτόμενων διαφορετικών zoning (αγροτική γη, δασική γη κλπ.), ενώ το όλο σύστημα περιλαμβάνει και ένα Εθνικό Σχέδιο Χρήσεων Γης καθώς και ένα ετήσιο αναλυτικό μηχανισμό παρακολούθησης των αλλαγών των χρήσεων γης.

¹¹² Ενδεικτικά αναφέρουμε ότι η μέση πληθυσμιακή πυκνότητα στις σκανδιναβικές χώρες (πλην Δανίας) ανέρχονταν το 1991 σε 15 άτομα/χλμ², όταν το αντίστοιχο μέσο μέγεθος στην ΕΕ (των 12) ήταν 145 άτομα/χλμ².

Η βρετανική περίπτωση παραπεμπει σε ένα κλασικό διλήμμα των συστημάτων σχεδιασμού: επιδίωξη βεβαιότητας ή επιδίωξη ευελιξίας; Η ύπαρξη δεσμευτικών σχεδίων («*plan led systems*») έχει ως συνέπεια ότι οι αποφάσεις λαμβάνονται με ένα είδος αυτοματισμού και οι ενδιαφερόμενοι μπορούν να τις προβλέψουν εκ των προτέρων· στο βαθμό, αντίθετα, που δίδεται στη διοίκηση η δυνατότητα ελεύθερης συνεκτίμησης και στάθμισης πολλαπλών παραγόντων, η τελική έκβαση δεν είναι προκαθορισμένη, και υπάρχουν προφανώς περιθώρια διαπραγμάτευσης – με ότι αυτά συνεπάγονται. Από την άλλη πλευρά, τα δεσμευτικά σχέδια εισάγουν στο σύστημα ακαμψίες και δυσκολία προσαρμογής στις μεταβαλλόμενες ή μη προβλεφθείσες αρχικά συνθήκες, ενώ τα μη-δεσμευτικά συστήματα διαθέτουν εξ ορισμού προσαρμοστικότητα και ενσωματωμένες δυνατότητες γρήγορης ανάδρασης. Στο πλαίσιο αυτών των αντιφατικών «προδιαγραφών», η αξιολόγηση των δύο εναλλακτικών προσεγγίσεων δεν είναι εύκολη, αν δεν ληφθούν υπόψη και άλλες παράμετροι της λειτουργίας τους. Το μη δεσμευτικό βρετανικό σύστημα έχει οδηγήσει σε ιδιαίτερα θετικά αποτελέσματα όσον αφορά την οργάνωση του χώρου, και είναι χαρακτηριστικό ότι η μεταπολεμική πολιτική του *containment* (ανάσχεση της οικιστικής εξάπλωσης στον αγροτικό χώρο) εφαρμόστηκε με εξαιρετική επιτυχία, μέσω του συστήματος αυτού. Ωστόσο, το αποτέλεσμα αυτό είναι καθοριστικά εξαρτημένα από τις διοικητικές και κοινωνικο-οικονομικές συνθήκες στη Μ. Βρετανία. Οι πρώτες, περιλαμβάνουν μια μακροχρόνια παράδοση αποτελεσματικότητας και ακεραιότητας της δημόσιας διοίκησης¹¹³, ένα στενό έλεγχο των τοπικών επιλογών από υπερκείμενες δομές (κεντρική διοίκηση, δεσμευτικά πλαίσια πολιτικής), καθώς και μια σύλληψη της πολεοδομικής/χωρικής πολιτικής με όρους «δημόσιου συμφέροντος»¹¹⁴. Η μη ύπαρξη παρενεργειών από ένα τέτοιο σύστημα που δίνει διακριτική ευχέρεια επιλογών και διαπραγμάτευσης της διοίκησης είναι δυνατή μόνο σε διοικήσεις σε υψηλό βαθμό από τα χαρακτηριστικά του βεμπεριανού αρχέτυπου της γραφειοκρατίας. Επιπλέον, σημαντικό ρόλο στο

¹¹³ Η ακεραιότητα της βρετανικής δημόσιας διοίκησης αποτελεί σταθερό θέμα των διαφόρων αναλυτών. Όπως αναφέρεται στο Birch (1989: 146) «...στο σύνολο της μεταπολεμικής περιόδου μόνο ένας δημόσιος υπάλληλος βρέθηκε ένοχος διαφθοράς. (...) Επιπλέον, δεν κυκλοφορούν διαδόσεις για δωροδοκίες...». Το τελευταίο σημείο έχει, ίσως, ακόμα μεγαλύτερο ενδιαφέρον. Η ανάλυση των αιτιών αυτής της κατάστασης υπερβαίνει το αντικείμενο του παρόντος.

¹¹⁴ Ως προς το τελευταίο, σημειώνεται ότι είναι σύνηθες οι τοπικές αρχές να παρακάμπτουν τις τοπικές επιθυμίες εν ονόματι γενικότερων επιλογών. Το γεγονός ότι ο ρόλος (και η αρμοδιότητα) των δικαστηρίων στα χωρικά ζητήματα είναι ιδιαίτερα περιορισμένο και αφορά σαφώς θέματα διαδικασίας είναι επίσης ενδεικτικός της έμφασης στο δημόσιο συμφέρον και όχι στα ιδιοκτησιακά δικαιώματα.

προαναφερθέν αποτέλεσμα παίζει η δομή της έγγειας ιδιοκτησίας, που χαρακτηρίζεται από τη μεγάλη κλίμακα, το μικρό αριθμό των ιδιοκτητών γης και την ιστορική αντίθεση έγγειων και κεφαλαιακών συμφερόντων.

Η κυριαρχία των δεσμευτικών σχεδίων στην υπόλοιπη Δ. Ευρώπη (και τις ΗΠΑ) είναι ενδεικτική των δυσκολιών αποτελεσματικής ρύθμισης των χρήσεων γης μέσω μη δεσμευτικών συστημάτων. Με δεδομένο το σημείο αυτό, τα δεσμευτικά συστήματα έχουν και αυτά παρενέργειες, και συχνά επιδιώκεται η εισαγωγή σε αυτά στοιχείων ευελιξίας – ατύπως ή επισήμως. Στην Ολλανδία, όπου το σύστημα σχεδιασμού βασίζεται ρητά στην αρχή της «νομικής βεβαιότητας», η δεσμευτικότητα του σχεδίου χρήσεων γης είναι απόλυτη, τόσο για τον δημόσιο όσο και τον ιδιωτικό τομέα. Ωστόσο, υπάρχει νομική πρόβλεψη που επιτρέπει στις πολεοδομικές αρχές να εκδίδουν άδειες με αναφορά όχι στο υπάρχον αλλά σε *προβλεπόμενη* τροποποίηση του σχεδίου· η έναρξη της διαδικασίας τροποποίησης πρέπει να έχει αναγγελθεί επισήμως, και η μέθοδος δεν εφαρμόζεται μαζικά, αλλά δείχνει ότι μια δυνατότητα ευελιξίας είναι αναγκαία. Στη Γαλλία, όπου επίσης η νομική δεσμευτικότητα του σχεδίου είναι σχεδόν απόλυτη, η αναγκαία προσαρμογή στη μεταβαλλόμενη πραγματικότητα έχει οδηγήσει σε μια συνεχή παραγωγή νέων κανόνων και σε ένα τόσο πολύπλοκο σύστημα πολεοδομικής νομοθεσίας, που η προβλεψιμότητα των αποφάσεων που κατ' αρχήν χαρακτηρίζει τα δεσμευτικά συστήματα συχνά γίνεται θεωρητική. Το σύστημα λειτουργεί ωστόσο, χάρις στην τεχνική επάρκεια της διοίκησης.

Με δεδομένα τα παραπάνω, το γεγονός ότι τα σχέδια χρήσεως γης στην Ελλάδα έχουν ισχυρά επιτακτικό χαρακτήρα αποτελεί μια ακόμα εκδήλωση της δυσκολίας περάσματος από το σχεδιασμό στην εφαρμογή. Τυπικά, τα σχέδια χρήσεων γης της υπαίθρου είναι απολύτως δεσμευτικά. Αν ληφθεί υπόψη ότι το γενικότερο πλαίσιο του σχεδιασμού (αρνητικά χαρακτηριστικά της διοίκησης και των θεσμών, μικρή και με ευρύτατη κοινωνική διάδοση έγγεια ιδιοκτησία) βρίσκεται στον αντίποδα των βρετανικών δεδομένων, είναι σαφές ότι η αυστηρή δεσμευτικότητα αποτελεί *αναγκαία* προϋπόθεση για να υπάρχει αποτελεσματική ρύθμιση των χρήσεων. Αναγκαία δεν σημαίνει και *ικανή*, ωστόσο, όπως προκύπτει σαφώς από την πραγματική κατάσταση. Αφενός τα σχέδια αυτά καλύπτουν πολύ μικρό ποσοστό της επικράτειας, και αφετέρου· στο υπόλοιπο, ισχύει η γενική νομοθεσία περί εκτός σχεδίου δόμησης. Αφετέρου, και εκεί που υπάρχουν σχέδια, η εφαρμογή τους είναι πλημμελής, όπως προκύπτει από την κυριαρχία του κυκλώματος της αυθαίρετης δόμησης. Ως αποτέλεσμα, το πραγματικό επίπεδο ρύθμισης της υπαίθρου στην Ελλάδα είναι στοιχειώδες, και θα μπορούσε να

θεωρηθεί ως η πληρέστερη εφαρμογή του νεοφιλελευθερισμού στη γη, αν ένας τέτοιος χαρακτηρισμός δεν αποτελούσε αναχρονισμό.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ

7

**Η ΡΥΘΜΙΣΗ ΤΩΝ ΧΡΗΣΕΩΝ ΓΗΣ
ΣΤΟΝ ΕΞΩΑΣΤΙΚΟ ΧΩΡΟ**

7.1 Εισαγωγή

Η σημασία των χρήσεων γης για την οργάνωση του χώρου δεν χρειάζεται ιδιαίτερη τεκμηρίωση. Τόσο σε πολεοδομικό όσο και σε χωροταξικό επίπεδο, αποτελεί ένα από τα κύρια αντικείμενα της χωρικής πολιτικής σε διεθνή κλίμακα (Οικονόμου, Μπεριάτος και Πυργιώτης 1994). Ακόμα και χώρες που είτε κατά παράδοση (όπως οι ΗΠΑ) είτε κατά την τελευταία περίοδο (όπως η Βρετανία) δεν χαρακτηρίζονται γενικά από ισχυρές παρεμβατικές πολιτικές, έχουν αποτελεσματικά και (στην πράξη) δεσμευτικά συστήματα ελέγχου των χρήσεων γης που βασίζονται σε σχέδια χρήσεων γης και (συχνά) σε άδειες χωροθέτησης (Οικονόμου, 1995; Rydin, 1994). Αντίθετα, στην Ελλάδα, το ζήτημα αυτό αποτελεί έναν από τους ασθενέστερους κρίκους του συστήματος χωρικής ρύθμισης.

Στον αστικό χώρο, η θεσμοθέτηση χρήσεων γης σε επιχειρησιακό¹¹⁵ επίπεδο είναι περιορισμένη και, κυρίως χωρίς ουσιαστική αποτελεσματικότητα, τόσο λόγω της συχνής υιοθέτησης γενικών χρήσεων γης που επιτρέπουν μεγάλο φάσμα ειδικών χρήσεων (έλλειψη εξειδίκευσης) όσο και, περισσότερο, της έλλειψης μηχανισμών ελέγχου και εφαρμογής των όποιων ρυθμίσεων.

Το πρόβλημα ωστόσο είναι σαφώς εντονότερο στον εξωαστικό χώρο, όπου τίθεται και με διαφορετικούς όρους: ο έλεγχος των χρήσεων γης στην περίπτωση αυτή συνδέεται άμεσα με τον έλεγχο της δόμησης, επειδή οι όροι δόμησης εκτός σχεδίου δεν είναι ενιαίοι αλλά διαφοροποιούνται συναρτήσει της προς εγκατάσταση δραστηριότητας. Συνεπώς, το ζήτημα έχει κεντρική σημασία γιατί άπτεται του ίδιου του χαρακτήρα και του ρόλου του εξωαστικού χώρου. Ο τελευταίος προορίζεται εξ ορισμού για τη χωροθέτηση δραστηριοτήτων αγροτικού χαρακτήρα, σε αντιδιαστολή προς τις δραστηριότητες αστικού χαρακτήρα που προϋποθέτουν συνήθως κτιριακό κέλυφος και οι οποίες πρέπει να χωροθετούνται κυρίως στον εντός σχεδίου χώρο. Το γεγονός, έτσι ότι δεν υπάρχει ουσιαστική ρυθμιστική παρέμβαση του δημοσίου στις χρήσεις γης στον εξωαστικό χώρο έχει ως συνέπεια να μη μπορεί να ελεγχθεί η διατήρηση από τον τελευταίο του αδόμητου και αγροτικού χαρακτήρα του. Το πρόβλημα δεν έγκειται απλώς στην παραβίαση μιας κανονιστικής κατεύθυνσης αλλά στο ότι αυτή συνεπάγεται ιδιαίτερα αρνητικές επιπτώσεις για τη χωρική οργάνωση.

¹¹⁵ Δηλαδή σε επίπεδο Πολεοδομικής Μελέτης, σε αντιδιαστολή προς τα Γενικά Πολεοδομικά Σχέδια που δεν είναι άμεσα εφαρμόσιμα

Έλλειψη ουσιαστικής ρυθμιστικής παρέμβασης δεν σημαίνει, προφανώς, έλλειψη πολιτικής, αλλά ότι η πολιτική έχει διαφορετικό, μη ρυθμιστικό, χαρακτήρα. Τα βασικά στοιχεία της ελληνικής πολιτικής χρήσεων γης και δόμησης στον εξωαστικό χώρο, στη μεταπολεμική περίοδο, είναι τα εξής:

1. Η ρύθμιση των χρήσεων γης μέσω αντίστοιχων σχεδίων είναι εξαιρετικά περιορισμένη. Θεσμοθετημένα σχέδια χρήσεων γης για τον εξωαστικό χώρο δεν καλύπτουν παρά ένα πολύ μικρό ποσοστό του τελευταίου, της τάξης του 5% (Οικονόμου, 2007). Συγκριτικά, στο διεθνή χώρο το ποσοστό αυτό είναι συνήθως πολλαπλάσιο. Παραδείγματος χάριν, στις ΗΠΑ, το 1975, το ποσοστό έφθανε το 25% και έκτοτε υπάρχει εντατικοποίηση της παραγωγής σχεδίων χρήσεων γης (Οικονόμου, 2007). Στη Βρετανία το ποσοστό προσεγγίζει το 100% (Rydin, 1993). Πολύ υψηλά ποσοστά υπάρχουν και στις περισσότερες άλλες δυτικό-ευρωπαϊκές χώρες. Αν και στις χώρες του Νότου ο σχεδιασμός είναι λιγότερο κυρίαρχος από αυτές του Βορρά, η ελληνική περίπτωση παραμένει ακραία.
2. Η έλλειψη ουσιαστικού σχεδιασμού ενισχύεται από την ανεπαρκή θεσμική κάλυψη των έστω και περιορισμένων σχεδίων. Την περίοδο κατά την οποία ασκήθηκε εντατική πολιτική πολεοδόμησης, το νομικό πλαίσιο, δεν αναφερόταν άμεσα σε χωροταξικά σχέδια χρήσεων γης, προβλέποντας σχέδια μόνο για περιοχές μεγάλης κλίμακας (εθνική και περιφερειακή). Δεδομένου ότι ο σχεδιασμός των χρήσεων γης προϋποθέτει λεπτομερειακή προσέγγιση και συνεπώς περιοχές μελέτης μικρού μεγέθους (επιπέδου ζώνης υπονομαρχιακής κλίμακας), τα σχέδια αυτά είναι από τη φύση τους ακατάλληλα για τη θεσμοθέτηση χρήσεων. Πρέπει βέβαια να σημειωθεί ότι ο νόμος προβλέπει τη δυνατότητα θεσμοθέτησης χρήσεων γης διαφορετικών από αυτές της γενικής νομοθεσίας περί εκτός σχεδίου δόμησης, μέσω αυτών των σχεδίων παρά την ακαταλληλότητά τους, αλλά αυτό μάλλον επιβεβαιώνει ότι το ζήτημα αυτό δεν αντιμετωπίστηκε με συστηματικό τρόπο παρά αποδεικνύει κάποια πρόθεση απαγκίστρωσης από τη λογική της εκτός σχεδίου δόμησης και της μετάβασης σε μια ρύθμιση των χρήσεων μέσω σχεδίων. Από την άλλη πλευρά, είναι χαρακτηριστικό ότι τα μόνα χωροταξικά σχέδια που εκπονούνται μέχρι προσφάτως, οι Ειδικές Χωροταξικές Μελέτες, αποτελούν σχέδια χρήσεων γης, δηλαδή, ακριβώς, το είδος σχεδίων που δεν προβλέπετο από τη χωροταξική νομοθεσία. Εν μέρει κατ' ανάγκη, τα σχέδια αυτά, θεσμοθετούνται μέσω ενός

μη χωροταξικού θεσμικού πλαισίου, του ν.1337/83, ο οποίος από τη φύση του δεν μπορούσε να λειτουργήσει αποτελεσματικά σ' αυτόν τον ρόλο¹¹⁶.

3. Οι ρυθμίσεις που τελικά προβλέπουν τα λίγα σχέδια χρήσεων γης που καταλήγουν να θεσμοθετηθούν είναι συνήθως ανεπαρκείς. Το αποτέλεσμα αυτό είναι συνέπεια της συνεχούς πίεσης κατά τη διάρκεια της εκπόνησης των μελετών για την αποφυγή λήψης ουσιαστικών μέτρων ελέγχου των χρήσεων γης. Μερικά στοιχεία είναι ενδεικτικά αυτής της κατάστασης. Πρώτον, σημαντικό ποσοστό των σχεδίων χρήσεων γης που προβλέπει η νομοθεσία δεν υιοθετούνται ή όταν αν εκπονούνται παραμένουν αθεσμοθέτητα ή και ημιτελή, συνήθως λόγω αντιδράσεων που αφορούν τις ρυθμίσεις στις χρήσεις γης και τους όρους δόμησης. Η παράταση της εκπόνησης τέτοιων μελετών για πέντε και περισσότερα χρόνια, που οφείλεται κατά κανόνα στις μεγάλες καθυστερήσεις μεταξύ παράδοσης μιας φάσης και κατευθύνσεων/εντολής έναρξης της επόμενης – όχι για λόγους ανεπάρκειας των μελετών – είναι επίσης ενδεικτική. Δεύτερον, η προσπάθεια να ακυρωθεί στην πράξη η ουσία του σχεδιασμού των χρήσεων γης, με την πίεση για υιοθέτηση από τις μελέτες «ρυθμίσεων» που ουσιαστικά αναπαράγουν την εκτός σχεδίου δόμηση (Μπεριάτος, Οικονόμου και Πυργιώτης 1994). Τρίτον, η επί χρόνια παραπομπή στις ελληνικές καλένδες των προσπαθειών για προστασία ορισμένων σημαντικών χρήσεων εκτός σχεδίου. Για παράδειγμα η προώθηση του σχεδίου απόφασης ΥΠΕΧΩΔΕ-Υπουργείου Γεωργίας για την κατηγοριοποίηση της γεωργικής γης, που υιοθετούσε θέσεις όπως η κατάργηση της δόμησης στη γεωργική γη υψηλής παραγωγικότητας¹¹⁷ δεν υιοθετήθηκε παρά πολύ προσφάτως.
4. Η ισχνή σχεδιαστική ρύθμιση των χρήσεων γης έχει ως παρεπόμενο ότι στο συντριπτικά μεγαλύτερο ποσοστό των εξωαστικών περιοχών η ρύθμιση των χρήσεων γης (και των όρων δόμησης) γίνεται μέσω ενός γενικού θεσμικού πλαισίου μη γεωγραφικά εξειδικευμένου, της νομοθεσίας περί εκτός σχεδίου

¹¹⁶ Για της αδυναμίες της ΖΟΕ ως θεσμικού πλαισίου για το σχεδιασμό χρήσεων γης υπάρχει εκτενείς βιβλιογραφία. Ο σχεδιασμός χρήσεων γης μέσω ΖΟΕ είναι αποκλειστικά κανονιστικός (δεν υπάρχουν δηλαδή δυνατότητες ενεργητικής προώθησης συγκεκριμένων χρήσεων, αλλά μόνο απαγόρευσης κάποιων) και επίσης ότι απουσιάζουν εργαλεία πολιτικής γης και χρηματοδοτικού χαρακτήρα, αναγκαία για την αποτελεσματική υποστήριξη του σχεδιασμού χρήσεων γης.

¹¹⁷ Η απόφαση αυτή κατέταξε τη γεωργική γη σε τρία επίπεδα προτεραιότητας. Για κάθε προτεραιότητα αναφέρονταν σχετικά επιχειρησιακά κριτήρια προσδιορισμού. Επίσης προέβλεπε ορισμένες κατευθύνσεις πολιτικής, μεταξύ των οποίων την απαγόρευση της δόμησης στη γεωργική γη πρώτης προτεραιότητας.

δόμησης. Βασικό χαρακτηριστικό της νομοθεσίας αυτής είναι ότι αποσυνδέει τη δυνατότητα δόμησης από την ύπαρξη σχεδιασμού/σχεδίου. Η διαφορά από συστήματα όπως το Γαλλικό ή το Αγγλικό, όπου η δόμηση (και) έξω από τις αστικές περιοχές προϋποθέτει σχέδια χρήσεων γης είναι ριζική. Η ελληνική προσέγγιση είναι από την άποψη αυτή, ιδιόμορφη, αλλά ταυτόχρονα είναι και το υπόβαθρο του εκτατικού μοντέλου που περιγράφηκε παραπάνω: μηδενισμός δημοσιονομικού κόστους, γενικευμένη πρόσβαση στη γαιοπρόσοδο. Με δεδομένο αυτό το ρόλο, είναι ενδιαφέρον να αναλυθούν ορισμένα ειδικότερα χαρακτηριστικά της σχετικής νομοθεσίας:

Ένα πρώτο όχι τυχαίο χαρακτηριστικό είναι ότι διαχρονικά τείνει να αφήνει όλο και μεγαλύτερα περιθώρια για τη δόμηση εκτός σχεδίου. Για παράδειγμα, με το ν.ΝΗΤ/1856 απαγορεύεται η δόμηση έξω από τις ζώνες των πόλεων¹¹⁸, ενώ με το ΠΔ της 23.10.1928 απαγορεύεται η οικοδόμηση κατοικιών εντός ζώνης (δηλαδή της κύριας τότε χρήσεων λόγω της υπανάπτυξης της βιομηχανίας και του τουρισμού – για την οποία ήταν ενδεχόμενο να υπάρξουν πιέσεις εκτός σχεδίου χωροθέτηση σε σχετικά σημαντικούς αριθμούς). Αντίθετα, από τις αρχές της δεκαετίας του '60 μια σειρά νομοθετημάτων απελευθερώνουν όλο και περισσότερο την εξωαστική δόμηση, από άποψη επιτρεπόμενων χρήσεων, αρτιότητας και/ή ΣΔ.

Ένα δεύτερο βασικό στοιχείο είναι οι υψηλοί συντελεστές δόμησης για ορισμένες δραστηριότητες όπως ο τουρισμός και η βιομηχανία (βασικούς καταναλωτές εξωαστικού χώρου), οι οποίοι σε μερικές περιπτώσεις οδηγούν σε εκμετάλλευση (συνολική δομήσιμη επιφάνεια) με την εκτός σχεδίου δόμηση μεγαλύτερη από τη συγκρίσιμη με την αντίστοιχη σε περιοχή ενταγμένη σε σχεδίου βάσει των 1337/83 και 2508/97. Ο παρακάτω πίνακας είναι χαρακτηριστικός: Στην περίπτωση βιομηχανικών εγκαταστάσεων η εκμετάλλευση εκτός σχεδίου είναι πάντα μεγαλύτερη της αντίστοιχης (για το ίδιο οικόπεδο) εντός σχεδίου. Στην περίπτωση τουριστικών εγκαταστάσεων η εκμετάλλευση εκτός σχεδίου είναι μικρότερη αλλά συγκρίσιμη της αντίστοιχης εντός σχεδίου, ιδίως αν ληφθεί υπόψη η οικονομική ζημιά που υφίσταται επιπρόσθετα ο ιδιοκτήτης λόγω της εισφοράς σε γη. Ελλείπει μηχανισμών ελέγχου, εμπειρικά παρατηρείται το φαινόμενο έκδοσης της άδειας για χρήση με υψηλό συντελεστή για την επίτευξη μεγάλης υπεραξίας, και τελική εκμετάλλευση του ακινήτου με άλλη χρήση.

¹¹⁸ Η οποία οριζόταν περιμετρικά ως προς το εξωτερικό όριο σχεδίου πόλης ή του ορίου του οικισμού, και με πλάτος 500μ.

Πίνακας 6: Σενάρια επίδρασης των όρων της εντός και της εκτός σχεδίου δόμησης στην εκμετάλλευση των γηπέδων

	Δραστηριότητα	Κατηγορία περιοχής	Αρχικό εμβαδόν οικοπέδου	Τελικό εμβαδόν οικοπέδου	Συντελεστής δόμησης	Εκμετάλλευση
Άριστες συνθήκες για την εντός σχεδίου δόμηση ¹¹⁹	Βιομηχανία	Εκτός σχεδίου	4.000	4.000	0,9	3.600
		Εντός σχεδίου	4.000	2.375	0,8	1.900
	Τουρισμός	Εκτός σχεδίου	4.000	4.000	0,2	800
		Εντός σχεδίου	4.000	2.375	0,8	1.900
Μέσες συνθήκες ¹²⁰	Βιομηχανία	Εκτός σχεδίου	20.000	20.000	0,9	18.000
		Εντός σχεδίου	20.000	9.375	0,6	5.625
	Τουρισμός	Εκτός σχεδίου	20.000	20.000	0,2	4.000
		Εντός σχεδίου	20.000	9.375	0,6	5.625

Τρίτο χαρακτηριστικό είναι οι χαμηλές αρτιότητες, που γίνονται ακόμα χαμηλότερες στις ζώνες υψηλής πίεσης όπως πχ. Οι παρόδιες και οι περιαστικές. Εκεί δηλαδή που εντοπίζονται οι μεγαλύτερες πιέσεις, διευκολύνεται και η ικανοποίηση τους, με παραπροϊόντα όπως η έρπουσα γραμμική ανάπτυξη αστικών δραστηριοτήτων κατά μήκος των οδικών αξόνων και η συσσώρευση οικοδομών στις περιαστικές ζώνες στις οποίες θα κατευθυνθούν μελλοντικές οικιστικές επεκτάσεις¹²¹.

¹¹⁹ Οικόπεδο στο όριο της αρτιότητας εκτός σχεδίου χωρίς παρέκκλιση, ΣΔ εντός σχεδίου ο μέγιστος επιτρεπόμενος

¹²⁰ Οικόπεδο σχετικά μεγάλο, ΣΔ εντός σχεδίου μικρότερο από το μέγιστο επιτρεπόμενο

¹²¹ Για παράδειγμα, θεωρούνται άρτια και οικοδομήσιμα κατά παρέκκλιση τα γήπεδα τα οποία: α) Βρίσκονται εντός της ζώνης των πόλεων και οικισμών και είχαν κατά την 24.4.1977, ημέρα δημοσίευσης του ΦΕΚ 133 Δ'ελάχιστο εμβαδόν 2000 τετρ. μ. β) Κατά την 31.5.1985 έχουν πρόσωπο σε Διεθνείς, Εθνικές, Επαρχιακές, Δημοτικές και Κοινοτικές οδούς και σε σιδηροδρομικές γραμμές, υφίστανται κατά την ημερομηνία που αναφέρονται στην πρώτη στήλη του παρακάτω πίνακα:

	Γήπεδα που υφίστανται την:	Ελάχιστο πρόσωπο	Ελάχιστο βάθος	Ελάχιστο εμβαδόν
αα	12.11.1962	10μ	15μ	750μ ²
ββ	12.09.1964	20μ	35μ	1200μ ²
γγ	17.10.1978	25μ	40μ	2000μ ²

Τέλος βασικό στοιχείο είναι η δυνατότητα χωροθέτησης χρήσεων που προϋποθέτουν δόμηση στο σύνολο του χώρου, χωρίς εξάρτηση από τη προϋπάρχουσα χρήση. Το πρόβλημα αυτό δεν ταυτίζεται με την έλλειψη σχεδίων χρήσεων γης, όπως αποδεικνύει η κατ' εξαίρεση προστασία των δασικών εκτάσεων (μέσω της υποχρέωσης προσκόμισης άδειας από τη δασική υπηρεσία για οικοδόμηση εκτός σχεδίου). Ανάλογοι μηχανισμοί θα μπορούσαν να υπάρχουν και στις περιπτώσεις πχ. γεωργικής γης υψηλής παραγωγικότητας, ή των περιβαλλοντικά ευαίσθητων περιοχών.

5. Βασικό συμπληρωματικό στοιχείο της εκτός σχεδίου δόμησης είναι η ανοχή και έμμεση ενθάρρυνση, από την πλευρά του δημοσίου, της παράνομης κατάτμησης των γηπέδων εκτός σχεδίου και της αυθαίρετης δόμησης (Οικονόμου, 1988 στο Οικονόμου, 1995). Οι πρακτικές αυτές ολοκληρώνουν την απουσία ελέγχου στην ύπαιθρο και επιτρέπουν την ακύρωση, στην πράξη, και των περιορισμένων ρυθμίσεων που αντιτίθενται στη λογική του εκτατικού προτύπου δόμησης. Τα αυθαίρετα κτίσματα στις δασικές εκτάσεις, πχ., επιτρέπουν την παράκαμψη της προαναφερθείσας κατ' εξαίρεση προστασίας των τελευταίων.
6. Τέλος, στοιχεία του προτύπου είναι οι μεγάλες ελλείψεις όσον αφορά τα προαπαιτούμενα μιας πολιτικής χρήσεων γης και ρύθμισης του εξωαστικού χώρου. Μεταξύ αυτών συγκαταλέγονται η απουσία μιας ρητής πολιτικής για το ζήτημα (με τη μορφή, πχ., μιας εθνικής οδηγίας), η έλλειψη μέχρι πολύ προσφάτως υπερκείμενων χωροταξικών σχεδίων, η έλλειψη κτηματολογίου και γενικότερα επαρκούς τεκμηρίωσης, η έλλειψη ενός θεσμοθετημένου συστήματος κωδικοποίησης και ταξινόμησης των χρήσεων γης¹²², η ανεπάρκεια των μηχανισμών άσκησης πολιτικής γης, η έλλειψη μηχανισμού ελέγχου των χρήσεων¹²³ κ.λπ.

¹²² Η έρευνα που ανέθεσε το ΥΠΕΧΩΔΕ στο Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας κατά το 1994 οδήγησε στην πρόταση ενός τέτοιου συστήματος. Ωστόσο, παρά την ιδιαίτερα θετική αποδοχή της πρότασης (Μπεριάτος, Οικονόμου, Πυργιώτης 1994) δεν έχει προωθηθεί, τουλάχιστον μέχρι σήμερα, η αναγκαία θεσμική ρύθμιση.

¹²³ Η άδεια οικοδόμησης δεν μπορεί να παίζει με επάρκεια το ρόλο αυτό. Είναι χαρακτηριστικό ότι στις χώρες με αποτελεσματικό σχεδιασμό χρήσεων γης, παράλληλα με την άδεια οικοδόμησης (που ελέγχει τον οικοδομικό όγκο και τη μορφή του κτιρίου) υπάρχουν διάφορες άδειες χωροθέτησης, που ελέγχουν τη χρήση (η άδεια αυτή, από τη φύση της, δεν αφορά μόνο τα κτίρια αλλά κάθε ανάπτυξη ή αλλαγή προϋφιστάμενης χρήσης, συμπεριλαμβανομένων και των μη κτιριακών. Η σχετικά πρόσφατη εισαγωγή στην Ελλάδα του θεσμού της προέγκρισης των περιβαλλοντικών όρων, ενδεχομένων θα μπορούσε να λειτουργήσει και ως άδεια χωροθέτησης. Σήμερα ωστόσο τα κριτήρια για την χορήγηση της προέγκρισης δεν περιλαμβάνουν τις χρήσεις γης αλλά είναι κατά βάση περιβαλλοντικά.

7.2 Η ρύθμιση των χρήσεων γης στο διεθνή χώρο

Παρουσιάζοντας έρευνα πάνω στη ρύθμιση των χρήσεων γης στο διεθνή χώρο και ειδικότερα σε ομάδα χωρών, όπως φαίνεται και στον παρακάτω πίνακα έχουμε:

Πίνακας 1
Αναλυτική έρευνα
Χρήσεων Γης
στο διεθνή χώρο
σε ομάδες χωρών

Χώρα	ΤΡΟΠΟΣ ΡΥΘΜΙΣΗΣ			ΓΕΝΙΚΕΣ ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΧΡΗΣΕΩΝ ΓΗΣ ΠΟΥ ΠΕΡΙΛΑΜΒΑΝΕΙ ΤΟ ΕΘΝΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΤΑΞΙΝΟΜΗΣΗΣ ΚΑΙ ΡΥΘΜΙΣΗΣ
	Κατευθύνσεις	Γενικές χρήσεις	Ειδικές χρήσεις	
Γαλλία	Ε,Π,Ζ	ν	ΟΟ	Αστικές ζώνες Φυσικές περιοχές (Μελλοντικής πολεοδόμησης, διατήρησης υπάρχουσας κατάστασης, προστασίας φυσικών πόρων, ενισχυμένης προστασίας)
Αγγλία	ε,π	ν	Ο	Εμπόριο, υπηρεσίες Βιομηχανία Διαβίωση (κατοικία, ξενοδοχεία) Αναψυχή κ.α.
Ολλανδία	ε,π	ν	Ο	Αστικές περιοχές Φυσικές περιοχές (προστασία περιβάλλοντος, γεωργικές, μικτές μεγάλης κλίμακας, μικτές μικρής κλίμακας με έμφαση στο τοπίο)
ΗΠΑ	(π)	(ν)	(Ο)	{Ενδεικτική κατηγοριοποίηση στην Πολιτεία της Χαβάης} Αστικές ζώνες Αγροτικές ζώνες Γεωργικές ζώνες Περιοχές προστασίας
Ισπανία	π	Ν	Ο	Αστικές-πολεοδομημένες περιοχές Ζώνες κατάλληλες για πολεοδόμηση Ειδικά προστατευόμενες ζώνες ακατάλληλες για πολεοδόμηση Λοιπές περιοχές που δεν προσφέρονται για πολεοδόμηση
Δανία		Χ,Ν	Ο	Αστικές ζώνες Αγροτικές ζώνες Περιοχές προστασίας
Ιταλία		ν	Ο	
Νορβηγία	ε,ζ	Ν	Ο	Αστικές ζώνες Γεωργικές ζώνες Περιοχές προστασίας Ζώνες υπαίθριας αναψυχής
Βέλγιο	ε	Π,Ν	Ο	Κατοικία Βιομηχανία Υπηρεσίες Αγροτικές ζώνες Αναψυχή Ζώνες άλλων χρήσεων

ΥΠΟΜΝΗΜΑ

Ε,ε: εθνικό επίπεδο

Π,π: περιφερειακό (ή ισοδύναμο) επίπεδο

Ν,ν: νομαρχιακό (ή ισοδύναμο) επίπεδο

ΟΟ: Ομάδα ΟΤΑ

Ο,ο: ΟΤΑ

Περιλαμβάνονται τρεις μορφές ρύθμισης των χρήσεων γης: με κατευθύνσεις και οδηγίες (χωρίς δηλαδή συγκεκριμένη χωρική αναφορά), με ζώνες χρήσεων γης γενικού χαρακτήρα, και με ζώνες χρήσεων γης ειδικού/λεπτομερειακού χαρακτήρα.

Με κεφαλαίο (Ε, Ο...) σημειώνονται οι περιπτώσεις όπου η αντίστοιχη ρύθμιση στο αντίστοιχο χωρικό επίπεδο έχει δεσμευτικό χαρακτήρα.

Με πεζά (ε, π...) σημειώνονται οι περιπτώσεις όπου η ρύθμιση έχει ενδεικτικό χαρακτήρα

Με παρένθεση, όπως πχ. (ε), σημειώνονται οι περιπτώσεις όπου, στο αντίστοιχο χωρικό επίπεδο, ο αναφερόμενος τρόπος ρύθμισης των χρήσεων δεν είναι γενικευμένος (είναι δηλαδή στη διακριτική ευχέρεια της αρμόδιας αρχής). Σε αντιδιαστολή, όπου δεν υπάρχει παρένθεση, πχ. Ε ή π, η αρμόδια αρχή για το αναφερόμενο χωρικό επίπεδο είναι υποχρεωμένη να ρυθμίσει, με τον κατά περίπτωση τρόπο, τις χρήσεις γης.

Ορισμένα κύρια συμπεράσματα που προκύπτουν από τον πίνακα είναι τα εξής.

1. Όλες οι ευρωπαϊκές χώρες που αναφέρονται, διαθέτουν σύστημα σχεδιασμού και θεσμοθέτησης χρήσεων γης που καλύπτει το σύνολο της επικράτειας. Μόνο στις ΗΠΑ δεν παρατηρείται το ίδιο φαινόμενο, με την έννοια ότι η θεσμοθέτηση σχεδίων χρήσεων γης είναι προαιρετική. Ωστόσο, και εκεί το ποσοστό της επικράτειας που καλύπτεται από σχεδιασμό χρήσεων γης αυξάνει.
2. Σχεδόν σε όλες τις περιπτώσεις, η ρύθμιση των χρήσεων γης γίνεται σε τρία μεθοδολογικά επίπεδα προσέγγισης:
 - i. Μέσω οδηγιών που προσδιορίζουν τις αρχές της ρύθμισης συγκεκριμένων χρήσεων γης ή/και συγκεκριμένων κατηγοριών χώρου (με κλασικότερη περίπτωση την παράκτια ζώνη). Οι οδηγίες αυτές είναι άλλοτε δεσμευτικές και άλλοτε ενδεικτικές.
 - ii. Μέσω της οριοθέτησης ζωνών γενικών χρήσεων γης, που περιλαμβάνουν έναν μικρό αριθμό κατηγοριών (τελευταία στήλη του πίνακα). Συνήθως, επειδή η οριοθέτηση των ζωνών αυτών δεν είναι λεπτομερειακή, τα αντίστοιχα σχέδια δεν είναι δεσμευτικά για τους ιδιώτες. Το δημόσιο, αντίθετα, οφείλει εν γένει να τις ακολουθεί. Η κατηγοριοποίηση των γενικών χρήσεων γης συνήθως δεν ακολουθεί μια λογική αντιστοίχισης με δραστηριότητες (π.χ. κατοικία, βιομηχανία, γεωργία κ.λπ.) αλλά υποδηλώνει τη βασική πολιτική σε σχέση με το βαθμό αστικότητας κάθε ζώνης. Στο πλαίσιο αυτό, οι συνηθέστερες κατηγορίες είναι ο αστικός ή δομημένος χώρος, οι ζώνες στις οποίες κυριαρχούν γεωργικές ή (γενικότερα) αγροτικές δραστηριότητες, και οι περιοχές αυξημένης προστασίας. Τα κριτήρια ορισμού των τελευταίων είναι, συνήθως, η ύπαρξη σημαντικών φυσικών πόρων, η ευαισθησία και η αξία του τοπίου.
 - iii. Μέσω της οριοθέτησης ζωνών ειδικών ή λεπτομερειακών χρήσεων γης. Στο επίπεδο αυτό χρησιμοποιείται αρκετά μεγαλύτερος αριθμός κατηγοριών χρήσεων, συνήθως αλλά όχι πάντα κωδικοποιημένων σε ενιαίο υποχρεωτικό σύστημα ταξινόμησης. Οι ειδικές χρήσεις σχεδιάζονται σε χάρτες με κτηματολογικά στοιχεία, και είναι σε όλες τις περιπτώσεις δεσμευτικές και για το δημόσιο και για τους ιδιώτες.
3. Υπάρχει μια κατ' αρχήν αντιστοιχία μεταξύ τύπου ρύθμισης των χρήσεων γης και του χωρικού επιπέδου. Ειδικότερα:

- i. Οι οδήγιες χρησιμοποιούνται συχνότερα σε επίπεδο χώρας και μερικές φορές σε επίπεδο περιφέρειας (ή ισοδύναμης με την ελληνική περιφέρεια διοικητικο-γεωγραφικής ενότητας).
 - ii. Τα σχέδια γενικών χρήσεων γης γίνονται σε περιφερειακό επίπεδο, είτε αυτόνομα είτε ως συνθετότερων περιφερειακών χωροταξικών σχεδίων.
 - iii. Ο με τη στενή έννοια σχεδιασμός των χρήσεων του εδάφους (λεπτομερειακές χρήσεις γης) γίνεται σε επίπεδο ΟΤΑ ή ομάδας ΟΤΑ, είτε μέσω αυτόνομων Σχεδίων χρήσεων γης είτε στο πλαίσιο άλλων πολεοδομικών ή τοπικών χωροταξικών σχεδίων. Ο λεπτομερειακός σχεδιασμός καλύπτει μεγάλο μέρος αλλά, συνήθως, όχι το σύνολο της επικράτειας. Δεν επεκτείνεται δηλαδή, σε ζώνες γενικών χρήσεων για τις οποίες προκύπτει από τον ορισμό τους ότι δεν είναι επιθυμητή η δόμηση ή η χωροθέτηση δραστηριοτήτων που κάνουν εντατική χρήση εδάφους.
4. Η αντίθεση περιοχών εντός σχεδίου πόλης ή εντός οικισμού-περιοχών εκτός σχεδίου πόλης ή εκτός οικισμού, που αποτελεί βασικό στοιχείο του ελληνικού συστήματος χωρικού σχεδιασμού και ειδικότερα του καθεστώτος δόμησης, δεν έχει την ίδια βαρύτητα στις άλλες χώρες και δεν ορίζεται πάντα με ρητό τρόπο. Ασφαλώς, η έννοια της εντός σχεδίου πόλης περιοχής στην Ελλάδα έχει αναλογίες με τις αστικές περιοχές ή πολεοδομημένες περιοχές που κατά κανόνα αποτελούν μια από τις γενικές κατηγορίες χρήσεων γης στις χώρες που εξετάστηκαν, αλλά δεν συμπίπτει με αυτές. Η κύρια διαφορά είναι ότι στις χώρες αυτές η δόμηση δεν προσδιορίζεται από την ύπαρξη μιας περιμέτρου (όριο του σχεδίου πόλης ή του οικισμού) αλλά από το σε κάθε περιοχή λεπτομερειακό σχέδιο χρήσεων γης. Η έλλειψη λεπτομερειακού τέτοιου σχεδίου, που θα μπορούσε να θεωρηθεί ως κοντινό ισοδύναμο της ελληνικής εκτός σχεδίου περιοχής, συνεπάγεται εν γένει ισχυρή αποθάρρυνση ή απαγόρευση δόμησης.
5. Ένα παρεπόμενο του προηγούμενου σημείου είναι ότι δεν υπάρχουν, συνήθως, χωριστά συστήματα ταξινόμησης των χρήσεων του εδάφους στον πολεοδομικό χώρο και των χρήσεων στον εξωαστικό χώρο. Κατά κανόνα, υπάρχει ένα ενιαίο σύστημα κατηγοριών χρήσεων του εδάφους, που χρησιμοποιούνται από λεπτομερειακά σχέδια χρήσεων γης είτε αυτά αφορούν αστικές περιοχές (πολεοδομικά σχέδια) είτε αφορούν αγροτικές περιοχές (σχέδια που αντιστοιχούν στις ΖΟΕ και στις EXM). Αυτά που θα μπορούσαν να ονομαστούν

συστήματα ταξινόμησης των χρήσεων γης στο χωροταξικό επίπεδο είναι τα συστήματα των γενικών χρήσεων γης που προαναφέραμε.

Πέρα από τα παραπάνω, σημαντικά να αναφερθούν στην παρούσα είναι και τα κάτωθι:

- Η αποτελεσματικότητα της πολιτικής χρήσεων γης ενισχύεται όταν συντονίζεται με, και υποστηρίζεται από, την πολιτική γης (παράδειγμα της Γαλλίας). Βασικές συνιστώσες της πολιτικής γης είναι το δικαίωμα προτίμησης του δημοσίου, η δημιουργία Τράπεζας Γης και διάφοροι φορολογικοί μηχανισμοί.
- Παράλληλα προς το ρυθμιστικό σχεδιασμό των χρήσεων γης, χρησιμοποιούνται σε ορισμένες χώρες ενεργητικές μέθοδοι προώθησης συγκεκριμένων χρήσεων γης σε συγκεκριμένες περιοχές (ZAC στη Γαλλία, Enterprise zone στη Βρετανία). Στη γενική τους μορφή, οι μέθοδοι συνδυάζουν σχεδιασμό χρήσεων γης, τεχνικές πολιτικές γης, πολεοδόμηση-δημιουργία υποδομής και, δυνητικά, οικοδόμηση, στην ίδια περιοχή.
- Ο σχεδιασμός χρήσεων γης μπορεί να συντονίζεται με τον αναπτυξιακό σχεδιασμό (Ολλανδία) και/η την πολιτική περιβαλλοντικής προστασίας (Γαλλία). Ως προς το τελευταίο σημείο, ενδιαφέρον έχει να σημειωθούν οι δυνατότητες που παρέχει ο έλεγχος των περιβαλλοντικών επιπτώσεων (που καθιερώνεται σε όλες τις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με κινητήρια δύναμη τη σχετική Κοινοτική νομοθεσία) για τον έλεγχο των χρήσεων γης, ιδίως στην περίπτωση που υπάρχουν πολλοί συναρμόδιοι φορείς.
- Η άδεια χωροθέτησης με τη μορφή του Πιστοποιητικού πολεοδόμησης (Certificat d'Urbanisme) στη Γαλλία ή της Άδειας ανάπτυξης (Planning permission) στη Βρετανία, αποτελεί αποτελεσματικό μηχανισμό ελέγχου της πραγματικής εφαρμογής του σχεδιασμού των χρήσεων γης.

7.3 Η Ρύθμιση των χρήσεων γης στην Ελλάδα

7.3.1 Καθεστώς ιδιοκτησίας γης

Η ρύθμιση των χρήσεων γης στην Ελλάδα επικαθορίζεται από το καθεστώς της έγγειας ιδιοκτησίας που χαρακτηρίζεται από μία ιδιαιτερότητα που είναι μοναδική ανάμεσα στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το δικαίωμα της ιδιοκτησίας πάνω στη γη περιλαμβάνει, ανεξάρτητα από τα δικαιώματα εκμετάλλευσης που προκύπτουν από τα χαρακτηριστικά και την καταλληλότητα της, το δικαίωμα της αστικής αξιοποίησης και συνεπώς, το δικαίωμα οικοδόμησης. Αν και το ισχύον Σύνταγμα δεν κατοχυρώνει ρητά το δικαίωμα αστικής αξιοποίησης (απεναντίας καθορίζει περιορισμούς στην ιδιοκτησία αναγνωρίζοντας τον κοινωνικό της χαρακτήρα), το δικαίωμα αυτό έχει εδραιωθεί ιστορικά και θεωρείται ιδιαίτερα, επαχθές αν μηδενιστεί. Ακόμη και σε περιπτώσεις που επιβάλλονται περιορισμοί που δεν επιτρέπουν την αστική αξιοποίηση, επιτρέπεται η κατασκευή έστω κάποιου μικρού κτίσματος ως λ.χ. μια γεωργική αποθήκη. Η διεκδίκηση και άσκηση του δικαιώματος αυτού είναι ιδιαίτερα πιεστική δεδομένης της μεγάλης κοινωνικής διασποράς της μικροϊδιοκτησίας αλλά και της επαναλαμβανόμενης δικαίωσης της προσδοκίας για δημιουργία και ιδιοποίηση υπεραξίας. Χωρίς ταμειακή επιβάρυνση αλλά με μεγάλο κοινωνικό κόστος, λειτουργούν πελατειακοί μηχανισμοί, στους οποίους στηρίζεται το πολιτικό σύστημα, που δημιουργούν και αναδιανέμου ανέξοδα πλούτο. Πάνω σε αυτό οικοδομήθηκε το μοναδικό, σε σχέση με κάθε άλλη συγκρίσιμη χώρα, θεσμικό πλαίσιο της εκτός σχεδίου δόμησης, σύμφωνα με το οποίο είναι δυνατή η οικοδόμηση, με ελάχιστες εξαιρέσεις, ολόκληρου του μη αστικού χώρου.

7.3.2 Ο προορισμός της εκτός σχεδίου ιδιοκτησίας¹²⁴

Τα τελευταία χρόνια, οι αξιώσεις αποζημίωσης με αφορμή την επιβολή περιορισμών για λόγους προστασίας του περιβάλλοντος αποτελούν ένα από τα σημεία αιχμής στη νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων (Κιουσοπούλου, 2009). Πρόκειται, κυρίως, για περιορισμούς που, χωρίς να καταλήγουν στην πλήρη αποξένωση του ιδιοκτήτη από το ακίνητό του δηλαδή στην απαλλοτρίωσή του, εμποδίζουν, εν τούτοις, την ελεύθερη χρήση και εκμετάλλευσή του. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν οι περιορισμοί που τίθενται με κανονιστικές κυρίως πράξεις για λόγους προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος. Το Συμβούλιο της Επικρατείας, μόλις το 2005, αναγνώρισε ότι, στις περιπτώσεις αυτές, μπορεί να θεμελιωθεί αξίωση αποζημίωσης ευθέως στο άρθρο 22 του ν.1650/1986, υπό την προϋπόθεση, όμως, ότι οι τιθέμενοι περιορισμοί αποδυναμώνουν πλήρως το δικαίωμα ιδιοκτησίας και, πιο συγκεκριμένα, έχουν ως αποτέλεσμα την ουσιώδη στέρηση του δικαιώματος χρήσεώς της.

Η σχετική με τις παραπάνω αξιώσεις νομολογία αναδεικνύει ως ζήτημα καθοριστικό για την έκβαση είτε της ακυρωτικής είτε της αποζημιωτικής δίκης τον «προορισμό» του ακινήτου. Έτσι, αν πρόκειται για ακίνητα εντός σχεδίου πόλεως, δεν αμφισβητείται ότι αυτά «προορίζονται» να δομηθούν. Σύμφωνα με τη νομολογία αυτή, η νομιμότητα των περιορισμών που προκύπτουν από τους όρους δόμησης της περιοχής του ακινήτου και η αποκατάσταση του θιγόμενου ιδιοκτήτη δεν δημιουργούν, κατά κανόνα, ιδιαίτερα προβλήματα. Δεν συμβαίνει το ίδιο αν το ακίνητο βρίσκεται εκτός σχεδίου πόλεως. Τότε, η κατά «προορισμό» χρήση του, κατά την ίδια πάντα νομολογία, δεν μπορεί να είναι άλλη από την αγροτική, την κτηνοτροφική ή τη δασοπονική εκμετάλλευσή του. Ο κατά τα ανωτέρω διαχωρισμός του «προορισμού» της ακίνητης ιδιοκτησίας βρίσκει, κατά το ΣτΕ, συνταγματικό έρεισμα στο άρθρο 24 παράγραφο 2 του Συντάγματος (Κιουσοπούλου, 2009). Με το σκεπτικό αυτό, η δόμηση των εκτός

¹²⁴ Αναλυτικότερα βλ. Γ. Γιαννακούρου, Περιβάλλον και ιδιοκτησία. Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας υπό το φως της ΕΣΔΑ, ΕυρΠολ 3/2008, σ. 617, Κ. Κουσουλή, Χωροταξικός σχεδιασμός και προστασία φυσικού περιβάλλοντος, www.nomosphysis.org.gr/articles, Οκτώβριος 2008, Ν. Ρόζου, Παρατηρήσεις (επί των δύο πρώτων χρονολογικά αποφάσεων), ΘΠΔΔ 4/2008, σ. 476, Α. Κιουσοπούλου, Περιβάλλον και ιδιοκτησία: το τέλος των αμάχητων τεκμηρίων; ΘΠΔΔ 2/2008, σ. 219. Πρβλ. επίσης Ε. Λεφτεριώτου, Ιδιοκτησία και περιβάλλον, Αντ.Ν. Σάκκουλα, 2007, σ. 171 επ., Α. Σίνη, Η δόμηση στις εκτός σχεδίου περιοχές και η προστασία του περιβάλλοντος στην ελληνική έννομη τάξη, www.nomosphysis.org.gr/articles, Μάρτιος 2009. Για τον προβληματισμό που είχε αναπτυχθεί παλαιότερα, βλ. Γ. Αρόσου, Συνταγματικοί περιορισμοί της ιδιοκτησίας και αποζημίωση, Νομική Βιβλιοθήκη 1997, Ελληνική Εταιρεία Δικαίου του Περιβάλλοντος, Δικαίωμα ιδιοκτησίας. Προστασία του περιβάλλοντος, Αντ.Ν. Σάκκουλα 2003.

σχεδίου πόλεως ακινήτων αποτελεί την εξαίρεση, η οποία, ως τέτοια, δεν λαμβάνεται υπ' όψη ούτε όταν ελέγχεται η νομιμότητα ή η ένταση των επιβαλλόμενων περιορισμών ούτε για τον καθορισμό της αποζημιώσεως του θιγόμενου ιδιοκτήτη.

Έχοντας αναγάγει τον «προορισμό» των ακινήτων σε κανόνα συνταγματικής περιωπής και γενικής εφαρμογής που δεν επιτρέπει την παραμικρή απόκλιση, η νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων αποκρούει συστηματικά τις αξιώσεις ιδιοκτητών μη αστικών ακινήτων. Και τούτο, είτε πρόκειται για ακυρωτική δίκη στο πλαίσιο της οποίας οι θιγόμενοι ισχυρίζονται ότι η απαγόρευση δομήσεως της ιδιοκτησίας τους ισοδυναμεί με πλήρη αποδυνάμωσή της, είτε για αποζημιωτική οπότε οι ενάγοντες προσδιορίζουν το ύψος της αιτούμενης αποζημίωσης με βάση την αξία του ακινήτου τους ως οικοδομήσιμου. Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕυρΔΔΑ), με τρεις αποφάσεις του επί των υποθέσεων *Z.A.N.T.E. Marathonisi AE*¹²⁵, *Anonymos Touristiki Etairia Xenodocheia Kritis κατά Ελλάδα* και πιο πρόσφατα *Theodoraki et autre κατά Ελλάδα*], έκρινε μη συμβατή την ως άνω νομολογία.

Η εξέλιξη αυτή σηματοδότησε την έναρξη ενός ζωντανού διαλόγου. Κατά το σκεπτικό των σχολιαζόμενων αποφάσεων, η παραδοχή εκ μέρους του εθνικού δικαστή ότι κάθε έκταση που βρίσκεται εκτός σχεδίου πόλεως «προορίζεται» αποκλειστικά για αγροτική εκμετάλλευση, καταλήγει να λειτουργεί ως ένα αμάχητο τεκμήριο, εξαιρετικής αυστηρότητας, το οποίο παραβλέπει τις ιδιαιτερότητες κάθε ακινήτου αλλά και της περιοχής όπου αυτό βρίσκεται. Ειδικότερα, όπως κρίθηκε, στις περιπτώσεις που η νομοθεσία επιτρέπει τη δόμηση ενός ακινήτου, όπως κατά κανόνα συμβαίνει με τη δόμηση εκτός σχεδίου στην Ελλάδα, η εισαγωγή από το νομοθέτη σχετικής απαγόρευσης συνιστά περιορισμό της ιδιοκτησίας. Ο περιορισμός αυτός, όταν επιβάλλεται για λόγους χωροταξικής πολιτικής ή εν γένει για την προστασία του περιβάλλοντος, είναι νόμιμος. Ωστόσο, όπως κρίθηκε, ο νόμιμος αυτός σκοπός δεν απαλλάσσει το κράτος ούτε από την υποχρέωσή του να αποζημιώσει τους θιγόμενους, αν θίγεται υπέρμετρα το δικαίωμα ιδιοκτησίας τους, ούτε από την υποχρέωση τηρήσεως της αρχής της αναλογικότητας¹²⁶. Σχετικώς, κρίθηκε ότι η άκαμπτη χρήση ενός τόσο ευρέως και απροσδιόριστου όρου όσο ο «προορισμός» ενός ακινήτου δεν επιτρέπει στον εθνικό δικαστή να λάβει υπ' όψη του τις ειδικές κανονιστικές ρυθμίσεις

¹²⁵ Βλ. *ΕυρΔΔΑ Z.A.N.T.E. Marathonisi AE κατά Ελλάδα*, παρ. 52, *Anonymos Touristiki Etairia Xenodocheia Kritis κατά Ελλάδα*, παρ. 47, *Theodoraki et autres κατά Ελλάδα*, παρ. 66.

¹²⁶ Η τήρηση της τελευταίας αυτής αρχής ήταν το αντικείμενο του δικαστικού ελέγχου στις σχολιαζόμενες υποθέσεις

που διήπαν την εκμετάλλευσή του πριν από την επιβολή των περιορισμών. Και ναι μεν στις περιπτώσεις κατά τις οποίες η σχετική νομοθεσία δεν προβλέπει παρά την αγροτική εκμετάλλευσή του, η τελευταία συνιστά κατ' ανάγκην τον «προορισμό» του ακινήτου, όταν όμως προβλέπεται ρητώς η δυνατότητα δομήσεως ενός ακινήτου, ο εσωτερικός δικαστής δεν μπορεί να παραβλέψει το στοιχείο αυτό με μόνη την επίκληση του «προορισμού» κάθε ιδιοκτησίας που βρίσκεται εκτός σχεδίου πόλεως. Διαφορετικά, διαρρηγνύεται, κατά τρόπο ανεπίτρεπτο, η δίκαιη ισορροπία μεταξύ του δημόσιου και του ιδιωτικού συμφέροντος.

Εκ πρώτης όψεως, οι παραπάνω κρίσεις φαίνεται να αμφισβητούν εκ βάθρων την νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας και να δημιουργούν τους όρους μιας σύγκρουσης μεταξύ της εθνικής έννομης τάξης και εκείνης της ΕΣΔΑ.

Η νομολογία του ΕυρΔΔΑ αναγνωρίζει στα κράτη μέλη ευρύτατη διακριτική ευχέρεια στον τομέα της χωροταξικής πολιτικής και της προστασίας του περιβάλλοντος. Για το λόγο αυτό, το ΕυρΔΔΑ δέχεται, κατά κανόνα χωρίς καμία επιφύλαξη, ότι τα σχετικά νομοθετικά ή άλλα εθνικά μέτρα, είτε πρόκειται για πολεοδομικές παρεμβάσεις είτε για μέτρα που αποβλέπουν στην προστασία ευαίσθητων οικοσυστημάτων ή στη διαφύλαξη πολιτιστικών αγαθών, συνιστούν νόμιμους λόγους για την επιβολή περιορισμών στο δικαίωμα της ιδιοκτησίας. Καθίσταται, κατά συνέπεια, φανερό ότι η νομολογία του ΕυρΔΔΑ στις περιπτώσεις αυτές δεν υποβαθμίζει την υποχρέωση του κράτους να προστατεύει το περιβάλλον. Αντίθετα, μάλιστα, φαίνεται να αποδίδει στη διάταξη του άρθρου 24 του Συντάγματος βαρύτητα αντίστοιχη προς εκείνη που αυτή έχει για την εσωτερική έννομη τάξη, παράλληλα δε τονίζει τη σημασία του δικαιώματος αυτού και στην διεθνή έννομη τάξη. Γίνεται φανερό από την παραπάνω ανασκόπηση ότι το ΕυρΔΔΑ δεν αμφισβητεί τη νομιμότητα περιορισμών στο δικαίωμα ιδιοκτησίας για λόγους χωροταξικούς, πολεοδομικούς ή εν γένει προστασίας του περιβάλλοντος. Έτσι, και στις σχολιαζόμενες αποφάσεις, δεν θέτει εν αμφιβόλω ότι η ορθολογική ρύθμιση του χώρου προϋποθέτει την διάκριση των ακινήτων σε αστικά και μη και την εξ αυτού του λόγου διαφοροποίηση της μεταχείρισής τους αλλά και του περιεχομένου των επ' αυτών δικαιωμάτων.

Καθίσταται σαφές ότι οι σχολιαζόμενες αποφάσεις του ΕυρΔΔΑ, δεν αναγνωρίζουν ένα γενικό δικαίωμα αποζημίωσης για κάθε περίπτωση περιορισμού στο δικαίωμα ιδιοκτησίας ακινήτων που βρίσκονται εκτός σχεδίου πόλεως, ούτε συνεπάγονται κατ' ανάγκην την αθρόα και άνευ προϋποθέσεων αναγνώριση αξιώσεων των θιγομένων ιδιοκτητών. Η μόνη αλλαγή την οποία επιβάλλει η παραπάνω νομολογία

του ΕυρΔΔΑ στην εσωτερική έννομη τάξη είναι η εγκατάλειψη από το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο του «προορισμού» των ακινήτων, ως μιας «κεκτημένης» κρίσης αξιωματικού χαρακτήρα για την διάγνωση των σχετικών διαφορών. Ο εθνικός δικαστής καλείται να επιδείξει μεγαλύτερη ελαστικότητα και ευελιξία, παραμένοντας, κατά τα λοιπά, ελεύθερος να διαμορφώσει τα επί μέρους κριτήρια με βάση τα οποία θα επιλύει τις σχετικές διαφορές που άγονται ενώπιόν του.

Αναμφιβόλως, η διατήρηση της εκτός σχεδίου δόμησης ως θεσμού γενικής εφαρμογής για όλη τη χώρα, συγκαταλέγεται στα ουσιώδη εμπόδια για τον εξορθολογισμό της χωροταξικής οργάνωσής της.

Οι σχολιαζόμενες αποφάσεις αποτελούν την κατάλληλη ευκαιρία για την ανάπτυξη ενός ουσιαστικού προβληματισμού και διαλόγου γύρω από τα όρια των περιορισμών στο δικαίωμα ιδιοκτησίας και τις συνέπειές τους. Η συζήτηση περί των αναγκαίων κριτηρίων για την αντιμετώπιση των σχετικών αξιώσεων αποζημίωσης, συζήτηση η οποία σε άλλες έννομες τάξεις έχει ξεκινήσει ήδη από τις αρχές του 20ου αιώνα και συνεχίζεται ως τις μέρες μας, αποτελεί και για τη χώρα μας πια ζητούμενο. Σε κάθε περίπτωση, οι απόλυτες θεωρήσεις βρίσκουν μεν εξήγηση στο έλλειμμα χωροταξικού σχεδιασμού της χώρας, σε αρκετές όμως περιπτώσεις καταλήγουν να συντηρούν τις αδράνειες της εκτελεστικής και της νομοθετικής εξουσίας τις οποίες προσπαθούν να αντιμετωπίσουν.

7.3.3 Προστατευόμενες χρήσεις

Εξαίρεση στον γενικό κανόνα για τον εξωαστικό χώρο αποτελούν δύο κατηγορίες χρήσεων και περιοχών: Τα δάση και οι δασικές εκτάσεις και οι αρχαιολογικοί χώροι. Η προστασία των χρήσεων και χώρων αυτών κατοχυρώνεται απευθείας από το Σύνταγμα. Τα δάση και οι αρχαιολογικοί χώροι υπάγονται σε αυτοτελές νομικό καθεστώς αρμοδιότητας των υπουργείων Γεωργίας και Πολιτισμού αντίστοιχα, και συνοδεύονται από αντίστοιχες αυτοτελείς νομοθεσίες.

Η προστασία βάσει της αρχαιολογικής και της δασικής νομοθεσίας είναι απόλυτη. Αν και δεν υπάρχουν συγκριτικά στοιχεία, εμπειρικά μπορεί να διατυπωθεί η άποψη ότι η δασική νομοθεσία είναι από τις αυστηρότερες συγκρίσιμων χωρών (Οικονόμου, Μπεριάτος και Πυργιώτης, 1994). Ομοίως είναι γνωστή η αυστηρότητα με την οποία εφαρμόζεται η αρχαιολογική νομοθεσία έχοντας οδηγήσει πολλές φορές σε αναστολή πραγματοποίησης σημαντικών ιδιωτικών και δημόσιων επενδύσεων και

μεγάλων έργων. Ερχόμαστε δηλαδή στην απόλυτη αντιθεση. Από τη μια να απουσιάζει ο συνολικός και ουσιαστικός έλεγχος, η χαρτογράφηση και η οριοθέτηση των περιοχών, με τα αποτελέσματα τα οποία είναι αποδεκτά ευρέως, και από την άλλη η ακύρωση σημαντικών επενδυτικών πράξεων βασιζόμενη στην εκάστοτε νομοθεσία προς την προστασία του περιεχομένου τους. Η προστασία δηλαδή δεν πραγματοποιείται με ενιαίο και καθολικό τρόπο, αλλά περιπτωσιακά. Παρά την αυστηρή νομοθεσία, η απουσία χαρτογράφησης και κτηματολόγησης, και η έδραση της προστασίας στην κρίση των υπηρεσιών δίνει αφορμή για αμφισβητήσεις, πιέσεις και διεκδικήσεις και καθιστά σχετικά απλή υπόθεση την αλλαγή της χρήσης σε αστική. Στην περίπτωση μάλιστα των δασικών περιοχών, η κρίση των δασικών υπηρεσιών μπορεί να διαφοροποιείται σημαντικά στο χαρακτηρισμό περιοχών ως δασικές εκτάσεις, δεδομένου ότι δεν έχουν θεσμοθετηθεί ενιαία κριτήρια που αφορούν στην κάλυψη του εδάφους. Σε άλλες περιπτώσεις η αλλαγή της χρήσης επιτυγχάνεται είτε μέσω της θεσμικής ή αυθαίρετης αλλαγής σε ενδιάμεσες χρήσεις που δεν προστατεύονται

7.4 Βασικές αρχές πολιτικής χρήσεων γης

Είναι σαφές ότι η πολιτική χρήσεων γης συνδέεται άμεσα με τις πολιτικοκοινωνικές ισορροπίες και με τα συχνά αντιτιθέμενα συμφέροντα διαφορετικών κοινωνικών ομάδων. Η λέξη «πολιτική», στην περίπτωση αυτή, παραπέμπει περισσότερο στο «politics» παρά στο «policy». Με άλλα λόγια, πρόκειται για θέμα που η τεχνική του διάσταση είναι δευτερεύουσα, σε σύγκριση με την κοινωνική. Το χαρακτηριστικό αυτό γίνεται εντονότερο για δύο λόγους. Αφενός, το ότι τα θέματα που επηρεάζονται από την πολιτική χρήσεων γης είναι όχι μόνο τέτοιας φύσεως αλλά και μεγάλης εμβέλειας. Οι απαντήσεις που δίνονται επηρεάζουν, δηλαδή, μια σειρά από κρίσιμες διαδικασίες της συνολικής κοινωνικής αναπαραγωγής. Αφετέρου, η σημασία που έχει η μικρή έγγεια ιδιοκτησία στην Ελλάδα, λόγω της ευρείας της διάδοσης, του έντονα διαταξικού χαρακτήρα και, συνακόλουθα, του πολιτικό-εκλογικού βάρους της, δίνουν ακόμα εντονότερη «πολιτική» με τη στενή έννοια διάσταση σε ένα ζήτημα που ούτως ή άλλως είναι ιδιαίτερα φορτισμένο με αυτόν τον τρόπο.

Είναι προφανές ότι, με τα εγγενή προβλήματα του, αλλά και εγκαθιδρυμένες προσδοκίες από τις ρυθμίσεις του εκτός σχεδίου χώρου, οι οποιοσδήποτε προτάσεις διαφοροποίησης του συστήματος πρέπει να ζυγίζουν την «πολιτική» διάσταση της εφαρμογής τους. Αν και διαχρονικά οι ρυθμίσεις στα πλαίσια του χωρικού σχεδιασμού δείχνουν μια πραγματικά εντυπωσιακή πορεία, το αποτέλεσμα δεν συμβαδίζει με τις προσδοκίες. Αυτό που είναι πράγματι δυνατόν να εφαρμοστεί με σημαντικές θετικές επιπτώσεις είναι η ταξινόμηση των χρήσεων γης ώστε να διευκολυνθεί ο συντονισμός, η αποτελεσματικότητα, η άρση της αβεβαιότητας αλλά και η συμπληρωματικότητα των πολλών σχεδίων και διατάξεων.

Αναφερόμενοι κυρίως στον εξωαστικό χώρο, τα βασικά στοιχεία της μεταπολεμικής πολιτικής χρήσεων γης στην Ελλάδα ήταν τα εξής:

Η πολιτική αυτή δεν διατυπώθηκε ποτέ με ρητό τρόπο. Δεν υπήρξε, π.χ., κάτι ανάλογο με την πολιτική του «containement» (ανάσχεση της αστικής εξάπλωσης, green belts, εντατικοποίηση της χρήσης του εδάφους στις ήδη αστικοποιημένες περιοχές) στη Βρετανία (όχι μόνο από άποψη περιεχομένου αλλά και από άποψη διαφάνειας της επιλογής. Τα μόνο μείζονα κείμενα που κινήθηκαν προς μια τέτοια κατεύθυνση ήταν η Έκθεση του ΚΕΠΕ για την πολιτική χρήσεων γης του 1980 η οποία ωστόσο δεν περιείχε σαφείς επιλογές, και η έκθεση του ερευνητικού προγράμματος που ανατέθηκε στο Τμήμα Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης, 1994, «Κωδικοποίηση και μηχανισμοί ελέγχου των χρήσεων γης στον εξωαστικό χώρο», η οποία ωστόσο παρά τις σημαντικές παρατηρήσεις, όπως και η πρώτη δεν πήρε κάποια επίσημη μορφή που να οδηγεί σε εφαρμογή. Όσον αφορά, από την άλλη πλευρά, τις προσπάθειες χωροταξικού σχεδιασμού τις προηγούμενες δεκαετίες, είναι χαρακτηριστικό ότι δεν αναφέρεται σχεδόν τίποτα για το ζήτημα των χρήσεων γης με ρητό τρόπο.

Οι χρήσεις οι οποίες εφαρμόζονται μέχρι και σήμερα είναι πολύ γενικές, αποσπασματικές, σε αρκετές περιπτώσεις χωρίς σαφή ορισμό, και σε συνδυασμό με την έλλειψη ακριβούς οριοθέτησης δεν μπόρεσαν και εξακολουθούν να μην μπορούν να έχουν επιχειρησιακή σημασία. Είναι χαρακτηριστικό ότι οι αναφορές στις χρήσεις γης εξαντλούνται κυρίως στην κατηγοριοποίηση τους στο πλαίσιο των προδιαγραφών και των υπομνημάτων. Μέχρι πολύ πρόσφατα, με την εκπόνηση Γενικών και Ειδικών πλαισίων, δεν υπήρχαν πολιτικές επιλογές και προτεραιότητες που θα έπρεπε να κατευθύνουν τους μελετητές. Η διαμόρφωση της πολιτικής γης αφέθηκε έτσι στις εκάστοτε μελέτες, κάτι που πέρα από το προφανές ανακόλουθο του σχήματος, υπήρξε και αιτία των τεράστιων καθυστερήσεων που παρατηρούνται συχνά στην προώθηση

των μελετών (αφενός στα στάδια των ενδιάμεσων εγκρίσεων μεταξύ των φάσεων και αφετέρου στο τελικό στάδιο της θεσμοθέτησης). Η έλλειψη σαφών κατευθύνσεων επέτρεπε «ευελιξία» κατά τα ενδιάμεσα στάδια (απορρόφηση διαφορετικών απόψεων, κρίση κατά περίπτωση και ανάλογα με τις εκάστοτε αντιδράσεις) χωρίς την ουσιαστική ανάληψη της ευθύνης των προτάσεων.

Ένα δεύτερο σημείο, άμεσα συσχετιζόμενο αλλά όχι ταυτόσημο με το προηγούμενο, είναι ότι η προσπάθεια σχεδιασμού των χρήσεων γης στον εξωαστικό χώρο υπήρξε περιθωριακή. Ουσιαστικά τις δύο δεκαετίες άσκησης χωρικής πολιτικής, πολύ λίγα είναι τα σχέδια τα οποία εκπονήθηκαν και ακόμα λιγότερα που θεσμοθετήθηκαν και τα οποία με δεσμευτικό τρόπο, να ορίζουν εξωαστικές χρήσεις. Η εμπειρία έδειξε ότι όταν συνέβη κάτι τέτοιο, αυτό έγινε είτε με *ad hoc* διαδικασίες είτε με υπαγωγή του εγχειρήματος σε μη χωροταξικές προτεραιότητες. Στην πρώτη περίπτωση εντάσσονται ορισμένες χωρικά εντοπισμένες τροποποιήσεις της γενικής νομοθεσία περί εκτός σχεδίου δόμησης. Οι τροποποιήσεις αυτές δεν βασίστηκαν σε συστηματικές μελέτες, και επιπλέον είναι ελάχιστες και ως εκ τούτου συνιστούν εξ ορισμού εξαίρεση. Στη δεύτερη περίπτωση εντάσσονται οι περιαστικές ΖΟΕ που θεσμοθετήθηκαν στο πλαίσιο της ΕΠΑ, των ΕΧΜ και των ΓΠΣ. Εξ ορισμού, οι ΖΟΕ αυτές προέκυψαν από μια πολεοδομική λογική και δεν υλοποίησαν μια συνολική πολιτική για τις εξωαστικές χρήσεις γης. Έτσι, η θεσμοθέτηση εξωαστικών χρήσεων ως τέτοιων, ενταγμένων δηλαδή σε μία χωροταξική λογική, αποτελεί πολύ πρόσφατο φαινόμενο τα αποτελέσματα του οποίου δεν μπορούμε ακόμα να κρίνουμε στην παρούσα. Τα παραπάνω αποτελούν αναμφίβολα δείγμα ότι το προγενέστερο πρότυπο οργάνωσης του εξωαστικού χώρου προκάλεσε προβλήματα χωρικά αλλά, και σε επίπεδο πολιτικού συστήματος, και σε επίπεδο διαδικασιών λήψης αποφάσεων. Η σημασία του γεγονότος αυτού, ήταν και ενδέχεται να παραμείνει σημαντική. Σε επιχειρησιακό επίπεδο, το τμήμα της ελληνικής επικρατείας που καλύπτεται σήμερα από θεσμοθετημένες εκτός σχεδίου χρήσεις γης παραμένει εξαιρετικά χαμηλό και η κυρίαρχη κατάσταση εξακολουθεί να είναι η έλλειψη κανονιστικού πλαισίου τύπου zoning για τη χρήση του εδάφους.

Η έλλειψη ρητής πολιτικής και η ισχνότητα του σχεδιασμού δεν ισοδυναμούν, ωστόσο, με την απουσία πολιτικής. Αντίθετα, σε όλη τη μεταπολεμική περίοδο και παρά τις επιμέρους διαφοροποιήσεις, η πολιτική χρήσεων γης στον εξωαστικό χώρο επέδειξε, στην πραγματικότητα, αξιοσημείωτη συνοχή και σταθερότητα προτεραιοτήτων. Τα βασικά της χαρακτηριστικά ήταν:

- i. Η κυριαρχία των γενικών ρυθμίσεων (σε αντιδιαστολή προς το σχεδιασμό που αφορά συγκεκριμένες περιοχές). Βασικά εργαλεία ήταν εδώ τα διατάγματα περί εκτός σχεδίου δόμησης
- ii. Η συστηματική ανοχή ή/και υποστήριξη της δόμησης στις περιοχές και ζώνες που κατά τεκμήριο αντιμετωπίζουν τις περισσότερες πιέσεις. Το χαρακτηριστικό αυτό έρχεται βέβαια σε προφανή αντίθεση με τη βασική φιλοσοφία της έννοιας της εκτός σχεδίου περιοχής όπως αυτή εκφράζεται στο ΝΔ του 1923 το οποίο και την εισήγαγε (περιοχή που δεν προσφέρεται και στην οποία δεν προωθείται η δόμηση, εξ ου και δεν αποκτά σχέδιο, σε αντίθεση με την εντός σχεδίου περιοχή που αποτελεί τον φυσικό υποδοχέα των κτισμάτων και των μη αγροτικών δραστηριοτήτων), και από αυτή την άποψη υπάρχει μια σαφής αντίφαση μεταξύ θεωρητικό-ιδεολογικής κάλυψης της εξωαστικής χωρικής πολιτικής και της ακολουθούμενης πρακτικής, αλλά αυτό ακριβώς αποτελεί μια από τις διαστάσεις του προβλήματος. Τα κυριότερα τεκμήρια αυτής της στάσης είναι η θέσπιση ευνοϊκότερων όρων αρτιότητας για τις παρόδιες ζώνες, η οποίες εξαιτίας της προσπελασιμότητάς τους είναι ελκυστικότερες για οικοδόμηση, καθώς και η έννοια της «ζώνης» γύρω από τους οικισμούς, για την οποία επίσης προβλέπεται μειωμένη αρτιότητα. Αποτελέσματα αυτών των πρακτικών είναι δύο από τα κυριότερα προβλήματα του εκτός σχεδίου χώρου στην Ελλάδα: η έρπουσα γραμμική επέκταση της δόμησης και των μη αγροτικών δραστηριοτήτων κατά μήκος των υπερτοπικών οδικών αξόνων (με αρνητικές επιπτώσεις τόσο στην οργάνωση των χρήσεων και το περιβάλλον όσο και στη λειτουργικότητα και την μελλοντική διεύρυνση των δρόμων) και η πυκνή δόμηση χωρίς σχέδιο στον άμεσο περιοικιστικό χώρο που έχει ως συνέπεια ότι στις μελλοντικές επεκτάσεις η επάρκεια του πολεοδομικού σχεδιασμού είναι υποθηκευμένη λόγω των ήδη διαμορφωμένων καταστάσεων και ακαμψιών (ύπαρξη κτισμάτων, αυξημένες τιμές γης).
- iii. Η ουσιαστική ανοχή και σε ορισμένες περιπτώσεις ενθάρρυνση της παράνομης κατάτμησης του αγροτικού και ειδικότερα του περιαστικού χώρου (Οικονόμου και Μαλούτας 1989; Γετίμης 1989). Αν και πρόκειται περισσότερο για συνιστώσα της πολιτικής γης, η σχέση με την πολιτική χρήσεων γης είναι άμεση, λόγω της σύνδεσής με την αυθαίρετη δόμηση.
- iv. Η ουσιαστική ανοχή και κατά καιρούς στήριξη της αυθαίρετης εκτός σχεδίου δόμησης. Η εντυπωσιακή συστηματική άρνηση του ελληνικού Κράτους να

δημιουργήσει έναν στοιχειωδώς αποτελεσματικό μηχανισμό παρεμπόδισης (πριν) ή καταστολής (μετά) των αυθαίρετων κτισμάτων και η κατά τακτά χρονικά διαστήματα επιβράβευση τους με τη λεγόμενη νομιμοποίηση ή και ένταξη στο σχέδιο αποτέλεσαν, μαζί με την παράνομη κατάτμηση, το κύριο όχημα του μετασχηματισμού της γεωργικής γης σε διάφορες αστικές χρήσεις.

- v. Η χρήση του μηχανισμού των κατά παρέκκλιση αρτιοτήτων, για την παράκαμψη των ήδη μικρών «κανονικών» αρτιοτήτων.
- vi. Η υποταγή σε προτεραιότητες της τομεακής οικονομικής πολιτικής, όπως γίνεται σαφές από τους υψηλούς ΣΔ για την εκτός σχεδίου χωροθέτηση του τουρισμού και της βιομηχανίας, οι οποίοι προσιδιάζουν μόνο σε οργανωμένες πολεοδομημένες περιοχές.

Τα παραπάνω χαρακτηριστικά της πολιτικής χρήσεων γης έχουν οδηγήσει στη διαμόρφωση της σημερινής προβληματικής κατάστασης του εξωαστικού χώρου στην Ελλάδα. Χωρίς να αναφερθούμε αναλυτικά στο θέμα, δεδομένου ότι έχει αναλυθεί επανειλημμένα τα βασικά χαρακτηριστικά είναι:

- i. Η διασπορά κτισμάτων σε ευρύτατες αγροτικές εκτάσεις (κατά αύξουσα σημασία και βαρύτητα: (α) βιομηχανικών, εντοπισμένων σε γραμμικές παρόδιες συγκεντρώσεις και δευτερευόντως σε θύλακες, (β) τουριστικών μονάδων, μεγάλων και ακόμα περισσότερο μικρών, διεσπαρμένων σε όλες σχεδόν τις λιγότερο ή περισσότερο παράκτιες ζώνες με τουριστικό ενδιαφέρον, και (γ) παραθεριστικής κατοικίας, κυρίως κατά μήκος των Ακτών
- ii. Η συνακόλουθη ριζική αλλοίωση, μέσα σε ελάχιστες δεκαετίες (κυρίως μετά το 1970) ενός τοπίου που είχε παραμείνει σχεδόν αναλλοίωτο επί χιλιετηρίδες
- iii. Η συσσώρευση περιβαλλοντικών προβλημάτων διαφόρων τύπων: μόλυνση και/ή μείωση της στάθμης του υδροφόρου ορίζοντα, χερσαία ρύπανση από τα απορρίμματα και μόλυνση/ρύπανσης της θάλασσας, καταστροφή ή υποβάθμιση σημαντικών υγροβιοτόπων και γενικότερα οικοσυστημάτων, εγκατάλειψη/ερήμωση του εδάφους, ιδίως στις περιοχές με κλίσεις κ.α.
- iv. Η δημιουργία τεράστιων δυσκολιών για την εκ των υστέρων αντιμετώπιση των προβλημάτων αυτών, τόσο στην περίπτωση της επέκτασης των πόλεων και οικισμών όσο και στην περίπτωση προσπαθειών ορθολογικής διαχείρισης του αγροτικού χώρου.

- v. Η δημιουργία μιας ευρύτατης κοινωνικής συμμαχίας που, σήμερα, έχει δείχνει εξαιρετικά υποστηρικτική σε όσες προσπάθειες μέλλουν να γίνουν προς ένα νέο μοντέλο χρήσης του εξωαστικού (και του αστικού) χώρου.

7.5 Ρυθμίσεις του σχεδιασμού των χρήσεων γης στον εξωαστικό χώρο

Στην έρευνα τους για λογαριασμό του ΥΠΕΧΩΔΕ ως προς τη ρύθμιση των χρήσεων γης στον εξωαστικό χώρο, οι Οικονόμου, Μπεριάτος και Πυργιώτης (1994), κατέληγαν σε τρία εναλλακτικά σενάρια.

1. Σενάριο Α: Συνέχιση των μέχρι «σήμερα» τάσεων
2. Σενάριο Β: Υιοθέτηση μιας πολιτικής χρήσεων γης βορειο-ευρωπαϊκού τύπου
3. Σενάριο Γ: Σταδιακή ενσωμάτωση στοιχείων μεταρρυθμιστικού χαρακτήρα.

Το πρώτο σενάριο προέβλεπε την περαιτέρω επιδείνωση των προβλημάτων που προαναφέραμε. Το δεύτερο, βασικά στοιχεία του οποίου θα ήταν η ουσιαστική κατάργηση της εκτός σχεδίου δόμησής και της ίδια της έννοιας του εκτός σχεδίου, και ο γενικευμένος σχεδιασμός χρήσεων γης. Το σενάριο, αυτό κατά τους ίδιους ήταν μη ρεαλιστικό σε ορατό ορίζοντα εξαιτίας της τότε έλλειψης των αναγκαίων προϋποθέσεων σε επίπεδο δομής της έγγειας ιδιοκτησίας, των σχεδίων χωροταξικού και πολεοδομικού επιπέδου και της πολιτικό-οικονομικής βάσης. Τέλος το σενάριο Γ, χωρίς να είναι ιδιαίτερα πιθανό δεν κρινόταν αδύνατο υλοποίησης, προϋπέθετε τη σταδιακή ενσωμάτωση ορισμένων στοιχείων μεταρρυθμιστικού χαρακτήρα. Σε πρώτο στάδιο προέκριναν τα εξής στοιχεία: (α) ρύθμιση των αρνητικότερων στοιχείων της τότε περί εκτός σχεδίου δόμησης νομοθεσίας (κυρίως κατάργηση των παρεκκλίσεων στις παρόδιες περιοχές και τη «ζώνη» των οικισμών, θέσπιση περιοχής προστασίας κατά μήκος των ακτών, και επέκταση του σχεδιασμού, (β) προστασία των πιο ευαίσθητων συνιστωσών του εξωαστικού χώρου (σημαντικά οικοσυστήματα, γεωργική γης πρώτης προτεραιότητας) μέσω της έκδοσης ειδικών οδηγιών πολιτικής που θα αποτελούν πλαίσια τόσο για τις επιμέρους χωροταξικές και πολεοδομικές μελέτες όσο και για τη γενικότερη πρακτική των αρμόδιων υπουργείων, (γ) επιτάχυνση του χωροταξικού σχεδιασμού χρήσεων γης (τύπου EXM) στις πιο ευαίσθητες και/ή υπό πίεση περιοχές (ακτές, τουριστικές ζώνες, περιαστικές ζώνες) όσο και στρατηγικού χωροταξικού σχεδιασμού (Περιφερειακά, Γενικό και Ειδικά Πλαίσια), (δ) δημιουργία νέου θεσμικού πλαισίου που θα καλύπτει τα παραπάνω, με κύριες συνιστώσες τη

δημιουργία εφαρμόσιμων νόμων, την ενεργοποίηση των διατάξεων του περιβαλλοντικού νόμου, τη δημιουργία ταξινόμησης των χρήσεων γης, καθώς και τα αναφερόμενα στο σημείο (α) και (ε) αποτελεσματική εφαρμογή των παραπάνω που θα σημαίνει τη δημιουργία αποτελεσματικών μηχανισμών εφαρμογής και ελέγχου των χρήσεων γης και των αυθαιρέτων.

Τελικός στόχος της έρευνας τους ήταν η διαμόρφωση ενός συστήματος ταξινόμησης και κωδικοποίησης των εξωαστικών χρήσεων γης. Ως βασικές αρχές των μεταρρυθμίσεων τέθηκαν τα εξής:

1. Βασική υπόθεση είναι ότι υπάρχει μια συνολικότερη μετακίνηση των χωρικών πολιτικών και της πολιτικής χρήσεων γης ειδικότερα από το σενάριο Α προς το σενάριο Γ. Για την απλή αναπαραγωγή του σεναρίου Α δεν έχει κανένα νόημα η δημιουργία οποιουδήποτε λιγότερο ή περισσότερο επεξεργασμένου συστήματος κωδικοποίησης των χρήσεων γης. Το προτεινόμενο σύστημα εξυπηρετεί μια τέτοια μεταρρυθμιστική κίνηση και αντλεί προδιαγραφές από όσα αναφέρονται κατά την ανάλυση του σεναρίου Γ. Αυτό, δεν σημαίνει, βέβαια, ότι δεν θα μπορούσε το σύστημα να ενταχθεί και στο πλαίσιο του σεναρίου Β, ιδίως σε μια μακροπρόθεσμη προοπτική.
2. Το σύστημα αφορά τις κανονιστικές, δηλαδή τις θεσμοθετούμενες χρήσεις γης. Δεν αποτελεί δηλαδή έναν κατάλογο καταγραφής των υπάρχουσών χρήσεων και καλύψεων του εδάφους, που είναι ένα διαφορετικό αντικείμενο, και απαιτεί πολύ αναλυτικότερη κατηγοριοποίηση και λεπτομερέστερη χωρική μονάδα απογραφής. Αυτό δεν αποκλείει, βέβαια, τη χρήση του συστήματος κατά προσέγγιση και για αναλυτικούς-καταγραφικούς σκοπούς, όταν κάτι τέτοιο δικαιολογείται μεθοδολογικά (π.χ. για λόγους σύγκρισης της πρότασης με την υπάρχουσα κατάσταση). Η διαφοροποίηση μεταξύ κανονιστικών χρήσεων και απογραφικών χρήσεων, θέτει το ζήτημα της συσχέτισης των πρώτων με τις κατηγορίες της ΕΣΥΕ που αποτελούν το κύριο απογραφικό σύστημα δραστηριοτήτων στον ελληνικό χώρο.
3. Παρά τη συγγένεια των χρήσεων γης με τις κατηγορίες κάλυψης της γης, το σύστημα αφορά μόνο τις πρώτες. Και στην περίπτωση αυτή, ωστόσο, τίθεται ένα ζήτημα συντονισμού των πρώτων με τις δεύτερες. Ως προς τις τελευταίες αναφερόμαστε ιδιαίτερα στις κατηγορίες του προγράμματος CORINE.

4. Το σύστημα θα περιλαμβάνει δύο επίπεδα χρήσεων. Τα δύο επίπεδα αφορούν τόσο τη μεθοδολογική προσέγγιση όσο και τη χωρική κλίμακα θεσμοθέτησης.

- Το πρώτο επίπεδο αναφέρεται στη στρατηγική ρύθμιση των χρήσεων γης. Η ρύθμιση αυτή θα γίνεται με εθνικές οδηγίες, με τα περιφερειακά χωροταξικά σχέδια και, ενδεχομένως, με χωροταξικά σχέδια σε επίπεδο νομού. Κατ' αρχήν, και όσον αφορά τα χωρικά τους όρια, οι χρήσεις στο επίπεδο αυτό θα είναι δεσμευτικές για τις δημόσιες αρχές αλλά όχι για τους ιδιώτες. Συνακόλουθα, δεν θα ορίζονται με κτηματολογική ακρίβεια, αλλά σε χάρτες κλίμακας 1:25.000 ή μικρότερης. Το γεγονός ότι οι χρήσεις του επιπέδου θα είναι γενικευμένες θα αποβλέπει κατά βάση στην προώθηση πολιτικής, και θα σημαίνει τρία πράγματα. Πρώτον, ακριβώς λόγω της συνθετότητας τους δεν θα υπακούουν σε μια λογική αμφιμονοσήμαντης σχέσης μεταξύ ενός χώρου και μιας δραστηριότητας. Οι δραστηριότητες στις οποίες θα αναφέρονται θα είναι μεικτές. Δεύτερον, αφετηρία τους δεν θα είναι οι δραστηριότητες αλλά κάποιοι στόχοι και προτεραιότητες χωρικής οργάνωσης. Στο πλαίσιο αυτό, ενδέχεται να είναι πιο αποτελεσματικό ορισμένες τέτοιες χρήσεις να ορίζονται όχι με αναφορά σε δραστηριότητες αλλά σε κατηγορίες χώρου που προσδιορίζονται με βάσει άλλες παραμέτρους της γης (π.χ. με όρους τοπίου, φυσικής καταλληλότητας κ.λπ.). Τρίτον, λόγω της πολλαπλότητας του επιπέδου ορισμού των βασικών χρήσεων, θα είναι σε ορισμένες περιπτώσεις δυνατή η επικάλυψη διαφορετικών ζωνών.
- Το δεύτερο επίπεδο περιλαμβάνει τις χρήσεις γης που θα θεσμοθετούνται μέσω λεπτομερειακών σχεδίων χρήσεων του εδάφους. Για ορισμένες χρήσεις γης, ωστόσο, που έχουν υπερτοπική σημασία (π.χ. υδροβιότοποι διεθνούς σημασίας, σημαντικοί αρχαιολογικοί χώροι, γεωργική γης πρώτης προτεραιότητας κ.α.) ο λεπτομερειακός ορισμός θα μπορεί να γίνεται και σε υπερκείμενα σχέδια, ενώ τα υποκείμενα σχέδια απλώς θα εξειδικεύουν το σχεδιασμό χωρίς δυνατότητα μείωσης των ορίων ή χαλάρωσης των όρων δόμησης και προστασίας. Βασικά χαρακτηριστικά των λεπτομερειακών χρήσεων γης (που μπορούν να αναφέρονται ως «τοπικές χρήσεις») θα είναι ο δεσμευτικός χαρακτήρας για ιδιώτες και δημόσιο, και ο χαρτογραφικός καθορισμός τους σε κτηματολογικό διάγραμμα. Το γεγονός ότι ο σχεδιασμός των χρήσεων

στο επίπεδο αυτό θα πρέπει να δίνει άμεσες και σαφείς απαντήσεις σχετικά με την οικοδομησιμότητα κάθε σημείου του χώρου καθώς και για τη δυνατότητα χωροθέτησης σε κάθε σημείο συγκεκριμένων δραστηριοτήτων, σημαίνει ότι ο ορισμός των τοπικών χρήσεων θα έχει ως επίπεδο αναφοράς αυτές τι δύο παραμέτρους (δραστηριότητες, δόμηση). Τέλος, πάλι για λόγους σαφήνειας και εφαρμοσιμότητας, οι τοπικές χρήσεις γης δεν θα μπορούν να επικαλύπτονται αλλά θα καλύπτουν διακριτές ζώνες.

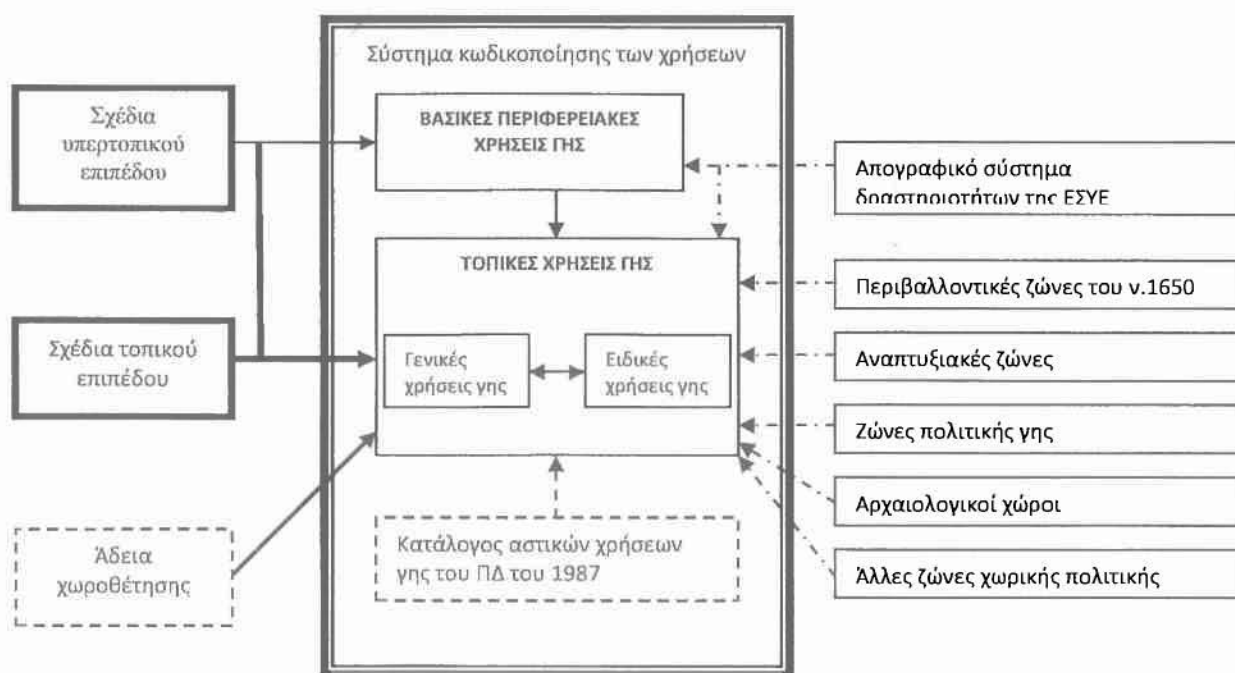
5. Οι τοπικές χρήσεις γης από μεθοδολογική, χωρική και σχεδιαστική άποψη είναι απολύτως ανάλογες με τις χρήσεις γης που χρησιμοποιούνται στον πολεοδομικό σχεδιασμό και προβλέπονται από το ΠΔ της 23.6/6.3.1987. Δεν είναι τυχαίο, άλλωστε, ότι συνήθως στις χώρες που διαθέτουν αναπτυγμένο σχεδιασμό λεπτομερειακών χρήσεων γης, δεν υπάρχει αυστηρή διάκριση μεταξύ εντός και εκτός σχεδίου περιοχών. Είναι σκόπιμο, επομένως, το προτεινόμενο σύστημα κωδικοποίησης εξωαστικών χρήσεων γης να συνδυάζεται με το ήδη υφιστάμενο για τις αστικές χρήσεις γης του παραπάνω διατάγματος. Ουσιαστικά, θα πρέπει να διαμορφωθεί ένα ενιαίο σύστημα χρήσεων γης που θα καλύπτει τόσο τον εντός σχεδίου όσο και των εκτός σχεδίου χώρο. Το σύστημα θα περιλαμβάνει έναν πυρήνα κοινών χρήσεων γης που μπορούν να ορισθούν τόσο σε αστικό όσο και σε εξωαστικό χώρο, καθώς και δύο άλλες ομάδες χρήσεων που η μια θα αφορά αποκλειστικά τις αστικές περιοχές (π.χ. πολεοδομικά κέντρα) και η άλλη αποκλειστικά τις εξωαστικές περιοχές (π.χ. αμιγής γεωργική γη).
6. Το ενιαίο σύστημα των τοπικών χρήσεων γης θα εξακολουθήσει, στο πλαίσιο αυτό, να περιλαμβάνει τις γενικές χρήσεις και τις ειδικές χρήσεις γης.
7. Η δημιουργία του ενιαίου συστήματος απαιτεί αφενός την προσθήκη ορισμένων γενικών και ειδικών χρήσεων, για να καλυφθούν οι ειδικότερες απαιτήσεις του εξωαστικού/αγροτικού χώρου, και αφετέρου την τροποποίηση ορισμένων από τις χρήσεις που περιλαμβάνει το παρόν σύστημα. Σε μερικές περιπτώσεις οι τροποποιήσεις απορρέουν από μεταγενέστερες του ΠΔ του 1987 εξελίξεις, που απαιτούν προσαρμογή.
8. Οι χρήσεις γης έχουν στενή, μερικές φορές σχέση, με τις περιοχές περιβαλλοντικής προστασίας, τις ζώνες πολιτικής γης, τις ζώνες αναπτυξιακής πολιτικής, και ορισμένες άλλες ζώνες χωρικών πολιτικών. Όλες αυτές οι περιοχές και ζώνες λειτουργούν επάλληλα με τις χρήσεις γης. Οι μεν δεν

υποκαθιστούν τις δε, αλλά σε κάθε, π.χ., περιοχή προστασίας προσδιορίζονται συγκεκριμένες χρήσεις γης. Επομένως, οι περιοχές αυτές δεν αποτελούν συνιστώσες του συστήματος ταξινόμησης των χρήσεων. Είναι αναγκαίο, ωστόσο, να αποσαφηνιστεί η σχέση τους με τις χρήσεις. Η αποσαφήνιση θα πάρει τη μορφή ενός πίνακα δύο αξόνων, μέσω του οποίου θα προσδιορίζονται οι επιτρεπόμενες χρήσεις γης σε κάθε τέτοια περιοχή, όπου αυτό θεωρηθεί αναγκαίο.

9. Βασικό στοιχείο του όλου συστήματος θα πρέπει να είναι η γενικευμένη εισαγωγή του θεσμού της άδειας χωροθέτησης. Η άδεια αυτή θα προσδιορίζει, για κάθε σημείο του χώρου (αστικό ή εξωαστικό) τις επιτρεπόμενες χρήσεις γης και τους όρους και προϋποθέσεις της δόμησης. Θα πρέπει να επιδιωχθεί η άδεια αυτή να ενσωματώσει όσο το δυνατόν περισσότερες από τις σημερινές άδειες εγκατάστασης, επιμέρους άδειες χωροθέτησης και εγκρίσεις, μεταξύ των οποίων και της έγκρισης περιβαλλοντικών όρων.

Με βάση τα παραπάνω, η δομή του συστήματος παρουσιάζεται στο διάγραμμα και τους πίνακες που ακολουθούν.

Πίνακας 7: Το συνολικό σύστημα ταξινόμησης, κωδικοποίησης και ελέγχου των χρήσεων γης



Πίνακας 8: Βασικές (περιφερειακές) χρήσεις και κατηγορίες χώρου

Κωδ.	Ονομασία	Ορισμός περιεχόμενο	Κριτήρια καταλληλότητας	Συμβατότητα με βασικές χρήσεις	Συμβατότητα με αναλυτικές χρήσεις	Απαραίτητες ρυθμίσεις και όροι δόμησης
Δ	Δομημένες περιοχές	-Πόλεις ή οικισμοί (με σχέδιο) -Προγραμματισμένες επεκτάσεις πόλεων -ΒΙΠΕ -ΤΑΠΑ -ΖΑΠΓ (ν.1650) -Δίκτυα και εγκαταστάσεις μεταφορών -Δίκτυα και εγκαταστάσεις τεχνικής υποδομής		Λ, Α, Μ		
Γ	Ζώνες γεωργικής προτεραιότητας	-Γεωργικές ζώνες πρώτης προτεραιότητας -Οργανωμένοι βοσκότοποι		Π, Α	-Γεωργικές ζώνες πρώτης προτεραιότητας -Οργανωμένοι βοσκότοποι -Υδατοκαλλιέργειες	-Ελάχιστη αρτιότητα 10 στρ.
Π	Περιοχές υψηλής προστασίας	-Ζώνες προστασίας του ν.1650 -Δάση και δασικές εκτάσεις -Αρχαιολογικοί χώροι -Περιαστικές ζώνες προστασίας (για μελλοντική πολεοδομία)		Α, Γ		-Ελάχιστη αρτιότητα 10 στρ.
Λ	Λοιπές αγροτικές περιοχές	Υπολειμματική κατηγορία		Δ, Π, Α, Μ		
Α	Παράκτια ζώνη	Περιοχή σε απόσταση 2000μ. από τις ακτές		Δ, Π, Μ		
Μ	Ζώνες αναζήτησης για χωροθέτηση δραστηριοτήτων με δόμηση	Η ζώνη θα έχει χαρακτήρα προέγκρισης για τη χωροθέτηση χρήσεων αστικού χαρακτήρα (π.χ. ΒΙΠΕ, ιδιωτικές πολεοδομήσεις, δεύτερη κατοικία κ.λπ)		Δ, Λ, Α		

Πίνακας 20: Αναλυτικές χρήσεις γης

Κωδ.	Όνομα	Χώρος εμφάνισης	Προέλευση	Ορισμός	Κριτήρια	Συμβατότητα με άλλες χρήσεις		Όροι δόμησης	Προέγκριση χωροθέτησης
						Βασικές	Ειδικές		
0	Οικιστική χρήση	Εξωαστικός	Νέα	Περιοχές με καθεστώς εντός σχεδίου ή οικισμού		Δ			
1	Λιμνής κατοικία	Αστικός	ΠΔ 1987				1,2,3 (για καθημερινές ανάγκες), 14, 12 (πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια), 24, 13, 11		
2	Γενική κατοικία	Αστικός	ΠΔ 1987				1, 2, 9 (μέχρι 100 κλινών), 3 (με εξαίρεση υπεραγορές και πολυκαταστήματα), 4, 14, 12, 6, 7, 17 (χαμηλής όχλησης), 20, 19, 24, 13, 11		
3	Πολοδομικά κέντρα Κεντρικές λειτουργίες πόλης Τοπικό κέντρο συνοικίας/γειτονιάς	Αστικός	ΠΔ 1987				1, 2, 9, 3, 4, 5, 144, 12, 6, 7, 17 (χαμηλής όχλησης), 20, 19, 24, 13, 11, 7, 8, 10, 23, 26		
4α	Μη οχλούσα βιομηχανία-βιοτεχνία	Παντού	Τροπ. ΠΔ 1987	Χωροθέτηση μεταποίησης της κατηγορίας Β της ΚΥΑ		Δ, Λ, Α, Μ	16α, 18, 19, 20, 1 (μόνο για προσωπικό ασφαλείας), 4, 6*, 7*, 10*, 14*, 24*, 23*, 26*		
4β	Βιομηχανία-βιοτεχνία μέσης όχλησης	Παντού	Τροπ. ΠΔ 1987	Χωροθέτηση μεταποίησης της κατηγορίας Α-1 της ΚΥΑ		Δ, Λ, Α, Μ	16α, 17α, 18, 19, 20, 1 (μόνο για προσωπικό ασφαλείας), 4*, 6*, 7*, 10*, 14*, 24*, 23*, 26*		
4γ	Οργανωμένη βιομηχανία-βιοτεχνία	Παντού	Ν.	ΒΙΠΕ, ΒΙΠΑ, ΒΙΟΠΑ		Δ, Λ, Α, Μ	16α, 17α, 18, 19, 20, 1 (μόνο για προσωπικό ασφαλείας), 4*, 6*, 7*, 10*, 14*, 24*, 23*, 26*		
5α	Οχλούσα βιομηχανία-βιοτεχνία	Εξωαστικός	ΠΔ 1987	Χωροθέτηση μεταποίησης της κατηγορίας Α-2 της ΚΥΑ		Λ, Μ	17β, 16α*, 16β*, 18, 19, 20, 22, 1 (μόνο για προσωπικό ασφαλείας), 25, 4, 6*, 7*, 10*, 14*, 24*, 23*, 26*		
6	Χονδρεμπόριο	Παντού	ΠΔ 1987			Δ, Λ, Α, Μ	21, 23, 18, 19, 20, 4**, 6**, 7**		
7α	Τουρισμός-αναψυχή	Παντού	ΠΔ 1987			Δ, Λ, Α, Μ	2, 9, 1, 3, 6, 7, 8, 10, 11, 14, 13, 19, 20, 24, 26		
7β	Οργανωμένη τουριστική ζώνη	Εξωαστικός	Ν. ...	ΠΟΤΑ?		Δ, Λ, Α, Μ			
8α	Ελεύθεροι χώροι-οργανωμένο πράσινο	Παντού?	Τροπ. ΠΔ 1987			Δ, Γ, Π, Λ, Α, Μ	7, 24, 11, 10		
9	Κοινοφελείς εξυπηρετήσεις	Παντού	ΠΔ 1987			Δ, Π, Α, Μ	12, 14, 15, 11, 24		
10	Λιμνής γεωργία	Εξωαστικός	Νέα			Γ	22α, 22γ	Αρτιότητα 10 στρ. εκμετάλλευση 50μ ² .. 1 όροφος	
11	Λιμνής κτηνοτροφία	Εξωαστικός	Νέα			Γ	22β, 22γ		
12	Δάσος	Εξωαστικός	Ν. ...			Π			
13	Αγροτικές δραστηριότητες	Παντού	Νέα			Λ, Π, Α, Μ			
14	Παραθεριστική κατοικία	Εξωαστικός	Νέα			Δ, Λ, Α, Μ			
15	Λατομικές περιοχές	Παντού	Ν. ...			Λ, Μ			
16	Μεταλλευτικές ζώνες	Παντού	Ν. ...			Λ, Μ			

Πίνακας 9: Ειδικές χρήσεις γης

1	Κατοικία
2	Ξενώνες μικρού δυναμικού (περί τις 20 κλίνες)
3	Εμπορικά καταστήματα, καταστήματα παροχής προσωπικών υπηρεσιών
4	Γραφεία, Τράπεζες, Ασφάλειες, Κοινοφελείς οργανισμοί
5	Διοίκηση
6	Εστιατόρια
7	Αναψυκτήρια
8	Κέντρα διασκέδασης, αναψυχής
9	Ξενοδοχεία και λοιπές τουριστικές εγκαταστάσεις
10	Χώροι συνάθροισης κοινού (θέατρα, κινηματογράφοι, αίθουσες συγκέντρωσης κ.λπ)
11	Πολιτιστικά κτίρια (βιβλιοθήκες, αίθουσες εκθέσεων κ.λπ)
12	Κτίρια εκπαίδευσης
13	Θρησκευτικοί χώροι
14	Κτίρια κοινωνικής πρόνοιας
15	Κτίρια περίθαλψης
16α	Βιομηχανικές και βιοτεχνικές εγκαταστάσεις της Ομάδας Β
17α	Βιομηχανικές και βιοτεχνικές εγκαταστάσεις της Ομάδας Α-Ι
17β	Βιομηχανικές και βιοτεχνικές εγκαταστάσεις της Ομάδας Α-ΙΙ
18	Κτίρια, γήπεδα αποθήκευσης
19	Κτίρια, γήπεδα στάθμευσης
20	Πρατήρια βενζίνης, υγραερίου
21	Εγκαταστάσεις χονδρικού εμπορίου
22α	Εγκαταστάσεις γεωργικών εκμεταλλεύσεων
22β	Εγκαταστάσεις κτηνοτροφικών εκμεταλλεύσεων
22γ	Εγκαταστάσεις ιχθυοκαλλιεργειών
22δ	Δασοπονία
23	Εγκαταστάσεις εμπορικών εκθέσεων
24	Αθλητικές εγκαταστάσεις
25α	Ελεύθεροι κοινόχρηστοι χώροι στον αστικό χώρο (πλατείες, άλση, δρόμοι, παιδικές χαρές κ.λπ)
25β	Ελεύθεροι κοινόχρηστοι χώροι στον εξωαστικό χώρο (άλση, δρόμοι, παιδικές χαρές κ.λπ)
26	Εγκαταστάσεις μέσω μαζικών μεταφορών
27	Άλλες ειδικές χρήσεις (στρατιωτικές εγκαταστάσεις, νεκροταφεία κ.λπ)
28	Μεγάλες εγκαταστάσεις τεχνικής υποδομής
29	Ορυχεία
30	Μεταλλεία

ΕΛΛΗΝΟΓΛΩΣΣΗ

- Αραβαντινός, Α.Ι. (1984) *‘Πολεοδομικός Σχεδιασμός: Θέματα από τη Θεωρία και την Πρακτική’*. Αθήνα: ΕΜΠ.
- Αραβαντινός, Α.Ι. (1997) *‘Πολεοδομικός Σχεδιασμός για μια Βιώσιμη Ανάπτυξη του Αστικού Χώρου’*. Αθήνα: Σύμμετρία.
- Βασενχόβεν, Λ. (1995) *‘Χωροταξία και Υπαίθρου Χώρα (ή το Απαραβίαστο της Εκτός Σχεδίου Δόμησης)’*, Πρακτικά Συνεδρίου *«Περιφερειακή Ανάπτυξη, Περιβάλλον, Χωροταξία στο Πλαίσιο της Ενωμένης Ευρώπης»*, Αθήνα: Σεπ/ΤΟΠΟΣ, Β' τόμος, σελ. 13-27.
- Βλαντού, Α. (2009) *‘Εκτός σχεδίου δόμηση: Η ελληνική ιδιαιτερότητα σχεδιασμού της υπαίθρου. Αιτίες της παθογένειας και προτάσεις αντιμετώπισης’*, [<http://www.nomosphysis.org.gr/articles>]
- Γετίμης, Π. (1989) *‘Οικιστική Πολιτική στην Ελλάδα: Τα Όρια της Μεταρρύθμισης’*, Αθήνα: Οδυσσέας.
- Γιαννακούρου, Γ.Π. (1992) *‘Μορφές Νομιμοποίησης των Ιδιωτικών Συμφερόντων στην Ελληνική Πολεοδομική Διοίκηση’*, *Τόπος*, τ.4, σελ.113-133.
- Γιαννακούρου, Γ. και Οικονόμου, Δ. (1993) *‘Η Οικιστική Πολιτική μετά τους Νόμους 2145/1993, 2052/1992 και 1947/1991’*, *Τόπος*, σελ. 173-190.
- Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης (2006) *‘Πολεοδομικός Σχεδιασμός: Προβλήματα Εφαρμογής και Προτάσεις Μεταρρύθμισης’*. Έκθεση Επιστημονικής Επιτροπής, Αθήνα, Δεκέμβριος.
- Κιουσοπούλου, Λ. (2009) *‘Ο προορισμός της εκτός σχεδίου δόμησης ιδιοκτησίας: ένα ακόμη αμάχητο τεκμήριο σε δοκιμασία’*, [<http://www.nomosphysis.org.gr/articles>]

- Μαλούτας, Θ. (2000) *Κοινωνικός και οικονομικός Άτλας της Ελλάδας*. (Βόλος: ΕΚΚΕ και Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας).
- Μπεριάτος, Η., Οικονόμου, Δ. και Πυργιώτης, Γ. (1994), 'Κωδικοποίηση και Μηχανισμοί Ελέγχου των Χρήσεων Γης Στον Εξωαστικό Χώρο', Ερευνητικό πρόγραμμα, Δεύτερη ενδιάμεση έκθεση, ΥΠΕΧΩΔΕ
- Οικονόμου, Δ. (1995) 'Χρήσεις Γης και Δόμηση Εκτός Σχεδίου: Η Ελληνική Εκδοχή της Αειφορίας,' Πρακτικά Συνεδρίου «Περιφερειακή Ανάπτυξη, Περιβάλλον, Χωροταξία στο Πλαίσιο της Ενωμένης Ευρώπης», Αθήνα: ΣΕΠ/ ΤΟΠΟΣ, τομ. Β', σελ.63-73
- Οικονόμου, Δ. (1999), 'Η εξέλιξη της πολεοδομικής και της χωροταξικής πολιτικής κατά τον 20^ο αιώνα: Σχέδιο ερμηνείας', Εισήγηση στο 10^ο Πανελλήνιο Αρχιτεκτονικό Συνέδριο ΣΑΔΑ, 8/12/1999.
- Οικονόμου, Δ (2000α) 'Η Περιβαλλοντική Διάσταση της Πολεοδομικής Πολιτικής στη Μεταπολεμική Ελλάδα', στο Μοδινός και Ευθυμίου (επιμ.) σελ.47-69
- Οικονόμου, Δ. (2007) *Πολεοδομική πολιτική*. Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Βόλος
- Οικονόμου, Δ. (2008) *Χωροταξική πολιτική*. Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Βόλος
- Πετράκος, Γ., Μαρδάκης, Π. (2000) 'Οι πρόσφατες μεταβολές στο Ελληνικό σύστημα αστικών κέντρων' στο Οικονόμου, Δ., Πετράκος, Γ., (επιμ), *Η ανάπτυξη των Ελληνικών πόλεων – Διεπιστημονικές προσεγγίσεις Αστικής Ανάλυσης και Πολιτικής*, Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας – Gutenberg, Βόλος, , σ. 45-64
- Σίνης, Α. (2009) 'Η δόμηση στις εκτός σχεδίου περιοχές και η προστασία του περιβάλλοντος στην ελληνική έννομη τάξη', [<http://www.nomosphysis.org.gr/articles>]

ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ

- Briassoulis, H. (2000) Analysis of land use change: Theoretical and modeling approaches in: The web book of regional science, <http://www.rri.wvu.edu/WebBook/Briassoulis/contents.htm>.
- Davis, M. (1992) '*Beyond Blade Runners: urban control – the ecology of fear*', (Westfield NJ: Open Magazine Pamphlet Series).
- Ferguson, B. (1996) 'The environmental impacts and public costs of unguided informal settlement; the case of Montego Bay'. *Environment and Urbanization*, **8** (2), 171-194.
- Johnson, K. (2002) 'The Rural Rebound of the 1990s and Beyond'. In J. Levitt (ed.) *Conservation in the Internet Age: Treats and Opportunities*. (Washington DC: Island Press), pp. 63-82.
- Hall, P. and Hay, D. (1980) '*Growth Centres in the European Urban System*', (London: Heineman).
- Hastaoglou, V., Hadjimichalis, C., Kalogirou, N. and Papamichos, N. (1987) 'Urbanisation, crisis and urban policy in Greece'. *Antipode*, **19**(2), 154-177
- Lalenis, K (1993) 'Public Participation Strategies in Urban Planning in Greece After the Urban Reconstruction Operation (EPA)', PhD Thesis, Vol. I & II, Westminster: University of Westminster
- Leontidou, L., Afouxenidis, A., Kourliouros, E., Rondos, K. and Hatzichristos, T. (2002) *First Greek Annual Report: Causes of Urban Sprawl in Athens & East Attica, 1981-2001*, (HELLENIC OPEN UNIVERSITY)
- Potsiou, C. and Ioannidis, C. (2006) 'Informal Settlements in Greece: The Mystery of Missing Information and the Difficulty of Their Integration into a Legal Framework'. *5th FIG Regional Conference: Promoting Land Administration and Good Governance*. Accra, Ghana
- UN-Habitat (2003) *The Challenge of Slums: Global Report on Human Settlement*. London, UN-Habitat
- Yiannakou, A. (1993) 'Residential Land Development and Urban Policy in Greece: The case of Greater Thessaloniki', London: London School of Economics

- Walker, R. (2001) 'Urban sprawl and natural areas encroachment: Linking land over change and economic development in the Florida Everglades'. *Ecological Economics*, 37 (3), 357-369

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ
ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ
Τηλ.: 2421006300-1



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ



004000073715