

**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ**

**ΤΜΗΜΑ ΜΗΧΑΝΙΚΩΝ ΧΩΡΟΤΑΞΙΑΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ**

**ΣΕΙΡΑ ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΩΝ ΕΡΓΑΣΙΩΝ**

**ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΓΗΣ  
ΚΑΙ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΩΝ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΩΝ ΣΧΕΔΙΩΝ\***

97-08

Δημήτρης Οικονόμου\*\*



**DISCUSSION PAPER SERIES**

**UNIVERSITY OF THESSALY  
DEPARTMENT OF PLANNING AND REGIONAL DEVELOPMENT**

**ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΓΗΣ  
ΚΑΙ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΩΝ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΩΝ ΣΧΕΔΙΩΝ\***

97-08

Δημήτρης Οικονόμου\*\*



<b>ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ</b>	
<b>ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗΣ &amp; ΠΛΗΡΟΦΟΡΗΣΗΣ</b>	
<b>ΕΙΔΙΚΗ ΣΥΛΛΟΓΗ «ΓΚΡΙΖΑ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ»</b>	
Αριθ. Εισ.:	2645/1
Ημερ. Εισ.:	25-02-2004
Δωρεά:	Π.Θ.
Ταξιθετικός Κωδικός:	A
	711.4
	ΟΙΚ

\* Σε μια πρώτη μορφή, το παρόν κείμενο παρουσιάστηκε ως εισήγηση με τίτλο « Θεσμοί απόκτησης γης για τη δημιουργία δημόσιων χώρων στην πόλη και κριτική τους» στην ημερίδα *Ο δημόσιος χώρος στο Δήμο Αθηναίων* (Διοργάνωση: ΕΜΠ-Δημοτική Κίνηση «Πολίτες για την Αθήνα), ΕΜΠ, 11.11.1996. Στην παρούσα μορφή το κείμενο έχει τροποποιηθεί σημαντικά.

\*\* Αναπληρωτής Καθηγητής Πανεπιστημίου Θεσσαλίας

## Οι μηχανισμοί απόκτησης γης για την εφαρμογή των πολεοδομικών σχεδίων στην Ελλάδα

Η απόκτηση από το δημόσιο της αναγκαίας γης για τη δημιουργία κοινόχρηστων χώρων και κοινωνικού εξοπλισμού αποτελεί βασική συνιστώσα της διαδικασίας εφαρμογής των πολεοδομικών σχεδίων αλλά και, γενικότερα, της άσκησης πολεοδομικής πολιτικής. Η απόκτηση της γης στην Ελλάδα γίνεται μέσω ενός συνόλου μηχανισμών πολιτικής γης οι κυριότεροι από τους οποίους παρατίθενται στο παρακάτω διάγραμμα<sup>1</sup>.

Μηχανισμός	Εφαρμογή πολεοδομικών σχεδίων		Σημειακές παρεμβάσεις	Υποδομή μακροχρόνιας υποστήριξης πολιτικής γης
	Νέα σχέδια (επεκτάσεις)	Αναπλάσεις/ τροποποιήσεις σχεδίων		
Απαλλοτρίωση με αυτοαποζημίωση (ΝΔ 1923)	•	•		
με αποζημίωση από το δημόσιο	•	•	•	
Εισφορά σε γη (Ν. 1337/83 κλπ.)	•	0		
Κοινωνικός συντελεστής	0		0	
Μεταφορά συντελεστή δόμησης			•	
Ενεργό οικοδομικό τετράγωνο		0	•	
Τράπεζα Γης				0
Διαχείριση δημόσιας περιουσίας			0	0
Κτηματολόγιο	///	///	///	///

• : Χρησιμοποιείται σχετικά συστηματικά

0 : Προβλέπεται από τη νομοθεσία αλλά δεν χρησιμοποιείται ή χρησιμοποιείται πολύ περιορισμένα

/// : Χρησιμοποιείται με ad hoc διαδικασίες (σύνταξη κτηματολογικών διαγραμμάτων κατά περίπτωση) που καλύπτουν σήμερα μικρό μέρος της συνολικής επικράτειας, και περίπου το 17,5% της αστικής γης<sup>2</sup>. Το κεντρικό Εθνικό Κτηματολόγιο που άρχισε πρόσφατα να δημιουργείται δεν είναι ακόμα επιχειρησιακό<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Περιλαμβάνονται οι μηχανισμοί που προβλέπονται από το υπάρχον θεσμικό πλαίσιο στην Ελλάδα. Βλέπε για μια σύντομη αναφορά και το Αραβαντινός 1997: 113-115.

<sup>2</sup> Υπολογισμός δικός μας βάσει των στοιχείων που περιλαμβάνονται στο ΥΠΕΧΩΔΕ (1995: 264-266).

<sup>3</sup> Σύμφωνα με το σχεδιασμό του Εθνικού Κτηματολογίου, μέχρι το 2001 θα έχει κτηματογραφηθεί το 76,5% του οικιστικού χώρου [υπολογισμός δικός μας βάσει των στοιχείων που περιλαμβάνονται στο ΥΠΕΧΩΔΕ (1995: 269)].

Οι μηχανισμοί απόκτησης γης (που αποτελούν ένα υποσύνολο των μηχανισμών πολιτικής γης<sup>4</sup>) έχουν ταξινομηθεί σε τρεις κατηγορίες. Η πρώτη στήλη περιλαμβάνει τους μηχανισμούς που χρησιμοποιούνται στο πλαίσιο της άμεσης διαδικασίας εφαρμογής των πολεοδομικών σχεδίων τα οποία καλύπτουν ολόκληρες οικιστικές ενότητες (πράξη εφαρμογής) με υποδιαίρεση στις περιπτώσεις που αφορούν νέα σχέδια (επεκτάσεις) και υφιστάμενα σχέδια (αναπλάσεις και τροποποιήσεις). Η δεύτερη στήλη περιλαμβάνει τους μηχανισμούς που χρησιμοποιούνται για την υλοποίηση σημειακών παρεμβάσεων (στην κλίμακα από τη μεμονωμένη ιδιοκτησία μέχρι το οικοδομικό τετράγωνο). Η τρίτη στήλη περιλαμβάνει τους μηχανισμούς που αντιστοιχούν στη γενικότερη υποδομή υποστήριξης της πολιτικής γης και επηρεάζουν οριζόντια και μακροχρόνια την αποτελεσματικότητα της τελευταίας καθώς και των μηχανισμών των δύο πρώτων κατηγοριών.

Συνολικά οι παραπάνω μηχανισμοί συγκροτούν ένα *σύστημα μηχανισμών πολιτικής γης για την υποστήριξη του πολεοδομικού σχεδιασμού*. Οτι η αποτελεσματικότητα του συστήματος αυτού δεν είναι ικανοποιητική προκύπτει σαφώς από τις ποσοτικές ελλείψεις και την ποιοτική ανεπάρκεια των δημόσιων χώρων που χαρακτηρίζουν τον ελληνικό αστικό χώρο. Τα παρακάτω στοιχεία είναι ενδεικτικά:

- Η επίπτωση στις τιμές της γης των περιοχών που εντάσσονται σε πολεοδομικό σχέδιο λόγω των συνακόλουθων έργων υποδομής δεν υπερβαίνει το 10-12% (Εθνική Επιτροπή Habitat II 1996: Προσάρτημα, 34)—ποσοστό που το χαμηλό του ύψος είναι δηλωτικό της μικρής προστιθέμενης αξίας από την κατασκευή έργων υποδομής. Ο κύριος λόγος της αύξησης των τιμών της γης κατά την ένταξη στο σχέδιο πόλης είναι η αυξημένη δυνατότητα νόμιμης οικοδόμησης.

---

<sup>4</sup>Η απόκτηση γης για τη δημιουργία δημοσίων χώρων αποτελεί σημαντική αλλά όχι τη μόνη συνιστώσα της πολιτικής γης. Άλλες συνιστώσες με σημαντική εμβέλεια είναι η οριοθέτηση των διαδικασιών εκμετάλλευσης της γης και αξιοποίησης του «έγγειου κεφαλαίου» (μέσω αφενός των όρων δόμησης και αφετέρου [σύνδεση με την πολιτική χρήσεων γης] της επιβολής ζωνών χρήσεων του εδάφους και του ελέγχου των χωροθετήσεων), η παρέμβαση στις τιμές του εδάφους και τη λειτουργία της αγοράς γης, η ρύθμιση της προσφοράς πολεοδομημένης γης (σύνδεση με την πολιτική οικιστικής ανάπτυξης) κ.α., ενώ ιδιαίτερη σημασία έχουν και οι παρεμβάσεις στον έγγειο παράγοντα που υπακούουν σε μη χωρικούς στόχους αλλά έχουν λιγότερο ή περισσότερο σημαντικές χωρικές επιπτώσεις (πχ. η φορολόγηση των μεταβιβάσεων ακινήτων, που στην Ελλάδα προσδιορίζεται σχεδόν αποκλειστικά στο πλαίσιο δημοσιονομικών στόχων) (Πυργιώτης κ.α. 1996).

- Ο δείκτης «μήκος οδικού δικτύου/100 χλμ<sup>2</sup>» είναι μόνο 30, έναντι 158 για την Ευρωπαϊκή Ένωση των 12 (στο ίδιο: 43).
- Πάνω από τα 2/3 των νοικοκυριών της Αθήνας και του Πειραιά ζουν σε περιοχές με λιγότερο από 2% πράσινο (στο ίδιο: 50)
- Σύμφωνα με παλαιότερη δειγματοληπτική εκτίμηση, οι ελεύθεροι χώροι ως ποσοστό της εντός σχεδίου περιοχής των ελληνικών πόλεων ήταν της τάξης του 1-4% (ΥΧΟΠ 1982: 10), ενώ το 52% των εγκεκριμένων σχεδίων πόλεων δεν είχε εφαρμοστεί (μη διάνοιξη δρόμων και μη δημιουργία πλατειών)<sup>5</sup>. Σε άλλη δειγματοληπτική έρευνα είχε προκύψει ότι οι ελεύθεροι χώροι (πλην των δρόμων) στους ελληνικούς οικισμούς (εντός σχεδίου περιοχές) ήταν της τάξης του 1,1%—ποσοστό συγκρίσιμο με το αντίστοιχο μέγεθος σε όμορες εκτός σχεδίου περιοχές με αυθαίρετη δόμηση που ήταν ίσο με 0,8% (Μαρμαράς 1981: Πιν. 2, 5 και 6). Οι παραπάνω δείκτες πρέπει να έχουν βελτιωθεί ελαφρά μόνο, από τότε, χωρίς να έχει αλλάξει ουσιαστική η κατάσταση: η εισφορά σε γη του Ν. 1337/83 δεν συνεπάγεται πάντα μεγαλύτερο ποσοστό δημόσιας γης από ότι το σύστημα του ΝΔ του 1923 (βλέπε σχετικά παρακάτω), και ούτως ή άλλως εφαρμόστηκαν σε περιορισμένο τμήμα του συνολικού αστικού χώρου (τόσο οι προγενέστερα ενταγμένες στο σχέδιο περιοχές όσο και οι εκτάσεις που αστικοποιήθηκαν μέσω των μαζικών οριοθετήσεων των οικισμών προ του 23 δεν έχουν υπαχθεί στο σύστημα της εισφοράς).

## Οι παράγοντες της αναποτελεσματικότητας των μηχανισμών απόκτησης γης

Το αποτέλεσμα αυτό δεν οφείλεται αποκλειστικά στον ενλόγω σύστημα. Ενμέρει είναι προϊόν γενικότερων παραγόντων που ανάγονται είτε στη διάρθρωση του έγγειου παράγοντα στην Ελλάδα είτε στη συνολικότερη χωρική πολιτική. Τέτοιου τύπου παράγοντες είναι, μεταξύ άλλων, οι εξής (Οικονόμου, υπό δημοσίευση):

- Η εκτεταμένη μικροϊδιοκτησία στη γη (πιθανότατα η πιο κατακερματισμένη και κοινωνικά διευρημένη στον ευρωπαϊκό χώρο) που έχει ως συνέπεια μια σειρά από

---

<sup>5</sup> Υπολογισμός δικός μας βάσει των στοιχείων στο ΥΧΟΠ (1982: 12).

δυσκολίες τεχνικού και κοινωνικού χαρακτήρα. Όσον αφορά τις πρώτες, η χαρακτηριστικότερη είναι οι αυξημένες ανάγκες σε κοινόχρηστους χώρους για την κάλυψη μιας δεδομένης πολεοδομικής ενότητας (λόγω της ανάγκης πυκνότερου πλέγματος δρόμων και, συχνά, των αυξημένων πυκνοτήτων κατοίκησης). Όσον αφορά τις δεύτερες, αφετηρία του προβλήματος είναι ότι τα συμφέροντα που συνδέονται με τη γη (και η επιθυμία υψηλής εκμετάλλευσης) αφορούν ευρύτατα στρώματα του πληθυσμού, και συνεπώς το εκλογικό βάρος τους είναι εξαιρετικά μεγάλο. Το τελευταίο σημείο εξηγεί πολλά από τα προβλήματα που αναλύονται παρακάτω, τα οποία σε πρώτο επίπεδο έχουν τεχνικό χαρακτήρα αλλά ανάγονται τελικά σε εκλογικές σκοπιμότητες και/ή πελατειακές λειτουργίες του πολιτικο-διοικητικού συστήματος.

- Το γεγονός ότι κατά κανόνα στις περιοχές επέκτασης των σχεδίων των πόλεων προϋπάρχουν κτίσματα, με τη μορφή είτε των αυθαιρέτων είτε της νόμιμης εκτός σχεδίου δόμησης (δυνατότητα που μόνο στην Ελλάδα, μεταξύ των δυτικοευρωπαϊκών χωρών, υπάρχει σε αυτή την έκταση)<sup>6</sup>. Και με τις δύο μορφές, προκύπτουν δεσμεύσεις και ακαμψίες (ιδίως κατά μήκος των οδικών αξόνων και στην περίμετρο [«ζώνη»] των πόλεων) που παρεμποδίζουν σημαντικά τα περιθώρια σχεδιασμού λειτουργικών ρυμοτομικών σχεδίων.
- Η πολύ περιορισμένη εφαρμογή διαδικασιών ανάπλασης του υπάρχοντος πολεοδομικού χώρου (ιδιαίτερα σε συνδυασμό με τροποποιήσεις του σχεδίου και τη γενικευμένη χρήση μηχανισμών πολιτικής γης)<sup>7</sup>.
- Η πολύ περιορισμένη θεσμοθέτηση χρήσεων γης και η ανεπάρκεια των διαδικασιών ελέγχου τους.



Παράγοντες όπως οι παραπάνω δημιουργούν ούτως ή άλλως ένα δυσμενές πλαίσιο για την εφαρμογή μηχανισμών πολιτικής γης, και συνεπώς ένα μέρος του προβλήματος τοποθετείται έξω από το σύστημα μηχανισμών απόκτησης γης. Με

---

<sup>6</sup> Είναι χαρακτηριστικό ότι οι επεκτάσεις των σχεδίων πόλεως στην περίοδο 1981-1989 αντιστοιχούσαν στο 81,6% των περιοχών με αυθαίρετα κτίσματα [υπολογισμοί δικοί μας βάσει στοιχείων από το ΚΕΠΕ (1989: 12, 54). Και παλαιότερα, στην περίοδο 1950-1974, η αστικοποίηση έγινε αποκλειστικά μέσω παράνομης κατάτμησης-αυθαιρέτης δόμησης που νομιμοποιήθηκε στη συνέχεια, με συνολική αύξηση του εντός σχεδίου χώρου κατά 55% (ΥΠΕΧΩΔΕ 1996: 12).

δεδομένο αυτό το σημείο, παραμένει γεγονός ότι και το σύστημα καθεαυτό χαρακτηρίζεται από μια σειρά εγγενών προβλημάτων. Τα προβλήματα μπορούν να ομαδοποιηθούν ως εξής (Οικονόμου, υπό δημοσίευση):

- α) Προβλήματα που ανάγονται στη γενικότερη φιλοσοφία και συγκρότηση της πολιτικής γης στην Ελλάδα
- β) Τεχνικές ανεπάρκειες του μηχανισμού όπως αυτός προβλέπεται από το υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο.
- γ) Προβλήματα στον τρόπο εφαρμογής του μηχανισμού (ανεξαρτήτως της ύπαρξης ή μη τεχνικών ανεπαρκειών του προηγούμενου τύπου)
- δ) Έλλειψη μηχανισμών

Στη συνέχεια γίνεται μια σύντομη αναφορά σε κάθε μια από τις παραπάνω ομάδες προβλημάτων.

Προβλήματα που ανάγονται στη γενικότερη φιλοσοφία και συγκρότηση της πολιτικής γης στην Ελλάδα

Το πρόβλημα των δημόσιων χώρων έχει, όσον αφορά την έγγεια διάστασή του δύο κρίσιμες παραμέτρους: ότι απαιτεί πολύ υψηλά ποσά για τη συστηματική αντιμετώπισή του (λόγω του συνδυασμού των μεγάλων αναγκών και των υψηλών τιμών γης), και ότι τα ωφέλη και οι ζημιές από κάθε παρέμβαση στους δημόσιους χώρους καταμένονται στο χώρο με άνισο τρόπο (και συνεπώς επηρεάζουν διαφορετικά τις διαφορετικές κοινωνικές ομάδες και του μεμονωμένους ιδιοκτήτες και χρήστες του χώρου). Από την άλλη πλευρά, η πολιτική γης έχει, όσον αφορά την απόκτηση γης για τη δημιουργία δημόσιων χώρων, τα εξής γενικά χαρακτηριστικά:

- Την έλλειψη ενός θεσμοθετημένου και συστηματικού μηχανισμού εξασφάλισης πόρων για τη χρηματοδότηση των αναγκαίων παρεμβάσεων (μηχανισμοί όπως το ΕΤΕΡΠΣ ή τα έσοδα από την απαλλαγή από την υποχρέωση κατασκευής θέσεων

---

<sup>7</sup> Στον υπό ψήφιση νέο Οικιστικό Νόμο, για πρώτη φορά προβλέπονται διαδικασίες και εργαλεία για παρεμβάσεις με χαρακτήρα ανάπλασης.

στάθμευσης στις νέες οικοδομές και είναι ανεπαρκείς από ποσοτική άποψη και δεν χρησιμοποιούνται συστηματικά για τη χρηματοδότηση της πολιτικής γης).

- Την έλλειψη συστηματικής προσπάθειας επιστροφής στο δημόσιο/ κοινωνικό σύνολο μέρους της έγγειας υπεραξίας (γαιοπροσόδου) που είναι προϊόν των κρατικών παρεμβάσεων οργάνωσης του χώρου και/ή της γενικότερης κοινωνικής δραστηριότητας.
- Την έλλειψη διαδικασιών εξισορρόπησης κερδών/ζημιών από τις πολεοδομικές παρεμβάσεις.

Το αποτέλεσμα των παραπάνω είναι ότι το σύστημα απόκτησης γης είναι σαφώς αναντίστοιχο, σήμερα, με τις κύριες παραμέτρους του προβλήματος που καλείται να αντιμετωπίσει. Αφενός η άσκηση πολιτικής μεγάλης εμβέλειας και γενικευμένης αντιμετώπισης του προβλήματος δεν είναι οικονομικά εφικτή, και αφετέρου οι αποσπασματικές παρεμβάσεις συχνά προσκρούουν σε έλλειψη ιδεολογικο-πολιτικής νομιμοποίησης (Οικονόμου 1988).

Τεχνικές ανεπάρκειες του μηχανισμού όπως αυτός προβλέπεται από το υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο

Τέτοιου τύπου ανεπάρκειες χαρακτηρίζουν πολλούς από τους μηχανισμούς απόκτησης γης. Για παράδειγμα:

- Το σύστημα των εισφορών σε γη (αν και καθεαυτό και σε επίπεδο αρχής απετέλεσε ασφαλώς σημαντικό βήμα εκσυγχρονισμού της ελληνικής πολεοδομικής πολιτικής) πάσχει λόγω της κλιμάκωσης του ποσοστού της εισφοράς συναρτήσει του μεγέθους της ιδιοκτησίας<sup>8</sup>. Η κλιμάκωση έχει βασιστεί σε ένα κοινωνικό σκεπτικό που αναπαράγει τη λογική της προοδευτικής φορολογικής κλίμακας (ότι κατά τεκμήριο

---

<sup>8</sup> Η κλιμάκωση της εισφοράς σε γη στο Ν. 1337/83 προσδιορίζεται ως εξής:

- Για τμήμα ιδιοκτησίας μέχρι 250 μ<sup>2</sup>. ποσοστό 10%.
- Για τμήμα ιδιοκτησίας πάνω από 250 μ<sup>2</sup>. και μέχρι 500 μ<sup>2</sup>. ποσοστό 20%.
- Για τμήμα ιδιοκτησίας πάνω από 500 μ<sup>2</sup>. και μέχρι 1000 μ<sup>2</sup>. ποσοστό 30%.
- Για τμήμα ιδιοκτησίας πάνω από 1000 μ<sup>2</sup>. και μέχρι 2000 μ<sup>2</sup>. ποσοστό 40%.
- Για τμήμα ιδιοκτησίας πάνω από 2000 μ<sup>2</sup>. και μέχρι 10000 μ<sup>2</sup>. ποσοστό 50%.
- Για τμήμα ιδιοκτησίας πάνω από 10000 μ<sup>2</sup>. ποσοστό 60%.



οι ιδιοκτήτες των μικρότερων ιδιοκτησιών ανήκουν σε χαμηλότερα κοινωνικά στρώματα και για αυτό το λόγο πρέπει να επιβαρυνθούν λιγότερο). Πέρα ωστόσο από την άμεση ισχύ αυτού του επιχειρήματος (που παραβλέπει, μεταξύ άλλων την ύπαρξη ευρύτατου φάσματος διαφοροποίησης των τιμών της γης μεταξύ διαφορετικών περιοχών, που μπορεί να ανατρέπει την εικαζόμενη βάση του μεγέθους της ιδιοκτησίας ιεράρχηση των ιδιοκτητών), το κύριο πρόβλημα είναι ότι το σύστημα αυτό οδηγεί σε μικρότερη συνολική γη από τις εισφορές στις περιοχές στις οποίες επικρατούν τα μικρότερα οικοπέδα, ενώ ακριβώς σε αυτές τις περιοχές οι ανάγκες είναι αυξημένες. Το αποτέλεσμα είναι ότι σε περιοχές μικρών οικοπέδων ο Ν. 1337 παρέχει μικρότερη συνολική γη για κοινόχρηστους χώρους τόσο από το ΝΔ του 1923 (το οποίο βασίζεται στο μηχανισμό της αυτοαποζημίωσης<sup>9</sup>)—το οποίο αποτελεί τον βασικό άλλο μηχανισμό απόκτησης γης για κοινόχρηστα σήμερα, και το μόνο ουσιαστικά μέχρι το 1983—όσο και από το Ν. 947/89 (ενιαίο ποσοστό εισφοράς σε γη ίσο με 30%), ο οποίος ως γνωστόν δεν εφαρμόστηκε στην πράξη. Ο παρακάτω πίνακας κάνει σαφές, με τέσσερα παραδείγματα, το πρόβλημα.

	Εμβαδόν οικοπέδων	ΝΔ 1923		Ν 1337/83		Ν 947/89	
		Πλάτος δρόμων	Ποσοστό κοινο-χρηστών	Πλάτος δρόμων	Ποσοστό κοινο-χρηστών	Πλάτος δρόμων	Ποσοστό κοινο-χρηστών
A	260 μ2	4,5 μ.	21%	1,7 μ.	10%	5,0 μ.	30%
B	400 μ2	6,6 μ.	25%	2,7 μ.	14%	6,2 μ.	30%
Γ	1600 μ2	17 μ.	32%	12,0 μ.	29%	12,4 μ.	30%
Δ	4000 μ2	28,5 μ.	34%	37,5 μ.	53%	19,6 μ.	30%

<sup>9</sup> Στην περίπτωση της απαλλοτρίωσης για τη δημιουργία κοινόχρηστων χώρων (περίπτωση που ονομάζεται και *ρυμοτομία*) υπόχρεοι για την καταβολή της αποζημίωσης είναι οι εξής:

α) Οι ιδιοκτήτες των οικοπέδων που με τη ρυμοτομία αποκτούν πρόσωπο σε κοινόχρηστο χώρο υποχρεούνται να προσφέρουν χωρίς αποζημίωση (= "αυτοαποζημίωση") γη για τη διάνοιξη δρόμους πλάτους μέχρι 30 μ.. Η υποχρέωση επιμερίζεται ισομερώς στις δύο απέναντι ιδιοκτησίες, συνεπώς η υποχρέωση κάθε παρόδιας ιδιοκτησίας της ίδιας πλευράς του δρόμου δεν μπορεί να υπερβαίνει λωρίδα 15 μ. Σε όλες τις περιπτώσεις, η υποχρέωση προς αποζημίωση δεν μπορεί να υπερβαίνει το μισό του εμβαδού του οικοπέδου που απομένει μετά τη ρυμοτομία ή την τακτοποίηση.

β) Το δημόσιο, για τα τμήματα που δεν καλύπτονται από την προηγούμενη περίπτωση.

Και στις τέσσερις περιπτώσεις, έχει υπολογιστεί το ποσοστό κοινοχρήστων που προκύπτει και το πλάτος που θα έχουν, με βάση αυτό, οι δρόμοι, με την υπόθεση ενός ιπποδάμειου ρυμοτομικού σχεδίου με οικοδομικά τετράγωνα που αποτελούνται από οκτώ (2X4) οικόπεδα. Ο υπολογισμός έγινε για τέσσερις περιπτώσεις περιοχών, με όμοια τετράγωνα οικόπεδα εμβαδού, αντιστοίχως, 260, 400, 1600 και 4000 μ<sup>2</sup>. Όπως φαίνεται από τον πίνακα, στην περίπτωση μικρών ή πολύ μικρών οικοπέδων ο Ν. 1337 δεν επιτρέπει τη δημιουργία επαρκών, έστω και στοιχειωδώς δρόμων, αφού τα προκύπτοντα πλάτη είναι 1,7 μ. για περιοχή με οικόπεδα 260 μ<sup>2</sup> και 2,7 μ. για περιοχή με οικόπεδα 400 μ<sup>2</sup>. Αντίθετα, τόσο ο Ν. 947 όσο και το ΝΔ του 1923 επιτρέπουν οριακά επαρκείς δρόμους (5 και 4,5 μ., αντιστοίχως) ενώ στην περίπτωση του ΝΔ του 1923 υπάρχει και η πρόσθετη δυνατότητα δημιουργίας ορισμένων μικρών πλατειών<sup>10</sup>. Αντίθετα, σε περιοχές με σαφώς μεγάλα οικόπεδα, της τάξης των αρτίων οικοπέδων της εκτός σχεδίου δόμησης (4000 μ<sup>2</sup>) ο Ν. 1337 δίνει τη δυνατότητα είτε πολύ μεγάλων δρόμων, με πλάτος μέχρι 37,5 μ.<sup>11</sup>

Πρέπει να ληφθεί εξάλλου υπόψη ότι ακόμα μεγαλύτερη ανεπάρκεια γης για κοινόχρηστους χώρους προκύπτει στην περίπτωση της νομοθεσίας που διέπει τις πολεοδομήσεις των οικισμών κάτω των 200 κατοίκων και της παραθεριστικής κατοικίας, ... Και οι νόμοι αυτοί ακολουθούν το «πρότυπο» του Ν. 1337 με τις κλιμακωτές εισφορές, αλλά με συντελεστές ακόμα μικρότερους που οδηγούν σε ακόμα χαμηλότερη διαθέσιμη γη.

- Αν ληφθεί υπόψη ότι συστηματική και πλήρης κάλυψη του ελλείμματος κοινοχρήστων που προκύπτει στις παραπάνω περιπτώσεις δεν μπορεί να γίνει με απαλλοτριώσεις λόγω του υψηλού κόστους τους –η αδυναμία χρηματοδότησης επαρκών απαλλοτριώσεων άλλωστε υπήρξε μια από τις αιτίες της εισαγωγής του θεσμού της εισφοράς σε γη, σε αντικατάσταση της προσέγγισης του ΝΔ του 1923– συνάγεται ότι ο μηχανισμός της κλιμακωτής εισφοράς σε γη έχει ως εγγενές

---

<sup>10</sup> Στα μη γωνιακά οικόπεδα κάθε οικοδομικού τετραγώνου είναι δυνατόν να παρθεί επιπλέον χώρος για κοινόχρηστα, μέχρι συνολικού εμβαδού ίσου με το 50% των οικοπέδων. Στα γωνιακά οικόπεδα τα περιθώρια εξαντλούνται από τους δρόμους, λόγω του μεγαλύτερου αθροιστικά μήκους των τελευταίων.

<sup>11</sup> Προφανώς είναι πιθανότερο, στην περίπτωση αυτή, το ρυμοτομικό να σχεδιαστεί με δρόμους μικρότερους πλάτους και η υπόλοιπη γη να χρησιμοποιηθεί για πλατείες, πράσινο και κοινωφελείς εγκαταστάσεις.

χαρακτηριστικό την αδυναμία κάλυψης των αναγκών σε δημόσιους χώρους στις περιοχές με μεγαλύτερο κατακερματισμό της έγγειας ιδιοκτησίας. Στο μέτρο, δε, που ισχύει ο συσχετισμός μεγέθους των ιδιοκτησιών και κοινωνικής διαστρωμάτωσης των ιδιοκτητών (βασική υπόθεση με την οποία, ακριβώς, έχει δικαιολογηθεί η κλιμάκωση ως «κοινωνικά δίκαιη»), είναι προφανές ότι η πολεοδόμηση καταλήγει σε μια αναπαραγωγή της προϋπάρχουσας θέσης των διαφόρων περιοχών στη συνολική κοινωνική διαίρεση του χώρου. Με άλλα λόγια, περιοχές κατοικίας χαμηλότερων εισοδηματικά και κοινωνικά στρωμάτων, αποκτούν εκ των πραγμάτων και σημαντικά υποβαθμισμένες πολεοδομικές συνθήκες.

- Σε ένα άλλο επίπεδο, χαρακτηριστικό παράδειγμα τεχνικών ανεπαρειών είναι ο θεσμός της μεταφοράς συντελεστή. Ο μηχανισμός αυτός που αποτελεί βασικό εργαλείο άσκησης πολιτικής γης σε πολλές χώρες, εφαρμόστηκε στην Ελλάδα με τέτοιο τρόπο (και παρά τις αλλεπάλληλες προσπάθειες βελτίωσής του) που κατέληξε ουσιαστικά στη συκοφάντηση του θεσμού και στην αδυναμία εφαρμογής του.

## Ελλειψη μηχανισμών

Τα προαναφερθέντα καθιστούν σαφές ότι η ύπαρξη θεσμικών μηχανισμών δεν εξασφαλίζει αφεαυτής και την (αποτελεσματική) εφαρμογή τους. Παρόλα αυτά, θα είχε ενδιαφέρον να αναφερθούν και ορισμένοι μηχανισμοί που λείπουν σήμερα τελείως από το ελληνικό σύστημα απόκτησης γης για δημόσιους χώρους ενώ χρησιμοποιούνται στο διεθνή χώρο<sup>12</sup>. Αν και προφανώς οι ιδιομορφίες του έγγειου παράγοντα στην Ελλάδα δεν επιτρέπουν μια «κατά λέξη» μεταφορά τους, σε αρκετές περιπτώσεις φαίνεται ότι υπάρχουν σημαντικά περιθώρια χρησιμοποίησής τους μετά από κατάλληλες προσαρμογές. Θα αναφέρω δύο τέτοιες περιπτώσεις.

---

<sup>12</sup> Βλέπε μια αναλυτική καταγραφή στο OECD (1990) και εκτεταμένη παρουσίαση στο Πυργιώτης κά. (1996).

Η πρώτη περίπτωση είναι η θέσπιση τελών έγγειας υπεραξίας για τη σύλληψη της γαιοπροσόδου που δημιουργείται κατά τη διάρκεια συγκεκριμένων δημόσιων παρεμβάσεων, μικρών (πχ. μια τοπική πλατεία) ή μεγάλων (πχ. μια υπερτοπική λεωφόρος). Τα τέλη αυτού του τύπου (που δεν συμπίπτουν με την εφάπαξ και «οριζόντιου» χαρακτήρα εισφορά σε γη και χρήμα κατά την πολεοδόμηση) είναι ανταποδοτικά, επιβάλλονται και σε ήδη πολεοδομημένες περιοχές όταν προκύπτει ζήτημα, και είναι γεωγραφικά διαφοροποιημένα ανάλογα με την επιβάρυνση/ωφέλεια κάθε χρήστη/ιδιοκτήτη (σε αντιδιαστολή με την «κοινωνική» διαφοροποίηση της εισφοράς σε γη). Προφανώς, εξάλλου, θα μπορούσε να νοηθεί και η καταβολή αποζημιώσεων προς τους ιδιώτες, όπως συμβαίνει πχ. στη Γερμανία, στην περίπτωση αρνητικής επίδρασης από κάποια δημόσια έργα (Demtchenko 1984). Η επιβολή τέτοιων τελών<sup>13</sup> θα συνέβαλλαν στην αντιμετώπιση και των τριών βασικών προβλημάτων «φιλοσοφίας» της ελληνικής πολιτικής γης (χρηματοδότηση, μη σύλληψη υπεραξίας, ανισοκατανομή). Θα ήταν επίσης μια κίνηση προς την κατεύθυνση της χρήσης αντισταθμιστικών μηχανισμών στην ελληνική πολιτική γης-ζήτημα κεντρικό λόγω της εκτεταμένης έγγειας μικροϊδιοκτησίας στην Ελλάδα, το οποίο στην περίπτωση του εξωαστικού χώρου είναι ακόμα περισσότερο σημαντικό από ότι στην περίπτωση του αστικού<sup>14</sup>.

Η δεύτερη περίπτωση είναι ο θεσμός του που θα μπορούσε να αποδοθεί στα ελληνικά ως «ανώτατο νόμιμο όριο εκμετάλλευσης» (plafond legale de densité) στη Γαλλία, που ουσιαστικά αποδεσμεύει το δικαίωμα της οικοδόμησης από το δικαίωμα της έγγειας ιδιοκτησίας. Το όριο αυτό μπορεί να επιβάλλεται σε μια περιοχή και δεν μπορεί να είναι κατώτερο του 1 (για την πόλη του Παρισιού 1,5) και είναι ανεξάρτητο του ΣΔ: ασκείται κάθε φορά μέσα στα περιθώρια που επιτρέπει ο εκάστοτε ισχύον ΣΔ (Dallos 1992). Ενας ιδιοκτήτης γης που θέλει να οικοδομήσει κτίριο που αντιστοιχεί σε εκμετάλλευση μεγαλύτερη του ορίου (εφόσον το επιτρέπει ο θεσμοθετημένος ΣΔ) είναι υποχρεωμένος να «αγοράσει» το δικαίωμα υπέρβασης του ορίου, σε τιμή που αντιστοιχεί στην αξία του γηπέδου που θα ήταν αναγκαίο για να μην υπάρξει υπέρβαση.

---

<sup>13</sup> Σημειώνεται ότι σε ορισμένες περιπτώσεις, πχ. κατασκευή δικτύων αποχέτευσης, χρησιμοποιούνται και στην Ελλάδα, αλλά η εφαρμογή τους δεν έχει επεκταθεί στις υπόλοιπες περιπτώσεις δημόσιων έργων με επιπτώσεις στις τιμές γης.

<sup>14</sup> Βλέπε σχετικά την εισήγηση των Φ. Αναϊρούση και Δ. Οικονόμου (1997) αλλά και τη γενικότερη συζήτηση, στη συνάντηση εργασίας του ΣΕΠΟΧ για την εκτός σχεδίου δόμηση (15.4.1997).

## Συμπέρασμα

Το τελικό συμπέρασμα είναι ότι με τη σημερινή μορφή του το σύστημα μηχανισμών απόκτησης γης για την εφαρμογή του πολεοδομικού σχεδιασμού είναι ιδιαίτερα προβληματικό. Ασφαλώς τα πολεοδομικά προβλήματα και ειδικότερα αυτά που συνδέονται με το δημόσιο χώρο δεν ανάγονται αποκλειστικά στο σύστημα αυτό αλλά συνδέονται με γενικότερα ζητήματα (χωρικές δομές στην Ελλάδα, ασκούμενες χωρικές πολιτικές, ιδεολογίες και πρακτικές χρήσης του χώρου κλπ.). Ωστόσο, το σύστημα απόκτησης γης δεν παύει να έχει κεντρικό ρόλο στο σύνολο των παραπάνω παραγόντων. Είναι σαφές ότι κάθε σοβαρή προσπάθεια αντιμετώπισης των προβλημάτων του δημόσιου χώρου διέρχεται μέσα από την εξασφάλιση περισσότερης και καταλληλότερης γης, και συνεπώς από τη μεταρρύθμιση του ενλόγω συστήματος, προς την κατεύθυνση της άρσης των αρνητικών χαρακτηριστικών που επισημάνθηκαν. Κάτι τέτοιο θα ήταν ακόμα αποτελεσματικότερο, βέβαια, αν συνδυαζόταν με μια γενικότερη μεταρρύθμιση της πολιτικής γης στην Ελλάδα, η οποία αποτελεί σήμερα έναν από τους ασθενέστερους κρίκους της συνολικής χωρικής πολιτικής (Οικονόμου, υπό δημοσίευση)<sup>15</sup>.

## Βιβλιογραφία

Αναιρούση Φ., Οικονόμου Δ. 1997. «Εκτός σχεδίου δόμηση. Εισήγηση στη συνάντηση εργασίας του ΣΕΠΟΧ». *Τα νέα του ΣΕΠΟΧ*. 03/97, Αθήνα.

Αραβαντινός Α. 1997. *Πολεοδομικός σχεδιασμός. Για μια βιώσιμη ανάπτυξη του αστικού χώρου*. Εκδόσεις Συμμετρία, Αθήνα

---

<sup>15</sup> Βλέπε σχετικά και τις προτάσεις μεταρρύθμισης του σημερινού πλαισίου της εκτός σχεδίου δόμησης στο Αναιρούση, Οικονόμου (1997). Σημαντικό μέρος των τελευταίων συνδέεται άμεσα ή έμμεσα με τον πολεοδομικό σχεδιασμό. Έμμεσα, στο μέτρο που η ενλόγω μεταρρύθμιση θα διαφοροποιούσε καθοριστικά τις καταστάσεις (δομή της έγγειας ιδιοκτησίας, υπάρχουσες δημόσιες εκτάσεις, ανάγκη σε γη που προκύπτουν από την προϋφιστάμενη στις πολεοδομούμενες περιοχές δόμηση. Άμεσα, με την ενεργοποίηση (και τροποποίηση) της μεταφοράς ΣΔ, τη δυνατότητα χρήσης αντισταθμιστικών μηχανισμών (τελών και επιδοτήσεων) για την κοινωνική ισοκατανομή των ωφελειών και ζημιών από το σχεδιασμό, και τη ριζική αναπροσαρμογή της φορολογίας ακινήτων (με τη μετατόπιση της έμφασης από τη φορολόγηση των μεταβιβάσεων στη φορολόγηση της έγγειας «υπεραξίας»).

- Dalloz 1992, *Code de l' Urbanisme*, DALLOZ, Paris
- Demtchenko O. 1984. *Les droits afférents aux sols et la politique d`utilisation des sols dans le monde*. Paris, FIABCI
- Εθνική Επιτροπή Habitat II, 1996. *Εθνική έκθεση της Ελλάδος*. Αθήνα
- Μαρμαράς Β. 1981 Μορφές Οικιστικής Ανάπτυξης. Έργο 80Μ02. ΔΕΠΟΣ, Αθήνα
- OECD/Group on Urban Affairs 1990. *Final Report on Urban Land Market*. UP/L (89) 4 SR, Paris, OECD
- Οικονόμου Δ. 1988. "Σύστημα γης και κατοικίας στη μεταπολεμική Ελλάδα", στο Μαλούτας Θ., Οικονόμου Δ. *Προβλήματα ανάπτυξης του Κράτους Πρόνοιας στην Ελλάδα*. Εκδόσεις Εξάντας. Αθήνα: 57-113
- Οικονόμου Δ. (υπό δημοσίευση). *Χωροταξική Πολιτική*. Εκδόσεις Εστία, Αθήνα
- Πυργιώτης Γ. και συνεργάτες (1996). *Ερευνα για την πολιτική γης στην Ελλάδα. Α' φάση*. ΥΠΕΧΩΔΕ, Αθήνα
- ΥΠΕΧΩΔΕ 1995. *Η Ελλάδα. Οικολογικό και πολιτισμικό απόθεμα*. Αθήνα
- ΥΧΟΠ 1982. *Οικιστική πολιτική*. Αθήνα



ΣΕΙΡΑ ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΩΝ ΕΡΓΑΣΙΩΝ  
DISCUSSION PAPER SERIES

1995

<u>ΑΡΙΘΜΟΣ</u>	<u>ΣΥΓΓΡΑΦΕΑΣ</u>	<u>ΤΙΤΛΟΣ ΑΡΘΡΟΥ</u>
95 - 01	Δ. Οικονομου	Χρήσεις γής και δόμηση στον εξωαστικό χώρο: Η ελληνική εκδοχή της αειφορείας.
95 - 02	G. Petrakos	A European macro-region in the making? The Balkan trade relations of Greece
95 - 03	G. Petrakos	The regional structure of Albania, Bulgaria and Greece: Implications for cross-border cooperation and development
95 - 04	Θ. Μαλούτας	Αποτύπωση της κοινωνικοεπαγγελματικής φυσιογνωμίας των ελληνικών πόλεων. Μεθοδολογικός οδηγός και ένα παράδειγμα: Βόλος
95 - 05	G. Petrakos	European integration and industrial structure in Greece: Prospects and possibilities for convergence

<u>ΑΡΙΘΜΟΣ</u>	<u>ΣΥΓΓΡΑΦΕΑΣ</u>	<u>ΤΙΤΛΟΣ ΑΡΘΡΟΥ</u>
96 - 01	Θ. Μαλούτας	Ανισοκατανομή και απομόνωση κοινωνικοεπαγγελματικών ομάδων στις ελληνικές πόλεις: Μεθοδολογική προσέγγιση με την χρήση δεικτών διαχωρισμού και πολυμεταβλητών ταξινομιών
96 - 02	Γ. Πετρακος Π. Μαρδάκης	Οι πρόσφατες μεταβολές στο ελληνικό σύστημα αστικών κέντρων
96 - 03	Θ. Μαλούτας	Η Γεωγραφία της κοινωνικής ανισότητας στις Ελληνικές πόλεις: Βασικοί άξονες κοινωνικο-επαγγελματικής διαίρεσης των μεγάλων και μεσαίων αστικών κέντρων
96 - 04	G. Petrakos	Industrial structure and change in the European Union: Comparative analysis and implications for transition economies
96 - 05	Π. Σκάγιαννης	Εθνικό σύστημα καινοτομίας και νέες υποδομές τηλεματικής στην Ελλάδα
96 - 06	Κ. Περάκης	Εφαρμογή της γραμμικής παλινδρόμησης για τη μελέτη περιοχών που έχουν υποστεί διαχρονικές μεταβολές με τη χρήση δορυφορικών εικόνων
96 - 07	O. Christopoulou A. Papastavrou	Ski-resort contribution to the economic development of the region (Case Study: Parnassos-Greece)
96 - 08	O. Christopoulou A. Papastavrou	Evaluation du comportement des visiteurs des stations de ski pour une gestion plus effective (Cas de Pelion)
96 - 09	Γ. Πετράκος Σ. Σπανός	Προσδιοριστικοί Παράγοντες εγκατάστασης βιομηχανικών επιχειρήσεων στο Βόλο
96 - 10	K. Melachroinos N. Spence	Regional Productivity Dynamics of Manufacturing in Greece.



1 9 9 7

<u>ΑΡΙΘΜΟΣ</u>	<u>ΣΥΓΓΡΑΦΕΑΣ</u>	<u>ΤΙΤΛΟΣ ΑΡΘΡΟΥ</u>
97-01	Υ. Pyrgiotis	Maritime transport in the Mediterranean Basin: conditions for improving East/South traffic, rationalisation and improvement of the infrastructure of ports
97-02	A. Sfougaris O. Christopoulou	Les effets environnementaux de defrichement et de la culture de l'olivier dans une region montagneuse de Grece (Pelion)
97-03	A. Δ. Παπαδούλης	Το παραγωγικό υπόδειγμα της ευέλικτης εξειδίκευσης στο νέο διεθνές οικονομικό περιβάλλον. Μία βιβλιογραφική επισκόπηση.
97-04	Γ. Πετράκος Γ. Σαράτσης	Περιφερειακές Ανισότητες και Χωρική Εξειδίκευση στην Ελλάδα.
97-05	A. Δ. Παπαδούλης	Ενισχυτικές πολιτικές της Ε.Ε. για τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις.
97-06	A. Γοσποδίνη	Η Σύνταξη του Χώρου ως Μηχανισμός Διάθρωσης των Κεντρικών Λειτουργιών της Πόλης: Η περίπτωση του Βόλου
97-07	D. N. Georgiou B. K. Papadopoulos	Convergence in Fuzzy Topological Spaces
97-08	Δ. Οικονόμου	Πολιτική Γης και Εφαρμογή των Πολεοδομικών Σχεδίων



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ  
ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ



004000074230

**ΣΗΜΕΙΩΣΗ:** Τα άρθρα της Σειράς Ερευνητικών Εργασιών διατίθενται σε περιορισμένο αριθμό αντιτύπων, με σκοπό την προώθηση του επιστημονικού διαλόγου και την διατύπωση κριτικών σκέψεων ή απόψεων. Συνεπώς, δεν θα πρέπει να αναφέρονται σε δημοσιεύσεις, χωρίς την έγκριση των συγγραφέων.

Για πληροφορίες σχετικά με την δημοσίευση επιστημονικών άρθρων και την απόκτηση αντιτύπων της Σειράς, απευθυνθείτε στην Γραμματεία του Τμήματος Μηχανικών Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Πεδίον Άρεως, Βόλος 38334, τηλ. (0421) 62017, fax (0421) 63793

**NOTE:** The papers of this Series are released in limited circulation, in order to facilitate discussion and invite criticism. They are only tentative in character and should not be referred to in publications without the permission of the authors. To obtain further information or copies of the Series, please contact the Secretary's Office, Department of Planning and Regional Development, University of Thessaly, Pedion Areos, Volos 38334, Greece, tel. ++ 30 421 62017, fax ++ 30 421 63793

**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ**  
**ΤΜΗΜΑ ΜΗΧΑΝΙΚΩΝ ΧΩΡΟΤΑΞΙΑΣ ΚΑΙ**  
**ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ**  
Πεδίον Άρεως, Βόλος 38334



**UNIVERSITY OF THESSALY**  
**DEPARTMENT OF PLANNING AND**  
**REGIONAL DEVELOPMENT**  
Pedion Areos, Volos 38334, Greece