



ΧΑΡΟΚΟΠΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ

**ΣΧΟΛΗ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ, ΓΕΩΓΡΑΦΙΑΣ & ΕΦΑΡΜΟΣΜΕΝΩΝ
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ**

ΤΜΗΜΑ ΓΕΩΓΡΑΦΙΑΣ

**ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ ΕΦΑΡΜΟΣΜΕΝΗ
ΓΕΩΓΡΑΦΙΑ & ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΟΥ ΧΩΡΟΥ
ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ ΧΩΡΙΚΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ & ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ**

Ολοκληρωμένη διαχείριση αστικής γης | εμπειρίες από τον ευρωπαϊκό χώρο
Διπλωματική Εργασία

Λιανοπούλου Βασιλική



Αθήνα, 2019



ΧΑΡΟΚΟΠΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ

**ΣΧΟΛΗ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ, ΓΕΩΓΡΑΦΙΑΣ & ΕΦΑΡΜΟΣΜΕΝΩΝ
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ**

ΤΜΗΜΑ ΓΕΩΓΡΑΦΙΑΣ

**ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ ΕΦΑΡΜΟΣΜΕΝΗ
ΓΕΩΓΡΑΦΙΑ & ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΟΥ ΧΩΡΟΥ
ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ ΧΩΡΙΚΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ & ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ**

Τριμελής Εξεταστική Επιτροπή

Καθηγητής Δελλαδέτσιμας Παύλος - Μαρίνος

Καθηγητής Μαλούτας Θωμάς

Επίκουρος Καθηγητής Μαυρομάτης Γιώργος

Η Βασιλική Λιανοπούλου,

δηλώνω υπεύθυνα ότι:

- a) Είμαι ο κάτοχος των πνευματικών δικαιωμάτων της πρωτότυπης αυτής εργασίας και από όσο γνωρίζω η εργασία μου δε συκοφαντεί πρόσωπα, ούτε προσβάλλει τα πνευματικά δικαιώματα τρίτων.
- b) Αποδέχομαι ότι η ΒΚΠ μπορεί, χωρίς να αλλάξει το περιεχόμενο της εργασίας μου, να τη διαθέσει σε ηλεκτρονική μορφή μέσα από τη ψηφιακή Βιβλιοθήκη της, να την αντιγράψει σε οποιοδήποτε μέσο ή/και σε οποιοδήποτε μορφότυπο καθώς και να κρατά περισσότερα από ένα αντίγραφα για λόγους συντήρησης και ασφάλειας.

Ευχαριστίες

Θερμές ευχαριστίες στον επιβλέπον μου κ. Δελλαδέτσιμα Παύλο για την πολύτιμη καθοδήγηση του και τις χρήσιμες συμβουλές του!

Ευχαριστώ πρώτα απ' όλους την οικογένειά μου που με στήριξε και με στηρίζει στις επιλογές μου. Ευχαριστώ τους ανθρώπους που μοιραστήκαμε τους ίδιους επιστημονικούς και κοινωνικοπολιτικούς προβληματισμούς. Η ζύμωση υπό το πρίσμα της διαλεκτικότητας όρισε σε μεγάλο βαθμό το περιεχόμενο αυτής της διπλωματικής εργασίας.

Το ταξίδι στο χωρόχρονό είναι ένα μυστήριο. Είμαι ευγνώμον που έχω συνταξιδιώτες και συντρόφους με το ίδιο ανήσυχο πνεύμα και με ακόρεστη πνευματική δίψα για εξερεύνηση!

Λιανοπούλου Βασιλική
Αθήνα, Μάρτης 2019

Πίνακας περιεχομένων

Περίληψη	8
Abstract	9
Εισαγωγή	10
1 Πρόλογος: διαστάσεις της αστικής γης.....	12
1.1 Αστικές προκλήσεις στην ενωμένη Ευρώπη	13
1.2 Ορισμοί που συνδέονται με τη γη	21
1.3 Εμπράγματα δικαιώματα & προσεγγίσεις διακυβέρνησης.....	26
2 Σκοπός εργασίας και μεθοδολογική προσέγγιση	35
2.1 Σκοπός και ερευνητικά ερωτήματα	35
2.2 Δομή	36
2.3 Μέθοδος συγκριτικής ανάλυσης	37
2.3.1 Σχολές	38
2.3.2 Σκοπός-πλαίσιο συγκριτικής έρευνας.....	40
3 Ολοκληρωμένη διαχείριση αστικής γης	43
3.1 Εννοιολογικό πλαίσιο έγγειας διαχείρισης.....	43
3.2 Εργαλεία έγγειας διαχείρισης.....	49
3.2.1 Φόρος ιδιοκτησίας: πως επηρεάζει ο το σχεδιασμό;	49
3.2.2 Αστικός αναδασμός.....	51
3.2.3 Μεταφορά αναπτυξιακών δικαιωμάτων	56
3.3 Δέσμευση αξίας: μέθοδος χρηματοδότησης δημοσίων έργων αστικής ανάπτυξης	61
3.4 Για μια συν-διαχείριση των πόλεων	76
4 Ευρωπαϊκές πρακτικές έγγειας διαχείρισης	82
4.1 Γαλλία	82
4.1.1 Σύστημα σχεδιασμού χρήσεων γης	82
4.1.2 Ανάκτηση κόστους & δέσμευση αξίας.....	86
4.1.3 Η ΜΣΔ στη Γαλλία	89
4.1.4 Ο Αστικός Αναδασμός στη Γαλλία	92
4.2 Ιταλία	94
4.2.1 Σύστημα σχεδιασμού χρήσεων γης	94

4.2.2 Ανάκτηση κόστους & δέσμευση αξίας.....	98
4.2.3 Η ΜΣΔ στην Ιταλία.....	100
4.3 Ισπανία	107
4.3.1 Σύστημα σχεδιασμού χρήσεων γης	107
4.3.2 Ανάκτηση κόστους & δέσμευση αξίας.....	110
4.3.3 Η ΜΣΔ στην Ισπανία	113
4.3.4 Ο Αστικός Αναδασμός στην Ισπανία: η περίπτωση της Βαλένθια	114
5 Συγκριτική ανάλυση των μη-οικονομικών εργαλείων αστικής ανάπτυξης.....	120
5.1 Συγκριτική ανάλυση συστήματος σχεδιασμού & εργαλείων έγγειας διαχείρισης	120
5.2 Προσεγγίσεις έγγειας διαχείρισης & διλήμματα.....	125
6 Συμπεράσματα	139
Βιβλιογραφία	143
Παράρτημα.....	155

Κατάλογος πινάκων

Πίνακας 2.3.1.α: Είδη συγκριτικής ανάλυσης ανάλογα με το σημείο εκκίνησης	39
Πίνακας 2.3.2.α: Επισκόπηση των περιπτώσεων μελέτης	41
Πίνακας 3.1.α: Στόχοι και εργαλεία έγγειας διαχείρισης	48
Πίνακας 3.2.3.α: Βασικά σημεία για την αποτελεσματικότητα της ΜΣΔ	59
Πίνακας 3.3.α: Αναλυτικός προϋπολογισμός κόστους δημοσίων έργων	66
Πίνακας 3.3.β: Εργαλεία δέσμευσης αξίας και βασικές παράμετροι	71
Πίνακας 5.1.α: Σύγκριση χωρών με ΜΣΔ	124
Πίνακας 5.1.β: Σύγκριση χωρών με ΑΑ	125
Πίνακας 5.2.α: Εργαλεία ανάκτησης κόστους	129
Πίνακας 5.2.β: Προσεγγίσεις διαχείρισης ανά εργαλείο και χώρα	129
Πίνακας 5.2.γ: Ποιος έχει τον έλεγχο για κάθε μια από αυτές τις συναλλαγές;	130
Πίνακας 5.2.δ: Συγκριτική ανάλυση κριτηρίων για ενεργό διαχείριση	131
Πίνακας 5.2.ε: Συγκριτική ανάλυση κριτηρίων ενεργής και παθητικής διαχείρισης	135

Κατάλογος σχημάτων

Σχήμα 3.2.2.α: Κατανομή πολεοδομημένης γης	55
Σχήμα 3.2.2.β: Κατανομή των κερδών ανάλογα με την αξία γης	55
Σχήμα 3.3.α: Βήματα της αύξησης της αξίας κατά την πολεοδομική ανάπτυξη	63
Σχήμα 4.1.1.α: Διοικητική διαίρεση στη Γαλλία	83
Σχήμα 4.1.1.β: Το γαλλικό σύστημα χωρικού σχεδιασμού	84
Σχήμα 4.2.1.α: Διοικητική διαίρεση στην Ιταλία	95
Σχήμα 4.2.1.β: Το ιταλικό σύστημα χωρικού σχεδιασμού	95
Σχήμα 4.3.1.α: Διοικητική διαίρεση στην Ισπανία	108
Σχήμα 4.3.1.β: Το ισπανικό σύστημα χωρικού σχεδιασμού	109
Σχήμα 5.2.α: Ανάκτηση κόστους σε κάθε στάδιο του έργου αστικής ανάπτυξης	127
Σχήμα 5.2.β: Συγκριτική συσχέτιση πολιτικών έγγειας διαχείρισης & διακυβέρνησης	132

Κατάλογος εικόνων

Εικόνα 1.2.α: Σύστημα έγγειας διακυβέρνησης	25
Εικόνα 3.1.α: Προσέγγιση του παγκόσμιου συστήματος διοίκησης	46
Εικόνα 3.1.β: Ολοκληρωμένη διαχείριση χρήσης γης για τη βιώσιμη ανάπτυξη	47
Εικόνα 3.2.2.α: Μοντέλα προσαρμογής των ιδιοκτησιών ανάλογα με το καθεστώς και τη δομή τους	52
Εικόνα 3.2.2.β: Διαδικασία Αστικού Αναδασμού	54
Εικόνα 3.4.α: Σκάλα συμμετοχής πολιτών	80
Εικόνα 4.3.4.α: Ο ΑΑ στη Βαλένθια: Αρχική δομή ιδιοκτησίας	117
Εικόνα 4.3.4.β: Ο ΑΑ στη Βαλένθια: Τελικές ιδιοκτησίες	118
Εικόνα 5.1.α: Κανονιστικό πλαίσιο σχεδιασμού	120

Συντομογραφίες

ΑΑ	Αστικός Αναδασμός
ΜΣΔ	Μεταφορά Συντελεστή Δόμησης
TDR	Transfer of Development Rights
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
IIP	Intervention Integrated Plan
AFU	Associations foncières urbaines

Περίληψη

Η παρούσα διπλωματική εργασία εξερευνά το ρόλο της έγγειας διαχείρισης ως αναπόσπαστο κομμάτι της διαδικασίας του πολεοδομικού σχεδιασμού. Η έρευνα επικεντρώνεται στην ανάλυση των συνιστωσών και των προεκτάσεων της διαχείρισης αστικής γης ως ολοκληρωμένο σύστημα και στη συγκριτική ανάλυση τριών περιπτώσεων μελέτης χωρών από τον Ευρωπαϊκό χώρο, τη Γαλλία, την Ιταλία και την Ισπανία. Η έγγεια διαχείριση εντάσσεται σε ένα αρκετά συγκεχυμένο εννοιολογικό πλαίσιο. Στόχος της διπλωματικής είναι η σκιαγράφηση του αντικειμένου της, των ορίων και των περιθωρίων παρέμβασης όπως και των αλληλεπιδράσεων που αναπτύσσονται. Ταυτόχρονα, διερευνάται η έννοια της αποτελεσματικής διαχείρισης ως επόμενο στάδιο της ολοκληρωμένης. Σε αυτό το σημείο προτείνεται η διασύνδεση της έννοιας με τη δέσμευση αξίας και τη συν-διαχείριση, θεωρώντας πως συνιστούν καίριας σημασίας στοιχεία που συμβάλλουν προς αυτή την κατεύθυνση. Το θεωρητικό πλαίσιο διαδέχεται η συγκριτική ανάλυση των περιπτώσεων με βάση το σύστημα σχεδιασμού, τα οικονομικά εργαλεία ανάκτησης κόστους και δύο πολεοδομικά εργαλεία διαχείρισης με αυξανόμενο ενδιαφέρον από την επιστημονική κοινότητα, τον Αστικό Αναδασμό και τη Μεταφορά Συντελεστή Δόμησης. Η συγκριτική ανάλυση παρουσιάζει τις ομοιότητες και διαφορές μεταξύ των έγγειων μορφών διακυβέρνησης, των πολεοδομικών εργαλείων, τις ενεργές και παθητικές προσεγγίσεις διαχείρισης και την κριτηριακή αξιολόγησή τους με γνώμονα τη διασφάλιση του δημοσίου συμφέροντος.

Λέξεις κλειδιά: διαχείριση αστικής γης, εμπράγματα δικαιώματα, δέσμευση αξίας γης, αστικός αναδασμός, μεταφορά συντελεστή δόμησης.

Abstract

This present thesis explores the role of land management as an integral part of urban planning process. The research focuses on the analysis of the components and impacts of urban land management as an integrated system and the comparative analysis of the three case studies of countries from Europe: France, Italy and Spain. Land management is part of a rather confusing conceptual framework. The purpose of master thesis is to describe the subject, the limits and the margins of intervention as well as the interactions that are being developed. At the same time, the concept of effective land management is explored as a next stage of the integrated land management. At this point, it is proposed to link the concept to land value capture and co-management, considering as key elements contributing to the effectiveness. The theoretical framework is followed by a comparative analysis of land use planning systems, cost recovery tools, and urban management planning tools with increasing interest by scientific community: land readjustment and transfer of development rights. Comparative analysis highlights the similarities and differences between native forms of land governance, planning tools, active and passive management approaches, and their public interest-based critical assessment.

Key words: urban land management, property rights, land value capture, land readjustment, transfer of development rights.

Εισαγωγή

Η αστικοποίηση συνιστά μια από τις πιο δυναμικές τάσεις στον 21^ο αιώνα, υπεύθυνη για τις μεταλλαγές στον αστικό και αγροτικό χώρο, καθώς ο αστικός πληθυσμός αναμένεται να διπλασιαστεί μέχρι το 2050. Η βαρύνουσα σημασία του φαινομένου αντικατοπτρίζεται και στις διεθνείς και ευρωπαϊκές οδηγίες, ιεραρχώντας τη διαχείριση της αστικής γης ως φυσικός πόρος υψηλά. Αυτό οφείλεται στο γεγονός πως οι οικονομικές δραστηριότητες, οι τεχνολογίες, οι κοινωνικές και πολιτιστικές αλληλεπιδράσεις, καθώς και οι περιβαλλοντικές και ανθρωπιστικές επιπτώσεις επικεντρώνονται σωρευτικά στις πόλεις. Συνοδευόμενες προκλήσεις αποτελούν έλλειψη πρόσβασης σε οικονομική στέγαση, σε βασικές υπηρεσίες και υποδομές, στην ενίσχυση της επισιτιστικής ασφάλειας και της αστικής φτώχειας.

Στις ανεπτυγμένες χώρες, η ορθολογική διαχείριση της αστικοποίησης προασπίζεται την αρχή της συμπαγούς πόλης, περισσότερα άτομα σε λιγότερο χώρο, την αποτελεσματική χρήση της γης, συμβάλλοντας προωθητικά στην διαχείριση και ανάπτυξη της αστικής γης. Αντίθετα, η ελλιπής και αναποτελεσματική διαχείριση όπως στην περίπτωση της Ελλάδας, υποθάλλει άτυπα εμπράγματα δικαιώματα (αμφισβητούμενες χρησικτησίες), την αυθαίρετη δόμηση και απρόσκοπτη αστική διάχυση, συμβάλλοντας στην κατασπατάληση της γης ως φυσικός πόρος.

Ενόψει της ταχείας αστικοποίησης, η συγκέντρωση και διαχείριση της προσφοράς γης για περαιτέρω εκμετάλλευση (κατασκευή υποδομών, κοινόχρηστους χώρους, οικονομική στέγαση) συνιστά επίδικο για το δημόσιο τομέα. Η σημερινή υψηλή πληθυσμιακή ανάπτυξη ασκεί αυξανόμενες πιέσεις στην αστική γη, η οποία με τη σειρά της μετατρέπεται σε σπάνιο αγαθό, η περιορισμένη εκμετάλλευση του οποίου μπορεί να προκαλέσει κοινωνικές αναταραχές και ενδο-αστικές συγκρούσεις συμφερόντων. Η σπανιότητα της γης προκαλείται από την αύξηση της ζήτησης της, η οποία όμως συνιστά πεπερασμένο πόρο. Η κατάσταση επιδεινώνεται από την άνιση δυνατότητα πρόσβασης σε αυτή, τη διαφθορά και την κερδοσκοπία. Πράγματι, σύμφωνα με μια μελέτη με αντικείμενο την αστική μεγέθυνση υπογραμμίζει πως όταν οι πληθυσμοί των πόλεων διπλασιάζονται, η αστική γη τριπλασιάζεται, καθώς οι κάτοικοι -των οποίων το εισόδημα αυξάνεται- απαιτούν περισσότερη έκταση ανά άτομο.

Φυσικά, ενδέχεται να μην είναι δυνατό να σταματήσουν τα γράναζα της αστικοποίησης ή οι δυνάμεις της αγοράς που συνηγορούν στην αύξηση του κόστους της αστικής γης πλήττοντας

κυρίως τα φτωχά εισοδηματικά στρώματα. Ωστόσο, η υιοθέτηση συνεργατικών ή συμμετοχικών μεθόδων στη διαδικασία λήψης αποφάσεων χτίζουν ένα κοινωνικά δικαιότερο και πιο ολοκληρωμένο πλαίσιο δημόσιας διαχείρισης. Μια τέτοια εκδοχή διαχείρισης, προασπίζεται το ρόλο των κεντρικών και τοπικών διοικήσεων για τη εξασφάλιση προσιτής και δίκαιης πρόσβασης στη γη, καθιέρωση διαφανών διαδικασιών, την συνετή χρήση της γης, τη θέσπιση μηχανισμών χρηματοδότησης της αστικής ανάπτυξης, για πόλεις ανθεκτικές και χωρίς αποκλεισμούς.

1| Πρόλογος: διαστάσεις της αστικής γης

Στον 21ο αιώνα, το παιχνίδι εξουσίας μετατοπίζεται από το κράτος στο επίπεδο των πόλεων. Τα καπιταλιστικά κράτη απέτυχαν να ενσωματώσουν την κρίση αναδεικνύοντας τα όρια τους, και πλέον εκθρονίζονται από τις πόλεις οι οποίες ανακηρύσσονται σε «game players». Η ανθρωπότητα εξελίχθηκε από αγροτικό σε αστικό είδος –*homo urbanis*– με εκπληκτική ταχύτητα. Στις αρχές του 1800, λιγότερο από το 3% του παγκόσμιου πληθυσμού ζούσε στις πόλεις. Σήμερα, σχεδόν ο μισός πληθυσμός κατοικεί σε αστικό περιβάλλον ενώ τα επόμενα χρόνια το ποσοστό θα ανέλθει στα ¾. Οι πόλεις αρχίζουν να κάμπτουν τους μυς τους στη διεθνή σκηνή. Εκτοπίζουν τα κράτη από κεντρικούς κόμβους της παγκόσμιας οικονομίας, παράγοντας σχεδόν το 80% του παγκόσμιου ΑΕΠ.

Οι πόλεις έχουν αγωνιστεί για την εξασφάλιση πιστώσεων, δανείων και επιχορηγήσεων από διεθνή χρηματοπιστωτικά ιδρύματα, συμπεριλαμβανομένης της Παγκόσμιας Τράπεζας. Παρά τις τάσεις αποκέντρωσης, τα κράτη εξακολουθούν να διστάζουν να παραχωρήσουν πραγματική εξουσία στις τοπικές αρχές. Ως αποτέλεσμα, πολλές πόλεις στερούνται νομικής κατοχύρωσης να λαμβάνουν κρίσιμες αποφάσεις¹. Στο όλο και πιο ανταγωνιστικό περιβάλλον, τα αστικά σύνολα μετατρέπονται στους νέους *entrepreneurs* που καλούνται να διακριθούν και να αποτελέσουν πόλους έλξης επενδύσεων, ανθρώπινου δυναμικού και κεφαλαίου.

Η αστική επιχειρηματικότητα αποτελεί τον καρπό της μετάβασης από το Φορντισμό στις μεταφορντικές οικονομίες², οι οποίες χαρακτηρίζονται από αυξημένη διεθνή κινητικότητα κεφαλαίων, πιο ανοιχτές αγορές που υπερβαίνει το ρυθμιστικό έλεγχο του κράτους έθνους: εν συντομία παγκοσμιοποίηση. Οι πόλεις στην παγκόσμια οικονομία αδιαμφισβήτητα εμπλέκονται στο διεθνή ανταγωνισμό. Ο σχεδιασμός της ελκυστικής πόλης σηματοδότησε μετατοπίσεις στις κοινωνικοπολιτικές συμμαχίες, ιδεολογικές μορφές και κυρίαρχες στρατηγικές που διαμορφώνουν την ταυτότητα της παγκόσμιας πόλης³.

Στο ανταγωνιστικό πρότυπο πόλεων, η σχέση μεταξύ αγοράς και αστικής γης μετασχηματίζεται και ταυτόχρονα μεταβάλλεται ο ρόλος των πολεοδόμων. Οι καπιταλιστικές αγορές έχουν προκαλέσει μεγαλύτερες προκλήσεις στους πολεοδόμους, κυρίως επειδή τείνουν να ευνοούν

¹ Muggah & Abraham, 2018.

² Harvey, 1989.

³ Buck, Gordon, Harding, & Turok, 2005; Wu & Zhang, 2007.

τους πλούσιους έναντι των φτωχών, δημιουργώντας το ερώτημα: αποτελεσματικότητα για ποιόν; Εντούτοις, δεν είναι ευδιάκριτο πως το «αόρατο χέρι» του Adam Smith παράγει μακροπρόθεσμα και συλλογικά οφέλη μέσα από τα κυρίαρχα ιδιωτικά συμφέροντα. Οι αγορές με τις οποίες καταπιάνονται οι πολεοδόμοι –αγορά γης και ακινήτων- είναι από τις λιγότερο αποτελεσματικές, εξαιτίας των εκτεταμένων ατελειών και αποτυχιών. Αυτές, οι αποτυχίες μεταμορφώνονται σε μερικές από τις σύγχρονες πολεοδομικές προκλήσεις. Όπως υπογραμμίζει ο Hamilton, το ζήτημα δεν είναι οι πολεοδόμοι να μετατραπούν σε παράγοντες της αγοράς, αλλά να συνειδητοποιήσουν πως είναι ήδη, με καθοριστική ευθύνη στη διαμόρφωση και στη μεταλλαγή του αστικού χώρου και της αγοράς ακινήτων. Οι αποφάσεις και οι ενέργειες των πολεοδόμων συμβάλλουν στην κατασκευή της αγοράς και όχι στη δαιμονοποίησή της, καθιστώντας συμβιωτική τη σχέση με το σχεδιασμό⁴.

1.1 | Αστικές προκλήσεις στην ενωμένη Ευρώπη

Στις μελέτες, η λέξη «πρόκληση» χρησιμοποιείται συχνά ως ευφημισμός του προβλήματος. Το πρόβλημα όμως, μετατρέπεται σε πρόκληση όταν αναδιατυπώνεται σε ένα λιγότερο ή περισσότερο απαιτητικό έργο. Οι αστικές προκλήσεις που διατυπώνονται από ευρωπαϊκούς ή και παγκόσμιους οργανισμούς και φορείς αντιμετωπίζονται ως ευκαιρίες προς αξιοποίηση και όχι ως προβλήματα προς επίλυση⁵.

Τα προβλήματα των ευρωπαϊκών πόλεων

Οι αστικές περιοχές αυξάνονται εκθετικά σε μέγεθος και πολυπλοκότητα, ταυτόχρονα όμως δυσχεραίνει η διαχείρισή τους. Οι παγκόσμιες προκλήσεις επηρεάζουν το μέλλον των πόλεων, δημιουργώντας νέα επίδικα στο χώρο. Τα τεχνολογικά επιτεύγματα, η δυναμική της παγκοσμιοποίησης στην οικονομία, το εμπόριο υπερβαίνουν –αν όχι καταργούν- τα σύνορα. Τα μεταναστευτικά ρεύματα αυξάνονται τόσο στην ενδοχώρα όσο και στο εξωτερικό. Η δημογραφική γήρανση του δυτικού κόσμου είναι γεγονός. Οι ανάγκες σε τροφή και στέγαση απαιτούν αποθέματα γης. Το χάσμα πόλης-υπαίθρου δύναται να ενταθεί με νικήτρια την πρώτη. Είναι όμως άραγε κερδισμένη;

Η αστική ανάπτυξη κερδίζει μέρα με τη μέρα έδαφος, και αυτό αποτελεί μια αδιαμφισβήτητη αλήθεια. Τον τελευταίο αιώνα, η Ευρώπη μετασχηματίστηκε από κυρίαρχα αγροτική ήπειρο,

⁴ Adams & Tiesdell, 2010.

⁵ European Commission, 2011.

σε αστική. Πλέον, πάνω από το 72.5% του ευρωπαϊκού πληθυσμού⁶ κατοικεί σε αστικές περιοχές. Ωστόσο, η Αθήνα ήταν η μόνη από τις μεγάλες μητροπόλεις (με πληθυσμό πάνω από 2εκ) που κατέγραψε αρνητικούς ρυθμούς αύξησης του πληθυσμού τη χρονική περίοδο 2004-2014⁷.

Η αστικοποίηση έχει εντείνει την ανταγωνιστικότητα μεταξύ των πόλεων και μαζί έχει αναδείξει κοινωνικά και πολεοδομικά προβλήματα. Η αναζήτηση και προσέλκυση νέων επενδύσεων, εξειδικευμένου ανθρώπινου δυναμικού και φυσικών πόρων εντάσσεται στους στόχους της βιώσιμης αστικής ανάπτυξης. Η συγκέντρωση καταναλωτών, εργαζομένων και εταιριών προσφέρει τη δυνατότητα παραγωγής εξωτερικότητων και οικονομιών κλίμακας⁸. Έτσι, ως πρωτεύον ρόλος της αστικής διακυβέρνησης ιεραρχείται η ελκυστικότητα των πόλεων. Αντίστοιχα όμως, έχουν αναπτυχθεί αρνητικές εξωτερικότητες εξαιτίας της συσσώρευσης πλούτου και ανθρώπινου δυναμικού, όπως κυκλοφοριακή συμφόρηση, ρύπανση, αστική εξάπλωση, αυξημένα κόστη σε υποδομές, αύξηση των τιμών γης και έλλειψη οικονομικά προσιτής στέγασης⁹. Η ποιότητα και η αισθητική του δομημένου περιβάλλοντος και των δημόσιων χώρων είναι σημαντικοί παράγοντες για την ελκυστικότητά τους. Η εξεύρεση γης και οικονομικών πόρων για τις παραπάνω χρήσεις παραμένει το βασικό πρόβλημα.

Τα υψηλά ποσοστά ανεργίας και η παρακμή του κοινωνικού κράτους έρχονται να συμπληρώσουν το πάζλ των προκλήσεων για την Ευρώπη. Η ανάγκη για κοινωνική συνοχή και άμβλυνση της ψαλίδας των κοινωνικών ανισοτήτων αποτελεί προτεραιότητα, μαζί με το στόχο εξάλειψης της ενεργειακής φτώχειας. Το 90% των κτιριακών κατασκευών της κοινωνικής κατοικίας στην Ευρώπη έχουν χαμηλή ενεργειακή απόδοση. Οι πόλεις αντιμετωπίζουν την πρόκληση της αναβάθμισης των υφιστάμενων κτιριακών αποθεμάτων αναζητώντας ευέλικτες και οικονομικά αποδοτικές λύσεις¹⁰.

⁶ Eurostat, 2016.

⁷ Το 2009 σημειώθηκε η μεγαλύτερη αύξηση του πληθυσμού, ακολουθώντας πτωτική πορεία από τότε και ύστερα απορροια της οικονομικής κρίσης. Eurostat, 2018.

⁸ Το 65% το Ευρωπαϊκού ΑΕΠ παράγεται σε μητροπολιτικές περιοχές.

⁹ Χαρακτηριστικό παράδειγμα η Νέα Υόρκη. Η αξία της αστικής γης μόνο, χωρίς τα ακίνητα, ανέρχεται στα 2,5 τρις δολάρια. Παρά το ιλιγγιώδες ποσό, η κρίση στέγασης συνεχίζει να αποτελεί κοινωνική πληγή για τους κατοίκους της πόλης, με τον UN να τη χαρακτηρίζει ως «πόλη της ανισότητας».

¹⁰ European Commission, 2011.

Όσον αφορά τα μοντέλα αστικής ανάπτυξης, η Ευρώπη χαρακτηρίζεται από μια πολυκεντρική και λιγότερο συγκεντρωμένη αστική δομή, συγκριτικά με χώρες των ΗΠΑ ή της Κίνας με τάσεις αστικής εξάπλωσης. Η διάχυση των πόλεων και οι υψηλές πληθυσμιακές πυκνότητες μετακινούμενες από τα αστικά κέντρα στα προάστια, διαμορφώνουν υβριδικές περιοχές κατακερματισμένης γης και δυσδιάκριτα όρια μεταξύ αστικού και υπαίθριου χώρου¹¹. Η άναρχη ανάπτυξη στις περιαστικές περιοχές παρακωλύει το σχεδιασμό και τη ρύθμιση του χώρου. Δυσχεραίνει τη βιώσιμη ανάπτυξη, εντείνει την κατανάλωση γης και συμβάλει στην οικονομική παρακμή του παραδοσιακού κέντρου.

Η αστική διάχυση συνδέεται επίσης στενά με το χωρικό διαχωρισμό. Παραδείγματος χάριν, ο εξευγενισμός των αστικών κέντρων και η άνοδος των τιμών γης, οδηγεί ένα κομμάτι κόσμου - που δεν μπορεί να ανταποκριθεί στα νέα οικονομικά δεδομένα- στην εύρεση προσιτής κατοικίας σε περιοχές μακριά από το κέντρο της πόλης. Στην πιο ακραία μορφή του, ο χωρικός διαχωρισμός μπορεί να πάρει τη μορφή γκέτο ή περιοχών «ησυχαστηρίων» (περιοχές κατοικίας με ψηλή περίφραξη και αραιά δόμηση που φιλοξενεί ανώτερα εισοδηματικά στρώματα).

Ιδιαίτερη προσοχή δίνεται στην διαχείριση της αυξανόμενης πολιτισμικής ποικιλομορφίας. Η ροή μεταναστευτικών ρευμάτων προς την Ευρώπη σε συνδυασμό με το ήδη επιβαρυνόμενο κλίμα λόγω της οικονομικής δυσπραγίας, ενήργησε καταλυτικά στην έξαρση της ξενοφοβίας και των ρατσιστικών συμπεριφορών εντείνοντας την κοινωνικό-οικονομική πόλωση. Τα επίσημα ευρωπαϊκά κείμενα ωστόσο, επισημαίνουν πως οι μετανάστες και η ποικιλομορφία των εθνών αποτελούν πηγές δημιουργικού πλούτου και αναντίρρητο στοιχείο ενίσχυσης της ελκυστικότητας των πόλεων. Βέβαια, σε αυτό το σημείο αξίζει να γίνει μια μικρή αποσαφήνιση σε ποια κοινωνικά μέρη των μεταναστών αναφέρονται. Σωστά, η έκθεση «Cities of tomorrow» αναφέρει πως η παραπάνω θέση αφορά κυρίως το δημιουργικό κομμάτι (creative class) ή αλλιώς το υψηλά καταρτισμένο ανθρώπινο δυναμικό, χωρίς να αναζητά πραγματικές λύσεις να αξιοποιήσει το χαμηλής εκπαίδευσης ή ανειδίκευτο εργατικό δυναμικό, ενθαρρύνοντας την κοινωνική συνοχή και αναστέλλοντας τη δημογραφική γήρανση.

¹¹ Eurostat, 2016.

Σε έκθεση του UN Habitat παρουσιάζεται η αναδυόμενη ανησυχία αναφορικά με την ασφάλεια στην πόλη. Αξίζει να σημειωθεί, πως στα αντίστοιχα ευρωπαϊκά κείμενα δεν αποδόθηκε η ίδια έκταση στο θέμα. Η ανασφάλεια προκύπτει είτε από την εγκληματικότητα είτε από την τρομοκρατία. Στο σημείο αυτό, αμφισβητείται το μοντέλο υψηλής αστικής συγκέντρωσης και μεγάλων πυκνοτήτων και περιγράφεται σαν τρωτό σημείο στις πόλεις που μπορεί να κοστίσει ανθρώπινες ζωές σε ενδεχόμενη τρομοκρατική ενέργεια. Τα κράτη ανταποκρίνονται με στρατιωτικοποίηση της κοινωνίας των πολιτών, επέκταση των ανιχνεύσεων, ταυτοποιήσεων και στοχεύσεων στον αστικό χώρο και της καθημερινής ζωής. Ως απότοκο, τα τελευταία 20 χρόνια εντατικοποιήθηκε η ιδιωτικοποίηση της ασφάλειας με πρωτόγνωρη ανάπτυξη μαζικής αστικής επιτήρησης¹².

Τα αίτια των παραπάνω δυσλειτουργιών οφείλονται κυρίως στο στρεβλό μοντέλο ανάπτυξης. Το μοντέλο είναι αποτέλεσμα της αμείλικτης παγκοσμιοποίησης, της απρόσκοπτης μετατροπής των πόλεων σε πηγές ιδιωτικού κέρδους, της φθίνουσας προσοχής στον δημόσιο χώρο και τις τεχνολογικές αλλαγές που στο τέλος αυξάνει τη συνδεσιμότητα ενώ μειώνει τη λογοκρισία. Οι αστικές προκλήσεις επιδεινώνονται περαιτέρω με την έλλειψη θεσμοθέτησης των κατάλληλων οργάνων και εργαλείων για την προώθηση της αειφόρου αστικοποίησης. Πράγματι, όπως επισημαίνει ο UN HABITAT (2016), ο φτωχός σχεδιασμός και διαχείριση της αστικοποίησης –η οποία μεταφράζεται σε χαμηλές πυκνότητες, διαχωρισμό των χρήσεων γης, αναντιστοιχία μεταξύ συγκέντρωσης κατοικιών και προσφοράς αστικής υποδομής, ανεπάρκεια σε δημόσιους χώρους- μειώνουν τη δυνατότητα αξιοποίησης των οικονομιών κλίμακας και οικονομιών συγκέντρωσης.

Είναι σαφές ότι οι ευρωπαϊκές πόλεις χρίζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον γιατί το μέλλον τους θα διαμορφώσει το μέλλον της Ευρώπης. Δεν αντιμετωπίζουν όμως όλες οι ευρωπαϊκές πόλεις τις ίδιες προκλήσεις και πραγματικότητες. Κάθε κατάσταση απαιτεί ξεχωριστή διαχείριση. Κάπως έτσι μεταφερόμαστε από τους παγκόσμιους κόμβους καινοτομίας, σε εγκαταλελειμμένες μονάδες παραγωγής, μια εικόνα Ευρώπης δύο ταχυτήτων. Η μετάβαση σε νέα αναπτυξιακά μοντέλα, που βασίζονται σε μια ολιστική προσέγγιση της βιώσιμης ανάπτυξης είναι το στοίχημα των πόλεων. Ως αποτέλεσμα, η ανάγκη εξεύρεσης ενός μηχανισμού-μεθοδολογίας

¹² Ο ετήσιος ρυθμός αύξησης της ιδιωτικής ασφάλειας εκτιμάται σε 8% για τις ανεπτυγμένες χώρες. HABITAT, 2016.

ολοκληρωμένης διαχείρισης του έγγειου αποθέματος γης για μελλοντική ανάπτυξη είναι επιτακτική.

Οδηγίες-κατευθύνσεις

Η ΕΕ και ο ΟΗΕ εισάγουν κατευθύνσεις για τη βιώσιμη αστική ανάπτυξη των πόλεων (ανοίγει έμμεσα τη συζήτηση περί βιώσιμης διαχείρισης γης). Σαν πρώτη παρατήρηση, πρέπει να επισημανθεί πως στα επίσημα κείμενα του ΟΗΕ δίνεται ιδιαίτερη βάση στην αστική ανάπτυξη και τη διαχείριση γης για τις αναπτυσσόμενες χώρες και όχι στον ίδιο βαθμό για τις ανεπτυγμένες. Αναμφίβολα, χώρες όπως η Ινδία, η Νότια Αφρική κ.α. θα έρθουν αντιμέτωπες με πολύ εντονότερους ρυθμούς αστικοποίησης και αύξησης του πληθυσμού τους, όπως επίσης εμφανίζουν μεγαλύτερη τρωτότητα σε φυσικές και ανθρωπογενείς καταστροφές.

Έτσι, παρατηρείται ένα κενό στον τρόπο που οι ανεπτυγμένες χώρες θα πρέπει να αντιμετωπίσουν το ζήτημα της βιώσιμης ανάπτυξης. Μπορεί οι χώρες της Ε.Ε. να μην εμφανίζουν την ίδια τρωτότητα, έχουν όμως να διαχειριστούν τις αυξημένες μεταναστευτικές ροές, την υπέρμετρη κατανάλωση γης, τη σπατάλη περιβαλλοντικών πόρων (νερό, ενέργεια), την κλιματική αλλαγή όπως επίσης και την ανησυχητική πληθυσμιακή γήρανση.

Παρακάτω παραθέτονται οι οδηγίες που αφορούν την ολοκληρωμένη διαχείριση γης, χωρίς να υπάρχει κάποιο ευρωπαϊκό πλαίσιο με καθαρές προτεραιότητες πάνω σε αυτό.

Ατζέντα για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη του 2030 του ΟΗΕ

Η Ατζέντα για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη του 2030 εγκρίθηκε το 2015. Περιλαμβάνει 17 στόχους βιώσιμης ανάπτυξης για την εξάλειψη της φτώχειας, την καταπόλεμηση των ανισοτήτων και της αδικίας όπως και την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής. Κάθε στόχος απαρτίζεται από συγκεκριμένους άξονες που πρέπει να επιτευχθούν έως το 2030.

SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOAL 11

Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable



Οι αστικές προκλήσεις αντιμετωπίζονται κυρίως μέσω του 11^{ου} στόχου που αποσκοπεί να καταστήσει τις πόλεις και τους ανθρώπινους οικισμούς χωρίς αποκλεισμούς, ασφαλείς,

ανθεκτικές και βιώσιμες. Ο στόχος περιλαμβάνει την κατεύθυνση 11.3 που προβλέπει την ενίσχυση της βιώσιμης αστικοποίησης χωρίς αποκλεισμούς υπό το πρίσμα της συμμετοχικότητας, τον **ολοκληρωμένο** και **βιώσιμο** πολεοδομικό σχεδιασμό και **διαχείριση** όλων των χωρών. Αποτυπώνεται σε δύο δείκτες. Ο πρώτος (11.3.1) αποτελεί το λόγο του ρυθμού κατανάλωσης γης με το ρυθμό αύξησης του πληθυσμού. Ο δεύτερος (11.3.2) συνιστά το ποσοστό των πόλεων με δομές άμεσης συμμετοχής των πολιτών στον πολεοδομικό σχεδιασμό και τη διαχείριση, με τακτική και δημοκρατική λειτουργία¹³.

New Urban Agenda

Την New Urban Agenda υιοθέτησε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή το 2016, που εκπονήθηκε από τον ΟΗΕ στα πλαίσια του συνεδρίου HABITAT III. Η ατζέντα –δεν θα πρέπει να συγχέεται με την Urban Agenda της Ε.Ε. που ουσιαστικά συνιστά εξειδίκευση των κατευθύνσεων της ατζέντας του ΟΗΕ. Αποτυπώνει το όραμα και την εθελούσια δέσμευση των κρατών-μελών του ΟΗΕ, να επιτύχουν βιώσιμες και χωρίς αποκλεισμούς αστικές οικονομίες, διασφαλίζοντας την περιβαλλοντική βιωσιμότητα¹⁴.

Η νέα αστική ατζέντα προέκυψε ως απότοκο της αποκρυστάλλωσης της Αναπτυξιακής Ατζέντας του 2015. Επιδιώκει την αμοιβαία ενισχυτική σχέση μεταξύ αστικοποίησης και ανάπτυξης. Η ιδέα έγκειται πως οι δύο έννοιες αποτελούν παράλληλα οχήματα που θα οδηγήσουν στην αειφόρο ανάπτυξη. Κατ' επέκταση, προσφέρει κατευθυντήριες γραμμές για ένα ευρύ φάσμα παραγόντων που μπορούν να ενδυναμώσουν τη σχέση αυτή. Αυτό περιλαμβάνει αφενός παράγοντες ανάπτυξης, που επιδιώκουν να αξιοποιήσουν τις πολλαπλές, συχνά χαοτικές δυνάμεις της αστικοποίησης με τρόπους που μπορούν να δημιουργήσουν μια ολιστική ανάπτυξη μέσα από την χάραξη εθνικής αστικής πολιτικής, το θεσμικό πλαίσιο, το σύστημα διακυβέρνησης και την αστική οικονομία¹⁵.

Οι κατευθύνσεις που αναφέρονται στο παράρτημα, είναι παρμένες από το επίσημο κείμενο και εμπίπτουν στα ζητήματα της **διαχείρισης της αστικής γης** σύμφωνα με τις αρχές της **βιώσιμης ανάπτυξης** και την **υιοθέτηση χρηματοδοτικών εργαλείων** αστικής ανάπτυξης (βλ. παράρτημα). Τα κριτήρια που εισάγονται για την επιτυχημένη εφαρμογή τους ακολουθούν τις

¹³ World economic forum.

¹⁴ European Commission.

¹⁵ United Nations, 2016.

αρχές της συμπαγούς πόλης, υψηλές οικοδομικές πυκνότητες, την πολυκεντρική ανάπτυξη, μικτές χρήσεις όπως επίσης την ανάγκη νομικής κατοχύρωσης όλων των παραπάνω ταυτόχρονα με την καταγραφή και παρακολούθηση της εξέλιξης εμπράγματων δικαιωμάτων και ανάπτυξης της αστικής γης.

Η NUA συνιστά ένα περιεκτικό, συνοπτικό και προσανατολισμένο στην πράξη έγγραφο που προορίζεται να καθοδηγήσει τα επόμενα είκοσι χρόνια μιας παγκόσμιας βιώσιμης και μετασχηματιζόμενης αστικής ανάπτυξης. Με ιδιαίτερη έμφαση στην ένταξη και τη συμμετοχή των ενδιαφερόμενων ομάδων της κοινωνίας των πολιτών και των λαϊκών οργανώσεων, η NUA στρώνει το δρόμο για μια χωρίς αποκλεισμούς πόλη, διασφαλίζοντας πως όλοι μπορούν να επωφεληθούν από την αστικοποίηση προσδίδοντας ιδιαίτερη έμφαση σε όσους κατοικούν σε περιοχές υψηλής τρωτότητας.

Urban Agenda για την ΕΕ

Η αστική ατζέντα για την ΕΕ εγκαινιάστηκε το Μάιο του 2016 με το Σύμφωνο του Άμστερνταμ και δύο μήνες αργότερα εγκρίθηκε σε άτυπη σύνοδο του Υπουργικού Συμβουλίου Ευρωπαϊκών Υποθέσεων. Πρόκειται για μια νέα πολύ-επίπεδη προσέγγιση που αποτυπώνει τις πολιτικές της ΕΕ για την ενίσχυση της αστικής διάστασης με γνώμονα τη μέγιστη αξιοποίηση του αναπτυξιακού δυναμικού των πόλεων, αντιμετωπίζοντας τις κοινωνικές προκλήσεις. Αποσκοπεί στην προώθηση της συνεργασίας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των πόλεων, των κρατών μελών, σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο¹⁶ (δέσμευση στα πλαίσια εφαρμογής της New Urban Agenda), προκειμένου να ενδυναμωθεί η οικονομική μεγέθυνση, να βελτιωθεί το βιοτικό επίπεδο και να ανθίσει η καινοτομία στις πόλεις.

Η Urban Agenda επικεντρώνεται συγκεκριμένα σε τρεις πυλώνες για τη χάραξη πολιτικής της Ε.Ε.:

- ➡ **Καλύτερο κανονιστικό πλαίσιο:** Τη βελτίωση της ανάπτυξης, της εφαρμογής και της αξιολόγησης της νομοθεσίας και των εργαλείων στην Ε.Ε
- ➡ **Καλύτερη χρηματοδότηση:** Την εξασφάλιση καλύτερης πρόσβασης και βέλτιστης διαχείρισης των ευρωπαϊκών πόρων για τη χρηματοδότηση των πόλεων

¹⁶ European Commission.

- ➔ **Καλύτερη γνώση:** Την ενίσχυση του δικτύου γνώσης αστικών θεμάτων, την ανταλλαγή και διάχυση εμπειριών και πρακτικών.

Ορόσημο καθίστανται οι τέσσερις πρώτες διμερείς συνεργασίες μεταξύ κρατών μελών της ΕΕ που βρίσκονται σε εξέλιξη, στους τομείς της ποιότητας του αέρα, της στέγασης, της ένταξης των μεταναστών και προσφύγων και της αστικής φτώχειας.

Άξονες προτεραιότητας

Η έκθεση της Κομισιόν του 2016 για τις ευρωπαϊκές πόλεις, εναρμονίζεται και συμβάλει στην προώθηση της Urban Agenda της ΕΕ και του HABITAT III. Αναλύει τις επιδόσεις των ευρωπαϊκών πόλεων βάσει των προτεραιοτήτων που έχουν διαρθρωθεί (βλ. εικόνα +++) και του 11^{ου} Στόχου για την Αστική Αειφόρο Ανάπτυξη του 2030 του ΟΗΕ.

Εκτός των άλλων, αναλύεται στο 6^ο κεφάλαιο η αποτελεσματική χρήση πόρων στα αστικά κέντρα. Η άντληση συμπερασμάτων θα ενισχύσει τον διάλογο και την ερευνητική διαδικασία για μια επιτυχημένη διαχείριση της αστικής γης.

Όπως επισημαίνει η έκθεση, στην Ευρώπη τα αστικά κέντρα καταναλώνουν λιγότερη γη συγκριτικά με τα προάστια, τις πόλεις και τις αγροτικές περιοχές. Οι υψηλές πυκνότητες και η συμπαγής δομή των ευρωπαϊκών πόλεων, οριοθετούν μια καθετοποιημένη ανάπτυξη εξοικονομώντας αστική γη. Στις πόλεις, ανά κάτοικο αντιστοιχούν λιγότερα τετραγωνικά γης και οδικού δικτύου απ' ότι στις αγροτικές περιοχές, το οποίο μεταφράζεται σε χαμηλότερο κόστος κατασκευής και συντήρησης. Οι πόλεις χρησιμοποιούν επίσης πολύ λιγότερη γη για το κτιριακό τους απόθεμα. Βέβαια, σε ένα βαθμό αποδίδεται στην εγκατάσταση παραγωγικών δραστηριοτήτων στον υπαίθρο χώρο, όπως εργοστάσια και αγροκτήματα, με οριζόντια ανάπτυξη. Ωστόσο, μεταξύ του 2006 και του 2012, μειώθηκε η αποτελεσματικότητα των χρήσεων γης, που οφείλεται κυρίως πληθυσμιακή συρρίκνωση που υπέστησαν ορισμένες πόλεις.

Η αποτελεσματική χρήσεων γης, σύμφωνα με την Κομισιόν συνδέεται με υψηλότερες πυκνότητες γειτονίας και ικανοποιητική προσβασιμότητα με τα πόδια ή με ποδήλατο σε κοντινούς προορισμούς. Επίσης, οι πυκνοδομημένες γειτονιές ευνοούν την παροχή πυκνότερου συγκοινωνιακού δικτύου. Επιπροσθέτως, διαπιστώθηκε πως οι ευρωπαϊκές

πόλεις τείνουν να έχουν περισσότερο πράσινο και με σχετική διάχυση¹⁷. Ορισμένες όμως, όπως η Αθήνα συνεχίζουν να αποτελούν εξαίρεση, όντας φτωχές σε χώρους πρασίνου. Εν ολίγοις, οι υψηλότερες πυκνότητες γειτονίας ευνοούν τη μείωση του βαθμού συμφόρησης και ρύπανσης καθώς και τη αποτελεσματικότερη χρήση γης και υπηρεσιών.

1.2| Ορισμοί που συνδέονται με τη γη

Στην πλούσια βιβλιογραφία της αστικής γης, εντοπίζονται πλήθος εννοιών που εκφράζουν λειτουργίες και συνδέονται με τη γη. Η γη ως πόρος συνδέεται με τη διακυβέρνηση, την πολιτική, τη διαχείριση, τη διοίκηση, την κεφαλαιουχική ανάπτυξη και το σχεδιασμό. Μερικές από αυτές τις έννοιες συγχέονται μεταξύ τους σκιαγραφώντας ένα θολό εννοιολογικό περιβάλλον χωρίς ευδιάκριτα όρια. Όπως θα αναφερθεί και σε επόμενο κεφάλαιο υπάρχει έντονη υποκειμενικότητα στη χρήση των όρων διακυβέρνησης και διαχείρισης. Η επιστημονική κοινότητα μέχρι σήμερα δεν έχει δώσει απάντηση για το διαχωρισμό των δύο εννοιών. Μολαταύτα, όλες οι έννοιες αποτελούν μέρος ενός συνεκτικού συστήματος έγγκειας ανάπτυξης και ελέγχου. Οι έννοιες που παραθέτονται συνοπτικά παρακάτω, συνθέτουν το περιβάλλον δράσης των εμπλεκόμενων φορέων¹⁸.

Στην παρούσα διπλωματική, η πολιτική γης, η έγγκεια διοίκηση και διαχείριση γης μελετώνται από στατική σκοπιά. Το πλαίσιο χρήσης της γης και το περιβάλλον των εμπράγματων δικαιωμάτων δεν μεταβάλλεται αλλά διατηρείται όπως έχει καθοριστεί κατά τη διαδικασία της έγγκειας ανάπτυξης. Προτεραιότητα δίνεται στην τρέχουσα χρήση διατηρώντας φυσικά τη δυναμική της προοπτική.

Επιχειρείται να παρουσιαστούν οι ορισμοί εννοιών με ιδιαίτερη σημασία για την αστική γη σε πρώτο στάδιο, και το επιστημονικό πεδίο της διπλωματικής σε δεύτερο. Είναι σαφές πως είναι αδύνατον να καθοριστούν τα εννοιολογικά όρια ξεκάθαρα και αυστηρώς διαχωρισμένα μεταξύ τους. Η μεγαλύτερη εννοιολογική ασάφεια διατηρείται ανάμεσα στη διακυβέρνηση και στη διαχείριση. Κάθε μια από αυτές τις έννοιες έχουν μερικές μοναδικές λειτουργίες, αλληλοσυνδεόμενες και αλληλεπικαλυπτόμενες μεταξύ τους. Το κομμάτι αυτό, εντάχθηκε στη διπλωματική εργασία με σκοπό να τονίσει τις μοναδικές λειτουργίες κάθε διάστασης και να διαμορφώσει το σύστημα εννοιών όπως χρησιμοποιούνται στην κείμενη εργασία.

¹⁷ Η επιτρεπόμενη απόσταση δεν ξεπερνά τα δέκα λεπτά περπάτημα.

¹⁸ Hepperle et al., 2017.

Πολιτική γης (land policy)

Σύμφωνα με τις Ευρωπαϊκές Κατευθύνσεις της Πολιτικής Γης (2004), αποσκοπεί στην επίτευξη στόχων που αφορούν την ασφάλεια, τη διανομή, τη χρήση και τη διαχείριση της γης και των δικαιωμάτων. Καθορίζει τις αρχές και τους κανόνες που διέπουν τα δικαιώματα ιδιοκτησίας επί της γης και των φυσικών πόρων καθώς και τις νομικές διατάξεις για την πρόσβαση και χρήση, επικύρωση και μεταφορά τους. Περιγράφει λεπτομερώς τους όρους με βάση τους οποίους μπορεί να πραγματοποιηθεί η έγγεια διοίκηση και ανάπτυξη. Προσδιορίζει επίσης, τις απαιτούμενες μεθόδους για την εφαρμογή της νομοθεσίας, της έγγειας διαχείρισης και τη διαιτησία των συγκρούσεων¹⁹.

Η πολιτική γης απαιτεί διαφορετικές προσεγγίσεις ανάλογα με την περίπτωση, για την ανάπτυξη μέτρων και ενεργειών που θα εφαρμοστούν από τους διαχειριστές γης. Οι κατευθυντήριες αρχές αφορούν είτε δημόσιους είτε ιδιωτικούς φορείς. Οι δημόσιες αρχές δύναται να χρησιμοποιούν υποχρεωτικά εργαλεία (πχ απαλλοτρίωση) ενώ οι ιδιώτες υποχρεούνται να ενεργούν εντός του εμπράγματος δικαίου.

Έγγεια διοίκηση (land administration)

Σύμφωνα με τα Ηνωμένα Έθνη, η έγγεια διοίκηση αποτελεί ένα σύστημα πληροφοριών. Η ύπαρξη ενός τέτοιου συστήματος διασφαλίζει τα εμπράγματα δικαιώματα, τις επενδύσεις και κάθε δημόσιο ή ιδιωτικό συμφέρον στην αγορά ακινήτων. Ο όρος που αποδίδει ο UN/ECE είναι πιο αναλυτικός αλλά ακολουθεί την ίδια φιλοσοφία. Σύμφωνα με αυτόν, συνιστά τη διαδικασία καθορισμού, επεξεργασίας και διάδοσης πληροφοριών σχετικά με το ιδιοκτησιακό καθεστώς, την έγγεια αξία και τη χρήση της γης. Όπως επισημαίνει ο FIG (2009), ένα αποτελεσματικό σύστημα πληροφοριών είναι η βάση για αποδοτικότερες αγορές γης, βιώσιμης και παραγωγικής διαχείρισης πόρων.

Οι Herperle et al (2017) αναφέρουν πως οι ορισμοί πως αποδίδονται από τους διεθνείς οργανισμούς είναι σχετικά στατικοί. Αντίθετα, διακρίνουν τη «χαμένη» δυναμική στην προσέγγιση ορισμένων μελετητών οι οποίοι εξετάσει την έγγεια διοίκηση ως μέσο εφαρμογής και παρακολούθησης συγκεκριμένων πολιτικών γης. Σύμφωνα με τους ίδιους, μια τέτοια πληροφορία είναι απαραίτητη για τις αστικές παρεμβάσεις, την εκτίμηση αξιών και τη

¹⁹ EU, 2004.

μεταφορά γης. Ενστερνίζονται επίσης τον ορισμό της Wikipedia κατά τον οποίο η διοίκηση μετατρέπει τους κανονισμούς σε πραγματικές εργασίες. Οι κανονισμοί αφορούν:

- τη μεταβίβαση έγγειων δικαιωμάτων
- τη ρύθμιση της έγγειας ανάπτυξης
- τη συλλογή των εσόδων από την πώληση, μίσθωση και τη φορολογία
- την επίλυση των συγκρούσεων στο ιδιοκτησιακό καθεστώς.

Οι Hepperle et al (2017) καταλήγουν, υιοθετώντας το νόημα της λατινικής λέξης *Ad ministrere* που σημαίνει «εξυπηρετώ κάτι». Περιλαμβάνει όλες της δραστηριότητες που αφορούν την τεκμηρίωση των δικαιωμάτων χρήσης της γης, καθώς τον έλεγχο και την παρακολούθηση της πλήρωσης των κανονιστικών πλαισίων.

Έγγεια ανάπτυξη (land development)

Η έγγεια ανάπτυξη είναι μια δυναμική έννοια. Περιλαμβάνει ενέργειες για την αλλαγή των δικαιωμάτων γης μέχρι και την υλοποίηση των εργασιών που απαιτούνται για το νέο καθεστώς χρήσης της γης. Εντοπίζονται δύο κατηγορίες ανάπτυξης γης. Η πρώτη αφορά την πολεοδομική ανάπτυξη εντός του υφιστάμενου πλαισίου εμπράγματων δικαιωμάτων και επιτρεπόμενων χρήσεων. Η δεύτερη σχετίζεται με την αλλαγή του υφιστάμενου πλαισίου²⁰.

Η ανάπτυξη διαθέτει στενούς δεσμούς με τη διοίκηση και αποτελεί προαπαιτούμενο για τη διαχείριση γης. Η διαφορά μεταξύ ανάπτυξης και διοίκησης συνίσταται στη φύση των μετασχηματισμών. Στην πρώτη περίπτωση σχηματίζονται φυσικές αλλαγές, στη δε δεύτερη υλοποιούνται αφηρημένες αλλαγές στα δικαιώματα.

Διαχείριση γης (land management)

Σύμφωνα με τον UN-Habitat (2010), η έγγεια διαχείριση σχετίζεται με την αποτελεσματική χρήση των πόρων. Οι πολεοδόμοι έχουν αναπτύξει πολιτικές και εργαλεία για τη βέλτιστη εφαρμογή των στόχων της διαχείρισης. Σε αυτά συγκαταλέγονται ο πολεοδομικός σχεδιασμός, ο αστικός αναδασμός, η φορολόγηση, τα έγγεια συστήματα πληροφοριών και η διαχείριση

²⁰ Hepperle et al, 2017.

των δημόσιων χώρων²¹. Ο ορισμός του UN-Habitat, προσεγγίζει την έννοια αποδίδοντας της χαρακτηριστικά από τη διοίκηση, την αστική ανάπτυξη και την πολιτική γης.

Σήμερα, διεξάγονται εντατικές συζητήσεις για τη βιώσιμη διαχείριση της γης όπως θεμελιώθηκε στη διακήρυξη του Ρίο (1992) για την περιβάλλον και την ανάπτυξη. Στην πραγματικότητα, ο στόχος είναι η εισαγωγή της έννοιας της βιωσιμότητας σε όλες τις διαστάσεις του αστικού χώρου, συμπεριλαμβανομένου της πολιτικής γης, της διαχείρισης και της ανάπτυξης.

Το μεγαλύτερο πρόβλημα που παρατηρείται διαχρονικά στη βιβλιογραφία της έγγειας διαχείρισης είναι η προσομοίωση της με την έννοια της διακυβέρνησης. Διαφαίνεται ωστόσο, πως η διακυβέρνηση ενέχει δια-οργανωτική σκοπιά τόσο για τις επίσημες όσο και τις ανεπίσημες διαδικασίες, ενώ η διαχείριση διαθέτει ενδο-οργανωτική σκοπιά στηριζόμενη στο θεσμικό πλαίσιο που ορίζεται από τη διακυβέρνηση. Για το λόγο αυτό τονίζεται, πως στην παρούσα εργασία η διαχείριση γης αναφέρεται στην εφαρμογή της πολεοδομικής πολιτικής. Δεν αμφισβητεί επί της ουσίας τους όρους και τους κανόνες που έχουν οριστεί σε επίπεδο διακυβέρνησης και πολιτικής γης, αλλά αντικείμενό της είναι να εφεύρει λύσεις, τρόπους και εργαλεία για την αποτελεσματικότερη εφαρμογή των στόχων του σχεδιασμού.

Το εννοιολογικό πλαίσιο της διαχείρισης αστικής γης και οι αλληλεπιδράσεις της με άλλες έννοιες παρουσιάζεται αναλυτικά σε επόμενο κεφάλαιο.

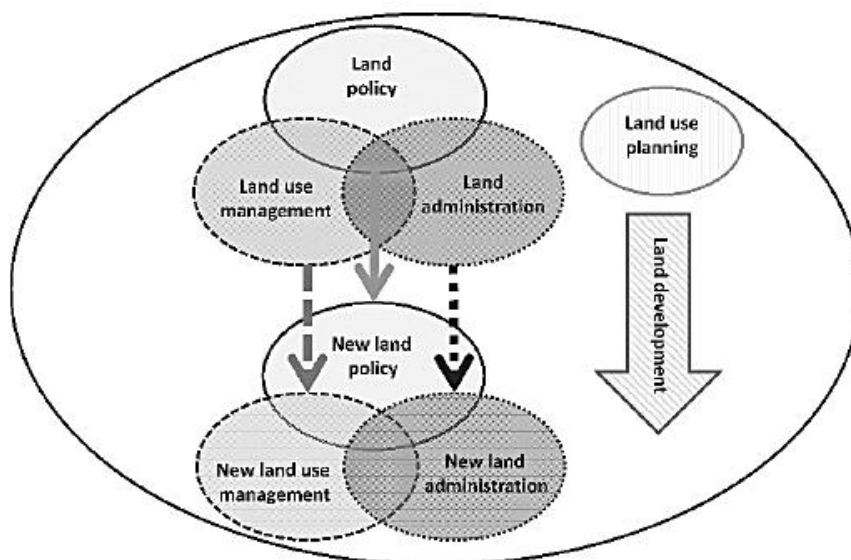
Έγγεια διακυβέρνηση (land governance)

Η δημοτικότητα της έννοιας που εκφράζεται έντονα τα τελευταία χρόνια, αιτιολογείται από την ικανότητά της να εμπλέξει δρώντες, θεσμούς, υπαρκτές σχέσεις οργάνωσης, διοίκησης και τις αλληλεπιδράσεις τους. Ο FIG (2009)²² ορίζει την έγγεια διακυβέρνηση ως τις πολιτικές, τις διαδικασίες και τα θεσμικά όργανα μέσα από τα οποία η γη, η ιδιοκτησία, οι φυσικοί πόροι διαχειρίζονται. Συνιστά μοντέλο λήψης αποφάσεων για ζητήματα που αφορούν τα εμπράγματα δικαιώματα, τη χρήση γης και την έγγεια ανάπτυξη. Η ικανότητα μιας χώρας να

²¹ UN-Habitat 2010.

²² FIG, 2009.

συνδυάσει όλες τις επίσημες ή ανεπίσημες δομές σε ένα συνεκτικό εννοιολογικό πλαίσιο θεμελιώνουν τον όρο της διακυβέρνησης²³.



Εικόνα 1.2.α: Σύστημα έγγειας διακυβέρνησης | πηγή: Hepperle et al., 2017.

Το σύστημα έγγειας διακυβέρνησης περιλαμβάνει τη διασύνδεση μεταξύ της πολιτικής γης, της έγγειας διαχείρισης και της έγγειας διοίκησης. Κάθε μία από αυτές τις έννοιες αλληλοεπιδρά με την έγγεια ανάπτυξη. Καθήκον της έγγειας διακυβέρνησης είναι να δημιουργήσει το χώρο δράσης για τις επιθυμητές πολιτικές και ενέργειες.

Η διακυβέρνηση λαμβάνει πολλές μορφές με τις κυριότερες κατηγορίες να αποτελούν η κανονιστική (plan-led), η προσέγγιση με προσανατολισμό στην αγορά (market-led/development-led) και η προσέγγιση με έμφαση στη συναίνεση-διαπραγμάτευση (negotiation-led). Στην επόμενη ενότητα, αναλύονται τα διαφορετικά συστήματα διακυβέρνησης στο πλαίσιο των εμπράγματων δικαιωμάτων, ψηλαφώντας τη χρυσή τομή στη σχέση κράτους και αγοράς γης.

Εμπλεκόμενοι φορείς

Στους εμπλεκόμενους φορείς συγκαταλέγονται οι ιδιοκτήτες γης, οι τοπικές αυτοδιοικήσεις και οι ιδιωτικοί φορείς. Η τοπική κοινότητα στο σύνολό της έχει λόγο κατά τη διαδικασία της κατάρτισης των σχεδίων και πολιτικών. Ωστόσο, εγείρεται ένα ερώτημα που αφορά πως

²³ Τασοπούλου, 2011; Hepperle et al., 2017.

προσδιορίζεται η τοπικότητα του ζητήματος. Είναι σημαντικό, να αποσαφηνιστεί και να προσδιοριστεί η κλίμακα του έργου και ο αντίκτυπος των πολιτικών σε γεωγραφικό επίπεδο (τοπικό, περιφερειακό, επικράτειας) κατά την προγραμματική διαδικασία.



Οι διαφορετικές προσεγγίσεις στον τομέα της διαχείρισης γης μιας περιοχής, εγείρει κοινωνικές συγκρούσεις μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων. Η συμμετοχή όλων των κοινωνικών ομάδων και η επιτυχημένη συνεργασία τους, είναι το κλειδί για την αντιμετώπιση των προκλήσεων σε περιβαλλοντικό, δημογραφικό και κοινωνικοοικονομικό επίπεδο, στην περίπτωση της ολοκληρωμένης διαχείρισης γης, όπου εισάγονται χρηματοδοτικά εργαλεία που στηρίζονται στην κοινωνική συναίνεση (εργαλεία δέσμευσης αξίας, ανάκτησης κόστους).

1.3 | Εμπράγματα δικαιώματα & προσεγγίσεις διακυβέρνησης

Κάθε έρευνα με αντικείμενο μελέτης τη γη οφείλει να ξεκινήσει την ανάλυση από τις παραγόμενες σχέσεις επί αυτής. Η μετατροπή ενός ανελαστικού αγαθού όπως η γη, σε προϊόν και πιο συγκεκριμένα η μεταπήδηση από τη μονοπωλιακή κατάσταση σε γαιοκτησία και την εμπορευματοποίησή της μέσα από την παραγωγή γαιοπροσόδου²⁴, συνθέτει το αντικείμενο της διακυβέρνησης των εμπράγματων δικαιωμάτων. Κεντρικό στοιχείο της πολιτικής γης και της έγγειας διαχείρισης συνιστά η κατανόηση της έννοιας των εμπράγματων δικαιωμάτων και της οικονομικής τους επιρροής, όπως αποτυπώνονται στις κατευθύνσεις-πολιτικές, νόρμες και θεσμούς της διακυβέρνησης. Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στο ρόλο της αγοράς γης όχι μόνο επειδή η πλειοψηφία των αποφάσεων επί της γης δεν αποκóπτονται από το περιβάλλον της αλλά κυρίως επειδή είναι σχεδόν αδύνατο να απομονωθούν ή/και να παρακαμφθούν οι αλληλεπιδράσεις της²⁵. Οι σχέσεις μεταξύ αγοράς και κράτους διαμορφώνουν το πλαίσιο για

²⁴ Σύμφωνα με τον Karl Marx (Το κεφάλαιο, 3ος τόμος), γαιοπρόσодος είναι η μορφή με την οποία η έγγεια ιδιοκτησία πραγματώνεται οικονομικά, δηλαδή παράγει αξία.

²⁵ van der Krabben, 2009.

την παραγωγή και οργάνωση του χώρου, αναδεικνύουν τους περιορισμούς και τις δυνατότητες στη χρήση της γης²⁶.

Ο θεσμός της ιδιοκτησίας θεμελιώθηκε μέσα από το ρεύμα της πολιτικής φιλοσοφίας του 17^{ου} αιώνα. Έκτοτε, η εξέλιξη της έννοιας ακολούθησε τις κοινωνικοπολιτικές συνθήκες κάθε ιστορικής περιόδου. Στο καπιταλιστικό σύστημα, η γη έχει μετατραπεί σε προϊόν για το οποίο συνάπτονται σχέσεις ιδιοκτησίας-εξουσίας. Τα εμπράγματα δικαιώματα συνδέονται στενά με τις κοινωνικές σχέσεις και τις θεσμικές δομές, επηρεάζοντας το αποτέλεσμα των οικονομικών διαδικασιών άρα και το αποτέλεσμα των διαδικασιών έγγειας ανάπτυξης.

Η ατομική ιδιοκτησία αναγνωρίστηκε για πρώτη φορά στη θεωρία του «κοινωνικού συμβολαίου» του John Locke. Τη θέση αυτή ασπάζεται και ο Λέο Στράους επισημαίνοντας πως το ατομικό δικαίωμα είναι εκ φύσεως ανθρώπινο δικαίωμα από τη στιγμή που είναι αναγκαίο για την αυτοσυντήρηση. Με το κίνημα του Διαφωτισμού η ατομική ιδιοκτησία συμπεριλήφθηκε στα πρώτα συντάγματα της εποχής και απελευθερώθηκε από τα φεουδαρχικά δεσμά.

Η θεωρία των εμπράγματων δικαιωμάτων βασίζεται στην κυριότητα μιας δέσμης δικαιωμάτων επί της γης²⁷. Η ιδιότητα του «ανήκειν» δεν αναφέρεται στη γη αλλά στο δικαίωμα χρήσης και διάθεσης της. Το δικαίωμα χρήσης και η κάρπωση εισοδήματος μπορεί να διαχωριστεί σε επιμέρους δικαιώματα. Ως εκ τούτου, η προσέγγιση των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας τονίζει πως δεν ιδιοποιείται ο πόρος αλλά ένα σύνολο δικαιωμάτων χρήσης του²⁸. Όπως υπογραμμίζει ο Libecap (1989)²⁹, το δικαίωμα ιδιοκτησίας επιτρέπει και απαγορεύει δραστηριότητες ταυτόχρονα. Επιτρέπει τη χρήση σε κάποιους και απαγορεύει την πρόσβαση σε κάποιους άλλους. Η παρακάτω διαίρεση αποτελεί τη βασική καταμερισμό των εμπράγματων δικαιωμάτων χωρίς να είναι η μοναδική (βλ. Needham, 2006). Ο διαχωρισμός της δέσμης δικαιωμάτων πραγματοποιείται ως εξής:

- Δικαίωμα χρήσης (usus)
- Δικαίωμα εισοδήματος (usus fructus)

²⁶ van der Krabben, 2009.

²⁷ Buitelaar & Segeren, 2011; Needham, 2006.

²⁸ Havel, 2009.

²⁹ Libecap, 1989.

- Δικαίωμα μεταφοράς (right to transfer)

Από τη στιγμή που ο πόρος -η γη- αποκτήσει αξία, δηλαδή άνθρωποι επιθυμούν να πληρώσουν μια τιμή γι' αυτό, δημιουργείται προσφορά και ζήτηση και τελικά πραγματοποιείται εμπόριο. Η διαφύλαξη της γαιοκτησίας, αυτό που στη ξενόγλωσση βιβλιογραφία ονομάζεται "land tenure security", επηρεάζει την κοινωνική διανομή των δικαιωμάτων όπως και τη γαιοπρόσοδο. Προκύπτει έτσι μια τριγωνική σχέση μεταξύ της εκχώρησης των δικαιωμάτων, του καθορισμού τους και της αξίας της γης. Το ένα επηρεάζει το άλλο και όλα μαζί την αστική μορφολογία. Η σχέση μεταξύ τους είναι δυναμική και υπόκειται σε κοινωνική αλληλεπίδραση.

Η γη ως εμπόρευμα και η γη ως κοινωνικό αγαθό συνιστούν δυο συγκρουόμενες ταυτότητες. Άραγε υπάρχει βέλτιστο σημείο ισορροπίας και αν ναι ποιο είναι; Ο Webster (2005)³⁰, υποστηρίζει πως το κλειδί βρίσκεται στη σχέση κράτους και αγοράς. Οι τρεις κύριες διαστάσεις του επίσημου/θεσμοθετημένου σχεδιασμού αποτυπώνονται από τις ακόλουθες ερωτήσεις:

- Πως πρέπει να διανέμονται τα δικαιώματα μεταξύ δημοσίου και ιδιοκτητών;
- Πως πρέπει να κατανέμονται τα δημόσια δικαιώματα μεταξύ των διαφορετικών χωρικών επιπέδων διακυβέρνησης;
- Ποιοι θεσμικοί μηχανισμοί πρέπει να εφαρμοστούν για την αποτελεσματικότερη και αποδοτικότερη χρήση των δικαιωμάτων;

Η εξεύρεση της ισορροπίας αναδεικνύει τα όρια ανάμεσα στον προγραμματικό σχεδιασμό και τις απρόβλεπτες δυνάμεις της αγοράς. Το ζήτημα αυτό, αποτελεί αντικείμενο μελέτης δεκαετίες τώρα. Η απάντηση βρίσκεται στην πολιτική θεωρία και στα επίδικα που διατυπώνονται κάθε φορά εντός του κοινωνικού πλαισίου. Τα εμπράγματα δικαιώματα είναι κοινωνικές κατασκευές. Είναι πολιτική επιλογή η υιοθέτηση αγορο-κατευθυνόμενης προσέγγισης, προσέγγισης με έντονο κρατικό παρεμβατισμό ή μια πιο μετριοπαθή στάση. Τα εμπράγματα δικαιώματα δεν έχουν μόνο οικονομική αλλά και συμβολική αξία. Περιπτώσεις

³⁰ Webster, 2005.

χωρών όπως η Ελλάδα, αναδεικνύουν τους έντονους δεσμούς με την έγγεια ιδιοκτησία³¹. Σε άλλες πάλι χώρες όπως της Βαλτικής, ο δεσμός αυτός είναι πιο αδύναμος.

Επιτομή στην επιστημονική ερμηνεία των εμπράγματων δικαιωμάτων αποτελεί η έρευνα του Coase για το κοινωνικό κόστος/οφέλους³². Κεντρικό ερευνητικό ερώτημα που προσπάθησε να απαντήσει είναι εάν και πως μπορούν να εσωτερικευθούν οι εξωτερικότητες. Οι προτεινόμενες λύσεις από τον Pigou και των οικονομικών της ευημερίας, που περιορίζονταν κυρίως στην φορολογία και στην αποζημίωση δεν άφησαν ικανοποιημένο τον Coase. Όπως περιγράφει στο περίφημο θεώρημα του: όταν τα δικαιώματα είναι διασφαλισμένα και τα κόστη συναλλαγής τείνουν στο μηδέν, πραγματοποιείται η πλέον βέλτιστη κατανομή τους ανεξαρτήτως σε ποιον ανήκουν. Επισημαίνει με αυτό τον τρόπο πως αν οι ιδιοκτήτες-αγοραστές-πωλητές μπορούσαν να διαπραγματευτούν χωρίς κόστος την κατανομή των πόρων, τότε θα έλυναν το πρόβλημα των εξωτερικοτήτων. Επί της ουσίας το θεώρημά υποστηρίζει πως το δίκαιο δεν μπορεί να επηρεάσει την κατανομή των δικαιωμάτων. Η αγορά εν τέλει θα καθορίσει αποτελεσματικά τη χωρική και κοινωνική κατανομή των δικαιωμάτων.

Τα θεμέλια της προσέγγισής του συναντώνται στον ωφελιμισμό του Bentham και το Marx όπως διατυπώθηκαν από το Rudolf Jhering. Κατά τον ίδιο, δεν υπάρχουν εξ 'ορισμού δικαιώματα αλλά προκύπτουν μέσα από την αέναη διαπάλη συμφερόντων. Το δίκαιο και οι θεσμικοί εκφραστές του, δεν έχουν επιτελικό αλλά πολιτικό ρόλο στη διαμόρφωση των κοινωνικών συμφερόντων που καλούνται διαρκώς να απαντήσουν «which side are you on?». Η προστασία των όποιων συμφερόντων αποφασίσει να προβεί, ενσαρκώνεται στην έννοια του δικαιώματος³³.

Στην πραγματικότητα ωστόσο τα κόστη συναλλαγής δεν είναι σχεδόν ποτέ μηδενικά. Σύμφωνα με τους Webster και Lai (2003), η πληροφορία εάν είναι ελλιπής ή δεν έχει γνωστοποιηθεί σε όλους τους εμπλεκόμενους αυξάνει τα κόστη συναλλαγής. Οι εξωτερικότητες που δημιουργούνται από την αδυναμία αυτορρύθμισης της καπιταλιστικής αγοράς υπερθεματίζουν το ρόλο του κράτους-δικαίου και υπενθυμίζουν πως δεν αρκεί να λειτουργεί

³¹ Ο θεσμός της προίκας και της οικογένειας έχουν συμβάλει καθοριστικά σε αυτό. Αντικατοπτρίζεται επίσης στα υψηλά ποσοστά ιδιοκατοίκησης συγκριτικά με άλλες ευρωπαϊκές χώρες.

³² Coase, 1960.

³³ Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί το Πρωτόκολλο του Κιότο, το οποίο ορίζει ανώτατο όριο εκπομπών επιβλαβών αερίων για κάθε κράτος και οι επιχειρήσεις υποχρεούνται να αγοράσουν σε ένα ποσοστό το δικαίωμά τους να επιβαρύνουν την ατ.μ.όσφαιρα από τις κυβερνήσεις.

ως απλός ρυθμιστής. Η υιοθέτηση φορολογικών εργαλείων και περιορισμών αν και σημαντικά δεν είναι και δεν πρέπει να είναι τα μόνα εναλλακτικά μέσα άσκησης πολιτικής γης³⁴. Ο τρόπος διανομής των εμπράγματων δικαιωμάτων θα καθορίσει τελικά την εξέλιξη των εξωτερικότητων.

Σε κάθε περίπτωση, η μεταβίβαση εμπράγματων δικαιωμάτων ανάμεσα σε διαφορετικούς ιδιοκτήτες εμπεριέχει πάντα ένα κόστος συναλλαγής. Η δημόσια διοίκηση επιλέγει συνήθως να μειώσει τον αριθμό των ιδιοκτητών ακινήτων για να διατηρήσει τη δυναμική της αγοράς σε υψηλά επίπεδα. Η μείωση της πολυιδιοκτησίας ενδέχεται να οδηγήσει σε μονοπωλία ή/και μονοψώνια περιορίζοντας σημαντικά την ανοιχτή αγορά. Για ακόμη μια φορά, η διοίκηση πρέπει να είναι έτοιμη να παρέμβει. Η λειτουργία μιας δημόσιας-δημοτικής τράπεζας αναπτυξιακών δικαιωμάτων θα επιτρέπει στους υποψήφιους αγοραστές να μην καταφεύγουν στις μονοπωλιακές/μονοψωνιακές αγορές³⁵. Ως εκ τούτου, η διοικητική παρέμβαση διαμορφώνει το πλαίσιο της εμπορικής εκμετάλλευσης των αναπτυξιακών δικαιωμάτων, τις επιτρεπόμενες χρήσεις επί της ουσίας, τα περιθώρια και τις δυνατότητες.

Ο Micelli (2002) τάσσεται με τη δημιουργία αγοράς αναπτυξιακών δικαιωμάτων καθώς όπως υποστηρίζει μέσω αυτής ενσωματώνονται αγορακεντρικά εργαλεία που βελτιστοποιούν το κανονιστικό μοντέλο σχεδιασμού. Από την πλευρά των δήμων, εντοπίζονται δύο καίριας σημασίας ζητήματα ικανά να διακινδυνεύσουν την αποτελεσματικότητα του σχεδιασμού: πρώτον, η αντίσταση των ιδιοκτητών στην απαλλοτρίωση, δεύτερον η δυνατότητα αυτοχρηματοδότησης μέρους των δημοσίων δαπανών για έργα υποδομής. Τα προβλήματα αυτά μπορούν να υπερκεραστούν με τη χρήση των αναπτυξιακών δικαιωμάτων ως εργαλείο στα χέρια των δήμων.

Ο θεσμός των αναπτυξιακών δικαιωμάτων μπορεί να λύσει ορισμένα προβλήματα αστικής διαχείρισης όπως ο χωρικός διαχωρισμός και η δέσμευση αξίας. Άλλα εργαλεία διαχείρισης όπως οι χρήσεις γης και οι οικοδομικές πυκνότητες επαφίενται παραδοσιακά στον κανονιστικό σχεδιασμό. Μια αντίστροφη διάταξη των παραπάνω στοιχείων, όπου παραδείγματος χάριν η δέσμευση αξίας ρυθμιζόταν και οι χρήσεις γης μετατρέπονταν σε αγοραίο προϊόν, θα οδηγούσε σε αδιέξοδο και δεν θα εξομάλυνε τις εξωτερικότητες. Έτσι, μια άποψη που

³⁴ van der Krabben, 2009.

³⁵ Micelli, 2002.

υπερασπίζεται την εξάλειψη κάθε μορφής κανόνα ανήκει στη σφαίρα του φανταστικού ορισμένων υπερ-φιλελεύθερων ομάδων όπως αναφέρει ο Micelli (2002), ξεπερνώντας τις θέσεις του Coase.

Το δίλημμα αγορακεντρικός ή ρυθμιστικός πολεοδομικός σχεδιασμός μένει αναπάντητο για δεκαετίες. Παραδοσιακά, στις περισσότερες χώρες της Ευρώπης η πολιτική γης διαπνέεται από κανονιστικό χαρακτήρα με αναπτυξιακό προσανατολισμό. Ο κανονιστικός χαρακτήρας κατηγορείται από πολλούς ερευνητές πως ευθύνεται για τη μείωση της αποτελεσματικότητας του σχεδιασμού. Οι κρατικές παρεμβάσεις τύπου «command and control» αποδεικνύονται ανεπαρκείς να αντιμετωπίσουν τις στρεβλώσεις της αγοράς και των τοπικών αρχών³⁶. Ταυτόχρονα, ο στόχος της αποτροπής-ρύθμισης ορισμένων δυσμενών ενεργειών-εξωτερικοτήτων καταλήγει να υπονομεύει το ζητούμενο στοιχείο δηλαδή τον καθορισμό της επιθυμητής πολεοδομικής ανάπτυξης. Από την άλλη, μια εξ ολοκλήρου νέο-φιλελεύθερη προσέγγιση υποστηρίζει πως η αποδεδειγμένη αναποτελεσματικότητα του σχεδιασμού μπορεί να επιλυθεί με την υιοθέτηση αγορακεντρικών προσεγγίσεων³⁷.

Ο Needham (2008), προτείνει με τη σειρά του μια συγκριτική μέθοδο επιλογής του καταλληλότερου βαθμού κρατικής παρέμβασης. Η επιλογή βασίζεται στην αποτελεσματικότητα της να επιτύχει τους στόχους του πολεοδομικού σχεδιασμού.

- a. Εάν τα δεδομένα είναι ανεπαρκή για την πλήρη κατανόηση του μεγέθους και την πηγή της εξωτερικότητας, οι παρεμβάσεις κανονιστικού τύπου είναι πιθανότερο να αποδώσουν καλύτερα.
- b. Αν οι παράγοντες που ευθύνονται για τις εξωτερικές επιπτώσεις έχουν στη διάθεσή τους μέσα και τεχνικές για τη μείωση τους καθίσταται πιο αποτελεσματικό να εξευρεθούν απροσχεδίαστες λύσεις.
- c. Στην περίπτωση μιας δυναμικής αγοράς όπου το μέγεθος των εξωτερικοτήτων μεταβάλλεται συνεχώς, προτιμάται να εναπόκειται στην πιθανή αυτορρύθμιση της αγοράς.
- d. Αν μεταξύ των πομπών και των αποδεκτών δεν υπάρχει ισοτιμία και είναι δύσκολο να αλλάξει η ζυγαριά, η λύση της κρατικής ρύθμισης είναι πιο αποτελεσματική.

³⁶ Micelli, 2002.

³⁷ Micelli, 2002; van der Krabben, 2009.

Οι Webster και Lai (2003)³⁸, διατείνονται ότι οι εξωτερικοί παράγοντες μπορούν να εσωτερικοποιούνται όταν οι διαπραγματεύσεις (με την έννοια της ατομικής διεκδίκησης) μεταξύ των ενδιαφερόμενων μερών καταλήγουν σε αντισταθμιστικά-αποζημιωτικά μέτρα. Οι διαπραγματεύσεις όμως χρειάζονται χρόνο και ο χρόνος είναι χρήμα. Εναλλακτικοί τρόποι ενδέχεται να επιλεγούν από τα ενδιαφερόμενα μέρη ώστε να παρακάμψουν εκείνους που αυξάνουν τα κόστη συναλλαγής. Αντιστοίχως, είναι πολλές φορές οι κανονιστικές ρυθμίσεις που αυξάνουν το κόστος.

Το κράτος είτε ως παθητικός είτε ως ενεργός παράγοντας στη διαδικασία αστικής ανάπτυξης καθορίζει τη διανομή πλούτου. Κατά συνέπεια, επηρεάζει και να οργανώνει την υποκειμενική αξιολόγηση (με την οικονομική του σημασία δηλαδή το «willingness to pay») των ομάδων συμφερόντων για την απόκτηση του δικαιώματος. Αναμφίβολα, είναι πιο αμεσοδημοκρατικό να ορίζουν τα ίδια τα άτομα τους όρους ανθρώπινης συνύπαρξης παρά να τους επιβάλει ένας νομοθέτης. Ο θεσμός του κράτους είναι όμως απαραίτητος όταν η διαπραγμάτευση (δηλαδή η διαδικασία επίτευξης συναίνεσης) αποτυγχάνει.

Πότε, ποιον και πως αποζημιώνεις;

Ο θεσμός της ατομικής ιδιοκτησίας διατηρεί μέχρι σήμερα μέρος της κοινωνικής διάστασής. Για λόγους δημοσίου συμφέροντος, το δικαίωμα στην ιδιοκτησία δύναται να περιορίζεται. Ο σημαντικότερος περιορισμός που καταλύει τον ίδιο τον πυρήνα της ατομικής ιδιοκτησίας αποτελεί ο θεσμός της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης. Συνήθως, η αναγκαστική απαλλοτρίωση ιδιοκτησίας (eminent domain) αντισταθμίζεται από την καταβολή αποζημίωσης προς εκείνον που θίγονται τα δικαιώματά του.

Η αποζημίωση αποτελεί ένα μεγάλο κεφάλαιο στην ιστορία των εμπράγματων δικαιωμάτων και της έγγειας διαχείρισης. Στη βιβλιογραφία, διατυπώνονται προβληματισμοί για τη φιλοσοφία του μηχανισμού και συγκεκριμένα ποιος δικαιούται να αποζημιωθεί, πότε και με ποιο τρόπο. Ως αποζημίωση ορίζεται η (πλασματική) αξία του κοινωνικού κόστους (αρνητικών εξωτερικοτήτων) που δημιουργείται από τον εργολάβο ή το χρήστη της γης³⁹. Η προσέγγιση των ερωτημάτων στηρίζεται στην ιδέα πως η κυριότητα συνιστά σχεσιακή έννοια. Τα εμπράγματα δικαιώματα ως όρος εμπεριέχουν την έννοια της ευθύνης του ιδιοκτήτη προς

³⁸ Webster et al., 2003.

³⁹ Lee et al., 2013.

τρίτους και των τρίτων προς τον ιδιοκτήτη⁴⁰. Επομένως, τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις που απορρέουν από την κυριότητα είναι πολλαπλά και διακριτά.

Όταν ένας πόρος από αγαθό μετατρέπεται σε προϊόν-εμπόρευμα, αποδίδεται δηλαδή δικαίωμα κατοχής, νομής ή χρήσης του, αποκτά ιδιοκτήτη. Ποιος όμως είναι καταλληλότερος να ιδιοποιηθεί τον εκάστοτε πόρο, κοινώς να οριστεί ιδιοκτήτης του; Μπορεί να υπάρξει ένα συνεκτικό μοτίβο παραγόντων που να ορίζει κάθε φορά, ανάλογα με τη στρατηγική στόχευση, τον «βέλτιστο ιδιοκτήτη»; Στην περίπτωση που ένα εργοστάσιο με τη δραστηριότητά του μολύνει το περιβάλλον, θα πρέπει επί της αρχής να αποζημιωθούν οι κάτοικοι ή το δημόσιο; Οι Webster και Lai (2003), έχουν τοποθετηθεί πάνω στο συγκεκριμένο ερώτημα υποστηρίζοντας πως τα δικαιώματα θα έπρεπε να διατίθενται σε εκείνους που βρίσκονται σε ισχυρότερη θέση να επηρεάσουν την εξέλιξη του πόρου προς το επιθυμητό αποτέλεσμα.

Επίσης, δεν είναι ευδιάκριτο πότε πρέπει να καταβληθεί αποζημίωση. Εντός των πλαισίων της αστικής ανάπτυξης, η ιδιοκτησία υπόκειται σε πολλούς και διάφορους περιορισμούς (απαλλοτρίωση, αυστηρότεροι όροι δόμησης). Καθένας από αυτούς χαίρει αποζημίωσης ή πρέπει να αντιμετωπίζονται με διαφορετική βαρύτητα; Σύμφωνα με την αρχή της οικονομικής δικαιοσύνης, αν η αξία του ακινήτου μειωθεί λόγω κανονιστικών ρυθμίσεων, δικαιούται να αποζημιωθεί. Εκτός από τη ζημία του ιδιοκτήτη, μια «δίκαιη αποζημίωση» οφείλει να λαμβάνει υπόψη το δημόσιο συμφέρον όπως και την ωφέλεια του θιγόμενου –την κάρπωση μη δεδουλευμένης αξίας (betterment). Εγείρεται δηλαδή ζήτημα αξιολόγησης της «ζημίας».

Σε όλα τα ευρωπαϊκά κράτη, υπάρχει η ίδια νομικά βάση για την απαλλοτρίωση όπως θεσπίστηκε με το άρθρο 1 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα. Ωστόσο, εντοπίζονται διαφορές μεταξύ των νομικών παραδόσεων στην Ευρώπη. Σε πολλές χώρες της Δυτικής Ευρώπης, εφαρμόστηκαν παραδοσιακά κανονιστικοί περιορισμοί χωρίς να χορηγούνται αποζημιώσεις στους θιγόμενους ιδιοκτήτες. Πλέον, αρκετές χώρες έχουν θεσμοθετήσει εναλλακτικά εργαλεία για να αντισταθμίσουν το αρνητικό αντίκτυπο στις τιμές γης. Η βασική αρχή πίσω από τέτοιους μηχανισμούς είναι η διανεμητική δικαιοσύνη (distributive justice). Τα εργαλεία συνιστούν απότοκο των προσεγγίσεων για τα εμπράγματα

⁴⁰ Hohfeld, 1917.

δικαιώματα, την αποζημίωση και το πολεοδομικό θεσμικό πλαίσιο που διαθέτει κάθε χώρα. Ακόμη και μεταξύ των χωρών της Δυτικής Ευρώπης, διαπιστώνονται μεγάλες αποκλίσεις⁴¹.

Το ρωμαϊκό δίκαιο περί ιδιοκτησίας αποτέλεσε τη βάση όλων των ευρωπαϊκών συστημάτων δικαίου. Η έννοια *dominium* εκφράζει τη συγκέντρωση όλων των εξουσιών για τη γη σε χέρια του ιδιοκτήτη-κατόχου. Ο ιδιοκτήτης έχει το δικαίωμα να εκμεταλλεύεται τη γη -από τα έγκατα του εδάφους μέχρι τους ουρανούς- τόσο στο παρόν όσο και στο μέλλον. Η κυριαρχία υποκλίνεται μπροστά στο *imperium*, τη δύναμη του κράτους πάνω στη γη. Το ρωμαϊκό δίκαιο μεταβλήθηκε ριζικά με το πέρασμα στη φεουδαρχία του 16^ο με 19^ο αιώνα και αποτέλεσε τη βάση του παραδοσιακού αστικού δικαίου. Εκείνο τον καιρό φιλόσοφοι όπως ο Lock και ο Rousseau υποστήριξαν πως το δικαίωμα στην ιδιοκτησία αποτελεί αναφαίρετο κομμάτι των ελευθεριών της ανθρωπότητας. Στη γαλλική κουλτούρα, η ιδιοκτησία ορίζεται ως *droit inviolable et sacré* δηλαδή απαραβίαστο και ιερό δικαίωμα, το οποίο μπορεί να παραβιαστεί μόνο στην περίπτωση που συντρέχουν λόγοι δημόσιας ωφέλειας⁴². Εάν η γαιοκτησία εκφράζεται ως κυριαρχία, με τον ιδιοκτήτη να κατέχει τον απόλυτο έλεγχο της ιδιοκτησίας του, αναγνωρίζεται εξίσου το δικαίωμα του κράτους να «αυτοκρατορεύει» κάθε κυρίαρχο για το κοινό καλό. Υπό αυτή την έννοια, δεν προκύπτει ζήτημα αποζημίωσης για την απώλεια δικαιωμάτων εκμετάλλευσης. Αντιθέτως, αν η μελλοντική ανάπτυξη θεωρηθεί ξεχωριστό δικαίωμα από την οντότητα της γαιοκτησίας, ανοίγει ο δρόμος για τη χορήγηση αποζημίωσης με αιτιολογία τη ζημία που υπέστη ο ιδιοκτήτης. Εντούτοις, οι τοπικές αρχές διατηρούν μέχρι σήμερα το προνόμιο χορήγησης δικαιωμάτων ανάπτυξης.

⁴¹ Janssen-Jansen et al., 2008; Council for the Environment and Infrastructure.

⁴² Booth, 2012; Janssen-Jansen et al., 2008.

2| Σκοπός εργασίας και μεθοδολογική προσέγγιση

2.1| Σκοπός και ερευνητικά ερωτήματα

Σκοπός της παρούσας διπλωματικής αποτελεί η προσέγγιση της έννοιας της διαχείρισης αστικής γης και η συγκριτική μελέτη τριών περιπτώσεων ευρωπαϊκών χωρών για την εξαγωγή εμπειρικών αποτελεσμάτων. Λόγω της ευρύτητας του αντικειμένου η έρευνα επικεντρώθηκε σε τρία ιδιαίτερα δημοφιλή εργαλεία διαχείρισης που εξετάζονται ανά χώρα -εάν υπάρχουν και με τη μορφή που συναντώνται. Οι διαφορετικές ευρωπαϊκές εμπειρίες αναλύονται με σκοπό να αποφανθεί αν η ενεργή ή παθητική διαχείριση είναι πιο αποτελεσματική και ποια προάγει το δημόσιο συμφέρον.

Αν και όλες οι περιπτώσεις βασίζονται στις ίδιες θεωρητικές ρίζες, το περιεχόμενο καθώς και το πλαίσιο εφαρμογής διαφέρει. Η επιλογή των χωρών δεν είναι τυχαία. Επιλέχθηκαν χώρες με παρόμοια ιστορική παράδοση στο ιδιοκτησιακό καθεστώς και στο σύστημα σχεδιασμού με αυτό της Ελλάδας. Η επισκόπηση διαφορετικών προσεγγίσεων και λύσεων σε συγκρίσιμα μεγέθη, αποσκοπεί να παράσχει εμπειρία στους Έλληνες πολεοδόμους: καταρχήν, να κατανοήσουν τη δυναμική των εργαλείων, κατά δεύτερον να μετασχηματίσουν το υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο τους για την επανενεργοποίησή τους, κατά τρίτον να εμβαθύνουν στο ρόλο της αποτελεσματικής διαχείρισης αστικής γης. Παρόλο που η φύση του ερευνητικού πεδίου είναι εκτεταμένη, είναι γεγονός πως η γνώση αξίζει και πρέπει να διανέμεται και να διαχέεται. Με αυτό τον τρόπο, οι πολεοδόμοι ανταλλάσσουν εμπειρίες και παράγουν καινοτόμα εργαλεία σχεδιασμού και διαχείρισης, εμπνευσμένα από ξένα συστήματα. Παρόλο που η θεσμική μεταμόσχευση αποδεικνύεται σχεδόν αδύνατη⁴³, η δομημένη παρουσίαση ευρωπαϊκών πρακτικών και πιλοτικών προγραμμάτων αποδεικνύεται πηγή έμπνευσης. Έτσι, τα ερευνητικά ερωτήματα που ανακύπτουν είναι:

- ➡ Ποια στοιχεία καθιστούν ολοκληρωμένη και αποτελεσματική τη διαχείριση αστικής γης προς όφελος του δημοσίου συμφέροντος;
 - ➡ Ποιες είναι η συνιστώσες και τα όρια της ολοκληρωμένης διαχείρισης;
 - ➡ Πως αποτυπώνεται η έγγεια διαχείριση μέσα από την εφαρμογή οικονομικών και πολεοδομικών εργαλείων;

⁴³ De Jong, 1999.

- ➔ Οι προσεγγίσεις διαχείρισης σε χώρες με κανονιστικό σύστημα διακυβέρνησης προασπίζουν το δημόσιο συμφέρον;

Αντίστοιχα, οι παραδοχές συνοψίζονται παρακάτω:

- ➔ Αποτελεσματική θεωρείται η διαχείριση που εξυπηρετεί τους στόχους του δημοσίου συμφέροντος.
- ➔ Η αξία που πραγματοποιείται από ένα δημόσιο έργο αυξάνεται με θετικό πρόσημο.

2.2 | Δομή

Στο πρώτο κεφάλαιο παρουσιάζεται το πλαίσιο μέσα στο οποίο εντάσσεται η έγγεια διαχείριση. Προσδιορίζονται οι έννοιες που διαδρούν και την επικαθορίζουν με ιδιαίτερη έμφαση στις μορφές διακυβέρνησης και στο σύστημα εμπράγματων δικαιωμάτων. Τα δυο τελευταία σημεία λαμβάνονται ως θέσφατα σε μια διαδικασία έγγειας διαχείρισης και οργανώνουν το πλαίσιο μέσα στο οποίο μπορεί να λειτουργήσει γι αυτό και τοποθετούνται στην αρχή της διπλωματικής εργασίας.

Στο δεύτερο κεφάλαιο παρουσιάζεται η μεθοδολογική προσέγγιση της εργασίας, ο στόχος και τα ερευνητικά ερωτήματα.

Στο τρίτο κεφάλαιο, περιγράφεται η έννοια της ολοκληρωμένης διαχείρισης όπως συναντάται στη διεθνή βιβλιογραφία. Αντίστοιχα αναλύεται το θεωρητικό υπόβαθρο του ΑΑ, της ΜΣΔ και του φόρου ιδιοκτησίας ως πολεοδομικά και οικονομικά εργαλεία. Παρουσιάζονται επίσης, δύο σημαντικές έννοιες που δύναται να συμβάλλουν στην αποτελεσματικότητα της διαχείρισης, οι οποίες είναι η δέσμευση αξίας και η συν-διαχείριση.

Στο τέταρτο κεφάλαιο, αναλύονται οι τρεις περιπτώσεις μελέτης. Σκιαγραφείται το σύστημα σχεδιασμού, εντοπίζονται και καταγράφονται τα εργαλεία ανάκτησης κόστους και δέσμευσης αξίας αλλά και οι προσεγγίσεις του ΑΑ και της ΜΣΔ.

Το πέμπτο κεφάλαιο αφιερώνεται στη συγκριτική ανάλυση των περιπτώσεων μελέτης. Προσδιορίζονται οι κοινές συνισταμένες στο σύστημα σχεδιασμού και στην κατανομή των αναπτυξιακών δικαιωμάτων, πραγματοποιείται συνοπτική σύγκρισή ανά εργαλείο διαχείρισης ή κατηγορίας εργαλείων ώστε να προκύψει μια πιο ολοκληρωμένη εικόνα για τις προσεγγίσεις

διαχείρισης που υιοθετούνται. Έπειτα από την κατηγοριοποίηση σε χώρες με ενεργή και παθητική διαχείριση επιχειρείται μια κριτηριακή αξιολόγηση των δύο εννοιών για το ποια προασπίζεται το δημόσιο συμφέρον.

Το έκτο κεφάλαιο συνοψίζει τα συμπεράσματα από τη θεωρητική και συγκριτική ανάλυση και απαντάει στο ερώτημα αν υπερτερεί η ενεργό διαχείριση αντί της παθητικής με γνώμονα τη διασφάλιση του δημοσίου συμφέροντος. Τέλος, καταγράφονται τα ερωτήματα που γεννήθηκαν μέσα από τη συγγραφή της παρούσας διπλωματικής για περαιτέρω έρευνα.

2.3| Μέθοδος συγκριτικής ανάλυσης

Σε αυτή την ενότητα, παρουσιάζεται η μεθοδολογική προσέγγιση της παρούσας έρευνας που αποτελεί η συγκριτική έρευνα και ο τρόπος με τον οποίο χρησιμοποιείται στην κείμενη εργασία.

Η ακαδημαϊκή βιβλιογραφία για τη δια-χωρική σύγκριση συστημάτων σχεδιασμού και πρακτικών είναι πλούσια. Η συγκριτική μέθοδος έρευνας βασίζεται και προωθεί τη διάχυση της γνώσης σε μια λογική μεταμόσχευσης προσεγγίσεων και εργαλείων χωρικού σχεδιασμού. Πολλά είναι τα παραδείγματα όπου η ανταλλαγή εμπειριών λειτούργησε διδακτικά για συγκρίσιμα θέματα σχεδιασμού⁴⁴. Η μέθοδος πολλές φορές φέρνει τα αντίθετα από τα επιθυμητά αποτελέσματα, ειδικά όταν αναπαράγεται στείρα αντιγραφή εργαλείων μεταξύ δύο διαφορετικών συστημάτων σχεδιασμού⁴⁵.

Ο Pickvance (2005)⁴⁶, διακρίνει τη συγκριτική ανάλυση σε δύο κατηγορίες ανάλογα με το επίπεδο διαφορών μεταξύ των περιπτώσεων μελέτης. Υποστηρίζει ότι οι διαδοχικές παρουσιάσεις των περιγραφικών δεδομένων έχουν ενημερωτικό χαρακτήρα και χαμηλό βαθμό σύγκρισης. Μια δυναμική μορφή συγκριτικής ανάλυσης εισάγει πρόσθετες επεξηγηματικές μεταβλητές και αναδεικνύει μέσα από την έρευνα την ύπαρξη ισχυρότερων ή ασθενέστερων σχέσεων απ' ότι μπορεί να διαφαινόταν αρχικά. Η συγκριτική ανάλυση παρουσιάζει επίσης αδυναμίες. Κυρίως όμως απαιτεί συνεκτικότητα μεταξύ των εννοιών ώστε να ακολουθείται κοινός εννοιολογικός κώδικας σε κάθε επιμέρους έρευνα. Μια άλλη αδυναμία της συγκριτικής ανάλυσης είναι πως στηρίζεται σε *φυσικής προέλευσης μεταβλητές*

⁴⁴ Booth et al., (2007).

⁴⁵ De Jong et al., 2002.

⁴⁶ Pickvance , 2005.

οι οποίες αποκλείουν πολλούς πιθανούς συνδυασμούς μεταβλητών με ενδιαφέρον για τον ερευνητή. Τα παραπάνω, αποτελούν στοιχεία που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά τη οργάνωση του πλαισίου έρευνας και την εξαγωγή συμπερασμάτων στην ανάλυση.

2.3.1| Σχολές

Στη διεθνή συγκριτική έρευνα για τη στέγαση, οι Kemeny & Lowe (1998)⁴⁷ εντοπίζουν δύο διαφορετικές σχολές οι οποίες εκφράζουν και το ερευνητικό αντικείμενο του χωρικού σχεδιασμού. Η καθεμιά συνδέεται με ένα διαφορετικό επίπεδο γενίκευσης. Στην πρώτη περίπτωση, η προσέγγιση που ακολουθείται υποθέτει ότι όλες οι σύγχρονες κοινωνίες αναπτύσσονται προς μια συγκεκριμένη κατεύθυνση με κοινές αφετηρίες –το κράτος πρόνοιας, μια απελευθερωμένη αγορά, υψηλότερα επίπεδα καπιταλιστικής εκμετάλλευσης. Η σχολή αυτή, ονομάζεται προοπτική σύγκλισης. Μια άλλη σχολή συγκριτικής έρευνας προτείνει τυπολογίες συστημάτων με βάση πολιτιστικά, ιδεολογικά, πολιτικά στοιχεία ή και αλλά, για την κατανόηση των διαφορών μεταξύ των κοινωνικών ομάδων. Τέτοιες προσεγγίσεις ονομάζονται προοπτικές απόκλισης. Η συγκριτική μέθοδος σύμφωνα με τον Van Dijk (2002) είναι σχιζοφρενική καθώς αναζητά αποκλίσεις, που είναι προαπαιτούμενο για την εξαγωγή συμπερασμάτων και ομοιότητες, που είναι αναγκαίες για ένα κοινό σημείο αφετηρίας.

Διαχρονικά, έχουν αναπτυχθεί πρόσθετες τυπολογίες συγκριτικής ανάλυσης στον τομέα των περιπτώσεων μελέτης. Στο πεδίο του χωρικού σχεδιασμού, η συγκριτική μελέτη περιπτώσεων αποτελεί κυρίαρχη ερευνητική μέθοδο για τη στρατηγική διερεύνηση συγκεκριμένων φαινομένων⁴⁸. Εκτός από τους δύο συμβατικούς τύπους συγκριτικής ανάλυσης που επικεντρώνονται στην εξήγηση των ομοιοτήτων και των διαφορών αντίστοιχα, ο Pickvance (2001)⁴⁹ εξετάζει περαιτέρω τη διάκριση χρησιμοποιώντας την κατηγοριοποίηση του Tilly (1984)⁵⁰. Καταγράφονται έτσι τέσσερεις τύποι συγκριτικής έρευνας:

- Εξατομικευμένη: αναδεικνύει τις ιδιαιτερότητες ορισμένων συγκεκριμένων υποθέσεων, αντιπαραβάλλοντας ένα μικρό αριθμό περιπτώσεων.
- Καθολική: αποσκοπεί να αποδείξει ότι κάθε εκδοχή ενός φαινομένου ακολουθεί τον ίδιο κανόνα.

⁴⁷ Kemeny et al., 1998.

⁴⁸ Janssen-Jansen et al., 2008.

⁴⁹ Pickvance, 2001.

⁵⁰ Tilly, 1984.

- Με αποκλίσεις: αποσκοπεί να καθιερώσει ένα μοτίβο διακύμανσης της εξέλιξης του φαινομένου εξετάζοντας συστηματικές διαφορές μεταξύ περιπτώσεων.
- Περιεκτική: ορίζει ένα σύστημα ως σύνολο και στη συνέχεια επεξηγεί τα χαρακτηριστικά των περιπτώσεων συναρτήσει αυτού του συστήματος.

Η κατηγοριοποίηση του Pickvance εισάγει τη σχέση των ερευνητικών υποθέσεων με τα υπάρχοντα αιτιώδη πρότυπα (βλ. πίνακα 1.3.α).

		Τελικό σημείο	
		Αρχή της απόκλισης	Αρχή της σύγκλισης
Σημείο εκκίνησης	Παρατηρούμενες ή κατασκευασμένες ομοιότητες	Διαφοροποιημένη συγκριτική ανάλυση	Καθολική συγκριτική ανάλυση με αιτιώδη συνάφεια
	Παρατηρούμενες ή κατασκευασμένες διαφορές	Διαφοροποιημένη συγκριτική ανάλυση με αιτιώδη συνάφεια	Καθολική συγκριτική ανάλυση

Πίνακας 2.3.1.α: Είδη συγκριτικής ανάλυσης ανάλογα με το σημείο εκκίνησης | πηγή: Pickvance, 2001:23.

Ωστόσο, δεν είναι εύκολο να εντοπιστούν πιθανές ομοιότητες μεταξύ δια-χωρικών περιπτώσεων. Η εθνική κουλτούρα και το κυρίαρχο *habitus* είναι δύσκολο να τυποποιηθούν, αλλά δύναται να εκμαιευθούν από το κανονιστικό και θεσμικό πλαίσιο της χώρας. Η αποκωδικοποίηση γίνεται ακόμη πιο περίπλοκη όταν ληφθούν υπόψη οι αντιθέσεις και διαφορές περιοχών εντός του ίδιου έθνους-κράτους, ιδιαίτερα εκείνων με ομοσπονδιακές δομές διακυβέρνησης. Η έννοια του πολιτισμικού ιδεαλισμού, σύμφωνα με τον οποίο ο πολιτισμός απεικονίζεται ως στατικός, ενδογενής, καθαρός και αμετάβλητος είναι ανακριβής. Αντ' αυτού, ιστορικά αποδεικνύεται πως η πολιτισμική κουλτούρα εξελίσσεται μέσα στο χρόνο με έντονες εξωτερικές επιρροές.

Ο Van Dijk (2002:914)⁵¹, υποστηρίζει ότι η συγκριτική ανάλυση των συστημάτων σχεδιασμού μπορεί να πραγματοποιηθεί σε πολλαπλά επίπεδα αυξανόμενης πολυπλοκότητας, με την παροχή συμβουλευτικής υποστήριξης να βρίσκεται στην κορυφή. Διατυπώνει τέσσερα επίπεδα συγκριτικής δια-κρατικής μελέτης:

- Καταγραφή: συλλογή πληροφοριών αναφορικά με τα συστήματα σχεδιασμού σε άλλες χώρες

⁵¹ Van Dijk, 2002.

- b. Αξιολόγηση: αποτίμηση των διαφορετικών συστημάτων σχεδιασμού
- c. Επεξήγηση: ανάδειξη των μεταβλητών που καθορίζουν το περίγραμμα του πλαισίου σχεδιασμού
- d. Καθοδήγηση: παροχή συμβουλευτικής υποστήριξης σε χώρες με προβλήματα στο σύστημα σχεδιασμού.

Η επιστημονική έρευνα στον τομέα του σχεδιασμού δεν αποσκοπεί μονάχα στην ενίσχυση της εμπειρικής γνώσης για ένα φαινόμενο, αλλά ιδιαίτερα στη αξιοποίησή της για τη βελτίωση του συστήματος σχεδιασμού μιας χώρας⁵². Οι πολεοδόμοι αναζητούν εναλλακτικές προσεγγίσεις και βέλτιστες πρακτικές σε άλλες χώρες, ελπίζοντας να επιλύσουν προβλήματα της χώρας τους. Ωστόσο, οι ακαδημαϊκοί εκφράζουν προβληματισμούς για την επιτυχία της θεσμικής μεταμόσχευσης.

2.3.2| Σκοπός-πλαίσιο συγκριτικής έρευνας

Στο κεφάλαιο αυτό ορίζεται το πλαίσιο και ο σκοπός της συγκριτικής έρευνας. Διακρίνονται τρία επίπεδα στα οποία θα επικεντρωθεί η ανάλυση των περιπτώσεων μελέτης:

- Έμπνευση: συλλογή και αξιολόγηση δεδομένων και πληροφοριών σχετικά με καινοτόμες εμπειρίες και πρακτικές.
- Διδασκαλία: ανάδειξη των δυνατοτήτων και των αδυναμιών των περιπτώσεων μελέτης.
- Κωδικοποίηση: σκιαγράφηση του πλαισίου της ολοκληρωμένης και αποτελεσματικής διαχείρισης για την ενδεχόμενη μελλοντική μεταμόσχευση γνώσης προσαρμοσμένη στις τοπικές συνθήκες της Ελλάδας.

Το στάδιο της κωδικοποίησης είναι ιδιαίτερα κρίσιμο και προϋποθέτει πολύ καλή ερευνητική δουλειά στα προηγούμενα δύο στάδια. Οι συγκρίσεις ανάμεσα σε συστήματα σχεδιασμού και χώρες με παρόμοια πολιτικά, θεσμικά και πολιτιστικά χαρακτηριστικά θεωρούνται ευκολότερες και ασφαλέστερες. Οι πολιτισμικές αξίες έχουν ισχυρό αντίκτυπο στις διοικητικές και οργανωτικές διαδικασίες και καθορίζουν το πλαίσιο σχεδιασμού και της έγγειας διαχείρισης. Κρίνεται σημαντικό να ληφθούν υπόψη οι θεσμικές και διοικητικές ομοιότητες και διαφορές μεταξύ των εθνικών συστημάτων για την επιτυχημένη μετατροπή των εμπειριών σε

⁵² Janssen-Jansen et al., 2008.

κατευθύνσεις, με στόχο τον εμπλουτισμό της διεθνούς βιβλιογραφίας για την αποτελεσματική διαχείριση σε χώρες της Μεσογείου.

Στην παρούσα διπλωματική, έχουν επιλεγεί τρεις χώρες με παρόμοια κοινωνικοπολιτική διάρθρωση και σχεδιαστικά πρότυπα αλλά υπάρχουσες βεβαίως αποκλίσεις. Τα πολιτικά, νομικά και διοικητικά συστήματα στην Ευρώπη διακρίνονται κυρίως στο αγγλοσαξονικό, στο σκανδιναβικό και στο ναπολεόντειο. Οι περιπτώσεις μελέτης εντάσσονται στην κατηγορία του ναπολεόντειου συστήματος δικαίου, με μεγάλες ομοιότητες στον τομέα των εμπράγματων δικαιωμάτων και του ιδιοκτησιακού καθεστώτος.

Πρωταρχικός στόχος της εργασίας αποτελεί η παρουσίαση των περιπτώσεων εφαρμογής των κυρίαρχων εργαλείων διαχείρισης ανά χώρα (βλ. πίνακα 2.3.2.α). Όμως, ο δομημένος τρόπος ανάλυσης συμβάλει στην πολύπλευρη παρουσίαση της διαχείρισης αστικής γης υπό το πρίσμα των εργαλείων, διευκολύνοντας την κωδικοποίηση των αποτελεσμάτων με γνώμονα την αποτελεσματική και δίκαιη διαχείριση. Για το σκοπό αυτό, κάθε περίπτωση μελέτης διαρθρώνεται στις εξής ενότητες:

- a. Σύστημα σχεδιασμού χρήσεων γης
- b. Ανάκτηση κόστους δημοσίων έργων
- c. ΜΣΔ
- d. Αστικός Αναδασμός

	ΜΣΔ	Αστικός Αναδασμός	Φόρος ιδιοκτησίας
Γαλλία	+	+	+
Ιταλία	+		+
Ισπανία	+	+	+

Πίνακας 2.3.2.α: Επισκόπηση των περιπτώσεων μελέτης | πηγή: ιδία επεξεργασία

Τα κεφάλαια των χωρών αποτελούν διαδοχικές παρουσιάσεις περιγραφικών δεδομένων, υπακούοντας σε ένα κοινό πλαίσιο για τη διευκόλυνση της μεταξύ τους σύγκρισης. Η μελέτη δεν αποσκοπεί στην εξήγηση των αιτιατών σχέσεων αλλά να αντικατοπτρίσει της διαφορετικές προσεγγίσεις σε ένα αφηρημένο πρόβλημα προκειμένου να εμπνεύσει, να διδάξει και να κωδικοποιήσει τις διαφορετικές οπτικές. Μέσα από τις διαδοχικές περιπτώσεις, αποδόθηκε η εικόνα για τις διαφορετικές προσεγγίσεις στην έγγεια διαχείριση.

Η διπλωματική εργασία ολοκληρώνεται με μια συζήτηση για τις ομοιότητες και τις διαφορές μεταξύ των περιπτώσεων μελέτης. Επιπλέον, διατυπώνονται διδάγματα με θετικό και αρνητικό πρόσημο εμπλουτίζοντας τη συζήτηση για τα στοιχεία που συνθέτουν την αποτελεσματική διαχείριση.

3| Ολοκληρωμένη διαχείριση αστικής γης

Στις αστικές επιστήμες με τον όρο γη εννοούμε και κατ' επέκταση ερευνούμε οτιδήποτε σχετίζεται με αυτήν πάνω και κάτω από την επιφάνεια του εδάφους της. Η γη ως αγαθό είναι ανελαστικό δηλαδή δεν παράγεται. Στις αστικές πολιτικές, η παράγωγή αστικής γη λογίζεται πως πολεοδομική ανάπτυξη, δηλαδή την απόδοση αξίας σ' αυτή μέσα από την εφαρμογή πολεοδομικών παρεμβάσεων. Η κλασσική οικονομική θεωρία υποστηρίζει ότι υπάρχουν τρία οχήματα για την παραγωγή πλούτου σε μια οικονομία: η εργασία, το κεφάλαιο και η γη. Με άλλα λόγια, από οικονομική σκοπιά η γη συνιστά παραγωγικό αγαθό προσελκύοντας επενδύσεις, δημιουργώντας πλούτο και από κοινωνική σκοπιά η γη αποτελεί ευάλωτο κοινωνικό αγαθό και σπάνιο πόρο⁵³.

Σύμφωνα με την έκθεση του 1996 για τις Κατευθυντήριες αρχές Έγγειας Διοίκησης (Land Administration Guidelines), οι ιδιοκτησίες συμβάλουν στο 50-75% του εθνικού πλούτου μιας χώρας. Το ποσοστό ποικίλει ανάλογα με το στάδιο ανάπτυξης και το επίπεδο της εθνικής οικονομίας. Η ανεκμετάλλευτη γη προφέρει περιθώρια οικονομικής ανάπτυξης, προσέγγιση που σε ορισμένες περιπτώσεις ενισχύει το νατιβισμό από τη σκοπιά πως η γη αποτελεί αγαθό του έθνους-κράτους.

3.1| Εννοιολογικό πλαίσιο έγγειας διαχείρισης

Η αστική διαχείριση (urban management) έχει τις ρίζες της στο μεταρρυθμιστικό πνεύμα της τοπικής αυτοδιοίκησης και τις γεωγραφικές έννοιες του αστικού διευθυντικού χαρακτήρα (managerialism) της δεκαετίας του 70'. Με αφορμή την ανάγκη ευαισθητοποίησης για τις επιπτώσεις της ταχείας αστικοποίησης και της αύξησης του μεριδίου των πόλεων στην οικονομική ανάπτυξη, η αστική γη ήρθε να δέσει μαζί με την αστική διαχείριση (urban land management) αναδεικνύοντας τη σημαντικότητα του φυσικού αυτού πόρου στην ανάπτυξη των πόλεων.

Άνθισε και κατοχυρώθηκε θεσμικά στα μέσα του 1980, όταν ενσωματώθηκε στο λεξιλόγιο διεθνών οργανισμών με δραστηριότητα σε αναπτυσσόμενες χώρες. Ένας από τους κυριότερους εκφραστές είναι η Παγκόσμια Τράπεζα, τα διδάγματα της οποίας, στις αστικές επενδύσεις, οδήγησαν σε ευρύτερες συστημικές προσεγγίσεις στον τομέα της στέγασης, των

⁵³ Cagdas et al., 2003.

υποδομών και της αστικής γης. Εν συνεχεία, γεννήθηκε η ανάγκη για θεσμικές αλλαγές με κατεύθυνση τη διασφάλιση της διαχείρισης των αστικών επενδύσεων⁵⁴.

Ο ορισμός της διαχείρισης γης (land management) αποδόθηκε για πρώτη φορά το 1999 με την Bathurst Declaration on Land Administration for Sustainable Development, σύμφωνα με την οποία αποτελεί τις δραστηριότητες που σχετίζονται με τη διαχείριση της γης ως πόρο τόσο από περιβαλλοντική όσο και από οικονομική σκοπιά με γνώμονα τη βιώσιμη ανάπτυξη. Ως διαδικασία επιζητά την βέλτιστη αξιοποίηση της γης και την επίλυση έγγειων προβλημάτων⁵⁵.

Ο Un-Habitat (2010) επικαιροποιεί τον όρο σύμφωνα με το οποίο η διαχείριση της γης αφορά την αποτελεσματική αξιοποίηση των πόρων της γης για την παραγωγή τροφίμων, την παροχή καταφυγίου, και άλλες μορφές ακινήτων, ή τη διατήρηση πολύτιμων πόρων για περιβαλλοντικούς ή πολιτιστικούς λόγους. Για την ορθολογική διαχείριση γης, οι εμπειρογνώμονες έχουν αναπτύξει πολιτικές και εργαλεία. Τέτοια είναι ο πολεοδομικός σχεδιασμός, ο αστικός αναδιασμός, η φορολόγηση γης, η διοίκηση γης και διαχείριση των δημόσιων χώρων. Επίσης, ασχολείται με την λήψη αποφάσεων αναφορικά με την κατανομή, τη χρήση και την ανάπτυξη φυσικού και δομημένου περιβάλλοντος.

Η διαχείριση γης βασίζεται στη διανομή και στη διοίκηση ενός βασικού κοινωνικού πλεονεκτήματος δηλαδή της γης. Η απώλειά της μπορεί να οδηγήσει στην κατασπατάληση και την έλλειψη σε φυσικούς πόρους, απότοκο του αποσπασματικού χωρικού σχεδιασμού. Για τις δυτικές δημοκρατίες, θεωρείται βασική συνιστώσα άσκησης πολιτικών από την κεντρική διοίκηση με γνώμονα τη βιώσιμη ανάπτυξη⁵⁶. Καλύπτει ευρύ φάσμα δραστηριοτήτων όπως η γεωργία, η εξόρυξη ορυκτών, η διαχείριση ακινήτων, ο φυσικός σχεδιασμός των πόλεων και της υπαίθρου. Αγκαλιάζει θέματα όπως τη μεταβίβαση των εμπράγματων δικαιωμάτων και ασφαλίσεων, την εκτίμηση και αποτίμηση περιουσιακών στοιχείων, την ανάπτυξη και διαχείριση υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, τη διαχείριση φυσικών πόρων, τη διαμόρφωση και το σχεδιασμό των χρήσεων γης, την εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων, την παρακολούθηση

⁵⁴ Jenkins, 2000.

⁵⁵ Grant & Williamson, 1999.

⁵⁶ Enemark, 2009.

και καταγραφή όλων των δραστηριοτήτων που επηρεάζουν τη γη⁵⁷. Η διαχείριση γης μπορεί συμβάλει στην επίλυση πολλών και σύνθετων ζητημάτων, όπως στα ερωτήματα παρακάτω:

- Πώς να προστατέψεις τα ανθρώπινα δικαιώματα και να μειώσεις την φτώχεια μέσα από τα εμπράγματα δικαιώματα και την αστική ανάπτυξη;
- Πώς να διατηρήσεις και να ενισχύσεις την παραγωγικότητα της γης;
- Πώς να διατηρήσεις τη φυσική και πολιτιστική κληρονομιά;
- Πώς να ισορροπήσεις τις αναπτυξιακές στρατηγικές με γνώμονα τη διαγενεακή αλληλεγγύη;
- Πώς να θεσπίσεις αποτελεσματικές χρήσεις γης;

Η επιτακτικότητα με την οποία εισάγεται η βιωσιμότητα σε όλες τις πτυχές των αστικών πολιτικών δεν αφήνει στο απυρόβλητο τη διαχείριση γης. Αφορμή αποτελεί η διακήρυξη του Ρίο το 1992 για το περιβάλλον και την ανάπτυξη. Η βιώσιμη διαχείριση γης προάγει την εξισορρόπηση των οικονομικών, περιβαλλοντικών και κοινωνικών αναγκών σύμφωνα με τις αρχές της διαγενεακής αλληλεγγύης. Συνιστά μακροπρόθεσμη, ολοκληρωμένη προσέγγιση για ισόρροπη ανάπτυξη και υγιείς κοινότητες, αποφεύγοντας την υπερκατανάλωση φυσικών πόρων.

Μια άλλη οπτική για τη διαχείριση γης παρουσιάζουν οι Tira et al αναφορικά με τα επίπεδα παρέμβασης στο σχεδιασμό. Ο χωρικός σχεδιασμός, αν και υπάγεται σε ευρύ εννοιολογικό φάσμα, συνηθέστερα αποτυπώνεται σε τρία επίπεδα παρέμβασης: το στρατηγικό, το ρυθμιστικό και το επιχειρησιακό. Ανέκαθεν, ο στρατηγικός σχεδιασμός αποτελούσε από τα «πάνω» διαδικασία, προϊόν της διάδρασης των εθνικών και τοπικών οργάνων διοίκησης (καθορισμός αναγκών χώρων πρασίνου, διαθεσιμότητα γης για βιομηχανική ανάπτυξη, υψηλής ποιότητας γης σε αστικά κέντρα).

Σε δεύτερο επίπεδο, οι κανονιστικές ρυθμίσεις έρχονται να επισφραγίσουν την επίτευξη των στρατηγικών στόχων που τέθηκαν, θεσμοθετώντας τις επιτρεπόμενες ή τις απαγορευμένες χρήσεις, τα δικαιώματα και τις κυρώσεις των ιδιοκτητών γης και ακινήτων (οικοδομικοί κανονισμοί, ζωνοποιήσεις, απαλλοτριώσεις κτ). Η ευελιξία ή η ακαμψία που χαρακτηρίζει το θεσμικό πλαίσιο του χωρικού σχεδιασμού αντικατοπτρίζει την σχέση ιδιωτικού-δημόσιου

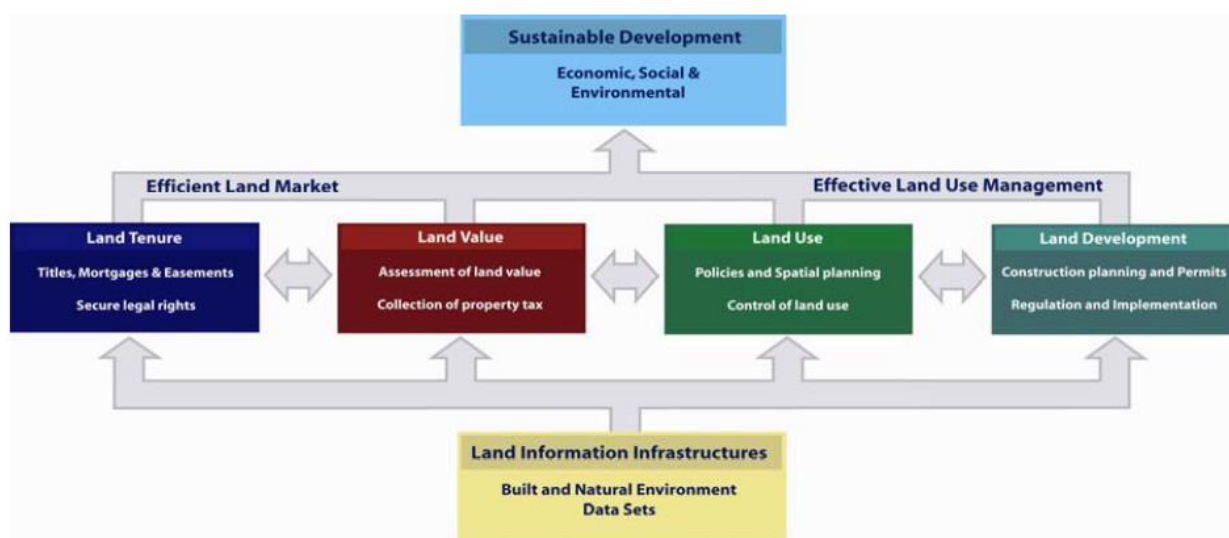
⁵⁷ Cagdas et al., 2003; Yilmaz et al., 2015.

συμφέροντος. Εν συνεχεία, οι στρατηγικοί στόχοι αποτυπώνονται έμπρακτα σε ένα τρίτο επίπεδο, τον επιχειρησιακό προγραμματισμό. Στα επιχειρησιακά σχέδια, στοιχειοθετείται ο προγραμματισμός της διοίκησης με συγκεκριμένα μέτρα για την επίτευξη των στρατηγικών στόχων.

Μια ακόμη προσέγγιση εμφανίζεται στη διεθνή βιβλιογραφία από τον Stig Enemark. Αναφέρεται στην ολοκληρωμένη διαχείριση χρήσης της γης με ιδιαίτερη μνεία στη σημασία της έγγειας διοίκησης σε αυτήν, υπογραμμίζοντας τη σχέση της με τη βιώσιμη αστική ανάπτυξη.

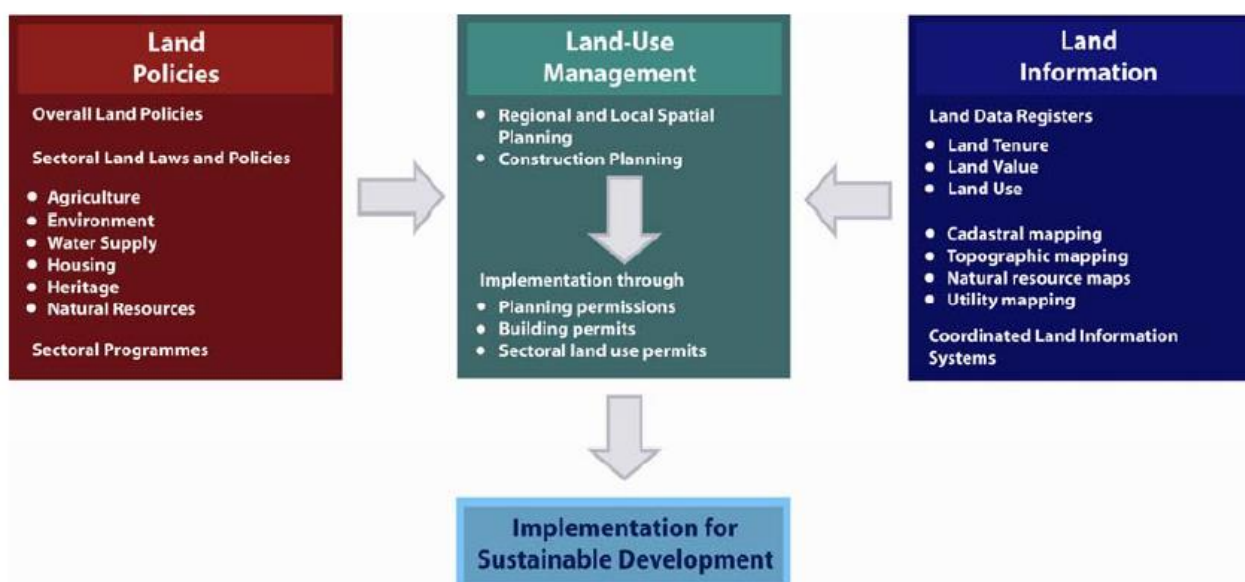
Η διοίκηση γης αποτελείται από τέσσερις παραμέτρους, τα εγγραπτά και εμπράγματα δικαιώματα, την αξία της γης, τις χρήσεις γης και την έγγεια ανάπτυξη. Αναπόφευκτα, όλες οι λειτουργίες είναι αλληλένδετες. Οι χρήσεις της γης και το κυρίαρχο ιδιοκτησιακό καθεστώς επηρεάζουν τις τιμές γης. Οι τιμές γης με τη σειρά τους καθορίζονται και από τις μελλοντικές χρήσεις με βάση τις κανονιστικές ρυθμίσεις και τον αναμένοντα σχεδιασμό. Αντίστοιχα, ο σχεδιασμός και οι πολιτικές στηρίζονται στην μελλοντική προβολή της έγγειας ανάπτυξης.

Κατά ποίον τρόπον, ο σχεδιασμός κατάλληλων συστημάτων εμπράγματων εξασφαλίσεων και αξίας γης συνιστά προϋπόθεση για την υποστήριξη αποτελεσματικής αγοράς γης. Συνεπώς, ο σχεδιασμός επαρκών συστημάτων για τον έλεγχο των χρήσεων γης και την ανάπτυξή της, οδηγεί σε μια αποτελεσματική διαχείριση χρήσεων γης που με τη σειρά της μπορεί να αποτελέσει εφελτήριο για τη βιώσιμη ανάπτυξη.



Εικόνα 3.1.α: Προσέγγιση του παγκόσμιου συστήματος διοίκησης | πηγή: Enemark, 2004

Ο Enemark (2009), έχει εκφραστεί επανειλημμένως για την ολοκληρωμένη διαχείριση γης. Σύμφωνα με αυτόν, η ολοκληρωμένη διαχείριση των χρήσεων γης βασίζεται στις πολιτικές γης⁵⁸, στο κτηματολόγιο, στους οικοδομικούς κανονισμούς και στο σύστημα σχεδιασμού. Η σύνθεση όλων των παραπάνω στοιχείων αποτυπώνουν το πλαίσιο στο οποίο εντάσσονται τα εμπράγματα δικαιώματα, ο σχεδιασμός των χρήσεων γης και η έγγεια ανάπτυξη. Η ύπαρξη ενός πλήρους συστήματος ελέγχου στο σχεδιασμό, κατάλληλα ενημερωμένου με δεδομένα από τις χρήσεις γης, το κτηματολογικό μητρώο, την εκτίμηση της ιδιωτικής ακίνητης περιουσίας, το μητρώο κτιρίων επιτρέπουν την χωρική αποτύπωση του φυσικού και δομημένου περιβάλλοντος, διευκολύνοντας και βελτιστοποιώντας τη διαδικασία της διαχείρισης.



Εικόνα 3.1.β: Ολοκληρωμένη διαχείριση χρήσης γης για τη βιώσιμη ανάπτυξη | πηγή: Enemark, 2004

Το παράδειγμα διαχείρισης γης του Enemark, επιτρέπει την κατανόηση ρόλου και του παντρέματος των λειτουργιών διαχείρισης γης, όπως επίσης τη σύνδεση μεταξύ ρυθμιστικού κράτους και ιστορικών του καταβολών και πως αντικατοπτρίζονται στο επίπεδο λήψης αποφάσεων. Είναι αυτός ο λόγος, σύμφωνα με τον οποίο υποστηρίζει πως ένα τέτοιο σύστημα διαχείρισης γης αποτελεί τη ραχοκοκαλιά για ένα καλό μοντέλο διακυβέρνησης. Πολλές χώρες ωστόσο, διαχωρίζουν τα εμπράγματα δικαιώματα με τις χρήσεις γης, επιδεικνύοντας

⁵⁸ Οι πολιτικές γης μπορεί να σχετίζονται με την ασφάλεια των εμπράγματων δικαιωμάτων, των έγγειων συναλλαγών, την πρόσβαση σε πίστωση, τη βιώσιμη διαχείριση, τον έλεγχο των φυσικών πόρων και του περιβάλλοντος, την παροχή γης για τις αδύναμες κοινωνικές ομάδες, τη φορολογία της ακίνητης περιουσίας, μέτρα για την πρόληψη κατά της κερδοσκοπίας στη γη κ.α. (Enemark, 2004).

ανεπαρκές σύστημα διοίκησης γης. Κατά τον ίδιο, το στοίχημα της βιώσιμης ανάπτυξης επιτάσσει τη σύνδεση των δύο ως συνεκτικό σύνολο.

Στόχοι έγγειας διαχείρισης

Ίσως ο πιο προφανής στόχος της διαχείρισης γης είναι η συγκέντρωση διαθέσιμης γης για μελλοντική αστική ανάπτυξη. Τα εργαλεία τα οποία η δημόσια διοίκηση έχει στο οπλοστάσιο της είναι πολλά, συμπεριλαμβανομένων της απαλλοτρίωσης, του δικαιώματος προτίμησης κ.α. Οι πολιτικές του προκείμενου στόχου δεν αποσκοπούν στην απόδοση αξίας γης αλλά λειτουργούν με κοινωνικό αντίκρισμα (κατασκευή φτηνής κατοικίας, υποδομές).

Οι πολιτικές διαχείρισης γης συνήθως περιλαμβάνουν εργαλεία ή μηχανισμούς για την ανάκτηση του κόστους από τα έργα υπ' ευθύνη της δημόσια διοίκηση (υποδομές, δημόσιες μεταφορές, σχολεία). Μέρος του κόστους καταβάλλεται από επενδυτές ή τους μελλοντικούς κατοίκους της περιοχής μέσω ειδικών φόρων⁵⁹.

Ο τρίτος στόχος αποτελεί η δέσμευση της ανεκμετάλλευτης αύξησης της αξίας της γης. Η μέθοδος της δέσμευσης αξίας δε συνιστά απαραίτητη προϋπόθεση για την εφαρμογή πολιτικών διαχείρισης γης, αλλά αναγκαία συνθήκη για την υιοθέτηση μιας αποτελεσματικής προσέγγισής. Τα αναπτυξιακά οφέλη προκύπτουν από την δημόσια επένδυση και την αλλαγή χρήσεων γης που επιφέρει αύξηση των αξιών γης.

Τέλος, οι πολιτικές διαχείρισης γης επικαθορίζουν και επικαθορίζονται από την αγορά ακινήτων. Η αποτελεσματικότητα και η διαφάνεια της αγοράς συμβάλλουν στην καλύτερη λειτουργία της που με τη σειρά της οδηγεί στην εύρυθμη εφαρμογή πολιτικών γης. Το κτηματολόγιο όπως και κάθε μορφή καταγραφής και παρακολούθησης της γης αποτελεί αναντίρρητο στοιχείο για την επίτευξη του στόχου.

Στόχοι	Εργαλεία διαχείρισης γης
Απόκτηση γης	Απαλλοτριώσεις, δικαίωμα προτίμησης, μεταφορά συντελεστή κα
Ανάκτηση κόστους	Φόροι, αστικός αναδασμός, εισφορές ιδιοκτητών κα.
Δέσμευση αξίας	Φόροι, τέλη κα.
Αποτελεσματικότητα & διαφάνεια	Κτηματολόγιο, θέσπιση του αστικού αναδασμού κα.

Πίνακας 3.1.α: Στόχοι και εργαλεία έγγειας διαχείρισης | πηγή: Tira et al, 2011.

⁵⁹ Tira et al, 2011.

3.2| Εργαλεία έγγειας διαχείρισης

Τα εργαλεία διαχείρισης ποικίλουν και πολλά από αυτά ίσως παραμένουν ανεξερευνήτα μέχρι σήμερα. Στο επίπεδο της έγγειας διαχείρισης, η ανάλυση εστιάζεται στις δύο γενικές κατηγορίες που εντάσσονται και αποτελούν τα οικονομικά ή άμεσα εργαλεία και τα (ημί-)πολεοδομικά ή έμμεσα εργαλεία⁶⁰.

Επιλέχθηκαν δυο ιδιαιτέρως διαδεδομένα εργαλεία με σημαντική επίδραση στον πολεοδομικό σχεδιασμό και τη διαχείριση της αστικής γης. Σε πρώτο στάδιο παρουσιάζεται το θεωρητικό πλαίσιο που συνθέτεται μέσα από τη βιβλιογραφική επισκόπηση και σε δεύτερο στάδιο αναλύονται σε μελέτες περίπτωσης επιπέδου χώρας (Γαλλία, Ιταλία, Ισπανία, Ελλάδα) με σκοπό να διαπιστωθεί η συμβολή τους στην ολοκληρωμένη διαχείριση αστικής γης. Ένα δεύτερο κριτήριο επιλογής τους, είναι πως εδράζονται σε διαφορετικά συστήματα σχεδιασμού. Ο μεν αστικός αναδασμός συνιστά ρυθμιστικό εργαλείο, η δε ΜΣΔ αγορακεντρικό. Και τα δύο πάντως θεωρούνται εναλλακτικές λύσεις παγκοσμίως με αυξανόμενο ενδιαφέρον στη διαχείριση γης⁶¹.

3.2.1| Φόρος ιδιοκτησίας: πως επηρεάζει ο το σχεδιασμό;

Ο φόρος ιδιοκτησίας και έγγειας αξίας εκφράζουν τη στενή σχέση γης και οικονομίας. Η επίδραση τους στις χρήσεις γης είναι αμφιλεγόμενο ζήτημα, όχι για το αν επηρεάζει αλλά με ποιο τρόπο επηρεάζει.

Η φορολόγηση της ιδιοκτησίας μειώνει το ισοζύγιο κεφαλαίου/γης⁶². Ο φόρος ιδιοκτησίας μπορεί να οδηγήσει στη μείωση της έντασης της οικοδομικής ανάπτυξης και κατ' επέκταση να ενισχύσει το φαινόμενο της αστικής εξάπλωσης⁶³. Παρά την επιτακτική σχέση μεταξύ φορολογίας ακινήτων και αστικής επέκτασης υπάρχει ένα αντισταθμιστικό αποτέλεσμα το οποίο κινείται προς αντίθετη κατεύθυνση. Όταν ο φόρος μειώνει τα μεγέθη των κατοικιών αυξάνει την πληθυσμιακή πυκνότητα, η οποία τείνει να αντισταθμίσει την πτώση της πυκνότητας λόγω περιορισμένης ανάπτυξης. Εάν αυτό προκύψει από μείωση του κεφαλαίου ανά νοικοκυριό ο φόρος ιδιοκτησίας μπορεί να ενισχύσει στο πρότυπο της συμπαγούς πόλης. Τότε ο χώρος ανά κάτοικο θα μικραίνει, περιορίζοντας την κατανάλωση γης. Το φαινόμενο του

⁶⁰ Gozalvo Zamorano & Muñoz Gielen, 2017.

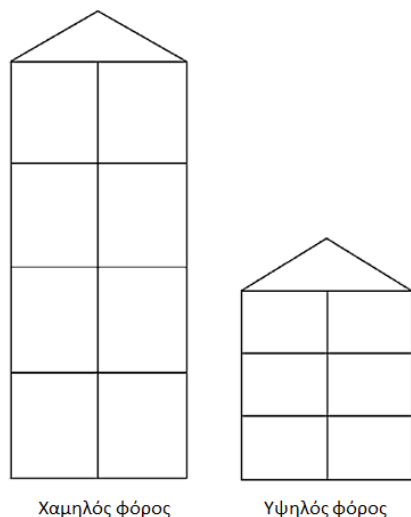
⁶¹ Muñoz, 2014.

⁶² Banzhaf & Lavery, 2010.

⁶³ Brueckner et al., 2003.

μεγέθους κατοικίας “dwelling size effect” πρώτοι εμπνεύστηκαν οι Brueckner και Kim (2003), Song και Zenou (2006).

Ενώ καταγράφονται αντικρουόμενες απόψεις στη βιβλιογραφία αναφορικά με το φόρο ιδιοκτησίας, τα πράγματα είναι πολύ πιο ξεκάθαρα όσον αφορά το φόρο έγγειας αξίας και πως



επιδρά στην πολιτική χρήσεων γης. Ακριβώς επειδή δεν προσμετρείται στη φορολογία η αξία του ακινήτου, παρά μόνο της αστικής γης, το ποσό που θα καταβάλει να πληρώσει ο ιδιοκτήτης είναι πολύ χαμηλότερο. Έτσι, ο φόρος έγγειας αξίας μπορεί να περιορίσει τη αστική διάχυση ενθαρρύνοντας την αστική ανάπτυξη με μεγαλύτερες πυκνότητες⁶⁴.

Οι Blöchliger & Nettley (2015)⁶⁵ επισημαίνουν πέντε σημεία κλειδιά τα οποία θεωρούν σκόπιμο να περιληφθούν στη χάραξη αστικής πολιτικής για τον αποτελεσματικότερο σχεδιασμό και αξιοποίηση του φόρου ιδιοκτησίας ως εργαλείο για τη βιώσιμη διαχείριση των χρήσεων γης:

- Ο φόρος ιδιοκτησίας δεν θα πρέπει να αντιμετωπίζεται μεμονωμένα αλλά ως μέρος ενός ολοκληρωμένου πλαισίου αστικής ανάπτυξης. Η σύνδεση με άλλες τομεακές πολιτικές (πχ μεταφορών) επιτυγχάνει την εσωτερίκευση των εξωτερικοτήτων όπως στην περίπτωση της αστικής διάχυσης.
- Η επιρροή του φόρου ιδιοκτησίας στις χρήσεις γης εξαρτάται από το σχεδιασμό του. Ο έγγειος φόρος ενθαρρύνει μεγαλύτερες πυκνότητες μειώνοντας βέβαια τα δημόσια έσοδα. Ο φόρος ιδιοκτησίας από τη μία πλευρά, εάν αυξήσει τη ζήτηση για μικρότερες σε επιφάνεια κατοικίες, επιφέρει το ίδιο αποτέλεσμα με ένα έγγειο φόρο. Από την άλλη όμως μπορεί να διευκολύνει την αστική διάχυση μειώνοντας το κεφάλαιο/τμ.
- Οι αυξημένοι φόροι μεταβίβασης έχουν εξίσου αρνητικές επιδράσεις στη βιώσιμη διαχείριση των χρήσεων γης. Αυξάνουν τα κίνητρα αγοράς φτηνής γης, που εκ των προτέρων βρίσκεται πολύ μακριά από τα αστικά κέντρα, με ελλιπής υποδομές.

⁶⁴ OECD, 2017.

⁶⁵ Blöchliger & Nettley, 2015.

- Τα έσοδα από τους φόρους ιδιοκτησίας μπορούν να συνεισφέρουν στο χρηματοδοτικό έργο των δήμων. Το δέλεαρ είναι πολλές φορές τόσο μεγάλο ώστε να δημιουργείται καταιγισμός υπερφορολόγησης, αποκόπτοντας ουσιαστικά τον φόρο ιδιοκτησίας από τον πολεοδομικό σχεδιασμό και μετατρέποντάς τον σε καθαρά εισπρακτικό μέσο.
- Οι φόροι ιδιοκτησίας μπορούν να συνδεθούν με την πράσινη ανάπτυξη. Στις ΗΠΑ οι φόροι συνδυάζονται με τις ενεργειακές αποδόσεις των κτιρίων και τη χρήση ανανεώσιμων πηγών. Αντίστοιχες παραλλαγές υπάρχουν και σε χώρες όπως η Ισπανία, η Νορβηγία και η Ιταλία.

Αναμφίβολα, η δυνατότητα χάραξης αποκεντρωμένης φορολογικής πολιτικής είναι κεφαλαιώδες εργαλείο στα χέρια των τοπικών κοινοτήτων. Πέρα όμως από τις ευρύτερες εξουσίες αύξησης των φορολογικών εσόδων, επισημαίνονται δύο παράγοντες ιδιαίτερα σημαντικοί: η ελευθερία των δήμων να καθορίσουν το φορολογικό συντελεστή και τη φορολογική βάση, και το συντελεστή κατανομής των εσόδων μεταξύ των δήμων (είτε άμεσα από τους ίδιους είτε από το κράτος). Δίνοντας στους δήμους μεγαλύτερη φορολογική εξουσία, ενδυναμώνεται ο ρόλος της πολιτικής επιλογής σε τοπικό επίπεδο και αποδυναμώνεται εκείνος του κράτους.

Ο συνδυασμός της φορολογικής εξουσίας και της διακριτικής ευχέρειας να καθοριστεί ο φορολογικός συντελεστής και η φορολογική βάση ονομάζεται «δημοσιονομική εξουσία». Εκτός από τη σχετική ελευθερία των δήμων να ορίσουν τους φόρους, σημασία έχει το επίπεδο δημοσιονομικής εξισορρόπησης για την άμβλυνση των ανισοτήτων σε δημοτικό επίπεδο, που πραγματοποιείται μέσω εθνικών επιχορηγήσεων⁶⁶. Σε κάθε διαδικασία ανάκτησης κόστους και δέσμευσης αξίας, είτε διεξάγεται με φόρους ή με άλλα μέσα είναι ζωτικής σημασίας να διαμορφωθούν κατάλληλες δημοκρατικές διαδικασίες λήψης αποφάσεων ώστε να περιοριστεί ο κίνδυνος να μετακυλήσουν μη αποδεκτά κόστη στους κατοίκους.

3.2.2| Αστικός αναδασμός

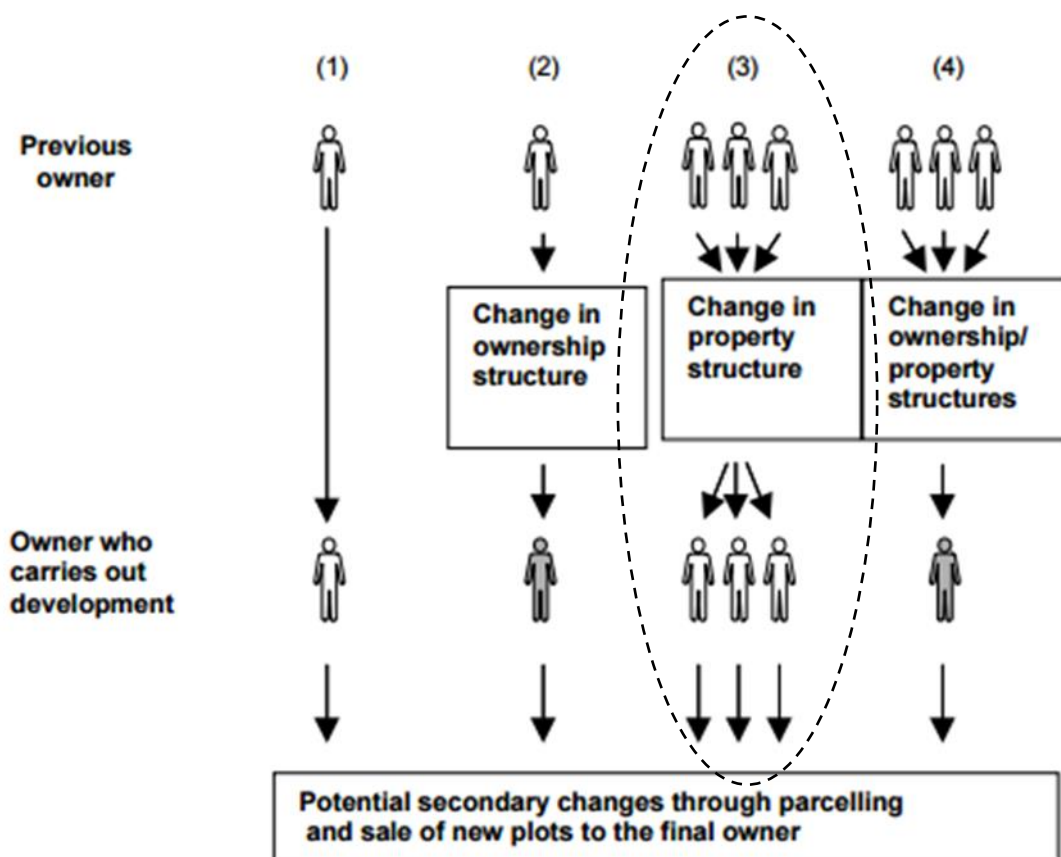
Ο ΑΑ παρουσιάζεται συνήθως ως μέθοδος αντιμετώπισης του προβλήματος της διάσπαρτης ιδιοκτησίας και της έγγειας κερδοσκοπίας⁶⁷. Αποτελεί μέθοδο έγγειας διαχείρισης⁶⁸ και

⁶⁶ Council for the Environment and Infrastructure.

⁶⁷ Hong & Needham, 2007; UN-HABITAT, 2012.

⁶⁸ Doebele, 1982; Mittal et al., 2015; Yilmaz et al., 2015.

χρησιμοποιείται ως εναλλακτικός τρόπος απόκτησης γης, φιλικός προς την ατομική ιδιοκτησία (βλ. σχήμα 3.2.2.α), ξεφεύγοντας από τα παραδοσιακά εργαλεία της εθελοντικής ανταλλαγής (voluntary exchange)⁶⁹ και της δημόσιας απαλλοτρίωσης (eminent domain/compulsory purchase/acquisition)⁷⁰. Συγκεκριμένα, ο Larsson (1993), ορίζει τον ΑΑ ως μια τεχνική έγγειας ανάπτυξης η οποία χρησιμοποιείται για την πολεοδόμηση νέων περιοχών περιμετρικά της πόλης και την αναδιαμόρφωση των δομημένων αστικών περιοχών.



Εικόνα 3.2.2.α: Μοντέλα προσαρμογής των ιδιοκτησιών ανάλογα με το καθεστώς και τη δομή τους | πηγή: Kalbro 1992, Larsson 1997

Στη διεθνή βιβλιογραφία, υπάρχει μεγάλη ποικιλία ορισμών για τον ΑΑ όπως “land pooling”, “joint land development”, “land replotting”, “land parcellation”, “land repartition”, “land reconstitution” με επικρατέστερο τον “land readjustment”. Εφαρμόστηκε για πρώτη φορά το 1791 στις Ηνωμένες Πολιτείες στο σχεδιασμό της Ουάσιγκτον από τον Pierre L’Enfant⁷¹. Η

⁶⁹ Απαιτεί μεγάλο κεφάλαιο με αυξημένο οικονομικό ρίσκο για περιοχές προς πολεοδόμηση.

⁷⁰ Απαιτεί μεγάλο κεφάλαιο για αποζημιώσεις χωρίς να είναι ξεκάθαρη η πιθανότητα μεταβίβασης της απαλλοτριωμένης γης σε ιδιώτες.

⁷¹ Ewing, 2008.

παρθενική του εμφάνιση στην Ευρώπη, εντοπίζεται στη Φρανκφούρτη και στις αγροτικές περιοχές της Ολλανδίας⁷². Εισήχθη στην ευρωπαϊκή πραγματικότητα με το γερμανικό νόμο του Lex Adickes περιγράφοντας μια πρώιμη μορφή αναπροσαρμογής της γης και θεσμοθετήθηκε με την πράξη περί «Αναδιάταξης της Ιδιοκτησίας στην Φρανκφούρτη». Τα τελευταία χρόνια, αναδεικνύεται σε ιδιαίτερα δημοφιλές εργαλείο και προωθείται η εφαρμογή του από διεθνείς οργανισμούς όπως η World Bank και το UN-HABITAT.

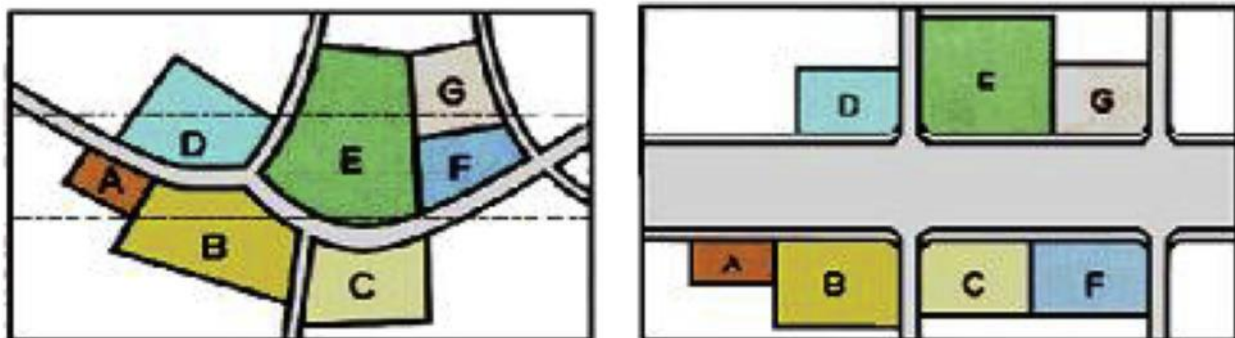
Η διαδικασία του ΑΑ δεν διαφέρει από μια κλασσική διαδικασία έγγειας ανάπτυξης⁷³. Ο δημόσιος φορέας συγκεντρώνει και αναπροσαρμόζει τα γεωτεμάχια, (αλλαγή θέσης και ορίων) ώστε όλα τα οικοπέδα να είναι άρτια και οικοδομήσιμα αποκτώντας πρόσβαση σε οδικό δίκτυο εξυπηρετούμενα από τις απαραίτητες αστικές υποδομές. Με αυτό τον τρόπο οι γεωργικές γαίες μετατρέπονται σε εμπορεύσιμη αστική γη που διανέμεται στους αρχικούς ιδιοκτήτες εξακολουθώντας να ισχύουν τα εμπράγματα δικαιώματα όπως ίσχυαν προ ΑΑ. Από τις αρχικές εκτάσεις αφαιρούνται τμήματα γης και οργανώνονται σε τράπεζα γης για μελλοντική πώληση και για την κάλυψη των δαπανών του έργου. Ο τρόπος αναδιανομής των νέων οικοπέδων γίνεται είτε με βάση την αξία της γης. Εάν τα εργαλεία δέσμευσης της αξίας και κάλυψης του κόστους συμπεριληφθούν στη διαδικασία του ΑΑ τα αποτελέσματα θα είναι αποδοτικότερα αντί να εφαρμοστούν αυτοτελώς⁷⁴. Κατά κανόνα, εάν οι ιδιοκτήτες καταλήξουν με μεγαλύτερες αξίες μετά τον ΑΑ, η διαφορά αξιών γης συγκριτικά με την προϋφιστάμενη κατάσταση αποδίδεται στον φορέα υλοποίησης του σχεδίου (είτε σε γη είτε σε χρήμα). Στην περίπτωση που η αύξηση της αξίας γης δεν είναι αρκετά υψηλή ώστε να καλύψει το κόστος του έργου, έχουν προβλεφθεί μέτρα αντιμετώπισης όπως η λήψη δανείου με χαμηλό επιτόκιο από τις τράπεζες ή από ιδιωτικούς οργανισμούς για την εξασφάλιση των απαιτούμενων κοινόχρηστων χώρων⁷⁵.

⁷² Mittal, 2014; Mathur, 2013.

⁷³ Vitanen, 2000.

⁷⁴ Doedele, 2002; Mittal, 2014.

⁷⁵ Agrawal, 1999.



Εικόνα 3.2.2.β: Διαδικασία Αστικού Αναδασμού | πηγή: Mittal et al., 2015

Ο ΑΑ καλείται να διαχειριστεί το υφιστάμενο ιδιοκτησιακό καθεστώς σε περιοχές προς πολεοδόμηση είτε σε ήδη πολεοδομημένες. Συγκεκριμένα, χρησιμοποιείται για:

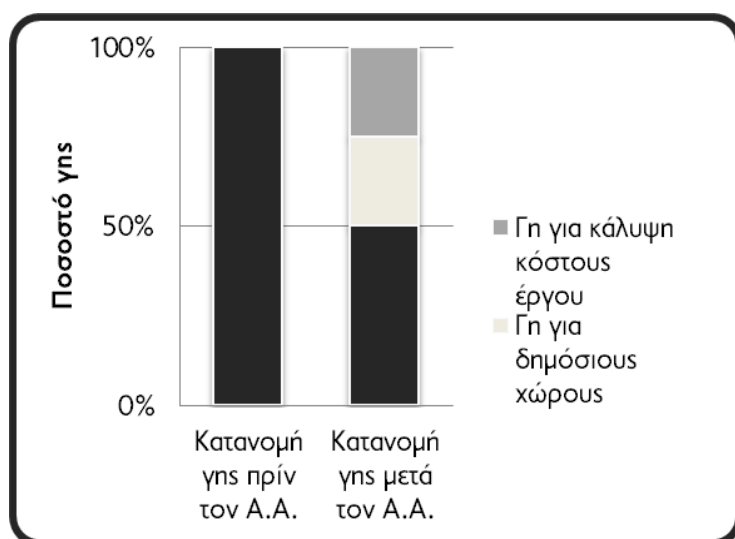
- Ανάπλαση-αναγέννηση ήδη πολεοδομημένων περιοχών
- Βελτίωση και επέκταση δημόσιων υποδομών
- Ανοικοδόμηση λόγω καταστροφών
- Νέα πολεοδομική ανάπτυξη

Στη βιβλιογραφία, επισημαίνεται ο αυτοχρηματοδοτούμενος χαρακτήρας κάλυψης των εξόδων κατά τη διαδικασία της πολεοδομικής ανάπτυξης από τους ωφελούμενους του έργου⁷⁶. Ταυτόχρονα, ενθαρρύνει τη συμμετοχή όλων των ενδιαφερόμενων στη διαδικασία της πολεοδομικής ανάπτυξης⁷⁷. Εντούτοις, ο ΑΑ συχνά θεωρείται «ωραία κοιμωμένη» λόγω της αναποτελεσματικότητάς του να διατηρήσει τον αυτοχρηματοδοτούμενο χαρακτήρα του. Η βιβλιογραφία είναι αρκετά περιορισμένη για τη δυνατότητα του εργαλείου να παράσχει τις απαιτούμενες δημόσιες υποδομές χωρίς να επιβαρυνθεί σημαντικά ο δημόσιος προϋπολογισμός. Εσφαλμένα λοιπόν ο ΑΑ με μεθόδους δέσμευσης αξίας ή ανάκτησης κόστους. Ο ΑΑ δεν αποτελεί τρόπο απόκτησης γης αλλά μέθοδο έγγειας ανάπτυξης. Αναλόγως, το θεσμικό πλαίσιο της εκάστοτε χώρας και τον πολεοδομικό σχεδιασμό ισχύουν διαφορετικοί όροι χρηματοδότησης αστικής ανάπτυξης. Κατ' επέκταση, η αποτελεσματικότητα του εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την αποδοτικότητα του χρηματοδοτικού μοντέλου που υιοθετεί.

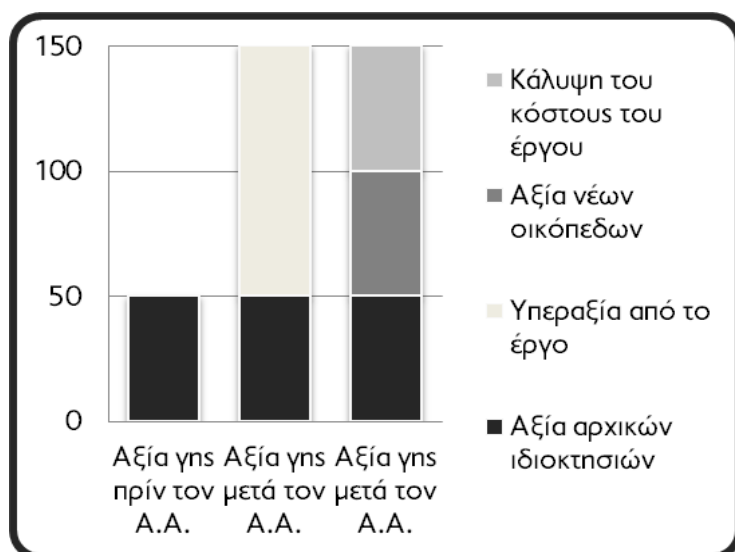
⁷⁶ Mittal, 2014.

⁷⁷ Doebele, 1982; Sorensen, 2000.

Παρακάτω απεικονίζεται ενδεικτικά η κατανομή της γης και της προστιθέμενης αξίας για την υλοποίηση των δημόσιων υποδομών όπως αποτυπώνεται από τη διεθνή εμπειρία.



Σχήμα 3.2.2.α: Κατανομή πολεοδομημένης γης | πηγή: Λιανοπούλου, 2016.



Σχήμα 3.2.2.β: Κατανομή των κερδών ανάλογα με την αξία γης | πηγή: Λιανοπούλου, 2016.

Το σημαντικότερο κίνητρο για να συμμετάσχουν οι ιδιοκτήτες γης σε προγράμματα ανακατανομής της γης είναι η αύξηση στην αξία γης. Ωστόσο, η διαδικασία ενοποίησης και ο αναδασμός των οικοπέδων μπορεί να διαρκέσει πολύ καιρό. Το παράδειγμα των λόφων Roppongi στο Τόκιο, αναδεικνύει τη στρέβλωση που μπορεί να υπάρξει στην περίπτωση που ορισμένοι ιδιοκτήτες θελήσουν να προχωρήσουν σε απαλλοτρίωση της ιδιοκτησίας τους με αποζημίωση. Στο συγκεκριμένο παράδειγμα, χρειάστηκαν 17 χρόνια για να πουληθούν 400 διαμερίσματα. Η εξαγορά κατά τη διαδικασία του αναδασμού έχει αποδειχθεί δύσκολη

υπόθεση. Με εξαίρεση την περίπτωση του γαλλικού μοντέλου αναδασμού (AFU), σε περισσότερες χώρες το ζήτημα αυτό δεν έχει αντιμετωπιστεί ικανοποιητικά.

3.2.3| Μεταφορά αναπτυξιακών δικαιωμάτων

Ανέκαθεν, επίδικο του πολεοδομικού σχεδιασμού είναι η διαφύλαξη των ανοιχτών χώρων, των διατηρητέων κτιρίων, της γεωργικής γης και άλλα στοιχεία φυσικού και πολιτιστικού ενδιαφέροντος⁷⁸. Η ανάπτυξη στις περιοχές αυτές είναι ανεπιθύμητη. Αντιθέτως, επιθυμητή μπορεί να είναι σε άλλες με επαρκής τεχνικές υποδομές και υπηρεσίες. Σχεδόν κάθε ειδικότητα που καταπιάνεται με το σχεδιασμό χρήσεων γης, τις πολεοδομικές ρυθμίσεις, την αστική ανάπτυξη και τη διατήρηση αποκτά μια συμπάθεια στο εργαλείο της Μεταφοράς Συντελεστή Δόμησης (ΜΣΔ) ή αλλιώς Μεταφοράς Αναπτυξιακών Δικαιωμάτων (TDR).

Με μια αρκετά αποδομημένη περιγραφή, η ΜΣΔ δύναται να απομακρύνει την ανάπτυξη από ένα τόπο και να τη μεταφέρει σε έναν άλλο όπου είναι επιθυμητή⁷⁹. Η περιοχή που προέρχονται τα δικαιώματα ονομάζονται ζώνες αποστολής, ενώ οι περιοχές που ορίζονται από το σχέδιο ως κατάλληλες για ανάπτυξη αποκαλούνται ζώνες υποδοχής⁸⁰. Συνήθως, οι ζώνες υποδοχής επιτρέπουν υψηλότερες οικοδομικές πυκνότητες συγκριτικά με τις υπόλοιπες περιοχές, μεταφράζοντας τον αυξημένο συντελεστή δόμησης ως κίνητρο προσέλκυσης επενδυτών.

Ιστορικά, η μεταφορά αναπτυξιακών δικαιωμάτων⁸¹ καθιερώθηκε στις ΗΠΑ και συγκεκριμένα στη Νέα Υόρκη το 1916, επιτρέποντας στους ιδιοκτήτες ακινήτων να πουλήσουν το ανεκμετάλλευτο δικαίωμα υψούν σε περιοχές όπου η δόμηση υπερέβαινε τον επιτρεπόμενο συντελεστή⁸². Γνώρισε άνθιση τη δεκαετία του 1960 με σκοπό την προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς. Σιγά σιγά εγκαθιδρύεται ως εργαλείο για να εξυπηρετήσει ένα μεγάλο εύρος προγραμματικών πολιτικών παγκοσμίως. Το TDR είναι σχετικά εξελιγμένο στις ανεπτυγμένες χώρες και λιγότερο στις αναπτυσσόμενες, ακολουθώντας σχεδόν παράλληλη πορεία με την ανάπτυξη του πολεοδομικού σχεδιασμού. Ωστόσο, όπως όλα δείχνουν οι Ασιατικές χώρες δεν

⁷⁸ Nelson, Pruetz & Woodruff, 2013.

⁷⁹ Pruetz et al., 2009.

⁸⁰ Falco, 2017.

⁸¹ Ως αναπτυξιακά δικαιώματα ορίζονται εκείνα που παραχωρούνται από τη δημόσια αρχή για την έγγεια ανάπτυξη ή την αύξηση της υφιστάμενης οικιστικής πυκνότητας (Falco & Chiodelli, 2017).

⁸² Johnston et al., 1997.

δύναται να κυριαρχήσουν μονάχα στην παγκόσμια οικονομία αλλά και στον τομέα των αστικών πολιτικών.

Η μεταφορά συντελεστή δόμησης σύμφωνα με τους Johnston & Madison (1997)⁸³ συνιστά αγορακεντρικό κίνητρο με σκοπό να κατευθύνει χωρικά την ανάπτυξη. Στα προγράμματα TDRs με εμπορική διάσταση ελλοχεύει ο κίνδυνος να χάσουν την αξία τους αν δεν παρατηρείται ζήτηση από την αγορά. Στην περίπτωση αυτή επισημαίνεται η ανάγκη εσωτερίκευσης των εξωτερικοτήτων που προκαλούνται από ατέλειες στην αγορά ακινήτων. Οι δημόσιες αρχές πρέπει να είναι ενήμερες για την πορεία της αγοράς ακινήτων όταν ορίζουν τη ζώνη υποδοχής. Αντίστοιχη γνώση πρέπει να υπάρχει για τις αξίες των ιδιοκτησιών στις ζώνες αποστολής⁸⁴. Την ίδια προσέγγιση διατυπώνουν οι Linkups & Chapin (2014) , αναδεικνύοντας την ικανότητα του εργαλείου να διαχειριστεί την αστική εξάπλωση.

Η ΜΣΔ λαμβάνει διαφορετικές μορφές ανά τις χώρες, ανάλογα τη στοχοθεσία και το εκάστοτε θεσμικό πλαίσιο. Με σκοπό να κατανοήσουμε καλύτερα τις διαφορές ή τις ομοιότητες μεταξύ των περιπτώσεων μελέτης που θα αναφερθούν στο 4^ο κεφάλαιο, χρήσιμο είναι να παρουσιαστούν οι διαφορετικές τυπολογίες αναπτυξιακών δικαιωμάτων. Η πρώτη κατηγορία γνωστή ως *εξισορρόπηση* αποσκοπεί στην ισότιμη ωφέλεια των ιδιοκτητών που επηρεάζονται από τις κανονιστικές ρυθμίσεις του σχεδίου. Αυτό επιτυγχάνεται, διανέμοντας το ίδιο ποσό αναπτυξιακών δικαιωμάτων στους ιδιοκτήτες ανεξάρτητα από το καθεστώς χρήσεων γης της ιδιοκτησίας. Η εξισορρόπηση δρα ως θεραπευτική αγωγή για την ίση κατανομή των ιδιοκτησιακών δικαιωμάτων, υπέρ των ιδιοκτησιών που θίγονται από τους οικοδομικούς κανονισμούς που συνοδεύεται από πτώση των έγγειων αξιών. Όπως αναφέρει ο Falco (2017), πρόκειται για διανεμητική δικαιοσύνη (κόστους και ωφελειών) που αφορά τους ιδιοκτήτες των οποίων οι ιδιοκτησίες βιώνουν φυσικούς μετασχηματισμούς λόγω αστικής ανάπτυξης. Με την εφαρμογή προγραμμάτων ΜΣΔ εξισορρόπησης αποφεύγεται η χρήση της απαλλοτρίωσης και

⁸³ Johnston et al., 1997.

Το TDR ορίζεται ως η πώληση αναπτυξιακών δικαιωμάτων ενός τεμαχίου στο ιδιοκτήτη ενός άλλου τεμαχίου, αυξάνοντας την ανάπτυξη στην περιοχή υποδοχής και περιορίζοντας ταυτόχρονα την ανάπτυξη στην περιοχή αποστολής.

⁸⁴ Walls et al., 2007.

υλοποιείται αναδιανεμητική πολιτική σχεδιασμού. Κατ'επέκταση, αμβλύνονται πιθανές κοινωνικές αντιδράσεις και διευκολύνεται η εφαρμογή του σχεδίου⁸⁵.

Η δεύτερη τυπολογία, επισημαίνει τον αποζημιωτικό χαρακτήρα του εργαλείου. Σύμφωνα με τον Pruetz (2003), οι ιδιοκτήτες που τους επιβάλλονται κανονιστικοί περιορισμοί που καθιστούν αδύνατη την εκμετάλλευση της γης τους, διατηρούν την οικονομική αξία που παράγεται από την αστική ανάπτυξη, με το δικαίωμα μεταφοράς των αναπτυξιακών τους δικαιωμάτων. Σκοπός πίσω από την υιοθέτηση των TDR είναι η αποφυγή της αφαίρεσης της ιδιωτικής περιουσίας. Τα TDR λειτουργούν ως αντιστάθμισμα, αποζημιώνοντας τους ιδιοκτήτες που λόγω κανονιστικών ρυθμίσεων αδυνατούν να αξιοποιήσουν το συντελεστή δόμησης. Ο Richman & Kending (1977) διατυπώνουν για τα TDR πως προσφέρουν διέξοδο στο αδιέξοδο. Ωστόσο, επισημαίνεται πως οι διαπραγματεύσεις μεταξύ της τοπικής αυτοδιοίκησης και των ιδιοκτητών μπορεί να καθυστερήσει τη διαδικασία ολοκλήρωσης του έργου. Αναντίρρητα, όμως ο προσδιορισμός της ζώνης υποδοχής που θα επιφορτιστεί με μεγαλύτερο οικοδομικό όγκο και πυκνότητες δεν είναι εύκολη επιλογή. Οι τοπικές αρχές δεν μπορούν να υποχρεώσουν τους ιδιοκτήτες να δεχτούν να μεταφέρουν τα αναπτυξιακά τους δικαιώματα, ούτε τους κατοίκους της ζώνης υποδοχής να δεχτούν πρόσθετες πυκνότητες. Παραδοσιακά δυστυχώς, οι αρνήσεις και οι άκαρπες διαπραγματεύσεις επιβαρύνουν το τ.μ.ήμα γης που προορίζεται για δημόσια χρήση και κατά συνέπεια το δημόσιο συμφέρον⁸⁶.

Αρχή των TDRs αποτελεί η δυνατότητα αξιοποίησης των αχρησιμοποίητων αναπτυξιακών δικαιωμάτων σε νέο χωρικό πεδίο όπου η αστική ανάπτυξη είναι επιθυμητή⁸⁷. Τα αναπτυξιακά δικαιώματα προκύπτουν από το διαχωρισμό της υφιστάμενης χρήσης του οικοπέδου με την επιτρεπόμενη προς αξιοποίηση. Αν υιοθετήσουμε τον ορισμό των ιδιοκτησιακών δικαιωμάτων κατά τον οποίο αποτελούνται από μια δέσμη δικαιωμάτων (Johnston, 2007)⁸⁸, τα αναπτυξιακά δικαιώματα είναι μέρος αυτών.

Η έκφραση τους λαμβάνει πολλές παραλλαγές ανά χώρα. Το Ηνωμένο Βασίλειο, η Γαλλία και οι ΗΠΑ αντιπροσωπεύουν τις τρεις τυπικές μορφές χρήσεις των δικαιωμάτων ανάπτυξης. Στην Αγγλία, η Πράξη περί Χωροταξικού & Πολεοδομικού Σχεδιασμού (Town and Country Planning

⁸⁵ Falco, 2017.

⁸⁶ Falco, 2017.

⁸⁷ Hou et al., 2018.

⁸⁸ Johnson, 2007.

Act) του 1947 εθνικοποίησε τα αναπτυξιακά δικαιώματα. Στις ΗΠΑ με μακρά πολεοδομική παράδοση η εμπορική εκμετάλλευση των αναπτυξιακών δικαιωμάτων ευδοκμεί και συνδυάζεται με ζωνοποιήσεις. Τα προγράμματα TDRs με εμπορική διάσταση, όπως εφαρμόζονται στις ΗΠΑ, δομούνται στις έννοιες της έγγειας ιδιοκτησίας και στις δυνάμεις της ελεύθερης αγοράς. Οι κανονιστικές ρυθμίσεις τύπου zoning και χρήσεων γης έχουν σημαντικό αντίκτυπο στην αγορά των αναπτυξιακών δικαιωμάτων αλλά και στη διαχείριση έγγειου αποθέματος. Ωστόσο, στις χώρες περισσότερες χώρες της Δυτικής Ευρώπης, όπως και στη Γαλλία, κυριαρχεί το αδιαίρετο στα ιδιοκτησιακά δικαιώματα. Ο γαλλικός αστικός κώδικας δεν αναγνωρίζει τον όρο «δέσμη δικαιωμάτων» για τα ιδιοκτησιακά δικαιώματα⁸⁹.

Οι περισσότερες μελέτες εξετάζουν τους παράγοντες επιτυχίας των TDR, τα προβλήματα και τις ατέλειες της αγοράς ακινήτων. Λίγες εστιάζουν στη σχέση μεταξύ TDR και ιδιοκτησιακών δικαιωμάτων. Στη βιβλιογραφία, δεν υπάρχει κοινός τόπος αν τα δικαιώματα ανάπτυξης αποτελούν μια έκφραση των ιδιοκτησιακών δικαιωμάτων. Το πρόβλημα ξεκινά από τη φύση των ιδιοκτησιακών δικαιωμάτων. Ορισμένοι ερευνητές υποστηρίζουν πως τα αναπτυξιακά δικαιώματα εμπεριέχονται στα ιδιοκτησιακά. Άλλοι θεωρούν ότι τα αναπτυξιακά δικαιώματα ανήκουν στην κατηγορία των εμπράγματων τα οποία ο ιδιοκτήτης δικαιούται να ασκήσει και όχι στην κατηγορία των ιδιοκτησιακών. Ο μηχανισμός ελέγχου των αναπτυξιακών δικαιωμάτων είναι διοικητικής φύσεως με σκοπό να διευκολύνει τη ρύθμιση των χρήσεων γης. Κατά συνέπεια, ο ιδιοκτήτης δεν μπορεί να τα εκμεταλλευτεί με τον ίδιο τρόπο όπως τα ιδιοκτησιακά δικαιώματα (Hou et al, 2018).

Παρά την συνεχή εφαρμογή προγραμμάτων TDR, υπάρχουν λίγες έρευνες αξιολόγησης των αποτελεσμάτων τους. Από αυτές, οι περισσότερες μελετούν τους παράγοντες που καθορίζουν την επιτυχία των προγραμμάτων. Οι Pruetz & Standridge (2013)⁹⁰ μετά από εμπειρική έρευνα σταχυολογούν 10 βασικά σημεία που συνέβαλαν στην αποτελεσματικότητα των προγραμμάτων TDR στις ΗΠΑ:

Πίνακας 3.2.3.α: Βασικά σημεία για την αποτελεσματικότητα της ΜΣΔ | πηγή: Pruetz et al., 2013.

Παράγοντες	Επίπεδα σημαντικότητας

⁸⁹ Renard, 2007.

⁹⁰ Pruetz et al., 2009.

Ζήτηση για αναπτυξιακά κίνητρα	●
Οργανωμένοι χώροι υποδοχής	●
Κανονιστικές ρυθμίσεις στις ζώνες μεταφοράς	●
Περιορισμένες εναλλακτικές αστικής ανάπτυξης εκτός της ΜΣΔ	●
Παροχή εμπορικών κινήτρων	●
Διασφάλιση για την αξιοποίηση της ΜΣΔ	●
Ισχυρή δημόσια στήριξη για πολιτικές διατήρησης	●
Σαφήνεια	●
Πρώθηση και ευελιξία της ΜΣΔ	●
Τράπεζα ΜΣΔ	●

Ουσιώδες ●

Σημαντικό ●

Βοηθητικό ●

Όπως πράγματι, υπάρχουν παράγοντες επιτυχίας για τα προγράμματα TDR, υπάρχουν επίσης παράγοντες αποτυχίας που ενδέχεται να μειώσει την αποτελεσματικότητά τους. Οι Pruetz et al. (2009), τονίζουν στην έρευνά τους ορισμένα από αυτά τα σημεία με κοινό παρονομαστή όλων την ενδογένεια. Υποστηρίζουν δηλαδή, πως καθένα από τα παρακάτω σημεία δεν οφείλεται σε κάποια εξωτερικότητα αλλά στην ίδια τη φύση των προγραμμάτων ή αποτελούν συνέπεια του συστήματος σχεδιασμού και του κανονιστικού πλαισίου. Οι κυριότεροι παράγοντες είναι:

- ➔ Δεν υπάρχει επενδυτικό ενδιαφέρον για αύξηση της πυκνότητας
- ➔ Δεν υπάρχουν οργανωμένες ζώνες υποδοχής
- ➔ Δεν υπάρχουν αρκετοί περιορισμοί στις ζώνες αποστολής
- ➔ Η προσφορά δικαιωμάτων δεν είναι ανάλογη της ζήτησης
- ➔ Δεν υπάρχουν αρκετά κίνητρα να παρακινήσουν τους ιδιοκτήτες

Η διοικητική κλίμακα εφαρμογής των προγραμμάτων TDR ποικίλει. Σε χώρες όπως η Γαλλία με περιορισμένη παράδοση στα TDR, η μεταβίβαση γίνεται εντός των διοικητικών ορίων των δήμων. Αντίστοιχα, στις ΗΠΑ ή την Ελβετία, η μεταβίβαση πραγματοποιείται και μεταξύ δημοτικών διαμερισμάτων ή και δήμων.

3.3| Δέσμευση αξίας: μέθοδος χρηματοδότησης δημοσίων έργων αστικής ανάπτυξης

Τα αστικά κέντρα διεθνώς, καθίστανται ελκυστικοί τόποι συγκέντρωσης κεφαλαίου, αγαθών αλλά και ανθρώπινων ροών. Μέχρι το 2030, τα δυο τρίτα του πληθυσμού παγκοσμίως θα κατοικούν στις πόλεις. Η αστικοποίηση σε συνδυασμό με τον εντεινόμενο ρόλο τους ως οικονομικά κέντρα δημιουργούν μεγάλες ευθύνες στη δημόσια διοίκηση να αυξήσουν την ανταγωνιστικότητα των πόλεων και να διασφαλίσουν την κάλυψη των κοινωνικών αναγκών σε δημόσιες υποδομές.

Η χρηματοπιστωτική κρίση προκάλεσε δημοσιονομική ύφεση, περιορίζοντας τους διαθέσιμους οικονομικούς πόρους που μπορούν να διατεθούν για έργα αστικής ανάπτυξης και αύξησε την εξάρτηση από τα ιδιωτικά κεφάλαια. Στην Ελλάδα διαχρονικά, η χρηματοδότηση των δημοσίων έργων πραγματοποιούνταν από ευρωπαϊκά προγράμματα ΕΣΠΑ, τραπεζικό δανεισμό, σχήματα ΣΔΙΤ, ιδιωτικά ιδρύματα και τον κρατικό προϋπολογισμό σε μικρότερο βαθμό. Η εξεύρεση εναλλακτικών χρηματοδοτικών εργαλείων για την υποστήριξη δημοσίων αστικών παρεμβάσεων είναι αναγκαία, διαμορφώνοντας νέες συνθήκες για την αστική διαχείριση των πόλεων σύμφωνα με τις αρχές της βιώσιμης ανάπτυξης. Οι συμβατικές χρηματοδοτικές πολιτικές παραμελούν σε μεγάλο βαθμό την κοινωνικοποίηση τόσο των ωφελειών όσο και του κόστους των αστικών υποδομών.

Πολλά υποσχόμενη πηγή εσόδων που έχει κερδίσει μεγάλη προσοχή ειδικά τα τελευταία χρόνια είναι η μέθοδος της δέσμευσης αξίας (value capture finance). Αυτό δείχνουν και οι συζητήσεις που πραγματοποιήθηκαν στη διάσκεψη κορυφής των Ηνωμένων Εθνών, στην οποία εγκρίθηκε το μανιφέστο που προορίζεται να καθοδηγήσει τη μελλοντική ανάπτυξη των πόλεων παγκοσμίως, η New Urban Agenda. Πολλοί από τους συμμετέχοντες έθεσαν υπό αμφισβήτηση το ιστορικό οικονομικό μοντέλο της οικοδόμησης των πόλεων, κατά το οποίο το δημόσιο παρέχει υποδομές και οι ιδιοκτήτες και εργολάβοι εκμεταλλεύονται τις παροχές ελεύθερα⁹¹. Η προτροπή για ένα αξιοκρατικό σύστημα όπου το κράτος θα δίνει αλλά και θα

⁹¹ New Urban Agenda, 2016.

παίρνει, έπεσε στο τραπέζι. Σήμερα, η δέσμευση αξίας χρησιμοποιείται ευρέως στις ΗΠΑ, την Ασία, την Ευρώπη κερδίζοντας έδαφος και στη Λατινική Αμερική⁹².

Σε αυτό το πλαίσιο, το παρόν άρθρο αποτελεί εισαγωγική προσέγγιση στην έννοια της δέσμευσης αξίας και υποστηρίζει την υιοθέτηση της ως καινοτόμο μοντέλο χρηματοδότησης δημοσίων έργων αστικής ανάπτυξης. Ύστερα από την παρουσίαση του εννοιολογικού πλαισίου, εντοπίζονται τα πλεονεκτήματα και οι αδυναμίες του μοντέλου. Εν συνεχεία, προτείνεται ένα πλαίσιο αξιολόγησης των κατάλληλων εργαλείων και επισημαίνονται οι βασικοί παράγοντες επιτυχίας, καταλήγοντας σε γενικά συμπεράσματα και προοπτικές μελλοντικής έρευνας.

Παραγωγή αξίας

Η έγγεια αξία και κατ' επέκταση η αύξηση της αξίας της γης διαδραματίζουν καθοριστικό ρόλο για τις κοινωνικές και οικονομικές δραστηριότητες, εγείροντας καίρια ζητήματα διανομής-δικαιοσύνης⁹³.

Η αξία γης προκύπτει από τη ζήτηση για ορισμένες λειτουργίες σε σχέση με το διαθέσιμο έγγειο ή κτιριακό απόθεμα για την εκάστοτε κατηγορία χρήσης. Στην πράξη, είναι μια περίπλοκη αλληλουχία παραγόντων που μεταξύ των άλλων περιλαμβάνουν τις ασυνέχειες στην αγορά, τα επίπεδα δανεισμού και επενδύσεων, το βαθμό προσβασιμότητας, το σύστημα πολεοδομικού σχεδιασμού όπως πολλούς άλλους ακόμα σκιαγραφώντας ένα σύνθετο και ακανόνιστο ψηφιδωτό αξιών γης. Στη βιβλιογραφία, συναντώνται πέντε γενικές κατηγορίες στις οποίες οφείλεται η αύξηση της αξίας γης και ιδιοκτησίας⁹⁴:

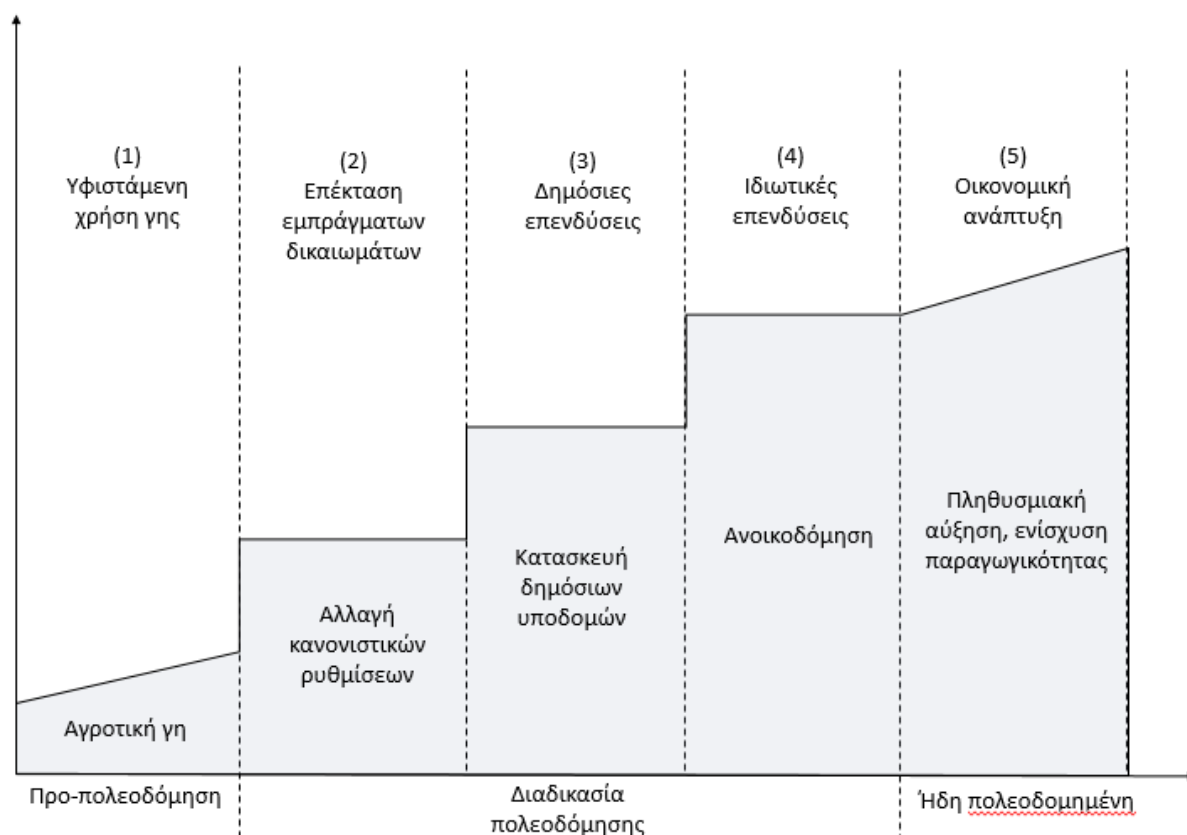
- Την αρχική παραγωγικότητα της γης, την αξία της τρέχουσας χρήσης
- Αλλαγές στις κανονιστικές ρυθμίσεις, επέκταση των δικαιωμάτων δόμησης
- Δημόσιες επενδύσεις σε υποδομές και κοινωνικές υπηρεσίες
- Ιδιωτικές επενδύσεις που αυξάνουν την αξία της γης
- Αύξηση του πληθυσμού, οικονομική ανάπτυξη.

⁹² CityLab, 2016.

⁹³ Alterman, 2012.

⁹⁴ Hong & Brubaker, 2010; Krabben & Needham, 2008.

Οι Hendricks et al (2017)⁹⁵, κατασκεύασαν το ακόλουθο σχήμα εφαρμόζοντας τα πέντε στοιχεία αστικής ανάπτυξης (σχήμα 3.3.α).



Σχήμα 3.3.α: Βήματα της αύξησης της αξίας κατά την πολεοδομική ανάπτυξη | πηγή: Hendricks et al., 2017; Ιδία επεξεργασία.

Οι αυξήσεις στις αξίες των ακινήτων δεν συνιστούν πάντα εγγενές αποτέλεσμα των διαδικασιών αστικής ανάπτυξης. Προκύπτουν συναρτήσει των υφιστάμενων συνθηκών στην περιοχή παρέμβασης και της συνολικής αξίας γης σε επίπεδο πόλης ή περιφερειακού διαμερίσματος.

Αξία μπορεί να προκύψει και από την προσδοκία αστικής ανάπτυξης ή αναδιαμόρφωσης, πριν ακόμα ξεκινήσει η επένδυση. Η αύξηση του πληθυσμού και η χορήγηση στεγαστικών επιδομάτων⁹⁶ είναι μόνο μερικά παραδείγματα, αλλά και από λιγότερο γεωγραφικά προσδιορισμένες περιπτώσεις όπως την εγκατάσταση «διασημοτήτων» στην περιοχή. Στο

⁹⁵ Hendricks et al., 2017.

⁹⁶ Στην Χιλή, η μαζική έκδοση στεγαστικών επιδομάτων, είχε σαν αποτέλεσμα την αύξηση της αξίας της γης κατά 316% από το 1994 έως το 2004.

σημείο αυτό υπογραμμίζεται πως οι πολιτικές δέσμευσης αξίας εστιάζουν πρωταρχικά στις αυξήσεις που παράγονται από τις άμεσες δημόσιες επενδύσεις⁹⁷.

Στη μικροκλίμακα ενός έργου, η αξία που παράγεται στο ξεκίνημα μέχρι την ολοκλήρωση του διαφέρει. Η εξαγγελία, η εκπόνηση, ο σχεδιασμός, η κατασκευή και η ολοκλήρωση του έργου με επιτυχία αποτελούν διαφορετικά στάδια, σε καθένα από τα οποία η αξία μεγιστοποιείται.

Η αναφορά στις αυξήσεις στην αξία (αξία χρήσης) και όχι σε τιμές γης (ανταλλακτική αξία) δεν είναι τυχαία. Δείχνει ότι η αύξηση ή η ανατίμηση αξιολογείται με βάση τις εκτιμώμενες τιμές αντί των πραγματικών. Η αξία ως μονάδα μέτρησης συναρτάται του εισοδήματος. Επομένως, όταν αυξάνονται οι αξίες από την παροχή υποδομών αυξάνεται και το επίπεδο του εισοδήματος στην συγκεκριμένη περιοχή. Κατ' επέκταση, οι τιμές των ανίκητων και των ενοικίων ακολουθούν ανοδική πορεία⁹⁸.

Κάθε φορά που αυξάνεται η αξία το ερώτημα γεννιέται: Ποιος είναι ο νόμιμος «ιδιοκτήτης» της αύξησης; Οι Ingram και Yu-Hung Hong υποστηρίζουν πως όταν το όφελος που καρπώνονται οι ιδιοκτήτες προκύπτει από δημόσια παρέμβαση, αλλαγές στις χρήσεις γης ή άνοδος του βιοτικού επιπέδου πρέπει να διανέμεται με αμοιβαίο τρόπο μεταξύ όλων των εμπλεκόμενων φορέων.

Εννοιολογικές προσεγγίσεις & βασικές αρχές

Στη διεθνή βιβλιογραφία, η χρηματοδότηση δημοσίων έργων χρησιμοποιώντας τη δέσμευση αξίας γης (land value capture), αναδεικνύεται ως καινοτόμο μέθοδο ικανή να απαντήσει στα προβλήματα των καιρών. Ιστορικά, η έννοια εμφανίζεται στη ρωμαϊκή εποχή και ανθίζει το 18ο αιώνα στο Παρίσι. Ωστόσο, κύριος εκφραστής και θεμελιωτής της έννοιας ορίζεται ο οικονομολόγος Henry George. Το βιβλίο του *Progress and Poverty* (1879), διερευνά τη χρήση του φόρου έγγειας ιδιοκτησίας ως αντίδοτο άμβλυνσης των κοινωνικών ανισοτήτων, περιορίζοντας την κερδοσκοπία.

Το εννοιολογικό πλαίσιο της δέσμευσης αξίας είναι συγκεχυμένο, παραπέμποντας σε παραπλήσιες αλλά όχι ταυτόσημες μεθόδους χρηματοδότησης αστικών παρεμβάσεων. Τα όρια γίνονται δυσδιάκριτα μεταξύ των εννοιών της ανάκτησης κόστους (cost recovery), της

⁹⁷ Smolka, 2013.

⁹⁸ McGaffin, 2011.

δέσμευσης αξίας και της σύλληψης προστιθέμενης αξίας (creaming off plus value)⁹⁹. Η ανάκτηση κόστους χρησιμοποιείται ευρέως στα προγράμματα πολεοδομικής ανάπτυξης καθώς είναι αρκετά πιο εύκολο να σχεδιαστούν τα ανάλογα εργαλεία, αντίθετα με τη δέσμευση αξίας. Εντούτοις, η ανεπάρκειά της πρώτης ανέδειξε τη σημασία της δεύτερης.

Η ειδοποιός διαφορά των δύο εννοιών έγκειται στον φορέα διαχείρισης του έργου και στη βάση υπολογισμού. Η ανάκτηση κόστους προκύπτει από την συμβολή των ιδιοκτητών, σε γη ή σε χρήμα, που επωφελούνται άμεσα από το δημόσιο έργο. Υπάρχουν τρεις γενικές κατηγορίες εισφορών: η πάγια εισφορά και τα τέλη αδείας που ορίζει το δημόσιο και εισφορές όπως προκύπτουν από συμφωνίες ιδιωτικού δικαίου. Δεν έχει σημασία εάν είναι δημόσια ή ιδιωτική επένδυση αλλά εάν όσοι επωφελούνται καταβάλουν την εισφορά για την κάλυψη του κόστους του έργου. Αντίθετα, η δέσμευση αξίας συλλέγεται μόνο από δημόσιους φορείς, των οποίων οι επενδυτικές παρεμβάσεις ώθησαν τις αξίες των ιδιοκτησιών σε υψηλότερα επίπεδα¹⁰⁰. Στην περίπτωση της ανάκτησης κόστους, οι εισφορές που θα χρειαστεί να καταβάλουν οι ιδιοκτήτες υπολογίζονται ανεξάρτητα από το ποσοστό αύξησης (ή μείωσης) της αξίας, με βάση το πραγματικό κόστος του έργου. Ενδέχεται λοιπόν, η εισφορά να είναι μεγαλύτερη από την αύξηση της αξίας του ακινήτου, χωρίς ωστόσο να προβλέπεται εξισορροπητικό ανταπόδοτικό όφελος για τον ιδιοκτήτη. Επιπλέον, δεν τίθεται ενδεχόμενο επανεπένδυσης καθώς οι συνολικές εισφορές δεν υπερβαίνουν ποτέ το κόστος του έργου. Από την άλλη, η δέσμευση αξίας λειτουργεί ως win-win διαδικασία, καθώς συλλέγει μέρος ή σύνολο της αυξημένης αξίας που προκύπτει από το έργο, διανέμοντας τόσο τα οφέλη όσο και τα κόστη του έργου.

Καταρχάς, ας δούμε τα κόστη που μπορούν να προκύψουν σε ένα έργο-παρέμβαση αστικής ανάπτυξης:

Κόστη	Περιγραφή
Γη	Τιμή γης που συνεισφέρει ο εργολάβος.
Υποδομές	Εργασίες κατασκευής, συντήρησης, λειτουργικές ενέργειες, «κρυμμένα» κέρδη για τον εργολάβο.
Εκπόνηση σχεδίου	Προετοιμασία, μελέτη και σύνταξη σχεδίου.
Απορύπανση εδάφους	Όλες οι απαιτούμενες εργασίες για την απορύπανση του εδάφους.
Αποζημιώσεις	Καταβολή αποζημιώσεων για κατεδαφίσεις, οικονομική ζημία σε

⁹⁹ Munoz, 2010.

¹⁰⁰ George, 1879.

	επαγγελματίες λόγω αλλαγής χρήσεων κα.
Συνεισφορές	Εισφορές σε γη και χρήμα.
Ανάπτυξη αγοράς ακινήτων	Κατασκευή, εκπόνηση σχεδίων, λειτουργικές ενέργειες, «κρυμμένα» κέρδη για τον εργολάβο.
Αποδόσεις	Αποδόσεις από πωλήσεις ακινήτων.
Τελικό κέρδος εργολάβου	Ισοδυναμεί με τις συνολικές απολαβές αφαιρώντας το άθροισμα των παραπάνω κατηγοριών (1-7), χωρίς να προσμετρούνται τα έμμεσα κέρδη.

Πίνακας 3.3.α: Αναλυτικός προϋπολογισμός κόστους δημοσίων έργων | πηγή: Muñoz, 2014.

Αντίστοιχα, η δέσμευση και η σύλληψη προστιθέμενης αξίας αναφέρονται σε διαφορετικές περιπτώσεις δημιουργίας αξίας (value creation). Ωστόσο, στη βιβλιογραφία της υπό εξέταση μεθόδου δεν ακολουθείται κοινή γραμμή σε αυτό το θέμα. Σύμφωνα με το Muñoz (2010) η δέσμευση αξίας μπορεί να εφαρμοστεί μόνο για αυξήσεις που προκύπτουν αποκλειστικά από τεχνικά έργα. Αντίθετα, η σύλληψη προστιθέμενης αξίας εμπίπτει σε ευρύτερη γκάμα αιτιών, δηλαδή ο δημόσιος φορέας συλλέγει την αύξηση της αξίας ανεξαρτήτως δημόσιας επένδυσης. Οι Ingram και Yu-Hung Hong υποστηρίζουν πως όταν η αύξηση οφείλεται σε δημόσια επένδυση ή κανονιστικές ρυθμίσεις, η αύξηση της αξίας επιβάλλεται να διανέμεται με ανάλογο τρόπο μεταξύ των ιδιοκτητών, των επενδυτών και του δημοσίου ώστε να επωφελούνται αμοιβαία. Στο ίδιο πλαίσιο με τους Ingram et al. κινείται και ο Smolka (2013), αναγνωρίζοντας τη χρήση της μεθόδου για όλες τις κατηγορίες δημιουργίας αξίας. Σύμφωνα με τον ίδιο, η προσδοκία αστικής ανάπτυξης ή αναδιαμόρφωσης δημιουργεί σημαντικές αυξήσεις στις αξίες γης, πριν ακόμα ξεκινήσει η επένδυση. Αλλά και από λιγότερο γεωγραφικά προσδιορισμένες περιπτώσεις όπως την εγκατάσταση «διασημοτήτων» στην περιοχή. Στο σημείο αυτό υπογραμμίζει πως οι πολιτικές δέσμευσης αξίας εστιάζουν πρωταρχικά στις αυξήσεις που παράγονται από τις δημόσιες αστικές παρεμβάσεις.

Η φιλοσοφία των εργαλείων δέσμευσης αξίας στηρίζεται στη δίκαιη κατανομή των ωφελειών που παράγονται μεταξύ των εμπλεκόμενων. Αρχικά, ο όρος αναφερόταν αποκλειστικά στη δέσμευση αξίας γης. Με τα χρόνια, αποδόθηκε στον όρο μια πιο ευρεία σημασία περιλαμβάνοντας όλες τις στρατηγικές που χρηματοδοτούνται από την γεωγραφικά προσδιορισμένη αύξηση της αξίας (location-based value). Κατ' επέκταση αναδύθηκε η οικονομική δέσμευση αξίας (VCF) βασισμένη στην αρχή οφέλους (αλλιώς αρχή παροχής

οφέλους). Η αρχή υποστηρίζει πως οποιοσδήποτε ωφεληθεί από μια συγκεκριμένη υποδομή ή υπηρεσία θα πρέπει να πληρώσει για να την αποκτήσει¹⁰¹.

Πιο συγκεκριμένα, η δέσμευση της αξίας συνιστά καινοτόμο τεχνική για τη μεγιστοποίηση του κοινωνικού και οικονομικού κεφαλαίου της πόλης¹⁰². Συνιστά τεχνική κατά την οποία ένα τ.μ.ήμα ή σύνολο της μη δεδουλευμένης αξίας ή των αυξήσεων στην αξία της ιδιωτικής γης, που προέκυψαν από δημόσιες παρεμβάσεις συλλέγεται μέσω φορολογικών ή και ανταπόδοτικών εργαλείων με γνώμονα το κοινωνική συμφέρον¹⁰³.

Η δέσμευση αξίας είναι κυκλική διαδικασία. Κάθε στάδιο αποτελεί προϋπόθεση για το επόμενο και όλα έχουν κοινό παρονομαστεί μια κυκλικού τύπου ανατροφοδότηση. Όπως υπογραμμίζουν οι McGaffin et al (2012), η χρήση ενός εργαλείου δέσμευσης αξίας είναι μόνο ο ενδιάμεσος κρίκος μεταξύ δύο σταθμών: της αστικής παρέμβασης που προκαλεί την αύξηση των αξιών γης και την πραγμάτωση του σκοπού για τον οποίο η αξία δεσμεύεται.

Η διαδικασία, σύμφωνα με τον Huxley, μπορεί να κωδικοποιηθεί σε τέσσερα στάδια:

- Δημιουργία αξίας
- Πραγμάτωση αξίας
- Δέσμευση αξίας
- Ανακύκλωση δεσμευθείσας αξίας

Εάν εφαρμοστεί και αξιοποιηθεί κατάλληλα, η δέσμευση αξίας μπορεί να αποτελέσει μια win-win λύση τόσο για το δημόσιο όσο και για τους ιδιωτικούς εμπλεκόμενους. Για το δημόσιο αποτελεί ελκυστική ιδέα αφού θα αποκτήσει πρόσθετους πόρους. Δίνεται με ένα τρόπο η δυνατότητα στο κράτος να συλλέξει πόρους χρήσιμους για την άσκηση κοινωνικής πολιτικής. Για τους ιδιοκτήτες επίσης καθώς διασφαλίζεται ότι η αξία που παράγεται επενδύεται τουλάχιστον εν μέρει σε τοπικό επίπεδο και όχι ευρύτερα διασκορπισμένη. Τέλος, οι εργολάβοι εκμεταλλεύονται πρωταρχικά τις εξυπηρετήσεις που προσφέρουν οι δημόσιες υποδομές, ενώ παράλληλα ανοίγονται σε μία νέα (ή αναβαθμισμένη) αγορά προσφοράς κεφαλαίου.

¹⁰¹ Schönig et al, 2016.

¹⁰² Huxley, 2009.

¹⁰³ Smolka, 2013.

Τυπικά, στις δυτικές χώρες, οι ωφελημένοι από τις δημόσιες υποδομές είναι οι ιδιοκτήτες γης. Αυτό ισχύει στην περίπτωση που η βασική υποδομή κατασκευάζεται από τη δημόσια διοίκηση. Το ίδιο ισχύει και για την κατασκευή οδικού δικτύου ταχείας κυκλοφορίας, τις γραμμές του μετρό και τα αεροδρόμια. Κατά συνέπεια, δημιουργούνται τοπικά οφέλη που κεφαλαιοποιούνται στις τιμές γης. Οι ιδιοκτήτες ως άμεσα ωφελημένοι, καταβάλουν μέρος του κόστους του έργου¹⁰⁴.

Μεγάλο κομμάτι της βιβλιογραφίας υπογραμμίζει πως τα οφέλη για τους ιδιοκτήτες πολλαπλασιάζονται όταν η επένδυση σε αστικές υποδομές αφορά την κατασκευή μεταφορικού δικτύου. Στους αυτοκινητόδρομους περιορισμένες πρόσβασης ή τα συστήματα σιδηροδρομικής διαμετακόμισης, οι μελέτες δείχνουν ότι η κεφαλαιοποίηση της αξίας της γης ισχυροποιείται για τις τοποθεσίες που γειτνιάζουν με τα σημεία πρόσβασης¹⁰⁵.

Εργαλεία δέσμευσης αξίας

Παγκοσμίως, εντοπίζονται πολλές παραλλαγές εργαλειακών προτύπων που υποστηρίζουν την έννοια της δέσμευσης αξίας. Η κατηγοριοποίηση τους δεν είναι πάντα εφικτή καθώς η ορολογία τους μεταβάλλεται ανάλογα τη χώρα ή τον ερευνητή. Πρόκειται για ευέλικτα στο περιεχόμενο και στην χρήση εργαλεία. Συνεπώς, μια αυστηρή κατηγοριοποίηση είναι ατελέσφορη.

Στο πλαίσιο της αστικής ανάπτυξης, παρουσιάζεται μια γενική κατηγοριοποίηση ανάλογα με τη φύση του κάθε εργαλείου¹⁰⁶:

- Ρυθμιστικοί μηχανισμοί (πχ τιτλοποίηση δικαιωμάτων δόμησης, δικαίωμα υψούν): μεγιστοποιούν τη φέρουσα ικανότητα του έργου για την επίτευξη με χωρο-κοινωνικών μετασχηματισμών
- Μηχανισμοί ανάκτησης κόστους: εισπρακτικά εργαλεία
 - Φόροι (πχ φόρος ιδιοκτησίας, δημοτικός φόρος αστικής ανάπτυξης)
 - Τέλη (πχ εισφορές σε χρήμα)

¹⁰⁴ Peterson, 2009.

¹⁰⁵ Στην περίπτωση των έργων αστικού μετρό, η αξία της γης αυξάνεται εκθετικά σε ιδιοκτησίες και ακίνητα σε ακτίνα 500μ. και μειώνεται σημαντικά σε ακτίνα 1.000μ.

¹⁰⁶ Smolka & Amborski, 2000.

Συνοπτικά, αναφέρονται παρακάτω ορισμένα από τα πιο δημοφιλή εργαλεία που συναντώνται στη διεθνή βιβλιογραφία, ώστε να υπάρχει τουλάχιστον ένα αντιπροσωπευτικό παράδειγμα από κάθε κατηγορία.

Δημοτικός φόρος αστικής ανάπτυξης

Ο δημοτικός φόρος (Tax Increment Financing) αποτελεί μια δελεαστική πρόταση για τους δήμους να χρηματοδοτήσουν έργα αστικής ανάπτυξης. Χρησιμοποιεί αναμενόμενες αυξήσεις στο φόρο έγγειας ιδιοκτησίας που παράγονται από μια δημόσια παρέμβαση με σκοπό τη χρηματοδότηση του κόστους της. Μόλις οριοθετηθεί η περιοχή εφαρμογής του δημοτικού τέλους, εκδίδονται ομόλογα τα οποία αποπληρώνει ο δήμος με την είσπραξη των πρόσθετων φορολογικών εσόδων, είτε απευθείας από τα έσοδα επιτρέποντας τη διάθεση κεφαλαίων στο στάδιο κατασκευής¹⁰⁷. Σε αντίθεση δηλαδή με τα ανταπόδοτικά τέλη, ο δημοτικός φόρος ανάπτυξης χρηματοδοτείται από χρέος. Πρόκειται για ένα ευέλικτο εργαλείο με το οποίο τα έσοδα μπορούν να χρησιμοποιηθούν είτε για την παροχή δανείου, για την ενθάρρυνση μιας αρχικής επένδυσης ή μιας αναπτυξιακής πρωτοβουλίας pay-as-you-go¹⁰⁸.

Τιτλοποίηση δικαιωμάτων δόμησης

Η τιτλοποίηση δικαιωμάτων δόμησης εντάσσεται στα εργαλεία κανονιστικού τύπου, επιτρέποντας την κοινωνική δέσμευση της αύξησης της αξίας γης που προκαλείται από τις δυναμικές τάσεις της αστικής ανάπτυξης. Έρεισμα αποτελεί ο διαχωρισμός του εμπράγματος δικαιώματος επί της έγγειας ιδιοκτησίας και του δικαιώματος οικοδόμησης (άξονας χ ψ). Συνήθως, εφαρμόζεται στις αστικές επεκτάσεις όπου οι ενδιαφερόμενοι αγοράζουν το δικαίωμα να χτίσουν καθ' ύψος υπερβαίνοντας το ανώτατο επιτρεπτό όριο που ενδεχόμενος μπορεί να συνδυάζεται με τη συμβολή στην ανάπτυξη των κοινωνικών παροχών όπως την κατασκευή κοινωνικής κατοικίας, οδικού δικτύου, πάρκου. Με μια πρώτη ματιά, η παραχώρηση δικαιώματος οικοδόμησης υπέρ λίγων έναντι πολλών αντιβαίνει στο συλλογικό συμφέρον και απαξιώνει τη νοηματοδότηση του αστικού χώρου ως αγαθό δημόσιας κληρονομιάς. Εντούτοις, δεν είναι ποσοτικό αλλά ποιοτικό ζήτημα. Εάν λειτουργεί με ad-hoc

¹⁰⁷ Economics, 2016.

¹⁰⁸ Blanco et al., 2016; Medda & Modelewska, 2011.

διαδικασίες και κατά περίπτωση, ή εάν εκπονηθούν προκαθορισμένα κριτήρια, εναρμονισμένα με το στρατηγικό σχέδιο, σύμφωνα με τα οποία θα επιλέγεται ο πλειοδότης¹⁰⁹.

Ανταπόδοτικά τέλη

Τα ανταπόδοτικά τέλη (betterment levies) καλούνται να καταβάλλουν οι ιδιοκτήτες γης μιας χωρικά προσδιορισμένης περιοχής, που επωφελούνται από τη δημόσια παρέμβαση. Η βάση υπολογισμού προκύπτει από την αναμένουσα αύξηση των αξιών γης και διαφέρει για κάθε ακίνητο ή ομάδα ακινήτων ανάλογα με το βαθμό αύξησης της αξίας. Η σχετική ευελιξία του είναι τόσο ευκαιρία όσο και κίνδυνος αποτυχίας. Η αποτελεσματικότητά του εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τη μεθοδολογία που θα ακολουθήσει. Στη μεθοδολογία συγκαταλέγονται το πεδίο παρέμβασης, η χρονική διάρκεια εφαρμογής, τα κριτήρια σύμφωνα με τα οποία θα κατανεμηθούν τα τέλη. Ο προσδιορισμός των κριτηρίων διατρέχει ευρεία γκάμα επιλογών από την οικονομική ωφέλεια κα την προσβασιμότητα μέχρι εισοδηματικά κριτήρια. Όπως ο δημοτικός φόρος αστικής ανάπτυξης, το ανταπόδοτικό τέλος μπορεί να ευδοκιμήσει σε εύρωστη αγορά ακινήτων κεφαλαιοποιώντας τις δυναμικές της αγοράς. Εντούτοις, εντοπίζεται μεγάλο περιθώριο σφάλματος στην εκτίμηση της αύξησης της αξίας των ακινήτων. Πολλοί είναι οι μελετητές που ενστερνίζονται την άποψη αυτή, με τα εμπειρικά αποτελέσματα να καταδεικνύουν τη δυσκολία πρόβλεψης της συμπεριφοράς της αγοράς μετά από μια επένδυση¹¹⁰.

Αντιπροσωπευτικό παράδειγμα αποτελεί η περίπτωση του Canary Wharf. Η πρώτη μελέτη επιπτώσεων σημείωνε πως ήταν αδύνατο να εκτιμηθεί¹¹¹ η πορεία των αξιών γης από τα διαθέσιμα δεδομένα. Η δεύτερη μελέτη, προειδοποίησε ότι οι επιπτώσεις στην αγορά γης είναι εξαιρετικά αβέβαιες, εκτιμώντας να κυμανθούν μεταξύ £300εκ. και £2.7δισ. Η τρίτη και τελευταία μελέτη που εκπονήθηκε από το Lincoln Institute for Land Policy, χρησιμοποιώντας διαφορετική μεθοδολογία εκτίμησε το κέδρος από την αύξηση των αξιών γης σε μόλις £40εκ¹¹².

¹⁰⁹ Smolka, 2013.

¹¹⁰ Amirtahmasebi et al., 2016; Peterson, 2009.

¹¹¹ Οι Ingram et al επισημαίνουν πως είναι ευκολότερο να εκτιμηθεί η μεταβολή στην αξία γης για μια συγκεκριμένη χρονική περίοδο, τακτική που ακολουθούν οι περισσότερες πολιτικές δέσμευσης αξίας.

¹¹² Peterson, 2009.

Επιλογή εργαλείων δέσμευσης αξίας

Στον πίνακα 1 καταγράφονται τα χαρακτηριστικά πέντε εργαλείων δέσμευσης αξίας και συσχετίζονται με έξι βασικές παραμέτρους. Τα αποτελέσματα προέκυψαν από εμπειρικές έρευνες σε χώρες της Λατινικής Αμερικής, τις ΗΠΑ, της Ευρώπης και την Αυστραλία και συνοψίζονται παρακάτω. Σκοπός είναι η συνοπτική ταξινόμηση των διαφορετικών χαρακτηριστικών τους, διαμορφώνοντας μια πρώτη βοηθητική μεθοδολογική προσέγγιση για την επιλογή του κατάλληλου εργαλείου.

	Συντελεστές		Επίπεδο αστικής ανάπτυξης		Χρόνος	Κόστος	Διοικητική βαθμίδα	Περιοχή					
	Ιδιοκτήτες	Επενδυτές	Νέα πολεοδόμηση	Ήδη πολεοδομημένη	Πριν	Μετά	Εφάπαξ	Ετήσιος	Κρατικό	Τοπικό	Εντός έργου	Οριοθετημένη περιοχή εκτός έργου	Διοικητική ενότητα
Φόρος ιδιοκτησίας	•		•	•	•	•		•	•	•			•
Δημοτικός φόρος αστικής ανάπτυξης	•		•	•	•	•	•	•		•		•	
Τιτλοποίηση δικαιωμάτων δόμησης	•	•	•		•		•		•	•		•	
Ανταποδοτικά τέλη	•			•	•	•	•		•	•		•	
Αναπτυξιακά τέλη		•	•		•		•			•		•	
Αστικός αναδασμός	•	•	•	•	•		•		•	•	•	•	•

Πίνακας 3.3.β: Εργαλεία δέσμευσης αξίας και βασικές παράμετροι | πηγή: ιδία επεξεργασία

Δυνατότητες-Πλεονεκτήματα

Η δέσμευση αξίας γης μπορεί να δώσει λύση στην ανωμαλία που εντοπίζει ο Shourp (1994) – Γιατί είναι τόσο δύσκολο να χρηματοδοτηθούν δημόσιες υποδομές δεδομένου ότι η αύξηση στις έγγειες αξίες είναι πολύ μεγαλύτερη από το κόστος των υποδομών;- παρέχοντας θετική ανατροφοδότηση με τη μορφή πρόσθετων πόρων για νέες δημόσιες επενδύσεις. Εάν

εφαρμοστεί και αξιοποιηθεί κατάλληλα, μπορεί να αποτελέσει μια win-win λύση τόσο για το δημόσιο όσο και για τους ιδιώτες¹¹³.

Ο δήμος μπορεί να συμπεριλάβει τα εργαλεία δέσμευσης αξίας γης σε ένα επενδυτικό σχέδιο για τη χρηματοδότηση δημοσίων έργων από κοινοτικούς πόρους και εταίρους του ιδιωτικού τομέα. Η αναγκαία ρευστότητα για την έναρξη του έργου μπορεί να καλυφθεί ενδεχομένως από εκ των προτέρων ενεργοποίηση της διαδικασίας συλλογής αξίας ή με δανεισμό. Ως εκ τούτου, τα έσοδα που θα προκύψουν θα προσδώσουν μεγαλύτερη ευελιξία στη χάραξη χρηματοδοτικών πολιτικών δημοσίων έργων¹¹⁴ σε αντίθεση με τη μέθοδο ανάκτησης κόστους που είναι η πιο διαδεδομένη.

Εκτός από το θετικό αποτύπωμα στη δημόσια οικονομία, η δέσμευση αξίας μπορεί να συμβάλει στην ενίσχυση της αποδοτικότητας των δημοσίων επενδύσεων. Ο Peterson (2009) υπογραμμίζει ότι η βασική αρχή πίσω από την ιδέα είναι πως η αγορά ακινήτων κεφαλαιοποιεί τα οφέλη των έργων υποδομής προσθέτοντας αξία. Εφόσον η κατανομή των ωφελειών μπορεί να προσδιοριστεί χωρικά και να ενσωματωθεί κοινωνικά, είναι οικονομικά αποδοτικό να χρηματοδοτούνται έργα υποδομής σύμφωνα με τις νέες αξίες γης. Ακόμη και στην περίπτωση όπου τα οφέλη του έργου διαχέονται σε ευρύτερη χωρο-κοινωνική κλίμακα (π.χ. σιδηρόδρομος), είναι πάντα εφικτό να προσδιοριστεί μια ζώνη που επωφελείται άμεσα.

Συμπληρώνοντας τον Peterson, ο Bird (2005) επικεντρώνεται στο αξιακό πεδίο, υποστηρίζοντας πως η χρήση των εργαλείων δέσμευσης αξίας προάγει την κοινωνική δικαιοσύνη. Η δέσμευση αξίας παραδείγματος χάρι από περιοχές υψηλών εισοδηματικών στρωμάτων, μπορεί να επενδυθεί στην ενίσχυση των στεγαστικών αναγκών χαμηλών εισοδηματικά στρωμάτων.

Ορισμένοι ερευνητές υπενθυμίζουν πως τα χρηματοδοτικά εργαλεία συμμετέχουν στον τρόπο διαχείρισης των αστικών πολιτικών και κατά συνέπεια πρέπει να τα αντιμετωπίζουμε ως μηχανισμό πολιτικής γης. Η δέσμευση αξίας μπορεί να αποτελέσει εργαλείο διαχείρισης των αστικών επεκτάσεων δεδομένου ότι επηρεάζει το σχετικό κόστος της πολεοδομικής ανάπτυξης

¹¹³ Blanco et al., 2016.

¹¹⁴ Peterson, 2009.

και ως εκ τούτου τα χωρικά πρότυπα αστικοποίησης¹¹⁵. Για παράδειγμα, οι υψηλότερες εισφορές στα προάστια συγκριτικά με τις κεντρικές περιοχές αποθαρρύνουν την οικιστική ανάπτυξη λειτουργώντας ως αντικίνητρο για την αστική διάχυση και κίνητρο για την αύξηση των πυκνοτήτων σε κεντρικές περιοχές και την αύξηση των έγγειων αποθεμάτων. Επισημαίνουν όμως, πως για να επιτευχθεί ο στόχος, η δέσμευση αξίας γης πρέπει να είναι αρκετά υψηλή ώστε να αντισταθμίσει την ώθηση για αστική ανάπτυξη στις επεκτάσεις των πόλεων. Την ώθηση υποκινούν παράγοντες της αγοράς γης όπως το χαμηλότερο κόστος γης, η μεγαλύτερη προσφορά σε διαμερίσματα, το δικαίωμα προτίμησης κ.α.

Αναγνωρίζοντας τη δέσμευση αξίας ως μηχανισμό ρύθμισης της προσφοράς και ζήτησης έγγειου αποθέματος, αναγνωρίζεται ταυτόχρονα η δυνατότητα της μεθόδου να ελέγξει τις τιμές γης. Λόγω μεθοδολογικών δυσκολιών, λίγες εμπειρικές μελέτες διερευνούν αυτή τη δυνατότητα. Ο Smolka (2003) μολαταύτα, τάσσεται υπέρμαχος της άποψης πως η μέθοδος μπορεί να αποτελέσει πιθανό τρόπο ελέγχου της κερδοσκοπίας.

Τέλος, υποστηρίζεται ότι συμβάλει στη βιωσιμότητα του έργου και διαμορφώνει περιβάλλον σταθερότητας, ικανό να προσελκύσει επενδύσεις. Εφόσον, επιλύεται ίσως το σημαντικότερο πρόβλημα των δημοσίων έργων, δηλαδή η εύρεση χρηματοδότησης, μειώνονται οι κίνδυνοι που μπορούν να προκύψουν κατά τη διαδικασία υλοποίησης. Αν και δεν είναι η μοναδική παράμετρος, η εξασφάλιση της βιωσιμότητας του οικονομικού σχεδιασμού μειώνει την αβεβαιότητα των εν δυνάμει επενδυτών για την έγκριση του έργου και την τήρηση του χρονοδιαγράμματος.

Προκλήσεις-Μειονεκτήματα

Επί του παρόντος, πολλές χώρες χρησιμοποιούν πλειάδα εργαλείων δέσμευσης αξίας, με θεσμική κατοχύρωση σε ορισμένες από αυτές. Εντούτοις, η ισχύς τους είναι περιορισμένη κυρίως επειδή δεν έχουν θεσμοθετηθεί, αλλά και όπου υπάρχει νομική πρόβλεψη δεν εφαρμόζονται με συνέπεια.

Η οικονομική εξάρτηση από την κεντρική διοίκηση και η ανεπάρκεια κινήτρων αποθαρρύνουν τις δημοτικές αναπτυξιακές προσπάθειες. Οι υψηλές κρατικές επιχορηγήσεις μειώνουν σημαντικά την πιθανότητα ανάκτησης κόστους σε τοπικό επίπεδο. Δεν τίθεται ζήτημα μόνο

¹¹⁵ Blanco et al., 2016.

οικονομικής επανάπαυσης αλλά και έλλειψης πολιτικού ρίσκου. Είναι προτιμότερο να ασκήσουν οι δήμοι πίεση στην εθνική κυβέρνηση παρά να αναλάβουν το πολιτικό κόστος δυσανεστώντας την εκλογική τους περιφέρεια.

Οι τεχνικές δυσκολίες στην εκτίμηση της αναμένουσας αύξησης της αξίας των ακινήτων που παράγεται από τις δημόσιες παρεμβάσεις μπορεί επίσης να περιορίσει τη χρήση της μεθόδου. Αν και η μεθοδολογική δυσκολία εκτίμησης της αύξησης της αξίας γης/ακινήτων είναι αναμφισβήτητη, δεν θα πρέπει να αποτελεί δικαιολογία για τη μη εξεύρεση εργαλείων και δεδομένων που θα περιορίσουν το σφάλμα λάθους.

Ορισμένοι ερευνητές υποστηρίζουν πως τα εργαλεία δέσμευσης αξίας έχουν υψηλό αρχικό κόστος και εμφανίζουν κινδύνους στην εφαρμογή. Το νομικό έργο και ο σχεδιασμός που απαιτείται για την υλοποίηση εργαλείων όπως η πώληση αναπτυξιακών δικαιωμάτων έχουν πραγματικά μεγάλο κόστος και πολυπλοκότητα. Οι κίνδυνοι μπορούν να μετριαστούν ακολουθώντας το επιτυχημένο παράδειγμα εφαρμογής τους στο Ηνωμένο Βασίλειο. Κατ' επέκταση, είναι ζωτικής σημασίας η διάδοση των επιτυχημένων εμπειριών εργαλείων δέσμευσης αξίας και η παροχή της απαραίτητης τεχνογνωσίας.

Τα εργαλεία δέσμευσης αξίας ενδέχεται να μειώσουν τις εισροές στα δημόσια ταμεία. Όταν το εργαλείο δημιουργεί πρόσθετη οικονομική επιβάρυνση στους ιδιοκτήτες και επενδυτές, εντείνει δηλαδή τις ήδη δυσβάστακτες φορολογικές επιβαρύνσεις, περιορίζεται η δυνατότητα καταβολής των χρωστούμενων. Αντίστοιχο αποτέλεσμα μπορεί να οδηγήσει η υιοθέτηση αλληπάλληλων φορολογικών ελαφρύνσεων ως προέκταση ενδοπεριφερειακών ανταγωνισμών. Εάν δεν συνδυάζεται με ένα επιχειρησιακό προγραμματισμό οι εκτενείς φοροαπαλλαγές μπορούν να προκαλέσουν αρνητικές δημοσιονομικές επιπτώσεις σε όλους τους δήμους¹¹⁶.

Τέλος, οι κοινωνικές αντιδράσεις είναι πιθανό ενδεχόμενο ειδικότερα εάν συνοδεύονται από αποτυχημένες εφαρμογές των εργαλείων στο παρελθόν. Όπως κάθε εργαλείο έτσι και αυτά από μόνα τους διαπνέονται από κοινωνική ουδετερότητα. Οι στόχοι και η στρατηγική είναι που τα χρωματίζουν. Εάν λοιπόν, ο μακροπρόθεσμος στόχος είναι η βελτίωση της κοινωνικής

¹¹⁶ Smolka et al., 2000.

ευημερίας αρκεί να εξευρεθούν τα κατάλληλα εργαλεία σε συνδυασμό με την κατάρτιση ενός βιώσιμου επιχειρηματικού σχεδίου.

Ένα σημείο κριτικής που επισημαίνεται έντονα στη βιβλιογραφία αλλά και στα επιμέρους εργαλεία που διαθέτει, είναι η αδυναμία της τεχνικής να δεσμεύσει την αύξηση της αξίας. Όχι επειδή η φιλοσοφία ή τα εργαλεία είναι αναποτελεσματικά, αλλά κυρίως λόγω της δυσκολίας πρόβλεψης της αντίδρασης της αγοράς. Έτσι σωστά διατυπώνει ο Huxley λέγοντας πως ο εν προκειμένου μηχανισμός χρηματοδότησης δεν μοιράζεται μόνο τους κινδύνους και το κόστος της αστικής ανάπτυξης με τους δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς, αλλά και τα κέρδη.

Προϋποθέσεις επιτυχίας

Προφανώς, δεν υπάρχει βέλτιστος τρόπος για την επιτυχή επιλογή και εφαρμογή ενός μηχανισμού δέσμευσης αξίας. Οι κοινωνικοοικονομικές συνθήκες, το μοντέλο διακυβέρνησης και λήψης αποφάσεων όπως επίσης το χρονοδιάγραμμα και οι στόχοι του έργου διαδραματίζουν καθοριστικό ρόλο στην τελική απόφαση. Εν τούτης, σε έργο αστικής ανάπτυξης κρίνεται σκόπιμο να ληφθούν υπόψη ορισμένοι βασικοί παράγοντες για την επιλογή των κατάλληλων στρατηγικών δέσμευσης αξίας.

Εν τούτης, κρίνεται σκόπιμο να ληφθούν υπόψη ορισμένοι βασικοί παράγοντες και κατευθυντήριες αρχές για την επιτυχημένη εφαρμογή των στρατηγικών δέσμευσης αξίας¹¹⁷ όπως ορίζονται παρακάτω:

- ➔ Ολοκληρωμένη διαχείριση αστικής γης με μακροπρόθεσμο σχεδιασμό.
- ➔ Στενή συνεργασία μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων.
- ➔ Αποκεντρωμένο σύστημα σχεδιασμού.
- ➔ Αποτελεσματική και διαφανής διακυβέρνηση.
- ➔ Εκτίμηση κινδύνων και οφέλους.
- ➔ Αναπτυξιακά κίνητρα για προσέλκυση επενδύσεων.
- ➔ Δυναμική αγορά ακινήτων.
- ➔ Δημιουργία κοινού οράματος και οικοδόμηση εμπιστοσύνης.

¹¹⁷ Langley, 2015.

3.4| Για μια συν-διαχείριση των πόλεων

Ένα από τα εννοιολογικά προβλήματα που ανακύπτουν και επισημαίνεται στη διεθνή βιβλιογραφία¹¹⁸, αποτελεί η ταύτιση της έννοιας της διαχείρισης γης με αυτή της αστικής διακυβέρνησης. Ως αποτέλεσμα, δημιουργείται σύγχυση η οποία θα μπορούσε να αποφευχθεί εάν στον όρο περιλαμβανόταν με μεγαλύτερη ακρίβεια η ανά περίπτωση διαχείριση του εκάστοτε πόρου¹¹⁹. Αφήνοντας κατά μέρος την αδιαμφισβήτητη σύγχυση που υπάρχει μεταξύ των δύο εννοιών, θα ήταν παράλειψη αν δεν αναφερόταν η θέση ορισμένων ερευνητών (North, Durant) για τη μετάβαση από τη «διαχείριση» στη «διακυβέρνηση». Στο δημόσιο διάλογο επικρατεί η άποψη-ταύτιση της έννοιας της διαχείρισης ως μοντέλο λήψης αποφάσεων συγκεντρωτικό και «από τα πάνω». Κατ' επέκταση, εμφανίζεται έλλειψη κατανόησης των αιτιών και προβλημάτων που χρίζουν αντιμετώπισης, όπως επίσης και εξεύρεσης εναλλακτικών λύσεων¹²⁰. Ακόμη, δεν επισημαίνεται ο ρόλος της διάδρασης μεταξύ των διαφορετικών εμπλεκόμενων ομάδων στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Έτσι, προκύπτει η άποψη του ανεπαρκή ρόλου της διαχείρισης και η αντικατάστασή του με τη διακυβέρνηση, δηλαδή ένα μοντέλο συνεργατικού τύπου λήψης αποφάσεων.

Η παρούσα διπλωματική δεν ασπάζεται το παραπάνω συμπέρασμα, χωρίς να σημαίνει πως το πρόβλημα που διατυπώθηκε δεν είναι αληθές. Ο συγκεντρωτισμός δεν συνιστά δομικό στοιχείο της διαδικασίας διαχείρισης, αλλά μια επιλογή αστικού προγραμματισμού μέσα σε δεκάδες. Η κοινή διαχείριση (joint management) ή συνεργατική διαχείριση (co-management) της γης είναι δυνητικά η λύση γεφυρώνοντας τη διαφωνία που εκφράζεται μεταξύ συγκεντρωτικού και πλήρους αποκεντρωμένου συστήματος.

Εισαγωγικά, τα συστήματα διαχείρισης φυσικών πόρων σταχυολογούνται σε τέσσερις μεγάλες κατηγορίες: ανοιχτή πρόσβαση, κρατική διαχείριση, κοινοτική διαχείριση, ιδιωτική διαχείριση. Και οι τέσσερις τύποι αναγνωρίζονται ευρέως ως εξιδανικευμένοι. Στην πράξη, αναμιγνύονται μεταξύ τους. Στο πλαίσιο αυτής της τυπολογίας, η συν-διαχείριση είναι το σημείο συνάντησης της κρατικής με την κοινοτική διαχείριση¹²¹.

¹¹⁸ UN-Habitat, 2010; Larsson, 2010

¹¹⁹ Hepperle et al., 2017.

¹²⁰ Alemie, 2015.

¹²¹ Seid-Green, 2014.

Η συν-διαχείριση δεν έχει απλή συνταγή. Υπάρχουν επίπεδα συν-διαχείρισης ξεκινώντας με την ενημέρωση και τη διαβούλευση μέχρι την κεντρική διοίκηση. Αποτελεί συνδυασμό δύο «τυπικών» γεωγραφικά προσδιορισμένων λύσεων διαχείρισης, δηλαδή της τοπικής κλίμακας και κλίμακας επικράτειας. Σε αντίθεση με το κρατικό σύστημα διαχείρισης, τα τοπικά συστήματα ή αλλιώς αποκεντρωμένα τείνουν να βασίζονται στην κοινωνική συναίνεση¹²², καθώς ενισχύουν την διαφάνεια της διαδικασίας, τη δικαιοσύνη και την ισονομία. Κατ' αυτόν τον τρόπο, δημιουργείται ηθικό πλεονέκτημα συμβάλλοντας στην κοινωνική συνοχή.

Η διχογνωμία μεταξύ των δυο τρόπων διαχείρισης πόρων, δεν έχει μόνο φιλοσοφικές απολήξεις. Σε πρώτο επίπεδο, αφορά τη διαμάχη για τα δικαιώματα γης. Σε δεύτερο, είναι σύμπτωμα ενός βαθύ σχίσματος μεταξύ των δύο μερών σχετικά με τη δυναμική τις παγκόσμιας αντίληψης περί αυτόχθονων λαών. Η θεωρία της συν-διαχείρισης αντιμετωπίζει με τάσεις σύγκλισης και όχι αποκλισης τα δύο συστήματα, καθιστώντας τα συμπληρωματικά. Στην πράξη, οι πολιτικές που εκφράζονται σε τοπικό είτε κρατικό επίπεδο αλληλοεπιδρούν.

Κοινώς αποδεκτός ορισμός της συν-διαχείρισης δεν υπάρχει.. Στη βιβλιογραφία, υπάρχει μεγάλη ποικιλία, όμως στην κείμενη εργασία παρουσιάζονται οι τρεις πιο αντιπροσωπευτικοί και περιεκτικοί ως προς το υπό εξέταση αντικείμενο¹²³.

- ➡ Η συν-διαχείριση ορίζεται ως ο διαμοιρασμός της ευθύνης και της εξουσίας μεταξύ της κυβέρνησης και των τοπικών χρηστών των πόρων, με σκοπό τη διαχείριση του συγκεκριμένου πόρου (ICLARM).
- ➡ Η συν-διαχείριση ορίζεται ως η συνεργατική και συμμετοχική διαδικασία λήψης ρυθμιστικών αποφάσεων μεταξύ εκπροσώπων ομάδων χρηστών, κυβερνητικών φορέων και ερευνητικών ιδρυμάτων (Jentoft, McCay and Wilson).
- ➡ Συν-διαχείριση είναι η κατανομή αρμοδιοτήτων, δικαιωμάτων και καθηκόντων μεταξύ πρωτευόντων εμπλεκόμενων φορέων, ιδίως τοπικών κοινοτήτων και εθνικού κράτους. Αποτελεί αποκεντρωμένη προσέγγιση λήψης αποφάσεων ενεργοποιώντας τοπικούς χρήστες στη διαδικασία, με όρους ισοτιμίας με την εθνική πολιτεία (Παγκόσμια Τράπεζα).

¹²² Berkes et al., 1991.

¹²³ Carlsson et al., 2005; Berkes et al., 1991.

Στη βιβλιογραφία, οι ορισμοί και οι εννοιολογικές προσεγγίσεις της συν-διαχείρισης εμφανίζουν κάποιες κοινές βάσεις:

- Συνδέουν ρητά την έννοια με τη διαχείριση φυσικών πόρων.
- Τη θεωρούν ως ένα είδος εταιρικής σχέσης μεταξύ δημόσιων και ιδιωτικών φορέων.
- Υπογραμμίζουν πως δεν είναι φιξαρισμένη διαδικασία αλλά συνεχή και αδιάκοπη.

Ωστόσο, εντοπίζεται έλλειμμα στη βιβλιογραφία καθώς οι περισσότεροι ορισμοί δεν προσδίδουν την απαιτούμενη σημασία στην πολυπλοκότητα, τη διακύμανση και τη δυναμική φύση των σύγχρονων συστημάτων διακυβέρνησης που επηρεάζουν άμεσα το μοντέλο της συν-διαχείρισης¹²⁴. Στην περίπτωση κακού σχεδιασμού της διαδικασίας, μπορεί να προκύψουν τα αντίθετα αποτελέσματα. Δηλαδή η συν-διαχείριση να μετατραπεί σε γραφειοκρατικό μηχανισμό κυριαρχίας των ισχυρών ιδιωτικών συμφερόντων εξοστρακίζοντας τα πιο αδύναμα κοινωνικά μέρη¹²⁵. Γιατί όμως έχουν αποδοθεί στη συν-διαχείριση τόσοι θετικοί συνειρμοί;

Η άμεση απάντηση είναι απλή. Η συνεργατική διαχείριση είναι μια λογική προσέγγιση στην επίλυση προβλημάτων διαχείρισης πόρων μέσω μιας εταιρικής σχέσης¹²⁶ για την οικοδόμηση κοινωνικού κεφαλαίου¹²⁷. Αναμφίβολα, οι τοπικοί χρήστες δύσκολα μπορούν να διαχειριστούν μόνοι τους την αστική γη, πόσο δε όταν το στοιχείο που χαίρει διαχείριση ξεφεύγει από τα όρια του τοπικού. Την ίδια στιγμή, αυταπόδεικτα η κεντρική διοίκηση έχει σφάλει στη διαχείριση της γης ειδικά όταν λειτουργεί μονομερώς και με στρεβλό τρόπο.



Δεδομένου, ότι το ζήτημα διαχείρισης της γης είναι πολύ-επίπεδο και διάχυτο, τόσο στις αλληλεπιδράσεις που φέρει όσο και στις διοικητικές απολήξεις του, χρειάζεται να υπάρξει επικοινωνία, αλληλενέργεια και σύμπλευση μεταξύ τοπικού και κεντρικού επιπέδου. Οι στρατηγικές που θα εκπονηθούν υπό αυτό το πρίσμα, μπορούν να συμβάλουν στην χωρίς αποκλεισμούς αστική διακυβέρνηση, τον αποτελεσματικότερο σχεδιασμό πολεοδομικών και αναπτυξιακών σχεδίων, την ενίσχυση των μηχανισμών καταγραφής και παρακολούθησης της

¹²⁴ Carlsson et al., 2005.

¹²⁵ Berkes, 2009.

¹²⁶ Carlsson et al., 2005.

¹²⁷ Berkes, 2009.

γης, στην κοινωνικά δικαιότερη διανομή των αξιών γης και της διασφάλισης των εμπράγματων δικαιωμάτων¹²⁸. Προφανώς, απαραίτητη είναι η κατανομή καθηκόντων σε χαμηλότερα επίπεδα, δηλαδή η αποκέντρωση της διοίκησης αλλά και η ενεργοποίηση της κοινωνίας των πολιτών.

Οι Carlsson et al επισημαίνουν πως η συν-διαχείριση δεν μπορεί να χαρακτηριστεί και δεν είναι θεραπεία για τα πάντα¹²⁹. Καθένα πρόβλημα θα πρέπει να αξιολογείται διαφορετικά ορίζοντας κριτήρια και το πεδίο παρέμβασης. Κατά την γνώμη τους η συν-διαχείριση είναι επιθυμητή;

- Στην ανταλλαγή πόρων
- Στη σύνδεση διαφορετικών τύπων και επιπέδων οργάνωσης
- Τη μείωση του κόστους συναλλαγής
- Στην κατανομή του ρίσκου
- Ως μηχανισμός επίλυσης συγκρούσεων και το διαμοιρασμό εξουσίας

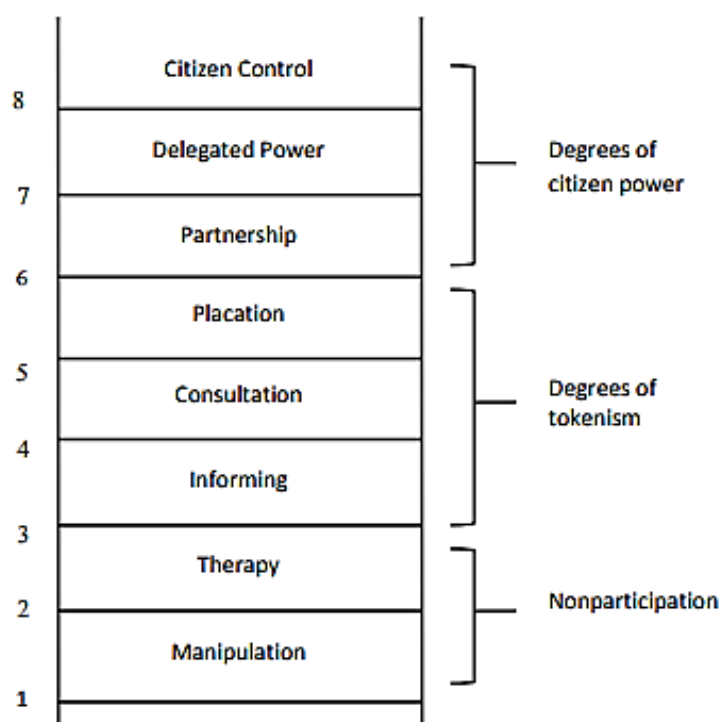
Είναι σημαντικό να αποσαφηνιστεί η διαφορά μεταξύ κοινοτικής διαχείρισης και της συν-διαχείρισης, ώστε να προσδιοριστούν σε πρώτο βαθμό τα όρια του συστήματος λήψης αποφάσεων που ασπάζεται η διπλωματική εργασία. Η κύρια διάκριση είναι πως στην περίπτωση της κοινοτικής διαχείρισης, η κυβέρνηση διαδραματίζει μικρό ρόλο ή και καθόλου στη διαχείριση των πόρων. Στον αντίποδα, η συν-διαχείριση τονίζει την επίτευξη συμφωνιών εταιρικής σχέσης μεταξύ κυβέρνησης και κοινοτήτων.

Εξίσου απαραίτητο είναι να γίνει σαφής η διάκριση κρατικής διαχείρισης και συν-διαχείρισης. Η συν-διαχείριση διαφέρει από άλλες ρυθμίσεις που μπορεί να είναι απλώς συμβουλευτικές και η κυβέρνηση εξακολουθεί να διατηρεί τον έλεγχο της δημιουργίας και της εφαρμογής των κανονισμών παρά την αντίδραση οργανώσεων και ενώσεων συλλόγων. Με τη συν-διαχείριση υπάρχει πραγματική κατανομή εξουσίας και αρμοδιοτήτων. Είναι καθεστώς κοινής διαχείρισης με ουσιαστικό ρόλο στη λήψη αποφάσεων για τους κοινωνικούς φορείς και τους χρήστες των πόρων.

¹²⁸ Ghazi et al., 2017.

¹²⁹ Το παράδειγμα της Κοινής Δασικής Διαχείρισης στην Ινδία (Joint Forest Management in India) αποδεικνύει πως η συν-διαχείριση δεν αποτελεί εγγύηση της δικαιοσύνης ή του ισότιμου διαμερισμού των πόρων (Berkes, 2009).

Η συν-διαχείριση συνιστά μια μορφή συμμετοχικής διαχείρισης, αλλά μπορεί να περιλαμβάνει ποικίλα επίπεδα συνεργασίας μεταξύ τοπικής και κρατικής κλίμακας. Από τις υπάρχουσες τυπολογίες κοινωνικής συμμετοχής, η *σκάλα της συμμετοχής των πολιτών* του Arnstein (1969), χρησιμοποιείται συχνά από τους σχεδιαστές και συνιστά τη βάση στην ανάλυση της συν-διαχείρισης.



Εικόνα 3.4.α: Σκάλα συμμετοχής πολιτών | πηγή: Arnstein, 1969.

Οι διαφορές ανάμεσα στα βήματα της σκάλας εδράζονται στις διαφορετικές βαθμίδες εξουσίας, δηλαδή την ικανότητα των πολιτών να καθορίζουν το σχέδιο/πρόγραμμα και να επηρεάζουν την έκβαση της διαδικασίας. Ο Arnstein προσδιορίζει οκτώ επίπεδα συμμετοχής του κοινού, από το χαμηλότερο στο υψηλότερο. Ο ορισμός της συν-διαχείρισης που αναπτύσσεται εδώ επικεντρώνεται στις πραγματικές διαφορές ανάμεσα στην εμπλοκή και τη συμμετοχή και όχι στην ψευδή χειραγώγηση της συμμετοχής.

Αξίζει να επισημανθεί, πως η συν-διαχείριση ως τρόπος λήψης αποφάσεων και χάραξης πολιτικών διαπνέει όλα τα στάδια του έργου-σχεδίου. Ένα υποτυπώδες μοντέλο διαχείρισης περιλαμβάνει έξι στάδια: την αξιολόγηση του προβλήματος, το σχεδιασμό του πλάνου διαχείρισης, την εφαρμογή, την παρακολούθηση, την αξιολόγηση και την προσαρμογή. Κατ' επέκταση δεν θα πρέπει να περιορίζεται ο ρόλος της μονάχα στα στάδια του σχεδιασμού και

της λήψης αποφάσεων όπως υποστηρίζουν ορισμένοι αναλυτές. Όπως αναφέρει ο McCay για την περίπτωση των ψαράδων στον Καναδά, το ιδανικό σύστημα συν-διαχείρισης είναι εκείνο στο οποίο σχεδόν όλες οι λειτουργίες διαχείρισης είναι κοινή ευθύνη των συν-διαχειριστών και οι αλιείς έχουν εξουσίες εποπτείας και ελέγχου.

4| Ευρωπαϊκές πρακτικές έγγειας διαχείρισης

4.1| Γαλλία

4.1.1| Σύστημα σχεδιασμού χρήσεων γης

Τα τελευταία χρόνια, η διακυβέρνηση στη Γαλλία έχει μεταβληθεί, από το διαχρονικά συγκεντρωτικό μοντέλο που κυριάρχησε το 19^ο αιώνα, σε πιο αποκεντρωτικές πρακτικές, ενδυναμώνοντας τα επίπεδα σχεδιασμού μικρότερης κλίμακας. Το 1982 και το 2003 αποτέλεσαν τα έτη σταθμούς στη διάρκεια των οποίων μεταφέρθηκαν πολλές αρμοδιότητες σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Αιτίες αποτέλεσαν η αποκέντρωση του συστήματος σχεδιασμού που ξεκίνησε το 1981 και οι παγκόσμιες τάσεις απορρύθμισης που εξαπλώνονταν τη δεκαετία του '80¹³⁰. Ο πυκνός χάρτης του συστήματος χωρικού σχεδιασμού εστιάζει στην κάθετη και οριζόντια συνεργασία μεταξύ των διαφορετικών διοικητικών επιπέδων. Όμως, η αλλαγή στο σύστημα διακυβέρνησης δεν είναι ούτε ομοιογενής ούτε ολοκληρωμένη, με τις πρόσφατες μεταρρυθμίσεις να μεταφράζονται σαν λόξιγκας¹³¹.

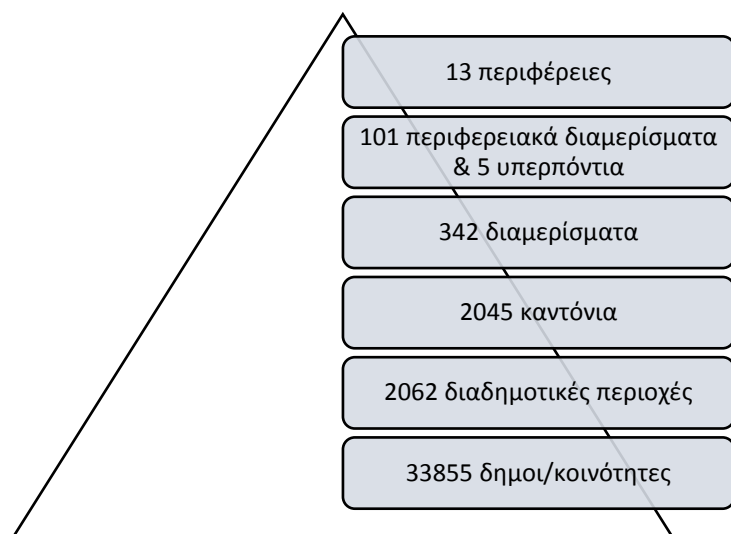
Ο σχεδιασμός των χρήσεων γης στη Γαλλική Επικράτεια αποτελεί μια περίπλοκη διαδικασία και ποικιλόμορφη ταυτόχρονα¹³². Κυριότερη αιτία αποτελεί η σύγκρουση ανάμεσα στις διαφορετικές κλίμακες λήψης αποφάσεων. Από τη μία το συγκεντρωτικό σύστημα διοίκησης και από την άλλη η ισχυρή παράδοση δημοκρατικών διαδικασιών σε τοπικό επίπεδο. Ο σχεδιασμός των χρήσεων γης αν και είναι υποχρέωση των δήμων και των κοινοτήτων οφείλει να εναρμονίζεται με τις κατευθύνσεις που έχουν θεσμοθετηθεί σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο.

Η γεωγραφία των διοικητικών διαιρέσεων σε συνδυασμό με τις διαφορετικές κλίμακες χωρικού σχεδιασμού έχουν ενισχύσει το δαιδαλώδες καθεστώς των πολιτικών χρήσεων γης. Σε αυτό έχει συμβάλει και ο κατακερματισμός του σχεδιασμού και η ύπαρξη πληθώρας σχεδίων. Εντούτοις, δεν αμφισβητούνται οι κλίμακες σχεδιασμού καθώς βέλτιστη λύση δεν υπάρχει, αλλά επισημαίνεται η ανάγκη καλύτερου συντονισμού των διαφορετικών χωρικών επιπέδων.

¹³⁰ Renard, 2006.

¹³¹ OECD, 2017.

¹³² Με στοιχεία του ΟΑΣΑ, το 5% της συνολικής έκτασης περιλαμβάνει χρήσεις κατοικίας, βιομηχανικών δραστηριοτήτων, ορυχεία και δίκτυα μεταφορικών υποδομών. Το 60% καλύπτεται από αγροτικές καλλιέργειες και βοσκοτόπια ενώ το υπόλοιπο 35% από δάση και επιφανειακά φυσικά ύδατα.



Σχήμα 4.1.1.α: Διοικητική διαίρεση στη Γαλλία | πηγή: OECD, 2017

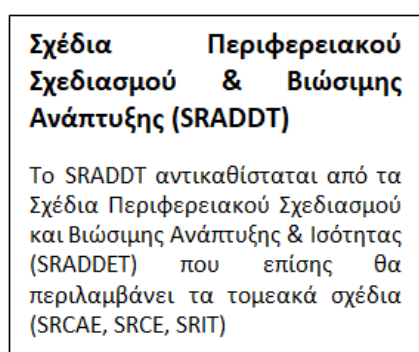
Παρά τη διαρκή αποκέντρωση, το κράτος διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στο χωρικό σχεδιασμό από μια πιο συνεργατική¹³³ και στρατηγική σκοπιά. Κατά το παρελθόν, τα περισσότερα νομοθετήματα αν και εκπονούνταν από τους δήμους, επικυρώνονταν σε κεντρικό επίπεδο. Σήμερα, η αρμοδιότητα έχει περάσει στους δήμους. Εντούτοις, η εθνική νομοθεσία παραμένει πολύ πιο δεσμευτική από άλλες χώρες του ΟΑΣΑ, οριοθετώντας το πεδίο μέσα στο οποίο οι τοπικές αρχές μπορούν να κινηθούν.

Το σύστημα χωρικού σχεδιασμού της Γαλλίας είναι ιεραρχικό και καθετοποιημένο. Τα χαμηλότερα επίπεδα διακυβέρνησης οφείλουν να ευθυγραμμίζουν τα σχέδιά τους με του ανώτερου επιπέδου. Ο οριζόντιος συντονισμός, των σχεδίων δηλαδή εκείνων που ανήκουν στο ίδιο ιεραρχικό επίπεδο, είναι επιθυμητός αλλά όχι δεσμευτικός. Ενισχύθηκε με την αναθεώρηση του νόμου περί χωροταξικής οργάνωσης της Γαλλίας (NOTRe Act 2015), ο οποίος προβλέπει τη σύσταση Χωροταξικών Διασκέψεων Δημοσίων Δράσεων (Public Action Territorial Conferences) στις οποίες συμμετέχουν όλες οι περιφερειακές και τοπικές αρχές με στόχο να ενισχύσουν τον ολοκληρωμένο χωρικό σχεδιασμό.

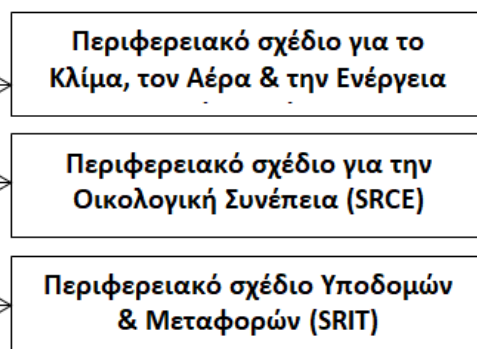
¹³³ Το 2010, το Ευρωπαϊκό Περιφερειακό Κολλέγιο Προοπτικής Διερεύνησης (European Regional Foresight College) επισήμανε την αποσπασματικότητα με την οποία αντιμετωπίζει ο χωρικός σχεδιασμός τη διαχείριση γης.

Γενικό πλαίσιο

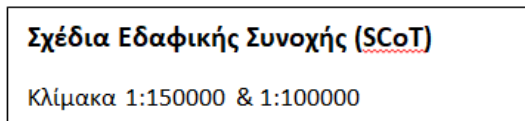
Περιφερειακό επίπεδο



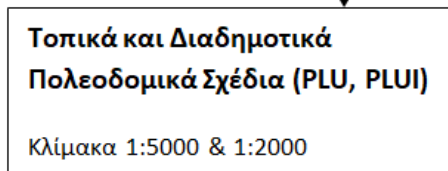
Τομεακά Σχέδια



Μητροπολιτικό επίπεδο



Δημοτικό επίπεδο



Υποσημείωση: Τα SRADDT, SRCAE, SRCE και SRIT αντικαθίστανται από τα Σχέδια Περιφερειακού Σχεδιασμού και Βιώσιμης Ανάπτυξης & Ισότητας (SRADDET), τα οποία θα έχουν δεσμευτικό χαρακτήρα.

Σχήμα 4.1.1.β: Το γαλλικό σύστημα χωρικού σχεδιασμού | πηγή: OECD, 2017; ιδία επεξεργασία

Σε εθνικό επίπεδο, δεν θεσπίζονται σχέδια αλλά τομείς προτεραιότητας και κατευθυντήριες αρχές με τις οποίες κατά κανόνα πρέπει να εναρμονίζονται τα περιφερειακά και τοπικά σχέδια. Οι νόμοι Χωρικού και Αστικού Σχεδιασμού (Les loi d' Aménagement du Territoire) όπως και η Οδηγία Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης (La directive territoriale d'aménagement et de développement durable) ανήκουν στον υπερκείμενο σχεδιασμό με καθολική ισχύ. Αντίθετα, τα τοπικά σχέδια όπου υπάρχουν υπερισχύουν του Εθνικού Κανονισμού για τον Αστικό Σχεδιασμό (Le Règlement National d'Urbanisme) που αποτελεί το ρυθμιστικό πλαίσιο της πολεοδομικής ανάπτυξης. Αρμόδια όργανα χάραξης χωρικής πολιτικής συνιστούν το Υπουργείο Στεγαστικής & Εδαφικής Ισότητας και η Επιτροπή Εδαφικής

Ισότητας¹³⁴ που σχεδιάζει, προετοιμάζει, εφαρμόζει την εθνική πολιτική της εδαφικής ισότητας και εποπτεύει τη διαπεριφερειακή συνεργασία.

Ο ρόλος των περιφερειακών αναβαθμίζεται με την αναθεώρηση του νόμου περί χωροταξικής οργάνωσης της Γαλλίας. Προηγουμένως, η υιοθέτηση των κατευθύνσεων που όριζαν τα περιφερειακά σχέδια ήταν προαιρετική. Από το 2015, ο περιφερειακός σχεδιασμός παίρνει σάρκα και οστά μέσα από το νέο Σχέδιο Περιφερειακού Σχεδιασμού, Βιώσιμης Ανάπτυξης και Χωροταξικής Ισότητας (Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires). Προάγει τον ολοκληρωμένο στρατηγικό σχεδιασμό καταρτίζοντας δεσμευτικές κατευθύνσεις για τα επόμενα στάδια σχεδιασμού.

Τα διαμερίσματα (departments) δηλαδή το ενδιάμεσο επίπεδο μεταξύ περιφερειών και δήμων, έχουν περιορισμένη και έμμεση επιρροή στο στρατηγικό σχεδιασμό (πχ κατασκευή σχολείων, οδικού δικτύου κ.α.).

Αρμόδιοι για τον στρατηγικό σχεδιασμό είναι οι δια-δημοτικές αρχές που αντιστοιχούν σε χαμηλότερο διοικητικό επίπεδο από τα δημοτικά διαμερίσματα. Τα Σχέδια Εδαφικής Συνοχής (Schéma de cohérence territoriale), λειτουργούν από το 2000 και εξειδικεύουν το πλαίσιο για βιώσιμη ανάπτυξη σε δια-δημοτική κλίμακα. Θεωρούνται υπερκείμενα των τοπικών σχεδίων με δεσμευτικό χαρακτήρα και ισχύ έως και 20 χρόνια. Η κλίμακα σχεδιασμού τους είναι 1:100000, κατά συνέπεια δεν καθορίζει χρήσεις γης όπως κάνουν τα Τοπικά Σχέδια Αστικής Ανάπτυξης (PLU) στην κλίμακα 1:5000 ή 1:2000¹³⁵.

Από τις σημαντικότερες διοικητικές διαιρέσεις με υψηλό βαθμό ανεξαρτησίας στο σύστημα σχεδιασμού θεωρούνται οι δήμοι. Ανεξαρτήτως πληθυσμιακού μεγέθους έχουν άμεση διοικητική εκπροσώπηση που αντιστοιχεί σε επίπεδο δήμου. Λαμβάνοντας υπόψη πως το 80% των δήμων έχει λιγότερους από 1000 κατοίκους γίνεται αντιληπτό το ιδιαίτερο βάρος που δίδεται στο επίπεδο της τοπικής ανάπτυξης. Οι δήμοι είναι αρμόδιοι για την κατάρτιση τοπικών σχεδίων αστικής ανάπτυξης (Plan Local d'Urbanisme) και την έκδοση οικοδομικών αδειών. Το PLUI εξειδικεύει τις κατευθύνσεις των υπερκείμενων σχεδίων και ορίζει το καθεστώς χρήσεων γης. Με την έγκριση της κεντρικής διοίκησης, μπορούν να ιδρύσουν

¹³⁴ Προέκυψε από συγχώνευση της Γενικής Γραμματείας Διυπουργικής Επιτροπής των Πόλεων και του Εθνικού γραφείου Κοινωνικής Συνοχής.

¹³⁵ OECD, 2017; Hendricks et al., 2017.

αυτοτελώς είτε δια-δημοτικά, πολεοδομικό φορέα συμβουλευτικού χαρακτήρα για θέματα πολεοδομικού σχεδιασμού και διαχείρισης γης. Σήμερα, λειτουργούν 51 συμβουλευτικοί φορείς ένας από τους οποίους καλύπτει όλη την περιοχή του Παρισιού (Ile de France). Όλοι οι φορείς βρίσκονται υπο τη σκέπη της εθνικής ομοσπονδίας πολεοδομικών φορέων, μέσω της οποίας οργανώνεται ο διαμοιρασμός τεχνογνωσίας και καλών πρακτικών σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο.

4.1.2| Ανάκτηση κόστους & δέσμευση αξίας

Ο σχεδιασμός των χρήσεων γης, η αστική ανάπτυξη και το χρηματοδοτικό καθεστώς συνδέονται στενά σκιαγραφώντας το πλαίσιο διαχείρισης της αστικής γης. Στις χώρες του ΟΑΣΑ, το 62% των δημοσίων επενδύσεων έχει προέλθει από την τοπική αυτοδιοίκηση.

Το γαλλικό σύστημα φορολόγησης χαρακτηρίζεται από πολυπλοκότητα, υψηλά οριακά ποσοστά και υψηλά διοικητικά κόστη. Υπάρχουν πολλές και διαφορετικές βάσεις αξιολόγησης, μεγάλος αριθμός φόρων με διόλου εύκολη περιγραφή. Η αποκέντρωση διοικητικών αρμοδιοτήτων από την εθνική κυβέρνηση της Γαλλίας δεν συνδυάστηκε πλήρως με ένα εξίσου αποκεντρωμένο οικονομικό σύστημα. Οι δυσανάλογες απαιτήσεις συγκριτικά με τις μειωμένες δυνατότητες χρηματοδότησης ενδέχεται να στραγγαλίσουν την τοπική κοινωνία και να καταστήσουν αναποτελεσματικό το έργο της αυτοδιοίκησης.

Την κυριότερη πηγή εσόδων σε τοπικό επίπεδο αποτελεί ο φόρος ιδιοκτησίας. Επι της αρχής, η χρηματοδότηση των δημοσίων έργων στηρίζεται είτε σε φορολογικά έσοδα και κρατικές επιχορηγήσεις είτε σε δάνεια. Οι τοπικές αρχές μπορούν να δανείζονται μόνο για να χρηματοδοτήσουν δημόσιες επενδύσεις. Από στοιχεία της Γαλλικής Κυβέρνησης, προέκυψε πως το ποσοστό χρηματοδότησης των δημοσίων έργων από δάνεια για το έτος 2013 ανήλθε στο 7,3%. Αποκαλυπτικό είναι το αντίστοιχο ποσοστό εσόδων από το φόρο ιδιοκτησίας για το ίδιο έτος που ανέρχεται στο 55%. Στη Γαλλία υπάρχει ιστορικά φορολογική κουλτούρα που χρονολογείται από το 1790. Οι έμμεσοι φόροι συλλέγονται από το κράτος εκ μέρους των τοπικών αρχών και στοιχειοθετούνται (με το αντίστοιχο ποσοστό συνεισφοράς) ως εξής¹³⁶:

- Φόροι ιδιοκτησίας σε πολεοδομημένη γη¹³⁷ (~37%)

¹³⁶ OECD, 2017; Hendricks et al., 2017.

¹³⁷ Βάση υπολογισμού είναι το τεκμαρτό εισόδημα.

- Φόροι ιδιοκτησίας σε μη πολεοδομημένη γη (~1%)
- Φόροι πρώτης κατοικίας¹³⁸ (~26%)
- Οικονομική συνεισφορά που περικλείεται σε δημοτικό φόρο για τα επαγγελματικά ακίνητα¹³⁹ (~31%).

Άλλοι φόροι που προσθέτουν έσοδα στα δημοτικά ταμεία είναι ο φόρος αποκατάστασης ιστορικών κτιρίων.

Συγκεκριμένα, τα σημαντικότερα εργαλεία ανάκτησης κόστους και δέσμευσης αξίας στη Γαλλία εντάσσονται στις παρακάτω κατηγορίες:

- Φόροι-τέλη
- Εισφορές-τέλη καθορισμένα από ιδιωτικές συμφωνίες

Το 2012, η κυβέρνηση εξορθολόγησε το φορολογικό σύστημα και αρκετοί από τους φόρους αντικαταστάθηκαν από έναν ενιαίο φόρο που ονομάζεται *taxe d'aménagement*. Η κοινότητα ή ο δια-δημοτικός φορέας μπορεί να θεσπίσει φόρο ανάπτυξης (*taxe d'aménagement*) σε αστικές περιοχές, με συντελεστή 1-5% ανά τ.μ., όπως ορίζει η εθνική νομοθεσία. Ωστόσο, η αλλαγή δεν έχει επιβληθεί σε όλα τα τοπικά συμβούλια, οπότε εξακολουθούν να υπάρχουν ορισμένα που δεν τον έχουν υιοθετήσει. Μόνο εκείνα τα συμβούλια με ένα τοπικό σχέδιο (PLU, PLUI) υποχρεούνται να εφαρμόσουν το νέο μέτρο.

Ο φόρος επιβάλλεται σε όλες τις δραστηριότητες κατασκευής που απαιτούν άδεια οικοδόμησης, είτε πρόκειται για πλήρη άδεια κατασκευής ή διαρρύθμισης, είτε για προκαταβολική δήλωση. Εισπράττεται την ημέρα χορήγησης της άδειας ή της μη ανακοπής μιας δήλωσης. Το ποσό του φόρου υπολογίζεται ως εξής: φορολογητέα επιφάνεια*κανονική αξία*συντελεστή. Η τοπική αρχή έχει τη δυνατότητα να χρησιμοποιήσει την απόδοση (συνήθως 20€/τ.μ.) για οποιαδήποτε επένδυση στην πόλη. Τα έσοδα από το φόρο ανάπτυξης δεν επαρκούν ωστόσο για την κατασκευή δημόσιων υποδομών σε περιοχές επεκτάσεων¹⁴⁰.

¹³⁸ Βάση υπολογισμού η ονομαστική αξία εκμίσθωσης.

¹³⁹ Ο επαγγελματικός φόρος που ίσχυε μέχρι το 2010 αντικαταστάθηκε από την οικονομική συνεισφορά (*Contribution économique territoriale*). Βάση υπολογισμού αποτελεί η μισθωτική αξία και η προστιθέμενη αξία της επιχείρησης. Στο παρελθόν, ο φόρος υπολογιζόταν βάσει της αξίας του εξοπλισμού επιβαρύνοντας κυρίως τις βιομηχανίες.

¹⁴⁰ Hendricks et al., 2017; French –Property.com

Στην περίπτωση έργων υποδομής σε ήδη πολεοδομημένη περιοχή, ο συντελεστής του φόρου ανάπτυξης μπορεί να αυξηθεί έως και 20% (Taxe d'aménagement majorée) με την προϋπόθεση ότι η απόδοση (περίπου 80€/τ.μ.) αντιστοιχεί σε νέες υποδομές και υπηρεσίες. Επισημαίνεται, ότι οι εργολάβοι δεν υποχρεούνται να αναλάβουν τα έξοδα συντήρησης των υφιστάμενων δημόσιων υποδομών. Ανάλογα την περιοχή, το κόστος υπόκειται σε χωρικές διακυμάνσεις. Ο δήμος υποχρεούται να δημοσιοποιήσει το φάκελο για τα νέα έργα υποδομής. Στα πλαίσια των νομικών περιορισμών, πρέπει να πληρούνται η αρχή της «άμεσης σύνδεσης» των έργων υποδομής με τις πραγματικές ανάγκες των φορολογούμενων και η αρχή της «αναλογικότητας», καταβάλλεις εισφορές ανάλογα τη χρήση που κάνεις. Το κόστος ενός νέου έργου υποδομής μπορεί να συμπεριληφθεί σε πολλά αναπτυξιακά έργα, ανάλογα με την έκταση που καταλαμβάνει το έργο υποδομής σε κάθε αναπτυξιακό έργο. Πολλές φορές όμως, η απόδοση καθίσταται ανεπαρκής για την κάλυψη του συνολικού κόστους των δημοσίων επενδύσεων και στην περίπτωση αυτή, η τοπική αρχή πληρώνει το υπόλοιπο μέρος.

Στην περίπτωση των έργων πολεοδομικής ανάπτυξης από διαπραγματεύσεις, τα τέλη καθορίζονται στη σύμβαση μεταξύ τοπικής αρχής και εργολάβου. Όπως υπαγορεύει το δημόσιο δίκαιο, υπάρχουν δύο τύποι συμβάσεων: η σύμπραξη πολεοδομικού έργου (Projet urbain partenarial) και η συντονισμένη πολεοδομική περιοχή (zone d'aménagement concerté)¹⁴¹. Και στις δύο περιπτώσεις, οι εισφορές αντιστοιχούν στο πραγματικό κόστος υποδομής και υπηρεσιών. Επομένως, η απόδοση είναι γενικά υψηλότερη απ' ό,τι στο φόρο ανάπτυξης. Αλλά οι κανόνες της «άμεσης σύνδεσης» και της «αναλογικότητας» συνεχίζουν να ισχύουν.

Η δέσμευση αξίας πραγματοποιείται με το φόρο «plus values immobilières» ή αλλιώς κεφαλαιουχικό κέρδος ακίνητης περιουσίας (οικοπεδική και κτιριακή αξία). Προκύπτει από την αύξηση της αξίας κατά τη συναλλαγή της πώλησης όπως αναφέρεται στο νόμο αρ.76-660/1976, δηλαδή τη διαφορά μεταξύ της τιμής πώλησης και της τιμής αγοράς με εξαίρεση τη μεταβίβαση ακινήτου με αιτία κτήσης δωρεά ή κληρονομιά. Οι κατηγορίες των εξαιρέσεων από το φόρο διευρύνονται όπως για ακίνητα πρώτης κατοικίας, απαλλοτριωμένα κλπ. Ο φορολογικός συντελεστής είναι αρκετά υψηλός στη Γαλλία συγκριτικά με άλλες ευρωπαϊκές

¹⁴¹ Σύμβαση ανάθεσης έργου με δημόσια επιχείρηση ανάπτυξης, που ορίζει λεπτομερώς τη μορφή της προτεινόμενης ανάπτυξης και καθορίζει τον τρόπο με τον οποίο θα υποστηριχθεί η ανάπτυξη από υπηρεσίες και υποδομές.

χώρες. Από τον Ιανουάριο του 2018, κυμαίνεται συνολικά στο 36,2%, συμπεριλαμβανομένου φόρο κεφαλαιουχικών κερδών με συντελεστή 19% συν 17,2% κοινωνικές επιβαρύνσεις¹⁴².

Εν περιόδου οικονομικής κρίσης, με τις κρατικές ενισχύσεις να μειώνονται δραστικά, οι δήμοι βασίζονται ως επί το πλείστον στην είσπραξη των φόρων από τα αστικά ακίνητα. Η επιτακτικότητα της φοροείσπραξης εντείνει την πίεση για επέκταση της πολεοδομημένης γης. Για να επιτευχθεί ενθαρρύνονται συχνά οι επενδύσεις προαστιακά και περιαστικά¹⁴³. Πρακτικά, θυσιάζεται η βιώσιμη αστική ανάπτυξη στο βωμό της χρηματοδοτικής αποστράγγισης.

Στη Γαλλία, η χρηματοδοτική αυτονομία των τοπικών αυτοδιοικήσεων αποτελεί στρατηγικής σημασίας κρατική πολιτική. Ωστόσο, τα περιορισμένα χρηματοδοτικά εργαλεία που διαθέτουν οι γαλλικοί δήμοι στο οπλοστάσιό τους δεν τους εξασφαλίζουν την απαιτούμενη ευελιξία να ανταπεξέλθουν στο νέο δυσμενές οικονομικό περιβάλλον. Η μεγαλύτερη γκάμα χρηματοδοτικών εργαλείων, ρυθμιστικών και οικονομικών, θα εξασφάλιζε καλύτερο περιβάλλον έγγειας διαχείρισης, αμβλύνοντας τις αρνητικές επιπτώσεις της ανάπτυξης όπως η αστική διάχυση.

4.1.3 | Η ΜΣΔ στη Γαλλία

Η Γαλλία όπως και πολλές άλλες ευρωπαϊκές χώρες διατηρεί αδιαίρετα τα έγγεια ιδιοκτησιακά δικαιώματα¹⁴⁴, με εξαίρεση τη δυνατότητα απαλλοτρίωσης. Ωστόσο, το 1976 με την Πράξη Μεταρρύθμισης Αστικής Ανάπτυξης, εισάγεται η δυνατότητα μεταφοράς των αναπτυξιακών δικαιωμάτων από μία περιαστική ζώνη μεταβίβασης σε μία άλλη ζώνη υποδοχής. Η αρχή αυτή κατοχυρώνεται από το άρθρο L 123-2 του Κώδικα Αστικής Ανάπτυξης¹⁴⁵:

Σε περιοχές που προστατεύονται λόγω της ποιότητας του τοπίου τους [...], τα σχέδια χρήσεων γης μπορούν να καθορίσουν τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες η δυνατότητα κατασκευής βάσει του συντελεστή δόμησης για το σύνολο της ζώνης, μπορεί με διοικητική έγκριση να μεταφερθεί σε άλλες εκτάσεις εντός ενός ή περισσότερων τομέων της ίδιας ζώνης με σκοπό την κατασκευή μιας ομάδας κτιρίων.

¹⁴² Notaires de France, 2019; French-Property.com; Lichfield & Connellan, 2000.

¹⁴³ OECD, 2017.

¹⁴⁴ Σύμφωνα με το Πρωτόκολλο της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (άρθρο 1) κανείς δεν μπορεί να στερηθεί της κατοχής του εκτός της περιπτώσεως δημοσίου συμφέροντος.

¹⁴⁵ Renard, 2007.

Η γενικόλογη διατύπωση του παραπάνω εδαφίου εγείρει διφορούμενη ερμηνεία της φράσης «ποιότητα τοπίου». Με μια πρώτη ανάγνωση η φράση αναφέρεται σε περιοχές προστασίας στις οποίες εκ του νόμου απαγορεύεται κάθε πολεοδόμηση. Ακολουθώντας τη λογική του νομοθέτη, οι αγροτικές περιοχές που συνιστούν συχνά τοπίο ιδιαίτερου φυσικού κάλους θα έπρεπε να συμπεριληφθούν στις πιθανές ζώνες μεταφοράς. Όμως, σε ορισμένες περιπτώσεις περιλαμβάνονται στις περιοχές υποδοχής. Ένα δεύτερο επίμαχο σημείο που ανακύπτει, σχετίζεται με την παροχή αποζημίωσης στους ιδιοκτήτες που μεταφέρουν τα αναπτυξιακά τους δικαιώματα από περιοχή ιδιαίτερου φυσικού κάλους. Το ισχύον καθεστώς χρήσεων γης σε τέτοιες περιοχές είναι αρκετά περιοριστικό μέχρι και απαγορευτικό σε ορισμένες περιπτώσεις για την όποια εκμεταλλευτική δραστηριότητα. Είναι λοιπόν παράδοξο να αποζημιώνονται οι ιδιοκτήτες για κάτι που εκ του νόμου απαγορεύεται. Σε αυτό το σημείο εμφανίζεται σύγκρουση με το θεσμικό πλαίσιο των χρήσεων γης στη Γαλλία.

Αν και ο νόμος που επιτρέπει τη ΜΣΔ έχει θεσμοθετηθεί εδώ και 30 χρόνια, η εφαρμογή του είναι περιορισμένη. Τα παραδείγματα εντοπίζονται κυρίως σε παράκτιες περιοχές και οροπέδια δηλαδή γεωγραφικές περιοχές όπου η τουριστική ανάπτυξη αυξάνει τις τιμές γης. Η επιλογή δεν είναι τυχαία, καθώς στις περιπτώσεις αυτές η εφαρμογή του ΜΣΔ ευδοκιμεί προσελκύοντας επενδυτές.

Taninges: Praz de Lys plateau

Τα γαλλικά παραδείγματα που έχουν υιοθετήσει τα προγράμματα ΜΣΔ είναι λίγα και εντοπίζονται γεωγραφικά κυρίως σε παράκτιες και ορεινές περιοχές. Μια τέτοια περίπτωση αποτελεί η κοινότητα Taninges. Ο δήμος έχει πληθυσμό 3000 άτομα και βρίσκεται κοντά στην οροσειρά των Άλπειων, περίπου 30 μίλια ανατολικά της Γενεύης. Το έργο αφορούσε την οργανωμένη ανάπτυξη των εγκαταστάσεων χιονοδρομικού κέντρου σε ένα κυματοειδές οροπέδιο σε υψόμετρο 1600 με 2000 μέτρων. Στόχος ήταν η αύξηση της προσβασιμότητάς του με την κατασκευή δικτύου οδικής κυκλοφορίας. Η εκπόνηση αναπτυξιακού σχεδίου, πριν την κατασκευή του οδικού δικτύου, ήταν προαπαιτούμενο ώστε να αποφευχθεί η ευκαιριακή ανάπτυξη. Το σχέδιο διαίρεσε ολόκληρο το οροπέδιο σε περιοχές αποστολής και υποδοχής αναπτυξιακών δικαιωμάτων. Στη ζώνη υποδοχής ο επιτρεπόμενος συντελεστής δόμησης κυμαίνεται μεταξύ 0,10-0,30 τ.μ. για τη μεταφορά αναπτυξιακών δικαιωμάτων από τη ζώνη αποστολής. Η ενεργή εμπλοκή των τοπικών αρχών στην ενεργοποίηση και

λειτουργία του έργου διαδραμάτισε καθοριστικό ρόλο στην επιτυχία του. Αξίζει να σημειωθεί, πως το εναρκτήριο βήμα στη μεταφορά αναπτυξιακών δικαιωμάτων τελέστηκε με τίτλους της κοινότητας, έναν στη ζώνη μεταφοράς και ένα δεύτερο στη ζώνη υποδοχής. Η αγορά ακινήτων ανέλαβε τα ηνία από εκείνο το σημείο κι έπειτα, ορίζοντας τις τιμές στα 50 με 80€ ανά τ.μ. κτιριακής επιφάνειας και 1,75 με 2,8€ ανά τ.μ. γης. Με την πάροδο των χρόνων, η έγγεια αξία παρέμεινε στα ίδια επίπεδα σημειώνοντας πτωτική τάση τα τελευταία χρόνια¹⁴⁶.

Lourarin (Vaucluse)

Ο αγροτικός οικισμός του Lourmarin αποτελεί ελκυστική περιοχή για την πρώτη και δεύτερη κατοικία στη Νότια Γαλλία. Το έργο ξεκίνησε στα τέλη του 1970, με πρωτοβουλία του δήμου Lourarin, της περιφέρειας Province-Alpes-Cotes d' Azur. Εξαιτίας της παλαιότητας του έργου και του συγκεντρωτικού κράτους της εποχής, η διαθέσιμη πληροφορία είναι αρκετά περιορισμένη. Παρά την εννοιολογική ασάφεια στο νόμο, τμήματα των ζωνών αποστολής συμπεριέλαβαν και αγροτικές εκτάσεις, διατρέχοντας τον κίνδυνο κατακερματισμού της γης¹. Τη θέρμη της δημοτικής αρχής δεν συμμερίστηκε το Τεχνικό Τμήμα Διεύθυνσης (Direction Departementale de l' Equipement). Ωστόσο, η εφαρμογή του εργαλείου κρίθηκε επιτυχής διατηρώντας δυναμική την αγορά αναπτυξιακών δικαιωμάτων στην περιοχή. Παρά την αυξημένη ζήτηση, οι τιμές των αναπτυξιακών δικαιωμάτων διατηρήθηκαν σε σταθερά επίπεδα διαχρονικά μεταξύ 2500 και 3000€ ανά 50τ.μ.. Μέχρι το 2007, πολεοδομήθηκαν τα $\frac{3}{4}$ της ζώνης υποδοχής. Ως εκ τούτου, η τιμολογιακή διαφορά της αγροτικής με την αστική γη αμβλύνθηκε. Όπως ενδεικτικά αναφέρει ο δήμαρχος, δόθηκε μια ανάσα στους ιδιοκτήτες γεωργικών εκτάσεων να επωφεληθούν της γειτνίασης με πολεοδομημένες περιοχές. Μέχρι στιγμής πάντως, δεν υπάρχει θέληση από τη δημοτική αρχή να επεκταθεί το σχέδιο, κυρίως λόγω της πολυπλοκότητας στη διαχείριση του έγγειου συστήματος.

¹⁴⁶ Smartpreservation.

4.1.4| Ο Αστικός Αναδασμός στη Γαλλία

Ο ΑΑ στη Γαλλία (AFU de remembrement urbain) επικεντρώνεται στη συνεργασία. Οι ιδιοκτήτες συμμετέχουν καθοριστικά στον από κοινού έλεγχο της γης, ώστε να καταρτιστεί το σχέδιο και να εφαρμοστεί. Αποτελεί χρονοβόρα διαδικασία χωρίς ιδιαίτερη δημοτικότητα¹⁴⁷ σε σχέση με άλλες πολεοδομικές μεθόδους. Τα πολεοδομικά έργα που υλοποιήθηκαν με ΑΑ συνιστούν το 5% των προγραμμάτων πολεοδομικής ανάπτυξης¹⁴⁸. Αντίθετα, ο αγροτικός αναδασμός θεσμοθετημένος ήδη από το 1941 συνιστά παραδοσιακό εργαλείο οργάνωσης και αξιοποίησης της αγροτικής γης¹⁴⁹. Όπως επισημαίνει η Chabrol (2010), η εκτέλεση του αναδασμού σε μια αγροτική επιφάνεια είναι πολύ πιο εύκολη και γρήγορη υπόθεση απ' ότι σε μια περιοχή με οικοδομικούς όγκους. Ο ΑΑ στη Γαλλία εισήχθη με το νόμο Loi d'orientation foncière του 1967¹⁵⁰.

Ο νόμος καθορίζει διάφορους στόχους για τους οποίους μπορεί να χρησιμοποιηθεί το εργαλείο το ΑΑ. Εκτός από τη διανομή της γης, περιλαμβάνει τη συνένωση αγροτεμαχίων, την κατασκευή και τη συντήρηση των κοινοτικών εγκαταστάσεων, την αποκατάσταση και την αναζωογόνηση ιστορικών κέντρων καθώς και έργα ανάπλασης και αναγέννησης.

Σύμφωνα με το γαλλικό σύστημα, ο ΑΑ πραγματοποιείται κυρίως από τους ιδιοκτήτες όντας οι αρμόδιοι για την εφαρμογή του και την κατανομή του οικονομικού κόστους του έργου. Εκ του νόμου, φορέας μπορεί να συσταθεί και να επιβληθεί υποχρεωτικά από το δήμο, κατόπιν αιτήματος από την πλειοψηφία των ιδιοκτητών και εθελοντικά όταν οι ιδιοκτήτες έχουν συμφωνήσει ομόφωνα να πράξουν. Στην πρώτη και δεύτερη περίπτωση, η διαδικασία εκπονείται σύμφωνα με το δημόσιο δίκαιο ιδρύοντας τον Εξουσιοδοτημένο Σύλλογο Αστικών Ιδιοκτησιών (Association foncière urbaine autorisée).

Η υλοποίηση του έργου απαιτεί μεγαλύτερο χρονικό διάστημα καθώς πρέπει να εκπονηθεί ένα προσχέδιο ως βάση για την λήψη των απαραίτητων αποφάσεων από τους αρμοδίους δημόσιους φορείς και τους ιδιοκτήτες. Το προσχέδιο περιλαμβάνει τα προτεινόμενα όρια για την περιοχή και κτηματολογικούς πίνακες με το ιδιοκτησιακό καθεστώς. Περιλαμβάνει επίσης

¹⁴⁷ Μέχρι το 1985 μόνο το 1% της γης είχε πολεοδομηθεί με ΑΑ στη Γαλλία λόγω νομικών ακαμψιών. (Aveline, 1997; Gaudin, 1985)

¹⁴⁸ Viitanen, 2000; Yilmaz et al., 2015.

¹⁴⁹ Philippe et al., 2009.

¹⁵⁰ Larsson, 1997; Council for the Environment and Infrastructure)

τις κατευθυντήριες γραμμές του έργου και τα παραγόμενα οφέλη, επισημαίνοντας τις ανάγκες σε τεχνικές υποδομές, το εκτιμώμενο κόστος τους όπως και το κόστος των νομικών διαδικασιών. Συνήθως επιλέγεται ιδιωτικός επιθεωρητής ως σύμβουλος. Το προσχέδιο λαμβάνει υπόψη το υφιστάμενο σχέδιο χρήσεων γης του δήμου. Σε μετέπειτα στάδιο, η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση γνωμοδοτεί βάση αυτού διατυπώνοντας σε μια έκθεση τις ενστάσεις της. Όσοι εμπλέκονται συγκεντρώνονται σε μια γενική συνέλευση. Το προσχέδιο εγκρίνεται από τη Νομαρχιακή αρχή και η διαδικασία συνεχίζει εφόσον τα 2/3 του συνόλου των ιδιοκτητών και οι ιδιοκτήτες που μαζί κατέχουν τα 2/3 της έκτασης συμφωνούν¹⁵¹. Σε διάστημα ενός μήνα, όσοι ιδιοκτήτες δεν επιθυμούν να συμμετάσχουν έχουν το δικαίωμα να πουλήσουν τις ιδιοκτησίες τους, επιλέγοντας απαλλοτρίωση με πλήρη αποζημίωση. Η τιμή της αποζημίωσης καθορίζεται από τους όρους της συμφωνίας ή σύμφωνα με τους κανόνες της απαλλοτρίωσης. Ο αγοραστής (εταιρία, ιδιώτης ή ένωση) πρέπει να βρεθεί πριν εφαρμοστεί ο ΑΑ.

Η εναπομείνασα γη, μετά από αφαίρεση της εισφοράς, αναδιανέμεται σύμφωνα με τις παλιές αξίες γης των ιδιοκτησιών προ ΑΑ. Εάν αυτό δεν είναι εφικτό μπορεί σε κάποιες περιπτώσεις να δοθεί χρηματική αμοιβή. Άλλοι επιλέγουν εθελοντική μείωση της έκτασης των ακινήτων τους για την κάλυψη μέρους των δικαστικών τους δαπανών. Μετά τις πιθανές τροποποιήσεις το σχέδιο παραδίδεται στην Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και εάν εγκριθεί από το δήμο, δημοσιεύεται για 20 μέρες. Μετά την ανάρτησή του στον πίνακα ανακοινώσεων επαναπροωθείται στη νομαρχιακή αρχή για να εγκριθεί. Όταν το έργο ολοκληρωθεί, ο φορέας υλοποίησης (ΑΦΥ) διαλύεται. Εάν απαιτείται σχέδιο οικιστικής οργάνωσης με λεπτομερείς ρυθμίσεις των όρων δόμησης για την περιοχή, η διαδικασία τρέχει ταυτόχρονα με τον ΑΑ. Στην περίπτωση αυτή η συμβολή των ιδιοκτητών στα διοικητικά έξοδα του Συλλόγου μπορεί να γίνει κατ' αναλογία της οικοδομήσιμης επιφάνειας που εκχωρείται στον καθένα.

Το παρακάτω σχήμα απεικονίζει διαγραμματικά τα στάδια που ακολουθεί ο ΑΑ στο γαλλικό παράδειγμα.

- a. Πρωτοβουλία του Δήμου ή της ένωσης ιδιοκτητών.
- b. Εκπόνηση οικονομοτεχνικών μελετών, διαβουλεύσεις και διαπραγματεύσεις.

¹⁵¹ Σε περίπτωση που ένας ιδιοκτήτης δεν μπορεί να ανταπεξέλθει στις οικονομικές απαιτήσεις του έργου, ο Σύλλογος Ιδιοκτητών μπορεί να διαπραγματεύεται με τραπεζικά δάνεια την αποπληρωμή των τελών.

- c. Αναγγελία του σχεδίου ΑΑ. Συντακτική συνέλευση.
- d. Ψήφισμα από το Νομάρχη για τη σύσταση AFU.
- e. AFU και εμπειρογνώμονες συντάσσουν το σχέδιο ΑΑ ← Παράλληλη διαδικασία με την εκπόνηση ρυθμίσεων και όρων δόμησης
- f. Ανάρτηση σχεδίου. Πιθανές προσαρμογές.
- g. Έγκριση του σχεδίου από το Νομάρχη.
- h. Ολοκλήρωση της διαδικασίας από τον AFU και διάλυσή του.

Η εφαρμογή του βασίζεται κυρίως στο εθελοντικό πνεύμα, προσφέροντας περισσότερες δυνατότητες στους ιδιοκτήτες να συμβάλλουν δυναμικά στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Ταυτόχρονα όμως, τους επιβαρύνει με μεγαλύτερη δέσμευση για την ανάληψη κινδύνων. Η πολιτική βούληση είναι περιορισμένη γεγονός που εξηγεί τη μειωμένη εφαρμογή του¹⁵². Το θεσμικό πλαίσιο είναι αρκετά παλιό χωρίς να προσδιορίζει λεπτομερώς τις διαφορετικές περιπτώσεις που μπορεί να εφαρμοστεί, περιορίζοντας ουσιαστικά τις δυνατότητες του εργαλείου.

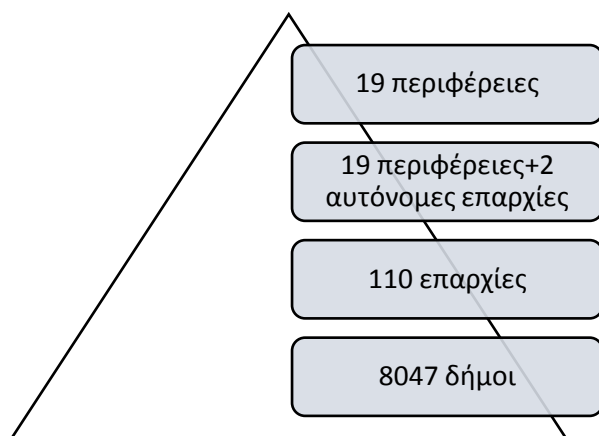
4.2 | Ιταλία

4.2.1 | Σύστημα σχεδιασμού χρήσεων γης

Το σύστημα σχεδιασμού χρήσεων γης της Ιταλίας παρομοιάζει με το σύστημα των ομόσπονδων χωρών με θεσμικό και ρυθμιστικό πλαίσιο σε επίπεδο περιφερειών (OECD, 2017). Το πολεοδομικό θεσμικό πλαίσιο της Ιταλίας είναι το πολυπλοκότερο στην Ευρώπη, προκαλώντας ζητήματα στην έγγεια διαχείριση. Το μεγάλο φάσμα διαφορετικών προσεγγίσεων για το στρατηγικό σχεδιασμό εκπορεύεται από τη μεγάλη ευελιξία των περιφερειακών να επιλέξουν τη φιλοσοφία σχεδιασμού που θα ακολουθήσουν. Το βασικό νομοθέτημα στο οποίο καθορίζονται οι αρμοδιότητες και το σύστημα διακυβέρνησης των περιφερειών, των επαρχιών και των δήμων αποτελεί ο Ν.142/1990 (Regulation of Local Autonomies) περιαφή στα άρθρα 117 και 118 του Συντάγματος¹⁵³.

¹⁵² Janssen-Jansen et al., 2008.

¹⁵³ Janssen-Jansen et al., 2008; OECD, 2017.

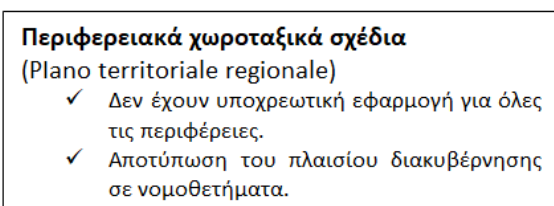


Σχήμα 4.2.1.α: Διοικητική διαίρεση στην Ιταλία | πηγή: OECD, 2017

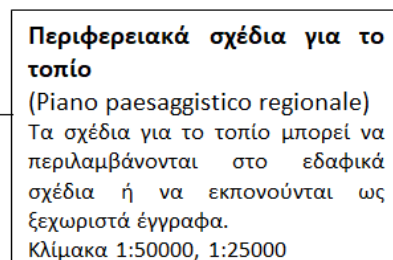
Η εθνική κυβέρνηση παρέχει οδηγίες για τη χωροταξική ανάπτυξη με ιδιαίτερη έμφαση στη νότια Ιταλία και άλλες περιφέρειες με οικονομική υστέρηση. Στις αρμοδιότητές της εντάσσεται η κατασκευή και διαχείριση των υποδομών εθνικής σημασίας όπως επίσης την προστασία της φυσικής και πολιτιστικής κληρονομιάς.

Γενικό πλαίσιο

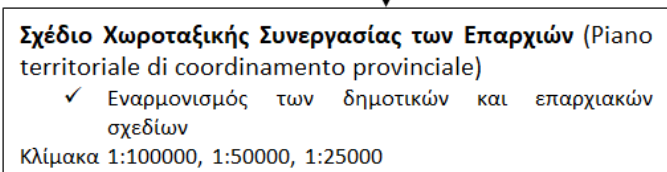
Περιφερειακό επίπεδο



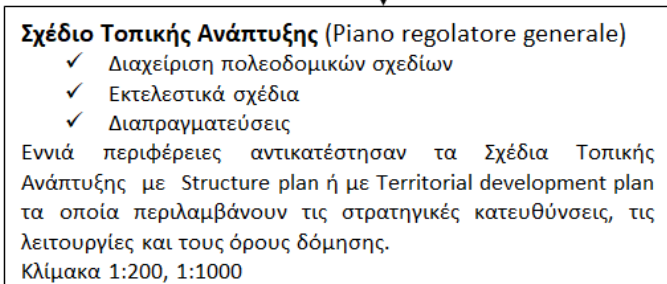
Τομεακά Σχέδια



Επαρχιακό επίπεδο



Μητροπολιτικό επίπεδο



Σχήμα 4.2.1.β: Το ιταλικό σύστημα χωρικού σχεδιασμού | πηγή: OECD, 2017; Janssen-Jansen et al, 2008; ίδια επεξεργασία

Τα σχέδια των τοπικών αρχών εναρμονίζονται με τους περιφερειακούς νόμους και τις πράξεις για το σχεδιασμό. Δεδομένου της απουσίας εθνικού πλαισίου, οι περιφερειακές διατάξεις ποικίλουν. Οι περιφέρειες προετοιμάζουν τα Σχέδια Τοπίου των Περιφερειών (Regional Landscape Plans) σε συνεργασία με το Υπουργείο Πολιτιστικής Κληρονομιάς και Τουριστικών Δραστηριοτήτων και συντάσσουν τα Περιφερειακά Χωροταξικά Σχέδια (Regional Territorial Plans). Τα Σχέδια Τοπίου των Περιφερειών περιλαμβάνει κατευθύνσεις για την προστασία και διασφάλιση του τοπίου και κανονιστικές ρυθμίσεις για την ανάπτυξη στις περιοχές με φυσική, πολιτιστική και ιστορική αξία. Τα σχέδια μπορούν είτε να εφαρμόζονται αυτοτελώς είτε ως μέρος ενός Σχεδίου για το Τοπίο των Περιφερειών.

Το θεσμικό πλαίσιο περί αρμοδιοτήτων του '90, καθιέρωσε την επαρχία ως το ενδιάμεσο επίπεδο ανάμεσα στην περιφέρεια και το δήμο για τον χωρικό σχεδιασμό¹⁵⁴. Οι επαρχίες, το δεύτερο υπό-εθνικό επίπεδο, εκπονούν το Σχέδιο Χωροταξικής Συνεργασίας των Επαρχιών (Provincial Territorial Coordination Plan) για το συντονισμό των χωροταξικών και σχεδίων χρήσεων γης των δήμων και τη δημιουργία τεχνικών υποδομών. Το 2015, δέκα επαρχίες μετατράπηκαν σε μητροπολιτικές πόλεις. Αναμένεται να υιοθετήσουν τα Στρατηγικά Σχέδια (Strategic Plans) αντικαθιστώντας το επαρχιακό. Ο μελλοντικός ρόλος των επαρχιών τ.μ.ημάτων που βρίσκονται εκτός του μητροπολιτικού πλέγματος είναι υπό συζήτηση.

Αν και εκ του νόμου μεταβιβάστηκαν αρμοδιότητες πολεοδομικού περιεχομένου στις επαρχίες, ο πολεοδομικός σχεδιασμός ασκείται κυρίως σε δημοτικό επίπεδο. Οι αποφάσεις αναφορικά με τις χρήσεις γης λαμβάνονται σε δημοτικό επίπεδο σύμφωνα με το Τοπικό Αναπτυξιακό Σχέδιο (Local Development Plan) το οποίο καταρτίζεται σε κλίμακα 1:2000 και 1:1000. Οι δήμοι με πληθυσμό μικρότερο από 5000 κατοίκους πρέπει να δημιουργήσουν δια-δημοτικές συνεργασίες για το σχεδιασμό των χρήσεων γης. Σε κάθε περιφέρεια ισχύουν διαφορετικές διαδικασίες σχεδιασμού. Σε αυτό το επίπεδο διαδραματίζονται προκλήσεις αναφορικά με ζητήματα διαφάνειας στις συμπράξεις ιδιωτικών και δημόσιων δικαίου και χρηματοδότησης δημοσίων έργων¹⁵⁵.

Οι δήμοι είναι υπεύθυνοι για την κατάρτιση του Ολοκληρωμένου Σχεδίου Παρέμβασης (Intervention Integrated Plan). Στο πλαίσιο του σχεδίου, πραγματοποιούνται οι

¹⁵⁴ Janssen-Jansen et al, 2008.

¹⁵⁵ OECD, 2017.

διαπραγματεύσεις μεταξύ εργολάβων και τοπικών φορέων αναφορικά με το έργο και το οργανωτικό πλαίσιο. Το δημοτικό Συμβούλιο έχει τον τελευταίο λόγο από τη στιγμή που τα δύο μέρη καταλήξουν σε συμφωνία. Ύστερα από την έγκριση των επιμέρους IIPs, συνοψίζονται όλα μαζί ώστε διοικητικές αρχές να αποκτήσουν ολοκληρωμένη εικόνα για τις προτάσεις παρεμβάσεων. Από την πλευρά τους, τα ιδιωτικά μέρη οφείλουν να λάβουν υπόψη τις στρατηγικές κατευθύνσεις της δημοτικής αρχής και το Κυβερνητικό Χωροταξικό Σχέδιο (Territorial Government Plan) για την παρουσίαση των προτασιακών τους παρεμβάσεων¹⁵⁶.

Το IIP καταρτίζεται για περιοχές που δεν εφάπτονται σε κάποιο σημείο μεταξύ τους, είναι μερικώς ή ολικής πολεοδομημένες ή αποτελούν περιοχές επεκτάσεων συμπεριλαμβανομένου των κηρυγμένων χώρων προς απαλλοτρίωση. Καθορίζονται οι υποχρεώσεις των εμπλεκόμενων, η διαχείριση του δημόσιου εξοπλισμού, το χρονοδιάγραμμα των εργασιών και οι απαραίτητες εγγυήσεις υπέρ δημοσίου. Η καινοτομία της τελευταίας πρόβλεψης έγκειται στην υποχρέωση του ιδιωτικού φορέα να χρεωθεί το οικονομικό βάρος της διαχείρισης δημόσιων υποδομών για ορισμένο χρονικό διάστημα, χωρίς να προσβάλλεται η δημόσια πρόσβαση και χρήση.

Ξεχωριστή περίπτωση αποτελεί η Λομβαρδία που υιοθέτησε διαφορετικό σύστημα σχεδιασμού κατά το οποίο οι δήμοι εκπονούν τρία σχέδια. Το Κύριο Έγγραφο (Core Document) καθορίζει τους στρατηγικούς στόχους, τεκμηριώνει την περιβαλλοντική βιωσιμότητα και εναρμονίζεται με τα σχέδια των γειτονικών δήμων. Το Σχέδιο Παροχής Υποδομών είναι υπεύθυνο για όλες τις μελλοντικές ανάγκες σε κοινόχρηστους, πράσινους χώρους και κοινωνικές υποδομές. Το Σχέδιο Ζωνοποίησης καλύπτει τον αστικό ιστό και καθορίζει τα κριτήρια των έργων αστικής ανάπτυξης και ανάπλασης με σαφείς κανόνες για τη διαχείριση των διατηρητέων και ιστορικού ενδιαφέροντος κτηρίων.

Η διάδραση μεταξύ των διαφορετικών επιπέδων σχεδιασμού επιτυγχάνεται κάθετα και οριζόντια με διάφορους μηχανισμούς. Το Συνέδριο Κράτους-Περιφερειών αποτελεί το φόρουμ για το συντονισμό σε υψηλά κλιμάκια ζητημάτων χωρικού σχεδιασμού και περιβαλλοντικών κανονισμών. Σε τοπικό επίπεδο, υπάρχουν τα Συνέδρια Υποδομών που συντονίζουν τις αποφάσεις για την κατασκευή των έργων. Τα ειδικά αναπτυξιακά προγράμματα συντονίζονται

¹⁵⁶ Janssen-Jansen et al, 2008.

περιαφή των Προγραμματικών Συμβάσεων (Programme Agreements) διευκολύνοντας την έκδοση των δημοτικών σχεδίων χρήσεων γης.

Η διαδικασία των απαλλοτριώσεων υπέρ δημοσίου συμφέροντος δεν διαφέρει σημαντικά από τις υπόλοιπες ευρωπαϊκές χώρες. Η απαλλοτρίωση αναστέλλεται αυτομάτως αν η κατασκευή του έργου δεν έχει ξεκινήσει εντός πέντε ετών από τη στιγμή που ολοκληρώνεται η διαδικασία της απαλλοτρίωσης. Αντίστοιχα, αν δεν έχει αποζημιωθεί ο ιδιώτης εντός της ίδια χρονικής περιόδου, ανακόπτεται η διαδικασία πολεοδόμησης.

Στην Ιταλία, αγορακεντρικά εργαλεία έχουν ενσωματωθεί στον πολεοδομικό σχεδιασμό. Πολλά από τα πολεοδομικά σχέδια υιοθετούν τις αρχές της εξισορρόπησης και της ΜΣΔ για την αποτελεσματικότερη εφαρμογή τους. Η ανάλυση των Ιταλικών περιπτώσεων ΜΣΔ αναδεικνύει τη χρήση του εργαλείου για τη ρύθμιση των εξωτερικοτήτων και ειδικότερα των προβλημάτων στην υλοποίηση των δημοσίων έργων. Με τη ΜΣΔ, οι δήμοι δεσμεύουν μέρος της αξίας που παράγεται μέσω της διαδικασίας του σχεδιασμού¹⁵⁷.

4.2.2| Ανάκτηση κόστους & δέσμευση αξίας

Η μεταφορά αναπτυξιακών δικαιωμάτων χρησιμοποιείται διαχρονικά στην Ιταλία για την απόκτηση δημόσιων χώρων και κοινωνικής στέγης¹⁵⁸. Οι ερμηνείες και το περιεχόμενο που λαμβάνει το εργαλείο διαφοροποιείται ανάλογα το δήμο. Η ποικιλομορφία του έχει προκύψει σε μεγάλο βαθμό από την έλλειψη κατοχύρωσής του στο εθνικό θεσμικό πλαίσιο. Έτσι, αποτελεί περισσότερο διαπραγματευτικό μέσο ανάμεσα στο δημόσιο και ιδιωτικό τομέα παρά ρυθμιστικό μηχανισμό. Ο ρόλος του είναι διττός. Τόσο να εξισορροπήσει τα οφέλη της ανάπτυξης όσο και να αποζημιώσει τους ιδιοκτήτες που καλούνται να καταβάλλουν εισφορά σε γη για την απόκτηση δημόσιων χώρων.

Η Ιταλία διαθέτει πλούσια ιστορική διαδρομή στη φορολογία ακινήτων. Ο πρώτος φόρος ιδιοκτησίας χρονολογείται από το 1923, την περίοδο της δικτατορίας. Στην πιο πρόσφατη ιστορία, εν έτη 1972, θεσπίστηκε ο φόρος επί της αύξησης της αξίας της ακίνητης περιουσίας (Incremento del Valore degli Immobili) με καθολική ισχύ στην ιταλική επικράτεια. Ουσιαστικά, αποτέλεσε συγχώνευση δύο προηγούμενων φόρων -του ανταποδοτικού τέλους (Contributi di

¹⁵⁷ Micelli, 2002.

¹⁵⁸ Trillo, 2015.

Miglioria) και του φόρου επί της αύξησης της αξίας στην αστική γη (*Imposta sugli incrementi di valore delle aree fabbricabili*)- χωρίς να διακρίνονται οι λόγοι αύξησης της αξίας (είτε προέρχεται από δημόσια παρέμβαση είτε από τη χορήγηση μιας άδειας). Επίσης, δεν διαχωρίζει η γη από τη δομημένη επιφάνεια. Ο φόρος θεσπίστηκε και επιβλήθηκε σε εθνικό επίπεδο αλλά συλλέγονταν από τους δήμους σε μια δύσκολη δημοσιονομικά περίοδο για αυτούς, σηματοδοτώντας ταυτόχρονα την ουσιαστική αποκέντρωση του κράτους. Τελικά, ο καταργήθηκε το 2001 από τον Οικονομικό Νόμο του ίδιου έτους, διατηρώντας τη δημοτική εισφορά επί των ακινήτων (*Imposta Comunale sugli Immobili*) ως τη μοναδική μορφή φορολόγησης της αξίας των περιουσιακών στοιχείων. Η τελευταία είχε περίοδο ισχύος από το 1992 μέχρι το 2011¹⁵⁹.

Ο δημοτικός φόρος εφαρμόστηκε για να ανταποκριθεί στην ανάγκη αύξησης των δημοσιονομικών εσόδων των δήμων. Επιβλήθηκε στην κτηματολογική αξία των ιδιοκτησιών που βρίσκονται τόσο σε αστικές όσο και σε αγροτικές περιοχές. Η ισχύς του ήταν ετήσια και δεν αποσκοπούσε στην ανάκτηση της αύξησης που παράγεται που έργα αστικής ανάπτυξης. Ο δημοτικός φόρος αντικαταστάθηκε από τον ενιαίο δημοτικό φόρο (*Single Municipal Tax*) το 2012. Η νέα φορολογική μέθοδος συνεχίζει να μην συμβάλει στη δέσμευση της αύξησης της αξίας. Η υιοθέτηση όμως πολλαπλασιαστικών παραγόντων στη φορολογική βάση-κυμαίνονται από 1,2 έως 1,6- αύξησε τα έσοδα της τοπικής αυτοδιοίκησης, με τη φορολογητέα αξία να παραμένει ωστόσο χαμηλότερη της εμπορικής.

Φόροι επιβάλλονται δυνάμει και στους ιδιώτες-εργολάβους όταν έχουν υπερβεί το συντελεστή δόμησης ή και διατίθεται για δημόσιες υποδομές. Οι ιδιώτες ενδέχεται επίσης να κληθούν να συμβάλουν άμεσα στην κάλυψη του κόστους των υποδομών¹⁶⁰.

Αν και χώρα με μακρά φορολογική παράδοση, η Ιταλία δεν έχει καταφέρει να ενσωματώσει τα φοροεισπρακτικά εργαλεία για την ανάκτηση κόστους ή τη δέσμευση αξίας¹⁶¹. Περιορίζεται κυρίως σε εισφορές σε γη από αποδίδονται με τη βοήθεια της ΜΣΔ. Η σημασία του εργαλείου γενικότερα στον πολεοδομικό σχεδιασμό και ειδικότερα στη συλλογή της αύξησης της αξίας από δημόσιες παρεμβάσεις είναι πρωταρχική. Στα κεφάλαια που ακολουθούν αναλύεται

¹⁵⁹ Falco, 2015.

¹⁶⁰ Lichfield & Connellan, 2000.

¹⁶¹

εκτενώς με ειδικές αναφορές σε δύο περιπτώσεις μελέτης ώστε να αναδειχθεί ο ξεχωριστός ρόλος του.

4.2.3| Η ΜΣΔ στην Ιταλία

Όπως στις ΗΠΑ έτσι και στην Ιταλία η βιβλιογραφία αναφορικά με το TDR είναι πλούσια. Το εργαλείο πρωτοεμφανίζεται στο ιταλικό πολεοδομικό σύστημα το 1959 στο σχέδιο χρήσεων γης του Τορίνο. Μόλις όμως τις τελευταίες δύο δεκαετίες τα προγράμματα TDR υιοθετούνται από αρκετούς δήμους¹⁶². Η ΜΣΔ δεν έχει εισαχθεί ακόμα στο εθνικό πλαίσιο σχεδιασμού αλλά μόνο σε νομοσχέδια περιφερειακής κλίμακας. Στη βιβλιογραφία, αποτυπώνονται εντούτοις μεμονωμένα ανά περίπτωση μελέτης χωρίς να αξιολογούνται, με τη βοήθεια της εμπειρικής έρευνας, τα αποτελέσματα των προγραμμάτων. Δεν είναι λίγοι οι ακαδημαϊκοί που υποστηρίζουν τη θέσπιση μιας νέας εθνικής πράξης σχεδιασμού που θα ρυθμίζει τη χρήση του με απώτερο σκοπό την επίτευξη των ευρύτερων στόχων του σχεδιασμού και ιδιαιτέρως την απόκτηση γης για δημόσιους χώρους.

Παρά την αδύναμη θεσμική κατοχύρωση σε εθνικό επίπεδο, το εργαλείο είναι ιδιαίτερα διαδεδομένο στην Ιταλία. Η χρήση τους ποικίλει ανάλογα με τους πολεοδομικούς στόχους (περιβαλλοντική προστασία, διατήρηση έγγειου αποθέματος, διαφύλαξη πολιτιστικής κληρονομιάς, ισοκατανομή των ωφελειών μεταξύ των ιδιοκτητών, δέσμευση αξίας) και το υφιστάμενο καθεστώς χρήσεων γης. Η σημασία των αναπτυξιακών δικαιωμάτων αποτυπώνεται στη μεταρρύθμιση που αρκετά προσφάτως θεσπίστηκε στην Ιταλία. Συγκεκριμένα, εισήχθη στον Αστικό Κώδικα διάταξη η οποία προβλέπει πως όλες οι μεταβιβάσεις αναπτυξιακών δικαιωμάτων πρέπει να δηλώνονται και να καταγράφονται σε ειδικό μητρώο.

Το TDR στην Ιταλία συνδέεται με τις έννοιες της εξισορρόπησης (*perequazione*), της αποζημίωσης (*compensazione*). Ειδικότερα, η έννοια της εξισορρόπησης επιδέχεται αρκετές παραλλαγές, κάθε μια με ξεχωριστή ονομασία. Σύμφωνα με τον Falco (2017), ο πολλαπλασιασμός των ονομασιών οφείλεται τόσο στην έλλειψη εθνικής νομοθεσίας όσο και στην εγωκεντρική τάση των πολεοδόμων και των νομικών. Από την κατηγορία της εξισορρόπησης κυρίως χρησιμοποιούνται οι εξής δύο υποκατηγορίες: η μερική εξισορρόπηση

¹⁶² Falco, et al., 2017.

(perequazione parziale) και η γενικευμένη (perequazione generalizzata). Στην πρώτη περίπτωση, οι μεταβιβάσεις πραγματοποιούνται μόνο εντός μιας προ-οριοθετημένης περιοχής. Ο επιτρεπόμενος συντελεστής δόμησης εντός αυτής ισχύει καθ' υπέρβαση των προβλεπόμενων στο σχέδιο πόλης. Η ζώνη αποστολής συνήθως χρησιμοποιείται όπως προβλέπεται από το σχέδιο πόλης για την κάλυψη δημοσίων αναγκών σε τεχνικές υποδομές. Όταν χρησιμοποιείται η δεύτερη κατηγορία, οι TDR πραγματοποιούνται από πολλές ζώνες αποστολές σε πολλές ζώνες υποδοχής, σύμφωνα με το σχέδιο πόλης. Έτσι, διαμορφώνεται μια πραγματική αγορά αναπτυξιακών δικαιωμάτων. Η περίπτωση αυτή αν και χρησιμοποιείται λιγότερο στην Ιταλία, αντίθετα με τις ΗΠΑ, δημιουργεί μεγαλύτερες δυναμικές. Οι δύο κατηγορίες TDR συνήθως υλοποιούνται ταυτόχρονα εντός ενός δήμου.

Επιπλέον, εντοπίζεται μια τρίτη διάσταση της ΜΣΔ, η έννοια του κινήτρου (premialità) η μοναδική περίπτωση που έχει ενταχθεί στο εθνικό πολεοδομικό θεσμικό πλαίσιο δια νόμου. Εισήχθη στα πλαίσια της Ετήσιας Οικονομικής Πράξης 244/2007 (Annual Financial Act). Στο άρθρο 1 παρ. 259 αναφέρεται¹⁶³:

«με σκοπό να ενισχύσει την εφαρμογή των παρεμβάσεων για την πραγματοποίηση κοινωνικής κατοικίας, της αστικής αναγέννησης, της περιβαλλοντικής αναβάθμισης του αστικού τοπίου, οι τοπικές αρχές δύναται να χορηγήσουν μπόνους για την αύξηση των οικιστικών πυκνοτήτων (...).»

Όπως εμφανίζεται από το εδάφιο, τα αναπτυξιακά δικαιώματα αντιμετωπίζονται, εκτός των άλλων και ως κίνητρα-μπόνους αστικής ανάπτυξης. Η πρακτική των μπόνους-δικαιωμάτων και κατ'επέκταση η δυνατότητα χορήγησης επιπλέον αναπτυξιακών δικαιωμάτων σε εργολάβους και ιδιοκτήτες, εμπίπτουν στον τομέα της πολεοδομίας και του εμπράγματος δικαίου. Αντίθετα από τις άλλες δύο κατηγορίες ΜΣΔ, εδώ δεν θεωρείται τρόπος απόκτησης γης και ανάκτησης κόστους. Αν ωστόσο, καταφέρει να αυξήσει τις οικοδομικές πυκνότητες και παράλληλα λειτουργούν μέθοδοι δέσμευσης αξίας, παράγεται μεγαλύτερη οικονομική αξία άρα μεγαλύτερο μερίδιο δέσμευσης αξίας καταλήγει στα δημόσια ταμεία.

Θεσμικά, το εργαλείο της ΜΣΔ αμφισβητείται σε τοπικό και ευρωπαϊκό επίπεδο. Ζητήματα προκύπτουν αναφορικά με τη συνεισφορά που καλούνται να καταβάλουν εργολάβοι και

¹⁶³ Falco, 2015;2017.

ιδιοκτήτες για τις δημόσιες υποδομές, το επίπεδο της δέσμευσης αξίας, το σεβασμό στην αρχή της ανταγωνιστικότητας της Ε.Ε. και στους εθνικούς κανονισμούς. Η εισφορά σε γη και η έγγεια φορολόγηση προκαλούν αμφισβητήσεις συνταγματικής εγκυρότητας επί του δικαιώματος προάσπισης της ιδιοκτησίας και προστασίας της περιουσίας. Συνεπώς, τα όρια προστασίας της ατομικής ιδιοκτησίας πρέπει να καθορίζονται σε εθνικό επίπεδο και όχι με κανονιστικές αυτοδιοικήτες πράξεις.

Τα προγράμματα TDR στην Ιταλία λειτουργούν συμπληρωματικά στα παραδοσιακά εργαλεία σχεδιασμού. Όπως αναφέρουν οι Falco et al, είναι απλά ένας διαφορετικός και ιδιόμορφος τρόπος εφαρμογής μέρους του σχεδίου πόλης συνδυάζοντας συνηθισμένα και ευέλικτα εργαλεία όπως τα ΣΔΙΤ. Από την άλλη, δεν χρησιμοποιούνται ως εναλλακτικές μορφές ζωνοποίησης αλλά ως καινοτόμοι μηχανισμοί για το σχεδιασμό χρήσεων γης. Όπως και στην περίπτωση των ΗΠΑ, γίνεται προσπάθεια να αποφευχθεί η χρήση της απαλλοτρίωσης και άλλων δύσκαμπτων εργαλείων απόκτησης γης με μη-οικονομικούς τρόπους αποζημίωσης.

Μέχρι στιγμής, αρμόδια για την επίλυση των νομικών προβλημάτων αποτελούν τα τοπικά δικαστήρια. Συγκεκριμένα, το 2010 το τοπικό δικαστήριο του Lazio εξέδωσε απόφαση σύμφωνα με την οποία η εισφορά σε γη και χρήμα δεν μπορεί να επιβάλλεται καθολικά αλλά κατόπιν διαπραγματεύσεων μεταξύ πολεοδομικών αρχών και εργολάβων-ιδιοκτητών¹⁶⁴.

Bonus αναπτυξιακά δικαιώματα: η περίπτωση της Umbria

Η Umbria ήταν η πρώτη περιφέρεια που κατοχύρωσε θεσμικά την πρακτική μπόνους-δικαιωμάτων για αστικές παρεμβάσεις σε ιστορικά κέντρα. Η χρήση των TDRs με τη μορφή μπόνους αποσκοπεί να προωθήσει την αστική ανάπτυξη και αναγέννηση στα ιστορικά κέντρα. Χορηγείται στους εργολάβους των οποίων οι δράσεις συμβάλουν στην υλοποίηση των πολεοδομικών στόχων και στο δημόσιο συμφέρον. Αν και, η Umbria όπως και άλλες περιφέρειες είχαν νομοθεσίες σε ισχύ που προέβλεπαν τα μπόνους αναπτυξιακά δικαιώματα, μόλις το θεσπίστηκε η πράξη αρ.12 για την αστική ανάπλαση των ιστορικών κέντρων¹⁶⁵.

¹⁶⁴ Falco, 2017.

¹⁶⁵ Falco, 2012.

Η καινοτομία του συγκεκριμένου νομοθετήματος εδράζεται στην εισαγωγή δύο νέων επιχειρησιακών σχεδίων, του Πλαισίου Στρατηγικών Βελτιώσεων (Quadro Strategico di Valorizzazione) και τις Περιοχές Προτεραιότητας για Αναγέννηση (Ambiti di Rivitalizzazione Prioritaria). Το QSV σκιαγραφεί το ρόλο των ιστορικών κέντρων, τις αδυναμίες και τα συγκριτικά πλεονεκτήματα, τους στρατηγικούς στόχους και τις αναπτυξιακές πολιτικές σε τομεακό επίπεδο (τουρισμού, εμπορίου, μεταποίησης, υποδομών). Εκπονείται από τους δήμους με πληθυσμό μεγαλύτερο των 10.000 κατοίκων ή για αστικό κέντρο μεγαλύτερο από 14 εκτάρια.

Το ARP είναι ουσιαστικό κομμάτι του QSV και βασίζεται στα αποτελέσματα που παράγονται από τη SWOT ανάλυση. Τα αποτελέσματα προσδιορίζουν τους τρεις στόχους και τα τρία θέματα διαμορφώνοντας ένα συνεκτικό πλαίσιο όπως υπαγορεύει η Πράξη αρ.12/2008. Ο προσδιορισμός των ARP βασίζεται σε ορισμένους δείκτες από την περιφέρεια της Umbria (πχ τεχνολογική ανεπάρκεια, εγκαταλελειμμένα κτίρια, χώροι πρασίνου, δημόσια ασφάλεια κ.α.). Από τη στιγμή που θα προσδιοριστούν οι τρεις περιοχές ARPs με βάση τα στοιχεία των δεικτών, ξεκινά η υλοποίηση των προγραμματικών σχεδίων και δράσεων στοχεύοντας στην οικονομική και κοινωνική αναγέννηση των περιοχών που βρίσκονται σε παρακμή.

Τα αναπτυξιακά δικαιώματα αποδίδονται στους ιδιοκτήτες εντός του ιστορικού κέντρου μόνο όταν οι εργασίες αστικής αναγέννησης και αποκατάστασής ολοκληρωθούν. Το ποσό των χορηγούμενων μπόνους δικαιωμάτων υπολογίζεται από το λόγο του συνολικού κόστους του δημόσιου έργου προς το κόστος ανά τ.μ. κοινωνικής κατοικίας όπως καθορίστηκε από την Περιφέρεια μειωμένο κατά 30%. Το πηλίκο πολλαπλασιάζεται με ένα άθροισμα συντελεστών με αναφορά σε παραμέτρους όπως οι χρήσεις γης, οι χώροι στάθμευσης, το μέγεθος και η δυναμική της αγοράς ακινήτων κ.α. Έτσι, δημιουργείται η παρακάτω εξίσωση:

$$SQM \text{ των BTDRs} = (TC/CCH \text{ ανά SQM}) \times 0.70$$

SQM των BTDRs: τ.μ. των μπόνους αναπτυξιακών δικαιωμάτων

TC: συνολικό κόστος έργου

CCH ανά SQM: κόστος ανά τ.μ. κοινωνικής κατοικίας

Αυτό που είναι ενδιαφέρον και ταυτόχρονα αναδεικνύει την αχίλλειο πτέρνα του μηχανισμού είναι η υποχρέωση συμμετοχής των εργολάβων στα έξοδα συντήρησης και αναγέννησης κατά 80% για την απόκτηση BTDRs. Η προϋπόθεση αυτή ενδέχεται να περιορίσει σημαντικά την ιδιωτική πρωτοβουλία.

Ωστόσο, η χορήγηση των μόνους δικαιωμάτων δεν γίνεται αυτόματα. Πρώτα, οι ιδιοκτήτες εκπονούν ένα σχέδιο αστικής αναγέννησης. Για τα ιστορικά κέντρα έκτασης μικρότερης των 14 εκταρίων, 500τ.μ. δικαίωμα υψούν από αυτά υποχρεωτικά πρέπει να ανήκουν στο δήμο και τουλάχιστον 1000τ.μ. για τα ιστορικά κέντρα με έκταση μεγαλύτερη των 14 εκταρίων.

Λαμβάνοντας υπόψη την πολύ πρόσφατη χρήση τέτοιων μηχανισμών, δεν είναι δυνατόν επί του παρόντος να αξιολογηθεί η συνεισφορά των BTDRs στα έργα αστικής αναγέννησης των ιστορικών κέντρων, καθώς ακόμη δεν έχει ολοκληρωθεί πλήρως κάποιο QSV.

Αξίζει να επισημανθεί η ανάγκη εναρμονισμού των σχεδίων αναγέννησης με το Γενικό Σχέδιο (Piano Regolatore Generale) και συγκεκριμένα με τους όρους δόμησης. Στην περίπτωση, που το γενικό σχέδιο προβλέπει διαφορετική ζωνοποίηση για τις περιοχές ARPs και ζώνες υποδοχής TDRs, τότε υποχρεωτικά το γενικό σχέδιο πρέπει να τροποποιηθεί παρατείνοντας τη διαδικασία ολοκλήρωσης της αστικής αναγέννησης.

Ανακατανομή αναπτυξιακών δικαιωμάτων: η περίπτωση της Ρώμης

Η πλέον καινοτόμος για την εποχή διαδικασία αστικής ανάπτυξης αποτελεί η εξισορρόπηση και μεταβίβαση των αναπτυξιακών δικαιωμάτων, η οποία σχετικά πρόσφατα εισήχθη σε ορισμένες περιοχές της Ιταλίας. Εκτός από περιβαλλοντικούς σκοπούς, η ΜΣΔ χρησιμοποιείται για το στρατηγικό σχεδιασμό των πόλεων. Η αποκέντρωση δραστηριοτήτων και λειτουργιών από το επιφορτισμένο κέντρο, προωθεί τις αρχές της πολυκεντρικότητας. Τα νέα αστικά κέντρα αποτελούν τις ζώνες υποδοχής και αναμένεται να φιλοξενήσουν επιπλέον αναπτυξιακά δικαιώματα¹⁶⁶.

¹⁶⁶ Falco, 2017.

Η παρούσα περίπτωση δεν πραγματεύεται συγκεκριμένη πολεοδομική παρέμβαση αλλά παρουσιάζει τη γενική στρατηγική με την οποία η δημοτική περιφέρεια της Ρώμης αντιμετωπίζει το θέμα της ΜΣΔ.

Η πολεοδομική νομοθεσία σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο δεν προβλέπει διατάξεις για τη ρύθμιση των εργαλείων εξισορρόπησης και αποζημίωσης. Μια πολύ σύντομη αναφορά για την εξισορρόπηση εντοπίζεται στο άρθρο 30 του Νόμου 38/1999, η οποία περιγράφει ότι «τα γενικά πολεοδομικά σχέδια πρέπει να υποδείξουν ποιες φυσικές αναπτύξεις θα υλοποιηθούν με απαλλοτρίωση ή με εργαλεία εξισορρόπησης προσδιορισμένα στο Σχέδιο Αστικής Ανάπτυξης». Το Σχέδιο Αστικής Ανάπτυξης (Piani Urbanistici Operativi Comunali) εγκρίνεται μετά τη θέσπιση του γενικού σχεδίου και προβλέπει λεπτομερώς τις διατάξεις και τα εργαλεία ανάπτυξης, πάντα εναρμονισμένο με τις κατευθύνσεις του γενικού σχεδίου (Piano Regolatore Generale). Επομένως, το νομοθετικό κενό καλύπτεται σε πρωτόλειο επίπεδο με τα ειδικά Σχέδια Αστικής Ανάπτυξης¹⁶⁷.

Η έλλειψη θεσμική κατοχύρωσης της ΜΣΔ αποδείχτηκε θεμελιώδους σημασίας για το γενικό πολεοδομικό σχέδιο της Ρώμης, αποσπώντας σε πρώτη φάση καταδικαστέες αποφάσεις από το διοικητικό δικαστήριο. Το γενικό σχέδιο εγκρίθηκε το 2008 μετά από μια μακρά και περίπλοκη διαδικασία προετοιμασίας που είχε ξεκινήσει το 1994. Στόχος του γενικού σχεδίου¹⁶⁸ αποτελεί η διαφύλαξη της φυσικής και πολιτιστικής κληρονομιάς. Για την επίτευξη του στόχου θεσπίστηκαν περιορισμοί στη δόμηση και την κατάργηση μέρους των αναπτυξιακών δικαιωμάτων που χορηγήθηκαν με το σχέδιο του 1965. Η συνολική έκταση που προσβάλλεται από τις διατάξεις του νέου σχεδίου ισούται περίπου με 13.000 στρέμματα. Οι ιδιοκτήτες της μισής τουλάχιστον έκτασης δεν προβλέπεται να αποζημιωθούν λόγω των αναπτυξιακών περιορισμών από την περιφέρεια. Διατηρούν ωστόσο την αγροτική εκμετάλλευση της γης, προωθώντας τους περιβαλλοντικούς στόχους. Για τα 35.000 γεωργικής γης, τα 5.000 εκ των οποίων επιβαρύνονται με περιορισμούς δόμησης, υιοθετούνται εργαλεία αποζημίωσης και εξισορρόπησης για την απόκτηση δημόσιων χώρων.

Κατά τη διάρκεια των 12 αυτών χρόνων θεσπίστηκε το Piano delle certezze του 1997 με

¹⁶⁷ Falco, 2017; Janssen-Jansen et al., 2008.

¹⁶⁸ Θεσπίστηκε το 2008.

σκοπό να διευκολύνει την υλοποίηση του γενικού σχεδίου. Επικεντρώθηκε στη δημιουργία ενισχυμένου δικτύου πράσινων χώρων μέσω ενός συστήματος αντισταθμίσεων για όσες εκτάσεις επρόκειτο να παραχωρηθούν στην κοινότητα. Η μορφή αποζημίωσης που υιοθετήθηκε ονομάζεται *compensazioni urbanistiche* και προβλέπεται στο άρθρο 19 του γενικού πολεοδομικού. Ταυτόχρονα με το *compensazioni urbanistiche*, θεσπίστηκαν νέα μέτρα εξισορρόπησης και αντιστάθμισης που αποσκοπούν στην κάλυψη κοινωνικών αναγκών σε δημόσιες υποδομές.

Η υιοθέτηση μηχανισμών εξισορρόπησης και αποζημίωσης μέσα στο πολεοδομικό σχέδιο της Ρώμης αποδείχθηκε αρκετά αμφιλεγόμενο ζήτημα. Ο περιφερειακός νόμος αφήνει νομικά μετέωρη την όποια εφαρμογή τους. Τα συστήματα αποζημίωσης και η έγγεια φορολόγηση που καθόριζε τις συνεισφορές των εργολάβων και των ιδιοκτητών αρχικά ακυρώθηκε από το Περιφερειακό Διοικητικό Δικαστήριο του Λάζιο. Συγκεκριμένα, ακυρώθηκε ο σχεδιασμός Περιοχών Αποζημίωσης (Compensation Areas) που προβλεπόταν στο άρθρο 18 του γενικού σχεδίου. Οι περιοχές αυτές προέβλεπαν την απόδοση του συνόλου των αναπτυξιακών δικαιωμάτων που δικαιούνταν εξαρχής ο ιδιοκτήτης, με την προϋπόθεση πως το 60-80% θα το μεταφέρει σε άλλη περιοχή. Η αιτιολογία κατακύρωσης¹⁶⁹ βασίστηκε στον μη νομικά κατοχυρωμένο σχεδιασμό τους.

Το δικαστήριο ενέκρινε παράνομη¹⁷⁰ και τη δεύτερη μέθοδο αντιστάθμισης. Η *Cessione Compensativa* (αποζημίωση για παραίτηση από μέρους της έγγειας ιδιοκτησίας), με μνεία στο άρθρο 22 του γενικού σχεδίου, προέβλεπε την χορήγηση αναπτυξιακών δικαιωμάτων προσαυξημένα κατά 0,06τ.μ./τ.μ. έγγειας ιδιοκτησίας, με την προϋπόθεση πως θα μεταφέρονταν σε άλλο οικοδομικό τετράγωνο ή θα χρησιμοποιούνταν στο υπόλοιπο τ.μ.ήμα της ιδιοκτησίας τους μετά από την αφαίρεση της έκτασης για κοινόχρηστους. Στην περίπτωση αυτή, το δικαστήριο επισήμανε ότι ο δείκτης δόμησης ήταν αρκετά χαμηλός, ζημιώνοντας τον ιδιοκτήτη.

Η τρίτη μέθοδος συνεισφοράς (*Contributo Straordinario*) που καταργήθηκε, προβλεπόταν στο άρθρο 20 του γενικού πολεοδομικού και αφορούσε τη χορήγηση 20-50% πρόσθετων αναπτυξιακών δικαιωμάτων με αντάλλαγμα εφάπαξ φορολογία που εισπράττεται σε

¹⁶⁹ Αποφαση αρ. 1524/2010.

¹⁷⁰ Αποφαση αρ. 2386/2010

ποσοστό 60-66,6% της αγοραίας αξίας τους. Η συνεισφορά της εφάπαξ φορολογίας θα χρησιμοποιούνταν για παρεμβάσεις αναγέννησης, αναζωογόνησης και την παροχή κοινωνικής στέγης. Το δικαστήριο αναγνώρισε τη κοινωνική φιλοσοφία της μεθόδου ωστόσο κήρυξε παράνομη τον εκ των προτέρων προσδιορισμό των χορηγούμενων δικαιωμάτων όπως και του ποσοστού του φόρου. Το δικαστήριο κατέληξε στο συμπέρασμα ότι οι συνεισφορές σε είδος και η έγγεια φορολογία δεν μπορούν να καθορίζονται εκ των προτέρων αλλά πρέπει να είναι αποτέλεσμα διαπραγματεύσεως μεταξύ των τοπικών αρχών και των εργολάβων-ιδιοκτητών.

Το γενικό πολεοδομικά τέθηκε εκ νέου σε ισχύ από το Συμβούλιο του Κράτους επικαλούμενο νομικό «παράθυρο» στους κανονισμούς του σχεδίου¹⁷¹. Επισήμανε ωστόσο την ανάγκη προσαρμογής των εργαλείων σε μια διαπραγματευτική λογική καθορισμού των εκάστοτε ποσοστών συνεισφοράς και χορήγησης δικαιωμάτων. Εντούτοις, κατέληξε πως ακόμη και αν μην υπάρχει νομικά κάλυψη από συγκεκριμένο κανονισμό, εντάσσεται στα πλαίσια της πολεοδομικής νομοθεσίας.

Μετά την εμπειρία του σχεδίου της Ρώμης, οι πολεοδόμοι δηλώνουν την αδήριτη ανάγκη για μια εθνική πράξη που θα ρυθμίζει τη χρήση τέτοιων εργαλείων και συγκεκριμένα ζητήματα συνεισφοράς και αποζημίωσης. Κρίνεται αναγκαίο να ξεκαθαρίσει η στόχευση του συστήματος σχεδιασμού σε αυτό που ο Karrer ορίζει ως σχεδιασμός μέσω προγραμματισμού ή σχεδιασμός μέσω έργου.

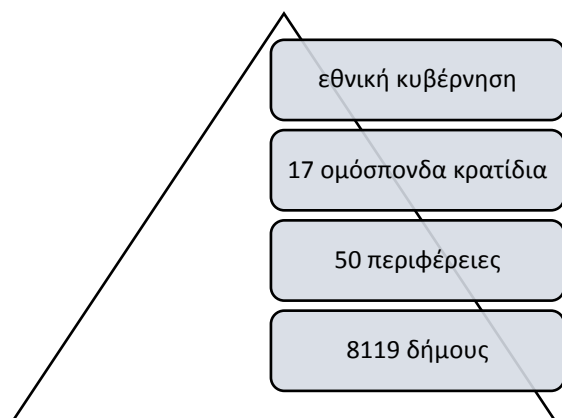
4.3| Ισπανία

4.3.1| Σύστημα σχεδιασμού χρήσεων γης

Η Ισπανία αποτελεί σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ οίωναί ομοσπονδιακό κράτος με τέσσερα επίπεδα διακυβέρνησης. Η κατανομή των εξουσιών αναφορικά με την πολιτική γης καθορίζεται στο Σύνταγμα και στα νομοθετήματα εθνικής εμβέλειας. Το Σύνταγμα του 1978, ορίζει τα ομόσπονδα κρατίδια αρμόδια για τη χάραξη χωρικού σχεδιασμού. Όμως, η εθνική κυβέρνηση προετοιμάζει το νομοθετικό πλαίσιο με το οποίο υποχρεούνται να εναρμονίζονται τα θεσμικά

¹⁷¹ Αποφαση αρ. 4545/2010.

κείμενα των χαμηλότερων διοικητικών βαθμίδων. Οι τομεακές πολιτικές διαρθρώνονται σε εθνικό επίπεδο με άμεση επίδραση στο χωρικό σχεδιασμό όπως για το περιβάλλον, τις μεταφορές και την ενέργεια. Εντούτοις, αναφορικά με το Σύνταγμα δεν έχει τη δυνατότητα να εκπονήσει γενικό χωροταξικό σχέδιο¹⁷².



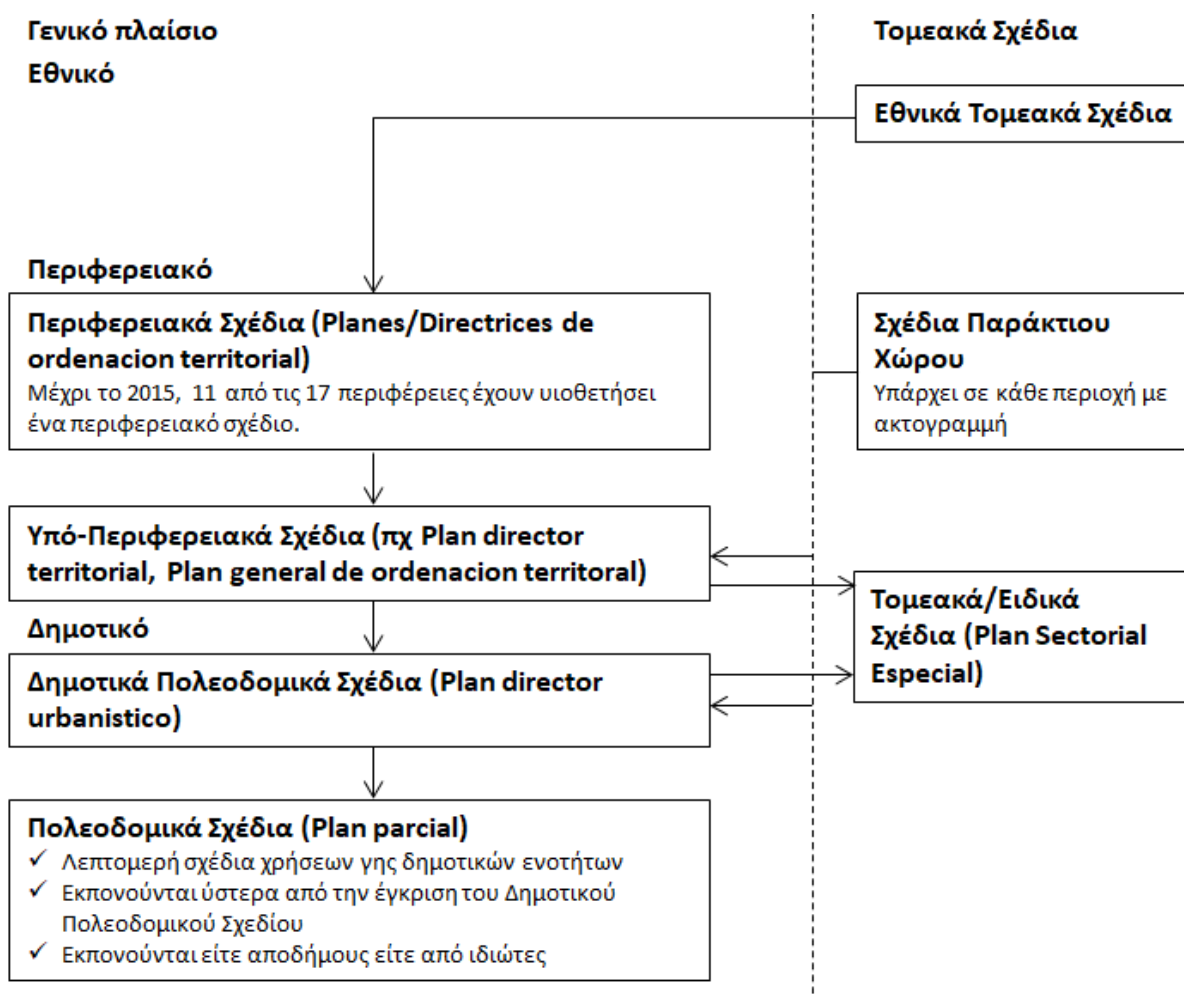
Σχήμα 4.3.1.α: Διοικητική διαίρεση στην Ισπανία | πηγή: OECD, 2017

Η βασική νομοθεσία για την πολιτική γης χαράσσεται κυρίως στο δεύτερο επίπεδο διακυβέρνησης, πάντα όμως μέσα στα εθνικά πλαίσια. Τα περισσότερα κρατίδια έχουν υιοθετήσει ένα ιεραρχικό σύστημα στο χωρικό σχεδιασμό που δεσμεύει τις περιφέρειες και τους δήμους. Αναλόγως την περιοχή, οι οικοδομικές άδειες για μεγάλα αναπτυξιακά έργα εκδίδονται σε επίπεδο κρατιδίων.

Οι περιφέρειες σε ορισμένα κρατίδια συντάσσουν τα σχέδια χρήσεων γης και προσδιορίζουν τις Περιφερειακές Επικουρικές Ρυθμίσεις (Normas Subsidiarias Provinciales), των οποίων πρωταρχικός ρόλος είναι να εκπονήσουν στρατηγικό σχέδιο αστικής ανάπτυξης για όσους δήμους δεν έχουν θεσμοθετημένο Πολεοδομικό Σχέδιο. Ορίζουν επίσης κατευθύνσεις για την προετοιμασία των δημοτικών τοπικών σχεδίων.

Οι δήμοι είναι οι κυριότεροι φορείς σχεδιασμού των χρήσεων γης. Οι μεγάλοι και μεσαίου μεγέθους δήμοι καταρτίζουν τοπικά πολεοδομικά σχέδια χωρίς προκαθορισμένη δομή, ενώ οι μικρότεροι υιοθετούν μια απλοποιημένη έκδοση του γενικού πολεοδομικού. Μόνο οι πολύ μικροί δεν έχουν σχέδια χρήσεων γης. Σε αυτή την περίπτωση, οι κανονιστικές ρυθμίσεις θεσπίζονται από το σχέδιο Περιφερειακών Επικουρικών Ρυθμίσεων. Συνήθως οι δήμοι είναι επίσης αρμόδιοι για την αξιολόγηση της έκδοσης των οικοδομικών αδειών.

¹⁷² OECD, 2017



Σχήμα 4.3.1.β: Το ισπανικό σύστημα χωρικού σχεδιασμού | πηγή: OECD, 2017; Janssen-Jansen et al, 2008; ίδια επεξεργασία

Τα πολεοδομικά εργαλεία μη-οικονομικού τύπου έχουν μακρά παράδοση στην Ισπανία για τη διαχείριση της αστικής ανάπτυξης των πόλεων. Παρόλο που ο αστικός αναδασμός έχει θεσμοθετηθεί ήδη από το 1956, εδραιώθηκε ως κυρίαρχο εργαλείο πολεοδομικού σχεδιασμού με νομοθετικές μεταρρυθμίσεις που προωθούνταν σε περιφερειακό επίπεδο.¹⁷³

Τα Τοπικά Πολεοδομικά Σχέδια χωρίζονται σε δύο κατηγορίες:

- **Γενικά Σχέδια (General Plans)**: καλύπτουν το σύνολο της δημοτικής επικράτειας. Κάθε δήμος πρέπει να εγκρίνει ένα γενικό σχέδιο που επικαιροποιείται κάθε 5-20 χρόνια¹⁷⁴.

¹⁷³ Janssen-Jansen et al., 2008.

¹⁷⁴ Munoz, 2010.

- Ειδικά Σχέδια (Detailed Plans): προορίζονται για τη λεπτομερή περιγραφή των εγκεκριμένων Γενικών Σχεδίων σε μικρή κλίμακα. Μπορούν να τροποποιήσουν το περιεχόμενο τους εάν κρίνεται απαραίτητο.

4.3.2| Ανάκτηση κόστους & δέσμευση αξίας

Η δέσμευση αξίας κατοχυρώθηκε θεσμικά στην Ισπανία με μια σειρά Έγγειων Πράξεων (Land Act) που χρονολογούνται από το 1959 μέχρι το 1998, το Σύνταγμα του 1978 και μέχρι σήμερα αποτελούν το θεμέλιο λίθο του συστήματος σχεδιασμού για κάθε ομόσπονδο κρατίδιο¹⁷⁵.

Παρόλο που η παροχή δημόσιων υποδομών εξακολουθεί να θεωρείται δημόσιο καθήκον, από το 1956 θεμελιώνεται ως καθήκον των ιδιοκτητών να συνεισφέρουν στην υλοποίησή τους σύμφωνα με την αρχή της δίκαιης ανακατανομής των παροχών, του κόστους και των ευθυνών (*redistribución equitativa de beneficios y cargas*). Εξαίρεση αποτελεί η περίπτωση που οι δήμοι λαμβάνουν οικοδομικά δικαιώματα επειδή κατέχουν μέρος της γης ή από νομικά προνόμια. Τότε διατηρούν τις ίδιες υποχρεώσεις να συμβάλλουν στα κόστη της αστικής ανάπτυξης με τους ιδιοκτήτες εκτός από έργα στρατηγικών παρεμβάσεων (αεροδρόμια, οδικό, σιδηροδρομικό δίκτυο κ.α.). Η κατανομή των ωφελειών αλλά και του κόστους πραγματοποιείται στην Ισπανία με τον αστικό αναδασμό και οι δήμοι δεν συνηθίζουν να πληρώνουν σε χρήμα αλλά με δικαιώματα δόμησης.

Υπολογισμός δικαιωμάτων δόμησης

Τα δικαιώματα δόμησης καθορίζονται από το Γενικό Σχέδιο που οριοθετεί τις Περιοχές Αναδιανομής (*Áreas de Reparto*). Οι ιδιοκτήτες της περιοχής μοιράζονται τα ισοδύναμα δικαιώματα δόμησης όταν ολοκληρωθεί το πολεοδομικό έργο. Κατά περίπτωση το Γενικό Σχέδιο Χρήσεων Γης και το Ειδικό Σχέδιο, θεσπίζουν το Μέσο Συντελεστή Δόμησης (*Average Development Right*) για κάθε περιοχή Αναδιανομής, το οποίο αποτυπώνεται σε μονάδες χρήσης (*unidad de aprovechamiento*) σταθμισμένες με την οικοδομική πυκνότητα. Συγκεκριμένα, σταθμίζεται η οικονομική αξία της γης ανάλογα με τη χρήση και την τοποθεσία (γειτνίαση με κεντρικό οδικό άξονα) της. Ο Μέσος Συντελεστής Δόμησης υπολογίζεται διαιρώντας τις συνολικές μονάδες χρήσης με τη συνολική έκταση της Περιοχής

¹⁷⁵ Muñoz & Korthals Altes, 2007;Gielen, 2008

Αναδιανομής αφαιρώντας δημόσιες εκτάσεις που προορίζονται για δημόσιες υποδομές (εξαιρούνται όσες έχουν αποκτηθεί μέσω αγοράς ή απαλλοτριώσεων) . Το αποτέλεσμα της διαίρεσης δίνει τον συντελεστή δόμησης. Τα δικαιώματα δόμησης είναι ισάξια και διανέμονται βάσει του συντελεστή δόμησης της περιοχής πολλαπλασιασμένο με την έκταση του οικοπέδου του εκάστοτε ιδιοκτήτη.

Στην Ισπανία υπάρχουν δύο βασικές μέθοδοι απόκτησης γης: η αναγκαστική εισφορά σε γη για την κατασκευή δημόσιων υποδομών και η δωρεάν παραχώρηση του “aprovechamiento”. Οι ιδιοκτήτες με αντάλλαγμα δικαιώματα δόμησης και πολεοδομημένη γη υποχρεούνται να πληρώσουν για το κόστος των υποδομών και να παρέχουν την απαιτούμενη γη για κοινόχρηστους και κοινωφελής χώρους όποιος κι αν είναι ο φορέας υλοποίησης. Στις πολεοδομικές υποχρεώσεις (cargas de urbanización) των ιδιοκτητών εκτός από τα κόστη εντός περιοχής (costes de urbanización) συγκαταλέγονται κατά περίπτωση τα κόστη για έργα εκτός περιοχής (canon de urbanización), το περιθώριο κέρδους του φορέα πολεοδόμησης, τα οργανωτικά κόστη¹⁷⁶.

Η συμφωνία ανάμεσα στο φορέα αστικοποίησης και το δήμο ποικίλει ανάλογα με τις ανάγκες και το στρατηγικό σχεδιασμό του τελευταίου. Ο δήμος έχει το δικαίωμα να παραχωρήσει την εκμετάλλευση δημοσίων κτιρίων στο φορέα, να τον εξουσιοδοτήσει για την κατασκευή κοινωνικής κατοικίας αλλά και να αιτηθεί πρόσθετης αποζημίωσης για ζημιές. Ο φορέας όμως απαγορεύεται να μετακυλήσει το χρέος στους ιδιοκτήτες. Στην περίπτωση που ο φορέας είναι ιδιωτικός συνήθως κατέχει ένα σημαντικό μέρος της γης και με βάση αυτό τις ρυθμίζει τις υποχρεώσεις του προς το δημόσιο.

Στην περίπτωση όπου το Γενικό και Ειδικό Σχέδιο προβλέπει την κατασκευή δημόσιων μεγάλων έργων, οι ιδιοκτήτες των παραπάνω εκτάσεων παραχωρούν δωρεάν τα δικαιώματα δόμησης στο δήμο. Στις περιοχές επεκτάσεων, μέχρι το 2007 οι δήμοι κατείχαν δικαίωμα για το 10% των δικαιωμάτων δόμησης σε κάθε έργο πολεοδομικής ανάπτυξης για δημόσιες υποδομές. Οι ιδιοκτήτες υποχρεούνταν να παραχωρήσουν δωρεάν στο δήμο, γη που αντιστοιχεί στο 10% των δικαιωμάτων δόμησης. Επισημαίνεται ότι ένα 10% της εκχωρηθείσας γη δεν αντιστοιχεί κατ' ανάγκη στο 10% των δικαιωμάτων δόμησης. Η εκχωρηθείσα γη

¹⁷⁶ Muñoz, 2010; Janssen-Jansen et al., 2008; Gielen, 2008; Lee et al., 2013.

μεταβιβάζεται στη Δημοτική Τράπεζα Γης (Patrimonio Municipal de Suelo) για κοινωνική κατοικία ή άλλες προνομιακές ανάγκες. Πλέον το ποσοστό αυτό κυμαίνεται μεταξύ 5-20%.

Οι ιδιοκτήτες που ενώ διαθέτουν αναπτυξιακά δικαιώματα δεν μπορούν να εκμεταλλευτούν τη γη τους επειδή έχει χαρακτηριστεί χώρος δημόσιας ωφέλειας, μεταφέρουν το δικαίωμά τους. Η μεταφορά γίνεται σε ζώνες υποδοχής είτε εντός της χωρικής εμβέλειας του έργου είτε εκτός. Ουσιαστικά, οι προσβαλλόμενοι ιδιοκτήτες έχουν δύο επιλογές: είτε να συμφωνήσουν με έναν ιδιοκτήτη σε εκμεταλλεύσιμη έκταση να οικοδομήσουν από κοινού, είτε να πουλήσουν τη γη τους στο δήμο. Στα πλαίσια του έργου, προσδιορίζεται ενιαία τιμή πώλησης για τα αναπτυξιακά δικαιώματα. Εάν ωστόσο δεν συμφωνεί ο ιδιοκτήτης η/και ο εργολάβος, η τιμή επαναδιαπραγματεύεται. Συνήθως, ο δήμος αφού γίνει πλέον ο ιδιοκτήτης των δικαιωμάτων τα μεταπουλά σε ιδιοκτήτες ή εργολάβους.

Το κύριο πρόβλημα με αυτή τη μέθοδο στην πράξη, είναι η πιθανή δημιουργία πληθωριστικών τάσεων. Η μεταπώληση των δικαιωμάτων/άδεια δόμησης γίνεται φυσικά σε αυξημένες τιμές γης. Θεωρητικά, θα μπορούσε να θεωρηθεί ως εσωτερικοποίηση του κόστους των δημόσιων αγαθών. Ωστόσο, είναι πιθανό να διογκώσει το κόστος της ανάπτυξης, μαζί και της κοινωνικής στέγασης. Η αξία του δικαιώματος είναι τεχνητή και δημιουργείται μόνο για την ισότιμη διάχυση της ανάπτυξης¹⁷⁷.

Με την Πράξη Επαναχρηματοδότησης του 1992 (Refunded Act) οι ισπανικοί δήμοι είναι υποχρεωμένοι να μεριμνήσουν για την κατασκευή κοινωνικής κατοικίας κατά τη διαδικασία του πολεοδομικού σχεδιασμού. Συγκεκριμένα, η Βαλένθια και άλλα ομόσπονδα κρατίδια θεσμοθέτησαν την καινοτομία του 92', καθορίζοντας κατ' ελάχιστο 25% κοινωνική κατοικία σε ήδη πολεοδομημένες περιοχές και 40% σε περιοχές επέκτασης. Το 2007, η εθνική κυβέρνηση με το νέο Έγγειο Νόμο χαμήλωσε καθολικά το ποσοστό στο 20%. Ως κίνητρο για την κατασκευή κοινωνικής κατοικίας, το κράτος συνεισφέρει με τη μορφή επιδοτούμενου δανείου. Η έγγεια τιμή που προορίζεται για κοινωνική στέγαση κυμαίνεται μεταξύ 100-150€/τ.μ., πολύ χαμηλότερη από τις κατοικίες στην ελεύθερη αγορά με τιμή 300-1100€/τ.μ. αναλόγως την περιοχή. Το περιθώριο κέρδους δεν είναι τόσο μεγάλο, αλλά είναι αρκετά ασφαλές προϊόν με εγγυημένη ζήτηση, δεδομένοι ότι οι τιμές πώλησης για τις οικονομικές κατοικίες είναι περίπου

¹⁷⁷ Lee et al., 2013.

50% χαμηλότερες από τις τιμές ελεύθερης αγοράς. Τα δικαιώματα δόμησης διανέμονται βάσει της οικονομικής τους αξίας, πράγμα που σημαίνει ότι οι ιδιοκτήτες γης για κοινωνική στέγαση θα λάβουν περισσότερα δικαιώματα από τους ιδιοκτήτες που δεν έχουν παρόμοιο περιορισμό¹⁷⁸.

Η δέσμευση αξίας υλοποιείται με το φόρο επί της αύξησης της αξίας του ακινήτου. Η «plusvalía» είναι δημοτικός φόρος και επιβάλλεται κατά τη διαδικασία μεταβίβασης του ακινήτου. Η βάση υπολογισμού είναι η κτηματολογική αξία η οποία συνήθως είναι χαμηλότερη της εμπορικής. Υπολογίζεται βάσει της φορολογητέας αξίας της περιουσίας και των ετών που έχουν περάσει από τη χρονική στιγμή που η ιδιοκτησία μεταβιβάστηκε τελευταία φορά: όσο μεγαλύτερη είναι η περίοδος κατοχής τόσο υψηλότερο είναι το ποσό του φόρου. Στόχος είναι η συλλογή της μη δεδουλευμένης αξίας της γης, η αύξηση της οποίας έχει προκύψει και από δημόσια έργα. Ειδικοί φόροι επιβάλλονται σε ακίνητα ύστερα από βελτιώσεις σε έργα υποδομής, με το συντελεστή να κυμαίνεται μεταξύ του 2,4% και 4% του κόστους κατασκευής/συντήρησης¹⁷⁹.

Το σύνταγμα υπαγορεύει την ισότιμη κατανομή της αύξησης της αξίας από έργα αστικής ανάπτυξης. Ως εκ τούτου, προσδιορίζεται ένα επιτρεπόμενο μέσο ποσοστό απόδοσης που κατανέμεται μέσα από τη διαδικασία του ΑΑ και των αναπτυξιακών δικαιωμάτων. Στην προσπάθεια να καταστεί εφικτή η κατανομή των κερδών, ο νόμος περί προγραμματισμού του 1992 εισάγει τη δυνατότητα εμπορίας των υπολειπόμενων αναπτυξιακών δικαιωμάτων μεταξύ των ιδιοκτητών γης. Αυτό εισάγει την έννοια του οικονομικού αναδασμού αντί του αναδασμού της έγγειας ιδιοκτησίας.

4.3.3| Η ΜΣΔ στην Ισπανία

Τη δεκαετία του 80', οι Ισπανικές πόλεις αντιμετώπιζαν σοβαρή έλλειψη δημόσιων χώρων στα κέντρα των πόλεων. Η πολιτική μετάβαση από τη δικτατορία στη δημοκρατία, σηματοδότησε τον εκσυγχρονισμό του πολεοδομικού σχεδιασμού κυρίως στον τομέα της απόκτησης γης. Την περίοδο εκείνη, εμφανίζονται πολλά προβλήματα στη διατήρηση και προστασία των διατηρητέων κτιρίων. Ακόμη, πολλά πολεοδομικά σχέδια είχαν χωροθετήσει δημόσιες εγκαταστάσεις σε οικόπεδα με διατηρητέα. Για την αντιμετώπιση του προβλήματος,

¹⁷⁸ Muñoz, 2010; Janssen-Jansen et al., 2008; Gielen, 2008.

¹⁷⁹ Lichfield & Connellan, 2000; Spanish Property Insight.

θεσπίστηκαν μη-οικονομικά εργαλεία όπως η ΜΣΔ. Η πρώτη εφαρμογή έλαβε χώρα το 1978 σε έναν οικισμό Elda-Petrer της Valencia και στη συνέχεια επεκτάθηκε σε μεγαλύτερες πόλεις. Το νομικό έδαφος για την αποδοχή του εργαλείου αποτέλεσε η συμβολή του στην αποτελεσματικότητα των διαδικασιών του αστικού αναδασμού¹⁸⁰. Η ΜΣΔ θεσμοθετήθηκε με το νόμο 1346/1976, όπως εξειδικεύτηκε με δύο διατάξεις του Ανώτατου Δικαστηρίου το 1982.

Η διαδικασία της ΜΣΔ περιγράφεται παρακάτω. Το Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο (General Plan) θεσπίζει το Τυπικό Αναπτυξιακό Δικαίωμα (Aprovechamiento Tipo), δηλαδή το συντελεστή δόμησης καθολικής ισχύος, για κάθε ομοιογενή ζώνη εντός της πόλης. Το *aprovechamiento tipo* δε συμπίπτει απαραίτητα με τις επιτρεπόμενες δυνατότητες οικοδομησιμότητας. Υπάρχουν οικόπεδα που προορίζονται για δημόσιες υποδομές και για το λόγο αυτό δεν μπορούν να οικοδομήσουν. Αντ' αυτού, το δικαίωμα μπορεί να μεταφερθεί σε ζώνη υποδοχής που επιτρέπει μεγαλύτερες πυκνότητες. Κατά συνέπεια, ενδέχεται ο πραγματικός συντελεστής δόμησης να υπερβεί τον τυπικό συντελεστή. Γι' αυτό το λόγο, θεσμοθετείται από το Γενικό και Ειδικό σχέδιο ένας μέγιστος συντελεστής δόμησης που δεν δύναται να τον υπερβούν οι ιδιοκτήτες.

Όπως αναφέρθηκε παραπάνω, η ΜΣΔ εφαρμόζεται κατά κόρον για την απόκτηση κοινόχρηστων χώρων, αλλά και για την προστασία διατηρητέων κτιρίων. Στα έργα ΑΑ, προκύπτει συνήθως διαφορά ανάμεσα στο Μέσο Συντελεστή Δόμησης που προβλέπουν οι οικείες διατάξεις για κάθε περιοχή και στον υφιστάμενο-πραγματικό συντελεστή δόμησης. Έτσι, πολλές φορές η ΜΣΔ χρησιμοποιείται ως εξισοροποιηστής των πυκνοτήτων. Στην περίπτωση των διατηρητέων, ειδικά τα πρώτα χρόνια εφαρμογής του ιδιοκτήτες ή και εργολάβοι συντεταγμένα αγοράζαν διατηρητέα κτίρια με απώτερο σκοπό να παραχωρήσουν το ακίνητο στο δήμο και σε δεύτερο στάδιο να μεταφέρουν το δικαίωμά τους εκτός της περιοχής.

4.3.4| Ο Αστικός Αναδασμός στην Ισπανία: η περίπτωση της Βαλένθια

Διαχρονικά, τα έργα αστικής ανάπτυξης υλοποιούνται με τη μέθοδο του αστικού αναδασμού λόγω του διττού του ρόλου. Συνιστά ταυτόχρονα πολεοδομικό εργαλείο αναπροσαρμογής των

¹⁸⁰ Janssen-Jansen et al., 2008.

ιδιοκτησιών και εργαλείο κατανομής του κόστους αλλά και των κερδών στους εμπλεκόμενους φορείς.

Η Ισπανία θεσμοθέτησε για πρώτη φορά τον Αστικό Αναδασμό με τον όρο *Reparcelation* το 1956 αλλά εφαρμόστηκε ολοκληρωμένα τη δεκαετία του 1980. Χρησιμοποιείται όταν στην επιλεγμένη περιοχή προς πολεοδόμηση υπάρχουν περισσότεροι του ενός ιδιοκτήτη¹⁸¹. Μέχρι τις αρχές του 90' φορέας διαχείρισης έργου στην εθνική και περιφερειακή νομοθεσία, όχι όμως στις Βαλένθια, μπορούσε να αναλάβει ο δήμος ή μια δημόσια αναπτυξιακή εταιρία. Οι δήμοι είχαν τη δυνατότητα να εξουσιοδοτούν έναν οικοδομικό συνεταιρισμό ως φορέα, με την προϋπόθεση πως κατείχε το 60% από τη συνολική έκταση του έργου. Ωστόσο, οι έντονες κοινωνικές αντιδράσεις από τους ιδιοκτήτες, η έλλειψη πολιτικής βούλησης και η οικονομική στενότητα οδήγησαν σε αδιέξοδο τους δήμους, αδυνατώντας να προχωρήσουν στην υλοποίηση έργων αστικού αναδασμού.

Κατά τη δεκαετία του '90, η αναδιάταξη των αρμοδιοτήτων μεταξύ της κεντρικής και περιφερειακής διοίκησης στο πεδίο του αστικού σχεδιασμού επέδρασε καταλυτικά στην έκδοση διαφορετικών εκδοχών του εργαλείου για κάθε μια από τις 17 ισπανικές περιφέρειες που εισήγαγαν το εργαλείο στην πολεοδομική νομοθεσία τους¹⁸².

Συγκεκριμένα, το 1994 η τότε περιφερειακή διοίκηση της Βαλένθια εισήγαγε μεταρρυθμίσεις στο θεσμικό πλαίσιο του αστικού αναδασμού. Με το νόμο περί ρυθμίσεων της πολεοδομικής δραστηριότητας (*Ley Reguladora de la Actividad Urbanística*), θεσμοθετήθηκε η δυνατότητα αναδιάταξης των οικοπέδων. Το μοντέλο της Βαλένθια κάνει διάκριση μεταξύ της έγγειας και της οικιστικής ανάπτυξης. Καταρχήν, η γη δεν μεταβιβάζεται ούτε απαλλοτριώνεται, αλλά ενοποιείται, υποδιαιρείται και τα τελικά οικόπεδα ανακατανέμονται μεταξύ των ιδιοκτητών.

Ο νόμος δίνει τη δυνατότητα και τρίτου φορέα διαχείρισης πέραν του δήμου και του οικοδομικού συνεταιρισμού, τον φορέα αστικοποίησης (*agente urbanizador*)¹⁸³. Ο φορέας μπορεί να επιλεγεί απευθείας από το δήμο (ΝΠΔΔ) ή μέσα από δημόσιο διαγωνισμό¹⁸⁴ με εταιρικά σχήματα χωρίς να ισχύει η προϋπόθεση κατοχής έγγειας ιδιοκτησίας στην περιοχή

¹⁸¹ Rodrigues, 2015.

¹⁸² Janssen-Jansen et al., 2008.

¹⁸³ Μέχρι το 1998, το 70% των έργων αστικής ανάπτυξης ολοκληρώθηκαν με εταιρικά σχήματα και το υπόλοιπο με ΝΠΔΔ.

¹⁸⁴ Gielen, 2016; Janssen-Jansen et al., 2008.

έργου. Το νομοθέτημα προχώρησε και σε εθνικό επίπεδο, και σήμερα κάθε δήμος μπορεί να ορίσει φορέα αστικοποίησης για την εκτέλεση του έργου.

Μεταξύ άλλων ο νόμος εισάγει καινοτόμες διατάξεις που ενισχύουν την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα του εργαλείου. Πρώτον, προβλέπει τη διενέργεια αναγκαστικού –μέχρι τότε συνιστούσε αποκλειστικά εθελούσια διαδικασία¹⁸⁵-αστικού αναδασμού εάν κρίνεται απαραίτητο. Με τη διάταξη αυτή, μειώνεται η επιχειρηματική ανασφάλεια και το ρίσκο του φορέα αστικοποίησης για την ολοκλήρωση του έργου, καθώς με τις κατάλληλες ενέργειες μια ενδεχόμενη αντίσταση των ιδιοκτητών μπορεί να υπερκεραστεί. Δεύτερον, παγίωσε τον αστικό αναδασμό ως εργαλείο πολεοδομικής ανάπτυξης και αστικής αναγέννησης στις περιοχές επεκτάσεων και σε ήδη πολεοδομημένες περιοχές αντίστοιχα. Τρίτον, η ανάκτηση κόστους αποτελεί σχετικά τυποποιημένη και σαφή διαδικασία, μειώνοντας το χρονικό διάστημα της διαπραγμάτευσης. Καθώς η δημοτική αρχή δεν απαλλοτριώνει γη, δεν διατρέχει πιθανούς κινδύνους που μπορεί να προκύψουν από διακυμάνσεις στην αγορά ακινήτων.

Το Ειδικό Σχέδιο κάθε περιοχής πρέπει να συνοδεύεται από ένα «από Κοινού Πρόγραμμα Ανάπτυξης» (joint development programs)¹⁸⁶, το οποίο περιλαμβάνει τον οικονομικό προϋπολογισμό του έργου, τις υποχρεώσεις όλων των εμπλεκόμενων μερών και την Αναπτυξιακή Συμφωνία (Development Agreement) που διασφαλίζει τη χρηματοδότηση και την υλοποίηση των δημοσίων υποδομών. Κάθε φορά που προκηρύσσεται διαγωνισμός τα εταιρικά σχήματα καλούνται να καταβάλουν οικονομική εγγύηση σε ποσοστό άνω του κόστους πολεοδομικής ανάπτυξης της περιοχής και μια έκθεση με τους στόχους της πρότασης και με στοιχεία που θα αποδεικνύουν την οικονομική και χρηματοδοτική φερεγγυότητα του ιδιώτη¹⁸⁷. Μετά την έγκριση του Προγράμματος, οι ιδιοκτήτες επιλέγουν αν θέλουν να συμμετάσχουν στη διαδικασία του αναδασμού ή να απαλλοτριωθεί η έκτασή τους. Στη δεύτερη περίπτωση, ο δήμος είναι αρμόδιος για τη διενέργεια της απαλλοτρίωσης και ο φορέας αστικοποίησης για την καταβολή της αποζημίωσης. Στη συνέχεια, υποβάλλονται στο δήμο τα σχέδια της πολεοδομικής μελέτης. Τα σχέδια πρέπει να εναρμονίζονται με το Γενικό

¹⁸⁵ Στην πράξη, οι δυσμενείς συνθήκες απαλλοτρίωσης σχεδόν πάντα οδηγούν τους ιδιοκτήτες να συμμετάσχουν στον αναδασμό.

¹⁸⁶ Οι δήμοι επιλέγουν ανά περίπτωση αν θα εγκρίνουν πρώτο ένα από τα δύο σχέδια ή και τα δύο ταυτόχρονα.

¹⁸⁷ Rodrigues, 2015.

Σχέδιο, το Ειδικό Σχέδιο και το Πρόγραμμα Ανάπτυξης. Αφού ολοκληρωθεί η δημόσια διαβούλευση, ο δήμος απορρίπτει, τροποποιεί ή εγκρίνει τα σχέδια¹⁸⁸.

Το εργαλείο λειτούργησε καλά στη Βαλένθια για περισσότερο από 15 χρόνια. Ο χρόνος ολοκλήρωσης του έργου μειώθηκε, ενώ η ποιότητα διατηρήθηκε. Ο ΑΑ δεν προορίζεται για την τόνωση της οικονομίας, αλλά για τη διαχείριση της νέας ανάπτυξης. Κατά τη διάρκεια της οικονομικής ανάκαμψης, αποτελεί ελκυστική πρόταση για τα εμπλεκόμενα μέρη λόγω της σημαντικής αύξησης των αξιών γης. Ωστόσο, όταν η οικονομική κρίση έπληξε την ισπανική αγορά κατοικίας στένεψε πολύ τα περιθώρια ανάκαμψης των τιμών των ακινήτων¹⁸⁹.

Λεωφόρος Francia, Βαλένθια

Ιδιαίτερη έμφαση θα δοθεί στην περίπτωση Francia της Βαλένθια, καθώς αποτελεί το πλέον επιτυχημένο παράδειγμα εφαρμογής του εργαλείου στην Ισπανία (Gielen, 2016). Ο αστικός αναδασμός εφαρμόστηκε για την ανάπλαση τμήματος του ιστορικού κέντρου της, σε μια βιομηχανική περιοχή μεταξύ του κέντρου και του παραλιακού μετώπου της πόλης¹⁹⁰.



Εικόνα 4.3.4.α: Ο ΑΑ στη Βαλένθια: Αρχική δομή ιδιοκτησίας | πηγή: Janssen-Jansen et al., 2008

¹⁸⁸ Gielen, 2016.

¹⁸⁹ Council for the Environment and Infrastructure.

¹⁹⁰ Janssen-Jansen et al., 2008.



Εικόνα 4.3.4.β: Ο ΑΑ στη Βαλένθια: Τελικές ιδιοκτησίες | πηγή: Janssen-Jansen et al., 2008

Η διαδικασία αυτή χρηματοδοτείται και από τους ιδιοκτήτες, προσφέροντας γη για τη χωροθέτηση δημόσιων υποδομών όπως προβλέπει το σχέδιο, και μοιράζοντας τα διοικητικά και κατασκευαστικά κόστη του έργου (δρόμους, αποχετευτικό, πλατιές κ.α.). Από τη διαδικασία αυτή, αναλογούν στο Δήμο ή τον εργολάβο, οικόπεδα που αντιστοιχούν στο 10% επί του συνόλου των δικαιωμάτων δόμησης (development rights) ή εναλλακτικά, ισοδύναμη χρηματική αποζημίωση¹⁹¹. Οι ιδιοκτήτες που δεν είναι ικανοποιημένοι από τους όρους του αστικού αναδασμού έχουν το δικαίωμα να πουλήσουν την ιδιοκτησία τους με αποζημίωση. Η δημόσια διοίκηση ή ο ιδιώτης που επιλέγεται μέσα από διαγωνισμό, υποχρεούνται να καταβάλουν την αποζημίωση, εφόσον ζητηθεί από τον ιδιοκτήτη¹⁹².

Στην Ισπανία, τα κτίσματα και οποιοδήποτε άλλα περιουσιακά στοιχεία δυσχεραίνουν την υλοποίηση του έργου κατά τη διαδικασία του αναδασμού, κατεδαφίζονται και οι ιδιοκτήτες αποζημιώνονται. Έτσι, οι υφιστάμενες χρήσεις καταργούνται ώστε να επαναπροσδιοριστούν υπό τη σκέπη ενός ολοκληρωμένου πολεοδομικού τρόπου ανάπτυξης.

Η δυνατότητα χορήγησης άδειας σε ιδιώτη για τη χρήση του Αστικού Αναδασμού, αύξησε κατακόρυφα την εφαρμογή του εργαλείου όπως και τις ιδιωτικές επενδύσεις στις περιοχές αυτές. Η ανάγκη συνεχούς διαλόγου του ιδιώτη-φορέα με τους ιδιοκτήτες είναι απαραίτητη για να πειστούν και να εξασφαλιστεί η κοινωνική συναίνεση. Από τη μεριά τους οι Δήμοι, απ' όλα τα σχέδια που υποβάλλονται στο διαγωνισμό, επιλέγουν εκείνο που έχει την

¹⁹¹ Gielen, 2016.

¹⁹² Janssen-Jansen et al., 2008.

υποστήριξη των ιδιοκτητών. Παρόλα αυτά, δεν είναι υποχρεωτική η πλήρη συναίνεση των ιδιοκτητών επιταχύνοντας τη διαδικασία για την υλοποίηση του αναδασμού, αναδεικνύοντας ταυτόχρονα το παράδειγμα της Βαλένθια ιδιαιτέρως αμφιλεγόμενο¹⁹³.

Ο αστικός αναδασμός στη Francia της Βαλένθια διήρκησε 5 χρόνια. Σε πολύ συγκεκριμένες περιοχές της νότιας Βαλένθια, υπήρξε κύμα διαμαρτυρίας κατά του νόμου του 1994 από τους μικροϊδιοκτήτες της περιοχής. Αυτό συνέβηκε εξαιτίας της έλλειψης πληροφόρησης σχετικά με τα οφέλη του εργαλείου, συγχέοντας τον αστικό αναδασμό με την απαλλοτρίωση χωρίς δίκαιη αποζημίωση, λόγω δυσπιστίας στο κράτος. Σε μια κατακερματισμένη περιοχή είναι πιο επιτακτική η ενημέρωση των ιδιοκτητών για το εργαλείο και τα οφέλη του, γιατί πρέπει να συγκεραστούν οι απόψεις περισσότερων ιδιοκτητών, με αντικρουόμενα πολλές φορές συμφέροντα, με μεγαλύτερο φόβο να πειστούν για τη δίκαιη αποζημίωση τους. Ο ΑΑ λειτουργεί όταν οι ιδιοκτήτες θεωρούν την περιούσια τους ως ενεργητικό κεφάλαιο, που μπορεί να επενδυθεί μέσω μιας κοινής αναπτυξιακής διαδικασίας¹⁹⁴.

Σήμερα, η περιοχή έχει εξελιχθεί σε hotspot στο κέντρο της πόλης όπου δεσπόζουν οι χρήσεις της κατοικίας και του εμπορίου. Το 80% της περιοχής περιλαμβάνει δημόσιες χρήσεις και το 8.5% αποτελείται από 130 ιδιωτικά κτίρια. Από το 1998 οι τιμές των ακινήτων στην περιοχή αυξήθηκαν αποτομα αλλά μετά του 2008 πολλά έργα έμειναν ημιτελή εξαιτίας της οικονομικής κρίσης που μαστίζει τη χώρα και αυτό δεν θα μπορούσε να αποτελεί εξαίρεση για τη Βαλένθια. Παρά ταύτα, η εμπειρία από τη Βαλένθια ενέπνευσε και άλλες ισπανικές περιφέρειες μέχρι που τον Ιούλιο του 2007 ψηφίστηκε το παραπάνω ως το βασικό μοντέλο αστικού αναδασμού σε όλη τη χώρα.

¹⁹³ Gielen, 2016.

¹⁹⁴ Janssen-Jansen et al., 2008.

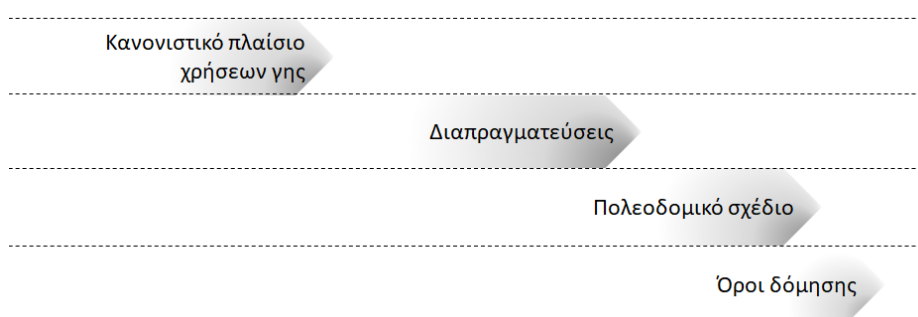
5| Συγκριτική ανάλυση των μη-οικονομικών εργαλείων αστικής ανάπτυξης

5.1| Συγκριτική ανάλυση συστήματος σχεδιασμού & εργαλείων έγγειας διαχείρισης

Διακυβέρνηση-σύστημα σχεδιασμού

Όπως φάνηκε από το κεφάλαιο της ο τρεις περιπτώσεις μελέτης εμφανίζουν ορισμένα κοινά γνωρίσματα. Υιοθετούν το ναπολεόντειο σύστημα εμπράγματος δικαίου κατά το οποίο τα δικαιώματα ιδιοκτησίας είναι αδιαίρετα. Ο σχεδιασμός παράγεται κυρίως σε δημοτικό επίπεδο, σκιαγραφώντας ένα χάρτη ποικιλόμορφων προσεγγίσεων ιδιαίτερα όταν πρόκειται για μητροπολιτικές περιοχές και αγροτικούς οικισμούς ή β' κατοικίας. Η ανάπτυξη του χώρου πραγματοποιείται με τη βοήθεια κανονιστικών ρυθμίσεων και υπακούει σε ένα ιεραρχικό σύστημα σχεδιασμού. Οι ομοιότητες οργανώνουν μια καλή βάση στην οποία θα δομηθεί η συγκριτική ανάλυση αυτού του κεφαλαίου.

Και στις τρεις χώρες, τα γενικά δεσμευτικά σχέδια χρήσεων γης έχουν εγκριθεί σε πρώιμο στάδιο και όταν πλησιάζει η στιγμή της πολεοδομικής ανάπτυξης πραγματοποιούνται μικρές τροποποιήσεις ή/και προσθήκες. Στην Ισπανία, τη Γαλλία και την Ιταλία το κανονιστικό πλαίσιο ρυθμίσεων είναι απαραίτητο στοιχείο στα αρχικά στάδια της πολεοδομικής διαδικασίας, το οποίο θα σεβαστούν και θα βασιστούν οι διαπραγματεύσεις. Η νομική δεσμευτικότητα στο κανονιστικό πλαίσιο οργανώνουν τις τρεις χώρες στην ομάδα «χωρών υπό την καθοδήγηση σχεδίου» (plan-led countries). Οι τοπικές αρχές τείνουν να αυξάνουν το επίπεδο ασφάλειας για την επιτυχία της δημόσιας παρέμβασης προκειμένου να βελτιωθεί η διαφάνεια και η λογοδοσία στις κανονιστικές ρυθμίσεις.



Εικόνα 5.1.α: Κανονιστικό πλαίσιο σχεδιασμού | πηγή: Janssen-Jansen et al., 2008.

Το κανονιστικό πλαίσιο σχεδιασμού προσφέρει βεβαιότητα και ένα σεβαστό επίπεδο σιγουριάς για τη μελλοντική εξέλιξη των δημόσιων έργων. Ωστόσο, ο υψηλός βαθμός βεβαιότητας χαμηλώνει τα ποσοστά αύξησης της αξίας και κατ' επέκταση το ποσοστό τη δέσμευση αξίας. Οι δήμοι που προδιαγράφουν τις δυνατότητες οικοδόμησης εκ προοιμίου, ενδέχεται να χάσουν ένα πολύτιμο διαπραγματευτικό εργαλείο. Από την άλλη, η εκπορευόμενη βεβαιότητα του έργου από τον κανονιστικό σχεδιασμό διασφαλίζει την καταβολή των μελλοντικών συνεισφορών. Οι σημαντικότεροι λόγοι για το θετικό αντίκτυπο της βεβαιότητας στην ανάκτηση κόστους συνοψίζονται ως εξής¹⁹⁵:

- Η βεβαιότητα μειώνει την τιμή της γης (οι επενδυτές-εργολάβοι λαμβάνουν υπόψη τις μελλοντικές εισφορές όταν υπολογίζουν την τιμή που πρέπει να καταβληθεί στον ιδιοκτήτη της γης) και οι χαμηλότερες τιμές αυξάνουν το δημοσιονομικό χώρο για τη συμβολή στις δημόσιες υποδομές.
- Η ασφάλεια επηρεάζει το λογιστικό κόστος της γης¹⁹⁶ και το τακτικό περιθώριο κέρδους για τον κατασκευαστή.
- Τέλος, καθορίζοντας εκ των προτέρων τις εισφορές ενισχύεται ο ηθικός ρόλος των τοπικών αρχών να προγραμματίσουν την ανάπτυξη με βάση τις ανάγκες σε υποδομές. Σε αντίθετη περίπτωση, οι εισφορές καθορίζονται κατά τη διαδικασία των διαπραγματεύσεων.

Οι κανονιστικές προσεγγίσεις στο σχεδιασμό υπό όρους μπορούν να λειτουργήσουν εξίσου υποστηρικτικά στη διαδικασία της δέσμευσης αξίας με τις αγορακεντρικές προσεγγίσεις. Τα δεσμευτικά σχέδια είναι χρήσιμα για τις διαπραγματεύσεις, εάν η δημοτική αρχή μπορεί να συμπεριλάβει σε αυτά πτυχές που σχετίζονται με τη χρηματοδότηση και την κατασκευή των δημόσιων υποδομών. Στα δεσμευτικά σχέδια της Βαλένθια, καθίσταται δυνατή η συμπερίληψη μεγάλου εύρους προϋποθέσεων που καλείται να εκπληρώσει ο φορέας αστικοποίησης:

- Κοινωνική στέγαση
- Δημόσιες υποδομές εντός και εκτός περιοχής έργου
- Χρονοδιάγραμμα ολοκλήρωσης έργου

¹⁹⁵ Muñoz Gielen, 2010.

¹⁹⁶ Η τιμή με την οποία η αστική γη εγγράφεται στους καταλόγους του έργου.

Στην Ιταλία, υπάρχει μια πρακτική σχεδιασμού όπου κατά τη διαδικασία των διαπραγματεύσεων εισάγονται πρόσθετες υποχρεώσεις από αυτές που έχουν προβλεφθεί ήδη από το κανονιστικό πλαίσιο. Αυτή η πρακτική σχεδιασμού ονομάζεται *bonus* δικαιώματα (*premialità urbanistica*) και είναι η μόνη που είναι θεσμοθετημένη (αρ. 244/2007). Αντίστοιχα, στα σχέδια πολεοδομικής ανάπτυξης με ZAC και στα *projet urbain partenarial* ενδέχεται να προκύψουν από τις διαπραγματεύσεις πρόσθετες υποχρεώσεις.

Σε ποιόν ανήκουν τα αναπτυξιακά δικαιώματα (δικαίωμα οικοδόμησης/δικαίωμα κατασκευής υποδομών);

Το δικαίωμα στην κάρπωση της οικονομικής αξίας που προκύπτει από δημόσια έργα αστικής ανάπτυξης και το δικαίωμα για πολεοδομική ανάπτυξη της γης πρέπει να διαχωριστούν. Ο νόμιμος ιδιοκτήτης της μη δεδουλευμένης αξίας διαφέρει ανά χώρα. Στην Ισπανία, το μεγαλύτερο μέρος της αξίας ανήκει στον ιδιοκτήτη της γης και ένα μικρό κομμάτι καρπώνονται οι τοπικές αρχές.

Αυτό που παραμένει κοινό σε όλες τις περιπτώσεις είναι πως το δικαίωμα οικοδόμησης καρπώνεται ο ιδιοκτήτης. Πάντοτε, είναι ο μοναδικός που δικαιούνται να οικοδομήσει της γη, με την προϋπόθεση της απαραίτητης συμμόρφωσης με τους οικοδομικούς κανονισμούς. Στη Γαλλία και την Ισπανία, η νομοθεσία αναφέρει ρητώς την παροχή υποδομής ως κάτι διαφοροποιημένο από τα υπόλοιπα δικαιώματα ανάπτυξης. Η ευθύνη για την παροχή υποδομών ανήκει αποκλειστικά στους δημόσιους φορείς και όχι στον ιδιοκτήτη ή τον εργολάβο. Στην Ιταλία, δεν υπάρχει ρητή αναφορά στο νόμο περί παροχής υποδομής ως ξεχωριστό δικαίωμα ανάπτυξης, ούτε αναφέρεται ως δημόσια υπόθεση.

Σύγκριση χωρών με Μεταφορά Συντελεστή Δόμησης

Η βασική αρχή του μηχανισμού αποτελεί η διανεμητική δικαιοσύνη: αν η αξία της ιδιοκτησίας έχει μειωθεί λόγω κανονιστικών ρυθμίσεων, τότε ο ιδιοκτήτης χρειάζεται να αποζημιωθεί. Πως όμως αξιολογείται η «ζημία»; Η ερώτηση ενέχει υψηλό βαθμό υποκειμενικότητας και επαφίεται στα κριτήρια που σταχυολογούν την εκάστοτε πολεοδομική πολιτική. Η συγγραφέας της διπλωματικής υιοθετεί τη θέση του Donald Krueckeberg, σύμφωνα με τον οποίο, η ιδιοκτησία δεν είναι μόνο αντικείμενο κατοχής, δηλαδή προϊόν, αλλά ένα σύνολο κοινωνικών σχέσεων. Από αυτή τη σκοπιά, είναι εύλογο να προασπίζονται τα ατομικά δικαιώματα στο βαθμό που δεν θίγεται το δημόσιο συμφέρον.

Στην περίπτωση της Γαλλίας το εργαλείο χρησιμοποιείται κυρίως με την αποζημιωτική του ιδιότητα για τη διευκόλυνση της υλοποίησης πολεοδομικών σχεδίων. Αν και η ΜΣΔ έχει θεσμοθετηθεί εδώ και 30 χρόνια στη Γαλλία, οι περιπτώσεις εφαρμογής της παραμένουν λίγες. Τα παραδείγματα περιορίζονται σε ορισμένο αριθμό γεωγραφικών περιοχών, κυρίως παράκτιες και ορεινές, όπου η τουριστική δραστηριότητα ευδοκιμεί και ανεβάζει τις αξίες γης. Επιπλέον, χρησιμοποιήθηκε κυρίως όπου υπήρχε ισχυρή τοπική αρχή. Το ασαφές θεσμικό πλαίσιο στη Γαλλία προκάλεσε πολλές αντιδράσεις που επικεντρώνονταν κυρίως σε τρία ζητήματα: τις ρυθμίσεις χωροθέτησης των ζωνών, το ασυμβίβαστο με την αρχή της μη-αποζημίωσης από κανονιστικούς όρους και τη διανεμητική δικαιοσύνη. Στη ΜΣΔ η διανεμητική δικαιοσύνη μεταφράζεται ως η μεταφορά προστιθέμενης αξίας από μια περιοχή που απαρτίζεται από τους νόμιμους δικαιούχους οποιασδήποτε προκύπτουσας αξίας από παρεμβάσεις αστικής ανάπτυξης, σε μια υποομάδα ιδιοκτητών που συγκεντρώνεται στη ζώνη υποδοχής. Η ισότητα της διαδικασίας καθορίζεται από την αρχική κατανομή των εκτάσεων γης. Αν η γη είναι εξ αρχής κατανεμημένη με δίκαιο τρόπο μεταξύ των κατοίκων, η διαδικασία θα είναι ουδέτερη από πλευράς διανεμητικής δικαιοσύνης. Στην πράξη όμως, η γη όμως δεν κατανέμεται ισότιμα μεταξύ των κατοικιών.

Η έλλειψη εθνικού θεσμικού πλαισίου για τη ΜΣΔ προκάλεσε προβλήματα στην αποτελεσματική εφαρμογή των πολεοδομικών σχεδίων, όπως αποτυπώνεται στην περίπτωση της Ρώμης. Η απροσδόκητη ερμηνεία των κανονιστικών διατάξεων των σχεδίων από το δικαστήριο παρέτεινε την εφαρμογή του γενικού σχεδίου για 15 χρόνια. Η εμπειρική αυτή μελέτη, αναδεικνύει τη σημασία ύπαρξης ρυθμιστικού πλαισίου ή από την άλλη τις συνέπειες που ενδέχεται να προκύψουν μελλοντικά από την ανυπαρξία του.

	Γαλλία	Ιταλία	Ισπανία
Εθνικό θεσμικό πλαίσιο	Loi sur la Réforme de l'Urbanisme	-	Νόμος 1346/1976 όπως εξειδικεύτηκε με δύο διατάξεις του Ανώτατου Δικαστηρίου το 1982
Χαρακτήρας	Αποζημιωτικός	Perequazione, compensazione, premialita	Εξισορροπητικός, αποζημιωτικός
Στόχος	Υλοποίηση πολεοδομικών σχεδίων, προστασία φυσικού τοπίου	Απόκτηση κοινόχρηστων-πράσινων χώρων, προστασία ιστορικών κέντρων	Απόκτηση κοινόχρηστων-πράσινων χώρων, προστασία ιστορικών κέντρων
Πρωτοβουλία	Ισχυρή δημοτική αρχή	Ισχυρή δημοτική αρχή	Ισχυρή δημοτική αρχή

			Ισχυρή διαπραγματευτική δύναμη μεταξύ ιδιοκτητών
Συχνότητα εφαρμογής	Μικρή	Μεγάλη	Μεγάλη
Προβλήματα στην εφαρμογή	Ασαφές νομικό πλαίσιο	Αδύναμη θεσμική κατοχύρωση σε εθνικό επίπεδο. Διεύρυνση των τρόπων ανάκτησης κόστους.	Αδύναμη αγορά ακινήτων

Πίνακας 5.1.α: Σύγκριση χωρών με ΜΣΔ | πηγή: ίδια επεξεργασία

Σύγκριση χωρών με Αστικό Αναδασμό

Ο ΑΑ στη Γαλλία χρησιμοποιείται κατά κόρον σε αγροτικές εκτάσεις και πολύ φειδωλά σε αστικές. Κυριότεροι λόγοι είναι η πολυπλοκότητα του θεσμικού πλαισίου του ΑΑ και η περιορισμένη δημοτική πρωτοβουλία. Στην Ισπανία, ο ΑΑ έχει μεγάλη παράδοση τόσο σε σχέδια επεκτάσεων όσο και σε έργα αστικής ανάπτυξης. Σε αντίθεση με τη Γαλλία, ο φορέας πολεοδόμησης στο ισπανικό πρότυπο είναι συνήθως ιδιώτης-εργολάβος και επιλέγεται ύστερα από τη διενέργια διαγωνισμού.

Στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα Ανθρώπινα δικαιώματα, έχει κατοχυρωθεί το δικαίωμα προστασίας της ιδιοκτησίας. Στην πράξη, μόνο στην περίπτωση της Γαλλίας έχουν ενσωματωθεί διατάξεις στη διαδικασία πολεοδόμησης με ΑΑ, επιτρέποντας την ουσιαστική χρήση αυτού του δικαιώματος. Στην Ισπανία, μετατρέπεται σε μονόδρομο για τους ιδιοκτήτες να συμμετάσχουν στο έργο αφού δεν υπάρχει σαφές πλαίσιο στην περίπτωση που θελήσουν να προχωρήσουν σε πώληση. Ουσιαστικά, ισοδυναμεί λίγο ή πολύ με εξαναγκασμένη συμμετοχή, διότι δεν υπάρχουν περιθώρια για το αντίθετο. Το μειονέκτημα από την πλευρά των ιδιοκτητών, μετατρέπεται σε ευκαιρία από την πλευρά των δημοτικών αρχών γιατί δεν παρακωλύεται η πολεοδομική διαδικασία.

	Γαλλία	Ισπανία (Valencia)
Επίπεδο σχεδιασμού	Πολεοδομικό σχέδιο/σχέδιο χρήσεων γης	Πολεοδομικό σχέδιο/σχέδιο χρήσεων γης
Φορέας αστικής ανάπτυξης	Δήμος/ομοφωνία ιδιοκτητών (association autorisée), πλειοψηφία ιδιοκτητών	Δήμος/εργολάβος
Χαρακτήρας	Υποχρεωτικός/εθελοντικός	Υποχρεωτικός/εθελοντικός
On-site υποδομές	Το κόστος κατασκευής και η απόκτηση γης καλύπτεται από τους ιδιοκτήτες.	Το κόστος καλύπτεται από τους εργολάβους. Εισφορά σε γη και χρήμα από τους

		ιδιοκτήτες.
Off-site υποδομές	?	Οι εργολάβοι συνεισφέρουν κυρίως με γη.
Κατανομή γης	Με βάση την αξία όπως έχει συμφωνηθεί στη συνέλευση ιδιοκτητών	Με βάση τον υπολογισμό του μέσου συντελεστή δόμησης
Κοινωνική κατοικία	-	Προβλέπεται διάθεση του 10% των αναπτυξιακών δικαιωμάτων. Το κόστος καλύπτεται μερικώς ή πλήρως από τους εργολάβους.
Πρόσθετες επιτρεπόμενες ενέργειες	Πώληση ιδιοκτησίας Απαλλοτρίωση	Θεωρητικά απαλλοτρίωση

Πίνακας 5.1.β: Σύγκριση χωρών με ΑΑ | πηγή: ιδία επεξεργασία

Βεβαίως, όλα τα πολεοδομικά εργαλεία αποζημιωτικού χαρακτήρα (ΜΣΔ και ΑΑ) λειτουργούν όταν οι ιδιοκτήτες διαβλέπουν περιθώρια επένδυσης του κεφαλαιουχικού αγαθού τους. Αν δεν υπάρχει προσδοκία οικονομικού οφέλους για τους ιδιοκτήτες δημιουργούνται συγκρούσεις που υποθάλπουν φαινόμενα αστικής διάχυσης.

5.2| Προσεγγίσεις έγγειας διαχείρισης & διλήμματα

Οι δημόσιοι και ιδιωτικοί φορείς διαδραματίζουν διαφορετικούς ρόλους στα διάφορα στάδια της διαδικασίας αστικής ανάπτυξης. Η δράση των φορέων σε στάδια-κλειδιά αναδεικνύει τις επικρατούσες μορφές διαχείρισης. Κάθε στάδιο αποτελεί και μια συναλλαγή. Διερευνώντας ποιος διαχειρίζεται τους πόρους που απαιτούνται σε κάθε συναλλαγή, διαφαίνεται ποιος κατέχει τα αναπτυξιακά δικαιώματα για κάθε μια από αυτές. Τα στάδια-συναλλαγές, διατυπώθηκαν από τον Alexander (2001) και είναι:

- η απόκτηση γης
- η χρηματοδότηση
- η προετοιμασία και πολεοδόμηση
- η διάθεση γης
- η κατασκευή
- η μεταφορά ιδιοκτησίας

Όταν τα τρία πρώτα στάδια εκτελούνται από δημόσιους φορείς, αναγνωρίζεται ο ενεργός ρόλος του δημοσίου στη διαχείριση έργων αστικής ανάπτυξης. Όταν συμβαίνει το αντίθετο, διαφαίνεται μια πιο παθητική στάση από πλευράς δημοσίου, το οποίο επαφίεται κυρίως στην

ιδιωτική πρωτοβουλία, Κατά τη διαδικασία της αστικής ανάπτυξης τα παραπάνω στάδια δεν διαχωρίζονται με σαφή όρια, αλλά αναπτύσσεται μια μεγάλη ποικιλία μικτών τύπων. Οι Gozalvo Zamorano & Muñoz Gielen (2017)¹⁹⁷ προτείνουν συνδυαστικά με τα στάδια συναλλαγών του Alexander, πέντε φόρμουλες διακυβέρνησης όπως παραθέτονται παρακάτω, ξεκινώντας από τη δημόσια/ενεργητική προς την ιδιωτική/παθητική:

- 
- εθνικοποίηση γης
 - τράπεζα γης και δημόσια πολεοδόμηση
 - ΣΔΙΤ έγγειας ανάπτυξης
 - αστικός αναδασμός
 - ιδιωτική πολεοδόμηση

Η παραίνεση των Gozalvo Zamorano et al (2017), προκαλεί την εξής εννοιολογική σύγχυση: εργαλεία που άλλοι ερευνητές τα κατατάσσουν στον τομέα της διαχείρισης, στο συγκεκριμένο άρθρο τους αποτελούν ποιοτικά στοιχεία διακυβέρνησης. Τα σχήματα ΣΔΙΤ, ο ΑΑ, η τράπεζα γης κ.α. είναι εργαλεία που λαμβάνουν πολλές παραλλαγές όχι μόνο ανά χώρα αλλά και εντός χωρών ανάλογα τη χωρική παρέμβαση, το αποκεντρωμένο θεσμικό πλαίσιο, τις σχέσεις δημοσίου-ιδιωτικού τομέα. Οι παραλλαγές αυξάνονται σε χώρες με ομοσπονδιακό σύστημα διοίκησης. Ακριβώς επειδή πολλά από αυτά που έχουν χαρακτηρίσει ως φόρμουλες οι Gozalvo Zamorano et al (2017), συνιστούν στην πραγματικότητα εργαλεία, μπορούν να εξευρεθούν πολλά ή και όλα από αυτά ως διαφορετικοί τρόποι αστικής ανάπτυξης. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η περίπτωση της Γαλλίας. Ο Vilmin (2008)¹⁹⁸, καταγράφει τέσσερεις τυπολογίες τρόπων αστικής ανάπτυξης:

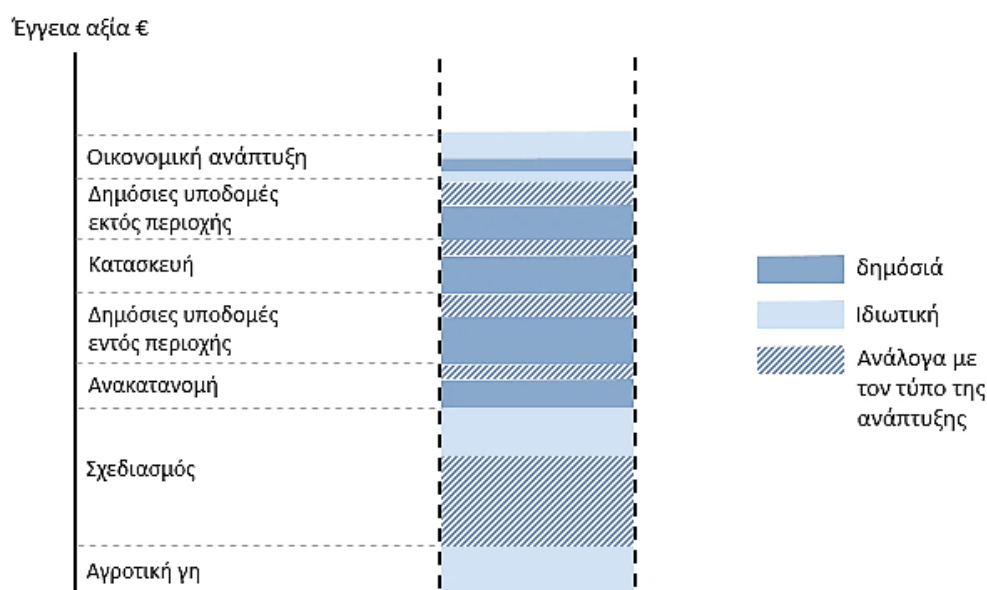
- Σημειακές παρεμβάσεις (spontaneous development)
- Ρυθμιστικές αλλαγές (regulated mutation): μέτρα αστικής ανάπτυξης και αστικών αναπλάσεων μικρού και μεσαίου μεγέθους που επαφίενται κυρίως στην ιδιωτική πρωτοβουλία
- Πολεοδόμηση μέσω διαπραγματεύσεων (negotiated development): στρατηγικές αστικές παρεμβάσεις
- Δημόσια πολεοδόμηση (public development): στρατηγικές αστικές παρεμβάσεις

¹⁹⁷ Gozalvo Zamorano & Muñoz Gielen 2017.

¹⁹⁸ Vilmin, 2008.

Διαφαίνεται, πως οι τέσσερις από τις πέντε φόρμουλες εφαρμόζονται στη Γαλλία. Δύσκολο είναι λοιπόν, να αποφανθεί κανείς για τη διαχειριστική προσέγγιση από ένα τέτοιο σχήμα όπως των Gozalvo Zamorano & Muñoz Gielen.

Στο σχήμα 5.2.α¹⁹⁹, αποτυπώνεται η ανάκτηση κόστους από δημόσια έργα, για κάθε στάδιο της διαδικασίας, ανάλογα με τον τύπο της ανάπτυξης στη Γαλλία. Ουσιαστικά, προκύπτει ένα πάντρεμα των σταδίων-συναλλαγών του Alexander και των φόρμουλων των Gozalvo Zamorano & Muñoz Gielen.



Σχήμα 5.2.α: Ανάκτηση κόστους σε κάθε στάδιο του έργου αστικής ανάπτυξης | πηγή: Hepperle et al., 2017; ίδια επεξεργασία

Η παρούσα διπλωματική υιοθετεί μια πιο γενική διατύπωση των δύο τυπολογιών διαχείρισης, όπως διατυπώνεται από τους Van der Krabben et al (2013), τους Hartmann et al. (2015) και Tira et al. Μια πιο εξειδικευμένη διατύπωση, όπως οι παραπάνω, θα απαιτούσε διαφορετική δομή εργασίας που αποσκοπεί να απαντήσει διαφορετικά ερευνητικά ερωτήματα. Ακολουθεί η παρουσίαση του θεωρητικού πλαισίου των δύο προσεγγίσεων έγγειας διαχείρισης: την ενεργό και την παθητική.

Στην πολεοδομική ανάπτυξη, οι δημόσιες αρχές αναλαμβάνουν παθητικό ή ενεργό ρόλο. Στην πρώτη περίπτωση, χορηγούνται δικαιώματα δόμησης και η υλοποίηση των δημοσίων έργων

¹⁹⁹ Hepperle et al., 2017.

εναπόκειται στην ιδιωτική πρωτοβουλία. Στη δεύτερη περίπτωση, υπάρχει άμεση εμπλοκή των υπευθύνων στη χάραξη πολιτικής και ανάπτυξη της γης (σε συνεργασία με ιδιώτες)²⁰⁰.

Σύμφωνα με τον Van der Krabben et al (2013)²⁰¹, η ενεργός διαχείριση μεταφράζεται ως η δημόσια στρατηγική έγγειας ανάπτυξης με ενέργειες και λειτουργίες δημόσιας αγοράς για την απόκτηση γης και ενεργού σχεδιασμού χρήσεων γης. Κατ' ουσία, οι δημόσιες αρχές δεν αποσκοπούν μόνο να ρυθμίσουν αλλά και να επιχειρήσουν κατευθύνοντας την ανάπτυξη. Μια τέτοια προσέγγιση προϋποθέτει την πλήρη ανάκτηση κόστους του συνόλου των δημοσίων έργων και τη δέσμευση τουλάχιστον μέρους της μη δεδουλευμένης αξίας.

Οι Tira et al, υποστηρίζουν την συγγενική σχέση μεταξύ επιχειρησιακού προγραμματισμού και διαχείρισης γης, διακρίνοντας δύο μορφές: τον παθητικό και τον ενεργό, με γνώμονα την αλληλεπίδραση δημόσιου-ιδιωτικού τομέα. Ο παθητικός έχει κυρίως ρυθμιστικό χαρακτήρα αδειοδοτικού ή απαγορευτικού τύπου στην επικείμενη ανάπτυξη (κατοικίας, βιομηχανίας). Αντίθετα, με τον ενεργό επιχειρησιακό προγραμματισμό η τοπική ή κεντρική διοίκηση έχει ενεργό ρόλο στην αστική ανάπτυξη μαζί με ιδιώτες-επενδυτές, ενθαρρύνοντας την επιθυμητή επένδυση με οικονομικά κίνητρα.

Η προσέγγιση της έγγειας διαχείρισης διαφοροποιείται σε κάθε διοικητική ενότητα. Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση της Ολλανδίας, όπου υπάρχουν δήμοι με καθαρή ενεργό στάση στην ανάπτυξη και άλλοι με πιο μετριοπαθή. Διαφέρουν ως προς το βαθμό συμμετοχής των δήμων, τις χρηματοδοτικές μεθόδους ανάκτησης κόστους και δέσμευσης αξίας. Οι Hartmann et al. (2015), χαρακτηρίζουν ενεργή την έγγεια διαχείριση στην Ολλανδία αφού πρώτα έχουν μελετήσει τα μοντέλα διαχείρισης στα χαμηλότερα διοικητικά επίπεδα, αυτά των δήμων, εκεί που επί της ουσίας παράγεται η πολεοδομική πολιτική. Υπογραμμίζουν πως σε μέσες άκρες όλοι οι δήμοι συνάπτουν σχετικά στενή συνεργασία μεταξύ δημόσιων και ιδιωτικών φορέων. Ως εκ τούτου, αποφαίνονται πως το ίδιο μείγμα μοντέλου υιοθετείται σε όλη τη χώρα. Στην παρούσα διπλωματική, το σκέλος καλύπτεται εν μέρει από την ανάλυση των συστημάτων σχεδιασμού, της ανάκτησης κόστους και δέσμευση αξίας κάθε χώρας (βλ. πίνακας 5.2.α).

²⁰⁰ Hartmann et al., 2015.

²⁰¹ Van der Krabben et al., 2013.

		Γαλλία	Ιταλία	Ισπανία
Ανάκτηση κόστους	Ιδιοκτήτες	Taxe d'aménagement Taxe d'aménagement majorée	Single Municipal Tax	10% των αναπτυξιακών δικαιωμάτων ως μέσο απόκτησης γης την πολεοδόμηση.
	Ιδιώτες/ εργολάβους	Εισφορές που καθορίζονται από ιδιωτικές συμφωνίες (<i>Projets urbain partenarial</i> , zone d'aménagement concerté)	Εισφορές που καθορίζονται από ιδιωτικές συμφωνίες (IIP)	Όλα τα έξοδα πολεοδόμησης.
Δέσμευση αξίας	Ιδιοκτήτες	Plus values immobilières	-	Plusvalía

Πίνακας 5.2.α: Εργαλεία ανάκτησης κόστους | πηγή: ίδια επεξεργασία

Διαφοροποίηση στις προσεγγίσεις διαχείρισης παρουσιάζεται και μεταξύ των εργαλείων διαχείρισης. Για κάθε μέσο πολεοδομικής επέμβασης στα πλαίσια της αστικής ανάπτυξης αναπτύσσονται είτε παθητικές είτε ενεργητικές μορφές. Είναι επίφοβο να προκύψουν γενικεύσεις στην προσέγγιση έγγειας διαχείρισης που ακολουθεί μια χώρα, κυρίως λόγω της διαφορετικής φύσης των εργαλείων επέμβασης. Τα εργαλεία αποτελούν μέσο επίτευξης πολεοδομικών στόχων που έχουν εισαχθεί κατά τη διαδικασία του σχεδιασμού. Επί της αρχής, είναι ευέλικτα και μπορούν να υιοθετηθούν σε σχέδια αστικών παρεμβάσεων διαφορετικής χωρικής κλίμακας. Ακόμη, το ίδιο εργαλείο διαχείρισης ανάλογα το σκοπό, χρησιμοποιείται για διαφορετικό σκοπό (βλ. ΜΣΔ). Γι' αυτό το λόγο, επιχειρείται να εξευρεθούν οι διαφορετικές προσεγγίσεις διαχείρισης ανά εργαλείο και ανά χώρα. Υποθέτοντας, ότι τα εργαλεία που μελετήθηκαν είναι αντιπροσωπευτικό δείγμα για κάθε μελέτη περίπτωσης, είναι δυνατόν να εξαχθούν γενικευμένα συμπεράσματα για το κυρίαρχο πρότυπο έγγειας διαχείρισης, λαμβάνοντας ταυτόχρονα υπόψη τη διάρθρωση του συστήματος διοίκησης και χωρικού σχεδιασμού.

	Γαλλία	Ισπανία	Ιταλία
Μεταφορά Συντελεστή Δόμησης	Ελλιπής πληροφορία	Παθητική	Παθητική
Αστικός Αναδασμός	Ενεργό	Παθητική	

Πίνακας 5.2.β: Προσεγγίσεις διαχείρισης ανά εργαλείο και χώρα | πηγή: ίδια επεξεργασία

Στον πίνακα 5.2.β, κατηγοριοποιούνται τα πολεοδομικά εργαλεία ανάλογα με την προσέγγιση έγγειας διαχείρισης. Λήφθηκαν υπόψη οι φορείς που εκτελούν τις διαδικασίες απόκτησης γης,

από ποιόν υπολογίζονται οι εισφορές για την πολεοδόμηση, ποιος ορίζεται φορέας πολεοδόμησης, τα περιθώρια παρέμβασης του δημόσιου τομέα στους όρους λειτουργίας και στο περιεχόμενο της διαδικασίας πολεοδόμησης. Λαμβάνοντας υπόψη όλα αυτά τα στοιχεία, διαφαίνεται πως ο ΑΑ στη Γαλλία παρουσιάζει χαρακτηριστικά ενεργούς διαχείρισης σε αντίθεση με τον ΑΑ της Ισπανίας που συγκλίνει προς μια παθητική μορφή. Αν και στις δύο περιπτώσεις ο φορέας διαχείρισης είναι ιδιώτης-ένωση ιδιοκτητών, οι δήμοι της Γαλλίας διατηρούν ενεργό ρόλο στην πολεοδομική διαδικασία έτοιμοι να παρέμβουν με εργαλεία απόκτησης γης σε περίπτωση που υπάρχουν ιδιοκτήτες που δεν επιθυμούν να συμμετάσχουν στο έργο (απαλλοτριώση). Η πρωτοβουλία του ΑΑ στην Ισπανία μπορεί να προέρχεται από την τοπική αρχή αλλά η καθοδήγηση του έργου αναλαμβάνεται εξολοκλήρου από τον εργολάβο. Ο AFU συνεργάζεται με την τοπική αρχή συμβάλλοντας από κοινού στη διαδικασία του σχεδιασμού. Η τοπική διοίκηση παρεμβαίνει για να διασφαλίσει το δημόσιο συμφέρον όπως προβλέπεται στη νομοθεσία. Αντίθετα, ο urbanizing agent επιλέγεται μέσα από διαγωνισμό αντικαθιστώντας το ρόλο της τοπικής αρχής²⁰². Επιπλέον, στην περίπτωση που ένας ιδιοκτήτης θέλει να αποχωρήσει από τον ΑΑ ουσιαστικά δεν έχει καμία πιθανότητα που αποζημιωθεί, άρα και να αποχωρήσει καθώς το πεδίο σε αυτό το ζήτημα είναι αρκετά θολό. Το ίδιο παρατηρείται και στην περίπτωση της Ιταλίας. Σε αυτές τις δύο χώρες, έχει αντικατασταθεί το σύστημα απαλλοτριώσεων με ένα σύστημα αποζημίωσης για να διευκολυνθεί ο σχεδιασμός από τους δήμους²⁰³.

		Γαλλία	Ιταλία	Ισπανία
Εξάρτηση τοπικών αρχών από ιδιοκτήτες/ιδιώτες	Απόκτηση γης	++	+++	+++
	Κεφάλαιο επένδυσης	+	+++	++
Εξάρτηση ιδιοκτητών/ιδιωτών από τοπικές αρχές	Ρυθμιστικοί κανονισμοί	+++	+++	+++

Πίνακας 5.2.γ: Ποιος έχει τον έλεγχο για κάθε μια από αυτές τις συναλλαγές; | πηγή: ίδια επεξεργασία

²⁰² Almeida et al., 2018.

²⁰³ Council for the Environment and Infrastructure.

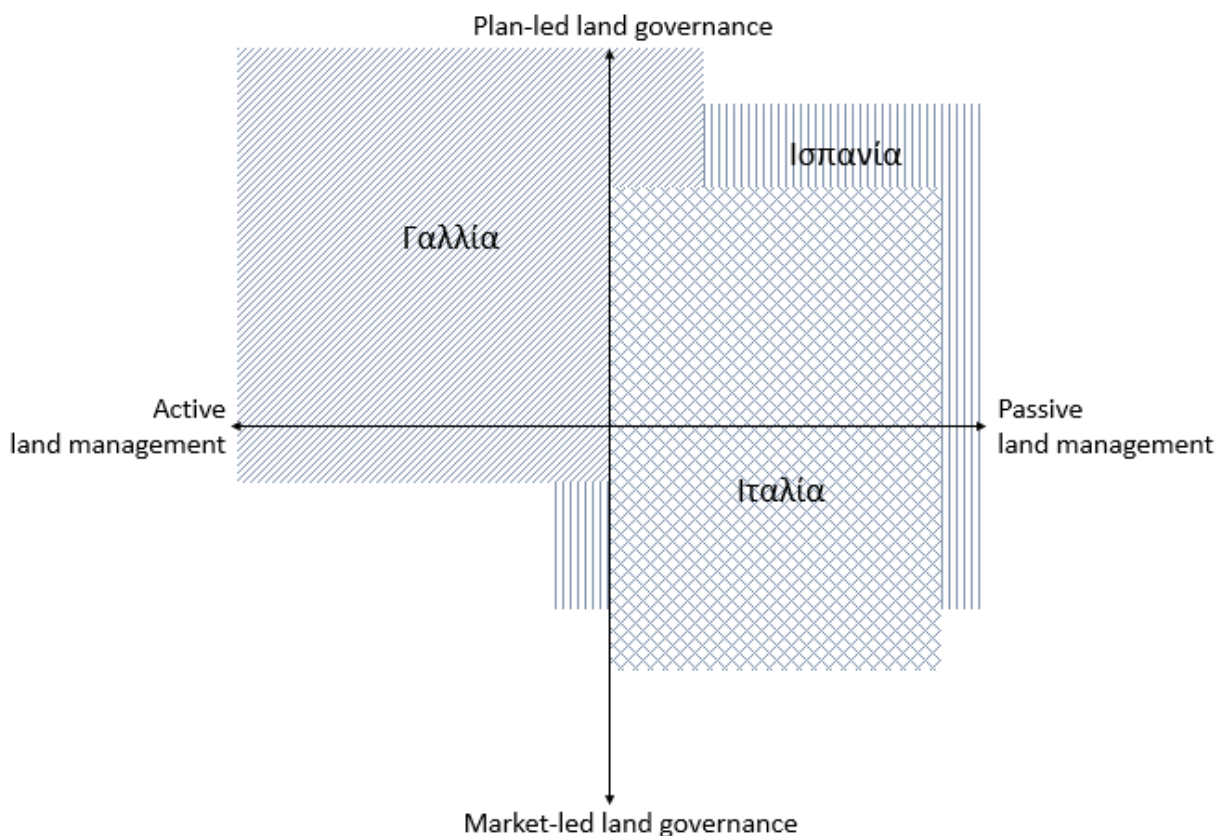
Οι προσεγγίσεις των Van der Krabben et al (2013), Hartmann et al. (2015) και Tira et al σταχυολογούνται σε τέσσερις αρχές (βλ. πίνακα 5.2.β), η πληρότητα των οποίων διασφαλίζει την ενεργή έγγεια διαχείριση.

	Γαλλία	Ιταλία	Ισπανία
Ικανοποιητικό επίπεδο ανάκτησης κόστους	✓	-	-
Εργαλεία δέσμευσης αξίας	✓	-	✓
Δημόσια πολεοδόμηση	✓	-	-
Συνεργασία δημόσιων-ιδιωτικών φορέων	Projet urbain partenarial, Zone d'aménagement concerté	Intervention Integrated Plan, Negotiated Agreement Instruments	Programa para el desarrollo de una Actuación Integrada, Proyecto de Reparcelación

Πίνακας 5.2.δ: Συγκριτική ανάλυση κριτηρίων για ενεργό διαχείριση | πηγή: ίδια επεξεργασία

Στην Ισπανία και την Ιταλία, οι δημόσιοι φορείς ρυθμίζουν τις χρήσεις γης και επαφίενται στην ιδιωτική πρωτοβουλία να ολοκληρώσει την αστική παρέμβαση. Στη Γαλλία, η ιδιωτική πρωτοβουλία είναι αρκετά περιορισμένη. Το σχέδιο πολεοδομικής συνεργασίας (Projet urbain partenarial) αποτελεί χρηματοδοτικό εργαλείο κατασκευής δημοσίων υποδομών και είναι η μοναδική περίπτωση διαπραγματευτικής σύμβασης και πολεοδομικής παρέμβασης που έχουν δικαίωμα συμμετοχής ιδιωτικές εταιρίες.

Συνδυάζοντας, τα αποτελέσματα των παραπάνω πινάκων, διαφαίνεται ότι η Γαλλία είναι η μόνη χώρα με δείγματα ενεργό διαχείρισης. Η Ιταλία φαίνεται να έχει επιλέξει μια αρκετά παθητική στάση, τουλάχιστον το πλειοψηφικό κομμάτι των δήμων της χώρας, αφήνοντας μεγαλύτερο περιθώριο στο ιδιωτικό κεφάλαιο να συμμετάσχει στο σχεδιασμό και να κατευθύνει την ανάπτυξη.



Σχήμα 5.2.β: Συγκριτική συσχέτιση πολιτικών έγγειας διαχείρισης & διακυβέρνησης | πηγή: ιδία επεξεργασία

Σε πολλές χώρες αξιολογούνται τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα της ενεργό και παθητικής διαχείρισης με βάση ορισμένα κριτήρια όπως η ενδεχόμενη έκθεση σε οικονομικούς κινδύνους, η αποτελεσματική υλοποίηση των στόχων του σχεδιασμού. Ήδη από τη δεκαετία του '70 στην Ισπανία και τις ΗΠΑ άνοιξε η συζήτηση γύρω από το ζήτημα της κακής λειτουργίας των παθητικών προσεγγίσεων.

Αφού έχει προηγηθεί η συσχέτιση των περιπτώσεων μελέτης με τις δύο κατηγορίες διαχείρισης, εξετάζονται οι δύο προσεγγίσεις σύμφωνα με θεμελιώδης πτυχές, με γνώμονα ποια από τις δύο προάγει το δημόσιο συμφέρον. Η συγκριτική μελέτη διεξάγεται σύμφωνα με τέσσερα βασικά κριτήρια: τη δημοκρατική νομιμότητα, την αποτελεσματικότητα, την αποδοτικότητα και τη δικαιοσύνη. Κάθε ένα από αυτά αντικατοπτρίζει μια ορισμένη κατανόηση του συστήματος χωρικού σχεδιασμού που επικρατεί στις περισσότερες δυτικές ευρωπαϊκές χώρες. Ο χωρικός σχεδιασμός αποτελεί την κυβερνητική παρέμβαση στην

κατανομή και διανομή των χωρικών πόρων²⁰⁴. Κάθε μία από τις λέξεις που απαρτίζουν τον ορισμό του Needham, συνδέονται με ένα από τα τέσσερα κριτήρια με τον ακόλουθο τρόπο²⁰⁵:

- ο κυβερνητικός χαρακτήρας του χωρικού σχεδιασμού απαιτεί δημοκρατική νομιμότητα
- οι παρεμβάσεις απαιτούν αποτελεσματικότητα για να είναι επιτυχημένες
- η κατανομή συνδέεται με την αποδοτικότητα
- η διανομή οφείλει να διαπνέεται από δικαιοσύνη.

Τα κριτήρια συνθέτουν ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο ανάλυσης και κατανόησης των διαφορετικών προσεγγίσεων στη διαχείριση της αστικής γης, χωρίς να επικεντρώνεται στην τεχνική λειτουργία των εργαλείων που υιοθετούνται. Υπό αυτή τη σκοπιά, αναπτύσσεται μια μέθοδος συστηματικής ανάλυσης των επιπτώσεων αυτών των προσεγγίσεων πάνω στις εγγενείς λογικές των διαφορετικών εργαλείων διαχείρισης.

Δημοκρατική νομιμότητα

Ο χωρικός σχεδιασμός ως κυβερνητική παρέμβαση είναι μια άσκηση δημόσιας διοίκησης και οφείλει να διαπνέεται από δημοκρατική νομιμότητα. Ωστόσο, εντοπίζονται ορισμένες παρατηρήσεις που αφορούν την εννοιολογική θεώρηση του κράτους, των νόμων και της ισονομίας. Παρατηρήσεις: πρώτον, το δημόσιο συμφέρον δεν αποτελεί συμφέρον για όλους αλλά για την πλειοψηφία. Δεύτερον, παραμένει ασαφές εάν η διαδικασία ή το αποτέλεσμα μιας χωρικής παρέμβασης πρέπει να προάγει το δημόσιο συμφέρον. Επομένως, διακρίνονται δύο σημεία ενδιαφέροντος, το ένα προσανατολίζεται στη διαδικασία της εφαρμογής και το άλλο στο αποτέλεσμα που θα προκύψει μετά την ολοκλήρωση της παρέμβασης. Η νομιμότητα κατά τη διαδικασία εφαρμογής επιτυγχάνεται όταν οι απαιτήσεις των πολιτών αντανακλούνται στο θεσμικό πλαίσιο. Η νομιμότητα του αποτελέσματος αποτυπώνεται από το βαθμό στον οποίο η τελική έκροή υπηρετεί τους συλλογικούς στόχους. Τα δύο είδη νομιμότητας έχουν διαφορετικές αφετηρίες και με αυτή την έννοια τείνουν να συγκρούονται.

Αποτελεσματικότητα

Η εκάστοτε παρέμβαση αποσκοπεί να επιτύχει τους στόχους του σχεδιασμού. Η αποτελεσματικότητα στο σχεδιασμό αναφέρεται στο βαθμό επιτυχίας. Επομένως, η

²⁰⁴ Needham, 2006.

²⁰⁵ Hartmann et al., 2015.

αποτελεσματική έγγεια διαχείριση θα πρέπει να είναι σε θέση να εκτελέσει συγκεκριμένες ενέργειες σε καθορισμένο χρονικό διάστημα, αποφεύγοντας τις συγκρούσεις. Ο Needham επισημαίνει πως η αποτελεσματικότητα απορρέει τόσο από την αξιολόγηση της πραγματοποιηθείσας παρέμβαση όσο και από την αξιολόγηση των ενεργειών που εν τέλει δεν εφαρμόστηκαν.

Αποδοτικότητα

Στην οικονομία, η αποδοτικότητα ορίζεται ως ο λόγος του αποτελέσματος προς την προσπάθεια μιας ενέργειας. Εν προκειμένου, η σύγκριση της αποδοτικότητας μεταξύ ενεργών και παθητικών πολιτικών γης μεταφράζεται ως η σχέση του αποτελέσματος με την προσπάθεια διαχείρισης γης. Το αποτέλεσμα ωστόσο είναι δύσκολο να μετρηθεί, καθώς περιλαμβάνει πολλές μεταβλητές που αλληλεπιδρούν με σύνθετο τρόπο και εν μέρει επειδή η κοστολόγηση των αποτελεσμάτων του σχεδιασμού είναι δύσκολη. Αυτό που μπορεί να συγκριθεί όμως, είναι το επίπεδο εμπλοκής δήμων στα κόστη των πολεοδομικών έργων. Η σύγκριση μεταξύ των χωρών, ανάλογα με την προσέγγιση διαχείρισης γης, είναι σχετική πράγμα που σημαίνει ότι σκοπός δεν είναι η μέτρηση του οικονομικού κόστους αλλά η ποιοτική αξιολόγηση των μεθόδων ανάκτησης κόστους και δέσμευσης αξίας που κάθε δήμος έχει στη διάθεσή του για την οικονομική βιωσιμότητα των αστικών παρεμβάσεων.

Δικαιοσύνη

Η κατανομή των αγαθών με βάση το χωρικό σχεδιασμό εγείρει το ζήτημα της δικαιοσύνης. Ο Davy (1997)²⁰⁶, επιβεβαιώνει πως η δικαιοσύνη είναι βασική αρχή στην έγγεια διαχείριση, όπως επίσης αναγνωρίζει πως η επιλογή μιας μορφής δικαιοσύνης σημαίνει την απόρριψη άλλων αναπαράγοντας αναπόφευκτα την αδικία. Σύμφωνα με τον ίδιο, διακρίνονται τρεις μεγάλες κατηγορίες έκφανσης της δικαιοσύνης:

- Η φιλελεύθερη δικαιοσύνη προασπίζεται την ατομική ελευθερία και την περιορισμένη παρέμβαση του κράτους. Το αόρατο χέρι της αγοράς εξισορροπεί τις ανισότητες. Ο ρόλος του κράτους είναι ρυθμιστικός με σκοπό να ελαχιστοποιηθούν οι αποτυχίες της αγοράς.

²⁰⁶ Davy, 1997.

- Η κοινωνική δικαιοσύνη προασπίζεται το κοινωνικό κράτος και τις οικονομικά ασθενέστερες κοινωνικά ομάδες.
- Η χρηστική δικαιοσύνη προέκυψε σαν έννοια από τα κλασσικά οικονομικά και βασίζεται στο αξίωμα μεγιστοποίησης της ευτυχίας. Η προκύπτουσα κατανομή της «απόλαυσης» και του «πόνου» ωφελεί την πλειοψηφία, τα συμφέροντα της οποίας προασπίζεται το κράτος.

Οι παραπάνω μορφές δικαιοσύνης εκπορεύονται από την πολιτική οικονομία. Αναγιγνώσκουν το ρόλο του κράτους και υιοθετούν διαφορετικές διανεμητικές πτυχές υπό το πρίσμα της εκάστοτε πολιτικής σκοπιάς. Τα ερωτήματα λοιπόν που αφορούν το κομμάτι της δικαιοσύνης στη συγκριτική ανάλυση είναι: ποιος είναι ο ρόλος του κράτους και ποιος επωφελείται από τις προσεγγίσεις έγγειας διαχείρισης;

Οι δύο προσεγγίσεις συγκρίνονται ως προς τα τέσσερα κριτήρια και παραθέτονται στον ακόλουθο πίνακα:

		Γαλλία	Ιταλία	Ισπανία
Δημοκρατική νομιμότητα	Διαδικασία	✓		
	Τελικό αποτέλεσμα		✓	✓
	Δέσμευση αξίας	✓	-	✓
Αποτελεσματικότητα	Χρόνος περάτωσης έργου	Σχετικά μεγάλος	Ανάλογα	2-4 χρόνια όταν πρόκειται για ιδιωτική επένδυση
Αποδοτικότητα	Κατανομή οφέλους	Δημόσιο, ιδιώτες, ιδιοκτήτες	Δημόσιο, ιδιώτες, ιδιοκτήτες	Δημόσιο, ιδιώτες, ιδιοκτήτες
	Κατανομή ρίσκου	Δημόσιο, ιδιώτες	Ιδιώτες	Ιδιώτες
Δικαιοσύνη		Εκφάνσεις κοινωνικής δικαιοσύνης	Εκφάνσεις φιλελεύθερης δικαιοσύνης	Εκφάνσεις κοινωνικής δικαιοσύνης

Πίνακας 5.2.ε: Συγκριτική ανάλυση κριτηρίων ενεργής και παθητικής διαχείρισης | πηγή: ίδια επεξεργασία

Δημοκρατική νομιμότητα

Η πολεοδομική ανάπτυξη στη Γαλλία υλοποιείται κυρίως από το δήμο ο οποίος δεν μένει στο ρόλο του ρυθμιστή αλλά «επιχειρεί» κατευθύνοντας την ανάπτυξη. Διαφαίνεται η τάση να ελέγξει την κερδοσκοπία και την αύξηση των τιμών γης. Από την ανάλυση των εργαλείων της ΜΣΔ και ΑΑ διαφάνηκε πως δύσκολα οι γαλλικοί δήμοι προχωρούν σε πολεοδομήσεις χωρίς

τη συναίνεση των πολιτών, κατοχυρώνοντας τη νομιμότητα της διαδικασίας τόσο σε νομικό όσο και κοινωνικό επίπεδο.

Η διαχείριση στην Ιταλία προσανατολίζεται περισσότερο προς την αγορά, από ότι στις άλλες δύο χώρες. Εκτός από τη δυνατότητα συμβολής στην αστική ανάπτυξη, οι ιδιώτες-εργολάβοι δύνανται να εκμεταλλευτούν τις δημόσιες υποδομές για διάστημα που έχει καθοριστεί από κοινού με το δήμο. Το ενδιαφέρον των ιδιωτών κατευθύνει σε μεγάλο βαθμό την ανάπτυξη (βλ. bonus αναπτυξιακά δικαιώματα) και η Ιταλία το δέχεται με αντάλλαγμα οι εργολάβοι να επωμιστούν την οικονομική επιβάρυνση των έργων σε μια δημοσιονομική περίοδο ιδιαίτερα δύσκολη για τη χώρα. Το παράδειγμα της Ρώμης αναδεικνύει το νομικό κενό στο θεσμικό πλαίσιο της χώρας, εγείροντας ζητήματα νομιμότητας, από τα οποία τουλάχιστον τα νομικά επιλύονται από τα δικαστήρια.

Στην Ισπανία όπως και στην Ιταλία η ανάπτυξη επαφίεται σε διαπραγματεύσεις μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα. Ο υποχρεωτικός χαρακτήρας του AA αν και θα μπορούσε να θεωρηθεί πως δίνει μεγαλύτερο βάρος στη διαδικασία θεσμοθέτησης των κανονιστικών όρων δόμησης παρά στο αποτέλεσμα της ανάπτυξης, φαίνεται στην πραγματικότητα να διευκολύνει το έργο του εργολάβου να ολοκληρώσει την πολεοδόμηση και να ενδυναμώσει την αγορά ακινήτων. Η απόδοση εμπορικής διάστασης στα αναπτυξιακά δικαιώματα αναδεικνύει την αυξανόμενη τάση προς μια market-led προσέγγιση. Το δικαίωμα εργολάβων να πολεοδομήσουν εκτάσεις χωρίς να είναι ιδιοκτήτες γης, αναγκάζοντας, με τη σύμφωνη γνώμη της πολιτείας τους ιδιοκτήτες να συνεισφέρουν σε γη και χρήμα, ονοματίζεται σε πολλά άρθρα ως υφαρπαγή γης (land grab). Το σύστημα της αναδιανομής των ιδιοκτησιών καταδικάζεται στα ευρωπαϊκά δικαστήρια καθώς όπως υποστηρίζεται προσκρούει στην προστασία των εμπράγματων δικαιωμάτων και προεικονίζει ένα ιδιωτικό σύστημα απαλλοτρίωσης²⁰⁷.

Αποτελεσματικότητα

Στη βιβλιογραφία καμία από τις περιπτώσεις μελέτης δεν αποτελεί πρότυπο παράδειγμα αποτελεσματικής διαχείρισης. Τα πολεοδομικά έργα στη Γαλλία έχουν σχετικά μεγάλη διάρκεια, όπως φάνηκε και από το παράδειγμα του AA. Το γεγονός αυτό σχετίζεται με τον αυξημένο ρόλο της διοίκησης στο σχεδιασμό. Η τράπεζα γης και η απαλλοτρίωση αν και ικανά

²⁰⁷ Spanish Property Insight; Lee et al., 2013.

εργαλεία απόκτησης γης, καθυστερούν την ολοκλήρωση του έργου. Στην Ιταλία και την Ισπανία, η εισαγωγή του ιδιωτικού τομέα στο σχεδιασμό συντομεύει το χρονικό διάστημα ολοκλήρωσης. Βέβαια, ζητήματα νομικής φύσεως, όπως στην περίπτωση της Ρώμης θα καθυστερήσουν αρκετά την υλοποίηση του έργου, θέτοντας σε κίνδυνο το στόχο του σχεδιασμού.

Σίγουρα, ο σημαντικότερος παράγοντας που καθορίζει την αποτελεσματικότητα της διαχείρισης είναι η επίτευξη των στόχων του σχεδιασμού, ακόμη και μετά την ολοκλήρωση του έργου. Η Γαλλία προσπαθεί να ελέγξει την αναλογία προσφοράς και ζήτησης έγγειου αποθέματος με φορολογικά εργαλεία, ώστε να μην δημιουργούνται φαινόμενα έγγειας σπατάλης (land consumption). Αντίστοιχα, ο υποχρεωτικός χαρακτήρας του ΑΑ στη Βαλένθια καταφέρνει να περιορίσει σε ένα βαθμό τις κερδοσκοπικές τάσεις ιδιοκτητών που καθυστερούσαν τις διαπραγματεύσεις με το δήμο και το φορέα πολεοδόμησης για να ανέβουν οι αξίες των ακινήτων. Η Ισπανία, παρά την παθητική συμβολή της κατάφερε (μέχρι την οικονομική κρίση) να ενδυναμώσει την οικονομική δραστηριότητα μέσα από τα έργα αστικού αναδασμού, μειώνοντας το κοινωνικό κόστους με την κατασκευή υποδομών και κοινωνικής στέγασης.

Η Ιταλία διαχρονικά ανέπτυξε υψηλούς βαθμούς ευελιξίας στο κομμάτι της διοίκησης και του σχεδιασμού επιτυγχάνοντας ταχύτερες αντιδράσεις αναφορικά με τις αστικές πιέσεις. Σήμερα, στο μεγαλύτερο μέρος της Ιταλίας ο πολεοδομικός σχεδιασμός υπολείπεται στρατηγικού οράματος και έχει ταυτιστεί με σποραδικές ιδιωτικές πιέσεις. Ως εκ τούτου, αναγκαία είναι η αναθεώρηση του ρόλου των στρατηγικών σχεδίων ως εργαλεία διακυβέρνησης.

Αποδοτικότητα

Η μόνη χώρα που παρουσιάζει άμεση εμπλοκή στη διαδικασία της ανάπτυξης είναι η Γαλλία. Κατά τη δημόσια πολεοδόμηση η δημόσια αρχή είναι η κύρια πηγή χρηματοδότησης του έργου. Η πώληση οικοπέδων είναι το κύριο μέσο ανάκτησης κόστους. Η έκθεση του δημοσίου σε μεγάλο ρίσκο εγείρει την ανάγκη για μεγάλο κέρδος. Όμως, αυτό συνεπάγεται πως έργα που προβλέπεται να έχουν χαμηλή απόδοση δεν θα πραγματοποιηθούν. Γι' αυτό, στη Γαλλία ο φόρος επί της αύξησης της αξίας είναι και από τους μεγαλύτερους στην Ευρώπη.

Στις άλλες δύο περιπτώσεις, έκθετοι στον οικονομικό κίνδυνο είναι κυρίως οι ιδιώτες-εργολάβοι, καλλιεργώντας μια σχετική απάθεια μέσα από την ασφάλεια που παρέχει η μικρή οικονομική έκθεση των δήμων. Ωστόσο, οι υποστηρικτές της νέας τάσης υποστηρίζουν ότι οι δημόσιες αρχές είναι πιο απαιτητικές και αυστηρές όταν ασκούν τον έλεγχο σχεδιασμού για τις ιδιωτικές επενδύσεις παρά όταν πρέπει να χρηματοδοτούν δημόσιες υποδομές με δημόσιους πόρους.

Δικαιοσύνη

Η διανομή των αναπτυξιακών δικαιωμάτων διασφαλίζεται και στις τρεις χώρες προς όφελος των ιδιοκτητών. Οι εξισορροπητικοί και αποζημιωτικοί μηχανισμοί της ΜΣΔ πρωταρχικά επιδιώκουν να προστατεύσουν το δικαίωμα της ατομικής ιδιοκτησίας. Το ατομικό συμφέρον βέβαια ταυτίζεται με το συλλογικό/δημόσιο συμφέρον όταν υπάρχει ίση μεταχείριση μεταξύ των εμπλεκόμενων.

Ο ΑΑ στη Γαλλία και την Ισπανία διανέμουν τη γη με βάση το μέγεθος ή/και την αξία της αρχικής ιδιοκτησίας. Με αντίστοιχο τρόπο κατανέμονται τα κόστη και τα οφέλη της πολεοδομικής ανάπτυξης. Υπό αυτή την έννοια, μπορεί να θεωρηθεί πως η Βαλένθια και η Γαλλία διαθέτουν ένα πιο κοινωνικό προφίλ. Ωστόσο, πρέπει να ληφθούν υπόψη και άλλα ζητήματα όπως το επίπεδο ιδιοκατοίκησης, το φορολογικό βάρος που επωμίζονται οι ιδιοκτήτες, το βαθμό ανταποδοτικότητας του φορολογικού συστήματος όπως διατυπώθηκε από τους Henry George και Davy (2012) αλλά και το επίπεδο διαφάνειας. Η Ιταλία κατευθύνεται προς ένα πιο φιλελεύθερο προφίλ, ωφελώντας πρωταρχικά τον ιδιωτικό τομέα. Πάντως, καμία από τις περιπτώσεις μελέτης δεν ταιριάζει απόλυτα σε μια καθαρή κατηγορία δικαιοσύνης.

6| Συμπεράσματα

Η ανάγκη για καλύτερη διαχείριση είναι αδήριτη, όχι μόνο εξαιτίας της σπανιότητας του πόρου της γης αλλά και των εντεινόμενων δραστηριοτήτων που αναπαράγονται σε αυτή, στο πλαίσιο της παγκοσμιοποίησης και της ανταγωνιστικότητας των πόλεων. Η έννοια της διαχείρισης διαχρονικά υπήρξε ασαφής και πολυποίκιλη ενώ πολλές φορές συγχέεται με αυτή της διακυβέρνησης. Στην παρούσα διπλωματική η έγγεια διαχείριση αποτελεί μια σύνθεση συνιστωσών και διεργασιών επί της γης αποσκοπώντας να εφαρμόσει τους στόχους του σχεδιασμού. Η ολοκληρωμένη διαχείριση δεν είναι τίποτα άλλο παρά το αρμονικό πάντρεμα όλων αυτών. Ο ρόλος της διαχείρισης είναι ιδιαίτερα δύσκολος, καθώς απαιτείται η εξισορρόπηση των αντικρουόμενων συμφερόντων με το βέλτιστο δυνατό τρόπο. Δύσκολος είναι επίσης λόγω των περιορισμένων ορίων, μέσα στα οποία μπορεί να κινηθεί. Το εμπράγματο σύστημα δικαίου όπως και το σύστημα διακυβέρνησης και σχεδιασμού αποτελούν εισροές στη διαδικασία της διαχείρισης τις οποίες οφείλει να αξιοποιήσει αποτελεσματικά.

Η ανάλυση των τριών περιπτώσεων μελέτης αναδεικνύει τη σημασία του συστήματος διοίκησης στη διαχείριση. Η αποκέντρωση της λήψης αποφάσεων στο σχεδιασμό και στην οικονομική χρηματοδότηση είναι καθοριστικής σημασίας για τη βιωσιμότητα της διαχείρισης. Τα πολεοδομικά εργαλεία διαχείρισης δεν είναι τίποτα άλλο παρά όπλα στη φαρέτρα των δήμων. Ο σχεδιασμός που παράγεται σε χαμηλότερο επίπεδο έχει το πλεονέκτημα πως εξετάζει από πιο κοντά τις δυστοκίες που δημιουργούνται στα έργα αστικής ανάπτυξης, προσαρμόζοντας με ανάλογο τρόπο τα εργαλεία.

Αντίστοιχα, ένα αποκεντρωμένο φορολογικό σύστημα συμβάλλει στη βιωσιμότητα της διαχείρισης, καθώς παρέχει ευελιξία στις αστικές πολιτικές να συνδεθούν με την αγορά ακινήτων. Οι ανάγκες των πόλεων αυξάνονται κατακόρυφα. Ταυτόχρονα, μειώνεται η δημοσιονομική ικανότητα των δημόσιων φορέων να ανταπεξέλθουν στις απαιτήσεις των καιρών. Η οικονομική δυσπραγία σε συνδυασμό με την αύξηση της ζήτησης αστικής γης παρεμποδίζουν την αστική ανάπτυξη. Δεδομένου, πως την τοπική αυτοδιοίκηση επιβαρύνει ως επί το πλείστον η παροχή υποδομών και υπηρεσιών, καθίσταται επιτακτική η ανάγκη εύρεσης εναλλακτικών πηγών χρηματοδότησης για τα δημόσια έργα αστικής ανάπτυξης. Η φορολόγηση αποτελεί κίνητρο για τις τοπικές αρχές να πάρουν μέτρα ώστε να αυξήσουν τις

αξίες γης και να προσελκύσουν νέους κατοίκους και επιχειρήσεις για να διευρύνουν το φορολογικό εύρος. Η φορολογία επί των ακινήτων μπορεί να αποτελέσει αποτελεσματικό εργαλείο της πολιτικής χρήσεων γης εάν φυσικά λειτουργήσει ανταποδοτικά και όχι μόνο εισπρακτικά.

Η δέσμευση αξίας γης έχει αναδειχθεί πρόσφατα σε ένα δημοφιλή μηχανισμό χρηματοδότησης. Η χρήση εργαλείων αυτού του τύπου ενισχύουν την οικονομική αυτονομία σε τοπικό επίπεδο, συνδυάζοντας αρχές κοινωνικής δικαιοσύνης αναδιανεμητικού χαρακτήρα και πολεοδομικές ρυθμίσεις κανονιστικού τύπου. Τα εργαλεία μπορούν να εφαρμοστούν αυτοτελώς ή και σε συνδυασμό με άλλες χρηματοδοτικές μεθόδους, πάντα ανά περίπτωση. Ο καθορισμός των κατάλληλων εργαλείων δέσμευσης αξίας εξαρτάται από εσωτερικούς και εξωτερικούς παράγοντες. Η επιτυχημένη επιλογή και η εφαρμογή τους πρέπει να προσαρμόζεται στις ανάγκες κάθε περιοχής, καθώς και στις τοπικές συνθήκες που επικρατούν. Άλλοι παράγοντες με εξίσου υψηλό βαθμό σημαντικότητας είναι μια ισχυρή θεσμική κατοχύρωση, η αποτελεσματική και συντονισμένη συμμετοχή των εμπλεκόμενων ομάδων. Οι πιο συνηθισμένες τεχνικές δυσκολίες είναι προβλήματα στην εκτίμηση κινδύνων και ωφελειών όπως και πρόβλεψης των αξιών γης.

Η έννοια της σύλληψης αξίας είναι αμφισβητούμενη. Πολλοί είναι εκείνοι που εκφράζουν ιδεολογικά αντίθετοι και οι θέσεις τους δεν πρέπει να παραλείπονται. Η φιλελεύθερη γνώμη υποστηρίζει την ατομική κάρπωση της αξίας που παράγεται. Μια πιο ριζοσπαστική προσέγγιση που ενστερνίζονται και φιλελεύθεροι στοχαστές αναπτύσσει την ιδέα την κοινωνικής αξίας, δηλαδή πως η αξία παράγεται από την κοινωνία άρα ανήκει στην κοινωνία. Οι διαφορετικές προσεγγίσεις αποκρυσταλλώνονται στο σύστημα σχεδιασμού και λήψης αποφάσεων κάθε χώρας. Το θεμελιώδες ερώτημα είναι ποιος «πρέπει» να εισπράξει την αύξηση της αξίας; Η απάντηση τοποθετείται στο πλαίσιο μιας ευρύτερης συζήτησης ορίζοντας τη γη όχι ως προϊόν αλλά ως κοινωνική σχέση.

Μορφές δέσμευσης αξίας και ικανοποιητικό επίπεδο ανάκτησης κόστους εντοπίστηκαν στην Ισπανία και τη Γαλλία. Αυτό από μόνο του δημιουργεί ένα πρώτο προβληματισμό για την αποτελεσματικότητα της διαχείρισης στην Ιταλία. Δεν είναι ο μόνος λόγος ωστόσο. Η παθητική προσέγγιση που ακολούθησε η χώρα δίνοντας χώρο στην ενίσχυση ιδιωτικών πρωτοβουλιών στον τομέα της αστικής ανάπτυξης επέτρεψε αφενός, μια ταχύτερη αντίδραση για τα υπαρκτά

προβλήματα των αστικών πιέσεων, αφετέρου, θυσίασε το στρατηγικό όραμα στο βωμό των σποραδικών ιδιωτικών συμφερόντων.

Το επίπεδο προάσπισης του δημοσίου συμφέροντος είναι δύσκολο να μετρηθεί. Η κατανομή και διανομή των αναπτυξιακών δικαιωμάτων διασφαλίζεται και στις τρεις χώρες προς όφελος των ιδιοκτητών. Οι εξισορροπητικοί και αποζημιωτικοί μηχανισμοί της ΜΣΔ πρωταρχικά επιδιώκουν να προστατεύσουν το δικαίωμα της ατομικής ιδιοκτησίας. Το ατομικό συμφέρον βέβαια ταυτίζεται με το συλλογικό/δημόσιο συμφέρον όταν υπάρχει ίση μεταχείριση μεταξύ των εμπλεκόμενων. Επί της πολεοδομικής διαδικασίας όμως φαίνεται να μην υφίσταται ισότιμη μεταχείριση μεταξύ των ιδιωτών-εργολάβων και των ιδιοκτητών στο παράδειγμα της Ιταλίας και της Ισπανίας. Η διαπραγματευτική ικανότητα των πρώτων συγκρούεται με τη διαπραγματευτική ικανότητα των δεύτερων καθώς θα προβάλλεται ο κίνδυνος για καθυστερήσεις στα έργα, προσκρούοντας στο κριτήριο της κοινωνικής νομιμοποίησης. Προτείνεται λοιπόν η εισαγωγή εργαλείων και σχημάτων λήψης αποφάσεων υπό τη μορφή συν-διαχείρισης. Η ενεργή εμπλοκή των ιδιοκτητών στην πολεοδομική διαδικασία είναι κουλτούρα που καλλιεργείται σιγά σιγά αλλά διασφαλίζει το επίπεδο διαφάνειας, δικαιοσύνης, δημοκρατικής νομιμότητας, και ελέγχου της διαχείρισης. Η λειτουργία και δράση από κοινού στο σχεδιασμό και όχι ατομική καταλήγει να προασπίζει το δημόσιο συμφέρον.

Οι διαφορετικές ευρωπαϊκές εμπειρίες αναλύθηκαν και αξιολογήθηκαν με σκοπό να διασαφηνιστεί αν η ενεργή ή παθητική διαχείριση είναι πιο αποτελεσματική και ποια προάγει το δημόσιο συμφέρον. Ο σχεδιασμός στη Γαλλία κατευθύνει την ανάπτυξη ενώ στην Ιταλία και Ισπανία φαίνεται να κατευθύνονται από την ανάπτυξη και την ιδιωτική πρωτοβουλία. Βέβαια, η Ισπανία κατάφερε σε μεγάλο βαθμό να επιτύχει τους στόχους του σχεδιασμού τουλάχιστον μέχρι ξεσπάσει η κρίση. Ακόμη και αυτό το στοιχείο αναδεικνύει την ευπάθεια και έλλειψη ανθεκτικότητας του όλου οικοδομήματος. Σε κάθε περίπτωση, τόσο η ενεργό όσο και η παθητική προσέγγιση διαχείρισης εμφανίζουν δυνατά και αδύναμα σημεία. Τα προβλήματα της μιας δεν επιλύονται απαραίτητα υιοθετώντας στοιχεία από την άλλη. Το οικονομικοπολιτικό σύστημα της Ιταλίας και της Ισπανίας δεν έχουν την ίδια δυναμική με αυτό της Γαλλίας. Ωστόσο, οι εγγενείς ομοιότητες των τριών χωρών στο σύστημα σχεδιασμού και διακυβέρνησης τείνουν να ευνοούν τη μεταμόσχευση γνώσης και εμπειρίας από τη μια χώρα στην άλλη. Κάθε αλλαγή πρέπει να ενσωματωθεί προσεκτικά στο υφιστάμενο πλαίσιο. Αντίστοιχη προσοχή χρειάζεται στην υιοθέτηση εργαλείων ή προσεγγίσεων εργαλείων άλλων

χωρών. Κάθε εργαλείο εντάσσεται σε ένα συγκεκριμένο πλαίσιο, έχει αναπτύξει αλληλεξαρτήσεις με άλλα και πιθανώς κοινωνική νομιμοποίηση. Ταυτόχρονα, διακυβεύεται και ο ρόλος των πολεοδομικών εργαλείων. Συνιστούν μη οικονομικά εργαλεία αποζημίωσης, απόκτησης γης, εξισορρόπησης και διανεμητικής δικαιοσύνης. Πως όμως αξιολογείται η «ζημία»; Το ερώτημα είναι δύσκολο να απαντηθεί στα πλαίσια της παρούσας διπλωματικής. Ωστόσο, δίνεται μια πρώτη κατεύθυνση ορίζοντας το υποκείμενο του οποίου τα συμφέροντα χρίζουν προάσπισης, και αυτό αποτελεί το συλλογικό υποκείμενο ως προέκταση των κοινωνικών σχέσεων επί της γης.

Τα τέσσερα κριτήρια, φανερώνουν τις υποκειμενικές καθιερωμένες λογικές των δύο προσεγγίσεων έγγειας διαχείρισης. Εξηγούν πως στο πλαίσιο των διαφορετικών συστημάτων σχεδιασμού οι προσεγγίσεις είναι αλληλένδετες με τα εμπράγματα δικαιώματα και την έγγεια διακυβέρνηση. Η διαπίστωση αυτή απορρίπτει μια καθαρή εργαλειακή ερμηνεία της διαχείρισης και υπερθεματίζει το ρόλο της ως μέρος ενός συνόλου επηρεαζόμενης από τη συγκυριακότητα των συνθηκών. Επομένως, εισάγοντας τη μεταβλητή του χρόνου, η σχέση της έγγειας διαχείρισης και εμπράγματων δικαιωμάτων διακυβεύεται σταθερά. Όσον αφορά τη διακυβέρνηση προκύπτει το εξής ερώτημα: μπορεί να υπάρξει αποτελεσματική διαχείριση χωρίς αποτελεσματική (καλή) διακυβέρνηση; Η απάντηση δύναται να δοθεί σε επόμενη έρευνα.

Βιβλιογραφία

Ξενόγλωσση

- Adams, D., & Tiesdell, S. (2010). Planners as market actors: Rethinking state–market relations in land and property. *Planning Theory & Practice*, 11(2), 187-207.
- Agrawal, P. (1999). Urban land consolidation: a review of policy and procedures in Indonesia and other Asian countries. *GeoJournal* 49 (3), 311–322.
- Alemie, B. K. (2015). Urban cadastres for urban land governance: A socio-technical analysis. University of Twente, Faculty of Geo-Information Science and Earth Observation (ITC).
- Alexander ER (2001). A transaction–cost theory of land use planning and development control. *Town Planning Review* 72: 45–75.
- Almeida, J., Ferreira, J. A., Condessa, B., & Tomé, R. (2018). Improving land readjustment practice. Application of management models to Portugal. *European Planning Studies*, 26(7), 1431-1449.
- Alterman R. [2012]. Land Use Regulations and Property Values: The ‘Windfalls Capture’ Idea Revisited. In: Brooks N., Donangy K. and Knapp G.J. (eds.), *The Oxford Handbook on Urban Economics and Planning* (pp. 755–786). Oxford University Press.
- Amirtahmasebi, R., Orloff, M., Wahba, S., & Altman, A. (2016). “Regenerating Urban Land: A Practitioner's Guide to Leveraging Private Investment”. The World Bank.
- Aveline, N. (1997). ‘Le remembrement urbain nippon: un modèle pour l'Asie?’ .*Daruma*, (1), 153-155.
- Banzhaf, H. S., & Lavery, N. (2010). Can the land tax help curb urban sprawl? Evidence from growth patterns in Pennsylvania. *Journal of Urban Economics*, 67(2), 169-179.
- Berkes, F. (2009). Evolution of co-management: role of knowledge generation, bridging organizations and social learning. *Journal of environmental management*, 90(5), 1692-1702..

- Berkes, F., George, P. J., & Preston, R. J. (1991). Co-management: the evolution of the theory and practice of joint administration of living resources (pp. 12-18). Program for Technology Assessment in Subarctic Ontario, McMaster University.
- Blanco Blanco, A., Moreno, N., Vetter, D. M., & Vetter, M. F. (2016). "The Potential of Land Value Capture for Financing Urban Projects: Methodological Considerations and Case Studies".
- Blöchliger, H., & Nettle, M. (2015). Sub-central tax autonomy: 2011 update. OECD Working Papers on Fiscal Federalism, (20).
- Booth, P. A. (2012). The unearned increment: Property and the capture of betterment value in Britain and France. Value Capture and Land Policies. Ingram, Gregory K. and Yu-Hung Hong, Cambridge, MA, Lincoln institute of land policy edition.
- Booth, Ph., M. Breuillard, C. Fraser & D. Paris (2007), Spatial Planning Systems of Britain and France: A Comparative Analysis, London: Routledge.
- Brueckner, J. K., & Kim, H. A. (2003). Urban sprawl and the property tax. International Tax and Public Finance, 10(1), 5-23.
- Buck, N. H., Gordon, I., Harding, A., & Turok, I. (Eds.). (2005). Changing cities: Rethinking urban competitiveness, cohesion, and governance. Macmillan International Higher Education.
- Buitelaar, E., & Segeren, A. (2011). Urban structures and land. The morphological effects of dealing with property rights. Housing studies, 26(5), 661-679.
- Cagdas V., Gur M., Kurt V. (2003). Property Taxation and Land Management, published in 2nd FIG Regional Conference, Marrakech, Morocco.
- Carlsson, L., & Berkes, F. (2005). Co-management: concepts and methodological implications. Journal of environmental management, 75(1), 65-76.
- Chabrol, V. (2010). 'Le remembrement comme vecteur d'une idée urbaine. Reconstruire une ville après la Seconde Guerre mondiale'. Histoire & mesure, 25(XXV-1), 165-196.
- Coase, R. H. (1960) The problem of social cost, Journal of Law and Economics, 3, pp. 1-44.

- Davy, B., 1997. *Essential Injustice: When Legal Institutions Cannot Resolve Environmental and Land Use Disputes*. Springer, Wien, New York.
- De Jong, 1999. De Jong, W.M. (1999), Institutional transplantation: how to adopt good transport infrastructure decision-making ideas from other countries? Delft: Eburon.
- De Jong, M., K. Lalenis & V.M. Mamadouh (Eds.) (2002), The theory and practice of institutional transplantation. Experiences with the transfer of policy institutions, Dordrecht: Kluwer.
- Doebele, W.A. (1982), *Land Readjustment: A Different Approach to Financing Urbanization*, Lexington Books, Lexington, KY.
- Doebele, W.A. (1982). *Land Readjustment: A Different Approach to Financing Urbanization*, LexingtonBooks, Lexington, KY
- Doebele, W.A. (2002). "Introductory remarks. In: Workshop on Land Readjustment". *Lincoln of Land Policy*, 21–22.
- Economics, S. G. S. (2016). "Technical paper on value capture".
- Enemark, S. (2004). Building land information policies. In *Proceedings of Special Forum on Building Land Information Policies in the Americas*. Aguascalientes, Mexico (Vol. 26, No. 27.10, p. 2004).
- Enemark, S. (2009). Global Trends in Land Administration. In *First international conference of the Arab union of surveyors*.
- EU land policy guidelines (2004). Guidelines for support to land policy design and land policy reform processes in developing countries. EU Task Force on Land Tenure.
- European Commission (2016). *The State of European Cities 2016: Cities leading the way to a better future*.
- European Commission. (2011). *Cities of tomorrow: Challenges, visions, ways forward*. Brussels: European Commission, Directorate General for Regional Policy.

- Eurostat. (2016). Urban Europe: Statistics on cities, towns and suburbs. Luxembourg: European Union.
- Ewing, R. (2008). Land readjustment-Learning from International research. *Planning*, 74(2), 58.
- Falco, E. (2012). Transferable development rights in regeneration schemes for historic city centres. Legislation in the Umbria Region. *Italian Journal of Planning Practice*, 2(2), 4-14.
- Falco, E. (2015). History of land value recapture in Italy: A review of planning and fiscal measures since 1865. *Journal of Planning History*, 15(3), 230-245.
- Falco, E., & Chiodelli, F. (2017). The transfer of development rights in the midst of the economic crisis: Potential, innovation and limits in Italy. *Land Use Policy*, 72, 381-388.
- FIG (2009). Land Governance in Support of The Millennium Development Goals. A New Agenda for Land Professionals. Frederiksberg: International Federation of Surveyors (FIG) Publication No. 45.
- Gaudin, J. P. (1985). L'avenir en plan: technique et politique dans la prévision urbaine, 1900-1930. Editions Champ Vallon.
- George, Henry (1879). *Progress and Poverty*, 2006 edited by Robert Schalkenbach Foundation, New York.
- Gielen, D. M. (2008). Public value capturing and the financing of public infrastructure in England, Valencia and the Netherlands. In conference of the International Academic Group on Planning, Law and Property Rights, Warsaw, February.
- Gozalvo Zamorano, M. J., & Muñoz Gielen, D. (2017). Non-negotiable developer obligations in the Spanish Land Readjustment: an effective passive governance approach that 'de facto' taxes development value?. *Planning practice & research*, 32(3), 274-296.
- Grant, D., & Williamson, I. (1999). The Bathurst declaration on land administration for sustainable development. Fédération Internationale des Géomètres FIG.
- Habitat, U. N. (2016). Urbanization and Development Emerging Futures. World Cities Report.

- Hartmann, T. & Spit, T. (2015) Dilemmas of involvement in land management—Comparing an active (Dutch) and passive (German) approach. *Land Use Policy*, 42, pp. 729–737.
- Havel, M. B. (2009). Property rights regime in land development—Analysis of the influence of institutions on land development in terms of the property rights theory.
- Hendricks, A., Kalbro, T., Llorente, M., Vilmin, T., & Weitkamp, A. (2017). Public Value Capture of Increasing Property Values—What are “Unearned Increments”? *Land Ownership and Land Use Development: the Integration of Past, Present, and Future in Spatial Planning and Land Management Policies*, 257.
- Hepperle, E., Dixon-Gough, R., Mansberger, R., Paulsson, J., Hernik, J., & Kalbro, T. (Eds.). (2017). *Land Ownership and Land Use Development: the Integration of Past, Present, and Future in Spatial Planning and Land Management Policies*. vdf Hochschulverlag AG.
- Hohfeld, W.N. (1917), Fundamental legal conceptions as applied in legal reasoning, in: *Yale Law Journal* (26), pp. 710-770.
- Hong Y.-H. and Brubaker D. [2010]. Integrating the proposed property tax with the public leasehold system. In: Man J.Y. and Hong Y.-H (eds.), *China’s local public finance in transition* (pp. 165–190). Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Hong, Y. H. & Needham, B. (Eds) (2007) *Analyzing Land Readjustment Economics, Law, and Collective Action*. p. 203 (The Lincoln Institute of Land Policy).
- Hou, J., Chan, E. H., & Li, L. H. (2018). Transfer of development rights as an institutional innovation to address issues of property rights. *Journal of Housing and the Built Environment*, 1-15.
- Huxley, J. (2009). “Value Capture Finance. Making urban development pay its way”. Urban Land Institute.
- Ingram, G. K., & Hong, Y. H. (Eds.). (2011). *Value capture and land policies*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Janssen-Jansen, L., Spaans, M., & van der Veen, M. (Eds.). (2008). *New instruments in spatial planning: An international perspective on non-financial compensation* (Vol. 23). IOS Press.

- Jenkins, P. (2000). Urban management, urban poverty and urban governance: planning and land management in Maputo. *Environment and Urbanization*, 12(1), 137-152.
- Johnson, D. R. (2007). Reflections on the bundle of rights. *Vermont Law Review*, 32, 247.
- Johnston, R. A., & Madison, M. E. (1997). From land marks to landscapes: a review of current practices in the transfer of development rights. *Journal of the American Planning Association*, 63(3), 365-378.
- Kemeny, J. & S. Lowe (1998), *Schools of Comparative Housing Research: From Convergence to Divergence*, *Housing Studies* (13), pp. 161-176.
- Krabben, E. v/d, and Needham, B. (2008). "Land readjustment for value capturing: a new planning tool for urban redevelopment", Proc., International Academic Forum 'Planning, law and property rights', AESOP, Warsaw 14-15 February 2008.
- Lall, S. V., Freire, M., Yuen, B., Rajack, R., & Helluin, J. J. (Eds.). (2009). *Urban Land Markets: Improving land management for successful urbanization*. Springer Science & Business Media.
- Langley J. (2013), "Releasing new funding for infrastructure and urban renewal: Capturing Value", Consult Australia and Sinclair Knight Merz (SKM), 49th ISCORP Congress, Brisbane, Australia
- Langley J. (2015). "Capturing Value New Funding Strategies for Transport Infrastructure". In Australasian Transport Research Forum (ATRF), 37th, 2015, Sydney, New South Wales, Australia.
- Larsson, G. (1993). *Land readjustment: A modern approach to urbanization*. Aldershot: Avebury.
- Larsson, G. (1997). Land readjustment: A tool for urban development. *Habitat International*, 21(2), 141-152.
- Lee, S. S., Webster, C. J., Melián, G., Calzada, G., & Carr, R. (2013). A property rights analysis of urban planning in Spain and UK. *European Planning Studies*, 21(10), 1475-1490.
- Libecap, G.D., (1989) *Contracting for property rights*, Cambridge University Press, 132p., ISBN 0-521-366620-8

- Lichfield, N., & Connellan, O. (2000). *Land value taxation for the benefit of the community: A review of the current situation in the European Union*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Mathur, S. (2013). "Use of land pooling and reconstitution for urban development: experiences from Gujarat", India. *Habitat International*, 38, 199–206.
- Mathur, S. (2013). Use of land pooling and reconstitution for urban development: experiences from Gujarat, India. *Habitat International*, 38, 199–206.
- McGaffin, R. (2011). "Value creation? Value capture? An assessment of three different types of transport interchanges". In *Proceedings of the 30th Southern African Transport Conference (SATC 2011)* (Vol. 11, p. 14).
- McGaffin, R., & Gavera, L. (2012). "Improving Access to the City through Value-capture: An overview of creating and allocating value created through the development of transport infrastructure in South Africa".
- Medda, F., & Modelewska, M. (2011). Land value capture as a funding source for urban investment: the Warsaw metro system.
- Menghini, G. (2013). Transferable development rights (TDR) in Switzerland: Simulating a TDR market with agent-based modeling. *Faculté de l'environnement naturel, architectural et construit, EPF Lausanne*.
- Micelli, E. (2002). Development rights markets to manage urban plans in Italy. *Urban Studies*, 39(1), 141-154
- Mittal, J. (2014). "Self-financing land and urban development via land readjustment and value capture". *Habitat International*, 44, 314-323.
- Mittal, J., & Kashyap, A. (2015). "Real estate market led land development strategies for regional economic corridors—A tale of two mega projects". *Habitat International*, 47, 205-217.

- Muñoz Gielen, D. (2010). Capturing value increase in urban redevelopment: a study of how the economic value increase in urban redevelopment can be used to finance the necessary public infrastructure and other facilities (Doctoral dissertation, Leiden: Sidestone Press).
- Muñoz-Gielen, D. (2014). Urban governance, property rights, land readjustment and public value capturing. *European Urban and Regional Studies*, 21(1), 60-78.
- Needham, B. (2006) *Planning, Law and Economics, The rules we make for using land*, London: Routledge, ISBN 0-415-34374-7.
- Nelson, A. C., Pruetz, R., & Woodruff, D. (2013). *The TDR handbook: Designing and implementing transfer of development rights programs*. Island Press.
- OECD (2017), *Land-use Planning Systems in the OECD: Country Fact Sheets*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2017). *The Governance of Land Use in France: Case studies of Clermont-Ferrand and Nantes Saint-Nazaire*, OECD Publishing, Paris.
- Peterson, G. E. (2009). *Unlocking land values to finance urban infrastructure (Vol. 7)*. World Bank Publications.
- Philippe, M. A., & Polombo, N. (2009). 'Soixante années de remembrement'. *Études foncières*, (140), 43-49.
- Pickvance, C. (2001), *Four Varieties of Comparative Analysis*, *Netherlands Journal of Housing and the Built Environment* (16), pp. 7-28.
- Pickvance, C. (2005), *The four varieties of comparative analysis: the case of environmental regulation*, paper for Conference on small and large-N comparative solutions, University of Sussex, September 22-23.
- Pruetz, R., & Standridge, N. (2009). What makes transfer of development rights work?: Success factors from research and practice. *Journal of the American Planning Association*, 75(1), 78-87.

- Renard, V. (2007). Property rights and the transfer of development rights': questions of efficiency and equity. *Town Planning Review*, 78(1), 41-60.
- Renard, V. A. (2006). Compensation rights for reduction in property values due to planning decisions: The case of France. *Wash. U. Global Stud. L. Rev.*, 5, 523.
- Schönig, B., & Schipper, S. (2016). *Urban austerity: Impacts of the global financial crisis on cities in Europe*. Verlag Theater der Zeit.
- Seid-Green, Y. (2014). *Defining Co-management: Levels of Collaboration in Fisheries Management* (Doctoral dissertation).
- Smolka M., Amborski, D. (2000). "Value capture for urban development: An Inter-American comparison". Working Paper WP00MS1. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy
- Smolka, M. O. (2013). *Implementing value capture in Latin America: Policies and tools for urban development*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Sorensen, A. (2000). "Conflict, consensus or consent: implications of Japanese land readjustment practice for developing countries. *Habitat International*, 24(1), 51-73.
- Suzuki, H., Murakami, J., Hong, Y. H., & Tamayose, B. (2015). *Financing transit-oriented development with land values: Adapting land value capture in developing countries*. World Bank Publications
- Tilly, C. (1984), *Big Structures, Large Processes, Huge Comparisons*, New York: Russell Sage Foundation.
- Tira M., van der Krabben E., Zanon B. (2011). *Land management for urban dynamics: innovative methods and practices in a changing Europe*, Transport and Urban Development COST Action TU0602..
- Trillo, C. (2015). Non-financial compensation, social housing and urban design quality: beyond "Perequazione". *European Planning Studies*, 23(8), 1627-1645.

- UN-Habitat (2010). Count Me in: Surveying for Tenure Security and Urban Land Management. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT).
- UN-HABITAT. (2012) Handling Land. Innovative Tools for Land Governance and Secure Tenue, (Nairobi: UNON, Publishing Services Section).
- United Nations (2016). New Urban Agenda. Habitat III - United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development, Quito, Ecuador.
- van der Krabben, E. (2009). A property rights approach to externality problems: Planning based on compensation rules. *Urban Studies*, 46(13), 2869-2890.
- Van der Krabben, E., & Jacobs, H. M. (2013). Public land development as a strategic tool for redevelopment: Reflections on the Dutch experience. *Land Use Policy*, 30(1), 774-783.
- Van Dijk, T. (2002), Export of Planning Knowledge Needs Comparative Analysis: The Case of Applying Western Land Consolidation Experience in Central Europe, in: *European Planning Studies* (10), pp. 911-922.
- Viitanen, K. (2000). The Finnish Urban Land Readjustment Procedure in an International Context. Doctoral thesis. Royal Institute of Technology, Real Estate and Construction Management, Real Estate Planning and Land Law, Stockholm.
- Vilmin T. (2008). L'aménagement urbain en France, une approche systémique (2ème ed.). CERTU.
- Walls, M., & McConnell, V. (2007). Transfer of development rights in US communities. Washington DC, Resources for the Future.
- Webster, C. (2005) The New Institutional Economisc and the evolution of modern urban planning, *Town Planning Review*, 76/4, p.455-484.
- Webster, C. J. and Lai, L. W. C. (2003) Property Rights, Planning and Markets: Managing Spontaneous Cities. Cheltenham: Edward Elgar
- World Bank. (2008). World development report 2009: Reshaping economic geography. New York: Oxford University Press.

Wu, F., & Zhang, J. (2007). Planning the competitive city-region: The emergence of strategic development plan in China. *Urban Affairs Review*, 42(5), 714-740.

Yilmaz, A., Cagdas, V., Demir, H. (2015). "An evaluation framework for land readjustment practices". *Land Use Policy*, 44, 153-168.

Ελληνική

Λιανοπούλου Β. (2016). *Αστικός Αναδασμός: ένα εργαλείο από το παρελθόν για το παρόν*, Διπλωματική εργασία, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας.

Τασοπούλου, Α. (2011). *Αστική διακυβέρνηση: πολεοδομική πολιτική και διαχείριση του χώρου με εφαρμογή στα ΓΠΣ-ΣΧΟΟΑΠ στην Ελλάδα* (Doctoral dissertation, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης (ΑΠΘ). Σχολή Πολυτεχνική. Τμήμα Αρχιτεκτόνων Μηχανικών. Τομέας Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης).

Διαδικτυακοί τόποι

Council for the Environment and Infrastructure https://en.rli.nl/sites/default/files/rli_2017-02_land_for_development_part_2-chptr_4.pdf [1/3/2019]

European Commission http://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2016/10/19-10-2016-eu-voluntary-commitment-to-the-new-urban-agenda-webstreamed-on-19-october [1/3/2019]

European Commission <https://ec.europa.eu/futurium/en/urban-agenda-eu/what-urban-agenda-eu> [1/3/2019]

European Commission https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/topics/cities/working-urban-development-globally_en [1/3/2019]

French –Property.com <https://www.french-property.com/guides/france/building/planning/planning-taxes> [1/3/2019]

French-Property.com <https://www.french-property.com/guides/france/finance-taxation/taxation/capital-gains-tax> [1/3/2019]

Notaires de France <https://www.notaires.fr/fr/immobilier-fiscalit%C3%A9/fiscalit%C3%A9-et-gestion-du-patrimoine/les-plus-values-immobili%C3%A8res> [1/3/2019]

OECD <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/land-use-Spain.pdf> [1/3/2019]

Smartpreservation <http://smartpreservation.net/tdr-updates/> [1/3/2019]

Spanish Property Insight <https://www.spanishpropertyinsight.com/legal/land-grab-in-spain/>
[1/3/2019]

Spanish Property Insight <https://www.spanishpropertyinsight.com/tax-and-pensions/plusvalia-property-tax-in-spain/> [1/3/2019]

United Nations <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg11> [1/3/2019]

World economic forum <https://www.weforum.org/agenda/2018/10/how-cities-not-states-can-solve-the-world-s-biggest-problems> [1/3/2019]

Παράρτημα

Άρθρα της New Urban Agenda

51. Δεσμευόμαστε να προωθήσουμε την ανάπτυξη αστικών χωροταξικών πλαισίων, περιλαμβανομένων των εργαλείων πολεοδομικού σχεδιασμού και σχεδιασμού που υποστηρίζουν τη βιώσιμη **διαχείριση και χρήση των φυσικών πόρων και της γης**, την κατάλληλη **συμπαγή και πυκνότητα**, τον **πολυκεντρισμό** και τις **μικτές χρήσεις**, εφαρμόζοντας οικονομίες κλίμακας και αστικού συγκροτήματος, ενισχύοντας τον προγραμματισμό των συστημάτων διατροφής, ενισχύοντας την αποδοτικότητα των πόρων, την ανθεκτικότητα των αστικών περιοχών και την περιβαλλοντική βιωσιμότητα.

104. Θα προωθήσουμε τη συμμόρφωση με τις **νομικές απαιτήσεις** μέσω ισχυρών πλαισίων διαχείρισης χωρίς αποκλεισμούς και υπεύθυνων θεσμών που ασχολούνται με την καταχώριση και τη διαχείριση της γης, εφαρμόζοντας μια διαφανή και βιώσιμη διαχείριση και χρήση της γης, της καταχώρισης ακινήτων και ενός υγιούς χρηματοπιστωτικού συστήματος. Θα υποστηρίξουμε τις τοπικές κυβερνήσεις και τους σχετικούς ενδιαφερόμενους φορείς, μέσω ποικίλων μηχανισμών, στην ανάπτυξη και τη χρήση βασικών πληροφοριών απογραφής γης, όπως χάρτες καταγραφής, αποτίμησης και κινδύνου, καθώς και αρχεία τιμών γης και κατοικιών για τη δημιουργία υψηλής ποιότητας, έγκαιρης, καθώς και αξιόπιστα αναλυτικά στοιχεία για το εισόδημα, το φύλο, την ηλικία, τη φυλή, την εθνικότητα, το καθεστώς μετανάστευσης, την αναπηρία, τη γεωγραφική θέση και άλλα χαρακτηριστικά που σχετίζονται με το εθνικό πλαίσιο και τα οποία απαιτούνται για την αξιολόγηση των αλλαγών στις τιμές γης. πολιτικές για τη χρήση γης.

137. Θα προωθήσουμε βέλτιστες **πρακτικές για να καταγράψουμε και να μοιραστούμε την αύξηση της αξίας της γης** και της περιουσίας που παράγεται ως αποτέλεσμα των διαδικασιών αστικής ανάπτυξης, των έργων υποδομής και των δημόσιων επενδύσεων. Θα μπορούσαν να ληφθούν μέτρα, ανάλογα με την περίπτωση, για να αποφευχθεί η ιδιωτική σύλληψή τους, καθώς και οι εικασίες για τη γη και την ακίνητη περιουσία, όπως οι δημοσιονομικές πολιτικές που συνδέονται με τα κέρδη. Θα ενισχύσουμε τη σύνδεση μεταξύ των φορολογικών συστημάτων, του πολεοδομικού σχεδιασμού, καθώς και των εργαλείων αστικής διαχείρισης,

συμπεριλαμβανομένων των κανονισμών για την αγορά γης. Θα εργαστούμε για να διασφαλίσουμε ότι οι προσπάθειες για τη δημιουργία χερσαίας χρηματοδότησης δεν θα οδηγήσουν σε μη βιώσιμη χρήση και κατανάλωση γης.

152. Θα προωθήσουμε προγράμματα ανάπτυξης ικανοτήτων σχετικά με τη χρήση νόμιμων χερσαίων εσόδων και χρηματοδοτικών εργαλείων, και τη λειτουργία της αγοράς ακινήτων για τους υπεύθυνους χάραξης πολιτικής και τους τοπικούς δημόσιους υπαλλήλους, εστιάζοντας στα νομικά και οικονομικά θεμέλια της **δέσμευσης αξίας**, συμπεριλαμβανομένης της ποσοτικοποίησης, και τη **διανομή των αυξήσεων** της αξίας της γης.”