

«ΑΥΘΑΙΡΕΤΑ», ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΚΑΙ ΜΙΚΡΟΠΟΛΙΤΙΚΗ

Μαρία Μαντουβάλου*, Ευαγγελία Μπαλλά**

* Καθηγήτρια ΕΜΠ, Τομέας Πολεοδομίας-Χωροταξίας.

** Αγρον. Τοπογράφος Μηχ/κός, M.Sc. Πολεοδομίας-Χωροταξίας, Υποψήφια Διδάκτωρ ΕΜΠ.

Η παραγωγή κτηρίων με αυθαίρετη δόμηση αποτελεί πάντα έναν πολύ δυναμικό τομέα παραγωγής, καλύπτοντας κατ' έτος, όπως εκτιμάται, ένα ποσοστό 15-25% του συνολικού αριθμού νέων κτηρίων.

Κατά τις πρώτες μεταπολεμικές δεκαετίες είναι βέβαιο ότι «τα αυθαίρετα» κάλυψαν σημαντικές κοινωνικές ανάγκες, λόγω της εισροής των μεταναστών και των επικίνδυνα μεγάλων ελλειμμάτων κατοικίας στα αστικά κέντρα. Αν δε λάβουμε υπόψη και ό,τι συνέβαινε διεθνώς, φαίνεται ότι η «ανοχή» της αυθαίρετης δόμησης ήταν τότε «μονόδρομος» για την κρατική πολιτική. Ένας «μονόδρομος» όμως «σε αδιέξοδο» με δεδομένα τα τεράστια προβλήματα που συνεπάγονταν για την οργάνωση του αστικού χώρου και, κυρίως, για την αξιοπιστία των θεσμών.

Από τη δεκαετία του 1970 οι «παλαιοί» λόγοι παραγωγής αυθαιρέτων έχουν εκλείψει. Μετά την άνοδο δε του ΠΑΣΟΚ στην εξουσία (1981) και τις σημαντικές μεταρρυθμίσεις στο σύστημα σχεδιασμού που εισάγονται με τον Ν.1337/83, τα αυθαίρετα ανάγονται όχι μόνο σε βασικό αντικείμενο των πολεοδομικών ρυθμίσεων αλλά και σε κεντρικό πεδίο ιδεολογικών διαφοροποιήσεων και αντιπαράθεσεων. Για πρώτη φορά, με την ευκαιρία της συζήτησης του Νόμου αυτού στη Βουλή, τα πολιτικά κόμματα επιχειρούν μια πολιτική αποτίμηση του τι ακριβώς συνέβη με τα αυθαίρετα κατά τις πρώτες μεταπολεμικές δεκαετίες.

Σε αυτήν ο τότε υπουργός ΧΟΠ Αντώνης Τρίτσης αναφέρθηκε με ένταση στις πολιτικές της «Δεξιάς» που θεωρεί ότι παραλέμπουν σε «ταξικές, συνειδητές» επιλογές και όχι στην έλλειψη θεσμικού πλαισίου ή ικανών πολεοδομών. Χαρακτηριστικά: «... Η πολιτική λειτουργία στην οποία στηριζόσασταν ήταν η διχασμένη πόλη. Εδώ είναι η νόμιμη και γύρω-γύρω η παράνομη ... αυτό ήταν μία σαφής πολιτική θέση, σαφής ταξική επιλογή...»¹

Ο εισηγητής του νομοσχεδίου, βουλευτής του ΠΑΣΟΚ Αχ. Κολλιούσης συμπληρώνει: «... ο Ελληνικός Λαός πρέπει να είναι βέβαιος ότι με τη σημερινή Σοσιαλιστική Κυβέρνηση όχι μόνο δεν θα χρειάζεται, αλλά θα είναι ζημιά και για τον ίδιο και για το κοινωνικό σύνολο, να καταφεύγει στην αυθαίρετη δόμηση».²

Την αιχμή της αντιπολιτευτικής στάσης στην έντονη αυτή κριτική των δεξιών κυβερνήσεων αποτέλεσαν οι ομιλίες του ανεξάρτητου βουλευτή συνεργαζόμενου με τη Νέα Δημοκρατία Π. Κανελλόπουλου: «Οι επιλογές δεν ήταν ταξικές [...] ήταν προσδιορισμένες από τις φοβερές εκείνες ανάγκες που είχαν προκύψει ύστερα από 10 χρόνια πολέμων και καταστροφών...»,³ αλλά και του τότε κοινοβουλευτικού εκπροσώπου της ΝΔ Κ. Στεφανόπουλου: «Αγνοεί ο κ. Υπουργός ότι υπάρχουν στις μεγαλουπόλεις του εξωτερικού [...] ολόκληρες συνοικίες από καλυβοειδείς κατασκευές [...] ότι υπάρχουν οι λεγόμενες μπιτονβίλ, που μπορούμε εμείς να υπερηφανευόμαστε ότι, έστω με τη διαδικασία των αυθαιρέτων [...] μπορέσαμε να τις αποφύγουμε;»⁴

Ο Νόμος μεν ψηφίστηκε, αλλά ο ελληνικός λαός εξακολούθη «να καταφεύγει στην αυθαίρετη δόμηση». Σύμφωνα δε με διάφορες ενδείξεις, φαίνεται ότι το ποσοστό των αυθαιρέτων κτηρίων στο σύνολο της δόμησης αυξάνεται κατά τη δεκαετία του 1980. Πρόκειται για κτήρια κάθε είδους, μεγέθους και

1. Συνεδρίαση ξη/2.2.1983, σελ. Πρακτικών 3468.

2. Συνεδρίαση ξστ/31.1.1983, σελ. Πρακτικών 3356.

3. Συνεδρίαση ξη/2.2.1983, σελ. Πρακτικών 3471.

4. Συνεδρίαση ξστ/31.1.1983, σελ. Πρακτικών 3372.

χρήσης, που κτίζονται από άτομα που ανήκουν σε όλα τα κοινωνικά στρώματα και σε κάθε περιοχή της χώρας. Η ανοικοδόμησή τους συνιστά ένα πολύ δυναμικό τομέα, όπου συγκλίνουν τα συμφέροντα ατόμων και ομάδων που έχουν εξασφαλίσει τρόπους άντλησης μικρού ή μεγάλου οφέλους.

Θύματα; Η λειτουργία της πόλης, το περιβάλλον, οι υποδομές, που δεν εκπροσωπούνται συστηματικά από ομάδες συμφερόντων. Οι δε θεσμοί, που υποτίθεται ότι υπερασπίζονται αυτά τα αγαθά, διαβρώνονται και ακυρώνονται από την καταλυτική λειτουργία της αυθαιρεσίας και σίγουρα ανάγονται στο κύριο «θύμα» της αναπαραγωγής της, που δημιουργεί ένα «φαύλο κύκλο».

Και η κρατική γραφειοκρατία; Το πλέγμα νομικών κειμένων και διαχειριστικών αρχών — αρμοδιοτήτες υπηρεσιών, διαδικασίες επέμβασης — για τα αυθαίρετα και γενικότερα τις πολεοδομικές ρυθμίσεις χαρακτηρίζεται από κενά, επικαλύψεις και ασάφειες. Επιπλέον, κάθε νέα ρύθμιση μερικής ή συνολικής νομιμοποίησης αυθαιρέτων το κάνει ακόμα πιο πολύπλοκο και αδιαφανές, και επομένως πιο ακατάλληλο για τη διαχείρισή τους. Ο Έλληνας «αρμόδιος υπάλληλος», αν, όπως συχνά συμβαίνει, έχει γνώσεις και ήθος και θέλει να αντιμετωπίσει σοβαρά τα αντικείμενα που του ανατίθενται, ωθείται σε παραίτηση ή αδιαφορία. Η πιο εύκολη λύση πάντως είναι να «χαλαρώσει» συνειδησιακά και, με δεδομένο ότι είναι εύκολο να στηρίξει χαριστικές πράξεις στο αδιαφανές νομικό πλαίσιο, να επωφεληθεί από τα ανταλλάγματα που, προφανώς, ευχαρίστως του προσφέρονται.

Μετά τις εκλογές του 1996, ως κυρίαρχος πολιτικός στόχος της Κυβέρνησης και της χώρας προβάλλεται «ο εκσυγχρονισμός και η ενεργή συμμετοχή στο ευρωπαϊκό και διεθνές γίγνεσθαι». Σε αυτό το πλαίσιο, και με καταλύτη τους Ολυμπιακούς Αγώνες, το σύστημα γης και οικοδομής στην Ελλάδα υφίσταται διαρθρωτικές μεταβολές. Νέες ρυθμίσεις δημοσιονομικού χαρακτήρα ευνοούν τη δραστηριοποίηση στον τομέα της οικοδομής μεγάλων εταιρειών και την ανάπτυξη συστημάτων κατασκευής με διαφορετικές ταχύτητες και πεδία εφαρμογής.

Παράλληλα, σημαντική είναι η παραγωγή νόμων για θέματα ρύθμισης του χώρου, όπως ο Ν. 2508/97 για τη βιώσιμη οικιστική ανάπτυξη, ο Ν. 2742/99 για τον χωροταξικό σχεδιασμό, ο Ν. 2831/00 για την τροποποίηση του ΓΟΚ και ο Ν. 3044/02 για τη μεταφορά συντελεστή δόμησης. Οι νόμοι αυτοί δεν αναφέρονται βέβαια στο ζήτημα της αυθαίρετης δόμησης, το οποίο όμως παρουσιάζεται αποσπασματικά σε κάποιες διατάξεις τους. Έχει δε ενδιαφέρον να παρακολουθήσουμε τις (μεταβαλλόμενες) κυβερνητικές θέσεις για το θέμα, όπως εκφράστηκαν κατά τις συζητήσεις των αντίστοιχων νόμων στη Βουλή.

Στο Ν. 2831/00 για την τροποποίηση του ΓΟΚ εισάγονται ελαφρύνσεις στα πρόστιμα ανέγερσης και διατήρησης αυθαιρέτων που είχαν θεσπιστεί με το Ν. 1337/83. Τα πρόστιμα αυτά έχουν αποκτήσει μεγάλη σημασία λόγω των αθρόων «τακτοποιήσεων αυθαιρέτων» μετά το 1983, σε σημείο που, όπως φαίνεται, ο αγώνας των οικιστών «για τη μη κατεδάφιση» έχει υποκατασταθεί από αγώνα για την κατάργηση ή μείωση των προστίμων.

Ο λόγος του κυβερνώντος κόμματος κατά τη συζήτηση του νόμου αυτού αναγνωρίζει τη νέα πραγματικότητα της αυθαίρετης δόμησης και κρατάει καθαρές αποστάσεις από αυτή. Χαρακτηριστικά, στη συνεδρίαση της 25/5/2000, ο τότε υπουργός ΠΕΧΩΔΕ Κ. Λαλιώτης λέει: «Η αυθαιρεσία και η παρανομία είναι ίδια, ανεξάρτητα αν τη διαπράττει κάποιος μικρός ή κάποιος μεσαίος ή κάποιος μεγάλος. Δεν μπορεί η παρανομία και η αυθαιρεσία του μικρού να κα-

θαγιάζεται στο όνομα του λαού [...] οι κανόνες και οι νόμοι της πολιτείας είναι ίδιοι για όλους [...] Η πολιτεία κάποια στιγμή πρέπει να πει ότι δεν υπάρχουν — και με τη στάση της πρέπει να το εμποδώσει αυτό — δύο είδη κατηγοριών πολιτών: οι νόμιμοι πολίτες και οι αυθαίρετοι, οι παράνομοι πολίτες. Οι νόμιμοι να θεωρούνται κορόιδα από κάποιους αετονύχηδες που αυθαιρετούν και παρανομούν». Σε αντίφαση όμως προς αυτές τις θέσεις, με την ψήφιση του Νόμου μειώνεται το ύψος των προστίμων για τα αυθαίρετα.

Στη συνέχεια, με την ψήφιση του Ν. 3044/02 για τη μεταφορά συντελεστή δόμησης, τα αυθαίρετα βρίσκουν ξανά κάποιο είδος δικαίωσης. Η υπουργός ΠΕΧΩΔΕ Β. Παπανδρέου, στη συνεδρίαση της 23/7/2002, λέει χαρακτηριστικά: «Πρέπει να πω [...] ότι προτιμώ να υπάρχουν κάποια πολεοδομικά σχέδια, έστω και αν δεν είναι τα ιδανικά, παρά να περιμένουν οι πολίτες πάρα πολλά χρόνια να τους εγκρίνουμε εμείς από το κέντρο το καλύτερο πολεοδομικό σχέδιο. [...] Έμμεσα ωθούμε τους πολίτες στην παρανομία, γιατί όταν πρέπει να περιμένουν δέκα ή και δεκαπέντε χρόνια για να υλοποιηθεί αυτό...»

Με το Νόμο αυτόν προβλέπεται, μέσω της «αγοράς συντελεστού», η νομιμοποίηση αλλαγών χρήσεων χώρων, κατά παράβαση της οικοδομικής άδειας, σε οικοδομές που ανεγέρθηκαν νόμιμα μέχρι τις 31/12/2001. Είναι αξιοσημείωτο ότι όλες οι πολιτικές παρατάξεις θεωρούν σκόπιμο το μέτρο αυτό, χωρίς να υπολογίζουν ότι έτσι ουσιαστικά ενθαρρύνεται η αναπαραγωγή της αυθαιρεσίας. Πολλοί δε βουλευτές της συμπολίτευσης αλλά και της αντιπολίτευσης υποστηρίζουν ότι παρόμοια διάταξη πρέπει να θεσπιστεί και για την νομιμοποίηση των παράνομα «κλεισμένων» ημιυπαίθριων χώρων:

«Όπου και να ελέγξεις οικοδομή, που υπάρχει ημιυπαίθριος χώρος, αυτόν τον έχουν κλείσει. Θα πρέπει λοιπόν η πολιτεία να μας πει τι κάνει. Εθελουφλεί; Δεν το γνωρίζει αυτό το θέμα; Δεν γνωρίζει ότι όλοι οι ημιυπαίθριοι χώροι είναι κλειστοί με μία τζαμαρία; Γιατί τάχα να μην τελειώσει με νόμιμη διαδικασία αυτή η ιστορία με τους ημιυπαίθριους χώρους;»⁵

Η γνωστή εξαγγελία του ΥΠΕΧΩΔΕ στις αρχές Οκτωβρίου 2003 για «τακτοποίηση» 300.000 — όπως το ίδιο υπολογίζει — αυθαιρέτων κτισμάτων, με παράλληλη προώθηση μέτρων που θα αποτρέψουν την περαιτέρω ανάπτυξή τους, έρχεται σε συνέχεια αυτών των «αμφιταλαντεύσεων» του κυβερνώντος κόμματος, αλλά και όλου του πολιτικού κόσμου, απέναντι στο θέμα. Ουσιαστικά, η πολιτική αυτή συνίσταται στις ρυθμίσεις που έχουν καθιερωθεί για τις «τακτοποιήσεις» των αυθαιρέτων (πρόστιμα, συνδέσεις με τα δίκτυα κοινής ωφέλειας υπό όρους). Η εξαγγελία της όμως πήρε μία έμφαση ανάλογη με την έμφαση που είχε πάρει ο Ν. 1337/83, οπότε και δοκιμαζόταν μια νέα πολιτική γι' αυτά. Είναι βέβαιο ότι η έμφαση αυτή ουσιαστικά διαφημίζει την αυθαίρετη δόμηση, και πάντως ξέρουμε ότι δεν συμβάλλει στην «κατάργησή» της. Ο τρόπος δηλαδή και το είδος της εξαγγελίας δείχνουν ότι αναμφισβήτητα πρόκειται για μια τετριμμένη προεκλογική πρακτική.

Είναι όμως αξιοσημείωτο το γεγονός ότι η πολιτική που εξαγγέλλει το ΥΠΕΧΩΔΕ δεν φαίνεται να συνδέεται καθόλου με το όλο σύστημα γης και οικοδομής, που σήμερα βρίσκεται, όπως είπαμε, σε φάση διαρθρωτικών μεταβολών. Έτσι, το σημαντικό νέο — και μετέωρο — στοιχείο της σημερινής (μικρο)πολιτικής τακτικής είναι η συνάρθρωσή της με τους νέους παίκτες, συμφέροντα, κλίμακες και διαδικασίες ανάπτυξης του χώρου. Αυτό δε καθιστά ακόμη πιο επικίνδυνη την έκβασή της σε σχέση με την οργάνωση του χώρου και την αξιοπιστία των θεσμών.

5. Ι. Γιαννακόπουλος, βουλευτής ΠΑΣΟΚ, συνεδρίαση ιβ'/23.7.2002, σελ. Πρακτικών 288.