

Η ΟΔΥΣΣΕΙΑ ΤΗΣ «ΕΚΤΟΣ ΣΧΕΔΙΟΥ ΔΟΜΗΣΗΣ» ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ. ΣΧΟΛΙΑ ΜΕ ΑΦΟΡΜΗ ΜΙΑ ΕΝΔΙΑΦΕΡΟΥΣΑ ΗΜΕΡΙΔΑ ΣΤΟΝ «ΣΥΝΗΓΟΡΟ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ»

Μάρω Ευαγγελίδου*

Στις 18/12/02 ο «Συνήγορος του Πολίτη» πήρε την πρωτοβουλία να συνδιοργανώσει με την «Ελληνική Εταιρεία Δικαίου του Περιβάλλοντος», ημερίδα με θέμα: *Το καθεστώς της εκτός σχεδίου δόμησης στην Ελλάδα: νομικές και πολεοδομικές διαστάσεις*.¹

Πρόκειται για μια πρωτοβουλία που βρίσκεται στην καρδιά των γεγονότων, δεδομένου ότι, όπως φαίνεται, έχουν ωριμάσει –σε πολιτικό επίπεδο– οι συνθήκες για να τεθεί επί τάπητος το θέμα της αναθεώρησης της εκτός σχεδίου δόμησης. Ήδη στις 16/3/03 δόθηκε στη δημοσιότητα από την υπουργό ΠΕΧΩΔΕ κείμενο τιτλοφορούμενο «Χωροταξία-πολεοδομία: στόχοι, πολιτική, αποτελέσματα», όπου μεταξύ άλλων ανακοινώνονται προτάσεις για τη «βελτίωση της εκτός σχεδίου δόμησης».

Οι εισηγήσεις κάλυψαν με πληρότητα όλα τα θέματα που σχετίζονται με την ανάλυση του φαινομένου και ανέδειξαν ότι το ζήτημα έχει πλέον ωριμάσει από πολλές απόψεις. Στο σημείωμα αυτό γίνεται μια θεματική κατάταξη των ποικίλων αναλυτικών προσεγγίσεων γύρω από το ζήτημα, διατυπώνονται κάποιες συμπληρωματικές παρατηρήσεις

καθοριστικές για την προοπτική της διαφαινόμενης νομοθετικής τροποποίησης και γίνεται μια αξιολόγηση των κατατιθεμένων προτάσεων.

Ιστορική προσέγγιση

Οι ιστορικές προσεγγίσεις στην γνώση της πολεοδομικής πολιτικής δεν έχουν μέχρι σήμερα βασιστεί σε συστηματική έρευνα αρχείου, αλλά έχουν δώσει κυρίως έμφαση σε ερμηνευτικά σχήματα που αναδεικνύουν τις κοινωνικοοικονομικές συνιστώσες που καθόρισαν τις επιλογές πολεοδομικής πολιτικής στη νεότερη Ελλάδα. Η ιστορική αναφορά στην εισήγηση της Γ. Γιαννακούρου δεν αφίσταται του ανωτέρω κανόνα, και η εύστοχη διατύπωση ότι «η εκτός σχεδίου δόμηση λειτούργησε ως οιονεί στεγαστική πολιτική» αποτυπώνει τη σημασία της «εκτός σχεδίου» δόμησης στο μεταπολεμικό ελληνικό μοντέλο αστικής ανάπτυξης.

Το πεδίο της πολεοδομικής νομοθεσίας προσφέρει πλούσιο υλικό για μια ιστορική έρευνα –αν κάποτε αναληφθεί² και φοβούμαι ότι επιφυλάσσει απογοητεύσεις στον «μαχόμενο πολεοδόμο» για τα όρια των προσπαθειών του, αλλά και εκπλήξεις που οδηγούν ενίοτε σε ιστορι-

κή δικαίωση.³ Η χρησιμότητα της ιστορικής έρευνας σε συγκυρίες σαν τη σημερινή είναι αδιαμφισβήτητη.

Ανατρέχοντας, με αφορμή αυτό το σημείωμα, σε μια στοιχειώδη (και ατελή) βιβλιογραφική έρευνα,⁴ διαπιστώνει κανείς τα εξής ενδιαφέροντα στάδια στην ιστορική εξέλιξη της εκτός σχεδίου δόμησης:

– Το πρώτο νομοθέτημα του 1928, σε συνέπεια με την πολιτική του ΝΔ του 1923, διαχωρίζει:

α) την περιοχή της ζώνης (500 μ. από το όριο του εγκεκριμένου σχεδίου) όπου επιτρέπεται η δόμηση μόνο σε χρήσεις *ων η λειτουργία δεν κρίνεται επιτρεπτή εντός της πόλεως ή ενδείκνυται εκτός αυτής*, εξ ου και περιορίζεται στα βιομηχανικά

* Αρχιτέκτων-πολεοδόμος, στέλεχος Οργανισμού Αθήνας, e-mail: m-evan@otenet.gr.

3. Είχα πρόσφατα την ευκαιρία – από προσωπική εμπειρία – να ανατρέξω στα αρχεία του ΥΠΕΧΩΔΕ για να διαλευκάνω στα αρχεία του Αττικής θέμα, αν η χερσόνησος του Μεγάλου Καβουριού στη Βουλιαγμένη είναι εντός ή εκτός σχεδίου. Διαπίστωσα ότι οι προσπάθειες που κάνει σήμερα ο Οργανισμός Αθήνας να διασφαλίσει κάποια τμήματα κοινόχρηστων χώρων στη δασώδη έκταση ιδιοκτησίας της Εκκλησίας έναντι της παροχής δικαιώματος δόμησης είχαν επαναληφθεί το 1929 και το 1936 (!) με τα αντίστοιχα ΒΔ, χωρίς να βασίζονται στη συνταγματική επιταγή περί εισφορών γης. Τα πρωτοπόρα αυτά ΒΔ, καθώς και μεταγενέστερες προσπάθειες του 1957 τελικά δεν απέδωσαν, προφανώς από ολιγωρία ή δόλο της επόμενης δημοτικής αρχής, και μετά από «δικαστικούς αγώνες» της Εκκλησίας οι χαρακτηρισμένοι κοινόχρηστοι χώροι ανήκουν και πάλι στην ιδιοκτησία της... Η ιστορική αυτή έρευνα παρέχει σοβαρά επιχειρήματα για την όποια μελλοντική πρόταση.

4. Δ. Παπαδημητρίου, *Η δόμησης εκτός σχεδίου*, Αθήνα 1968, και Χ. Οικονόμου, *Στοιχεία πολεοδομικής νομοθεσίας*, ΤΕΕ, 1971.

1. Μια πρώτη παρουσίαση της ημερίδας – με συνοπτική αναφορά στο περιεχόμενο κάθε εισήγησης – έχει δημοσιευτεί στο δελτίο του Συλλόγου Ελλήνων Πολεοδόμων και Χωροτακτών (Μ. Ευαγγελίδου, «Το ζήτημα της εκτός σχεδίου δόμησης ή ένα βήμα μπροστά και ένα πίσω», *Τα Νέα του ΣΕΠΟΧ*, 9/1/03), το οποίο βρίσκεται στην ιστοσελίδα: www.sepox.gr.

2. Σύμφωνα με τις Λ. Σαπουνάκη και Ε. Σταματίου (*Πρακτικά 2ου Συνεδρίου της Εταιρείας Ιστορίας της Πόλης και της Πολεοδομίας*, με θέμα: «Η πολεοδομία στην Ελλάδα από το 1949 ως το 1974»), τα αρχεία του Συμβουλίου Δημοσίων Έργων προ του 1970 έχουν πολτοποιηθεί, αλλά τα ίδια τα νομοθετήματα έχουν ευτυχώς διασωθεί.

κτηρία, τις αγροτικές αποθήκες, τους στάβλους, τα νοσοκομεία και τα ευαγή ιδρύματα ή εκπαιδευτήρια. Η αρτιότητα κυμαίνεται αρχικά από δύο ως οκτώ στρέμματα ανάλογα με τη χρήση, αλλά σταδιακά γενικεύεται στα δύο. Το 1952 γίνεται ρητή αναφορά στην κατοικία, αλλά ως υποστηρικτική των αγροτικών και κτηνοτροφικών χρήσεων.

β) την υπόλοιπη εκτός σχεδίου περιοχή όπου ορίζεται η αρτιότητα σε τέσσερα στρέμματα, χωρίς να γίνεται καμία αναφορά σε χρήσεις. Παρά ταύτα, σε τροποποίηση του 1960 παρεισφρεύον η κατοικία, τα γραφεία και τα καταστήματα, σε διάταξη που ορίζει το μέγεθος της οικοδομής, γεγονός που οδηγεί στο συμπέρασμα ότι είχε σιωπηλά γίνει αποδεκτή η διεύρυνση της εκτός σχεδίου δόμησης σε πλήθος χρήσεων, παρά την έλλειψη ρητής αναφοράς, καταλύοντας στην ουσία τη διάκριση μεταξύ «ζώνης» και εκτός σχεδίου.

— Το 1967 εισάγεται η περιφέρεια έννοια των *λυομένων οικίσκων* στο *περί εγκαταστάσεων προς παραθερισμόν Β. Δ/γμια*, που συνδέεται με μείωση της αρτιότητας στα 2 στρέμματα.

— Το πρόβλημα με την παρόδια δόμηση ανάγεται ήδη στο 1929, όταν εισάγεται η πρώτη παρέκκλιση ως προς την αρτιότητα για τις παρόδιες ιδιοκτησίες (750 τ.μ.), ενώ το 1962 μειώνεται η αρτιότητα των παροδίων στα δύο στρέμματα και εισάγεται η παρέκκλιση των 1200 τ.μ., διατηρούμενης και αυτής των 750 τ.μ. (αρχικά μόνο για τα γήπεδα με ήδη υπάρχοντα κτίσματα, περιορισμός που καταργείται το 1964).

— Η επιτρεπόμενη δόμηση υφίσταται αυξομειώσεις λόγω του προσδιορισμού της με κάλυψη και αριθμό ορόφων, με αποκορύφωμα τους τρεις ορόφους που επιτράπηκαν το 1968, σε αντιστοιχία του επιπλέον ορόφου που δόθηκε στις ε-

ντός σχεδίου περιοχές (ο γνωστός «όροφος Παπακού»), ενώ η έννοια των παρεκκλίσεων ως προς την επιτρεπόμενη δόμηση εισάγεται το 1967 (αρχικά για τις αγροτικές αποθήκες της ΑΤΕ, τα ορφανοτροφεία και τις εγκαταστάσεις ΟΤΕ). Το 1968 επίσης εισάγεται η αύξηση της κάλυψης (άρα και της δόμησης) σε 45% για βιομηχανίες και 30% για γεωργικές αποθήκες, γεγονός που θα πρέπει να αποδοθεί μάλλον σε παρέμβαση των τομεακών Υπουργείων παρά σε πελατειακή πολιτική της δικτατορικής κυβέρνησης.

— Ήδη από το 1940 διατυπώνεται ιδιαίτερη μέριμνα για την τήρηση της βασικής αρχής του ΝΔ του 1923, που θέσπισε την απαγόρευση διάνοιξης ιδιωτικών δρόμων στην εκτός εγκεκριμένων σχεδίων περιοχή, με τη διατύπωση ότι οι διατάξεις της εκτός σχεδίου *δεν ισχύουν ουδ' εφαρμόζονται προκειμένου περί εκτάσεων εν αις επιχειρείται η άνευ της προηγούμενης κατά νόμον εγκρίσεως ίδρυσις συνοικισμών εφ' όσον αυτή διαπιστούται είτε εξ επισημών στοιχείων, ... είτε εκ διαφημίσεων κ.τ.λ.* Παρά τον εντυπωσιακά έγκαιρο εντοπισμό του γεγονότος ότι η αυθαίρετη οικοπεδοποίηση βρίσκεται στη ρίζα του προβλήματος, στο κρίσιμο σημείο, που είναι η αναγνώριση μιας οδού ως δημοτικής ή κοινοτικής (για την εφαρμογή των παρεκκλίσεων), δεν φαίνεται να είναι εφικτός ο έλεγχος: από το 1955 νομολογείται (γνωμοδότηση ΝΣ) ότι η *ύπαρξις δημοτικής ή κοινοτικής οδού αποτελεί ζήτημα πραγματικών*, θέση που ευλογεί την πρακτική επικύρωσης των διαμορφωμένων καταστάσεων.

— Για τον έλεγχο των κατατιμήσεων έχει μεσολαβήσει ο Ν 690 του 1948, ο οποίος καταργήθηκε το 1968, αλλά ήδη είχε αδρανοποιηθεί από νομολογικές ερμηνείες, και ο α-

ποτελεσματικότερος 651/77, που ισχύει ακόμα. Στο θέμα αυτό όμως καθοριστικό ρόλο έπαιξαν οι παλινδρομήσεις —μέσω ερμηνειών— σχετικά με τη δυνατότητα σύστασης οριζοντίου ή καθέτου συνιδιοκτησίας (Ν 1024/71) στην εκτός σχεδίου περιοχή, θέμα που —θεωρητικά— διευθετείται με τον Ν 2052/92 (άρ. 6), αφήνοντας όμως και πάλι περιθώρια καταστρατήγησης, αφού συναντάται με τη δυνατότητα διάσπασης των κτηρίων.⁵

— Ιδιαίτερο ενδιαφέρον έχει η ειδική αντιμετώπιση της Αττικής με νόμο του 1955 *περί απαγορεύσεως επεκτάσεως σχεδίων ρυμοτομίας εις το λεκανοπέδιον Αθηνών και περί όρων δομήσεως εν αυτώ*. Με το νόμο —η εισηγητική έκθεση του οποίου αποπνέει μια τραγική επικαιρότητα— αφού εκτιμάται ότι έχουν γίνει επαρκείς επεκτάσεις σχεδίου και απαιτείται έλεγχος του περιεριστικού χώρου, γενικεύεται η αρτιότητα των τεσσάρων στρεμμάτων (για τα παρά τις εθνικές και επαρχιακές οδούς «οικόπεδα») και εισάγεται έλεγχος για τη διάνοξη δημοτικών οδών. Σε έγγραφο του 1960 (που απαντά σε αίτημα της ΤΥΔΚ Αττικής) διαβάζουμε ότι η αιτούμενη αναγνώριση οδών *άγει εις καταστρατήγησιν της βασικής απαγορεύσεως οικοπεδοποίησεως της εκτός σχεδίου περιοχής του Λεκανοπεδίου και εις αλόγιστον και επιζήμιον διασποράν των οικισμών αυτού*, και σε άλλο σημείο ότι *η ανοικοδόμησις των οδών αυτών, απεριορίστως διασπείρουσα τους οικισμούς, όχι μόνον δεν καθιστά τας οδούς αυτάς εξυπηρετικές των πάσης φύσεως αναγκών των Δήμων ή Κοινοτήτων ως ο νόμος προϋποθέτει, αλλά αντιθέτως καθιστά αυτάς γενεσιουργούς αιτίας προσθέτων και μη*

5. Βλ. αναλυτικότερα και στο ερευνητικό πρόγραμμα για την «πολιτική γης» (Πυργιώτης κ.ά. 1998), τεύχος Β, σ. 6.

ικανοποιήσιμων αναγκών. Δεν μου είναι γνωστό πότε έπαψε να ισχύει ο νόμος αυτός, ο οποίος, σημειωτέον, προέβλεπε επίσης άμεση κατεδάφιση αυθαιρέτων, ποινές στους εμπλεκόμενους, ενίσχυση των πολεοδομικών κ.ά. καθώς και δυνατότητα επέκτασης της ισχύος του σε άλλες πόλεις άνω των 100.000 κατοίκων...

— Το ΠΔ του 1978 κωδικοποιεί σε ενιαίο νομοθέτημα τις διάσπαρτες διατάξεις και περιορίζει, αν και άτολμα, τη δόμηση για κατοικίες, επικυρώνοντας τους διαφοροποιημένους ΣΔ στις ειδικές χρήσεις. Το συμπλήρωμα για τις τουριστικές εγκαταστάσεις του 1988 εισάγει την κλιμάκωση του ΣΔ, την προέγκριση χωροθέτησης και την εισφορά γης για την άνω των 4.000 τ.μ. δόμηση (πάντα για τα ξενοδοχεία).

— Φυσικά αξίζει να μνημονευθεί η αποφασιστική εισαγωγή της αρτιότητας των 20 στρεμμάτων στην Αττική το 1979 [που απλά επικυρώθηκε με τη ΖΟΕ (Ζώνη Οικιστικού Ελέγχου) του 1983].

Υπό το φως τής ανωτέρω συνοπτικής ιστορικής αναδρομής, αξίζει να θυμηθούμε ότι το εργαλείο της ΖΟΕ, που στηρίζει ως σήμερα την πολιτική σχεδιασμού χρήσεων γης και ελέγχου τής εκτός σχεδίου δόμησης (μέσω των Ειδικών Χωροταξικών Μελετών – ΕΧΜ), δεν ήταν παρά μεταβατικό εργαλείο, που στην πραγματικότητα δεν διέφερε ιδιαίτερα από τη σχετική πρόβλεψη του ΝΔ του 1923, για την επιβολή *οιωνόηποτε όρων και περιορισμών επί των οικοπέδων και των επ' αυτών ανεγειρομένων οικοδομών, είτε εν ταις πόλεσι είτε εκτός τούτων, πρόβλεψη της οποίας είχε γίνει συχνά χρήση σε ειδικά ΠΔ (π.χ. Μύκονος, Αττική)*. Όσον αφορά στην περιαιστική ΖΟΕ, αυτή δεν διαφέρει από την ισχύουσα από το 1940 *δυνατότητα περιορισμού των εγκατα-*

στάσεων εντός ωρισμένων τομέων της ζώνης και απαγορεύσεως ανεγέρσεων τοιούτων [...] δι' Υπουργικών Αποφάσεων.

Είναι φανερό ότι η δυστοκία παραγωγής σχεδίων χρήσεων γης μέσω ΖΟΕ, παρά τις σχετικές μελέτες, οφείλεται στην απροθυμία αποδοχής τους σε τοπικό επίπεδο, λόγω της παράλληλης ισχύος της οριζόντιας νομοθεσίας περί της εκτός σχεδίου δόμησης. Επιπλέον, η ανεπάρκεια της ΖΟΕ ως εργαλείου ελέγχου μη συνδυασμένου με θετικά μέτρα προμολόγησης μιας πολιτικής σχεδιασμένης ανάπτυξης υποδοχέων χρήσεων γης (χρηματοδοτικά ή άλλα), δυσχεραίνει την εξασφάλιση συναίνεσης και, τέλος, η μακρόχρονη διαδικασία θεσμοθέτησης καταλύει κάθε έννοια πρόληψης, αφού στις μελετώμενες περιοχές σπεύδουν να εκδοθούν οικοδομικές άδειες ή να κατασκευαστούν ημιτελείς οικοδομές.

Τίθεται άρα το ερώτημα γιατί μετά την εισαγωγή της σύγχρονης πολεοδομικής πολιτικής, από τη δεκαετία του '80 και εξής, δεν προωθήθηκε κανένα ανασχετικό τής εκτός σχεδίου δόμησης μέτρο.⁶

Η απάντηση σαφώς παραπέμπει στη δομή της ιδιοκτησίας στην Ελλάδα, στο ρόλο της γαιοπροσόδου ως ιδιότυπου μηχανισμού «εκδημοκρατισμού» της εισοδηματικής πολιτικής και εξασφάλισης κοινωνικής συναίνεσης, στην «έμφυτη» ή ιστορικά αιτιολογημένη παραβατικότητα του Νεοέλληνα αλλά και στην καταχραστική ιδιοποίηση των αγώνων για στέγη των λαϊκών στρωμάτων των δεκαετιών '60 και '70, μέσω της

6. Τη δεκαετία του '80 είχα την ευκαιρία να παρακολουθήσω την απροθυμία υιοθέτησης υπηρεσιακών εισηγήσεων σε δύο κρίσιμα θέματα: την έκδοση οδηγίας για τον περιορισμό των εγκρίσεων που δίνουν οι ΕΠΑΕ για τη διασπορά κτηρίων, που ευνοεί τη νομότυπη κατάτμηση, και την κατάργηση της σκανδαλώδους αρτιότητας για τα «λυόμενα».

διεύρυνσης της αυθαίρετης δόμησης στη μεσοαστική δεύτερη κατοικία⁷ και εντέλει στο πελαταιακό πολιτικό σύστημα, που θυσιάζει την προστασία του περιβάλλοντος και τη φερεγγυότητα του κράτους στο βωμό μιας πρωτότυπης διαπλοκής μεταξύ κοινωνίας και πολιτικής, καταλύοντας στοιχειώδεις αρχές της ασφάλειας δικαίου.

Νομικά-συνταγματικά ζητήματα

Οι δύο νομικοί εισηγητές στην ημερίδα (Γ. Γιαννακούρου και Ν Ρόζος) αναφέρθηκαν στο νομικό καθεστώς τής εκτός σχεδίου ιδιοκτησίας, και ιδιαίτερα στη διάκριση του νομικού προσορισμού του ακινήτου έναντι του φυσικού προσορισμού (που, όπως έχει νομολογηθεί από το ΣτΕ, είναι η αγροτική εκμετάλλευση). Η εμπέδωση της νομικής αυτής διάκρισης οδηγεί σε αναβάθμιση του ρόλου του σχεδιασμού, αφού η ιδιοκτησία δεν υφίσταται ως προστατευτέο αγαθό παρά μόνο διά του καθορισμού του προσορισμού της μέσω των χωρικών σχεδίων, και υπενθυμίζει την προβλεπόμενη και από το Σύνταγμα σύνδεση της προστασίας του περιβάλλοντος με το χωροταξικό σχεδιασμό, σύνδεση που απαιτεί μακροχρόνιο προγραμματισμό και όχι υποταγή στα άμεσα και τοπικά δεδομένα (π.χ. βραχυπρόθεσμη τουριστική ανάπτυξη).

Ιδιαίτερα ενδιαφέρουσα είναι η ιστορική αναδρομή στη νομολογιακή αντιμετώπιση της εκτός σχεδίου δόμησης από το Ε' τμήμα του ΣτΕ, που αναδεικνύει το ρόλο της νομολογίας όχι μόνο στην κατάργηση των νόμων που ρητά παραβιάζουν το Σύνταγμα, αλλά και στην παρα-

7. Δεν μπορεί να μην υπενθυμιστεί το λαϊκιστικό σύνθημα για το «μνημείο στον αυθαίρετο οικιστή».

κίνηση για την ενεργοποίηση αυτών που εκδίδονται κατ' επιταγήν του αλλά δεν εφαρμόζονται (π.χ. με την αδρανοποίηση του Ν 360/76 μεταιώνεται η εφαρμογή της συνταγματικής πρόβλεψης για χωροταξικό σχεδιασμό).

Είναι προφανές ότι απαιτείται η αποκατάσταση μιας σχέσης αμοιβαίας εμπιστοσύνης μεταξύ εκτελεστικής και νομοθετικής εξουσίας (ΥΠΕΧΩΔΕ και ΣτΕ), ώστε να αρθεί η σημερινή διελκυστίνδα, που λειτουργεί ανασταλτικά στην πορεία του χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού στην Ελλάδα.

Χωροταξική-πολεοδομική ανάγνωση

Οι πολεοδόμοι-χωροτάκτες εισηγητές στην ημερίδα (καθ. Δημ. Οικονόμου και Γ. Πυργιώτης) ανέδειξαν τις κοινωνικοπολιτικές διαστάσεις του ζητήματος αλλά και τις επιπτώσεις ως προς τη στρέβλωση του προσανατολισμού της οικιστικής ανάπτυξης μέσω του μοντέλου της παρόδιας δόμησης ή της διάχυσης της δόμησης, μοντέλου που προσφέρει χαμηλή ποιότητα με υψηλό κόστος, καθώς και στις επιπτώσεις ως προς την καταστροφή της γεωργικής γης και του τοπίου.

Παράλληλα επισημάνθηκαν και μια σειρά από ζητήματα που συνδέονται άμεσα με την εφαρμοσμένη πολιτική. Αυτά είναι:

- η στενή «συμβιωτική σχέση» μεταξύ νόμιμης και αυθαίρετης εκτός σχεδίου δόμησης (το 50-70% των αυθαιρεσιών αποτελούν υπερβάσεις νομίμων αδειών), που συντελεί αφενός στην «ιδεολογική νομιμοποίηση» της αυθαίρετης δόμησης και αφετέρου στην τεχνική δυσκολία εντοπισμού των αυθαιρέτων·

- ο περιορισμένος σχεδιασμός χρήσεων γης στον εξωαστικό χώρο

στην Ελλάδα (~7% του εδάφους, πλην των δασικών), που υπολείπεται κατά πολύ άλλων χωρών (Αγγλία 95%, Γαλλία 50%, Ισπανία 25%, Ολλανδία 80%, Ιαπωνία 75%, ΗΠΑ 25%), και

- το γεγονός ότι οι ευνοϊκοί εκτός σχεδίου όροι δόμησης για ορισμένες χρήσεις (ξενοδοχεία, βιομηχανίες, αποθήκες) οδηγούν στον παραλογισμό να «συμφέρει» η εκτός σχεδίου δόμηση έναντι της πολεοδομικής (που απαιτεί την απόδοση εισφορών γης, με περιορισμένο αντάλλαγμα σε ΣΔ). Αναδείχθηκε δηλαδή ότι οι καταστροφικές συνέπειες της εκτός σχεδίου δόμησης ανάγονται στις «κατά κανόνα» προβλέψεις και όχι μόνο στις παρεκκλίσεις, όπως συχνά μέχρι σήμερα εκτιμάται.

Πολιτική προσέγγιση

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον είχαν οι τοποθετήσεις των πολιτικών ομιλητών (του υπουργού Αιγαίου Ν. Σηφουνάκη και του υφυπουργού ΠΕΧΩΔΕ Ρ. Ζήση), οι οποίοι δεν έδειξαν φειδώ στην ανάληψη της πολιτικής ευθύνης για τη μέχρι τώρα ολιγωρία και τόνισαν ότι σήμερα υπάρχουν οι προϋποθέσεις, από πλευράς κοινωνικής συναίνεσης, για την εφαρμογή μιας μακρόπνους πολιτικής χωρικού σχεδιασμού και προστασίας του περιβάλλοντος, ιδιαίτερα στα νησιά, όπου η ποιότητα του τοπίου αποτελεί πλουτοπαραγωγικό πόρο, καθώς επίσης και ότι απαιτείται ουσιαστική συνεργασία με το ΣτΕ και ενίσχυση των μηχανισμών ελέγχου. Ανακοίνωσαν δε ότι η τροποποίηση της εκτός σχεδίου δόμησης απασχολεί ήδη το Υπουργικό Συμβούλιο, αλλά —παρά την εισαγωγή— αναφέρθηκαν κυρίως στην κατάργηση των παρεκκλίσεων και στην ανάγκη επίσπευσης της υιοθέτησης σχεδίων χρήσεων γης.

Οι προτάσεις των εισηγητών στην ημερίδα

Οι προτάσεις που διατυπώθηκαν βασίστηκαν εν πολλοίς στα συμπεράσματα του ερευνητικού προγράμματος με τίτλο «Πολιτική γης» που εκπονήθηκε κατ' ανάθεση του ΥΠΕΧΩΔΕ.⁸ Αυτές αποσκοπούν στον έλεγχο των μηχανισμών κατακερματισμού της κτηματαγοράς, στην αναστροφή των τάσεων επικράτησης της αγοράς έναντι των θεσμών και στην υιοθέτηση αναδιανεμητικών και φιλικών προς το περιβάλλον μηχανισμών, που θα συμβάλλουν στη εσωτερική και ενσωμάτωση του περιβαλλοντικού κόστους. Η προτεινόμενη δέσμη μέτρων περιλαμβάνει:

- δράσεις διοικητικού τύπου, όπως εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης, αύξηση ελέγχων αυθαίρετης δόμησης, κίνητρα συνένωσης κ.τ.λ.·

- ενέργειες παρέμβασης στην αγορά με κατάργηση του φόρου μεταβίβασης και αντικατάσταση από άλλες ορθολογικότερες φορολογικές ρυθμίσεις, όπως τέλος υπεραξίας, τέλος πρασίνου, ΦΑΠ· και

- πολιτική που θα δίνει έμφαση στο σχεδιασμό της προσφοράς κατάλληλης, (νόμιμης) οικοδομήσιμης γης.

Διακρίθηκε πάντως το άμεσο βήμα από το μακροχρόνιο στόχο της πλήρους υποκατάστασης της εκτός σχεδίου δόμησης από ένα γενικευμένο πλαίσιο χρήσεων γης στον εξωαστικό χώρο, υποστηριζόμενο με μηχανισμούς πολιτικής γης. Το άμεσο βήμα από τους περισσότερους ο-

8. 1995-2001, από ερευνητική ομάδα του Πανεπιστημίου Θεσσαλίας, υπό το συντονισμό του Γ. Πυργιώτη. Η μη δημοσιοποίηση της έρευνας μέχρι σήμερα αποτελεί σημαντική παράλειψη δεδομένου ότι —εκτός των άλλων— περιέχει μια ενδιαφέρουσα καταγραφή των ισχυόντων σε άλλες χώρες της Ευρώπης συστημάτων και μηχανισμών χωρικού σχεδιασμού.

μιλητές διαφάνηκε ότι επικεντρώνεται –στο όνομα του ρεαλισμού και της άρνησης της μεμψιμοιρίας για έλλειψη «πολιτικής βούλησης»– στην κατάργηση των πολυσυζητημένων παρεκκλίσεων. Η δε δραστηριότητα αναμόρφωση της εκτός σχεδίου δόμησης συναρτήθηκε με την επιπόνηση μέτρων πολιτικής γης, στην κατεύθυνση της ισοκατανομής κερδών και απωλειών από τη σχεδιασμένη οικιστική ανάπτυξη.

Πολιτική διγλωσσία και μεταρρυθμιστικές προθέσεις

Αντίθετα με την επικρατήσασα στην ημερίδα άποψη, καταθέτω τον αντίλογο ότι είναι ουτοπικό να υποθέτουμε ότι η κατάργηση των παρεκκλίσεων –της οποίας δεν υποτιμάται η αναγκαιότητα– θα είναι το «πρώτο βήμα» ενός ευρύτερου σχεδίου για την ανάταξη των αρνητικών επιπτώσεων της εκτός σχεδίου δόμησης. Δεν νομίζω ότι χρήζει επιχειρηματολογίας αυτή η εκτίμηση, αφού στηρίζεται απλά στην «ιστορική γνώση»: ο μεταβατικός Ν 1337 ήταν το «πρώτο βήμα» της νέας πολεοδομικής νομοθεσίας, η οποία ήλθε σε δεκαπέντε αντί πέντε χρόνια, όπως είχε προαναγγελθεί (Ν. 2508/97), και σήμερα –έξι χρόνια από την ψήφισή του– δεν έχει ακόμα τεθεί σε εφαρμογή.

Η ολιγωρία αυτή συνδέεται σαφώς και με τη διαιώνιση της εκτός σχεδίου δόμησης, η οποία –θεωρητικά– φθίνει με τη θεσμοθέτηση των νέων ΓΠΣ/ΣΧΟΑΠ, με τα οποία εισάγεται η ενιαία θεώρηση-ρύθμιση του αστικού και εξωαστικού χώρου. Αν μάλιστα ανατρεξεί κανείς στο προαναφερθέν πρόσφατο κείμενο πολιτικής του ΥΠΕΧΩΔΕ –το οποίο θα πρέπει μάλλον να εκληφθεί ως πρόθεση αναζήτησης πολιτικής παρά ως τελικές ανακοινώσεις– διαπιστώνει ότι δεν έχει εμπεδωθεί η νέα αυτή

διάσταση, που αποτελεί το βασικότερο –αν όχι μοναδικό– θετικό στοιχείο του νέου οικιστικού νόμου: στο σχετικό πίνακα επιπέδων σχεδιασμού, το δεύτερο επίπεδο (που φέρει τον τίτλο «χρήσεις γης» αντί ενός πληρέστερου, π.χ. «ολοκληρωμένος τοπικός σχεδιασμός»), η παγιωμένη διάκριση μεταξύ εντός και εκτός σχεδίου ρυθμίσεων εξακολουθεί να είναι κυρίαρχη.

Παρά ταύτα, διαγράφεται η πρόθεση εφαρμογής ενός σχεδιασμού του εξωαστικού χώρου, γεγονός που κάνει επιτακτική τη μεταρρύθμιση της εκτός σχεδίου δόμησης με τέτοιο τρόπο ώστε να προετοιμάσει το έδαφος για να γίνουν οι τοπικές κοινωνίες επισπεύδουσες και όχι διώκτριες του μελλοντικού σχεδιασμού: η μόνη αποτελεσματική λύση είναι η δραστική μείωση των δυνατοτήτων δόμησης τόσο στις ειδικές χρήσεις όσο και στην κατοικία (παράλληλα με την κατάργηση των παρεκκλίσεων) ώστε να είναι εφικτή η εφαρμογή της αρχής για παροχή νόμιμης (πολεοδομημένης ή όχι) γης για την υποδοχή των χρήσεων που σήμερα διασπείρονται ανεξέλεγκτα.

Η διατύπωση μιας τέτοιας σαφούς πρότασης από τον επιστημονικό κόσμο προς την «πολιτική ηγεσία» ουδόλως συναρτάται με το στυγματισμό της «έλλειψης πολιτικής βούλησης», πόσο μάλλον που η έλλειψη βούλησης θα πρέπει μάλλον να αποδοθεί στις ισχυροποιημένες –μετά τη 10ετή πλέον απουσία πολιτικού λόγου στο ΥΠΕΧΩΔΕ– δυνάμεις της γραφειοκρατίας παρά στην ίδια την πολιτική ηγεσία. Αντίθετα, η πρόταση επισημαίνει μια βασική συνιστώσα, που προκύπτει και πάλι από την ιστορική γνώση: η πολιτική διγλωσσία πάνω σε θέματα που χρήζουν αποφασιστικών πολιτικών τομών –ιδίον εξάλλου τριτοκοσμικών χωρών, όπως προκύπτει από τη διεθνή βιβλιογραφία–

καταπνίγει εντέλει τις όποιες φιλότιμες προσπάθειες εκσυγχρονιστικών μεταρρυθμίσεων.

Και δυστυχώς εδώ έχουμε να κάνουμε με πολλαπλά δείγματα πολιτικής «διγλωσσίας» πάνω στο θέμα της εκτός σχεδίου δόμησης:

– Την ίδια στιγμή που ο υπουργός Αιγαίου αναγγέλλει ότι στο Υπουργικό Συμβούλιο κατατίθεται πρόταση αναθεώρησης/μείωσης της εκτός σχεδίου δόμησης, στη Βουλή ψηφίζεται νόμος που προβλέπει την αύξηση των ισχυόντων ΣΔ για τα ξενοδοχεία τεσσάρων ή πέντε αστέρων, ενώ προ μηνών έχει ψηφιστεί άλλος που ανατρέπει το ισχύον από το 1979 καθεστώς ελέγχου της δόμησης αποθηκών στην Αττική. Στα παραπάνω θα πρέπει να προστεθεί η νέα νομοθεσία για τις λιμενικές ζώνες, η οποία όχι μόνο δεν σέβεται τους περιορισμούς της εκτός σχεδίου δόμησης, αλλά παρακάμπτει πλήρως κάθε χωρικό σχέδιο και κάθε δημόσια αρχή χωρικού σχεδιασμού στη διαδικασία θέσπισης των δυνατοτήτων ανάπτυξης ποικίλων αστικών χρήσεων σε αυτές.

– Πέραν όμως αυτών των φαινομένων, που οφείλονται σαφώς στην ουδέποτε κατακτηθείσα φερεγγυότητα του χωροταξικού σχεδιασμού έναντι των τομεακών πολιτικών, έχουμε δείγματα υπαναχώρησης από το ίδιο το ΥΠΕΧΩΔΕ. Σε πρόσφατο νόμο επανέρχεται η «ζώνη» του 1923, η αδρανοποίηση της οποίας είχε επιχειρηθεί μετά από «υγιείς» νομικές ερμηνείες, αφού ποτέ δεν καταργήθηκε ρητά.

– Άλλη μία μόνιμη αντινομία (διγλωσσία) που απαιτείται να αναταχθεί είναι η διάσταση μεταξύ σχεδιασμού και εφαρμογής, μεταξύ πολεοδομικών πολιτικών και πρακτικών διαχείρισης του χώρου. Είναι άραγε τόσο ακραία η θέση ότι ο έλεγχος των ποικίλων παραβάσεων

στις κατατμήσεις απαιτεί ακόμα και παρέμβαση Εισαγγελέα (ή τουλάχιστον εμπλοκή του Υπουργείου Δικαιοσύνης) και ότι η κίνηση αυτή θα όφειλε να συνοδεύει, αν όχι να προηγείται, το πρώτο βήμα της μεταρρύθμισης (μείωση δόμησης / κατάργηση παρεκκλίσεων);

Η υποστήριξη των ανωτέρω προτάσεων (προς το Υπουργικό Συμβούλιο και την κοινή γνώμη) απαιτούν κατά τη γνώμη μου στοιχειώδεις «πολιτικό σθένος», στοιχεία του οποίου διαφαίνονται στο πρόσφατο κείμενο αναζήτησης πολιτικής του ΥΠΕΧΩΔΕ, και οι τεκμηριωμένες επισηγήσεις της ημερίδας παρέχουν τη δέουσα επιχειρηματολογία, τόσο από τη σκοπιά της περιβαλλοντικής προστασίας, όσο και της οικονομικής συγκρότησης και αναπτυξιακής προοπτικής του ελληνικού χώρου.

Πολιτική γης: επιλογές μεταξύ ουτοπίας και ρεαλισμού

Παράλληλα με την παρέμβαση στην εκτός σχεδίου δόμηση, αποκτά προτεραιότητα ο εκσυγχρονισμός του πλαισίου για τον αποτελεσματικό σχεδιασμό της οικιστικής ανάπτυξης και υποκατάστασης της παραδοσιακής κανονιστικής πολιτικής χρήσεων γης. Σχηματικά θα μπορούσαν να καταγραφούν οι εξής βασικές αρχές αυτής της κατεύθυνσης, που μπορούν να υιοθετηθούν κυρίως στα πλαίσια του ΓΠΣ (που απαιτείται να αναβαθμιστεί ως επίπεδο σχεδιασμού) αλλά οριακά και στις ΖΟΕ:⁹

9. Στοιχεία τέτοιων προτάσεων (που παραπέμπουν στον αγγλοσαξονικό θεσμό του *planning permission*) έχουν διατυπωθεί στο προαναφερθέν ερευνητικό πρόγραμμα, καθώς και σε άλλες ημερίδες (Οικονόμου Δ., *Ημερίδα για τη ΖΟΕ Μεσογείων*, ΣΑΔΑΣ/ΣΕΠΟΧ 2001), αλλά συζητούνται και σε υπηρεσιακό επίπεδο, τόσο για τις νέες αναπτύξεις (π.χ. ΠΕΡΙΠ ή ΠΟΑΠ) όσο και για τις εντός σχεδίου αναπτύξεις πρώην παραγωγικών ζωνών με προοπτική πολεοδομικών κέντρων.

— ο περιορισμός της ζωνοποίησης με άμεσο κανονιστικό χαρακτήρα (που έχει το πρόβλημα της ολιγοπωλιακής αύξησης των τιμών γης) και η οριοθέτηση ευρύτερων περιοχών «καταλληλότητας» ή περιοχών «αναζήτησης» με παράλληλη πρόβλεψη ορίων κορεσμού, και

— η καθιέρωση μιας σαφούς και διαφανούς διαδικασίας επιλογής με βασικό κριτήριο την ωρίμανση ενός αναπτυξιακού σχεδίου, ώστε να μην προμοδοτούνται τα κυκλώματα εμπορίας γης αλλά η μελλοντική επένδυση.

Προτάσεις τέτοιου τύπου απαιτούν αφενός στο ζήτημα των καταφανών αρνητικών επιπτώσεων στο επενδυτικό κλίμα, συνεπεία της αστάθειας που δημιουργούν οι ποικίλες νομικές ασάφειες, αλλά και στην αγωνία για ανελαστικότητα των ρυθμίσεων. Συνδέουν το σχεδιασμό με την εφαρμογή και ανατρέπουν την παγιωμένη σύγχυση μεταξύ ευελιξίας και ασάφειας.¹⁰

Εξίσου βασική για τον εξωαστικό χώρο είναι και η πρόταση να εισαχθεί κάποιος έλεγχος (ενδοοικιστικής δέσμευσης) στη διάνομιση δρόμων στην ύπαιθρο, μέσω των χωρικών σχεδίων (Περιφερειακά Πλάγια, ΓΠΣ ή ΖΟΕ). Η πρόταση αυτή συμβάλλει στην άρση της αντίφασης μεταξύ της πλήρους απαγόρευσης δημιουργίας δρόμων στην ύπαιθρο και της πλήρους αποδοχής διαμορφωμένων καταστάσεων.

Τέλος, με τα ανωτέρω συνδέεται και η πρόταση εισαγωγής της «μερικής πολεοδόμησης» (ιδίως στις ζώνες ειδικών χρήσεων) που συζητείται από χρόνια αλλά υιοθετήθηκε μόνο για τους οικισμούς.

Όσον αφορά στις υπόλοιπες

10. Στη σύγχυση αυτή θα πρέπει να αποδοθεί η ατομία υιοθέτησης της κατά καιρούς διατυπωθείσας πρότασης για την ισχυροποίηση των ΓΠΣ, μέσω της θεσμοθέτησης με ΠΔ, πρόταση που θα διευκόλυνε και μια ουσιαστική αποκέντρωση.

προτάσεις πολιτικής γης που κατατέθηκαν στην ημερίδα, διαφαίνεται μάλλον ουτοπική η πρόταση για θέσπιση αναδιανεμητικών μηχανισμών, μετά μάλιστα και τις περιπέτειες της μεταφοράς ΣΔ, ενώ, αντίθετα, μια «συγκρατημένη αισιοδοξία» θα δικαιολογούνταν στην προοπτική υιοθέτησης μιας παρεμβατικής πολιτικής στις τάσεις της κτηματογοράς από πλευράς οικονομικών κυβερνητικών επιτελείων. Η συζητούμενη ήδη κατάργηση του φόρου μεταβίβασης και αντικατάστασή του από άλλες πιο σύγχρονες πηγές εσόδων, καθώς και η ανακοινωθείσα από το ΥΠΕΧΩΔΕ *συμμετοχή του ιδιωτικού κεφαλαίου στη δημιουργία του δομημένου περιβάλλοντος* στα πλαίσια μιας νέας στεγαστικής πολιτικής, ανοίγουν πεδία σύγκλισης των χωρικών και κοινωνικών πολιτικών με τις αναπτυξιακές, στο βαθμό που θα καθιερωθεί μια συστηματική οριζόντια συνεργασία.

Δυστυχώς το διεθνές πλαίσιο (επιθετική πολιτική της νεοφιλελεύθερης παγκοσμιοποίησης) αφήνει περιορισμένα περιθώρια για άσκηση κοινωνικών πολιτικών, αλλά ακριβώς γι' αυτό το λόγο αποκτά ιδιαίτερη σημασία η συντεταγμένη διατύπωση εναλλακτικών στα σημερινά μοντέλα αστικής ανάπτυξης, πριν εξαφανιστεί, ως κατάλοιπο του παρελθόντος, η ιστορικά παγιωμένη κοινωνική θεώρηση των πολεοδομικών πολιτικών. Στα ευρωπαϊκά κείμενα πολιτικής διατηρείται, σε πείσμα των εξελίξεων, μια σοσιαλδημοκρατικού τύπου ευαισθησία στα θέματα σχεδιασμού, εμφανής στην προμολόγηση των συναινετικών μορφών διακυβέρνησης καθώς και στις πολυταμειακές πρωτοβουλίες (τύπου *urban*), που μπορούν να αξιοποιηθούν σε μια μεταρρυθμιστική ελληνική προσπάθεια.