

# ΘΕΣΜΙΚΗ ΕΠΙΚΑΙΡΟΤΗΤΑ

## Παρατηρήσεις για το Νόμο 2508/97 για τη Βιώσιμη Οικιστική Ανάπτυξη

Δ. ΟΙΚΟΝΟΜΟΥ\*

Τον Ιούνιο 1997 ψηφίστηκε ο Νόμος 2508 για τη “βιώσιμη οικιστική ανάπτυξη των πόλεων και οικισμών της χώρας”. Ο νέος νόμος έχει δύο προγραμματικές φιλοδοξίες: την υπέρβαση των προσωρινού χαρακτήρα του Ν. 1337/831<sup>1</sup>, και την προσαρμογή του παραδοσιακού πολεοδομικού σχεδιασμού στις απαιτήσεις της βιώσιμης ανάπτυξης.

Η πρώτη φιλοδοξία μπορεί να θεωρηθεί ότι εκπληρώνεται εν μέρει, αφού ο νόμος καλύπτει ορισμένα από τα σχετικά κενά του προγενέστερου (ιδίως όσον αφορά την πολεοδόμηση περιοχών που δεν έχουν ως κυρίαρχη χρήση την κατοικία), έστω και να εξακολουθεί να αφήνει ορισμένες περιπτώσεις πολεοδομήσεις εκτός του ορίζοντά του (πχ. παραθεριστικοί οικισμοί...). Το αποτέλεσμα είναι ότι το θεσμικό πλαίσιο πολεοδόμησης εξακολουθεί να μην έχει ολοκληρωθεί σε ένα ενιαίο σύνολο, με αρνητικές συνέπειες που δεν περιορίζονται μόνο στην Ελλειψη απλότητας του θεσμικού

\* Δημήτρης Οικονόμου, Αναπληρωτής Καθηγητής, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

πλαισίου, αλλά περιλαμβάνει και την έλλειψη συνοχής (όσον αφορά τις υποθέσεις, τις διαδικασίες και τις αλληλοσυνδέσεις) μεταξύ των διαφορετικών νομοθετημάτων. Επισημαίνεται ωστόσο ότι προβλέπεται από το νόμο (άρθρο 26) η δυνατότητα σύστασης επιτροπής για την καδικοποίηση της πολεοδομικής νομοθεσίας. Το εγχείρημα αυτό δεν θα λύσει όλα τα πλαστά προβλήματα, αλλά θα οδηγήσει σε μεγαλύτερη απλότητα και, ενδεχομένως, στην ανάδειξη υπαρχουσών αντιφάσεων. Δεν γνωρίζω ωστόσο κατά πόσον η δυνητική αυτή διάταξη έχει ενεργοποιηθεί μέχρι σήμερα.

Όσον αφορά τη δεύτερη φιλοδοξία, είναι δύσκολο να διατυπωθεί μια συνολική κρίση σχετικά με την υποστήριξή της από το νόμο. Είναι μάλλον σαφές ότι ο νόμος δεν οδηγεί σε ριζική αλλαγή του κυρώσχου προτύπου πολεοδόμησης στην Ελλάδα, προτύπου που δύσκολα μπορεί να υποστηριχθεί ότι είναι συμβατό με τη βιώσιμη ανάπτυξη, όποια έννοια και αν δοθεί στην τελευταία<sup>2</sup>. Βέβαια σε μεγάλο βαθμό το πρότυπο αυτό είναι θέμα πρακτικής και όχι διαδικασιών, και δευτερευόντως καθορίζεται από τις θεσμικές υποθέσεις<sup>3</sup>. Ωστόσο, και οι τελευταίες έχουν το ρόλο τους (πχ. καθορισμός ανωτάτων ΣΔ, προσδιορισμός εισφορών σε γη ήλπ.). Από την άποψη αυτή, ο νέος νόμος δεν σημειώνει θεαματική πρόοδο, αλλά ορισμένα νέα σχεδιαστικά εργαλεία που προβλέπει μπορούν να υποστηριχθεί ότι είναι συμβατά με μια λογική βιώσιμης ανάπτυξης.

Μια συνολική εκτίμηση για το νέο νόμο συνοψίζεται στο ότι συνιστά βελτίωση, σε σχέση με το Ν. 1337/83, αλλά τα βήματα που γίνονται είναι ανεπαρκή και, από την άποψη αυτή, ίσως να αποτελεί μια χαμένη ευκαιρία. Ως ιδιαίτερα θετικά και, ως ένα σημείο, νεωτερικά στοιχεία πρέπει πάντως να θεωρηθούν τα εξής:

α. Η προβλέψη για γενίκευση του σχεδιασμού χρήσεων γης στην ύπαιθρο, μέσω των ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ, αποτελεί εξέλιξη που μπορεί να οδηγήσει στη βελτίωση ενός από τα σοβαρότερα προβλήματα της ελληνικής χωρικής πολιτικής. Επιπλέον, το ότι η θεσμοθέτηση των χρήσεων γης θα γίνεται ταυτόχρονα για την εντός σχεδίου και την εκτός σχεδίου περιοχή, θα αντιμετωπίσει μια σοβαρή ανεπάρκεια της διαδικασίας εφαρμογής του Ν. 1337/83, την αποσύνδεση της θεσμοθέτησης του (παλαιού τύπου) ΓΠΣ και της ΠΜ από τη μια πλευρά, και της ΖΟΕ, από την άλλη πλευρά. Ενώ η θεσμοθέτηση των ΓΠΣ και ΠΜ ήταν γενικά επιθυμητή, ιδίως σε τοπικό επίπεδο, επειδή συνήθως συνεπάγονταν επεκτάσεις του σχεδίου και ενίσχυση των δυνατοτήτων δόμησης και αξιοποίησης της έγγειας περιουσίας, οι ΖΟΕ συναντούσαν “συμμετρικές” αντιδράσεις, επειδή κανόνα προέβλεπαν λιγότερο ευνοϊκές για την οικοδόμηση, από αυτές της γενικής νομοθεσίας περί εκτός σχεδίου δόμησης. Ο εν λόγω χαρακτήρας των ΖΟΕ δεν οφείλονταν τόσο στην έλλειψη “αναπτυξιακού” χαρακτήρα (τον οποίο ούτως εί-

χαν, από τη φύση τους) δύο στο ότι η γενική νομοθεσία περί εκτός σχεδίου δόμησης στην Ελλάδα προβλέπει δυνατότητες οικοδόμησης του εξωαστικού χώρου που είναι τελείως αναντίστοιχες με το χαρακτήρα του ως υπαίθρου. Η ταυτόχρονη θεσμοθέτηση, που προβλέπει ο Ν. 2508/97 θα μπορέσει να αντισταθμίσει τις αντιδράσεις με το κάνινηρο των επεκτάσεων. Το ενιαίο, πλέον, σχέδιο χρήσεων γης θα συμβάλλει στη μετατόπιση της έμφασης από τη διάχριση “εντός σχεδίου/εκτός σχεδίου” στις συγχεκριμένες ρυθμίσεις του σχεδίου χρήσεων γης, το οποίο θα προσδιορίζει με συντονισμένο τρόπο το χαρακτήρα και την ένταση της δόμησης<sup>4</sup>.

Ωστόσο, η ρύθμιση αυτή δεν εξασφαλίζει το σχεδιασμό των χρήσεων γης στην ύπαθρο όταν και όπου αυτός είναι αναγκαίος, επειδή η όλη διαδικασία είναι εξαρτημένη από την πολεοδόμηση. Σε περίπτωση μη έναρξης της εκπόνησης ΓΠΣ ή ΣΧΟΟΑΠ, για διάφορους λόγους, ο εκτός σχεδίου χώρος θα παραμένει με το σημερινό καθεστώς της εκτός σχεδίου δόμησης και τις αρνητικές επιπτώσεις του<sup>5</sup>. Το πρόβλημα θα ήταν πολύ μικρότερο αν υπήρχε πρόβλεψη αυτόνομης διαδικασίας εκπόνησης σχεδίου χρήσεων γης εκτός σχεδίου, ανεξάρτητης από την πολεοδόμηση, όπως η περίπτωση της “αγροτικής” ΖΟΕ του Ν. 1337/83 και η χρήση της για τη θεσμοθέτηση των Ειδικών Χωροταξικών Μελετών. Δεν μου είναι σαφές αν η δυνατότητα αυτόνομης θέσπισης ΖΟΕ διατηρείται με το νέο νόμο. Στο άρθρο 25 (“Τροποποιούμενες-καταργούμενες διατάξεις”) δεν αναφέρεται ρητά η κατάργηση της. Η μόνη αναφορά (στο άρθρο 25 §5) είναι ότι μέχρι την έγκριση ΓΠΣ ή ΣΧΟΟΑΠ με το νέο νόμο εφαρμόζονται οι διατάξεις του άρθρου 29 του Ν. 1337/83 (“Ζώνες Οικιστικού Ελέγχου”). Ακόμα πάντως και αν η διαπίπτωση αυτή δεν αποκλείει την εκπόνηση και θεσμοθέτηση ΖΟΕ μετά το νέο νόμο και ανεξάρτητα από τις διαδικασίες πολεοδόμησης, η ΖΟΕ παρουσιάζει μια σειρά από ανεπάρκειες ως εργαλείο χωροταξικού σχεδιασμού χρήσεων γης<sup>6</sup>. Συνεπώς, θα πρέπει σε κάθε περίπτωση να προβλεφθεί η δυνατότητα αυτόνομης θεσμοθέτησης σχεδίων χρήσεων γης στην ύπαθρο, ξήτημα που μπορεί να αντιμετωπισθεί στο πλαίσιο του νέου νόμου για το χωροταξικό σχεδιασμό η διαμόρφωση του οποίου βρίσκεται στο τελικό στάδιο.

β. Η πρόβλεψη ενός συνόλου σχεδιαστικών και άλλων εργαλείων για την ανάπλαση των ήδη πολεοδομημένων περιοχών αποτελεί το δεύτερο σημαντικό θετικό στοιχείο του νόμου. Ο ήδη πολεοδομημένος χώρος υπήρξε η Αχμάλειος πρέσβατα τόσο του Ν.1337 δύο και της ΕΠΑ. Ο νέος νόμος κάνει το πρώτο βήμα για την μετατροπή του σε πραγματικό αντικείμενο παρέμβασης του πολεοδομικού σχεδιασμού. Είναι αυτονόητο, βέβαια, ότι η τελική έκβαση δεν μπορεί να προκαθοριστεί και θα εξαρτηθεί από την πολιτική (πρωτοβουλίες για εκπόνησης σχεδίων και περιεχόμενο των τελευ-

ταιων, ύψος χρηματοδότησης, πολιτική βούληση για την αντιμετώπιση των αντιδράσεων που αναπόφευκτα θα υπάρξουν) που θα εφαρμοστεί στην πράξη.

Πέρα από τα θετικά σημεία, ο Ν. 2508/97 χαρακτηρίζεται πάντως και από ασθενή σημεία. Πλήρης αναλυτική χριτική δεν μπορεί αν γίνει στο πλαίσιο του παρόντος σύντομου κειμένου, τόσο λόγω του εύρους των θεμάτων που τίθενται δυσ επειδή ο νόμος δεν είναι ομοιογενής από την άποψη της λεπτομερειακότητας στα διάφορα τμήματά του. Τα βασικά σημεία μιας χριτικής προσέγγιση του είναι πάντως δυνατόν να διατυπωθούν.

1. Το προβλεπόμενο σύστημα πολεοδομικών σχεδίων είναι πολύπλοκο. Το σύστημα που διαμορφώνεται παρουσιάζεται σχηματικά<sup>7</sup> στο παρακάτω διάγραμμα (αριστερά) στο οποίο επίσης απεικονίζονται για λόγους σύγκρισης τα αντίστοιχα συστήματα στη Γαλλία και την Αγγλία.



Χωρίς να ληφθεί υπόψη η Πράξη Εφαρμογής (η σημασία της οποίας στην Ελλάδα είναι μεγάλη λόγω της έλλειψης κτηματολογίου), η ολοκλήρωση του πολεοδομικού σχεδιασμού στην ελληνική περίπτωση προϋποθέτει τουλάχιστον δύο και σε ορισμένες περιπτώσεις τρία διαφορετικά σχέδια (κάθε ένα από τα οποία περιλαμβάνει έναν αριθμό φάσεων, με ιδιαίτερες διαδικασίες έγκρισης ή γνωμοδότησης). Σε σύγκριση, το γαλλικό σύστημα περιλαμβάνει μόνο ένα υποχρεωτικό σχέδιο, το Σχέδιο χρήσεων γης (Plan d' Occupation du Sol) [το Ρυθμιστικό σχέδιο (Schéma Directeur) είναι προαιρετικό] (Dalloz 1994). Στην Αγγλία (και την Ουαλλία) υπάρχουν δύο εναλλακτικές περιπτώσεις: (α) το Τοπικό Σχέδιο (Local Plan) σε επίπεδο πρωτοβάθμιου ΟΤΑ (district), το οποίο προϋποθέτει ένα Δομικό Σχέδιο (Structure Plan) το οποίο εκπονείται σε επίπεδο county (μονάδα αυτοδιοίκησης μεγάλου ελληνικού νομού ή μικρής περιφέρειας) το οποίο περιλαμβάνει ταυτόχρονα στοιχεία στρατηγικού πολεοδομικού και χωροταξικού σχεδιασμού<sup>8</sup>, ή (β) το Ένιατο Σχέδιο Ανάπτυξης (Unitary Development Plan) στο οποίο συγχωνεύονται το Τοπικό και το Δομικό σχέδια και

εκπονεύται στις μητροπολιτικές περιοχές (Rydin 1993).

Η μεγαλύτερη απλότητα των ξένων συστημάτων (που συνδυάζεται με πολύ αποτελεσματικότερη ρύθμιση του πολεοδομικού χώρου) είναι εμφανής. Η προσέγγιση που υιοθετεί ο νόμος 2508 είναι πολύπλοκη, θέτει ζητήματα οριζόντιου και κατακόρυφου συντονισμού και αμοιβαίνει δεσμευτικότητας μεταξύ των διαφορετικών επιπέδων, συνεπάγεται μεγάλους χρόνους ολοκλήρωσης του σχεδιασμού (με μια σειρά αρνητικά παρεπόμενα: τα πρώτα στάδια γίνονται παρωχημένα μέχρι το τέλος της διαδικασίας, γίνεται πολύ δύσκολη η γρήγορη αντιμετώπιση νέων αναγκών που αναφύονται “καθ’ οδόν” κλπ.) και σε τελική ανάλυση μειώνει την αποτελεσματικότητα του σχεδιασμού.

2. Μια ειδικότερη εκδήλωση του παραπάνω προβλήματος είναι η διαφοροποίηση μεταξύ ΓΠΣ και ΣΧΟΟΑΠ. Ενώ πρόκειται ουσιαστικά για σχέδια του ίδιου χαρακτήρα, υιοθετείται χωρίς ουσιαστικό λόγο η διαφοροποίησή τους. Έστω και αν η διαφορά βρίσκεται κυρίως σε επίπεδο ορολογίας, το αποτέλεσμα είναι η επιβάρυνση του συστήματος σχεδιασμού.

3. Η κατηγορία των Ρυθμιστικών Σχεδίων, πέρα από το προαναφερθέν πρόβλημα της επιβάρυνσης της συνολικής διαδικασία σχεδιασμού (που επιτείνεται από την αύξηση του αριθμού των πόλεων στις οποίες είναι δυνατή η εκπόνηση τέτοιων σχεδίων<sup>9</sup>), και από την πολλαπλότητα των αρμόδιων φορέων (με ακραίο σύμπτωμα την κατάσταση που έχει διαμορφωθεί στην Αττική), παραμένει εξαιρετικά ασαφής. Ουσιαστικά ο νόμος δεν προσδιορίζει το περιεχόμενό τους<sup>10</sup> ούτε αποσαφηνίζει τη δεσμευτικότητά τους σε σχέση με τα υποκείμενα σχέδια. Ως προς το τελευταίο σημείο, υπενθυμίζουμε τις δυσκολίες που προέκυψαν από την αντίστοιχη έλλειψη στο ΡΣΑ, οι οποίες χρειάστηκε να αντιμετωπιστούν μέσω της νομολογίας του ΣτΕ (....). Έστω και αν η νομολογία έλυσε ορισμένα προβλήματα, η αντιμετώπιση από τη δικαστική εξουσία ζητημάτων που έπρεπε να αποσαφηνίζονται σε επίπεδο πολιτικής και νομοθεσίας δεν αποτελεί την καλύτερη δυνατή προσέγγιση.

4. Η υπερβολή στον αριθμό των σχεδίων συνδυάζεται με την ανεπάρκεια εργαλείων στρατηγικού και πλαισιακού χαρακτήρα. Για να αναφερθούμε και πάλι στο διεθνή χώρο, ένα γενικευμένο χαρακτηριστικό που συνδυάζεται με την απομάκρυνση από το πρότυπο του ορθολογικού-καθολικού σχεδιασμού είναι η απλούστευση<sup>11</sup> του συστήματος των σχεδίων και η προσθήκη εργαλείων ρύθμισης όπως οι National Planning Policy Guidances στην Αγγλία, Prescriptions Nationales και Directives d' aménagement στη Γαλλία, National Policy Guidelines στη Νορβηγία, που αποτελούν πλαίσια για την εκπόνηση των επιμέρους χωροταξικών και πολεοδομικών σχεδίων<sup>12</sup>. Η αναφερόμενη στο άρ. 1 παρ. 7 του νέου νόμου έγκριση σταθεροποίηση

από το ΥΠΕΧΩΔΕ που θα ισχύουν για όλα τα σχέδια αποτελεί βέβαια μια ειδική περίπτωση μιας τέτοιου τύπου πλαισιακής φύμισης, αλλά συνολικά ο νόμος δεν προβλέπει τη δινατότητα ανάλογων πλαισίων για όλα κρίσιμα θέματα (πχ. κριτήρια επεκτάσεων, δημιουργία ενιαίου καταλόγου χρήσεων γης για το σύνολο της περιοχής του νέου ΓΠΣ, προδιαγραφές για τη συσχέτιση των χρήσεων γης, γενικές ρυθμίσεις για τις περιοχές προστασίας, μέτρα πολιτικής γης κλπ.) που θα έκαναν σαφή και επιχειρησιακή τη φιλοσοφία και τις επιλογές της εθνικής πολεοδομικής πολιτικής και θα εξασφάλιζαν την αναγκαία ισορροπία μεταξύ αυτής και των τοπικών επιλογών (αναγκαία τόσο περισσότερο όσο αποκεντρώνονται οι πολεοδομικές αρμοδιότητες).

5. Το ζήτημα της έγκρισης των πολεοδομικών σχεδίων αντιμετωπίζεται συχνά υπό το πρόσαρι μιας αφηρημένης ανάγκης αποκέντρωσης. Η αποκέντρωση μπορεί να έχει χωρίς αμφιβολία θετικές επιπτώσεις στην ελληνική διοικηση, αλλά δεν αποτελεί πανάκεια σύντελη μπορεί να εφαρμόζεται με τυφλό τρόπο. Η αναφορά στο παραδειγματικό χωρών της δυτικής Ευρώπης παραβλέπει συγκεκριμένες και πολύ κρίσιμες ιδιομορφίες της ελληνικής πραγματικότητας: Πρώτον, την πελατειακή λειτουργία του πολιτικού και, εν μέρει, διοικητικού συστήματος. Δεύτερον, και ακόμα σημαντικότερο, το κοινωνικό βάρος της μικροϊδιοκτησίας στη γη και το όρλο της ως μηχανισμού προσπορισμού εισοδημάτων. Η αρνητική εμπειρία που ήδη αναφέρθηκε κατά την οριθέτηση των οικισμών από τους νομάρχες καθώς και η γενική τάση των δημάρχων και κοινοταρχών να διεκδικούν μεγιστοποίηση του δικαιώματος δόμησης (μεγάλες επεκτάσεις, υψηλοί ΣΔ, χαμηλές αρτιότητες, αποφυγή ουσιαστικού σχεδιασμού χρήσεων γης κλπ.) τόσο στο πλαίσιο των πολεοδομήσεων όσο και των Ειδικών Χωροταξικών Μελετών, αποτελούν φαινόμενα που έχουν τη ρίζα τους στις δύο αυτές ιδιομορφίες.

Με δεδομένη αυτή την κατάσταση, είναι φανερό ότι έχει καθοριστική σημασία η ύπαρξη δικλείδων ασφαλείας που θα ελέγχουν τις “από τα κάτω” πιέσεις. Πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι ακόμα και χώρες που δεν αντιμετωπίζουν ανάλογα φαινόμενα γύρω από την έγγεια ιδιοκτησία δεν προβλέπουν αποκλειστική αρμοδιότητα της τοπικής αυτοδιοίκησης ή του τοπικού κράτους στα ζητήματα της πολεοδόμησης. Στην Αγγλία, πχ., όπου ως γνωστόν η προστασία της υπαίθρου και η πολιτική της “ανάσχεσης” της αστικοποίησης (containment) έχουν μακρά ιστορία και γενικευμένη κοινωνική υποστήριξη (Mather 1986), το αρμόδιο υπουργείο (Department of Environment) έχει διατηρήσει δικαίωμα αιγάλεως των σχεδίων που προσαναφέρομε. Γενικότερα σε ευρωπαϊκό επίπεδο, αν και γενικά οι τοπικές αρχές έχουν την κύρια αρμοδιότητα για τη ρύθμιση των χρήσεων γης και της οικιστικής ανάπτυξης, αυτή η αρμοδιότητα αισκείται πάντα σε ένα πλαίσιο

που προσδιορίζεται και επιβλέπεται από την κεντρική ή περιφερειακή διοίκηση, και σε όλα σχεδόν τα Κράτη-Μέλη υπάρχει υποχρέωση τα τοπικά σχέδια να είναι συμβατά με τα σχέδια που εκπονούνται από υψηλότερες βαθμίδες της διοίκησης (European Commission 1994: 17, 21).

Οι ιδιομορφίες της Ελλάδας, όσον αφορά τόσο τα συμφέροντα που διαπλέκονται γύρω από τη γη και το ρόλο του πολιτικού συστήματος, όσο και την έλλειψη στρατηγικού χωρικού σχεδιασμού, έχουν από την άποψη αυτή καθοριστική σημασία για την αξιολόγηση των ρυθμίσων του νέου νόμου. Ο τελευταίος προβλέπει ότι η έγκριση ΠΓΣ και ΣΧΟΟΑΠ γίνεται από το Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας. Η επιλογή αυτή αποτελεί, υπό το πρίσμα των παραπάνω σκέψεων, βελτίωση σε σχέση με την προβλεψη που υπήρχε σε παλαιότερη μορφή του νομοσχεδίου που απέδιδε την αρμοδιότητα αυτή στους Νομάρχες. Ωστόσο, θα έπρεπε να προβλεφθεί η πρόσθιτη δυνατότητα “βέτο” του Υπουργού ΠΕΧΩΔΕ, σε εύλογο χρονικό διάστημα, σε περίπτωση βασικής διαφωνίας του με το σχέδιο. Όσον αφορά την ΠΜ, η έγκρισή της από το Νομάρχη ενδέχεται, κατά μείζονα λόγο, να οδηγήσει σε σοβαρά προβλήματα. Και στην περίπτωση αυτή θα έπρεπε να υπάρχει δυνατότητα “βέτο” από τον Υπουργό ΠΕΧΩΔΕ και/ή τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας.

6. Η προϊστορία του μηχανισμού των εισφορών σε γη είναι γνωστή και δεν είναι ανάγκη να επαναληφθεί εδώ. Η κλιμάκωσή τους συναρτήσει του μεγέθους της ιδιοκτησίας που υιοθετήθηκε από το Ν. 1337/83, σε αντίθεση με την ενιαία εισφορά που προέβλεπε ο Ν. 947/79, είχε προφανή πολιτικά πλεονεκτήματα και ενδεχομένως συνέβαλλε στην τελική εφαρμογή του μηχανισμού. Είναι προφανές, ωστόσο, ότι από τεχνική άποψη η κλιμάκωση είναι εξαιρετικά προβληματική, δεδομένου ότι αποδίδει μικρότερη συνολική έκταση γης για δημιουργία κοινοχρήστων χώρων και κοινωφελών εγκαταστάσεων εκεί που οι ανάγκες είναι αυξημένες, δηλαδή στις περιοχές με μικρά οικόπεδα<sup>19</sup>. Ενώ συνεπώς σε μια πρώτη ανάγνωση πρόκειται για “φιλολαϊκή” ρύθμιση, το αποτέλεσμα είναι ότι στις περιοχές αυτές προκύπτουν πολεοδομικές συνθήκες δυσμενέστερες από αυτές των περιοχών με μεγαλύτερα οικόπεδα, και ότι διαιωνίζεται η αρχική διαφοροποιημένη θέση κάθε περιοχής στην κοινωνική διαίρεση του χώρου.

Το πρόβλημα μπορεί να αντιμετωπισθεί με δύο τρόπους. Ο πρώτος είναι η αύξηση του ποσοστού των κοινοχρήστων, στις περιοχές με έλλειμμα, μέσω απαλλοτριώσεων. Το σενάριο αυτό προσκρούει ωστόσο στο υψηλό δημοσιονομικό του κόστος, και επιπλέον συνεπάγεται ανατροπή της βασικής φιλοσοφίας του μηχανισμού των εισφορών. Ο δεύτερος τρόπος, και κατά την άποψη μου ο μόνος που είναι ζεαλιστικός, είναι η κατάργηση της κλιμάκωσης και η επιβολή ενιαίου ποσοστού (πχ. 30%).

7. Ο μηχανισμός της ιδιωτικής πολεοδόμησης (στον οποίο έχει δοθεί το δώρο ΠΕΡΠΟ) μπορεί να αποτελέσει εργαλείο βελτίωσης του οικιστικού περιβάλλοντος. Βασικό πρόβλημα που χαρακτήρισε τη μέχρι σήμερα εφαρμογή του μηχανισμού ήταν η αποσύνδεσή του από το χωροταξικό σχεδιασμό. Ο νέος νόμος συνιστά βελτίωση, αφού προϋποθέτει για την έγκριση ΠΕΡΠΟ είτε πρόβλεψη από ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ είτε ένα ειδικό σχεδιασμό σε νομαρχιακό επίπεδο (“γενικές κατευθύνσεις”). Η σύνδεση με το χωροταξικό σχεδιασμό παραμένει ωστόσο ελλειπτής, αφού δεν υπάρχει καμία σχετική πρόβλεψη. Το ξήτημα θα πρέπει να ληφθεί σοβαρά υπόψη στο πλαίσιο της τελικής διαμόρφωσης του νέου νόμου για τη χωροταξία. Σημειώνεται ότι η παρατήρηση αυτή ισχύει και για άλλα εργαλεία χωροθέτησης τα οποία προβλέπει ο νόμος (ιδιαίτερα οι περιοχές για εγκατάσταση παραγωγικών δραστηριοτήτων.

### **Σημειώσεις**

1. Υπενθυμίζω ότι ο εν λόγω νόμος είχε χαρακτηριστεί ως μεταβατικός, για την κάλυψη επειγούσαν καταστάσεων, ενώ σε σύντομο χρονικό διάστημα θα έπρεπε να υπάρξει ένα άλλο, οριστικό θεσμικό πλαίσιο για την πολεοδόμηση.
2. Υπενθυμίζουμε τους ...πυλώνες της μεταπολεμικής αστικοποίησης: εκ των υστέρων επέκταση των πόλεων σχεδόν πάντα σε περιοχές αυθαίρετων, ανεπάρκειες κοινοχρηστικών χώρων και κοινωφελών εξυπηρετήσεων, ισχυρίστα του αισθητικού σχεδιασμού και η ελλειψη ενδιαφέροντος για την αισθητική των πόλεων, η καταστροφή των παραδοσιακών κτιρίων και συνδλων, απουσία ελέγχου των χρήσεων γης, και συσσώρευση περιβαλλοντικών προβλημάτων στον αστικό χώρο. Βλέπε σχετικά Εεπονου 1997.
3. Οι επιλογές πολλών νομαρχών στο πλαίσιο της διαδικασίας οριοθέτησης των οικισμών προς του 1923, στα μέσα της προηγούμενης δεκαετίας αποτελούν χαρακτηριστική ένδειξη του τρόπου εφαρμογής ενάς θεσμικού πλαισίου που δεν καθορίστηκε άμεσα από τις ρυθμίσεις του καθαυτές, αλλά είχε καταστροφικές επιπτώσεις στο περιβάλλον της ελληνικής υπαίθρου. Τέτοια παραδείγματα μπορούν να πολλαπλασιαστούν εύκολα.
4. Όπως συμβαίνει κατά κανόνα στον υπόλοιπο δυτικο-ευρωπαϊκό χώρο, συμπεριλαμβανόμενου και του νότου (τουλάχιστον πολύ περισσότερο από ότι στην Ελλάδα) (European Commission 1994, Economou 1997).
5. Βλέπε, μεταξύ άλλων, τα πορίσματα της πρόσφατης συνάντησης εργασίας του ΣΕΠΟΧ, στο Αναμούση, Οικονόμου (1997).
6. Βλέπει για μια αναλυτική συζήτηση του θέματος το Οικονόμου (1994).
7. Το διάγραμμα αυτό (που δεν περιλαμβάνει πρόσθιτες περιπτώσεις πολεοδόμησης δύος αυτή των παραθεριστικών οικισμών, και στο οποίο πρέπει να προστεθεί η Πράξη εφαρμογή – με όπι συνεπάγεται από άποψη χρονικού ορίζοντα).
8. Κάτι που μειώνει συνολικά την πολυπλοκότητα του συστήματος χωρικού σχεδιασμού. Υπενθυμίζεται ότι το νομοσχέδιο για το χωροταξικό σχεδιασμό προβλέπει τουλάχιστον άλλο ένα, υπερχείμενο του πολεοδομικού σχεδιασμού, σχέδιο, το περιφερειακό. Η αναγκαιότητα

του σχεδίου αυτού δεν αμφιστρητείται, αλλά παραπέμπει γεγονός ότι ο μηνολικός αριθμός σχεδίων γίνεται υπερβολικός.

9. Πέρα από την Αθήνα και τη Θεσσαλονίκη, γίνεται φημή αναφορά σε 6 πόλεις (Πάτρα, Ηράκλειο, Λάρισα, Βόλο, Καβάλα, Ιωάννινα) ενώ προβλέπεται η δινατάτη καπάρσιτης ρυθμιστικών σχεδίων και σε άλλες πόλεις.

10. Η αναφορά στο υφιστάμενο Ρυθμιστικό Σχέδιο της Αθήνας δεν μπορεί να θεωρηθεί ως επαιρέτες υποκατάστατο ενός γενικού προσδιορισμού των περιεχομένου των Ρυθμιστικών Σχεδίων. Το ΡΣΑ χαρακτηρίζεται από μια διπλή ιδιομορφία: αφορά μια μητροπολιτική περιοχή με ειδικά χαρακτηριστικά που είναι τελείως άλλης κλίμακας από τις υπόλοιπες περιοχές στις οποίες σύμφωνα με το νέο νόμο θα εκπονούνται τέτοια σχέδια, και η διάρθρωσή του αντανακλά την προβληματική μιας εποχής που απέχει περίπου μια 15ετία κατά την οποία έχουν μεσολαβήσει πολύ σημαντικές αλλαγές σε επίπεδο πολεοδομικών προβλημάτων και πολεοδομικής θεωρίας και πολιτικής.

11. Κάτι που δεν σημαίνει κατάργηση, ωστόσο, δύτικος μερικές φορές θεωρείται.

12. Είναι ενδεικτικό ότι σε 11 από τα Κράτη-Μέλη της ΕΕ των 15 υπάρχουν τέτοιου τύπου εργαλεία. Βλέπε European Commission (1994).

13. Ανημένες λόγω μικρότερων ΟΤ που συνεπάγονται πικνότερο οικικό δίκτυο, και μεγαλύτερων πυκνοτήτων κατοικησης.

## Βιβλιογραφία

Οικονόμου Δ., Αναφούση Φ. (1997): "Έκτος σχεδίου δόμηση. Εισήγηση στη συνάντηση εργασίας του ΣΕΠΟΧ 15.4.1997". Newsletter ΣΕΠΟΧ, Μάιος 1997.

Dalloz (1994): Code de l' Urbanisme, DALLOZ, Paris.

Economou D. (1997): "The Planning system and Rural Land Use Control in Greece. A European Perspective ". European Planning Studies, Vol. 5, No. 4: 461-476.

European Commission-DG XVI (1994): The EU compendium of spatial Planning systems and policies. Final draft. Brussels.

Mather A. S. (1986): Land Use Longman, Essex.

Οικονόμου Δ. (1994): "Σύστημα χωροταξικού σχεδιασμού και Ειδικές Χωροταξικές Μελέτες", Άλκαλ και Περιβάλλον, τεύχ. 1, σσ. 41-86.

Rydin Y. (1993): The British Planning System.. MacMillan, London.