
Θ Ε Σ Μ Ι Κ Η Ε Π Ι Κ Α Ι Ρ Ο Τ Η Τ Α

Α. ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗ

Η Συνθήκη του Maastricht και η Οικονομική και Κοινωνική Συνοχή στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα

Ν. ΜΑΡΑΒΕΓΙΑΣ* και
Α. ΠΑΠΑΒΑΣΙΛΕΙΟΥ**

1. Ο στόχος της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής και το δεύτερο πακέτο Delors

Το άρθρο 2 της Συνθήκης του Μάαστριχτ προβλέπει μεταξύ των στόχων της Κοινότητας την προαγωγή ενός υψηλού βαθμού συγκλίσεως των οικονομικών επιδόσεων και την οικονομική και κοινωνική συνοχή και αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών - μελών, ενώ το άρθρο 3 περιέχει μεταξύ των ενεργειών της Κοινότητας για την επίτευξη των στόχων του προηγούμενου άρθρου, την “ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής”. Μπορεί συνεπώς κανείς να διαπιστώσει, ότι η αρχή της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής η οποία εισήχθη για πρώτη φορά με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη¹, στην Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή

* Ν. Μαραβέγιας, Επιστ. Καθηγητής Γεωργικού Πανεπιστημίου Αθηνών.

** Α. Παπαβασιλείου, Δικηγόρος.

Ένωση αναβαθμίζεται και ανάγεται σε μείζονα στόχο της Κοινότητας. Άλλωστε στο ίδιο πνεύμα κινούνται και οι αλλαγές στα άρθρα 130 Α-130 Ε της νέας Συνθήκης σχετικά με τη λειτουργία των Διαρθρωτικών Ταμείων. Ενδεικτικό ακόμη της προσπάθειας για ενίσχυση του στόχου της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής είναι, πέρα από τη συνέχιση της λειτουργίας των διαρθρωτικών ταμείων και η δημιουργία ενός καινούργιου χρηματοδοτικού μέσου, του Ταμείου Συνοχής, το οποίο πρέπει να έχει συσταθεί μέχρι το τέλος του 1993 και το οποίο θα συμβάλλει στη χρηματοδότηση προγραμμάτων στους τομείς του περιβάλλοντος και των "διευρωπαϊκών δικτύων"

Ο ακόλουθος πίνακας δείχνει με λεπτομέρεια χρηματοδοτικά μέσα που προτείνονται από τον J. Delors (στην πρόταση της Επιτροπής της 12ης Φεβρουαρίου 1992) για κάθε τομέα κοινοτικής δράσης, καθώς και η κατανομή τους μεταξύ 1992 μέχρι το 1997.

Σχετικά με τις διαρθρωτικές δράσεις για την οικονομική και κοινωνική συνοχή, η αύξηση μεταξύ 1992 και 1997 προβλέπεται να ανέλθει σε 11 δις ECU, δηλ. από 18.551 δις ECU το 1992 σε 29.300 δις ECU το 1997. Το επιπλέον συνολικό ποσό για τις διαρθρωτικές δράσεις στην πενταετία 1993 - 1997 προβλέπεται να ανέλθει σε 32.565 δις ECU. Από το ποσό αυτό το Ταμείο Συνοχής προβλέπεται να απορροφήσει 10 δις ECU.

Συνολικά, η αύξηση των ιδίων πόρων προβλέπεται σύμφωνα με την πρόταση Delors να ανέλθει σε 1,37% του Κοινοτικού Α.Ε.Π. το 1997, εφ' όσον εκτός από την αύξηση των δαπανών για διαρθρωτικές δράσεις προβλέπεται και αύξηση των δαπανών για την εσωτερική πολιτική ενδυνάμωσης της ανταγωνιστικής θέσης της Ε.Κ. έναντι της Ιαπωνίας και ΗΠΑ, καθώς και για την εξωτερική πολιτική, ιδίως έναντι των χωρών της Αν. Ευρώπης.

Μετά από διαβουλεύσεις στη διάρκεια ολόκληρου του 1992 [κατά το οποίο επικυρώθηκε η Συνθήκη του Maastricht από τα εθνικά κοινοβούλια ή από τους λαούς με δημοψηφίσματα (Γαλλία) εκτός από την Μ. Βρετανία και τη Δανία], η πρόταση της Επιτροπής, η οποία είχε παρουσιασθεί από τον J. Delors στις 12.2.1992, υπέστη σημαντικές τροποποιήσεις. Η σημαντικότερη τροποποίηση έγινε από την ίδια την Επιτροπή, όταν η περίοδος αναφοράς επιμηκύνθηκε από 5 σε 7 χρόνια.

Τελικά, η πρόταση Delors συζητήθηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Edinburgh, 11-12 Δεκ. 1992 και υιοθετήθηκε ως προς όλες τις προβλεπόμενες δαπάνες. Ο πίνακας δείχνει επίσης με λεπτομέρεια τα σχετικά ποσά (σε παρένθεση) που τελικά αποφασίσθηκαν στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Edinburgh τον Δεκέμβριο 1992.

Οι σημαντικότερες περικοπές δαπανών αφορούν την εσωτερική

Πίνακας: Δημοσιονομικές προοπτικές της Κοινότητας: α) Σύμφωνα με την πρόταση J. Delors (12-2-1992) β) Σύμφωνα με την απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Edinburgh (11-12 Δεκ. 1992)
Πιστώσεις για αναλήψεις υποχρεώσεων (εκατομ. ECU σε τιμές 1992)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
1. Κοινή Γεωργ. Πολιτική	35.348	35.340	37.480	38.150	38.840	39.600	-	-
	-	(35.230)	(35.095)	(35.722)	(36.364)	(37.023)	(37.697)	(38.389)
2. Διαρθ/τικές Δράσεις	18.559	21.270	22.740	24.930	27.120	29.300	-	-
	-	(21.277)	(21.885)	(23.480)	(24.990)	(26.526)	(28.240)	(30.000)
- Ταμείο Συνοχής	-	1.500	1.750	2.000	2.250	2.500	-	-
	-	(5.000)	(1.750)	(2.000)	(2.250)	(2.500)	(2.550)	(2.600)
- Διαρθρωτικά Ταμεία κ. ά.	18.559	19.770	20.990	22.930	24.870	26.800	-	-
	-	(19.770)	(20.135)	(21.480)	(22.740)	(24.026)	(25.690)	(27.400)
3. Εσωτερικές δράσεις	3.991	4.500	5.035	5.610	6.230	6.900	-	-
	-	(3.940)	(4.084)	(4.323)	(4.520)	(4.710)	(4.910)	(5.100)
4. Εξωτερικές δράσεις	3.645	4.070	4.540	5.060	5.650	6.300	-	-
	-	(3.950)	(4.000)	(4.280)	(4.560)	(4.830)	(5.180)	(5.600)
5. Διοικητικές Δαπάνες	4.049	3.310	3.465	3.720	3.850	4.000	-	-
	-	(3.280)	(3.380)	(3.580)	(3.690)	(3.800)	(3.850)	(3.900)
6. Αποθεματικά	1.000	1.500	1.600	1.200	1.300	1.400	-	-
	-	(1.500)	(1.500)	(1.100)	(1.100)	(1.100)	(1.100)	(1.100)
Σύνολο πιστώσεων υποχρεώσεων	66.592	69.990	74.860	78.670	82.990	87.990	-	-
	-	(69.177)	(69.944)	(72.485)	(75.224)	(77.989)	(80.977)	(84.089)
Σύνολο πιστώσεων πληρωμών	63.241	67.005	71.650	75.110	79.060	83.200	-	-
	-	(65.908)	(67.036)	(69.150)	(71.290)	(74.491)	(77.249)	(80.114)
Σύνολο πληρωμών % ΑΕΠ	1,15%	1,19%	1,24%	1,27%	1,30%	1,34%	-	-
	-	(1,20%)	(1,19%)	(1,20%)	(1,21%)	(1,23%)	(1,25%)	(1,26%)
Ανώτατο όριο ιδίων πόρων (ως % ΑΕΠ)	1,20%	1,22%	1,27%	1,30%	1,33%	1,37%	-	-
	-	(1,20%)	(1,20%)	1,21%	(1,22%)	(1,24%)	(1,26%)	(1,27%)

Πηγές: Επιτροπή Ε. Κ. (1992) και AGENCE EUROPE 13 Δεκ. 1992

δράση και την εξωτερική πολιτική. Αντίθετα, όσον αφορά τη διαρθρωτική δράση της Ε.Κ. για την οικονομική και κοινωνική συνοχή, οι περικοπές είναι μικρότερες. Ιδιαίτερα όσον αφορά το Ταμείο Συνοχής, δεν υπάρχει καμιά περικοπή σε σχέση με την αρχική πρόταση της Επιτροπής. Η επέκταση της περιόδου αναφοράς από 5 σε 7 χρόνια περιορίζει προφανώς τις ετήσιες αυξήσεις των δαπανών για τα Διαρθρωτικά Ταμεία ιδίως κατά τα έτη 1995, 1996, 1997, αλλά εξασφαλίζει απρόσκοπτη και μάλιστα αυξημένη χρηματοδότηση για δύο ακόμη χρόνια (1998 και 1999), δηλ. μέχρι το τέλος της πορείας προς την Ο.Ν.Ε.

Οι περικοπές αυτές και η επέκταση της περιόδου αναφοράς, οδηγούν σε μικρότερη αύξηση των ιδίων πόρων ως ποσοστό του κοινοτικού Α.Ε.Π. (από 1,37% το 1997, που προέβλεπε η αρχική πρόταση σε 1,27% το 1999). Η εξέλιξη αυτή υποδηλώνει την αδυναμία της Ε.Κ. να προχωρήσει σε ευρύτερη αναδιανεμητική πολιτική που να ανταποκρίνεται στους νέους ρόλους που αναλαμβάνει να εκπληρώσει. Παρά τη γενική αυτή διαπίστωση, η αύξηση των διατιθεμένων πόρων για διαρθρωτικές δράσεις με στόχο την οικονομική και κοινωνική συνοχή είναι εξαιρετικά σημαντική. Όσον αφορά τους πόρους που προορίζονται για τις χώρες και περιφέρειες του στόχου 1, παρατηρείται διπλασιασμός σε σχέση με την προηγούμενη περίοδο 1989 - 1993.

Ειδικότερα, η χρηματοδοτική στήριξη των χωρών Ελλάδας, Ιρλανδίας, Πορτογαλίας και Ισπανίας, μέσω του Ταμείου Συνοχής, για τη λειτουργία του οποίου προβλέπονται συνολικά για την επταετία 15,14 δις ECU θα είναι εξαιρετικά σημαντική. Σε ετήσια βάση, το ποσό αυτό είναι αυξημένο σε σχέση με την αρχική πρόταση Delors και ανέρχεται σε 2,164 δις ECU έναντι 2.000 δις ECU. Τα χρηματοδοτικά αυτά μέσα του Ταμείου Συνοχής προς όφελος των τεσσάρων προαναφερομένων χωρών υπόκεινται δέδαια στην εφαρμογή προγραμματών οικονομικής σύγκλισης, όπως προέβλεπε τόσο το Πρωτόκολλο για την οικονομική και κοινωνική συνοχή, όσο και η σχετική πρόταση Delors (βλ. πιο πάνω στο κείμενο αυτό). Όσον αφορά τα ποσοστά συμμετοχής των τεσσάρων χωρών στην είσπραξη των πόρων του Ταμείου Συνοχής, οι σχετικές αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Edinburgh αναφέρουν ενδεικτικά ότι η Ισπανία θα εισπράξει 52-58%, η Ελλάδα και η Πορτογαλία 16-20% και η Ιρλανδία 8-10%.

Οι χρηματοδοτήσεις των Διαρθρωτικών Ταμείων (Περιφερειακό, Κοινωνικό, Γεωργικό - Προσανατολισμού), δεν έχουν ακόμη κατανεμηθεί ανάμεσα στις χώρες και περιφέρειες. Αν ισχύσει η κατανομή που έγινε στην προηγούμενη περίοδο 1989-1993, η Ελλάδα θα εισπράξει 24,6% των συνολικών πόρων, αυτό όμως δεν έχει ακόμα αποφασισθεί.

Είναι πιθανό, ότι το ποσοστό τελικά δεν θα ξεπερνά το 18-20% του συνόλου των πόρων δεδομένης της διαπραγματευτικής εμμονής της Ισπανίας στην διεκδίκηση υψηλότερων ποσοστών. Σύμφωνα με εκτιμήσεις του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας³, η Ελλάδα πρόκειται να εισπράξει συνολικά για διαρθρωτικές δράσεις και από το Ταμείο Συνοχής 18-20 δις ECU για την επταετία 1993-1999. Το ποσό αυτό συγκρινόμενο με τα 7,2 δις ECU που εισέπραξε την προηγούμενη πενταετία 1989-1993, σε ετήσια βάση είναι διπλάσιο (2,85 δις ECU έναντι 1,44 δις ECU).

Παρόμοια αύξηση αναμένεται για τις τρεις άλλες χώρες (Ισπανία, Πορτογαλία, Ιρλανδία). Σημειώνεται ωστόσο ότι η εθνική συνεισφορά προσδιορίζεται στο 25%, έναντι 50% που ήταν κατά μέσο όρο κατά την εφαρμογή των διαρθρωτικών δράσεων της προηγούμενης πενταετίας. Το γεγονός αυτό προφανώς διευκολύνει τις λιγότερο αναπτυγμένες χώρες να τηρήσουν ευκολότερα την επιδιωκόμενη δημοσιονομική πειθαρχία και να ακολουθήσουν τα προγράμματα οικονομικής σύγκλισης. Όμως, η μείωση της εθνικής συμμετοχής αποστερεί τελικά σημαντικά ποσά, που θα εχρησιμοποιούντο για διαρθρωτικές δράσεις (βελτίωση υποδομών, ανθρώπινου δυναμικού κλπ.).

Έτσι, στην περίπτωση της Ελλάδας σύμφωνα με τα μέχρι σήμερα (23/2/93) στοιχεία, το Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (δεύτερο πακέτο Delors) για την επταετία 1993-1999 περιλαμβάνει συνολικό ύψος χρηματοδότησης 25 δις ECU περίπου (75% κοινοτική χρηματοδοτική στήριξη και 25% εθνική συμμετοχή). Το αντίστοιχο Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης της πενταετίας 1989-1993 είχε ύψος χρηματοδότησης 14,4 δις ECU (50% κοινοτική και 50% εθνική χρηματοδότηση). Σε ετήσια βάση, τα διατιθέμενα ποσά για διαρθρωτικές δράσεις ανέρχονται σε 2,88 δις ECU στην πενταετία 1989-1993, ενώ προβλέπεται να ανέλθουν στην επταετία 1993-1999 σε 3,57 δις ECU. Αν η εθνική χρηματοδότηση ήταν 50% θα έφθαναν σε 5,71 δις ECU ετησίως⁴.

Με δεδομένη συνεπώς την προσπάθεια για ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής ανάμεσα στα κράτη - μέλη το ερώτημα το οποίο ανακύπτει είναι προς ποιά κατεύθυνση πρέπει να κινηθεί αυτή η προσπάθεια. Λειτουργήσαν ικανοποιητικά τα μέσα τα οποία χρησιμοποίησε η μετάρρυθμιση του 1988 με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη ή μήπως χρειάζεται επέμβαση για τη βελτίωσή τους; Ήδη από το Μάρτιο του 1993 η Επιτροπή παρουσίασε τις προτάσεις της σχετικά με τους νέους κανονισμούς των Διαρθρωτικών Ταμείων οι οποίες τη στιγμή που γράφονται αυτές οι γραμμές βρίσκονται στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για συζήτηση.

2. Οι προτάσεις της Επιτροπής για τη δεύτερη μεταρρύθμιση των κανονισμών των Διαρθρωτικών Ταμείων⁵

Το πρώτο πρόβλημα που είχε να αντιμετωπίσει η Επιτροπή στο σχεδιασμό των νέων κανονισμών ήταν η επιλογή της κατάλληλης νομικής βάσης. Αν η Συνθήκη του Μάαστριχτ είχε προλάβει να επικυρωθεί, την ενδεδειγμένη νομική βάση θα αποτελούσαν τα νέα άρθρα 130 Α-Ε της Συνθήκης. Εν όψει όμως της καθυστέρησης της επικύρωσής της ήταν φανερό ότι έπρεπε να επιλεγούν ως νομική βάση ήδη ισχύουσες διατάξεις. Αυτές δεν ήταν άλλες από τα άρθρα 130 Α-Ε της Συνθήκης της Ε.Ο.Κ. Άλλωστε, εάν δεν γινόταν κάτι τέτοιο θα υπήρχαν οσοδαρές επιπτώσεις στη συνέχιση των χρηματοδοτήσεων μετά το 1993.

Ανεξάρτητα όμως από το ζήτημα της επιλογής της κατάλληλης νομικής βάσης για τους νέους κανονισμούς των Ταμείων, η Επιτροπή παρουσίασε σε αυτούς μια σειρά από βελτιώσεις και τροποποιήσεις. Άλλες από αυτές ήταν αναγκαία προσαρμογή στις νέες απαιτήσεις που δημιουργήσε η Συνθήκη του Μάαστριχτ ενώ άλλες ήταν κάλυψη αδυναμιών από την μέχρι τότε λειτουργία των κανονισμών. Ενδεικτικά οι σπουδαιότερες από αυτές είναι οι εξής:

α) Πρώτα από όλα οι νέοι κανονισμοί προβλέπουν διεύρυνση των πεδίων εφαρμογής τους πέρα από τους υπάρχοντες τομείς σε δύο νέους, αυτούς της εκπαίδευσης και της υγείας. Η επέκταση αυτή κρίθηκε αναγκαία μια και η Συνθήκη του Μάαστριχτ διευρύνει το πεδίο αρμοδιότητας της Κοινότητας σε αυτούς τους δύο τομείς⁶, οι οποίοι περιέχονται στην αποκλειστική της δικαιοδοσία.

β) Το αμέσως επόμενο πρόβλημα που είχε να αντιμετωπίσει η Επιτροπή εστιαζόταν στην παρουσίαση τροποποιήσεων όσον αφορά την γεωγραφική επιλεξιμότητα των πέντε αρχικών στόχων προτεραιότητας. Η μεταβολή των κοινωνικοοικονομικών συνθηκών σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Κοινότητας (κυρίως ή επανένωση της Γερμανίας) επέβαλε την ένταξη στους αρχικούς καθορισθέντες στόχους και νέων περιοχών οι οποίες αντιμετώπιζαν σοβαρά προβλήματα ανάπτυξης σε σχέση με το μέσο κοινοτικό όρο.

γ) Η Επιτροπή προσπάθησε να εισάγει επίσης μια μεγαλύτερη ελαστικότητα όσον αφορά τα κριτήρια επιλεξιμότητας, έτσι ώστε οι ζώνες που ένα κράτος - μέλος θεωρεί ως επιρρεπείς στη βιομηχανική παρακμή, αλλά που δεν ικανοποιούν τα βασικά κριτήρια επιλεξιμότητας, να μπορούν να λαμβάνονται υπ' όψη.

Το πιο χαρακτηριστικό δείγμα αυτής της προσπάθειας μπορεί να δει κανείς στο νέο στόχο 3 που εισάγει ο νέος κανονισμός - πλαίσιο καθώς

και στον κανονισμό που τροποποιεί τον κανονισμό 4255/88 και ορίζει τις διατάξεις εφαρμογής του κανονισμού 2052/88 όσον αφορά το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο. Η αυστηρή εμμονή στην κατεύθυνση ενισχύσεων έχοντας ως βάση κριτήρια επιλεξιμότητας είχε ως αποτέλεσμα την υποβολή προγραμμάτων που ελάχιστα ανταποκρίνονταν στις πραγματικές ανάγκες του κράτους - μέλους⁷. Βασική επιδίωξη των προτεινόμενων ρυθμίσεων είναι να στηρίζεται η λειτουργία των ταμείων (του ΕΚΤ ειδικότερα) περισσότερο σε πολιτικές επιλογές παρά στην "αυτόματη εφαρμογή κριτηρίων επιλεξιμότητας". Εδώ δέβαια ελλοχεύει ο κίνδυνος υποκειμενικών εκτιμήσεων κατά την αξιολόγηση των προγραμμάτων.

δ) Η Επιτροπή με τις νέες ρυθμίσεις των κανονισμών των διαρθρωτικών ταμείων επεδίωξε να καταστήσει σαφές ότι η περιφερειακή πολιτική της Κοινότητας οφείλει να σεβασθεί απόλυτα τις υπόλοιπες κοινοτικές πολιτικές, το πεδίο εφαρμογής των οποίων πολλές φορές αλληλοκαλύπτεται από το πεδίο εφαρμογής της πρώτης. Χαρακτηριστικά αναφέρονται εδώ ο σεβασμός της περιβαλλοντικής πολιτικής της Κοινότητας, η πιστή τήρηση των κανόνων του ανταγωνισμού, η απαγόρευση των κρατικών ενισχύσεων και τέλος η συμμόρφωσή των προγραμμάτων που χρηματοδοτούνται από τα Διαρθρωτικά Ταμεία με τις υποχρεώσεις που απορρέουν από την τήρηση των κοινοτικών οδηγιών σε θέματα δημοσίων συμβάσεων⁸.

ε) Οι νέοι κανονισμοί απλοποιούν επίσης τη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Με βάση την προηγούμενη μεταρρύθμιση (1988), οι φάσεις του προγραμματισμού ήταν τρεις και διαρθρώνονταν με την ακόλουθη χρονική σειρά. Πρώτα καταρτίζονταν τα σχέδια με πρωτοβουλία του κράτους - μέλους, στη συνέχεια με βάση τα σχέδια αυτά η Επιτροπή εκπονούσε τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης. Τέλος μέσα στα όρια που διέγραφαν τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης υποβάλλονταν προς έγκριση τα διάφορα προγράμματα χρηματοδότησης.

Οι νέοι κανονισμοί των Διαρθρωτικών ταμείων προβλέπουν τη μείωση των παραπάνω φάσεων από τρεις σε δύο. Αυτό επιτυγχάνεται με την ταυτόχρονη παρουσίαση των αναπτυξιακών σχεδίων των κρατών - μελών και των προσχεδίων προγραμμάτων. Πράγματι μια από τις μεγαλύτερες δυσλειτουργίες στο στάδιο της εφαρμογής των παλιών κανονισμών παρατηρήθηκε στο θέμα του χρόνου έγκρισης και υλοποίησης των προγραμμάτων. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι στην Ιταλία αν και ο Κανονισμός-πλαίσιο (2052/88) είχε τεθεί σε ισχύ (όπως άλλωστε και στα υπόλοιπα κράτη - μέλη) από την 1-1-1989, το πρώτο Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης υιοθετήθηκε τον Οκτώβριο του 1989 ενώ μόλις

ενάμιση χρόνο αργότερα ξεκίνησε η διαδικασία παρέμβασης των Ταμείων με την υποβολή των περιφερειακών και τομεακών προγραμμάτων. Στη Γαλλία αντίστοιχα παρατηρήθηκε παρόμοια καθυστέρηση με αποτέλεσμα ενώ η διάρκεια των προγραμμάτων είναι από τρία έως πέντε χρόνια, η υλοποίησή τους να ξεκινά αρκετά καθυστερημένα⁹.

στ) Η εισαγωγή της "εταιρικής σχέσης" ήταν η πιο σημαντική πτυχή της μεταρρύθμισης των Διαρθρωτικών ταμείων που επιχειρήθηκε το 1988 με δάση την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη και αυτό γιατί καθόριζε και εξακολουθεί να καθορίζει σε ένα σημαντικό ποσοστό την εφαρμογή των υπολοίπων αρχών. Ήδη από το πρώτο στάδιο λειτουργίας των κανονισμών είχαν επισημανθεί τα αρνητικά σημεία του τρόπου εισαγωγής της αρχής αυτής στην κοινοτική έννομη τάξη. Αυτά εστιάζονταν κυρίως στο βαθμό σαφήνειας και δεσμευτικότητας της διάταξης αλλά και στον τρόπο επιλογής των αρχών εκείνων και των φορέων που θα εξασφάλιζαν την όσο το δυνατόν αποτελεσματικότερη λειτουργία της σχέσης.

Τελικά η Επιτροπή προχώρησε στους νέους κανονισμούς των Ταμείων σε αλλαγές όσον αφορά την "εταιρική σχέση". Η νέα διατύπωση της "εταιρικής σχέσης" αναφέρεται ως "συνεργασία ανάμεσα στην Επιτροπή, το ενδιαφερόμενο κράτος - μέλος και τις αρμόδιες αρχές και τους αρμόδιους οργανισμούς, συμπεριλαμβανομένων των οικονομικών και κοινωνικών εταίρων που ορίζονται από το κράτος - μέλος σε εθνικό περιφερειακό, τοπικό ή άλλο επίπεδο.

Συνεπώς στους μέχρι τώρα εταίρους προστίθενται οι οικονομικοί και κοινωνικοί φορείς και οργανισμοί, οι οποίοι μέχρι τώρα διέθεταν περιορισμένη δυνατότητα παρέμβασης.

ζ) Η πιστή τήρηση της "αρχής της προσθετικότητας" κατά το στάδιο της παρέμβασης των Διαρθρωτικών Ταμείων αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση μιας πραγματικής κοινοτικής βοήθειας η οποία δεν θα υποκαθιστά την αντίστοιχη περιφερειακή ενίσχυση των κρατών - μελών¹⁰ αλλά αντίθετα θα την ενισχύει και θα την συμπληρώνει.

Έτσι ο νέος συντονιστικός κανονισμός τροποποιεί την ασαφή διατύπωση του άρθρου 9 του καν. 4253/88 σχετικά με τις επιπτώσεις των ενεργειών και ορίζει ρητά πλέον ότι οι πιστώσεις των Διαρθρωτικών Ταμείων που προορίζονται σε κράτος - μέλος δεν είναι δυνατόν να υποκαθιστούν τις δημόσιες διαρθρωτικές δαπάνες ή τις εξομοιούμενες με αυτές του κράτους - μέλους στο σύνολο των περιοχών οι οποίες είναι επιλέξιμες για ένα στόχο¹¹.

η) Οι νέοι κανονισμοί των Διαρθρωτικών Ταμείων προσπάθησαν τέλος να εισάγουν κάποιες νέες ρυθμίσεις χρηματοοικονομικής εφαρμο-

γής οι οποίες αφ' ενός θα συντόμευαν τις προθεσμίες μέσα στις οποίες η κοινοτική συνδρομή θα έφθανε στον τελικό δικαιούχο είτε αυτός είναι κράτος - μέλος είτε περιφερειακή και τοπική αρχή είτε οιοσδήποτε άλλος φορέας αφ' ετέρου θα εξασφάλιζαν περισσότερη δημοσιονομική πειθαρχία. Έτσι, στο άρθρο 21 του συντονιστικού κανονισμού, για παράδειγμα, εισάγεται για πρώτη φορά χρονική προθεσμία που δεν υπερβαίνει τους δύο μήνες από την ημερομηνία παραλαβής της αίτησης.

Στη σύντομη παρουσίαση που προηγήθηκε δεν αναφέρθηκαν όλες οι αλλαγές που προωθεί η Επιτροπή στους νέους κανονισμούς των Διαρθρωτικών Ταμείων. Αντίθετα επιλέχθηκαν οι σπουδαιότερες, οι άξονες των μεταρρυθμίσεων που θα συμπαρασύρουν όλη την υπόλοιπη λειτουργία των ταμείων και τον τρόπο επέμβασής τους στις επιλέξιμες περιοχές. Άλλωστε οι αλλαγές αυτές με κανένα τρόπο δεν είναι οριστικές μια και όσον αφορά τη διαδικασία ψήφισής του δρύνονται ακόμη στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Συνεπώς οι προτεινόμενες ρυθμίσεις δεν είναι οριστικές αλλά αντίθετα δεκτικές βελτίωσης και τροποποίησης ανά πάσα στιγμή.

Θα μπορούσαν ωστόσο να γίνουν ορισμένες γενικές παρατηρήσεις:

α) Οι νέες ρυθμίσεις στοχεύουν πρωτίστως στην προσαρμογή των κανονισμών ώστε να λαμβάνουν υπ' όψη τις μεταβαλλόμενες κάθε φορά συνθήκες. Παράλληλα, προσπαθούν να δημιουργήσουν ένα πλαίσιο λειτουργίας το οποίο θα εξασφαλίζει άμεση παρέμβαση, ευκαμψία αλλά και συντόμευση των πολλές φορές χρονοβόρων διαδικασιών. Η πρώτη εκτίμηση είναι ότι οι νέοι κανονισμοί κινούνται προς αυτή την κατεύθυνση, πλην όμως οι νέες ρυθμίσεις δεν αποφεύγουν και αυτές την παγίδα της γενικότητας και της μη σαφήνειας στη διατύπωσή τους. Για να αναφερθεί ένα παράδειγμα, επισημαίνονται οι νέες ρυθμίσεις όσον αφορά την πιστή τήρηση της αρχής της "προσθετικότητας". Πέρα από τις όποιες δυσκολίες συναντά κανείς στην προσπάθειά του να προσδιορίσει τα ασφαλή όρια της αρχής αυτής, οι προτεινόμενες ρυθμίσεις δεν αναμένεται να εξασφαλίσουν την πιστή τήρησή της αρχής εφ' όσον δεν εισάγονται επαρκείς και σαφείς διαδικασίες επαλήθευσης. Το πρόβλημα μάλιστα γίνεται πιο οξύ όσο κλιμακώνεται το ποσοστό παρέμβασης των ταμείων (Υπενθυμίζεται ότι η συνδρομή του Ταμείου Συνοχής μπορεί να φθάσει μέχρι το 90% του έργου, εκμηδενίζοντας με αυτόν τον τρόπο το ποσοστό ίδιας συμμετοχής του κράτους).

β) Οι προτεινόμενες ρυθμίσεις στη λειτουργία της "εταιρικής σχέσης" δεν επιλύουν επαρκώς το κύριο πρόβλημα της αρχής αυτής, που δεν είναι άλλο από το πρόβλημα της δεσμευτικότητας της διάταξης αυτής¹². Μια σαφής οριοθέτηση της αρχής αυτής θα έδινε τη δυνατότητα στις

αρμόδιες εκείνες αρχές σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο να προασπίσουν πιο αποτελεσματικά τα συμφέροντά τους όταν παραλείπονται από τα κράτη - μέλη στο σχεδιασμό την εφαρμογή και την υλοποίηση των κοινοτικών περιφερειακών πολιτικών. Ναι μεν η εισαγωγή των οικονομικών και κοινωνικών φορέων, ιδίως σε αποκεντρωμένο επίπεδο, στην λειτουργία της τριμερούς σχέσης σνιστά μια θετική πρόταση της Επιτροπής, πλνν όμως η τελευταία αποφεύγει να κατοχυρώσει την απ' ευθείας συμμετοχή των τελευταίων μαζί με τις τοπικές και περιφερειακές αρχές στην τριμερή σχέση, που δημιουργείται. Αντίθετα η σχετική αρμοδιότητα του ορισμού των αρχών αυτών παραμένει στο κράτος - μέλος¹³.

Σημειώσεις

1. Βλ. άρθρο 23 Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης, Τίτλος V.
2. Βλ. άρθρα 129 Β, 129 Γ, 129 Δ της νέας Συνθήκης.
3. Βλ. Ημερήσιο Τύπο 23/2/93.
4. Το σύνολο των οικονομικών στοιχείων που αναφέρονται σε αυτό το κείμενο προέρχεται από το άρθρο του Ν. Μαραβέγια.
"Η Συνθήκη του Maastricht και η Οικονομική και Κοινωνική Συνοχή της Ευρωπαϊκής Κοινότητας" στο συλλογικό διδλίο των Θ. Χριστοδουλίδη - Κ. Στεφάνου: *Συνθετική θεώρηση της Συνθήκης του Μάαστριχτ*. Εκδ. Σιδέρης Αθήνα 1993.
5. Τα στοιχεία προέρχονται από την Έκδοση της Επιτροπής των ΕΚ με τίτλο "Η Λειτουργία των Κοινοτικών Διαρθρωτικών Ταμείων 1994 - 1999 Com 93 (124) 7.4.93.
6. Πράγματι η Συνθήκη του Μάαστριχτ με τα άρθρα 123 και 129 διευρύνει το πεδίο εφαρμογής της Ευρωπαϊκής Κοινότητας στους δύο αυτούς τομείς που μέχρι τότε ανήκαν παραδοσιακά στην αποκλειστική αν όχι συντρέχουσα αρμοδιότητα των κρατών - μελών.
7. Βλ. Com 93/124 τελικό 4567, 7-4-93.
8. Σε αυτό το τελευταίο σημείο ειδικότερα η Επιτροπή προτίθεται να εξαντλήσει όλα τα επίπεδα αναστηρότητας. Βλ. και Ανακοίνωση της Επιτροπής για τον έλεγχο των δημοσίων συμβάσεων στην Κοινότητα. ΕΕΚ C 89/22/03/28-1-89.
9. Για τα στοιχεία αυτά βλ. G. Mele "EEC Regional Policy and the Reform of Structural Funds", *Journal of Regional Policy* 6/90 σελ. 693.
10. Για την αρχή αυτή βλ. J. Winter "The European Regional Development Fund and the Principle of Additionality in the order Liber Amicorum Pieter Ver Loren van Themaat (Deventer: Kluwer, 1982) 365-380. Επίσης L. Preston "Additional to what? Does the UK government cheat on the European Regional Development Funds in *Politics*, October 1989, 20-26.
11. Βλ. ωστόσο άρθρο 92 Συνθ. Ε.Ο.Κ. και ειδικότερα την παρ. 3 του ίδιου άρθρου για το θεμιτό ορισμένων ενισχύσεων που αποσκοπούν στην περιφερειακή ανάπτυξη.
12. Παραδείγματος χάριν: Εάν ένα κράτος - μέλος παραλείπει τις τοπικές και περιφερειακές αρχές από το σχεδιασμό και εφαρμογή των περιφερειακών πολιτικών μπορεί να ενοχθεί στο

Ευρωπαϊκό Δικαστήριο για παράβαση του Κανονισμού;

13. Εδώ θα μπορούσε να προσφέρει κανείς στη διατύπωση που εμπεριέχεται στο σχέδιο εκθέσεως της Επιτροπής Περιφερειακής Πολιτικής, Χωροταξίας και Σχέσεων με τις τοπικές και περιφερειακές αρχές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου επί της προτάσεως της Επιτροπής της ΕΚ για έκδοση κανονισμού του Συμβουλίου που τροποποιεί τον κανονισμό του Συμβουλίου 2052/88 (κανονισμό πλαίσιο). Com (93) 0067 τελικό. Σύμφωνα με αυτή "Η κοινοτική δράση θεωρείται ως συμπλήρωμα ή ως συμβολή στις αντίστοιχες δράσεις των κρατών - μελών. Από επιτυχάνεται με τη στενή συνεργασία ανάμεσα στην Επιτροπή, το ενδιαφερόμενο κράτος - μέλος, τις τοπικές και/ή περιφερειακές αρχές, και τους οικονομικούς και κοινωνικούς φορείς".

Β. ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΑ, ΧΩΡΟΤΑΞΙΑ, ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ

Η Οικιστική Πολιτική μετά τους Νόμους 2145/1993, 2052/1992 και 1947/1991

**ΤΖΙΝΑ ΓΙΑΝΝΑΚΟΥΡΟΥ* και
ΔΗΜΗΤΡΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΟΥ****

1. Βασικό πλαίσιο υποθέσεων: νεοφιλελεύθερες και παραδοσιακές λογικές στην ελληνική πολεοδομική πολιτική κατά την τελευταία τριετία

Από το 1923 έως σήμερα, η πολεοδομική νομοθεσία στην Ελλάδα χρησιμοποιήθηκε πολύ περισσότερο για την ικανοποίηση των ισχυρών συμφερόντων της μικροϊδιοκτησίας στη γη, από ότι ως εργαλείο προγραμματισμού (Γετίμης, 1989: 70 κε.). Το νομιμοποιητικό έρεισμα αυτής της κατάστασης ήταν η ευρύτατη συναίνεση που επετεύχθη μεταξύ των συντελεστών του συστήματος γης και κατοικίας (ιδιοκτήτες γης, στρώματα που εμπλέκονται στην οικοδόμηση, οικιστές, κεντρική και τοπική εξουσία...). Χωρίς να επεκταθούμε εδώ στο σημείο αυτό,

* Τζίνα Πανακούρου, Δικηγόρος, Δρ. Πολεοδομίας-Χωροταξίας.

** Δημήτρης Οικονόμου, Δρ. Πολεοδόμος-Χωροτάκτης, Ερευνητής Γ' ΕΚΚΕ, Εντεταλμένος διδασκαλίας Πανεπιστημίου Θεσσαλίας.

μπορεί να ειπωθεί συνοπτικά ότι όλοι οι συμμετέχοντες αποκόμιζαν κάποια οφέλη: διάφορα κοινωνικά στρώματα μοιράζονταν τη γαιοπρόοδο, οι οικιστές ικανοποίησαν τις στεγαστικές τους ανάγκες, το κράτος χρησιμοποίησε την έντονη οικοδομική δραστηριότητα ως μηχανισμό μακροχρόνιας και βραχυχρόνιας ρύθμισης της οικονομίας, και το πολιτικό σύστημα απέκτησε ένα σημαντικό πεδίο ανάπτυξης πελατειακών μηχανισμών (Οικονόμου, 1988: 57). Επιπλέον, ένα παραπροϊόν της όλης διαδικασίας ήταν η εμπέδωση του μεσοστρωματικού χαρακτήρα της ελληνικής κοινωνίας.

Το συνολικό αποτέλεσμα ήταν η δημιουργία ενός αρραγούς μετώπου από άποψη κοινότητας συμφερόντων και συνενοχής, που αντιστάθηκε στις όποιες απόπειρες διάρρηξης της λειτουργικής ενότητάς του. Προσπάθειες συγκρότησης ενός διαφορετικού προτύπου οικιστικής ανάπτυξης βασισμένου στον προγραμματισμό και σε μια πιο ισορροπημένη σχέση με το περιβάλλον προσέκρουσαν στη σιωπηρή ή ρητή αντίσταση των συμφερόντων που αρθρώνονται στη γη και την κατοικία, με αποτέλεσμα, είτε να μην εφαρμοσθούν ποτέ είτε να ατονήσουν μετά μια βραχύβια απόπειρα εφαρμογής τους (Ν. 947/79, άρθρα 2 και 4 Ν. 651/77, Ν. 360/76, Ν. 1647/86 περί κτηματολογίου, νομοθεσία περί αυθαιρέτων κατατιμήσεων και κατασκευών και σύνδεση με τα δίκτυα υποδομής κλπ). Έτσι, στην πράξη, πάγκο χαρακτηριστικό της πολεοδομικής πολιτικής ήταν ένας ακραίος προσανατολισμός στις διαδικασίες της αγοράς, που με μια έννοια θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως φιλελεύθερος, με την προϋπόθεση ότι θα λαμβάνονται υπόψη δύο ιδιαιτερότητες. Η πρώτη είναι ότι πρόκειται για μια αγορά έντονα κατακερματισμένη (μικροϊδιοκτησία στη γη, κυρίως, αλλά και σε άλλα πεδία όπως, π.χ., το κατασκευαστικό κεφάλαιο και η ιδιοκτησία ενοικιαζόμενων κατοικιών). Η δεύτερη είναι ότι, στην ίδια περίοδο, στις αναπτυσσόμενες χώρες της Δυτικής Ευρώπης οι πολιτικές γης, κατοικίας και πολεοδόμησης ήταν έντονα παρεμβατικές, αποτελώντας βασικές συνιστώσες του κράτους πρόνοιας και της κεινσιανής μακροοικονομικής ρύθμισης.

Το γεγονός αυτό φαίνεται να περιορίζει, από πρώτη άποψη, τη δυνατότητα αναζήτησης αναλογιών στην πρόσφατη εξέλιξη της πολιτικής και των θεσμών της οικιστικής ανάπτυξης ανάμεσα στη χώρα μας και τις χώρες αυτές, στο μέτρο που ο πυρήνας των νεοφιλελεύθερων πολιτικών που οι τελευταίες υιοθέτησαν από τη δεκαετία του '80, με στόχο τη συρρίκνωση της κρατικής παρέμβασης και την ενίσχυση της ιδιωτικής πρωτοβουλίας ήταν ήδη διαρθρωτικό χαρακτηριστικό της οικιστικής πολιτικής στην Ελλάδα α' όλες τις μεταπολεμικές δεκαετίες.

Στην πραγματικότητα, ωστόσο, τα πράγματα είναι πιο σύνθετα. Κατ' αρχάς, πρέπει να είναι σαφές ότι οι πρόσφατες ευρωπαϊκές τάσεις δεν ισοδυναμούν με μια προσέγγιση στο "παραδοσιακό" ελληνικό μοντέλο, διότι διακρίνονται από μια θεμελιώδη διαφορά: δε βασίζονται στη μικρή ιδιοκτησία και στο μικρό κεφάλαιο. Η απορρύθμιση που προωθείται, έτσι, δεν οδηγεί σε μια μικρομεσαία ασυδοσία (π.χ. παράνομη κατάκτηση, αυθαίρετη δόμηση) αλλά στη δημιουργία ευνοϊκότερων όρων για τη δραστηριοποίηση στον οικιστικό χώρο των μεγάλων επιχειρήσεων. Επιπλέον, η κρατική παρουσία παραμένει σημαντική, δεδομένου ότι η όλη διαδικασία, κατά κανόνα, διέπεται από νεοκορπορατιστικά σχήματα και δεν χαρακτηρίζεται από πλήρη κυριαρχία της αγοράς.

Δεύτερον, παρατηρούνται στην ίδια περίοδο αλλαγές στον ελληνικό χώρο. Οι θεσμικές ρυθμίσεις που προωθήθηκαν στο πεδίο της πολεοδομικής πολιτικής μετά την κυβερνητική μεταβολή του 1990 φέρνουν σημαντικά στοιχεία νεοφιλελεύθερης διαχείρισης της οικιστικής ανάπτυξης, με κύρια χαρακτηριστικά την τάση προσέλκυσης μεγαλύτερων κεφαλαίων και επενδύσεων μεγαλύτερης κλίμακας στη γη και την κατοικία, τη ίδρυση διαχειριστικών σχημάτων ιδιωτικού χαρακτήρα με σκοπό την οικιστική ανάπτυξη περιοχών, την επιδίωξη δημιουργίας αναβαθμισμένων υποδοχέων κατοικίας και τουρισμού για υψηλά εισοδηματικά στρώματα ή, τέλος, την ενίσχυση των συγκεντρωτικών διαδικασιών λήψης αποφάσεων. Οι νέοι αυτοί προσανατολισμοί θα μπορούσαν να τροποποιήσουν ριζικά το παραδοσιακό πρότυπο ευρείας κοινωνικής διασποράς της γαιοπροσόδου και, γενικότερα, να διευρύνουν τις λανθάνουσες διαφοροποιήσεις των συμφερόντων που συγκροτούνται γύρω από το παραδοσιακό πρότυπο οικιστικής ανάπτυξης στην Ελλάδα και να οδηγήσουν σε διάρρηξη του κοινωνικού μετώπου που συνδέεται με αυτό. Ωστόσο, το ενδεχόμενο αυτό παραμένει σήμερα καθαρά δυνητικό. Στην πράξη, οι όποιες προσπάθειες νεοφιλελεύθερης έμπνευσης συνυπάρχουν με τα παραδοσιακά στοιχεία του προτύπου οικιστικής ανάπτυξης, και ειδικότερα με τη λαϊκή μικροϊδιοκτησία και τη μικροοικοδόμηση. Παρατηρείται, έτσι, μια τριπλή διαφορά σε σύγκριση με τις ανάλογες απόπειρες από τα τέλη της δεκαετίας του '70 έως τα μέσα της δεκαετίας του '80. Πρώτον, η προσπάθεια υποστήριξης του μεγαλύτερου κεφαλαίου στον οικιστικό χώρο φαίνεται να είναι πιο συστηματική, κάτι που προφανώς συνδέεται με τις γενικότερες οικονομικές τάσεις της σημερινής περιόδου. Δεύτερο, οι απόπειρες εκείνες είχαν μια έντονη μεταρρυθμιστική διάσταση, περιλαμβάνοντας και σημαντικά στοιχεία ενίσχυσης της ρύθμισης του χώρου (π.χ. εισφορές σε γη, μείωση των ΣΔ, εκπόνηση πολεοδομικών σχεδίων σε μεγάλη κλίμακα), στη

σημερινή περίοδο συνδυάζονται με περαιτέρω απορρύθμιση του ήδη πολύ χαλαρού ελληνικού πλαισίου ελέγχου της οικιστικής ανάπτυξης. Τρίτον, η όλη προσπάθεια σήμερα δεν ισοδυναμεί με μια κατά μέτωπο επίθεση στο παραδοσιακό πρότυπο αντίθετα, σε ορισμένες περιπτώσεις συνυπάρχει “αρμονικά” με την ενίσχυση ορισμένων στοιχείων του, όπως π.χ. η σε εξέλιξη νομιμοποίηση των αυθαιρέτων, και αντανακλά εν πολλοίς τις αδρανειακές δυνάμεις στην ελληνική κοινωνία αλλά και τις διαφοροποιήσεις που υπάρχουν στο ίδιο το κυβερνητικό στρατόπεδο. Για το λόγο αυτό, άλλωστε, δεν έχει κινητοποιήσει τις αντιδράσεις που προκάλεσε η παλαιότερη προσπάθεια. Είναι αλήθεια ότι νέα θεσμικά πλαίσια όπως η ιδιωτική πολεοδόμηση ή τα στεγαστικά ομόλογα παραμένουν σχεδόν ανενεργά, αλλά η αιτία στη σημερινή περίοδο δεν είναι η ύπαρξη συστηματικής αντίδρασης από τους συντελεστές του παραδοσιακού προτύπου αλλά μάλλον η αναντιστοιχία τους με τις πραγματικές συνθήκες της αγοράς γης και στέγης στην Ελλάδα.

Η συνύπαρξη του παραδοσιακού προτύπου οικιστικής ανάπτυξης με τις νεοφιλελεύθερες τάσεις ενδεχομένως μπορεί να ερμηνευτεί ως υποδηλώνουσα μια μεταβατική περίοδο, από την κυριαρχία των μικροκαπιταλιστικών δομών προς μια αναδιάρθρωση του κεφαλαίου σε όφελος δομών δυτικοευρωπαϊκού τύπου. Ωστόσο, κάθε άλλο παρά είναι προφανές το κατά πόσο η τάση αυτή θα ολοκληρωθεί. Η παλαιότερη στρατηγική της άμεσης σύγκρουσης απέτυχε, αλλά και η σημερινή πιο ευέλικτη προσέγγιση (συνύπαρξη) φαίνεται ότι προσκρούει σε ισχυρές αντιφάσεις. Η ανάλυση ορισμένων από τις βασικότερες θεσμικές ρυθμίσεις που επιχειρήθηκαν κατά την τελευταία τριετία, με έμφαση στον πρόσφατο Νόμο 2145/1993, τις Ζώνες Ελεγχόμενης Ανάπτυξης, τα νέα διαχειριστικά σχήματα (ΑΝΕΛ, Εταιρείες Μικτής Οικονομίας), και το θεσμό της ιδιωτικής πολεοδόμησης, προσπαθεί να τις ερμηνεύσει υπό το πρίσμα του παραπάνω πλαισίου υποθέσεων και να διερευνήσει και τα όρια που θέτει η στρατηγική της συνύπαρξη παραδοσιακού και νεοφιλελεύθερου προτύπου.

2. Οι οικιστικές επεκτάσεις μετά το Ν. 2145/1993

Με το άρθρο 43 του Ν. 2145/1993 (ΦΕΚ 88 Α), επιχειρείται η ολοκλήρωση της αποδόμησης των βασικών αρχών του Ν. 1337/83, που είχε ήδη αρχίσει με το Ν. 1512/85 και προσέλαβε εντονότερη μορφή με τη νομοθεσία της περιόδου 1990-1992.

Με την παράγραφο 3 του άρθρου αυτού, επιδιώκεται η ένταξη στο σχέδιο με συνοπτικές, κυρίως, διαδικασίες (Σχέδιο Έγκρισης Πολεοδομικής Οργάνωσης, ΣΑΠΟ), διαμορφωμένων περιοχών δεύτερης κατοικίας

μέσα σε ΖΟΕ (περιοχές κυρίως αυθαιρέτων) καθώς και η οικιστική αξιοποίηση, με ευνοϊκούς όρους για την αστική γαιοπρόσοδο, μελλοντικών υποδοχέων παραθεριστικής κατοικίας μέσα σε ΖΟΕ. Η εξειδίκευση των όρων, προϋποθέσεων και διαδικασιών πολεοδόμησης των περιοχών αυτών αλλά και του καθορισμού του περιεχομένου του νεότευκτου Σχεδίου 'Αμεσης Πολεοδομικής Οργάνωσης και του Σχεδίου Ανάπτυξης Περιοχών Δεύτερης Κατοικίας (ΣΧΑΠ), που αποτελεί προϋπόθεση σύμφωνα με το άρθρο αυτό, για την πολεοδόμηση νέων αδόμητων περιοχών Β κατοικίας, επαφέθηκε στην έκδοση εκτελεστικού ΠΔ, που αντικαθιστά το προγενέστερο διάταγμα για τη πολεοδόμηση περιοχών δεύτερης κατοικίας (ΠΔ από 16.8.1985, ΦΕΚ 416 Δ). Οι "περιπτώσεις" του ΠΔ αυτού στο ΣτΕ και το πώς τελικά κρίθηκε συνταγματικό είναι γνωστές¹.

Σύμφωνα με το ΠΔ, προβλέπονται μειωμένες εισφορές σε γη και χρήμα των ιδιοκτησιών που εντάσσονται σε σχέδιο με τις διατάξεις της παραγράφου αυτής, καθώς και θεσμοθέτηση δυνατότητας απλουστευμένου τρόπου σύνταξης πολεοδομικής μελέτης, που, σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του διατάγματος, σε πρώτη φάση, θα εφαρμοσθεί μόνο στις εντάξεις περιοχών δεύτερης κατοικίας, επιφυλασσομένης της δυνατότητας επέκτασής του μελλοντικά σε όλες ανεξαιρέτως τις εντάξεις περιοχών σε σχέδιο.

Ο απλουστευμένος αυτός τρόπος πολεοδόμησης αποσκοπεί, σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση το σχεδίου του ΠΔ, στη θεσμοθέτηση ενός σχεδιασμού περισσότερο ευέλικτου, λιγότερο χρονοδόρου και γενικότερης προσέγγισης που θα επιτρέπει την εξειδίκευσή του ανάλογα με τις τάσεις πραγματικής αξιοποίησης της πολεοδομημένης γης. Για το σκοπό αυτό, το ΣΑΠΟ καθορίζει αδρομερώς το βασικό οδικό δίκτυο, τους βασικούς κοινόχρηστους και κοινωφελείς χώρους, τα μεγάλα οικοδομικά τετράγωνα (ΜΟΤ) και τους γενικούς όρους και περιορισμούς δόμησης και χρήσης. Η εξειδίκευση στο επίπεδο του τοπικού δρόμου και της μεμονωμένης ιδιοκτησίας γίνεται σταδιακά μέσω της παροχής δυνατότητας για τη σύνταξη πράξεων εφαρμογής κατά μεμονωμένη ιδιοκτησία, προκειμένου να εκδοθεί οικοδομική άδεια ή να γίνει κατάτμηση. Τέλος, στο όνομα του ευέλικτου σχεδιασμού και της αποφυγής χρονοδόρων διαδικασιών, παρέχεται η δυνατότητα μεταβίβασης της αρμοδιότητας έγκρισης των πολεοδομικών αυτών μελετών στους Γενικούς Γραμματείς των Περιφερειών ή τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, σύμφωνα με το άρθρο 33 παρ. 3 του Ν. 1337/83. Το ΣΑΠΟ, ως τρόπος πολεοδόμησης, συνυπάρχει με την Πολεοδομική Μελέτη που συντάσσεται βάσει του Ν. 1337/83. Η επιλογή μεταξύ των δύο τρόπων, σε κάθε περιοχή, γίνεται με Απόφαση

του Υπουργού ΠΕΧΩΔΕ, μετά γνώμη του οικείου ΟΤΑ, χωρίς όμως να προσδιορίζονται από το ΠΔ κριτήρια επιλογής του προσφορότερου τρόπου πολεοδόμησης.

Για τον προσδιορισμό των εισφορών λαμβάνονται υπόψη τα εμβαδά που είχαν οι ιδιοκτησίες κατά την έναρξη ισχύος της ΖΟΕ και όχι η 10.3.1982, που ορίζεται για όλες τις εντάξεις περιοχών κύριας κατοικίας αλλά και προβλεπόταν από το, ήδη, αντικατασταθέν ΠΔ 16.8.1985 για τις περιοχές δεύτερης κατοικίας.

Η μέχρι σήμερα κριτική του νέου αυτού θεσμικού πλαισίου επικεντρώθηκε στην καταδίκη της σωρευτικής ένταξης περιοχών αυθαιρέτων παραθεριστικής κατοικίας σε σχέδιο. Υπάρχουν, ωστόσο και λιγότερο ορατές επιπτώσεις των ρυθμίσεων αυτών στους παραδοσιακούς τρόπους λειτουργίας του συστήματος γης και κατοικίας στη χώρα μας, που σχετίζονται με το αρχικό πλαίσιο υποθέσεων μας για μια ιδιόρρυθμη απορρύθμιση που συντελείται στο πεδίο της πολεοδομικής πολιτικής την τελευταία τριετία με ταυτόχρονα στοιχεία παραδοσιακής και νεοφιλελεύθερης κατεύθυνσης.

Υπό το πρίσμα της παραπάνω ερμηνείας, οι ρυθμίσεις της παραγράφου αυτής φαίνονται να υπηρετούν δύο κατηγοριών στόχους: πρώτον, τους άμεσους μικροπολιτικούς στόχους της ένταξης διαμορφωμένων περιοχών αυθαιρέτων σε σχέδιο, με συνοπτικές διαδικασίες, με προφανείς νομιμοποιητικούς εκλογικούς σκοπούς. Δεύτερον, τους έμμεσους πιο μακροπρόθεσμης εμβέλειας, στόχους δημιουργίας ενός ευνοϊκού περιβάλλοντος, από άποψη θεσμικών διαδικασιών και μεγεθών πολεοδομικής εκμετάλλευσης, για την απόθαρση της αυθαίρετης δόμησης και την ενίσχυση της νόμιμης οικοδομικής δραστηριότητας αλλά και για την προσέλκυση επενδύσεων υψηλής απόδοσης στην παραθεριστική κατοικία και αναψυχή από τον ιδιωτικό τομέα.

Οι παραπάνω υποθέσεις καθίστανται εμφανέστερες στην περίπτωση της παραγράφου 1 του άρθρου 43 του Ν. 2145/1993. Με την παράγραφο αυτή επιχειρείται η μεγιστοποίηση της γαιοπροσόδου των ιδιοκτησιών που εντάσσονται σε σχέδιο σε περιοχές κύριας (πρώτης) κατοικίας, είτε μέσω της μείωσης των ποσοστών εισφοράς σε γη, που οφείλονται βάσει του άρθρου 8 του Ν. 1337/83, για τα τμήματα ιδιοκτησιών άνω των 1000 μ.², είτε με την παροχή, στους ιδιοκτήτες αυτοτελών αγροτεμαχίων εμβαδού τουλάχιστον 50 στρεμμάτων σε περιοχές κύριας κατοικίας εντασσόμενες σε σχέδιο, της δυνατότητας να εξαιρούνται από τη διαδικασία ένταξης με δήλωσή τους, προσφεύγοντας έτσι στη διαδικασία της ιδιωτικής πολεοδόμησης του άρθρου 29 του Ν. 1947/91.

Παράλληλα, με την ίδια παράγραφο, παρέχεται η δυνατότητα, στις περιπτώσεις ιδιοκτησιών που ρυμοτομούνται κατά ποσοστό μεγαλύτερο της νόμιμης συμμετοχής τους, να χαρακτηρίζεται η περιοχή στην οποία ανήκαν ως Ζώνη Αγοράς Συντελεστή (ΖΑΣ), και να μεταφέρεται ο ΣΔ της επιπλέον ρυμοτομούμενης έκτασης σε άλλη ιδιοκτησία της ίδιας περιοχής, με την προϋπόθεση ότι ο τελικός ΣΔ του ωφελούμενου ακινήτου δε θα υπερβαίνει το 130% του ισχύοντος συντελεστή δόμησης στην περιοχή.

Ανεξάρτητα από τα όποια προβλήματα συνταγματικότητας, η νομολογιακή ερμηνεία του άρθρου αυτού μπορεί να αναδείξει και πού θα βρουν ενδεχόμενα έρεισμα στη διακριτική μεταχείριση των ιδιοκτησιών που εντάσσονται σε σχέδιο με τις νέες διατάξεις έναντι αυτών που είχαν υπαχθεί στις αυστηρότερες ρυθμίσεις του Ν. 1337/83, αλλά και στην απαγόρευση επιδείνωσης των περιβαλλοντικών και λειτουργικών συνθηκών διαβίωσης των κατοίκων που αναπτύχθηκε με βάση τη νομολογιακή αρχή του "πολεοδομικού κεκτημένου"³, αξίζει να αναφερθούμε συνοπτικά στις επιπτώσεις που η θέαπιση των παραγράφων αυτών αφήνει να διαφανούν στο πεδίο της λειτουργίας της αστικής γαιοπροσόδου στο πλαίσιο της νεοφιλελεύθερης απορρύθμισης που οριοθετήσαμε αρχικά.

Η ευνοϊκότερη αντιμετώπιση των μεγάλων ιδιοκτησιών που εισάγεται με την ανωτέρω παράγραφο έναντι των μικρών οικοπέδων, και για τα οποία εξακολουθούν να ισχύουν οι, ανελαστικές άλλωστε από άποψη περαιτέρω μείωσης, εισφορές σε γη του Ν. 1337/83, δεν εντάσσεται στους πάγιους νομιμοποιητικούς στόχους της ελληνικής πολεοδομικής πολιτικής, σαφώς μεγαλύτερων από τις μέσες εκτάσεων⁴, δεδομένου ότι οι αποδέκτες των νέων ευεργετικών ρυθμίσεων δεν είναι τα, κατά παράδοση, πελατειακά ελκόμενα, στρώματα των μικροϊδιοκτητών αλλά οι ιδιοκτήτες μεσαίου και μεγάλου μεγέθους αγροτεμαχίων. Η αποδοτικότητα δε των ρυθμίσεων είναι ευθέως ανάλογη με το μέγεθος των ιδιοκτησιών-αποδεκτών, φθάνοντας μέχρι τη δυνατότητα εξαίρεσης από την ένταξη και προσφυγή στην ιδιωτική πολεοδόμηση των ιδιοκτησιών άνω των 50 στρεμμάτων.

Οι ρυθμίσεις αυτές συνδυάζονται με μέτρα όπως ο περιορισμός της κρατικής επιδότησης των στεγαστικών δανείων, ο προσανατολισμός της στεγαστικής συνδρομής στις ιδιωτικές τράπεζες, η θεσμική ενίσχυση δημιουργίας εταιρειών μικτής οικονομίας για πολεοδόμηση με πλειοψηφία ιδιωτικών κεφαλαίων (άρθρο 98 Ν. 1892/90), ο θεσμός των κτηματικών ομολόγων ή, τέλος, η παροχή ευνοϊκών όρων για την επιχειρηματική πρωτοβουλία μέσα σε επιλεγμένες περιοχές του αστικού ιστού (Ζώνες

Ελεγχόμενης Ανάπτυξης).

Επιχειρείται να δημιουργηθεί, έτσι, ένα σύστημα δύο ταχυντήτων στην εκμετάλλευση της αστικής γαιοπροσόδου που συντίθεται, αφενός, από το παραδοσιακό σύστημα ενίσχυσης της μικροϊδιοκτησίας με τα γνωστά αποτελέσματα υποβάθμισης του πολεοδομικού περιβάλλοντος, και, αφετέρου, από το διευρυνόμενο θεσμικά πλαίσιο ενίσχυσης των επενδύσεων υψηλής συγκέντρωσης στη γη και την κατοικία που θεωρητικά θα οδηγούσε σε ένα αναβαθμισμένο οικιστικό περιβάλλον για τα ανώτερα εισοδηματικά στρώματα. Ο διπολισμός αυτός θα μπορούσε να διασπάσει τις συναινέσεις και να δημιουργήσει ένα διαφοροποιημένο τοπίο νέων κοινωνικο-οικονομικών και θεσμικών αντιταλοτήτων και συμμαχιών ανάμεσα στους συντελεστές του συστήματος γης και κατοικίας αφήνοντας έτσι περιθώρια για την περαιτέρω διάρρηξη της ενότητας αυτού που είχε χαρακτηριστεί ως μεσοστρωματικό πρότυπο αναπαραγωγής της ελληνικής κοινωνίας μέσω του συστήματος γης και κατοικίας (Οικονόμου 1989: 99). Ωστόσο, πρέπει να είναι σαφές ότι το ενδεχόμενο αυτό είναι δυνητικό και μακροπρόθεσμο. Αμεσα, το παραδοσιακό πρότυπο παραμένει ο κυρίαρχος τρόπος οικιστικής ανάπτυξης, παρά το ότι οι αντιφάσεις του στο οικονομικό και περιβαλλοντικό επίπεδο έχουν κλονίσει την πολιτικο-νομιμοποιητική του λειτουργία.

3. Οι βασικές ρυθμίσεις του Ν. 2052/92 στο πεδίο της οικιστικής πολιτικής

Οι υποθέσεις που διατυπώθηκαν για το Ν. 2145/1993, εμπλουτίζονται με τις παρατηρήσεις που μπορούν να διατυπωθούν για το νόμο 2052/1992 (ΦΕΚ 94 Α), γνωστό ως “νόμο για το νέφος”. Η ταυτόχρονη ρύθμιση, με το νόμο αυτό, μιας πλειάδας ετερογενών αντικειμένων, όπως τα κίνητρα για τα αυτοκίνητα αντιρυπαντικής τεχνολογίας, η κάθετος συνιδιοκτησία στις εντός ορίων οικισμών περιοχές, οι τροποποιήσεις του Ν. 1337/83 στο πεδίο των πράξεων εφαρμογής και των αυθαιρέτων κτισμάτων, η θέσπιση απλοποιημένων ζωνών στις εκτός σχεδίου περιοχές στις οποίες δεν απαιτείται η τήρηση διαδικασίας προέγκρισης χωροθέτησης ή, τέλος, η εισαγωγή νέων διαχειριστικών σχημάτων για την οικιστική ανάπτυξη και αναμόρφωση περιοχών, καθιστά απαγορευτική την αναζήτηση μιας κεντρικής φιλοσοφίας που να διατρέχει το νόμο αυτό. Σε ότι αφορά, ωστόσο, ειδικότερα, την πολεοδομική πολιτική, δύο ομάδες ρυθμίσεων μπορούν να διακριθούν, που παραπέμπουν αντίστοιχα σε δύο διαφορετικές λογικές διαχείρισης των πολεοδομικών προβλημάτων και λειτουργίας του συστήματος γης και κατοικίας.

Η πρώτη ομάδα αφορά, κυρίως, επιμέρους τροποποιήσεις και προσθήκες στο Ν. 1337/83, με τις οποίες επιδιώκεται η ελαστικοποίηση των διαδικασιών κρίσεως αυθαιρέτων και εξαίρεσης από την κατεδάφιση αυθαιρέτων κτισμάτων (άρθρο 5 παρ. 6), η εξαίρεση από την κατεδάφιση και την επιβολή προστίμων στις κατασκευές που ανηγέρθησαν με άδειες που κρίθηκαν αντισυνταγματικές από το ΣτΕ. (άρθρο 5 παρ. 7), η αντικατάσταση του άρθρου 25 του νόμου αυτού μετά την κρίση του ως αντισυνταγματικού από την Ολομέλεια του ΣτΕ. (ΣτΕ. 106/1991 Ολ.) και η έμμεση παράκαμψη της νομολογίας του αυτής⁵ ή, τέλος, η επέκταση των ευεργετικών ρυθμίσεων προηγούμενων νομοθετημάτων (Ν. 1772/1988) σε ότι αφορά τη δυνατότητα έκδοσης αδειών οικοδομής πριν από την ολοκλήρωση των πράξεων εφαρμογής σε όλες τις πυκνοδομημένες ζώνες (άρθρο 5 παρ. 10).

Στην ομάδα αυτή μπορεί, επίσης, να ενταχθεί η επέκταση της δυνατότητας σύστασης καθέτου συνιδιοκτησίας σε όλες τις εντός ορίων οικισμών περιοχές και η παράλληλη νομιμοποίηση όλων των συστάσεων διαιρεμένων ιδιοκτησιών στους ανωτέρω οικισμούς που έγιναν μέχρι τη δημοσίευση του νόμου αυτού (άρθρο 6 παρ. 2) καθώς και η μείωση του ελαχίστου ορίου εμβαδού των ιδιοκτησιών που μπορούν να προσφύγουν στην ιδιωτική πολεοδόμηση σε 50 στρέμματα (άρθρο 8 παρ. 9). Ενταγμένες στην πάγια πρακτική προσαρμογής της πολεοδομικής νομοθεσίας στις διαμορφωμένες καταστάσεις και παροχής ευνοϊκών όρων για την αξιοποίηση της μικροϊδιοκτησίας, οι ρυθμίσεις αυτές υπακούουν στις παραδοσιακές νομιμοποιήσεις και κοινωνικοοικονομικές λειτουργίες του ελληνικού συστήματος γης και κατοικίας με κύριο άξονα την απόπειρα συντήρησης των πελατειακών δομών.

Σε άλλη κατεύθυνση, φαίνονται να κινούνται οι ρυθμίσεις της δεύτερης ομάδας του νόμου αυτού, που αφορούν το πολεοδομικό επίπεδο, και περιλαμβάνουν προσθήκες στο θεσμό των Ζωνών Ελεγχόμενης Ανάπτυξης (ΖΕΑ) που είχε εισαχθεί με το άρθρο 99 του Ν. 1892/1990 (άρθρο 7 παρ. 1), διατάξεις για τη δημιουργία υπόγειων χώρων στάθμευσης αυτοκινήτων και υπόγειων διαβάσεων (άρθρο 8,9) και, τέλος, διατάξεις για την ίδρυση και λειτουργία της Ανώνυμης Εταιρείας "Ανάπλαση και Διαχείριση Περιοχής Ελαιώνα Αττικής" (ΑΝΕΛ) (άρθρα 12-17). Από τις διατάξεις αυτές, θα μας απασχολήσουν ειδικότερα, οι ρυθμίσεις για τις Ζώνες Ελεγχόμενης Ανάπτυξης και την ΑΝΕΛ, λόγω της βαρύνουσας ιδεολογικής και λειτουργικής σημασίας που φαίνεται να προσέλαβαν για τους εμπνευστές της πολεοδομικής πολιτικής της τελευταίας τριετίας αλλά και της συγγένειάς τους προς ανάλογα εγχειρήματα της δυτικοευρωπαϊκής εμπειρίας στη δεκαετία του '80.

Ο θεσμός των ΖΕΑ εισήχθη, με την παράγραφο 2 του άρθρου 99 του Ν. 1892/90, με στόχο την υποστήριξη και τον έλεγχο, σε επίπεδο χρήσεων γης και όρων και περιορισμών δόμησης, περιοχών εντός ή εκτός σχεδίου, στις οποίες προωθούνται πολεοδομικές ή κυκλοφοριακές παρεμβάσεις μεγάλης κλίμακας (κυρίως σταθμοί μετρό, τρένα, αρτηρίες, μεγάλοι χώροι στάθμευσης, ΒΙΠΑ και ΒΙΟΠΑ κλπ). Ειδικότερα στις ΖΕΑ που καθορίζονται κοντά σε μεγάλα συγκοινωνιακά έργα επιτρέπεται, σύμφωνα με τα άρθρα 7 παρ. 1 και 9 παρ. 1 του Ν. 2052/92, η αναγκαστική απαλλοτρίωση των ακινήτων που εμπίπτουν σ' αυτές, λόγω δημόσιας ωφέλειας, αλλά και ο καθορισμός του ελαχίστου και μεγίστου αριθμού θέσεων στάθμευσης, αρτιοτήτων των οικοπέδων και χρήσεων γης και όρων και περιορισμών δόμησης κατά παρέκκλιση οποιασδήποτε γενικής ή ειδικής διάταξης, για τη δημιουργία ειδικών έργων και εγκαταστάσεων που απαιτούνται για την καλύτερη και αποδοτικότερη λειτουργία και εκμετάλλευση των συγκοινωνιακών έργων.

Η αποδέσμευση της ΖΕΑ από τον πολεοδομικό ή χωροταξικό σχεδιασμό της ευρύτερης περιοχής στην οποία εντάσσεται παρέχει ευρύτατα περιθώρια στη Διοίκηση να καθορίζει, με απλουστευμένες θεσμικές διαδικασίες, τους όρους αξιοποίησης της γης στις περιοχές στις οποίες η εκτέλεση μεγάλων έργων δημιουργεί υψηλές εξωτερικές οικονομίες και συνακόλουθα πολύ υψηλή δυνητική γαιοπρόσοδο. Ουσιαστικά, στόχος είναι η μετάφραση της δυνητικής αυτής γαιοπροσόδου σε πραγματική, σε συνδυασμό με μια διαδικαστική ευελιξία που θα υπερβαίνει τοπικά τις γενικές ακαμψίες και καθυστερήσεις. Το όλο εγχείρημα παραπέμπει στις μεγάλες πολεοδομικές παρεμβάσεις νεοκορπορατίστικου χαρακτήρα των δυτικοευρωπαϊκών χωρών και των ΗΠΑ, τύπου Defence στο Παρίσι, Docklands στο Λονδίνο ή δυτικής όχθης του Μανχάτταν στη Νέα Υόρκη, που αποβλέπουν στη δημιουργία προνομιακών χώρων για την εγκατάσταση επιχειρηματικών διευθυντικών δραστηριοτήτων, με συνεργασία της Διοίκησης και των μεγάλων κατασκευαστικών επιχειρήσεων (Savitch 1988). Διεθνώς, οι παρεμβάσεις αυτού του τύπου επιβαρύνουν σημαντικά το πολεοδομικό περιβάλλον μέσω της εντατικοποίησης των χρήσεων γης. Στην ελληνική περίπτωση το ενδεχόμενο τέτοιων δυσμενών επιπτώσεων γίνεται ακόμα μεγαλύτερο, αφενός λόγω του συνοπτικού των διαδικασιών, και αφετέρου γιατί εντάσσονται σε ένα γεν. λότερο πολεοδομικό περιβάλλον που χαρακτηρίζεται ήδη από σημαντικές ανεπάρκειες υποδομών και εξοπλισμού.

Στην υπόθεση αυτή, συνηγορεί το γεγονός ότι με σχέδιο ΠΔ που,

όμως, κρίθηκε μη νόμιμο από το Συμβούλιο της Επικρατείας⁶, επιχειρήθηκε, σε πρώτη φάση για το Ν. Αττικής, ο καθορισμός των περιοχών των μέσων σταθερής τροχιάς (μετρό, προαστιακού σιδηροδρόμου), ως Ζωνών Αγοράς Συντελεστή (ΖΑΣ), με δυνατότητα μεταφοράς πρόσθετου Σ.Δ. 0,4 και υπό τον όρο διατήρησης του συνολικού προκύπτοντος Σ.Δ. στο 2,4.

Κάτω από τον προσχηματικό τίτλο των Ζωνών Ελεγχόμενης Ανάπτυξης, υποκρύπτεται, έτσι, η ιδεολογική συγγένεια του θεσμού αυτού με το θεσμό των Enterprise Zones (EZ) της Αγγλικής πολεοδομικής εμπειρίας της δεκαετίας του '80 (Thornley 1991, p. 185-207), συγγένεια που παραπέμπει αντίστοιχα και στην κριτική, που ασκήθηκε για τις EZs, και που εστιάζει τα επιχειρήματά της στον αποκλεισμό ομάδων από τους κοινωνικούς πόρους της πόλης, στην απουσία δημοκρατικού ελέγχου της χωροθέτησης των ζωνών αυτών, ή, τέλος, στην υποβάθμιση της προστασίας του δομημένου και φυσικού περιβάλλοντος (Thornley, *ibid*).

Η θεσμοθέτηση με τον ίδιο νόμο της ANEA ΑΕ, έρχεται να ενισχύσει τις παρατηρήσεις αυτές στο μέτρο που, επιχειρεί, κατά το πρότυπο των Αγγλικών *Urban Development Corporations* (UDCs), να αναδιατάξει τις σχέσεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα στον πολεοδομικό σχεδιασμό, σε όφελος, αφενός του ελέγχου των αποφάσεων από την κεντρική διοίκηση και της αποδυνάμωσης της τοπικής αυτοδιοίκησης και, αφετέρου, της απόδοσης της πολεοδομικής οργάνωσης στις δυνάμεις της αγοράς.

Η ANEA, που θεσμοθετήθηκε με τα άρθρα 12-17 του Ν. 2052/92, αποτελεί Ανώνυμη Εταιρεία κοινής ωφέλειας, μη υπαγόμενη στην έννοια του δημόσιου τομέα και στην οποία ασκεί εποπτεία και έλεγχο ο Υπουργός ΠΕΧΩΔΕ. Σκοπός της είναι η εφαρμογή ή η τροποποίηση των πολεοδομικών μελετών και η μελέτη, κατασκευή, οργάνωση, λειτουργία, συντήρηση και εκμετάλλευση των έργων της περιοχής Ελαιώνα Αττικής. Το αρχικό μετοχικό κεφάλαιο της ANEA ανέρχεται σε 200.000.000 δραχμές και χορηγείται εξ ολοκλήρου από το ΕΤΕΡΠΣ. Το κεφάλαιο αυτό μπορεί να αυξηθεί, με τον περιορισμό ότι το ΕΤΕΡΠΣ (Ελληνικό Δημόσιο) θα διατηρεί πάντοτε το 51% τουλάχιστον των μετοχών, ενώ το υπόλοιπο 49% μπορεί να διατίθεται στους Δήμους της περιοχής ανάλογα με την εδαφική έκταση ενός εκάστου. Για την πραγμάτωση των σκοπών της, στην ANEA περιέρχεται η εισφορά σε γη και χρήμα του Ν. 1337/83. Η διάρκεια της εταιρείας είναι δεκαετής και μετά τη λύση της η περιουσία της μεταδίδάζεται στους Δήμους της περιοχής.

Η πειραματική θεσμοθέτηση της ANEA για την περιοχή του

Ελαιώνα έρχεται να ολοκληρώσει τις επιμέρους θεσμικές ρυθμίσεις που προωθήθηκαν την τελευταία τριετία στο πεδίο της αναδιάρθρωσης των σχέσεων του ιδιωτικού και δημόσιου τομέα στον πολεοδομικό σχεδιασμό, με τη μορφή είτε της επαναφοράς των Εταιρειών Μικτής Οικονομίας του Ν. 947/79 (άρθρο 98 παρ. 6 Ν. 1892/90), είτε, της καθιέρωσης της δυνατότητας της ΚΕΔ να ιδρύει ανώνυμες εταιρείες για την αξιοποίηση δημοσίων κτημάτων με τη μέθοδο των κτηματικών ομολόγων (άρθρο 69 Ν. 1892/90), είτε, τέλος, της παροχής δυνατότητας στην ιδιωτική πρωτοβουλία να προχωρεί στην ιδιωτική πολεοδόμηση εκτάσεων επιφάνειας 50 τουλάχιστον στρεμμάτων.

Απώτερος σκοπός των ρυθμίσεων αυτών, που ας σημειωθεί δεν έχουν συναντήσει το αναμενόμενο, από τους εμπνευστές τους, ενδιαφέρον εκ μέρους του ιδιωτικού τομέα, είναι η διαμόρφωση ενός νέου συστήματος λήψεως αποφάσεων στον πολεοδομικό σχεδιασμό κατά τον οποίο η πρωτοβουλία για την κίνηση των διαδικασιών αλλά και για τις εφαρμογές του πολεοδομικού σχεδιασμού μετατίθεται στον ιδιωτικό τομέα, ταυτόχρονα με την μετακύληση του οικονομικού κόστους των επεμβάσεων αυτών. Στο σύστημα αυτό, ο ρόλος των δημοσίων φορέων περιορίζεται στη διατύπωση "ευέλκτων" και απλοποιημένων θεσμικών διαδικασιών και οργανωτικών πλαισίων για τη διευκόλυνση της δραστηριότητας του ιδιωτικού τομέα, με ταυτόχρονη συρρίκνωση των ελάχιστων μορφών προνοιακής δράσης που η εμπειρία των προηγούμενων δεκαετιών είχε αναδείξει στη χώρα μας⁷.

Ο περιορισμός του ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης σε αρμοδιότητες διεκπεραιωτικού και εκτελεστικού χαρακτήρα δευτερεύουσας σημασίας⁸, η μείωση ή κατάργηση των προθεσμιών γνωμοδότησης των ΟΤΑ στις διαδικασίες έγκρισης των πολεοδομικών και άλλων σχεδίων χρήσεων γης⁹ καθώς και η συρρίκνωση των, ατελών άλλωστε, μορφών συμμετοχικού σχεδιασμού που είχαν θεσμοθετηθεί στο παρελθόν, έχουν ιδιαίτερη αλλά όχι πάντα προφανή σημασία. Θεωρητικά, οι διαδικασίες αυτές ενισχύουν τον έλεγχο της τοπικής κοινωνίας στην οικιστική οργάνωση. Το γεγονός όμως αυτό δεν προδικάζει και τον τρόπο χρήσης αυτής της δυνατότητας. Η εμπειρία στον ελληνικό χώρο, από την άποψη αυτή, δεν είναι ιδιαίτερα θετική. Συνήθως η ΤΑ αναπαράγει τις πελατειακές πρακτικές της κεντρικής διοίκησης και υιοθετεί ανάλογες επιλογές οικιστικού προτύπου. Η μεταφορά αρμοδιοτήτων στο κεντρικό επίπεδο, στο πλαίσιο αυτό, σημαίνει δύο πράγματα: (α) τη διευκόλυνση νεοκορπορατίστικων και άτυπων διευθετήσεων μεταξύ της πολεοδομικής διοίκησης και των μεγαλύτερων πολεοδομικών συμφερόντων και/ή (δεδομένου ότι οι δύο εκδοχές δεν είναι αλληλοαποκλειόμενες) (β) την αλλαγή ισορροπίας

μεταξύ των πολιτικών ελίτ, τοπικών και κεντρικών, κατά την απόσπαση εκλογικών ωφελειών μέσω της άσκησης της παραδοσιακού τύπου μικροπελατειακής πολεοδομικής πολιτικής.

Στο φως των αρχικών μας υποθέσεων, το διαφαινόμενο από τις ρυθμίσεις αυτές σύστημα λήψης αποφάσεων, δεν φαίνεται, από πρώτη άποψη, παρά να συνιστά μια θεσμική νομιμοποίηση μιας παγίως διαμορφωμένης άτυπης απορρύθμισης των διαδικασιών και οικιαστικών κανόνων του πολεοδομικού δικαίου στη χώρα μας. Ο ταυτόχρονος, όμως, προσανατολισμός του θεσμικού αυτού πλαισίου προς μια φιλελεύθερου τύπου μεγιστοποίηση της αστικής γαιοπροσόδου με αποδέκτες κεφάλαια και επενδύσεις υψηλής συγκέντρωσης, καθιστά την επιδιωκόμενη θεσμική απορρύθμιση μια επιλεκτική διαδικασία κοινωνικο-οικονομικής αναδιάρθρωσης των παραγωγικών μηχανισμών και των κοινωνικών τάξεων και στρωμάτων που συγκρούονται γύρω από το σύστημα γης και κατοικίας.

4. Η ιδιωτική πολεοδόμηση του Ν. 1947/91

Με το άρθρο 29 του Ν. 1947/91 (ΦΕΚ 70 Α), παρασχέθηκε η δυνατότητα σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα, που έχουν στην κυριότητά τους εκτάσεις 100 τουλάχιστον στρεμμάτων, σε περιοχές εκτός σχεδίου και εκτός ορίων οικισμών προ το '23 ή κάτω των 2000 κατοίκων, να ζητούν με αίτησή τους την έγκριση της οικιστικής καταλληλότητας των εκτάσεων αυτών από το ΥΠΕΧΩΔΕ, για μια ή περισσότερες από τις κατηγορίες χρήσεων γης που καθορίζονται στο από 23.2.87 Πρ. Δ/γμα (ΦΕΚ 166 Δ). Ταυτόχρονα, με το ίδιο άρθρο καθορίστηκε ότι, μετά την έγκριση της οικιστικής καταλληλότητας με Απόφαση του Υπουργού ΠΕΧΩΔΕ, οι εκτάσεις αυτές πολεοδομούνται μέσω πολεοδομικής μελέτης που εκπονείται από τους ίδιους τους ενδιαφερόμενους με βάση προδιαγραφές που ορίζονται από το ΥΠΕΧΩΔΕ, και εγκρίνεται, τέλος, με Πρ. Δ/γμα που εκδίδεται μετά από πρόταση του Υπουργού ΠΕΧΩΔΕ.

Η δαπάνη της μελέτης, κατασκευής και εκτέλεσης των έργων υποδομής βαρύνει τον αιτούντα, που απαλλάσσεται, έτσι, των εισφορών σε γη και χρήμα του Ν. 1337/83. Υπόκειται όμως σε ειδική εισφορά σε χρήμα προς το ΕΤΕΡΙΠΣ, ίση με την αξία της γης που θα έπρεπε να διατεθεί στην ίδια θέση για να καλύψει την επί πλέον προκύπτουσα δομήσιμη επιφάνεια δάσει του καθοριζόμενου στην πολεοδομική μελέτη συντελεστή δόμησης (μέγιστη τιμή το 0,4) και της εναπομένουσας έκτασης μετά την αφαίρεση των κοινοχρήστων και κοινωφελών χώρων, σε σχέση με το ΣΔ. της εκτός σχεδίου περιοχής, που για την εφαρμογή του άρθρου αυτού λαμβάνεται ίσος με 0,15.

Με το άρθρο 8 παρ. 9 του Ν. 2052/92, η ελάχιστη έκταση των 100 στρεμμάτων, μειώθηκε στα 50 στρέμματα, ενώ ταυτόχρονα με το άρθρο 6 παρ. 9 του ιδίου νόμου, ρυθμίστηκαν θέματα που αφορούν την προς τρίτους μεταβίβαση οικοδομήσιμων ή μη τμημάτων ή κτιρίων και τις συστάσεις πράξεων διατηρημένων ιδιοκτησιών, και ορίσθηκε ότι δεν επιτρέπονται πριν από την έγκριση της πολεοδομικής μελέτης και την ολοκλήρωση των έργων υποδομής.

Ήδη δε, με το νέο νόμο για τον Τουρισμό τροποποιείται πάλι το άρθρο 29 του Ν. 1947/91 με στόχο, αφενός, την ανατροπή της προγενέστερης τροποποιητικής ρύθμισης του Ν. 2052/92 για να καταστεί δυνατή η μεταβίβαση προς τρίτους οικοδομήσιμων ή μη τμημάτων ή κτιρίων και η σύσταση πράξεων διατηρημένων ιδιοκτησιών μετά την έγκριση της πολεοδομικής μελέτης αλλά πριν την ολοκλήρωση των έργων υποδομής έναντι εγγυοδοσίας, καταπίπτουσας υπέρ του ΕΤΕΡΠΣ, και, αφετέρου, την καθιέρωση της ρητής εξαίρεσης δασικών ή αναδασωτέων εκτάσεων από την έγκριση της οικιστικής καταλληλότητας των εκτάσεων που προορίζονται για ιδιωτική πολεοδόμηση.

Προϊόν της νεοφιλελεύθερης φιλοσοφίας, που διέπει τη βασική πολεοδομική νομοθεσία της τελευταίας τριετίας, ο θεσμός της ιδιωτικής πολεοδόμησης αποσκοπεί να παράσχει ένα νέο ευνοϊκό χώρο για την αξιοποίηση από την ιδιωτική πρωτοβουλία (ιδιοκτήτες γης, κατασκευαστές) της περιαστικής και αγροτικής γης για οικιστικούς, τουριστικούς ή και άλλους σκοπούς (βιοτεχνικά πάρκα, κλπ). Η μέχρι σήμερα διετής εμπειρία από την εφαρμογή του θεσμού, δεν έχει, όμως, αποδώσει τα αναμενόμενα από τους εμπνευστές του αποτελέσματα. Χρονοδόρες διαδικασίες για την έγκριση της οικιστικής καταλληλότητας και της πολεοδομικής μελέτης¹⁰ που αντιστρατεύονται το φιλελεύθερο χαρακτήρα της επιδιωκόμενης ρύθμισης, απουσία στοιχειώδους χωροταξικού σχεδιασμού που να κατοχυρώνει τους υποψήφιους επενδυτές από ενδεχόμενες αντιδράσεις εκ μέρους του ΣτΕ¹¹, αδιευκρίνιστα νομικά θέματα για τις διαδικασίες και τον τρόπο εφαρμογής του θεσμού (π.χ. ζητήματα σχετιζόμενα με την απόδοση των κοινοχρήστων) ή, τέλος, σημαντική οικονομική επιβάρυνση των ιδιοκτητών λόγω της καταβολής της ειδικής προσφοράς προς το ΕΤΕΡΠΣ, είναι, φαίνεται, ορισμένοι από τους σοβαρότερους λόγους για την αποθάρρυνση ακόμα και των μεγάλων ιδιοκτητών και των μεγάλων μελετητικών και κατασκευαστικών γραφείων, προς τους οποίους ο θεσμός αυτός κυρίως απευθύνεται. Τα πενιχρά αποτελέσματα της εφαρμογής του θεσμού, πρέπει, άλλωστε, να συνδιαστούν και με την ύπαρξη παραπλεύρων θεσμών στην ελληνική νομοθεσία με πιο ευνοϊκούς όρους για την αξιοποίηση της αστικής

γαιοπροσόδου (π.χ. διαδικασία σημειακών χωροθετήσεων τουριστικών εγκαταστάσεων της ΚΥΑ 69269/5387/90, άρθρο 43 για παραθεριστική κατοικία πρόσφατου νόμου 2143/93) σε συνδυασμό με το χαμηλό προβλεπόμενο ΣΔ στην ιδιωτική πολεοδομηση (μέγιστος ΣΔ=0,4), αλλά και τη συντήρηση των παγίως διαμορφωμένων διαδικασιών αυθαίρετης κατάτμησης και δόμησης και την εκ των υστέρων νομιμοποίησή τους, προς τις οποίες κατευθύνεται κυρίως η εκτόνωση της πίεσης της μικροϊδιοκτησίας και των λαϊκών και μικρομεσαίων στρωμάτων για παραθεριστική κατοικία και αναψυχή.

Η παρατηρούμενη, μέχρι σήμερα, έλλειψη προθυμίας για υποστήριξη του θεσμού από τους υποθετικούς αποδέκτες του (μεγαλοϊδιοκτήτες, μεγαλοκατασκευαστές), δεν είναι, τέλος, άσχετη από τα δομικά χαρακτηριστικά του ελληνικού τεχνικο-κατασκευαστικού τομέα, που παρά τις όποιες μεταβολές έχει υποστεί την τελευταία τριετία προς όφελος ενός καπιταλιστικού εκσυγχρονισμού, εξακολουθεί να παραμένει συγκροτημένος σε επιχειρήσεις μικρού και μεσαίου κεφαλαίου, που καθιστούν ασύμφορη την ανάληψη επιχειρήσεων οργανωμένης δόμησης, όπως αυτές της ιδιωτικής πολεοδομησης ή των ζωνών ενεργού πολεοδομίας του Ν. 947/79.

5. Αντί επιλόγου

Οι παρατηρήσεις που διατυπώθηκαν με αφορμή την εμπειρία εφαρμογής του θεσμού της ιδιωτικής πολεοδομησης του Ν. 1947/1991 φαίνεται να αποκτούν γενικότερη ισχύ για το σύνολο σχεδόν των θεσμών που προωθήθηκαν την τελευταία τριετία στο πλαίσιο της επιδιωκόμενης απορρύθμισης και φιλελευθεροποίησης της πολεοδομικής πολιτικής. Δεν είναι, έτσι, παράδοξο, ότι τόσο ο θεσμός των κτηματικών ομολόγων ή ο θεσμός της δημιουργίας υπέργειων στεγασμένων χώρων στάθμευσης αυτοκινήτων από τον ιδιωτικό τομέα (ΠΔ 6.10.1990, ΦΕΚ 560 Δ/12.10.1990) συνάντησαν μειωμένο ενδιαφέρον από τους επίδοξους αποδέκτες τους, ενώ, άλλοι θεσμοί, όπως οι ΖΕΑ, η ΑΝΕΛ ή η προσπάθεια αναζωπύρωσης των Ζωνών Μικτής Οικονομίας του Ν. 947/79, στερούνται μέχρι σήμερα οποιασδήποτε εφαρμογής.

Οι λόγοι για την κατάσταση αυτή πρέπει να αναζητηθούν σε πολλές κατευθύνσεις. Ως κυριότερους μπορούμε να απομονώσουμε τους εξής:

- α) Τη γενικότερη καθίζηση του οικοδομικού και κατασκευαστικού τομέα την τελευταία τριετία λόγω επιβολής μέτρων αποτρεπτικών των επενδύσεων σε γη και κατοικία (π.χ. πόθεν έσχες, συρρίκνωση κρατικών στεγαστικών δανείων) και παράλληλα προσανατολισμού των επίδοξων αποδεκτών των

νέων ρυθμίσεων σε άλλου τύπου επενδύσεις (έντοκα γραμμάτια δημοσίου, γeros, κλπ).

- 6) Την ύπαρξη αντιφατικών και ανταγωνιστικών λογικών στην ίδια την πολεοδομική νομοθεσία της τελευταίας τριετίας, που αποδυναμώνουν την εμβέλεια της επιδιωκόμενης νεοφιλελεύθερης απορρύθμισης μέσω της συντήρησης παραδοσιακών νομιμοποιητικών και κοινωνικο-οικονομικών λειτουργιών του συστήματος γης και κατοικίας (π.χ. νομιμοποίηση αυθαρέτων, μέτρα ενίσχυσης της μικροϊδιοκτησίας).
- γ) Τον εμπειρισμό και το συντηρητισμό και τη συνακόλουθη αδυναμία ανταπόκρισης της ελληνικής πολεοδομικής διοίκησης στις φιλοδοξίες των εμπνευστών των νέων θεσμών.
- δ) Την αδυναμία της επιδιωκόμενης απορρύθμισης να συμβιβάσει τα νεοφιλελεύθερα προστάγματα για κληροποίηση της ιδιωτικής πρωτοβουλίας στον πολεοδομικό σχεδιασμό με τις εντεινόμενες στην ελληνική κοινωνία πιέσεις για καθορισμό στοιχειωδών πλαισίων προστασίας του δομημένου και φυσικού περιβάλλοντος. Οι πιέσεις αυτές δρήξαν πρόσφορο έδαφος στην ανάπτυξη μιας νομολογίας ευνοϊκής για την προστασία του περιβάλλοντος από το Συμβούλιο της Επικρατείας, που τείνει ν' αποτελέσει φραγμό για την εφαρμογή αρκετών νέων θεσμών της τελευταίας τριετίας (π.χ. ιδιωτική πολεοδόμηση, σημειακές χωροθετήσεις παραγωγικών δραστηριοτήτων).

Με τα δεδομένα αυτά, η νεοφιλελεύθερη πρόταση που υιοθέτησε η κυβερνητική πλειοψηφία μετά το '90, στο πεδίο της πολεοδομικής πολιτικής, φαίνεται να έχει παραμείνει, μέχρι σήμερα, χωρίς πραγματικό αντίκρισμα στην ελληνική πραγματικότητα. Το γεγονός αυτό δε μειώνει τις συμβολικές επιπτώσεις της πρότασης αυτής στις παραδοσιακές νομιμοποιητικές λειτουργίες του ελληνικού συστήματος γης και κατοικίας και που επικεντρώνονται στην προσπάθεια χάραξης νέων διαχωριστικών γραμμών κοινωνικών ανισοτήτων μεταξύ των επιμέρους συντελεστών του συστήματος αυτού, με γνώμονα την αποδυνάμωση του βάρους των μεσοστρωμάτων και της μικροϊδιοκτησίας στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων για την πολεοδομική πολιτική.

Σημειώσεις

1. Το Ε' μήμα του ΣτΕ, στο οποίο αρχικά (2.6.1993) υποβλήθηκε το σχέδιο του ΠΔ διαφώνησε με τη συνταγματικότητα βασικών διατάξεών του. Σύμφωνα με πρακτικό του Τμήματος που δημοσιεύθηκε στην "Καθημερινή" (7.7.1993), το σκεπτικό της απόρριψης ήταν ότι το ΣΑΠΟ δε συνιστά παρέμβαση αλλά απλή καταγραφή της υπάρχουσας κατάστασης, και ότι ο στόχος του είναι η απαλλαγή της Διοίκησης από την υποχρέωση

πολεοδομικού σχεδιασμού. Λίγες μέρες πριν τη δημοσίευση του πρακτικού, ο Υπουργός ΠΕΧΩΔΕ απέσυρε το σχέδιο του ΠΔ, το οποίο επανυποβλήθηκε την 6.7.1993 στο Τμήμα Διακοπών, χωρίς συλλαστικές μεταβολές. Τελικά το σχέδιο του ΠΔ έγινε δεκτό.

2. Εται, με το νέο τρόπο υπολογισμού της εισφοράς σε γη, αυτοτελής ιδιοκτησία 15.000 μ² συμμετέχει με 5.775 μ² στη δημιουργία κοινόχρηστων χώρων, έναντι 7.625 μ² που οφείλε με δάση το Ν. 1337/83. Αντίστοιχα, ιδιοκτησία 4.000 μ² συμμετέχει με 1.375 μ² έναντι 1.625 μ² με το προγενέστερο σύστημα.

3. Βλέπε ΣτΕ 10/1988, 366/1988, 2163/1988 κά.

4. Βλέπε σχετικά και το ενημερωτικό φυλλάδιο των Συλλόγων Αρχιτεκτόνων και Τοπογράφων, της 25.6.1993, με κριτική των νέων ρυθμίσεων.

5. Σύμφωνα με την Απόφαση αυτή της Ολομέλειας του ΣτΕ, η διάταξη του άρθρου 25 του Ν. 1337/83, δάσει της οποίας επιτρεπόταν η οικοδόμηση μη άρτιων οικοπέδων εφόσον σ' αυτά μπορεί να εγγραφεί κτίριο επιβαδού 25 μ² και ελαχίστης πλευράς 4 μ. όταν έχουν πρόσωπο σε κοινόχρηστο χώρο, κρίθηκε αντισυνταγματική ως αντικείμενη στο άρθρο 24 παρ. 1 και 2 του Συντάγματος. Ήδη, με το άρθρο 5 παρ. 7 του Ν. 2052/92 επιδιώκεται η παράκαμψη της νομολογίας του ΣτΕ, με την πρόβλεψη ότι είναι δυνατή η οικοδόμηση μη άρτιων οικοπέδων που έχουν πρόσωπο σε κοινόχρηστο χώρο εφόσον σ' αυτά εγγράφεται κτίριο επιβαδού 50 μ² και πλευράς 5 μ. τουλάχιστον.

6. Σχέδιο ΠΔ "καθορισμού ζωνών αγοράς συντελεστή δόμησης στο Νομό Αττικής και καθορισμού ειδικών όρων και περιορισμών δόμησης αυτών", Πρακτικό επεξεργασίας ΣτΕ 441/1991.

7. Όπως π.χ. η συρρίνωση του κατασκευαστικού προγράμματος του ΟΕΚ και η μείωση του δανειοδοτικού προγράμματος.

8. Αρμοδιότητες έκδοσης αδειών, αστυνόμευσης των κατασκευών σύμφωνα με το άρθρο 61 παρ. 3 του Ν. 947/79.

9. Τέτοια σύντμηση παρατηρείται, κατ' αρχάς, στο πεδίο της ιδιωτικής πολεοδόμησης από τρεις μήνες, που προβλέπονταν στο άρθρο 31 του ΔΚΚ, σε δύο μήνες (άρθρο 29 παρ. 1 του Ν. 1947/91). Επίσης, στο σχέδιο νόμου για το ΓΟΚ έχει περιληφθεί πρόταση για καθορισμό του χρόνου γνωμοδότησης των ΟΤΑ, στην περίπτωση της ΖΟΕ, σε ένα μήνα. Με το άρθρο 85 Α, τέλος, του ΝΔ της 17.7.1923, μπορεί να παρακάμπτεται η γνωμοδότηση συμβουλίων κατά την έκδοση διαταγμάτων που αφορούν καθορισμό περιορισμών στις εκτός σχεδίου περιοχές ή καθορισμό όρων και περιορισμών δόμησης σε εντός σχεδίου περιοχές σύμφωνα με το άρθρο 9 αυτού του ΝΔ.

10. Βλέπε σχετικά τα δικαιολογητικά που προβλέπονται από την 71076/7351/1991 Απόφαση του Υπουργού ΠΕΧΩΔΕ (ΦΕΚ 92 Β/1991) για την έκδοση της απόφασης οικιστικής καταλληλότητας και για την έγκριση της Πολεοδομικής Μελέτης του άρθρου 29 του Ν. 1947/91.

11. Βλέπε τα υπ' αρ. 246 και 248/1992 πρακτικά επεξεργασίας του ΣτΕ που θέτουν θέμα προηγούμενης ύπαρξης εγκεκριμένου χωροταξικού σχεδίου για την έγκριση της οικιστικής καταλληλότητας των οικοδομικών συνεταιρισμών. Η αναμενόμενη επέκταση της νομολογίας αυτής στον τομέα της ιδιωτικής πολεοδόμησης θα δημιουργήσει προφανώς κώλυμα έγκρισης των πολεοδομικών μελετών των περιοχών που θα υπαχθούν στο καθεστώς του άρθρου 29 του Ν. 1947/91.

Βιβλιογραφία

- Γετίμης, Π. (1989): *Η οικιστική πολιτική στην Ελλάδα*. Αθήνα: Οδυσσέας.
- Παννακούρου, Γ. (1992): «Μορφές νομιμοποίησης των ιδιωτικών συμφερόντων στην ελληνική πολεοδομική διοίκηση», *ΤΟΠΟΣ*, 4/1992, σσ. 113-133.
- Η Καθημερινή*: 7.7.1993, «Αυθαίρετα, πού και γιατί διαφωνεί το ΣτΕ».
- Οικονόμου, Δ. (1988): «Σύστημα γης και κατοικίας στη μεταπολεμική Ελλάδα», στο Μαλούτας, Θ. και Οικονόμου, Δ.: *Προβλήματα ανάπτυξης του Κράτους Πρόνοιας στην Ελλάδα*. Αθήνα: Εξάντας, σσ. 57-113.
- Savitch, H. V. (1988): *Post-Industrial Cities*, Princeton: Princeton University Press.
- Thornley, A. (1991): *Urban Planning under Thatcherism*. London: Routledge.

Γ. ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

Το Τέλος Ακίνητης Περιουσίας (ΤΑΠ)

N. ΤΑΤΣΟΣ*

Οι φόροι ακίνητης περιουσίας θεωρούνται ότι αποτελούν το καταλληλότερο μέσο χρέωσης των πολιτών για τις υπηρεσίες που τους παρέχει η Τοπική Αυτοδιοίκηση. Ειδικότερα, πολλές από τις υπηρεσίες που παρέχουν οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ), όπως είναι οι δρόμοι, τα πάρκα, οι πεζόδρομοι κλπ, έχουν άμεση σχέση με τα ακίνητα. Παράλληλα, η αξία των ακινήτων επηρεάζεται σε μεγάλο βαθμό από τα έργα και τις υπηρεσίες που παρέχει η Τοπική Αυτοδιοίκηση. Έτσι, με τη φορολόγηση των ακινήτων οι υπηρεσίες και η υποδομή που παρέχουν οι ΟΤΑ δημιουργούν το δικό τους ταμείο αυτοχρηματοδότησης μέσω του οποίου οι ΟΤΑ επανακτούν ένα μέρος της αύξησης της αξίας των ακινήτων που οφείλεται σε δικές τους ενέργειες. Για τους λόγους αυτούς οι φόροι στην ακίνητη περιουσία θεωρούνται ότι έχουν σε μεγάλο βαθμό το στοιχείο της ανταποδοτικότητας και ότι λειτουργούν ως ένα "υπερέτελος" το οποίο ικανοποιεί τα κριτήρια της φορολογικής δικαιοσύνης χωρίς να έχει τα μειονεκτήματα των κοινών τελών. Δεν είναι, λοιπόν, τυχαίο το γεγονός ότι στις

* Ν. Τάτσος, Αν. Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου

περισσότερες χώρες οι φόροι περιουσίας αποτελούν τη σημαντικότερη πηγή ιδίων εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Στην Ελλάδα υπήρχαν ανέκαθεν πολλοί φόροι που με τη μια ή την άλλη μορφή επιβάρυναν τα ακίνητα. Η πρώτη όμως φορά που επιβλήθηκε φόρος (κατοχής) ακίνητης περιουσίας ήταν το 1975. Ο φόρος αυτός θεσπίσθηκε ως φόρος της Κεντρικής Διοίκησης, λόγω κακοτεχνιών δεν απέδωσε τα αναμενόμενα έσοδα και καταργήθηκε το 1980. Το 1982 επιχειρήθηκε για δεύτερη φορά η επιβολή φόρου κατοχής ακίνητης περιουσίας με την εισαγωγή του ΦΑΠ. Την επιβολή και διαχείριση του φόρου την είχε πάλι η Κεντρική Διοίκηση η οποία όμως κατένγη, με κριτήριο τον πληθυσμό, τα έσοδα στους ΟΤΑ. Και ο φόρος όμως αυτός λόγω κακού σχεδιασμού και εφαρμογής δεν απέδωσε ικανοποιητικά έσοδα. Το 1989, με το Ν.1828/89 η διαχείριση του ΦΑΠ ανατέθηκε στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Πριν όμως εκδοθεί το σχετικό προεδρικό διάταγμα και εφαρμοσθεί ο νόμος, ο ΦΑΠ καταργήθηκε (Ν.2065/92) με την προοπτική αντικατάστασής του από ένα αντίστοιχο τέλος. Το τέλος αυτό θεσπίσθηκε με το Ν. 2130/93 και ισχύει από 1.1.93. Τα βασικά χαρακτηριστικά του τέλους ακίνητης περιουσίας (ΤΑΠ) που θεσπίζει ο Ν. 2130/93 είναι τα εξής:

Φορολογική βάση: Το τέλος επιβάλλεται από τους ΟΤΑ στην αξία των ακινήτων, που βρίσκονται μέσα στη διοικητική τους περιφέρεια. Στις περιοχές που ισχύει το σύστημα του αντικειμενικού προσδιορισμού για τον υπολογισμό της αξίας των ακινήτων λαμβάνονται υπόψη η επιφάνειά τους, η τιμή ζώνης και ο συντελεστής παλαιότητας. Οπου δεν εφαρμόζεται σύστημα αντικειμενικού προσδιορισμού, η αξία των ακινήτων προσδιορίζεται με απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου λαμβάνοντας υπόψη τα συγκριτικά στοιχεία που διαθέτουν οι Δημόσιες Οικονομικές Υπηρεσίες (ΔΟΥ).

Φορολογικός συντελεστής: Ο φορολογικός συντελεστής καθορίζεται με απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου και είναι ενιαίος για όλα τα ακίνητα που βρίσκονται στα όρια της διοικητικής τους περιφέρειας. Δεν μπορεί όμως να είναι μικρότερος από 0,025% και μεγαλύτερος από 0,035%.

Απαλλαγές και εκπτώσεις: Απαλλάσσονται από το τέλος τα ακίνητα του Ελληνικού Δημοσίου, των ΝΠΔΔ, των ΟΤΑ, των ναών, των φιλανθρωπικών ιδρυμάτων δημοσίου χαρακτήρα, των αθλητικών σωματείων, των ημεδαπών προσώπων μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα καθώς και οι πρεσβείες και τα προξενεία (με τον όρο της αμοιβαιότητας). Επίσης, απαλλάσσονται τα κτίσματα οικοδομής που ανεγείρεται, για μια επταετία από τη χορήγηση της οικοδομικής άδειας ή μέχρι να χρησιμοποιηθούν καθ' οποιοδήποτε τρόπο πριν από την πάροδο της

επταετίας, οι κοινόχρηστοι χώροι πολυκατοικιών, τα ακίνητα που έχουν χαρακτηρισθεί ως διατηρητέα και δεν ιδιοχρησιμοποιούνται ή δεν αποφέρουν εισόδημα, τα κτίσματα που βρίσκονται εκτός οικισμού ή σε αγροτικές περιοχές και χρησιμοποιούνται για το σταυλισμό των ζώων κλπ. Τέλος, αξίζει να σημειωθεί ότι για τον υπολογισμό της αξίας των ακινήτων που βρίσκονται εκτός σχεδίου πόλεως, ή εκτός των ορίων οικισμών που υπήρχαν πριν από το 1923 ή σε οικισμούς με πληθυσμό μικρότερο από 2.000 κατοίκους λαμβάνεται υπόψη η αξία της διπλάσιας έκτασης από αυτή που καταλαμβάνουν τα κτίσματα, εφ' όσον υπάρχουν.

Βεβαίωση: Το 1993 όλοι οι υπόχρεοι πρέπει να καταθέσουν στο δήμο ή στην κοινότητα που βρίσκονται τα ακίνητα σχετική δήλωση ενώ τα επόμενα έτη δήλωση πρέπει να υποβληθεί μόνο για τα ακίνητα για τα οποία υπάρχει κάποια μεταβολή. Στη συνέχεια, οι δήμοι και οι κοινότητες καταρτίζουν κατάσταση ακινήτων που έχουν καταμετρηθεί της ΔΕΗ την οποία αποστέλλουν στη ΔΕΗ για είσπραξη. Το τέλος συνεισπράττεται από τη ΔΕΗ με δόσεις ίσες προς τον αριθμό των λογαριασμών κατανάλωσης ηλεκτρικού ρεύματος και τα έσοδα αποδίδονται στους δικαιούχους ΟΤΑ μέσα στον τρίτο μήνα από τη λήξη του μήνα στον οποίο αφορούν λογιστικά οι σχετικοί λογαριασμοί. Για την παροχή της υπηρεσίας αυτής, η ΔΕΗ παρακρατεί από τις εισπράξεις ποσοστό 2%. Η βεβαίωση και η είσπραξη του τέλους για τα ακίνητα που δεν έχουν μετρητή της ΔΕΗ γίνεται με δεδαιωτικούς καταλόγους σύμφωνα με τις διατάξεις βεβαίωσης και είσπραξης των εσόδων των δήμων και κοινοτήτων.

Φορολογικά υπόχρεοι: Σύμφωνα με το Ν. 2130/93 το ΤΑΠ θαρύνει τον κατά την 1η Ιανουαρίου κάθε έτους κύριο ή νομέα ή επικαρπωτή του ακινήτου. Στις περιπτώσεις που ο λογαριασμός της ΔΕΗ εκδίδεται στο όνομα του μισθωτή, το τέλος καταβάλλεται από αυτόν με το λογαριασμό του ηλεκτρικού ρεύματος και αφαιρείται από το ενοίκιο.

Ποινές: Σε περίπτωση μη υποβολής δήλωσης, υποβολής ανακριβούς ή εκπρόθεσμης δήλωσης, ο υπόχρεος υπόκειται σε χρηματικό πρόστιμο διπλάσιο από το οφειλόμενο τέλος. Αν, στις περιπτώσεις που υπάρχει μετρητής της ΔΕΗ δεν καταβληθεί το τέλος, διακόπτεται η παροχή ρεύματος. Επίσης, σε περίπτωση μεταβίβασης του ακινήτου το συμβόλαιο θεωρείται άκυρο αν ο πωλητής δεν προσκομίσει βεβαίωση από τον ΟΤΑ ότι δεν οφείλεται τέλος.

Διάρθρωση εσόδων: Το 85% των εισπράξεων αποτελούν έσοδο του ΟΤΑ στον οποίο βρίσκονται τα ακίνητα. Το υπόλοιπο 15% κατανέμεται στους ΟΤΑ μαζί με άλλα έσοδα με κριτήρια που καθορίζει ο Υπουργός Εσωτερικών, ύστερα από πρόταση της ΚΕΔΚΕ. Τα έσοδα από το ΤΑΠ διατίθενται υποχρεωτικά κατά ποσοστό 50% τουλάχιστον για την

εκτέλεση έργων, καταβολή αποζημιώσεων ρυμοτομούμενων ή απαλλοτριωμένων ακινήτων και αγορά ακινήτων.

Η θεσμοθέτηση του ΤΑΠ δεν έχει γίνει το ίδιο αποδεκτή από όλους. Πολλοί είναι αυτοί που υποστηρίζουν ότι με το ΤΑΠ γίνεται ένα σημαντικό δῆμα για την οικονομική αυτοδυναμία και ανεξαρτησία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Άλλοι, ισχυρίζονται ότι η θεσμοθέτηση του ΤΑΠ αποτελεί οπισθοδρόμηση και ότι αντί να βοηθήσει τους ΟΤΑ θα τους δημιουργήσει πρόσθετα προβλήματα.

Η ανάλυση και ο σχολιασμός των διαφόρων επιχειρημάτων και αντεπιχειρημάτων, πολλά από τα οποία έχουν καθαρά πολιτικά ερίσματα, βρίσκεται έξω από τα πλαίσια αυτής της παρουσίασης. Θα περιοριστούμε, λοιπόν, στην επισήμανση των σημαντικότερων σημείων για τα οποία υπάρχει διάσταση απόψεων χωρίς ανάλυση και σχόλια.

Διάσταση απόψεων υπάρχει καταρχήν στο κατά πόσο η θεσμοθέτηση του ΤΑΠ είναι σύμφωνη με τις αποφάσεις και τις επιδιώξεις της ίδιας της Αυτοδιοίκησης. Οι υποστηρικτές του ΤΑΠ ισχυρίζονται ότι η εκχώρηση της φορολογίας των ακινήτων στους ΟΤΑ ικανοποιεί ένα χρόνιο αίτημα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Οι επικριτές του αντιλέγουν ότι ήδη από το 1982 τα έσοδα από τη φορολογία της ακίνητης περιουσίας αποτελούσαν πόρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και ότι με το Ν.1828/89 η διαχείριση του σχετικού φόρου είχε ανατεθεί στους ΟΤΑ. Κατά συνέπεια, λένε, με τη θεσμοθέτηση του ΤΑΠ δεν παρέχεται τίποτα καινούργιο προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Αντίθετα, υποστηρίζουν, η κατάργηση του ΦΑΠ και η αντικατάστασή του από το ΤΑΠ βρίσκεται σε πλήρη αντίθεση με ομόφωνες αποφάσεις της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Ένα άλλο σημείο διαφωνίας αφορά την κατανομή των φορολογικών βαρών. Οι υποστηρικτές του ΤΑΠ ισχυρίζονται ότι με τη φορολόγηση όλων των ακινήτων ικανοποιείται το κριτήριο της ανταποδοτικότητας που αναφέρθηκε παραπάνω και επομένως επιτυγχάνεται δίκαιη κατανομή των βαρών. Αντίθετα, οι επικριτές του ΤΑΠ υποστηρίζουν ότι με την αντικατάσταση του ΦΑΠ (ο οποίος φορολογούσε μόνο τις μεγάλες περιουσίες και μάλιστα με προοδευτικό φορολογικό συντελεστή) από ένα τέλος που επιβαρύνει το ίδιο όλα τα ακίνητα αλλάζει η κατανομή των φορολογικών βαρών υπέρ των υψηλών εισοδηματικών τάξεων. Επίσης, εκφράζουν επιφυλάξεις κατά πόσο είναι δίκαιο, διαχειριστικά δυνατό και οικονομικά επωφελές το ΤΑΠ να επιβάλλεται και στα αγροκτήματα.

Στα πλεονεκτήματα του νόμου συγκαταλέγεται από πολλούς το χαμηλό ύψος του φορολογικού συντελεστή και η δυνατότητα που παρέχεται στους ΟΤΑ να επιλέξουν το συντελεστή που θα επιβάλλουν

μέσα από κάποια ανώτερα και κατώτερα όρια που θέτει η Κεντρική Διοίκηση. Ο αντίλογος στην άποψη αυτή είναι ότι τα όρια επιλογής του φορολογικού συντελεστή είναι πολύ στενά και το ύψος τους τόσο χαμηλό ώστε τα έσοδα που θα προκύψουν να είναι δυσανάλογα χαμηλά σε σχέση με το οικονομικό και το κοινωνικό κόστος της δεδαιώσης και της είσπραξης.

Η είσπραξη των εσόδων από τη ΔΕΗ και ο εξαναγκαστικός μηχανισμός πληρωμής του τέλους με την απειλή διακοπής της παροχής ηλεκτρικού ρεύματος αποτελεί ένα άλλο μεγάλο σημείο διαφωνίας. Η μέθοδος διαχείρισης του τέλους που έχει επιλεγεί θεωρείται από πολλούς ότι εξασφαλίζει απόλυτα τα συμφέροντα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Οι επιφυλάξεις που έχουν διατυπωθεί όσον αφορά την άποψη αυτή είναι ότι, με τον τρόπο που έχει επιλεγεί, η Τοπική Αυτοδιοίκηση θα αντιμετωπίσει μεγάλα διαχειριστικά προβλήματα ενώ παράλληλα εξακολουθεί να εξαρτάται για την είσπραξη των εσόδων της από κάποιο κρατικό φορέα. Επιπλέον, υποστηρίζεται ότι το ΤΑΠ με τον τρόπο που επιβάλλεται θα εξελιχθεί τελικά από τέλος επί των ιδιοκτητών σε τέλος με το οποίο θα επιβαρύνονται οι χρήστες των ακινήτων.

Τέλος, έντονες διαφωνίες υπάρχουν και ως προς τη διάθεση των εσόδων. Η ρύθμιση με την οποία το 50% των εσόδων πρέπει να διατίθεται για έργα θεωρείται από ορισμένους ότι εξασφαλίζει την ορθολογική διαχείριση των πόρων και την ανταποδοτικότητα, ενώ από άλλους ότι αποτελεί μια μορφή κηδεμόνευσης από την Κεντρική Διοίκηση την οποία δεν έχει ανάγκη η Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Ο Νόμος 2130/1993 και οι Τροποποιήσεις που Επιφέρει στην Ισχύουσα Νομοθεσία για τους ΟΤΑ

ΘΕΟΔΩΡΑ ΞΥΘΑΛΗ*

Εκδόθηκε πρόσφατα ο νόμος 2130/1993 "Τροποποίηση και συμπλήρωση διατάξεων της περιφερειακής διοίκησης ... του δημοτικού και κοινοτικού κώδικα, των διατάξεων για τις προσόδους των ΟΤΑ και άλλες διατάξεις"¹, η από έτους σχεδόν (!) αναμενόμενη και όχι αβάσιμα επανομαζόμενη "σκούπα".

Ο νόμος αποτελεί συνοθύλευμα διατάξεων διαφόρων ενοτήτων και τομέων της νομοθεσίας για την Τοπική Αυτοδιοίκηση (ΤΑ), τεχνικού κυρίως και αποσπασματικού χαρακτήρα, με ορισμένες εξαιρέσεις ρυθμίσεων, που είναι πράγματι θετικές.

Ειδικότερα:

Ι. Σε ό,τι αφορά τα θέματα προσωπικού:

1. Με τη διάταξη του άρθρου 13 δίνεται η δυνατότητα πρόσληψης προσωπικού από τους ΟΤΑ στις περιπτώσεις εκτέλεσης έργων με αυτεπιστασία. Με την υπ'αριθμ. 19/6.5.1993 Εγκύκλιο του ΥΠΕΣ διευκρινίζεται ότι και στην περίπτωση αυτή απαιτείται (για το 1993) ειδική έγκριση από το Υπουργικό Συμβούλιο.

2. Δίνεται η δυνατότητα πρόσληψης εργατοτεχνικού προσωπικού, χωρίς έγκριση, εφ' όσον κάθε άτομο δεν πραγματοποιεί πάνω από τέσσερα (4) ημερομίσθια.

3. Με το άρθρο 12 επιτρέπεται η σύσταση σε ΟΤΑ, με πληθυσμό πάνω από 20.000 κατοίκους, θέσης ειδικού συμβούλου ή ειδικού συνεργάτη ή επιστημονικού συνεργάτη.

4. Συγκροτείται Επιτροπή για την κωδικοποίηση των διατάξεων που ισχύουν για το προσωπικό των ΟΤΑ.

5. Μονιμοποιείται το ήδη απασχολούμενο εργατοτεχνικό προσωπικό.

6. Αύξηση προσωπικού δημοτικής επιχείρησης επιτρέπεται μόνο μετά από παρέλευση τριετίας από την έναρξη λειτουργίας της, ή την τελευταία τροποποίηση του κανονισμού της ως προς το προσωπικό, και αφού προηγηθεί οικονομοτεχνική μελέτη (άρθρο 11 παρ.2).

7. Τακτικό Διαβαθμισμένο Προσωπικό ΟΤΑ ή άλλων φορέων, που υπηρετεί σε υπηρεσίες ύδρευσης - αποχέτευσης, μπορεί ν'αποσπάται σε Δημοτική Επιχείρηση Ύδρευσης - Αποχέτευσης (ΔΕΥΑ) για διάστημα

* Θεοδώρα Ξυθάλη, Δικηγόρος - Περιφερειολόγος.

μέχρι και πέντε (5) χρόνια (άρθρο 11 παρ.3), που μπορεί να παραταθεί για πέντε (5) χρόνια επίσης.

8. Οι αποσπώμενοι από ΟΤΑ σε δημόσιες υπηρεσίες ή ΝΠΔΔ υπάλληλοι θα αμείβονται από τον φορέα στον οποίο αποσπώνται, θα προηγείται δε της απόφασης για απόσπαση γνώμη του οικείου υπηρεσιακού συμβουλίου (άρθρο 12 παρ.4 και 5).

9. Επιτρέπεται η απόσπαση υπαλλήλων ΟΤΑ σε νομικά πρόσωπα του ίδιου ΟΤΑ ή Σύνδεσμο στον οποίο μετέχει ο ΟΤΑ ή σε αμιγή δημοτική ή κοινοτική επιχείρηση, εφ' όσον οι αποσπώμενοι απασχολούνται, μέχρι την ίδρυση της επιχείρησης, με αντικείμενο συναφές με αυτό της επιχείρησης. Δεν επιτρέπεται απόσπαση από επιχειρήσεις σε ΟΤΑ (άρθρο 26 παρ.3).

II. Αναθέσεις Έργων ΟΤΑ

Με το άρθρο 11 αυξάνονται τα χρηματικά όρια για την απ' ευθείας ανάθεση έργου, εργασίας, προμήθειας ή μελέτης από ΟΤΑ σε δημοτική επιχείρηση που μετέχει από 3.000.000 δρχ. σε 8.000.000 δρχ. Στο προαναφερόμενο ποσό δεν συμπεριλαμβάνεται ο Φ.Π.Α.

III. Οικονομικά των ΟΤΑ

1. Με τη διάταξη του άρθρου 24 εισάγεται η επιβολή τέλους ακίνητης περιουσίας (ΤΑΠ) υπέρ των ΟΤΑ²

2. Χρηγείται έκτακτη τακτική ενίσχυση με τη μορφή ατόκων δανείων σε Κοινότητες, Δήμους με πληθυσμό μέχρι 20.000 κατοίκους και συνδέσμους για την εκτέλεση έργων, τη διενέργεια προμηθειών και την αγορά ακινήτων (άρθρο 190).

3. Επιβάλλεται, υπέρ των ΟΤΑ και σε βάρος των εκμεταλλευτών δημοσίων και ιδιωτικών λατομείων βιομηχανικών ορυκτών, ετήσιο τέλος 2% επί της αξίας των ακατέργαστων λατομικών προϊόντων (άρθρο 27 παρ.8).

4. Το τέλος διαμονής παρεπιδημούντων ορίστηκε σε 2% από 1.1.1993 (άρθρο 27 παρ.10).

5. Επιτρέπεται υποχρεωτική παρακράτηση από τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους (ΚΑΠ) των εισφορών ή οφειλών ΟΤΑ προς Συνδέσμους, σε περίπτωση μη καταβολής τους, με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών (άρθρο 27).

6. Παραχωρούνται στους οικείους ΟΤΑ τα μισθώματα από την εκμίσωση θαλασσίων εκτάσεων για υδατοκαλλιέργειες (άρθρο 15 παρ.3).

7. Νομιμοποιούνται δαπάνες των ΟΤΑ που έγιναν κατά παράβαση

της ισχύουσας νομοθεσίας περί λογιστικού των ΟΤΑ και των προϋπολογισμών τους, εφ' όσον αφορούν έργα, εργασίες, προμήθειες και αμοιβές προσωπικού και έχουν κριθεί νόμιμες από τις οικείες Νομαρχίες (άρθρο 33).

8. Ρυθμίζονται ζητήματα φορολογικών διαφορών των ΟΤΑ με φορολογούμενους - δημότες και διακανονισμού οφειλών προς ΟΤΑ από τέλη παρεπιδημούντων, εσόδων κέντρων διασκέδασης κ.α. (άρθρο 170).

IV. Συνενώσεις

1. Με τη διάταξη του άρθρου 10 του νόμου παρέχονται εκ νέου τα κίνητρα που προέβλεπαν οι νόμοι 1416/84 και 1622/86 για τους ΟΤΑ που συνενώνονται ή προήλθαν από συνένωση, μέχρι την 31.12.1990, καθώς και δυνατότητα τροποποίησης των γεωγραφικών ενοτήτων, για τις συνενώσεις του ν.1622/86.

2. Στους ΟΤΑ που προέρχονται από συνένωση καταρτίζεται υποχρεωτικά πλέον 5ετές πρόγραμμα ανάπτυξης, το οποίο χρηματοδοτείται κατά προτεραιότητα από το ΠΔΕ και άλλες πιστώσεις (π.χ. κοινοτικά προγράμματα) (άρθρο 10).

V. Αρμοδιότητες ΟΤΑ και Οργάνων Διοίκησης ΟΤΑ

1. Με τα άρθρα 20 και 28 μεταβιβάζονται στους ΟΤΑ οι αρμοδιότητες για την επιλογή των αντιπροσώπων του ΟΤΕ στα τηλεπικοινωνιακά πρακτορεία ή τηλεφωνεία και τη χορήγηση αδειών ίδρυσης καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος αντίστοιχα.

2. Με τη διάταξη του άρθρου 16 δίνεται ρητά πλέον η δυνατότητα επιβολής τελών από τους Συνδέσμους ΟΤΑ για έργα και υπηρεσίες που παρέχουν, τα οποία (τέλη) αποδίδονται σ'αυτούς μέσω ΔΟΥ ή δημοτικών ταμείων (όπου υπάρχουν), χωρίς να υπάρχει ανάγκη έκδοσης χρηματικού εντάλματος.

3. Η δημορχιακή επιτροπή μπορεί ν'αποφασίζει για το συμβιβασμό ή την κατάργηση δίκης με αντικείμενο χρηματικές διαφορές ύψους μέχρι και 5.000.000 δραχμές (άρθρο 9 παρ.3).

4. Δίνεται στους ΟΤΑ η αρμοδιότητα παροχής αδείας (και) για την τοποθέτηση των πλαισίων στοιχείων για διαφημίσεις (άρθρο 18).

5. Η εκμετάλλευση δασών που ανήκουν σε ΟΤΑ επανέρχεται σ'αυτούς και δεν ισχύει πλέον η ρύθμιση περί παραχωρήσεώς τους σε γεωργικούς συνεταιρισμούς (άρθρο 15 παρ.4).

6. Επιτρέπεται η συμμετοχή σε συμβούλια ή επιτροπές αντί του Δημάρχου ή Προέδρου Κοινότητας των οριζομένων από αυτούς Αντιδημάρχου ή Αντιπροέδρου (άρθρο 9 παρ.7).

VI. Άλλες διατάξεις

1. Επιτρέπεται για δύο (2) χρόνια και μέχρι 24/4/1995 η εκποίηση στους ενδιαφερόμενους δημοτικών ή κοινοτικών εκτάσεων που κατέχονται αυθαίρετα, προκειμένου να τακτοποιηθούν σχετικές εκκρεμείς υποθέσεις (άρθρο 15 παρ.1).

2. Επιτρέπεται για ένα εξάμηνο από την ισχύ του νόμου τροποποίηση του Οργανισμού Εσωτερικών Υπηρεσιών (ΟΕΥ) των ΟΤΑ, χωρίς τον περιορισμό της παρόδου διατίνας από την προηγούμενη τροποποίηση (άρθρο 26 παρ.6).

VII. Κριτική Επισκόπηση

1. Με τον προαναφερόμενο νόμο επιχειρείται, μετά την πρώτη σοβαρή προσπάθεια που έγινε το 1984 (με το νόμο 1416), συνολική ρύθμιση ορισμένων ζητημάτων που απασχολούν την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Εν τούτοις, αρκετά από τα αιτήματα του ανώτατου συλλογικού οργάνου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, της ΚΕΔΚΕ., δεν συμπεριλαμβάνονται στις διατάξεις του, ενώ είναι εμφανής η έλλειψη γενικότερης στρατηγικής για την Τοπική Αυτοδιοίκηση, αλλά και ενός ενιαίου τρόπου αντιμετώπισης του συνόλου των θεσμικών δυσκαμψιών της ισχύουσας νομοθεσίας και αντιμετώπισης των ΟΤΑ υπό το πρίσμα των σύγχρονων αντιλήψεων για τη δομή και λειτουργία τους. Γεγονός που δεν προκαλεί θα λέγαμε έκπληξη, κάτω από τις σημερινές κοινωνικο-οικονομικές συνθήκες.

Βασικά ζητήματα που προβληματίζουν τους ασχολούμενους με το χώρο της ΤΑ (αιρετούς, επιστήμονες) δεν αποτελούν καν αντικείμενο του νόμου και άλλα "ζωτικά κεφάλαια" του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα (ΔΚΚ) αντιμετωπίζονται με αρκετή φειδώ!

Έτσι, απουσιάζουν για παράδειγμα ρυθμίσεις σχετικές με το λογιστικό των ΟΤΑ (ΒΔ της 17.5./15.6.1959) που αποτελεί, με τις γραφειοκρατικές διαδικασίες και τους περιορισμούς που επιβάλλει κατά την ανάληψη και εκπλήρωση οικονομικών υποχρεώσεων των ΟΤΑ, έναν από τους σημαντικότερους ανασταλτικούς παράγοντες στην ελεύθερη δράση τους.

Η τροποποίηση του θεωρείται επιδεβλημένη, αφού εκφράζει τις αντιλήψεις μιας άλλης εποχής, όπου οι ΟΤΑ δεν είχαν ούτε τις αρμοδιότητες ούτε τους πόρους ούτε και το ρόλο που σήμερα διεκδικούν, στο πλαίσιο μιας Κοινοτικής πλέον Πολιτικής προώθησης της περιφερειακής και τοπικής ανάπτυξης. Πρέπει πάντως να σημειωθεί, ότι πρόσφατα συγκροτήθηκε (ΥΑ Εσωτ. 83206/14.2.93) ειδική Επιτροπή για την αναμόρφωση της νομοθεσίας για την οικονομική διοίκηση και

το λογιστικό των ΟΤΑ, γεγονός που καταδεικνύει την αναγνώριση ύπαρξης τέτοιας προτεραιότητας.

2. Το θέμα της κατάστασης του προσωπικού των ΟΤΑ επίσης, δεν θίγεται σε δάθος. Επιφέρονται τροποποιήσεις μάλλον δευτερεύοντος χαρακτήρα (μετατάξεις, αποσπάσεις, αποζημιώσεις για συμμετοχή σε συλλογικά όργανα κλπ.), ενώ θα ανέμενε κανείς να υπάρξει, μετά από πολλά χρόνια από την πρώτη και κατά το μάλλον ή ήττον, σοβαρή ρύθμιση του θέματος (1981), η θέσπιση μιας νέας πολιτικής προσωπικού προς την κατεύθυνση του εκσυγχρονισμού της εσωτερικής δομής των ΟΤΑ (π.χ. νέες, πιο ευέλικτες και με διαφορετικά από το Δημόσιο κριτήρια διαδικασίες πρόσληψης, μεγαλύτερη ευχέρεια των ΟΤΑ στην κατάρτιση του Οργανισμού των Υπηρεσιών τους, μεθόδους ανάπτυξης και αξιολόγησης του προσωπικού, διαφοροποίηση της υπηρεσιακής του κατάστασης από το προσωπικό της δημόσιας διοίκησης, άρση περιορισμού προσλήψεων, αλλά με θέσπιση "ασφαλιστικών δικλίδων" από ενδεχόμενη κακή της χρήση από τους αιρετούς κλπ. εγκατεσπαρμένων σε ακαθόριστο αριθμό νόμων, Π.Δ/των, Υπουργικών Αποφάσεων και Εγκυκλίων).

3. Σε ό,τι αφορά τη μονιμοποίηση του εργατοτεχνικού προσωπικού που υπηρετεί στους ΟΤΑ κρίνεται θετική, αν τη δει κανείς περισσότερο από την άποψη της ικανοποίησης ενός συντεχνιακού αιτήματος και λιγότερο από την πλευρά της ικανοποίησης πραγματικών αναγκών ή της οικονομικής επιβάρυνσης ή ακόμη σε σχέση με τη διαφορετική αντιμετώπιση του ελισθημονικού προσωπικού, για το οποίο δεν εφαρμόζονται οι σχετικές ρυθμίσεις και επομένως θε πρέπει να διακοπεί η υφιστάμενη σχέση εργασίας.

4. Δεν αντιμετωπίζονται νομοθετικά κενά του υπάρχοντος θεσμικού πλαισίου σχετικά με τις διαδικασίες ανάληψης και ανάθεσης εκτέλεσης Κοινοτικών Προγραμμάτων που αποτελούν, πλέον, σημαντικό τμήμα της δραστηριότητας των ΟΤΑ.

5. Δεν υπάρχει έστω και αναφορά ή πρόβλεψη για τη δημιουργία μιας Επιτροπής που ν'αναλάβει το σοβαρό έργο της εναρμόνισης διατάξεων της νομοθεσίας για την ΤΑ με το κοινοτικό δίκαιο.

6. Δε ρυθμίζονται με τρόπο ικανοποιητικό τα θέματα της δυνατότητας απ' ευθείας ανάθεσης έργων και μελετών από τους ΟΤΑ. Η αύξηση του χρηματικού ορίου ανάθεσης έργων κλπ. του άρθρου 11 δεν επιλύει τα υπάρχοντα προβλήματα, ενώ είναι αμφίβολο αν συμβιβάζεται, εξ' αιτίας της προνομιακής μεταχείρισης των επιχειρήσεων των ΟΤΑ, με το κοινοτικό δίκαιο. Δεν αυξάνεται το όριο της απ' ευθείας ανάθεσης έργου με απόφαση του Δημάρχου ή Προέδρου Κοινότητας, το οποίο είναι πολύ χαμηλό για τα σημερινά δεδομένα (2.000.000 δρχ. για Δήμους και

1.500.000 δρχ. για Κοινότητες) και αποτελεί τροχοπέδη για την ταχεία διεκπεραίωση ορισμένων έργων των ΟΤΑ που δεν είναι σοβαρά από άποψη κόστους ή μεγέθους.

7. Σχετικά με τον επανακαθορισμό των ενοτήτων για συνενώσεις, παρατηρούμε, ότι η ρύθμιση αποτελεί έμπρακτη αναγνώριση (βλ. και Εισηγ. Έκθεση και Εγκ. Υπ. Εσωτ. αριθμ. 18/6.5.93) των λαθών που έγιναν κατά την πρώτη εφαρμογή του ν.1622/86, αφού ο χωρισμός της χώρας σε ενότητες (που, θεωρητικά και κατά τις επιταγές του ίδιου νόμου, έπρεπε να πληρούν ορισμένα ομοιογενή χαρακτηριστικά) έγινε χωρίς μελέτη και με κριτήρια, τελικά, σχετιζόμενα περισσότερο με την υφιστάμενη διοικητική διάρθρωση με αποτέλεσμα την εμφάνιση αρκετών προβλημάτων που δυσχέραναν, πέραν από άλλους λόγους, τις συνενώσεις.

Πάντως, ο νομοθέτης αντιμετωπίζει και πάλι χωρίς τόλμη το ζήτημα, μη θέτοντας χρονικό σημείο, μετά το οποίο θα καθίστανται οι συνενώσεις υποχρεωτικές, όπως προβλεπόταν στο αρχικό σχέδιο νόμου. Η διάταξη παραλείφθηκε τελικά, ενώ πρέπει να σημειωθεί, ότι και η ΚΕΔΚΕ στο τελευταίο ετήσιο συνέδριό της είχε διατυπώσει σχετικό αίτημα.

Αντίφαση εξάλλου αποτελεί το γεγονός, ότι, ενώ με τη διάταξη του άρθρου 10 δίνονται κίνητρα για τις συνενώσεις, με τη διάταξη του άρθρου 9 ορίζεται, ότι συνοικισμός αυτοτελής, με πληθυσμό τουλάχιστον 1.500 κατοίκων μπορεί ν'αποτελέσει ιδιαίτερη Κοινότητα. Ρύθμιση που οδηγεί στη δημιουργία νέων Κοινοτήτων και καταδεικνύει, ότι άλλες σκοπιμότητες (εκλογικές, μικροπολιτικές κ.λ.π.) υπερίσχυσαν και διέσπασαν την πολιτική προώθησης των συνενώσεων.

8. Και στον τομέα της μεταφοράς αρμοδιοτήτων καμμία σημαντική αλλαγή δεν επέρχεται. Τακτοποιείται απλά νομοθετικά η ανωμαλία που είχε παλαιότερα προκύψει ως προς τις αρμοδιότητες της έκδοσης αδειών για τα υγειονομικά καταστήματα και της επιλογής αντιπροσώπων του Ο.Τ.Ε. σε τηλεφωνεία ή πρακτορεία, λόγω του ότι είχε χαρακτηριστεί αντισυνταγματική η μεταβίβασή τους με σχετικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ)³.

9. Κρίνεται θετική η άσκηση της αρμοδιότητας του άρθρου 28 του νόμου από τους ΟΤΑ, δεδομένου ότι η χορήγηση της άδειας λειτουργίας κέντρων διασκέδασης, μπάρ κλπ. από αυτούς, μετά από εξέταση όχι μόνο των τυπικών προϋποθέσεων των οικείων υγειονομικών διατάξεων, αλλά και των όρων χρήσεως γης και προστασίας του περιβάλλοντος (φυσικού, πολιτιστικού κλπ.), επιτρέπει τον καλύτερο έλεγχο των σχετικών δραστηριοτήτων που για πολλές περιοχές (ιδίως τουριστικές)

δημιουργεί σοβαρά προβλήματα.

Το ίδιο ισχύει και για την αρμοδιότητα παροχής αδείας από τους ΟΤΑ για την τοποθέτηση πλασιών - διαφημίσεων που μπορεί να συμβάλει στη μείωση της ρύπανσης που προκαλείται από τις αφισσοκολλήσεις και της αντιαισθητικής εικόνας ενώ συμβάλλει στην αύξηση των εσόδων των ΟΤΑ.

10. Θετική η διάταξη, που αποδίδει στη νομική κατοχύρωση της απόκτησης εσόδων από τους Συνδέσμους, δεν αντιμετωπίζονται όμως άλλα, εξίσου σοβαρά, προβλήματα στη λειτουργία τους, όπως για παράδειγμα οι αυστηροί περιορισμοί και η γραφειοκρατική διαδικασία προσλήψεων. Και τούτο διότι, μπορεί το ισχύον θεσμικό πλαίσιο ν'αποδίδει, με τις προϋποθέσεις που θέτει για τις προσλήψεις (δύο χρόνια λειτουργίας και ορισμένο ύψος εσόδων), στην αποφυγή δημιουργίας λειτουργικών δαπανών που δεν θα μπορούν να καλυφθούν από τους φορείς αυτούς και θα επιβαρύνουν επομένως περισσότερο τον κρατικό προϋπολογισμό (λόγω ενδεχόμενης ανάγκης πρόσθετης επιχορήγησης), αλλά από την άλλη πλευρά δεν μπορούν, λόγω των σχετικών απαγορεύσεων, να στελεχωθούν οι Σύνδεσμοι με μόνιμο ή άλλο προσωπικό και μάλιστα επιστημονικό που το έχουν απόλυτη ανάγκη για να υλοποιήσουν αναπτυξιακά ή άλλα προγράμματα. Αν δε σκεφθεί κανείς, ότι σε ό,τι αφορά τα κοινοτικά προγράμματα ή τα έργα που χρηματοδοτούνται κατά προτεραιότητα από το Νομαρχιακό Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων (ΝΠΔΕ), το θάρος δίνεται πλέον, σχεδόν αποκλειστικά, σ'εκείνα που προτείνονται από περισσότερους του ενός φορείς και αφορούν και ευρύτερες περιοχές, τότε γίνεται ακόμη πιο επιτακτική η ανάγκη να παρασχεθεί μεγαλύτερη δυνατότητα στους Συνδέσμους να απασχολούν προσωπικό.

11. Η νομιμοποίηση μη νόμιμων δαπανών των ΟΤΑ, κατά το άρθρο 33 αποτελεί μια ακόμη περίπτωση νομιμοποίησης παρανομιών με νόμο (!) και εμπλοκής της εκτελεστικής ή νομοθετικής εξουσίας (μόνιμη σχεδόν πλέον η σύγχυση και ο "εναγκαλισμός") σε αρμοδιότητες της δικαστικής, αλλά και έκφραση των αδιεξόδων στα οποία οδηγούν οι ανελαστικές και αναχρονιστικές ρυθμίσεις του ΔΚΚ για την εκτέλεση έργων, εργασιών, προμηθειών και μεταφορών.

12. Σχετικά με το ΤΑΠ και πέρα από τις όποιες θεωρητικές απόψεις σχετικά με τη σκοπιμότητα ή μη, τα οφέλη και τις γενικότερες συνέπειες από την εφαρμογή του, σε επίπεδο νομοθετικής ρύθμισης μπορεί κανείς να παρατηρήσει τα ακόλουθα:

- α. Το τέλος εμφανίζεται ως ανταποδοτικό, ως επιβαλλόμενο δηλαδή για να καλύψει δαπάνες έργων. Εν τούτοις, το γεγονός, ότι τμήμα μόνο των εσόδων κατευθύνεται προς την εκτέλεση

έργων, ενώ θα καλύπτονται από τα έσοδα και αποζημιώσεις απαλλοτριώσεων και άλλες ανάγκες που δεν προσδιορίζονται, σχετικοποιεί τη φύση του τέλους ως ανταποδοτικού και του προσδίδει εν μέρει φορολογικό χαρακτήρα με τις σχετικές έννομες συνέπειες. Δεν πρέπει, εξάλλου, να λησμονείται το γεγονός ότι το τέλος αντικαθιστά ουσιαστικά το φόρο ακίνητης περιουσίας (ΦΑΠ), ενώ ικανοποιεί(;) τη σύγχρονη απαίτηση για άσκηση φορολογικής πολιτικής από την ΤΑ.

- β. Ζητήματα έχουν ήδη γεννηθεί από τη διατύπωση ορισμένων διατάξεων, όπως για παράδειγμα, εάν είναι υποχρεωτική ή όχι η επιβολή του ΤΑΠ που προϋποθέτει την έκδοση απόφασης των δημοτικών συμβουλίων για τον ακριδή καθορισμό του ύψους του.
- γ. Οι προθεσμίες που τέθηκαν από το νόμο για την λήψη απόφασης από τα δημοτικά συμβούλια περί καθορισμού του συντελεστή του τέλους ή η επιβολή υποχρέωσης προσκομίσεως της δεβαίωσης καταβολής του τέλους σε περίπτωση μεταβίβασης ακινήτου αποδείχθηκαν ήδη στην πράξη ανεφάρμοστες, με συνέπεια να δοθούν αντίστοιχα παρατάσεις. Γενικότερα, η όλη υποδομή στους ΟΤΑ και η συνεχιζόμενη (ή και όψιμη μερικές φορές) αμφισβήτηση της διαδικασίας επιβολής του τέλους, καθώς και τα προβλήματα που ανακύπτουν στην πορεία εφαρμογής του, καθιστά ανέφικτη την ικανοποίηση της επιθυμίας των ΟΤΑ για πραγματοποίηση των πρώτων εσόδων από αυτό, μέσα στο 1993.

Σε κάθε περίπτωση πάντως, και προκειμένου να εξάγει κανείς κάποια πρώτα συμπεράσματα, θα πρέπει να αναμένει την έναρξη επιβολής του.

Σημειώσεις

1. Για την εφαρμογή του νόμου εκδόθηκαν οι με αριθμ. 18/6.5.1993, 19/6.5.1993, 20/10.5.1993, 21/7.5.1993 και 22/12.5.1993 Εγκύκλιοι Υπ.Εα.
2. Ειδικότερα για το ΤΑΠ βλ. άρθρο Ν. Τάτση σελ.191.
3. ΣτΕ 1741/86 και 2309/92.