

1. Οικονομική – Κοινωνική και πολιτική διάσταση και πολεοδομικός σχεδιασμός

Οι γενεσιουργοί αιτίες συγκέντρωσης πληθυσμών και δραστηριοτήτων είναι κοινωνικής και οικονομικής μορφής. Είναι η ανάγκη επικοινωνίας, προστασίας από τους εχθρούς, ανταλλαγής ιδεών και ανταλλαγής αγαθών.

Η άνιση κατανομή πόρων στον χώρο και η από προκύπτουσα δημιουργία διατοπικά συγκριτικών πλεονεκτημάτων συμβάλλει στην δημιουργία των πόλεων , επηρεάζει αμέσως ή εμμέσως την παραγωγικότητα και μέσω αυτής στην διαμόρφωση των οικονομικών μεγεθών και του επιπέδου ευημερίας.

Τα συγκριτικά λοιπόν, πλεονεκτήματα της ευρύτερης περιοχής ή υποπεριοχών των πόλεων (θέση – πολιτικές ανάπτυξης κλπ) καθορίζουν τους οικονομικούς και κοινωνικούς παράγοντες ανάπτυξης της περιοχής.

Η συμμετοχή των πολιτικών στην λήψη αποφάσεων για ανάπτυξη και επίδραση διαφόρων ομάδων συμφερόντων στην διατύπωση και αποδοχή οποιαδήποτε ανάπτυξης, δημιουργεί την πολιτική διάσταση του σχεδιασμού. Η μέχρι σήμερα πρακτική δεν παραπέμπει σε αποδεκτές πρακτικές συμμετοχής των πολιτών στην λήψη αποφάσεων πολεοδομικού χαρακτήρα, αν σκεφτούμε την ιστορία του σχεδιασμού μέχρι το 1983 με τις αποσπασματικές εντάξεις στο σχέδιο ή τις πολιτικές της αύξησης ή μείωσης ορόφων κατά τις επιθυμίες κάποιου υπουργού χωρίς προηγούμενη σφαιρική διερεύνηση των προβλημάτων που θα προκύψουν,

Υπάρχει αμφίδρομη σχέση μεταξύ του κοινωνικοοικονομικού και του πολεοδομικού γίνεσθαι, αλλά και αντίστροφα αφού το τελευταίο επίδρασε ακόμα και στην πολιτική εξέλιξη στην Ελλάδα (βλ. αυθαίρετα).

2. Σχέση περιβάλλοντος και σχεδιασμού. Τα σύνταγμα.

Το άρθρο 24 του Συντάγματος 1975 θεσπίζει για πρώτη φορά ρυθμίσεις για το περιβάλλον, την χωροταξία και την πολεοδομία. Η πολιτεία αναγκάστηκε, κυρίως λόγω έλλειψης περιβαλλοντικής ευαισθησίας της νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας, της αναποτελεσματικότητας της διοίκησης και της αντιμετώπισης του σχεδιασμού ως πελατειακής σχέσης, να ρυθμίσει τα θέματα αυτά σε συνταγματικό επίπεδο.

Οι σπουδαιότερες ρυθμίσεις του άρθρου 24 και της αναθεώρησής του το 2004, είναι:

- α.** η υποχρέωση του κράτους για την προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος και η λήψη προληπτικών και κατασταλτικών μέτρων για την διαφύλαξή του.

β. θεσπίζεται συνταγματικά η έννοια της «αιιφορίας» ή της βιώσιμης και αιιφόρου ανάπτυξης που κατοχυρώθηκε με τη συνθήκη του Μάαστριχτ και τροποποιήθηκε με τη συνθήκη του Άμστερνταμ (υπάρχει εθνικό δίκαιο Ν. 2077/92 και 2691/99).

γ. υποχρεώνεται το κράτος να συντάξει δασολόγιο και κτηματολογίου για την προστασία των δασών και δασικών εκτάσεων.

δ. οι τεχνικές επιλογές και σταθμίσεις όσο αφορά το χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό, πρέπει να γίνονται κατά τους κανόνες της επιστήμης δηλ. τα χωροταξικά – πολεοδομικά σχέδια πρέπει να γίνονται με επιστημονικό τρόπο από ειδικούς επιστήμονες

ε. η πρόβλεψη της αναγκαστικής συμμετοχής των ιδιοκτητών στην πολεοδομική ενεργοποίηση περιοχής με εισφορά σε γη και χρήμα και

στ. η πρόβλεψη ιδιαίτερης προστασίας και αρχιτεκτονικής κληρονομιάς.

3. Το πρόβλημα ανάπτυξης των Ελληνικών πόλεων

Η έλλειψη ολοκληρωμένου σχεδιασμού για την ανάπτυξη των πόλεων είχε σαν αποτέλεσμα την συσσώρευση προβλημάτων τόσο μέσα στις πόλεις μας όσο και στην ευρύτερη περιοχή τους και την ύπαιθρο.

α. Η ένταξη κατά βούληση περιοχών ανάλογα με πελατειακές σχέσεις και για αποκόμιση κομματικού οφέλους, δημιουργεί ανεξέλεγκτη και μη λειτουργική εξάπλωση των πόλεων, αλλοίωση του πολεοδομικού ιστού με κοινωνικοοικονομικά προβλήματα, που πολλές φορές αναιρούν την λειτουργία της ίδιας της πόλης.

Η κατάρρευση του αγροτικού ιστού είναι αυτή που φέρνει τον κατακλυσμό των αστικών περιοχών και οδηγεί στην αμορφοποίηση των πόλεων. Το κοινωνικό συμφέρον αντικαθίσταται με ένα είδος διαχείρισης κάποιων αναγκών ή εξυπηρετήσεων. Η πολεοδομία σταματά να ασχολείται με την μορφή της πόλης. Χάνονται τα ορατά ίχνη της ιστορίας που κρατούν την ιστορική μνήμη ζωντανή και δηλώνουν την ιστορική συνέχεια της πόλης που αν το σκεφτεί κανείς εξασφαλίζει ευσυνείδητους πολίτες και λαούς.

β. Οι άμεσες «ρεαλιστικές παρεμβάσεις» υπό το βάρος πιέσεων αποβαίνουν συνήθως μοιραίες για την διαφύλαξη της ιστορικής φυσιογνωμίας των πόλεων, την απώλεια της ιστορικής συνέχειας, της αισθητικής, της πολιτιστικής – πολεοδομικής – αρχιτεκτονικής οντότητας των πόλεων (π.χ. αύξηση Σ.Δ., αύξηση ορόφων)

γ. Η ανυπαρξία ευρύτερου σχεδιασμού ευνοεί την ανεξέλεγκτη εξάπλωση των πόλεων με αυθαίρετα, και καταστροφή του φυσικού περιβάλλοντος την

ανισορροπία και έλλειψη αρμονίας μεταξύ πόλης και υπαίθρου και την αναίρεση της πόλης σε πολλές περιπτώσεις (βλ. αυθαίρετα Ν. Καλλικράτειας).

δ. Η πολεοδόμηση μιας περιοχής γινόταν χωρίς προηγουμένως να έχουν διαμορφωθεί τα βασικά έργα υποδομής, με αποτέλεσμα το άθλιο περιβάλλον στις περιοχές αυτές.

ε. Τέλος, σημαντικό είναι το πρόβλημα της αρχιτεκτονικής. Με αυταρέσκεια ο μικροαστός ιδιοκτήτης και ο αρχιτέκτονας σχεδιάζει «το αρχιτεκτόνημα» μέσα στην πόλη. Εξέλιπε πλέον η αρχιτεκτονική της πόλης, η αρχιτεκτονική των δρόμων ή αρχιτεκτονική συνόλων. Τα μνημεία της αρχιτεκτονικής που μελετάμε δεν ήταν συνήθως τα σπίτια.

4. Η εξέλιξη του Σχεδιασμού στην Ελλάδα

1. Ν.Δ. 17/7/1923

Για πρώτη φορά παρεμβαίνει το κράτος με ολοκληρωμένο θεσμικό πλαίσιο κυρίως υπό την πίεση των προβλημάτων των προσφύγων. Η Μ. Βρετανία είχε νομοθετικό πλαίσιο πλήρες από το 1909.

Στην Ελλάδα έκτοτε διακρίνονται περιοχές εντός σχεδίου πόλης και εκτός σχεδίου πόλης. Οι παλιοί υπάρχοντες οικισμοί που δεν έχουν σχέδιο χαρακτηρίζονται ως προ του 1923 οικισμοί με ιδιαίτερο καθεστώς δόμησης.

Κύρια χαρακτηριστικά:

- Η πολεοδομική ανάπτυξη δεν αποτελεί ολοκληρωμένο σχεδιασμό αφού δεν λαμβάνονται υπόψη η οικονομική και κοινωνική διάσταση του σχεδιασμού, Εξετάζονται μόνο οι ανάγκες της πόλης κυρίως από άποψη αισθητικής, υγιεινής και ασφάλειας.
- Η περιοχή που πολεοδομείται δεν εντάσσεται σε ευρύτερο πολεοδομικό ή χωροταξικό σχεδιασμό και δεν λαμβάνεται υπόψη η ευρύτερη περιοχή. Αυτό οδηγεί σε αποσπασματικές εντάξεις και σε πελατειακές σχέσεις, ιδίως παραμονές εκλογών.
- Δεν προβλέπεται εφαρμογή του σχεδίου έργα υποδομής και εξασφάλιση γης για κοινόχρηστα – κοινωφελή (πράξεις τακτοποίησης - αναλογισμού).

2. Ν.947/1979

- Θεσπίζει την έννοια της οικιστικής περιοχής δηλαδή την ευρύτερη περιοχή των πόλεων. Η μελέτη της οικιστικής περιοχής περιέχει γενικές αρχές και κατευθύνσεις για την ανάπτυξη της περιοχής και ακολουθεί η πολεοδομική μελέτη που εξειδικεύει τους στόχους αυτούς. Με την μελέτη της οικιστικής

περιοχής θεσπίζονται οι χρήσεις γης τόσο στην ευρύτερη περιοχή όσο και εντός σχεδίου.

- Οι ιδιοκτησίες που εντάσσονται σε σχέδια πόλης υποχρεούνται σε εισφορά σε γη και σε χρήμα για τη δημιουργία των κοινοχρήστων και κοινωφελών χώρων και των κυρίων έργων υποδομής. Η εισφορά σε γη των ιδιοκτησιών ήταν πάγια 40% εκτός των περιοχών Ενεργού πολεοδομίας και Αναδασμού που ήταν 30%.
- Εισηγάγε ως εργαλείο ανάπτυξης ή ανάπλασης μιας περιοχής, τους μηχανισμούς της Ενεργού πολεοδομίας και του Αναδασμού.

Με το νόμο αυτό θεσμοθετείται πρώτη φορά ο ευρύτερος σχεδιασμός και τα μέτρα των εισφορών σε γη και σε χρήμα, ώστε να καταστεί δυνατή η υλοποίηση του σχεδιασμού αυτού. Κατ' επέκταση περιορίζεται η αυθαίρετη με βάση πάσης επέκτασης των σχεδίων αφού πλέον η ανάπτυξη υπακούει σε έναν ευρύτερο σχεδιασμό αλλά για πρώτη φορά με τα μέτρα αυτά το κράτος καρπώνεται μέρος της υπεραξίας των οικοπέδων για όφελος του κοινωνικού συνόλου.

- Τράπεζα γης

3. Ο μεταβατικός Νόμος 1337/1983

Ο Ν.947/1979 δεν εφαρμόστηκε έτσι ακριβώς καθόσον το 1983 θεσπίστηκε ο Μεταβατικός Νόμος 1337/83 ο οποίος θέτει κοινωνικά κριτήρια στον καθορισμό του ύψους των εισφορών σε γη, ορίζοντας κλιμακούμενες εισφορές ανάλογα με το μέγεθος της αρχικής ιδιοκτησίας.

Οι απόψεις για τα κοινωνικά κριτήρια του Νόμου αυτού δίστανται αφού οι μικρές εισφορές σε περιοχές μικρών οικοπέδων αποδίδουν μικρότερη κοινόχρηστη γη υποβαθμίζοντας έτσι την περιοχή σε σχέση με περιοχές με μεγάλες ιδιοκτησίες εντείνοντας τις κοινωνικές ανισότητες.

Και οι δύο αυτοί νόμοι προβλέπουν τον σχεδιασμό σε δύο φάσεις, δηλαδή της ευρύτερης περιοχής και της περιοχής που πολεοδομείται στα πλαίσια ενός ΟΤΑ, χωρίς ακριβή διαχωρισμό της οικιστικής περιοχής, επιβάλλουν εισφορές σε γη και σε χρήμα. Ο Ν. 1337/83 καθορίζει ως περιοχές επεκτάσεων περιοχές γύρω από υφιστάμενους οικισμούς, δίνει προτεραιότητα σε εντάξεις περιοχών αυθαιρέτων και καθορίζει μέγιστο ΣΔ 0,8 (ο Ν 947/1979 όριζε 2,4), ενώ έργα ενεργού πολεοδομίας και αναδασμού μπορούν να αναλάβουν μόνο δημόσιοι φορείς. Ο σχεδιασμός γίνεται κατά πολεοδομική ενότητα διασφαλίζοντας την οργανική υπόσταση της πόλης.

Επιχείρηση Πολεοδομικής Ανασυγκρότησης (ΕΠΑ)

Από το 1983 έως το 1997 που θεσπίστηκε ο νόμος 2508, 380 Δήμοι και κοινότητες απέκτησαν επιτελικά σχέδια πολεοδομικής οργάνωσης ΓΠΣ, ενώ πάνω από 3000 στρ εντάχθηκαν σε πολεοδομικό σχέδιο. Και βέβαια πολύ σημαντικό είναι ότι έχουν εφαρμοστεί και πολλές από τις μελέτες αυτές με τις πράξεις εφαρμογής.

Όπως έλεγε και ο Τρίσης το 1983 «Η ΕΠΑ έχει και την εφαρμογή της».

Στην δαπάνη των βασικών έργων συμμετέχουν οι πολίτες (40% εισφορά σε χρήμα), ο ΟΤΑ 30% και το Δημόσιο 30%.

Ζώνη Οικιστικού Ελέγχου (ΖΟΕ)

Καθορίζονται ζώνες προστασίας από τα ΓΠΣ και εγκρίνονται με Προεδρικά Διατάγματα.

4. Ν. 2508/1997

Με το Ν.2508 πολεοδομείται όλη η περιοχή του Δήμου

- Δημιουργούνται Ρυθμιστικά σχέδια για ορισμένα πολεοδομικά συγκροτήματα σε περιφερειακό επίπεδο
- Όλοι οι ΟΤΑ κάθε νομού θα καλύπτονται από ΓΠΣ γι' αυτούς που έχουν έναν τουλάχιστον οικισμό > 2000 κατ. και Σχέδια Χωρικής Οικιστικής Οργάνωσης Ανοιχτών Πόλεων (ΣΧΟΟΑΠ) για αυτούς με οικισμούς < 2000κατ. Τα σχέδια αυτά εκπονούνται στα όρια του Καποδιστριακού ΟΤΑ.
- Δημιουργείται για πρώτη φορά θεσμικό πλαίσιο αναπλάσεων εντός σχεδίου προβληματικών περιοχών, που προβλέπει τη δημιουργία φορέα διαχείρισης της περιοχής.
- Οι περιοχές ιδιωτικής πολεοδόμησης εντάσσονται στο ΓΠΣ ή ΣΧΟΟΑΠ.
- Δεν ασχολείται με την αυθαίρετη δόμηση – Καταργεί το δικαίωμα μειωμένης εισφοράς των προσφύγων στην παραθεριστική κατοικία.
- Η ΖΟΕ εντάσσεται στο ΓΠΣ

Μερικά μειονεκτήματα του Νόμου είναι:

- Δεν παρουσιάζει μορφή ενιαίου κώδικα ώστε να είναι απλή η εφαρμογή των πολεοδομικών διατάξεων
- Δεν αποσαφηνίζεται η σχέση του πολεοδομικού σχεδιασμού με την πολιτική που εκπορεύεται από διάφορα Υπουργεία ή εθνικούς, η περιφερειακούς φορείς αλλά με εξωθεσμικές μελέτες π.χ. Κυκλοφοριακές μελέτες, Τοπικά αναπτυξιακά προγράμματα, Στρατηγικά Σχέδια κλπ.

- Δεν προβλέπονται επαρκή χρηματοοικονομικά μέσα για την επιβολή της νομοθετημένης πολεοδομικής πολιτικής
- Δεν κατοχυρώνεται η διαδικασία συνεχούς ή περιοδικού σχεδιασμού
- Οι εισφορές σε γη και σε χρήμα όπως προκύπτει από την πράξη δεν επαρκούν για την κάλυψη των πραγματικών αναγκών
- Η θεσμοθέτηση των μέσων ΣΔ θα προκαλέσει αναστάτωση στους υπάρχοντες οικισμούς και αδυναμία των δήμων να ανταπεξέλθουν.

ΈΓΚΡΙΣΗ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΩΝ ΜΕΛΕΤΩΝ (Εγκ. 29454/03)

I. Π.Δ.

- Πολεοδομικές μελέτες παραδοσιακών οικισμών < 2000 κατ.
- Έγκριση ή τροποποίηση σχεδίων παραδοσιακών οικισμών, ΠΕΡΠΟ και οικοδομικών συνεταιρισμών
- Έγκριση ή τροποποίηση σχεδίων ιστορικών τόπων
- Πολεοδομική Μελέτη Ενεργού Πολεοδομίας (ΖΕΠ) και Αστικού Αναδασμού (ΖΑΑ)
- Έγκριση ΖΟΕ
- Έγκριση τοπικού ρυμοτομικού για μεταφορά οικισμών που επλήγησαν από σεισμούς.

II. Υπουργική απόφαση

- Πολεοδομική μελέτη περιοχών εντός ζώνης 500μ. από αυτή, εκτός περιοχών ιδιαιτέρου κάλλους, σε κηρυγμένους αρχαιολογικούς χώρους ή σε δάση ή σε δασικές εκτάσεις ή σε περιοχές που προστατεύονται
- Τροποποίηση σχεδίων και όρων δόμησης εκατέρωθεν βασικού οδικού δικτύου και σε όλες τις ανωτέρω περιοχές προστασίας
- Τοπικό Ρυμοτομικό σχέδιο για παλλινοστούντες

III. Απόφαση Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας

- Πολεοδομική Μελέτη σύμφωνα με το άρθρο 7 του Ν. 2508
- Καθορισμός ορίων και έγκριση πολεοδομικών σχεδίων οικισμού < 2000κατ.
- Τροποποίηση εγκεκριμένου σχεδίου σε βάθος 2 οικοδομικών τετραγώνων σε παράκτιες περιοχές
- Έγκριση πολεοδομικών μελετών ΒΕΠΕ

IV. Απόφαση Νομάρχη

- Έγκριση και τροποποίηση ρυμοτομικών σχεδίων σε αγροτικούς οικισμούς

- Τροποποίηση εγκεκριμένων ρυμοτομικών σχεδίων
- Έγκριση πολεοδομικής μελέτης Ανάπλασης και Αναμόρφωσης