

## ΥΠΑΡΧΕΙ ΑΝΑΓΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ ΤΗΣ ΠΡΟΣΦΑΤΗΣ ΧΩΡΟΤΑΞΙΚΗΣ ΚΑΙ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ(;)

■ Δρ. Νίκος Καραδημητρίου - *Senior Lecturer in Planning and Property Development Programme Director, MSc Urban Regeneration Bartlett School of Planning, UCL*



Ο πρόσφατα ψηφισθείς νόμος για την χωροταξική και πολεοδομική μεταρρύθμιση (Ν.4269/14) προβλέπει αρκετές πολλά υποσχόμενες ρυθμίσεις, για παράδειγμα ξεκινά τη διαδικασία

κωδικοποίησης της υπάρχουσας νομοθεσίας, εισάγει την έννοια της τακτικής αξιολόγησης των σχεδίων και προωθεί ένα ενιαίο ψηφιακό υπόβαθρο. Οι τρεις αυτές πρόνοιες, ανάλογα βέβαια με τον τρόπο εφαρμογής τους, δύναται να βελτιώσουν την ποιότητα και την αποτελεσματικότητα των προσπαθειών οργάνωσης του χώρου στην Ελλάδα. Η διαχειριστική αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα όμως δεν επηρεάζει την κατεύθυνση και τα αποτελέσματα μιας διαδικασίας. Εξασφαλίζει ότι θα υπάρξουν αποτελέσματα και ότι αυτά θα πραγματοποιηθούν με την κατά το δυνατόν μικρότερη ανάλωση πόρων.

Θα άξιζε λοιπόν σε αυτό το σημείο να σκεφτούμε τις θεμελιώδεις αρχές που θα μπορούσαν να διέπουν ένα Σύστημα Χωροταξικού και Πολεοδομικού Σχεδιασμού ώστε το σύστημα αυτό να προωθεί την κοινωνική ευημερία και συνοχή, χωρίς να θυσιάζει την οικονομική μεγέθυνση αλλά να συμβάλλει στην αειφόρο ανάπτυξη. Αυτή η ευαίσθητη ισορροπία είναι δύσκολο να επιτευχθεί. Υπάρχει όμως συσσωρευμένη εμπειρία ενός και πλέον αιώνων προσπαθειών ανά τον πλανήτη.

Ας θυμηθούμε καταρχήν ότι οι ρίζες της σύγχρονης πολεοδομίας και χωροταξίας βρίσκονται στις προσπάθειες των κοινωνιών της Δυτικής Ευρώπης να ανταπεξέλθουν στις σαρωτικές αλλαγές που επέφερε η βιομηχανική επανάσταση. Οι κοινωνίες αυτές ήδη από τον 19ο αιώνα συνειδητοποίησαν από τη μία μεριά την ανυπέβλητη δυνατότητα του καπιταλισμού να παράγει πλούτο και υλικά αγαθά και από την άλλη τις προκλήσεις που δημιουργούσε η δυναμική αυτή για την κοινωνική συνοχή και την ίδια την υπόσταση του ανθρώπου. Η πολεοδομία και χωροταξία εξελίχθηκαν από μια αριστοκρατική ή ολιγαρχική ενασχόληση με την μορφολογία του χώρου σε μια ουτοπική ομολογουμένως επιδίωξη να διαμορφωθούν οικισμοί, πόλεις και εν γένει χωρικά συστήματα με περισσότερη κοινωνική δικαιοσύνη, καλύτερες συνθήκες εργασίας και διαβίωσης για το σύνολο του πληθυσμού, αρμονικότερη συνύπαρξη του ανθρώπου με τη φύση, πνευματική και ηθική ανάταση και δημιουργία δημοκρατικών πολιτών που μπορούν και θέλουν να πάρουν στα χέρια τους την τύχη του εαυτού τους και του τόπου τους.

Τα συστήματα χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού που αναπτύχθηκαν έκτοτε οργανώθηκαν με πολλούς διαφορετικούς

τρόπους, ανάλογα με τις ιδιαίτερες συνθήκες κάθε τόπου σε διάφορες χρονικές περιόδους. Δεν εμπνέονται απαραίτητα από τα ιδανικά που αναφέρονται πιο πάνω. Όμως τα συστήματα τα οποία διατηρούν μέχρι και σήμερα άσβεστη την αρχική ουτοπική φλόγα, επικεντρώνονται στη δημιουργία και όχι στην απαγόρευση και τον έλεγχο. Αντιμετωπίζουν δηλαδή την πολεοδομία και χωροταξία ως εφαρμοσμένη επιστήμη που επηρεάζει τις ζωές όλων μας άμεσα και ουσιαστικά μέσω της διαμόρφωσης γειτονιών, οικισμών, πόλεων και περιφερειών που προσπαθούν να προσεγγίσουν τα πρότυπα της αειφορίας. Για αυτό εμπλέκουν τους πολίτες, και βεβαίως τα συχνά αντικρουόμενα συμφέροντα, επιδιώξεις και ανάγκες τους, στις διαδικασίες

μα, στρατηγικές αποφάσεις σχετικά με την αντιμετώπιση περιοχών αστικής προβληματικότητας μπορούν κάλλιστα να λαμβάνονται σε τοπικό επίπεδο και κατά τον ίδιο τρόπο τα Περιφερειακά Πλαίσια μπορούν κάλλιστα να εκπονούνται από την Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση. Ο διαχωρισμός μεταξύ στρατηγικού και ρυθμιστικού επιπέδου και η κατανομή των σχετικών αρμοδιοτήτων μεταξύ κεντρικής κυβέρνησης, αποκεντρωμένης διοίκησης, περιφερειακής και τοπικής αυτοδιοίκησης είναι πράξη κατεξοχήν πολιτική και ο τρόπος που υλοποιείται η κατανομή αυτή στον νόμο 4269 δεν πηγάζει από κάποια επιστημονική αναγκαιότητα ή φυσική νομοτέλεια.

β) Δημιουργούν διαφορετικά κέντρα εξου-



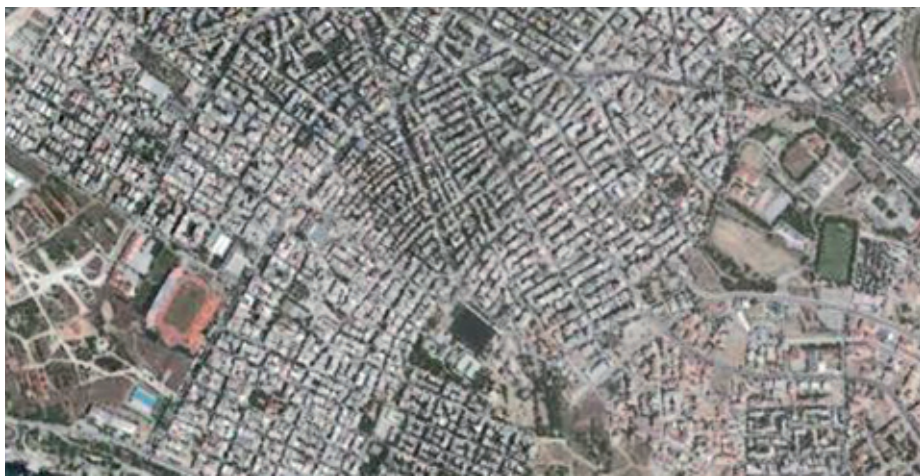
σχεδιασμού σε κάθε χωρικό επίπεδο και σε όλα τα στάδια του σχεδιασμού. Πώς τα καταφέρνουν;

Μπορούμε να εντοπίσουμε 7 βασικά σημεία.

α) Λειτουργούν με βάση την αρχή «αποκέντρωση όπου αυτό είναι δυνατόν- αρμοδιότητες στην κεντρική κυβέρνηση μόνον όπου αυτό είναι απαραίτητο». Δίνουν πόρους και αρμοδιότητες στα επίπεδα διακυβέρνησης που βρίσκονται κοντύτερα στο πρόβλημα που καλείται το σύστημα να επιλύσει και θεσμοθετούν σαφείς κανόνες επικουρικότητας ανάμεσα στα επίπεδα αυτά. Στρατηγικές αποφάσεις για την τοπική χωρική κλίμακα είναι απολύτως εφικτό να λαμβάνονται στο τοπικό επίπεδο, για την περιφερειακή κλίμακα στο περιφερειακό επίπεδο και για την εθνική κλίμακα στο εθνικό επίπεδο. Όπου το αρμόδιο επίπεδο δεν είναι δυνατόν ή δεν θέλει να ανταποκριθεί τότε η αρμοδιότητα περνάει στο αμέσως ανώτερο επίπεδο. Για παράδειγ-

σίας όπου το κάθε ένα ελέγχει, από την ίδια του τη φύση, τα υπόλοιπα. Η αποκέντρωση, όπως περιγράφηκε στο (α), επιτελεί και μια τέτοια λειτουργία. Παρεμφερή λειτουργία θα επιτελούσε η θεσμοθέτηση Ανεξάρτητου Επιθεωρητή Χωροταξίας και Πολεοδομίας, με αρμοδιότητα την εξάλειψη των πιθανών αντιφάσεων και συγκρούσεων ανάμεσα σε σχέδια διαφορετικών επιπέδων (π.χ. ανάμεσα στα Εθνικά Πλαίσια και τα Περιφερειακά Πλαίσια), την αδειοδότηση μεγάλων επενδυτικών σχεδίων και βασικών υποδομών εθνικής σημασίας, τον έλεγχο κατά πόσον οι αποφάσεις αδειοδότησης της διοίκησης συμπλέουν με τις πρόνοιες των επί μέρους σχεδίων. Κάποιες από αυτές τις λειτουργίες εμμέσως, αρρήτως και εν μέρει επιτελεί σήμερα το ΣτΕ, με τα γνωστά αποτελέσματα.

γ) Αποτρέποντας την υπερσυγκέντρωση πολιτικής εξουσίας στα χέρια ενός μικρού κύκλου πολιτικών, τεχνοκρατών και γραφει-



οκρατών (βλ. α και β πιο πάνω) καθιστούν τη διαφθορά πολύ δυσκολότερη, ακριβότερη και αναποτελεσματικότερη. Αδιάφθορο σύστημα χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού δεν υπάρχει, υπάρχουν όμως συστήματα με εγγενείς πρόνοιες αυτοελέγχου που συμπληρώνουν τις πρόνοιες άλλων συστημάτων (δικαστικού, φορολογικού κλπ.). Για παράδειγμα μια τοπική απόφαση που είναι αποτέλεσμα διαφθοράς θα παρεκκλίνει από τους συμβιβασμούς συμφερόντων που αντικατοπτρίζονται στο τοπικό σχέδιο. Σε ένα διαφανές σύστημα με δικλείδες αυτοελέγχου η παρέκκλιση έχει αυξημένες πιθανότητες να εντοπιστεί και να ερευνηθεί από την κοινωνία των πολιτών, το περιφερειακό ή ακόμα και το εθνικό επίπεδο αλλά και από τον Ανεξάρτητο Επιθεωρητή Χωροταξίας και Πολεοδομίας. Αυτά βέβαια σε ένα σύστημα με δημιουργικό προσανατολισμό, σαφώς οριοθετημένους ρόλους, ξεκάθαρα κατανοημένες αρμοδιότητες, επαρκείς πόρους και σοβαρές επιπτώσεις για διαφθειρόντες και διαφθειρόμενους.

δ) Αποτρέπουν επίσης την υπερευαγώνιστη οικονομική ισχύος, για παράδειγμα με ειδικές πρόνοιες για την αποτροπή τοπικών και υπερτοπικών μονοπωλίων στις αγορές ακινήτων και με πρόνοιες κάρπωσης της υπεραξίας (και σε κάποιες περιπτώσεις ακόμα και αποζημίωσης για τις απώλειες υπεραξίας) που δημιουργούν οι πολεοδομικές και χωροταξικές παρεμβάσεις και πολιτικές. Παρότι μιλάμε για καπιταλιστικές χώρες, το αποκεντρωμένο κράτος, ως ενεργός συμμετέχων στην αστική ανάπτυξη, έχει τράπεζα γης (ακινήτων) την οποία διαχειρίζεται ενεργά με σκοπό την επίτευξη στόχων πολιτικής (στέγαση, παροχή δημοσίων αγαθών κλπ), αρχίζοντας από το τοπικό επίπεδο. Τέτοιες πρόνοιες για την υπεραξία και τη συγκέντρωση της ιδιοκτησίας ακινήτων δεν υπάρχουν στον πρόσφατο πολεοδομικό. Θα ήταν άλλωστε δύσκολο να γίνει αυτό μιας και έχει γενικότερα επικρατήσει στην Ελλάδα η λογιστική λογική της πώλησης των ιδιοκτησιών του Δημοσίου ανεξάρτητα από το αν θα μπορούσαν λόγω μεγέθους, τοποθεσίας ή άλλων ιδιαιτεροτήτων, να εξυπηρετήσουν κάποιους επιπλέον στόχους πολιτικής. Η περισσότερο συγκεντρωμένη ιδιοκτησία θα προσέφερε αυξημένες δυνατότητες επενδύσεων από μεγαλύτερους επενδυτές. Αυτό δεν είναι απαραίτητα κακό, ούτε όμως απαραίτητα καλό. Θα ήταν ευχής έργο με την ευκαιρία της χωροταξικής και πολεοδομικής μεταρρύθμισης να σκεφτούμε και να συζητήσουμε γιατί, ή υπό ποιές προϋποθέσεις, πιστεύουμε ότι η συγκέντρωση της γης σε λιγότερους ιδιοκτήτες, και κατ'επέκταση η δυνατότητα ενεργοποίησης μεγαλύτερων επενδυτών, θα διευκόλυνε την επίτευξη της αποστολής της πολεοδομίας και χωροταξίας: την επίδειξη μιας κοινωνίας πλουσιότερης όχι μόνο σε χρήμα αλλά και σε ποιότητα ζωής. Η συζήτηση αυτή δεν έγινε το 1950-60 όταν αποφασίστηκε ότι οι Ελλαδικές πόλεις έπρεπε να αναπτυχθούν με βάση το μοντέλο εκμετάλλευσης της πολυδιασπασμένης

ιδιοκτησίας. Τα αποτελέσματα δεν άφησαν κανέναν ικανοποιημένο όπως φαίνεται αλλά η απάντηση δεν μπορεί να είναι να πάμε στο άλλο άκρο με την ίδια απειροσκεψία.

ε) Εξασφαλίζουν, στο βαθμό που αυτό είναι εφικτό μέσα από το σύστημα σχεδιασμού, τα δικαιώματα ιδιοκτησίας, την ισονομία και την ασφάλεια δικαίου. Όταν για παράδειγμα δίνεται η δυνατότητα σε συγκεκριμένες κατηγορίες ιδιοκτητών γης ή επενδυτές να χρησιμοποιούν εργαλεία σχεδιασμού όπως τα ΕΧΣ, που παρακάμπουν το κυρίως σύστημα, τότε τους προσφέρουμε ένα σημαντικό πλεονέκτημα έναντι των ανταγωνιστών τους. Εφόσον η έγκριση των εν λόγω σχεδίων γίνεται με ΠΔ, το ανταγωνιστικό αυτό πλεονέκτημα προσφέρεται κατ'ουσίαν σε όσους έχουν πρόσβαση στα ανώτατα κλιμάκια της κεντρικής κυβέρνησης. Αν πιστεύουμε ότι στην παρούσα συγκυρία η αποστολή της χωροταξίας και πολεοδομίας εξυπηρετείται από την εκχώρηση μεγαλύτερων αρμοδιοτήτων πολεοδομίας στον ιδιωτικό τομέα τότε ας επεκτείνουμε το δικαίωμα αυτό σε όλους, ανεξαρτήτως του μεγέθους τους και της πρόσβασής τους στην εξουσία και τη διοίκηση και ας ενισχύσουμε τους μηχανισμούς που εξασφαλίζουν ότι τα ΕΧΣ εξυπηρετούν κάποιους ευρύτερα αποδεκτούς στόχους πολιτικής.

στ) Προσπαθούν να εξασφαλίσουν ένα συνδυασμό ευελιξίας σε κανονιστικό-ρυθμιστικό επίπεδο και βεβαιότητας σε στρατηγικό επίπεδο ώστε να επιτρέπουν την ανάδειξη νέων ιδεών και τρόπων ζωής, εργασίας και παραγωγής. Ξεφεύγουν από την αυστηρή θεσμοθέτηση κατηγοριών χρήσεων γης και συντελεστών δόμησης και ασχολούνται με τις πυκνότερες πληθυσμού (κατοίκων, εργαζομένων κλπ.) και τις λειτουργίες, τις υποδομές και τη μορφολογία των κτιρίων και των συνόλων κτιρίων που θα επιτρέψουν για παράδειγμα σε αυτόν τον πληθυσμό να ζήσει υγιέστερα, να εργαστεί δημιουργικά, να μετακινηθεί φτηνά, γρήγορα και άνετα, να εκπαιδεύσει και να μεγαλώσει τα παιδιά του με ασφάλεια και να περάσει τα γηρατειά του με αξιοπρέπεια. Νέες μορφές παραγωγής ενέργειας, νέα συστήματα διαχείρισης απορριμμάτων, νέοι τρόποι εργασίας και κατοικίας, νέα συστήματα παραγωγής, νέοι τρόποι δόμησης, νέες τεχνολογίες μεταφορών κλπ είναι σίγουρο ότι θα εμφανίζονται με συχνότητα μεγαλύτερη από την δυνατότητα οποιασδήποτε κεντρικής νομοθετικής εξουσίας να τις παρακολουθήσει και να τις κατοχυροποιήσει.

ζ) Τέλος, προβλέπουν εκτεταμένες διαδικασίες συμμετοχικότητας και διαφάνειας. Ο τεχνικός, αλλά ουσιαστικός, λόγος είναι η δημιουργία κύκλων ανατροφοδότησης με πληροφόρηση ανάμεσα στον μελετητή, τη διοίκηση, την πολιτική εξουσία και την κοινωνία. Δεν υπάρχει καλύτερη πηγή πληροφόρησης από τους ίδιους τους άμεσα ενδιαφερόμενους για το που χρειάζεται να εστιάσει το σύστημα διακυβέρνησης τους πόρους και τις προσπάθειές του. Ταυτόχρονα, δεν υπάρ-

χει καλύτερος τρόπος για να συνειδητοποιήσει ο πολίτης τα όρια και τις δυνατότητες του συστήματος διακυβέρνησης. Υπάρχουν πόλεις όπου ολόκληρο το πρόγραμμα επενδύσεων του Δήμου σε έργα ποιότητας ζωής διαμορφώνεται με βάση τις προτάσεις και τις προτεραιότητες που διαμορφώνονται σε διαβούλευση φιλοξενούμενη σε ειδική πλατφόρμα στο facebook. Όταν λοιπόν θεωρείται επιθυμητός ο σχεδιασμός εθνικού επιπέδου, η συμμετοχική διαδικασία ξεκινά από το άνοιγμα της συζήτησης για την Εθνική Στρατηγική προς όλη την κοινωνία και επιβάλλει την έγκρισή της από τη Βουλή. Αν πιστεύουμε ότι η Βουλή είναι σε θέση να νομοθετεί κατηγορίες χρήσεων γης και συντελεστές δόμησης τότε είναι επίσης αρμόδια να εγκρίνει την στρατηγική κατεύθυνση της χώρας. Σε επίπεδο επιμέρους πλαισίων και σχεδίων η συμμετοχή των πολιτών ξεκινά από τα πρώτα στάδια στοχοθεσίας και καταλήγει στην έγκριση των τελικών σχεδίων από δημοκρατικά εξουσιοδοτημένα όργανα, όπως τα δημοτικά και περιφερειακά συμβούλια πάντα υπό τον έλεγχο του Επιθεωρητή. Κάθε χωροταξικό ή πολεοδομικό πλαίσιο και σχέδιο αντιπροσωπεύει ένα συγκεκριμένο συμφερόντων, οραμάτων, ιδεών και επιδιώξεων. Δημιουργεί, καταστρέφει και αναδιανέμει υπεραξία. Μπορεί να αλλάξει τις ζώνες ολόκληρων πληθυσμών προς το καλύτερο ή προς το χειρότερο. Γνωρίζει ο μέσος πολίτης ποιά είναι η τεχνικά ενδεδειγμένη λύση για την επίλυση του ζητήματος Α ή Β; Μπορεί να σκεφτεί όλες τις πιθανές επιπτώσεις των επιλογών του; Σε κάποιες περιπτώσεις να και σε κάποιες όχι. Πρέπει να δεχτούμε όμως ότι όλοι μας γνωρίζουμε ποιά είναι τα βασικά ζητήματα που μας απασχολούν για την γειτονιά, την πόλη και τη χώρα μας αλλά και ποιά είναι τα συμφέροντά μας.

Η εκπόνηση ενός σχεδίου είναι πρώτα και κύρια πολιτική διαδικασία και ρόλος του μελετητή, του πολεοδόμου χωροτάκτη, είναι να μπορέσει να ανακαλύψει και να εκφράσει με εύληπτο και δημοκρατικό αποδεκτό τρόπο τις πιθανές χωρικές εκφράσεις των συμβιβασμών που συνεπάγεται η πολιτική αυτή διαδικασία.

Τα συστήματα σχεδιασμού στα οποία αναφέρομαι εδώ, έχουν πολλές και διάφορες αδυναμίες και ατέλειες. Τα ισχυρότερα συμφέροντα συχνά επικρατούν εις βάρος του ορθού λόγου, κάποιες φορές λόγω διαφθοράς. Κάποιες φορές η αδήριτη ανάγκη για οικονομική μεγέθυνση οδηγεί σε συμβιβασμούς όσον αφορά στην περιβαλλοντική και κοινωνική προστασία και κάποιες άλλες φορές οι περιβαλλοντικές και κοινωνικές ανησυχίες ακυρώνουν επενδύσεις που θα προσέφεραν πολύτιμες θέσεις εργασίας. Υπάρχουν κερδισμένοι και χαμένοι. Η συμμετοχικότητα μπορεί να οδηγήσει σε κακές εκτιμήσεις και καθυστερήσεις. Οι τεχνικές ικανότητες των μελετητών επηρεάζουν το αποτέλεσμα δυσανάλογα. Όμως η ανάγκη για συμμετοχικότητα, αποκέντρωση και διαφάνεια προέκυψε αφού πρώτα πειραματιστήκαμε με την τεχνοκρατική, συγκεντρωτική προσέγγιση που και αυτή οδήγησε συχνά σε τραγικά λάθη, καθυστερήσεις, κακές εκτιμήσεις, διαφθορά κλπ.

Εν τέλει, λάθη θα γίνουν κάτω από οποιοδήποτε σύστημα και μέσα από οποιαδήποτε διαδικασία. Μια ώριμη δημοκρατική κοινωνία είναι σε θέση να αναλαμβάνει τις σχετικές ευθύνες, να μαθαίνει από τα λάθη της. Δεν αναθέτει ανεξέλεγκτα τις ευθύνες για την διαχείριση της ζωής της σε αυτούς που 'ξέρουν καλύτερα'. Η σχέση κοινωνίας των πολιτών, τεχνοκρατών, διοίκησης, πολιτικής και οικονομικής εξουσίας σε ένα σύστημα πολεοδομικού και χωροταξικού σχεδιασμού που δεν έχει χάσει τον ανθρωποκεντρικό και δημοκρατικό προσανατολισμό του είναι επί της αρχής συνεργατική και εστιάζεται στην επίτευξη συμβιβασμών, όχι στην σύγκρουση ούτε στην επιβολή. ■