

# Επανεξετάζοντας τη χωροταξία σε περίοδο κρίσης: αναγκαιότητα, περιεχόμενο και προϋποθέσεις της μεταρρύθμισης

Γεωργία Γιαννακούρου

ΑΝΑΠΛΗΡΩΤΡΙΑ ΚΑΘΗΓΗΤΡΙΑ

ΤΟΜΕΑΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ, ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΣΧΟΛΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΕΘΝΙΚΟ ΚΑΙ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

Γρηγόρης Καυκαλάς

ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ

ΤΟΜΕΑΣ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΑΣ-ΧΩΡΟΤΑΞΙΑΣ

ΤΜΗΜΑ ΑΡΧΙΤΕΚΤΟΝΙΚΗΣ, ΠΟΛΥΤΕΧΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ

ΑΡΙΣΤΟΤΕΛΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ

## Περίληψη

*Μετά την εκδήλωση της πρόσφατης παγκόσμιας οικονομικής κρίσης, η χωροταξία βρέθηκε αντιμέτωπη με νέα και κρίσιμα ζητήματα που συνδέονται αφενός με την ανάγκη αντιμετώπισης των αρνητικών συνεπειών της κρίσης στις πόλεις και τις περιφέρειες και αφετέρου με τη χωροθετική ευελιξία που χρειάζεται η ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και της επιχειρηματικότητας στην πορεία προς την ανάκαμψη. Το παρόν κεφάλαιο επιχειρεί να αναδείξει, μέσα από μία περιεκτική ιστορική ανασκόπηση της διεθνούς και ελληνικής εμπειρίας, το πώς ο χωρικός σχεδιασμός συναρθρώνεται με την εκάστοτε οικονομική, κοινωνική και πολιτική συγκυρία. Στη συνέχεια, εστιάζει στην ελληνική πραγματικότητα, προκειμένου να διερευνήσει την αναγκαιότητα, τις δυσκολίες και τα όρια της μεταρρύθμισης του συστήματος χωρικού σχεδιασμού στο πλαίσιο της οικονομικής κρίσης. Διαπιστώνεται η αναγκαιότητα και ο επείγων χαρακτήρας της πολεοδομικής και χωροταξικής μεταρρύθμισης η οποία επιχειρείται κάτω από τη διπλή πίεση της ανταπόκρισης στις προγραμματικές δεσμεύσεις της χώρας και τις συνέπειες της συνεχιζόμενης οικονομικής κρίσης. Η έκβαση αυτής της προσπάθειας συναρτάται με τον προσδιορισμό των προτεραιοτήτων, το μίγμα μέτρων, τη χρονική κλιμάκωση, τα μέσα και εργαλεία πολιτικής και τις κοινωνικές και οικονομικές προϋποθέσεις υλοποίησης των απαραίτητων δράσεων. Στην τρέχουσα περίοδο που χαρακτηρίζεται από τον ριζικό μετασχηματισμό της οικονομίας και της κοινωνίας, υπογραμμίζεται ότι το τελικό ζητούμενο δεν είναι ο επιφανειακός ή επιλεκτικός εξωραϊσμός του υπάρχοντος συστήματος αλλά το συγκεκριμένο περιεχόμενο και οι προϋποθέσεις που θα καταστήσουν την αναγκαία μεταρρύθμιση του συστήματος χωρικού σχεδιασμού ουσιαστική, εφικτή και εν τέλει χρήσιμη για την έξοδο από την κρίση και την επιστροφή στην ανάκαμψη.*

## 1. Η εξελικτική πορεία του χωρικού σχεδιασμού: τα διεθνή ίχνη μιας ιστορικής διαδρομής

Η χωροταξία, δηλαδή η δημόσια πολιτική που έχει ως αντικείμενο την οργάνωση και τον σχεδιασμό των εδαφικών ενότητων μεγάλης κλίμακας, πάνω από το επίπεδο των πόλεων και των οικισμών, εμφανίστηκε διεθνώς στα μέσα του 20ού αιώνα, κατά την περίοδο που ακολούθησε το τέλος του 2ου Παγκοσμίου Πολέμου. Η εμφάνιση της χωροταξίας κατά την περίοδο αυτή συνδέθηκε με την ανάδυση χωρικών προβλημάτων νέου τύπου, που δεν μπορούσε να τα χειριστεί με επάρκεια ο κλασικός, κυρίως πολεοδομικός, χωρικός σχεδιασμός (Βασενχόβεν, 2007, Οικονόμου, 2008: 171). Ζητήματα όπως, η ανάπτυξη των μεγάλων αστικών κέντρων σε βάρος των αγροτικών περιοχών, οι μεταβολές στη γεωγραφική κατανομή του πληθυσμού και των οικονομικών δραστηριοτήτων, η επέκταση των μεγάλων μεταφορικών αξόνων και των άλλων δικτύων υποδομών, αλλά και η ανάγκη ορθολογικής χρήσης των φυσικών πόρων, αναδείχθηκαν την περίοδο αυτή ως νέες κατηγορίες προβλημάτων που απαιτούσαν τη ρυθμιστική παρέμβαση του κράτους σε τοπικό, περιφερειακό ή/και εθνικό επίπεδο. Για την αντιμετώπισή τους διαμορφώθηκαν σε πολλές ευρωπαϊκές χώρες νέες πολιτικές για τον σχεδιασμό του χώρου που αφορούσαν, είτε το σύνολο μιας εθνικής επικράτειας, είτε τις διοικητικές της περιφέρειες, είτε, τέλος, περιοχές που ορίζονταν με βάση τα φυσικά τους χαρακτηριστικά (π.χ. ορεινός ή παράκτιος χώρος).

Είχε προηγηθεί, κατά έναν αιώνα περίπου νωρίτερα, η εμφάνιση της πολεοδομίας ως νέας επαγγελματικής δραστηριότητας αλλά και διακριτού πεδίου δημόσιας πολιτικής. Η πολεοδομία, η οποία επικεντρώνεται στην οργάνωση του φυσικού χώρου των πόλεων και οικισμών, προέκυψε από το κοινωνικό ενδιαφέρον για τη δημόσια υγεία και ασφάλεια που κορυφώθηκε στα τέλη του 19ου και τις αρχές του 20ού αιώνα.

Οι συνθήκες που επέδρασαν καθοριστικά στην εξέλιξη της χωροταξίας και ευρύτερα του χωρικού σχεδιασμού διαμορφώθηκαν ουσιαστικά έως το πρώτο μισό της δεκαετίας του 1970. Χαρακτηριστικά στοιχεία αυτής της περιόδου είναι: (α) η αναδιάρθρωση της παραγωγής και η απομάκρυνση από τη μαζική παραγωγή με παράλληλη έμφαση στην ευελιξία και τις τριτογενείς δραστηριότητες, (β) η δημοσιονομική κρίση του κράτους και η παράλληλη άνοδος νεο-φιλελεύθερων αντιλήψεων που ανέτρεψαν την προηγούμενη ισορροπία στη σχέση δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, και (γ) η αυξανόμενη ευαισθητοποίηση των πολιτών απέναντι στις περιβαλλοντικές επιπτώσεις των κάθε είδους παρεμβάσεων (Healey et al., 1997, Le Gales, 2002). Στο πλαίσιο αυτό, ο ρόλος του εθνικού κράτους και γενικότερα του δημόσιου τομέα ο οποίος ήταν καθοριστικός για όλα τα ζητήματα κοινωνικής πολιτικής και ρύθμισης της οικονομίας έως τα μέσα της δεκαετίας του 1970, περιορίστηκε δραστικά στη συνέχεια μέσω της απορρύθμισης και της σταδιακής διεύρυνσης του ρόλου του ιδιωτικού τομέα.

Η στροφή του χωρικού σχεδιασμού από μια κανονιστική και διοικητική πρακτική σε μια περισσότερο ανοιχτή και διαπραγματευτική προσέγγιση ξεκίνησε κατά τη δεκαετία του 1980 και πρακτικά γενικεύτηκε πριν από το τέλος του αιώνα. Στην πορεία αυτή αναδείχθηκαν νέες δικτυακές μορφές διακυβέρνησης και μορφές σύμπραξης με ιδιωτικές πρωτοβουλίες που συμπληρώνουν ή/και παρακάμπτουν τον ρόλο του δημόσιου τομέα. Παράλληλα, ο πολλαπλασιασμός των προβλημάτων που προκάλεσε αυτή η διαδικασία απορρύθμισης οδήγησε στην ανάγκη διαμόρφωσης στρατηγικών πλαισίων για τη βελτίωση της οργάνωσης των πόλεων και της ενδοχώρας τους. Στο νέο αυτό πλαίσιο κλήθηκαν να συμμετάσχουν άτομα και φορείς με διαφορετικές ικανότητες, συμφέροντα και αρμοδιότητες που είχαν κοινό στόχο τη συναινετική διαχείριση των χωρικών αλλαγών και παρεμβάσεων (Healey et al., 1997, Roberts, 1998, Vigar et al., 2000).

Στο ξεκίνημα του 21ου αιώνα, η έννοια της βιώσιμης ανάπτυξης, όπως διαμορφώθηκε σε διεθνές και ευρωπαϊκό επίπεδο, αποτέλεσε, μαζί με την προώθηση της καινοτομίας και ανταγωνιστικότητας, το βασικό πλαίσιο διαμόρφωσης των δημόσιων πολιτικών. Υπό την πίεση των συσσωρευμένων περιβαλλοντικών, οικονομικών και κοινωνικών προβλημάτων που είχε δημιουργήσει η εξάπλωση των πόλεων και η εντατική οικονομική ανάπτυξη της προηγούμενης περιόδου, καθώς και η παγκοσμιοποίηση της οικονομίας και οι συνεχείς διακυμάνσεις της οικονομικής δραστηριότητας (π.χ. αποβιομηχάνιση, μακροχρόνια ανεργία, μεταναστεύσεις, κοινωνικός αποκλεισμός), οι βασικές αρχές της βιώσιμης ανάπτυξης, δηλαδή η προστασία του περιβάλλοντος, η οικονομική ανταγωνιστικότητα και η κοινωνική δικαιοσύνη, εντάχθηκαν την περίοδο αυτή σε όλα τα γεωγραφικά και διοικητικά επίπεδα του χωρικού σχεδιασμού (Ανδρικοπούλου κ.ά. 2007).

Μετά την εκδήλωση της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης, τα εθνικά συστήματα χωρικού σχεδιασμού, τουλάχιστον σε αρκετές ευρωπαϊκές χώρες, αναδιατάσσονται ή και μεταλλάσσονται προκειμένου να ανταποκριθούν στις ανάγκες που φέρνει στο προσκήνιο η διεθνοποιημένη οικονομική και χρηματοπιστωτική δραστηριότητα και η προώθηση νέων επενδύσεων στην αγορά ακινήτων (Adams & Tiesdell, 2010, Allmendinger & Haughton, 2012, Waterhout et al., 2013). Σε αυτό το πλαίσιο, η στροφή του χωρικού σχεδιασμού στην υποστήριξη της ανάπτυξης και των επενδύσεων στην ακίνητη περιουσία μοιάζει να αποκτά τα χαρακτηριστικά ενός νέου «υποδείγματος» χωρικής ρύθμισης που υπαγορεύεται πρωτίστως από την υποχώρηση του ρόλου του κράτους και την ανάδειξη του ρόλου της αγοράς, ιδίως σε περιόδους κρίσης (Florida, 2010, Adams & Tiesdell, 2010).

Σήμερα, η πολεοδομία και η χωροταξία αντιμετωπίζονται ως ενιαία γνωστικά και επαγγελματικά πεδία, καθώς και ως συμπληρωματικά και αλληλοτροφοδοτούμενα πεδία δημόσιας πολιτικής. Με τον όλο και πιο συχνά εμφανιζόμενο όρο «χωρικός σχεδιασμός», αντανakλούν τις προσπάθειες ανταπόκρισης στις συνθήκες της παγκοσμιοποίησης, της οικονομικής κρίσης και του μετασχηματισμού των εθνικών και υπερεθνικών δομών διακυβέρνησης. Ο χωρικός σχεδιασμός προσανατολίζεται, για παράδειγμα, στην ενίσχυση της ανθεκτικότητας και την προώθηση εναλλακτικών προοπτικών προσαρμογής και ανάκαμψης των διαφόρων περιοχών, προκειμένου οι πόλεις και οι περιφέρειες να αντισταθούν στις πιέσεις και να αξιοποιήσουν τις ευκαιρίες που αναδύονται μέσα από την κρίση (Bristow, 2010).

Τα ζητήματα στα οποία καλείται να ανταποκριθεί ο χωρικός σχεδιασμός δεν μπορούν να έχουν εύκολες, μονοσήμαντες και οριστικές απαντήσεις, αν και συχνά διάφοροι θεωρητικοί, επαγγελματίες ή πολιτικοί, τοποθετούνται αυτόκλητα και συνήθως δογματικά ή με συνοπτική επιχειρηματολογία, υπέρ της μιας ή της άλλης άποψης. Αντίθετα, προϋποθέτουν αφενός προσεκτική διάγνωση των χαρακτηριστικών της κοινωνικοοικονομικής κρίσης και αφετέρου σαφή οριοθέτηση των στόχων και προτεραιοτήτων, ώστε να κατευθύνουν την εκ των πραγμάτων αναγκαία μεταρρύθμιση του συστήματος χωρικού σχεδιασμού στην αποτελεσματική αντιμετώπιση πραγματικών αναγκών και την ουσιαστική προώθηση της ανάκαμψης.

## 2. Ελληνικό σύστημα χωρικού σχεδιασμού: η ατελής μεταρρύθμιση

Στην Ελλάδα, η πολεοδομία και η χωροταξία αναπτύχθηκαν ως δημόσιες πολιτικές με διαφορά αρκετών δεκαετιών. Η πολεοδομία αναδύεται κατά τον 19ο αιώνα και αποκτά σταδιακά πολλά από τα σημερινά χαρακτηριστικά της κατά τον Μεσοπόλεμο (1923-1940) και τις πρώτες μεταπολεμικές δεκαετίες (1950-1970), ενώ η χωροταξία αναδύεται κατά τη δεκαετία του 1960 και συγκροτείται θεσμικά και επαγγελματικά κυρίως κατά την περίοδο της Μεταπολίτευσης που ξεκινά το 1974.

Η εξέλιξη της ελληνικής πολεοδομίας κατά το πρώτο μισό του 20ού αιώνα συνδέθηκε με μεγάλα γεγονότα και περιόδους της νεοελληνικής ιστορίας, όπως την προσπάθεια εκσυγχρονισμού των θεσμών και δομών του ελληνικού κράτους κατά την περίοδο της Βενιζελικής διακυβέρνησης (1910-1920), την προσπάθεια ενσωμάτωσης του προσφυγικού πληθυσμού μετά την Μικρασιατική καταστροφή (1922) και την προσπάθεια οικιστικής ανασυγκρότησης που ξεκίνησε μετά τις καταστροφές της Κατοχής και τον εμφύλιο πόλεμο. Η εξέλιξη της ελληνικής χωροταξίας συνδέθηκε αρχικά με την εμφάνιση νέων χωρικών προβλημάτων κατά τη δεκαετία του '60, όπως η σταδιακή εγκατάλειψη της υπαίθρου, η αστική εξάπλωση, η διασπορά της βιομηχανίας, καθώς και η διεύρυνση των ανισοτήτων, κυρίως μεταξύ της Αθήνας και της λοιπής χώρας. Στη συνέχεια, η πολεοδομία και κυρίως η χωροταξία εξελίσσονται παράλληλα και προσανατολίζονται αφενός στην υποστήριξη της ευρείας θεσμικής και διοικητικής αναδιάρθρωσης που επιχειρήθηκε στο πλαίσιο της αποκέντρωσης κατά τη δεκαετία του 1980 και αφετέρου στην ανάγκη να συμβαδίσουν με τις ευρωπαϊκές πολιτικές συγχρηματοδότησης των αναπτυξιακών προσπαθειών μετά την ένταξη στην ΕΟΚ το 1981 (Andrikorouli & Kafkalas, 2004). Χαρακτηριστικά βήματα είναι τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα (ΜΟΠ) στα μέσα της δεκαετίας του 1980, τα διαδοχικά Κοινωνικά Πλαίσια Στήριξης (ΚΠΣ) κατά τις δεκαετίες του 1990 και 2000 και το Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς (ΕΣΠΑ) μετά το 2007.

Η αρχική συγκρότηση του ελληνικού συστήματος χωρικού σχεδιασμού τη δεκαετία του 1920 εκφράζει κατά κάποιον τρόπο τον δραστικό προσανατολισμό της χώρας προς μια αναπτυσσόμενη αγροτική και βιομηχανική οικονομία. Η πορεία αυτή εκφράστηκε με ανασύνταξη της χωρικής οργάνωσης, καθώς ο νέος προσφυγικός πληθυσμός ενεργοποίησε τον μετασχηματισμό της υπαίθρου και των μεγάλων πόλεων (Καραδήμου-Γερολύμπου, 1997). Αντίστοιχα, κατά τη δεκαετία του 1950, ο χωρικός σχεδιασμός ανέλαβε να επουλώσει τις πληγές της Κατοχής και του εμφύλιου πολέμου που οδήγησαν στην εκ βάθρων ανασυγκρότηση του ελληνικού κοινωνικού σχηματισμού. Η σχεδόν πλήρης καταστροφή των υποδομών και των οικονομικών δραστηριοτήτων που είχαν προλάβει να αναπτυχθούν την περίοδο του μεσοπολέμου και η, συχνά αναγκαστική, μαζική μετακίνηση πληθυσμού προς τα αστικά κέντρα ή/και εκτός χώρας, άφησε μια διχασμένη κοινωνία που δεν μπόρεσε να βρει κοινή αφετηρία με τις υπόλοιπες ευρωπαϊκές χώρες για τη μεταπολεμική ανασυγκρότηση.

Το σχέδιο Μάρσαλ και η δυναμική προσπάθεια ενοποίησης του ελλαδικού χώρου κατά τη δεκαετία του 1950 με την κατασκευή βασικών υποδομών και τα προγράμματα επαναγροτοποίησης συνδυάστηκαν με την ανάδυση ενός οικονομικού πυρήνα βασισμένου πάνω σε κρατικές προμήθειες και δανειοδοτήσεις, που διοχετεύτηκαν κυρίως σε κατασκευαστικές ή άλλες εμπορικές δραστηριότητες μεταπρατικού χαρακτήρα και ελάχιστα σε νέες παραγωγικές δραστηριότητες (Καυκαλάς, 1981). Τη δεκαετία του 1960 συνεχίστηκαν οι δραστικές ανακατατάξεις και μετακινήσεις πληθυσμών προς τις μεγάλες πόλεις και το εξωτερικό. Η προσπάθεια του πολιτικού συστήματος να συγκροτήσει ένα κράτος πρόνοιας κατά τα ευρωπαϊκά πρότυπα, με στοιχεία δικαιοσύνης και αναδιανομής και με ενσωμάτωση των αποκλεισμένων τμημάτων του πληθυσμού, διακόπηκε βίαια το 1967 με την κατάλυση της δημοκρατίας και την επιβολή της 7χρονης στρατιωτικής δικτατορίας. Η περίοδος της δικτατορίας επανέφερε έναν αναπτυξιακό δυναμισμό με τριτοκοσμικά χαρακτηριστικά τα οποία στηρίζονταν εν μέρει, στην προσέλκυση μεγάλων επενδύσεων με συγκριτικό πλεονέκτημα το πειθαρχημένο εργατικό δυναμικό και εν μέρει σε μια κοινωνία εθισμένη στην αναμονή βοήθειας και την αυταρχική επιβολή αποφάσεων που έλπιζε να ευεργετηθεί μέσα από κάποια άμεση ή έμμεση προνομιακή σχέση με το κράτος.

Η διαδρομή που ακολούθησε η χώρα προσδιόρισε και τον προσανατολισμό του πολιτικού συστήματος και συνακόλουθα του θεσμικού πλαισίου που διαμόρφωσε η αλληλεξάρτηση του οικονομικού με το πολιτικό στοιχείο. Η πολιτική τάξη προχώρησε στην ανασυγκρότηση της χώρας αντλώντας ισχύ από τον ρόλο της στη διανομή προνομίων και ενισχύσεων, καθώς και στην παροχή πρόσβασης σε θέσεις απασχόλησης του δημόσιου τομέα (Τσουκαλάς 1986: 23). Έως και την πτώση της δικτατορίας το 1974, οι προσπάθειες μεταρρύθμισης του συστήματος χωρικού σχεδιασμού είναι λίγες, περιορισμένες και συνδεδεμένες με ισχυρά επενδυτικά συμφέροντα ή με εισαγόμενες αντιλήψεις που διαμορφώνονται παράλληλα ή/και έξω από το ελληνικό κοινωνικό γίγνεσθαι.

Η μεταπολιτευτική περίοδος χαρακτηρίστηκε από διαδοχικές προσπάθειες εκσυγχρονισμού και μεταρρύθμισης του ελληνικού συστήματος χωρικού σχεδιασμού (Γιαννακούρου, 1999). Στην κατεύθυνση αυτή εγγράφονται η ένταξη της χωροταξίας και της πολεοδομίας στο Σύνταγμα του 1975, η ψήφιση του Ν. 360/1976 περί χωροταξίας και περιβάλλοντος και η δραστηριοποίηση του Εθνικού Συμβουλίου Χωροταξίας και Περιβάλλοντος στο Υπουργείο Συντονισμού, καθώς η οικιστική πολιτική και νομοθεσία της περιόδου 1978-1980, οπότε και, μεταξύ άλλων καινοτομιών, ιδρύθηκε αυτόνομο υπουργείο Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος (1980). Ακολούθησε λίγα χρόνια αργότερα η Επιχείρηση Πολεοδομική Ανασυγκρότηση (1982-1984) και η ψήφιση του νέου οικιστικού νόμου (Ν. 1337/1983), καθώς και η ψήφιση το 1986 του πρώτου ελληνικού νόμου για την προστασία του περιβάλλοντος (Ν. 1650/1986). Μεσολάβησε η περίοδος 1990-1993, κατά την οποία επιχειρήθηκε μια πιο νεοφιλελεύθερη στροφή στην πολεοδομική πολιτική και νομοθεσία, χωρίς σημαντική πάντως ανταπόκριση από τις δυνάμεις της αγοράς (Οικονόμου & Γιαννακούρου, 1993). Οι δύο επόμενες απόπειρες εκσυγχρονισμού της πολεοδομικής και χωροταξικής πολιτικής τοποθετούνται στα τέλη της δεκαετίας του 1990, οπότε και ψηφίζονται οι, και σήμερα ισχύοντες, Ν. 2508/1997 και Ν. 2742/1999 για τη βιώσιμη οικιστική ανάπτυξη και τον χωροταξικό σχεδιασμό, αντίστοιχως. Ολοκληρώνοντας τη σύντομη αυτή ιστορική ανασκόπηση, πρέπει να αναφερθεί κανείς και στην περίοδο 2005-2009, οπότε και εκπονούνται και εγκρίνονται, για πρώτη φορά, χωροταξικά σχέδια εθνικού επιπέδου με τα οποία παρέχονται οι γενικές κατευθύνσεις χωρικής ανάπτυξης και οργάνωσης της Χώρας (Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης) και οι ειδικές χωροταξικές κατευθύνσεις για ορισμένους τομείς ή κλάδους παραγωγικών και επιχειρηματικών δραστηριοτήτων εθνικού ενδιαφέροντος (Ειδικά Χωροταξικά Πλαίσια για τον Τουρισμό, τη Βιομηχανία και τις Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας).

Κοινή συνισταμένη όλων των εκσυγχρονιστικών προσπαθειών που έγιναν από το 1975 έως και το 2009 ήταν η προσπάθεια προσαρμογής της ελληνικής πολεοδομικής και χωροταξικής πολιτικής και νομοθεσίας στα πρότυπα οικιστικής, επιχειρηματικής και εν γένει οικονομικής ανάπτυξης που κυριαρχούσαν την περίοδο αυτή στη Δυτική Ευρώπη, στην οποία άλλωστε είχε ενταχθεί και η Ελλάδα από το 1981. Ωστόσο, η προσπάθεια «στροφής προς τη Δύση», η οποία χαρακτηρίζει άλλωστε και προηγούμενα μεταρρυθμιστικά εγχειρήματα στο πεδίο της πολεοδομίας, (π.χ. την πολεοδομική πολιτική της Βενιζελικής περιόδου), προσέκρουσε συχνά σε ρητές ή υπόρρητες αντιδράσεις ποικίλων πολιτικών, οικονομικών ή και συντεχνιακών συμφερόντων τα οποία προασπίζονταν τις παραδοσιακές, ενίοτε δε και προ-νεωτερικές, δομές και θεσμούς του ελληνικού προτύπου οικιστικής και επιχειρηματικής ανάπτυξης.

Το πρότυπο αυτό, το οποίο στηρίχθηκε στην υπεραξιοποίηση, νόμιμη ή παράνομη, της μικρής ιδιοκτησίας και στην κατασκευαστική δραστηριότητα μικρομεσαίου κυρίως χαρακτήρα (Οικονόμου, 1988), τέθηκε σε θέση άμυνας απέναντι σε πολεοδομικές μεταρρυθμίσεις που μπορούσαν να απειλήσουν τη συνοχή και τη διαιώνισή του. Έτσι, πολλές θετικές πρωτοβουλίες που αναλήφθηκαν αυτήν την περίοδο (π.χ. ενεργός πολεοδομία, οργανωμένοι υποδοχείς παραγωγικών και επιχειρηματικών δραστηριοτήτων, διάφορα πρότυπα οργανωμένης οικιστικής ανάπτυξης) συνάντησαν την αμηχανία και αδιαφορία του ελληνικού κατασκευαστικού και εν γένει επιχειρηματικού τομέα, ο οποίος δεν ήταν έτοιμος να υποστηρίξει επενδύσεις τέτοιας κλίμακας και εντάσεως κεφαλαίου. Άλλες, πάλι, όπως το ενιαίο σύστημα εισφορών σε γη και χρήμα που εισήγαγε ο Ν. 947/1979 και το οποίο θα μπορούσε να οδηγήσει στη δημιουργία πιο βιώσιμων πόλεων, προσέκρουσαν στη σφοδρή αντίδραση των μικρο-ιδιοκτητών και εγκαταλείφθηκαν ατάκτως υπό το κράτος μικροπολιτικών και πελατειακών λογικών (Πρεβελάκης, 1986). Υπό τις συνθήκες αυτές, δεν πρέπει να εκπλήσσει το γεγονός ότι πολλές μεταρρυθμίσεις της μεταπολιτευτικής περιόδου απονευρώθηκαν ή και ακυρώθηκαν, ενώ το «δικαίωμα στην αυθαίρετη δόμηση» ενισχύθηκε ως άτυπη πρακτική οικιστικής ανάπτυξης και διαχύθηκε σε όλο και περισσότερα στρώματα της ελληνικής κοινωνίας. Το ίδιο ισχύει και για μικρή και μεσαία επιχειρηματικότητα που αναπτύχθηκε την περίοδο αυτή στα όρια της νομιμότητας ή και πέραν αυτής, υποβιβάζοντας το επίπεδο των παρεχόμενων υπηρεσιών και αναλώνοντας το περιβάλλον και το τοπίο (π.χ. παράνομα τουριστικά καταλύματα) ή απειλώντας ακόμη και αυτήν την ίδια την ανθρώπινη υγεία (π.χ. μόλυνση Ασωπού ποταμού).

Η συστηματική ανοχή του κράτους απέναντι στα φαινόμενα αυτά ήταν μια ακόμη εκδήλωση αυτού που ορισμένοι αποκάλεσαν εύστοχα «ανομολόγητο κοινωνικό συμβόλαιο» (Λυγερός, 2011: 111) ανάμεσα στην πολιτική τάξη της μεταπολίτευσης και τη μικρομεσαία ελληνική κοινωνία. Το άτυπο αυτό κοινωνικό συμβόλαιο διαιώνισε και επεξέτεινε το μεταπολεμικό μοντέλο «μικρομεσαίας» οικιστικής και επιχειρηματικής ανάπτυξης, παρέχοντας το αναγκαίο πολιτικό υπόβαθρο για τη νομιμοποίησή του. Παράλληλα, η συστηματική εισοδηματική ενίσχυση των μικρομεσαίων στρωμάτων της ελληνικής κοινωνίας μετά το 1981, η εκτεταμένη φοροδιαφυγή και ο αλόγιστος τραπεζικός δανεισμός της περιόδου 2004-2008, προσέφεραν το αναγκαίο οικονομικό υπόβαθρο για τη μακροήμερεύσή του, μέσω ιδίως του προσανατολισμού της ιδιωτικής αποταμίευσης και κατανάλωσης σε επενδύσεις σε γη και κατοικία. Πρόκειται για ένα αναπτυξιακό μοντέλο που διατηρήθηκε για σχεδόν 35 χρόνια (1974-2009), τροφοδοτώντας τη συνεχή διεύρυνση της κατανάλωσης μεγάλων στρωμάτων του πληθυσμού στις πόλεις και την ύπαιθρο. Τα ρήγματα που επέφεραν στο μοντέλο αυτό οι κατά καιρούς μεταρρυθμίσεις της πολεοδομικής και χωροταξικής πολιτικής ήταν αποσπασματικά και ασυντόνιστα, χωρίς να σταθούν ικανά να οδηγήσουν στην αλλαγή «υποδείγματος» και στην ανάδυση ενός νέου προτύπου οικιστικής και επιχειρηματικής ανάπτυξης. Ό,τι πάντως δεν κατάφερε να κάνει η μεταπολίτευση στην υπερτριακονταετή διαδρομή της, φαίνεται να το πέτυχε τελικώς, σε λιγότερο από τρία χρόνια, η δημοσιονομική κρίση στην οποία εισήλθε επισήμως η χώρα το 2010.

Η ελληνική εμπειρία επιβεβαιώνει ότι η προσπάθεια του χωρικού σχεδιασμού να ρυθμιστούν οι χωρικές πλευρές της συγκέντρωσης πληθυσμού και δραστηριοτήτων αποκτά νόημα και ταυτότητα μέσα σε συγκεκριμένα ιστορικά δεδομένα που προσδιορίζουν το αίτημα και τη δυνατότητα πραγματοποίησης των θεσμικών μεταβολών και στο πεδίο του χωρικού σχεδιασμού. Αυτό σημαίνει ότι, τα χαρακτηριστικά του συστήματος χωρικού σχεδιασμού δεν θα πρέπει να εισάγονται αυτούσια ή να κατασκευάζονται με βάση κάποιες τυπικές θεωρητικές αρχές, αλλά να διαμορφώνονται έτσι ώστε να ανταποκρίνονται ικανοποιητικά στις ανάγκες και τις προτεραιότητες της συγκεκριμένης ιστορικής συγκυρίας. Από την άποψη αυτή, η εξελικτική πορεία του

ελληνικού συστήματος χωρικού σχεδιασμού καταγράφεται ως μια συνεχής αλλά ατελής μεταρρύθμιση, μετέωρη ανάμεσα στα συμφέροντα που εκπροσωπούν την αδράνεια της παράδοσης από τη μια πλευρά και τη δυναμική του εκσυγχρονισμού από την άλλη.

### 3. Μετά την κρίση: προς μία αλλαγή του χωροταξικού υποδείγματος;

Το σύστημα χωρικού σχεδιασμού συνδέεται στενά με τις δημόσιες και ιδιωτικές επενδύσεις στον κατασκευαστικό τομέα. Παράλληλα, όμως, ο σκοπός του χωρικού σχεδιασμού υπερβαίνει κατά πολύ τις κατασκευαστικές δραστηριότητες, καθώς θέτει στόχους αναπτυξιακούς, κοινωνικούς και περιβαλλοντικούς. Η ευρεία θεσμική αναδιάρθρωση που επιτελέστηκε μετά το 1975 και ιδίως κατά τη δεκαετία του 1980, είχε αναμφίβολα καταλυτικές επιδράσεις και στο πεδίο του χωρικού σχεδιασμού. Η πολιτική επιλογή της μεταπολίτευσης για την ενσωμάτωση ευρύτατων κοινωνικών στρωμάτων στο πολιτικό και οικονομικό γίγνεσθαι συντελέστηκε μέσω της σταδιακής ανάπτυξης δομών κράτους πρόνοιας αλλά και μέσω της διανομής πόρων με βασικά εργαλεία τις κοινοτικές χρηματοδοτήσεις, ιδίως της ΚΑΠ, καθώς και τον εξωτερικό δανεισμό ο οποίος διευρυνόταν συνεχώς έως την εκδήλωση της οικονομικής κρίσης. Παράλληλα, η ατελής δομή του φορολογικού συστήματος αποτελούσε μηχανισμό αναδιανομής εισοδημάτων μέσω της ανοχής της φοροδιαφυγής και φοροαποφυγής ή της θέσπισης προνομιακών φόρων και φοροαπαλλαγών που επεκτεινόταν, με ανισότητα και αδιαφάνεια, στο σύνολο των ανερχόμενων μικρομεσαίων αστικών και αγροτικών στρωμάτων. Συμπληρωματικά λειτουργούσε και η διεύρυνση των ευκαιριών απασχόλησης στον δημόσιο τομέα που δημιουργούσε σταθερές πηγές εισοδήματος και προοπτική εισοδηματικής εξασφάλισης και εφάπαξ σε ένα μεγάλο αριθμό νοικοκυριών. Η συνεχής αυτή διανομή και αναδιανομή προσανατόλισε τα νοικοκυριά στη διοχέτευση μεγάλου μέρους των ανερχόμενων εισοδημάτων τους (από μισθούς, δάνεια, επιδοτήσεις, φοροαποφυγή, φοροδιαφυγή, κ.λπ.) στην αγορά γης και ακινήτων ή σε μορφές κατανάλωσης που ενίσχυαν νέες δραστηριότητες στην πόλη και την ύπαιθρο (αναψυχική, παραθεριστική κατοικία, εμπορικά κέντρα, κ.λπ.).

Η πορεία αυτή συνεχίστηκε με διαφορετική ένταση και χαρακτηριστικά για περισσότερο από 30 χρόνια. Μετά τους Ολυμπιακούς αγώνες άρχισαν να φαίνονται τα σημάδια κόπωσης και οι αρνητικές συνέπειες αυτού του τρόπου ανάπτυξης, ο οποίος διακόπηκε οριστικά μετά την εκδήλωση της παγκόσμιας κρίσης του 2008. Στην Ελλάδα πήρε τη μορφή μιας βαθιάς και συνεχιζόμενης κρίσης δημόσιου χρέους και χρηματοδοτικής ρευστότητας που ανέτρεψε πλήρως συνθήκες, πρακτικές και ισορροπίες δεκαετιών, διαλύοντας λες τις σταθερές του συστήματος: την προοπτική σταθερής απασχόλησης στο Δημόσιο, τον απρόσκοπτο δανεισμό, τα εισοδήματα από επιδοτήσεις, τα προνόμια και την επιλεκτική εφαρμογή της φορολογικής νομοθεσίας, την πελατειακή οργάνωση του πολιτικού συστήματος, την έλλειψη ελέγχων στις κρατικές προμήθειες. Ακολούθησε η βαθιά ύφεση του κατασκευαστικού τομέα, που αποτέλεσε την «ατμομηχανή» της ανάπτυξης επί πολλές δεκαετίες, και η σταδιακή συμπίεση των πλεονεκτημάτων της ιδιοκτησίας γης και ακινήτων μέσω της επιβολής συστηματικών ελέγχων και φορολογικών επιβαρύνσεων (Παλάσκας και Πλεμμένος, 2007). Ως αποτέλεσμα των παραπάνω, η πλασματικά υπερτιμημένη εγχώρια κτηματαγορά και ολόκληρη η αλυσίδα των συνδεδεμένων με τις κατασκευές δραστηριοτήτων συρρικνώθηκαν δραστικά (Υιαννακού, 2013).

Οι αλλαγές που προκλήθηκαν στο οικονομικό και κοινωνικό σύστημα της χώρας και εν τέλει στο παραγωγικό της πρότυπο, ως συνέπεια της κρίσης, έχουν ως αποτέλεσμα την αμφισβήτηση και την εκ βάθρων αποδόμηση του παραδοσιακού προτύπου οικιστικής και επιχειρηματικής ανάπτυξης που κυριάρχησε υπό διάφορες εκδοχές καθ' όλη τη μεταπολεμική περίοδο και τη μεταπολίτευση, δηλαδή για μια περίοδο περίπου 60 χρόνων (Ψυχάρης, 2011). Η αποδόμηση αυτή εκδηλώνεται με δύο τρόπους. Πρώτον, έμμεσα, με την απαξίωση της μικρής και μεσαίας ιδιοκτησίας και επιχειρηματικότητας που αποτέλεσαν τους πυλώνες του ελληνικού προτύπου οικιστικής και οικονομικής ανάπτυξης, καθώς και το πολιτικό, οικονομικό και ιδεολογικό έρεισμα των αντίστοιχων πολιτικών ρύθμισης και σχεδιασμού του χώρου. Οι σημαντικότεροι παράγοντες που συντελούν στην απαξίωση αυτή είναι η δραστική μείωση των μισθών και εισοδημάτων και κατ' επέκταση της ιδιωτικής

κατανάλωσης, η σχεδόν πλήρης περιστολή του τραπεζικού δανεισμού προς επιχειρήσεις και ιδιώτες και η υψηλή φορολογία της ακίνητης περιουσίας.

Δεύτερον, άμεσα, με την προβολή και συστηματική ενθάρρυνση νέων προτύπων οικιστικής και επιχειρηματικής ανάπτυξης που απομακρύνονται ριζικά από το παραδοσιακό μοντέλο του ελληνικού «μικρομεσαίου καπιταλισμού». Τα νέα αυτά πρότυπα, τα οποία στηρίζονται στην αξιοποίηση μεγάλων δημόσιων ή ιδιωτικών εκτάσεων γης, κυρίως με τη μορφή οργανωμένων υποδοχέων οικιστικών και επιχειρηματικών δραστηριοτήτων (τουριστικών, εμπορικών, αναψυχής, καθώς και δραστηριοτήτων μικτής χρήσης), επιδιώκουν να δημιουργήσουν νέα, ανταγωνιστικά προϊόντα σε επιμέρους, δυναμικούς τομείς της ελληνικής οικονομίας, όπως ο παραθερισμός, ο τουρισμός και η αναψυχή, που να μπορούν να σταθούν ικανοποιητικά στη διεθνοποιημένη αγορά των σχετικών υπηρεσιών. Η δημιουργία τους προϋποθέτει κατά κανόνα την προσέλκυση επενδύσεων μεγάλης κλίμακας και σημαντικής εντάσεως κεφαλαίου που υπερβαίνουν την παραδοσιακή δομή και τις δυνατότητες του ελληνικού μικρομεσαίου κατασκευαστικού και επιχειρηματικού τομέα, ενώ και το καταναλωτικό κοινό στο οποίο απευθύνονται διαφοροποιείται, από πλευράς απαιτήσεων και δυνατοτήτων, από το αντίστοιχο, εγχώριο κυρίως, κοινό που αποτέλεσε την προνομιακή πελατεία της μικρής, εκτός σχεδίου, εξοχικής κατοικίας και των μικρών τουριστικών μονάδων των προηγούμενων δεκαετιών.

Η μετάβαση προς το νέο πρότυπο οικιστικής και επιχειρηματικής ανάπτυξης αποτυπώνεται σε πολλές πολιτικές και ιδίως νομοθετήματα της τελευταίας τριετίας. Η εισαγωγή της έννοιας και της διαδικασίας διευκόλυνσης των λεγόμενων «στρατηγικών επενδύσεων» (Ν. 3894/2010), η ίδρυση του Ταμείου Αξιοποίησης της Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου (ΤΑΙΠΕΔ) και η θεσμοθέτηση ειδικής πολεοδομικής και αδειοδοτικής διαδικασίας για την ωρίμανση και αξιοποίηση των δημόσιων ακινήτων (Ν. 3986/2011), η εισαγωγή της έννοιας των σύνθετων τουριστικών καταλυμάτων (Ν. 4002/2011) για τα οποία βασική προϋπόθεση είναι η ύπαρξη ακινήτου επιφάνειας 150 τουλάχιστον στρεμμάτων, και, τέλος, οι πρόσφατες νομοθετικές πρωτοβουλίες για την ενίσχυση της τουριστικής επιχειρηματικότητας, με τη μορφή οργανωμένων υποδοχέων τουριστικών δραστηριοτήτων (Ν. 4179/2013), αποτελούν αντιπροσωπευτικές εκφάνσεις του νέου μοντέλου επιχειρηματικής ανάπτυξης που αναδύεται.

Το νέο αυτό μοντέλο πλαισιώνεται νομοθετικά με ειδικές διαδικασίες χωροθέτησης και αδειοδότησης επενδυτικών σχεδίων, οι οποίες φιλοδοξούν να υπερβούν τις δυσλειτουργίες, καθυστερήσεις και ακαμψίες της ελληνικής χωροταξίας και πολεοδομίας (Γιαννακούρου, 2010), προτάσσοντας νέα, ολοκληρωμένα και δυναμικά, πρότυπα χωρικού σχεδιασμού και ταχείες διαδικασίες (fast track) αδειοδότησης. Έτσι, στον σχεδιασμό των οργανωμένων υποδοχέων παραθεριστικών, τουριστικών ή άλλων επιχειρηματικών δραστηριοτήτων, όπως τα Ειδικά Σχέδια Χωρικής Ανάπτυξης Δημοσίων Ακινήτων (ΕΣΧΑΔΑ) ή τα Ειδικά Σχέδια Χωρικής Ανάπτυξης Στρατηγικών Επενδύσεων (ΕΣΧΑΣΕ), τα χωροταξικά και πολεοδομικά κριτήρια συνυπάρχουν με στοχευμένες αναπτυξιακού, χρηματοοικονομικού και εμπορικού χαρακτήρα, που σκοπό έχουν να καταστήσουν την αξιοποίηση της δημόσιας και ιδιωτικής περιουσίας πιο ελκυστική για την επενδυτική πρωτοβουλία. Το νέο πρότυπο χωρικού σχεδιασμού που φαίνεται να αναδύεται μέσα από τις πρωτοβουλίες αυτές είναι πιο επιχειρησιακό, πιο ευέλικτο και πιο προσαρμοσμένο στις ανάγκες της αγοράς, προσεγγίζοντας αυτό που σε πολλές χώρες της Ευρώπης έχει χαρακτηριστεί ως χωρικός σχεδιασμός προσανατολισμένος στην οικονομική μεγέθυνση (pro-growth planning) και στην ενεργό υποστήριξη των επενδύσεων σε γη και κτίσματα.

Ωστόσο, η απλή προσαρμογή στις απαιτήσεις της κρίσης και η απορρύθμιση του παλαιού προτύπου χωρικής ανάπτυξης δεν συνιστά καθεαυτή και πρόταση χωροταξικής και πολεοδομικής μεταρρύθμισης. Η τελευταία, ως συντεταγμένη προσπάθεια ανταπόκρισης του χωρικού σχεδιασμού στα νέα οικονομικά και αναπτυξιακά δεδομένα που δημιουργεί η κρίση, φαίνεται να έχει πολύ ευρύτερο πεδίο μετασχηματισμών ή και πειραματισμών από αυτό που επιβάλλει η απλή προσαρμογή σε ένα μόνο θεματικό πεδίο, όπως αυτό των επενδύσεων σε γη και κτίσματα. Πολλώ δε μάλλον αν υποθέσει κανείς ότι η στροφή του κεφαλαίου σε επενδύσεις αυτού του είδους μπορεί να αποτελεί περισσότερο προσωρινό καταφύγιο έως την αποκατάσταση της αναπτυξιακής δυναμικής του συνόλου της οικονομίας παρά πραγματική ευκαιρία πρωτοβουλιών και πειραματισμών για έξοδο από την κρίση (Καυκαλάς, 2012). Στο πλαίσιο αυτό τοποθετείται και η συζήτηση για τη μεταρρύθμιση του συστήματος χωρικού σχεδιασμού στην Ελλάδα με την οποία θα ασχοληθούμε στην τελευταία ενότητα.

## 4. Η χωροταξική και πολεοδομική μεταρρύθμιση στο προσκήνιο: πόσο αναγκαία, πόσο εφικτή;

Η χωροταξική και πολεοδομική μεταρρύθμιση ήλθε στο προσκήνιο της επικαιρότητας με την ένταξή της στον Ν. 4024/2012 ο οποίος, μεταξύ άλλων, ενέκρινε το Μνημόνιο Συνεννόησης στις Συγκεκριμένες Προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής (Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality), το γνωστό και ως δεύτερο μνημόνιο. Στο μνημόνιο αυτό και συγκεκριμένα στο υποκεφάλαιο 4.2 με τίτλο «*Βελτίωση του Επιχειρηματικού Περιβάλλοντος και Ενίσχυση του Ανταγωνισμού στις Ανοικτές Αγορές*» συμπεριλήφθηκε και η δράση υπό τον τίτλο «Πολεοδομική Μεταρρύθμιση (Planning Reform)», σύμφωνα με την οποία η ελληνική κυβέρνηση αναλάμβανε την υποχρέωση να επανεξετάσει και αναθεωρήσει τη γενική νομοθεσία περί χωροταξίας και πολεοδομίας, ώστε να εξασφαλίσει μεγαλύτερη ευελιξία στην αξιοποίηση ακινήτων για ιδιωτικές επενδύσεις και να απλουστεύσει και επιταχύνει τα χωροταξικά σχέδια. Η διατύπωση αυτή μεταβλήθηκε επί το ηπιότερο, ή και αποδυναμώθηκε, κατά την επικαιροποίηση του Μνημονίου που έλαβε χώρα τον Δεκέμβριο 2012, αντικαθιστάμενη από την, περισσότερο γενική και μάλλον αόριστη, επίκληση της απλοποίησης και επιτάχυνσης των πολεοδομικών διαδικασιών και της αναθεώρησης των Περιφερειακών Χωροταξικών Πλαισίων.

Σε εφαρμογή του μνημονιακού στόχου, συγκροτήθηκε τον Αύγουστο του 2012 στο Υπουργείο Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής, μικτή ομάδα εργασίας από υπηρεσιακά στελέχη και εξωτερικούς εμπειρογνώμονες για να επεξεργαστεί το περίγραμμα της μεταρρύθμισης. Μάλιστα ένα πρώτο κείμενο εργασίας, που στηρίχθηκε και στα πορίσματα αυτής της ομάδας, εστάλη σε επιστημονικούς και κοινωνικούς φορείς για διαβούλευση τον Νοέμβριο 2012. Η ομάδα που είχε συγκροτηθεί αρχικώς για την επεξεργασία της πρότασης έπαψε πάντως να λειτουργεί τους πρώτους μήνες του 2013 και έκτοτε, έως το τέλος του χρόνου, δεν φαίνεται να έχει σημειωθεί σημαντική πρόοδος.

Δύο είναι τα βασικά ερωτήματα που συνοψίζουν τα βασικά σημεία της, μάλλον ισχνής, δημόσιας συζήτησης για τη χωροταξική και πολεοδομική μεταρρύθμιση που έχει διεξαχθεί μέχρι σήμερα. Το πρώτο ερώτημα είναι πόσο αναγκαία είναι αυτή η μεταρρύθμιση, ενώ αντιστοίχως το δεύτερο πόσο εφικτή. Η απάντηση σε αυτά προϋποθέτει, καταρχάς, να αναγνωρίσει κανείς τα προβλήματα που έχει παραγάγει το σύστημα χωρικού σχεδιασμού στην Ελλάδα και κατά πόσον αυτά δικαιολογούν ή και επιβάλλουν τη μεταρρύθμισή του. Επειδή πάντως κάθε επιτυχής μεταρρύθμιση θα πρέπει, εκτός από αναγκαία, να είναι και εφικτή, οφείλει να διερωτηθεί κανείς στη συνέχεια με ποιους όρους μπορεί να σχεδιαστεί και κυρίως να υλοποιηθεί η επιθυμητή μεταρρύθμιση. Από μεθοδολογικής απόψεως ενδιαφέρουν το είδος και το εύρος των θεμάτων που τίθενται στη μεταρρυθμιστική ατζέντα, οι εν δυνάμει σύμμαχοι ή εχθροί της μεταρρύθμισης, οι μηχανισμοί διαχείρισης, νομιμοποίησης και κυρίως εφαρμογής της μεταρρυθμιστικής διαδικασίας, και, τέλος, τα όρια της μεταρρύθμισης που θέτουν οι διαθέσιμοι οικονομικοί και οργανωτικοί πόροι, το υπάρχον διοικητικό πρότυπο αλλά και οι κρατούσες συλλογικές αναπαραστάσεις, κοινωνικές συμπεριφορές, ιδέες και αντιλήψεις.

Τα διαρθρωτικά χαρακτηριστικά του ελληνικού συστήματος χωρικού σχεδιασμού συνέβαλαν κατά τη διάρκεια της Μεταπολίτευσης στη διατήρηση ή και υπεράσπιση του μικρομεσαίου οικονομικού και κοινωνικού μοντέλου ανάπτυξης της χώρας. Στην ίδια κατεύθυνση συνέβαλε, μεταξύ άλλων, και το πολύπλοκο και εν πολλοίς αναποτελεσματικό θεσμικό πλαίσιο για τη χωροταξία και ιδίως την πολεοδομία, το οποίο ενώ παρείχε ανοχή, ενίοτε δε και ασυλία, προς ποικίλες μορφές «λαϊκής» αυθαιρέσας (π.χ. αυθαίρετη δόμηση) και κακής επιχειρηματικότητας, αντιμετώπιζε πρακτικά, με δυσπιστία την επιχειρηματικότητα και τη νόμιμη δόμηση, θέτοντας σημαντικά προσκόμματα στη διαδικασία χωροθέτησης των επενδύσεων, ιδίως των μεγάλων. Μεταξύ των βασικών προβλημάτων που έχουν καταγραφεί είναι η «χωροταξική και πολεοδομική ρύπανση», δηλαδή η ταυτόχρονη και ασφικτική ρύθμιση μιας περιοχής από πολλά και συχνά επικαλυπτόμενα επίπεδα και εργαλεία σχεδιασμού που δεν αφήνουν κανένα περιθώριο για ανάπτυξη και επενδύσεις, οι βραδείες και αναποτελεσματικές διαδικασίες κατάρτισης, έγκρισης και αναθεώρησης χωροταξικών και πολεοδομικών σχεδίων, η αναντιστοιχία πολλών χωροταξικών και πολεοδομικών σχεδίων με την οικονομική και κοινωνική πραγματικότητα, η στασιμότητα του χωρικού σχεδιασμού και η συχνή ακαμψία των χωροθετικών ρυθμίσεων (Γιαννακούρου, 2010).



Τα προβλήματα αυτά επιχειρήθηκε να αντιμετωπιστούν στο παρελθόν (1999-2003) όσο και πρόσφατα (2010-2013), μέσω της θέσπισης ειδικών νομοθετημάτων που μπορούν να παρακάμψουν τις πάγιες διαδικασίες σχεδιασμού, χωροθέτησης και αδειοδότησης και τα προκαλούμενα εξ αυτών νομικά, διοικητικά και λειτουργικά εμπόδια. Η πρώτη προσπάθεια, η οποία έγινε κατά την περίοδο της Ολυμπιακής προετοιμασίας, στέφθηκε με επιτυχία, ενώ το νομικό προηγούμενο της Ολυμπιακής νομοθεσίας φαίνεται να ακολουθούν, στη βασική τους σύλληψη, και πρόσφατοι νόμοι της «μνημονιακής» περιόδου: αφενός ο Ν. 3894/2010 για την επιτάχυνση των στρατηγικών επενδύσεων, όπως ιδίως τροποποιήθηκε με τον Ν. 4146/2013 και αφετέρου ο Ν. 3986/2011, ο οποίος καθορίζει το πλαίσιο πολεοδομικής ωρίμανσης και αξιοποίησης των δημόσιων ακινήτων. Όπως και στην περίπτωση της Ολυμπιακής νομοθεσίας, η κοινή στρατηγική που διαπνέει τα δύο νομοθετήματα είναι αυτή της «παρακάμψης» (by pass) των εμποδίων που προκαλούν τα υπάρχοντα ρυθμιστικά εργαλεία του χωρικού σχεδιασμού και οι σχετικές αδειοδοτικές διαδικασίες.

Ωστόσο, η λύση της παράκαμψης του προβλήματος, όπως δοκιμάστηκε στην περίπτωση των Ολυμπιακών έργων και επιχειρείται πάλι σήμερα για τις ανάγκες των στρατηγικών επενδύσεων και τις ανάγκες αξιοποίησης της δημόσιας ακίνητης περιουσίας, έχει ως βασικό μειονέκτημα το περιορισμένο πεδίο εφαρμογής της, αφορά δηλαδή μόνον ορισμένες κατηγορίες ακινήτων, δημόσιων και ιδιωτικών, χωρίς να δίδει διέξοδο σε μη στρατηγικού χαρακτήρα επενδύσεις και ακίνητα, δηλαδή στον κύριο όγκο του επιχειρείν στη χώρα που σήμερα ασφυκτιά υπό το βάρος ανεπαρκών ρυθμιστικών πλαισίων και πολλαπλών διοικητικών ακαμψιών.

Η υποστήριξη της διαδικασίας εξόδου από την κρίση και επιστροφής στην οικονομική ανάκαμψη προϋποθέτει την εκ βάθρων επανεξέταση της ισχύουσας χωροταξικής και πολεοδομικής νομοθεσίας και κατ'επέκταση πολιτικής σε πολλαπλά επίπεδα. Η αποκάθαρση της υφιστάμενης νομοθεσίας από παρωχημένους και πλεοναστικούς κανόνες, εργαλεία και θεσμούς, η ενίσχυση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας των χωροταξικών και πολεοδομικών ρυθμίσεων, η άρση χωροθετικών εμποδίων για την επιχειρηματικότητα και την αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας, μεγάλης ή μικρής, καθώς και η ενεργός υποστήριξη των υπόλοιπων δημόσιων πολιτικών και των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων για την ανάπτυξη και τη βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος, δεν μπορεί παρά να αποτελούν κεντρικούς στόχους της χωροταξικής και πολεοδομικής μεταρρύθμισης και ιδίως του θεσμικού πλαισίου της κατά την παρούσα συγκυρία.

Στην κατεύθυνση αυτή, πρέπει, εκτός από το ήδη τρέχον πρόγραμμα αξιοποίησης της δημόσιας περιουσίας, να υποστηριχθούν στρατηγικές και λοιπές επενδύσεις στον τουρισμό, ιδίως στις νέες μορφές του (ιατρικός, θεραπευτικός και ιαματικός τουρισμός, πολιτιστικός και αστικός τουρισμός), στους φυσικούς πόρους με έμφαση στην ενέργεια (αιολική, ηλιακή, πετρέλαια, λιγνίτες, φυσικό αέριο), στις υποδομές μεταφορών (λιμάνια, αεροδρόμια, δισύνδεση) και στον εξειδικευμένο πρωτογενή τομέα (ιχθυοκαλλιέργειες, βιολογικά προϊόντα, φαρμακευτικά φυτά κ.λπ.). Οι πιο πάνω τομείς φαίνεται άλλωστε να συνθέτουν σήμερα και τις τέσσερις πιθανές κατευθύνσεις ή σενάρια για αναστολή της ύφεσης και επιστροφή στην οικονομική ανάκαμψη. Είναι χαρακτηριστικό ότι σε δύο εκθέσεις του European Spatial Planning Observation Network (ESPON) για τα μελλοντικά σενάρια ανάπτυξης της Ευρώπης, "Territorial Futures: Spatial scenarios for Europe" και "Europe in the World: territorial evidence and visions", οι οποίες δημοσιοποιήθηκαν το 2007, δηλαδή πριν από την εκδήλωση της παγκόσμιας κρίσης, διαπιστώνεται ότι στην περίπτωση που θα επικρατήσει το σενάριο ενίσχυσης της ανταγωνιστικότητας και όχι της συνοχής, κάτι το οποίο στη συνέχεια συνέβη, η Ελλάδα καθίσταται ένας ανασφαλής, αδύναμος και λιγότερο ανεπτυγμένος κρίκος σε μια Ευρώπη πολωμένη, αν και διεθνώς ανταγωνιστική. Διαφαίνεται επίσης ότι τα συγκριτικά πλεονεκτήματα της χώρας θα την οδηγήσουν σε μια οικονομία αξιοποίησης φυσικών πόρων και παροχής τουριστικών υπηρεσιών (Καυκαλάς, 2011).

Εκτός από τους πιο πάνω στόχους, η χωροταξική και πολεοδομική μεταρρύθμιση καλείται παράλληλα να αντιμετωπίσει και πολλά από τα προβλήματα που άφησε πίσω του το προηγούμενο και ήδη καταρρέον μοντέλο ανάπτυξης. Η αστική αναζωογόνηση των κέντρων πόλεων και ιστορικών γειτονιών στα μεγάλα αστικά συγκροτήματα της χώρας, και ιδίως στην πρωτεύουσα (π.χ. περιοχή Αρχαιολογικού Μουσείου, Κεραμεικός, Μεταξουργείο, Πλατεία Βικτωρίας κ.λπ.), η απόσυρση παλαιών χρήσεων και εγκαταλελειμμένων ή ακατάλληλων κτιρίων και εγκαταστάσεων, η ανανέωση του αστικού εξοπλισμού και η συντήρηση και επανάχρηση υποδομών και ακινήτων, καθώς και η επίλυση συσσωρευμένων περιβαλλοντικών και λειτουργικών προβλημάτων από

την προηγούμενη αρρυθμιστη ανάπτυξη, ιδίως στις παράκτιες και νησιωτικές περιοχές, είναι μερικές από τις σημαντικότερες εκκρεμότητες που κληροδότησε στην Ελλάδα της κρίσης το καθεστώς της επιχορηγούμενης ευημερίας της μεταπολίτευσης.

Αρκετές από τις πρωτοβουλίες που αναλήφθηκαν κατά την τελευταία τριετία (2010-2013) από την ελληνική Πολιτεία στο πεδίο της ευρύτερης χωροταξικής και πολεοδομικής πολιτικής, είναι αναμφίβολα ευπρόσδεκτες και αναγκαίες, όπως η απλοποίηση και ο εξορθολογισμός των διαδικασιών περιβαλλοντικής και πολεοδομικής αδειοδότησης (Ν. 4014/2011 και 4030/2011), η αναθεώρηση του Ειδικού Χωροταξικού Πλαισίου για τον Τουρισμό και η εξαγγελθείσα κωδικοποίηση και απλοποίηση της δασικής νομοθεσίας. Ωστόσο, οι πρωτοβουλίες αυτές δεν έχουν αγγίξει τον πυρήνα του ελληνικού συστήματος χωρικού σχεδιασμού, ο οποίος παραμένει εν πολλοίς άθικτος ή και διολισθαίνει συχνά προς παραδοσιακές και βραχυπρόθεσμες λογικές ρύθμισης (π.χ. τακτοποίηση και εξαίρεση από την κατεδάφιση αυθαίρετων κατασκευών). Έτσι, κρίσιμα ζητήματα όπως ο αριθμός, η χρησιμότητα και το περιεχόμενο των επιπέδων χωρικού σχεδιασμού, ο ρόλος που μπορεί να επιτελέσουν τα επιμέρους χωροταξικά και πολεοδομικά σχέδια, ιδίως σε περίοδο κρίσης, η αποτελεσματικότητα του «πολεοδομικού επιχειρείν» ή οι όροι και τα μέσα αξιοποίησης της εκτός σχεδίου πόλεως ιδιοκτησίας, απουσιάζουν προς το παρόν από την επίσημη «μεταρρυθμιστική» ατζέντα. Η τελευταία φαίνεται να διαμορφώνεται μάλλον εμπειρικά και αμυντικά και πάντως χωρίς συνολικό μεταρρυθμιστικό σχέδιο, αυτό που θα μπορούσαμε να ονομάσουμε στρατηγικό σχεδιασμό της μεταρρύθμισης.

Το εγχείρημα μιας πραγματικής μεταρρύθμισης απαιτεί νέα σκέψη, τολμηρά βήματα, απεμπλοκή από στερεότυπα και ιδεοληψίες του παρελθόντος, καθώς και νέα νομικά εργαλεία και θεσμικές προσεγγίσεις που θα αξιοποιούν τη γνώση και τη δημιουργικότητα, καθώς και τη δυναμική και τις καλές πρακτικές τόσο του ιδιωτικού όσο και ενός αναβαθμισμένου δημόσιου τομέα. Καθώς το παλαιό σύστημα ανάπτυξης αποδομείται, οι πιθανές εστίες αντίδρασης ή και αντίστασης που εμφανίστηκαν στο παρελθόν, κυρίως γύρω από το παραδοσιακό σύστημα γης και κατοικίας, φαίνεται να αποδυναμώνονται ή να μετατοπίζονται προς άλλα πεδία. Κατά την έννοια αυτή, η κρίση φαίνεται πράγματι να αποτελεί μια ευκαιρία για τη συνολική αναδιαμόρφωση του ελληνικού συστήματος χωρικού σχεδιασμού, με άλλα λόγια για μια πραγματική αλλαγή υποδείγματος.

Τα ζητήματα που πρέπει να αντιμετωπίσει η χωροταξική και πολεοδομική μεταρρύθμιση σε βάθος χρόνου είναι πολλά και σύνθετα. Θα ήταν πάντως λάθος να θεθούν εξαρχής όλα στην ατζέντα της συζήτησης χωρίς προηγουμένως να έχουν αποφασιστεί οι προτεραιότητες, το μίγμα μέτρων, η χρονική κλιμάκωσή τους, τα μέσα και εργαλεία πολιτικής και οι δυνάμεις της κοινωνίας και της οικονομίας που θα κληθούν να υποστηρίξουν τις απαραίτητες δράσεις. Με άλλα λόγια, η χωροταξική και πολεοδομική μεταρρύθμιση χρειάζεται σχέδιο και πρόγραμμα, με συγκεκριμένους στόχους, άξονες και ενέργειες σε κάθε φάση, μηχανισμούς παρακολούθησης και αξιολόγησης των αποτελεσμάτων, καθώς και οικοδόμηση κατάλληλων συμμαχιών σε θεσμικό και κοινωνικοοικονομικό επίπεδο. Ωστόσο, η οικοδόμηση νέων συμμαχιών δεν αναμένεται να είναι εύκολη υπόθεση, καθώς η αποδόμηση του παλαιού δεν συνοδεύεται απαραίτητα από την ανάδυση του καινούργιου. Η έλλειψη δημοσιονομικών πόρων, η αδράνεια, ο συντηρητισμός και κυρίως η αμηχανία μεγάλου μέρους της χωροταξικής και πολεοδομικής διοίκησης, αλλά επίσης και των διάφορων κατηγοριών εμπλεκόμενων επαγγελματιών και ιδιοκτητών γης και ακινήτων απέναντι σε νέες προκλήσεις και νέες μορφές χωρικής ρύθμισης, καθώς και η στάση αναμονής που τηρεί μεγάλο μέρος της αγοράς και των ιδιωτικών κεφαλαίων, μπορεί να συνθέσουν ένα, μη φιλικό, θεσμικό περιβάλλον για την προώθηση και κυρίως την εφαρμογή της μεταρρύθμισης.

Οι διαπιστώσεις αυτές δεν έχουν σκοπό να αμφισβητήσουν την αναγκαιότητα της πολεοδομικής και χωροταξικής μεταρρύθμισης, την οποία οι συγγραφείς του άρθρου θεωρούν απολύτως επίκαιρη, αν όχι και κατεπείγουσα. Αντίθετα, επιθυμούν να φωτίσουν κρίσιμες πτυχές του όλου εγχειρήματος που συχνά συγκαλύπτονται ή υποτιμώνται κάτω από την πίεση της ανταπόκρισης σε προγραμματικές δεσμεύσεις, όπως αυτές που έχουν περιληφθεί στο τρέχον μνημόνιο για τους τομείς της χωροταξίας και πολεοδομίας. Στην παρούσα συγκυρία, μια ακόμη διστακτική ή ατελής χωροταξική και πολεοδομική «μεταρρύθμιση», δηλαδή ένας επιφανειακός εξωραϊσμός του υπάρχοντος συστήματος, θα ισοδυναμούσε ενδεχόμενα και με «αντιμεταρρύθμιση» η οποία θα καθυστερούσε τη μετεξέλιξη της ελληνικής χωροταξίας και πολεοδομίας σε μια πιο δημιουργική, ρεαλιστική και εν τέλει χρήσιμη για την ελληνική κοινωνία και οικονομία κατεύθυνση. Έτσι, όμως, θα συντηρούνταν επιλογές στασιμότητας που μπορεί να υπονόμωσαν και αυτή καθαυτή τη ρυθμιστική ικανότητα του χωρικού σχεδιασμού.

## Βιβλιογραφία - Πηγές

- Ανδρικοπούλου, Ε., Γιαννακού, Α., Καυκαλάς, Γ. & Μ. Πιτσιάβα, (2007), *Πόλη και Πολεοδομικές Πρακτικές* (Αθήνα: Κριτική).
- Βασενχόβεν, Λ., (2007), Χωροταξία, στο *Ελλάδα. Το Σύγχρονο Κράτος. Τόμος Γ: Περιβάλλον-Θεσμοί-Οικονομία-Παιδεία*, (Αθήνα: Εκδοτικός Οργανισμός Πάπυρος): 518-532.
- Γιαννακούρου, Γ., (2010), Η χωροθέτηση των επενδύσεων στην Ελλάδα: προβλήματα και αναζήτηση λύσεων, *ΙΟΒΕ, Η Ελληνική Οικονομία*, τεύχος 04/2010: 115-123.
- Γιαννακούρου, Γ., (1999), Το θεσμικό πλαίσιο σχεδιασμού των πόλεων στην Ελλάδα: ιστορικές μεταμορφώσεις και σύγχρονα αιτήματα, στο Δ. Οικονόμου, Γ. Πετράκος (επιμ.), *Η ανάπτυξη των ελληνικών πόλεων*, (Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας-Gutenberg): 457-480.
- Καραδήμου-Γερολύμπου, Α., (1987), Μεταρρυθμιστικές αντιλήψεις στην οργάνωση των αστικών χώρων. 1917-1920 *Σύγχρονα Θέματα*, 39: 55-60.
- Καυκαλάς, Γ., (1981), Η Περιφερειακή Οργάνωση της Ελληνικής Οικονομίας 1948-1974, *Πόλη και Περιφέρεια*, 2, Σεπτέμβριος-Δεκέμβριος 1981: 7-38.
- Καυκαλάς, Γ., (2012), Θεσσαλονίκη 2012: Η πόλη ως πλαίσιο και αφετηρία στρατηγικών υπέρβασης της κρίσης, Ανακοίνωση στο Συνέδριο «Οικονομική κρίση και Πολιτικές Ανάπτυξης και Συνοχής», ERSA-GR, 10ο Τακτικό Επιστημονικό Συνέδριο, Θεσσαλονίκη, 1-2 Ιουνίου 2012.
- Καυκαλάς, Γ., (2011), Η Ελλάδα στα σενάρια και τους οραματισμούς για τη μελλοντική Ευρώπη, Πρακτικά Ημερίδας, *Χωρική Ανάπτυξη και Πολιτικές*, Αθήνα, ΕΜΠ, Σχολή Αρχιτεκτόνων, Τομέας Πολεοδομίας-Χωροταξίας, 22 Μαρτίου 2010 (Αθήνα: Λάγιας-Σουβατζιδάκης).
- Λυγερός, Σ., (2012), *Από την κλεπτοκρατία στη χρεοκοπία*, δεύτερη έκδοση (Αθήνα: Πατάκης)
- Οικονόμου, Δ., (2008), Τα συστήματα χωροταξικού σχεδιασμού στο διεθνή χώρο σήμερα: μια συγκριτική επισκόπηση, στο Γοσποδίνη Α., (επιμ.), *Διάλογοι για το σχεδιασμό του χώρου και την ανάπτυξη* (Αθήνα, Κριτική): 171-198.
- Οικονόμου, Δ., Γιαννακούρου, Γ., (1993), Η οικιστική πολιτική μετά τους νόμους 2145/1992, 2052/1992 και 1947/1991, *ΤΟΠΟΣ*, 6/1993: 173-190.
- Οικονόμου, Δ., (1988), Σύστημα γης και κατοικίας στη μεταπολεμική Ελλάδα, στο Μαλούτας Θ., Οικονόμου Δ., (επιμ.), *Προβλήματα ανάπτυξης του κράτους πρόνοιας στην Ελλάδα* (Αθήνα: Εξάντας): 57-113.
- Παλάσκας, Θ., Πλεμμένος, Ι., (2007), *Ο εγχώριος κατασκευαστικός κλάδος*, Κλαδική Μελέτη, Ίδρυμα Οικονομικών και Βιομηχανικών Ερευνών, (ΙΟΒΕ: Αθήνα).
- Πρεβελάκης, Γ., (1986), Πρόσφατες προσπάθειες για την οργάνωση του αστικού χώρου στην Ελλάδα, στο Αραβαντινός Α., (επιμ.), *Πολεοδομικός Σχεδιασμός*, Αθήνα: 285-320.
- Τσουκαλάς, Κ., (1986), *Κράτος, Κοινωνία, Εργασία στη μεταπολεμική Ελλάδα*, (Αθήνα, Θεμέλιο).
- Ψυχάρης, Ι., (2011), *Μελέτη των Επιπτώσεων της Οικονομικής Κρίσης στην Οικονομία των Περιφερειών της Ελλάδας. Τελική Έκθεση*, Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, Ινστιτούτο Περιφερειακής Ανάπτυξης, Αθήνα, Σεπτέμβριος 2011.
- Adams, D., Tiesdell, S., (2010), Planners as market actors: Rethinking state-market relations in land and property, *Planning Theory & Practice*, 11(2): 187-207.
- Allmendinger, Ph., Haughton, G., (2013), The Evolution and Trajectories of English Spatial Governance: 'Neoliberal' Episodes in Planning, *Planning Practice & Research*, 28(1): 6-26.
- Andrikopoulou, E., Kafkalas, G., (2004), Greek regional policy and the process of Europeanisation: 1961-2000. In Dimitrakopoulos D., Passas A., (eds.), *Greece in the European Union*, (London: Routledge): 35-47.
- Bristow, G., (2010), Resilient regions: re-'place'ing regional competitiveness, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 3: 153-67.
- Florida, R., (2010), *The Great Reset: How New Ways of Living and Working Drive Post-crash Prosperity* (New York, NY: Harper Collins).

- Gordon, P., Richardson, H. W., (1999), Hayek and Cities: Guidelines for Regional Scientists, (<http://www-bcf.usc.edu/~pgordon/hayek.html#III>, πρόσβαση 25/09/2013).
- Healey, P., (1997), *Collaborative Planning, Shaping Places in fragmental Societies*, (London: MacMillan).
- Healey, P., Khakee A., Motte A. & B. Needham (eds), (1997), *Making Strategic Spatial Plans: Innovation in Europe* (London: UCL Press).
- Le Gales, P., (2002), *European Cities: Social Conflicts and Governance*. (Oxford: Oxford University Press).
- Waterhout, B., Othengrafen, F. & O. Sykes, (2013), Neo-liberalization Processes and Spatial Planning in France, Germany, and the Netherlands: An Exploration, *Planning Practice & Research*, 28(1): 141-159.
- Yiannakou, A., (2013), From sprawl to smog and the roles of spatial planning: aspects of the 'Greek crisis', Εισήγηση στο AESOP-ACSP Joint Congress, 15-19 July 2013, Dublin.