



Πανελλήνιο Συνέδριο
ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΑΣ
ΧΩΡΟΤΑΞΙΑΣ
&
ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ
ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ



24 - 27 Σεπτεμβρίου 2015

Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας,
Πολοδομίας &
Περιφερειακής Ανάπτυξης

Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Βόλος

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ
ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ

ISBN: 978-960-9439-37-4

Οι χρήσεις γης ως έκφραση του αναπτυξιακού πρότυπου στο χώρο. Ζητήματα μεθοδολογικής θεώρησης για χωρική ανάπτυξη και ρύθμιση

ΓΙΩΤΑ ΘΕΟΔΩΡΑΪ

Επίκουρος Καθηγήτρια Σχολής Αρχιτεκτόνων Μηχανικών Ε.Μ.Π.

Περίληψη

Στη διάρκεια της τελευταίας πενταετίας στην Ελλάδα σε εξέλιξη βρίσκονται ενέργειες για τον εκσυγχρονισμό του συστήματος σχεδιασμού / προγραμματισμού και διοίκησης και τον προσδιορισμό νέων προτύπων ανάπτυξης. Μεταξύ αυτών η πρόσφατη ψήφιση του Ν.4269/2014 για χωροταξική και πολεοδομική μεταρρύθμιση - βιώσιμη ανάπτυξη που επανέφερε, για μια ακόμα φορά, τα θέματα του χωρικού σχεδιασμού και της αναπτυξιακής πολιτικής στην αιχμή του προβληματισμού. Επιδίωξη του άρθρου, στην παρούσα χρονική συγκυρία όπου έννοιες όπως ο χώρος, το περιβάλλον και οι σχέσεις τους με την κοινωνία υπονομούνται, είναι να συμβάλει στη συζήτηση που έχει ξεκινήσει. Προχωρά έτσι, με αφορμή την ελληνική περίπτωση, στην παρουσίαση μιας προσέγγισης για τη μεθοδολογική αντιμετώπιση των "χρήσεων γης" με στόχο την ανάδειξη κρίσιμων ζητημάτων προς αντιμετώπιση και τη διατύπωση σκέψεων για την αξιοποίησή τους ως μέσου χωρικής ανάπτυξης και ρύθμισης.

Λέξεις Κλειδιά :

χρήσεις γης, πρότυπο ανάπτυξης, χωρικός σχεδιασμός, αναπτυξιακή πολιτική, χωροταξική / πολεοδομική / περιβαλλοντική / αναπτυξιακή νομοθεσία.

1. Εισαγωγή

Σε μια περίοδο έντονης πολύπλευρης κρίσης όπου η ανάπτυξη σε όλες τις κλίμακες και τις κατηγορίες χώρου γίνεται αντιληπτή όλο και πιο πολύ με όρους οικονομικής μεγέθυνσης και λιγότερο δικαιοσύνης, ισότητας προστασίας, βιωσιμότητας, ο χωρικός σχεδιασμός αναδεικνύεται σε πρόκληση και στοίχημα. Πρόκληση, γιατί καλείται να αποδείξει ότι πράγματι αποτελεί την αναγκαία και ικανή συνθήκη διασφάλισης προϋποθέσεων επιτυχούς υλοποίησης των αναπτυξιακών επιλογών. Δεν μπορεί να υπάρξει "ανάπτυξη" χωρίς "σχεδιασμό". Στοίχημα, γιατί στις δύσκολες αυτές συνθήκες όπου αξίες, έννοιες, και μηχανισμοί που, εδώ και καιρό, σιωπηλά υπονομούνται [αν όχι καταργούνται] - με ότι αυτό μπορεί να συνεπάγεται για φύση, χρήσεις γης, οικονομία και κοινωνία - η κινητοποίηση οφείλει να είναι άμεση. Διαφορετικά το κόστος για τις μελλοντικές γενεές προμηνύεται δυσβάσταχτο.

Οι πρόσφατα δραματικές αλλαγές στο ελληνικό θεσμικό πλαίσιο¹ για τον χωροταξικό, πολεοδομικό, περιβαλλοντικό σχεδιασμό, τις χρήσεις γης και την αναπτυξιακή πολιτική θα μπορούσαν να αποτελέσουν έναυσμα εντατικοποίησης της δράσης όλων. Είτε υπηρετούμε τον σχεδιασμό, είτε "απλά" βιώνουμε στην καθημερινότητά μας τις επιπτώσεις εφαρμογής, ή της μη εφαρμογής του. Κατά την παρούσα χρονική συγκυρία, όπου ο "εκσυγχρονισμός" στη χώρα εξακολουθεί - με μια "διαφορετική" αντίληψη για το χώρο - μόνο μέσα από την κατανόηση των αδυναμιών, και την υπεράσπιση κεκτημένων που για χρόνια προβάλλονταν ως προϋπόθεση ποιότητας ζωής [για κάποιους ως άλλοθι] θα μπορούσαν να αναζητηθούν λύσεις σε κρίσιμα θέματα τα οποία έχουν προκύψει. Το άρθρο, με αντικείμενο μια από τις κύριες σταθερές του σχεδιασμού: τις "χρήσεις γης", επιδιώκει να συμβάλει στο διάλογο σε μια εποχή όπου οι αποφάσεις σε πολιτικό επίπεδο στη χώρα λαμβάνονται σε συνθήκες κατεπείγοντος. Αναγνωρίζοντας την αμοιβαιότητα "χώρου - οικονομίας", υπογραμμίζει την ανάγκη αλλαγής θεώρησης του τρό-

¹ Το αξιοσημείωτο πλήθος των νόμων που ψηφίστηκαν στη διάρκεια της κρίσης, και των τροποποιήσεών τους έχουν σηματοδοτήσει απίστευτες αλλαγές στη διαδικασία ανάπτυξης - ρύθμισης της ελληνικής επικράτειας, των πόλεων και των περιοχών της. Ενδεικτική αναφορά σε νόμους που αλλάζουν τα δεδομένα, όπως εκείνων για : α) τη διαχείριση της δημόσιας περιουσίας και τη φορολόγηση φυσικών προσώπων [Ν.3986/2011], β) την προώθηση των επενδύσεων [Ν.3894/2010, Ν.3908/2011, Ν.3982/2011, Ν. 3986/2011, Ν.4072/2012, Ν.4146/2013, Ν.4242/2014], γ) τους όρους / περιορισμούς δόμησης [Ν.4067/2012, Ν.4030/2011], δ) την περιβαλλοντική προστασία και το περιβαλλοντικό ισοζύγιο, την αντιμετώπιση αυθαίρετης δόμησης, τον χωρικό σχεδιασμό [Ν.3843/2010, Ν.4014/2011, Ν.4178/2013, Ν.4315/2014, Ν.4269/2014].

που αντιμετώπισης των *χρήσεων γης* στο ελληνικό σύστημα σχεδιασμού / προγραμματισμού / διοίκησης. Επιδίωξη αποτελεί η ανάδειξη *ζητημάτων* η αντιμετώπιση των οποίων εκτιμάται ότι θα συνέβαλε σε βέλτιστη αξιοποίηση των *χρήσεων γης* στη ανάπτυξη - ρύθμιση του ελληνικού χώρου².

2. Σύγχρονη προβληματική για τις “χρήσεις γης” - Πλαίσιο αναζήτησης

Στην σύγχρονη συγκυρία των τελευταίων 30 κυρίως ετών, όπου η “*δικτυακή οργάνωση*” των κύριων μέσων παραγωγής, υπηρεσιών, τεχνικών και κοινωνικών υποδομών προβάλλεται ως προϋπόθεση άμβλυνσης των *χωρικών ανισοτήτων* και ενίσχυσης της ανταγωνιστικότητας χωρών και περιοχών τους σε εθνικό / υπερεθνικό επίπεδο, φαίνεται ότι βρισκόμαστε στην αρχή μιας νέας εποχής για το ρόλο του *χωρικού σχεδιασμού* στην *αναπτυξιακή πολιτική*. Η εντατικοποίηση του παγκόσμιου ανταγωνισμού και οι μεταβολές που επιφέρει στη χωρική κατανομή των επενδύσεων “*υποχρεώνει*” τις κυβερνήσεις των χωρών να διαμορφώσουν *στρατηγικές εξειδίκευσης* του ρόλου των πόλεων και των περιοχών τους³ για να υποστηρίξουν τις τοπικές τους κοινωνίες/οικονομίες σε εθνικό επίπεδο αφενός, και να ισχυροποιήσουν τη θέση τους στο διεθνή χάρτη αφετέρου. Την ίδια στιγμή, οι αντιλήψεις για τη μεθοδολογία και τα μέσα για τη “*χωρική ανάπτυξη*” είναι σε διαδικασία επανεξέτασης. Σ’ αυτή τη διαδικασία οι “*χρήσεις γης*” αποκτούν ιδιαίτερη σημασία στον σχεδιασμό του χώρου στις *κλίμακες εφαρμογής* του, αλλά και στη διατύπωση κατευθύνσεων στα *υπερκείμενα επίπεδα*, με τις νέες τάσεις και προοπτικές “*αστικής αναμόρφωσης*” σε ευρωπαϊκό επίπεδο⁴ να επιβάλλουν αλλαγή θεώρησης του τρόπου αντιμετώπισής τους ως μέσου *χωρικής ανάπτυξης* και επανακαθορισμό της μεθοδολογίας προσέγγισής τους.

Η ρύθμιση των *χρήσεων γης* αποτελεί τον *καταστατικό χάρτη* σε όλα τα διαφορετικά επίπεδα σχεδιασμού, προγραμματικού και διοίκησης. Πρόκειται για *διαδικασία στρατηγικού χαρακτήρα* ιδιαίτερης βαρύτητας σε επίπεδο εφαρμογής, αφού με τη πράξη θεσμοθέτησή τους οι εμπλεκόμενοι δεσμεύονται να διαχειρισθούν τον χώρο με όρους ισότητας, δικαιοσύνης, προστασίας, και βιωσιμότητας, προκειμένου να ελαχιστοποιηθούν τυχόν επιπτώσεις σε φύση, χρήσεις γης, οικονομία, κοινωνία. Το ερώτημα έτσι είναι : *αν, και κατά πόσο, ο σχεδιασμός των χρήσεων γης λειτουργεί ως μέσο ανάπτυξης - ρύθμισης του χώρου.* Πρόκειται για βαθιά πολιτικό ζήτημα, πάντα το ίδιο επίκαιρο, με την κρισιμότητά του να αυξάνει σε περιόδους ύφεσης. Σε εποχές δηλαδή όπου οι συνθήκες ευνοούν ενθάρρυνση συνοπτικών διαδικασιών για πρόκληση *οικονομικής μεγέθυνσης*, υπερβαίνοντας ακόμα και τις όποιες δεσμεύσεις ο χώρος επιτάσσει.

Στην Ελλάδα - σε μια περίοδο έντονης και πολύπλευρης κρίσης - στη διάρκεια της πρόσφατης κυρίως πενταετίας σε εξέλιξη βρίσκονται ενέργειες *εκσυγχρονισμού* του *συστήματος σχεδιασμού / προγραμματισμού*, και προσδιορισμού νέων *αναπτυξιακών προτύπων*⁵. Οι όροι και τρόποι που οι προσπάθειες αυτές επιχειρούνται αποτελούν αντικείμενο συζήτησης σε ακαδημαϊκό, επιστημονικό, κοινωνικό, πολιτικό επίπεδο, κυρίως όσον αφορά στην αποτελεσματικότητά τους στη διασφάλιση όσο το δυνατόν πιο εξισορροπημένης ανάπτυξης του *εθνικού χώρου* και ισχυροποίησης της Ελλάδας στο διεθνές περιβάλλον. Συζητήσεων που, λόγω των αντικρουόμενων συμφερόντων [συνέπεια των γενικότερων αντιφάσεων της κοινωνίας και της αντιστοιχίας των χρονικών οριζώντων στις επιδιώξεις πολιτικών ηγεσιών - κοινωνικών ομάδων] τις περισσότερες φορές επιχειρούνται σε κλίμα διαφωνίας, ακόμα και έντασης.

Η ψήφιση του Ν.4269/2014 στο πλαίσιο της επιχειρούμενων ενεργειών “*εκσυγχρονισμού*”, αποτέλεσε, μεταξύ άλλων, αιτία επαναφοράς των θεμάτων *χωρικής ανάπτυξης* στην αιχμή του

² Το άρθρο, σε μια πρώτη μορφή, παρουσιάστηκε στην Επιστημονική Εσπερίδα “*Χρήσεις γης. Ρύθμιση του χώρου για την ανάπτυξη*” που διοργάνωσε ο Τομέας Πολεοδομίας & Χωροταξίας της Σχολής Αρχιτεκτόνων Μηχανικών του Ε.Μ.Π. στις 26/6/2014.

³ Berry, J., McGreal, S., (eds), [1995]; Sassen, S., [2002]; Newman, P, Thornley, A., [2005].

⁴ βλ. Θεοδωρά, Γ., 2006 και 2014; Θεοδωρά, Γ., Λουκάκης, Π., 2011 και 2013.

⁵ Ενδεικτική αναφορά σε ενέργειες που αφορούν μεταξύ άλλων προτάσεις για αιγιαλό, δάση, ιδιωτική πολεοδόμηση, συνεταιρισμούς, παρεμβάσεις σε μητροπολιτικές περιοχές, αναθεώρηση ΠΠΧΣΑΑ, Ρυθμιστικά Σχέδια Αθήνας, Θεσσαλονίκης, ΣΧΟΟΑΠ / ΓΠΣ, κ.ά., ή τομεακού προσανατολισμού [π.χ. Ειδικά Πλαίσια ΧΣΑΑ], και αναπτυξιακού / επενδυτικού χαρακτήρα [παρεμβάσεις ΤΑΙΠΕΔ στο χώρο, αναπτυξιακοί / επενδυτικοί νόμοι, κ.ά.]. Ορισμένες έχουν ήδη ψηφισθεί.

προβληματισμού. Κι αυτό γιατί, στο πλαίσιο της “μεταρρύθμισης”, ο σχεδιασμός της ελληνικής επικράτειας και των τμημάτων της επιχειρείται μέσα από ενέργειες μεθοδικά οργανωμένης απαξίωσης της διάστασης του χώρου, και μιας σειράς - άμεσα ή έμμεσα - συναρτημένων με εκείνης εννοιών, αξιών, μηχανισμών, σημαντική κατάκτηση διεκδικήσεων της επιστημονικής / ακαδημαϊκής κοινότητας και των πολιτών. Πρόκειται αναμφίβολα για τάση η οποία εκφράζει την εδώ και καιρό διαμόρφωση μιας αντίληψης [όχι τυχαία] όπου η φύση και τα αιτήματα τοπικών κοινωνιών / οικονομιών για προστασία, κοινωνική δικαιοσύνη, ισότητα αντιμετωπίζονται ως “τροχοπέδη” στην προσέλκυση επενδύσεων, και άρα ως εμπόδιο για την ανάπτυξη! ... Γνωστικά έτσι αντικείμενα του χωρικού και περιβαλλοντικού σχεδιασμού [όπως η Χωροταξία και η Πολεοδομία] υπονομεύονται, με συνέπεια την υποβάθμιση του ρόλου τους στα ποικίλα επίπεδα σχεδιασμού / προγραμματισμού / διοίκησης. Οι συνέπειες ορατές σε φυσικό και δομημένο περιβάλλον, υποβαθμίζουν την ποιότητα ζωής. Τα παραδείγματα πολλά, να εντοπίζονται σε όλες τις κλίμακες και είδη του χώρου.

Σ’ αυτές τις συνθήκες, με δεδομένη τη δυναμική μετεξέλιξης του αστικού χώρου στη Ελλάδα, και τις νέες αντιλήψεις για το σχεδιασμό σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο, το παρόν άρθρο επιχειρεί να συμβάλει στη συζήτηση, που είναι σε εξέλιξη. Επιδιώξη, σε μια φάση προώθησης αποσπασματικών ρυθμίσεων σε συνθήκες σύντομων και μη ουσιαστικών διαδικασιών διαβούλευσης, αποτελεί η υπογράμμιση της ανάγκης αλλαγής θεώρησης της αντιμετώπισης των “χρήσεων γης” στο χωρικό προγραμματισμό / σχεδιασμό. Επιχειρείται έτσι η διατύπωση μιας προσέγγισης η οποία - ακριβώς επειδή αποδέχεται την αμοιβαιότητα “οικονομίας - χώρου” και αναγνωρίζει την κρισιμότητα του ερωτήματος ανάπτυξη για ποιον, πού και με τι όρους - υποστηρίζει ότι προϋπόθεση αξιοποίησης των χρήσεων γης στη χωρική ανάπτυξη αποτελεί η διασφάλιση πολυκριτηριακής ανάγνωσης / εκτίμησης της πολλαπλότητας / πολυπλοκότητας των συσχετισμών της σχέσης “χρήσεων γης - αναπτυξιακού προτύπου” με κρίσιμες πολιτικές, κοινωνικές, οικονομικές, χωρικές, περιβαλλοντικές σταθερές. Χωρικό επίπεδο αναφοράς ορίζεται ο ελληνικός χώρος και μεθοδολογικό μέσο αξιολόγησης της ελληνικής περίπτωσης η κριτική παρακολούθηση της σύγχρονης εμπειρίας / πρακτικής σε ποικίλες γεωγραφικές κλίμακες.

Το άρθρο ξεκινά με σύντομη αναφορά στον όρο “χρήση γης”. Επιχειρεί τον ορισμό του περιεχομένου και της σημασίας του σε χωροταξική και πολεοδομική κλίμακα, διαπιστώνει την άρρηκτα αμοιβαία σχέση του με το “πρότυπο ανάπτυξης” και τονίζει τη βαρύτητα αντιμετώπισής της στο χωρικό σχεδιασμό και στην αναπτυξιακή πολιτική. Ακολουθώντας - αναγνωρίζοντας τη δυναμική πολυεπίπεδη, πολυδιάστατη, πολυτομεακή φύση της σχέσης - επιδιώκει τον προσδιορισμό του αναγκαίου πολυμεταβλητού πλαισίου θεώρησής της. Προχωρά έτσι στην παρουσίαση των κύριων τομέων διερεύνησης της σχέσης “χρήσεων γης - αναπτυξιακού προτύπου”, προκειμένου να αναδείξει τα βασικά επίπεδα συσχέτισής της με κρίσιμες μεταβλητές. Μεταβλητές που, όπως αποδεικνύει η πράξη, η πολλαπλότητα και πολυπλοκότητα των συσχετισμών τους, ή των αλληλεπιδράσεών τους με άλλες, επιδρούν ποικιλότροπα σε περιβάλλον, χώρο, τοπικές κοινωνίες και οικονομίες. Επιδράσεις που, κατά περίπτωση, διαφοροποιούνται στο χρόνο, ή και εντός της αυτής περιόδου. Στην συνέχεια, έχοντας ορίσει τις κύριες συνιστώσες του προτεινόμενου πλαισίου, επιχειρείται η αναζήτηση του ρόλου τους στη διαμόρφωση της ελληνικής πραγματικότητας. Η εκτίμηση γίνεται σε δυο επίπεδα παράλληλης θεώρησης [εθνικό και τοπικό / υπερτοπικό]. Μέσα από την παράλληλη αυτή ανάγνωση / αξιολόγηση προκύπτουν συμπεράσματα για την ελληνική περίπτωση. Συμπεράσματα από τα οποία αναδεικνύονται ζητήματα στοχοθέτησης, μεθοδολογίας σχεδιασμού και μηχανισμών εφαρμογής, συντονισμού υπερκείμενων και υποκείμενων επιπέδων, ρύθμισης του εξωστικού χώρου και αντιμετώπισης της σχέσης του με τον αστικό, διαχείρισης φυσικού / πολιτιστικού περιβάλλοντος, κ.ά. Ζητήματα, δηλαδή, που θέτουν το ερώτημα αν, και υπό ποιες προϋποθέσεις, ο σχεδιασμός των χρήσεων γης μπορεί να αποτελέσει μέσο προστασίας του φυσικού / πολιτιστικού περιβάλλοντος και ανάπτυξης των τοπικών κοινωνιών / οικονομιών. Ζητήματα που δεν έχουν πάψει να απασχολούν. Επανέρχονται όμως στην επικαιρότητα υπογραμμίζοντας, για μια ακόμα φορά, την σημασία του : ποιός σχεδιάζει / αποφασίζει, πότε, γιατί, πού στο χώρο, για ποιους και με τι όρους. Το άρθρο καταλήγει στη διατύπωση σκέψεων για αξιοποίηση των χρήσεων γης στη χωρική ανάπτυξη. Θα μπορούσε

έτσι να αποκτήσει κι ένα πιο πρακτικό ενδιαφέρον, λειτουργώντας ως *αφορμή* για περαιτέρω μελέτη και *έναυσμα* για συζήτηση σε θέματα *επιστημονικής κατεύθυνσης, εξειδίκευσης, διδασκαλίας* σε *γνωστικά πεδία* που υπηρετούν τον *χωρικό προγραμματισμό / σχεδιασμό*, με σκοπό την προάσπιση του ρόλου τους στη διαδικασία ανάπτυξης της *ελληνικής επικράτειας*, των πόλεων και περιοχών της.

3. Οι “χρήσεις γης” στον “Χωρικό Σχεδιασμό” και στην “Αναπτυξιακή Πολιτική”⁶

Η *λειτουργική δομή* του χώρου, κατά μια έννοια, εκφράζεται ως σύνολο δραστηριοτήτων και λειτουργιών που στο έδαφος καλύπτουν, ή πρέπει να καλύπτουν, συγκεκριμένες περιοχές και στο χρόνο εκφράζονται, για καθημερινό ή μεγαλύτερο χρονικό διάστημα, ως διαμονή, παραμονή, μετακίνηση ατόμων, μεταφορά και διακίνηση προϊόντων για την κάλυψη κοινωνικο-οικονομικών, με την ευρύτερη δυνατή έννοια, σχέσεων και αναγκών. Η κάθε επιφάνεια εδάφους που χρησιμοποιείται για μια συγκεκριμένη *ανθρώπινη δραστηριότητα* ή *φυσική λειτουργία* λέγεται “*χρήση γης*”. Ουσιαστικά ο όρος εμπεριέχει τη δυναμική του τρόπου που λειτουργεί και αναπτύσσεται εσωτερικά κάθε τομέας, και τη δυναμική που έχουν οι διαχρονικές μετακινήσεις των ατόμων και οι μεταφορές των υλικών μέσων μεταξύ εκείνων, οι πυκνότητες, οι διαδικασίες δόμησης, οι τιμές της γης κ.ά. Παραδοχή που κάθε φορά αποκαθιστά στην σωστή της διάσταση τη δυναμική ισορροπία ή την ανισομέρεια την οποία εκφράζει ο χώρος ως “*υποδοχέας*” υπερκείμενων κοινωνικο-οικονομικών λειτουργιών, αλληλοσυσχετίσεων, αναγκών, κ.ά.

Με δεδομένο ότι η δομή και η λειτουργία του χώρου εκφράζεται στις ανθρώπινες σχέσεις και ανάγκες, βασικές κατηγορίες δραστηριότητας αποτελούν οι χώροι : *κατοικίας, παραγωγής του α’ γενή / β’ γενή / γ’ γενή τομέα, παροχής υπηρεσιών για κοινωνικο-οικονομικές εκπαιδευτικές, πολιτιστικές, αθλητικών κ.ά ανάγκες, κυκλοφορίας, πρασίνου, κοινόχρηστου χαρακτήρα*. Είναι κατηγορίες που εξετάζονται στη *χωροταξία* και στην *πολεοδομία*. Η θεώρησή τους όμως δεν είναι η ίδια στα δυο επίπεδα. Η διαφορά δεν είναι μόνο ποσοτική ή κλίμακας χώρου. Απαιτεί μια διαφορετικής έμφασης διερεύνηση για την εσωτερική δυναμική των λειτουργιών και την παραγωγή του χώρου. Υπάρχει δηλαδή μια άλλη απαίτηση στο συσχετισμό των *οικονομικών μεγεθών*, των *φυσικών διαθεσίμων*, των *πληθυσμιακών μεγεθών* με το χώρο που είναι διαφορετικών χαρακτηριστικών από ότι στο *δομημένο κέλφος* ενός οικισμού ή μιας πόλης. Προκύπτει έτσι το θέμα αντιμετώπισης των *χρήσεων γης* στις *γεωγραφικές κλίμακες* κυρίως όσον αφορά στον προσδιορισμό, οριοθέτηση και απεικόνιση τους. Ο σαφέστερος καθορισμός, διαχωρισμός και η εναρμόνιση των *χρήσεων γης* μπορούν να γίνουν, χωρίς αμφιβολία, στις μικρές *γεωγραφικές κλίμακες* ενώ στις *μεγάλες κλίμακες* η χρήση γης αποκτά ενδεικτικό χαρακτήρα και υποδεικνύει πιο πολύ τις ανθρώπινες δραστηριότητες ή τις φυσικές διεργασίες. Εκεί έχει νόημα να μιλάμε για *ζώνες βασικών δραστηριοτήτων* ή *κυρίαρχων λειτουργιών*, που θα δώσουν το αναπτυξιακό προσανατολισμό της περιοχής και τις κύριες αναπτυξιακές κατευθύνσεις. Η μη αποσαφήνιση αυτής της κρίσιμης διαφοροποίησης στο πλαίσιο του “*χωρικού σχεδιασμού*” δημιουργεί σημαντικά προβλήματα στην πράξη.

Εξαιτίας της δυναμικής που παρουσιάζει ο χώρος, ένας απόλυτος διαχωρισμός των *χρήσεων γης* δεν είναι πάντα εφικτός ή επιθυμητός. Μεταξύ τους διαπιστώνεται αλληλοδιείσδυση. Εν τούτοις, επειδή πολλές φορές μια χρήση γης είναι κυρίαρχη ή καθοριστική στο χώρο και όσες άλλες ενυπάρχουν είναι προσδιοριστικές εκείνης της βασικής χρήσης, γίνεται δεκτό ότι στην περίπτωση αυτή έχουμε “*αμιγή*” χρήση. Σε περιπτώσεις όπου κάτι τέτοιο δεν συμβαίνει, δηλαδή συνυπάρχουν ισότιμα δυο ή περισσότερες χρήσεις μη δυνάμενες να διακριθούν ή να διαχωριστούν [ανεξάρτητα αν είναι *συμπληρωματικές, ανταγωνιστικές, αλληλοσυγκρουόμενες*] τότε έχουμε “*μικτές*” χρήσεις. Όταν δυο ή περισσότερες χρήσεις παρουσιάζουν δυσχέρειες, εμποδίζουν ή τείνουν να καταργήσουν άλλες χρήσεις, χωρίς αυτό να είναι επιθυμητό ή προ-

⁶ βλ. Λουκάκης, Π., 1994, 2005α : 81-82; Θεοδωρά, Γ., 2014. Για πολεοδομικό επίπεδο βλ. Αραβαντινός, Αθ., 1997 : 139-164 & 523-540; Για την ανάπτυξη του χώρου βλ. Παναγιωτάτου, Ελ., 1988; Για ζητήματα αναπτυξιακού προγραμματισμού βλ.: Π.Ε.Τ.Α., 1998 : 659-688.

γραμματισμένο, διαπιστώνεται ασυμβατότητα. Αν αυτό δεν συμβαίνει θεωρούμε ότι οι *χρήσεις γης* είναι μεταξύ τους συμβατές. Στη διάκριση έτσι των *χρήσεων γης* ως *αμιγών* ή *μικτών*, ρόλο παίζει η *γεωγραφική κλίμακα αναφοράς* αφού, μέσα από τον βαθμό εστίασης, καθορίζει κατά περίπτωση τους όρους αντιμετώπισης και αξιολόγησης των μεταξύ τους σχέσεων.

Ενδιαφέρει, έτσι, στη διαδικασία *χωρικής ανάπτυξης - ρύθμισης* [με τη βαρύτητα να ποικίλει ανάλογα με τη κλίμακα και κατηγορία του χώρου] το είδος, η θέση, η μορφή, η σύνθεση, το μέγεθος, η ένταση κάθε χρήσης, καθώς κι αν πρόκειται για υφιστάμενη, θεσμοθετημένη, ή προτεινόμενη, αφού - μόνο μέσα από μια τέτοια *πολυκριτηριακή θεώρηση* τους μπορούν, με μεγαλύτερη ακρίβεια, να καθορίζονται κάθε φορά οι όροι συμβατότητας, ασυμβατότητας, ουδετερότητας και να αντιμετωπίζονται θέματα συγκρούσεων, πιέσεων, προστασίας και επάρκειας γης. Έχει σημασία, λοιπόν, σε σχέση με την κατανομή των χρήσεων να διερευνάται η δυναμική των *συγκεντρώσεων*, όπως εκείνη εκφράζεται από το πλέγμα των οικισμών και τους διαφορετικούς πόλους [βιομηχανισμούς, τουριστικούς, κ.ά.]. Δυναμική που εκφράζεται μέσα από τις πληθυσμιακές συγκεντρώσεις, τις “*ροές*” των εσωτερικών μετακινήσεων [μόνιμων ή προσωρινών], την ιεράρχηση και τις εντάσεις των *δικτύων μεταφορών* - εν τέλει τις *ακτίνες επιρροής / αλληλεπίδρασης* με όλα τα στοιχεία που τις εκφράζουν όλων των συγκεντρώσεων. Είναι γι αυτό απαραίτητο να διερευνάται πώς τα οικονομικά και λοιπά μεγέθη εκφράζουν τον χώρο και μάλιστα στη διάρκεια του χρόνου. Κι αυτό γιατί η έντονη δυναμική που εμφανίζει ο χώρος ως “*υποδοχέας*” υπερκείμενων κοινωνικο-οικονομικών λειτουργιών, αλληλοσυσχετίσεων ή αναγκών [η οποία μπορεί να εξελίσσεται ανεξάρτητα της ύπαρξης σχεδιασμού] οδηγεί σε αλλαγή των *χρήσεων γης*. Οι συνθήκες έτσι δεν είναι οι ίδιες σε κάθε περίπτωση ούτε παραμένουν σταθερές. Αλλάζουν συναρτήσει των αναγκών των ενδιαφερόμενων, των συμφερόντων των εμπλεκόμενων, και του ρόλου της διοίκησης [*κεντρικής, τοπικής αυτοδιοίκησης*], η οποία έχει και την πολιτική ευθύνη των επιλογών.

Εν τέλει, με βάση όσα ειπώθηκαν, οι *χρήσεις γης* δεν μπορεί παρά να αποτελούν κύριο τομέα μελέτης στο σχεδιασμό του χώρου, και βασική συνιστώσα της *αναπτυξιακής πολιτικής* με κρίσιμο ρόλο στη διαχείριση θεμάτων *χωρικής οργάνωσης, παρακολούθησης, αξιολόγησης πολιτικών / προγραμμάτων*, εφαρμογής στα ποικίλα επίπεδα *σχεδιασμού / προγραμματισμού / διοίκησης*.

4. “Χρήσεις γης - Πρότυπο ανάπτυξης” : Η πολλαπλότητα μιας άρρηκτα αμοιβαίας σχέσης και τα βασικά επίπεδα συσχετίσής της με κρίσιμες σταθερές

Σ’ αυτό το πλαίσιο, και με δεδομένη την αμοιβαιότητα “*οικονομίας - χώρου*”, υποστηρίζεται ότι η ρύθμιση των “*χρήσεων γης*” δεν μπορεί - και δεν πρέπει - να επιχειρείται μονοσήμαντα, αλλά στη βάση της άρρηκτα *αμοιβαίας* σχέσης τους με το “*αναπτυξιακό πρότυπο*”. Θέση που αποδεικνύεται στην πράξη αφού η στοχοθέτηση των *αναπτυξιακών κατευθύνσεων / επιλογών* μπορεί να επηρεάσει ποικιλότροπα τη διαδικασία παραγωγής και οργάνωσης του χώρου στις ποικίλες γεωγραφικές κλίμακες και τα είδη του, καθορίζοντας εν τέλει - όχι απαραίτητα με κοινά αποδεκτούς όρους - τη βαρύτητα πόλεων ή περιοχών σε τοπικό, περιφερειακό, ή εθνικό επίπεδο, και άρα τη θέση τους στον διεθνή χάρτη.

Όμως για τι σχέση μιλάμε; Η σχέση “*χρήσεων γης - αναπτυξιακού προτύπου*” χαρακτηρίζεται από ιδιαίτερη δυναμική και έντονη πολλαπλότητα και πολυπλοκότητα. Αιτία η εξάρτηση των όρων της από έννοιες [όπως : *φύση, χώρος, κοινωνία, οικονομία, διοίκηση, ανάπτυξη, σχεδιασμός*] το περιεχόμενο, τα όρια και οι διαστάσεις των οποίων, και οι μεταξύ αυτών σχέσεις, διαφοροποιούνται στο χρόνο, ακόμα και στη διάρκεια της ίδιας περιόδου. Αιτία οι αντιφάσεις των αναγκών και αιτημάτων των *κοινωνικών ομάδων*, τα συχνά αντικρουόμενα συμφέροντα των εμπλεκόμενων και οι εκάστοτε πολιτικές σκοπιμότητες. Παράμετροι που διαμορφώνουν, κάθε φορά, τις ιδιαίτερες συνθήκες για τη διατύπωση αντιλήψεων *σχεδιασμού* και πρακτικών *χωρικής ανάπτυξης*.

Η πολυεπίπεδη, πολυδιάστατη, πολυτομεακή φύση της σχέσης “*χρήσεων γης - αναπτυξιακού προτύπου*” αναδεικνύει κύρια *επίπεδα συσχετισμών* της με *σταθερές* ιδιαίτερης σημασίας στη *χωρική ανάπτυξη*. Μεταξύ αυτών, και άξονα την προβληματική που αναπτύσσεται στην παρούσα προσέγγιση, ως ιδιαίτερης σημασίας θεωρούνται :

α) το *σύστημα διοίκησης / διαχείρισης*, δεδομένου ότι οι συνθήκες είναι διαφορετικές σ’ ένα συγκεντρωτικό από ότι σ’ ένα αποκεντρωμένο *σύστημα διοίκησης*. Η *διοικητική διάρθρωση* ενδιαφέρει, αφού η επιλογή *διοικητικών μονάδων* καθορίζει τους όρους και τις συνθήκες *σχεδιασμού*, ως συνέπεια των ιδιαίτερων κάθε φορά αναγκών / αιτημάτων, αναδεικνύοντας ταυτόχρονα και θέματα *εσωτερικής δικτύωσης*. Τα *επίπεδα λήψης απόφασης* έχουν σημασία [*κεντρική, τοπική αυτοδιοίκηση*] γιατί εγείρουν θέματα συντονισμού / χρηματοδότησης. Κρίσιμη είναι και η *σχέση δημόσιου - ιδιωτικού τομέα* γιατί καθορίζει το πλαίσιο συνεργασίας, επηρεάζοντας τις συνθήκες και τις επιπτώσεις⁷.

β) η *σύνθεση των εμπλεκόμενων*, οι αρμοδιότητές τους στις φάσεις της αναπτυξιακής διαδικασίας και οι όροι συμμετοχής [*διοίκηση (κεντρική, τοπική αυτοδιοίκηση), επενδυτές, επιστημονική κοινότητα, επαγγελματικοί φορείς, τοπικές κοινωνίες*]

γ) η *γη*, ανάλογα με το αν αντιμετωπίζεται ως “*δημόσιο αγαθό*” ή ως “*επενδυτικό αντικείμενο*”. Έχει σημασία αν το *έδαφος* προβάλλεται ως *στοιχείο του οικοσυστήματος, τοπίο, παραγωγικός συντελεστής*, ή ως *εισροή σε μη αγροτικές δραστηριότητες*⁸, γιατί μπορεί να καθορίσει [σε συνάρτηση με την ύπαρξη *φυσικών/πολιτιστικών διαθεσίμων*] την πολιτική και τα μέσα διαχείρισης και αξιοποίησής του. Το *ιδιοκτησιακό καθεστώς* και το *θεσμικό πλαίσιο προστασίας* αποτελούν παραμέτρους εξαιρετικής βαρύτητας.

δ) οι *προωθητικές δραστηριότητες* σε ανταγωνιστικούς τομείς, όπως οι μεταφορές, οι τεχνικές / κοινωνικές υποδομές, το σύστημα υπηρεσιών και παραγωγής. Ενδιαφέρει το είδος, η ένταση, η θέση, και ο συσχετισμός τους, καθώς και το οργανωτικό - θεσμικό του *κυκλώματος παραγωγής* και το πλήθος απασχολούμενων κατά *κλάδους παραγωγής*.

ε) το *θεσμικό πλαίσιο* και η *πολιτική επενδύσεων* αφού ότι η στοχοθέτηση και οι στρατηγικές και τα μέσα υλοποίησης των *αναπτυξιακών επιλογών* μπορούν να επηρεάσουν την παραγωγή του χώρου, μέσα από την κατεύθυνση του *αναπτυξιακού προτύπου*, καθορίζοντας εν τέλει τις πληθυσμιακές ομάδες που ωφελούνται ή θίγονται κάθε φορά.

Ο βαθμός συσχέτισης των πιο πάνω *σταθερών* και η αλληλεπίδρασή τους με άλλες μεταβλητές μπορεί να έχει διαφορετικές επιδράσεις σε περιβάλλον, χρήσεις γης, και αγορά λόγω των δεσμεύσεων που προκαλούνται σε *γη και φυσικά διαθέσιμα*, στον *προσανατολισμό και σχέσεις παραγωγής*, στα *μεγέθη της οικονομίας*, στο *σύστημα διοίκησης / διαχείρισης*, και στις *τοπικές κοινωνίες* σε όλες τις κλίμακες / είδη χώρου. Πρόκειται για *σχέση πολιτικής σημασίας*. Πάντα στο *επίκεντρο* του ενδιαφέροντος των κρίσιμων καμπών στην ιστορία και στη *γεωγραφία* της *αναπτυξιακής διαδικασίας*, απαιτώντας *διεπιστημονική θεώρηση* και *σύστημα διαρκούς παρακολούθησης και επαναξιολόγησης*.

5. Η ρύθμιση των “*χρήσεων γης*” στην Ελλάδα

Με άξονα τις παραπάνω συνιστώσες του προτεινόμενου *πολυμεταβλητού πλαισίου θεώρησης* της σχέσης “*χρήσεων γης - αναπτυξιακού προτύπου*”, επιδιώκεται προσέγγιση του ρόλου τους στη διαδικασία παραγωγή του *ελληνικού χώρου*, στο πλαίσιο δύο επιπέδων *ανάγνωσης - εκτίμησης*. Στο πρώτο - μέσα από στοχευμένη παρακολούθηση της μετεξέλιξης του *συστήματος σχεδιασμού / προγραμματισμού / διοίκησης* στη χώρα σε περιόδους “*σταθμούς*” και άξονες : την *ενίσχυση της οικονομίας*, τη *ρύθμιση του ελληνικού χώρου*, το *σύστημα διοίκησης / διαχείρισης*, την *πολιτική αποκέντρωσης* - επιχειρείται η κατανόηση των υφιστάμενων συνθηκών σε *εθνική /*

⁷ Για τη συμμετοχή ιδιωτικών συμφερόντων στον πολεοδομικό σχεδιασμό και θεωρητική προσέγγιση για τη διαρκώς αυξανόμενη επιθυμία των πολιτών να συμμετέχουν στο σχεδιασμό βλ. Arthurson, K., 2003 και Fainstein, 2000.

⁸ βλ. Οικονόμου, Δ., 2001-2002 : 3.

περιφερειακή κλίμακα και της δυναμικής διαμόρφωσή τους, ενώ στο δεύτερο, με μελέτη περίπτωσης τα *Μεσόγεια Αττικής*, διερευνάται αν η ύπαρξη νομοθετημένου *σχεδίου χρήσεων* μπορεί να αποτρέψει δυσμενείς επιπτώσεις σε φύση, χώρο, κοινωνία, οικονομία διασφαλίζοντας “*τοπική ανάπτυξη*” με όρους *ισότητας, δικαιοσύνης, προστασίας, βιωσιμότητας*.

5.1. Διαπιστώσεις μέσα από μια “διαδρομή” σε περιόδους “σταθμούς” στο ελληνικό σύστημα σχεδιασμού / προγραμματισμού / διοίκησης⁹

Μέσα από την προτεινόμενη “*διαδρομή*” προκύπτουν ενδιαφέρουσες διαπιστώσεις για την σημασία των “*χρήσεων γης*” στο *σύστημα σχεδιασμού / προγραμματισμού / διοίκησης* της χώρας και το ρόλο που έπαιξε στη διαμόρφωση της πολιτικής ρύθμισής τους η συσχέτισή τους με το “*αναπτυξιακό πρότυπο*”. Διαπιστώσεις, δηλαδή, για το πώς οι αντιλήψεις για το *σχεδιασμό* [στόχοι / κατευθύνσεις / στρατηγικές / μέσα, *πολιτική χρήσεων γης*] και η επιλογή *πρότυπου ανάπτυξης* [τομείς ενδιαφέροντος, *χωρική αναφορά*] σε συνδυασμό με την σύνθεση των εμπλεκόμενων [κράτος, επενδυτές, ιδιώτες, *ακαδημαϊκή / επιστημονική κοινότητα, επαγγελματικοί φορείς*] και την σχέση *δημόσιου-ιδιωτικού τομέα* επηρέασαν την παραγωγή και οργάνωση του *ελληνικού χώρου*, των πόλεων και περιοχών του.

Περίοδος αναφοράς ορίζεται η μετά το 1975 εποχή, η οποία σηματοδοτεί την έναρξη σειράς ενεργειών για την *κοινωνικο-οικονομική και τη γεωγραφική αναδιάρθρωση* της χώρας, πρόδρομος της οποίας υπήρξε η δεκαετία του '60 - περίοδος “*άνθησης*” του *σχεδιασμού* - στη διάρκεια της οποίας υλοποιούνται σημαντικές ενέργειες επέκτασης της *συσσώρευσης και πολιτικο-κοινωνικο-οικονομικού μετασχηματισμού*. Έμφαση δίνεται μετά το 2000 με την έναρξη εφαρμογής του τότε αναθεωρημένου *θεσμικού πλαισίου* [1997-1999], εστιάζοντας στην εποχή της *πολλαπλής ύφεσης*, όπου σε εξέλιξη είναι ενέργειες “*εκσυγχρονισμού*” του *συστήματος χωρικού προγραμματισμού / σχεδιασμού* και προσδιορισμού νέων αναπτυξιακών επιλογών. Από την στοχευμένη μελέτη - με πεδία αναφοράς τα σημαντικά γεγονότα των περιόδων, τα χωροταξικά και πολεοδομικά φαινόμενα, την πολιτική ανάπτυξης - ρύθμισης του χώρου, τους μηχανισμούς υποστήριξης της *αναπτυξιακής διαδικασίας*, την νομοθεσία, και τα σχετικά προγράμματα / μελέτες - συμπερασματικά θα μπορούσαν να ειπωθούν τα εξής :

1) τα *πρότυπα ανάπτυξης* που υιοθετούνται στο πλαίσιο της *αναπτυξιακής πολιτικής* σκοπό έχουν την ενίσχυση της οικονομίας για την αντιμετώπιση των ανισοτήτων και την ισχυροποίηση της θέσης της χώρας στο διεθνή χάρτη. Οι κύριοι *τομείς αναφοράς* δε διαφοροποιούνται σημαντικά στο χρόνο. Αλλαγές εντοπίζονται στις μορφές και στην επιλογή του χώρου [κλίμακα / είδος]. Έως το 2000 προτεραιότητα δίνεται σε *μεταφορές, ενέργεια, τηλεπικοινωνίες, βιομηχανία, τουρισμό, υπηρεσίες, τριτοβάθμια εκπαίδευση*. Στη διάρκεια της πρόσφατης δεκαετίας η *τριτοβάθμια εκπαίδευση* σταδιακά παύει να προβάλλεται ως *μέσο τοπικής / περιφερειακής ανάπτυξης*, ενώ τα τελευταία πέντε κυρίως έτη το ενδιαφέρον εστιάζει σε *προωθητικές δραστηριότητες προσέλκυσης επενδύσεων κυρίως στους τομείς τουρισμού, ενέργειας, μεταφορών και λιγότερο βιομηχανίας*. Σε *χωρικό επίπεδο* από το 1976, κυρίως όμως μετά το 1986 στο πλαίσιο της *επιχειρούμενης πολιτικής αποκέντρωσης*, το ενδιαφέρον προσανατολίζεται σε πόλεις και περιοχές της *ελληνικής περιφέρειας*, κυρίως διασυννοριακές, νησιωτικές, παράκτιες. Στην πρόσφατη συγκυρία, με αφορμή την κρίση, στο επίκεντρο θα βρεθούν πόλεις και τμήματα της *επικράτειας* με *συγκριτικά πλεονεκτήματα* λόγω : *θέσης, προσβασιμότητας, συσχετισμού προωθητικών υποδομών, φυσικού / πολιτιστικού ενδιαφέροντος*. Κυρίως, *μητροπολιτικές περιοχές και πόλεις “πύλες εισόδου - εξόδου”*. Διαπιστώνεται έτσι σταδιακή αλλά σταθερή μετάβαση από ένα *αναπτυξιακό πρότυπο* με επίδιωξη την “*αποκέντρωση*” σε ένα “*επιλεκτικής συγκέντρωσης*”. Μετάβαση που επιβεβαιώνεται και από τον προσανατολισμό των επενδύσεων. Η επικέντρωσή του σε υφιστάμενους ισχυρούς “*αναπτυξιακούς πόλους*” και η μη αξιοποίηση νέων ανταγωνιστικών προς ε-

⁹ Για α) *ελληνικό σύστημα σχεδιασμού / προγραμματισμού / διοίκησης* [1946-1999] και *ανώτατη εκπαίδευση στην Ελλάδα* βλ. Θεοδωρά, Γ., 2006 : 135-155; Theodora, Y., 2008:249-270, β) *χωρική δυναμική* βλ. Θεοδωρά, 2014; Οικονόμου, Δ., Πετράκος, Γ., 1999, γ) *αναπτυξιακή / επενδυτική πολιτική* βλ. ΠΕΤΑ, 1998, και δ) *χωρικό σχεδιασμό / χρήσεις γης* βλ. Αραβαντινός, Αθ., 1997; Θεοδωρά, Γ., 2006; Οικονόμου, Δ., 2009 : 241-262; Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, 2009.

κείνους “αστικών συσχετισμών” αδυνατεί να επιλύσει τα προβλήματα των ενδο / διαπεριφερειακών ανισοτήτων και να περιορίσει την κυριαρχία Αθήνας / Θεσσαλονίκης.

2) η προσέλκυση επενδύσεων πάντα αποτελεί την κύρια επιδίωξη της αναπτυξιακής πολιτικής. Σε περιόδους ύφεσης όμως [π.χ. μετά τον πόλεμο, στη δεκαετία '70, στην πρόσφατη κρίση], λόγω αυξημένου ενδιαφέροντος για οικονομική μεγέθυνση, έμφαση δίνεται στην εισαγωγή ξένου επενδυτικού κεφαλαίου συχνά χωρίς όρους ή κριτήρια ακόμα και με περιβαλλοντικό, χωρικό, κοινωνικο-οικονομικό κόστος. Η γη έτσι αντιμετωπίζεται όλο και λιγότερο ως δημόσιο αγαθό και πιο πολύ ως επενδυτικό κεφάλαιο. Τάση που καθορίζει την επιλογή του χώρου και το σχεδιασμό του. Επιβεβαιώνεται δε και στην πράξη, όπου με αφορμή την κρίση, η εμπορευματοποίηση της γης διαρκώς εντατικοποιείται, απειλώντας αιγιαλό, δάση και περιοχές προστασίας. Η ευαισθητοποίηση έτσι σε θέματα φύσης, πολιτισμού, ενίσχυσης τοπικών κοινωνιών που κυριαρχεί ιδιαίτερα την περίοδο 1975-1999, από το 2004, κυρίως δε μετά το 2008, σταδιακά περιορίζεται. Σ' αυτές τις συνθήκες στη διαδικασία χωρικής ανάπτυξης οποιαδήποτε αναφορά στις πιο πάνω έννοιες παραμένει σε θεωρητικό επίπεδο, ενώ στην πραγματικότητα η περιβαλλοντική και η χωρική διάσταση απαξιώνονται περαιτέρω, με επιπτώσεις στη διάρθρωση των χρήσεων γης. Το νέο θεσμικό πλαίσιο και η στοχοθέτηση της πολιτικής επενδύσεων επαληθεύουν το γεγονός, κυρίως μέσα από την επικέντρωση του ενδιαφέροντός τους στο είδος και τη θέση χωροθέτησης των επενδύσεων, υιοθετώντας μηχανισμούς ενθάρρυνσης τομεακών πολιτικών, επίσπευσης των διαδικασιών υλοποίησης, και αποδυνάμωσης του δημοκρατικού λόγου.

3) το ζήτημα των “χρήσεων γης” τίθεται πρώτη φορά το 1923 [ν.δ. 17.7/16.8.1923]. Μεσολαβεί αποσπασματική νομοθετική ρύθμιση με κανονιστικές πράξεις με τις οποίες καθορίστηκαν επιτρεπτές χρήσεις γης κατά περιοχή. Ο όρος “χρήση γης” θα απαντηθεί ως “πολεοδομική έννοια” αρχικά στον Ν. 1262/72 [δεν εφαρμόστηκε] και στη συνέχεια, κατ' εφαρμογή του άρθρου 24 του Συντάγματος του '75, στον Ν.947/78 όπου εισάγεται ο θεσμός της εισφοράς σε γη και χρήμα, σε αντικατάσταση της προσέγγισης του ν.δ. του 1923, ενώ ο Ν360/76 θα αναφερθεί στον όρο “χρήση χώρου” και τη δημιουργία ή ανάπτυξη δραστηριοτήτων ή λειτουργιών σε συγκεκριμένες ζώνες ή περιοχές. Στο ΠΔ81/80 θα προβλεφθούν για πρώτη φορά χρήσεις αμιγούς και γενικής κατοικίας [άρθρα 4, 5]. Μετά από λίγα χρόνια - έχοντας μεσολαβήσει η ψήφιση του Ν1337/83 με την οριστική του μορφή να καθιερώνει αυστηρό διαχωρισμό χρήσεων γης - το Π.Δ. της 23.2/6.3.1987 θα ορίσει “περιεχόμενο & κατηγορίες χρήσεων γης”. Ο σχεδιασμός των χρήσεων γης ως τη ψήφιση του Ν.4269/2014 για περισσότερα από 25 χρόνια βασίζονταν : στο Π.Δ. της 23.2/6.3/1987, στην απόφαση 10788 / 5-3-2004 [ΦΕΚ 285Δ] για τα πολεοδομικά σταθερότυπα και τα ανώτατα όρια πυκνοτήτων για την εκπόνηση των ΓΠΣ / ΣΧΟΟΑΠ [τα οποία όμως έγιναν για τους Καποδιστριακούς και όχι τους Καλλικρατικούς Δήμους (ευρύτερες διοικητικές ενότητες με άλλες ανάγκες σχεδιασμού)], και στους νόμους 2508/97 και 2742/99 για τον πολεοδομικό και χωροταξικό σχεδιασμό. Οι συνέπειες εμφανείς. Μένει να αξιολογηθούν οι επιπτώσεις του πρόσφατου νόμου, αν και η σαφής στροφή του προς τις σύνθετες επιχειρηματικές χρήσεις και εμπορικές επιφάνειες μεγάλης κλίμακας αναμένεται να εντείνει τις πιέσεις στον ήδη επιβαρημένο αστικό / έξωαστικό χώρο και στις τοπικές αγορές. Οι εκτιμήσεις γίνονται περισσότερο δυσσιώνες αν συνεκτιμηθούν : α) ο προσανατολισμός του σχεδιασμού σε οργανωμένες πολεοδομικά περιοχές εντός σχεδίου (πόλεις, οικισμούς) με απουσία σαφών χωρικών κατευθύνσεων για τον εξωαστικό χώρο, μη επιτρέποντας έως σήμερα τη χρήση θεσμικών εργαλείων του Ν2508/1997 για αξιοποίηση των χρήσεων γης και στα υπερκεείμενα επίπεδα. Δηλ. σε ευρύτερες χωρικές μονάδες που με την ισχύουσα διοικητική δομή αποκτούν σημασία, β) η μη εφαρμογή των νόμων σε συνδυασμό με τη διαρκή νομιμοποίηση των αυθαιρεσιών. Πράξη επιβράβευσης όσων προνόησαν να αυθαιρετήσουν και τιμωρίας εκείνων που επέλεξαν να μην το πράξουν ή απλά περιμένουν. Θέματα που δεν προσεγγίζονται ούτε από τον Ν.4269/2014.

4) στην προσπάθεια οργάνωσης της περιφερειακής διοίκησης του κράτους και ενίσχυσης της τοπικής αυτοδιοίκησης κύριοι “σταθμοί” αποτέλεσαν νομοθετικές εξελίξεις όπως : οι νόμοι 1622/86 [13 περιφέρειες], 2503/97 [θεσμοθέτηση περιφέρειας ως προγραμματικής και αποκεντρωμένης μονάδα διοίκησης του κράτους], 2539/97 Σχέδιο I Καποδίστριας, και 3852/2010 Πρόγραμμα Καλλικράτης. Χωρίς να αμφισβητείται ότι η διοικητική αποκέντρωση που ξεκίνησε πριν

από 25 και περισσότερα χρόνια αποτελεί κορυφαία προσπάθεια εκσυγχρονισμού του κράτους τόσο σε επίπεδο διοικητικής δράσης, όσο και μετασχηματισμών της χώρας σε κοινωνικο-οικονομικό επίπεδο, δυστυχώς την σημασία του εγχειρήματος δεν αντελήφθη ούτε η κεντρική εξουσία, ούτε οι εκάστοτε τοπικές δυνάμεις, όπως εκείνες τις όριζε η κάθε *διοικητική μεταρρύθμιση*. Προέκυψαν έτσι θέματα που αφορούν στην *εσωτερική συνοχή* των νέων Δήμων και στις αναγκαίες χωρικές ρυθμίσεις που θα απαιτηθούν σε *δημοτικό / περιφερειακό* επίπεδο. Θέματα που σχετίζονται με την *ανάπτυξη και ρύθμιση του χώρου* τα οποία παραμένουν αναπάντητα.

5) η *σύνθεση των εμπλεκόμενων* στη διαδικασία χωρικής ανάπτυξης - ρύθμισης δεν αλλάζει σημαντικά. Κύριοι πρωταγωνιστές η *διοίκηση [κεντρική, τοπική αυτοδιοίκηση]*, οι *επενδυτές*, οι *τοπικές κοινωνίες*, οι *επιστημονικές / επαγγελματικές κοινότητες*. Η διαφοροποίηση όμως των ρόλων τους στα στάδια *σχεδιασμού / προγραμματισμού* ως συνέπεια της νέας σχέσης *δημόσιου-ιδιωτικού τομέα και της μετά το 2010 ισχύουσας διοικητικής διάρθρωσης* σε συνδυασμό με τους νέους όρους συμμετοχής των πολιτών [*διαβούλευση*], διαμορφώνουν ένα διαφορετικό πλαίσιο που εγείρει θέματα διοίκησης, διαχείρισης, συντονισμού μεταξύ των εμπλεκόμενων και συμμετοχής των τοπικών κοινωνιών.

5.2.Σχέδιο “χρήσεων γης” και “τοπική ανάπτυξη” : Η περίπτωση των Μεσογείων

Με εισροή τις πιο πάνω διαπιστώσεις, οι οποίες δίνουν μια εικόνα για την *χωρική ανάπτυξη - ρύθμιση* στην χώρα, σ’ αυτό το δεύτερο παράλληλο επίπεδο θεώρησης - επιχειρείται η ανάδειξη της κρισιμότητά τους σε μια κλίμακα που επιτρέπει την παρακολούθηση της δυναμικής της σχέσης “*χρήσεων γης - προτύπου ανάπτυξης*” και την εκτίμηση των επιπτώσεων της συσχέτισής της με *πολιτικές, κοινωνικές, οικονομικές και χωρικές περιβαλλοντικές σταθερές* σε φυσικό και πολιτιστικό περιβάλλον, χώρο, τοπική κοινωνία και οικονομία.

Περιοχή αναφοράς ορίζεται η πεδιάδα των Μεσογείων στην Αττική. Η επιλογή δεν είναι τυχαία. Κύρια κριτήρια αποτέλεσαν η *γεωγραφική θέση [περιαστική μητροπολιτική περιοχή]*, η *χωρική κλίμακα [μικρή χωροταξική]* και η ποικιλία και η ιδιαιτερότητα της φυσιογνωμίας αποτέλεσμα της συνύπαρξης διαφορετικών κατηγοριών χώρου [*παρακτιού, ορεινού, αστικού, εξωαστικού, τόπων ιστορικού / φυσικού ενδιαφέροντος, κ.ά.*]. Παραμέτρων δηλαδή που αναδεικνύουν τη μοναδικότητα των τοπικών χαρακτηριστικών της συγκεκριμένης *χωρολειτουργικής ενότητας* και την πολλαπλότητα των τοπικών της κοινωνιών αφενός, καθώς και τις προοπτικές της υπερτοπικής της δυναμικής αφετέρου. Είναι μια περιοχή για την οποία έχει θεσμοθετηθεί *σχέδιο χρήσεων γης [ΖΟΕ (ΦΕΚ199 Δ/6.3.2003)]*. Η κατάρτισή του έγινε με αφορμή την επιλογή των Μεσογείων για τη χωροθέτηση *προωθητικής υποδομής υπερτοπικής εμβέλειας* στον τομέα των μεταφορών [*Διεθνές αεροδρόμιο “Ελευθέριος Βενιζέλος”*] ξένων συμφερόντων. Εξίσου σημαντικά κριτήρια αποτέλεσαν η *σύνθεση των εμπλεκόμενων στη διαδικασία χωρικής ανάπτυξης / ρύθμισης [ποικιλία, αντιφατικότητα αιτημάτων, συμφερόντων]* και ο ρόλος των *τοπικών κοινωνιών* στις φάσεις της διαβούλευσης. Κρίσιμο ρόλο στην επιλογή των Μεσογείων έπαιξε και η διάσταση του χρόνου. Η δυνατότητα αναφοράς σε μια περίοδο δυο δεκαετιών μπορεί, σε σημαντικό βαθμό, να αναδείξει και στην πράξη την επίδραση που μπορεί να έχει [ή να μην έχει] σε τοπική κλίμακα η ύπαρξη *σχεδίου χρήσεων γης*, και η αξιοποίηση των *μηχανισμών* μετάβασης από την σύνταξη στην εφαρμογή του. Μέσα από μια τέτοια δυναμική θεώρηση - η οποία ξεκινά με την *ανάθεση της μελέτης [1995]*, περιλαμβάνει την περίοδο εκπόνησης [1995-1998], φθάνει έως τη θεσμοθέτηση της πρότασης [2003] για να ολοκληρωθεί σήμερα, όπου σε εξέλιξη εξακολουθούν να βρίσκονται *ενέργειες χωρικής ρύθμισης υποκείμενων επιπέδων* της περιοχής - μπορεί να καταστεί δυνατή η παρακολούθηση και η εκτίμηση των *διεργασιών παραγωγής* του υπό εξέταση χώρου, και η θεώρησή τους μέσα από την μετεξέλιξη των *τάσεων χωρικής ανάπτυξης* και την αλλαγή των αντιλήψεων και πρακτικών σχεδιασμού σε ευρωπαϊκό / εθνικό επίπεδο. Με αφορμή έτσι την περίπτωση των Μεσογείων θα μπορούσαν να διατυπωθούν ορισμένα γενικά συμπεράσματα τα οποία όμως παρουσιάζουν και πρακτικό ενδιαφέρον :

Η επιλογή του αναπτυξιακού προτύπου για ένα τμήμα του χώρου - όταν προηγείται του σχεδιασμού και δεν συνδυάζεται μ’ εκείνον - μπορεί να αλλάξει τη μορφή και δυναμική μιας περιοχής

με πολλαπλές επιπτώσεις [συχνά ανεξέλεγκτες] στην τοπική φυσιογνωμία και ταυτότητά της. Με την έναρξη λειτουργίας του αεροδρομίου και την οργάνωση του συστήματος των μεταφορών, τα Μεσόγεια μετασχηματίζονται σταθερά από περιοχή προσανατολισμένη σε δραστηριότητες γεωργίας και τουρισμού σε “χώρο υποδοχής - συγκέντρωσης” υποδομών υπερτοπικής εμβέλειας σε τομείς κυρίως των υπηρεσιών, του τουρισμού / αναψυχής, του εμπορίου και των μεταφορών. Η αλλαγή της αναπτυξιακής φυσιογνωμίας της περιοχής χωρικά εκφράζεται κυρίως μέσα από την εμφάνιση νέων “πυλών εισόδου” στην Αττική [Ελ. Βενιζέλος, Λαύριο] και νέων χρήσεων που εντείνουν την αστικοποίηση [ενίσχυση οικισμών και μετασχηματισμός τους σε ισχυρές αστικές συγκεντρώσεις στην Αττική, μετατροπή παραθεριστικής κατοικίας σε μόνιμη]. Η ύπαρξη διατάξεων στη νομοθεσία που επιτρέπουν αυθαιρεσίες, οι ασαφείς και περίπλοκοι όροι χρήσεων γης και προστασίας και η νομική επισφάλεια των νομοθετημάτων με ειδικές ρυθμίσεις προστασίας, η απουσία γνωστικών πόρων κατανόησης των όρων και ορίων χρήσεων γης, προστασίας φυσικών / πολιτιστικών διαθεσίμων, και ανάπτυξης οικονομικών δραστηριοτήτων έχουν επιβαρύνει την κατάσταση, με συνέπειες στην ποιότητα του φυσικού και δομημένου χώρου, στην σύνθεση των τοπικών κοινωνιών, στον προσανατολισμό της τοπικής οικονομίας και στις αξίες της γης.

Η ύπαρξη σχεδίου χρήσεων γης δεν εξασφαλίζει απαραίτητα την αντιμετώπιση των διαρκώς αυξανόμενων αναγκών για νέες αστικές αναπτύξεις, την προστασία της γεωργικής γης, της φύσης και του πολιτισμού. Στα Μεσόγεια η θεσμοθέτηση της Ζ.Ο.Ε., μπορεί ως ένα σημείο να λειτούργησε θετικά, δεν κατάφερε όμως να αποτρέψει φαινόμενα αυθαιρεσίας, κερδοσκοπίας, περιβαλλοντικής υποβάθμισης, ασυμβατότητας χρήσεων γης, κοινωνικής ανισότητας. Αιτίες, μεταξύ άλλων, το ιδιοκτησιακό καθεστώς, ο ελλιπής συντονισμός φορέων, οι χρονοβόρες διαδικασίες εκπόνησης / εφαρμογής των σχεδίων, το διαπιστωμένο έλλειμμα σε δείκτες μέτρησης και μηχανισμούς εκτίμησης των τοπικών αναγκών, και η “υποχρέωση” των μελετητών να σχεδιάζουν τα υποκείμενα επίπεδα κάνοντας χρήση ανεπίκαιρων κριτηρίων και σταθερότυπων, εγκλωβισμένοι σε κατευθύνσεις και περιορισμούς υπερκείμενων επιπέδων [Ζ.Ο.Ε.], που μετά από τόσα χρόνια αδυνατούν να δώσουν απάντηση στις νέες ανάγκες.

Τα πολυετή διαστήματα τα οποία μεσολαβούν από την κατάρτιση έως τη θεσμοθέτηση και την εφαρμογή ενός σχεδίου μπορούν να επηρεάσουν [ή να αλλάξουν] τις αρχικές κατευθύνσεις του και να εντείνουν τις αυθαιρεσίες, λόγω μη εφαρμογής των νόμων. Τα Μεσόγεια θα μπορούσαν να θεωρηθούν χαρακτηριστικό παράδειγμα απομύζησης της γεωργικής γης προς χάριν της αστικής ανάπτυξης, αφού οι προβλεπόμενες αστικές αναπτύξεις στο σχετικό ΦΕΚ είναι τουλάχιστον 2 ½ φορές περισσότερες από εκείνες που πρότεινε η Ομάδα Μελέτης με βάση μάλιστα τα ίδια προγραμματικά μεγέθη. Είναι σαφείς έτσι οι έντονες πιέσεις οι οποίες ασκήθηκαν από τοπικούς φορείς και κατοίκους για περισσότερη αστική γη την περίοδο από την έγκριση του σχεδίου ως τη θεσμοθέτησή του [1998-2003].

6. Ο σχεδιασμός των “χρήσεων γης” από τη θεωρία στην πράξη : Το πρόβλημα στην Ελλάδα¹⁰

Μπορεί οι χρήσεις γης να αποτελούν τον καταστατικό χάρτη του χωρικού σχεδιασμού και βασική συνιστώσα της αναπτυξιακής πολιτικής, στην περίπτωση όμως της χώρας μας, δυστυχώς λειτούργησαν ως μηχανισμός νομιμοποίησης προαποφασισμένων επιλογών ανάπτυξης που, λόγω της συχνά μονοσήμαντης υποταγής τους στους νόμους της αγοράς και της κερδοφορίας, αδυνατούν να πείσουν για την ορθότητά τους.

Σε όλη αυτή την περίοδο, ο σχεδιασμός των “χρήσεων γης” αντιμετωπίζεται αποσπασματικά ή καθόλου σε όλα τα επίπεδα σχεδιασμού / προγραμματισμού / διοίκησης, ανεξάρτητα από την αμοιβαία σχέση τους με το “αναπτυξιακό πρότυπο”. Η άκριτη υιοθέτηση προτύπων ανάπτυξης¹¹ για οικονομική μεγέθυνση χωρίς τη συνεκτίμηση των ιδιαιτεροτήτων / προοπτικών των

¹⁰ βλ. Θεοδωρά, Γ., 2014; Θεοδωρά, Γ., Λουκάκης, Π., 2011, Βιβλιογραφία : Δελτία Τύπου, Διαδίκτυο - Ημερήσιος Τύπος.

¹¹ π.χ. : εμπορικά κέντρα, συγκεκριμένες μορφές τουριστικών εγκαταστάσεων, συγκέντρωση μονάδων ενέργειας

πόλεων και περιοχών της χώρας, σε συνδυασμό με την σύγχυση εννοιολογικής απόδοσης του όρου *χρήση γης σε πολεοδομικό και χωροταξικό επίπεδο* με άμεση συνέπεια την αδυναμία συγκρότησης *κώδικα ταξινόμησης* και για *ευρύτερες χωρικές κλίμακες*, την επί δεκαετίες υιοθέτηση *θεσμικού πλαισίου σχεδιασμού* που αδυνατεί να ανταποκριθεί στις ουσιαστικές ανάγκες και την αντιμετώπιση της ρύθμισης των *χρήσεων γης* συχνά ανεξάρτητα από την περιβαλλοντική συνιστώσα, την έννοια της γαιοπροσόδου και την ισχύουσα *διοικητική δομή*, συνέβαλαν στη διαίωνηση των προβλημάτων. Την ίδια στιγμή, η δυσλειτουργία του δημόσιου τομέα, η αδυναμία αποκέντρωσης του σχεδιασμού [*σε επίπεδο κατάρτισης σχεδίων / λήψης απόφασης*], ο ελλιπής συντονισμός μεταξύ φορέων, η απουσία διασύνδεσης *επιπέδων σχεδιασμού / προγραμματισμού / διοίκησης* για τη διασφάλιση του αναγκαίου συσχετισμού των *μηχανισμών χωρικού σχεδιασμού, τομειακού προγραμματισμού, διοικητικής δομής*, η κατάργηση ή/και ιδιωτικοποίηση κρατικών φορέων και επιχειρήσεων, και τα αντικρουόμενα συμφέροντα των εκάστοτε εμπλεκόμενων λειτούργησαν, μεταξύ άλλων, αποτρεπτικά στην εφαρμογή των *σχεδίων χρήσεων γης* ακυρώνοντας, έτσι, το ρόλο τους στη διαδικασία *χωρικής ανάπτυξης* και στην πράξη.

Το πρόβλημα λοιπόν δεν είναι αν υπάρχει ή όχι νομοθετημένος σχεδιασμός, αλλά ποιος αποφασίζει, με τι κριτήρια και σε όφελος ποιου σχετικά με το χρόνο, το χώρο και τις προτεραιότητες χωροθέτησης σε *εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο*.

Χωρίς αμφιβολία, τα σύγχρονα δεδομένα επιβάλλουν αλλαγή θεώρησης των *χρήσεων γης* στο *χωρικό σχεδιασμό* και στην *αναπτυξιακή πολιτική*. Απαιτούν πολιτικές / πρακτικές ρύθμισης με έμφαση στις κοινωνικο-οικονομικές διεργασίες στο πλαίσιο πολυμεταβλητής προσέγγισης των χωρικών θεμάτων ενταγμένης στη δυναμική μεταλλαγών σε όλα τα επίπεδα του χώρου, εστιάζοντας σε τοπικές ιδιαιτερότητες και ενθαρρύνοντας συνέργιες και δικτύωσεις με καταβολές από την κοινωνική και οικονομική βάση. Επιδίωξη η *εδαφική συνοχή*, η άμβλυνση των ανισοτήτων, και η ενδυνάμωση της κοινωνικής συμμετοχής.

Σ' αυτές τις συνθήκες όπου οι αποφάσεις σε πολιτικό επίπεδο λαμβάνονται τομειακά και αποσπασματικά - *χωρίς στρατηγική* - συνεκτιμώντας τη δυναμική του *ελληνικού χώρου* και τις νέες αντιλήψεις για το σχεδιασμό σε ευρωπαϊκό / εθνικό επίπεδο, και αναγνωρίζοντας την αμοιβαιότητα "*χώρου - οικονομίας*", επισημαίνεται η ανάγκη αλλαγής θεώρησης αντιμετώπισης των *χρήσεων γης* στο *σύστημα σχεδιασμού / προγραμματισμού / διοίκησης* της χώρας. Όμως, σε μια εποχή όπου η ενσωμάτωση του σχεδιασμού των *χρήσεων γης* στη διαδικασία *χωρικής ανάπτυξης* αποτελεί ζητούμενο των σύγχρονων προσεγγίσεων - πώς θα μπορούσαν να απαντηθούν κρίσιμα πολυσύνθετα ερωτήματα που αναδεικνύουν την σημασία του "*ποιός σχεδιάζει / αποφασίζει, πότε, γιατί, πού στο χώρο, για ποιους και με τι όρους*"; Ερωτήματα που παραμένουν ανοικτά, όπως εκείνα που αφορούν την κατάλληλη *χωρική κλίμακα* σχεδιασμού των *χρήσεων γης* και το διοικητικό *επίπεδο λήψης απόφασης* για τη ρύθμισή τους για τη διασφάλιση *τοπικής ανάπτυξης*. *Εν τέλει, πώς - και με τι όρους - θα μπορούσε να καταστεί εφικτή η διάρθρωση θεσμικών δίαυλων για αποτροπή της διαίωνησης μιας διαχρονικά παγιωμένης κατάστασης με δυσμενείς επιπτώσεις σε περιβάλλον, χώρο και τοπικές κοινωνίες;*

Η συσχέτιση των *χρήσεων γης* με ένα ευρύ φάσμα μεταβλητών απίστευτης δυναμικής επιβάλλει την αντιμετώπιση της ρύθμισής τους και αξιολόγησης των επιπτώσεών της στη βάση μιας *πολυκριτηριακής ανάγνωσης* της πολλαπλότητας - πολυπλοκότητας των συσχετισμών τους με το "*πρότυπο ανάπτυξης*", λαμβάνοντας υπόψη τις σύγχρονες τάσεις *αστικής ανάπτυξης* και τις νέες αντιλήψεις σχεδιασμού, και τις εκάστοτε συνθήκες / προοπτικές. Η παραμονή στο παραδοσιακό σύστημα σχεδιασμού των *χρήσεων γης* που στηρίζεται στην αδειοδότηση και στον έλεγχο της *αστικής ανάπτυξης* δεν ικανοποιεί. Ο σχεδιασμός πρέπει να έχει μακροχρόνια προοπτική. Η αντιμετώπιση των *χρήσεων γης* δεν μπορεί να περιορίζεται σε ένα σχέδιο απεικόνισης επιφανειών όπου επιτρέπονται οι *ανθρώπινες δραστηριότητες* μέσα από περιορισμούς και όρους δόμησης. Η πολυσύνθετη σχέση τους με το *αναπτυξιακό πρότυπο*, και η διαφορετικότητα των επιπτώσεων των συσχετισμών της σχέσης αυτής με παραμέτρους, όπως το *σύστημα διοίκησης / διαχείρισης*, η *σύνθεση των εμπλεκόμενων*, η *γη*, η *χωροθέτηση προωθητικών δραστηριοτήτων*, το *θεσμικό πλαίσιο* και η *πολιτική επενδύσεων*, επιβάλλουν την συνεκτίμηση της δυναμικής

που προέρχεται από το πολυσύνθετο περιεχόμενο του χώρου, ως οικονομικού, κοινωνικού, φυσικού, ιστορικού, εν τέλει δε ως πολιτικού στοιχείου. Ενδιαφέρει, έτσι, ο προσδιορισμός των αναμενόμενων εκτάσεων των *χρήσεων γης*, των κατηγοριών των χρηστών, των θεσμών / μηχανισμών εφαρμογής, των αναγκαίων υποδομών, του κόστους και πηγών *χρηματοδότησης* των έργων που απαιτούνται για την *παραγωγική διαδικασία*, την κάλυψη κοινωνικών αναγκών και την προστασία και ανάδειξη του φυσικού / πολιτιστικού περιβάλλοντος. Παραδοχή που αποκλειστικά, στην σωστή του διάσταση, το αντικείμενο του σχεδιασμού, το οποίο δεν είναι αποκλειστικά μια *ρυθμιστική διαδικασία* που προηγείται της δόμησης, αλλά μια *δραστηριότητα πρόβλεψης / πρόληψης* στην οποία ενσωματώνονται συζητήσεις, διαφωνίες και διαμάχες οι οποίες είναι πραγματικές¹².

7. Κρίσιμα ζητήματα προς αντιμετώπιση¹³

Αναμφίβολα, η πρόσφατη ψήφιση του νόμου 4269/2014 επανέφερε το θέμα των *χρήσεων γης* στην αιχμή του προβληματισμού, αφού στο πλαίσιο της επιχειρούμενης “*μεταρρύθμισης*” εξακολουθούν να πλήττονται ανεπανόρθωτα τα φυσικά και πολιτιστικά διαθέσιμα της χώρας και να απαξιώνεται περαιτέρω η διάσταση του χώρου λόγω της αποσπασματικής προσέγγισής του, ανεξάρτητα από ανάγκες / αιτήματα των τοπικών κοινωνιών. Κύριο θέμα παραμένει η διαρκής αποδυνάμωση της κοινωνικής συμμετοχής, ενώ αγνοούνται κεκτημένα κοινωνικών και ακαδημαϊκών διεκδικήσεων και διευρύνονται τα ελλείμματα σε θέματα παραγωγικής βάσης και πρακτικών του αναπτυξιακού λόγου. Προκύπτει έτσι σειρά από ζητήματα προς αντιμετώπιση. Από την προσέγγιση της *ελληνικής περίπτωσης* που προηγήθηκε, φαίνεται ότι για να υπάρξει ένας κοινός παρονομαστής σε επίπεδο ανάλυσης / εφαρμογής για τη καλλίτερη δυνατή αξιοποίηση των *χρήσεων γης* και στα *υπερκεείμενα επίπεδα* σε επίπεδο *φυσικού σχεδιασμού των χωροταξικών, ρυθμιστικών, περιβαλλοντικών, τομεακών πολιτικών* - προτεραιότητα πρέπει να δοθεί : α) στον *ορισμό του χωρικού συστήματος αναφοράς και στην αποσαφήνιση του ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης στη διαδικασία λήψης απόφασης σε θέματα προγραμματισμού / σχεδιασμού*, β) στη *εκτίμηση των κοινωνικο-οικονομικών δεδομένων / αναγκών για προσδιορισμό κατάλληλων κάθε φορά φυσικών μεγεθών για επίτευξη ήπιας ενδογενούς ανάπτυξης*, γ) στη *διασφάλιση εφαρμογής των σχεδίων χρήσεων γης καθώς και στην καθιέρωση συστήματος διαρκούς παρακολούθησης / επαναξιολόγησης για αποτροπή φαινομένων αυθαιρεσίας και κερδοσκοπίας*. Για την αντιμετώπιση όμως αυτών των θεμάτων έχει σημασία :

1) να αποσαφηνισθεί το περιεχόμενο και οι διαστάσεις εννοιών, ορισμών, σχέσεων που συνδέονται άμεσα ή έμμεσα με τη χωρική ανάπτυξη, και να συνεκτιμηθούν στις πολιτικές χωρικής ρύθμισης, σε εναρμόνιση και με την ευρωπαϊκή πολιτική. Ενδιαφέρουν έννοιες που σκόπιμα παραμένουν ασαφείς, όπως “χρήση γης” και σχετικοί όροι [“αστικός”, “μη αστικός”, “περιαστικός”, “έξωαστικός χώρος”], “τοπική ανάγκη”, “ήπια ανάπτυξη”. Απαιτείται θεσμική κατοχύρωση του σχεδιασμού των *χρήσεων γης* στη *χωροταξική κλίμακα*, με έμφαση στη *μικρή χωροταξική κλίμακα*, με τη λογική όμως των *ζωνών ανάπτυξης βασικών ή κυρίαρχων δραστηριοτήτων*, και μηχανισμούς που επιτρέπουν την επικοινωνία των σχεδίων *χρήσεων γης* μεταξύ τους και με τον *υπερκεείμενο σχεδιασμό αφενός*, και εντάσσουν οριζόντιες ρυθμίσεις στο σχεδιασμό των *χρήσεων* μεταξύ των *τομεακών πολιτικών* που ολοκληρώνει ο *χωρικός σχεδιασμός αφετέρου*. Παραδοχή η οποία επαληθεύεται από την ισχύουσα *διοικητική διάρθρωση* της χώρας, που θέτει ξεκάθαρα την ανάγκη σχεδιασμού της *ευρύτερης κλίμακας*, υπογραμμίζοντας τη σημασία αντιμετώπισης των οργανωμένων πολεοδομικά περιοχών εντός σχεδίου, αλλά και προσδιορισμού σαφών κατευθύνσεων για τον *εξωαστικό* - όχι μόνο ως *στοιχείου προστασίας*, αλλά και ως *στοιχείου* που ενσωματώνεται με οικονομικούς ανταποδοτικούς όρους στον προς ανάπτυξη *αστικό χώρο*. Ασφαλώς το ενδιαφέρον πρέπει να επικεντρώνεται στις μικρές χωρικές κλίμακες, εκεί όπου οι συγκρούσεις συμφερόντων, οι τοπικισμοί, ο κατακερματισμός της γης, η πολλαπλότητα των

¹² Healey, 2006.

¹³ Βλ. Θεοδωρά, Γ., 2014; Θεοδωρά, Γ., Λουκάκης, Π., 2005; 2009; 2011, 2013.

χρήσεων γης, η καταστροφή του περιβάλλοντος, η πυκνότητα του πληθυσμού, η οργάνωση της τεχνικής / κοινωνικής υποδομής επιβάλλουν συστηματική και λεπτομερή χωρική παρέμβαση. Η πολιτική χρήσεων γης λοιπόν δεν μπορεί να αντιμετωπίζεται ανεξάρτητα από το σύστημα χωρικού προγραμματισμού / σχεδιασμού / διοίκησης. Η αμοιβαιότητα μάλιστα “οικονομίας - χώρου” καθιστά αναγκαία τη ρύθμιση των χρήσεων γης με άξονα την κάλυψη “τοπικών” / “πραγματικών” αναγκών¹⁴, και στόχο τη δημιουργία προϋποθέσεων ανάπτυξης συνόλου συμπληρωματικών μεταξύ τους δραστηριοτήτων, με κύρια χαρακτηριστικά τα μικρά μεγέθη, τις ευνοϊκές συνθήκες ζωής στο παραγόμενο δομημένο κέλυφος, την εφαρμογή φιλικών προς το περιβάλλον πρακτικών και την ελαχιστοποίηση της χρήσης των πόρων, σε κατάλληλα σχεδιασμένο χώρο, χωρίς να συνδέεται αποκλειστικά με την υλοποίηση ξένων επενδύσεων.

2) να ορισθούν με σαφήνεια τα επιθυμητά εκείνα αναπτυξιακά υποσύνολα, ώστε ο χωρικός σχεδιασμός να καταλήξει σε ένα σχέδιο χρήσεων γης, όπου δε θα αρκούν μόνο ελεγκτικές δεσμευτικές προϋποθέσεις υλοποίησης των έργων, αλλά ο χώρος θα προβάλλεται ως πεδίο ανάπτυξης παραγωγικών / προωθητικών δραστηριοτήτων, όπου διασφαλίζεται η αναγκαία αλληλουχία σχέσεων η οποία ξεπερνά τα κελύφη πόλεων / οικισμών. Για τον ορισμό αυτών των υποσυνόλων πρέπει να συνεκτιμηθούν τύποι χωρικών ενότητων που επιδρούν στη διαδικασία χωρικής ανάπτυξης, όπως : α) οι υφιστάμενες αστικές αναπτύξεις [νομοθετημένη αστική γη], β) οι μελλοντικές αστικές αναπτύξεις ως αποτέλεσμα των υφιστάμενων τάσεων, γ) οι μελλοντικές επεκτάσεις αστικών περιοχών λόγω νέων δεδομένων από τα ανώτερα επίπεδα σχεδιασμού¹⁵, δ) πεδινές περιοχές αγροτικής ανάπτυξης, συμπεριλαμβανομένων παράκτιων / παραθαλάσσιων περιοχών με δραστηριότητα στον α’ γενή τομέα και συναφείς με εκείνο τομείς παραγωγής, ε) ορεινές περιοχές αγροτικής ανάπτυξης - ακόμα κι αν απαιτηθεί υπέρβαση των διοικητικών ορίων.

3) ο σχεδιασμός των χρήσεων γης να επιχειρείται στη βάση μιας ισότιμης συνεκτίμησης φυσικού σχεδιασμού και κοινωνικοοικονομικού προγραμματισμού λαμβάνοντας υπόψη την ισχύουσα διοικητική δομή και εκχωρώντας της τις αρμοδιότητες που προβλέπει το νομοθετικό πλαίσιο. Η συζήτηση για τη ρύθμιση των χρήσεων γης πρέπει να ξεφύγει από το επίπεδο του φυσικού σχεδιασμού και να εμπλουτισθεί με δυναμικά κοινωνικο-οικονομικά, περιβαλλοντικά, πολιτιστικά και λοιπά στοιχεία, που περιγράφουν την ανάπτυξη αστικών και των ευρύτερων τους περιοχών και τις μεταξύ εκείνων ροές ανθρώπων, εμπορευμάτων, πληροφοριών, κ.ά.

4) οι σχετικές πολιτικές / στρατηγικές για ρύθμιση των χρήσεων γης να αποκτήσουν μια νέα πιο ρεαλιστική βάση, ώστε να προσφέρουν πληρέστερα εργαλεία για την οργάνωση των ανθρώπινων δραστηριοτήτων / λειτουργιών και παρακολούθηση της δυναμικής τους, και με όρους ανταποδοτικότητας. Με δεδομένο ότι ο σχεδιασμός των χρήσεων γης καλείται να απαντήσει στο ερώτημα : ποιες εναλλακτικές δραστηριότητες μπορεί να υποστηρίξει η προσφορά γης και πόρων σε μια περιοχή, δε μπορεί να επιχειρείται ανεξάρτητα από την ανάλυση της ζήτησης και προσφοράς γης, την επικαιροποίηση των δεικτών εκτίμησης ποσοτικών και ποιοτικών μεταβλητών, ούτε των μέσων εφαρμογής / παρακολούθησης των σχεδίων για διασφάλιση ισότητας και απόδοση δικαιοσύνης κυρίως σε εκείνους που θίγονται.

Προϋπόθεση όμως για να αποκτήσει νόημα ο σχεδιασμός των χρήσεων γης, και οι πιο πάνω σκέψεις να βοηθήσουν προς αυτή την κατεύθυνση, είναι η εξουσία να κατορθώσει να υπερβεί τις τοπικές αντιπαραθέσεις και να συγκρουστεί με σκοπιμότητες / συμφέροντα που εντείνουν τον ανταγωνισμό, διασφαλίζοντας τον μέγιστο δυνατό βαθμό συναίνεσης για αποφυγή περαιτέρω καταστρατήγησης του σχεδιασμού και μη τήρησης των κανόνων. Ευθύνη έχει και ο ακαδημαϊκός / επιστημονικός χώρος όπου, σε συνθήκες απαξίωσης της διάστασης του χώρου στο πλαίσιο της αναπτυξιακής στρατηγικής, καλείται να δώσει απαντήσεις για το : πώς πρέπει να προσεγγίζονται και να διδάσκονται τα θέματα ανάπτυξης του χώρου, ώστε τα πανεπιστήμια να αποτελέσουν ουσιαστικό μηχανισμό υποβοήθησης του σχεδιασμού στα επίπεδα της διοίκησης.

¹⁴ “τοπικές”: σχετίζονται με υφιστάμενο σύστημα διοίκησης, “πραγματικές”: όπως τις αντιλαμβάνονται οι χρήστες.

¹⁵ δηλ. χωροθέτηση πρόσθετων δραστηριοτήτων υπερτοπικής κυρίως σημασίας σε κύριους τομείς των μεταφορών, των τεχνικών και κοινωνικών υποδομών και της παραγωγής.

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

- Αραβαντικός, Αθ., (1997), “Πολεοδομικός Σχεδιασμός για μια Βιώσιμη Ανάπτυξη του Αστικού Χώρου”, εκδόσεις Συμμετρία.
- Θεοδωρά, Γ., (2006), “Περιφερειακά πανεπιστήμια και πόλη. Διαδικασίες και προοπτικές ενσωμάτωσης”, ΤΟΠΟΣ, τ. 26-27 : 135-155.
- Θεοδωρά, Γ., (2010), “Προσέγγιση των επιδράσεων των περιφερειακών πανεπιστημίων στην ανάπτυξη των περιφερειών της Ελλάδας”, ΤΕΧΝΙΚΑ ΧΡΟΝΙΚΑ τ. 1, τεύχος 1: 91-108.
- Θεοδωρά, Γ., (2014), “Η αξιολόγηση της αστικής δυναμικής ως μέσου χωρικής ανάπτυξης και ρύθμισης στην Ελλάδα”, 12^ο Συνέδριο “Αστική και Περιφερειακή Ανάπτυξη : Σύγχρονες προκλήσεις”, Ελληνικό Τμήμα Ευρωπαϊκής Εταιρείας Περιφερειακής Επιστήμης, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα, 27-28/6.
- Θεοδωρά, Γ., Λουκάκης, Π., (2005), “Τυπολόγηση των ελληνικών πόλεων με κριτήρια περιφερειακής εμβέλειας”, ΑΕΙΧΩΡΟΣ, [αρχική αρίθμηση : 4(2)] τ. 7 : 128-157
- Θεοδωρά, Γ., Λουκάκης, Π., (2009) “Περιφερειακά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης”. Θεσμικές Ρυθμίσεις και Προοπτικές Εφαρμογής”, 2^ο Πανελλήνιο Συνέδριο Πολεοδομίας, Χωροταξίας & Περιφερειακής Ανάπτυξης, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας - Τ.Μ.Χ.Π.Π.Α., Βόλος, Σεπτέμβριος, 24-29, Πρακτικά, Τόμος Ι : 351-363.
- Θεοδωρά, Γ., Λουκάκης, Π., (2011), “Τάσεις εξέλιξης στο δίκτυο των αστικών κέντρων της Ελλάδας”, ΑΕΙΧΩΡΟΣ, τ. 15 : 102-129.
- Θεοδωρά, Γ., Λουκάκης, Π., (2013) “Αστική - Αγροτική Ανάπτυξη : Σύγχρονες σχέσεις και αλληλεπιδράσεις”, 11^ο Συνέδριο “Αγροτική Οικονομία, Ύπαιθρος Χώρος, Τοπικής & Περιφερειακή Ανάπτυξη”, Ελληνικό Τμήμα Ευρωπαϊκής Εταιρείας Περιφερειακής Επιστήμης, Πανεπιστήμιο Πατρών, Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο, Πάτρα, 14-15/6.
- Ινστιτούτο Περιφερειακής Ανάπτυξης, (1995-1998), “Οικονομική Ανάπτυξη και Χωροταξικός Σχεδιασμός πεδιάδας Μεσογείων 1995-2020. Χωρικές ρυθμίσεις περιοχής αεροδρομίου “Ελ. Βενιζέλος””, Οργανισμός Ρυθμιστικού Σχεδίου Αθήνας [ΟΡΣΑ], Αθήνα.
- Λουκάκης, Π., (1994), Σημειώσεις Χωροταξίας, Πάντειο Πανεπιστήμιο - ΤΟΠΑ.
- Λουκάκης Π., (2005α), “Σχεδιασμός χρήσεων γης : Υποδομή και Μελέτες Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων”, ΥΠΕΧΩΔΕ.
- Λουκάκης Π., (2005β), “Οι περιφέρειες ως πεδία σύγκλισης αναπτυξιακού προγραμματισμού και χωρικού σχεδιασμού”, Επιστημονικές Μελέτες προς τιμήν του Καθηγητού Ν. Ι. Κόνσολα, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα, σελ. 659-688.
- Μέλισσας, Δ., (2012), “Πολεοδομία τέλος”, Διοικητική Δίκη, σελ. 1105-1118.
- Οικονόμου, Δ., Πετράκος, Γ., (επιμ.), (1999), Η ανάπτυξη των ελληνικών πόλεων. Διεπιστημονικές προσεγγίσεις αστικής ανάλυσης και πολιτικής, Παν/κές εκδόσεις Θεσσαλίας / Gutenberg.
- Παναγιωτάτου, Ελ., (1983), “Θέματα ανάπτυξης του χώρου”, ΕΜΠ.
- Παναγιωτάτου, Ελ., (1988), “Συμβολή σε μια ενιαία θεώρηση του χώρου και σε μια άλλη σχεδιαστική πρακτική”, Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Ε.Μ.Π.
- Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας - Τ.Μ.Χ.Π.Π.Α. (2009), “25 κείμενα για τον σχεδιασμό και την ανάπτυξη του χώρου”, Συλλογικός τόμος, Πανεπιστημιακές εκδόσεις Θεσσαλίας, Βόλος.
- ΠΕΤΑ, (1998), “Αξιολόγηση και προτάσεις βελτίωσης του περιφερειακού και τοπικού αναπτυξιακού προγραμματισμού”, Μελέτη για λογαριασμό του ΥΠΕΣΔΔΑ, Αθήνα, Ιούλ.- Δεκ

Ξενόγλωσση

- Arthurs, K., (2003), “Neighborhood regeneration: Facilitating Community Involvement”, *Urban Policy and research*, 21(4): 357-371.
- Berry, J., McGreal, S., (eds), (1995), “European cities, planning systems and property market”, E & FN Spon, London
- Fainstein, S., (2000), “New directions in Planning Theory”, *Urban Affairs Review*, 35(4):451-478.
- Healey, P., (2006), “Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Competition”, Palgrave-Macmillan, London.
- Newman, P, Thornley, A., (2005), “Planning World Cities: Globalization and Urban Politics”, Plagrave-Macmillan, London.
- Sassen, S., (2002), “Cities in a world of economy” in Fainstein, S, Campbell, S., (eds), 2nd edition, “Readings in Urban Theory”, Blackwell Publishing Ltd, Oxford, 32-56

Schönwandt, W., (2008), *Planning in Crisis? Theoretical Orientations for Architecture and Planning*, Aldershot: Ashgate, pp. 3-46/51-53.

Talvitie, A., (2009), *Theory less Planning*, *Planning Theory*, [<http://plt.sagepub.com> (accessed 18 February 2014)]

Theodora, Y., (2008), "Approach to the effects of Greek regional universities on development of the country regions", in Coccossis, H., Psycharis, Y., (eds.), "Regional Analysis and Policy. The Greek Experience", Springer, p. 249-270.

Δελτία Τύπου

ΣΕΠΟΧ, τοποθέτηση στην κατάθεση του Σχεδίου Νόμου "Χωροταξικός και Πολεοδομικός Σχεδιασμός - Βιώσιμη Ανάπτυξη", Αθήνα, 24/6/2014

ΣΕΠΟΧ, τοποθέτηση στην πρόταση του ΥΠΕΚΑ για την Μεταρρύθμιση του συστήματος Χωροταξικού και Πολεοδομικού Σχεδιασμού και του συνημμένου πίνακα που κοινοποιήθηκε στις 30/11/2012., Αθήνα, 19/12/2012 [Αρ.Πρ.440]

ΥΠΕΚΑ, Γραφείο Αναπλ. Υπουργού, "Διαβίβαση πρότασης ΥΠΕΚΑ για την Μεταρρύθμιση του συστήματος Χωροταξικού και Πολεοδομικού Σχεδιασμού", Αθήνα 21/11/2012 [Αρ/ Πρωτ. 2966]

ΣΕΠΟΧ, "Θέσεις και συμβολή του ΣΕΠΟΧ στην προώθηση και υλοποίηση του χωρικού σχεδιασμού", Εισηγητής : Κώστας Δημόπουλος, ΤΕΕ – Τμήμα Κέρκυρας, Απρίλιος, 8-9/4/2005.

Διαδίκτυο - Ημερήσιος τύπος

Πολύζος, Γ., (2014). "Δεν υπάρχει στρατηγική", *Καθημερινή* [[www.kathimerini.gr/773321 / article /epikairothta/politikh /aroyn-den-yparxei-strathgikh](http://www.kathimerini.gr/773321/article/epikairothta/politikh/aroyn-den-yparxei-strathgikh)]

Μπεριάτος, Ηλ., (2013), "Η χωροταξία της κρίσης", *Γνώμες, Τα νέα* [www.tanea.gr/gnomes / ημ. ανάκτησης : 8/1/2013]

Γρηγοριάδης, Γρ., ΤΕΕ, "Χρήσεις γης : κοινωνικό αγαθό ή εμπόρευμα;" [www.dpk.tee.gr, ημ. ανάκτησης : 1/4/2014.]

"Περιβάλλον & Φυσικός Χώρος", [www.wwf.gr/el/sustainable-economy/vision/environment, ημ. ανάκτησης : 1/4/2014.]

"Σχεδιάζοντας αειφορικές χρήσεις γης : Η προτεραιότητα των αδιαπραγμάτευτων", 8/4/2011 [<http://miakriti.gr>, ημ. ανάκτησης : 15/4/2014.]

"Ανατροπή : Εμπορικές χρήσεις και σε περιοχές αμιγούς κατοικίας", [<http://news.gr.msn.com>, ημ. ανάκτησης : 24/6/2014.]

"Αλλάζουν οι χρήσεις γης για την προσέλκυση επενδύσεων", [<http://tovima.gr/society/article>, ημ. ανάκτησης : 24/6/2014.]

