

ΗΜΕΡΙΔΑ | Τρίτη 12.12.2023

**Ένας αιώνας σχεδιασμού του χώρου:**  
από το Διάταγμα του 1923 «Περί σχεδίων πόλεων...» στον σύγχρονο χωρικό σχεδιασμό

## ΠΕΡΙΛΗΨΕΙΣ ΕΙΣΗΓΗΣΕΩΝ

### Α' Μέρος: Ιστορική Αναδρομή

Συντονιστής: Γιάννης Μιχαήλ, Δρ. Αρχιτέκτων-Πολεοδόμος, Αντιπρόεδρος ΕΛΛΕΤ

Μαρία Καραμανώφ, Αντιπρόεδρος του Συμβουλίου της Επικρατείας ε.τ.

Πρόεδρος του Επιμελητηρίου Περιβάλλοντος και Βιωσιμότητας

**ΝΔ 1923. Η σκολιά πορεία ενός πρωτοπόρου νομοθετήματος.**

Η εισήγηση εξετάζει την επίδραση του ΝΔ του 1923 στη διαμόρφωση των γενικών αρχών και του πνεύματος του χωρικού σχεδιασμού στην Ελλάδα, με έμφαση στους πολλαπλούς παράγοντες, θετικούς και αρνητικούς, που καθόρισαν την πορεία και τον τρόπο εφαρμογής του στη διαδρομή του χρόνου.

Βασίλης Γκοιμίσης, Αρχιτέκτων-Πολεοδόμος-Χωροτάκτης (MSc)

**Ένα νομοθέτημα 100 ετών σε πλήρη ακόμη ισχύ. Αειθαλεία ή αδράνεια?**

Το ν.δ. 16.8-17.7.1923 (Α' 228) αναπτύχθηκε για να ρυθμίσει συνολικά το σύστημα δόμησης στην Ελλάδα σε μια εξαιρετικά δύσκολη κοινωνική και πολεοδομική συγκυρία, έχοντας σαφείς μεταρρυθμιστικούς αλλά και αναπτυξιακούς στόχους.

Εκατό έτη μετά, η συντριπτική πλειοψηφία των 87 άρθρων του, εξακολουθεί να ισχύει αδιαλείπτως έως και σήμερα, καθόσον, μόλις 7 (8,05%) άρθρα έχουν καταργηθεί, και μάλιστα τα 65 (74,71%) εξ' αυτών παραμένουν αναλλοίωτα με συμπληρώσεις/τροποποιήσεις/καταργήσεις παραγράφων μόνο σε 22 από αυτά, ενώ μόλις 2 (2,30%) άρθρα έχουν προστεθεί αυτοτελώς!

Συνεπώς, είναι πρόδηλο ότι με το εν λόγω ν.δ/γμα εξακολουθούν να ρυθμίζονται, και μάλιστα κατά το μάλλον ή ήττον όπως εγκρίθηκε στην αρχική του μορφή, κείρια ζητήματα, τόσο σε εντός σχεδίου όσο και σε εκτός σχεδίου περιοχές της χώρας όπως η διαχείριση των ρυμοτομικών σχεδίων, οι τακτοποιήσεις των οικοπέδων, η αναγνώριση οδών κ.ά., έχοντας μάλιστα και πλούσια κωδικοποιημένη σχετική νομολογία-αρθρογραφία (1.376 καταχωρίσεις) αλλά και 1.913 κατ' εξουσιοδότηση αυτού εκδοθέντα νομοθετήματα!

Το προφανές ερώτημα που γεννάται, συνεπώς, είναι, εάν η αξιοσημείωτη «ανθεκτικότητα» του εν λόγω ν.δ/τος οφείλεται, στο αειθαλές των διατάξεων που εξακολουθούν να είναι και σήμερα εν γένει ολοκληρωμένες και επιτελικές, ή, στην αδράνεια της διοίκησης ή/και ενδεχομένως στην ελάχιστη εξέλιξη των διαδικασιών ανάπτυξης του δομημένου περιβάλλοντος, και-το πλέον πιθανό- στον συνδυασμό των παραπάνω;

Βλαντού Αλεξάνδρα, Αρχιτέκτων/Πολεοδόμος-Χωροτάκτης

DEA- Institut d'Urbanisme de Paris /Université Paris Val de Marne

**Σύνταγμα του 1975. Απαρχή νέας πορείας του χωρικού σχεδιασμού. Σχέσεις και αντιφάσεις μεταξύ θεσμικών επιταγών και πραγματικότητας**

Με το Σύνταγμα του 1975 (άρθρο 24) καθιερώνεται η υποχρέωση του Κράτους για την προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος και εισάγονται οι έννοιες της χωροταξίας και πολεοδομίας,, Ο σχεδιασμός του χώρου υπάγεται στην αρμοδιότητα του Κράτους. Η υποχρέωση συμμετοχής των πολιτών στην ενεργοποίηση οικιστικής περιοχής κατοχυρώνεται Συνταγματικά, όπως και ο θεσμός του αστικού αναδασμού. Ακολουθεί σειρά ρυθμίσεων, με ποικίλες επιλογές, αλλά στόχο τον εξορθολογισμό οργάνωσης του χώρου, την προστασία του περιβάλλοντος, την αειφορία. Ο ν.947/1979 εισάγει τη συμμετοχή των ιδιοκτητών μιας περιοχής με εισφορά σε γη και χρήμα. Το ίδιο θα γίνει με το ν.1337/1983, τους νόμους 2508/1997, ...έως σήμερα.

Ωστόσο το αποτέλεσμα είναι ισχνό. Αντικείμενο της εισήγησης είναι η συγκριτική αξιολόγηση των βασικών αρχών και επιλογών των νόμων, της πρώτης κυρίως περιόδου, που επηρέασε τις μετέπειτα εξελίξεις. Να καταγραφούν τα θετικά και αρνητικά σημεία, ο βαθμός εφαρμογής στην πράξη. Η εμπειρία δείχνει ότι ο σχεδιασμός δεν πάσχει από έλλειψη κανόνων, αλλά από αδυναμία εφαρμογής,. Είναι καιρός να προχωρήσουμε, να ανταποκριθούμε στις σύγχρονες προκλήσεις. Να στραφούμε περισσότερο στο επιχειρησιακό επίπεδο, όχι στο κανονιστικό. Να εκτιμήσουμε, τί πετύχαμε, σε τί αποτύχαμε και γιατί.

Ηλίας Γραμματικογιάννης, Δρ. MBA, MSc

Αγρονόμος και Τοπογράφος Μηχανικός ΕΜΠ

**Ζητήματα εφαρμογής πολεοδομικών σχεδίων, σύμφωνα με το ΝΔ 1923 και τα επόμενα καθεστώτα.**

Η εφαρμογή των πολεοδομικών σχεδίων αποτελούσε από την ίδρυση του Ελληνικού Κράτους μια πρόκληση, απόρροια των διαφορετικών ομάδων πίεσης που μετέχουν στην πορεία ένταξης μιας περιοχή στο σχέδιο πόλεως, όπως επίσης των περιορισμένων πόρων και της έλλειψης ελέγχου της αυθαίρετης δόμησης.

Από την νομοθέτηση του Ν.Δ του 1923 έως τον Ν. 4759/2020 υπήρξαν σημεία σταθμοί για τη μετάβαση σε ένα πιο ορθολογικό και κατ' επέκταση πιο δίκαιο τρόπο εφαρμογής των πολεοδομικών σχεδίων. Ορόσημο αυτής της μακράς διαδρομής αποτέλεσε αναμφίβολα ο νόμος 1337/1983 ο οποίος κατάφερε τη μετάβαση από τη μεμονωμένη εφαρμογή των σχεδίων πόλεων σε μια συνολική προσέγγιση.

Στην παρουσίαση, στην πρώτη ενότητα εξετάζεται η ιστορική διαδρομή του νομοθετικού πλαισίου, ακολουθούν στο δεύτερο μέρος στοχευμένα παραδείγματα πρακτικής εφαρμογής του Ν. 1337/83 και τέλος παρατίθενται συνοπτικά οι βελτιώσεις αλλά και οι δυσκολίες που αντιμετώπισε ο Ν. 1337/83, συγκρίσει του προηγούμενου καθεστώτος με την εφαρμογή των ρυμοτομικών σχεδίων και με τις πράξεις αναλογισμού αποζημίωσης λόγω ρυμοτομίας.

## **Β' Μέρος: Ο χαρακτήρας του συστήματος χωρικού σχεδιασμού σήμερα**

*Συντονιστής: Γιώργος Μελισσοουργός, Δρ. Γεωγραφίας, Γενικός Γραμματέας ΔΣ ΣΕΠΟΧ*

*Λουδοβίκος Βασενχόβεν, Ομότιμος Καθηγητής Πολεοδομίας και Χωροταξίας, ΕΜΠ*

### **Ο χαρακτήρας του συστήματος σχεδιασμού και διεθνείς συγκρίσεις.**

Η εισήγηση είναι αφιερωμένη στις ταξινομήσεις των συστημάτων του χωρικού σχεδιασμού στις χώρες της Ευρώπης, ξεκινώντας από εκείνη των P. Newman και A. Thornley (1996), που έκαναν διάκριση μεταξύ των νομικών και διοικητικών συστημάτων σε 5 οικογένειες: Βρετανική, Ναπολεόντεια, Γερμανική, Σκανδιναβική και Ανατολικο-Ευρωπαϊκή. Στην συνέχεια παρουσιάζεται η ταξινόμηση συστημάτων που υιοθετείται στο EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies (1997), όπου προτείνονται 4 πρότυπα: Διαχείριση χρήσεων γης, σφαιρικό και ολοκληρωμένο, περιφερειακό αναπτυξιακό, και το πρότυπο του urbanism, όπου κατατάσσεται και η Ελλάδα. Παρουσιάζονται ακόμη επιλεκτικά οι περιγραφές κάποιων συστημάτων σχεδιασμού που περιλαμβάνονται σε δημοσίευμα του ΟΟΣΑ (2017) και στις εκθέσεις του ερευνητικού προγράμματος ESPON COMPASS (2018). Στις εκθέσεις του τελευταίου αποφεύγεται μια ταξινόμηση σε «στεγανές» κατηγορίες, αλλά προσδιορίζονται κάποια κριτήρια: Ουσία, στόχοι, διαδικασία, διοίκηση. Σχολιάζεται η διάκριση σε συστήματα «συμμόρφωσης», όπως το ελληνικό, και «επιτελεστικά» συστήματα, όπου ενθαρρύνεται η πρωτοβουλία της αυτοδιοίκησης σε τοπικό επίπεδο. Παρατηρείται εντούτοις η συστηματική παρουσία έκτακτων ρυθμίσεων που παρεκκλίνουν του κατοχυρωμένου σχεδιασμού, όχι βάσει μιας αποδεκτής δημοκρατικής συμμετοχικής διαδικασίας, αλλά μέσω πελατειακών σχέσεων. Στην εισήγηση θα σχολιασθούν ιδιαίτερα τα συστήματα των χωρών που κυρίως έπληξε η οικονομική κρίση του 2008, δηλ. των λεγόμενων PIIGS (Πορτογαλία, Ιρλανδία, Ιταλία, Ελλάδα και Ισπανία), όπως και της Κύπρου.

*Ευάγγελος Ασπρογέρακας, Επίκουρος Καθηγητής Χωροταξίας, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας*

### **Παράλληλα συστήματα σχεδιασμού - Σύνδεση αναπτυξιακής και χωρικής θεώρησης**

Η εισήγηση πραγματεύεται τη διαχρονικά, μη επαρκή σύνδεση μεταξύ της χωρικής και αναπτυξιακής θεώρησης το σχεδιασμό του χώρου. Το χαρακτηριστικό αυτό διέπει, κατ' αρχάς, το ρόλο και τη σχέση των πολιτικών του Χωρικού και του Αναπτυξιακού Σχεδιασμού στην Ελλάδα. Τα σχετικά συστήματα εργαλείων, εσωτερικά, καθορίζονται από κατακόρυφα ιεραρχικές, δεσμευτικές, σχέσεις χωρίς όπως να παρουσιάζουν τις απαραίτητες συνέργειες και συνδέσεις. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η πολιτική χορήγησης ενισχύσεων (κινήτρων) όπως εκφράζεται διαχρονικά από τους αναπτυξιακούς νόμους. Παράλληλα, προβληματισμούς δημιουργεί η εδραίωση διαδικασιών για τη χωρική διευθέτηση παραγωγικών δραστηριοτήτων (όπως βιομηχανικών και τουριστικών) που δίνουν έμφαση στην αναπτυξιακή θεώρηση και παρουσιάζουν ελλιπή συνέργεια με τον ευρύτερο χωρικό σχεδιασμό. Στόχος είναι η ανάδειξη των επιπτώσεων στη χωρική ανάπτυξη και στο περιβάλλον και της αναγκαιότητας διαμόρφωσης συνεργειών μεταξύ της χωρικής και της αναπτυξιακής πολιτικής.

*Μαίρη Ζήφου, Δρ. Χωροταξίας - Πολεοδομίας*

### **Σχεδιασμός της υπαίθρου: «100 χρόνια μοναξιάς»**

Αντικείμενο της εισήγησης αποτελεί η κριτική αποτίμηση/ ανάγνωση της πολιτικής σχεδιασμού της υπαίθρου στην Ελλάδα. Βασικός στόχος είναι η αποτύπωση των συνεχειών/ ασυνεχειών, των αποκλίσεων και συγκλίσεων που καταγράφονται στο ισχύον θεσμικό πλαίσιο σε σχέση με την πρώτη πολεοδομική νομοθεσία αναφορικά με την έννοια της υπαίθρου και την προωθούμενη πολιτική οργάνωσης του χώρου. Με κεντρικό σημείο αιχμής τον μετασχηματισμό του χαρακτήρα της υπαίθρου, η εισήγηση αναλύει: α) την εξέλιξη του πλαισίου της εκτός σχεδίου δόμησης, β) τα εργαλεία σχεδιασμού και ανάπτυξης του εξωαστικού χώρου τα οποία προσεγγίζονται στο πλαίσιο των διεθνών κατηγοριοποιήσεων των εργαλείων χωρικού

σχεδιασμού και γ) επιμέρους προγράμματα/ σχεδιασμούς, ειδικά καθεστώτα και τομεακές διατάξεις που καθορίζουν την ανάπτυξη του εξωαστικού χώρου.

Υποκείμενη θέση της εργασίας είναι ότι ο μετασχηματισμός της υπαίθρου από, κατά προορισμό, χώρο αγροτικής παραγωγής και ήπιας αναψυχής σε χώρο αστικών δραστηριοτήτων και κατανάλωσης συνδέθηκε, μέχρι πρόσφατα, με πολιτικές προώθησης της μικροϊδιοκτησίας και διατήρησης του χαμηλού κόστους παραγωγής του. Υπό αυτό το πρίσμα, η εργασία εστιάζει στις νέες τάσεις της τρέχουσας πολιτικής για την ανάπτυξη της υπαίθρου, όπως η προώθηση Ειδικών Πολεοδομικών Σχεδίων και οργανωμένων ή μη αναπτύξεων/ υποδοχέων, θέτοντας ερωτήματα για τις χωρικές τους επιπτώσεις.

Λάμπρος Κίσσας, Πολεοδόμος-Χωροτάκτης Μηχ., MSc, PhDc

Μάρω Ευαγγελίδου, Πολεοδόμος-Χωροτάκτης, Πρόεδρος Συμβουλίου Θεσμικού Πλαισίου ΕΛΛΕΤ

Κώστας Λαλένης, Καθηγητής ΤΜΧΠΠΑ, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

**Η επιχειρησιακή διάσταση του χωρικού σχεδιασμού : αναγκαίες θεσμικές βελτιώσεις και διοικητική αναδιάρθρωση**

Η εισήγηση αποσκοπεί στην διατύπωση προτάσεων για τον εκσυγχρονισμό του συστήματος χωρικού σχεδιασμού σε κατεύθυνση ενίσχυσης του επιχειρησιακού του χαρακτήρα με βελτίωση της εσωτερικής του συνοχής, ιδίως στην μετάβαση μεταξύ στρατηγικού και κανονιστικού/ ρυθμιστικού σχεδιασμού. Προς τούτο κατατίθεται η θέση (α) να δοθεί αυξημένο βάρος στο σκέλος «σχέδιο δράσης» (ή πρόγραμμα εφαρμογής/ υλοποίησης) σε κάθε επίπεδο του σχεδιασμού, το οποίο πρέπει να αναβαθμιστεί ως (διακριτό) περιεχόμενο εντός των αντίστοιχων προδιαγραφών αλλά-κυρίως- (β) να αποδοθεί η ευθύνη της εφαρμογής του στο διοικητικό επίπεδο που αντιστοιχεί χωρικά, δηλαδή τα εθνικά χωροταξικά στο κέντρο, τα περιφερειακά στην Περιφέρεια, (αιρετή) και τα τοπικά στον Δήμο.

Η δομή του συστήματος που εισήχθη με τη Χωροταξική Πολεοδομική Μεταρρύθμιση /ΧΩΠΟΜΕ διατηρείται και ενισχύεται μέσω της απόδοσης της "ευθύνης εφαρμογής" στην Αυτοδιοίκηση. Παράλληλα η διάκριση ρόλων (θεσμοθέτησης και εφαρμογής) συνάδει με τα συνταγματικά δεδομένα και τη νομολογία του ΣτΕ περί κρατικής υποχρέωσης χωρικού σχεδιασμού, και συμβάλλει τόσο στην αναβάθμιση της χωρικής διακυβέρνησης και ανθεκτικότητας, όσο και στη χειραφέτηση της Αυτοδιοίκησης και άσκηση του επιτελικού ρόλου του κράτους, σε επίπεδο στρατηγικής και παρακολούθησης (monitoring).

Γίνεται αναφορά σε διεθνή παραδείγματα.

**Γ' Μέρος: Διακυβεύματα του σήμερα**

Τοποθετήσεις φορέων

ΕΛΛΕΤ

ΣΕΠΟΧ

ΣΕΜΠΧΠΑ

Επικοινωνία:

ΕΛΛΕΤ: [elet@ellinikietairia.gr](mailto:elet@ellinikietairia.gr), 210 3225245 | ΣΕΠΟΧ: [sepoX1981@sepoX.gr](mailto:sepoX1981@sepoX.gr) | ΣΕΜΠΧΠΑ: [grammateia@chorotaxia.gr](mailto:grammateia@chorotaxia.gr)