

Πολεοδομικός Προγραμματισμός

Θεωρία, θεσμοί, μεθοδολογία

επιμέλεια

Γ. Καυκαλάς
Ν. Κομνηνός
Α.Φ. Λαγόπουλος

παραπομπής



Πολεοδομικός Προγραμματισμός

θεωρία, θεσμοί, μεθοδολογία

επιμέλεια

Γ. Καυκαλάς
Ν. Κομνηνός
Α.Φ. Λαγόπουλος

Φωτοστοιχειοθεσία - εκτύπωση - βιβλιοδεσία: «Παρατηρητής»
Ανώνυμη Εταιρεία εκδόσεων, Αλ. Σταύρου 15, τηλ. 927.685,
938.427, Θεσσαλονίκη.

Κεντρική Διάθεση:
«Παρατηρητής», Αλ. Σταύρου 15, Θεσσαλονίκη, τηλ. 927.685
«Παρατηρητής», Διδότου 39, Αθήνα, Τηλ. 3600658, 3608527

παρατηρητής



ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Συλλογή κειμένων. Επιμέλεια: Γ. Καυκαλάς, Ν. Κομνηνός, Α.Φ.
Λαγόπουλος

Εισαγωγή 9

ΜΕΡΟΣ Ι: ΘΕΩΡΗΤΙΚΕΣ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΕΙΣ

1.Βασικές έννοιες και επίπεδα του χωρικού προγραμματισμού <i>Γρηγόρης Καυκαλάς</i>	19
2.Αστικός προγραμματισμός: Προσπάθεια κοινωνιο—λογικής ανάλυσης	
<i>Βίλμα Χαστάογλου</i>	35
3.Πολεοδομικός προγραμματισμός σχεδιασμός και κανονικό- τητα της συσσώρευσης του κεφάλαιου <i>Νίκος Κομνηνός</i>	
4.Ιστορικός υλισμός και επιστημολογική ανάλυση του χώρου και του προγραμματισμού <i>Αλέξανδρος Λαγόπουλος</i>	107

ΜΕΡΟΣ II: ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ ΚΑΙ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

5.Οικιστικές επεκτάσεις: Πλαίσιο ανάλυσης και προγραμματισμού για την Αθήνα.	135
Δημήτρης Εμμανουήλ	
6.Θεσαλονίκη 2000: μεθοδολογική κριτική ρυθμιστικών προτάσεων	
Ελένη Ανδρικοπούλου, Γρηγόρης Καυκαλάς, Νίκος Κομνηνός	193
7.Θεσμοί άσκησης πολεοδομικής πολιτικής	
Δημήτρης Χριστοφιλόπουλος	221
8.Ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης στον προγραμματισμό Νίκος Κομνηνός	267
9.Κριτική του οικιστικού νόμου 1337/83	
Αλέκα Καραδήμου, Κική Καυκούλα	279
Οικιστικός Νόμος 1337/83	303

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η παρούσα συλλογή κειμένων αποτελεί μέρος του εκπαιδευτικού υλικού του μαθήματος «Θεωρία του πολεοδομικού προγραμματισμού» που διδάσκεται στον δεύτερο κύκλο σπουδών του τμήματος Αρχιτεκτόνων της Πολυτεχνικής Σχολής Α.Π.Θ. Ο χαρακτήρας της ανθολογίας, καθώς αυτή δεν αποτελεί το κύριο ή το μοναδικό εκπαιδευτικό βοήθημα, είναι ενδεικτικός και συμπληρωματικός, και έχει σκοπό να δώσει κάποια βασική πληροφόρηση γύρω από τον πολεοδομικό προγραμματισμό και να δημιουργήσει κίνητρα για παραπέρα συζήτηση και προβληματισμό.

Από την άλλη μεριά δόθηκε ιδιαίτερη φροντίδα στην επιλογή των κειμένων. Η ελληνική βιβλιογραφία είναι μάλλον περιορισμένη στα θέματα πολεοδομικού προγραμματισμού και οι εργασίες με τεκμηριωμένο θεωρητικό χαρακτήρα ακόμα σπανιότερες. Παρά το γεγονός τούτο, δεν ήταν δυνατό να συμπεριλάβουμε το σύνολο αυτών των εργασιών στον παρόντα τόμο. Έτσι, δεν παρουσιάζονται εδώ αρκετές αξιόλογες εργασίες καθώς περιοριστήκαι σε αυτές που είναι συγγενέστερες με το περιεχόμενο και τις ανάγκες του μαθήματος. Η έντοξη στον προβληματισμό του μαθήματος και η ικανοποιητική θεωρητική τεκμηρίωση της επιχειρηματολογίας αποτέλεσαν και τα κριτήρια επιλογής και διάρθρωσης της ανθολογίας.

Πριν από την συστηματική παρουσίαση των περιεχομένων είναι σκόπιμο να αναφερθούμε σύντομα στους κύριους άξονες του μαθήματος. Οι άξονες αυτοί είναι:

- α. Οι σχέσεις του προγραμματισμού με το γενικότερο κοινωνικό, οικονομικό, πολιτικό και ιδεολογικό πλαίσιο. Είναι φανερό ότι αυτός ο άξονας καλύπτει μια σειρά από κάρια ζητήματα του αστικού προγραμματισμού. Εποι, εξετάζεται η συμβολή του στις διαδικασίες ανάπτυξης της πόλης. Μέσα από αυτή την προσέγγιση ξεκαθαρίζονται τρία θέματα: πρώτον ότι ο αστικός προγραμματισμός αποτελεί μιά από τις πολλές πλευρές της κρατικής παρέμβασης· δεύτερον, ότι διακρίνεται από τον προγραμματισμό των ιδιωτικών επιχειρήσεων· και τρίτον, ότι και οι δύο παραπάνω μορφές του προγραμματισμού, που είναι οιδιαχώριστες από ιδεολογικές επιλογές, δεσμεύονται από ένα πλέγμα υλικών συνθηκών, που χαρακτηρίζουν τον κοινωνικό σχηματισμό.
- β. Οι επιστημολογικές βάσεις και οι θεωρίες του προγραμματισμού. Μέσα στα πλαίσια αυτού του άξονα, εξετάζονται οι διαφορετικές επιστημολογικές αφετηρίες για την διατύπωση των θεωριών του, αστικού προγραμματισμού, καθώς και η συγκεκριμένη μορφή που παίρνουν αυτές οι θεωρίες. Συγχρόνως, παρουσιάζονται, τόσο η διάκριση μεταξύ προγραμματισμού και σχεδιασμού, όσο και η άρθρωσή τους σε ένα ενιαίο σύνολο.
- γ. Οι μεθοδολογίες και οι τεχνικές προγραμματισμού. Εξετάζονται εδώ οι διαφορετικές μεθοδολογίες και οι βασικοί πόλοι τους: ο τεχνικός, που αντιμετωπίζει τον προγραμματισμό σαν εργαλείο αποτελούμενο από ένα διαρθρωμένο σύνολο από τεχνικές ενέργειες, και ο πολιτικός, που αντιλαμβάνεται τον προγραμματισμό σαν μια κοινωνική και πολιτική διαδικασία που η λογική της δεν καθορίζεται εσωτερικά και αυτόνομα αλλά σε σχέση με το γενικότερο πλαίσιο.
- δ. Η παρουσίαση του θεσμικού πλαισίου και παραδειγμάτων εφαρμογής. Η εμπέδωση των προηγούμενων οξύνων ολοκληρώνεται μέσα από δύο συμπληρωματικές κατευθύνσεις

που αναφέρονται ειδικότερα στην Ελληνική πραγματικότητα: πρώτον, από την ανάλυση του συμπλέγματος των φορέων, των διαδικασιών και της νομοθεσίας της πολεοδομίας και γενικότερα του συστήματος φυσικού προγραμματισμού· και δεύτερον από τον κριτικό σχολιασμό συγκεκριμένων περιπτώσεων εφαρμογών και νομοθεσίας.

Θα πρέπει ακόμα να σημειωθεί ότι η ολοκλήρωση της προγραμματικής διαδικασίας προϋποθέτει, έως από τη ρητή ή λανθανόμενα έδραση σε θεωρίες και μεθόδους, τη χρήση συγκεκριμένων αναλυτικών τεχνικών. Τέτοιες τεχνικές, όπως ο τρόπος επιλογής ενός στατιστικού δείγματος, ο τρόπος διεξαγωγής της εργασίας πεδίου, ο χειρισμός των ερωτηματολογίων και των απογραφικών αποτυπώσεων, οι τεχνικές πρόβλεψης, αποτελούν ιδιαίτερο αντικείμενο του μαθήματος και καλύπτονται από χωριστές διδακτικές σημειώσεις.

Αναφέρομενοι ειδικότερα στην πάροδό συλλογή κειμένων και ιδιαίτερα στο περιεχόμενό της, θα πρέπει να τονίσουμε ότι συγκροτείται από υπάρχοντα κείμενα, πολλά από τα οποία έχουν δημοσιοποιηθεί με την μορφή άρθρων και σεμιναριακών παρουσιάσεων, μετά από τις απαραίτητες προσαρμογές και βελτιώσεις που απαιτούσε η συγκέντρωσή τους σε έναν ενιαίο τόμο. Τα κείμενα αυτά έχουν οργανωθεί σε δύο μέρη όπως παρουσιάζεται αναλυτικά στη συνέχεια.

Το μέρος I, «Θεωρητικές Προσεγγίσεις, περιλαμβάνει τέσσερα κείμενα. Στο πρώτο, με τίτλο «Βασικές έννοιες και επίπεδα του χωρικού προγραμματισμού» (1) ο Γρηγόρης Καυκαλάς τοποθετεί, με μια περιεκτική και σύντομη παρουσίαση, τις βασικές διαστάσεις του χωρικού προγραμματισμού. Ο συγγραφέας συνδέει τις προϋποθέσεις του γενικού πλαισίου του προγραμματισμού με τα ειδικότερα ζητήματα της χωροταξικής και πολεοδομικής παρέμβασης. Επίσης, τονίζει τόσο την οργανική αντιφατικότητα του προγραμματισμού, που προσπαθεί να ισοροπήσει ανάμεσα σε αντιπρόμενα συμφέροντα, όσο και τη

λειτουργική σημασία του για τις γενικές συνθήκες παραγωγής και αναπαραγωγής του κοινωνικού σχηματισμού.

Η Βίλμα Χαστάγλου, στο δεύτερο κείμενο που ακόλουθει, «Αστικός προγραμματισμός: προσπάθεια κοινωνιολογικής ανάλυσης» (2), που είναι απόσπασμα από ένα εκτενέστερο κείμενο, προχωράει σε μιαν ανάλυση των θεωρητικών απόψεων στις οποίες στηρίχτηκε μέχρι σήμερα η προγραμματιστική δράση, θεωρώντας τες τόσο από την πλευρά της εσωτερικής, λογικής τους συγκρότησης όσο και από εκείνη της εξωτερικής, κοινωνικής, λειτουργίας τους. Αρχικά, εξετάζεται η σκοπιμότητα του αστικού προγραμματισμού που τίθεται σαν «έξυπηρέτηση του γενικού συμφέροντος». Στη συνέχεια αναλύεται ο στόχος του που ορίζεται σαν «κάλυψη των κοινωνικών αναγκών», και τέλος, διερευνάται ο χαρακτήρας του σαν «κέντρο ορθολογικής δράσης». Τα παραπάνω συνοψίζονται σε μια σειρά υποθέσεων—προτάσεων εργασίας για μια κοινωνιολογική προσέγγιση του αστικού προγραμματισμού. Σε χωριστό παράρτημα η συγγραφέας εικονογραφεί τη δυνατότητα εφαρμογής της προσέγγισης σε αναλύσεις συγκεκριμένων περιπτώσεων προγραμματισμού.

Το τρίτο κείμενο του Νίκου Κομνηνού, επιχειρεί να ερμηνεύσει την δράση της πολεοδομίας και του προγραμματισμού μέσα από την θεωρία της συσσώρευσης—ρύθμισης (3). Ξεκινώντας από την ενότητα αστικοποίησης και συσσώρευσης του κεφαλαίου και τις αντιθέσεις που γεννιούνται στην πορεία της ανάπτυξης της πόλης, ερμηνεύει την πολεοδομία σαν μια διακεκριμένη μορφή των ρυθμιστικών διαδικασιών που εξασφαλίζουν την κανονικότητα της συσσώρευσης του κεφαλαίου.

Το πρώτο μέρος κλείνει με ένα κείμενο του Αλέξανδρου Λαγόπουλου, «Ιστορικός υλισμός και επιστημολογική ανάλυση του χώρου και του προγραμματισμού» (4). Ο συγγραφέας τονίζει ότι ο χώρος και ο προγραμματισμός απασχόλησαν την επιστημονική και τεχνική σκέψη σχετικά πρόσφατα και αποδίδει

αυτό το φαινόμενο στο νέο ρόλο που απέκτησαν στις σύγχρονες κοινωνίες. Εισαγωγικά, παρουσιάζει με συντομία τις προσεγγίσεις στον αστικό και περιφερειακό χώρο της ανθρώπινης οικολογίας, της ανθρώπινης γεωγραφίας και της αστικής και της περιφερειακής οικονομικής και επισημαίνει τις σημαντικές αδυναμίες αυτών των επιστημονικών πεδίων. Στη συνέχεια, αναφέρεται στις προσεγγίσεις του προγραμματισμού του χώρου και συσχετίζει την κριτική των αναλυτικών προσεγγίσεων στον χώρο. Ο συγγραφέας πιστεύει ότι πολλές αδυναμίες των παραπάνω προσεγγίσεων μπορούν να ξεπεραστούν με την χρήση μιας προσέγγισης που να θεμελιώνεται στον ιστορικό υλισμό. Για να τεκμηριώσει την άποψή αυτή, ξεκινάει από την ανάλυση της κοινωνίας για να τοποθετήσει μια σειρά από επιστημολογικές και θεωρητικές βάσεις για τη μελέτη τόσο του χώρου όσο και του προγραμματισμού στα πλαίσια μιας ενιαίας μαρξιστικής προσέγγισης.

Το μέρος II, «Μεθοδολογία και θεσμικο πλαίσιο», αποτελείται από πέντε κείμενα. Στο πρώτο από αυτά, «Οικιστικές επεκτάσεις: πλαίσιο ανάλυσης και προγραμματισμού για την Αθήνα» (5) ο Δημήτρης Εμμανουήλ επιχειρεί να δώσει τις παράμετρες του ζητήματος των οικιστικών επεκτάσεων. Στη βάση τόσο των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών της Ελληνικής εμπειρίας όσο και μιας σειράς υποθέσεων που αναφέρονται σε μοντέλα της χωροθετικής συμπεριφοράς του οικιστικού συστήματος, οδηγείται στην συγκρότηση ενός μοντέλου για την οικιστική ανάπτυξη της Αθήνας. Με τον τρόπο αυτό ο συγγραφέας εισάγει έναν πρωθυμένο προβληματισμό πάνω στα θέματα αποφάσεων στον τομέα της οικιστικής πολιτικής και του αστικού προγραμματισμού. Η διατύπωση εναλλακτικών σεναρίων και η αξιολόγησή τους με όρους κόστους—ωφέλειας, καθώς και η αναφορά στο συνολικό κοινωνικό κόστος των επεκτάσεων συμβάλλουν στην συγκρότηση μιας συνολικής προσέγγισης στον προγραμματισμό της ανάπτυξης των πόλεων.

Στο άρθρο που ακολουθεί, «Θεσσαλονίκη 2000: μεθοδολογική κριτική ρυθμιστικών προτάσεων (6), οι Ελένη Ανδρικοπούλου, Γρηγόρης Καυκαλάς, και Νίκος Κομνηνός, αναλύουν κριτικά μια μελέτη προγραμματικού χαρακτήρα για το Ρυθμιστικό Σχέδιο της Θεσσαλονίκης, που εκπονήθηκε το 1979 από την «Έταιρεία Μελετών Περιβάλλοντος» μετά από ανάθεση του τότε αρμόδιου για θέματα πολεοδομίας υφυπουργείου Δημοσίων Εργαλίων. Η συζήτηση αναφέρεται σε τρεις κύριες θεματικές ενότητες της μελέτης: η πρώτη είναι η ανάλυση της υπάρχουσας κατάστασης, η δεύτερη αφορά τις βασικές παράμετρες αναπτυξής του πολεοδομικού συγκροτήματος, και η τρίτη περιλαμβάνει τις προτάσεις σχετικά με τις πολεοδομικές λειτουργίες και την διάρθρωση της πόλης. Με αυτόν τον τρόπο, το κείμενο θέτει σημαντικά ερωτήματα, σχετικά τόσο με τον προβληματισμό και τη μεθοδολογία της μελέτης όσο και με την ουσία των προτάσεων της, ενώ παράλληλα γίνονται ορισμένες κριτικές τοπθετήσεις.

Το κείμενο του Δημήτρη Χριστοφιλόπουλου, «Θεσμοί άσκησης πολεοδομικής πολιτικής (7) είναι μέρος του κεφαλαίου Ζ' του βιβλίου του Χωροταξία -Πολεοδομία τ. Β' Θεσμοί. Ο συγγραφέας αναφέρεται στους τρόπους απόκτησης από το κράτος της ιδιοκτησίας για την δημιουργία των κοινόχροστων και κοινωφελών χρήσεων γης. Αναλύει τις μορφές συμμετοχής των ιδιοκτησιών στην πολεοδομική ενεργοποίηση, καθώς και συμπληρωματικούς θεσμούς του ίδιου χαρακτήρα, όπως την μεταφορά του συντελεστή δόμησης και το δικαίωμα προτίμησης του δημόσιου και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης.

Το άρθρο του Νίκου Κομνηνού, «Ο ρόλος της αυτοδιοίκησης στον προγραμματισμό» (8) παρουσιάζει αυτό τον ρόλο όπως καθορίζεται από το σημερινό θεωρικό πλαίσιο και σκιαγραφεί τις μορφές της συμβουλευτικής συμμετοχής των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης που προκύπτουν από την ιαχύνουσα νομοθεσία και την συμβολή τους στην Επιχείρηση Πολεοδο-

μικής Ανασυγκρότησης. Επισημαίνονται ακόμη, οι δυνατότητες παρέμβασης, τόσο στο επίπεδο του Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου και του ελέγχου της αστικής ανάπτυξης που επιχειρείται μέσω αυτού, όσο και στο επίπεδο των Πολεοδομικών Σχεδίων Επέκτασης και Αναθεώρησης.

Στο τελευταίο άρθρο, «Κριτική του οικιστικού υόμου 1337/83» (9) η Αλέκα Καραδήμου και Κική Καυκούλα επιχειρούν μια ανασκόπηση της εξέλιξης της πολεοδομικής νομοθεσίας θεωρώντας σαν χαρακτηριστικές στιγμές της τα Ν.Δ. 17.7.1923, 1003/71, 1262/72, 947/79 και το Π.Δ. 81/80, τα οποία και παρουσιάζονται συνοπτικά. Στη συνέχεια, σκιαγραφούνται τα διαρθρωτικά χαρακτηριστικά του νέου υόμου 1337/83, αναφέρονται οι καινοτομίες του και επισημαίνονται μερικά από τα προβλήματα εφαρμογής του. Σε χωριστό παράρτημα περιλαμβάνεται το πλήρες κείμενο του υόμου 1337/83.

Πιστεύουμε ότι η συγκέντρωση και οργάνωση των κειμένων με τον τρόπο αυτόν, καλύπτει κεντρικά θέματα των βασικών αξόνων του μαθήματος και ότι ανοίγει ένα ευρύ πεδίο συζήτησης και προβληματισμών στο γνωστικό πεδίο της θεωρίας του πολεοδομικού προγραμματισμού. Θα πρέπει εδώ να ευχαριστήσουμε θερμά τους φίλους και συνάδελφους που επέτρεψαν την δημοσίευση των κειμένων τους και βοήθησαν με παρατηρήσεις, και διορθώσεις, να παρουν την τελική μορφή τους. Εννοείται βέβαια ότι παραμένουμε αποκλειστικά υπεύθυνοι για την μορφή και οργάνωση του παρόντος τόμου.

Σεπτέμβρης 1984
Γ.Κ., Ν.Κ., Α.-Φ.Λ.