

ΤΕΕ-ΤΜΗΜΑ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ

ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ 9-10 ΙΟΥΝΙΟΥ 2016

**ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑ – ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΗ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ
ΑΜΕΣΕΣ ΕΝΕΡΓΕΙΕΣ ΚΑΙ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ**

Ρυθμιστικό Σχέδιο Θεσσαλονίκης: το ανοικτό ζήτημα του στρατηγικού μητροπολιτικού σχεδιασμού

Αθηνά Γιαννακού

Αναπλ. Καθηγήτρια,

Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας και Ανάπτυξης ΑΠΘ

Ο στρατηγικός χωρικός σχεδιασμός: μερικές βασικές παραδοχές - i

Ο στρατηγικός χωρικός σχεδιασμός στη θεωρία του :

- είναι μια μετασχηματιστική και ολοκληρωμένη κοινωνικο-χωρική διαδικασία,
- είναι ένα πεδίο/πλαίσιο διεργασιών για την εξισορρόπηση των αποφάσεων που αφορούν και σχετίζονται πρωτίστως με την ανάδειξη της ταυτότητας μιας πόλης/μητροπολιτικής περιοχής και την εδραίωση της διεθνούς ανταγωνιστικότητάς της,
- συνεπάγεται καταμερισμό των ευθυνών μεταξύ του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα (...εκεί όπου οι ρόλοι μεταξύ του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα είναι ορατοί στη συμπληρωματικότητά τους), και
- όντας χωρικός σχεδιασμός εστιάζει στο ερώτημα «**πού?**» (με στατικό και δυναμικό τρόπο): διαμόρφωση/διαχείριση συγκεκριμένων «τόπων» και χώρων, αλληλεξαρτήσεις μεταξύ των διαφόρων δραστηριοτήτων και δικτύων σε μια περιοχή κλπ.

Ο στρατηγικός χωρικός σχεδιασμός: μερικές αρχικές παραδοχές - ii

Βασικοί στόχοι ενός στρατηγικού χωρικού σχεδίου είναι:

- να διαμορφώσει το **χωρικό όραμα** για την ανάπτυξη μιας πόλης με έμφαση στην ποιότητα/ταυτότητα του τόπου,
- να επεξεργαστεί **ορισμένες συγκροτημένες προτεραιότητες** χωρικού σχεδιασμού για την προσέλκυση επενδύσεων,
- να προσφέρει ένα πλαίσιο για **συγκεκριμένα αναπτυξιακά έργα**, και
- να αποτελέσει ένα πεδίο για την επίτευξη συναίνεσης διευκολύνοντας τον **καταμερισμό ευθυνών/αρμοδιοτήτων/υποχρεώσεων** μεταξύ του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα



Ο στρατηγικός χωρικός σχεδιασμός: μερικές αρχικές παραδοχές - iii

Στην πράξη:

- Ο στρατηγικός χωρικός σχεδιασμός αντιπροσωπεύει μια ποικιλομορφία από πολύπλευρες και κατακερματισμένες πρακτικές που συχνά συνδέονται και με τις συγκεκριμένες παραδόσεις σχεδιασμού
- Όποια και αν είναι η μορφή που πήραν τα στρατηγικά χωρικά σχέδια στην πρακτική του σχεδιασμού, κατά κανόνα
 - αφορούν το μητροπολιτικό επίπεδο
 - μέσα από αυτά επιδιώκονται ευρύτερες διακυβερνητικές πρακτικές
 - επικεντρώνονται επιλεκτικά σε συγκεκριμένες πτυχές
 - **αφήνοντας πολλές αποφάσεις σε «χαμηλότερα» ή περισσότερο «κανονιστικά» επίπεδα σχεδιασμού**

Ο στρατηγικός χωρικός σχεδιασμός: μερικές αρχικές παραδοχές - iv

- Σε χώρες με περισσότερο αδύναμους θεσμούς ή καλύτερα αδύναμη συσχέτιση θεσμών και πράξης
 - Οι διακρίσεις ανάμεσα στο δημόσιο και ιδιωτικό τομέα είναι ασαφείς, καθώς και οι δύο τομείς εμπλέκονται σε κρατικιστικές (αλλά και αμοιβαία κερδοσκοπικές...) δομές
 - Η πρακτική του στρατηγικού σχεδιασμού διαμορφώνεται συχνά ως εξωτερική αναγκαιότητα και όχι ως μια ενδογενής αναγκαιότητα-παράμετρος της αναπτυξιακής διαδικασίας μιας πόλης.
- Στην **Ελλάδα**, η κατανόηση των προβλημάτων του στρατηγικού χωρικού σχεδιασμού μιας πόλης, όπως η Θεσσαλονίκη, προϋποθέτει την επισήμανση τεσσάρων βασικών ζητημάτων που είναι:
 - η **συγκέντρωση** της λήψης αποφάσεων για κάθε επίπεδο χωρικού σχεδιασμού στην κεντρική κυβέρνηση
 - οι ιδιαιτερότητες της **χρηματοδότησης** της τοπικής αυτοδιοίκησης και η άμεση εξάρτηση από την κεντρική κυβέρνηση επ' αυτού
 - η φύση των **τοπικών θεσμικών φορέων** και των ενδιαφερόμενων μερών και οι σχέσεις τους με την κεντρική διοίκηση, και
 - τα χαρακτηριστικά της εθνικής και μητροπολιτικής οικονομίας που ευνόησε για δεκαετίες την **κατανάλωση** απέναντι στην παραγωγή αγαθών και υπηρεσιών

Το Ρυθμιστικό Σχέδιο Θεσσαλονίκης – μια μικρή ανασκόπηση - i

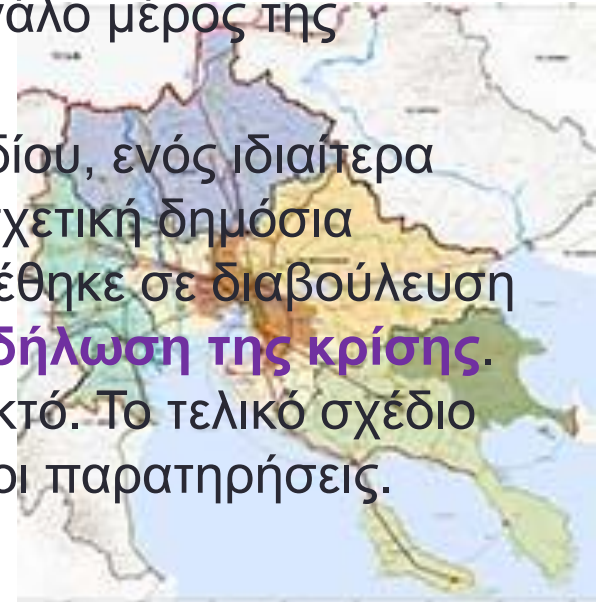
- Αντιμετωπίζεται ως ένας καθολικός στρατηγικός σχεδιασμός που ενσωματώνει σε ένα χωρικό σχέδιο όλες τις πτυχές που απασχολούν τη μητροπολιτική περιοχή και τη συνολική διαχείρισή τους.
 - Ακολουθεί δηλαδή (τόσο στην αρχική του έγκριση όσο και στην αναθεώρηση) μια παράδοση της «**ενσωμάτωσης σχεδόν των πάντων**» παλαιότερων περιόδων του χωρικού σχεδιασμού.
- Με την προσέγγιση ενός «καθολικού σχεδίου» για το σύνολο της ευρύτερης περιοχής Θεσσαλονίκης (δηλαδή της περιοχής που είχε αστικό χαρακτήρα ή δέχονταν άμεσες ή έμμεσες αστικές πιέσεις) εγκρίθηκε το 1985 με ξεχωριστό νόμο
 - χωρίς να προβλέπεται δηλαδή ως μια διακριτή βαθμίδα σχεδιασμού στο νεοσύστατο τότε σύστημα πολεοδομικού σχεδιασμού του Ν. 1337/83.
 - πρόβλεψη για σύνταξη ΡΣ ορισμένων μικρότερων πόλεων (χωρίς ειδική αναφορά σε Αθήνα και Θεσσαλονίκη) περιέλαβε ο Ν. 2508/97.

Το Ρυθμιστικό Σχέδιο Θεσσαλονίκης – μια μικρή ανασκόπηση - ii

- Το ζήτημα της «**επικαιροποίησης**» του ΡΣΘ τέθηκε στο δεύτερο μισό της δεκαετίας του 1990.
- Ενεργοποιήθηκε μετά το 2003 οπότε εντάχθηκαν στο 3^ο ΚΠΣ για χρηματοδότηση οι δύο σχετικές μελέτες (προδιαγραφές + μελέτη επικαιροποίησης)
- Η μελέτη εκπονήθηκε στο διάστημα 2006-09.
- Το 2011 μια τελική μορφή του σχεδίου υποβλήθηκε σε δημόσια διαβούλευση.
- Κατά τη διάρκεια των επόμενων δύο ετών ακολούθησαν διάφορες διαδικασίες γνωμοδότησης που οδήγησαν και στην εσωτερική αναμόρφωσή της μελέτης και στην οριστικοποίηση ενός σχεδίου νόμου για το «**νέο**» ΡΣΘ.
- Τον 2014, με άλλα λόγια, **μετά από δέκα χρόνια προετοιμασίας**, ένα σχέδιο νόμου εισήχθη στο Κοινοβούλιο για έγκριση μαζί με αυτό του Νέου Ρυθμιστικού Σχεδίου της Αθήνας

Νέο ΡΣΘ: Τα κρίσιμα στοιχεία της διαβούλευσης

- Τα δύο κύρια στάδια:
 - Η πρόταση για τα όρια της περιοχής επιρροής του ΡΣΘ και η σχετική δημόσια διαβούλευση που έγινε το 2008 (μια περίοδος ένα χρόνο πριν την κρίση αλλά γενικής βεβαιότητας ότι θα συνεχίζονται οι υψηλοί ρυθμοί δόμησης, αστικής επέκτασης κλπ.) : Υιοθέτηση **με ευρεία αποδοχή** κυρίως των τοπικών δήμων ενός σεναρίου διευρυμένων ορίων που κάλυπταν πολύ μεγάλο μέρος της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας
 - Η διαμόρφωση της τελικής μορφής του σχεδίου, ενός ιδιαίτερα εκτεταμένου και αναλυτικού σχεδίου, και η σχετική δημόσια διαβούλευση: Η τελική μορφή του σχεδίου τέθηκε σε διαβούλευση το 2011, **δύο χρόνια μετά την επίσημη εκδήλωση της κρίσης**. Σε γενικές γραμμές φαίνεται ότι έγινε αποδεκτό. Το τελικό σχέδιο νόμου φαίνεται ότι υιοθετούσε σχεδόν όλες οι παρατηρήσεις.



Τι συμβαίνει όμως στο διάστημα που προωθείται/εκπονείται η επικαιροποίηση του ΡΣΘ?

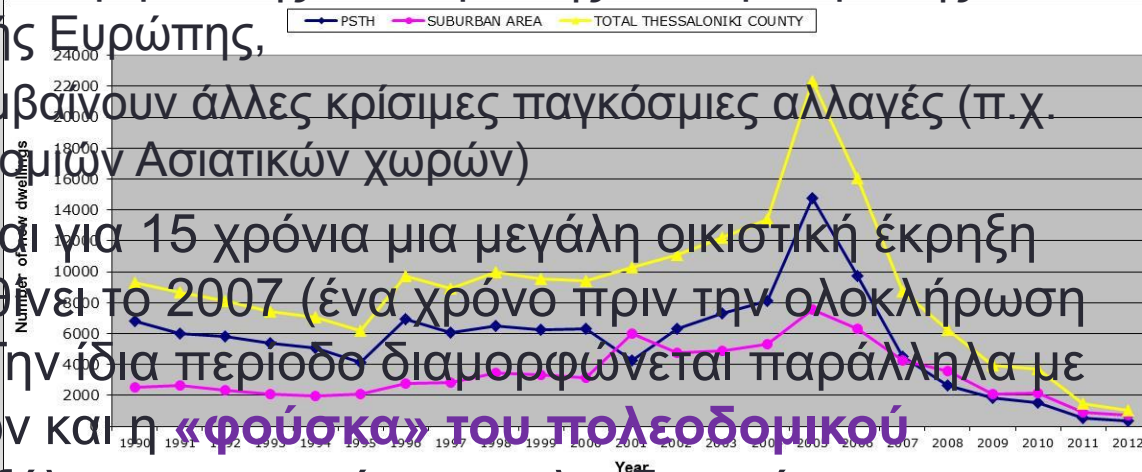
- Η δεκαετία του 2000 περνάει με ελάχιστες αλλαγές σε μητροπολιτικό και περιφερειακό επίπεδο που να επιτρέπουν τη Θεσσαλονίκη και την Κεντρική Μακεδονία γενικότερα, να ανταποκριθεί στο δυναμικά εξελισσόμενο διεθνές καταμερισμό εργασίας.

- Υπενθύμιση:

- από το 1990 άνοιγμα των αγορών της ΝΑ Ευρώπης και ευρύτερα της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης,

- εδώ και 3 δεκαετίες συμβαίνουν άλλες κρίσιμες παγκόσμιες αλλαγές (π.χ. άνοδος των νέων οικονομικών Ασιατικών χωρών)

- Η Θεσσαλονίκη διέρχεται για 15 χρόνια μια μεγάλη οικιστική έκρηξη που όμως αρχίζει να φθίνει το 2007 (ένα χρόνο πριν την ολοκλήρωση του πρώτου σταδίου). Την ίδια περίοδο διαμορφώνεται παράλληλα με τη φούσκα των ακινήτων και η «φούσκα» του πολεοδομικού σχεδιασμού με τις ανεξέλεγκτες προτάσεις πολεοδομικών επεκτάσεων



Το σχέδιο νόμου για το νέο ΡΣΘ και η αναστολή της ψήφισής του

- Το νέο ΡΣΘ εισήχθη για ψήφιση στη Βουλή σε κοινό σχέδιο νόμου με αυτό του νέου Ρυθμιστικού Σχεδίου Αθήνας στις 27/5/14, οπότε και συζητήθηκε από την αρμόδια επιτροπή της Βουλής.
- Καθώς μεσολάβησε το κλείσιμο της Βουλής, το σχέδιο νόμου εισήχθη για ψήφιση στο Β΄ θερινό τμήμα της Βουλής, αλλά εν τέλει αποσύρθηκε κατά το σκέλος του νέου ΡΣΘ, μετά από εισήγηση του εισηγητή της πλειοψηφίας της Βουλής.
- Η αναστολή της ψήφισης βασίστηκε σε και ανέδειξε ορισμένες **κρίσιμες διαφωνίες θεσμικών φορέων** (παραγωγικών και αυτοδιοίκησης)

Τα ζητήματα διαφωνίας που προέκυψαν όπως καταγράφηκαν από ΟΕ του ΤΕΕ

▪ Εναρμόνιση ΠΠΧΣΑΑ ΚΜ με ν. ΡΣΘ

- Συμβατότητα ύπαρξης Ρυθμιστικού Σχεδίου ως διακριτού επιπέδου σχεδιασμού λαμβάνοντας υπόψη το γεγονός ότι ο Ν. 4269/2014
- Βασικό ερώτημα: το νέο ΡΣΘ θα αποτελέσει ένα επιπλέον επίπεδο σχεδιασμού, τι σημαίνει αυτό και σε θέματα εναρμόνισης επιμέρους επιπέδων σχεδιασμού αυτών (π.χ. αδειοδοτήσεων) και αρμοδιοτήτων? Με δεδομένο ότι η νέα περιοχή επιρροής του ΡΣΘ κάλυπτε το 60% της έκτασης και το 80% του πληθυσμού της ΠΚΜ μήπως δημιουργούνται σύνθετα διοικητικά-θεσμικά, λειτουργικά και αναπτυξιακά προβλήματα? (= **αμφισβήτηση αποτελεσματικότητας του σχεδιασμού**)

▪ Περιοχή εφαρμογής του ν. ΡΣΘ

- Σχεδόν το σύνολο των φορέων που υπέβαλαν τις απόψεις τους έθεσε ζήτημα ορίων περιοχής ευθύνης του ν. ΡΣΘ.
- Βασικός ισχυρισμός: τα όρια είναι πολύ διευρυμένα λαμβάνοντας υπόψη τα σημερινά δεδομένα και τις αλλαγές των τελευταίων χρόνων.
- Προτάσεις περιορισμού των ορίων είτε στα όρια της Π.Ε. Θεσσαλονίκης είτε στα όρια της προτεινόμενης Μητροπολιτικής περιοχής (= **αμφισβήτηση της κεντρικότερης επιλογής του νέου ΡΣΘ**)

Τα ζητήματα διαφωνίας που προέκυψαν όπως καταγράφηκαν από ΟΕ του ΤΕΕ

- **Έδρα-Αρμοδιότητες Μητροπολιτικού Φορέα**
 - Η έδρα του Τμήματος Μητροπολιτικού Σχεδιασμού καθώς και του Συμβούλιο ΜΣ Σχεδιασμού έπρεπε να είναι στη Θεσσαλονίκη
 - Οι αρμοδιότητες αυτού του φορέα είναι αναγκαίο να γίνουν σαφείς ώστε να μην δημιουργούνται προβλήματα αλληλοεπικαλύψεων κλπ.
(= αμφισβήτηση αποτελεσματικότητας της εφαρμογής + σύνδεσης με την υποκείμενο του σχεδιασμού)
- **Χωρική οργάνωση και αδειοδότηση οικονομικών δραστηριοτήτων**
 - Ένσταση παραγωγικών φορέων στη θεσμοθέτηση διατάξεων που προβλέπουν να παρέχονται εγκρίσεις χωροθέτησης μετά από σχετική γνωμοδότηση του νυν Συμβούλιο ΜΣ
 - Επισήμανση: από πουθενά στο σχέδιο νόμου δεν γίνεται σαφές με ποια κριτήρια παρέχεται η αδειοδότηση
(=αμφισβήτηση διαφάνειας)

Τα ζητήματα διαφωνίας που προέκυψαν όπως καταγράφηκαν από ΟΕ του ΤΕΕ

- **Οδηγία SEVEZO**

- Ενστάσεις σε σχετικές προβλέψεις από Δήμους της Δυτ. Θεσσαλονίκης αλλά και αντίθετες σε αυτές ενστάσεις από ΣΒΒΕ
- (=αμφισβήτηση επίλυσης συγκρούσεων)

- **Λοιπά Ζητήματα** (όπου περιλαμβάνονταν τα μεγάλα και ανοικτά ζητήματα της αξιοποίησης κρίσιμων χώρων)

- Προτάσεις του Δήμου Θεσσαλονίκης για συγκεκριμένες αναδιατυπώσεις και συμπληρώσεις σε άρθρα σχετικά με τα κέντρα καινοτομίας, θερμοκοιτίδες, τεχνολογικά πάρκα, τη μετεγκατάσταση της ΔΕΘ, τις αναπλάσεις περιοχών, κλπ.

(=αμφισβήτηση της αναπτυξιακής του διάστασης)

Οι βασικές προτάσεις του ΤΕΕ για το ζήτημα της θεσμοθέτησης του νέου ΡΣΘ - i

- Ενσωμάτωση του νέου ΡΣΘ στο ΠΠΧΣΑΑ Κεντρικής Μακεδονίας
- Η θεσμοθέτηση του ΠΠΧΣΑΑ μπορεί να γίνει με μια ονομασία ως εξής “*Περιφερειακό Χωροταξικό Πλαίσιο Κεντρικής Μακεδονίας και νέο Ρυθμιστικό Σχέδιο Θεσσαλονίκης*” έτσι ώστε να αναδεικνύεται ο μητροπολιτικός ρόλος της Θεσσαλονίκης και ο διακριτός ως προς αυτό χαρακτήρας της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας.
- Ιδιαίτερο βάρος πρέπει να δοθεί στο χαρακτήρα του Τμήματος Μητροπολιτικού Σχεδιασμού. Λαμβάνοντας υπόψη την κατάργηση του ΟΡΘΕ (με το συγκεκριμένο χαρακτήρα που είχε), η ανάληψη των σχετικών αρμοδιοτήτων πρέπει να επανεξεταστεί με μοναδικό γνώμονα την εξασφάλιση της διαχείρισης όλων των θεμάτων σχεδιασμού μητροπολιτικού επιπέδου σε διοικητικό σχήμα που έχει έδρα τη Θεσσαλονίκη.

Οι βασικές προτάσεις του ΤΕΕ για το ζήτημα της θεσμοθέτησης του νέου ΡΣΘ - i

- Περιορισμός των ορίων ευθύνης του ρυθμιστικού σχεδιασμού μητροπολιτικού επιπέδου
- Επανεξέταση προβλέψεων αδειοδότησης εγκατάστασης εμπορικών επιφανειών-εμπορικών κέντρων. Φροντίδα για απλοποίηση των διαδικασιών και απόλυτη αποσαφήνιση όλων των δεδομένων με τα οποία προωθείται η ανάπτυξη αυτών των δραστηριοτήτων.
- Ανάλογη προσέγγιση και σε προτάσεις αστικής ανάπτυξης/ανάπλασης που προτείνονται από Δήμους και με γνώμονα ο σχεδιασμός να ενσωματώνει και να προωθεί την υλοποίηση της εφαρμογής σχεδίων μητροπολιτικού επιπέδου των τοπικών Δήμων, τα οποία επιδιώκουν να υλοποιήσουν εδώ και πολλά χρόνια και εμποδίζονται από τον υφιστάμενο χωρικό σχεδιασμό.
- Σύνταξη ενιαίων προδιαγραφών εκπόνησης ΣΑΤΑΜΕ και ουσιαστικής σύνδεσης της πολιτικής προστασίας με το χωρικό σχεδιασμό και τις σχετικές με αυτόν ρυθμίσεις.

...και τι γίνεται με το στρατηγικό χωρικό σχεδιασμό για την μητροπολιτική περιοχή Θεσσαλονίκης? - i

- Από την ανασκόπηση των μέχρι σήμερα εξελίξεων τίθεται το ερώτημα σε ποιο βαθμό το ρυθμιστικό σχέδιο και η σχετική με αυτό διαδικασία επεξεργασίας και υιοθέτησής του αποτέλεσαν μια πλατφόρμα βάσει της οποίας οι τοπικοί παράγοντες συστρατεύθηκαν για να προωθήσουν κοινές στοχεύσεις, επιλεγμένες προτεραιότητες αλλά και θεσμικές αλλαγές με θετικά αποτελέσματα για την οικονομία της πόλης και της περιφέρειας?
 - Το νέο ΡΣΘ, όπως και άλλα στρατηγικά χωρικά σχέδια που εκπονήθηκαν από τα μέσα της δεκαετία του 1990 και μετά, αντιπροσωπεύουν μια προσπάθεια να αναπαράγουν τα κύρια χαρακτηριστικά του τοπικού κράτους (όπως αυτό συντίθεται από τους διάφορους θεσμικούς φορείς) και τον τρόπο που αλληλεπιδρά και οριοθετείται από το κεντρικό κράτος.

...και τι γίνεται με το στρατηγικό χωρικό σχεδιασμό για την μητροπολιτική περιοχή Θεσσαλονίκης? -ii

- Μήπως πρέπει να αποδεχθούμε ότι η μέχρι σήμερα πρακτική αναδεικνύει περισσότερο την εδραίωση μιας εσωστρεφούς ταυτότητας και η αποτυχία της πόλης να αποκτήσει μια δυναμική, **εξωστρεφή** οικονομία με στόχευση έναν ευρύτερο διεθνικό χώρο που να παράγει προϊόντα και υπηρεσίες εντάσεως γνώσης και κεφαλαίου?
- Μπορεί να ακούγεται προκλητικό, όμως αυτό που μας λέει η εμπειρία της μετά το 2009 υφεσιακής περιόδου είναι πως στην πολιτική οικονομία ενός υπό πτώχευση κράτους, όταν ένα σύστημα αποτυγχάνει εντελώς φαίνεται ότι η μεταρρύθμιση, η αναδιάρθρωση ή η αλλαγή αφήνεται να εξω-τοπικούς, αλλά σε εξω-εθνικούς φορείς, στην περίπτωση μας των δανειστών.

...και τι γίνεται με το στρατηγικό σχεδιασμό για την μητροπολιτική περιοχή Θεσσαλονίκης? - iii

- Συνεπώς βασική μας προτεραιότητα θα έπρεπε να αναζητηθούν και να στηριχθούν οι δρόμοι μέσα από τους οποίους η τοπική ή περιφερειακή διοίκηση και εν γένει οι τοπικοί θεσμικοί φορείς θα μάθουν να σχεδιάζουν, να υλοποιούν και να πείθουν, σε συνεργασία με τον ιδιωτικό τομέα, με στρατηγικούς επενδυτές, για μεγάλες παρεμβάσεις με οικονομικό αντικείμενο, αλλά και με κυρίαρχα αμοιβαία επωφελές και κοινωφελές περιεχόμενο, όπως αστικές αναπλάσεις, κοινωνική οικιστική ανάπτυξη κλπ.
- Το πρώτο βήμα για έναν μητροπολιτικό στρατηγικό σχεδιασμό είναι το ζήτημα της μητροπολιτικής διακυβέρνησης, ενός μητροπολιτικού δήμου που να έχει αυξημένες αρμοδιότητες και διευρυμένη πηγή φορολογικών εσόδων (ζήτημα που δεν τέθηκε σχεδόν από κανένα μέρος καθώς έγινε αποδεκτή ουσιαστικά η κατάσταση των πραγμάτων...) στο πλαίσιο του οποίου επίτευξη μπορούν να διαμορφώνονται πολιτικές οικονομιών κλίμακας σε καίριες λειτουργίες, η επίτευξη, σε μικρό χρονικό διάστημα, μεγάλων επενδύσεων, είτε αυτές οι επενδύσεις αφορούν την παραγωγή δημόσιων είτε ιδιωτικών αγαθών και υπηρεσιών.