

Το Διοικητικό Σύστημα Οργάνωσης του Χωρικού Σχεδιασμού στην Ελλάδα με τη μεταρρύθμιση «Καλλικράτης»

ΣΟΥΛΤΑΝΑ ΒΕΖΥΡΙΑΝΝΙΔΟΥ

Αρχιτέκτων Μηχανικός ΑΠΘ, MSc Περ/κού Σχεδιασμού ΕΑΠ, MSc Πολεοδομίας-Χωροταξίας ΠΘ
Υπ.Διδάκτωρ ΠΘ, Δ/ση Περ/ντος & Χωρικού Σχεδιασμού ΑΜΘ Αποκεντρωμένης Διοίκησης ΜΘ

ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΣ ΚΑΛΕΝΗΣ

Καθηγητής, Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

email: svezryriannidou@uth.gr , klalenis@uth.gr

Περίληψη

Η εφαρμογή του σχεδιασμού εξαρτάται, σε μεγάλο βαθμό, από το διοικητικό σύστημα μιας χώρας. Είναι κοινή διαπίστωση ότι, το διοικητικό σύστημα στην Ελλάδα χαρακτηρίζεται ως αυστηρά ιεραρχικό και δυσλειτουργικό και η εφαρμογή του σχεδιασμού αποτελεί μια σύνθετη διαδικασία με μικρή εφαρμοσιμότητα. Παράγοντες που δυσχεραίνουν την αποτελεσματικότητα και την ορθολογική λειτουργία του διοικητικού μηχανισμού σε όλες τις βαθμίδες του αποτελούν η απουσία θεσμικής σταθερότητας λόγω των συνεχών νομοθετικών μεταβολών, ο κατακερματισμός των πολεοδομικών αρμοδιοτήτων σε όλα τα επίπεδα διοίκησης και η αδυναμία συνέργειας μεταξύ αυτών, η απουσία ενός επαρκούς μηχανισμού παρακολούθησης του τρόπου εφαρμογής του σχεδιασμού, η έλλειψη εξειδικευμένου και έμπειρου στελεχιακού δυναμικού, και κυρίως η έλλειψη πολιτικής βούλησης.

Η παρούσα εργασία εξετάζει τη μεταρρύθμιση «Καλλικράτης», καθ' όλη τη διάρκεια ισχύος της μέχρι την αντικατάστασή της από τη μεταρρύθμιση «Κλεισθένης Ι», διερευνώντας τις διοικητικές δυσλειτουργίες που ανέκυψαν και κατέστησαν ασαφή, αβέβαιη και αναποτελεσματική την εφαρμογή του σχεδιασμού. Ειδικότερα η εργασία επικεντρώνεται στις οργανωτικές δυσλειτουργίες που παρουσιάστηκαν από την αδυναμία σύστασης και στελέχωσης των Υπηρεσιών Δόμησης (ΥΔΟΜ) στο επίπεδο των Δήμων και δυσχεραίνουν την υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων (ν.3852/10-Καλλικράτης, ν.4447/16-Χωρική Μεταρρύθμιση, ν.4495/17-Δομημένο Περιβάλλον). Οι ανωτέρω δυσλειτουργίες, την παρούσα χρονική περίοδο της οικονομικής ύφεσης ενδέχεται να μεγεθυνθούν, λόγω της πρόθεσης σύστασης νέων οργανωτικών δομών –των Παρατηρητηρίων ελέγχου δόμησης, σε όλες τις βαθμίδες της διοικητικής ιεραρχίας (ΥΠΕΝ-Περιφέρειες-Περιφερειακές Ενότητες) σύμφωνα με το ν.4495/17, και πιθανόν να δημιουργήσουν πρόσθετα προβλήματα επικάλυψης και σύγχυσης αρμοδιοτήτων μεταξύ των διοικητικών δομών και αδυναμίας οργάνωσης και στελέχωσής τους.

Η εργασία καταλήγει στο συμπέρασμα ότι, η αποτελεσματική αντιμετώπιση των ανωτέρω ζητημάτων για την επιτυχή υλοποίηση των αναγκαίων μεταρρυθμίσεων προϋποθέτει κυρίως τη βελτιστοποίηση της λειτουργικότητας και της αποδοτικότητας των διοικητικών δομών προκειμένου να αρθούν τα χρόνια προβλήματα κακοδιοίκησης και δυσλειτουργίας τους. Πρωτίστως όμως, για την αποτελεσματικότητα του όλου εγχειρήματος απαιτείται η συνέργεια πολιτικής βούλησης και βούλησης του ανθρώπινου δυναμικού της διοίκησης που εφαρμόζει τις μεταρρυθμίσεις.

Λέξεις Κλειδιά: Μεταρρύθμιση «Καλλικράτης», Διοικητικές Δυσλειτουργίες, Χωρικός Σχεδιασμός

1. Θεωρητικό Πλαίσιο

Ο σχεδιασμός της χωρικής πολιτικής μίας χώρας εξαρτάται από το νομικό σύστημα της χώρας και η εφαρμογή της από τη διοικητικό της σύστημα. Η επιτυχής αλληλεπίδραση του νομικού και του διοικητικού συστήματος αποτελεί προϋπόθεση για την ολοκληρωμένη διαχείριση των δράσεων διακυβέρνησης (Lalenis et al,2002) που απασχολεί τους θεωρητικούς

του σχεδιασμού περισσότερο από μια 20ετία. Οι Newman και Thornley (1996), κατά τη διάκριση μεταξύ των νομικών και των διοικητικών οικογενειών βασίζουν την ανάλυσή τους στην ισόρροπη σχέση μεταξύ της κεντρικής διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ζητήματα όπως, ο κάθετος συντονισμός της διοίκησης, η αποκέντρωση και η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων και πόρων από το κεντρικό κράτος στην τοπική αυτοδιοίκηση, τις τελευταίες δεκαετίες, αποτελούν καίριας σημασίας χαρακτηριστικά των συστημάτων σχεδιασμού που αποδεικνύουν ότι ο σχεδιασμός είναι δυναμικός, εξελισσόμενος, και επαναπροσδιορίζεται συνεχώς, ακολουθώντας τις αλλαγές της εποχής (Friedmann,2005). Τα δύο σημαντικότερα μοντέλα άσκησης τοπικής και περιφερειακής διοίκησης στην Ευρώπη διακρίνονται μεταξύ άλλων και με όρους χωρικής εφαρμογής τους (Ιωαννίδης,2014). Πιο συγκεκριμένα, οι βόρειες και κεντρικές χώρες της Ευρώπης όπου σημειώνονται υψηλά επίπεδα οικονομικής ανάπτυξης, χαρακτηρίζονται από ισχυρή τοπική αυτοδιοίκηση με σημαντική ενίσχυση των αρμοδιοτήτων των Δήμων, οι οποίοι αποτελούν το πιο σημαντικό επίπεδο σχεδιασμού, που πετυχαίνει την από κάτω προς τα πάνω (bottom-up) επικοινωνία, με το κεντρικό κράτος να παρέχει το γενικό πλαίσιο και τους απαραίτητους πόρους στα κατώτερα επίπεδα (τοπικά και περιφερειακά). Στον αντίποδα, οι νότιες χώρες της Ευρώπης αναπτύσσονται με το κεντρικό κράτος να εξακολουθεί να έχει ρυθμιστικό ρόλο με αυστηρή από πάνω προς τα κάτω (top-down) ιεραρχία εξουσιών και αρμοδιοτήτων, οι οποίες καθίστανται πολλές φορές συγκρουσιακές κι αναποτελεσματικές (Lalenis et al., 2002).

2. Το διοικητικό σύστημα οργάνωσης του χωρικού σχεδιασμού στην Ελλάδα προ «Καλλικράτη»

Το διοικητικό σύστημα στην Ελλάδα χαρακτηρίζεται αυστηρά συγκεντρωτικό και *ετεροβαρές υπέρ του κέντρου* (Ψυχάρης, Σιμάτου,2003:3) παρά το γεγονός ότι το Σύνταγμα ορίζει ότι *«η διοίκηση της χώρας οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωμένο σύστημα»*, και η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α΄ και Β΄ βαθμού.

Οι βασικοί νόμοι που διαμόρφωσαν τη μορφή, την οργάνωση και την λειτουργία της διοικητικής αποκέντρωσης και της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα κατά τη τελευταία 25ετία, πριν την τελευταία διοικητική μεταρρύθμιση «Καλλικράτης» ήταν χρονικά: α) ο Ν.2218/1994, που μαζί με τον Ν.2240/94, θεσμοθέτησαν την Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, β) ο Ν.2503/1997 που αφορά την Περιφερειακή Αποκέντρωση και γ) ο Ν.2539/1997 που αφορά την ανασυγκρότηση της Α΄ βαθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Με τους Ν.2218/1994 και Ν.2240/94 καταργήθηκαν οι κρατικές νομαρχίες, ως βαθμίδα αποκέντρωσης της κρατικής διοίκησης, και αντικαταστάθηκαν από τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις (Ν.Α.), ο θεσμός των οποίων συνάντησε μια πληθώρα προβλημάτων, που υπονόμευσαν την ίδια την υπόσταση και την εύρυθμη λειτουργία του (Ψυχάρης,Σιμάτου,2003:7). Με τον Ν.2503/1997 η Περιφέρεια καθίσταται ο μοναδικός βαθμός αποκέντρωσης του κράτους που επωμίζεται τον κύριο όγκο διαχειριστικών και εκτελεστικών αρμοδιοτήτων του, ενώ οι κεντρικές υπηρεσίες (τα Υπουργεία) περιορίζονται στην άσκηση αρμοδιοτήτων επιτελικού χαρακτήρα. Η αναβάθμιση της περιφέρειας σε βαθμίδα αποκέντρωσης του κράτους είναι μια σημαντική θεσμική μεταβολή στο διοικητικό χάρτη της χώρας, στην οποία μεταβιβάστηκε το μεγαλύτερο μέρος των αρμοδιοτήτων της κρατικής νομαρχίας (Ψυχάρης,Σιμάτου,2003:8). Με τον Ν.2539/1997-πρόγραμμα «Καποδίστριας», δημιουργήθηκε ένα νέο τοπίο στο χώρο της Α΄ βαθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με τη συνένωση των 5755 δήμων και κοινοτήτων της χώρας σε νέους διευρυμένους 1034 δήμους και κοινότητες, το οποίο υποστηρίχθηκε κατά την εφαρμογή του από εξειδικευμένο στελεχιακό δυναμικό με κύριο στόχο τη δημιουργία συνθηκών αποτελεσματικότερης διαχείρισης των δημοτικών υποθέσεων. Ωστόσο, δεν θεσπίστηκε παράλληλα μεταβίβαση διοικητικών αρμοδιοτήτων από την κεντρική διοίκηση προς τους α΄βαθμιους Ο.Τ.Α., γεγονός που αποδείχθηκε βασικό μειονέκτημα της μεταρρύθμισης, με

αποτέλεσμα η περιφερειακή πολιτική να εξακολουθεί να σχεδιάζεται και να υλοποιείται με διαδικασίες από τα πάνω προς τα κάτω (top-down) (Ιωαννίδης, 2014).

Στον τομέα του χωρικού σχεδιασμού, παρά τις ορισμένες προσπάθειες αποκέντρωσης, οι πολεοδομικές αρμοδιότητες χαρακτηρίζονταν ανέκαθεν από συγκεντρωτισμό. Στο πλαίσιο της ημιτελούς προσπάθειας αποκέντρωσης των πολεοδομικών αρμοδιοτήτων προς τις Περιφέρειες και τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, η προβληματική εστιαζόταν κυρίως σε δύο σημεία: α) στην ανάγκη ενίσχυσης του επιτελικού ρόλου της Κεντρικής Διοίκησης και β) στην αντιμετώπιση της ελλιπούς στελέχωσης και τεχνογνωσίας των αρμόδιων υπηρεσιών των Περιφερειών και των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ. (ΤΕΕ ΤΚΜ, 2016 :17) Η διοικητική διάρθρωση από πάνω προς τα κάτω (Περιφέρεια προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση α' βαθμού) έχει ως εξής: α) στις 13 κρατικές Περιφέρειες, οι 13 Διευθύνσεις Περιβάλλοντος και Χωρικού Σχεδιασμού επωμίζονται σημαντικό όγκο διαχειριστικών και εκτελεστικών αρμοδιοτήτων του κράτους όπως π.χ. την έγκριση των Γενικών Πολεοδομικών Σχεδίων (ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ του Ν.2508/97), με δεδομένο ότι σύμφωνα με το Σύνταγμα (άρθρο 24 παρ. 2) η χωροταξική αναδιάρθρωση της χώρας, η πολεοδόμηση και η επέκταση των πόλεων υπάγεται στη ρυθμιστική αρμοδιότητα και τον έλεγχο του Κράτους β) Οι πολεοδομικές υπηρεσίες ανήκουν πλέον στην Τοπική Αυτοδιοίκηση β' βαθμού και η λειτουργία τους εξαρτάται από τους αιρετούς εκπροσώπους, ενώ το υφιστάμενο στελεχιακό δυναμικό των πρώην κρατικών Νομαρχιών μετατάχθηκε υποχρεωτικά σε αυτές, γ) Στους δήμους δεν προβλέπεται υποχρεωτική δημιουργία πολεοδομικών υπηρεσιών, ωστόσο κάποιοι δήμοι δημιουργούν πολεοδομικές υπηρεσίες ενώ ταυτόχρονα ενισχύονται με προσλήψεις μηχανικών όλων των ειδικοτήτων για την εύρυθμη λειτουργία του θεσμού. Στην πράξη, η διασπορά των διοικητικών δομών του χωρικού σχεδιασμού στην Περιφέρεια και τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση οδήγησε στην διάσπαση του σχεδιαστικού αντικειμένου, χωρίς να εξασφαλίζει σύνδεση με την ανάπτυξη και συμβατότητα μεταξύ των επιπέδων σχεδιασμού ή ακόμη και μεταξύ σχεδίων του ίδιου επιπέδου και τελικά πολλαπλασίασε τις τυπικές διαδικασίες αυξάνοντας τα διοικητικά βάρη, που καλούνται να διαχειριστούν διαρκώς λιγότεροι υπάλληλοι (ΤΕΕ ΤΚΜ, 2016:18).

3. Το διοικητικό σύστημα οργάνωσης του χωρικού σχεδιασμού στην Ελλάδα με τη μεταρρύθμιση «Καλλικράτης»

Ο Ν.3852/10-πρόγραμμα Καλλικράτης- είναι από τους πρώτους νόμους που θεσμοθετήθηκαν μετά την είσοδο της χώρας στην οικονομική ύφεση και τα μνημόνια, και αποτελεί τη δεύτερη μεγάλη διοικητική και χωρική αναδιάρθρωση στην μεταπολιτευτική Ελλάδα, μόλις 13 χρόνια μετά την πρώτη,-το πρόγραμμα Καποδίστριας. Εισήγαγε τον θεσμό: α) των επτά (7) Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, που αντικατέστησαν τις 13 κρατικές Περιφέρειες, διατηρώντας ωστόσο τις αρμοδιότητές των Περιφερειών, που από το Σύνταγμα επιβάλλεται να παραμείνουν στο Κράτος, β) των 13 αιρετών Περιφερειών στις οποίες μεταφέρθηκε μέρος των αρμοδιοτήτων των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων (Ν.Α.) που καταργήθηκαν, και γ) των 325 Δήμων οι οποίοι προέκυψαν από την εθελοντική ή αναγκαστική συνένωση των 1034 Καποδιστριακών Δήμων, και αναλαμβάνουν ορισμένες αρμοδιότητες των Ν.Α.

Στο διοικητικό σύστημα οργάνωσης του χωρικού σχεδιασμού οι αρμοδιότητες των 13 Διευθύνσεων Περιβάλλοντος και Χωρικού Σχεδιασμού των πρώην Κρατικών Περιφερειών ανήκουν πλέον στις 13 Διευθύνσεις Περιβάλλοντος και Χωρικού Σχεδιασμού των 7 Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, 1 ανά Περιφέρεια, που διατηρούν τα ίδια τμήματα με τις ίδιες κατά κανόνα αρμοδιότητες με τις πρώην Υπηρεσίες των Κρατικών Περιφερειών. Παράλληλα δημιουργούνται 7 Γενικές Διευθύνσεις Χωροταξικής και Περιβαλλοντικής Πολιτικής (Πίνακας 1). Στις 13 αιρετές Περιφέρειες δημιουργούνται 13 Διευθύνσεις Χωρικού Σχεδιασμού και Περιβάλλοντος και 13 Τμήματα Χωρικού Σχεδιασμού, που ασκούν κάποιες από τις αρμοδιότητες των πρώην Πολεοδομιών των Ν.Α., ενώ το σύνολο σχεδόν των αρμοδιοτήτων

των Πολεοδομιών των Ν.Α. μεταφέρεται στις Υπηρεσίες Δόμησης των 325 Δήμων, η σύσταση των οποίων δεν υλοποιήθηκε έως σήμερα όπως θα δούμε στη συνέχεια. Δημιουργήθηκαν νέες διοικητικές δομές παραγωγής και ελέγχου του χωρικού σχεδιασμού, που τα προβλήματα που υπήρχαν, ήδη πριν από την κρίση, επιτάθηκαν με το Πρόγραμμα Καλλικράτης (ΤΕΕ ΤΚΜ,2016:5).

Πίνακας 1: Η Διοικητική Μεταρρύθμιση Οργάνωσης του Χωρικού Σχεδιασμού

Ν.2218/1994 & Ν.2240/1994 (ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ) Ν.2503/1997(ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ) Ν.2539/1997(ΣΧΕΔΙΟ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ ΓΙΑ ΤΗΝ Α΄ ΒΑΘΜΙΑ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ)		Ν.3852/10 (ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ)	
13 ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ (ΚΡΑΤΙΚΕΣ)	ΜΕΤΟΝΟΜΑΖΟΝΤΑΙ ΣΕ	7 ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΜΕΝΕΣ ΔΙΟΙΚΗΣΕΙΣ	
13 ΔΙΕΥΘΥΝΣΕΙΣ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ & ΧΩΡΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ		7 ΓΕΝΙΚΕΣ ΔΙΕΥΘΥΝΣΕΙΣ ΧΩΡΟΤΑΞΙΚΗΣ & ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ (ΝΕΑ ΔΟΜΗ)	
53 ΝΟΜΑΡΧΙΕΣ (ΚΑΤΑΡΓΗΣΗ ΔΟΜΗΣ ΚΑΙ ΜΕΤΑΦΟΡΑ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ ΣΤΟΥΣ ΔΗΜΟΥΣ)	ΔΙΕΥΡΥΝΟΝΤΑΙ ΣΕ	13 ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ(ΑΙΡΕΤΕΣ) (ΝΕΑ ΔΟΜΗ)	
53 ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΕΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ (ΚΑΤΑΡΓΗΣΗ)		13 ΓΕΝΙΚΕΣ ΔΙΕΥΘΥΝΣΕΙΣ ΑΝΑΠΥΣΙΑΚΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΥ, ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ ΚΑΙ ΥΠΟΔΟΜΩΝ (ΝΕΑ ΔΟΜΗ) 13 ΔΙΕΥΘΥΝΣΕΙΣ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ & ΧΩΡΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ(ΝΕΑ ΔΟΜΗ)	
1034 ΔΗΜΟΙ	ΣΥΓΧΩΝΕΥΟΝΤΑΙ ΣΕ	325 ΔΗΜΟΙ	
ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΕΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ		ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΔΟΜΗΣΗΣ	

Πηγή: Ιδία Επεξεργασία, 2018

3.1. Το διοικητικό επίπεδο οργάνωσης και εφαρμογής του χωρικού σχεδιασμού στο επίπεδο των Δήμων

Η βασική καινοτομία του προγράμματος «Καλλικράτης» στο δημοτικό επίπεδο, με τη συγκρότηση των νέων «ισχυρών» πληθυσμιακά και χωρικά Δήμων, ήταν η μεταβίβαση σημαντικών αρμοδιοτήτων από την κεντρική διοίκηση προς τους ΟΤΑ Α΄ και Β΄ βαθμού, επιδιώκοντας τη δημιουργία συνθηκών σχεδιασμού κι εφαρμογής περιφερειακής πολιτικής με από κάτω προς τα πάνω προσέγγιση (bottom-up) (Βεζυριαννίδου,2015). Βασικός στόχος του προγράμματος ήταν η ανάπτυξη ενός αποτελεσματικότερου διοικητικού συστήματος, που θα ικανοποιούσε κυρίως δύο στόχους: α. οι Δήμοι να αποτελέσουν ισχυρές μονάδες τοπικής ανάπτυξης μέσα από τη μελέτη, διαχείριση και εκτέλεση προγραμμάτων οικιστικής και πολεοδομικής ανάπτυξης (άρθρο 94 παρ.7 Ν.3852/2010 και άρθρο 203 Ν.3463/2006) και β. ταυτόχρονα να εξελίσσονται σε αποτελεσματικούς διαχειριστές υπηρεσιών για την καθημερινή ζωή των πολιτών τους. Το βασικό μειονέκτημα της μεταρρύθμισης «Καλλικράτης» συνίσταται στο ότι η διαδικασία συγχώνευσης των Δήμων και Κοινοτήτων περιορίστηκε σε ασφυκτικά – για τέτοιο εγχείρημα- χρονικά όρια, και δεν έγινε κυρίως με χωροταξικά και διοικητικά κριτήρια (Μπεριάτος, 2012:25). Το δεύτερο σημαντικό μειονέκτημα είναι η αδυναμία διάθεσης πόρων από το κεντρικό κράτος στους Δήμους και η συνακόλουθη αδυναμία προσλήψεων καταρτισμένων στελεχών για την υλοποίηση της μεταρρύθμισης (Βεζυριαννίδου,2015). Πρωτίστως όμως, η οικονομική κρίση αναχαίτισε την υλοποίηση της μεταρρύθμισης, με αποτέλεσμα η οργανωτική δομή των Καλλικράτειων Δήμων να αποδειχθεί εξαιρετικά δύσκαμπτη και με προβληματική χωρική συνοχή (Λουκάκης,2012 στο Μπεριάτος,2012 :27).

Στον τομέα της διοικητικής οργάνωσης του χωρικού σχεδιασμού, μία βασική επιδίωξη του Ν.3852/10 ήταν η μεταβίβαση των αρμοδιοτήτων των πρώην Πολεοδομικών Υπηρεσιών των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων στους Δήμους (άρθρο 94) όπως της έκδοσης των οικοδομικών

αδειών, του ελέγχου και της επιβολής προστίμων σε αυθαίρετες κατασκευές, του ελέγχου και της εφαρμογή πολεοδομικών σχεδίων κ.α..

Σε ερώτημα προς το Υπουργείο Εσωτερικών (ΥΠΕΣ) να μας γνωρίσει τον ακριβή αριθμό των Δήμων που έχουν ΥΔΟΜ και αυτών που παρέχουν διοικητική υποστήριξη σε όμορους Δήμους, λάβαμε άμεσα απάντηση¹ όπως αποτυπώνεται στους πίνακες 2 και 3. Δεν λάβαμε ωστόσο απάντηση για τον ακριβή αριθμό των Πολεοδομικών Υπηρεσιών που λειτουργούσαν πριν την εφαρμογή του Καλλικράτη σε επίπεδο Νομών και Δήμων προκειμένου να προχωρήσουμε σε συγκριτική αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας της μεταρρύθμισης.

Πίνακας 2: Τμήμα του αναλυτικού πίνακα λειτουργίας ΥΔΟΜ κι αυτών που παρέχουν διοικητική υποστήριξη σε όμορους δήμους για την Περιφερειακή Ενότητα Έβρου

Α/Α	ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΕΝΟΤΗΤΑ	ΔΗΜΟΙ	ΥΔΟΜ	ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗ	ΥΠΟΣΤΗΡΙΖΟΜΕΝΟΙ ΔΗΜΟΙ
1	ΕΒΡΟΥ	ΟΡΕΣΤΙΑΔΑΣ	Χ		
2	ΕΒΡΟΥ	ΣΟΥΦΛΙΟΥ			
3	ΕΒΡΟΥ	ΔΙΔΥΜΟΤΕΙΧΟΥ	Χ		
4	ΕΒΡΟΥ	ΑΛΕΞΑΝΔΡΟΥΠΟΛΗΣ	Χ	Χ	ΣΟΥΦΛΙΟΥ, ΣΑΜΟΘΡΑΚΗΣ
5	ΕΒΡΟΥ	ΣΑΜΟΘΡΑΚΗΣ			
			3(5)	1(3)	

Πηγή: ΥΠΕΣ, 2018, Ιδία Επεξεργασία, 2018

Ενδεικτικά ο πίνακας 2 παρουσιάζει «τμήμα» του συγκεντρωτικού πίνακα λειτουργίας των ΥΔΟΜ σε επίπεδο χώρας, με βάση τα στοιχεία του ΥΠΕΣ, για την Περιφερειακή Ενότητα Έβρου. Στον ίδιο πίνακα αποτυπώνονται οι ΥΔΟΜ που παρέχουν διοικητική υποστήριξη σε όμορους δήμους και στην περίπτωση που παρέχουν, σε ποιους.

Πίνακας 3: Αριθμός ΥΔΟΜ και ΥΔΟΜ που παρέχουν διοικητική υποστήριξη ανά Περιφέρεια

ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ	ΔΗΜΟΙ	ΥΔΟΜ	ΠΟΣΟΣΤΟ % ΥΔΟΜ ΑΝΑ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ	ΥΔΟΜ ΜΕ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗ	ΠΟΣΟΣΤΟ % ΥΔΟΜ ΜΕ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗ
ΑΜΘ	22	7	32	5	71
ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ	38	20	53	9	45
ΔΥΤΙΚΗΣ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ	12	6	50	4	67
ΗΠΕΙΡΟΥ	18	8	44	4	50
ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ	25	14	56	5	36
ΣΤΕΡΕΑΣ ΕΛΛΑΔΑΣ	25	10	40	9	90
ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ	26	17	65	10	59
ΔΥΤΙΚΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ	19	10	53	8	80
ΙΟΝΙΩΝ ΝΗΣΩΝ	7	4	57	3	75
ΒΟΡΕΙΟΥ ΑΙΓΑΙΟΥ	9	5	56	3	60
ΝΟΤΙΟΥ ΑΙΓΑΙΟΥ	34	13	38	9	69
ΚΡΗΤΗΣ	24	9	38	6	67
ΑΤΤΙΚΗΣ	66	30	45	10	33
ΧΩΡΑ	325	153	47%	76	23%

Πηγή: ΥΠΕΣ, 2018, Ιδία Επεξεργασία, 2018

Ο συγκεντρωτικός πίνακας 3 παρουσιάζει το σύνολο των Δήμων της χώρας που έχουν ΥΔΟΜ (47%) και αυτούς που παρέχουν διοικητική υποστήριξη (23%). Παρουσιάζει επίσης το

¹ Στο από 7-5-2018 ερώτημα λάβαμε άμεσα την υπ' αριθμ. 21174/18-5-2018 απάντηση του ΥΠΕΣ. Τα στοιχεία που λάβαμε είχαν περιέλθει στο ΥΠΕΣ κατόπιν τηλεφωνικής επικοινωνίας με τους δήμους της χώρας και αφορούν το μήνα Μάρτιο 2017 ενώ νεότερα στοιχεία δεν τηρούνται στο αρχείο του ΥΠΕΣ.

ποσοστό ΥΔΟΜ ανά Περιφέρεια - με την Περιφέρεια Πελοποννήσου να έχει το μεγαλύτερο ποσοστό (65%) και την Περιφέρεια ΑΜΘ το μικρότερο (32%)- καθώς και το ποσοστό ΥΔΟΜ που παρέχουν διοικητική υποστήριξη σε όμορους δήμους (η Περιφέρεια Στερεάς Ελλάδας έχει το μεγαλύτερο ποσοστό (90%) ενώ το μικρότερο ανήκει στην Περιφέρεια Αττικής (33%). Η αδυναμία σύστασης των ΥΔΟΜ, είτε λόγω έλλειψης μέσων είτε λόγω έλλειψης προσωπικού, οδήγησε στην πρόβλεψη του νόμου για παροχή διοικητικής υποστήριξης μεταξύ όμορων Δήμων. Ωστόσο η ρύθμιση αυτή, λειτούργησε στην πράξη αλυσιτελώς. Δήμοι που είχαν πολεοδομικά γραφεία, αντιμετώπισαν τεράστιο όγκο υποθέσεων καθώς επιβαρύνθηκαν με αυτές των γειτονικών ΟΤΑ, με συνέπεια να αδρανήσουν προ του βάρους αυτού, ενώ όσοι Δήμοι δεν είχαν πολεοδομική υπηρεσία, δεν την συγκρότησαν ποτέ επαναπαυόμενοι στην ευνοϊκή ρύθμιση της διοικητικής υποστήριξης (Συνήγορος του πολίτη, 2017: 7).

Ένα κενό του Ν.3852/10 είναι ότι στο άρθρο 97 «Υπηρεσιακές μονάδες δήμων», δεν προβλέπεται η σύσταση ΥΔΟΜ ως αυτοτελής υπηρεσία στους Οργανισμούς των νέων Δήμων. Έτσι κάποιοι Δήμοι δημιούργησαν ΥΔΟΜ ως αυτοτελείς υπηρεσίες όπως η ΥΔΟΜ του Δήμου Κομοτηνής και κάποιοι λειτούργησαν ΥΔΟΜ μέσα στην Τεχνική Υπηρεσία ή παράλληλα με αυτή, όπως η ΥΔΟΜ του Δήμου Αλεξανδρούπολης.

Στο ίδιο ερώτημα προς το ΥΠΕΣ για τον τρόπο οργάνωσης των ΥΔΟΜ (Τμήματα και αρμοδιότητες που αυτά ασκούν κ.α.) η απάντηση που λάβαμε ήταν ότι *το ειδικό θεσμικό πλαίσιο που διέπει την λειτουργία των ΥΔΟΜ εμπίπτει στην καθ' ύλην αρμοδιότητα του ΥΠΕΝ*. Για το λόγο αυτό απευθύναμε ερώτημα προς το ΥΠΕΝ για το εάν έχει καθορισθεί ειδικό θεσμικό πλαίσιο που να ρυθμίζει τη σύνθεση και τη λειτουργία των ΥΔΟΜ με τον αντίστοιχο καθορισμό των πολεοδομικών αρμοδιοτήτων τους και δεν λάβαμε απάντηση έως σήμερα. Ωστόσο ο νέος νόμος για το δομημένο περιβάλλον (ν.4495/17) στο άρθρο 31 παρ. 1 αναφέρει ότι «*Αρμόδια όργανα για τη χορήγηση των διοικητικών πράξεων, που σχετίζονται με την εκτέλεση οικοδομικών εργασιών, είναι οι Υπηρεσίες Δόμησης (Υ.ΔΟΜ.) των δήμων*» και στην παρ.2 ότι «*...Με προεδρικό διάταγμα κατόπιν κοινής πρότασης από τους Υπουργούς Περιβάλλοντος και Ενέργειας και Εσωτερικών ορίζονται οι προϋποθέσεις για τη λειτουργία και οργάνωση των Υ.ΔΟΜ., καθώς και τα κριτήρια για την κατ' ελάχιστον στελέχωση αυτών* ». Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι μέχρι σήμερα δεν υπήρξε ένα πλαίσιο οργάνωσης και λειτουργίας των ΥΔΟΜ της χώρας με αποτέλεσμα τη δημιουργία πληθώρας προβλημάτων και δυσλειτουργιών όπως ευστόχως έχει επισημάνει πολλάκις ο Συνήγορος του Πολίτη (Συνήγορος του Πολίτη, 2017).

Τα ανωτέρω μας οδήγησαν στην ανάγκη καταγραφής του ακριβούς αριθμού Τμημάτων που έχει μία ΥΔΟΜ μέσα από τηλεφωνική επικοινωνία και διαδικτυακή αναζήτηση. Καταλήξαμε στο συμπέρασμα ότι κάθε ΥΔΟΜ, κατά κανόνα, έχει τρία τμήματα για τη λειτουργία της: 1.Τμήμα Έκδοσης Οικοδομικών Αδειών (Τμήμα Α), 2.Τμήμα Αυθαίρετων Κατασκευών (Τμήμα Β), 3.Τμήμα χωρικού σχεδιασμού (Τμήμα Γ)), ενώ κάποιες ΥΔΟΜ που ανήκουν σε μεγάλους πληθυσμιακά Δήμους έχουν περισσότερα Τμήματα, όπως ο Δήμος Θεσσαλονίκης. Τέλος υπάρχουν περιπτώσεις ΥΔΟΜ όπως η ΥΔΟΜ Διδυμοτείχου, που λειτουργούν ως Τμήμα με όλες τις αρμοδιότητες που έχουν μεταφερθεί στους Δήμους, δηλ. ταυτόχρονα την έκδοση οικοδομικών αδειών, τον έλεγχο αυθαίρετων, το σχέδιο πόλης κ.α. και ανήκουν στη Διεύθυνση Τεχνικών Υπηρεσιών, ΥΔΟΜ και Περιβάλλοντος. Ο πίνακας 4 παρουσιάζει τον αριθμό των Τμημάτων ανά ΥΔΟΜ για την Περιφέρεια Ανατολικής Μακεδονίας-Θράκης(ΠΑΜΘ).

Πίνακας 4: Αριθμός Τμημάτων ανά ΥΔΟΜ στην Περιφέρεια ΑΜΘ

A/A	ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΕΝΟΤΗΤΑ	ΔΗΜΟΣ	ΥΔΟΜ ΕΝΤΟΣ ΤΕΧΝΙΚΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ	ΑΥΤΟΤΕΛΗΣ ΥΔΟΜ	ΤΜΗΜΑ Α	ΤΜΗΜΑ Β	ΤΜΗΜΑ Γ
1	ΕΒΡΟΥ	ΟΡΕΣΤΙΑΔΑΣ		X	X	X	X
2	ΕΒΡΟΥ	ΔΙΔΥΜΟΤΕΙΧΟΥ	X		X		
3	ΕΒΡΟΥ	ΑΛΕΞΑΝΔΡΟΥΠΟΛΗΣ	X		X	X	X
4	ΡΟΔΟΠΗΣ	ΚΟΜΟΤΗΝΗΣ		X	X	X	X

5	ΞΑΝΘΗΣ	ΞΑΝΘΗΣ		X	X	X	X
6	ΚΑΒΑΛΑΣ	ΝΕΣΤΟΥ	X		X		
7	ΚΑΒΑΛΑΣ	ΚΑΒΑΛΑΣ		X	X	X	X
8	ΚΑΒΑΛΑΣ	ΠΑΓΓΑΙΟΥ		X	X	X	X
9	ΘΑΣΟΥ	ΘΑΣΟΥ	X		X	X	
10	ΔΡΑΜΑΣ	ΔΡΑΜΑΣ		X	X	X	X
ΣΥΝΟΛΟ			4	6	9	8	7

Πηγή: Ιδία Επεξεργασία, 2018

Ένα άλλο στοιχείο άξιο παρατήρησης που επιτείνει τη δυσλειτουργία οργάνωσης των ΥΔΟΜ είναι η έλλειψη στελεχιακού δυναμικού και κυρίως καταρτισμένων στελεχών για την ορθολογική λειτουργία του θεσμού. Ο αριθμός των μηχανικών είναι ελάχιστος, ιδίως μετά την εφαρμογή του μνημονίου όπου σε 5 αποχωρήσεις αναλογεί μια πρόσληψη (ν. 3986/2011 αρθ.37 παρ.2) και καταδεικνύει τις δυσχέρειες που αντιμετωπίζουν οι υπάρχοντες υπάλληλοι κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους. Κι εδώ πρέπει να τονιστεί ότι μόνο στις ΥΔΟΜ που προέκυψαν από τη συνένωση των δύο Πολεοδομιών που λειτουργούσαν και σε επίπεδο Νομού και σε επίπεδο Δήμου στην έδρα του νομού, όπως π.χ. στο Δήμο Αλεξανδρούπολης και στο Δήμο Ξάνθης, υπήρξε σχετική επάρκεια σε προσωπικό, ενώ στις υπόλοιπες περιπτώσεις ΥΔΟΜ η έλλειψη προσωπικού και υλικοτεχνικής υποδομής έκανε φανερή την αδυναμία λειτουργίας τους.

Ο πίνακας 5 παρουσιάζει τον αριθμό των υπαλλήλων που εργάζονται στις ΥΔΟΜ της ΠΕ Χαλκιδικής. Η ΠΕ Χαλκιδικής επιλέχθηκε διότι έχει μεγάλο ποσοστό (80%) λειτουργίας ΥΔΟΜ, καθώς από τους 5 οικείους δήμους οι 4 έχουν ΥΔΟΜ και μόλις ένας δήμος παρέχει διοικητική υποστήριξη σε όμορο δήμο, έχει ολοκληρώσει σχεδόν το σύνολο των μελετών ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ (σε ποσοστό 86%) ενώ σε επίπεδο χώρας είναι μόλις 18% (από τις 14 ΔΕ έχουν εγκεκριμένα ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ οι 12, σε εξέλιξη έχει μία, και χωρίς ΓΠΣ είναι μόλις 1ΔΕ) (Βεζυριαννίδου,2014) και εμφανίζει πολλές συγκρούσεις χρήσεων γης στο παραλιακό μέτωπο διότι καλύπτει ανάγκες β' κατοικίας της ΠΕ Θεσσαλονίκης.

Πίνακας 5: Αριθμός υπαλλήλων στις ΥΔΟΜ της Περιφερειακής Ενότητας Χαλκιδικής

Υπηρεσία Δόμησης Δήμου Πολυγύρου	1 Προϊστάμενος Δ/νσης ΠΕ Τοπογράφος Μηχανικός
Τμήμα Οικοδομικών Αδειών & Ελέγχου Κατασκευών	1 Προϊστάμενος -ΠΕ Αρχιτέκτων Μηχανικός 2 υπάλληλοι -ΤΕ Πολιτικός Μηχανικός 1 υπάλληλος- ΤΕ Ηλεκτρολόγος Μηχανικός
Τμήμα Πολεοδομικών Εφαρμογών	1 Προϊστάμενος -ΠΕ Αρχιτέκτων Μηχανικός 2 υπάλληλοι ΔΕ Διοικητικού
Υπηρεσία Δόμησης Δήμου Ν.Προποντίδας (εξυπηρετεί & τον Δήμο Κασσάνδρας)	1 Προϊστάμενος -ΠΕ Πολιτικός Μηχανικός
Τμήμα Αδειών Δόμησης & Πολεοδομικών Εφαρμογών	1 Προϊστάμενος ΠΕ Πολιτικός Μηχανικός Γραφείο Αδειών Δόμησης 1 υπάλληλος ΠΕ Πολιτικός Μηχανικός 1 υπάλληλος ΤΕ Πολιτικός Μηχανικός 1 υπάλληλος ΤΕ Πληροφορικής 1 υπάλληλος ΔΕ Διοικητικού-Οικονομικού Γραφείο Πολεοδομικών Εφαρμογών Χωρίς υπαλλήλους
Τμήμα Ελέγχου Κατασκευών	1 Προϊστάμενος ΠΕ Πολιτικός Μηχανικός 1 υπάλληλος ΠΕ Πολιτικός Μηχανικός 1 υπάλληλος ΤΕ Πολιτικός Μηχανικός 1 υπάλληλος ΔΕ Εργοδηγών-Δομικών Έργων 1 υπάλληλος ΔΕ Εργοδηγών Σχεδιαστών
Δ/νση Τεχνικών Υπηρεσιών & Πολεοδομίας Δήμου Αριστοτέλη	1 Προϊστάμενος ΠΕ Αρχιτέκτων Μηχανικός
Τμήμα Πολεοδομίας	1 Προϊστάμενος ΠΕ Πολιτικός Μηχανικός 1 υπάλληλος ΤΕ Πολιτικός Μηχανικός 1 υπάλληλος ΔΕ Διοικητικού
Διεύθυνση Περιβάλλοντος & Πολεοδομίας Δήμου Σιθωνίας	1 Προϊστάμενος ΠΕ Αρχιτεκτόνων Μηχανικός
Τμήμα Πολεοδομίας	1 υπάλληλος ΠΕ Πολιτικός Μηχανικός 1 υπάλληλος ΔΕ Δομικών Έργων

Πηγή: Ιδία επεξεργασία,2018

4.Η νέα διοικητική μεταρρύθμιση «Κλεισθένης 1»

Η ελληνική δημόσια διοίκηση και αυτοδιοίκηση βρίσκεται τα τελευταία χρόνια, κυρίως μετά την είσοδο της χώρας σε οικονομική ύφεση και σε μνημόνια από το 2010, υπό καθεστώς μόνιμης αναδιοργάνωσης με τη δημιουργία πληθώρας νόμων οι οποίοι κατά κανόνα μένουν ανεφάρμοστοι, διότι κατά τον σχεδιασμό τους δεν υπολογίζονται ούτε σταθμίζονται οι όροι της εφαρμοσιμότητάς τους. *Δυστυχώς, η απουσία επαρκούς μελέτης και ανάλογης διοικητικής προεργασίας, η απουσία κάθε είδους αξιολόγησης της υπάρχουσας νομοθετικής πραγματικότητας, πριν από την σχεδιαζόμενη νομοθετική ρύθμιση συνυπάρχει, ως αναγκαία συνέπεια, της συχνής αλλαγής της νομοθεσίας που συνεπάγεται όχι μόνον την μη εφαρμοσιμότητα των νόμων αλλά και την αναγκαστική αλλαγή της νομοθεσίας* (Μανιτάκης, 2015: 3) με αποτέλεσμα μια απίθανη γραφειοκρατία που κοστίζει αφάνταστα σε πόρους, σε ταλαιπωρία, σε βραδύτητα και αναληθσία να πλήττει τελικά την αξιοπιστία του κράτους, της διοίκησης και της πολιτικής εξουσίας ενώ ο δημόσιος υπάλληλος μπροστά σε αυτόν τον κυκεώνα ωθείται στην ευθυνοφοβία και στην άρνηση ανάληψης πρωτοβουλιών και ευθύνης (Μανιτάκης, 2015:4). Είναι χαρακτηριστικό ότι την πενταετία 2010-2015, οι νόμοι αρμοδιότητας του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας (ΥΠΕΝ) έφτασαν τους τριάντα ένα (31), και οι πράξεις νομοθετικού περιεχομένου, τις 150 (Melissas, 2015:2).

Στη διοικητική μεταρρύθμιση «Καποδίστριας» ελάχιστοι Δήμοι ήταν αποτελεσματικοί, με οικονομική αυτάρκεια και δυνατότητα άντλησης ιδίων πόρων, διοικητική ικανότητα, καλά οργανωμένες υπηρεσίες και ανθρώπινο δυναμικό, οι δε υπηρεσιακές δυνατότητες των δήμων υπήρξαν περιορισμένες (αιτιολογική έκθεση Ν.3852/10, απόφαση ΣτΕ 35/2013, 13η σκέψη). Οι ανωτέρω επισημάνσεις για την αδυναμία εφαρμογής του προγράμματος «Καποδίστριας» δεν αξιολογήθηκαν στη μεταρρύθμιση «Καλλικράτης», όπως θα ήταν απαραίτητο. Η επιδίωξη του Ν.3852/10 για την ανάπτυξη ισχυρών Δήμων με νέο ισχυρότερο διοικητικό σύστημα, ώστε οι Δήμοι να αποτελέσουν ισχυρές μονάδες τοπικής ανάπτυξης και ταυτόχρονα να εξελίσσονται σε αποτελεσματικούς διαχειριστές υπηρεσιών, δεν υλοποιήθηκε έως σήμερα (Βεζυριαννίδου, 2015). Εκείνο που χρειαζόταν πρωτίστως οι υπάρχοντες Καποδιστριακοί δήμοι το 2009-2010 ήταν η βελτίωση των εσωτερικών διοικητικών λειτουργιών και πολιτικών διαδικασιών τους καθώς και ο έλεγχος και η βιώσιμη χωρική ανάπτυξη της εδαφικής τους επικράτειας μέσω του πολεοδομικού και χωροταξικού σχεδιασμού, που απουσίαζε και απουσιάζει δραματικά μέχρι και σήμερα, λόγω ελλειμμάτων πολιτικής σε επιτελικό και κυβερνητικό επίπεδο (Μπεριάτος, 2012:30). Ως αποτέλεσμα του ελλείμματος συνεργασίας μεταξύ των συναρμόδιων υπουργείων, δηλαδή του ΥΠΕΝ και του ΥΠΕΣ για το σχεδιασμό της χωρικής μεταρρύθμισης ήταν η δημιουργία πολύ περισσότερων προβλημάτων από όσα επιχείρησε να αντιμετωπίσει ο «Καλλικράτης», κυρίως στο επίπεδο λειτουργίας των ΥΔΟΜ στους Δήμους.

Σήμερα, 8 χρόνια μετά την εφαρμογή του «Καλλικράτη» περάσαμε στη νέα διοικητική μεταρρύθμιση, το πρόγραμμα «Κλεισθένης 1», σύμφωνα με το οποίο οι Δήμοι της χώρας με βάση τον πληθυσμό τους, τα ιδιαίτερα γεωμορφολογικά χαρακτηριστικά τους, τα βασικά χαρακτηριστικά της οικονομικής δραστηριότητας εντός των ορίων τους, το βαθμό αστικοποίησής τους, την ένταξή τους ή μη σε ευρύτερα πολεοδομικά συγκροτήματα μητροπολιτικού χαρακτήρα και τη θέση τους στη διοικητική διαίρεση της χώρας, διακρίνονται στις εξής έξι (6) κατηγορίες: α) Δήμοι Μητροπολιτικών Κέντρων, β) Μεγάλοι Ηπειρωτικοί Δήμοι & Πρωτεύουσες Νομών, γ) Μεσαίοι Ηπειρωτικοί Δήμοι, δ) Μικροί Ηπειρωτικοί και Μικροί Ορεινοί Δήμοι. ε) Μεγάλοι και Μεσαίοι Νησιωτικοί Δήμοι. στ) Μικροί Νησιωτικοί Δήμοι. Η κατάταξη των Δήμων σε κατηγορίες γίνεται ιδίως για τον καθορισμό των αρμοδιοτήτων τους, για την κατάρτιση των Οργανισμών Εσωτερικής Υπηρεσίας των ΟΤΑ α' βαθμού, για την κατανομή των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων (ΚΑΠ), καθώς και για την κατανομή και αξιοποίηση των πάσης φύσεως προγραμμάτων χρηματοδότησης από εθνικούς ή ευρωπαϊκούς πόρους (άρθρο 2). Ωστόσο ο καθορισμός των αρμοδιοτήτων ανάλογα σε ποια από τις έξι κατηγορίες θα υπαχθούν οι δήμοι, θα δημιουργήσει πολυπλοκότητα στο σύστημα διοίκησης (Συνήγορος του Πολίτη, 2018).

Στο διοικητικό σύστημα οργάνωσης του χωρικού σχεδιασμού, η αδυναμία πρόβλεψης σύστασης των ΥΔΟΜ, ως αυτοτελείς υπηρεσίες στον «Καλλικράτη», επιλύεται πλέον στον Ν.4555/18 –πρόγραμμα Κλεισθένης 1- με τη σύσταση υποχρεωτικά των ΥΔΟΜ ως αυτοτελείς διοικητικές μονάδες ανεξάρτητες των Τεχνικών Υπηρεσιών στο άρθρο 181 και για τη στελέχωσή τους απαιτείται η έκδοση ΠΔ σύμφωνα με το άρθρο 31 παρ.2 του Ν.4495/17. Η λειτουργία των ΥΔΟΜ περιορίζεται στη χορήγηση διοικητικών πράξεων που σχετίζονται με την εκτέλεση οικοδομικών εργασιών (άρθρο 31 παρ.1 του ν.4495/17) ενώ οι αρμοδιότητες του Τμήματος Ελέγχου κατασκευών των ΥΔΟΜ μεταφέρονται στο Τμήμα «Ελέγχου Δόμησης - Τοπικό Παρατηρητήριο», στην έδρα κάθε Περιφερειακής Ενότητας» (άρθρο 2 παρ.2 του Ν.4495/17) (όπως ίσχυε δηλ. προ Καλλικράτη σε επίπεδο Νομαρχίας). Τέλος για τις αρμοδιότητες του Τμήματος Χωρικού Σχεδιασμού που δεν αναφέρεται με σαφήνεια από ποιο διοικητικό επίπεδο θα ασκούνται, θα πρέπει να υπάρξει σχετική νομοθετική ρύθμιση.

5. Συμπεράσματα

Η διοικητική αναδιάρθρωση της χώρας μέσω του προγράμματος «Καλλικράτης» στην πράξη ναυάγησε διότι περιορίστηκε μόνο στη λήψη νομοθετικών μέτρων που δεν συνοδεύτηκαν από την απαραίτητη παροχή πόρων, προσλήψεων προσωπικού και διοικητικών μηχανισμών υποστήριξης της εφαρμογής τους. Στο διοικητικό σύστημα χωρικού σχεδιασμού, ο κατακερματισμός των πολεοδομικών αρμοδιοτήτων σε όλα τα επίπεδα διοίκησης με κυρίαρχη την αδυναμία εφαρμοσιμότητάς τους στο δημοτικό επίπεδο, λόγω της αδυναμίας σύστασης των ΥΔΟΜ, η αδυναμία συνέργειας μεταξύ των δομών κατά τη λήψη αποφάσεων, η απουσία ενός επαρκούς μηχανισμού παρακολούθησης της εφαρμογής του σχεδιασμού, οι σύνθετες γραφειοκρατικές διαδικασίες, η υποστελέχωση και η έλλειψη εξειδικευμένου και έμπειρου προσωπικού κυρίως όμως η έλλειψη πολιτικής βούλησης και η αδυναμία συνέργειας αυτής με το στελεχιακό δυναμικό αποτέλεσαν τα βασικά χαρακτηριστικά αδυναμίας υλοποίησης της διοικητικής μεταρρύθμισης καθιστώντας ασαφή, αβέβαιη και αναποτελεσματική την εφαρμογή του σχεδιασμού. Χαρακτηριστικό παράδειγμα των ανωτέρω, η αδυναμία κατεδάφισης αυθαιρέτων από τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις σε όλη τη χώρα λόγω « έλλειψης πόρων, έλλειψης μηχανημάτων, αδυναμίας επίσκεψης της περιοχής, έλλειψης προσωπικού....». Πίσω από τους ανωτέρω λόγους «*συχνά υποκρύπτεται η απροθυμία των υπηρεσιών και των πολιτικών τους προϊσταμένων να αντιπαρατεθούν σε επιχειρηματικά συμφέροντα ή να «ενοχλήσουν» τις τοπικές κοινωνίες*» (Συνήγορος του Πολίτη, 2018).

Την παρούσα χρονική περίοδο της οικονομικής ύφεσης, η εκ νέου προσπάθεια της πολιτικής ηγεσίας για νέες ιεραρχικές ανακατατάξεις, μεταφορά και κατακερματισμό των πολεοδομικών αρμοδιοτήτων, για την εφαρμογή του ν.4495/17, από το επίπεδο του Νομού (προ Καλλικράτη) στο επίπεδο του Δήμου (Καλλικράτης) και ξανά από το Δήμο στο «Νομό» (Κλεισθένης 1) πρέπει να μας προβληματίσει διότι ενδέχεται να διαμορφώσει ένα νέο, δύσκολο πλέον διαχειρίσιμο περιβάλλον διοικητικής δράσης που θα επιτείνει ενδεχομένως το αίσθημα ανασφάλειας του πολίτη. Ταυτόχρονα με την μεταφορά αρμοδιοτήτων θα δημιουργηθεί και πάλι μεταφορά του προσωπικού από τις υφιστάμενες διοικητικές δομές προς την τοπική αυτοδιοίκηση β' βαθμού (με την ίδρυση των Παρατηρητηρίων) ή και οριζόντια στον οικείο Δήμο (από μία οργανική μονάδα εκτός της τεχνικής υπηρεσίας προς τις ΥΔΟΜ των Δήμων), οδηγώντας σταδιακά τα εναπομείναντα ικανά και άρτια καταρτισμένα στελέχη σε ανασφάλεια, αδράνεια, επιφυλακτικότητα, και αδυναμία εκπλήρωσης των αρμοδιοτήτων που τους ανατίθενται, τα οποία καλυπτόμενα πλέον πίσω από τον μανδύα της τυπολατρίας κι όχι της ευελιξίας που οφείλει να έχει ο δημόσιος λειτουργός, θα απονευρωθούν πλήρως αδιαφορώντας για το κύριο μέλημά τους που δεν είναι άλλο από τη εξυπηρέτηση του πολίτη.

Συμπερασματικά, ενώ ο «Καλλικράτης», θεωρητικά, παρείχε το πλαίσιο για την προώθηση της ουσιαστικής αποκέντρωσης, και την ευκαιρία για την αλλαγή του χαρακτήρα και του περιεχομένου του σχεδιασμού, στην πράξη απέτυχε κατά την οργάνωση της διοικητικής δομής του χωρικού σχεδιασμού, κλονίζοντας το αίσθημα εμπιστοσύνης των πολιτών έναντι του

παραγόμενου νομοθετικού έργου, αλλά κυρίως έναντι των οργάνων της διοίκησης, που καλούνται να το εφαρμόσουν.

Επομένως εάν η πολιτική ηγεσία σε επιτελικό και κυβερνητικό επίπεδο θέλει να εφαρμόσει αποτελεσματικά τις νέες μεταρρυθμίσεις (διοικητική με το πρόγραμμα Κλεισθένης και χωρική με τα Παρατηρητήρια Δομημένου Περιβάλλοντος του ν.4495/17), επιβάλλεται η πρόταξη της διοικητικής και τεχνοκρατικής προεργασίας πριν από τη νομοθέτηση. Εν προκειμένω, εάν θέλει το ΥΠΕΝ να υποστηρίξει την πράγματι καινοτόμα για τα ελληνικά δεδομένα σύσταση των Παρατηρητηρίων Δόμησης, οφείλει σε συνεργασία με το ΥΠΕΣ, πριν την έκδοση των ΠΔ για τη σύσταση και την οργάνωση των ΥΔΟΜ και των Παρατηρητηρίων, που θα ορίζουν τις προϋποθέσεις για την οργάνωση και λειτουργία των ανωτέρω δομών και τα κριτήρια για τη στελέχωσή τους, να καταγράψει με σαφήνεια τις αρμοδιότητες που απονέμονται σε κάθε δομή, το υπάρχον στελεχιακό δυναμικό που υπηρετεί σε αυτές, και εν συνεχεία να υποστηρίξει το όλο εγχείρημα με την πρόσληψη προσωπικού, προκειμένου να αρθούν τα χρόνια προβλήματα κακοδιοίκησης και δυσλειτουργίας. Σε ότι αφορά την οργάνωση και λειτουργία των ΥΔΟΜ είναι απαραίτητο να προβλεφθεί μόνιμα Τμήμα Τοπικού Χωρικού Σχεδιασμού με αποκλειστικές και μοναδικές αρμοδιότητες το σχεδιασμό της βιώσιμης χωρικής ανάπτυξης της εδαφικής περιοχής των Δήμων, εντός του πλαισίου βέβαια των ανώτερων επιπέδων σχεδιασμού.

Το έλλειμμα πολιτικής, εκτός από το κυβερνητικό επίπεδο, υπάρχει πρωτίστως στο αυτοδιοικητικό επίπεδο. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση α' και β' βαθμού θα πρέπει να συμβάλει αποτελεσματικά στην διαρκή και συστηματική ενημέρωση των πολιτών της, ώστε να μπορούν πλέον οι πολίτες, να συνδιαμορφώνουν το μέλλον του τόπου τους, διευθετώντας τα περιβαλλοντικά-χωρικά προβλήματα με αίσθηση δημόσιας ευθύνης. Πάνω σε αυτό το πλαίσιο, η σωστή επιλογή ατόμων υψηλών προσόντων, μακράς εμπειρίας, αλλά και υγιούς προσωπικότητας και ήθους, πρέπει να αποτελεί προτεραιότητα για τη στελέχωσή των δομών του χωρικού σχεδιασμού με στόχο την βέλτιστη λειτουργία τους. Κι αυτό διότι στις μέρες μας υπάρχουν υπηρεσίες και φορείς στον τομέα του χώρου,-του περιβάλλοντος και της ποιότητας ζωής όπου συναντώνται παραδείγματα καταφανούς έλλειψης αξιοκρατίας μεταξύ των διοικητικών στελεχών -συχνά σε θέσεις ευθύνης- η οποία προέρχεται από παραδόσεις και δίκτυα πελατειακών σχέσεων και εξυπηρέτησης μη νόμιμων συμφερόντων, σε συνδυασμό με την ασυλία που παρέχει ένα «φίλα διακείμενο» πολιτικό και κομματικό σύστημα. Αντιθέτως, δεν σπανίζει η απαξίωση ικανότατων στελεχών με ήθος, απλώς επειδή εφάρμοσαν τους νόμους και τη νομολογία και προάσπισαν το δημόσιο συμφέρον. Δεν μπορεί να υπάρξει ένα ολοκληρωμένο σύστημα βιώσιμου χωρικού σχεδιασμού σε ένα πολιτικό πλαίσιο όταν η επίτευξη πολιτικών και κομματικών "ισορροπιών" και η εξυπηρέτηση διαπλοκών με πολλούς κερδισμένους συχνά έρχεται σε προτεραιότητα, έναντι της βελτίωσης της ποιότητας ζωής των πολιτών και της ευημερίας της κοινωνίας η εξυπηρέτηση διαπλοκών με πολλούς κερδισμένους, έναντι της βελτίωσης της ποιότητας ζωής των πολιτών και της ευημερίας της κοινωνίας.

Εν κατακλείδι, η οικονομική κρίση που δοκιμάζει την ελληνική κοινωνία πρέπει να σταθεί αφορμή για ισχυροποίηση της πολιτικής βούλησης σε όλα τα επίπεδα διοίκησης και αυτοδιοίκησης, με κύριο στόχο την αναδιάρθρωση και τον εκσυγχρονισμό της διοικητικής δομής με διαφάνεια, κατάρτιση, ορθολογική αξιοποίηση του προσωπικού, ενθάρρυνση της διεπιστημονικής συνεργασίας και εφαρμογή κανόνων πραγματικής αξιοκρατίας και καλών πρακτικών.

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

Βεζυριαννίδου Σ. (2015) «Διοικητικές και Χωρικές Μεταρρυθμίσεις στην Α΄ Βάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση. Από τον «Καποδίστρια» στον «Καλλικράτη», στο 4^ο πανελλήνιο συνέδριο Πολεοδομίας-Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Βόλος, 24-27/9/2015.

- Ιωαννίδης Π. (2014) «*Η Επίδραση των Θεσμικών Μεταρρυθμίσεων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην οργάνωση και την ανάπτυξη του Οικονομικού χώρου: από τον «Καποδίστρια» στον «Καλλικράτη»*», Διδακτορική Διατριβή.
- Μανιτάκης Α. (2015) «*Δημόσια Διοίκηση και Διοικητική Μεταρρύθμιση, εγκλωβισμένες στον ιστό της πολυνομίας και της τυπολατρίας: προτάσεις για την απαγκίστρωσή τους*» https://www.constitutionalism.gr/wp-content/uploads/2016/05/2016_Manitakis_Doikhtiki-Refom-Sxoli-Dikaston-final.pdf
- Μπεριάτος Η. (2012), «*Η Διοικητική Αναδιάρθρωση-Πρόγραμμα Καλλικράτης: Μια χωροταξική και γεωγραφική προσέγγιση*» Πρακτικά του 3ου Πανελληνίου Συνεδρίου του ΤΜΧΠΠΑ Πανεπιστημίου Θεσσαλίας σελ. 2-9.
- Ν.3852/10 (ΦΕΚ87/Α/2010) «*Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης*»
- Ν. 4495/17 (ΦΕΚ 167/Α/2010) «*Έλεγχος και προστασία του δομημένου περιβάλλοντος και άλλες διατάξεις*».
- Συνήγορος του πολίτη (2017), «*Ετήσια έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη, 2017*»
- Συνήγορος του πολίτη (2018), «*Επισημάνσεις επί του νομοσχεδίου «Κλεισθένης Ι»*»
- ΤΕΕ ΤΚΜ (2016) «*5 ουσιώδεις αλλαγές στο ελληνικό σύστημα χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού*», http://portal.tee.gr/portal/page/portal/teetkm/DRASTHRIOTHTES/OMADESERGASIAS/1611_draft_final_tca.pdf
- Ψυχάρης Ι., Σιμάτου Ε. (2003) «*Η οργάνωση της δημόσιας διοίκησης σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο στην Ελλάδα*», http://www.prd.uth.gr/uploads/discussion_papers/2003/uth-prd-dp-2003-29_gr.pdf

Ξενόγλωσση

- Friedmann J.,(2005)«*Globalization and the emerging culture of planning*» Progress in Planning 64 (2005), pp.183–234
- Lalenis K., De Jong M. and Mamadouh V. (2002), «*Families of Nations and Institutional Transplantation*», in : De Jong M., Lalenis K., Mamadouh V. «*Institutional Transplantation*», The Hague/Boston/London: Kluwer Academic Publishers.
- Melissas (2015) *Recent Developments in Planning Legislation in Greece*, Keynote speech at the 9th Annual Conference of the International Academic Association on Planning, Law, and Property Rights. Volos, Greece, 25-27 February 2015.
- Newman, P. and Thornley, A. (1996), «*Urban Planning in Europe: International Competition, National Systems and Planning Projects*», London: Routledge.