

ΧΩΡΟΣ

ΚΕΙΜΕΝΑ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΑΣ, ΧΩΡΟΤΑΞΙΑΣ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

Ειδικό τεύχος

Αφιέρωμα για τα 30 χρόνια του Τμήματος Μηχανικών
Χωροταξίας, Πολεοδομίας & Περιφερειακής Ανάπτυξης

Ερευνητές και Συνεργαζόμενοι επιστήμονες

Επιμέλεια

Παντολέον Σκάγιαννης



ΤΜ
ΧΠ
ΠΑ

Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης

Ειδικό τεύχος

Αφιέρωμα για τα 30 χρόνια του Τμήματος Μηχανικών Χωροταξίας,
Πολεοδομίας & Περιφερειακής Ανάπτυξης

Ερευνητές και Συνεργαζόμενοι επιστήμονες

Επιμέλεια
Παντολέον Σκάγιαννης

Επιστημονικό Περιοδικό

αιχώρος

στον Ιωνα

Διεύθυνση:
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης
Περιοδικό ΑΕΙΧΩΡΟΣ
Πεδίον Άρεως, 383 34 ΒΟΛΟΣ <http://www.aeihoros.gr> e-mail: aeihoros@uth.gr

Επιμέλεια έκδοσης: Εύη Κολοβού
Layout: Παναγιώτης Μανέτος
Σχεδιασμός εξωφύλλου: Γιώργος Παρασκευάς-Παναγιώτης Μανέτος

Παντολέον Σκάγιαννης	4
Εισαγωγή	
Απόστολος Λαγαρίας, Ιωάννης Σαγιάς†	10
Αστική διάχυση σε πόλεις της Νότιας Ευρώπης: συγκριτική ανάλυση βασισμένη σε χωρικούς δείκτες	
Σουλτάνα Βεζυριαννίδου, Κωνσταντίνος Λαλένης	36
Οι διοικητικές δομές του χωρικού σχεδιασμού στην Ελλάδα κατά τις πρόσφατες διοικητικές μεταρρυθμίσεις	
Κωνσταντίνος Πορτοκαλίδης	64
Νέο θεσμικό πλαίσιο χωρικών ρυθμίσεων για τους ΟΤΑ: στρατηγικός σχεδιασμός και ζητήματα επικουρικότητας	
Ελένη Κομνηνού, Ανέστης Γουργιώτης, Αριστείδης Σαπουνάκης	82
Ένταξη μεγάλων τουριστικών συγκροτημάτων στο εξωαστικό τοπίο: ελληνική εμπειρία και προκλήσεις για το μέλλον	
Νικόλαος-Γεώργιος Καραχάλης	116
Η προσωρινή στέγαση σε κενά κτήρια και καταστήματα ως μέσο υποστήριξης της δημιουργικής οικονομίας: καλές πρακτικές από τις πόλεις του Urbact Refill	
Ελισάβετ Δοξάκη, Ιωάννης Παντελάδης	137
Η διαχρονική εξέλιξη της φτώχειας στις χώρες της ΕΕ-28: Αναλυτική προσέγγιση με τη μεθοδολογία System-GMM.	

Οι διοικητικές δομές του χωρικού σχεδιασμού στην Ελλάδα κατά τις πρόσφατες διοικητικές μεταρρυθμίσεις

Σουλτάνα Βεζυριαννίδου

Αρχιτέκτων Μηχανικός ΑΠΘ, Δ/νση Περ/ντος & Χωρικού Σχεδιασμού Αποκεντρωμένης Διοίκησης ΜΘ

Κωνσταντίνος Λαλένης

Καθηγητής, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

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 ορθολογική λειτουργία του διοικητικού μηχανισμού σε όλες τις βαθμίδες του αποτελούν η απουσία θεσμικής σταθερότητας λόγω των συνεχών νομοθετικών μεταβολών, η αδυναμία συνέργειας μεταξύ των επιπέδων διοίκησης, 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 τις πρόσφατες διοικητικές μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα, με ειδικότερη αναφορά στην οργάνωση των διοικητικών δομών με αρμοδιότητες χωρικού σχεδιασμού, και διερευνά τις διοικητικές δυσλειτουργίες που ανέκυψαν και κατέστησαν ασαφή, αβέβαιη και αναποτελεσματική την εφαρμογή του σχεδιασμού. Ειδικότερα η εργασία επικεντρώνεται στις οργανωτικές δυσλειτουργίες που ανέκυψαν από τη δημιουργία των Υπηρεσιών Δόμησης (ΥΔΟΜ) στο επίπεδο των Δήμων, μετά την κατάργηση των Νομαρχιών. Η εργασία καταλήγει στο συμπέρασμα ότι, για την επιτυχή υλοποίηση των αναγκαίων μεταρρυθμίσεων απαιτείται η βελτιστοποίηση της αποδοτικότητας των διοικητικών δομών και η συνέργεια πολιτικής βούλησης και βούλησης του ανθρώπινου δυναμικού της διοίκησης που εφαρμόζει τις μεταρρυθμίσεις.

Λέξεις κλειδιά

διοικητικές μεταρρυθμίσεις, διοικητικές δυσλειτουργίες, χωρικός σχεδιασμός, πληθυσμού

The administrative structures of spatial planning in Greece during the recent administrative reforms

Abstract

The implementation of planning depends, to a great extent, on the equivalent national administrative system. The Greek administrative system is strictly hierarchical and dysfunctional, and the implementation of planning is a complex and ineffective process. Factors that negatively affect the function of the administrative system are the lack of institutional stability due to continuous changes of the legislation, the fragmentation of the responsibilities of the administration at any level, the absence of an adequate mechanism to monitor the implementation of planning, the shortages of specialized and experienced personnel, and most of all, the lack of political will. This paper examines the recent administrative reforms in Greece, with special reference to the organization of the administrative structures in the remit of spatial planning, and explores the administrative malfunctions that have occurred, making the implementation of the planning unclear, uncertain and ineffective. In particular, the paper focuses on the organizational dysfunctions of the Department of the Built Environment (YDOM) at the municipal level, after the repealing of the Prefectures. The paper concludes that, in order to successfully apply any reforms, it is necessary to optimize the efficiency of the administrative structures and ensure the synergy of the political will, and the willingness for cooperation of the involved civil servants.

Keywords

administrative reforms, administrative malfunctions, spatial planning

1. Θεωρητικό πλαίσιο

Στις μέρες μας, έχει ξεκινήσει ένας διεθνής διάλογος, στην ΕΕ και τον ΟΟΣΑ, για τον δημόσιο τομέα με έμφαση στην αύξηση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητάς του. Σημαντικό ρόλο σε αυτόν το διάλογο έχει η αποκέντρωση και η ενίσχυση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΤΑ) (Γκέκας, 2019). Άλλοι σημαντικοί τομείς που συνδέονται με τη βελτίωση της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, είναι οι τομείς της παραγωγής νόμων και ρυθμιστικών κανόνων, της διαμόρφωσης δημόσιων πολιτικών, της διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού, της διαφάνειας και της ακεραιότητας (InCiSE, 2019 στο Πισσαρίδης κ.ά., 2020:54-55).

Η διαμόρφωση κι εφαρμογή της χωρικής πολιτικής μίας χώρας εξαρτάται σε

σημαντικό βαθμό από τον τρόπο οργάνωσης των διοικητικών δομών με αρμοδιότητες χωρικού σχεδιασμού. Ειδικότερα για την εφαρμογή της χωρικής πολιτικής πρωτεύοντα ρόλο έχει η αποκέντρωση, η οποία συνίσταται στη μεταφορά εξουσιών, αρμοδιοτήτων και πόρων από την κεντρική διοίκηση στους ΟΤΑ, και απαιτεί πολύ καλό σχεδιασμό, ολοκληρωμένες παρεμβάσεις, πολιτική βούληση και επιχειρησιακό σχέδιο προκειμένου να είναι αποτελεσματική (Γκέκας, 2019). Από τα παραπάνω γίνεται φανερό ότι, η εφαρμογή της χωρικής πολιτικής αποτελεί μία πολύπλοκη έννοια και διαδικασία, καθώς μέσω της αποκέντρωσης επιδιώκεται η αναμόρφωση των σχέσεων μεταξύ της κεντρικής διοίκησης και των βαθμίδων της τοπικής αυτοδιοίκησης¹ με σκοπό την καλύτερη συνεργασία και ισόρροπη σχέση μεταξύ τους (Newman & Thornley, 1996). Παράλληλα, μέσω της αποκέντρωσης επιδιώκεται η ολοκληρωμένη διαχείριση δράσεων χωρικής διακυβέρνησης (Lalenis et al, 2002), η οποία επιτυγχάνεται αποτελεσματικότερα στο τοπικό επίπεδο, καθώς σε αυτό το επίπεδο υπάρχει καλύτερη γνώση των τοπικών συνθηκών και αναγκών (Πισσαρίδης κ.ά., 2020:63).

Δύο είναι τα κυρίαρχα μοντέλα διάρθρωσης της δημόσιας διοίκησης στην Ευρώπη (Ιωαννίδης, 2014). Το πρώτο, που συναντάται κυρίως στις βόρειες και κεντρικές χώρες, χαρακτηρίζεται από την αποκέντρωση και την ενίσχυση της ΤΑ. Σε αυτές τις χώρες το κεντρικό κράτος παρέχει το γενικό πλαίσιο και τους απαραίτητους πόρους στην τοπική αυτοδιοίκηση, η οποία εμφανίζεται με σημαντική ενίσχυση των αρμοδιοτήτων της. Το δεύτερο, εφαρμόζεται στις νότιες χώρες της Ευρώπης, όπου το κεντρικό κράτος εξακολουθεί να έχει ρυθμιστικό ρόλο με αυστηρό συγκεντρωτισμό εξουσιών και αρμοδιοτήτων, οι οποίες καθίστανται πολλές φορές συγκρουσιακές κι αναποτελεσματικές (Lalenis et al., 2002).

Αντιπροσωπευτικό παράδειγμα του πρώτου μοντέλου, που χαρακτηρίζεται από καλή οργάνωση των διοικητικών δομών στον τομέα του χωρικού σχεδιασμού, αποτελεί η περίπτωση της Δανίας (Damborsky and Grill, 2009). Η Δανία είναι ένα αποκεντρωμένο ενιαίο κράτος με τρία επίπεδα διοίκησης: το εθνικό, το περιφερειακό και το δημοτικό, όπου η τελευταία διοικητική μεταρρύθμιση του 2007, με την οποία καταργήθηκαν οι

¹(Γκέκας, 2019) Παράλληλα με την κεντρική διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση, η συνύπαρξη αποκεντρωμένων και αποσυγκεντρωμένων συστημάτων σε ορισμένες χώρες, όπως επισημαίνει ο ΟΟΣΑ (OECD,2019) δημιουργεί ένα περίπλοκο σύστημα διακυβέρνησης, το οποίο μπορεί να είναι πολύ συγκεχυμένο, ιδιαίτερα στο επίπεδο κατανομής των αρμοδιοτήτων, με αποτέλεσμα να προκαλείται ένταση και να μειώνεται η διαφάνεια και η υπευθυνότητα στη διαχείριση.

νομαρχίες (κομητείες), πραγματοποιήθηκε ταυτόχρονα με τη μεταρρύθμιση του χωρικού σχεδιασμού. Στη Δανία, η αποκέντρωση συνδυάζει μεταβίβαση αρμοδιοτήτων, πόρων, και εξουσιών της κεντρικής διοίκησης προς την τοπική αυτοδιοίκηση και γι' αυτό τον λόγο θεωρείται ολοκληρωμένη² (Γκέκας, 2019). Γενικά, το σύστημα χωρικού σχεδιασμού στη Δανία χαρακτηρίζεται από ένα απλό, σαφές και χωρίς συχνές αλλαγές θεσμικό πλαίσιο, ισόρροπη συνεργασία μεταξύ των διοικητικών επιπέδων, αποκεντρωμένη απονομή αρμοδιοτήτων στο δημοτικό επίπεδο και ουσιαστική συμμετοχή των πολιτών στη διαδικασία του σχεδιασμού (Βασενχόβεν κ.ά., 2010:140, Galland and Enemark, 2015). Η κεντρική διοίκηση στη Δανία συμμετέχει στον σχεδιασμό των υποκείμενων επιπέδων - κυρίως του δημοτικού- με εκθέσεις, δεσμευτικές οδηγίες, κατευθυντήριες γραμμές και παρεμβάσεις (veto) για θέματα και έργα διεθνούς, εθνικού ή περιφερειακού συμφέροντος (Ministry of the Environment, 2007:8) και επικεντρώνεται στην επίλυση πολύπλοκων ζητημάτων που σχετίζονται με το περιβάλλον, τη φύση και τον χωρικό σχεδιασμό (Andersen, 2008:16).

Αντίστοιχα, χαρακτηριστικό παράδειγμα του δεύτερου μοντέλου αποτελεί η περίπτωση της Ελλάδας, όπου η οργάνωση των διοικητικών δομών στον τομέα του χωρικού σχεδιασμού και της εφαρμογής του, χαρακτηρίζεται από συγκεντρωτισμό αρμοδιοτήτων από την κεντρική διοίκηση, και μικρή αποκέντρωση αυτών στην Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Το παρόν άρθρο επιχειρεί, μέσα από μία ιστορική αναδρομή των μεταρρυθμίσεων στην δημόσια διοίκηση στην χώρα μας την τελευταία 30ετία, να αξιολογήσει τους παράγοντες που συνέβαλλαν στη αναποτελεσματικότητά της, με έμφαση στον τομέα του χωρικού σχεδιασμού και της εφαρμογής του. Ειδικότερα, οι επιμέρους τομείς που εξετάζονται, αναφέρονται στην επιχείρηση αποκέντρωσης και ενίσχυσης της ΤΑ με τη μεταβίβαση πολεοδομικών αρμοδιοτήτων από το κεντρικό κράτος προς τους ΟΤΑ α' βαθμού, και τον τρόπο που αυτές υλοποιήθηκαν από τις αντίστοιχες διοικητικές δομές. Άλλοι επιμέρους τομείς που εξετάζονται είναι το θεσμικό πλαίσιο και οι συνεχείς αλλαγές του, τα κριτήρια διαμόρφωσης και στελέχωσης των διοικητικών δομών με αρμοδιότητες χωρικού σχεδιασμού, οι αρμοδιότητες και οι αλληλεπικαλύψεις μεταξύ κεντρικής διοίκησης και τοπικής αυτοδιοίκησης, και η αναντιστοιχία μεταξύ αρμοδιοτήτων και πόρων που μεταβιβάστηκαν στην ΤΑ. Όλα τα ανωτέρω ζητήματα αναλύονται μέσα από

²Η μεταβίβαση εξουσιών κατά τον Γκέκα (2019) έχει συνήθως τέσσερεις μορφές: α) μεταβίβαση αρμοδιοτήτων, β) μεταβίβαση πόρων, γ) μεταβίβαση εξουσιών και δ) συνδυασμός όλων των παραπάνω, με την (δ) να θεωρείται η πιο ολοκληρωμένη.

την εξέταση του τρόπου οργάνωσης των Υπηρεσιών Δόμησης (ΥΔΟΜ) -πρώην Πολεοδομικών Υπηρεσιών- διαχρονικά, επειδή αποτελούν μία κατ' εξοχήν διοικητική δομή που συνδέεται άμεσα με την εξυπηρέτηση του πολίτη καθώς και με την υλοποίηση της αναπτυξιακής διαδικασίας. Τέλος, αξιολογείται ο τρόπος εφαρμογής τους, μέσα από παραδείγματα πρωτογενούς έρευνας, προκειμένου να δοθούν κατευθύνσεις για τη βελτίωση των οργανωτικών διαδικασιών των ΥΔΟΜ με απώτερο σκοπό την υποστήριξη της υλοποίησης των μεταρρυθμίσεων στον τομέα του χωρικού σχεδιασμού.

2. Η οργάνωση των διοικητικών δομών με αρμοδιότητες χωρικού σχεδιασμού στην Ελλάδα προ «Καλλικράτη»

Το διοικητικό σύστημα στην Ελλάδα χαρακτηρίζεται ως αυστηρά συγκεντρωτικό και ετεροβαρές υπέρ του κέντρου (Ψυχάρης, Σιμάτου, 2003:3) παρά το γεγονός ότι στο άρθρο 101 του Συντάγματος ορίζεται ότι «η διοίκηση της χώρας οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωμένο σύστημα», και η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) Α' και Β' βαθμού.

Τα τελευταία 30 χρόνια έχουν γίνει σημαντικές διοικητικές μεταρρυθμίσεις που αφορούν στην αποκεντρωμένη διοίκηση και στην τοπική αυτοδιοίκηση με σημαντικές εδαφικές αναδιαρθρώσεις. Οι βασικοί νόμοι που διαμόρφωσαν τη μορφή, την οργάνωση και την λειτουργία της διοικητικής αποκέντρωσης και της τοπικής αυτοδιοίκησης, πριν την διοικητική μεταρρύθμιση «Καλλικράτης» ήταν χρονικά: α) ο Ν.2218/94, που μαζί με τον Ν.2240/94, θεσμοθέτησαν την Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, β) ο Ν.2503/97 που αφορούσε την Περιφερειακή Αποκέντρωση και γ) ο Ν.2539/97 που αφορούσε την ανασυγκρότηση της Α' βάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Με τους Ν.2218/94 και Ν.2240/94 δημιουργήθηκαν οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις (ΝΑ), ο θεσμός των οποίων συνάντησε πληθώρα προβλημάτων, που υπονόμισαν την ίδια την υπόσταση και την εύρυθμη λειτουργία του (Ψυχάρης, Σιμάτου, 2003:7). Με τον Ν.2503/97 οι Περιφέρειες αποτέλεσαν τον μοναδικό βαθμό αποκέντρωσης του κράτους που επωμίσθηκε τον κύριο όγκο διαχειριστικών και εκτελεστικών αρμοδιοτήτων του μετά την κατάργηση των κρατικών Νομαρχιών, ενώ οι κεντρικές υπηρεσίες (τα Υπουργεία) διατήρησαν αρμοδιότητες επιτελικού χαρακτήρα. Ιδιαίτερη θέση και σημασία στις εδαφικές αναδιαρθρώσεις είχαν οι αλλαγές στους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ, οι οποίες αφορούσαν τη συνένωση των 5755 δήμων και κοινοτήτων της χώρας σε νέους διευρυμένους 1034 δήμους και κοινότητες, σύμφωνα με τον Ν.2539/97 -πρόγραμμα «Καποδιστριας»-.

Στον τομέα του χωρικού σχεδιασμού, η διάρθρωση των διοικητικών δομών με αρμοδιότητες χωρικού σχεδιασμού είχε ως εξής: α) στις 13 κρατικές Περιφέρειες οι 13 Διευθύνσεις Περιβάλλοντος και Χωρικού Σχεδιασμού επωμίσθηκαν σημαντικό όγκο διαχειριστικών και εκτελεστικών αρμοδιοτήτων του κράτους, β) Οι πολεοδομικές υπηρεσίες των ΟΤΑ Β' βαθμού (Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση) λειτούργησαν με το

υφιστάμενο στελεχιακό δυναμικό των πρώην κρατικών Νομαρχιών που μετατάχθηκε υποχρεωτικά σε αυτές και εξαρτιόταν από τους αιρετούς εκπροσώπους, γ) Στους Δήμους δεν προβλέφθηκε υποχρεωτική δημιουργία πολεοδομικών υπηρεσιών, ωστόσο κάποιοι Δήμοι δημιούργησαν πολεοδομικές υπηρεσίες και ταυτόχρονα ενισχύθηκαν με προσλήψεις μηχανικών όλων των ειδικοτήτων για την εύρυθμη λειτουργία του θεσμού. Στην πράξη, η διασπορά των διοικητικών δομών στο αντικείμενο του χωρικού σχεδιασμού και της εφαρμογής του στην Περιφέρεια, τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και τους Δήμους «οδήγησε στην διάσπαση του σχεδιαστικού αντικειμένου, χωρίς να εξασφαλίσει σύνδεση με την ανάπτυξη και συμβατότητα μεταξύ των επιπέδων σχεδιασμού και τελικά πολλαπλασίασε τις τυπικές διαδικασίες, αυξάνοντας τα διοικητικά βάρη που καλούνταν να διαχειριστούν διαρκώς λιγότεροι υπάλληλοι» (ΤΕΕ-ΤΚΜ, 2016:18).

3. Η οργάνωση των διοικητικών δομών με αρμοδιότητες χωρικού σχεδιασμού στην Ελλάδα με τη μεταρρύθμιση «Καλλικράτης»

Η ελληνική δημόσια διοίκηση και αυτοδιοίκηση, από το 2010, χρονιά εισόδου της χώρας σε οικονομική ύφεση, βρίσκεται υπό καθεστώς μόνιμης αναδιοργάνωσης με δημιουργία πληθώρας νόμων οι οποίοι κατά κανόνα παρουσιάζουν προβλήματα εφαρμογής, διότι κατά τον σχεδιασμό τους δεν υπολογίζονται ούτε σταθμίζονται οι όροι της εφαρμοσιμότητας 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, 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» (Μανιτάκης, 2015:3.4). 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, δηλαδή παρατηρήθηκε αύξηση κατά 244% σε σύγκριση με την πενταετία 2005-2010, όπου είχαν ψηφιστεί εννιά (9) νόμοι (Melissas, 2015:2).

Ο Ν.3852/10 -πρόγραμμα «Καλλικράτης»- ήταν από τους πρώτους νόμους που θεσμοθετήθηκαν μετά την είσοδο της χώρας στην οικονομική ύφεση και αποτέλεσε τη δεύτερη μεγάλη διοικητική και χωρική αναδιάρθρωση στην μεταπολιτευτική Ελλάδα, 13

χρόνια μετά το πρόγραμμα «Καποδίστριας». Εισηγήαγε τον θεσμό: α) των επτά Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, που αντικατέστησαν τις 13 κρατικές Περιφέρειες, και απέκτησαν τις αρμοδιότητες που από το Σύνταγμα επιβάλλεται να παραμείνουν στο Κράτος³, β) των 13 αιρετών Περιφερειών στις οποίες μεταφέρθηκε μέρος των αρμοδιοτήτων των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων (ΝΑ) που καταργήθηκαν και γ) των 325 Δήμων οι οποίοι προέκυψαν από τη συνένωση των 1034 Καποδιστριακών Δήμων και ανέλαβαν ορισμένες αρμοδιότητες των ΝΑ.

Στο σύστημα οργάνωσης των διοικητικών δομών του χωρικού σχεδιασμού οι αρμοδιότητες των 13 Διευθύνσεων Περιβάλλοντος και Χωρικού Σχεδιασμού (ΔΙΠΕΧΩΣΧ) των πρώην Κρατικών Περιφερειών ανήκουν πλέον σε αντίστοιχες 13 διευθύνσεις (ΔΙΠΕΧΩΣΧ) των 7 Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, 1 ανά εδαφική Περιφέρεια, με τα ίδια τμήματα (Τμήμα Χωροταξίας και Πολεοδομικού Σχεδιασμού και Τμήμα Πολεοδομικού Σχεδιασμού και Εφαρμογών) και με τις ίδιες κατά κανόνα αρμοδιότητες. Παράλληλα δημιουργούνται 7 Γενικές Διευθύνσεις Χωροταξικής και Περιβαλλοντικής Πολιτικής (πίνακας 1). Στις 13 αιρετές Περιφέρειες δημιουργούνται 13 Διευθύνσεις Περιβάλλοντος και Χωρικού Σχεδιασμού και 13 Τμήματα Χωρικού Σχεδιασμού, που ασκούν κάποιες από τις αρμοδιότητες των πρώην Πολεοδομιών των ΝΑ, κυρίως στον τομέα του περιβάλλοντος, ενώ το σύνολο σχεδόν των αρμοδιοτήτων των Πολεοδομιών των ΝΑ μεταφέρεται στις Υπηρεσίες Δόμησης (ΥΔΟΜ) των 325 Δήμων, η σύσταση των οποίων υλοποιήθηκε μερικώς έως σήμερα, όπως θα δούμε στη συνέχεια.

³ Οι αρμοδιότητες που ασκούν οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις είναι εκείνες που ασκούνταν από τις 13 κρατικές Περιφέρειες και δεν μεταφέρθηκαν στις αιρετές Περιφέρειες μετά τον «Καλλικράτη», όπως αυτές καθορίζονταν στον Ν.2503/97, ενώ επιφορτίστηκαν και με επιπλέον αρμοδιότητες, οι οποίες απαριθμούνται στο άρθρο 280 του Ν.3852/10. Ειδικότερα, στις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις ανήκουν κρατικές υποθέσεις που για συνταγματικούς λόγους δεν μπορούν να μεταφερθούν και να διεκπεραιωθούν από την Αυτοδιοίκηση, και κρατικές αρμοδιότητες που αποκεντρώνονται από την κεντρική διοίκηση, με στόχο τη δημιουργία και ενίσχυση του επιτελικού ρόλου του Κράτους και αφορούν ενδεικτικά, μεταξύ άλλων, ζητήματα διαχείρισης, παρακολούθησης και ελέγχου των δασών και των δασικών εκτάσεων (άρθρο 24 παρ.1 του Συντάγματος) και ορθού σχεδιασμού κι εφαρμογής της χωροταξικής, πολεοδομικής και περιβαλλοντικής νομοθεσίας (άρθρο 24 παρ.2 του Συντάγματος).

Πίνακας 1. Η Οργάνωση των διοικητικών δομών του Χωρικού Σχεδιασμού σύμφωνα με το πρόγραμμα «Καλλικράτης». Πηγή: Ίδια Ελεξερασία, 2018

Ν.2218/94 & Ν.2240/94 (ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ) Ν.2503/97(ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ) Ν.2539/97(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) 13 ΔΙΕΥΘΥΝΣΕΙΣ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ & ΧΩΡΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ 13 ΤΜΗΜΑΤΑ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΟΥ ΚΑΙ ΧΩΡΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ 13 ΤΜΗΜΑΤΑ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ & ΕΦΑΡΜΟΓΩΝ
53 ΝΟΜΑΡΧΙΕΣ (ΚΑΤΑΡΓΗΣΗ ΔΟΜΗΣ ΚΑΙ ΜΕΤΑΦΟΡΑ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ ΣΤΟΥΣ ΔΗΜΟΥΣ)	ΔΙΕΥΡΥΝΟΝΤΑΙ ΣΕ	13 ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ(ΑΙΡΕΤΕΣ) (ΝΕΑ ΔΟΜΗ)
53 ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΕΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ (ΚΑΤΑΡΓΗΣΗ)		13 ΓΕΝΙΚΕΣ ΔΙΕΥΘΥΝΣΕΙΣ ΑΝΑΠΥΞΙΑΚΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΥ, ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ ΚΑΙ ΥΠΟΔΟΜΩΝ (ΝΕΑ ΔΟΜΗ) 13 ΔΙΕΥΘΥΝΣΕΙΣ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ & ΧΩΡΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ (ΝΕΑ ΔΟΜΗ) 13 ΤΜΗΜΑΤΑ ΧΩΡΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ 13 ΤΜΗΜΑΤΑ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ 13 ΤΜΗΜΑΤΑ ΥΔΡΟΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ
1034 ΔΗΜΟΙ	ΣΥΓΧΩΝΕΥΟΝΤΑΙ ΣΕ	325 ΔΗΜΟΙ
ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΕΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ		ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΔΟΜΗΣΗΣ

Αξίζει να σημειωθεί ότι οι ΔΙΠΕΧΩΣΧ των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων διατήρησαν την ίδια οργανωτική δομή που είχαν στις Κρατικές Περιφέρειες του Ν.2503/97⁴, η οποία προέβλεπε τις εξής μονάδες: (α) Τμήμα Περιβαλλοντικού και Χωρικού Σχεδιασμού, (β) Τμήμα Πολεοδομικού Σχεδιασμού κι Εφαρμογών και (γ) Γραφείο Γραμματείας. Ωστόσο το Τμήμα (α) λειτουργεί κατ' ουσίαν ως Τμήμα Περιβάλλοντος διότι ασχολείται κατά κανόνα με τις περιβαλλοντικές αδειοδοτήσεις, που αποτελούν τον κύριο όγκο των υποθέσεών του, εκτοπίζοντας άρδην τον χωρικό σχεδιασμό και την εφαρμογή του. Ομοίως, το Τμήμα Πολεοδομικού Σχεδιασμού κι Εφαρμογών λειτουργεί κυρίως ως Τμήμα Πολεοδομικών Εφαρμογών, ενώ στα δύο αυτά Τμήματα εμπλέκονται οι αρμοδιότητες του αναπτυξιακού προγραμματισμού και σχεδιασμού με τις αρμοδιότητες των εφαρμογών, των αδειοδοτήσεων και λοιπών θεμάτων καθημερινής διαχείρισης και εξυπηρέτησης των πολιτών, που από τη φύση τους θα πρέπει να ασκούνται από διαφορετικές οργανικές μονάδες της Υπηρεσίας. Επίσης στην εν λόγω οργανωτική δομή διαχωρίζεται ο περιβαλλοντικός και χωροταξικός σχεδιασμός (Τμήμα - α-) από τον πολεοδομικό σχεδιασμό (Τμήμα -β-) ενώ τα αντικείμενα αυτά ουσιαστικά, θεσμικά και νομολογιακά είναι απολύτως συσχετισμένα και αλληλοεξαρτώμενα, αφού δεν νοείται χωροταξικός ή πολεοδομικός σχεδιασμός χωρίς προστασία του περιβάλλοντος και αντιστρόφως, οπότε, ο σχεδιασμός της βιώσιμης ανάπτυξης θα πρέπει να προγραμματίζεται και να υλοποιείται από ενιαία οργανική μονάδα (τμήμα) της ΔΙΠΕΧΩΣΧ. Τα ανωτέρω οργανωτικά σφάλματα στη δομή των ανωτέρω αποκεντρωμένων υπηρεσιών του κράτους καταδεικνύουν ότι ο βιώσιμος αναπτυξιακός σχεδιασμός στο περιφερειακό επίπεδο δεν αποτέλεσε προτεραιότητα του κράτους.

Τέλος, άξιο αναφοράς είναι το γεγονός ότι στις αιρετές Περιφέρειες με την εφαρμογή του «Καλλικράτη» δημιουργήθηκαν Διευθύνσεις με το ίδιο όνομα με αυτό των αντίστοιχων στις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, δηλ. Διευθύνσεις Περιβάλλοντος και Χωρικού Σχεδιασμού (ΔΙΠΕΧΩΣΧ) (Πίνακας 1). Ωστόσο, η ύπαρξη της ίδιας ονομασίας «Διεύθυνση Περιβάλλοντος και Χωρικού Σχεδιασμού», σε δύο διαφορετικές οργανωτικές δομές, στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση και στην Περιφέρεια, δημιουργεί σύγχυση κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων και επικαλύψεις που διαχέουν τις ευθύνες μεταξύ των δύο

⁴ Σύμφωνα με το ΠΔ 404/89 οι υπηρεσίες επιπέδου Περιφέρειας του ΥΠΕΧΩΔΕ μετονομάστηκαν από Διευθύνσεις Οικισμού σε Δ/σεις Περιβάλλοντος και Χωροταξίας, εκτός αυτής της Περιφέρειας Αττικής που μετονομάστηκε σε Δ/ση Πολεοδομικού Σχεδιασμού (συνολικά 13 Δ/σεις). Πριν την έκδοση του ΠΔ 404/89 υπήρχαν οι Δ/σεις Οικισμού που προβλέπονταν από τον Οργανισμό του τ.Υπουργείου Δημοσίων Έργων (άρθρο 89 του ΠΔ 910/1977 - ΦΕΚ 305 Α') και οι οποίες μεταφέρθηκαν στο ΥΧΟΠ με το άρθρο 3 παρ.1(ζ) του ιδρυτικού του νόμου 1032/1980 (ΦΕΚ 57Α').

υπηρεσιών, μειώνοντας τα κίνητρα απόδοσης και επομένως την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών (Πισσαρίδης κ.ά., 2020:59).

3.1. Η οργάνωση των Υπηρεσιών Δόμησης (ΥΔΟΜ) στο επίπεδο των Δήμων

Η βασική καινοτομία του προγράμματος «Καλλικράτης» στο δημοτικό επίπεδο, ήταν η μεταβίβαση σημαντικών αρμοδιοτήτων από την κεντρική διοίκηση προς τους Δήμους και η συγκρότηση των νέων «ισχυρών» πληθυσμιακά και χωρικά Δήμων. 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.3852/10 και άρθρο 203 Ν.3463/06) και β) να εξελίσσονται ταυτόχρονα σε αποτελεσματικούς διαχειριστές υπηρεσιών για την καθημερινή ζωή των πολιτών τους. Κατά τη διοικητική οργάνωση του χωρικού σχεδιασμού, βασική επιδίωξη του Ν.3852/10 ήταν η μεταβίβαση των πολεοδομικών αρμοδιοτήτων των πρώην Πολεοδομικών Υπηρεσιών των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων στους Δήμους και η δημιουργία των Υπηρεσιών Δόμησης (ΥΔΟΜ) (άρθρο 94 Ν.3852/2010), με αντικείμενο την έκδοση των οικοδομικών αδειών, τον έλεγχο και την επιβολή προστίμων σε αυθαίρετες κατασκευές, τον έλεγχο και την εφαρμογή πολεοδομικών σχεδίων κ.ά. Ωστόσο ο Ν.3852/10 δεν είχε προβλέψει τη σύσταση ΥΔΟΜ και την οργανωτική δομή τους ως αυτοτελών υπηρεσιών, στους Οργανισμούς των νέων Δήμων (άρθρο 97 «Υπηρεσιακές μονάδες δήμων»).

Η αδυναμία σύστασης των ΥΔΟΜ ως αυτοτελών υπηρεσιών στο σύνολο των Δήμων της χώρας και η συνακόλουθη δημιουργία πληθώρας προβλημάτων στη λειτουργία των υπαρχόντων ΥΔΟΜ υπήρξε αντικείμενο έρευνας προκειμένου να αξιολογηθούν οι υφιστάμενες δομές των ΥΔΟΜ σε επίπεδο χώρας. Η έρευνα πραγματοποιήθηκε το 2018, χρονιά που εισήχθη το πρόγραμμα «Κλεισθένης» με τον Ν.4555/2018 προκειμένου να αξιολογηθεί η αποτελεσματικότητα του προηγούμενου προγράμματος «Καλλικράτης» ως προς την οργανωτική δομή και λειτουργία των ΥΔΟΜ, 8 χρόνια μετά την εφαρμογή του. Η έρευνα αφορούσε συλλογή στοιχείων σχετικών με τον τρόπο λειτουργίας των ΥΔΟΜ ανά την επικράτεια (όπως ενδεικτικά αριθμός υφιστάμενων ΥΔΟΜ, αριθμός τμημάτων ανά ΥΔΟΜ, αρμοδιότητες που αυτά ασκούν, στελέχωση/ απαραίτητες ειδικότητες/ εμπειρία προσωπικού, εύρος εδαφικής κάλυψης ΥΔΟΜ κ.ά.) και έγινε με τη συνδρομή του ΤΜΧΠΠΑ του Πανεπιστημίου Θεσσαλίας, ως προς την υποβολή των εγγραφών

ερωτημάτων προς το Υπουργείο Εσωτερικών (ΥΠΕΣ) και το Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας (ΥΠΕΝ). Στην έρευνα, σημαντικό ρόλο είχε και η συμβολή της ΠΟ ΕΜΔΥΔΑΣ⁵, του συνδικαλιστικού οργάνου των διπλωματούχων μηχανικών δημοσίων υπαλλήλων, ως προς τη συλλογή στοιχείων καταγραφής των κατά τόπους ΥΔΟΜ. Τέλος σημαντική ήταν η συμβολή της εμπειρίας της γράφουσας, ως στελέχους της δημόσιας διοίκησης⁶. Στο πλαίσιο της έρευνας υπήρξε επικοινωνία με το Υπουργείο Εσωτερικών (ΥΠΕΣ) για πληροφόρηση για τον ακριβή αριθμό των Δήμων που έχουν ΥΔΟΜ και αυτών που παρέχουν διοικητική υποστήριξη σε όμορους Δήμους. Η απάντηση⁷ αποτυπώνεται στους πίνακες 2 και 3. Ωστόσο δεν απαντήθηκε το ερώτημα που αφορούσε τον ακριβή αριθμό των Πολεοδομικών Υπηρεσιών που λειτουργούσαν πριν την εφαρμογή του «Καλλικράτη» σε επίπεδο Νομών και Δήμων προκειμένου να γίνει συγκριτική αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας της μεταρρύθμισης «Καλλικράτης». Ενδεικτικά, ο πίνακας 2 παρουσιάζει «τμήμα» του συγκεντρωτικού πίνακα λειτουργίας των ΥΔΟΜ, 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 οι δήμοι-αποδέκτες της υποστήριξης αυτής.

Η αδυναμία σύστασης των ΥΔΟΜ ως αυτοτελών υπηρεσιών στο σύνολο των Δήμων της χώρας και η συνακόλουθη δημιουργία πληθώρας προβλημάτων στη λειτουργία των υπαρχόντων ΥΔΟΜ υπήρξε αντικείμενο έρευνας προκειμένου να αξιολογηθούν οι υφιστάμενες δομές των ΥΔΟΜ σε επίπεδο χώρας. Η έρευνα πραγματοποιήθηκε το 2018, χρονιά που εισήχθη το πρόγραμμα «Κλεισθένης» με τον ν.4555/2018 προκειμένου να αξιολογηθεί η αποτελεσματικότητα του προηγούμενου προγράμματος «Καλλικράτης» ως προς την οργανωτική δομή και λειτουργία των ΥΔΟΜ, 8 χρόνια μετά την εφαρμογή του. Η έρευνα αφορούσε συλλογή στοιχείων σχετικών με τον τρόπο λειτουργίας των ΥΔΟΜ ανά την επικράτεια (όπως ενδεικτικά αριθμός υφιστάμενων ΥΔΟΜ, αριθμός τμημάτων ανά

⁵ ΠΟ ΕΜΔΥΔΑΣ (Πανελλήνια Ομοσπονδία Ενώσεων Μηχανικών Δημοσίων Υπαλλήλων Διπλωματούχων Ανωτάτων Σχολών).

⁶ Η γράφουσα υπηρετεί στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση Μακεδονίας-Θράκης, ως Προϊσταμένη του Τμήματος Πολεοδομικού Σχεδιασμού κι Εφαρμογών στη Δ/νση Περιβάλλοντος και Χωρικού Σχεδιασμού με αντικείμενο την παροχή κατευθύνσεων –οδηγιών προς τις ΥΔΟΜ χωρικής αρμοδιότητας της Περιφέρειας Ανατολικής Μακεδονίας-Θράκης.

⁷ 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 νεώτερα στοιχεία δεν τηρούνται στο αρχείο του ΥΠΕΣ.

ΥΔΟΜ, αρμοδιότητες που αυτά ασκούν, στελέχωση/απαραίτητες ειδικότητες/εμπειρία προσωπικού, εύρος εδαφικής κάλυψης ΥΔΟΜ κ.α.) κι έγινε με τη συνδρομή του ΤΜΧΠΠΑ του Πανεπιστημίου Θεσσαλίας, ως προς την υποβολή των έγγραφων ερωτημάτων προς το Υπουργείο Εσωτερικών (ΥΠΕΣ) και το Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας (ΥΠΕΝ). Στην έρευνα, σημαντικό ρόλο είχε και η συμβολή της ΠΟ ΕΜΔΥΔΑΣ, του συνδικαλιστικού οργάνου των διπλωματούχων μηχανικών δημοσίων υπαλλήλων, ως προς τη συλλογή στοιχείων καταγραφής των κατά τόπους ΥΔΟΜ. Τέλος σημαντική ήταν η συμβολή της εμπειρίας της γράφουσας, ως στελέχους της δημόσιας διοίκησης. Στο πλαίσιο της έρευνας υπήρξε επικοινωνία με το Υπουργείο Εσωτερικών (ΥΠΕΣ) για πληροφόρηση για τον ακριβή αριθμό των Δήμων που έχουν ΥΔΟΜ και αυτών που παρέχουν διοικητική υποστήριξη σε όμορους Δήμους. Η απάντηση αποτυπώνεται στους πίνακες 2 και 3. Ωστόσο δεν απαντήθηκε το ερώτημα που αφορούσε τον ακριβή αριθμό των Πολεοδομικών Υπηρεσιών που λειτουργούσαν πριν την εφαρμογή του «Καλλικράτη» σε επίπεδο Νομών και Δήμων προκειμένου να γίνει συγκριτική αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας της μεταρρύθμισης «Καλλικράτης». Ενδεικτικά, ο πίνακας 2 παρουσιάζει «τμήμα» του συγκεντρωτικού πίνακα λειτουργίας των ΥΔΟΜ, 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 οι δήμοι-αποδέκτες της υποστήριξης αυτής.

Πίνακας 2. Τμήμα του αναλυτικού πίνακα λειτουργίας ΥΔΟΜ κι αυτών που παρέχουν διοικητική υποστήριξη σε όμορους δήμους για την Περιφερειακή Ενότητα Έβρου (Πηγή: ΥΠΕΣ, 2018, Ίδια Επεξεργασία, 2018)

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

Ο συγκεντρωτικός πίνακας 3 παρουσιάζει το σύνολο των Δήμων της χώρας που έχουν ΥΔΟΜ (47%) και αυτούς που παρέχουν διοικητική υποστήριξη (23%), για το έτος 2018. Παρουσιάζει επίσης ανά Περιφέρεια, το ποσοστό ΥΔΟΜ -με την Περιφέρεια

Πελοποννήσου να έχει το μεγαλύτερο ποσοστό ΥΔΟΜ (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 ΥΔΟΜ (90%) ενώ το μικρότερο ανήκει στην Περιφέρεια Αττικής (33%) (Βεζυριανίδου, Δαλένης, 2018). Έτσι, σε πολλές Περιφερειακές ενότητες (νομοί), οι ΥΔΟΜ που παρέχουν διοικητική υποστήριξη σε όμορους Δήμους βρίσκονται, κατά κανόνα, στην έδρα του νομού: τα Ιωάννινα (εξυπηρετούν 8 δήμους), οι Σέρρες και τα Χανιά (7 δήμους), η Καρδίτσα (6 δήμους), η Δράμα (5 δήμους), η Ξάνθη και η Ροδόπη (4 δήμους), η Θεσπρωτία, η Καστοριά, η Πιερία, η Πρέβεζα και η Φλώρινα (3 δήμους), τα Γρεβενά, η Ευρυτανία, το Κιλκίς και η Φωκίδα (2 δήμους) (Λιάλιος, 2020). Ωστόσο «η ρύθμιση της παροχής διοικητικής υποστήριξης μεταξύ όμορων δήμων, λειτούργησε στην πράξη αλυσιτελώς. Δήμοι που είχαν πολεοδομικά γραφεία, αντιμετώπισαν τεράστιο όγκο υποθέσεων καθώς επιβαρύνθηκαν και με αυτές των γειτονικών ΟΤΑ, με συνέπεια να αδρανοποιηθούν 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).

Πίνακας 3. Αριθμός ΥΔΟΜ, και ΥΔΟΜ που παρέχουν διοικητική υποστήριξη ανά Περιφέρεια (Πηγή: ΥΠΕΣ, 2018, Ιδία Επεξεργασία, 2018)

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%

Στο ίδιο ερώτημα προς το ΥΠΕΣ για τον τρόπο οργάνωσης των ΥΔΟΜ (τμήματα και αρμοδιότητες που αυτά ασκούν) η απάντηση ήταν ότι «το ειδικό θεσμικό πλαίσιο που διέπει τη λειτουργία των ΥΔΟΜ εμπίπτει στην καθ' ύλην αρμοδιότητα του ΥΠΕΝ». Στη συνέχεια, σχετικό ερώτημα έγινε 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», το οποίο όμως δεν έχει απαντηθεί έως σήμερα. Ωστόσο, ο 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 (ΥΔΟΜ) των δήμων» και στην παρ.2 ότι «...Με Προεδρικό Διάταγμα (ΠΔ) κατόπιν κοινής πρότασης από τους Υπουργούς Περιβάλλοντος και Ενέργειας και Εσωτερικών ορίζονται οι προϋποθέσεις για τη λειτουργία και οργάνωση των ΥΔΟΜ, καθώς και τα κριτήρια για την κατ' ελάχιστον στελέχωση αυτών». Ωστόσο μέχρι σήμερα δεν εκδόθηκε το ανωτέρω ΠΔ, με αποτέλεσμα τη δημιουργία πληθώρας προβλημάτων και δυσλειτουργιών, όπως ευστόχως έχει επισημάνει ο Συνήγορος του Πολίτη (Συνήγορος του Πολίτη, 2017).

Η αδυναμία κάλυψης των ερευνητικών ερωτημάτων ως προς το οργανωτικό πλαίσιο των ΥΔΟΜ (αριθμό τμημάτων με τον ακριβή αριθμό των αρμοδιοτήτων τους) από τις κεντρικές υπηρεσίες (το ΥΠΕΝ), μας οδήγησε στην ανάγκη καταγραφής του αριθμού των τμημάτων που έχουν οι υφιστάμενες ΥΔΟΜ, μετά από τηλεφωνική επικοινωνία και διαδικτυακή αναζήτηση. Έχοντας ως παράδειγμα μελέτης την Περιφέρεια Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης (ΠΑΜΘ) (Πίνακας 4), οδηγηθήκαμε στο συμπέρασμα ότι, οι Δήμοι που αποτελούσαν τις έδρες των νομών και διέθεταν πολεοδομικές υπηρεσίες⁸, δημιούργησαν αυτοτελείς ΥΔΟΜ, και διατήρησαν την ίδια οργανωτική δομή (ως προς τον αριθμό Τμημάτων) με τις ίδιες αρμοδιότητες των πρώην νομαρχιακών πολεοδομιών, δηλ. την έκδοση οικοδομικών αδειών, τον έλεγχο αυθαιρέτων, το σχέδιο πόλης κ.ά. Έτσι, μια ΥΔΟΜ που ανήκει σε Δήμο Περιφερειακής Ενότητας που ήταν έδρα νομού, έχει κατά κανόνα, τρία τμήματα: 1)το Τμήμα Έκδοσης Αδειών Δόμησης (Τμήμα Α), 2) το Τμήμα Ελέγχου Δόμησης (Τμήμα Β) και 3) το Τμήμα Πολεοδομικού Σχεδιασμού και Εφαρμογών

⁸ (Λιάλιος, 2020) Με την κατάργηση των νομαρχιών, οι παλιές νομαρχιακές πολεοδομίες υπήχθησαν αναγκαστικά στον δήμο όπου βρισκόταν η έδρα τους και εξακολούθησαν να λειτουργούν ως είχαν.

(Τμήμα Γ)⁹. Ανάλογη οργανωτική δομή των ΥΔΟΜ με αυτήν της ΠΑΜΘ εμφανίζουν και οι υπόλοιπες Περιφέρειες της χώρας. Παράλληλα, υπάρχουν περιπτώσεις ΥΔΟΜ, που λειτουργούν ως Δ/νσεις (αυτοτελείς υπηρεσίες) με δύο τμήματα όπως ο Δήμος Κατερίνης, ο Δήμος Πολυγύρου και ο Δήμος Ν. Προποντίδας, με τέσσερα τμήματα¹⁰, όπως ο Δήμος Ιωαννιτών ή ακόμα και με επτά τμήματα όπως ο Δήμος Θεσσαλονίκης¹¹ ενώ ο Δήμος Αθηναίων έχει δύο Διευθύνσεις, η πρώτη (ΥΔΟΜ) με τέσσερα τμήματα και η δεύτερη (Διεύθυνση Σχεδίου Πόλεως και Αστικού Περιβάλλοντος) με έξι τμήματα. Τέλος, υπάρχουν ΥΔΟΜ που λειτουργούν ως Τμήμα εντός της Τεχνικής Υπηρεσίας, με όλες τις αρμοδιότητες των πρώην πολεοδομικών υπηρεσιών των νομαρχιών που έχουν μεταφερθεί στους Δήμους, δηλ. με την έκδοση οικοδομικών αδειών, τον έλεγχο αυθαιρέτων, το σχέδιο πόλης κ.α. όπως ενδεικτικά η ΥΔΟΜ Διδυμοτείχου, η ΥΔΟΜ Σερρών, η ΥΔΟΜ Ρεθύμνου, η ΥΔΟΜ Θάσου και η ΥΔΟΜ Ηγουμενίσσας ή ως Διεύθυνση σε ενιαία δομή με τη Διεύθυνση Τεχνικών Υπηρεσιών, όπως ο Δήμος Αλεξανδρούπολης. Όλα τα ανωτέρω καταδεικνύουν την έλλειψη ενός σαφούς οργανωτικού πλαισίου που, με συγκεκριμένα κριτήρια (όπως το πληθυσμιακό μέγεθος¹² και την εδαφική περιφέρεια του Δήμου, τον αριθμό των Δημοτικών Ενοτήτων που εξυπηρετούνται κ.ά.) θα καθορίζει τον ακριβή αριθμό των τμημάτων και τις αναγκαίες αρμοδιότητες ανά τμήμα για την εύρυθμη λειτουργία των ΥΔΟΜ.

Ένα άλλο στοιχείο άξιο αναφοράς που συνδέεται με την έλλειψη ενός οργανωτικού πλαισίου για τη λειτουργία των ΥΔΟΜ είναι η έλλειψη στελεχιακού δυναμικού, κυρίως καταρτισμένων και με εμπειρία στελεχών σε συγκεκριμένες

⁹ Ενδεικτικά, ΥΔΟΜ σε Δήμους που ήταν έδρες νομών, οι οποίες διατήρησαν την οργανωτική δομή των πρώην νομαρχιακών πολεοδομιών με 3 τμήματα με τις αρμοδιότητες που αναφέρθηκαν ανωτέρω, οι οποίες εξυπηρετούν όμορους Δήμους που ανήκουν στην ίδια ΠΕ είναι οι ΥΔΟΜ του Δήμου Χανίων, του Δήμου Καρδίτσας, του Δήμου Δράμας, του δήμου Ξάνθης, του Δήμου Κομοτηνής, του Δήμου Καστοριάς, του Δήμου Πρέβεζας, του Δήμου Φλώρινας.

¹⁰ Το τέταρτο τμήμα είναι το Τμήμα Περιβάλλοντος.

¹¹ Η ΥΔΟΜ του Δήμου Θεσσαλονίκης έχει τα εξής τμήματα:1) Τμήμα Έκδοσης Αδειών Δόμησης, 2) Τμήμα Ελέγχου Δόμησης, 3)Τμήμα Πολεοδομικών Εφαρμογών, 4) Τμήμα Τοπογραφίας, 5)Τμήμα Γεωχωρικών Πληροφοριών-G.I.S.,6) Τμήμα Απαλλοτριώσεων, Κτηματολογίου και Δημοτικής Περιουσίας και 7) Τμήμα Διοικητικής Υποστήριξης

¹² (CDLR Report 2001: 8) Η έννοια του «μεγέθους» μπορεί να αφορά τον πληθυσμό, την πληθυσμιακή πυκνότητα, την τοπική οικονομία, το γεωγραφικό μέγεθος, τους πόρους, τις αρμοδιότητες, την αρχή της επικουρικότητας, το βαθμό αποκέντρωσης μιας χώρας κ.λπ. με κυριότερους παράγοντες μεγέθους τον πληθυσμό και την επιφάνεια.

ειδικότητες όπως είναι οι χωροτάκτες- πολεοδόμοι μηχανικοί. Ο αριθμός των μηχανικών είναι ελάχιστος¹³, και οι υπάρχοντες υπάλληλοι αντιμετωπίζουν μεγάλες δυσκολίες κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Σύμφωνα με στοιχεία της Πανελληνίας Ομοσπονδίας Μηχανικών Δημοσίων Υπαλλήλων (ΠΟ ΕΜΔΥΔΑΣ) οι μηχανικοί σε όλες τις δομές της Δημόσιας Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α' και Β' βαθμού το 2010 ήταν περίπου 12.000 ενώ το 2018 μειώθηκαν στους 8.000. Αντιπροσωπευτικό παράδειγμα των ανωτέρω αποτελεί η Διεύθυνση Περιβάλλοντος και Πολεοδομίας, του Δήμου Ιωαννιτών, όπου το προσωπικό της μειώθηκε πάνω από 50% κατά την οκταετία 2010 - 2018¹⁴. Σχετική επάρκεια σε προσωπικό εμφανίζουν μόνο κάποιες ΥΔΟΜ που προέκυψαν από τη συνένωση δύο Πολεοδομιών που λειτουργούσαν, σε επίπεδο Νομού και σε επίπεδο Δήμου στην έδρα του νομού, όπως πχ στο Δήμο Αλεξανδρούπολης, ενώ στις υπόλοιπες περιπτώσεις ΥΔΟΜ η έλλειψη προσωπικού και υλικοτεχνικής υποδομής έκανε φανερή την αδυναμία λειτουργίας τους. Γενικά, το προσωπικό των ΥΔΟΜ προέκυψε: α) από την μετάταξη των υπαλλήλων των πρώην νομαρχιακών πολεοδομιών που καταργήθηκαν, στις έδρες των Καλλικράτειων Δήμων και β) από τη μετακίνηση των υπαλλήλων πρώην όμορων Δήμων (νυν Δημοτικών Ενοτήτων ενός Καλλικράτειου Δήμου) στις έδρες των Καλλικράτειων Δήμων. Έτσι, δημιουργήθηκαν δύο διαφορετικές κατηγορίες υπαλλήλων, των μεταταχθέντων, οι οποίοι διαθέτουν γνώση και εμπειρία στο γνωστικό αντικείμενο της Πολεοδομίας κι εκείνων που μετακινήθηκαν από τις πρώην τεχνικές υπηρεσίες των Καποδιστριακών Δήμων για να στελεχώσουν τις ΥΔΟΜ των Καλλικράτειων Δήμων, χωρίς να διαθέτουν τεχνογνωσία και εμπειρία σε πολεοδομικά ζητήματα.

¹³ Με την είσοδο της χώρας στην οικονομική ύφεση θεσμοθετήθηκε ο Ν.3986/11 αρθρ.37 παρ.2, σύμφωνα με τον οποίο σε 5 αποχωρήσεις αναλογεί μια πρόσληψη

¹⁴ Με το υπ' αριθμ. πρωτ.473/103/21-5-2018 έγγραφό της η ΕΜΔΥΔΑΣ Ηπείρου-Κέρκυρας-Λευκάδας παρουσιάζει τα προβλήματα λειτουργίας της Διεύθυνσης Περιβάλλοντος και Πολεοδομίας του Δήμου Ιωαννιτών. Σύμφωνα με το έγγραφο η Δ/νση από εξήντα πέντε (65) υπαλλήλους που είχε το 2010, το 2018 λειτουργεί με λιγότερους από τριάντα (30), από τους οποίους οι δώδεκα (12) είναι ειδικότητας Π.Ε. Μηχανικών και οι πέντε (5), ειδικότητας ΤΕ Μηχανικών. Ειδικότερα το Τμήμα Έκδοσης Οικοδομικών Αδειών, παρά το ότι εκτείνεται χωρικά σε όλο τον Ν. Ιωαννίνων εκτός του Δ. Κόνιτσας, στελεχώνεται μόλις με τρεις (3) υπαλλήλους, δύο (2) ειδικότητας ΠΕ Τοπογράφων Μηχανικών και μία (1) υπάλληλο με ειδικότητα ΤΕ Μηχανικού Έργων Υποδομής ενώ λείπουν οι ειδικότητες Πολιτικού και Αρχιτέκτονα Μηχανικού. Το Τμήμα Ελέγχου Κατασκευών επίσης αντιμετωπίζει πρόβλημα στελέχωσης, όπου για παράδειγμα μόνο ένας (1) υπάλληλος είναι υπεύθυνος για τις ρευματοδοτήσεις της ΠΕ Ιωαννίνων.

Πίνακας 4. Οργανωτική Δομή Τμημάτων ανά ΥΔΟΜ στην Περιφέρεια ΑΜΘ. (Πηγή: Ιδία Επεξεργασία, 2018)

Α/Α	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	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			3	7	9	10	8
<p>Υποσημειώσεις:</p> <p>*Το τμήμα ΥΔΟΜ του Δήμου Διδυμοτείχου έχει αρμοδιότητες και των τριών Τμημάτων.</p> <p>*Το τμήμα ΥΔΟΜ του Δήμου Νέστου έχει αρμοδιότητες μόνο του Τμήματος Β, ενώ οι αρμοδιότητες των άλλων δύο Τμημάτων Α και Γ καλύπτονται από την ΥΔΟΜ Καβάλας.</p> <p>*Το τμήμα ΥΔΟΜ του Δήμου Θάσου έχει αρμοδιότητες μόνο των Τμημάτων Α και Β, ενώ οι αρμοδιότητες του Τμήματος Γ καλύπτονται από την ΥΔΟΜ Καβάλας.</p>							

Από τα ανωτέρω γίνεται σαφές ότι, η έλλειψη ενός οργανωτικού πλαισίου για την κατ' ελάχιστο στελέχωση των ΥΔΟΜ με τον ακριβή αριθμό υπαλλήλων και των αναγκαίων ειδικοτήτων που πρέπει να έχει ένας δήμος για να ιδρύσει πολεοδομία, έχει οδηγήσει στην ύπαρξη ΥΔΟΜ με ανόμοιο αριθμό υπαλλήλων/ ειδικοτήτων. Ως αποτέλεσμα, ακόμα και σε θέσεις ευθύνης συναντώνται υπάλληλοι με ειδικότητες μη συναφείς με το γνωστικό αντικείμενο της πολεοδομίας πχ ο Προϊστάμενος της Τεχνικής Υπηρεσίας του Δήμου Θάσου, στην οποία υπάγεται η ΥΔΟΜ ως Τμήμα, είναι Τεχνολόγος Γεωπόνος. Ενδεικτικά ο πίνακας 5 παρουσιάζει ως παράδειγμα μελέτης τον αριθμό των

υπαλλήλων με τις αντίστοιχες ειδικότητες που στελεχώνουν τις ΥΔΟΜ της Περιφερειακής Ενότητας (ΠΕ) Χαλκιδικής, σύμφωνα με τον οποίο απουσιάζει η ειδικότητα του χωροτάκτη πολεοδόμου μηχανικού. Οι υπάλληλοι των τεσσάρων ΥΔΟΜ προέρχονται από τις τεχνικές υπηρεσίες των πρώην 14 Καποδιστριακών Δήμων μετά την συγχώνευσή τους για τη δημιουργία πέντε μεγαλύτερων Καλλικράτειων Δήμων, χωρίς να διαθέτουν γνώση και εμπειρία σε πολεοδομικά θέματα. Παράλληλα σε τρεις από τις τέσσερις ΥΔΟΜ υπάρχουν κάποιοι υπάλληλοι που διαθέτουν σχετική εμπειρία και γνώση για τη διαχείριση των πολεοδομικών υποθέσεων καθώς ανήκουν στο μεταταχθέν προσωπικό μετά την κατάργηση της πρώην νομαρχιακής Πολεοδομίας. Από τον πίνακα 5 γίνεται σαφές ότι, ο ανόμιος αριθμός υπαλλήλων και ειδικοτήτων που στελεχώνουν τις τέσσερις ΥΔΟΜ της ΠΕ Χαλκιδικής και η έλλειψη έμπειρων και ικανών στελεχών, δημιουργούν πρόσθετα προβλήματα που δυσχεραίνουν την επίλυση δύσκολων πολεοδομικών ζητημάτων μιας Περιφερειακής Ενότητας με κοινά χαρακτηριστικά (κυρίως συγκρούσεις χρήσεων γης στο παραλιακό μέτωπο, και στεγαστικές ανάγκες β' κατοικίας της ΠΕ Θεσσαλονίκης). Ανάλογη κατάσταση έλλειψης προσωπικού με τεχνογνωσία και εμπειρία στο γνωστικό αντικείμενο της πολεοδομίας-χωροταξίας επικρατεί κατά κανόνα και στις υπόλοιπες ΥΔΟΜ της χώρας.

Πίνακας 5. Αριθμός και ειδικότητες υπαλλήλων στις ΥΔΟΜ της Περιφερειακής Ενότητας Χαλκιδικής. (Πηγή: Ιδία επεξεργασία, 2018)

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
..	1 Προϊστάμενος ΠΕ Πολιτικός Μηχανικός

Τμήμα Ελέγχου Κατασκευών	1 υπάλληλος ΠΕ Πολιτικός Μηχανικός 1 υπάλληλος ΤΕ Πολιτικός Μηχανικός 1 υπάλληλος ΔΕ Εργοδηγών-Δομικών Έργων 1 υπάλληλος ΔΕ Εργοδηγών Σχεδιαστών
Δ/ση 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

Από τα ανωτέρω γίνεται φανερό ότι η οργάνωση και η λειτουργία των ΥΔΟΜ δεν αποτέλεσε προτεραιότητα του κράτους με το πρόγραμμα «Καλλικράτης», καθώς δεν ήταν υποχρεωτική η σύστασή τους για κάθε Δήμο και δεν υπήρξε ένα σαφές οργανωτικό πλαίσιο ούτε ένα επιχειρησιακό σχέδιο για την εύρυθμη λειτουργία του θεσμού.

4. Αξιολόγηση των μεταρρυθμίσεων «Καποδιστριας» και «Καλλικράτης»

Η διοικητική μεταρρύθμιση «Καποδιστριας» που εισήγαγε τη μείωση του αριθμού των Α' βαθμίων ΟΤΑ. (από 5755 σε 1034), υποστηρίχθηκε από εξειδικευμένο στελεχιακό δυναμικό με κύριο στόχο τη δημιουργία συνθηκών αποτελεσματικότερης διαχείρισης των τοπικών υποθέσεων από τους δήμους για την επίτευξη της βιώσιμης ανάπτυξης. Ωστόσο, δεν θεσπίστηκε παράλληλη μεταβίβαση διοικητικών αρμοδιοτήτων από την Κεντρική Διοίκηση προς τους Καποδιστριακούς Δήμους, γεγονός που αποδείχθηκε βασικό μειονέκτημα της μεταρρύθμισης, με αποτέλεσμα η περιφερειακή πολιτική να συνεχίζει να σχεδιάζεται και να υλοποιείται από πάνω προς τα κάτω (top-down) (Ιωαννίδης, 2014). «Ελάχιστοι Καποδιστριακοί 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 που οδήγησαν τους Lalenis & Liogkas (2002) στη διαπίστωση ότι η μεταρρύθμιση «Καποδιστριας» αποδείχθηκε αναποτελεσματική, αδύναμη και καθόλου βιώσιμη για τη χωρική ανάπτυξη της εδαφικής επικράτειας των καποδιστριακών Δήμων, δεν αξιολογήθηκαν ώστε να ληφθούν υπόψη στην μεταρρύθμιση «Καλλικράτης», όπως θα ήταν απαραίτητο.

Η επιδίωξη του Ν.3852/10 -πρόγραμμα «Καλλικράτης»- για την ανάπτυξη διευρυμένων Δήμων με νέο ισχυρότερο διοικητικό σύστημα, ώστε 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). Αποτέλεσμα του ελλείματος συνεργασίας μεταξύ των συναρμόδιων υπουργείων, δηλαδή του ΥΠΕΝ και του ΥΠΕΣ για το σχεδιασμό της διοικητικής μεταρρύθμισης που θα υποστήριζε και τις χωρικές μεταρρυθμίσεις, ήταν η δημιουργία πρόσθετων προβλημάτων, όπως η αδυναμία διάθεσης πόρων από το κεντρικό κράτος στους Δήμους και η συνακόλουθη αδυναμία προσλήψεων καταρτισμένων στελεχών για την υλοποίηση της μεταρρύθμισης. Στον τομέα οργάνωσης και λειτουργίας των ΥΔΟΜ δεδομένου ότι δεν ήταν υποχρεωτική η σύστασή τους για κάθε Δήμο, δεν υπήρξε πρόβλεψη για την κατ' ελάχιστον στελέχωσή τους, ήτοι των αναγκαίων τμημάτων με τον ακριβή αριθμό υπαλλήλων και των ειδικοτήτων τους, ούτε σαφής πρόβλεψη των αρμοδιοτήτων που θα ασκούσαν, στοιχεία που δημιούργησαν πολλά οργανωτικά προβλήματα στη λειτουργία τους.

5. Η οργάνωση των ΥΔΟΜ στις νεώτερες, μετά τον «Καλλικράτη», μεταρρυθμίσεις

Ο Ν.4555/18, με το πρόγραμμα «Κλεισθένης 1» επιχείρησε να θεραπεύσει τα προβλήματα που ανέκυψαν από την εφαρμογή της μεταρρύθμισης «Καλλικράτης».

Στο διοικητικό σύστημα οργάνωσης του χωρικού σχεδιασμού, η σύσταση των ΥΔΟΜ ως αυτοτελών διοικητικών μονάδων ανεξάρτητων των Τεχνικών Υπηρεσιών προβλέφθηκε στον Ν.4555/18, χωρίς ωστόσο να υλοποιηθεί έως σήμερα. Η αλλαγή της πολιτικής ηγεσίας στη χώρα, τον Ιούλιο του 2019, οδήγησε στη θεσμοθέτηση μίας νέας διοικητικής μεταρρύθμισης, με τον Ν.4674/20 (ΦΕΚ 53/Α/11.3.2020) αναβάλλοντας την εφαρμογή του Προγράμματος «Κλεισθένης 1» για την σύσταση των ΥΔΟΜ ως αυτοτελών διοικητικών μονάδων, έως την 31.12.2023. Με το άρθρο 4 του ίδιου νόμου ορίστηκε ότι ο κάθε Δήμος θα μπορεί να αντλεί τους συνεργάτες που απαιτούνται για την υποστήριξη των ΥΔΟΜ και των Τεχνικών Υπηρεσιών του, μέσω ενός ηλεκτρονικού μητρώου Μηχανικών ανά Περιφέρεια/Περιφερειακή Ενότητα, με μέριμνα της Ελληνικής Εταιρείας Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης ΑΕ (ΕΕΤΑΑ ΑΕ). Οι διατάξεις του Ν.4674/20 για τη λειτουργία των ΥΔΟΜ αντικαταστάθηκαν από το άρθρο 376 του Ν.4700/20. Το εν

λόγω άρθρο προέβλεπε ότι κάθε δήμος θα έπρεπε να συστήσει και να λειτουργήσει υποχρεωτικά ΥΔΟΜ, σε επίπεδο Τμήματος -ανεξάρτητα από το αν αυτό προβλέπεται από τον οικείο Οργανισμό- από την 1η Νοεμβρίου του 2020, ή να υπογράψει προγραμματική σύμβαση με τον δήμο από τον οποίο εξυπηρετείται σήμερα. Οι διατάξεις αυτές και πάλι δεν υλοποιήθηκαν. Τέλος, ο νομοθέτης παραβλέποντας την αναβολή που είχε δοθεί με τον Ν.4674/20 για την σύσταση ΥΔΟΜ ως αυτοτελών διοικητικών μονάδων έως το τέλος του 2023, επανήλθε με τον Ν.4735/20 για να τροποποιήσει το άρθρο για τη σύσταση των ΥΔΟΜ για τρίτη φορά σε ένα έτος, και να καταργήσει την αναβολή που είχε δοθεί για το τέλος του 2023. Η προθεσμία του άρθρου 43 του Ν.4735/20 (1η Νοεμβρίου) παρήλθε άπρακτη χωρίς την υλοποίηση της υποχρεωτικής σύστασης ΥΔΟΜ σε κάθε δήμο, καταδεικνύοντας ότι οι συνεχείς μεταβολές των νομοθετικών ρυθμίσεων δημιουργούν ενίοτε αντιφάσεις με προγενέστερους νόμους (Σωτηρόπουλος και Χριστόπουλος, 2017), καθυστερούν την υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων και εν τέλει λειτουργούν σε βάρος της αποτελεσματικότητας, της χρηστής διοίκησης και της οικονομικότητας (Καρκατσούλης, 2015). Ωστόσο, για πρώτη φορά μετά την 10χρονη εμπειρία από την εφαρμογή του προγράμματος «Καλλικράτη» και λόγω της μη έκδοσης του ΠΔ¹⁵ του Ν.4495/17 (άρθρο 31 παρ.2) για τη στελέχωση των ΥΔΟΜ, υπάρχει πρόβλεψη στο άρθρο 43 του Ν.4735/20 για την υποχρεωτική σύσταση ΥΔΟΜ σε επίπεδο Τμήματος, στους Δήμους όπου δεν υφίστανται ΥΔΟΜ με την κατ' ελάχιστη στελέχωσή τους¹⁶. Παράλληλα με τη σύσταση των ΥΔΟΜ, προβλέφθηκε στον Ν.4495/17 (άρθρο 2 παρ.3) η σύσταση νέων διοικητικών δομών, των Παρατηρητηρίων¹⁷, η οποία δεν έχει υλοποιηθεί έως σήμερα. Οι αρμοδιότητες

¹⁵ Για τη στελέχωση των ΥΔΟΜ (άρθρο 31 παρ.2 Ν.4495/17) απαιτείται η έκδοση ΠΔ κατόπιν κοινής πρότασης από τους Υπουργούς Περιβάλλοντος και Ενέργειας και Εσωτερικών, στο οποίο ορίζονται οι προϋποθέσεις για τη λειτουργία και οργάνωση των ΥΔΟΜ, καθώς και τα κριτήρια για την κατ' ελάχιστον στελέχωση αυτών.

¹⁶ Σύμφωνα με το άρθρο 43 παρ.2α του Ν.4735/20 οι Υπηρεσίες Δόμησης που λειτουργούν σε επίπεδο Τμήματος στελεχώνονται τουλάχιστον από έναν αγρονόμο τοπογράφο μηχανικό, έναν αρχιτέκτονα μηχανικό, έναν χωροτάκτη πολεοδόμο μηχανικό, έναν πολιτικό μηχανικό και έναν μηχανολόγο ή ηλεκτρολόγο μηχανικό. Ο χωροτάκτης πολεοδόμος μηχανικός μπορεί, αν δεν υπάρχει, να αντικαθίσταται από αρχιτέκτονα ή τοπογράφο μηχανικό με μεταπτυχιακό τίτλο ή ειδικευση στην πολεοδομία και ο αγρονόμος τοπογράφος από πολιτικό μηχανικό. Η ελάχιστη στελέχωση για τις Υπηρεσίες Δόμησης σε επίπεδο Διεύθυνσης, ανέρχεται στο σαράντα τοις εκατό (40%) των θέσεων κάθε κατηγορίας προσωπικού της οικείας Διεύθυνσης, όπως προβλέπεται στον Οργανισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας του δήμου, συμπεριλαμβανόμενων υποχρεωτικά των ειδικοτήτων του προηγούμενου εδαφίου.

¹⁷ Ο Ν.4495/17 προβλέπει τη δημιουργία παρατηρητηρίων στις 13 έδρες των αιρετών Περιφερειών και στην έδρα κάθε περιφερειακής ενότητας των τοπικών, τα οποία αποτελούν υπηρεσίες των περιφερειών. Ο αριθμός των Περιφερειακών Παρατηρητηρίων είναι 14, καθώς με νομοθετική ρύθμιση για την Περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου

των Παρατηρητηρίων, περιφερειακών (σε επίπεδο Περιφέρειας) και τοπικών (σε επίπεδο Περιφερειακής Ενότητας), που συνδέονται με την αντιμετώπιση και πρόληψη της αυθαίρετης δόμησης, θα διαχωρισθούν από τις αρμοδιότητες των ΥΔΟΜ, οι οποίες θα περιορισθούν σε διοικητικές πράξεις σχετικές με την εκτέλεση των οικοδομικών εργασιών (άρθρο 31 παρ.1 του Ν.4495/17). Οι αρμοδιότητες του Τμήματος Ελέγχου κατασκευών των ΥΔΟΜ των Δήμων θα μεταφερθούν στο Τμήμα «Ελέγχου Δόμησης - Τοπικό Παρατηρητήριο», στην έδρα κάθε Περιφερειακής Ενότητας (άρθρο 2 παρ.2 του Ν.4495/17) και θα υπάρξει πλήρης διαχωρισμός των διαδικασιών αδειοδότησης από αυτές του ελέγχου του δομημένου περιβάλλοντος και διαχωρισμός της αδειοδοτούσας αρχής (Πολεοδομία του Δήμου), από την ελεγκτική αρχή (Περιφέρεια) (Αυγή, 2018). Ωστόσο δεν υπάρχει πρόβλεψη για το ποιος θα έχει την αρμοδιότητα της εφαρμογής του πολεοδομικού σχεδιασμού σε επίπεδο Δήμου¹⁸ (Πίνακας 6), η οποία μέχρι σήμερα ασκείται από το τμήμα Πολεοδομικού Σχεδιασμού και Εφαρμογών (Τμήμα Γ) των ΥΔΟΜ (βλέπε παραπάνω υποκεφάλαιο 3.1.- Πίνακας 4). Για τον λόγο αυτό και για να εξασφαλιστεί η εύρυθμη οργάνωση και λειτουργία των ΥΔΟΜ, κρίνεται απαραίτητο να προβλεφθεί μόνιμο Τμήμα Τοπικού Χωρικού Σχεδιασμού¹⁹ με αποκλειστικές και μοναδικές αρμοδιότητες το σχεδιασμό της βιώσιμης χωρικής ανάπτυξης της εδαφικής περιοχής των Δήμων.

Τέλος, με την ισχύ του Ν.4759/20 προβλέφθηκε η σύσταση Κεντρικής Υπηρεσίας Δόμησης στο ΥΠΕΝ (άρθρο 139), με δύο ρόλους: τόσο ως δευτεροβάθμιου οργάνου στο οποίο θα μπορεί να απευθυνθεί ο ενδιαφερόμενος προς αποφυγή της καθυστέρησης της υπόθεσής του από την τοπική πολεοδομία, όσο και για την έκδοση οικοδομικών αδειών στρατηγικών επενδύσεων. Ωστόσο, οι επικαλύψεις αρμοδιοτήτων μεταξύ της κεντρικής και της τοπικής ΥΔΟΜ θα διαχύσουν τις ευθύνες μεταξύ των δύο υπηρεσιών, μειώνοντας

δημιουργούνται δύο. Το Περιφερειακό Παρατηρητήριο Δωδεκανήσων με έδρα τη Ρόδο και αυτό των Κυκλάδων με έδρα τη Σύρο. Ο αριθμός των Τοπικών Παρατηρητηρίων καθορίζεται στα 74.

¹⁸ Αρμοδιότητες που ασκούνται από το τμήμα χωρικού σχεδιασμού κι εφαρμογών των ΥΔΟΜ αφορούν ενδεικτικά τις τροποποιήσεις των ρυμοτομικών σχεδίων των οικισμών του Δήμου, την ανάθεση-παρακολούθηση και επίβλεψη των πρώην μελετών ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ του Ν.2508/97 και νυν ΤΧΣ του Ν.4447/16, τη σύνταξη πράξεων αναλογισμού αποζημίωσης, τακτοποίησης, προσκύρωσης κατά τις διατάξεις του ΝΔ17.07.1923, την χορήγηση βεβαιώσεων χρήσεων γης για γήπεδα και οικοπέδα που βρίσκονται στη χωρική περιφέρεια του αυτού Δήμου, κ.ά.

¹⁹ Ο Δήμος Αθηναίων έχει αυτοτελή Διεύθυνση Σχεδίου Πόλεως και Αστικού Περιβάλλοντος, ξεχωριστή από τη Διεύθυνση ΥΔΟΜ.

τα κίνητρα απόδοσης και επομένως την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών (Πισσαρίδης κ.ά., 2020:59).

Πίνακας 6. Διοικητικό επίπεδο λειτουργίας των ΥΔΟΜ στις τρεις Διοικητικές Μεταρρυθμίσεις.
Πηγή: Ίδια επεξεργασία, 2018.

	N.2218/94 & N.2240/94 N.2537/97	N.3852/10 «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ»	N.4555/18 «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ 1»	
ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ -ΥΔΟΜ	ΝΟΜΟΣ	ΔΗΜΟΣ	ΔΗΜΟΣ ΑΥΤΟΤΕΛΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑ	ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΕΝΟΤΗΤΑ
ΤΜΗΜΑ ΟΙΚΟΔΟΜΙΚΩΝ ΑΔΕΙΩΝ	X →	X →	X	
ΤΜΗΜΑ ΕΛΕΓΧΟΥ ΚΑΤΑΣΚΕΥΩΝ	X →	X →		X
ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ ΚΑΙ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΩΝ ΕΦΑΡΜΟΓΩΝ	X →	X	;	

6. Συμπεράσματα

Βασικά χαρακτηριστικά αδυναμίας υλοποίησης των διοικητικών μεταρρυθμίσεων, κυρίως την τελευταία 10ετία 2010-2020, της οικονομικής κρίσης, στο διοικητικό σύστημα χωρικού σχεδιασμού ήταν ο κατακερματισμός των πολεοδομικών αρμοδιοτήτων σε όλα τα επίπεδα διοίκησης με κυρίαρχη την αδυναμία εφαρμοσιμότητάς τους στο δημοτικό επίπεδο, 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 οι συχνές αλλαγές του θεσμικού πλαισίου, η έλλειψη πολιτικής βούλησης και η αδυναμία συνέργειας αυτής με το στελεχιακό δυναμικό. Τα ανωτέρω χαρακτηριστικά κατέστησαν συν τω χρόνω ασαφή, αβέβαιη και αναποτελεσματική την εφαρμογή του σχεδιασμού.

Το σχέδιο «Καλλικράτης», θεωρητικά, παρείχε το πλαίσιο για την προώθηση της ουσιαστικής αποκέντρωσης και την ευκαιρία για την αλλαγή του χαρακτήρα και του περιεχομένου του σχεδιασμού. Ωστόσο, στην πράξη απέτυχε να οργανώσει επαρκώς την διοικητική δομή του χωρικού σχεδιασμού, κλονίζοντας το αίσθημα εμπιστοσύνης των

πολιτών τόσο έναντι του παραγόμενου νομοθετικού έργου, αλλά και -κυρίως- έναντι των οργάνων της διοίκησης, που καλούνται να το εφαρμόσουν. Η διαπίστωση αυτή προκύπτει από τα αποτελέσματα της πρωτογενούς έρευνας που παρουσιάστηκε, σύμφωνα με την οποία οι υφιστάμενες ΥΔΟΜ καλύπτουν ποσοστό μικρότερο από το 50 % των Δήμων της επικράτειας (153 ΥΔΟΜ σε σύνολο 325 Δήμων), εκ των οποίων σχεδόν οι μισές από αυτές (ποσοστό 23%, ήτοι 76 ΥΔΟΜ) παρέχουν διοικητική υποστήριξη στους Δήμους που δεν έχουν συστήσει ΥΔΟΜ (176 Δήμοι) καταδεικνύοντας την έλλειψη στρατηγικού σχεδιασμού πριν τη νομοθέτηση για την αποτελεσματικότητα του εγχειρήματος. Τα συμπεράσματα της έρευνας που αναφέρονται στην ανομοιογένεια που χαρακτηρίζει την οργανωτική δομή των ΥΔΟΜ ως αυτοτελείς υπηρεσίες (διευθύνσεις και τμήματα) και την αδυναμία καταγραφής των αρμοδιοτήτων που ασκούν, την έλλειψη κριτηρίων για τη σύστασή τους (όπως ενδεικτικά το πληθυσμιακό μέγεθος και η εδαφική περιφέρεια του Δήμου, με τον αριθμό των Δημοτικών Ενοτήτων που εξυπηρετούν), την έλλειψη κριτηρίων για την στελέχωση των δομών αυτών με τις αναγκαίες ειδικότητες, κυρίως του χωροτάκτη πολεοδόμου μηχανικού κ.ά. καταδεικνύουν ότι για την υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων, η βελτίωση των διοικητικών δομών του χωρικού σχεδιασμού θα πρέπει να αποτελέσει προτεραιότητα για τη χώρα.

Επομένως η πολιτική ηγεσία σε επιτελικό και κυβερνητικό επίπεδο για να εφαρμόσει αποτελεσματικά τις μεταρρυθμίσεις που συνδέονται με την αποκέντρωση αρμοδιοτήτων στους Δήμους, όπως στην περίπτωση των ΥΔΟΜ, επιβάλλεται να προτάξει την διοικητική και τεχνοκρατική προεργασία που θα εξετάσει με ολοκληρωμένο τρόπο τη θεσμοθέτηση ενός οργανωτικού πλαισίου για την οργάνωση και στελέχωση των διοικητικών δομών στον τομέα του χωρικού σχεδιασμού και την ορθολογική ανασυγκρότηση των υφιστάμενων αρμοδιοτήτων στα οικεία επίπεδα διοίκησης. Εν προκειμένω, για να υλοποιήσει το ΥΠΕΣ τη δημιουργία ΥΔΟΜ σε κάθε Δήμο και να υποστηρίξει μαζί με το ΥΠΕΝ την πράγματι καινοτόμα, για τα ελληνικά δεδομένα, σύσταση των Παρατηρητηρίων Δόμησης απαιτείται ο καθορισμός κριτηρίων για τη σύσταση και οργάνωσή τους αφού πρώτα καταγραφούν με σαφήνεια οι αρμοδιότητες που απονέμονται σε κάθε δομή, το υπάρχον στελεχιακό δυναμικό που υπηρετεί σε αυτές, και εν συνεχεία να υποστηριχθεί το όλο εγχείρημα με την πρόσληψη προσωπικού, με μόνιμες και σταθερές σχέσεις εργασίας προκειμένου να αρθούν τα χρόνια προβλήματα κακοδιοίκησης και δυσλειτουργίας. Οι συνεχείς αλλαγές/τροποποιήσεις του θεσμικού πλαισίου, με αποκορύφωμα αυτές του έτους 2020, και η εκχώρηση αρμοδιοτήτων Δημόσιας Αρχής σε εξωτερικούς συνεργάτες μέσω της ΕΕΤΑΑ και των Αναπτυξιακών Οργανισμών, για τη στελεχιακή υποστήριξη των ΥΔΟΜ δεν θα λύσουν το πρόβλημα. Αντιθέτως, θα δημιουργήσουν επιπρόσθετα προβλήματα, που θα δημιουργήσουν και ζητήματα νομιμότητας των εκδοθεισών Διοικητικών Πράξεων (οικοδομικές άδειες, εκθέσεις αυτοψίας αυθαιρέτων κατασκευών κ.ά.) καθώς ο χωρικός σχεδιασμός αποτελεί

πολιτική που οφείλει να έχει δημόσιο χαρακτήρα.

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 στη διαρκή και συστηματική ενημέρωση των πολιτών της, με διαδικασίες ενίσχυσης της διαφάνειας στις διοικητικές λειτουργίες που θα ενδυναμώσουν το κοινωνικό κεφάλαιο και θα περιορίσουν σημαντικά τα δίκτυα πελατειακών σχέσεων και εξυπηρέτησης μη νόμιμων συμφερόντων, σε συνδυασμό με την ασυλία που παρέχει ένα «φίλα διακεείμενο» πολιτικό και κομματικό σύστημα.

Εν κατακλείδι, η πολυδιάστατη κρίση που συνεχίζει να δοκιμάζει την ελληνική κοινωνία με τη διαδοχή της οικονομικής κρίσης από την επίθεση της πανδημίας του covid, 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

- Βασενχόβεν, Λ., Σαπουντζάκη, Κ., Ασπρογέρακα, Ε., Γιαννίρη, Η., Παγώνη Θ. (2010) «Χωρική Διακυβέρνηση – Θεωρία, Ευρωπαϊκή Εμπειρία και η περίπτωση της Ελλάδας», Αθήνα: Κριτική.
- Βεζυριαννίδου, Σ. (2015) «Διοικητικές και Χωρικές Μεταρρυθμίσεις στην Α' Βάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση. Από τον «Καποδίστρια» στον «Καλλικράτη», στα πρακτικά του 4ου πανελληνίου συνεδρίου Πολεοδομίας-Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Βόλος, 24-27/9/2015.
- Βεζυριαννίδου, Σ., Λαλένης, Κ. (2018) «Το διοικητικό σύστημα οργάνωσης του χωρικού σχεδιασμού στην Ελλάδα με τη μεταρρύθμιση «Καλλικράτης» στα πρακτικά του 5ου πανελληνίου συνεδρίου Πολεοδομίας-Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Βόλος, 27-30/9/2018.
- Γκέκας, Ρ. (2019) «Τι σημαίνει και πως υλοποιείται η Αποκέντρωση;» Πηγή: www.localit.gr 19-09-2019.
- ΕΜΔΥΔΑΣ Ηπείρου-Κέρκυρας-Λευκάδας (2018) Το υπ' αριθμ. πρωτ. 473/103/21-5-2018 έγγραφό της.
- Εφημερίδα Αυγή (2018) «Ασπίδα κατά των αυθαιρέτων σε όλες τις Περιφέρειες», 04.10.2018 <https://www.avgi.gr/arheio/287719-aspida-kata-ton-aythaireton-se-oles-tis-perifereies>
- 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.
Καρκατσούλης (2015) «Διοικητική παθολογία και διοικητική μεταρρύθμιση» διαθέσιμο στο:<https://www.hba.gr/5Ekdosis/UplPDFs/sylltomos14/589-606%20Karkatsoulis%202014.pdf>
- Λιάλιος, Γ. (2020) «Στα χαρτιά η δημιουργία πολεοδομίας σε κάθε δήμο», Εφημερίδα Καθημερινή, 06.11.2020,
<https://www.kathimerini.gr/economy/local/561138919/sta-chartia-i-dimioyrgia-poleodomias-se-kathe-dimo/>
- Μανιτάκης, Α. (2015) «Δημόσια Διοίκηση και Διοικητική Μεταρρύθμιση, εγκλωβισμένες στον ιστό της πολυνομίας και της τυπολατρίας: προτάσεις για την απαγκίστρωσή τους» διαθέσιμο στο: 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.2218/94 (ΦΕΚ90/Α/1994) «Ίδρυση Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, τροποποίηση διατάξεων για την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση και την περιφέρεια και άλλες διατάξεις».
- Ν.2240/94 (ΦΕΚ153/Α/1994) «Συμπλήρωση διατάξεων για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις».
- Ν.2503/97 (ΦΕΚ107/Α/1997) «Διοίκηση –οργάνωση στελέχωση της Περιφέρειας, ρύθμιση θεμάτων για την Τοπική Αυτοδιοίκηση».
- Ν.2508/97 (ΦΕΚ124/Α/1997) «Βιώσιμη οικιστική ανάπτυξη των πόλεων και οικισμών της χώρας και άλλες διατάξεις».
- Ν.2539/97 (ΦΕΚ244/Α/1997) «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης».
- Ν.3463/06 (ΦΕΚ 114/Α/2006) «Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων».
- Ν.3852/10 (ΦΕΚ87/Α/2010) «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης».
- Ν.4071/12 (ΦΕΚ 85/Α/2012) «Ρυθμίσεις για την τοπική ανάπτυξη, την αυτοδιοίκηση και την αποκεντρωμένη διοίκηση».
- Ν.4495/17 (ΦΕΚ167/Α/2010) «Έλεγχος και προστασία του δομημένου περιβάλλοντος και άλλες διατάξεις».
- Ν.4447/16 (ΦΕΚ241/Α/2016) «Χωρικός σχεδιασμός- Βιώσιμη ανάπτυξη και άλλες διατάξεις».
- Ν. 4555/18 (ΦΕΚ 133 /Α/2018)) «Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης-Πρόγραμμα Κλεισθένης 1».

- N. 4674/20 (ΦΕΚ 53 /Α/2020) «Στρατηγική αναπτυξιακή προοπτική των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ρύθμιση ζητημάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών και άλλες διατάξεις».
- N. 4700/20 (ΦΕΚ 127/Α/2020) «Ενιαίο κείμενο Δικονομίας για το Ελεγκτικό Συνέδριο, ολοκληρωμένο νομοθετικό πλαίσιο για τον προσυμβατικό έλεγχο, τροποποιήσεις στον Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, διατάξεις για την αποτελεσματική απονομή της δικαιοσύνης και άλλες διατάξεις».
- N. 4735/20 (ΦΕΚ 197/Α/2020) «Τροποποίηση του Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας, νέο πλαίσιο επιλογής διοικήσεων στον δημόσιο τομέα, ρύθμιση οργανωτικών θεμάτων της Γενικής Γραμματείας Ιθαγένειας και της Γενικής Γραμματείας Ανθρώπινου Δυναμικού Δημόσιου Τομέα του Υπουργείου Εσωτερικών, ρυθμίσεις για την αναπτυξιακή προοπτική και την εύρυθμη λειτουργία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και άλλες διατάξεις».
- Πισσαρίδης κ.ά. (2020) «Σχέδιο Ανάπτυξης για την Ελληνική Οικονομία», Τελική Έκθεση, [201124153814_pissaridi-1.pdf](https://www.pissaridi.gr/201124153814_pissaridi-1.pdf)
- Συνήγορος του πολίτη (2017) «Ετήσια έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη, 2017».
- Σωτηρόπουλος και Χριστόπουλος (2017) «Πολυνομία και Κακονομία στην Ελλάδα», διαΝΕΟσις.
- ΤΕΕ ΤΚΜ (2016) «5 ουσιώδεις αλλαγές στο ελληνικό σύστημα χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού», διαθέσιμο στο:
http://portal.tee.gr/portal/page/portal/teetkm/DRASTHRIOTHTES/OMADESERGASIAS/1611_draft_final_tca.pdf
- Υπουργείο Εσωτερικών (2018) Το υπ' αριθμ. 21174/18-5-2018 έγγραφο.
- Ψυχάρης, Ι., Σιμάτου, Ε. (2003) «Η οργάνωση της δημόσιας διοίκησης σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο στην Ελλάδα», διαθέσιμο στο:
http://www.prd.uth.gr/uploads/discussion_papers/2003/uth-prd-dp-2003-29_gr.pdf

Ξενόγλωσση

- Andersen, H.T. (2008) «*The emerging Danish government reform – centralised decentralization*», Urban Research and Practice, Vol. 1, No. 1: 3–17.
- Council of Europe-CDLR report (2001, «*Relationship between the size of local and regional authorities and their effectiveness and economy of their action*».
- Damborský, M. and Grill, M. (2009) «*Spatial planning in the Denmark, possible inspiration for the Czech Republic*», Regionální studia, Vol. 2009, No. 2: 31–37.
- Galland, D. and Enemark, S. (2015) «*The Danish National Spatial Planning Framework: Fluctuating Capacities of Planning Policies and Institutions*».
- 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.
- Lalenis, K. and Liogas, V. (2002) «*Reforming Local Administration in Greece towards decentralization and effective management of space: the failure of good intentions*», in 6th Meeting of Mediterranean Social and Political Research: Territorial Governance in the Mediterranean: New Paradigms? 20-24 March, 2002, Florence.
- Melissas, D. (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.
- Ministry of the Environment (2007) «*Spatial Planning in Denmark*» file:///F:/δανια/Planning_260907_NY6.pdf
- Newman, P. and Thornley, A. (1996) «*Urban Planning in Europe: International Competition, National Systems and Planning Projects*», London: Routledge.
- OECD (2019) «*Making Decentralization Work*». A Handbook for Policy Makers. Multilevel Governance Studies. OECD. Paris.

Σουυλτάνα Βεζυριαννίδου

Δ/νση Περ/ντος & Χωρικού Σχεδιασμού ΑΜΘ Αποκεντρωμένης Διοίκησης ΜΘ

e-mail: tanvezirian@yahoo.gr

Κωνσταντίνος Λαλένης

Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης

Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, Πεδίον Άρεως, 383 34 Βόλος

e-mail: klalenis@uth.gr



ΣΥΝΤΑΚΤΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Δημήτρης Καλλιώρας
Σκαγιαννης Παντολεων
Χριστοπουλου Ολγα
Ευάγγελος Ασπρογέρακας
Νικόλαος Γαβανάς

ΣΥΜΒΟΥΛΟΙ ΣΥΝΤΑΞΗΣ

Ελένη Ανδρικοπούλου
Πασχάλης Αρβανιτίδης
Παναγιώτης Αρτελάρης
Σοφία Αυγερινού - Κολώνια
Αθηνά Βιτοπούλου
Γιώργος Βλόντζος
Νικολός Βογιαζίδης
Γεωργία Γεμενετζή
Ηλίας Γεωργαντάς
Αθηνά Γιαννακού
Σπύρος Γκολφινόπουλος
Άσπα Γοσποδίνη
Δημήτρης Γούσιος
Παύλος - Μαρίνος Δελλαδέτσιμας
Αλέξης Δέφνερ
Δέσποινα Διμέλλη
Ασπασία Ευθυμιάδου
Μιχάλης Ζουμπουλάκης
Ελισάβετ Θωίδου
Γιώργος Κανδύλης
Νικόλαος - Γεώργιος Καραχάλης
Κώστας Καρτάλης

Γρηγόρης Καυκαλάς
Ειρήνη Κλαμπατσέα
Χάρης Κοκκώσης
Παναγιώτης Κοσμόπουλος
Βύρων Κοτζαμάνης
Χρήστος Κουσιδώνης
Αλέξανδρος - Φαίδων Λαγόπουλος
Κώστας Λαλένης
Λόης Λαμπριανίδης

Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο
Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο
Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Πανεπιστήμιο Κρήτης
Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης
Πανεπιστήμιο Αιγαίου
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Πολυτεχνείο Κρήτης
Ελληνικός Γεωργικός Οργανισμός «Δήμητρα»
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης
Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο
Αθηνών
Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης
Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Ακαδημία Αθηνών & ΑΠΘ
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Πανεπιστήμιο Μακεδονίας

Λίλα Λεοντίδου
Παύλος Λουκάκης
Θωμάς Μαλούτας
Δημήτρης Μέλισσας
Αγγελική Μενεγάκη
Θεόδωρος Μεταξάς
Κώστας Μπαγινέτας

Νίκος Μπάτης
Ηλίας Μπεριάτος
Κώστας Μωραΐτης
Σπύρος Νιαβής
Μαρί - Νοέλ Ντυκέν
Δημήτρης Οικονόμου
Απόστολος Παπαγιαννάκης
Κωνσταντίνος Περάκης
Γιώργος Πετράκος
Μάγδα Πιτσιάβα - Λατινοπούλου
Σεραφείμ Πολύζος
Αντώνης Ροβολής
Νίκος Σαμαράς
Άρης Σαπουνάκης
Κώστας Σερράος
Παντολέων (Παντελής) Σκάγιαννης
Σοφία Σκορδίλη
Νίκος Σουλιώτης
Δημήτρης Σταθάκης
Αναστασία Τασοπούλου
Πάρις Τσάρτας
Γιώργος Τσιλιμίγκας
Δημήτρης Τσιώτας
Δημήτρης Φουτάκης
Γιώργος Φωτόπουλος
Μάριος Χαϊνταρλής
Όλγα Χριστοπούλου
Μανώλης Χριστοφάκης
Γιάννης Ψυχάρης

Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο
Πάντειο Πανεπιστήμιο
Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο
Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο
Γεωπονικό Πανεπιστήμιο Αθηνών
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Αποκεντρωμένη Διοίκηση Θεσσαλίας - Στερεάς
Ελλάδος
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Πάντειο Πανεπιστήμιο
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο
Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο
Πανεπιστήμιο Αιγαίου
Γεωπονικό Πανεπιστήμιο Αθηνών
Διεθνές Πανεπιστήμιο
Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Πανεπιστήμιο Αιγαίου
Πάντειο Πανεπιστήμιο

Περιεχόμενα

ΤΕΥΧΟΣ
ISSUE

33

ΕΤΟΣ
YEAR

2021

- Παντολέον Σκάγιαννης** 4
Εισαγωγή
- Απόστολος Λαγαρίας, Ιωάννης Σαγιάς†** 10
Αστική διάχυση σε πόλεις της Νότιας Ευρώπης: συγκριτική ανάλυση βασισμένη σε χωρικούς δείκτες
- Σουλτάνα Βεζυριαννίδου, Κωνσταντίνος Λαλένης** 36
Οι διοικητικές δομές του χωρικού σχεδιασμού στην Ελλάδα κατά τις πρόσφατες διοικητικές μεταρρυθμίσεις
- Κωνσταντίνος Πορτοκαλίδης** 64
Νέο θεσμικό πλαίσιο χωρικών ρυθμίσεων για τους ΟΤΑ: στρατηγικός σχεδιασμός και ζητήματα επικουρικότητας
- Ελένη Κομνηνού, Ανέστης Γουργιώτης, Αριστείδης Σαπουνάκης** 82
Ένταξη μεγάλων τουριστικών συγκροτημάτων στο εξωαστικό τοπίο: ελληνική εμπειρία και προκλήσεις για το μέλλον
- Νικόλαος-Γεώργιος Καραχάλης** 116
Η προσωρινή στέγαση σε κενά κτήρια και καταστήματα ως μέσο υποστήριξης της δημιουργικής οικονομίας: καλές πρακτικές από τις πόλεις του Urbact Refill
- Ελισάβετ Δοξάκη, Ιωάννης Παντελάδης** 137
Η διαχρονική εξέλιξη της φτώχειας στις χώρες της ΕΕ-28: Αναλυτική προσέγγιση με τη μεθοδολογία System-GMM.

ISSN: 1109-5008

www.aeihoros.gr