



ΕΘΝΙΚΟ ΚΑΙ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ
Σχολή Νομικών, Οικονομικών και Πολιτικών Επιστημών

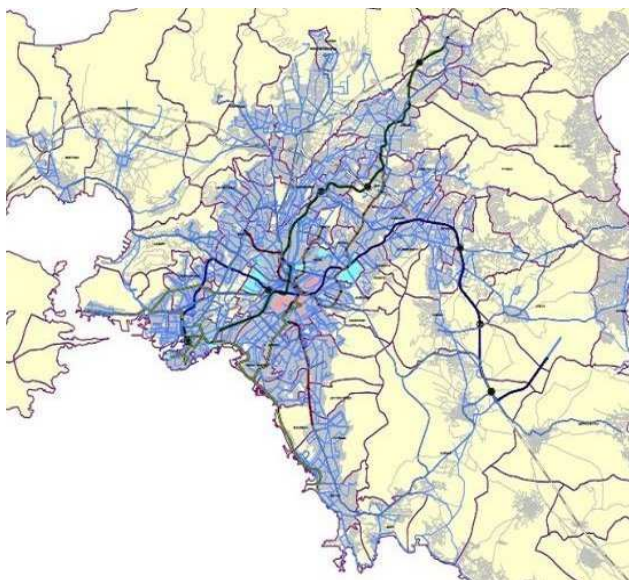
Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης
Π.Μ.Σ. Κράτος και Δημόσια Πολιτική

Η ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ ΣΤΗΝ ΕΥΡΥΤΕΡΗ ΠΕΡΙΟΧΗ ΤΗΣ ΑΘΗΝΑΣ

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΔΕΔΟΥΣΗΣ Ι. ΓΛΥΜΗΣ

A.M. 11802



ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ: ΑΝΤΩΝΗΣ ΜΑΚΡΥΔΗΜΗΤΡΗΣ

ΑΘΗΝΑ – ΜΑΪΟΣ 2013

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ	1
ΠΕΡΙΛΗΨΗ.....	3
I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ	4
II. ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΕΣ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΕΙΣ	7
1.	Ο
θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης.....	7
1.1.	Έ
ννοια και βασικά χαρακτηριστικά	7
1.2.	Η
εξέλιξη της συνταγματικής κατοχύρωσης στην Ελλάδα	9
1.3.	Ι
σχύον συνταγματικό πλαίσιο – αναθεώρηση 2001.....	12
2.	Η
μητροπολιτική διοίκηση	14
2.1.	Ο
ι έννοιες της μητρόπολης και της μητροπολιτικής διοίκησης	14
2.2.	Τ
ύποι μητροπολιτικής οργάνωσης.....	16
2.3.	Β
ασικοί τομείς μητροπολιτικών λειτουργιών	19
3.	Ο
χωροταξικός σχεδιασμός.....	22
3.1.	Έ
ννοια και περιεχόμενο.....	22

3.2.	Η σημασία του σχεδιασμού για τις μητροπολιτικές περιοχές	24
III. ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ – Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΑΘΗΝΑΣ.....27		
1.	Η τοπική αυτοδιοίκηση στο λεκανοπέδιο	27
2.	Οι εφαρμογές μητροπολιτικής διοίκησης στην Αθήνα	38
2.1.	Ο οργανισμός Διοικήσεως της Πρωτεύουσας (1936)	39
2.2.	Περί διοικήσεως μείζονος πρωτεύουσας (1972)	43
2.3.	Ενιαία Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Αθηνών – Πειραιώς (1994)	46
3.	Ο χωροταξικός σχεδιασμός στην Αθήνα	48
3.1.	Οι απόπειρες του παρελθόντος	48
3.2.	Το Ρυθμιστικό Σχέδιο Αθήνας (1985)	52
IV. Η ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΟΥ «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗ».....55		
1.	Τα αιτήματα για μεταρρύθμιση	55
2.	Γενικές κατευθύνσεις και επιλογές του «Καλλικράτη»	57
3.	Οι μεταβολές στην Αττική	59
V. ΣΧΟΛΙΑΣΜΟΣ ΤΩΝ ΠΡΟΣΦΑΤΩΝ ΕΞΕΛΙΞΕΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΙΣΜΟΙ.....66		

1.	Σ
χολιασμός των μεταβολών του «Καλλικράτη»	66
1.1.	Η
χωρική διάσταση της μεταρρύθμισης στο λεκανοπέδιο	66
1.2.	Η
μητροπολιτική περιφέρεια ως θεσμική επιλογή	71
2.	Ε
φαρμογή και αναθεώρηση του ρυθμιστικού σχεδίου	78
VI. ΕΠΙΛΟΓΟΣ	85
ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΑΚΡΩΝΥΜΙΩΝ ΚΑΙ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ	88
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	90

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Το ζήτημα της διοίκησης και του σχεδιασμού των μητροπολιτικών περιοχών αποτελεί έναν τομέα ο οποίος τα τελευταία χρόνια κατέχει εξέχουσα θέση στα πλαίσια της διοικητικής επιστήμης. Αυτό οφείλεται στο γεγονός πως οι σύγχρονες μητροπόλεις αποτελούν χώρους συγκέντρωσης οικονομικών και παραγωγικών δραστηριοτήτων που τις μετατρέπουν σε οικονομικά, πολιτικά και πολιτιστικά κέντρα σε εθνικό και διεθνές επίπεδο. Ο σκοπός της εργασίας αυτής είναι να παρουσιάσει τα βασικά σημεία της διοικητικής εξέλιξης στην ευρύτερη περιοχή της Αθήνας, εστιάζοντας στα πεδία της τοπικής αυτοδιοίκησης, της μητροπολιτικής διοίκησης και του χωροταξικού σχεδιασμού. Παράλληλα, γίνεται ειδικότερη αναφορά στην πρόσφατη μεταρρύθμιση του «Καλλικράτη», αναπτύσσοντας βασικούς προβληματισμούς και διατυπώνοντας ορισμένα συμπεράσματα σχετικά με το νέο διοικητικό τοπίο που διαμορφώθηκε στην ελληνική πρωτεύουσα.

ABSTRACT

The issue of governance and planning of metropolitan areas is a subject that holds a prominent position in administrative science in recent years. This is due to the fact that modern metropolises constitute areas of economic and productive activities that turn them into economic, political and cultural centers at national and international level. The purpose of this paper is to present the main points of the administrative development in the greater Athens area, focusing on the subjects of local government, metropolitan governance and spatial planning. There is also a special reference to the recent 'Kallikratis' reform, developing certain concerns and reaching some conclusions about the new administrative landscape in the Greek capital.

Λέξεις κλειδιά: τοπική αυτοδιοίκηση, μητροπολιτική διοίκηση, χωροταξικός σχεδιασμός, Αθήνα, Πρόγραμμα Καλλικράτης.

Key words: local government, metropolitan governance, spatial planning, Athens, Kallikratis Program.

I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το ζήτημα της διοίκησης στην ευρύτερη περιοχή της Αθήνας και η ιστορική της εξέλιξη αποτελεί το αντικείμενο της παρούσας εργασίας. Συγκεκριμένα, η εργασία ασχολείται με την εξέλιξη της τοπικής αυτοδιοίκησης και της μητροπολιτικής διοίκησης στην ελληνική πρωτεύουσα, από την ίδρυση του νέου ελληνικού κράτους μέχρι σήμερα. Ταυτόχρονα, κατά την καταγραφή αυτή δίνεται μία ιδιαίτερη βαρύτητα στην χωρική διάσταση των διοικητικών εξελίξεων, ώστε να αποτυπωθεί η διαδικασία μετασχηματισμού της Αθήνας από κωμόπολη στη σύγχρονη μεγαλούπολη. Επίσης, κρίθηκε σκόπιμο να παρουσιαστούν τα βασικά σημεία της χωροταξικής πολιτικής για την πρωτεύουσα, καθώς ο χωροταξικός σχεδιασμός αποτελεί έναν τομέα υψίστης σημασίας για τις σύγχρονες μητροπόλεις.

Το πεδίο αναφοράς της εργασίας εντοπίζεται στην περιοχή του λεκανοπεδίου, όπου εξαπλώνεται το πολεοδομικό συγκρότημα της πρωτεύουσας. Η επιλογή του γενικότερου όρου «ευρύτερη περιοχή της Αθήνας» για τον τίτλο της εργασίας στοχεύει στην αποφυγή της δημιουργίας παρερμηνειών, εξαιτίας των διαφορετικών προσεγγίσεων σχετικά με το ζήτημα της οριοθέτησης της πόλης. Από την σκοπιά της τοπικής αυτοδιοίκησης η Αθήνα ταυτίζεται κυρίως με τον δήμο Αθηναίων, σε αντίθεση με την γεωγραφική προσέγγιση που αναφέρεται σε ολόκληρο το πολεοδομικό συγκρότημα της Αθήνας, αλλά και με την ευρύτερη οριοθέτηση της μητροπολιτικής της περιοχής, η οποία ταυτίζεται με ολόκληρη την Αττική.

Η διαφορετικότητα των παραπάνω προσεγγίσεων έδωσε εν μέρει το ερέθισμα για την εκπόνηση της εργασίας αυτής. Από μία δεύτερη οπτική, η συγκεκριμένη έρευνα αποτυπώνει την πρόθεση του συγγραφέα να συλλέξει και να παρουσιάσει σε ένα ενιαίο κείμενο όλες τις εξελίξεις στην ευρύτερη περιοχή της Αθήνας σχετικά με τα ζητήματα της τοπικής αυτοδιοίκησης, της μητροπολιτικής διοίκησης και του χωροταξικού σχεδιασμού. Άλλωστε, αν και οι συγκεκριμένοι τομείς έχουν αποτελέσει το αντικείμενο αρκετών ακαδημαϊκών εργασιών και επιστημονικών μελετών, συνήθως παρουσιάζονται και αναλύονται μεμονωμένα, παρά το γεγονός πως πρόκειται για τρεις τομείς που βρίσκονται σε άμεση συνάρτηση, ειδικότερα στις περιπτώσεις των μεγάλων πόλεων. Η συγκεκριμένη

εργασία προσπαθεί να δώσει στον αναγνώστη μια όσο το δυνατόν σφαιρικότερη εικόνα του αντικειμένου, δίχως να υπεισέρχεται σε εξαντλητικές λεπτομέρειες που ίσως είναι δυσνόητες για τους λιγότερο εξοικειωμένους με τα συγκεκριμένα επιστημονικά πεδία.

Η ερευνητική υπόθεση της εργασίας περιλαμβάνει δύο σκέλη. Στο πρώτο από αυτά, το οποίο αφορά στη μεταρρύθμιση του «Καλλικράτη», σχολιάζεται η χωρική διάσταση της μεταρρύθμισης στην περίπτωση του λεκανοπεδίου. Στη συνέχεια διερευνάται κατά πόσο η επιλογή της μητροπολιτικής περιφέρειας ήταν ορθή σε σχέση με τα εναλλακτικά σενάρια που διατυπώθηκαν για τη δημιουργία ενός μητροπολιτικού φορέα στην πρωτεύουσα. Το δεύτερο σκέλος αφορά στον χωροταξικό σχεδιασμό, με μία σύντομη κριτική σχετικά με την εφαρμογή του ρυθμιστικού σχεδίου, αναφέροντας παράλληλα τους κυρίαρχους προβληματισμούς που διατυπώθηκαν κατά την διαδικασία της αναθεώρησής του, η οποία όμως δεν ολοκληρώθηκε με επιτυχία.

Η δομή του κύριου σώματος της εργασίας αποτελείται από τέσσερα κεφάλαια. Το πρώτο από αυτά περιλαμβάνει μια σύντομη αναφορά στους τρεις θεσμούς που διαπραγματεύεται η εργασία, ώστε ο αναγνώστης που δεν είναι εξοικειωμένος με αυτούς να μπορεί να κατανοήσει το αντικείμενο. Αρχικά γίνεται μία σύντομη αναφορά στο περιεχόμενο και την σπουδαιότητα της τοπικής αυτοδιοίκησης, ενώ ακολουθεί μία επισκόπηση της εξέλιξης της συνταγματικής κατοχύρωσης του θεσμού στην Ελλάδα, μέχρι και την εξαιρετικής σημασίας συνταγματική αναθεώρηση του 2001. Στη συνέχεια πραγματοποιείται μια εισαγωγή στα βασικότερα σημεία της μητροπολιτικής διοίκησης, ενώ το κεφάλαιο ολοκληρώνεται με την παρουσίαση του περιεχομένου του χωροταξικού σχεδιασμού.

Στο επόμενο κεφάλαιο αποτυπώνεται η εφαρμογή των τριών θεσμών στην περίπτωση της Αθήνας. Αρχικά παρουσιάζεται η ιστορική εξέλιξη του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης στην περιοχή του λεκανοπεδίου, μέσα από την οποία αποτυπώνεται η μεταβολή της αντίληψης για την Αθήνα, από έναν μικρό οικισμό σε ένα εκτεταμένο πολεοδομικό συγκρότημα, με έντονο τον εδαφικό κατακερματισμό της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ακολουθεί η καταγραφή των προσπαθειών να εφαρμοστεί ένα σύστημα μητροπολιτικής διοίκησης στην ελληνική πρωτεύουσα,

καθώς και οι κυριότερες προσπάθειες δημιουργίας ενός ρυθμιστικού σχεδίου για την χωροταξική οργάνωση της περιοχής, μέχρι και την θεσμοθέτηση του ρυθμιστικού σχεδίου που βρίσκεται σε ισχύ μέχρι σήμερα.

Στη συνέχεια παρουσιάζεται η πρόσφατη μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης με το Πρόγραμμα Καλλικράτης. Στο κεφάλαιο αυτό γίνεται μια αναφορά στα κυριότερα αιτήματα σχετικά με την τοπική αυτοδιοίκηση στην περιοχή του λεκανοπεδίου, στους βασικούς στόχους της μεταρρύθμισης και στο νέο διοικητικό τοπίο που δημιουργήθηκε στην Αττική, με τη μείωση των δήμων και την δημιουργία ενός νέου μητροπολιτικού φορέα. Στο αμέσως επόμενο κεφάλαιο πραγματοποιείται μια αποτίμηση της συγκεκριμένης μεταρρύθμισης για την πρωτεύουσα, τόσο ως προς την συνένωση των δήμων στο λεκανοπέδιο, όσο και σχετικά με τα θεσμικά πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα της επιλογής της μητροπολιτικής περιφέρειας. Τέλος, σχολιάζεται η εφαρμογή του ρυθμιστικού σχεδίου για την χωροταξική οργάνωση της Αθήνας και αναφέρονται ορισμένοι προβληματισμοί που διατυπώθηκαν κατά την διαδικασία της – ανεπιτυχούς τελικά – αναθεώρησής του. Η εργασία ολοκληρώνεται με την εξαγωγή των κυριότερων συμπερασμάτων, όπως προκύπτουν από την ενασχόληση με το συγκεκριμένο αντικείμενο.

II. ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΕΣ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΕΙΣ

1. Ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης

1.1 Έννοια και βασικά χαρακτηριστικά

Η δημόσια διοίκηση μπορεί να οργανωθεί με βάση δύο κύρια συστήματα¹. Το ένα από αυτά είναι το σύστημα της **συγκέντρωσης υπό ευρεία έννοια**, σύμφωνα με το οποίο η δημόσια διοίκηση ασκείται από το νομικό πρόσωπο του κράτους με δικά του όργανα. Αυτό στη συνέχεια διακρίνεται στο συγκεντρωτικό σύστημα με τη στενή έννοια, στο οποίο τα κεντρικά όργανα του κράτους έχουν αρμοδιότητα και για διοικητικά θέματα που αφορούν στις διοικητικές περιφέρειες, και στο αποκεντρωτικό σύστημα, κατά το οποίο η δημόσια διοίκηση ασκείται από περιφερειακά όργανα του κράτους, με τις αρμοδιότητές τους να περιορίζονται στα ζητήματα που αφορούν στις περιφέρειες που εδρεύουν. Το δεύτερο σύστημα οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης είναι αυτό της **αποσυγκέντρωσης**, όπου η άσκηση της δημόσιας διοίκησης εκχωρείται από το κράτος σε αυτοτελή νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, με την αυτοδιοίκηση να αποτελεί τη γνησιότερη μορφή του.

Οι αυτοδιοικούμενοι οργανισμοί αναλαμβάνουν την άσκηση δημόσιας εξουσίας, διαθέτοντας χωριστή νομική προσωπικότητα από αυτή του κράτους και δικά τους όργανα. Ωστόσο, η εξουσία που ασκούν δεν είναι πρωτογενής αλλά παράγωγη ή δοτή, καθώς τους την παραχωρεί το ίδιο το κράτος για ορισμένα θέματα, με τους περιορισμούς που θέτει η νομοθετική εξουσία². Από το γεγονός αυτό προκύπτει και η δυνατότητα του κράτους να καταργήσει τους αυτοδιοικούμενους οργανισμούς με νόμο, εκτός από τις περιπτώσεις που αυτοί κατοχυρώνονται από το ίδιο το Σύνταγμα.

¹ Βλ. Μπέσιλα-Βήκα, Ε., *Τοπική αυτοδιοίκηση*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2004, σ. 2-3.

² Βλ. Μπέσιλα-Βήκα, Ε., *Τοπική αυτοδιοίκηση. Ένας σύγχρονος διοικητικός θεσμός*, εκδ. Π. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα, 2001, σ. 8.

Φορείς αυτοδιοίκησης μπορούν να αποτελούν μόνο τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, τα οποία διακρίνονται σε εδαφικά και μη εδαφικά, αποτελώντας την βάση για τη διάκριση της αυτοδιοίκησης αντίστοιχα σε τοπική και ειδική ή καθ' ύλην αυτοδιοίκηση. Το βασικό εννοιολογικό στοιχείο της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι η εδαφική εξουσία, η οποία ασκείται σε όλα τα πρόσωπα που βρίσκονται στην περιοχή αρμοδιότητας του οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.). Αντιθέτως, οι οργανισμοί της καθ' ύλην αυτοδιοίκησης δεν έχουν εδαφική εξουσία, αλλά στην εξουσία τους υπόκεινται αποκλειστικά τα μέλη τους. Επίσης, μια σημαντική διαφορά μεταξύ των δύο ειδών αυτοδιοίκησης είναι ότι η τοπική αυτοδιοίκηση κατοχυρώνεται συνταγματικά, σε αντίθεση με τους οργανισμούς της καθ' ύλην αυτοδιοίκησης από τους οποίους συνταγματική κατοχύρωση απολαμβάνουν μόνο τα ανώτατα εκπαιδευτικά ιδρύματα.

Σύμφωνα με την κρατούσα έννοια, η τοπική αυτοδιοίκηση ορίζεται ως «η αυτοτελής (με ίδια ευθύνη) άσκηση τοπικής δημόσιας διοίκησης από ένα εδαφικό νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου με τη σύμπραξη του συνόλου των μελών του (λαού) και υπό την εποπτεία του κράτους»³. Τα πέντε ουσιαστικά εννοιολογικά στοιχεία του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης που προκύπτουν από αυτό τον ορισμό είναι:

- Η ύπαρξη των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, ως εδαφικά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου.
- Η άμεση εκλογή των οργάνων τους, στοιχειοθετώντας την ουσία της έννοιας της αυτοδιοίκησης.
- Η αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α., διοικητική και οικονομική, για την αποτελεσματική υλοποίηση των σκοπών τους.
- Η κρατική εποπτεία επί των Ο.Τ.Α..
- Η διαχείριση των τοπικών υποθέσεων από τους Ο.Τ.Α., δηλαδή των ζητημάτων εντός των εδαφικών ορίων δικαιοδοσίας τους.

Ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης από την πρώτη στιγμή της εμφάνισής του δεν είχε το σημερινό περιεχόμενο και ρόλο, καθώς εμφανίστηκε αρχικά σαν ένα

³ Βλ. Ε. Μπέσιλα-Βήκα, όπ. π. (υποσημ. 1), σ. 217.

βοηθητικό όργανο της κρατικής εξουσίας. Εξαίρεση δεν θα μπορούσε να αποτελεί η λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης στο νέο ελληνικό κράτος, από το 1833 μέχρι το 1912. Σύμφωνα με το σύγχρονο περιεχόμενο του θεσμού, η σημασία της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι αναμφίβολη και ανιχνεύεται σε ένα πλήθος δραστηριοτήτων και σκοπών που καλείται να φέρει εις πέρας. Ασφαλώς δεν μπορεί να παραβλεφθεί ο ρόλος της ως ένα δημοκρατικό αντίβαρο απέναντι στην κεντρική κυβέρνηση και στην πιθανή κατάχρηση εξουσίας εκ μέρους της, αλλά και η σύνδεσή της με ιστορικούς λόγους και τοπικές ιδιαιτερότητες.

Από τη λειτουργική της σκοπιά είναι γεγονός πως η τοπική αυτοδιοίκηση μπορεί να παρέχει αποτελεσματικότερα κάποιες κατηγορίες αγαθών και υπηρεσιών, λόγω της εγγύτητάς της προς τις ανάγκες και τα προβλήματα των τοπικών κοινωνιών, αποσυμφορίζοντας παράλληλα το κεντρικό κράτος. Τέλος, είναι σημαντικό πως, στα πλαίσια της λειτουργίας της τοπικής αυτοδιοίκησης και ως συνέπεια της ανεξαρτησίας της, είναι αυξημένη η δυνατότητα ανάληψης πρωτοβουλιών και η παραγωγή καινοτομιών, ενώ μέσω αυτής προωθείται η ευρύτερη πολιτική συμμετοχή. Από την παραπάνω αναφορά μόνο ορισμένων πτυχών του θεσμού καθίσταται σαφές πως η ύπαρξη της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι απαραίτητη στα σύγχρονα δημοκρατικά κράτη, δικαιολογώντας ταυτόχρονα τη δυναμική που αναπτύσσει διαχρονικά ο θεσμός⁴.

1.2 Η εξέλιξη της συνταγματικής κατοχύρωσης στην Ελλάδα

Ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης αναπτύχθηκε σε διαφορετικές συνθήκες καθ' όλη τη διάρκεια της ιστορίας στον ελλαδικό χώρο, από την αρχαία Ελλάδα και τη Βυζαντινή Αυτοκρατορία, μέχρι και την περίοδο της τουρκοκρατίας. Όσον αφορά στη νεότερη ιστορία της Ελλάδας, τα επαναστατικά συντάγματα δεν ευνόησαν ουσιαστικά τον θεσμό, καθώς – όπως ήταν φυσικό – ο αγώνας για την ανεξαρτησία απαιτούσε ενιαίες κατευθύνσεις και μια ισχυρή κεντρική κυβέρνηση⁵. Οι βάσεις για την εισαγωγή ενός συστήματος τοπικής αυτοδιοίκησης τέθηκαν από

⁴ Βλ. Τσενές, Η., *Τοπική αυτοδιοίκηση: θεωρία και πράξη*, εκδ. Φοίβος, Αθήνα, 1986, σ. 13-14.

⁵ Βλ. Ε. Μπέσιλα-Βήκα, *όπ. π.* (υποσημ. 1), σ. 189.

τον Ιωάννη Καποδίστρια το 1828, ο οποίος καθιέρωσε τις δημογεροντίες. Ωστόσο, αυτή η προσπάθεια περισσότερο αποτελούσε ένα σύστημα κατά τόπον εκπροσώπησης της κυβέρνησης, παρά ένα αμιγές σύστημα τοπικής αυτοδιοίκησης⁶. Αργότερα δόθηκε ένα περισσότερο ουσιαστικό περιεχόμενο στην τοπική αυτοδιοίκηση από την βαυαρική αντιβασιλεία με βάση κυρίως το γαλλικό πρότυπο. Αποτέλεσμα ήταν το Β.Δ. της 27^{ης} Δεκεμβρίου 1833 «Περί συστάσεως των δήμων», το οποίο ίσχυσε με ορισμένες τροποποιήσεις μέχρι το 1912, με τη μακροβιότητα της εν λόγω ρύθμισης να αποδεικνύει και την επιτυχία της, παρά το γεγονός πως παρέβλεψε τον ιστορικό θεσμό της κοινότητας. Ο σχηματισμός των δήμων, η θεσμική τους οργάνωση, η διάκριση των δημοτών και η εκλογή των δημοτικών αρχών αποτέλεσαν τους βασικούς άξονες της νομοθετικής ρύθμισης που εισήγαγε ουσιαστικά τον θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης στο νέο ελληνικό κράτος.

Παρόλα αυτά, η τοπική αυτοδιοίκηση κατοχυρώθηκε για πρώτη φορά από το Σύνταγμα του 1844, με τον δήμο να αναγνωρίζεται έμμεσα ως μονάδα της⁷. Το Σύνταγμα του 1864 κατοχύρωσε ρητά τον θεσμό, καθιερώνοντας την άμεση εκλογή των δημοτικών αρχών, συμπεριλαμβανομένου του δημάρχου⁸. Ο Χαρίλαος Τρικούπης το 1875 προσπάθησε να προχωρήσει σε μια σημαντική μεταρρύθμιση που αφορούσε στην μετατροπή του νομού (αποκεντρωμένου κρατικού οργάνου) σε δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης, αλλά οι προτάσεις του δεν θεσμοθετήθηκαν, ενώ ακολούθησαν νόμοι που ανέθεσαν στα νομαρχιακά συμβούλια επιπλέον αρμοδιότητες⁹, προετοιμάζοντας το έδαφος για μια μελλοντική θέσπιση της δευτεροβάθμιας νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, η οποία όμως δεν εφαρμόστηκε εξαιτίας διαφόρων παραγόντων. Η αναθεώρηση του Συντάγματος το 1911 είχε ως αποτέλεσμα να κατοχυρωθεί πλέον μόνο η αρχή της καθολικότητας της ψήφου στην εκλογή των δημοτικών αρχών, ενώ οι αρχές της αμεσότητας και της μυστικότητας, καθώς και η ψήφος δια σφαιριδίων αφέθηκαν στη ρύθμιση από τον κοινό νόμο.

⁶ Βλ. Η. Τσενές, όπ. π. (υποσημ. 4), σ. 30.

⁷ Σύμφωνα με το άρθρο 11 παρ. 1 του Συντάγματος του 1844 στη δημοτική εκπαίδευση «συντρέχει και το κράτος κατά το μέτρον της ανάγκης των δήμων».

⁸ Το άρθρο 105 του Συντάγματος του 1864 όριζε πως «η εκλογή των δημοτικών αρχών θέλει γίνεσθαι διαμέσου, καθολικής και μυστικής δια σφαιριδίων ψηφοφορίας».

⁹ Πρόκειται για τους νόμους ΑΦΝC' του 1887 και ΒΧΕ' του 1899.

Το 1912 επήλθε αναδιάρθρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα με το νόμο ΔΝΖ' «Περί συστάσεως δήμων και κοινοτήτων», με έναρξη ισχύος από το 1914. Με το νόμο αυτό οι δήμοι πλαισιώθηκαν στην πρώτη και μοναδική βαθμίδα τοπικής αυτοδιοίκησης από τις κοινότητες, ενώ μεταξύ άλλων καινοτομιών σημαντική ήταν η πρόβλεψη για τη δημιουργία συνδέσμων κοινοτήτων. Η πρώτη πλήρης συνταγματική κατοχύρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης πραγματοποιήθηκε από τις διατάξεις του άρθρου 104 του Συντάγματος του 1925, οι οποίες με ορισμένες τροποποιήσεις συμπεριλήφθηκαν στη συνέχεια στο άρθρο 107 του Συντάγματος του 1927. Σε αυτό προβλέφθηκαν δύο βαθμοί τοπικής αυτοδιοίκησης, ο πρώτος εκ των οποίων περιελάμβανε ρητά τον δήμο και την κοινότητα, αλλά η κατάργηση του Συντάγματος αυτού και η επαναφορά των ρυθμίσεων του Συντάγματος 1864/1911, επέφερε οπισθοδρόμηση στην συνταγματική κατοχύρωση του θεσμού. Το Σύνταγμα του 1952 καθιέρωσε ρητά την τοπική αυτοδιοίκηση ως οργανωτικό θεσμό του κράτους¹⁰, καθώς σύμφωνα με το άρθρο 99 η διοικητική οργάνωση του κράτους βασίστηκε στην αποκέντρωση και την τοπική αυτοδιοίκηση. Παρόλα αυτά εξέλειψε ειδικότερη αναφορά σχετικά με τη λειτουργική δομή της τοπικής αυτοδιοίκησης, αλλά και την διοικητική της αυτοτέλεια¹¹. Στην αποδυνάμωση της τοπικής αυτοδιοίκησης συνετέλεσε το δικτατορικό Σύνταγμα του 1968/1973, το άρθρο 121 του οποίου περιελάμβανε μεν ορισμένες διατάξεις, καταργώντας ωστόσο το βασικό της στοιχείο που ήταν το αιρετό των αρχών της.

Μετά την εγκαθίδρυση της Γ' Ελληνικής Δημοκρατίας, το Σύνταγμα του 1975 ρύθμισε εκ νέου τον θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης. Το άρθρο 102 περιέλαβε αναλυτικές διατάξεις, με την πρώτη βαθμίδα να αποτελείται από τους δήμους και τις κοινότητες και με τις υπόλοιπες να καθορίζονται από τον κοινό νομοθέτη. Με αυτό τον τρόπο δόθηκε η δυνατότητα να καθιερωθεί ένα ολοκληρωμένο σύστημα τοπικής αυτοδιοίκησης, το οποίο θα είχε τα περιθώρια να προσαρμόζεται στις υπάρχουσες ανάγκες¹². Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων αποτέλεσε τη βάση για τον καθορισμό των αρμοδιοτήτων των Ο.Τ.Α., οι αρχές των οποίων εκλέγονται με

¹⁰ Ωστόσο, κατοχύρωσε μόνο την πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση, σε αντίθεση με το Σύνταγμα του 1927 που κατοχύρωνε ρητά και την δευτεροβάθμια.

¹¹ Βλ. Χρυσανθάκης, Χ., *Καλλικράτης: ο νέος νόμος για την αυτοδιοίκηση & την αποκεντρωμένη διοίκηση*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2010, σ. 1.

¹² Βλ. Ε. Μπέσιλα-Βήκα, όπ. π. (υποσημ. 1), σ. 217.

καθολική και μυστική ψηφοφορία, με ρητή αναφορά στη μέριμνα του κράτους για την εξασφάλιση των αναγκαίων πόρων για την εκπλήρωση της αποστολής τους, ενώ παράλληλα προβλέφθηκε η σύσταση αναγκαστικών ή εκούσιων συνδέσμων Ο.Τ.Α.. Όμως παρά το γεγονός πως κατοχυρώθηκε η διοικητική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α., το Σύνταγμα του 1975 δεν άφησε σημαντικά περιθώρια αυτονομίας στην τοπική αυτοδιοίκηση, κατοχυρώνοντας την εποπτεία από το κράτος χωρίς να την περιορίζει σε έλεγχο νομιμότητας¹³.

1.3 Ισχύον συνταγματικό πλαίσιο – αναθεώρηση 2001

Σημαντική ήταν η αναθεώρηση του Συντάγματος του 1975 από την Ζ' Αναθεωρητική Βουλή το 2001, όσον αφορά στην εισαγωγή καινοτομιών σχετικά με τον θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης¹⁴. Κατ' αρχήν επήλθε περιοριστική καθιέρωση δύο βαθμών τοπικής αυτοδιοίκησης, χωρίς όμως αυτοί να κατονομάζονται, ενώ μέχρι πρότινος αναφέρονταν ρητά οι δήμοι και οι κοινότητες στην πρώτη βαθμίδα, με τον καθορισμό των υπόλοιπων βαθμίδων να εναπόκειται στην αρμοδιότητα του κοινού νομοθέτη. Σύμφωνα με το αναθεωρημένο άρθρο 102 παρ. 1 του Συντάγματος: «Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού. Υπέρ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων».

Η ως άνω μεταβολή θεωρήθηκε ιδιαίτερα σημαντική από τη στιγμή που παρήγαγε ένα συνταγματικό πλαίσιο ανοικτό στις διεθνείς εξελίξεις και αποτρεπτικό για μελλοντικά πειράματα αμφιβόλου αποτελεσματικότητας¹⁵. Αυτό επιτεύχθηκε με την απουσία συνταγματικής ταύτισης των δήμων και των κοινοτήτων με την πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση και της νομαρχίας με την – υποχρεωτική πλέον – δευτεροβάθμια, ενώ αποκλείστηκε οριστικά η δυνατότητα

¹³ Βλ. Χλέπας, Ν.Κ., *Η τοπική διοίκηση στην Ελλάδα: Ο διαλεκτικός ανταγωνισμός της αποκέντρωσης με την αυτοδιοίκηση*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1999, σ. 214.

¹⁴ Βλ. Σωτηρέλης, Γ., *Η μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης: προκλήσεις και προοπτικές*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2006, σ. 27.

¹⁵ Βλ. Γ. Σωτηρέλης, όπ. π. (υποσημ. 14), σ. 36.

καθιέρωσης μιας τρίτης βαθμίδας που θα επιβάρυνε το διοικητικό σύστημα. Επίσης, σε μια προσπάθεια εναρμόνισης με τον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας, αποσαφηνίστηκαν οι αρμοδιότητες των Ο.Τ.Α. κατοχυρώνοντας τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ αυτών για την διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, ο καθορισμός των οποίων αφέθηκε στον κοινό νομοθέτη.

Επιπροσθέτως, αξίζει να σημειωθεί η συνταγματική πρόβλεψη για τη δυνατότητα να ανατίθεται με νόμο στους Ο.Τ.Α. η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του κράτους (άρθρο 102 παρ. 1), περιορίζοντας με αυτό τον τρόπο τον έλεγχο του Σ.τ.Ε. σχετικά με ορισμένες αρμοδιότητές τους¹⁶. Παράλληλα, η τροποποίηση της παραγράφου 3 του ίδιου άρθρου ενίσχυσε σημαντικά τον ρόλο των αναγκαστικών ή εκούσιων συνδέσμων Ο.Τ.Α., που είχαν κατά κύριο λόγο επικουρικό χαρακτήρα, ενώ δημιουργήθηκαν ευνοϊκές συνθήκες για την καθιέρωση μητροπολιτικής διοίκησης μέσω της δυνατότητας συμμετοχής στη διοίκηση των συνδέσμων αιρετών οργάνων οποιουδήποτε βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης¹⁷, σε αντίθεση με την προηγούμενη διάταξη που προέβλεπε την διοίκηση των συνδέσμων από «συμβούλιο με αιρετούς αντιπροσώπους κάθε δήμου ή κοινότητας».

Με την παρ. 4 του άρθρου 102 η κρατική εποπτεία επί των Ο.Τ.Α. περιορίστηκε αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας, με την προηγούμενη διάταξη να αναφέρεται απλά σε κρατική εποπτεία που να μην εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους. Ιδιαίτερης αξίας ήταν η αναθεώρηση και ως προς το σκέλος των οικονομικών των Ο.Τ.Α., εφόσον κατοχυρώθηκε ρητά η οικονομική τους αυτοτέλεια, η οποία εξειδικεύεται στο άρθρο 102 παρ. 5 με την εξασφάλιση από το κράτος των πόρων που είναι απαραίτητοι για την λειτουργία τους, αλλά και με την καθιέρωση ιδίων πόρων. Τέλος, στην απεξάρτηση των Ο.Τ.Α. από τον κρατικό προϋπολογισμό και στην αναβάθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης αποσκοπούσε και η πρόβλεψη για τη μεταφορά πόρων σε κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από τα κεντρικά όργανα στους Ο.Τ.Α., όπως επίσης και η κατοχύρωση των τοπικών εσόδων των Ο.Τ.Α., τα οποία υπερβαίνουν την λογική των ανταποδοτικών τελών και εμπερικλείουν την πιθανότητα καθιέρωσης μιας αυτοδιοικητικής φορολογίας.

¹⁶ Βλ. Γ. Σωτηρέλης, όπ. π. (υποσημ. 14), σ. 41.

¹⁷ Βλ. Γ. Σωτηρέλης, όπ. π. (υποσημ. 14), σ. 43.

2. Η μητροπολιτική διοίκηση

2.1 Οι έννοιες της μητρόπολης και της μητροπολιτικής διοίκησης

Αποτελεί γεγονός σε παγκόσμιο επίπεδο πως το περιβάλλον βρίσκεται σε μία συνεχή διαδικασία αλλαγής, κάτι το οποίο ισχύει όχι μόνο για το φυσικό περιβάλλον, αλλά και για το ανθρωπογενές. Όπως είναι λογικό, οι πόλεις δεν αποτελούν εξαίρεση από αυτό τον κανόνα, με το φαινόμενο της αστικοποίησης να τις μεταβάλλει σε αρκετές περιπτώσεις σε δυναμικά αστικά κέντρα με υψηλή συγκέντρωση πληθυσμού, συνεχή επέκταση του αστικού ιστού τους και υπερσυγκέντρωση δραστηριοτήτων και λειτουργιών. Αυτό το φαινόμενο άλλωστε είχε ως συνέπεια την εισαγωγή της έννοιας της μητρόπολης στη σύγχρονη διοικητική επιστήμη.

Η έννοια της μητρόπολης, με την κλασική της διάσταση, περιγράφει τα μεγάλα αστικά συγκροτήματα, τα οποία συγκεντρώνουν χαρακτηριστικά οικονομικού, πολιτικού και πολιτιστικού κέντρου σε μία χώρα ή σε μία περιοχή. Παρόλα αυτά, πρόκειται για μία έννοια η οποία προέρχεται από την ελληνική αρχαιότητα, αλλά με διαφορετικό περιεχόμενο. Στην αρχαία Ελλάδα, αλλά και σε άλλους αρχαίους πολιτισμούς, ως μητρόπολη χαρακτηριζόταν μια πόλη η οποία είχε ιδρύσει αποικίες εκτός της γεωγραφικής επικράτειάς της, καθιστώντας την ως το σημείο αναφοράς και τη «μητέρα-πόλη» των αποίκων της, όπως υποδηλώνει άλλωστε και η ετυμολογία του όρου. Στη σύγχρονη εποχή, ο όρος «μητροπολιτικός» χρησιμοποιείται για τους αστικούς οικισμούς που προκύπτουν από την ύπαρξη μιας μεγάλης πόλης και αρκετών μικρότερων πόλεων που συνδέονται λόγω γεωγραφικών και οικονομικών χαρακτηριστικών¹⁸.

Η μητρόπολη, με το σύγχρονο περιεχόμενο του όρου, φαίνεται να εμφανίζεται κατά τον 19^ο αιώνα με την βιομηχανική επανάσταση. Η εγκατάσταση βιομηχανικών μονάδων στα αστικά κέντρα της εποχής και η μετακίνηση πληθυσμού σε αυτά είχαν σαν αποτέλεσμα την διόγκωση των πόλεων και την επέκτασή τους

¹⁸Βλ. Hamilton, D.K., *Governing metropolitan areas: responses to growth and change*, Garland Pub., New York, 1999, p. 5.

εκτός των υφιστάμενων γεωγραφικών και διοικητικών τους ορίων. Τότε κάνει την εμφάνισή του το φαινόμενο της «μεγάλης πόλης», ως ένα εκτεταμένο αστικό, οικιστικό και κοινωνικοοικονομικό κέντρο που χαρακτηρίζει έκτοτε τη βιομηχανική κοινωνία¹⁹. Ωστόσο, η μητρόπολη συνεχίζει να υπάρχει και μετά τη μετάβαση από τον δευτερογενή στον τριτογενή τομέα της οικονομίας, γεγονός το οποίο σηματοδοτεί η πετρελαϊκή κρίση του 1973. Οι μεγαλουπόλεις ακολουθούν τις εξελίξεις, αποβιομηχανοποιούνται και μετατρέπονται σε κέντρα ανάπτυξης των υπηρεσιών, των μεταφορών και της κατανάλωσης, παρουσιάζοντας ευρύτερη διάχυση λειτουργιών και αστική εξάπλωση. Είναι σημαντικό να επισημανθεί πως η έννοια της μητρόπολης δεν λαμβάνει το ίδιο περιεχόμενο σε παγκόσμιο επίπεδο, καθώς υπάρχουν διαφορές, όπως για παράδειγμα μεταξύ της Ευρώπης και της Αμερικής ή της Ασίας, ως προς την διάρθρωση του οικιστικού δικτύου και την ιεράρχηση των οικισμών²⁰. Ως εκ τούτου, η μητρόπολη οριοθετείται διαφορετικά στις Η.Π.Α., όπου οι πόλεις συγκεντρώνουν μεγάλο πληθυσμό, σε σχέση με την Ευρώπη, στην οποία οι μητροπόλεις είναι μικρότερου μεγέθους αλλά συγκεντρώνουν δραστηριότητες ειδικού βάρους²¹.

Η έννοια της μητροπολιτικής διοίκησης ή διακυβέρνησης, όπως αναφέρεται εξίσου συχνά, δημιουργήθηκε μέσα από την διαπίστωση της αναντιστοιχίας μεταξύ των χωροταξικών και των διοικητικών δομών στα μεγάλα πολεοδομικά συγκροτήματα, λόγω της επέκτασης των πόλεων και της διάχυσης των λειτουργιών πέρα από τα υφιστάμενα διοικητικά όρια. Η αναντιστοιχία αυτή μπορούσε να αντιμετωπιστεί μόνο μέσω της εγκαθίδρυσης ενός μητροπολιτικού φορέα, ο οποίος θα αναλάμβανε την διοίκηση ολόκληρης της πόλης, υπερβαίνοντας τις όποιες διοικητικές διαιρέσεις υπήρχαν σε τοπικό επίπεδο σε μια – κατά τα άλλα – ενιαία λειτουργική ενότητα, την τομεακή κατανομή των αρμοδιοτήτων και τις δυνατότητες των τοπικών δομών. Η μητροπολιτική διοίκηση ήταν η απάντηση στα προβλήματα της πολυαρχίας, του εδαφικού κατακερματισμού της τοπικής αυτοδιοίκησης και της

¹⁹ Βλ. Μακρυδημήτρης, Α., *Διοίκηση και κοινωνία*, εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα, 1999, σ. 180.

²⁰ Βλ. Λουκάκης, Π., Δεμαθάς, Ζ., «Σχεδιασμός και διοίκηση μητροπολιτικών κέντρων. Η περίπτωση της Αθήνας», στο Παπαδημητρίου, Γ., Μακρυδημήτρης, Α., *Συστήματα διοίκησης μητροπολιτικών περιοχών*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1994, σ. 149.

²¹ Βλ. Πετράκος, Γ., Οικονόμου, Δ., «Διεθνοποίηση και διαρθρωτικές αλλαγές» στο Πετράκος, Γ., Οικονόμου, Δ. (επιμ), *Η ανάπτυξη των ελληνικών πόλεων: διεπιστημονικές προσεγγίσεις αστικής ανάλυσης και πολιτικής*, Πανεπιστημιακές εκδόσεις Θεσσαλίας – Gutenberg, Βόλος, 1999, σ. 25.

εμπλοκής των οργάνων του κράτους, με αποτέλεσμα να παρατηρούνται έντονα τα φαινόμενα των αλληλοεπικαλύψεων, της απουσίας συνέργειας και συμπληρωματικότητας των εμπλεκόμενων φορέων, με αποτέλεσμα την υποβάθμιση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους κατοίκους, λόγω του ελλιπούς σχεδιασμού και της αναποτελεσματικής εφαρμογής των καθορισμένων πολιτικών.

Παρά τα αναμφισβήτητα πλεονεκτήματα που παρουσιάζει ένα σύστημα μητροπολιτικής διοίκησης, η εφαρμογή του αντιμετωπίζεται αρκετές φορές με επιφύλαξη. Αυτό συμβαίνει διότι με την ίδρυση ενός μητροπολιτικού φορέα είναι αναπόφευκτη η ανακατανομή των αρμοδιοτήτων και ο περιορισμός της ελευθερίας κινήσεων των εμπλεκόμενων φορέων. Επιπλέον, είναι πιθανό να εγείρει αμφισβητήσεις και αντιδράσεις το ζήτημα της απομάκρυνσης του κέντρου λήψης αποφάσεων από τους πολίτες, με τον μητροπολιτικό φορέα να υποκαθιστά ως ένα βαθμό τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης. Για τους λόγους αυτούς, απαιτείται η ορθολογική στάθμιση όλων των παραγόντων, λαμβάνοντας σοβαρά υπόψη την διοικητική παράδοση της κάθε κοινωνίας, όπως επίσης και τις υφιστάμενες διοικητικές δομές, ώστε να γίνουν οι σωστές επιλογές και να εφαρμοστεί ένα αποτελεσματικό σύστημα μητροπολιτικής διοίκησης.

2.2 Τύποι μητροπολιτικής οργάνωσης

Οι διαφοροποιήσεις που παρατηρούνται στα διοικητικά συστήματα και την διοικητική κουλτούρα γενικότερα σε διεθνές επίπεδο, είχε ως αποτέλεσμα την ανάπτυξη εναλλακτικών τύπων μητροπολιτικής οργάνωσης. Αυτοί με τη σειρά τους χαρακτηρίζονται από διαφορές ως προς τον βαθμό προσαρμογής τους στο εκάστοτε διοικητικό σύστημα, το περιεχόμενο και τον τρόπο άσκησης των αρμοδιοτήτων τους, τις σχέσεις τους με τα άλλα επίπεδα διοίκησης και την πολιτική νομιμοποίηση που απολαμβάνουν. Στη διεθνή βιβλιογραφία έχει επικρατήσει η διάκριση τριών

βασικών τύπων μητροπολιτικής οργάνωσης²², ωστόσο είναι σύνηθες φαινόμενο ο κάθε μητροπολιτικός θεσμός να δανείζεται στοιχεία και από τους τρεις τύπους.

Ο πρώτος βασικός τύπος μητροπολιτικής οργάνωσης είναι η **μητροπολιτική περιφέρεια**. Αποτελεί έναν αποκεντρωμένο μητροπολιτικό θεσμό σε επίπεδο περιφέρειας, ο οποίος διοικείται από όργανο διορισμένο από το κράτος. Συχνά στο περιφερειακό συμβούλιο συμμετέχουν αιρετοί εκπρόσωποι των δήμων της μητροπολιτικής περιφέρειας, δημιουργώντας ουσιαστικά ένα μικτό σύστημα διοίκησης, με τρόπο που να εξασφαλίζει μεγαλύτερη κοινωνική αποδοχή και πολιτική νομιμοποίηση. Πρόκειται όμως αναμφισβήτητα για έναν θεσμό του κεντρικού κράτους, γεγονός το οποίο σε αυτή την περίπτωση εξασφαλίζει τις απαραίτητες υποδομές και προϋποθέσεις για την επιτυχή άσκηση των αρμοδιοτήτων του στις μητροπολιτικές περιοχές, απομακρύνοντας όμως τη μητροπολιτική διοίκηση από τις αρχές της αυτοδιοίκησης. Συνήθως στα γεωγραφικά όρια της περιφέρειας περιλαμβάνονται τα αστικά κέντρα και οι όμοροι δήμοι, ενώ μπορεί να υπάγονται σε αυτή και μεγάλες πόλεις της περιφερειακής ζώνης. Η μητροπολιτική περιφέρεια αναλαμβάνει κυρίως αρμοδιότητες διαχειριστικού και συντονιστικού χαρακτήρα μητροπολιτικής εμβέλειας, καλούμενη να αντιμετωπίσει τα προβλήματα που δεν μπορούν να επιλυθούν από τις τοπικές δομές και απαιτούν οριζόντιες πολιτικές άσκησης μητροπολιτικών λειτουργιών, με την τοπική αυτοδιοίκηση να εξακολουθεί να είναι υπεύθυνη για τα ζητήματα τοπικού ενδιαφέροντος. Το εν λόγω σύστημα εφαρμόζεται κυρίως στις πόλεις των Η.Π.Α. και του Καναδά, όπως για παράδειγμα στη Minneapolis – SaintPaul και στο Τορόντο αντίστοιχα.

Ένας δεύτερος τύπος είναι η λεγόμενη **μητροπολιτική υπερδημαρχία ή νομαρχία**. Αποτελεί έναν νέο αυτοδιοικητικό θεσμό σε μητροπολιτικό επίπεδο και ως οργανισμός τοπικής αυτοδιοίκησης διακρίνεται για την ισχυρή πολιτική νομιμοποίηση που προκύπτει από την άμεση εκλογή των οργάνων του, γεγονός που συνεπάγεται ταυτόχρονα οικονομική αυτοτέλεια, μεγάλο προϋπολογισμό και αυξημένες αρμοδιότητες. Ωστόσο, παρατηρούνται συχνά προβλήματα συνεργασίας

²² Βλ. Γετίμης, Π., Γρηγοριάδου, Δ., Μαραβά, Ν., «Μητροπολιτική διακυβέρνηση: ευρωπαϊκή και διεθνής εμπειρία» στο Γετίμης, Π., Καυκαλάς, Γ. (επιμ.), *Μητροπολιτική διακυβέρνηση: διεθνής εμπειρία και ελληνική πραγματικότητα*, ΙΑΠΑΔ-Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα, 2003, σ. 34 – 36.

τόσο με το κεντρικό κράτος, όσο και με τους ισχυρούς δήμους και με τους ανεξάρτητους δημόσιους οργανισμούς της μητροπολιτικής περιοχής. Αυτού του είδους η μητροπολιτική οργάνωση συναντάται κυρίως στην Βόρεια Αμερική, όπως για παράδειγμα στο Miami – Dade, με σπανιότερη την εφαρμογή της στην Ευρώπη, με χαρακτηριστικό παράδειγμα το Λονδίνο, όπου ένα επιπρόσθετο αυτοδιοικητικό επίπεδο έχει αναλάβει την άσκηση των μητροπολιτικών λειτουργιών.

Ο τρίτος βασικός τύπος μητροπολιτικής οργάνωσης είναι ο **μητροπολιτικός σύνδεσμος**. Αποτελεί μια μορφή μητροπολιτικής διοίκησης που συγκροτείται με την αναγκαστική ή εκούσια συνεργασία όμορων δήμων. Ο βαθμός πολιτικής νομιμοποίησης σε αυτή την περίπτωση είναι χαμηλότερος σε σύγκριση με τη μητροπολιτική υπερδημαρχία και για τον λόγο αυτό ο σύνδεσμος αναλαμβάνει κυρίως αρμοδιότητες συντονιστικού χαρακτήρα στη βάση της διαδημοτικής συνεργασίας. Ο θεσμός αυτός εντοπίζεται σε μεγάλο βαθμό στην Ευρώπη, όπως για παράδειγμα στη Μασσαλία, το Μπορντό, το Στρασβούργο και τη Λιλ στη Γαλλία, αλλά και στις περιπτώσεις του Μονάχου και της Φραγκφούρτης στη Γερμανία και της Λισσαβόνας στην Πορτογαλία.

Η εμπειρία από την εφαρμογή των τριών μητροπολιτικών τύπων καταδεικνύει πως δεν υπάρχει μία ιδεατή μορφή μητροπολιτικής διοίκησης, αλλά πως η επιλογή του κατάλληλου θεσμικού πλαισίου εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τις ανάγκες και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του πολιτικο-διοικητικού συστήματος σε κάθε χώρα. Όπως αναφέρθηκε ήδη, οι υφιστάμενες μορφές μητροπολιτικής οργάνωσης δεν αντιπροσωπεύουν αμιγώς κάποιον από τους τρεις βασικούς τύπους, αλλά συνήθως αποτελούν μία σύνθεση στοιχείων και των τριών, με το φαινόμενο της μετάβασης από τον ένα τύπο στον άλλο να έχει παρατηρηθεί σε αρκετές περιπτώσεις. Θα πρέπει επίσης να καταστεί σαφές, πως η έννοια της μητροπολιτικής διοίκησης δεν αφορά μόνο στις διοικητικές δομές, αλλά πρωταρχικής σημασίας είναι η ανάπτυξη εκείνων των δικτύων που θα προωθήσουν την ομαλή συνύπαρξη και συνεργασία όλων των εμπλεκόμενων φορέων. Αυτό πάντως που έχει παρατηρηθεί είναι πως συνήθως προτιμώνται συστήματα ευέλικτα που ευνοούν την οικονομία θεσμών και διαδικασιών, κάτι το οποίο εξυπηρετεί κυρίως ο θεσμός της διαδημοτικής συνεργασίας σε αντίθεση με τη δημιουργία νέων

αυτοτελών επιπέδων μητροπολιτικής διοίκησης, που επιβαρύνουν το υφιστάμενο διοικητικό πλαίσιο²³.

2.3 Βασικοί τομείς μητροπολιτικών λειτουργιών

Όπως αναφέρθηκε ήδη, οι μητροπολιτικοί σχηματισμοί δημιουργούνται για να αντιμετωπιστούν τα φαινόμενα του γεωγραφικού και οργανωτικού κατακερματισμού των αρμοδιοτήτων στις μητροπολιτικές περιοχές, τα οποία συντελούν στην έλλειψη συντονισμού και ενιαίου σχεδιασμού κατά την διαχείριση των μητροπολιτικών ζητημάτων. Οι μητροπολιτικοί σχηματισμοί, ανεξάρτητα από τη μορφή και την οργάνωσή τους, δραστηριοποιούνται σε συγκεκριμένα πεδία πολιτικής. Σε αυτά ανήκουν κυρίως ο πολεοδομικός σχεδιασμός, η αστική ανάπτυξη, οι μεταφορές και οι λοιπές τεχνικές υποδομές, το περιβάλλον και γενικότερα η ποιότητα ζωής, καθώς και η κοινωνική πολιτική και η πολιτική προστασίας και ασφάλειας. Ωστόσο, ανάλογα με το μέγεθος και τον χαρακτήρα του κάθε μητροπολιτικού φορέα οι λειτουργίες του μπορούν να εκτείνονται και σε άλλους τομείς, όπως για παράδειγμα ο στρατηγικός σχεδιασμός και η εκτέλεση/συντήρηση έργων.

Για τον καθορισμό των μητροπολιτικών λειτουργιών σημαντική είναι η έκταση και η φύση των προβλημάτων των μητροπολιτικών περιοχών, ενώ λαμβάνεται υπόψη και μια σειρά άλλων ενδογενών παραγόντων²⁴. Ως εκ τούτου, υπάρχουν διαφοροποιήσεις σχετικά με τη δράση που αναλαμβάνει ένας μητροπολιτικός φορέας, κάτι το οποίο επηρεάζεται και από το θεσμικό πλαίσιο της κάθε χώρας. Σε κάθε περίπτωση, η διεθνής εμπειρία επιτρέπει τον σχηματισμό έξι βασικών τομέων μητροπολιτικών λειτουργιών, ανεξαρτήτως του τύπου που θα εφαρμοστεί. Οι τομείς αυτοί περιλαμβάνουν τις εξής λειτουργίες²⁵:

²³ Βλ. Ι.Τ.Α., *Μητροπολιτική Διακυβέρνηση*, Κ.Ε.Δ.Κ.Ε.-Ι.Τ.Α., Αθήνα, 2005, σ. 9.

²⁴ Βλ. Ι.Τ.Α., όπ. π. (υποσημ. 23), σ. 12.

²⁵ Βλ. Γετίμης, Π., Γρηγοριάδου, Δ., Μαραβά, Ν., όπ. π. (υποσημ. 22), σ. 50-56.

➤ **Οικονομική/αστική ανάπτυξη**

Ίσως αποτελεί την πρωταρχική λειτουργία των μητροπολιτικών φορέων και τον βασικό λόγο για την σύστασή τους. Σε αυτό τον τομέα εντάσσεται ο σχεδιασμός και η εφαρμογή αναπτυξιακών προγραμμάτων σε συνεργασία με άλλους φορείς, η προώθηση της μητροπολιτικής περιοχής σε διεθνές επίπεδο, η συμμετοχή σε διεθνείς οργανισμούς και η προσέλκυση επιχειρήσεων και επενδυτών γενικότερα στην περιοχή. Προϋποθέτει τη δημιουργία ενός πλαισίου συνεργασίας μεταξύ του μητροπολιτικού φορέα, της τοπικής αυτοδιοίκησης και άλλων φορέων του δημοσίου και ιδιωτικού τομέα.

➤ **Χωρικός σχεδιασμός**

Συγκρατάλεγγεται στις αρμοδιότητες των μητροπολιτικών σχηματισμών, ενώ ακόμα και όταν δεν υπάρχει μητροπολιτική διοίκηση, άλλοι οργανισμοί αναλαμβάνουν τον χωρικό σχεδιασμό. Σε αυτόν περιλαμβάνονται η κατάρτιση πολεοδομικών σχεδίων, σχεδίων καθορισμού χρήσεων γης, αλλά και ο συντονισμός γενικότερα των επιμέρους πολιτικών σε μητροπολιτικό επίπεδο.

➤ **Κοινωνική πολιτική**

Είναι σπάνιο το φαινόμενο να αποδίδονται αρμοδιότητες κοινωνικής πολιτικής στη μητροπολιτική διοίκηση όπως η υγεία, καθώς η παροχή υπηρεσιών είναι προτιμότερο να πραγματοποιείται σε τοπικό επίπεδο, δηλαδή όσο το δυνατόν εγγύτερα στον πολίτη. Παρόλα αυτά υπάρχουν κάποιες κινήσεις από μητροπολιτικούς φορείς για την ανάληψη δράσης σε τομείς όπως για παράδειγμα η αντιμετώπιση του στεγαστικού προβλήματος των κατοίκων και η κατάρτιση σχετικών στρατηγικών προγραμμάτων.

➤ **Περιβάλλον**

Μία από τις βασικότερες αρμοδιότητες της μητροπολιτικής διοίκησης είναι η περιβαλλοντική πολιτική. Ιδιαίτερη θέση σε αυτή κατέχει η εκπόνηση

μελετών για την ποιοτική αναβάθμιση του μητροπολιτικού περιβάλλοντος, ενώ πολύ σημαντική αρμοδιότητα συνιστά η διαχείριση των αποβλήτων. Επίσης οι αρμόδιοι μητροπολιτικοί φορείς είναι υπεύθυνοι για την συγκέντρωση των απαραίτητων πληροφοριών και την κατάρτιση εκθέσεων με τη χρήση περιβαλλοντικών δεικτών, για την καταγραφή της υφιστάμενης κατάστασης και την παρακολούθηση της αποτελεσματικότητας της περιβαλλοντικής πολιτικής.

➤ **Μεταφορές/αστική συγκοινωνία**

Καθώς είναι γνωστό πως στα μεγάλα πολεοδομικά συγκροτήματα υπάρχουν έντονα συγκοινωνιακά προβλήματα, η μητροπολιτική διοίκηση καλείται να αναλάβει αρμοδιότητες συντονιστικού και επιτελικού χαρακτήρα για τον τομέα των μεταφορών. Λόγω της σπουδαιότητας της συγκεκριμένης λειτουργίας δεν είναι σπάνιο το φαινόμενο να ενσωματώνονται οι αρμόδιοι κρατικοί φορείς σε έναν ενιαίο θεσμό μητροπολιτικού επιπέδου.

➤ **Πολιτική προστασίας και ασφάλειας**

Οι μητροπολιτικοί φορείς αναλαμβάνουν συχνά και αρμοδιότητες σχετικά με την αστυνόμευση και την διαμόρφωση πολιτικών έκτακτης ανάγκης και ασφάλειας, με συντονιστικό κυρίως ρόλο. Σε αυτόν τον τομέα περιλαμβάνονται επίσης δράσεις για τη μείωση της εγκληματικότητας, την πρόβλεψη και την πρόληψη σε θέματα ασφάλειας, αλλά και γενικότερα την συγκέντρωση στοιχείων, σε συνεργασία με τους αρμόδιους φορείς, για την βελτίωση της ποιότητας της παροχής υπηρεσιών αστυνόμευσης.

3. Ο χωροταξικός σχεδιασμός

3.1 Έννοια και περιεχόμενο

Η ευρύτερη έννοια του σχεδιασμού είναι δύσκολο να ορισθεί με ακρίβεια, καθώς βρίσκεται σε άμεση συνάρτηση με το ευρύτερο κοινωνικοπολιτικό σύστημα στο οποίο πραγματοποιείται. Πρόκειται για μία οργανωμένη προσπάθεια επιλογής των καλύτερων εναλλακτικών μέσων για την επίτευξη συγκεκριμένων στόχων²⁶. Αποτελεί δηλαδή την διαδικασία με την οποία διαμορφώνονται οι προγνώσεις για τις μελλοντικές εξελίξεις και γίνεται η αξιολόγηση των δεδομένων και της υφιστάμενης κατάστασης, έτσι ώστε να δοθούν οι κατάλληλες κατευθύνσεις και να γίνουν οι ορθές στρατηγικές επιλογές για την αποτελεσματική επίλυση των ζητημάτων. Όσον αφορά στον χωρικό σχεδιασμό συγκεκριμένα, μία μη νομική έννοια, αυτός συνίσταται στην ανάλυση των στοιχείων της δεδομένης κατάστασης, στην πρόγνωση των εξελίξεων και στην δόμηση μιας κανονιστικής πράξης με σκοπό τη διαμόρφωση του χώρου²⁷, ενώ αποτελείται από δύο κλάδους: τον χωροταξικό και τον πολεοδομικό σχεδιασμό.

Σε έναν σύντομο ορισμό, ο χωροταξικός σχεδιασμός περιγράφεται ως η οργάνωση του χώρου σε μεγάλες γεωγραφικές κλίμακες, πέραν των ορίων της πόλης, όπως η περιφέρεια, ο νομός ή το σύνολο της επικράτειας²⁸, ενώ σε έναν πιο σύγχρονο ορισμό περιγράφεται ως η επιδίωξη της προσαρμογής του γεωγραφικού χώρου στις απαιτήσεις και τις ανάγκες της κοινωνίας με μία προοπτική συνολικής και ολοκληρωμένης ανάπτυξης²⁹. Η Χάρτα της Ευρωπαϊκής Χωροταξίας, την οποία υιοθέτησε η Διάσκεψη των Υπουργών Χωροταξίας του Συμβουλίου της Ευρώπης το 1983, δίνει επίσης έναν επαρκή ορισμό της αποστολής της χωροταξίας. Σύμφωνα με τον ορισμό αυτό «η χωροταξία εκφράζει γεωγραφικά τις οικονομικές, κοινωνικές, πολιτιστικές και οικολογικές πολιτικές της κοινωνίας. Είναι ταυτόχρονα ένα

²⁶ Βλ. Παπαπετρόπουλος, Α., *Δίκαιο και πολιτική του χωροταξικού σχεδιασμού*, εκδ. Α. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα, 2008, σ. 85.

²⁷ Βλ. Α. Παπαπετρόπουλος, *όπ. π.* (υποσημ. 26), σ. 37.

²⁸ Βλ. Γιαννακούρου, Γ., *Η χωροταξία στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Εθνικές πολιτικές και ευρωπαϊκή διακυβέρνηση*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2008, σ. 65.

²⁹ Βλ. Madiot, Y., le Mestre, R., *Aménagement du territoire*, Armand Colin, Paris, 2001.

επιστημονικό πεδίο, μια διοικητική τεχνική και μια πολιτική που αναπτύχθηκε ως διεπιστημονική και συνολική προσέγγιση με στόχο την ισόρροπη περιφερειακή ανάπτυξη και την φυσική οργάνωση του χώρου σύμφωνα με μια ενιαία στρατηγική»³⁰.

Η χωροταξία εμφανίζεται κυρίως μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο, σε μια προσπάθεια να εναρμονισθούν οι αυξανόμενες απαιτήσεις του ατόμου και του συνόλου της κοινωνίας με τα δεδομένα ενός περιορισμένου χώρου. Λόγω της μεγάλης σημασίας της, η χωροταξία εντάχθηκε στους πρωταρχικούς σκοπούς του σύγχρονου κοινωνικού κράτους, ενώ βρίσκεται σε στενή σχέση με την έννοια της πολεοδομίας. Ωστόσο, η χωροταξία αποτελεί έναν ευρύτερο τομέα κρατικής πολιτικής σε σχέση με το σαφώς πιο περιορισμένο και περισσότερο εξειδικευμένο πεδίο της πολεοδομικής ανάπτυξης, η οποία όμως ακολουθεί και οφείλει να συντάσσεται με τις χωροταξικές επιλογές³¹.

Η χωροταξική πολιτική αποτελείται από το σύνολο των κρατικών δραστηριοτήτων οι οποίες, μέσω της ορθολογικής οργάνωσης των χρήσεων γης, έχουν ως σκοπό να μεγιστοποιήσουν την αποδοτικότητα ενός χώρου³² σε συγκεκριμένο χρόνο, αποβλέποντας στην ισόρροπη οικονομική και κοινωνική ανάπτυξή του, καθώς και στην αναβάθμιση της ποιότητας ζωής των κατοίκων του. Αυτό επιτυγχάνεται με τον συντονισμό των δραστηριοτήτων του δημοσίου και ιδιωτικού τομέα σε πεδία όπως η πολεοδομία, η περιφερειακή ανάπτυξη, η αγροτική πολιτική και η προστασία του πολιτιστικού και φυσικού περιβάλλοντος. Συνεπώς, η χωροταξική πολιτική είναι δυνατόν να εξειδικευτεί σε επιμέρους πολιτικές και αναπτύσσει σχέσεις αλληλεξάρτησης με άλλες κρατικές πολιτικές, όπως κυρίως η οικονομική και η κοινωνική πολιτική, ενώ συνδέεται στενά τόσο με την πολεοδομική πολιτική, η οποία αναφέρεται στις σχέσεις και τις λειτουργίες που εμφανίζονται μέσα στις πόλεις, όσο και με την οικιστική πολιτική, η οποία αφορά στις σχέσεις που διαμορφώνονται στον ευρύτερο αστικό και περιαστικό χώρο. Εξαιτίας του πλέγματος των παραπάνω σχέσεων που αναπτύσσονται, ο

³⁰ Ο εν λόγω ορισμός αναφέρεται στην επίσημη ιστοσελίδα του Υπουργείου Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής, www.ypeka.gr.

³¹ Βλ. Σκουρή, Β., *Χωροταξικό και πολεοδομικό δίκαιο*, εκδ. Σάκκουλας, Θεσσαλονίκη, 1991, σ. 28-30.

³² Η έννοια του χώρου εκλαμβάνεται ως ένα οριοθετημένο γεωγραφικό περιβάλλον, φυσικό και τεχνικό, στο οποίο αναπτύσσεται η ανθρώπινη δραστηριότητα.

χωροταξικός σχεδιασμός οφείλει ως προς την φύση του να είναι α) συνολικός, παρέχοντας ένα ενιαίο πλαίσιο για όλες τις επιμέρους αξιώσεις χρήσεως του χώρου, β) υπερτοπικός, με αναφορά σε χώρο μεγάλης κλίμακας και γ) υπερέχοντας έναντι κάθε ειδικού και τοπικού σχεδιασμού, τους οποίους αναλαμβάνει να εναρμονίσει³³.

Σύμφωνα με τον Ν. 2742/1999, που αποτελεί τον κύριο άξονα της χωροταξικής πολιτικής στην Ελλάδα, οι βασικοί στόχοι του χωροταξικού σχεδιασμού μπορούν να ομαδοποιηθούν σε τρεις επιμέρους κατηγορίες, με αντικείμενο:

- Την προστασία και την αποκατάσταση του φυσικού περιβάλλοντος, την διατήρηση των οικολογικών και πολιτισμικών αποθεμάτων, αλλά και την ανάδειξη των συγκριτικών πλεονεκτημάτων της χώρας στους αντίστοιχους τομείς.
- Την ενίσχυση της διαρκούς και ισόρροπης οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης στην χώρα, καθώς και την τόνωση της ανταγωνιστικότητάς της.
- Την στήριξη της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής στο σύνολο του εθνικού χώρου και ιδιαίτερα σε περιοχές οι οποίες παρουσιάζουν μειονεκτικά χαρακτηριστικά.

3.2 Η σημασία του σχεδιασμού για τις μητροπολιτικές περιοχές

Σύμφωνα με τα όσα εκτέθηκαν, το ζήτημα της ανάπτυξης των μητροπολιτικών περιοχών είναι αρκετά πολύπλοκο. Αυτό συμβαίνει διότι πρόκειται για ένα φαινόμενο που δεν σχετίζεται μόνο με την διόγκωση των πόλεων, μέσω της ευρείας αστικής ανάπτυξης και της υψηλής συγκέντρωσης πληθυσμού. Συνιστά και μία συγκέντρωση λειτουργιών που μετατρέπουν ουσιαστικά μια μητροπολιτική

³³ Βλ. Α., Παπαπετρόπουλος, όπ. π. (υποσημ. 26), σ. 39.

περιοχή σε ένα κέντρο εξουσίας με αυξημένες πολιτικές, οικονομικές και κοινωνικές προεκτάσεις.

Όπως γίνεται αντιληπτό, οι μητροπολιτικές περιοχές συγκεντρώνουν χαρακτηριστικά που τις διαφοροποιούν από τις μικρότερες πόλεις και τις καθιστούν ως διακριτές οντότητες που χρήζουν ενός ειδικότερου σχεδιαστικού πλαισίου. Αυτό προκύπτει και από το γεγονός πως για τον καθορισμό μιας μητροπολιτικής περιοχής πρέπει να λαμβάνεται υπόψη μια σειρά κριτηρίων διαφορετικής φύσης, όπως στατιστικά, οικονομικά, κοινωνικά, οργανωτικά-θεσμικά και χωρικά-λειτουργικά³⁴. Συνεπώς, εκτός από τα πληθυσμιακά μεγέθη, οι μητροπολιτικές περιοχές διακρίνονται μεταξύ άλλων για την συσσώρευση κεφαλαίου και οικονομικών δραστηριοτήτων, την όξυνση των κοινωνικών προβλημάτων, την πολυδιάσπαση της τοπικής αυτοδιοίκησης, την περιβαλλοντική υποβάθμιση και την χωρική διάχυση των αστικών λειτουργιών σε ευρεία κλίμακα που διαπερνά τα όρια της πόλης.

Τα μεγάλα αστικά κέντρα λειτουργούν ως πυρήνες οικονομικής, και όχι μόνο, δραστηριότητας, οι οποίοι προσπαθούν να αυξήσουν τη δυναμική τους στο σύγχρονο παγκοσμιοποιημένο οικονομικό περιβάλλον. Εκτός από την εξυπηρέτηση και την αναβάθμιση της ποιότητας ζωής των κατοίκων τους, που είναι παγιωμένοι στόχοι στις σύγχρονες κοινωνίες, οι μητροπολιτικές περιοχές βρίσκονται σε μια συνεχή διαδικασία αυξανόμενου ανταγωνισμού σε διεθνές – αλλά και σε εθνικό πολλές φορές – επίπεδο για την προσέλκυση επενδύσεων. Λαμβάνοντας υπόψη το περιεχόμενο του χωροταξικού σχεδιασμού και τον σκοπό που καλείται να εκπληρώσει, γίνεται αντιληπτό πως πρόκειται για έναν τομέα υψίστης σημασίας για τις μητροπολιτικές περιοχές.

Όπως αναφέρθηκε, οι αρμοδιότητες που σχετίζονται με τον τομέα του χωροταξικού σχεδιασμού στις μητροπόλεις μπορούν να ασκηθούν στα πλαίσια της μητροπολιτικής διοίκησης. Δεν είναι όμως σπάνιο το φαινόμενο τις αρμοδιότητες αυτές να τις αναλαμβάνουν κρατικοί φορείς ή θεματικοί οργανισμοί, ακόμα και όταν υφίσταται ένας μητροπολιτικός φορέας. Αυτό συμβαίνει διότι πρόκειται για έναν τομέα που απαιτεί υψηλό βαθμό εξειδίκευσης, με απαραίτητη την

³⁴ Βλ. Π., Λουκάκης, Ζ., Δεμαθάς, όπ. π. (υποσημ. 20), σ. 151-159.

αποτελεσματική εκμετάλλευση της συναφούς επιστημονικής γνώσης και της εμπειρίας στο αντικείμενο.

Σε κάθε περίπτωση, η ρύθμιση της αστικής ανάπτυξης προϋποθέτει τη διαμόρφωση ενός στρατηγικού πλαισίου, εντός του οποίου θα επιτυγχάνεται ο συντονισμός και η αρμονική σύνθεση των κρατικών τομεακών πολιτικών. Ο ορθολογικός καθορισμός των χρήσεων γης, η χωροθέτηση των υποδομών, η αντιμετώπιση των προβλημάτων κοινωνικής και περιβαλλοντικής φύσης, είναι μερικοί μόνο από τους τομείς που περιλαμβάνονται στις προτεραιότητες των ζητημάτων που αφορούν στις σύγχρονες μητροπόλεις. Η φύση και το εύρος των τομέων αυτών καθιστά απαραίτητη τη σύμπραξη κρατικών, τοπικών, ιδιωτικών, θεματικών και κοινωνικών φορέων, οι οποίοι θα πρέπει να λειτουργήσουν στα πλαίσια ενός ρυθμιστικού σχεδίου που θα καθορίζει αυστηρές διαδικασίες ως προς τον σχεδιασμό, την εφαρμογή, τον έλεγχο και την αποτίμηση της εφαρμογής των επιλεγμένων πολιτικών.

III. ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ – Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΑΘΗΝΑΣ

1. Η τοπική αυτοδιοίκηση στο λεκανοπέδιο

Στις αρχές του 19^{ου} αιώνα η Αθήνα δεν ήταν τίποτα παραπάνω από μία κωμόπολη, η οποία εντοπιζόταν κυρίως γύρω από τον βράχο της Ακρόπολης. Αυτή η πόλη επρόκειτο στη συνέχεια να εξελιχθεί σε ένα εκτεταμένο πολεοδομικό συγκρότημα, το οποίο θα καταλάμβανε ολόκληρο το λεκανοπέδιο που οριοθετείται από τα βουνά της Πάρνηθας, της Πεντέλης, του Υμηττού, του Αιγάλεω και τις ακτές του Σαρωνικού. Μάλιστα σήμερα το πολεοδομικό συγκρότημα της Αθήνας έχει ήδη επεκταθεί και εκτός των φυσικών ορίων του λεκανοπεδίου, ενσωματώνοντας σταδιακά στον αστικό ιστό της πρωτεύουσας τους περιφερειακούς οικισμούς της Αττικής. Όσο μικρή και ταπεινή και αν φάνταζε η Αθήνα στις αρχές του 19^{ου} αιώνα, το λαμπρό της παρελθόν και το μνημείο της Ακρόπολης, σύμβολο του ελληνισμού και απομεινάρι του αρχαίου κλέους της πόλης, υπήρξαν καθοριστικοί παράγοντες για την επιλογή της ως πρωτεύουσα του νεοσύστατου ελληνικού κράτους το 1834, γεγονός που σηματοδότησε την σταδιακή μετατροπή της στη σύγχρονη μεγαλούπολη.

Τα θεμέλια για την καθιέρωση του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης στο νέο ελληνικό κράτος τέθηκαν από την βαυαρική αντιβασιλεία με το Β.Δ. της 27^{ης} Δεκεμβρίου 1833 «Περί συστάσεως των δήμων». Ο δήμος αποτέλεσε τη μοναδική βαθμίδα τοπικής αυτοδιοίκησης στην χώρα, αντικαθιστώντας την παραδοσιακή κοινότητα που προερχόταν από την περίοδο της τουρκοκρατίας. Η επιλογή του όρου «δήμος» αποτύπωνε την προσπάθεια αποδέσμευσης της νέας μονάδας τοπικής αυτοδιοίκησης από το περιεχόμενο του όρου «κοινότητα», η οποία συνιστούσε μια τοπική φοροδοτική και διοικητική μονάδα που βρισκόταν υπό τον έλεγχο της κυρίαρχης τάξης των προεστών κατά την διάρκεια της τουρκοκρατίας. Από μια δεύτερη οπτική ο «δήμος» διέθετε και έναν ισχυρό συμβολισμό που

παρέπεμπε στην αρχαιοελληνική έννοια του όρου, καθορίζοντας την ελληνική και ευρωπαϊκή πολιτική σκέψη και υποδηλώνοντας το σώμα των «δρώντων πολιτών»³⁵.

Το εν λόγω διάταγμα περιελάμβανε τη ρύθμιση της λειτουργίας των δήμων και τις προϋποθέσεις για τον σχηματισμό τους, ο οποίος θα αποτελούσε το αντικείμενο μελλοντικών διαταγμάτων. Οι δήμοι αποτελούσαν ένα επίπεδο άσκησης τόσο της κεντρικής διοίκησης, όσο και της τοπικής αυτοδιοίκησης, με αρμοδιότητες σε σημαντικούς τομείς όπως η εκπαίδευση, η δημόσια τάξη και η πρόνοια, αλλά με στοιχειώδη μόνο οικονομική αυτοδυναμία. Παρά τις όποιες ατέλειές του, αλλά και το γεγονός πως το καθεστώς ήταν απολυταρχικό, το νομοθέτημα αποτελούσε ένα σημαντικό βήμα προς την ανάληψη της διοίκησης των τοπικών υποθέσεων από τους πολίτες. Για τον καθορισμό των ορίων των δήμων λαμβάνονταν υπόψη γεωγραφικοί παράγοντες, ενώ ο πληθυσμός των 300 κατοίκων τέθηκε ως όριο για τη μετατροπή ενός οικισμού σε δήμο³⁶. Οι δήμοι συνιστούσαν κατά κύριο λόγο ενότητες χωριών σε ευρείες διοικητικές περιφέρειες και χωρίζονταν σε τρεις τάξεις με βάση τον πληθυσμό τους:

- Α' τάξη: δήμοι με τουλάχιστον 10.000 κατοίκους.
- Β' τάξη: δήμοι με τουλάχιστον 2.000 κατοίκους.
- Γ' τάξη: δήμοι με λιγότερους από 2.000 κατοίκους.

Στην περιοχή του λεκανοπεδίου, όπου σήμερα εκτείνεται το πολεοδομικό συγκρότημα της Αθήνας, σχηματίστηκαν αρχικά μόνο τρεις δήμοι. Ο πρώτος από αυτούς ήταν ο δήμος Αθηναίων, ο οποίος ιδρύθηκε με το Β.Δ. της 1^{ης} Οκτωβρίου 1834, το οποίο δεν δημοσιεύθηκε στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης, για να μεταφερθεί σε αυτόν τον Δεκέμβριο του ίδιου έτους η πρωτεύουσα του νεοελληνικού κράτους³⁷. Ο νεοσύστατος δήμος είχε συνολικό πληθυσμό 7.177 κατοίκους και κατατάχτηκε στην β' τάξη των δήμων, περιλαμβάνοντας εκτός από την πόλη των Αθηνών, που είχε πληθυσμό 7.028 κατοίκους, επιπλέον τέσσερις

³⁵ Βλ. Χ. Χρυσανθάκης, όπ. π. (υποσημ. 11), σ. 7.

³⁶ Τα μικρότερα χωριά έπρεπε είτε να προσαρτηθούν στον πλησιέστερο δήμο, είτε να σχηματίσουν δήμο με μεγαλύτερους γειτονικούς οικισμούς. Κατ' εξαίρεση προβλέφθηκε και ο σχηματισμός δήμων με πληθυσμό μικρότερο των 300 κατοίκων για ιδιαίτερους λόγους.

³⁷ Βλ. το Β.Δ. της 18^{ης} Σεπτεμβρίου 1834, με το οποίο μεταφέρθηκε η πρωτεύουσα της Ελλάδας από το Ναύπλιο στην Αθήνα, η οποία επονομάστηκε «Βασιλική Καθέδρα και Πρωτεύουσα».

συνοικισμούς: Πατήσια, Μονή Πετράκη, Λεβί (η περιοχή Κολωνού – Σεπολίων) και Μύλοι³⁸. Ο δεύτερος δήμος που ιδρύθηκε ήταν ο δήμος Πειραιώς, με το θεμελιώδες Β.Δ. της 2^{ης} Δεκεμβρίου 1834 «Περί των κατά τον Πειραιά ιδιωτικών οικοδομών». Ο Πειραιάς ήταν τότε μία σχεδόν ακατοίκητη περιοχή, αλλά ο ιστορικός του συμβολισμός και η σημαντική γεωγραφική του θέση, λόγω της γειτνίασης του λιμένα με την πρωτεύουσα, αποτέλεσαν καθοριστικούς παράγοντες για τον σχηματισμό του δήμου³⁹. Άλλωστε μόλις τον επόμενο χρόνο ο πληθυσμός του Πειραιά είχε αυξηθεί ήδη στους 1.011 κατοίκους και ο δήμος κατατάχτηκε στη γ' τάξη.

Στην περιοχή του λεκανοπεδίου ακολούθησε η ίδρυση και τρίτου δήμου, του δήμου Αμαρουσίου, με το Β.Δ. της 1^{ης} Οκτωβρίου 1835, ο οποίος κατατάχτηκε στην γ' τάξη με πληθυσμό 722 κατοίκους⁴⁰. Μάλιστα με το ίδιο διάταγμα ιδρύθηκαν και άλλοι δήμοι στην Αττική, περιφερειακά του λεκανοπεδίου⁴¹. Ωστόσο, οι τρεις δήμοι του λεκανοπεδίου – και οι οικισμοί που περιελάμβαναν – δεν αποτελούσαν ένα ενιαίο οικιστικό σύνολο, καθώς η Αθήνα και τα δύο της προάστια, ο Πειραιάς και το Μαρούσι, αποτελούσαν ξεχωριστές και αποκομμένες περιοχές που δεν συνδέονταν οικιστικά. Η σημαντικότερη μεταβολή τα επόμενα χρόνια ήταν η κατάργηση του δήμου Αμαρουσίου και η συγχώνευσή του με τον δήμο Αθηναίων το 1840⁴², με τον τελευταίο να προβιβάζεται στην α' τάξη των δήμων με 18.973 κατοίκους. Μάλιστα το ίδιο έτος ο δήμος Αθηναίων ζήτησε τη συνένωσή του με τον δήμο του Πειραιά, κάτι που όμως δεν αποδέχθηκαν οι κάτοικοι του Πειραιά, ο οποίος είχε ήδη προαχθεί στη β' τάξη των δήμων με πληθυσμό που έφτανε πλέον τους 2.033 κατοίκους⁴³. Το Μαρούσι αποσπάστηκε και σχημάτισε ξεχωριστό δήμο το 1850, για να συγχωνευθεί ξανά με τον δήμο Αθηναίων το 1853.

Στις δεκαετίες που ακολούθησαν στο λεκανοπέδιο της Αττικής παρατηρήθηκε μια εντυπωσιακή αύξηση του πληθυσμού και κατ' επέκταση της

³⁸ Βλ. Σκιαδάς, Ε., *Ιστορικό διάγραμμα των δήμων της Ελλάδος 1833-1912*, εκδ. Μικρός Ρωμηός, Αθήνα, 1994, σ. 98.

³⁹ Βλ. Ε. Σκιαδάς, *όπ. π.* (υποσημ. 38), σ. 104.

⁴⁰ Ιδρύθηκε ως δήμος Αμαρουσίου, ονομασία η οποία παρέπεμπε στην Αμάρυνθο της Εύβοιας, για να μετεξελιχθεί αργότερα σε Αμαρούσιο.

⁴¹ Πρόκειται για τους δήμους Αχαρνών, Μαραθώνος, Περαιάς, Μυρρινούντος, Αραφίνος και Λαυρίου.

⁴² Βλ. το Β.Δ. της 30^{ης} Αυγούστου 1840 «Περί συγχωνεύσεως των δήμων της επαρχίας Αττικής».

⁴³ Βλ. Α. Μακρυδημήτρης, *όπ. π.* (υποσημ. 19), σ. 212.

οικιστικής ανάπτυξης, με τη μικρή κωμόπολη της Αθήνας και τη σχεδόν έρημη περιοχή του Πειραιά των προηγούμενων δεκαετιών να εξελίσσονται σε δυναμικά αστικά κέντρα. Ο πληθυσμός στο λεκανοπέδιο ανέρχεται στους 59.154 κατοίκους το 1870, με τον δήμο Αθηναίων να αριθμεί ήδη 48.107 κατοίκους, ενώ ο Πειραιάς συγκεντρώνει πληθυσμό 11.047 κατοίκων και τρία χρόνια αργότερα προβιβάζεται στην α' τάξη των δήμων. Τα επόμενα χρόνια καταγράφεται ακόμα εντονότερη αύξηση του πληθυσμού στην περιοχή, καθώς στην απογραφή του 1879 οι κάτοικοι του δήμου Αθηναίων ανέρχονται σε 68.677, πληθυσμός διπλάσιος του δήμου της Πάτρας που είναι ο δεύτερος μεγαλύτερος της χώρας, ενώ το 1889 ο πληθυσμός της Αθήνας ξεπερνά για πρώτη φορά το όριο των εκατό χιλιάδων, με 114.355 κατοίκους. Αντίστοιχα ο δήμος Πειραιώς, ο οποίος είναι ο τέταρτος μεγαλύτερος δήμος της χώρας το 1879 με 21.618 κατοίκους, ανέρχεται στη δεύτερη θέση το 1896 με τον πληθυσμό του να υπερδιπλασιάζεται σε 51.020 κατοίκους. Όπως απεικονίζεται και στον Πίνακα 1, στο λεκανοπέδιο καταγράφεται πληθυσμός 250.010 κατοίκων το 1907 και 453.042 κατοίκων μόλις δεκατρία χρόνια αργότερα.

ΠΙΝΑΚΑΣ 1

ΠΛΗΘΥΣΜΙΑΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ ΛΕΚΑΝΟΠΕΔΙΟΥ ΑΤΤΙΚΗΣ 1853 - 1920			
ΕΤΟΣ	ΔΗΜΟΣ ΑΘΗΝΑΙΩΝ	ΔΗΜΟΣ ΠΕΙΡΑΙΩΣ	ΣΥΝΟΛΟ ΛΕΚΑΝΟΠΕΔΙΟΥ
1853	31.122	5.472	36.594
1856	33.436	6.057	39.493
1861	43.371	6.452	49.823
1870	48.107	11.047	59.154
1879	68.677	21.618	90.295
1889	114.355	34.569	148.924
1896	128.735	51.020	179.755
1907	175.430	74.580	250.010
1920	317.209	135.833	453.042

ΠΗΓΗ: ΕΛ.ΣΤΑΤ.

Παρά την εντυπωσιακή μεταβολή των μεγεθών που παρατηρείται στην ευρύτερη περιοχή της Αθήνας κατά την περίοδο αυτή, δεν υπάρχει καμία μεταβολή ως προς την χωρική οργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης. Στο λεκανοπέδιο συνεχίζουν να υφίστανται μόνο οι δύο δήμοι της Αθήνας και του Πειραιά, οι οποίοι με τα σημερινά δεδομένα θα μπορούσαν να χαρακτηριστούν ως «μητροπολιτικοί». Ο λόγος είναι ότι εκτός από τις κυρίως πόλεις περιλαμβάνουν έναν μεγάλο αριθμό διάσπαρτων οικισμών, οι οποίοι αναπτύσσονται και πολλαπλασιάζονται με σταθερούς ρυθμούς. Είναι χαρακτηριστικό πως σύμφωνα με τα επίσημα στοιχεία των απογραφών, οι μόλις 19 οικισμοί του δήμου Αθηναίων το 1879 αυξάνονται σε 73 το 1896, ενώ αντίστοιχη εξέλιξη παρουσιάζει και ο σαφώς μικρότερος δήμος του Πειραιά, στον οποίο το 1896 έχουν σχηματισθεί ήδη έξι διακριτοί οικισμοί περιμετρικά της πόλης, η οποία αποτελούσε τον μοναδικό αναγνωρισμένο οικισμό του δήμου το 1879. Ωστόσο, η περιοχή του λεκανοπεδίου απέχει πολύ από το να χαρακτηριστεί ως ενιαίο οικιστικό σύνολο, με την Αθήνα και τον Πειραιά να αντιμετωπίζονται ως δύο ξεχωριστές πόλεις, ενώ οι περιφερειακοί τους οικισμοί θυμίζουν περισσότερο μικρά χωριά αποκομμένα από τα δύο αστικά κέντρα, αν και αποτελούν τμήματα των ομώνυμων δήμων. Άλλωστε και στις σχετικές εκθέσεις που συνοδεύουν τις απογραφές του πληθυσμού οποιαδήποτε αναφορά στην ελληνική πρωτεύουσα περιορίζεται αποκλειστικά στον κεντρικό οικισμό των Αθηνών και όχι σε ολόκληρο τον δήμο Αθηναίων, ενώ απουσιάζει η επίσημη οριοθέτηση μιας ευρύτερης περιφέρειας της πρωτεύουσας.

Σταθμός για την εξέλιξη της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα ήταν η μεταρρύθμιση που επήλθε με το Ν. ΔΝΖ'/1912 «Περί συστάσεως δήμων και κοινοτήτων», από την πρώτη κυβέρνηση του Ελευθέριου Βενιζέλου. Με τον εν λόγω νόμο, ο οποίος αποτέλεσε τη βάση για τη διαμόρφωση της σύγχρονης ελληνικής τοπικής αυτοδιοίκησης, αναβίωσε ο προεπαναστατικός θεσμός των κοινοτήτων, καθώς θεωρήθηκε πως η κοινότητα αποτελούσε τον πυρήνα της αυτοδιοίκησης⁴⁴. Σε μία δεύτερη ανάγνωση η επαναφορά της κοινότητας ουσιαστικά συνιστούσε μια υποχώρηση του Βενιζέλου στη απαίτηση των συνοικισμών για απόκτηση ιδίας

⁴⁴ Βλ. Α. Μακρυδημήτρης, όπ. π. (υποσημ. 19), σ. 213.

νομικής προσωπικότητας και τη μετατροπή τους σε οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης⁴⁵.

Ο παραπάνω νόμος εμπεριείχε μόνο τους όρους για τον σχηματισμό των δήμων και των κοινοτήτων, χωρίς να προβαίνει στην διαίρεση της ελληνικής επικράτειας, η οποία αποτέλεσε αντικείμενο μεταγενέστερων νομοθετημάτων. Ως δήμοι ορίστηκαν από το νόμο οι πρωτεύουσες των νομών και οι πόλεις με πληθυσμό άνω των 10.000 κατοίκων, ενώ για να χαρακτηριστεί κάποιος συνοικισμός ως κοινότητα θα έπρεπε να έχει πληθυσμό άνω των 300 κατοίκων και σχολείο στοιχειώδους εκπαίδευσης. Κατ' εξαίρεση κοινότητα μπορούσαν να σχηματίσουν και οι συνοικισμοί με λιγότερους από 300 κατοίκους που διέθεταν σχολείο, αρκεί να το ζητούσε το 50% των εκλογέων κατοίκων, καθώς και οι συνοικισμοί ανεξαρτήτως πληθυσμού που δεν διέθεταν σχολείο στοιχειώδους εκπαίδευσης, εάν αυτοί αποτελούσαν έδρα δήμου ή εάν είχαν περιουσία που να απέδιδε ποσό άνω των 2.000 δραχμών ετησίως, με την προϋπόθεση και στην τελευταία περίπτωση να το ζητήσει το 50% των εκλογέων.

Η συγκεκριμένη μεταρρύθμιση ήταν το αποτέλεσμα της εμπέδωσης της σημασίας της περιφερειακής διοίκησης στη διαχείριση των τοπικών υποθέσεων, ενώ με την αναβίωση των κοινοτήτων έγινε ένα βήμα ώστε η διοίκηση να βρεθεί εγγύτερα προς τον πολίτη, γεγονός το οποίο δεν μπορούσε να εξασφαλίσει σε ικανοποιητικό βαθμό η ύπαρξη των δήμων ως των μοναδικών πρωτοβάθμιων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης⁴⁶. Το αποτέλεσμα ήταν να δημιουργηθεί σταδιακά ένα πλήθος δήμων και κοινοτήτων σε όλη την επικράτεια, οι περισσότεροι εκ των οποίων ήταν θνησιγενείς, καθώς τα αριθμητικά κριτήρια θεωρήθηκαν μικρά και ήταν αμφίβολο αν τέτοιου μεγέθους οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης μπορούσαν να αποτελέσουν ουσιαστικούς φορείς άσκησης τοπικής εξουσίας.

Ο νέος νόμος δεν επέφερε άμεση μεταβολή του χάρτη της τοπικής αυτοδιοίκησης στην περιοχή του λεκανοπεδίου, όπου συνέχισαν να υφίστανται μόνο οι δήμοι Αθηναίων και Πειραιώς, κατά το Β.Δ. της 31^{ης} Αυγούστου 1912. Με το διάταγμα αυτό καταργήθηκαν οι περισσότεροι αναγνωρισμένοι οικισμοί εντός των

⁴⁵ Βλ. Φλογαίτης, Σ., «Συνοπτική ιστορική αναφορά στη νομοθεσία για την τοπική αυτοδιοίκηση», στο Ε.Ε.Τ.Α.Α., *Νέοι θεσμοί της τοπικής αυτοδιοίκησης*, Ε.Ε.Τ.Α.Α., Αθήνα, 1989, σ. 14.

⁴⁶ Βλ. Μακρυδημήτρης, Α., *Δημόσια Διοίκηση: στοιχεία διοικητικής οργάνωσης*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα, 2010, σ. 309-310.

ορίων των δύο δήμων, ενώ ενεργοποιήθηκε η διάταξη του άρθρου 201 του Ν. ΔΝΖ'/1912, σύμφωνα με την οποία οι συνοικισμοί που συνέχιζαν να αναγνωρίζονται στην περιφέρεια των δύο δήμων διατηρούσαν ίδια περιουσία, που διαχειριζόταν το κοινοτικό συμβούλιο το οποίο εκλεγόταν και λειτουργούσε σύμφωνα με τις διατάξεις του ίδιου νόμου. Πρόκειται δηλαδή για ένα ιδιαίτερο καθεστώς, που επέτρεπε στους αναγνωρισμένους οικισμούς των δήμων της Αθήνας και του Πειραιά να διαχειρίζονται οι ίδιοι τις περιουσίες τους και να διαθέτουν κοινοτικό συμβούλιο, παρά το γεγονός πως δεν αποτελούσαν αυτοτελείς κοινότητες. Σύμφωνα με το παραπάνω διάταγμα στο λεκανοπέδιο αναγνωρίστηκαν:

- Ο δήμος Αθηναίων, ως έδρα του νομού, ο οποίος περιελάμβανε και τους περιφερειακούς συνοικισμούς Αμαρούσιο, Ηράκλειο, Καρράς, Κηφισιά, Μπραχάμι, Νέα Λιόσια, Παλαιό Φάληρο, Τράχωνες και Χαλάνδρι.
- Ο δήμος Πειραιώς, με πληθυσμό άνω των 10.000 κατοίκων, ο οποίος περιελάμβανε και τους περιφερειακούς συνοικισμούς Λιμήν Πειραιώς, Καστέλλα, Ρέντης και Νέο Φάληρο.

Παρά την απουσία άμεσων εξελίξεων, ο Ν. ΔΝΖ'/1912 ήταν αυτός που άλλαξε οριστικά τον χάρτη της τοπικής αυτοδιοίκησης στην ευρύτερη περιοχή της πρωτεύουσας, καθώς έδωσε το έναυσμα για την εγκατάλειψη του συστήματος των δύο «μητροπολιτικών» δήμων στο λεκανοπέδιο. Από την επόμενη δεκαετία οι δήμοι της Αθήνας και του Πειραιά άρχισαν να συρρικνώνονται, με την απόσπαση οικισμών από την περιοχή δικαιοδοσίας τους και την έναρξη του σχηματισμού μιας πλειάδας περιφερειακών Ο.Τ.Α., οι οποίοι μέχρι και σήμερα συνθέτουν το διοικητικό μωσαϊκό του λεκανοπεδίου με αναπόφευκτο τον κατακερματισμό των διοικητικών αρμοδιοτήτων σε αυτούς⁴⁷.

⁴⁷ Βλ. Μιχαήλ, Γ., «Θεσμικό πλαίσιο σχεδιασμού μητροπολιτικών κέντρων στην Ελλάδα. Εφαρμογές και διοίκηση – Γενικά ζητήματα» στο Παπαδημητρίου, Γ., Μακρυδημήτρης, Α., *Συστήματα διοίκησης μητροπολιτικών περιοχών*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, 1994, σ. 112.

Η απογραφή του 1920 ήταν η πρώτη επίσημη και ολοκληρωμένη απογραφή του πληθυσμού στην Ελλάδα μετά την αναδιάρθρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης του 1912. Ο πληθυσμός του λεκανοπεδίου ανερχόταν στους 453.042 κατοίκους, ενώ είχαν αναγνωριστεί εκ νέου οικισμοί στην επικράτεια των δύο δήμων, οι οποίοι είχαν καταργηθεί. Το 70% του πληθυσμού βρισκόταν εντός των ορίων του δήμου Αθηναίων (317.209 κάτοικοι), ενώ το 30% στον δήμο του Πειραιά (135.833 κάτοικοι). Οι περιφερειακοί συνοικισμοί των δύο πόλεων συνέχιζαν να αποτελούν κυρίως χωριά τα οποία στη συντριπτική τους πλειοψηφία δεν συγκέντρωναν πληθυσμό άνω των 1.000 κατοίκων, καθώς το 93,6% των κατοίκων του λεκανοπεδίου ζούσε εντός των κεντρικών πόλεων της Αθήνας και του Πειραιά. Ορισμένοι μόνο από τους υπόλοιπους συνοικισμούς είχαν αρχίσει να συγκεντρώνουν ήδη αξιόλογο πληθυσμό (άνω των 1.000 κατοίκων), όπως η Καλλιθέα, του Μαρούσι, ο Λιμήν Πειραιώς, το Παλαιό Φάληρο, το Χαλάνδρι, το Νέο Φάληρο, το Μοσχάτο και τα Νέα Λιόσια.

Η έλευση των Ελλήνων προσφύγων μετά τη Μικρασιατική καταστροφή του 1922 ήταν ένα γεγονός που σφράγισε όχι μόνο τη νεότερη ιστορία της Ελλάδας, αλλά και την πληθυσμιακή και χωρική εξέλιξη της πρωτεύουσας. Όπως προκύπτει από την απογραφή του 1923, η οποία περιλαμβάνει αναλυτικά στοιχεία για τον αριθμό των προσφύγων μέχρι και στο επίπεδο του οικισμού, καταγράφηκαν 786.431 πρόσφυγες σε ολόκληρη τη χώρα, εκ των οποίων οι 123.435 εγκαταστάθηκαν στην επαρχία Αττικής. Το λεκανοπέδιο αποτέλεσε μία από τις κυριότερες περιοχές εγκατάστασης, καθώς καταγράφηκαν επίσημα 118.088 πρόσφυγες στους δήμους Αθηναίων και Πειραιώς (σε αναλογία 57,4% και 42,6% αντίστοιχα). Η συντριπτική πλειοψηφία τους (85,5%) εγκαταστάθηκε στις δύο κεντρικές πόλεις, ενώ το υπόλοιπο ποσοστό στους περιφερειακούς οικισμούς, από τους οποίους ορισμένοι, όπως το Νέο Φάληρο, η Καλλιθέα, η Κηφισιά, το Παλαιό Φάληρο, το Μοσχάτο και το Μαρούσι, υποδέχτηκαν υψηλότερο αριθμό προσφύγων με αποτέλεσμα να γνωρίσουν σημαντική πληθυσμιακή αύξηση.

Μετά τη μαζική εγκατάσταση προσφύγων στην ελληνική επικράτεια, στην απογραφή του 1928 διαφαίνονται οι πρώτες διαφοροποιήσεις που έχουν αρχίσει να συντελούνται σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης στο λεκανοπέδιο. Ήδη με το διάταγμα της 16^{ης} Φεβρουαρίου 1925 είχαν δημιουργηθεί οι πρώτες κοινότητες

που πλαισιώναν τους δήμους της Αθήνας και του Πειραιά. Συγκεκριμένα, από τον δήμο Αθηναίων αποσπάσθηκαν και αναγνωρίστηκαν σε αυτοτελείς κοινότητες οι οικισμοί Αμαρουσίου, Καλλιθέας, Κηφισιάς, Μοσχάτου, Μπραχαμίου (Αγίου Δημητρίου), Νέων Λιοσίων, Παλαιού Φαλήρου, Χαλανδρίου και Ηρακλείου, ενώ αντίστοιχα από τον δήμο Πειραιώς αποσπάσθηκε το Νέο Φάληρο, το οποίο απορρόφησε και τον συνοικισμό Τζιτζιφιές του δήμου Αθηναίων. Επίσης δημιουργήθηκε η κοινότητα Αγίου Ιωάννη Ρέντη, από τη συνένωση των δύο ομώνυμων οικισμών που υπάγονταν στους δήμους της Αθήνας και του Πειραιά. Στη συνέχεια κοινότητες σχημάτισαν η Γλυφάδα (1926) και το Καλαμάκι (1927), οικισμοί οι οποίοι αποσπάσθηκαν από την κοινότητα Μπραχαμίου, όπως επίσης και ο οικισμός των Αγίων Αναργύρων (1927) που αποσπάσθηκε από την κοινότητα Νέων Λιοσίων. Εκτός από τις πρώτες αποσχίσεις, οι περιφερειακοί οικισμοί που συνέχισαν να υπάγονται στους δύο δήμους είχαν αρχίσει σταδιακά να ενσωματώνονται στον αστικό ιστό και να μη θεωρούνται ως αυτοτελείς οικισμοί, αλλά ως τμήματα της εκτός σχεδίου πόλεως περιοχής της Αθήνας και του Πειραιά.

Ταυτόχρονα, όπως προκύπτει από τις περιγραφικές αναλύσεις των αποτελεσμάτων της απογραφής του 1928, η Αθήνα παύει πια να αντιμετωπίζεται με τη στενή έννοια του κεντρικού οικισμού του δήμου Αθηναίων, δηλαδή της καθαυτής πόλης. Για πρώτη φορά υπάρχει μια ευρύτερη θεώρηση του όρου «Αθήνα», ο οποίος αναφέρεται πλέον σε ολόκληρη τη γεωγραφική έκταση που περιλαμβάνει την εδαφική επικράτεια των δήμων Αθηναίων και Πειραιώς, αλλά και αυτή των νέων κοινοτήτων που σχηματίστηκαν από τις αποσπάσεις οικισμών. Επίσημα, η ευρύτερη περιοχή της Αθήνας αποτελείται από τον ομώνυμο δήμο και τα περίχωρά του, δηλαδή τον Πειραιά και τις 14 κοινότητες που αποσπάσθηκαν, με τον συνολικό πληθυσμό να ανέρχεται στους 801.622 κατοίκους. Η αλλαγή της αντίληψης για την Αθήνα, ως μία πόλη η οποία καλύπτει σταδιακά ολόκληρο το λεκανοπέδιο της Αττικής και υπερβαίνει τις υφιστάμενες διοικητικές διαιρέσεις, αποτυπώνεται άλλωστε και στην ίδρυση της Διοικήσεως Πρωτεύουσας το 1936. Πρόκειται για τον πρώτο μητροπολιτικό φορέα που δημιουργήθηκε στην ελληνική πρωτεύουσα, ο οποίος είχε στην δικαιοδοσία του ολόκληρη την ευρύτερη περιοχή της Αθήνας, ή την περιφέρεια πρωτεύουσας, όπως ήταν ο επίσημος όρος που χρησιμοποιήθηκε έκτοτε.

Όπως αποτυπώνεται και στον Πίνακα 2, στις δεκαετίες που ακολούθησαν η περιφέρεια πρωτεύουσας γνώρισε μια περίοδο έντονης πληθυσμιακής αύξησης, με τον χάρτη της τοπικής αυτοδιοίκησης να αλλάζει θεαματικά. Οι 16 δήμοι και κοινότητες που καταγράφηκαν στην απογραφή του 1928 είχαν σχεδόν τριπλασιαστεί (45) κατά την απογραφή του 1940, φτάνοντας του 59 στην απογραφή του 1991.

ΠΙΝΑΚΑΣ 2

ΠΛΗΘΥΣΜΙΑΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ ΚΑΙ ΑΡΙΘΜΟΣ Ο.Τ.Α. ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ ΠΡΩΤΕΥΟΥΣΗΣ 1928 - 1991		
ΕΤΟΣ	ΠΛΗΘΥΣΜΟΣ	ΑΡΙΘΜΟΣ Ο.Τ.Α. (ΔΗΜΟΙ - ΚΟΙΝΟΤΗΤΕΣ)
1928	801.622	16 (2 - 14)
1940	1.124.109	45 (9 - 36)
1951	1.378.586	56 (27 - 29)
1961	1.852.709	57 (27 - 30)
1971	2.540.241	56 (37 - 19)
1981	3.027.331	57 (41 - 16)
1991	3.072.922	59 (55 - 4)

ΠΗΓΗ: Ιδία επεξεργασία στοιχείων από ΕΛ.ΣΤΑΤ.

Παρά το γεγονός πως στο λεκανοπέδιο σχηματίζεται ένα ενιαίο πολεοδομικό συγκρότημα, το 1964 υπάρχει το παράδοξο της διάσπασης της περιφέρειας της πρωτεύουσας σε δύο νομούς (ως μονάδες αποκεντρωμένης διοίκησης), με την απόσπαση του Πειραιά από την Αττική και τη δημιουργία του ομώνυμου νομού. Ο νομός Πειραιά επανενώθηκε στη συνέχεια με την Αττική και αποτέλεσε μία από τις επαρχίες της, ενώ από το 1986 οι δήμοι του πολεοδομικού συγκροτήματος της Αθήνας διαχωρίστηκαν σε τέσσερα αποκεντρωμένα νομαρχιακά διαμερίσματα (Αθηνών, Πειραιώς, Ανατολικής και Δυτικής Αττικής). Το 1994 καθιερώθηκε για πρώτη φορά η δευτεροβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα, με τον νομό

Αττικής να διασπάται σε τέσσερις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις, ενώ ιδρύθηκε και η Ενιαία Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Αθηνών – Πειραιώς, η οποία περιελάμβανε στην περιοχή δικαιοδοσίας της το σύνολο των δήμων και των κοινοτήτων του λεκανοπεδίου, αποτελώντας τον συντονιστικό φορέα των δύο νομαρχιών της Αθήνας και του Πειραιά.

Μία σημαντική μεταρρύθμιση για την αναδιοργάνωση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης υπήρξε αναμφίβολα το Σχέδιο Ι. Καποδίστριας, όπως έγινε ευρέως γνωστός ο Ν. 2539/1997 «Συγκρότηση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης». Επρόκειτο για ένα τολμηρό εγχείρημα με το οποίο οι 5.775 πρωτοβάθμιοι Ο.Τ.Α. σε ολόκληρη τη χώρα μειώθηκαν σε 1.034 μέσω συνενώσεων. Χαρακτηριστική ωστόσο ήταν η εξαίρεση της Αττικής, κατά το μεγαλύτερο τμήμα της, καθώς ανάλογες συγχωνεύσεις πραγματοποιήθηκαν μόνο στη νησιωτική περιοχή του νομού, με το πολεοδομικό συγκρότημα της Αθήνας και το υπόλοιπο ηπειρωτικό τμήμα της Αττικής να τίθενται εκτός της μεταρρυθμιστικής δράσης του «Καποδίστρια». Ο συγκεκριμένος νόμος προέβλεπε τη δημιουργία επτά τύπων Ο.Τ.Α., μεταξύ των οποίων συγκαταλέγονταν οι «δήμοι – τμήματα μητροπολιτικών περιοχών» που θα επαναπροσδιορίζονταν σε κάποια μελλοντική ρύθμιση⁴⁸, σύμφωνα με την πρόθεση της κυβέρνησης για τη σύνταξη ενός δεύτερου μεταρρυθμιστικού σχεδίου για τα μητροπολιτικά κέντρα της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης⁴⁹.

Η πρόθεση αυτή για την αναδιοργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Αττική υλοποιήθηκε με καθυστέρηση δεκατριών ετών. Το Πρόγραμμα Καλλικράτης του Ν. 3852/2010 είχε ως αποτέλεσμα τη μείωση του αριθμού των Ο.Τ.Α. στο πολεοδομικό συγκρότημα της Αθήνας και στο σύνολο της Αττικής για πρώτη φορά μετά τη δεκαετία του 1920. Εκτός αυτού προχώρησε στην καινοτομία της μετατροπής των περιφερειών σε δευτεροβάθμιους Ο.Τ.Α., καταργώντας τη νομαρχιακή τετραρχία της Αττικής και ενοποιώντας ολόκληρη την περιοχή στα πλαίσια της αυτοδιοικούμενης Μητροπολιτικής Περιφέρειας Αττικής⁵⁰.

⁴⁸ Βλ. Ν. Κ. Χλέπας, όπ. π. (υποσημ. 13), σ. 416-417.

⁴⁹ Βλ. Χρυσανθάκης, Χ., *Η θεσμική μεταρρύθμιση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης. Το Σχέδιο «Ιωάννης Καποδίστριας»*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1998, σ. 423.

⁵⁰ Το Πρόγραμμα Καλλικράτης παρουσιάζεται εκτενέστερα σε επόμενο κεφάλαιο.

2. Οι εφαρμογές μητροπολιτικής διοίκησης στην Αθήνα

Όπως γίνεται αντιληπτό από την συνοπτική επισκόπηση που προηγήθηκε, η ευρύτερη περιοχή της Αθήνας άρχισε ήδη από την δεκαετία του 1920 να αποκτά σταδιακά τη μορφή ενός πυκνοδομημένου πολεοδομικού συγκροτήματος, μέσω της οικιστικής συνέχειας που δημιουργήθηκε από την ανάπτυξη των άλλοτε διάσπαρτων οικισμών του λεκανοπεδίου. Παρόλα αυτά, το φαινόμενο του σχηματισμού μιας ενιαίας χωρικής και λειτουργικής ενότητας συνοδεύτηκε από συνεχείς εδαφικές διαιρέσεις στα πλαίσια της τοπικής αυτοδιοίκησης, δυσχεραίνοντας την διαχείριση των κοινών προβλημάτων της πρωτεύουσας.

Είναι γεγονός πως η διαπίστωση της αναντιστοιχίας μεταξύ της χωρικής διάστασης και της διοικητικής πραγματικότητας στην Αθήνα δεν άργησε, με αποτέλεσμα η ανάγκη ενός υπερκείμενου φορέα για την αντιμετώπιση των κενών και των δυσλειτουργιών να προβληματίσει σύντομα την πολιτική ηγεσία. Ο προβληματισμός αυτός αποτυπώθηκε μόλις το 1936 με τη σύσταση της Διοικήσεως Πρωτεύουσας, η οποία όμως καταργήθηκε μόλις πέντε χρόνια αργότερα. Το 1972 υπήρξε μια επιφανειακή προσπάθεια οργάνωσης της μητροπολιτικής περιοχής, ενώ το 1985 δημιουργήθηκε ο Οργανισμός Ρυθμιστικού Σχεδίου Αθήνας (Ο.Ρ.Σ.Α.), ο οποίος ανέλαβε έκτοτε την εφαρμογή των πολιτικών επιλογών για την χωροταξική οργάνωση της πρωτεύουσας. Ένας νέος μητροπολιτικός φορέας, αυτή τη φορά σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης, ήταν η Ενιαία Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Αθηνών – Πειραιώς που ιδρύθηκε το 1994 και ίσχυσε μέχρι την πρόσφατη μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης με το Πρόγραμμα Καλλικράτης του 2010.

Όπως φαίνεται από την χρονική ακολουθία, οι προσπάθειες του παρελθόντος για τη δημιουργία ενός μητροπολιτικού φορέα στην Αθήνα ήταν αποσπασματικές. Μεσολάβησαν μακροχρόνια νεκρά διαστήματα με χαρακτηριστική την έλλειψη μιας ομαλής εξελικτικής μετάβασης από το ένα οργανωτικό σχήμα στο άλλο. Ακολουθεί η παρουσίαση των βασικών σημείων των διοικητικών σχημάτων που εφαρμόστηκαν, εκτός από την περίπτωση του Ο.Ρ.Σ.Α. που θα παρουσιαστεί στο τμήμα του κεφαλαίου που αφορά στον χωροταξικό σχεδιασμό.

2.1 Οργανισμός Διοικήσεως της Πρωτευούσης (1936)

Η πρώτη προσπάθεια για την εφαρμογή μητροπολιτικής διοίκησης στην ευρύτερη περιοχή της Αθήνας εκδηλώθηκε με την σύσταση του Οργανισμού «Διοικήσεως της Πρωτευούσης» ως ξεχωριστό Ν.Π.Δ.Δ., με τον Α.Ν. 44/1936 «Περί συστάσεως διοικήσεως της πρωτευούσης» και με τις τροποποιήσεις και τις συμπληρώσεις που επέφερε ο Α.Ν. 1210/1938. Στη δικαιοδοσία του, πρωτοποριακού για τα ελληνικά δεδομένα, οργανισμού ανήκαν οι δήμοι Αθηναίων και Πειραιώς, οι οποίοι αποτελούσαν για μια μακρά περίοδο δεκαετιών τους μοναδικούς Ο.Τ.Α. στην περιοχή του λεκανοπεδίου, όπως και οι δήμοι και οι κοινότητες που είχαν αποσπαστεί από αυτούς.

Με αυτό τον τρόπο οριοθετήθηκε για πρώτη φορά επίσημα μία ενιαία μητροπολιτική περιφέρεια για την ελληνική πρωτεύουσα, η οποία αποσπάστηκε από την δικαιοδοσία του νομάρχη Αττικής και Βοιωτίας. Η αρχική σύνθεση της περιφέρειας πρωτευούσης περιελάμβανε ένα σύνολο 45 Ο.Τ.Α., εκ των οποίων οι 9 ήταν δήμοι (βλ. Πίνακα 3). Το 1938 προστέθηκαν σε αυτή οι κοινότητες Βούλας και Βουλιαγμένης⁵¹, οι οποίες δεν προέρχονταν από την εδαφική επικράτεια της Αθήνας ή του Πειραιά, σε ενεργοποίηση πρόβλεψης του νόμου περί της δυνατότητας υπαγωγής στην διοίκηση και άλλων γειτονικών κοινοτήτων με βασιλικό διάταγμα. Σύμφωνα με την απογραφή του 1940, ο πληθυσμός της περιοχής δικαιοδοσίας της Διοικήσεως Πρωτευούσης ανερχόταν σε 1.124.109 κατοίκους, που αντιστοιχούσε περίπου στο 15% του συνολικού πληθυσμού της Ελλάδας.

⁵¹ Βλ. το Β.Δ. της 4^{ης} Ιανουαρίου 1938 «Περί υπαγωγής των Κοινοτήτων Βούλας και Βουλιαγμένης εις την περιφέρειαν της Διοικήσεως της Πρωτευούσης».

ΠΙΝΑΚΑΣ 3

ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΕΩΣ ΠΡΩΤΕΥΟΥΣΗΣ		
Δήμοι		
Αθηναίων		Πειραιώς
Δήμοι που αποσπάσθηκαν από την Αθήνα		Δήμοι που αποσπάσθηκαν από τον Πειραιά
Βύρωνας Καισαριανή Καλλιθέα Νέα Ιωνία Περιστέρι		Άγιος Γεώργιος Κερατσινίου Ν. Κοκκινιά
Κοινότητες που αποσπάσθηκαν από την Αθήνα		Κοινότητες που αποσπάσθηκαν από τον Πειραιά
Αγία Παρασκευή Άγιοι Ανάργυροι Άγιος Δημήτριος Αιγάλεω Γλυφάδα Εκάλη Ελληνικό Ζωγράφου Ηλιούπολη Ηράκλειο Καλαμάκι Καλογρέζα Καματερό Κηφισιά Κομνηνοί Κουκουβάουνες	Μαρούσι Μοσχάτο Νέα Ερυθραία Ν. Λιόσια Ν. Σμύρνη Ν. Φιλαδέλφεια Ν. Χαλκηδόνα Παλαιό Φάληρο Πεντέλη Ταύρος Υμηττός Φιλοθέη Χαϊδάρι Χαλάνδρι Χολαργός Ψυχικό	Άγιος Ιωάννης Ρέντης Κορυδαλλός Ν. Φάληρο Πέραμα
ΑΡΙΘΜΟΣ ΟΤΑ		45

ΠΗΓΗ: Α.Ν. 44/1936

Ενδεικτικό της σημασίας που δόθηκε στο εν λόγω εγχείρημα είναι το γεγονός πως ο προϊστάμενος του νεοσύστατου οργανισμού ήταν υπουργός και μέλος του Υπουργικού Συμβουλίου. Στην θέση αυτή τοποθετήθηκε ο τότε Δήμαρχος Αθηναίων, Κωνσταντίνος Κοτζιάς, τον οποίο αντικατέστησε στον δημαρχιακό θώκο της Αθήνας ο Αμβρόσιος Πλυτάς. Στις βασικές αρμοδιότητες της Διοικήσεως Πρωτεύουσας περιλαμβάνονταν:

- Η έγκριση ή τροποποίηση των πράξεων των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων της περιφέρειάς της σε θέματα σχετικά με την παροχή υπηρεσιών, την εκτέλεση έργων και την κοινωνική πρόνοια.
- Η άσκηση των αρμοδιοτήτων του νομάρχη και του Υπουργού Εσωτερικών για τους δήμους και τις κοινότητες της περιφέρειας, όπως προβλέπονταν από την ισχύουσα δημοτική και κοινοτική νομοθεσία.
- Η άσκηση των αρμοδιοτήτων άλλων υπουργών και αρχών που προβλέπονταν με ειδικό νόμο σχετικά με τα παραπάνω αντικείμενα.

Επίσης, ο υπουργός της Διοικήσεως Πρωτεύουσας αναλάμβανε την εποπτεία των εγκαταστάσεων, υπηρεσιών και επιχειρήσεων που παραχωρήθηκαν από το δημόσιο ή τους δήμους και τις κοινότητες της πρωτεύουσας σε ανάδοχους, ενώ ήταν αρμόδιος για την λήψη αποφάσεων επί των γνωμοδοτήσεων και των αποφάσεων που υποβάλλονταν σε αυτόν από άλλους δημόσιους φορείς. Ήταν υπεύθυνος για την εκτέλεση δημοσίων έργων τόσο σε διαδημοτικό και διακοινοτικό, όσο και σε τοπικό επίπεδο εφόσον έκρινε ότι επρόκειτο για έργα γενικότερης σημασίας και ενδιαφέροντος, έχοντας επιπλέον την δυνατότητα να προκαλεί την έκδοση αστυνομικών διατάξεων σχετικά με θέματα κυκλοφορίας, καθαριότητας, θορύβου και τήρησης των ρυμοτομικών σχεδίων. Στον ιδρυτικό νόμο προβλέφθηκε και η δυνατότητα να μεταβιβάζονται στη Διοίκηση Πρωτεύουσας, με βασιλικό διάταγμα και μετά από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου, αρμοδιότητες που ανήκαν σε άλλα υπουργεία και αρχές, καθώς και σε δήμους και κοινότητες της περιφέρειάς της. Οι Ο.Τ.Α. της περιφέρειας όφειλαν να υποβάλλουν στον υπουργό της Διοικήσεως Πρωτεύουσας τους προϋπολογισμούς εσόδων και εξόδων, ο οποίος είχε το δικαίωμα να τροποποιήσει το πρόγραμμα των έργων στα πλαίσια των αναγραφόμενων πιστώσεων και να μειώσει κατά την κρίση του τα αναγραφόμενα έξοδα.

Οι υπηρεσίες του οργανισμού στελεχώνονταν με αποσπάσεις υπαλλήλων από τους Ο.Τ.Α. της περιφέρειας αρμοδιότητάς του μετά από απόφαση του υπουργού της Διοικήσεως Πρωτεύουσας, αλλά και με αποσπάσεις δημοσίων υπαλλήλων μετά από έγκριση του αρμόδιου υπουργού. Όσον αφορά στους πόρους του οργανισμού, αυτοί προέρχονταν από τις τακτικές και έκτακτες εισφορές των υπαγόμενων στην περιφέρειά του Ο.Τ.Α., τα έσοδα από τα έργα που εκτελούνταν με δαπάνες του προϋπολογισμού της Διοικήσεως και τις τυχόν δωρεές και κληροδοτήματα. Ο υπουργός κατήρτιζε τον προϋπολογισμό της Διοικήσεως και τον υπέβαλε προς έγκριση στο Υπουργικό Συμβούλιο, ενώ είχε το δικαίωμα να προχωρήσει στην σύσταση ειδικών γνωμοδοτικών συμβουλίων και επιτροπών, καθορίζοντας ο ίδιος την σύνθεση, τις αρμοδιότητες και την λειτουργία τους.

Το φιλόδοξο αυτό σχέδιο για την θεμελίωση ενός συστήματος μητροπολιτικής διοίκησης στην περιοχή της Αθήνας εγκαταλείφθηκε μόλις πέντε χρόνια αργότερα. Η βραχύβια λειτουργία της Διοικήσεως Πρωτεύουσας, η οποία καταργήθηκε με τον Α.Ν. 2921/1941, κατέδειξε την προβληματική εν μέρει λειτουργία της που οφειλόταν σε μια σειρά από παράγοντες⁵². Ο εν λόγω οργανισμός στην ουσία αποτέλεσε μία επιπρόσθετη βαθμίδα στο ήδη επιβαρυνόμενο διοικητικό πλαίσιο στο οποίο εμπλέκονταν οι Ο.Τ.Α., η νομαρχία και τα υπουργεία, με αποτέλεσμα να επιδεινωθεί το φαινόμενο της επικάλυψης αρμοδιοτήτων και της έλλειψης συντονισμού. Σημαντικός παράγοντας για την αποτυχία του οργανισμού ήταν ασφαλώς και η θέσπισή του από το δικτατορικό καθεστώς τη 4^η Αυγούστου, αλλά και η κατοχή της Ελλάδας από τις δυνάμεις του Άξονα που ακολούθησε. Αν και η τοποθέτηση υπουργού στη θέση του προϊσταμένου του οργανισμού αποτύπωνε την πρόθεση να δοθεί αυξημένη βαρύτητα στον ρόλο της Διοικήσεως Πρωτεύουσας, ήταν χαρακτηριστική η έλλειψη δημοκρατικής νομιμοποίησης και ουσιαστικής κοινωνικής αποδοχής. Ωστόσο, αν και σύντομη η πορεία του εν λόγω οργανισμού, ο όρος «τέως διοικήσεως πρωτεύουσας» συνέχισε τις επόμενες δεκαετίες να χρησιμοποιείται στη διοικητική και νομοθετική ορολογία για τον καθορισμό των ορίων της ευρύτερης περιοχής της πρωτεύουσας.

⁵² Βλ. Α. Μακρυδημήτρης, όπ. π. (υποσημ. 19), σ. 188-189.

2.2 Περί διοικήσεως μείζονος πρωτευούσης (1972)

Η οικονομική ανάπτυξη που σημειώθηκε την περίοδο 1950 – 1970 είχε άμεσο αντίκτυπο στη μορφολογική εξέλιξη της πρωτεύουσας, η οποία τότε διαμόρφωσε οριστικά τα χαρακτηριστικά εκτεταμένου πολεοδομικού συγκροτήματος που διατηρεί έως σήμερα. Ωστόσο, μετά την κατάργηση της Διοικήσεως Πρωτευούσης και για ένα μεγάλο χρονικό διάστημα τριών δεκαετιών, δεν υλοποιήθηκε κάποια προσπάθεια για την καθιέρωση ενός συστήματος μητροπολιτικής διοίκησης στην Αθήνα. Αντιθέτως, οι μητροπολιτικές αρμοδιότητες κατακερματίστηκαν μεταξύ των υπουργείων, διαφόρων κρατικών θεματικών φορέων και συνδέσμων Ο.Τ.Α..

Ακόμα και το σύστημα της νομαρχιακής αποκέντρωσης που θεσπίστηκε με το Ν. 3200/1955 «Περί διοικητικής αποκέντρωσης», περιέπλεξε το ζήτημα της μητροπολιτικής διοίκησης στην Αθήνα. Συγκεκριμένα, εισήγαγε ένα ιδιάζον καθεστώς νομαρχιακής διοίκησης, καθώς η περιοχή της τέως διοικήσεως πρωτευούσης αποσπάστηκε από την αρμοδιότητα του νομάρχη Αττικής, ο οποίος ήταν προϊστάμενος για το υπόλοιπο τμήμα του νομού. Αντιθέτως, για την πρωτεύουσα φορείς των αποκεντρωμένων αρμοδιοτήτων ήταν τα ίδια τα υπουργεία και, συνεπώς, προϊστάμενοι των νομαρχιακών υπηρεσιών της περιοχής ήταν οι αρμόδιοι υπουργοί. Με αυτό τον τρόπο υπονομευόταν η ίδια η έννοια της αποκέντρωσης και δεν μπορούσε να επιτευχθεί ενιαία διοικητική αντιμετώπιση για τα ζητήματα της Αθήνας, ενώ την κατάσταση επιδείνωσε η απόσπαση του Πειραιά και των νησιών από τον νομό Αττικής και η δημιουργία του νομού Πειραιώς με το Ν.Δ. 4398/1964, καθώς η πρωτεύουσα διασπάστηκε σε δύο αποκεντρωμένες διοικητικές μονάδες.

Το Ν.Δ. 1147/1972 «Περί διοικήσεως της μείζονος πρωτευούσης» αποτέλεσε μια νέα προσπάθεια για την διοικητική αναδιοργάνωση στην ευρύτερη περιοχή της Αθήνας, αυτή τη φορά σε επίπεδο νομού. Με το συγκεκριμένο νομοθετικό διάταγμα ιδρύθηκε εκ των καταργούμενων νομών Αττικής και Πειραιώς ο ενιαίος νομός Αττικής, ο οποίος ωστόσο υποδιαιρέθηκε σε τέσσερα νομαρχιακά διαμερίσματα:

- Αθηνών: περιελάμβανε 9 δήμους και μία κοινότητα με έδρα την Αθήνα.
- Πειραιώς: περιελάμβανε 20 δήμους και 37 κοινότητες με έδρα τον Πειραιά.
- Ανατολικής Αττικής: περιελάμβανε 13 δήμους και 43 κοινότητες με έδρα την Αγία Παρασκευή.
- Δυτικής Αττικής: περιελάμβανε 13 δήμους και 43 κοινότητες με έδρα το Αιγάλεω.

Εκτός από το νομάρχη που είχε αρμοδιότητα για το σύνολο του νομού, ένας αναπληρωτής νομάρχης διοριζόταν ως προϊστάμενος για κάθε νομαρχιακό διαμέρισμα. Σε κάθε νομαρχιακό διαμέρισμα συστάθηκαν 19 ταυτόσημες διευθύνσεις, ενώ 15 διευθύνσεις προβλέφθηκαν για τον ενιαίο νομό Αττικής με αντίστοιχες αρμοδιότητες⁵³. Επίσης, δημιουργήθηκε ενιαίο Νομαρχιακό Ταμείο για την Αττική, το οποίο αποσκοπούσε σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις στην εκτέλεση και συντήρηση έργων κοινωφελών, παραγωγικών, οδοποιίας, δημόσιας υγείας, κοινωνικής πρόνοιας, παιδείας, αθλητισμού και τουρισμού, στην κατασκευή και συντήρηση δημοσίων κτιρίων και εγκαταστάσεων, καθώς και στη διαχείριση και συντήρηση του μηχανικού εξοπλισμού και των κρατικών αυτοκινήτων.

Οι αρμοδιότητες του νομάρχη Αττικής ήταν κυρίως συντονιστικού και εποπτικού χαρακτήρα επί των δραστηριοτήτων που λάμβαναν χώρα στην περιφέρεια δικαιοδοσίας του. Συγκεκριμένα, ήταν υπεύθυνος για τον συντονισμό και την παρακολούθηση της λειτουργίας των νομαρχιακών διαμερισμάτων, μεριμνώντας για την εφαρμογή των ρυθμιστικών και πολεοδομικών σχεδίων και προγραμμάτων, καθώς και για τη λήψη των μέτρων από τους αρμόδιους φορείς σε θέματα που αφορούσαν στους τομείς της συγκοινωνίας και της κυκλοφορίας, της προστασίας του περιβάλλοντος, της καταπολέμησης του θορύβου, της καθαριότητας των κοινόχρηστων χώρων, της αποχέτευσης, της ύδρευσης, του ηλεκτροφωτισμού και της διαφύλαξης του τοπίου. Επίσης, ασκούσε εποπτεία στα Ν.Π.Δ.Δ., στους Οργανισμούς Κοινής Ωφέλειας και στις Δημόσιες Επιχειρήσεις που η

⁵³ Βλ. Α. Μακρυδημήτρης, όπ. π. (υποσημ. 19), σ. 192.

αρμοδιότητά τους εκτεινόταν στα όρια του νομού, εξαιρουμένων των αντίστοιχων φορέων που εποπτεύονταν από τα Υπουργεία Εθνικής Άμυνας και Δικαιοσύνης, επέβλεπε την εκτέλεση των έργων που ανήκαν στην αρμοδιότητα του Ειδικού Ταμείου Μονίμων Οδοστρωμάτων Αθηνών και του Οργανισμού Αποχετεύσεως Πρωτευούσης, ενώ μεταβιβάζονταν σε αυτόν αυξημένες αρμοδιότητες σχετικά με τη διοίκηση των συγκοινωνιών του νομού και των αρμόδιων φορέων, γνωμοδοτώντας και παρακολουθώντας παράλληλα τα προγράμματα έργων υποδομής στην Αττική. Οι αναπληρωτές νομάρχες ασκούσαν τις, σύμφωνα με την εκάστοτε νομοθεσία, αρμοδιότητες του νομάρχη και των καταργούμενων υπηρεσιών της τέως Διοικήσεως Πρωτευούσης, που δεν μεταβιβάζονταν με βασιλικά διατάγματα στον νομάρχη.

Ωστόσο και αυτό το σύστημα παρουσίαζε ατέλειες οι οποίες το απομάκρυναν από μία ιδεατή εφαρμογή μητροπολιτικής διοίκησης. Μία πρώτη σοβαρή ένσταση σχετίζεται με το γεγονός πως δεν οριοθετείται μία ενιαία μητροπολιτική περιφέρεια του πολεοδομικού συγκροτήματος της Αθήνας ανάλογη με εκείνη του 1936, αλλά αντιθέτως οι δήμοι και οι κοινότητες του λεκανοπεδίου διασπώνται στα τέσσερα νομαρχιακά διαμερίσματα, στα οποία προστίθενται και οι Ο.Τ.Α. της υπόλοιπης Αττικής. Τα διαμερίσματα αυτά θα αποτελέσουν τους προδρόμους για τη μετέπειτα διαίρεση της Αττικής σε αποκεντρωμένες νομαρχίες με το άρθρο 31 του Ν. 1599/1986 και στη συνέχεια σε νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις με το Ν. 2218/1994⁵⁴.

Παράλληλα, το οργανωτικό σχήμα που δημιουργήθηκε χαρακτηριζόταν από επικάλυψη αρμοδιοτήτων μεταξύ των νομαρχιακών διαμερισμάτων και της νομαρχίας, με τους αναπληρωτές νομάρχες να έχουν αρμοδιότητες ανάλογες με τους νομάρχες στην υπόλοιπη χώρα και με τον νομάρχη Αττικής να ασκεί – όπως αναφέρθηκε – κυρίως αρμοδιότητες συντονιστικού και εποπτικού χαρακτήρα. Σε αυτά θα πρέπει να προστεθεί και πάλι η έλλειψη νομιμοποίησης της «Διοικήσεως Μείζονος Πρωτευούσης», καθώς τόσο ο νομάρχης, όσο και οι αναπληρωτές του διορίζονταν στα πλαίσια της αποκεντρωμένης διοίκησης από την αυταρχική κυβέρνηση της περιόδου.

⁵⁴ Στην περίπτωση των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων υπήρξαν ωστόσο σημαντικές χωρικές ανακατατάξεις που αφορούσαν στην διάκριση του λεκανοπεδίου από το υπόλοιπο της Αττικής.

2.3 Ενιαία Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Αθηνών – Πειραιώς (1994)

Ο Ν. 2218/1994 καθιέρωσε για πρώτη φορά στην Ελλάδα την δευτεροβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση με την ίδρυση των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων, οι οποίες διέθεταν αιρετά όργανα και αντικατέστησαν τις αποκεντρωμένες νομαρχίες. Ο νομός Αττικής αποτέλεσε τη μοναδική εξαίρεση στον κανόνα πως ένας νομός αντιστοιχούσε σε μία νομαρχιακή αυτοδιοίκηση, καθώς διαιρέθηκε σε τέσσερις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις: Αθηνών, Πειραιώς, Ανατολικής Αττικής και Δυτικής Αττικής. Τις δυσχέρειες που δημιουργούσε η ιδιόμορφη αυτή νομαρχιακή τετραρχία κλήθηκε να μετριάσει λίγο αργότερα ο τροποποιητικός Ν. 2240/1994, με τον οποίο συστάθηκε η Ενιαία Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Αθηνών – Πειραιώς, ή Υπερνομαρχία, ως συντονιστικός φορέας των νομαρχιακών διαμερισμάτων της Αθήνας και του Πειραιά (δηλαδή των δύο εκ των τεσσάρων νομαρχιών). Συνεπώς, η χωρική της αρμοδιότητα εκτεινόταν στο σύνολο των δήμων και των κοινοτήτων του λεκανοπεδίου, καθώς και στο νησιωτικό τμήμα του νομού Αττικής.

Τα όργανα της Υπερνομαρχίας, όπως είχαν διαμορφωθεί μέχρι και την κατάργησή της, ήταν ο πρόεδρος ή υπερνομάρχης, το συμβούλιο, το οποίο αποτελούνταν από συμβούλους των νομαρχιακών διαμερισμάτων, και δύο πενταμελείς νομαρχιακές επιτροπές⁵⁵. Αντίστοιχα τα δύο νομαρχιακά διαμερίσματα, αν και δεν είχαν ιδιαίτερη νομική προσωπικότητα, διέθεταν τα δικά τους όργανα που ήταν όμοια με εκείνα μιας τυπικής νομαρχιακής αυτοδιοίκησης: το νομαρχιακό συμβούλιο, τον νομάρχη και τις νομαρχιακές επιτροπές. Επίσης, όπως και οι τυπικές νομαρχίες, διέθεταν ένα γνωμοδοτικό όργανο το οποίο ασχολούνταν κυρίως με αναπτυξιακά θέματα. Ο πρόεδρος της Υπερνομαρχίας εκλεγόταν άμεσα από τους δημότες σε ενιαίο ψηφοδέλτιο με τους υποψήφιους νομάρχες και συμβούλους των δύο διαμερισμάτων.

Οι αρμοδιότητες της Υπερνομαρχίας ήταν περιορισμένες και κυρίως συντονιστικού χαρακτήρα. Όπως προκύπτει και από την διοικητική της διάρθρωση, οι αρμοδιότητες της Υπερνομαρχίας εξαντλούνταν στη διαχείριση, την ανάπτυξη,

⁵⁵ Αυτές προστέθηκαν με το άρθρο 1 παρ. 2 του Ν. 3274/2004 και αντικατέστησαν την τριμελή επιτροπή που είχε ιδρυθεί με το άρθρο 116 παρ. 12 του κωδικοποιητικού Π.Δ. 30/1996.

την επέκταση, τη συντήρηση και την εκμετάλλευση των μεγάλων αλσών του πολεοδομικού συγκροτήματος της Αθήνας, στην παροχή διοικητικών πληροφοριών και στη διεκπεραίωση υποθέσεων των πολιτών μέσω των Κ.Ε.Π. που ανήκαν σε αυτή. Κατά τα άλλα είχε μόνο επικουρικό χαρακτήρα σχετικά με την προώθηση δράσεων στους τομείς της προστασίας του πολίτη από φυσικές καταστροφές, της προστασίας του καταναλωτή, της ενίσχυσης των υποδομών, της κοινωνικής αλληλεγγύης, του τουρισμού, της παιδείας, του πολιτισμού και της προστασίας του περιβάλλοντος. Επιπλέον, η λειτουργία των νομαρχιακών διαμερισμάτων δεν διέφερε σημαντικά από αυτή των κοινών νομαρχιών, καθώς τα όργανά τους είχαν αποφασιστικές αρμοδιότητες για τα ζητήματα του διαμερίσματος, με χαρακτηριστική την απουσία ιεραρχικού ελέγχου από τα όργανα της Υπερνομαρχίας και με τον υπερνομάρχη να έχει κυρίως εκτελεστικά καθήκοντα.

Σε κάθε περίπτωση, γίνεται αντιληπτό πως οι ενιαίες δραστηριότητες και λειτουργίες που αναπτύσσονταν τόσο στο πολεοδομικό συγκρότημα της Αθήνας, όσο και στο σύνολο της Αττικής, κατανέμονταν σε διαφορετικά κέντρα εξουσίας με διαφορετική ίσως πολιτική εντολή από το εκλογικό τους σώμα⁵⁶. Παράλληλα, η σύνθεση του συμβουλίου της Υπερνομαρχίας από μέλη που είχαν εκλεγεί ως σύμβουλοι στα νομαρχιακά διαμερίσματα, οδηγούσε αναπόφευκτα σε συγκρούσεις συμφερόντων και μεροληπτική στάση των συμβούλων υπέρ των διαμερισμάτων τους, φαινόμενα τα οποία δεν μπορούσαν ίσως να μετριαστούν από την πολιτική ομοιογένεια που καταδείκνυε η συνύπαρξή τους σε ένα ενιαίο ψηφοδέλτιο⁵⁷. Συνεπώς, αντί για έναν ισχυρό μητροπολιτικό φορέα εμφανιζόταν ένας πολυμελής Ο.Τ.Α., στον οποίο δεν εξασφαλιζόταν ένας ικανοποιητικός βαθμός εσωτερικής συνοχής, γεγονός που εμπόδιζε την άσκηση των στοιχειωδών συντονιστικών αρμοδιοτήτων του για την αντιμετώπιση των κοινών προβλημάτων στην περιοχή. Ένα θέμα που συζητήθηκε αρκετά ήταν επίσης αυτό των εδαφικών ορίων της Υπερνομαρχίας, η δικαιοδοσία της οποίας εκτεινόταν σε ολόκληρο το λεκανοπέδιο, χωρίς ωστόσο να περιλαμβάνει περιοχές που είχαν αρχίσει να ενσωματώνονται στο πολεοδομικό συγκρότημα με την εξάπλωση του αστικού ιστού της πρωτεύουσας προς το Θριάσιο Πεδίο και τα Μεσόγεια. Παράδοξο ήταν επίσης το γεγονός πως

⁵⁶ Βλ. Α. Μακρυδημήτρης, όπ. π. (υποσημ. 19), σ. 195.

⁵⁷ Βλ. Ν. Κ. Χλέπας, όπ. π. (υποσημ. 13), σ. 352-353.

στην αρμοδιότητα του μητροπολιτικού φορέα συμπεριλήφθηκε η νησιωτική περιοχή της Αττικής, η οποία εκτός από τις διαφορές ως προς τα χαρακτηριστικά και τις ανάγκες σε σχέση με την περιοχή του λεκανοπεδίου, απειλούνταν συνεχώς από το ενδεχόμενο της παραμέλησής της.

Κρίνοντας εκ του αποτελέσματος, ο θεσμός της Υπερνομαρχίας δεν κατάφερε να συγκεντρώσει σημαντικές αρμοδιότητες μητροπολιτικού χαρακτήρα και να αναδειχθεί σε ισχυρό θεσμό μητροπολιτικής διοίκησης. Αν και παρατηρήθηκε υποβάθμιση της αποκεντρωμένης Περιφέρειας Αττικής, με σημαντικές ελλείψεις ειδικευμένων στελεχών και οικονομικών πόρων, αυτό δεν αποδείχτηκε αρκετό ώστε να ενδυναμωθεί ο ρόλος της Υπερνομαρχίας. Στην αποτυχία της συνέβαλλε και η απευθείας ανάληψη αρμοδιοτήτων μητροπολιτικού χαρακτήρα από τους κεντρικούς κρατικούς φορείς και τα υπουργεία, αλλά και η δημιουργία πλήθους ειδικευμένων φορέων για την ανάληψη συγκεκριμένων δράσεων. Η Υπερνομαρχία και οι νομαρχίες δεν απέκτησαν ποτέ διακριτό ρόλο και δεν καθιερώθηκαν στην συνείδηση των πολιτών ως αυτοτελείς αναπτυξιακές και προγραμματικές ενότητες, λειτουργώντας κυρίως στην σκιά της κεντρικής διοίκησης και με ισχυρό τον συμβολικό ρόλο του δημάρχου Αθηναίων, ο οποίος συνέχισε να θεωρείται ως ο φυσικός εκφραστής της τοπικής αυτοδιοίκησης για το σύνολο των πολιτών του λεκανοπεδίου⁵⁸.

3. Ο χωροταξικός σχεδιασμός στην Αθήνα

3.1 Οι απόπειρες του παρελθόντος

Η ανάπτυξη των μητροπολιτικών περιοχών στην Ελλάδα υπήρξε αποτέλεσμα των ιστορικών, πολιτικών και κοινωνικών γεγονότων που συνέβησαν στον ελληνικό χώρο κατά τη διάρκεια του 20ου αιώνα και διαμόρφωσαν σε μεγάλο βαθμό την

⁵⁸ Βλ. Ι.Τ.Α., *Μελέτη για την οργανωτική αναδιάρθρωση και λειτουργική αναβάθμιση της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης*, Κ.Ε.Δ.Κ.Ε.-Ι.Τ.Α., Αθήνα, 2008, σ. 57-58.

εγχώρια αστική ανάπτυξη⁵⁹. Η εξέλιξη της Αθήνας από τον μικρό οικισμό στις αρχές του 19^{ου} αιώνα στη σύγχρονη μεγαλούπολη καθορίστηκε σε σημαντικό βαθμό από γεγονότα όπως η εισροή μεγάλου αριθμού προσφύγων και η εγκατάσταση πληθυσμού από την επαρχία μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο και τον Εμφύλιο.

Η αστική ανάπτυξη της Αθήνας κατά τη μεταπολεμική περίοδο πραγματοποιήθηκε με χαρακτηριστική την έλλειψη ενός ολοκληρωμένου θεσμικού πλαισίου σχετικά με τον σχεδιασμό των μητροπολιτικών κέντρων. Σε αυτό συνετέλεσαν παράγοντες όπως η πολυεπίπεδη διοικητική δομή, η χρόνια αδυναμία της τοπικής αυτοδιοίκησης να αναλάβει πρωτοβουλίες, όπως επίσης η έλλειψη συντονισμού και η δημιουργία αλληλοεπικαλύψεων κατά τη λειτουργία των κρατικών υπηρεσιών. Επίσης δεν μπορεί να παραβλεφθεί η αποτυχία εγκαθίδρυσης ενός αποτελεσματικού μητροπολιτικού φορέα στην Αθήνα της κατακερματισμένης τοπικής αυτοδιοίκησης, αλλά και η απουσία χωροταξικής πολιτικής μέχρι το 1975, ως διακριτής κρατικής δραστηριότητας, με το κράτος περιορίζεται στη ρύθμιση του πολεοδομικού σχεδιασμού.

Υπό αυτές τις συνθήκες, η Αθήνα αναπτυσσόταν άναρχα, αδυνατώντας να ανταποκριθεί στις ανάγκες του συνεχώς αυξανόμενου πληθυσμού της και με τα προβλήματα να διογκώνονται σε μία πληθώρα τομέων όπως οι μεταφορές, η χωροθέτηση υποδομών και η προστασία του περιβάλλοντος. Τα αποτελέσματα αυτής της κατάστασης ήταν εμφανή και περιελάμβαναν μεταξύ άλλων την υποβάθμιση της ποιότητας ζωής των κατοίκων, την επιδείνωση των περιβαλλοντικών συνθηκών στην Αττική και την όξυνση των κοινωνικών ανισοτήτων. Παράλληλα, τα προβλήματα αυτά αποτελούσαν τροχοπέδη στην προσπάθεια της Αθήνας να αναδειχθεί σε μία ανταγωνιστική ευρωπαϊκή μητρόπολη, μέσω της προσέλκυσης ξένων δραστηριοτήτων και επενδύσεων και της προβολής της ως μια σύγχρονη μεγαλούπολη διεθνούς εμβέλειας, η οποία δεν θα φημιζόταν μόνο για τις ιστορικές της καταβολές και την πολιτισμική της κληρονομιά.

⁵⁹ Βλ. Γιαννακούρου, Γ., «Ο σχεδιασμός των μητροπολιτικών περιοχών στην Ελλάδα: θεσμοί και πολιτικές» στο Γετίμης, Π., Καυκαλάς, Γ. (επιμ.), *Μητροπολιτική διακυβέρνηση: διεθνής εμπειρία και ελληνική πραγματικότητα*, Ινστιτούτο Αστικού Περιβάλλοντος και Ανθρώπινου Δυναμικού, Αθήνα, 2003, σ. 63-66.

Η πολεοδομική εξέλιξη της Αθήνας και η απουσία ρυθμιστικής παρέμβασης είχαν προβληματίσει ήδη από τις αρχές του 20^{ου} αιώνα τη σχετική επιστημονική κοινότητα. Η διαπίστωση των προβλημάτων είχε ως αποτέλεσμα να υπάρξουν αρκετές απόπειρες για την δημιουργία και την εφαρμογή ενός πλαισίου χωροταξικής οργάνωσης για την πρωτεύουσα, χωρίς όμως επιτυχία. Ωστόσο, οι περισσότερες από αυτές τις απόπειρες πραγματοποιήθηκαν στα πλαίσια του κεντρικού κράτους, χωρίς τη συμβολή της τοπικής αυτοδιοίκησης, η οποία βρισκόταν σε άμεση επαφή με τα προβλήματα και αντιμετώπιζε καθημερινά τις συνέπειές τους. Άλλωστε η τοπική αυτοδιοίκηση ήταν αδύναμη να αναλάβει δράση σε οποιαδήποτε πρωτοβουλία, λόγω του μεγάλου αριθμού Ο.Τ.Α. που σχηματίστηκαν σε εφαρμογή του Ν. ΔΝΖ'/1912, σε μία κατά τα άλλα ενιαία χωρική και λειτουργική ενότητα με κοινά πολεοδομικά και χωροταξικά προβλήματα.

Η πρώτη απόπειρα χωροταξικού σχεδιασμού για την περιοχή της Αθήνας συντελέστηκε το 1918 από τον τότε Υπουργό Εσωτερικών, Αλέξανδρο Παπαναστασίου. Ο Παπαναστασίου προσπάθησε να σχεδιάσει μια μακροπρόθεσμη ρυθμιστική παρέμβαση για την ελληνική πρωτεύουσα, αποσκοπώντας στη δημιουργία σύγχρονων υποδομών, στον εξορθολογισμό της χρήσης εδάφους για την αύξηση της απόδοσης και την διαφύλαξη των αξιών γης, αλλά και στην προστασία της πολιτισμικής κληρονομιάς της πόλης. Με το Ν. 1709/1918 συστάθηκε ειδική επιτροπή για την εκπόνηση του Ρυθμιστικού Σχεδίου της Αθήνας, με πρόεδρο τον αρχιτέκτονα Παύλο Καλλιγά και με τη συμμετοχή του Γάλλου αρχιτέκτονα Ernest Hébrard. Ωστόσο, η επιτροπή διαλύθηκε το 1924 και οι προτάσεις της δεν θεσμοθετήθηκαν.

Περίπου δύο δεκαετίες αργότερα και στις παραμονές του Β' Παγκοσμίου Πολέμου, πραγματοποιήθηκε μια νέα προσπάθεια μητροπολιτικού σχεδιασμού για την Αθήνα, η οποία αντιμετώπιζε σοβαρά πολεοδομικά προβλήματα με την εισροή προσφύγων μετά τη Μικρασιατική καταστροφή. Οι πληθυσμιακές ανακατατάξεις στην ευρύτερη περιοχή της Αθήνας είχαν ως αποτέλεσμα να γίνει έντονο το φαινόμενο της αυθαίρετης δόμησης στις παρυφές της πόλης και να πραγματοποιηθούν διαδοχικές επεκτάσεις του σχεδίου πόλεως. Ο πολεοδόμος Κωνσταντίνος Δοξιάδης προσπάθησε να αντιμετωπίσει τα πολεοδομικά προβλήματα της πρωτεύουσας στα πλαίσια του Ανωτάτου Πολεοδομικού

Οργανισμού Πρωτευούσης, που είχε ιδρυθεί το 1937 (Α.Ν. 508/1937) με σκοπό τη μελέτη των πολεοδομικών θεμάτων στην Αθήνα και τον Πειραιά, τον έλεγχο της αισθητικής της πόλης και την προστασία των ιστορικών κτιρίων. Παρόλα αυτά και αυτή η προσπάθεια δεν είχε τα αναμενόμενα αποτελέσματα και ο οργανισμός διαλύθηκε το 1941, ως αποτέλεσμα των αντιδράσεων των δήμων και των κοινοτήτων για τα αυταρχικά και συγκεντρωτικά χαρακτηριστικά της οργάνωσής του, αλλά και λόγω της έναρξης του Β' Παγκοσμίου Πολέμου.

Η ραγδαία δομική δραστηριότητα που παρατηρήθηκε κατά τη μεταπολεμική περίοδο και η όξυνση των πολεοδομικών προβλημάτων της Αθήνας είχαν ως αποτέλεσμα την εκπόνηση μελετών που προχωρούσαν σε περισσότερες συγκεκριμενοποιήσεις. Το 1960 ιδρύθηκε στο Υπουργείο Δημοσίων Έργων, το οποίο ήταν αρμόδιο για θέματα οικισμού, ειδική υπηρεσία για τη μελέτη των θεμάτων του ρυθμιστικού σχεδίου Αθήνας (Π.Δ. 563/1960), η οποία αναβαθμίστηκε σε «Διεύθυνση Ρυθμιστικών Μελετών Περιοχής Πρωτευούσης» το 1977. Υπό την αιγίδα του Διευθυντή Πολεοδομίας στην Υπηρεσία Οικισμού του Υπουργείου Δημοσίων Έργων, Προκόπη Βασιλειάδη, καταρτίστηκε το 1966 μία από τις σημαντικότερες προτάσεις για το Ρυθμιστικό Σχέδιο της Περιοχής Αθηνών, που βασιζόταν στην ανάπτυξη ενός πολυκεντρικού μητροπολιτικού συστήματος, για την αποσυμφόρηση του κέντρου και την αποκέντρωση κεντρικών λειτουργιών σε πολεοδομικά διαμερίσματα. Για ακόμη μία φορά όμως οι διεργασίες που πραγματοποιήθηκαν στον επιστημονικό χώρο δεν απέφεραν θεσμικές μεταρρυθμίσεις και η μεταβολή του πολιτεύματος που ακολούθησε ανέβαλε τις προσπάθειες αυτές.

Οι πρωτοβουλίες συνεχίστηκαν μετά τη μεταπολίτευση, με πρώτη αξιολογή απόπειρα το «Σχέδιο – Πλαίσιο για την πρωτεύουσα 2000», αποτέλεσμα κυρίως της κινητοποίησης του τότε Υπουργού Δημοσίων Έργων, Στέφανου Μάνου. Το φιλόδοξο αυτό σχέδιο, το οποίο παρουσιάστηκε το 1979 και εγκρίθηκε από το Εθνικό Συμβούλιο Χωροταξίας και Περιβάλλοντος, στόχευε στον εξοπλισμό της Αθήνας με σύγχρονες υποδομές μητροπολιτικού επιπέδου που θα της προσέδιδαν χαρακτήρα ευρωπαϊκής μητρόπολης, με προτάσεις όπως η δημιουργία μετρό, η μεταφορά του αερολιμένα Αθηνών στα Σπάτα και η δημιουργία περιφερειακού οδικού δικτύου

ταχείας κυκλοφορίας. Παρόλα αυτά και το νέο εγχείρημα εγκαταλείφθηκε εξαιτίας της κυβερνητικής μεταβολής του 1981.

Μια νέα πρόταση για τον ρυθμιστικό σχεδιασμό της Αθήνας ολοκληρώθηκε το 1983, υπό την αιγίδα του πολεοδόμου και τότε Υπουργού Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος, Αντώνη Τρίτση. Η πρόταση αυτή, με τον τίτλο «Η Αθήνα και πάλι Αθήνα», ενσωμάτωσε πολλά στοιχεία από το προηγούμενο σχέδιο και επικεντρώθηκε στην προστασία του περιβάλλοντος, προβλέποντας την ίδρυση ειδικού οργανισμού που θα παρακολουθούσε την εφαρμογή του ρυθμιστικού σχεδίου. Το εν λόγω σχέδιο αποτέλεσε και την βάση για την διατύπωση του Ρυθμιστικού Σχεδίου Αθήνας, το οποίο θεσμοθετήθηκε το 1985 και θα παρουσιαστεί στη συνέχεια.

3.2 Το Ρυθμιστικό Σχέδιο Αθήνας (1985)

Το Ρυθμιστικό Σχέδιο Αθήνας (Ρ.Σ.Α.) θεσμοθετήθηκε με το Ν. 1515/1985 «Ρυθμιστικό σχέδιο και πρόγραμμα προστασίας περιβάλλοντος της ευρύτερης περιοχής της Αθήνας», με τον οποίο ιδρύθηκε και ο Οργανισμός Ρυθμιστικού Σχεδίου Αθήνας. Πρόκειται για την πρώτη θεσμοθέτηση ρυθμιστικού σχεδίου για την πρωτεύουσα, το οποίο βρίσκεται σε ισχύ μέχρι σήμερα με ορισμένες επιμέρους τροποποιήσεις. Στον εν λόγω νόμο περιλαμβάνεται και ο ορισμός του συγκεκριμένου ρυθμιστικού σχεδίου, το οποίο αποτελεί «το σύνολο των στόχων, των κατευθύνσεων, των προγραμμάτων και των μέτρων που προβλέπονται ως αναγκαία για την χωροταξική και πολεοδομική οργάνωση της ευρύτερης περιοχής της Αθήνας στα πλαίσια των πενταετών προγραμμάτων οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης».

Όσον αφορά στην οριοθέτηση της ευρύτερης περιοχή της Αθήνας, αυτή δεν περιορίστηκε στην περιοχή εξάπλωσης του αστικού ιστού αλλά περιέλαβε το σύνολο του νομού Αττικής μαζί με τη Μακρόνησο, εξαιρουμένων των Κυθήρων. Στη συνέχεια, η ευρύτερη περιοχή υποδιαιρέθηκε σε πέντε υποενότητες αποσκοπώντας στη δημιουργία μιας πολυκεντρικής πόλης, με το πολεοδομικό συγκρότημα να

συντίθεται με μία σειρά περιφερειακών κέντρων, με μητροπολιτικά κέντρα τους δήμους της Αθήνας και του Πειραιά⁶⁰. Οι πέντε οργανικές υποενότητες καθορίστηκαν ως εξής:

- Λεκανοπέδιο και Σαλαμίνα με κέντρο την Αθήνα.
- Δυτική Αττική με κέντρο τα Μέγαρα.
- Βόρεια Αττική με κέντρο το Καπανδρίτι.
- Ανατολική Αττική με κέντρο το Λαύριο.
- Νησιωτική Αττική με κέντρο την Αίγινα.

Με βάση την υποδιαίρεση αυτή, προωθήθηκε η ανασυγκρότηση του αστικού ιστού με προτεραιότητα την αποσυμφόρηση και την αναβάθμιση των δύο μητροπολιτικών κέντρων, με ταυτόχρονη ενίσχυση των προαστιακών δήμων υπερτοπικής σημασίας. Εκτός του πολεοδομικού συγκροτήματος δόθηκε βαρύτητα στην ανάπτυξη των περιφερειακών κέντρων, όπως το Λαύριο, τα Μέγαρα και το Καπανδρίτι, με την χωροθέτηση σε αυτά κεντρικών λειτουργιών σε επίπεδο υποενότητας και με ειδική μέριμνα για την ανάπτυξη δευτερευόντων αστικών κέντρων σε οικισμούς που παρουσίαζαν αναπτυξιακή προοπτική.

Το Ρ.Σ.Α. έθεσε μία σειρά από γενικότερους στόχους για την ευρύτερη περιοχή της πρωτεύουσας, οι οποίοι εντοπίζονται:

- στην ανάδειξη της ιστορικής φυσιογνωμίας της Αθήνας και την αναβάθμιση της κεντρικής περιοχής της
- στη βελτίωση της ποιότητας ζωής των κατοίκων και την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος
- στην εξισορρόπηση των κοινωνικών ανισοτήτων μεταξύ των περιοχών της
- στη διεύρυνση των επιλογών ανά περιοχή όσον αφορά στα θέματα κατοικίας, εργασίας, αναψυχής και ψυχαγωγίας και
- στην ποιοτική αναβάθμιση των γειτονιών και προστασία των περιοχών κατοικίας από οχληρές λειτουργίες και χρήσεις.

⁶⁰ Βλ. Π., Λουκάκης, Ζ., Δεμαθάς, όπ. π. (υποσημ. 20), σ. 148.

Εκτός αυτών, καθορίστηκε και μία πλειάδα ειδικότερων στόχων, οι οποίοι αφορούσαν και στην εξέλιξη της πόλης σε σχέση με το εθνικό επίπεδο. Σημαντικότεροι από αυτούς ήταν η σταθεροποίηση και η απώτερη μείωση του πληθυσμού της Αθήνας, η ανάσχεση της διόγκωσης των οικονομικών δραστηριοτήτων με ανακατεύθυνση των επενδύσεων προς την περιφέρεια και η ανάδειξη της πρωτεύουσας σε κέντρο επιτελικών λειτουργιών. Παράλληλα, το Ρ.Σ.Α. ανέλαβε τον σχεδιασμό της ευρύτερης περιοχής της Αθήνας στα πλαίσια της εθνικής χωροταξικής πολιτικής, αναλαμβάνοντας επιτελικές και συντονιστικές αρμοδιότητες σε τομείς όπως η χωροταξική οργάνωση της περιοχής και η διάρθρωση των τομέων παραγωγής, η βελτίωση των υποδομών και η εξασφάλιση της προστασίας του περιβάλλοντος.

Με το Ν. 1515/1985 ιδρύθηκε ο Οργανισμός Αθήνας, ως Ν.Π.Δ.Δ. με πλήρη διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια υπό την εποπτεία του Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. (νυν Υ.Π.Ε.Κ.Α.). Ο Οργανισμός είναι υπεύθυνος για την παρακολούθηση της εφαρμογής του ρυθμιστικού σχεδίου και την εναρμόνιση των προγραμμάτων των οικείων φορέων με αυτό, την εκπόνηση των γενικών πολεοδομικών σχεδίων της περιοχής, την παρακολούθηση της ποιότητας του περιβάλλοντος και τον έλεγχο των έργων και των δραστηριοτήτων με περιβαλλοντικές επιπτώσεις. Όσον αφορά στους πόρους του Οργανισμού, αυτοί προέρχονται από τακτικές και έκτακτες κρατικές επιχορηγήσεις, αλλά και από την εκμετάλλευση περιουσιακών στοιχείων, δωρεές, πρόστιμα, τέλη και άλλες δραστηριότητες. Την διοίκηση του Οργανισμού ανέλαβε επταμελής Εκτελεστική Επιτροπή, με μικτή σύνθεση από μέλη που διορίζονται από την κυβέρνηση και μέλη που προέρχονται από τους Ο.Τ.Α., ενώ ο προϊστάμενος διορίζεται από τον Υπουργό Π.Ε.Κ.Α. και είναι άτομο με αυξημένα τυπικά προσόντα και εμπειρία επί των σχετικών θεμάτων⁶¹. Όσον αφορά στην εφαρμογή των προγραμμάτων του ρυθμιστικού σχεδίου προβλέφθηκε ειδική διαδικασία συνεργασίας των δημοσίων φορέων με τον Οργανισμό, ο οποίος στη συνέχεια προχωρά στην επιλογή των γενικών κατευθύνσεων και των προτεραιοτήτων.

⁶¹ Προβλεπόταν επίσης το Συμβούλιο ρυθμιστικού σχεδίου και προστασίας Αθήνας με εποπτικό ρόλο, το οποίο όμως καταργήθηκε με το άρθρο 62 παρ. 3 του Ν. 1622/1986.

IV. Η ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΟΥ «ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑ»

1. Τα αιτήματα για μεταρρύθμιση

Είναι γεγονός πως η εφαρμογή του Σχεδίου Καποδίστριας, με τη σημαντική μείωση των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. που προωθήθηκε, δεν κατάφερε παρά μόνο προσωρινά να περιορίσει τα αιτήματα που αφορούσαν στην ανάγκη μιας ριζικής μεταρρύθμισης της τοπικής αυτοδιοίκησης σε ολόκληρη τη χώρα. Τα βασικά επιχειρήματα έκαναν λόγο για την ανάγκη προσαρμογής της τοπικής αυτοδιοίκησης στα νέα ευρωπαϊκά και διεθνή πρότυπα, όπως επίσης και για την εκμετάλλευση των νέων προοπτικών που δημιουργούσε για τον θεσμό η συνταγματική αναθεώρηση του 2001.

Στην αποτίμηση της συγκεκριμένης μεταρρύθμισης κυριάρχησε η άποψη πως οι καποδιστριακοί δήμοι δεν κατάφεραν να αναπτύξουν την προσδοκώμενη δυναμική, παρά μόνο σε ελάχιστες περιπτώσεις, με αποτέλεσμα να δημιουργηθούν δήμοι πολλών ταχυτήτων, οι μικρότεροι εκ των οποίων αδυνατούσαν να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις, αντιμετωπίζοντας πολλές φορές πρόβλημα επιβίωσης. Η δημιουργία διευρυμένων και ισχυρών δήμων αποτελούσε τη μόνη ασφαλή λύση, ώστε οι νέοι πρωτοβάθμιοι Ο.Τ.Α. να είναι σε θέση να ασκήσουν αποτελεσματικά αυξημένες αρμοδιότητες και να απορροφήσουν τους εθνικούς και ευρωπαϊκούς πόρους. Όσον αφορά στη δευτεροβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση, κρίθηκε επιβεβλημένη η κατάργηση της νομαρχίας και η αντικατάστασή της από την περιφερειακή αυτοδιοίκηση, η οποία αποτελούσε ίσως την πλέον κατάλληλη επιλογή για τη δημιουργία δημοκρατικών αντίβαρων, αλλά και απαραίτητη προϋπόθεση για την ισότιμη συμμετοχή της Ελλάδας στην θεσμική και αναπτυξιακή πορεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης⁶².

Ο προβληματισμός ήταν ακόμη εντονότερος για την περίπτωση της Αττικής, η οποία άλλωστε είχε εξαιρεθεί, κατά το μεγαλύτερο τμήμα της, από τη μεταρρύθμιση του «Καποδίστρια». Ο μεγάλος αριθμός δήμων στο πολεοδομικό

⁶² Βλ. Γ. Σωτηρέλης, όπ. π. (υποσημ. 14), σ. 36.

συγκρότημα της Αθήνας και στο σύνολο της Αττικής καθιστούσε την λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης δυσχερή και αναποτελεσματική, με τη μείωση του αριθμού τους και τον επανασχεδιασμό τους με βάση τις υπάρχουσες συνθήκες σε χωρικό επίπεδο να θεωρούνται απαραίτητα. Ξεπερασμένο θεωρήθηκε επίσης το μοντέλο της νομαρχιακής τετραρχίας, καθιστώντας επιτακτική την ανάγκη αντικατάστασής του από την δευτεροβάθμια περιφερειακή αυτοδιοίκηση για το σύνολο της Αττικής, εισάγοντας παράλληλα έναν θεσμικά ισχυρό μητροπολιτικό φορέα, καθώς ήταν γενικά αποδεκτό πως η Υπερνομαρχία Αθηνών – Πειραιώς απέτυχε να ανταποκριθεί στις προσδοκίες.

Ειδικότερα για το ζήτημα της μητροπολιτικής διοίκησης υπήρχε έντονη κινητοποίηση στους σχετικούς επιστημονικούς κύκλους, καθώς διατυπώθηκαν αρκετές προτάσεις σχετικά με τις εναλλακτικές επιλογές που υπήρχαν για την δημιουργία μητροπολιτικού φορέα την Αττική. Ανάμεσα σε αυτές κυριάρχησαν οι προτάσεις που βασίζονταν στους κυρίαρχους τύπους μητροπολιτικής οργάνωσης, εστιάζοντας στις περιπτώσεις της αποκεντρωμένης μητροπολιτικής περιφέρειας, της μητροπολιτικής νομαρχίας και του μητροπολιτικού συνδέσμου. Ωστόσο, δεν έλειψαν και ορισμένες προτάσεις λιγότερο διαδεδομένων μητροπολιτικών σχηματισμών, όπως η διατήρηση των υπάρχουσών δομών και η δημιουργία μητροπολιτικού συμβουλίου, με τη συμμετοχή υπουργών και εκπροσώπων των Ο.Τ.Α. και κοινωνικών φορέων⁶³, ή η δημιουργία ενός δευτεροβάθμιου Ο.Τ.Α. ειδικής μορφής που θα ανέπτυσε χαρακτηριστικά ομοσπονδιακής κυβέρνησης⁶⁴. Τέλος, δεν έλειψε και η περισσότερο ριζοσπαστική άποψη που υποστήριξε τη δημιουργία ενός συνδέσμου Ο.Τ.Α., με παράλληλη κατάργηση τόσο της δευτεροβάθμιας νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, όσο και της αποκεντρωμένης διοίκησης στην Αττική⁶⁵.

Γενικότερα, ο προβληματισμός από την έλλειψη ενιαίου σχεδιασμού, συντονισμού και συνέργειας των εμπλεκόμενων φορέων στην πρωτεύουσα

⁶³ Βλ. Χλέπας, Ν.Κ., «Συνταγματικό πλαίσιο και θεσμική αρχιτεκτονική της μητροπολιτικής διοίκησης» στο Γετίμης, Π., Καυκαλάς, Γ. (επιμ.), *Μητροπολιτική διακυβέρνηση, διεθνής εμπειρία και ελληνική πραγματικότητα*, Ινστιτούτο Αστικού Περιβάλλοντος και Ανθρώπινου Δυναμικού, Αθήνα, 2003, σ. 101-102.

⁶⁴ Βλ. Ακαδημία Αθηνών, *Αποκέντρωση και αυτοδιοίκηση: διαπιστώσεις-προτάσεις*, Ακαδημία Αθηνών - Κέντρο Ερεύνης Ελληνικής Κοινωνίας, Αθήνα, 2000, σ. 345-347.

⁶⁵ Βλ. Γ. Σωτηρέλης, *όπ. π.* (υποσημ. 14), σ. 87-88.

αποτυπώθηκε έντονα τα τελευταία χρόνια στη σχετική βιβλιογραφία. Η διαχείριση των μητροπολιτικών προβλημάτων απαιτούσε πλέον σημαντικές ανακατατάξεις και δραστικές παρεμβάσεις, ώστε να μην περάσουν ανεκμετάλλευτες και άλλες ευκαιρίες για την ανάδειξη του διεθνούς ρόλου της Αθήνας. Χαρακτηριστική ήταν άλλωστε η πρόσφατη εμπειρία της διοργάνωσης των Ολυμπιακών Αγώνων του 2004, όπου η προετοιμασία έγινε κυρίως στα πλαίσια της κεντρικής διοίκησης, ενώ το άτυπο σύστημα μητροπολιτικού συντονισμού και διοίκησης της πόλης που εφαρμόστηκε δεν είχε συνέχεια σε θεσμικό επίπεδο, παρά τα θετικά του αποτελέσματα. Η αντιμετώπιση των χρόνιων αδυναμιών και των κενών στη λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης και στη διαχείριση των μητροπολιτικών ζητημάτων θα μπορούσε να επιτευχθεί μόνο μέσω μιας προσεκτικά μελετημένης μεταρρύθμισης, όπως αυτή που κλήθηκε να εφαρμόσει το Πρόγραμμα Καλλικράτης.

2. Γενικές κατευθύνσεις και επιλογές του «Καλλικράτη»

Ο Ν. 3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης» αποτελεί την πιο πρόσφατη και ριζοσπαστικότερη μεταρρύθμιση για την ελληνική τοπική αυτοδιοίκηση συνολικά. Ο «Καλλικράτης» ανέλαβε τον λειτουργικό εκσυγχρονισμό της τοπικής αυτοδιοίκησης, ο οποίος θα αποτελούσε και την αφετηρία, σύμφωνα με τις εξαγγελίες, για τη σταδιακή ανασυγκρότηση ολόκληρης της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, αναδεικνύοντας την τοπική αυτοδιοίκηση και την αποκεντρωμένη διοίκηση ως τους νέους μοχλούς της αναπτυξιακής διαδικασίας.

Ο κύριος στόχος του Προγράμματος Καλλικράτης ήταν η δημιουργία ισχυρών Ο.Τ.Α., οι οποίοι θα ήταν ικανοί να διαχειριστούν τις τοπικές υποθέσεις και να αναλάβουν την διεκπεραίωση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του κράτους. Για τον λόγο αυτό οι νέοι Ο.Τ.Α. θα έπρεπε να έχουν το κατάλληλο μέγεθος και να είναι εφοδιασμένοι με τους απαραίτητους πόρους, προϋποθέσεις βασικές για την ενίσχυση της τοπικής αυτοδιοίκησης. Όσον αφορά στην

αποκεντρωμένη διοίκηση, δόθηκε προτεραιότητα στην αποσυμφόρμησή της από αρμοδιότητες που μπορούν να ασκηθούν αποτελεσματικότερα σε τοπικό επίπεδο, ώστε να μπορεί να επικεντρωθεί στον επιτελικό της ρόλο και στην άσκηση της γενικής αρμοδιότητας που προβλέπει για αυτή το Σύνταγμα.

Η επιλογή του «Καλλικράτη», ως προς τον πρώτο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης, ήταν η δημιουργία λιγότερων και ισχυρότερων δήμων σε ολόκληρη τη χώρα, οι οποίοι θα αναλάμβαναν ένα ευρύτερο φάσμα αρμοδιοτήτων με στόχο την αναβάθμιση της ποιότητας της καθημερινής ζωής των πολιτών. Κάτι τέτοιο κρίθηκε σκόπιμο με τη λογική πως επιβάλλεται σε ένα σύγχρονο κράτος να ασκούνται όσο το δυνατόν περισσότερες αρμοδιότητες εγγύτερα προς τον πολίτη, ενώ θεωρήθηκε επιτακτική και η ανάγκη ενίσχυσης του ρόλου των δήμων σχετικά με την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών προς τους πολίτες, κάτι το οποίο προωθείται συστηματικά στην πλειοψηφία των χωρών της Ε.Ε. Για τον λόγο αυτό θεωρήθηκε πρωταρχικής σημασίας η σφαιρική ενίσχυση των δήμων σε επίπεδο αρμοδιοτήτων και πόρων, αλλά και η καθιέρωση ενός νέου συστήματος ενδοδημοτικής αποκέντρωσης και εποπτείας της δράσης τους. Για την οριοθέτηση των νέων δήμων υιοθετήθηκαν αντικειμενικά κριτήρια, όπως αυτά πηγάζουν από το άρθρο 101 παρ. 2 του Συντάγματος, σύμφωνα με το οποίο «η διοικητική διαίρεση της Χώρας διαμορφώνεται με βάση τις γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες». Τα κριτήρια αυτά με βάση τα οποία έγινε η χάραξη των νέων διευρυμένων δήμων ήταν πληθυσμιακά, κοινωνικά, οικονομικά, γεωγραφικά, αναπτυξιακά, πολιτιστικά – ιστορικά και χωροταξικά.

Στον δεύτερο βαθμό της τοπικής αυτοδιοίκησης, οι δεκατρείς ευρείες αυτοδιοικούμενες περιφέρειες αντικατέστησαν τις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις, αποτυπώνοντας την επιλογή της πολιτικής ηγεσίας για τη δημιουργία λιγότερων και αποτελεσματικότερων μονάδων. Άλλωστε το ζητούμενο στον δεύτερο βαθμό ήταν η λειτουργία Ο.Τ.Α. που δεν θα περιορίζονταν στον διεκπεραιωτικό ρόλο των νομαρχιών, αλλά θα ασκούσαν τοπικές αρμοδιότητες περιφερειακής κλίμακας και τις αρμοδιότητες της καταργούμενης κρατικής περιφέρειας, αναλαμβάνοντας επίσης αναπτυξιακές λειτουργίες. Για την ανάληψη των νέων αρμοδιοτήτων απαιτούνταν ευρύτερες γεωγραφικές ενότητες, κριτήριο που πληρούσαν οι περιφέρειες, ενώ θεωρήθηκε σημαντικό το στοιχείο της ισχυρής πολιτικής

νομιμοποίησης που θα προκύπτει από την άμεση εκλογή των αρχών της κάθε περιφέρειας από το πολυάριθμο εκλογικό σώμα της. Άλλωστε, η ευρωπαϊκή εμπειρία καταδεικνύει πως η καθιέρωση της περιφερειακής αυτοδιοίκησης συμβάλλει στην επιτάχυνση των αναπτυξιακών επιδόσεων, δημιουργώντας ταυτόχρονα τις βάσεις για την ίδρυση ισχυρών μητροπολιτικών φορέων.

Όσον αφορά στην αναδιάταξη της αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης, κρίθηκε πως η δημιουργία λιγότερων και μεγαλύτερων μονάδων θα ανταποκρινόταν ακριβέστερα στις νέες συγκοινωνιακές και κοινωνικοοικονομικές συνθήκες. Θεωρήθηκε πως με αυτό τον τρόπο εξυπηρετείται η συγκέντρωση πόρων σε λειτουργική κλίμακα και επιτυγχάνεται η δημιουργία οικονομιών κλίμακας, με τις επτά αποκεντρωμένες διοικήσεις να αναλαμβάνουν τις αρμοδιότητες των καταργηθέντων κρατικών περιφερειών που κρίθηκε σκόπιμο να μη μεταφερθούν στους Ο.Τ.Α.. Πάντως και σε αυτή την περίπτωση είναι έκδηλη η πρόθεση του «Καλλικράτη» να περιορίσει τη διάχυση αρμοδιοτήτων και ευθύνης, αλλά και να θέσει όσο το δυνατόν ευκρινέστερα όρια μεταξύ της τοπικής αυτοδιοίκησης και της αποκεντρωμένης διοίκησης, ώστε να καταπολεμηθεί το φαινόμενο των αλληλεπικαλυπτόμενων αρμοδιοτήτων.

3. Οι μεταβολές στην Αττική

Το αποτέλεσμα της εφαρμογής του «Καλλικράτη» ήταν η ριζική μεταβολή του χάρτη της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Αττική. Ήταν η πρώτη φορά μετά το 1912 που οι πρωτοβάθμιοι Ο.Τ.Α. μειώθηκαν στο σύνολο της Αττικής και φυσικά στο πολεοδομικό συγκρότημα της Αθήνας, κάτι το οποίο ήταν άλλωστε το ζητούμενο μετά και τη μη εφαρμογή του ενδιάμεσου σταδίου του «Καποδίστρια». Παράλληλα, ενισχύθηκε ο θεσμός της μητροπολιτικής διοίκησης στην Αττική, με την αυτοδιοικούμενη περιφέρεια να αντικαθιστά το δυσλειτουργικό και πολύπλοκο πλαίσιο από τη συνύπαρξη των τεσσάρων νομαρχιών με την Υπερνομαρχία.

Στον πρώτο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης, το πληθυσμιακό όριο που τέθηκε για την συνένωση των δήμων προσδιορίστηκε στους 25.000 μόνιμους κατοίκους, σε

αντίθεση με το αυτό των 10.000 που ίσχυε για την υπόλοιπη χώρα. Το πληθυσμιακό κριτήριο είναι άλλωστε ιδιαίτερα κρίσιμο για την αποφυγή μεγάλων πληθυσμιακών αποκλίσεων μεταξύ των Ο.Τ.Α., εξυπηρετώντας την εξασφάλιση ισότιμων όρων προγραμματισμού και κατανομής διαθεσίμων⁶⁶. Το συγκεκριμένο όριο θεωρήθηκε πως ήταν κατάλληλο για τη δημιουργία δήμων με επαρκή έκταση και πληθυσμό, αλλά όχι υπέρμετρα διευρυμένων ώστε να μην αλλοιώνεται η ιδιαίτερη ταυτότητα της τοπικής κοινωνίας. Το αποτέλεσμα ήταν ο κατακερματισμένος χάρτης των 122 πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. να αποκτήσει νέα μορφή με τους 66 πλέον διευρυμένους «καλλικρατικούς» δήμους.

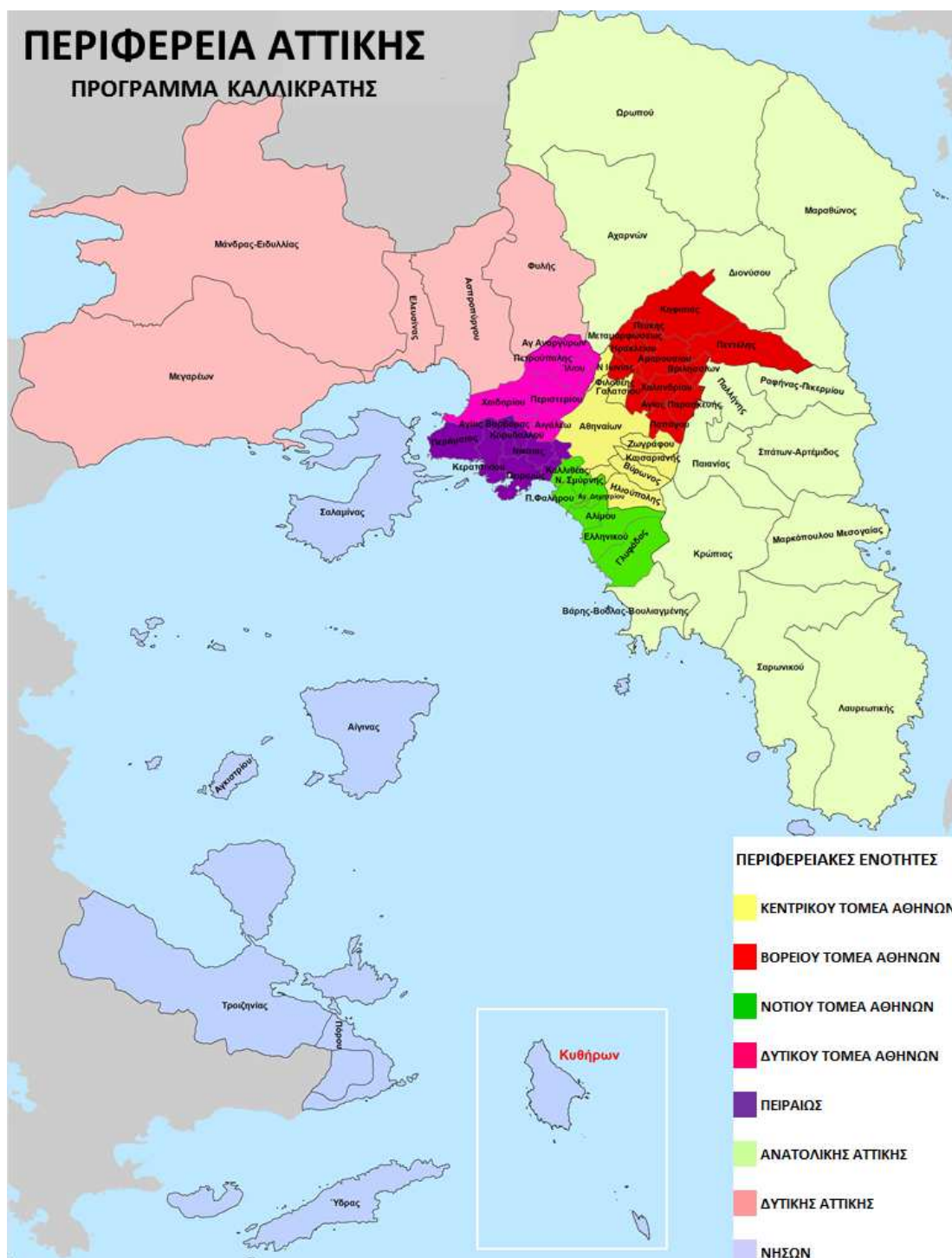
Όσον αφορά στη δεύτερη βαθμίδα, καταργήθηκε τόσο η χωρίς ουσιαστικό περιεχόμενο Ενιαία Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Αθηνών – Πειραιώς, όσο και η ιδιότυπη νομαρχιακή τετραρχία που ίσχυε στο σύνολο του νομού, με τις αρμοδιότητές τους να μεταβιβάζονται στην ενιαία και αυτοδιοικούμενη Περιφέρεια Αττικής. Στη συνέχεια, η περιφέρεια διαιρέθηκε σε οκτώ περιφερειακές ενότητες, οι οποίες δεν διαθέτουν διοικητική αυτοτέλεια και δικό τους συμβούλιο. Σε κάθε περιφερειακή ενότητα αντιστοιχεί ένας αντιπεριφερειάρχης με αυξημένες κατά τρόπον αρμοδιότητες, ο οποίος προέρχεται από το ψηφοδέλτιο του εκλεγμένου περιφερειάρχη. Συγκεκριμένα:

- Στο λεκανοπέδιο δημιουργήθηκαν πέντε περιφερειακές ενότητες. Η καταργούμενη νομαρχία Αθηνών διαιρέθηκε στις περιφερειακές ενότητες Κεντρικού Τομέα, Βόρειου Τομέα, Δυτικού Τομέα και Νοτίου Τομέα Αθηνών, ενώ το ηπειρωτικό τμήμα της τέως νομαρχίας Πειραιώς αποτέλεσε την περιφερειακή ενότητα Πειραιά.
- Στο υπόλοιπο Αττικής, οι τέως νομαρχίες Ανατολικής και Δυτικής Αττικής μετατράπηκαν στις αντίστοιχες περιφερειακές ενότητες, ενώ το νησιωτικό τμήμα που ανήκε στην τέως νομαρχία Πειραιώς σχημάτισε την περιφερειακή ενότητα Νήσων.

⁶⁶ Βλ. Ι.Τ.Α., *Η πρόκληση μιας νέας μεταρρύθμισης της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης*, Κ.Ε.Δ.Κ.Ε.-Ι.Τ.Α., Αθήνα, 2008 σ. 85.

ΧΑΡΤΗΣ 1

Η ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΗΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ ΑΤΤΙΚΗΣ



ΠΗΓΗ: Περιφέρεια Αττικής

Τα όργανα της περιφέρειας είναι ο περιφερειάρχης, οι αντιπεριφερειάρχες, το περιφερειακό συμβούλιο, η οικονομική επιτροπή και η εκτελεστική επιτροπή. Οι

αρμοδιότητες της νέα αυτοδιοικούμενης περιφέρειας διευρύνθηκαν και οργανώθηκαν στους εξής επιμέρους τομείς:

- Προγραμματισμού – Ανάπτυξης
- Γεωργίας – Κτηνοτροφίας – Αλιείας
- Φυσικών Πόρων – Ενέργειας – Βιομηχανίας
- Απασχόλησης – Εμπορίου – Τουρισμού
- Μεταφορών – Επικοινωνιών
- Έργων – Χωροταξίας – Περιβάλλοντος
- Υγείας
- Παιδείας – Πολιτισμού – Αθλητισμού
- Πολιτικής Προστασίας – Διοικητικής Μέριμνας

Παράλληλα, ιδρύθηκε η Αποκεντρωμένη Διοίκηση Αττικής, τα όρια της οποίας ταυτίζονται με αυτά της περιφέρειας, αναλαμβάνοντας τις αρμοδιότητες σχετικά με την εφαρμογή των κυβερνητικών επιλογών σε περιφερειακό επίπεδο. Όσον αφορά στη μητροπολιτική διοίκηση, αυτή οργανώνεται στο επίπεδο της αυτοδιοικούμενης περιφέρειας. Η Περιφέρεια Αττικής χαρακτηρίζεται «Μητροπολιτική» και, εκτός από τις τυπικές αρμοδιότητες που ισχύουν για όλες τις περιφέρειες της χώρας, ενισχύεται με επιπλέον αρμοδιότητες μητροπολιτικού χαρακτήρα, οι οποίες στην υπόλοιπη επικράτεια ασκούνται από τους δήμους⁶⁷.

Σύμφωνα με το άρθρο 210 του Προγράμματος Καλλικράτης, οι αρμοδιότητες μητροπολιτικού χαρακτήρα, δηλαδή αυτές που υπερβαίνουν τα διοικητικά όρια των δήμων, οργανώνονται σε τέσσερις επιμέρους τομείς και ασκούνται από τη Μητροπολιτική Περιφέρεια Αττικής, στα πλαίσια του επιχειρησιακού προγράμματος και του προϋπολογισμού που καταρτίζονται από το περιφερειακό συμβούλιο. Όπως προβλέπει το άρθρο 212 του προγράμματος, για κάθε έναν από τους τομείς αρμοδιοτήτων μητροπολιτικού χαρακτήρα συγκροτείται μία πενταμελής συντονιστική μητροπολιτική επιτροπή, η οποία είναι αρμόδια για την προετοιμασία, την επίβλεψη, τον έλεγχο και τον συντονισμό των δράσεων στον τομέα

⁶⁷ Βλ. Χ. Χρυσανθάκης, όπ. π. (υποσημ. 11), σ. 41.

μητροπολιτικών αρμοδιοτήτων που της έχει ανατεθεί, ενώ είναι υπεύθυνη μετά την επεξεργασία των αντίστοιχων προγραμμάτων να εισηγείται στο περιφερειακό συμβούλιο τη λήψη των απαραίτητων μέτρων. Οι μητροπολιτικές επιτροπές συγκροτούνται από τέσσερα μέλη του περιφερειακού συμβουλίου με θητεία δύομισι ετών, ενώ την προεδρία της κάθε επιτροπής αναλαμβάνει ένας αντιπεριφερειάρχης κατόπιν ορισμού.

Όσον αφορά στην οργάνωση των τεσσάρων τομέων μητροπολιτικών αρμοδιοτήτων και το περιεχόμενο τους, αυτοί διαμορφώνονται ως εξής:

- **Τομέας περιβάλλοντος και ποιότητας ζωής:** Στον τομέα αυτό εντάσσονται σε γενικές γραμμές αρμοδιότητες σχετικά με την παρακολούθηση και την προστασία του περιβάλλοντος σε επίπεδο περιφέρειας, όπως η διαχείριση των στερεών αποβλήτων, των μητροπολιτικών πάρκων και των ορεινών όγκων, καθώς και η αντιμετώπιση της ατμοσφαιρικής ρύπανσης. Επίσης, περιλαμβάνεται η εποπτεία του Οργανισμού Λαϊκών Αγορών Αθηνών – Πειραιώς, η μέριμνα για την κατασκευή υδραυλικών έργων στην Αττική σύμφωνα με το άρθρο 16 του Π.Δ. 69/1988 και τη συνδρομή στο έργο του Ενιαίου Φορέα Ελέγχου Τροφίμων (Ε.Φ.Ε.Τ.).
- **Τομέας χωρικού σχεδιασμού και αστικών αναπλάσεων:** Η Περιφέρεια Αττικής είναι υπεύθυνη για την εξειδίκευση των γενικών κατευθύνσεων στα θέματα του πολεοδομικού σχεδιασμού, οικιστικής πολιτικής και κατοικίας, την εξειδίκευση των στρατηγικών κατευθύνσεων για τον χωροταξικό σχεδιασμό, την προώθηση προγραμμάτων και έργων αναπλάσεων μητροπολιτικής σημασίας και την εποπτεία της εφαρμογής της νομοθεσίας για την διαφημιστική προβολή στο οδικό δίκτυο της μητροπολιτικής περιοχής.
- **Τομέας μεταφορών και συγκοινωνιών:** Περιλαμβάνει αρμοδιότητες σχετικά με την κατασκευή συγκοινωνιακών έργων μητροπολιτικού επιπέδου, τον συντονισμό των φορέων παροχής συγκοινωνιακών

υπηρεσιών, τη μέριμνα για την εκπόνηση κυκλοφοριακών μελετών, καθώς και τις εργασίες σήμανσης, σηματοδότησης και ηλεκτροφωτισμού στο επαρχιακό οδικό δίκτυο.

- **Τομέας πολιτικής προστασίας και ασφάλειας:** Αφορά στην πρόληψη και την αντιμετώπιση των εκτάκτων αναγκών, περιλαμβάνοντας συγκεκριμένα αρμοδιότητες σχετικά με τις αναδασώσεις, την αντιχειμαρρική και αντιπυρική προστασία, την καταστολή των δασικών πυρκαγιών, όπως και τον συντονισμό των εμπλεκόμενων φορέων και τον γενικότερο σχεδιασμό για την εφαρμογή προγραμμάτων πολιτικής προστασίας.

Εκτός των καθορισμένων αρμοδιοτήτων, υπήρξε ειδική πρόβλεψη του νόμου για περαιτέρω ενίσχυση της μητροπολιτικής περιφέρειας με τη μεταβίβαση σε αυτή επιπλέον αρμοδιοτήτων με προεδρικά διατάγματα σχετικά με τους παραπάνω τομείς. Πρόκειται για αρμοδιότητες που αφορούν περιφερειακές ή τοπικές υποθέσεις που ασκούνται τόσο από υπουργεία και αποκεντρωμένες δημόσιες υπηρεσίες, όσο και από νομικά πρόσωπα δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου, δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμούς κοινής ωφέλειας. Παράλληλα, η μεταφορά αρμοδιοτήτων θα πρέπει να συνοδεύεται από τον καθορισμό των οργάνων που θα αναλαμβάνουν την άσκησή τους, τους πόρους που θα μεταφερθούν, τις οργανικές θέσεις που είναι αναγκαίο να δημιουργηθούν, καθώς και την κατανομή τους στις υφιστάμενες ή νέες οργανικές μονάδες.

Τέλος, στο άρθρο 211 του νόμου υπήρξε ειδική μέριμνα και για το θέμα της διαχείρισης των στερεών αποβλήτων στη Μητροπολιτική Περιφέρεια Αττικής. Συγκεκριμένα, προβλέφθηκε η σύσταση ενός ειδικού διαβαθμικού συνδέσμου ως νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου με έδρα την Αθήνα, στον οποίο θα συμμετέχουν από κοινού η μητροπολιτική περιφέρεια και όλοι οι δήμοι της Αττικής, με παράλληλη κατάργηση του Ενιαίου Συνδέσμου Δήμων και Κοινοτήτων Νομού Αττικής (Ε.Σ.Δ.Κ.Ν.Α.) και μεταφορά της περιουσίας, του προσωπικού, των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεων του στο νέο φορέα. Η σύσταση του Ειδικού Διαβαθμικού Συνδέσμου Νομού Αττικής (Ε.Δ.Σ.Ν.Α.) πραγματοποιήθηκε με την Υ.Α.

52545/2011 του Υφυπουργού Εσωτερικών και ο σκοπός του περιλαμβάνει την διαχείριση των στερεών αποβλήτων της Αττικής, τη λειτουργία των σχετικών εγκαταστάσεων, την κατασκευή των μονάδων επεξεργασίας και αξιοποίησης των στερεών αποβλήτων και την αποκατάσταση των χώρων εναπόθεσης. Ο ενισχυμένος μητροπολιτικός ρόλος του συνδέσμου αποτυπώνεται και στη σύνθεση των οργάνων του, εφόσον πρόεδρος είναι ο ίδιος ο περιφερειάρχης Αττικής ή ο οριζόμενος από τον ίδιο αντιπεριφερειάρχης, σε αντίθεση με τον καταργηθέντα Ε.Σ.Δ.Κ.Ν.Α. στον οποίο χρέη προέδρου αναλάμβανε ένας δήμαρχος, ενώ στο διοικητικό συμβούλιο υπάρχει ένας συνδυασμός εκπροσώπησης τόσο της περιφέρειας όσο και των δήμων, με 24 μέλη να ορίζονται από το περιφερειακό συμβούλιο και 36 από την Περιφερειακή Ένωση Δήμων Αττικής (Π.Ε.Δ.Α.).

V. ΣΧΟΛΙΑΣΜΟΣ ΤΩΝ ΠΡΟΣΦΑΤΩΝ ΕΞΕΛΙΞΕΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΙΣΜΟΙ

1. Σχολιασμός των μεταβολών του «Καλλικράτη»

1.1 Η χωρική διάσταση της μεταρρύθμισης στο λεκανοπέδιο

Το Πρόγραμμα Καλλικράτης χαρακτηρίστηκε από πολλούς – και όχι άδικα – ως τομή στην εξέλιξη της τοπικής αυτοδιοίκησης στην χώρα. Εκτός από τις ρυθμιστικές παρεμβάσεις σχετικά με την αναδιοργάνωση των δομών της τοπικής αυτοδιοίκησης και της αποκεντρωμένης διοίκησης, δημιούργησε έναν νέο διοικητικό χάρτη σε ολόκληρη τη χώρα. Η χωρική διάσταση της μεταρρύθμισης ήταν ίσως αυτή που συζητήθηκε εκτενέστερα, ειδικά στην περίπτωση της Αττικής, όπου απασχόλησε τόσο η τελική επιλογή ως προς τις συνενώσεις των δήμων, όσο και η περιοχή δικαιοδοσίας του νέου μητροπολιτικού φορέα.

ΠΙΝΑΚΑΣ 4

ΜΕΙΩΣΗ ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΩΝ ΟΤΑ (ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ)			
	ΑΡΙΘΜΟΣ ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΩΝ ΟΤΑ ΠΡΟ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗ	ΑΡΙΘΜΟΣ ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΩΝ ΟΤΑ ΜΕΤΑ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗ	% ΜΕΙΩΣΗ
ΛΕΚΑΝΟΠΕΔΙΟ (4 Π.Ε. Αθηνών και 1 Π.Ε. Πεφραιώς)	55	40	27,27%
ΥΠΟΛΟΙΠΟ ΑΤΤΙΚΗΣ (Π.Ε. Ανατολικής, Δυτικής Αττικής και Νήσων)	67	26	61,19%
ΣΥΝΟΛΟ ΑΤΤΙΚΗΣ	122	66	45,90%
ΥΠΟΛΟΙΠΗ ΧΩΡΑ (ΕΚΤΟΣ ΑΤΤΙΚΗΣ)	912	259	71,60%
ΣΥΝΟΛΟ ΧΩΡΑΣ	1.034	325	68,57%

ΠΗΓΗ: Ιδία επεξεργασία στοιχείων από Πρόγραμμα Καλλικράτης

Με την εφαρμογή της μεταρρύθμισης οι πρωτοβάθμιοι Ο.Τ.Α. στην Αττική μειώθηκαν σχεδόν κατά το ήμισυ, καθώς από τους 122 δήμους και κοινότητες προέκυψαν 66 «καλλικρατικοί» δήμοι. Ωστόσο, όπως φαίνεται και στον παραπάνω

πίνακα, η θεαματική μείωση του συνολικού αριθμού των δήμων οφείλεται κυρίως στις εκτεταμένες συνενώσεις στο υπόλοιπο Αττικής, όπου οι 67 δήμοι και κοινότητες που προϋπήρχαν σχημάτισαν 26 νέους δήμους, σε μία μείωση της τάξης του 61%. Αντίθετα, οι συνενώσεις των δήμων στο λεκανοπέδιο ήταν αισθητά λιγότερες, με το ποσοστό μείωσης να περιορίζεται στο 27%⁶⁸. Η μεγάλη διαφορά στα δύο ποσοστά, όπως επίσης και το γεγονός ότι στην υπόλοιπη χώρα το ποσοστό της μείωσης πλησίασε στο 72%, υποδηλώνουν έναν δισταγμό της πολιτικής ηγεσίας να προχωρήσει σε εκτεταμένες συνενώσεις δήμων το λεκανοπέδιο.

Φυσικά σε αυτό συνετέλεσε το γεγονός πως το πληθυσμιακό όριο για την Αττική τέθηκε στους 25.000 μόνιμους κατοίκους, σε αντίθεση με το κατά πολύ χαμηλότερο όριο των 10.000 κατοίκων για την υπόλοιπη χώρα. Για τον λόγο αυτό είναι χρήσιμο να γίνει μία ταξινόμηση των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. του λεκανοπεδίου ανάλογα με τον πληθυσμό τους και μία σύγκριση του πλήθους των Ο.Τ.Α. ανά κατηγορία, πριν και μετά τη μεταρρύθμιση του «Καλλικράτη». Αυτό επιχειρείται στον Πίνακα 5, με χρήση των επίσημων στοιχείων που αφορούν στον μόνιμο πληθυσμό από τις απογραφές του 2001 (με τη διοικητική διαίρεση πριν τον «Καλλικράτη») και του 2011 (μετά την εφαρμογή του «Καλλικράτη»).

Όπως διαφαίνεται από τα στοιχεία του πίνακα, η σημαντικότερη μεταβολή ήταν η εξάλειψη των μικρών δήμων, δηλαδή αυτών με πληθυσμό μικρότερο των 25.000 μόνιμων κατοίκων, χωρίς όμως σημαντικές περαιτέρω ανακατατάξεις. Αυτό προκύπτει από το γεγονός πως το ποσοστό των μεγάλων δήμων (με πληθυσμό άνω των 75.000 κατοίκων) παρέμεινε σχεδόν σταθερό, παρουσιάζοντας μια ελάχιστη μείωση από το 23,7% του 2001 στο 22,5% του 2011. Συνεπώς και το υπόλοιπο ποσοστό που αναφέρεται στους δήμους με πληθυσμό μικρότερο των 75.000 παρέμεινε σχεδόν αμετάβλητο. Η μόνη διαφοροποίηση είναι πως αυξήθηκε σημαντικά ο αριθμός των μεσαίων δήμων του λεκανοπεδίου (με πληθυσμό μεταξύ 50.000 και 75.000), όπως επίσης και το ποσοστό των μικρομεσαίων δήμων (με πληθυσμό από 25.000 μέχρι 50.000 κατοίκους).

⁶⁸ Ως λεκανοπέδιο αναφέρεται η περιοχή των περιφερειακών ενότητων: Κεντρικού, Βόρειου, Δυτικού, Νοτίου Τομέα Αθηνών και Πειραιά. Στο υπόλοιπο Αττικής εντάσσονται οι περιφερειακές ενότητες Ανατολικής Αττικής, Δυτικής Αττικής και Νήσων.

ΠΙΝΑΚΑΣ 5

ΠΛΗΘΥΣΜΙΑΚΗ ΤΑΞΙΝΟΜΗΣΗ ΟΤΑ ΛΕΚΑΝΟΠΕΔΙΟΥ (2001 - 2011)				
ΠΛΗΘΥΣΜΟΣ	ΜΟΝΙΜΟΣ 2001		ΜΟΝΙΜΟΣ 2011	
	ΑΡΙΘΜΟΣ ΟΤΑ	ΠΟΣΟΣΤΟ	ΑΡΙΘΜΟΣ ΟΤΑ	ΠΟΣΟΣΤΟ
< 25.000	19	34,5%	0	0,0%
25.000 - 50.000	14	25,5%	15	37,5%
50.000 - 75.000	9	16,4%	16	40,0%
75.000 - 100.000	9	16,4%	4	10,0%
100.000 <	4	7,3%	5	12,5%
ΣΥΝΟΛΟ	55	100%	40	100%

ΠΗΓΗ: Ιδία επεξεργασία στοιχείων από ΕΛ.ΣΤΑΤ.

Επομένως γίνεται αντιληπτό πως αυτό που συνέβη στο λεκανοπέδιο ήταν κυρίως η αύξηση των δήμων μεσαίου και μικρομεσαίου πληθυσμιακού μεγέθους, η οποία οφείλεται στην διαδικασία απορρόφησης των μικρών δήμων, ως αποτέλεσμα του ορίου που τέθηκε εξαρχής. Ενώ στην υπόλοιπη Ελλάδα η μεταρρύθμιση προχώρησε σε γενναίες συνενώσεις, προκαλώντας σε πολλές περιπτώσεις αντιδράσεις σχετικά με τις μεγάλες αποστάσεις μεταξύ της έδρας του κάθε δήμου και των απομακρυσμένων οικισμών, στο λεκανοπέδιο οι προθέσεις εξαντλήθηκαν στην εξάλειψη των μικρών δήμων. Σε διαφορετική περίπτωση το πληθυσμιακό όριο θα έπρεπε να είναι αισθητά αυξημένο, κάτι το οποίο θα προκαλούσε πιο εκτεταμένες συνενώσεις και αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση του εδαφικού κατακερματισμού. Σε αυτό ίσως συνέβαλλε και η μη εφαρμογή στο λεκανοπέδιο της ενδιάμεσης μεταρρύθμισης του «Καποδίστρια», η οποία λειτούργησε για την υπόλοιπη Ελλάδα και ως δοκιμαστικό στάδιο για την διαδικασία συνενώσεων των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α..

Αξίζει να σημειωθεί επίσης το γεγονός πως ουσιαστικά δεν τέθηκε ποτέ σοβαρό ζήτημα απορρόφησης από τον δήμο Αθηναίων κάποιων όμορων μικρών

δήμων, ούτε συζητήθηκε κάτι αντίστοιχο για τον Πειραιά. Αντίστοιχα δεν υπήρξε καμία τέτοιου είδους μεταβολή στους άλλους δύο μεγάλους δήμους του λεκανοπεδίου, την Καλλιθέα και το Περιστέρι. Όπως φαίνεται και από τα στοιχεία του Πίνακα 6, ο πραγματικός πληθυσμός των τεσσάρων μεγάλων δήμων του λεκανοπεδίου μειώνεται συνεχώς μετά το 1981, σε αντίθεση με τον πληθυσμό της Αττικής ο οποίος αυξάνεται. Ειδικότερα, σύμφωνα με την απογραφή του 2011η μείωση του πληθυσμού του δήμου Αθηναίων αγγίζει το 25% σε σχέση με το 1981, με τα ποσοστά μείωσης στον Πειραιά και την Καλλιθέα να είναι επίσης υψηλά, ενώ στο Περιστέρι ο πληθυσμός παρουσιάζει μια σχετική σταθερότητα παρά την αρνητική μεταβολή της τάξης του 2,65%. Το γεγονός αυτό θα μπορούσε να αποτελέσει αφορμή για τη διεύρυνση των δήμων ειδικά της Αθήνας και του Πειραιά, κάτι το οποίο άλλωστε εφαρμόστηκε στην Θεσσαλονίκη, όπου ο ομώνυμος δήμος απορρόφησε τον δήμο Τριανδρίας.

ΠΙΝΑΚΑΣ 6

ΕΞΕΛΙΞΗ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΟΥ ΠΛΗΘΥΣΜΟΥ ΤΩΝ ΤΕΣΣΑΡΩΝ ΜΕΓΑΛΩΝ ΔΗΜΩΝ ΤΟΥ ΛΕΚΑΝΟΠΕΔΙΟΥ					
ΕΤΟΣ	ΔΗΜΟΣ ΑΘΗΝΑΙΩΝ	ΔΗΜΟΣ ΠΕΙΡΑΙΩΣ	ΔΗΜΟΣ ΠΕΡΙΣΤΕΡΙΟΥ	ΔΗΜΟΣ ΚΑΛΛΙΘΕΑΣ	ΣΥΝΟΛΟ ΑΤΤΙΚΗΣ
1981	885.737	196.389	140.858	117.319	3.369.424
1991	772.072	182.671	137.288	114.233	3.523.407
2001	745.514	175.697	137.918	109.609	3.761.810
2011	664.612	162.084	137.129	98.951	3.786.616
% ΜΕΤΑΒΟΛΗ 1981 - 2011	-24,97%	-17,47%	-2,65%	-15,66%	12,38%

ΠΗΓΗ: Ιδία επεξεργασία στοιχείων από ΕΛ.ΣΤΑΤ.

Είναι σημαντικό να επισημανθεί πως η πληθυσμιακή προσέγγιση δεν αποτελεί σε καμία περίπτωση τον μοναδικό καθοριστικό παράγοντα στο ζήτημα της συνένωσης των δήμων. Άλλωστε παρατηρείται το φαινόμενο ακόμα και όμοροι δήμοι να διαφέρουν αρκετά σε κοινωνικοοικονομικό επίπεδο, κάτι το οποίο χρησιμοποιήθηκε σε κάποιες περιπτώσεις ως αντεπιχείρημα από τις τοπικές κοινωνίες στα διάφορα σενάρια που γνωστοποιήθηκαν κατά τη διάρκεια των διεργασιών για τον σχεδιασμό των νέων δήμων. Πάντως αυτό που χαρακτήρισε το προπαρασκευαστικό στάδιο του «Καλλικράτη», ήταν η γενικότερη απροθυμία των

κατοίκων και των αρχών στην πλειοψηφία των δήμων, ιδίως των μικρότερων, να συνενωθούν σε μεγαλύτερους Ο.Τ.Α., ένα φαινόμενο το οποίο παρατηρήθηκε σε ολόκληρη την Ελλάδα και ήταν έντονο και στην Αττική. Σε αυτές τις περιπτώσεις εκφράστηκαν ανησυχίες από τις τοπικές κοινωνίες σχετικά με τον κίνδυνο της αλλοίωσης της ιδιαίτερης τοπικής ταυτότητας των μικρών δήμων και την πιθανή μετατροπή τους από αυτόνομες οντότητες σε παραμελημένες συνοικίες ενός μεγαλύτερου δήμου.

Ένα άλλο ζήτημα το οποίο απασχόλησε αρκετά ήταν αυτό της περιοχής δικαιοδοσίας του μητροπολιτικού φορέα. Ανεξάρτητα από τον τύπο και την φύση του νέου φορέα, συζητήθηκε κατά πόσο η αρμοδιότητά του θα έπρεπε να εκτείνεται σε ολόκληρη την Αττική, ή να επικεντρώνεται στο πολεοδομικό συγκρότημα της Αθήνας. Η οριστική εγκατάλειψη της περίπτωσης ενός φορέα όπως η Υπερνομαρχία, με πεδίο αναφοράς το λεκανοπέδιο, και η επιλογή της μητροπολιτικής περιφέρειας, με την αρμοδιότητά της να εκτείνεται σε ολόκληρη την Αττική, εναρμονίζεται με την επικράτηση της αντίληψης πως η Αττική αποτελεί ενιαίο λειτουργικό σύνολο. Αυτή η αντίληψη διαφαίνεται ήδη από το Ρυθμιστικό Σχέδιο Αθήνας, το οποίο ισχύει από το 1985 και θεωρεί ως ευρύτερη περιοχή της Αθήνας το σύνολο της Αττικής, αλλά και από την επιλογή της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής να μην διαχωρίζει το πολεοδομικό συγκρότημα της πρωτεύουσας από την υπόλοιπη Αττική στις πρόσφατες στατιστικές επετηρίδες και στα επίσημα δελτία των απογραφών ήδη από το 2001.

Παρά το γεγονός πως στο λεκανοπέδιο η μείωση των δήμων δεν ήταν ιδιαίτερα σημαντική, στην υπόλοιπη Αττική περιορίστηκε με επιτυχία το φαινόμενο του εδαφικού κατακερματισμού της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης. Επίσης, η κατάργηση των τεσσάρων νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων και της Υπερνομαρχίας, με τις αρμοδιότητές τους να συγκεντρώνονται στην ενιαία δευτεροβάθμια περιφέρεια, ασφαλώς περιορίζει την πολυδιάσπαση αρμοδιοτήτων στο επίπεδο της δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης. Συνολικά, οι μεταβολές στην Αττική κινήθηκαν προς την σωστή κατεύθυνση, θέτοντας παράλληλα σε νέα βάση οποιαδήποτε προσπάθεια ανασχεδιασμού της τοπικής αυτοδιοίκησης στην περιοχή μέσω μίας μελλοντικής μεταρρύθμισης.

1.2 Η μητροπολιτική περιφέρεια ως θεσμική επιλογή

Με βάση τα εναλλακτικά συστήματα μητροπολιτικής διοίκησης που έχουν διατυπωθεί στη σχετική βιβλιογραφία, η επιλογή του «Καλλικράτη» για την περίπτωση της Αττικής ήταν η δημιουργία ενός μητροπολιτικού φορέα στα πλαίσια της δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης. Η συγκεκριμένη μεταρρύθμιση είναι ακόμα πολύ πρόσφατη και η αποτίμηση της βραχύβιας λειτουργίας της Μητροπολιτικής Περιφέρειας Αττικής είναι παρακινδυνευμένη, καθώς χρειάζεται ένα εύλογο χρονικό διάστημα ώστε να αξιολογηθεί το έργο και η γενικότερη λειτουργία του νέου μητροπολιτικού φορέα. Ωστόσο, αυτό που μπορεί να συζητηθεί και να εκτιμηθεί είναι η θεσμική επιλογή της μητροπολιτικής περιφέρειας, μέσα από μία αναφορά στα πλεονεκτήματα και τα αδύναμα σημεία του θεσμού, αλλά και την σύγκριση σε ορισμένα καίρια σημεία με άλλους τύπους μητροπολιτικών φορέων που προτάθηκαν.

Ένα από τα αναμφισβήτητα πλεονεκτήματα της επιλογής αυτής είναι πως η νέα Μητροπολιτική Περιφέρεια Αττικής, ως δευτεροβάθμιος Ο.Τ.Α., χαρακτηρίζεται από αυξημένη δημοκρατική νομιμοποίηση. Τα κυριότερα όργανα της μητροπολιτικής περιφέρειας, δηλαδή ο περιφερειάρχης, οι αντιπεριφερειάρχες και το περιφερειακό συμβούλιο, είναι αιρετά, γεγονός το οποίο ενισχύει το πνεύμα λογοδοσίας και οδηγεί αναπόφευκτα στην συγκέντρωση της πολιτικής ευθύνης κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους. Πλέον οι ίδιοι οι πολίτες καλούνται να εκλέξουν τα πρόσωπα που θα αναλάβουν την διαχείριση των μητροπολιτικών ζητημάτων, αξιολογώντας συνεχώς τα πεπραγμένα τους μέσω της διαδικασίας των περιφερειακών εκλογών.

Η καθιέρωση, άλλωστε, της μητροπολιτικής διοίκησης στα πλαίσια του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης μπορεί να θεωρηθεί ως κεκτημένο μετά την ίδρυση της Υπερνομαρχίας Αθηνών – Πειραιώς το 1994. Ανεξάρτητα από την αποτελεσματικότητά της και την εν γένει λειτουργία της, η Υπερνομαρχία αποτέλεσε τον πρώτο μητροπολιτικό φορέα στην πρωτεύουσα με αιρετά όργανα. Για τον λόγο αυτό, οποιαδήποτε άλλη επιλογή και κυρίως αυτή της δημιουργίας μητροπολιτικής διοίκησης στα πλαίσια της αποκεντρωμένης διοίκησης ή του

κεντρικού κράτους, όπως η περίπτωση της παλαιάς Διοικήσεως Πρωτεύουσας, θα συνιστούσε έναν αναχρονισμό και μια οπισθοδρόμηση σχετικά με το θέμα της δημοκρατικότητας του θεσμού και κατ' επέκταση της ίδια της κυβέρνησης.

Γενικότερα, στις νεότερες θεωρίες της διοικητικής επιστήμης κυριαρχεί η αντίληψη πως για τον εκσυγχρονισμό του διοικητικού συστήματος επιβάλλεται η ενίσχυση της τοπικής αυτοδιοίκησης και η εκτεταμένη αποσυγκέντρωση των αρμοδιοτήτων του κράτους. Οπωσδήποτε, η δημιουργία ενός αυτοδιοικούμενου μητροπολιτικού φορέα εξυπηρετεί την λογική αυτή, χωρίς ωστόσο να στερείται ορισμένων αντεπιχειρημάτων. Το σημαντικότερο από αυτά είναι πως οι λειτουργοί της Μητροπολιτικής Περιφέρειας Αττικής, ως αιρετοί, είναι αναμφισβήτητα εκτεθειμένοι σε πιέσεις από το εκλογικό σώμα, με τον κίνδυνο να υιοθετήσουν πελατειακές λογικές κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους να είναι ορατός. Ταυτόχρονα, τίθεται ένα ερώτημα σχετικά με τη σχέση της μητροπολιτικής περιφέρειας με τους δήμους, οι οποίοι αποτελούν και τον πυρήνα της τοπικής αυτοδιοίκησης. Λαμβάνοντας υπόψη την απουσία οποιασδήποτε ιεραρχικής σχέσης μεταξύ των δύο βαθμών αυτοδιοίκησης, η ύπαρξη μεγάλου αριθμού δήμων στην Αττική, ακόμα και μετά τις συνενώσεις, αλλά και οι έντονες κοινωνικές και οικονομικές διαφοροποιήσεις, θα οδηγήσουν αναπόφευκτα σε αντιδράσεις επί των αποφάσεων του μητροπολιτικού οργάνου, οι οποίες ίσως αποτελέσουν τροχοπέδη στην προώθηση των ενδεδειγμένων λύσεων για την αποτελεσματική αντιμετώπιση των μητροπολιτικών προβλημάτων.

Επιπλέον πεδίο προβληματισμού αποτελεί το ζήτημα της μεγάλης πολιτικής ισχύος που συγκεντρώνεται στο πρόσωπο του περιφερειάρχη Αττικής, ο οποίος έχει στην δικαιοδοσία του όχι μόνο την ευρύτερη περιοχή της πρωτεύουσας, αλλά και την πολυπληθέστερη περιφέρεια της Ελλάδας. Όπως αποτυπώνεται και στον σχετικό πίνακα που ακολουθεί, ο μόνιμος πληθυσμός της Αττικής σύμφωνα με την απογραφή του 2011 ανέρχεται σε 3.827.624 κατοίκους και αποτελεί το 35,4% του συνολικού πληθυσμού της χώρας. Αντίστοιχα, σύμφωνα με τα επίσημα στοιχεία του Υπουργείου Εσωτερικών για το μέγεθος του εκλογικού σώματος στις δημοτικές και περιφερειακές εκλογές του 2010, ο περιφερειάρχης Αττικής εκλέχθηκε σε μία περιοχή με 2.792.102 εγγεγραμμένους ψηφοφόρους και, συνεπώς, αντιπροσωπεύει το 28,4% του εκλογικού σώματος της χώρας.

ΠΙΝΑΚΑΣ 7

ΑΡΙΘΜΗΤΙΚΑ ΜΕΓΕΘΗ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ ΑΤΤΙΚΗΣ	
ΜΟΝΙΜΟΣ ΠΛΗΘΥΣΜΟΣ (απογραφή 2011)	ΜΕΓΕΘΟΣ ΕΚΛΟΓΙΚΟΥ ΣΩΜΑΤΟΣ (εκλογικοί κατάλογοι 2010)
3.827.624	2.792.102
ΣΥΝΟΛΟ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ	
10.815.197	9.836.724
ΠΟΣΟΣΤΟ ΕΠΙ ΤΟΥ ΣΥΝΟΛΟΥ ΤΗΣ ΧΩΡΑΣ	
35,39%	28,38%

ΠΗΓΗ: Ιδία επεξεργασία στοιχείων από ΕΛ.ΣΤΑΤ. & ΥΠ.ΕΣ.

Όπως γίνεται αντιληπτό, τα μεγέθη της Αττικής είναι εξαιρετικά μεγάλα σε σχέση με το εθνικό επίπεδο, κάτι το οποίο μεταφράζεται σε αυξημένη πολιτική δύναμη του περιφερειάρχη, ο οποίος έχει χαρακτηριστεί πολλάκις ως «μικρός πρωθυπουργός». Αυτή η αντίληψη ενισχύεται περισσότερο αν ληφθεί υπόψη ότι πρόκειται για τη μικρότερη σε έκταση περιφέρεια της Ελλάδας, η οποία ταυτίζεται με τον παλαιό νομό Αττικής. Ως εκ τούτου, η περιφέρεια χαρακτηρίζεται – παρά τις όποιες διαφοροποιήσεις – από μεγαλύτερη συνοχή του πληθυσμού της, σε πλήρη αντίθεση με τις υπόλοιπες περιφέρειες της χώρας οι οποίες εκτείνονται σε ευρύτερες γεωγραφικές περιοχές με μεγαλύτερη ανομοιογένεια, με τον πληθυσμό τους σε αρκετές περιπτώσεις να έχει διαφορετικές πολιτικές καταβολές, προτεραιότητες, αλλά και διαφορετικά κριτήρια. Σε τέτοιες περιπτώσεις είναι λογικό να υπάρχει μεγαλύτερη διασπορά δυνάμεων, με αποτέλεσμα να αποδυναμώνονται ίσως τυχόν τάσεις «δεσποτικής» συμπεριφοράς, όπως επίσης και η αντίληψη μιας πολιτικής και θεσμικής παντοδυναμίας του περιφερειάρχη.

Ένα από τα σενάρια τα οποία είχαν συζητηθεί εκτενώς πριν από την εφαρμογή της μεταρρύθμισης του «Καλλικράτη» αφορούσε στη δημιουργία ενός μητροπολιτικού φορέα ως αποκεντρωμένη μονάδα της κρατικής διοίκησης, με τη συμμετοχή εκλεγμένων και διορισμένων οργάνων. Ένας θεσμός τέτοιου είδους για την Αττική θα υπερτερούσε, ως κρατικός φορέας, της υπάρχουσας αυτοδιοικούμενης περιφέρειας σε επίπεδο διοικητικής και οικονομικής κυρίως

στήριξης από το ίδιο το κράτος, με αυξημένη επιπλέον τη δυνατότητα απευθείας μεταφοράς αρμοδιοτήτων σε αυτόν από τα αρμόδια ανά τομέα υπουργεία. Ωστόσο, σε αυτή την περίπτωση θα ήταν αναπόφευκτη η ισχυρή κρατική επιρροή επί του φορέα, με τις προεκτάσεις που αναφέρθηκαν ήδη σχετικά με την αντίληψη περί μειωμένης δημοκρατικής νομιμοποίησης και απομάκρυνσης της διαχείρισης των μητροπολιτικών ζητημάτων από το σώμα των πολιτών. Πρόκειται για φαινόμενα τα οποία σαφώς περιορίζονται – αν δεν εξαλείφονται – στα πλαίσια της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Αξίζει να αναφερθεί άλλωστε πως τα δύο θεσμικά πλεονεκτήματα ενός κρατικού μητροπολιτικού φορέα έναντι του αυτοδιοικούμενου, σχετικά με την κρατική υποστήριξη και την απευθείας μεταφορά των αρμοδιοτήτων, περιορίστηκαν ως ένα βαθμό από τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001. Αυτό επιτεύχθηκε από τη δυνατότητα που δόθηκε στον κοινό νομοθέτη να αναθέτει στους Ο.Τ.Α. επιπλέον αρμοδιότητες που συνιστούν αποστολή του κράτους, με παράλληλη μεταφορά των αντίστοιχων πόρων, αλλά και με την οικονομική απεξάρτηση των Ο.Τ.Α. από τον κρατικό προϋπολογισμό μέσω της καθιέρωσης ιδίων πόρων. Ταυτόχρονα, θωρακίστηκε η ελεύθερη δράση των Ο.Τ.Α. με τον περιορισμό της κρατικής εποπτείας σε έλεγχο νομιμότητας, δίνοντας ένα επιπλέον πλεονέκτημα στην επιλογή του μητροπολιτικού Ο.Τ.Α.. Άλλωστε η δημιουργία ενός κρατικού μητροπολιτικού φορέα ίσως δημιουργούσε σύγχυση σχετικά με το κατά πόσο τα μητροπολιτικά ζητήματα εντάσσονται στις τοπικές υποθέσεις, για την διοίκηση των οποίων συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ των Ο.Τ.Α. σύμφωνα με το Σύνταγμα. Σε αυτή την περίπτωση θα ήταν πιθανό το ενδεχόμενο η λειτουργία ενός κρατικού μητροπολιτικού φορέα να χαρακτηριστεί ακόμα και ως αντισυνταγματική.

Η δημιουργία ενός μητροπολιτικού συνδέσμου Ο.Τ.Α., ο οποίος αποτελεί έναν από τους βασικούς τύπους μητροπολιτικής οργάνωσης διεθνώς, συγκαταλεγόταν ανάμεσα στις προτάσεις για την περίπτωση της Αττικής. Όπως προκύπτει από την εμπειρία της εφαρμογής του, πρόκειται για έναν ευέλικτο σχηματισμό στον οποίο συμμετέχουν από κοινού εκπρόσωποι των Ο.Τ.Α. πρώτου και δεύτερου βαθμού, με ταυτόχρονη εκπροσώπηση κοινωνικών και επαγγελματικών φορέων. Η ευελιξία του συνίσταται στο γεγονός πως η εφαρμογή

του δεν απαιτεί ουσιαστικά μια ευρείας κλίμακας διοικητική αναδιάρθρωση, καθώς οι ήδη υπάρχοντες οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης καλούνται να συνεργαστούν για την διαχείριση των μητροπολιτικών ζητημάτων.

Η επιλογή αυτή θα ήταν η ενδεδειγμένη για την Αττική στην περίπτωση που δεν υπήρχε κάποια άλλη μορφή μητροπολιτικής διοίκησης, ως ένα μεταβατικό στάδιο προς ένα μελλοντικό και πιο ολοκληρωμένο οργανωτικό σχήμα. Όμως η δημιουργία ενός μητροπολιτικού συνδέσμου από το Πρόγραμμα Καλλικράτης δεν θα συνιστούσε μια αποφασιστική επέμβαση για την επίλυση του ζητήματος της μητροπολιτικής διοίκησης στην Αττική, από τη στιγμή που με τον συγκεκριμένο νόμο επήλθε μία ριζική αναδιάρθρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης, γεγονός που ευνοούσε ασφαλώς την επιλογή μιας πολύ περισσότερο ολοκληρωμένης λύσης. Άλλωστε, ένας μητροπολιτικός σύνδεσμος θα υστερούσε ως προς τον βαθμό δημοκρατικής νομιμοποίησης σε σχέση με την αυτοδιοικούμενη περιφέρεια εξαιτίας της έμμεσης εκπροσώπησης των Ο.Τ.Α., αν και θα μπορούσε να υποστηριχτεί ότι το κέντρο λήψης αποφάσεων θα βρισκόταν εγγύτερα προς τους πολίτες. Το βασικότερο όμως μειονέκτημα ενός συνδέσμου σε σχέση με την υφιστάμενη μητροπολιτική περιφέρεια θα ήταν η πιθανότητα μειωμένη δυνατότητα να παραχθεί μια συνεκτική πολιτική μέσω της συνεργασίας των Ο.Τ.Α., ένα ζήτημα το οποίο στα πλαίσια της υφιστάμενης μητροπολιτικής περιφέρειας αντιμετωπίζεται αποτελεσματικότερα. Άλλωστε στο περιθώριο του πολυδαίδαλου διοικητικού τοπίου της περιοχής λειτουργούσε και η Τοπική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Νομού Αττικής (Τ.Ε.Δ.Κ.Ν.Α.)⁶⁹, η οποία, ακόμα και μετά την θεσμική της ενίσχυση από την αναθεώρηση του Συντάγματος, είναι αμφίβολο αν θα μπορούσε να αναπτύξει τις σχετικές δράσεις και να αναλάβει τις απαραίτητες πρωτοβουλίες.

Ανάμεσα στις εναλλακτικές προτάσεις υπήρξαν και κάποιες ίσως λιγότερο δημοφιλείς και περισσότερο εξεζητημένες. Μία από αυτές έκανε λόγο για τη δημιουργία μιας τρίτης μητροπολιτικής βαθμίδας για την Αττική, κάτι το οποίο αποκλείεται μετά την συνταγματική πρόβλεψη για την υποχρεωτική ύπαρξη δύο βαθμίδων τοπικής αυτοδιοίκησης. Όσον αφορά στην πρόταση για τη δημιουργία ενός μητροπολιτικού συμβουλίου εν είδει ομοσπονδιακής κυβέρνησης, με τη

⁶⁹ Με την εφαρμογή του «Καλλικράτη» η Τ.Ε.Δ.Κ.Ν.Α. μετονομάστηκε σε Περιφερειακή Ένωση Δήμων Αττικής (Π.Ε.Δ.Α.).

συμμετοχή υπουργών και εκπροσώπων των Ο.Τ.Α., παρά την προσαρμοστικότητα του εν λόγω σχήματος στις διοικητικές μεταβολές θα υπήρχε αυξημένος κίνδυνος επιβάρυνσης των κεντρικών οργάνων του κράτους με τη διαχείριση των μητροπολιτικών ζητημάτων της πρωτεύουσας, με πιθανή την «περιθωριοποίηση» των ζητημάτων υπόλοιπης Ελλάδας. Και σε αυτή την περίπτωση ένα τέτοιου είδους συμβούλιο θα λειτουργούσε αποτελεσματικότερα ως μία προσωρινή και μεταβατική λύση για τον σταδιακό σχηματισμό των απαραίτητων μηχανισμών συντονισμού και συνέργειας μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων, πριν την εφαρμογή ενός ισχυρότερου μητροπολιτικού φορέα. Ταυτόχρονα, είναι αμφίβολο εάν ένα τέτοιο διοικητικό σχήμα με ομοσπονδιακά χαρακτηριστικά ταιριάζει στην ελληνική διοικητική κουλτούρα και μάλιστα χωρίς να ενισχύσει ή να επιβεβαιώσει την χρόνια παγιωμένη αντίληψη περί ενός «αθηνοκεντρικού κράτους».

Από τον προβληματισμό που αναπτύχθηκε σχετικά με τις εναλλακτικές επιλογές δημιουργίας μητροπολιτικού φορέα στην Αττική, διαφαίνεται πως η επιλογή της μητροπολιτικής περιφέρειας στα πλαίσια της δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, αποτελεί την ορθότερη – θεσμικά – επιλογή στη δεδομένη χρονική στιγμή. Παρά τα όποια αδύναμα σημεία της, η δευτεροβάθμια Μητροπολιτική Περιφέρεια Αττικής προσαρμόζεται σε μεγάλο βαθμό στην ελληνική διοικητική πραγματικότητα, δίνοντας την ευκαιρία να αξιοποιηθεί η εμπειρία που αποκτήθηκε από την λειτουργία της Υπερνομαρχίας, σε αντίθεση με κάποια εναλλακτικά σενάρια που θα δημιουργούσαν μία εντελώς νέα διοικητική πραγματικότητα, την οποία πιθανώς να συνόδευε έντονη αβεβαιότητα. Άλλωστε είναι ιδιαίτερα σημαντικό το γεγονός πως η επιλογή αυτή συντάσσεται πλήρως με τις νεότερες επιταγές του Συντάγματος σχετικά με μια ισχυρή τοπική αυτοδιοίκηση, τη στιγμή που κάποιες από τις υπόλοιπες επιλογές θα απαιτούσαν μια εκ νέου αναθεώρηση του Συντάγματος και μάλιστα προς την αντίθετη κατεύθυνση.

Σε κάθε περίπτωση και ανεξάρτητα από τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του κάθε τύπου μητροπολιτικής οργάνωσης είναι αναγκαίο να αποτελέσει κοινή αντίληψη ότι η μητροπολιτική διοίκηση χρειάζεται έναν ισχυρό φορέα άσκησης των σχετικών αρμοδιοτήτων, ο οποίος όμως δεν θα πρέπει να υπερφορτωθεί. Η Μητροπολιτική Περιφέρεια Αττικής συγκεντρώνει σε ικανοποιητικό βαθμό τις απαραίτητες θεσμικές εγγυήσεις για την αποτελεσματική λειτουργία της και

αποτελεί έναν πιο ολοκληρωμένο θεσμό σε σύγκριση με την Υπερνομαρχία, την οποία και αντικατέστησε. Το γεγονός ότι πρόκειται για έναν οργανισμό τοπικής αυτοδιοίκησης της αφήνει τα περιθώρια να αναπτύξει δράσεις που αν αναλαμβάνονταν από άλλου τύπου μητροπολιτικό φορέα, αυτό θα μπορούσε να εκληφθεί ως προσπάθεια υποκατάστασης της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Ωστόσο, η Μητροπολιτική Περιφέρεια Αττικής δεν θα πρέπει να περιοριστεί στα πλαίσια της λειτουργίας της ως δευτεροβάθμιος Ο.Τ.Α.. Αυτό είναι άλλωστε το ζητούμενο από τη στιγμή που χαρακτηρίστηκε ως «μητροπολιτική». Πρέπει να αποτελέσει εκείνο το επίπεδο όπου θα συγκεντρώνονται οι επιτελικές αρμοδιότητες για την Αττική και θα πραγματοποιείται ο συντονισμός των δράσεων των εμπλεκόμενων φορέων. Για να επιτευχθεί αυτό είναι απαραίτητο οι φορείς που δραστηριοποιούνται στην περιοχή σε επιμέρους τομείς να πάψουν να λειτουργούν αυτόνομα, αλλά να υπαχθούν σταδιακά στη μητροπολιτική περιφέρεια. Τέτοιου είδους φορείς είναι μεταξύ άλλων ο Ο.Α.Σ.Α., η Ε.ΥΔ.Α.Π., η ΣΤΑ.ΣΥ.⁷⁰ και ο Ο.Ρ.Σ.Α., ενώ ένα ειδικό καθεστώς θα πρέπει να εγκαινιαστεί και στις περιπτώσεις φορέων που δεν δραστηριοποιούνται αποκλειστικά στην Αττική, με τη μητροπολιτική περιφέρεια να συμμετέχει στην διοίκησή τους και στην διαδικασία σχεδιασμού των πολιτικών που αφορούν στην περιοχή της Αττικής.

Από τη στιγμή της σύστασης της Μητροπολιτικής Περιφέρειας Αττικής μέχρι και σήμερα είναι γεγονός πως δεν έχει διαπιστωθεί κάποια πρόθεση για την ενίσχυση των επιτελικών της αρμοδιοτήτων. Αντιθέτως, η περιφέρεια φαίνεται να ακολουθεί την πεπατημένη ενός δευτεροβάθμιου Ο.Τ.Α., με τον χαρακτηρισμό της ως «μητροπολιτική» να μην έχει ουσιαστικές προεκτάσεις. Ανεξάρτητα από τα θεσμικά της πλεονεκτήματα έναντι των άλλων τύπων, η επιτυχία της μητροπολιτικής περιφέρειας θα εξαρτηθεί από παράγοντες όπως η πολιτική βούληση, η ανάληψη πρωτοβουλιών, η περιθωριοποίηση των σκοπιμοτήτων και η αφοσίωση σε ένα όραμα που θα δώσει πνοή στην ευρύτερη περιοχή της πρωτεύουσας.

⁷⁰ Η εταιρία Σταθερές Συγκοινωνίες Α.Ε. (ΣΤΑ.ΣΥ.) συστάθηκε με κοινή υπουργική απόφαση στις 17 Ιουνίου 2011 (Φ.Ε.Κ. 1454 τ. Β') απορροφώντας τις εταιρίες Η.Σ.Α.Π. (Ηλεκτρικός Σιδηρόδρομος Αθηνών – Πειραιώς), Α.Μ.Ε.Λ. (Αττικό Μετρό Εταιρία Λειτουργίας) και ΤΡΑΜ Α.Ε.. Βλ. www.stasy.gr.

2. Εφαρμογή και αναθεώρηση του ρυθμιστικού σχεδίου

Η θεσμοθέτηση του Ρυθμιστικού Σχεδίου Αθήνας με τον Ν. 1515/1985 αποτέλεσε ένα φιλόδοξο εγχείρημα το οποίο κλήθηκε να καλύψει ένα κενό δεκαετιών σχετικά με το ζήτημα της χωροταξικής οργάνωσης της πρωτεύουσας. Παρόλα αυτά, η εφαρμογή του στις σχεδόν τρεις δεκαετίες που ακολούθησαν υπήρξε ελλιπής, με χαρακτηριστική την απουσία αξιολόγησής του και με πρόδηλη την αναντιστοιχία του με τις νέες συνθήκες. Ταυτόχρονα, είναι αμφίβολο αν επιτεύχθηκαν οι στόχοι που τέθηκαν, καθώς οι περισσότερες από τις «ασθένειες» που επιδίωξε να θεραπεύσει παραμένουν και συνεχίζουν να προβληματίζουν την πολιτική ηγεσία και τις τοπικές κοινωνίες μέχρι σήμερα. Ο μοναδικός στόχος που μπορεί ίσως να θεωρηθεί ότι επιτεύχθηκε σε ικανοποιητικό βαθμό είναι ο περιορισμός της αύξησης του πληθυσμού της Αθήνας και της Αττικής γενικότερα, στα πλαίσια της ανάσχεσης της υπερδιόγκωσης της πρωτεύουσας εις βάρος των υπόλοιπων μεγάλων αστικών κέντρων της χώρας.

Τα τελευταία χρόνια η Αττική διέγραψε μία έντονη αναπτυξιακή πορεία, η οποία ήταν κυρίως το αποτέλεσμα της ανάθεσης στην Αθήνα της διοργάνωσης των Ολυμπιακών Αγώνων του 2004, των νέων δεδομένων της παγκοσμιοποίησης ιδιαίτερα μετά την ένταξη της Ελλάδας στην Ο.Ν.Ε., καθώς και της γενικότερης αύξησης της επενδυτικής δραστηριότητας στην περιοχή. Ωστόσο, τα έργα μεγάλης στρατηγικής σημασίας που πραγματοποιήθηκαν, όπως τα κυκλοφοριακά έργα, η μεταφορά του αεροδρομίου στα Σπάτα και η χωροθέτηση των ολυμπιακών έργων, προγραμματίστηκαν χωρίς το απαραίτητο συντονιστικό πλαίσιο που παρέχεται μέσω του ρυθμιστικού σχεδίου. Τα εν λόγω έργα ενσωματώθηκαν στο ισχύον Ρ.Σ.Α.⁷¹, αλλά δεν χρησιμοποιήθηκαν ως αφετηρία για τον στρατηγικό ανασχεδιασμό της χωροταξικής οργάνωσης της Αθήνας για τη μετα-ολυμπιακή περίοδο.

Επιπλέον, οι έντονες αλλαγές που παρατηρήθηκαν με την επέκταση του αστικού ιστού σε περιοχές εκτός των παραδοσιακών ορίων του λεκανοπεδίου,

⁷¹ Οι σημαντικότερες τροποποιήσεις του Ρ.Σ.Α. επήλθαν με το Ν. 1955/1991, που αφορούσε στη χωροθέτηση του νέου αερολιμένα στα Σπάτα, και με το Ν. 2730/1999, με τον οποίο χωροθετήθηκαν οι ολυμπιακές εγκαταστάσεις.

δηλαδή στο Θριάσιο Πεδίο και στα Μεσόγεια, αλλά και οι δημογραφικές αλλαγές που συντελέστηκαν ήδη από την δεκαετία του 1990, δημιούργησαν μία νέα χωροταξική πραγματικότητα για το σύνολο της Αττικής, καθιστώντας ουσιαστικά το Ρ.Σ.Α. ανεπείκαιρο. Παράλληλα, παρατηρήθηκε επιδείνωση όλων των χωρικών και περιβαλλοντικών προβλημάτων, με την αυθαίρετη δόμηση, το κυκλοφοριακό πρόβλημα και την έλλειψη ελεύθερων χώρων να αποτελούν χαρακτηριστικά παραδείγματα της ανεπιτυχούς πρόβλεψης και λήψης των κατάλληλων μέτρων. Όσον αφορά στη λειτουργία του Οργανισμού Αθήνας, διαπιστώθηκε η αδυναμία του να ασκήσει αποτελεσματικά τις θεσμικές του αρμοδιότητες, με μειωμένη τη δυνατότητα ανάληψης πρωτοβουλιών λόγω της υπαγωγής του στην εποπτεία του Υ.Π.Ε.Κ.Α., με αμφίβολη την τήρηση των προβλεπόμενων διαδικασιών και με ελλιπή την εφαρμογή των γενικών κατευθύνσεων, καθώς η πυκνότητα και ο χαρακτήρας των ρυθμίσεων επέτρεπαν την απόκλιση από τους στόχους.

Τα τελευταία χρόνια υπήρξε έντονη κινητοποίηση με σκοπό την αναθεώρηση (ή επικαιροποίηση) του Ρ.Σ.Α., ώστε να προσαρμοστεί στα νέα δεδομένα που διαμορφώθηκαν στο σύνολο της Αττικής. Η πρώτη απόπειρα για την επικαιροποίηση του ρυθμιστικού έγινε με τη σύνταξη του Ρ.Σ.Α. 2009, το οποίο τέθηκε σε διαδικασία διαβούλευσης το καλοκαίρι του ίδιου έτους. Παρόλα αυτά, κρίθηκε αναγκαία η εμβάθυνση, η συμπλήρωση και η αναθεώρηση πολλών επιμέρους σημείων του σχεδίου, κάτι το οποίο δημιούργησε έναν νέο κύκλο διερεύνησης και συζητήσεων που ξεκίνησε από τον Φεβρουάριο του 2010, για την σύνταξη ενός ολοκληρωμένου και επίκαιρου ρυθμιστικού σχεδίου που θα ανταποκρίνεται πλήρως στις νέες απαιτήσεις και προοπτικές που αφορούν στην ευρύτερη περιοχή της πρωτεύουσας. Ο στόχος ήταν να γίνει μια νέα προσέγγιση στα παλαιά προβλήματα που δεν επιλύθηκαν, με παράλληλη ενσωμάτωση των νέων δεδομένων.

Το αποτέλεσμα των διεργασιών ήταν η σύνταξη του Ρυθμιστικού Σχεδίου Αθήνας/Αττικής 2021⁷², το οποίο ολοκληρώθηκε το 2011 και τέθηκε σε διαβούλευση έως τον Φεβρουάριο του 2012. Το νέο Ρ.Σ.Α. αναλάμβανε την ενιαία προώθηση των στόχων της οικονομικής, κοινωνικής και περιβαλλοντικής

⁷² Βλ. το Σχέδιο Νόμου Ρυθμιστικού Σχεδίου Αθήνας/Αττικής 2021 – Αύγουστος 2011.

βιωσιμότητας, υπερβαίνοντας τα κλασικά όρια της χωροταξίας και του πολεοδομικού σχεδιασμού. Με βάση τα παραπάνω, οι στρατηγικοί στόχοι ομαδοποιούνταν σε τρεις βασικές κατηγορίες, οι οποίες εξειδικεύονταν περαιτέρω σε βασικούς στόχους θεματικών και διατομεακών πολιτικών, καθώς και σε άξονες προτεραιότητας για την περίοδο 2011 – 2021. Οι ενότητες των γενικών στρατηγικών στόχων προσδιορίστηκαν ως εξής:

- Οικονομική ανάπτυξη, ισόρροπη, κοινωνικά δίκαιη και περιβαλλοντικά βιώσιμη. Ενίσχυση του διεθνούς ρόλου της Αθήνας, προώθηση της καινοτομίας, βελτίωση της ανταγωνιστικότητας.
- Περιβαλλοντικά βιώσιμη χωρική ανάπτυξη με αποτελεσματική προστασία του περιβάλλοντος και της πολιτιστικής κληρονομιάς, διατήρηση του φυσικού χώρου και της βιοποικιλότητας και προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή.
- Βελτίωση της ποιότητας ζωής για τους κατοίκους, εξισορρόπηση στην κατανομή των πόρων και των ωφελειών από την ανάπτυξη, προώθηση πολιτικών άμβλυνσης των φαινομένων κοινωνικού αποκλεισμού.

Κατά τη σύνταξη του επικαιροποιημένου Ρ.Σ.Α. τονίστηκε ο καινοτόμος χαρακτήρας του αλλά και η πρόθεση να πραγματοποιηθεί ο πολυπόθητος χωρικός συντονισμός στην προώθηση των τομεακών δράσεων. Παρόλα αυτά, κατά τη διάρκεια της διαβούλευσης του επικαιροποιημένου ρυθμιστικού σχεδίου για την Αθήνα οι αντιδράσεις των εμπλεκόμενων φορέων για τις επικείμενες αλλαγές ήταν αρκετές. Η αδυναμία επίτευξης συναίνεσης είχε ως αποτέλεσμα το νέο Ρ.Σ.Α. να μην θεσμοθετηθεί, παρά την έντονη κινητοποίηση του Υ.Π.Ε.Κ.Α., παρατείνοντας το πρόβλημα του χωροταξικού σχεδιασμού στην ευρύτερη περιοχή της πρωτεύουσας.

Είναι χαρακτηριστικό πως το σχέδιο νόμου για το νέο Ρ.Σ.Α. χαρακτηρίστηκε από επιχειρηματικούς και επιστημονικούς φορείς ως «έκθεση ιδεών», χωρίς συγκεκριμένους και ιεραρχημένους στόχους, με έλλειψη σαφών κατευθύνσεων και

χρονοδιαγραμμάτων και με ορατό τον κίνδυνο επανάληψης των λαθών του παρελθόντος. Έντονες διαφωνίες υπήρξαν σχετικά με το ζήτημα της αποσυμφόρησης και της ανασύστασης των κέντρων της Αθήνας και του Πειραιά, το οποίο θα μπορούσε να αποτελέσει επιχείρημα για επεκτάσεις των σχεδίων πόλεως και περαιτέρω εντάξεις αυθαιρέτων σε αυτά. Όσον αφορά στις αναπλάσεις μητροπολιτικής εμβέλειας, όπως αυτές του Φαληρικού όρμου και του Ελληνικού, διατυπώθηκαν ενστάσεις σχετικά με τους όρους και τις προϋποθέσεις για την αξιοποίηση των περιοχών αυτών, ενώ σημείο τριβής αποτέλεσε και το ενδεχόμενο να δημιουργηθεί στα Μεσόγεια ένα νέο πολεοδομικό συγκρότημα ανάλογο του λεκανοπεδίου, εξαιτίας των επεκτάσεων των αυτοκινητοδρόμων, με αποτέλεσμα την αλλοίωση του χαρακτήρα και την επιβάρυνση του περιβάλλοντος της περιοχής.

Έντονες αντιδράσεις υπήρξαν μεταξύ άλλων και από το Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας (Τ.Ε.Ε.) για τον ρόλο του νέου ρυθμιστικού σχεδίου, υπενθυμίζοντας πως το ισχύον Ρ.Σ.Α. ουσιαστικά δεν αξιοποιήθηκε. Υποστηρίχθηκε πως πολλά από όσα προβλέφθηκαν στο Ρ.Σ.Α. του 1985 δεν υλοποιήθηκαν ποτέ, ενώ πολλά από τα έργα που πραγματοποιήθηκαν, όπως η δημιουργία διεθνούς αεροδρομίου στα Μεσόγεια, η κατασκευή της Αττικής οδού και η προέκταση του προαστιακού σιδηροδρόμου, δεν προβλέπονταν. Άλλωστε και οι εκτελέσεις έργων μεγάλης εμβέλειας, όπως τα ολυμπιακά έργα, αποφασίστηκαν και εξαγγέλθηκαν χωρίς την απαραίτητη αναθεώρηση του Ρ.Σ.Α., υποστηρίζοντας πως και το νέο ρυθμιστικό σχέδιο άφηνε περιθώρια για τέτοιου είδους ενέργειες, με πιθανό το ενδεχόμενο να περιέλθει και αυτό σε απαξίωση. Όπως γίνεται αντιληπτό, τέθηκε το θέμα της αναντιστοιχίας μεταξύ στόχων και πεπραγμένων, ως αποτέλεσμα της προηγούμενης εμπειρίας, θεωρώντας πως δεν υπήρχαν οι προϋποθέσεις και οι δικλείδες ασφαλείας για την θωράκιση του νέου Ρ.Σ.Α. από τυχόν παρεκκλίσεις και υπερβάσεις.

Επιπλέον, υπήρξαν παρεμβάσεις εκπροσώπων του επιστημονικού χώρου σχετικά με την αναθεώρηση της ευρύτερης περιοχής της Αθήνας και – συνεπώς – της περιοχής εφαρμογής του νέου ρυθμιστικού σχεδίου. Υποστηρίχθηκε η άποψη πως η μητροπολιτική περιοχή της πρωτεύουσας υπερβαίνει πλέον τα όρια της Αττικής, με τις λειτουργίες που αναπτύσσονται σε αυτή και τις επιπτώσεις τους να εξαπλώνονται μέχρι την Κόρινθο, την Χαλκίδα ή ακόμα και την Θήβα, περιοχές οι

οποίες θα έπρεπε να συμπεριληφθούν στο νέο Ρ.Σ.Α., ώστε η ανάπτυξή τους να υπάγεται σε ένα ενιαίο συντονιστικό πλαίσιο με αυτό της Αττικής. Επίσης, υπογραμμίστηκε η ανάγκη για τον καθορισμό συγκεκριμένων χρονοδιαγραμμάτων στις επεκτάσεις του μετρό και του προαστιακού σιδηροδρόμου, ώστε να ολοκληρώνονται σε σύντομο χρονικό ορίζοντα και να παραδίδονται έγκαιρα στο κοινό, καθώς και η ανάγκη εναρμόνισης της πολιτικής σχετικά με τις επεκτάσεις των σχεδίων πόλης με τις στρατηγικές επιλογές του νέου Ρ.Σ.Α., το οποίο θέτει ως άμεση προτεραιότητα την ανάσχεση της εξάπλωσης του οικιστικού ιστού της Αθήνας.

Εκτός από τις αντιδράσεις που προήλθαν από διάφορους φορείς, διαφωνία παρατηρήθηκε και ανάμεσα στην πολιτική ηγεσία του Υ.Π.Ε.Κ.Α. και μελών της διοίκησης του Οργανισμού Αθήνας. Τα κύρια σημεία τριβής αποτέλεσαν η ανάπτυξη του Ελληνικού και οι κυβερνητικές πιέσεις για ένταξη στο νέο Ρ.Σ.Α. της σήραγγας Αργυρουπόλεως και της ζεύξης Σαλαμίνας – Περάματος. Σύμφωνα με τα όσα αναφέρθηκαν από την διοίκηση του Οργανισμού Αθήνας, η βασική φιλοσοφία του νέου Ρ.Σ.Α. ήταν η ανάσχεση της εξάπλωσης της Αθήνας, κάτι το οποίο δεν συμβαδίζει με τις επεκτάσεις των αυτοκινητοδρόμων και την ανάπτυξη νέων υποδομών. Οι προστριβές αυτές οδήγησαν την διοίκηση του Οργανισμού και συγκεκριμένα τον πρόεδρο, την αντιπρόεδρο και ένα μέλος της Εκτελεστικής Επιτροπής σε παραίτηση, δημιουργώντας επιπλέον προβλήματα στην διαδικασία αναθεώρησης και αναβάλλοντας για το μέλλον την θεσμοθέτηση του σχεδίου νόμου.

Επίσης, δυσaréσκεια εκφράστηκε και από τον επιχειρηματικό κόσμο, σχετικά με τις δυνατότητες που έδινε το νέο Ρ.Σ.Α. για επέκταση των υφιστάμενων υποδοχέων για τη βιομηχανία και για τον καθορισμό νέων, καθώς θεωρήθηκαν άκρως περιοριστικές για τις βιομηχανικές δραστηριότητες. Η εμμονή ακόμα του Οργανισμού Αθήνας για τη δημιουργία εμπορικών κέντρων σε κεντρικά σημεία της πόλης και η αρνητική του στάση σχετικά με τη χωροθέτηση μεγάλων και πολυδύναμων εμπορικών κέντρων εκτός των ορίων του λεκανοπεδίου, προκάλεσε αντιδράσεις από δημάρχους, φορείς και κατοίκους των περιφερειακών δήμων του πολεοδομικού συγκροτήματος της Αθήνας.

Γενικότερα, η απουσία ολοκληρωμένου θεσμικού πλαισίου και συνεκτικής πολιτικής για τον χωροταξικό σχεδιασμό στην Αθήνα έχει – αναπόφευκτα –

δυσμενείς επιπτώσεις σε οποιαδήποτε εξαγγελία για έργα και αναπλάσεις μητροπολιτικής εμβέλειας. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η περίπτωση του Ελληνικού και η αξιοποίηση του πρώην αεροδρομίου, καθώς η ψήφιση του Ν. 4062/2012 έγινε εν μέσω αντιδράσεων από την «Επιτροπή Αγώνα για το Μητροπολιτικό Πάρκο Ελληνικού», η οποία συγκροτήθηκε από τους όμορους δήμους και κινήσεις πολιτών. Οι αντιδράσεις επικεντρώνονταν στις εντατικές χρήσεις και στους όρους δόμησης, που επιτρέπουν την εκτεταμένη οικοδόμηση της ευρύτερης περιοχής του πρώην αεροδρομίου, κάτι που έρχεται σε πλήρη αναντιστοιχία με τις εξαγγελίες για δημιουργία Μητροπολιτικού Πάρκου στην περιοχή, με χρήσεις κυρίως αθλητισμού, αναψυχής, πολιτισμού, τουρισμού και κατοικίας σε περιορισμένη έκταση, όπως προβλεπόταν και στο σχέδιο νόμου για το νέο Ρ.Σ.Α.. Άλλωστε το γεγονός αυτό αποτέλεσε και πεδίο σύγκρουσης της διοίκησης του Ο.Ρ.Σ.Α. με το Υ.Π.Ε.Κ.Α., με τον Οργανισμό Αθήνας να τονίζει τον κίνδυνο να μετατραπεί το Ελληνικό σε χώρο στον οποίο θα ανεγερθούν κυρίως εμπορικά κέντρα. Στον αντίποδα, φορείς της αγοράς της ευρύτερης περιοχής, αλλά και υποψήφιοι επενδυτές δυσανασχέτησαν με το περιεχόμενο του νόμου, κάνοντας λόγο για μεγάλο αριθμό περιορισμών που εμποδίζουν την ουσιαστική αξιοποίηση της περιοχής.

Άλλωστε και το θέμα της διπλής ανάπλασης του Βοτανικού και της Λεωφόρου Αλεξάνδρας είναι άλλο ένα ζήτημα το οποίο δημιουργεί εντάσεις σε πολλαπλά επίπεδα. Οι κάτοικοι της περιοχής του Βοτανικού επιθυμούν να πραγματοποιηθεί η ανάπλαση και να αναζωογονηθεί η υποβαθμισμένη περιοχή. Ταυτόχρονα όμως η διακοπή των εργασιών που είχαν ξεκινήσει, η χρόνια στασιμότητα που παρατηρείται στο συγκεκριμένο θέμα και η προοπτική να χρησιμοποιηθεί η περιοχή κυρίως για εμπορικές χρήσεις, σε συνδυασμό με τους όρους κατεδάφισης και το μέλλον του γηπέδου της Λεωφόρου Αλεξάνδρας, προκαλούν και σε αυτή την περίπτωση ερωτηματικά και αντιδράσεις.

Όπως γίνεται αντιληπτό, οποιαδήποτε μεμονωμένη προώθηση στρατηγικών παρεμβάσεων στην Αττική υπονομεύεται από την ανυπαρξία ενιαίου σχεδιασμού. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα να δημιουργούνται διαχρονικά εστίες αντιπαράθεσης, με έντονο πολλές φορές το αίσθημα της αδικίας και της άνισης μεταχείρισης, στην προσπάθεια να διατηρηθεί μία ισορροπία μεταξύ των αντικρουόμενων

συμφερόντων και απόψεων. Η αποτυχία της θεσμοθέτησης του νέου Ρ.Σ.Α., αλλά και η αμφισβήτηση σχετικά με τις καινοτομίες του περιεχομένου του και την προσαρμογή του στα νέα δεδομένα, θέτουν εν αμφιβόλω το ζήτημα της διευθέτησης της χωροταξικής οργάνωσης της ευρύτερης περιοχής της Αθήνας και κατ' επέκταση την ενίσχυση του διεθνούς ρόλου της και την ανάδειξή της σε μια πλήρως ανταγωνιστική μητρόπολη σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Η μεταρρύθμιση του «Καλλικράτη» και οι νέες προοπτικές που δημιουργεί η σύσταση της Μητροπολιτικής Περιφέρειας Αττικής, ως προς την διαχείριση των μητροπολιτικών ζητημάτων σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης, είναι μια ευκαιρία που δεν θα πρέπει να μείνει ανεκμετάλλευτη. Ίσως επιβάλλεται ο χωροταξικός σχεδιασμός της πρωτεύουσας να πάψει πλέον να αποτελεί ζήτημα ενός ξεχωριστού θεματικού φορέα όπως ο Οργανισμός Αθήνας, σε συνδυασμό με την εμπλοκή των υπουργείων και των υπόλοιπων αρμόδιων δημοσίων φορέων. Η ενοποίηση υπηρεσιών και διαδικασιών, καθώς και η συγκέντρωση της πολιτικής ευθύνης στα πλαίσια ενός μητροπολιτικού φορέα με την ισχυρή νομιμοποίηση που του προσφέρει η λειτουργία του στα πλαίσια της τοπικής αυτοδιοίκησης, αποτελεί μια λύση που δεν έχει δοκιμαστεί και που ίσως οδηγήσει στην πολυπόθητη παραγωγή μιας συνεκτικής πολιτικής, αποτελώντας το εφελτήριο για παρόμοιες θεσμικές μεταβολές σε περισσότερους τομείς αρμοδιοτήτων που σχετίζονται με την αντιμετώπιση των μητροπολιτικών προβλημάτων της Αθήνας.

VI. ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Η ενασχόληση με το αντικείμενο της εργασίας αυτής και η παρακολούθηση της εξέλιξης της τοπικής αυτοδιοίκησης, της μητροπολιτικής διοίκησης και της χωροταξικής πολιτικής στην ευρύτερη περιοχή της Αθήνας, επιβεβαίωσε τα χρόνια προβλήματα που υπάρχουν στην πρωτεύουσα. Τα προβλήματα αυτά αφορούν στην έντονη αναντιστοιχία μεταξύ των χωροταξικών και των διοικητικών δομών στην Αττική, καθώς και στην απουσία ενιαίου σχεδιασμού και ενός αποτελεσματικού πλαισίου διοικητικής οργάνωσης, καθιστώντας αδύνατη τη διαμόρφωση συνεκτικής πολιτικής για τα ζητήματα της περιοχής.

Η εξέλιξη της τοπικής αυτοδιοίκησης ακολούθησε μια εκ διαμέτρου αντίθετη πορεία από αυτή της χωρικής εξέλιξης της ίδιας της πόλης. Από τη στιγμή που άρχισε να διαμορφώνεται το σύγχρονο πολεοδομικό συγκρότημα της Αθήνας, υπήρξε πλήρης διάσπαση της περιοχής σε πλήθος Ο.Τ.Α., ένα φαινόμενο το οποίο μέχρι σήμερα αποτελεί εμπόδιο στην αντιμετώπιση των κοινών προβλημάτων της πόλης. Σε αυτό συνετέλεσε και η αδυναμία να εγκαθιδρυθεί ένας ισχυρός και αποτελεσματικός μητροπολιτικός φορέας, ο οποίος θα μπορούσε να αναλάβει την διαχείριση των μητροπολιτικών ζητημάτων ανεξάρτητα από τις υφιστάμενες διοικητικές διαιρέσεις σε δήμους και κοινότητες.

Παράλληλα, ο τομέας του χωροταξικού σχεδιασμού της Αθήνας αποτελεί ένα επίσης πάγιο πρόβλημα. Η άναρχη αστική ανάπτυξη της Αθήνας, η απουσία σχεδιασμού κατά την χωροθέτηση έργων και υποδομών, η επιβάρυνση του περιβάλλοντος και η υποβάθμιση της ποιότητας ζωής των κατοίκων, απασχολούν μέχρι και σήμερα, χωρίς ωστόσο να λαμβάνονται δραστικά μέτρα για την αντιμετώπισή τους. Ως εκ τούτου, η Αθήνα αδυνατεί να ακολουθήσει τις εξελίξεις και να ανταγωνιστεί άλλες ευρωπαϊκές μητροπόλεις, οι οποίες έχουν καταφέρει τα τελευταία χρόνια να εκμεταλλευτούν τις ευκαιρίες που τους δόθηκαν μέσω των κατάλληλων διοικητικών μηχανισμών, ώστε να μετατραπούν σε ισχυρά οικονομικά κέντρα, σε δημοφιλείς τουριστικούς προορισμούς και σε πόλους έλξης επενδύσεων και δραστηριοτήτων που αυξάνουν συνεχώς τη δυναμική τους.

Γενικότερα το πρόβλημα της Αθήνας εντοπίζεται στην ύπαρξη ενός διοικητικού χάους, όπου εμπλέκονται πολυάριθμοι φορείς. Οι παραδοσιακά πολυάριθμοι Ο.Τ.Α., υπουργεία, οργανισμοί κοινής ωφέλειας και πολλοί ακόμα φορείς διαφορετικών κατηγοριών και επιπέδων διοίκησης εμπλέκονται σε ένα πολύπλοκο διοικητικό πλαίσιο με τρόπο ασυντόνιστο και πολλές φορές εξουδετερώνοντας ο ένας φορέας τη δράση του άλλου. Εξάλλου, ο ασφυκτικός έλεγχος από την κεντρική εξουσία λόγω της εξαιρετικής σημασίας της Αθήνας σε εθνικό επίπεδο και της ιδιαιτερότητάς της ως πρωτεύουσα της χώρας, θέτει σε πολλές περιπτώσεις φραγμούς σε οποιαδήποτε πρωτοβουλία εκδηλώνεται σε κάποιο άλλο επίπεδο διοίκησης, η οποία θα μπορούσε να επιφέρει μια διοικητική αναδιοργάνωση στην περιοχή.

Η μεταρρύθμιση του «Καλλικράτη» αποτελεί μια πρώτης τάξεως ευκαιρία για την πολυπόθητη αναδιοργάνωση του διοικητικού πλαισίου στην Αθήνα. Παρά τις ελλείψεις και τα αδύναμα σημεία της δημιούργησε μία νέα διοικητική πραγματικότητα στην περιοχή, αντιμετωπίζοντας μέχρι ενός βαθμού τα φαινόμενα της πολυδιάσπασης των αρμοδιοτήτων. Η ενίσχυση των Ο.Τ.Α. και η δημιουργία της Μητροπολιτικής Περιφέρειας Αττικής οδηγούν προς την κατεύθυνση αυτή, αλλά η μεταρρύθμιση δεν θα αποκτήσει ουσιαστικό περιεχόμενο αν δεν υπάρξει η απαραίτητη πολιτική βούληση και αποφασιστικότητα, ώστε να ξεπερασθούν στην πράξη τα προβλήματα που ακόμα υφίστανται σε μεγάλο βαθμό.

Η μοναδική λύση είναι η δημιουργία ενός ενιαίου διοικητικού πλαισίου στο οποίο θα ενσωματώνονται όλες οι τομεακές πολιτικές, θα συντονίζονται οι εμπλεκόμενοι φορείς και θα λειτουργούν αποτελεσματικά οι μηχανισμοί εφαρμογής των αποφάσεων και ελέγχου των δράσεων. Για να επιτευχθεί αυτό δεν αρκεί η μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης ή της αποκεντρωμένης διοίκησης. Χρειάζεται πολιτική τόλμη ώστε η διοίκηση της μητροπολιτικής περιοχής της Αθήνας να ακολουθήσει τις εξελίξεις, να απαγκιστρωθεί από παγιωμένες αντιλήψεις και καταστάσεις που καθυστερούν την προσαρμογή της στις σύγχρονες απαιτήσεις και συνθήκες. Άλλωστε στον διεθνή χώρο υπάρχουν παραδείγματα οργανωτικών σχημάτων, μέσα από τα οποία η διοίκηση και ο σχεδιασμός των μητροπολιτικών περιοχών εφαρμόζονται με επιτυχία δημιουργώντας νέες βάσεις και προοπτικές σε πόλεις που άλλοτε αντιμετώπιζαν παρόμοια προβλήματα με

αυτά της Αθήνας. Η αλλαγή της ελληνικής διοικητικής πραγματικότητας και κουλτούρας στο σύνολό τους είναι απαραίτητη, ώστε οποιαδήποτε μεταρρύθμιση να εμβαθύνει στην ουσία των προβλημάτων και να μην περιορίζεται σε εναλλαγές φορέων με τις ίδιες αδυναμίες και επιφανειακές ανακατανομές αρμοδιοτήτων. Η εμπέδωση της πραγματικής διάστασης των διοικητικών προβλημάτων της χώρας και η ουσιαστική μεταστροφή θα αποτυπωθούν και στην περίπτωση της διοίκησης της πρωτεύουσας, δίνοντας πνοή στην Αθήνα και μετατρέποντάς την σε μια ανταγωνιστική ευρωπαϊκή μητρόπολη, με περαιτέρω προεκτάσεις για την αναπτυξιακή πορεία ολόκληρης της χώρας.

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΑΚΡΩΝΥΜΙΩΝ ΚΑΙ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ

Α.Μ.Ε.Λ.:	Αττικό Μετρό Εταιρία Λειτουργίας
Α.Ν.:	Αναγκαστικός Νόμος
Β.Δ.:	Βασιλικό διάταγμα
Ε.Δ.Σ.Ν.Α.:	Ειδικός Διαβαθμικός Σύνδεσμος Νομού Αττικής
Ε.Ε.:	Ευρωπαϊκή Ένωση
Ε.Ε.Τ.Α.Α.:	Ελληνική Εταιρία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης
ΕΛ.ΣΤΑΤ.:	Ελληνική Στατιστική Αρχή
Ε.Σ.Δ.Κ.Ν.Α.:	Ενιαίος Σύνδεσμος Δήμων και Κοινοτήτων Νομού Αττικής
Ε.ΥΔ.Α.Π.:	Εταιρία Ύδρευσης και Αποχέτευσης Πρωτεύουσας
Ε.Φ.Ε.Τ.:	Ενιαίος Φορέας Ελέγχου Τροφίμων
Η.Σ.Α.Π.:	Ηλεκτρικός Σιδηρόδρομος Αθηνών – Πειραιώς
Ι.Τ.Α.:	Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης
Κ.Ε.Δ.Κ.Ε.:	Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας
Κ.Ε.Π.:	Κέντρο Εξυπηρέτησης Πολιτών
Ν.:	Νόμος
Ν.Δ.:	Νομοθετικό Διάταγμα
Ν.Π.Δ.Δ.:	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
Ο.Α.Σ.Α.:	Οργανισμός Αστικών Συγκοινωνιών Αθηνών
Ο.Ν.Ε.:	Οικονομική και Νομισματική Ένωση
Ο.Ρ.Σ.Α.:	Οργανισμός Ρυθμιστικού Σχεδίου Αθήνας
Ο.Τ.Α.:	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
Π.Δ.:	Προεδρικό Διάταγμα
Π.Ε.:	Περιφερειακή Ενότητα
Π.Ε.Δ.Α.:	Περιφερειακή Ένωση Δήμων Αττικής
Ρ.Σ.Α.:	Ρυθμιστικό Σχέδιο Αθήνας
ΣΤΑ.ΣΥ.:	Σταθερές Συγκοινωνίες
Σ.τ.Ε.:	Συμβούλιο της Επικρατείας
Τ.Ε.Δ.Κ.Ν.Α.:	Τοπική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Νομού Αττικής
Τ.Ε.Ε.:	Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας

Υ.Α.: Υπουργική Απόφαση

Υ.Π.Ε.Κ.Α.: Υπουργείο Περιβάλλοντος Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής

Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε.: Υπουργείο Περιβάλλοντος Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ελληνική βιβλιογραφία

- Γετίμης Π., Καυκαλάς Γ. (επιμ.), *Μητροπολιτική διακυβέρνηση: διεθνής εμπειρία και ελληνική πραγματικότητα*, Ινστιτούτο Αστικού Περιβάλλοντος και Ανθρώπινου Δυναμικού, Αθήνα 2003
- Γετίμης, Π.(επιμ.), *Μητροπολιτική διακυβέρνηση: στρατηγικό πλαίσιο εφαρμογής σε Αθήνα και Θεσσαλονίκη*, Ινστιτούτο Αστικού Περιβάλλοντος και Ανθρώπινου Δυναμικού, Αθήνα 2003
- Γιαννακούρου, Γ., *Η χωροταξία στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Εθνικές πολιτικές και ευρωπαϊκή διακυβέρνηση*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2008
- Μακρυδημήτρης, Α., *Διοίκηση και κοινωνία*, εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα 1999
- Μακρυδημήτρης, Α., *Δημόσια Διοίκηση: στοιχεία διοικητικής οργάνωσης*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα 2010
- Μπέσιλα-Βήκα, Ε., *Τοπική αυτοδιοίκηση*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2004
- Μπέσιλα-Βήκα, Ε., *Τοπική αυτοδιοίκηση. Ένας σύγχρονος διοικητικός θεσμός*, εκδ. Π. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα 2001
- Παπαδημητρίου, Γ., Μακρυδημήτρης, Α., *Συστήματα διοίκησης μητροπολιτικών περιοχών*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1994

- Παπαπετρόπουλος, Α., *Δίκαιο και πολιτική του χωροταξικού σχεδιασμού*, εκδ. Α. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα 2008
- Πετράκος, Γ., Οικονόμου, Δ., «Διεθνοποίηση και διαρθρωτικές αλλαγές» στο Πετράκος, Γ., Οικονόμου, Δ. (επιμ), *Η ανάπτυξη των ελληνικών πόλεων: διεπιστημονικές προσεγγίσεις αστικής ανάλυσης και πολιτικής*, Πανεπιστημιακές εκδόσεις Θεσσαλίας – Gutenberg, Βόλος 1999
- Σκιαδάς, Ε., *Ιστορικό διάγραμμα των δήμων της Ελλάδος 1833-1912*, εκδ. Μικρός Ρωμηός, Αθήνα 1994
- Σκουρής, Β., *Χωροταξικό και πολεοδομικό δίκαιο*, εκδ. Σάκκουλας, Θεσσαλονίκη 1991
- Σωτηρέλης, Γ., *Η μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης: προκλήσεις και προοπτικές*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2006
- Τσενές, Η., *Τοπική αυτοδιοίκηση: θεωρία και πράξη*, εκδ. Φοίβος, Αθήνα 1986
- Χλέπας, Ν. Κ., *Η τοπική διοίκηση στην Ελλάδα: Ο διαλεκτικός ανταγωνισμός της αποκέντρωσης με την αυτοδιοίκηση*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1999
- Χρυσανθάκης, Χ., *Η θεσμική μεταρρύθμιση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης. Το Σχέδιο «Ιωάννης Καποδίστριας»*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1998
- Χρυσανθάκης, Χ., *Καλλικράτης: ο νέος νόμος για την αυτοδιοίκηση & την αποκεντρωμένη διοίκηση*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2010

Ξένη βιβλιογραφία

- Hamilton, D.K., *Governing metropolitan areas: responses to growth and change*, Garland Pub., New York 1999
- Madiot, Y., le Mestre, R., *Aménagement du territoire*, Armand Colin, Paris 2001.

Μελέτες

- Ακαδημία Αθηνών, *Αποκέντρωση και αυτοδιοίκηση: διαπιστώσεις-προτάσεις*, Ακαδημία Αθηνών - Κέντρο Ερεύνης Ελληνικής Κοινωνίας, Αθήνα 2000
- Ε.Ε.Τ.Α.Α., *Νέοι θεσμοί της τοπικής αυτοδιοίκησης*, Ε.Ε.Τ.Α.Α., Αθήνα 1989
- Ι.Τ.Α., *Μητροπολιτική Διακυβέρνηση*, Κ.Ε.Δ.Κ.Ε.-Ι.Τ.Α., Αθήνα 2005
- Ι.Τ.Α., *Η πρόκληση μιας νέας μεταρρύθμισης της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης*, Κ.Ε.Δ.Κ.Ε.-Ι.Τ.Α., Αθήνα 2008
- Ι.Τ.Α., *Μελέτη για την οργανωτική αναδιάρθρωση και λειτουργική αναβάθμιση της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης*, Κ.Ε.Δ.Κ.Ε.-Ι.Τ.Α., Αθήνα 2008

Δικτυακοί τόποι

- www.edsna.gr
Ειδικός Διαβαθμικός Σύνδεσμος Νομού Αττικής
- www.eetaa.gr
Ελληνική Εταιρία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης
- www.ita.org.gr
Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης
- www.organismosathinas.gr
Οργανισμός Ρυθμιστικού Σχεδίου Αθήνας
- www.patt.gov.gr
Περιφέρεια Αττικής
- www.statistics.gr
Ελληνική Στατιστική Αρχή
- www.ypoka.gr
Υπουργείο Περιβάλλοντος Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής
- www.ypes.gr
Υπουργείο Εσωτερικών