

Διοικητική Οργάνωση και Χωροταξικός Σχεδιασμός-Προγραμματισμός στη Μητροπολιτική Περιοχή Πρωτεύουσας

Της κ. **Μ. ΚΙΣΚΙΝΙΔΟΥ**
Περιφερειολόγου, Πολιτ. Επιστ.

Στην παρούσα¹ εργασία εξετάζεται, από τη μια πλευρά ο τρόπος οργάνωσης του διοικητικού συστήματος στην Αττική με τους νέους νόμους 2218/94 και 2240/94 και, από την άλλη, ο σχεδιασμός και προγραμματισμός, δηλαδή το σύστημα του φυσικού σχεδιασμού και του περιφερειακού αναπτυξιακού προγραμματισμού στην Πρωτεύουσα. Το διοικητικό σύστημα έχει άμεση σχέση με τον χωροταξικό σχεδιασμό-προγραμματισμό αφού έτσι προσδιορίζονται τα διάφορα επίπεδα σχεδιασμού, προγραμματισμού καθώς και οι αρμοδιότητες, που δύναται να αναλάβει το κάθε επίπεδο. Επιλέχθηκε ιδιαίτερα η περιοχή της Αττικής γιατί αυτή συνιστά την μητροπολιτική περιοχή ενός μεγάλου μητροπολιτικού κέντρου, που είναι το Πολεοδομικό Συγκρότημα Πρωτεύουσας. Παρουσιάζει ιδιαίτερα μεγάλα μεγέθη, έχει ειδικό βάρος σε σχέση με το σύνολο του εθνικού χώρου και εμφανίζει ιδιαίτερα προβλήματα, ενώ ανακύπτουν περισσότερο από τη νέα διοικητική οργάνωση με βάση το νέο θεσμικό πλαίσιο.

Η ανάλυση των εν λόγω θεμάτων για την Αττική μπορεί να μεθοδευθεί σε τρία μέρη ανάλυσης:

Πρώτο Μέρος Ανάλυσης, όπου απαιτούνται: i) μία θεωρητική διερεύνηση για τη διαμόρφωση και εξέλιξη της πόλης και τον σχεδιασμό της, και ii) η παρουσίαση διεθνούς εμπειρίας για τον τρόπο διαχείρισης Ευρωπαϊκών Μητροπόλεων.

Δεύτερο Μέρος Ανάλυσης, όπου απαιτείται η διερεύνηση του διοικητικού συστήματος και του σχεδιασμού-προγραμματισμού στα ευρύτερα πλαίσια του εθνικού χώρου και των διεθνών τάσεων και εξετάζονται: το διοικητικό σύστημα, το σύστημα του φυσικού σχεδιασμού, το σύστημα του περιφερειακού αναπτυξιακού προγραμματισμού σε εθνικό επίπεδο, καθώς και οι σύγχρονες τάσεις του διεθνούς χώρου και της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εντοπίζοντας με αυτό τον τρόπο τις νέες επιλογές και προτε-

1. Η παρούσα εργασία βασίζεται στην διπλωματική εργασία της συγγραφέως με τον ίδιο τίτλο. Η Τριμελής Εξεταστική Επιτροπή αποτελείτο από Καθηγητές του Μεταπτυχιακού Προγράμματος Σπουδών του Τμήματος Αστικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης του Παντείου Πανεπιστημίου, τους κυρίως Π. Λουκάκη ως επιβλέποντα, Κ. ΓΕ. Αθανασόπουλο και Η. Σιδηρόπουλο.

ραιότητες σε σχέση με τους τομείς της Χωροταξίας και του διοικητικού συστήματος.

Τρίτο Μέρος Ανάλυσης, όπου γίνεται εξειδίκευση της διερεύνησης στην Αττική και παρουσιάζονται: ο τρόπος δημιουργίας και εξέλιξης της περιοχής μελέτης, τα γενικά χαρακτηριστικά της, η χωρική δομή και ο ρόλος της, τα πολεοδομικά-χωροταξικά και διοικητικά προβλήματα που αντιμετωπίζει, οι σχεδιαστικές παρεμβάσεις (χωροταξικές, πολεοδομικές και διοικητικές) που επιχειρήθηκαν στις διάφορες χρονικές περιόδους, ο σχεδιασμός-προγραμματισμός που επιχειρείται σήμερα μέσα από το ΡΣΑ, το ΠΕΠ και το Β' ΚΠΣ, καταλήγοντας σε κάποια συμπεράσματα για τους στόχους και τα έργα του προγραμματισμού-σχεδιασμού. Ξεκινώντας από το πρώτο μέρος της ανάλυσης, η θεωρητική διερεύνηση περιλαμβάνει τις μαρξιστικές και μη μαρξιστικές προσεγγίσεις για την πόλη και τον σχεδιασμό της.

Η μη μαρξιστική προσέγγιση θεωρεί την πόλη ως μία σχετικά αυτόνομη ενότητα με δικούς της νόμους εξέλιξης και κατανομής των ανθρωπίνων δραστηριοτήτων. Η πόλη και η πολυπλοκότητα της μητροπολιτικής χωρικότητας, γεγονός που μας οδηγεί στην εκτίμηση της μη μαρξιστικής προσέγγισης ως μη ικανοποιητικού εργαλείου ερμηνείας για την περίπτωση της Αθήνας.

Αντίθετα, η μαρξιστική προσέγγιση ερμηνεύει την πόλη και τα φαινόμενά της μέσα από μία δυναμική εντάσσοντάς τα στα ευρύτερα πλαίσια των κοινωνικοοικονομικών σχηματισμών και συγκεκριμένων συνθηκών και αναγκών κάθε φορά, έτσι που να αποκαλύπτονται οι σχέσεις και οι αλληλεξαρτήσεις που κρύβονται. Ταυτόχρονα, ερμηνεύει τα στοιχεία και τα φαινόμενα της πολυπλοκότητας της μητροπολιτικής χωρικότητας. Γι' αυτό και εκτιμάται, ότι η μαρξιστική προσέγγιση μπορεί να αποτελέσει ικανοποιητικό εργαλείο ερμηνείας για την περίπτωση της Αττικής.

Όσον αφορά την διεθνή εμπειρία για την διαχείριση των Ευρωπαϊκών Μητροπόλεων, αυτή εντοπίζεται στην επιλογή κάποιων Χωρών χαρακτηριστικών για τα διοικητικά συστήματα διαχείρισης που εφαρμόζονται στις μητροπόλεις τους. Τέτοιες χαρακτηριστικές Ευρωπαϊκές Μητροπόλεις είναι στην Αγγλία, Γαλλία και Ιταλία. Η συγκεκριμένη επιλογή έγινε γιατί η Αγγλία κατέληξε σε ένα συγκεντρωτικό σύστημα διοίκησης με έντονες μορφές οργάνωσης από την ελεύθερη αγορά και ως τέτοιο αντιπαράθεται στα συστήματα της Γαλλίας και της Ιταλίας, τα οποία έχουν καθιερώσει τον δεύτερο και τρίτο βαθμό αυτοδιοίκησης και οι μητροπόλεις τους διοικούνται από αρετά αυτοδιοικούμενα όργανα, που συνεχώς διεκδικούν μία περιφερειακή αυτοτέλεια. Εκτιμάται, ότι το σύστημα διοίκησης των μητροπόλεων της Ιταλίας είναι το πιο δανικό για τη διαχείριση της σύγχρονης πολυκεντρικής μεγάπολης.

Στο δεύτερο μέρος της ανάλυσης, μία διερευνητική διαχρονική ανάλυση της οργάνωσης του διοικητικού συστήματος της Χώρας μας δείχνει, ότι αυτή μέχρι το 1954 ταλαντευόταν αφ' ενός μεταξύ της νομαρχιακής αποσυγκέντρωσης και νομαρχιακής αυτοδιοίκησης και αφ' ετέρου μεταξύ της νομαρχιακής αποσυγκέντρωσης και της αποσυγκέντρωσης με γενικές διοικήσεις με κατάληξη την οριστική υιοθέτηση του συστήματος της νομαρχιακής αποσυγκέντρωσης με το Ν. 3200/1955. Ο θεσμός του κρατικού νομάρχη επιβίωσε μέχρι πρόσφατα, ώσπου θεσπίζεται πλέον η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση (Ν.Α.) με τους νόμους 2218 και 2240 του 1994 εισάγοντας το θεσμό του αιρετού νομάρχη και καθιστώντας το επίπεδο του νομού δεύτερο βαθμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ως θεσμός η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση (Ν.Α.) αποτελεί μια μεταρρύθμιση-κλει-

δί για την ανασυγκρότηση του πολιτικο-διοικητικού συστήματος, ωστόσο, τόσο οι ίδιες οι ρυθμίσεις, όσο και η ίδια η πράξη και η εμπειρία μέχρι σήμερα δείχνουν, ότι η Ν.Α. παρουσιάζει σοβαρά προβλήματα λειτουργίας. Η Ν.Α. αδυνατεί να αναλάβει το ρόλο της ως Τοπική Εξουσία καθώς δεν έχει στη διάθεσή της τους απαραίτητους πόρους και υποδομή, το κατάλληλο ανθρώπινο δυναμικό, αλλά κυρίως εκείνες τις αρμοδιότητες, που θα την καταξίωναν στη συνείδηση του Λαού. Ειδικά ως προς τις αρμοδιότητες κυριαρχεί ασάφεια και σύγχυση, αλλά το το κυρίαρχο πρόβλημα είναι, ότι το Κράτος αρνείται να εκχωρήσει αρμοδιότητες στην Ν.Α. και όσες έχει ήδη εκχωρήσει δεν τις νομιμοποιεί με τα απαραίτητα προεδρικά διατάγματα, με αποτέλεσμα η Ν.Α. να ασκεί τις αρμοδιότητές της de facto και όχι de ure. Το γεγονός αυτό, σε συνδυασμό και με την θεσμοθέτηση της Περιφέρειας ως επιπέδου διοίκησης κι όχι αυτοδιοίκησης, δηλώνει την άρνηση του Κράτους να παραχωρήσει μέρος της εξουσίας του στο νομαρχιακό και περιφερειακό επίπεδο και θέλει να συνεχίσει να ελέγχει το ίδιο τα διάφορα επίπεδα προγραμματισμού και σχεδιασμού, φοβούμενο το ενδεχόμενο της αυτόνομης και της αυτοτέλειας μεγάλων χωρικών ενότητων όπως είναι ο Νομός και η Περιφέρεια.

Η νέα μορφή οργάνωσης του διοικητικού συστήματος έχει επιπτώσεις στις χωρικές ρυθμίσεις και παρεμβάσεις καθώς εμπλέκονται οι διάφοροι φορείς και τα επίπεδα του χωροταξικού και πολεοδομικού προγραμματισμού-σχεδιασμού. Το γενικό πλαίσιο περιεχομένου και διαδικασιών του χωροταξικού προγραμματισμού-σχεδιασμού όπως διαμορφώθηκε μέχρι σήμερα παρουσιάζει ως κύριες αδυναμίες του την κυριαρχία της «τομεακής» αντίληψης, η οποία υποβαθμίζει τον χωροταξικό προγραμματισμό-σχεδιασμό σε απλή «προβολή στο χώρο» των τομεακών προγραμμάτων, και την έλλειψη άρθρωσης μεταξύ του οικονομικού προγραμματισμού και της χωροταξίας-πολεοδομίας, η οποία εκφράζεται, τόσο στο διοικητικό επίπεδο με την απόσχιση αρμοδιοτήτων σε δύο κεντρικούς φορείς. Το ΥΠΕΘΟ και το ΥΠΕΧΩΔΕ, όσο και στο θεσμικό πλαίσιο με την πλαισίωση διαφορετικών νόμων και ρυθμίσεις για τον κάθε τομέα.

Η τομεακή αντίληψη αρχίζει να υποχωρεί αφ' ενός με την υιοθέτηση άλλου τύπου αρχών και πρακτικών στα χωροταξικά προγράμματα, στις πολεοδομικές ρυθμίσεις και γενικά στις χωρικές πολιτικές (π.χ. τα Τοπικά Αναπτυξιακά Προγράμματα, ο Ν. 1337/83, το Κτηματολόγιο, η Επιχείρηση Πολεοδομικής Ανασυγκρότησης, οι ΖΟΕ, οι Ειδικές Χωροταξικές Μελέτες, κ.ά.), και αφ' ετέρου με τις μεταρρυθμίσεις και τον εκσυγχρονισμό του διοικητικού συστήματος, εκσυγχρονισμός ο οποίος δίνει τη δυνατότητα της μετάβασης από τις «κάθετες» σχέσεις στις «οριζόντιες», όπου η μικρή χωρική κλίμακα μπορεί να παίξει έναν ενεργό, αναπτυξιακό ρόλο, κι όχι απλά «εκτελεστικό». Το ζήτημα της άρθρωσης μεταξύ οικονομικού προγραμματισμού και της χωροταξίας προκειμένου για έναν αποτελεσματικό προγραμματισμό-σχεδιασμό άρχισε να τίθεται με ένταση από την πλευρά της Ευρωπαϊκής Ένωσης από τη δεκαετία του 1980 με την προώθηση της έννοιας του «στρατηγικού σχεδιασμού», ως αντιπαράθεση στην εργαλειώδη αντίληψη του σχεδιασμού και προγραμματισμού, και της ιδέας της αποκέντρωσης. Ωστόσο, οι εν λόγω εκσυγχρονισμοί έχουν προσδιορισμένα όρια λόγω της μακρόχρονης απουσίας ενός δεσμευτικού πλαισίου χωρικών ρυθμίσεων, αλλά και της μακρόχρονης παράδοσης του συγκεντρωτικού διοικητικού συστήματος της Χώρας, ενώ ταυτόχρονα οι νέες χωρικές ρυθμίσεις που προαναφέρθηκαν εξυπηρετούν και τις

παλιές πρακτικές της νομιμοποίησης αυθαιρέτων και την αναπαραγωγή της εκτός σχεδίου δόμησης (όπως π.χ. οι ΕΧΜ).

Ως προς τη χωρική κατανομή των αρμοδιοτήτων, με το νέο θεσμικό πλαίσιο εκχωρούνται πολλές σημαντικές αρμοδιότητες χωροταξικού, πολεοδομικού και περιβαλλοντικού σχεδιασμού στο πρωτοβάθμιο και δευτεροβάθμιο επίπεδο αυτοδιοίκησης, ωστόσο αυτές οι αρμοδιότητες περιορίζονται σε καθαρά γνωμοδοτικού χαρακτήρα παρεμβάσεις και η αποφασιστική λειτουργία τους περιορίζεται σε μικρή κλίμακα εφαρμογής. Στο περιφερειακό επίπεδο, η Περιφέρεια ως οργανική και διοικητική οντότητα ενισχύεται και είναι υπεύθυνη για τον προγραμματισμό-σχεδιασμό και τον συντονισμό της περιφερειακής, χωροταξικής και οικονομικής πολιτικής. Ωστόσο, η Περιφέρεια ως προγραμματικό επίπεδο εκφράζει την κεντρική εξουσία αφού δεν αποτελεί επίπεδο αυτοδιοίκησης. Επομένως, η κεντρική εξουσία συνεχίζει να έχει τις αποφασιστικού και επιτελικού χαρακτήρα αρμοδιότητες στο χωροταξικό προγραμματισμό-σχεδιασμό και στην πολιτική περιφερειακής ανάπτυξης. Παράλληλα, με τα κύρια επίπεδα προγραμματισμού-σχεδιασμού υπάρχει και πλήθος άλλων φορέων - δημόσιοι, ιδιωτικοί, ερευνητικοί φορείς - που παρεμβάλλονται επηρεάζοντας την περιφερειακή, χωροταξική, πολεοδομική και περιβαλλοντική πολιτική και οι οποίοι δεν συνεργάζονται και δεν συντονίζονται ούτε καθέτως ούτε οριζοντίως στις διάφορες πολιτικές και προγράμματα. Το αποτέλεσμα είναι να προκύπτει η εικόνα ενός σύνθετου, πολυδαίδαλου, αντιφατικού και ασυντόνιστου διοικητικού πλέγματος με πολλαπλούς υπαλλήλους και παράλληλους οργανωτικο-διοικητικούς θεσμούς.

Σε ένα επίπεδο πιο πάνω, σε αυτό του διεθνούς πλαισίου και της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οικονομική περιφερειακή πολιτική και η χωροταξική κατανομή των διαφόρων οικονομικών δραστηριοτήτων προσδιορίζεται όλο και περισσότερο από την Ευρωπαϊκή Ένωση μέσω του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης και λιγότερο από το ελληνικό εθνικό Κράτος-Μέλος. Σε αυτή τη λογική, το πλαίσιο χωροταξικής-περιφερειακής-οικονομικής πολιτικής αλλάζει καθώς υπάρχουν νέες αρχές και διαστάσεις (όπως η αρχή της επικουρικότητας και η αποκέντρωση), αλλά και νέο πρότυπο ανάπτυξης, αυτό της «αειφόρου ανάπτυξης» και του «στρατηγικού σχεδιασμού», τα οποία απαιτούν νέου τύπου χωρικές ρυθμίσεις και προσπαθούν να «εναρμονισθούν» με τις νέες ανακατατάξεις και μετασχηματισμούς της διεθνούς οικονομίας και της παραγωγικής διαδικασίας. Επομένως, ο διοικητικός εκσυγχρονισμός και ο αναπροσανατολισμός της χωροταξικής αναπτυξιακής πολιτικής επιβάλλονται και από από το ευρωπαϊκό διεθνές περιβάλλον, που όμως για την Ελλάδα υπάρχουν δυσκολίες ενσωμάτωσης της ιδέας της αποκέντρωσης και των νέων μορφών χωρικών πολιτικών.

Στο τρίτο μέρος της ανάλυσης, διαπιστώνεται, ότι όλα τα εν λόγω προβλήματα και ιδιαίτερα η εικόνα του σύνθετου και ασυντόνιστου διοικητικού πλέγματος ισχύουν και για την Αττική, αλλά εμφανίζονται με περισσότερη ένταση και υπάρχουν επιπλέον προβλήματα, που προκύπτουν τόσο από το νέο διοικητικό σύστημα, όσο και από τον τρόπο δημιουργίας και ανάπτυξης της μητροπολιτικής πόλης καθώς και από τον τρόπο που αντιμετωπίστηκε θεσμικά και πρακτικά ο χωροταξικός σχεδιασμός και προγραμματισμός στην περιοχή-μελέτης.

Δημιουργία και εξέλιξη της Περιοχής-Μελέτης: Η μητροπολιτική περιοχή της Αττικής δημιουργήθηκε από διαδοχικές εντάξεις στο σχέδιο πόλεως, έτσι ώστε η εικόνα

της πόλης να μοιάζει μορφολογικά με ένα μωσαϊκό ασύνδετων πολεοδομήσεων, αλλά και με ένα μωσαϊκό Δήμων και Κοινοτήτων κάθε μεγέθους. Η εξέλιξη και επέκτασή της πραγματώθηκε συνοπικά ως εξής:

1950-1960=αυθαίρετη δόμηση που οδήγησε σε μια πληθυσμιακή αύξηση κυρίως στα δυτικά προάστια.

1960-1970=εκρηκτική αστικοποίηση με ταυτόχρονη διόγκωση των κεντρικών περιοχών σε μαζική ανύψωση πολυκατοικιών.

1970-σήμερα=αντίστροφη ροή, δηλαδή σταδιακή εγκατάλειψη του κέντρου και ανάπτυξη των ανατολικών και βόρειων συνοικιών και προαστίων με πολυκατοικίες και παραθεριστικές κατοικίες, συχνά αυθαίρετες και μετατρεπόμενες σε μόνιμες.

Γενικότερα, παρατηρείται, ότι μέχρι τη δεκαετία του 1960 η Αττική λειτούργησε ως ένα ενιαίο οικιστικό σύστημα και η κάθε υποπεριοχή είχε σαφή χαρακτήρα και ρόλο, ενώ μετά το 1960 η λειτουργική και χωρική διαφοροποίηση του χώρου της Αττικής άρχισε να παραμορφώνεται και να εξαπλώνεται και πέρα από τα όρια της Αττικής με τις εξής χωρικές ενότητες: Θράσιο Πεδίο, Οινόφυτα, Μεσόγεια, Ακτή Σουνίου, Σαλαμίνα, Νησιά Αργοσαρωνικού, και, πέρα από αυτά, προς Χαλκίδα, Θήβα και Κόρινθο.

Σχεδιαστικές Παρεμβάσεις: Ο σχεδιασμός και έλεγχος του μητροπολιτικού χώρου θεσμικά αντιμετωπίστηκε μέσα από τα Χωροταξικά και Ρυθμιστικά Σχέδια και στις διάφορες νομοθετικές ρυθμίσεις. Για τα Ρυθμιστικά Σχέδια, όσα καταρτίστηκαν σε μελετητικό επίπεδο ουδέποτε εφαρμόστηκαν, παρά μόνο το Ρυθμιστικό Σχέδιο Αθήνα (ΡΣΑ) του Ν. 1515/85, ενώ στο επίπεδο των νομοθετικών ρυθμίσεων, αυτές δεν ήταν ικανοποιητικές για τον έλεγχο και τον σχεδιασμό του χώρου, αντιθέτως σε ορισμένες περιόδους μάλιστα θεσπίζονταν αντίθετες ρυθμίσεις που ευνοούσαν την αυθαίρετη δόμηση και την επέκταση των ορίων της πόλης.

Προσδιορισμός μητροπολιτικών ορίων. Παρά τα έντονα προβλήματα του χώρου και την αδυναμία ελέγχου και σχεδιασμού του, η Αττική αποτελεί σήμερα μία μητροπολιτική περιοχή. Για την μητροπολιτικότητα της Αθήνας-Αττικής υπάρχει το πρόβλημα οριοθέτησης του μητροπολιτικού κέντρου και της μητροπολιτικής περιοχής. Με τον συνδυασμό των εξής κριτηρίων: χωρικά-λειτουργικά, οικονομικά, οργανωτικά-θεσμικά και αυτά του ΡΣΑ, καταλήγουμε στην εξής οριοθέτηση:

Όρια Μητροπολιτικής Περιοχής τα χωρικά όρια του Νομού Αττικής μαζί με την Μακρόνησο και πλην των Κυθήρων, με τάσεις χωρικής διεύρυνσης προς Βοιωτία, Εύβοια και Κορινθία.

Όρια Μητροπολιτικού Κέντρου το Λεκανοπέδιο Αθηνών.

Ρόλος και Δομή της Πρωτεύουσας: Σε διεθνές επίπεδο, αναδεικνύεται ο ρόλος της Πρωτεύουσας, ο οποίος προσδιορίζεται από τις νέες απαιτήσεις να διαδραματίσει η Ελλάδα το ρόλο του διαμετακομιστικού κέντρου στο χώρο των Βαλκανίων. Ανάλογα διαμορφώνεται και ο ρόλος της Αθήνας, ο οποίος καλείται να παίξει το ρόλο της διεθνούς μητρόπολης, τόσο στο χώρο των Βαλκανίων, όσο και στον Ευρωμεσογειακό χώρο.

Σε περιφερειακή κλίμακα, αναδεικνύεται η εσωτερική χωρική δομή της μητρόπολης. Η χωροταξική δομή της Πρωτεύουσας αναλύεται σε τέσσερις οργανικές λειτουργικές ενότητες: Περιοχή Λεκανοπεδίου Αθηνών- Σαλαμίνας, Ανατολική περιοχή Αττικής, Δυτική περιοχή Αττικής και Βόρεια περιοχή Αττικής. Η χωρική δομή, ιδιαι-

τερα του Λεκανοπεδίου Αθηνών αναδεικνύει την διχοτομική οργάνωση της πρωτεύουσας, η οποία χωρίζει το ανατολικό και δυτικό τμήμα του Λεκανοπεδίου. Ωστόσο, σύμφωνα με μία άλλη ανάλυση χρησιμοποιώντας ως κριτήριο την κατανομή του κοινωνικού εξοπλισμού, υποστηρίζεται, ότι η διχοτομική οργάνωση είναι περισσότερο σχηματική παρά απόλυτα πραγματική και ότι η δομή του Λεκανοπεδίου εμπεριέχει στοιχεία ομόκεντρης, τομεακής και πολυπυρηνικής οργάνωσης, όπως άλλωστε συμβαίνει στις μητροπολιτικές περιφέρειες.

Διοικητική Οργάνωση της Αττικής: Η Περιφέρεια Αττικής αντιμετωπίζει πολλά διοικητικά προβλήματα, τα οποία συνίστανται στις πολλαπλές διοικητικές διαιρέσεις. Η μητροπολιτική περιοχή της Αττικής αποτελεί ταυτόχρονα Νομό και Περιφέρεια, απαρτίζεται από τέσσερις νομαρχίες, 150 ΟΤΑ, 22 Υπουργεία και 3500 Δημόσιους Οργανισμούς και υπηρεσίες του ευρύτερου δημοσίου τομέα. Το σημαντικότερο πρόβλημα ανακύπτει με το νέο θεσμικό διοικητικό πλαίσιο, το οποίο διαιρεί τον μητροπολιτικό χώρο σε τέσσερις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις. Με το καθεστώς της νομαρχιακής τετραρχίας, ενιαίες και αναπόσπαστες λειτουργίες και δραστηριότητες, που αφορούν και αναπτύσσονται στο σύνολο της μητροπολιτικής περιοχής κατανέμονται σε τέσσερα κέντρα εξουσίας, τα οποία έχουν διαφορετική πολιτική εντολή από το αντίστοιχο εκλογικό σώμα που αντιλαμβάνονται διαφορετικά το καθένα τη διαχείριση της λειτουργίας και την αντιμετώπιση των προβλημάτων της περιοχής τους. Τα προβλήματα, όμως στη μητρόπολη απαιτούν ενιαία και σφαιρική αντιμετώπιση και ενιαία σχεδιαστική διαχείριση και προγραμματισμό. Η μετέπειτα εισαγωγή της Διευρυμένης Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης περιπλέκει ακόμη περισσότερο την κατάσταση καθώς δεν προσδιορίζεται ο ρόλος της και δεν αποσαφηνίζονται οι αρμοδιότητές της. Παρατηρείται, ακόμη, η πολυκατάτμηση του μητροπολιτικού χώρου και ιδιαίτερα στο Λεκανοπέδιο Αθηνών από τους πολλούς πρωτοβάθμιους ΟΤΑ, όπου ο χώρος πραγματικά τεμαχίζεται και κατακερματίζεται. Παρατηρούνται ανακολουθίες ως προς τα διοικητικά όρια και ειδικότερα η ανακολουθία των ορίων μεταξύ των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων και των χωροταξικών υποενοτήτων του ΡΣΑ καθώς και μεταξύ των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων και των εκλογικών περιφερειών της Αττικής.

Εύλογα λοιπόν, διερωτάται κανείς πώς μπορεί να καταρτιστεί ένας σχεδιασμός-προγραμματισμός για χωροταξικά προβλήματα που απαιτούν ενιαία διαχείριση, όπως είναι ο κυκλοφοριακός σχεδιασμός, η ύδρευση, η αποχέτευση, τα απορρίμματα. Σημερινό παράδειγμα που αναδεικνύει το πρόβλημα της έλλειψης ενιαίου σχεδιασμού-προγραμματισμού είναι η μη επίλυση του ζητήματος της χωροθέτησης του Χώρου Υγειονομικής Ταφής Απορριμμάτων, όπου ο κάθε Δήμος ή Κοινότητα αντιδρά να τοποθετηθεί στη δική του περιοχή (το γνωστό «όχι στη δική μου αυλή») προσπαθώντας να οχυρωθεί απέναντι στις πιο ενοχλητικές παρεμβάσεις.

Όσον αφορά τον καθ' εαυτό Σχεδιασμό και Προγραμματισμό στην Αττική σήμερα: Ο σχεδιασμός και προγραμματισμός στην Αττική σήμερα καθορίζεται από το ΡΣΑ, το ΠΕΠ και το Β' ΚΠΣ. Για την πορεία υλοποίησης των προγραμμάτων αυτών διαπιστώθηκε ότι τα περισσότερα έργα και μέτρα έρχονται σε αντίθεση με τους αρχικούς στόχους του ΡΣΑ, ενώ άλλα τους ικανοποιούν. Ο μεγάλος βαθμός αναντιστοιχίας μεταξύ στόχων και έργων οδηγεί στην επανεξέταση του σχεδιασμού-προγραμματισμού μέσα από το ΡΣΑ, δηλαδή στην επικαιροποίησή του, η οποία είναι αναγκαία

λόγω των εξελίξεων τόσο στον οικονομικό τομέα όσο και στην εσωτερική χωρική δομή της Πρωτεύουσας, όπου η αλλαγή του χαρακτήρα της περιοχής των Μεσογείων θα προσδώσει έναν νέο ρόλο στην ίδια την περιοχή Μεσογείων αλλά και στην ευρύτερη περιοχή της Αθήνας.

Πρόταση

Ως προς την επίλυση του ζητήματος της εναρμόνισης των διοικητικών και χωροταξικών δομών στη μητροπολιτική περιοχή της Αττικής για μία αποτελεσματική «διαχείριση του χωροταξικού σχεδιασμού» στην κατεύθυνση της αιεφόρου ανάπτυξης προτείνεται η υιοθέτηση της Μητροπολιτικής Αυτοδιοίκησης.

Για την δημιουργία μίας τέτοιας Αυτοδιοίκησης θα πρέπει πρώτα να γίνουν κάποιες επιλογές όσον αφορά στη γεωγραφική κλίμακα στην οποία θα αντιστοιχεί, στον τρόπο ανάδειξης των βασικών της οργάνων, στο είδος και στην έκταση των αρμοδιοτήτων και στην οικονομική και τεχνογνωστική στήριξή της.

Μεγάλος προβληματισμός υπάρχει ως προς την γεωγραφική κλίμακα: θα είναι το Λεκανοπέδιο Αθηνών ή ολόκληρη η Περιφέρεια της Αττικής;

Σύμφωνα με α) τις τάσεις εξέλιξης των Ευρωπαϊκών Μητροπόλεων που καταλαμβάνουν όλο και περισσότερο χώρο και κατ' επέκταση η περιοχή Αττικής μπορεί να ταυτιστεί με μεγάλο τμήμα του εθνικού χώρου, β) τον προβληματισμό σχετικά με την οριοθέτηση του μητροπολιτικού κέντρου και της μητροπολιτικής περιοχής στην Αττική, όπου διαπιστώνεται παραπέρα χωρική διεύρυνση και εξάπλωση τόσο της μητροπολιτικής περιοχής όσο και του μητροπολιτικού κέντρου, γ) τις διεθνείς τάσεις για προώθηση και αναβάθμιση του επιπέδου της Περιφέρειας, και τέλος δ) τον προβληματισμό για την ικανότητα της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης να αναλάβει αποτελεσματικά το έργο της αναπτυξιακής διαδικασίας, οδηγούμεθα στο συμπέρασμα, ότι η γεωγραφική κλίμακα της Μητροπολιτικής Αυτοδιοίκησης θα πρέπει να περιλαμβάνει ολόκληρη την Περιφέρεια της Αττικής που αποτελεί ταυτόχρονα Νομό αλλά και μητροπολιτική περιοχή. Αυτό, όμως, συνεπάγεται αυτομάτως τη θεσμοθέτηση της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης σε εθνικό επίπεδο, πράγμα που απαιτεί μεγάλες συγκρούσεις και ρήξη με το υφιστάμενο εδαφικό-διοικητικό σύστημα και γενναία τομή στην όλη αναδιάρθρωσή του. Όμως, το ελληνικό Κράτος και «Κοινωνία δεν είναι έτοιμοι για κάτι τέτοιο ό,σο κι αν το επιτάσσουν οι συνθήκες. Γι αυτό και για την Μητροπολιτική Αυτοδιοίκηση της Περιφέρειας Αττικής, αυτή μπορεί να συνιστά επίπεδο ειδικής μορφής ΟΤΑ τρίτου βαθμού που θα ισχύει μόνον για την Αττική ή και για την Θεσσαλονίκη, η οποία επίσης είναι μία μητροπολιτική περιοχή.

Σε αυτή τη λογική, οι τέσσερις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις πρέπει να καταργηθούν, όπως και ο διαχωρισμός σε τέσσερις Νομαρχίες και θα πρέπει, επίσης, να αναδιαρθρωθούν τα όρια των πρωτοβάθμιων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην κατεύθυνση μιας ριζικής ανακυττάρωσής τους. Αυτό μπορεί να γίνει με συνένωση ή με θεσμική συνεργασία κάποιων ΟΤΑ, ενώ άλλοι, ήδη μεγάλοι σε μέγεθος, να παραμείνουν ως έχουν, με σκοπό τη δημιουργία λιγότερων σε αριθμό αλλά μεγαλύτερων σε μέγεθος ΟΤΑ έτσι, ώστε να είναι λειτουργικοί, αποτελεσματικοί και κυρίως βιώσιμοι.

Όσον αφορά τα βασικά όργανα της Μητροπολιτικής Αυτοδιοίκησης και τον τρόπο ανάδειξής τους, αυτά θα είναι ο Μητροπολιτικός Πρόεδρος, το Μητροπολιτικό Συμβούλιο και η Μητροπολιτική Επιτροπή. Ο Πρόεδρος και το Συμβούλιο θα εκλέγονται άμεσα α-

πό το λαό και η Επιτροπή θα διορίζεται από τον Πρόεδρο. Ο Πρόεδρος και το Συμβούλιο θα είναι τα αποφασιστικά όργανα, το Συμβούλιο ταυτόχρονα θα είναι και ελεγκτικό όργανο και η Επιτροπή το βοηθητικό και συμβουλευτικό όργανο της Μητροπολιτικής Αυτοδιοίκησης. Έτσι, όλη η εξουσία και οι αρμοδιότητες θα συγκεντρώνονται στον Μητροπολιτικό Πρόεδρο και το Συμβούλιο, πολύ σημαντικό γεγονός για μία ενιαία διαχείριση της μητροπολιτικής περιοχής.

Οι αρμοδιότητες που θα ασκεί η Μητροπολιτική Αυτοδιοίκηση πρέπει να είναι τέτοιες που να ανταποκρίνονται στην πεμπτούσια αυτού που ονομάζουμε μητροπολιτικές αρμοδιότητες και αυτές μπορεί να είναι: αρμοδιότητες συντονισμού και προγραμματισμού στο πλαίσιο των περιφερειακών αναπτυξιακών προγραμμάτων, αρμοδιότητες σχετικά με ζητήματα χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού. Οι μητροπολιτικές αρμοδιότητες είναι αυτές οι λειτουργίες που αναφέρονται σε προβλήματα τα οποία υπερβαίνουν τα όρια ενός συγκεκριμένου πρωτοβάθμιου ΟΤΑ. Με λίγα λόγια, η Μητροπολιτική Αυτοδιοίκηση θα πρέπει να συγκεντρώσει τη ρυθμιστική ευθύνη, την κατευθυντήρια αρμοδιότητα που συνιστούν τον προγραμματισμό, τον στρατηγικό σχεδιασμό και τον έλεγχο κι όχι αναγκαστικά τις εκτελεστικές αρμοδιότητες. Η Μητροπολιτική Αυτοδιοίκηση θα πρέπει να είναι αυτή που θα παρέχει το ευρύτερο θεσμικό οργανωτικό πλαίσιο, την «ομπρέλλα» για την βιωσιμότητα και αποτελεσματικότητα και των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ. Έτσι, θα μπορεί να ρυθμίζει και να επιλύει τυχόν συγκρουόμενα συμφέροντα μεταξύ ομάδων και οργανισμών ασκώντας έτσι και λειτουργίες ρύθμισης που άπτονται ενός κεντρικού μηχανισμού αλλά σε λιγότερο βαθμό και έκταση απ' ότι ίδια η κεντρική εξουσία. Παράδειγμα τέτοιων συγκρούσεων σήμερα αποτελεί η μη επίλυση της χωροθέτησης του Χώρου Υγειονομικής Ταφής Απορριμμάτων της Πρωτεύουσας. Το παράδειγμα αυτό εμφανίζεται ως μία δυσλειτουργία της έλλειψης ενός μητροπολιτικού φορέα διαχείρισης.

Ως προς τις αρμοδιότητες, τίθεται και η αποσαφήνισή τους σε σχέση με αυτές της κεντρικής εξουσίας. Η κεντρική εξουσία θα πρέπει να έχει τις αρμοδιότητες συντονιστικού χαρακτήρα και των κατευθυντήριων αρχών του αναπτυξιακού χωροταξικού προγραμματισμού, ενώ για τις αποφασιστικές αρμοδιότητες προτείνεται η συνεργασία και η συνδιαμόρφωση του προγραμματισμού-σχεδιασμού σε ζητήματα εθνικής σημασίας, όπως είναι τα μεγάλα έργα σήμερα, για παράδειγμα ο άξονας ΠΑΘΕ που αφορά και την Αττική και το Διεθνές Αεροδρόμιο στα Σπάτα, το οποίο αποτελεί μεν έργο εθνικής και διεθνούς σημασίας αλλά πραγματοποιείται στο έδαφος της Περιφέρειας Αττικής. Για ζητήματα διεθνούς σημασίας όπως η εθνική άμυνα, και για ζητήματα που απαιτούν συνεργασία και εναρμόνιση εθνικών και διεθνών-ευρωπαϊκών πολιτικών όπως είναι η εκπαιδευτική πολιτική, η βιομηχανική πολιτική και η οικονομική πολιτική, η κεντρική εξουσία θα πρέπει να έχει τον πρώτο λόγο, ενώ η Μητροπολιτική Αυτοδιοίκηση θα πρέπει να έχει την δυνατότητα να παίρνει διάφορες πρωτοβουλίες σε ζητήματα όπως τα ως άνω και να συμβάλει, έτσι, στην επίτευξη της εναρμόνισης εθνικής και ευρωπαϊκής πολιτικής.

Προκειμένου τώρα για την άσκηση των μητροπολιτικών αρμοδιοτήτων, όπως αυτές προσδιορίστηκαν ήδη, θα πρέπει να υπάρχουν και οι απαιτούμενοι πόροι. Η Μητροπολιτική Αυτοδιοίκηση θα πρέπει να απολαμβάνει οικονομικής αυτοτέλειας αν θέλει να λειτουργήσει ουσιαστικά και να καταστεί Τοπική Εξουσία στη συνείδηση του Λαού και της Κοινωνίας. Θα πρέπει, επίσης, να έχει τεχνογνωστική υποδομή και εδώ είναι πολύ σημαντική η συνεισφορά και ο ρόλος του Οργανισμού Αθήνας, ο οποίος έ-

χει αποκτήσει σημαντική εμπειρία από την υπερδεκαετή περίοδο λειτουργίας του, παρέχει το κατάλληλο εξειδικευμένο ανθρώπινο δυναμικό και επομένως ο ρόλος του θα πρέπει να είναι αυτός του «μελετητή» και του «τεχνικού συμβούλου» και όχι του αποκλειστικού φορέα διαχείρισης, της μητροπολιτικής περιοχής, όπως διεκδικεί. Η διαχείριση και ο στρατηγικός σχεδιασμός μίας Πόλης ανήκει στα φυσικά όργανα και φορείς του σχεδιασμού και προγραμματισμού, που δεν είναι άλλα από την Τοπική Αυτοδιοίκηση και για την Μητροπολιτική Περιοχή της Αττικής η Μητροπολιτική Αυτοδιοίκηση.

Εκτιμάται, πως με την εν λόγω πρόταση για την υιοθέτηση της Μητροπολιτικής Αυτοδιοίκησης θα υπάρξει η εναρμόνιση μεταξύ των διοικητικών και χωροταξικών δομών και επί πλέον θα καταστεί πραγματικότητα η ορθολογική διαχείριση της Πόλης, της μητροπολιτικής περιοχής στην κατεύθυνση της αειφόρου ανάπτυξης και της πραγματικής αποκέντρωσης στα πλαίσια της Ηνωμένης Ευρώπης. Βεβαίως, η αναδιάρθρωση του διοικητικού συστήματος δεν αποτελεί πανάκεια, ωστόσο όμως θα γίνει ένα πρώτο ουσιαστικό και γενναίο βήμα προς την εξεύρεση αναπτυξιακών-χωροταξικών-πολεοδομικών πολιτικών ρυθμίσεων, για τις οποίες θα πρέπει επίσης να γίνουν κάποιες μετατοπίσεις και νέοι τρόποι ρύθμισης του χώρου. Τα προβλήματα και οι δυσκολίες κατά την αρχική εφαρμογή του νέου διοικητικού συστήματος της μητροπολιτικής περιοχής θα είναι πολλά, αλλά θα πρέπει να ξεπεραστούν μπροστά στην αναγκαιότητα για μία αυτοτροφοδοτούμενη αναπτυξιακή διαδικασία και για μία ισοτιμη θέση της Πρωτεύουσας στο διεθνές δίκτυο των Ευρωπαϊκών Μητροπόλεων.

Ciriec International

50ème ANNIVERSAIRE

Le CIRIEC fêtera cette année son 50ème anniversaire au cours d'une grande manifestation à Bruxelles les 25 et 26 septembre 1997 sur le thème: «L' Economie publique, sociale et coopérative au service de l' intérêt général. Quels rôles au XXIe siècle?»

A cette occasion, deux ouvrages seront publiés et distribués à tous les participants: un ouvrage scientifique collectif «Mutations structurelles et intérêt général: vers quels nouveaux paradigmes pour l' Economie publique, sociale et coopérative?», un autre retraçant les 50 ans d'histoire du CIRIEC. Le CIRIEC vous propose, en outre, de souscrire un abonnement promotionnel (1998) à sa revue scientifique internationale Les Annales de l' Economie publique, sociale et coopérative.

Nous vous invitons à cette manifestation qui rassemblera des personnalités importantes du monde politique, économique et scientifique ainsi que des représentants des 13 Sections nationales du CIRIEC.

En espérant vous rencontrer à cette occasion, nous vous prions d' agréer, Mesdames, Messieurs, l' expression de nos sentiments les plus distingués.

Prof. Bernard Thiry
Directeur

Dr Fritz Gautier
Président