

**ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ**

**ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**Π.Μ.Σ ΕΘΝΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ**

**ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ:**

**« Μητροπολιτική Διακυβέρνηση: Η διοικητική - πολιτική αναδιάρθρωση και οι προκλήσεις της. Η Ευρωπαϊκή διάσταση μέσα από το «μοντέλο» της Βαρκελώνης »**



**ΠΑΠΑΪΑΚΩΒΟΥ Ν. ANNA**

**A.M. 7110M001**

**ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ : ΔΟΝΑΤΟΣ ΠΑΠΑΓΙΑΝΝΗΣ**

**ΑΘΗΝΑ,ΣΕΠΤΕΜΒΡΙΟΣ 2012**

## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

1.	Πρόλογος .....	5
2.	Περίληψη.....	6
3.	Abstract .....	7
4.	Συνοτομογραφίες.....	8

## Α' ΜΕΡΟΣ

### ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ι..... 9

Εισαγωγή.....	9
<b>1. Ο θεσμός της Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα.....</b>	<b>10</b>
1.1 Ο ρόλος της Αυτοδιοίκησης.....	12
1.2 Συγκέντρωση - Αποκέντρωση – Αποσυγκέντρωση.....	13
1.3 Μητρόπολη - Μητροπολιτική Διακυβέρνηση.....	15
<b>2. Το Σύνταγμα.....</b>	<b>16</b>
2.1 Ιστορική αναδρομή.....	17
2.2 Το ισχύον Σύνταγμα.....	19
2.2.1 Οι καινοτομίες του αναθεωρημένου Συντάγματος.....	20
<b>3. Ευρωπαϊκή Ένωση και Περιφέρεια.....</b>	<b>21</b>
3.1 Η αρχή της επικουρικότητας - Τα θεσμικά όργανα.....	23
3.2 Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Αυτονομίας.....	25
3.3 Η Συνθήκη της Λισαβόνας.....	26

### ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΙΙ..... 29

<b>1. Η έννοια της Μητρόπολης - Τα χαρακτηριστικά της.....</b>	<b>29</b>
<b>2. Μητροπολιτική Διακυβέρνηση.....</b>	<b>31</b>
2.1 Μητροπολιτική Διοίκηση ή Μητροπολιτική Διακυβέρνηση?.....	32
2.2 Σύντομη ιστορική αναδρομή σε απόπειρες Μητροπολιτικής Διοίκησης στην Αθήνα.....	35
2.3 Το Συνταγματικό και Οργανωτικό πλαίσιο της Μ.Δ. (Ν.3852/2010)..	37

2.4	Η αναγκαιότητα του θεσμού.....	40
2.4.1	Οι αρχές συγκρότησης της Μητροπολιτικής Διακυβέρνησης.....	42
2.4.2	Οι λόγοι επιβολής της ΜΔ.....	43
2.4.3	Στόχοι της ΜΔ.....	44
2.5	Πλεονεκτήματα και Μειονεκτήματα της Μ.Δ.....	45
3.	<b>Τα είδη της Μητροπολιτικής διακυβέρνησης.....</b>	<b>46</b>
3.1	Μητροπολιτική Περιφέρεια.....	47
3.2	Μητροπολιτική Υπερ-Δημαρχία.....	47
3.3	Μητροπολιτικός Σύνδεσμος.....	48
4	<b>Τομείς δράσης.....</b>	<b>49</b>
4.1	Οικονομική – Αστική ανάπτυξη.....	50
4.2	Χωρικός σχεδιασμός.....	50
4.3	Περιβάλλον.....	51
4.4	Μεταφορές.....	51
4.5	Πολιτική προστασία και Ασφάλεια.....	52
5.	<b>Οργανωτικά Σενάρια και μετάβαση.....</b>	<b>52</b>
5.1	Η δευτεροβάθμια Μητροπολιτική Αυτοδιοίκηση.....	53
5.2	Το καθεστώς μετάβασης στο νέο Αυτοδιοικητικό σχήμα.....	54
6.	<b>Η πολιτική διάσταση του θεσμού της Μητροπολιτικής Διακυβέρνησης.....</b>	<b>56</b>
6.1	Το πρόβλημα.....	56
6.2	Οι λύσεις.....	57
	<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ι Ι Ι.....</b>	<b>58</b>
7.	<b>Η πρόκληση της διοργάνωσης των Ολυμπιακών Αγώνων 2004....</b>	<b>58</b>
7.1	Οι μεγάλες διοργανώσεις μοχλός ανάπτυξης.....	59
7.2	Το οργανωτικό πλαίσιο ενόψει της διοργάνωσης των Ολυμπιακών αγώνων του 2004 στην Αθήνα.....	60
7.3	Μορφές διακυβέρνησης πριν και μετά του Ολυμπιακούς αγώνες του 2004.....	63

<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ IV.....</b>	<b>66</b>
<b>1 Το παράδειγμα της Βαρκελώνης.....</b>	<b>66</b>
<b>1.1 Το διοικητικό σύστημα της Ισπανίας.....</b>	<b>66</b>
<b>1.2 Επισκόπηση της Βαρκελώνης.....</b>	<b>68</b>
<b>1.3 Το διοικητικό σύστημα της Βαρκελώνης.....</b>	<b>69</b>
<b>2. Μητροπολιτική Διακυβέρνηση στη Βαρκελώνη.....</b>	<b>70</b>
<b>3. Η πρόκληση των Ολυμπιακών αγώνων του 1992.....</b>	<b>72</b>
<b>3.1 Η Βαρκελώνη πριν και μετά του Ολυμπιακούς αγώνες.....</b>	<b>73</b>
<b>3.2 Το «μοντέλο» της Βαρκελώνης.....</b>	<b>75</b>
<b>4. Η Βαρκελώνη στον 21<sup>ο</sup> αιώνα .....</b>	<b>76</b>
<b><u>B' ΜΕΡΟΣ</u></b>	
<b>A. Συγκριτική προσέγγιση των δύο πόλεων :Βαρκελώνη –Αθήνα.....</b>	<b>78</b>
<b>B. Συμπεράσματα.....</b>	<b>82</b>
<b><u>ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....</u></b>	<b>86</b>
<b><u>Παράρτημα – Συνέντευξη.....</u></b>	<b>91</b>

## ΠΡΟΛΟΓΟΣ:

Η Μητροπολιτική Διακυβέρνηση αποτελεί ,αναμφισβήτητα,ένα θέμα για το οποίο έχει χυθεί άφθονο μελάνι σε πλήθος μελετών που έχουν γίνει αναφορικά με την προσέγγιση και ανάδειξη σύγχρονων προτύπων Τοπικής Διακυβέρνησης.

Το προσωπικό μου ενδιαφέρον εφορμάται από την ενασχόληση μου με τα κοινά στην πόλη μου,την Ηλιούπολη,στο πλευρό του επί 16 χρόνια Δημάρχου της πόλης κ.Θεόδωρου Γεωργάκη,ο οποίος μου εμφύσησε και το ενδιαφέρον για το θεσμό αυτό που αποτελεί και την πιο άμεση και απτή μορφή άσκησης εξουσίας για τον πολίτη: την Αυτοδιοίκηση.

Στην παρούσα διπλωματική εργασία ,που ολοκληρώνει και τον διετή κύκλο των μεταπτυχιακών μου σπουδών στο Πάντειο Πανεπιστήμιο, προσπάθησα να προσεγγίσω τόσο το θεωρητικό υπόβαθρο του θεσμού όσο και τις πρακτικές λειτουργικές δομές του πάντα σε συνάρτηση με την σπουδαιότητα του ρόλου της Αυτοδιοίκησης όχι μόνο στα στενά εθνικά πλαίσια αλλά και στο ευρύτερο ευρωπαϊκό γίγνεσθαι.

Η μεγάλη διοργάνωση των Ολυμπιακών αγώνων του 2004 που θα μπορούσε να αποτελέσει και την «γενική πρόβα» για την εφαρμογή του θεσμού της Μητροπολιτικής Διακυβέρνησης σε συνδυασμό με την άναρχη και αποπροσανατολισμένη πορεία μετά την λήξη τους ,κατέδειξαν τον τρόπο με τον οποίο οι πολιτικές διαστάσεις ενός θεσμού μπορούν να ανακόψουν την τροχιά μιας μεγάλης ανατροπής: αυτής της ανατροπής που κατάφερε να αναδείξει τη Βαρκελώνη των Ολυμπιακών αγώνων του 1992 σε μια ανταγωνιστικά ισχυρή ευρωπαϊκή πόλη.

Κλείνοντας, θα ήθελα να εκφράσω την βαθιά ευγνωμοσύνη που μου δόθηκε η ευκαιρία σε αυτό το σύντομο πέρασμα από τα πανεπιστημιακά έδρανα ,να ανασύρω μνήμες από τα πρώιμα φοιτητικά χρόνια στη Νομική Σχολή του Α.Π.Θ. ,να ανταλλάξω σκέψεις και προβληματισμούς με μια παρέα 15 ακόμα συμφοιτητών που μας ένωσαν κοινοί στόχοι ,να διατρέξω γνωστικά αντικείμενα που έδωσαν αφορμή για συζητήσεις και τέλος να διαπιστώσω που ακόμα κοσμούν την Πανεπιστημιακή κοινότητα αξιόλογοι επιστήμονες.

Οφείλω,τέλος, ένα μεγάλο ευχαριστώ στο Δάσκαλο, Επιστήμονα και Ανθρωπο κ.Δονάτο Παπαγιάννη για τις ευκαιρίες για γνώση και κατάρτιση που απλόχερα δίνει σε ανθρώπους που συνειδητά τις επιζητούν.

Ηλιούπολη,14 Σεπτεμβρίου 2012

## ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Σκοπός της παρούσας διπλωματικής εργασίας είναι να προσεγγίσει τόσο την θεωρητική όσο και πρακτική διάσταση του θεσμού της Μητροπολιτικής Διακυβέρνησης μέσα στο υφιστάμενο θεσμικό - συνταγματικό αλλά και διοικητικό πλαίσιο.

Η αναφορά και συσχέτιση με το «μοντέλο» της Βαρκελώνης γίνεται σε μια προσπάθεια να αναζητηθούν τα κοινά χαρακτηριστικά αλλά και οι μεγάλες διαφορές που διαφοροποίησαν σημαντικά την πορεία των δύο σημαντικών πόλεων μέσα στο Ευρωπαϊκό στερέωμα, έχοντας μια κοινή αφετηρία: την διοργάνωση των Ολυμπιακών αγώνων.

Η εργασία αποτελείται από τέσσερα μέρη:

Στο πρώτο μέρος γίνεται αναφορά στο ρόλο της Αυτοδιοίκησης, στις έννοιες της Αποκέντρωσης και της Μητρόπολης καθώς και της Μητροπολιτικής Διακυβέρνησης. Το Σύνταγμα με τις ισχύουσες καινοτομίες του και ο τρόπος που αντιμετωπίζει την Περιφέρεια η Ευρωπαϊκή Ένωση με τα θεσμικά της όργανα και την Συνθήκη της Λισσαβόνας κλείνει το πρώτο μέρος.

Στο δεύτερο μέρος αναλύεται η έννοια της Μητροπολιτικής Διακυβέρνησης, οι λόγοι επιβολής και οι στόχοι της, αναφέρονται τα είδη και οι τομείς δράσης καθώς και το επικρατέστερο σενάριο μετάβασης. Δίνεται η πολιτική διάσταση του θεσμού με τα υπάρχοντα προβλήματα και τις προτεινόμενες λύσεις ενώ το μέρος αυτό κλείνει με την παρουσίαση της διοργάνωσης των Ολυμπιακών αγώνων 2004 με όλες τις σχετικές παραμέτρους αυτής.

Στο τρίτο μέρος παρουσιάζεται η περίπτωση του «μοντέλου» της Βαρκελώνης αφού πρώτα γίνει μια αναφορά στο ισχύον διοικητικό σύστημα της Ισπανίας αλλά και της Βαρκελώνης προκειμένου να γίνει κατανοητό το εν γένει διοικητικό σύστημα της χώρας.

Στο τέταρτο μέρος γίνεται μιας σύντομη συγκριτική προσέγγιση των δύο πόλεων και ακολουθούν τα συμπεράσματα.

*Πολύ χρήσιμη και διευκρινιστική είναι η συνέντευξη που ευγενικά μου παραχώρησε ο καθηγητής του Πανεπιστημίου Αθηνών κ. Νικόλαος Κομνηνός Χλέπας, για την οποία και τον ευχαριστώ θερμά.*

## ABSTRACT

The purpose of this paper is to make an approach to the theoretical as well as practical dimension of Metropolitan Governance , in the present structural –constitutional and administrative framework.

The reference and the correlation to the “Barcelona model” is taking place in an effort to search common characteristics as well as important differences that did differentiate the progress of these two important cities in the European Union ,having a common starting point: the organize of the Olympics Games.

This paper consists of four parts:

*PART A* deals with the role of Local Administration , the content of decentralisation, Metropolity and Metropolitan Governance. There are references both to the present Constitution with its innovations and to the structural framework of European Union ,including the Treaty of Lisabon .

*PART B* analyze “Metropolitan Governance”, its necessity, its targets, its forms , its sections of action and the main model of transformation.

Part B concludes with the political perspective of Metropolitan Governance ,within its problems and their solutions ,along with the big event of Olympic Games with its parameters .

*PART C* develops the “model of Barcelona”. The presentation of the Spanish administrative system as well as the Barcelona’s precedes so as to make comprehensible the administrative status of the country.

*PART D* deals with a short comparative approach of both cities .This parts end up with the main conclusions.

*Professor Nikolaos Komninos Hlepas kindly gave me a very useful and clarifying interview regarding Metropolitan Governance in the present Greek framework.*

*I warmly thank him.*

- ΟΤΑ : Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
- ΚΕΔΚΕ (νυν ΚΕΔΕ ) : Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδος
- Σ : Σύνταγμα
- ΟΚΕ : Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή
- Ε.Ε. : Ευρωπαϊκή Ένωση
- Συνθ. ΕΚ : Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας
- ΕτΠ : Επιτροπή των Περιφερειών
- ΙΑΠΑΔ : Ινστιτούτο Αστικού Περιβάλλοντος και Ανθρώπινου Δυναμικού
- ΙΤΑ : Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης
- Ε.Ε.Τ.Α.Α : Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης
- Μ.Π : Μητροπολιτική Περιφέρεια
- Μ.Υ. : Μητροπολιτική Υπερ – Δημαρχία
- Μ.Σ.: Μητροπολιτικός Σύνδεσμος
- ΜΔ : Μητροπολιτική Διακυβέρνηση

## Α' ΜΕΡΟΣ



## ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ι :

### ΕΙΣΑΓΩΓΗ

**«Βάσις της ελευθερίας δεν είναι οι πολιτικοί θεσμοί ,είναι η αποκέντρωση εν τη διοικήσει : άνευ δε αυτής μη περιμένετε ότι οι ελεύθεροι θεσμοί θέλουσι ποτέ λειτουργήσει απροσκόπτως»<sup>1</sup>**

Ο ακρογωνιαίος λίθος των θεσμικών μεταρρυθμίσεων που διέτρεξαν την μακρά και επίπονη πορεία για την ανασυγκρότηση του κράτους ,της διοίκησης και της αυτοδιοίκησης ,υπήρξε η προσπάθεια να τεθούν τα θεμέλια για μια συστηματική και ολοκληρωμένη αναδιάρθρωση της διοικητικής οργάνωσης της χώρας.

Οι εκσυγχρονιστικές απόπειρες ενός δαιδαλώδους κρατικού μηχανισμού που χαρακτηρίστηκε από ένα βαθύ και άκρατο πολιτικό συγκεντρωτισμό άμα και παρεμβατισμό ,στόχο είχαν να καταστήσουν λειτουργικές όλες τις συνταγματικά και νομοθετικά προβλεπόμενες υποδομές που θα μπορούσαν, αναδεικνύοντας το σεβασμό και την προστασία του πολίτη σε ύψιστο αγαθό να υπηρετήσουν αποτελεσματικά το δημόσιο συμφέρον.

Η Αυτοδιοίκηση ,ως ο πλησιέστερος στον πολίτη φορέας άσκησης εξουσίας, καλείται να αναδείξει στην πράξη τον υψηλό θεσμικό ρόλο που της αναθέτει η Ελληνική Πολιτεία μέσα από την Συνταγματική κατοχύρωση της : η συμμετοχή των πολιτών στην δημιουργία και λήψη αποφάσεων ,όπως εκφράζεται μέσα από τον θεσμό της Αυτοδιοίκησης αποτελεί τελικά και την πεμπουσία της ίδιας της Δημοκρατίας.

Οι αναδιρθρωτικές παρεμβάσεις που έγιναν κατά καιρούς στόχο είχαν να αναδείξουν τον καταλυτικό ρόλο που καλούνται να διαδραματίσουν οι Αυτοδιοικητικοί φορείς ,αναλαμβάνοντας ένα ευρύ φάσμα αρμοδιοτήτων όπου μέσα από το κατάλληλο στελεχειακό δυναμικό και φυσικά με τους απαραίτητους οικονομικούς πόρους ,θα μπορούν να αναταποκριθούν στις αυξημένες απαιτήσεις ενός σύγχρονου κράτους.

Έτσι δημιουργία μιας ισχυρής και δημοκρατικά οργανωμένης Αυτοδιοίκησης, δύο βαθμίδων ,δημιουργεί και τις προϋποθέσεις αφενός για την διοικητική και οικονομική της αυτοτέλεια, όπως αυτή κατοχυρώνεται από το Σύνταγμα και αφετέρου για την αναδιάταξη της αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης σε μεγαλύτερη κλίμακα, έτσι ώστε να επιτυγχάνεται ο εξορθολογισμός στην κατανομή αρμοδιοτήτων με απώτερο

---

<sup>1</sup> Από αγόρευση του Χαριλάου Τρικούπη στη Βουλή το 1886.

στόχο την αποσυμφόρησή της από αρμοδιότητες που μπορούν να ασκηθούν αποτελεσματικότερα σε τοπικό επίπεδο<sup>1</sup>.

Με τον τρόπο αυτό, το ελληνικό διοικητικό σύστημα προσαρμόζεται καλύτερα στις ευρωπαϊκές προδιαγραφές μιας σύγχρονης διακυβέρνησης.

Έτσι, ένας άρτια στελεχωμένος και θεσμικά θωρακισμένος μηχανισμός, μπορεί να λειτουργήσει ως ο αμερόληπτος φρουρός της νομιμότητας και των δικαιωμάτων του πολίτη, σεβόμενος παράλληλα την αυτοτέλεια της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Στο πρώτο αυτό κεφάλαιο, κάνοντας μια σύντομη ιστορική αναδρομή στο θεσμό της Αυτοδιοίκησης, θα προσεγγίσουμε στη συνέχεια το ρόλο της Αυτοδιοίκησης και το περιεχόμενο της έννοιας «Αποκέντρωση».

Στην συνέχεια θα γίνει μιας πρώτη προσέγγιση του ορισμού της «Μητρόπολης» και της «Μητροπολιτικής Διακυβέρνησης», ως την πλέον ολοκληρωμένη και ισχυρή μορφή αποκεντρωμένης διοίκησης, όπως επιβάλλει η ενσωμάτωση της χώρας στο Ευρωπαϊκό γίγνεσθαι.

Τέλος, θα γίνει σαφής αναφορά στον αναβαθμισμένο ρόλο που αποδίδει η Ευρωπαϊκή Ένωση στο θεσμό της Αυτοδιοίκησης και ειδικότερα σε αυτό της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, ως καθοριστικό παράγοντα για την επίτευξη του οράματος της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Η αρχή της επικουρικότητας, ο ρόλος των θεσμικών οργάνων, ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Αυτονομίας καθώς και η Συνθήκης της Λισσαβόνας θα κλείσουν το πρώτο μέρος της εργασίας.

---

<sup>1</sup> Κωστόπουλος Τρυφ., «Ευρωπαϊκή Ένωση και Τοπική Αυτοδιοίκηση. Ο θεσμός της Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα», Εκδόσεις Πανταζή, Αθήνα 1996 (σελ.35)

## **1. Ο θεσμός της Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα**

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση αποτελεί θεμελιώδη θεσμό του πολιτικού και διοικητικού συστήματος της Ελλάδας ,για τον λόγο αυτό διατρέχει χρονικά και την ιστορική πορεία του Ελληνικού Κράτους.

Αναζητούμε τις απαρχές του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ,όπως και των σπουδαιότερων κοινωνικών ,πολιτικών και πολιτιστικών θεσμών της ανθρωπότητας στην αρχαία Ελλάδα του Ομήρου όπου ο κοινωνικός και πολιτικός ιστός ήταν διαρθρωμένος στην βάση των «φυλών» και των «γενεών»με επικεφαλής ένα αρχηγό – βασιλιά.<sup>1</sup>

Η «Βουλή» και το «Πρυτανείο» του Θησέα μετεξελίχθηκε στην «πόλη – κράτος» της Αθήνας με τους νόμους του Δράκοντα και του Σόλωνα.

Θα ακολουθήσουν οι κορυφαίοι θεσμοί της Δημοκρατικής Διακυβέρνησης που είναι η «Εκκλησία του Δήμου»,ο «Αρειος Πάγος» και η «Βουλή των τετρακοσίων».Η καθιέρωση των «αποκεντρωμένων δημοκρατικών θεσμών» του Κλεισθένη το 508-507 π.χ. με τις «Τριτύες» (αυτοδιοικούμενες περιοχές στην αρχαία Αττική) οδηγεί στην διοικητική διαίρεση της Αττικής σε 100 Δήμους :ο «Εκκλησιάζων Δήμος» αποφασίζει κατά πλειοψηφία, ορίζει και ελέγχει.Η «ισότητα λόγου - ισηγορία» και η «πολιτική ισότητα – ισονομία» καταγράφηκαν πλέον ως οι αρχές μιας Αυτοδιοικούμενης Δημοκρατικής Πολιτείας.

Οι Αυτοδιοικητικές πλέον δομές του Κράτους αποτέλεσαν κοινό σημείο αναφοράς κατά τη διάρκεια των Ελληνιστικών χρόνων και της Ρωμαϊκής κατάκτησης ,της μακραίωνης περιόδου της Βυζαντινής Αυτοκρατορίας καθώς και της Οθωμανικής Αυτοκρατορίας. όπου ο βασικός θεσμός της τοπικής Διοίκησης είναι η «Δημογεροντεία» (την αποτελούν τα εύπορα μέλη της Κοινότητας).

Στην διάρκεια της Αντιβασιλείας των Βαυαρών με τον Νόμο της 27.12.1883 (Περί συστάσεως των Δήμων) έγινε για πρώτη φορά η διαίρεση της Ελληνικής Επικράτειας σε Δήμους ενώ η ρητή συνταγματική κατοχύρωση του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης έγινε με το Σύνταγμα του 1864.

Ωστόσο, από το 1833 μέχρι και το 1912 οι Δήμοι εμφανίζονται σαν μια προέκταση της ισχύος και επιβολής του κέντρου πάνω στην Περιφέρεια.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Γεωργάκης Θεόδωρος ,(2012) «σημειώσεις για το μάθημα Τοπική και Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση»,Πάντειο Πανεπιστήμιο ,(σελ.1-4)

<sup>2</sup> Μπέσιλα-Βήκα Ευριδίκη (2007) «Τοπική Αυτοδιοίκηση Τομος Ι» Β'Εκδοση Σάκκουλα (σελ.4).

Οι Αυτοδιοικητικοί φορείς χάνουν πολλές αρμοδιότητες και λειτουργίες που απολάμβαναν επί βαυαροκρατίας ενώ ταυτόχρονα αφαιρούνται και πόροι που θα τους επέτρεπαν να ανταπεξέλθουν στην επίτευξη των στόχων τους συρρικνώνοντας έτσι της δράση τους.

Το οξύμωρο είναι ότι ενώ ο επιτελικός ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ήταν να λειτουργήσει αντισταθμιστικά στον διοικητικό και κυβερνητικό συγκεντρωτισμό ,παρόλα αυτά δεν ανταποκρίθηκε στον ρόλο της θεσμικά κατοχυρωμένης αποκεντρωμένης διάστασης της. Το λειτουργικό αδιέξοδο αντιλήφθηκαν ο Χαρ.Τρικούπης και ο Ελευθ.Βενιζέλος οι οποίοι συνειδητοποίησαν την αναγκαιότητα της δημιουργίας ανώτερων βαθμίδων αυτοδιοίκησης προκειμένου να επιτευχθεί ο γενεσιουργός της ρόλος.

Μετά την απελευθέρωση και μέχρι το 1981 δεν γίνονται ουσιαστικές αλλαγές. Σημαντικές τομές θα γίνουν το 1989 όπου:1) για πρώτη φορά νομοθετούνται οι ΚΑΠ (Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι) με τους οποίους η Αυτοδιοίκηση αποκτά δικούς της πόρους 2) γίνεται αναδιάρθρωση των Δήμων και Κοινοτήτων με το Σχέδιο Καποδίστριας (Ν.2539/1997) 3)καθιερώνεται η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση (Ν.2218/1994) 4) θεσμοθετείται ο νέος Κώδικας Τοπικής Αυτοδιοίκησης και 5) εισάγεται ο πολυαναμενόμενος ριζοσπαστικός Νόμος – Πλαίσιο «Καλλικράτης» (Ν.3852/2010).

### **1.1. Ο ρόλος της Αυτοδιοίκησης**

**Τοπική Αυτοδιοίκηση** είναι η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων από τους κατοίκους των ίδιων περιοχών.<sup>1</sup>

Ειδικότερα ,το Σύνταγμα και ο νομοθέτης αναθέτουν την αποφασιστική αρμοδιότητα σε όργανα τα οποία εκλέγονται απ' ευθείας από τους κατοίκους της κάθε περιοχής. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση ,λοιπόν, αποτελεί μια μορφή αποκεντρώσεως καθώς η πηγή των εξουσιών είναι το ίδιο το κράτος ,το οποίο έχει τη δυνατότητα να περιορίζει ή να διευρύνει με Νόμο τα πλαίσια των αποφασιστικών αρμοδιοτήτων που ανατίθενται σε αυτή. Η δημόσια ,λοιπόν, εξουσία που ασκεί η Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι δοτή ή παράγωγη. Επιπλέον, το κράτος ,ως κύριος φορέας εξουσίας ,έχει την δυνατότητα να αναθέτει σε μονάδες τοπικής αυτοδιοίκησης πέραν της τοπικής σημασίας αρμοδιοτήτων

---

<sup>1</sup> Φαναριώτης Π.(1999) «Δημόσια Διοίκηση Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση» Εκδόσεις Αθ.Σταμούλη (σελ.198)

και καθαρά κρατικές αρμοδιότητες ,οι οποίες εμπίπτουν στα όρια της χωρικής αρμοδιότητας των μονάδων αυτών.<sup>1</sup>

Έτσι ,η Αυτοδιοίκηση και η αποκέντρωση αποτελούν αναμφισβήτητα δύο ολοκληρωμένα και αλληλοσυμπληρούμενα τμήματα του γενικότερου θεσμικού πλαισίου της Δημοκρατίας. Η δημιουργία λοιπόν πραγματικών αυτοδιοικούμενων οργανισμών μπορεί να μειώσει το χάσμα μεταξύ του πολίτη και της εξουσίας, να δημιουργήσει τις ευκαιρίες για τη συμμετοχή του πολίτη στην πραγμάτωση σκοπών τοπικού ενδιαφέροντος ,ενεργοποιώντας έτσι το συναίσθημα της ευθύνης που οφείλει να έχει ο πολίτης απέναντι στην κοινωνία.

Ως εκ τούτου ,ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι τρισυπόστατος: έχει ρόλο **1)** πολιτικό, **2)** διοικητικό και **3)** αναπτυξιακό.

**1) Ο πολιτικός ρόλος** της Τοπικής Αυτοδιοίκησης βασίζεται στην πολιτική νομιμοποίηση που της παρέχει η εκλογή των αιρετών οργάνων της από την βάση ,τους πολίτες κάθε τύπου, με άμεση και καθολική ψηφοφορία. Με αυτό τον τρόπο νομιμοποιείται να σχεδιάζει και να εφαρμόζει τοπικές δημόσιες πολιτικές.

**2) Ο διοικητικός ρόλος** συνίσταται στο γεγονός ότι αποτελώντας συστατικό κομμάτι του συνολικού διοικητικού μηχανισμού της χώρας αφενός ασκεί διοίκηση, τηρεί στοιχεία που αφορούν τη δημοτική κατάσταση των πολιτών, παρέχει διοικητικές υπηρεσίες στους πολίτες όπως πληροφόρηση ,κοινωνικές υπηρεσίες κλπ.

**3) Ο αναπτυξιακός ρόλος** δικαιολογεί και την αναγκαιότητα της ύπαρξης της αλλά και την περίοπτη θέση που της επιφυλάσσει το Σύνταγμα της χώρας: ο βαθμός της τοπικής ανάπτυξης σε επίπεδο οικονομικό, κοινωνικό και πολιτιστικό ανήκει αποκλειστικά στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Η διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια που απολαμβάνει από το Σύνταγμα καθώς και ο αναβαθμισμένος ρόλος της ως μορφή Αποκεντρωμένης Διοίκησης, την καθιστά κινητήριο μοχλό επιτάχυνσης των αναπτυξιακών διαδικασιών καθώς και άμβλυνσης των υπαρχόντων περιφερειακών ανισοτήτων.

## **1.2 Συγκέντρωση – Αποκέντρωση - Αποσυγκέντρωση**

Η δημόσια διοίκηση οργανώνεται με βάση δύο συστήματα: **i)** αυτό της *συγκέντρωσης με την ευρεία έννοια* και **ii)** αυτό της *αποσυγκέντρωσης*.

---

<sup>1</sup> Φαναριώτης Π. (1999) , «Δημόσια Διοίκηση Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση» Εκδόσεις Αθ.Σταμούλης (σε.198)

Στην περίπτωση της *συγκέντρωσης*, η δημόσια διοίκηση ασκείται από το κράτος με δικά του όργανα και διακρίνεται **α)** στο σύστημα της συγκέντρωσης με την στενή έννοια και **β)** στο σύστημα της αποκέντρωσης.

Το σύστημα της «*συγκέντρωσης με την στενή έννοια*» είναι εκείνο που η άσκηση της δημόσιας εξουσίας γίνεται από όργανα του κράτους τα οποία έχουν την αρμοδιότητα για κάθε θέμα διοικητικής ενέργειας ακόμα και για αυτά των Περιφερειών. Αντίθετα η «*αποκέντρωση*» είναι το «μοίρασμα της εξουσίας» μεταξύ κεντρικού κράτους και ενός συστήματος Αυτοδιοίκησης (Τοπικής και Περιφερειακής) με περιορισμό της Κυβέρνησης στον επιτελικό ρόλο. Εδώ η δημόσια διοίκηση ασκείται από περιφερειακά όργανα που ασκούν αρμοδιότητες για ζητήματα που περιορίζονται στις διοικητικές περιφέρειες που εδρεύουν.

Με την «*αποσυγκέντρωση*» το Κράτος (η κεντρική εξουσία – η κυβέρνηση) δεν μοιράζει την εξουσία. Απλά μεταφέρει τη δική της εξουσία (την αποσυγκεντρώνει) γεωγραφικά ή καθ' ύλην στην Περιφέρεια –δηλαδή στους Δήμους, στην Περιφέρεια – η οποία λειτουργεί κατά τις εντολές της κεντρικής εξουσίας και εκφράζει την κυβερνητική πολιτική.<sup>1</sup> Η εξουσία παραμένει στους Υπουργούς, καθ' ύλην και γεωγραφικά, συντηρώντας με αυτό το σύστημα ένα κράτος συγκεντρωτικό, πελατειακό και αμιγώς κομματικό.

Αποκέντρωση μόνο με την Αυτοδιοίκηση και τα αιρετά όργανα (μέσω των εκλογών) νοείται. Οι εκλογές είναι η γνήσια έκφραση της λαϊκής κυριαρχίας, σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο και ο πλέον δημοκρατικός τρόπος να λειτουργεί το Κράτος πολιτικά, κοινωνικά και αναπτυξιακά.

Ωστόσο, η δημόσια διοίκηση εξακολουθεί να αποτελεί την «αχίλλειο πτέρνα» του πολιτικού, κοινωνικού και οικονομικού συστήματος.<sup>2</sup>

Η συνθετότητα των προβλημάτων που ανακύπτουν από ένα δύσκαμπτο και απαρχαιωμένο σύστημα που αδυνατεί να παρακολουθήσει και να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις μιας σύγχρονης κοινωνίας, γίνεται ακόμα πιο αισθητό στο πλαίσιο ενός συνεχώς εξελισσόμενου συστήματος παγκοσμιοποίησης και κυρίως μιας Ευρωπαϊκής Ένωσης που επιζητά την ολοκλήρωση της μέσα από την δράση της Αποκεντρωμένης Περιφέρειας.

---

<sup>1</sup> Τετράδια Αυτοδιοίκησης, Επιστημονική Επιθεώρηση περί τα «κοινά των πόλεων», 1/2000, Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων (σελ.18)

<sup>2</sup> Ακαδημία Αθηνών, Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση, Διαπιστώσεις – Προτάσεις, Αθήνα 2000 (σελ.32)

Δεν εκπλήσσει κατά συνέπεια το γεγονός ότι η οργάνωση και επίτευξη της αποκέντρωσης έχει χαρακτήρα άμεσο και ότι η πραγμάτωση του θα επέλθει μόνο μέσα από την υπέρβαση του «μονοπωλίου του κρατικού παρεμβατισμού».

Η αποκέντρωση και η *απογραφειοκρατικοποίηση*<sup>1</sup>, ως οχήματα αυτής της υπέρβασης, σε καμιά περίπτωση δεν θεωρείται ότι επιφέρουν ανατροπή του δημοκρατικού ελέγχου και της λογοδοσίας των πάσης φύσεως διοικητικών υπηρεσιών στα κεντρικά όργανα του ενιαίου εθνικού κράτους. Η ομαλή μετάβαση, λοιπόν, στο νέο καθεστώς απαιτεί πρωτοβουλίες βασισμένες σε καλά οργανωμένη στρατηγική και μέτρα για την εφαρμογή των στόχων και επιλογών, κατάλληλο θεσμικό και νομικό πλαίσιο καθώς και την απαραίτητη υλικοτεχνική υποδομή, υπό το πρίσμα πάντα του συστηματικού ελέγχου και παρακολούθησης της όλης διαδικασίας.

### **1.3 Μητρόπολη - Μητροπολιτική Διακυβέρνηση**

Η μαζική μετακίνηση των αγροτικών πληθυσμών σε αστικές περιοχές με συνέπεια την συγκέντρωση μεγάλων πληθυσμιακών μαζών σε συγκεκριμένα κέντρα ονομάζεται «*αστικοποίηση*».<sup>2</sup>

Το φαινόμενο αυτό, που ιστορικά τοποθετείται μετά τον 2ο Παγκόσμιο Πόλεμο, είναι οικουμενικό και λόγω της επεκτατικής του δυναμικής αλλά και του συνόλου των πολύπλοκων παραμέτρων του (κοινωνικών, οικονομικών, διοικητικών κλπ) πολύ σύντομα μπήκε στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος όλων των Κυβερνήσεων: η συγκέντρωση πληθυσμού στα αστικά κέντρα αποτελεί αναμφισβήτητα «... ασφαλή μαρτυρία για την αντίστοιχη συγκέντρωση οικονομικών δραστηριοτήτων, κοινωνικών λειτουργιών και σχέσεων αλλά και δημιουργίας αντίστοιχων προβλημάτων στο οικολογικό, περιβαλλοντικό πεδίο, στο πολεοδομικό –χωροταξικό και βέβαια στο οργανωτικό –διοικητικό επίπεδο της χώρας»<sup>3</sup>

Ωστόσο, η δημιουργία των Αστικών κέντρων δεν πρέπει να θεωρείται κάτι το οποίο πρέπει να αποφεύγεται: αντίθετα θα πρέπει να αντιμετωπίζεται ως μια νομοτελειακή διαδικασία η οποία μπορεί και πρέπει να οδηγεί στον εκσυγχρονισμό και την αλλαγή

---

<sup>1</sup> «Απογραφειοκρατικοποίηση της οργάνωσης και λειτουργίας κάθε μορφής δημοσίων οργάνων και υπηρεσιών με την ανάπτυξη των καταλληλότερων και πλέον σύγχρονων μεθόδων ευέλικτης, αποτελεσματικής, αποδοτικής, ταχείας και ποιοτικής διοίκησης» ΑΚΑΔΗΜΙΑ ΑΘΗΝΩΝ, Αθήνα 2000 (σελ.39).

<sup>2</sup> Φαναριώτη Π. (1999), Δημόσια Διοίκηση Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση, Εκδόσεις Αθ. Σταμούλη (σελ.247).

<sup>3</sup> Πρακτικά Συνεδρίου ΚΕΔΚΕ, 23-24 Ιουνίου 2005, Απόσπασμα από την εισήγηση του Γ. Παπαδημητρίου.

του τρόπου ζωής των ανθρώπων. Ο ρόλος του Κράτους αποδεικνύεται καταλυτικός μέσα από την διαμόρφωση μιας μακρόπνοης πολιτικής με την λήψη μέτρων με στόχο αφενός μεν την Αστική ανάπτυξη αφετέρου δε την δραστηριοποίηση οργάνων για την πλήρη εφαρμογή των μέτρων.

Έτσι λοιπόν, η μεταβολή της κοινωνικοοικονομικής δομής στις μεγάλες πόλεις – σε αυτό δηλαδή που λέμε «Μητροπόλεις» - θέτει με οξύτητα το ζήτημα της διαμόρφωσης συστημάτων και μεθόδων οργάνωσης και διοίκησης που αντιστοιχούν στα προβλήματα και στη διαχείριση μιας Μητρόπολης - Μητροπολιτικής περιοχής.

Στην πράξη η αναγκαιότητα της Μητροπολιτικής διακυβέρνησης συνδέεται άμεσα με την ανταγωνιστικότητα και την βιωσιμότητα των αστικών περιοχών, οι οποίες τελικά ανάγονται σε παράγοντες – κλειδιά για την παγκόσμια οικονομία. Η παραδοσιακή μορφή της «διακυβέρνησης» δεν αποδίδει πλέον τον τρόπο με το οποίο οργανώνονται και διοικούνται πλέον οι πληθυσμιακές μάζες αλλά και οι περιοχές όπου διαβιούν.<sup>1</sup> Η αποκέντρωση (deconcentration) ,η μεταβίβαση εξουσιών (devolution) ,η ιδιωτικοποίηση (privatisation), επιβάλλουν τελικά της επαναξιολόγηση (reassessment) του ρόλου της «διακυβέρνησης» σε επίπεδο εθνικό, περιφερειακό και τοπικό. Η τοποθέτηση τελικά του ενδιαφέροντος για την δυναμική των Μητροπολιτικών περιοχών στη διεθνή σκακιέρα με ταυτόχρονο σεβασμό στους στόχους και στις προτεραιότητες των τοπικών αιρετών αλλά και του εκλεκτορικού σώματος ,αποτελεί μια μεγάλη πρόκληση :η βιωσιμότητα της πρόκλησης συνδέεται άμεσα με την δυναμική που θα αναπτύξουν οι Μητροπολιτικές Αρχές.

## **2. Το Σύνταγμα**

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι ένα σύστημα «πολιτικά ουδέτερο» ,που ωστόσο καθίσταται πιο λειτουργικό και αποτελεσματικό μέσα σε ένα δημοκρατικό πολίτευμα, μέσα σε ένα φιλελεύθερο Συνταγματικά Κράτος .Και αυτό γιατί ,τα μη δημοκρατικά πολιτεύματα είναι αμιγώς συγκεντρωτικά ,αναφορικά με την άσκηση της κρατικής εξουσίας με αποτέλεσμα να καταλύεται ουσιαστικά ο αποκεντρωτικός χαρακτήρας του θεσμού της Αυτοδιοίκησης και άρα ο εξισορροπιστικός και αναπτυξιακός της ρόλος.

Στην Ευρώπη ,η Τοπική Αυτοδιοίκηση έχει καθιερωθεί συνταγματικά σε ορισμένες χώρες ήδη από το περασμένο αιώνα:στο Βέλγιο το 1881 (αρθ108), στην Γερμανία από

---

<sup>1</sup> Organization for economic co-operation and development , Cities for Citizens ,Improving Metropolitan Governance (2001) (σελ.11,12)



το 1949 (αρθ.29) ,στην Γαλλία από το 1958 (αρθ.72-76) ,στη Ιταλία από το 1948 (αρθ.5 και 114-133) ,στην Ισπανία από το 1978 (αρ. 140-142).Η Αγγλία θεωρείται η κοιτίδα της τοπικής κυβέρνησης (local government).Οι «Local Government Acts»του 1888 και του 1894 δημιούργησαν ένα σύστημα τοπικής διακυβέρνησης του παρέμεινε σε ισχύ μέχρι το 1972.Η έναρξη της σύγχρονης περιόδου για την Αγγλία τοποθετείται το 1935. Στην Ελλάδα ο θεσμός κατοχυρώνεται το 1864 για πρώτη φορά.

Μέχρι το Σύνταγμα του 1975 ,τα Ελληνικά Συντάγματα δεν περιορίζονται στην κατοχύρωση απλά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αλλά και της «επί τόπου» εκπροσώπησης της κυβέρνησης από περιφερειακά κρατικά όργανα , φροντίζουν επιπλέον να περιβάλλουν με εγγυήσεις και τη λειτουργία της διοικητικής αποκέντρωσης των κρατικών υπηρεσιών.<sup>1</sup> Η ιδιαιτερότητα που στιγμάτισε την ιστορική συγκυρία της χώρας αντικατόπτρισε αυτή την συνταγματική επιλογή :αργόσυρτη και προβληματική εθνική αποκατάσταση ,η απουσία της δευτεροβάθμιας Αυτοδιοίκησης κλπ.

## **2.1. Σύντομη Ιστορική αναδρομή**

Η ρητή συνταγματική κατοχύρωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης γίνεται με το *Σύνταγμα του 1864* με μια άκρως φιλελεύθερη διάταξη με την οποία καθιερώθηκε για πρώτη φορά η άμεση εκλογή των δημοτικών αρχών μεταξύ αυτών και του Δημάρχου. Η μεταρρύθμιση ουσιαστικά αφορούσε μόνο το εκλογικό σύστημα αφού περιέλαβε εγγυήσεις δημοκρατικότερης λειτουργίας στη διαδικασία εκλογής των αιρετών.

Το έτος 1875 ο Χαρίλαος Τρικούπης προσπάθησε για πρώτη φορά να θεσπίσει και να εφαρμόσει τη δευτεροβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση ,πλην όμως οι προτάσεις του παρέμειναν σχέδια νόμου.

Ο νόμος ΑΦΝC' του 1887 ανέθεσε στα νομαρχιακά συμβούλια εποπτικές και ελεγκτικές αρμοδιότητες: μπορεί να ήταν πενιχρές οι αποφασιστικής σημασίας αρμοδιότητες πλην όμως ήταν το πρώτο βήμα μιας μεταγενέστερης ολοκληρωμένης δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης με πιο ουσιαστικό περιεχόμενο.<sup>2</sup>

Το *Σύνταγμα του 1911* περιόρισε τη σημασία του προηγούμενου Συντάγματος δίνοντας αυξημένη τυπική ισχύ στην αρχή της καθολικότητας και αφήνοντας το άμεσο της

---

<sup>1</sup> Γετίμης Παν.-Καυκαλάς Γρηγ. (2003) Μητροπολιτική Διακυβέρνηση ,Διεθνής εμπειρία και ελληνική πραγματικότητα (ΙΑΠΑΔ) ,Νικ.-Κομνηνός Χλέπας (σελ.84).

<sup>2</sup> Φλογαίτης Σπ.(1987),Το ελληνικό διοικητικό σύστημα (σελ.59,65,72)

εκλογής, τη μυστικότητα και το «σφαιρίδιον της ψηφοφορίας» στην απόλυτη διάθεση του κοινού νομοθέτη.

Το 1912 έγινε με το νόμο ΔΝΖ ' νέα νομοθετική ρύθμιση «περί συστάσεως δήμων και κοινοτήτων» που άρχισε να ισχύει το 1914. Η καινοτομία της ρύθμισης εντοπίστηκε στην διάκριση των αυτοδιοικούμενων πρωτοβάθμιων τοπικών οργανισμών ,από άποψη οργάνωσης και λειτουργίας σε αστικούς και αγροτικούς, από τους οποίους οι πρώτοι αποτέλεσαν με ορισμένους περιορισμούς τους δήμους και οι δεύτεροι τις κοινότητες.

Η κυβέρνηση Παπαναστασίου, μετά το δημοψήφισμα υπέρ της Αβασίλευτης Δημοκρατίας στις 13.4.1924 θέλησε να προχωρήσει τη μεταρρύθμιση για την Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση του ήδη είχε αποπειραθεί να ξεκινήσει το 1923 .Με ν.δ της 2/8/1924 ορίσθηκε η διενέργεια των πρώτων νομαρχιακών εκλογών, πλην όμως αναβλήθηκαν.

Με το *Σύνταγμα του 1925/1927* το κράτος διαιρείται σε περιφέρειες μέσα στις οποίες οι πολίτες θα διαχειρίζονται απ'ευθείας τις τοπικές υποθέσεις .Την πρώτη βαθμίδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης θα αποτελούσε ο Δήμος ή η Κοινότητα. Η κεντρική εξουσία θα ασκούσε ανώτατη εποπτεία η οποία θα περιελάμβανε έλεγχο νομιμότητας ο οποίος δεν θα εμπόδιζε την ελεύθερη δράση και πρωτοβουλία των τοπικών οργανισμών,καθώς και έλεγχο σκοπιμότητας εφόσον προβλεπόταν ρητά από το νόμο.Το *Σύνταγμα του 1927* καταργήθηκε με το Ψήφισμα Θ' της 16/10/1935 της Ε'Εθνικής Συνέλευσης και επανήλθε προσωρινά το *Σύνταγμα της βασιλευμένης δημοκρατίας του 1864/1911*. Έτσι,από το 1935 έως το 1951 η Τοπική Αυτοδιοίκηση παρέμεινε χωρίς συνταγματική κατοχύρωση.

Το *Σύνταγμα του 1952* καθιέρωσε ρητά την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Ειδικότερα στο άρθρο 99 ορίζεται «η διοικητική οργάνωση του κράτους βασίζεται εις την αποκέντρωσιν και την τοπικήν αυτοδιοίκησιν ως ο νόμος ορίζει.»Με τον δημοτικό και κοινοτικό κώδικα (ν.δ.2888/1954) έγινε μια πρώτη προσπάθεια για την ενδεικτική απαρίθμηση των τοπικών υποθέσεων: περιβάλλον (αποχέτευση, δρόμοι κλπ), αναψυχή (άλση, παιδικοί σταθμοί κλπ),εμπορικές υπηρεσίες (αγορές, επιχειρήσεις), αναπτυξιακές υπηρεσίες (άρδευση κλπ), προσωπικές υπηρεσίες (παροχή ηλεκτρικού ρεύματος κλπ) . Το *δικτατορικό Σύνταγμα του 1968/1973* περιελάμβανε διατάξεις οι οποίες έμειναν ανενεργείς εφόσον έλειπε το αιρετό των αρχών της.

Το *Σύνταγμα του 1975* με το άρθρο 102 κατοχυρώνουν την Τοπική Αυτοδιοίκηση με την κρατούσα της έννοια: *Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι 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.

## **2.2 Το ισχύον Σύνταγμα 1975/1986/2001/2008**

Άρθρο 101 παρ.1,2,3 Σ. «Κεντρική και Περιφερειακή Διοίκηση» : Η Διοίκηση του κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα και η διοικητική διαίρεση της Χώρας διαμορφώνεται με βάση τις γεωοικονομικές ,κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες.Τα περιφερειακά κρατικά όργανα έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της περιφέρειας τους. Τα κεντρικά όργανα του κράτους εκτός από τις γενικές αρμοδιότητες ,έχουν τη γενική κατεύθυνση, το συντονισμό και τον έλεγχο νομιμότητας των περιφερειακών οργάνων ,όπως ο Νόμος ορίζει.

Άρθρο 102 Σ. «Τοπική Αυτοδιοίκηση» : Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου και δευτέρου βαθμού. Υπέρ αυτών συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας για την διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Νόμος καθορίζει το εύρος και τις κατηγορίες των τοπικών υποθέσεων ,καθώς και την κατανομή τους στους επί μέρους βαθμούς. Με νόμο μπορεί να ανατίθεται στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του κράτους. Οι ΟΤΑ απολαμβάνουν διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας ενώ οι αρχές τους εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία. Με νόμο μπορεί να προβλέπονται για την εκτέλεση έργων ή την παροχή υπηρεσιών ή την άσκηση αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ αναγκαστικοί ή εκούσιοι σύνδεσμοι ΟΤΑ που διοικούνται από αιρετά όργανα.Το Κράτος ασκεί στους ΟΤΑ εποπτεία που συνιστάται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους.

Είναι ,δε, χαρακτηριστικό ότι σε μια συγκριτική μελέτη των Ευρωπαϊκών Συνταγμάτων<sup>1</sup> είναι κοινός τύπος **1)** η αναφορά κατά κανόνα στους Πρωτοβάθμιους Οργανισμούς Αυτοδιοίκησης τους οποίους και κατοχυρώνει **2)** η σφαίρα ευθύνης αποδίδεται με αόριστες ,κατά κύριο λόγο, νομικές έννοιες («τοπικές υποθέσεις», «ελεύθερη διοίκηση» κλπ) **3)** γίνεται εμφατική αναφορά στην διεκπεραίωση από τους

---

<sup>1</sup> Γετίμης Παν.-Καυκαλάς Γρηγ. (2003) Μητροπολιτική Διακυβέρνηση ,Διεθνής εμπειρία και ελληνική πραγματικότητα (ΙΑΠΑΔ) ,Νικ.-Κομνηνός Χλέπας (σελ.85).

ΟΤΑ υποθέσεων του Κράτους ,των οποίων τα έξοδα τα καλύπτει το ίδιο το Κράτος **4)** γίνεται ρητή μνεία στο θεσμό της κρατικής εποπτείας.

### **2.2.1 Οι καινοτομίες του αναθεωρημένου Συντάγματος**

Τα βασικά σημεία καινοτομίες του αναθεωρημένου Συντάγματος εντοπίζονται στα εξής σημεία: **α)** στην ενίσχυση της αποκεντρωμένης διοίκησης **β)** στις δύο βαθμίδες τοπικής αυτοδιοίκησης **γ)** στους νέους συνδέσμους ΟΤΑ **δ)** στις τοπικές υποθέσεις και τις δοτές αρμοδιότητες και **ε)** τοπικά έσοδα των ΟΤΑ. Ειδικότερα:

**1)** *Ενίσχυση της αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης:* Οι υποθέσεις που αφορούν στην διοίκηση του κράτους διεξάγονται κατά το αποκεντρωτικό σύστημα. Ενισχύονται τα περιφερειακά όργανα μέσα από τον ρητό περιορισμό του ελέγχου που ασκούν τα κρατικά όργανα ,ο οποίος περιορίζεται σε έλεγχο νομιμότητας.

**2)** *Δύο βαθμίδες τοπικής αυτοδιοίκησης:* Η πρόβλεψη αποκλείει την λειτουργία και τρίτης βαθμίδας ΟΤΑ ή αντίστοιχα τον περιορισμό σε κάποια περιοχή της χώρας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε ένα βαθμό.<sup>1</sup>

**3)** Με την οργανωτική συγκρότηση των ΟΤΑ συνδέεται και η *δημιουργία τοπικών οργανισμών διαδημοτικής συνεργασίας ,των συνδέσμων* .Σύμφωνα με την διατύπωση οι σύνδεσμοι διοικούνται από «αιρετά όργανα» (102 παρ.3 Σ ) και αναλαμβάνουν την εκτέλεση έργων ,την παροχή υπηρεσιών ή και την άσκηση αρμοδιοτήτων.<sup>2</sup>

Είναι προφανές ότι η λειτουργία ενός πολύ ισχυρού συνδέσμου δεν μπορεί να οδηγήσει σε de facto κατάργηση της μίας ή και των δύο βαθμίδων Αυτοδιοίκησης που προβλέπει το Σύνταγμα ,παρά μόνο για να συμπληρώσει κενά και να βελτιώσει την αποτελεσματικότητα της διοίκησης των τοπικών υποθέσεων. Ούτως ή άλλως το «τεκμήριο της αρμοδιότητας» υπέρ των ΟΤΑ ισχύει έναντι όλων, συμπεριλαμβανομένων και των συνδέσμων.

**4)** *Τοπικές υποθέσεις και «δοτές» αρμοδιότητες:* Γίνεται ρητή αναφορά (αρθ.102 παρ1) στο «τεκμήριο αρμοδιότητας για την διοίκηση τοπικών υποθέσεων» που καθιερώνεται υπέρ των ΟΤΑ .Τυχόν αποκλίσεις από την γενική αρχή δικαιολογούνται μόνο όταν πρόκειται για περιοχές όπου οι υποθέσεις έχουν δια-τοπικό χαρακτήρα (όπως συμβαίνει στις Μητροπολιτικές περιοχές με την διαχείριση απορριμάτων).Επιπλέον η πρόβλεψη για την δυνατότητα άσκησης από τους ΟΤΑ «αρμοδιοτήτων που συνιστούν

<sup>1</sup> Σύνδεσμος Ελλήνων Περιφερειολόγων (Πρακτικά Επιστημονικής Ημερίδας 3/12/2005) Μητροπολιτικοί Δήμοι και Αιρετή Περιφερειακή Αρχή (2006) (σελ. 114).

<sup>2</sup> Βουλή των Ελλήνων ,Σύνταγμα της Ελλάδας (2010).

αποστολή του Κράτους» (αρθ. 102 παρ.1 εδ.4 Σ.) μπορεί να οφείλεται σε ιδιαίτερο «τοπικό ενδιαφέρον» ή σε σοβαρούς οικονομικούς ή οργανωτικούς λόγους: τέτοιου είδους άσκηση «δοτών» αρμοδιοτήτων αφορά κατεξοχήν μια Μητροπολιτική περιοχή.Εξουσιοδοτείται ρητά ο νομοθέτης να καθορίσει «το εύρος και τις κατηγορίες ...καθώς και την κατανομή στους επί μέρους βαθμούς».Η κατανομή θα γίνει με προσανατολισμό τις αρχές της ισότητας ,του κράτους δικαίου ,της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας του μέτρου.

5) *Τοπικά έσοδα των ΟΤΑ*: Στο αρ.102 παρ 5 εδ 3 Σ προβλέπεται ρητά η καινοτόμος διάταξη περί της αρχής της αναλογίας ανάμεσα στις αρμοδιότητες που μεταβιβάζονται στους ΟΤΑ και τους αντίστοιχους πόρους που πρέπει να συνοδεύουν την μεταφορά αρμοδιοτήτων.Η άρση ,ωστόσο,του «κρατικού φορολογικού μονοπωλίου» εισάγεται με το τελευταίο εδάφιο του αρ.102 παρ 5 Σ, με το οποίο εξουσιοδοτείται ο νομοθέτης να καθιερώσει «τοπικά έσοδα» που θα εισπράττονται απ ευθείας από τους ΟΤΑ.Αυτά δεν χαρακτηρίζονται ούτε ως έμμεσα ανταποδοτικά τέλη (αφού δεν αποτελούν αντάλλαγμα για χρήση συγκεκριμένης υπηρεσίας ή έργου ) ούτε ως εισφορά (αφού δεν αφορούν όφελος από συγκεκριμένο έργο ) αλλά είναι αμιγώς ειδική περίπτωση φόρου αφού πρόκειται για έσοδα που επιβάλλονται στους πολίτες για την κάλυψη δημοσίων οικονομικών αναγκών.

### **3. Ευρωπαϊκή Ένωση και Περιφέρεια**

Η παγκοσμιοποίηση των οικονομικών, τεχνολογικών και κοινωνικών φαινομένων καθώς και η άμεση επίδραση αυτών στο λειτουργικό ιστό κάθε κράτους, πόλης , τοπικής κοινωνίας , μοιραία επηρέασε και τον τρόπο διακυβέρνησης των χωρών και των περιφερειών τους.<sup>1</sup>

Στη Γηραιά Ήπειρο, η δημιουργία του Ευρωπαϊκού οικοδομήματος και η σταδιακή ένταξη και ενσωμάτωση σε αυτό των κρατών- μελών της ,συνέβαλε ουσιαστικά στην διεύρυνση του εθνικού τους ορίζοντα μέσα από την ανταλλαγή εμπειριών στα πλαίσια της δημιουργίας ευρύτερων επαφών. Επιπλέον συνέβαλε αποφασιστικά στην ευρύτερη ανάπτυξη και ευημερία μέσα από την οικονομική στήριξη ,κυρίως των ασθενεστέρων περιφερειών της, χάρη στους κοινοτικούς πόρους από τα Διαρθρωτικά ταμεία ,το Ταμείο Συνοχής και τις άλλες κοινοτικές πρωτοβουλίες.

---

<sup>1</sup> Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής :«Οι Μητροπολιτικές περιοχές :κοινωνικοοικονομικές συνέπειες για το μέλλον της Ευρώπης»

Η συνύπαρξη ,ωστόσο, αυτή μέσα σ αυτό τον υπερεθνικό οργανισμό ,ταυτίστηκε αναγκαστικά με τον περιορισμό των κυριαρχικών τους δικαιωμάτων: η οργάνωση της εσωτερικής διοικητικής δομής παραμένει αναφαίρετο δικαίωμα του κάθε κράτους μέλους με βάση το Σύνταγμα και τους νόμους, πλην όμως οι γενικότερες δεσμεύσεις του στο πλαίσιο αυτής της οικειοθελούς προσχώρησης ,σαφώς επιδρά στη διοικητική οργάνωση του.

Η βασική διοικητική διαίρεση ,λοιπόν, της Ελλάδας (της οποίας η πλήρης ένταξη έγινε στις 28 Μαΐου 1979 ως 10 κράτος - μέλος της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας<sup>1</sup>) αναπτύσσεται στο επίπεδο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Δήμοι ,Περιφέρειες). Ο διοικητικός εκσυγχρονισμός και η διοικητική αποτελεσματικότητα αυτού του βασικού υπόβαθρου της Διοίκησης του Κράτους, απαιτούν την Αποκεντρωμένη οργάνωση του. Αυτός ο βασικός πυρήνας της εθνικής διοίκησης διατηρεί τη θεσμική του αυτονομία απέναντι στα Ευρωπαϊκά όργανα αφού η βασική αρχή της Ευρωπαϊκής σύγκλισης είναι η αρχή της επικουρικότητας (principle of subsidiary)<sup>2</sup>. Μια πολύ σημαντική, λοιπόν, συνέπεια της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης είναι η κατοχύρωση ενός υπερεθνικού διοικητικού συστήματος για κάθε κράτος μέλος. Έτσι και παρά το γεγονός ότι η Ευρωπαϊκή πολιτική ,η νομοθεσία καθώς και η οικονομική πολιτική (χρηματοδότηση) συμβάλλουν στην αστική ανάπτυξη των κρατών μελών ,δεν αναπτύσσεται ωστόσο σαφής παρέμβαση στην διοικητική διάρθρωση των κρατών- μελών.

Όμως, ο αντίκτυπος της Ευρωπαϊκής πολιτικής αποτυπώνεται αναπόφευκτα στο εσωτερικό πολιτικό σύστημα των κρατών όπου η ανάδειξη της *Ευρώπης των Περιφερειών* αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο του οράματος της Ευρωπαϊκής σύγκλισης: η αναγκαιότητα λοιπόν του «εξευρωπαϊσμού» προκύπτει ως αδήριτη ανάγκη στο πλαίσιο ενός συστήματος αλληλοεπιδράσεων, όπως είναι αυτό της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Οι τελευταίες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες που έγιναν στην Ελλάδα ,αναφορικά με τον εκσυγχρονισμό ενός δύσκαμπτου και απαρχαιωμένου διοικητικού συστήματος με ιδιαίτερη έμφαση στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση,απέδωσε στην πράξη την βασική κοινή αρχή για τον τρόπο διακυβέρνησης ,όπως αποτυπώνεται στη Λευκή Βίβλο για την «Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση» που εξέδωσε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή το 2001 όπου «Διακυβέρνηση σημαίνει κανόνες,διαδικασίες και συμπεριφορά που επηρεάζουν τον

---

<sup>1</sup> Παπαγιάννης Δον.,(2007), « Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο»Εκδόσεις Αντ Σάκκουλα (σελ.27)

<sup>2</sup> Phares Donald (2004) ,Metropolitan Governance without Metropolitan Government?,Ashgate.

τρόπο άσκησης των εξουσιών σε ευρωπαϊκό επίπεδο ,ειδικότερα όσον αφορά τη διαφάνεια,τη συμμετοχή,τη λογοδότηση,την αποτελεσματικότητα και τη συνοχή»<sup>1</sup>

### **3.1 Η αρχή της επικουρικότητας - Θεσμικά όργανα**

**Η Αρχή της Επικουρικότητας:** Στη συνθήκη του Μάαστριχτ και ειδικότερα στο προοίμιο της εισάγεται πανηγυρικά η «αρχή της επικουρικότητας» όπου αναφέρεται στο άρθρο 3B Συνθ Ε.Κ. και νυν άρθρο 5 της Συνθήκης Ε.Κ. : «Στους τομείς που δεν υπάγονται στην αποκλειστική της αρμοδιότητα,η Κοινότητα δρα σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας ,μόνο εάν και στο βαθμό που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης είναι αδύνατο να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη-μέλη και δύνανται συνεπώς λόγω των διαστάσεων ή των αποτελεσμάτων της προβλεπόμενης δράσης να επιτευχθούν καλύτερα σε κοινοτικό επίπεδο.»

Η αρχή αυτή εισάγει ένα είδος τεκμηρίου υπέρ της κατώτερης βαθμίδας με την αιτιολογία ότι όταν η απόφαση λαμβάνεται όσο το δυνατόν πιο κοντά στον ενδιαφερόμενο ,έχει μεγαλύτερες προοπτικές αποτελεσματικότητας και κατά συνέπεια δημιουργεί αίσθημα εγγύτητας και συμμετοχής σ αυτήν.<sup>2</sup>

Παρατηρείται μια ουσιαστική συσχέτιση με την αρχή της αναγκαιότητας και την αρχή της αναλογικότητας η οποία διασφαλίζει ότι «καμμία» δράση της Κοινότητας δεν υπερβαίνει τα αναγκαία όρια για την επίτευξη των στόχων της Συνθήκης. Αναζητείται δηλαδή πάντα η αναλογία μέσου και σκοπού, καθώς η επέκταση της δράσης Ευρωπαϊκής Ένωσης προσδιορίζεται και περιορίζεται από τις περιστάσεις.

Πρόκειται ουσιαστικά για μια αρχή πολιτική που στόχο έχει να φέρει τον πολίτη όσο πιο κοντά γίνεται στην διαδικασία λήψης αποφάσεων. Υπογραμμίζεται έτσι ο αμιγώς πολιτικός ρόλος της αποκέντρωσης ,η οποία θα πρέπει να λειτουργεί ως μοχλός ανάπτυξης και ενδυνάμωσης των Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών.

Το ζήτημα βέβαια της συνδρομής των προϋποθέσεων για την εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας (1) το «μη επαρκές» της δράσης των κρατών μελών και 2) το «καλύτερο» της δράσης της Ε.Ε ) εναπόκειται αφενός στην αυτοδέσμευση της Επιτροπής να αιτιολογεί με τις προτάσεις της κάθε φορά που αυτή ενεργοποιείται<sup>3</sup>, όπως

<sup>1</sup> Λευκή Βίβλος για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση COM (2001) τελικό Βρυξέλλες ,25/7/2001.

<sup>2</sup> Ευριδίκη Μπέσιλα-Βήκα/Παπαγιάννης Δονάτος (1996),Σύγχρονες Αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση ,Εκδ.Π.Ν.Σάκκουλας (σελ84).

<sup>3</sup> Ευριδίκη Μπέσιλα-Βήκα/Παπαγιάννης Δονάτος (1996),Σύγχρονες Αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση ,Εκδ.Π.Ν.Σάκκουλας (σελ87).

επίσης προϋποθέτει και τη συμφωνία Κοινοβουλίου, Συμβουλίου και Επιτροπής για την ενεργοποίηση της .

Η αρχή της επικουρικότητας ,ωστόσο,αφορά μόνο τη σχέση μεταξύ Κοινότητας και κρατών –μελών ,αποκλείοντας έτσι την άμεση επίκληση της από την Τοπική Αυτοδιοίκηση .

Η Επιτροπή των Περιφερειών είναι ,υπό τις συνθήκες αυτές ,ένας διάυλος ουσιαστικά επικοινωνίας μεταξύ των οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των Περιφερειών σε επίπεδο εθνικό – κράτους μέλους. Ήδη από την σύσταση της ,διεκδικεί επίμονα την έναρξη διαλόγου όσον αφορά την κατανομή αρμοδιοτήτων με μέλημα την προσέγγιση μεταξύ των πολιτών και των ευρωπαϊκών κέντρων λήψης αποφάσεων.<sup>1</sup>

**Τα θεσμικά όργανα:** Η Τοπική Αυτοδιοίκηση μπήκε στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος για την Κοινότητα με την Συνθήκη του Μάαστριχτ.Η σύσταση της Επιτροπής των Περιφερειών καθώς και η αναγνώριση του δημοτικού εκλογικού δικαιώματος στους πολίτες της Κοινότητας έδωσε μια νέα ώθηση στο θεσμό της Ευρωπαϊκής Αυτοδιοίκησης και στις δυνατότητες της για μια δυναμική και αποτελεσματική παρουσία στο Ευρωπαϊκό στερέωμα.

Στις ιδρυτικές Συνθήκες των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων δεν γίνεται καμμία αναφορά στο ρόλο της τοπικής και Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης.Το 1965 δημιουργείται για πρώτη φορά η πρώτη *Συμβουλευτική Επιτροπή* για θέματα περιφερειακής πολιτικής και το 1969 θα ακολουθήσει η δεύτερη.Το 1975 δημιουργείται το *Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης* που στόχο έχει την παροχή βοήθειας στις περιφέρειες εκείνες που πλήττονται οικονομικά.Το 1984 το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με ψήφισμα του ανοίγει τον διάλογο για τον ρόλο των Περιφερειών στην οικοδόμηση της Ευρώπης και το 1988 εγκρίνει τον *Κοινοτικό Χάρτη Περιφερειακής Διαίρεσης* ,το κείμενο του οποίου δεν είναι δεσμευτικό όπως του Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας του Συμβουλίου της Ευρώπης .Η αξία του έγκειται στο ότι θέτει στο τραπέζι των συζητήσεων το σημαντικό ζήτημα του ρόλου των περιφερειών στην Ευρώπη.Το 1988 ακολουθεί η σύσταση της συμβουλευτικής επιτροπής που ονομάζεται *Γνωμοδοτικό Συμβούλιο Περιφερειακής και Τοπικής Αυτοδιοίκησης*.Απώτερος στόχος του οργάνου η υλοποίηση των διαρθρωτικών

---

<sup>1</sup> Τετράδια Αυτοδιοίκησης ,Επιστημονική Επιθεώρηση περί τα «κοινά των πόλεων»,(2000)Τεύχος 2,Νέες μορφές διακυβέρνησης στην Ευρώπη, ΚΕΔΚΕ (σελ12).



παρεμβάσεων στην κοινοτική πολιτική αναφορικά με την Περιφερειακή ανάπτυξη μέσα από την αξιοποίηση του πρώτου πακέτου Delors.

**Η Επιτροπή των Περιφερειών** ιδρύθηκε με την Συνθήκη του Μάαστριχτ (7.2.1992) στο πλαίσιο για μια στενότερη ένωση των λαών της Ευρώπης ,με αποφάσεις που θα λαμβάνονται πιο κοντά στους πολίτες της. Θα αποτελείται από εκπροσώπους των οργανισμών Τοπικής και Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης με συμβουλευτικό χαρακτήρα και θεσμική θωράκιση.

Η ΕτΠ εδρεύει στις Βρυξέλλες και απαρτίζεται από 344 τακτικά και ισάριθμα αναπληρωματικά μέλη. Σύμφωνα με την Συνθήκη της Νίκαιας τα μέλη της ΕτΠ πρέπει να είναι «...είτε αιρετά .....είτε πολιτικώς υπεύθυνα ενώπιον μιας εκλεγμένης Συνέλευσης.» (η τελευταία φράση αναφέρεται σε κράτη με ομοσπονδιακή συγκρότηση ή αυτόνομες επαρχίες). Η διάρκεια της θητείας τους είναι τετραετής. Σύμφωνα με το άρθρο 263 εδ.α της Συνθ ΕΚ σε περίπτωση που κατά την θητεία τους χάσουν το αιρετό αξίωμα ή το πολιτικώς υπεύθυνο έναντι μιας εκλεγμένης συνέλευσης ,τότε παύουν να είναι μέλη της ΕτΠ . Ακολουθεί η αντικατάσταση του μέλους για το υπόλοιπο της θητείας.

Επιπλέον και σύμφωνα με το άρθρο 263 Συνθ ΕΚ ,το οποίο διασφαλίζει πλήρως την ανεξαρτησία των μελών της ΕτΠ ,ορίζεται ότι «τα μέλη της ΕτΠ δεν πρέπει να δεσμεύονται από καμμιά επιτακτική εντολή .Ασκούν τα καθήκοντα τους με πλήρη ανεξαρτησία ,προς το γενικό συμφέρον της Κοινότητας.» Αυτή η ρύθμιση δεν σημαίνει αποκοπή από τους εθνικούς θεσμούς: παρέχει την ώθηση στα μέλη να θέτουν σε προτεραιότητα την «Ευρώπη των Περιφερειών» και όχι τα στενά εθνικά όρια.

Ο ρόλος της ΕτΠ στην Ευρωπαϊκή διαδικασία είναι συμπληρωματικός του Κοινοβουλίου ,της Επιτροπής και του Συμβουλίου και εκφράζεται μέσω γνωμοδοτήσεων, οι οποίες δεν έχουν δεσμευτικό χαρακτήρα. Οι υποχρεωτικές γνωμοδοτήσεις είναι: οικονομική και κοινωνική συνοχή ,περιφερειακή πολιτική και διαθρωτικά ταμεία,διευρωπαϊκά δίκτυα στους τομείς μεταφορών, τηλεπικοινωνιών και ενέργειας, δημόσια υγεία, παιδεία, νεολαία, πολιτισμός, πολιτική απασχόλησης, περιβάλλον, μεταφορές.

### **3.2 Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Αυτονομίας**

Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας αποτύπωσε το θεσμικό προβληματισμό αναφορικά με το σημαίνοντα ρόλο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και έξω από τους κόλπους της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το Συμβούλιο της Ευρώπης ,ένας ευρωπαϊκός

οργανισμός που διέπεται από τους κανόνες του Διεθνούς Δικαίου ,αναγνώρισε από πολύ νωρίς την αξία των τοπικών και περιφερειακών αρχών. Έτσι, το 1985 στο Στρασβούργο η επιτροπή υπουργών των κρατών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης συνέταξε μια διεθνή σύμβαση :τον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας.

«Σκοπός του Ευρωπαϊκού Χάρτη Αυτονομίας είναι να αντισταθμίσει ,να καλύψει τα ελλείμματα κοινών θεσμικών διατάξεων για την έκταση και την προστασία των δικαιωμάτων των ΟΤΑ ,που είναι οι πιο κοντινοί στον πολίτη και του δίνουν την δυνατότητα να μετέχει πιο ενεργά στη λήψη των αποφάσεων που αφορούν την καθημερινή του ζωή και τον τόπο που ζει».<sup>1</sup>

Ο Χάρτης υποχρεώνει τα συμβαλλόμενα μέρη και τα δεσμεύει να εφαρμόζουν σειρά από θεμελιώδεις κανόνες που διασφαλίζουν την πολιτική ,διοικητική και οικονομική ανεξαρτησία.

Οι βασικές του αρχές είναι :1) η συμβολή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην δημοκρατία σε μια αποτελεσματική διοίκηση καθώς και στην αποκέντρωση της εξουσίας, 2) ο σημαντικός ρόλος των ΟΤΑ στην οικοδόμηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης και 3) η ανάγκη να έχουν οι ΟΤΑ ένα δημοκρατικό καταστατικό καθεστώς και μια πιο διευρυμένη αυτονομία.

Τα νεότερα Ευρωπαϊκά Συντάγματα έχουν όλα επηρεασθεί από το γενικότερο πνεύμα που αποτυπώνεται στον Ευρωπαϊκό Χάρτη Αυτονομίας. Μέσα από τις γραμμές του κατοχυρώνεται<sup>2</sup> : α) η αρχή της επικουρικότητας και το τεκμήριο αρμοδιότητας των ΟΤΑ β) η δημοκρατική συγκρότηση των συμβουλίων των ΟΤΑ όπου τα μέλη τους εκλέγονται με ελεύθερη,μυστική,ίση,άμεση και καθολική ψηφοφορία» γ) η ρύθμιση για την διαδημοτική συνεργασία, για την πραγματοποίηση έργων κοινού ενδιαφέροντος ως δικαίωμα των ΟΤΑ κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους.

### **3.3 Η Συνθήκη της Λισσαβόνας**

Από την 1η Δεκεμβρίου 2009 έχει τεθεί σε ισχύ η Συνθήκη της Λισσαβόνας.Οι βασικές αρχές που διαπνέουν το κείμενο της Συνθήκης είναι αυτές της εγγύτητας, της διαφάνειας σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης (διαδικασία λήψης αποφάσεων, διοικητική και οικονομική διαφάνεια, εκλογικές διαδικασίες, συμμετοχή κοινωνίας των

---

<sup>1</sup> Τετράδια Αυτοδιοίκησης ,Επιστημονική Επιθεώρηση περί τα «κοινά των πόλεων»,(1/2000) ΚΕΔΚΕ (σελ.42)

<sup>2</sup> Γετίμης Παν.-Καυκαλάς Γρηγ. (2003) Μητροπολιτική Διακυβέρνηση ,Διεθνής εμπειρία και ελληνική πραγματικότητα (ΙΑΠΑΔ) ,Νικ.-Κομνηνός Χλέπας (σελ.86)

πολιτών, δημόσια ηθική αιρετών και προσωπικού της αυτοδιοίκησης), της εξωστρέφειας, του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων καθώς και της συμμετοχικής δημοκρατίας.<sup>1</sup>

Στη Συνθήκη της Λισσαβόνας επιπλέον αναγνωρίζεται ρητά ότι «η εδαφική συνοχή» αποτελεί γενικό στόχο πέραν της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής.<sup>2</sup>

Και οι τρεις τομείς αναγνωρίζονται ως πολιτικοί τομείς κοινής δραστηριότητας της ΕΕ και των κρατών μελών ενώ η αρχή της επικουρικότητας επεκτείνεται σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο.

Αυτή η διαπίστωση που είναι τόσο βασική για την ουσιαστική ολοκλήρωση της ΕΕ, για να καταστεί βιώσιμη χρειάζεται να ξεκινήσει από τα πρώτα επίπεδα διακυβέρνησης, δηλ. την Αυτοδιοίκηση.

Ο περιορισμός των διοικητικών δομών σε δύο βαθμούς αυτοδιοίκησης, τους Δήμους και τις Περιφέρειες σε συνδυασμό με μία ισχυρή Αποκεντρωμένη Διοίκηση, όπου οι σχέσεις που θα αναπτύσσονται θα είναι σχέσεις συνεργασίας και συναλληλίας θα καταστήσει απόλυτα εφικτή τη στρατηγική της Λισσαβόνας αναφορικά με την περιφερειακή πολιτική.

Η έμφαση που δίνει η Συνθήκη της Λισσαβόνας στην τοπική και περιφερειακή αυτονομία συνάδει απόλυτα με μια αναμφισβήτητη πραγματικότητα : η ολοκλήρωση των πολιτικών που αφορούν την εσωτερική αγορά, την βιομηχανία, την έρευνα και την ανάπτυξη, την ενέργεια, το περιβάλλον και την υγεία εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από την κατά τόπους εφαρμογή τους και δη στις *Μητροπολιτικές περιοχές* που αποτελούν και κινητήριο μοχλό ανάπτυξης.

Η ανταγωνιστικότητα μαζί με τη συνοχή και την πολιτική συνεργασίας αποτελούν τον ακρογωνιαίο λίθο της περιφερειακής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης που ταυτίζεται τελικά με την *στρατηγική της Λισσαβόνας*<sup>3</sup>.

Σύμφωνα με την τελευταία, μια ανταγωνιστική οικονομία η οποία βασίζεται στην γνώση και λαμβάνει υπόψη την κοινωνική συνοχή και την βιωσιμότητα αποκτά σημαντική αποστολή για τις *Μητροπολιτικές περιοχές* : Έτσι, η ραγδαία πρόοδος της

---

<sup>1</sup> Αιτιολογική έκθεση του σχεδίου νόμου «Νέα αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης –Πρόγραμμα Καλλικράτης».

<sup>2</sup> Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα: «Μητροπολιτικές περιοχές και πόλεις-περιφέρειες στην στρατηγική Ευρώπη 2020»(γνωμοδότηση πρωτοβουλίας),(2011/ C 376/02)

<sup>3</sup> Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Οι Μητροπολιτικές περιοχές:κοινωνικοοικονομικές συνέπειες για το μέλλον της Ευρώπης», (C 302 της 7/12/2004 σελ.101-108).

τεχνολογίας, των επικοινωνιών, της πληροφορικής και των οπτικοακουστικών μέσων, η διεθνοποίηση των επενδύσεων, η αλληλοεπίδραση των πανεπιστημίων, οι υψηλού επιπέδου πολιτιστικές και αθλητικές συναντήσεις σε συνδυασμό με την συνεργασία και αλληλοεπίδραση του δημοσίου και ιδιωτικού τομέα, *ανάγουν τις Μητροπόλεις του κόσμου* σε κοιτίδες ανάπτυξης, ευημερίας και προόδου.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΙΙ:

### 1. Η έννοια της Μητρόπολης - Τα χαρακτηριστικά της

Α) Η λέξη «Μητρόπολη» προέρχεται από την ρίζα «Μήτηρ – Μητέρα». Κατά συνέπεια η έννοια της παραπέμπει σε ένα αστικό σύστημα μεγάλου μεγέθους που το χαρακτηρίζει η ύπαρξη μιας μεγάλης πόλης (του Μητροπολιτικού πυρήνα) και άλλων μικρότερων που την περιβάλλουν και οι οποίες αναπτύσσουν στενές σχέσεις με την «Μητέρα» πόλη από την οποία και εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό<sup>1</sup>.

Ένας αντιπροσωπευτικός ορισμός είναι ,τελικά,ότι πρόκειται για ένα δυναμικό πληθυσμιακά αστικό κέντρο το οποίο περιβάλλεται από πόλεις δορυφόρους, συνδέεται μαζί τους με ένα δίκτυο σχέσεων ,δεσπόζει από γενικότερης οικονομικής ,κοινωνικής και πολιτιστικής πλευράς διατηρώντας εξειδικευμένες και συμπληρωματικές λειτουργίες.

Η Μητροπολιτική περιοχή εκτείνεται, καταρχάς, σε μία ευρεία γεωγραφικά ζώνη συγκέντρωσης πληθυσμού και δραστηριοτήτων<sup>2</sup> η οποία απλώνεται σε ακτίνα μερικών δεκάδων χιλιάδων χιλιομέτρων.

Η διεύρυνση του «αστικού κύκλου» (και κατά συνέπεια η διεύρυνση της γεωγραφικής ζώνης) διέρχεται διάφορα στάδια<sup>3</sup>:α) *Αστικοποίηση* :πρόκειται για μεγάλες συγκεντρώσεις πληθυσμού και δραστηριοτήτων β) *Προαστιοποίηση* :πρόκειται για μετακίνηση νοικοκυριών ,μέσων και υψηλών εισοδημάτων σε προάστια με καλύτερες συνθήκες διαβίωσης γ) *Αποαστικοποίηση* :πρόκειται για εγκατάλειψη του κέντρου από τους κατοίκους του και απομάκρυνση της δραστηριότητας του τριτογενή τομέα και δ) *Ανάπτυξη νέων Οικισμών*:πρόκειται για μετακίνηση νοικοκυριών υψηλών εισοδημάτων από τα υποβαθμισμένα προάστια σε νέους οικισμούς με καλύτερες συνθήκες κατοικίας.

Η πληθυσμιακή και γεωγραφική αυτή επέκταση ,η οποία κρύβει και πλήθος ανισοτήτων (ανομοιογένεια του πληθυσμού ,χαμηλό βιοτικό επίπεδο,υποβάθμιση του περιβάλλοντος κλπ) δημιουργεί μια πολυπλοκότητα στη διοικητική διάρθρωση της Μητροπολιτικής περιοχής ,δημιουργώντας μια πλήρη αναντιστοιχία μεταξύ της

---

<sup>1</sup> Σύνδεσμος Ελλήνων Περιφερειολόγων (Πρακτικά Επιστημονικής Ημερίδας 3/12/2005), Μητροπολιτικοί Δήμοι και Αιρετή Περιφερειακή Αρχή (2006) (σελ.98).

<sup>2</sup> Μητροπολιτική Διακυβέρνηση, Στρατηγικό Πλαίσιο Εφαρμογής σε Αθήνα και Θεσσαλονίκη, 2003, ΙΑΠΔ (σελ.17)

<sup>3</sup> Οργάνωση της Μητροπολιτικής Περιφέρειας της Αθήνας, Τεύχος 1,2001,Ινστιτούτο Περιφερειακής Ανάπτυξης, ΚΕΔΚΕ (σελ.35).

κοινωνικοοικονομικής πραγματικότητας και μιας πιο ορθολογικής και αποτελεσματικής διαχείρισης της.

Η Μητρόπολη ,λοιπόν, χαρακτηρίζεται ως το «δίκτυο των δικτύων»:αποτελείται από ένα βασικό πυρήνα – μια απομονωμένη πόλη ή ένα αστικό συγκρότημα- μια ομάδα γειτονικών δήμων από τις οποίες ένας σημαντικός αριθμός κατοίκων ταξιδεύει καθημερινά προς και από το κέντρο.

Η έννοια της «Μητροπολιτικής περιοχής» είναι συγγενής με την έννοια της «ζώνης απασχόλησης». Λαμβάνει υπόψη την ύπαρξη περιφερειακών ζωνών οι οποίες εστιάζονται σε ένα κέντρο των οποίων η ανάπτυξη εξαρτάται από την ανάπτυξη του κέντρου.Οι Μητροπολιτικές περιοχές μπορούν να εξαπλωθούν σε τέτοια έκταση ώστε η μετακίνηση προς ή από αυτές να απαιτεί μια ώρα.Μπορεί να περιλαμβάνουν αστικές αλλά και αγροτικές περιοχές.

Ο βασικός πυρήνας πρέπει να περιλαμβάνει ένα ελάχιστο αριθμό κατοίκων ή θέσεων απασχόλησης προκειμένου να θεωρηθεί «Μητροπολιτική περιοχή».Επίσης ,πρέπει να υπάρχει μια ορισμένη πυκνότητα καθημερινών μετακινήσεων μεταξύ ενός περιφερειακού δήμου και του βασικού πυρήνα προκειμένου ο Δήμος αυτός να συμπεριληφθεί στη Μητροπολιτική περιοχή.Στην πράξη τα κατώτατα όρια είναι αυθαίρετα και κατά συνέπεια ποικίλουν.

## **B) Τα χαρακτηριστικά της Μητρόπολης**

Τα βασικά χαρακτηριστικά που προσδιορίζουν,τελικά,τη μορφή της Μητροπολιτικής περιοχής είναι τα εξής<sup>1</sup>:

- 1) Τα πολυσύνθετα δίκτυα των επιχειρηματικών δραστηριοτήτων (βιομηχανικές συγκεντρώσεις ,υπερεργολαβικές σχέσεις ,θυγατρικές επιχειρήσεις),
- 2) Η επάρκεια και η υψηλή ποιότητα των δικτύων μεταφορών ,τηλεπικοινωνιών ,πληροφόρησης και καινοτομίας,
- 3) Τα δίκτυα κοινωνικοποίησης που αυξάνουν την ελκυστικότητα της (παρατηρείται δηλαδή η αθρόα διαπεριφερειακή συμμετοχή του πληθυσμού στους τομείς της οικονομίας ,της επιστήμης,του πολιτισμού),
- 4) Η προσφορά υπηρεσιών διεθνούς επιπέδου,

---

<sup>1</sup> Σύνδεσμος Ελλήνων Περιφερειολόγων (Πρακτικά Επιστημονικής Ημερίδας 3/12/2005),Μητροπολιτικοί Δήμοι και Αιρετή Περιφερειακή Αρχή (2006), (σελ.99).

5) Η αναγνώριση και φήμη που ξεπερνούν τα εθνικά σύνορα κυρίως στα θέματα τουρισμού και πολιτισμού.

Ωστόσο, η πληθυσμιακή εξάπλωση σε συνδυασμό με την οικονομική γιγάντωση καθώς και η κοινωνική και πολιτισμική πολυπλοκότητα των Μητροπόλεων έχουν δημιουργήσει μια σειρά οξύτατων προβλημάτων όπως: περιβαλλοντολογικές ανακατατάξεις: ατμοσφαιρική ρύπανση, ρύπανση των υδάτων, παραγωγή αποβλήτων, κυκλοφοριακή συμφόρηση και ηχορύπανση. Προβλήματα κοινωνικού διαχωρισμού που συνεπάγονται αύξηση της βίας, παραβατική συμπεριφορά, αποξένωση και γκετοποίηση κοινωνικών ομάδων. Προβλήματα στέγασης, απασχόλησης, κοινωνικής προστασίας.

Τα προβλήματα που αναπτύσσονται στα Μητροπολιτικά κέντρα είναι, κατά συνέπεια πολλά, περίπλοκα και πολεπίπεδα και ως εκ τούτου απαιτούν ένα μοντέλο αστικής διοίκησης με συγκεκριμένη δράση που να αντιμετωπίζει συνολικά και αποτελεσματικά τα θέματα που αναφέρονται.

Τα κύρια πεδία αυτής είναι : η διαχείριση του δομημένου χώρου, οι μεταφορές, η στάθμευση και η διαχείριση της κυκλοφορίας, τα δίκτυα ύδρευσης και αποχέτευσης, τα απορρίμματα, η ενέργεια και οι τηλεπικοινωνίες, η δημόσια ασφάλεια, η εκπαίδευση, ο πολιτισμός, το εμπόριο, η οικονομική ανάπτυξη και η απασχόληση.

Η μη έγκαιρη αντιμετώπιση των προβλημάτων σε συνδυασμό με την έλλειψη ενός αποτελεσματικού συντονισμού των σχετικών δραστηριοτήτων στην ευρύτερη περιοχή των Μητροπολιτικών κέντρων, οδηγεί μοιραία στην άναρχη ανάπτυξη τους και σταδιακά στην υποβάθμιση της ζωής των κατοίκων του<sup>1</sup>.

Το φαινόμενο αυτό εξελίσσεται, στα γνωστά ήδη στις μεγαλουπόλεις της Αμερικής και της Ασίας, γκέτο – τα Slums - τα οποία αποτελούν θανάσιμες παγίδες για ολόκληρη την περιοχή .

## **2. Μητροπολιτική Διακυβέρνηση**

Στην Ελλάδα η Μητροπολιτική Διακυβέρνηση έχει επανειλημμένως αποτελέσει ζήτημα πολιτικού και διοικητικού ενδιαφέροντος, κυρίως σε ότι αφορά στην Μητροπολιτική Διακυβέρνηση της Αθήνας /Αττικής και της Θεσσαλονίκης, περιοχές οι οποίες βάσει των πολεοδομικών, κοινωνικών, πληθυσμιακών και γεωγραφικών δεδομένων τους

---

<sup>1</sup> Φαναριώτη Π.(1999), Δημόσια Διοίκηση Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση, Εκδόσεις Αθ. Σταμούλη (σελ.261).

έχουν την δυνατότητα να αποτελέσουν δύο μείζονα Μητροπολιτικά κέντρα με εμβέλεια εθνική ,ευρωπαϊκή και διεθνή.

Η διεθνής ,ωστόσο, και ευρωπαϊκή εμπειρία έχουν καταδείξει ότι *«Δεν υπάρχει ιδεατή μορφή Μητροπολιτικής διοίκησης ή αυτοδιοίκησης ,αλλά κάθε πόλη θα πρέπει να αναδιαμορφώσει την διοικητική της δομή κατά τρόπο συμβατό με τις ανάγκες της και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του εθνικού πολιτικού και διοικητικού συστήματος της.»*<sup>1</sup>

Ετσι,οι γενικότερες διαφορές μεταξύ των διεθνών και ευρωπαϊκών Μητροπολιτικών θεσμών εντοπίζονται στην οργάνωση του Κράτους (κεντρικό-τοπικό), στο πολιτικό-διοικητικό σύστημα κάθε χώρας (συγκεντρωτικό-αποκεντρωτικό), στον κοινωνικό καταμερισμό της εργασίας και στην σχέση Διοίκηση – Αυτοδιοίκηση καθώς και στην σχέση πολιτικής και οικονομίας ,όπως διαμορφώνονται σε κάθε χώρα<sup>2</sup>.

Είναι απόλυτα σαφές ,λοιπόν, ότι η Μητροπολιτική Διοίκηση δεν θα πρέπει να εξαντλείται σε διοικητικές αναδιαρθρώσεις και θεσμικές παρεμβάσεις :*απαιτείται η δημιουργία ενός ευέλικτου διακυβερνητικού σχηματισμού με ταυτόχρονη την συνύπαρξη, συνεργασία και δικτύωση μεταξύ των δημοσίων οργανισμών που δρουν στα γεωγραφικά όρια της Μητροπολιτικής Περιφέρειας και της κοινωνίας των πολιτών όπως και του Ιδιωτικού τομέα.*

Σε κάθε περίπτωση ,το εφαρμοστέο σχήμα Μητροπολιτικής Διακυβέρνησης θα πρέπει να χαρακτηρίζεται από ευελιξία, προσαρμοστικότητα και οικονομία θεσμών και διαδικασιών προκειμένου οι αποφάσεις να λαμβάνονται ακαριαία, άμεσα και αποτελεσματικά.

## **2.1. Μητροπολιτική Διοίκηση ή Μητροπολιτική Διακυβέρνηση ?**

Η επέκταση των αστικών περιοχών στην Ευρώπη και η μετάλλαξη τους σε μεγαλουπόλεις – μητροπολιτικές περιοχές ,είχε ως αποτέλεσμα να καταστούν πόλοι έλξης για δραστηριότητες υψηλής ποιότητας,πολυεθνικών εταιρειών,ερευνητικών κέντρων ,υπηρεσιών κλπ.Η κατάρριψη των παραδοσιακών εθνικών συνόρων,τα οποία

---

<sup>1</sup> Γετίμης Παν.-Καυκαλάς Γρηγ. (2003) Μητροπολιτική Διακυβέρνηση ,Διεθνής εμπειρία και ελληνική πραγματικότητα (ΙΑΠΑΔ) (σελ.36).

<sup>2</sup>Ι.Α.Π.Α.Δ. ,Τελική Έκθεση ,Αναδιάρθρωση της Διοίκησης /Αυτοδιοίκησης στην Μητροπολιτική Περιοχή της Αθήνας/Αττικής ,2001,(σελ.18)



έγιναν πλέον δυσδιάκριτα, και η επικράτηση της «παγκοσμιοποίησης» κατέστησε τις μείζονες αυτές περιοχές σε «εργαστήρια παγκόσμιας οικονομίας»<sup>1</sup>.

Η νέα αυτή πραγματικότητα οδήγησε στην διαπίστωση ότι η διαχείριση των προβλημάτων που ανακύπτουν από το νέο αυτό καθεστώς θα γίνει μόνο βάσει ενός *στρατηγικού σχεδιασμού* που θα περιλαμβάνει την εξεύρεση νέων και καταλληλότερων οργανωτικών και διοικητικών σχημάτων.

Η έννοια του «στρατηγικού σχεδιασμού» είναι αλληλένδετη με την κατανομή του διοικητικού έργου :στην πράξη ,λοιπόν,η αποτελεσματική διοίκηση των μητροπολιτικών πόλεων πρέπει να βασίζεται σε ένα συνδυασμό μέτρων «από την κορυφή στην βάση» και αντίστροφα.Θα πρέπει ,δηλαδή ,να λαμβάνεται μέριμνα έτσι ώστε να συμμετέχουν όλοι οι ενδιαφερόμενοι φορείς από όλα τα κοινωνικά επίπεδα γιατί όσο αποτελεσματικότερη είναι η αλληλεπίδραση μεταξύ των επιπέδων λήψης αποφάσεων και αυτών της υλοποίησης τους τόσο πιο εφικτός καθίσταται ο επιδιωκόμενος στόχος.

Οι αιρετοί τοπικοί και περιφερειακοί φορείς διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στη διαμόρφωση της νέας νοοτροπίας για μια συμμετοχική δημοκρατία μέσω της κοινωνίας των πολιτών.

Επιπλέον, το γεγονός ότι οι μητροπολιτικές περιοχές αποτελούν κινητήρια δύναμη βιώσιμης ανάπτυξης στηρίζεται σε μεγάλο βαθμό και στη συνεργασία και αλληλοεπίδραση του Δημοσίου και του Ιδιωτικού τομέα.

Συμπερασματικά, η ανακατάταξη των παραγωγικών σχέσεων μέσα από μια παγκοσμιοποιημένη οικονομία επέφερε αλυσιδωτές αντιδράσεις και στον κοινωνικό ιστό.Οι ανατροπές αυτές έφεραν στην επιφάνεια νέα σχήματα συνεργασίας και συνέργειας μέσα από τα οποία ο αστικός χώρος μεταλλάσσεται συνεχώς.

Η αναγκαιότητα πλέον μιας «πολυεπίπεδης διακυβέρνησης» καθίσταται αναπόφευκτη: η *διάχυση αρμοδιοτήτων* και αποφάσεων επιβάλλεται να αντικαταστήσει τον συγκεντρωτισμό και την εσωστρέφεια.

Η νέα αυτή πραγματικότητα αποτυπώνεται στην πράξη με την υιοθέτηση ενός πιο δόκιμου και αντιπροσωπευτικού ,στο περιεχόμενο, όρου : αυτού της *Μητροπολιτικής Διακυβέρνησης* και όχι της Μητροπολιτικής Διοίκησης.

---

<sup>1</sup> Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα: «Μητροπολιτικές περιοχές και πόλεις-περιφέρειες στην στρατηγική Ευρώπη 2020»(γνωμοδότηση πρωτοβουλίας),(2011/ C 376/02)

Ο όρος «Διακυβέρνηση» περιλαμβάνει εκτός από τις θεσμοθετημένες αρχές και άτυπες συμμαχίες και δίκτυα από διάφορες κοινωνικές ομάδες και φορείς μεταξύ τους ή με τις διοικητικές αρχές, για την προώθηση και διαχείριση των πολλαπλών προβλημάτων της αστικής περιοχής<sup>1</sup>.

Με άλλα λόγια, η Μητροπολιτική διοίκηση (Metropolitan government) αποδίδει περισσότερο μια πολιτικού-διοικητικού χαρακτήρα αναδιάρθρωση με έμφαση στις θεσμικές διευθετήσεις και κύριο πρωταγωνιστή το Κράτος. Αντίθετα η Μητροπολιτική Διακυβέρνηση (Metropolitan Governance) δίνει μεγαλύτερη έμφαση στην ευρύτερη διαδικασία συμβολής της κοινωνίας στις εκ των κάτω (bottom-up) διαδικασίες και στον κατ' αναλογία περιορισμό του κυρίαρχου ρόλου του Κράτους<sup>2</sup>.

Ειδικότερα: στην πρώτη περίπτωση της «κυβέρνησης» (metropolitan government) τους στόχους, ενόψει των οποίων ασκείται η ρύθμιση, εκφράζει το κράτος στηριζόμενο βέβαια στην δημοκρατική νομιμοποίηση γενικής αρμοδιότητας που του παρέχει το δημοκρατικό αντιπροσωπευτικό σύστημα. Με την λαϊκή νομιμοποίηση το κράτος προβαίνει σε επιλογές και θεσμικές παρεμβάσεις για την αντιμετώπιση των συλλογικών προβλημάτων.

Η δεύτερη περίπτωση, της «διακυβέρνησης» (metropolitan governance) χαρακτηρίζεται αφενός από την κατάλυση των συνόρων μεταξύ δημοσίου –ιδιωτικού, κεντρικού – τοπικού, εθνικού – υπερεθνικού και αφετέρου από την ποικιλία των δρώντων που παρεμβαίνουν και βρίσκονται σε αλληλεξάρτηση<sup>3</sup>. Στο νέο αυτό πλαίσιο το κράτος δεν μπορεί να επιβάλλει μονομερώς τις επιλογές του αλλά τελεί σε πλήρη εξάρτηση από την συμβολή και άλλων φορέων δράσης (ιδιωτικός τομέας, ομάδες συμφερόντων, εθελοντικές παρεμβάσεις κλπ)

Στην κατεύθυνση αυτή συμβάλλουν: η αναδιάρθρωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην κατεύθυνση της ενδυνάμωσης της, η Ευρωπαϊκή ενοποίηση, η παγκοσμιοποίηση, οι ομάδες συμφερόντων και οι εθελοντικές οργανώσεις, η απελευθέρωση των αγορών, οι ιδιωτικοποιήσεις.

Στο νέο αυτό πλέγμα σχέσεων και δυναμικών τάσεων, επιβάλλεται συντονισμός που δεν μπορεί να γίνει μέσα από το κράτος με τα παραδοσιακά μέσα της ιεραρχίας και της

---

<sup>1</sup> Γετίμης Παν.-Καυκαλάς Γρηγ. (2003) Μητροπολιτική Διακυβέρνηση ,Διεθνής εμπειρία και ελληνική πραγματικότητα ,Καλλιόπη Σπανού σελ.109)

<sup>2</sup> Γετίμης Παν.-Καυκαλάς Γρηγ. (2003) Μητροπολιτική Διακυβέρνηση ,Διεθνής εμπειρία και ελληνική πραγματικότητα (ΙΑΠΑΔ)(σελ.109).

<sup>3</sup> Γετίμης Παν.-Καυκαλάς Γρηγ. (2003) Μητροπολιτική Διακυβέρνηση ,Διεθνής εμπειρία και ελληνική πραγματικότητα (ΙΑΠΑΔ)(σελ.115)

επιβολής. Οι επιβαλλόμενες συνεργασίες συγκροτούν δίκτυα όπου η κατανομή εξουσίας γίνεται με γνώμονα την ισότητα ,την εμπιστοσύνη και την συναλληλία. Η «πολυκεντρική – πολυεπίπεδη διακυβέρνηση» αποτελεί πλέον την αναπόφευκτη συνισταμένη μιας συλλογικής και πολυεπίπεδης συγχρονισμένης και συντονισμένης δράσης όπου ο ρόλος του κράτους περιορίζεται υπέρ<sup>1</sup>: του ιδιωτικού τομέα (στο κοινωνικό και οικονομικό πεδίο), του εθελοντικού τομέα, του τοπικού επιπέδου και τελικά υπέρ της ενδυνάμωσης των ιδίων των πολιτών.

## **2.2. Σύντομη ιστορική αναδρομή σε απόπειρες Μητροπολιτικής Διακυβέρνησης.<sup>2</sup>**

**A)** Η πρώτη απόπειρα μητροπολιτικού σχεδιασμού γίνεται το 1918 από τον τότε Υπουργό Συγκοινωνιών Αλέξανδρο Παπαναστασίου ,ο οποίος προσπάθησε να εκσυγχρονίσει τους θεσμούς της πολεοδομίας και της οργάνωσης των αστικών κέντρων της χώρας ,εντάσσοντας το σχεδιασμό της Αθήνας σε μια μακροπρόθεσμη ρυθμιστική βάση.

**B)** Οι ισορροπίες ανετράπησαν το 1920 με την εισροή χιλιάδων προσφύγων από την Μικρά Ασία ,η οποία αύξησε τον πληθυσμό κατακόρυφα κάνοντας τα υπάρχοντα προβλήματα ακόμα πιο δυσεπίλυτα. Έτσι, σε μια προσπάθεια να εξουδετερώσει την δυναμική των προσφύγων η κυβέρνηση του Κων.Τσαλδάρη με διάταγμα της 18<sup>ης</sup> Ιανουαρίου 1934 απέσπασε από την Αθήνα πολλές περιοχές που ανακηρύχθηκαν ως ξεχωριστοί δήμοι ή κοινότητες. Στις εκλογές του 1934 αναδείχθηκε Δήμαρχος της Αθήνας ο Κώστας Κοτζιάς.

**Γ)** Ο διοικητικός κατακερματισμός της ευρύτερης περιοχής της Αθήνας κατέδειξε την ανάγκη για μια ενιαία διοίκηση. Έτσι ,το 1936 με τον νόμο Α.Ν. 44/1936 «Περί συστάσεως διοικήσεως πρωτευούσης» συστήθηκε ένας ξεχωριστός Οργανισμός με την μορφή ΝΠΔΔ και την επωνυμία «Διοικήσεις Πρωτευούσης». Η χωρική οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων περιελάμβανε τους Δήμους Αθήνας και Πειραιά καθώς και άλλους 38 δήμους.Οι αρμοδιότητες αυτές αφορούν :στην έγκριση ή τροποποίηση πράξεων των Δημοτικών και Κοινοτικών Συμβουλίων, σχετικές με κοινωφελή έργα ή σκοπούς μητροπολιτικού επιπέδου, για την ύδρευση, τον ηλεκτρισμό, και το φωταέριο ,τις

---

<sup>1</sup> Γετίμης Παν.-Καυκαλάς Γρηγ. (2003) Μητροπολιτική Διακυβέρνηση ,Διεθνής εμπειρία και ελληνική πραγματικότητα (ΙΑΠΑΔ)(σελ.117).

<sup>2</sup> Κομνηνού Ειρήνη,ΑδημΜεταπτΕργασ, «Οι Ολυμπιακοί αγώνες καταλύτης για την Μητροπολιτική Διακυβέρνηση» (σελ.57 επ)

μεταφορές και τις συγκοινωνίες ,την καθαριότητα, την οδοποιία, τα πολεοδομικά ζητήματα ,τα αποχετευτικά έργα κλπ. Το προσωπικό του Οργανισμού ήταν αποσπασμένο από τους ΟΤΑ και τη Νομαρχία και ο προϋπολογισμός του καταρτιζόταν από τον Υπουργό και υποβαλλόταν στο υπουργικό συμβούλιο.

Με την έναρξη της γερμανικής κατοχής το 1941 ο Οργανισμός καταργήθηκε και οι αρμοδιότητες του ανατέθηκαν σε διορισμένα από τις αρχές κατοχής όργανα.

**Δ)** Μετά την αποτυχημένη προσπάθεια για την ενιαία διοίκηση της πρωτεύουσας το 1955 (Ν.3200/1955 «Περί διοικητικής αποκεντρώσεως») ,γίνεται μια νέα προσπάθεια για την ενιαία διοίκηση της Μείζονος Πρωτευούσης το 1972 με το Νόμο Ν.Δ. 1147/1972.Σύμφωνα με αυτόν καταργήθηκαν οι νομοί Αττικής και Πειραιώς και ιδρύθηκε ένας ενιαίος νομός Αττικής με τέσσερα νομαρχιακά διαμερίσματα :Αθηνών, Πειραιώς, Δυτικής και Ανατολικής Αττικής. Εδώ εκτός από τον Νομάρχη Αττικής υπήρχε για κάθε διαμέρισμα ένας αναπληρωτής Νομάρχης. Η προσπάθεια αυτή δεν ευδοκίμησε δοθειςών των σχεδιαστικών και οργανωτικών αντιφάσεων αλλά κυρίως από την έλλειψη νομιμότητας αφού οι νομάρχες ήταν διορισμένοι της δικτατορικής κυβέρνησης και όχι νόμιμα εκλεγμένοι από τους πολίτες.

**Ε)** Το 1979 ο Υπουργός Δημοσίων Έργων Στέφανος Μάνος παρουσίασε το «Σχέδιο – Πλαίσιο για την πρωτεύουσα 2000» το οποίο αν και εγκρίθηκε δεν εφαρμόστηκε λόγω της κυβερνητικής αλλαγής το 1981.

**ΣΤ)** Ακολούθησε το 1983 το σχέδιο «Η Αθήνα και πάλι Αθήνα» του Υπουργού Χωροταξίας ,Οικισμού και Περιβάλλοντος Αντώνη Τρίτση.

**Η)** Το 1985 ιδρύεται από το ΥΠΕΧΩΔΕ ο «Οργανισμός Ρυθμιστικού Σχεδίου και Προστασίας του Περιβάλλοντος – Ο.Ρ.Σ.Α.» με το Νόμο 1515/1985 με αρμοδιότητα την *πολεοδομική εξέλιξη της μείζονος Αθήνας*. Παρά το σημαντικό της ρύθμισης ο έλεγχος του παραμένει στην κεντρική εξουσία του ΥΠΕΧΩΔΕ χωρίς ουσιαστικά να πραγματοποιείται κανενός είδους αποκέντρωση χωροταξικών και πολεοδομικών αρμοδιοτήτων προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Αν και υπήρξαν κάποιες αλλαγές ενόψει των Ολυμπιακών Αγώνων του 2004 στην Αθήνα ,παρόλα αυτά τα μεγάλα έργα αντιμετωπίστηκαν μέσω μεμονομένων τροποποιήσεων του Ρυθμιστικού Σχεδίου χωρίς να υπάγονται σε ένα ευρύτερο και πιο μακρόπνοο σχεδιασμό.

**Θ)** Το 1994 με τους Νόμους 2218/1994 και 2240/1994 έγινε η εισαγωγή της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης χωρίς όμως και πάλι να γίνουν οι δέουσες οργανωτικές και διαρθρωτικές τομές.

Ι) Τον Ιούνιο του 2004 επανήλθε το θέμα της Μητροπολιτικής Διακυβέρνησης με την κατάρτιση σχετικών εμπειριστατωμένων μελετών που και πάλι όμως ματαιώθηκε η εφαρμογή του.

### **2.3. Το Συνταγματικό και Οργανωτικό Πλαίσιο της Μητροπολιτικής Διακυβέρνησης**

#### **Ι) Το Συνταγματικό πλαίσιο:**

Η ρητή πρόβλεψη για την συγκρότηση δύο βαθμών Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (αρθ 102 παρ 1. Σ. «*Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου και δευτέρου βαθμού*») αποκλείει τη λειτουργία και τρίτης βαθμίδας ΟΤΑ ή αντίστοιχα τον περιορισμό σε κάποια περιοχή της χώρας της τοπικής αυτοδιοίκησης σε μια μόνο βαθμίδα.

Το γεγονός αυτό έχει ως συνέπεια **α)** ότι δεν είναι δυνατή η δημιουργία μιας τρίτης Μητροπολιτικής βαθμίδας αυτοδιοίκησης σε μια περιοχή με ταυτόχρονη διατήρηση των υφισταμένων δύο χαμηλότερων βαθμίδων αυτοδιοίκησης (Δήμοι και Περιφέρειες) και **β)** δεν είναι συνταγματικά δυνατή η διατήρηση μιας βαθμίδας ΟΤΑ σε κάποια Μητροπολιτική περιοχή της χώρας με ενδεχόμενη πλαισίωση της από Μητροπολιτικό σύνδεσμο.<sup>1</sup> Αυτό συμβαίνει γιατί σε καμμία περίπτωση ο σύνδεσμος ΟΤΑ δεν μπορεί να υποκαταστήσει μια από τις δύο συνταγματικά κατοχυρωμένες βαθμίδες αυτοδιοίκησης, καθώς ο ρόλος του είναι εξ ορισμού συμπληρωματικός και επικουρικός. Αυτό σημαίνει ότι η λειτουργία ενός πολύ ισχυρού συνδέσμου δεν μπορεί να οδηγήσει σε de facto κατάργηση μιας παλιάς ή και των δύο βαθμίδων που προβλέπει το Σύνταγμα<sup>2</sup>, παρά μόνο να συμπληρώνει κενά και να βελτιώνει την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα της διοίκησης των τοπικών υποθέσεων.

Εξάλλου το «τεκμήριο αρμοδιότητας» υπέρ των ΟΤΑ για τις τοπικές υποθέσεις ισχύει και έναντι των συνδέσμων ενώ διευρύνονται σημαντικά οι οργανωτικές δυνατότητες που προσφέρονται στον νομοθέτη κυρίως ως προς τις μητροπολιτικές περιοχές.

**ΜΗΤΡΟΠΟΛΙΤΙΚΟΙ ΣΥΝΔΕΣΜΟΙ<sup>3</sup>:** Το άρθρο 102 παρ.3 του αναθεωρημένου Συντάγματος προβλέπει τη δημιουργία τοπικών οργανισμών διαδημοτικής συνεργασίας, των συνδέσμων («*Με νόμο μπορεί να προβλέπονται για την εκτέλεση έργων ή την παροχή*

<sup>1</sup> ΙΑΠΑΔ Μητροπολιτική Διακυβέρνηση, Στρατηγικό Πλαίσιο Εφαρμογής σε Αθήνα και Θεσσαλονίκη, (2003)Υ.Ε.Δ.Δ.Α.(ΣΕΛ.22).

<sup>2</sup> Γετίμης Παν.-Καυκαλάς Γρηγ. (2003) Μητροπολιτική Διακυβέρνηση, Διεθνής εμπειρία και ελληνική πραγματικότητα (ΙΑΠΑΔ),(σελ.89)

<sup>3</sup> Μητροπολιτική Διακυβέρνηση, Έκθεση Επιστημονικής Επιτροπής, (Οκτώβριος 2005), ΚΕΔΚΕ – Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΙΤΑ),(σελ.9).

*υπηρεσιών ή την άσκηση αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ αναγκαστικοί ή εκούσιοι σύνδεσμοι ΟΤΑ που διοικούνται από αιρετά όργανα»).*

Κατά συνέπεια είναι δυνατή όχι μόνο η σύσταση συνδέσμων πρωτοβάθμιων ή δευτεροβάθμιων ΟΤΑ αλλά και η συγκρότηση «διαβαθμικών συνδέσμων» με την συμμετοχή τόσο πρωτοβάθμιων όσο και δευτεροβάθμιων ΟΤΑ.

Επιπλέον, προβλέπεται ρητά η με νόμο ανάθεση στους συνδέσμους ΟΤΑ ,εκτός από την εκτέλεση έργων και την παροχή υπηρεσιών και η δυνατότητα «άσκησης αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή των ΟΤΑ».

Καθώς η πρώτη παράγραφος του 102 εδ.4 Σ αναφέρει ότι «Με νόμο μπορεί να ανατίθεται στους ΟΤΑ η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους»(πρόκειται για «δοτές» αρμοδιότητες) το ίδιο άρθρο στην παράγραφο 3 αναφέρει ότι «Με νόμο μπορεί να προβλέπονται.....για την άσκηση αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ αναγκαστικοί ή εκούσιοι σύνδεσμοι οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης που διοικούνται από αιρετά όργανα» φαίνεται να αποκλείονται έμμεσα οι σύνδεσμοι από την άσκηση «δοτών» αρμοδιοτήτων (αρμοδιοτήτων δηλαδή που συνιστούν αποστολή του Κράτους ).

Επίσης, το αναθεωρημένο Σύνταγμα αναφέρει ρητά στο άρθρο 102 παρ 1 εδ.2 ότι υπέρ των ΟΤΑ συντρέχει το τεκμήριο αρμοδιότητας για την διαχείριση των «τοπικών» υποθέσεων. Τυχόν αποκλίσεις από την ευθύνη των ΟΤΑ για τις υποθέσεις «τοπικού χαρακτήρα» γίνεται μόνο όταν πρόκειται για περιοχές όπου οι συγκεκριμένες υποθέσεις έχουν «δια-τοπικό χαρακτήρα» ,όπως συμβαίνει στις μητροπολιτικές περιοχές με την διαχείριση των απορριμάτων. Αναφορικά δε με τις «αρμοδιότητες που συνιστούν αποστολή του Κράτους» και ανατίθενται με νόμο στους ΟΤΑ πρόκειται προφανώς για ισχυρού «τοπικού ενδιαφέροντος» υποθέσεις ή και σε σοβαρούς οργανωτικούς, οικονομικούς ή τεχνικούς λόγους. Τέτοιου είδους άσκηση «δοτών κρατικών αρμοδιοτήτων» από ΟΤΑ μπορεί να αφορά συγκεκριμένη περιοχή της χώρας και κυρίως Μητροπολιτική περιοχή.

Τέλος, το Σύνταγμα εξουσιοδοτεί ρητά τον νομοθέτη να καθορίσει το εύρος και τις κατηγορίες των τοπικών υποθέσεων καθώς και την κατανομή τους στους επί μέρους βαθμούς. Η κατανομή αυτή γίνεται με βάση την αρχή της ισότητας, του κράτους δικαίου ,της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας.

## **II) Το οργανωτικό πλαίσιο («Πρόγραμμα Καλλικράτης Ν. 3852/2010)**

Το μεταρρυθμιστικό πρόγραμμα «Καλλικράτης – Η Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης» αφιερώνει τα άρθρα 210 έως 213 στην «Μητροπολιτική Περιφέρεια»<sup>1</sup>.

Οι Μητροπολιτικές λειτουργίες οργανώνονται και ασκούνται στα πλαίσια του β' βαθμού αυτοδιοίκησης, τις Περιφέρειες.

Με τον τρόπο αυτό, επιτυγχάνεται η ενιαία αντιμετώπιση «υπερτοπικού χαρακτήρα» προβλημάτων, ενώ καλύπτονται ανάγκες ενιαίου σχεδιασμού και ανάπτυξης της περιοχής, με αποτέλεσμα να δημιουργούνται οι προϋποθέσεις για την αναβάθμιση της ποιότητας ζωής των πολιτών.

Ειδικότερα:

**A)** Στο *άρθρο 210* αναφέρεται ότι «...ασκούνται οι αρμοδιότητες μητροπολιτικού χαρακτήρα στο πλαίσιο του επιχειρησιακού προγράμματος και του προϋπολογισμού που καταρτίζονται από το περιφερειακό συμβούλιο».

Σύμφωνα με το άρθρο αυτό τέσσερεις είναι οι βασικοί τομείς μητροπολιτικών λειτουργιών:

**1) μεταφορών και συγκοινωνιών:** μελέτη και κατασκευή οδικών και συγκοινωνιακών έργων μητροπολιτικού χαρακτήρα, συντήρηση και μέριμνα για τις υπερτοπικού χαρακτήρα οδικές αρτηρίες της μητροπολιτικής περιοχής, καθώς και ο σχεδιασμός και η εποπτεία για ζητήματα που αφορούν την οδική κυκλοφορία, τις μετρήσεις, τη σήμανση των οδών, τη σηματοδότηση και τον φωτισμό αυτών,

**2) περιβάλλοντος και ποιότητας ζωής:** περιβαλλοντικού σχεδιασμού και διαχείρισης στερεών αποβλήτων, υπερτοπικό πράσινο και μητροπολιτικά πάρκα, διαχείριση ορεινών όγκων και ατμοσφαιρική ρύπανση, εποπτεία Οργανισμού Λαϊκών Αγορών ,

**3) χωρικού σχεδιασμού και αστικών αναπλάσεων:** Κυρίαρχες αρμοδιότητες είναι η εποπτεία και ο έλεγχος εφαρμογής της νομοθεσίας για τη διαφημιστική προβολή στο οδικό δίκτυο της μητροπολιτικής περιοχής και η κατασκευή σχολικών κτιρίων,

**4) πολιτικής προστασίας και ασφάλειας:** Η διαχείριση και εφαρμογή προγραμμάτων πολιτικής προστασίας, ο σχεδιασμός των αναδασώσεων και της αντιπλημμυρικής

---

<sup>1</sup> Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (Ε.Ε.Τ.Α.Α) (2011), Πρόγραμμα Καλλικράτης Ν.3852/2010, Μέρος Ε' «Μητροπολιτική Περιφέρεια».

προστασίας και η μέριμνα για το σχεδιασμό του αντιπυρικού αγώνα και την οργάνωση της αρωγής και συνεργασίας των εμπλεκόμενων κρατικών και άλλων φορέων και των Ο.Τ.Α. στο έργο της καταστολής των δασικών πυρκαγιών.

**Β)** Στο άρθρο 211 «Διαχείριση στερεών αποβλήτων της Μητροπολιτικής Περιφέρειας» προβλέπεται η σύσταση ειδικού διαβαθμικού συνδέσμου, ως νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου με έδρα την Αθήνα και στο οποίο μετέχουν η Μητροπολιτική Περιφέρεια Αττικής και υποχρεωτικά όλοι οι Δήμοι του Νομού Αττικής.

Σκοπός του συνδέσμου είναι η προσωρινή αποθήκευση, η επεξεργασία η ανακύκλωση και η εν γένει αξιοποίηση και διάθεση στερεών αποβλήτων, η λειτουργία σχετικών εγκαταστάσεων, η κατασκευή μονάδων επεξεργασίας και αξιοποίησης καθώς και η αποκατάσταση υφιστάμενων χώρων εναπόθεσης εντός της χωρικής αρμοδιότητας της Μητροπολιτικής Περιφέρειας.

**Γ)** Στο άρθρο 212 «Οργάνωση Μητροπολιτικής Περιφέρειας Αττικής» προβλέπεται η συγκρότηση έως και 4 μητροπολιτικών επιτροπών πενταμελούς σύνθεσης, που αντιστοιχούν σε κάθε τομέα αρμοδιοτήτων, και οι οποίες προετοιμάζουν και εισηγούνται στο Συμβούλιο όλα τα θέματα. Ειδικότερα έργο των επιτροπών είναι η προετοιμασία, η επίβλεψη, ο έλεγχος και ο συντονισμός των αντίστοιχων δράσεων μητροπολιτικού χαρακτήρα που τους έχουν αναταθεί.

Μέλη των επιτροπών είναι περιφερειακοί σύμβουλοι και πρόεδρος της επιτροπής ορίζεται για κάθε μία ένας αντιπεριφερειάρχης. Η διάρκεια της θητείας των επιτροπών είναι διετής. Είναι δυνατή η ταυτόχρονη συμμετοχή των περιφερειακών συμβούλων στην Μητροπολιτική επιτροπή και στις υπόλοιπες επιτροπές του Περιφερειακού Συμβουλίου.

**Δ)** Στο άρθρο 213 περιλαμβάνονται ρυθμίσεις για την «Οργάνωση της Μητροπολιτικής Ενότητας Θεσσαλονίκης». Ειδικότερα:

Οι εκλεγμένοι περιφερειακοί σύμβουλοι της Μητροπολιτικής Ενότητας Θεσσαλονίκης εκλέγουν από τα μέλη τους δεκαπενταμελή μητροπολιτική επιτροπή, η οποία απαρτίζεται από εννέα μέλη της παράταξης που πλειοψήφησε και έξι μέλη της μειοψηφίας.

#### **2.4 Η αναγκαιότητα του θεσμού της Μητροπολιτικής Διακυβέρνησης**

Η σωρεία των προβλημάτων που καλούνται να αντιμετωπίσουν τα συνεχώς διωγκούμενα αστικά κέντρα των μεγαλουπόλεων και ιδιαίτερα οι μητροπολιτικές περιοχές, εμποδίζεται από ένα πολυαρχικό και δαιδαλώδες σύστημα μιας πληθώρας



υπηρεσιών και αρμοδιοτήτων με εκτεταμένες επικαλύψεις και συγκρούσεις που τελικά καταλήγουν σε μια ατελέσφορη δράση και μια έκδηλη αναποτελεσματικότητα<sup>1</sup>. Η διαχείριση τους που γίνεται από μια πλειάδα δημοσίων οργανισμών και υπηρεσιών και στερείται πόρων αλλά και στελεχειακού δυναμικού καταλήγει να είναι διάσπαρτη, άναρχη και πολλές φορές αντιφατική ως προς το αποτέλεσμα.

Οι συχνές αδιαφανείς και μη κατανοητές από τη σκοπιά των άμεσα ενδιαφερομένων πολιτών ,διαδικασίες λήψης αποφάσεων όχι μόνο δεν απολαμβάνουν την κοινωνική αποδοχή τους ως προς την εφαρμογή τους στην πράξη αλλά αντίθετα περιβάλλονται με τον μανδύα της δυσπιστίας από πλευράς των τοπικών κοινωνιών με αποτέλεσμα τις καθυστερήσεις ,τις διαμάχες και την πολιτική τελικά αναταραχή και αντιπαράθεση.

Έτσι, λοιπόν, η πληθώρα των προβλημάτων που αντιμετωπίζει η διοίκηση της μητροπολιτικής περιοχής και η ανάγκη άμεσης και αποτελεσματικής αντιμετώπισής τους, προϋποθέτει την ύπαρξη ενός ικανού διοικητικού συστήματος το οποίο να εξασφαλίζει ένα σύγχρονο και αποδοτικό μηχανισμό λήψης αποφάσεων ,ο οποίος θα στοχεύει κατά κύριο λόγο στον προγραμματισμό και συντονισμό των δραστηριοτήτων και έργων που αφορούν στην ευρύτερη ανάπτυξη της μητροπολιτικής περιοχής.

Έτσι, σήμερα ,ίσως περισσότερο από οποτεδήποτε άλλοτε, με το πολυεπίπεδο και πολύπλοκο των προβλημάτων αλλά και ένα Ευρωπαϊκό γίγνεσθαι που προϋποθέτει και επιβάλλει άμεσες και ρεαλιστικές λύσεις σε περιφερειακή εμβέλεια ,προβάλλει η αναγκαιότητα να συγκροτηθεί ένα σύγχρονο και αποτελεσματικό σύστημα μητροπολιτικής διακυβέρνησης με συνυπολογισμό των πολιτικών – διοικητικών ιδιαιτεροτήτων της Ελλάδας .

Αλλωστε τα Ελληνικά Μητροπολιτικά κέντρα μπορούν να προσδιορισθούν με βάση δύο είδη κριτηρίων<sup>2</sup>: αφενός την πολεοδομική οργάνωση και την κοινωνική τους διαστρωμάτωση και αφετέρου την χωροταξική και οικονομική τους φυσιογνωμία καθώς και την θέση τους στην διεθνή ιεραρχία των αστικών κέντρων.

Συνοψίζοντας,παράγοντες όπως η αστικοποίηση ,οι κλιματικές αλλαγές,η παγκοσμιοποίηση και η αποκέντρωση καταδεικνύουν την ανάγκη για την θεσμική

---

<sup>1</sup> Ακαδημία Αθηνών, Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση ,Διαπιστώσεις – Προτάσεις, Αθήνα 2000 (σελ.212).

<sup>2</sup> Μητροπολιτική Διακυβέρνηση, Έκθεση Επιστημονικής Επιτροπής, (Οκτώβριος 2005) ,ΚΕΔΚΕ – Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΙΤΑ), (σελ.5)

υιοθέτηση του μοντέλου μιας Μητροπολιτικής Διακυβέρνησης: ανάγκη που ανακύπτει μέσα από μια σύγχρονη τάση η οποία άλλωστε είναι παγκόσμιας εμβέλειας<sup>1</sup>.

#### **2.4.1 Αρχές συγκρότησης της Μητροπολιτικής Διακυβέρνησης**

Οι βασικές αρχές που θα πρέπει να διέπουν τη συγκρότηση του εφαρμοστέου Μητροπολιτικού σχήματος είναι<sup>2</sup> :

- 1) Η αρχή της σκοπιμότητας: Οι αρμοδιότητες μητροπολιτικής εμβέλειας θα πρέπει να προσδιορίζονται με βάση τη σκοπιμότητα που στοχεύει να εξυπηρετήσει η συγκεκριμένη μητροπολιτική διοίκηση. Η σκοπιμότητα αυτή θα πρέπει να αποβλέπει στην ολοκλήρωση των μητροπολιτικών πολιτικών στοχεύσεων δηλαδή σε ένα στρατηγικό σχεδιασμό και παράλληλο συντονισμό ,λαμβάνοντας πάντα υπόψη τα χαρακτηριστικά κάθε τομεακής πολιτικής αλλά και των φορέων αυτής.
- 2) Η αρχή του επικουρικού – συμπληρωματικού ρόλου : Η Μητροπολιτική Διακυβέρνηση δεν πρέπει και δεν μπορεί να υποκαταστήσει τα υπόλοιπα πεδία διοίκησης ή τους φορείς αυτών αλλά ούτε και να συγκεντρώσει τις λειτουργίες που ασκούνται ή μπορεί να ασκηθούν από τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης ή και το κεντρικό κράτος. Σαφώς και δεν πρόκειται για μια «υπέρ- διοίκηση» που θα επιλύσει όλα τα προβλήματα ενός διοικητικού συστήματος. Άρα ο ρόλος της Μητροπολιτικής διακυβέρνησης είναι ρόλος συμπληρωματικός και καλείται να εξειδικεύσει τις γενικές εθνικές πολιτικές.
- 3) Η αρχή της συγκέντρωσης – κωδικοποίησης – διακίνησης των πληροφοριών: Τα εκτεταμένα ,γεωγραφικά, αστικά κέντρα και ο δαιδαλώδης μηχανισμός συλλογής και διάθεσης πληροφοριών στερούν τη δυνατότητα από τους αρμόδιους φορείς να έχουν την συνολική εικόνα της περιοχής και των αναγκών της προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι αναφυόμενες ανάγκες άμεσα και αποτελεσματικά.
- 4) Η αρχή της μεταβίβασης των ρυθμιστικών και κανονιστικών ευθυνών από τα κεντρικά κρατικά όργανα - Υπουργεία στους Μητροπολιτικούς φορείς:Ειδικότερα,οι κανονιστικού περιεχομένου ρυθμίσεις πλαίσιο που θα διαμορφώνει ο Μητροπολιτικός φορέας (πχ η επιβολή μέτρων για την αντιμετώπιση της ατμοσφαιρικής ρύπανσης ) θα διαχέεται σε χαμηλότερα επίπεδα διοίκησης (πχ λήψη μέτρων για την στάθμευση κλπ)

---

<sup>1</sup> International Metropolitan Governance, Typology,Case studies,Recommendations,Robert Yaro and L.Nicolas Rondero,2011,The World Bank Group (σελ3).

<sup>2</sup> ΙΑΠΑΔ,Εισήγηση Προτάσεις για το Μητροπολιτικό σχήμα Διακυβέρνησης στην Αττική,Πάντειο Πανεπιστήμιο,2001,(σελ.7)

Σε κάθε περίπτωση οι «εκτελεστικές» αρμοδιότητες θα πρέπει να είναι επιλεκτικά αυτές που θα κριθούν ως τελείως απαραίτητες για την υλοποίηση της Μητροπολιτικής πολιτικής έτσι ώστε να μην υπάρξει υπερφόρτωση με ευθύνες και αρμοδιότητες που ενδέχεται να δημιουργήσουν νέες δυσλειτουργίες.

#### **2.4.2 Οι λόγοι επιβολής της Μητροπολιτικής Διακυβέρνησης**

Το ζήτημα της Μητροπολιτικής Διακυβέρνησης έχει μπει έντονα στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος των μεταρρυθμιστικών προτάσεων ,καθιστώντας την θεσμική του κατοχύρωση πιο επιτακτική από ποτέ. Οι λόγοι που δικαιολογούν την κινητοποίηση αυτή είναι<sup>1</sup> :

**A)** Η ανάδειξη σύνθετων και αλληλένδετων προβλημάτων, όπως το κυκλοφοριακό,η διαχείριση απορριμάτων,η προστασία του περιβάλλοντος κλπ,που δεν μπορούν να αντιμετωπισθούν αποτελεσματικά στο πλαίσιο των υπάρχουσών διοικητικών διαιρέσεων και της υφιστάμενης κατανομής αρμοδιοτήτων,

**B)** Η συνεχής επέκταση των μητροπολιτικών συγκροτημάτων και η διεύρυνση των μεταξύ τους αλληλοεξαρτήσεων,

**Γ)** Η πολυαρχία,ο κατακερματισμός ,η έλλειψη συντονισμού και ο συνωστισμός ενός μεγάλου αριθμού διοικητικών υπηρεσιών του κράτους και της Αυτοδιοίκησης ,που διατηρούν διαφορετικά πεδία γεωγραφικής δράσης ως προς το εύρος των δραστηριοτήτων τους,

**Δ)** Η απουσία ενός ενιαίου σχεδιασμού και η έλλειψη συμπληρωματικότητας των υπάρχουσών προγραμματισμών (επιχειρησιακά προγράμματα, ρυθμιστικά σχέδια κλπ)που τελικά δρούν σε βάρος της ανάπτυξης και των επενδύσεων,

**Ε)** Το έλλειμμα της πολιτικής νομιμοποίησης φορέων που λαμβάνουν αποφάσεις αποσπασματικού χαρακτήρα για μείζονα θέματα (μεταφορές,διαχείριση απορριμάτωνκλπ) και η ανάγκη επίτευξης ευρύτερων πολιτικών συναινέσεων,

**ΣΤ)** Ο διευρυνόμενος ρόλος των κοινωνικών εταίρων σε πλήρη αντίφαση με ένα παρωχημένο και οπισθοδρομικό τοπικισμό που αποτελούν τροχοπέδη προσέλκυσης επενδύσεων και ανάπτυξης,

---

<sup>1</sup> Μητροπολιτική Διακυβέρνηση ,Εκθεση Επιστημονικής Επιτροπής ,ΚΕΔΚΕ –ΙΤΑ ,2005,(σελ.2)

### **2.4.3. Στόχοι της Μητροπολιτικής Διακυβέρνησης**

Η δημιουργία ενός Μητροπολιτικού επιπέδου διακυβέρνησης γίνεται με πρωτεύοντα στόχο την επίτευξη μιας ορθολογικότερης διοικητικής οργάνωσης. Βασικοί στόχοι μιας τέτοιας προσπάθειας είναι <sup>1</sup>:

- 1) Η αειφόρος ανάπτυξη των μητροπολιτικών περιοχών με παράλληλη ανάπτυξη της διεθνούς ανταγωνιστικότητας αυτών των περιοχών στις συνθήκες παγκοσμιοποίησης που βιώνουμε σήμερα. Έτσι, η μεγιστοποίηση του αποτελέσματος μέσα από την ορθολογικότερη εκμετάλλευση όλων των δυνατοτήτων που αναπτύσσονται μέσα στον ευρύτερο χώρο της Μητροπολιτικής περιοχής, η συστηματική βελτίωση του οικονομικού αποτελέσματος των κεφαλαιουχικών επενδύσεων και η αξιοποίηση της ανάπτυξης που προσφέρει ο ιδιωτικός τομέας, αποτελούν συνιστώσες του πρώτου στόχου.
- 2) Η βελτίωση της ποιότητας ζωής των κατοίκων μέσω της παροχής καλύτερων και αποτελεσματικότερων υπηρεσιών οι οποίες θα εντοπίζουν και θα καλύπτουν τις πραγματικές ανάγκες της κοινωνίας. Με την δημιουργία συνθηκών προγραμματισμένης προσαρμογής σε ένα κατάλληλο οικονομικό περιβάλλον αντιμετωπίζονται προβλήματα ανεργίας, στεγαστικές ανάγκες κλπ.
- 3) Η προστασία του περιβάλλοντος μέσω της αποτελεσματικότερης αντιμετώπισης των τοπικών προβλημάτων και μέσω της πρόληψης αυτών με τον κατάλληλο σχεδιασμό αστικής ανάπτυξης καθώς και εκπόνησης στρατηγικών μελετών για την βελτίωση του Μητροπολιτικού περιβάλλοντος. Θα πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη έμφαση στην ανάπτυξη συστημάτων υπηρεσιών κοινής ωφέλειας όπως δίκτυα ταχείας κυκλοφορίας, υδρεύσεων, αποχετεύσεων, καθαριότητας, ανάπτυξης πρασίνου κλπ.
- 4) Η ενίσχυση και διασφάλιση της κοινωνικής συνοχής προσβλέπει στην ανάληψη δράσεων στους τομείς της υγείας, της παιδείας και του πολιτισμού.

---

<sup>1</sup> Σύνδεσμος Ελλήνων Περιφερειολόγων (Πρακτικά Επιστημονικής Ημερίδας 3/12/2005), Μητροπολιτικοί Δήμοι και Αιρετή Περιφερειακή Αρχή (2006), (σελ.49)

Οι στόχοι ,τελικά, της εύρεσης ενός Μητροπολιτικού σχεδιασμού θα μπορούσαν να συνοψισθούν ως εξής <sup>1</sup> :α) μια πόλη που θα είναι βιώσιμη για τους πολίτες της,β) η συνοχή στην άσκηση πολιτικής,γ) η συνεργασία μεταξύ όλων των επιπέδων άσκησης εξουσίας,δ) τοπική ανάπτυξη, ε) οικονομικό management, στ) ευελιξία στη λήψη αποφάσεων και συμμετοχικότητα , ζ) κοινωνική συνοχή, η) επικουρικότητα και ευρύτερη συνεργασία μεταξύ τοπικών και περιφερειακών αρχών.

## **2.5. Πλεονεκτήματα και Μειονεκτήματα της Μητροπολιτικής Διακυβέρνησης**

***1) Πλεονεκτήματα:*** 1) Το βασικότερο πλεονέκτημα της Μητροπολιτικής Διακυβέρνησης είναι η δημιουργία τοπικών ισχυρών οικονομιών.Η παραχώρηση από το κεντρικό κράτος θεσμικών αρμοδιοτήτων στις Μητροπολιτικές διοικήσεις δίνει ιδιαίτερη ώθηση στην ανάπτυξη του δευτερογενούς και τριτογενούς τομέα ανάπτυξης.Η δημιουργία αναπτυξιακών υποδομών και η τόνωση του δευτερογενούς τομέα(βιομηχανικές περιοχές,ερευνητικά ινστιτούτα,δίκτυα πανεπιστημίων για μεταφορά τεχνογνωσίας κλπ) οδηγεί στην ανάγκη για ανάπτυξη του τριτογενούς τομέα :των υπηρεσιών.Η εισροή κεφαλαίου ,τα έργα υποδομής και η ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων δημιουργούν τις προϋποθέσεις για να γίνει πράξη η Μητροπολιτική οικονομία. 2) Η πολιτιστική, πολιτισμική και κοινωνική ιδιαιτερότητα αποτελούν στοιχεία διαφοροποίησης και εξατομίκευσης κάθε περιοχής και ως εκ τούτου αποτελούν βασική επιδίωξη της Μητροπολιτικής πολιτικής.Ειδικότερα στοιχεία όπως η καλλιέργεια και ανάδειξη στοιχείων πολιτισμού ,όπως πχ θέατρα,πολυχώροι πραγματοποίησης εκδηλώσεων,συναυλιακές εγκαταστάσεις κλπ, η προβολή των στοιχείων της πολιτιστικής κληρονομιάς του τόπου (αρχαιολογικού ενδιαφέροντος μνημεία ,μουσειακοί χώροι κλπ) καθώς και η δημιουργία έργων βελτίωσης του βιοτικού επιπέδου της ζωής των πολιτών όπως μέσα μεταφοράς,κέντρα υγείας κλπ.,δίνουν ένα ισχυρό πλεονέκτημα στο μοντέλο της Μητροπολιτικής Διοίκησης,3) Η αναβάθμιση του τομέα μεταφορών και υποδομών με την κατασκευή αυτοκινητοδρόμων,αεροδρομίων,λιμανιών,σιδηροδρόμων,αστικών μέσων σταθερής τροχιάς (μετρό,τράμ) καθιστούν τις μετακινήσεις ευχερέστερες και ως εκ τούτου η δυνατότητα εξεύρεσης του καταλληλότερου εργατικού δυναμικού στα διευρυμένα γεωγραφικά όρια της Μητροπολιτικής περιφέρειας να διασφαλίζει την καλύτερη δυνατή

---

<sup>1</sup> Organization for economic co-operation and development , Cities for Citizens ,Improving Metropolitan Governance (2001) (σελ.18,19)

επιλογή τους για την αγορά εργασίας.4) Τέλος, η τουριστική ανάπτυξη που συνεπάγεται η αναδιαμόρφωση των Μητροπολιτικών περιοχών, οι υποδομές, το αναβαθμισμένο βιοτικό επίπεδο αποτελούν σημείο έλξης τουρισμού που αποτελεί ένα βασικό παράγοντα οικονομικής ανάπτυξης ενός τόπου.

**II) Μειονεκτήματα:** Το βασικότερο μειονέκτημα της Μητροπολιτικής πολιτικής είναι η αδυναμία στέγασης του συνεχώς αυξανόμενου πληθυσμού: η συσσώρευση των πληθυσμιακών μαζών για εξεύρεση μιας πιο μόνιμης και προσοδοφόρας εργασίας έχει ως αποτέλεσμα την αύξηση της ζήτησης των κατοικιών: αυτό συνεπάγεται αύξηση της αξίας της γης αλλά και την αύξηση των ενοικίων με ταυτόχρονο σταδιακό περιορισμό της κάλυψης των στεγαστικών αναγκών. Έτσι, ωθούνται τα μεταναστευτικά κύματα σε περιοχές πιο υποβαθμισμένες χωροταξικά με αποτέλεσμα να δημιουργούνται «γκετοποιημένες» ζώνες όπου το κύριο χαρακτηριστικό τους είναι η κακές συνθήκες διαβίωσης, η φτώχεια και ο κοινωνικός αποκλεισμός που μοιραία συνεπάγονται. Η επιβάρυνση του περιβάλλοντος (με την ρύπανση του εδάφους, του υπεδάφους και της ατμόσφαιρας) δεν θα μπορούσε παρά να υποστεί τις συνέπειες αυτής της οικονομικής αναγέννησης που η εξέλιξη της με ταχύτατους ρυθμούς δεν μπόρεσε να συγχρονισθεί με την ταυτόχρονη δημιουργία αυτών των υποδομών που θα αφομιώσουν ομαλά όλα τα κοινωνικά στρώματα αποσοβώντας έτσι τον κίνδυνο της δημιουργίας ανισοτήτων και φαινομένων περιθωριοποίησης.

### **3. Τα είδη της Μητροπολιτικής Διακυβέρνησης**

Η ευρωπαϊκή αλλά και διεθνής εμπειρία έχει καταδείξει πολλά παραδείγματα Μητροπολιτικών θεσμών, που ωστόσο έχουν σημαντικές διαφορές μεταξύ τους ως προς την πολιτικο – διοικητική διάρθρωση, τις σχέσεις με τα άλλα επίπεδα διοίκησης και αυτοδιοίκησης αλλά και το περιεχόμενο των αρμοδιοτήτων τους.

Οι βασικές αρχές της Μητροπολιτικής Διοίκησης, όπως αυτή της συμμετοχικότητας, της αναλογικότητας, της αποτελεσματικότητας και της κοινωνικής συνοχής<sup>1</sup>, θα πρέπει να εφαρμόζονται με τρόπο περιεκτικό και με βάση τις ιδιαιτερότητες κάθε περιοχής.

Έτσι και στην Ελλάδα το μοντέλο που θα διαμορφωθεί θα πρέπει να είναι ευέλικτο και να ανταποκρίνεται στις ιδιαιτερότητες των Μητροπολιτικών περιοχών. Η επιλογή θα

---

<sup>1</sup> Commission of the European Communities, Brussels 2001, COM(2001) 428 final, European Governance, A White Paper (σελ10)

πρέπει να συνδυάζει <sup>1</sup> «την αποτελεσματικότητα και την πολιτική νομιμοποίηση .....εάν δεν μπορέσει να υπάρξει και κοινωνική συναίνεση και πολιτική συναίνεση και ο φορέας δεν καταφέρει να έχει μια ισχυρή πολιτική νομιμοποίηση μέσα από την άμεση εκλογή ή έμμεση εκλογή ,εάν δεν υπάρχει αυτή η προϋπόθεση ,το οποιοδήποτε σχήμα δεν θα μπορέσει πραγματικά να σταθεί με ουσιαστικές αρμοδιότητες.»

*Τρείς είναι οι βασικοί τύποι πολιτικο – διοικητικής οργάνωσης:*

### **3.1. ΜΗΤΡΟΠΟΛΙΤΙΚΗ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ (Μ.Π.):**

Ενας από τους κυρίαρχους τύπους πολιτικο – διοικητικής οργάνωσης Μητροπολιτικής διακυβέρνησης αποτελεί η Μητροπολιτική Περιφέρεια ,που εφαρμόστηκε κατά κύριο λόγο στην Βόρεια Αμερική και στον Καναδά.

Πρόκειται για τη δημιουργία αποκεντρωμένου Μητροπολιτικού θεσμού σε επίπεδο περιφέρειας ο οποίος διοικείται από στελέχη της κρατικής διοίκησης και αποτελεί σημαντικό θεσμό του κεντρικού κράτους με σκοπό την εύρυθμη λειτουργία των Μητροπολιτικών περιοχών <sup>2</sup>. Σε ορισμένες περιπτώσεις η συμμετοχή και εκλεγμένων από την Τοπική Αυτοδιοίκηση στο Συμβούλιο της Μητροπολιτικής Περιφέρειας διαμορφώνει ένα μεικτό σύστημα διοίκησης το οποίο καλείται να αντιμετωπίσει προβλήματα της Μητροπολιτικής Περιφέρειας ,που αδυνατούν να επιλυθούν στο επίπεδο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και απαιτούν οριζόντιες πολιτικές άσκησης μητροπολιτικών λειτουργιών.

Τα κύρια χαρακτηριστικά της Μητροπολιτικής Περιφέρειας είναι: **1)** Ο Περιφερειάρχης ορίζεται από το κράτος **2)** Δημιουργείται ένα περιφερειακό συμβούλιο που απαρτίζεται από εκπροσώπους των δήμων της Μητρόπολης **3)** Το περιφερειακό συμβούλιο εκλέγεται άμεσα από τους δημότες της μητρόπολης **4)** Διατηρείται ο θεσμός των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και **5)** Υπάρχει άμεση συνεργασία των ΟΤΑ με την Μητροπολιτική Κυβέρνηση.

### **3.2. ΜΗΤΡΟΠΟΛΙΤΙΚΗ ΥΠΕΡ – ΔΗΜΑΡΧΙΑ (Μ.Υ.):**

---

<sup>1</sup> ΚΕΔΚΕ, Πρακτικά Συνεδρίου: Μητροπολιτική Διακυβέρνηση, Αθήνα 23-24 Ιουνίου 2005 , Παρέμβαση του Π. Γετίμη.

<sup>2</sup> ΚΕΔΚΕ – ΙΤΑ , Έκθεση Επιστημονικής Επιτροπής , «Μητροπολιτική Διακυβέρνηση» , Οκτώβριος 2005 (σελ.6)

Πρόκειται για ένα νέο ισχυρό αυτοδιοικητικό θεσμό που διαθέτει ισχυρή νομιμοποίηση μέσω της άμεσης εκλογής του υπερ – δημάρχου και των οργάνων, διαθέτοντας παράλληλα και ιδιαίτερα υψηλό προϋπολογισμό.Ο Δήμαρχος και το Δημοτικό Συμβούλιο εκλέγεται από τους δημότες της Μητροπολιτικής περιοχής άμεσα κάθε τέσσερα χρόνια .Ο θεσμός της υπερ – δημαρχίας δεν διαφέρει από τον παραδοσιακό τρόπο εκλογής των ΟΤΑ.Παράλληλα με την εκλογή του Δημάρχου, εκλέγεται και ένα συμβούλιο το οποίο τον ελέγχει ,τον ενημερώνει και τον συμβουλεύει για θέματα που αφορούν την Μητροπολιτική περιοχή.Ο θεσμός της υπερ – δημαρχίας δεν καταργεί τον αντίστοιχο ΟΤΑ.Ο Δήμαρχος συνεργάζεται με αυτούς γαι τη λήψη αποφάσεων ,την αντιμετώπιση προβλημάτων ώστε να ανταποκρίνεται όσο το δυνατόν καλύτερα στις ανάγκες των πολιτών.

Τα κύρια χαρακτηριστικά της Υπερ – Δημαρχίας είναι: **1)** Η άμεση εκλογή του δημάρχου και του συμβουλίου από τους δημότες **2)** Η διατήρηση του θεσμού των ΟΤΑ **3)** Η συμμετοχή του κράτους στην χρηματοδότηση και **4)** Η άμεση συνεργασία με τους ΟΤΑ.

Το παράδειγμα του Λονδίνου (2000) νε την ίδρυση του Greater London Authority (G.L.A.) αποτελεί το πιο σύγχρονο μοντέλο μητροπολιτικής υπερ – δημαρχίας.

### **3.3. ΜΗΤΡΟΠΟΛΙΤΙΚΟΣ ΣΥΝΔΕΣΜΟΣ (Μ.Σ.):**

Ο Μητροπολιτικός Σύνδεσμος είναι η πιο συνηθισμένη μορφή μητροπολιτικής διακυβέρνησης στον Ευρωπαϊκό χώρο.Κλασσικά παραδείγματα είναι αυτό της Γαλλίας,της Γερμανίας και της Πορτογαλίας.Σε σχέση με τους άλλους τύπους έχει τον μικρότερο βαθμό νομιμοποίησης καθώς τα όργανα της διοίκησης του Μ.Σ. στηρίζονται στην έμμεση εκπροσώπηση των δήμων – μελών του.

Συνήθως συγκροτούνται από το κράτος σε μεγαλύτερο ή μικρότερο χωρικό πεδίο (περίπτωση της πόλης Lille της Γαλλίας,Εδώ ο Μ.Σ. διοικείται από ένα συμβούλιο που αποτελείται από δημοτικούς συμβούλους των ΟΤΑ και προεδρεύεται από τον Δήμαρχο της πρωτεύουσας της Μητρόπολης) και άλλοτε εκούσια από την συνεργασία όμορων όπως στην περίπτωση του Μονάχου και της Λισσαβόνας.Στην τελευταία περίπτωση δημιουργούνται σύνδεσμοι συνεργασίας μεταξύ των διαφόρων δήμων και κοινοτήτων που απαρτίζουν την ευρύτερη μητροπολιτική περιοχή.

Τα βασικότερα χαρακτηριστικά του Μ.Σ. είναι:**1)** Η άμεση συνεργασία και συμμετοχή των ΟΤΑ **2)** Η δημιουργία συνδέσμων για την χάραξη κοινής πολιτικής των δήμων και κοινοτήτων και **3)** Η οικονομική ενίσχυση από το κράτος και από τους τοπικούς φορείς.



**ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΑ:** Τα περισσότερα παραδείγματα κινούνται μεταξύ *Μητροπολιτικής Υπερ – Δημαρχίας* (δημιουργία ενός ενιαίου μητροπολιτικού ΟΤΑ στην περιοχή) και *Μητροπολιτικού Συνδέσμου* (συνενώσεις των προϋπαρχόντων δήμων της μητροπολιτικής περιοχής)<sup>1</sup>. Στην πρώτη περίπτωση ο μητροπολιτικός θεσμός διαθέτει άμεση πολιτική νομιμοποίηση ,συγκεκριμένη οικονομική αυτοδυναμία και πολλαπλές αρμοδιότητες ,ενώ στην δεύτερη περίπτωση συγκαταλέγονται λιγότερο ισχυρές μορφές μητροπολιτικών αυτοδιοικήσεων με περιορισμένη οικονομική αυτοτέλεια και μη εκτεταμένες μητροπολιτικές αρμοδιότητες.

Στα Μητροπολιτικά συμβούλια συμμετέχουν οι εκλεγμένοι εκπρόσωποι των δήμων της περιοχής με αποτέλεσμα το όλο σχήμα να διαθέτει μόνο έμμεση πολιτική νομιμοποίηση. Στις περιπτώσεις της Μητροπολιτικής Περιφέρειας υπάρχει το πλεονέκτημα της αμέριστης υποστήριξης από το κεντρικό κράτος ,το οποίο εξασφαλίζει τις προϋποθέσεις (οικονομικές,διοικητικές και τεχνικές)για την επιτυχή άσκηση των Μητροπολιτικών λειτουργιών.

Τέλος,οι υπάρχουσες μορφές μητροπολιτικής οργάνωσης δεν εκφράζουν απόλυτα καμιά από τις προηγούμενες κατηγορίες αλλά απλά δανείζονται στοιχεία.Ετσι,προκύπτουν σχήματα που έχουν μορφή *διαδημοτικής συνεργασίας για να εξελιχθούν στη μορφή του μητροπολιτικού συνδέσμου ή και υπερ – δημαρχίας*.

#### **4. Τομείς δράσεις της Μητροπολιτικής Διακυβέρνησης**

Η διεθνής και ευρωπαϊκή εμπειρία κατατείνουν ως προς το ότι ανεξαρτήτως του τύπου της Μητροπολιτικής Διακυβέρνησης οι Μητροπολιτικοί τομείς δράσης (οι βασικές Μητροπολιτικές λειτουργίες) συνοψίζονται στα εξής:

- 1) Οικονομική – Αστική ανάπτυξη
- 2) Χωρικός σχεδιασμός
- 3) Περιβάλλον
- 4) Μεταφορές
- 5) Πολιτική Προστασίας και Ασφάλειας

Ολες οι τομεακές προσεγγίσεις καθώς και οι μητροπολιτικές λειτουργίες στις οποίες και αναλύονται ,έχουν την ανάγκη ενός στρατηγικού σχεδιασμού<sup>2</sup> και μιας συντονισμένης

---

<sup>1</sup> ΚΕΔΚΕ – ΙΤΑ ,Εκθεση Επιστημονικής Επιτροπής , «Μητροπολιτική Διακυβέρνηση» ,Οκτώβριος 2005 (σελ.7)

<sup>2</sup> ΙΑΠΑΔ,Εισήγηση Προτάσεις για το Μητροπολιτικό σχήμα Διακυβέρνησης στην Αττική,Πάντειο Πανεπιστήμιο,2001,(σελ.18)

πολιτικής, της εποπτείας ,του ελέγχου αλλά και της αξιολόγησης των ασκούμενων πολιτικών,της τεκμηρίωσης και επεξεργασίας των πληροφοριών καθώς και την διαχείριση προγραμμάτων όπως και την εκτέλεση και συντήρηση έργων.

Σε κάθε περίπτωση η αναζήτηση και η ολοκλήρωση του περιεχομένου των λειτουργιών μητροπολιτικού χαρακτήρα προϋποθέτει αφενός τη δημιουργία νέων αρμοδιοτήτων που σήμερα δεν υπάρχουν (πχ στον τομέα αστικής ανάπτυξης ή κοινωνικής πολιτικής) και αφετέρου τη μεταφορά αρμοδιοτήτων από άλλα επίπεδα τόσο της κεντρικής διοίκησης όσο και της Αυτοδιοίκησης με βασική προϋπόθεση την παροχή εγγυήσεων για αποτελεσματικότερη άσκηση τους.

#### ΕΙΔΙΚΟΤΕΡΑ:

#### **4.1.Οικονομική - Αστική ανάπτυξη**

Η προώθηση της οικονομικής – αστικής ανάπτυξης της μητροπολιτικής περιοχής μια πολύ σημαντική αρμοδιότητα των μητροπολιτικών φορέων στον διεθνή αλλά και ευρωπαϊκό χώρο .

Η επιδίωξη της οικονομικής ανάπτυξης πραγματώνεται καλύτερα με τη δημιουργία συνεργασιών μεταξύ διαφόρων φορέων της μητροπολιτικής περιοχής.Δίνεται έμφαση στη δημιουργία εταιρικών σχέσεων με την Τοπική Αυτοδιοίκηση και με κοινωνικούς και επαγγελματικούς φορείς με στόχο την προώθηση της αναπτυξιακής πολιτικής.Η συνεργασία δημοσίων και ιδιωτικών φορέων θα στηρίξει και πρακτικά αυτής της μορφής τη συνεργασία <sup>1</sup>.

Επιπλέον,τα μεγάλα αστικά κέντρα έγιναν υποδοχείς μεγάλης μάζας πληθυσμού με άμεσο αποτέλεσμα την δημογραφική τους διόγκωση και φυσικά την γεωγραφική τους επέκταση.Η μητροπολιτική κυβέρνηση έχει πρωτεύοντα στόχο την αποφυγή μιας άναρχης και αλόγιστης δόμησης προκειμένου να καλύψει τις αυξημένες ανάγκες.Η απορρόφηση του κύματος της αστικοποίησης μπορεί να οδηγήσει και στη λύση της δημιουργίας νέων πόλεων κοντά στις μητροπόλεις.

#### **4.2.Χωρικός σχεδιασμός**

Κυρίαρχες αρμοδιότητες είναι η εποπτεία και ο έλεγχος εφαρμογής της νομοθεσίας για την διαφημιστική προβολή στο οδικό δίκτυο της μητροπολιτικής περιοχής και η

---

<sup>1</sup> Γετίμης Παν.-Καυκαλάς Γρηγ. (2003) Μητροπολιτική Διακυβέρνηση ,Διεθνής εμπειρία και ελληνική πραγματικότητα (ΙΑΠΑΔ) ,(σελ.52)

κατασκευή σχολικών κτιρίων στην Μητροπολιτική περιοχή<sup>1</sup>. Η σημασία του χωροταξικού σχεδιασμού προκύπτει και από το γεγονός ότι ακόμη και σε περιοχές που δεν υφίσταται μητροπολιτική διακυβέρνηση εμφανίζονται οργανισμοί που κύρια αρμοδιότητα τους έχουν τον στρατηγικό σχεδιασμό των περιοχών.

### 4.3. Περιβάλλον

Στον τομέα του περιβάλλοντος κυριότερη πρόκληση παραμένει η επίτευξη μιας ολοκληρωμένης περιβαλλοντικής διαχείρισης ανάλογα με τη φύση και τις αιτίες του προβλήματος προς αντιμετώπιση<sup>2</sup>. Σε όλες σχεδόν τις χώρες με μητροπολιτικούς θεσμούς αναφέρεται ως γενική μητροπολιτική αρμοδιότητα το περιβάλλον. Στις περισσότερες από τις μητροπολιτικές αρχές γίνεται αναφορά στην εκπόνηση στρατηγικών μελετών για την αναβάθμιση και βελτίωση του περιβάλλοντος<sup>3</sup>.

Ως Μητροπολιτικής εμβέλειας αρμοδιότητες εντοπίζονται οι εξής: **1) Η ατμοσφαιρική ρύπανση και η ηχορύπανση** (χημική ρύπανση, θόρυβος, θερμική ρύπανση) **2) Τα στερεά απόβλητα**: η ολοκληρωμένη διαχείριση των στερεών αποβλήτων (πρόληψη, προσωρινή αποθήκευση, συλλογή – μεταφορά, μεταφόρτωση, επεξεργασία, ανακύκλωση) μπορούν να γίνουν αντικείμενα μελέτης ενός ολοκληρωμένου συστήματος διαχείρισης αποβλήτων σε συνεργασία πάντα με τις υπόλοιπες αρμόδιες αρχές **3) Το φυσικό τοπίο**: για την ανάσχεση της υποβάθμισης του φυσικού τοπίου απαιτείται συστηματικός σχεδιασμός καθώς και μηχανισμός παρακολούθησης και εφαρμογής των στόχων και μέτρων παρέμβασης που να αποτρέπει τις αποσπασματικές και άναρχες πρωτοβουλίες διαφόρων φορέων. Επίσης, πρέπει η συνεργασία δημόσιας και ιδιωτικής δράσης να κατατείνει στην λήψη δραστικών μέτρων για την προστασία και ανάδειξη του πρασίνου **4) Οι υδατικοί πόροι**: η λειτουργία της ΕΥΔΑΠ ως φορέας ύδρευσης και αποχέτευσης οιονεί μητροπολιτικής εμβέλειας είναι απόλυτα σημαντική και συμπληρωματική για τις μητροπολιτικές αρμοδιότητες σε θέματα πόρων.

### 4.4. Μεταφορές

---

<sup>1</sup> Αιτιολογική έκθεση του σχεδίου νόμου «Νέα αρχιτεκτονική Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Αυτοδιοίκησης»- «Πρόγραμμα Καλλικράτης» (σελ.38)

<sup>2</sup> ΙΑΠΑΔ, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Εισήγηση, Προτάσεις για το Μητροπολιτικό Σχήμα Διακυβέρνησης στην Αττική, (2001), (σελ.27)

<sup>3</sup> Γετίμης Παν.-Καυκαλάς Γρηγ. (2003) Μητροπολιτική Διακυβέρνηση, Διεθνής εμπειρία και ελληνική πραγματικότητα (ΙΑΠΑΔ), (σελ.55)

Οι μητροπολιτικές περιοχές απαρτίζονται από ένα ή δύο βασικούς αστικούς ιστούς και από άλλες περιφερειακές επαρχιακές πόλεις ή οικισμούς. Η ένωση των περιοχών μέσω δικτύων μεταφορών είναι αναγκαία για την υλοποίηση των μητροπόλεων. Η δημιουργία επαρκών συγκοινωνιακών δικτύων έχει ως αποτέλεσμα την αποκέντρωση των κορεσμένων αστικών κέντρων, δείχνοντας την διέξοδο προς τις περιφερειακές πόλεις. Η αύξηση του πληθυσμού είχε ως αποτέλεσμα να επεκταθεί ο αστικός ιστός με συνέπεια την ανάγκη της συγκοινωνιακής σύνδεσης των απομακρυσμένων περιοχών της μητροπολιτικής περιοχής με το κέντρο. Επιπλέον, η ανάπτυξη της οικονομίας, του εμπορίου, του τουρισμού και γενικότερα η ανάπτυξη του δευτερογενούς και τριτογενούς τομέα δημιούργησε αυξημένες ανάγκες για εκσυγχρονισμένους μεταφορικούς κόμβους: έργα πνοής για τον μεταφορικό κλάδο είναι η κατασκευή αεροδρομίων, λιμανιών, σιδηροδρομικών γραμμών, αυτοκινητοδρόμων, μετρό, τράμ και αστικών λεωφορείων.

#### **4.5. Πολιτική προστασία και ασφάλεια**

Η αστυνόμευση και οι πολιτικές έκτακτης ανάγκης και ασφάλειας είναι ένας ακόμα τομέας της Μητροπολιτικής διακυβέρνησης. Έτσι, οι μητροπολιτικές υπηρεσίες και οι σύνδεσμοι είναι υπεύθυνοι για την σύσταση και τον συντονισμό της δημοτικής αστυνομίας, για την αντιμετώπιση έκτακτων συνθηκών, για την πυρόσβεση.

#### **5. Οργανωτικά σενάρια - Η μετάβαση**

Η έννοια της Μητροπολιτικής Διακυβέρνησης και η επιλογή του καλύτερου οργανωτικού σχήματος θα πρέπει να διαπνέεται από την βασική αρχή ότι: *δεν αρκούν η αλλαγές σε διοικητικό ή οργανωτικό επίπεδο. Απαιτείται η συνύπαρξη, συνεργασία, δικτύωση και τελικά συμπληρωματικότητα μεταξύ διαφορετικών δημοσίων οργανισμών που δρουν σε μητροπολιτικό επίπεδο καθώς και η καθιέρωση τρόπων επικοινωνίας, διαβούλευσης και συνεργασίας με τον ιδιωτικό τομέα και τους πολίτες, οι οποίοι αποτελούν τελικά και τους αποδέκτες των υπηρεσιών αυτού του σχήματος<sup>1</sup>.*

Στο πλαίσιο αυτής της προσέγγισης και με βάση την ισχύουσα Συνταγματική πρόβλεψη, μπορούν να λειτουργήσουν και οι θεσμοί της εκούσιας διαδημοτικής συνεργασίας (άρθρο 102 παρ.3 Σ), προκειμένου να αναλάβουν είτε αυτοτελώς είτε σε συνεργασία με

---

<sup>1</sup> ΚΕΔΚΕ – ΙΤΑ, Έκθεση Επιστημονικής Επιτροπής, «Μητροπολιτική Διακυβέρνηση», Οκτώβριος 2005 (σελ.15)

τους δευτεροβάθμιους Μητροπολιτικούς ΟΤΑ «την άσκηση επιμέρους μητροπολιτικών λειτουργιών και έτσι να ανταποκριθούν αποτελεσματικά στα κοινωνικά αιτήματα για βελτίωση της ποιότητας των παρεχομένων υπηρεσιών»<sup>1</sup>.

Η θεσμική ,κατά συνέπεια, μεταρρύθμιση θα πρέπει να αντιμετωπισθεί ως ένα σύνθετο σύστημα :διοίκησης, διαχείρισης, εταιρικών σχέσεων, δικτύωσης και επικοινωνίας και ως εκ τούτου θα πρέπει να προσδιορισθούν επακριβώς η στρατηγική και οι προϋποθέσεις μετάβασης σε αυτό.

### **5.1 Οργανωτικά σενάρια: Η Δευτεροβάθμια Μητροπολιτική Αυτοδιοίκηση**

Οι μελέτες που εκπονήθηκαν με στόχο να καταδείξουν το πιο ρεαλιστικό σενάριο Μητροπολιτικής Διακυβέρνησης στην Αθήνα/Αττική και στην Θεσσαλονίκη, στηρίχθηκαν σε συγκεκριμένα κριτήρια<sup>2</sup>: **1)** στην πολιτική στήριξη **2)** στη δημοκρατική νομιμοποίηση **3)** στην έκταση των απαιτούμενων αλλαγών **4)** στην τήρηση του συνταγματικού πλαισίου και την αποκέντρωση των λειτουργιών **5)** στην συμβατότητα με τις υπάρχουσες διοικητικές δομές **6)** στην αποτελεσματικότητα,το συντονισμό,την εξασφάλιση της διαφάνειας,την κοινωνική συμμετοχή ,την ποιότητα και την εγγύτητα των παρεχομένων υπηρεσιών.Με βάση τα κριτήρια αυτά η δημιουργία Δευτεροβάθμιου Μητροπολιτικού Οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης προκρίθηκε ως το πλέον ρεαλιστικό και βιώσιμο σενάριο .

Το σχήμα αυτό θα περιλαμβάνει ένα συλλογικό αιρετό όργανο (Μητροπολιτικό Συμβούλιο) το οποίο θα αναδεικνύεται με άμεση και καθολική ψηφοφορία.

Ειδικότερα,τα βασικά όργανα της Μητροπολιτικής Αυτοδιοίκησης<sup>3</sup> θα είναι: **Α)** το άμεσα αιρετό Μητροπολιτικό συμβούλιο **Β)** ο Πρόεδρος του Μητροπολιτικού Συμβουλίου **Γ)** οι Νομάρχες των νέων νομαρχιακών διαμερισμάτων **Δ)** η Μητροπολιτική Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή ως όργανο κοινωνικής διαβούλευσης .

Το αιρετό των δύο πρώτων οργάνων (Μητροπολιτικό Συμβούλιο και Πρόεδρος του Μητροπολιτικού Συμβουλίου) διασφαλίζει την δημοκρατική τους νομιμοποίηση<sup>4</sup> .

---

<sup>1</sup> ΚΕΔΚΕ – ΙΤΑ ,Εκθεση Επιστημονικής Επιτροπής , «Μητροπολιτική Διακυβέρνηση» ,Οκτώβριος 2005 (σελ.16)

<sup>2</sup> ΚΕΔΚΕ – ΙΤΑ ,Εκθεση Επιστημονικής Επιτροπής , «Μητροπολιτική Διακυβέρνηση» ,Οκτώβριος 2005 (σελ.14)

<sup>3</sup> Σύνδεσμος Ελλήνων Περιφερειολόγων (Πρακτικά Επιστημονικής Ημερίδας 3/12/2005),Μητροπολιτικοί Δήμοι και Αιρετή Περιφερειακή Αρχή (2006),(σελ.15)

<sup>4</sup> Ακαδημία Αθηνών, Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση ,Διαπιστώσεις – Προτάσεις, Αθήνα 2000 (σελ.345).

Αναφορικά με τον προβληματισμό για το άμεσο ή το έμμεσο της εκλογής του ανώτατου αιρετού οργάνου (Προέδρου του Μητροπολιτικού συμβουλίου) υπάρχει η εξής παράμετρος :η άμεση εκλογή του θα οδηγήσει σε μια πολύ ισχυρή δημοκρατική νομιμοποίηση με κίνδυνο να ανταγωνίζεται ,λόγω κυρίως και των πολλών εκχωρημένων αρμοδιοτήτων ,την κεντρική κυβέρνηση.Από την άλλη πλευρά,η έμμεση εκλογή του προϋποθέτει διαπραγματεύσεις και συμφωνίες με αποτέλεσμα να θίγεται η πολιτική νομιμοποίηση και η κοινωνική αποδοχή του και έτσι να θεωρείται προέκταση και «φερέφωνο» της κεντρικής εξουσίας<sup>1</sup>.

Επίσης ,ο Μητροπολιτικός ΟΤΑ θα υποδιαιρείται σε (4) Νομαρχίες ή (6-8) Νομαρχιακά διαμερίσματα που θα διευθύνονται από τους Νομάρχες ,οι οποίοι θα εκλέγονται άμεσα και θα συμμετέχουν στο Μητροπολιτικό Συμβούλιο.

Ειδικότερα: μετά την κατάργηση της Ενιαίας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης (Αθηνών – Πειραιώς) αναπροσαρμόζεται η νομαρχιακή υποδιαίρεση και λαμβάνονται υπόψη για το νέο σχήμα οι δημογραφικές,οι οικιστικές και οι συγκοινωνιακές δομές.Ετσι,εξετάζεται η δημιουργία είτε 4 Νομαρχιών είτε 6 – 8 νομαρχιακών διαμερισμάτων για λόγους εγγύτητας στον πολίτη και φυσικά καλύτερης παροχής υπηρεσιών.Οι Νομάρχες σε κάθε νομαρχιακό διαμέρισμα και οι υπ αυτών τοπικές νομαρχιακές υπηρεσίες θα ασκούν τις αρμοδιότητες τους.Η εκχώρηση πόρων και στελεχειακού δυναμικού στο νέο σχήμα θα ενδυναμώσουν το έργο και την αποτελεσματικότητα του.

Ο περιορισμός ,ωστόσο, της άσκησης ουσιαστικής παρέμβασης στο νέο αυτοδιοικητικό σχήμα , ακόμα και μεγαλύτερων σε έκταση Δήμων (Πρωτοβάθμιων ΟΤΑ), παραμένει ένα βασικό μειονέκτημα του σχήματος καθώς αποδυναμώνει την δυναμική τους .

## **5.2. Το καθεστώς μετάβασης στο νέο αυτοδιοικητικό σχήμα**

Η μετάβαση στο νέο αυτοδιοικητικό σχήμα είναι βέβαιο ότι δεν μπορεί να γίνει από την μια στιγμή στην άλλη.Χρειάζεται ,λοιπόν, μια μεταβατική περίοδος ,όπου η χρονική προσαρμογή θα πρέπει να συνδυασθεί με μια φάση συστηματικής προετοιμασίας με απώτερο στόχο την σταδιακή προσαρμογή στη νέα μεταρρύθμιση.

Οι αρχές που θα πρέπει να διέπουν το στάδιο αυτό της προσαρμογής είναι: **Α)** να εξασφαλισθεί η σταδιακή μετάβαση στο νέο οριστικό σχήμα της Μητροπολιτικής

---

<sup>1</sup> Σύνδεσμος Ελλήνων Περιφερειολόγων (Πρακτικά Επιστημονικής Ημερίδας 3/12/2005),Μητροπολιτικοί Δήμοι και Αιρετή Περιφερειακή Αρχή (2006),(σελ 150)

Διακυβέρνησης ,ελαχιστοποιώντας τις πιθανές αντιδράσεις από τους υπάρχοντες θεσμούς **Β**) να προωθηθεί η συνεργασία και η «όσμωση» των προσώπων ,των οργάνων και των υπηρεσιών που θα κληθούν να εφαρμόσουν το νέο αυτοδιοικητικό σχήμα **Γ**) να υπάρξουν αυτές οι ασφαλιστικές δικλείδες όπου το μεταβατικό αυτό στάδιο να μην ανταγωνίζεται την προοπτική και το φάσμα του οριστικού Μητροπολιτικού σχήματος και φυσικά να μην αποτελέσει εφιαλτήριο για την παγίωση συμφερόντων και δυναμικών που μπορεί να εμποδίσουν την μετάβαση στο οριστικό σχήμα και Δ) να εξασφαλισθεί η αισθητή βελτίωση της αποδοτικότητας των υπηρεσιών έτσι ώστε να διευκολυνθεί η οριστική μετάβαση.

Ετσι λοιπόν, γίνεται σαφές ότι η Μητροπολιτική μεταρρύθμιση δεν θα πρέπει να εξαντληθεί σε μια σειρά από νομοθετικές ρυθμίσεις αλλά θα πρέπει να συνοδεύεται και από ένα συγκεκριμένο στρατηγικό - επιχειρησιακό σχέδιο το οποίο θα υποστηρίξει την μετάβαση στο νέο σχήμα αλλά και θα καταστήσει στην πορεία, βιώσιμη και αποτελεσματική, την εφαρμογή του στην πράξη.

Για τον σκοπό αυτό απαιτούνται<sup>1</sup> : η βελτίωση του διυπουργικού συντονισμού,η αναβάθμιση του ρόλου της Περιφέρειας,η προετοιμασία της μεταφοράς λειτουργιών και η δημιουργία μηχανισμών κοινωνικής διαβούλευσης για την επίτευξη της μέγιστης κοινωνικής αποδοχής και συναίνεσης.Επιβάλλεται η επαναπροσέγγιση και επαναθεώρηση των διοικητικών και χωροταξικών διαιρέσεων με στόχο την λειτουργική και συνεκτική οριοθέτηση των ζωνών δράσης.

Με βάση την Έκθεση της Επιστημονικής Επιτροπής του Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης (2005) ,προτείνονται τα εξής μέτρα:

- 1) Η δημιουργία αρμόδιας Διυπουργικής Επιτροπής Συντονισμού της Μητροπολιτικής μεταρρύθμισης με έργο την παρακολούθηση ,τον συντονισμό και την εποπτεία των έργων,δράσεων,προγραμμάτων και ενεργειών.
- 2) Τη δημιουργία Ειδικής Γραμματείας Μητροπολιτικής Μεταρρύθμισης για την στήριξη του έργου της ανωτέρω Επιτροπής .
- 3) Την κατάρτιση σχεδίων δράσης που θα περιλαμβάνουν ενέργειες και δράσεις για την πρόωθηση της Μεταρρύθμισης.
- 4) Την δημιουργία ad hoc Επιτροπών Κοινωνικής Διαβούλευσης και

---

<sup>1</sup> ΚΕΔΚΕ – ΙΤΑ ,Έκθεση Επιστημονικής Επιτροπής , «Μητροπολιτική Διακυβέρνηση» ,Οκτώβριος 2005 (σελ.18)

5) Την αναδιοργάνωση των γεωγραφικών ορίων και του αριθμού των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων (στην Αθήνα / Αττική) με σκοπό τη δημιουργία νομαρχιακών διαμερισμάτων που θα λειτουργήσουν ως αποκεντρωμένες μονάδες της Μητροπολιτικής Αυτοδιοίκησης.

## **6. Η πολιτική διάσταση του θεσμού της Μητροπολιτικής Διακυβέρνησης**

### **6.1. Το πρόβλημα**

Ένα από τα βασικά χαρακτηριστικά του πολιτικού - διοικητικού μας συστήματος είναι ο κατακερματισμός της εξουσίας. Οποιας προσπάθειες γίνονται για την ενοποίηση-ολοκλήρωση του συστήματος συναντούν αντιδράσεις «...διότι υπάρχουν πάρα πολλά μικρά ή μεγαλύτερα φέουδα – πολιτικά, διοικητικά, υπηρεσιακά, συντεχνιακά, επιχειρηματικά - τα οποία θα αισθανόντουσαν ότι πλήττονται από κάτι τέτοιο..<sup>1</sup>»

Η έννοια του κατακερματισμού της εξουσίας συνίσταται στην ύπαρξη πολλών μικροδομών και μικροσυμφερόντων, όπου η κρατούσα θεωρία είναι «το μοίρασμα της πίτας της εξουσίας σε πολλά κομμάτια».

Η έλλειψη ενός κοινού οράματος ,μιας κοινής ιδεολογίας για το πώς θα πρέπει να είναι η πόλη που ζούμε κατακερματίζει ουσιαστικά την πρώτη βασική προϋπόθεση για την επίτευξη του στόχου :αυτή της κοινής συνείδησης.

Του λόγου το αληθές επαληθεύεται από την περίπτωση της διοργάνωσης των Ολυμπιακών αγώνων του 2004:το μεγάλο γεγονός ένωσε αντίρροπες δυνάμεις, ξεπέρασε εσωστρεφείς νοοτροπίες ,γκρέμισε «μικρά ή μεγαλύτερα συντεχνιακά μαγαζάκια»και τελικά μεγαλούργησε: δυστυχώς το όραμα ήταν βραχύπνοο και ο σχεδιασμός κοντόφθαλμος.Το βαθιά συγκεντρωτικό κράτος και οι ιστορικά μακροχρόνιες νοοτροπίες δεν αλλάζουν εύκολα.

Είναι σαφές ότι το πολιτικό μας σύστημα δεν είναι έτοιμο να δεχθεί ριζικές μεταρρυθμιστικές αλλαγές τόσο σε *επίπεδο κεντρικής εξουσίας* (οι μεγάλες περιφέρειες δημιουργούν ισχυρά πλέγματα οικονομικών συμφερόντων και προβολής) όσο και σε *επίπεδο αιρετών*.Απόδειξη ότι η δημιουργία μιας Ενιαίας Περιφέρειας με άμεση νομιμοποίηση αντιμετώπιστηκε από τους βουλευτές με καχυποψία και άρνηση

---

<sup>1</sup> Βλ.Παράρτημα ,Συνέντευξη του κ.Νικολάου – Κομνηνού Χλέπα ,Καθηγητή στο Πανεπιστήμιο της Αθήνας( 5/9/2012,Αθήνα )



βλέποντας να χάνουν τον διαμεσολαβητικό τους ρόλο αφού περιορίζεται καθώς είναι οπωσδήποτε πιο εύκολη η «ρουσφετολογική» πρόσβαση στον εκάστοτε υπουργό απ' ότι στον Περιφερειάρχη<sup>1</sup>.

Ετσι,ο δυσανάλογος αριθμός βουλευτών σε σχέση με τον πληθυσμό της χώρας αλλά και των εκλογικών περιφερειών, δημιουργεί πολλαπλές εστίες μικροσυμφερόντων όπου οι βουλευτές «...λειτουργούν ως διαμεσολαβητές ,που αναπαράγουν την εξουσία τους και διασφαλίζουν την πολιτική τους καριέρα μέσα από αυτή την διαμεσολάβηση..»<sup>2</sup> .

Αναφορικά με τους αιρετούς<sup>3</sup> δε, η η ανάληψη ουσιαστικών αρμοδιοτήτων και η απόκτηση ιδίων εσόδων μέσα από την φορολόγηση θα δημιουργήσει σημαντικά θέματα λογοδοσίας προς τους πολίτες ,των οποίων το ενδιαφέρον θα εστιάζεται στο πως γίνεται η διαχείριση των χρημάτων του και όχι στο πως θα ικανοποιηθούν οι ρουσφετολογικές του τάσεις.

## 6.2 Οι λύσεις

Η αναζήτηση της ευθύνης σε μια παρεξηγημένη πρόσληψη της έννοιας της «Δημοκρατίας»,όπου τελικά δεν αρκεί το δικαίωμα ψήφου και λόγου για να αποδώσει την αρχαιοελληνική «ισονομία»,δεν θα ήταν αρκετή: η λύση του προβλήματος εστιάζεται στην αναζήτηση μηχανισμών αλλαγής ενός παρωχημένου και αναχρονιστικού συγκεντρωτικού συστήματος με απώτερο στόχο την καταπολέμηση του κατακερματισμού της εξουσίας και την διάρρηξη του σκληρού πυρήνα ενός πελατειακού συστήματος που τροφοδοτεί την παρασιτική ύπαρξη «φέουδων» και συντεχνιακών συμφερόντων τα οποία εξυπηρετούνται τόσο μέσα από τους βουλευτές όσο και μέσα από τους Αυτοδιοικητικούς φορείς.

Η ανάδειξη μιας πραγματικά ισχυρής Αυτοδιοίκησης ,μέσα από τις υποδομές της διευρυμένης ενιαίας περιφέρειας ,θα διαθέτει **1)** άμεση νομιμοποίηση **2)** ουσιαστικές αρμοδιότητες **3)** ίδιους πόρους μέσα από την απευθείας φορολόγηση των πολιτών και **4)** συνεργασία και συνδιαχείριση με τους δήμους.

---

<sup>1</sup> Βλ.Παράρτημα ,Συνέντευξη του κ.Νικολάου – Κομνηνού Χλέπα ,Καθηγητή στο Πανεπιστήμιο της Αθήνας( 5/9/2012,Αθήνα

<sup>2</sup> Βλ.Παράρτημα ,Συνέντευξη του κ.Νικολάου – Κομνηνού Χλέπα ,Καθηγητή στο Πανεπιστήμιο της Αθήνας( 5/9/2012,Αθήνα )

<sup>3</sup>Βλ.Παράρτημα ,Συνέντευξη του κ.Νικολάου – Κομνηνού Χλέπα ,Καθηγητή στο Πανεπιστήμιο της Αθήνας( 5/9/2012,Αθήνα

Το θεσμικό πλαίσιο υπάρχει<sup>1</sup> : ο σύνθετος φορέας που θα είναι υπεύθυνος για το σύνολο της περιφέρειας προκειμένου για την συνολική ανάπτυξη του χώρου καθώς και την διαβίωση του πληθυσμού θα λειτουργήσει μέσα από μια ισχυρή Περιφέρεια που θα αναλάβει τον ρόλο της Μητροπολιτικής Διοίκησης και η οποία θα έχει ένα εξίσου ισχυρό Περιφερειάρχη με αρμοδιότητες σαφείς και ουσιαστικές ,σε επίπεδο εκπαίδευσης,υγείας ,μεταφορών,περιβάλλοντος,χωρικού σχεδιασμού και τελικά αστικής ανάπτυξης ,που σε καμμία περίπτωση δεν θα υποσκελίζει τον ρόλο της κεντρικής εξουσίας.

Αντίθετα,η λειτουργικότητα και αποτελεσματικότητα του θεσμικού πλαισίου θα εξασφαλισθεί μέσα από την συμμετοχή και την συνεργασία του Κράτους αλλά και πολλών διαφορετικών φορέων όπως:οι δήμοι,τα επιμελητήρια,οι επαγγελματικές οργανώσεις ,τα Πανεπιστήμια κλπ.

Σε κάθε περίπτωση βασική προϋπόθεση για την πραγματική ολοκλήρωση της Μητροπολιτικής Διακυβέρνησης αποτελεί η στήριξη από την ίδια την κοινωνία :η υιοθέτηση μιας ενιαίας τοπικής ταυτότητας και συνείδησης και η χάραξη ενός μακρόπνοου οράματος θα μετουσιώσει την θεσμική κατοχύρωση από κενό γράμμα του νόμου στο υλικό εκείνο που θα δώσει στη χώρα την Ευρωπαϊκή διάσταση που της αναλογεί.

### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΙΙΙ :**

#### **7. Η πρόκληση της διοργάνωσης των Ολυμπιακών Αγώνων του 2004**

Η εμπειρία των Ολυμπιακών Αγώνων του 2004 απέδειξε στην πράξη ότι πέρα από τους αναγκαίους συμβολισμούς και τις κινητοποιήσεις σε επίπεδο διοργανώτριας πόλης ,η Ολυμπιακή προετοιμασία αποτέλεσε κυρίως κρατική υπόθεση που αντιμετωπίστηκε στο πλαίσιο της κεντρικής διοίκησης αναφορικά με τον συντονισμό των ενεργειών,την έκδοση διοικητικών πράξεων και την εκτέλεση των μεγάλων Ολυμπιακών έργων.Το άτυπο σύστημα της Μητροπολιτικής διοίκησης και του συντονισμού που εφαρμόστηκε με επιτυχία από την Οργανωτική Επιτροπή των Ολυμπιακών αγώνων ,παρά το γεγονός ότι δεν ολοκληρώθηκε σε θεσμικό επίπεδο, κατέδειξε όμως την επιτυχή και αποτελεσματική χρήση έστω και αυτών των άτυπων μηχανισμών διαβούλευσης και

---

<sup>1</sup> Βλ.Παράρτημα ,Συνέντευξη του κ.Νικολάου – Κομνηνού Χλέπα ,Καθηγητή στο Πανεπιστήμιο της Αθήνας( 5/9/2012,Αθήνα

συναίνεσης προκειμένου να επιτευχθούν και να εξυπηρετηθούν κοινοί στόχοι και οράματα σε Μητροπολιτικό επίπεδο.

Αποδεικνύεται ,λοιπόν, στην πράξη ότι όταν υπάρχει κοινός στόχος που επιβάλλει συγκεκριμένες δράσεις και τήρηση αυστηρών χρονοδιαγραμμάτων ,οι πρακτικές και οι συγκεντρωτικές τακτικές του παρελθόντος εγκαταλείπονται.Η συλλογική δράση και οι ευέλικτες οργανωτικές δομές είναι ικανές να αναμορφώσουν το διοικητικό σύστημα της χώρας ,δίνοντας ώθηση σε ένα πιο αποτελεσματικό και ουσιαστικά πιο αναβαθμισμένο τρόπο διακυβέρνησης που να μην χαρακτηρίζεται από κατακερματισμό ,επικάλυψη αρμοδιοτήτων και έλλειψη στρατηγικού μητροπολιτικού σχεδιασμού.

Ωστόσο και παρά τις ως άνω διαπιστώσεις ,είναι γεγονός ότι η μετά –Ολυμπιακή Αθήνα δεν κατάφερε να ξεπεράσει τις διοικητικές ατραπούς που την κράτησαν δέσμια του συγκεντρωτικού και αναχρονιστικού παρελθόντος της με αποτέλεσμα να μην αξιοποιήσει την εμπειρία από την Ολυμπιάδα του 2004: μια εμπειρία που θα τη οδηγούσε αφενός στην οικονομική της ευρωστία αλλά και στην καθιέρωση της στο διεθνές και ευρωπαϊκό στερέωμα ως μιας σύγχρονης και ανταγωνιστικής πόλης.

Ο συγκεντρωτισμός του διοικητικού συστήματος αλλά και οι πολιτικές σκοπιμότητες, στάθηκαν τροχοπέδη στην πραγματική ανάπτυξη της Χώρας: της στέρησαν την ευκαιρία μέσα από την ευρύτερη συμμετοχή των πολιτών,την συνεργασία δημοσίου και ιδιωτικού τομέα υπό το πρίσμα ενός ευέλικτου οργανωτικού σχήματος ,να αναδειχθεί σε κέντρο Ευρωπαϊκού αλλά και παγκόσμιου ενδιαφέροντος.

### **7.1. Οι μεγάλες διοργανώσεις μοχλός ανάπτυξης**

Πόλοι έλξης του διεθνούς ενδιαφέροντος αποτελούν ,αναμφισβήτητα, οι μεγάλες διοργανώσεις, αθλητικές – πολιτιστικές – επιστημονικές κλπ, που αναλαμβάνουν να φιλοξενήσουν οι μητροπολιτικές περιοχές .Αυτά τα διεθνούς προβολής γεγονότα αποτελούν συνάμα και ισχυρούς λόγους για την αναβάθμιση των υποδομών τους με απώτερο στόχο την ενίσχυση της διεθνούς εικόνας τους.

Το αποτέλεσμα της ανάληψης της ευθύνης αυτών των εκδηλώσεων αναφορικά με την μετέπειτα παρουσία της εκάστοτε χώρας στο ευρωπαϊκό και διεθνές σκηνικό είναι:

**1)** *Η απόκτηση διεθνούς φήμης και αναγνωρισιμότητας:* η συσσώρευση των μέσων μαζικής επικοινωνίας και ιδιαίτερα της τηλεόρασης έχει ως αποτέλεσμα την προβολή και κατά συνέπεια την μέγιστη αναγνωρισιμότητα των πόλεων και ειδικότερα των εν γένει χαρακτηριστικών τους.Η αναβάθμιση της εικόνας αλλά και του ρόλου των πόλεων

αυτών στο διεθνές στερέωμα επιδρούν θετικά και στην εικόνα που έχουν τελικά οι ίδιοι οι κάτοικοι της πόλης για τον τόπο που κατοικούν,εργάζονται και γενικότερα διαβιούν.

2) *Κίνητρο για την αναμόρφωση και αναβάθμιση της πόλης:* η ανάληψη της ευθύνης για την διοργάνωση των εκδηλώσεων λειτουργούν ως καταλύτες για τον μετασχηματισμό τους μέσω είτε της κατασκευής έργων είτε μέσω της ανακαίνισης των ήδη υπαρχόντων.Το παράδειγμα της διοργάνωσης των Ολυμπιακών Αγώνων του 1992 από την Βαρκελώνη υπήρξε χαρακτηριστικό παράδειγμα αφού το μεγάλο γεγονός αυτής της συνάντησης υπήρξε το εναρκτήριο λάκτισμα για την πραγματοποίηση μακρόπνοων επενδύσεων σε συγκεκριμένο χώρο και χρόνο.Κατά κύριο λόγο στο επίκεντρο του μεταρρυθμιστικού ενδιαφέροντος βρίσκονται οι υποβαθμισμένες περιοχές και η περιβαλλοντική αναβάθμιση.

3) *Οικονομική ανάπτυξη και τουρισμός:* τα βραχυπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα οικονομικά οφέλη των μεγάλων διοργανώσεων συνίστανται:στην αύξηση των ιδιωτικών και δημοσίων επενδύσεων,της δημιουργίας θέσεων εργασίας (προσωρινών ή μονίμων).Η χώρα καθίσταται τουριστικός προορισμός στοιχείο το οποίο ενισχύει τις εισροές από την έλευση των τουριστών.

4) *Τα μετά την διοργάνωση οφέλη:* η διατήρηση και ενίσχυση της επιτυχούς έκβασης της διοργάνωσης και μετά την ολοκλήρωση της αποτελεί σημαντικό στόχο για την διοργανώτρια πόλη.Η δημιουργία των εγκαταστάσεων που φιλοξένησαν και στέγασαν το γεγονός μπορούν και πρέπει να χρησιμοποιηθούν για την ανάπτυξη της πόλης ,των κατοίκων αλλά να αποτελέσουν και κίνητρο προσέλκυσης του επιχειρηματικού κόσμου.

5) *Ενίσχυση της διεθνούς συνεργασίας:* εκτός των εθνικών συνόρων και των ωφελειών που αποκομίζει μια χώρα σε εσωτερικό επίπεδο, υπάρχει πάντα και η σημαντική εμβέλεια που αποκτά στο διεθνές στερέωμα:η ανταλλαγή εμπειριών,η ενίσχυση των φιλικών σχέσεων μεταξύ των λαών και των χωρών τους μέσα από την αναβάθμιση του κύρους της χώρας αναδεικνύουν ακόμα περισσότερο τη σημασία αυτών των διοργανώσεων.

## **7.2 Το οργανωτικό πλαίσιο ενόψει της διοργάνωσης των Ολυμπιακών Αγώνων του 2004 στην Αθήνα**

**Γενικά :**Στις 5 Σεπτεμβρίου 1997 στην Λωζάνη της Ελβετίας υπεγράφη η Σύμβαση της Διοργανώτριας πόλης για τους Αγώνες της 28<sup>ης</sup> Ολυμπιάδας (το έτος διεξαγωγής είναι το 2004) μεταξύ του Δήμου Αθηναίων και της ΔΟΕ.

Η Αθήνα υπήρξε στην ιστορία των Ολυμπιακών αγώνων η δεύτερη μικρότερη σε μέγεθος χώρα που κατάφερε να επιλεγεί ως Διοργανώτρια χώρα ,μετά το Ελσίνκι της Φιλανδίας το 1952.

Το αίσθημα ικανοποίησης το διαδέχθηκε μια μακρά περίοδος ολιγωρίας από πλευράς σχεδιασμού και οργάνωσης.Το Δεκέμβριο του 1997 ο τότε Πρόεδρος της Διεθνούς Ολυμπιακής Επιτροπής Χουάν Αντόνιο Σάμαρανκ επέπληξε τους υπεύθυνους τονίζοντας πως δεν υπάρχει καθόλου χρόνος.Στις αρχές του 1998 με το νόμο 2598/1998 («Οργάνωση των Ολυμπιακών αγώνων – Αθήνα 2004»)δημιουργήθηκε η «Οργανωτική Επιτροπή των Ολυμπιακών αγώνων - Αθήνα 2004» η οποία συστήθηκε ως ΝΠΙΔ με την μορφή ανώνυμης εταιρείας. Μόλις το 1999 ψηφίστηκε ο βασικός Ολυμπιακός νόμος 2739/1999 με τίτλο «Σχεδιασμός και ολοκληρωμένη ανάπτυξη περιοχών Ολυμπιακών έργων».Ο νόμος αυτός προσπάθησε να αναδείξει τη στρατηγική σημασία των Αγώνων για το Μητροπολιτικό συγκρότημα της Αθήνας και να εντάξει τις Ολυμπιακές εγκαταστάσεις στο χωροταξικό,περιβαλλοντικό και οικιστικό πλάνο της ευρύτερης περιοχής της πρωτεύουσας συνδέοντας τις με το Ρυθμιστικό Σχέδιο της Αθήνας.

Οι καθυστερήσεις συνεχίστηκαν και το 2000 με αποτέλεσμα η ΔΟΕ να απειλήσει ότι θα αναθέσει τους Αγώνες σε άλλη πόλη.

Υπό την ασφυκτική πίεση των συνδιοργανωτών,τέθηκαν επί τάπητος άμεσες λύσεις στα πολλαπλά οργανωτικά προβλήματα.

Τότε συστήθηκε η Διυπουργική Επιτροπή Συντονισμού και Ολυμπιακής Παρακολούθησης (Δ.Ε.Σ.Ο.Π.) υπό την αυστηρή επίβλεψη του τότε Πρωθυπουργού, καθώς και μια ομάδα εργασίας που ονομάστηκε Ομάδα Διοίκησης Έργου (Ο.Δ.Ε.).

**Το οργανωτικό πλαίσιο:** Στην Σύμβαση της Φιλοξενούσας πόλης που υπεγράφη το 1997 ,τονίζεται η ιδιαίτερη σημασία που έχει για την όλη διοργάνωση η φιλοξενούσα πόλη ,εν προκειμένω η Αθήνα.

Το οξύμωρο σχήμα ,όμως, εδώ είναι ότι ο Δήμος Αθηναίων και η Ελληνική Ολυμπιακή Επιτροπή, αν και άμεσα συμβαλλόμενοι με την ΔΟΕ, δεν είχαν βάσει της ελληνικής νομοθεσίας αρμοδιότητα νομοθετικής πρωτοβουλίας αλλά ούτε και λειτουργική και οικονομική δυνατότητα να αναλάβουν αυτοτελώς τη διαχείριση των Ολυμπιακών Αγώνων.Ετσι,το κεντρικό κράτος ανέλαβε εξ ολοκλήρου την ευθύνη της όλης διοργάνωσης ,ενώ θα μπορούσε να κρατήσει την επιτελική μόνο ευθύνη και να συμπεριλάβει ως εταίρους την Περιφέρεια Αττικής ,την Ενιαία Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Αθηνών – Πειραιώς και τον Δήμο Αθηναίων.

Ωστόσο,η ανάληψη του συνόλου της ευθύνης από την κεντρική εξουσία ,υπό το βλέμμα του τότε Πρωθυπουργού,σηματοδότησε τόσο νομικά όσο και συμβολικά ότι το θέμα είναι εθνικής σημασίας και όχι υπόθεση της πόλης της Αθήνας.Αυτό ως διαπίστωση τόνισε και τον ισχυρό συγκεντρωτισμό του κράτους ,αποδυναμώνοντας έτσι ουσιαστικά τον επιτελικό ρόλο που θα έπρεπε να διαδραματίσει η Τοπική Αυτοδιοίκηση σε ένα τέτοιο μεγίστης σημασίας γεγονός.

Παρά ,ωστόσο,τα προβλήματα συντονισμού που παρατηρήθηκαν και τις συχνά αναποτελεσματικές μεθόδους που υιοθετήθηκαν,η Ολυμπιακή προετοιμασία εισήγαγε μια νέα πραγματικότητα: τη συνεργασία της κεντρικής διοίκησης ,της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ,των επιμέρους νομικών προσώπων και διαφόρων συμβουλευτικών οργάνων με γνώμονες την καλή πίστη,την σοβαρότητα του κοινού σκοπού ,τη διαβούλευση και την συνεργασία με οικονομικούς και κοινωνικούς φορείς.

**Τα Ολυμπιακά έργα :** Το πρόγραμμα της Ολυμπιακής προετοιμασίας περιελάμβανε 57 βασικά ολυμπιακά έργα: 24 αθλητικά,14 οδικά,3 έργα μεταφορών,2 τηλεπικοινωνιών,8 κτιριακά και 5 ενεργειακά.Το μεγαλύτερο από αυτά θεωρείται το Ολυμπιακό χωριό αλλά και πολύ σημαντικά έργα μεταφορών που έλυσαν μείζονα συκοινωνικά προβλήματα όπως το αεροδρόμιο «Ελ.Βενιζέλος»,το μετρό,το τράμ,ο προαστιακός σιδηρόδρομος και οι οδικές υποδομές όπως η Αττική οδός,ο Κηφισός,οι λεωφόροι Κύμης και Βάρης – Κορωπίου,οι ανισόπεδοι κόμβοι Αλίμου και Φάρου Ψυχικού.

**Η σημασία της διοργάνωσης:** Η επιτυχημένη διοργάνωση των Ολυμπιακών αγώνων έδωσε μια νέα πολιτική διάσταση της χώρας στον Ευρωπαϊκό και διεθνή χώρο:ανέδειξε μια χώρα που εκτός από ένδοξο ιστορικό παρελθόν έχει να επιδείξει σημαντικές ικανότητες στην ανάληψη δύσκολων εγχειρημάτων που απαιτούν υψηλή τεχνογνωσία,άριστη οργάνωση και επαγγελματισμό.

Η οικονομική διάσταση απεδείχθει πολυδιάστατη: τα έργα υποδομής που έγιναν,ο εκσυγχρονισμός στην λειτουργία των υπηρεσιών αλλά και η αναβάθμιση της ποιότητας των παρεχομένων υπηρεσιών και προϊόντων υπήρξαν απότοκοι αυτού του εγχειρήματος.Ο τουρισμός βελτιώθηκε σημαντικά με την προβολή της χώρας ενώ οι ολυμπιακές υποδομές είναι ανεκτίμητης αξίας για πλήθος μελλοντικών επενδυτικών ευκαιριών.

*Η κοινωνική πτυχή των Ολυμπιακών αγώνων ήταν εξίσου πολυσήμαντη:τα έργα που έγιναν σε περιοχές της Αθήνας που ήταν υποβαθμισμένες ,η δημιουργία θέσεων εργασίας,η αξιοποίηση του επιστημονικού δυναμικού της χώρας,η βελτίωση της ποιότητας ζωής των πολιτών,η ενθάρρυνση της νεολαίας προς τον αθλητισμό με*

αφορμή τη μεγάλη διοργάνωση ,αποτέλεσαν πτυχές της κοινωνικής παραμέτρου της διοργάνωσης.Ο εθελοντισμός ,ως μια έννοια πρωτόγνωρη για τα ελληνικά δεδομένα,απέδειξε έμπρακτα πως η ευαισθητοποίηση και η ενασχόληση των πολιτών με έργα της πόλης συμβάλλει τα μέγιστα στην ταύτιση τους με την πόλη τους και τα προβλήματα της.Καταλυτική ήταν και η σημασία της παρουσίας των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων στην κοινωνική διαβούλευση όπως και αυτή των Επιμελητηρίων της χώρας.

### **7.3. Μορφές διακυβέρνησης i) κατά την Ολυμπιακή προετοιμασία και ii) μετά τους Ολυμπιακούς αγώνες**

**I)** Το μεγάλο στοίχημα της επιτυχούς διοργάνωσης των Ολυμπιακών αγώνων του 2004 έφερε στην επιφάνεια το ζήτημα της εφαρμογής μητροπολιτικής διακυβέρνησης ως ενός πιο λειτουργικού και αποτελεσματικού σχήματος Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Το μοντέλο της διακυβέρνησης που υιοθετήθηκε, ωστόσο, προώθησε τη συνεργασία και την δικτύωση διαφόρων υπηρεσιών μεταξύ τους ,τη διαπραγμάτευση μεταξύ των φορέων της κεντρικής διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης καθώς και την ενεργό συμμετοχή των κοινωνικών φορέων.

Αποκτήθηκε μια πλούσια και σημαντική γνώση σε θέματα άσκησης αποτελεσματικής διοίκησης,με εξειδικευμένη γνώση για την επίτευξη συγκεκριμένων στόχων όπως και εξειδικευμένη επαγγελματική τεχνογνωσία.

Η υιοθέτηση πιο ευέλικτων μορφών άσκησης διοίκησης και συνεργασίας με στόχο την αποτελεσματικότητα, δημιούργησε ένα μηχανισμό υλοποίησης (από επιτροπές,γραμματείες,ειδικές υπηρεσίες κλπ) που λειτούργησε ως δορυφόρος ανάπτυξης μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων.

Ο ιδιωτικός τομέας ,αν και δεν συμμετείχε στον αναμενόμενο βαθμό,ανέλαβε κάποια δράση που κυμαινόταν από τη χρηματοδότηση και την κατασκευή στην διαχείριση και τη λειτουργία των νέων εγκαταστάσεων (με την μορφή κοινοπραξιών,ανωνύμων εταιρειών κλπ για παράδειγμα η Αττική οδός και το διεθνές Αεροδρόμιο που λειτουργούν ως ιδιωτικές εταιρείες,η τοποθέτηση Διευθύνοντος συμβούλου στο Μετρό κλπ ).Τα παραδείγματα αυτά κατέδειξαν την αρμονική συνεργασία του ιδιωτικού και του δημοσίου τομέα με έμφαση στην ανάπτυξη μέσα από ένα πιο ευέλικτο τρόπο δράσης.Επίσης ,η προστασία του περιβάλλοντος,οι ενέργειες για την προβολή της χώρας καθώς και η επιχειρηματική αξιοποίηση των στοιχείων της, σηματοδότησαν μια νέα αντίληψη στον τρόπο διακυβέρνησης.

II) Η Μητροπολιτική διακυβέρνηση, ως μορφή διακυβέρνησης, στηρίζεται στον συντονισμό των διαφόρων επιπέδων διοίκησης, των πολιτικών και των προγραμμάτων των αρμοδίων φορέων για τη δημιουργία των αναγκαίων υποδομών. Η επιτυχημένη διοργάνωση των Ολυμπιακών αγώνων απεδείχθη καταλύτης στην υιοθέτηση μιας πιο ευέλικτης και προσανατολισμένης στο αποτέλεσμα άσκησης διοίκησης: η νέα μορφή διακυβέρνησης που εισήγαγε η προ-Ολυμπιακή εμπειρία συνίσταται στο συντονισμό της κεντρικής εξουσίας με την τοπική Αυτοδιοίκηση, την επιστημονική και εξειδικευμένη επαγγελματική γνώση παράλληλα με τη στήριξη του ιδιωτικού τομέα. *Η αξιοποίηση αυτής της εμπειρίας θα μπορούσε να αποβεί ορόσημο για την εφαρμογή της Μητροπολιτικής Διακυβέρνησης στην Αθήνα.*

Στην πράξη όμως, στο τέλος της διοργάνωσης ακολούθησε η νοοτροπία «πίσω στα συνηθισμένα» («back to normal business»)<sup>1</sup>, καθώς διαμορφώθηκε ένα περιβάλλον καχυποψίας (distrust) και έλλειψης συνέχειας (non-continuity) στις καινοτόμες και επιτυχημένες, για τα ελληνικά δεδομένα, δράσεις.

Στην μεταρρυθμιστική πορεία που ακολούθησε, φάνηκε πως είναι κυρίαρχος ο μητροπολιτικός προσανατολισμός στην Αυτοδιοίκηση, ωστόσο η κεντρική εξουσία διστάζει να προβεί σε δραστικές αλλαγές<sup>2</sup>.

Η προ-Ολυμπιακή προετοιμασία χαρακτηρίστηκε καταρχάς από την αρμονική συνεργασία του δημοσίου και ιδιωτικού τομέα: η οντότητα που σχηματίστηκε ενόψει της διοργάνωσης με τον τίτλο «Αθήνα 2004» λειτούργησε υπό την νομική μορφή της ανώνυμης εταιρείας, ακολουθώντας τις αρχές του ιδιωτικού τομέα, αποσπώντας κατεσπαρμένες και νευραλγικές αρμοδιότητες από τα υπουργεία ενώ ταυτόχρονα έδινε αναφορά και είχε και την απόλυτη στήριξη του Πρωθυπουργού. Η κατεπείγουσα ανάγκη να ληφθούν άμεσα μέτρα χωρίς καθυστερήσεις και γραφειοκρατικές δυσκαμψίες, παρέκαμψε τον παραδοσιακό συγκεντρωτικό τρόπο λήψης αποφάσεων και διαμορφώθηκαν νέες πιο λειτουργικές συμμαχίες<sup>3</sup>.

Αποτελεί, ωστόσο, γεγονός ότι οι συμμαχίες που διαμορφώθηκαν σε καμμία περίπτωση δεν έθεσαν νέες πιο αποτελεσματικές βάσεις «διοίκησης»: η κεντρική εξουσία, παρά την δημιουργία ευέλικτων σχημάτων διακυβέρνησης, συνέχιζε να κρατά τα ηνία της

---

<sup>1</sup> Panos Getimis, Nikos K. Hlepas. Αρθρογραφία, «From fragmentation and Sectoralisation to Intergration through Metropolitan Governance? The Athens Olympics as a catalytic mega-event» (σελ.157)

<sup>2</sup> Panos Getimis, Nikos K. Hlepas. Αρθρογραφία, «From fragmentation and Sectoralisation to Intergration through Metropolitan Governance? The Athens Olympics as a catalytic mega-event» (σελ.158)

<sup>3</sup> Panos Getimis, Nikos K. Hlepas. Αρθρογραφία, «From fragmentation and Sectoralisation to Intergration through Metropolitan Governance? The Athens Olympics as a catalytic mega-event» (σελ.165)



χρηματοδότησης από τον κρατικό προϋπολογισμό αλλά και τον τελικό λόγο στην επιβολή των αποφάσεων.Ετσι,στην μετά –Ολυμπιακή εποχή δεν κατέστη εφικτό να αξιοποιηθούν τα προ – ολυμπιακά κεκτημένα για την δημιουργία πιο αποτελεσματικών υπηρεσιών.

Η μεγάλη κληρονομιά των Ολυμπιακών Αγώνων αναφορικά με την διαφορετική προσέγγιση στους τρόπους άσκησης αποτελεσματικής διοίκησης αλλά και στα επίπεδα επιστημονικής και εξειδικευμένης γνώσης που αποκτήθηκαν ,στην κυριολεξία χάθηκαν μέσα από την έλλειψη ενός μετά – Ολυμπιακού στρατηγικού σχεδιασμού: το οργανωτικό σχήμα και η πολύτιμη εμπειρία και γνώση του «Αθήνα 2004» εγκαταλείφθηκε,το εξειδικευμένο επιστημονικό προσωπικό διασκορπίστηκε και δεν χρησιμοποιήθηκε σε υπάρχουσες αυτοδιοικητικές υποδομές (περιφέρεια,δήμους κλπ).

Είναι γεγονός ότι όλη η υποδομή των Ολυμπιακών αγώνων (σε επίπεδο διοίκησης αλλά και έργων) ήταν προσανατολισμένο στην κάλυψη των αναγκών της διοργάνωσης και όχι στην πρόβλεψη και οργάνωση των αναγκών μιας ευρωπαϊκών προδιαγραφών πόλης.

Η αξιοποίηση της πολύτιμης γνώσης των Ολυμπιακών αγώνων απαιτεί κατά κύριο λόγο ηγέτες με όραμα , ικανότητες στρατηγικού σχεδιασμού και αποφαστικότητα στην επιβολή των αποφάσεων.Ηγέτες που θα σχεδιάσουν και θα υιοθετήσουν, αδιαφορώντας για το πολιτικό κόστος, όλες τις απαραίτητες μεταρρυθμιστικές συμμαχίες.

Συμμαχίες που θα πρέπει να πληρούν τις εξής προϋποθέσεις: να ενισχύουν την Μητροπολιτική ηγεσία, την πολιτική ευθύνη, την ικανότητα και αποτελεσματικότητα και ταυτόχρονα να διευρύνουν την δημοκρατική νομιμοποίηση και τη συμμετοχή των πολιτών στο καθημερινό γίγνεσθαι.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ι V :**

### **1. Το παράδειγμα της Βαρκελώνης**

Ο οικονομικός μετασχηματισμός της Βαρκελώνης είχε ως αποτέλεσμα την ενίσχυση της θέσης της μέσα στον Ευρωπαϊκό χώρο, την προσέλκυση ξένων επενδύσεων, διεθνών επιχειρηματικών και πλήθους τουριστών. Αποτελεί αναμφισβήτητα μια πόλη πρότυπο αστικής ανάπτυξης καθώς σήμερα αποτελεί την πέμπτη μεγαλύτερη οικονομία της Ευρώπης και την ενδέκατη μεγαλύτερη οικονομία στον κόσμο.

Στο επίκεντρο του στρατηγικού σχεδιασμού της ήδη από την δεκαετία του 1980 βρέθηκε η αποκατάσταση της πολιτικής σταθερότητας, η αντιμετώπιση της οικονομικής ύφεσης και οι δημιουργία σχέσεων εμπιστοσύνης τόσο στο εσωτερικό όσο και στο εξωτερικό της χώρας.

Οι Ολυμπιακοί αγώνες του 1992 υπήρξαν το απαύγασμα αυτής της μεταρρυθμιστικής λαίλαπας και σύμβολο αυτής της στρατηγικής: η Ισπανία ως πλήρες μέλος της τότε Ευρωπαϊκής Κοινότητας (ήδη από το 1986) αξιοποίησε με διορατικότητα και όραμα τα μέσα που της παρασχέθηκαν ως διοργανώτριας πόλης προκειμένου να κινητοποιήσει την υποστήριξη και να εξοικονομήσει πόρους προκειμένου να ολοκληρώσει τις διαρθρωτικές αλλαγές που στόχευε και για τις οποίες ήταν προετοιμασμένη από καιρό. Η επιτυχής οργάνωση των Ολυμπιακών Αγώνων δεν ήταν εκ προοιμίου εξασφαλισμένη: οι οργανωτικές ικανότητες που απαιτήθηκαν δικαιώσαν τις φιλοδοξίες της πόλης με αποτέλεσμα η αναγέννηση της να της δώσει μια θέση ανάμεσα στις μεγάλες Ευρωπαϊκές πόλεις.

Το «μοντέλο της Βαρκελώνης» ,όπως έμεινε στην ιστορία,δεν αποτελεί ωστόσο «εξαγωγίμο προϊόν» και αυτό γιατί ήταν αποτέλεσμα μιας ιστορικής και πολιτικής συγκυρίας που έχει αμιγώς εθνικό και τοπικιστικό χαρακτήρα: αυτό της ιστορικής διαδρομής και πολιτικής συγκυρίας του Ισπανικού κράτους και της πρωτεύουσας της Καταλονίας: της Βαρκελώνης.

#### **1.1 Το διοικητικό σύστημα της Ισπανίας**

Το 1975 και μετά το θάνατο του δικτάτορα Φράνκο αναγορεύθηκε βασιλιάς της Ισπανίας ο Juan Carlos I de Borbon ενώ με το δημοψήφισμα του 1976 εγκρίθηκε ο Νόμος για την Πολιτική Μεταρρύθμιση ο οποίος επέτρεψε και την νομιμοποίηση των

πολιτικών κομμάτων. Το 1977 έγιναν και οι πρώτες εκλογές με καθολική ψηφοφορία ενώ προετοιμάστηκε και ο δρόμος για την ψήφιση του Συντάγματος το 1978.

Με το άρθρο 1, λοιπόν, του Συντάγματος ορίζεται πως η Ισπανία είναι Κοινοβουλευτική Μοναρχία στην οποία αρχηγός του κράτους είναι ο βασιλιάς χωρίς όμως να διαθέτει πολιτικές εξουσίες. Αποτελεί, ωστόσο, σύμβολο ενότητας και σταθερότητας καθώς και εκπρόσωπο της χώρας στο εξωτερικό.

Η νομοθετική εξουσία ασκείται από το Κοινοβούλιο (Parlamento) που αποτελείται από δύο σώματα: τη Βουλή (Congress) και τη Γερουσία (Senado).

Ο Πρωθυπουργός και η Κυβέρνηση είναι όργανα της εκτελεστικής εξουσίας.

Σύμφωνα με το άρθρο 137 του Συντάγματος, η διοικητική διαίρεση του Κράτους οργανώνεται ως εξής: α) σε (17) *Αυτόνομες Κοινότητες* β) σε (8.000) *δήμους* και γ) σε (52) *επαρχίες*. Όλες οι διοικητικές μονάδες έχουν αυτονομία ως προς την διοίκηση των υποθέσεων τους. *Οι Αυτόνομες Κοινότητες αποτελούν την Περιφερειακή Διοίκηση της χώρας με πλήρη αυτονομία και ελάχιστη εξάρτηση από το κεντρικό κράτος ενώ η Τοπική Αυτοδιοίκηση διαρθρώνεται σε δύο επίπεδα: στους δήμους και τις επαρχίες.*

*Οι Αυτόνομες Κοινότητες* μπορούν να συστήσουν στην επικράτεια τους Μητροπολιτικές περιοχές καθώς και τα διοικητικά τους όργανα τα οποία θα πρέπει να αντιπροσωπεύουν όλους τους δήμους της Μητροπολιτικής περιοχής. Οι αρμοδιότητες μητροπολιτικού επιπέδου που ασκούνται από την Αυτόνομη Κοινότητα είναι: 1) Οργάνωση του τοπικού συστήματος 2) Διοίκηση της περιοχής 3) Αστική ανάπτυξη 4) Στέγαση 5) Δημόσια έργα 6) Αυτοκινητόδρομοι 7) Σιδηρόδρομοι 8) Μεταφορές 9) Λιμάνια και 10) Υδατικοί πόροι. *Οι Δήμοι* είναι η βασική διοικητική μονάδα της χώρας με νομική προσωπικότητα και πλήρη ικανότητα για υλοποίηση των στόχων τους. Τα όργανα του είναι το Δημοτικό Συμβούλιο (Pleno) και ο Δήμαρχος (Alcalde). Οι δημοτικοί σύμβουλοι εκλέγονται με άμεση, καθολική και μυστική ψηφοφορία κάθε 4 χρόνια και ο Δήμαρχος εκλέγεται έμμεσα από τους δημοτικούς συμβούλους. Σήμερα αριθμούνται 8.000 δήμοι.

*Οι επαρχίες* αποτελούν τον δεύτερο βαθμό Αυτοδιοίκησης και είναι 50 στο σύνολο. Οι σύμβουλοι εκλέγονται έμμεσα από τους δημοτικούς συμβούλους των δήμων, στους οποίους υπάγονται διοικητικά. Τα μέλη του επαρχιακού συμβουλίου εκλέγουν τον Πρόεδρο τους. Σε κάθε επαρχία διορίζεται και ένας Κυβερνήτης που εκπροσωπεί το κράτος. Γενικά, το επαρχιακό επίπεδο θεωρείται ως υποστηρικτικό του δήμου και δεν του δίνονται αποφασιστικές αρμοδιότητες.

Γενικά ,το ισπανικό μοντέλο διοίκησης μετατρέπει την Τοπική Αυτοδιοίκηση σε ένα μικρό «διαχειριστή».Ειδικότερα,η δημοκρατική Ισπανία προσφέρει μια κεντρική διοίκηση εύθραυστη μπροστά στην άνοδο της εξουσίας των Αυτόνομων κοινοτήτων.<sup>1</sup>

## 1.2. Επίσκεψη της Βαρκελώνης

Η **Βαρκελώνη** είναι η πρωτεύουσα της Καταλονίας και βρίσκεται στην βορειοανατολική Ισπανία ,στις ακτές της Μεσογείου,είναι η δεύτερη μεγαλύτερη πόλη της Ισπανίας μετά την Μαδρίτη και μια από τις μεγαλύτερες μητροπολιτικές περιφέρειες της Ευρώπης.Σε περιφερειακό επίπεδο την διοικεί η καταλανική κυβέρνηση ενώ σε τοπικό επίπεδο η διοίκηση της πόλης ασκείται από το Δημαρχείο.Διαιρείται σε 10 δημοτικά διαμερίσματα.

Η ιστορική εξέλιξη της Βαρκελώνης τον 20<sup>ο</sup> αιώνα υπήρξε ένας συδυασμός πολιτικών,οικονομικών και κοινωνικών κινημάτων σε συδυασμό με τις διεθνείς εξελίξεις.

Η Καταλονία υπήρξε μια έντονα βιομηχανοποιημένη περιοχή.Η Βαρκελώνη είχε βιομηχανική δραστηριότητα ιδιαίτερα σημαντική καθώς υπήρξε πρωτοπόρα στην κατασκευή σιδηροδρομικών γραμμών ,ενώ σημείωσε σημαντική ανάπτυξη στον τομέα της υφαντουργίας.Λόγω ακριβώς της έντονης βιομηχανικής της δραστηριότητας έμεινε γνωστή ως «γκρι Βαρκελώνη».

Ιστορικά η Βαρκελώνη θεωρήθηκε ως μιας πόλη «επαναστάτρια»:το 1873 ο Engels είχε γράψει ότι «η Βαρκελώνη ήταν η πόλη,η ιστορία της οποίας κατέγραψε τον μεγαλύτερο αριθμό επαναστατικών οδοφραγμάτων από οποιαδήποτε άλλη στον κόσμο».Η περίοδος της δικτατορίας του Φράνκο υπήρξε το αποκορύφωμα της λαϊκής δυσαρέσκειας και εξαθλίωσης:οι γειτονές είχαν παρακαμάσει και είχαν σοβαρές ελλείψεις σε βασικές υποδομές (σχολεία,νοσοκομεία κλπ),οι άθλιες συνθήκες εργασίας και διαβίωσης προκαλούσαν εστίες αναταραχής και συγκρούσεων.

Η μεταπολιτευτική περίοδος ,που ακολούθησε την πτώση της δικτατορίας του Φράνκο (το 1975) προμήνυε ουσιαστικές προκλήσεις για την τοπική κυβέρνηση.

Μέχρι το 1986 με τη δυναμική παρουσία του Pasqual Maragall, ως του οραματιστή Δημάρχου της πόλης, μπαίνουν τα θεμέλια για την σημαντικό ρόλο που θα διαδραματίσει η πόλη στα χρόνια που θα έρθουν.Ο πολεοδομικός σχεδιασμός για την

---

<sup>1</sup> Τετράδια Αυτοδιοίκησης ,Επιστημονική Επιθεώρηση περί τα «κοινά των πόλεων»,ΚΕΔΚΕ,2/2002 (σελ.99)

αστική ανάπτυξη της πόλης είναι ο πρωταρχικός ρόλος της πολιτικής που ακολουθείται.

Από το 1986 μέχρι το 1992 και την ανάληψη της ευθύνης για την διοργάνωση των Ολυμπιακών Αγώνων ,εντείνονται τα προγράμματα αναπλάσεων και αστικού σχεδιασμού.

Στην μετά – Ολυμπιακή εποχή βασικός στόχος παραμένει η διατήρηση και ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και των επενδύσεων που ήδη είχε ανθήσει την προηγούμενη περίοδο.

Ο καταλυτικός ρόλος της ιδιωτικής πρωτοβουλίας στην πολιτική διακυβέρνηση, που έχει ως αφετηρία τους Ολυμπιακούς αγώνες,αποτελεί αδιαμφισβήτητο γεγονός με αποτέλεσμα η τοπική κυβέρνηση της Βαρκελώνης να προσπαθεί να διατηρήσει την κυρίαρχη θέση της πόλης στο διεθνές και ευρωπαϊκό στερέωμα της ανταγωνιστικότητας.

### **1.3.Το διοικητικό σύστημα της Βαρκελώνης**

Τα τέσσερα θεσμοθετημένα διοικητικά επίπεδα στην Βαρκελώνη<sup>1</sup> είναι:

**1)Η Κεντρική Διοίκηση του Κράτους:** είναι αρμόδια για θέματα ασφάλειας, δικαιοσύνης, διαχείρισης του λιμανιού, του αεροδρομίου, των τρένων και των ακτών.Συντονίζεται από την Κυβερνητική Αντιπροσωπεία και ο Κυβερνητικός Αντιπρόσωπος διορίζεται απευθείας από την Κυβέρνηση της Ισπανίας με Βασιλικό Διάταγμα.

**2)Η Καταλανική Αυτόνομη Κυβέρνηση:** έχει ευρείες αρμοδιότητες ως προς την διοίκηση της πόλης που περιλαμβάνουν την εκπαίδευση,το εμπόριο,κοινωνικά θέματα κλπ.Είναι αρμόδια για την κατασκευή νοσοκομείων,ιδρυμάτων πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης ,πανεπιστημίων κλπ.Η Βαρκελώνη είναι πρωτεύουσα της Καταλονίας και έδρα όλων των υπηρεσιών και οργανισμών της Αυτόνομης Κοινότητας.Η κυβέρνηση της Καταλονίας εκλέγεται με καθολική ψηφοφορία κάθε τέσσερα χρόνια.

**3)Το Επαρχιακό Συμβούλιο:** πρόκειται για το δημόσιο όργανο της πόλης με λιγότερο σημαντικές αρμοδιότητες.Είναι υπεύθυνο για τον Πύργο των τηλεπικοινωνιών,για δημόσια κτίρια κλπ.Διαχειρίζεται μουσεία και δημόσιες βιβλιοθήκες.

---

<sup>1</sup> <http://www.wikipedia.com>

**4)Ο Δήμος της Βαρκελώνης:**είναι το θεσμικό όργανο με τις πιο πολλές αρμοδιότητες και δημοσίους υπαλλήλους στην πόλη,δεδομένου ότι ρυθμίζει την καθημερινή ζωή των πολιτών καθώς και μια σειρά σημαντικών θεμάτων όπως τον αστικό σχεδιασμό,τις συγκοινωνίες,την είσπραξη των δημοτικών φόρων,την διαχείριση της οδικής ασφάλειας κλπ.Οι δημοτικές αρχές εκλέγονται με καθολική ψηφοφορία κάθε τέσσερα χρόνια.

*Ο Δήμος της Βαρκελώνης διαρθρώνεται σε δύο επίπεδα καθώς η πόλη διαιρείται σε 10 διαμερίσματα.*

Υπάρχουν γενικές δημοτικές αρμοδιότητες για ολόκληρη την πόλη ,τις οποίες συντονίζει ο Δήμαρχος της Βαρκελώνης μαζί με τις υπόλοιπες δημοτικές αρχές.

Υπάρχουν και οι αρμοδιότητες των διαμερισμάτων ,όπου κάθε διαμέρισμα έχει δικό του πολιτικό και διοικητικό κέντρο,με κύριο εκπρόσωπο τον Διοικητή .Το κέντρο το οποίο λειτουργεί ως ξεχωριστό όργανο με δικές του αρμοδιότητες που βοηθά τελικά στην αποκέντρωση της κεντρικής πολιτικής και ταυτόχρονα οι πολίτες νοιώθουν και την διοίκηση πιο κοντά τους.Τα όργανα κάθε διαμερίσματος προκύπτουν από τις ψήφους που το κάθε κόμμα λαμβάνει σε κάθε διαμέρισμα στις δημοτικές εκλογές της Βαρκελώνης.

## **2. Η Μητροπολιτική Διακυβέρνηση στην Βαρκελώνη**

Ένα από τα βασικά χαρακτηριστικά της μοντέλου της Βαρκελώνης είναι η ευρύτητα και η συνεργασία και επιπλέον η ενθάρτυση του σχήματος της «διακυβέρνησης» και όχι της «διοίκησης»<sup>1</sup>.Ως κύρια υποστηρίκτρια των πλεονεκτημάτων της *Περιφερειακής Διοίκησης και της αποκεντρωμένης διοίκησης* ,ενθάρτυνε καταλυτικά την εγκαθίδρυση της Επιτροπής των Περιφερειών στην Ευρωπαϊκή Ένωση ενώ ταυτόχρονα είναι και η κινητήρια δύναμη στην καθιέρωση του «δικτύου των ευρωπαϊκών πόλεων» που αποτελείται από 97 πόλεις 26 κρατών.Η βασική επιδίωξη του δικτύου είναι να τονίσει και να αναδείξει πολιτικά το βασικό ρόλο των πόλεων ως κέντρων καινοτομίας και ανάπτυξης.

*Η Μητροπολιτική περιοχή της Βαρκελώνης:* Αυτή βρίσκεται στην περιοχή του αστικού συγκροτήματος της Βαρκελώνης .Από όλες τις μητροπολιτικές περιοχές τις Ισπανίας μόνο αυτή της Βαρκελώνης έχει *πολύ-κεντρική δομή* ,με πολλά υπο-κέντρα ενώ οι υπόλοιπες έχουν καθαρά μονο-κεντρικό χαρακτήρα.

---

<sup>1</sup> Tassilo Herrschel and Peter Newman,Governance of Europe's City Regions,Planning,policy and politics,Routledge,2002,(σελ.99)

Υπόκεντρο θεωρείται ο δήμος με περισσότερους από 50.000 κατοίκους από τους οποίους ποσοστό ίσο ή μεγαλύτερο του 15% εργάζονται στο κέντρο δηλαδή στην Βαρκελώνη. Επίσης, πέντε από τα υπόκεντρα της Βαρκελώνης (Sabadell, Terrassa, Granollers, Mataro, Vilanova) δημιουργούν τα ίδια πρωταρχικές μητροπολιτικές περιοχές: τέτοιες θεωρούνται αυτές που είναι σε θέση να σχηματίσουν οι ίδιες μητροπολιτικές περιοχές δηλαδή αποτελούνται από ένα κέντρο με πάνω από 50000 κατοίκους και ένα σύνολο δήμων με πάνω από 100.000 κατοίκους όπου στέλνουν στο κέντρο πυρήνα της μητρόπολης εργαζόμενους σε ποσοστό μικρότερο του 15% του πληθυσμού τους.

Αυτή η περιοχή μπορεί να διαιρεθεί **α)** στην πιο πυκνοκατοικημένη ζώνη (που ορίζεται από τη Μεσόγειο θάλασσα, την οροσειρά Collserola και τους ποταμούς Besos και Llobregat). Εδώ τα όρια των δήμων είναι δρόμοι ή λεωφορεία και **β)** στην λιγότερο πυκνοκατοικημένη ζώνη, η οποία αποτελείται από το υπόλοιπο κομμάτι της μητροπολιτικής περιοχής όπου υπάρχουν περιοχές κατοικίας, δάση κλπ.

#### Η Μητροπολιτική Διακυβέρνηση της Βαρκελώνης:

Μετά την πτώση της δικτατορίας του Φράνκο και με το Σύνταγμα του 1978 άνοιξε ο δρόμος για την δημιουργία των 17 Αυτόνομων Κοινοτήτων. Στα χρόνια που ακολούθησαν οι διαπραγματεύσεις<sup>1</sup> μεταξύ των πολιτικών κομμάτων επικεντρώθηκαν στο αποκεντρωτικό μοντέλο στην Ισπανία. Υπήρχε μια ισχυρή πολιτική βούληση να αυξηθεί η αυτονομία στις ιστορικές «εθνικές κοινότητες» με ταυτόχρονη όμως διαφωνία για το είδος αυτονομίας που θα υιοθετηθεί. Η διαδικασία της αποκέντρωσης αντιμετωπίστηκε σαν μια ευκαιρία για μεγαλύτερη αυτονομία στην διαδικασία λήψης αποφάσεων.

Τελικά η πολιτική μετάβαση εστιάστηκε στην διαδικασία της περιφερειακής αποκέντρωσης και παραχώρησε την αρμοδιότητα της θεσμοθέτησης μητροπολιτικής διακυβέρνησης στις Αυτόνομες Κοινότητες.

Ο Δημοτικός Μητροπολιτικός Φορέας της Βαρκελώνης που υπήρχε επί δικτατορίας Φράνκο μετονομάστηκε σε Μητροπολιτική Εταιρεία Βαρκελώνης μετά την πτώση του Φράνκο. Η Καταλανική κυβέρνηση αποφάσισε την κατάργηση του φορέα, αν και υλοποίησε διάφορα σημαντικά έργα όπως το παραλιακό μέτωπο και το όρος Collserola.

---

<sup>1</sup> Willen Salet, Andy Thornley, Anton Kreukels, "Metropolitan Governance and Spatial Planning", 2003, Spon Press, "The case of Barcelona."

Ο νόμος 7/87 εισήγαγε δύο νέους Μητροπολιτικούς φορείς που βασίζονταν στην εθελοντική συνεργασία των δήμων :**α)** ο *Μητροπολιτικός Φορέας Συγκοινωνιών* ,ο οποίος περιλαμβάνει 18 συνεργαζόμενους δήμους και παρέχει δημόσιες συγκοινωνίες **β)** ο *Μητροπολιτικός Φορέας Περιβάλλοντος* που περιλαμβάνει 33 δήμους και ευθύνεται για την ύδρευση,τη διαχείριση απορριμάτων και υγρών αποβλήτων **γ)** *επίσης υπάρχει και ο Σύνδεσμος Δήμων της Μητροπολιτικής Περιοχής της Βαρκελώνης* ο οποίος συνένωσε 30 δήμους και προάγει την μεταξύ τους συνεργασία και **δ)** το 1997 δημιουργήθηκε και η *Μητροπολιτική Αρχή Μεταφορών* που είναι υπεύθυνη για την οργάνωση του δημόσιου συστήματος μεταφορών στην Μητροπολιτική Περιφέρεια.

### **3. Η πρόκληση των Ολυμπιακών Αγώνων του 1992**

Η υποψηφιότητα για την ανάληψη των Ολυμπιακών αγώνων του 1992 ήταν η πέμπτη κατά σειρά προσπάθεια της Βαρκελώνης για να αναδειχθεί διοργανώτρια πόλη.Στα μέσα της δεκαετίας του 1980 ,όμως ,οι υπεύθυνη ομάδα είχε ένα «άσο στο μανίκι της»:πρόεδρος της Διεθνούς Ολυμπιακής Επιτροπής ήταν ο Juan Antonio Samaranch ο οποίος ήταν γέννημα θρέμα της Βαρκελώνης

Η πόλη της Βαρκελώνης μέσα σε μια θυελλώδη πορεία ,ιστορική και πολιτική αφού σημαδεύτηκε από εμφυλίους ,δικτατορία και κοινωνικές αναταραχές,γνώρισε μια σταδιακή άνθηση αφού διοργάνωσε σημαντικές και μεγάλης εμβέλειας διοργανώσεις πολύ πριν την επίσημη ανάληψη των Ολυμπιακών Αγώνων:το 1888 διοργάνωσε τη *Διεθνή Εκθεση* (που εγκαινιάστηκε στο 1855 στο Παρίσι),ένα πολιτικό,οικονομικό και κοινωνικό γεγονός παγκόσμιας εμβέλειας για την εποχή.Ακολούθησε το 1929 η *δεύτερη Διεθνής Εκθεση* που οργανώθηκε από την πόλη ,όπου και αυτό το γεγονός συνέβαλε στην αναδιάρθρωση της πόλης.Το 1936 η Βαρκελώνη προετοιμάστηκε για την *Λαϊκή Ολυμπιάδα* ,ένα ακόμα διεθνές γεγονός ,που ωστόσο όμως δεν πραγματοποιήθηκε καθώς ξέσπασε ο Ισπανικός Εμφύλιος Πόλεμος.Στα χρόνια της δικτατορίας του Φράνκο συνεχίστηκε η αστική ανάπτυξη της πόλης ενώ με την αποκατάσταση της Δημοκρατίας το 1970 οι ρυθμοί ανάπτυξης εντατικοποιήθηκαν.

Ετσι ,με την ανάληψη της ευθύνης των Ολυμπιακών Αγώνων ,η Βαρκελώνη γνώριζε πολύ καλά να αξιοποιεί τις ευκαιρίες και να αντλεί τα μέγιστα οφέλη για την διεθνή προβολή της πόλης με όχημα τη συνεργασία των διαφόρων φορέων της πόλης.



Ωστόσο, η παγκόσμια φήμη της Βαρκελώνης εδραιώθηκε με τους Ολυμπιακούς Αγώνες του 1992<sup>1</sup>. Η διεθνής φήμη της πόλης αύξησε τον τουρισμό της την δεκαετία του 1990. «Ο αστικός τουρισμός είναι ένας πολύ βασικός παράγοντας στην ανάπτυξη του τομέα παροχής υπηρεσιών, ενώ ταυτόχρονα οι βιομηχανικές περιοχές μετακινήθηκαν εκτός Βαρκελώνης.....» με αποτέλεσμα η πρώην βιομηχανικές περιοχές να μετατραπούν σε κατοικίσιμες περιοχές με ταυτόχρονη μετακίνηση και υπηρεσιών.

Το σχέδιο – project των Ολυμπιακών Αγώνων ήταν το «κλειδί» της ανάπτυξης στην δεκαετία του 90<sup>2</sup>. Ειδικότερα, το πνεύμα του αστικού σχεδιασμού και ανάπλασης, σε αντίθεση με αυτό της Αθήνας, επικεντρώθηκε όχι μόνο στη δημιουργία αθλητικών εγκαταστάσεων που θα κάλυπταν την διοργάνωση αλλά και στην δημιουργία υποδομών για την ανάπλαση της πόλης ως σύνολο: προέκταση της πόλης προς την θάλασσα, ανάπτυξη του παραλιακού μετώπου (με υποδειγματική σύνδεση της πόλης με την παραλία<sup>3</sup>), όπως και η προέκταση της πόλης με τη δημιουργία νέων ζωνών με βελτιωμένες υποδομές και εμπορικό ενδιαφέρον.

### **3.1 Η Βαρκελώνη i) πριν και ii) μετά τους Ολυμπιακούς Αγώνες**

Ι) Η διαδικασία εκβιομηχάνισης της Βαρκελώνης κατά τον 19<sup>ο</sup> αιώνα οδήγησε την πόλη σε βήματα προόδου και ανάπτυξης αναδεικνύοντας τη νέα αστική τάξη καθώς και το πολιτιστικό, καλλιτεχνικό και λογοτεχνικό κίνημα της Αναγέννησης<sup>4</sup>.

Στις αρχές του 20<sup>ου</sup> αιώνα η διοργάνωση της Διεθνούς Εκθεσης του 1929 σηματοδότησε την αστική ανάπτυξη της πόλης ενώ το ξέσπασμα του Ισπανικού Εμφυλίου, αναχαίτισε τα σχέδια της Καταλανικής Κυβέρνησης αλλά και του Δήμου της Βαρκελώνης για την μετατροπή της πόλης σε μια σύγχρονη Μητρόπολη.

Κατά την μακροχρόνια απομόνωση της εξαιτίας της δικτατορίας του Φράνκο, συνέχιζε να σημειώνει βήματα προόδου: η πληθυσμιακή έκρηξη λόγω του εκβιομηχανισμού της πόλης και η εμφάνιση του αυτοκινήτου τη δεκαετία του 1960, επέβαλλαν την επέκταση του υπογείου σιδηροδρόμου, την μαζική ασφαλτόστρωση των δρόμων, την εγκατάσταση φωτεινής σηματοδότησης και την κατασκευή των πρώτων

---

<sup>1</sup> Willen Salet, Andy Thornley, Anton Kreukels, "Metropolitan Governance and Spatial Planning", 2003, Spon Press, "The case of Barcelona."

<sup>2</sup> Willen Salet, Andy Thornley, Anton Kreukels, "Metropolitan Governance and Spatial Planning", 2003, Spon Press, "The case of Barcelona."

<sup>3</sup> Επιθεώρηση Χωρικής Ανάπτυξης Σχεδιασμού και Περιβάλλοντος, Περιοδικό «ΤΟΠΟΣ», 26-27/2006, (σελ.175)

<sup>4</sup> <http://www.wikipedia.org>

περιφερειακών οδών στην πόλη.Βελτιώνεται το σύστημα υδροδότησης και αποχέτευσης,η παροχή ηλεκτρισμού και ο φωτισμός της πόλης.

Η πορεία μιας αργής αλλά συστηματικής αναδιάρθρωσης και έχοντας η Βαρκελώνη στις «αποσκευές της» μια σημαντική εμπειρία από μεγάλες διοργανώσεις (η Διεθνής Εκθεση 1929,η Λαϊκή Ολυμπιάδα 1936 κλπ)μπήκε σε άλλη τροχιά με την αποκατάσταση της Δημοκρατίας: η πολιτιστική και αστική ανάπτυξη κορυφώθηκε με την ανάθεση στην πόλη της διοργάνωσης των Ολυμπιακών Αγώνων του 1992.

Από τις 21 Ιανουαρίου 1986, δηλαδή εννέα μήνες πριν την ανάθεση των Ολυμπιακών Αγώνων,μπήκε ο θεμέλιος λίθος στο χώρο όπου θα κατασκευάζονταν το Ολυμπιακό χωριό ,ενώ λίγο αργότερα ήταν έτοιμα τα σχέδια για τις τηλεπικοινωνιακές απαιτήσεις των Αγώνων καθώς και αυτά των βασικών αθλητικών εγκαταστάσεων.

*Το Μάρτιο του 1987 συστήθηκε η Οργανωτική Επιτροπή COOB'92 ,ένα ισχυρό όργανο που απολάμβανε ευρείας πολιτικής νομιμοποίησης και συναίνεσης καθώς συμμετείχαν σε αυτό εκπρόσωποι και από τους τέσσερεις εταίρους του ολυμπιακού εγχειρήματος:του Δήμου της Βαρκελώνης, της Κυβέρνησης της Καταλονίας, της Ισπανικής Κυβέρνησης και της Ισπανικής Ολυμπιακής Επιτροπής.*

Οι τρεις πρώτοι φορείς συμμετείχαν στην χρηματοδότηση της διοργάνωσης η οποία έφερε σε πέρας το έργο της με απόλυτη επιτυχία και με ένα ισοζύγιο πληρωμών θετικό που είχε ως αποτέλεσμα να μην επιβαρυνθούν με επιπλέον φόρους οι Ισπανοί φορολογούμενοι.

Η Οργανωτική Επιτροπή COOB'92 είχε τον απόλυτο έλεγχο και την ευθύνη της διοργάνωσης ενώ η Κυβέρνηση της Ισπανίας δεν ήταν παρά ένας από τους εταίρους.Με βάση το καταστατικό σύστασης έγινε μια σαφής οριοθέτηση αρμοδιοτήτων καθώς η Ισπανική Κυβέρνηση είχε την ευθύνη για τα έργα υποδομής:τον εκσυγχρονισμό των τηλεπικοινωνιών,τα οδικά και αποχετευτικά έργα τη βελτίωση του αεροδρομίου και έργα οικιστικής ανάπλασης.

Συνοπτικά τα έργα υποδομής που σηματοδότησαν το αναδιάρθρωτικό προφίλ της Βαρκελώνης για όλα τα χρόνια που ακολούθησαν ήταν: η κατασκευή δύο νέων περιφερειακών οδών ,δύο πύργοι τηλεπικοινωνιών, η ανακαίνιση του διεθνούς αεροδρομίου, η δημιουργία μιας νέας συνοικίας με πολυτελείς κατασκευές, νέες οδοί,η ανακαίνιση του Μεσαιωνικού τμήματος της πόλης, η διεύρυνση του χώρου πρασίνου,το άνοιγμα της πόλης προς το παραλιακό μέτωπο και η κατασκευή νέων ακτών.

**II)Η στρατηγική που ακολούθησε η Οργανωτική Επιτροπή COOB'92 είχε τέσσερεις βασικούς στόχους:1) Να μην υπάρξει οικονομική ζημία 2) Να προκύψουν οφέλη για το**

σύνολο της Καταλονίας και όχι μόνο για την Βαρκελώνη **3)** Να δοθεί το προβάδισμα της κατασκευής των έργων στις ισπανικές επιχειρήσεις (σημειωτέον ότι για την κατασκευή των Ολυμπιακών έργων δεν απαγορευόταν η απευθείας ανάθεση όπως ίσχυε βάσει της Ευρωπαϊκής νομοθεσίας για την Αθήνα) **4)** Να προβληθεί η πολιτιστική κληρονομιά της Βαρκελώνης.

Μια σύντομη αποτίμηση του αποτελέσματος της διοργάνωσης των Ολυμπιακών Αγώνων στην Βαρκελώνη θα μπορούσε να καταδείξει τα εξής :

**A)** Η επιτυχία από πλευράς οργανωτικής και αθλητικής ήταν απόλυτη.

**B)** Η αστική μεταμόρφωση της πόλης ήταν μακροπρόθεσμα οικονομική και κοινωνική.

**Γ)** Η αξιοποίηση των υποδομών ήταν τόσο καταλυτική καθώς η Βαρκελώνη βρίσκεται πλέον στην 6<sup>η</sup> θέση στον κατάλογο των πιο ελκυστικών Ευρωπαϊκών πόλεων για εγκατάσταση επιχειρήσεων και από τις πρώτες ανάμεσα στις πόλεις με καλύτερη ποιότητα ζωής.

Τα «κλειδιά» της επιτυχίας αυτού του εγχειρήματος συνοψίζονται:**1)** στην αυστηρή προσήλωση στους στόχους – οργανωτική αρτιότητα και αστική μεταρρύθμιση **2)** στην συνεργασία των διαφόρων διοικητικών φορέων **3)** στην αγαστή συνεργασία δημοσίου και ιδιωτικού τομέα **4)** στη δημιουργία νέων μορφών διοικητικών οργανισμών **5)** στην άμεση αξιοποίηση της ολυμπιακής κληρονομιάς.

### **3.2 Το «μοντέλο της Βαρκελώνης»**

Η αστική μεταμόρφωση που οργανώθηκε, δρομολογήθηκε και έφτασε στο αποκορύφωμα της μετά το τέλος των Ολυμπιακών Αγώνων ,μέσα από την αξιοποίηση των επιτευγμάτων της προ –Ολυμπιακής περιόδου ,εξασφάλισε στην Βαρκελώνη μια επίζηλη θέση στον Ευρωπαϊκό και διεθνή χάρτη, κληροδοτώντας ταυτόχρονα στα παγκόσμια χρονικά ένα αδιαπραγμάτευτα επιτυχημένο μοντέλο αστικής ανάπτυξης: Το «μοντέλο της Βαρκελώνης - *Modelo de Barcelona*».

Η Βαρκελώνη συχνά αντιμετωπίζεται ως μοντέλο μοντέρνας δημοκρατίας και ως πρωτοπόρος στην προσπάθεια να ανταποκριθεί στις πιέσεις και ευκαιρίες της παγκοσμιοποίησης<sup>1</sup> .Πολλοί αναλυτές υποστηρίζουν ότι τελικά δεν υπήρξε ένα προκαθορισμένο «μοντέλο» αστικής ανάπτυξης:η αστική πολιτική και ο πολεοδομικός σχεδιασμός υπήρξε περισσότερο το αποτέλεσμα μιας δυναμικής αντιμετώπισης των

---

<sup>1</sup> Marshall ,T,Urban Planning and Governance:Is there a Barcelona Model?,Oxford Brooks University,International Planning Studies (σελ.299-319)

προκλήσεων και προβλημάτων. Κορυφαίοι αναλυτές του «μοντέλου της Βαρκελώνης» ισχυρίζονται πως η αστική ανάπτυξη της Βαρκελώνης υπήρξε η απόρροια μιας αδιάσπαστης αλυσίδας εξελίξεων και δυναμικών που οφείλονταν στα ιδιαίτερα κοινωνικά, πολιτικά και οικονομικά χαρακτηριστικά της δεδομένης ιστορικής συγκυρίας.

Σε κάθε περίπτωση, όμως, το «μοντέλο της Βαρκελώνης» αφορά στην αστική και οικονομική ανάπτυξη της πόλης που αντανάκλαται σε μια σειρά παραμέτρων: η συνεργασία των διαφορετικών επιπέδων διοίκησης, η ενσωμάτωση του ιδιωτικού τομέα στο χρηματοδοτικό σύστημα, η αυτόνομη οργάνωση της διαδικασίας προγραμματισμού, σχεδιασμού και διαχείρισης, ο πρωτοποριακός αρχιτεκτονικός σχεδιασμός και εν τέλει ο στρατηγικός σχεδιασμός και ο προσανατολισμός στην ποιότητα μέσα από την συμφιλίωση της αρχιτεκτονικής κληρονομιάς με τον μοντέρνο αστικό σχεδιασμό.

#### **4. Η Βαρκελώνη του 21<sup>ου</sup> αιώνα**

Με την λήξη των Ολυμπιακών αγώνων στην Βαρκελώνη έκλεισε ένας κύκλος μεταρρυθμίσεων και αστικής αλλαγής και ταυτόχρονα εγκαινιάστηκε ένας νέος: η ανάπτυξη πολιτικών αστικής αναγέννησης, οικονομικής ανάπτυξης και διαδικασίες διακυβέρνησης: της Μητροπολιτικής Διακυβέρνησης.

Η εμπειρία των Ολυμπιακών Αγώνων έβαλε σε άλλη βάση τις προτεραιότητες που απαιτούν:

Α) Οριοθέτηση της Μητροπολιτικής Περιφέρειας και εφαρμογή πιο ολοκληρωμένων πολιτικών,

Β) Επενδύσεις στις υπάρχουσες υποδομές με σκοπό την προβολή της πόλης,

Γ) Δημόσιες συγκοινωνίες που να εξυπηρετούν την εύκολη πρόσβαση σε ολόκληρο τον κόσμο,

Δ) Τη διατήρηση του περιβάλλοντος ως βασικού μοχλού οποιασδήποτε μορφής βιώσιμης ανάπτυξης.

Η λέξη «κλειδί» που χαρακτήρισε την επιτυχημένη διοργάνωση των Ολυμπιακών Αγώνων ήταν η εμμονή στην ποιότητα, στοιχείο που συνέχισε και μετά να αποτελεί γνώμονα ανάπτυξης μητροπολιτικών περιοχών με ανθρώπινο χαρακτήρα.

Η διοργάνωση των Ολυμπιακών αγώνων δεν ήταν μια ευκαιριακή συγκυρία για την αποκόμιση πρόσκαιρου οφέλους και παροδικής προβολής της πόλης. Αντίθετα ήταν μια μεγάλη πρόκληση για την πραγματοποίηση ενός καλά σχεδιασμένου και μακρόπνοου σχεδιασμού που στόχο είχε όχι μόνο να δημιουργήσει υποδομές για μια άρτια

διοργάνωση αλλά κυρίως να φέρει την πόλη στο παγκόσμιο προσκήνιο και να την διατηρήσει εκεί.

Η διοργάνωση το 2002 του «Παγκόσμιου πολιτιστικού Forum» έδωσε μια ακόμα ευκαιρία στην Βαρκελώνη να κάνει μεγαλύτερες αστικές επεμβάσεις σε περιοχές που δεν είχαν αξιοποιηθεί το 1992.

Η εικόνα που παρουσιάζει η σημερινή Βαρκελώνη την κατατάσσει στις ηγετικές μητροπολιτικές περιοχές της Ευρώπης :είναι «η πιο σημαντική μητροπολιτική περιοχή του τόξου της Δυτικής Μεσογείου»<sup>1</sup>.

Καθοριστικό ρόλο στη ραγδαία μεταρρύθμιση αυτή έπαιξε η συναίνεση και συνεργασία όλων των ενδιαφερομένων φορέων καθώς και η αποτελεσματική συνύπαρξη του ιδιωτικού με τον δημόσιο τομέα σε όλα τα επίπεδα λήψης αποφάσεων και δράσεων.

Το «μοντέλο της Βαρκελώνης» απέδειξε διαχρονικά πως ο στρατηγικός σχεδιασμός με ορίζοντα μακρόπνοο μπορεί να αναδείξει μια πόλη σε σημαντική και ανταγωνιστική όχι μόνο στο Ευρωπαϊκό αλλά και στο διεθνές στερέωμα με αξιώσεις υψηλού επιπέδου.

## **B' ΜΕΡΟΣ**

### **A) Συγκριτική ανασκόπηση των δύο διοργανώσεων<sup>2</sup>**

*Βαρκελώνη 1992 – Αθήνα 2004*: Ο χαρακτηρισμός της διοργάνωσης των Ολυμπιακών Αγώνων 1992 ως «..της καλύτερης στην ιστορία των Ολυμπιακών

---

<sup>1</sup> Tassilo Herrschel and Peter Newman, Governance of Europe's City Regions, Planning, policy and politics, Routedledge, 2002, (σελ.99)

<sup>2</sup> Τζούστα Ι., Ολυμπιακοί αγώνες :Το μοντέλο της Βαρκελώνης και το κακέκτυπο της Αθήνας, Το Βήμα, 7/5/2000.

αγώνων» δια στόματος του Προέδρου της ΔΟΕ ,Juan Antonio Samaranch,θα μπορούσε σίγουρα να αποτελέσει ασφαλές πρότυπο για την αντίστοιχη διοργάνωση στην Αθήνα 12 χρόνια μετά.Αλλωστε η μεσογειακή κουλτούρα της Καταλανικής πρωτεύουσας παρουσίαζε πολλά κοινά χαρακτηριστικά με την αντίστοιχη Ελληνική (πολιτική,πολιτιστική,οικονομική,κοινωνική κλπ).

Ο χρόνος θα ήταν σύμμαχος για τα άλματα σχεδιασμού ,προγραμματισμού και συνέπειας στην ολοκλήρωσή τους, με στόχο την τελική επιτυχή έκβαση του εγχειρήματος από Ελληνικής πλευράς καθώς θα μεσολαβούσαν οι αντίστοιχες Ολυμπιάδες του 1996 στην Ατλάντα και του 2000 στο Σίδνεϋ.

Όμως ,όταν χαμήλωσαν τα φώτα στο Ολυμπιακό Στάδιο,έσβησε η Ολυμπιακή φλόγα και δόθηκαν τα απαραίτητα εύσημα στους διοργανωτές,ετέθη ένα μεγάλο ερωτηματικό αναφορικά με την βιωσιμότητα του διακυβεύματος της μεγάλης και πολυδάπανης αυτής διοργάνωσης για το μέλλον ,τη θέση και τον ρόλο της Αθήνας και της Ελλάδας μέσα στο ευρωπαϊκό,διεθνές και παγκόσμιο γίγνεσθαι.

*Ειδικότερα:*

1)Οι ουσιαστικές διαφορές αλλά και η εκτροπή από το βασικό «μοντέλο της Βαρκελώνης» φάνηκαν από την αρχή: Μπορεί η ανάληψη της διοργάνωσης από τη Βαρκελώνη να ήταν και το εναρκτήριο λάκτισμα για εντατική προετοιμασία ενόψει των Ολυμπιακών αγώνων όμως οι εργασίες είχαν ξεκινήσει ήδη από πριν αφού εννέα μήνες πριν την επίσημη ανάληψη (Ιανουάριος 1986) είχαν μπει τα θεμέλια για την κατασκευή του Ολυμπιακού χωριού.

Η μεσογειακή όμως αναβλητικότητα και χαλαρότητα δεν φάνηκε να εγκαταλείπει το Ελληνικό ταπεραμέντο με αποτέλεσμα τον Δεκέμβριο του 1997 (δηλαδή τρεις μήνες μετά την επίσημη ανάληψη) ο Πρόεδρος της ΔΟΕ Juan Antonio Samaranch,να επιπλήξει τους υπεύθυνους τονίζοντας πως δεν υπάρχει χρόνος για χάσιμο.

2)Οι Καταλανοί απέδειξαν την σιδερένια συνέπεια και σταθερότητα στον στόχο τους καθώς παραμέρισαν έμπρακτα τις πολιτικές αντιπαραθέσεις όταν το 1991, ένα χρόνο πριν τους Ολυμπιακούς αγώνες,διεξήχθησαν δημοτικές εκλογές με βασικούς αντιπάλους τους σοσιαλιστές (με Δήμαρχο της Βαρκελώνης τον σοσιαλιστή Πασκουάλ Μαραγκάλ) και του εθνικιστές της Ισπανικής Κυβέρνησης:ουδείς ανησύχησε για τις επιπτώσεις που θα μπορούσε να έχει το αποτέλεσμα στην πορεία της διοργάνωσης αφού και οι δύο πλευρές διαβεβαίωναν,όπως και έγινε,πως δεν θα υπάρξει καμμία αλλαγή.

Αντίθετα στην Αθήνα με αφορμή τη διεξαγωγή βουλευτικών εκλογών τον Απρίλιο του 2000 οι αντιπαραθέσεις δημιούργησαν επιπλοκές στο χρονοδιάγραμμα των έργων με αποτέλεσμα να υπάρξουν εκ νέου προειδοποιήσεις από την ΔΟΕ ότι θα αναθέσει τους Αγώνες σε άλλη πόλη.

3) Το εγχείρημα της διοργάνωσης από την Βαρκελώνη είχε έντονη την σφραγίδα της καταλανικής πρωτεύουσας με την ισχυρή παρουσία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και κυρίως του Δήμου της Βαρκελώνης.

Αντίθετα ,στην Αθήνα παρά το γεγονός ότι άμεσα συμβαλλόμενα μέρη ήταν ο Δήμος Αθηναίων και η Ολυμπιακή Επιτροπή ,το κεντρικό κράτος και η Ελληνική Κυβέρνηση ανέλαβαν εξ ολοκλήρου σχεδόν τη διοργάνωση δίνοντας έτσι στον Δήμο της Αθήνας ένα ρόλο απλά διακοσμητικό.Αλλωστε ,τα δύο άμεσα συμβαλλόμενα μέρη δεν είχαν ούτε νομοθετική,ούτε λειτουργική και οικονομική δυνατότητα να αναλάβουν αυτοτελώς τη διαχείριση των Ολυμπιακών Αγώνων.

4)Αναφορικά με τον ρόλο των Οργανωτικών Επιτροπών:Τόσο ο τρόπος σύστασης όσο και οι αρμοδιότητες της COOB '92 (η Οργανωτική επιτροπή της Βαρκελώνης) ελάχιστα κοινά σημεία είχαν με την Ελληνική περίπτωση (Αθήνα 2004):η COOB '92 ήταν ένα πανίσχυρο όργανο που απολάμβανε μια ισχυρή νομιμοποίηση και συναίνεση αφού «γεννήθηκε» μετά την συμφωνία των τεσσάρων βασικών εταίρων: της Ισπανικής κυβέρνησης, της Κυβέρνησης της Καταλονίας, του Δήμου της Βαρκελώνης και της Ισπανικής Ολυμπιακής Επιτροπής.Οι τρεις πρώτοι ήταν και οι βασικοί χρηματοδότες.Πρόεδρος της Επιτροπής ήταν ο Δήμαρχος της Βαρκελώνης ενώ οι τρεις αντιπρόεδροι προερχόντουσαν από την Ιαπωνική Κυβέρνηση,την Κυβέρνηση της Καταλονίας και την Ισπανική Ολυμπιακή Επιτροπή.Σε όλη την φάση της διοργάνωσης λειτούργησε ως «ο απόλυτος άρχων» ενώ η κυβέρνηση ήταν απλά ένας από τους εταίρους.

Αντίθετα στην Αθήνα η «Αθήνα 2004» ήταν μια επιτροπή που είχε διοριστεί από την κυβέρνηση (η Πρόεδρος και Διευθύνων Σύμβουλος ήταν διορισμένη από τον Πρωθυπουργό)και λογοδοτούσε σε αυτόν αλλά και το καταστατικό της καταρτίστηκε με απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου ,προκειμένου να εξασφαλισθεί η συναίνεση και η συλλογική ευθύνη της Κυβέρνησης.Ετσι,η Επιτροπή τελούσε υπό την εποπτεία του Υπουργικού Συμβουλίου ενώ ταυτόχρονα περιορίστηκε σε ένα συντονιστικό ρόλο καθώς δεν ήταν σε θέση να αναλάβει την ευθύνη για την κατασκευή των Ολυμπιακών έργων.

5)Ο προγραμματισμός και στρατηγικός σχεδιασμός της Βαρκελώνης απέδειξε πως προτεραιότητα ήταν ευθύς εξαρχής να αποκομίσει η πόλη της Βαρκελώνης τα μέγιστα δυνατά οφέλη από την διοργάνωση, με αποτέλεσμα η συνολική οργανωτική προσπάθεια να θέσει τους Αγώνες στην υπηρεσία της Βαρκελώνης και όχι το αντίθετο.Ετσι,τα ολυμπιακά έργα ενσωματώθηκαν στον πολεοδομικό ιστό της πόλης αξιοποιώντας όλα τα σημεία της και αναβαθμίζοντας τις υποανάπτυκτες πρώην βιομηχανικές ζώνες της.Μετά το τέλος των Αγώνων τα μακρόπνοα αυτά έργα παραδόθηκαν στην χρήση των κατοίκων της πόλης.

Αντίθετα,στην Αθήνα ευθύς εξαρχής προτάθηκε η αρχή του να δοθεί έμφαση στην εξυπηρέτηση των Ολυμπιακών αναγκών και λιγότερο στην ανάδειξη περιοχών της Αθήνας που με την ευκαιρία αυτή θα μπορούσαν να αξιοποιηθούν τα μέγιστα καλύπτοντας υπαρκτές ανάγκες του πληθυσμού.

6)Η υπέρβαση στον προϋπολογισμό της διοργάνωσης στην Αθήνα και η δριμύτατη κριτική που δέχθηκε ,ήταν μια ακόμα ειδοποιός διαφορά των δύο διοργανώσεων.

Το υψηλό κόστος αποδόθηκε α) στην κατασκευή εγκαταστάσεων και αθλητικών κέντρων που δεν υπήρχαν (κάτι το οποίο δεν ίσχυε για την Βαρκελώνη καθώς υπήρχε η σχετική υποδομή από προηγούμενες σημαντικές διοργανώσεις) β) στη μη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα ,στο μέτρο που θα έπρεπε, στην κατασκευή έργων αφού θεωρήθηκε από τους ιδιωτικούς φορείς ως μη κερδοφόρα η «αυτοχρηματοδότηση» μετά το τέλος της διοργάνωσης .Ετσι τα περισσότερα έργα χρηματοδοτήθηκαν από το ελληνικό κράτος και γ) στην κωλυσιεργία και στην έλλειψη σχετικής εμπειρίας ,στελέχωσης και εξοπλισμού από την δημόσια διοίκηση με αποτέλεσμα να μην γίνει έγκαιρος και ορθολογικός σχεδιασμός ούτε φυσικά εμπειριστατωμένες μελέτες για τον περιορισμό της συνολικής δαπάνης.

Κλείνοντας,η μεταμόρφωση της Βαρκελώνης και η διατήρηση της πρωτοκαθεδρίας της στο Ευρωπαϊκό και διεθνές σκηνικό είκοσι χρόνια μετά την διοργάνωση των Ολυμπιακών αγώνων ,έχει τεκμηριώσει πλήρως τον χαρακτηρισμό του «μοντέλου της Βαρκελώνης» επιβεβαιώνοντας και τα λόγια του Δημάρχου της, Πασκουάλ Μαραγκάλ,ότι «η Βαρκελώνη απέδειξε ότι μέσα σε 10 χρόνια μπορείς να πραγματοποιήσεις όνειρα 60 και 70 χρόνων».

Η Αθήνα ,στον αντίποδα, φάνηκε πως μετά τη λήξη των Ολυμπιακών αγώνων έχασε το βηματισμό της και ξαναγύρισε στο κλειστοφοβικό και αναχρονιστικό λήθαργο που την κρατούσε πάντα δέσμια του ίδιου της του εαυτού:8 χρόνια μετά τα Ολυμπιακά έργα παραμένουν αναξιοποίητα,εκκρεμούν δημοπρατήσεις,πολλές



εγκαταστάσεις καταστρέφονται από την αδιαφορία ενώ πολύ σημαντική είναι η επιβάρυνση του κράτους για την συντήρηση άλλων.Μεγαλεπήβολα δε σχέδια, όπως η διοράνωση της Παγκόσμιας Διάσκεψης των υπουργών πολιτισμού στην Ελλάδα,δεν πραγματοποιήθηκε ποτέ.

Η πορεία των δύο μεγάλων πόλεων ,της Βαρκελώνης και της Αθήνας,απέδειξε πως «για κάποιους τα όνειρα γίνονται πραγματικότητα ενώ για κάποιους άλλους παραμένουν όνειρα θερινής νυκτός».....

## **B. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ**

*Τοπική Αυτοδιοίκηση:* «ο πλησιέστερος στον πολίτη φορέας άσκησης εξουσίας»:η διαπίστωση αυτή πιστοποιεί και το νευραλγικό ρόλο της Αυτοδιοίκησης μέσα στο ευρύτερο γίνεσθαι μιας δρώσας και σταθερά εξελισσόμενης κοινωνίας.

Η ιστορική της σημασία για την ελευθερία του Έθνους και τις προσπάθειες εκδημοκρατισμού του καθώς και η δυναμική που ανέπτυξε σε όλες τις φάσεις του σχεδιασμού για την διοικητική ανασύνταξη του κράτους,επιβεβαιώνουν και τη μοναδικότητα της αποστολής της στο χτίσιμο μιας κοινωνίας πρότυπο....μιας

κοινωνίας με ισχυρό υπόβαθρο που καλείται να στηρίξει ολόκληρο το οικοδόμημα του Κράτους.

Το Σύνταγμα της Χώρας σε όλες τις αναθεωρητικές προσεγγίσεις του (1975/1986/2001/2008) και στα άρθρα 101 και 102 κάνει ρητή αναφορά στον θεσμό της Αυτοδιοίκησης αποδεικνύοντας την καταστατική αξία του θεσμού για τη συγκρότηση και τη λειτουργία του Κράτους σε τέτοιο βαθμό που ο συντακτικός νομοθέτης αφήνει στον κοινό νομοθέτη μόνο την αρμοδιότητα να περιενδύσει νομοθετικά τις πτυχές του θεσμού.

Η βασική ιδέα που διαπνέει όλες τις μεταρρυθμιστικές προσπάθειες ανασυγκρότησης του κρατικού μηχανισμού είναι η έμφαση στην έννοια της αποκέντρωσης: η αποτελεσματική παρουσία της Αυτοδιοίκησης με στόχο και όραμα την ανάπτυξη και την ευημερία προϋποθέτουν δημοκρατικό προγραμματισμό σε δύο επίπεδα (τοπικό και περιφερειακό) και διάχυση της εξουσίας με ουσιαστική ανακατανομή αρμοδιοτήτων και αυτοτελείς πόρους.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση ,μέσα από το αρμόδιο όργανο της Επιτροπής των Περιφερειών, διακηρύσσει την πάγια θέση της ότι η *Αποκέντρωση* αποτελεί βασική προϋπόθεση για την ενδυνάμωση της συνοχής στην Ευρώπη και ότι οι περιφέρειες και οι πόλεις θα πρέπει να διαθέτουν τις αρμοδιότητες και τα μέσα για να εφαρμόσουν μια ισχυρή και αποτελεσματική πολιτική.

Οι βασικές αρχές που διέπουν τη συνθήκη της Λισσαβόνας ,συνθέτουν και τις προϋποθέσεις σύγκλισης των Ευρωπαϊκών κρατών: η αρχή της εγγύτητας, της διαφάνειας σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης, της εξωστρέφειας, του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, της συμμετοχικής δημοκρατίας αλλά και της εμπάθυνσης ενώ η οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων στηρίζεται σε σχέσεις συνεργασίας και συναλληλίας και όχι σ' αυτές της ιεραρχίας και του ελέγχου.

Σε επίπεδο άσκησης διοίκησης, το παγκόσμιο φαινόμενο της αθρόας συγκέντρωσης πληθυσμιακών μαζών στα μεγάλα αστικά κέντρα δημιούργησε ένα νέο μοντέλο πόλεων: τις Μητροπόλεις. Πρόκειται για διευρυμένες γεωγραφικές ζώνες συγκέντρωσης πληθυσμού αλλά και δραστηριοτήτων οι οποίες καλούνται να αντιμετωπίσουν με ιδιαίτερη δυσκολία την διαχείριση των προβλημάτων μητροπολιτικού χαρακτήρα αφού πρόκειται ουσιαστικά για πόλεις – περιφέρειες που επεκτείνονται σε ακτίνα πολλών χιλιομέτρων.

Η ευρωπαϊκή και διεθνής εμπειρία αποδεικνύει ότι δεν υπάρχει ιδεατή μορφή μητροπολιτικής διοίκησης καθώς κάθε πόλη έχει τα δικά της πολιτικά και διοικητικά χαρακτηριστικά με βάση τα οποία θα πρέπει να αναδιαμορφώσει με τρόπο λειτουργικό και αποτελεσματικό την διοικητική της δομή.

Ωστόσο και κατά πάγια αντίληψη, η μητροπολιτική διοίκηση θα πρέπει να έχει τα χαρακτηριστικά ενός ευέλικτου διακυβερνητικού σχηματισμού ο οποίος θα υποστηρίζει τη συνεργασία ανάμεσα στους δημόσιους φορείς που εμπλέκονται γεωγραφικά στην μητροπολιτική περιοχή με την κοινωνία των πολιτών καθώς και τον ιδιωτικό τομέα. Οι τομείς δράσης που θα εστιάζονται στην αστική ανάπτυξη (πχ επιχειρηματικότητα), στην κοινωνική πολιτική (πχ υγεία, πρόνοια, εκπαίδευση), στην προστασία του περιβάλλοντος, στον χωρικό σχεδιασμό, στην πολιτική προστασία και ασφάλεια, στην ποιοτική αναβάθμιση των μεταφορών και συγκοινωνιών, θα έχουν συγκεκριμένους και διακριτούς στόχους: **α)** να καταστήσουν τη μητροπολιτική πόλη πυρήνα της διεθνούς ανταγωνιστικότητας **β)** να συμβάλλουν στη βιώσιμη ανάπτυξη του μητροπολιτικού χώρου μέσα από μακροπρόθεσμες στρατηγικές δράσης **γ)** να βελτιώσουν την ποιότητα ζωής μέσα από την αναβάθμιση του περιβάλλοντος **δ)** να παράσχουν καλύτερη ποιότητα υπηρεσιών στους πολίτες και **ε)** να διασφαλίσουν την κοινωνική συνοχή και ασφάλεια.

Στις μεταρρυθμιστικές απόπειρες που έγιναν κατά καιρούς προκειμένου να εκσυγχρονισθεί το υπάρχον συγκεντρωτικό και αναχρονιστικό διοικητικό σύστημα, δεν έγιναν οι απαραίτητες θεσμικές παρεμβάσεις για την υλοποίηση του.

Η έλλειψη πραγματικής πολιτικής βούλησης για την κλιμακωτή εφαρμογή των ανακατατάξεων στον επιμερισμό της πολιτικής ευθύνης αλλά και της κατανομής ανθρωπίνων και οικονομικών πόρων όχι μόνο ανέβαλε την ολοκλήρωση των τομών αλλά αναχαίτισε και όλες τις δοθείσες ευκαιρίες εκσυγχρονισμού .

Η Ολυμπιακοί αγώνες ,ως ένα γεγονός παγκόσμιας αίγλης και εμβέλειας, αποτελεί μια άριστη ευκαιρία για την διοργανώτρια πόλη όχι μόνο να προβληθεί διεθνώς αλλά επιπλέον να αναβαθμίσει τον τρόπο διακυβέρνησης της μέσα από ένα μακρόπνοο στρατηγικό σχεδιασμό που αφενός θα την καταστήσει ανταγωνιστική και αφετέρου ικανή να ανταπεξέλθει στις απαιτήσεις μιας παγκοσμιοποιημένης οικονομίας. Η ξεκάθαρη αστική στρατηγική, η επίτευξη ομοφωνίας μεταξύ των διαφόρων διοικητικών επιπέδων, η απρόσκοπτη συνεργασία μεταξύ δημοσίου και

ιδιωτικού τομέα, η έμφαση στην κοινωνία των πολιτών και η συμπλήρωση των υπαρχόντων υποδομών με νέες ,θα αποφέρει μακροπρόθεσμα οφέλη στην φιλοξενούσα πόλη.

Η Βαρκελώνη μετά την λήξη των Ολυμπιακών Αγώνων του 1992 απέδειξε την δεινή οργανωτική της ικανότητα μέσα από αποτελεσματική αξιοποίηση της πολιτιστικής κληρονομιάς ,ανάγοντας την πόλη της Βαρκελώνης σε πρότυπο Μητροπολιτικής πόλης με παγκόσμια εμβέλεια.

Η περίπτωση της Βαρκελώνης αποδεικνύει στην πράξη το εύρος και τη δύναμη που μπορεί και πρέπει να έχει η Αυτοδιοίκηση μέσα από την αποκέντρωση των αρμοδιοτήτων και την απαγκίστρωση των οργανωτικών και εκτελεστικών ευθυνών από το κεντρικό κράτος,όπως αυτό λειτουργεί στην πράξη μέσα από το θεσμό της Μητροπολιτικής διακυβέρνησης: *η αυτοδιοικητική κουλτούρα* των Καταλανών είχε ως αποτέλεσμα την αναγωγή της Αυτοδιοίκησης σε πραγματικό φορέα άσκησης εξουσίας επιφορτίζοντας αυτήν τόσο με τις αρμοδιότητες όσο και με τους αναγκαίους πόρους προκειμένου να ανταπεξέλθει σε ένα δύσκολο και απαιτητικό έργο.Ο ενισχυμένος ρόλος της Μητροπολιτικής Βαρκελώνης φάνηκε από τον ηγετικό ρόλο που διαδραμάτισε στην όλη διοργάνωση καθώς είχε την οικονομική δυνατότητα να την στηρίξει, καθιστώντας βοηθητικό τον ρόλο της καταλανικής αλλά και της κεντρικής κυβέρνησης της Ισπανίας.Αλλωστε ήταν απόλυτα σαφές από την αρχή ότι οι υπεύθυνοι του Ολυμπιακού σχεδιασμού έθεσαν στην «βωμό της πόλης» τους Αγώνες και όχι το αντίθετο.

Η αντίθεση ήταν καταφανής στην περίπτωση της Αθήνας:ο ρόλος της φιλοξενούσας πόλης έμεινε διακοσμητικός κάνοντας την διοργάνωση αμιγώς κυβερνητική υπόθεση.Οι ολυμπιακές εγκαταστάσεις έγιναν χωρίς να ληφθούν υπόψιν οι πολεοδομικές και χωροταξικές ανάγκες της πόλης ενώ ο προϋπολογισμός ήταν εξαιρετικά δυσανάλογος με την οικονομικές αντοχές της χώρας.

Το αναξιοποίητο των ολυμπιακών εγκαταστάσεων,η δαπανηρή σε ορισμένες περιπτώσεις συντήρηση τους και η σταδιακή καταστροφή άλλων από την αχρησία, φέρνει στην επιφάνεια τα τραγικά αποτελέσματα που μπορεί να έχει για την ιστορική πορεία και το μέλλον μιας χώρας η έλλειψη ενός στρατηγικού σχεδιασμού με χρονικό ορίζοντα και όραμα.

Κλείνοντας,ο αποτελεσματικός τρόπος λειτουργίας του θεσμού της Αυτοδιοίκησης αποτελεί απτή απόδειξη της υγιούς λειτουργίας ενός δημοκρατικού πολιτεύματος.Η ποιότητα της Δημοκρατίας που βιώνει μια χώρα σχετίζεται άμεσα με τον τρόπο που

αντιλαμβάνεται και υλοποιεί τις μορφές άσκησης εξουσίας σε όλα τα επίπεδα αυτής: η Αυτοδιοίκηση ως ο πλησιέστερος στον πολίτη φορέας άσκησης εξουσίας καλείται να παίξει ρόλο καταλυτικό όχι μόνο για την ποιοτική αναβάθμιση της καθημερινότητας του πολίτη αλλά ταυτόχρονα θέτει και τις βάσεις για την πορεία της χώρας γενικότερα μέσα στο ευρωπαϊκό και διεθνές γίγνεσθαι.

Το πελατειακό και σκληροπυρηνικά συγκεντρωτικό καθεστώς που χαρακτήρισε την πορεία της χώρας επί μακρόν σε συνδυασμό με την ψηφοθηρική νοοτροπία αποδυνάμωσε τις μεταρρυθμιστικές απόπειρες αποκέντρωσης που έγιναν κατά καιρούς.

Οι Ολυμπιακοί αγώνες αποτελέσαν τη μεγάλη ευκαιρία προκειμένου να υιοθετηθούν πιο ευέλικτες πρακτικές διακυβέρνησης ,που εφαρμόστηκαν κατά την διάρκεια της προετοιμασίας των αγώνων ,καθώς το ζητούμενο είναι η αποτελεσματικότητα που μπορεί να επιτευχθεί μέσω της ευρείας συμμετοχής και συνεργασίας όλων των ενδιαφερομένων πλευρών σε μια περιοχή με αμιγή μητροπολιτικά χαρακτηριστικά.

Ίσως ,τελικά ,το «θαύμα» της διοικητικής μεταρρύθμισης στην Ελλάδα να συνίσταται απλά στην υιοθέτηση και εφαρμογή ενός στρατηγικού,μητροπολιτικών προδιαγραφών, σχεδίου που να θέτει χρονοδιάγραμμα υλοποίησης συγκεκριμένων στόχων και όχι στην ριζική μεταρρύθμιση ενός βαθιά κρατικού συστήματος.

Η πράξη απέδειξε πως οι υψηλοί στόχοι ενεργοποιούν την δημιουργικότητα και δυναμικότητα των πρωταγωνιστών ,με τρόπο που να ξεπερνούν τις προσδοκίες ...αρκεί να υπάρχουν στόχοι και οράματα.....

## **ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ**

### **I. Ελληνική**

1. Γετίμης Π. & Καυκαλάς Γ. , «*Μητροπολιτική διακυβέρνηση ,Διεθνής εμπειρία και Ελληνική πραγματικότητα*»,Ινστιτούτο αστικού περιβάλλοντος και ανθρωπίνου δυναμικού (ΙΑΠΑΔ), Αθήνα 2003
2. Κωστόπουλος Τρυφ. , «*Ευρωπαϊκή Ένωση και Τοπική Αυτοδιοίκηση ,Ο θεσμός της Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα*» ,Εκδόσεις Πανταζή , Αθήνα 1996

3. Μπέσιλα – Βήκα Ευριδίκη, Παπαγιάννης Δονάτος , «*Σύγχρονες αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Ευρωπαϊκή Ένωση*» ,Εκδόσεις Π.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα 1997
4. Μπέσιλα – Βήκα Ευριδίκη , «*Τοπική Αυτοδιοίκηση Τόμος Ι*» ,Εκδόσεις Σάκκουλα ,Αθήνα 2007
5. Παπαγιάννης Δον.,«*Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό δίκαιο*», Εκδόσεις Αντ.Σάκκουλα,Αθήνα 2007
6. Παπαδημητρίου Γ.- Μακρυδημήτρης Αντ., «*Συστήματα Διοίκησης των Μητροπολιτικών Περιοχών*», Εκδόσεις Αντ.Σάκκουλα,Αθήνα 1994
7. Σύνδεσμος Ελλήνων Περιφερειολόγων , «*Μητροπολιτικοί Δήμοι και Αιρετή Περιφερειακή Αρχή*», Πρακτικά Επιστημονικής Ημερίδας (3/12/2005), Αθήνα 2006
8. Φαναριώτης Π., «*Δημόσια Διοίκηση Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση –Μπροστά στις προκλήσεις του 21<sup>ου</sup> αιώνα*» ,Εκδόσεις Αθ.Σταμούλης ,Αθήνα 1999
9. Φλογαίτης Σπ., «*Το Ελληνικό Διοικητικό Σύστημα*», Αθήνα ,1987
10. Χλέπας Νικόλαος-Κομνηνός, «*Προοπτικές της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*»,Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα,Αθήνα-Κομοτηνή 1998

## II. Ξενόγλωσση

1. Leo van den Berg ,H.Arjen van Klink, “*Governing Metropolitan regions*”Avebury 1995
2. Hamilton William , “*Local Government and Urban Politics*”,Longman ,1987
3. Hamilton David , “*Governing Metropolitan Areas (response to growth and change)*”,The Urban center 1999
4. Herrschel Tassilo,Newman Peter, “*Governance of Europe’s City Regions – Planning ,policy and politics*” ,Routledge 2002
5. Organisation for Economic cooperation and development, “*Cities for citizens*”,2001
6. Phares Donald , “*Metropolitan Governance without Metropolitan Government?*” ,Ashgate 2004
7. Salet William,Thornely Andy,Kreukels Anton, “*Metropolitan Governance and Spatial Planning – Comparative case studies of European city regions*”,Spon Press 2003

8. Stephens G. Ross ,Wikstrom Nelson, “*Metropolitan Government and Governance (Theoretical perspectives ,empirical analysis and thw future)*” ,Oxford University Press 2000
9. Joseph F. Zimmerman , “*Government of the Metropolis (selected readings)*”, Holt,Rinehart and Winston,INC ,1968

### III. Μελέτες

1. Ακαδημία Αθηνών , «*Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση – Διαπιστώσεις / Προτάσεις*» Αθήνα 2000
2. ΚΕΔΚΕ – ΙΤΑ , «*Μητροπολιτική Διακυβέρνηση ,Εκθεση επιστημονικής επιτροπής*» Οκτώβριος 2005
3. Τοπική Ενωση Δήμων και Κοινοτήτων Νομού Αττικής, «*Οργάνωση της Μητροπολιτικής Περιφέρειας της Αθήνας*», Ινστιτούτο Περιφερειακής Ανάπτυξης , Φεβρουάριος 2001
4. Ινστιτούτο Αστικού Περιβάλλοντος και Ανθρωπίνου Δυναμικού (Ι.Α.Π.Α.Δ.), «*Αναδιάρθρωση της Διοίκησης /Αυτοδιοίκησης στην Μητροπολιτική περιοχή Αθήνας /Αττικής - Τελική Εκθεση*» Δεκέμβριος 2001
5. Ινστιτούτο Αστικού Περιβάλλοντος και Ανθρωπίνου Δυναμικού , «*Εισήγηση:Προτάσεις για το Μητροπολιτικό Σχήμα Διακυβέρνησης στην Αττική*» ,Σεπτέμβριος 2001
6. Ινστιτούτο Αστικού Περιβάλλοντος και Ανθρωπίνου Δυναμικού , «*Στρατηγικό Σχέδιο Εφαρμογής Μητροπολιτικής Διακυβέρνησης Αθήνας – Θεσσαλονίκης*»
7. Getimis P.,Hlepas Nik, “*From fragmentation and Sectoralisation to Intergration through Metropolitan Governance? The Athens Olympics as a catalyticmegaevent*”,<http://kdp.pspa.uoa.gr/GetHlepKAthensaftertheOlympics.do>
8. Net Topic Publication , “*Enhancing new forms of urban and Metropolitan Governance*” , October 2010
9. Tom Marshall , “*Urban planning and Governance:Is there a Barcelona model?*” International planning studies ,Vol 5 .No 3,299-319, 2000
10. Robert Yaro,L Nicolas Roderos, “*International Metropolitan Governance:Typology,case studies and recommendations*”, Columbia organization review, September 2011

11. Ινστιτούτο Περιφερειακής Ανάπτυξης Παντείου Πανεπιστημίου - ΤΕΔΚΝΑ , « *Οργάνωση της Μητροπολιτικής Περιφέρειας της Αθήνας*» Αθήνα 2001
12. Ινστιτούτο Αστικού Περιβάλλοντος και Ανθρωπίνου Δυναμικού - ΥπεσΔΔΑ , « *Μητροπολιτική Διοίκηση - Αυτοδιοίκηση Αθήνας/Αττικής.Σύνοψη* » ,Αθήνα 2002

#### **IV. Άρθρα – Λοιπές πηγές**

1. Άρθρο «*Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση :Μια Λευκή Βίβλος*», Περιοδικό «Τετράδια Αυτοδιοίκησης» ,σελ. 71, Τεύχος 2/2002
2. Άρθρο «*Ο εκσυγχρονισμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ευρώπη σήμερα-συγκριτική προσέγγιση μεταξύ των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης*» , Περιοδικό «Τετράδια Αυτοδιοίκησης» , σελ.94, Τεύχος 2/2002
3. Άρθρο «*Μητροπολιτικές περιοχές:Ακυβέρνητη πόλη:Προβλήματα διοίκησης και οργάνωσης στην πρωτεύουσα*», Περιοδικό «Τετράδια Αυτοδιοίκησης» ,σελ.161,Τεύχος 2/98
4. Άρθρο «*Πολιτικό σύστημα και Αυτοδιοίκηση – Η μεταρρύθμιση*», Περιοδικό «Τετράδια Αυτοδιοίκησης» , σελ 18, Τεύχος 1/2000
5. Άρθρο «*Συνταγματική Αναθεώρηση και Αυτοδιοίκηση*» ,Περιοδικό «Τετράδια Αυτοδιοίκησης» ,σελ.15 , Τεύχος 2/2000
6. Άρθρο «*Τοπική Αυτοδιοίκηση και κοινωνία των πολιτών*» ,Περιοδικό «Αυτοδιοίκηση», σελ. 50 ,Τεύχος 6/2005
7. Άρθρο «*Το Μοντέλο της Βαρκελώνης και το κακέκτυπο της Αθήνας*» ,Εφημερίδα «Το Βήμα»,7/5/2000
8. Άρθρο « *Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και Περιφερειακή ανάπτυξη:μια αναδρομή στο ζήτημα της σύγκλισης*» , Περιοδικό ΤΟΠΟΣ, σελ.93,Τεύχος 1/90
9. Άρθρο «*Αξιοποίηση και Διαχείριση Ολυμπιακών Εγκαταστάσεων*» ,Περιοδικό ΤΟΠΟΣ ,σελ.167,Τεύχος 26-27/2006
10. Αιτιολογική έκθεση του σχεδίου νόμου «*Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης*», «*Λειτουργίες Μητροπολιτικού χαρακτήρα σε Αττική και Θεσσαλονίκη*»
11. Συνέδριο ΚΕΔΚΕ - ΙΑΠΑΔ , «*Μητροπολιτική Διακυβέρνηση*» Αθήνα 23-24 Ιουνίου 2005
12. *Commission of the European Countries ,Brussels 2001,COM (2001)428 final European Governance,A white paper*



13. *Λευκή Βίβλος για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση COM 2001, τελικό, Βρυξέλλες 27/5/2001 (μετάφραση)*
14. *Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για την «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης»*
15. *Γνωμοδότηση (πρωτοβουλίας) της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα: «Μητροπολιτικές περιοχές και πόλεις-περιφέρειες στην στρατηγική Ευρώπη 2020» ,2011/C 376/02*
16. *Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα : «Οι Μητροπολιτικές περιοχές: κοινωνικοοικονομικές συνέπειες για το μέλλον της Ευρώπης» ,7/12/2004 C 302*
17. *Θεόδωρος Γεωργιάκης , «Σημειώσεις στο μάθημα :Περιφερειακή πολιτική και Τοπική Αυτοδιοίκηση»*
18. *Κομνηνού Ειρήνη , «Οι Ολυμπιακοί αγώνες ως καταλύτης για την Μητροπολιτική διακυβέρνηση.»Αδημοσίευτη μεταπτυχιακή εργασία ΕΚΠΑ.*

#### **V. Διαδικτυακές πηγές**

1. [http://urbact.eu/fileadmin/project/net\\_topic](http://urbact.eu/fileadmin/project/net_topic)
2. [http://www.ljmu.ac.uk/EIUA/EIUA\\_Dorcs/6\\_Barcelona\\_case\\_study](http://www.ljmu.ac.uk/EIUA/EIUA_Dorcs/6_Barcelona_case_study)
3. <http://www.metropolis.org/sites/default>
4. <http://ec.europa.eu/governance/index-en-jtm>
5. <http://www.oke.gr/opinion/op-276.pdf>
6. <http://www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ>
7. [http://www.chs.ubc.ca/.../Marshall\\_urban\\_Pla](http://www.chs.ubc.ca/.../Marshall_urban_Pla)
8. <http://www.eur-lex.europa.eu/.../LexUriServ.do?uri>

9. [http://www.ypes.gr/ypes\\_po/detail.asp?docid](http://www.ypes.gr/ypes_po/detail.asp?docid)
10. [http://www.cor.eu.int/en/docu/docu\\_etu.html](http://www.cor.eu.int/en/docu/docu_etu.html)
11. <http://www.eurometrex.org>
12. <http://www.metropolis.org>
13. <http://www.wikipedia.com>

#### **ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ - ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗ**

=====

*Συνέντευξη του Καθηγητού στο Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο της Αθήνας  
κ.Νικολάου – Κομνηνού Χλέπα ,στις 5 Σεπτεμβρίου 2012 στην Αθήνα.*

=====

**ΕΡ.** Με ενδιαφέρει να δούμε την πολιτική διάσταση:γιατί δηλαδή ο θεσμός δεν λειτούργησε και σε συνδυασμό με τους Ολυμπιακούς Αγώνες του 2004 αλλά και γενικά σε ότι επιπλέον θα μπορούσε να αποδώσει στο δικό μας πολιτικό – διοικητικό σύστημα.Μια πρώτη θεώρηση σας.

**ΑΠ.** Το χαρακτηριστικό που έχει αυτό το σύστημα ,το πολιτικό κυρίως ,και κατ'επέκταση το διοικητικό ,γιατί το διοικητικό μας σύστημα είναι πολιτικοποιημένο,είναι

ο κατακερματισμός. Οπότε οποιαδήποτε προσπάθεια και να γίνει για ολοκλήρωση του συστήματος ,προκαλεί αντιδράσεις γιατί υπάρχουν πάρα πολλά μικρότερα και μεγαλύτερα συμφέροντα ,πολιτικά,διοικητικά,υπηρεσιακά συντεχνιακά κλπ και επιχειρηματικά ,βεβαίως,τα οποία θα αισθανόντουσαν ότι πλήττονται από κάτι τέτοιο.Α.χ ένα αντικείμενο που έπρεπε οπωσδήποτε να αναλάβει ένας μητροπολιτικός φορέας είναι οι συγκοινωνίες:είδατε τι πρόβλημα δημιουργήθηκε για να γίνει ένας ενιαίος φορέας συγκοινωνιών ,επίσης τι έχει γίνει όσον αφορά την περιφέρεια Αττικής: η περιφέρεια Αττικής όσον αφορά τον σχεδιασμό της δηλαδή την γεωγραφική της έκταση είχε αντιμετωπίσει πολλές ενστάσεις,και ιδίως από τους βουλευτές της Αττικής ,από τους βουλευτές του υπολοίπου της Αττικής ,οι οποίοι δεν έβλεπαν με καθόλου καλό μάτι τη δημιουργία μιας ενιαίας περιφέρειας Αττικής με άμεση πολιτική νομιμοποίηση κλπ.Γενικά οι βουλευτές επειδή αισθάνονται ως εκπρόσωποι της περιοχής τους και διαμεσολαβητές συμφερόντων κλπ, νοιώθουν ότι χάνουν το ρόλο τους.Εχουμε πολύ μεγάλο αριθμό βουλευτών στην Ελλάδα...μπορούν και αναπαράγουν την εξουσία τους και να διασφαλίζουν την πολιτική τους καριέρα μέσα από την διαμεσολάβηση.Εαν λοιπόν στην Αττική ,που είναι το κέντρο της χώρας και μαζεύει ένα τόσο μεγάλο τμήμα πληθυσμού ,δραστηριοτήτων,κλπ εάν δημιουργηθεί μια περιφέρεια με χρήματα και αρμοδιότητες αισθάνονται ότι απειλούνται τα φέουδα τους ,τα «μαγαζάκια» τους..Οπότε είναι πολύ δύσκολο να δημιουργηθεί ένας μητροπολιτικός φορέας ο οποίος θα έχει τα χρήματα και τις αρμοδιότητες ,δηλαδή θα έχει την εξουσία να αντιμετωπίσει προβλήματα....Για αυτό και δεν αντιμετωπίζονται και ποτέ τα προβλήματα στην Αττική.Αντιμετωπίστηκαν κάποια στην περίοδο των Ολυμπιακών Αγώνων όπου το ενεργητικό στοιχείο δεν ήταν ότι υπήρχε ο «Αθήνα 2004» όσο ότι υπήρχε ένα μεγάλο γεγονός ,ένα όραμα,υπήρχε μια ιδεολογία η οποία και προκάλεσε αυτή την ενοποίηση,το σπάσιμο των στεγανών,την κινητοποίηση σε όλα τα κοινωνικά στρώματα ....και είναι χαρακτηριστικό ότι με το που τελείωσαν οι Ολυμπιακοί διαλύθηκε ....ήρθαν και άλλες δυσάρεστες εξελίξεις στην Ελλάδα και δεν έμεινε τίποτα άλλο από μια ανάμνηση και κάποιες υποδομές.Και αυτά γιατί έχουμε ως χαρακτηριστικό τον κατακερματισμό ,δηλαδή κάθε ενοποιητική προσπάθεια που γίνεται είτε αφορά δομές είτε λειτουργίες είτε αφορά το νομικό καθεστώς .....

**ΕΡ.** Όταν λέτε ότι η ενοποιητική προσπάθεια αναχαιτίζεται από τον κατακερματισμό συμφερόντων ,τι εννοείται?

**ΑΠ.** Κατακερματισμό συμφερόντων, δομών , λειτουργιών, έχουμε πάντα μικροσυμφέροντα, μικροδομές, μικροοργανώσεις κλπ ώστε να μοιράζεται η πίτα σε όσο το δυνατόν περισσότερους....

**ΕΡ.** Υπάρχει πρόβλημα ποιότητας δημοκρατίας?

**ΑΠ.** Μα δεν έχουμε πραγματική δημοκρατία, έχουμε μια παρεξήγηση στην Ελλάδα: νομίζουμε ότι δημοκρατία είναι να ψηφίζεις και να μιλάς, δεν είναι αυτό, δημοκρατία είναι η ισονομία εάν διαβάσετε οποιοδήποτε αρχαίο συγγραφέα αλλά και της νεότερης εποχής θα δείτε ότι το πρώτο που τους απασχολεί είναι η ισότητα απέναντι στο νόμο. Ισονομία : αυτό είναι η προϋπόθεση της δημοκρατίας.

**ΕΡ.** Η δική σας σκέψη για τη βελτίωση της κατάστασης ποιά είναι: η αλλαγή του πολιτεύματος πχ?

**ΑΠ.** Πολλά θα μπορούσαν να γίνουν. Δεν είναι απλά ένα ζήτημα της μηχανικής του συστήματος δηλαδή από Προεδρευόμενη Κοινοβουλευτική να το κάνεις Προεδρική, να μειώσεις τον αριθμό των βουλευτών, να καθιερώσεις το ασυμβίβαστο στη θέση του υπουργού και του βουλευτή , να μειώσεις γενικά τις θέσεις του πολιτικού προσωπικού , όλα αυτά μπορούν να συμβάλλουν ....

**ΕΡ.** Όλα αυτά που θα πρέπει να συγκλίνουν για να υπάρχει αποτέλεσμα, στην αλλαγή νοοτροπίας?

**ΑΠ.** Η αλλαγή της νοοτροπίας δεν γίνεται από την μια μέρα στην άλλη, χρειάζεται γενιές. Αλλά οι θεσμοί δημιουργούν προοπτικές. Έτσι , με αλλαγές θεσμικές , δηλαδή αν λόγου χάρη η Περιφέρεια που γεωγραφικά καλύπτει αυτή τη στιγμή την Αττική , αν ήταν ένας θεσμός που εκτός από άμεση νομιμοποίηση διέθετε αρμοδιότητες και πόρους με την έννοια όχι να χρηματοδοτεί το κράτος αλλά να φορολογεί η ίδια η Περιφέρεια γιατί μόνο τότε θα αποκτήσει υπευθυνότητα η Αυτοδιοίκηση , όταν η ίδια θα φορολογεί και θα πρέπει να ζήσει από αυτή. Η Αυτοδιοίκηση φωνάζει ότι δεν έχει λεφτά αλλά δεν εισπράττει αυτά που θα μπορούσε..... όταν δεν είναι σε θέση να εισπράξει ούτε τα δημοτικά τέλη πχ σε τουριστικές περιοχές. Μετά γκρινιάζει στο κράτος και ζητά επιχορήγηση την ώρα που η ίδια η Αυτοδιοίκηση δεν μπορεί να μαζέψει τα τέλη της. Πρέπει να χειραφετηθεί , να ζει από αυτά που θα πρέπει να εισπράττει και αν δεν μπορεί να τα εισπράξει ας κλείνει , ας κατεβάζει τα ρολά..... ουσιαστικά ανταμείβονται οι Δήμοι που κάνουν την χειρότερη διαχείριση: όσο χειρότερη διαχείριση κάνεις τόσο πιο πολύ σε χαρτζηλικώνει το κράτος.

**ΕΡ.** Η κεντρική εξουσία θα ήθελε να δει μια Αυτοδιοίκηση αυτόνομη και σε επίπεδο αρμοδιοτήτων και σε επίπεδο πόρων ?

**ΑΠ.** Δεν είναι θέμα κεντρικής εξουσίας ,ούτε οι Αυτοδιοίκηση το θέλει αυτό:οι αιρετοί δεν θέλουν να εισπράττουν οι ίδιοι τους φόρους .....γιατί δεν θέλουν να γίνονται δυσάρεστοι και εκεί θα υπάρξει άλλου είδους λογοδοσία, δηλαδή όταν οι πολίτες της τοπικής κοινωνίας πληρώνουν φόρους στην Αυτοδιοίκηση θα πρέπει να ελέγχουν τι έκανε ο Δήμαρχος με τους φόρους που έδωσαν .Ο Δήμαρχος δεν θέλει τέτοιου είδους λογοδοσία.....οι κοινωνίες θα πιέζουν για να δούν που πήγαν τα λεφτά που έδωσαν ή για να δίνουν λιγότερα λεφτά ή για να κάνει περισσότερα με λιγότερα.....

**ΕΡ.** Δηλαδή τον ολοκληρωμένο ρόλο της Αυτοδιοίκησης δεν τον θέλουν ούτε οι βουλευτές ούτε και οι Αυτοδιοικητικοί για τους δικούς τους λόγους ο καθένας?

**ΑΠ.** Οι Αυτοδιοικητικοί θέλουν αρμοδιότητες αλλά δεν θέλουν να αναλάβουν ευθύνες φορολογικές.Αν θες να προσφέρεις κοινωνικές υπηρεσίες πχ.νηπιαγωγεία θα πρέπει να πάρεις λεφτά από τους πλουσιότερους και να τα δώσεις στους φτωχότερους με την μορφή κοινωνικών υπηρεσιών.Ας φορολογήσουν τα νυχτερινά κέντρα,τις μπουτίκ,τα καφεενεία ,τα εστιατόρια και όλα αυτά .....δεν εισπράττουν...οι περισσότεροι υπερχρεωμένοι δήμοι δεν είναι δήμοι που είναι στα Αγραφα και στα Τζουμέρκα που δεν έχουν τίποτα να φορολογήσουν ,αυτούς πρέπει να τους βοηθήσει το Κράτος,οι δήμοι του Πειραιά,του Μαρκόπουλου (ο παλιός δήμος) τα Σπάτα ,η Χαλκιδική ,τα πιο πλούσια μέρη έχουν τους πιο προβληματικούς δήμους.

**ΕΡ.** Τίθεται θέμα σύγκρουσης αρμοδιοτήτων ,της Μητροπολιτικής Περιφέρειας και του Κράτους?

**ΑΠ.** Για παράδειγμα σε θέματα εκπαίδευσης ,το Υπουργείο θα συνεχίσει να έχει την συγκρότηση του προγράμματος και τον διορισμό των εκπαιδευτικών αλλά ήδη το θέμα της κατασκευής και συντήρησης των σχολικών κτιρίων έχει περάσει εξ ολοκλήρου στην Αυτοδιοίκηση.Τώρα όσον αφορά τις συγκοινωνίες θα πρέπει να υπάρχει κάποια επιδότηση από το κράτος αλλά δεν καταλαβαίνω γιατί η διοίκηση θα πρέπει να ανήκει στο Υπουργείο Συγκοινωνιών και να μην το έχει η Αυτοδιοίκηση.

Επίσης οι φόβοι του πολιτικού προσωπικού ότι θα υπήρχε ένας δεύτερος Πρωθυπουργός αποδείχθηκαν αστείοι.Ούτε στο εξωτερικό έχει γίνει αυτό:στο μείζον Λονδίνο που έχει πάρα πολλές αρμοδιότητες ,είναι μια ισχυρή παραδοσιακά προσωπικότητα ο Δήμαρχος του Λονδίνου αλλά ουδέποτε η ηγεσία του εργατικού κόμματος απειλήθηκε .Είναι υπερβολικό.Ούτε σήμερα αντιμετωπίζει κανείς τον κ. Σγουρό ως δεύτερο Πρωθυπουργό.Ο Περιφερειάρχης Αττικής ακόμα και να έχει αρμοδιότητες δεν θα είναι ένας δεύτερος Πρωθυπουργός που θα απειλήσει την σταθερότητα του κεντρικού πολιτικού συστήματος.Θα έχει μεγάλη προβολή ,μεγάλη

εξουσία όχι όμως ότι θα δημιουργηθεί ανισορροπία .Αλλωστε σε εμάς το σύστημα είναι πολύ συγκεντρωτικό.....Τα βασικά θέματα θα παραμείνουν στη κεντρική κυβέρνηση...θίγονται πολλά κατακερματισμένα συμφερόντα από την ολοκλήρωση σε επίπεδο περιφερειακής διοίκησης και για αυτό μπλοκάρει η κατάσταση παρά το ότι ο Καλλικράτης προβλέπει ότι θα ενισχυθούν οι αρμοδιότητες:όχι μόνο δεν έχουν ενισχυθεί αλλά σε ζητήματα απορριμάτων έχουμε επανασυγκέντρωση.....ο περιφερειακός σχεδιασμός απορριμάτων πάει στις Αποκεντρωμένες διοικήσεις .

**ΕΡ.** Η κεντρική πολιτική εξουσία έχει να χάσει κάτι?

**ΑΠ.** Καταρχήν πεδίο προβολής για πολλούς υπουργούς ,πεδίο διαμεσολάβησης για πολλούς βουλευτές ,υπάρχει ένα ολόκληρο πλέγμα .Και μην ξεχνάτε ότι η περιφέρεια της Αττικής είναι η περιοχή που υπάρχουν οι περισσότερες δραστηριότητες,το μεγαλύτερο μέρος του πληθυσμού κλπ Ο βουλευτής ξέρει ότι δεν θα έχει εύκολη πρόσβαση σε ένα Περιφερειάρχη ,θα έχει πολύ πιο εύκολη σε ένα υπουργό.Είναι αυτοί που διοικούν οργανισμούς,οι συνδικαλιστές ,οι επιχειρηματίες....

**ΕΡ.** Το πολιτικό σύστημα της χώρας είναι έτοιμο να δεχθεί αυτές τις αλλαγές?

**ΑΠ.** Είναι πολύ δύσκολο ...και από την πλευρά της κοινωνίας:δεν υπάρχει συνείδηση .....

**ΕΡ.** Η ένταξη στην Ευρωπαϊκή Ένωση πιστεύετε ότι θα μας σπρώξει σε αυτή την κατεύθυνση του εκσυγχρονισμού έστω και μακροπρόθεσμα ?

**ΑΠ.** Μας έχει πιέσει προς αυτή την κατεύθυνση δίνοντας πολλά χρήματα ,αλλά αν μια κοινωνία δεν θέλει να λύσει τα προβλήματα της ,δεν μπορεί να τις τα λύσει με ήπιους τρόπους .....άρα είναι θέμα δικό μας .....η Ευρώπη έχει δώσει πάρα πολλά χρήματα τα οποία εμείς δεν έχουμε αξιοποιήσει κατάλληλα.

**ΕΡ.** Αναφορικά με τους Ολυμπιακούς αγώνες ,έγινε μια μεγάλη προσπάθεια,ξεπεράστηκαν εμπόδια του παρελθόντος ,γιατί η επόμενη ημέρα δεν ήταν όπως αυτή της Βαρκελώνης?

**ΑΠ.** Η Βαρκελώνη έχει όλα αυτά που δεν έχουμε εμείς.Στην Αθήνα δεν έγιναν εκτενείς αναπλάσεις παρά μόνο αυτές που αφορούσαν τα Ολυμπιακά έργα .Η διαφορά είναι ότι η Βαρκελώνη έχει τοπική ταυτότητα ,είχε όραμα ,ήταν και μια έκφραση της αυτονομίας της Καταλονίας και της Καταλονικής ταυτότητας δηλαδή του Καταλονικού εθνικισμού οπότε δεν ήταν κάτι ευκαιριακό, ένα προσωρινό όραμα.Επαιξε ρόλο η παράδοση ,μητέρα του μοντερνισμού.

**ΕΡ.** Τι είναι η Μητροπολιτική Διακυβέρνηση?

**ΑΠ.** Είναι κάτι πολύ πιο σύνθετο : ένας φορέας που είναι υπεύθυνος για το σύνολο της Μητροπολιτικής περιοχής και ο οποίος παίρνει σημαντικές αποφάσεις αυτού του χώρου. Υπάρχει το σχήμα που θα υποδεχθεί τη Μητροπολιτική Διακυβέρνηση ,υπάρχει δηλαδή η Περιφέρεια ,προφανώς δεν είναι μόνο θέμα Περιφέρειας θα συμμετέχουν και άλλοι :θα παίζει ρόλο το Κράτος ,τα Επιμελητήρια ,τα πανεπιστήμια ,και οι Δήμοι: πχ θα θέλει να κάνει μια ανάπλαση πχ σε μια περιοχή όπως ο Ελαιώνας εμπλέκονται πολλοί δήμοι ,εκεί θα πρέπει να υπάρχει συνεργασία της Περιφέρειας με τους δήμους: αυτό σημαίνει Διακυβέρνηση.Συνεργασία με τον επιχειρηματία ,να γίνουν επενδύσεις ,να γίνουν αναπλάσεις,να υπάρξουν θέσεις εργασίας και να βελτιωθεί το περιβάλλον.

**ΕΡ.** Αυτή τη στιγμή όπως είναι δομημένο το Αυτοδιοικητικό σύστημα δεν χρειάζονται άλλες παρεμβάσεις ?

**ΑΠ.** Να παραχωρηθούν αρμοδιότητες στην Περιφέρεια και να υπάρξει μια καλύτερη συνεργασία,τα βασικά σχήματα έχουν γίνει από τον Καλλικράτη.

**ΕΡ.** Σας ευχαριστώ πολύ.

=====