

**«ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΜΗΤΡΟΠΟΛΙΤΙΚΩΝ
ΠΕΡΙΟΧΩΝ. Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΑΤΤΙΚΗΣ»**

ΑΓΓΕΛΙΚΗ ΜΩΛΙΩΤΗ

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Αποτελεί πλέον πολυσυζητημένο θέμα, η επισήμανση της ανάγκης για τον εκσυγχρονισμό και την ριζοσπαστική μεταρρύθμιση του διοικητικού μας συστήματος. Η δημόσια διοίκηση παρουσιάζεται σήμερα με διάχυτα συμπτώματα παραλυσίας. Μια κατάσταση που καταλαμβάνει και το επίπεδο της αυτοδιοίκησης-αποκέντρωσης, το τμήμα εκείνο δηλαδή του διοικητικού μας συστήματος, το οποίο κατεξοχήν θα έπρεπε να χαρακτηρίζεται από τη δημιουργική συμμετοχή των πολιτών και από ουσιαστικές αποκεντρωμένες αρμοδιότητες για την επίλυση των προβλημάτων που έχουν συσσωρευτεί. Από τα πολλά προβλήματα της παθολογίας του διοικητικού μας συστήματος, η εργασία αυτή επικεντρώθηκε σε ένα, η αντιμετώπιση του οποίου έχει καταλυτική σημασία για την καθημερινή ζωή μας αλλά και για την ανάπτυξη μιας νέας δυναμικής στο διεθνές ανταγωνιστικό περιβάλλον. Πρόκειται για την οργάνωση ενός σύγχρονου διοικητικού συστήματος, ικανού να «δαμάσει» τα εκρηκτικά προβλήματα που συναντώνται στην ευρύτερη – μητροπολιτική περιοχή των Αθηνών ή σωστότερα της Αττικής.

Το ιστορικό φαινόμενο της «μεγαλούπολης» χαρακτηρίζεται γενικά από την ποσοτική και ποιοτική διαφοροποίησή της από άλλες πόλεις και ανθρώπινους οικιστικούς και κοινωνικούς χώρους. Σε αυτή αναπτύσσονται παράλληλα και επάλληλα, πολλαπλές κοινωνικές λειτουργίες και δραστηριότητες : οικονομικές, πολιτικές, πολεοδομικές, συγκοινωνιακές και πολιτισμικές. Πρόκειται δηλαδή για μιας άλλης τάξεως και συνθετότητας πόλη. Η ανάδειξη αυτού του φαινομένου, θέτει στο επίκεντρο το ζήτημα της μορφής των συστημάτων εσωτερικής οργάνωσης και διοίκησης αυτών των σύνθετων πολιτικών σχηματισμών, που διαθέτουν μια τέτοια ιδιομορφία και δυναμική ώστε να μοιάζουν συχνά με «κράτη μέσα στα κράτη»¹ (Πόλεις – Κράτη). Το κύριο ζήτημα είναι εάν αυτοί οι σχηματισμοί διαθέτουν τα κατάλληλα και αντίστοιχα μέσα οργάνωσης και διοίκησης, έτσι ώστε να ανταποκρίνονται με επιτυχία στους σκοπούς και τις λειτουργίες τους. Δηλαδή την ανάπτυξη σε οικονομικό, πολιτικό και πολιτισμικό επίπεδο, κάτι το οποίο δεν μπορεί να συμβεί εκτός πόλεως.

¹ Α. Μακροδημήτρης, Διοίκηση και Κοινωνία, σ. 182, Εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα

Η αναγκαιότητα διερεύνησης του συγκεκριμένου θέματος προκύπτει από το γεγονός ότι στις μητροπολιτικές περιοχές έχουν παρατηρηθεί φαινόμενα όπως :

- Προβλήματα που υπερβαίνουν τα σημερινά διοικητικά όρια (π.χ. ποιότητας περιβάλλοντος, συγκοινωνίες – μεταφορές, καταστάσεις έκτακτης ανάγκης, δημόσια ασφάλεια, κίνδυνοι καταστροφών) και τα οποία απαιτούν αντιμετώπιση σε μητροπολιτικό επίπεδο.
- Διάχυση βασικών λειτουργικών σχέσεων (π.χ.κυκλοφορία, αναψυχή, εκπαίδευση, υγεία, κ.λ.π.) που απαιτούν συντονισμό στο μητροπολιτικό επίπεδο.
- Πολυαρχία φορέων της κεντρικής διοίκησης, της Περιφέρειας, της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης α΄ βαθμού, με παράλληλη αλληλοεπικάλυψη και κενά αρμοδιοτήτων, οργανωτικών ελλείψεων και αναποτελεσματικότητα.
- Έλλειψη συμπληρωματικότητας και συνέργειας των παράλληλων προγραμματισμών (τομεακά επιχειρηματικά προγράμματα ΚΠΣ, Περιφερειακό Πρόγραμμα Αττικής, προγράμματα ΔΕΚΟ, προγράμματα ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού, προγράμματα κρατικών φορέων – Υπουργεία, Οργανισμός Ρυθμιστικού, κ.λ.π.) στο μητροπολιτικό επίπεδο και ανάγκη ολοκλήρωσης τομεακών πολιτικών.
- Ελλείψεις ως προς την πολιτική νομιμοποίηση των φορέων που είναι υπεύθυνοι για τη λήψη αποφάσεων και την αποδοχή τους από τους πολίτες (δημοκρατικό έλλειμμα).

Τα παραπάνω χαρακτηριστικά φαίνεται πως τα συναντάμε και στην περίπτωση της μητροπολιτικής περιοχής της Αθήνας. Στην περιφέρεια και στο νομό Αττικής, που υποδιαιρείται διοικητικά σε τέσσερις νομαρχίες (Αθηνών, Πειραιώς, Δυτικής Αττικής και Ανατολικής Αττικής και μία Διευρυμένη) και σε 124 πρωτοβάθμιους ΟΤΑ, παρατηρείται κατ' αρχήν σημαντική συγκέντρωση πληθυσμού που φτάνει στο ύψος σχεδόν του 35% του συνολικού ελληνικού πληθυσμού. Η συγκέντρωση πληθυσμού σε ορισμένη περιοχή αποτελεί αναμφισβήτητα ασφαλή

μαρτυρία ανάλογης συγκέντρωσης οικονομικών δραστηριοτήτων, κοινωνικών λειτουργιών και σχέσεων, αλλά και δημιουργίας αντίστοιχων προβλημάτων και επιπτώσεων, στο οικολογικό – περιβαλλοντικό πεδίο, στο πολεοδομικό – χωροταξικό, και στο οργανωτικό – διοικητικό επίπεδο του μητροπολιτικού κέντρου ή της περιοχής. Η μεταβολή της κοινωνικο – οικονομικής δομής της μητρόπολης θέτει προφανώς με οξύτητα το ζήτημα της διαμόρφωσης συστημάτων και μεθόδων οργάνωσης και διοίκησης που αντιστοιχούν στα προβλήματα της μητροπολιτικής περιοχής. Σύμφωνα με το γνωστό αξίωμα του Ashby, η πολυπλοκότητα καταπολεμάται (μόνο) με την πολυπλοκότητα² κάτι το οποίο παραβιάζεται στην περίπτωση της μητροπολιτικής περιοχής της Αθήνας.

Η έλλειψη αντιστοιχίας και παραλληλίας μεταξύ του κοινωνικο-οικονομικού και του θεσμικού-οργανωτικού επιπέδου είναι έκδηλη. Οι πολιτικο-διοικητικοί θεσμοί αδυνατούν να παρακολουθήσουν και να ελέγξουν την εξελισσόμενη κοινωνικό-οικονομική πραγματικότητα και δυναμική με αποτέλεσμα να διακυβεύεται η κοινωνική χρησιμότητα και η νομιμοποίηση του θεσμικού πλαισίου, ενώ παράλληλα γίνεται όλοένα και πιο δύσκολη η αντιμετώπιση. Το σύνθετο αυτό διοικητικό πλέγμα, με τους πολλαπλούς και παράλληλους οργανωτικο-διοικητικούς θεσμούς, στέκεται αντιμέτωπο με τα κοινά και ιδιόμορφα προβλήματα χωρίς κανείς τους να διαθέτει σφαιρική ευθύνη και ενιαία αρμοδιότητα για τα κοινά προβλήματα του μητροπολιτικού χώρου, των οποίων η αντιμετώπιση είναι διασπαρμένη, συχνά με τρόπο αντιφατικό, σε ένα πλήθος δημόσιων οργανισμών και υπηρεσιών.

Αυτή η κατάσταση έχει ως αποτέλεσμα, να μην αποφεύγονται τα κενά και οι διάφορες επικαλύψεις. Μια κατάσταση που δίκαια μπορούμε να χαρακτηρίσουμε ως «διοικητικό χάος», ειδικά όταν έχουμε να αντιμετωπίσουμε κάποιες κρίσεις, όταν δηλαδή έχουμε όξυνση των προβλημάτων, από φυσικά ή κοινωνικά αίτια³. Πρόκειται για ένα πολύ σημαντικό έλλειμμα και μια προφανέστατη αναντιστοιχία μεταξύ του τρόπου διάρθρωσης και ανάπτυξης του διοικητικού ιστού της πρωτεύουσας και των ιδιόμορφων προβλημάτων που εκδηλώνονται σε αυτή (λ.χ. συγκοινωνίες, περιβάλλον, εργασία, ύδρευση, αποχέτευση, απορρίμματα, φυσικές καταστροφές κ.λ.π.). Απουσιάζει δηλαδή ένα κατάλληλο σύστημα διαχείρισης και αντιμετώπισης των μητροπολιτικών προβλημάτων. Ένα σύστημα που να αντιστοιχεί στη δική τους

² Βλέπε : W.R. Ashby, An Introduction to Cybernetics, Chapman and Hall, Λονδίνο 1956.

³ Βλέπε π.χ. την πρόσφατη «πλημμυρική κρίση» στην περιοχή του Κηφισού / Αθηνών.

συνθετότητα και πολυπλοκότητα και να διαθέτει τις δυνατότητες και τις προϋποθέσεις για την επιτυχή αντιμετώπισή τους.

1.1. Κριτήρια Επιτυχούς Αντιμετώπισης

Τα κριτήρια της «επιτυχούς αντιμετώπισης» των προβλημάτων δεν μπορεί παρά να συνάγονται από τα γενικά κριτήρια της δημοκρατικής διακυβέρνησης⁴: α) η αποτελεσματική / αποδοτική και β) η νομιμοποιημένη / αποδεκτή δράση στο πλαίσιο μιας ανοιχτής, δημοκρατικής και απαιτητικής συγχρόνως κοινωνίας. Έτσι λοιπόν, τα γνωρίσματα της δυσκυβερνησίας του μητροπολιτικού χώρου θα πρέπει να προσδιοριστούν σε συνάρτηση με τα κριτήρια της αποτελεσματικότητας και της νομιμοποίησης. Βασική υπόθεση της εργασίας αυτής αποτελεί το ότι η μητρόπολη που φαίνεται να είναι «ακυβέρνητη», παρουσιάζεται έτσι γιατί φαίνεται να υποφέρει θεσμικο-οργανωτικά, άλλοτε από αναποτελεσματικότητα και άλλοτε από έλλειψη νομιμοποίησης (ή συχνά και από τα δύο).

Στην μητροπολιτική περιφέρεια της Αττικής έχουμε την κυριαρχία ενός πολυκέφαλου και πολυμερούς οργανωτικο-διοικητικού συστήματος που χαρακτηρίζεται από τη διάχυση της ευθύνης, τη διασπορά της αρμοδιότητας, τα κενά και τις επικαλύψεις. Με αποτέλεσμα, το υφιστάμενο σύστημα να μην ανταποκρίνεται στα προαναφερθέντα κριτήρια της αποτελεσματικής και της νομιμοποιημένης δράσης. Όλες οι σχετικές προτάσεις αντιμετώπισης αυτής της κατάστασης εντάσσονται εκ των πραγμάτων στην προοπτική θεωρητικής επεξεργασίας ενός νέου ειδικού διοικητικού συστήματος, με βάση πάντα το περίγραμμα που προσφέρει το Σύνταγμα (όπως θα αναλυθεί παρακάτω) για την τοπική αυτοδιοίκηση.

⁴ Βλέπε : R. Dahrendorf, « Effectiveness and Legitimacy: on the “governability” of Democracies », The Political Quarterly, τόμ. 51, τχ. 4, 1984, σ. 393-410.

2. Προσπάθειες εισαγωγής ενός συστήματος διοίκησης των προβλημάτων της πρωτεύουσας

2.1. «Οργανισμός Διοικήσεως Πρωτεύουσας»

Με τον Α.Ν. 44/1936 «περί συστάσεως διοικήσεως της πρωτεύουσας»⁵ έγινε μια πρώτη προσπάθεια θεμελίωσης ενός συστήματος διοίκησης, που θα ανταποκρινόταν στις ανάγκες της πρωτεύουσας. Δημιουργήθηκε ένας ξεχωριστός «Οργανισμός» με τη μορφή ΝΠΔΔ και με τίτλο «Διοίκησης Πρωτεύουσας», του οποίου επικεφαλής ορίστηκε «Υπουργός», μέλος του υπουργικού συμβουλίου, ο οποίος απορροφούσε σχετικές αρμοδιότητες από μέρους του Νομάρχη αλλά και του Υπουργού Εσωτερικών. Πρόκειται για μία αξιολογη μορφή Μητροπολιτικής Διοίκησης, αρκετά προωθημένη για τα δεδομένα της εποχής εκείνης. Αποτέλεσε όμως ένα ακόμα επίπεδο (οργανωτικο-διοικητικό) που προστέθηκε ανάμεσα στα άλλα (ΟΤΑ, Νομαρχία, Υπουργεία, δημόσιοι οργανισμοί- νπδδ), το οποίο επιδείνωσε την επικάλυψη αρμοδιοτήτων, τα κενά και τις αντιφάσεις και την έλλειψη συντονισμού, με αποτέλεσμα να είναι βάσιμη η εκτίμηση περί ακυβερνησίας της πόλης.⁶ Ενώ όσον αφορά το κριτήριο της νομιμοποίησης ο επικεφαλής υπουργός ήταν κυριολεκτικά εκλεκτός της κυβέρνησης δίχως καμία δημοκρατική νομιμοποίηση από τον πληθυσμό και την κοινότητα στην οποία αναφέρονταν οι αρμοδιότητές του. Ο συνδυασμός αυτών των παραγόντων οδήγησε όπως ήταν αναμενόμενο στην κατάργηση του οργανισμού αυτού (1941) ο οποίος δεν ανασυστάθηκε μετά τον πόλεμο.

2.2. Νομαρχιακή Διοίκηση

Το σύστημα της νομαρχιακής αποκέντρωσης θεσπίστηκε με το νόμο 3200/1955 «περί διοικητικής αποκεντρώσεως», ο οποίος γενίκευσε σε όλη την επικράτεια την νομαρχιακή αποκέντρωση και κατάργησε τις Γενικές Διοικήσεις. Προέβλεπε την αποκλειστική αρμοδιότητα των νομαρχών στο επίπεδο του νομού για

⁵ Όπως τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε με τον Α.Ν. 1210/1938 και το Β.Δ. 4/11-1-1938).

⁶ Βλέπε Διοίκηση και Κοινωνία , Α. Μακρυδημήτρη, Κεφ.8 : «Ακυβέρνητη Πόλη» σ. 189

όλες σχεδόν τις κρατικές δραστηριότητες και τις πολιτικές.⁷ Παρά την προβλεπόμενη όμως ίδρυση Νομαρχιακών Συμβουλίων (με γνωμοδοτική κυρίως αρμοδιότητα), Νομαρχιακών Ταμείων και Νομαρχιακών Προϋπολογισμών, δεν στάθηκε δυνατό να μειωθεί ουσιαστικά η εξάρτηση από την κεντρική διοίκηση-κυβέρνηση και να προαχθεί η αυτοδιοίκηση στο επίπεδο του νομού.⁸

Σχετικά με την πρωτεύουσα, ο νόμος 3200 μάλλον περιέπλεξε την όλη κατάσταση. Εισηγάγε ένα ιδιαίρον καθεστώς νομαρχιακής διοίκησης, το οποίο είχε ως συνέπεια την ατροφία του κεντρικού – υπουργικού επιπέδου. Δεν προβλέφθηκε ενιαία διοικητική μονάδα (ένας νομός) αλλά δύο νομοί (Αττικής και Πειραιώς), οι οποίοι αργότερα επιμερίστηκαν περαιτέρω. Συμπεραίνουμε λοιπόν ότι η εφαρμογή του συστήματος της διπλής νομαρχιακής αυτοδιοίκησης στην περιοχή της πρωτεύουσας είχε ως συνέπεια την έλλειψη των προϋποθέσεων μιας ενιαίας διοίκησης και αντιμετώπισης των προβλημάτων της περιοχής και την υπονόμηση του όλου πνεύματος της αποκέντρωσης (με την άσκηση νομαρχιακών αρμοδιοτήτων από κεντρικά όργανα).

2.3. Από το ν.δ. 1147/1972 στην «Ενιαία Αυτοδιοίκηση Αθηνών – Πειραιώς»

Προς το τέλος περίπου της χρονικής περιόδου της επταετούς δικτατορίας, έγινε μια νέα απόπειρα για τη διοίκηση της «μείζονος πρωτευούσης», με το νομοθετικό διάταγμα 1147/1972. Καταργήθηκαν οι νομοί Αττικής και Πειραιώς και ιδρύθηκε ένας νέος ενιαίος νομός Αττικής, ο οποίος υποδιαιρέθηκε σε τέσσερα νομαρχιακά «διαμερίσματα» : Αθηνών, Πειραιώς, Δυτικής Αττικής, Ανατολικής Αττικής.

Για το σύνολο του νομού Αττικής ορίστηκε ένας νομάρχης, αλλά για κάθε νομαρχιακό διαμέρισμα διορίστηκε και από ένας ξεχωριστός αναπληρωτής νομάρχης.⁹ Οι οργανωτικές παθολογίες ήταν αναμενόμενες τόσο λόγω του κατακερματισμού (μεταξύ των νομαρχιακών διαμερισμάτων) όσο και λόγω της

⁷ Εκτός βασικών εξαιρέσεων στους τομείς της εθνικής άμυνας, της εξωτερικής πολιτικής, δικαιοσύνης, εθνικής οικονομίας κ.λ.π.

⁸ Το βασικό νομοθέτημα κατά την μεταπολεμική περίοδο, όσον αφορά την τοπική αυτοδιοίκηση ήταν ο Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας του 1954 (ν. 2884), ο οποίος συντήρησε την πολυδιάσπαση της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης.

⁹ Ας σημειωθεί ότι σε κάθε νομαρχιακό διαμέρισμα συστήθηκαν από 19 ταυτόσημες Διευθύνσεις, ενώ στη νομαρχία Αττικής προβλέφθηκε η ίδρυση άλλων 15 Διευθύνσεων αντίστοιχης αρμοδιότητας.

επικάλυψης (μεταξύ νομαρχιακών διαμερισμάτων και νομαρχίας Αττικής). Όσον αφορά τις αρμοδιότητες των αναπληρωτών νομαρχών ήταν γενικά όμοιες και ανάλογες με αυτές των λοιπών νομαρχών της χώρας (ένα ακόμη παράδοξο του ελληνικού διοικητικού συστήματος).

Παρατηρούμε λοιπόν ότι και αυτό το σύστημα διοίκησης, πέρα από τις σχεδιαστικές του ατέλειες και τις οργανωτικές του αντιφάσεις (οριζόντια και κάθετη νομαρχιακή κατάτμηση, σύγχυση και επικάλυψη ευθυνών και αρμοδιοτήτων κ.λ.π.), χαρακτηριζόταν και από μία οξεία έλλειψη νομιμοποίησης, αφού και ο νομάρχης αλλά και οι αναπληρωτές νομάρχες ήταν δοτοί και διορισμένοι από την (κεντρική) κυβέρνηση και μάλιστα ενός αυταρχικού καθεστώτος.

Αργότερα, η ευθύνη για τις μητροπολιτικές υποθέσεις κατακερματίστηκε ανάμεσα σε Υπουργεία, θεματικούς κρατικούς φορείς (π.χ. για τις συγκοινωνίες) και συνδέσμους ΟΤΑ, ενώ κατά τη δεκαετία του 1980 δημιουργήθηκε ο Οργανισμός Ρυθμιστικού Σχεδίου της Αθήνας. Μια πιο συνολική προσπάθεια οργάνωσης της μητροπολιτικής περιοχής των Αθηνών έγινε το 1994, με τη δημιουργία της Ενιαίας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Αθηνών – Πειραιώς, η οποία περιέλαβε τους δήμους και τις κοινότητες του λεκανοπεδίου, ενώ παράλληλα δημιουργήθηκε η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Ανατολικής και αντιστοίχως, της Δυτικής Αττικής. Η Ενιαία Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Αθηνών – Πειραιώς όμως, κυρίως λόγω των αρμοδιοτήτων που της ανατέθηκαν, δεν μπόρεσε να διαδραματίσει το ρόλο ενός μητροπολιτικού θεσμού διακυβέρνησης.

3. Το Διοικητικό Τοπίο στην Αττική σήμερα – Προβλήματα

Το υπάρχον σύστημα διακυβέρνησης στη μητροπολιτική περιοχή της Αθήνας χαρακτηρίζεται από υψηλό βαθμό συγκεντρωτισμού (Κεντρικό Κράτος) και χαμηλό βαθμό ουσιαστικής αποκέντρωσης αρμοδιοτήτων και πόρων (ΟΤΑ). Παράλληλα, υπάρχει αποσπασματικότητα και έλλειψη συμπληρωματικότητας και συνοχής στην άσκηση των αστικών πολιτικών, χαμηλή ποιότητα παροχής υπηρεσιών και χαμηλός βαθμός ανάπτυξης θεσμών συμμετοχής και εκπροσώπησης της κοινωνίας των πολιτών στις διαδικασίες λήψης των αποφάσεων. Ειδικότερα ο ρόλος του Κεντρικού Κράτους (Υπουργεία, Οργανισμοί, ΔΕΚΟ, κ.α.) εξακολουθεί να παραμένει

καθοριστικός σε σχέση με τις δομές της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Α΄ και Β΄ βαθμού) παρά τις διαδικασίες σχετικής αποκέντρωσης αρμοδιοτήτων προς τους ΟΤΑ την τελευταία 20ετία.

3.1. Α΄ Βαθμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Η καταγραφή των οργανωτικών μονάδων και φορέων που ασχολούνται με τοπικά προβλήματα της Αττικής σχηματίζει την εικόνα ενός εντυπωσιακού οργανωτικού κατακερματισμού που ήδη ξεκινά από το επίπεδο της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης. Θυμίζουμε πως υπάρχουν 124 πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ (με μεγάλη ποικιλία μεγεθών), με πολυάριθμες δημοτικές επιχειρήσεις και «θυγατρικά» νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου. Οι εν λόγω φορείς παρουσιάζουν σημαντικότερες διαφορές οι οποίες δεν συμβαδίζουν απαραίτητα με τις διαφορές του πληθυσμιακού τους δυναμικού. Έτσι, η στελέχωση (προφανώς και οι οικονομικοί πόροι) ορισμένων δήμων παρόμοιου μεγέθους παρουσιάζει ανισότητες που φτάνουν, σε ακραίες περιπτώσεις, το 1/10. Σοβαρές διαφορές εμφανίζονται αντιστοίχως και ως προς τις αρμοδιότητες, αφού οι δήμοι και οι κοινότητες που βρίσκονται εκτός λεκανοπεδίου δεν έχουν χάσει ορισμένες από τις αρμοδιότητες που σε αυτό ασκούνται από κεντρικούς φορείς (π.χ. ύδρευση), ενώ σε άλλες περιπτώσεις ορισμένοι δήμοι έχουν αναλάβει πρωτοβουλίες που συμπληρώνουν τα κενά που αφήνουν οι κρατικοί φορείς (π.χ. με ανάπτυξη συστήματος δημοτικής συγκοινωνίας, παροχή ιατρικών υπηρεσιών κ.α.) και αλλού όχι. Όσον αφορά τη διαδημοτική συνεργασία στην Αττική, αυτή παραμένει πενιχρή και καθίσταται εξαιρετικά δυσχερής εξαιτίας του προαναφερθέντος κατακερματισμού των δήμων αλλά και λόγω του ότι η κοινωνική – εισοδηματική σύνθεση και οι συνθήκες ζωής διαφοροποιούνται πολύ έντονα από δήμο σε δήμο. Οι διαδημοτικές συμπράξεις (Ενώσεις, Αναπτυξιακές Εταιρείες, Σύνδεσμοι κ.ά.) αδυνατούν να παρέμβουν σε σημαντικά αναπτυξιακά προβλήματα (π.χ. χωροθέτηση χώρων υγειονομικής ταφής απορριμμάτων, αναπτυξιακά προγράμματα και έργα). Όλα τα σημαντικά έργα υποδομής της πόλης, προγραμματίζονται, αποφασίζονται και υλοποιούνται από φορείς του κεντρικού κράτους, με την Τοπική Αυτοδιοίκηση απύσχα ή σπανίως να συμμετέχει σε αυτά.

3.2. Οργανισμοί Ειδικής Αρμοδιότητας – Έλλειψη Συντονισμού

Στο τοπικό, όσο και στο νομαρχιακό επίπεδο, λειτουργεί ένα πλήθος ετερόκλητων οργανισμών ειδικής αρμοδιότητας. Η νομική κατάσταση των οργανισμών αυτών ποικίλλει, με αποτέλεσμα άλλοι από αυτούς να έχουν την ιδιότητα του Νομικού Προσώπου Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ) – όπως π.χ. είναι τα Νοσηλευτικά Ιδρύματα, οι Οργανισμοί Κοινωνικής Ασφάλισης – και άλλοι να έχουν τη μορφή των αποκεντρωμένων κρατικών υπηρεσιών – όπως π.χ. Οικονομικές Υπηρεσίες, Μονάδες Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης - ενώ τέλος, άλλοι λειτουργούν ως αποκεντρωμένες υπηρεσίες αυτοδιοικούμενων οργανισμών του δημοσίου τομέα, όπως ΔΕΗ, ΕΛΤΑ, κ.λ.π. Όπως είναι φυσικό, οι οργανισμοί αυτοί εποπτεύονται και συντονίζονται χωριστά από τους αρμόδιους φορείς του κέντρου, με συνέπεια να μην υπάρχει ένα ενιαίο σύστημα διοίκησης και συντονισμού τους στο περιφερειακό επίπεδο, πράγμα που πολλές φορές – λαμβανομένης υπ' όψη και της διαφορετικής γεωγραφικής περιφέρειας που καλύπτει κάθε ένας από τους Οργανισμούς αυτούς – οδηγεί στη δημιουργία μίας χαοτικής κατάστασης.

3.3. Αδυναμίες στο Περιφερειακό Επίπεδο

Η τελευταία αυτή διαπίστωση ισχύει και για την Περιφέρεια της Αττικής, η οποία παραμένει υποστελεχωμένη, χωρίς επαρκείς πόρους, και με πολλές από τις αρμοδιότητες που στην υπόλοιπη χώρα ασκούνται από όργανα των Περιφερειών, εδώ (Περιφέρεια Αττικής) να ασκούνται από ειδικευμένους κρατικούς φορείς ή υπηρεσίες των Υπουργείων. Οι ειδικευμένοι πάντως κρατικοί φορείς της Αττικής, κατά κανόνα δεν καλύπτουν (και ως προς τον σχετικό σχεδιασμό) ολόκληρο το νομό, ούτε και όλες τις συναφείς δραστηριότητες. Έτσι, δίπλα στην ΕΥΔΑΠ ασχολούνται με ύδρευση και αποχέτευση πολλοί δήμοι στην υπόλοιπη Αττική, ενώ δίπλα στον ΟΑΣΑ αναπτύσσονται όχι μόνον οι σημερινές λειτουργίες αλλά και τα φιλόδοξα σχέδια για προαστιακό σιδηρόδρομο του ΟΣΕ, το ΚΤΕΛ Αττικής, αλλά και οι δημοτικές συγκοινωνιακές επιχειρήσεις. Σημαντικές είναι βέβαια και οι – κατά κανόνα ασυντόνιστες με τοπικούς φορείς – δραστηριότητες εθνικών κρατικών φορέων όπως η ΔΕΗ, ο ΕΟΤ, ο ΟΕΚ, ο ΟΣΚ, το Κτηματολόγιο κ.α. στην Αττική. Όλη αυτή η κατάσταση σε συνδυασμό με τη δημιουργία παράλληλων περιφερειακών – διανομαρχιακών δομών από διάφορα Υπουργεία που παρακάμπτουν και

δυσχεραίνουν τον οριζόντιο, διατομεακό ενδοπεριφερειακό συντονισμό, αποκλείει την ανάπτυξη ενός ολοκληρωμένου σχεδιασμού για την Περιφέρεια.

3.4. Αδυναμίες στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση

Στο δεύτερο βαθμό Αυτοδιοίκησης, οι τρεις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις είναι ουσιαστικά τέσσερις, αφού τα δύο Διαμερίσματα της –διοικητικά ασήμαντης – *Ενιαίας Αθηνών – Πειραιώς* λειτουργούν ουσιαστικά αυτοτελώς. Η Ενιαία Ν.Α. δεν έχει καταφέρει μέχρι σήμερα να αναπτύξει έναν μητροπολιτικό χαρακτήρα, αναπτύσσοντας μητροπολιτικές δραστηριότητες κυρίως λόγω του υπάρχοντα συγκεντρωτισμού στο επίπεδο της κεντρικής κρατικής διοίκησης. Όσον αφορά τη στελέχωση, ενώ οι πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ διαθέτουν τουλάχιστον 20.000 υπαλλήλους (μαζί με τις επιχειρήσεις τους), οι δευτεροβάθμιοι ΟΤΑ διαθέτουν ελάχιστους «δικούς» τους υπαλλήλους, ενώ οι υπόλοιποι που υπηρετούν εκεί «κατ' απόσπαση» εξακολουθούν υπηρεσιακά να ανήκουν στο Κράτος. Έτσι, τα πλούσια οργανωτικά σχήματα που αποτυπώνονται στους Οργανισμούς των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων παραμένουν «στα χαρτιά» με αποτέλεσμα να υφίστανται αδυναμίες στην εκτέλεση των διοικητικών τους καθηκόντων.

Η εισαγωγή του δεύτερου βαθμού τοπικής Αυτοδιοίκησης, παρά το γεγονός ότι κατ' αρχήν συνέβαλε στον εκδημοκρατισμό της Διοίκησης (μέσω των αιρετών οργάνων της), δεν απέφερε όμως ανάλογα αποτελέσματα από οργανωτικής και λειτουργικής πλευράς, στο νομαρχιακό επίπεδο, εφ' όσον ανέκυψε πληθώρα προβλημάτων¹⁰. Παρατηρείται ασάφεια ως προς το εύρος των αρμοδιοτήτων, που ανατίθενται στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, διότι δεν είναι απόλυτα σαφές – και τελικά υπόκειται σε *ad hoc* ερμηνεία από τα δικαστήρια, αν οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις έχουν αρμοδιότητα σε ένα πλήθος θεμάτων (όπως είναι τα θέματα των δασών, του τουρισμού, τα πολιτιστικά και τα εκπαιδευτικά θέματα, κ.λ.π.) και αυτό συμβαίνει παρά το γεγονός ότι έχουν εκδοθεί μέχρι σήμερα πολλοί ειδικοί νόμοι και παρ' ότι έχει προβλεφθεί στους οικείους οργανισμούς η σύσταση ανάλογων υπηρεσιών. Επίσης προβληματική κρίνεται η δημιουργία μιας, μάλλον, πολυτελούς οργανωτικής διάρθρωσης, σε κάθε Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, η οποία σε αντίθεση με τις διεθνώς επικρατούσες τάσεις για συμπίεση των μεγεθών στις οργανωτικές

¹⁰ Βλέπε « Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση» σ.37 - Ελληνική Εταιρεία Πολιτικής Επιστήμης, Αθήνα 1997.

διαρθρώσεις και την ανάγκη περιστολής των σχετικών δαπανών, οδήγησε σε ένα γιγαντισμό των υπηρεσιών των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων. Και τέλος η διάσπαση της ενότητας της διοίκησης σε περιφερειακό επίπεδο, η οποία με την υπαγωγή των ζητημάτων της αποκεντρωμένης Διοίκησης στην Περιφέρεια, ως φορέα αρμοδιοτήτων κρατικής διοίκησης, εξακολουθεί να συντηρεί ένα διπολικό σύστημα, με αποτέλεσμα να δημιουργείται σύγχυση, ως προς το ποιος είναι αρμόδιος και για ποιο θέμα.

Κρίσιμο είναι το ζήτημα της διερεύνησης των σχέσεων μεταξύ της αποκέντρωσης και της αναδιοργάνωσης¹¹. Το δομικό σχήμα των κεντρικών υπηρεσιών ουσιαστικά παρέμεινε ανέπαφο μετά την αποκέντρωση. Αν και το μέγεθος των κεντρικών υπηρεσιών (νοούμενο ως σύνολο αρμοδιοτήτων) άλλαξε, εν τούτοις δεν τροποποιήθηκε η δομική συγκρότηση των υπηρεσιών. Όμως και η αντίστοιχη διάρθρωση των μονάδων υποδοχής των μεταφερόμενων αρμοδιοτήτων δεν ανασχεδιάστηκε. Η αποκέντρωση φαίνεται να μην έχει συνδεθεί με την αναδιοργάνωση, στοιχείο που αποτελεί σημαντική ένδειξη της αδυναμίας του διοικητικού συστήματος να συντονίζει επαρκώς τις δράσεις και τις πολιτικές του.

¹¹Τα σχετικά Προεδρικά Διατάγματα με τα οποία εφαρμόστηκε ο νόμος 2026 του 1992 αλλά και οι προηγούμενοι νόμοι δεν ανέφεραν ως συστατικό στοιχείο τη σχέση της αποκέντρωσης με τον ανασχεδιασμό της διάρθρωσης των αρμοδιοτήτων των κεντρικών υπηρεσιών και την ανακατανομή των θέσεων μεταξύ κεντρικών και περιφερειακών.

4. Η ΜΗΤΡΟΠΟΛΙΤΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΣΤΟ ΔΙΕΘΝΗ-ΕΥΡΩΠΑΙΚΟ ΧΩΡΟ

Δεδομένου ότι η επέκταση των μεγαλουπόλεων επιδρά καταλυτικά στις κοινωνικές, οικονομικές και πολιτιστικές σχέσεις των κατοίκων τους, η διοίκηση των μητροπολιτικών περιοχών έχει αποτελέσει αντικείμενο ειδικής μέριμνας στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες. Η συγκριτική μελέτη των ευρωπαϊκών εμπειριών αναδεικνύει την θεμελιώδη σημασία του συντονισμού όλων των μητροπολιτικών λειτουργιών από ένα ενιαίο διοικητικό σύστημα με άμεση δημοκρατική νομιμοποίηση. Με αυτόν τον τρόπο το διοικητικό σύστημα αποκτά και πολιτική αυτοτέλεια, προϋπόθεση για την απαλλαγή τους από την κομματική χειραγώγηση, την επικράτηση συγκεντρωτικών πελατειακών σχέσεων και, τέλος, την οικονομική και πολιτική ομηρία των πολυδιασπασμένων ΟΤΑ. Ο όρος «διακυβέρνηση» (governance) που χρησιμοποιείται ευρύτατα σήμερα, αντί του μέχρι πρότινος όρου «κυβέρνηση ή τοπική αυτοδιοίκηση» (governance, local government) υποδηλώνει μια νέα διαπλοκή σχέσεων οικονομίας και πολιτικής, δημόσιου – ιδιωτικού.

4.1. Έννοια της Μητροπολιτικής Περιοχής στο διεθνή και ευρωπαϊκό χώρο

Η αποσαφήνιση του όρου «μητροπολιτική περιοχή» είναι δύσκολο να επιτευχθεί καθώς υπάρχουν πολλές απόψεις για το ποιες περιοχές μπορούν να οριστούν ως μητροπολιτικές. Συνήθως οι χώρες του ΟΟΣΑ δεν παρέχουν συγκεκριμένο στατιστικό ορισμό των μητροπολιτικών περιοχών τους, αλλά στις χώρες όπου υφίσταται τέτοιος ορισμός (Αμερική, Γερμανία, Ολλανδία), συνήθως συσχετίζεται με «ολοκληρωμένες λειτουργικά ενότητες οι οποίες διαμορφώνονται βάση κάποιου κριτηρίου που αναφέρεται κατά κύριο λόγο στην «ημερήσια ζώνη διακίνησης ατόμων» (daily commuting zone) (OECD : 1999). Έτσι, ως μητροπολιτικές περιοχές αναφέρονται συνήθως οι αστικοί οικισμοί με μεγάλα πληθυσμιακά μεγέθη, συνήθως με σύνθετη και διαφοροποιημένη οικονομική βάση, με μεγάλο βαθμό λειτουργικής ολοκλήρωσης που εκτείνεται σε μεγάλη γεωγραφική περιοχή η οποία διαμορφώνεται πέρα από τα όρια δικαιοδοσίας ενός μόνο δήμου. Οι οικονομικές και οι κοινωνικές δραστηριότητες υπερβαίνουν τα όρια των δήμων, οι

κάτοικοι της περιοχής μπορεί να ζουν σε ένα δήμο, να δουλεύουν σε κάποιο άλλο και να μετακινούνται σε ολόκληρη τη μητροπολιτική περιοχή προκειμένου για παράδειγμα να διασκεδάσουν. Σε γενικές γραμμές, στο επίπεδο της ΕΕ, ως μητροπολιτικές περιοχές ορίζονται οι περιοχές με 500.000 κατοίκους και πάνω, που εμφανίζουν ολοκληρωμένες λειτουργίες σε μια ευρύτερη περιοχή. Σήμερα στην ΕΕ οριοθετούνται περίπου 90 τέτοιες μητροπολιτικές περιοχές όπου συγκεντρώνεται περίπου το 60% του πληθυσμού της. (SPESP : 1999).

4.2. Διοίκηση Μητροπολιτικών Περιοχών – Η διεθνής εμπειρία

Στις δεκαετίες του 1960-70 ο επιστημονικός διάλογος σχετικά με την αναζήτηση νέων μορφών διοίκησης των μεγάλων αστικών συγκροτημάτων ήταν εξίσου έντονος με σήμερα. Οι μορφές αυτών των σχημάτων μπορεί να διακριθούν σε δύο γενικές κατηγορίες : α) ένα ενιαίο μητροπολιτικό ΟΤΑ στην περιοχή και β) μητροπολιτικοί σύνδεσμοι – συνενώσεις των προϋπαρχόντων δήμων στην μητροπολιτική περιοχή. Στη πρώτη μορφή, υφίσταται άμεση πολιτική νομιμοποίηση, συγκεκριμένη οικονομική αυτοδυναμία και πολλαπλές αρμοδιότητες στο μητροπολιτικό επίπεδο, ενώ στη δεύτερη μορφή, συγκαταλέγονται λιγότερο συγκροτημένες μορφές μητροπολιτικών διοικήσεων (συντονιστικού χαρακτήρα, διαδημοτικών συνεργασιών), όπου στα μητροπολιτικά συμβούλια συμμετέχουν οι εκλεγμένοι εκπρόσωποι των δήμων της περιοχής – άρα η πολιτική νομιμοποίηση προκύπτει εμμέσως, από την συμμετοχή τους – δεν υφίσταται οικονομική αυτοτέλεια, ενώ οι αρμοδιότητές τους είναι σχετικά παρόμοιες με το προηγούμενο μοντέλο.

Κλασικό παράδειγμα της πρώτης μορφής (ενιαίου μητροπολιτικού ΟΤΑ) είναι οι μητροπολιτικές κομητείες που δημιουργήθηκαν στις μητροπολιτικές περιοχές της Αγγλίας (1972) με ισχυρές μητροπολιτικές αυτοδιοικήσεις (άμεση εκλογή) και οικονομική αυτοδυναμία¹². Το δεύτερο όμως μοντέλο συγκρότησης μητροπολιτικών διοικητικών μηχανισμών συντονιστικού χαρακτήρα, είναι περισσότερο διαδεδομένο. Εμφανής είναι η υιοθέτησή του σε πολλές δυτικές χώρες (Γαλλία, Ιταλία) όπου δημιουργούνται μητροπολιτικά συμβούλια με την συμμετοχή των δημάρχων των δήμων που συμμετέχουν, και όχι με άμεση εκλογή μητροπολιτικών οργάνων όπως

¹² Βλέπε : Lefebvre, C. (1998), “Metropolitan Government and Governance in Western Countries: A critical Review”, *International Journal of Urban & Regional Research*, vol. 22, no 1.

στο πρώτο μοντέλο. Στη Γαλλία δημιουργούνται τα “communautes urbaines” το 1964 σε 4 μεγάλες πόλεις με δομές όπου συμμετέχουν έμμεσα εκλεγμένοι αντιπρόσωποι. Λίγο ή πολύ και τα δύο μοντέλα απέτυχαν να επιβιώσουν για μεγάλο χρονικό διάστημα.

Δύο ήταν τα κύρια χαρακτηριστικά των προηγούμενων μητροπολιτικών μεταρρυθμίσεων που συνέβαλλαν στην αποτυχία τους και την περιορισμένη εφαρμογή τους. Επρόκειτο, κατ’ αρχήν, για τα προβλήματα πολιτικής νομιμοποίησης των νέων διοικητικών μορφών, τόσο από την πλευρά της τοπικής αυτοδιοίκησης Α΄ Βαθμού όσο και της τοπικής κοινωνίας, καθώς οι τοπικές αυτοδιοικήσεις αντιμετώπιζον αρνητικά την διαμόρφωση νέων χωρικών επιπέδων διοίκησης εφόσον διαβλέπουν κίνδυνο περιορισμού της αυτοδυναμίας τους. Το δεύτερο στοιχείο που φαίνεται να συνέβαλλε στην αποτυχία των παραπάνω μητροπολιτικών μεταρρυθμίσεων ήταν ο αυταρχικός τρόπος που επιβλήθηκαν οι μητροπολιτικές (αυτό)διοικήσεις από την κεντρική κυβέρνηση σε αρκετές χώρες (Γαλλία, Αγγλία), κάτι το οποίο είχε ως λογική συνέπεια την εγρήγορση όλων των τοπικών παραγόντων, είτε για τον περιορισμό των αρμοδιοτήτων τους είτε για την κατάργησή τους. Ωστόσο δεν θα πρέπει να αγνοηθούν και τα στοιχεία της πολιτικής αντιπαράθεσης και οι κομματικές σκοπιμότητες που συνέβαλλαν και αυτά σε ορισμένες περιπτώσεις στην κατάργηση της μητροπολιτικής αυτοδιοίκησης (π.χ. Greater London Council, από την κυβέρνηση Thatcher το 1984 στην Αγγλία).

Στην δεκαετία του 1990 προωθήθηκε μια νέα διοικητική μεταρρύθμιση σε κεντρικό και τοπικό επίπεδο, και αναδιαμόρφωσης των πολιτικών αστικής διακυβέρνησης, όπου επανατέθηκε το θέμα της μητροπολιτικής διοίκησης /αυτοδιοίκησης. Η νέα αυτή προσέγγιση με βάση την εμπειρία και τα λάθη του παρελθόντος φιλοδοξούσε να είναι ταυτόχρονα και πιο αποτελεσματική αλλά και να επιτρέπει τη δημοκρατική συμμετοχή και νομιμοποίηση. Γενικό συμπέρασμα των πρόσφατων συνεδρίων με θέμα την διοίκηση των αστικών περιοχών (OECD: 1999) είναι το γεγονός ότι δεν υπάρχει μια ιδεατή μορφή μητροπολιτικής διοίκησης ή αυτοδιοίκησης, αλλά κάθε πόλη θα πρέπει να αναδιαμορφώσει την διοικητική της διάρθρωση κατά τρόπο συμβατό με τις ανάγκες της και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του εθνικού, πολιτικού και διοικητικού της συστήματος. Από την άλλη πλευρά είναι γενικά αποδεκτό ότι η μητροπολιτική διοίκηση θα πρέπει να λάβει την μορφή ενός

διακυβερνητικού σχηματισμού, ο οποίος θα δίνει την δυνατότητα συμμετοχής όλων των νέων φορέων με πιο ευέλικτες μορφές οργάνωσης.

4.3. Το Νέο Μητροπολιτικό Μοντέλο

Τα βασικά χαρακτηριστικά που οριοθετούν το νέο μητροπολιτικό μοντέλο μπορούν να συνοψισθούν στα ακόλουθα :

- α) Επιδίωξη της κοινωνικής νομιμοποίησης των νέων θεσπίσεων (που στο παρελθόν παραμελήθηκε), με την διεξαγωγή δημοψηφίσματος για την μορφή και το περιεχόμενο της μητροπολιτικής (αυτό)διοίκησης (τόσο στην Αγγλία – Λονδίνο, όσο και στην Ιταλία).
- β) Επιδίωξη της πολιτικής νομιμοποίησης με την ενίσχυση της σημασίας των άμεσα εκλεγμένων αντιπροσώπων.
- γ) Η υποστήριξη της μη δημιουργίας ενός ακόμα επιπέδου διοίκησης αλλά και αντικατάστασης των ήδη υπαρχόντων (π.χ. Ιταλία–province, παίρνει χαρακτήρα μητροπολιτικού επιπέδου).
- δ) Η «αποδυνάμωση» των μεγάλων δήμων μέσα στην μητροπολιτική περιοχή.

Βέβαια αυτά τα χαρακτηριστικά δεν εμφανίζονται παντού. Ας σημειωθεί ότι στη Βρετανία, δημιουργήθηκε ένα νέο επίπεδο πάνω από όλα τα υπάρχοντα, αυτό του μητροπολιτικού ΟΤΑ. Η νέα μητροπολιτική εξουσία του Λονδίνου (Greater London Authority) περιλαμβάνει 32 δήμους και την πόλη του Λονδίνου και αποτελείται από ένα άμεσα εκλεγμένο Δήμαρχο και άμεσα εκλεγμένο συμβούλιο 25 ατόμων. Τα 14 από τα 25 μέλη αντιπροσωπεύουν συγκεκριμένες εδαφικές περιφέρειες, ενώ οι υπόλοιποι 11 που δεν ανήκουν σε αυτή την κατηγορία αντιπροσωπεύουν πολιτικά κόμματα.

Στην περίπτωση της Ιταλίας, η μητροπολιτική διάσταση αποδίδεται στην διοικητική βαθμίδα (province) - που είναι ήδη θεσμοθετημένη μορφή της μητροπολιτικής (αυτό)διοίκησης. Ως μητροπολιτικές περιοχές προσδιορίστηκαν 10 ζώνες, οι οποίες περιλαμβάνουν τους Δήμους Ρώμης, Μιλάνου, Τορίνο, Βενετίας, Φλωρεντίας, Γένοβας, Μπολόνιας, Μπάρι, Νάπολης και Κάλλαρι, με τους περιφερειακούς δήμους. Στο πλαίσιο αυτό αναπροσαρμόστηκαν τα όρια των επαρχιών,

που ανήκαν οι περιοχές αυτές, έτσι ώστε η κάθε μητροπολιτική περιοχή να αποτελεί μια επαρχία, που ονομάστηκε μητροπολιτική πόλη. Στη μητροπολιτική περιοχή περιλαμβάνονται ο κεντρικός δήμος και οι δήμοι-δορυφόροι αυτού. Η όλη προσπάθεια στηρίζεται στην συνεργασία μεταξύ των διαφόρων θεσμικών οργάνων της περιοχής.

Στην Γαλλία , το 1998 διαμορφώθηκε μία στρατηγική δημιουργίας βιώσιμων μητροπολιτικών σχηματισμών με απλοποίηση της διαδημοτικής συνεργασίας αλλά και ενίσχυση των κινήτρων (κυρίως οικονομικών). Βέβαια, όπως και στο παρελθόν το κεντρικό κράτος παραμένει ο καθοδηγητής της νέας αυτής μεταρρύθμισης, ακόμα και αν αποδίδεται στους δήμους η ευχέρεια της απόφασης για την δημιουργία των δομών. Κάθε μητροπολιτικός δήμος, ο οποίος εκλέγει μητροπολιτικό δήμαρχο και δημοτικό συμβούλιο, υποδιαιρείται σε διαμερίσματα, στα οποία επίσης εκλέγονται διαμερισματικά συμβούλια. Αυτά υποβάλλουν «ερωτήσεις» στο μητροπολιτικό δήμαρχο για ζητήματα που αφορούν το διαμέρισμα και εισάγουν στο δημοτικό συμβούλιο θέματα αρμοδιότητάς του. Οι αρμοδιότητες του διαμερισματικού συμβουλίου καλύπτουν αντικείμενα της πολεοδομίας, της χρηματοδότησης συλλογικών δραστηριοτήτων, κοινωνικών υπηρεσιών (νηπιαγωγεία, παιδικοί σταθμοί, λαϊκή κατοικία) κ.ά.

Στη Γερμανία τέλος, υιοθετείται επίσης μια μορφή διαδημοτικής συνεργασίας, η οποία στηρίζεται στην παράδοση ενός ομοσπονδιακού συστήματος οργάνωσης του κράτους, όπου ενισχύεται η συνεργασία μεταξύ διαφορετικών επιπέδων διοίκησης. Έτσι στην περίπτωση της Φρανκφούρτης, η ίδια η ομοσπονδιακή κυβέρνηση σε επίπεδο Land, ενθάρρυνε την συνεργασία.¹³ Σχετικά με την μορφή, οι μητροπολιτικές αυτοδιοικήσεις, δηλαδή όπου υφίσταται άμεση εκλογή των εκπροσώπων του μητροπολιτικού συμβουλίου, εμφανίζονται δυναμικότερες και με απτά θετικά αποτελέσματα στην οικονομική ανάπτυξη της περιοχής, σε σχέση με αυτές όπου στο συμβούλιο δεν μετέχουν άμεσα εκλεγμένοι εκπρόσωποι).

¹³ Βλέπε : Benz, Ar. & Eberlein, B. (1998), "Regions in European Governance: The logic of Multi-level Interaction", European University Institute, WP RSC No 98/31.

4.4. Αρμοδιότητες Μητροπολιτικών (Αυτό)διοικήσεων στο διεθνή χώρο

Στην εξέταση των αρμοδιοτήτων των μητροπολιτικών σχηματισμών παρατηρούνται αρκετά μεγάλες διαφορές που οφείλονται στην φύση των μητροπολιτικών αρχών καθώς και στους σκοπούς σύστασης. Επίσης ο καθορισμός και η επιτυχής λειτουργία συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων των μητροπολιτικών αρχών εξαρτάται άμεσα από την παράδοση της κάθε χώρας στη διοικητική οργάνωση. Οι μητροπολιτικοί φορείς συγκεντρώνουν κατά κανόνα, την ευθύνη για τον στρατηγικό και χωροταξικό σχεδιασμό, την προώθηση της τοπικής οικονομικής ανάπτυξης, τον σχεδιασμό και την λειτουργία του συστήματος αστικών μεταφορών και των μεγάλων τοπικών έργων και υποδομών, την ολοκληρωμένη διαχείριση αποβλήτων ή ακόμη και ενεργειακών δικτύων. Σε ορισμένες περιπτώσεις (όπως το Λονδίνο) ο μητροπολιτικός φορέας αναλαμβάνει ευθύνες για την δημόσια ασφάλεια (μητροπολιτική αστυνομία) και την πολιτική προστασία. Τέλος διαφαίνονται σήμερα και τάσεις μετάθεσης αρμοδιοτήτων κοινωνικής πολιτικής καθώς και ορισμένων ειδικών πολιτικών (ιδίως στον τομέα του πολιτισμού) στους μητροπολιτικούς φορείς.

Όπως ήδη έχει διαφανεί, το αντικείμενο της μητροπολιτικής διακυβέρνησης περιλαμβάνει πολλούς επιμέρους τομείς πολιτικών οι οποίοι μπορεί να ποικίλουν ανάλογα με τις προτεραιότητες και τις ιδιαιτερότητες κάθε μητροπολιτικού σχηματισμού. Οι τομείς αυτοί είναι :

- **Χωρικός Σχεδιασμός :** Ο χωρικός σχεδιασμός αποτελεί μια από τις σημαντικότερες αρμοδιότητες ενός μητροπολιτικού φορέα. Περιλαμβάνει την εναρμόνιση των πολεοδομικών σχεδίων με το γενικό στρατηγικό χωρικό σχέδιο ανάπτυξης, το σχεδιασμό μεγάλων έργων αλλά και ειδικότερους σχεδιασμούς τομειακού επιπέδου.
- **Περιβάλλον :** Η μητροπολιτική αυτή αρμοδιότητα περιλαμβάνει την εκπόνηση μελετών με στρατηγικό χαρακτήρα για τη βελτίωση του μητροπολιτικού περιβάλλοντος. Ένας μητροπολιτικός φορέας μπορεί να αναλάβει για παράδειγμα την ανάπτυξη ενός ολοκληρωμένου συστήματος διαχείρισης αποβλήτων.

- **Οικονομική Ανάπτυξη :** Η προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης της μητροπολιτικής περιοχής αποτελεί άλλη μια σημαντική αρμοδιότητα, η οποία περιλαμβάνει τον γενικότερο σχετικό σχεδιασμό που θα προβάλλει τη μητροπολιτική περιοχή στον ευρωπαϊκό και διεθνή χώρο, προσελκύοντας οικονομικές δραστηριότητες και συμμετέχοντας σε διεθνείς οργανισμούς.
- **Κοινωνική Πολιτική – Πολιτική Προστασίας :** Οι αρμοδιότητες της κοινωνικής πολιτικής όπως η υγεία, η οικιστική πολιτική και η αντιμετώπιση κοινωνικών προβλημάτων ανήκουν στις λιγότερο αποδιδόμενες αρμοδιότητες ενός μητροπολιτικού σχηματισμού, διότι θεωρείται ότι θα πρέπει να αντιμετωπιστούν σε μικρότερο χωρικό επίπεδο, εγγύτερο στο πολίτη, έτσι ώστε να εξασφαλιστεί μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα. Πρέπει να σημειωθεί ωστόσο ότι όταν πρόκειται για στρατηγικό σχεδιασμό αυτών των λειτουργιών, αυτές ασκούνται πιο αποτελεσματικά στο μητροπολιτικό επίπεδο. Επίσης όσον αφορά τις πολιτικές έκτακτης ανάγκης και ασφάλειας και αυτές υπάγονται στον συντονισμό του μητροπολιτικού φορέα και προϋποθέτουν τη συνεργασία με τους αρμόδιους φορείς.
- **Μεταφορές :** Αυτή η αρμοδιότητα αφορά την αποτελεσματικότερη παροχή υποδομών και δημόσιων υπηρεσιών - μεταφορών σε ολόκληρη την εμβέλεια της μητροπολιτικής περιοχής. Έτσι αντιμετωπίζονται τα έντονα μεταφορικά προβλήματα των μητροπολιτικών περιοχών και διαμορφώνεται ένα στρατηγικό πλαίσιο ανάπτυξης των μεταφορών.

5. Σύσταση ενός Μητροπολιτικού Φορέα στην Αττική.

5.1. Ρόλος – Αρμοδιότητες

Αξιοποιώντας τη διεθνή εμπειρία, κρίνεται πως ο ρόλος της Μητροπολιτικής Διοίκησης πρέπει να είναι υπολειμματικός - συμπληρωματικός. Δεν μπορεί και δεν πρέπει να έχει τη φιλοδοξία να υποκαταστήσει άλλα επίπεδα διοίκησης ή φορείς ούτε να συγκεντρώσει λειτουργίες που μπορούν να ασκηθούν ή και ασκούνται από άλλα επίπεδα με επιχείρημα ίσως τις αδυναμίες τους. Δεν μπορεί συνεπώς να είναι μια υπερ – διοίκηση που θα κάνει τα πάντα στη μητροπολιτική περιοχή ούτε και μπορεί να επιλύσει ευρύτερα προβλήματα του διοικητικού συστήματος, διότι αυτά απαιτούν παρεμβάσεις και στα άλλα επίπεδα. Στην προσπάθειά μας να εντοπίσουμε τις αρμοδιότητες της ΜΔ, μπορούν να αναφερθούν κατ' αρχήν οι αρμοδιότητες της αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού που απαιτούν ευρύτερο σχεδιασμό ή συντονισμό, οι αρμοδιότητες της περιφέρειας Αττικής που ανταποκρίνονται σε αυτά τα κριτήρια και ακόμη οι αρμοδιότητες διάφορων επιμέρους φορέων με τα ίδια χαρακτηριστικά. Πιθανή αφετηρία μπορεί να είναι και οι αρμοδιότητες της περιφέρειας με αξιολόγηση εκείνων που αφορούν «μητροπολιτικές λειτουργίες» και στις οποίες πιθανόν να εμπλέκονται κεντρικές υπηρεσίες και οργανισμοί καθώς και τοπικές αυτοδιοικήσεις.

Σε σχέση με το επίπεδο της περιφέρειας το οποίο φαίνεται ως το πιο κρίσιμο για λειτουργίες της μητροπολιτικής διοίκησης, ιδιαίτερη σημασία έχουν οι αρμοδιότητες του σχεδιασμού και της ανάπτυξης, των Δημοσίων Έργων και Μεταφορών, Υγείας – Πρόνοιας, Περιβάλλοντος – Χωροταξίας (ως προς τις σχεδιαστικές – συντονιστικές λειτουργίες) καθώς και τα σχέδια εκτάκτων αναγκών και ασφάλειας. Ενώ από την άλλη πλευρά οι φορείς όπου εστιάζεται το ενδιαφέρον του συντονισμού είναι η ΕΥΔΑΠ, ΟΑΣΑ, ΕΘΕΛ, ΗΣΑΠ, ΜΕΤΡΟ, ΚΤΕΥΛ, ΟΣΕ (προαστιακός σιδηρόδρομος), Οργανισμός Κεντρικής Αγοράς, αλλά και φορείς των οποίων οι δραστηριότητες δεν αφορούν αποκλειστικά της Αττικής (λ.χ. ο ΟΣΚ, ΟΕΚ, Κτηματολόγιο) καθώς και Νοσοκομεία, Βρεφονηπιακοί σταθμοί, Μουσεία, Αθλητικά κέντρα κ.λ.π. τα οποία ενδιαφέρουν στο πλαίσιο του σχεδιασμού ή συντονισμού της λειτουργίας τους.

Η Μητροπολιτική Διοίκηση μπορεί συνεπώς να έχει ως κύριες αρμοδιότητές της τον στρατηγικό σχεδιασμό και συντονισμό (τομεακών πολιτικών), επιτελικές

αρμοδιότητες αλλά και άλλες γνωμοδοτικού – ελεγκτικού χαρακτήρα. Οι αρμοδιότητες αυτές συνεπάγονται μία κάθετη σχέση με τα υπερκείμενα και υποκείμενα επίπεδα διοίκησης αλλά και οριζόντιες μορφές διασύνδεσης. Όσον αφορά τις Κοινωνικές λειτουργίες (υγεία, πρόνοια, εκπαίδευση, πολιτισμός, αθλητισμός) πρέπει να τονιστεί ότι μόνο ως προς τον σχεδιασμό θα πρέπει να είναι αρμόδια η μητροπολιτική διοίκηση (λ.χ. χωροθέτηση νοσοκομείων, σχολείων κ.λ.π.) δεδομένου ότι όσον αφορά την παροχή των υπηρεσιών, τα χαμηλότερα επίπεδα διοίκησης είναι καταλληλότερα καθώς είναι πιο προσιτά στους πολίτες. Αρμοδιότητες δε, που αφορούν το επίπεδο του νομού (που στην περίπτωση της Αττικής είναι και περιφέρεια), όπως ο σχεδιασμός διαχείρισης των αποβλήτων, η έγκριση περιβαλλοντικών όρων, χωροθέτηση δραστηριοτήτων, προστασία και διαχείριση υδατικών πόρων, προστατευόμενες περιοχές, (δηλαδή αρμοδιότητες που υπάγονται σε απαιτήσεις ευρύτερου σχεδιασμού) πρέπει σαφώς να αναληφθούν από τον μητροπολιτικό φορέα.

Ο σχεδιασμός βέβαια προϋποθέτει ενημέρωση/ πληροφόρηση/ τεκμηρίωση, που θα πρέπει να είναι μια από τις πιο σημαντικές λειτουργίες της μητροπολιτικής διοίκησης. Είναι αναγκαίο να συγκεντρώνεται πληροφορία από τους επιμέρους φορείς αλλά και η διενέργεια αντίστοιχων ελέγχων. Οι ρυθμιστικές λειτουργίες από την άλλη πλευρά, είναι αυτές που θέτουν το πλαίσιο συντονισμού και διασύνδεσης των αρμοδιοτήτων και δραστηριοτήτων (για παράδειγμα η κυκλοφορία, τα ωράρια καταστημάτων κ.λ.π.). Ειδικότερα για το συντονισμό των πολλών επιμέρους αυτόνομων φορέων μπορούν να αντιμετωπιστούν τρία σενάρια : α) η κατάργησή τους και μεταφορά των αρμοδιοτήτων στη ΜΔ β) η ένταξη των φορέων στη ΜΔ (ενδεχομένως σταδιακά) με τη μεταφορά της εποπτείας τους στη ΜΔ, γ) μία άλλη μορφή διασύνδεσης με τη ΜΔ (π.χ. εκπροσώπηση της ΜΔ στο Διοικητικό Συμβούλιο επιμέρους φορέων). Πρέπει πάντως σε κάθε περίπτωση να διασφαλίζεται η ροή της πληροφορίας.

Σχετικά δε, με τις ελεγκτικές αρμοδιότητες, αυτές μπορούν να διακριθούν σε δύο τουλάχιστον βαθμούς. Ο πρωτοβάθμιος έλεγχος ασκείται από χαμηλότερα επίπεδα που έχουν την αρμοδιότητα άσκησης συγκεκριμένης πολιτικής (ΟΤΑ, οργανισμοί κ.λ.π.) και αποτελεί δραστηριότητα ρουτίνας που πρέπει να ενσωματώνεται στην άσκηση πολιτικής. Αυτού του τύπου ο έλεγχος δεν ανήκει στη Μητροπολιτική Διοίκηση – έστω και αν ασκείται με ελλιπή τρόπο από τους

αρμόδιους φορείς. Μπορεί όμως να προβλεφθούν επικουρικά συμπληρωματικές μορφές ανεξάρτητου ελέγχου. Είτε με τους ελεγκτικούς μηχανισμούς της Μητροπολιτικής Διοίκησης είτε μέσω διασύνδεσης με τα ελεγκτικά σώματα που έχουν ήδη αρχίσει να δημιουργούνται ή λειτουργούν σε επιμέρους υπουργεία (Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, Σώμα Επιθεωρητών του Υπουργείου Υγείας, Μεταφορών, Περιβάλλοντος κ.λ.π.). Ο έλεγχος αυτός θα στηρίζει την πληροφόρηση και το σχεδιασμό. Δεν είναι πάντως απαραίτητο ο έλεγχος να είναι μια αυτοτελής λειτουργία της μητροπολιτικής διοίκησης, αλλά θα αρκούσε και η διασύνδεσή της με τα σώματα ελέγχου (π.χ. με εκθέσεις προς τον επικεφαλής της μητροπολιτικής διοίκησης).

5.2. Προτάσεις – Σενάρια

Πριν προχωρήσουμε στην παρουσίαση των μέχρι σήμερα βασικών προτάσεων/ σεναρίων για την σύσταση ενός μητροπολιτικού φορέα, πρέπει αρχικά να σημειωθεί ότι ως χώρος αναφοράς των ακόλουθων προτάσεων έχει υιοθετηθεί ο Νομός που ταυτίζεται με τα όρια της περιφέρειας Αττικής. Όσον αφορά δε, την μετά την αναθεώρηση, διαμόρφωση των σχετικών διατάξεων του Συντάγματος, ότι τίθενται ορισμένα όρια σχετικά με την οργανωτική διάρθρωση της μητροπολιτικής περιοχής της Αττικής, εφόσον επιβάλλεται π.χ. η λειτουργία δύο βαθμίδων ΟΤΑ, αποκλείοντας τη λειτουργία και τρίτης βαθμίδας ή τον περιορισμό σε μία μόνο βαθμίδα. Επίσης σήμερα είναι δυνατή όχι μόνο η σύσταση συνδέσμων πρωτοβάθμιων ή δευτεροβάθμιων ΟΤΑ αλλά και η συγκρότηση διαβαθμιδικών συνδέσμων οι οποίοι θα μπορούν να αναλάβουν και «άσκηση αρμοδιοτήτων». Το ισχύον συνταγματικό πλαίσιο (άρθρο 101 παρ.1 και 3) αποκλείει τέλος τη δημιουργία σχήματος μητροπολιτικής διοίκησης που θα προέβλεπε την κατάργηση των τοπικών περιφερειακών οργάνων του κράτους και την ανάληψη όλων των αρμοδιοτήτων τους είτε από ΟΤΑ, είτε από σύνδεσμο τους, είτε από τις κεντρικές υπηρεσίες του κράτους. Ακολουθεί η παρουσίαση των προτάσεων - σεναρίων που έχουν διατυπωθεί μέχρι σήμερα¹⁴.

• ¹⁴ Βλέπε Μελέτη Ινστιτούτου Αστικού Περιβάλλοντος και Ανθρώπινου Δυναμικού (ΙΑΠΑΔ) για τη Μητροπολιτική Διακυβέρνηση, 2003 – Πάντειο

5.2.1. Πρώτο Σενάριο : «Μητροπολιτική Περιφέρεια»

Αυτή η πρόταση υιοθετεί ένα σχήμα όπου κυρίαρχο ρόλο θα έχει η Περιφέρεια Αττικής, από την οποία θα πρέπει να αποσπαστούν όλα τα απομακρυσμένα νησιά (δηλ. Αίγινα, Σπέτσες, Πόρος, Ύδρα και Κύθηρα) καθώς και οι Δήμοι Μεθάνων και Τροιζήνος. Πρόκειται για ένα μικτό σύστημα διοίκησης το οποίο περιλαμβάνει τη συμμετοχή εκλεγμένων και διορισμένων οργάνων. Η Μητροπολιτική αυτή Περιφέρεια συνίσταται από τον γενικό γραμματέα και το Περιφερειακό Συμβούλιο. Ο Γ.Γ. προτείνεται να επιλέγεται από τη Βουλή με πενταετή θητεία, ενώ το Περιφερειακό Συμβούλιο είτε να εκλέγεται άμεσα από όλους τους δημότες των δήμων της Αττικής είτε έμμεσα από τις Α΄ και Β΄ βαθμού αυτοδιοικήσεις και κοινωνικούς φορείς.

Η Μητροπολιτική Περιφέρεια θα αναλάβει πολλές αρμοδιότητες που σήμερα ασκούνται από την κεντρική διοίκηση, αλλά και αρμοδιότητες των ΟΤΑ (σε περίπτωση άμεσης εκλογής του Περιφερειακού Συμβουλίου). Κρίνεται επίσης απαραίτητη και η αναδιάρθρωση των δύο βαθμίδων της αυτοδιοίκησης, με αύξηση του αριθμού των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, κατάργηση της «Ενιαίας» Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, συνενώσεις ορισμένων δήμων, αλλά και απόσπαση περιοχών από ορισμένους μεγάλους (όπως λ.χ. ο Δήμος Αθηναίων) που σήμερα έχουν υπερβολικά δεσπίζουσα θέση.

Πανεπιστήμιο καθώς και Μελέτη της ΤΕΔΚΝΑ (1994) : «Προτάσεις για την αποτελεσματικότερη λειτουργία των νέων θεσμών αποκέντρωσης στη Μητροπολιτική Περιοχή της Αττικής».

5.2.2. Δεύτερο Σενάριο : «Μητροπολιτική Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση»

Οι νέες διατάξεις του άρθρου 102 του Συντάγματος επιβάλλουν τη συγκρότηση σε ολόκληρη τη χώρα τουλάχιστον δύο βαθμών ΟΤΑ. Έτσι λοιπόν προκύπτει η πρόταση για μια «Μητροπολιτική Νομαρχιακή αυτοδιοίκηση», η οποία προσανατολίζεται στη δημιουργία μιας «ενιαίας» Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης που θα υποδιαιρείται σε διαμερίσματα. Η εν λόγω Μητροπολιτική Νομαρχία θα μπορεί να αναλάβει αρκετές αρμοδιότητες της πρώτης βαθμίδας¹⁵ και θα συγκεντρώσει σημαντικές αρμοδιότητες γενικού σχεδιασμού καθώς και ορισμένους τομεακούς σχεδιασμούς. Επίσης θα εποπτεύει ή απλά θα συμμετέχει στη διοίκηση ορισμένων κρατικών φορέων (Μετρό, ΗΣΑΠ,ΕΥΔΑΠκ.ά). Όσο για την Περιφέρεια Αττικής, αυτή θα αναλάβει ένα διαμεσολαβητικό ρόλο μεταξύ Μητροπολιτικής Αυτοδιοίκησης και κεντρικών Υπουργείων. Το Περιφερειακό Συμβούλιο μπορεί να λειτουργεί ως συνδετικός κρίκος Μητροπολιτικής Νομαρχίας, λοιπών ΟΤΑ και Περιφέρειας, αλλά και ως ΟΚΕ Αττικής.

Τέλος ως προς την στελέχωση της Ενιαίας Μητροπολιτικής Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Αττικής προτείνεται η μεταφορά, από τα αντίστοιχα Υπουργεία και τους φορείς των θέσεων προσωπικού (και των αντίστοιχων έμπειρων στελεχών) στο νέο φορέα. Το ίδιο θα πρέπει ακριβώς να ισχύσει και ως προς τους πόρους και τον προϋπολογισμό¹⁶.

5.2.3. Τρίτο Σενάριο : «Μητροπολιτικός Σύνδεσμος Αττικής»

Το σενάριο αυτό υποστηρίζει τη δημιουργία ενός μητροπολιτικού συνδέσμου (με την κατάργηση αντίστοιχα της «Ενιαίας» Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Αθηνών – Πειραιώς) που θα έχει την εποπτεία και τον συντονισμό των ενεργειών των υπαρχόντων αυτοδιοικούμενων μονάδων του αστικού χώρου της Αττικής. Ο Μητροπολιτικός Σύνδεσμος θα διοικείται από Συμβούλιο όπου θα συμμετέχουν

¹⁵ Δεδομένου ότι στο νέο Σύνταγμα δεν κατοχυρώθηκε ρητά η αρχή της επικουρικότητας και τονίζεται ότι νόμος καθορίζει το εύρος και τις κατηγορίες των τοπικών υποθέσεων καθώς και την κατανομή τους στους επιμέρους βαθμούς.

¹⁶ Το ίδιο ισχύει και για το 1^ο Σενάριο

εκπρόσωποι όλων των ΝΑ και της Πρωτοβάθμιας Αυτοδιοίκησης, αλλά και ειδικευμένων συνδέσμων ΟΤΑ. Η συμμετοχή με δικαίωμα ψήφου των εκπροσώπων των ειδικευμένων κρατικών φορέων της Αττικής, της Περιφέρειας και των αρμόδιων Υπουργείων ή εκπροσώπων επαγγελματικών και κοινωνικών οργανώσεων στη σύνθεση του Συμβουλίου είναι αδύνατη για συνταγματικούς λόγους, διότι δεν είναι αιρετοί εκπρόσωποι. Το Συμβούλιο θα εκλέγει την Εκτελεστική Επιτροπή και τον Γραμματέα του Συνδέσμου (5ετή θητεία) ενώ τέλος, το Περιφερειακό Συμβούλιο Αττικής θα μπορεί να λειτουργήσει ως όργανο όπου θα εκφράζονται τα συμφέροντα των ομάδων εκείνων που δεν θα συμμετέχουν άμεσα στο Συμβούλιο.

5.2.4. Τέταρτο Σενάριο : «Διατήρηση και Βελτίωση Υπαρχουσών Δομών»

Ένα ακόμη σενάριο είναι αυτό της ενίσχυσης του συντονιστικού ρόλου του κεντρικού κράτους στην Αττική, με τη διατήρηση των σημερινών οργανωτικών δομών. Αυτό συνεπάγεται τη δημιουργία μιας ειδικής επιτροπής (ή συμβουλίου) σε επίπεδο κεντρικής κυβέρνησης, με τη συμμετοχή των κυριότερων εμπλεκόμενων υπουργών (ΥΠΕΧΩΔΕ, Μεταφορών, Ανάπτυξης, ΕΣΔΔΑ) και του Γ. Γ. της Περιφέρειας ή ενδεχομένως και εκπροσώπων ΟΤΑ, και συμμετοχή του ιδιωτικού ή κοινωνικού τομέα. Παράλληλα προβλέπεται η λήψη μέτρων για την βελτίωση του διατομεακού συντονισμού και ενίσχυσης του ρόλου της Περιφέρειας Αττικής. Το εν λόγω σενάριο προσφέρεται και ως μεταβατική λύση, εάν επιλεγεί η σταδιακή εφαρμογή ενός προηγούμενου σεναρίου. Σε περίπτωση τέλους που δεν θα συμμετέχουν απευθείας στο ίδιο το συντονιστικό όργανο οι κοινωνικοί και οικονομικοί φορείς της Αττικής, προβλέπεται η δημιουργία ενός ιδιαίτερου οργάνου διαβούλευσης, δηλ. ένα είδος ΟΚΕ (Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής) της Αττικής ή να αναβαθμιστεί το Περιφερειακό Συμβούλιο της Αττικής. Σε κάθε περίπτωση στο συντονιστικό σχήμα συμμετέχει και ο Γ. Γ. της Περιφέρειας Αττικής..

5.3. Παρατηρήσεις ως προς τα Σενάρια

Κατ' αρχήν θα πρέπει να διευκρινιστεί ότι ως βασικά κριτήρια για την αξιολόγηση των παραπάνω προτάσεων, προβάλλουν ο βαθμός πολιτικής νομιμοποίησης, ο βαθμός συναίνεσης και αποτελεσματικότητας καθώς και η εξασφάλιση της πολιτικο - διοικητικής ευρυθμίας στην Αττική. Από τις τέσσερις εναλλακτικές προτάσεις που παρουσιάστηκαν, εμφανίζεται με αρκετά πλεονεκτήματα, τόσο η πρώτη (σύσταση Μητροπολιτικής Περιφέρειας) όσο και η δεύτερη πρόταση (σχετικά με τη δημιουργία Μητροπολιτικής Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης. Τα δύο αυτά σενάρια έχουν ως κοινό σημείο τη δημιουργία περισσότερων Νομαρχιών στην Αττική, σε συνδυασμό με την παράλληλη δημιουργία συνεργασιών στους μικρότερους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ και την ενίσχυση της εσωτερικής δημοτικής αποκέντρωσης στους μεγάλους ΟΤΑ. Αυτό θα μπορούσε να αποβεί σε ένα πολύ θετικό βήμα ως προς την «πολιτικο-διοικητική ευρυθμία» στο νέο πολιτικο-διοικητικό σύστημα της Αττικής και στην καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών, έχει όμως το μειονέκτημα του ότι απαιτεί μεγάλου εύρους ανακατατάξεις στο διοικητικό τοπίο της πρωτεύουσας και ανάλογο κόστος. Πιθανόν επίσης να ανακύψουν (ως προς το 1^ο σενάριο) προβλήματα στη χρηματοδότηση του νέου φορέα, καθώς οι Περιφέρειες δεν νομιμοποιούνται για την αυτόβουλη επιβολή φόρων και θα πρέπει συνεπώς οι αναγκαίοι πόροι να εισπράττονται από την Κεντρική Διοίκηση.

Στο πρώτο σενάριο, επίσης πρέπει να σημειωθεί πως αν το συμβούλιο δεν είναι αιρετό, αλλά έχει κορπορατιστική σύνθεση, δεν θα μπορεί να αναλάβει αποφασιστικές αρμοδιότητες για ζητήματα που ανήκουν κατ' αρχήν στην σφαίρα ευθύνης, της τοπικής αυτοδιοίκησης, αφού μόνο η τελευταία θα διαθέτει δημοκρατική νομιμοποίηση (ενδεχόμενο αντισυνταγματικότητας). Το ίδιο πρόβλημα πιθανόν να ανακύψει και ως προς αρμοδιότητες που ανήκουν στο υπό στενή έννοια κράτος. Η αποδοχή των αποφάσεων ενός περιφερειακού συμβουλίου «κορπορατιστικής» σύνθεσης θα είναι εξ' ορισμού περιορισμένη. Όχι μόνον επειδή έτσι προκαλείται η γνωστή «αποσύνθεση» του δημόσιου συμφέροντος και οι αποφάσεις θα διαμορφώνονται από τομεακά – επιμέρους συμφέροντα, αλλά επειδή

τόσο τα ανώτερα όσο και τα κατώτερα επίπεδα πολιτικής συγκρότησης και λήψης αποφάσεων θα δυσπιστούν ενώ παράλληλα θα επικαλούνται την δική τους, αυθεντικότερη πολιτική νομιμοποίηση σε κάθε περίπτωση διαφωνίας και σύγκρουσης.

Όσον αφορά τη δεύτερη πρόταση / σενάριο, πρέπει να τονιστεί ότι έχει το πλεονέκτημα της συγκέντρωσης πολλών αρμοδιοτήτων σε όργανα με άμεση δημοκρατική νομιμοποίηση («υπερνομάρχης», «νομαρχιακό συμβούλιο Αττικής») που θα μπορούν έτσι να παίρνουν αποφάσεις επικαλούμενοι ακριβώς αυτήν την ευρεία νομιμοποιητική τους βάση. Επίσης κάτι εξίσου σημαντικό είναι ότι πλέον η πολιτική ευθύνη θα συγκεντρώνεται σε συγκεκριμένα τοπικώς αιρετά και πολιτικά υπεύθυνα πρόσωπα, που θα λογοδοτούν και θα κρίνονται από τους εκλογείς τους. Από την άλλη πλευρά, αυτή ακριβώς η νομιμοποίηση ίσως δημιουργήσει κάποιες ανισορροπίες στο πολιτικό και κομματικό σύστημα, αφού ο «υπερνομάρχης Αττικής» θα συναγωνίζεται σε πολιτική νομιμοποίηση με τους εκλεγμένους βουλευτές. Ωστόσο, αξ σημειωθεί ότι το νέο Σύνταγμα καθιστά δυσκολότερη την πολιτική ανέλιξη των αιρετών νομαρχών και ότι η παράλληλη λειτουργία της Περιφέρειας Αττικής στον ίδιο χώρο, θα λειτουργεί ως «αντίπαλο δέος»¹⁷.

Από την άλλη πλευρά, η δημιουργία ενός μητροπολιτικού συνδέσμου (τρίτο σενάριο) για τα προβλήματα της Αττικής, με τη συμμετοχή όλων των εμπλεκόμενων φορέων, έχει μεν ως πλεονέκτημα την αποφυγή των απαιτούμενων ανακατατάξεων που συνεπάγονται τα προηγούμενα σενάρια (μικρότερες αντιστάσεις), αλλά έχει ως βασικό μειονέκτημα την έλλειψη δημοκρατικής νομιμοποίησης. Αυτό ακριβώς το έλλειμμά του θα δυσκολεύει την αποδοχή των αποφάσεών του, τόσο από τον πληθυσμό όσο και από τους άλλους φορείς δημόσιας εξουσίας στον χώρο ευθύνης του, κάτι το οποίο συνεπάγεται έλλειψη αποτελεσματικότητας του θεσμού. Τέλος, το τέταρτο σενάριο περί ενίσχυσης του συντονιστικού ρόλου του κεντρικού κράτους στην Αττική, με τη διατήρηση των σημερινών δομών, είναι προφανές ότι προσφέρεται ως μια μεταβατική λύση, εάν επιλεγεί ένα από τα προηγούμενα σενάρια.

¹⁷ Βλέπε «Μητροπολιτική Διοίκηση – Αυτοδιοίκηση Αθήνας / Αττικής, Σύνοψη – ΥΠΕΣΔΔΑ, Αθήνα 2002.

5.4. Πρόταση της παρούσας Εργασίας

Τα τέσσερα εναλλακτικά σενάρια μητροπολιτικής οργάνωσης που έχουν προταθεί εμφανίζουν διαφορετικά πολιτικά χαρακτηριστικά, ενώ θεωρούνται περισσότερο ή λιγότερο κατάλληλα ανάλογα με τις λειτουργίες που θα κληθεί να αναλάβει ο μητροπολιτικός φορέας. Η Μητροπολιτική Νομαρχία έχει σαφώς πολύ σημαντικά πλεονεκτήματα έναντι όλων των υπολοίπων προτάσεων. Τόσο η αυτονομία από το κεντρικό κράτος, όσο και η ενθάρρυνση των τοπικών πρωτοβουλιών αλλά κυρίως η αντιπροσωπευτικότητα και η νομιμοποίησή της, προκρίνουν την Μητροπολιτική Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση ως το βέλτιστο σενάριο.

Προκειμένου λοιπόν να αλλάξει ουσιαστικά το σύστημα διοίκησης της μητροπολιτικής περιοχής της Αττικής κρίνεται αναγκαίο :

α. Να ιδρυθεί ένας ενιαίος δευτεροβάθμιος ΟΤΑ ειδικής μορφής με αρμοδιότητα για το σύνολο της μητροπολιτικής περιοχής, ο οποίος θα συμπεριλαμβάνει τις αρμοδιότητες και το πεδίο δραστηριότητας και των τεσσάρων νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων μιας και η υιοθέτηση της νομαρχιακής τετραρχίας στην ιδιάζουσα περίπτωση της περιοχής της πρωτεύουσας κρίνεται ανεπαρκής και αναχρονιστική. Αυτή η Μητροπολιτική Νομαρχία θα υποδιαιρείται σε διαμερίσματα 10 περίπου διαμερίσματα – Μητροπολιτικούς Τομείς που θα αναλάβουν το κύριο βάρος της εξυπηρέτησης των πολιτών.

Κύρια όργανα της μητροπολιτικής αυτοδιοίκησης θα είναι το Μητροπολιτικό Συμβούλιο και ο Πρόεδρος του Μ.Σ – Υπερνομάρχης. Τα μέλη και των δύο αυτών οργάνων θα είναι αιρετά ώστε να εξασφαλίζεται η δημοκρατική νομιμοποίηση της λειτουργίας τους και η αυθεντική έκφραση των πολιτών της μητροπολιτικής περιοχής. Όσον αφορά την Περιφέρεια Αττικής, θα αναλάβει έναν διαμεσολαβητικό ρόλο μεταξύ του μητροπολιτικού αυτοδιοικητικού φορέα και των κεντρικών Υπουργείων. Το Περιφερειακό Συμβούλιο προβλέπεται να έχει σημαντικό ρόλο, λειτουργώντας συνδεδετικά μεταξύ της Μητροπολιτικής Νομαρχίας, των λοιπών ΟΤΑ και της Περιφέρειας, αλλά και ως ΟΚΕ Αττικής.

Ο νέος φορέας θα συγκεντρώσει σημαντικές αρμοδιότητες για τον γενικό σχεδιασμό καθώς και ορισμένους τομεακούς σχεδιασμούς. Η Μητροπολιτική

Νομαρχία επίσης θα μπορεί να εποπτεύει ή απλά να συμμετέχει στη διοίκηση ορισμένων κρατικών σήμερα φορέων (ΗΣΑΠ, ΕΥΔΑΠ, ΜΕΤΡΟ κ.ά.). Θα έχει επίσης την ευθύνη για την συγκέντρωση πληροφοριών αναφορικά με κάθε τομέα δραστηριότητας, την τεκμηρίωσή τους και την επικοινωνία με τους συνεργαζόμενους φορείς και τα υπόλοιπα διοικητικά επίπεδα. Ως προς την στελέχωση του μητροπολιτικού φορέα Αττικής προτείνεται η μεταφορά από τα αντίστοιχα Υπουργεία και φορείς των θέσεων προσωπικού και έμπειρων εξειδικευμένων στελεχών αλλά και η κάλυψη των αναγκών του με προσλήψεις μέσω μιας αξιοκρατικής διαδικασίας.

Οι παραπάνω προτάσεις εκτιμάται ότι παρά τις αντιστάσεις που ενδέχεται να αναπτυχθούν, θα διευκολύνουν τον συντονισμό των μητροπολιτικών λειτουργιών στο πλαίσιο ενός ενιαίου διοικητικού συστήματος, που θα διαθέτει υπέρ αυτού τα τεκμήρια, τόσο της οργανωτικής αποτελεσματικότητας όσο και της δημοκρατικής νομιμοποίησης. Θα διαμορφωθεί έτσι στην Αττική ένας σύγχρονος Μητροπολιτικός Φορέας που θα ανταποκρίνεται στις ανάγκες της και θα απαντά με αποτελεσματικές λύσεις στα σύνθετα προβλήματά της.

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Συμπερασματικά, ο σχεδιασμός του διοικητικού χάρτη της χώρας, που στις βασικές του γραμμές είχε χαραχθεί στις αρχές του περασμένου αιώνα, είναι κάτι παραπάνω από αναγκαίο να αναθεωρηθεί, ενώ ήδη βρισκόμαστε στον 21^ο αιώνα και η χώρα υφίσταται τις επιπτώσεις από τους μετασχηματισμούς που συντελούνται στο ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο. Όπως είναι επίσης αναγκαίο, ο ανασχεδιασμός αυτός να είναι σφαιρικός (να αφορά δηλαδή το σύνολο των διοικητικών θεσμών και επιπέδων), στρατηγικά προσανατολισμένος και με ανανεωτικό χαρακτήρα (να εκσυγχρονίζει δηλαδή και να καθιστά το σύστημα περισσότερο ευέλικτο και ευπροσάρμοστο). Η ταυτόχρονη συνδρομή των στοιχείων αυτών είναι απαραίτητη διότι η «διοίκηση» (κεντρική, αποκεντρωμένη και αυτοδιοικούμενη) αποτελεί τελικά, ένα ενιαίο σύστημα και τα επίπεδα συνδέονται μεταξύ τους και αλληλεπιδρούν.

Μία από τις παρενέργειες του «νόμου της συντήρησης των στερεοτύπων»¹⁸ είναι ότι δεν γίνονται αντιληπτές οι μεταβολές που έχουν επέλθει στις πραγματικές συνθήκες τις οποίες συνεχίζει να αντιμετωπίζει κανείς με τρόπους που δεν προσιδιάζουν και δεν αντιστοιχούν στη φύση και στο χαρακτήρα τους. Με συνέπεια να μην αποφεύγεται, έτσι, μια συνήθης αντιστροφή και υποκατάσταση: αντί τα συστήματα και οι θεσμοί να χρησιμοποιούνται για να εξυπηρετούν τη λύση (ή έστω την αντιμετώπιση) των σύνθετων κοινωνικών προβλημάτων, τα τελευταία θυσιάζονται συχνά πάνω σε μηχανιστικούς και απροσάρμοστους θεσμούς. Δεν πρέπει να ξεχνάμε πως τους θεσμούς, τα συστήματα και τις οργανώσεις, προσδιορίζουν τα προβλήματα και οι επιδιωκόμενοι σκοποί, και όχι το αντίστροφο (δηλαδή, τα προβλήματα να αναγνωρίζονται μέσα από την οπτική γωνία των θεσμών).

Η ιδιαιτερότητα της μητροπολιτικής περιοχής και η πολυκεντρική φυσιογνωμία της μεγαλούπολης της Αθήνας, καθιστά πρόσφορη τη θέσπιση ενός ενιαίου κατά βάση αποκεντρωμένου διοικητικού συστήματος, με παραλλαγές που να προσιδιάζουν στα προβλήματά της. Αυτό επιβάλλει την εγκατάλειψη της παραδοσιακής αρχής της ομοιομορφίας, που διέπει τόσο τον πρώτο όσο και τον δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης. Το νόημα της αποκέντρωσης και της

¹⁸ Βλέπε ειδικά Αντ. Μακρυδημήτρη, Θεωρία των Αποφάσεων, θεωρητικά παραδείγματα και Οργανωτικές Συνιστώσες στη διαδικασία των Αποφάσεων, σ.49 ,εκδ. Σάκκουλα.

αυτοδιοίκησης στην εποχή μας δεν μπορεί να γίνει κατανοητό άλλωστε δίχως τις αρχές της προσαρμοστικότητας και της ευελιξίας, της διαφάνειας και της χρηστής διοίκησης, της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας αλλά και της ανοικτής και συμμετοχικής διοίκησης, που θα πραγματώσουν μια ουσιαστική δημοκρατία.

Μόνο με νέους θεσμούς, ιδέες και τρόπους λειτουργίας, αλλά και με ενεργή συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών, μπορούν να αντιμετωπιστούν τα νέα προβλήματα και οι προκλήσεις. Θα ήθελα να κλείσω το κείμενο αυτό με μία φράση του Niklas Luhmann ο οποίος εξέφρασε με τον καλύτερο τρόπο την δημιουργία της ανάγκης για μεταβολή των συγκεντρωτικών δομών του Κράτους : «Στο μέτρο που τα συστήματα εξελίσσονται, τα επιμέρους υποσυστήματα ανεξαρτητοποιούνται και αναπτύσσουν τη δική τους οργάνωση». Μάλλον έχει έρθει η ώρα της πράξης και μάλιστα της κυβερνητικής πράξης και απόφασης. Όμως η πράξη σημαίνει και προϋποθέτει επιλογή, και η επιλογή τη «θυσία». Αν η θυσία είναι να αλλάξουμε και να κλονίσουμε ένα αναποτελεσματικό «σύστημα», κάποια συμφέροντα και στερεότυπα, πρέπει επιτέλους να αναληφθεί το όποιο κόστος. Η λύση θα πρέπει να αναζητηθεί προς την κατεύθυνση ενός απλούστερου και ισχυρότερου συστήματος οργάνωσης και διοίκησης στη μητροπολιτική περιοχή.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ

- Ακαδημία Αθηνών, Κέντρον Ερεύνης της Ελληνικής Κοινωνίας: «Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση» Διαπιστώσεις – Προτάσεις, Δημοσιεύματα: Αριθμός 9., Αθήνα 2000.
- Benz, Ar. & Eberlein, B. (1998), “Regions in European Governance: The logic of Multi-level Interaction”, European University Institute, WP RSC No 98/31.
- Ελληνική Εταιρεία Πολιτικής Επιστήμης : «Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση» (Επιμέλεια: Σπανού Κ., Ρήγος Α., Σπουρδαλάκης Μ.), Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα 1997.
- ΙΑΠΑΔ (Ινστιτούτο Αστικού Περιβάλλοντος και Ανθρώπινου Δυναμικού) – Μελέτη για τη Μητροπολιτική Διακυβέρνηση, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα 2003.
- Lefebvre, C. (1998), “Metropolitan Government and Governance in Western Countries: A critical Review”, International Journal Of Urban & Regional Research, vol. 22, No 1.
- London Planning Advisory Committee (LPAC) : “The form of the new Greater London Authority (GLA). A new Model of Strategic Metropolitan Governance?”, September 1999- (Internet)
- Μακρυνδημήτρης Αντ.: «Διοίκηση και Κοινωνία», Εκδ. Θεμέλιο, 1999.
- Μακρυνδημήτρης Αντ. : «Θεωρία των Αποφάσεων» Θεωρητικά Παραδείγματα και Οργανωτικές Συνιστώσες στη Διαδικασία των Αποφάσεων., Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 1989.
- Μακρυνδημήτρης Αντ. : «Η Οργάνωση της Κυβέρνησης, Ζητήματα Συνοχής και Διαφοροποίησης», Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα 1992.
- Μακρυνδημήτρης Αντ.: « Η Στοχοθεσία στα πλαίσια της διοικητικής θεωρίας και πρακτικής» σε Δεκλερή Μ., Διοίκηση Συστημάτων, Εκδ. Σακκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 1989.
- METREX, Network of European Metropolitan Areas web pages & documents.
- Μπεσίλα Ε., Δονάτου Παπαγιάννη Β.: «Σύγχρονες Αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση», Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα 1997.
- Office of the Deputy Prime Minister: “The DTLR Local Government Modernisation Team”, 1999- (Internet).
- Office of the Deputy Prime Minister: “Regional Governance”, 19 September 2001- (Internet)

- Παπαδημητρίου Γ., Μακρυδημήτρης Α. : «Συστήματα Διοίκησης Μητροπολιτικών Περιοχών», Διοίκηση και Πολιτεία – Μελέτες 11., Εκδ.Σάκκουλα, Αθήνα 1994.
- Παπαδημητρίου Γ. : «Ευρωπαϊκή Ένωση και Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση», Τοπική Αυτοδιοίκηση, Νο 2-3, 1993.
- Συμβούλιο της Ευρώπης : «Μέλετη πάνω στα πρότυπα οργάνωσης για τη διοίκηση μεγάλων αστικών οικισμών στην Ευρώπη», Στρασβούργο 1986, (Ελληνική μετάφραση από την υπηρεσία της ΕΟΚ του ΥΠΕΣ), Αθήνα 1987.
- ΤΕΔΚΝΑ (7.7.1994) : «Προτάσεις για την αποτελεσματικότερη λειτουργία των νέων θεσμών αποκέντρωσης στη Μητροπολιτική Περιοχή της Αττικής».
- ΥΠΕΣΔΔΑ, Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης : «Δελτίο Στατιστικών Στοιχείων Προσωπικού Δημοσίου Τομέα, Απογραφή 31 Δεκεμβρίου 2000», Εθνικό Τυπογραφείο Αθήνα 2002.
- ΥΠΕΣΔΔΑ : «Μητροπολιτική Διοίκηση – Αυτοδιοίκηση Αθήνας/Αττικής» - Σύνοψη, Αθήνα 2002.
- Χλέπας Ν.Κ. : «Η Τοπική Αυτοδιοίκηση, η Συνθήκη του Μάαστριχτ και η Ευρωπαϊκή Ενοποίηση», Το Σύνταγμα, τόμ. 19^{ος} σ. 89-121.
- Χλέπας Ν.Κ. : «Η Πολυβάθμια Αυτοδιοίκηση» Θεωρητικές Αναζητήσεις και Θεσμικές Μεταμορφώσεις, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 1994.
- Χλέπας Ν.Κ. : «Προοπτικές της Τοπικής Δημοκρατίας», Ένας Ελληνογερμανικός Διάλογος για την Τοπική Αυτοδιοίκηση., Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 1998.
- Ψυχοπαίδης Κ., Γετίμης Π. : «Ρυθμίσεις Τοπικών Προβλημάτων, Ίδρυμα Μεσογειακών Μελετών, Αθήνα 1989.