



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΔΥΤΙΚΗΣ ΑΤΤΙΚΗΣ
ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ, ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ
ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ
ΠΜΣ "Δημόσια Διοίκηση- Δημόσιο Μάνατζμεντ"

Ο Ρόλος του Δήμου Αθηναίων στη Μητροπολιτική Διοίκηση

ΘΕΟΦΙΛΗΣ ΙΩΑΝΝΗΣ
ΑΜ:ΔΜ-2273

Επιβλέπων Καθηγητής: Δρ. Ψυχάρης Ιωάννης

ΜΑΡΤΙΟΣ 2024



UNIVERSITY OF WESTERN ATTICA

**SCHOOL OF ADMINISTRATIVE, ECONOMIC AND SOCIAL
SCIENCES DEPARTMENT OF BUSINESS ADMINISTRATION**

MSc "Public Administration - Public Management"

Diploma Thesis

The Role of the Municipality of Athens in Metropolitan Administration

REGISTRATION NUMBER: AM-2273

Supervisor name and surname: Dr. Psycharis Ioannis

Athens

March 2024



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΔΥΤΙΚΗΣ ΑΤΤΙΚΗΣ
ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ, ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ
ΠΜΣ "Δημόσια Διοίκηση- Δημόσιο Μάνατζμεντ"

Τίτλος: «Ο Ρόλος του Δήμου Αθηναίων στη Μητροπολιτική Διοίκηση»

Μέλη Εξεταστικής Επιτροπής συμπεριλαμβανομένου και του Εισηγητή
Η πτυχιακή/διπλωματική εργασία εξετάστηκε επιτυχώς από την κάτωθι Εξεταστική Επιτροπή:

A/a	ΟΝΟΜΑ ΕΠΩΝΥΜΟ	ΒΑΘΜΙΔΑ/ΙΔΙΟΤΗΤΑ	ΨΗΦΙΑΚΗ ΥΠΟΓΡΑΦΗ
1	Ψυχάρης Ιωάννης	Καθηγητής του Τμήματος Οικονομικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης του Παντείου Πανεπιστημίου (επιβλέπων καθηγητής)	
2	Ασωνίτου Σοφία	Αναπληρώτρια Καθηγήτρια Λογιστικής Εκπαίδευσης στο τμήμα Διοίκησης Επιχειρήσεων του Πανεπιστημίου Δυτικής Αττικής	
3	Σταμάτιος Ντάνος	Μόνιμο μέλος Ε.ΔΙ.Π. (Α' Βαθμίδας) του Τμήματος Διοίκησης Επιχειρήσεων του Πανεπιστημίου Δυτικής Αττικής (ΠΑΔΑ).	

ΔΗΛΩΣΗ ΣΥΓΓΡΑΦΕΑ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Ο/η κάτωθι υπογεγραμμένος ΘΕΟΦΙΛΗΣ ΙΩΑΝΝΗΣ,, με ΔΜ-2273 φοιτητή του Πανεπιστημίου Δυτικής Αττικής, Τμήματος Διοίκησης Επιχειρήσεων,

δηλώνω υπεύθυνα ότι:

«Είμαι συγγραφέας αυτής της πτυχιακής/διπλωματικής εργασίας και ότι κάθε βοήθεια την οποία είχα για την προετοιμασία της είναι πλήρως αναγνωρισμένη και αναφέρεται στην εργασία. Επίσης, οι όποιες πηγές από τις οποίες έκανα χρήση δεδομένων, ιδεών ή λέξεων, είτε ακριβώς είτε παραφρασμένες, αναφέρονται στο σύνολό τους, με πλήρη αναφορά στους συγγραφείς, τον εκδοτικό οίκο ή το περιοδικό, συμπεριλαμβανομένων και των πηγών που ενδεχομένως χρησιμοποιήθηκαν από το διαδίκτυο. Επίσης, βεβαιώνω ότι αυτή η εργασία έχει συγγραφεί από μένα αποκλειστικά και αποτελεί προϊόν πνευματικής ιδιοκτησίας τόσο δικής μου, όσο και του Ιδρύματος.

Παράβαση της ανωτέρω ακαδημαϊκής μου ευθύνης αποτελεί ουσιώδη λόγο για την ανάκληση του πτυχίου μου».

**Επιθυμώ την απαγόρευση πρόσβασης στο πλήρες κείμενο της εργασίας μου μέχρι 12 μήνες και έπειτα από αίτηση μου στη Βιβλιοθήκη και έγκριση του επιβλέποντα καθηγητή*

Ο/Η Δηλών/ούσα

ΘΕΟΦΙΛΗΣ ΙΩΑΝΝΗΣ



*** Ονοματεπώνυμο /Ιδιότητα**

Ψηφιακή Υπογραφή Επιβλέποντα

**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΔΥΤΙΚΗΣ ΑΤΤΙΚΗΣ
ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ, ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ
ΠΜΣ "Δημόσια Διοίκηση- Δημόσιο Μάνατζμεντ"**

Ο Ρόλος του Δήμου Αθηναίων στη Μητροπολιτική Διοίκηση

ΑΜ:ΔΜ-2273

Επιβλέπων Καθηγητής: Δρ. Ψυχάρης Ιωάννης

ΑΘΗΝΑ, ΜΑΡΤΙΟΣ 2024

Τριμελής Εξεταστική Επιτροπή

Ψυχάρης Ιωάννης

Καθηγητής του Τμήματος Οικονομικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης

του Παντείου Πανεπιστημίου

(επιβλέπων καθηγητής)

Μέλος της τριμελούς επιτροπής

Μέλος της τριμελούς επιτροπής

Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος. All rights reserved.

Η παρούσα διπλωματική εργασία εκπονήθηκε στο πλαίσιο των απαιτήσεων του Μεταπτυχιακού Προγράμματος: Δημόσια Διοίκηση- Δημόσιο Μάνατζμεντ του Πανεπιστημίου Δυτικής Αττικής, Τμήματος Διοίκησης Επιχειρήσεων. Η έγκρισή της δεν υποδηλώνει απαραίτητως και την αποδοχή των απόψεων του συγγραφέα εκ μέρους του τμήματος.

Βεβαιώνω ότι η παρούσα μεταπτυχιακή διπλωματική εργασία είναι αποτέλεσμα δικής μου δουλειάς και δεν αποτελεί προϊόν αντιγραφής. Στις δημοσιευμένες ή μη δημοσιευμένες πηγές που αναφέρω έχω χρησιμοποιήσει εισαγωγικά, όπου απαιτείται, και έχω παραθέσει τις πηγές τους στο τμήμα της βιβλιογραφίας

ΘΕΟΦΙΛΗΣ ΙΩΑΝΝΗΣ

Copyright © 2024

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Η ολοκλήρωση αυτής της εργασίας θα ήταν αδύνατη χωρίς την υποστήριξη και καθοδήγηση του καθηγητή μου κ. Ψυχάρη. Αισθάνομαι την ανάγκη να τον ευχαριστήσω θερμά για όλη τη βοήθεια, τη στήριξη και τις καίριες συμβουλές ,που μου προσέφερε από την αρχή μέχρι το τέλος.

Επίσης, θα ήθελα από τα βάθη της καρδιάς μου να ευχαριστήσω την οικογένειά μου, για την ανεκτίμητη στήριξή τους, τόσο στην παρούσα εργασία, όσο και στην ολοκλήρωση των σπουδών μου.

Περιεχόμενα

Εισαγωγή.....	1
Κεφάλαιο 1ο: Ο θεσμός των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης	4
1.1 Έννοια Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης.....	4
1.2 Θεσμικό πλαίσιο Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα.....	6
1.3 Θεσμικό πλαίσιο: Η αναθεώρηση του 2001	9
Κεφάλαιο 2ο: Μητροπολιτική Διοίκηση.....	12
2.1 Έννοια Μητροπολιτικής Διοίκησης	12
2.2 Τύποι Μητροπολιτικής Διοίκησης	14
2.3 Τομείς Μητροπολιτικής Διοίκησης.....	17
Κεφάλαιο 3ο: Μητροπολιτικές Αρμοδιότητες και ΟΤΑ.....	20
Κεφάλαιο 4ο: Χωροταξικός σχεδιασμός.....	24
Κεφάλαιο 5ο: Μελέτη Περίπτωσης- Δήμος Αθηναίων.....	29
5.1 Ιστορική Αναδρομή – Η τοπική αυτοδιοίκηση στο Λεκανοπέδιο Αττικής	29
5.2 Μητροπολιτική Διοίκηση στο Δήμο Αθηναίων	39
5.3 Χωροταξικός Σχεδιασμός στο Δήμο Αθηναίων	49
Κεφάλαιο 6ο: Διοικητική Μεταρρύθμιση "Καλλικράτης"	57
Κεφάλαιο 7ο: Συζήτηση- Συμπεράσματα	70
Βιβλιογραφία	85
Περίληψη.....	94
Abstract.....	95

Κατάλογος συντομογραφιών

A.M.E.Λ.: Αττικό Μετρό Εταιρία Λειτουργίας
A.N.: Αναγκαστικός Νόμος
B.Δ.: Βασιλικό διάταγμα
E.Δ.Σ.Ν.Α.: Ειδικός Διαβαθμικός Σύνδεσμος Νομού Αττικής
E.E.: Ευρωπαϊκή Ένωση
E.E.T.A.A.: Ελληνική Εταιρία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης
EΛ.ΣΤΑΤ.: Ελληνική Στατιστική Αρχή
E.Σ.Δ.Κ.Ν.Α.: Ενιαίος Σύνδεσμος Δήμων και Κοινοτήτων Νομού Αττικής E.ΥΔ.Α.Π.:
Εταιρία Ύδρευσης και Αποχέτευσης Πρωτεύουσας
E.Φ.Ε.Τ.: Ενιαίος Φορέας Ελέγχου Τροφίμων
H.Σ.Α.Π.: Ηλεκτρικός Σιδηρόδρομος Αθηνών – Πειραιώς
I.T.A.: Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης
K.E.Δ.Κ.Ε.: Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας
K.E.Π.: Κέντρο Εξυπηρέτησης Πολιτών
N.: Νόμος
N.Δ.: Νομοθετικό Διάταγμα
N.Π.Δ.Δ.: Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
O.A.Σ.A.: Οργανισμός Αστικών Συγκοινωνιών Αθηνών
O.N.E.: Οικονομική και Νομισματική Ένωση
O.P.Σ.A.: Οργανισμός Ρυθμιστικού Σχεδίου Αθήνας
O.T.A.: Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
Π.Δ.: Προεδρικό Διάταγμα
Π.Ε.: Περιφερειακή Ενότητα
Π.Ε.Δ.Α.: Περιφερειακή Ένωση Δήμων Αττικής
P.Σ.A.: Ρυθμιστικό Σχέδιο Αθήνας
ΣΤΑ.ΣΥ.: Σταθερές Συγκοινωνίες
Σ.τ.Ε.: Συμβούλιο της Επικρατείας
T.E.Δ.Κ.Ν.Α.: Τοπική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Νομού Αττικής
T.E.E.: Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας
Υ.Α.: Υπουργική Απόφαση
Υ.Π.Ε.Κ.Α.: Υπουργείο Περιβάλλοντος Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής
Υ.Π.Ε.ΧΩ.Δ.Ε.: Υπουργείο Περιβάλλοντος Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων

Εισαγωγή

Θέματα διοίκησης στην ευρύτερη περιοχή του Δήμου Αθηναίων και η ιστορική της εξέλιξη αποτελούν το αντικείμενο αυτής της διπλωματικής εργασίας. Συγκεκριμένα, εξετάζει την εξέλιξη της τοπικής αυτοδιοίκησης και της μητροπολιτικής διοίκησης στην ελληνική πρωτεύουσα από την ίδρυση του νέου ελληνικού κράτους έως τις μέρες μας. Παράλληλα, κατά τη διαδικασία της καταγραφής, δόθηκε ιδιαίτερη προσοχή στη χωρική διάσταση της διοικητικής ανάπτυξης για την αποτύπωση της μετατροπής της Αθήνας από μικρή πόλη σε σύγχρονη μητρόπολη. Επιπλέον, δεδομένου ότι ο χωροταξικός σχεδιασμός είναι ο σημαντικότερος τομέας των σύγχρονων μητροπόλεων, κρίνεται σκόπιμο να παρουσιαστούν τα κύρια σημεία της χωροταξικής πολιτικής της πρωτεύουσας (Faka *et al.*, 2021).

Η προετοιμασία αυτής της εργασίας έγινε εν μέρει από την ποικιλία των μεθόδων που περιεγράφηκαν παραπάνω. Από μια δεύτερη οπτική, η παρούσα μελέτη αντικατοπτρίζει την πρόθεση του συγγραφέα να συγκεντρώσει και να παρουσιάσει σε ένα κείμενο όλες τις εξελίξεις στην ευρύτερη περιοχή της Αθήνας σχετικά με θέματα τοπικής αυτονομίας, μητροπολιτικής διαχείρισης και χωροταξικού σχεδιασμού. Άλλωστε, αν και συγκεκριμένοι τομείς έχουν αποτελέσει αντικείμενο πολλών ακαδημαϊκών εργασιών και επιστημονικών μελετών, συνήθως παρουσιάζονται και αναλύονται χωριστά, παρά το γεγονός ότι υπάρχουν τρεις άμεσα συνδεδεμένοι τομείς, ειδικά στην περίπτωση των μεγάλων πόλεων.

Παράλληλα, προσπαθεί να δώσει στον αναγνώστη μια όσο το δυνατόν πιο ολοκληρωμένη εικόνα του θέματος χωρίς να υπεισέλθει σε εξαντλητικές λεπτομέρειες, κάτι που μπορεί να είναι δύσκολο για όσους είναι λιγότερο εξοικειωμένοι με το συγκεκριμένο επιστημονικό πεδίο.

Η ερευνητική υπόθεση της εργασίας αποτελείται από δύο μέρη. Το πρώτο αφορά τις μεταρρυθμίσεις του «Καλλικράτη», σχολιάζοντας τις χωρικές διαστάσεις των μεταρρυθμίσεων. Στη συνέχεια διερευνά εάν η επιλογή της μητροπολιτικής περιοχής είναι σωστή σε σχέση με τις εναλλακτικές λύσεις που αναπτύχθηκαν για τη δημιουργία μιας μητροπολιτικής περιοχής στην πρωτεύουσα. Το δεύτερο μέρος πραγματεύεται τον χωροταξικό σχεδιασμό και κάνει μια σύντομη κριτική για την εφαρμογή του ελεγκτικού σχεδιασμού, ενώ αναφέρονται και τα κύρια ζητήματα που τέθηκαν κατά την επισκόπηση.

Η κύρια δομή της εργασίας αποτελείται από έξι κεφάλαια. Η πρώτη ενότητα παρουσιάζει εν συντομία τους τρεις θεσμούς, έτσι ώστε οι αναγνώστες που δεν είναι εξοικειωμένοι με αυτούς να μπορούν να κατανοήσουν το θέμα. Αρχικά, γίνεται μια σύντομη εισαγωγή στο περιεχόμενο και τη σημασία της τοπικής αυτονομίας και ακολουθεί μια επισκόπηση της εξέλιξης αυτού του θεσμού που καθιερώθηκε στο ελληνικό Σύνταγμα, μέχρι τις εξαιρετικά σημαντικές συνταγματικές αλλαγές του 2001. Στη συνέχεια το κεφάλαιο ολοκληρώνεται με την εισαγωγή των βασικών σημείων της διαχείρισης της μητροπολιτικής περιοχής και την εισαγωγή του περιεχομένου του χωροταξικού σχεδιασμού.

Στο επόμενο κεφάλαιο περιγράφεται η εφαρμογή των τριών αυτών θεσμών στην περίπτωση του Δήμου Αθηναίων. Αρχικά, εισάγεται η ιστορική εξέλιξη του συστήματος τοπικής αυτοδιοίκησης στην περιοχή του λεκανοπεδίου, μέσω της οποίας αντικατοπτρίζεται η αλλαγή της έννοιας της Αθήνας από έναν μικρό οικισμό σε ένα τεράστιο πολεοδομικό συγκρότημα με έντονη αίσθηση της επικράτειας. Ακολουθεί καταγραφή των προσπαθειών για την εφαρμογή ενός συστήματος μητροπολιτικής διαχείρισης στην ελληνική πρωτεύουσα και τις μεγάλες προσπάθειες για την ανάπτυξη ρυθμιστικών σχεδίων για την οργάνωση του διαστήματος στην περιοχή,

μέχρι και τη θεσμοθέτηση ρυθμιστικών σχεδίων που έχουν τεθεί σε ισχύ μέχρι σήμερα.

Στη συνέχεια παρουσιάζονται οι πρόσφατες μεταρρυθμίσεις στην τοπική αυτοδιοίκηση μέσω του προγράμματος Καλλικράτης. Στο κεφάλαιο αυτό παρουσιάζονται οι βασικές απαιτήσεις για τοπική αυτονομία στην περιοχή του λεκανοπεδίου, οι κύριοι στόχοι των μεταρρυθμίσεων και το νέο διοικητικό τοπίο που δημιουργήθηκε στην Αττική μέσω της μείωσης των δήμων και της δημιουργίας νέων μητροπολιτικών οντοτήτων. Το επόμενο κεφάλαιο αξιολογεί συγκεκριμένες μεταρρυθμίσεις στην πρωτεύουσα ως προς τη συνένωση πόλεων εντός του λεκανοπεδίου και τα θεσμικά πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα της επιλογής μητροπολιτικών περιοχών. Τέλος, σχολιάζεται η εφαρμογή του ρυθμιστικού σχεδίου για τη χωροταξική οργάνωση της Αθήνας και αναφέρονται ορισμένοι από τους προβληματισμούς που προέκυψαν κατά την τελικώς αποτυχημένη διαδικασία αναθεώρησής του. Η εργασία καταλήγει εξάγοντας τα κύρια συμπεράσματα, τα οποία προέκυψαν κατά την πραγματοποίηση του συγκεκριμένου θέματος.

Κεφάλαιο 1^ο: Ο θεσμός των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης

1.1 Έννοια Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Η δημόσια διοίκηση μπορεί να οργανωθεί σύμφωνα με δύο κύρια συστήματα. Ένα από αυτά είναι ο συγκεντρωτισμός με την ευρεία έννοια, δηλαδή η δημόσια διοίκηση ασκείται από κρατικά νομικά πρόσωπα και τις δικές τους υπηρεσίες. Διακρίνεται, επίσης, σε συγκεντρωτισμό και αποκέντρωση με τη στενή έννοια. Συγκεντροποίηση με τη στενή έννοια σημαίνει ότι η κεντρική υπηρεσία της χώρας είναι υπεύθυνη για τις διοικητικές υποθέσεις των σχετικών διοικητικών περιφερειών, ενώ η αποκέντρωση σημαίνει ότι η δημόσια διοίκηση ασκείται από τοπικούς φορείς της χώρας. Η εξουσία τους περιορίζεται σε θέματα που αφορούν την περιοχή τους (Christensen *et al.*, 2020).

Το δεύτερο οργανωτικό σύστημα της δημόσιας διοίκησης είναι η αποκέντρωση, κατά την οποία η άσκηση της δημόσιας διοίκησης ανατίθεται από το κράτος σε ανεξάρτητα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και η αυτονομία είναι η πιο αληθινή μορφή της. Οι αυτόνομοι οργανισμοί ασκούν δημόσια εξουσία και έχουν νομική προσωπικότητα ανεξάρτητη από το κράτος και τα συνδεδεμένα με αυτό ιδρύματα. Ωστόσο, οι εξουσίες που ασκούν δεν είναι πρωταρχικές αλλά παράγωγες ή κατεστημένες, αφού αυτές οι εξουσίες τους ανατίθενται από το ίδιο το κράτος για ορισμένα θέματα και περιορίζονται από τη νομοθετική εξουσία. Από αυτό φαίνεται ότι το κράτος έχει τη δυνατότητα να καταργεί αυτόνομους οργανισμούς σύμφωνα με το νόμο, εκτός εάν το ίδιο το σύνταγμα το εγγυάται (Zambon *et al.*, 2019).

Οι αυτόνομοι οργανισμοί μπορούν να είναι μόνο νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, χωρισμένα σε εδαφική αυτονομία και μη εδαφική αυτονομία, τα οποία αποτελούν τη

βάση για τον διαχωρισμό της αυτονομίας σε τοπική αυτονομία και ειδική αυτονομία ή ουσιαστική αυτονομία. Το βασικό εννοιολογικό στοιχείο της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι η εδαφική εξουσία, η οποία ασκείται σε όλα τα πρόσωπα που βρίσκονται εντός της δικαιοδοσίας ενός οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ). Αντίθετα, οι ΟΤΑ δεν έχουν εδαφική εξουσία και μόνο τα μέλη τους υπόκεινται στην εξουσία τους. Επιπλέον, μια σημαντική διαφορά μεταξύ των δύο τύπων αυτονομίας είναι ότι η τοπική αυτονομία παρέχεται από το σύνταγμα, ενώ οι *de facto* αυτόνομοι οργανισμοί απολαμβάνουν συνταγματικό καθεστώς μόνο στα ιδρύματα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης (Westman *et al.*, 2019).

Σύμφωνα με τη δημοφιλή αντίληψη, η τοπική αυτονομία ορίζεται ως «η ανεξάρτητη (με ίση ευθύνη) άσκηση των δικαιωμάτων τοπικής δημόσιας διοίκησης από τοπικά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, με τη συνεργασία όλων των μελών της (του λαού) και υπό την εποπτεία του η κυβέρνηση» (Chorianopoulos *et al.*, 2010).

Τα πέντε βασικά εννοιολογικά στοιχεία ενός συστήματος τοπικής αυτοδιοίκησης που εμφανίζονται σε αυτόν τον ορισμό και είναι τα εξής:

- Η ύπαρξη οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης ως εδαφικής νομικής οντότητας δημοσίου δικαίου.
- Άμεση εκλογή των θεσμών τους, ορίζει την ουσία της έννοιας της αυτονομίας.
- Διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια για την αποτελεσματική επίτευξη του σκοπού του ΟΤΑ.
- Εθνικός κανονισμός ΟΤΑ.
- Ο ΟΤΑ διαχειρίζεται τοπικές υποθέσεις, δηλαδή θέματα της δικαιοδοσίας του.

Το σύστημα τοπικής αυτοδιοίκησης δεν είχε εξαρχής το σημερινό του περιεχόμενο και ρόλο, εμφανίστηκε αρχικά ως βοηθητικό όργανο της κρατικής εξουσίας. Οι λειτουργίες τοπικής αυτοδιοίκησης του νέου ελληνικού κράτους από το 1833 έως το

1912 δεν αποτέλεσαν εξαίρεση. Σύμφωνα με το σύγχρονο περιεχόμενο αυτού του συστήματος, η σημασία της τοπικής αυτονομίας είναι αδιαμφισβήτητη και μπορεί να εντοπιστεί σε πολλές πτυχές. Ονομάζεται ολοκληρωμένη δραστηριότητα και σκοπός. Φυσικά, ο ρόλος του ως δημοκρατικού ελέγχου της κεντρικής κυβέρνησης και η πιθανή κατάχρηση εξουσίας δεν μπορεί να αγνοηθεί, αλλά σχετίζεται επίσης με ιστορικούς λόγους και τοπικές ιδιαιτερότητες (“Athens from 1456 to 1920: The Town under Ottoman Rule and the 19th-Century Capital City”, 2014).

Από λειτουργική άποψη, οι τοπικές κυβερνήσεις μπορούν, στην πραγματικότητα, να παρέχουν ορισμένες κατηγορίες αγαθών και υπηρεσιών πιο αποτελεσματικά, ανακουφίζοντας παράλληλα το βάρος του κεντρικού κράτους λόγω του ότι είναι πιο κοντά στις ανάγκες και τα προβλήματα της τοπικής κοινωνίας. Τέλος, είναι σημαντικό ότι στο πλαίσιο της λειτουργίας της τοπικής αυτοδιοίκησης, χάρη στην ανεξαρτησία της, αυξάνονται οι δυνατότητες ανάληψης πρωτοβουλιών και δημιουργίας καινοτομιών, ενώ ταυτόχρονα προωθεί την ευρύτερη πολιτική συμμετοχή. Από την παραπάνω αναφορά σε ορισμένες μόνο πτυχές του συστήματος, είναι σαφές ότι η ύπαρξη τοπικής αυτοδιοίκησης είναι απαραίτητη στις σύγχρονες δημοκρατίες και ταυτόχρονα καταδεικνύει τη δυναμική της συνεχούς ανάπτυξης του συστήματος διαχρονικά (Joshi and Ahmed, 2016).

1.2 Θεσμικό πλαίσιο Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα

Από την αρχαία ελληνική και βυζαντινή αυτοκρατορία έως την περίοδο της Τουρκοκρατίας, τα συστήματα τοπικής αυτοδιοίκησης στις ελληνικές περιοχές αναπτύχθηκαν κάτω από διαφορετικές ιστορικές συνθήκες. Όσον αφορά τη σύγχρονη ελληνική ιστορία, είναι φυσικό ένα επαναστατικό σύνταγμα να μην υποστήριζε

εγγενώς αυτό το σύστημα, αφού ο αγώνας για ανεξαρτησία απαιτούσε μια ενιαία κατεύθυνση και μια ισχυρή κεντρική κυβέρνηση. Ο Ιωάννης Καποδίστριας ίδρυσε τις δημογεροντίες το 1828, θέτοντας τις βάσεις για την εισαγωγή της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ωστόσο, αυτή η προσπάθεια είναι περισσότερο ένα σύστημα τοπικής εκπροσώπησης στην κυβέρνηση παρά ένα καθαρό σύστημα τοπικής αυτοδιοίκησης. Αργότερα, η Αντιβασιλεία της Βαυαρίας ακολούθησε κυρίως το γαλλικό πρότυπο και έδωσε στην τοπική αυτονομία πιο ουσιαστικό περιεχόμενο. Αποτέλεσμα ήταν ο νόμος της ΒΔ περί ίδρυσης δήμων, που θεσπίστηκε στις 27 Δεκεμβρίου 1833, ο οποίος παρέμεινε σε ισχύ, με ορισμένες τροποποιήσεις μέχρι το 1912, διάταξη της οποίας η μακρόχρονη ύπαρξη μαρτυρεί την επιτυχία της παρά την παραμέληση των ιστορικών θεσμών της κοινότητας. Η συγκρότηση δήμων, η θεσμική τους οργάνωση, η διαίρεση και η εκλογή δήμων ήταν οι βασικοί άξονες των νομοθετικών διατάξεων, εισάγοντας ουσιαστικά ένα σύστημα τοπικής αυτοδιοίκησης στο νέο ελληνικό κράτος (“Athens from 1456 to 1920 : The Town under Ottoman Rule and the 19th-Century Capital City”, 2014).

Ωστόσο, το σύνταγμα του 1844 προέβλεπε για πρώτη φορά τοπική αυτοδιοίκηση, με τους δήμους να αναγνωρίζονται έμμεσα ως ενότητες τους. Το σύνταγμα του 1864 καθιέρωσε ρητά αυτόν τον θεσμό, προβλέποντας άμεσες εκλογές δημοτικών αρχών, συμπεριλαμβανομένων των δημάρχων. Το 1875, ο Χαρίλαος Τρικούπης επιχείρησε μια σημαντική μεταρρύθμιση που αφορούσε τη μετατροπή των επαρχιών (αποκεντρωμένων κρατικών θεσμών) σε δευτερεύουσες τοπικές αυτοδιοικήσεις, αλλά οι προτάσεις του δεν θεσμοθετήθηκαν και στη συνέχεια εισήχθη νόμος που έδινε πρόσθετες εξουσίες στις επαρχιακές συνελεύσεις, που έθεσε τα θεμέλια για την ίδρυση αυτόνομων νομών δεύτερου επιπέδου στο μέλλον, αλλά δεν μπόρεσε να εφαρμοστεί λόγω διαφόρων παραγόντων. Με την αναθεώρηση του Συντάγματος το

1911, το αποτέλεσμα ήταν ότι μόνο η αρχή της καθολικής ψηφοφορίας στις δημοτικές εκλογές καθιερώθηκε επίσημα, αφήνοντας τις αρχές της αμεσότητας και της μυστικότητας, μαζί με τη χρήση του ψηφοδελτίου με βόλους, να διέπονται από το κοινό δίκαιο (“Athens from 1456 to 1920: The Town under Ottoman Rule and the 19th-Century Capital City”, 2014; Monioudi-Gavala, 2017).

Ο νόμος ΔΝΖ’, γνωστός ως «Περί Ίδρυσης Δήμων και Κοινοτήτων», εφαρμόστηκε στην Ελλάδα το 1914, μετά από αναδιάρθρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης το 1912. Ο νόμος αυτός εισήγαγε τους δήμους ως το μοναδικό επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης, μαζί με την πρόβλεψη για συνδέσμους κοινότητας. Η πρώτη συνολική συνταγματική αναγνώριση της τοπικής αυτοδιοίκησης ήρθε με το άρθρο 104 του Συντάγματος του 1925, το οποίο αργότερα ενσωματώθηκε στο άρθρο 107 του Συντάγματος του 1927 μετά από ορισμένες τροποποιήσεις. Αυτή η συνταγματική διάταξη καθιέρωσε δύο επίπεδα τοπικής αυτοδιοίκησης, συμπεριλαμβάνοντας ρητά τους δήμους και τις κοινότητες στο πρώτο επίπεδο (Carey, 1998).

Ωστόσο, η κατάργηση του Συντάγματος του 1927 και η επαναφορά των διατάξεων από το Σύνταγμα του 1864/1911 είχαν ως αποτέλεσμα την οπισθοδρόμηση της συνταγματικής αναγνώρισης αυτού του θεσμού. Η τοπική αυτοδιοίκηση αναγνωρίστηκε επίσημα ως θεμελιώδης πτυχή της οργανωτικής δομής του κράτους στο Σύνταγμα του 1952. Το άρθρο 99 αυτού του συντάγματος έδινε έμφαση στην αποκέντρωση και την τοπική αυτοδιοίκηση στο διοικητικό πλαίσιο. Όμως, δεν παρείχε λεπτομέρειες σχετικά με τη λειτουργική δομή και τη διοικητική αυτονομία της τοπικής αυτοδιοίκησης. Το δικτατορικό Σύνταγμα του 1968/1973 υπονόμωσε περαιτέρω την τοπική αυτοδιοίκηση περιλαμβάνοντας το άρθρο 121, το οποίο εξάλειψε τη βασική συνιστώσα του: την εκλογή των τοπικών αρχών (Carey, 1998).

Μετά την ίδρυση την Τρίτη Περίοδο της Ελληνικής Δημοκρατίας, το Σύνταγμα του 1975 επανίδρυσε το σύστημα τοπικής αυτοδιοίκησης. Το άρθρο 102 περιέχει λεπτομερείς διατάξεις, με την πρώτη βαθμίδα να αποτελείται από δήμους και κοινότητες και το υπόλοιπο να ορίζεται από το συννομοθέτη. Με αυτόν τον τρόπο θα καταστεί δυνατή η καθιέρωση ενός ολοκληρωμένου συστήματος τοπικής αυτοδιοίκησης που θα μπορεί να προσαρμοστεί στις υπάρχουσες ανάγκες. Η διαχείριση των τοπικών υποθέσεων αποτελεί τη βάση για τον καθορισμό των αρμοδιοτήτων του ΟΤΑ, οι αρμοδιότητες του οποίου εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία με ρητή αναφορά στη μέριμνα του κράτους να εξασφαλίσει τους απαραίτητους πόρους για την εκπλήρωση της εντολής του. αναμένεται ότι η υποχρεωτική ή εθελοντική σύνδεση ΟΤΑ (“Athens from 1920 to 1940 : A true and just account of how History was enveloped by a modern City and the Place became an Event”, 2016).

Ωστόσο, αν και η διοικητική αυτονομία των ταξιδιωτικών πρακτορείων είναι εγγυημένη, το Σύνταγμα του 1975 δεν αφήνει πολλά περιθώρια για τοπική αυτονομία και διασφαλίζει την κρατική εποπτεία, αλλά δεν περιορίζει τον νομικό έλεγχο.

1.3 Θεσμικό πλαίσιο: Η αναθεώρηση του 2001

Η αναθεώρηση του Συντάγματος του 1975 από την Έβδομη Τροποποιητική Συνέλευση το 2001 ήταν πολύ σημαντική και εισήγαγε καινοτομίες στο σύστημα τοπικής αυτοδιοίκησης. Κατ' αρχήν, δύο επίπεδα τοπικής αυτοδιοίκησης ιδρύθηκαν περιοριστικά χωρίς να διευκρινιστούν τα ονόματά τους, ενώ μέχρι στιγμής το πρώτο επίπεδο ανέφερε ρητά δήμους και κοινότητες και ο καθορισμός των υπολοίπων βαθμίδων αφέθηκε στους συννομοθέτες. Το άρθρο 102, παράγραφος 1, του αναθεωρημένου Συντάγματος ορίζει: «Οι τοπικές αυτοδιοικήσεις σε πρώτο και

δεύτερο επίπεδο διαχειρίζονται τις τοπικές υποθέσεις (Giannakopoulou, 2015; Monioudi-Gavala, 2017).

Η προαναφερθείσα αλλαγή θεωρήθηκε ιδιαίτερα σημαντική καθώς παρήγαγε ένα συνταγματικό πλαίσιο ανοιχτό στις διεθνείς εξελίξεις και λειτούργησε αποτρεπτικά έναντι μελλοντικών πειραμάτων αμφίβολης εγκυρότητας. Αυτό επιτεύχθηκε επειδή η διαίρεση των δήμων και κοινοτήτων σε πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση και νομών σε δευτεροβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση (που είναι πλέον υποχρεωτική) δεν περιλαμβανόταν στο σύνταγμα, αλλά η δημιουργία ενός τρίτου επιπέδου διακυβέρνησης, που οδήγησε στο διοικητικό σύστημα Η πιθανότητα επιβάρυνσης είναι σαφής. Επιπλέον, σύμφωνα με τον Ευρωπαϊκό Χάρτη για την Τοπική Αυτοδιοίκηση, έχουν αποσαφηνιστεί οι αρμοδιότητες των ΟΤΑ. Τεκμαίρεται ότι έχουν δικαιοδοσία για τη διαχείριση των τοπικών υποθέσεων, η απόφαση των οποίων επαφίεται στο κοινό νομοθετικό όργανο (Giannakopoulou, 2015).

Επίσης, αξίζει να σημειωθεί ότι το Σύνταγμα προβλέπει ότι οι αρμοδιότητες μπορούν να ανατεθούν στους ΟΤΑ με νόμο. Η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν εθνική αποστολή (Άρθρο 102, παρ. 1), περιορίζοντας έτσι τον έλεγχο του Σ.τ.Ε. σχετικά με ορισμένες από τις δυνάμεις τους. Παράλληλα, η τροποποίηση της παραγράφου 3 του ίδιου άρθρου ενισχύει σημαντικά τον ρόλο των υποχρεωτικών ή εθελοντικών συνδέσεων ΟΤΑ, που έχουν κυρίως επικουρικό χαρακτήρα και ταυτόχρονα δημιουργούν ευνοϊκές συνθήκες για την ίδρυση διαχείρισης της μητροπολιτικής περιοχής μέσω της δυνατότητας της συμμετοχής. Στη διαχείριση συλλόγων αιρετών οργάνων σε όλα τα επίπεδα της τοπικής αυτοδιοίκησης, σε έντονη αντίθεση με τον προηγούμενο κανονισμό, που προβλέπει τη διαχείριση των συλλόγων «από συμβούλιο που αποτελείται από αιρετούς εκπροσώπους κάθε δήμου ή κοινότητας» (Paraskevopoulos and Photis, 2022).

Η παράγραφος 4 του άρθρου 102 ορίζει την κρατική εποπτεία των διαδικτυακών ταξιδιωτικών πρακτορείων. Περιοριζόμενοι στον έλεγχο νομιμότητας, οι προηγούμενες διατάξεις αναφέρονταν μόνο στην κρατική εποπτεία και δεν εμπόδιζαν την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση της. Ιδιαίτερα πολύτιμες είναι οι αναθεωρήσεις των οικονομικών πτυχών των ΟΤΑ, καθώς η οικονομική τους ανεξαρτησία είναι σαφώς εγγυημένη, όπως ορίζεται στο άρθρο 102 παράγραφος 5, το κράτος παρέχει τους απαραίτητους πόρους για τη λειτουργία τους και ίδρυση τους. Η αναβάθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης στοχεύει στο να προβλέπει τη μεταφορά πόρων σε κάθε μεταβίβαση εξουσιών από κεντρικούς φορείς στους ΟΤΑ, καθώς και την απόδοση τοπικών εσόδων στους ΟΤΑ που υπερβαίνουν τη λογική των ανταποδοτικών δαπανών και περιλαμβάνουν τη δυνατότητα τη θέσπιση αυτοδιοικούμενων φόρων (Paraskevoopoulos and Photis, 2022).

Κεφάλαιο 2^ο: Μητροπολιτική Διοίκηση

2.1 Έννοια Μητροπολιτικής Διοίκησης

Είναι παγκόσμιο γεγονός ότι το περιβάλλον βρίσκεται σε μια συνεχή διαδικασία αλλαγής και αυτό ισχύει όχι μόνο για το φυσικό περιβάλλον αλλά και για το ανθρωπογενές περιβάλλον. Όπως είναι λογικό, οι πόλεις δεν αποτελούν εξαίρεση και το φαινόμενο της αστικοποίησης σε ορισμένες περιπτώσεις έχει μετατρέψει τις πόλεις σε δυναμικά αστικά κέντρα με υψηλές συγκεντρώσεις πληθυσμού, διευρυμένο αστικό ιστό και υπερβολική συγκέντρωση δραστηριοτήτων και λειτουργιών. Άλλωστε αυτό το φαινόμενο οδήγησε στην εισαγωγή της έννοιας της μητρόπολης στη σύγχρονη διοικητική επιστήμη (Shen and Wu, 2017).

Η έννοια της μητρόπολης έχει μια κλασική διάσταση, περιγράφοντας ένα μεγάλο αστικό συγκρότημα που συγκεντρώνει τα οικονομικά, πολιτικά και πολιτιστικά χαρακτηριστικά του κέντρου μιας χώρας ή περιοχής. Ωστόσο, είναι μια έννοια από την αρχαία Ελλάδα, αλλά με διαφορετικό περιεχόμενο. Στην αρχαία Ελλάδα, όπως και σε άλλους αρχαίους πολιτισμούς, η μητρόπολη χαρακτηριζόταν ως πόλη που ίδρυσε αποικία έξω από τη γεωγραφική της επικράτεια, καθιστώντας την σημείο αναφοράς και «μητέρα πόλη» για τους αποίκους της, όπως υποδηλώνει η ετυμολογία του όρου. Στη σύγχρονη εποχή, ο όρος «μητρόπολη» χρησιμοποιείται για να αναφερθεί σε έναν αστικό οικισμό που σχηματίζεται από την ύπαρξη μιας μεγάλης πόλης και πολλών μικρότερων πόλεων που συνδέονται με γεωγραφικά και οικονομικά χαρακτηριστικά (Boeing, 2018).

Η σύγχρονη μητρόπολη φαίνεται ότι αναδύθηκε με τη Βιομηχανική Επανάσταση του 19ου αιώνα. Την εποχή εκείνη, η ίδρυση βιομηχανικών μονάδων στα αστικά κέντρα και η μετακίνηση πληθυσμού σε αυτά οδήγησε στην επέκταση των πόλεων πέρα από τα υπάρχοντα γεωγραφικά και διοικητικά όρια. Στη συνέχεια, το φαινόμενο της

«μητρόπολης» αναδείχθηκε σε ένα εκτεταμένο αστικό, οικιστικό και κοινωνικοοικονομικό κέντρο που έκτοτε χαρακτηρίζει τη βιομηχανική κοινωνία. Ωστόσο, ακόμη και μετά τον οικονομικό μετασχηματισμό από τη δευτερογενή σε τριτογενή βιομηχανία, οι μητροπολιτικές περιοχές παρέμειναν, γεγονός που σηματοδεύτηκε από την πετρελαϊκή κρίση του 1973. Οι μεγαλουπόλεις ακολουθούν την ανάπτυξη, αποβιομηχανοποιούνται και γίνονται κέντρα ανάπτυξης στις υπηρεσίες, τις μεταφορές και την κατανάλωση, παρουσιάζοντας ευρύτερη λειτουργική διάχυση και αστική επέκταση (Boeing, 2018; Klove, 1952; Peng *et al.*, 2017).

Πρέπει να σημειωθεί ότι η έννοια της μητρόπολης δεν έχει το ίδιο περιεχόμενο παγκοσμίως, για παράδειγμα υπάρχουν διαφορές στη δομή του οικιστικού δικτύου και της αστικής δομής μεταξύ Ευρώπης και Αμερικής ή Ασίας. Έτσι, οι μητροπολιτικές περιοχές χωρίζονται διαφορετικά στις Ηνωμένες Πολιτείες, όπου οι πόλεις συγκεντρώνουν μεγάλους πληθυσμούς, ενώ στην Ευρώπη, οι μητροπόλεις είναι μικρότερες αλλά συγκεντρώνουν δραστηριότητες συγκεκριμένου βάρους (Moy *et al.*, 2017).

Αναφέρεται συχνά η έννοια της μητροπολιτικής διοίκησης ή διακυβέρνησης, η οποία προκύπτει από την ανακάλυψη αναντιστοιχιών μεταξύ χωρικών και διοικητικών δομών σε μεγάλα αστικά συγκροτήματα λόγω της αστικής επέκτασης και της λειτουργικής διάχυσης πέρα από τα υπάρχοντα διοικητικά όρια. Αυτή η αναντιστοιχία μπορεί να λυθεί μόνο με τη δημιουργία μιας μητροπολιτικής υπηρεσίας που θα αναλάβει τη διαχείριση ολόκληρης της πόλης, υπερβαίνοντας τυχόν διοικητικές διαιρέσεις που υπάρχουν σε τοπικό επίπεδο - κατά τα άλλα - ενιαίες λειτουργικές μονάδες, τμηματική κατανομή αρμοδιοτήτων και δυνατότητα τοπικών δομών. Η μητροπολιτική διοίκηση είναι η απάντηση σε προβλήματα όπως η πολυαρχία, ο εδαφικός κατακερματισμός των τοπικών κυβερνήσεων και η εμπλοκή

των κρατικών φορέων. Ως αποτέλεσμα, είναι εμφανείς οι επικαλύψεις, η έλλειψη συνέργειας και η συμπληρωματικότητα μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων, με αποτέλεσμα τον ελλιπή σχεδιασμό και εφαρμογή των καθιερωμένων υπηρεσιών που παρέχονται στους κατοίκους να έχει υποχωρήσει (Papa and Bertolini, 2015).

Παρά τα αναμφισβήτητα πλεονεκτήματα των μητροπολιτικών συστημάτων διαχείρισης, η εφαρμογή τους συχνά απορρίπτεται. Αυτό συμβαίνει γιατί με την ίδρυση αστικών οντοτήτων, είναι αναπόφευκτη η ανακατανομή των ευθυνών και οι περιορισμοί στην ελευθερία δράσης των εμπλεκόμενων φορέων. Επιπλέον, αμφιβολίες και αντιδράσεις μπορεί να προκαλέσει το θέμα της εξάλειψης των κέντρων λήψης αποφάσεων των πολιτών και της αντικατάστασης των φορέων τοπικής αυτοδιοίκησης σε κάποιο βαθμό από μητροπολιτικούς φορείς. Επομένως, είναι απαραίτητο να σταθμίσουμε ορθολογικά διάφορους παράγοντες, να εξετάσουμε προσεκτικά τις διοικητικές παραδόσεις κάθε κοινωνίας και την υπάρχουσα διοικητική δομή, να κάνουμε τη σωστή επιλογή και να εφαρμόσουμε ένα αποτελεσματικό αστικό διοικητικό σύστημα (Nasri and Zhang, 2014).

2.2 Τύποι Μητροπολιτικής Διοίκησης

Οι διαφορές στα διοικητικά συστήματα και τις διοικητικές κουλτούρες σε διεθνές επίπεδο έχουν οδηγήσει στην ανάπτυξη διαφορετικών τύπων μητροπολιτικών οργανισμών. Χαρακτηρίζεται από διαφορές ως προς τον βαθμό προσαρμογής στα αντίστοιχα διοικητικά τους συστήματα, το περιεχόμενο και τις μεθόδους εκτέλεσης των καθηκόντων, τη σχέση με άλλα διοικητικά τμήματα και την πολιτική νομιμότητα που απολαμβάνουν. Στη διεθνή βιβλιογραφία, η διάκριση μεταξύ τριών κύριων τύπων αστικών οργανισμών είναι ευρέως διαδεδομένη, αλλά είναι σύνηθες φαινόμενο κάθε

αστικός θεσμός να δανείζεται στοιχεία από αυτούς τους τρεις τύπους (Nasri and Zhang, 2014; Wang *et al.*, 2021).

Ο πρώτος βασικός τύπος οργάνωσης της μητροπολιτικής περιοχής είναι η μητροπολιτική περιοχή. Είναι ένα αποκεντρωμένο μητροπολιτικό ίδρυμα σε περιφερειακό επίπεδο, το οποίο διοικείται από μια κρατική υπηρεσία. Εκλεγμένοι εκπρόσωποι από πόλεις της μητροπολιτικής περιοχής συμμετέχουν τακτικά στα περιφερειακά συμβούλια, δημιουργώντας ουσιαστικά ένα υβριδικό σύστημα διακυβέρνησης που εξασφαλίζει μεγαλύτερη κοινωνική αποδοχή και πολιτική νομιμότητα. Ωστόσο, το γεγονός ότι είναι αναμφίβολα θεσμός του κεντρικού κράτους, που στην προκειμένη περίπτωση εξασφαλίζει τις αναγκαίες υποδομές και προϋποθέσεις για την επιτυχή άσκηση των αρμοδιοτήτων του στις μητροπολιτικές περιοχές, απομακρύνει όμως τα μητροπολιτικά όργανα από την αρχή της αυτονομίας. Συνήθως τα γεωγραφικά όρια της περιοχής περιλαμβάνουν το αστικό κέντρο και τις παρακείμενες πόλεις, αν και μεγάλες πόλεις σε περιαστικές περιοχές μπορεί, επίσης, να εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της. Η μητροπολιτική περιοχή είναι κυρίως υπεύθυνη για τη διαχείριση και τον συντονισμό εντός της μητροπολιτικής περιοχής. Διαχειρίζεται προβλήματα που δεν μπορούν να επιλυθούν από τους τοπικούς φορείς. Απαιτούνται οριζόντιες πολιτικές για την εκτέλεση των λειτουργιών της μητροπολιτικής περιοχής. Αυτό το σύστημα χρησιμοποιείται κυρίως σε πόλεις των Ηνωμένων Πολιτειών και τον Καναδά, όπως στη Μινεάπολη, Σεντ Πολ και στο Τορόντο, αντίστοιχα (Boschma *et al.*, 2015; Meijers *et al.*, 2016).

Ο δεύτερος τύπος είναι ο λεγόμενος αρχηγός μητροπολιτικής περιοχής ή αρχηγός κομητείας. Είναι ένα νέο αυτόνομο όργανο σε μητροπολιτικό επίπεδο που ξεχωρίζει ως οργανισμός τοπικής αυτοδιοίκησης λόγω της ισχυρής πολιτικής νομιμότητάς του που απορρέει από την άμεση εκλογή των θεσμών του, που συνεπάγεται ταυτόχρονα

οικονομική αυτονομία, μεγάλο προϋπολογισμό και μεγαλύτερες εξουσίες. Ωστόσο, συχνά προκύπτουν ζητήματα συνεργασίας με την κεντρική κυβέρνηση, ισχυρές δημοτικές κυβερνήσεις και ανεξάρτητους δημόσιους οργανισμούς σε μητροπολιτικές περιοχές. Αυτός ο τύπος μητροπολιτικής οργάνωσης βρίσκεται κυρίως στη Βόρεια Αμερική, όπως η κομητεία Miami-Dade, και σπανιότερα στην Ευρώπη, με παράδειγμα το Λονδίνο, όπου πρόσθετα στρώματα αυτονομίας αναλαμβάνουν την άσκηση των μητροπολιτικών λειτουργιών (Meijers *et al.*, 2016).

Ο τρίτος βασικός τύπος αστικής οργάνωσης είναι η αστική ένωση. Είναι μια μορφή αστικής διοίκησης που σχηματίζεται υπό την υποχρεωτική ή εθελοντική συνεργασία γειτονικών πόλεων. Ο βαθμός πολιτικής νομιμοποίησης σε αυτή την περίπτωση είναι χαμηλότερος από αυτόν μιας μεγάλης πόλης, επομένως ο σύλλογος αναλαμβάνει κυρίως συντονιστικές αρμοδιότητες με βάση τη διαδημοτική συνεργασία. Το πρακτορείο βρίσκεται κυρίως στην Ευρώπη, όπως η Μασσαλία, το Μπορντό, το Στρασβούργο και η Λιλ στη Γαλλία, καθώς και το Μόναχο και η Φρανκφούρτη στη Γερμανία και η Λισαβόνα στην Πορτογαλία (Meijers *et al.*, 2016).

Η εμπειρία εφαρμογής των τριών τύπων μητροπολιτικών περιοχών δείχνει ότι δεν υπάρχει ιδανική διοικητική μορφή μητροπολιτικών περιοχών και η επιλογή του κατάλληλου θεσμικού πλαισίου εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τις ανάγκες και τα χαρακτηριστικά των πολιτικών και διοικητικών συστημάτων κάθε χώρας. Όπως αναφέρθηκε προηγουμένως, οι υπάρχουσες μορφές αστικής οργάνωσης δεν αντιπροσωπεύουν καθαρά κανέναν από τους τρεις βασικούς τύπους, αλλά είναι συχνά μια σύνθεση στοιχείων αυτών των τριών βασικών τύπων, και σε ορισμένες περιπτώσεις έχει παρατηρηθεί μια μετατόπιση από τον έναν τύπο στον άλλο. Πρέπει επίσης να καταστεί σαφές ότι η έννοια της αστικής διοίκησης δεν αναφέρεται μόνο στις διοικητικές δομές αλλά κυρίως στην ανάπτυξη των δικτύων εκείνων που

διευκολύνουν την ομαλή συνύπαρξη και συνεργασία όλων των εμπλεκόμενων φορέων. Ωστόσο, έχει παρατηρηθεί ότι γενικά προτιμώνται ευέλικτοι θεσμοί που ευνοούν θεσμικές και διαδικαστικές οικονομίες, κυρίως μέσω θεσμών διαδημοτικής συνεργασίας και όχι δημιουργίας νέων θεσμών (Lichter *et al.*, 2015).

2.3 Τομείς Μητροπολιτικής Διοίκησης

Οι μητροπολιτικές ομάδες ιδρύθηκαν για να αντιμετωπίσουν τον γεωγραφικό και οργανωτικό κατακερματισμό των αρμοδιοτήτων στις μητροπολιτικές περιοχές, που είχε ως αποτέλεσμα την έλλειψη συντονισμού και ενιαίου σχεδιασμού για τη διαχείριση των αστικών ζητημάτων. Οι μητροπολιτικές οργανώσεις, ανεξάρτητα από τη μορφή και την οργάνωσή τους, δραστηριοποιούνται σε συγκεκριμένους πολιτικούς τομείς. Αυτά περιλαμβάνουν κυρίως τον πολεοδομικό σχεδιασμό, την αστική ανάπτυξη, τις μεταφορές και άλλες τεχνικές υποδομές, το περιβάλλον και τη γενική ποιότητα ζωής, καθώς και την κοινωνική πολιτική και την πολιτική διατήρησης και ασφάλειας. Ωστόσο, ανάλογα με το μέγεθος και τα χαρακτηριστικά κάθε μητροπολιτικής οντότητας, οι λειτουργίες της μπορεί να επεκταθούν και σε άλλους τομείς όπως ο στρατηγικός σχεδιασμός και η εκτέλεση/συντήρηση έργων (Arboleda, 2016).

Για τον ορισμό των λειτουργιών της μητροπολιτικής περιοχής, σημαντική είναι η έκταση και η φύση των προβλημάτων της μητροπολιτικής περιοχής, ενώ λαμβάνονται υπόψη και πολλοί άλλοι ενδογενείς παράγοντες. Έτσι, υπάρχουν διαφορές στις ενέργειες των μητροπολιτικών ιδρυμάτων, οι οποίες επηρεάζονται και από το θεσμικό πλαίσιο κάθε χώρας. Σε κάθε περίπτωση, η διεθνής εμπειρία επιτρέπει τη διαμόρφωση έξι βασικών τομέων μητροπολιτικών λειτουργιών, ανεξάρτητα από τον τύπο που υιοθετείται (Dadashpoor *et al.*, 2019).

Αυτές οι περιοχές περιλαμβάνουν τις ακόλουθες λειτουργίες:

Ø Οικονομική/αστική ανάπτυξη

Ίσως αυτή είναι η πρώτη λειτουργία των μητροπολιτικών ιδρυμάτων και ο κύριος λόγος ίδρυσής τους. Το τμήμα περιλαμβάνει συνεργασία με άλλους φορείς για τον σχεδιασμό και την υλοποίηση αναπτυξιακών σχεδίων, την προβολή της μητροπολιτικής περιοχής σε διεθνές επίπεδο, τη συμμετοχή σε διεθνείς οργανισμούς και την προσέλκυση επιχειρήσεων και επενδυτών στην περιοχή. Απαιτεί τη δημιουργία ενός πλαισίου συνεργασίας μεταξύ μητροπολιτικών ιδρυμάτων, τοπικών κυβερνήσεων και άλλων φορέων του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα.

Ø Σχεδιασμός χώρου

Περιλαμβάνεται στην αρμοδιότητα της μητροπολιτικής περιοχής και ακόμη και ελλείψει διοίκησης μητροπολιτικής περιοχής, άλλοι οργανισμοί αναλαμβάνουν εργασίες χωροταξικού σχεδιασμού. Αυτό περιλαμβάνει την ανάπτυξη πολεοδομικού σχεδιασμού, σχεδίων προσδιορισμού χρήσεων γης, αλλά και τον συντονισμό των επιμέρους πολιτικών σε μητροπολιτικό επίπεδο (Moreno-Monroy *et al.*, 2021).

Ø Κοινωνική πολιτική

Η απόδοση ευθύνης για κοινωνικές πολιτικές όπως η υγεία στις μητροπολιτικές διοικήσεις είναι σπάνια, επειδή η παροχή υπηρεσιών παρέχεται καλύτερα σε τοπικό επίπεδο, δηλαδή όσο το δυνατόν πιο κοντά στους πολίτες. Ωστόσο, οι αστικοί φορείς έχουν λάβει κάποια μέτρα σε τομείς όπως η αντιμετώπιση ζητημάτων κατοικιών και η ανάπτυξη σχετικών στρατηγικών σχεδίων.

Ø Περιβάλλον

Μία από τις κύριες αρμοδιότητες της μητροπολιτικής κυβέρνησης είναι η περιβαλλοντική πολιτική. Ένας από τους ιδιαίτερους χώρους είναι η εκπόνηση

μελέτης για την ποιοτική αναβάθμιση του περιβάλλοντος της μητρόπολης, όπου η διαχείριση των απορριμμάτων αποτελεί πολύ σημαντική ευθύνη. Επιπλέον, οι μητροπολιτικές αρχές είναι υπεύθυνες για τη συλλογή των απαραίτητων πληροφοριών και τη σύνταξη εκθέσεων χρησιμοποιώντας περιβαλλοντικούς δείκτες, την τεκμηρίωση της τρέχουσας κατάστασης και την παρακολούθηση της αποτελεσματικότητας των περιβαλλοντικών πολιτικών (Moreno-Monroy et al., 2021).

Ø Μεταφορές/αστικές συγκοινωνίες

Τα μεγάλα αστικά συγκροτήματα έχουν σοβαρά κυκλοφοριακά προβλήματα και η μητροπολιτική διοίκηση πρέπει να αναλάβει τις αρμοδιότητες συντονισμού και εκτέλεσης του τμήματος κυκλοφορίας. Δεν είναι ασυνήθιστο οι εθνικές αρχές να ενοποιούνται σε μεμονωμένες υπηρεσίες σε μητροπολιτικό επίπεδο λόγω της σημασίας συγκεκριμένων λειτουργιών.

Ø Πολιτική προστασίας και ασφάλειας

Οι μητροπολιτικές υπηρεσίες συχνά έχουν ευθύνη για την αστυνόμευση, την ανάπτυξη πολιτικής έκτακτης ανάγκης και ασφάλειας και διαδραματίζουν σημαντικό συντονιστικό ρόλο. Αυτός ο τομέας περιλαμβάνει δράση για τη μείωση της εγκληματικότητας, την πρόβλεψη και την πρόληψη προβλημάτων ασφάλειας, αλλά και τη συνεργασία με τις αρχές για τη συλλογή δεδομένων ευρύτερα για τη βελτίωση της ποιότητας των αστυνομικών υπηρεσιών (Moreno-Monroy et al., 2021).

Κεφάλαιο 3ο: Μητροπολιτικές Αρμοδιότητες και ΟΤΑ

Οι μητροπολιτικές περιοχές αποτελούν τομέα έρευνας και αναπτυξιακής πολιτικής από τη δεκαετία του 1960. Ωστόσο, το ενδιαφέρον έχει αυξηθεί τα τελευταία χρόνια. Αυτός ο ενισχυμένος ρόλος οφείλεται στον δυναμισμό τους, στη συμβολή τους στην εθνική ανάπτυξη και ανάπτυξη και στη θέση τους στο παγκόσμιο ανταγωνιστικό περιβάλλον. Σήμερα, οι μητροπολιτικές περιοχές θεωρούνται οι κύριοι μοχλοί εθνικής ανάπτυξης και ανάπτυξης και δεν καθορίζονται πλέον με αυστηρά πληθυσμιακά κριτήρια, καθώς το σύστημα προσδιορισμού των μητροπολιτικών περιοχών είναι πολυπαραγοντικό (Fontan *et al.*, 2009).

Η διεθνοποίηση της οικονομίας, ο διεθνής καταμερισμός της εργασίας, ο ρόλος των διεθνικών εταιρειών στην παγκόσμια οικονομία και η οργάνωση και ενσωμάτωση σημαντικών επιστημονικών, πολιτιστικών και τουριστικών κέντρων σε παγκόσμια δίκτυα έχουν δημιουργήσει την ανάγκη να σχηματιστούν μητροπολιτικές περιοχές στις οποίες δεν βρίσκονται μόνο διαπεριφερειακή αλλά και αλληλεπίδραση σε παγκόσμια κλίμακα, αυξάνοντας έτσι τη σημασία της. Στην περιφέρεια της ΕΕ, οι μητροπολιτικές περιοχές ή οι «εκτεταμένες αστικές περιοχές» (μεγαλύτερες αστικές περιοχές – LUZ) συνεισφέρουν στο 58% του ΑΕΠ, σύμφωνα με τη Eurostat, καταδεικνύοντας τη σημασία των μητροπολιτικών περιοχών για την ευημερία ολόκληρων των χωρών της ΕΕ» (Fontan *et al.*, 2009).

Η ανάπτυξη αυτών των περιφερειών αποτελεί σημαντικό παράγοντα για τη διαμόρφωση του οικονομικού μέλλοντος της Ευρώπης και την προώθηση των στόχων της ευρωπαϊκής ατζέντας. Η αστική διακυβέρνηση σε μια περιοχή στοχεύει στην επίλυση προκλήσεων που προκύπτουν σε διαφορετικά εδαφικά επίπεδα. Φροντίζει για τις καθημερινές ανάγκες των κατοίκων, όπως δημιουργία θέσεων εργασίας, διαχείριση απορριμμάτων, εκπαίδευση, ενώ συντονίζει επίσης στρατηγικές για την

αντιμετώπιση θεμάτων που επηρεάζουν ολόκληρη την περιοχή, όπως χωροταξικός σχεδιασμός, μεταφορές, επενδύσεις σε υποδομές. Ταυτόχρονα, οι περιφερειακοί στόχοι υποστηρίζονται μέσω εθνικών πολιτικών για την επίτευξη βιώσιμης οικονομικής ανάπτυξης. "Η μητροπολιτική διακυβέρνηση αναφέρεται στην ικανότητα ανταπόκρισης στις προκλήσεις των αστικών οικισμών. Αυτή η έννοια έχει γίνει δημοφιλής από τη δεκαετία του 1990 και επιδιώκει να κάνει διάκριση μεταξύ της κλασικής έννοιας της "κυβέρνησης" και μιας ευρύτερης προοπτικής που περιλαμβάνει τον δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα στη μητροπολιτική διακυβέρνηση ρόλος (Kwon and Park, 2014).

Η μητροπολιτική διακυβέρνηση περιλαμβάνει τη συνεργασία μεταξύ χωρικών μονάδων για την από κοινού διαμόρφωση και εφαρμογή σχεδίων χωρικής οργάνωσης, οικονομικής, εκπαιδευτικής, έρευνας, πολιτιστικής, κοινωνικής και οικολογικής ανάπτυξης, με κύριους στόχους την αύξηση της ανταγωνιστικότητας, της ποιότητας ζωής και της κοινωνικής συνοχής των μητροπολιτικών περιοχών. Η ικανότητα της μητρόπολης να πείσει οικονομικά, επιχειρηματικά και ερευνητικά ιδρύματα να εγκατασταθούν, όχι μόνο για λόγους φόρων, κόστους ή άλλων διευκολύνσεων, αλλά επειδή αυτό είναι το μέρος όπου διαμορφώνεται το μέλλον, καθορίζει τη δυναμική της και στηρίζει τον διεθνή της ρόλο (Fontan *et al.*, 2009; Kwon and Park, 2014).

Οι στρατηγικές που απαιτούνται για την προώθηση της ανάπτυξης της μητρόπολης είναι η ανάπτυξη του οικονομικού δυναμικού και της δημιουργικότητας της περιοχής στους τομείς που σχετίζονται με τον αστικό τουρισμό, την εκπαίδευση, την έρευνα, την καινοτομία, τον πολιτισμό, τα δίκτυα μεταφορών, την πρόσβαση στην αγορά, την προσέλκυση επενδύσεων, τα υψηλά επίπεδα φύσης και αρχιτεκτονική περιβαλλοντική παρουσία, ενίσχυση επωνυμίας και ταυτότητας. Επομένως, μια

περιοχή μπορεί να γίνει μητρόπολη όταν, μέσω των πολιτικών και των δράσεων που εφαρμόζει, κατακτήσει ισχυρή θέση στον διεθνή ανταγωνισμό λόγω της προσέλκυσης μεγάλων ξένων εταιρειών και της «Μητροπολιτικής διακυβέρνησης και αστικής ανάπτυξης στο πλαίσιο της πολιτικής της ΕΕ». . – «Εξελίξεις και προοπτικές» χρηματοδότησης (π.χ. στον τομέα των μεταφορών και των logistics) ή λόγω προσέλκυσης διεθνών ερευνητικών κέντρων, αλλοδαπών μεταπτυχιακών φοιτητών ή λόγω δημιουργίας εξειδικευμένων επιστημονικών πάρκων και δομών έρευνας και καινοτομίας ή πολιτιστικών δραστηριοτήτων (Mason and Fragkias, 2018).

Αντιπροσωπευτικά, μπορούμε να αναφέρουμε τάσεις που επηρεάζουν την εξέλιξη των φαινομένων μητροπολιτικής διακυβέρνησης, όπως η παγκόσμια οικονομική ύφεση, που αναγκάζει τον παγκόσμιο ανταγωνισμό μεταξύ των πόλεων να προσελκύσει επιχειρήσεις, επενδύσεις και ειδικές δεξιότητες, καθώς και πολιτικές εκσυγχρονισμού και βιομηχανικής καινοτομίας. Η διαμόρφωση νέων προτύπων διακυβέρνησης σε τοπικό επίπεδο, η παγκοσμιοποίηση του εμπορίου και η εξειδίκευση της παγκόσμιας παραγωγής απαιτούν στρατηγικό σχεδιασμό για να γίνει κάθε αστική περιοχή κόμβος για τις παγκόσμιες αγορές (Mason and Fragkias, 2018).

Οι άμυνες των μητροπόλεων της Δυτικής Ευρώπης ενισχύονται με την αποτελεσματικότερη σύνδεση των τοπικών επιχειρήσεων με το παγκόσμιο περιβάλλον για να αποφευχθεί η μετατόπιση του κέντρου της παγκόσμιας επιρροής οικονομικών αποφάσεων στην Ασία. Η κλιματική αλλαγή και η ενεργειακή κρίση απαιτούν επίσης την υιοθέτηση σχεδίων και πολιτικών εξοικονόμησης ενέργειας σε αστικά περιβάλλοντα και η συνεργασία μεταξύ πόλεων, αστικών περιοχών διαφορετικών χωρών και οντοτήτων που ανήκουν σε διαφορετικά επίπεδα θεωρείται πλέον απαραίτητη (Kwon and Park, 2014; Mason and Fragkias, 2018).

Η διοίκηση συντονίζει τις ενέργειές τους σε μητροπολιτικό επίπεδο. Αυτές οι σύγχρονες τάσεις αναπόφευκτα οδηγούν στην υιοθέτηση νέων σχεδίων, νέων στρατηγικών και νέων διαδικασιών για να ανταποκριθούν σε αυτές, ενισχύοντας έτσι τον ρόλο των μητροπολιτικών περιοχών. Οι κύριοι παράγοντες που επηρεάζουν την ανάπτυξη μιας περιοχής και δημιουργούν τις προϋποθέσεις για μια ισχυρή εικόνα μιας «μητρόπολης» σε μια παγκοσμιοποιημένη οικονομία είναι: η δυνατότητα διαφοροποίησης της παραγωγής για αύξηση της διεθνούς ανθεκτικότητας της οικονομίας της περιοχής, υψηλό επίπεδο μπορεί να προσφέρει στους πολίτες της Η ποιότητα του περιβάλλοντος διαβίωσης, καθώς και το ευνοϊκό οικονομικό περιβάλλον που μπορεί να προσφερθεί στις επιχειρήσεις (ευέλικτο φορολογικό σύστημα, χαμηλό κόστος ακινήτων), μπορεί να επηρεάσει θετικά την απόφαση πολιτών από άλλες περιοχές ή κράτη να εγκατασταθούν σε μια συγκεκριμένη πόλη ή περιοχή, αλλά και Υπάρχουν πολλές πολυεθνικές εταιρείες και επιχειρήσεις, γεγονός που ενισχύει την απήγησή του (Mason and Fragkias, 2018).

Επιπλέον, η γεωγραφική του θέση όχι μόνο το καθιστά έναν βολικό κόμβο μεταφοράς, αλλά παρέχει επίσης ικανοποιητικές συνδέσεις με δρόμους, σιδηροδρομικά δίκτυα, αεροδρόμια και λιμάνια, ενισχύοντας έτσι τη συνδεσιμότητα και την προσβασιμότητά του σε άλλες πόλεις και περιοχές και εδραιώνει τη θέση του. Επιπλέον, οι δεξιότητες του εργατικού δυναμικού μιας πόλης ή περιοχής και η δυνατότητα ανάπτυξης καινοτομίας και έρευνας αποτελούν μέσα οικονομικής ανάπτυξης και προώθησης της δημιουργικής οικονομίας και ενίσχυσης της διεθνούς εικόνας της πόλης (Kwon and Park, 2014).

Κεφάλαιο 4^ο: Χωροταξικός σχεδιασμός

Η ευρύτερη έννοια του σχεδιασμού είναι δύσκολο να οριστεί επακριβώς καθώς σχετίζεται άμεσα με το ευρύτερο κοινωνικοπολιτικό σύστημα στο οποίο λαμβάνει χώρα. Είναι μια οργανωμένη προσπάθεια επιλογής των καλύτερων εναλλακτικών μέσων για την επίτευξη ενός συγκεκριμένου στόχου. Με άλλα λόγια, είναι η διαδικασία πρόβλεψης μελλοντικής εξέλιξης, αξιολόγησης δεδομένων και τρέχουσας κατάστασης, ώστε να δοθούν κατάλληλες κατευθύνσεις και να γίνουν σωστές στρατηγικές επιλογές για την αποτελεσματική επίλυση προβλημάτων. Ειδικά σε ό,τι αφορά τον χωροταξικό σχεδιασμό, είναι μια μη νομική έννοια που περιλαμβάνει την ανάλυση των στοιχείων μιας δεδομένης κατάστασης, την πρόβλεψη της ανάπτυξης και την κατασκευή ρυθμιστικών ενεργειών που στοχεύουν στη διαμόρφωση του χώρου ενώ περιλαμβάνει δύο κλάδους: τον χωροταξικό σχεδιασμό και της πολεοδομίας (Henderson, 2010).

Ο χωροταξικός σχεδιασμός περιγράφεται ως η οργάνωση του χώρου σε μεγάλη γεωγραφική κλίμακα, πέρα από αστικά όρια όπως περιφέρειες, νομοί ή ολόκληρα εδάφη, ενώ σε πιο σύγχρονους ορισμούς περιγράφεται ως η επιδίωξη της προσαρμοστικότητας από μια ολιστική προοπτική. μια συνολική αναπτυξιακή προοπτική, που συνδυάζει τις ανάγκες και τις ανάγκες των γεωγραφικών περιοχών με την κοινωνία. Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Χωροταξίας που εγκρίθηκε από την Υπουργική Διάσκεψη του Συμβουλίου της Ευρώπης για τον Χωροταξικό Σχεδιασμό το 1983 ορίζει πλήρως την αποστολή του χωροταξικού σχεδιασμού (da Cruz *et al.*, 2020; Henderson, 2010). Σύμφωνα με αυτόν τον ορισμό, «ο χωροταξικός σχεδιασμός εκφράζει γεωγραφικά τις οικονομικές, κοινωνικές, πολιτιστικές και οικολογικές πολιτικές της κοινωνίας. Είναι ταυτόχρονα ένα επιστημονικό πεδίο, μια τεχνική διαχείρισης και μια πολιτική, που αναπτύσσονται ως μια διεπιστημονική και

ολοκληρωμένη προσέγγιση, με στόχο την εξισορρόπηση της περιφερειακής ανάπτυξης και η φυσική οργάνωση του χώρου σύμφωνα με μια ενιαία στρατηγική».

Ο χωροταξικός σχεδιασμός εμφανίστηκε κυρίως μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο ως μια προσπάθεια συμφιλίωσης των αυξανόμενων αναγκών των ατόμων και της κοινωνίας στο σύνολό της με δεδομένα σε περιορισμένο χώρο (Arboleda, 2016). Έχει ενσωματωθεί στον πρωταρχικό σκοπό του κράτους στη σύγχρονη κοινωνία λόγω της σημασίας του και συνδέεται στενά με την έννοια του πολεοδομικού σχεδιασμού. Ο χωροταξικός σχεδιασμός είναι, ωστόσο, ένας ευρύτερος τομέας εθνικής πολιτικής που σχετίζεται με το φαινομενικά πιο περιορισμένο και εξειδικευμένο πεδίο της αστικής ανάπτυξης, το οποίο ωστόσο ακολουθεί και πρέπει να διαμορφωθεί σύμφωνα με τις χωροταξικές επιλογές (Meijers *et al.*, 2016).

Η χωροταξική πολιτική περιλαμβάνει όλες τις εθνικές δραστηριότητες για τη μεγιστοποίηση της αποτελεσματικότητας μιας συγκεκριμένης περιοχής σε μια συγκεκριμένη χρονική στιγμή μέσω της ορθολογικής οργάνωσης της χρήσης γης για την επίτευξη ισόρροπης οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης, καθώς και αστικής αναβάθμισης, ποιότητα ζωής των κατοίκων. Αυτό επιτυγχάνεται με το συντονισμό των δραστηριοτήτων του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα σε τομείς όπως ο πολεοδομικός σχεδιασμός, η περιφερειακή ανάπτυξη, η αγροτική πολιτική και η προστασία του πολιτιστικού και φυσικού περιβάλλοντος (Dadashpoor *et al.*, 2019).

Ως εκ τούτου, η χωρική πολιτική μπορεί να στοχεύει συγκεκριμένα μεμονωμένες πολιτικές και να διαμορφώνει σχέσεις αλληλεξάρτησης με άλλες εθνικές πολιτικές (κυρίως οικονομικές πολιτικές και κοινωνικές πολιτικές), ταυτόχρονα συνδέεται στενά με τις πολιτικές πολεοδομικού σχεδιασμού, πολεοδομικές πολιτικές. Η αστική, όπως και η στεγαστική πολιτική, περιλαμβάνει τις σχέσεις που διαμορφώνονται σε ευρύτερους αστικούς και περιαστικούς χώρους. Ως αποτέλεσμα της ανάπτυξης της

παραπάνω σχέσης, ο χωροταξικός σχεδιασμός πρέπει στη φύση του να είναι: α) περιεκτικός, παρέχοντας ένα ενιαίο πλαίσιο για όλες τις μεμονωμένες ανάγκες χρήσης του χώρου, β) υπερτοπικό, αναφερόμενο σε μεγάλο εύρος κλίμακας χώρου και γ) έχοντας προτεραιότητα σε οποιοδήποτε από τα πράγματα που υπόσχεται να συντονίσει τον ειδικό και τον τοπικό σχεδιασμό (Nasri and Zhang, 2014).

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

Ø Η προστασία και αποκατάσταση του φυσικού περιβάλλοντος και η διατήρηση των οικολογικών και πολιτιστικών προστατευόμενων περιοχών αναδεικνύουν τα συγκριτικά πλεονεκτήματα της χώρας στους αντίστοιχους τομείς τους.

Ø Προώθηση της βιώσιμης και ισόρροπης ανάπτυξης της οικονομίας και της κοινωνίας της χώρας και βελτίωση της ανταγωνιστικότητας.

Ø Υποστήριξη της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής όλου του εθνικού χώρου, ιδιαίτερα σε περιοχές που παρουσιάζουν δυσμενή χαρακτηριστικά (Paraskevoopoulos and Photis, 2022).

Σύμφωνα με αναφορές, τα ζητήματα ανάπτυξης της αστικής περιοχής είναι αρκετά περίπλοκα. Αυτό συμβαίνει γιατί το φαινόμενο αυτό δεν σχετίζεται μόνο με την αστική επέκταση, αλλά και με την εκτεταμένη ανάπτυξη των πόλεων και την υψηλή συγκέντρωση πληθυσμού. Αντιπροσωπεύει μια συγκέντρωση λειτουργιών που αλλάζει θεμελιωδώς τη μητρόπολη περιοχή βρίσκεται στο επίκεντρο της εξουσίας με αυξανόμενη πολιτική, οικονομική και κοινωνική επιρροή (Klove, 1952).

Όπως φαίνεται, οι μητροπολιτικές περιοχές έχουν χαρακτηριστικά που τις διακρίνουν από τις μικρότερες πόλεις και τις καθιστούν μοναδικές οντότητες που απαιτούν ένα πιο συγκεκριμένο πλαίσιο σχεδιασμού. Και αυτό γιατί, για να οριστεί μια

μητροπολιτική περιοχή, πρέπει να ληφθούν υπόψη μια σειρά από κριτήρια διαφορετικής φύσης, όπως στατιστικά, οικονομικά, κοινωνικά, οργανωτικά συστήματα και χωρικές λειτουργίες. Έτσι, εκτός από το μέγεθος του πληθυσμού, οι μητροπολιτικές περιοχές χαρακτηρίζονται από τη συσσώρευση κεφαλαίου και οικονομικής δραστηριότητας, την εντατικοποίηση των κοινωνικών προβλημάτων, τον κατακερματισμό της τοπικής αυτοδιοίκησης, την περιβαλλοντική υποβάθμιση και τη χωρική διάχυση των αστικών λειτουργιών (Lichter *et al.*, 2015).

Τα μεγάλα αστικά κέντρα δεν αποτελούν μόνο τον πυρήνα της οικονομικής δραστηριότητας, αλλά επιδιώκουν επίσης να ενισχύσουν τη ζωτικότητα τους στο σύγχρονο παγκοσμιοποιημένο οικονομικό περιβάλλον. Εκτός από την εξυπηρέτηση και τη βελτίωση της ποιότητας ζωής των κατοίκων τους, ένας δεδηλωμένος στόχος των σύγχρονων κοινωνιών, οι μητροπολιτικές περιοχές ανταγωνίζονται όλο και περισσότερο σε διεθνές (και συχνά εθνικό) επίπεδο για την προσέλκυση επενδύσεων. Λαμβάνοντας υπόψη το περιεχόμενο του χωροταξικού σχεδιασμού και τους σκοπούς που στοχεύει να επιτύχει, είναι κατανοητό ότι πρόκειται για τον σημαντικότερο τομέα σε μια μητροπολιτική περιοχή (Joshi and Ahmed, 2016; Papa and Bertolini, 2015).

Σχετικές αρμοδιότητες στον τομέα του πολεοδομικού χωροταξικού σχεδιασμού μπορούν να ασκηθούν στο πλαίσιο της μητροπολιτικής διοίκησης. Ωστόσο, δεν είναι λίγες οι φορές που αυτές τις αρμοδιότητες αναλαμβάνουν εθνικοί φορείς ή θεματικοί οργανισμοί, ακόμη και όταν υπάρχει μητροπολιτική υπηρεσία. Αυτό συμβαίνει γιατί πρόκειται για ένα πεδίο που απαιτεί υψηλό βαθμό εξειδίκευσης και αποτελεσματική χρήση της σχετικής επιστημονικής γνώσης και εμπειρίας στον τομέα (Weber *et al.*, 2005).

Σε κάθε περίπτωση, η προϋπόθεση της ρύθμισης της αστικής ανάπτυξης είναι η διαμόρφωση ενός στρατηγικού πλαισίου εντός του οποίου θα επιτευχθεί ο

συντονισμός και η αρμονία των εθνικών πολιτικών των τμημάτων. Ο εξορθολογισμός της χρήσης της γης, η χωροθέτηση των υποδομών και ο χειρισμός κοινωνικών και περιβαλλοντικών θεμάτων είναι μόνο μερικοί από τους τομείς προτεραιότητας των σύγχρονων μητροπολιτικών θεμάτων. Η φύση και η εμβέλεια αυτών των τομέων απαιτούν τη συνεργασία εθνικών, τοπικών, ιδιωτικών, θεματικών και κοινωνικών φορέων, οι οποίοι θα πρέπει να λειτουργούν στο πλαίσιο ενός ρυθμιστικού σχεδίου που θα προβλέπει αυστηρές διαδικασίες σχεδιασμού, υλοποίησης, ελέγχου και αξιολόγησης (da Cruz *et al.*, 2020).

Θα πρέπει να τονισθεί ότι στην Ελλάδα, κατά τη διάρκεια της ύφεσης, η κατανομή του εισοδήματος φαίνεται να παρουσίαζε μεγαλύτερη επιβεβαιώνοντας ότι οι οικονομικές κρίσεις συνδέονται με μεγαλύτερη ανισότητα στην κατανομή του εισοδήματος. Μάλιστα, το επίπεδο εισοδηματικής ανισότητας κατά την περίοδο 2008-2019 φαίνεται να ακολουθεί σχήμα «ανεστραμμένου U», με αύξηση της εισοδηματικής ανισότητας την περίοδο 2008-2015, ακολουθούμενη από μείωση της εισοδηματικής ανισότητας την περίοδο 2015-2019. Ωστόσο, όσον αφορά την κατανομή των καταναλωτικών δαπανών, φαίνεται να προκύπτει μια μάλλον περίπλοκη εικόνα: αφενός, το μοτίβο «ανεστραμμένου U» της εξέλιξης της ανισότητας κατά την περίοδο 2008-2019 φαίνεται να επιβεβαιώνεται κατά την περίοδο 2008-2019 (Psycharis *et al.*, 2023).

Κεφάλαιο 5^ο: Μελέτη Περίπτωσης- Δήμος Αθηναίων

5.1 Ιστορική Αναδρομή – Η τοπική αυτοδιοίκηση στο Λεκανοπέδιο Αττικής

Στις αρχές του 19ου αιώνα, η Αθήνα ήταν κάτι περισσότερο από μια μικρή πόλη που βρισκόταν κυρίως γύρω από τον βράχο της Ακρόπολης. Η πόλη αργότερα εξελίχθηκε σε ένα τεράστιο πολεοδομικό συγκρότημα καταλαμβάνοντας την Πάρνηθα, την Πεντέλη, τον Υμηττό, το Αιγάλεω και τον Σαρωνικό, δηλαδή ολόκληρο το λεκανοπέδιο που οριοθετείται από την ακτή του Σαρωνικού. Μάλιστα, σήμερα το πολεοδομικό συγκρότημα της Αθήνας έχει ξεπεράσει τα φυσικά όρια του λεκανοπεδίου, εντάσσοντας σταδιακά τους περιφερειακούς οικισμούς της Αττικής στον αστικό ιστό της πρωτεύουσας. Όσο μικρή κι αν φαινόταν η Αθήνα στις αρχές του 19ου αιώνα, το ένδοξο παρελθόν της και το μνημείο της Ακρόπολης, σύμβολο του ελληνισμού και κατάλοιπο της αρχαίας λαμπρότητας της πόλης, ήταν καθοριστικοί παράγοντες για την επιλογή της ως νεοϊδρυθείσας πρωτεύουσας. Η ίδρυση της Ελλάδας το 1834 σηματοδότησε τη σταδιακή μετατροπή της σε σύγχρονη μητρόπολη (“Athens from 1456 to 1920: The Town under Ottoman Rule and the 19th-Century Capital City”, 2014).

Η Αντιβασιλεία της Βαυαρίας έθεσε τις βάσεις για την ίδρυση θεσμών τοπικής αυτοδιοίκησης στο νέο ελληνικό κράτος. Οι δημοτικές αρχές είναι το μόνο επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης της χώρας, αντικαθιστώντας τις παραδοσιακές κοινότητες που υπήρχαν υπό τουρκική κυριαρχία. Η επιλογή της λέξης «δήμος» αντανακλά μια προσπάθεια απελευθέρωσης της νέας μονάδας τοπικής αυτοδιοίκησης, που αποτελούσε την τοπική φορολογική και διοικητική μονάδα που έλεγχε η διαμαρτυρόμενη άρχουσα τάξη επί τουρκοκρατίας, από το περιεχόμενο της λέξης «κοινότητα». Από μια δεύτερη οπτική γωνία, η «κοινότητα» έχει έντονη συμβολική

σημασία, παραπέμποντας στην αρχαιοελληνική σημασία του όρου, που καθόριζε την ελληνική και ευρωπαϊκή πολιτική σκέψη και δήλωνε μια ομάδα «ενεργών πολιτών» (Stergiouli and Hadjibiros, 2012).

Το διάταγμα περιλαμβάνει τη ρύθμιση της λειτουργίας των δήμων και τις προϋποθέσεις συγκρότησής τους, που θα αποτελέσουν αντικείμενο μελλοντικών διαταγμάτων. Η δημοτική κυβέρνηση ασκεί τόσο την κεντρική διοικητική εξουσία όσο και την τοπική αυτονομία, έχει αρμοδιότητες σε σημαντικούς τομείς όπως η εκπαίδευση, η δημόσια τάξη και η πρόνοια, αλλά έχει μόνο στοιχειώδη οικονομική αυτονομία. Παρά τις όποιες ελλείψεις, και λόγω του αυταρχικού χαρακτήρα του καθεστώτος, αυτή η νομοθεσία είναι ένα σημαντικό βήμα για την ανάληψη της διαχείρισης των τοπικών υποθέσεων από τους πολίτες. Για τον καθορισμό των ορίων των δήμων λήφθηκαν υπόψη γεωγραφικοί παράγοντες, ενώ ως ανώτατο όριο για τη μετατροπή των οικισμών σε δήμους ορίστηκε πληθυσμός 300 κατοίκων. Οι δήμοι αποτελούνται κυρίως από χωρικές ενότητες σε ευρείες διοικητικές περιοχές και χωρίζονται σε τρεις κατηγορίες με βάση τον πληθυσμό:

- Επίπεδο 1: Πόλεις με τουλάχιστον 10.000 κατοίκους.
- Επίπεδο 2: Πόλεις με τουλάχιστον 2.000 κατοίκους.
- Επίπεδο 3: Πόλεις με λιγότερους από 2.000 κατοίκους (“Athens from 1456 to 1920 : The Town under Ottoman Rule and the 19th-Century Capital City”, 2014).

Στην περιοχή του λεκανοπεδίου όπου εκτείνεται το σημερινό πολεοδομικό συγκρότημα της Αθήνας, σχηματίστηκαν αρχικά μόνο τρεις πόλεις. Η πρώτη ήταν η πόλη των Αθηνών που ιδρύθηκε με το ΒΔ, την 1η Οκτωβρίου 1834, χωρίς να δημοσιευθεί στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, η πρωτεύουσα του νέου ελληνικού κράτους μεταφέρθηκε εδώ τον Δεκέμβριο του ίδιου έτους. Ο νεοσύστατος δήμος έχει συνολικό πληθυσμό 7.177 κατοίκους και χαρακτηρίζεται δευτερεύων δήμος, ο οποίος

εκτός από την πόλη της Αθήνας με πληθυσμό 7.028 κατοίκους, Άλλοι τέσσερις οικισμοί: Πατήσια, Μονή Πετράκη, Λεβί (περιοχή Κολωνού-Σεπολίων) και Μύλοι. Ο δεύτερος δήμος που ιδρύθηκε ήταν η πόλη του Πειραιά, της οποίας η βασική ονομασία ήταν Β.Δ. 2 Δεκεμβρίου 1834 «Περί Ιδιωτικών Κτιρίων Πειραιώς» (“Athens from 1456 to 1920 : The Town under Ottoman Rule and the 19th-Century Capital City”, 2014). Ο Πειραιάς ήταν μια σχεδόν ακατοίκητη περιοχή εκείνη την εποχή, αλλά ο ιστορικός συμβολισμός του και η σημαντική γεωγραφική του θέση λόγω της εγγύτητας του λιμανιού με την πρωτεύουσα ήταν καθοριστικοί παράγοντες για τη διαμόρφωση της πόλης. Άλλωστε, μόλις την επόμενη χρονιά ο πληθυσμός του Πειραιά είχε αυξηθεί στους 1.011 κατοίκους και η πόλη κατατάχθηκε στη Βαθμίδα III (“Athens from 1456 to 1920 : The Town under Ottoman Rule and the 19th-Century Capital City”, 2014).

Στην περιοχή του λεκανοπεδίου, ιδρύθηκε στη συνέχεια ένας τρίτος δήμος, το Αμαρούσι, καθώς και η βορειοδυτική περιοχή. Ιδρύθηκε την 1η Οκτωβρίου 1835, κατατάσσεται στην Τάξη III, με πληθυσμό 722 κατοίκους. Μάλιστα, με το ίδιο διάταγμα ιδρύθηκαν και άλλες πόλεις στην Αττική γύρω από το λεκανοπέδιο. Ωστόσο, οι τρεις πόλεις του λεκανοπεδίου και οι οικισμοί του δεν αποτελούν ενιαία οικιστική ενότητα, καθώς η Αθήνα και τα δύο προάστια της, ο Πειραιάς και το Μαρούσι, είναι χωριστές και απομονωμένες περιοχές και δεν συνδέονται οι κατοικίες. Η σημαντικότερη αλλαγή τα επόμενα χρόνια ήταν η κατάργηση της πόλης του Αμαρουσίου και η συγχώνευσή της με την πόλη των Αθηνών το 1840, η οποία προήχθη σε δήμο πρώτης κατηγορίας με 18.973 κατοίκους (Zambon and Salvati, 2019).

Τις επόμενες δεκαετίες, ο πληθυσμός του Λεκανοπεδίου Αττικής αυξήθηκε σημαντικά, η οικιστική ανάπτυξη επεκτάθηκε και η πόλη της Αθήνας και η περιοχή

του Πειραιά, που είχαν σχεδόν ερημώσει τις προηγούμενες δεκαετίες, εξελίχθηκαν σε ζωντανά αστικά κέντρα. Το 1870 ο πληθυσμός του λεκανοπεδίου έφτασε τους 59.154 εκ των οποίων οι 48.107 στην πόλη της Αθήνας και οι 11.047 στον Πειραιά. Τρία χρόνια αργότερα προήχθη σε πόλη πρώτης τάξεως. Τα επόμενα χρόνια, ο πληθυσμός της περιοχής αυξήθηκε ακόμη πιο έντονα, και σύμφωνα με την απογραφή του 1879, η πόλη της Αθήνας είχε 68.677 κατοίκους, διπλάσιο από τον πληθυσμό της Πάτρας, της δεύτερης μεγαλύτερης πόλης της Ελλάδας. Το 1889 ο πληθυσμός της Αθήνας ξεπέρασε για πρώτη φορά τις εκατό χιλιάδες φτάνοντας τις 114.355. Έτσι, η πόλη του Πειραιά, που το 1879 ήταν η τέταρτη μεγαλύτερη πόλη της χώρας με 21.618 κατοίκους, ανέβηκε στη δεύτερη θέση το 1896, με τον πληθυσμό να υπερδιπλασιάζεται στους 51.020 κατοίκους (“Athens from 1456 to 1920 : The Town under Ottoman Rule and the 19th-Century Capital City”, 2014).

Αν και το μέγεθος της ευρύτερης περιφέρειας της Αθήνας άλλαξε εντυπωσιακά κατά την περίοδο αυτή, η χωρική οργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης δεν άλλαξε. Μόνο δύο πόλεις στο λεκανοπέδιο συνεχίζουν να υπάρχουν, η Αθήνα και ο Πειραιάς, που με τα σημερινά δεδομένα μπορούν να ονομαστούν «μητροπολιτικοί». Ο λόγος είναι ότι, εκτός από την κύρια πόλη, περιλαμβάνει και μεγάλο αριθμό διάσπαρτων οικισμών, που όλοι αναπτύσσονται και πολλαπλασιάζονται με σταθερό ρυθμό. Αξιοσημείωτο είναι ότι, σύμφωνα με επίσημα στοιχεία απογραφής, η πόλη της Αθήνας αυξήθηκε από μόλις 19 οικισμούς το 1879 σε 73 το 1896, ενώ αντίστοιχη ανάπτυξη σημειώθηκε στη σημαντικά μικρότερη πόλη του Πειραιά, η οποία το 1896 υπάρχουν 6 διαφορετικοί οικισμοί στην έτος. Ήδη σχηματισμένος γύρω από την πόλη που την περιβάλλει, αυτός ήταν ο μόνος αναγνωρισμένος οικισμός στην πόλη το 1879 (Maloutas, 1993).

Ωστόσο, η περιοχή του λεκανοπεδίου απέχει πολύ από το να χαρακτηρίζεται από ένα ενιαίο συγκρότημα κατοικιών· η Αθήνα και ο Πειραιάς θεωρούνται δύο ξεχωριστές πόλεις, ενώ οι απομακρυσμένοι οικισμοί της μοιάζουν περισσότερο με μικρά χωριά απομονωμένα από τα δύο αστικά κέντρα, παρά το ομώνυμο τμήμα της πόλης. Άλλωστε, οποιαδήποτε αναφορά στην ελληνική πρωτεύουσα στις σχετικές με την απογραφή εκθέσεις περιοριζόταν στον κεντρικό οικισμό της Αθήνας και όχι στην πόλη της Αθήνας συνολικά και η ευρύτερη περιοχή της πρωτεύουσας δεν οριοθετήθηκε επίσημα (Boronkay *et al.*, 2021).

Σταθμός στην ανάπτυξη της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα αποτέλεσαν οι μεταρρυθμίσεις που πραγματοποίησε η πρώτη κυβέρνηση Ελευθερίου Βενιζέλου μέσω του Νόμου ΔΝΖ'/1912 «Περί Ιδρύσεως Δήμων και Κοινοτήτων». Ο νόμος αυτός έθεσε τις βάσεις για τη νεοελληνική τοπική αυτοδιοίκηση και αναβίωσε το προεπαναστατικό κοινοτικό σύστημα, καθώς η κοινότητα θεωρούνταν ο πυρήνας της αυτοδιοίκησης. Σε δεύτερη ανάγνωση, η αποκατάσταση της κοινότητας αποτελούσε ουσιαστικά την υποχώρηση του Βενιζέλου από το αίτημα να αποκτήσει ο οικισμός τη δική του νομική προσωπικότητα και να μετατραπεί σε οργανισμό τοπικής αυτοδιοίκησης (Monioudi-Gavala, 2017).

Οι προαναφερόμενοι νόμοι όριζαν μόνο τις προϋποθέσεις για τη συγκρότηση δήμων και κοινοτήτων και δεν αφορούσαν τη διαίρεση της ελληνικής επικράτειας που νομοθετήθηκε αργότερα. Ο νόμος ορίζει δήμους ως πρωτεύουσες νομών και πόλεων με πληθυσμό άνω των 10.000 κατοίκων και για να χαρακτηριστεί ένας οικισμός ως κοινότητα πρέπει να έχει περισσότερους από 300 κατοίκους και ένα σχολείο πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης. Κατ' εξαίρεση, κοινότητες μπορούν να σχηματίσουν και οικισμοί με σχολεία κάτω των 300 κατοίκων, εφόσον το ζητήσει το 50% των κατοίκων με δικαίωμα ψήφου, καθώς και οικισμοί χωρίς σχολεία πρωτοβάθμιας

εκπαίδευσης, ανεξαρτήτως πληθυσμού, εάν είναι έδρα δήμος ή ιδιοκτησία περιουσίας που παράγει πάνω από 2.000 δραχμές ετησίως, εφόσον στην τελευταία περίπτωση το ζητήσει το 50% του εκλογικού σώματος (Boronkay *et al.*, 2021).

Το γεγονός ότι η συγκεκριμένη μεταρρύθμιση ήταν αποτέλεσμα της ενίσχυσης της σημασίας της περιφερειακής διοίκησης στη διαχείριση των τοπικών υποθέσεων και ταυτόχρονα, με την αναζωογόνηση των κοινοτήτων, λήφθηκε ένα μέτρο για να έρθει η διοίκηση πιο κοντά στους πολίτες, δείχνει ότι η ύπαρξη δήμων είναι μοναδική Οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης βάσης. Το αποτέλεσμα ήταν η σταδιακή δημιουργία πολυάριθμων δήμων και κοινοτήτων σε όλη την επικράτεια, οι περισσότερες από τις οποίες γεννήθηκαν νεκρά επειδή τα αριθμητικά πρότυπα θεωρούνταν μικρά και ήταν αμφίβολο εάν ένας οργανισμός τοπικής αυτοδιοίκησης αυτού του μεγέθους θα μπορούσε να αποτελέσει φυσικό σώμα για την άσκηση της τοπικής εξουσίας (Rontos *et al.*, 2006).

Ο νέος νόμος δεν αλλάζει άμεσα τον χάρτη των ΟΤΑ στην περιοχή του λεκανοπεδίου, όπου συνεχίζουν να υπάρχουν μόνο οι πόλεις της Αθήνας και του Πειραιά, κατά μήκος της βορειοδυτικής περιοχής. Διάταγμα της 31ης Αυγούστου 1912. Με αυτό το διάταγμα καταργήθηκε η πλειονότητα των αναγνωρισμένων οικισμών εντός των ορίων των δύο δήμων και ταυτόχρονα ενεργοποιήθηκαν οι διατάξεις του άρθρου 201 του νόμου ΔΝΖ/1912, σύμφωνα με το οποίο οι οικισμοί που αναγνωρίζονταν στα όρια των δύο δήμων συνέχιζαν να είναι Οι περιφέρειες έχουν δικές τους περιουσίες και διοικούνται από κοινοτικά συμβούλια, τα οποία εκλέγονται και λειτουργούν σύμφωνα με τις διατάξεις του ίδιου νόμου. Είναι δηλαδή ένα ειδικό σύστημα που επιτρέπει σε αναγνωρισμένους οικισμούς στις πόλεις της Αθήνας και του Πειραιά να διαχειρίζονται τις δικές τους περιουσίες και να έχουν

κοινοτικά συμβούλια, αν και δεν αποτελούν ανεξάρτητες κοινότητες (Maloutas, 1993).

Σύμφωνα με τα προαναφερόμενα διατάγματα, εντός του λεκανοπεδίου αναγνωρίζονται:

- Η πόλη της Αθήνας ως έδρα του νομού περιλαμβάνει επίσης το Αμαρούσιο, το Ηράκλειο, τον Καρά, την Κηφισιά, το Μπραχάμι, τη Νεολεόσια, το Παλιό Φάληρο, τις Τρατσιόνες και το Χαρλάνδρι και άλλους περιφερειακούς οικισμούς.
- Ο δήμος Πειραιά, με πληθυσμό άνω των 10.000 κατοίκων, περιλαμβάνει και τους περιφερειακούς οικισμούς Λίμινγκ Πειραιά, Καστέλα, Ρέντη και Νεοφάληρο.

Αν και δεν υπήρξε άμεση πρόοδος, ο νόμος ΔΝΖ'/1912 άλλαξε τελικά το τοπίο της τοπικής αυτοδιοίκησης στην ευρύτερη περιοχή της πρωτεύουσας, καθώς προώθησε την εγκατάλειψη του συστήματος δύο «μητροπολιτικών» δήμων. λεκάνη. Από την επόμενη δεκαετία, οι δήμοι της Αθήνας και του Πειραιά άρχισαν να συρρικνώνονται, οι οικισμοί αποχωρίστηκαν από τις δικαιοδοσίες τους και άρχισαν να σχηματίζουν πολυάριθμους περιφερειακούς ΟΤΑ, που μέχρι σήμερα αποτελούν το διοικητικό μωσαϊκό του Άιβς. Οι διοικητικές αρμοδιότητες κατακερματίζονται αναπόφευκτα μεταξύ των λεκανών απορροής ποταμών (Rontos *et al.*, 2006).

Η απογραφή του 1920 ήταν η πρώτη επίσημη, συνολική απογραφή στην Ελλάδα μετά την αναδιοργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης το 1912. Ο πληθυσμός του λεκανοπεδίου ανέρχεται σε 453.042 άτομα, ενώ οι καταργημένοι οικισμοί εντός της επικράτειας των δύο δήμων ξαναβρίσκονται. Το 70% του πληθυσμού ζει στο Δήμο Αθηναίων (317.209 κάτοικοι) και το 30% στο Δήμο Πειραιά (135.833 κάτοικοι). Στους εξωτερικούς οικισμούς των δύο πόλεων κυριαρχούν ακόμη χωριά, με τη συντριπτική πλειοψηφία των κατοίκων να μην ξεπερνά τους 1.000 κατοίκους, ενώ το 93,6% των κατοίκων του λεκανοπεδίου ζει στις κεντρικές πόλεις της Αθήνας και του

Πειραιά. Μόνο κάποιοι από τους εναπομείναντες οικισμούς έχουν αρχίσει να συγκεντρώνουν μεγάλους πληθυσμούς (πάνω από 1.000 κάτοικοι), όπως η Καλλιθέα, το Μαρούσι, το Λιμίν Πειραιά, το Παλαιοφάλι Παλαιού Φαλήρου, το Χαλάνδρι, το Νέο Φάληρο, το Μοσχάτο και τα Νέα Λιόσια (Sayas, 2016).

Η άφιξη των Ελλήνων προσφύγων μετά τη Μικρασιατική καταστροφή του 1922 σημάδεψε όχι μόνο την πρόσφατη ελληνική ιστορία αλλά και τη δημογραφική και χωροταξική ανάπτυξη της πρωτεύουσας. Σύμφωνα με την απογραφή του 1923, η οποία περιελάμβανε αριθμούς προσφύγων λεπτομερώς σε επίπεδο οικισμού. Στη χώρα υπάρχουν 786.431 πρόσφυγες, εκ των οποίων οι 123.435 έχουν εγκατασταθεί στην επαρχία Αττικής. Το λεκανοπέδιο είναι μια από τις κύριες περιοχές εγκατάστασης, με 118.088 πρόσφυγες επίσημα εγγεγραμμένους στις πόλεις της Αθήνας και του Πειραιά (57,4% και 42,6% αντίστοιχα) (“Athens from 1920 to 1940 : A true and just account of how History was enveloped by a modern City and the Place became an Event”, 2016).

Η συντριπτική τους πλειοψηφία (85,5%) εγκαταστάθηκε στις δύο κεντρικές πόλεις, ενώ το υπόλοιπο ποσοστό εγκαταστάθηκε σε περιφερειακούς οικισμούς, ορισμένοι από τους οποίους, όπως το Νέο Φάληρο, η Καλλιθέα, η Κηφισιά, το Παλαιό Φάληρο, το Μοσχάτο και το Μαρούσι, δέχτηκαν μετανάστες Μεγαλύτερη ποσότητα. Οι πρόσφυγες οδηγούν σε τεράστια πληθυσμιακή αύξηση (Salvati, 2014).

Μετά τη μαζική επανεγκατάσταση των προσφύγων στην ελληνική επικράτεια, η απογραφή του 1928 αποκάλυψε την αρχή των αρχικών διαφορών σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης στο λεκανοπέδιο. Με διάταγμα της 16ης Φεβρουαρίου 1925 ιδρύθηκαν οι πρώτες κοινότητες γύρω από τις πόλεις της Αθήνας και του Πειραιά. Συγκεκριμένα, οι οικισμοί Αμαρουσίου, Καλλιθέα, Κηφισιά, Μοσχάτο, Μπραχάμι (Άγιος Δημήτριος), Νέο Λιοσίων, Παλαιό Φάληρο, Χαλάνδριο και Ηράκλειο

χωρίστηκαν από την πόλη της Αθήνας και θεωρήθηκαν ανεξάρτητες κοινότητες και αντίστοιχα από τον Πειραιά η πόλη του Νέου Φαλήρου. χωρίστηκε από την πόλη των Αθηνών, η οποία απορρόφησε και τον οικισμό των Τζιτζιφιών από την πόλη των Αθηνών (Chrysoulakis *et al.*, 2013). Επιπρόσθετα, η κοινότητα του Αγίου Ιωάννη Ρέντη δημιουργήθηκε από τη συγχώνευση δύο ομώνυμων οικισμών που ανήκουν στις πόλεις της Αθήνας και του Πειραιά. Κοινότητες σχηματίστηκαν στη συνέχεια με τον διαχωρισμό των οικισμών Γλυφάδα (1926) και Καλαμάκι (1927) από την κοινότητα Μπραχαμίου και ο οικισμός των Αγίων Αναργύρων (1927) από την κοινότητα των Νέων Λιοσίων. Εκτός από την πρώτη διαίρεση, οι περιφερειακοί οικισμοί που συνέχισαν να ανήκουν και στις δύο πόλεις άρχισαν σταδιακά να εντάσσονται στον αστικό ιστό και δεν θεωρούνται πλέον ανεξάρτητοι οικισμοί, αλλά μέρος της Αθήνας και της εκτός σχεδίου αστικής περιοχής της Αθήνας (“Athens from 1920 to 1940 : A true and just account of how History was enveloped by a modern City and the Place became an Event”, 2016).

Παράλληλα, όπως φαίνεται από την περιγραφική ανάλυση των αποτελεσμάτων της απογραφής του 1928, η Αθήνα δεν θεωρούνταν πλέον ο κεντρικός οικισμός της πόλης των Αθηνών με τη στενή έννοια, δηλαδή η ίδια η πόλη. Η «Αθήνα» αναφέρεται πλέον σε ολόκληρη τη γεωγραφική περιοχή, συμπεριλαμβανομένης της επικράτειας των πόλεων της Αθήνας και του Πειραιά, αλλά και την επικράτεια νέων κοινοτήτων που σχηματίζονται από αποσπάσματα οικισμών. Επίσημως, η Περιφέρεια Αθηνών περιλαμβάνει την ομώνυμη πόλη και τις γύρω περιοχές της, δηλαδή τον Πειραιά και 14 ξεχωριστές κοινότητες, με συνολικό πληθυσμό 801.622 κατοίκους (“Athens from 1920 to 1940 : A true and just account of how History was enveloped by a modern City and the Place became an Event”, 2016).

Η αλλαγή της ιδέας της Αθήνας ως πόλης που κάλυπτε σταδιακά όλο το λεκανοπέδιο της Αττικής και ξεπέρασε τις υπάρχουσες διοικητικές διαιρέσεις αντικατοπτρίστηκε και στην ίδρυση του Πρωτεύουσιακού Συμβουλίου το 1936. Πρωτεύουσα της Ελλάδας, κυβερνούσε ολόκληρη την περιοχή της Αθήνας, ή περιφέρεια της πρωτεύουσας, που ήταν ο επίσημος όρος που χρησιμοποιήθηκε στη συνέχεια.

Αν και εντός του λεκανοπεδίου σχηματίστηκε ένα ενιαίο πολεοδομικό συγκρότημα, το 1964 με τον διαχωρισμό του Πειραιά από την Αττική και τη δημιουργία του ομώνυμου νομού. Ο νομός Πειραιά στη συνέχεια συγχωνεύθηκε με την Αττική και έγινε μια από τις επαρχίες του, ενώ από το 1986 οι δήμοι του πολεοδομικού συγκροτήματος Αθηνών χωρίστηκαν σε τέσσερις διακριτούς νομούς (Αθηνών, Πειραιά, Ανατολικής Αττικής και Δυτικής Αττικής) (Nickayin *et al.*, 2020).

Το 1994, η Ελλάδα καθιέρωσε για πρώτη φορά την τοπική αυτονομία δεύτερου επιπέδου, χωρίζοντας την περιφέρεια Αττικής σε τέσσερις αυτόνομες επαρχιακές αυτοδιοικήσεις και ταυτόχρονα ίδρυσε την Ενιαία Αυτόνομη Κυβέρνηση Νομού Αθηνών-Πειραιά και την έθεσε υπό τη δικαιοδοσία της. Έχει δικαιοδοσία σε όλους τους δήμους και τις κοινότητες του λεκανοπεδίου και είναι το συντονιστικό όργανο των κρατών της Αθήνας και του Πειραιά (Vaiou, 2002).

Με τον Ν. 2539/1997 «Οργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης σε επίπεδο βάσης» να γίνεται ευρέως γνωστός, το πρόγραμμα Ι. Καποδίστριας αποτελεί αναμφίβολα μια σημαντική μεταρρύθμιση στην αναδιοργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης σε επίπεδο βάσης. Πρόκειται για μια τολμηρή προσπάθεια που περιλαμβάνει 5.775 μεγάλους ΟΤΑ. Η συγχώνευση μείωσε τον αριθμό των επιχειρήσεων σε εθνικό επίπεδο σε 1.034 (Carey, 1998).

Συγκεκριμένοι νόμοι προβλέπουν τη δημιουργία επτά τύπων ΟΤΑ, συμπεριλαμβανομένου του "δήμου - τμήμα μιας μεγάλης αστικής περιοχής", που θα

επανακαθοριστεί σε ορισμένους μελλοντικούς κανονισμούς σύμφωνα με την πρόθεση της κυβέρνησης να αναπτύξει ένα δεύτερο σχέδιο μεταρρυθμίσεων για τα μεγάλα αστικά κέντρα. Αθήνα και Θεσσαλονίκη.

Δεκατρία χρόνια καθυστέρησε η πρόθεση αναδιοργάνωσης της αυτοδιοίκησης της Αττικής. Ο Ν. 3852/2010 Το Πρόγραμμα Καλλικράτης μειώνει τον αριθμό των ΟΤΑ. Για πρώτη φορά από τη δεκαετία του 1920 εμφανίστηκε στο αθηναϊκό αστικό συγκρότημα και σε όλη την Αττική. Επιπλέον, πραγματοποίησε την καινοτομία μετατροπής των περιοχών αυτών σε δευτερεύοντες ΟΤΑ, κατάργησε την Τετραρχία των νομών στην Αττική και ενοποίησε ολόκληρη την περιοχή στο πλαίσιο της αυτόνομης μητροπολιτικής περιοχής Αττικής (Giannakopoulou, 2015).

5.2 Μητροπολιτική Διοίκηση στο Δήμο Αθηναίων

Όπως φαίνεται από τη σύντομη επισκόπηση που παρουσιάστηκε παραπάνω, η ευρύτερη περιοχή της Αθήνας άρχισε να παίρνει τη μορφή ενός πυκνοδομημένου πολεοδομικού συγκροτήματος ήδη από τη δεκαετία του 1920 μέσω της οικιστικής συνέχειας που δημιουργήθηκε από την ανάπτυξη κάποτε διάσπαρτων οικιστικών περιοχών. Ωστόσο, το φαινόμενο των ενιαίων χωρικών και λειτουργικών ενοτήτων συνοδεύεται από συνεχή εδαφική κατάτμηση εντός της τοπικής αυτοδιοίκησης, καθιστώντας δύσκολη την αντιμετώπιση κοινών προβλημάτων στην πρωτεύουσα.

Πράγματι, σύντομα εμφανίστηκε μια αναντιστοιχία μεταξύ των χωρικών διαστάσεων της Αθήνας και της διοικητικής πραγματικότητας, με αποτέλεσμα η ανάγκη για μια γενική υπηρεσία για την αντιμετώπιση των κενών και των δυσλειτουργιών σύντομα ταλαιπώρησε την πολιτική ηγεσία. Αυτή η ανησυχία δεν αντικατοπτρίστηκε μέχρι τη δημιουργία της Αρχής Πρωτεύουσας το 1936, για να καταργηθεί μόλις πέντε χρόνια αργότερα (“Athens from 1920 to 1940 : A true and just account of how History was

enveloped by a modern City and the Place became an Event”, 2016). Το 1972 έγινε μια επιφανειακή οργανωτική προσπάθεια για τη μητροπολιτική περιοχή και το 1985 ιδρύθηκε ο Οργανισμός Ρυθμιστικού Σχεδιασμού Αθηνών (ΟΡΣΑ), ο οποίος έκτοτε άρχισε να εφαρμόζει πολιτικές επιλογές για τη χωροταξική οργάνωση της πρωτεύουσας. Αυτή τη φορά εμφανίστηκε ένας νέος μητροπολιτικός θεσμός σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης, η Ενιαία Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Αθηνών-Πειραιώς, η οποία ιδρύθηκε το 1994 και παρέμεινε σε ισχύ μέχρι τις πρόσφατες μεταρρυθμίσεις της τοπικής αυτοδιοίκησης μέσω του Προγράμματος Καλλικράτης του 2010 (Westman *et al.*, 2019).

Η χρονολογία δείχνει ότι οι προηγούμενες προσπάθειες της Αθήνας να δημιουργήσει μια μητροπολιτική περιοχή ήταν αποσπασματικές. Υπάρχουν μεγάλες περιόδους στασιμότητας που χαρακτηρίζονται από την απουσία ομαλής εξελικτικής μετάβασης από τη μια οργανωτική μορφή στην άλλη.

Η ίδρυση του οργανισμού αντιπροσώπευε την πρώτη προσπάθεια υλοποίησης της μητροπολιτικής διοίκησης στην ευρύτερη περιοχή της Αθήνας «Διαχείριση Κεφαλαίου» ως χωριστό Ν.Π.Δ.Δ., με τον Α.Ν.44/1936 «Περί Συστάσεως της Διοίκησης της Πρωτεύουσας» και τις τροποποιήσεις και συμπληρώσεις του Α.Ν.1210/1938. Οι πόλεις της Αθήνας και του Πειραιά ήταν για μεγάλες περιόδους δεκαετιών οι μοναδικοί ΟΤΑ που διοικούνταν από αυτόν τον πρωτοπόρο ελληνικό οργανισμό προτύπων. Μια λεκάνη απορροής και οι δήμοι και οι κοινότητες χωρίζονται από αυτήν (“Athens from 1920 to 1940 : A true and just account of how History was enveloped by a modern City and the Place became an Event”, 2016).

Με αυτόν τον τρόπο, η ελληνική πρωτεύουσα ορίστηκε για πρώτη φορά επίσημα ως ανεξάρτητη μητροπολιτική περιοχή, χωρισμένη από τη δικαιοδοσία των διοικητών Αττικής και Βοιωτίας. Η αρχική σύνθεση της Περιφέρειας Πρωτεύουσας

περιελάβανε 45 ΟΤΑ, 9 εκ των οποίων ήταν δήμοι. Το 1938 εντάχθηκαν οι κοινότητες Βούλας και Βουλιαγμένης, που δεν προέρχονταν από την επικράτεια της Αθήνας ή του Πειραιά, δρομολογώντας νομοθετική διάταξη για ενδεχόμενη διοίκηση από άλλες γειτονικές κοινότητες. Σύμφωνα με την απογραφή του 1940, ο πληθυσμός της περιοχής που υπαγόταν στη δικαιοδοσία της Πρωτεύουσας ήταν 1.124.109 κάτοικοι, αντιπροσωπεύοντας περίπου το 15% του συνολικού πληθυσμού της Ελλάδας (“Athens from 1920 to 1940 : A true and just account of how History was enveloped by a modern City and the Place became an Event”, 2016).

Το γεγονός ότι επικεφαλής του νεοσύστατου οργανισμού είναι υπουργός και μέλος του Υπουργικού Συμβουλίου δείχνει τη σημασία του έργου. Τη θέση αυτή ανέλαβε ο τότε Δήμαρχος Αθηναίων Κωνσταντίνος Κοτζιάς, τον οποίο στη συνέχεια διαδέχθηκε ο Αμβρόσιος Πλυτάς ως Δήμαρχος Αθηναίων. Οι κύριες αρμοδιότητες της Αρχής Πρωτεύουσας περιλαμβάνουν:

- Εγκρίνουν ή τροποποιούν τα νομοσχέδια των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων της περιοχής τους σχετικά με την παροχή υπηρεσιών, την υλοποίηση έργων και τα θέματα κοινωνικής πρόνοιας.
- Ο Νομάρχης και ο Υπουργός Εσωτερικών ασκούν αρμοδιότητες στους δήμους και τις κοινότητες της περιφέρειας σύμφωνα με τις διατάξεις της κείμενης δημοτικής και κοινοτικής νομοθεσίας.
- Να ασκεί τις εξουσίες άλλων υπουργών και αρχών που προβλέπονται σε ειδικούς νόμους που αφορούν τους προαναφερόμενους στόχους.

Επιπλέον, ο Υπουργός Διοίκησης Πρωτεύουσας είναι υπεύθυνος για την επίβλεψη των εγκαταστάσεων, υπηρεσιών και λειτουργιών που παρέχονται στον ανάδοχο από το κοινό ή από τους δήμους και τις κοινότητες της Πρωτεύουσας, ενώ είναι υπεύθυνος για τη λήψη αποφάσεων βάσει των γνωμοδοτήσεων και των αποφάσεων.

του υποβάλλονται από άλλους. Είναι υπεύθυνος για την εκτέλεση δημοσίων έργων σε δημοτικό και κοινοτικό επίπεδο, καθώς και σε τοπικό επίπεδο, εφόσον θεωρεί τα έργα αυτά γενικής σημασίας και ενδιαφέροντος, πέραν της ικανότητάς του να προμηθεύεται την έκδοση αστυνομικών διαταγών. σχετικά με την κυκλοφορία, την καθαριότητα, τον θόρυβο και την τήρηση των σχεδίων κυκλοφορίας (Westman *et al.*, 2019).

Ο ιδρυτικός νόμος ορίζει επίσης ότι οι αρμοδιότητες που ανήκουν σε άλλα υπουργεία και αρχές, καθώς και σε δήμους και κοινότητες της περιοχής στην οποία βρίσκονται, μπορούν να μεταβιβαστούν στην Πρωτεύουσα, σύμφωνα με βασιλικό διάταγμα και με πρόταση του Συμβουλίου των Υπουργών. Ο περιφερειακός προϋπολογισμός εσόδων και εξόδων του Ο.Τ.Α υποβάλλεται στον Υπουργό Διαχείρισης Κεφαλαίου, ο οποίος έχει την εξουσία να τροποποιεί το σχέδιο έργου στα πλαίσια της αναγραφόμενης πίστωσης και να μειώνει τις αναγραφόμενες δαπάνες κατά την κρίση του.

Το υπηρεσιακό προσωπικό του οργανισμού αποτελείται από προσωπικό αποσπασμένο από τους Ο.Τ.Α. Με απόφαση του Υπουργού Διαχείρισης Κεφαλαίου μπορεί να υπηρετεί της αρμοδιότητάς του ή να αποσπάται ως δημόσιος υπάλληλος με έγκριση του αρμόδιου υπουργού. Όσον αφορά τους πόρους του οργανισμού προέρχονται από τακτικές και έκτακτες εισφορές της περιφέρειας ΟΤΑ, έσοδα από έργα που υλοποιούνται σε βάρος του κρατικού προϋπολογισμού και τυχόν δωρεές και κληροδοτήματα. Ο Υπουργός συντάσσει τον κυβερνητικό προϋπολογισμό και τον υποβάλλει προς έγκριση στο Υπουργικό Συμβούλιο και έχει την εξουσία να συγκροτεί ειδικά συμβουλευτικά συμβούλια και επιτροπές και να καθορίζει τη σύνθεση, τις αρμοδιότητες και τη λειτουργία τους (Papageorgiou-Venetas, 2002).

Η δημιουργία συστήματος μητροπολιτικής διαχείρισης στην περιοχή της Αθήνας δεν ευόδωσε και εγκαταλείφθηκε μετά από πέντε χρόνια. Η Πρωτεύουσα λειτούργησε για λίγο και καταργήθηκε με την κατάργηση του Α.Ν. 2921/1941, αποδείχτηκε μερικώς λειτουργική, γεγονός που οφειλόταν σε μια σειρά παραγόντων. Ο οργανισμός ουσιαστικά προσθέτει ένα άλλο επίπεδο σε ένα ήδη επιβαρυνμένο διοικητικό πλαίσιο, συμπεριλαμβανομένων των ΟΤΑ, των περιφερειών και των υπουργείων, επιδεινώνοντας τις επικαλυπτόμενες αρμοδιότητες και την έλλειψη συντονισμού. Σημαντικός παράγοντας στην αποτυχία της οργάνωσης ήταν φυσικά η εγκαθίδρυση της δικτατορίας στις 4 Αυγούστου και η επακόλουθη κατάληψη της Ελλάδας από τον Άξονα (Carey, 1998).

Αν και η τοποθέτηση υπουργού στην κεφαλή του οργανισμού αντανακλά την πρόθεση ενίσχυσης του ρόλου της διοίκησης της πρωτεύουσας, χαρακτηρίζεται από έλλειψη δημοκρατικής νομιμότητας και ευρεία κοινωνική αποδοχή. Ωστόσο, παρά τη σύντομη διάρκεια ζωής του οργανισμού, ο όρος «πρώην διοίκηση της πρωτεύουσας» συνέχισε να χρησιμοποιείται διοικητικά και νομοθετικά τις επόμενες δεκαετίες για τον καθορισμό των ορίων της ευρύτερης περιοχής της πρωτεύουσας.

Η οικονομική ανάπτυξη μεταξύ 1950 και 1970 επηρέασε άμεσα τη μορφολογική εξέλιξη της πρωτεύουσας, διαμορφώνοντας τελικά τον χαρακτήρα του τεράστιου πολεοδομικού συγκροτήματος που παραμένει σήμερα. Ωστόσο, κατά τη διάρκεια των τριάντα ετών που ακολούθησαν την κατάργηση του διοικητικού μηχανισμού της πρωτεύουσας, η Αθήνα δεν έκανε καμία προσπάθεια να καθιερώσει ένα διοικητικό σύστημα για τη μητροπολιτική περιοχή. Αντίθετα, οι μητροπολιτικές αρμοδιότητες κατανέμονται μεταξύ υπουργείων, διαφόρων εθνικών θεματικών φορέων και συνδέσμων ΟΤΑ (Carey, 1998; Giannakopoulou, 2015).

Ακόμη και το σύστημα αποκέντρωσης του νομού που θεσπίστηκε με τον Ν. 3200/1955 «Περί Αποκέντρωσης Διοικητικών Εξουσιών» περιπλέκει τα διοικητικά ζητήματα της Μητροπολιτικής Περιοχής Αθηνών. Ειδικότερα, εισήγαγε ένα ειδικό σύστημα τοπικής διοίκησης που χώριζε τις διοικητικές περιοχές της πρώην πρωτεύουσας από την αρμοδιότητα του αττικού κυβερνήτη, ο οποίος ήταν υπεύθυνος για το υπόλοιπο της κυβερνήσεως. Στην περίπτωση της πρωτεύουσας, αντίθετα, οι αποκεντρωμένοι θεσμοί είναι τα ίδια τα υπουργεία, επομένως ο αρμόδιος υπουργός είναι ο επικεφαλής της κυβέρνησης της κομητείας σε αυτήν την περιοχή. Με τον τρόπο αυτό υπονομεύτηκε η ίδια η έννοια της αποκέντρωσης, καθιστώντας αδύνατη την επίτευξη ενιαίας διοικητικής προσέγγισης στα προβλήματα της Αθήνας και η κατάσταση επιδεινώθηκε από τον διαχωρισμό Πειραιά και Νήσων από το Νομό Αττικής και τη δημιουργία του Νομαρχία. Πειραιώς κατά Ν. Δ. 4398/1964, η πρωτεύουσα χωρίστηκε σε δύο αποκεντρωμένες διοικητικές ενότητες (Paraskevoopoulos and Photis, 2022).

Το Ν.Δ 1147/1972 «Περί Διοικήσεως των Μεγάλων Πρωτευουσών» ήταν μια νέα προσπάθεια διοικητικής αναδιοργάνωσης της ευρύτερης περιοχής της Αθήνας, αυτή τη φορά σε νομαρχιακό επίπεδο. Σύμφωνα με συγκεκριμένα νομοθετικά διατάγματα, η ενιαία Νομαρχία Αττικής ιδρύθηκε με βάση τους καταργούμενους Νομούς Αττικής και Πειραιά, αλλά υποδιαιρέθηκε σε τέσσερις νομούς:

- Αθήνα: περιλαμβάνει 9 δήμους και 1 κοινότητα που βρίσκονται στην Αθήνα.
- Πειραιάς: Περιλαμβάνει 20 δήμους και 37 κοινότητες στον Πειραιά.
- Ανατολική Αττική: περιλαμβάνει 13 δήμους και 43 κοινότητες στην Αγία Παρασκευή.
- Δυτική Αττική: περιλαμβάνει 13 δήμους και 43 κοινότητες στο Αιγάλεω.

Εκτός από τον νομάρχη, ο οποίος είναι αρμόδιος για ολόκληρο το νομό, ορίζεται ένας αντινομάρχης που θα λειτουργεί ως αρχή για κάθε νομό. Σε κάθε νομαρχιακή δικαιοδοσία ιδρύονται 19 πανομοιότυπες διευθύνσεις, ενώ ο ενιαίος νομός Αττικής αναμένεται να έχει 15 διευθύνσεις με αντίστοιχες αρμοδιότητες. Επιπλέον, συστάθηκε ενιαίο νομαρχιακό ταμείο για την Αττική με σκοπό την εκτέλεση και διατήρηση της κοινής ωφέλειας, της παραγωγής, της οδοποιίας, της δημόσιας υγείας, της κοινωνικής πρόνοιας, της εκπαίδευσης, του αθλητισμού και του τουρισμού, της κατασκευής, διαχείρισης και συντήρησης δημόσιων κτιρίων και εγκαταστάσεων στο σύμφωνα με τους κανονισμούς, καθώς και τη διαχείριση και συντήρηση μηχανημάτων, εξοπλισμού και κρατικών οχημάτων (Klimi, 2022).

Καθήκοντα του Διαχειριστή Αττικής είναι πρωτίστως ο συντονισμός και η εποπτεία των δραστηριοτήτων που λαμβάνουν χώρα στη δικαιοδοσία του. Ειδικότερα, είναι υπεύθυνος για το συντονισμό και την εποπτεία των λειτουργιών των διαφόρων τμημάτων του νομού, τη μέριμνα για την εφαρμογή ρυθμιστικών και πολεοδομικών σχεδίων και προγραμμάτων και τη λήψη μέτρων από τις αρμόδιες αρχές για θέματα κυκλοφορίας και συγκοινωνιών. Τμήματα μεταφορών, περιβαλλοντικής προστασίας, αποτροπής θορύβου, καθαρισμού κοινόχρηστων χώρων, αποχέτευσης, ύδρευσης, ηλεκτροφωτισμού και προστασίας του τοπίου.

Επίσης, εποπτεύει κοινωφελείς οργανισμούς και δημόσιες επιχειρήσεις των οποίων η αρμοδιότητα εκτείνεται εντός του νομού (εξαιρουμένων των αντίστοιχων φορέων που εποπτεύονται από τα Υπουργεία Άμυνας και Δικαιοσύνης), εποπτεύει την εκτέλεση έργων που υπάγονται στο Ειδικό Ταμείο Μόνιμων Οδοστρωμάτων, της Αποχέτευσης Αθηνών και Πρωτεύουσας. Οργανισμοί, ενώ αυξάνονται Μεταβιβάστηκαν σε αυτήν αρμοδιότητες και αρμοδιότητες σχετικά με τη διαχείριση της κυκλοφορίας στο κράτος, παρέχοντας παράλληλα συμβολή και επίβλεψη στα σχέδια έργων υποδομής

της Αττικής. Ο Υποδιοικητής ασκεί, σύμφωνα με την εκάστοτε νομοθεσία, τις εξουσίες του Διοικητή και τις αρμοδιότητες των καταργούμενων υπηρεσιών της πρώην Διοίκησης Πρωτεύουσας, οι οποίες εξουσίες δεν έχουν μεταβιβαστεί στον Διοικητή με Βασιλικό Διάταγμα (Rhodes, 1973).

Ωστόσο, το σύστημα έχει επίσης ελαττώματα που το καθιστούν κάθε άλλο παρά ιδανικό για αστική διαχείριση. Η πρώτη σοβαρή ένσταση ήταν ότι, όπως το 1936, δεν υπήρχε οριοθέτηση μητροπολιτικής περιοχής για το πολεοδομικό συγκρότημα της Αθήνας, αλλά διαίρεση των δήμων και κοινοτήτων εντός του λεκανοπεδίου σε τέσσερις επαρχιακές συνοικίες, με την προσθήκη του Ο.Τ.Α. Τα τμήματα αυτά θα αποτελέσουν τον πρόδρομο της επακόλουθης διαίρεσης της Αττικής σε αποκεντρωμένες νομές βάσει του άρθρου 31 του ν. 1599/1986 και σε νομαρχιακή αυτοδιοίκηση βάσει του ν. 2218/1994 (Mallinis *et al.*, 2014).

Παράλληλα, η οργανωτική δομή που δημιουργήθηκε χαρακτηριζόταν από αλληλοεπικαλυπτόμενες αρμοδιότητες μεταξύ των νομαρχιακών τμημάτων και των νομών, με τον αναπληρωτή νομάρχη να έχει καθήκοντα παρόμοια με αυτά των νομαρχών σε άλλες περιοχές της χώρας, ενώ ο νομάρχης Αττικής ασκούσε κύριες αρμοδιότητες όπως συντονισμό και εποπτεία. Σε αυτό πρέπει να προστεθεί ότι υπήρχε έλλειψη νομιμοποίησης της «κύριας διοίκησης του κεφαλαίου», αφού οι επαρχιάρχες και οι αναπληρωτές τους διορίζονταν στο αποκεντρωμένο διοικητικό πλαίσιο της τότε αυταρχικής κυβέρνησης.

Ο Νόμος 2218/1994 καθιέρωσε για πρώτη φορά δεύτερο επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα και καθιέρωσε τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση με αιρετά όργανα και αντικατέστησε τις αποκεντρωμένες νομές. Ο Νομός Αττικής είναι η μόνη εξαίρεση στον κανόνα ότι οι νομοί ισοδυναμούν με αυτονομία, αφού χωρίζεται σε τέσσερις αυτοδιοικήσεις: Αθήνα, Πειραιά, Ανατολική Αττική και Δυτική Αττική.

Αργότερα, οι δυσκολίες που προκλήθηκαν από αυτό το περίεργο σύστημα των τεσσάρων νομών χρειάστηκε να αμβλυνθούν με την Τροποποιητική Πράξη αριθ. για τη δικαιοδοσία. Αθήνα και Πειραιά (δηλαδή δύο από τους τέσσερις νομούς). Η χωρική του αρμοδιότητα λοιπόν εκτείνεται σε όλους τους δήμους και κοινότητες του λεκανοπεδίου, καθώς και στο νησιωτικό τμήμα της περιφέρειας Αττικής (Mallinis *et al.*, 2014).

Πριν την κατάργησή της, οι θεσμοί της μητροπολιτικής κυβέρνησης ήταν ο πρόεδρος ή η μητροπολιτική κυβέρνηση, ένα συμβούλιο αποτελούμενο από μέλη κάθε νομαρχιακού διαμερίσματος και δύο πενταμελείς νομαρχιακές επιτροπές. Επομένως, αν και τα δύο νομαρχιακά διαμερίσματα δεν έχουν συγκεκριμένη νομική προσωπικότητα, έχουν θεσμούς παρόμοιους με τις τυπικές νομαρχιακές αρχές: τη μητροπολιτική κυβέρνηση, τις νομαρχίες και τις νομαρχιακές επιτροπές. Επιπλέον, όπως οι τυπικές κομητείες, έχουν ένα συμβουλευτικό όργανο που ασχολείται κυρίως με θέματα ανάπτυξης. Οι επόπτες εκλέγονται απευθείας από τους πολίτες που ψηφίζουν μαζί με τους υποψήφιους Διευθυντές και τους Συμβούλους και των δύο τμημάτων (Gonzales-Iwanciw *et al.*, 2020).

Οι αρμοδιότητες είναι περιορισμένες και έχουν κυρίως συντονιστικό χαρακτήρα. Όπως φαίνεται από τη διοικητική της δομή, οι αρμοδιότητες της υπερπεριφέρειας περιλαμβάνουν τη διαχείριση, ανακατασκευή, επέκταση, συντήρηση και ανάπτυξη μεγάλων εκτάσεων ξύλου στο πολεοδομικό συγκρότημα της Αθήνας, την παροχή διοικητικών πληροφοριών και τη διεκπεραίωση πολιτικών υποθέσεων. «Η επιχείρηση πέρασε από το Κ.Ε.Π. που της ανήκε. Διαφορετικά, έχει μόνο επικουρικό ρόλο στην προώθηση της δράσης στους τομείς της προστασίας των πολιτών από φυσικές καταστροφές, της προστασίας των καταναλωτών, της ενίσχυσης των υποδομών, της

κοινωνικής συνοχής, του τουρισμού, της εκπαίδευσης, του πολιτισμού και της προστασίας του περιβάλλοντος (Allain-Dupré, 2020).

Επιπλέον, οι λειτουργίες των νομών δεν διαφέρουν πολύ από τις λειτουργίες των κοινών νομών, οι φορείς τους φέρουν καθοριστική ευθύνη για τα προβλήματα των δικών τους τμημάτων, ενώ τα χαρακτηριστικά τους είναι ότι δεν έχουν τον ιεραρχικό έλεγχο των φορέων ειδικών θαλάμων και των ειδικών θαλάμων, κυρίως υπεύθυνος για εργασίες εκτέλεσης.

Σε κάθε περίπτωση, πιστεύεται ότι οι ενιαίες δραστηριότητες και λειτουργίες που αναπτύχθηκαν στο αθηναϊκό πολεοδομικό συγκρότημα και σε ολόκληρη την Αττική κατανεμήθηκαν σε διαφορετικά κέντρα εξουσίας, των οποίων οι εκλογικές περιφέρειες μπορεί να είχαν διαφορετικές πολιτικές εντολές⁵⁶. Ταυτόχρονα, η Μητροπολιτική Συνέλευση απαρτίζεται από μέλη εκλεγμένα από τα νομαρχιακά τμήματα, αναπόφευκτα θα υπάρξουν συγκρούσεις συμφερόντων και το φαινόμενο να ευνοούν τα μέλη τα δικά τους τμήματα, που μπορεί να μην επιλυθεί. Η πολιτική ομοιογένεια που αποδεικνύεται από τη συνύπαρξή τους στο ίδιο ψηφοδέλτιο θα μπορούσε να μετριάσει αυτό το πρόβλημα (Myofa, 2023).

Αυτό που προκύπτει, λοιπόν, δεν είναι ένας ισχυρός μητροπολιτικός φορέας, αλλά ένας πολυμελής ΟΤΑ, του οποίου η εσωτερική συνοχή δεν είναι εγγυημένη, εμποδίζοντάς τον να ασκήσει τις βασικές συντονιστικές του αρμοδιότητες για την αντιμετώπιση κοινών προβλημάτων στην περιοχή. Ένα θέμα που συζητείται ευρέως είναι η εδαφική εμβέλεια των υπερδικαιοτήτων, των οποίων η δικαιοδοσία εκτείνεται σε ολόκληρη τη λεκάνη απορροής, αλλά αποκλείει περιοχές που αρχίζουν να ενσωματώνονται σε αστικά συγκροτήματα καθώς επεκτείνεται ο αστικός ιστός της λεκάνης απορροής. Η πρωτεύουσα έχει θέα στα Θριάσια Πεδία και τη Μεσόγειο Θάλασσα. Εξίσου παράδοξη είναι η ένταξη της περιφέρειας Αττικής στη δικαιοδοσία

μιας μητροπολιτικής περιοχής που εκτός από διαφορετικά χαρακτηριστικά και ανάγκες από αυτές της περιοχής του Λεκανοπεδίου, απειλείται διαρκώς από το ενδεχόμενο παραμέλησής της (Maloutas, 1993; Myofa, 2023).

Κρίνοντας από τα αποτελέσματα, οι υπηρεσίες της Υπερνομαρχίας δεν κατάφεραν να συγκεντρώσουν σημαντικές αρμοδιότητες αστικού χαρακτήρα και δεν κατάφεραν να γίνουν μια ισχυρή αστική διοικητική υπηρεσία. Αν και η κατάσταση της αποκέντρωσης στην περιοχή της Αττικής έχει επιδεινωθεί, με σοβαρές ελλείψεις σε εξειδικευμένο προσωπικό και οικονομικούς πόρους, αυτό δεν ήταν αρκετό για να ενισχύσει τον ρόλο της Υπερνομαρχίας. Στην αποτυχία του συνέβαλαν επίσης η άμεση ανάληψη μητροπολιτικών ευθυνών από κεντρικούς κρατικούς φορείς και υπουργεία, καθώς και η δημιουργία πολυάριθμων εξειδικευμένων φορέων για την πραγματοποίηση συγκεκριμένων δράσεων (Vinci *et al.*, 2021).

Οι υπερνομαρχίες και οι περιφέρειες δεν απέκτησαν ποτέ διακριτό ρόλο ούτε καθιερώθηκαν στην αστική συνείδηση ως ανεξάρτητες μονάδες ανάπτυξης και σχεδιασμού, λειτουργώντας κυρίως στη σκιά της κεντρικής διοίκησης και με έντονο συμβολικό ρόλο ως Δήμαρχος Αθηναίων, Αθηναίος. Ο δήμαρχος συνεχίζει να θεωρείται ως ο φυσικός εκπρόσωπος της τοπικής αυτοδιοίκησης για όλους τους πολίτες του λεκανοπεδίου.

5.3 Χωροταξικός Σχεδιασμός στο Δήμο Αθηναίων

Η ανάπτυξη των ελληνικών μητροπολιτικών περιοχών είναι αποτέλεσμα των ιστορικών, πολιτικών και κοινωνικών γεγονότων που συνέβησαν στην ελληνική περιοχή κατά τον 20ό αιώνα και διαμόρφωσαν σε μεγάλο βαθμό την ανάπτυξη των εγχώριων πόλεων. Η εξέλιξη της Αθήνας από έναν μικρό οικισμό στις αρχές του 19ου αιώνα σε μια σύγχρονη μητρόπολη καθορίστηκε σε μεγάλο βαθμό από γεγονότα

όπως η μεγάλη εισροή προσφύγων και η εγκατάσταση του αγροτικού πληθυσμού μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο. εμφύλιος πόλεμος (Mallinis *et al.*, 2014).

Η αστική ανάπτυξη της Αθήνας στη μεταπολεμική περίοδο χαρακτηρίστηκε από την απουσία ενός ολοκληρωμένου θεσμικού πλαισίου για τον σχεδιασμό του μητροπολιτικού κέντρου. Η πολυεπίπεδη διοικητική δομή, η χρόνια αδυναμία της τοπικής αυτοδιοίκησης να αναλάβουν πρωτοβουλίες και η έλλειψη συντονισμού και αλληλοεπικάλυψης στη λειτουργία των κρατικών υπηρεσιών συνέβαλαν σε αυτήν την κατάσταση. Επιπλέον, η αποτυχία της Αθήνας να δημιουργήσει έναν αποτελεσματικό μητροπολιτικό θεσμό, με κατακερματισμένες τοπικές κυβερνήσεις, δεν μπορεί να αγνοηθεί και υπήρχε έλλειψη χωροταξικής πολιτικής μέχρι το 1975, με το κράτος να περιορίζεται στη ρύθμιση του πολεοδομικού σχεδιασμού ως διακριτή κρατική δραστηριότητα (Konstantinou *et al.*, 2020).

Σε αυτό το πλαίσιο, η Αθήνα γίνεται όλο και πιο άναρχη και ανίκανη να ανταποκριθεί στις ανάγκες του αυξανόμενου πληθυσμού της, με αυξανόμενα προβλήματα σε πολλούς τομείς όπως οι μεταφορές, η χωροθέτηση υποδομών και η προστασία του περιβάλλοντος. Οι συνέπειες αυτής της κατάστασης είναι προφανείς, συμπεριλαμβανομένης της επιδείνωσης της ποιότητας ζωής των κατοίκων, της επιδείνωσης των περιβαλλοντικών συνθηκών στην Αττική και της αύξησης της κοινωνικής ανισότητας. Ταυτόχρονα, τα προβλήματα αυτά παρεμπόδισαν και τις προσπάθειες της Αθήνας να γίνει ανταγωνιστική ευρωπαϊκή μητρόπολη προσελκύοντας ξένη δραστηριότητα και επενδύσεις και καθιερώνοντάς την ως μια σύγχρονη μητρόπολη διεθνούς εμβέλειας, γνωστή όχι μόνο για τις ιστορικές της καταβολές, αλλά και για την πολιτιστική της κληρονομιά (Salvati, 2022).

Η αστική ανάπτυξη της Αθήνας και η έλλειψη ρυθμιστικής παρέμβασης έχουν προβληματίσει την επιστημονική κοινότητα από τις αρχές του 20ού αιώνα. Ο

εντοπισμός του προβλήματος οδήγησε σε αρκετές προσπάθειες δημιουργίας και εφαρμογής ενός πλαισίου χωρικής οργάνωσης για την πρωτεύουσα, αλλά καμία δεν ήταν επιτυχής. Ωστόσο, οι περισσότερες από αυτές τις προσπάθειες έχουν γίνει στο πλαίσιο του κεντρικού κράτους, χωρίς τη συμμετοχή των τοπικών αρχών, οι οποίες είναι άμεσα εκτεθειμένες στο πρόβλημα και αντιμετωπίζουν καθημερινά τις συνέπειές του. Άλλωστε οι ΟΤΑ αδυνατούν να προβούν σε καμία ενέργεια λόγω του μεγάλου αριθμού των ΟΤΑ. Διαμορφώνονται σύμφωνα με την εφαρμογή του Νόμου ΔΝΖ'/1912, σε ενιαία χωροταξική και λειτουργική ενότητα με κοινά πολεοδομικά και χωροταξικά προβλήματα (Stergiouli and Hadjibiros, 2012).

Η πρώτη απόπειρα χωροταξικού σχεδιασμού της περιφέρειας Αθηνών έγινε το 1918 από τον τότε υπουργό Εσωτερικών Αλέξανδρο Παπαναστασίου. Ο Παπαναστασίου προσπάθησε να σχεδιάσει μια μακροπρόθεσμη ρυθμιστική παρέμβαση για την ελληνική πρωτεύουσα με στόχο τη δημιουργία σύγχρονων υποδομών, τον εξορθολογισμό της χρήσης γης για αύξηση των αποδόσεων και την προστασία των αξιών της γης, προστατεύοντας παράλληλα την πολιτιστική κληρονομιά της πόλης. Με τον Ν. 1709/1918 συγκροτήθηκε ειδική επιτροπή για την εκπόνηση του ρυθμιστικού σχεδίου της Αθήνας, με πρόεδρο τον αρχιτέκτονα Παύλο Καλλιγά και με τη συμμετοχή του Γάλλου αρχιτέκτονα Ernest Hébrard. Ωστόσο, η επιτροπή διαλύθηκε το 1924 και οι προτάσεις της δεν εφαρμόστηκαν (Boronkay *et al.*, 2021).

Είκοσι περίπου χρόνια αργότερα, παραμονές του Β' Παγκοσμίου Πολέμου, με την εισροή προσφύγων μετά τη Μικρασιατική καταστροφή και αντιμετώπη με σοβαρά πολεοδομικά προβλήματα, η Αθήνα έκανε νέες πολεοδομικές προσπάθειες. Η μεγάλης κλίμακας πληθυσμιακή αναδιάταξη της Αθήνας έχει εντείνει το φαινόμενο της τυχαίας δόμησης στις παρυφές της πόλης και τη συνεχή επέκταση του πολεοδομικού σχεδιασμού. Ο πολεοδόμος Κωνσταντίνος Δοξιάδης προσπάθησε να

αντιμετωπίσει πολεοδομικά προβλήματα της πρωτεύουσας στο πλαίσιο του Ανώτατου Πολεοδομικού Οργανισμού Πρωτεύουσας, ο οποίος ιδρύθηκε το 1937 (ΑΝ. 508/1937) για τη μελέτη πολεοδομικών προβλημάτων σε Αθήνα και Πειραιά, έλεγχοι την αισθητική της πόλης και τη διατήρηση των ιστορικών κτιρίων. Ωστόσο, η προσπάθεια αυτή δεν έφερε τα επιθυμητά αποτελέσματα και η οργάνωση διαλύθηκε το 1941, λόγω της αντίδρασης των δήμων και των κοινοτήτων στον αυταρχικό και ολοκληρωτικό χαρακτήρα της οργάνωσής της, αλλά και λόγω της έναρξης του Β' Παγκοσμίου Πολέμου (Chrysoulakis *et al.*, 2013).

Η ραγδαία δομική δραστηριότητα που παρατηρήθηκε στη μεταπολεμική περίοδο και η όξυνση των πολεοδομικών προβλημάτων στην Αθήνα οδήγησαν στην εκπόνηση πιο συγκεκριμένων μελετών. Το 1960, το Υπουργείο Δημοσίων Έργων ίδρυσε ειδική υπηρεσία επίλυσης προβλημάτων για τη μελέτη προβλημάτων με το Ρυθμιστικό Σχέδιο Αθηνών (Π.Δ. 563/1960), το οποίο αναβαθμίστηκε σε «Ρυθμιστική Διεύθυνση» 1977 Μελέτη Περιφέρειας Πρωτεύουσας Τοποθέτηση υπηρεσιών στο Υπουργείο Δημόσια Έργα. Μία από τις σημαντικότερες προτάσεις για το Περιφερειακό Σχέδιο Ελέγχου Αθηνών αναπτύχθηκε το 1966 υπό την αιγίδα του Διευθυντή Πολεοδομίας Προκόπη Βασιλειάδη και βασίστηκε στην ανάπτυξη ενός πολυκεντρικού μητροπολιτικού συστήματος για την αποσυμφόρηση και την αποκέντρωση των κεντρικών λειτουργιών. του τμήματος πολεοδομίας (Mallinis *et al.*, 2014).

Οι πρωτοβουλίες αυτές συνεχίστηκαν και μετά τη μετάβαση, με πρώτη αξιοσημείωτη προσπάθεια το «Σχέδιο – Πλαίσιο Πρωτεύουσας 2000», που ήταν σε μεγάλο βαθμό αποτέλεσμα της κινητοποίησης του τότε υπουργού Δημοσίων Έργων Στέφανου Μάνου. Αυτό το φιλόδοξο σχέδιο, που προτάθηκε το 1979 και εγκρίθηκε από το Εθνικό Συμβούλιο Χωροταξίας και Περιβάλλοντος, είχε στόχο να εξοπλίσει την

Αθήνα με σύγχρονες υποδομές σε μητροπολιτικό επίπεδο και να της δώσει τα χαρακτηριστικά μιας ευρωπαϊκής μητρόπολης, συμπεριλαμβανομένης της δημιουργίας μετρό, Μεταφορές στο Κακό. Αεροδρόμιο Αθηνών και δημιουργία περιφερειακού οδικού δικτύου. Ωστόσο, λόγω της μεταπολίτευσης το 1981, το νέο εγχείρημα εγκαταλείφθηκε (Myofa, 2023).

Το 1983 ολοκληρώθηκαν νέες προτάσεις ρυθμιστικού σχεδιασμού στην Αθήνα υπό την αιγίδα του Αντώνη Τρίτση, πολεοδόμου και τότε υπουργού Χωροταξίας, Στέγασης και Περιβάλλοντος. Η πρόταση, που ονομάζεται «Αθήνα και Αθήνα ξανά», βασίζεται σε πολλά στοιχεία του προηγούμενου σχεδίου και εστιάζει στην προστασία του περιβάλλοντος, προβλέποντας τη δημιουργία ενός ειδικού οργανισμού για την επίβλεψη της εφαρμογής του ρυθμιστικού σχεδίου. Το σχέδιο αποτέλεσε τη βάση για την ανάπτυξη του Ρυθμιστικού Σχεδίου Αθηνών, το οποίο εκπονήθηκε το 1985 και υποβλήθηκε αργότερα (Vinci *et al.*, 2021).

Το Ρυθμιστικό Σχέδιο Αθηνών (Ρ.Σ.Α.) συστάθηκε με τον Ν. 1515/1985 «Ρυθμιστικό Σχέδιο και Σχέδιο Προστασίας Περιβάλλοντος για την Ευρύτερη Περιοχή της Αθήνας», βάσει του οποίου συστάθηκε ο Οργανισμός Ρυθμιστικού Σχεδίου Αθηνών. Αυτή ήταν η πρώτη θεσμοθέτηση ενός ρυθμιστικού σχήματος στην πρωτεύουσα, το οποίο, με ορισμένες τροποποιήσεις, εξακολουθεί να ισχύει και σήμερα. Ο νόμος περιλαμβάνει επίσης τον καθορισμό συγκεκριμένων ρυθμιστικών σχεδίων, τα οποία αποτελούν «σύνολο στόχων, κατευθύνσεων, σχεδίων και μέτρων που προβλέπονται στο πλαίσιο της χωροταξικής και πολεοδομικής οργάνωσης της ευρύτερης περιοχής της Αθήνας». Πενταετές Σχέδιο Οικονομικής και Κοινωνικής Ανάπτυξης» (Maloutas, 1993; Myofa, 2023).

Ως προς την οριοθέτηση της ευρύτερης περιοχής της Αθήνας, αυτή δεν περιορίστηκε στην εκτεταμένη περιοχή της πολεοδομικής δομής, αλλά περιελάμβανε και ολόκληρη

την περιοχή της Αττικής καθώς και της Μακρόνησου, εξαιρουμένων των Κυθήρων. Η ευρύτερη περιοχή στη συνέχεια υποδιαιρέθηκε σε πέντε ζώνες με στόχο τη δημιουργία μιας πολυκεντρικής πόλης στην οποία τα αστικά συγκροτήματα, συμπεριλαμβανομένων των μητροπολιτικών κέντρων της Αθήνας και του Πειραιά. Οι πέντε οργανικές υποενότητες ορίζονται ως εξής:

- Το Λεκανοπέδιο και η Σαλαμίνα είχαν κέντρο την Αθήνα.
- Η Δυτική Αττική είχε επίκεντρο τα Μέγαρα.
- Βόρεια Αττική με κέντρο το Καπανδρίδι.
- Η Ανατολική Αττική έχει κέντρο το Λαύριο.
- Η Αττική έχει κέντρο το νησί της Αίγινας.

Πέρα από τα πολεοδομικά συγκροτήματα, το ενδιαφέρον εστιάζεται στην ανάπτυξη περιαστικών κέντρων όπως το Λαύριο, τα Μέγαρα και το Καπανδρίτι, εντοπίζοντας κεντρικές λειτουργίες σε επίπεδο υπομονάδας και δίνοντας ιδιαίτερη προσοχή σε οικισμούς όπου η ανάπτυξη δευτερευόντων αστικών κέντρων παρουσιάζει αναπτυξιακές προοπτικές (Grekousis *et al.*, 2013).

Η Ρ.Σ.Α. έχει θέσει μια σειρά από πρωταρχικούς στόχους για την ευρύτερη περιοχή της πρωτεύουσας, οι οποίοι βρίσκονται σε:

Ø Ανάδειξη των ιστορικών χαρακτηριστικών της Αθήνας και ανάδειξη της κεντρικής περιοχής

Ø Βελτίωση της ποιότητας ζωής των κατοίκων και προστασία του φυσικού περιβάλλοντος

Ø Εξισορρόπηση της κοινωνικής ανισότητας μεταξύ των περιφερειών

Ø Επεκτείνετε τις επιλογές για στέγαση, θέσεις εργασίας, αναψυχή και ψυχαγωγία σε κάθε περιοχή

Ο Ποιοτικές αναβαθμίσεις γειτονιάς και προστασία οικιστικών περιοχών από οχλητικές λειτουργίες και χρήσεις.

Πέραν αυτού, εντοπίστηκαν και κάποιοι πιο συγκεκριμένοι στόχοι που σχετίζονται και με την ανάπτυξη της πόλης σε εθνικό επίπεδο. Τα σημαντικότερα από αυτά ήταν η σταθεροποίηση και περαιτέρω μείωση του πληθυσμού της Αθήνας, η παύση της επέκτασης της οικονομικής δραστηριότητας με μετατόπιση των επενδύσεων στην περιφέρεια και η ανάδειξη της πρωτεύουσας σε κέντρο ανθρώπινων λειτουργιών. Παράλληλα, η Ρ.Σ.Α. αναλαμβάνει τον σχεδιασμό της ευρύτερης περιοχής της Αθήνας στα πλαίσια της εθνικής χωροταξικής πολιτικής, τη χωροταξική οργάνωση και δομή του παραγωγικού τομέα στην περιοχή, τη βελτίωση των υποδομών και τη διασφάλιση της προστασίας του περιβάλλοντος (Carey, 1998).

Με τον Ν. 1515/1985 ιδρύθηκε ο Οργανισμός Αθηνών με την επωνυμία Ν.Π.Δ.Δ., υπό την εποπτεία του Υπουργείου Στέγασης και Αστικής-Αγροτικής Ανάπτυξης, με πλήρη διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια. (τόρα Υ.Π.Ε.Κ.Α.). Ο οργανισμός είναι υπεύθυνος για την επίβλεψη της εφαρμογής των σχεδίων ελέγχου και τον συντονισμό των σχεδίων των σχετικών φορέων, τη διαμόρφωση αστικών ρυθμιστικών σχεδίων για την περιοχή, την παρακολούθηση της ποιότητας του περιβάλλοντος και τον έλεγχο έργων και δραστηριοτήτων που έχουν αντίκτυπο στο περιβάλλον. Όσον αφορά τους πόρους του οργανισμού, προέρχονται από τακτικές και ad hoc κρατικές επιχορηγήσεις, αλλά και από εξόρυξη περιουσιακών στοιχείων, δωρεές, πρόστιμα, αμοιβές και άλλες δραστηριότητες (Nickayin *et al.*, 2020).

Με τον Ν. 1515/1985 ιδρύθηκε ο οργανισμός Αθηνών με την επωνυμία ΝΠΔΔ, ο οποίος εποπτεύεται από το Υπουργείο Στέγασης και Αστικής-Αγροτικής Ανάπτυξης και έχει πλήρη διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια. Αυτή η υπηρεσία είναι υπεύθυνη για την επίβλεψη της εφαρμογής των σχεδίων ελέγχου και τον συντονισμό

των σχεδίων των σχετικών φορέων, τη διαμόρφωση σχεδίων αστικού ελέγχου για την περιοχή, την παρακολούθηση της ποιότητας του περιβάλλοντος και τον έλεγχο έργων και δραστηριοτήτων που έχουν αντίκτυπο στο περιβάλλον. Όσον αφορά τους πόρους του οργανισμού, προέρχονται από τακτικές και προσωρινές κρατικές επιχορηγήσεις, αλλά και από εξόρυξη περιουσιακών στοιχείων, δωρεές, πρόστιμα, αμοιβές και άλλες δραστηριότητες (Chorianopoulos *et al.*, 2010).

Τη διοίκηση του οργανισμού αναλαμβάνει επταμελής Εκτελεστική Επιτροπή αποτελούμενη από μέλη που διορίζονται από την κυβέρνηση και μέλη από τους ΟΤΑ, ενώ Πρόεδρος ορίζεται ο Υπουργός Π.Ε.Κ.Α. και είναι άτομο με ανώτερα τυπικά προσόντα και εμπειρία στο σχετικό θέμα. Σε ό,τι αφορά την υλοποίηση του προγράμματος ρυθμιστικού προγράμματος, προβλέπεται ότι θα υπάρξει ειδική διαδικασία συνεργασίας μεταξύ των δημόσιων φορέων και του Οργανισμού και θα ακολουθήσει η επιλογή των συνολικών κατευθύνσεων και προτεραιοτήτων (Paraskevoopoulos and Photis, 2022).

Κεφάλαιο 6^ο: Διοικητική Μεταρρύθμιση "Καλλικράτης"

Γεγονός είναι ότι με την εφαρμογή του σχεδίου Καποδίστρια, ο αριθμός των μεγάλων ΟΤΑ έχει μειωθεί σημαντικά. Ενώ η προσέγγιση κέρδισε δυναμική, αλλά πέτυχε μόνο προσωρινά να αναχαιτίσει τις εκκλήσεις για σαρωτικές μεταρρυθμίσεις της τοπικής αυτοδιοίκησης σε ολόκληρη τη χώρα. Το κύριο επιχείρημα αφορά την ανάγκη προσαρμογής της τοπικής αυτοδιοίκησης στα νέα ευρωπαϊκά και διεθνή πρότυπα και την αξιοποίηση της νέας προοπτικής που δημιουργήθηκε για τον θεσμό με τη συνταγματική τροποποίηση του 2001 (Mallinis *et al.*, 2014).

Κατά την αξιολόγηση συγκεκριμένων μεταρρυθμίσεων, η γενική άποψη είναι ότι ο δήμος Καλλικράτης απέτυχε να αναπτύξει την αναμενόμενη δυναμική, εκτός από μερικές περιπτώσεις, το αποτέλεσμα των οποίων ήταν η δημιουργία πολλών δήμων ταχύτητας, ο μικρότερος από τους οποίους δεν μπορούσε να ανταποκριθεί στις αναπτυξιακές απαιτήσεις, αντιμετωπίζουν συχνά προβλήματα επιβίωσης. Η μόνη ασφαλής λύση είναι η δημιουργία διευρυμένων και ισχυρών δήμων, ώστε οι νέοι κύριοι Ο.Τ.Α. να ασκούν αποτελεσματικά αυξημένες εξουσίες και να απορροφούν εθνικούς και ευρωπαϊκούς πόρους. Στην περίπτωση της δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, η κατάργηση της τοπικής αυτοδιοίκησης θεωρείται επιβεβλημένη, ίσως η καταλληλότερη επιλογή για τη δημιουργία δημοκρατικών ελέγχων και ισορροπιών και απαραίτητη προϋπόθεση εκδημοκρατισμού. Η Ελλάδα συμμετέχει ισότιμα στους θεσμούς και τις αναπτυξιακές διαδικασίες της ΕΕ (Sofianou *et al.*, 2014).

Ο προβληματισμός ήταν ακόμη μεγαλύτερος για την κατάσταση στην Αττική, η οποία άλλωστε είχε σε μεγάλο βαθμό αποκλειστεί από τις μεταρρυθμίσεις του «Καποδίστρια». Ο μεγάλος αριθμός πόλεων στο πολεοδομικό συγκρότημα της Αθήνας και στην Αττική συνολικά καθιστά δύσκολη και αναποτελεσματική τη

λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης, καθιστώντας αναγκαία τη μείωση του αριθμού των πόλεων και τον επανασχεδιασμό τους σύμφωνα με τις υπάρχουσες συνθήκες σε χωρικό επίπεδο. Το τετραπλό σύστημα του νομού θεωρήθηκε επίσης απαρχαιωμένο, επομένως έπρεπε να αντικατασταθεί με δευτερεύουσα περιφερειακή αυτονομία για ολόκληρη την Αττική, παράλληλα με την καθιέρωση μιας θεσμικά ισχυρής μητροπολιτικής περιοχής, καθώς η υπεροχή Αθηνών-Πειραιώς απέτυχε να ανταποκριθεί στην απαιτούμενη προσδοκία (Kalimeri, 2018; Sofianou *et al.*, 2014).

Ειδικότερα, για το θέμα της μητροπολιτικής διοίκησης, κινητοποιήθηκε εντατικά η αρμόδια επιστημονική κοινότητα και κατατέθηκαν αρκετές προτάσεις για εναλλακτικές λύσεις στην ίδρυση μητροπολιτικών ιδρυμάτων στην Αττική. Μεταξύ αυτών είναι κυρίως προτάσεις που βασίζονται σε τύπους μεγάλων μητροπολιτικών περιοχών, εστιάζοντας στην περίπτωση των αποκεντρωμένων μητροπολιτικών περιοχών, των νομών και των ενώσεων μητροπολιτικών περιοχών. Ωστόσο, υπάρχουν και προτάσεις για λιγότερο ευρείες μητροπολιτικές οργανώσεις, όπως η διατήρηση των υφιστάμενων δομών και η ίδρυση μητροπολιτικού συμβουλίου, με τη συμμετοχή υπουργών και εκπροσώπων από τους ΟΤΑ και κοινωνικών ιδρυμάτων, ή να δημιουργήσουν δευτερεύοντες ΟΤΑ. Μια ειδική μορφή ικανή να αναπτύξει τα χαρακτηριστικά μιας ομοσπονδιακής κυβέρνησης (Tzamaloukas *et al.*, 2016a).

Τέλος, υπάρχουν πιο ριζοσπαστικές απόψεις που υποστηρίζουν τη δημιουργία σωματείων ΟΤΑ καταργώντας παράλληλα τη δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση νομών και την αποκεντρωμένη διοίκηση της Αττικής.

Γενικότερα, η βιβλιογραφία τα τελευταία χρόνια αντικατοπτρίζει έντονα τις ανησυχίες για την έλλειψη ενιαίου σχεδιασμού, συντονισμού και συνέργειας μεταξύ των αρμόδιων φορέων της πρωτεύουσας. Η διαχείριση των μητροπολιτικών προβλημάτων απαιτεί πλέον σημαντική αναδιάταξη και δραστική παρέμβαση, ώστε

να μην παραλειφθούν άλλες ευκαιρίες ανάδειξης του διεθνούς ρόλου της Αθήνας. Η πρόσφατη εμπειρία της φιλοξενίας των Ολυμπιακών Αγώνων του 2004 είναι χαρακτηριστική στο ότι οι προετοιμασίες πραγματοποιήθηκαν κυρίως στο κεντρικό διοικητικό πλαίσιο και το άτυπο μητροπολιτικό σύστημα συντονισμού και αστικής διαχείρισης που εφαρμόστηκε, αν και είχε θετικό και θετικό αποτέλεσμα, δεν είχε συνέχεια σε θεσμικό επίπεδο. σεξ. αποτέλεσμα. Η αντιμετώπιση μακροπρόθεσμων αδυναμιών και κενών στη λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης και στη διαχείριση των μητροπολιτικών προβλημάτων μπορεί να επιτευχθεί μόνο με προσεκτικά μελετημένες μεταρρυθμίσεις όπως αυτές που απαιτούνται στο Σχέδιο Καλλικράτης (Sofianou *et al.*, 2014).

Ο Νόμος 3852/2010 «Νέα Δομή Αυτοδιοίκησης και Αποκεντρωμένη Διοίκηση – Σχέδιο Καλλικράτης» είναι η τελευταία και πιο ριζική μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης στο σύνολο της Ελλάδας. Ο «Καλλικράτης» ανέλαβε τον εκσυγχρονισμό των λειτουργιών της τοπικής αυτοδιοίκησης, που σύμφωνα με την ανακοίνωση θα αποτελέσει και την αφετηρία για τη σταδιακή ανασυγκρότηση της δημόσιας διοίκησης σε όλη την Ελλάδα, δίνοντας έμφαση στην τοπική αυτοδιοίκηση και την αποκεντρωμένη διοίκηση ως νέους μοχλούς για την αναπτυξιακή διαδικασία. Βασικός στόχος του προγράμματος Καλλικράτης είναι η δημιουργία ισχυρών ΟΤΑ ικανών να διαχειρίζονται τις τοπικές υποθέσεις και να αναλαμβάνουν ευθύνες που αποτελούν την εθνική αποστολή. Προς τούτο ο νέος Ο.Τ.Α έχει κατάλληλο μέγεθος, διαθέτει τους απαραίτητους πόρους και τις βασικές προϋποθέσεις για την ενίσχυση της τοπικής αυτονομίας. Όσον αφορά σε μια αποκεντρωμένη διοίκηση, δίνεται προτεραιότητα στην απαλλαγή της από ευθύνες που μπορούν να ασκηθούν αποτελεσματικότερα σε τοπικό επίπεδο, ώστε να μπορεί να επικεντρωθεί στον

επιτελικό της ρόλο και στην άσκηση των γενικών αρμοδιοτήτων της βάσει του Συντάγματος (Kalimeri, 2018).

Σε ό,τι αφορά το πρώτο επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης, η επιλογή του «Καλλικράτη» είναι να δημιουργήσει λιγότερους, ισχυρότερους δήμους σε όλη τη χώρα που θα έχουν ευρύτερες αρμοδιότητες και θα στοχεύουν στη βελτίωση της ποιότητας της καθημερινότητας των ανθρώπων. πολίτης. Αυτό κρίθηκε σκόπιμο, με τη λογική ότι σε ένα σύγχρονο κράτος είναι απαραίτητο να εκπληρώσουμε όσο το δυνατόν περισσότερες ευθύνες όσο το δυνατόν πιο κοντά στους πολίτες, ενώ κρίθηκε απαραίτητο να ενισχυθεί ο ρόλος των δήμων στην παροχή κοινωνικών υπηρεσιών προς οι πολίτες. , κάτι που προωθείται συστηματικά στις περισσότερες χώρες της Ε.Ε. Ως εκ τούτου, η συνολική ενίσχυση των αρμοδιοτήτων και των πόρων της δημοτικής αρχής, καθώς και η καθιέρωση ενός νέου συστήματος αποκέντρωσης και εποπτείας συμπεριφοράς εντός του δήμου, θεωρούνται κορυφαίες προτεραιότητες. Για την οριοθέτηση νέων πόλεων χρησιμοποιούνται αντικειμενικά κριτήρια που απορρέουν από το άρθρο 101 (Kalimeri, 2018).

Το άρθρο 2 του Συντάγματος ορίζει ότι «οι διοικητικές διαιρέσεις της χώρας διαιρούνται βάσει γεωοικονομικών, κοινωνικών και συγκοινωνιακών συνθηκών». Οι πρόσφατα διευρυμένες πόλεις χωρίστηκαν σύμφωνα με δημογραφικά, κοινωνικά, οικονομικά, γεωγραφικά, αναπτυξιακά, πολιτιστικά-ιστορικά και χωροταξικά κριτήρια.

Στο δεύτερο επίπεδο της τοπικής αυτοδιοίκησης, δεκατρείς ευρείες αυτόνομες περιφέρειες αντικατέστησαν τις κυβερνήσεις σε επίπεδο νομών, αντανακλώντας την επιλογή της πολιτικής ηγεσίας να δημιουργήσει λιγότερες, πιο αποτελεσματικές μονάδες. Άλλωστε το δεύτερο θέμα είναι η λειτουργία των ΟΤΑ. Δεν θα περιορίζεται μόνο στις διοικητικές λειτουργίες των νομών, αλλά θα ασκεί και περιφερειακές

τοπικές αρμοδιότητες και εξουσίες των καταργούμενων νομαρχιακών περιφερειών και θα αναλαμβάνει αναπτυξιακές λειτουργίες. Για την ανάληψη νέων αρμοδιοτήτων χρειάζονται ευρύτερες γεωγραφικές ενότητες, κριτήριο που πληρούν οι περιφέρειες, ενώ είναι σημαντικό να ληφθεί υπόψη και ένα ισχυρό στοιχείο πολιτικής νομιμοποίησης όπου οι αρχές κάθε περιοχής εκλέγονται άμεσα από πολυάριθμους ψηφοφόρους. Εξάλλου, η ευρωπαϊκή εμπειρία δείχνει ότι η καθιέρωση περιφερειακής αυτονομίας συμβάλλει στην επιτάχυνση των αναπτυξιακών επιδόσεων, ενώ θέτει τα θεμέλια για την οικοδόμηση ισχυρών μητροπολιτικών θεσμών (Kalimeri, 2018; Tzamaloukas *et al.*, 2016b).

Σχετικά με την αναδιοργάνωση της αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης, αποφασίστηκε η δημιουργία ολοένα και μεγαλύτερων μονάδων για να ανταποκρίνονται με μεγαλύτερη ακρίβεια στις νέες κυκλοφοριακές και κοινωνικοοικονομικές συνθήκες. Θεωρήθηκε ότι με αυτόν τον τρόπο θα μπορούσαν να συγκεντρωθούν πόροι στην κλίμακα της επιχείρησης και να δημιουργηθούν οικονομίες κλίμακας, με τις επτά αποκεντρωμένες διοικήσεις να αναλαμβάνουν τις ευθύνες των καταργηθέντων κρατικών περιοχών που κρίθηκαν ακατάλληλες για μεταφορά στους ΟΤΑ. Ακόμα και σε αυτή την περίπτωση, όμως, οι προθέσεις του ήταν ξεκάθαρες (Sofianou *et al.*, 2014).

Ο «Καλλικράτης» περιορίζει τη διάχυση αρμοδιοτήτων και ευθυνών, ενώ παράλληλα θέτει τα σαφέστερα δυνατά όρια μεταξύ της τοπικής αυτονομίας και της αποκεντρωμένης διαχείρισης για την καταπολέμηση των αλληλοεπικαλυπτόμενων ευθυνών. Αποτέλεσμα της εφαρμογής του «Καλλικράτη» ήταν η πλήρης αλλαγή του αυτοδιοικητικού χάρτη της Αττικής. Αυτός ήταν ο πρώτος μεγάλος Ο.Τ.Α μετά το 1912. Μειώθηκε το πολεοδομικό συγκρότημα σε όλη την Αττική, αλλά και στην Αθήνα, που ήταν άλλωστε ό,τι απαιτούνταν μετά την μη υλοποίηση του ενδιάμεσου

«Καποδίστρια». Ταυτόχρονα, ενισχύθηκε η μητροπολιτική διοικητική δομή της Αττικής και οι αυτόνομες περιφέρειες αντικατέστησαν το δυσλειτουργικό και πολύπλοκο περιβάλλον στο οποίο συνυπήρχαν τέσσερις νομοί με Υπερνομαρχία (Kalimeri, 2018).

Στο πρώτο επίπεδο της τοπικής αυτοδιοίκησης, ο συνδυασμένος μόνιμος κάτοικος μιας πόλης περιορίζεται σε 25.000, ενώ το όριο για την υπόλοιπη χώρα είναι 10.000. Εξάλλου, τα πληθυσμιακά κριτήρια είναι ιδιαίτερα σημαντικά για την αποφυγή μεγάλων διαφορών πληθυσμού μεταξύ των ΟΤΑ και συμβάλλουν στη διασφάλιση ίσων συνθηκών σχεδιασμού και κατανομής πόρων. Το συγκεκριμένο όριο κρίθηκε κατάλληλο για την ίδρυση δήμων με επαρκή έκταση και πληθυσμό, αλλά όχι τόσο υπερβολικό ώστε να αλλοιώνει την ιδιαίτερη ταυτότητα της τοπικής κοινωνίας. Το αποτέλεσμα είναι ένας κατακερματισμένος χάρτης 122 μεγάλων ΟΤΑ. Θέσπιση νέας μορφής με τους διευρυμένους πλέον 66 δήμους «Καλλικράτη» (Kalimeri, 2018).

Σε ό,τι αφορά το δεύτερο επίπεδο, καταργήθηκε η αναποτελεσματική ενιαία νομαρχιακή αυτοδιοίκηση Αθηνών-Πειραιώς, καθώς και το ειδικό τετραπλό σύστημα νομών που ίσχυε σε ολόκληρο το νομό και οι αρμοδιότητές τους μεταφέρθηκαν σε μια ενιαία, αυτόνομη κυβέρνηση. Διοικεί την περιφέρεια Αττικής. Έπειτα, η περιφέρεια χωρίστηκε σε οκτώ περιφέρειες, οι οποίες δεν είχαν διοικητική αυτονομία ή δικά τους διοικητικά συμβούλια. Κάθε περιφερειακή ενότητα ορίζεται αντιπεριφερειάρχης με πρόσθετες αρμοδιότητες, ο οποίος εκλέγεται με ψηφοφορία του εκλεγμένου περιφερειάρχη (Ebinger *et al.*, 2019).

Δημιουργήθηκαν πέντε περιφερειακές ενότητες εντός του λεκανοπεδίου. Ο καταργηθείς Νομός Αθηνών χωρίστηκε στις περιφερειακές ενότητες Κεντρικής, Βόρειας, Δυτικής και Νότιας Αθήνας, ενώ το ηπειρωτικό τμήμα του αρχικού Νομού Πειραιά αποτελούσε την περιφερειακή ενότητα Πειραιά. Στην υπόλοιπη Αττική, οι

πρώην επαρχίες Ανατολικής και Δυτικής Αττικής μετατράπηκαν σε αντίστοιχες περιφερειακές ενότητες, ενώ το νησιωτικό τμήμα της πρώην επαρχίας Πειραιά αποτελούσε την αρχιπελαγική περιφερειακή ενότητα. Τα όργανα της περιφέρειας είναι ο περιφερειάρχης, ο αντιπεριφερειάρχης, το περιφερειακό συμβούλιο, η οικονομική επιτροπή και η εκτελεστική επιτροπή. Οι αρμοδιότητες των νέων αυτόνομων περιφερειών επεκτάθηκαν και χωρίστηκαν στα ακόλουθα υποτμήματα:

- Σχεδιασμός-Ανάπτυξη
- Γεωργία-Κτηνοτροφία-Αλιεία
- Φυσικοί Πόροι – Ενέργεια – Βιομηχανία
- Απασχόληση – Εμπόριο – Τουρισμός
- Συγκοινωνίες-επικοινωνίες
- Έργο-Σχεδιασμός Χώρου-Περιβάλλον
- Υγεία
- Παιδεία-Πολιτισμός-Αθλητισμός
- Πολιτική Προστασία – Διοικητική Μέριμνα

Παράλληλα, ιδρύθηκε η αποκεντρωμένη διοίκηση της Αττικής, με όρια πανομοιότυπα με αυτά της περιφέρειας, αναλαμβάνοντας την ευθύνη υλοποίησης κυβερνητικών προγραμμάτων σε περιφερειακό επίπεδο. Ως προς τη διαχείριση των μητροπολιτικών περιοχών, οργανώνεται σε επίπεδο αυτόνομων περιφερειών (Ebinger *et al.*, 2019; Kalimeri, 2018).

Το «Μητροπολιτικό», εκτός από τις τυπικές αρμοδιότητες που ισχύουν για όλες τις περιφέρειες της χώρας, ενισχύεται και από πρόσθετες αρμοδιότητες μητροπολιτικού χαρακτήρα, τις οποίες ασκούν οι δημοτικές αρχές σε άλλα σημεία της επικράτειας⁶⁷.

Σύμφωνα με το άρθρο 210 του Σχεδίου Καλλικράτης, οι αρμοδιότητες μητροπολιτικού χαρακτήρα, δηλαδή οι εκτός των διοικητικών ορίων του δήμου,

χωρίζονται σε τέσσερα χωριστά τμήματα και ασκούνται από τη Μητροπολιτική Περιφέρεια Αττικής στο πλαίσιο του επιχειρηματικού σχεδίου και τον προϋπολογισμό που καταρτίζουν τα περιφερειακά συμβούλια (Pazarskis *et al.*, 2022). Σύμφωνα με τις διατάξεις του Άρθρου 212 του Σχεδίου, συγκροτείται Μητροπολιτική Επιτροπή Συντονισμού αποτελούμενη από πέντε μέλη για κάθε μητροπολιτική δικαιοδοσία και είναι υπεύθυνη για την προετοιμασία, την εποπτεία, τον έλεγχο και τον συντονισμό των εργασιών εντός της μητροπολιτικής δικαιοδοσίας που της έχει ανατεθεί. Θα είναι αρμόδιο για το χειρισμό Μετά τα αντίστοιχα προγράμματα θα εισηγηθούν στο Περιφερειακό Συμβούλιο τα απαραίτητα μέτρα. Το Μητροπολιτικό Συμβούλιο αποτελείται από τέσσερα μέλη του Επαρχιακού Συμβουλίου για θητεία δύομισι ετών, με την προεδρία του καθενός από τον διορισμένο Αντιπεριφερειάρχη (Pazarskis *et al.*, 2022).

Όσον αφορά την οργάνωση και το περιεχόμενο των τεσσάρων τομέων μητροπολιτικής ευθύνης, η δομή τους έχει ως εξής:

Τμήμα Περιβάλλοντος και Ποιότητας Ζωής

Αυτό το τμήμα περιλαμβάνει γενικά αρμοδιότητες που σχετίζονται με την παρακολούθηση και την προστασία του περιβάλλοντος σε επίπεδο περιφέρειας, όπως η διαχείριση στερεών αποβλήτων, αστικών πάρκων και βουνών και η αντιμετώπιση της ατμοσφαιρικής ρύπανσης. Περιλαμβάνεται επίσης η επίβλεψη του Οργανισμού Λαϊκής Αγοράς Αθηνών-Πειραιώς, καθώς και μέριμνα για την κατασκευή του έργου ύδρευσης Αττικής βάσει του άρθρου 16 του Π.Δ. 69/1988 και για τη συμβολή του στο έργο του Ενιαίου Φορέα Ελέγχου Τροφίμων (Ε.Φ.Ε.Τ.).

Υπουργείο Χωροταξίας και Πολεοδομίας

Η Περιφέρεια Αττικής είναι αρμόδια για την επαγγελματοποίηση της γενικής κατεύθυνσης πολεοδομικού σχεδιασμού, στεγαστικής πολιτικής και στέγασης, την

επαγγελματοποίηση της στρατηγικής κατεύθυνσης του χωροταξικού σχεδιασμού, την προώθηση προγραμμάτων και έργων μητροπολιτικής σημασίας και η εποπτεία της μητροπολιτικής περιφέρειας Εφαρμογή της νομοθεσίας για τη διαφήμιση στα οδικά δίκτυα.

□ Τμήμα μεταφορών: συμπεριλαμβανομένης της κατασκευής έργων μεταφορών σε επίπεδο πόλης, συντονισμού προμηθευτών μεταφορών και άλλων αρμοδιοτήτων.

□ Τμήμα Υπηρεσιών, αρμόδιο για την εκπόνηση κυκλοφοριακών μελετών, καθώς και έργων σηματοδότησης και ηλεκτροφωτισμού εντός του επαρχιακού οδικού δικτύου.

□ Τμήμα Πολιτικής Προστασίας και Ασφάλειας

Περιλαμβάνει την πρόληψη και αντιμετώπιση καταστάσεων έκτακτης ανάγκης, συμπεριλαμβανομένης της αναδάσωσης, του αντιπλημμυρικού ελέγχου, της πρόληψης πυρκαγιών, της καταστολής δασικών πυρκαγιών και άλλων αρμοδιοτήτων, καθώς και του συντονισμού και της εφαρμογής του συνολικού σχεδίου των αρμόδιων φορέων.

□ Πρόγραμμα Πολιτικής Προστασίας

Εκτός από τις σαφείς αρμοδιότητες, ο νόμος προβλέπει και ειδική πρόβλεψη για περαιτέρω ενίσχυση του καθεστώτος των μητροπολιτικών περιοχών με τη μεταφορά πρόσθετων αρμοδιοτήτων που σχετίζονται με τις προαναφερόμενες περιοχές στις μητροπολιτικές περιοχές με προεδρικό διάταγμα. Οι αρμοδιότητες αυτές αφορούν περιφερειακά ή τοπικά θέματα και ασκούνται από υπουργεία και αποκεντρωμένες δημόσιες υπηρεσίες, δημόσια και ιδιωτικά νομικά πρόσωπα, δημόσιες επιχειρήσεις και κοινωφελείς οργανισμούς. Ταυτόχρονα, η μεταφορά αρμοδιοτήτων θα πρέπει επίσης να προσδιορίζει τον οργανισμό που είναι υπεύθυνος για την εκτέλεση των αρμοδιοτήτων, τους πόρους που θα μεταφερθούν, τις οργανικές θέσεις που πρέπει να

δημιουργηθούν και την κατανομή σε υφιστάμενους ή νέους φορείς. Οργανωτική Μονάδα.

Τέλος, το άρθρο 211 του Νόμου εστιάζει ειδικά στη διαχείριση των στερεών αποβλήτων στη μητροπολιτική περιοχή Αττικής. Ειδικότερα, προβλέπεται η ίδρυση ως νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου ειδικός διακλαδικός σύλλογος με έδρα την Αθήνα, στον οποίο θα συμμετέχουν από κοινού όλοι οι δήμοι της μητροπολιτικής περιοχής και της Αττικής, ενώ παράλληλα θα καταργηθεί το ενιαίο ένωση των Δήμων και Κοινοτήτων Επαρχίας Αττικής (Ε.Σ.Δ.Κ.Ν.Α.) και μεταβίβαση της περιουσίας, των προσώπων, των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεων της στο νέο φορέα. Ιδρύθηκε με την υπ' αριθμ. 52545/2011 Απόφαση του Υφυπουργού Εσωτερικών Υ.Α., ο Ειδικός Διαβαθμικός Σύνδεσμος Νομού Αττικής (ΕΔΣΝΑ), του οποίου οι σκοποί περιλαμβάνουν τη διαχείριση στερεών αποβλήτων στην Αττική, τη λειτουργία συναφών εγκαταστάσεων, την επεξεργασία και αξιοποίηση στερεών. απόβλητα Κατασκευή μονάδων και αποκατάσταση χώρων διάθεσης (Ebinger *et al.*, 2019).

Η ενίσχυση του μητροπολιτικού ρόλου του συλλόγου αποτυπώνεται και στη σύνθεση των οργάνων του, αφού πρόεδρος είναι ο ίδιος περιφερειάρχης Αττικής ή πρόσωπο που ορίζεται από τον ίδιο αντιπεριφερειάρχη, σε αντίθεση με τον καταργημένο Ε.Σ.Δ.Κ.Ν.Α. Ρόλο Προέδρου έχει ο Δήμαρχος, ενώ στο Διοικητικό Συμβούλιο συμμετέχουν εκπρόσωποι των περιφερειών και των δήμων, 24 εκ των οποίων ορίζονται από το Περιφερειακό Συμβούλιο και 36 από την Περιφερειακή Ένωση Πόλης Αττικής (Π.Ε.Δ.Α) (Sofianou *et al.*, 2014).

Αργότερα ακολούθησε το Πρόγραμμα Κλεισθένης, το οποίο είναι αποτέλεσμα του Ν. 4555/2018 «Μεταρρύθμιση του Θεσμικού Πλαισίου Τοπικής Αυτοδιοίκησης – Εμβάθυνση της Δημοκρατίας – Ενίσχυση της Συμμετοχής – Βελτίωση των Οικονομικών και Αναπτυξιακών Λειτουργιών των ΟΤΑ [Πρόγραμμα «ΚΡΙΣΘΕΝΗΣ

Ι>]» , είναι μια απλή αναλογική μέθοδος που βρίσκεται πάνω από τη βάση του Καλλικράτη, οι λειτουργίες και οι αρμοδιότητες του φορέα αυτοδιοίκησης έχουν αλλάξει (MYLONAS, 2019).

Μέσω του προγράμματος «Κλεισθένης», οι δήμοι της χώρας διαφοροποιούν τις αρμοδιότητές τους με βάση τον πληθυσμό τους, τα βασικά χαρακτηριστικά της οικονομικής δραστηριότητας εντός των συνόρων τους, τα τοπικά γεωμορφολογικά χαρακτηριστικά, τον βαθμό αστικοποίησης, την ένταξη στο ευρύτερο αστικό πλαίσιο και τον σχεδιασμό το μητροπολιτικό συγκρότημα λαμβάνεται υπόψη και η ιδιότητά τους στις διοικητικές διαιρέσεις της χώρας. Επομένως, υπάρχουν οι εξής διαιρέσεις: α) μητροπολιτικές κεντρικές πόλεις, β) μεγάλες ηπειρωτικές πόλεις και πρωτεύουσες κρατών, γ) μεσαίου μεγέθους ηπειρωτικές πόλεις, δ) μικρές ηπειρωτικές και μικρές ορεινές πόλεις, ε) μεγάλες και μεσαίες νησιωτικές πόλεις, στ) μικρούς νησιωτικούς δήμους (MYLONAS, 2019).

Η ταξινόμηση των πόλεων είναι να αποσαφηνιστούν οι αρμοδιότητές τους, κάτι που συμβάλλει στην εκπαίδευση των πρωτοβάθμιων εσωτερικών υπηρεσιών ΟΤΑ, στην κατανομή της ΚΑΠ και στην κατανομή και αξιοποίηση διαφόρων πόρων. Σχέδια χρηματοδότησης από εθνικές ή ευρωπαϊκές πηγές. Με την εφαρμογή του προγράμματος «Κλεισθένη» σημειώθηκαν σημαντικές αλλαγές στις δημοτικές και περιφερειακές αρχές, στο σύστημα διακυβέρνησης, στην εκλογική διαδικασία (π.χ. μείωση της θητείας των δήμων από πέντε σε τέσσερα χρόνια, υιοθέτηση απλής αναλογικής κ.λπ.). ως ενίσχυση αναπτυξιακών δράσεων και ρυθμίσεων για τη βελτίωση των οικονομικών λειτουργιών των τοπικών αρχών. Γίνονται ρυθμίσεις για την ενίσχυση των συμμετεχόντων θεσμών της ΤΑ με τη διεξαγωγή δημοτικών και περιφερειακών δημοψηφισμάτων. Συστάθηκε επίσης μια Δημοτική Συμβουλευτική Επιτροπή, καθιστώντας την υποχρεωτική για πόλεις με περισσότερους από 5.000

κατοίκους από τους 10.000 κατοίκους που υπήρχαν στο παρελθόν. (7) Αναδιοργανώνεται η λειτουργία και η στελέχωση των αυτόνομων ρυθμιστικών φορέων της ΟΤΑ, με την αντικατάσταση των ελεγκτών νομιμότητας από τις ρυθμιστικές αρχές της τοπικής αυτοδιοίκησης και τον καθορισμό των αποφάσεων που υπόκεινται σε αυτόν τον έλεγχο. Είναι σημαντικό, ωστόσο, να σημειωθεί ότι δεν έχει ακόμη συσταθεί ως υπηρεσία και οι αρμοδιότητές της παραμένουν στις αποκεντρωμένες διοικήσεις (MYLONAS, 2019).

Η στελέχωση και λειτουργία της Δημοτικής και Περιφερειακής Διαμεσολάβησης καθιερώθηκε στη θέση των Πολιτών Υποστηρικτών και Δημοτικών Περιφερειακών Υποστηρικτών με στόχο την καταπολέμηση της διοικητικής κακοήθειας στους ΟΤΑ και στα νομικά τους πρόσωπα. Ο νόμος αποσκοπεί επίσης στη βελτίωση των σχέσεων των πολιτών με τις τοπικές και περιφερειακές αρχές, στην επίλυση διαφορών περιορίζοντας την προσφυγή σε διοικητικές και δικαστικές διαδικασίες και στην ενίσχυση τη διαθεσιμότητά τους και την προσβασιμότητά τους στους πολίτες. Ωστόσο, πριν αρχίσει να λειτουργεί, καταργήθηκε με τον Ν. 4623/2019 και αποκαταστάθηκε το σύστημα των Πολίτη Υποστηρικτών και Υποστηρικτών του Δημοτικού Χώρου (MYLONAS, 2019).

Τέλος, είναι αρμοδιότητα των εκάστοτε δημάρχων να ορίσουν ότι οι αντίστοιχοι προϊστάμενοι οικονομικών υπηρεσιών έχουν ρόλο εκκαθαριστή δαπανών και εντολέα πληρωμών, καθιστώντας τον υπόλογο. Τα άρθρα 211 και 212 του Νόμου θεσπίζουν για πρώτη φορά επιχειρησιακό πλαίσιο σχεδιασμού και οργάνωσης διαδικασιών και χρονοδιαγραμμάτων ανακατανομής αρμοδιοτήτων και διαδικασιών μεταξύ ΟΤΑ – ΟΤΑ – κεντρικών διοικητικών οργάνων. Με την έκδοση της υπουργικής απόφασης θα θεσπιστεί συνεχής διαδικασία και χρονοδιάγραμμα για τον επανακαθορισμό της κατανομής των αρμοδιοτήτων στα τρία επίπεδα, καθώς και η σύσταση Διαρκούς

Επιτροπής Ελέγχου Αρμοδιοτήτων Τοπικής Αυτοδιοίκησης με τη συμμετοχή από:
όλα τα ιδρύματα (MYLONAS, 2019).

Κεφάλαιο 7^ο: Συζήτηση- Συμπεράσματα

Η σημερινή κατάσταση δεν πρέπει να συσκοτίζει τη μακρά διαδικασία εξευρωπαϊσμού στην Ελλάδα, η οποία έχει λάβει χώρα εδώ και τουλάχιστον 37 χρόνια με ανάμεικτα αποτελέσματα. Αρχικά, ο εξευρωπαϊσμός περιορίστηκε κυρίως στη συμμόρφωση με επίσημους κανονισμούς και την Κοινή Αγροτική Πολιτική. Αργότερα, ιδρύθηκαν δεκατρείς περιφέρειες και η Ευρωπαϊκή Περιφερειακή Πολιτική υποστήριξε μεγάλο αριθμό αναπτυξιακών έργων για τη βελτίωση των δημόσιων υποδομών και υπηρεσιών. Ο εξευρωπαϊσμός οδήγησε σταδιακά σε νέα δίκτυα και θεσμούς, όπως το Συμβούλιο των Περιφερειών (το οποίο εξουσιοδότησε ένα ευρύ φάσμα παραγόντων, συμπεριλαμβανομένων των εμπορικών επιμελητηρίων, των τοπικών κυβερνήσεων και των συνδικάτων), εποπτικά συμβούλια, περιφερειακά ταμεία και φορείς τοπικής ανάπτυξης (Hlepas, 2020).

Το Σχέδιο Καλλικράτης δεν θεωρείται άδικα από πολλούς ως σημείο καμπής στην ανάπτυξη του κοινοτισμού στη χώρα. Εκτός από τη ρυθμιστική παρέμβαση στην αναδιάρθρωση και την αποκέντρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης, δημιούργησε νέους διοικητικούς χάρτες σε όλη τη χώρα. Η χωρική διάσταση της μεταρρύθμισης είναι ίσως αυτή που έχει συζητηθεί ευρύτερα, ιδιαίτερα στην περίπτωση της Αττικής, όσον αφορά τις τελικές επιλογές για τη συγχώνευση των δήμων και τη δικαιοδοσία της νέας μητροπολιτικής περιοχής (Kalimeri, 2018).

Με την εφαρμογή της μεταρρύθμισης ο κύριος ΟΤΑ βρίσκεται στην Αττική, ο αριθμός αυτός μειώθηκε σχεδόν στο μισό, αφού προέκυψαν 66 «Καλλικρατικοί» δήμοι από 122 δήμους και κοινότητες. Η εκπληκτική μείωση του συνολικού αριθμού των δήμων οφείλεται κυρίως στην εκτεταμένη ενοποίηση άλλων περιοχών της Αττικής, με 26 νέους δήμους να σχηματίζονται από τους 67 υφιστάμενους δήμους και κοινότητες, σημειώνοντας μείωση 61%. Αντίθετα, η συγχώνευση πόλεων εντός του

λεκανοπεδίου είναι σημαντικά μικρότερη, με τη μείωση να περιορίζεται στο 27%68. Η μεγάλη διαφορά μεταξύ αυτών των δύο ποσοστών, μαζί με το ποσοστό μείωσης σε άλλες περιοχές της χώρας που πλησιάζει το 72%, υποδηλώνει τη διστακτικότητα της πολιτικής ηγεσίας να επιδιώξει μεγάλης κλίμακας συγχωνεύσεις πόλεων εντός του λεκανοπεδίου (Οικονομου, 2020).

Επομένως, φαίνεται ότι αυτό που συμβαίνει στο λεκανοπέδιο είναι κυρίως η αύξηση των μικρομεσαίων πόλεων, που είναι η διαδικασία απορρόφησης των μικρών πόλεων λόγω των περιορισμών που τέθηκαν στο πρώτο στάδιο. θέση. Σε άλλα μέρη της Ελλάδας οι μεταρρυθμίσεις έγιναν με γενναίες συγχωνεύσεις, προκαλώντας σε πολλές περιπτώσεις αντίδραση στις μεγάλες αποστάσεις μεταξύ των αρχηγείων κάθε πόλης και των απομακρυσμένων οικισμών, ενώ στο λεκανοπέδιο εξαντλήθηκε η πρόθεση εξάλειψης των μικρών πόλεων. Διαφορετικά, το όριο πληθυσμού θα πρέπει να αυξηθεί σημαντικά, γεγονός που θα οδηγήσει σε ευρύτερες συγχωνεύσεις και αποτελεσματικότερο χειρισμό του εδαφικού κατακερματισμού. Για αυτό μπορεί να ευθύνεται η αποτυχία υλοποίησης της προσωρινής μεταρρύθμισης «Καποδίστριας» του λεκανοπεδίου, που εξυπηρετεί την υπόλοιπη Ελλάδα και λειτουργεί ως δοκιμαστική φάση για την κύρια διαδικασία συγχώνευσης των ΟΤΑ (Kalimeri, 2018).

Πρέπει να σημειωθεί ότι η δημογραφική προσέγγιση δεν είναι σε καμία περίπτωση ο μόνος καθοριστικός παράγοντας των ζητημάτων αστικής συγχώνευσης. Εξάλλου, παρατηρείται ότι ακόμη και οι γειτονικές πόλεις διαφέρουν σημαντικά σε κοινωνικοοικονομικό επίπεδο, κάτι που χρησιμοποιείται σε ορισμένες περιπτώσεις ως αντεπιχείρημα από τις τοπικές κοινωνίες σε διάφορες καταστάσεις στις οποίες αντιμετωπίζονται γνωστές. Σχεδιασμός νέων πόλεων. Ωστόσο, η προπαρασκευαστική φάση του «Καλλικράτη» χαρακτηρίστηκε από μια γενική απροθυμία των κατοίκων

και των αρχών των περισσότερων πόλεων, ιδιαίτερα των μικρότερων, να συγχωνευθούν σε μεγαλύτερους ΟΤΑ, φαινόμενο που επιμένει σε όλη την Ελλάδα. Σε αυτές τις περιπτώσεις, οι τοπικές κοινωνίες εξέφρασαν ανησυχίες για τους κινδύνους αλλαγής της ειδικής τοπικής ταυτότητας των μικρών πόλεων και την πιθανή μετατροπή τους από αυτόνομες οντότητες σε παραμελημένες περιοχές μεγαλύτερων πόλεων (Monioudi-Gavala, 2017).

Ένα άλλο θέμα που τον απασχολεί πολύ είναι η δικαιοδοσία των μητροπολιτικών ιδρυμάτων. Όποιο και αν είναι το είδος και η φύση του νέου θεσμού, συζητήθηκε αν η αρμοδιότητά του θα έπρεπε να επεκταθεί σε ολόκληρη την Αττική ή αν θα πρέπει να επικεντρωθεί στο πολεοδομικό συγκρότημα της Αθήνας. Η τελική εγκατάλειψη οντοτήτων όπως υπερπεριφέρειες υπέρ της μητροπολιτικής περιοχής, με πεδίο αναφοράς το λεκανοπέδιο, του οποίου η δικαιοδοσία εκτείνεται σε ολόκληρη την Αττική, συνάδει με την κοινή πεποίθηση ότι η Αττική είναι μια ενιαία λειτουργική οντότητα.

Με βάση εναλλακτικά συστήματα μητροπολιτικής διοίκησης που έχουν ήδη εκπονηθεί στη σχετική βιβλιογραφία, ο «Καλλικράτης» που επιλέχθηκε στην περίπτωση της Αττικής είναι η δημιουργία ενός μητροπολιτικού ιδρύματος στο πλαίσιο της δευτερογενούς τοπικής αυτονομίας. Οι συγκεκριμένες μεταρρυθμίσεις βρίσκονται ακόμη στο προσεχές μέλλον και η αξιολόγηση των βραχυπρόθεσμων λειτουργιών της Μητροπολιτικής Περιοχής Αττικής είναι επικίνδυνη, καθώς θα χρειαστεί εύλογο χρονικό διάστημα για την αξιολόγηση του έργου και των συνολικών λειτουργιών της νέας μητροπολιτικής περιοχής. Αυτό που μπορεί να συζητηθεί και να αξιολογηθεί, ωστόσο, είναι οι θεσμικές επιλογές για τις μητροπολιτικές περιοχές, με αναφορά στα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα των θεσμών, και συγκρίσεις σε

ορισμένα βασικά σημεία με άλλους τύπους μητροπολιτικών οντοτήτων που προτείνονται (Grekousis *et al.*, 2013).

Ένα από τα αναμφισβήτητα πλεονεκτήματα αυτής της επιλογής είναι ότι η νέα μητροπολιτική περιοχή Αττικής λειτουργεί ως δευτερεύων ΟΤΑ, που χαρακτηρίζεται από αυξημένη δημοκρατική νομιμότητα. Εκλέγονται οι κύριοι θεσμοί της μητροπολιτικής περιοχής, δηλαδή ο περιφερειάρχης, ο αντιπεριφερειάρχης και το τοπικό συμβούλιο, γεγονός που ενισχύει το πνεύμα λογοδοσίας και οδηγεί αναγκαστικά στη συγκέντρωση της πολιτικής ευθύνης κατά την άσκηση των εξουσιών τους. Οι ίδιοι οι πολίτες καλούνται πλέον να εκλέξουν τους υπεύθυνους για τη διαχείριση των μητροπολιτικών υποθέσεων και να αξιολογούν συνεχώς τη συμπεριφορά τους μέσω μιας περιφερειακής εκλογικής διαδικασίας (Konstantinou *et al.*, 2020; Rontos *et al.*, 2006).

Ένας άλλος τομέας ανησυχίας ήταν το ζήτημα της τεράστιας πολιτικής εξουσίας του περιφερειάρχη Αττικής, ο οποίος διοικούσε όχι μόνο την ευρύτερη περιοχή της πρωτεύουσας αλλά και τις πολυπληθέστερες περιοχές της Ελλάδας. Όπως φαίνεται στον παρακάτω πίνακα, σύμφωνα με την απογραφή του 2011, ο πληθυσμός της Αττικής ήταν 3.827.624 κάτοικοι ή το 35,4% του συνολικού πληθυσμού της χώρας. Σύμφωνα λοιπόν με επίσημα στοιχεία του Υπουργείου Εσωτερικών για το μέγεθος του εκλογικού σώματος στις δημοτικές και περιφερειακές εκλογές του 2010, ο Περιφερειάρχης Αττικής εξελέγη σε μια περιφέρεια με 2.792.102 εγγεγραμμένους εκλογείς, αντιπροσωπεύοντας έτσι το 28,4% του εθνικού εκλογικού σώματος (Vinci *et al.*, 2021).

Αξίζει επίσης να αναφερθεί ότι τα δύο θεσμικά πλεονεκτήματα των εθνικών μητροπολιτικών περιοχών έναντι των τοπικών κυβερνήσεων, δηλαδή η κρατική υποστήριξη και η άμεση μεταβίβαση εξουσίας, περιορίστηκαν σε κάποιο βαθμό από

τη συνταγματική τροποποίηση του 2001. Αυτό γίνεται μέσω του κοινού νομοθετικού οργάνου που μπορεί να αναθέσει στον ΟΤΑ πρόσθετες αρμοδιότητες που αποτελούν την εθνική αποστολή, μεταφέροντας τους αντίστοιχους πόρους, αλλά και εγγυώνται την οικονομική ανεξαρτησία του ΟΤΑ. Δημιουργώντας δικούς της πόρους από τον κρατικό προϋπολογισμό (Pazarskis *et al.*, 2022).

Παράλληλα, μπλοκάρεται η ελεύθερη κυκλοφορία των ΟΤΑ. Περιορίζοντας την κρατική εποπτεία στους ελέγχους νομιμότητας, παρέχεται ένα επιπλέον πλεονέκτημα για την επιλογή των μητροπολιτικών ΟΤΑ. Άλλωστε, η δημιουργία ενός εθνικού μητροπολιτικού φορέα θα μπορούσε να δημιουργήσει σύγχυση για την καταλληλότητα μητροπολιτικών θεμάτων για τα τοπικά, για τη διαχείριση του οποίου υπάρχει τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ των ΟΤΑ. Σύμφωνα με το Σύνταγμα. Σε τέτοιες περιπτώσεις, η λειτουργία των κρατικών μητροπολιτικών υπηρεσιών μπορεί ακόμη και να χαρακτηριστεί αντισυνταγματική (Giannakoroulou, 2015).

Μεταξύ των προτάσεων για την υπόθεση της Αττικής είναι η δημιουργία του Μητροπολιτικού Συνδέσμου ΟΤΑ, ενός από τους κύριους τύπους μητροπολιτικών οργανώσεων διεθνώς. Όπως φαίνεται από την εμπειρία υλοποίησης, πρόκειται για ένα ευέλικτο σχήμα με την κοινή συμμετοχή εκπροσώπων των ΟΤΑ. Πρώτος και δεύτερος βαθμός, που αντιπροσωπεύουν κοινωνικές και επαγγελματικές ομάδες. Η ευελιξία του έγκειται στο γεγονός ότι η εφαρμογή του ουσιαστικά δεν απαιτεί μεγάλης κλίμακας διοικητική αναδιοργάνωση, καθώς οι υφιστάμενοι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης καλούνται να συνεργαστούν για τη διαχείριση των αστικών προβλημάτων (Klimi, 2022).

Ελλείψει άλλων μορφών διαχείρισης της μητροπολιτικής περιοχής, αυτή η επιλογή θα ήταν κατάλληλη για την Αττική ως μεταβατική φάση σε ένα πιο ολοκληρωμένο οργανωτικό σχέδιο στο μέλλον. Ωστόσο, η δημιουργία της μητροπολιτικής κοινωνίας

που σχεδίασε ο Καλλικράτης δεν αποτέλεσε αποφασιστική παρέμβαση στην επίλυση του προβλήματος της μητροπολιτικής διαχείρισης της Αττικής, αφού ο συγκεκριμένος νόμος οδήγησε σε πλήρη αναδιοργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης, που σίγουρα ευνόησε την επιλογή της ένα πιο ολοκληρωμένο σχέδιο λύσης (Joshi and Ahmed, 2016; Moy *et al.*, 2017).

Μεταξύ των εναλλακτικών, υπάρχουν και κάποιες που μπορεί να είναι λιγότερο δημοφιλείς αλλά είναι πιο περιζήτητες. Ένας από αυτούς μίλησε για τη δημιουργία τριτοβάθμιας μητρόπολης για την Αττική, η οποία αποκλείστηκε αφού το σύνταγμα όρισε την ύπαρξη δύο βαθμίδων τοπικής αυτοδιοίκησης. Όσον αφορά την πρόταση για τη σύσταση μητροπολιτικού συμβουλίου με τη μορφή ομοσπονδιακής κυβέρνησης με τη συμμετοχή υπουργών και εκπροσώπων των ΟΤΑ, αν και αυτό το σχέδιο μπορεί να προσαρμοστεί σε διοικητικές αλλαγές, ο κίνδυνος επιβάρυνσης θα αυξήσει την εθνική κεντρική υπηρεσία που είναι αρμόδια για τη διαχείριση μητροπολιτικών θεμάτων στην πρωτεύουσα, ενώ στην υπόλοιπη Ελλάδα (Chardas, 2014).

Τα περιφερειακά θέματα ενδέχεται να «περιθωριοποιηθούν». Σε αυτήν την περίπτωση, ένα τέτοιο συμβούλιο θα λειτουργούσε πιο αποτελεσματικά ως προσωρινή και μεταβατική λύση για να αναπτυχθούν σταδιακά οι απαραίτητοι μηχανισμοί συντονισμού και συνέργειας μεταξύ των αρμόδιων θεσμών έως ότου δημιουργηθεί ένας ισχυρότερος μητροπολιτικός θεσμός. Ταυτόχρονα, είναι αμφίβολο αν αυτό το διοικητικό σύστημα με ομοσπονδιακά χαρακτηριστικά συνάδει με την ελληνική διοικητική κουλτούρα και όντως δεν ενισχύει ή επιβεβαιώνει την μακροχρόνια έννοια του «πολιτεύματος με επίκεντρο την Αθήνα (Stergiouli and Hadjibiros, 2012).

Από τους προβληματισμούς για τις εναλλακτικές λύσεις για τη δημιουργία μητροπολιτικής περιοχής στην Αττική, είναι σαφές ότι η επιλογή μητροπολιτικής περιοχής στο πλαίσιο της δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης είναι η πιο σωστή θεσμική επιλογή σε δεδομένη στιγμή. Παρά τις όποιες αδυναμίες, η υπομητροπολιτική περιοχή της Αττικής έχει προσαρμοστεί σε μεγάλο βαθμό στις διοικητικές πραγματικότητες της Ελλάδας, παρέχοντας τη δυνατότητα αξιοποίησης της εμπειρίας που αποκτήθηκε στη λειτουργία των υπερπεριφερειών, σε αντίθεση με ορισμένες εναλλακτικές λύσεις για τη δημιουργία εντελώς νέες διοικήσεις. Ρεαλιστικά, αυτό μπορεί να έρθει με έντονη αβεβαιότητα. Άλλωστε, είναι ιδιαίτερα σημαντικό αυτή η επιλογή να συνάδει πλήρως με τις τελευταίες απαιτήσεις του συντάγματος για ισχυρή τοπική αυτοδιοίκηση, ενώ κάποιες άλλες επιλογές απαιτούν νέες συνταγματικές αλλαγές και στην πραγματικότητα κινούνται προς την αντίθετη κατεύθυνση (Kalimeri, 2018).

Επιπλέον, σε περιοχές εκτός των παραδοσιακών ορίων του λεκανοπεδίου (δηλαδή Πεδιάδα Τριάς και Κεντρική Σόγια), οι δραστικές αλλαγές με την επέκταση των αστικών δομών, καθώς και οι δημογραφικές αλλαγές που σημειώθηκαν ήδη στη δεκαετία του 1990, δημιούργησαν έναν Νέο χώρο. Η πραγματικότητα ολόκληρης της Αττικής ουσιαστικά καθιστά ξεπερασμένη την Ρ.Σ.Α. Ταυτόχρονα, όλα τα χωροταξικά και περιβαλλοντικά προβλήματα επιδεινώνονται, με την τυχαία δόμηση, τα κυκλοφοριακά προβλήματα και την έλλειψη ελεύθερου χώρου να αποτελούν τυπικά παραδείγματα αδυναμίας πρόβλεψης και λήψης κατάλληλων μέτρων (Zambon *et al.*, 2019).

Αναφορικά με τη λειτουργία του Οργανισμού Αθηνών, διαπιστώθηκε ότι δεν ήταν σε θέση να ασκήσει αποτελεσματικά τις θεσμικές του αρμοδιότητες, ότι η ικανότητά του να ενεργεί προληπτικά μειώθηκε λόγω της εποπτείας του ΥΠΕΚΑ και ότι η

συμμόρφωσή του με τις προβλεπόμενες διαδικασίες ήταν αμφισβητήσιμη. Οι γενικές κατευθυντήριες γραμμές δεν εφαρμόζονται διεξοδικά καθώς η πυκνότητα και η φύση των ρυθμίσεων επιτρέπουν αποκλίσεις από τον στόχο (Shen and Wu, 2017).

Τα τελευταία χρόνια, υπήρξαν αυξανόμενες εκκλήσεις για αναθεώρηση του Ρ.Σ.Α. Η πρώτη προσπάθεια ειδοποίησης των ρυθμιστικών αρχών έγινε κατά τη σύνταξη του Ρ.Σ.Α. Το 2009, διεξήχθησαν διαβουλεύσεις εκείνο το καλοκαίρι. Η πρώτη προσπάθεια ενημέρωσης του ρυθμιστικού οργανισμού έγινε κατά τη σύνταξη του Ρ.Σ.Α. 2009, με διαβουλεύσεις που πραγματοποιήθηκαν εκείνο το καλοκαίρι.

Ωστόσο, εξακολουθεί να θεωρείται απαραίτητη η εμβάθυνση, η συμπλήρωση και η αναθεώρηση πολλών επιμέρους σημείων του σχεδίου, οδηγώντας σε έναν νέο γύρο έρευνας και συζήτησης που ξεκινά τον Φεβρουάριο του 2010 για την ανάπτυξη ενός ολοκληρωμένου και ενημερωμένου ρυθμιστικού προγράμματος που ανταποκρίνεται πλήρως στις νέες απαιτήσεις και νέες προοπτικές στην ευρύτερη περιοχή της πρωτεύουσας. Στόχος είναι η εφαρμογή νέων μεθόδων για την επίλυση παλαιών, άλυτων προβλημάτων, ενσωματώνοντας παράλληλα νέα δεδομένα (Vaiou, 2002).

Σχετικά με την ανάπτυξη μητροπολιτικών περιοχών, όπως αυτή του Φαρίριχου Κόλπου και του Ελληνικού, έχουν διατυπωθεί αντιρρήσεις για τους όρους και τις προϋποθέσεις χρήσης αυτών των περιοχών, ενώ σημεία τριβής έχουν σημειωθεί και για τη δημιουργία νέας πόλης στη Μεσόγεια. Δυνατότητες είναι παρόμοια με το σύμπλεγμα των πεδίων λεκάνης, όπου ο χαρακτήρας και η περιβαλλοντική επιβάρυνση της περιοχής αλλάζει λόγω της επέκτασης του αυτοκινητόδρομου (Moy *et al.*, 2017; Peng *et al.*, 2017).

Φορείς όπως το Τεχνολογικό Επιμελητήριο Ελλάδος (Τ.Ε.Ε.) αντέδρασαν έντονα στο ρόλο του νέου ρυθμιστικού σχήματος, υπενθυμίζοντας ότι η ισχύουσα Ρ.Α.Ε. ήταν σε μεγάλο βαθμό αχρησιμοποίητη. Υποστηρίζεται ότι πολλά από τα προβλεπόμενα στο

πρόγραμμα του 1985 της Ρ.Σ.Α. δεν υλοποιήθηκαν ποτέ και ότι πολλά από τα έργα που υλοποιήθηκαν, όπως η ίδρυση διεθνούς αεροδρομίου στη Μεσόγεια, η κατασκευή της Αττικής Οδού και η επέκταση των προαστιακών σιδηροδρόμων, δεν προβλεπόταν (Parageorgiou-Venetas, 2002).

Άλλωστε, η υλοποίηση ενός έργου μεγάλης κλίμακας όπως το Ολυμπιακό έργο αποφασίστηκε και ανακοινώθηκε χωρίς τις απαραίτητες τροποποιήσεις στο Ρ.Σ.Α. Πιστεύεται ότι το νέο ρυθμιστικό σχήμα αφήνει περιθώρια και για τέτοιες ενέργειες, που μπορεί να συμβούν. Μπορεί να φανεί ότι, λαμβάνοντας υπόψη τις συνθήκες της νέας θωράκισης Ρ.Σ.Α. και την απουσία σημείου ασφαλείας, με βάση την προηγούμενη εμπειρία, τέθηκε το πρόβλημα της αναντιστοιχίας μεταξύ στόχων και ενεργειών. Απαλλαγμένο από κάθε παρεκκλίσεις και υπερβολές (Pazarskis *et al.*, 2022).

Επιπλέον, εκπρόσωποι από τον επιστημονικό χώρο μίλησαν για την ανασκόπηση της ευρύτερης περιοχής της Αθήνας και τους τομείς εφαρμογής του νέου ρυθμιστικού σχήματος. Έχει υποστηριχθεί ότι η μητροπολιτική περιοχή της πρωτεύουσας, που εκτείνεται πλέον πέρα από τα όρια της Αττικής, με τη λειτουργική της ανάπτυξη και την επιρροή της να φτάνει μέχρι την Κόρινθο, τη Χαλκίδα, ακόμη και τη Θήβα, θα πρέπει να ενσωματωθεί στη νέα δημοκρατία, ώστε η ανάπτυξή τους θα είναι συμβατή με την Αττική. Η ανάπτυξη καρτών γίνεται σε ένα ενιαίο πλαίσιο συντονισμού (Stergiouli and Hadjibiros, 2012).

Τονίστηκε επίσης η ανάγκη καθορισμού συγκεκριμένων χρονοδιαγραμμάτων για επεκτάσεις του μετρό και των προαστιακών σιδηροδρομικών γραμμών που θα ολοκληρωθούν σε σύντομο χρονικό διάστημα και θα παραδοθούν στο κοινό έγκαιρα, καθώς και η ανάγκη ενσωμάτωσης των πολεοδομικών πολιτικών για επεκτάσεις με

στρατηγικές επιλογές. Το νέο Ρ.Σ.Α. θα καταστήσει κορυφαία προτεραιότητα την πρόληψη της εξάπλωσης οικιστικών δομών στην Αθήνα (Tzamaloukas *et al.*, 2016).

Εκτός από τις απαντήσεις των φορέων, διχάστηκε και η πολιτική ηγεσία της Υ.Π.Ε.Κ.Α. και εκτελεστικό μέλος της οργάνωσης Αθηνών. Βασικό σημείο τριβής ήταν η εξέλιξη του Ελληνικού και οι κυβερνητικές πιέσεις για ένταξη στο νέο Ρ.Σ.Α.

Η βασική ιδέα του νέου Ρ.Σ.Α., σύμφωνα με έκθεση της διοίκησης του οργανισμού της Αθήνας, ήταν ότι εμπόδιζε την Αθήνα να επεκταθεί αλλά δεν κατάφερε να συμβαδίσει με την επέκταση των αυτοκινητοδρόμων και την ανάπτυξη νέων υποδομών. Οι προστριβές αυτές οδήγησαν στην παραίτηση της διοίκησης του οργανισμού, ιδιαίτερα του Προέδρου, του Αντιπροέδρου και των μελών της Εκτελεστικής Επιτροπής, προκαλώντας περαιτέρω προβλήματα στη διαδικασία αναθεώρησης και καθυστερώντας τη θεσμοθέτηση μελλοντικών νομοσχεδίων (Sofianou *et al.*, 2014).

Η επιχειρηματική κοινότητα εξέφρασε επίσης δυσαρέσκεια για τις δυνατότητες που προσφέρει η νέα Ρ.Σ.Α. επεκτείνετε τους υπάρχοντες βιομηχανικούς υποδοχείς και ορίστε νέους, καθώς θεωρούνται ιδιαίτερα περιοριστικοί στις βιομηχανικές δραστηριότητες. Η επιμονή της αθηναϊκής οργάνωσης στην κατασκευή εμπορικών κέντρων σε κεντρικές περιοχές της πόλης και η αρνητική της στάση απέναντι στην τοποθέτηση μεγάλων πολυλειτουργικών εμπορικών κέντρων εκτός των ορίων του λεκανοπεδίου προκάλεσε αντιδράσεις δημάρχων, φορέων και κατοίκων του πολεοδομικού συγκροτήματος της Αθήνας (Sayas, 2016).

Γενικότερα, η έλλειψη ολοκληρωμένου θεσμικού πλαισίου και συνεκτικής χωροταξικής πολιτικής στην Αθήνα θα έχει αναπόφευκτα επιζήμιες επιπτώσεις σε τυχόν εξαγγελίες έργων και ανακαινίσεων σε μητροπολιτική κλίμακα.

Παράδειγμα αποτελεί η περίπτωση του Ελληνικού και η αξιοποίηση του αφού η ψήφιση του Ν. 4062/2012 ήταν αντίδραση στη σύσταση της Επιτροπής Αγώνα για το Μητροπολιτικό Πάρκο Ελληνικού» από τον όμορο δήμο. Οι αντιδράσεις επικεντρώθηκαν στις εντατικές χρήσεις και τις συνθήκες δόμησης που θα επέτρεπαν μεγάλης κλίμακας δόμηση στην ευρύτερη περιοχή του πρώην αεροδρομίου, κάτι που δεν συνάδει πλήρως με την ανακοίνωση για Μητροπολιτικό Πάρκο στην περιοχή, το οποίο προορίζεται κυρίως για χρήση ως μέρος του νέου νόμου Ρ.Σ.Α., όπως προβλέπεται στο προσχέδιο, ο αθλητισμός, η ψυχαγωγία, ο πολιτισμός, ο τουρισμός και η κατοικία θα πραγματοποιούνται σε περιορισμένη περιοχή (Monioudi-Gavala, 2017; Sayas, 2016).

Άλλωστε, το γεγονός αυτό αποτελεί και πεδίο σύγκρουσης για τη διοίκηση του Ο.Ρ.Σ.Α. σε συνεργασία με την Υ.Π.Ε.Κ.Α., ο οργανισμός Αθηνών ανέδειξε τον κίνδυνο μετατροπής μιας περιοχής στο Ελληνικό σε εμπορικό κέντρο. Αντίθετα, φορείς της αγοράς στην ευρύτερη περιοχή, καθώς και δυνητικοί επενδυτές, εξέφρασαν τη δυσαρέσκειά τους για το περιεχόμενο του νόμου, επισημαίνοντας ότι μια σειρά περιορισμών εμποδίζει την αποτελεσματική χρήση της περιοχής. Άλλωστε το θέμα της διπλής ανάπλασης του Βοτανικού και της Λεωφόρου Αλεξάνδρας είναι άλλο ένα θέμα που δημιουργεί ένταση σε πολλαπλά επίπεδα. Οι κάτοικοι της περιοχής του Βοτανικού θέλουν ανοικοδόμηση για να αναζωογονηθεί η υποβαθμισμένη περιοχή (Sayas, 2016).

Ταυτόχρονα όμως, η διακοπή των εργασιών που έχουν ήδη ξεκινήσει, η μακροχρόνια στασιμότητα που παρατηρείται στο συγκεκριμένο θέμα και η προοπτική κυρίως εμπορικής χρήσης του χώρου, σε συνδυασμό με τις συνθήκες κατεδάφισης του σταδίου Αλεξάνδρα και η μελλοντική λεωφόρος, δημιούργησε επίσης ερωτήματα και αντιδράσεις για την υπόθεση.

Μπορεί να φανεί ότι οποιαδήποτε μεμονωμένη στρατηγική παρέμβαση στην Αττική θα είχε διακυβευθεί από έλλειψη ενιαίου σχεδιασμού. Με την πάροδο του χρόνου, αυτό μπορεί να οδηγήσει στη δημιουργία μιας συγκρουσιακής εστίασης, που συχνά συνοδεύεται από έντονα αισθήματα αδικίας και άνισης μεταχείρισης, σε μια προσπάθεια να διατηρηθεί μια ισορροπία μεταξύ αντικρουόμενων συμφερόντων και απόψεων (Οικονομου, 2020).

Η νέα προοπτική που φέρνουν οι μεταρρυθμίσεις «Καλλικράτης» και η ίδρυση της μητροπολιτικής περιοχής Αττικής είναι μια ευκαιρία που δεν πρέπει να χαθεί για τη διαχείριση των μητροπολιτικών προβλημάτων σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης. Ίσως ο χωροταξικός σχεδιασμός της πρωτεύουσας να μην είναι πλέον υπόθεση ανεξάρτητων θεματικών ιδρυμάτων όπως ο Οργανισμός Αθηνών, αλλά απαιτεί τη συμμετοχή υπουργείων και άλλων αρμόδιων δημόσιων φορέων (Δήμος Αθηναίων, 2018). Η ενσωμάτωση υπηρεσιών και διαδικασιών, η συγκέντρωση της πολιτικής ευθύνης στους μητροπολιτικούς θεσμούς και η παροχή ισχυρής νομιμότητας μέσω των λειτουργιών τους εντός της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι μια αδόκιμη λύση για την επίτευξη της επιθυμητής συνοχής, δηλαδή της ανάδυσης της πολιτικής. Η αντιμετώπιση των ερωτημάτων αυτού του άρθρου και η παρακολούθηση της εξέλιξης της πολιτικής τοπικής αυτοδιοίκησης, της μητροπολιτικής διαχείρισης και του χωροταξικού σχεδιασμού στην ευρύτερη περιοχή της Αθήνας επιβεβαιώνει τα μακροχρόνια προβλήματα στην πρωτεύουσα. Τα προβλήματα αυτά σχετίζονται με σοβαρή αναντιστοιχία μεταξύ των χωροταξικών και διοικητικών δομών της Αττικής, καθώς και με την έλλειψη ενιαίου σχεδιασμού και αποτελεσματικού διοικητικού οργανωτικού πλαισίου, με αποτέλεσμα την αδυναμία ανάπτυξης συνεκτικών πολιτικών για τα προβλήματα της περιοχής. Ο λόγος αυτής της κατάστασης είναι η αδυναμία δημιουργίας ενός ισχυρού και αποτελεσματικού μητροπολιτικού θεσμού

που να μπορεί να διαχειριστεί μητροπολιτικά προβλήματα ανεξάρτητα από τις υπάρχουσες διοικητικές διαιρέσεις δήμων και κοινοτήτων (Sofianou *et al.*, 2014).

Παράλληλα, διαρκές πρόβλημα υπάρχει και στον χώρο του χωροταξικού σχεδιασμού στην Αθήνα. Η άναρχη αστική ανάπτυξη της Αθήνας, η έλλειψη σχεδιασμού χωροθέτησης έργων και υποδομών, η περιβαλλοντική επιβάρυνση και η υποβάθμιση της ποιότητας ζωής των κατοίκων της εξακολουθούν να προκαλούν ανησυχία, αλλά δεν έχουν ληφθεί σοβαρά μέτρα για την αντιμετώπιση τους. Ως αποτέλεσμα, η Αθήνα δεν μπόρεσε να συμβαδίσει με την ανάπτυξη και να ανταγωνιστεί άλλες ευρωπαϊκές μητροπόλεις, οι οποίες τα τελευταία χρόνια έχουν καταφέρει να εκμεταλλευτούν τις ευκαιρίες που δίνουν οι κατάλληλοι διοικητικοί μηχανισμοί για να γίνει ένα ισχυρό οικονομικό κέντρο, να γίνει δημοφιλές, τουριστικός προορισμός και σταδιακά να προσελκύσουν επενδύσεις και δραστηριότητες που συνεχίζουν να χτίζουν δυναμική (Myofa, 2023).

Γενικότερα, το πρόβλημα στην Αθήνα ήταν το διοικητικό χάος, στο οποίο εμπλέκονταν πολυάριθμοι φορείς. Παραδοσιακά, πολλοί ΟΤΑ, υπουργεία, κοινωφελείς οργανισμοί και περισσότεροι διοικητικοί φορείς διαφορετικών κατηγοριών και επιπέδων συμμετέχουν σε ένα σύνθετο διοικητικό πλαίσιο ασυντόνιστα και πολλές φορές αντισταθμίζουν τις ενέργειες ενός φορέα. Επιπλέον, λόγω της ιδιαίτερης σημασίας της Αθήνας σε εθνικό επίπεδο και της ιδιαιτερότητάς της ως εθνικής πρωτεύουσας, ο ασφυκτικός έλεγχος των κεντρικών αρχών σε πολλές περιπτώσεις δημιουργεί εμπόδια σε οποιαδήποτε πρωτοβουλία σε άλλα διοικητικά επίπεδα, γεγονός που μπορεί να οδηγήσει σε διοικητική αναδιοργάνωση της περιφέρειας (Zambon *et al.*, 2019).

Οι μεταρρυθμίσεις του «Καλλικράτη» ήταν μια εξαιρετική ευκαιρία για την αναδιοργάνωση του διοικητικού πλαισίου της Αθήνας. Παρά τις ελλείψεις του,

δημιούργησε μια νέα διοικητική πραγματικότητα στην περιοχή και έλυσε ως ένα βαθμό το φαινόμενο της πολλαπλής κατανομής αρμοδιοτήτων. Προς αυτή την κατεύθυνση οδηγεί η δημιουργία ενίσχυσης της μητροπολιτικής περιοχής Αττικής από τον ΟΤΑ, αλλά οι μεταρρυθμίσεις δεν θα αποκτήσουν ουσία χωρίς την απαραίτητη πολιτική βούληση και αποφασιστικότητα να ξεπεραστούν στην πράξη τα προβλήματα που παραμένουν σε μεγάλο βαθμό (Sofianou *et al.*, 2014).

Η μόνη λύση είναι η δημιουργία ενός ενιαίου διοικητικού πλαισίου στο οποίο θα ενσωματώνονται όλες οι τομεακές πολιτικές, θα συντονίζονται οι αρμόδιοι φορείς και θα λειτουργούν αποτελεσματικά οι μηχανισμοί για την εφαρμογή των αποφάσεων και τον έλεγχο των ενεργειών. Για να επιτευχθεί αυτό, δεν αρκούν οι μεταρρυθμίσεις στην τοπική αυτονομία ή στην αποκεντρωμένη διοίκηση. Η διοίκηση της μητροπολιτικής περιοχής Αθηνών χρειάζεται πολιτικό θάρρος για να παρακολουθεί τις εξελίξεις και να ξεφύγει από βαθιά ριζωμένες ιδέες και καταστάσεις που την εμποδίζουν να προσαρμοστεί στις σύγχρονες απαιτήσεις και συνθήκες. Άλλωστε, υπάρχουν ήδη στη διεθνή σκηνή παραδείγματα επιτυχημένης εφαρμογής οργανωτικών μορφών διαχείρισης και σχεδιασμού μητροπολιτικών περιοχών, δημιουργώντας νέα θεμέλια και προοπτικές για πόλεις που κάποτε αντιμετώπιζαν παρόμοια προβλήματα με την Αθήνα (Kalimeri, 2018).

Συμπερασματικά, απαιτείται αλλαγή ολόκληρης της διοικητικής πραγματικότητας και κουλτούρας της Ελλάδας, ώστε οι όποιες μεταρρυθμίσεις να μπου στην καρδιά του προβλήματος και να μην περιορίζονται στην ανταλλαγή και την επιφανειακή ανακατανομή των ευθυνών μεταξύ φορέων με τις ίδιες αδυναμίες. Η εμπέδωση και ο ουσιαστικός μετασχηματισμός των πρακτικών πτυχών των εθνικών διοικητικών θεμάτων θα αποτυπωθεί και στη διοίκηση της πρωτεύουσας, δίνοντας στην Αθήνα

ζωντάνια και μετατρέποντάς την σε ανταγωνιστική ευρωπαϊκή μητρόπολη, επηρεάζοντας περαιτέρω την αναπτυξιακή διαδικασία της Αθήνας.

Βιβλιογραφία

- Allain-Dupré, D. (2020), “The multi-level governance imperative”, *British Journal of Politics and International Relations*, Vol. 22 No. 4, pp. 800–808.
- Arboleda, M. (2016), “Spaces of Extraction, Metropolitan Explosions: Planetary Urbanization and the Commodity Boom in Latin America”, *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 40 No. 1, pp. 96–112.
- “Athens from 1456 to 1920 : The Town under Ottoman Rule and the 19th-Century Capital City”. (2014), , Archaeopress, Oxford, available at:
<http://digital.casalini.it/9781784910723>.
- “Athens from 1920 to 1940 : A true and just account of how History was enveloped by a modern City and the Place became an Event”. (2016), , Archaeopress, Oxford, available at: <http://digital.casalini.it/9781784913120>.
- Boeing, G. (2018), “A multi-scale analysis of 27,000 urban street networks: Every US city, town, urbanized area, and Zillow neighborhood”, *Environment and Planning B: Urban Analytics and City Science*, SAGE Publications Ltd STM, Vol. 47 No. 4, pp. 590–608.
- Boronkay, K., Stoumpos, G., Benissi, M., Rovolis, G., Korkaris, K., Papastamatiou, D., Dimitriou, G., *et al.* (2021), “Geological map of Athens Metropolitan Area, Attica (Greece): A review based on Athens Metro ground investigation data”, *Bulletin of the Geological Society of Greece*, Vol. 57 No. 1 SE-Urban Geology, pp. 68–126.
- Boschma, R., Balland, P.-A. and Kogler, D.F. (2015), “Relatedness and technological change in cities: the rise and fall of technological knowledge in US metropolitan areas from 1981 to 2010”, *Industrial and Corporate Change*, Vol. 24 No. 1, pp. 223–250.

- Carey, C. (1998), “The shape of Athenian laws”, *The Classical Quarterly*, Cambridge University Press, Vol. 48 No. 1, pp. 93–109.
- Chardas, A. (2014), “The interplay between austerity, domestic territorial reform and European Union Cohesion Policy: Multi-level Governance and the application of the partnership principle in Greece”, *European Urban and Regional Studies*, SAGE Publications Ltd, Vol. 21 No. 4, pp. 432–444.
- Chorianopoulos, I., Pagonis, T., Koukoulas, S. and Drymoniti, S. (2010), “Planning, competitiveness and sprawl in the Mediterranean city: The case of Athens”, *Cities*, Vol. 27 No. 4, pp. 249–259.
- Christensen, T., Yamamoto, K. and Aoyagi, S. (2020), “Trust in Local Government: Service Satisfaction, Culture, and Demography”, *Administration & Society*, SAGE Publications Inc, Vol. 52 No. 8, pp. 1268–1296.
- Chrysoulakis, N., Mitraka, Z., Stathopoulou, M. and Cartalis, C. (2013), “A comparative analysis of the urban web of the greater athens agglomeration for the last 20-years period on the basis of landsat imagery”, *Fresenius Environmental Bulletin*, Vol. 22 No. 7 B, pp. 2139–2143.
- da Cruz, N.F., Oh, D.Y. and Choumar, N.B. (2020), “The metropolitan scale”, *Cities*, Vol. 100, p. 102644.
- Dadashpoor, H., Azizi, P. and Moghadasi, M. (2019), “Land use change, urbanization, and change in landscape pattern in a metropolitan area”, *Science of The Total Environment*, Vol. 655, pp. 707–719.
- Ebinger, F., Geißler, R., Hammerschmid, G., Klun, M., Kolliniati, M.-A., Millet, Q., Niemann, F.-S., *et al.* (2019), “Local Public Finance in Europe Country Reports”, *Local Public Finance in Europe. Country Reports*, No. October, p. 251.

- Faka, A., Kalogeropoulos, K., Maloutas, T. and Chalkias, C. (2021), “Urban quality of life: Spatial modeling and indexing in athens metropolitan area, greece”, *ISPRS International Journal of Geo-Information*, Vol. 10 No. 5, available at:<https://doi.org/10.3390/ijgi10050347>.
- Fontan, J.-M., Hamel, P., Morin, R. and Shragge, E. (2009), “Community Organizations and Local Governance in a Metropolitan Region”, *Urban Affairs Review*, Vol. 44 No. 6, pp. 832–857.
- Giannakopoulou, G. (2015), “Modern antiquity: An introduction to Athenian metropolitan modernity”, *Journal of Greek Media and Culture*, Vol. 1 No. 1, pp. 113–126.
- Gonzales-Iwanciw, J., Dewulf, A. and Karlsson-Vinkhuyzen, S. (2020), “Learning in multi-level governance of adaptation to climate change—a literature review”, *Journal of Environmental Planning and Management*, Routledge, Vol. 63 No. 5, pp. 779–797.
- Grekousis, G., Manetos, P. and Photis, Y.N. (2013), “Modeling urban evolution using neural networks, fuzzy logic and GIS: The case of the Athens metropolitan area”, *Cities*, Vol. 30, pp. 193–203.
- Henderson, J.V. (2010), “Cities and development”, *Journal of Regional Science*, Vol. 50 No. 1, pp. 515–540.
- Hlepas, N.K. (2020), “Checking the mechanics of Europeanization in a centralist state: The case of Greece”, *Regional and Federal Studies*, Taylor & Francis, Vol. 30 No. 2, pp. 243–261.
- Joshi, R. and Ahmed, S. (2016), “Status and challenges of municipal solid waste management in India: A review”, *Cogent Environmental Science*, Cogent, Vol. 2 No. 1, available at:<https://doi.org/10.1080/23311843.2016.1139434>.

- Kalimeri, V. (2018), “The Kallikrates vs the Kapodistrias Reforms in Greece: A Story of Moderate Success”, *Politics in Central Europe*, Vol. 14 No. 1, pp. 65–76.
- Klimi, M. (2022), “The housing rehabilitation of the 1922 Asia Minor refugees in Athens and Piraeus”.
- Klove, R.C. (1952), “The Definition of Standard Metropolitan Areas”, *Economic Geography*, Routledge, Vol. 28 No. 2, pp. 95–104.
- Konstantinou, K.I., Mouslopoulou, V. and Saltogianni, V. (2020), “Seismicity and Active Faulting around the Metropolitan Area of Athens, Greece”, *Bulletin of the Seismological Society of America*, Vol. 110 No. 4, pp. 1924–1941.
- Kwon, S.-W. and Park, S.-C. (2014), “Metropolitan Governance: How Regional Organizations Influence Interlocal Land Use Coordination”, *Journal of Urban Affairs*, Routledge, Vol. 36 No. 5, pp. 925–940.
- Lichter, D.T., Parisi, D. and Taquino, M.C. (2015), “Toward a New Macro-Segregation? Decomposing Segregation within and between Metropolitan Cities and Suburbs”, *American Sociological Review*, SAGE Publications Inc, Vol. 80 No. 4, pp. 843–873.
- Mallinis, G., Koutsias, N. and Arianoutsou, M. (2014), “Monitoring land use/land cover transformations from 1945 to 2007 in two peri-urban mountainous areas of Athens metropolitan area, Greece”, *Science of The Total Environment*, Vol. 490, pp. 262–278.
- Maloutas, T. (1993), “Social Segregation in Athens”, *Antipode*, Vol. 25 No. 3, pp. 223–239.
- Mason, S.G. and Fragkias, M. (2018), “Metropolitan planning organizations and climate change action”, *Urban Climate*, Vol. 25, pp. 37–50.
- Meijers, E.J., Burger, M.J. and Hoogerbrugge, M.M. (2016), “Borrowing size in

- networks of cities: City size, network connectivity and metropolitan functions in Europe”, *Papers in Regional Science*, Vol. 95 No. 1, pp. 181–198.
- Monioudi-Gavala, D. (2017), “Construction regulations in Athens, 1833-64: Creating a metropolis”, *Building Regulations and Urban Form, 1200-1900*, Vol. 6 No. 18, pp. 271–288.
- Moreno-Monroy, A.I., Schiavina, M. and Veneri, P. (2021), “Metropolitan areas in the world. Delineation and population trends”, *Journal of Urban Economics*, Vol. 125, p. 103242.
- Moy, E., Garcia, M.C., Bastian, B., Rossen, L.M., Ingram, D.D., Faul, M., Massetti, G.M., *et al.* (2017), “Leading Causes of Death in Nonmetropolitan and Metropolitan Areas- United States, 1999-2014.”, *Morbidity and Mortality Weekly Report. Surveillance Summaries (Washington, D.C. : 2002)*, United States, Vol. 66 No. 1, pp. 1–8.
- MYLONAS, H. (2019), “Greece: Political Developments and Data in 2018”, *European Journal of Political Research Political Data Yearbook*, Vol. 58 No. 1, pp. 113–122.
- Myofa, N. (2023), “Social housing policy in the metropolitan area of Athens during the period 1922–2012”, *Urban History*, Vol. 50 No. 2, pp. 319–338.
- Nasri, A. and Zhang, L. (2014), “The analysis of transit-oriented development (TOD) in Washington, D.C. and Baltimore metropolitan areas”, *Transport Policy*, Vol. 32, pp. 172–179.
- Nickayin, S.S., Tomao, A., Quaranta, G., Salvati, L. and Morera, A.G. (2020), “Going toward resilience? Town planning, Peri-urban landscapes, and the expansion of Athens, Greece”, *Sustainability (Switzerland)*, Vol. 12 No. 24, pp. 1–18.
- Oikonomou, G. (2020), “Decentralizing Governance within the European Union’s

- Framework: Evidence from Greece”, *International Journal of Public Administration*, Routledge, Vol. 43 No. 7, pp. 621–633.
- Papa, E. and Bertolini, L. (2015), “Accessibility and Transit-Oriented Development in European metropolitan areas”, *Journal of Transport Geography*, Vol. 47, pp. 70–83.
- Papageorgiou-Venetas, A. (2002), “A future for Athens”, *Ekistics*, Athens Center of Ekistics, Vol. 69 No. 415/416/417, pp. 209–219.
- Paraskevopoulos, Y. and Photis, Y.N. (2022), “The Athens form: Exploring the spatial signatures of functional and configurational typologies of Athens urban area”, *Cities as Assemblages*, Vol. 1, available at:<https://doi.org/10.36158/978889295328418>.
- Pazarskis, M., Galanis, S., Gkatziou, M. and Kourtesi, S. (2022), “Examining governance and performance of utility companies after mergers: a case from a municipal water company in Greece”, *Public and Municipal Finance*, Vol. 11 No. 1, pp. 90–100.
- Peng, J., Tian, L., Liu, Y., Zhao, M., Hu, Y. and Wu, J. (2017), “Ecosystem services response to urbanization in metropolitan areas: Thresholds identification”, *Science of The Total Environment*, Vol. 607–608, pp. 706–714.
- Psycharis, Y., Georgiadis, T. and Nikolopoulos, P. (2023), “The geographical dimension of income and consumption inequality”, *Region*, Vol. 10 No. 1, pp. 183–197.
- Rhodes, E.A. (1973), “The human squares: Athens, Greece”, *Ekistics*, Athens Center of Ekistics, Vol. 35 No. 208, pp. 124–132.
- Rontos, K., Mavroudis, C. and Georgiadis, T. (2006), “Suburbanization: A Post World War II Phenomenon in the Athens Metropolitan Area, Greece”, *46th*

- Congress of the European Regional Science Association: “Enlargement, Southern Europe and the Mediterranean”*, No. September, available at: https://www.econstor.eu/bitstream/10419/118587/1/ERSA2006_939.pdf.
- Salvati, L. (2014), “Neither ordinary nor global: a reflection on the ‘extra-ordinary’ expansion of Athens”, *Urban, Planning and Transport Research*, Routledge, Vol. 2 No. 1, pp. 49–56.
- Salvati, L. (2022), “Endogenous Population Dynamics and Metropolitan Cycles: Long-Term Evidence from Athens, an Eternally Mediterranean City”, *European Journal of Population*, Springer Netherlands, Vol. 38 No. 5, pp. 835–860.
- Sayas, J.P. (2016), “Urban Sprawl in the Periurban Coastal Zones of Athens”, *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, Vol. 121 No. 121, p. 71.
- Shen, J. and Wu, F. (2017), “The Suburb as a Space of Capital Accumulation: The Development of New Towns in Shanghai, China”, *Antipode*, Vol. 49 No. 3, pp. 761–780.
- Sofianou, E., Goulas, D., Kontogeorga, G. and Droulia, K. (2014), “Evaluation of the first outcomes of decentralization reform with ‘kallikratis plan’ in greece: The case of Ilida’s municipality”, *Journal of Governance and Regulation*, Vol. 3 No. 2, pp. 7–13.
- Stergiouli, M.L. and Hadjibiros, K. (2012), “The growing water imprint of Athens (Greece) throughout history”, *Regional Environmental Change*, Vol. 12 No. 2, pp. 337–345.
- Tzamaloukas, G.S., Koliopoulou, K., Riza, E. and Linos, A. (2016a), “1000 Psychosocial/psychosomatic consequences on employees in local government administration of two municipalities in the city of athens, after the implementation of the {\\textquotedblleft}Kallikrates Plan{\\textquotedblright}

- program in The Country”, *Injury Prevention*, BMJ Publishing Group Ltd, Vol. 22 No. Suppl 2, pp. A355--A356.
- Tzamaloukas, G.S., Koliopoulou, K., Riza, E. and Linos, A. (2016b), “1000 Psychosocial/psychosomatic consequences on employees in local government administration of two municipalities in the city of Athens, after the implementation of the Kallikrates Plan program in The Country”, *Injury Prevention*, BMJ Publishing Group Ltd, Vol. 22 No. Suppl 2, pp. A355--A356.
- Vaiou, D. (2002), “Milestones in the urban history of Athens”, *Treballs de La Societat de Geografia*.
- Vinci, S., Egidi, G., Salvia, R., Gimenez Morera, A. and Salvati, L. (2021), “Natural population growth and urban management in metropolitan regions: Insights from pre-crisis and post-crisis Athens, Greece”, *Urban Studies*, SAGE Publications Ltd, Vol. 59 No. 12, pp. 2527–2544.
- Wang, T., Li, H. and Huang, Y. (2021), “The complex ecological network’s resilience of the Wuhan metropolitan area”, *Ecological Indicators*, Vol. 130, p. 108101.
- Weber, C., Petropoulou, C. and Hirsch, J. (2005), “Urban development in the Athens metropolitan area using remote sensing data with supervised analysis and GIS”, *International Journal of Remote Sensing*, Taylor & Francis, Vol. 26 No. 4, pp. 785–796.
- Westman, L.K., Castán Broto, V. and Huang, P. (2019), “Revisiting multi-level governance theory: Politics and innovation in the urban climate transition in Rizhao, China”, *Political Geography*, Elsevier, Vol. 70 No. July 2018, pp. 14–23.
- Zambon, I., Colantoni, A. and Salvati, L. (2019), “Horizontal vs vertical growth:

Understanding latent patterns of urban expansion in large metropolitan regions”,
Science of The Total Environment, Vol. 654, pp. 778–785.

Zambon, I. and Salvati, L. (2019), “Metropolitan growth, urban cycles and housing in
a Mediterranean country, 1910s–2010s”, *Cities*, Vol. 95, p. 102412.

Δήμος Αθηναίων. (2018), “Στρατηγικός Προγραμματισμός Της Πρωτεύουσας”,
Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης Κεδε.

Περίληψη

Τα προβλήματα διαχείρισης και σχεδιασμού των μητροπολιτικών περιοχών είναι ένας τομέας που έχει αποκτήσει εξέχουσα θέση στον τομέα της διοικητικής επιστήμης τα τελευταία χρόνια. Και αυτό γιατί οι σύγχρονες μητροπόλεις αποτελούν κέντρα οικονομικής και παραγωγικής δραστηριότητας, καθιστώντας τες οικονομικά, πολιτικά και πολιτιστικά κέντρα σε εθνικό και διεθνές επίπεδο. Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι να παρουσιάσει τα κύρια σημεία της διοικητικής ανάπτυξης της ευρύτερης περιοχής της Αθήνας, εστιάζοντας στους τομείς της τοπικής αυτονομίας, της μητροπολιτικής διαχείρισης και του χωροταξικού σχεδιασμού. Παράλληλα, γίνεται πιο συγκεκριμένη αναφορά στις πρόσφατες μεταρρυθμίσεις του «Καλλικράτη», εγείρονται θεμελιώδη ερωτήματα για το νέο διοικητικό τοπίο που διαμορφώθηκε στην ελληνική πρωτεύουσα και εξάγονται ορισμένα συμπεράσματα.

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

Abstract

The governance and planning of metropolitan areas is a topic that has occupied an important position in administrative science in recent years. This is because modern metropolises represent economic and production sites, which make them economic, political and cultural centers at national and international levels. The purpose of this work is to present the main points of the administrative development of the Greater Athens region, focusing on local government, metropolitan government and spatial planning issues. Special mention is also made of the recent "Kallikrates" reforms, which have raised certain concerns and drawn some conclusions about the new administrative landscape of the Greek capital.

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