

---

## Γεωγραφίες

---

Αρ. 25 (2015)

---

Γεωγραφίες, Τεύχος 25, 2015

---

**ΧΩΡΙΚΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΚΑΙ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ: Η  
ΠΟΡΕΙΑ ΤΗΣ ΑΝΑΚΛΙΜΑΚΩΣΗΣ ΣΤΗ  
ΜΗΤΡΟΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΘΗΝΑ**

*Α. Παγώνης, Ι. Χωριανόπουλος*

---

# ΧΩΡΙΚΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΚΑΙ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ: Η ΠΟΡΕΙΑ ΤΗΣ ΑΝΑΚΛΙΜΑΚΩΣΗΣ ΣΤΗ ΜΗΤΡΟΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΘΗΝΑ

Α. Παγώνης\*, Ι. Χωριανόπουλος\*\*

## Περίληψη

Το άρθρο επικεντρώνεται στις θεματικές του «χωρικού σχεδιασμού» και της «μητροπολιτικής διακυβέρνησης», δύο κομβικές πτυχές του διαλόγου για την «ανακλιμάκωση». Αντλώντας από τη συζήτηση για τις αλλαγές στις χωρο-πολιτικές δομές των μητροπολιτικών περιφερειών της δυτικής Ευρώπης εξετάζει τη δυναμική της ανακλιμάκωσης στη μητροπολιτική περιφέρεια της Αθήνας, επικεντρώνοντας το ενδιαφέρον στην περίοδο που ακολούθησε τη χωρο-πολιτική μεταρρύθμιση του προγράμματος «Καλλικράτης» (2010). Η εμπειρία της χωρικής διακυβέρνησης της Αθήνας, υποστηρίζεται, είναι στενά συνδεδεμένη με τον βαρύνοντα πολιτικά και διαχρονικά στόχο της γρήγορης, χωρίς φραγμούς, ανάπτυξης που προωθείται συστηματικά από το κεντρικό κράτος. Ο στόχος αυτός επαναπροσδιορίζεται και στην πιο πρόσφατη περίοδο. Η δημοσιονομική κρίση της χώρας και η επακόλουθη αναζήτηση ταχέως αναπτυξιακών διεξόδων συνδέεται με την ενίσχυση του κρατικού συγκεντρωτισμού στον τομέα του χωρικού σχεδιασμού, αναστέλλοντας τη μεταφορά των σχετικών αρμοδιοτήτων στις μητροπολιτικές περιφερειακές δομές που δημιουργήθηκαν στα πλαίσια του Καλλικράτη.

## Spatial planning and governance: Path dependent trajectories of rescaling in Metropolitan Athens

A. Pagonis, I. Chorianopoulos

## Abstract

This paper explores the “spatial planning” and “metropolitan governance” dimensions of the discussion on state rescaling. It draws from the respective literature on the western European metropolitan regions and focuses on Athens. The underdeveloped governance traits of the Athenian metropolis, it is argued, were influenced by pro-growth spatial planning priorities, defined at the national level and promoting unhindered urbanization as a shortcut to economic development. The political dominance of this viewpoint re-emerged shortly after the launch of the “Kallikratis” initiative (2010), a rescaling attempt that transferred spatial planning responsibilities to a newly instituted metropolitan tier of political administration. The decentralization of spatial planning duties carried with it the potential of a thorough reform in metropolitan spatial regulation. The country’s current sovereign debt crisis, however, and the consequent quest for rapid economic development via unregulated urban expansion, led to the suspension of this reform, suggesting path dependent trajectories in metropolitan governance.

## Εισαγωγή

Η έννοια της «χωρικής κλίμακας» παραπέμπει στις απτές, ορατές και θεσμοποιημένες πολιτικό-διοικητικές ενότητες μέσω των οποίων είναι οργανωμένος ο κρατικός χώρος. Οι εθνικές και οι τοπικές διοικήσεις, οι δήμοι, οι

\* Τομέας Πολεοδομίας και Χωροταξίας, Σχολή Αρχιτεκτόνων ΕΜΠ, Πατησίων 42, Αθήνα, 106 82, tpagonis@arch.ntua.gr

\*\* Τμήμα Γεωγραφίας, Πανεπιστήμιο Αιγαίου, Λόφος Πανεπιστημίου, Μυτιλήνη 81100, ichorian@geo.aegean.gr

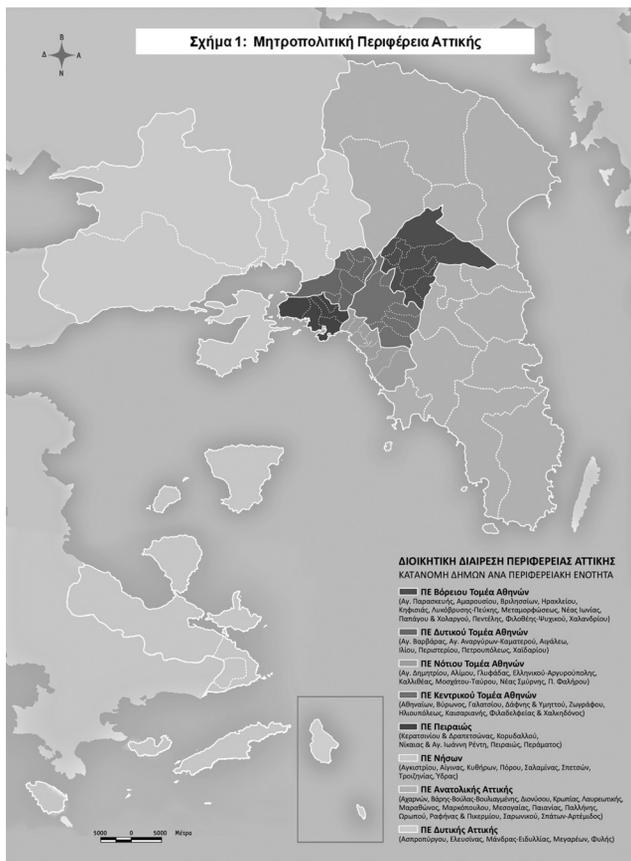
περιφέρειες και οι αποκεντρωμένες αρχές των υπουργείων, κατανοούνται ως ιεραρχικά κλιμακούμενες χωρικές μονάδες με καθορισμένες αρμοδιότητες, οι οποίες επιτρέπουν ή αναστέλλουν συγκεκριμένες πολιτικές επιδιώξεις. Ο πολιτικός προσανατολισμός των κλιμάκων αυτών, όμως, δεν παραμένει σταθερός αλλά μεταβάλλεται συνεχώς, τόσο λόγω των αλλαγών των πολιτικό-οικονομικών συνθηκών και στόχων, όσο και μέσω της σχετικής αυτονομίας δράσης των επιμέρους ενοτήτων (Howitt 1998). Η δυναμική αυτή διάσταση της έννοιας της χωρικής κλίμακας συνίσταται σε μια κοινωνικά εξαρτημένη διαδικασία η οποία προσδίδει συνεχώς νέο περιεχόμενο στις κρατικές χωρικές δομές, ασκώντας πιέσεις για το μετασχηματισμό τους (Paasi 2004, Gualini 2006). Η αλλαγή της δομής οργάνωσης του κρατικού χώρου, καθώς και η θέσπιση νέων βαθμίδων χωρικής διακυβέρνησης προκειμένου να εξυπηρετηθούν οι αναδυόμενες πολιτικές προτεραιότητες, χαρακτηρίζεται από τη βιβλιογραφία ως «ανακλιμάκωση» (Smith 2003). Οι κινήσεις ανακλιμάκωσης που παρατηρούνται στις χώρες της δυτικής Ευρώπης τις τρεις τελευταίες δεκαετίες προσδιορίζονται από την ανασύνταξη του εθνοκεντρικού προτύπου παρέμβασης

της μεταπολεμικής περιόδου. Στόχος τους, η προώθηση αποκεντρωμένων μορφών διακυβέρνησης και η ανάδειξη αυτόνομων, τοπικών και ανταγωνιστικών ρυθμιστικών πλαισίων, ικανών να κινηθούν ανεξάρτητα από το εθνικό πλαίσιο στη διεθνοποιημένη οικονομική πραγματικότητα (Jessop κ.ά. 2008, Brenner 2009).

Το άρθρο αυτό επικεντρώνεται στις θεματικές του χωρικού σχεδιασμού και της μητροπολιτικής διακυβέρνησης, δύο κομβικές πτυχές του διαλόγου για την ανακλιμάκωση (Choriatopoulos 2012). Σε αυτό το πλαίσιο, αντλεί από τη συζήτηση για την ανακλιμάκωση στις μητροπολιτικές περιφέρειες της δυτικής Ευρώπης και εξετάζει τη δυναμική της χωρικής ανακλιμάκωσης στη μητροπολιτική περιφέρεια της Αθήνας.<sup>1</sup>

Η εμπειρία της χωρικής διακυβέρνησης της Αθήνας, τονίζεται, είναι στενά συνδεδεμένη με τον βαρύνοντα πολιτικά και διαχρονικά στόχο της γρήγορης, χωρίς φραγμούς, ανάπτυξης, γεγονός που αναστέλλει συστηματικά τις προσπάθειες του χωρικού σχεδιασμού, ενώ παράλληλα ο έλεγχος αυτής της διαδικασίας απευθείας από την κεντρική κρατική διοίκηση αντιτίθεται στην ανακλιμάκωση. Η πολιτική κυριαρχία αυτής της θέσης διαφαίνεται χαρακτηριστικά έως και την περίοδο των Ολυμπιακών Αγώνων της Αθήνας (2004) κατά τη διάρκεια της οποίας ο ρόλος του κεντρικού κράτους στον χωρικό σχεδιασμό παίρνει νέα ενεργητική τροπή και αλλάζει προσανατολισμό μέσω ενός ειδικού προσωρινού πλέγματος ρυθμίσεων και οργανωτικών σχημάτων που παρεμβάλλονται στη συμβατική λειτουργία της διοίκησης. Ο ρόλος αυτός όμως επανεμφανίζεται και στο διάστημα που ακολούθησε τη χωρο-πολιτική μεταρρύθμιση του προγράμματος «Καλλικράτης» (2010), μία ιδιόμορφη περίπτωση ανακλιμάκωσης που εμπειρείχε δυνατότητες αποκέντρωσης και εξορθολογισμού του χωρικού σχεδιασμού της μητρόπολης.

Στη μετα-Καλλικρατική περίοδο, η δημοσιονομική κρίση της χώρας και η επακόλουθη αναζήτηση αναπτυξιακών διεξόδων με πιεστικό τρόπο μέσω του κεντρικού κράτους ανέστειλαν τη μεταφορά των σχετικών αρμοδιοτήτων στις νέες αυτοδιοικητικές δομές της Αθήνας. Πιο συγκεκριμένα, η κεντρική κρατική διοίκηση αρνήθηκε τη μεταφορά των χωρικών σχεδιαστικών αρμοδιοτήτων στις τοπικές πολιτικές αρχές που η ίδια είχε θεσπίσει, ενώ στήριξε και προώθησε μονομερώς αποσπασματικές αναπτυξιακές πρωτοβουλίες με-



γάλης εμβέλειας που δημιουργούν σημαντικές δεσμεύσεις ως προς τις μελλοντικές αναπτυξιακές προοπτικές της μητροπολιτικής περιοχής. Για μία ακόμη φορά, η επιλογή της εξυπηρέτησης οικονομικών προτεραιοτήτων βραχυπρόθεσμου ορίζοντα απόδοσης μέσα από ένα ασθενικό και ελεγχόμενο από την κεντρική διοίκηση πλαίσιο χωρικού σχεδιασμού προσδιορίζει τον τύπο της διακυβέρνησης της μητροπολιτικής Αθήνας.

Το άρθρο είναι χωρισμένο σε δύο μέρη. Το πρώτο μέρος σκιαγραφεί τη μορφή οργάνωσης του κρατικού χώρου στις δυτικό-Ευρωπαϊκές χώρες κατά τη μεταπολεμική περίοδο, αναδεικνύοντας τη σχέση ανάμεσα στον χωρικό σχεδιασμό και τη θέσπιση μητροπολιτικών κλιμάκων ρύθμισης του χώρου. Η διαδικασία της ανακλιμάκωσης που παρατηρείται στις χώρες αυτές τις τρεις τελευταίες δεκαετίες, καθώς και η στροφή των προτεραιοτήτων του χωρικού σχεδιασμού προς τον στόχο της οικονομικής ανταγωνιστικότητας, προσεγγίζονται κριτικά. Το δεύτερο μέρος συζητά τη σχέση ανάμεσα στον χωρικό σχεδιασμό και στη διακυβέρνηση της μητροπολιτικής Αθήνας από τα μεταπολεμικά χρόνια ως και την περίοδο των Ολυμπιακών Αγώνων (2004), έχοντας ως χωρική αναφορά τα διοικητικά όρια της Περιφέρειας Αττικής. Καταγράφονται οι προθέσεις ανακλιμάκωσης που σηματοδότησε η χωρο-πολιτική μεταρρύθμιση του «Καλλικράτη». Στη συνέχεια, σχολιάζονται οι πρόσφατες θεσμικές αλλαγές στο πλαίσιο του χωρικού σχεδιασμού, οι οποίες, υιοθετημένες υπό καθεστώς δημοσιονομικού αδιεξόδου και επιτήρησης, αναιρούν τις μεταρρυθμιστικές προβλέψεις. Στον επίλογο, το άρθρο επιστρέφει στη συζήτηση που αφορά τα κοινωνικό-οικονομικά επακόλουθα της υιοθέτησης ανταγωνιστικών και αποσπασματικών αναπτυξιακών προτύπων, εγγράφοντας στο διάλογο την ιδιαιτερότητα της μητροπολιτικής Αθήνας.

#### *Η ευρωπαϊκή εμπειρία της «ανακλιμάκωσης»*

Σύμφωνα με τη σχολή της «ρύθμισης», συγκεκριμένες περιόδοι σχετικά σταθερών κοινωνικο-πολιτικών συνθηκών επιτρέπουν τη διεξαγωγή γενικότερων συμπερασμάτων για τους στόχους που εξυπηρετούνται από τη μορφή οργάνωσης του κρατικού χώρου. Σε αυτό το πλαίσιο, οι θεωρητικοί της σχολής της ρύθμισης προσεγγίζουν και κατανοούν τη μεταπολεμική περίοδο στη

δυτική Ευρώπη ως μια ιδιαίτερη μακρο-οικονομική συνθήκη συγκεκριμένων και εθνικά προσδιορισμένων «συμβιβασμών» (Aglietta 1979). Η αποκαλούμενη και «φορντιστική» περίοδος, χαρακτηρίζεται από τη σταθερά διευρυνόμενη μηχανοποίηση της παραγωγής καθώς και από την αύξηση της παραγωγικότητας, βασισμένη σε οικονομίες κλίμακας. Παράλληλα, το «Κεϋνσιανό» κράτος πρόνοιας εγγυούνταν και εξασφάλιζε τη συλλογική κατανάλωση, επιτρέποντας την πλήρη ανάπτυξη της μαζικής παραγωγής (Jessop 1991). Αναγνωρίζοντας τις ιδιαιτερότητες του κάθε εθνικού πλαισίου, η συνακόλουθη πολιτική δέσμευση για την πλήρη απασχόληση και την ισόρροπη ανάπτυξη προώθησε μια αντίληψη για τον χωρικό σχεδιασμό η οποία προσπάθησε να διαχειριστεί ταυτόχρονα τους σχετικούς αναπτυξιακούς αλλά και αναδιανεμητικούς στόχους. Οι γοργά αναπτυσσόμενες μητροπολιτικές περιφέρειες δέχτηκαν σημαντικές μεταφορές προνοιακών πόρων, καθώς και δημόσιες επενδύσεις σε φυσικές υποδομές, ανάλογες των κοινωνικών τους αναγκών και του πληθυσμιακού τους μεγέθους. Συγχρόνως, υιοθετήθηκαν συντονισμένες αναπτυξιακές πολιτικές και στις λιγότερο δυναμικές περιφέρειες, σταθμίζοντας την κατανομή των ωφελειών στο σύνολο του εθνικού χώρου. Αυτές περιελάμβαναν, μεταξύ άλλων, κίνητρα για τη μετεγκατάσταση των βιομηχανιών στις λιγότερο ανεπτυγμένες περιοχές, καθώς και επενδύσεις στους τομείς της στέγασης, των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας και των μεταφορών (Martin & Sunley 1997). Η συγκεκριμένη πολιτική συνθήκη εξυπηρετήθηκε χωρικά μέσα από τη δημιουργία νέων μητροπολιτικών βαθμίδων διακυβέρνησης. Συνέβαλε δε στην εμφάνιση πρωτόγνωρων ρυθμών οικονομικής μεγέθυνσης, καθώς και στη συστηματική, για τρεις περίπου δεκαετίες, μείωση των δια-περιφερειακών ανισοτήτων (Dunford & Perrens 1993). Η παγκόσμια οικονομική κρίση της δεκαετίας του 1970 και οι επακόλουθες αναδιαρθρωτικές διαδικασίες άλλαξαν ουσιαστικά τον συγκεκριμένο ρυθμιστικό προσανατολισμό (Healey 2004).

Η βιβλιογραφία αναγνωρίζει στη δεκαετία του 1980 την εμφάνιση μιας ευρείας τάσης αλλαγής στις διακηρυγμένες προθέσεις της πολιτικής για τον χωρικό σχεδιασμό, οι οποίες περιλαμβάνουν πλέον ρητά τον στόχο της «ανταγωνιστικότητας» (Albrechts, Healey & Kunzmann 2003). Στη συνέχεια, τη δεκαετία του 1990, τα στρατηγικά πλαίσια του χωροταξικού σχεδιασμού στα περισσότερα πλέον κράτη μέλη της ΕΕ

εστίασαν την προσοχή τους σε συγκεκριμένες μητροπολιτικές περιοχές, οι οποίες παρουσιάστηκαν ως εμβληματικές για την αναπτυξιακή προοπτική των χωρών τους (Delladetsima 2003). Τα εθνικά χωροταξικά σχέδια της Ολλανδίας (1990) της Δανίας (1992) της Γερμανίας (1993) αλλά και της Γαλλίας (1994) αποτελούν χαρακτηριστικά παραδείγματα αυτού του νέου προτύπου χωρικής παρέμβασης, το οποίο διαφοροποιεί τις περιοχές της χώρας, στηρίζοντας με μεγαλύτερη ένταση τις αναπτυξιακά υποσχόμενες μητροπολιτικές περιφέρειες (Brenner 2004a· Faludi & Van Der Valk 1994· Lefèvre 2003). Η υιοθέτηση των αποσπασματικών αυτών χωροταξικών, δίνει έμφαση στη δημιουργία υποδομών μεγάλης κλίμακας στις στρατηγικά επιλεγμένες αστικές περιφέρειες, με στόχο την ενίσχυση των διεθνών συγκριτικών τους πλεονεκτημάτων<sup>2</sup> (Bozzi 1995). Τα χαρακτηριστικά της χωρικής πολιτικής που εμφανίζονται σε αυτές τις περιοχές λαμβάνουν πολλές μορφές. Ένα κοινό αντιπροσωπευτικό τους γνώρισμα αποτελεί η θέσπιση «διαίτερων» χωροταξικών και πολεοδομικών προβλέψεων που παρακάμπτουν το ισχύον κανονιστικό πλαίσιο, διευκολύνοντας τις παρεμβάσεις (Swyngedouw, Moulaert, & Rodriguez 2002).

Οι κινήσεις που περιγράφονται εδώ αποτελούν μέρος μιας ευρύτερης προσπάθειας των κρατών να επηρεάσουν και να προσελκύσουν τις διεθνοποιημένες και διαρκώς μεταβαλλόμενες οικονομικές διαδικασίες (Smith 2003). Η μεταφορά κρατικών αρμοδιοτήτων σε υπερεθνικούς οργανισμούς, όπως η NAFTA και η ΕΕ, αποτελεί παράλληλη έκφανση της ίδιας προσπάθειας (Jessor κ.ά. 2008). Στην πορεία, οι εθνοκεντρικές δομές οργάνωσης των κρατών, όπως αυτές σχηματοποιήθηκαν κατά τη μεταπολεμική περίοδο, εμφανίζουν προβλήματα λειτουργικής ανταπόκρισης, με αποτέλεσμα τον μετασχηματισμό τους. Ήδη από τη δεκαετία του 1980, παρατηρείται η αποδόμηση και, τελικά, η κατάργηση των πολιτικών-διοικητικών εκείνων δομών που στήριζαν τους εθνικά προσδιορισμένους χωρικούς αναδιανεμητικούς στόχους. Χαρακτηριστικά παραδείγματα εμφανίζονται στη Βρετανία (Greater London Council, English metropolitan counties), την Ολλανδία (Rijnmond), τη Δανία (Greater Copenhagen Council), αλλά και την Ισπανία (Madrid Metropolitan Area Planning and Coordinating Commission, Barcelona Metropolitan Corporation) (Brenner 2004a). Η αναδιάταξη των προτεραιοτήτων της κρατικής πολιτικής,

με άλλα λόγια, επέφερε ριζικές αλλαγές και στον τρόπο με τον οποίο είχε οργανωθεί χωρικά η κρατική διοίκηση, ανασυνθέτοντας τόσο την ιεραρχία των κλιμάκων ρύθμισης όσο και τον προσανατολισμό και το περιεχόμενό τους.

Η νέα χωρο-διοικητική δομή των δυτικό-ευρωπαϊκών χωρών τείνει προς τη συγκρότηση αυτόνομων πολιτικο-οικονομικών οντοτήτων, οι οποίες θεωρούνται υπεύθυνες για την χάραξη των αναπτυξιακών τους διαδρομών, αλλά και για τις πιθανές αρνητικές συνέπειες των επιλογών τους (Etherington & Jones 2009). Η αποσύνδεση των τοπικών κοινωνικο-οικονομικών προοπτικών από την ευθύνη της κρατικής διοίκησης διευκολύνει την επιλεκτική εστίαση των εθνικών χωροταξικών στις αναπτυξιακά υποσχόμενες μητροπολιτικές περιφέρειες. Σε αυτό το πλαίσιο, η βιβλιογραφία αναγνωρίζει ότι η στήριξη συγκεκριμένων αστικών περιφερειών από την κρατική διοίκηση δύναται να δρομολογήσει θετικές, αν και άνισα κατανομημένες, οικονομικές εξελίξεις σε αυτές τις περιοχές (Pelkonen 2013). Σε ένα δεύτερο επίπεδο, όμως, η υιοθέτηση αποσπασματικών αναπτυξιακών προσεγγίσεων, θεωρείται ότι απορρυθμίζει τη σχετική συνεκτικότητα με την οποία ήταν οργανωμένος ο εθνικός χώρος. Η επακόλουθη αύξηση των δια-περιφερειακών ανισοτήτων, τονίζεται, υποσκάπτει και υποβαθμίζει συνολικότερα τις αναπτυξιακές προοπτικές των κρατών (Peck 2002).

Η διαδικασία της ανακλιμάκωσης, ωστόσο, δεν επιχειρείται στο κενό. Πρότερες ρυθμιστικές προτεραιότητες, καθώς και οι χωρικές και θεσμοποιημένες δεσμεύσεις που πήγασαν από αυτές, επηρεάζουν τόσο την κατεύθυνση όσο και την πορεία της υλοποίησης των μεταρρυθμιστικών προθέσεων (Pierson & Skocpol 2012). Το επόμενο μέρος του άρθρου εστιάζει στην περίπτωση της Αθήνας, εξετάζοντας την πορεία εξέλιξης της συγκεκριμένης κλίμακας ρύθμισης ως τη χωρο-πολιτική μεταρρύθμιση του Προγράμματος «Καλλικράτης» (2010).

#### *Η περίπτωση της Μητροπολιτικής Αθήνας*

Τα χαρακτηριστικά της κρατικής οργανωτικής δομής καθώς και της χωρικής πολιτικής που εμφανίζει η Ελλάδα κατά τη μεταπολεμική περίοδο περιστρέφονται γύρω από τρεις αλληλοεξαρτώμενους άξονες. Πρώτος, η παρουσία περιόδων πολιτικής έντασης (μετεμφυ-

λιακή περίοδος) και αυταρχικών κυβερνήσεων (δικτατορία 1967-1974), η οποία προσδιόρισε σε μεγάλο βαθμό τα συγκεντρωτικά χαρακτηριστικά της κρατικής διοίκησης. Καθ' όλο αυτό το διάστημα, η τοπική κλίμακα διακυβέρνησης συγκροτούνταν από 6.000 περίπου οργανισμούς (δήμους και κοινότητες), οικονομικά εξαρτώμενους και πολιτικά ελεγχόμενους από την κεντρική διοίκηση (Chorianopoulos 2012). Δεύτερος άξονας, το πρόσταγμα της ταχείας εκβιομηχάνισης ως μέσο πολιτικής νομιμοποίησης του καθεστώτος. Τα πενταετή προγράμματα ανάπτυξης της περιόδου στήριζαν την εκβιομηχάνιση των συγκριτικά ανταγωνιστικότερων περιοχών και υλοποιήθηκαν αποκλειστικά από το Υπουργείο Συντονισμού (Ανδρικοπούλου κ.ά. 1988). Τρίτος, ο ειδοποιός ρόλος της αστικοποίησης στην οικονομική ανάπτυξη της χώρας. Η διαδικασία της εκβιομηχάνισης ακολούθησε χρονικά τη συγκέντρωση του πληθυσμού στις πόλεις και ενισχύθηκε μέσω της δημιουργίας αστικών οικονομιών. Ως συνέπεια του κυρίαρχου αναπτυξιακού διακυβεύματος της περιόδου, η κρατική χωρική πολιτική στήριξε μορφές γρήγορης αστικοποίησης μέσω της χαλάρωσης του σχετικού κανονιστικού πλαισίου (Λεοντίδου, 2001). Τα οικονομικά αποτελέσματα αυτής της περιόδου ήταν αξιοσημείωτα. Η μέση ετήσια αύξηση του Ακαθάριστου Εθνικού Προϊόντος την περίοδο 1960-1980 κυμάνθηκε στο 4-6%, και ήταν η υψηλότερη των χωρών του ΟΟΣΑ, εξαιρούμενης της Ιαπωνίας (Williams 1984: 8). Η έλλειψη της προοπτικής της ισόρροπης ανάπτυξης του συνόλου του επικράτειας, όμως, οδήγησε σε εντυπωσιακές χωρικές ασυμμετρίες. Το 1980, το 57% του αστικού πληθυσμού της χώρας ζούσε στην ευρύτερη περιοχή της ασχεδιάστα εξοπλωνόμενης Αθήνας, συγκροτώντας μια μητροπολιτική περιφέρεια χωρίς πολιτική κλίμακα ρύθμισης (CEC 1992: 62 & 67).

Το αίτημα της αντιμετώπισης των προβλημάτων της μητρόπολης μέσω μιας συγκροτημένης πολιτικής ρυθμιστικού σχεδιασμού έχει ήδη διατυπωθεί από τη δεκαετία του 1960 στις επιστημονικές συζητήσεις.<sup>3</sup> Ωστόσο, η θεσμική έκφραση ενός ιδιαίτερου πλαισίου πολιτικής για το μητροπολιτικό σχεδιασμό καταγράφεται στα μέσα της δεκαετίας του 1980 με τη θεσμοθέτηση του Ρυθμιστικού Σχεδίου της Αθήνας (ΡΣΑ) και την ίδρυση του Οργανισμού της Αθήνας (ΟΡΣΑ) ως ξεχωριστού τεχνοκρατικού φορέα υπεύθυνου για την παρακολούθηση και την εφαρμογή του. Αυτή η

χρονική υστέρηση στην εμφάνιση της μητροπολιτικής χωρικής κλίμακας ως διακριτού επιπέδου πολιτικής σχετίζεται με την ιδιαίτερη κοινωνικοοικονομική σημασία που χαρακτηρίζει την παραγωγή του χτισμένου περιβάλλοντος στα πλαίσια του κυρίαρχου προτύπου οικονομικής ανάπτυξης (Βαΐου κ.ά. 2000). Η χωρική πολιτική είναι χαρακτηριστικά αδύναμη και αντιμετωπίζει με ad hoc λύσεις τις αναπτυξιακές πιέσεις που διαμορφώνονται. Ως εκ τούτου, οι φιλόδοξες προσπάθειες θεσμοθέτησης μακρόπνοων σχεδίων που επιχειρούνται κατά καιρούς ακυρώνονται συστηματικά έμμεσα ή άμεσα από άλλα νομοθετήματα που ευνοούν την δόμηση και την τόνωση του κλάδου των κατασκευών. Σε αυτό το παιχνίδι των περιοδικών διατυπώσεων προθέσεων πολιτικής σε όλο το διάστημα της μεταπολεμικής περιόδου που στη συνέχεια ανατρέπονται/ακυρώνονται στην πορεία με χειρισμούς που δεν είναι άσχετοι από την κάρπωση πολιτικών ωφελειών (βλέπε πολιτικές ένταξης αυθαιρέτων και αύξησης Συντελεστών Δόμησης στην περίοδο πριν και κατά τη διάρκεια της δικτατορίας) αναδεικνύεται κεντρικός ο ρόλος του κράτους. Ειδικότερα στην περίπτωση της Αθήνας η συγκριτικά μεγάλη διαπλοκή οικονομικών συμφερόντων καθιστά την ανάπτυξη της μητροπολιτικής περιοχής δυναμικό πεδίο έκφρασης των κυβερνητικών πολιτικών, πολύ σημαντικό για να αφηθεί στην δικαιοδοσία μιας αυτοδύναμης μητροπολιτικής διοίκησης.

Η αρμοδιότητα της κεντρικής διοίκησης στον μητροπολιτικό σχεδιασμό συστηματοποιείται στις δεκαετίες του 1960 και 1970 μέσω της δραστηριοποίησης του Γραφείου Ρυθμιστικού στο Υπουργείο Δημοσίων Έργων υπό τη διεύθυνση του Προκόπη Βασιλειάδη. Στην περίοδο της μεταπολίτευσης ο ρόλος αυτός ισχυροποιείται θεσμικά μέσω του άρθρου 24 του Συντάγματος, όπου προσδιορίζεται με σαφήνεια ότι ο πολεοδομικός και χωροταξικός σχεδιασμός συνιστούν κρατική ευθύνη. Ως εκ τούτου, το γεγονός ότι ο ΟΡΣΑ ιδρύεται ως εποπτευόμενος οργανισμός του αρμόδιου υπουργείου για τα θέματα του χωρικού σχεδιασμού (ΥΠΕΧΩΔΕ) και όχι μέρος μιας ανεξάρτητης πολιτικής αρχής δεν ξενίζει τότε. Αντίθετα αποτελεί μάλλον πρωτοποριακό γεγονός η ίδρυση ενός ξεχωριστού οργανισμού για το μητροπολιτικό σχεδιασμό της Αθήνας με έστω σχετική λειτουργική αυτονομία από το Υπουργείο. Παράλληλα, κανείς δεν συσχετίζει αυτή την αρμοδιότητα με την νεοϊδρυθείσα διοικητική Περιφέρεια

Αττικής (1986). Η σύνδεση των δομών και διαδικασιών του χωρικού σχεδιασμού με το αίτημα της πολιτικής εκπροσώπησης δεν τίθεται άρα ως πολιτική προτεραιότητα στη δεκαετία του 1980, καθώς ο σχεδιασμός εξακολουθεί να γίνεται αντιληπτός κατά βάση ως τεχνοκρατική δραστηριότητα. Αν και αναγνωρίζεται η ουσιαστική πολιτική φύση των επιλογών της χωρικής πολιτικής και θεσπίζονται πρακτικές συμμετοχικών διαδικασιών, κανείς δεν τολμά να αμφισβητήσει την πρωτοκαθεδρία του ρόλου της κεντρικής διοίκησης στην εξισορρόπηση των αντικρουόμενων απόψεων και συμφερόντων που εκφράζονται στον χώρο.

Ενδεικτικό στοιχείο της μη σύνδεσης μεταξύ των πεδίων της χωρικής-πολιτικής ανακλιμάκωσης και του χωρικού σχεδιασμού αποτελεί το γεγονός ότι οι πολύ σημαντικές προσπάθειες διοικητικής μεταρρύθμισης της δεκαετίας του 1990<sup>4</sup> συζητούνται κυρίως ως προς τη διάσταση του εξορθολογισμού της διοίκησης και μόνο περιφερειακά ως προς τη διάσταση του χωρικού σχεδιασμού. Η αναγκαιότητα ύπαρξης τέτοιων συσχετισμών διαπιστώνεται εκ των υστέρων εξαιτίας των προβλημάτων τα οποία προκύπτουν σχετικά με το ακανθώδες ζήτημα της μεταβίβασης πολεοδομικών αρμοδιοτήτων από το κεντρικό κράτος προς τις νέες αυτοδιοικητικές μονάδες. Το γεγονός αυτό συνδέεται με διάφορες υπαναχωρήσεις στο εύρος των μεταρρυθμίσεων στην προσπάθεια αντίκρουσης των αντιτιθέμενων αποφάσεων του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ). Αυτές οι περιπλοκές είναι ενδεικτικές του πόσο λίγο είχε σκεφτεί ο νομοθέτης αυτή την διάσταση εξουχίας (Βασενχόβεν κ.ά. 2010).

Από την πλευρά του χωρικού σχεδιασμού ως πιο σημαντική ανταπόκριση στις προσπάθειες χωρικής ανακλιμάκωσης μπορεί να θεωρηθεί η αναθεώρηση του θεσμικού πλαισίου της πολεοδομίας-χωροταξίας της δεκαετίας του 1990, με τον προσδιορισμό του χαρακτήρα των Γενικών Πολεοδομικών Σχεδίων (ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ) σε αντιστοιχία προς τα χωρικά χαρακτηριστικά και την κλίμακα των νέων Καποδιστριακών Δήμων. Αυτή η εξέλιξη, όμως, δεν επηρεάζει ιδιαίτερα την Αθήνα-Αττική εξαιτίας των περιορισμένων συγχωνεύσεων δήμων και κοινοτήτων που έλαβαν χώρα στην περιοχή. Παράλληλα η αναβάθμιση των πέντε νομαρχιακών διοικήσεων (Αθηνών, Πειραιώς, «Υπερ-νομαρχία» Αθηνών-Πειραιώς, Ανατολικής Αττικής, Δυτικής Αττικής) σε πολιτικές αρχές (1994) δεν προξενεί κάποια ουσιαστική μεταβολή στις αρμοδιό-

τητες του μητροπολιτικού σχεδιασμού. Οι λόγοι ασφαλώς δεν είναι άσχετοι με την ειδική σημασία που έχει ο σχεδιασμός της πόλης για την κεντρική διοίκηση και την κυβερνητική πολιτική.

Το αίτημα της ανακλιμάκωσης και η σύνδεσή του με τις αρμοδιότητες του χωρικού σχεδιασμού στη μητροπολιτική περιοχή της Αθήνας ανακινείται τελικά μέσα από μία άλλη δίοδο, στο πλαίσιο της στροφής στις κατευθύνσεις της αστικής πολιτικής και την ανάδειξη της σημασίας του στόχου της αστικής ανταγωνιστικότητας στα μέσα της δεκαετίας του 1990, με εφελτήριο τους Ολυμπιακούς Αγώνες (Οικονόμου κ.ά. 2001). Αυτό συνδέεται με μια σημαντική στροφή στους προσανατολισμούς της εθνικής περιφερειακής πολιτικής με ανάδειξη της Αθήνας ως «μηχανής ανάπτυξης της χώρας», κάτι που υποστηρίζεται από το εκτεταμένο πρόγραμμα δημόσιων επενδύσεων μητροπολιτικής εμβέλειας το οποίο υλοποιείται. Η συγκυρία αυτή συνδέεται με την ανάδυση του όρου της «μητροπολιτικής διακυβέρνησης» στην εγχώρια επιστημονική συζήτηση. Σε αυτό το σημείο ο λόγος για την Αθήνα συναντιέται με τις τρέχουσες διεθνείς τάσεις για τον σχεδιασμό και τη διαχείριση των μητροπολιτικών περιοχών ως προς τον συσχετισμό μεταξύ μητροπολιτικής διακυβέρνησης και χωρικού σχεδιασμού ως εκφράσεις του αιτήματος χωρικής ανακλιμάκωσης (Καυκαλάς 2006). Η σχετική επιχειρηματολογία που συγκροτείται σταδιακά οργανώνεται γύρω από το ζήτημα της βελτίωσης της αποτελεσματικότητας στη διαχείριση των σύνθετων προβλημάτων που καταγράφονται στην ευρύτερη μητροπολιτική περιοχή και την ανάγκη συντονισμού μεταξύ διαφορετικών φορέων και επιπέδων διοίκησης (Μπεριάτος 1996). Η άποψη αυτή υποστηρίζεται από την αύξηση της συνθετότητας του πλέγματος των φορέων της κεντρικής διοίκησης και αυτοδιοίκησης που διαπλέκονται στον σχεδιασμό της Αθήνας και αφορούν πολύ μεγαλύτερο φάσμα ζητημάτων και αρμοδιοτήτων, από τις μεταφορές και τις υποδομές έως το περιβάλλον και την οικονομική ανάπτυξη, που μόνο μερικώς και έως ένα βαθμό είναι σε θέση να παρακολουθηθεί ο Οργανισμός της Αθήνας (Ευαγγελίδου 2004). Ειδικότερα η ισχυροποίηση της διάστασης του αναπτυξιακού προγραμματισμού μέσω των Διαρθρωτικών Ταμείων αναδεικνύει χαρακτηριστικά ένα παράλληλο πλαίσιο μητροπολιτικού σχεδιασμού προς αυτό του ΡΣΑ (Οικονόμου 2000). Αρχίζει άρα να διαμορφώνεται η άποψη μεταξύ των ειδικών ότι έχουν

ωριμάσει οι συνθήκες για μια πιο φιλόδοξη θεσμική μεταρρύθμιση. Η άποψη αυτή καταγράφεται σε επιστημονικές συζητήσεις και ερευνητικά πονήματα (ΙΑΠΑΔ 2002, OECD, 2003) και μέλλει να αναδειχθεί σε κεντρική θεματική η οποία θα κυριαρχήσει την περίοδο 1997-2009, όταν η συζήτηση για τη χωρική πολιτική στην Αθήνα διαμορφώνεται γύρω από τα διακυβεύματα των Ολυμπιακών σχεδιασμών. Χαρακτηριστικό, όμως, είναι το γεγονός ότι πέρα από τις επιστημονικές συζητήσεις και τις δηλώσεις πολιτικής, καμία θεσμική μεταβολή δεν λαμβάνει χώρα σε όλο αυτό το διάστημα που να ανατρέπει την πρωτοκαθεδρία του κεντρικού κράτους στη λήψη αποφάσεων σχετικά με τα ζητήματα του μητροπολιτικού σχεδιασμού της Αθήνας. Η συγκυρία της Ολυμπιάδας, αντίθετα, συνδέεται με την ισχυροποίηση της παρουσίας του κεντρικού κράτους στον σχεδιασμό της πόλης η οποία νομιμοποιείται εξαιτίας του καθεστώτος κατεπείγοντος των αγώνων. Παρά την κομβική σημασία των παρεμβάσεων που επιχειρούνται για τη μελλοντική ανάπτυξη της πόλης, το όλο εγχείρημα αντιμετωπίζεται ως ειδικό διακυβερνητικό επεισόδιο στη συμβατική λειτουργία της διοίκησης, και ως εκ τούτου υλοποιείται μέσω ενός ειδικού νομοθετικού και οργανωτικού πλαισίου το οποίο εξασφαλίζει αυξημένες αρμοδιότητες σε ad hoc φορείς και κυβερνητικές επιτροπές.<sup>5</sup> Οι πρακτικές αυτές αφενός ακύρωσαν την όποια μεταρρυθμιστική δυναμική και αφετέρου αποδυνάμωσαν σημαντικά το κύρος των ήδη υφιστάμενων φορέων προγραμματισμού, όπως ο Οργανισμός της Αθήνας. Έτσι, τελικά η απόφαση για την σύσταση μιας δημοκρατικά υπόλογης πολιτικής αρχής υπεύθυνης για το σύνολο της μητροπολιτικής περιοχής δεν προωθήθηκε. Στα χρόνια που ακολούθησαν, η αδυναμία διαχείρισης ζητημάτων μητροπολιτικής εμβέλειας που παρήγαγε αυτή η αποσπασματική λογική κατέστη εμφανής, αναιρώντας, έως ένα βαθμό, τα όποια πλεονεκτήματα προσέδωσε το εγχείρημα της Ολυμπιακής συγκυρίας στην Αθήνα (Chorianopoulos, κ.ά. 2010).

*Καλλικράτης: Η θέσπιση της Μητροπολιτικής Περιφέρειας Αττικής.*

Οι συζητήσεις για την αναδιάρθρωση της κρατικής χωρικής οργάνωσης ξεκίνησαν το 2009 και επηρεάστηκαν από την εμφάνιση της δημοσιονομικής κρίσης, καθώς και από την κυρίαρχη αφήγηση για την ανα-

γκαιότητα της υιοθέτησης ριζικών τομών στον τρόπο με τον οποίο λειτουργούσε η κρατική διοίκηση. Η δημόσια διαβούλευση διήρκησε εφτά μήνες, διάστημα κατά το οποίο τα υψηλά ελλείμματα του κρατικού προϋπολογισμού, καθώς και το μέγεθος του δημοσίου χρέους, οδήγησαν σε δημοσιονομικό αδιέξοδο. Ο στόχος της δημοσιονομικής προσαρμογής είναι ευδιάκριτος στο νομοθέτημα, το οποίο κατήγγειλε τα δύο τρίτα των περίπου 6.000 οργανισμών και επιχειρήσεων της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης (υπουργείο Εσωτερικών 2010: 7). Πέρα από αυτές τις κινήσεις, ο θεσμικός πυρήνας της μεταρρύθμισης ακολούθησε ένα συντεταγμένο προσανατολισμό. Ρητός του στόχος, η «επαναθεμελίωση της αυτοδιοίκησης» με τρόπο που να «...εναρμονίζει και το ελληνικό μοντέλο διακυβέρνησης στο θεσμικό κεκτημένο του νομικού και πολιτικού πολιτισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης των κρατών και των Περιφερειών» (υπουργείο Εσωτερικών 2010: 8). Η αναδιάρθρωση αντλεί από τη «Λευκή Βίβλο για την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση» της Επιτροπής των Περιφερειών (CoR 2009).<sup>6</sup>

Η σχετική βιβλιογραφία προσφέρει εκτενή παρουσίαση των μεταρρυθμίσεων του προγράμματος «Καλλικράτης» (βλ. Chorianopoulos 2012). Στόχος της συγκεκριμένης εισήγησης είναι η εστίαση του αναλυτικού πρίσματος στη μητροπολιτική Αθήνα και η διερεύνηση των μεταβολών που επέφερε η συγκεκριμένη αναδιοργάνωση στο πεδίο του χωρικού σχεδιασμού. Σε αυτό το πλαίσιο, οι εισαχθείσες θεσμικές αλλαγές είναι αξιοσημείωτες.

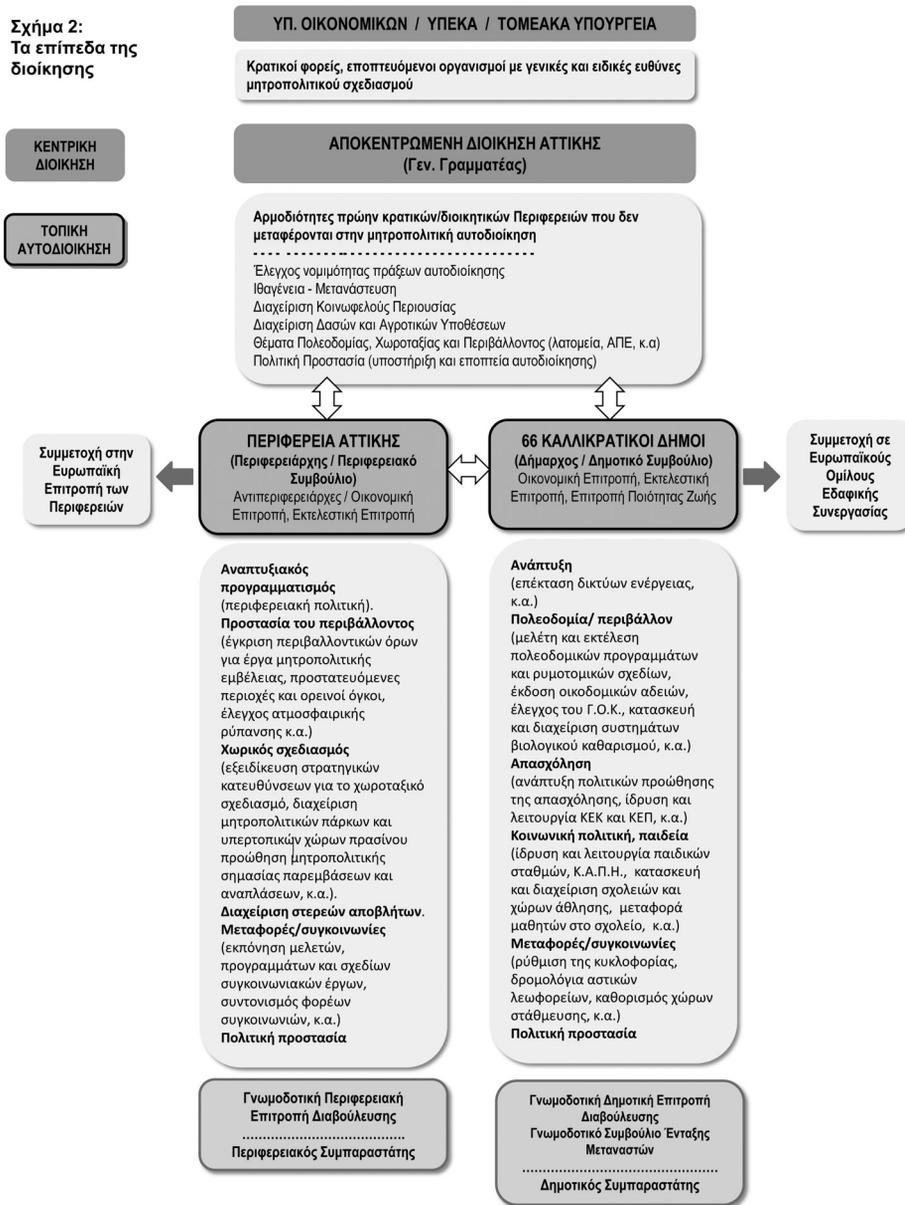
Όσον αφορά τις δομές της χωρικής οργάνωσης της κρατικής διοίκησης, παρατηρούμε τις συνενώσεις των 122 Δήμων και Κοινοτήτων της Αττικής σε 66 μονάδες, την κατάργηση των πέντε Νομαρχιών καθώς και τη μετατροπή της Περιφέρειας σε πολιτική οντότητα με αιρετό –άμεσα εκλεγμένο με καθολική ψηφοφορία– συμβούλιο και περιφερειάρχη. Η μεταρρυθμιστική διαδικασία αγνόησε τα λειτουργικά όρια της Περιφέρειας, και προσδιόρισε τα νέα χωρο-διοικητικά όρια των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ μέσω της απλής συνένωσης όμορων τοπικών αυτοδιοικήσεων (βλ. Αρβανιτίδης και Δωρής 2011). Παρά ταύτα, ο περιορισμός των επιπέδων της διοίκησης καθώς και των μονάδων που τις αποτελούσαν, υποδηλώνει προθέσεις εξορθολογισμού των πεδίων ευθύνης των ΟΤΑ. Σύμφωνα με τα επίσημα κείμενα, οι νέες μεγαλύτερης κλίμακας αυτοδιοικητικές μονάδες θεωρούνται περισσότερο ικανές

να παρέμβουν ρυθμιστικά στο χώρο της δικαιοδοσίας τους (υπουργείο Εσωτερικών, 2010). Οι προβλέψεις για την απόδοση νέων αρμοδιοτήτων στους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ στους τομείς του αναπτυξιακού και του χωρικού σχεδιασμού, αλλά και των μεταφορών στηρίζουν αυτό το επιχείρημα (βλ. σχήμα 2).

προβλέπει τον καθοριστικό ρόλο της νέας μητροπολιτικής αρχής στους τομείς της ανάπτυξης (ΕΣΠΑ), καθώς και σε αυτούς του χωροταξικού και του πολεοδομικού σχεδιασμού <sup>7</sup> (ΦΕΚ 87Α: 1884, 7 Ιουνίου 2010). Παράλληλα, επιδιώκεται ρητά η συνεργασία ανάμεσα στις δύο βαθμίδες των ΟΤΑ μέσω της «Περιφερειακής Επιτροπής Διαβούλευσης», ενώ η αυξημένη παρουσία τοπικών συλλογοτήτων και ομάδων συμφερόντων στη συγκεκριμένη συμμετοχική πλατφόρμα στοχεύει στην κοινωνική νομιμοποίηση της επανιεράρχησης των στόχων (υπουργείο Εσωτερικών 2010: 10). Με το σχέδιο «Καλλικράτης», με άλλα λόγια, ο χώρος των νέων ΟΤΑ νοηματοδοτείται ως «πεδίο δράσης» ανεξάρτητων πολιτικών φορέων, αλλάζοντας τη μέχρι τότε αντίληψη για τα κυρίαρχα ρυθμιστικά χαρακτηριστικά των συγκεκριμένων κλιμάκων.

Στο επίπεδο των διακηρυγμένων προθέσεων, το πρόγραμμα Καλλικράτης σηματοδοτεί μια απόπειρα ανακλιμάκωσης, ανάλογη αυτής που παρατηρούμε στις υπόλοιπες χώρες μέλη της ΕΕ. Οι τοπικές κοινωνίες χρίζονται υπεύθυνες για τις συνέπειες των επιλογών τους, ενώ η αναπτυξιακή τους προοπτική βασίζεται, όλο και περισσότερο, στην ικανότητά τους να ανταποκριθούν επαρκώς στο ανταγωνιστικό πλαίσιο του Ευρωπαϊκού οικονομικού χώρου. Ο Ευρωπαϊκός αναπτυξιακός προσανατολισμός των νέων δομών είναι

Σχήμα 2:  
Τα επίπεδα της  
διοίκησης



Όπως επίσης φαίνεται στο σχήμα 2, σημαντικές αρμοδιότητες μητροπολιτικής διακυβέρνησης μεταφέρονται στην Περιφέρεια Αττικής, καλύπτοντας το πάγιο αίτημα για τη δημιουργία μιας πολιτικής κλίμακας ρύθμισης του σχετικού χώρου. Ειδικότερα, το πρόγραμμα

εμφανής. Οι διευρυμένες αυτό-διοικητικές μονάδες μπορούν πλέον να συμμετέχουν σε Ευρωπαϊκούς Ομίλους Εδαφικής Συνεργασίας, σε αναπτυξιακές, δηλαδή, «κοινοπραξίες» με φορείς άλλων χωρών μελών της ΕΕ με στόχο την προώθηση των κοινών οικονομι-

κών τους συμφερόντων. Σημαντική αλλαγή αποτελεί και η αντιπροσώπευση της Αθήνας στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή των Περιφερειών μέσω της Μητροπολιτικής Περιφέρειας.

Η παρουσία της κεντρικής κρατικής αρχής εγγράφεται στη νέα πολιτικό-διοικητική δομή της μητροπολιτικής Αθήνας με την ίδρυση της «Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής», τα γεωγραφικά όρια της δικαιοδοσίας της οποίας ταυτίζονται με αυτά της Περιφέρειας. Οι επίσημες εκθέσεις που συνόδευαν το πρόγραμμα τονίζουν ότι η συγκρότηση της συγκεκριμένης κλίμακας αποτελεί Συνταγματική επιταγή (άρθρο 101, παρ. 1 και 3), καθώς και ότι τα αποκεντρωμένα κρατικά όργανα έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της ενότητας τους (υπουργείο Εσωτερικών 2010: 17). Εξετάζοντας προσεκτικότερα τον ρόλο της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής στη θεματική του χωρικού σχεδιασμού, παρατηρούμε την ύπαρξη ανάλογων αρμοδιοτήτων με αυτές της Περιφέρειας, μια πρόβλεψη που γεννά ερωτήματα σχετικά με τη διακριτή συμβολή της κάθε κλίμακας στα ζητήματα της ρύθμισης του χώρου (ΦΕΚ 87Α: 1910-1911, 7 Ιουνίου 2010).<sup>8</sup>

Σύμφωνα με τα διευκρινιστικά κείμενα του προγράμματος, οι δύο βαθμίδες των ΟΤΑ συνιστούν αυτοτελή συστήματα διοίκησης, ενώ ο εποπτικός ρόλος της αποκεντρωμένης διοίκησης στοχεύει στον έλεγχο της νομιμότητας των πράξεών τους, καθώς και στην ενότητα της διοικητικής λειτουργίας του κράτους (υπουργείο Εσωτερικών, 2010: 13). Στην περίοδο που ακολούθησε το πρόγραμμα «Καλλικράτης», όμως, οι πρωτοβουλίες στην περιοχή του χωρικού σχεδιασμού που ελήφθησαν τόσο από την Αποκεντρωμένη όσο και από άλλες δομές της κεντρικής κρατικής διοίκησης, προσέλαβαν επικυρίαρχα χαρακτηριστικά.

*Η σημερινή περίοδος: Κρίση, συμβιβασμοί και αναπροσανατολισμός*

Στην τρέχουσα περίοδο, μετά το 2011, οι μεταρρυθμιστικές προσπάθειες της χωρικής ανακλιμάκωσης προσδιορίζονται σε μεγάλο βαθμό από τις ειδικές συνθήκες που διαμορφώνονται στο πλαίσιο της κρίσης και των μνημονιακών δεσμεύσεων που επιβλήθηκαν με την ένταξη της χώρας σε καθεστώς δημοσιονομικής επιτήρησης. Οι συνθήκες αυτές επηρεάζουν με πολλαπλούς τρόπους τη μητροπολιτική διακυβέρνηση της Αθήνας.

Βασικός παράγοντας που επαναπροσδιορίζει το πεδίο διαμόρφωσης των διακυβερνητικών δυναμικών είναι καταρχήν η μετατόπιση στις κατευθύνσεις της μητροπολιτικής πολιτικής (Pagonis 2013). Η κυριαρχία του στόχου της προώθησης της αστικής ανταγωνιστικότητας υποχωρεί σαφώς κατά τη μετα-Ολυμπιακή περίοδο καθώς οι όποιες προσδοκίες οικονομικής ανάπτυξης μέσω της ανάδειξης του διεθνούς ρόλου της πόλης εξασθενούν σταδιακά με την οικονομική ύφεση που ακολουθεί, η οποία εξελίσσεται σε κρίση δημοσίου χρέους μετά το 2009. Αυτό ανατρέπει τον πυρήνα της πολιτικής με την οποία είχε συνδεθεί ο στόχος της προώθησης της μητροπολιτικής διακυβέρνησης σε όλο το προηγούμενο διάστημα και τα με αυτόν συνδεδεμένα οφέλη, δηλαδή την προσέλκυση δυναμικών οικονομικών κλάδων και διεθνών κεφαλαίων ως απόρροια της βελτίωσης των θεσμικών δομών και υποδομών μητροπολιτικής χωρικής κλίμακας. Η οικονομική συρρίκνωση που καταγράφεται στον αστικό χώρο, ιδιαίτερα στις κεντρικές περιοχές ως συνέπεια της κρίσης εντεινόμενη και από τις περικοπές των δημοσίων δαπανών, οδηγεί σε αναδίπλωση από τις πολιτικές αστικής επέκτασης της περασμένης περιόδου και αναδεικνύει νέες προτεραιότητες αστικής αναζωογόνησης και εστιασμένες δηλώσεις πολιτικής και παρεμβάσεις στο κέντρο της Αθήνας.<sup>9</sup>

Ωστόσο, η προώθηση μορφών επιχειρηματικής αστικής ανάπτυξης δεν εκλείπει στην τρέχουσα περίοδο. Αντίθετα επανέρχεται με νέα σημασιодότηση και περιεχόμενο ως πολιτική που εξυπηρετεί τον στόχο αποπληρωμής του δημοσίου χρέους. Αυτή η διάσταση στην Αθήνα εκφράζεται κυρίως μέσω δύο αλληλοσυνδεδεμένων θεσμικών εκφράσεων κυβερνητικής πολιτικής, αφενός το πλαίσιο για την ιδιωτικοποίηση της δημόσιας περιουσίας του υπουργείου Οικονομικών με κύριο παράδειγμα το διαγωνισμό για την αξιοποίηση του πρώην αεροδρομίου του Ελληνικού από το ΤΑΙ-ΠΕΔ και αφετέρου το πλαίσιο για την προσέλκυση στρατηγικών επενδύσεων του υπουργείου Ανάπτυξης με κύριο παράδειγμα την πολιτική αξιοποίησης του παράκτιου μετώπου του Σαρωνικού από την ΑΤΤΙΚΟ ΠΑΡΑΚΤΙΟ ΜΕΤΩΠΟ ΑΕ. Και στις δύο περιπτώσεις πρόκειται για σχεδιασμούς μητροπολιτικής εμβέλειας που προωθούνται μέσω ειδικών θεσμικών σχημάτων έξω από τον έλεγχο της χωρικής πολιτικής. Ένα τρίτο πλαίσιο μητροπολιτικής πολιτικής αποτελούν και οι επιχειρηματικοί σχεδιασμοί που προωθεί ο Οργανι-

σμός Λιμένος Πειραιώς (ΟΛΠ) για τη χρήση και την εκμετάλλευση της χερσαίας και της θαλάσσιας λιμενικής ζώνης. Οι νέες αυτές προτεραιότητες δημοσιονομικών και τομεακών πολιτικών παρεμβάλλονται εμβόλιμα στον μητροπολιτικό σχεδιασμό και επαναπροσδιορίζουν de facto τις κατευθύνσεις πολιτικής για την Αθήνα.

Ένα δεύτερο στοιχείο που προσδιορίζει τις δυναμικές της μητροπολιτικής διακυβέρνησης την τρέχουσα περίοδο είναι η αβεβαιότητα και η ρευστότητα που παράγονται από την έλλειψη πολιτικής και οικονομικής σταθερότητας, καθώς και τις συνεχείς ρυθμιστικές αλλαγές που προωθούνται υπό το ειδικό διακυβερνητικό καθεστώς των μνημονίων. Οι εξαιρετικά δυσμενείς συνθήκες που επικρατούν στην αγορά ακινήτων, η ανατροπή της σημασίας της ιδιοκτησίας εξαιτίας των αλλαγών στο πλαίσιο της φορολογικής πολιτικής, σε συνδυασμό με τις σημαντικές έκτασης αλλαγές στο θεσμικό πλαίσιο του χωρικού σχεδιασμού και διαχείρισης της δημόσιας περιουσίας αποτελούν ορισμένους από τους παράγοντες που συνθέτουν το περιβάλλον της αβεβαιότητας. Οι ειδικές αυτές συνθήκες δυσχεραίνουν τη δυνατότητα διάγνωσης των μελλοντικών προοπτικών και αναστέλλουν τις προσπάθειες διατύπωσης πολιτικών μακροπρόθεσμου ορίζοντα για τη μητροπολιτική περιοχή. Ενδεικτικές είναι οι δυσκολίες που συναντά η πορεία αναθεώρησης του ΡΣΑ με τις διαδοχικές προσπάθειες επαναδιατύπωσης του στο διάστημα 2009-2014 που ματαιώνονται από τις ανατροπές των οικονομικών συνθηκών και του πολιτικού σκηνικού. Έτσι παρατηρούμε ότι η σημαντικής έκτασης προσπάθεια επαναδιατύπωσης των κατευθύνσεων μητροπολιτικής πολιτικής από τις θέσεις του Σχεδίου του 2009 (Αθήνα-Αττική), η οποία επιχειρείται στα πλαίσια της εκπόνησης του Σχεδίου του 2011 (Μεσογειακή Πόλη), αδρανοποιείται για ένα χρονικό διάστημα, προκειμένου στη συνέχεια να αντικατασταθεί το 2014 από ένα κείμενο αρκετά πιο μετριοπαθές σε έκταση και διατυπώσεις ως προς τα ζητήματα τα οποία επιχειρεί να ρυθμίσει. Ο λόγος δε που αυτό τελικά προωθείται προς θεσμοθέτηση δεν θα πρέπει να εκληφθεί τόσο ως έκφραση μιας πολιτικής προτεραιότητας που ανταποκρίνεται στην ανάγκη διατύπωσης μιας νέας μακρόπνοης χωρικής στρατηγικής για την υπέρβαση της κρίσης, όπως ίσως θα ήταν απαραίτητο (Μαντουβάλου 2014), αλλά περισσότερο ως διασφάλιση θεσμικής κατοχύ-

ρωσης των προτεραιοτήτων της κυβερνητικής πολιτικής ή έστω διασφάλιση ότι δεν θα υπάρξουν εμπόδια στην εφαρμογή τους μέσω του πλαισίου της χωρικής πολιτικής.

Αυτή η τελευταία παρατήρηση αναδεικνύει και το τρίτο στοιχείο που προσδιορίζει σε μεγάλη έκταση τις διακυβερνητικές δυναμικές της εξεταζόμενης περιόδου και έχει να κάνει με το καθεστώς της λήψης αποφάσεων και την ισχυροποίηση του ρόλου του κεντρικού κράτους με συγκέντρωση εξουσιών στην κεντρική διοίκηση. Αν η περίοδος της Ολυμπιάδας χαρακτηρίστηκε από τη συστηματική λήψη αποφάσεων σε ένα ειδικό καθεστώς θεσμοθετημένων εξαιρέσεων από το συμβατικό πλαίσιο του χωρικού σχεδιασμού με το πρόσημα της ανταπόκρισης στα πιεστικά χρονοδιαγράμματα της προετοιμασίας της διοργάνωσης, η πρακτική αυτή σαφώς ισχυροποιείται στην εξεταζόμενη περίοδο και γίνεται ο κανόνας στον τρόπο επιβολής της κυβερνητικής πολιτικής. Χαρακτηριστική ένδειξη έκφρασης αυτής της δυναμικής αποτελεί η πολύ μεγάλη παραγωγή νομοθετικού έργου σχετικά με τα θέματα της ρύθμισης του χώρου τα τελευταία τρία με τέσσερα χρόνια, γεγονός που εκφράζει την πρόθεση ρύθμισης όσο το δυνατόν περισσότερο των κρίσιμων θεμάτων που σχετίζονται με τα μέτρα δημοσιονομικής προσαρμογής με νόμους, έτσι ώστε να μην είναι απαραίτητη η σύμπτωση με άλλα επίπεδα πολιτικής για την εφαρμογή τους. Διαμορφώνεται έτσι ένα κλίμα αντιπαλότητας μεταξύ των υψηλότερων κλιμακίων της κρατικής εξουσίας και λοιπών θεσμικών και κοινωνικών εκφράσεων συμφερόντων, κάτι το οποίο δεν αφήνει ανεπηρέαστη και τη σχέση μεταξύ κεντρικής διοίκησης και νεοϊδρυθέντων οργάνων τοπικής αυτοδιοίκησης, καθώς και τη δυναμική της χωρικής ανακλιμάκωσης.

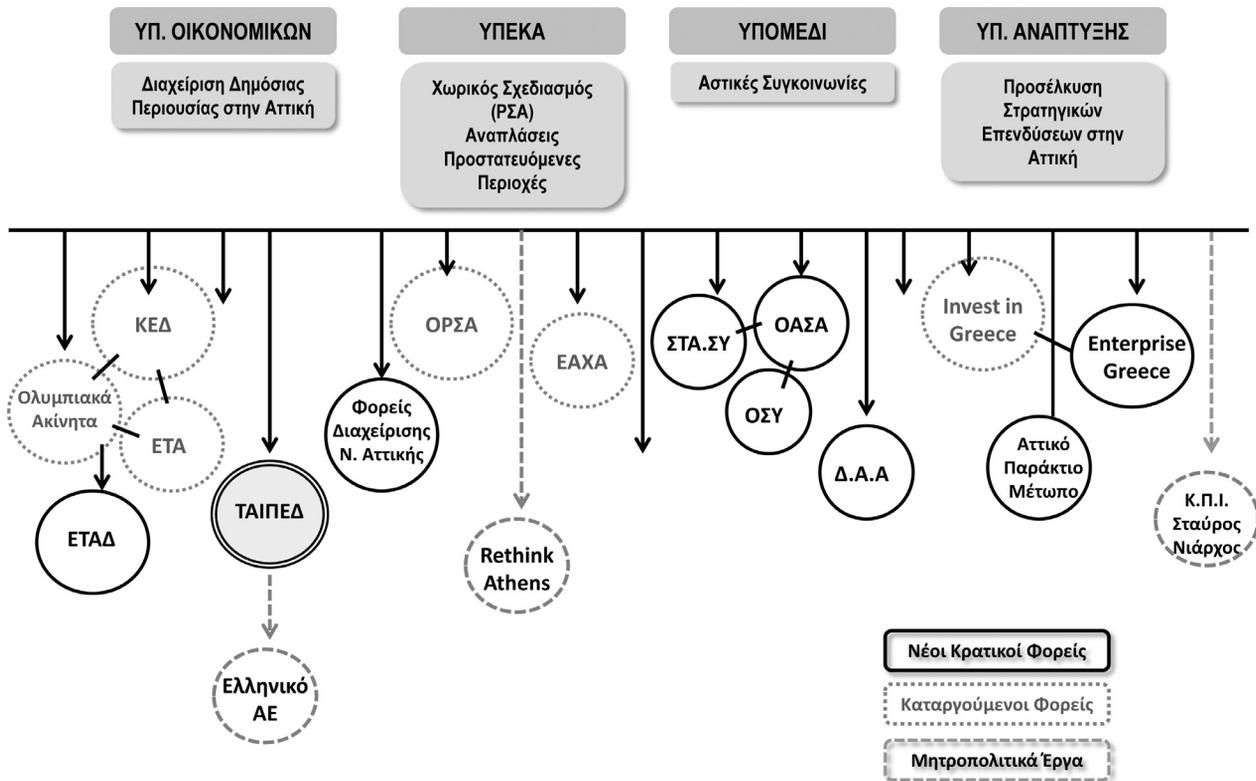
Χαρακτηριστικό παράδειγμα που εικονογραφεί την παραπάνω δυναμική αποτελεί το ζήτημα της συστηματικής ματαίωσης μεταβίβασης των αρμοδιοτήτων χωρικού σχεδιασμού από την κεντρική διοίκηση στη Μητροπολιτική Περιφέρεια. Όπως είδαμε η αρμοδιότητα αυτή παραμένει στον Οργανισμό της Αθήνας ουσιαστικά αμετάβλητη σε όλο το διάστημα των μεταρρυθμιστικών προσπαθειών των δεκαετιών του 1990 και 2000. Με το νόμο του Καλλικράτη και την ενίσχυση του θεσμού της Μητροπολιτικής Περιφέρειας εκφράζεται για πρώτη φορά η πρόθεση της χωρο-σχεδιαστικής ανακλιμάκωσης. Ωστόσο, η δυνατότητα αυτή δεν

ενεργοποιείται. Αντίθετα, ακόμα και όταν στα πλαίσια των συγχωνεύσεων δημόσιων υπηρεσιών ανακοινώνεται η κατάργηση του αποδυναμωμένου πλέον Οργανισμού Αθήνας στο τέλος του 2013, η θεσμική λύση που προωθείται είναι η ενσωμάτωση αυτής της αρμοδιότητας στο υπουργείο Περιβάλλοντος (ΥΠΕΚΑ). Αυτή η εξέλιξη, ακόμη και αν υπαγορεύτηκε από λόγους δημοσιονομικής εξυγίανσης και περικοπών, δεν παύει να συνιστά υπαναχώρηση από τις θέσεις του 1985 καθώς μια πολύ κομβική αρμοδιότητα για τα θέματα της μητροπολιτικής διακυβέρνησης επιστρέφει στη διεύθυνση του υπουργείου και υπόκειται σε περιορισμό της λειτουργικής και πολιτικής της αυτονομίας.

Το ζήτημα των αρμοδιοτήτων του μητροπολιτικού χωρικού σχεδιασμού παίρνει νέα τροπή με τη δημοσιοποίηση του σχεδίου νόμου για τη μεταρρύθμιση του συστήματος της πολεοδομίας-χωροταξίας, όπου γίνεται με σαφήνεια η διάκριση ανάμεσα στο «στρατηγικό» και το «ρυθμιστικό» επίπεδο του σχεδιασμού. Συγκεκριμένα, τα παλιά ρυθμιστικά σχέδια του Ν.

2508/1997 που είχαν μεικτό χαρακτήρα καταργούνται και οι προβλέψεις τους ενσωματώνονται στα νέα Περιφερειακά Πλαίσια. Στην αρχική μορφή του Σχεδίου Νόμου που δημοσιοποιείται, το ΡΣΑ μετονομάζεται «Μητροπολιτικό Σχέδιο Αττικής» και αντιμετωπίζεται σαφώς ως σχέδιο στρατηγικού χαρακτήρα. Ωστόσο, στην τελική διατύπωση του νόμου που ψηφίζεται στη Βουλή τον Ιούνιο του 2014 (Ν.4269/2014) η διάταξη αυτή έχει αφαιρεθεί και αναφέρεται απλώς ότι «για την Αττική θέση Περιφερειακού Χωροταξικού Πλαισίου επέχει το ΡΣΑ όπως εκάστοτε ισχύει», παγιώνοντας έτσι την υπάρχουσα κατάσταση. Έτσι, οι όποιες δυναμικές αναπροσδιορισμού της κατανομής των αρμοδιοτήτων μητροπολιτικού σχεδιασμού μεταξύ κεντρικής διοίκησης και Μητροπολιτικής Περιφέρειας που θα μπορούσε να ανακινήσει η διάκριση ανάμεσα στο στρατηγικό και το ρυθμιστικό επίπεδο σχεδιασμού αναστέλλονται για ακόμη μια φορά. Το γεγονός αυτό αποδεικνύει την ανθεκτικότητα των κληρονομημένων συσχετισμών ισχύος σχετικά με το πλαίσιο λήψης απο-

Σχήμα 3: Πεδία κρατικής αρμοδιότητας στον μητροπολιτικό σχεδιασμό της Αθήνας



φάσεων για το μητροπολιτικό σχεδιασμό της Αθήνας. Στην περίοδο που εξετάζουμε η δραστηριοποίηση της Περιφέρειας στον μητροπολιτικό χωρικό σχεδιασμό περιορίζεται στην εκπόνηση μελετών και ερευνών συμβουλευτικού χαρακτήρα χωρίς θεσμική ισχύ.

Ολοκληρώνοντας αυτή την ενότητα σχολίων, ένα ακόμη στοιχείο της εξεταζόμενης περιόδου το οποίο θα άξιζε να αναφερθεί, περισσότερο βέβαια ως προσδιοριστικό χαρακτηριστικό των διακυβερνητικών δυναμικών της περιόδου και λιγότερο ως στοιχείο που σχετίζεται απευθείας με το ζήτημα της χωρικής ανακλιμάκωσης, αποτελεί η καταλυτική παρουσία των κοινωφελών ιδρυμάτων σε πρωτοβουλίες μητροπολιτικού σχεδιασμού της Αθήνας. Αυτό εκδηλώνεται τόσο στην περίπτωση του έργου της πεζοδρόμησης της Πανεπιστημίου το οποίο υποστηρίχτηκε από το ίδρυμα Ωνάση όσο και στην περίπτωση της ανάπλασης του Φαληρικού Μετώπου, η οποία έχει επανέλθει στο προσκήνιο μετά τη μετα-Ολυμπιακή αδράνεια εξαιτίας της εμπλοκής του ιδρύματος Νιάρχου σε επέκταση των σχεδιασμών του Πολιτιστικού Πάρκου που εκτελούνται στη ζώνη του πρώην Ιπποδρόμου. Και στις δύο περιπτώσεις, πρόκειται για στρατηγικούς σχεδιασμούς μεγάλης εμβέλειας και κομβικής σημασίας για το σύνολο της μητροπολιτικής περιοχής και είναι αξιοσημείωτο το ότι η ευθύνη της προώθησης τους αναλαμβάνεται από ιδιωτικούς φορείς, ανεξαρτήτως του υψηλού κύρους τους, χωρίς πολιτική εκπροσώπηση. Ως προς το ζήτημα της χωρικής ανακλιμάκωσης θα πρέπει να καταγραφούν ως μια νέα δυναμική η οποία επηρεάζει τους προσανατολισμούς της πολιτικής μητροπολιτικού σχεδιασμού διαμέσου του κεντρικού κράτους.

Το σχήμα 3 (παραπάνω) εικονογραφεί ορισμένα από τα πεδία της κρατικής αρμοδιότητας στον μητροπολιτικό σχεδιασμό της Αθήνας την πρόσφατη περίοδο επιχειρώντας να αντιστοιχήσει φορείς και πρωτοβουλίες σε συγκεκριμένες τομεακές πολιτικές υπουργείων. Παράλληλα δείχνει το πώς μεταβάλλεται το τοπίο της κρατικής παρέμβασης από την αμέσως προηγούμενη περίοδο με την κατάργηση-συγχώνευση ορισμένων φορέων και παράλληλα δημιουργία νέων.<sup>10</sup> Η εικόνα επιβεβαιώνει αφενός την ισχυρή παρουσία του κεντρικού κράτους στον μητροπολιτικό σχεδιασμό της Αθήνας και αφετέρου την αποσπασματικότητα των τομεακών πολιτικών και πρωτοβουλιών που εξακολουθούν να μην εγγράφονται στο πλαίσιο της χωρικής πολιτικής. Τέλος, εντυπωσιακή είναι η έκταση της παράκαμ-

ψης της τοπικής αυτοδιοίκησης – συγκρίνοντας κανείς το σχήμα 3 με το σχήμα 2 παρατηρεί δύο παράλληλες πραγματικότητες με πολύ λίγα σημεία επαφής.

### *Συμπεράσματα*

Η ευρεία αναδιάρθρωση του μεταπολεμικού μοντέλου κρατικής χωρικής οργάνωσης που εμφανίζεται στις δυτικό-Ευρωπαϊκές χώρες τις τρεις τελευταίες δεκαετίες εστιάζει στις μητροπολιτικές περιφέρειες. Η αλλαγή στις χωρο-πολιτικές δομές στοχεύει στην αυτονόμηση των αναπτυξιακών προοπτικών των επιμέρους χωρικών κλιμάκων, διευκολύνοντας τόσο τις κινήσεις τους στη διεθνοποιημένη οικονομία, όσο και την κρατική στήριξη των περισσότερο ανταγωνιστικών από αυτές (Brenner 2004a, Gualini 2006). Η ενθάρρυνση της εμφάνισης διαφορετικών τύπων και ταχυτήτων τοπικής διακυβέρνησης και κρατικής στήριξης σηματοδοτεί τη μεταστροφή από το «καθολικό», συγκροτημένο και αναδιανεμητικό μοντέλο κρατικής ρύθμισης της μεταπολεμικής περιόδου. Οι επιπτώσεις αυτής της στροφής καταγράφονται μέσα από την αύξηση των ενδο- και δια-περιφερειακών ανισοτήτων, ενώ η οργανωτική απορρύθμιση του εθνικού οικονομικού χώρου επηρεάζει αρνητικά το σύνολο της οικονομίας των κρατών (Brenner 2004b).

Στην περίπτωση της μητροπολιτικής Αθήνας, η στήριξη της τοπικής ανταγωνιστικότητας προσλαμβάνεται ως πολιτική προτεραιότητα τη δεκαετία του 1990, και προωθείται με βασικό όχημα τη διοργάνωση των Ολυμπιακών Αγώνων από το κεντρικό κράτος. Παρά την έντονη θεσμική κινητικότητα της περιόδου, οι σχετικές πολιτικές πρωτοβουλίες δεν συνοδεύτηκαν από ανάλογες αλλαγές στις χωρο-πολιτικές δομές με αποτέλεσμα τη μη ενεργοποίηση των όποιων θεσμικών πλεονεκτημάτων προσδίδει στη δυναμική της ανακλιμάκωσης η σχετική βιβλιογραφία. Ο συγκεντρωτισμός του ελληνικού ρυθμιστικού και χωρικού-σχεδιαστικού πλαισίου που παρατηρούμε εδώ, δεν διαφέρει ως προς τα χαρακτηριστικά του από τον αντίστοιχο των πρώτων μεταπολεμικών δεκαετιών. Υιοθετώντας διαφορετικές αφηγήσεις, αναπαράγεται διαχρονικά μέσω της συστηματικής παρεμβολής βραχυπρόθεσμων αναπτυξιακών προτεραιοτήτων που αντιμάχονται την εγκατάσταση θεσμικών μορφών πολιτικής εκπροσώπησης στο σχεδιασμό του χώρου έξω από τον έλεγχο της κεντρικής διοίκησης. Οι επιπτώσεις της ασύμμετρης αναπτύ-

ξιακής στήριξης της Αττικής έχουν ήδη καταγραφεί από τη βιβλιογραφία. Η Αττική προσέλευσε την προηγούμενη δεκαετία το 87% του συνόλου των Ξένων Άμεσων Επενδύσεων της χώρας, διευρύνοντας το αναπτυξιακό χάσμα που τη χωρίζει από τις υπόλοιπες Ελληνικές περιφέρειες. (Monastiriotis & Jordaan 2010: 142-143). Παράλληλα, η παράκαμψη του πλαισίου χωρικού σχεδιασμού στο όνομα της ανταγωνιστικότητας οδήγησε στην ασχεδιάστη διάχυση των αστικών χρήσεων γης προς τα ανατολικά της περιφέρειας, αλλοιώνοντας τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της - χρίζοντας προστασίας κατά το ΡΣΑ - ζώνης των Μεσογείων (Sayas 2006, Chorianoopoulos κ.ά. 2010).

Ακολουθώντας το Ευρωπαϊκό παράδειγμα ανακλιμάκωσης, οι μεταρρυθμιστικές προβλέψεις του «Καλλικράτη» στηρίζουν ρητά τον στόχο της τοπικής ανταγωνιστικότητας (Χωριανόπουλος 2006). Η διαδικασία της αυτονόμησης των νέων κλιμάκων ρύθμισης, όμως, περιελάμβανε και τη μεταφορά αρμοδιοτήτων χωρικού σχεδιασμού στις νέες πολιτικές δομές. Στην Αθήνα η ανακλιμάκωση οδήγησε στη θεμελίωση ενός νέου φορέα μητροπολιτικής διακυβέρνησης, την Περιφέρεια Αττικής, με πρωτοεμφανιζόμενες αρμοδιότητες στον χωρικό σχεδιασμό. Δημιουργήθηκαν, με άλλα λόγια, οι προϋποθέσεις για τη στροφή από το κυρίαρχο μεταπολεμικό μοντέλο χωρικού σχεδιασμού το οποίο συντηρούσε αδρανείς τις τοπικές δομές. Ωστόσο, οι πρόσφατες αρνητικές οικονομικές εξελίξεις έχουν αναστείλει αυτή την προοπτική. Οι αρμοδιότητες των κρατικών τομεακών πολιτικών στον χωρικό σχεδιασμό ενισχύθηκαν με διάφορους τρόπους υπό την πίεση των νέων πολιτικών προτεραιοτήτων που σχετίζονται με την προβληματική δημοσιονομική πραγματικότητα της χώρας. Ως εκ τούτου το αίτημα της ταύτισης μεταξύ των πολιτικο-διοικητικών δομών και της χωρικής πολιτικής που εκφράστηκε μέσω της μεταρρύθμισης του Καλλικράτη παραμένει ζητούμενο και οι ακολουθούμενες πολιτικές για την Αθήνα εξακολουθούν να στερούνται πολιτικής εκπροσώπησης.

## Σημειώσεις

1 Ο όρος «μητροπολιτική περιφέρεια» ή «μητροπολιτική περιοχή», όπως χρησιμοποιείται στο άρθρο, αναφέρεται στη λειτουργική περιοχή ενός σημαίνοντος (σε σειρά δημογραφικών, οικονομικών ή άλλων δεικτών) αστικού κέντρου ή, με άλλα λόγια, στο φάσμα της χωρικής επιρροής που ασκούν οι κοινωνικό-οικο-

νομικές δραστηριότητες του αστικού αυτού πυρήνα. Παρότι δεν υπάρχει κοινά αποδεκτή μέθοδος προσδιορισμού της έκτασης της μητροπολιτικής περιφέρειας, ο δείκτης της «ημερήσιας χωρικής ζώνης διακίνησης του πληθυσμού» εμφανίζεται στις περισσότερες σχετικές μεθοδολογίες (Λύκος, 2006). Η δημιουργία πολιτικό-διοικητικών δομών στο επίπεδο της μητρόπολης στοχεύει στον αποτελεσματικότερο συντονισμό της παρέμβασης σε τομείς όπως ο χωρικός σχεδιασμός, οι υποδομές και οι μεταφορές. Στην περίπτωση της Αθήνας, ως μητροπολιτική περιφέρεια ορίστηκε αρχικά ο Νομός Αττικής μέσα από τη θέσπιση του ΡΣΑ (1985) και αργότερα, στα πλαίσια της μεταρρύθμισης του Καλλικράτη, η Περιφέρεια Αττικής (βλ. Σχήμα 1). Και στις δύο περιπτώσεις, ο προσδιορισμός της μητροπολιτικής περιοχής έγινε κεντρικά, χωρίς την εκπόνηση συγκεκριμένης έρευνας η οποία θα αναδείκνυε τα λειτουργικά όρια του Πολεοδομικού Συγκροτήματος της Αθήνας.

2 Στη Δανία της δεκαετίας του 1990, ο στόχος της ισομερούς ανάπτυξης της χώρας δίνει τη θέση του σε αποσπασματικά αλλά και εμβληματικά έργα μητροπολιτικής παρέμβασης, όπως η γέφυρα του Oresund (Majoor & Salet 2008). Στη Γαλλία, η μεταπολεμική χωρική προτεραιότητα του «métropoles d'équilibre» μετριάστηκε από τις παρεμβάσεις στο Παρίσι (La Defense, Channel tunnel και TGV hub) που στόχο είχαν τη στήριξη της διεθνούς ανταγωνιστικότητας της πόλης (Lefèvre 2003). Επίσης, το «Mainports Project» στην Ολλανδία της δεκαετίας του 1990 προσεγγίζεται από τη σχετική βιβλιογραφία ως ορόσημο της απομάκρυνσης του χωρικού σχεδιασμού από τον στόχο της «ελεγχόμενης αστικοποίησης» (Lambregts & Zonneveld 2004).

3 Χαρακτηριστική είναι η συζήτηση σχετικά με τα προβλήματα της Μείζονος Περιοχής Αθηνών στο Ε' Πανελλήνιο Αρχιτεκτονικό Συνέδριο που λαμβάνει χώρα το 1965.

4 Αναφέρομαι στην ίδρυση δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης και τη σε μεγάλη κλίμακα συγχώνευση δήμων και κοινοτήτων στο πλαίσιο του προγράμματος Καποδίστριας.

5 Χαρακτηριστική είναι η εμφάνιση εκείνη την περίοδο μιας σειράς νέου τύπου κρατικών φορέων ειδικού σκοπού που ενεργοποιούνται σε διάφορα πεδία αρμοδιότητας αναλαμβάνοντας να υλοποιήσουν το πρόγραμμα των Ολυμπιακών σχεδιασμών υπό την εποπτεία της κεντρικής κρατικής διοίκησης. Μεταξύ αυτών θα μπορούσε να συμπεριλάβει κανείς τις Ειδικές Υπηρεσίες Δημοσίων Έργων (ΕΥΔΕ) των Υπουργείων Πολιτισμού και ΠΕΧΩΔΕ, την Ενοποίηση των Αρχαιολογικών Χώρων ΑΕ, την ΑΤΤΙΚΟ ΜΕΤΡΟ και τους νέους φορείς αστικών συγκοινωνιών, αλλά και τους φορείς αξιοποίησης δημόσιας περιουσίας που σε ορισμένες περιπτώσεις αναλαμβάνουν σημαντικές ευθύνες μητροπολιτικού σχεδιασμού, όπως η Εταιρία Τουριστικής Ανάπτυξης (ΕΤΑ) και τα ΟΛΥΜΠΙΑΚΑ ΑΚΙΝΗΤΑ (Παγώνης 2006).

6 Περιελάμβανε τέσσερεις κατευθυντήριους πυλώνες:

α) Τη μεταφορά αρμοδιοτήτων από την κεντρική διοίκηση προς τις χαμηλότερες αυτό-διοικητικές βαθμίδες..

β) Τη βελτίωση της σχέσης κόστους-αποτελεσματικότητας στην παροχή των υπηρεσιών μέσω της δημιουργίας οικονομικών κλίμακας.

γ) Τη στήριξη της ανάληψης αναπτυξιακών πρωτοβουλιών από τους ΟΤΑ τόσο στο εθνικό όσο και στο Ευρωπαϊκό πεδίο.

δ) Τη δημιουργία νέων τοπικών διακυβερνητικών δομών που ενθαρρύνουν τη «συμμετοχικότητα» στη λήψη των αποφάσεων (υπουργείο Εσωτερικών 2010: 9-12).

7 Αναλυτικότερα, σε αυτές περιλαμβάνονται, μεταξύ άλλων:

«Η εξειδίκευση των κατευθυντήριων γραμμών περιβαλλοντικής πολιτικής σε επίπεδο μητροπολιτικής περιφέρειας.

Η εξειδίκευση των γενικών κατευθύνσεων και η έκδοση οδηγιών στα θέματα πολεοδομικού σχεδιασμού οικιστικής πολιτικής και κατοικίας, καθώς και οικοδομικού και κτιριοδομικού κανονισμού.

Η εξειδίκευση των στρατηγικών κατευθύνσεων για το χωροταξικό σχεδιασμό σε επίπεδο μητροπολιτικής περιφέρειας» (ΦΕΚ 87Α: 1884, 7 Ιουνίου 2010).

8 Αναφορά γίνεται, μεταξύ άλλων, στα εξής εδάφια του σχετικού πλαισίου:

«Η εισήγηση για την απευθείας εκποίηση δημοσίων εκτάσεων ή για την παραχώρηση κοινόχρηστων δημοτικών ή κοινοτικών εκτάσεων για ίδρυση ή επέκταση βιομηχανικών και βιοτεχνικών εγκαταστάσεων.

Η εξειδίκευση των γενικών κατευθύνσεων και οδηγιών στα θέματα πολεοδομικού σχεδιασμού, οικιστικής πολιτικής και κατοικίας, καθώς και οικοδομικού και κτιριοδομικού κανονισμού.

Η έγκριση σημειακών-εντοπισμένων τροποποιήσεων των εγκεκριμένων ρυμοτομικών σχεδίων και των χρήσεων και όρων δόμησης αυτών, σε Ο.Τ. επί του Βασικού Οδικού Δικτύου του νομού Αττικής» (ΦΕΚ 87Α: 1910-1911, 7 Ιουνίου 2010).

9 Αναφέρονται ενδεικτικά τα Πορίσματα της Επιτροπής Περιβάλλοντος της Βουλής για το κέντρο της Αθήνας (Ιαν. 2010), ο αρχιτεκτονικός διαγωνισμός ΑΘΗΝΑ Χ4 της ΕΑΧΑ (2010), το Σχέδιο Δράσης ΑΘΗΝΑΙ του Δήμου Αθηναίων (2011), η Γνώμη Πρωτοβουλίας της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής Ελλάδος για την αντιμετώπιση των προβλημάτων του κέντρου της Αθήνας (2012), το σύμφωνο συνεργασίας μεταξύ Δήμου Αθηναίων και Υπουργείου Ανάπτυξης για την ενίσχυση της επιχειρηματικότητας στο κέντρο της Αθήνας (2012), το ερευνητικό πρόγραμμα του ΥΠΕΚΑ-ΕΜΠ για τα συζυγή κέντρα της Αθήνας και του Πειραιά (2012) και το RETHINK ATHENS, το πρόγραμμα REACTIVATE ATHENS του Ιδρύματος Ωνάση (2014), καθώς και το πρόσφατα εγκεκριμένο Σχέδιο Ολοκληρωμένης Αστικής Παρέμβασης (ΣΟΑΠ) του Δήμου Αθηναίων (2014).

10 Παρατηρούμε χαρακτηριστικά την συγχώνευση των Ολυμπιακών Ακινήτων στην Εταιρία Ακινήτων Δημοσίου ΑΕ (ΕΤΑΔ) μαζί με την ΚΕΔ και την ΕΤΑ, την ενσωμάτωση των Οργανισμού Αθήνας και της Ενοποίησης Αρχαιολογικών Χώρων Αθήνας στο ΥΠΕΚΑ, την ανασύνταξη των φορέων συγκοινωνιών (συγχώνευση ΤΡΑΜ, ΑΜΕΛ και ΗΣΑΠ στην ΣΤΑΣΥ και των ΗΛΠΑΠ, ΕΘΕΛ στον ΟΣΥ), τη δημιουργία νέων κρατικών φορέων σχεδιασμού που εξυπηρετούν τη δημοσιονομική πολιτική (ΤΑΠΠΕΔ και ΑΤΤΙΚΟ ΠΑΡΑΚΤΙΟ ΜΕΤΩΠΟ) και ιδιωτικών πρωτοβουλιών (Rethink Athens, Κέντρο Πολιτισμού Στ. Νιάρχος) που προωθούν μητροπολιτικούς σχεδιασμούς για λογαριασμό του κεντρικού κράτους.

## Βιβλιογραφία

### Ελληνόγλωσση βιβλιογραφία

Ανδρικοπούλου Ε., Γετίμης Π., και Καυκαλάς Γ. (1988), «Η Ρύθμιση του Χώρου στην Ελλάδα: από την κεντρική διαχείριση στον κορπορατισμό», στο *Μνήμη Σάκη Καράχωργα*. Τιμητικός Τόμος, Αθήνα: Ινστιτούτο Περιφερειακής Ανάπτυξης ΠΑΣΠΕ.

Αρβανιτίδης Π.Α., Δωρής Γ. (2011), «Λειτουργικές Αστικές Περιοχές: Μια προσπάθεια προσδιορισμού της οικονομικής

επιρροής των ελληνικών αστικών κέντρων», *Αειχώρος* 15: 130-151.

Βαΐου Ν., Μαντουβάλου Μ., Μαυρίδου Μ. (2000), «Η μεταπολεμική ελληνική πολεοδομία μεταξύ θεωρίας και συγκυρίας», στο: *2ο Συνέδριο Εταιρείας Ιστορίας της Πόλης και της Πολεοδομίας «Η πολεοδομία στην Ελλάδα από το 1949-1974»*. Βόλος. Πρακτικά συνεδρίου: 25-37.

Βασενχόβεν Λ., Σαπουντζάκη Κ., Ασπρογέρακας Ε., Γιαννίρης Η., Παγώνης Θ. (2010), *Χωρική διακυβέρνηση: Θεωρία, Ευρωπαϊκή εμπειρία και η περίπτωση της Ελλάδας*, Κριτική, Αθήνα.

Ευαγγελίδου Μ. (2004), «Θεσμικές προϋποθέσεις για την άσκηση μιας πολιτικής τόνωσης του διεθνούς ρόλου της Αθήνας», *Γεωγραφίες* (7): 127-135.

ΙΑΠΑΔ (2002), *Αναδιάρθρωση της Διοίκησης/Αυτοδιοίκησης της Μητροπολιτικής Περιοχής Αθήνας-Αττικής. Σύνοψη ερευνητικού προγράμματος*, Υπουργείο Εσωτερικών, Αθήνα.

Καυκαλάς Γ. (2006), «Στρατηγικός χωρικός σχεδιασμός και μητροπολιτική διακυβέρνηση: Ευρωπαϊκή εμπειρία και το παράδειγμα της Θεσσαλονίκης», *Γεωγραφίες* (12): 11-24.

Λεοντίδου Λ. (2001), *Πόλεις της Σιωπής: Εργατικός Εποικισμός της Αθήνας και τον Πειραιά, 1909-1940*, Αθήνα: Πολιτιστικό Τεχνολογικό Ίδρυμα ΕΤΒΑ.

Λύκος, Μ. (2006), «Το “μητροπολιτικό όριο” στην Ελλάδα με γνώμονα τη διεθνή εμπειρία», *Αειχώρος*, 5 (2): 26-45.

Μαντουβάλου Μ. (2014), Σημειώσεις για το Ρυθμιστικό Σχέδιο ως πολιτικό διακύβευμα με αφορμή την κατάθεση νέου «Ρυθμιστικού Σχεδίου για την Αθήνα-Αττική 2021». *Αυγή: Οικοτριβές*. 26.01.2014.

Μπεριάτος Η. (1996), «Ο ρόλος της κεντρικής διοίκησης και της αυτοδιοίκησης στην οργάνωση και τη λειτουργία των φορέων διαχείρισης μητροπολιτικών περιοχών», στο *Αθήνα-Αττική: Στρατηγικός σχεδιασμός για μια βιώσιμη ανάπτυξη*, 22-24 Μαΐου 1996, ΟΡΣΑ, Αθήνα.

Οικονόμου Δ. (2000), «Το Ρυθμιστικό Σχέδιο της Αθήνας: εμπειρίες και εναλλακτικές προσεγγίσεις για το μέλλον», στο *Δεκαεπτά κείμενα για το σχεδιασμό, τις πόλεις και την ανάπτυξη*, Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας, Βόλος.

Οικονόμου Δ., Γετίμης Π., Δεμαθάς Ζ., Πετράκος Γ. και Πυργιώτης Γ. (2001), *Ο Διεθνής Ρόλος της Αθήνας*. ΥΠΕΧΩΔΕ-Πανεπιστημιακές εκδόσεις Θεσσαλίας, Βόλος.

Παγώνης Α. (2006), *Ολυμπιακή και Μετα-Ολυμπιακή Αθηναϊκή πολεοδομία. Η μετατόπιση της συλλογιστικής του σχεδιασμού του χώρου ως συνέπεια του κατακερματισμού των δομών αρμοδιότητας*. Αδημοσίευτη Διδακτορική Διατριβή. ΕΜΠ, Αθήνα.

Υπουργείο Εσωτερικών (2010), *Πρόγραμμα Καλλικράτης: Αιτιολογική Έκθεση για τη Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης*, Υπουργείο Εσωτερικών, Αθήνα.

Χωριανόπουλος Ι. (2006), «Αστική Διακυβέρνηση και Ανταγωνισμός: Οι Ελληνικές Πόλεις στις Ευρωπαϊκές Πρωτοβουλίες Αστικής Πολιτικής», *Γεωγραφίες*, 11: 19-33.

### Ξενόγλωσση βιβλιογραφία

Aglietta M. (1979), *A Theory of Capitalist Regulation*, New Left Books, London.

- Albrechts L., Healey P., Kunzmann K.R. (2003), Strategic spatial planning and regional governance in Europe. *Journal of the American Planning Association*, 69 (2), 113-129.
- Bozzi C. (1995) Policies for territorial competition: The case of Milan. Στο, Cheshire P., Gordon I., (Επιμ.), *Territorial Competition in an Integrating Europe*, Avebury, Aldershot, 267-294.
- Brenner N. (2004a), *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford University Press, New York.
- Brenner N. (2004b), Urban governance and the production of new state spaces in Western Europe, 1960-2000. *Review of International Political Economy*, 11(3): 447-488.
- Brenner N. (2009), Open questions on state rescaling, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 2(1): 123-139.
- CEC (1992), *Urbanisation and the Functions of Cities in the European Community*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- Chorianopoulos I., Pagonis T., Koukoulas S., Drymoniti S. (2010), "Planning, competitiveness and sprawl in the Mediterranean city: The case of Athens", *Cities* 27(4): 249-259.
- Chorianopoulos I. (2012), "State spatial restructuring in Greece: Forced rescaling, unresponsive localities", *European Urban and Regional Studies*, 19(4): 331-348.
- CoR. (2009), *The Committee of the Regions' White Paper on Multilevel Governance*, Committee of the Regions, Brussels.
- Delladetsima P. (2003), What prospects for urban policy in Europe?, *City* 7(2), 154-165.
- Dunford M., Perrons D. (1993), "Regional inequality as a cause and consequence of slower growth", in Getimis P., Kafkalas G. (ed.), *Urban and Regional Development in the New Europe: Policies and Institutions for the Development of Cities and Regions in the Single European Market*, Topos, Athens, 9-35.
- Etherington D., Jones M. (2009), "City-regions: new geographies of uneven development and inequality", *Regional Studies*, 43(2): 247-265.
- Faludi A., Van Der Valk A. (1994), *Rule and Order: Dutch Planning Doctrine in the 20th Century*, Kluwer, Dordrecht.
- Gualini E. (2006), "The Rescaling of Governance in Europe: New Spatial and Institutional Rationales", *European Planning Studies* 14(7), 881-904.
- Healey P. (2004), The treatment of space and place in the new strategic spatial planning in Europe, *International Journal of Urban and Regional Research*, 28 (1), 45-67.
- Howitt R. (1998), Scale as relation: Musical metaphors of geographical scale, *Area*, 30: 49-58.
- Jessop B. (1991), Thatcherism and flexibility: The white heat of post-Fordist revolution, in Jessop B., Kastendiek H., Nielsen K., Pedersen O. (ed.) *The Politics of Flexibility: Restructuring State and Industry in Britain, Germany, and Scandinavia*, Edward Elgar, Aldershot, 135-161.
- Jessop B., Brenner N., Jones M. (2008), Theorizing Sociospatial Relations, *Environment and Planning D: Society and Space* 26: 389-401.
- Lambregts B., Zonneveld W. (2004) From Randstad to Deltametropolis: changing attitudes towards the scattered metropolis, *European Planning Studies*, 12 (3), 299-321.
- Lefèvre C. (2003), Paris - Ile-de-France region, in Salet W., Thornley A., Kreukels A. (ed.) *Metropolitan Governance and Spatial Planning*, Spon, London, 287-300.
- Majoor S.J.H., Salet W.G.M. (2008), "The enlargement of local power in trans-scalar strategies of planning: Recent tendencies in two European cases", *GeoJournal*, 72: 91-103.
- Martin R., Sunley P. (1997), "The post-Keynesian state and the space economy", in Lee R., Wills J. (ed.), *Geographies of economies*, Arnold, London, 278-289.
- Monastiriotis V., Jordaan, J.A. (2010), Does FDI promote regional development? Evidence from local and regional productivity spillovers in Greece, *Eastern Journal of European Studies*, 1(2): 139-164.
- OECD (2003), *The review of Athens*. 5th Session of the working party on territorial policy in urban areas, 22 Oct 2003, Sevilla, Spain. Public governance and territorial development directorate, Territorial Development Committee.
- Paasi A. (2004), "Place and Region: Looking Through the Prism of Scale", *Progress in Human Geography*, 28(4): 536-546.
- Pagonis A. (2013), "The evolution of metropolitan planning policy in Athens over the last three decades: Linking shifts in the planning discourse with institutional changes and spatial transformation", Proceedings of the international conference on *Changing Cities*, University of Thessaly.
- Peck J. (2002), "Political economies of scale: fast policy, interscalar relations and neoliberal workfare", *Economic Geography*, 78 (3): 332-60.
- Pelkonen A. (2013), "Rescaling and urban-regional restructuring in Finland and in the Helsinki region", *European Urban and Regional Studies*, (doi: 10.1177/0969776413492785).
- Pierson P., Skocpol T. (2002), "Historical institutionalism in contemporary political science", in Katznelson I., Milner H. (ed.) *Political Science: The State of the Discipline*, W.W. Norton, New York, 693-721.
- Sayas, J. (2006), "Urban Sprawl in the periurban coastal zones of Athens", *The Greek Review of Social Research* 121(C), 71-104.
- Smith N. (2003), "Remaking scale: Competition and cooperation in prenational and postnational Europe", in Brenner N., Jessop B., Jones M., MacLeod G. (ed.) *State/Space: A Reader*, Blackwell, Oxford, 227-238.
- Swyngedouw E., Moulaert F., Rodriguez A. (2002), "Neoliberal urbanization in Europe: Large-scale urban development projects and the new urban policy", *Antipode*, 34 (3): 542-577.
- Williams A.M.(1984), *Southern Europe transformed: Political and economic change in Greece, Italy, Portugal and Spain*, Harper and Row, London.