

ΜΗΤΡΟΠΟΛΙΤΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ

Οκτώβριος 2005

ΚΕΔΚΕ-ΙΤΑ

ΜΗΤΡΟΠΟΛΙΤΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ¹

1. ΑΝΑΓΚΑΙΟΤΗΤΑ ΤΗΣ ΜΗΤΡΟΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ : ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

1.1. Το πρόβλημα της μητροπολιτικής διακυβέρνησης στην Αθήνα/Αττική και Θεσσαλονίκη

Το ζήτημα της μητροπολιτικής διακυβέρνησης της Αθήνας/Αττικής και της Θεσσαλονίκης βρίσκεται τα τελευταία χρόνια στο επίκεντρο της εγχώριας επιστημονικής και -πρόσφατα και πολιτικής- συζήτησης. Οι λόγοι για την κινητοποίηση αυτή είναι πολλοί:

α) η ανάδειξη σύνθετων και αλληλένδετων προβλημάτων στα δύο μητροπολιτικά συγκροτήματα (κυκλοφοριακό, διαχείριση απορριμμάτων, προστασία περιβάλλοντος, «διάσωση» ελεύθερων χώρων, χωροθέτηση υπερτοπικών δραστηριοτήτων κλπ.) που δεν μπορούν να αντιμετωπισθούν αποτελεσματικά στο πλαίσιο των υφιστάμενων διοικητικών διαιρέσεων και της τρέχουσας κατανομής αρμοδιοτήτων.

β) οι συνεχείς και επιταχυνόμενοι μετασχηματισμοί και χωρικές επεκτάσεις των μητροπολιτικών συγκροτημάτων και η διεύρυνση των αλληλεξαρτήσεων μεταξύ νέων περιοχών.

γ) η πολυαρχία, ο κατακερματισμός, η έλλειψη συντονισμού και ο συνωστισμός στην Αθήνα και τη Θεσσαλονίκη ενός μεγάλου αριθμού φορέων του κράτους και της αυτοδιοίκησης, που έχουν διαφορετικά (εν όλω ή εν μέρει) γεωγραφικά πεδία αρμοδιότητας και διαφορετική εμβέλεια ως προς το εύρος των δραστηριοτήτων τους.

δ) η απουσία, στην πράξη, ενιαίου σχεδιασμού και η έλλειψη συμπληρωματικότητας και συνέργειας μεταξύ των παράλληλων προγραμματισμών (ΠΕΠ, επιχειρησιακά προγράμματα υπουργείων, ρυθμιστικά σχέδια, συγκοινωνιακά προγράμματα κλπ.) που εν τέλει υπονομεύει τη βιωσιμότητα των επιμέρους δημοσίων και ιδιωτικών επενδύσεων (πχ. Τραμ της Αθήνας).

¹ Η Επιστημονική Επιτροπή για την κατάρτιση εκθέσεως με θέμα «Μητροπολιτική Διακυβέρνηση» συγκροτήθηκε με απόφαση του Επιστημονικού Συμβουλίου του Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης της ΚΕΔΚΕ από τους :

- Παναγιώτη Γετίμη, Καθηγητή Παντείου Πανεπιστημίου
- Γεωργία Γιαννακούρου, Αν. Καθηγήτρια Πανεπιστημίου Θεσσαλίας, Δικηγόρο
- Δήμητρα Κουτσούρη, τέως Γενική Διευθύντρια Τοπικής Αυτοδιοίκησης ΥΠΕΣΔΔΑ
- Λάμπρο Μίχο, Δήμαρχο Αγίας Βαρβάρας, Μέλος Δ.Σ. ΚΕΔΚΕ
- Γιάννη Πυργιώτη, Αρχιτέκτονα-Πολεοδόμο, Μέλος του Επιστημονικού Συμβουλίου του ΙΤΑ της ΚΕΔΚΕ

ε) το έλλειμμα πολιτικής νομιμοποίησης φορέων που λαμβάνουν αποφάσεις αποσπασματικού χαρακτήρα για επιμέρους θέματα (λ.χ. μεταφορές, διαχείριση απορριμμάτων, χωροθετήσεις υποδομών για σημαντικές κοινωνικές χρήσεις) και η ανάγκη επίτευξης ευρύτερων πολιτικών και κοινωνικών συναινέσεων σε μητροπολιτικό επίπεδο.

στ) ο διευρυνόμενος ρόλος των κοινωνικών εταίρων και η εμφάνιση νέων πρωταγωνιστών στη διακυβέρνηση της πόλης

ζ) ο έντονος τοπικισμός και η ελλιπής αξιοποίηση των ευκαιριών που παρέχονται για την αναβάθμιση του διεθνούς ρόλου της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης, λόγω του διοικητικού κατακερματισμού των αρμοδίων φορέων, και η συνακόλουθη αδυναμία κατάστροφησης ενός συνεκτικού στρατηγικού σχεδίου για την ανάπτυξη των δυο μητροπολιτικών περιοχών και την προσέλκυση ιδιωτικών επενδύσεων.

Υπενθυμίζεται ότι η ευρύτερη μητροπολιτική περιοχή της Αθήνας/Αττικής περιλαμβάνει 135 δήμους και κοινότητες, ορισμένους συνδέσμους ΟΤΑ (όπως ο ΕΣΔΚΝΑ), μια «διευρυμένη» Νομαρχία και δύο «απλές» νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις (Αν. και Δυτ. Αττικής), την Περιφέρεια Αττικής, μεγάλο αριθμό ειδικευμένων φορέων (λ.χ. για τις συγκοινωνίες, το ρυθμιστικό κ.ο.κ), καθώς και τις υπηρεσίες πολλών Υπουργείων. Αντίστοιχα, η μητροπολιτική περιοχή Θεσσαλονίκης περιλαμβάνει 45 δήμους, τη Νομαρχία Θεσσαλονίκης και το Επαρχείο Λαγκαδά, συνδέσμους (όπως ο Σύνδεσμος ΟΤΑ Μείζονος Θεσσαλονίκης), ειδικευμένους φορείς όπως ο ΟΡΣΘ (ρυθμιστικό) και ο ΣΑΣΘ (συγκοινωνίες), καθώς και την έδρα της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας και του Υπουργείου Μακεδονίας-Θράκης που εκ των πραγμάτων παίζουν ενεργό ρόλο στη μητροπολιτική διακυβέρνηση.

Επιπρόσθετα, στην περίπτωση της Αττικής, η κατάσταση επιδεινώνεται λόγω της ενασχόλησης πολλών υπουργείων ή οργανισμών εθνικής κλίμακας με τα ειδικότερα μητροπολιτικά προβλήματα της περιοχής, συχνά σε βάρος της επιτελικής τους αποστολής.

Μέχρι σήμερα (και παρά την ύπαρξη πλούσιου μελετητικού υποβάθρου) το ζήτημα της μητροπολιτικής διακυβέρνησης στην Αττική και Θεσσαλονίκη δεν έχει ακόμη αντιμετωπισθεί σε θεσμικό επίπεδο. Δεν είναι άλλωστε τυχαίο ότι σε οποιαδήποτε «διοικητική» μεταβολή μεταρρύθμισης (π.χ. Καποδίστριας), η Αττική και η Θεσσαλονίκη έχουν εξαιρεθεί. Ακόμη και αυτή η εμπειρία των Ολυμπιακών Αγώνων του 2004 έδειξε ότι, πέραν των αναγκαίων συμβολισμών και κινητοποιήσεων στο επίπεδο της διοργανώτριας πόλης, η ολυμπιακή προετοιμασία αποτέλεσε κυρίως κρατική υπόθεση που αντιμετωπίστηκε στο πλαίσιο της κεντρικής διοίκησης (ιδίως στους τομείς του συντονισμού, της έκδοσης διοικητικών πράξεων και της εκτέλεσης των Ολυμπιακών έργων). Τέλος, το άτυπο σύστημα μητροπολιτικού συντονισμού

και διοίκησης της πόλης που εφαρμόστηκε επιτυχώς από την Οργανωτική Επιτροπή των Ολυμπιακών Αγώνων κατά τους τελευταίους μήνες της ολυμπιακής προετοιμασίας, δεν είχε συνέχεια σε θεσμικό επίπεδο, κατέδειξε ωστόσο την επιτυχή και αποτελεσματική χρήση έστω και άτυπων μηχανισμών διαβούλευσης και συναίνεσης προκειμένου να εξυπηρετηθούν κοινοί στόχοι σε μητροπολιτικό επίπεδο.

Σήμερα, το ζήτημα της διακυβέρνησης των δύο μητροπολιτικών κέντρων επανέρχεται στην ημερήσια διάταξη της πολιτικής και κοινωνικής συζήτησης εν όψει και της ευρύτερης μεταρρύθμισης του διοικητικού συστήματος της χώρας που ήδη δρομολογείται σε κυβερνητικό επίπεδο. Η προοπτική της δημιουργίας μειζόνων αναπτυξιακών περιφερειών και η διαφαινόμενη μετατροπή της Περιφέρειας σε δεύτερο βαθμό αυτοδιοίκησης, με αποκεντρωμένα διαμερίσματα στο επίπεδο των νομαρχιών, θέτει το ζήτημα της μητροπολιτικής μεταρρύθμισης σε νέες πολιτικές και θεσμικές βάσεις. Στην προοπτική αυτή, καθίσταται απαραίτητη η καταγραφή και διεύρυνση του ήδη υπάρχοντος προβληματισμού, με τελικό στόχο τη διατύπωση ρεαλιστικής και βιώσιμης πρότασης για τη διακυβέρνηση των μητροπολιτικών περιοχών της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης, καθώς και την αποσαφήνιση της αναγκαίας στρατηγικής και των προϋποθέσεων μετάβασης στα νέα σχήματα.

1.2. Στόχοι της μητροπολιτικής μεταρρύθμισης στην Αθήνα και τη Θεσσαλονίκη

Η δημιουργία μητροπολιτικού επιπέδου διακυβέρνησης στην Αθήνα και τη Θεσσαλονίκη, έχει ως βασικούς στόχους :

- την ενίσχυση της διεθνούς ανταγωνιστικότητας της μητροπολιτικής περιοχής
- τη βιώσιμη ανάπτυξη του μητροπολιτικού χώρου με βάση μια συνεκτική και μακροπρόθεσμη στρατηγική με ισορροπία και κοινωνικό έλεγχο
- τη βελτίωση της ποιότητας ζωής και του περιβάλλοντος,
- την παροχή αποτελεσματικότερων και καλύτερης ποιότητας υπηρεσιών σε όλους τους πολίτες και
- τη διασφάλιση της κοινωνικής συνοχής.

Ειδικότερα, η μητροπολιτική μεταρρύθμιση στην Αθήνα και τη Θεσσαλονίκη αφορά όχι μόνο τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας, αλλά και τη διαμόρφωση συνθηκών και σχημάτων που θα προάγουν τις **σχέσεις συνεργασίας και ευθύνης** και την **κοινωνική λογοδοσία** για το σύνολο των προβλημάτων που αντιμετωπίζει η πόλη, μέσω της άμεσης εκλογής, της διαβούλευσης και της συμμετοχής των κοινωνικών εταίρων και των πολιτών στη λήψη των αναγκαίων αποφάσεων.

Για τα **θέματα της ανάπτυξης**, τα νέα μητροπολιτικά σχήματα πρέπει να έχουν τη δυνατότητα να αναλαμβάνουν πρωτοβουλίες για τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας και για την αξιοποίηση των ευκαιριών και την αντιμετώπιση των προκλήσεων από το άνοιγμα των αγορών σε παγκόσμια

κλίμακα, διαμορφώνοντας τις κατάλληλες ισορροπίες ανάμεσα στις ανάγκες μητροπολιτικού επιπέδου και στη διατήρηση και ενίσχυση της τοπικής ταυτότητας και διαχέοντας τις ευκαιρίες στο σύνολο του πληθυσμού.

Για τα **θέματα του περιβάλλοντος και της ποιότητας ζωής**, επιδίωξη των υπό αναζήτηση σχημάτων είναι αφενός η δυνατότητα ανάληψης δράσεων στο κατάλληλο επίπεδο για την αποτελεσματική αντιμετώπιση των συσσωρευμένων προβλημάτων και, αφετέρου, η πρόληψη, με τον κατάλληλο σχεδιασμό της αστικής ανάπτυξης, των υποδομών και των συγκοινωνιακών δικτύων.

Τέλος, για τα **θέματα της κοινωνικής συνοχής**, στόχος είναι η ανάληψη δράσεων από την πρωτοβάθμια και μητροπολιτική τοπική αυτοδιοίκηση για την παροχή υπηρεσιών σε τομείς, όπως η υγεία, η παιδεία και ο πολιτισμός, που μπορούν να προσεγγίσουν αποτελεσματικότερα τον πολίτη και να δώσουν ευκαιρίες για κινητοποίηση και αποτελεσματικότερη αξιοποίηση των πρωτοβουλιών της κοινωνίας των πολιτών αλλά και της αγοράς.

1.3. Το «μητροπολιτικό ζήτημα» στα υπόλοιπα αστικά κέντρα της χώρας

Τα ελληνικά μητροπολιτικά κέντρα μπορούν να προσδιορισθούν με βάση δύο είδη κριτηρίων: αφενός, την πολεοδομική οργάνωση και την κοινωνική τους διαστρωμάτωση και, αφετέρου, τη χωροταξική και οικονομική τους φυσιογνωμία και τη θέση τους στη διεθνή ιεραρχία των αστικών κέντρων.

Σύμφωνα με τα προέχοντα πολεοδομικά και κοινωνικά τους χαρακτηριστικά, οι βασικές μητροπολιτικές συγκεντρώσεις της χώρας (Αθήνα, Θεσσαλονίκη) μπορούν να υπαχθούν στην κατηγορία των αποκαλούμενων «μεσογειακών» μητροπόλεων. Η απουσία έντονων γεωγραφικών διαχωρισμών και η ανάμειξη των κοινωνικών ομάδων και των χρήσεων γης, ο μεγάλος κατακερματισμός της γης και της ιδιοκτησίας, η ιδιωτική ανέγερση κατοικιών και η αυθαίρετη δόμηση, οι ελλείψεις σε αστικές υποδομές και ελεύθερους χώρους, η χαμηλή αισθητική ποιότητα των κτιρίων και του δημόσιου χώρου, είναι μερικά από τα πολλαπλά πολεοδομικά και κοινωνικο-οικονομικά στοιχεία που συνθέτουν τη «μεσογειακή» φυσιογνωμία των μεγάλων εγχώριων αστικών κέντρων.

Με βάση τα πληθυσμιακά τους μεγέθη, αλλά και τα ευρύτερα γεωγραφικά και οικονομικά τους χαρακτηριστικά, οι βασικές μητροπολιτικές συγκεντρώσεις της χώρας κατατάσσονται στις χαμηλές κλίμακες της διεθνούς και ευρωπαϊκής ιεραρχίας των αστικών κέντρων. Το γεγονός αυτό συνεπάγεται ότι, με απόλυτα νούμερα, τόσο η Αθήνα όσο και ιδίως η Θεσσαλονίκη, αντίθετα από τα κοινώς κρατούντα στη χώρα μας, αποτελούν μητροπόλεις μεσαίου μεγέθους και περιφερειακής εμβέλειας, η επιβίωση των οποίων σε ένα παγκοσμιοποιημένο και ανταγωνιστικό περιβάλλον, απαιτεί συστηματικές προσπάθειες, υψηλές επενδύσεις και αξιόπιστο προγραμματισμό.

Εν όψει των παρατηρήσεων αυτών, καθίσταται αμφίβολο αν –προς το παρόν τουλάχιστον- μπορεί να ανακινηθεί «μητροπολιτικό ζήτημα» και για άλλα αστικά κέντρα της χώρας, πλην Αττικής και Θεσσαλονίκης. Ανάλογη προσπάθεια θα προϋπέθετε άλλωστε τη μελέτη της χωρικής ταυτότητας και της αναπτυξιακής δυναμικής των βασικών αστικών κέντρων της χώρας σε εθνικό, μεσογειακό και ευρωπαϊκό επίπεδο, ώστε να διαπιστωθεί αν υπάρχει «μητροπολιτική δυναμική» για τις περιοχές αυτές και ποια η ενδεχόμενη εμβέλειά της.

Σε κάθε περίπτωση, η αναζήτηση «μητροπολιτικών λύσεων» για τα υπόλοιπα αστικά κέντρα της χώρας δεν είναι απαραίτητο να καταφύγει σε «σκληρά» θεσμικά σενάρια, που συνεπάγονται την ίδρυση νέων φορέων καθολικού χαρακτήρα και προϋποθέτουν αυστηρές νομικές ανακατατάξεις, ευρεία διοικητική κινητοποίηση και σύνθετο οικονομικό και οργανωτικό προγραμματισμό. Πιο πρόσφορη φαίνεται στις περιπτώσεις αυτές, η συγκρότηση ευέλικτων σχημάτων συνεργασίας με τη μορφή **Μητροπολιτικών Συνδέσμων**, που επιτρέπουν τη συμμετοχή περισσότερων πρωτοβαθμίων (ή και δευτεροβαθμίων) ΟΤΑ και την ανάληψη κοινών δράσεων στους τομείς που διαθέτουν επιχειρησιακή ωριμότητα και στοιχειώδη πολιτική συναίνεση. Μια τέτοια λύση είναι άλλωστε συμβατή και με την αναγκαία περίοδο ωρίμανσης της μητροπολιτικής μεταρρύθμισης στην Αθήνα και τη Θεσσαλονίκη, ώστε να αντληθούν από την εμπειρία αυτή χρήσιμα συμπεράσματα και προβληματισμοί που μπορούν να καθοδηγήσουν ρεαλιστικά τον σχετικό διάλογο και σε άλλες περιοχές της χώρας.

2. Η ΔΙΕΘΝΗΣ ΕΜΠΕΙΡΙΑ

Η ευρωπαϊκή και διεθνής εμπειρία είναι ιδιαίτερα πλούσια σε παραδείγματα μητροπολιτικών θεσμών, οι οποίοι ωστόσο παρουσιάζουν σημαντικές διαφορές μεταξύ τους ως προς την πολιτικό-διοικητική δομή, τις σχέσεις με τα άλλα επίπεδα διοίκησης και αυτοδιοίκησης, το περιεχόμενο των αρμοδιοτήτων κ.α. Συνοψίζοντας τα συμπεράσματα που προκύπτουν από την αναλυτική παρουσίαση της διεθνούς εμπειρίας στη μελέτη-έρευνα του Παντείου/ΙΑΠΑΔ (2002), παρατηρούμε τα εξής:

Μπορούν να διακριθούν τρεις βασικοί τύποι πολιτικο-διοικητικής οργάνωσης:

1. **Μητροπολιτική περιφέρεια.** Πρόκειται για τη δημιουργία απόσυγκεντρωμένου μητροπολιτικού θεσμού σε επίπεδο περιφέρειας ο οποίος διοικείται από στελέχη της κρατικής διοίκησης και αποτελεί σημαντικό θεσμό του κεντρικού κράτους με σκοπό την εύρυθμη λειτουργία των μητροπολιτικών περιοχών. Σε ορισμένες περιπτώσεις, η συμμετοχή και εκλεγμένων από την Τοπική Αυτοδιοίκηση στο συμβούλιο της μητροπολιτικής περιφέρειας διαμορφώνει ένα μικτό σύστημα διοίκησης το οποίο καλείται να αντιμετωπίσει προβλήματα της

μητροπολιτικής περιφέρειας, που αδυνατούν να επιλυθούν στο επίπεδο της τοπικής αυτοδιοίκησης και απαιτούν οριζόντιες πολιτικές άσκησης μητροπολιτικών λειτουργιών. Αυτός ο τύπος μητροπολιτικής οργάνωσης εφαρμόστηκε σε πολλές πόλεις των Η.Π.Α.

2. **Μητροπολιτική υπέρ-δημαρχία.** Πρόκειται για ένα νέο αυτοδιοικητικό θεσμό που δραστηριοποιείται σε μητροπολιτικό επίπεδο και η πολιτική νομιμοποίηση του οποίου προκύπτει από την άμεση εκλογή των οργάνων του (πρόεδρος και μητροπολιτικό συμβούλιο). Η περίπτωση του Λονδίνου στην Αγγλία είναι ενδεικτικό παράδειγμα δημιουργίας ενός επιπρόσθετου αυτοδιοικητικού επιπέδου με σκοπό την άσκηση μητροπολιτικών λειτουργιών στο σύνολο της μητροπολιτικής περιοχής.
3. **Μητροπολιτικός σύνδεσμος.** Πρόκειται για τη δημιουργία αυτοδιοικητικού μητροπολιτικού θεσμού με έμμεση όμως έκφραση, καθώς τα όργανά του απαρτίζονται από αιρετούς των Ο.Τ.Α. (α΄ και β΄ βαθμού) της μητροπολιτικής περιοχής. Οι περιπτώσεις της Γαλλίας (Lille), της Γερμανίας (Φρανκφούρτη, Μόναχο), της Φινλανδίας (Ελσίνκι), και της Πορτογαλίας (Λισσαβόνα) αποτελούν αντιπροσωπευτικά παραδείγματα αυτού του τύπου μητροπολιτικής οργάνωσης.

Τα περισσότερα παραδείγματα μητροπολιτικής διακυβέρνησης κινούνται ανάμεσα στις δύο βασικές κατηγορίες, δηλαδή την μητροπολιτική υπέρ-δημαρχία (δημιουργία ενός ενιαίου μητροπολιτικού Ο.Τ.Α. στην περιοχή) και τους μητροπολιτικούς συνδέσμους – συνενώσεις των προϋπαρχόντων δήμων της μητροπολιτικής περιοχής. Στην πρώτη κατηγορία, ο μητροπολιτικός θεσμός διαθέτει άμεση πολιτική νομιμοποίηση, συγκεκριμένη οικονομική αυτοδυναμία και πολλαπλές αρμοδιότητες, ενώ στη δεύτερη κατηγορία συγκαταλέγονται λιγότερο ισχυρές μορφές μητροπολιτικών διοικήσεων (συντονιστικού χαρακτήρα, διαδημοτικών συνεργασιών), με σχετικά περιορισμένη οικονομική αυτοτέλεια και μη εκτεταμένες μητροπολιτικές αρμοδιότητες. Σε αυτές τις περιπτώσεις, στα μητροπολιτικά συμβούλια συμμετέχουν οι εκλεγμένοι εκπρόσωποι των δήμων της περιοχής, με αποτέλεσμα το όλο σχήμα να διαθέτει μόνον έμμεση πολιτική νομιμοποίηση. Τέλος, οι περιπτώσεις της μητροπολιτικής περιφέρειας, παρά το γεγονός ότι δεν συναντώνται σε πολλές χώρες (μόνο στη Β. Αμερική και τον Καναδά), παρουσιάζουν το συγκριτικό πλεονέκτημα της αμέριστης υποστήριξης από το κεντρικό κράτος, το οποίο εξασφαλίζει και τις προϋποθέσεις (οικονομικές, διοικητικές, τεχνικές) για την επιτυχή άσκηση μητροπολιτικών λειτουργιών.

Συνήθως, οι υφιστάμενες μορφές μητροπολιτικής οργάνωσης δεν εκφράζουν απόλυτα μία από τις τρεις προαναφερόμενες κατηγορίες (ιδεότυπους), αλλά αντίθετα δανείζονται στοιχεία και από τις τρεις. Παρατηρούνται έτσι σχήματα τα οποία εκκινούν με τη μορφή απλής διαδημοτικής συνεργασίας για να προσλάβουν εν συνεχεία τη μορφή μητροπολιτικού συνδέσμου ή και υπέρ-δημαρχίας.

Σημειώνεται περαιτέρω ότι, σύμφωνα και με τη διεθνή εμπειρία, η μητροπολιτική διακυβέρνηση δεν περιορίζεται στη δημιουργία σχημάτων διοίκησης των μητροπολιτικών περιοχών, αλλά ενσωματώνει σε κάθε περίπτωση σχέσεις ουσιαστικής συνεργασίας μεταξύ των ΟΤΑ της μητροπολιτικής περιοχής, των κρατικών φορέων, της κοινωνίας των πολιτών και του ιδιωτικού τομέα.

Τα διδάγματα που προκύπτουν από τη διεθνή εμπειρία μπορούν να συνοψισθούν ως εξής:

α. Δεν υπάρχει ιδεατή μορφή μητροπολιτικής διοίκησης ή αυτοδιοίκησης, αλλά κάθε πόλη αναμορφώνει τη διοικητική της διάρθρωση κατά τρόπο συμβατό με τις ανάγκες της και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του εθνικού πολιτικού και διοικητικού συστήματός της.

β. Η μητροπολιτική διακυβέρνηση δεν εξαντλείται σε διοικητικές δομές και οργανωτικά σχήματα, αλλά προϋποθέτει τη συνύπαρξη, συνεργασία, δικτύωση και εν τέλει τη συμπληρωματικότητα μεταξύ διαφορετικών δημοσίων οργανισμών που δρουν στο μητροπολιτικό επίπεδο, καθώς και την καθιέρωση τρόπων επικοινωνίας, διαβούλευσης και συνεργασίας με τον ιδιωτικό τομέα και την κοινωνία των πολιτών.

γ. Κρίσιμο, σε κάθε περίπτωση, αποδεικνύεται το ζήτημα της πολιτικής και κοινωνικής νομιμοποίησης των διαφόρων σχημάτων μητροπολιτικής διακυβέρνησης που εγκαινιάζονται σε διάφορες χώρες. Έτσι, εν όψει της επιδιωκόμενης κοινωνικής νομιμοποίησης, συχνά ακολουθείται η λύση της διεξαγωγής δημοψηφισμάτων για τη μορφή και το περιεχόμενο της μητροπολιτικής διοίκησης/αυτοδιοίκησης (τόσο στην Αγγλία – Λονδίνο, όσο και στην Ιταλία και Ολλανδία), ενώ για την πολιτική νομιμοποίηση των σχετικών θεσμών υιοθετείται συχνά η προσφυγή στη λύση της άμεσης εκλογής των μητροπολιτικών οργάνων διοίκησης.

δ. Σε συγκριτικό επίπεδο, τα οργανωτικά/θεσμικά πρότυπα που προωθούνται διακρίνονται από ευελιξία, προσαρμοστικότητα και οικονομία θεσμών και διαδικασιών. Έτσι, συχνά προτιμάται η λύση της διαδημοτικής συνεργασίας έναντι της δημιουργίας νέων οργανισμών μητροπολιτικής αυτοδιοίκησης, καθώς και η μετατροπή υφισταμένων επιπέδων διοίκησης σε μητροπολιτικούς θεσμούς έναντι του διοικητικού κατακερματισμού που θα δημιουργούσε η δημιουργία νέων, αυτοτελών, επιπέδων διοίκησης (π.χ. στην Ιταλία, η «provinse» προσλαμβάνει χαρακτήρα μητροπολιτικού επιπέδου).

3. ΟΙ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΕΣ ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ²

3.1. Δυο βαθμίδες ΟΤΑ

Η πρόβλεψη, στο αναθεωρημένο Σύνταγμα, περί συγκρότησης δύο βαθμίδων ΟΤΑ, αποκλείει τη λειτουργία και τρίτης βαθμίδας ΟΤΑ ή αντίστοιχα τον περιορισμό, σε κάποια περιοχή της χώρας, της τοπικής αυτοδιοίκησης σε μια μόνο βαθμίδα. Το γεγονός αυτό έχει διπτές συνέπειες. Πρώτον, συνεπάγεται ότι δεν είναι δυνατή η δημιουργία μιας τρίτης, μητροπολιτικής βαθμίδας αυτοδιοίκησης σε μια περιοχή, με ταυτόχρονη διατήρηση των υφισταμένων δύο χαμηλότερων βαθμίδων αυτοδιοίκησης (πρωτοβάθμιας και νομαρχιακής). Δεύτερον, αντιστρόφως, συνεπάγεται ότι δεν είναι συνταγματικά δυνατή η διατήρηση μιας μόνο βαθμίδας ΟΤΑ σε κάποια μητροπολιτική περιοχή της χώρας, με ενδεχόμενη πλαισίωσή της από μητροπολιτικό σύνδεσμο. Και τούτο διότι ο σύνδεσμος ΟΤΑ δεν μπορεί να υποκαταστήσει μια από τις δύο συνταγματικά κατοχυρωμένες βαθμίδες αυτοδιοίκησης, ενώ ο ρόλος του είναι εξ ορισμού συμπληρωματικός και επικουρικός.

3.2. Συνταγματικοί περιορισμοί για τους μητροπολιτικούς συνδέσμους ΟΤΑ

Με την οργανωτική συγκρότηση των ΟΤΑ συνδέεται και η δημιουργία τοπικών οργανισμών διαδημοτικής συνεργασίας, των συνδέσμων. Σύμφωνα με τη νέα διατύπωση στο άρθρο 102 παρ. 3 του αναθεωρημένου Συντάγματος, οι σύνδεσμοι διοικούνται από «αιρετά όργανα», χωρίς να εξασφαλίζεται ρητά (όπως στην παλαιά διάταξη του Συντ. 1975/86) η ανάλογη προς τον πληθυσμό εκπροσώπηση. Σήμερα λοιπόν είναι δυνατή όχι μόνον η σύσταση συνδέσμων πρωτοβάθμιων ή, αντιστοίχως, δευτεροβάθμιων ΟΤΑ αλλά και η συγκρότηση «διαβαθμιδικών» συνδέσμων με τη συμμετοχή τόσο πρωτοβάθμιων όσο και δευτεροβάθμιων ΟΤΑ. Επιπλέον, τώρα πλέον, οι νέοι σύνδεσμοι μπορούν να αναλαμβάνουν όχι μόνο την «εκτέλεση έργων ή παροχή υπηρεσιών», αλλά και την «άσκηση αρμοδιοτήτων». Είναι όμως αμφίβολο, κατά πόσο οι νέοι σύνδεσμοι μπορούν να αναλάβουν και «κατ' εντολή» αρμοδιότητες του κράτους, αφού η παρ. 3 του άρθρου 102 Συντ.2001 κάνει λόγο για αρμοδιότητες «των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης», ενώ στο τελευταίο εδάφιο της πρώτης παραγράφου ορίζεται ότι η «άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους» μπορεί με νόμο να ανατεθεί «στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης». Έτσι, σύμφωνα με το

² Η καταγραφή των συνταγματικών προϋποθέσεων της μητροπολιτικής μεταρρύθμισης στηρίζεται στο κείμενο των Π. Γετίμη-Ν-Κ. Χλέππα (2005), «Προς αναζήτηση του καταλληλότερου σχήματος μητροπολιτικής διακυβέρνησης για την Αθήνα/Αττική και Θεσσαλονίκη», Εισήγηση στο Συνέδριο «Μητροπολιτική Διακυβέρνηση» που διοργανώθηκε από την ΚΕΔΚΕ, ΤΕΔΚΝΑ, ΤΕΔΚ Ν. Θεσσαλονίκης, Δήμο Αθηναίων, Δήμο Θεσσαλονίκης και ΙΑΠΑΔ στην Αθήνα, 23-24 Ιουνίου 2005.

γράμμα των νέων διατάξεων, φαίνεται να αποκλείονται έμμεσα οι σύνδεσμοι από την άσκηση τέτοιου είδους «δοτών» αρμοδιοτήτων.

3.3. Αποκεντρωμένη κρατική διοίκηση και στις μητροπολιτικές περιοχές

Το ισχύον συνταγματικό πλαίσιο (άρθρο 101 παρ. 1 και 3) επιβάλλει την ύπαρξη αποκεντρωμένων περιφερειακών οργάνων του κράτους και στις μητροπολιτικές περιοχές της χώρας, ακόμη και σε αυτή της πρωτεύουσας, και συνεπώς αποκλείει τη δημιουργία σχήματος μητροπολιτικής διοίκησης που θα προέβλεπε την κατάργηση των τοπικών περιφερειακών οργάνων του κράτους και την ανάληψη όλων των αρμοδιοτήτων τους είτε από ΟΤΑ, είτε από σύνδεσμο των τελευταίων, είτε από τις κεντρικές υπηρεσίες του κράτους. Εξάλλου, σημειώνεται ότι, σύμφωνα με τις ισχύουσες συνταγματικές διατάξεις (βλ. ιδίως άρθρο 43 παρ. 2) και τη νομολογία του ανώτατου διοικητικού δικαστηρίου μας, ούτε ο σύνδεσμος ΟΤΑ, ούτε και οι ίδιοι οι ΟΤΑ, μπορούν να αναλάβουν κανονιστικές αρμοδιότητες γενικού χαρακτήρα ή μείζονος σημασίας, που πρέπει να ασκούνται από το Κράτος.

3.4. Κρατικές και τοπικές υποθέσεις στις μητροπολιτικές περιοχές

Το αναθεωρημένο Σύνταγμα αναφέρεται ρητά πλέον (άρθρ. 102 παρ. 1) σε «τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων» που καθιερώνεται «υπέρ των ΟΤΑ». Έτσι, τυχόν αποκλίσεις από την αρχή της ευθύνης των ΟΤΑ για υποθέσεις που χαρακτηρίζονται γενικά ως «τοπικές» μπορούν να δικαιολογηθούν μόνον όταν πρόκειται για περιοχές όπου οι συγκεκριμένες υποθέσεις έχουν δια-τοπικό χαρακτήρα (όπως κατ' εξοχήν συμβαίνει σε μητροπολιτικές περιοχές με τη διαχείριση, λ.χ., των απορριμμάτων) ή όταν η ανάληψη της σχετικής αρμοδιότητας από κρατικό ή άλλο φορέα οφείλεται σε σοβαρούς οργανωτικούς, οικονομικούς ή τεχνικούς λόγους. Ως προς τις καθαυτό *τοπικές υποθέσεις*, πάντως, το νέο Σύνταγμα εξουσιοδοτεί ρητά το νομοθέτη να καθορίσει «το εύρος και τις κατηγορίες», καθώς «και τη κατανομή τους στους επί μέρους βαθμούς». Έτσι, *η κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των δύο βαθμών ΟΤΑ* μπορεί να γίνει κατά διαφορετικό τρόπο σε συγκεκριμένες περιοχές της χώρας που παρουσιάζουν ιδιαιτερότητες (όπως οι μητροπολιτικές).

Από την άλλη πλευρά, αξίζει να σημειωθεί ότι και η συνταγματικά προβλεπόμενη -επίσης για πρώτη φορά- άσκηση από τους ΟΤΑ «αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους» δεν είναι απεριόριστη, αλλά τελεί υπό την επιφύλαξη του άρθρου 43 παρ. 2 του Συντάγματος, το οποίο ορίζει ότι εξουσιοδότηση για έκδοση κανονιστικών πράξεων από άλλα όργανα της διοίκησης, πλην του Προέδρου της Δημοκρατίας, επιτρέπεται μόνον για θέματα ειδικότερα, καθώς και για θέματα με τοπικό ενδιαφέρον ή με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό. Όπως μάλιστα ήδη αποδεικνύουν οι σκέψεις που διατυπώθηκαν σε σχετικά πρόσφατα Πρακτικά Επεξεργασίας του Συμβουλίου της Επικρατείας με

αφορμή την άσκηση από τους ΟΤΑ πολεοδομικών αρμοδιοτήτων με κανονιστικό χαρακτήρα (πρβλ. ΠΕ 601/2002), οι περιορισμοί που απορρέουν από το άρθρο 43 παρ.2 του Συντάγματος μπορεί να αποτελέσουν τροχοπέδη για την ανακατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ κράτους και ΟΤΑ και να περιορίσουν αισθητά τα πεδία δραστηριότητας των υπό αναζήτηση σχημάτων μητροπολιτικής διακυβέρνησης. Για την αντιμετώπιση του θέματος αυτού, η ΚΕΔΚΕ πρέπει να επεξεργασθεί τεκμηριωμένη νομικά πρόταση, ιδίως εν όψει της διαφαινόμενης προοπτικής για νέα συνταγματική αναθεώρηση μετά το 2006.

3.5. Σεβασμός της δημοκρατικά νομιμοποιημένης θητείας των αιρετών

Η εκλογή αιρετών οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτης και δεύτερης βαθμίδας αποκλείει, κατά την ορθότερη άποψη, την κατάργηση των ΟΤΑ πριν από τη λήξη της θητείας τους. Τυχόν πρόωρη απώλεια του αιρετού αξιώματος εξαιτίας της αναγκαστικής κατάργησης του ΟΤΑ θα προσέβαλε τα πολιτικά δικαιώματα εκλογέων και εκλεγέντων, καθώς και τις συναφείς συνταγματικές αρχές. *Συνεπώς, αναγκαστικές καταργήσεις και συγχωνεύσεις ΟΤΑ μπορούν να υλοποιηθούν μόνο με τη λήξη της θητείας των αιρετών αρχόντων*, μολονότι μπορούν ήδη προγενέστερα να έχουν προβλεφθεί νομοθετικά, ενώ και η εκλογή των αιρετών των «νέων» ΟΤΑ μπορεί να γίνει πριν τη λήξη της θητείας των αιρετών που υπηρετούν σε ΟΤΑ που καταργούνται ή συγχωνεύονται. Έτσι, αποκλείεται οιαδήποτε αναγκαστική κατάργηση ΟΤΑ ή βαθμίδας τους πριν τη λήξη της θητείας των σήμερα υπηρετούντων αιρετών, στα τέλη του 2006.

4. ΟΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΕΣ ΜΗΤΡΟΠΟΛΙΤΙΚΟΥ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑ

Η ανάλυση της διεθνούς και ευρωπαϊκής εμπειρίας αναδεικνύει ότι στο σύνολό τους, οι μητροπολιτικοί σχηματισμοί, ανεξάρτητα από τη μορφή της διοικητικής και πολιτικής οργάνωσής τους, δραστηριοποιούνται σε συγκεκριμένα πεδία πολιτικής.

Τα πεδία αυτά περιλαμβάνουν σε αδρές γραμμές τον πολεοδομικό σχεδιασμό και την αστική ανάπτυξη, την κοινωνική πολιτική, το περιβάλλον και την ποιότητα ζωής, τις μεταφορές και τις τεχνικές υποδομές, καθώς και την πολιτική πολιτικής προστασίας και ασφάλειας. Στους ίδιους τομείς μητροπολιτικών λειτουργιών φαίνονται να συγκλίνουν και οι μελέτες για τη μητροπολιτική διακυβέρνηση που έχουν εκπονηθεί στην Ελλάδα από διάφορους φορείς και επιστήμονες.

Σε σχέση με τον χαρακτήρα και το μέγεθος της μητρόπολης, οι μητροπολιτικές λειτουργίες μπορούν να εκτείνονται σε ένα φάσμα κατηγοριών που αφορούν τον στρατηγικό σχεδιασμό, τον συντονισμό των πολιτικών, την εποπτεία και τον έλεγχο, την πληροφόρηση/ τεκμηρίωση, την διαχείριση προγραμμάτων και ακόμα την εκτέλεση και συντήρηση έργων.

Πρέπει, πάντως, να παρατηρηθεί ότι τα ειδικότερα πεδία μητροπολιτικής διακυβέρνησης και οι ειδικότερες μητροπολιτικές λειτουργίες διαφοροποιούνται από χώρα σε χώρα, ανάλογα με την έκταση και τα προβλήματα των μητροπολιτικών περιοχών, τους σκοπούς του κάθε μητροπολιτικού σχήματος και άλλους ενδογενείς παράγοντες. Το γεγονός αυτό συνεπάγεται ότι :

- δεν υπάρχει ιδεατό σύστημα μητροπολιτικών λειτουργιών, το οποίο να αποτελέσει πρότυπο και για την ελληνική περίπτωση
- η ανάθεση μητροπολιτικών λειτουργιών δεν μπορεί να είναι αυτοσκοπός, αλλά οφείλει να συμβαδίζει με τη μορφή, τους σκοπούς και τους νομικούς και λειτουργικούς περιορισμούς του θεσμικού σχήματος (ή σχημάτων) που θα προκριθούν
- σε κάθε περίπτωση, η αναζήτηση λειτουργιών μητροπολιτικού χαρακτήρα προϋποθέτει, από μεθοδολογικής απόψεως, τόσο τη δημιουργία νέων αρμοδιοτήτων που σήμερα απουσιάζουν (πχ. στον τομέα της αστικής ανάπτυξης ή της κοινωνικής πολιτικής) όσο και την μεταφορά αρμοδιοτήτων από άλλα επίπεδα διοίκησης/αυτοδιοίκησης. Η μεταφορά πάντως αυτή θα νομιμοποιηθεί πολιτικά και επιχειρησιακά μόνον αν το νέο σχήμα μπορέσει να παράσχει εγγυήσεις αποτελεσματικότερης άσκησης τους από τα νυν υπάρχοντα.

5. Η ΑΝΑΖΗΤΗΣΗ ΤΟΥ ΚΑΤΑΛΛΗΛΟΥ ΜΗΤΡΟΠΟΛΙΤΙΚΟΥ ΣΧΗΜΑΤΟΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΘΗΝΑ/ΑΤΤΙΚΗ ΚΑΙ ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ: ΤΡΕΧΟΝΤΑ ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΑ ΣΕΝΑΡΙΑ ΚΑΙ ΕΠΙΛΟΓΗ ΠΡΟΣΦΟΡΟΤΕΡΗΣ ΛΥΣΕΩΣ

5.1. Οι προσπάθειες του παρελθόντος και τα τρέχοντα οργανωτικά σενάρια

Η συγκρότηση ιδιαίτερου διοικητικού σχήματος για τις μητροπολιτικές περιοχές πραγματοποιήθηκε στη χώρα μας για πρώτη φορά κατά την δεκαετία του 30' με την «διοίκηση πρωτεύουσας» η οποία όμως καταργήθηκε το 1941 και δεν ανασυστάθηκε μετά το πόλεμο. Αργότερα, η ευθύνη για τις μητροπολιτικές υποθέσεις κατακερματίστηκε ανάμεσα σε Υπουργεία, θεματικούς κρατικούς φορείς (λ.χ. για τις συγκοινωνίες) και συνδέσμους ΟΤΑ, ενώ κατά τη δεκαετία του 1980 δημιουργήθηκαν οι Οργανισμοί Ρυθμιστικού Σχεδίου σε Αθήνα και Θεσσαλονίκη. Μια νέα, συνολικότερη οργανωτική προσπάθεια για τις μητροπολιτικές περιοχές έγινε μόλις το 1994, όταν δημιουργήθηκε η Ενιαία Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Αθηνών-Πειραιώς, η οποία περιέλαβε τους δήμους και τις κοινότητες του λεκανοπεδίου, ενώ δημιουργήθηκαν παράλληλα και οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις Ανατολικής Αττικής και, αντιστοίχως, Δυτικής Αττικής. Ο νομοθέτης είχε προβλέψει τότε τη δυνατότητα συγκρότησης ενός σχήματος Ενιαίας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και για τη μητροπολιτική περιοχή Θεσσαλονίκης. Ωστόσο, ούτε αυτή η τελευταία δυνατότητα αξιοποιήθηκε στη συνέχεια, ούτε και η Ενιαία

Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Αθηνών-Πειραιώς κατάφερε να συγκεντρώσει σημαντικές αρμοδιότητες μητροπολιτικού χαρακτήρα που θα της επέτρεπαν να αναλάβει τον ρόλο ενός θεσμού μητροπολιτικής διακυβέρνησης. Εξάλλου, η ταχύτατη επέκταση του οικιστικού ιστού τόσο προς το Θριάσιο Πεδίο, όσο και πρόσφατα προς τα Μεσόγεια μετά την ολοκλήρωση σημαντικών συγκοινωνιακών έργων που εκκρεμούσαν επί δεκαετίες (νέο αεροδρόμιο, Αττική οδός κ.ά.), σε συνδυασμό με την πιεστική έλλειψη χώρων στο λεκανοπέδιο για σημαντικές μητροπολιτικές λειτουργίες, θέτουν σήμερα υπό διαφορετικούς όρους το ζήτημα της οριοθέτησης της μητροπολιτικής περιοχής Αθηνών που τείνει να επεκταθεί στο σύνολο της Αττικής.

Στο πλαίσιο των μελετών που εκπονήθηκαν για τη μητροπολιτική διακυβέρνηση κατά την τελευταία πενταετία³, εξετάστηκαν **τέσσερα μείζονα εναλλακτικά σενάρια μητροπολιτικής οργάνωσης στην Αθήνα/Αττική και στη Θεσσαλονίκη** και συγκεκριμένα:

- Η δημιουργία «Μητροπολιτικού Δήμου», μετά από αναγκαστική συνένωση πρωτοβάθμιων ΟΤΑ. Ο δήμος και τα διαμερίσματά του διοικούνται από αιρετά όργανα και εκπροσωπούνται στο Περιφερειακό Συμβούλιο.
- Η δημιουργία «Μητροπολιτικού Συνδέσμου», στον οποίο εκπροσωπούνται οι ΟΤΑ πρώτου ή/και δεύτερου βαθμού. Η χωρική αρμοδιότητα του Συνδέσμου θα εκτείνεται για μεν την Αττική είτε στο σύνολο της Περιφέρειας, είτε στο πολεοδομικό συγκρότημα μαζί με το Θριάσιο και τα Μεσόγεια, για δε τη Θεσσαλονίκη είτε στο πολεοδομικό συγκρότημα, είτε στο νομό, είτε στην ευρύτερη περιοχή Θεσσαλονίκης.
- Η ενίσχυση της υφιστάμενης Περιφέρειας, ως αποκεντρωμένης μονάδας της κρατικής διοίκησης, με πόρους και αρμοδιότητες, με παράλληλη αναβάθμιση της συμμετοχής της αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού στο Περιφερειακό Συμβούλιο, το οποίο θα προεδρεύεται από τον Γ. Γ. Περιφέρειας.
- Η συγκρότηση δευτεροβαθμίου μητροπολιτικού ΟΤΑ σε ολόκληρη την Αττική η μόνον σε μέρος της (πολεοδομικό συγκρότημα μαζί με Θριάσιο και Μεσόγεια), ο οποίος θα αναλάβει μητροπολιτικές λειτουργίες. Στην Θεσσαλονίκη, αντίστοιχος ΟΤΑ συγκροτείται στο νομό Θεσσαλονίκης.

³ Οι μελέτες αυτές είναι :

1) Ακαδημία Αθηνών, Κέντρον Ερεύνης της Ελληνικής Κοινωνίας, Δημοσιεύματα: Αριθμός 9: *Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση. Διαπιστώσεις – Προτάσεις*, Αθήνα 2000, 2) Ινστιτούτο Περιφερειακής Ανάπτυξης Παντείου Πανεπιστημίου – ΤΕΔΚΝΑ, Οργάνωση της Μητροπολιτικής Περιφέρειας της Αθήνας, Αθήνα 2001, 3) ΕΜΠ – ΥΠΕΧΩΔΕ, Σχολή Αρχιτεκτόνων. Τομέας Πολεοδομίας & Χωροταξίας, Ερευνητικό Πρόγραμμα «Στρατηγικό Πλαίσιο Χωρικής Ανάπτυξης για την Αθήνα-Αττική», Σύνοψη, Ιούλιος 2004, ιδίως σελ. 477 επ και 4) ΙΑΠΑΔ – ΥπεσΔΔΑ, Μητροπολιτική Διοίκηση – Αυτοδιοίκηση Αθήνας- Αττικής, Σύνοψη, Αθήνα 2003.

- Σημειώνεται ότι, με εξαίρεση το τρίτο σενάριο, στα υπόλοιπα σενάρια διατηρείται ο μετακλητός Γ. Γραμματέας της Περιφέρειας μαζί με τις αποκεντρωμένες υπηρεσίες του κράτους στην Περιφέρεια (face a face), ενώ καταργείται το Περιφερειακό Συμβούλιο υπό την σημερινή του μορφή. Παράλληλα, συγκροτείται όργανο ευρείας κοινωνικής διαβούλευσης με γνωμοδοτικό χαρακτήρα σε μητροπολιτικό επίπεδο.
- Ως προς το ζήτημα των γεωγραφικών ορίων του νέου μητροπολιτικού σχήματος, αξίζει να σημειωθεί ότι υφίστανται διαφοροποιήσεις: Έτσι, στην Αττική, σε ορισμένες από τις προαναφερθείσες προτάσεις προκρίνεται το λεκανοπέδιο, αλλού το διευρυμένο (σε Θριάσιο και Μεσόγεια) λεκανοπέδιο και αλλού η Περιφέρεια Αττικής. Στην Θεσσαλονίκη, αντίστοιχα, συζητούνται οι εναλλακτικές λύσεις των ορίων του πολεοδομικού συγκροτήματος («συνεκτικό» γεωγραφικό σενάριο), του νομού («ενδιάμεσο» γεωγραφικό σενάριο) ή της επέκτασης σε τμήματα περισσότερων νομών («διευρυμένο» γεωγραφικό σενάριο).

Πέραν των σεναρίων αυτών, σε πολιτικό επίπεδο, έχει αναδειχθεί και ένα **πέμπτο σενάριο** μητροπολιτικής οργάνωσης, το οποίο προβλέπει τη δημιουργία «Μητροπολιτικού Συμβουλίου (Μικτού Σχήματος). Συγκεκριμένα, σύμφωνα με το σενάριο αυτό, το νέο Μητροπολιτικό Περιφερειακό Συμβούλιο προτείνεται να έχει τριμερή σύνθεση, αφού το ένα τρίτο των μελών του θα εκλέγεται από τους πολίτες της Περιφέρειας, το άλλο ένα τρίτο θα αποτελείται από εκπροσώπους των δύο βαθμών ΟΤΑ (Ν.Α. και μεγάλοι, κυρίως, δήμοι) και το τελευταίο τρίτο θα αποτελείται από εκπροσώπους διάφορων κοινωνικών φορέων. Ο Πρόεδρος του Μ.Π.Σ. είτε θα εκλέγεται έμμεσα από τα αιρετά μόνον μέλη (2/3 του συνόλου), είτε θα επιλέγεται από την Βουλή.

5.2. Η προκρινόμενη λύση : δημιουργία δευτεροβαθμίων μητροπολιτικών ΟΤΑ στην Αθήνα και τη Θεσσαλονίκη

Από τα πέντε σενάρια που προπαρατέθηκαν, αυτό που φαίνεται να συγκεντρώνει τις περισσότερες πιθανότητες επιτυχούς προώθησης και υλοποίησης, με βάση κριτήρια αποδοχής και δυνατότητας υλοποίησης της μεταρρύθμισης, καθώς και κριτήρια επιτυχούς διακυβέρνησης⁴, είναι η **δημιουργία Δευτεροβαθμίου Μητροπολιτικού ΟΤΑ στην Αθήνα και στη Θεσσαλονίκη, αντίστοιχα.**

⁴ Στα κριτήρια αυτά συγκαταλέγονται η πολιτική στήριξη, η δημοκρατική νομιμοποίηση, η έκταση των απαιτούμενων αλλαγών, η τήρηση του συνταγματικού πλαισίου ως προς την αυτοδιοίκηση και την αποκέντρωση, η συμβατότητα με τις διοικητικές δομές και ισορροπίες ολόκληρης της χώρας (κριτήρια δικαιο-πολιτικά και διοικητικο-νομικά), αλλά και η αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα, ο συντονισμός, η εξασφάλιση διαφάνειας και λογοδοσίας, η κοινωνική συμμετοχή και, τέλος, η ποιότητα και η εγγύτητα των παρεχόμενων υπηρεσιών (κριτήρια επιχειρησιακού χαρακτήρα).

Το προτεινόμενο μητροπολιτικό σχήμα στην Αθήνα και τη Θεσσαλονίκη συμπορεύεται:

α) με τη διαφαινόμενη διοικητική αναδιοργάνωση σε όλη τη χώρα (ίδρυση αναπτυξιακών υπερ-περιφερειών σε κρατικό επίπεδο και καθιέρωση δεύτερου βαθμού αυτοδιοίκησης στο επίπεδο των Περιφερειών, με παράλληλη διατήρηση των νομαρχιών ως αποκεντρωμένων μονάδων της δευτεροβάθμιας περιφερειακής αυτοδιοίκησης)

β) με τα πραγματικά χωρολειτουργικά όρια των δύο μητροπολιτικών συγκροτημάτων που ταυτίζονται για μεν την περίπτωση της Αθήνας με τα όρια της Περιφέρειας Αττικής (τουλάχιστον με το ηπειρωτικό τμήμα της), για δε τη Θεσσαλονίκη με τα όρια του αντίστοιχου νομού ή εναλλακτικά με τα όρια του ευρύτερου πολεοδομικού συγκροτήματος Θεσσαλονίκης, χωρίς να αποκλείεται και η λύση ενός διευρυμένου μητροπολιτικού ΟΤΑ που θα επεκτείνεται σε τμήματα περισσοτέρων όμορων νομών

γ) με την ανάγκη αποκατάστασης της πολιτικοδιοικητικής ενότητας ευθύνης και λογοδοσίας για το σύνολο των περιοχών των μητροπολιτικών συγκροτημάτων, στόχο μη επιτεύξιμο στο επίπεδο των υπολοίπων εναλλακτικών σχημάτων.

Βασικά όργανα του νέου σχήματος θα είναι ο αιρετός Πρόεδρος και το άμεσα εκλεγόμενο Συμβούλιο, ενώ ο μητροπολιτικός ΟΤΑ θα υποδιαιρείται σε Νομαρχίες, οι οποίες θα διευθύνονται από Νομάρχες, που θα συμμετέχουν στο Μητροπολιτικό Συμβούλιο, καθώς και από Νομαρχιακή Επιτροπή. Εξυπακούεται ότι ο προτεινόμενος μητροπολιτικός ΟΤΑ αποτελεί τον -και κατά το Σύνταγμα- προβλεπόμενο δεύτερο βαθμό αυτοδιοίκησης στην Αθήνα/Αττική και τη Θεσσαλονίκη αντίστοιχα. Στο πλαίσιο αυτό, οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις που λειτουργούν στην Αττική μετατρέπονται, μετά και από αναδιάρθρωση του αριθμού και των γεωγραφικών ορίων τους, σε αποκεντρωμένα διαμερίσματα των μητροπολιτικών ΟΤΑ, ενώ στη Θεσσαλονίκη απαιτείται αντίστοιχα υποδιαίρεση του μητροπολιτικού ΟΤΑ σε μητροπολιτικά διαμερίσματα και προσδιορισμός των γεωγραφικών ορίων αυτών.

Πάντως, η επιλογή της λύσης του Δευτεροβαθμίου Μητροπολιτικού ΟΤΑ δεν πρέπει να θεωρηθεί ότι επιλύει μονοσήμαντα το ζήτημα της μητροπολιτικής διακυβέρνησης στην Αθήνα και τη Θεσσαλονίκη. Και τούτο διότι η επιλογή κατάλληλης οργανωτικής δομής και η ανακατανομή αρμοδιοτήτων που αυτή συνεπάγεται αποτελεί ένα μόνο από τα σκέλη της επιδιωκόμενης μεταρρύθμισης και σίγουρα δεν μπορεί να ταυτιστεί με τους στόχους μιας ευρύτερης μητροπολιτικής διακυβέρνησης. Υπενθυμίζεται, άλλωστε, ότι η έννοια της μητροπολιτικής διακυβέρνησης δεν εξαντλείται σε διοικητικές δομές και οργανωτικά σχήματα, αλλά προϋποθέτει τη συνύπαρξη, συνεργασία, δικτύωση και εν τέλει συμπληρωματικότητα μεταξύ διαφορετικών δημοσίων οργανισμών που δρουν στο μητροπολιτικό επίπεδο, καθώς και την καθιέρωση τρόπων επικοινωνίας, διαβούλευσης και συνεργασίας με τον ιδιωτικό τομέα και τους πολίτες, που αποτελούν και τους τελικούς αποδέκτες

των υπηρεσιών του όλου συστήματος. Στο πλαίσιο αυτό, μπορούν επί παραδείγματι να αξιοποιηθούν πληρέστερα και οι θεσμοί εκούσιας διαδημοτικής συνεργασίας που καθιερώνονται στο άρθρο 102 του Συντάγματος (**Μητροπολιτικοί Σύνδεσμοι ΟΤΑ**), προκειμένου να αναλάβουν είτε αυτοτελώς, είτε σε συνεργασία με τους δευτεροβάθμιους μητροπολιτικούς ΟΤΑ, την άσκηση επιμέρους μητροπολιτικών λειτουργιών και να ανταποκριθούν αποτελεσματικά στα κοινωνικά αιτήματα για βελτίωση της ποιότητας των παρεχομένων υπηρεσιών στους πολίτες.

Κατά την έννοια αυτή, η **θεσμική μεταρρύθμιση στα δύο μητροπολιτικά συγκροτήματα πρέπει να αντιμετωπισθεί ως ένα σύνθετο σύστημα διοίκησης, διαχείρισης, εταιρικών σχέσεων, δικτύωσης και επικοινωνίας**, με άλλα λόγια ως ένα συστημικό πρόβλημα, του οποίου πρέπει να αποσαφηνισθούν η στρατηγική και οι προϋποθέσεις μετάβασης.

6. Η ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΚΑΙ ΟΙ ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΜΕΤΑΒΑΣΗΣ ΣΤΑ ΝΕΑ ΜΗΤΡΟΠΟΛΙΤΙΚΑ ΣΧΗΜΑΤΑ

6.1. Στρατηγικές επιλογές για τη Μητροπολιτική Διακυβέρνηση

α) Όπως προαναφέρθηκε, η μητροπολιτική διακυβέρνηση στην Αθήνα/Αττική και Θεσσαλονίκη δεν εξαντλείται στη δημιουργία με νόμο των νέων μητροπολιτικών φορέων (ΟΤΑ Β' Βαθμού), αλλά οφείλει να προβλέπει τρόπους συνύπαρξης και συνεργασίας μεταξύ των φορέων αυτών, των αυτοδιοικητικών οργανισμών πρώτου βαθμού, των αποκεντρωμένων κρατικών μονάδων και υπηρεσιών, αλλά και των κρατικών νομικών προσώπων και επιχειρήσεων και οργανισμών του δημοσίου και ευρύτερου δημοσίου τομέα που έχουν ως αποκλειστικό ή κύριο αντικείμενο την εξυπηρέτηση σκοπών ή τη θεραπεία αναγκών της Μητροπολιτικής Περιοχής Αττικής και Θεσσαλονίκης, αντιστοίχως (πχ. ΟΡΣΑ, ΟΡΣΘ, ΟΑΣΑ, Αττικό Μετρό κλπ). Τούτο καθίσταται αναγκαίο όχι μόνον εν όψει των πολιτικών, νομικών και επιχειρησιακών προϋποθέσεων μετάβασης που αναπόφευκτα γεννά η όποια νομοθετική πρωτοβουλία αναληφθεί, αλλά και για λειτουργικούς λόγους, ώστε να μην ακυρωθούν, στο όνομα μιας μηχανιστικής ή ιδεοληπτικής ανακατανομής αρμοδιοτήτων, επιτυχημένοι φορείς και υπηρεσίες ή αντίστοιχα να υπερφορτωθούν με νέες αρμοδιότητες φορείς που δεν διαθέτουν (ή δεν έχουν ακόμη αποδείξει) ικανότητα αποτελεσματικής άσκησης τους.

Στην προοπτική αυτή, πρέπει ιδίως να αποφευχθεί η λύση του ενός και μοναδικού φορέα, που θα αναλάβει με νόμο την άσκηση όλων των μητροπολιτικών λειτουργιών, και να εξεταστεί η ανακατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ των επιμέρους συνιστωσών του μητροπολιτικού συστήματος με σύγχρονα λειτουργικά κριτήρια (πχ. επίτευξη οικονομιών κλίμακας, εγγύτητα παρεχομένων υπηρεσιών στους πολίτες, επικουρικότητα κλπ).

Στην ίδια λογική, δεν πρέπει να αποκλεισθεί ακόμη και αυτή η λύση της διατήρησης κρατικών οργανισμών μητροπολιτικού ενδιαφέροντος που έχουν αποδειχθεί αποτελεσματικοί στην άσκηση του έργου τους, όπως επί παραδείγματι ορισμένοι φορείς αστικών συγκοινωνιών, ή ακόμη και η διοικητική υπαγωγή τους σε ενιαίο φορέα (πχ. ενιαίο φορέα αστικών συγκοινωνιών) υπό κρατική εποπτεία (του κεντρικού κράτους ή της Περιφέρειας), εφόσον αυτό επιβάλλεται για λόγους διαχειριστικής ευελιξίας, εξοικονόμησης πόρων και βελτίωσης των παρεχόμενων υπηρεσιών στους πολίτες. Μια τέτοια προσέγγιση μπορεί να προσδώσει την αναγκαία ευελιξία και προσαρμοστικότητα στο όλο εγχείρημα, ενώ παράλληλα μπορεί να κατευθύνει τη μητροπολιτική μεταρρύθμιση εκεί που υπάρχουν πραγματικά αιτήματα και δυνατότητες παρέμβασης.

β) Η μητροπολιτική μεταρρύθμιση προϋποθέτει αναπόφευκτα την ανάληψη νομοθετικών πρωτοβουλιών. Προκειμένου, όμως, οι πρωτοβουλίες αυτές να είναι βιώσιμες και αποτελεσματικές, απαιτείται να συνοδευτούν από συγκεκριμένο **επιχειρησιακό πρόγραμμα μεταρρύθμισης**, το οποίο θα περιλαμβάνει τις επιμέρους δράσεις, μέτρα και ενέργειες για την υποβοήθηση και ολοκλήρωση της μεταρρύθμισης και ιδίως τους απαιτούμενους οικονομικούς και ανθρώπινους πόρους, την επιστημονική στήριξη, τις επικοινωνιακές δράσεις και δράσεις δημοσιότητας, τα οργανωτικά πρότυπα αλλά και τις μεθόδους και τον τρόπο παρακολούθησης και αξιολόγησης της όλης πρωτοβουλίας.

γ) Τα **διοικητικά όρια** του νέου σχήματος μητροπολιτικής διακυβέρνησης θα πρέπει, κατά το δυνατόν, να ταυτίζονται με τα πραγματικά χωρολειτουργικά όρια της μητροπολιτικής περιοχής.

Για την Αττική, τα περισσότερα σενάρια μητροπολιτικής διακυβέρνησης συγκλίνουν στην ταύτιση των γεωγραφικών ορίων του νέου μητροπολιτικού σχήματος με το ηπειρωτικό τμήμα της Περιφέρειας Αττικής (εξαιρούνται κατά την έννοια αυτή η Τροιζηνία και τα απομακρυσμένα νησιά, που πρέπει να υπαχθούν στην Περιφέρεια Πελοποννήσου). Η ταύτιση αυτή διασφαλίζει τη λειτουργική και χωρική ολοκλήρωση του μητροπολιτικού συγκροτήματος της Αθήνας και ειδικότερα τις εξής αναγκαιότητες:

- Την πολιτικο-διοικητική αντιστοιχία με το χώρο αναφοράς ορισμένων βασικών προβλημάτων της μητροπολιτικής περιοχής, όπως λ.χ. της διαχείρισης απορριμμάτων, που είναι αδύνατον να αντιμετωπισθούν σε στενή γεωγραφική κλίμακα
- Τις συνδυσασμένες αστικές μεταφορές (λιμάνια, αεροδρόμια, σιδηρόδρομο, προαστιακό, μετρό κ.ά.)
- Τις καθημερινές μετακινήσεις στον πολεοδομικό πυρήνα εργαζομένων από και προς την ευρύτερη μητροπολιτική περιοχή
- Τις μελλοντικές (και συχνά ορατές από σήμερα) προοπτικές ανάπτυξης λειτουργιών (λ.χ. οικιστικών δραστηριοτήτων, μεταφορών, εμπορίου κ.ά.)

- Την καλύτερη προβολή του διεθνούς και περιφερειακού ρόλου της πρωτεύουσας.

Στη Θεσσαλονίκη, τα γεωγραφικά όρια της μητροπολιτικής αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ δευτέρου βαθμού) προτείνεται να ταυτίζονται με τα όρια του νομού ή εναλλακτικά με τα όρια του ευρύτερου πολεοδομικού συγκροτήματος Θεσσαλονίκης, χωρίς να αποκλείεται ακόμη και αυτή η λύση ενός διευρυμένου μητροπολιτικού ΟΤΑ που θα επεκτείνεται σε τμήματα περισσότερων όμορων νομών, που παρουσιάζουν χωρολειτουργική ενότητα. Σε κάθε περίπτωση, ο νέος μητροπολιτικός φορέας της Θεσσαλονίκης αποσπάται γεωγραφικά και λειτουργικά από την Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας, ώστε να αποτελέσει έναν αυτόνομο δευτεροβάθμιο ΟΤΑ.

Σημειώνεται, πάντως, ότι η επωνυμία (και αντιστοίχως και οι διακριτικοί τίτλοι) των δύο νέων μητροπολιτικών ΟΤΑ πρέπει να έχουν ευθεία αναφορά στην Αθήνα και τη Θεσσαλονίκη αντίστοιχα, προκειμένου να καθιστούν εμφανή τον μητροπολιτικό χαρακτήρα των νέων σχημάτων αλλά και να τα διαφοροποιούν -τόσο ονομαστικά όσο και συμβολικά- από τους υπόλοιπους δευτεροβάθμιους ΟΤΑ της χώρας, που, σύμφωνα με τη διαφαινόμενη διοικητική αναδιοργάνωση, πρόκειται να συγκροτηθούν σε επίπεδο Περιφέρειας.

δ) Τα οριστικά μητροπολιτικά σχήματα απαιτούν ικανό χρόνο προετοιμασίας και προϋποθέτουν τη **δημιουργία μεταβατικών σχημάτων**, που πρέπει :

- να εξασφαλίσουν τη σταδιακή μετάβαση σε νέα μητροπολιτικά σχήματα διακυβέρνησης, ελαχιστοποιώντας πιθανές αντιδράσεις από υφιστάμενους θεσμούς.
- να προωθήσουν τη συνεργασία και την «όσμωση» των προσώπων, των οργάνων, και των υπηρεσιών που θα κληθούν να εφαρμόσουν το οριστικό μητροπολιτικό σχήμα
- να μην ανταγωνίζονται την προοπτική του οριστικού μητροπολιτικού σχήματος και να μην αποτελέσουν σχήματα υποδοχής για την άρθρωση και παγίωση συμφερόντων και δυναμικών που ενδέχεται να εμποδίσουν τη μετάβαση στο οριστικό μητροπολιτικό σχήμα
- να εξασφαλίσουν την αισθητή βελτίωση της αποδοτικότητας των υπηρεσιών που ασχολούνται με μητροπολιτικά προβλήματα, έτσι ώστε να διευκολυνθεί η μετάβαση στο οριστικό σχήμα.

6.2. Προϋποθέσεις μετάβασης στα νέα μητροπολιτικά σχήματα: επιχειρησιακό πρόγραμμα μητροπολιτικής μεταρρύθμισης

Όπως προαναφέρθηκε, η μητροπολιτική μεταρρύθμιση στην Αθήνα και τη Θεσσαλονίκη δεν μπορεί να αποτελεί μόνο αντικείμενο νομοθετικών ρυθμίσεων, αλλά οφείλει περαιτέρω να συνοδεύεται από ένα συγκεκριμένο επιχειρησιακό σχέδιο και πρόγραμμα μεταρρύθμισης, το οποίο θα προετοιμάσει τη μετάβαση στα νέα σχήματα. Για το σκοπό αυτό, καθίστανται κυρίως αναγκαίες η βελτίωση του διυπουργικού συντονισμού, η αναβάθμιση

του ρόλου της Περιφέρειας, η επισταμένη προετοιμασία της μεταφοράς λειτουργιών και η δημιουργία μηχανισμών κοινωνικής διαβούλευσης για την επίτευξη κοινωνικής συναίνεσης και κινητοποίησης. Τα διοικητικά και χωροταξικά δεδομένα θέτουν εξάλλου επί τάπητος την ανάγκη επαναθεώρησης των διοικητικών διαιρέσεων στις δύο μητροπολιτικές περιοχές, με στόχο τη λειτουργική και συνεκτική οριοθέτηση ζωνών ομοιογενούς χωροταξικής συμπεριφοράς που να αντανakλούν τις πραγματικές χωρικές σχέσεις και εξαρτήσεις που αναπτύσσονται. Στη βάση αυτών των παραδοχών και ενόψει της καταρτίσεως του επιχειρησιακού προγράμματος μητροπολιτικής μεταρρύθμισης, προτείνεται να υιοθετηθούν τα εξής ειδικότερα μέτρα:

α. Δημιουργία Διυπουργικής Επιτροπής Συντονισμού της Μητροπολιτικής Μεταρρύθμισης για την Αττική/Αθήνα-Θεσσαλονίκη, υπό την προεδρία του Πρωθυπουργού, στην οποία θα μετέχουν όλοι οι συναρμόδιοι υπουργοί. Στην Επιτροπή μπορούν να μετέχουν χωρίς δικαίωμα ψήφου, μετά από πρόσκληση του Προέδρου της, και εκπρόσωποι των οικείων ΟΤΑ, Πρόεδροι ή Διοικητές οργανισμών και επιχειρήσεων του δημοσίου και του ευρύτερου δημοσίου τομέα, καθώς και οι Γενικοί Γραμματείς των οικείων Περιφερειών, εφόσον συζητούνται θέματα αρμοδιότητάς τους. Έργο της Επιτροπής είναι ο σχεδιασμός πολιτικής για τη Μητροπολιτική Μεταρρύθμιση στις περιοχές της Αττικής και της Θεσσαλονίκης, η επιτελική παρακολούθηση, ο συντονισμός και η εποπτεία των εν γένει έργων, δράσεων, προγραμμάτων και ενεργειών που σχετίζονται με την οργάνωση, άσκηση και λειτουργία της Μητροπολιτικής Διοίκησης στις πιο πάνω περιοχές, η επίλυση οικονομικών ή άλλων προβλημάτων που προκύπτουν και που έχουν σχέση με την Μητροπολιτική Διοίκηση, η λήψη των σχετικών αποφάσεων και αναγκαίων μέτρων, καθώς και η παρακολούθηση της εφαρμογής τους.

β. Δημιουργία Ειδικής Γραμματείας Μητροπολιτικής Μεταρρύθμισης στο ΥΠΕΣΔΔΑ, για την υποστήριξη της Διυπουργικής Επιτροπής και την τεχνική, επιστημονική και διοικητική προετοιμασία της διαδικασίας μητροπολιτικής μεταρρύθμισης στις περιοχές της Αττικής και της Θεσσαλονίκης.

γ. Κατάρτιση Στρατηγικών Σχεδίων Δράσης στους τομείς που έχουν επιλεγεί ως μητροπολιτικού ενδιαφέροντος. Τα σχέδια αυτά πρέπει να περιλαμβάνουν συγκεκριμένες ενέργειες και δράσεις, καθώς και μέτρα για την προώθηση της μεταρρύθμισης και θα λειτουργήσουν υποβοηθητικά προς τη Διυπουργική Επιτροπή Μητροπολιτικής Μεταρρύθμισης και την Ειδική Γραμματεία Μητροπολιτικής Μεταρρύθμισης.

δ. Δημιουργία ad hoc Επιτροπών Κοινωνικής Διαβούλευσης και Στρατηγικού Σχεδιασμού, οι οποίες θα ενεργοποιούνται με αντικείμενο τη διαβούλευση για τα Στρατηγικά Σχέδια Δράσης, που έχουν ως στόχο να προετοιμάσουν την οριστική εφαρμογή της μητροπολιτικής διακυβέρνησης.

ε. Αναδιάρθρωση των γεωγραφικών ορίων και του αριθμού των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων στην Αττική, με σκοπό τη δημιουργία μητροπολιτικών διαμερισμάτων που θα λειτουργήσουν ως αποκεντρωμένες μονάδες της Μητροπολιτικής Αυτοδιοίκησης Αθήνας. Αντίστοιχα, στη Θεσσαλονίκη, δημιουργία μητροπολιτικών διαμερισμάτων που θα λειτουργήσουν ως αποκεντρωμένες μονάδες της Μητροπολιτικής Αυτοδιοίκησης Θεσσαλονίκης.

6.3. Λειτουργία των κρατικών και αυτοδιοικητικών οργάνων κατά το μεταβατικό διάστημα

Το μεταβατικό διάστημα δεν αποτελεί απλώς προπαρασκευαστικό στάδιο του οριστικού μητροπολιτικού σχήματος που θα προκύψει κατά τις εκλογές του 2010 (βλ. κατωτέρω 6.4.), αλλά πρέπει επιπλέον να αποτελέσει και ουσιαστικό πρόπλασμα των οριστικών μητροπολιτικών θεσμών. Κατά την έννοια αυτή, πρέπει να εξασφαλιστεί κατά το διάστημα αυτό, η ουσιαστική προετοιμασία, λειτουργία και συνέργεια των θεσμών που θα αποτελέσουν το πολιτικό, διοικητικό και επιχειρησιακό/λειτουργικό υπόβαθρο των νέων μητροπολιτικών φορέων. Οι θεσμοί αυτοί είναι :

α) Η Ειδική Γραμματεία Μητροπολιτικής Μεταρρύθμισης που προτείνεται να συσταθεί στο ΥΠΕΣΔΔΑ. Ο ρόλος της δεν εξαντλείται στην καταγραφή δεδομένων και την επεξεργασία νομοθετικών και κανονιστικών προτάσεων και μέτρων πολιτικής για την προώθηση της μεταρρύθμισης, αλλά επεκτείνεται και στην ίδια την υλοποίηση μέτρων και δράσεων στους τομείς εκείνους μητροπολιτικού ενδιαφέροντος που παρουσιάζουν ωριμότητα και προτεραιότητα ρύθμισης. Έτσι, η Γραμματεία αυτή καλείται, ήδη κατά το μεταβατικό διάστημα, να αντιμετωπίσει επί παραδείγματι το ζήτημα της συγκρότησης ενιαίων φορέων αστικών συγκοινωνιών στα δύο μητροπολιτικά συγκροτήματα ή το ζήτημα της διαχείρισης των απορριμμάτων σε μητροπολιτικό επίπεδο, αλλά και κρισιμότερα ζητήματα, όπως η στρατηγική ανάπτυξης της πρωτεύουσας. Κατά την έννοια αυτή, η προτεινόμενη Ειδική Γραμματεία πρέπει να λειτουργήσει ως προωθητικός μηχανισμός του όλου συστήματος, προικιζόμενη προς τούτο με τις κατάλληλες αρμοδιότητες, προσωπικό και πόρους. Για το σκοπό αυτό, μπορούν να χρησιμοποιηθούν επιτυχή θεσμικά προηγούμενα από την παλαιότερη και πιο πρόσφατη διοικητική εμπειρία, όπως αυτά της Γραμματείας του Εθνικού Συμβουλίου Χωροταξίας και Περιβάλλοντος στο τέως Υπουργείο Συντονισμού (ν. 360/1976) ή της Γενικής Γραμματείας Ολυμπιακών Αγώνων στο Υπουργείο Πολιτισμού κατά την περίοδο της ολυμπιακής προετοιμασίας.

β) Οι Μητροπολιτικοί Σύνδεσμοι Ειδικών Σκοπών στην Αττική και τη Θεσσαλονίκη. Οι Σύνδεσμοι αυτοί, εφόσον λειτουργήσουν κατά το μεταβατικό διάστημα, καλούνται να αποδείξουν τη δυνατότητα αποτελεσματικής διαδημοτικής συνεργασίας σε τομείς ζωτικής σημασίας για τα δύο μητροπολιτικά συγκροτήματα, όπως η διαχείριση των απορριμμάτων, η προώθηση στεγαστικών προγραμμάτων για μειονεκτικές ομάδες

πληθυσμού, η προώθηση προγραμμάτων αστικής ανάπλασης μεγάλης κλίμακας, η προώθηση, σε συνεργασία με ιδιωτικούς φορείς και ερευνητικά ιδρύματα, προγραμμάτων κατάρτισης του επαγγελματικού δυναμικού και επανένταξης στην αγορά εργασίας και γενικότερων προγραμμάτων εφαρμογής κοινωνικών πολιτικών. Από την αποτελεσματικότητα της συνεργασίας αυτής και από την αποδοτικότητα και ποιότητα των υπηρεσιών που θα παρασχεθούν στους πολίτες θα αποδειχθεί εν τέλει και η δυνατότητα ύπαρξής τους παραλλήλως προς τους νέους μητροπολιτικούς ΟΤΑ δευτέρου βαθμού.

γ) Ειδικά για την περίπτωση της Αττικής, σημαντικό ρόλο κατά το μεταβατικό διάστημα πρέπει να αναλάβει η **Περιφέρεια Αττικής**, που θα αποτελέσει και το βασικό διοικητικό πρόπλασμα της Μητροπολιτικής Αυτοδιοίκησης Αθήνας, σε επίπεδο υπηρεσιών, αρμοδιοτήτων, προσωπικού και τεχνογνωσίας. Για τον σκοπό αυτό, πρέπει, ήδη κατά το μεταβατικό διάστημα, να μεταφερθούν στην Περιφέρεια (ή στην εποπτεία αυτής) εκείνες οι υπηρεσίες και οι αρμοδιότητες μητροπολιτικού χαρακτήρα που παρουσιάζουν ωριμότητα να αναληφθούν μετά το 2010 από την Μητροπολιτική Αυτοδιοίκηση Αθήνας, ώστε να δημιουργηθεί ένας έμπειρος διοικητικός μηχανισμός που θα μπορέσει να στηρίξει επαρκώς τη λειτουργία του νέου θεσμού.

6.4. Χρονοδιάγραμμα

Η μεταβατική περίοδος μητροπολιτικής λειτουργίας επιβάλλεται να ολοκληρωθεί το 2010, προκειμένου να παρασχεθεί ικανό διάστημα για την προετοιμασία των οριστικών σχημάτων μητροπολιτικής διακυβέρνησης, σύμφωνα και με όσα εκτίθενται παραπάνω. Εφόσον υιοθετηθεί η πρόταση αυτή, η εκλογή των νέων μητροπολιτικών αρχών θα διενεργηθεί κατά τις δημοτικές – νομαρχιακές εκλογές του 2010, ενώ η ενεργοποίηση των νέων μητροπολιτικών σχημάτων θα λάβει χώρα τον Ιανουάριο του 2011. Η επιλογή αυτή προϋποθέτει την έγκαιρη ανάληψη σχετικής νομοθετικής πρωτοβουλίας (σε κάθε περίπτωση πριν από τις εκλογές του 2006), ώστε τα προτεινόμενα μεταβατικά σχήματα και μηχανισμοί να διαθέτουν τουλάχιστον μια καθαρή τετραετία (2006-2010) για την ολοκλήρωση της αποστολής τους.

7. ΒΑΣΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Ακαδημία Αθηνών - Κέντρον Ερεύνης της Ελληνικής Κοινωνίας (2000), *Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση. Διαπιστώσεις – Προτάσεις*, Δημοσιεύματα: Αριθμός 9, Αθήνα.
- Γετίμης Π. - Χλέπας Ν-Κ. (2005), «Προς αναζήτηση του καταλληλότερου σχήματος μητροπολιτικής διακυβέρνησης για την Αθήνα/Αττική και Θεσσαλονίκη», Εισήγηση στο Συνέδριο «Μητροπολιτική Διακυβέρνηση» που διοργανώθηκε από την ΚΕΔΚΕ, ΤΕΔΚΝΑ, ΤΕΔΚ Ν. Θεσσαλονίκης, Δήμο Αθηναίων, Δήμο Θεσσαλονίκης και ΙΑΠΑΔ στην Αθήνα, 23-24 Ιουνίου 2005.

- Γετίμης Π. - Καυκαλάς Γρ. (επ.) (2003), *Μητροπολιτική Διακυβέρνηση. Διεθνής εμπειρία και ελληνική πραγματικότητα*, ΙΑΠΑΔ, Αθήνα.
- Γετίμης Π. (2000) «Εναλλακτικές μορφές αστικής διακυβέρνησης στην Ευρώπη» εις Ε. Ανδρικοπούλου, Γρ. Καυκαλάς (επιμ.), *Ο νέος ευρωπαϊκός χώρος. Η διεύρυνση και η γεωγραφία της ευρωπαϊκής ανάπτυξης*, Εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα, 2000, σ. 468 επ.
- Cavallier G. (1998) «Défis pour la gouvernance urbaine dans l'Union européenne », *Fondation Européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, Luxembourg : Office des Publications Officielles des Communautés Européennes.*
- ΕΜΠ (Σχολή Αρχιτεκτόνων. Τομέας Πολεοδομίας & Χωροταξίας) – ΥΠΕΧΩΔΕ (2004), *Στρατηγικό Πλαίσιο Χωρικής Ανάπτυξης για την Αθήνα-Αττική. Σύνοψη*, Ερευνητικό Πρόγραμμα
- Ερευνητική Μονάδα Χωρικής Ανάπτυξης Α.Π.Θ. – ΥπεσΔΔΑ, (2002), *Μητροπολιτική Διακυβέρνηση στη Θεσσαλονίκη. Σύνοψη*, Αθήνα
- ΙΑΠΑΔ – ΥπεσΔΔΑ, (2002) *Μητροπολιτική Διοίκηση – Αυτοδιοίκηση Αθήνας/ Αττικής. Σύνοψη*, Αθήνα
- Ινστιτούτο Περιφερειακής Ανάπτυξης Παντείου Πανεπιστημίου – ΤΕΔΚΝΑ, (2001), *Οργάνωση της Μητροπολιτικής Περιφέρειας της Αθήνας*, Αθήνα.
- Marcou, G. et al. (1997), *Le gouvernement des villes et les relations contractuels entre les collectivités publiques*, Paris : PIR-VILLES/ CNRS
- Παπαδημητρίου Γ. - Μακροδημήτρης Αντ. (επ.), 1994, *Συστήματα Διοίκησης των Μητροπολιτικών Περιοχών*, Αντ. Ν. Σάκκουλας (Σειρά «Διοίκηση και Πολιτεία» Τόμος 11), Αθήνα
- Πρεβελάκης Γ. (2002) «Ο μητροπολιτικός σχεδιασμός στην Ελλάδα: η περίπτωση της Αθήνας», *Αειχώρος. Κείμενα Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Ανάπτυξης*, Τεύχος 1, σελ. 50-59.
- Σωτηρέλης Γ. (2002), *Η μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Προκλήσεις και προοπτικές μετά την συνταγματική αναθεώρηση*, Προσκήνιο- Άγγελος Σιδεράτος, Χαλάνδρι
- Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας (1994), *Ένα όραμα για την Αθήνα. Προοπτικές και διαχείριση Μητροπολιτικών Περιοχών*, Πρακτικά Συνεδρίου, 13-16 Σεπτεμβρίου 1994, Αθήνα : Έκδοση ΤΕΕ.

- Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας (1996), Ένα όραμα για την Αθήνα. Η συνέχεια. Ο καταστατικός χάρτης, Πρακτικά Συνεδρίου, 18-21 Νοεμβρίου 1996, Αθήνα: Έκδοση ΤΕΕ.

Αθήνα, 14 Οκτωβρίου 2005