

Χωρική ανακλιμάκωση και χωρικός σχεδιασμός: Διακυβερνητικές προκλήσεις στο μητροπολιτικό σχεδιασμό της Αθήνας

Χωριανόπουλος Ι.¹, Παγώνης Α.²

¹ Τμήμα Γεωγραφίας, Πανεπιστήμιο Αιγαίου, Λόφος Πανεπιστημίου Μυτιλήνη, 81100 ichorian@geo.aegean.gr

² Τομέας Πολεοδομίας και Χωροταξίας, Σχολή Αρχιτεκτόνων ΕΜΠ, Πατησίων 42, 106 82 Αθήνα, tragonis@arch.ntua.gr

Abstract

In this paper we explore the evolution of state spatial structures in metropolitan Athens and we discuss their relevance to the effectiveness with which the regional spatial planning framework defines and promotes its goals. In the first part we interrogate the metropolitan governance experience in the EU member states, defining the corresponding concepts and terms. The key role of the metropolitan scale in spatial regulation has been recognized in the majority of the respective national contexts as early as the post-war period, a process that resulted in the establishment of “metropolitan governance” as a distinct tier of political administration. In the case of Athens, similar considerations appear in the national political agenda in the 1980s, coinciding with the review of the spatial planning framework at the metropolitan level. The timid reform record of that time, we argue, suggests the determining influence of arguments viewing unhindered urbanization as a shortcut to economic growth. In the following decades, a series of state spatial re-organization initiatives and land-use planning reforms were launched in Athens, reviewed in detail in this paper. The misalliance between these two distinct policy terrains sheds light on the unsuccessful attempts to promote the strategic goals for Athens in the 1990s and the 2000s. Explicit reference is made here to the hosting of the 2004 Olympic Games, a major undertaking aiming at strengthening the comparative advantages of the city as an international economic centre. The third part of the paper centres on the latest reorganization of state spatial structures, known as the “Kallikratis” programme (2010). According to this, a range of metropolitan governance duties were relegated to the regional level, turned political with a directly elected council and chair. The extent to which this rescaling initiative is addressing the stated spatial planning objectives for the metropolis is explored in view of the shift in spatial policy preoccupations as a result of the country’s sovereign debt crisis.

Λέξεις Κλειδιά (Keywords): χωρική ανακλιμάκωση, μητροπολιτικός σχεδιασμός, μητροπολιτική διακυβέρνηση, Αθήνα

Εισαγωγή

Οι χωρικές κλίμακες ρύθμισης αποτελούν σχεσιακές, δυναμικές και κοινωνικά εξαρτημένες διαδικασίες, οι οποίες προσδίδουν περιεχόμενο στις κρατικές χωρικές δομές, επιτρέποντας ή αναστέλλοντας συγκεκριμένες επιδιώξεις και προτεραιότητες (Chorianopoulos, 2012). Σύμφωνα με τη σχολή της «ρύθμισης», συγκεκριμένες περίοδοι σχετικά σταθερών κοινωνικο-πολιτικών συνθηκών επιτρέπουν της διεξαγωγή γενικότερων συμπερασμάτων σχετικών με τους στόχους που εξυπηρετούνται από τη μορφή οργάνωσης του κρατικού χώρου. Σε αυτό το πλαίσιο, οι θεωρητικοί της σχολής της ρύθμισης προσεγγίζουν και κατανοούν την μεταπολεμική περίοδο στη Δυτική Ευρώπη ως μια ιδιαίτερη μακροοικονομική συνθήκη συγκεκριμένων και εθνικά προσδιορισμένων «συμβιβασμών» (Aglietta, 1979). Η αποκαλούμενη και «φορδική» 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 δέχθηκαν 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 & Perrons, 1993). Η παγκόσμια οικονομική κρίση της δεκαετίας του 1970, και οι σχετικές με αυτήν αναδιαρθρωτικές διαδικασίες, άλλαξαν ουσιαστικά το συγκεκριμένο ρυθμιστικό προσανατολισμό (Johnston, 1985; Healey, 2004).

Η σχετική βιβλιογραφία αναγνωρίζει ήδη από τη δεκαετία του 1980 την εμφάνιση μιας ευρείας τάσης αλλαγής στις διακηρυγμένες προθέσεις της πολιτικής για τον χωρικό σχεδιασμό, οι οποίες περιλαμβάνουν πλέον ρητά το 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; McGuirk & MacLaran, 2001). 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, 2004; Faludi & Van DerValk, 1994; Lefèvre, 2003). Η υιοθέτηση των αποσπασματικών αυτών χωροταξικών (Bozzi, 1995), δίνει έμφαση στη δημιουργία υποδομών μεγάλης κλίμακας στις στρατηγικά επιλεγμένες αστικές περιφέρειες, με στόχο την ενίσχυση των διεθνών συγκριτικών τους πλεονεκτημάτων¹ (Malecki, 2007).

Η επιδίωξη αυτή αποτελεί μέρος μιας ευρύτερης προσπάθειας των κρατών να επηρεάσουν, να κατευθύνουν και να προσελκύσουν τις διεθνοποιημένες και διαρκώς μεταβαλλόμενες πια οικονομικές διαδικασίες (Smith, 2003). Μια δεύτερη παράλληλη έκφανση αυτής της προσπάθειας παρατηρείται με τη μεταφορά ουσιαστικών κρατικών αρμοδιοτήτων σε υπερεθνικούς οργανισμούς, όπως η NAFTA και η ΕΕ (Jessop κ.α., 2008). Στην πορεία αυτή, οι εθνοκεντρικές δομές της χωρικής οργάνωσης των κρατών, όπως αυτές σχηματοποιήθηκαν τη μεταπολεμική περίοδο, εμφανίζουν ουσιαστικά προβλήματα ανταπόκρισης στις ρευστές οικονομικές συνθήκες, 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

¹ 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 απομάκρυνση του χωρικού σχεδιασμού από τον στόχο της «ελεγχόμενης αστικοποίησης» (Lambrechts & Zonneveld, 2004).

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, 2003). Η αναδιάταξη των οικονομικό-πολιτικών στόχων και 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 σχετικών κλιμάκων ρύθμισης, όσο και τον προσανατολισμό και το περιεχόμενο τους. Η διαδικασία αυτή χαρακτηρίζεται από τη σχετική βιβλιογραφία ως «ανακλιμάκωση» (Paasi, 2004). Η «ανακλιμάκωση» εμφανίζεται εκ πρώτης μέσα από τη θέσπιση νέων βαθμίδων χωρικής διακυβέρνησης. Τα ειδοποιά χαρακτηριστικά της διαδικασίας αυτής, όμως, είναι κυρίως ορατά μέσα από τα αποτελέσματα των πολιτικών που την προωθούν και τη συνθέτουν (Gualini, 2006). Το επόμενο μέρος της εισήγησης θα εστιάσει στην μητροπολιτική Αθήνα, εξετάζοντας την πορεία εξέλιξης της συγκεκριμένης κλίμακας ως τη χώρο-διοικητική μεταρρύθμιση του Καλλικράτη (2010).

Η περίπτωση της Αθήνας

Στην περίπτωση της Αθήνας το αίτημα της αντιμετώπισης των προβλημάτων της μητρόπολης μέσω μιας συγκροτημένης πολιτικής ρυθμιστικού σχεδιασμού έχει ήδη διατυπωθεί από τη δεκαετία του 1960 ως ζήτημα που κυριαρχεί στις συζητήσεις των αρχιτεκτόνων και των πολεοδόμων². Ωστόσο η θεσμική έκφραση ενός πλαισίου πολιτικής για το μητροπολιτικό σχεδιασμό καταγράφεται με αρκετή καθυστέρηση στα μέσα της δεκαετίας του 1980 με τη θεσμοθέτηση του ΡΣΑ και την ίδρυση του Οργανισμού της Αθήνας. Αυτή η χρονική υστέρηση στην έκφραση της δυναμικής της χωρικής ανακλιμάκωσης σε σχέση με άλλες Ευρωπαϊκές χώρες σχετίζεται με την κυριαρχία πολιτικών απόψεων που αντιλαμβάνονταν την παραγωγή του χτισμένου περιβάλλοντος χωρίς φραγμούς ως κύριο μοχλό στήριξης της οικονομίας στα πλαίσια του κυρίαρχου προτύπου οικονομικής ανάπτυξης. 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 ΣΔ στην περίοδο πριν και κατά τη διάρκεια της δικτατορίας) αναδεικνύεται κεντρικός ο ρόλος του κράτους. Ειδικότερα στην περίπτωση της Αθήνας η συγκριτικά μεγάλη σημασία της πόλης στην κλίμακα της εθνικής οικονομίας καθιστά την μητροπολιτική περιοχή δυναμικό πεδίο έκφρασης των κυβερνητικών πολιτικών, πολύ σημαντικό για να αφεθεί στην δικαιοδοσία της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Η αρμοδιότητα της κεντρικής διοίκησης στο μητροπολιτικό σχεδιασμό συστηματοποιείται στις δεκαετίες του 60 και 70 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 συνιστά κρατική ευθύνη. Ως εκ τούτου το γεγονός ότι ο ΟΡΣΑ ιδρύεται ως εποπτευόμενος οργανισμός του αρμόδιου υπουργείου για τα θέματα του χωρικού σχεδιασμού και όχι μέρος ενός αυτοδύναμου μητροπολιτικού φορέα δεν ξενίζει τότε. Αντίθετα αποτελεί μάλλον πρωτοποριακό γεγονός η ίδρυση ενός ξεχωριστού οργανισμού για το μητροπολιτικό σχεδιασμό της Αθήνας με έστω σχετική λειτουργική αυτονομία. Παράλληλα κανείς δεν συσχετίζει αυτή την λειτουργία με την ίδρυση της διοικητικής Περιφέρειας 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 80, καθώς ο σχεδιασμός εξακολουθεί να γίνεται αντιληπτός κατά βάση ως τεχνοκρατική δραστηριότητα.

² Χαρακτηριστική είναι η συζήτηση σχετικά με τα προβλήματα της Μείζονος Περιοχής Αθηνών στο Ε' Πανελλήνιο Αρχιτεκτονικό Συνέδριο που λαμβάνει χώρα το 1965.

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 στο χώρο.

Ενδεικτικό στοιχείο της μη σύνδεσης μεταξύ των πεδίων πολιτικής της χωρικής-διοικητικής ανακλιμάκωσης και του χωρικού σχεδιασμού αποτελεί το γεγονός ότι οι πολύ σημαντικές προσπάθειες διοικητικής μεταρρύθμισης της δεκαετίας του 90 (με την ίδρυση δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης και την σε μεγάλη κλίμακα συγχώνευση δήμων και κοινοτήτων στα πλαίσια του προγράμματος Καποδίστριας) συζητιούνται 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 ΣτΕ. Αυτές οι περιπλοκές είναι ενδεικτικές του πόσο λίγο είχε σκεφτεί ο νομοθέτης αυτή την διάσταση εξαρχής (Βασενχόβεν κ.α., 2010).

Από την πλευρά του χωρικού σχεδιασμού ως πιο σημαντική ανταπόκριση στο αίτημα της χωρικής ανακλιμάκωσης μπορεί να θεωρηθεί η αναθεώρηση του θεσμικού πλαισίου της πολεοδομίας χωροταξίας της δεκαετίας του 90 με τον προσδιορισμό του χαρακτήρα των ΓΠΣ – ΣΧΟΟΑΠ σε αντιστοιχία προς τα χωρικά χαρακτηριστικά και την κλίμακα των νέων Καποδιστριακών Δήμων. Αυτή η εξέλιξη όμως επηρεάζει πολύ λίγο την Αθήνα-Αττική εξαιτίας των πολύ περιορισμένων συγχωνεύσεων δήμων και κοινοτήτων που έλαβαν χώρα. Παράλληλα η αναβάθμιση των πέντε νομαρχιακών διοικήσεων (Αθηνών, Πειραιώς, ‘Υπερνομαρχία’ Αθηνών-Πειραιώς, Ανατολικής Αττικής, Δυτικής Αττικής) σε πολιτικές αρχές (1994) δεν προξενεί κάποια ουσιαστική μεταβολή στις αρμοδιότητες 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 χωροδιοικητικής ανακλιμάκωσης και η σύνδεση του με τις αρμοδιότητες του χωρικού σχεδιασμού στη μητροπολιτική περιοχή της Αθήνας ανακινείται τελικά μέσα από μια άλλη δίοδο στα πλαίσια της στροφής στις κατευθύνσεις της αστικής πολιτικής και την ανάδειξη της σημασίας του στόχου της αστικής ανταγωνιστικότητας στα μέσα της δεκαετίας του 90. Αυτό εκφράζεται 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 το σχεδιασμό και τη διαχείριση των μητροπολιτικών περιοχών ως προς τους συσχετισμό μεταξύ μητροπολιτικής διακυβέρνησης και χωρικού σχεδιασμού ως εκφράσεις του αιτήματος χωρικής ανακλιμάκωσης, που αναλύθηκε στην πρώτη ενότητα. 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 που διαπλέκονται στο σχεδιασμό της Αθήνας και αφορούν σε πολύ μεγαλύτερο φάσμα ζητημάτων και αρμοδιοτήτων από αυτά που καλύπτει ο Οργανισμός της Αθήνας και η Περιφέρεια Αττικής. Ειδικότερα η ισχυροποίηση της διάστασης του αναπτυξιακού προγραμματισμού μέσω των Διαρθρωτικών Ταμείων αναδεικνύει χαρακτηριστικά ένα παράλληλο πλαίσιο μητροπολιτικού προγραμματισμού 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) και μέλλει να αναδειχθεί σε κεντρική θεματική η οποία θα κυριαρχήσει στην επόμενη δεκαετία 1997-2009 σε όλο το διάστημα στο οποίο η συζήτηση για την Αθήνα διαμορφώνεται γύρω από το κεντρικό θέμα των Ολυμπιακών σχεδιασμών. Χαρακτηριστικό όμως είναι το γεγονός ότι πέρα από τις επιστημονικές συζητήσεις και τις δηλώσεις πολιτικής, καμία θεσμική αλλαγή δεν λαμβάνει χώρα σε όλο αυτό το διάστημα που να ανατρέψει 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 στο σχεδιασμό της πόλης η οποία νομιμοποιείται εξαιτίας του καθεστώτος κατεπείγοντος των Αγώνων. Παρά την κομβική σημασία των παρεμβάσεων που επιχειρούνται για την μελλοντική ανάπτυξη της πόλης, το όλο εγχείρημα αντιμετωπίζεται ως ειδικό διακυβερνητικό επεισόδιο στην 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 (Παγώνης, 2006). 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 και το ΡΣΑ.

Έτσι τελικά η απόφαση για την σύσταση μιας δημοκρατικά υπόλογης πολιτικής αρχής υπεύθυνης για το σύνολο του μητροπολιτικού χώρου της πόλης δεν προωθήθηκε. Στα χρόνια που ακολούθησαν, η αδυναμία διαχείρισης ζητημάτων μητροπολιτικής εμβέλειας που παρήγαγε αυτή η αποσπασματική λογική κατέστη εμφανής, αναιρώντας ως ένα βαθμό τα όποια πλεονεκτήματα προσέδωσε το εγχείρημα της Ολυμπιακής συγκυρίας στην Αθήνα (Chorianopoulos et.al, 2010).

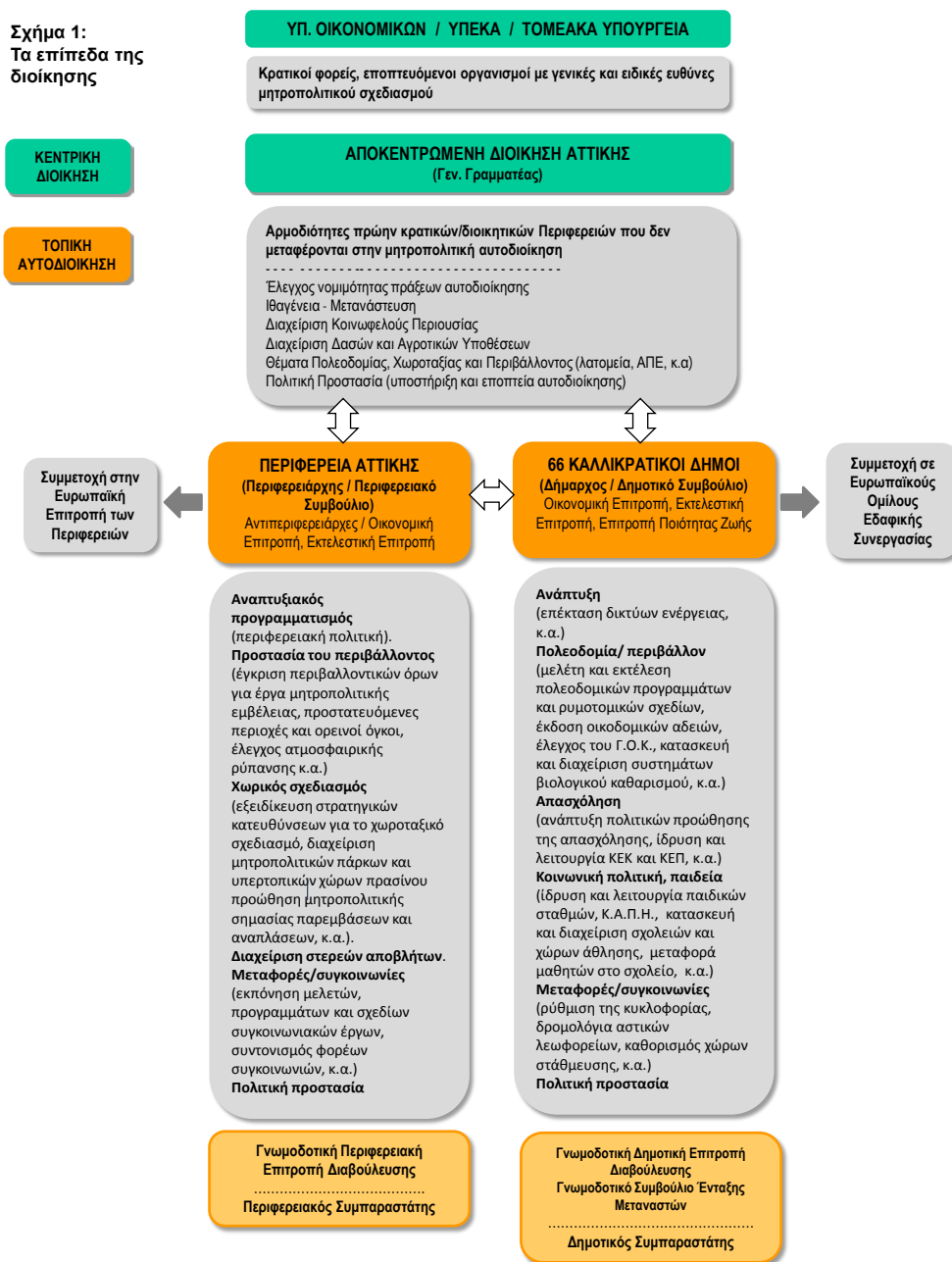
Καλλικράτης: Η θέσπιση της Μητροπολιτικής Περιφέρειας Αττικής.

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 συζήτηση για την αναγκαιότητα της υιοθέτησης ριζικών τομών στον τρόπο με τον οποίο λειτουργούσε η κρατική διοίκηση. Η δημόσια διαβούλευση διήρκεσε 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 σχετικό νομοθέτημα, το οποίο κατήγγειλε τα δύο τρίτα των περίπου των 6.000 οργανισμών και επιχειρήσεων της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης (Υπ. Εσωτερικών, 2010: 7). Πέρα από τις αποσπασματικού τύπου αυτές κινήσεις όμως, 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» (Υπ. Εσωτερικών, 2010: 8). Αντλώντας από τη «Λευκή Βίβλο για την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση» της Επιτροπής των Περιφερειών (CoR, 2009), η αναδιάρθρωση περιελάμβανε τέσσερις κατευθυντήριους πυλώνες:

- Α) Τη μεταφορά αρμοδιοτήτων από την κεντρική διοίκηση προς τις χαμηλότερες αυτό-διοικητικές βαθμίδες, καθώς και τον επανακαθορισμό και την οριοθέτηση των νέων πεδίων ευθύνης των ΟΤΑ.
- Β) Τη βελτίωση της σχέσης κόστους-αποτελεσματικότητας στην παροχή των υπηρεσιών μέσω της δημιουργίας οικονομικών κλίμακας, καθώς και τη στήριξη της ανάληψης αναπτυξιακών πρωτοβουλιών από τους ΟΤΑ.
- Γ) Την υιοθέτηση θεσμικών αλλαγών που επιτρέπουν την «ισότιμη» συμμετοχή των ΟΤΑ, «...ως πραγματικών εταίρων στη χάραξη και στο συντονισμό της ευρωπαϊκής πολιτικής στο πολυεπίπεδο μοντέλο διακυβέρνησης της ΕΕ».
- Δ) Την ενσωμάτωση συγκεκριμένων προβλέψεων για τη συμμετοχή των πολιτών, των τοπικών φορέων και των σχετικών ομάδων συμφερόντων σε νέες τοπικές πλατφόρμες διαβούλευσης και διακυβέρνησης (Υπ. Εσωτερικών, 2010: 9-12).

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 5 Νομαρχιών καθώς και την μετατροπή της Περιφέρειας σε πολιτική οντότητα με αιρετό - άμεσα εκλεγμένο με καθολική ψηφοφορία – Συμβούλιο και Περιφερειάρχη. Ο περιορισμός των επιπέδων της διοίκησης καθώς και των μονάδων που τις αποτελούσαν, υποδηλώνει προθέσεις εξορθολογισμού των αλληλεπικαλυπτόμενων πεδίων ευθύνης των ΟΤΑ. Σύμφωνα με τα σχετικά κείμενα, οι νέες μεγαλύτερης κλίμακας αυτο-διοικητικές μονάδες θεωρούνται περισσότερο ικανές να παρέμβουν σχεδιαστικά στο χώρο της δικαιοδοσίας τους (Υπ. Εσωτερικών, 2010). Οι προβλέψεις για την απόδοση νέων αρμοδιοτήτων στους ΟΤΑ στους τομείς του αναπτυξιακού και του χωρικού σχεδιασμού, αλλά και των μεταφορών στηρίζουν αυτό το επιχείρημα (Βλ. Σχήμα 1).



Όπως επίσης φαίνεται στο Σχήμα 1, σημαντικές αρμοδιότητες μητροπολιτικής διακυβέρνησης μεταφέρονται στην Περιφέρεια Αττικής, καλύπτοντας το άγιο αίτημα για την δημιουργία μιας πολιτικής κλίμακας ρύθμισης του σχετικού χώρου. Στο τομέα του

χωρικού σχεδιασμού, στην Περιφέρεια Αττικής αντιστοιχούν, μεταξύ άλλων, οι παρακάτω λειτουργίες:

- «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).

Στα ζητήματα του χωρικού σχεδιασμού επιδιώκεται ρητά η συνεργασία ανάμεσα στις δύο βαθμίδες των ΟΤΑ μέσω της «Περιφερειακής Επιτροπής Διαβούλευσης», ενώ η αυξημένη παρουσία τοπικών συλλογικοτήτων και ομάδων συμφερόντων στην συγκεκριμένη συμμετοχική πλατφόρμα στοχεύει στην κοινωνική νομιμοποίηση της επανεισαγωγής των στόχων (Υπ. 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 αυτών 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 στον ανταγωνιστικό πλαίσιο του Ευρωπαϊκού οικονομικού χώρου. Ο Ευρωπαϊκός αναπτυξιακός προσανατολισμός των νέων δομών είναι εμφανής. Οι διευρυμένες αυτό-διοικητικές μονάδες δύναται 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 οικονομικών τους συμφερόντων. Σημαντική αλλαγή αποτελεί και η αντιπροσώπευση της Αθήνας στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή των Περιφερειών μέσω της μητροπολιτικής περιφέρειας. Η παρουσία της κεντρικής διοίκησης εγγράφεται στη νέα κρατική χωρική αρχιτεκτονική με την ίδρυση της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής, τα γεωγραφικά όρια της δικαιοδοσίας της οποίας ταυτίζονται με αυτά της σχετικής Περιφέρειας. Οι επίσημες εκθέσεις που συνόδευαν το πρόγραμμα τονίζουν ότι η συγκρότηση της συγκεκριμένης βαθμίδας 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 (Υπ. Εσωτερικών, 2010: 17). Εξετάζοντας το ρόλο της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής στη θεματική του χωρικού σχεδιασμού, παρατηρούμε την ύπαρξη κομβικών αρμοδιοτήτων, οι οποίες λειτουργούν παράλληλα με αυτές της Περιφέρειας. Αναφορά γίνεται, μεταξύ άλλων, στα εξής δικαιοδοτικά εδάφια:

- «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).

Σύμφωνα με το νομοθέτη, η πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση και η δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση συνιστούν αυτοτελή συστήματα διοίκησης, ενώ ο εποπτικός ρόλος της αποκεντρωμένης διοίκησης στοχεύει στον έλεγχο της νομιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ, καθώς και στην ενότητα της διοικητικής λειτουργίας του κράτους (Υπ. Εσωτερικών, 2010: 13). Στην περίοδο που ακολούθησε το μεταρρυθμιστικό πρόγραμμα «Καλλικράτης», όμως, οι πρωτοβουλίες που υιοθετήθηκαν τόσο από την Αποκεντρωμένη όσο και από άλλες δομές

τη κεντρικής διοίκησης, απέκλιναν από τον ρυθμιστικό τους ρόλο και απέκτησαν επικυρίαρχα χαρακτηριστικά, διακυβεύοντας τον ίδιο το στόχο της ανακλιμάκωσης.

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 στα πλαίσια 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. Η κυριαρχία του στόχου της προώθησης της αστικής ανταγωνιστικότητας υποχωρεί σαφώς κατά την 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 δημόσιου 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 δημόσιων δαπανών, οδηγεί σε αναδίπλωση από τις πολιτικές εκτατικής αστικής ανάπτυξης της περασμένης περιόδου και αναδεικνύει νέες προτεραιότητες αστικής αναζωογόνησης και ενίσχυσης της αστικής ανθεκτικότητας (Pagonis, 2013). Ωστόσο η προώθηση μορφών επιχειρηματικής αστικής ανάπτυξης δεν εκλείπει στην τρέχουσα περίοδο. Αντίθετα επανέρχεται με νέα σημασιοδότηση και περιεχόμενο ως πολιτική που εξυπηρετεί το στόχο αποπληρωμής του δημόσιου 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 και αφετέρου το πλαίσιο για την προσέλκυση στρατηγικών επενδύσεων του Υπουργείου Ανάπτυξης με κύριο παράδειγμα την πολιτική αξιοποίησης του παράκτιου μετάπου του Σαρωνικού. Ένα τρίτο πλαίσιο πολιτικής θα μπορούσαν να θεωρηθούν ενδεχομένως οι σχεδιασμοί που προωθεί ο ΟΛΠ για το λιμάνι του Πειραιά. Οι νέες αυτές προτεραιότητες δημοσιονομικών και τομεακών πολιτικών παρεμβάλλονται εμβόλιμα στο 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 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 την 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 αρκετά πιο

μετριοπαθές κείμενο 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, αλλά περισσότερο ως διασφάλιση θεσμικής κατοχύρωσης 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 ανελαστικό 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 πρόσχημα 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 3-4 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 εκφράσεων συμφερόντων μεγάλου μέρους της κοινωνίας, 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 μεταβίβασης 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 με σαφήνεια, όπως αναφέρθηκε, η πρόθεση της χωρικής ανακλιμάκωσης. Ωστόσο η δυνατότητα αυτή δεν ενεργοποιείται καθόλου έως σήμερα. 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 ΥΠΕΚΑ. Αυτή η εξέλιξη, ακόμη και αν θεωρηθεί προσωρινή, 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. Είναι δε αντίθετη εξέλιξη προς τους στόχους της πολιτικής του Καλλικράτη η οποία θα ευνοούσε τη σταδιακή έστω μεταβίβαση των αρμοδιοτήτων αυτών προς την Μητροπολιτική Περιφέρεια.

Το ζήτημα των αρμοδιοτήτων του μητροπολιτικού σχεδιασμού παίρνει νέα τροπή με τη δημοσιοποίηση του σχεδίου νόμου για την μεταρρύθμιση του συστήματος πολεοδομικού και χωροταξικού σχεδιασμού, 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 το οποίο εγκρίνεται με ΠΔ. 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 αποφάσεων για το μητροπολιτικό σχεδιασμό της Αθήνας. Στην περίοδο που εξετάζουμε η δραστηριοποίηση της Περιφέρειας στον μητροπολιτικό 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 αυξημένη 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 κινείται από το ίδρυμα Νιάρχου σε επέκταση των σχεδιασμών 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 ότι η ευθύνη τους ανατίθεται σε ιδιωτικούς φορείς ανεξαρτήτως κύρους. Ως προς το ζήτημα της χωρικής ανακλιμάκωσης θα πρέπει να καταγραφούν ως μια νέα δυναμική η οποία επηρεάζει τις κατευθύνσεις πολιτικής για την μητροπολιτική περιοχή διαμέσου του κεντρικού κράτους.

Συμπεράσματα

Στη σχετική βιβλιογραφία, η τάση αποδόμησης του μεταπολεμικού μοντέλου κρατικής χωρικής οργάνωσης που εμφανίζεται στις χώρες της ΕΕ τις τρεις τελευταίες δεκαετίες γίνεται κατανοητή ως συνέπεια του αναπροσανατολισμού της χωρικής πολιτικής των κρατών προς τη στήριξη των ανταγωνιστικών πλεονεκτημάτων συγκεκριμένων, αναπτυξιακά υποσχόμενων, μητροπολιτικών περιοχών. Η αλλαγή στις χωροδιοικητικές δομές στοχεύει στην αυτονόμηση των αναπτυξιακών προοπτικών των επιμέρους χωρικών κλιμάκων, διευκολύνοντας την κρατική στήριξη των περισσότερο υποσχόμενων από αυτές (Brenner, 2004; Gualini, 2006). Οι χωρικές παρεμβάσεις που συνοδεύουν τις αναπτυξιακές αυτές στρατηγικές λαμβάνουν πολλές μορφές. Ένα κοινό αντιπροσωπευτικό τους γνώρισμα αποτελεί η θέσπιση ενός «ιδιαιτέρου» και χωρικά οριοθετημένου ρυθμιστικού μορφώματος (Swyngedouw, Moulaert, & Rodriguez, 2002). Η ενθάρρυνση της εμφάνισης διαφορετικών τύπων και ταχυτήτων κρατικής χωρικής παρέμβασης και τοπικής διακυβέρνησης σηματοδοτεί την μεταστροφή από το «καθολικό», συγκροτημένο και αναδιανεμητικό μοντέλο παρέμβασης της μεταπολεμικής περιόδου.

Στην περίπτωση της Μητροπολιτικής Αθήνας το αίτημα της χωρικής ανακλιμάκωσης εμφανίζεται με καθυστέρηση σε σχέση με τις άλλες Ευρωπαϊκές χώρες, απόρροια τόσο του συγκεντρωτικού παρελθόντος των Ελληνικών κλιμάκων ρύθμισης, όσο και της συστηματικής παρεμβολής βραχυπρόθεσμων αναπτυξιακών προτεραιοτήτων που αντιμάχονταν την εγκατάσταση θεσμικών μορφών πολιτικής εκπροσώπησης στο σχεδιασμό του χώρου έξω από τον κρατικό έλεγχο. Στο διάστημα των δεκαετιών του 1990 και 2000 ενώ λαμβάνουν χώρα σημαντικής έκτασης μεταρρυθμίσεις στις κρατικές χωρικές δομές, αυτές δεν συντονίζονται χαρακτηριστικά με τις πολιτικές του χωρικού σχεδιασμού με αποτέλεσμα τη μη αποτελεσματική προώθηση των αναπτυξιακών προοπτικών της μητροπολιτικής περιοχής.

Ακολουθώντας το Ευρωπαϊκό παράδειγμα της ανακλιμάκωσης, το πρόγραμμα «Καλλικράτης» επιχειρεί την αυτονόμηση των αναπτυξιακών προοπτικών των επιμέρους κλιμάκων ρύθμισης. Στην Αθήνα η ανακλιμάκωση οδήγησε στην θεμελίωση ενός νέου μητροπολιτικού διακυβερνητικού φορέα με πρωτοεμφανιζόμενες αρμοδιότητες στο χωρικό σχεδιασμό της Περιφέρειας. Δημιουργήθηκαν, με άλλα λόγια, οι προϋποθέσεις για την στροφή από το κυρίαρχο μεταπολεμικό μοντέλο κρατικής χωρικής πολιτικής το οποίο συντηρούσε αδρανείς τις τοπικές πολιτικές δομές. Οι πρόσφατες αρνητικές εξελίξεις στη δημοσιονομική πραγματικότητα της χώρας όμως, έχουν μέχρι στιγμής αναστείλει αυτή την προοπτική οδηγώντας σε τάσεις επανασυγκέντρωσης καθώς οι κρατικές αρμοδιότητες στο

μητροπολιτικό σχεδιασμό ενισχύονται με διάφορους τρόπους υπό την πίεση των νέων προτεραιοτήτων κυβερνητικής πολιτικής που σχετίζονται με την αποπληρωμή του χρέους. Ως εκ τούτου το αίτημα της ταύτισης μεταξύ χωρικών δομών και πολιτικών χωρικής παρέμβασης με στόχο την προώθηση των αναπτυξιακών προοπτικών της μητροπολιτικής περιοχής που εκφράστηκε μέσω της διοικητικής μεταρρύθμισης του Καλλικράτη παραμένει ανεκπλήρωτο ματαιώνοντας τις δυναμικές της χωρικής ανακλιμάκωσης.

Βιβλιογραφία

- Aglietta, M., 1979. *A Theory of Capitalist Regulation*, New Left Books, London.
- Albrechts L., Healey P. and 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. In Cheshire, P and Gordon I (Eds), *Territorial Competition in an Integrating Europe*. Avebury, Aldershot, 267-294.
- Brenner N., 2003. Metropolitan institutional reform and the rescaling of state space in contemporary Western Europe. *European Urban and Regional Studies* 10 (4), 297-234.
- Brenner N., 2004. *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford University Press, New York.
- 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. Brussels: Committee of the Regions.
- Delladetsima P., 2003 What prospects for urban policy in Europe? *City* 7 (2), 154-165.
- Dunford M. and Perrons D., 1993. Regional inequality as a cause and consequence of slower growth. In Getimis P and Kafkalas G (Eds), *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.
- Faludi A. and 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.
- Jessop B., 1991. Thatcherism and flexibility: The white heat of post-Fordist revolution. In Jessop, B, Kastendiek, H, Nielsen, K and Pedersen, O (Eds), *The Politics of Flexibility: Restructuring State and Industry in Britain, Germany, and Scandinavia*, Edward Elgar, Aldershot, 135-161.
- Jessop B., Brenner N. and Jones M., 2008. Theorizing Sociospatial Relations. *Environment and Planning D: Society and Space* 26: 389-401.
- Johnston R.J., 1985. Local government and the state. In Pacione M (Ed), *Progress in Political Geography*, Croom Helm Ltd., Kent, 152-176.
- Lambrechts B. and 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 and Kreukels, A (Eds), *Metropolitan Governance and Spatial Planning*, Spon, London, 287-300.
- Majoor S.J.H. and 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.
- Malecki B., 2007. Cities and regions competing in the global economy: knowledge and local development policies. *Environment and Planning C: Government and Policy* 25, 638-654.
- Martin R. and Sunley P., 1997. The post-Keynesian state and the space economy. In Lee, R and Wills, J (Eds), *Geographies of economies*, Arnold, London, 278-289.
- McGuirk P. and MacLaran A., 2001. Changing approaches to urban planning in an 'Entrepreneurial City': The case of Dublin. *European Planning Studies* 9 (4), 437-457.

- 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.
- Smith N., 2003. Remaking scale: Competition and cooperation in prenational and postnational Europe. In: Brenner N, Jessop B, Jones M and MacLeod G (eds) *State/Space: A Reader*. Oxford: Blackwell, 227–238.
- Swyngedouw E., Moulaert F. and Rodriguez A., 2002 Neoliberal urbanization in Europe: Large-scale urban development projects and the new urban policy. *Antipode* 34 (3), 542–577.
- Βασενχόβεν, Λ. Σαπουντζάκη, Κ. Ασπρογέρακας, Ε. Γιαννίρης, Η. Παγώνης, Θ., 2010. *Χωρική διακυβέρνηση: Θεωρία, Ευρωπαϊκή εμπειρία και η περίπτωση της Ελλάδας*. Αθήνα: Κριτική.
- ΙΑΠΑΔ, 2002. Αναδιάρθρωση της Διοίκησης/Αυτοδιοίκησης της Μητροπολιτικής Περιοχής Αθήνας-Αττικής. Σύνοψη ερευνητικού προγράμματος. Αθήνα: Υπουργείο Εσωτερικών
- 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, Αθήνα. Αθήνα: ΟΡΣΑ
- 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*. Βόλος: Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας
- 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. Αθήνα: ΕΜΠ
- Υπουργείο Εσωτερικών, 2010. Πρόγραμμα Καλλικράτης: Αιτιολογική Έκθεση για τη Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Αθήνα.