

Χώρας αειχώρος

ΚΕΙΜΕΝΑ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΑΣ, ΧΩΡΟΤΑΞΙΑΣ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

ΤΟΜΟΣ 5
VOLUME 5

ΤΕΥΧΟΣ 2
ISSUE 2

ΝΟΕΜΒΡΙΟΣ 2006
NOVEMBER 2006



ΣΥΝΤΑΚΤΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ - Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
*Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας
και Περιφερειακής Ανάπτυξης*

ΚΟΚΚΩΣΗΣ ΧΑΡΗΣ

ΜΠΕΡΙΑΤΟΣ ΗΛΙΑΣ

ΟΙΚΟΝΟΜΟΥ ΔΗΜΗΤΡΗΣ

ΠΕΤΡΑΚΟΣ ΓΙΩΡΓΟΣ

ΓΟΥΣΙΟΣ ΔΗΜΗΤΡΗΣ

ΔΕΦΝΕΡ ΑΛΕΞΗΣ

ΨΥΧΑΡΗΣ ΓΙΑΝΝΗΣ

ΣΥΜΒΟΥΛΟΙ ΣΥΝΤΑΞΗΣ

Αραβαντινός Αθανάσιος	- ΕΜΠ
Ανδρικόπουλος Ανδρέας	- Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών
Βασενχόβεν Λουδοβίκος	- ΕΜΠ
Γιαννακούρου Τζίνα	- Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Γιαννιάς Δημήτρης	- Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Δελλαδέτσιμας Παύλος	- Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο
Δεμαθάς Ζαχαρίας	- Πάντειο Πανεπιστήμιο
Ιωαννίδης Γιάννης	- Tufts University, USA
Καλογήρου Νίκος	- ΑΠΘ
Καρύδης Δημήτρης	- ΕΜΠ
Κοσμόπουλος Πάνος	- ΔΠΘ
Κουκλέλη Ελένη	- University of California, USA
Λαμπριανίδης Λόης	- Πανεπιστήμιο Μακεδονίας
Λουκάκης Παύλος	- Πάντειο Πανεπιστήμιο
Λουρή Ελένη	- Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών
Μαντουβάλου Μαρία	- ΕΜΠ
Μελαχροινός Κώστας	- University of London, Queen Mary, UK
Μοδινός Μιχάλης	- Εθν. Κέντρο Περιβ. και Αειψ. Ανάπτυξης (ΕΚΠΑΑ)
Μπριασούλη Ελένη	- Πανεπιστήμιο Αιγαίου
Παπαθεοδώρου Ανδρέας	- University of Surrey, UK
Παππάς Βασίλης	- Πανεπιστήμιο Πατρών
Πρεβελάκης Γεώργιος-Στυλ.	- Universite de Paris I, France
Φωτόπουλος Γιώργος	- Πανεπιστήμιο Πατρών
Χαστάογλου Βίλμα	- ΑΠΘ

Διεύθυνση:

Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας

και Περιφερειακής Ανάπτυξης

Περιοδικό ΑΕΙΧΩΡΟΣ

Πεδίον Άρεως, 38334 ΒΟΛΟΣ

<http://www.prd.uth.gr/aeihoros> e-mail: aeihoros@prd.uth.gr

τηλ.: 24210 – 74456 fax: 24210 – 74388



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΑΚΕΣ ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ

Επιστημονικό Περιοδικό

αειχώρος

Επιμέλεια έκδοσης: Άννα Σαμαρίνα — Παναγιώτης Πανταζής
Λαγού: Παναγιώτης Πανταζής
Σχεδιασμός εξωφύλλου: Γιώργος Παρασκευάς — Παναγιώτης Πανταζής
Εκτύπωση: Αλέκος Ξουράφας
Κεντρική διάθεση: Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας

Περιεχόμενα

Βλαστός Θ., Αθανασόπουλος Κ.	4
Εμπόδια για τη συμμετοχή των κατοίκων σε σχεδιασμούς βιώσιμης κινητικότητας: Η περίπτωση του τραμ στην Αθήνα	
Λύκος Μ.	26
Το "μπτροπολιτικό όριο" στην Ελλάδα με γνώμονα τη διεθνή εμπειρία	
Καλλιώρας Δ.	46
Πρότυπα περιφερειακής ανάπτυξης των Νέων Κρατών-Μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Η ετερογενής επίδραση της Γεωγραφίας	
Πολύζος Σ.	68
Οι μεταναστευτικές ροές προς την Ελλάδα: Ανάλυση προσδιοριστικών παραγόντων, τυπολογία περιφερειών υποδοχής και χωρών προέλευσης	
Καραγάνης Ε., Μιμής Α.	104
Εφαρμογή των πολλαπλασιαστικά σταθμισμένων διαγραμμάτων Νογοποι στην ανάπτυξη του δικτύου τραπεζών	
ΘΕΜΑΤΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ	
Μιχάλαϊνα Ευ., Χριστοπούλου Ο.	122
Ενεργειακή και τουριστική στρατηγική ανάπτυξης στη Νήσο Σκόπελο	

Το "μητροπολιτικό όριο" στην Ελλάδα με γνώμονα τη διεθνή εμπειρία

Μαρτίνος Λύκος

Δρ., Εντεταλμένος Διδασκαλίας, Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης

Περίληψη

Το ζήτημα της λεγόμενης "μητροπολιτικής διακυβέρνησης" αναδεικνύει το πρόβλημα διαχωρισμού των αρμοδιοτήτων κεντρικής διοίκησης και τοπικής αυτοδιοίκησης. Πριν από αυτό, αναδεικνύει το πρόβλημα της οριοθέτησης του μητροπολιτικού χώρου με βάση μία σειρά κριτηρίων (οικονομικών, κοινωνικών, πολεοδομικών κ.ά.). Σε παγκόσμιο επίπεδο η οριοθέτηση των μεγάλων πόλεων εμφανίζει ενδιαφέρουσα ποικιλότητα –αυτή η οριοθέτηση με τη σειρά της επηρεάζει τα διοικητικά χαρακτηριστικά της τοπικής αυτοδιοίκησης, το εύρος των δραστηριοτήτων κ.λπ. Στο παρόν άρθρο χρησιμοποιείται μια σειρά παραδειγμάτων από όλο τον κόσμο προκειμένου να αντληθούν μεθοδολογικά εργαλεία για τον σωστό ορισμό του μητροπολιτικού χώρου στην Ελλάδα.

Λέξεις κλειδιά

Μητροπολιτική διακυβέρνηση, πολεοδομικό συγκρότημα, πόλη, δήμος.

The "Metropolitan Boundary" in Greece, According to the International Experience

The issue of 'metropolitan governance' reveals various problems of defining the limits between central and local administration. Before this, it reveals problems about

defining what 'metropolitan space' is, by using several criteria (economic, social, urban planning etc.). Spatial determination of large cities from all around the world has to show an interesting variety of examples – this kind of determination can influence the administrative characteristics of local government. In the present article, methodological tools are drawn from a series of global examples and are used in order to define 'metropolitan space' in Greece.

Keywords

Metropolitan governance, urban agglomeration, city, municipality.

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το πλαίσιο διοίκησης των αστικών περιοχών υπήρξε ξεκάθαρη υπόθεση μόνο κατά τις περιόδους όπου επικρατούσε το μοντέλο των πόλεων – κρατών, δηλαδή όταν οι έννοιες *κεντρική* και *τοπική διοίκηση* ταυτίζονταν, αν και πάλι οι σφαίρες επιρροής των μεγάλων πόλεων δημιουργούσαν πλέγμα σχέσεων εξωτερικής πολιτικής. Σήμερα, βασικό προαπαιτούμενο για τη λειτουργική οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων της αστικής διοίκησης είναι το ζήτημα της *χωρικής οριοθέτησης* μίας πόλης, ενός πολεοδομικού συγκροτήματος και μίας μητροπολιτικής περιοχής, δηλαδή το σωστό γεωγραφικό πεδίο εφαρμογής της. Τα κριτήρια μπορεί να είναι πολεοδομικά, δημογραφικά, οικονομικά κ.ά. –ή ένας βέλτιστος συνδυασμός όλων.

Ως διαφορά ενός χωριού από μία πόλη (ή ενός *αγροτικού* από ένα *αστικό* δημογραφικό σχήμα) θεωρείται το ότι στο χωριό δραστηριοποιείται μία *κοινότητα* (*gemeinschaft*) ενώ σε μία πόλη δραστηριοποιείται μία *κοινωνία* (*gesellschaft*) (Palen, 1981). Αντίστοιχα, ως διαφορά μίας "πόλης" από μία "μητρόπολη" μπορεί να θεωρηθεί το ότι οι κοινωνικές δράσεις της πρώτης περιστρέφονται γύρω από την ίδια ενώ της δεύτερης επηρεάζουν, εάν όχι καθορίζουν, άλλες πόλεις. Οι κοινωνιολογικοί όροι αντικατοπτρίζουν θαυμάσια την ποιοτική διάσταση της πόλης, δεν αγγίζουν όμως καν την ποσοτική: με βάση τον πληθυσμό ή/και την έκταση, πότε ένας οικισμός ορίζεται ως πόλη και ακολούθως πότε μία πόλη ως μητρόπολη; Η σχετικότητα των πληθυσμιακών μεγεθών στον παγκόσμιο χάρτη καθιστά σαφές ότι η σημασία μίας πόλης δεν σχετίζεται μόνο με το πληθυσμιακό της μέγεθος: η Ζυρίχη και οι Βρυξέλλες του ενός εκατομμυρίου κατοίκων είναι πόλεις με σημαντικότερο διεθνή ρόλο από ότι το Κάιρο ή η Καλκούτα των 13 εκατομμυρίων. Συνεπώς προκύπτει η ανάγκη μέτρησης μίας πόλης με κριτήρια τα οποία ξεφεύγουν από τα παραδοσιακά (όπως ο πληθυσμός).

Σε παγκόσμια κλίμακα παρατηρείται το φαινόμενο ότι όλο και περισσότερα αστικά παραδείγματα διεκδικούν τον τίτλο της "μητρόπολης", χωρίς να είναι πόλεις με πληθυσμό πολλών εκατομμυρίων, χωρίς να είναι διεθνή οικονομικά, πολιτικά ή πολιτιστικά κέντρα,

χωρίς να αποτελούν διοικητικές πρωτεύουσες κ.λπ. –κάτι που διαφαίνεται τόσο στη διεθνή πρακτική όσο και στη βιβλιογραφία. Πρόκειται για μία σειρά αστικών συγκροτημάτων μικρομεσαίου δημογραφικού μεγέθους, τα οποία αναδεικνύοντας την υπεροχή τους σε τοπικό επίπεδο στοχεύουν στην ανάδειξή τους σε κάποιον ευρύτερο γεωγραφικό χώρο. Στη συνέχεια εγείρεται το ζήτημα της "μητροπολιτικής διοίκησης" αυτών των πόλεων –και τότε η αναγκαιότητα κάποιων ορισμών γίνεται εμφανής.

Τα τελευταία χρόνια έχουν παρατηρηθεί προσπάθειες υιοθέτησης μίας ενιαίας λογικής στον ορισμό των πόλεων, όπως η σχηματοποίηση του Urban Audit από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή κ.ά.¹. Ακόμη όμως δεν έχει επιτευχθεί ομοφωνία. Η προσπάθεια της Ευρωπαϊκής Επιτροπής βασίζεται στο γεωγραφικό ορισμό των αστικών συγκροτημάτων με βάση την Ονοματολογία Χωρικών Στατικών Μονάδων (NUTS) και των Μονάδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης (LAU) που χρησιμοποιεί η Eurostat. Τα αποτελέσματα είναι ασαφή και δυναμιτίζονται από την μεγάλη διαφοροποίηση στην εφαρμογή των διοικητικών μονάδων από χώρα σε χώρα².

Οι συγκρίσεις μεταξύ των πόλεων (δημογραφικές, οικονομικές κ.λπ.) και άρα των πολιτικών είναι αδύνατες υπό καθεστώς διοικητικής ανομοιογένειας και χωρίς τον ορισμό συγκεκριμένου τρόπου οριοθέτησης των μητροπολιτικών συγκροτημάτων. Αυτή η οριοθέτηση, η οποία θα αποτελέσει το γεωγραφικό πλαίσιο εφαρμογής μίας ευρείας, *μητροπολιτικής* διακυβέρνησης, αποτελεί το ζητούμενο της παρούσας μελέτης –αρχικά μέσω μελέτης παραδειγμάτων από όλον τον κόσμο και στη συνέχεια μέσω της εφαρμογής κάποιων βασικών αρχών του διεθνούς παραδείγματος στο ελληνικό.

2. ΤΟ ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ ΤΩΝ "ΠΑΓΚΟΣΜΙΩΝ ΜΗΤΡΟΠΟΛΕΩΝ"

Στην Ιαπωνία ο χαρακτηρισμός των αστικών περιοχών ως "μεγάλες μητροπολιτικές" έχει πληθυσμιακό κατώφλι τα 2 εκ. κατοίκους ενώ ως "μητροπολιτικές" το 1 εκ. Η στατιστική υπηρεσία της χώρας καταμετρά έξι "μεγάλες μητροπολιτικές" και πέντε "μητροπολιτικές" περιοχές. Η δεύτερη κατηγορία έχει μικρό πληθυσμιακό εύρος (1-2 εκ. κάτοικοι) ενώ το εύρος της πρώτης εμφανίζεται τεράστιο –από 2 εκ. έως 34.493.466 κάτοικοι στην ακραία περίπτωση του Τόκιο³. Το παράδειγμα του Τόκιο είναι ενδεικτικό της δυσκολίας καθο-

¹ Ενδεικτικά αναφέρονται μελέτες οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης όπως τα Working Papers του Greater London Authority (GLA), τα Cahiers της Ile de France (IAURIF), καθώς και πανεπιστημιακών ιδρυμάτων και λοιπών ομάδων όπως το Group of Metropolitan Areas Comparative Analysis (GEMACA) του LSE κ.λπ.

² Το Greater London Authority – Economics επισημαίνει χαρακτηριστικά διαφορά της τάξης του 587% στον υπολογισμό της ευρύτερης αστικής περιοχής της Κολωνίας λόγω διαφοράς στο χωρικό ορισμό της πόλης – GLA – Economics, *Working Paper* 13, 17.

³ Απογραφή Πληθυσμού Ιαπωνίας (2000). Διαθέσιμη στο <http://www.stat.go.jp>

ρισμού των ορίων του αστικού χώρου. Η "μητροπολιτική διοίκηση" της πόλης, παρά την ονομασία της, σε καμία περίπτωση δεν αφορά στο σύνολο του αστικού συγκροτήματος, το οποίο εκτείνεται σε τέσσερις Ιαπωνικές επαρχίες, αλλά μόνο σε μία κεντρική περιοχή όπου υπάγονται τα 23 κεντρικά διαμερίσματα (ku) με πληθυσμό 8,3 εκ., μαζί με ακόμη 26 όμορες πόλεις, 5 κωμοπόλεις και 8 χωριά. Έτσι ο συνολικός πληθυσμός της ενιαίας διοίκησης φτάνει 13,7 εκ. Η υπόλοιπη αστική περιοχή, η οποία εκτείνεται βόρεια και νότια του, κατ' όνομα, "μητροπολιτικού" Τόκιο, αφορά σε πληθυσμό άνω των 20 εκ..

Το αμερικανικό παράδειγμα είναι αρκετά διαφορετικό. Ο βασικός διαχωρισμός που υιοθετείται από το Ομοσπονδιακό Γραφείο Απογραφής χωρίζει την επικράτεια σε "μητροπολιτικές" (metropolitan) και "μικροπολιτικές" (micropolitan) στατιστικές περιοχές (US Federal Register – Office of Management and Budget, 2000). Το πληθυσμιακό κατώφλι που χρησιμοποιείται για το διαχωρισμό των δύο είναι εξαιρετικά χαμηλό: μόλις 50.000 κάτοικοι. Ως αποτέλεσμα προκύπτει η δημιουργία 370 "μητροπολιτικών στατιστικών περιοχών" και πολλών "μικροπολιτικών στατιστικών περιοχών" (με πληθυσμό 10.000-50.000 κατοίκους), οι οποίες υπάγονται στο διοικητικό σύστημα των κομητειών (counties). Η λογική του τόσο χαμηλού ορίου δημιουργεί ακραίες τιμές με λόγο σχεδόν 350:1, αφού η μικρότερη μητροπολιτική περιοχή, Carson City – NV, έχει πληθυσμό 52.457 κατοίκους, ενώ η μεγαλύτερη, New York – Northern New Jersey – Long Island, 18.323.002⁴. Το γεγονός αυτό εμφανίζει τη διαφορετική λογική του αμερικανικού συστήματος, όμως επηρεάζει λίγο τη διοίκηση των εν λόγω περιοχών αφού πρόκειται περισσότερο για στατιστική κατάτμηση και λιγότερο για διοικητική. Αξίζει να σημειωθεί ότι οι μεγάλες αμερικανικές metropolitan areas συνήθως χωρίζονται σε metropolitan divisions, με τον όρο ότι περιλαμβάνουν έναν αστικό πυρήνα μεγέθους 2,5 εκ. κατοίκων.

Αυτό το πληθυσμιακό κατώφλι φαίνεται να οριοθετεί τις "μεγάλες" μητροπολιτικές περιοχές στις Ηνωμένες Πολιτείες. Ιδιαίτερα στην περιοχή της Νέας Υόρκης, οι πέντε κομητείες που απαρτίζουν τη δημοτική περιοχή της Νέας Υόρκης (Bronx, Kings, New York, Queens και Richmond) ταυτίζονται με τα πέντε διαμερίσματα του δήμου (Bronx, Brooklyn, Manhattan, Queens και Staten Island αντίστοιχα). Και πάλι ο "δήμος" αποτελεί ένα τμήμα της ευρύτερης περιοχής. Οι ονομασίες αποδεικνύουν τη σταδιακή μεγέθυνση της αστικής περιοχής με το όνομα "Νέα Υόρκη", η οποία αρχικά αφορούσε μόνο στην κεντρική περιοχή του σημερινού Manhattan (σημερινά 2,5 εκ. κατοίκων), στη συνέχεια στις τριγύρω τέσσερις κομητείες (σημερινός δήμος – 8,0 εκ.) ενώ πλέον η ευρύτερη αστική περιοχή "μετρά" προάστια σε ακόμη 24 κομητείες – στα διοικητικά όρια τριών πολιτειών. Διόλου τυχαία ο όρος "metropolitan" χρησιμοποιήθηκε για πρώτη φορά για τη Νέα Υόρκη, ήδη από το 1880.

⁴ Απογραφή πληθυσμού Η.Π.Α. (2000). Διαθέσιμη στο <http://www.census.gov>

Γενικά, τα παραδείγματα των Ηνωμένων Πολιτειών και της Ιαπωνίας, τείνουν να ορίζουν ως μεγάλες αστικές περιοχές τις πληθυσμιακές συσσωρεύσεις με πληθυσμό τουλάχιστον 2,0-2,5 εκ. κατοίκους. Και στις δύο ακραίες περιπτώσεις από πλευράς αστικού μεγέθους (Τόκιο και Νέα Υόρκη) το σύστημα διοίκησης σε καμία περίπτωση δεν ταυτίζει την ευρύτερη πόλη με τη δημοτική ή τη μητροπολιτική διακυβέρνηση. Αξίζει βέβαια να ξανατονιστεί το μεγάλο πληθυσμιακό μέγεθος των δύο χωρών που συμβαδίζει με τη δημιουργία μεγάλων αστικών κέντρων.

Στη Μεγάλη Βρετανία, εκτός από το "Ευρύτερο Λονδίνο", η Στατιστική Υπηρεσία της Αγγλίας και Ουαλίας χαρακτηρίζει έξι κομητείες ως "μητροπολιτικές", εξ' αιτίας της ύπαρξης μεγάλων αστικών κέντρων στα όριά τους και του ότι παρουσιάζουν αυξημένη πληθυσμιακή πυκνότητα. Οι "metropolitan counties" υποδιαιρούνται σε "metropolitan districts". Γενικότερα, το σύστημα διακυβέρνησης εξακολουθεί να βασιζείται στις κομητείες και τους δήμους και δεν εμφανίζει ιδιαίτερη πολυπλοκότητα. Η αγγλική στατιστική υπηρεσία διευκρινίζει ότι η "αστική περιοχή" είναι διαφορετική από την "τοπική αυτοδιοίκηση" η οποία και πάλι είναι διαφορετική από την "μητροπολιτική κομητεία". Για παράδειγμα, η ευρύτερη αστική περιοχή του Manchester είναι 4,8 φορές μεγαλύτερη από το δήμο του Manchester και δε συμπίπτει με την μητροπολιτική κομητεία του Greater Manchester⁵. Γενικά, η αγγλική θεώρηση βλέπει ως αστική περιοχή το σύνολο των συνεχόμενων οικισμών και δε χρησιμοποιεί τη λογική της μητροπολιτικής περιοχής, κάτι που την φέρνει σε αναντιστοιχία με τη στατιστική πρακτική άλλων χωρών, ακόμη και της Βόρειας Ιρλανδίας.

Το Λονδίνο παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον. Η στατιστική κατάτμηση του "Ευρύτερου Λονδίνου" περιλαμβάνει μία περιφέρεια επιπέδου NUTS 1 (*Greater London*), δύο περιφέρειες επιπέδου NUTS II (*Inner London* και *Outer London*), 5 περιφέρειες επιπέδου NUTS3 (*Inner London – East, Inner London – West, Outer London – West and North West, Outer London – East and North East* και *Outer London South*) και 33 χωρικές μονάδες LAU1 (το City of London, το City of Westminster και άλλα 31 boroughs). Πρόκειται για τη μοναδική ευρωπαϊκή μητροπολιτική περιφέρεια η οποία ακολουθεί τέτοιου είδους κατάτμηση – συχνά οι μητροπολιτικές περιφέρειες αποτελούν επίπεδο NUTS 1 (Berlin, Ile de France, Comunidad de Madrid, Bruxelles-capital, Attiki) αλλά δεν ακολουθεί κατάτμηση σε επίπεδο 2. Στο Λονδίνο ο όρος "ευρύτερο" έρχεται σε αντιδιαστολή με το "κεντρικό", το οποίο δεν είναι άλλο από το "City of London", δηλαδή το "square mile" στην καρδιά της πόλης. Το "μητροπολιτικό" Λονδίνο εκτείνεται σε άλλες δύο περιφέρειες NUTS 1 (*South East* και *East of England*) ή, για όσους θεωρούν αυτό το σενάριο υπερβολικό, σε

⁵ Office for National Statistics (2005) *Focus on People and Migration*, Chapter 3: The UK's major urban areas, by Graham Pointer, 46.

οκτώ τουλάχιστον κομητείες όμορες με το Greater London. Κι όμως, τα διοικητικά όρια του μητροπολιτικού δήμου –Greater London Authority– οριοθετούν ένα αυστηρότατο αστικό συνεχές στα όρια του προγενέστερου Greater London Council του 1964. Στα μέσα της δεκαετίας του '90 υπολογίστηκε ότι η οικονομική ανάπτυξη (σε σχέση με την υπόλοιπη χώρα) που συνεπάγεται η γειτνίαση με το Λονδίνο εμφανίζεται σε μία ακτίνα περίπου 100 χλμ. από το κέντρο (Knox και Agnew, 1994: 54).

Παρ' όλα αυτά, η αγγλική Στατιστική Υπηρεσία ορίζει με συγκεκριμένο τρόπο το πλήρες πολεοδομικό συγκρότημα –με τον όρο "Greater London Urban Area". Η "αστική περιοχή του Ευρύτερου Λονδίνου" περιλαμβάνει εκτός του Greater London άλλες 34 αστικές περιοχές γύρω από το GLA, με αποτέλεσμα την αύξηση του πληθυσμού κατά περισσότερο από 1 εκ. κατοίκους (8.278.251 έναντι 7.192.091 κατοίκων)⁶. Οι περιοχές οι οποίες προστίθενται είναι όμορες προς το πολεοδομικό συγκρότημα ενώ εξαιρείται ένας μεγάλος αριθμός οικισμών οι οποίοι δεν πληρούν το τυπικό αυτό χαρακτηριστικό. Λαμβάνοντας υπ' όψιν και αυτούς του οικισμούς, με κριτήρια την καθημερινή μετακίνηση εργαζομένων ή την πυκνότητα των θέσεων εργασίας στο χώρο, υπολογισμοί διάφορων μελετών σχετικά με το μέγεθος του "μητροπολιτικού" Λονδίνου δίνουν μεγέθη της τάξης των 12.660.293⁷. Επίσης, ως χωρική έκταση, εξακολουθεί να προτείνεται ως προσδιορισμός του "ευρύτερου" Λονδίνου η "green belt" –έναν χωροταξικός ορισμός του 1947 (Commission on London Governance, 2004: 25). Όμως τα μεθοδολογικά προβλήματα εξακολουθούν να υπάρχουν.

Στο γαλλικό παράδειγμα, η στατιστική υπηρεσία της χώρας (Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques – INSEE) έχει δημιουργήσει δύο όρους δημογραφικής στατιστικής οι οποίοι συνυπάρχουν με τις μορφές τοπικής διοίκησης και αυτοδιοίκησης. Πέρα από τις διοικητικές μορφές του δήμου και της περιφέρειας, για καθαρά στατιστικούς λόγους εφαρμόζονται οι έννοιες της "unite urbaine" –η οποία αντιστοιχεί στην "αστική περιοχή"–και η "aire urbaine"– σε αντιστοιχία με τη "μητροπολιτική περιοχή". Η πρώτη περίπτωση οριοθετεί αστικά συγκροτήματα που προσομοιάζουν με τις αστικές περιοχές της Μεγάλης Βρετανίας, δηλαδή αυστηρά, ενώ η δεύτερη ορίζει ευρύτερες περιοχές που περιλαμβάνουν και μη αστικό χώρο μαζί με δορυφόρους οικισμούς, μοιάζοντας περισσότερο με τις μητροπολιτικές μονάδες των Ηνωμένων Πολιτειών. Κάθε αστική περιοχή αποτελεί το κέντρο μίας ευρύτερης μητροπολιτικής. Τυπικά πάντως οι διοικητικές μονάδες στη Γαλλία παραμένουν ο δήμος (commune) και η περιφέρεια (region).

Στο Παρίσι, ο Δήμος (Commune de Paris) έχει πληθυσμό 2.125.246 κατοίκους και η επόμενη διοικητική μονάδα, η περιφέρεια Ile de France, 10.952.011. Η έκταση του δήμου (τα 20 κεντρικά arrondissements) καλύπτουν μία έκταση 150,40 τ. χλμ. ενώ η περιφέ-

⁶ Office for National Statistics, <http://www.statistics.gov.uk>

⁷ GEMACA/LSE – OECD (2006).

ρεια 12.012 τ. χλμ. γεγονός που αποδεικνύει το ότι η περιφέρεια είναι μεν μητροπολιτική (δηλαδή περιλαμβάνει την εθνική μητρόπολη) αλλά δεν είναι απολύτως αστική όπως του Λονδίνου (αφού περιέχει μη αστική έκταση πολλών τετραγωνικών χιλιομέτρων και περίπου 1,5 εκ. κατοίκους εκτός του Ευρύτερου Παρισιού). Καμία από τις δύο στατιστικές μονάδες –unite urbaine και aire urbaine– δεν συμπίπτουν με τις παραπάνω διοικητικές δομές. Ο αστηρός ορισμός της αστικής περιοχής βασίζεται στα κατά μέγιστο 200 μέτρα απόσταση μεταξύ των περιφερειακών οικισμών και του Παρισιού ώστε αυτοί να θεωρηθούν ευρύτερο Παρίσι (οι οικισμοί πρέπει να έχουν πληθυσμό μεγαλύτερο των 2.000 κατοίκων). Η μητροπολιτική περιοχή βασίζεται στην αποδοχή ότι τουλάχιστον το 40% του εργατικού δυναμικού του περιφερειακού οικισμού μετακινείται στο κέντρο για την καθημερινή εργασία του (ο οικισμός πρέπει να περιλαμβάνει τουλάχιστον 5.000 εργαζόμενους) και έτσι τα γεωγραφικά όρια της "πόλης" αυξάνονται αρκετά⁸. Η αστική περιοχή (unite urbaine) του Παρισιού έχει πληθυσμό 9.644.507 κατοίκους και έκταση 2.723 τ. χλμ. ενώ η μητροπολιτική περιοχή 11.174.743 κατοίκους και έκταση 14.518 τ. χλμ. –δηλαδή είναι μεγαλύτερη από τη διοικητική περιφέρεια και παρουσιάζει μία μικρή απόκλιση από τα γεωγραφικά της όρια. Ανάλογες μελέτες δείχνουν την *περιοχή επιρροής (aire d' influence)* του Παρισιού με κριτήριο την κατανομή του εργατικού δυναμικού να εκτείνεται εκτός περιφέρειας (Direction régionale de l'Équipement d'Ile-de-France, 2004: 25).

3. ΤΟ ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ ΤΗΣ ΝΟΤΙΑΣ ΕΥΡΩΠΗΣ

Στις μητροπολιτικές περιοχές της νότιας Ευρώπης το χρονικό σημείο όπου οριοθετεί το "παρελθόν" από το "παρόν" τους είναι σχετικά πρόσφατο. Σε δύο περιπτώσεις οι εθνικές πρωτεύουσες των σύγχρονων κρατών ορίστηκαν πρόσφατα, παρ' ότι πρόκειται πόλεις με τεράστιο ιστορικό παρελθόν, και έτσι τους δόθηκε ώθηση μεγέθυνσης – Αθήνα 1834, μετά την ίδρυση του νεοελληνικού κράτους, Ρώμη 1870 μετά την ενοποίηση των ιταλικών κρατιδίων. Η Μαδρίτη αντικατέστησε το Valladolid το 1560 ενώ η "σύγχρονη" Λισσαβόνα ορίζεται μετά το σεισμό του 1755 και τις μεγάλες αλλαγές ο οποίος επέφερε στη μορφή της σύγχρονης πόλης (Leontidou, 1990).

Στη νότια Ευρώπη, η έννοια της μητροπολιτικής περιοχής, όταν και εάν θεσμοθετείται, αφορά σε χωρικές ενότητες πολύ μεγαλύτερες των αστικών συγκροτημάτων – αφού περιλαμβάνει περιαστικές ζώνες κ.λπ. Βασικά παραδείγματα της Ιταλίας, της Ισπανίας και της Πορτογαλίας.

Στην Πορτογαλία ο θεσμός των Juntas Metropolitanas ορίζει περιοχές ευθύνης πολύ μεγαλύτερες των πολεοδομικών συγκροτημάτων. Για παράδειγμα η Junta Metropolitana

⁸ Βλέπε τους σχετικούς ορισμούς στο www.insee.fr

de Lisboa έχει δικαιοδοσία στην Area Metropolitana de Lisboa⁹ η οποία περιλαμβάνει όχι μόνο την πόλη της Λισσαβόνας, δηλ. την περιφέρεια επιπέδου NUTS III "Grande Lisboa", ούτε την ευρύτερη περιφέρεια NUTS II "Regiao de Lisboa" (η οποία περιλαμβάνει εκτός από την "Grande Lisboa" και την "Peninsula de Setubal") αλλά μία ακόμη ευρύτερη έκταση 2.962 τ. χλμ. και πληθυσμού 2.661.850 κατοίκων.

Στην Ισπανία η "Μητροπολιτική Μαδρίτη" μπορεί να οριστεί στα πλαίσια της διοικητικής περιφέρειας – αυτόνομης περιοχής "Comunidad de Madrid", μία περιοχή ευρύτερη από το πολεοδομικό συγκρότημα της πόλης. Ο δήμος έχει πληθυσμό 2,939 εκ., και η Comunidad 5,423 εκ. Η "Μητροπολιτική Βαρκελώνη" περιλαμβάνει ένα τμήμα της Καταλωνίας και τον μισό πληθυσμό της. Επίσης ισχύει ένα πολυεπίπεδο σχήμα με αναφορά πάντοτε στο όνομα "Βαρκελώνη". Αντίστοιχα ο "Δήμος της Βαρκελώνης" έχει πληθυσμό 1,578 εκ., η "Μητροπολιτική Περιοχή της Βαρκελώνης" 3,032 εκ. και η "Επαρχία της Βαρκελώνης" 5,118 (πρόκειται για περιοχή πολύ ευρύτερη της πόλης). Γενικά, στη Βαρκελώνη υπάρχουν τουλάχιστον τρεις διαφορετικές "μητροπολιτικές περιοχές" με διαφορετικές εκτάσεις και διοικητικές αρμοδιότητες λόγω του ότι η συμμετοχή σε αυτού του είδους τα σχήματα είναι προαιρετική.

Στην Ιταλία τα ισχύοντα διοικητικά επίπεδα είναι τέσσερα: κρατικό/εθνικό (nationale), περιφερειακό (regionale), επαρχιακό (provinciale) και δημοτικό/κοινοτικό (comunale). Στις μεγάλες πόλεις το δημοτικό μέγεθος συνήθως αντιπροσωπεύει το αστικό κέντρο ενώ ως ευρύτερη αστική περιοχή τείνει να θεωρείται η επαρχία. Σε αυτό το διοικητικό σύστημα δεν είναι σαφές το τι περιλαμβάνουν οι "μητροπολιτικές" περιοχές. Η κλιμάκωση "δήμος – επαρχία – περιφέρεια" χρησιμοποιείται ευρέως στις στατιστικές εκδόσεις. Στη Ρώμη ο δήμος έχει πληθυσμό 2,624 εκ., η επαρχία 3,783 και η περιφέρεια του Lazio 5,188. Η Νάπολη έχει αντίστοιχα μεγέθη 1,024 εκ., 3,082 εκ. και 5,698 εκ. (Campania) ενώ το Μιλάνο, 1,286 εκ., 3,741 εκ. και 9,080 εκ. (Lombardia).

Είτε επισήμως θεσμοθετημένη είτε όχι, η έννοια της μητρόπολης στην νότια Ευρώπη τείνει να περιλαμβάνει μεγάλο τμήμα μη αστικής περιοχής. Εδώ δεν πρέπει να παραγνωρίζεται ο ρόλος της γεωμορφολογίας της νότιας Ευρώπης που δημιουργεί ασυνέχειες στους χώρους όπου μπορεί να δημιουργηθούν αστικές δομές – έτσι εκ των πραγμάτων δορυφόροι οικισμοί δεν είναι πάντα αυτονόητο ότι μπορούν να χωροθετηθούν κοντά στον κεντρικό αλλά συχνά σε απόσταση χιλιομέτρων αφού παρεμβάλλονται ορεινοί όγκοι και άλλα γεωγραφικά χαρακτηριστικά (βλ. Αθήνα, Βαρκελώνη, Λισσαβόνα). Ενδεχομένως να παίζει ρόλο και το ότι οι κύριες μητροπόλεις της περιοχής (Λισσαβόνα, Μαδρίτη, Βαρκελώνη, Μιλάνο, Ρώμη, Νάπολη, Αθήνα) έχουν περιορισμένο δημογραφικό βάρος σε σχέση με

⁹ Σύμφωνα με τον ν. 10/03

την παγκόσμια αστική ιεραρχία και έτσι η τάση μεγέθυνσής τους ίσως υποδεικνύει μία προσπάθεια αναβάθμισης του διεθνούς τους status.

Πίνακας 1. Πληθυσμός επιλεγμένων μεσογειακών πόλεων – Ηνωμένα Έθνη και Ευρωπαϊκή Ένωση

Πόλη	Πληθυσμός σύμφωνα με τα Ηνωμένα Έθνη (Urban Agglomeration UN – Population Division 2006)	Πληθυσμός σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Ένωση (Larger Urban Zone EU – Urban Audit 2006 revision)
Λισσαβόνα	2.761.000	2.363.470
Μαδρίτη	5.608.000	5.372.433
Βαρκελώνη	4.795.000	3.987.983
Ρώμη	3.348.000	3.374.511
Μιλάνο	2.953.000	2.975.754
Νάπολη	2.245.000	2.235.602
Αθήνα	3.230.000	3.894.573

Παρατηρήσεις:

Οι παραπάνω υπολογισμοί δεν λαμβάνουν άμεσα υπ' όψη τα διοικητικά όρια των πόλεων όπως αναφέρονται στο κείμενο (δήμοι, νομοί, επαρχίες, περιφέρειες κ.λπ.) και τα οποία παρεκκλίνουν από την πραγματικότητα αλλά βασίζονται στη χρήση ουσιαστών χαρακτηριστικών για τον ορισμό ενός αστικού μορφώματος (πυκνότητα πληθυσμού, συνεχής αστικός ιστός κ.λπ.)

Πηγή: UN (2006), EC (2006)

4. ΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ: ΟΙ ΠΟΛΕΙΣ ΑΝΑΜΕΣΑ ΣΕ ΔΗΜΟΥΣ – ΝΟΜΟΥΣ – ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ

Η διοίκηση των πόλεων στον ελλαδικό χώρο έχει μεγάλη ιστορική διαδρομή. Στη σύγχρονη εποχή, η πρώτη θεσμική κατοχύρωση της αστικής αυτοδιοίκησης έγινε το 1833 με το Βασιλικό Διάταγμα "Περί Συστάσεως των Δήμων". Στο χρονικό διάστημα που μεσολάβησε ο αστικός σχηματισμός της Αθήνας έλαβε χαρακτηριστικά δεσπόζουσας πόλης. Αυτό το φαινόμενο γίνεται κατανοητό εφόσον ερμηνευθεί με τη λογική της δημιουργίας μίας επαρκώς μεγάλης αστικής συσσώρευσης όπου θα αρχίσουν να δρουν οι οικονομίες κλίμακας κ.λπ. –πρόκειται για ένα φαινόμενο αρκετά σύνηθες παγκοσμίως¹⁰. Το βέλτιστο

¹⁰ Σύμφωνα με τα Ηνωμένα Έθνη το φαινόμενο της μιας δεσπόζουσας πόλης (primate city) εμφανίζεται κυρίως σε μικρά δημογραφικά παραδείγματα με υψηλό βαθμό αστικοποίησης ή σε μεγαλύτερα δημογραφικά παραδείγματα με χαμηλό βαθμό αστικοποίησης. Η 'primate city' δεν ορίζεται με απόλυτη σαφήνεια αφού γίνεται αναφορά σε μία πόλη η οποία περιλαμβάνει μεγάλο μέρος του αστικού πληθυσμού της χώρας – τα παραδείγματα τα οποία παρατίθενται αφορούν σε πόλεις οι οποίες αντιπροσωπεύουν άνω του 40% του αστικού

μέγεθος της δεύτερης πόλης αλλά και αυτών που ακολουθούν αποτελεί ζητούμενο¹¹ – όπως επίσης και εάν τους αναλογεί μητροπολιτικός ρόλος και ποιος.

Στην Ελλάδα η συζήτηση για τον μητροπολιτικό σχεδιασμό εκτός από την Αθήνα αφορά και στην περίπτωση (κυρίως) της Θεσσαλονίκης. Οι ομοιότητες και οι διαφορές μεταξύ των δύο αστικών συγκροτημάτων μπορούν να γίνουν αντιληπτές μέσα από τη μελέτη της *αστικής γεωγραφίας* τους, σε κάθε της μορφή, δηλαδή της *φυσικής γεωγραφίας*, της *οικονομικής γεωγραφίας*, της *κοινωνικής γεωγραφίας* κ.λπ. Συνδυάζοντας τα λειτουργικά και τα μορφολογικά χαρακτηριστικά των δύο περιπτώσεων (Αθήνα – Αττική και Θεσσαλονίκη – Ν. Θεσσαλονίκης – Κεντρική Μακεδονία) γίνονται εμφανείς κάποιες διαφορές οι οποίες καθιστούν τα δύο παραδείγματα δύσκολα συγκρίσιμα. Συγκεκριμένα:

1. Το μέγεθος του πολεοδομικού συγκροτήματος της Αθήνας είναι πολύ μεγαλύτερο από αυτό της Θεσσαλονίκης. Η πληθυσμιακή σχέση των δύο συγκροτημάτων είναι περίπου 4:1 (πραγματικός πληθυσμός των δύο ΠΣ κατά την απογραφή του 2001: 3.361.806 και 800.764) και η αναλογία των εκτάσεων τους ακόμη μεγαλύτερη (οι 73 δήμοι και κοινότητες του ΠΣΠ έχουν συνολική έκταση 747,8 τ. χλμ. και αντίστοιχα οι 16 του ΠΣΘ 138,9 – και στις δύο περιπτώσεις οι περιφερειακοί δήμοι περιλαμβάνουν περιαστική έκταση). Οι ευρύτερες περιοχές των δύο πόλεων είναι σημαντικά μεγαλύτερες (προς το Θριάσιο Πεδίο και τα Μεσόγεια για την Αθήνα, προς τις περιοχές της Σίνδου και της Θέρμης για τη Θεσσαλονίκη) αλλά και με την αντίστοιχη προσαύξηση των εκτάσεων η αναλογία μεταξύ των δύο δεν αλλάζει σημαντικά.
2. Η έκταση της ηπειρωτικής Αττικής είναι μικρότερη από την έκταση του νομού Θεσσαλονίκης. Αν και η συνολική έκταση του νομού Αττικής (3.808 τ. χλμ.) είναι οριακά μεγαλύτερη από του νομού Θεσσαλονίκης (3.683 τ. χλμ.), τα διοικητικά όρια του νομού Αττικής περιλαμβάνουν τα νησιά του Αργοσαρωνικού κόλπου (Σαλαμίνα, Αίγινα, Πόρος, Ύδρα, Σπέτσες), την Τροιζηνία στην Πελοπόννησο και τα νησιά Κύθηρα και Αντικύθηρα. Η έκταση της περιοχής η οποία συνήθως νοείται ως Αττική (το χερσαίο τμήμα του νομού ή η χερσόνησος) έχει έκταση 2.929 τ. χλμ., καθιστώντας κατ' ουσίαν την Αττική μικρότερη του νομού Θεσσαλονίκης.
3. Η θέση της Αθήνας στην Αττική είναι κεντρική ενώ η Θεσσαλονίκη βρίσκεται χωροθετημένη στο δυτικό τμήμα του νομού της.

πληθυσμού, μεταξύ των οποίων και η Αθήνα: UN – Department of Economic and Social Affairs – Population Division (2001) *World Urbanization Prospects: The 1999 revision*, New York.

¹¹ Για το θέμα της αστικής ιεραρχίας η βιβλιογραφία είναι πλούσια –βλ. μεταξύ άλλων και: Fujita κ.ά., 2001: 181 και 193.

Τα παραπάνω χαρακτηριστικά:

1. Δημιουργούν την πεποίθηση ότι Αττική=Αθήνα: το μεγάλο πολεοδομικό συγκρότημα βρίσκεται εντός μίας μετρίου μεγέθους έκτασης και μάλιστα στο κέντρο της. Οι αποστάσεις μεταξύ των ορίων του Πολεοδομικού Συγκροτήματος της Πρωτεύουσας (ΠΣΠ) και των τριγύρω οικισμών είναι πάντοτε περιορισμένες. Επίσης το πολεοδομικό συγκρότημα με την αυστηρή του έννοια συγκεντρώνει σχεδόν το 90% του πληθυσμού της Αττικής.
2. Διαφοροποιούν της έννοιες *πόλη Θεσσαλονίκης* και *νομός Θεσσαλονίκης*, τουλάχιστον γεωγραφικά. Ένα σημαντικό τμήμα του νομού (προς τα ανατολικά) βρίσκεται σε απόσταση έως και ογδόντα χιλιομέτρων από την πόλη, το εύρος επιρροής της οποίας είναι αμφίβολο εάν εκτείνεται σε τέτοια απόσταση, τουλάχιστον με την κρατούσα αντίληψη της μητροπολιτικής περιοχής ως χώρου καθημερινής μετακίνησης εργατικού δυναμικού.

Η παραπάνω σημαντική χωροταξική διαφορά εξηγεί το γιατί το Ρυθμιστικό Αθηνών του 1985 περιλαμβάνει όλη σχεδόν την Αττική ενώ το Ρυθμιστικό Θεσσαλονίκης μόνο ένα τμήμα του νομού. Σημειώνεται επίσης ότι λόγω του πληθυσμιακού βάρους της, η Αττική αποτέλεσε τη μοναδική περίπτωση ταύτισης νομαρχιακού και περιφερειακού μεγέθους στην ελληνική επικράτεια (Π.Δ. 51/06-03-87, το οποίο ακολούθησε τον ιδρυτικό νόμο της περιφερειακής διοίκησης – ν. 1622/86).

Όσον αφορά στις ομοιότητες, και στις δύο περιπτώσεις η μεγάλη πλειονότητα των πληθυσμών των νομών κατοικεί στα πολεοδομικά συγκροτήματα. Στην Αττική σχεδόν το 90% διαμένει στα όρια του πολεοδομικού συγκροτήματος ενώ ορίζοντας ως μητροπολιτική περιοχή τα όρια του Ρυθμιστικού Σχεδίου οι πληθυσμοί ταυτίζονται. Στη Θεσσαλονίκη πάνω από 75% του νομαρχιακού πληθυσμού αφορά σε κατοίκους του ΠΣ ενώ η αντίστοιχη μέτρηση της ευρύτερης περιοχής (Ρυθμιστικό) ως προς το σύνολο φτάνει το 92%. Όσον αφορά στις περιφέρειες, στην μεν Αθήνα/Αττική η αναλογία δεν αλλάζει λόγω της ταύτισης, η δε Θεσσαλονίκη αντιπροσωπεύει πληθυσμιακά περίπου τη μισή Κεντρική Μακεδονία –43% ως Πολεοδομικό Συγκρότημα, 52% ως Ευρύτερη Περιοχή.

Η παρούσα μελέτη αντλεί μεθοδολογικά στοιχεία από τη διοικητική δομή πόλεων με μέγεθος συγκρίσιμο ή μεγαλύτερο από αυτό της Αθήνας (βλ. προηγούμενο τμήμα). Γι' αυτό και η ανάλυση που ακολουθεί εστιάζει μόνο στο παράδειγμα της πρωτεύουσας αφού η εφαρμογή κάποιων προτύπων σε πόλεις μικρότερου μεγέθους κρίνεται επισφαλής (π.χ. κατάτμηση του Π.Σ. σε στατιστικές μονάδες επιπέδου NUTS).

5. ΟΡΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΚΑΤΑΤΜΗΣΗ ΤΟΥ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΟΥ ΣΥΓΚΡΟΤΗΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΠΡΩΤΕΥΟΥΣΑΣ (ΠΣΠ)

Το γεγονός ότι η Αττική (νομός και περιφέρεια επιπέδων NUTS III, II και I) τείνει να θεωρηθεί συνώνυμη με την Αθήνα δεν είναι κάτι το καινούργιο. Στην αρχαιότητα ως *Δήμος* θεωρείτο μεγάλη έκταση του σημερινού νομού/περιφέρειας αφού στην οργάνωση των δήμων και των φυλών της Αθηναϊκής Πολιτείας σε όλες τις φάσεις της λαμβάνονταν υπ' όψη όχι μόνο τα δεδομένα του *άστεως* (εντός των τειχών πόλη), αλλά και της μεσογαίας και των ακτών. Πρόκειται στην ουσία για έναν ορισμό μητροπολιτικής περιοχής πέρα από τα στενά οικιστικά όρια δύομισι χιλιετίες πριν την εποχή μας.

Στην περίπτωση της σημερινής Αθήνας παρατηρούμε το αντίθετο φαινόμενο: η διοικητική πολυκατάτμηση της Αθήνας δεν αποτελεί μόνο αποτέλεσμα μεγέθυνσης του πολεοδομικού συγκροτήματος προς "πολίχνες" οι οποίες με τον καιρό μετατράπηκαν σε "προάστια" αλλά κυρίως αποτέλεσμα κατάτμησης του κεντρικού δήμου Αθηναίων (και δευτερευόντως του δήμου Πειραιά) σε πολλούς μικρότερους. Ανεξάρτητα από αυτό, παρατηρούμε την ύπαρξη ενός αστικού σχηματισμού ικανού να επηρεάσει από μόνος του βασικά στατιστικά μεγέθη της χώρας (Λύκος, 2004). Για την Αθήνα/Αττική η ελληνική δημόσια διοίκηση έχει δημιουργήσει ένα πλέγμα διοικητικών θεσμών οι οποίοι αποδεικνύουν την αδυναμία εύρεσης μόνιμης και βιώσιμης λύσης. Στην Ελλάδα ισχύουν δύο επίπεδα τοπικής αυτοδιοίκησης (Δήμος και Νομαρχία), ένα περιφερειακής (ελεγχόμενη από το Υπουργείο Εσωτερικών) και το επίπεδο κεντρικής διοίκησης. Σε όλες τις περιοχές της Ελλάδας η εφαρμογή του παραπάνω συστήματος είναι απλή –εκτός από την περιοχή της Αθήνας/Αττικής.

Το Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης (ο υπεύθυνος φορέας για τη διοίκηση του ελληνικού χώρου) αποδέχεται την ύπαρξη 138 πρωτοβάθμιων αυτοδιοικήσεων (δήμων και κοινοτήτων –επίπεδο LAU) οι οποίοι αποτελούν το σύνολο του νομού Αττικής. Οι 73 από αυτές απαρτίζουν το πολεοδομικό συγκρότημα της Αθήνας. Για σύγκριση, στην περίπτωση του Λονδίνου η αστική περιοχή με πληθυσμό υπερδιπλάσιο της Αθήνας χωρίζεται σε μόνο 33 διοικητικές περιοχές (boroughs). Αυτή η εξέλιξη προκλήθηκε από καθαρά ελληνική διοικητική ιδιαιτερότητα (συνήα μικροπολιτική) η οποία διαίρεσε τον αρχικό δήμο Αθηναίων σε 48 μικρότερους και το δήμο Πειραιά σε 7. Σε δευτεροβάθμιο αυτοδιοικητικό επίπεδο (νομαρχιών) η Αττική είναι χωρισμένη στην ενιαία Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Αθήνας-Πειραιά (με δύο επί μέρους τμήματα), στη Νομαρχία Ανατολικής Αττικής και στη Νομαρχία Δυτικής Αττικής. Σε επίπεδο εκλογικών περιφερειών για το εθνικό κοινοβούλιο, η Αττική χωρίζεται σε πέντε περιοχές –Α' Αθηνών (ο δήμος), Β' Αθηνών (τα προάστια), Α' Πειραιώς (ο δήμος και τα κοντινά νησιά), Β' Πειραιώς (τα προάστια) και Υπόλοιπο Αττικής. Οι τέσσερις πρώτες αφορούν στο ενιαίο πολεοδομικό

συγκρότημα ενώ η πέμπτη στον περιβάλλοντα χώρο της Αθήνας. Σαν απομεινάρια παλιών εποχών, κάποιες περιοχές του πολεοδομικού συγκροτήματος εξακολουθούν να υπάγονται στο Υπόλοιπο Αττικής (βλ. Σχήμα 1.1) απλά γιατί πριν από πολλές δεκαετίες αποτελούσαν πολίχνες, ενώ πλέον έχουν ενσωματωθεί στον αστικό ιστό ακόμη και με τα πιο αυστηρά κριτήρια. Το τρίτο διοικητικό επίπεδο, της περιφέρειας, ο οποίος στην Ελλάδα αποτελεί αποκεντρωμένη διοίκηση και όχι τοπική αυτοδιοίκηση, ορίζεται στα πλαίσια της Αττικής συνολικά.

Το Υπουργείο Περιβάλλοντος Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων χωρίζει την Αττική με βάση γεωφυσικούς όρους –Λεκανοπέδιο Αττικής, Βόρεια, Ανατολική, Δυτική και Νησιωτική Αττική. Έτσι ως "Αθήνα" εννοείται το λεκανοπέδιο το οποίο περιλαμβάνει την πλειονότητα αλλά όχι το σύνολο της πόλης (βλ. Σχήμα 1.2) αφού η ανάπτυξη των προαστίων επεκτείνεται πλέον και εκτός του λεκανοπεδίου. Ένας βιώσιμος ορισμός της πόλης οφείλει να ξεπεράσει τις υφιστάμενες δομές –απλά γιατί έχουν αποδειχθεί ανεπαρκείς.

Πίνακας 2. Δημογραφικά μεγέθη Αθήνας και Θεσσαλονίκης, 2001

Αστικός Πυρήνας	Πολεοδομικό Συγκρότημα	Ευρύτερη Περιοχή
<i>Αθήνα</i>		
Δήμος Αθηναίων	Πολεοδομικό Συγκρότημα Πρωτεύουσας	Ρυθμιστικό Αθηνών
745.514	3.361.806	3.758.412
921.211 <i>Δήμοι Αθηναίων και Πειραιά</i>	3.278.219 <i>Π.Σ. ως Λεκανοπέδιο Αττικής</i>	
	3.130.341 <i>Π.Σ ως Νομαρχία Αθήνας-Πειραιά</i>	
<i>Θεσσαλονίκη^α</i>		
Δήμος Θεσ/νίκης	Πολεοδομικό Συγκρότημα Θεσ/νίκης	Ρυθμιστικό Θεσ/νίκης
363.987	800.764	976.575

^α Σημειώνεται ότι το πληθυσμιακό μέγεθος της Θεσσαλονίκης, σύμφωνα με την τυποποίηση και τις πηγές του Πίνακα 1, είναι: κατά τα Ηνωμένα Έθνη 820.000, κατά την Ευρωπαϊκή Ένωση: 954.041.

Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων Εθνικής Στατιστικής Υπηρεσίας της Ελλάδας, www.statistics.gr και διάφορες στατιστικές εκδόσεις

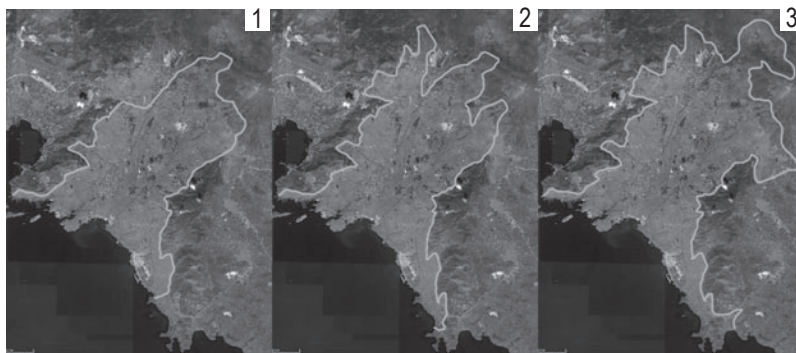
Ένα βασικό ζήτημα που μπορεί να επηρεάσει το χωρικό προσδιορισμό του ΠΣΠ είναι η ύπαρξη ή μη πολυκεντρικότητας. Δευτερεύων πόλος, εκτός φυσικά του κέντρου της Αθήνας, είναι το λιμάνι του Πειραιά. Ο χαρακτηρισμός τόσο του κέντρου της Αθήνας όσο και του κεντρικού Πειραιά ως *μητροπολιτικού κέντρου εθνικής σημασίας* δε σημαίνει υποχρεωτικά την αποδοχή τους ως δύο χωριστών αστικών κέντρων. Ουσιαστικά τονίζει όχι την ύπαρξη δύο κέντρων αλλά το ότι τα δύο κέντρα είναι *συμπληρωματικά και όχι*

ανεξάρτητα. Ο Πειραιάς δεν είναι δυνατό να ιδωθεί χωριστά από την Αθήνα στα πλαίσια μίας αστικής λειτουργίας αφού δεν αποτελεί *αυτόνομη πόλη αλλά λιμάνι και βιομηχανική ζώνη* ενός απολύτως ενιαίου πολεοδομικού συγκροτήματος –αυτός ήταν άλλωστε ο λόγος για τον οποίο *δημιουργήθηκε* από την Αθήνα στην αρχαιότητα και αναπτύχθηκε εκ νέου μετά την ίδρυση του νεοελληνικού κράτους. Για παράδειγμα, το λιμάνι (και οι υπηρεσίες γύρω από αυτό) θα ήταν δυσανάλογα μεγάλο στην περίπτωση που ο Πειραιάς θεωρείτο χωριστή πόλη. Αντίστοιχα, το μητροπολιτικό κέντρο της Αθήνας θα ήταν ελλιπές χωρίς τις υπηρεσίες που προσφέρει το κέντρο του Πειραιά.

Είναι σαφές ότι η όποια πολυκεντρικότητα του ΠΣΠ δεν μπορεί σε καμία περίπτωση να συγκριθεί με κάποιες κλασικές περιπτώσεις πολυκεντρικών μητροπόλεων με πολλαπλά κέντρα, όταν αυτές αποτελούν αθροίσματα ανεξάρτητων πόλεων (π.χ. Τόκιο-Γιοκοχάμα κ.λπ.). Στην περίπτωση του Λεκανοπεδίου μάλλον μιλάμε για ένα κέντρο χωρισμένο σε δύο, ανισομεγέθη, κομμάτια, σε μικρή απόσταση μεταξύ τους. Αυτό οφείλεται και στο γεγονός ότι η Αθήνα είναι μία πόλη με ιδιόμορφη χωροθέτηση του κέντρου της: ενώ το πολεοδομικό συγκρότημά της είναι παράκτιο, το κέντρο της πόλης είναι μεσόγειο, σε αντίθεση με το κλασικό μοντέλο της παραθαλάσσιας πόλης η οποία αναπτύσσεται γύρω από ένα επίσης παραθαλάσσιο κέντρο.

Η μελέτη της πολυκεντρικότητας στο Λεκανοπέδιο παρουσιάζει ενδιαφέρον λόγω των σημαντικών αποστάσεων μεταξύ κέντρου και προαστίων (τα βόρεια και τα νότια προάστια απέχουν από το κέντρο της Αθήνας πολύ περισσότερο από ότι ο Πειραιάς), τον κορεσμό του κέντρου, την χαλαρότερη δόμηση και την ύπαρξη κάποιων ευκαιριών οικοδόμησης στα προάστια κ.λπ. Η κοινωνική χωροθέτηση των κατοίκων στην Αθήνα χαρακτηρίστηκε κατά το παρελθόν από το διαχωρισμό ανατολής/δύσης, όπου τα δυτικά τμήματα του λεκανοπεδίου κατοικήθηκαν από τα εργατικά στρώματα ενώ τα ανατολικά από τη μεσοαστική/αστική τάξη. Είτε σε επίπεδο δημοτικό (δυτικές και ανατολικές συνοικίες του Δήμου), είτε σε επίπεδο πολεοδομικού συγκροτήματος (δυτικά και ανατολικά προάστια) αλλά και σε κάποιο βαθμό σε επίπεδο μητροπολιτικό (δυτική και ανατολική αττική) ο παραπάνω διαχωρισμός δημιούργησε τον κοινωνικό χάρτη της πόλης. Τα τελευταία χρόνια αυτό το φαινόμενο έχει ατονήσει –εξ' αιτίας και της δημιουργίας ακριβών προαστίων στα βόρεια και στα νότια άκρα του πολεοδομικού συγκροτήματος. Παράλληλα, οι βασικοί σχηματισμοί που οριοθετούν τα μεγάλα τμήματα της πόλης (γεωμορφολογία του λεκανοπεδίου, κύριες οδικές αρτηρίες κ.λπ.) εξακολουθούν να υφίστανται. Η επέκταση της πόλης εκτός του λεκανοπεδίου, η οποία προκλήθηκε από πολλούς και διάφορους λόγους τις τελευταίες δεκαετίες διευρύνει την έκταση κάποιων από αυτά τα τμήματα, σε αντίθεση με το γεωγραφικά εγκλωβισμένο κέντρο (Leontidou κ.ά., 2003).

Σχήμα 1. Ο ορισμός της "Ευρύτερης Αθήνας" στην ελληνική δημόσια διοίκηση



1. Κατά το Υπουργείο Εσωτερικών (δομημένο τμήμα Υπερνομαρχίας Αθήνας – Πειραιά)
2. Κατά το Υπουργείο Περιβάλλοντος (γενικά πολεοδομικά σχέδια εντός του Λεκανοπεδίου Αττικής)
3. Η πιθανότερη εκδοχή για τη μετα-ολυμπιακή Αθήνα (αυστηρή εφαρμογή των συνεχόμενων οικισμών)

Πηγή: Επεξεργασμένες από Digital Globe, <http://maps.google.com>

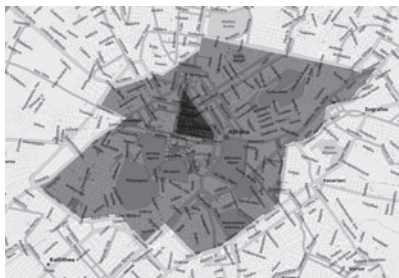
Σχήμα 2. Αθήνα – Επίπεδα ορισμού του κέντρου και της ευρύτερης περιοχής

Εμπορικό Κέντρο



Πολεοδομικό Συγκρότημα

Κυκλοφοριακός Δακτύλιος

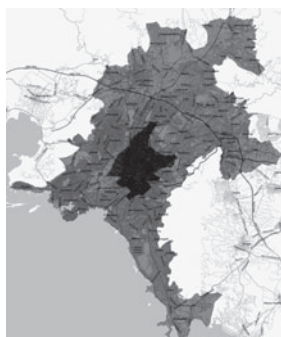


Ευρύτερη Αστική Ζώνη

Δήμος Αθηναίων

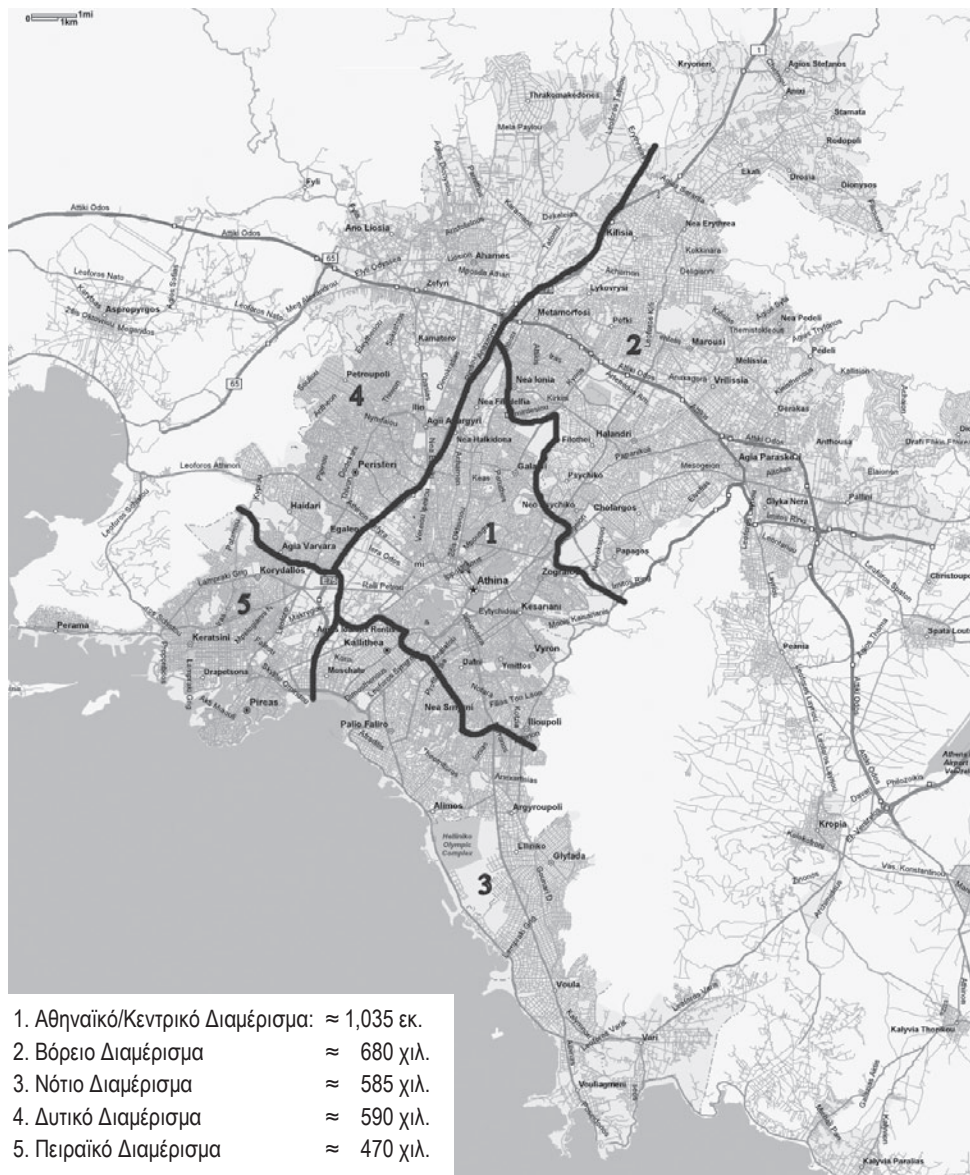


Νομός/Περιφέρεια Αττικής – Ρυθμιστικό Αθηνών



Πηγή: Επεξεργασμένες από το <http://www.mapquest.com>

Σχήμα 3. Διαμερισματική κατάτμηση του ΠΣΠ



Πηγή: Επεξεργασμένη από το <http://www.mapquest.com>

Το αστικό συγκρότημα μπορεί να οριστεί με βάση κάποιους κοινά αποδεκτούς πολεοδομικούς όρους. Μπορεί επίσης να κατατμηθεί σε διαμερίσματα με βάση τα προαναφερ-

θέντα. Έτσι, χρησιμοποιώντας ιστορικά στοιχεία αλλά και τις ισχύουσες δομές του συστήματος των νομαρχιών, προκύπτουν ένα *Κεντρικό/Αθηναϊκό Διαμέρισμα*, ένα *Δυτικό*, ένα *Βόρειο*, ένα *Νότιο* και το *Πειραιϊκό Διαμέρισμα*. Εναλλακτικά το Κεντρικό Διαμέρισμα μπορεί να περιλαμβάνει τους δήμους Αθηναίων και Πειραιά (παρά τις δυσκολίες από τη χωρική ασυνέχειά τους) παράλληλα με την ένταξη των δήμων του ευρύτερου Πειραιά στον Δυτικό Τομέα. Μία τρίτη επιλογή εντάσσει τον ευρύτερο Πειραιά είτε στο Δυτικό, είτε στο Νότιο Διαμέρισμα – σε αυτήν την περίπτωση όμως τα αντίστοιχα διαμερίσματα αποκτούν μεγάλο δημογραφικό μέγεθος. Η παραπάνω δομή, σε οποιαδήποτε μορφή της, αντιστοιχεί με του Λονδίνου σε επίπεδο NUTS III.

6. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Συμπερασματικές παρατηρήσεις που προκύπτουν από την εξέταση του διεθνούς παραδείγματος:

1. Στα μεγαλύτερα αστικά παραδείγματα του ανεπτυγμένου κόσμου, (Τόκιο και Νέα Υόρκη), η έννοια του ορισμού μητροπολιτικής περιοχής, αν και έχει νόημα εκ των πραγμάτων, δε θεσμοθετείται σε καμία περίπτωση. Οι μητροπολιτικές και δημοτικές διοικήσεις αφορούν σε αστικά τμήματα πολύ μικρότερα από τις μητροπολιτικές περιοχές, ακόμη και από τα πολεοδομικά συγκροτήματα, όπως αυτά έχουν προκύψει ιστορικά.
2. Σε ευρωπαϊκά παραδείγματα παγκόσμιου βεληνεκούς (Λονδίνο και Παρίσι) το τοπίο είναι ασαφές. Η μορφή της "μητροπολιτικής δημοτικής αρχής" του Λονδίνου αποδεικνύεται δημοτική αρχή ενός τμήματος του πολεοδομικού συγκροτήματος και μόνο. Στο Παρίσι ο δήμος εξακολουθεί να καταλαμβάνει την έκταση που καταλάμβανε και το 1860 – η αστική και η μητροπολιτική περιοχή ορίζονται πολύ συγκεκριμένα αλλά χρησιμοποιούνται μόνο για λόγους στατιστικούς και όχι διοικητικούς.
3. Στις περιπτώσεις του ευρωπαϊκού νότου (Πορτογαλία, Ισπανία, Ιταλία) η έννοια της μητροπολιτικής περιοχής, όταν θεσμοθετηθεί, έχει τη μορφή "μητροπολιτικού συνδέσμου" και όχι "μητροπολιτικού δήμου" (Γετίμης, 2001). Αυτοί οι σύνδεσμοι περιλαμβάνουν σημαντικά τμήματα μη αστικής περιοχής εντάσσοντας στα όριά τους το σύνολο των αστικών δραστηριοτήτων.

Παρατηρήσεις που εστιάζουν στο ελληνικό παράδειγμα:

1. Η σημερινή διοικητική πολυκατάτμηση της Αθήνας, ως αποτέλεσμα κυρίως κατάτμησης των δήμων Αθηναίων και Πειραιά σε δεκάδες μικρότερους, δεν προσομοιάζει με αυτή περιπτώσεων όπως η Νέα Υόρκη και το Παρίσι, όπου οι αρχικές δημοτικές εκτάσεις παραμένουν αμετάβλητες. Σε άλλες

περιπτώσεις η διοικητική ενοποίηση αυτών των αστικών περιοχών φαίνεται ιστορικά ασύμβατη αφού οι πόλεις της ευρύτερης περιοχής προέκυψαν και αναπτύχθηκαν ως ξεχωριστές (Νέα Υόρκη – Νιου Τζέρσεϊ, Τόκιο – Γιοκοχάμα κ.λπ.). Στην περίπτωση της Αθήνας η απλή επανένωση των δήμων για τη δημιουργία μίας "υπερδημαρχίας" φαίνεται λογική.

2. Με βάση το νότιο ευρωπαϊκό παράδειγμα η μητροπολιτική Αθήνα ορίζεται ικανοποιητικά στα πλαίσια του ηπειρωτικού τμήματος του νομού (και περιφέρειας) Αττικής. Καμία άλλη ελληνική αστική περιοχή δεν μπορεί να ταυτιστεί με την ευρύτερη νομαρχιακή ή, πολύ περισσότερο, περιφερειακή της διοίκηση.
3. Η εφαρμογή του παραδείγματος του Λονδίνου θα όριζε την ευρύτερη Αθήνα περίπου στα όρια του λεκανοπεδίου Αττικής –εν γνώσει του γεγονότος ότι τμήματα αστικού ιστού καθώς και καθαρά μητροπολιτικές χρήσεις (π.χ. αεροδρόμιο, αθλητικές υποδομές κ.λπ.) θα βρίσκονται εκτός του νέου "ευρύτερου" σχήματος.
4. Η διαμερισματοποίηση του ενιαίου αστικού χώρου της Αθήνας είναι εύκολη με βάση γεωφυσικά και, κυρίως, κοινωνικο-οικονομικά κριτήρια.

Ανεξάρτητα από την όποια διαδικασία διοικητικής αναθεώρησης (δήμοι – νομοί – περιφέρειες κ.λπ.) η σωστή οριοθέτηση και στατιστική κατάτμηση του μητροπολιτικού χώρου μπορεί να προσφέρει εργαλεία εστιασμού των πολιτικών. Στο διεθνές επίπεδο εμφανίζονται πλέον ορισμοί αστικών παραμέτρων με σκοπό κατά βάση στατιστικό (π.χ. η απόλυτα ορισμένη μητροπολιτική περιοχή στο Παρίσι, οι πολυεπίπεδες περιφέρειες επιπέδου NUTS I, II και III στο Λονδίνο κ.λπ.), μία εξέλιξη που οδηγεί σαφώς προς αυτή την κατεύθυνση. Η γενικότερη υιοθέτηση τέτοιων πρακτικών θα επιλύσει και το πρόβλημα της συγκρισιμότητας μεταξύ των αστικών παραδειγμάτων σε ολόκληρο τον κόσμο.

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

- Γετίμης Π. κ.ά. (2005) "Μητροπολιτική Διακυβέρνηση", έκθεση επιστημονικής επιτροπής, ΚΕΔΚΕ – ΙΤΑ.
- Γετίμης Π. κ.ά. (2001) "Αναδιάρθρωση της Διοίκησης/Αυτοδιοίκησης στην Μητροπολιτική Περιοχή Αθήνας/Αττικής", μελέτη Ινστιτούτου Αστικού Περιβάλλοντος και Ανθρώπινου Δυναμικού, Πάντειο Πανεπιστήμιο.
- Καυκαλάς Γ. κ.ά. (2002) Μητροπολιτική Διακυβέρνηση στη Θεσσαλονίκη", μελέτη Ερευνητικής Ομάδας Χωρικής Ανάπτυξης Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης.

Λύκος Μ. (2004) "Η αναπτυξιακή υπεροχή των μητροπόλεων ως προσδιοριστικός παράγοντας των περιφερειακών ανισοτήτων – Το Ελληνικό παράδειγμα στα πλαίσια του Ευρωπαϊκού φαινομένου", *Τόπος*, 22-23.

Ξενόγλωσση

Commission on London Governance (2004) *What is London?*, Greater London Authority (GLA) www.london.gov.uk.

Direction Régionale de l'Équipement d'Ile-de-France (2004) *Le fonctionnement de l'aire urbaine de Paris – Réalité des sous-bassins d'emploi et de vie*, www.ile-de-france.equipement.gouv.fr.

EC (2006) Contribution to the OECD Workshop on "*Defining and measuring Metropolitan Regions*", Paris 27 November.

Fujita M., Krugman P., Venables A. J. (2001) *The Spatial Economy – cities, regions and international trade*, Cambridge, Mass.: The MIT Press.

Knox P., Agnew J. (1994) *The Geography of the World Economy*, London: Edward Arnold.

Leontidou, L. (1990) *The Mediterranean City in Transition – Social Change and Urban Development*, Cambridge UK: Cambridge University Press.

Leontidou, L., Afouxenidis A., Kourliouros E. (2003) *Consequences of urban sprawl in Athens and East Attica, 1981-2001*. Athens: Hellenic Open University & University of the Aegean (URBS-PANDENS).

Palen J. J. (1981) *The Urban World*, New York: McGraw-Hill.

UK's Office for National Statistics (2005) *Focus on People and Migration*, London.

UN – Department of Economic and Social Affairs – Population Division (2006) *World Urbanization Prospects: The 2005 revision*, New York.

US Federal Register – Office of Management and Budget (2000) *Standards for Defining Metropolitan and Micropolitan Statistical Areas: Notice*, Washington DC.

Μαρτίνος Λύκος

Ομήρου 19, 106 72 Αθήνα, e-mail: mlykos@technokids.gr

