

ΧΩΡΙΚΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΚΑΙ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ: Η ΔΙΑΣΤΑΣΗ ΤΗΣ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗΣ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ

■ **Αναστασία Τασοπούλου** - Δρ. Χωροτάκτης-Πολιοδόμος Μηχ. Πρόεδρος Περιφερειακού Τμήματος Βορείου Ελλάδος ΣΕΜΠΧΠΑ



Η παρούσα παρέμβαση αφορά σε μια ατζέντα αλλαγής που πολλές κοινωνίες έχουν υιοθετήσει όσον αφορά στον τρόπο που κυβερνώνται και η οποία θα πρέπει να βρει το δικό της μοντέλο εφαρμογής και στη Χώρα μας. Ήδη από τα τέλη της δεκαετίας του '70, υπήρξε μια κριτική στην ορθολογική διαδικασία σχεδιασμού της δημόσιας πολιτικής. Βάσει αυτής, η από τα πάνω προς τα κάτω προσέγγιση στο σχεδιασμό αμφισβητήθηκε από αντιλήψεις περί διαμόρφωσης πολιτικής μέσω συμμετοχικών διαδικασιών, που εμπλέκουν διαφορετικούς δρώντες σε διαφορετικά επίπεδα, συναθροίζουν πολλαπλές απόψεις και ιδέες και δεν βασίζονται αποκλειστικά σε συνδιαλλαγές μεταξύ των ειδικών επαγγελματιών και των διαφορετικών επιπέδων διοίκησης. Αυτές οι αντιλήψεις οδήγησαν σταδιακά στην ανάγκη για ένα πολυεπίπεδο πλαίσιο στη διαδικασία της ανάπτυξης και του σχεδιασμού, το οποίο αντανακλάται και ενισχύεται από αλλαγές στη διακυβέρνηση.

Για περισσότερο από 25 χρόνια, η προβληματική γύρω από αλλαγές στη διακυβέρνηση των αστικών περιοχών κατέχει περίοπτη θέση στη συζήτηση για τη δημόσια πολιτική. Η έννοια της διακυβέρνησης περιλαμβάνει τόσο επίσημες-θεσμικές διαδικασίες και πρωτοβουλίες όσο και ανεπίσημες. Αφορά τόσο εσωτερικές όσο και εξωτερικές δομές εξουσίας μέσω των οποίων επιλύονται συλλογικά τα προβλήματα. Οι πολιτικές που προωθούν την καλή διακυβέρνηση περιλαμβάνουν μηχανισμούς αποκέντρωσης όσον αφορά στις διοικητικές και πολιτικές δομές και κατ'επέκταση μετασχηματισμό του ρόλου της κεντρικής εξουσίας, ικανότητα δόμησης εταιρικών σχέσεων, μηχανισμούς λογοδοσίας, μίξη ορίων και αρμοδιοτήτων κλπ. Συνολικά, η έννοια ενσωματώνει την προοπτική περισσότερο ευέλικτων συστημάτων σχεδιασμού και παροχής υπηρεσιών.

Είναι κοινά αποδεκτό ότι η φύση της διαχείρισης των αστικών περιοχών έχει αλλάξει δραστηρικά σε σχέση με τα μοντέλα των προηγούμενων δεκαετιών, εξαιτίας ουσιαστικών αλλαγών που έχουν συντελεστεί στο διεθνές και εθνικό περιβάλλον. Η διαχείριση των αστικών περιοχών αποτελεί ένα δύσκολο ζήτημα που απαιτεί την εξισορρόπηση αντικρουόμενων απαιτήσεων και συμφερόντων με τρόπο διαφανή, συμβουλευτικό και λογοδοτικό. Σχολές σκέψεις υποστηρίζουν ότι σχεδιασμός πρέπει να έχει θεσμική, ερμηνευτική και συνεργατική προσέγγιση και να μην επιδιώκει να παράγει και να εφαρμόζει μια γνώση ανεξάρτητα από τους συμμετέχοντες, αλλά να κατανοεί τον τρόπο που αυτοί εντάσσονται στο κοινωνικό πλαίσιο (Healey, 1997). Ως κεντρικό ζήτημα αναδύεται η αναγνώριση του σχεδιασμού ως συμμετοχική και περισσότερο δυναμική διαδικασία που συνθέτει τα διαφο-

ροποιήματα της αστικής ζωής, είναι σε θέση να διαχειριστεί τις συγκρούσεις και να επιτύχει συναίνεση, και να προβάλλει μια στρατηγική διακυβέρνησης βασισμένη στις επιθυμίες και τα συμφέροντα όλων των συμμετεχόντων, ανεξάρτητα από τη θέση που κατέχουν στην κοινωνικο-οικονομική ιεραρχία.



<http://www.reconciliation.org.au/governance/toolkit/1-2-community-governance>

Η στροφή από τον τεχνικό σχεδιασμό προς περισσότερο συνεργατικές προσεγγίσεις, υποστηρίζει μια ευρύτερη διασπορά της δικαιοδοσίας για δράση, η οποία εκτιμάται ότι επιφέρει θετικότερα αποτελέσματα στις κοινωνικο-χωρικές σχέσεις. Ταυτόχρονα, για να είναι μια στρατηγική αποτελεσματική, θα πρέπει να διαμορφωθεί συνεκτιμώντας τις αντιλήψεις που έχουν όλοι οι εμπλεκόμενοι (όσοι επενδύουν, όσοι ρυθμίζουν κλπ.) για τον συγκεκριμένο τόπο, τις σχέσεις μεταξύ των δικτύων, τις πιθανές συνέργειες και τους δεσμούς ενσωμάτωσης. Μια στρατηγική για να χαρακτηρίζεται από νομιμότητα πρέπει να επιδεικνύει ότι δεν αποτελεί απόφαση ρουτίνας των τεχνικών ειδημόνων ή των πολιτικών, αλλά είναι σε θέση να διαχειριστεί και να ενσωματώσει σύνθετες συγκρούσεις και αντιπαράθεσεις (Healey, 2001). Η δημόσια συμμετοχή συμπεριλαμβάνεται στις πέντε αρχές της χρηστής διακυβέρνησης σύμφωνα με τη Λευκή Βίβλο για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση (οι υπόλοιπες τέσσερις είναι: διαφάνεια, λογοδοσία, αποτελεσματικότητα, συνοχή) (EEK, 2001). Η συμμετοχή θεωρείται παραδοσιακά ως ένα μέσο νομιμοποίησης των διαδικασιών λήψης αποφάσεων και μπορεί να λάβει χώρα με διαφορετικούς τρόπους, όπως επαφές με τους πολίτες, δημόσιες συζητήσεις, συμβουλευτικές επιτροπές, διαδικασίες διαπραγμάτευσης και διαμεσολάβησης, εκπροσώπηση μέσω ομάδων συμφερόντων κλπ.. Μπορεί δε να είναι πολιτική ή α-πολιτική, εθελοντική ή μη εθελοντική (Wagle, 2000), προληπτική (πριν από τη δράση), θεραπευτική (μετά από τη δράση), αντιδραστική (αντιτιθέμενη σε μία δράση), μονόπλευρη (προερχόμενη από ένα μόνο τύπο παράγοντα) ή πολύπλευρη (προ-

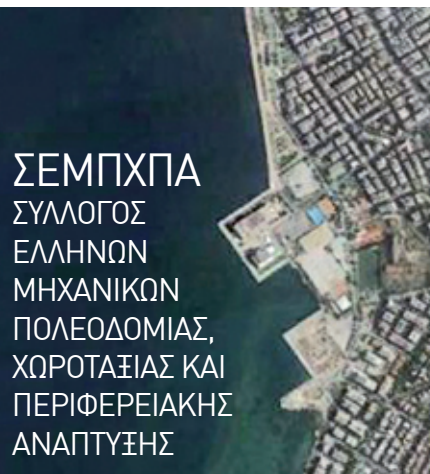
καλεί την παρέμβαση πολλών τύπων παραγόντων για την αναζήτηση μιας κοινής λύσης) (Σταθακόπουλος, 1988) κ.ά. Με τη συμμετοχή τους στη διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής, οι πολίτες αφενός παρέχουν πολύτιμες πληροφορίες στους υπεύθυνους για τη διαμόρφωση πολιτικής, και επομένως αποτελούν εκτός από διακυβευματίες και πληροφοριοδότες (Van Marissing κ.ά., 2006), και αφετέρου δέχονται οι ίδιοι πληροφορίες για τον τρόπο διαμόρφωσης των πολιτικών και για τα συμφέροντά τους σε κάθε διαφορετική επιλογή πολιτικής. Κεντρικό σημείο αναφοράς των παραπάνω είναι η κατά το δυνατόν προστασία και εξασφάλιση του δημόσιου συμφέροντος.

Στην Ελλάδα, τη δεκαετία του '80 και με την ψήφιση του Ν. 1337/83, η πρόωπη συμμετοχικών διαδικασιών ήρθε στο προσκήνιο. Έκτοτε περιλήφθηκε σε όλα τα βασικά νομοθετήματα του χωρικού και του πολεοδομικού, συγκεκριμένα, σχεδιασμού, παρέχοντας το πλαίσιο συμμετοχής των ενδιαφερομένων πολιτών στη σύνταξη του γενικού πολεοδομικού σχεδίου μέσω ανοικτών συγκεντρώσεων ή ενημέρωσης από τον τύπο και κατά τη διάρκεια εκπόνησης της πολεοδομικής μελέτης με τη δυνατότητα υποβολής ενστάσεων. Η δεύτερη περίπτωση θα έλεγε κανείς ότι αποτελεί περισσότερο μια διαδικασία «έκφρασης γνώμης» [σύμφωνα με την προσέγγιση των Van Marissing κ.ά., 2006], δηλαδή ένα εργαλείο που δίνει στους μεμονωμένους πολίτες την ευκαιρία να προστατέψουν τους εαυτούς τους απέναντι στα σχέδια που βλάπτουν τα συμφέροντά τους, και έχει πλέον ξεπεραστεί, παρά μια διαδικασία ουσιαστικής συμμετοχής, με την έννοια της εξαρχής διάδρασης των πολιτών και εκείνων που διαμορφώνουν, σχεδιάζουν ή υλοποιούν την πολιτική.

Σύμφωνα με σχετικά πρόσφατη έρευνα (Τασοπούλου, 2013)¹, η συμμετοχή των πολιτών στις ανοιχτές συγκεντρώσεις παρουσίασης των μελετών ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ είναι πολύ περιορισμένη. Η απουσία συμμετοχής σχετίζεται τόσο με έλλειψη ενημέρωσης όσο και –κυρίως– με αδιαφορία. Ακόμα και όσοι επιλέγουν τελικά τη συμμετοχή τους στις διαδικασίες φαίνεται να μην κατανοούν το αντικείμενο και το σκοπό αυτής της συμμετοχής (ιδίως δε στο «στρατηγικό» επίπεδο του πολεοδομικού σχεδιασμού), η οποία σε ελάχιστες περιπτώσεις υπερβαίνει το ατομικό συμφέρον. Στην καλύτερη των περιπτώσεων η συμμετοχή προκύπτει ως ενδιαφέρον για το



<http://www.sanjoseca.gov>



ΣΕΜΠΧΠΑ ΣΥΛΛΟΓΟΣ ΕΛΛΗΝΩΝ ΜΗΧΑΝΙΚΩΝ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΑΣ, ΧΩΡΟΤΑΞΙΑΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

Συνέχεια από τη σελίδα 10

πρόβλημα της γειτονιάς του συμμετέχοντα ή για κάποιο «πολιτικά ευαίσθητο» πρόβλημα, χωρίς πάντα καλή προαίρεση. Έτσι, η διαδικασία καταλήγει συχνά στην περιπτώσιολογία και κατά συνέπεια στην απώλεια της ουσίας της. Χαρακτηριστικό δε είναι ότι τόσο μελετητές όσο και στελέχη της διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης αμφιβάλλουν για την ενσωμάτωση εν τέλει των όποιων απόψεων διατυπώνονται κατά τη διάρκεια αυτών των διαδικασιών στο πολεοδομικό σχέδιο. Στα παραπάνω θα πρέπει να προστεθούν τρία ακόμα ζητήματα: πρώτον, η αίσθηση ότι στην πλειονότητα των περιπτώσεων ακόμα και η αρμόδια δημοτική αρχή εκκινεί αυτές τις διαδικασίες όχι για λόγους ουσίας, αλλά για λόγους ψηφοθηρικούς, πολιτικής νομιμοποίησης κλπ.. Δεύτερον, το ζήτημα της εκπροσώπησης φορέων και κοινωνικών ομάδων που τίθεται συχνά υπό αμφισβήτηση: αμφισβήτηση της θεσμικής τους υπόστασης και αμφισβήτηση των συμφερόντων τα οποία φέρονται να εκπροσωπούν. Τρίτον, το ζήτημα της έλλειψης πίστης στους θεσμούς και της –σε πολλές περιπτώσεις– αμφισβήτησης και απαξίωσης των συμμετοχικών διαδικασιών ακόμα και από την ίδια την επιστημονική και επαγγελματική κοινότητα.

Θα μπορούσε κανείς να προσθέσει στα ανωτέρω την απουσία μηχανισμών ή κινήτρων για την ενθάρρυνση της συμμετοχής, αλλά και μια σειρά παραγόντων ή κυρίαρχων χαρακτηριστικών της 'παράδοσης' σχεδιασμού που είτε άμεσα είτε έμμεσα επηρεάζουν τις ακολουθούμενες διαδικασίες και τα χαρακτηριστικά της διακυβέρνησης εν γένει. Μεταξύ αυτών, η κεντρική προσέγγιση στο σχεδιασμό, οι πελατειακές σχέσεις, ο ισχυρός ρόλος των τοπικών παραγόντων, η υποεκπροσώπηση συγκεκριμένων συμφερόντων, τα συντεχνιακά/επαγγελματικά συμφέροντα κ.ά.

Σε κάθε περίπτωση τα προηγούμενα φανερώνουν ότι οι επίσημες διαδικασίες εμφανίζονται ελλειμματικές. Το αποτέλεσμα είναι τουλάχιστον διττό: Αφενός, στην πράξη οι διαδικασίες αυτές καταλήγουν να είναι τυπικές και τυποποιημένες, χωρίς ουσία. Αφετέρου, τα αιτήματα των πολιτών καταλήγουν να επιζητούν ικανοποίησης μέσω ανεπίσημων διαδικασιών, μέσω ανεπίσημων και κλειστών μορφών διαμεσολάβησης, εκτός των ορίων του θεσμικού πλαισίου και των σχετικών διαδικασιών. Φαίνεται, επομένως, ότι η ικανότητα των διαδικασιών που πλαισιώνουν το σχεδιασμό να επιτυγχάνουν επιθυμητά αποτελέσματα είναι περιορισμένη.

Το ζητούμενο, επομένως, είναι η διαμόρφωση στη Χώρα μας ενός ξεκάθਾਰου πλαισίου διαβούλευσης στο σχεδιασμό, που να δίνει τη δυνατότητα έκφρασης των επιδιώξεων και αξιώσεων όλων των ενδιαφερόμενων μερών, τα αποτελέσματα της οποίας θα πρέπει να τυγχάνουν σοβαρής και συστηματικής επεξεργασίας. Αναμφισβήτητο, η ύπαρξη αντικρουόμενων συμφερόντων και επιδιώξεων

είναι υπαρκτή και θεμιτή, όπως υπαρκτή είναι σε όλο τον κόσμο.

Αυτό όμως που χαρακτηρίζει τα προηγμένα κράτη είναι ένα πλαίσιο διαβούλευσης που να προάγει τον ουσιαστικό διάλογο σε συνθήκες διαφάνειας, η οποία κατ' επέκταση ενισχύει την εμπιστοσύνη. Ο προσανατολισμός αυτός αφενός είναι σε θέση να συμβάλλει στη διασφάλιση του δημόσιου συμφέροντος, αφετέρου δημιουργεί το ευνοϊκό περιβάλλον εντός του οποίου οι θεσμοί και οι διαδικασίες αντιμετωπίζουν και εξυπηρετούν ισότιμα όλους τους έχοντες συμφέρον, από τον σημαντικό επενδυτή μέχρι το μικροϊδιοκτήτη. Δυστυχώς, φαίνεται ότι δεν δόθηκε η προσήκουσα σημασία σε αυτό το θέμα κατά την πρόσφατη χωροταξική και πολεοδομική μεταρρύθμιση και είναι ένα θέμα που θα πρέπει να μας απασχολήσει άμεσα. ■

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΕΕΚ) (2001) Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση. Μια Λευκή Βίβλος, Βρυξέλλες, 25.7.2001, COM(2001) 428 τελικό, http://ec.europa.eu/governance/white_paper/index_en.htm (πρόσβαση 07/2006).

Healey, P. (1997) Collaborative Planning: shaping places in fragmented societies, London: Macmillan.

Healey, P. (2001) "New Approaches to the Content and Process of Spatial Development Frameworks", in: OECD (2001) Towards a New Role for Spatial Planning, Paris: OECD Publications Service, pp. 143-163.

Σταθακόπουλος, Π. (1988) Συμμετοχικές Διαδικασίες και Πολεοδομία – Μορφές και Βαθμοί Συμμετοχής, Θεσσαλονίκη: Δελούσης.

Τασοπούλου, Α. (2013) Παραδόσεις σχεδιασμού και ο ρόλος της επιστημονικής και επαγγελματικής κοινότητας με έμφαση στην Ελλάδα, Μεταδιδακτορική έρευνα, ΑΠΘ.

Van Marissing, E, Bolt, G. and Van Kempen, R. (2006) "Urban Governance and Social Cohesion: Effects of Urban Restructuring Policies in two Dutch Cities", Cities, Vol. 23, No. 4, pp. 279-290.

Wagle, U. (2000) "The Policy Science of Democracy: The Issues of Methodology and Citizen Participation", Policy Sciences, Vol. 30, No. 2, pp. 207-223.

1. Η συγκεκριμένη έρευνα βασίστηκε στις απόψεις μελετητών ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ και Πολεοδομικών Μελετών, επιβλεπόντων των σχετικών μελετών (στελέχη της δημόσιας διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης) και ακαδημαϊκών, όπως αποτυπώθηκαν με τη διεξαγωγή 20 συνολικά συνεντεύξεων. Χρηματοδοτήθηκε από την Επιτροπή Ερευνών ΑΠΘ στο πλαίσιο υποτροφίας αριστείας μεταδιδακτορικών ερευνητών.

την επεξεργασία και διατύπωση προτάσεων στα θέματα αυτά (συμμετοχή σε διαδικασίες διαβούλευσης, συμμετοχή σε ομάδες εργασίας του Τ.Ε.Ε., ημερίδες, συνέδρια, ηλεκτρονική περιοδική έκδοση «π», κλπ.).

Παράλληλα, στόχος του ΣΕΜΠΧΠΑ είναι η συστηματική ενημέρωση των μελών του για θέματα επιστημονικού ενδιαφέροντος και η καλύτερη δυνατή ανταπόκριση στις διαμορφούμενες ανάγκες τους κατά την άσκηση του επαγγέλματός τους.

Εντός του πλαισίου των αρμοδιοτήτων του Συλλόγου είναι τέλος και η συνεργασία και η ανταλλαγή πληροφοριών και τεχνογνωσίας με συλλόγους και φορείς του εσωτερικού και του εξωτερικού σε θέματα κοινού ενδιαφέροντος.

Ο ΣΕΜΠΧΠΑ διαθέτει δύο Περιφερειακά Τμήματα: Βορείου Ελλάδος, με έδρα τη Θεσσαλονίκη και Θεσσαλίας, με έδρα τη Λάρισα. Τα Περιφερειακά Τμήματα συμβάλλουν στη συστηματική παρακολούθηση των θεμάτων του χώρου σε όλη την Ελλάδα και στην ενεργητική συμμετοχή σε σχήματα συνεργασίας με άλλους τοπικούς φορείς, με σκοπό την αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση των ζητημάτων του χώρου και της ανάπτυξης.

Ενδεικτικά, ο Σύλλογος, μέσω του Περιφερειακού Τμήματος Βορείου Ελλάδος συμμετέχει ως πολλαπλασιαστής γνώσης στο πρόγραμμα SPECIAL (Spatial Planning and Energy for Communities in all Landscapes) στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Προγράμματος Intelligent Energy Europe (IEE).

Το Πρόγραμμα επιδιώκει να γεφυρώσει το χάσμα ανάμεσα στην κλιματική αλλαγή / ενεργειακό σχεδιασμό και τον χωρικό / πολεοδομικό σχεδιασμό. Από ελληνικής πλευράς βασικός εταίρος είναι ο Οργανισμός Θεσσαλονίκης, ενώ ως πολλαπλασιαστές συμμετέχουν συνολικά 6 φορείς, μεταξύ των οποίων το ΤΕΕ/ΤΚΜ και ο ΣΑΘ.

Περισσότερες πληροφορίες για τον ΣΕΜΠΧΠΑ, τα κείμενα και τις παρεμβάσεις του, μπορείτε να βρείτε στον ιστότοπο www.chorotaxia.gr και www.poleodomia.gr ■

