

Δημόσια Διαβούλευση: προσχηματική διαδικασία ή σοβαρή δυνατότητα και υπό ποιές προϋποθέσεις; Διεθνής εμπειρία και κανόνες.

Ηλίας Β. Μεσσίνας¹

¹Δρ. Μηχανικός ΕΜΠ, Αρχιτέκτονας, Χωροτάκτης Πολεοδόμος, MArch Yale, MSc, ΕΜΠ, Adjunct Senior Lecturer, HIT, συντονιστής Διαβούλευσης, Ιεροσόλυμα

Περίληψη

Από την παγκόσμια περιβαλλοντική συνδιάσκεψη στη Στοκχόλμη τονίστηκε η ανάγκη δημόσιας διαβούλευσης ως «δικαίωμα των πολιτών». Η κλιματική ουδετερότητα, απαιτεί συμμετοχή των πολιτών και στροφή από το μοντέλο «top-down» στο «bottom-up». Στην Ελλάδα, υπάρχει ένα δίλημμα: ενώ ψηφιακά ακολουθείται μία τυπική διαδικασία διαβούλευσης με τους πολίτες, εντούτοις η εμπειρία δείχνει ότι η έννοια έχει καταστεί προσχηματική και δεν έχει καταφέρει να αλλάξει υφιστάμενες δομές, να εκσυγχρονήσει διαδικασίες και να ενεργοποιήσει τους πολίτες σε θέματα που αφορούν τον τόπο τους. Ιδιαίτερα, στο να προστατεύσουν ευαίσθητες περιοχές που απειλούνται από τη χωροθέτηση νέων μορφών ανάπτυξης, όπως τα αιολικά. Στην παρούσα εργασία θα αναφερθούμε στη συμμετοχή του κοινού στη λήψη αποφάσεων: στον ορισμό της, τα χαρακτηριστικά και τους στόχους της, τα οφέλη, τις προκλήσεις και τα πλεονεκτήματά της, με παραδείγματα από εφαρμοσμένες μεθοδολογίες και καλές πρακτικές από τα Ιεροσόλυμα. Τέλος, θα επιχειρήσουμε να επιχειρήσουμε να εξετάσουμε μια μεθοδολογία για ορεινές και απομονωμένες περιοχές σαν βάση διαλόγου και εναλλακτικών λύσεων για την χωροθέτηση μεγάλων έργων, για το μέγιστο δυνατό όφελος για την τοπική κοινωνία.

Public Participation: a sham procedure or a serious possibility and under what conditions? International experience and rules.

Elias V. Messinas

¹Enginner, PhD, NTUA, Architect, Urban Planner, MArch Yale, MSc NTUA, Adjunct Senior Lecturer, HIT and Public Participation Coordinator in Jerusalem, Israel

Abstract

The World Environment Conference in Stockholm emphasized the need for public participation as a "citizens' right". Climate neutrality requires citizen participation and a shift from a "top-down" to a "bottom-up" model. In Greece, there is a dilemma: while digitally following a formal citizen participation process, however, experience shows that the concept has become ostensible and has not been able to change existing structures, modernize procedures and activate citizens on issues related to their location. In particular, in protecting sensitive areas threatened by new forms of development, such as wind farms. In this paper we will present public participation and decision-making: its definition, its characteristics and goals, its benefits, challenges and advantages, with examples from applied methodologies and good practices from Jerusalem. Finally, we will attempt to layout more a methodology for mountainous and isolated areas, for participation and dialogue seeking alternatives for the location of large projects, with the maximum benefit for the local community.

1. Εισαγωγή

Η σύγχρονη εφαρμογή της δημόσιας διαβούλευσης έχει τις ρίζες της στις συμμετοχικές διαδικασίες έρευνας (citizen science) των αρχών του 20^{ου} αιώνα (Greenwood, 2012). Ήδη από τη παγκόσμια περιβαλλοντική συνδιάσκεψη στη Στοκχόλμη του 1972 τονίστηκε η ανάγκη ενημέρωσης των πολιτών και ομάδων συμφερόντων (stakeholders), με στόχο την αύξηση της ευαισθητοποίησής τους, αποτελώντας πλέον «δικαίωμα των πολιτών» κατά την UNESCO (UNESCO, 1980). Στην έκθεση Brundtland (1987) και την Agenda 21 (Rio, 1992) για τη βιώσιμη ανάπτυξη και στη Σύμβαση του Aarhus (UNECE, 1998), τονίστηκε η αναγκαιότητα στην πληροφόρηση του κοινού και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά ζητήματα και αποφάσεις που αφορούν στο περιβάλλον και την κλιματική αλλαγή. Κατά την Healey (2008), η συμμετοχή αποτελεί δέσμευση του πολίτη.

Στο σχεδιασμό, οι νέες ευρωπαϊκές οδηγίες και ιδιαίτερα τα σενάρια κλιματικής ουδετερότητας (Climate-neutral Cities, 2020), απαιτούν ενεργή και δομημένη συμμετοχή των πολιτών στο σχεδιασμό και υλοποίηση. Έτσι, βλέπουμε διεθνώς μια στροφή από το κλασικό μοντέλο «top-down» στο συμμετοχικό μοντέλο «bottom-up» (Bishop, 1998) που επιτρέπει μια ευρύτερη συμμετοχή των ομάδων συμφερόντων (stakeholders) με βάση εργαλεία και βαθμούς δημόσιας διαβούλευσης (Arnstein, 1969).

Εντούτοις, στην Ελλάδα, υπάρχει το δίλημμα. Καθώς η εμπειρία δείχνει, ενώ ψηφιακά μέσω του «OpenGov» και του προγράμματος «Δι@ύγεια» και ορισμένων άλλων εφαρμογών ακολουθείται μία τυπική διαδικασία διαβούλευσης με τους πολίτες, εντούτοις «χρειάζονται ακόμη πολύ περισσότερα» (Χριστοπούλου, 2011). Η εμπειρία δείχνει ότι η έννοια έχει καταστεί προσχηματική, δεν έχει καταφέρει να αλλάξει υφιστάμενες δομές, να εκσυγχρονήσει διαδικασίες και να ενεργοποιήσει τους πολίτες σε θέματα που αφορούν τον τόπο τους, παρόλο που τα εργαλεία και η γνώση υπάρχουν (Keramitsoglou, 2017). Ιδιαίτερα μάλιστα, όταν οι πολίτες μπορούν με την σωστή εφαρμογή της διαβούλευσης, να θέσουν τα όρια και να προστατεύσουν ευαίσθητες περιοχές, όπως οι ορεινές περιοχές ιδιαίτερου φυσικού κάλους και σημασίας (Papada and Kaliampakos, 2016), που απειλούνται από τη χωροθέτηση νέων μορφών ανάπτυξης, όπως τα αιολικά (ΗΑΕΕ, 2021). Με αποτέλεσμα, η όλη διαδικασία της δημόσιας διαβούλευσης να θεωρείται απώλεια χρόνου, δημιουργώντας ένα μεγάλο χάσμα μεταξύ θεωρίας και πράξης, παρόλο, που όπως θα δούμε στα εφαρμοσμένα παραδείγματα από τα Ιεροσόλυμα, αν εφαρμοστεί σωστά, μπορεί να φέρει αποτελέσματα (Messinas, 2021).

Θα αναφερθούμε παρακάτω στον ορισμό της συμμετοχής του κοινού στη λήψη αποφάσεων, τα χαρακτηριστικά και τους στόχους της, τα οφέλη, τις προκλήσεις και τα πλεονεκτήματά της, ενώ θα μεταφέρουμε παραδείγματα από καλές πρακτικές από το Δήμο Ιεροσολύμων (Messinas, 2021) που μπορούν να προτείνουν εφαρμόσιμες μεθοδολογίες και για την Ελλάδα. Στα Ιεροσόλυμα, τα τελευταία 30 χρόνια, αναπτύσσεται ένα δομημένο μοντέλο διαλόγου με τους πολίτες, με θετική επίδραση στη σχέση πολίτη-Δήμου και στις αποφάσεις που λαμβάνονται από το Δήμο για το δημόσιο χώρο. Τα παραδείγματα αυτά, παρουσιάζουν τόσο μεθοδολογίες όσο και μία κουλτούρα διαλόγου που μετά από τρεις δεκαετίες έχει καταφέρει να αλλάξει

νοοτροπίες, να δημιουργήσει κλίμα διαφάνειας και έχει αναπτύξει μια κοινή ορολογία διαλόγου μεταξύ πολίτη και Δήμου.

2. Ορισμός

Η δημόσια διαβούλευση είναι η διαδικασία κατά την οποία συμμετέχουν οι πολίτες σε θέματα που τους αφορούν. Υποστηρίζεται από τις πρωτοβουλίες για την ανοικτή και συνεργατική διακυβέρνηση και κύριοι στόχοι της είναι η διαφάνεια και η αποτελεσματικότητα στη διαμόρφωση πολιτικών. Επίσης υποστηρίζεται από ηλεκτρονικά μέσα (Wikipedia, 2022). Η διαβούλευση είναι διαδικασία και όχι μεμονωμένο γεγονός. Απαιτεί έναν φορέα διαχείρισης (sponsor agency), και τη συμμετοχή ομάδων συμφερόντων (stakeholders) οι οποίοι μέσα από αυτή τη διαδικασία έχουν την ευκαιρία να επηρεάσουν τις αποφάσεις. Ο στόχος της διαβούλευσης διαφέρει ανάλογα με το βαθμό διαβούλευσης. Πρέπει να είναι καλά καθορισμένος, να είναι ρεαλιστικός και εφικτός. Ο φορέας διαχείρισης θα πρέπει να προσδιορίσει το κατάλληλο βαθμό συμμετοχής και προσδοκίες του κοινού, αποφεύγοντας υποσχέσεις για περισσότερα από όσα είναι διατεθειμένος να δεσμευτεί και να υλοποιήσει. Η παροχή υποσχέσεων που δεν μπορούν να τηρηθούν υπονομεί την εμπιστοσύνη του κοινού στη διαδικασία (EPA, 2022).

Ο ΟΟΣΑ (OECD, 2001) καθόρισε τρία επίπεδα-κατηγορίες συμμετοχής του κοινού στη χάραξη πολιτικών: από την πληροφόρηση (information), στη διαβούλευση (consultation) έως και την ενεργή συμμετοχή (active participation). Κατά την Arnstein (1969) οι βαθμοί συμμετοχής ξεκινούν από την απλή ενημέρωση, παθητική συμμετοχή (passive participation) ή και χειρισμό (manipulation). Στην κλιμακούμενη συμμετοχή με την παροχή πληροφορίας (informing), την έκφραση άποψης του κοινού (consultation) και λειτουργική συμμετοχή (functional participation). Μέχρι την ισχυρή συμμετοχή αλληλεπίδρασης κοινού και κέντρων λήψης αποφάσεων (interactive participation), τη συνεργασία (partnership) και την κινητοποίηση και ενεργό συμμετοχή (active participation). Από την εμπειρία μπορούμε να προσθέσουμε και τη βαθμίδα του «ενεργού πολίτη», όπου η ενδυνάμωση από τον ηγέτη (Maxwell, 2016) ενδυναμώνει τον πολίτη να αναλάβει πρωτοβουλίες, να αναπτύξει την επιχειρηματικότητα (entrepreneurship) και να αναλάβει ηγετικό ρόλο στο σχεδιασμό και τη διαχείριση δημοσίου χώρου και πόρων (Pretty, 1995).

Στον αστικό σχεδιασμό, έναν από τους τομείς που εφαρμόζεται η διαβούλευση, οι πολίτες αναζητούν ευκαιρίες να επηρεάσουν το αστικό τοπίο (Wiesenthal, 2000). Επίσης, οι αρχές της αειφορίας απαιτούν συμμετοχικές μεθόδους και συντονισμό (Keramitzoglou, 2017), νέα πρότυπα συμπεριφοράς και νέες προσεγγίσεις στη λήψη αποφάσεων (Bass, 1995).

2.1 Παράδειγμα

Το 2022, στο Δήμο Ιεροσολύμων η πρωτοβουλία δύο «ενεργών πολιτών», του Υ.Β.Γ. και Ι.Σ., μελετητών στο επάγγελμα, άλλαξαν τον σχεδιασμό μιας κεντρικής διασταύρωσης στην πόλη. Η διασταύρωση Organim, πρόκειται να εξυπηρετήσει δύο νέες γραμμές τραμ, διασταυρώσεις δέκα οδών και διασταύρωση με τον ποδηλατόδρομο του πάρκου Mesila, ενός από τα πιο πολυσύχναστα γραμμικά πάρκα

της πόλης. Η πρωτοβουλία των πολιτών ξεκίνησε από το γεγονός ότι η μελέτη της νέας γραμμής τραμ (purple line), ανάγκαζε πεζούς και ποδηλάτες να περάσουν από πέντε διαβάσεις, ενώ απαγόρευαν στροφές δεξιά ή αριστερά σε πολλά σημεία. Η πρόταση των δύο πολιτών μείωσε τις διαβάσεις σε μία έως δύο, επανέφερε όλες τις στροφές και επιπλέον αύξησε το δημόσιο χώρο στη διασταύρωση από 400 τμ σε 6,5 στρέμματα. Για να πετύχουν το σκοπό τους οι δύο πολίτες, συμμετείχαν ενεργά στις διαβουλεύσεις της προτεινόμενης μελέτης, μελέτησαν διεξοδικά το πρόβλημα και όντας και οι ίδιοι μελετητές, προχώρησαν στη σύνταξη εναλλακτικής πρότασης την οποία διαβουλευτήκαν με τη σειρά τους με τους πολίτες και αφού είχαν τη στήριξή τους, την παρουσίασαν στο Δήμο, ο οποίος την αξιολόγησε και τελικά υιοθετήθηκε από το φορέα μελέτης.

3. Οι ομάδες συμφερόντων (stakeholders)

Από τα κέντρα λήψης αποφάσεων, στους ειδικούς και τελικά στο κοινό, η συμμετοχή των ομάδων συμφερόντων (stakeholders) καθορίζεται ανάλογα με τους στόχους, ανάγκες και δυνατότητες της διαβούλευσης. Από μια ανοιχτή πρόσκληση, έως εστιασμένες συζητήσεις με συγκεκριμένες ή μικρές ομάδες ενδιαφέροντος. Ο καθορισμός των ομάδων συμφερόντων έχει τις ρίζες της στην επιστημονική έρευνα τη δεκαετία του '60 και την έρευνα για την προώθηση προϊόντων, όπου αναπτύχθηκε η μέθοδος των *Ομάδων Εστίασης* (focus groups) που εφαρμόζεται και στο συμμετοχικό σχεδιασμό. Η απευθείας συζήτηση με τις ομάδες συμφερόντων οδηγεί σταδιακά από τη «δημοκρατία με αντιπροσώπευση» στη «δημοκρατία με συμμετοχή» (Στρατηγεά, 2015) και με σταδιακά από το μοντέλο «από πάνω προς τα κάτω» στο μοντέλο «από κάτω προς τα πάνω» (Bishop, 1998), όπου η απόφαση λαμβάνεται συλλογικά, με διάλογο και διαπραγμάτευση.

Το κοινό έχει βιωματική γνώση του χώρου και των θεμάτων που μελετούν οι ειδικοί, γνωρίζοντας τα άτομα πίσω από τα στατιστικά στοιχεία. Επίσης, τα προβλήματα του χώρου καθώς τα βιώνουν καθημερινά. Έτσι μπορούν να συμπληρώσουν ή να εμπλουτίσουν την επιστημονική και τεχνική γνώση με πραγματικά παραδείγματα από το επίπεδο της γειτονιάς, βοηθώντας έτσι στην ακριβέστερη αξιολόγηση και κατάταξη προτεραιοτήτων και εναλλακτικών λύσεων.

Η δημοσιογράφος Jane Jacob αποκαλούσε τους πολίτες «τα μάτια του δρόμου» (Jacobs, 1992), τονίζοντας τη σημασία τους στην γειτονιά. Ο όρος «σοφία του πλήθους» (Epp, 2017), τονίζει τη ακριβή γνώση του τόπου και την κοινή λογική σε μία απόφαση. Ο Δανός πολεοδόμος Jan Gehl που μελέτησε την κινητικότητα των πεζών τη δεκαετία του '60, άλλαξε τον τρόπο κατανομής του δημόσιου χώρου, αποδίδοντας περισσότερο χώρο στους πεζούς και λιγότερο στα ΙΧ (Gehl, 2005).

Από την εμπειρία, μπορούμε να ταξινομήσουμε τις ομάδες συμφερόντων σε «ομάδες άμεσου ενδιαφέροντος» – όσοι ζουν δίπλα στο έργο – και σε «ομάδες δευτερεύοντος ενδιαφέροντος» – αυτούς που το έργο δεν τους αφορά άμεσα, αλλά η απόφαση που θα παρθεί ενδεχομένως να τους επηρεάζει. Η εγκύτητα στο έργο, παρόλο που δίνει καλύτερη γνώση των χαρακτηριστικών του τόπου, δεν συνεπάγεται όμως καλύτερη κρίση στις αποφάσεις. Αντίθετα, ορισμένες φορές, κάποιος εκτός της περιοχής του έργου, μπορεί να βοηθήσει στη γεφύρωση απόψεων, καθώς δεν

ακολουθεί το αναπόφευκτο NIMBY («Not in my back yard») (Λιάλιος, 2019) που αναπτύσσεται - σχεδόν αυτομάτως – από όσους ζουν σε εγγύτητα με ένα έργο.

3.1 Παράδειγμα

Πρόσφατα το Κοινοτικό Συμβούλιο Ginot Hair θέλοντας να απαντήσει στο ερώτημα της εγκυρότητας των αποφάσεων της διαβούλευσης, έθεσε σε πιλοτική εφαρμογή μια νέα ηλεκτρονική πλατφόρμα λήψης αποφάσεων (Pocoz, 2022) και μια υβριδική μεθοδολογία με τα εξής στάδια: (α) Δια ζώσης συζήτηση πάνω στο θέμα (β) Ψηφιακή ενημέρωση ή/και συγκέντρωση απόψεων των πολιτών (γ) Ψηφιακή ψηφοφορία πάνω σε εναλλακτικά σενάρια και (δ) δημοσίευση των αποτελεσμάτων και εισήγηση προς το Δήμο. Περιλαμβάνει τη δημιουργία λεπτομερούς βάσης δεδομένων, ορισμό της ακτίνας ενημέρωσης (πχ. 500 μ ή 1000 μ από το έργο), ενημέρωση και πρόσκληση των πολιτών με φυλλάδια στις ταχυδρομικές θυρίδες και με αφίσες σε στρατηγικά σημεία καθώς και ψηδιακά σε γεωγραφικές και θεματικές ομάδες στο Whatsapp (περίπου 2000 ατόμων) και ημέιλ (περίπου 10.000 ατόμων). Ορισμό του ελαχίστου ποσοστού συμμετοχής (πχ. τουλάχιστον 500 άτομα) και του ελαχίστου ποσοστού διαφοράς μεταξύ των αποτελεσμάτων (πχ. 60%-40%), ώστε αυτά να είναι έγκριτα και αποδεκτά. Από την εφαρμογή της μεθοδολογίας προέκυψαν αποφάσεις που δεν ήταν πάντα οι αναμενόμενες. Εντούτοις, όντας βάσει των κανόνων που τέθηκαν εξαρχής και βάσει αποδεκτών εναλλακτικών λύσεων, υιοθετήθηκαν.

4. Τα οφέλη από τη συμμετοχή των πολιτών

Η συμμετοχή των πολιτών εμπλουτίζει τον διάλογο με τοπικές αξίες και την κοινή λογική, καθοδηγώντας μια πιο έξυπνη και συνεργατική διαδικασία λήψης αποφάσεων (Atlee, 2012). Η «σοφία του πλήθους» (Epp, 2017), σε μια κατάλληλα σχεδιασμένη διαδικασία, μπορεί να παρέχει εξαιρετικά ακριβή κρίση και τις καλύτερες εναλλακτικές λύσεις. Η πληροφόρηση της ομάδας μελέτης από τους πολίτες στα πρώιμα στάδια της μελέτης, μπορεί να οδηγήσει τη μελέτη σε καλύτερες επιλογές και αποφάσεις, εφόσον γίνονται αντιληπτές οι ευαισθησίες και όρια ανάπτυξης του τόπου, όπως τα βιώνουν οι κάτοικοί του, τόσο γεωγραφικά όσο και με βάση τις αξίες του τόπου. Για την ανάπτυξη κουλτούρας δημόσιας διαβούλευσης, απαιτείται από τους μελετητές να διευκολύνουν την κατανόηση της πολυπλοκότητας ενός προβλήματος, καθώς και το πλήρες εύρος και τις μικρολεπτομέρειές του, παρουσιάζοντάς τα σε γλώσσα που το κοινό εύκολα κατανοεί. Ενώ μοιάζει ως χρονοβόρο, εντούτοις, αν εφαρμοστεί σωστά, μπορεί να μειώσει τις διαδικασίες και χρονοδιαγράμματα καθώς και τις συλλογικές ενστάσεις, που κινδυνεύουν να προκαλέσουν πολύ μεγαλύτερες καθυστερήσεις.

Ενώ τα οφέλη της δημόσιας συμμετοχής είναι πολλά, ωστόσο, πρέπει να γνωρίζουμε τις δυσκολίες, τις προκλήσεις και τα μειονεκτήματά της. Όπως, η συλλογική οικοδόμηση συναίνεσης, που μπορεί να καταλήξει να είναι «πολύ ευγενική», ή ακόμη και σε ακραίες περιπτώσεις, μπορεί να ισοδυναμεί με κατάχρηση της συμμετοχής του κοινού, οδηγώντας σε επαγγελματικά και τεχνικά ασύνετες

αποφάσεις, που αντιπροσωπεύουν έναν ευρέως αποδεκτό συμβιβασμό (Booher, 2008).

4.1 Παράδειγμα

Από την εμπειρία των Ιεροσολύμων βλέπουμε ότι με τα χρόνια, καθώς η δημόσια διαβούλευση ωριμάζει και από πλευράς Δήμου αλλά και από πλευράς πολιτών, ο ρόλος των πολιτών αποτελεί σημαντικό παράγοντα στη λήψη αποφάσεων όσον αφορά και την ιεράρχηση των δημόσιων έργων στην πόλη, θέτοντας προτεραιότητες με βάση τις πραγματικές ανάγκες (πχ. να δώσουν προτεραιότητα στην ανακαίνιση ενός πάρκου έναντι της επισκευής ή συντήρησης ενός δρόμου ή πεζοδρομίου ή το αντίθετο;). Η γνώμη τους μπορεί να καθορίσει τη ρύθμιση του φωτισμού στους δρόμους (πχ. γνωρίζουν πού χρειάζεται δυνατότερος ή χαμηλότερος φωτισμός καθώς περπατούν στη γειτονιά τους), πού να τοποθετηθούν προστατευτικά κολωνάκια στα πεζοδρόμια για να αποτρέψουν το παρκάρισμα, κ.α. Τέλος, μπορούν να συμβουλέψουν στη χωροθέτηση παγκακίων αποφεύγοντας την ενόχληση των γειτόνων (καθώς γνωρίζουν τους γείτονες προσωπικά καθώς και τις συνήθειες στο δρόμο).

5. Διαπραγμάτευση ή η «χρυσή» αρχή της διαβούλευσης

Βάσει της εμπειρίας, η διαβούλευση βασίζεται στην αρχή του «μη μου λες τι να μην κάνω, πες μου τι μπορώ να κάνω» (Messinas, 2021) κάνοντας διάκριση από τοποθετήσεις τύπου NIMBY («Not In My Backyard») σε τεκμηριωμένες απόψεις. Ένα μεγάλο ποσοστό αποδοχής της άποψης των πολιτών, όμως, κρίνεται και από τη δυνατότητα των πολιτών να διαπραγματευθούν για τις απόψεις τους.

Η διαβούλευση ως διαπραγμάτευση γίνεται μεταξύ δύο ή περισσότερων πλευρών με σκοπό την εξεύρεση μιας αποδεκτής λύσης μετά από αμοιβαίες υποχωρήσεις. Είναι και ανταλλαγή πληροφοριών και δεσμεύσεων κατά την οποία δύο ή περισσότερα μέρη προσπαθούν να καταλήξουν σε συμφωνία (el.wiktionary, 2022).

Για να το πετύχουν, κάθε μέρος επιδιώκει το άλλο να αναθεωρήσει τη θέση του ώστε να επιτευχθεί ένα σημείο συμφωνίας αποδεκτό και από τα δύο. Από τα βασικότερα χαρακτηριστικά της είναι ότι τα διαπραγματευόμενα μέρη είναι αλληλένδετα. Στους τύπους της διαπραγμάτευσης έχουμε δύο άκρα. Αφενός, ο ανταγωνιστικός ή διανεμητικός, όπου ο μεγαλύτερος αριθμός προϋποθέσεων γίνεται αποδεκτός στις διαπραγματεύσεις, επιβάλλοντας ο ένας τη θέση του στον άλλο (win-loss). Αφετέρου, ο συνεργατικός ή ολοκληρωμένος, όπου οι διαπραγματευτές είναι πρόθυμοι να εγκαταλείψουν μεγάλο μέρος των όρων τους, διευρύνοντας την αλληλεξάρτηση των μερών και εξετάζοντας επιπλέον εναλλακτικές και ευκαιρίες προκειμένου να επιτύχουν συμφωνία αμοιβαίου οφέλους (win-win) (Karrass, 1996).

5.1 Παράδειγμα

Στη γειτονιά Katamon των Ιεροσολύμων, ο Δήμος προχώρησε στον ανασχεδιασμό ενός κεντρικού δρόμου. Με όραμα να αποτελέσει πολιτιστικό περίπατο που θα ενώνει σημαντικά ιδρύματα όπως το δημοτικό θέατρο, η προεδρική κατοικία, το ίδρυμα Van Leer και το Ισλαμικό μουσείο, εντούτοις, ο νέος σχεδιασμός

αφαίρεσε δεκάδες δωρεάν θέσεις στάθμευσης, επηρεάζοντας και την οδό Palmah. Η δυσαρέσκεια των πολιτών έφτασε μέχρι το γραφείο του Δημάρχου, ο οποίος ζήτησε από το Κοινοτικό Συμβούλιο Ginot Hair να εξετάσει εναλλακτικές λύσεις. Μετά από διαδικασία διαβούλευσης, το Κοινοτικό Συμβούλιο πρότεινε τρεις εναλλακτικές προτάσεις που είχαν την αποδοχή των πολιτών. Έχοντας εξασφαλίσει την προέγκριση του Δήμου, Το Κοινοτικό Κέντρο πραγματοποίησε δια ζώσης διαβούλευση και παρουσίαση των εναλλακτικών και στη συνέχεια ψηφιακή ψηφοφορία (Pocoz, 2022) για τους κατοίκους των δύο δρόμων. Η συμμετοχή ξεπέρασε το 80%, υπερψηφίζοντας τη μία εκ των τριών εναλλακτικών. Αξίζει να τονιστεί, ότι οι πολίτες όντας συμμετοχοί στη διαδικασία, δέχθηκαν να ψηφίσουν όχι μια «ιδεατή» λύση, αλλά μια «δυνατή» λύση, δίνοντας στο Δήμο τη δυνατότητα, σχετικά γρήγορα, να λύσει ένα σημαντικό πρόβλημα με τη μέγιστη στήριξη των πολιτών και με πολύ χαμηλό κόστος.

6. Χωροθέτηση έργων σε απομακρυσμένες περιοχές

Αντλαμβανόμενοι αφενός μεν την ανάγκη για νέα έργα υποδομών για την επίτευξη εθνικών και περιφερειακών στόχων, αφετέρου δε την ανάγκη της προστασίας και ανάδειξης του φυσικού και πολιτιστικού πλούτου – στη χωροθέτησή τους, θα πρέπει η διαδικασία να ξεκινήσει αφού αναγνωριστούν όλες οι ομάδες συμφερόντων που είτε θίγονται είτε έχουν γνώμη για το έργο, καθώς βρίσκεται δίπλα στον τόπο που ζουν, όσο σύνθετο και αν είναι αυτό, ειδικά στη χώρα μας.

Στην Ελλάδα το 42,3% του εδάφους της χώρας αποτελείται από ορεινές περιοχές σε έντονη χωρική διάσπαση και ανομοιομορφία του τοπίου, ενώ με βάση στοιχεία της ΕΣΑ (2001) καταγράφηκαν 1.526 ημιορεινές και 2.163 ορεινές κοινότητες, οι οποίες καταλαμβάνουν το 71% (ορεινό και ημιορεινό) της συνολικής έκτασης της χώρας. Οι περιοχές αυτές χαρακτηρίζονται από έντονη τοπογραφία και υψόμετρο, άγονο έδαφος, δυσμενείς περιβαλλοντικές συνθήκες και χαμηλή προσβασιμότητα, χαμηλή πυκνότητα πληθυσμού, χαμηλό εισόδημα και οικονομική δυσπραγία, έλλειψη ενημέρωσης σχετικά με επενδύσεις και ευκαιρίες για τη στήριξη και ανάπτυξη της τοπικής κοινωνίας, γήρανση του τοπικού πληθυσμού, μετεγκατάσταση των νέων και εγκατάλειψη παραδοσιακών κτιρίων και οικισμών.

Χαρακτηρίζονται δε από περιοχές με σχετική ανάπτυξη στην κτηνοτροφία, δασοκομία, βιοτεχνία και τουρισμό και με αρκετό μόνιμο πληθυσμό, από περιοχές με αναξιόποιτους πόρους και σημάδια ύφεσης, και τέλος από περιοχές εγκατελειμμένες πληθυσμιακά με έλλειψη φυσικών πόρων και έντονα περιβαλλοντικά πρόβλήματα (διάβρωση εδαφών, πυρκαγιές, κ.α.) (Χρυσικός, 2011).

Ιδιαίτερα για τις ορεινές και απομακρυσμένες περιοχές, θα πρέπει να καταβάλουμε ιδιαίτερη προσπάθεια για να αναγνωρίσουμε, να καταγράψουμε και να λάβουμε υπόψιν τους προβληματισμούς της τοπικής κοινωνίας. Τις ενστάσεις τους, τις εναλλακτικές λύσεις που ενδεχομένως προτείνουν, καθώς και τρόπους να στηριχθεί η τοπική κοινωνία από το έργο. Όστε, χωρίς να χάσει τον τοπικό της χαρακτήρα, να βελτιώσει την ποιότητα ζωής των κατοίκων της, να αποκτήσει τις αναγκαίες υποδομές και να συγκρατήσει τον πληθυσμό της.

Η σταδιακή εγκατάλειψη του πρωτογενούς τομέα και η συγκέντρωση του πληθυσμού στα αστικά κέντρα, λόγω ελλειπούς ή έλλειψης σχεδιασμού, είχε σαν

αποτέλεσμα την εγκατάλειψη των απομακρυσμένων οικισμών, ορεινών, νησιωτικών ή απομακρυσμένων περιοχών. Με την οικονομική κρίση (2009-2019) παρόλο που είδαμε ένα ξαναζωντάνεμα σε ορισμένες περιοχές, καθώς νέοι και οικογένειες αναζητούσαν εναλλακτικές ευκαιρίες απασχόλησης και έναν εναλλακτικό τρόπο διαβίωσης και μια ποιότητα ζωής που μόνο μικρές κοινωνίες μπορούν να προσφέρουν, εντούτοις οι περιοχές αυτές ακόμη έχουν να αντιμετωπίσουν πολλά προβλήματα, λόγω των οποίων πολλές κινδυνεύουν να ερημώσουν.

Προγράμματα όπως του ΕΟΤ (1975-1992) αναβίωσης παραδοσιακών οικισμών, βοήθησαν στην διατήρηση της πολιτιστικής κληρονομιάς, την ανάπτυξη εναλλακτικών μορφών τουρισμού και εν μέρει τη συγκράτηση της εγκατάλειψης. Βέλτιστες πρακτικές συναντάμε σε πολλές περιοχές της χώρας. Εξαιρετικό παράδειγμα αποτελεί ο ορεινός οικισμός Νυμφαίο στη Φλώρινα, όπου η ανάπτυξη του κινήθηκε σε έναν άξονα που περιελάμβανε την ανάπτυξη υποδομών, ανάδειξη της πολιτιστικής κληρονομιάς, την προστασία και ανάδειξη του φυσικού περιβάλλοντος, τη στήριξη της τοπικής κοινωνίας και του ανθρώπινου παράγοντα, την επικοινωνία και την αλληλεγγύη και συνεργασία (Δοδόλογλου, 2016).

Μεγάλα έργα υποδομών, όπως τα αιολικά πάρκα σε απομακρυσμένες περιοχές, αποτελούν ευκαιρία και πρόκληση, εφόσον συνοδεύονται από προγράμματα ενίσχυσης των αποκαρυσμένων αυτών περιοχών, και συμπεριλαμβάνουν την τοπική κοινωνία στο διάλογο για τη χωροθέτηση και την μείωση της αρνητικής επίδρασης του έργου. Οι μελετητές, από τα μεγάλα κέντρα λήψης αποφάσεων, έχουν πολλά να μάθουν από τις τοπικές κοινωνίες, ενώ οι τοπικές κοινωνίες έχουν πολλά να κερδίσουν από τα κέντρα αποφάσεων που διαχειρίζονται και κονδύλια που μπορούν να βελτιώσουν την ποιότητα ζωής τους και να προσφέρουν ευκαιρίες και κίνητρα στους νέους τους να παραμείνουν ή να γυρίσουν στον τόπο τους. Ιδιαίτερα αξιοποιώντας νέες τεχνολογίες, όπως ηλεκτρονικό εμπόριο, εξ' αποστάσεως εκπαίδευση, τηλεεργασία κ.α. υπερβαίνοντας ως ένα βαθμό τα χωρικά δεδομένα, που είναι και ένας από τους κύριους παράγοντες υστέρησης των περιοχών αυτών.

Στην προτεινόμενη μεθοδολογία λαμβάνουμε κατ' αρχήν υπόψιν τον εθνικό στόχο απεξάρτησης από το λιγνίτη έως το 2028 και τη μεγαλύτερη συμμετοχή των ΑΠΕ στο ισοζύγιο της παραγωγής ενέργειας, με στόχο το 35% μερίδιο ΑΠΕ στην τελική ακαθάριστη κατανάλωση ενέργειας (στόχος ΕΕ 32%). Επίσης, το θεσμικό πλαίσιο ΦΕΚ 2464/2008 και σχέδιο νόμου για την απλοποίηση της αδειοδοτικής διαδικασίας των σταθμών ΑΠΕ και μέτρων αύξησης της χωριτικότητα του ηλεκτρικού δικτύου και το Ευρωπαϊκό πλαίσιο (κατά ΥΠΕΝ) της Οδηγίας 2018/1999, της Ενεργειακής Ένωσης και Δράσης για το Κλίμα, της Οδηγίας 2018/2001 για την προώθηση της χρήσης ενέργειας από ΑΠΕ και της Οδηγίας 2009/28/ΕΚ για προώθηση της χρήσης ενέργειας από ΑΠΕ.

Ξεκινώντας το σχεδιασμό καθορίζουμε τη χωροθέτηση του έργου - αιολικού πάρκου βάσει εναλλακτικών θέσεων και των χαρακτηριστικών του τόπου. Στη συνέχεια, εφαρμόζουμε λεπτομερή χαρτογράφηση τόσο της γεωγραφικής περιοχής του έργου, όσο και του/των γειτονικών οικισμών και της τοπικής κοινωνίας.

Η διαδικασία θα πρέπει να περιλαμβάνει, ήδη από τα πρώτα της στάδια, συναντήσεις και διάλογο με την τοπική κοινωνία, να θέσουν οι μελετητές τις αρχικές και εναλλακτικές τους προτάσεις, να ακούσουν τι έχει να πει και να προτείνει η τοπική

κοινωνία και να κινηθούν στην οριστική μελέτη και πρόταση σε έναν άξονα win win για το καλύτερο δυνατό αποτέλεσμα για όλους.

Θα πρέπει ήδη από την αρχή του έργου, να δοθούν τα κατάλληλα κίνητρα και να εξασφαλισθούν οι πόροι – ιδιωτικοί, κρατικοί, Κοινοτικοί, κ.α. – ώστε το έργο να προσβλέπει σε μία ισόρροπη οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη της περιοχής του έργου, κάλυψης των τοπικών αναγκών και των απαιτήσεων του έργου, με σεβασμό στο περιβάλλον και στην τοπική κοινωνία. Ανάλογα με τις τοπικές ιδιαίτερες ανάγκες, θα πρέπει να θεθούν τοπικοί στόχοι, όπως μεταξύ άλλων, η ενδυνάμωση και ενίσχυση της τοπικής κοινωνίας και οι ευκαιρίες απασχόλησης και δημιουργίας νέων επιχειρήσεων, προώθηση της επιχειρηματικότητας, της ανταγωνιστικότητας και της εξωστρέφειας της τοπικής οικονομίας, η διασφάλιση του περιβάλλοντος και η βελτίωση της ποιότητας ζωής, η ενίσχυση υποδομών και δικτύων (κατά FEANSTA, 2015 το 47,8% του πληθυσμού της υπαίθρου αντιμετωπίζει δυσκολίες στην πρόσβαση σε συγκοινωνίες), η ενδυνάμωση και εκπαίδευση του ανθρώπινου δυναμικού και η ενίσχυση της απασχόλησης και της κοινωνικής συνοχής, η δημιουργία νέων θέσεων εργασίας – είτε στο πλαίσιο του έργου είτε στην τοπική οικονομία - και κινήτρων για νέες επιχειρήσεις, η βελτίωση της διοικητικής ικανότητας και εκσυγχρονισμός των υπηρεσιών σε τοπικό επίπεδο, όπως σύνδεση με τα αστικά κέντρα για θέματα υγείας.

Επιπλέον, με βάση το σχέδιο δράσης κυκλικών πρακτικών της ΕΕ, θα καθοριστούν εξ'αρχής οι μελλοντικές φάσεις συντήρησης με παρακολούθηση και ενημέρωση της τοπικής κοινωνίας και φορέων συμφερόντων, ευκαιρίες εργασίες για τους νέους στο έργο καθώς και κοινές δράσεις στο πλαίσιο της αξιοποίησης και επανάχρησης υλικών από την αποσυναρμολόγηση όλου ή μέρους του έργου. Τέλος, με στόχο την αξιοποίηση της εμπειρίας και γνώσης και εμπειρίας θα τεθεί εξ' αρχής, η μεθοδολογία για τη μεταφορά τεχνογνωσίας και καλών πρακτικών και σε άλλες απομακρυσμένες περιοχές και τοπικές κοινωνίες, με την ανάπτυξη δραστηριότητας εκπαιδευτικού ή άλλου χαρακτήρα προς όφελος της τοπικής κοινωνίας.



Πίνακας 6.1. Οι φάσεις του έργου και η συμμετοχή των πολιτών

7. Συμπεράσματα

Με βάση το «δικαίωμα των πολιτών» για δημόσια διαβούλευση και επικοινωνιακό διάλογο με τους φορείς μελέτης και λήψης αποφάσεων, αναπτύσσεται και στην Ελλάδα η ανάγκη να υιοθετηθεί σταδιακά ένα μοντέλο «bottom-up», αντί του μοντέλου «top-down» που ισχύει σήμερα. Στην παρούσα είδαμε απτά παραδείγματα από την πόλη των Ιεροσολύμων.

Η Ελλάδα έχει πλέον την ευκαιρία να διευρύνει τις ψηφιακές διαδικασίες διαβούλευσης που ακολουθούνται σήμερα, αναπτύσσοντας νέους τρόπους διαλόγου με τους πολίτες, σε ένα ευρύ φάσμα εφαρμογών, από μικρά έως μεγάλα έργα, ώστε τα έργα που θα πραγματοποιηθούν στην επικράτειά τους, όχι μόνο θα εξυπηρετήσουν εθνικές ανάγκες, αλλά θα οφελήσουν και την τοπική κοινωνία.

Η εφαρμογή μεθόδων δημόσιας διαβούλευσης σε μεγάλα έργα, όπως τα αιολικά πάρκα σε απομακρυσμένες περιοχές της χώρας, αποτελούν ευκαιρία αλλά και πρόκληση, εφόσον συνοδεύονται από προγράμματα ενίσχυσης των αποκαρυσμένων αυτών περιοχών, και συμπεριλαμβάνουν την τοπική κοινωνία στο διάλογο για τη χωροθέτηση και την μείωση της αρνητικής επίδρασης του έργου. Οι μεν μελετητές, μαθαίνουν από τις τοπικές κοινωνίες για τις ιδιαιτερότητες του τόπου. Οι δε τοπικές κοινωνίες έχουν πολλά να κερδίσουν από τα κέντρα αποφάσεων που διαχειρίζονται κονδύλια που μπορούν να βελτιώσουν την ποιότητα ζωής τους και να προσφέρουν ευκαιρίες και κίνητρα στους νέους να παραμείνουν ή να γυρίσουν στον τόπο τους.

Τέλος, επιχειρήσαμε μια δομή διαβούλευσης ως βάση διαλόγου και εξεύρεσης εναλλακτικών λύσεων για την χωροθέτηση μεγάλων έργων, όπως τα αιολικά πάρκα. Ακολουθώντας μεθοδικά τα βήματα της διαβούλευσης, οικοδομείται σταδιακά μια σχέση εμπιστοσύνης, που τελικά υπηρετεί την πρόοδο του έργου, αλλά και τα συμφέροντα της τοπικής κοινωνίας και την προστασία του φυσικού τοπίου.

Βιβλιογραφία

- Δολόγλου, Ν. (2016). *Ο οικιστικός πλούτος των απομονωμένων ορεινών και νησιωτικών περιοχών ως θεμέλιο της Ολοκληρωμένης τους Ανάπτυξης*. Conference Paper.
- Λιάλιος, Γ. (2019). *Διχάζει η χωροθέτηση των αιολικών πάρκων*. Η Καθημερινή, 10/12/2019, <https://www.kathimerini.gr/society/1055249/dichazei-i-chorothetisi-ton-aiolikon-parkon/>, πρόσβαση 20/5/2022.
- Μεσσίνας, Η. (2022). *Κυκλικές Πρακτικές, Έξυπνες ('Smart') Παρεμβάσεις και Συμμετοχή των Πολιτών στην Καινοτομία και Αειφορία*. Εργαστήριο 'Βιώσιμα Κτίρια και Ανθεκτικές Υποδομές Στο Δρόμο Προς Μια Κλιματικά Ουδέτερη Πόλη'. Δήμος Ιωαννιτών, Πανεπιστημίου Πατρών (10/1/2022).
- Μεσσίνας, Η. (2021). *Διερεύνηση της Υφιστάμενης Κατάστασης και Σενάρια Ολοκληρωμένης Ανάπτυξης της Ν. Αίγινας*. Μεταπτυχιακή εργασία ΔΠΜΣ «Περιβάλλον Ανάπτυξη», Αθήνα, ΕΜΠ. https://issuu.com/eliasblue/docs/diplomatiki_aigina_em_09.21.fin
- Μεσσίνας, Η. (2021). *Διαδικασίες και δομές δημόσιου διαλόγου στον Αστικό Σχεδιασμό και Δημόσια Έργα: το Παράδειγμα των Ιεροσολύμων*. Διάλεξη ΤΕΕ/ΤΚΜ (25/2/2021).
- Πρόγραμμα Δι@ύγεια (νόμος 3861/2010). <https://diavgeia.gov.gr/>, πρόσβαση 15/5/2022.
- Ρόκος, Δ. (2003). Από τη 'βιώσιμη' ή 'αειφόρο' στην Αξιοβίωτη Ολοκληρωμένη Ανάπτυξη. Στο Ρόκος, Δ. (2003). *Από τη 'βιώσιμη' ή 'αειφόρο' στην αξιοβίωτη ολοκληρωμένη ανάπτυξη*. Αθήνα: Εκδόσεις Λιβάνη.
- Στρατηγεά, Α. (2015). *Θεωρία και Μέθοδοι Συμμετοχικού Σχεδιασμού*. Ελληνικά Ακαδημαϊκά Ηλεκτρονικά Συγγράμματα και Βοηθήματα.
- ΥΠΕΝ. *Ευρωπαϊκό πλαίσιο παραγωγής ενέργειας από ΑΠΕ*. <https://ypen.gov.gr/energeia/ape/nomothesia/evropaiko-plaisio/>, πρόσβαση 20/5/2022.

- Χριστοπούλου, Σ. (2011). *Δημόσια διαβούλευση μέσω του Διαδικτύου. Η περίπτωση της διαδικτυακής πλατφόρμας orengou.gr*. Τελική εργασία στο πρόγραμμα Μεταπτυχιακών σπουδών «Κράτος και Δημόσια Πολιτική» του Εθνικού Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών, 5
- Χρυσικός, Θ. (2011). *Νέες Τεχνολογίες και Ανάπτυξη Ορεινών Περιοχών*. Προπτυχιακή διατριβή στο Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας Πολυτεχνική Σχολή.
<https://core.ac.uk/download/132820654.pdf>, πρόσβαση 5/6/2022.
- Arnstein, S. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*. 35 (4): 216-224
- Ashley, T., Weedon, A. (2020). *Developing a Sense of Place: The Role of the Arts in Regenerating Communities*, UCL Press, πρόσβαση 15/5/2022.
https://www.jstor.org/stable/j.ctv1453kbw.8?seq=2#metadata_info_tab_contents
- Atlee, T. (2012). *Empowering Public Wisdom: A Practical Vision of Citizen-Led Politics*. Evolver Editions.
- Bass, S. et al (1995). Participation in Strategies for Sustainable Development. *Environmental Planning Issues*. 7 (May 1995).
<https://pubs.iied.org/sites/default/files/pdfs/migrate/7754IIED.pdf>, πρόσβαση 15/5/2022.
- Bishop, J. (1998). Collaboration and Consensus. *Town and Country Planning*, 67 (3): 111-114
- Booher, D. (2008). Civic Engagement as Collaborative Adaptive Networks. In Bergud, E., Yang, K. (2008). *Civic Engagement in Network Society*, 111-148
- Brundtland, G. (ed.) (1987). *Our Common Future: The World Commission on Environment and Development*, Oxford University Press.
- City of Melbourne, Gehl Architects. (2005). *Places for People*. City of Melbourne.
- EPA. *Public Participation Guide: Introduction to Public Participation*.
<https://www.epa.gov/international-cooperation/public-participation-guide-introduction-public-participation>, πρόσβαση 20/5/2022.
- Ephrati, Y. et al., επιμ. (2000). *Citizen Participation in Urban Planning and Jerusalem Neighborhood Development*. Community Centers Company and Jerusalem Municipality.
- Epp, D. (2017). Public Policy Wisdom of the Crowds. *Cognitive Systems Research*. 43: 53-61
- European Commission, Directorate-General for Research and Innovation, Gronkiewicz-Waltz, H., et al. (2020). *100 climate-neutral cities by 2030 - by and for the citizens: report of the mission board for climate-neutral and smart cities*, Publications Office.
<https://data.europa.eu/doi/10.2777/347806>, πρόσβαση 18/5/2022.
- FEANSTA. (2015). The Foundation Abbé Pierre, “An overview of housing exclusion in Europe 2015”, November 2015.
http://www.fondationabbepierre.fr/sites/default/files/contentfiles/files/an_overview_of_housing_exclusion_in_europe_2015_-_complete_report.pdf, πρόσβαση 5/6/2022.
- Jacobs, J. (1992). *The Death and Life of Great American Cities*, Vintage Books.
- Karrass, C. (1996). *In Business as in Life – You Get What you Negotiate*. Stanford St. Press.
- Keramitsoglou, K., et al. (2017). Unification of Archaeological Sites in Greece: A Design Approach Based on Public Participation and Sustainability Criteria. *Current Urban Studies*. 5: 236-274 <https://doi.org/10.4236/cus.2017.52014>, πρόσβαση 18/5/2022.
- Messinas, E. (2021). Participatory Design and Public Participation in Practice, in Messinas, E., Kouinoglou, D. (2021). *ECOWEEK Book#2: 15 paths to Sustainability*. ECOWEEK. 70-77
- OECD (2001). *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy Making*, Paris: OECD.
- Pretty J.N., et al. (1995): *A Trainers' Guide to Participatory Learning and Action*. IIED Participatory Methodology Series No. 1. IIED, London.
- Rio Declaration (1992). *Rio Declaration on Environment and Development 1992*. UN.
- UNECE (1998). *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention)*. Aarhus, Denmark: United Nations Economic Commission for Europe.
- UNESCO (1980). *Communication and Society Today and Tomorrow – Many Voices One World*, Report of the International Commission for the Study of Communication Problems, UNESCO.
- Wikipedia. Λήμα: Public Participation. https://en.wikipedia.org/wiki/Public_participation, πρόσβαση 15/5/2022.