

Δημ. Γ. Χριστοφιλόπουλος*

ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ
ΣΤΟΝ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΟ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟ
Μία κοινωνικοπολιτική προσέγγιση

§1. ΣΥΝΤΟΜΗ ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ

Ι. Η γέννηση της ιδέας της συμμετοχής

Α. Στις Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής

Η συμμετοχή των πολιτών στο σχεδιασμό, ως αναγνωρίσιμη και οργανωμένη κίνηση, αρχίζει μετά τον δεύτερο παγκόσμιο πόλεμο και ανατρέχει στην εμπειρία των προβλημάτων των υποβαθμισμένων πολεοδομικά περιοχών των ΗΠΑ. Οι κρατικοί φορείς προσπαθούν να επιλύσουν τα προβλήματα αυτά με προγράμματα πολεοδομικής ανασυγκρότησης και ανάπλασης. Με το πρόσχημα του εκσυγχρονισμού των κέντρων, κυρίως, των πόλεων άρχισε μια μεγάλη επιχείρηση κατεδάφισης και παράδοσης στην κερδοσκοπία των μεγαλοεπιχειρηματιών, των κτιρίων, τα οποία είχαν νοικιαστεί με φθινό μίσθωμα από πρόσωπα με χαμηλά εισοδήματα. Τα πολεοδομικά αυτά προγράμματα είχαν βαθιά κοινωνική επίπτωση στους κατοίκους, ιδιαίτερα όσον αφορά την απομάκρυνσή τους από τις υπό ανάπλαση περιοχές και τη διακοπή της συνέχειας των οικογενειακών και γειτονικών δεσμών τους (βλ. και Oosthuizen 1984, Langton 1978, Lynch 1972, Sadler 1981, Reynolds 1969, Paris 1975). Αυτό είχε αποτέλεσμα τη συνειδητοποίηση από τους κατοίκους, και ιδιαίτερα από εκείνους που θίγονταν από τα πιο πάνω προγράμματα, της ανάγκης ν' αναμιχθούν σ' αυτά. Έτσι γεννήθηκε στις ΗΠΑ η ιδέα της συμμετοχής των πολιτών στον πολεοδομικό σχεδιασμό (βλ. και Oosthuizen 1973, Smith 1973, Broady 1968, Ginsburg 1973, Styles 1971, Dammer και Hague 1971).

* Επίκουρος καθηγητής, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης, Πανεπιστήμιο Αθηνών.

Στη συνέχεια, η εκτεταμένη πολεοδομική ανάπτυξη, η κίνηση για την ακαδημαϊκή ανανέωση των κλασικών θεωριών της δημοκρατίας και ειδικότερα για την αντικατάσταση της αντιπροσωπευτικής από τη συμμετοχική δημοκρατία, που εξαπλώθηκε ως ιδεολογία (βλ. και Shearer 1984, Coit 1978), καθώς και η κίνηση για τον «συνηγορικό» σχεδιασμό (advocacy planning) ενδυνάμωσαν την ιδέα της συμμετοχής των πολιτών στον πολεοδομικό σχεδιασμό. Η τελευταία αυτή κίνηση ήρθε ως απάντηση στην έλλειψη εκπροσώπησης, ιδιαίτερα των ανθρώπων με χαμηλά εισοδήματα και των ομάδων μειοψηφίας, στη διαδικασία του σχεδιασμού. Το σύνθημα «συμμετοχή στο μέγιστο δυνατό», που προβλήθηκε από τον Daniel Moynihan, αποτέλεσε το πρώτο έναυσμα για τη δημιουργία μιας νομοθεσίας που αφορούσε αρχικά τη φτώχεια και στη συνέχεια την πολεοδομική ανάπτυξη των υποβαθμισμένων πολεοδομικών περιοχών και την προστασία του περιβάλλοντος.

Κατά τη δεκαετία του 1960 η συμμετοχή στο σχεδιασμό τοποθετείται στο ευρύτερο πλαίσιο της αντίληψης ότι οι θεσμοί πρέπει να είναι ανοιχτοί για να παρέχουν σε όλους τους πολίτες ευκαιρίες ανάμιξης στο σχεδιασμό και τη λήψη απόφασης. Κατά την εποχή αυτή η παραδοσιακή αντίληψη του σχεδιασμού ως τεχνικής διαδικασίας έγινε αντικείμενο δριμύτατης κριτικής και με την επίδραση κοινωνικών επιστημόνων ο σχεδιασμός αρχίζει να αντιμετωπίζεται πλέον ως πολιτικό και κοινωνικό φαινόμενο.

Θα πρέπει να σημειωθεί, τέλος, ότι η σύλληψη της ιδέας της συμμετοχής που έγινε τη δεκαετία του 1950 στις ΗΠΑ διαφέρει από εκείνη των ευρωπαϊκών χωρών οι οποίες, όπως θα δούμε πιο κάτω, προβληματίστηκαν πάνω στη συμμετοχή στα μέσα της δεκαετίας του 1960, κυρίως ως προς το εξής: στις ΗΠΑ υπάρχει πολιτική ανάμιξη όσον αφορά τη συμμετοχή των πολιτών στο σχεδιασμό και οι συμμετοχικές ασκήσεις επικεντρώνονται ιδιαίτερα στις φτωχότερες ομάδες και τις ομάδες μειονοτήτων (βλ. και Pheiffer 1973, Callies 1981, Rosener 1979). Η νομοθεσία ήταν ασαφής και έτεινε να υιοθετήσει μια σειρά βαθμών ανάμιξης των πολιτών. Αντίθετα, στις ευρωπαϊκές χώρες δεν υπήρξε σχεδόν καθόλου ανάμιξη του πολιτικού στοιχείου στη συμμετοχή. Η συμμετοχή δεν συνδέεται με την έννοια της δημοκρατίας αλλά κάτω από μια στενή τεχνική και διοικητική διαδικασία καθίσταται σχεδόν συνώνυμη της ενημέρωσης/δημοσιότητας (publicity). Μέσω της συμμετοχής επιδιώχτηκε η βελτίωση της διοικητικής διαδικασίας της παραγωγής των σχεδίων.

Β. Η συμμετοχή στις ευρωπαϊκές χώρες

Ο Πολεοδομικός Σχεδιασμός, κατά το τέλος του 19ου και το πρώτο ήμισυ του 20ού αιώνα, είχε αντικείμενο τη φυσική δομή των πόλεων και φαινόταν περισσότερο ως ένα στοιχείο κοινωνικού ελέγχου παρά ως ένας από τους

συντελεστές που θα μπορούσαν να συμβάλουν αποφασιστικά στη ριζική μεταμόρφωση της κοινωνίας. Οι μεταρρυθμιστές, όπως λ.χ. ο Howard, ο Owen κλπ., ζητούσαν την αλλαγή της φυσικής δομής των πόλεων χωρίς όμως αλλοίωση των κοινωνικών σχέσεων (βλ. και Sutcliffe 1981, Pheiffer 1973, Taylor 1964, Wengert 1971, Johnson 1984, Parry 1972). Αντίθετα, απώτερος σκοπός αυτών ήταν να σταθεροποιηθεί ολόκληρη η κοινωνία με τη βελτίωση των συνθηκών των ατόμων που ζούσαν σε απαράδεκτες συνθήκες υγιεινής, στέγης και γενικά πολεοδομικού περιβάλλοντος. Θα μπορούσαμε να υποστηρίξουμε ότι, για τις μεταρρυθμίσεις στο σχεδιασμό, αυτοί υποκινούνταν μάλλον από έναν πατερναλισμό παρά από λαϊκές κινητοποιήσεις. Συνεπώς, κατά την περίοδο αυτή, η κοινωνική συμμετοχή στο σχεδιασμό δεν παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον.

Στις πιο πολλές ευρωπαϊκές χώρες η δεκαετία του 1950 και τα πρώτα χρόνια της δεκαετίας του 1960 είναι η περίοδος όπου επικρατεί η αντίληψη ότι ο πολεοδομικός σχεδιασμός αποτελεί μια τεχνική διαδικασία, χωρίς κοινωνικοπολιτικό περιεχόμενο. Κυρίαρχη θέση έχει η ορθολογική καθολική (rational comprehensive) προσέγγιση του σχεδιασμού. Σύμφωνα με αυτή, ο σχεδιασμός αποτελεί μια πλατιά τεχνική άσκηση και εφόσον οι επιδιωκόμενοι στόχοι του είναι υποθετικά καθολικά εγκεκριμένοι, η συμμετοχή των πολιτών στη διαδικασία του είναι περιττή. Η άποψη ότι ο σχεδιασμός αποτελεί μια τεχνική διαδικασία εκφράστηκε κυρίως με την υιοθέτηση της συστημικής προσέγγισης, της κυβερνητικής και του computer modelling. Με πλαίσιο λοιπόν αυτή την αντίληψη για το σχεδιασμό οι πρώτες προτάσεις για συμμετοχή των πολιτών σ' αυτόν κριτικάρονται συχνά για την πολιτική αφέλειά τους (βλ. και Damer και Hague 1971, Williams 1972, Barlow 1978, Long 1975, Eversley 1973, Dennis 1972).

Όμως οι κριτικές για τον πολεοδομικό σχεδιασμό άρχισαν να αυξάνονται συνεχώς. Ο σχεδιασμός καταδικάζεται ως αρνητικός και αδικαιολόγητα περιοριστικός, η διαδικασία του προκαλεί μεγάλη αργοπορία και τα αποτελέσματά του είναι φτωχά, με συνέπεια να υπάρχει η τάση υπονόμησης της εμπιστοσύνης των πολιτών στο πολεοδομικό σύστημα. Παράλληλα οι άνθρωποι που πρόκειται να επηρεαστούν από τις αποφάσεις του σχεδιασμού απαιτούν να έχουν δικαίωμα λόγου όσον αφορά τη θέση στόχων των πολεοδομικών σχεδίων για την περιοχή τους, την εκτίμηση για το ποιο είδος διευκολύνσεων χρειάζονται κλπ. (βλ. και Kirk 1980).

Στην αυξανόμενη αυτή απαίτηση για μεγαλύτερη συμμετοχή των πολιτών στο σχεδιασμό, οι κυβερνήσεις και οι κυβερνητικοί φορείς απάντησαν με ποικίλους τρόπους και βαθμούς. Έτσι ξεκίνησαν διάφορες μελέτες, που είχαν σκοπό, εκτός των άλλων, να εκτιμήσουν τη φύση και τη σημασία των απαιτήσεων, να καθορίσουν την αποτελεσματικότητα των ποικίλων μεθόδων ανάμιξης των πολιτών στο σχεδιασμό και να τροποποιήσουν τη νομοθεσία ή

να αλλάζουν τις διοικητικές δομές προκειμένου να καταστεί δυνατή η σε μέγιστο βαθμό συμμετοχή (βλ. και Sewell και Coppock 1977).

Έτσι, λοιπόν, το παλαιό σύστημα του πολεοδομικού σχεδιασμού άρχισε να γίνεται αντικείμενο μελέτης και κριτικής από πολλές χώρες της Ευρώπης. Διάφορες ομάδες μελέτης που συστήθηκαν για το σκοπό αυτό, όπως λ.χ. η Planning Advisory Group (1964) στη Μεγάλη Βρετανία, διαπίστωσαν, μεταξύ άλλων, ότι η μεγαλύτερη δυσχέρεια του πολεοδομικού συστήματος ήταν η αξίωση έγκρισης όλων των πολεοδομικών σχεδίων από την κεντρική εξουσία. Υποστηρίχθηκε ότι η επεξεργασία όλων των σχεδίων διαμέσου μιας συγκεντρωτικής διαδικασίας, συμπεριλαμβάνοντας και την εξέταση των αντιρρήσεων κατά των σχεδίων, οδήγησε αναπόφευκτα σε πολύ σοβαρές καθυστερήσεις που έθεταν σε μεγάλη δοκιμασία το όλο σύστημα. Η πιο πάνω Ομάδα πρότεινε ένα νέο σύστημα σχεδιασμού που αφορά το χωρισμό των αποφάσεων σε δύο επίπεδα. Στο πρώτο επίπεδο περιλαμβάνονται μόνο τα σχέδια στρατηγικής πολιτικής τα οποία και εξακολουθεί να εγκρίνει η κεντρική κυβέρνηση. Το δεύτερο επίπεδο αποτελούν τα λιγότερο σπουδαία ή τα λεπτομερειακά θέματα που θα πρέπει να συμπεριληφθούν σε ένα τοπικό σχέδιο το οποίο θα συμφωνεί με τις γενικές αρχές του σχεδίου του πρώτου επιπέδου. Αναπόσπαστο μέρος της διαδικασίας του σχεδιασμού πρέπει να αποτελεί η συμμετοχή των πολιτών στον πολεοδομικό σχεδιασμό. Τα σχέδια του δεύτερου επιπέδου εγκρίνονται από την Τοπική Αυτοδιοίκηση, στην οποία δόθηκε μεγάλη εμπιστοσύνη με βάση την τουλάχιστον θεωρητική ικανότητά της να φέρει τους πολίτες κοντά της κατά την προετοιμασία των πολεοδομικών σχεδίων. Στις προτάσεις όμως των μελετητών δόθηκε μια μεγάλη τεχνική και διοικητική έμφαση με μικρή ή καθόλου θεώρηση της ανάμιξης του πολιτικού στοιχείου. Για το λόγο αυτό δεν προωθήθηκε πολύ το θέμα της συμμετοχής των πολιτών στον πολεοδομικό σχεδιασμό.

Η πιο πάνω απαίτηση για μεγαλύτερη συμμετοχή στο σχεδιασμό δεν προχώρησε, όπως θα δούμε παρακάτω, στη θεμελίωση μιας πραγματικής συμμετοχής αλλά παρέμεινε στη μορφή είτε της ψευδοσυμμετοχής είτε της συμβουλευτικής συμμετοχής (για τις μορφές αυτές συμμετοχής βλ. πιο κάτω 2.Π.Β. και IV.Β.). Σε πολλές περιπτώσεις τα προγράμματα συμμετοχής των πολιτών απέτυχαν γιατί θεωρήθηκαν ότι παρείχαν μόνο ένα μέσο υποστήριξης και νομιμοποίησης των πολεοδομικών ρυθμίσεων τις οποίες οι φορείς σχεδιασμού είχαν ήδη αποφασίσει. Σε άλλες περιπτώσεις οι φορείς σχεδιασμού, δηλαδή πολιτικοί, πολεοδόμοι και άλλοι δημόσιοι υπάλληλοι, είδαν πολύ ευνοϊκά αυτή την ανάμιξη των πολιτών στον πολεοδομικό σχεδιασμό γιατί αυτή θα αποτελούσε από μεν την πλευρά τους ένα μέσο για να εκτιμηθούν πιο σωστά οι απόψεις των πολιτών, από δε την πλευρά των τελευταίων ένα μέσο για την καλύτερη κατανόηση των προτεινόμενων πολεοδομικών ρυθμίσεων (βλ. και Sewell Coppock 1977, Parry 1972, Long 1975, Gans

1969). Τέλος, άλλες περιπτώσεις συμμετοχής απέτυχαν γιατί οι πολίτες περίμεναν ριζοσπαστικές αλλαγές παρά την ύπαρξη αναχρονιστικών διοικητικών συστημάτων. Το τελικό συμπέρασμα είναι ότι οι υπάρχοντες μηχανισμοί ανάπτυξης των πολιτών στο σχεδιασμό προχώρησαν με μικρά μόνο βήματα (incrementalism) και κινήθηκαν, όπως προαναφέρθηκε, μεταξύ ψευδοσυμμετοχής και, στην καλύτερη περίπτωση, συμβουλευτικής συμμετοχής.

Κατά τη δεκαετία 1970 η απαίτηση για συμμετοχή των πολιτών στον πολεοδομικό σχεδιασμό γνώρισε μια μεγάλη αύξηση, κυρίως στις ανεπτυγμένες καπιταλιστικές χώρες της Δύσης. Η συμμετοχή έγινε τόσο δημοφιλής και πολυσυζητημένη ώστε κάποιος ανύποπτος ακροατής θα μπορούσε να υποθέσει ότι βρισκόμαστε στο κατώφλι μιας νέας εποχής. Αυτό όμως είναι αμφίβολο γιατί πολλοί χρησιμοποίησαν τη συμμετοχή για να καλύψουν διάφορα παραπλανητικά ή αποπροσανατολιστικά ονόματα όπως της πληροφόρησης, της δημοσιότητας, της χειραγώγησης, της ενημέρωσης ή και ακόμα της ομαδικής θεραπείας (βλ. και Arnstein 1969, Simmie 1974).

Σήμερα το απόγειο της συμμετοχής των πολιτών στο σχεδιασμό έχει περάσει. Η διάσταση μεταξύ της επιθυμίας των πολιτών για περισσότερη συμμετοχή και εκείνης των κυβερνήσεων για λιγότερη γίνεται όλο και περισσότερο εμφανής. Τη γενική πεποίθηση ότι η πλατιά συμμετοχή είναι επιθυμητή επειδή αυξάνει το βαθμό ανταπόκρισης του σχεδιασμού στη λαϊκή θέληση και ενισχύει την πολιτική δραστηριοποίηση των ατόμων και ότι, τέλος, δραστικά ελέγχος στην κατάχρηση της διοικητικής διακριτικής ευχέρειας, έχει αντικαταστήσει η αντίληψη της εξίσωσης της συμμετοχής με την αργοπορία, την υπερβολική δαπάνη και την αναποτελεσματικότητα (βλ. και Cullingworth 1985, Cupps 1977). Αυτή η αντίληψη ατυχώς συνεχίζεται και η πολεοδομική νομοθεσία πολλών ευρωπαϊκών χωρών προσανατολίζεται σε μεγαλύτερους περιορισμούς όσον αφορά την ανάπτυξη των πολιτών στον πολεοδομικό σχεδιασμό, με συνέπεια η ψευδοσυμμετοχή να κερδίζει όλο και περισσότερο έδαφος.

II. Κυριότερες αιτίες εμφάνισης της συμμετοχής των πολιτών στον πολεοδομικό σχεδιασμό

Η απαίτηση της συμμετοχής των πολιτών στον πολεοδομικό σχεδιασμό οφείλεται κυρίως σε φιλοσοφικές εμπειρικές θεωρήσεις (βλ. και Sewell Corrock 1977, Smith 1984). Η φιλοσοφική θεώρηση σχετίζεται με τη γενική πεποίθηση των δημοκρατικών κοινωνιών ότι το άτομο έχει το δικαίωμα να πληροφορείται, να συνδιαλέγεται και να εκφράζει τις απόψεις του σε θέματα που το αφορούν ή το επηρεάζουν προσωπικά. Η εμπειρική θεώρηση σχετίζεται με το γεγονός της αποτυχίας των πολεοδομικών σχεδίων ή των αποφάσεων να εξακριβώσουν ορθά τις προτιμήσεις των πολιτών. Αυτό είχε αποτέ-

λεσμα εκτός των άλλων να αυξηθεί ο αριθμός των ομάδων πίεσης που προσπαθούν να επηρεάσουν τη διαμόρφωση πολεοδομικής πολιτικής αλλά και την ίδια τη διαδικασία του σχεδιασμού.

Πολλοί λόγοι συνέβαλαν στο να δημιουργηθεί ένα ευνοϊκό κλίμα για την εμφάνιση της συμμετοχής των πολιτών στον πολεοδομικό σχεδιασμό. Η Διοίκηση, ή η Τοπική Αυτοδιοίκηση, οι πολίτες και οι πολεοδόμοι είδαν ο καθένας από την πλευρά του θετικά τη συμμετοχή αυτή. Ειδικότερα:

Για τη Διοίκηση το μεγάλο πρόβλημα της δεκαετίας του 1960 ήταν το πώς θα περιοριστεί ο χρόνος που χρειαζόταν από την εκπόνηση μέχρι την εφαρμογή του σχεδίου. Όλα τα σχέδια και οι εναντίον τους αντιρρήσεις έπρεπε να εξεταστούν και να εγκριθούν από την κεντρική κυβέρνηση (υπουργό). Αυτό οδηγούσε αναπόφευκτα σε μεγάλη αργοπορία που έτεινε να υπονομεύσει το σύστημα του σχεδιασμού. Έτσι η πιο πάνω Συμβουλευτική Ομάδα Σχεδιασμού (Planning Advisory Group) υποστήριξε ότι το κύριο μειονέκτημα του πολεοδομικού συστήματος βρίσκεται στην ανάπτυξη των σχεδίων και όχι στους μηχανισμούς ελέγχου. Για το λόγο αυτό πρότεινε το πιο πάνω νέο σύστημα του πολεοδομικού σχεδιασμού σε δύο επίπεδα και τη συμμετοχή των πολιτών ως αναπόσπαστο μέρος της διαδικασίας του. Η συμμετοχή των πολιτών λοιπόν υπήρξε σε ορισμένες χώρες (π.χ. Μεγάλη Βρετανία) μια αναγκαιότητα για να μην καταρρεύσει ολόκληρο το σύστημα πολεοδομικού σχεδιασμού (βλ. και Damer και Hague 1971).

Οι πολίτες από την πλευρά τους, και στο μέτρο που οι πολεοδομικές ρυθμίσεις επηρεάζουν τα οικονομικά, κοινωνικά και περιβαλλοντικά συμφέροντά τους, είδαν ως απαραίτητη τη συμμετοχή τους στον πολεοδομικό σχεδιασμό. Πολλές οργανώσεις πολιτών δημιουργήθηκαν με σκοπό να προωθηθεί το ενδιαφέρον των μελών τους για το πολεοδομικό περιβάλλον και τις πολεοδομικές υποθέσεις. Πολλοί ιδιοκτήτες γης αντιλήφθηκαν ότι τα συμφέροντά τους απειλούνταν άμεσα και αυτό τους οδήγησε στη συνεργασία με άλλους πολίτες για την αποτελεσματική προσπάσιή τους. Από την άλλη πλευρά οι κάτοικοι, και ιδιαίτερα οι φτωχοί, απογοητεύτηκαν από την οργάνωση της πόλης τους μέσω του πολεοδομικού σχεδιασμού και θέλησαν με τη συμμετοχή τους σ' αυτόν να την αλλάξουν (βλ. και Oosthuizen 1984, Damer και Hague 1971).

Οι πολεοδόμοι, τέλος, από την πλευρά τους, είδαν τη συμμετοχή ως μια μέθοδο εξασφάλισης καλύτερων σχέσεων μεταξύ αυτών και των πολιτών. Με ένα πρόγραμμα κατάλληλης ανάμιξης των πολιτών ο δημόσιος ανταγωνισμός για σχεδιασμό και οι αντιρρήσεις σ' αυτόν θα μπορούσαν να μετριαστούν ή και να εξαφανιστούν. Εφόσον στην προετοιμασία ενός σχεδίου δεν συμμετέχουν οι πολίτες αλλά καλούνται εκ των υστέρων να αποδεχτούν ή να απορρίψουν μια ήδη αποφασισμένη πολεοδομική ρύθμιση, το παιχνίδι της συμμετοχής μετατρέπεται σε δημόσιες σχέσεις, κατάλληλες για να διευκολύ-

νουν το έργο τους. Η συμμετοχή λοιπόν βελτιώνει την εικόνα των πολεοδόμων γιατί οι πελάτες τους (δηλαδή οι πολίτες) γίνονται ικανοί να ανακαλύψουν τους λόγους που οδήγησαν τους πολεοδόμους να λάβουν τις ορθολογικές αποφάσεις τους με έναν ιδιαίτερο τρόπο. Έτσι θα υπάρχει συναινετικός σχεδιασμός που θα βασίζεται στις αντιλήψεις των πολεοδόμων και θα αποτελεί «την καλύτερη λύση» για τα προβλήματα των πολιτών (βλ. και Eversley 1973, Simmie 1974, Damer και Hague 1971, Goldsmith 1984).

§2. ΜΟΡΦΕΣ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗΣ – ΘΕΩΡΗΤΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ

Ι. Κοινωνικό καθεστώς – Δημοκρατία – Συμμετοχή

Ο πολεοδομικός σχεδιασμός αποτελεί άσκηση κοινωνικής πολιτικής. Οι αντικειμενικοί σκοποί του και η συμμετοχή σ' αυτόν δεν μπορούν να καθορίζονται αφηρημένα αλλά χρειάζεται να τοποθετηθούν μέσα σ' ένα ευρύτερο πλαίσιο κοινωνικών σχέσεων. Η ανάπτυξη λοιπόν ενός πλαισίου μέσα στο οποίο θα μπορούσε να ερευνηθεί η σχέση μεταξύ των θεωρητικών προοπτικών και στάσεων για συμμετοχή θα πρέπει να συσχετιστεί με τις διάφορες θεωρητικές προσεγγίσεις του κοινωνικού καθεστώτος (social order) και της δημοκρατίας (βλ. και Thornley 1977, Kirk 1980, Simmie 1974).

Για τους σκοπούς της μελέτης αυτής θα μπορούσαμε να διακρίνουμε σχηματικά τρεις τύπους τέτοιων θεωρητικών προσεγγίσεων· ειδικότερα: από πλευράς κοινωνικού καθεστώτος υπάρχουν δύο εκ διαμέτρου αντίθετες προσεγγίσεις, δηλαδή η θεωρία της συναίνεσης (consensus), που βασίζεται στην κοινωνική σταθερότητα, και η θεωρία της σύγκρουσης (conflict), που βασίζεται στην κοινωνική αλλαγή. Ενδιάμεση (δηλαδή τρίτη) θεωρητική προσέγγιση είναι εκείνη που προσπαθεί να συνθέσει και να χρησιμοποιήσει στοιχεία από τις δύο προηγούμενες, δηλαδή η προσέγγιση που δέχεται τη βαθμιαία κοινωνική αλλαγή η οποία στηρίζεται στη συγκράτηση και τη συνδιαλλαγή. Αντίστοιχα θα μπορούσαμε να διακρίνουμε, για τον ίδιο λόγο, τρεις τύπους δημοκρατίας που συσχετίζονται με τους πιο πάνω τύπους του κοινωνικού καθεστώτος, δηλαδή τη «σύγχρονη» αντιπροσωπευτική δημοκρατία, που στηρίζεται στην κοινωνική σταθερότητα, τη συμμετοχική δημοκρατία, που στηρίζεται στην κοινωνική αλλαγή, και, τέλος, την πλουραλιστική δημοκρατία, που στηρίζεται στη βαθμιαία κοινωνική αλλαγή.

Οι εναλλακτικές μορφές των τριών πιο πάνω τύπων συσχετίζονται και με τις εναλλακτικές μορφές συμμετοχής στον πολεοδομικό σχεδιασμό. Έτσι με τις θεωρητικές προσεγγίσεις του πρώτου τύπου είναι συνδεδεμένη, όπως θα δούμε πιο κάτω, η μορφή της ψευδοσυμμετοχής, με του δεύτερου τύπου η

μορφή της ουσιαστικής συμμετοχής και με του τρίτου τύπου η μορφή της συμβουλευτικής συμμετοχής (βλ. Σχήμα 1). Φυσικά θα μπορούσαν να υπάρξουν πολλές παραλλαγές των προσεγγίσεων αυτών του κοινωνικού καθεστώτος, της δημοκρατίας και της συμμετοχής, π.χ. μια χώρα θα μπορούσε να συνδυάσει έναν τύπο ψευδοσυμμετοχής και συμβουλευτικής συμμετοχής. Πιο κάτω γίνεται ανάλυση των τριών τύπων του κοινωνικού καθεστώτος και της δημοκρατίας από τη μια μεριά, και των μορφών συμμετοχής που προκύπτουν από την άλλη. Η ανάλυση αυτή γίνεται για να δοθεί και μια απάντηση στο ερώτημα ποιος είναι ο σκοπός της συμμετοχής των πολιτών στον πολεοδομικό σχεδιασμό.

ΣΧΗΜΑ 1

1ος τύπος	2ος τύπος	3ος τύπος
Συναίνεση-σταθερότητα Αντιπροσωπευτική δημοκρατία Συντηρητικές θεωρίες Τεχνοκρατικός σχεδιασμός Ψευδοσυμμετοχή	Εύγκρουση-αλλαγή Συμμετοχική δημοκρατία Ριζοσπαστικές θεωρίες Συμμετοχικός σχεδιασμός Ουσιαστική συμμετοχή	Συγκράτηση-συνδιαλλαγή Πλουραλιστική δημοκρατία Φιλελεύθερες θεωρίες Συναινετικός σχεδιασμός Συμβουλευτική συμμετοχή
<p>Το Σχήμα 1 δείχνει τους τρεις τύπους θεωρητικών προσεγγίσεων του κοινωνικού καθεστώτος (social order) και της δημοκρατίας, καθώς και τις μορφές συμμετοχής που προκύπτουν απ' αυτές. Επίσης στους τρεις τύπους αυτούς εντάσσονται και τα είδη σχεδιασμού σε συνάρτηση με τις μορφές συμμετοχής που προκύπτουν από κάθε είδος.</p>		

II. Συναίνεση – Αντιπροσωπευτική δημοκρατία – Ψευδοσυμμετοχή

A. Κοινωνική συναίνεση και σταθερότητα

Οι θεωρίες της συναίνεσης βλέπουν την κοινωνία ως ένα σύστημα δράσης που ενώνεται στο γενικό επίπεδο με κοινή κουλτούρα, συμφωνία αξιών και πολιτική οργάνωση. Η συναίνεση υπονοεί ότι τα συμφέροντα στην κοινωνία βρίσκονται σε κάποια αρμονία και για το λόγο αυτό δεν χρειάζονται περαιτέρω ριζοσπαστική ρύθμιση ή κοινωνική αλλαγή. Δηλαδή οι θεωρίες αυτές δίνουν έμφαση στα σταθερά στοιχεία στην κοινωνία και αναλύουν τις λειτουργίες που παρέχουν αυτά για τη διατήρηση της ισορροπίας. Το χαρακτηριστικό λοιπόν στοιχείο των θεωριών αυτών είναι η σταθερότητα. Αυτή επιτυγχάνεται μέσω της προσαρμοστικότητας του συστήματος στο περιβάλλον του, βασικό στοιχείο της οποίας αποτελεί η πληροφόρηση. Το κοινωνικό σύστημα μπορεί να φαίνεται ως μεταδότης πληροφοριών μέσω των οποίων πραγματοποιεί όλο και περισσότερο καλή προσαρμογή των μερών του και για το σύνθετο περιβάλλον του. Από την προοπτική αυτή η συμμετοχή θα φαινόταν

ως μέσο βελτίωσης της πληροφόρησης και ως εκ τούτου της προσαρμοστικότητας του συστήματος (βλ. Thornley 1977, Barrington και Skelton 1972). Η συμμετοχή λοιπόν γενικά χρειάζεται μόνο στο μέτρο που διατηρεί τη σταθερότητα του συστήματος. Έτσι οι τεχνικές που πρόκειται να καλλιεργήσουν έναν σημαντικό βαθμό συμμετοχής πρέπει ν' αποφευχθούν. Η προηγούμενη ενθάρρυνση απαθών ατόμων για ανάμιξη σε θέματα πολεοδομικού σχεδιασμού δεν καλλιεργεί τη σταθερότητα. Άλλωστε το άτομο είναι κατά τεκμήριο απαθές γιατί είναι ευχαριστημένο με το κοινωνικό σύστημα.

Σε αρμονία με τους θεωρητικούς της συναίνεσης και σταθερότητας βρίσκονται και οι θεωρητικοί (βλ. ιδιαίτερα Schumpeter 1943) της «σύγχρονης» αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας που αναπτύχθηκε κυρίως στις ΗΠΑ μετά τον δεύτερο παγκόσμιο πόλεμο. Οι θεωρητικοί αυτοί αποκρούουν την κλασική έννοια της δημοκρατίας είτε αυτή έχει συλληφθεί κατά το ελληνικό πρότυπο (από τον Rousseau) είτε σε εθνική κλίμακα (από τον J.S. Mill) και καταλήγουν σε μια εναλλακτική που τη θεωρούν κατάλληλη για τη σύγχρονη κοινωνία. Έτσι, προσπαθούν να εξηγήσουν πώς μπορεί πιθανόν να λειτουργήσει μια κοινωνία στην περίπτωση που οι πολίτες είναι αδιάφοροι για την πολιτική και γενικά τα κοινά πράγματα και συμπεραίνουν ότι η απάθεια αυτή είναι χρήσιμη για τη σταθερότητα της κοινωνίας. Βλέπουν τη δημοκρατία ως μέθοδο εξασφάλισης της συνεχούς σταθερότητας και ισορροπίας της κρατούσας κοινωνίας. Αυτό είναι αναγκαίο για να περιοριστεί η αλλαγή και να ενθαρρυνθεί η συναίνεση (βλ. και Berelson κ.ά. 1954). Έτσι θα πρέπει να εξεταστούν οι όροι για ένα σταθερό, μη ολοκληρωτικό πολιτικό σύστημα που αποτελεί έναν εύθραυστο μηχανισμό του οποίου απειλείται η σταθερότητα από διάφορους δυνατούς κινδύνους (βλ. και Dukan και Lukes 1963, Thornley 1977). Αν η σταθερότητα από μόνη της, λόγω της ανάγκης να περιορίσει τη σύγκρουση και αλλαγή, οδηγεί σε ένα αδιάφορο κοινό, που προκύπτει από την έλλειψη ευκαιρίας να επηρεάσει επιθυμητές αλλαγές, τότε έχουμε έναν επιμελημένο κύκλο: η απάθεια παράγει σταθερότητα, η σταθερότητα παράγει απάθεια (βλ. και Thornley 1977).

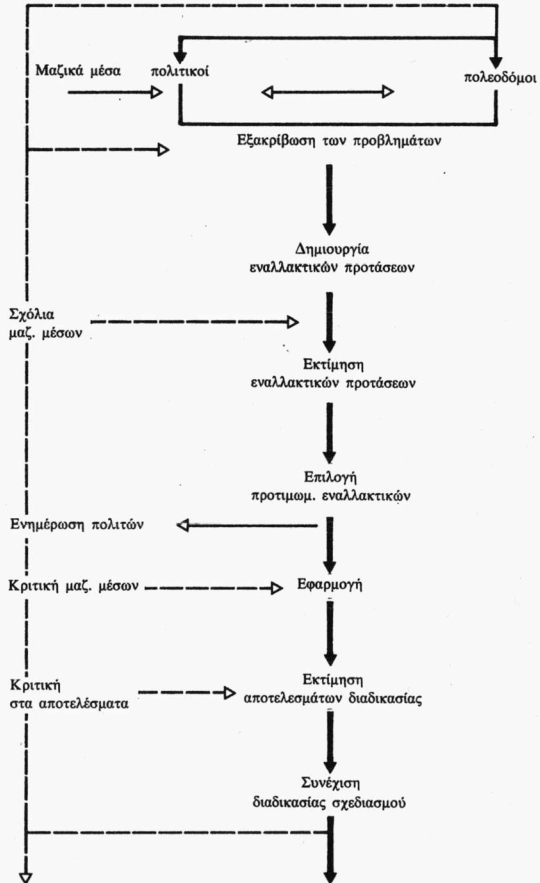
Μια τέτοια κατάσταση δεν θα είναι πρόβλημα αν κάποιος πιστεύει στο status quo (βλ. και Lipset 1960). Οι Almond και Verba (1965) στη μελέτη τους για την πολιτική κουλτούρα δίνουν έμφαση στη διατήρηση της σταθερότητας και προφύλαξη της ισορροπίας του συστήματος της βρετανικής κοινωνίας και υποστηρίζουν ότι χρειάζεται από τους ανθρώπους ορισμένοι να είναι αδιάφοροι στην πολιτική, άλλοι να ενδιαφέρονται και, τέλος, μόνο λίγοι να έχουν ουσιαστική ανάμιξη. Οι λίγοι αυτοί άνθρωποι (élite) πρέπει να παίρνουν τις αποφάσεις. Κατά τον Dahl (1966) δεν υπάρχει εναλλακτική λύση σε μια σύγχρονη πολύπλοκη κοινωνία. Η βελτιωμένη απόδοση του συστήματος πετυχαίνεται μόνον όταν τις σχετικές αποφάσεις παίρνει η élite και η συμμετοχή είναι χρήσιμη μόνον όταν συνεισφέρει σ' αυτό.

Β. Ψευδοσυμμετοχή ή κατ' επίφαση συμμετοχή

Σύμφωνα με τις πιο πάνω θεωρητικές προσεγγίσεις, από τις οποίες προκύπτει εκτός των άλλων ότι πρέπει να δημιουργηθεί ένα κοινό σύστημα αξιών που θα αποτελέσει το μέσο για τη δημιουργία κοινωνικής συναίνεσης και σταθερότητας, δεν ευνοείται η ανάμιξη των πολιτών στη λήψη των αποφάσεων που αφορούν κοινωνικές δραστηριότητες, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται ο πολεοδομικός σχεδιασμός. Ή καλύτερα θα μπορούσαμε να πούμε ότι είναι ανεκτό αυτό το είδος της «συμμετοχής» που διατηρεί την ισορροπία και τη σταθερότητα της κοινωνίας. Ως τέτοιο είδος οι θεωρίες αυτές βλέπουν μόνο τη δημοσιότητα μέσω της οποίας οι πολίτες λαμβάνουν γνώση της πολεοδομικής ρύθμισης που έχει ήδη αποφασιστεί. Η δημοσιότητα όμως αποτελεί σημαντικό στοιχείο της συμμετοχής αλλά με κανέναν τρόπο δεν μπορούμε να ισχυριστούμε ότι από μόνη της αυτή αποτελεί συμμετοχή των πολιτών στον πολεοδομικό σχεδιασμό. Αυτό λοιπόν το είδος της συμμετοχής, που θα ανέχονταν οι πιο πάνω θεωρίες της συναίνεσης και σταθερότητας, το ονομάζουμε ψευδοσυμμετοχή. Αυτό γιατί στην περίπτωση αυτή δεν πρόκειται για συμμετοχή (ανάμιξη) αλλά για ενημέρωση των πολιτών. Η πολεοδομική Αρχή ανακοινώνει στους πολίτες την πορεία δράσης που προτίθεται να ακολουθήσει, δηλαδή την εκπόνηση του πολεοδομικού σχεδίου, και προσπαθεί μέσω της συλλογής πληροφοριών και των δημοσίων σχέσεων να επιτύχει την υποστήριξή του. Οι φορείς σχεδιασμού (πολιτικοί, πολεοδόμοι, δημόσιοι υπάλληλοι κ.λπ.) επιδιίδονται σε μια μεγάλη προπαγάνδα για το πόσο «καλά» είναι τα σχέδιά τους. Προβολή από τα μέσα μαζικής ενημέρωσης, πολύχρωμα φυλλάδια, εγκωμιαστικοί λόγοι, εφευρετικές εκθέσεις, ακόμη ίσως και ανοιχτές συναντήσεις χρησιμεύουν για να «χρυσώσουν το χάπι» εφόσον όλα αυτά συμβαίνουν μετά τη λήψη των σχετικών αποφάσεων, όταν η μόνη επιλογή που απομένει στους πολίτες είναι η αποδοχή ή απόρριψη της πολεοδομικής αυτής ρύθμισης (βλ. και Grove και Procter 1966, Kespersson και Berna 1974). Αυτό δεν σημαίνει βέβαια ότι πρέπει να απορρίψουμε τις τεχνικές των δημοσίων σχέσεων που είναι αρκετά χρήσιμες για την προβολή των πολεοδομικών λύσεων. Όμως δεν μπορούμε να δεχτούμε τις τεχνικές αυτές ως συμμετοχή των πολιτών στο σχεδιασμό. Γιατί με τη μορφή αυτή της ψευδοσυμμετοχής οι πολίτες δεν αναμινγνύονται στη διαδικασία του σχεδιασμού και η «συμμετοχή» τους παίρνει πατερναλιστικό χαρακτήρα. Θα μπορούσαμε να υποστηρίξουμε ότι η βασική διαφορά μεταξύ της συμμετοχής των πολιτών και των δημοσίων σχέσεων είναι ίδια με εκείνη μεταξύ δημοκρατίας και πατερναλισμού. Η ψευδοσυμμετοχή λοιπόν αποτελεί μια μορφή όχι συμμετοχής αλλά χειραγώγησης όπου οι πολίτες, στο όνομα της συμμετοχής, «χρησιμοποιούνται», «συμβουλευούνται» και «σχεδιάζονται» (βλ. και Dennis 1972, Robshaw 1969, Callies 1981, Aleshire 1970).

ΣΧΗΜΑ 2

Ψευδοσυμμετοχή των πολιτών στη διαδικασία σχεδιασμού



Το Σχήμα 2 δείχνει τη διαδικασία σχεδιασμού με ψευδοσυμμετοχή των πολιτών. Τη διαδικασία διαχειρίζονται οι πολιτικοί και οι πολεοδόμοι. Οι πολίτες απλώς ενημερώνονται, αφού, φυσικά, έχουν ήδη ληφθεί οι σχετικές αποφάσεις (τεχνοκρατικός σχεδιασμός).

Τέλος, το είδος αυτό της «συμμετοχής» ήταν σε μεγάλη έξαρση τα πρώτα χρόνια μετά τον δεύτερο παγκόσμιο πόλεμο. Οι τότε κυβερνήσεις, κυρίως των ανεπτυγμένων καπιταλιστικών χωρών, στο πλαίσιο της ανασυγκρότησης των κατεστραμμένων από τον πόλεμο περιοχών τους και για τη δήθεν καλύτερη υποστήριξη των σχετικών πολεοδομικών προγραμμάτων, εφάρμοσαν έναν τεχνοκρατικό καθολικό σχεδιασμό (*comprehensive planning*) με υποθετικά γενικά εγκεκριμένους στόχους και επομένως περιττή τη συμμετοχή των πολιτών σ' αυτόν.

III. Σύγκρουση — Συμμετοχική δημοκρατία — Ουσιαστική συμμετοχή

A. Κοινωνική αλλαγή

1. Οι θεωρίες της σύγκρουσης βλέπουν την κοινωνία ως πάλη αντίθετων απόψεων που δημιουργούν διαρκώς εμφανιζόμενες συγκρούσεις που παρέχουν την αέναη δύναμη για κοινωνική αλλαγή (βλ. και Thornley 1977). Η σύγκρουση, που δίνει έμφαση στην αλλαγή και τη διαφωνία, αποτελεί αναγκαίο όρο κοινωνικής αλλαγής που αφορά την κοινωνική δομή και όχι την ατομική προσωπικότητα, όπως δέχεται η πιο πάνω θεωρία της συναίνεσης. Οι θεωρίες αυτές αναζητούν την πληρέστερη δυνατή συμμετοχή των πολιτών για την πραγματοποίηση της κοινωνικής αλλαγής. Για να γίνει όμως αυτό απαιτείται η διανομή της εξουσίας και η συμμετοχή στη λήψη απόφασης να τεθεί σε ισοδύναμη βάση. Αυτό συνεπάγεται την αλλαγή των σχέσεων εξουσίας στην κοινωνία.

Από την άλλη μεριά, η κίνηση που υποστηρίζει τη συμμετοχική δημοκρατία, και που αναπτύχθηκε τη δεκαετία του 1960 στις χώρες της Δύσης, ήταν ένας από τους σημαντικότερους παράγοντες που συνεισέφεραν στην ιδέα της μεγαλύτερης συμμετοχής στο σχεδιασμό (βλ. και Styles 1971). Οι υποστηρικτές της συμμετοχικής δημοκρατίας, που επιτίθενται στους πιο πάνω θεωρητικούς της «σύγχρονης» αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας για την υποστήριξή τους στο *status quo*, θεωρούν ότι το νέο σύστημα δημοκρατίας συνεισφέρει στη λύση των προφανών βίαιων συγκρούσεων στην κοινωνία. Αυτοί απορρίπτουν το στόχο της διατήρησης της κοινωνικής σταθερότητας αλλά δεν είναι σαφές, κατά την υποστήριξη της κοινωνικής αλλαγής, πόσο μακριά πηγαίνουν. Οι απόψεις των θεωρητικών της συμμετοχικής δημοκρατίας δεν αναπτύχθηκαν με λεπτομέρεια και ποικίλλουν όσον αφορά τη στάση τους για την κοινωνική αλλαγή. Η συνεισφορά τους συνίσταται σε διάφορα άρθρα ή σύντομες μονογραφίες (π.χ. Pateman 1970, Bachrach 1967 κλπ.). Μερικοί απ' αυτούς δίνουν μεγαλύτερη προσοχή στα συμμετοχικά ιδανικά

του Rousseau (βλ. π.χ. Pateman 1970) και άλλοι θεωρούν τη σύγκρουση που συνέβη στις ΗΠΑ τη δεκαετία του 1960, ως ένδειξη ανάγκης για κοινωνική αλλαγή και πιστεύουν ότι αυτό μπορεί να επιτευχθεί μόνο με τη μορφή της συμμετοχικής δημοκρατίας. Δεν είναι λοιπόν εμφανές αν ορισμένοι από τους θεωρητικούς αυτής της προοπτικής υποστηρίζουν απόψεις πλουραλιστών ή ελιτιστών ή φτάνουν πιο πέρα και υποστηρίζουν μαρξιστικές απόψεις. Όμως για εκείνο που δεν πρέπει να αμφιβάλλουμε είναι ότι τοποθετούν τη συμμετοχική δημοκρατία στο πλαίσιο της κοινωνικής αλλαγής.

2. Υπάρχουν δύο βασικές θέσεις του Marx για τη συμμετοχή. Αρχικά στην κριτική του στο έργο του Hegel *Φιλοσοφία του Δικαίου* (1843) υποστήριξε ότι η συμμετοχή όλων των πολιτών στις κοινοτικές υποθέσεις είναι ένας τρόπος για να αντιμετωπιστεί η αποξένωση. Αργότερα όμως ο Marx ασχολήθηκε με μια ανάλυση της ταξικής σύγκρουσης και έδωσε έμφαση στο δυναμικό στοιχείο της σύγχρονης του κοινωνίας. Στο έργο του *Ο εμφύλιος πόλεμος στη Γαλλία* (1871) φαίνεται ν' αποδέχεται ότι η οργανική μαζική συμμετοχή, όπως την αντιλαμβανόταν ο Rousseau, ήταν μια ρομαντική ιδέα και το καλύτερο που θα μπορούσε να επιτευχθεί θα ήταν μια εντεταλμένη αντιπροσώπευση, όπου οι αντιπρόσωποι ψηφίζουν για κάθε θέμα διακυβέρνησης όπως τους παραγγέλλει η πλειοψηφία του λαού (βλ. και McConell 1981, Thornley 1977). Ο Marx υποστήριξε την πλήρη συμμετοχή του προλεταριάτου σε όλες τις πλευρές που συσχετίζονται με την ταξική πάλη, καθώς και την εκπαίδευση, μέσω της εμπειρίας, αποτελεί το μέσο για την αύξηση της συνειδητοποίησης.

Β. Ουσιαστική συμμετοχή

Σύμφωνα με τις πιο πάνω θεωρίες της σύγκρουσης και της συμμετοχικής δημοκρατίας, η μόνη μορφή συμμετοχής που μπορεί να οδηγήσει στην κοινωνική αλλαγή είναι εκείνη της ουσιαστικής ή πραγματικής συμμετοχής. Αυτή αποτελεί το δημοκρατικότερο είδος ανάμιξης των πολιτών στον πολεοδομικό σχεδιασμό. Ο πολίτης δεν είναι πλέον ένας πελάτης που τον μεταχειρίζονται είτε ως ευνοούμενο είτε ως εξαρτώμενο. Η συμμετοχή του δεν είναι εδώ συμβουλευτική (για το είδος αυτό της συμμετοχής βλ. πιο κάτω IV.B.) αλλά αποφασιστική υπό την έννοια ότι έχει εξουσία και είναι ένα μέλος που ψηφίζει στις αποφάσεις του σχεδιασμού. Η κοινωνική συμμετοχή χωρίς εξουσία είναι μια άδεια τελετή, μια αποσπασματική και αποξενωτική διαδικασία προορισμένη να ηρεμήσει, να εκπαιδεύσει και να χειραγωγήσει τις μάζες για την αποδοχή μιας πολεοδομικής ρύθμισης που θέτει για έγκρισή της η πολεοδομική Αρχή (βλ. και Arnstein 1969, Dennis 1972, Trafford 1976, Salder 1981, Williams 1972). Αυτό δεν είναι τίποτε άλλο παρά η συντήρηση του status quo.

Η ουσιαστική συμμετοχή μπορεί να έχει είτε τη μορφή της σύμπραξης,

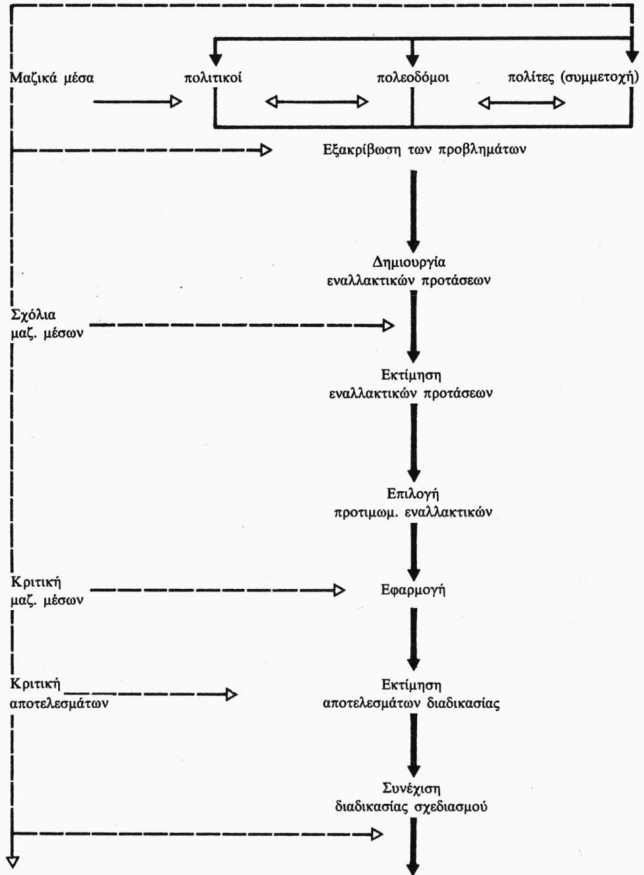
όπου η εξουσία αναδιανέμεται πράγματι μεταξύ των πολιτών και των κρατούντων και συμφωνείται η διανομή των ευθυνών στο σχεδιασμό και τη λήψη απόφασης, είτε τη μορφή εκχωρημένης εξουσίας, όπου οι πολίτες έχουν την πλειοψηφία στα θέματα του σχεδιασμού. Τέλος, η πιο προωθημένη μορφή ουσιαστικής συμμετοχής είναι εκείνη του λαϊκού ελέγχου, όπου οι πολίτες είναι πλήρως κυρίαρχοι μιας πολεοδομικής ρύθμισης ή ενός προγράμματος, π.χ. οι κάτοικοι μιας γειτονιάς έχουν σχεδόν τον πλήρη έλεγχο της. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι με την πρώτη μορφή της ουσιαστικής συμμετοχής, δηλαδή τη σύμπραξη, οι πολίτες έχουν μεν εξουσία αλλά ο ρόλος τους δεν είναι καθοριστικός γιατί δεν έχουν την απαιτούμενη πλειοψηφία στη λήψη των αποφάσεων που αφορούν το σχεδιασμό. Γι' αυτό η μορφή αυτή το μόνο που συχνά επιτυγχάνει είναι να νομιμοποιεί τις αποφάσεις εκείνων που έχουν την πλειοψηφία στα σχετικά θέματα.

Η πίεση για πραγματική συμμετοχή έρχεται συνήθως από τις τοπικές κοινότητες και πολλοί προσπαθούν να εξασφαλίσουν τον τύπο αυτό συμμετοχής σε τοπικές υποθέσεις (βλ. και πιο κάτω 3.Δ.). Τέτοια περίπτωση αποτελεί το Συμβούλιο γειτονιάς του Golborne στο Royal Borough των Kensington και Chelsea του Λονδίνου, όπου η συμμετοχή των πολιτών είναι ουσιαστική (βλ. και Blair 1971, Clark 1970).

Το είδος αυτό της ουσιαστικής συμμετοχής δεν είναι φυσικά πολύ διαδεδομένο στις χώρες της Δύσης, με εξαίρεση τα σουηδικά καντόνια και ορισμένους αμερικανικούς αγροτικούς οικισμούς. Αντίθετα, στις χώρες αυτές, είναι διαδεδομένη η ψευδοσυμετοχή ή, με διάφορες παραλλαγές, η συμβουλευτική συμμετοχή, μορφές που ταιριάζουν ίσως καλύτερα με το αντιπροσωπευτικό ή το πλουραλιστικό σύστημά τους. Ένα πρόβλημα που γεννιέται είναι αν στις χώρες αυτές μπορεί να πραγματοποιηθεί μεγαλύτερη συμμετοχή μετατρέποντας από συμβουλευτική σε αποφασιστική τη γνώμη των πολιτών.

Οι νεομαρξιστές, στο πλαίσιο του καπιταλιστικού συστήματος, βλέπουν τη συμμετοχή των πολιτών στο σχεδιασμό ως μάταιη ή δημαγωγική δραστηριότητα (βλ. και Castells 1976, Kirk 1980, Olives 1976), καθώς ουσιαστική βελτίωση δεν μπορεί να υπάρξει μέσα από τις υπάρχουσες δομές. Θα ήταν και εκείνοι υπέρ της συμμετοχής των πολιτών στο σχεδιασμό, υπό τον όρο βέβαια ότι αυτοί θα είχαν την εξουσία όσον αφορά τα πολεοδομικά θέματα και δεν θα περιοριζόνταν σε απλή συμβουλή σ' αυτά. Με το είδος αυτό της ουσιαστικής συμμετοχής συμφωνούν και οι υποστηρικτές του αυτοδιαχειριζόμενου σοσιαλισμού. Ειδικότερα αυτοί πιστεύουν ότι πραγματική συμμετοχή σημαίνει διανομή της εξουσίας, η οποία διαχέεται στους δήμους, τους τόπους εργασίας, τα πανεπιστήμια κλπ., ενώ το κέντρο παίζει ένα συντονιστικό και προσαρμοστικό ρόλο. Έτσι, μια σειρά μικροδημοκρατιών διαρθρώνεται και συντονίζεται από μια μακροδημοκρατία (βλ. και Rosanvallon 1976, Γκα-Christofilopoulou-Kaler 1985).

ΣΧΗΜΑ 3
*Ουσιαστική συμμετοχή των πολιτών
στη διαδικασία σχεδιασμού*



Το Σχήμα 3 δείχνει τη διαδικασία πολεοδομικού σχεδιασμού με ουσιαστική συμμετοχή των πολιτών. Τη διαδικασία αυτή διαχειρίζονται μαζί οι πολιτικοί, οι πολεοδόμοι και οι πολίτες.

II. Συγκράτηση και συνδιαλλαγή — Πλουραλιστική δημοκρατία — Συμβουλευτική συμμετοχή

A. Βαθμιαία κοινωνική αλλαγή

1. Μεταξύ των δύο πιο πάνω ακραίων θεωριών της συναίνεσης και της σύγκρουσης, καθώς και της «σύγχρονης» αντιπροσωπευτικής και συμμετοχικής δημοκρατίας, υπάρχουν αρκετές άλλες προσεγγίσεις που προσπαθούν να συνθέσουν στοιχεία της συναίνεσης και της σύγκρουσης, καθώς και της αντιπροσωπευτικής και συμμετοχικής δημοκρατίας. Υποστηρίζεται (Dahrendorf 1969) ότι η συναίνεση και η σύγκρουση δεν είναι αναγκαστικά δύο αντιτιθέμενα και ασυμβίβαστα στοιχεία στην κοινωνία αλλά «δύο όψεις της κοινωνίας». Τα στοιχεία αυτά μπορεί να συνυπάρχουν για την εξήγηση της κοινωνίας (βλ. Lockwood 1956, Stretton 1969) και παρουσιάζουν διάφορες εμφανίσεις ως προς τη σχετική σπουδαιότητα της συναίνεσης ή της σύγκρουσης. Οι θεωρητικοί της προσέγγισης αυτής δέχονται κατ' αρχήν τις συγκρούσεις στην κοινωνία αλλά αυτές θα πρέπει να επιλυθούν για να επιτρέψουν κάποιο βαθμό κοινωνικής ολοκλήρωσης και να εξασφαλίσουν ότι η κοινωνική αλλαγή θα είναι βαθμιαία. Οι συγκρουόμενες όμως απόψεις δεν πρέπει να φτάνουν στο επίπεδο της κριτικής των δομικών όρων μέσα στην κοινωνία ως σύνολο, όπως αυτό συμβαίνει με την πιο πάνω θεωρία της σύγκρουσης. Γενικά η προσέγγιση αυτή, όπως υποστηρίζεται (Dahrendorf 1969), αναζητεί ν' ανοίξει το αντιπροσωπευτικό σύστημα σε πλατύτερες και δικαιότερες πιέσεις για ειρηνική αλλαγή στο πλαίσιο του πλουραλιστικού συστήματος.

Η σύγκρουση οφείλεται γενικά στην έλλειψη ισορροπίας στο δημοκρατικό σύστημα και είναι πιο έντονη όταν λείπει απ' αυτήν η αντιπροσώπευση κάποιων ομάδων συμφερόντων. Έτσι λοιπόν η σύγκρουση συμφερόντων σε μια τοπική κοινότητα θα πρέπει να είναι ανοιχτά αναγνωρισμένη και θεσμοθετημένη για να εξασφαλίσει την κοινωνία από τις εμπλοκές σε μεγαλύτερα θέματα (βλ. και Thornley 1977).

Οι θεωρητικοί της προσέγγισης αυτής θεωρούν σπουδαία τη συμμετοχή των πολιτών γιατί συνεισφέρει στη διαχείριση της σύγκρουσης. Αυτό μπορεί να γίνει μέσω της συνδιαλλαγής, μεσολάβησης ή διαιτησίας. Η συμμετοχή όμως αυτή πρέπει να είναι πάντα μέσα στο πλαίσιο της δομής του συστήματος και επομένως η φύση της είναι περιορισμένη. Ο Dahrendorf (1959) πιστεύει ότι η γραφειοκρατία δημιούργησε μια «απομονωτική ζώνη» μεταξύ πολιτών και ληπτών αποφάσεων αλλά δεν βλέπει τη συμμετοχή των πολιτών ως απάντηση σ' αυτό το πρόβλημα. Υποστηρίζει ότι τα μέσα μαζικής ενημέρωσης θα μπορούσαν να παίξουν μεγαλύτερο ρόλο στη λύση του προβλήματος.

2. Οι πλουραλιστές θεωρούν τη συμμετοχή ως την πραγματική ουσία της δημοκρατίας, ως ένδειξη ανοίγματος του πολιτικού συστήματος και ευαισθητοποίησης των πολιτικών ηγετών στις πιέσεις των ενδιαφερόμενων ομά-

δων ή ατόμων (βλ. και Kirk 1980). Κατ' αυτούς η συμμετοχή στη διαμόρφωση πολιτικής και σχεδιασμού γίνεται μέσω του επηρεασμού και της αλληλεπίδρασης των ομάδων πίεσης. Οι ομάδες αυτές επηρεάζουν ή προσπαθούν να επηρεάσουν την έκβαση της πολιτικής προς το συμφέρον τους. Έτσι το άτομο με την οργάνωσή του σε ομάδα συμφερόντων μπορεί ν' ασκήσει έμμεσα κάποια επιρροή στην εξουσία. Ο τεμαχισμός των φορέων και ένα πλήθος ομάδων πίεσης θα εξασφάλιζε ότι όλες οι απόψεις έχουν ένα λόγο. Αυτού του είδους η συμμετοχή, η σαφώς έμμεση, είναι επαρκής κατά την άποψη αυτή.

3. Αντίθετα, οι νεοπλουραλιστές (βλ. αντί άλλων Lindblom 1977 και 1979, Galbraith 1973) θεωρούν ότι ο κόσμος των ομάδων πίεσης δεν είναι τόσο αρμονικός και εξισορροπημένος όσο τον βλέπουν οι πλουραλιστές. Η συμμετοχή μέσω των ομάδων αλληλεπίδρασης είναι μεροληπτική και ευνοεί τις οικονομικά ισχυρές ομάδες και οργανώσεις. Οι επιχειρηματικές ομάδες είναι σαφώς δυνατότερες από τις άλλες και κατορθώνουν να επιβάλλουν τις απόψεις τους επειδή, πολύ απλά, μια κυβέρνηση δεν θα μπορούσε να σταθεί αν οι επιχειρηματίες τη σαμποτάριζαν (βλ. και Dennis 1972, Donnison 1973). Επειδή όμως οι νεοπλουραλιστές δεν επιθυμούν την ανατροπή του ισχύοντος κοινωνικού συστήματος (status quo) αλλά τη βελτίωσή του προς το δικαιότερο, επιθυμούν τη συμμετοχή των πολιτών στο μέτρο που αυτή επηρεάζει την έκβαση της πολιτικής και του σχεδιασμού προς τα συμφέροντα των λιγότερο προνομιούχων ομάδων.

4. Οι ελιτιστές θα έβλεπαν ότι οι προσπάθειες για συμμετοχή των πολιτών είναι απλώς μια παραπλάνηση, εξαπάτηση ή αποπροσανατολισμός των μαζών από τις κυρίαρχες ελίτ. Ιδιαίτερα, όσο περισσότερο ανεπτυγμένη είναι η τεχνοκρατία τόσο δυσκολότερα ο απλός πολίτης μπορεί να την καταλάβει και να συμμετάσχει σε μια τεχνοκρατική πολιτικοδιοικητική διαδικασία. Έτσι η τεχνοκρατία γίνεται το όπλο απολιτικοποίησης των θεμάτων που άμεσα αφορούν τους πολίτες, πίσω από το πέπλο της υποτιθέμενης επιστημονικής ουδετερότητάς του. Οι τεχνοκράτες λ.χ. βλέπουν τη δημιουργία της πολιτικής από πάνω προς τα κάτω και ποτέ το αντίθετο, δηλαδή να ξεκινάει από το λαό (πρβλ. Moynihan 1969, Walker 1966. Για τη σχέση της συμμετοχής, τεχνοκρατίας και σχεδιασμού βλ. πιο κάτω 4). Το αντίθετο επιχείρημα θα ήταν κυρίως αυτών που υποστηρίζουν τον αυτοδιαχειριζόμενο σοσιαλισμό (βλ. αμέσως πιο πάνω), ότι δηλαδή η συμμετοχή αυξάνει την αποδοτικότητα ενός μέτρου μιας πολιτικής ακριβώς επειδή και ο λιγότερο ειδικευμένος πολίτης έχει επίγνωση των πραγματικών αναγκών και προσδοκιών του.

Β. Συμβουλευτική συμμετοχή

Οι θεωρητικές προσεγγίσεις της συγκράτησης-συνδιαλλαγής και της πλουραλιστικής δημοκρατίας οδηγούν στην τρίτη μορφή συμμετοχής στον πολεοδομικό σχεδιασμό, δηλαδή τη συμβουλευτική. Αυτή είναι η πιο συνήθης μορφή συμμετοχής και έχει θεσμοθετηθεί σε αρκετές ευρωπαϊκές χώρες. Η συμμετοχή αυτή κινείται σ' ένα ευρύ πλαίσιο δράσης που μπορεί να φτάσει από την αμφίδρομη πληροφόρηση (ανταλλαγή πληροφοριών) μέχρι την ανάμιξη των πολιτών στη διαμόρφωση πολεοδομικής πολιτικής αλλά και στην ίδια τη διαδικασία του σχεδιασμού, χωρίς όμως αποφασιστική αρμοδιότητα στη λήψη απόφασης παρά μόνο συμβουλευτική. Αυτό άλλωστε αποτελεί και τη βασική διαφορά της από την πιο πάνω μορφή της ουσιαστικής συμμετοχής, όπου οι πολίτες έχουν αποφασιστικό ρόλο στη διαμόρφωση της πολεοδομικής πολιτικής και στη διαδικασία του σχεδιασμού. Επίσης η διαφορά της με την ψευδοσυμμετοχή είναι ότι η συμβουλευτική συμμετοχή προϋποθέτει ότι οι πολίτες μπορούν να επηρεάσουν τις προτάσεις του σχεδιασμού και δεν αποτελεί απλή ενημέρωσή τους για το τι κάνουν ή τι προτίθενται να κάνουν οι αρμόδιοι δημόσιοι φορείς.

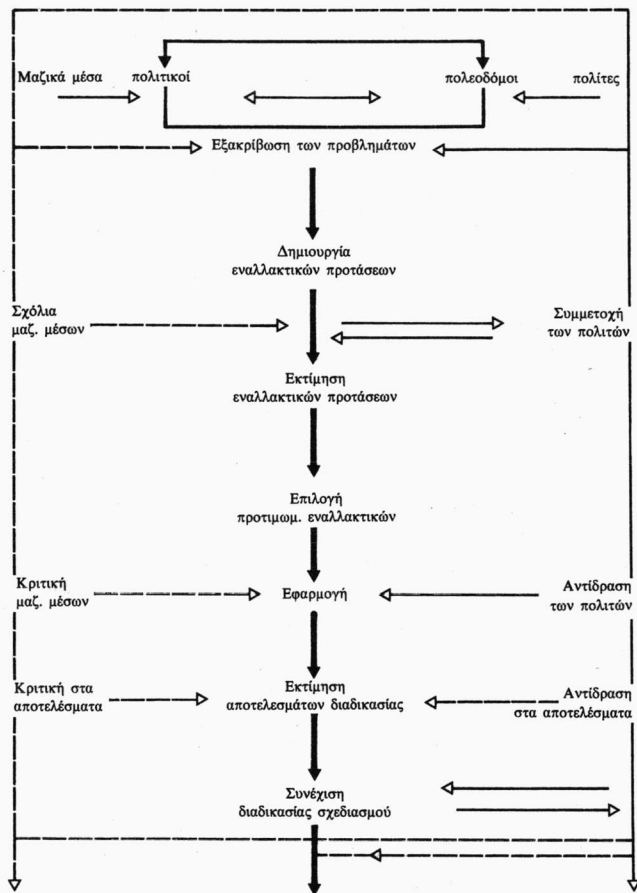
Στη συμβουλευτική συμμετοχή οι φορείς σχεδιασμού πληροφορούν, μέσω της δημοσιότητας της πολεοδομικής ρύθμισης, τους πολίτες για τα δικαιώματα, τις ευθύνες και τις επιλογές τους, τους εξηγούν τις προτάσεις τους και τους προσκαλούν να εκφράσουν τη γνώμη τους σχετικά με τη μελετώμενη πολεοδομική ρύθμιση. Η διαδικασία πληροφόρησης και δημιουργίας ευκαιριών για έκφραση γνώμης οδηγεί μάλλον σε μεγαλύτερη κατανόηση και συνεργασία παρά σ' ένα *crescendo* διαφωνιών. Η έκφραση γνώμης των πολιτών μπορεί βέβαια να παίξει κάποιο ρόλο εφόσον αυτή συμβαίνει στην αρχή της διαδικασίας του σχεδιασμού (βλ. Σχήμα 4), πριν από την προετοιμασία των εναλλακτικών προτάσεων και στη φάση της εξακρίβωσης των προβλημάτων. Αυτό όμως συμβαίνει σπάνια στην πράξη. Αντίθετα, οι συμμετέχοντες πολίτες έχουν λίγες ή καθόλου ευκαιρίες να επηρεάσουν μια πολεοδομική ρύθμιση που είναι προορισμένη «για το δικό τους όφελος». Αυτό συμβαίνει γιατί αυτή η μορφή συμμετοχής στηρίζεται μεν στη αμφίδρομη ροή πληροφοριών, πλην όμως συχνά δεν υπάρχει δίοδος ανάδρασης ούτε και εξουσία διαπραγμάτευσης. Επίσης, η έκφραση γνώμης συνήθως ζητείται όταν το πολεοδομικό σχέδιο έχει ήδη οριστικοποιηθεί και υιοθετηθεί από τους φορείς σχεδιασμού, με συνέπεια η έκφραση γνώμης να είναι άνευ αντικειμένου. Έτσι η συμμετοχή αυτή εξελίσσεται σε μια τυπική διαδικασία που έχει ως έργο της να ικανοποιήσει μια νομική υποχρέωση και ενδεχομένως ν' αποφύγει περισσότερο δύσκολες συγκρούσεις. Η πρόσκληση της έκφρασης γνώμης των πολιτών όπως και η πληροφόρηση είναι σημαντικές τεχνικές ανάμιξης των πολιτών στο σχεδιασμό, πλην όμως τίποτε δεν τους εξασφαλίζει ότι τα

ενδιαφέροντα και οι επιθυμίες τους σχετικά με την προτεινόμενη πολεοδομική ρύθμιση θα ληφθούν υπόψη γιατί η πολεοδομική Αρχή με κανέναν τρόπο δεν έχει υποχρέωση να τα ενσωματώσει στις αποφάσεις της (βλ. και Smith 1979, Johnson 1984, Elkin 1974). Συνεπώς αυτή η μορφή συμμετοχής αποτελεί πολλές φορές μια εκτόνωση των πολιτών και μια βιτρίνα «τελετουργικής πράξης» (βλ. και Arstein 1969). Ο πολίτης εξακολουθεί να είναι ένας πληροφοριοδότης και όχι ένας παράγοντας της διαδικασίας σχεδιασμού. Με τη συμμετοχή αυτή πετυχαίνουν οι μεν πολίτες να «συμμετάσχουν», η δε πολεοδομική αρχή ν' αποδείξει ότι «εξέτασε το αίτημα της συμμετοχής των πολιτών αυτών». Έτσι λοιπόν, συμπερασματικά θα μπορούσαμε να υποστηρίξουμε ότι στη μορφή αυτή συμμετοχής ταιριάζει το γνωστό σύνθημα του γαλλικού Μάη του 1968 «εγώ συμμετέχω, εσύ συμμετέχεις, εμείς συμμετέχουμε, εσείς συμμετέχετε, αυτοί αποφασίζουν».

V. Σύνδεση των μορφών συμμετοχής — Βαθμοί συμμετοχής

Οι τρεις πιο πάνω μορφές συμμετοχής, δηλαδή η ψευδοσυμμετοχή, η συμβουλευτική συμμετοχή και η ουσιαστική συμμετοχή αποτελούν τους τρεις βασικούς τύπους συμμετοχής, πλην όμως δεν είναι αποκλειστικές. Με το συνδυασμό των μορφών αυτών μπορεί να προκύψουν και άλλες μορφές συμμετοχής, όπως λ.χ. μια μορφή συμμετοχής που συνδυάζει την ψευδοσυμμετοχή με τη συμβουλευτική συμμετοχή κλπ. Από την άλλη πλευρά οι τρεις αυτές μορφές συμμετοχής δεν είναι αποκομμένες μεταξύ τους αλλά θα μπορούσαμε να υποστηρίξουμε ότι αποτελούν την εξελικτική πορεία του φαινομένου. Η καθεμιά περιέχει τα χαρακτηριστικά εκείνα γνωρίσματα τα οποία αποτελούν τις βαθμίδες μιας κλίμακας που οδηγεί στην πραγματική συμμετοχή. Η κάθε επόμενη βαθμίδα συμπληρώνει την προηγούμενη και αυξάνει έτσι το βαθμό συμμετοχής των πολιτών στο σχεδιασμό. Η ψευδοσυμμετοχή ξεκινάει από την πληροφόρηση και ενημέρωση των πολιτών, μέσω της δημοσιότητας και των δημοσίων σχέσεων, και αποτελεί τις πρώτες βαθμίδες της κλίμακας της πλήρους συμμετοχής. Η επόμενη αυτής μορφή, δηλαδή η συμβουλευτική συμμετοχή, δεν απορρίπτει τα χαρακτηριστικά της προηγούμενης, δηλαδή της ψευδοσυμμετοχής, αλλά τα θεωρεί ανεπαρκή για τη συμμετοχή των πολιτών, όπως την εννοεί αυτή, και προσθέτει σ' αυτά την ανταλλαγή πληροφοριών που επιτυγχάνεται με τις ανοιχτές συγκεντρώσεις ή και οποιεσδήποτε άλλες τεχνικές ανάμιξης των πολιτών. Έτσι λοιπόν με τη συμβουλευτική συμμετοχή αυξάνει ο βαθμός ανάμιξης των πολιτών στο σχεδιασμό και η πληροφόρηση από μονόδρομη γίνεται αμφίδρομη, με σκοπό την ανάδραση και τον αλληλοεπηρεασμό πολεοδομικών φορέων και πολιτών και αντίστροφα. Τέλος, η ουσιαστική συμμετοχή συμπληρώνει ποσοτικά και ποιοτικά τις δύο προηγούμενες μορφές συμμετοχής και αυξάνει το βαθμό

ΣΧΗΜΑ 4
*Συμβουλευτική συμμετοχή των πολιτών
στη διαδικασία σχεδιασμού*



Το Σχήμα 4 δείχνει τη διαδικασία σχεδιασμού με συμβουλευτική συμμετοχή των πολιτών. Τη διαδικασία αυτή διαχειρίζονται οι πολιτικοί και οι πολεοδόμοι. Η συμμετοχή των πολιτών, στη δεξιά στήλη, υπάρχει από την αρχή της διαδικασίας. Μόνον έτσι η συμβουλευτική συμμετοχή μπορεί να έχει κάποια επίδραση στη λήψη πολεοδομικών αποφάσεων.

ανάμιξης των πολιτών. Έτσι αυτή η μορφή συμμετοχής δεν απορρίπτει τα χαρακτηριστικά των δύο προηγούμενων μορφών συμμετοχής αλλά θεωρεί ότι για να υπάρχει πραγματική συμμετοχή πρέπει οι πολίτες όχι μόνο να πληροφορούνται, να συμβουλευούν και να συμβουλευούνται αλλά και να δεσμεύουν με τη γνώμη τους, δηλαδή να έχουν εξουσία τόσο κατά τη διαμόρφωση της πολεοδομικής πολιτικής όσο και στην ίδια τη διαδικασία του σχεδιασμού (βλ. Σχήμα 4).

§3. ΓΕΝΙΚΕΣ ΠΥΘΜΙΣΕΙΣ ΤΗΣ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗΣ

Ι. Έννοια — ορισμός συμμετοχής

Με την πιο πάνω διάκριση των μορφών συμμετοχής των πολιτών στον πολεοδομικό σχεδιασμό είναι συνυφασμένη μια σειρά προβλημάτων που αναφέρονται στην έννοια και τον ορισμό, τα μειονεκτήματα και πλεονεκτήματα, τη χωρική εφαρμογή κλπ. της συμμετοχής και ειδικότερα:

1. Το τι σημαίνει ο όρος συμμετοχή είναι δύσκολο να καθοριστεί. Κάθε συγγραφέας, ανάλογα με το ποια μορφή συμμετοχής αποδέχεται, δίνει και τον αντίστοιχο ορισμό της. Η αντιπαράθεση μεταξύ αντιπροσωπευτικής και συμμετοχικής δημοκρατίας δεν βοήθησε να γίνει γενικά αποδεκτός κάποιος ορισμός συμμετοχής, όπως υποστηρίζεται (βλ. Smith 1984, Pheiffer 1973). Έτσι λοιπόν η έννοια της συμμετοχής ποικίλλει από το ένα πρόσωπο στο άλλο και διαφορετικές υποθέσεις οδήγησαν σε σημαντική σύγχυση στην πρακτική. Θα μπορούσαμε να υποστηρίξουμε ότι η συμμετοχή αναφέρεται γενικά σ' ένα πολύπλοκο φαινόμενο ανάμιξης των πολιτών στον πολεοδομικό σχεδιασμό. Αυτή αφορά μια δραστηριότητα που συμβαίνει στο πλαίσιο μιας άλλης δραστηριότητας, δηλαδή εκείνη του πολεοδομικού σχεδιασμού. Η δραστηριότητα αυτή αναλαμβάνεται από ενδιαφερόμενα πρόσωπα ή ομάδες προσώπων προκειμένου να επηρεάσουν μια απόφαση σχετική με τον πολεοδομικό σχεδιασμό. Το αν και πόσο μπορούν οι πολίτες να επηρεάσουν και σε ποια φάση της διαδικασίας του πολεοδομικού σχεδιασμού αυτό εξαρτάται από τη μορφή συμμετοχής τους.

2. Από την άλλη μεριά, επειδή η συμμετοχή αναφέρεται στον πολεοδομικό σχεδιασμό η έννοιά της συνδέεται με την αντίληψη της ίδιας της φύσης του σχεδιασμού. Έτσι γι' αυτούς που υιοθετούν τον τεχνοκρατικό σχεδιασμό και υποστηρίζουν ότι αυτός αποτελεί μια τεχνική διαδικασία, η συμμετοχή των πολιτών δεν θεωρείται απαραίτητη ή στην καλύτερη περίπτωση αυτή μπορεί να λάβει το χαρακτήρα της ψευδοσυμμετοχής. Μια τέτοια άποψη του σχεδιασμού ως τεχνικής διαδικασίας μόνο θεωρείται ξεπερασμένη λόγω του έντονου κοινωνικοπολιτικού χαρακτήρα που έχει πάρει αυτός τα τελευταία χρόνια. Για όσους υποστηρίζουν τον συναινετικό σχεδιασμό η έμφαση δίνεται στον συμμετοχικό ρόλο εκείνων των ομάδων και ατόμων που θεωρούνται

ΣΧΗΜΑ 5

Μορφές συμμετοχής		
Ψευδοσυμμετοχή	Συμβουλευτική	Ουσιαστική
Βαθμός ανάμιξης πολιτών 7 6 5 4 3 2 Δημόσιες σχέσεις 1 Ενημέρωση πολιτών	Έκφραση γνώμης Ανταλλαγή πληροφοριών	Πλήρης έλεγχος πολιτών Εκχωρημένη εξουσία Σύμπραξη
Το Σχήμα 5 δείχνει τη σχέση της ανάμιξης των πολιτών με τις μορφές συμμετοχής. Όσο αυξάνει ο βαθμός ανάμιξης τόσο αλλάζει μορφή η συμμετοχή. Τον κατώτατο βαθμό ανάμιξης αποτελεί η ενημέρωση των πολιτών και τον ανώτατο ο πλήρης έλεγχος των πολιτών.		

μεγάλης σπουδαιότητας σε σχέση με τα προβλήματα. Όπως υποστηρίζεται όμως (βλ. Goldsmith 1976, Reynolds 1969), η προσέγγιση αυτή ίσως οδηγεί σε μια λανθασμένη συναίνεση ή αποκαλύπτει την απουσία της συναίνεσης, εφόσον η συμμετοχή συχνά έχει αποτέλεσμα την εμφάνιση μάλλον συγκρούσεων και δυσαρεσκειών για τις προτάσεις του παρά την έγκρισή τους. Τέλος, για εκείνους που υποστηρίζουν τον συμμετοχικό ή «συνηγορικό» σχεδιασμό (advocacy planning) η συμμετοχή φαίνεται σαν μια αρμονική συνεργασία μεταξύ των φορέων σχεδιασμού και των πολιτών.

II. Ποιοι συμμετέχουν

Ιδανικά στη διαδικασία λήψης των πολεοδομικών αποφάσεων πρέπει να συμμετέχουν όλοι οι πολίτες της περιοχής στην οποία αναφέρεται η πολεοδομική ρύθμιση, δηλαδή πρέπει να έχει εφαρμογή η αρχή «ό,τι θίγει όλους πρέπει ν' αποφασίζεται απ' όλους». Προβλήματα όμως γεννιούνται όσον αφορά το ποιοι περιλαμβάνονται στο «όλους». Στην έννοια αυτή θα πρέπει να συμπεριλαμβάνονται όχι μόνο όσοι κερδίζουν ή χάνουν από την πολεοδομική ρύθμιση, δηλαδή όσοι έχουν άμεσο έννομο συμφέρον, όπως λ.χ. οι ιδιοκτήτες ακινήτων, αλλά και όσοι γενικά επηρεάζονται από τη ρύθμιση αυτή, όπως λ.χ. μισθωτές κατοικιών κλπ. Στην πραγματικότητα όμως το ποιοι συμμετέχουν στη διαδικασία σχεδιασμού εξαρτάται από το είδος της δημοκρατίας και τη

μορφή συμμετοχής που προκύπτει από αυτό. Ειδικότερα στη συμμετοχική δημοκρατία, που ευνοεί την ουσιαστική συμμετοχή, οι πολίτες τόσο κατά τη διαμόρφωση πολεοδομικής πολιτικής όσο και στην ίδια τη διαδικασία του σχεδιασμού έχουν αποφασιστική ανάμιξη και τείνουν να συναποφασίζουν με τους άλλους αρμόδιους φορείς σχεδιασμού (πολιτικούς, πολεοδόμους κλπ.) όσον αφορά τα σχετικά θέματα. Αντίθετα, στην αντιπροσωπευτική ή την πλουραλιστική δημοκρατία, που ευνοείται αντίστοιχα η ψευδοσυμμετοχή και η συμβουλευτική συμμετοχή, τα πολεοδομικά θέματα τείνουν να βρίσκονται στην εξουσία των σχετικά μικρών élites (πολιτικών, δημοσίων υπαλλήλων κλπ.). Οι πολίτες στην περίπτωση αυτή, που επηρεάζουν ή μπορούν ενδεχομένως να επηρεάσουν τις πολεοδομικές αποφάσεις, θα μπορούσαν να διαιρεθούν σε δύο κατηγορίες: α) στις οργανωμένες ομάδες, που πολλές φορές καλούνται και ομάδες πίεσης, οι οποίες εισχωρούν στη διαδικασία σχεδιασμού είτε επειδή οι αρχές φροντίζουν να γνωρίσουν τις απόψεις τους, είτε επειδή τα άτομα αντιλαμβάνονται ότι τέτοιες ομάδες αποτελούν έναν σημαντικό τρόπο επηρεασμού των προτάσεων του σχεδιασμού, και β) στους πολίτες που δρουν ατομικά και θα μπορούσαμε να τους διαιρέσουμε σε δύο κατηγορίες. Η μια κατηγορία αποτελεί την καλά οργανωμένη και εκπαιδευμένη μεσαία τάξη που είναι συνήθως ικανή κατά τις διαπραγματεύσεις της με τους φορείς σχεδιασμού και η άλλη κατηγορία αποτελεί τη λιγότερο καλά εκπαιδευμένη εργατική τάξη που πολλές φορές τα άτομα που την αποτελούν είναι τρομαγμένα από την τυπικότητα της διαδικασίας του σχεδιασμού και από τη γραφειοκρατική νοοτροπία των δημοσίων υπαλλήλων (βλ. και Goldsmith 1984, Borlow 1978, Roshaw 1969). Τα άτομα αυτής της τελευταίας κατηγορίας είτε δεν ελκύονται στις ευκαιρίες για συμμετοχή είτε ελκύονται μεν αλλά είναι ανίκανα να τις χρησιμοποιήσουν. Η πρώτη κατηγορία των ομάδων συμφερόντων που την πλαισιώνει, συνήθως η καλά εκπαιδευμένη μεσαία τάξη, παίζει σημαντικό ρόλο και επηρεάζει συνήθως την πιο πάνω élite τόσο στη διαμόρφωση πολεοδομικής πολιτικής όσο και στη διαδικασία σχεδιασμού. Αντίθετα, οι πολίτες της δεύτερης κατηγορίας (εργατική τάξη, διάφορες μειονότητες κλπ.) ελάχιστα ελκύονται για να αναμιχθούν στα πολεοδομικά αυτά θέματα. Αντίθετα, τείνουν να είναι απαθείς για πολλά από τα θέματα αυτά, εκτός αν αυτά προφανώς τους επηρεάζουν άμεσα ή αν πείθονται ότι η προσωπική τους ανάμιξη σ' αυτά μπορεί να παίξει κάποιο ρόλο.

III. Μειονεκτήματα - πλεονεκτήματα της συμμετοχής

Το αν η συμμετοχή των πολιτών στο σχεδιασμό έχει πλεονεκτήματα ή μειονεκτήματα εξαρτάται επίσης από τη θέση που παίρνει κάποιος όσον αφορά τις μορφές συμμετοχής. Έτσι:

1. Για εκείνους που δεν συμφωνούν με τη συμμετοχή των πολιτών στο

σχεδιασμό ή έστω δέχονται την ψευδοσυμμετοχή, η συμμετοχή έχει τα ακόλουθα μειονεκτήματα:

α) Δεν είναι απαραίτητη καταρχήν η συμμετοχή γιατί οι πολίτες εκλέγουν τους αντιπροσώπους των οποίων ο ρόλος είναι η εξασφάλιση των συμφερόντων τους (βλ. και Sewell και Coppock 1977, Williams 1972).

β) Η συμμετοχή είναι δαπανηρή σε χρόνο του προσωπικού που ασχολείται με το σχεδιασμό και μπορεί να προξενήσει αργοπορίες μέχρι να φτάσει στη λήψη απόφασης. Γενικά η διαδικασία του σχεδιασμού πολύ συχνά επιβραδύνεται λόγω της συμμετοχής αυτής.

γ) Τα αντιμαχόμενα συμφέροντα των διαφόρων ομάδων που συμμετέχουν είναι τέτοιας έκτασης που καμιά απόφαση δεν μπορεί να ληφθεί, π.χ. ομάδες γειτονιάς τείνουν να προστατεύουν τα δικά τους μόνο συμφέροντα, ενώ πλατύτερες ομάδες της πόλης συνήθως τείνουν να έχουν μια πιο καθολική προσέγγιση (βλ. και Oosthuizen 1984, Damer και Hague 1971, Mogulof 1970, Smith 1982).

δ) Η συμμετοχή των πολιτών ελαττώνει την εξουσία και το γόητρο των πολιτικών, των πολεοδομών και των άλλων φορέων σχεδιασμού (βλ. και Rose και Hammer 1975, Styles 1971, Johnson 1984, Hendee κ.ά. 1974).

ε) Η πρόσβαση του κοινού στην πληροφόρηση ενισχύει τον κίνδυνο της ανάμιξης τους σε θέματα που αφορούν το δημόσιο συμφέρον, για τη διαφύλαξη του οποίου είναι προορισμένοι οι φορείς σχεδιασμού και όχι οι πολίτες (βλ. και Barlow 1978, Eversley 1973, Dennis 1972).

στ) Τέλος, ο πολεοδομικός σχεδιασμός είναι μια τεχνική δραστηριότητα δεσμευμένη με την επίλυση ορθολογικών προβλημάτων στην οποία κυρίαρχο ρόλο έχουν οι πολεοδόμοι που έχουν υψηλό βαθμό εκπαίδευσης, ικανότητας και εμπειρίας, προσόντα που λείπουν από τους πολίτες. Έτσι η ανάμιξη των πολιτών στο σχεδιασμό είναι ακατάλληλη, περιττή και σπάταλη (πρβλ. Kirk 1980, Hague και McCoyt 1974, Levin 1972).

2. Για εκείνους που υποστηρίζουν τη συμβουλευτική συμμετοχή των πολιτών στο σχεδιασμό αυτή έχει σπουδαία πλεονεκτήματα, τα κυριότερα από τα οποία είναι τα ακόλουθα:

α) Η πλατιά συμμετοχή των πολιτών αυξάνει την αντιπροσωπευτικότητα και συντελεί στο να ανταποκρίνονται καλύτερα στις ανάγκες των ανθρώπων οι πολιτικοί και διοικητικοί θεσμοί. Επίσης ενισχύει την αίσθηση των πολιτών για πολιτική δραστηριότητα και δρα ως σπουδαίος έλεγχος στην κατάχρηση της διοικητικής διακριτικής ευχέρειας (βλ. και Cupps 1977, Cullingworth 1985).

β) Η συμμετοχή ενεργοποιεί τον αστικό πληθυσμό, που τείνει να ατομικοποιείται και να αποξενώνεται και του παρέχει ένα συλλογικό πνεύμα και αίσθημα συνεργασίας.

γ) Η συμμετοχή, από πολεοδομική άποψη, παρέχει ένα forum για αλλα-

γή ιδεών και προτεραιοτήτων και μια εκτίμηση του δημοσίου συμφέροντος στις δυναμικές του (βλ. και Oosthuizen 1984, Lyden 1969, Parry 1972).

δ) Η συμμετοχή, από πολιτική άποψη, προάγει τη συμμετοχική μάλλον παρά την αντιπροσωπευτική δημοκρατία καθώς και τα δημοκρατικά δικαιώματα κάθε πολίτη να συμμετέχει σε θέματα που τον αφορούν. Επίσης αυτή διευρύνει τη βάση του πλουραλιστικού συστήματος, έτσι ώστε ο σχεδιασμός και η λήψη απόφασης να καθίσταται ανοιχτή διαδικασία διαχείρισης (βλ. και Smith 1984, Pfeiffer 1973, Mogulof 1970, Grove και Procter 1966).

ε) Η συμμετοχή των πολιτών αλλάζει το χαρακτήρα του σχεδιασμού και από μια τεχνική διαδικασία του προσδίδει μια ευρεία κοινωνικοπολιτική διάσταση.

στ) Η συμμετοχή συμβάλλει στην καλύτερη εφαρμογή των αποφάσεων. Όταν φτάνουμε στο επίπεδο εφαρμογής, οι αποφάσεις που ελήφθησαν με τη μέγιστη ανάμιξη των πολιτών πρόκειται μάλλον να έχουν την ελάχιστη αντίθεση. Έτσι ελαττώνεται η προστριβή και διευκολύνεται η εκτέλεση των αποφάσεων αυτών.

3. Τέλος, οι υποστηρικτές της ουσιαστικής συμμετοχής δέχονται τα πιο πάνω πλεονεκτήματα αν αυτά συνοδεύονται με πραγματική ανάμιξη των πολιτών στο σχεδιασμό, δηλαδή αναδιανομή της εξουσίας στη λήψη των σχετικών πολεοδομικών αποφάσεων. Σε διαφορετική περίπτωση τα πλεονεκτήματα αυτά είναι αποπροσανατολισμοί των πολιτών και «στάχτη στα μάτια» βλ. και Arnstein 1969). Τέτοια συμμετοχή (συμβουλευτική) προωθούν εκείνοι (πολιτικοί, πολεοδόμοι κλπ.) που επιδιώκουν μέσω αυτής να νομιμοποιήσουν τις αποφάσεις τους και να καθησυχάσουν τους πολίτες.

IV. Συμμετοχή σε τοπικό και ευρύτερο επίπεδο

Ο πολεοδομικός σχεδιασμός αναφέρεται σε ρυθμίσεις κυρίως στο επίπεδο πόλης και γενικότερα οικισμού, δηλαδή σε τοπικές υποθέσεις, σε αντίθεση με τον χωροταξικό σχεδιασμό που αφορά ευρύτερες περιοχές ή ακόμη και ολόκληρο τον εθνικό χώρο. Στο τοπικό επίπεδο αντανακλάται η εμφάνιση της καθημερινής ζωής των ατόμων μέσα στην κοινότητα. Οι εκλεγμένοι αντιπρόσωποι της τοπικής αρχής και οι πολίτες είναι οι μόνοι που μπορούν να διαχειριστούν με επιτυχία τα σχετικά με την περιοχή τους θέματα. Πολλοί άνθρωποι πιστεύουν ότι έχουν περιορισμένη ικανότητα στην υποστήριξη σχετικών απόψεων σε θέματα της ευρύτερης περιοχής. Η δυσκολία της καλής πληροφόρησης των πολιτών τείνει ν' αυξάνεται γρήγορα καθώς το σημείο ενδιαφέροντος κινείται από το τοπικό στο περιφερειακό επίπεδο και κατόπιν στο εθνικό (βλ. και Sewell και Coppock 1977, Long 1975, McAuslan 1975, Reynolds 1969). Στο τοπικό λοιπόν επίπεδο η συμμετοχή των πολιτών μπορεί να είναι πιο αποτελεσματική εφόσον η κατανόηση από τους πολίτες των

προβλημάτων συνδέεται στενά με το άμεσο περιβάλλον τους. Έτσι το επίπεδο αυτό προσφέρει τη μόνη πραγματική ευκαιρία για συμμετοχή και μάλιστα ουσιαστική γιατί οι πολίτες είναι ικανοί να συνδεθούν κατευθείαν με τα πολεοδομικά προβλήματα που τους αφορούν και να έχουν μια αλληλεπίδραση σε συνεχή βάση με την τοπική αυτοδιοίκηση και όχι να περιορίζονται σε απλές συμβουλές. Για να είναι όμως δυνατή η ουσιαστική συμμετοχή των πολιτών στις τοπικές υποθέσεις θα πρέπει προηγουμένως η εκλεγμένη τοπική αρχή (τοπική αυτοδιοίκηση) να έχει την εξουσία για τα τοπικά θέματα του πολεοδομικού σχεδιασμού και να την αναδιανείμει μεταξύ αυτής και των πολιτών. Πολλές χώρες της Δύσης (λ.χ. ΗΠΑ, Μ. Βρετανία, Γερμανία κλπ.) αποδέχθηκαν τον πολεοδομικό σχεδιασμό ως τοπική υπόθεση και παραχώρησαν την αρμοδιότητά του στην εκλεγμένη τοπική αρχή (τοπική αυτοδιοίκηση). Όμως παράλληλα δεν καθιέρωσαν και την ουσιαστική συμμετοχή γιατί θεώρησαν ότι συνεπάγεται σύγκρουση και κοινωνική αλλαγή και επομένως κίνδυνο για το status quo. Έτσι λοιπόν οι πολίτες ή δεν συμμετέχουν καθόλου ή συμμετέχουν συμβουλευτικά στις πολεοδομικές αποφάσεις, λήπτης των οποίων είναι η τοπική αυτοδιοίκηση.

Τα τελευταία χρόνια η συμμετοχή των πολιτών εικονογραφείται από μια αυξανόμενη τάση για ίδρυση νέων θεσμών, τα μέλη των οποίων προέρχονται από ποικίλες ομάδες και δεν είναι εκλεγμένοι από το σύνολο των πολιτών αλλά διορισμένοι από την κεντρική κυβέρνηση ή την τοπική αυτοδιοίκηση ή πιθανόν είναι εκλεγμένοι από κάποια εκλογική περιφέρεια περιορισμένως ενδιαφερομένων ατόμων και έτσι αυτοί δεν είναι υπόλογοι απέναντι στο σύνολο των πολιτών. Ο Pahl και ο Winkler (1974) π.χ. βλέπουν την ανάπτυξη τέτοιων θεσμών ως χαρακτηριστικό ενός κορπορατιστικού κράτους. Ο Lojkin (1977) υποστηρίζει ότι αυτό παρουσιάζει ένα νέο στοιχείο στην ιδεολογική σκηνή, αρνούμενο τον ταξικό σύνδεσμο των μελών και έτσι απολιτικοποιώντας τη διαδικασία σχεδιασμού. Αυτό το ρεύμα υπάρχει στη Γαλλία. Στη Μ. Βρετανία υπάρχει το παράδειγμα των Neighbourhood Planning Fora που έχει ιδρυθεί από την τοπική αυτοδιοίκηση. Οι Castels (1976, 1977 κεφ. 14) και Olives (1976) αναλύουν τις δραστηριότητες των τοπικών οργανώσεων από μαρξιστική προοπτική και ενδιαφέρονται να ερευνήσουν το πεδίο δράσης και την επιρροή τους όσον αφορά την επιτυχία θεμελιωδών αλλαγών που αφορούν τη διανομή των πόρων στις αστικές υποθέσεις (βλ. Kirk 1980). Έναν από τους νέους αυτούς θεσμούς αποτελούν και τα συνοικιακά συμβούλια ή συμβούλια γειτονίας που λειτουργούν σε πολλές χώρες της Δύσης. Τα συμβούλια αυτά, προκειμένου να καταστήσουν στενότερη τη σύνδεση μεταξύ πολιτών και τοπικής αυτοδιοίκησης θεσμοθετήθηκαν κυρίως σε μόνιμη μορφή και επειδή είναι αντιπροσωπευτικά των τοπικών περιοχών θεωρήθηκαν χρήσιμα κανάλια για προγράμματα συμμετοχής. Ο κύριος στόχος των συμβουλίων γειτονίας είναι η καλλιέργεια ενός αισθήματος κοινοτικής ευθύ-

νης στους κατοίκους της τοπικής κοινωνίας (γειτονιάς). Για να επιτευχθεί αυτό τα συμβούλια πρέπει μεταξύ των άλλων να έχουν τις ακόλουθες αρμοδιότητες: α) την οργάνωση ή υποκίνηση αυτοβοήθειας (self help) μέσα στην τοπική κοινωνία για τη βελτίωση της ποιότητας ζωής όλων των κατοίκων της· β) την παροχή βοήθειας σε όλους τους πολίτες που χρειάζονται ειδικές εξυπηρετήσεις· γ) την παρουσία και προβολή στους δημόσιους φορείς (διοίκηση, τοπική αυτοδιοίκηση κλπ.) των αναγκών και επιθυμιών της τοπικής κοινωνίας. Στη χώρα μας ο τοπικός σχεδιασμός αν και αποτελεί τοπική υπόθεση, δεν ανήκει στην εξουσία της τοπικής αυτοδιοίκησης. Σ' αυτήν ανήκει μόνο η νομική υποχρέωση να πληροφορεί, ως εκπρόσωπος της κεντρικής κυβέρνησης, τους πολίτες για τη μελετώμενη πολεοδομική ρύθμιση. Έτσι η σχέση μεταξύ πολιτών και εκλεγμένων τοπικών αρχών (τοπικής αυτοδιοίκησης) είναι χαλαρή και δεν αφήνει μεγάλα περιθώρια για κάποια ουσιαστικότερη συνεργασία τους που ίσως θα οδηγούσε σε πραγματική συμμετοχή (για το θέμα αυτό βλ. πιο κάτω 5.Γ.).

Για να είναι πιο αποτελεσματική η συμμετοχή στο τοπικό επίπεδο πρέπει να τη βλέπουμε σε αναφορά με όλα τα τοπικά θέματα και όχι μόνο τον πολεοδομικό σχεδιασμό. Δεν βλέπουμε το λόγο γιατί οι πολίτες πρέπει να κινητοποιούνται για συμμετοχή μόνο στον πολεοδομικό σχεδιασμό και όχι και στις άλλες κοινωνικές δραστηριότητες, λ.χ. την κατοικία, την εκπαίδευση κλπ. Γενικά η συμμετοχή των πολιτών πρέπει να επεκτείνεται σε όλη την πολιτική ζωή και όχι μόνο στα θέματα του σχεδιασμού. Χωρίς περισσότερη συμμετοχή στην πολιτική ζωή και μια συνεπή αναδιανομή της εξουσίας, η συμμετοχή στο σχεδιασμό είναι χωρίς σημασία (βλ. και Dammer και Hague 1971, Oosthuizen 1984, Simmie 1974, McAuslan 1975). Προς το παρόν όμως η έλλειψη ενδιαφέροντος των πολιτών να συμμετάσχουν στις αποφάσεις της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι τεράστια. Σε μια κοινωνία πλουραλιστική θα ερμηνευόταν αυτό ως αδιαφορία ή ικανοποίηση από το status quo. Το σύστημα κατά την ερμηνεία αυτή παρέχει ευκαιρίες για την έκφραση γνώμης και είναι αποκλειστικό θέμα των πολιτών να τις εκμεταλλευτούν. Όμως οι άνθρωποι ρεαλιστικά αντιλαμβάνονται ότι είναι αδύναμοι σε σχέση με την γραφειοκρατική κεντρική και τοπική εξουσία, ότι μειονεκτούν αντιμέτωποι με το σύστημα κατά τη μαρξιστική έννοια (βλ. και Oosthuizen 1984).

V. Σχεδιασμός — Τεχνοκρατία — Συμμετοχή

Ο σχεδιασμός γενικά (είτε φυσικός είτε οικονομικός είτε εθνικός είτε τοπικός) αποτελεί σήμερα έναν σημαντικό τρόπο λήψης απόφασης στις σύγχρονες κοινωνίες. Όμως τείνει να γίνεται όλο και περισσότερο τεχνοκρατικός. Όσο το επίπεδο της τεχνικής πολυπλοκότητας, που είναι αναμεμιγμένη στη λήψη των αποφάσεων, αυξάνει, τόσο ελαττώνονται οι δυνατότητες για πλα-

τιά συμμετοχή των πολιτών στην πολεοδομία ή τις άλλες κοινωνικές δραστηριότητες. Η συζήτηση για την τεχνολογική ανάπτυξη δεν βασίζεται στο αν θα έχει ή όχι επιπτώσεις στις άλλες κοινωνικές ρυθμίσεις αλλά μάλλον στο πόσο μεγάλες θα είναι οι επιπτώσεις αυτές. Ένα μεγάλο πρόβλημα που γεννιέται είναι εκείνο των επιπτώσεων της τεχνολογίας στη συμμετοχή στον πολεοδομικό σχεδιασμό και στις άλλες κοινωνικές δραστηριότητες. Δηλαδή με άλλα λόγια μπορούμε να ταιριάξουμε τη συμμετοχή των πολιτών σε συνάρτηση με τις τεχνολογικές εξελίξεις ή μήπως η τεχνολογία εμποδίζει τη συμμετοχή αυτή;

Ως προς την πορεία της σχέσης του σχεδιασμού — τεχνολογίας — συμμετοχής υπάρχουν δύο κύριες απόψεις. Η μια υποστηρίζει ότι η τάση προς την τεχνική κυριαρχία της διαμόρφωσης πολιτικής και σχεδιασμού είναι μια αναπόφευκτη συνέπεια μιας όλο και περισσότερο αυξανόμενης πολύπλοκης κοινωνίας και ότι οι δημοκρατικές διαδικασίες αναγκαία θα είναι εξαρτημένες από ελιτιστικές τεχνοκρατικές θεωρήσεις. Οι προσπάθειες για εισαγωγή μέτρων για τη συμμετοχή των πολιτών στο σχεδιασμό θα αποβούν εις βάρος της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας των σχετικών αποφάσεων (βλ. Pearce 1979, Lindblom 1977). Όπως παρατηρεί ο Lindblom (1979, σελ. 58) στη διαμόρφωση πολιτικής «τα κέρδη της δημοκρατίας εξαργυρώνονται με ένα κόστος». Έτσι λοιπόν κατά την άποψη αυτή οι τεχνοκρατικές αποφάσεις φέρνουν μεγαλύτερη αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα έναντι των ανεπαρκών δημοκρατικών αποφάσεων. Η άλλη είναι ότι η τάση αυτή δεν είναι αναπόφευκτη και αυτόνομοι μηχανισμοί λήψης απόφασης των πολιτών μπορεί να υπάρχουν σε ένα τεχνοκρατικό περιβάλλον και να είναι επωφελείς στη διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής και σχεδιασμού. Πολλοί συγγραφείς υποστηρίζουν ότι η δημοκρατία θα θριαμβεύσει πάνω στην τεχνοκρατία (βλ. Illich 1977, Dunleavy 1982, Hodgson 1984). Ειδικότερα ο Illich υποστηρίζει ότι «αυτή η κατάπτωση προς τον τεχνοφασισμό πιστεύω ότι μπορεί ν' αποφευχθεί». Οι Dunleavy και Hodgson υποστηρίζουν ότι η αποδοτικότητα και η αποτελεσματικότητα θα εξασθενήσουν στο πλαίσιο μιας τεχνοκρατούμενης κοινωνίας. Αυτό γιατί σε μια τέτοια κοινωνία οι διοικητικές δομές και πρακτικές δεν μπορούν να διευκολύνουν την επίτευξη κοινών σκοπών. Αντίθετα αυτές εμφανίζονται ως ανυπέρβλητα εμπόδια για την κατανόηση ή πρόοδο, αυτοεπιβαλλόμενες ως εξωτερικές δυνάμεις «ακόμη και πάνω σ' εκείνους που τις δημιούργησαν» (Dunleavy, σ. 220). Η τεχνοκρατία μπορεί να δαμαστεί κάτω από μια «σοσιαλιστική ομπρέλα» (βλ. Offe 1984) όπου είναι εφικτή η συμμετοχική δημοκρατία, ο αποκεντρωμένος σχεδιασμός και ο πολιτικός πλουραλισμός. Χρειάζονται όμως ριζοσπαστικά μέτρα στη δημόσια διοίκηση και προσεκτική αντιμετώπιση της τεχνολογίας από τους πολίτες.

Μέχρι το τέλος της δεκαετίας του 1950 η συμμετοχή των πολιτών στο σχεδιασμό στις περισσότερες χώρες της Δύσης είχε θεσμοθετηθεί με τη μορφή της ψευδοσυμμετοχής. Αυτό οφείλεται κυρίως στην αντίληψη που κυριαρχούσε την εποχή αυτή του σχεδιασμού ως τεχνικής διαδικασίας. Η αντίληψη αυτή ενδυναμώθηκε κατά τα πρώτα χρόνια της δεκαετίας του 1960 με την υιοθέτηση της συστημικής προσέγγισης, της κυβερνητικής και των ηλεκτρονικών υπολογιστών. Έτσι η συμμετοχή των πολιτών στο σχεδιασμό στις χώρες αυτές άρχισε ουσιαστικά κατά το δεύτερο μισό της δεκαετίας αυτής. Ειδικότερα:

I. Μεγάλη Βρετανία

Το πολεοδομικό σύστημα που θεσμοθετήθηκε με το νόμο του 1947 (Town and Country Planning Act) θεωρήθηκε ανίκανο να ξεπεράσει τα πολεοδομικά προβλήματα κυρίως λόγω του υπερσυγκεντρωτισμού του, της άκαμπτης και χρονοβόρας διαδικασίας του και της ανεπαρκούς συμμετοχής των πολιτών στη διαδικασία του σχεδιασμού (βλ. και Long 1975, Grove και Procter 1966, Smith 1982, Johnson 1984, Great Britain Department of Environment 1973). Έτσι το 1964 η τότε κυβέρνηση ίδρυσε τη Συμβουλευτική Ομάδα Σχεδιασμού (Planning Advisory Group) για να μελετήσει τον εκσυγχρονισμό του πολεοδομικού συστήματος και να προτείνει ένα νέο, χωρίς τα μειονεκτήματα του προηγούμενου, σύστημα. Οι προτάσεις της Ομάδας αυτής, που θεσμοθετήθηκαν με τους πολεοδομικούς νόμους του 1968 και του 1971, αφορούν κυρίως τη δημιουργία ενός νέου πολεοδομικού συστήματος και την εισαγωγή της συμμετοχής των πολιτών ως θεσμικό στοιχείο του συστήματος αυτού. Ειδικότερα ο πολεοδομικός σχεδιασμός γίνεται σε δύο φάσεις: Στην πρώτη φάση συντάσσονται τα Δομικά Σχέδια (Structure Plans) τα οποία περιέχουν γενικές αρχές και κατευθύνσεις για την ανάπτυξη της συγκεκριμένης ευρύτερης περιοχής. Στη δεύτερη φάση συντάσσονται τα Τοπικά Σχέδια (Local Plans) τα οποία υλοποιούν και εξειδικεύουν τους στόχους των σχεδίων της πρώτης φάσης και εγκρίνονται από την τοπική αυτοδιοίκηση. Δηλαδή με το νέο σύστημα η κεντρική κυβέρνηση διατήρησε τις κύριες και επιτελικές λειτουργίες του σχεδιασμού και μεταβίβασε τις πιο λεπτομερείς στην τοπική αυτοδιοίκηση. Αλλά αυτό το τελευταίο απαιτεί δημόσια εμπιστοσύνη στην τοπική αυτοδιοίκηση. Έτσι αναγνωρίστηκε η σπουδαιότητα της τοπικής αρχής (βλ. και Gullingworth 1985, Reynolds 1969). Το νέο αυτό σύστημα πολεοδομικού σχεδιασμού σε δύο φάσεις επηρεάστηκε μάλλον από το πρότυπο λή-

ψης απόφασης «μικτής ανίχνευσης» (mixed scanning) του Α. Etzioni (περισσότερα για το πρότυπο αυτό λήψης απόφασης βλ. Μακρυδημήτρης 1987).

Σύμφωνα με τους πιο πάνω πολεοδομικούς νόμους, η τοπική αυτοδιοίκηση, κατά την εκπόνηση ενός δομικού σχεδίου (structure plan) πρέπει: α) να δίνει επαρκή δημοσιότητα στην έκθεση διερεύνησης στην οποία βασίζεται το σχέδιο και στην πολιτική που προτείνει να συμπεριλάβει αυτό· β) να παρέχει δημοσιότητα για τις προτάσεις της και επαρκείς ευκαιρίες για την αντιπροσώπευση των πολιτών, και γ) να θέτει το πολεοδομικό σχέδιο στη διάθεση των πολιτών για έλεγχο. Από τους νόμους αυτούς προκύπτει ότι η θεσμοθετημένη ανάμιξη των πολιτών στο σχεδιασμό αφορά την ενημέρωσή τους, μέσω της δημοσιότητας της μελέτης, όσον αφορά το σχέδιο και τις προτεινόμενες ρυθμίσεις, την επαρκή εκπροσώπησή τους στη διαδικασία του σχεδιασμού και την έκφραση γνώμης μέσω του ελέγχου του σχεδίου απ' αυτούς. Δηλαδή καθιερώνεται η μορφή της συμβουλευτικής συμμετοχής. Όμως οι ρυθμίσεις αυτές είναι αόριστες και δεν καθιστούν σαφές το πώς θα παρέχονται οι επαρκείς ευκαιρίες για εκπροσώπηση των πολιτών στη διαδικασία του σχεδιασμού και σε ποια φάση της καθώς και το πώς θα εξασφαλιστεί ο έλεγχος των πολιτών όσον αφορά το πολεοδομικό σχέδιο. Έτσι η συμβουλευτική αυτή συμμετοχή κινδυνεύει στην πράξη να μετατραπεί σε ψευδοσυμμετοχή.

Το πολεοδομικό (τοπικό) σχέδιο (β' φάση) εκπονείται μέσα στο πλαίσιο της πολιτικής ενός ευρύτερου και συγκεκριμένου δομικού σχεδίου και εγκρίνεται από την τοπική αυτοδιοίκηση. Όσον αφορά τη συμμετοχή των πολιτών στην εκπόνηση του σχεδίου αυτού, ακολουθείται η ίδια με το δομικό σχέδιο διαδικασία.

Η μεγάλη ώθηση για συμμετοχή των πολιτών στο σχεδιασμό έγινε με τη δημοσίευση της Έκθεσης Skeffington το 1969. Η έκθεση αυτή κατέληγε στο συμπέρασμα ότι η ανάμιξη των πολιτών στο σχεδιασμό ήταν πραγματικά επιθυμητή γιατί μπορούσε να βοηθήσει να βελτιωθούν οι σχέσεις μεταξύ της τοπικής αυτοδιοίκησης και της κοινότητας των ανθρώπων, η διαδικασία σχεδιασμού και η λήψη των πολεοδομικών αποφάσεων. Αυτή υποστήριξε ότι θα υπάρχει πλήρης συμμετοχή όταν οι πολίτες καταστούν ικανοί να έχουν μια δραστήρια συμμετοχή σε ολόκληρη τη διαδικασία του σχεδιασμού (βλ. και Great Britain, Ministry of Housing and Local Government 1969, Great Britain, Department of Environment 1973). Όμως η αρχή αυτή της πιο πάνω Έκθεσης ήταν τόσο αόριστη που δεν επέτρεψε να ανταποκριθεί στην πράξη η επιθυμία μιας στοιχειώδους συμμετοχής. Έτσι το νέο σύστημα όπως εφαρμόστηκε δεν διαφέρει ουσιαστικά από το προηγούμενο παρά μόνο όσον αφορά τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της διαδικασίας του σχεδιασμού (βλ. και Long 1975).

II. Δυτική Γερμανία

Στη χώρα αυτή η πολεοδομική νομοθεσία δεν προσφέρει μεγάλες ευκαιρίες για συμμετοχή των πολιτών στο σχεδιασμό, παρά το γεγονός ότι για πολλά χρόνια υπήρξε ζωηρή συζήτηση τόσο στην επιστήμη όσο και στην πρακτική και αναπτύχθηκε μεγάλος αριθμός προτύπων συμμετοχής.

Η βασική πολεοδομική νομοθεσία περιέχει την ακόλουθη ρύθμιση όσον αφορά τη συμμετοχή των πολιτών στο σχεδιασμό:

α) Για το υψηλότερο επίπεδο φυσικού σχεδιασμού υπάρχει ο χωροταξικός νόμος της 8-4-1965 (Bundesraumordnungsgesetz), όπως τροποποιήθηκε το 1976. Σύμφωνα με το νόμο αυτό, το Σχέδιο δημοσιεύεται και καλούνται μόνο οι δημόσιοι φορείς να εκφράσουν την άποψή τους και όχι οι πολίτες υπέρ των οποίων, όπως ορίζει η παρ. 1 του νόμου αυτού, γίνεται ο σχεδιασμός. Δηλαδή η πολιτεία σχεδιάζει υπέρ των πολιτών, χωρίς όμως τους πολίτες.

β) Στο πολεοδομικό επίπεδο, ο Ομοσπονδιακός Νόμος Δόμησης (Bundesbaugesetz) του 1960, όπως τροποποιήθηκε μεταγενέστερα, διακρίνει δύο φάσεις σχεδιασμού: την πρώτη φάση αποτελούν τα Σχέδια Χρήσης Γης (Flachennutzungspläne) και τη δεύτερη το Σχέδιο Δόμησης (Bebauungsplan) που ρυθμίζει κυρίως τους κανόνες ανέγερσης των κτιρίων. Όπως προκύπτει από την παράγραφο του νόμου αυτού, κάθε σχέδιο υπόκειται σε δημοσιότητα και οι πολίτες καλούνται να εκφράσουν τις απόψεις τους μέσω ανοιχτών συγκεντρώσεων (ακροάσεων). Έτσι με το νόμο αυτό εισάγεται καταρχήν η συμβουλευτική συμμετοχή των πολιτών στον πολεοδομικό σχεδιασμό. Δεδομένου ότι ο νόμος δεν περιέχει ρυθμίσεις ως προς το πώς οι πολίτες θα εκφράζουν τη γνώμη τους μέσω των δημοσίων ακροάσεων και σε ποια φάση της διαδικασίας του σχεδιασμού, μπορούμε να υποστηρίξουμε ότι η συμβουλευτική αυτή συμμετοχή μπορεί εύκολα να λάβει το χαρακτήρα της ψευδο-συμμετοχής. Αλλά και αυτή ακόμη η «συμμετοχή» συχνά καταστρατηγείται στην περίπτωση της συμφωνίας ιδιοκτητών γειτονικών ακινήτων για πολεοδομική ανάπτυξη της περιοχής τους από μεγάλες εταιρείες ή και από την ίδια την τοπική αυτοδιοίκηση (βλ. και Bahr 1974, Evers 1973, Horsch και Hohnberg 1974, Battis 1976).

γ) Τέλος, υπάρχει ο νόμος του 1971, όπως τροποποιήθηκε μεταγενέστερα, που αφορά την πολεοδομική επέκταση και ανάπτυξη των περιοχών (Stadtebauforderungsgesetz). Υποστηρίζεται ότι ο νόμος αυτός είναι, από πλευράς συμμετοχής, ο πιο σπουδαίος γιατί δημιουργεί μεγαλύτερες ευκαιρίες για συμμετοχή των πολιτών στον πολεοδομικό σχεδιασμό (βλ. και Battis 1976, Kimminich 1981). Όμως η παράγραφος 1 αναφέρει κάπως αόριστα ότι «τα μέρη που επηρεάζονται θα έχουν την ευκαιρία να συμμετάσχουν στην προετοιμασία και εκτέλεση των μέτρων». Τέτοια μέτρα αφορούν κυρίως την

οροθέτηση των περιοχών στις οποίες παλαιά σπίτια πρόκειται να διατηρηθούν ή να κατεδαφιστούν. Πριν από την εφαρμογή του Σχεδίου η κοινότητα (τοπική αυτοδιοίκηση) θα πρέπει να συνδιαλλαγεί με τους ενδιαφερόμενους για να αποφευχθούν ή να περιοριστούν τυχόν επιβλαβή αποτελέσματα.

Από τα πιο πάνω φαίνεται ότι στη Γερμανία η συμμετοχή των πολιτών στο σχεδιασμό κινείται μεταξύ ψευδοσυμμετοχής και συμβουλευτικής συμμετοχής. Αυτό δικαιολογείται από ορισμένους συγγραφείς με το ότι η απαίτηση για μεγαλύτερη συμμετοχή των πολιτών αποτελεί σύμπτωμα τάσεων ριζοσπαστικής δημοκρατίας και είναι αντισυνταγματική στο μέτρο που τείνει να ελαττώσει την εκτελεστική εξουσία (βλ. Kimminich 1981). Από την άλλη μεριά όμως υπάρχουν συγγραφείς που υποστηρίζουν ότι οι πολεοδομικοί νόμοι που αφορούν τη συμμετοχή είναι ανεπαρκείς και για το λόγο αυτό χρειάζονται σχετική τροποποίηση (βλ. Dienel 1971). Από τις δύο αυτές πλευρές αγνοούνται οι ριζοσπαστικοί εκείνοι συγγραφείς που υποστηρίζουν την πλήρη συμμετοχή των πολιτών ιδιαίτερα στο σχεδιασμό και την εγκατάσταση πυρηνικής ενέργειας. Οι σχετικοί νόμοι κατά τους τελευταίους αυτούς συγγραφείς αποτελούν άτυχα υπολείμματα της αυταρχικής σκέψης του 19ου αιώνα (βλ. Kimminich 1981).

III. Ελλάδα

Α. Πολεοδομικό καθεστώς Ν.Δ. της 17-7-1923 «Περί σχεδίων πόλεων κ.λπ.»

Το παλαιό αυτό πολεοδομικό καθεστώς, που ισχύει μέχρι σήμερα, καθιερώνει τη μορφή της ψευδοσυμμετοχής ή, και με ορισμένες προϋποθέσεις, την ανύπαρκτη συμμετοχή των πολιτών στον πολεοδομικό σχεδιασμό. Ειδικότερα:

Το άρθρο 3 παρ. 1 του Ν.Δ. αυτού ορίζει ότι «Παν Σχέδιον πόλεως, κώμης κ.λπ. προ της εγκρίσεώς του, εκτίθεται μετά του σχετικού αντ' τοπογραφικού χάρτου εν τω Δημαρχείω ή τω κοινοτικό καταστήματι επί δέκα πέντε ημέρας, ειδοποιουμένου του κοινού περί τούτου υπό του δημάρχου ή προέδρου της κοινότητος διά γενικής προσκλήσεως τοιχοκολλουμένης εις τα δημοσιώτερα μέρη της πόλεως. Οι ενδιαφερόμενοι δύνανται εντός της προθεσμίας ταύτης να λάβωσι γνώσιν των ανωτέρω στοιχείων και να υποβάλλωσιν εγγράφως εις τον Δήμον ή την Κοινότητα τας κατά τούτων τυχόν ενστάσεις των, ας ο Δήμος ή η Κοινότητα υποχρεούται να διαβιβάσει ομού μετά της κατά την επομένην παράγραφον γνωμοδοτήσεως εις το Υπουργείον της Συγκοινωνίας» (σήμερα ΠΕΧΩΔΕ). Με τη διάταξη αυτή, που επιβάλλει τη δημοσιότητα της πολεοδομικής μελέτης, ικανοποιείται το δικαίωμα του ενδιαφερόμενου πολίτη να πληροφορείται για τη μελετώμενη πολεοδομική ρύθμιση (βλ. και Γέροντας, 1986). Ο ρόλος δηλαδή της διοίκησης (ή της τοπικής αυτοδιοίκησης) περιορίζεται εδώ στο να πληροφορεί απλώς τους ενδιαφερόμενους πολίτες για τη μελετώμενη πολεοδομική ρύθμιση. Οι πολίτες

δεν φαίνονται ικανοί να εκφράσουν τις απόψεις τους και η συμμετοχή αυτή παίρνει καθαρά πατεναλιστικό χαρακτήρα. Η πληροφόρηση αυτή των πολιτών είναι μονόδρομη (από τη διοίκηση στον πολίτη) γιατί η Αρχή δεν βασίζεται στη μεταξύ τους ανταλλαγή πληροφοριών για τη διαμόρφωση της πολιτικής που οδηγεί στην εκπόνηση του Σχεδίου. Η Αρχή αυτή έχει ήδη λάβει τις αποφάσεις της και ενημερώνει γι' αυτό τους πολίτες. Οι τελευταίοι δεν έχουν δικαίωμα να συμμετάσχουν σε δημιουργικές συζητήσεις παρά μόνο να δεχτούν την πολεοδομική ρύθμιση ή να την απορρίψουν. Η αποδοχή της ρύθμισης αυτής γίνεται συνήθως με τη σιωπή ή αδιαφορία του πολίτη. Η απόρριψη της ρύθμισης γίνεται με την υποβολή ενστάσεων. Το δικαίωμα αυτό που έχουν όλοι οι πολίτες αλλά μόνο οι «ενδιαφερόμενοι», δηλαδή αυτοί που έχουν έννομο συμφέρον (κυρίως ιδιοκτήτες ακινήτων). Ο νόμος παρέχει το δικαίωμα της ένστασης για να προστατεύσει τα ιδιωτικά δικαιώματα και συμφέροντα από ενδεχόμενη κατάχρηση εξουσίας ή υπέρβαση των άκρων ορίων της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης (υπουργείου ή Νομαρχίας). Άλλωστε μια από τις ιδεολογίες της πολεοδομικής νομοθεσίας είναι η προστασία της ιδιωτικής ιδιοκτησίας και των θεσμών της. Η διοίκηση ή η τοπική αυτοδιοίκηση, που παίζει εδώ το ρόλο του διεκπεραιωτή των υποθέσεων της, εξετάζει τις ενστάσεις αυτές που αφορούν τα θιγόμενα συμφέροντα των ιδιοκτητών και όχι τη γενικότερη πολεοδομική ρύθμιση της περιοχής, και συνήθως τις απορρίπτει. Αλλά και δεκτές να γίνουν ορισμένες απ' αυτές τις ενστάσεις, αυτό δεν έχει καμιά επίπτωση στην πολεοδομική ρύθμιση λόγω του ατομικού τους χαρακτήρα. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι η απόρριψη των ενστάσεων δεν κοινοποιείται στον ενδιαφερόμενο, ο οποίος άλλωστε ούτε καν καλείται από την αρμόδια υπηρεσία να παραστεί κατά τη συζήτηση και να υποστηρίξει τις απόψεις του. Αρκεί το ότι υπέβαλε εγγράφως την ένσταση του. Η δημοσιότητα λοιπόν της πολεοδομικής μελέτης που επιβάλλει η πιο πάνω διάταξη του νόμου γίνεται κυρίως για την ενημέρωση των ενδιαφερόμενων πολιτών και τη δημιουργία δημόσιων σχέσεων με τελικό στόχο «την πώληση του προϊόντος» (εδώ Σχεδίου) ή τη δημιουργία ευνοϊκού για την αποδοχή του κλίματος. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι η τήρηση των πιο πάνω διατυπώσεων δημοσιότητας για την ενημέρωση των πολιτών είναι υποχρεωτική μόνον όταν τη διαδικασία της πολεοδομικής ρύθμισης κινεί με πρωτοβουλία της η τοπική αυτοδιοίκηση (για την κίνηση της διαδικασίας αυτής βλ. περισσότερα Δ. Χριστοφιλόπουλος 1984, Σκουρής 1985). Όταν όμως η διαδικασία αυτή κινείται με πρωτοβουλία της διοίκησης μπορεί η δημοσιότητα της ρύθμισης, δηλαδή η ενημέρωση των ενδιαφερόμενων πολιτών, να παραλείπεται αν η τοπική αυτοδιοίκηση δεν τηρήσει ορισμένες προθεσμίες (βλ. για το θέμα αυτό περισσότερα Χριστοφιλόπουλος 1984). Έτσι λοιπόν οι πολίτες είναι δυνατόν όχι μόνο να μη συμμετέχουν, έστω και συμβουλευτικά, αλλά ούτε καν να ενημερώνονται για τη μελετώμενη πολεοδομική ρύθμιση

της περιοχής τους, πράγμα που φανερώνει μια άκρατη τεχνοκρατική αντίληψη της Πολιτείας όσον αφορά τον πολεοδομικό σχεδιασμό. Καταλήγοντας υποστηρίζουμε ότι η θεσμοθέτηση της ανάμιξης των πολιτών στο σχεδιασμό, σύμφωνα με το πιο πάνω Ν. Διάταγμα, κινείται μεταξύ της μη συμμετοχής και της ψευδοσυμμετοχής.

Β. Πολεοδομικό καθεστώς Ν. 947/79 «Περί οικιστικών περιοχών»

Κατά το τέλος της δεκαετίας του 1960 στις περισσότερες ανεπτυγμένες καπιταλιστικά χώρες της Δύσης (κυρίως Μεγάλη Βρετανία, Γερμανία, Γαλλία κλπ.), δημιουργήθηκε, όπως αναφέρθηκε πιο πάνω, μια νέα αντίληψη για τον πολεοδομικό σχεδιασμό (σχεδιασμός σε δύο φάσεις κ.λπ.) προκειμένου να γίνει πιο αποδοτικός για να μπορέσει ν' ανταποκριθεί στις νέες κοινωνικές αλλαγές και ανάγκες. Τη νέα αυτή αντίληψη ακολούθησε και ο Ν. 947/79, που εκδόθηκε κατ' επιταγήν του Συντάγματος για τον εκσυγχρονισμό του ξεπερασμένου πολεοδομικού καθεστώτος του Ν.Δ. της 17-7-1923, το οποίο δεν ανταποκρινόταν στις σύγχρονες ανάγκες των ανθρώπων για μια άνετη και δημιουργική διαβίωση. Ο εκσυγχρονισμός αυτός άλλωστε ήταν απαραίτητος και εν όψει της ένταξης μας στην ΕΟΚ. Ειδικότερα:

Ο πιο πάνω νόμος θεσμοθέτησε το νέο σύστημα του σχεδιασμού σε δύο επίπεδα (φάσεις). Στο πρώτο επίπεδο ανήκει η Γενική Πολεοδομική Μελέτη (αντίστοιχη κατά κάποιο τρόπο με το Structure Plan της Μ. Βρετανίας και το Flächennutzungsplane της Δ. Γερμανίας ή το Schéma Directeur D'Aménagement et d'Urbanisme της Γαλλίας). Το δεύτερο επίπεδο σχεδιασμού περιλαμβάνει την Πολεοδομική Μελέτη (αντίστοιχη με το Local Plan, το Bebauungsplan και το Plan d'occupation du Sol των χωρών αυτών). Όμως ο νόμος αυτός καθιέρωσε σημαντικές παρεκκλίσεις από την πιο πάνω νέα αντίληψη του πολεοδομικού σχεδιασμού. Έτσι:

α) Τόσο η Γενική Μελέτη της Οικιστικής Περιοχής όσο και η Πολεοδομική Μελέτη εγκρίνονται από τη Διοίκηση ενώ στις πιο πάνω χώρες το δεύτερο επίπεδο σχεδιασμού ανήκει στην τοπική αυτοδιοίκηση. Αυτή η ρύθμιση του Ν. 947/1979 έχει συνέπεια να ανατρέπεται η φιλοσοφία της νέας αντίληψης του σχεδιασμού σε δύο επίπεδα προκειμένου να αποφευχθεί η δυσκαμψία και αργοπορία της διοίκησης όσον αφορά την εκπόνηση και εφαρμογή των Σχεδίων. Η τοπική αυτοδιοίκηση περιορίζεται σ' έναν συμβουλευτικό και όχι αποφασιστικό ρόλο όσον αφορά τα Σχέδια του δεύτερου επιπέδου.

β) Όσον αφορά τη συμμετοχή των πολιτών στο σχεδιασμό, αυτή δεν καθιερώθηκε ως μέρος της διαδικασίας του αλλά περιορίζεται στη μορφή της ψευδοσυμμετοχής· ειδικότερα: τα άρθρα 10 και 11 του πιο πάνω νόμου αναφέρονται στη διαδικασία δημοσιότητας της Γενικής Μελέτης (πρώτο επίπεδο) για την ενημέρωση των πολιτών και υποβολή τυχόν ενστάσεων (αντιρ-

ρήσεων) εκ μέρους τους (πρβλ. Ρανίοπουλος 1985, Γέροντας 1985). Η ρύθμιση αυτή είναι ίδια με εκείνη του παλαιού καθεστώτος της 17-7-1923, με μόνη τη διαφορά του εκσυγχρονισμού των μέσων γνωστοποίησης της Μελέτης αυτής, για την επίτευξη προφανώς καλύτερων και εκσυγχρονισμένων δημοσίων σχέσεων για την προβολή ή τη δημιουργία ευνοϊκότερου κλίματος για την αποδοχή του Σχεδίου από τους πολίτες. Όσον αφορά το δεύτερο επίπεδο, δηλαδή εκείνο της Πολεοδομικής Μελέτης, που είναι και το σπουδαιότερο από πλευράς συμμετοχής γιατί αναφέρεται στην πολεοδομική ρύθμιση σε τοπικό επίπεδο, ο νόμος αυτός δεν περιέχει καμιά ρύθμιση, ενημέρωσης έστω, των πολιτών. Προφανώς ο νόμος αυτός θεωρεί περιττή την ενημέρωση των πολιτών στο δεύτερο επίπεδο εφόσον ενημερώθηκαν στο πρώτο. Εν πάση περιπτώσει, οι πολεοδομικές ρυθμίσεις του νόμου αυτού και ιδιαίτερα τα πιο πάνω άρθρα δεν εφαρμόστηκαν μέχρι σήμερα (για τους λόγους της μη εφαρμογής αυτής βλ. Χριστοφίλοπουλος 1984).

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι η συμμετοχή των πολιτών στον πολεοδομικό σχεδιασμό είναι άσχετη με τη «συμμετοχή» των ιδιοκτητών ακινήτων κατά την πολεοδομική ενεργοποίηση μιας οικιστικής περιοχής που επιβάλλεται από το Σύνταγμα και υλοποιείται από τον πιο πάνω νόμο. Η συμμετοχή αυτή αφορά την εκ μέρους του ιδιοκτήτη ακινήτου εισφορά σε γη και χρήμα για τη δημιουργία κοινόχρηστων και κοινωφελών χώρων και την κατασκευή κοινόχρηστων πολεοδομικών έργων (περισσότερα για το θέμα αυτό βλ. Χριστοφίλοπουλος 1984, Σκουρής 1984). Η συμμετοχή σ' αυτή την περίπτωση δεν έχει την έννοια της ενημέρωσης και έκφρασης γνώμης των πολιτών για τη μελετώμενη πολεοδομική ρύθμιση αλλά αποτελεί βάρος (υποχρέωση) του ιδιοκτήτη ακινήτου να εισφέρει μέρος της ιδιοκτησίας του λόγω της πολεοδομικής ενεργοποίησης της περιοχής του.

Γ. Πολεοδομικό σύστημα Ν. 1337/1983 «Για την επέκταση των πολεοδομικών σχεδίων κ.λπ.»

Το σύστημα που καθιερώνει αυτός ο πολεοδομικός νόμος είναι το ισχύον σήμερα, αν και παράλληλα ισχύουν τόσο ο Ν. 947/79 (για μερικές από τις διατάξεις του) όσο και το Ν.Δ. της 17-7-1923 (για όλες τις διατάξεις του). Και ο νόμος αυτός, όπως και ο προηγούμενος, αναγνωρίζει την ανάγκη χωρισμού των αποφάσεων του σχεδιασμού σε δύο επίπεδα· ειδικότερα:

α) Τόσο η έγκριση του γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου (αντίστοιχου της Γενικής Μελέτης Οικιστικής Περιοχής), που αποτελεί το πρώτο επίπεδο σχεδιασμού, όσο και η Πολεοδομική Μελέτη (αντίστοιχη της Πολεοδομικής Μελέτης του Ν. 947/79), εγκρίνονται από την κεντρική διοίκηση. Η τοπική αυτοδιοίκηση περιορίζεται και εδώ καταρχήν σε γνωμοδοτικό ή συμβουλευτικό ρόλο. Όμως σύμφωνα με το νόμο αυτό μπορεί να μεταβιβαστεί από την κεν-

τρική διοίκηση στην τοπική αυτοδιοίκηση η εξουσία έγκρισης της Πολεοδομικής Μελέτης με ορισμένες προϋποθέσεις και σε ορισμένους Ο.Τ.Α. που θα καθοριστούν με Π. Διάταγμα. Τέτοιο όμως Διάταγμα δεν έχει εκδοθεί μέχρι σήμερα και έτσι η κεντρική διοίκηση εξακολουθεί να είναι αρμόδια για την έγκριση και των δύο επιπέδων σχεδιασμού.

β) Όσον αφορά τη συμμετοχή των πολιτών στον πολεοδομικό σχεδιασμό θα πρέπει καταρχήν να κάνουμε διάκριση των δυο επιπέδων: 1) Για το πρώτο επίπεδο σχεδιασμού (Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο) το άρθρο 3 του νόμου 1337/83 ορίζει ότι «... θα πρέπει να επιδιώκεται η συμμετοχή των ενδιαφερόμενων πολιτών στη σύνταξη του γενικού πολεοδομικού σχεδίου με κάθε πρόσφορο τρόπο, όπως π.χ. ανοιχτές συγκεντρώσεις ή ενημέρωση από τον τύπο. Για τη συμμετοχή αυτή πρέπει να γίνεται ρητή μνεία στη σχετική απόφαση του οικείου Δημοτικού ή Κοινοτικού Συμβουλίου...». Από τη διάταξη αυτή δεν φαίνεται ότι η συμμετοχή των πολιτών αποτελεί αναπόσπαστο μέρος της διαδικασίας του σχεδιασμού. Συμμετοχή, κατά τη διάταξη αυτή, σημαίνει ιδιαίτερα να ενημερώνεις τους πολίτες από τον τύπο (αυτό άλλωστε ορίζουν και οι πιο πάνω άλλοι πολεοδομικοί νόμοι) ή να τους καλείς σε ανοιχτή συγκέντρωση. Αυτό το δεύτερο είναι και το νέο στοιχείο που εισάγει ο νόμος αυτός. Η έννοια όμως της ανοιχτής συγκέντρωσης είναι αόριστη και μπορεί να αφορά είτε τη μονόδρομη πληροφόρηση των πολιτών σχετικά με την εκπόνηση του Σχεδίου και τη δημιουργία δημοσίων σχέσεων του φορέα σχεδιασμού για την αποδοχή των προτάσεων του, είτε, στην καλύτερη περίπτωση, ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ φορέα σχεδιασμού και πολιτών και έκφραση γνώμης των τελευταίων. Όμως, στην τελευταία περίπτωση, δεν φαίνεται από τη διάταξη αυτή πώς θα εκφράσουν τη γνώμη τους οι ενδιαφερόμενοι πολίτες και τι επιρροή θα έχει η γνώμη τους στη διαμόρφωση πολεοδομικής πολιτικής αλλά και στην ίδια τη διαδικασία του σχεδιασμού. Θα πρέπει επίσης να σημειωθεί ότι εδώ, σε αντίθεση με τους δύο άλλους πολεοδομικούς νόμους, ορθά οι πολίτες δεν καλούνται να υποβάλουν ενστάσεις ή αντιρρήσεις καθώςον αυτές έχουν ατομικό χαρακτήρα, δηλαδή υποβάλλονται από ιδιοκτήτες ακινήτων και αφορούν τα ακίνητά τους και όχι την πολεοδομική ρύθμιση στο σύνολό της. Αναμφίβολα η ρύθμιση του νόμου αυτού περιέχει κάποιο μεγαλύτερο βαθμό ανάμιξης των πολιτών στον πολεοδομικό σχεδιασμό σε αντίθεση με τους προηγούμενους νόμους. Στο μέτρο που οι πολίτες αναμιγνύονται στο σχεδιασμό, μέσω των ανοιχτών συγκεντρώσεων, και εκφράζουν τη γνώμη τους για τις ρυθμίσεις του Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου, η ανάμιξη αυτή θα μπορούσε να πάρει το χαρακτήρα της μορφής της συμβουλευτικής συμμετοχής. Αυτή όμως η συμβουλευτική συμμετοχή δεν αποτελεί αναπόσπαστο μέρος της διαδικασίας του σχεδιασμού ούτε και προσδιορίζεται ακριβώς σε ποια φάση της διαδικασίας αυτής θα παρέχεται. Η ανοιχτή συγκέντρωση και έκφραση γνώμης των πολιτών πρέπει να γίνεται

στην αρχή της διαδικασίας του σχεδιασμού. Διαφορετικά, δηλαδή αν το Σχέδιο έχει ήδη εκπονηθεί, πράγμα που συνήθως συμβαίνει, ο πολίτης δεν έχει καμιά δυνατότητα αποδοχής ή απόρριψης του Σχεδίου αυτού καθόσον ούτε ένσταση μπορεί να υποβάλει ούτε και φαίνεται πώς θα μπορούσε να εκφράσει τη θετική ή αρνητική άποψή του. Ένα σημείο που πρέπει επίσης να τύχει προσοχής είναι εκείνο της δυνατότητας εκ μέρους της διοίκησης να συνεχίσει τη διαδικασία του Σχεδίου και παρά την έλλειψη δημοσιότητάς του, ανοιχτής συγκέντρωσης και έκφρασης γνώμης των πολιτών αν η τοπική αυτοδιοίκηση, μέσα σε ορισμένη προθεσμία, δεν πραγματοποιήσει τις τεχνικές αυτές πληροφόρησης των πολιτών. Από το τελευταίο αυτό φαίνεται το πόσο πιστεύουν οι φορείς των πολεοδομικών σχεδιασμών στην ανάγκη συμμετοχής των πολιτών σ' αυτόν. Ο νόμος εδώ ατυχώς ακολούθησε την ξεπερασμένη ρύθμιση των προηγούμενων.

2) Για το δεύτερο επίπεδο πολεοδομικού σχεδιασμού (δηλαδή την Πολεοδομική Μελέτη) πρέπει να ειπωθούν τα ακόλουθα: Σε αντίθεση με τον νόμο 947/79 που δεν ορίζει τίποτε σχετικά με τη «συμμετοχή» των πολιτών στο επίπεδο αυτό, το άρθρο 7 ορίζει ότι «η πολεοδομική μελέτη εγκρίνεται... κατά τη διαδικασία του άρθρου 3 του Ν.Δ. της 17-7-1923 “περί σχεδίων πόλεων κ.λπ.”». Δηλαδή, κατά τη διάταξη αυτή, η συμμετοχή των πολιτών στο δεύτερο επίπεδο σχεδιασμού είναι ίδια με εκείνη της «συμμετοχής» του Ν.Δ. της 17-7-1923, δηλαδή δημοσιότητα της μελέτης για ενημέρωση των πολιτών και τυχόν υποβολή ενστάσεων απ' αυτούς (βλ. περισσότερα γι' αυτό πιο πάνω Α). Φυσικά δεν πρόκειται και εδώ για συμμετοχή αλλά για ψευδοσυμμετοχή.

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι συγκρίνοντας τη συμμετοχή των πολιτών στα δύο επίπεδα σχεδιασμού παρατηρείται το εξής παράδοξο: ο βαθμός συμμετοχής των πολιτών του πρώτου επιπέδου (ευρύτερης περιοχής) είναι μεγαλύτερος (ανοιχτή συγκέντρωση, έκφραση γνώμης) από εκείνον του δεύτερου (ενημέρωση πολιτών, υποβολή ενστάσεων). Δηλαδή, ενώ γίνεται δεκτό (βλ. πιο πάνω 3.Δ.) ότι ο σχεδιασμός μόνο στο τοπικό επίπεδο μπορεί καταρχήν να οδηγήσει στην πραγματική συμμετοχή, εδώ συμβαίνει το αντίθετο, πράγμα που δεν αφήνει μεγάλα περιθώρια για την αντιμετώπιση του σχεδιασμού ως τοπικής υπόθεσης και ουσιαστικής συμμετοχής σ' αυτόν.

Επιπλέον, με το άρθρο 30 του πιο πάνω νόμου εισάγεται ένας αξιοπρόσεκτος θεσμός, η Πολεοδομική Επιτροπή Γειτονιάς (Π.Ε.Γ.), που έχει, όπως αναγράφεται στην Εισηγητική Έκθεσή του, σκοπό να ενεργοποιήσει τους πολίτες σχετικά με τα πολεοδομικά θέματα της περιοχής τους. Η Π.Ε.Γ. διατυπώνει γνώμες και προτάσεις προς το συνοικιακό συμβούλιο ή το συμβούλιο του δημοτικού διαμερίσματος ή προς το δημοτικό και κοινοτικό συμβούλιο. Θα μπορούσαμε λοιπόν καταρχήν να υποστηρίξουμε ότι με την εισαγωγή της Π.Ε.Γ. θεσμοθετείται η μορφή της συμβουλευτικής συμμετοχής των

πολιτών στο σχεδιασμό. Δεδομένου όμως ότι και η τοπική αυτοδιοίκηση σε θέματα πολεοδομικού σχεδιασμού έχει γνωμοδοτικές αρμοδιότητες, ο θεσμός των Π.Ε.Γ. υποβαθμίζεται γιατί περιορίζεται σε γνωμοδότηση ενός οργάνου (Π.Ε.Γ.) σε άλλο γνωμοδοτικό όργανο (Ο.Τ.Α.). Δηλαδή, η Π.Ε.Γ. συμβουλευεί ένα συμβουλευτικό όργανο (συνοικιακό ή δημοτικό ή κοινοτικό συμβούλιο). Έτσι κι αν ακόμη η Π.Ε.Γ. είχε αποφασιστικές αρμοδιότητες, αυτές θα δέσμευαν τα συμβουλευτικά και όχι τα αποφασιστικά όργανα. Για το λόγο αυτό άλλωστε η ίδια η τοπική αυτοδιοίκηση δεν έχει δώσει μέχρι σήμερα μεγάλη σημασία στο θεσμό αυτό της Π.Ε.Γ. και για το λόγο αυτό ελάχιστες Π.Ε.Γ. έχουν ιδρυθεί, ορισμένες από αυτές μάλιστα (όπως λ.χ. η Π.Ε.Γ. του Δήμου Υμηττού κ.λπ.) είναι διορισμένες και όχι εκλεγμένες όπως απαιτεί ο νόμος. Αν θέλει το Κράτος να αναφέρεται σε λαϊκή εκπροσώπηση ή λαϊκή συμμετοχή στον πολεοδομικό σχεδιασμό, πρέπει πρώτα να μεταβιβάσει την αρμοδιότητα του σχεδιασμού στην τοπική αυτοδιοίκηση και στη συνέχεια να θεσμοθετήσει μια πραγματική συμμετοχή των πολιτών που θα επηρεάζει τη λήψη των αποφάσεων των εκλεγμένων αντιπροσώπων της τοπικής αυτοδιοίκησης. Όλα τα άλλα αποτελούν «στάχτη στα μάτια».

Συμπερασματικά μπορούμε να πούμε ότι στη χώρα μας η θεσμοθετημένη ανάμιξη των πολιτών στον πολεοδομικό σχεδιασμό, με το μεν πολεοδομικό καθεστώς του Ν.Δ. της 17-7-1923 και του Ν. 947/79 παίρνει τη μορφή της ψευδοσυμμετοχής, με το δε καθεστώς του Ν. 1337 κινείται μεταξύ ψευδοσυμμετοχής ή, εφόσον η ανοιχτή συγκέντρωση εξελίσσεται σε έκφραση γνώμης των πολιτών και γίνεται στην αρχή της διαδικασίας του σχεδιασμού, και συμβουλευτικής συμμετοχής. Τόσο η ψευδοσυμμετοχή όσο και η συμβουλευτική συμμετοχή μπορεί να παραλείπονται αν η τοπική αυτοδιοίκηση μέσα σε ορισμένη προθεσμία δεν προβεί σε ορισμένες ενέργειες ανάμιξης των πολιτών.

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Η μορφή της ουσιαστικής συμμετοχής των πολιτών στο σχεδιασμό είναι δύσκολο να πραγματοποιηθεί στις κοινωνίες της Δύσης, γιατί η ιδεολογία αυτής (συμμετοχής), όπως αναπτύσσεται στη θεωρία και την πρακτική, καθίσταται η ιδεολογία της αντίθεσης με το status quo. Αυτό αναπόφευκτα οδηγεί όλο και περισσότερο σε απροθυμία από τους φορείς εξουσίας για αποδοχή των αξιώσεων για συμμετοχή των πολιτών. Η πίεση για συμμετοχή, και ιδιαίτερα ουσιαστική, έρχεται συνήθως από τις τοπικές ομάδες και πολλοί προσπαθούν έτσι να εξασφαλίσουν αυτό το είδος συμμετοχής στις τοπικές υποθέσεις της περιοχής τους. Όμως ο συγκεντρωτικός σχεδιασμός δεν αφήνει μεγάλα περιθώρια για την ανάπτυξη τοπικών κοινωνιών στις οποίες ευ-

νοείται η ουσιαστική συμμετοχή των πολιτών, οι οποίοι έχουν άμεση και σαφή αντίληψη των προβλημάτων της περιοχής τους. Κατά τραγική ειρωνεία όμως, στο τοπικό επίπεδο η δυνατότητα για ριζοσπαστικές αλλαγές ίσως είναι μικρότερη. Ο τοπικός σχεδιασμός και η συμμετοχή σ' αυτόν είναι μεγάλης σπουδαιότητας για τον πολίτη της τοπικής περιοχής αλλά ελάχιστη συγκρινόμενη με το αστικό σύστημα γενικότερα (βλ. και Dammer και Hague 1971). Έτσι η συμμετοχή των πολιτών στις πιο πάνω χώρες φαίνεται δυνατή κατά κύριο λόγο με τη μορφή της ψευδοσυμμετοχής ή, στην καλύτερη περίπτωση, της συμβουλευτικής και με κύριο στόχο τη βελτίωση της διαδικασίας του σχεδιασμού. Άλλωστε το κύριο ερέθισμα για συμμετοχή στις χώρες αυτές δεν προήλθε από τη λαϊκή βάση, αλλά από την κεντρική κυβέρνηση. Έτσι η συμμετοχή φαίνεται να μη συνδέεται με την έννοια της δημοκρατίας αλλά είναι συνώνυμη της δημοσιότητας. Επίσης ο πολεοδομικός σχεδιασμός ως κρατική δραστηριότητα συνδέεται με εκείνους που βρίσκονται στην εξουσία και σε περίπτωση σύγκρουσης θα βρεθεί στην πλευρά της εξουσίας. Αυτή η μεροληπτική φύση του σχεδιασμού θα έχει συνέπεια να εμφανίζεται η συμμετοχή σ' αυτόν ως δραστηριότητα ανειλικρινής και εκτονωτική με κύρια αποστολή τη νομιμοποίηση των αποφάσεων και της πολιτικής εκείνων που βρίσκονται στην εξουσία. Τέλος, με κανέναν τρόπο δεν πρέπει να δεχθούμε ότι η συμμετοχή (έστω και ουσιαστική) μπορεί από μόνη της να αποτελέσει την πανάκεια για την επίλυση όλων των προβλημάτων του πολεοδομικού σχεδιασμού, αφού υπάρχει ένα πλήθος άλλων προβλημάτων που συνδέονται με το σχεδιασμό και δεν αποτελούν αντικείμενο αυτής της μελέτης.

ΠΑΡΑΠΟΜΠΕΣ — ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Aleshire R. (1970), *Planning and citizen participation*, Urban Affairs Quarterly.
 Almond G. και Verba S. (1965), *The Civic Culture*, Boston, Little Brown.
 Arnstein Sh. (1969), *A ladder of citizen participation*, Journal of the American Institute of Planner.
 Bachrach R. (1967), *The Theory of Democratic Elitism*, Boston, Little and Brown.
 Bahr G. (1974), *Die Beteiligung der Bürger an der Landesplanung*, Raumforschung und Raumordnung.
 Bailey J. (1975), *Social Theory for Planning*, London, Routledge and Kegan Paul.
 Barlow P. (1978), *Public participation*, TPRR 10 Pretoria, Refere and Hamilton.
 Battis U. (1976), *Partizipation im Städtebaurecht*, Berlin.
 Berelson B. κ.ά. (1954), *Voting*, Chicago, University of Chicago Press.
 Berrington J. and Skelton P. (1972), *Public participation in decision making by governments*, Institute of Municipal Treasures and Accountants, seminar, August.
 Berry D. (1970), *The Sociology of Grass Root Politics*, London, MacMillan.
 Blair T. (1971), *Golborne: Beginning of a Revolution?* Official Architecture and Planning.
 Butler D. και Stokes D. (1969), *Political Change in Britain*, London, McMillan.
 Γέροντας Α. (1986), *Η συμμετοχή των πολιτών και των κοινωνικών φορέων στη διαδικασία λήψης διοικητικών αποφάσεων*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα.

- Γκαφάνης Ι. (1984), «Δημοκρατία, Σοσιαλισμός και Αυτοδιοίκηση», στην *Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, No 5 (Αυτοδιοίκηση και Πολιτική).
- Callis D. (1981), *Public participation in the United States*, Town Planning Review.
- Carley M. (1980), *Rational techniques in policy analysis*, London, Heinemann.
- Castells M. (1976), «Theoretical propositions for an experimental study of urban social movements», στο Pickvance ed., *Urban Sociology*, London SSP 1976 (147-173).
- Castells M. (1977), *The Urban Question*, English edn., London, Arnold.
- Checkoway B. (1981), *The politics of public hearings*, Journal of Applied Behavioural Science 17.
- Christofilopoulou-Kaler P. (1985), *Socialist Politics and Incremental Changes. France and Greece: A comparative study of Local Government Reforms*, unpublished Msc. thesis, London School of Economics.
- Clark G. (1970), *The lesson of Acklan Road*, New Statesman.
- Coser L. (1956), *The Functions of Social Conflict*, New York, Free Press.
- Cullingworth J.B. (1985), *Town and Country Planning in Britain*, London, Allen and Unwin, London.
- Cupps D. (1977), «Emerging problems of citizen participation», στο *Public Administration Review*.
- Dahl R.A. (1956), *A Preface to Democratic Theory*, Chicago, University of Chicago Press.
- Dahl R.A. (1966), «Further reflections on the "elitist theory of democracy"», στο *American Political Science Review*.
- Dahl R.A. (1967), *Pluralist democracy in the United States. Conflict and Consensus*, Chicago Rand McNally.
- Dahrendorf R. (1959), *Class and Class Conflict in an Industrial Society*, London, Routledge and Kegan Paul.
- Dahrendorf R. (1975), *The New Liberty*, London, Routledge and Kegan Paul.
- Damer S. και Hague C. (1971), *Public participation in Planning*, T.P.R.
- Davidoff P. (1965), *Advocacy and Pluralism in Planning*, J.A.I.P.
- Dennis N. (1972), *Public participation and Planners' Blight*, London, Faber.
- Dienel P. (1971), *Partizipation an Planungsprozessen als Aufgaben der Verwaltung*, Die Verwaltung, τ. 4.
- Donnison D. (1972), *Micro-politics of the city*, Conference paper, Centre for Environment Studies.
- Dowse R. και Hughes J. (1972), *Political Sociology*, London, Willey.
- Duncan G. και Lukes S. (1963), στο «The new democracy», *Political Studies*.
- Dunleavy P. (1982), «Is there a radical approach to public administration?» στο *Public Administration*.
- Evers H. (1973), *Das Recht der Raumordnung*, München.
- Eversley D. (1973), *The Planner in Society: The changing Role of a Profession*, London, Faber.
- Gans H. (1969), *Planning for People not Buildings*, Environment and Planning.
- Galbraith K. (1973), *Economics and the Public Purpose*, London, Penguin.
- Ginsburg L. (1973), *Can participation be positive?* στο Town and Country Planning Summer School.
- Goldsmith M. (1976), *Public participation*, στο T.C.P.S.S.
- Goldsmith M. (1984), *Politics, Planning and the City*, εκδ. The Built Environment.
- Goodman R. (1972), *After the Planners*, London, Penguin.
- Great Britain, Department of Environment (1973), *Public participation in General Improvement*.
- Great Britain, Ministry of Housing and Local Government (1969), *People and Planning*, Report of the Committee on Public participation in Planning.
- Grove J. και Procter S. (1966), *Citizen participation in Planning*, J.T.P.I.
- Hague C. και McCourt A. (1974), «Comprehensive Planning, Public Participation and the Public Interest», στο *Urban Studies*.

- Harrison R. (1980), *Pluralism and Corporatism*, London, Allen and Unwin.
- Hendee J. κ.ά. (1974), *Public involvement and the Forest Service*, Washington.
- Hodgson G. (1984), *The Democratic Economy*, London, Penguin.
- Horton J. (1966), *Order and Conflict theories of social problems as competing ideologies*, Am. J. Sociology.
- Hosch R. και Hohnberg U. (1974), *Programme und Plane nach dem Bayerischen Landesplanungsgesetz*, Bay VB1, τ. 20.
- Illich I. (1977), *The Professions and public policy*.
- Johnson W. (1984), «Citizen participation in Local Planning in the U.K. and U.S.A.», στο *Progress in Planning*.
- Kasperson R. και Berna B. (1974), «Participation, Decentralisation and Advocacy Planning», στο *Association of American Geographers' Resource Paper*, No 25, Washington.
- Kimminich O. (1981), *Public participation in the Federal Republic of Germany*, Town Planning Review.
- Kirk G. (1980), *Urban Planning in a Capitalist Society*.
- Kornhauser W. (1960), *The politics of Mass Society*, London Routledge and Kegan Paul.
- Krause E., (1969), «Functions of a Bureaucratic Ideology: Citizen Participation», στο *Social Problems*.
- Langton S. (1978), *Citizen Participation in America*, Toronto, Lexington.
- Levin P. (1972), *Prospects for participation in Planning*, London, Fabian.
- Lindblom C. (1977), *Politics and Markets*, New York, Basic Books.
- Lindblom C. (1980), *The policy making process*, New Jersey, Prentice Hall.
- Lipset S.M. (1960), *Political Man*, εκδ. Heinemann.
- Lockwood D. (1956), *Some remarks on "The Social System"*, Br. J. Sociology.
- Lojkin J. (1976), *Contribution to a Marxist theory of capitalist urbanisation*. In Pickvance ed. (119-146).
- Long A.R. (1976), «Participation and Community», στο *Progress in Planning*.
- Lyden Fr. (1969), «Citizen participation in policy-making», στο *Social Science Quarterly*.
- Lynch Th. (1972), «Symposium on Neighborhood and Citizen Involvement», στο *Public Administration Review*.
- Μακροδημήτρης Α. (1987), *Ανάλυση δημόσιας πολιτικής και αποφάσεων*, εκδ. Αντ. Σάκουλα, Αθήνα.
- Marx K. (1843), *Critique of Hegel's Philosophy of Rights*. Ανατύπωση του 1963, T. Bottomore, *Karl Marx-Early Writings*, London, Watts.
- Marx K. (1871), *The Civil War in France*. Ανατύπωση του 1973, Pelican Marx Library, London, Penguin.
- McAuslan P. (1975), *Land, Law and Planning*, London, Weidenfeld.
- McConnell S. (1981), *Theories for Planning*, Heinemann.
- McLeish J. (1969), *The theory of Social Change*, London, Routledge and Kegan Paul.
- Mogulof M. (1970), *Citizen participation*, Urban Institute, Washington.
- Moynihan D. (1969): *Maximum Feasible*, Misunderstanding, New York, Free Press.
- Nelkin D. (1977), *Technological decisions and Democracy*, Sage pub. Beverly Hills.
- Newton K. (1969), *A critique of the pluralist model*, Acta Sociologica.
- Nicholson S. και Schreiner B. (1973), *Community participation in City Decision-Making*, Watton Hall, Milton Keynes, The Open University.
- Noble J. και Gilfoyle I. (1975), *Participation in Structure Planning*, The Planner.
- Offe C. (1984), *Contradictions of the Welfare State*, London, Hutchinson.
- Olives J. (1976), *The Struggle against urban renewal in the Cite d'Alarte (Paris)* στο Pickvance ed., 1976.
- Ontario Committee on Government Productivity (1972), *Citizen Involvement*, Queen's Printer, Toronto.
- Oosthuizen A. (1973), *Urban renewal in the U.S.A.*

- Oosthuizen A. (1984), *Public participation in the Planning and development of urban areas*, Gower ed.
- Pahl R.E. (1975), *Whose City?*, London, Penguin.
- Paris C. (1975), *Participatory urban renewal*, The Planner.
- Parry G. (1972), *Participation in Politics*, ed. Manchester Univ. Press.
- Pateman C. (1972), *Participation and Democratic Theory*, Cambridge Univ. Press.
- Pavlopoulos Pr. (1985), *Citoyen et Administration*, σελ. 157-185 (Greece) sous la direction Fr. Delperee, Bruxelles.
- Pheiffer R. (1973), *A guide to public participation, unpublished d thesis*, University of the Witwatersrand.
- Ratcliffe J. (1985), *Town and Country Planning*, London, Hutchinson.
- Reynolds J. (1969), «Public participation in Planning», στο *Town Planning Review*.
- Robshaw P. (1969), *Public participation in Urban Planning*, Ditchley Park, Oxfordshire.
- Rosanvallon P. (1976), *L'Age de l'Autogestion*, Paris, Seuil.
- Rosener J.B. (1979), «Citizen participation», στο *Public Administration Review*.
- Ruding W. (1981), «Public participation and nuclear power politics», στο *Politics* no 2.
- Salder B. (1981), *Public participation in Environmental Decision Making*, Environmental Council of Alberta, Edmonton.
- Sewell D. (1974), *Perception*, «Attitudes and Public participation», στο *Journal of Environmental Management* 2.
- Sewell D. και Coppock J. (1977), *A Perspective in Public Administration in Planning*, Wiley.
- Schumpeter (1943), *Capitalism, Socialism and Democracy*, London Allen and Unwin.
- Σκουρής Β. (1985), *Ειδικό Διοικητικό Δίκαιο, II Χωροταξικό και Πολεοδομικό Δίκαιο*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα.
- Simmie J.M. (1974), *Citizens in Conflict*, London, Hutchinson.
- Smith L.G. (1982), «Alternative mechanisms for public participation in environmental policy making», στο *Environment* 14.
- Smith R.N. (1973), «A theoretical basis for participatory planning», στο *Policy Science*.
- Smith L.G. (1979), *An evaluative approach for the assessment of public inquiries*, Thesis M.A. Univ. of Victoria.
- Stretton H. (1969), *The Political science*, London Routledge and Kegan Paul.
- Styles B. (1971), «Public participation», στο *Royal Town Planning Institute Journal*.
- Sutcliffe A. (1981), *Towards the Planned City*, Oxford Blackwell.
- Taylor R. (1964), *Citizen participation in the Model City Programm*, Washington, Spiegel.
- Thayer Fr. (1972), *Participation and Liberal Democratic Government*, εκδ. Queen's Printer, Toronto.
- Thornley A. (1977), «Theoretical Perspectives on Public Participation», στο *Progress in Planning*.
- Trafford Sh. (1976), *Public participation*, στο T.C.P.S.S.
- Vindasius D. (1974), *Public participation techniques and methodologies*, Canada Information.
- Walker R. (1966), «A critique of the Elitist Theory of Democracy», στο *American Political Science Review*.
- Wengert N. (1971), «Public participation in Water Planning», στο *Water Resources Bulletin*.
- Williams G. (1972), *Participation at the neighbourhood level in Britain*, Community Development Journal.
- Winkler J.T. (1977), *The Corporate Economy*. In Scase ed.
- Wraith R.E. - Lamb G.B., (1971), *Public Inquiries as an Instrument of Government*, London, Allen and Unwin.
- Χριστοφιδόπουλος Δ. (1984), *Χωροταξία - Πολεοδομία*, τεύχ. Β', Θεσμοί, εκδ. Αφοί Σάκκουλα.