

## Just Transition and Place-Based Policy in Coal-Dependent Areas

Lefteris Topaloglou

University of Western Macedonia

Department of Regional Development & Cross Border Studies

e-mail: [ltopaloglou@lga.gr](mailto:ltopaloglou@lga.gr)

### **Abstract**

*Recently, the interrelated concepts of the place-based approach, spatial justice, and just transition appear not only in scientific dialogue but also in developing policies that seek to address spatial inequalities. This article attempts to discuss the European, national, and local just transition policies and to assess the extent to which these policies are in line with the place-based model, as reflected in the Barca report (2009). The study reference area at the regional level is Western Macedonia, for which the transition towards an alternative, sustainable, and just path stands a very challenging policy exercise. The empirical section involved questionnaires with local specialists and professionals who hold profound knowledge and experience of the area. The results of the analysis revealed that just transition policies designed only at a European level demonstrate a high-level degree of relationship with the place-based model. The exact opposite seems to prevail at the level of national and regional policies.*

Keywords: place-based policy, spatial justice, just transition

JEL classifications: O21, O32, O43, O47, R11, R58, H12

## Δίκαιη μετάβαση περιοχών εξαρτημένων από τον άνθρακα μέσα από την τοποκεντρική οπτική

Λευτέρης Τοπάλογλου

Πανεπιστήμιο Δυτικής Μακεδονίας  
Τμήμα Περιφερειακής και Διασυνοριακής Ανάπτυξης  
[ltopaloglou@lga.gr](mailto:ltopaloglou@lga.gr)

### Περίληψη

Οι αλληλοσυσχετιζόμενες έννοιες της τοποκεντρικής προσέγγισης, της χωρικής δικαιοσύνης και της δίκαιης μετάβασης, εμφανίζονται συχνά τελευταία όχι μόνο στον επιστημονικό διάλογο αλλά και στις αναπτυξιακές πολιτικές που επιδιώκουν την αντιμετώπιση των χωρικών ανισοτήτων. Αυτό που επιχειρείται στο παρόν άρθρο, είναι η καταγραφή των ευρωπαϊκών, εθνικών και τοπικών πολιτικών δίκαιης μετάβασης και η αξιολόγηση του βαθμού που οι πολιτικές αυτές συνάδουν με το τοποκεντρικό υπόδειγμα, έτσι όπως αυτό αποτυπώνεται στην έκθεση Barca (2009). Η περιοχή αναφοράς μελέτης στο περιφερειακό επίπεδο είναι η Δυτική Μακεδονία, για την οποία η μετάβαση σε ένα εναλλακτικό παραγωγικό μοντέλο που να είναι βιώσιμο και ταυτόχρονα δίκαιο, αποτελεί μια πολύ δύσκολη άσκηση πολιτικής. Το εμπειρικό μέρος του άρθρου, στηρίχθηκε σε έρευνα πεδίου με τη συμμετοχή τοπικών εμπειρογνομόνων και ακαδημαϊκών οι οποίοι διαθέτουν αποδεδειγμένα βαθιά γνώση των τοπικών ιδιαιτεροτήτων της περιοχής. Τα αποτελέσματα της ανάλυσης έδειξαν ότι οι πολιτικές δίκαιης μετάβασης εμφανίζουν ικανοποιητικό βαθμό συνάφειας με το τοποκεντρικό υπόδειγμα, μόνο στις πολιτικές που αναφέρονται στην ευρωπαϊκή κλίμακα. Το ακριβώς αντίθετο φαίνεται να γίνεται αντιληπτό στο επίπεδο των εθνικών και περιφερειακών πολιτικών.

**Λέξεις - Κλειδιά:** τοποκεντρική πολιτική, χωρική δικαιοσύνη, δίκαιη μετάβαση

JEL classifications: O21, O32, O43, O47, R11, R58, H12

## 1. Εισαγωγή

Η ενσωμάτωση της τοποκεντρικής (place-based) προσέγγισης στο σχεδιασμό των πολιτικών ανάπτυξης δεν αποτελεί μια νέα ιδέα. Πρωτοεμφανίστηκε στις ΗΠΑ και στο Ηνωμένο Βασίλειο κατά τις δεκαετίες του '50 και του '60, ως πρώτες απόπειρες σύνδεσης των κεντρικών πολιτικών επιλογών με τις τοπικές ιδιαιτερότητες (Taylor, et al. 2017). Η συζήτηση ωστόσο για το ζήτημα αυτό αναζωπυρώθηκε μετά την γνωστή έκθεση Barca το 2009, η οποία υποβλήθηκε κατόπιν αιτήματος της τότε Επιτρόπου, αρμόδιας για την Περιφερειακή Πολιτική της ΕΕ, Danuta Hubner. Το κρίσιμο ζήτημα που εισήγαγε η θεώρηση αυτή, είναι ότι μια αναπτυξιακή πολιτική που φιλοδοξεί να αντιμετωπίσει την χωρική αδικία, θα πρέπει να στηρίζεται σε στρατηγικές βασισμένες στη μοναδικότητα ενός τόπου και όχι απλά σε οικονομικές μεταβιβάσεις του κεντρικού κράτους προς την περιφέρεια.

Η έννοια του 'τόπου' μέσα από την τοποκεντρική οπτική, εντοπίζεται, ορίζεται και ερμηνεύεται, μέσα από μια σχεσιακή προοπτική. Με άλλα λόγια, ο 'τόπος' δεν είναι ενθυλακωμένος, αλλά πορώδης και αλληλένδετος ως τμήμα ευρύτερων σχέσεων, που μπορεί να είναι οριζόντιες, κάθετες ή εγκάρσιες, αντανακλώντας ένα πολυεπίπεδο μοντέλο διακυβέρνησης Madanipour et al. (2017). Στη συζήτηση αυτή, η έννοια της 'χωρικής δικαιοσύνης' έρχεται να συνδέσει την κοινωνική δικαιοσύνη με τη χωρική διάσταση, προτείνοντας μια ολιστική προσέγγιση για την ερμηνεία του χώρου (Soja, 2010).

Η σχέση τόπου και δικαιοσύνης στη βιβλιογραφία, φαίνεται να βρίσκει ως ένα βαθμό αντανάκλαση και στο χώρο των ασκούμενων πολιτικών και ιδιαίτερα των ευρωπαϊκών. Στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας, η οποία στοχεύει στην επίτευξη κλιματικής ουδετερότητας έως το 2050, η ΕΕ εγκαθίδρυσε έναν Μηχανισμό Δίκαιης Μετάβασης, ο οποίος αποσκοπεί στην ομαλή μετάβαση περιοχών με έντονο ανθρακικό αποτύπωμα, με τρόπο που να είναι δίκαιος, διασφαλίζοντας ότι δεν θα μείνει κανείς στο περιθώριο.

Στο παρόν άρθρο επιχειρείται η καταγραφή των πολιτικών δίκαιης μετάβασης στο Ευρωπαϊκό, Εθνικό και Περιφερειακό/Τοπικό επίπεδο και αξιολογείται ο βαθμός συνάφειας των πολιτικών αυτών με τις βασικές υποθέσεις του τοποκεντρικού υποδείγματος, έτσι όπως αυτό αποτυπώνεται στην έκθεση Barca (2009). Η ανάλυση στο περιφερειακό επίπεδο, εστιάζει στην Δυτική Μακεδονία, η οποία έχει όλα τα χαρακτηριστικά μιας περιφέρειας με έντονη εξάρτηση από τον λιγνίτη, για την οποία, η συζήτηση για δίκαιη μετάβαση βρίσκεται σε πλήρη εξέλιξη. Το εμπειρικό μέρος του άρθρου, στηρίχθηκε σε έρευνα πεδίου με τη συμμετοχή τοπικών εμπειρογνομώνων και ακαδημαϊκών οι οποίοι διαθέτουν αποδεδειγμένα βαθιά γνώση των τοπικών ιδιαιτεροτήτων της περιοχής.

Στο κεφάλαιο που ακολουθεί, παρατίθεται μια σύντομη βιβλιογραφική επισκόπηση. Στο τρίτο μέρος καταγράφονται οι πολιτικές δίκαιης μετάβασης στο ευρωπαϊκό, εθνικό και τοπικό επίπεδο, ενώ το τέταρτο κεφάλαιο επιχειρείται η συσχέτιση των πολιτικών αυτών με το τοποκεντρικό υπόδειγμα. Το άρθρο ολοκληρώνεται με τα βασικά συμπεράσματα.

## 2. Δίκαιη μετάβαση, τοποκεντρική προσέγγιση και χωρική δικαιοσύνη

Ο όρος 'δίκαιη μετάβαση', εμφανίστηκε για πρώτη φορά στη Βόρεια Αμερική στη δεκαετία του '90, παραπέμποντας σε προγράμματα στήριξης των εργαζομένων που χάνουν την εργασία τους λόγω των πολιτικών για την προστασία του περιβάλλοντος (Smith, 2017). Το 2015, τα Ηνωμένα Έθνη συμφώνησαν στους στόχους αειφόρου ανάπτυξης οι οποίοι αντιπροσωπεύουν συλλογικά την ατζέντα

της δίκαιης μετάβασης. Οι στόχοι αυτοί είναι η αξιοπρεπής εργασία για όλους (Στόχος 8), η καθαρή ενέργεια για όλους (Στόχος 7), η προστασία του κλίματος (Στόχος 13) και η εξάλειψη της φτώχειας (Στόχος 1). Από τότε η δίκαιη μετάβαση έχει γίνει αναπόσπαστο μέρος πολλών από τις παγκόσμιες δεσμεύσεις που έχουν υιοθετηθεί από αρκετές χώρες. Επάνω σ' αυτό το υπόβαθρο, η Συμφωνία του Παρισιού αναγνωρίζει «τις επιταγές μιας δίκαιης μετάβασης του εργατικού δυναμικού και τη δημιουργία αξιοπρεπούς εργασίας και ποιοτικών θέσεων εργασίας σύμφωνα με τις εθνικά καθορισμένες προτεραιότητες ανάπτυξης» και τονίζει τη σημασία των εργαζομένων στην αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής 2015 (Paris Agreement, 2015).

Σύμφωνα με τον Διεθνή Οργανισμό Εργασίας, η δίκαιη μετάβαση για όλους προς μια περιβαλλοντικά βιώσιμη οικονομία, πρέπει μεταξύ άλλων να συμβάλλει στην αξιοπρεπή εργασία για όλους, την κοινωνική ένταξη και την εξάλειψη της φτώχειας (ILO, 2015). Στο πλαίσιο των στρατηγικών δίκαιης μετάβασης της ΕΕ, ο κοινωνικός διάλογος και η διαβουλεύσεις μεταξύ κυβερνήσεων, επιχειρήσεων, συνδικάτων και της κοινωνίας των πολιτών, κατέχουν κεντρική θέση στο σχεδιασμό μετάβασης σε μια βιώσιμη οικονομία μηδενικών εκπομπών ρύπων χωρίς κοινωνικούς αποκλεισμούς (COM 460, 2020).

Η στόχευση για μια δίκαιη μετάβαση, συνδέθηκε με τη σειρά της σε μεγάλο βαθμό με τις επιταγές της κλιματικής αλλαγής και τους στόχους για μια πράσινη οικονομία, η οποία θα βασίζεται στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά και πόρους που η κάθε περιφέρεια διαθέτει (ESPON, 2013). Η προσέγγιση αυτή φέρνει στην επιφάνεια την ανάγκη αναζήτησης τοποκεντρικών προσεγγίσεων στις αναπτυξιακές πολιτικές, οι οποίες αμφισβητούν τη λογική "one size fits all". Σύμφωνα με της ευρέως πλέον γνωστή Έκθεση Barca, η τοποκεντρική πολιτική αποτελεί μια μακροπρόθεσμη στρατηγική η οποία στοχεύει στην πλήρη αξιοποίηση των δυναμικών που διαθέτει ένας τόπος, στη μείωση των ανισοτήτων και του κοινωνικού αποκλεισμού και στην παροχή ολοκληρωμένων υπηρεσιών και αγαθών στους πολίτες μέσα από μια πολυεπίπεδη διακυβέρνηση. Το μοντέλο αυτό συνοδεύεται από θεσμικές αλλαγές και στηρίζεται στην τοπική γνώση η οποία είναι επαληθεύσιμη και υποβάλλεται σε συνεχή έλεγχο μέσω διαβουλεύσεων, ενώ παράλληλα, λαμβάνονται υπόψη και οι διασυνδέσεις μεταξύ των τόπων (Barca, 2009).

Στο αντίποδα του τοποκεντρικού προτύπου, βρίσκεται η χωρικά τυφλή (spatially-blind) ή άλλως χωρικά ουδέτερη (place-neutral) αναπτυξιακή στρατηγική για την αντιμετώπιση των ανισοτήτων. Μέσα από αυτήν την οπτική, η έμφαση δίνεται περισσότερο στο 'χώρο των ροών' μεταξύ των τόπων και των διασυνδέσεων μεταξύ τους, παρά στο 'χώρο των τόπων' (Castells, 2007). Ακόμη, οι οριζόντιου χαρακτήρα παρεμβάσεις ισχύουν εξίσου για όλες τις περιφέρειες, με αποτέλεσμα να είναι περισσότερο αποτελεσματικές καθώς έχουν κρίσιμο μέγεθος και δεν επιβραδύνουν την οικονομική ανάπτυξη των δυναμικών περιοχών (World Bank, 2008, OECD, 2009, Gorzelak, 2011). Σε ζητήματα μάλιστα παγκόσμιας σημασίας όπως η κλιματική αλλαγή, υποστηρίχθηκε ότι οι τοπικές λύσεις δεν είναι επαρκείς να αντιμετωπίσουν ένα τόσο κολοσσιαίο πρόβλημα (Rees, 2015, 2017).

Γύρω από τα δύο παραπάνω αναπτυξιακά υποδείγματα, έχει αναπτυχθεί ένας ενδιαφέρον διάλογος που από τη μία εμβαθύνει περαιτέρω την επιμέρους ανάλυση και από την άλλη γεφυρώνει σε ένα βαθμό το χάσμα μεταξύ των δύο προσεγγίσεων. Η Επιτροπή Ακαδημαϊκών Εμπειρογνομώνων του LSE (2011), θεωρεί ότι η στρατηγική χάραξη των πολιτικών θα πρέπει να σχεδιάζεται στο υπερεθνικό ή εθνικό επίπεδο με οριζόντια λογική. Η εφαρμογή ωστόσο των πολιτικών θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη τις τοπικές ιδιαιτερότητες. Παραδέχεται μάλιστα ότι ακόμη και μια πλήρης εφαρμογή μια «τοποκεντρικής» προσέγγισης θα έχει νικητές και ηττημένους με αναπτυξιακούς όρους, λόγω των δυναμικών συγκέντρωσης που προκαλούν οι οικονομίες κλίμακας και η ατελής κινητικότητα της εργασίας.

Από την άλλη πλευρά, ακόμη και οι 'χωρικά τυφλές' πολιτικές, στην πράξη δεν είναι τελικά 'τυφλές', καθώς υλοποιούνται συνήθως στις μεγάλες συγκεντρώσεις,

ευνοώντας το κέντρο έναντι της περιφέρειας (Rodriguez-Pose, 2011). Εν τέλει, το φαινομενικό χάσμα ανάμεσα στον ανταγωνισμό και την αλληλεγγύη, την αποτελεσματικότητα και την ισότητα, την αναδιανεμητική λογική (ανάγκες, αποτελέσματα) και την αναπτυξιακή πολιτική (ανάπτυξη χωρίς αποκλεισμούς) μπορεί να ξεπεραστεί μέσα από προσεγγίσεις που αξιοποιούν το λεγόμενο 'χωρικό-εδαφικό κεφάλαιο' που ο κάθε τόπος διαθέτει (Sarmiento-Mirwaldt 2015, Barca et al, 2012).

Από τη σκοπιά της επιστημονικής συζήτησης, έχει ενδιαφέρον να εξετάσει κανείς κατά πόσο οι έννοιες της δίκαιης μετάβασης και της τοποκεντρικής προσέγγισης, συνδέονται με την έννοια της χωρικής δικαιοσύνης (Topaloglou, 2020). Σύμφωνα με τους Madanipour et al. (2017) η προσαρμογή στις παγκόσμιες περιβαλλοντικές επιταγές λόγω της κλιματικής αλλαγής, θα πρέπει να ασκείται μέσα από τοποκεντρικές λογικές, οι οποίες θα πρέπει με τη σειρά τους να λαμβάνουν υπόψη τη χωρική δικαιοσύνη και την εδαφική συνοχή. Με την έννοια αυτή, η χωρική δικαιοσύνη δεν μπορεί να διαχωριστεί από την περιβαλλοντική δικαιοσύνη.

Η χωρική δικαιοσύνη αντικατοπτρίζει την δίκαιη κατανομή κοινωνικών πόρων και ευκαιριών στο χώρο (Morange and Quentin, 2018; Madanipour et al. 2017). Κατά συνέπεια, η χωρική δικαιοσύνη αποτελεί τη χωρική διάσταση της κοινωνικής δικαιοσύνης η οποία μπορεί να αφορά διαδικασίες και μοτίβα αναδιανομής, τα οποία παράγουν δίκαια ή άδικα αποτελέσματα στο χώρο (Soja, 2010). Μέσα στο περίγραμμα της χωρικής δικαιοσύνης, ο τόπος γίνεται το πλαίσιο που θα μπορούσε να συνδέσει τις έννοιες της ισότητας, της δημοκρατίας, της αποκέντρωσης και της βιώσιμης ανάπτυξης (Madanipour et al. 2017).

Δεδομένου ότι η έννοια της αειφορίας ενέχει την έννοια της κοινωνικής δικαιοσύνης μεταξύ των γενεών (Brutland, 1987), τότε θα μπορούσε να ισχυριστεί κανείς ότι η κοινωνική και χωρική δικαιοσύνη δεν μπορεί να διαχωριστεί από την περιβαλλοντική δικαιοσύνη. Μέσα από την οπτική αυτή, αποκτά εξαιρετικό ενδιαφέρον να εξετάσει κανείς τις διαγενεακές και ενδογενεακές πτυχές της περιβαλλοντικής δικαιοσύνης και τις συσχετίσεις με την χωρική και κοινωνική δικαιοσύνη. Για παράδειγμα, τα υψηλά εισοδήματα μιας οικονομίας με υψηλό ανθρακικό αποτύπωμα, υπονομεύουν το μέλλον των επόμενων γενεών, ενώ ταυτόχρονα επιτείνουν τις περιφερειακές ανισότητες. Από την άλλη πλευρά, η βίαιη μετάβαση σε μια οικονομία μηδενικού άνθρακα, υπονομεύει το εισόδημα της σημερινής γενιάς αμβλύνοντας τις διαπεριφερειακές ανισότητες.

### 3. Πολιτικές Δίκαιης Μετάβασης

#### 3.1 Το Ευρωπαϊκό Πλαίσιο

Η ΕΕ, παίρνοντας τη σκυτάλη από την εμβληματική Συμφωνία του Παρισιού το 2015, πρότεινε το 2018, το 25% του προϋπολογισμού του νέου Πολυετούς Δημοσιονομικού πλαισίου 2021-2027, να υπηρετεί κλιματικούς στόχους. Στο πλαίσιο μάλιστα της Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας (European Green Deal) τον Δεκέμβριο του 2019, έθεσε τους φιλόδοξους στόχους για μείωση των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου κατά τουλάχιστον 55% έως το 2030 και την επίτευξη κλιματικής ουδετερότητας έως το 2050 (COM 640, 2019). Είναι προφανές ότι αυτή η στρατηγικής σημασίας πολιτική επιλογή, επιφέρει σε περιοχές που βασίζονται σε ορυκτά καύσιμα, ριζικούς μετασχηματισμούς στο παραγωγικό τους πρότυπο.

Σε συνέχεια των ανωτέρω, η Επιτροπή ενέκρινε στις 14 Ιανουαρίου 2020, πρόταση Κανονισμού για τη δημιουργία ενός Ταμείου Δίκαιης Μετάβασης (Just Transition Fund-JTF) ύψους 7,5 δις ευρώ, με στόχο την υποστήριξη περιοχών της ΕΕ που πλήττονται περισσότερο από τη μετάβαση σε μια οικονομία χαμηλών εκπομπών

άνθρακα, προκειμένου η μετάβαση αυτή να είναι δίκαιη και χωρίς αποκλεισμούς (COM 22, 2020). Την ίδια περίοδο, η Επιτροπή παρουσίασε ένα νέο Επενδυτικό Σχέδιο για μια βιώσιμη Ευρώπη (Sustainable Europe Investment Plan), το οποίο αποτελεί τον επενδυτικό πυλώνα της Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας (COM 21, 2019). Αξίζει επίσης να σημειωθεί και η πρωτοβουλία της Επιτροπής τον Δεκέμβριο του 2017, για ίδρυση μιας Πλατφόρμας των υπό Μετάβαση Ανθρακικών και Λιγνιτικών Περιοχών (Coal Regions in Transition Platform) με στόχο την παροχή τεχνικής στήριξης, συστηματικής ενημέρωσης και δικτύωσης 41 ανθρακικών και λιγνιτικών περιφερειών της ΕΕ-28, προκειμένου οι περιοχές αυτές να προετοιμάσουν καλύτερα μια ομαλή μετάβαση.

Στις 28 Μαΐου 2020, η Επιτροπή, στοχεύοντας στην ανάκαμψη από την πανδημία COVID-19, επανήλθε με τροποποιημένη πρόταση η οποία αύξησε τον προηγούμενο προϋπολογισμό του JTF από 7,5 δις ευρώ σε 40 δις (COM 460, 2020). Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ιουλίου 2020, ωστόσο, μετά από μαραθώνιες διαπραγματεύσεις, μείωσε τον διαθέσιμο προϋπολογισμό σε 17,5 δις ευρώ (EUCO 10/20, 2020) με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο να αντιδρά και να προτείνει τον Σεπτέμβριο 2020, την αύξηση των πόρων σε πάνω από 25 δις ευρώ. Η χρηματοδότηση θα είναι διαθέσιμη σε όλα τα κράτη μέλη, ενώ θα επικεντρώνεται σε περιοχές που αντιμετωπίζουν τις μεγαλύτερες προκλήσεις μετάβασης. Ο προτεινόμενος προϋπολογισμός για τον Μηχανισμό Δίκαιης Μετάβασης, βασίζεται επιπλέον σε πόρους από τα ταμεία της πολιτικής συνοχής και την εθνική συγχρηματοδότηση. Το Ταμείο Δίκαιης Μετάβασης, αποτελεί τον βασικό πυλώνα του Μηχανισμού Δίκαιης Μετάβασης, ο οποίος συμπληρώνεται από δάνεια ή εγγυήσεις ιδιωτικών επενδύσεων του InvestEU και δάνεια του δημόσιου τομέα με την στήριξη της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων (ETEΠ).

Σημειώνεται ότι απαραίτητη προϋπόθεση για την αξιοποίηση των προαναφερόμενων πόρων του Μηχανισμού Δίκαιης Μετάβασης, είναι η σύνταξη Εδαφικών Σχεδίων Δίκαιης Μετάβασης (Territorial Just Transition Plans) σε κάθε περιφέρεια επιπέδου NUTS 3 (Περιφερειακή Ενότητα ή πρώην νομός) που πλήττεται οικονομικά και κοινωνικά από τη διαδικασία μετάβασης προς ένα μοντέλο μηδενικού αποτυπώματος άνθρακα. Ο στόχος των Σχεδίων αυτών είναι να υποστηριχθούν έμπρακτα οι εργαζόμενοι, οι επιχειρήσεις και οι τοπικές και περιφερειακές αρχές και να ενθαρρυνθούν επενδύσεις που ευνοούν την ομαλή μετάβαση. Επιπλέον, τα Εδαφικά Σχέδια θα πρέπει να αποδεικνύεται ότι είναι συμβατά με τα Εθνικά Σχέδια για την Ενέργεια και το Κλίμα (ΕΣΕΚ) προκειμένου να διασφαλίζεται η συμβατότητα των εθνικών και τοπικών στρατηγικών.

### 3.2 Το Εθνικό Πλαίσιο

Τον Σεπτέμβριο του 2019, ο Πρωθυπουργός της Ελλάδας ανακοίνωσε από το βήμα του ΟΗΕ την πλήρη απεξάρτηση από τον λιγνίτη έως το 2028. Με την απόφαση αυτή η Ελλάδα εντάσσεται στους πρωτοπόρους της ΕΕ που έχουν ήδη αποφασίσει την πλήρη απεξάρτησή τους από το λιγνίτη. Ταυτόχρονα γίνεται η πρώτη λιγνιτοπαραγωγός χώρα στην ΕΕ που θέτει ημερομηνία απολιγνιτοποίησης πριν το 2030 (Green Tank, 2020). Τον Νοέμβριο του 2019, εγκρίθηκε το αναθεωρημένο Εθνικό Σχέδιο για την Ενέργεια και το Κλίμα (ΕΣΕΚ) το οποίο παρουσίασε έναν οδικό χάρτη με ακόμη πιο φιλόδοξους στόχους και ορόσημα έως το 2030 σε σχέση με το προηγούμενο σχέδιο. Το νέο ΕΣΕΚ, ενσωματώνει στον σχεδιασμό την ανακοίνωση του Πρωθυπουργού για μια στρατηγική απολιγνιτοποίησης με εμπροσθοβαρές χρονικό πρόσημο.

Στην ίδια κατεύθυνση, το νέο επιχειρησιακό σχέδιο της ΔΕΗ, τον Δεκέμβριο του 2019, προβλέπει την εφαρμογή του Green Deal στην ηλεκτροπαραγωγή και την απόσυρση όλων των λειτουργούντων λιγνιτικών μονάδων (ισχύος 3,4 GW) έως το 2023. Οι ραγδαίες αυτές εξελίξεις, προκάλεσαν εύλογες ανησυχίες στις τοπικές κοινωνίες για τις οικονομικές και κοινωνικές συνέπειες της απολιγνιτοποίησης, την οποία την χαρακτήρισαν βίαιη και άδικη. Προς επίρρωση των ανησυχιών

αυτών, τον Δεκέμβριο του 2019, συγκροτήθηκε στο εθνικό επίπεδο διυπουργική επιτροπή για την απολιγνιτοποίηση υπό την προεδρία του Υπουργού Περιβάλλοντος, με στόχο τη εκπόνηση ενός εθνικού Σχεδίου Δίκαιης Αναπτυξιακής Μετάβασης (ΣΔΑΜ) στη μεταλιγνιτική εποχή. Τον Μάιο του 2020, ορίστηκε Τεχνική Επιτροπή, η οποία θα υποστηρίζει το ΣΔΑΜ στον αναπτυξιακό σχεδιασμό και θα αξιολογεί επενδυτικές προτάσεις που θα κατατίθενται από ιδιωτικές εταιρείες. Παράλληλα, τον Ιούνιο του 2020, δρομολογήθηκε η εκπόνηση του συνολικού Σχεδίου Δίκαιης Αναπτυξιακής Μετάβασης (Master Plan) το οποίο τέθηκε σε δημόσια διαβούλευση τον Σεπτέμβριο του 2020.

Αξίζει επίσης να σημειωθεί, η δημιουργία Εθνικού Ταμείου Δίκαιης Μετάβασης τον Απρίλιο του 2019, η οποία προβλέπει τη χρηματοδότηση λιγνιτικών περιοχών σε ποσοστό 6% από τα έσοδα δημοπράτησης δικαιωμάτων εκπομπών CO<sub>2</sub> μέσω του Πράσινου Ταμείου. Η ίδρυση του Ταμείου αυτού, ήταν το αποτέλεσμα διαβουλεύσεων και προσπαθειών που ξεκίνησαν από το 2015 με την έντονη δραστηριοποίηση τοπικών και περιφερειακών αρχών καθώς και περιβαλλοντικών οργανώσεων (Green Tank, 2020). Μέχρι σήμερα έχουν ήδη δρομολογηθεί προσκλήσεις για την υποβολή Σχεδίων Δράσης για την Ενέργεια και το Κλίμα καθώς και την προώθηση της κυκλικής οικονομίας.

### 3.3. Το Περιφερειακό Πλαίσιο

Το ζήτημα της μεταλιγνιτικής μετάβασης, απασχολούσε διαχρονικά την τοπική κοινωνία λόγω του μονοδιάστατου οικονομικού μοντέλου και των περιβαλλοντικών ζητημάτων. Ωστόσο τέθηκε στο επίκεντρο του μελετητικού και πολιτικού ενδιαφέροντος από το 2015 και μετά. Είναι χαρακτηριστικό ότι το 2015 εκπονήθηκε μια σειρά από πολύ ενδιαφέρουσες μελέτες με αντικείμενο την εκτίμηση των επιπτώσεων από μια ενδεχόμενη μετάβαση σε ένα διαφορετικό παραγωγικό πρότυπο (ANKO, 2015; TCG-Western Macedonia, 2018; WWF 2015). Το 2017, με πρωτοβουλία των ενεργειακών δήμων και με το συντονισμό του Δήμου Κοζάνης, συντάχθηκε επιστολή προς την Ευρωπαϊκή Επιτροπή με αίτημα τη σύσταση Ευρωπαϊκού Ταμείου Δίκαιης Μετάβασης. Την επιστολή συνυπέγραψαν εκπρόσωποι του συνδικαλιστικού τομέα (ΓΣΕΕ, ΓΕΝΟΠ-ΔΕΗ) καθώς και άλλοι Δήμαρχοι από την ΕΕ. Καρπός αυτής της προσπάθειας, ήταν η δημιουργία του Πανευρωπαϊκού Φόρουμ Δημάρχων Δίκαιης Μετάβασης, το οποίο οδήγησε σε ένα Σύμφωνο Συνεργασίας μεταξύ 54 δημάρχων από 12 λιγνιτικές περιφέρειες 10 χωρών (Green Tank, 2020).

Τον Δεκέμβριο του 2017, πολυμελής αντιπροσωπεία από την Δυτική Μακεδονία συμμετέχει στην εναρκτήρια συνάντηση της Πλατφόρμας των υπό Μετάβαση Λιγνιτικών Περιοχών (Coal Regions in Transition Platform) στο Στρασβούργο. Πολύ σύντομα στη συνέχεια, η Δυτική Μακεδονία προκρίνεται ως μια εκ των τριών πιλοτικών περιφερειών επί συνόλου 41 περιφερειών της ΕΕ με εξάρτηση από το λιγνίτη. Στις 12 Ιανουαρίου 2018, ο Περιφερειάρχης Δυτικής Μακεδονίας, συστήνει 8μελή ομάδα εργασίας για την προετοιμασία μετάβασης της Περιφέρειας σε καθεστώς χαμηλής λιγνιτικής εξάρτησης. Με τροποποιημένη απόφαση του νέου Περιφερειάρχη το 2020, η νέα ομάδα σχεδιασμού εμπλουτίστηκε περαιτέρω και έγινε 34μελής με κύριο αντικείμενο την παροχή τεχνικής στήριξης προς την Περιφέρεια.

Καρπός της συστηματικής παρουσίας της Δυτικής Μακεδονίας σε όλες τις συναντήσεις της πλατφόρμας των υπό μετάβαση λιγνιτικών περιφερειών, ήταν η έγκριση τεχνικής στήριξης από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή μέσω της Υπηρεσίας Υποστήριξης Διαρθρωτικών Αλλαγών (Structural Reform Support Service -SRSS). Στο πλαίσιο αυτό, η Παγκόσμια Τράπεζα εκπόνησε έναν οδικό χάρτη για τη μετάβαση στη μεταλιγνιτική περίοδο επάνω στους άξονες: (α) του συστήματος διακυβέρνησης, (β) της προετοιμασίας των εργαζομένων και των τοπικών κοινωνιών, (γ) των χρήσεων γης και των επενδύσεων και (δ) την παρακολούθηση και διαβούλευση.

Η Κυβερνητική Επιτροπή παράλληλα με το Master Plan το οποίο έθεσε σε διαβούλευση, αποφάσισε την κατάρτιση ενός Ειδικού Μεταβατικού Προγράμματος Δίκαιης Μετάβασης για την περίοδο 2021-2023, το οποίο θα χρηματοδοτηθεί από πόρους του ΕΣΠΑ 2014-2020, του Πράσινου Ταμείου και του Ταμείου Ανάκαμψης. Το Master Plan ειδικότερα, προβλέπει ειδικό πλέγμα κινήτρων με σκοπό την προσέλκυση επενδύσεων υψηλής έντασης εργασίας και προστιθέμενης αξίας. Άξια αναφοράς είναι επίσης η ρήτρα δίκαιης μετάβασης η οποία αποφασίστηκε να διατρέχει όλες τις αναπτυξιακές πρωτοβουλίες του κράτους, όπως είναι αυτές που αφορούν εξοικονόμηση ενέργειας, ηλεκτροκίνηση, ανανεώσιμες πηγές ενέργειας κ.α. Στο Master Plan επιχειρείται μεταξύ άλλων να διατυπωθεί ένα όραμα για τη δίκαιη μετάβαση, προτείνεται μια σειρά εμβληματικών επενδύσεων, χαρτογραφούνται οι διαθέσιμες πηγές χρηματοδότησης και διατυπώνονται κάποια αρχικά σενάρια για την χωροθέτηση χρήσεων γης και την επανακατάρτιση του ανθρώπινου δυναμικού.

#### **4 Αξιολόγηση των πολιτικών μέσα από την οπτική της τοποκεντρικής προσέγγισης**

Το θεωρητικό υπόβαθρο της αξιολόγησης των πολιτικών δίκαιης μετάβασης, στηρίζεται στον πολύ γνωστό **ορισμό της προσέγγισης place-based** που δίνει ο Barca, σύμφωνα με τον οποίο: *“Η τοποκεντρική πολιτική (place-based policy) αποτελεί μια μακροπρόθεσμη στρατηγική η οποία στοχεύει στην πλήρη αξιοποίηση των δυναμικών που διαθέτει ένας τόπος, στη μείωση των ανισοτήτων και του κοινωνικού αποκλεισμού μέσα από εξωτερικές παρεμβάσεις και στην παροχή ολοκληρωμένων υπηρεσιών και αγαθών στους πολίτες μέσα από μια πολυεπίπεδη διακυβέρνηση. Το μοντέλο αυτό συνοδεύεται από θεσμικές αλλαγές και στηρίζεται στην τοπική γνώση η οποία είναι επαληθεύσιμη και υποβάλλεται σε συνεχή έλεγχο μέσω διαβουλεύσεων, ενώ παράλληλα, λαμβάνονται υπόψη και οι διασυνδέσεις μεταξύ των τόπων”* (Barca, 2009).

Η αξιολόγηση του τοποκεντρικού χαρακτήρα των πολιτικών δίκαιης μετάβασης στηρίχθηκε σε έρευνα πεδίου με είκοσι (20) ερωτηματολόγια και συνεντεύξεις μεταξύ εμπειρογνομόνων και ακαδημαϊκών με βαθιά γνώση της περιοχής αλλά και της σχετικής συζήτησης που είναι σε εξέλιξη στη Δυτική Μακεδονία. Οι πολιτικές δίκαιης μετάβασης που καταγράφηκαν στο Κεφάλαιο 3, ταξινομήθηκαν στο Ευρωπαϊκό, Εθνικό και Περιφερειακό/Τοπικό επίπεδο και στη συνέχεια συσχετίστηκαν και αξιολογήθηκαν με κάθε επιμέρους υποθέσεις του τοποκεντρικού μοντέλου. Παρακάτω ακολουθεί ο εμπειρικός έλεγχος των θεωρητικών υποθέσεων και ο σχολιασμός των ευρημάτων.

##### **4.1 Έλεγχος place-based Υπόθεσης #1**

Στην παρούσα ενότητα εξετάζεται ο έλεγχος της υπόθεσης ότι η τοποκεντρική πολιτική (place-based policy) αποτελεί μια μακροπρόθεσμη στρατηγική, η οποία στοχεύει στην πλήρη αξιοποίηση των δυναμικών που διαθέτει ένας τόπος, στη μείωση των ανισοτήτων και του κοινωνικού αποκλεισμού μέσα από εξωτερικές παρεμβάσεις (Barca, 2009).

Στον παρακάτω πίνακα παρουσιάζονται τα ευρήματα που προέκυψαν από την επεξεργασία των ερωτηματολογίων. Διευκρινίζεται ότι σε όλα τα ερωτήματα, χρησιμοποιήθηκε η κλίμακα επιλογών από το 1 έως το 5, με το 1 να υποδηλώνει *Σίγουρα ΟΧΙ*, το 2, *Μάλλον ΟΧΙ*, το 3, *Τσως*, το 4, *Μάλλον ΝΑΙ* και το 5, *Σίγουρα ΝΑΙ*.



Πίνακας 1: Αξιολόγηση Πολιτικών Place-Based Υπόθεσης #1

	Μακροπρόθεσμη Στρατηγική	Αύξηση Αποτελεσματικότητας	Μείωση Οικονομικών Ανισοτήτων	Μείωση Κοινωνικού Αποκλεισμού
<b>ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ</b>				
Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία	4,6	3,6	3,4	3,2
Μηχανισμός Δίκαιης Μετάβασης	3,8	3,2	2,8	2,8
Πλατφόρμα των υπό Μετάβαση Λιγνιτικών Περιοχών	3,4	3,2	2,8	3,0
<b>ΕΘΝΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ</b>				
Εθνικό Σχέδιο για την Ενέργεια και το Κλίμα	3,2	2,4	2,2	2,0
Εθνικό Ταμείο Δίκαιης Μετάβασης	3,2	3,6	3,2	2,8
Εθνικό Σχέδιο Δίκαιης Αναπτυξιακής Μετάβασης	3,0	2,8	2,4	2,0
<b>ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΟ/ΤΟΠΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ</b>				
Ευρωπαϊκό Φόρουμ Δημάρχων Δίκαιης Μετάβασης	2,8	2,8	3,0	3,6
Οδικός Χάρτης Παγκόσμιας Τράπεζας	3,6	3,6	3,6	3,6
Master Plan σε σχέση με τη Δυτική Μακεδονία	3,0	3,2	2,8	2,4

Εξετάζοντας την άσκηση πολιτικών δίκαιης μετάβασης στο ευρωπαϊκό επίπεδο, γίνεται φανερό ότι η Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία γίνεται αντιληπτή με σαφήνεια ως μια μακροπρόθεσμη πολιτική, για την οποία εντοπίζονται προσδοκίες αύξησης της αποτελεσματικότητας, μείωσης των κοινωνικών ανισοτήτων, με μικρές ωστόσο πιθανότητες να συμβάλλει στη μείωση του κοινωνικού αποκλεισμού. Ο Μηχανισμός Δίκαιης Μετάβασης αποτυπώνεται και αυτός ως μακροπρόθεσμη στρατηγική της ΕΕ. Ωστόσο έχει ενδιαφέρον ότι οι προσδοκίες της συμβολής της πρωτοβουλίας αυτής με όρους αποτελεσματικότητας, ισότητας και κοινωνικής ενσωμάτωσης δεν είναι ιδιαίτερα ορατές. Η Πλατφόρμα των υπό μετάβαση λιγνιτικών περιοχών φαίνεται να εκλαμβάνεται ως μια πρωτοβουλία που έχει μέλλον, ωστόσο η συμβολή της στη αποτελεσματικότητα, τη μείωση των ανισοτήτων και του κοινωνικού αποκλεισμού δεν διακρίνεται ξεκάθαρα.

Μεταβαίνοντας στη χαμηλότερη χωρική κλίμακα, το Εθνικό Σχέδιο για την Ενέργεια και το Κλίμα παραδόξως δεν γίνεται αντιληπτό ως μια μακροπρόθεσμη στρατηγική, παρά το γεγονός ότι θέτει στόχους και ορόσημα που φτάνουν έως το 2030 και το 2050. Το εύρημα αυτό θα μπορούσε να υποδηλώνει ένα έλλειμμα εμπιστοσύνης όσον αφορά στην πιστή εφαρμογή και το ευμετάβλητο του στρατηγικού αυτού κειμένου. Η υπόθεση αυτή ενισχύεται και από το γεγονός, ότι το Σχέδιο αυτό δεν αναμένεται να συμβάλλει ούτε στην αύξηση της αποτελεσματικότητας της διοίκησης, ούτε στην μείωση των οικονομικών ανισοτήτων και πολύ περισσότερο στην αντιμετώπιση του κοινωνικού αποκλεισμού. Παρόμοια εικόνα καταγράφεται και στην πολιτική που αφορά στο Εθνικό Ταμείο Δίκαιης Μετάβασης, με τη διαφορά ότι η πρωτοβουλία αυτή αναμένεται να είναι περισσότερο αποτελεσματική στην πράξη. Το γεγονός επίσης ότι το μακροπρόθεσμο

της συγκεκριμένης πρωτοβουλίας δεν φαίνεται ιδιαίτερα ορατό, θα μπορούσε να αποδοθεί στο ότι το Ταμείο αυτό συστήθηκε πολύ πρόσφατα, μετά από αρκετές παλινωδίες που διήρκησαν χρόνια (Green Tank, 2020).

Το εύρημα όμως που έχει ιδιαίτερο ενδιαφέρον, είναι αυτό που αφορά στο Εθνικό Σχέδιο Δίκαιης Μετάβασης (Master Plan), το οποίο βρίσκεται σε διαβούλευση και αφορά συνολικά στις λιγνιτικές περιφέρειες της Δυτικής Μακεδονίας και της Μεγαλόπολης. Τα αποτελέσματα καθιστούν φανερό ότι με όρους τοποκεντρικής προσέγγισης, το προτεινόμενο σχέδιο δεν γίνεται αντιληπτό ούτε ως μακροπρόθεσμη στρατηγική που να ανοίγει προοπτικές δίκαιης μετάβασης, ούτε ως ένα σχέδιο που θα επιφέρει απτά αποτελέσματα. Πολύ περισσότερο, η συμβολή του στην μείωση των οικονομικών ανισοτήτων και στη μείωση του κοινωνικού αποκλεισμού δεν αναμένεται να είναι θετική. Το εύρημα αυτό είναι ιδιαίτερα σημαντικό αν αναλογιστεί κανείς ότι η μεγάλη πρόκληση της μετάβασης στην μεταλιγνιτική εποχή, είναι η αντιμετώπιση των βίαιων οικονομικών και κοινωνικών επιπτώσεων.

Το Περιφερειακό/Τοπικό επίπεδο, το Ευρωπαϊκό Φόρουμ Δημάρχων Δίκαιης Μετάβασης, όπως ήταν αναμενόμενο δεν γίνεται αντιληπτό ως στρατηγική μακροπρόθεσμου χαρακτήρα, ενώ ακόμη πιο αδιάφορες φαίνεται να είναι οι προσδοκίες συμβολής της πρωτοβουλίας αυτής στην βελτίωση της αποτελεσματικότητας καθώς και στη μείωση των ανισοτήτων και του κοινωνικού αποκλεισμού. Αντίθετα, ο Οδικός Χάρτης που συνέταξε η Παγκόσμια Τράπεζα στο πλαίσιο Τεχνικής Βοήθειας που χρηματοδότησε η ΕΕ, φαίνεται να δημιουργεί μάλλον θετικές προσδοκίες σε όλα τα εξεταζόμενα ερωτήματα εξίσου. Δεδομένου ότι ο οδικός χάρτης της Παγκόσμιας Τράπεζας με την εμφάνιση του Master Plan, επισκιάστηκε και σε κάποιο βαθμό μπήκε στο περιθώριο, το εύρημα αυτό έχει ιδιαίτερη αξία, καθώς ενσωματώνει σε ικανοποιητικό βαθμό τις παραμέτρους μιας τοποκεντρικής προσέγγισης.

Εξετάζοντας το προτεινόμενο Master Plan στο επίπεδο που αφορά μόνο στη Δυτική Μακεδονία, τα αποτελέσματα εμφανίζονται σε μεγάλο βαθμό παρόμοια με το Εθνικό Master Plan, αντανakλώντας σαφώς χαμηλές προσδοκίες συνάφειας με την τοποκεντρική προσέγγιση. Με άλλα λόγια, σύμφωνα με τις περισσότερες εκτιμήσεις, ο κοινωνικός αποκλεισμός αναμένεται να επιδεινωθεί περαιτέρω, οι οικονομικές ανισότητες να αυξηθούν, ενώ η αποτελεσματικότητα των σχεδιαζόμενων πολιτικών αναμένεται να είναι χαμηλή.

#### **4.2 Έλεγχος place-based Υπόθεσης #2**

Η υπόθεση που εξετάζεται στην παρούσα ενότητα είναι ότι το μοντέλο λήψης των αποφάσεων της τοποκεντρικής πολιτικής βασίζεται στην πολυεπίπεδη διακυβέρνηση και στην μεταφορά αρμοδιοτήτων στο χαμηλότερο επίπεδο διοίκησης με κάθετες και οριζόντιες διασυνδέσεις με τους πόλους εξουσίας (Barca, 2009).

Πίνακας 2: Αξιολόγηση Πολιτικών Place-Based Υπόθεσης #2

	Τοποκεντρικό μοντέλο λήψης αποφάσεων	Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση	Μεταφορά αρμοδιοτήτων στο χαμηλότερο επίπεδο	Κάθετες & Οριζόντες Διασυνδέσεις πόλων εξουσίας
<b>ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ</b>				
Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία	3,8	3,8	3,2	4,0
Μηχανισμός Δίκαιης Μετάβασης	3,8	3,6	3,4	4,0
Πλατφόρμα των υπό Μετάβαση Ληγντικών Περιοχών	3,6	3,6	3,6	3,8
<b>ΕΘΝΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ</b>				
Εθνικό Σχέδιο για την Ενέργεια και το Κλίμα	1,8	2,4	2,0	2,4
Εθνικού Ταμείου Δίκαιης Μετάβασης	2,4	2,6	2,2	2,8
Εθνικό Σχέδιο Δίκαιης Αναπτυξιακής Μετάβασης	2,6	2,0	2,8	3,2
<b>ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΟ/ΤΟΠΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ</b>				
Ευρωπαϊκό Φόρουμ Δημάρχων Δίκαιης Μετάβασης	2,8	3,2	3,0	3,6
Οδικός Χάρτης Παγκόσμιας Τράπεζας	3,6	3,6	3,6	3,6
Master Plan σε σχέση με τη Δυτική Μακεδονία	2,6	2,2	2,4	2,4

Εξετάζοντας τις επιμέρους θεωρητικές πτυχές της δεύτερης ερευνητικής υπόθεσης στο επίπεδο των ευρωπαϊκών πολιτικών, γίνεται φανερό ότι η Πράσινη Συμφωνία δημιουργεί θετικές προσδοκίες για εφαρμογή τοποκεντρικών μοντέλων λήψης αποφάσεων και πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, οι οποίες περιλαμβάνουν επιπλέον, πολιτικές αποκέντρωσης στο χαμηλότερο επίπεδο και ενεργοποίηση κάθετων και οριζόντιων διασυνδέσεων μεταξύ των πόλων εξουσίας. Αντίστοιχα με την Πράσινη Συμφωνία, είναι και τα αποτελέσματα που παρουσιάζονται και στις δύο άλλες εξεταζόμενες ευρωπαϊκές πολιτικές που ακολουθούν. Τα ευρήματα αυτά, επιτρέπουν να ισχυριστεί κανείς ότι οι τρεις εξεταζόμενες ευρωπαϊκές πολιτικές δίκαιης μετάβασης, αποτελούν μια συνεκτική στρατηγική, η οποία εμφανίζει ισχυρή συνάφεια με την τοποκεντρική προσέγγιση όσον αφορά στον τρόπο που λαμβάνονται οι αποφάσεις, το μοντέλο διακυβέρνησης που εφαρμόζεται, το επίπεδο της αποκέντρωσης και τη μορφή που οι πόλοι εξουσίας διασυνδέονται μεταξύ του στην οριζόντια και κάθετη διάσταση.

Σε αντίθεση με την ευρωπαϊκή χωρική κλίμακα, οι πολιτικές δίκαιης μετάβασης στο εθνικό επίπεδο, γίνονται αντιληπτές με διαφορετικό τρόπο. Το Εθνικό Σχέδιο για την Ενέργεια και το Κλίμα ειδικότερα, γίνεται αντιληπτό μάλλον ως ένα σχέδιο που θα εφαρμόζεται 'από πάνω προς τα κάτω' παρά ως μια στρατηγική που θα ενεργοποιεί τοποκεντρικές λογικές λήψης αποφάσεων. Επιπλέον, το σχέδιο αυτό φαίνεται να αντανακλά έναν συγκεντρωτισμό στις αρμοδιότητες και μια κάθετη διάσταση στις σχέσεις εξουσίας, γεγονός που ευνοεί σχέσεις εξάρτησης από το κέντρο. Παρόμοια σε μεγάλο βαθμό, είναι τα ευρήματα που αφορούν στο Εθνικό Ταμείο Δίκαιης Μετάβασης αλλά και στο Master Plan εθνικού επιπέδου. Το εύρημα αυτό είναι σημαντικό, καθώς αντανακλά το συγκεντρωτικό μοντέλο που διέπει το ελληνικό σύστημα διοίκησης και αυτοδιοίκησης και τις μονοσήμαντες σχέσεις στις μορφές διακυβέρνησης, όπου οι κρίσιμες αποφάσεις και οι αποφασιστικές δομές διοίκησης λαμβάνονται και εγκαθιδρύονται αντίστοιχα, στο κέντρο.

Στο Περιφερειακό/Τοπικό πλαίσιο εντοπίζεται μια διαφοροποίηση στον τρόπο που οι τρεις εξεταζόμενες πολιτικές γίνονται αντιληπτές. Ειδικότερα, το Ευρωπαϊκό Φόρουμ Δημάρχων Δίκαιης Μετάβασης εκτός της αναμενόμενης θετικής συμβολής του στη διασύνδεση διαφορετικών πόλων εξουσίας, ως ένα άτυπο αλλά ουσιαστικό δίκτυο πίεσης, δεν φαίνεται να μπορεί να συμβάλλει σε τοποκεντρικές προσεγγίσεις που αφορά μοντέλα διοίκησης και λήψης αποφάσεων. Αντίστοιχα

είναι και τα ευρήματα που αφορούν στο Master Plan που αφορά στη Δυτική Μακεδονία, καθώς δεν αναμένεται εφαρμογή μοντέλων πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, τοποκεντρικής λήψης αποφάσεων και περαιτέρω αποκέντρωσης αρμοδιοτήτων και πόρων αντίστοιχα.

Αντίθετα, ο Οδικός Χάρτης που προτείνει η Παγκόσμια Τράπεζα, γίνεται αντιληπτός ως μια πολιτική που ενσωματώνει θετικά όλες τις πτυχές της τοποκεντρικής προσέγγισης της παρούσας ενότητας. Το εύρημα αυτό αξίζει κανείς να το μελετήσει περαιτέρω προκειμένου να εντοπιστούν οι επιμέρους πτυχές της τοποκεντρικής λογικής που προβλέπει το συγκεκριμένο κείμενο πολιτικής.

#### 4.3 Έλεγχος place-based Υπόθεσης #3

Η παρούσα ενότητα εστιάζει στην εξέταση της υπόθεσης ότι το τοποκεντρικό μοντέλο συνοδεύεται από θεσμικές αλλαγές που οδηγούν σε ολοκληρωμένα αγαθά και υπηρεσίες. Επιπλέον, στηρίζεται στην τοπική γνώση, η οποία είναι επαληθεύσιμη και υποβάλλεται σε συνεχή έλεγχο μέσω διαβουλεύσεων, ενώ παράλληλα, λαμβάνονται υπόψη και οι διασυνδέσεις μεταξύ των τόπων (Barca Report, 2009).

Πίνακας 3: Αξιολόγηση Πολιτικών Place-Based Υπόθεσης #3

	Εισαγωγή θεσμικών αλλαγών & ολοκληρωμένα αγαθά	Εισαγωγή θεσμικών αλλαγών & ολοκληρωμένες υπηρεσίες	Αποτελέσματα προσαρμοσμένα στο τοπικό πλαίσιο και στην τοπική γνώση	Αλληλεπίδραση μεταξύ θεσμών, γεωγραφίας και διαβούλευσης
<b>ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ</b>				
Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία	3,4	3,6	4,2	4,2
Μηχανισμός Δίκαιης Μετάβασης	3,6	3,6	4,0	4,0
Πλατφόρμα των υπό Μετάβαση Λιγνιτικών Περιοχών	3,4	3,4	4,0	3,8
<b>ΕΘΝΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ</b>				
Εθνικό Σχέδιο για την Ενέργεια και το Κλίμα	2,4	2,2	2,2	2,2
Εθνικού Ταμείου Δίκαιης Μετάβασης	2,4	2,4	2,8	2,6
Εθνικό Σχέδιο Δίκαιης Αναπτυξιακής Μετάβασης	2,8	2,6	3,2	3,0
<b>ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΟ/ΤΟΠΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ</b>				
Ευρωπαϊκό Φόρουμ Δημάρχων Δίκαιης Μετάβασης	2,4	2,8	2,6	2,6
Οδικός Χάρτης Παγκόσμιας Τράπεζας	3,0	3,4	3,4	3,6
Master Plan σε σχέση με τη Δυτική Μακεδονία	2,6	2,8	2,8	2,6

Αξιολογώντας τις επιμέρους πτυχές της τρίτης ερευνητικής υπόθεσης σε σχέση με τις πολιτικές δίκαιης μετάβασης, εντοπίζονται και πάλι ισχυρές συνάψεις με την τοποκεντρική λογική σε όλες τις ευρωπαϊκές πολιτικές δίκαιης μετάβασης. Ειδικότερα, αναμένεται ότι οι πολιτικές αυτές, οι οποίες

προϋποθέτουν μεταξύ άλλων και θεσμικού χαρακτήρα αλλαγές, θα ευνοήσουν την παροχή ολοκληρωμένων αγαθών (π.χ. ενέργεια) όσο και ολοκληρωμένων υπηρεσιών (π.χ. τεχνική στήριξη). Ιδιαίτερα σημαντικά ωστόσο, είναι τα ευρήματα των αντιλήψεων που δείχνουν ότι τα αποτελέσματα των συγκεκριμένων ευρωπαϊκών πολιτικών, προσαρμόζονται στο τοπικό πλαίσιο, ενσωματώνοντας την τοπική γνώση. Η διαβούλευση επίσης φαίνεται να κατέχει κεντρική θέση, δημιουργώντας τις κατάλληλες συνθήκες αλληλεπίδρασης μεταξύ θεσμών (π.χ. Επιτροπή, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Κυβερνήσεις, συνδικάτα, περιβαλλοντικές οργανώσεις) και γεωγραφίας (π.χ. βαθμός λιγνιτικής εξάρτησης, ιδιαίτερα κοινωνικο-οικονομικά χαρακτηριστικά).

Στο αντίποδα των αντιλήψεων για τις ευρωπαϊκές πολιτικές, φαίνεται να βρίσκονται για άλλη μια φορά, οι αντιλήψεις για τις πολιτικές στο εθνικό επίπεδο. Το Εθνικό Σχέδιο για την Ενέργεια και το Κλίμα, καθώς και το Εθνικό Ταμείο Δίκαιης Μετάβασης, δεν γίνονται αντιληπτά ως στρατηγικές που περιλαμβάνουν θεσμικές αλλαγές ικανές να παράσχουν ολοκληρωμένου χαρακτήρα αγαθά και υπηρεσίες. Πολύ περισσότερο, δεν αναμένεται να ενσωματώνουν την τοπική γνώση, ούτε να παράγουν αποτελέσματα που να είναι προσαρμοσμένα στο τοπικό πλαίσιο. Το ενδιαφέρον είναι ότι ανάλογα ευρήματα καταγράφονται και στο πως γίνεται αντιληπτό το Εθνικό Σχέδιο Δίκαιης Αναπτυξιακής Μετάβασης.

Με άλλα λόγια η κυρίαρχη εκτίμηση φαίνεται να είναι ότι το Master Plan δεν λαμβάνει υπόψη όσο θα έπρεπε τις τοπικές ιδιαιτερότητες ούτε ενσωματώνει το τοπικό γνωστικό υπόβαθρο στον προτεινόμενο σχεδιασμό. Η διαβούλευση επίσης που λαμβάνει χώρα, δεν γίνεται αντιληπτή ως μια διαδικασία όπου οι παρεμβάσεις των θεσμών στα διάφορα επίπεδα, αλληλεπιδρούν με τις γεωγραφικές ιδιαιτερότητες το κάθε τόπου.

Στο Περιφερειακό/Τοπικό επίπεδο καταγράφεται και πάλι μια μεγαλύτερη συνάφεια του Οδικού Χάρτη της Παγκόσμιας Τράπεζας με τις υποθέσεις της τοποκεντρικής προσέγγισης, σε σχέση με το Φόρουμ Δημάρχων και το Master Plan που αφορά στη Δυτική Μακεδονία. Ειδικότερα, εκτιμάται ότι το τελικό παραδοτέο της Παγκόσμιας Τράπεζας, δρομολογεί μια αλληλεπίδραση μεταξύ θεσμών και τοπικών χαρακτηριστικών και οργανώνει διαδικασίες αποτελεσματικής διαβούλευσης, ενσωματώνοντας την τοπική γνώση. Το Master Plan αντίθετα, που αποτελεί και την επίσημη πρόταση μεταλιγνιτικής στρατηγικής της κυβέρνησης η οποία καταργεί ή ενσωματώνει όλες τις άλλες πρωτοβουλίες, δεν γίνεται αντιληπτό το ίδιο θετικά για την σχέση του με την τοποκεντρική λογική. Το εύρημα αυτό είναι σημαντικό, καθώς σηματοδοτεί τον τρόπο που αντιλαμβάνονται εμπειρογνώμονες και ακαδημαϊκοί με βαθιά γνώση της περιοχής τον σχεδιασμό δίκαιης μετάβασης και τη σχέση του με τις υποθέσεις του τοποκεντρικού υποδείγματος.

## 5 Συμπεράσματα

Στην ανάλυση που προηγήθηκε, επιχειρήθηκε μια κριτική επισκόπηση της βιβλιογραφίας που αφορά στην τοποκεντρική προσέγγιση, τη χωρική δικαιοσύνη και τη δίκαιη μετάβαση. Διαπιστώθηκε ότι οι τρεις αυτές εννοιολογικές προσεγγίσεις είναι μεν διαφορετικές μεταξύ τους, παρουσιάζουν ωστόσο μια ισχυρή αλληλοσυσχέτιση, καθώς διαπερνούν και διασυνδέουν τις έννοιες του 'τόπου' της 'δικαιοσύνης' και της 'μετάβασης'. Η εμβάθυνση της συζήτησης επάνω στο τρίπτυχο αυτό, έχει ενδιαφέρον καθώς θα μπορούσε να ανοίξει νέες προοπτικές σύνδεσης της βιβλιογραφίας που αφορά στις αναπτυξιακές πολιτικές και τις περιφερειακές ανισότητες, με την βιβλιογραφία που αναφέρεται στην κλιματική αλλαγή και την πράσινη οικονομία με κοινό παρονομαστή τη χωρική δικαιοσύνη.

Μέσα από την χαρτογράφηση και ανάλυση των ασκούμενων πολιτικών, διαπιστώθηκε ότι με αφετηρία την Συμφωνία του Παρισιού το 2015, η έννοια της δικαιοσύνης

σε σχέση με το χώρο και το περιβάλλον, διαπερνά όλες τις εμβληματικές πρωτοβουλίες της ΕΕ που σχετίζονται με τη μετάβαση. Τόσο η Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία όσο και ο Μηχανισμός Δίκαιης Μετάβασης και η Πλατφόρμα των υπό Μετάβαση Λιγνιτικών Περιοχών, θέτουν σε απόλυτη προτεραιότητα τον στόχο να μην μείνει κανείς στο περιθώριο. Αυτό προϋποθέτει πολιτικές που να διασφαλίζουν μια ομαλή και δίκαιη μετάβαση σε ένα παραγωγικό μοντέλο μηδενικού άνθρακα, που θα λαμβάνει υπόψη τις κατά τόπους κοινωνικο-οικονομικές ιδιαιτερότητες. Μέσα από αυτή την ανάγνωση, θα μπορούσε κανείς να εντοπίσει μια ενδιαφέρουσα και δημιουργική 'συζήτηση' ανάμεσα στο τοποκεντρικό θεωρητικό υπόδειγμα και τις ασκούμενες πολιτικές στο ευρωπαϊκό επίπεδο.

Επιχειρήθηκε στη συνέχεια η αξιολόγηση του βαθμού συνάφειας των ασκούμενων πολιτικών στο ευρωπαϊκό, εθνικό και περιφερειακό επίπεδο, με τις βασικές υποθέσεις της τοποκεντρικής προσέγγισης. Από την ανάλυση των ευρημάτων της εμπειρικής έρευνας, έγινε φανερός ένας ισχυρός βαθμός συνάφειας των ευρωπαϊκών πολιτικών δίκαιης μετάβασης, σχεδόν σε όλες τις επιμέρους υποθέσεις του τοποκεντρικού υποδείγματος που εξετάστηκαν. Το εύρημα αυτό δείχνει ότι παρά το ευρύτερο έλλειμμα εμπιστοσύνης των πολιτών στο εγχείρημα της ευρωπαϊκής ενοποίησης τα τελευταία χρόνια, η ΕΕ εξακολουθεί να δημιουργεί θετικές προσδοκίες χωρικής δικαιοσύνης, λαμβάνοντας υπόψη τις τοπικές ιδιαιτερότητες και απέχοντας ως ένα βαθμό από λογικές του τύπου "ένα μέγεθος για όλα τα νούμερα" (one size fits all).

Τα ευρήματα ωστόσο της συνάφειας των πολιτικών δίκαιης μετάβασης με την τοποκεντρική προσέγγιση στο εθνικό και περιφερειακό επίπεδο, είναι μάλλον αποθαρρυντικά. Είναι χαρακτηριστικό ότι στο επίπεδο των αντιλήψεων των ειδικών και εμπειρογνομώνων, ούτε ο Εθνικός Σχεδιασμός για την Ενέργεια και το Κλίμα ούτε το Εθνικό Σχέδιο Δίκαιης Αναπτυξιακής Μετάβασης που αφορά στη Δυτική Μακεδονία φαίνεται να ενσωματώνει ικανοποιητικά το τοπικό πλαίσιο στο σχεδιασμό. Αυτό σημαίνει ότι δεν είναι ευκρινώς ορατά ούτε ένα τοποκεντρικό μοντέλο λήψης αποφάσεων, ούτε ενδείξεις μιας πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Επιπλέον, δεν γίνεται αντιληπτή μια καθαρή πρόθεση μεταφοράς αρμοδιοτήτων στο χαμηλότερο επίπεδο ούτε η ενεργοποίηση κάθετων και οριζόντιων διασυνδέσεων μεταξύ των πόλων εξουσίας. Αυτό που εντοπίζεται, είναι μάλλον ένα κάθετο μοντέλο διακυβέρνησης 'από τα πάνω προς τα κάτω' (top down) το οποίο αδυνατεί να μειώσει αποτελεσματικά τα φαινόμενα του κοινωνικού αποκλεισμού που αναμένεται να προκληθούν από το ενδεχόμενο μιας βίαιης μετάβασης.

## 6 Βιβλιογραφία

- ANKO (2015), *Development Business Plan for the Post-lignite Period*, <https://cutt.ly/tpZNRy1>
- Επιτροπή Ακαδημαϊκών Εμπειρογνομώνων του LSE (2011), *The government's planned National Planning Policy Framework is a step in the right direction, but policy makers must ensure they get the incentives right, and that decisions are made locally*, *British Politics and Policy at LSE* (17 Oct 2011) Blog Entry <https://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/national-planning-policy-framework-2/>
- Barca, F (2009), *An Agenda for A Reformed Cohesion Policy: A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*, Independent Report, Prepared at the Request of the European Commissioner for Regional Policy, Danuta Hübner, European Commission, Brussels.
- Barca, F. McCann, P. and Rodriguez-Pose, A. (2012), *The Case for Regional Development Intervention: Place-based versus Place-neutral Approaches*, *Journal of Regional Science*, vol 52, no. 1, p134-152

- Brundtland, G. (1987), *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*, United Nations General Assembly Document A/42/427.
- Castells, M (2007) Communication, power and counter-power in the network society, *International Journal of Communication* 1(1): 238-66.
- COM 21 (2020), *Sustainable Europe Investment Plan. European Green Deal Investment Plan*, 21 final, Brussels.
- COM 22 (2020), *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Just Transition Fund*, 22 final, Brussels.
- COM 460 (2020), *Amended Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Just Transition Fund*, 460 final, Brussels.
- COM 640 (2019), *The European Green Deal*, 640 final, Brussels.
- ESPON, (2013), *ESPON Climate: Climate Change and Territorial Effects on Regions and Local Economies*, Applied Research 2013/14, ISBN 978-2-919777-04-4.
- EUCO 10/20, (2020), *Conclusions of the Special Meeting of the European Council*, CO EUR 8/CONCL 4, European Council
- Green Tank, (2020), *Just Transition: History, Developments and Challenges in Greece and Europe*, The Green Tank's Report, 2020.
- ILO (2015), *World Employment Social Outlook: Trends 2015*, International Labour Office, Geneva, ISBN 978-92-2-129259-3.
- Madanipour, A. Shucksmith, M. Talbot, H. and Crawford, J. (2017), *Resituating the Local in Cohesion and Territorial Development- Conceptual Framework for the RELOCAL Project*, RELOCAL Horizon 2020 project, [www.relocal.eu](http://www.relocal.eu)
- Morange, M. and Quentin, A. (2018), *Spatial Justice, critical thinking and normativity in the social sciences*, *Justice Spatiale / Spatial Justice*, Vol 12, July 2018.
- OECD (2009), *Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264076525-en>.
- Gorzela G. (2011), *Doctrines of regional policies - their virtues and limitations*, Seminar on Territorial Dimension of Development Policies, *Seminar Paper and Proceedings, 18-19 July 2011, Ostroda, Poland*
- Paris Agreement (2015), *21st Conference of Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change*, United Nations 2015.
- Rees, William (2015), *Avoiding collapse: An agenda for de-growth and re-localisation*, in Simin Davoudi and Ali Madanipour, eds, *Reconsidering Localism*, London: Routledge, pp.193-215.
- Rees, William (2017), *Planning in the Anthropocene*, in Michael Gunder, Ali Madanipour and Vanessa Watson, eds, *Handbook of Planning Theory*, London: Routledge.
- Rodríguez-Pose A. (2011), *Spatially blind strategies as place-based development strategies*, Seminar on Territorial Dimension of Development Policies, *Seminar Paper and Proceedings, 18-19 July 2011, Ostroda, Poland*.
- Sarmiento-Mirwaldt, Katja (2015), *Can Multiple Streams Predict the Territorial Cohesion Debate in the EU? European Urban and Regional Studies* 22 (4): 431-45. doi:10.1177/0969776413481984
- Smith S. (2017), *Just Transition: A report for the OECD*, Just Transition Centre, <https://www.ituc-csi.org/just-transition-centre>
- Soja, E. (2010). *Seeking Spatial Justice*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 2010.
- Taylor, M., Buckley, E. and Hennessy, C. (2017), *Historical review of place-based approaches. Lankelly Chase*, P.21. (<https://lankellychase.org.uk/wp-content/uploads/2017/10/Historical-review-of-place-basedapproaches.pdf>).
- TCG -Western Macedonia. 2018, *Updated costs estimate for the transition of Western Macedonia to a low lignite production regime*, <https://bit.ly/2B06Kuo>
- Topaloglou, L. (2020), *Spatial (in)justice and place-based strategies in innovation ecosystems: The case of the Alexander Innovation Zone in*

- Thessaloniki, *Bulletin of Geography Socio-economic Series*, 49, pp. 81-92.  
<http://doi.org/10.2478/bog-2020-0025>
- World Bank, (2008), *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*, Washington, DC. [www.worldbank.org/wdr2009](http://www.worldbank.org/wdr2009).
- WWF (2016), *Roadmap for transition to post-lignite era for the Region of Western Macedonia*, WWF, July 2016.