Ιούλιος 2021

Η διακυβέρνηση της Δίκαιης Μετάβασης στην Ελλάδα και την Ευρώπη

The Green Tank
Λύσεις πολιτικής για ένα βιώσιμο μέλλον

Η διακυβέρνηση της Δίκαιης Μετάβασης στην Ελλάδα και την Ευρώπη

Κείμενο:

Όθων Καμινιάρης, Ερευνητής πολιτικής, The Green Tank

Νίκος Μάντζαρης, Αναλυτής πολιτικής, The Green Tank

Σχεδιασμός εξωφύλλου: Χρυσαυγή Δασκάλα

Φωτογραφία εξωφύλλου: © The Green Tank

Για αναφορά:

The Green Tank (2021) «Η διακυβέρνηση της Δίκαιης Μετάβασης στην Ελλάδα και την Ευρώπη»

Copyright © The Green Tank, 2021

The Green Tank Λύσεις πολιτικής για ένα βιώσιμο μέλλον

Λεωφ. Βασ. Σοφίας 50, Αθήνα 11528

T. 210 7233384

https://thegreentank.gr

Email: info@thegreentank.gr

Περιεχόμενα

Συντομογραφίες iii
Σύνοψη iv
Εισαγωγή 1
I. Η Ευρωπαϊκή Διάσταση 3
Κανονισμός για το Ταμείο Δίκαιης Μετάβασης 3
Κανονισμός Κοινών Διατάξεων 3
Εργαλειοθήκη ΕΕ για τη Διακυβέρνηση της Δίκαιης Μετάβασης 4
Κατηγορίες Μοντέλων Διακυβέρνησης 7
Καλές πρακτικές – Παραδείγματα από άλλες χώρες 8
Τσεχία 8
Σλοβακία 13
Γερμανία 15
II. Η Διακυβέρνηση της Μετάβασης στην Ελλάδα 21
Οι αρχικές δομές διακυβέρνησης 21
Σχέδιο Δίκαιης Αναπτυξιακής Μετάβασης 23
Εδαφικά Σχέδια Δίκαιης Μετάβασης 24
Κατάρτιση και Διαβούλευση 24
Εταιρική Σχέση 26
Δομές διακυβέρνησης 27
Πρόγραμμα Δίκαιης Αναπτυξιακής Μετάβασης 32
Η γνώμη των πολιτών 33
III: Κριτική Αποτίμηση και Προτάσεις 36
Κριτική Αποτίμηση 36
Διαβούλευση 36
Μηχανισμός διακυβέρνησης 38
Προτάσεις 41
Παράρτημα 44
Οδικός Χάρτης της Παγκόσμιας Τράπεζας 44
Πρόταση για την Ελλάδα 44

Πίνακες

Πίνακας 1: Συγκριτική παρουσίαση μοντέλων διακυβέρνησης 8

Πίνακας 2: Χαρακτηριστικά διαβουλεύσεων κειμένων σχεδιασμού 37

Διαγράμματα

Διάγραμμα 1: Δομή Διακυβέρνησης προγράμματος RE:START (Τσεχία) 10

Διάγραμμα 2: Σύνθεση Μόνιμης Περιφερειακής Συνόδου Περιφέρειας Usti Τσεχίας 11

Διάγραμμα 3: Διαδικασία διαβούλευσης Σχεδίου Δράσης περιοχής Upper Nitra (Σλοβακία) 14

Διάγραμμα 4: Οργανωτική δομή διαρθρωτικής αλλαγής Ρηνανίας (Γερμανία) 18

Διάγραμμα 5: Οργανωτική δομή δίκαιης αναπτυξιακής μετάβασης Ελλάδας 28

Διάγραμμα 6: Ενδεικτικό Οργανόγραμμα Παρατηρητηρίου 30

Διάγραμμα 7: Προτεινόμενος μηχανισμός διακυβέρνησης Μετάβασης της Ελλάδας - Φάση Σχεδιασμού 45

Διάγραμμα 8: Προτεινόμενη σύνθεση Περιφερειακής Επιτροπής Δυτικής Μακεδονίας – Φάση Σχεδιασμού 46

Διάγραμμα 9: Προτεινόμενος μηχανισμός διακυβέρνησης Μετάβασης της Ελλάδας - Φάση Υλοποίησης 46

Διάγραμμα 10: Προτεινόμενη σύνθεση Περιφερειακής Επιτροπής Δυτικής Μακεδονίας – Φάση Υλοποίησης 47

Συντομογραφίες

BCG: Boston Consulting Group
ΔΑΜ: Δίκαιη Αναπτυξιακή Μετάβαση
ΔΕΗ: Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού
ΕΕ: Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΣΕΚ: Εθνικό Σχέδιο για την Ενέργεια και το Κλίμα
ΕΜεΠ ΔΑΜ: Ειδικό Μεταβατικό Πρόγραμμα Δίκαιης Αναπτυξιακής Μετάβασης
ΕΜΠ: Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο
ΕΣΔΙΜ: Εδαφικό Σχέδιο Δίκαιης Μετάβασης
ΕΣΠΑ: Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης
ΕΥΣΔΑΜ: Ειδική Υπηρεσία Συντονισμού Δίκαιης Αναπτυξιακής Μετάβασης
GT: Grant Thornton
HBP: Hornonitrianske bane Prievidza
ΙΟΒΕ: Ινστιτούτο Οικονομικών και Βιομηχανικών Ερευνών
IRR: Innovationsregion Rheinisches Revier
ΚΕΔΑΜ: Κυβερνητική Επιτροπή Δίκαιης Αναπτυξιακής Μετάβασης
ΚΚΔ: Κανονισμός Κοινών Διατάξεων
KPI: Key Performance Indicator
ΜΔΜ: Μηχανισμός Δίκαιης Μετάβασης
ΜΚΟ: Μη Κυβερνητική Οργάνωση
ΜΟΔ Α.Ε.: Μονάδα Οργάνωσης της Διαχείρισης Αναπτυξιακών Προγραμμάτων Α.Ε.
ΟΑΕΔ: Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού
ΟΤΑ: Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΠΔΑΜ: Πρόγραμμα Δίκαιης Αναπτυξιακής Μετάβασης
ΠΕΔ: Περιφερειακή Ένωση Δήμων
ΠΥΣ: Πράξη Υπουργικού Συμβουλίου
RPC: Regional Permanent Conference
ΣΕΠ: Συντονιστική Επιτροπή Δίκαιης Αναπτυξιακής Μετάβασης
ΣΔΑΜ: Σχέδιο Δίκαιης Αναπτυξιακής Μετάβασης
ΣΔΙΤ: Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα
SPV: Special Purpose Vehicle
ΤΔΜ: Ταμείο Δίκαιης Μετάβασης
ΤΕΣΔΑΜ: Τεχνική Επιτροπή ΣΔΑΜ
ΥΑ: Υπουργική Απόφαση
ΦΕΚ: Φύλλο Εφημερίδας Κυβερνήσεως
ZRR: Zukunftsagentur Rheinisches Revier

Σύνοψη

Με την Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία, η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει θέσει ως κεντρικό στόχο της τον μετασχηματισμό όλων των τομέων της οικονομίας προκειμένου να φτάσει στην κλιματική ουδετερότητα ως το 2050. Παράλληλα όμως έθεσε ως προϋπόθεση, η μετάβαση αυτή να είναι κοινωνικά δίκαιη δίνοντας μια νέα πνοή σε εκείνες περιφέρειες της Ευρώπης των οποίων η οικονομία είναι βαθιά εξαρτημένη από ρυπογόνες δραστηριότητες όπως η καύση λιγνίτη. Για αυτόν τον λόγο, δημιούργησε τον Μηχανισμό Δίκαιης Μετάβασης, ο οποίος προορίζεται να χρηματοδοτήσει τη στροφή των εξαρτημένων από άνθρακα περιοχών προς τη βιωσιμότητα. Κομβικό ρόλο στην επιτυχή έκβαση της μετάβασης των περιοχών αυτών έχει ο μηχανισμός διακυβέρνησης, όρος που αναφέρεται στους ποικίλους τρόπους με τους οποίους διάφοροι δρώντες και εμπλεκόμενοι φορείς, αλληλεπιδρούν, συνεργάζονται και μετέχουν στη λήψη αποφάσεων για τον σχεδιασμό και την υλοποίηση του συλλογικού στόχου.

Η παρούσα έκθεση κάνει πρώτα μια ανασκόπηση του σχετικού ευρωπαϊκού νομοθετικού πλαισίου που διέπει τους μηχανισμούς διακυβέρνησης της μετάβασης και εστιάζει σε καλά παραδείγματα διακυβέρνησης από τρεις λιγνιτικές περιφέρειες της Ευρώπης. Στη συνέχεια, παρουσιάζει τα βασικά στοιχεία του προτεινόμενου από την κυβέρνηση μηχανισμού διακυβέρνησης, όπως αυτός αποτυπώνεται στα Εδαφικά Σχέδια Δίκαιης Μετάβασης (ΕΣΔΙΜ) και το Πρόγραμμα Δίκαιης Αναπτυξιακής Μετάβασης (ΠΔΑΜ). Η έκθεση κλείνει με μια κριτική αποτίμηση του ελληνικού μηχανισμού διακυβέρνησης και κατάθεση συγκεκριμένων προτάσεων για τη βελτίωσή του.

Η κυβέρνηση ως τώρα έχει πραγματοποιήσει πλήθος διαβουλεύσεων, αν και με ανομοιογενή τρόπο, κι έχει παρουσιάσει και εξηγήσει τα βασικά στοιχεία του σχεδιασμού της μετάβασης σε πολλές ενημερωτικές ημερίδες και εκδηλώσεις. Σε ό,τι αφορά ειδικά στον μηχανισμό διακυβέρνησης, ωστόσο, φαίνεται ότι έχει, μέχρι στιγμής, ακολουθήσει μια εκ των άνω προς τα κάτω (top-down) προσέγγιση, για την αποτελεσματικότητα της οποίας εκφράζονται πολλές επιφυλάξεις και κριτική. Η προσέγγιση αυτή έρχεται σε αντίθεση με τις κατευθυντήριες γραμμές της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη διακυβέρνηση των μεταβάσεων, τα καλά παραδείγματα άλλων χωρών, και τη γνώμη των πολιτών των λιγνιτικών περιοχών της χώρας που αποζητούν ένα μοντέλο διακυβέρνησης πιο συμπεριληπτικό με περισσότερες δυνατότητες συμμετοχής των τοπικών κοινωνιών στη λήψη αποφάσεων για το δικό τους μέλλον. Επίσης, ο προτεινόμενος μηχανισμός διακυβέρνησης είναι πολυδαίδαλος και με αρκετές ασάφειες, όσον αφορά στις αρμοδιότητες και στους ρόλους των 11 διαφορετικών δομών που θα τον αποτελούν, και κυρίως στον τρόπο της μεταξύ τους αλληλεπίδρασης. Ακόμη, εγείρονται ζητήματα επαρκούς συμμετοχικότητας, εκπροσώπησης, αλλά και διαφάνειας στις δομές αυτές.

Με βάση την αποτίμηση του προτεινόμενου μηχανισμού και την ανάλυση καλών παραδειγμάτων διακυβέρνησης από την Τσεχία, τη Σλοβακία και τη Γερμανία, προτείνονται τα ακόλουθα για τη διαμόρφωση ενός δίκαιου και αποτελεσματικού συστήματος διακυβέρνησης για τις λιγνιτικές περιοχές της Ελλάδας:

Συστηματική ενημέρωση και εύκολα προσβάσιμη πληροφόρηση για την πορεία της μετάβασης, αναβαθμίζοντας την ιστοσελίδα του ΣΔΑΜ σε πλατφόρμα ενημέρωσης για όλες τις σχετικές με τη μετάβαση εξελίξεις, αποφάσεις και διαβουλεύσεις. Θα πρέπει να αποφευχθεί ο

πλουραλισμός διαφορετικών καναλιών επικοινωνίας και ιστοσελίδων ανά δομή, αλλά και να επιδιωχθεί η καλά οργανωμένη και έγκαιρη πληροφόρηση φορέων και πολιτών.

Διατήρηση και ενίσχυση της διαφάνειας, συμπληρώνοντας την καλή πρακτική δημόσιας διάθεσης των πρακτικών των συνεδριάσεων της Συντονιστικής Επιτροπής, με έγκαιρη ανάρτηση των αντίστοιχων πρακτικών των υπολοίπων δομών.

Ανοιχτές και διαφανείς διαδικασίες διαβούλευσης προκρίνοντας εκείνες στις οποίες όλες οι παρατηρήσεις είναι προσβάσιμες σε όλους.

Αποσαφήνιση των ρόλων των διαφορετικών δομών, με στόχο τη διασφάλιση της μεταξύ τους συμπληρωματικότητας και την αποφυγή επικάλυψης αρμοδιοτήτων.

Διεύρυνση της Εταιρικής Σχέσης, ώστε να συμπεριλάβει όλους τους εμπλεκόμενους φορείς και κυρίως εκπροσώπους της κοινωνίας των πολιτών σε όλα τα επόμενα στάδια σχεδιασμού της Μετάβασης, στην υλοποίησή του και κάθε αναθεώρηση του. Η διεύρυνση αυτή αφορά, επίσης, και σε όλες τις δομές παρακολούθησης, συμπεριλαμβανομένης, αλλά όχι μόνο, της Επιτροπής Παρακολούθησης του ΠΔΑΜ 2021-2027.

Συμμετοχή εκπροσώπων του Α΄ βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης στη Συντονιστική Επιτροπή. Λόγω της εγγύτητας των δημάρχων με τις τοπικές κοινωνίες στην ελληνική πραγματικότητα και, εν γένει, του κομβικού ρόλου που έχουν διαδραματίσει στη μετάβαση, ειδικά των λιγνιτικών περιοχών από το 2015 και μετά, προτείνεται να διευρυνθεί η Συντονιστική Επιτροπή ώστε να συμπεριλάβει τους δημάρχους των πέντε ενεργειακών δήμων και τους Προέδρους των Περιφερειακών Ενώσεων Δήμων των πέντε υπό μετάβαση περιφερειών.

Σύσταση Περιφερειακών Επιτροπών Μετάβασης κατά τα πρότυπα των Μόνιμων Περιφερειακών Συνόδων (RPCs) του συστήματος διακυβέρνησης RESTART στην Τσεχία, υπό την προεδρία των περιφερειαρχών των υπό μετάβαση περιοχών, όπως άλλωστε πρότεινε και η Παγκόσμια Τράπεζα για τη διακυβέρνηση της μετάβασης στη Δυτική Μακεδονία. Οι Επιτροπές αυτές θα είναι επιφορτισμένες με την κατάρτιση και την αναθεώρηση ανά διετία περιφερειακών σχεδίων δράσης τα οποία θα εξειδικεύουν τον κεντρικό σχεδιασμό και θα βρίσκονται σε επικοινωνία με την κεντρική Συντονιστική Επιτροπή. Η Περιφερειακή Ομάδα της Δυτικής Μακεδονίας που λειτούργησε για τη στήριξη της περιφερειακής αρχής κατά τη φάση κατάρτισης του ΣΔΑΜ μπορεί να μετεξελιχθεί σε μια τέτοια δομή με την κατάλληλη ενίσχυση.

Διάκριση ρόλων μεταξύ Ειδικής Υπηρεσίας Συντονισμού Δίκαιης Αναπτυξιακής Μετάβασης (ΕΥΣΔΑΜ) και Τεχνικής Γραμματείας. Εν όψει επικείμενης συγχώνευσης της Τεχνικής Γραμματείας με την ΕΥΣΔΑΜ και λόγω μη εκπροσώπησης των υπό μετάβαση περιφερειών σε αυτές, προτείνεται: η πρώτη να διατηρήσει τον συντονισμό της υλοποίησης του ευρύτερου σχεδιασμού, ενώ η δεύτερη θα συντονίζει την υλοποίηση του εγκεκριμένου ΠΔΑΜ 2021-2027. Επίσης, προτείνεται να οριστούν συγκεκριμένοι εκπρόσωποι των υπό μετάβαση περιφερειών ως εστιακά σημεία (focal points) με συμβουλευτικό ρόλο στην Τεχνική Γραμματεία. Οι εν λόγω εκπρόσωποι θα προέρχονται από τις Γενικές Διευθύνσεις Αναπτυξιακού Προγραμματισμού και Περιβάλλοντος και τις Ειδικές Υπηρεσίες Διαχείρισης των

αντίστοιχων περιφερειακών προγραμμάτων, ενώ θα είναι και μέλη των Περιφερειακών Επιτροπών Μετάβασης.

Εκπροσώπηση της τοπικής αυτοδιοίκησης, περιβαλλοντικών φορέων και της κοινωνίας των πολιτών στον φορέα υλοποίησης της Μετάβασης. Προτείνεται η συμμετοχή εκπροσώπων της τοπικής αυτοδιοίκησης, εκπροσώπων περιβαλλοντικών φορέων και της κοινωνίας των πολιτών στη Μετάβαση Α.Ε. Οι πρώτοι θα λειτουργήσουν ως εγγυητές των συμφερόντων των τοπικών κοινωνιών, ενώ οι δεύτεροι θα συμβάλλουν, ώστε οι επιλογές που θα γίνονται στη φάση της υλοποίησης να σέβονται την περιβαλλοντική και κλιματική βιωσιμότητα, και να γίνουν με κοινωνικά δίκαιο τρόπο χωρίς να μείνει κανείς πίσω.

Εισαγωγή

Η Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία, που παρουσιάστηκε τον Δεκέμβριο του 2019, αποτελεί τη νέα αναπτυξιακή στρατηγική της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) και έχει ως κεντρικό στόχο να καταστεί η Ευρώπη η πρώτη κλιματικά ουδέτερη ήπειρος στον κόσμο μέχρι το 2050, και, παράλληλα, να ενισχυθεί η προστασία και η διατήρηση της βιοποικιλότητας[1].

Βασική επιδίωξη της Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας είναι η μετάβαση προς την κλιματική ουδετερότητα να πραγματοποιηθεί με κοινωνικά δίκαιο τρόπο, έτσι ώστε να μην μείνει κανείς στο περιθώριο. Για τον σκοπό αυτό, η ΕΕ διαμόρφωσε τον λεγόμενο «Μηχανισμό Δίκαιης Μετάβασης» (ΜΔΜ) ο οποίος θα παράσχει χρηματοδοτική και τεχνική βοήθεια στις περιφέρειες της ΕΕ που πλήττονται περισσότερο από τη μετάβαση στην πράσινη οικονομία[2]. Ο Μηχανισμός αυτός έχει τρεις πυλώνες για την οικονομική στήριξη και την άμβλυνση των κοινωνικο-οικονομικών επιπτώσεων της μετάβασης στις ευρωπαϊκές περιφέρειες των οποίων οι οικονομίες στηρίζονται σε δραστηριότητες υψηλής έντασης άνθρακα:

- το Ταμείο Δίκαιης Μετάβασης το οποίο θα ενισχύσει με €17,5 δισεκ. τις υπό μετάβαση περιοχές,
- τον μηχανισμό «Invest EU» που θα στηρίζει με εγγυήσεις τις ιδιωτικές επενδύσεις και, τέλος,
- έναν μηχανισμό δανειοδότησης του δημόσιου τομέα σε συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων.

Μέσω της συνδυαστικής δράσης και των σχετικών μοχλεύσεων των τριών αυτών πυλώνων του ΜΔΜ, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επιδιώκει να κινητοποιήσει πόρους της τάξης των €100 δισεκ. την περίοδο 2021-2027 στις υπό μετάβαση περιοχές για τη στροφή των τοπικών οικονομιών προς βιώσιμη κατεύθυνση. Τέλος, ο ΜΔΜ, βασιζόμενος σε μια πλατφόρμα δίκαιης μετάβασης, θα παρέχει τεχνική βοήθεια στα κράτη μέλη και τους επενδυτές και θα μεριμνά για τη συμμετοχή κοινοτήτων που πλήττονται, τοπικών αρχών, κοινωνικών εταίρων και μη κυβερνητικών οργανώσεων.

Πέρα, ωστόσο, από τη διασφάλιση επαρκών πόρων και την παροχή τεχνικής βοήθειας για την αξιοποίησή τους, κομβικός παράγοντας για την επιτυχή έκβαση της μετάβασης, είναι ο μηχανισμός διακυβέρνησής της. Ο όρος αυτός αναφέρεται στους ποικίλους τρόπους και μέσα με τους οποίους διάφοροι δρώντες και παράγοντες που εμπλέκονται, επηρεάζουν και επηρεάζονται από τη μετάβαση συνεργάζονται για την επίτευξη του συλλογικού στόχου.

Στην Ελλάδα, παρά το γεγονός ότι οι ενδείξεις για το αδιέξοδο του λιγνιτικού μοντέλου ηλεκτροπαραγωγής ήταν εμφανείς από τις αρχές της προηγούμενης δεκαετίας, οι ελληνικές κυβερνήσεις και η μεγάλη πλειονότητα της τοπικής αυτοδιοίκησης των λιγνιτικών περιοχών επέλεξαν να διεκδικούν εξαιρέσεις που θα παρέτειναν τη λιγνιτική δραστηριότητα αντί να προετοιμάσουν τις λιγνιτικές περιοχές για την επόμενη μέρα. Έτσι, ο σχεδιασμός της μετάβασης των λιγνιτικών περιοχών κατέληξε να ξεκινήσει με μεγάλη καθυστέρηση, μόλις τον

[1] Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2021), «Μια Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία», https://bit.ly/3yu1ib8
[2] Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2020), «Χρηματοδότηση της πράσινης μετάβασης: το επενδυτικό σχέδιο της Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας και ο Μηχανισμός Δίκαιης Μετάβασης», https://bit.ly/3hLWJSP

Μάρτιο του 2020, κι ενώ οι επιπτώσεις της μετάβασης είχαν ήδη αποκτήσει μεγάλες διαστάσεις, λόγω της ραγδαίας μείωσης της λιγνιτικής παραγωγής τα τελευταία χρόνια. Ωστόσο, μέσα σε σύντομο χρονικό διάστημα διαμορφώθηκαν συγκεκριμένα σχέδια που προτείνουν λύσεις για τον μετασχηματισμό του τοπικού παραγωγικού μοντέλου. Σύμφωνα με τις απαιτήσεις του νέου Ευρωπαϊκού Κανονισμού για το Ταμείο Δίκαιης Μετάβασης, τα λεγόμενα «Εδαφικά Σχέδια Δίκαιης Μετάβασης» (ΕΣΔΙΜ) που καταρτίστηκαν από την ελληνική κυβέρνηση για τις λιγνιτικές περιοχές περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, και περιγραφή του μηχανισμού διακυβέρνησης ο οποίος θα εφαρμοστεί για τον σχεδιασμό και την υλοποίηση της μετάβασης.

Η παρούσα έκθεση έχει ως στόχο να συνεισφέρει στη διαμόρφωση ενός δίκαιου και αποτελεσματικού συστήματος διακυβέρνησης για τις λιγνιτικές περιοχές της Ελλάδας.

Προς τον σκοπό αυτό, στο πρώτο μέρος της έκθεσης εξετάζεται το ευρωπαϊκό θεσμικό πλαίσιο γύρω από ζητήματα διακυβέρνησης, παρουσιάζονται οι σχετικές κατευθυντήριες γραμμές της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, καθώς και οι διάφοροι τύποι μηχανισμών διακυβέρνησης, όπως προέκυψαν από τον «*Οδικό Χάρτη για μια Οργανωμένη Μετάβαση των Λιγνιτικά Εξαρτώμενων Περιοχών της Δυτικής Μακεδονίας*», τον οποίο εκπόνησε η Παγκόσμια Τράπεζα. Το πρώτο μέρος ολοκληρώνεται με την περιγραφή των βασικών χαρακτηριστικών τριών επιτυχημένων μηχανισμών διακυβέρνησης σε ισάριθμες περιφέρειες της ΕΕ όπου εξορύσσονται στερεά ορυκτά καύσιμα. Στο δεύτερο μέρος της έκθεσης, παρουσιάζεται ο μηχανισμός διακυβέρνησης που προτείνει η κυβέρνηση για τις λιγνιτικές περιοχές της Ελλάδας και περιλαμβάνεται στα αντίστοιχα δημοσιευμένα ΕΣΔΙΜ για τη Δυτική Μακεδονία, την Πελοπόννησο και τα νησιά Βορείου και Νοτίου Αιγαίου και την Κρήτη, καθώς και οι απόψεις των τοπικών κοινωνιών γύρω από το ζήτημα της διακυβέρνησης, όπως αυτές αποτυπώνονται σε δημοσκοπήσεις. Στην τελευταία ενότητα της έκθεσης, γίνεται μια κριτική αποτίμηση του προτεινόμενου μηχανισμού και κατατίθενται προτάσεις για τη βελτίωσή του. Τέλος, στο Παράρτημα συνοψίζεται η συγκεκριμένη πρόταση της Παγκόσμιας Τράπεζας για τον μηχανισμό διακυβέρνησης της Δυτικής Μακεδονίας.

Ι. Η Ευρωπαϊκή Διάσταση

Οι μηχανισμοί διακυβέρνησης επηρεάζονται από πολλούς παράγοντες, όπως η συνολική εμπειρία διακυβέρνησης μίας χώρας, το ιστορικό της μετάβασης σε μια συγκεκριμένη περιφέρεια, αλλά κυρίως το υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο.

Η διακυβέρνηση των υπό μετάβαση περιοχών σήμερα στην Ευρωπαϊκή Ένωση, διέπεται από τις σχετικές προβλέψεις του νέου Κανονισμού για το Ταμείο Δίκαιης Μετάβασης (ΤΔΜ), καθώς και του Κανονισμού Κοινών Διατάξεων (ΚΚΔ), στον οποίο εμπίπτει το ΤΔΜ.

Επιπλέον, διαθέσιμη προς όλα τα κράτη μέλη είναι η εργαλειοθήκη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη Διακυβέρνηση των μεταβάσεων, η οποία επιδιώκει να θέσει αρχές και να αναδείξει καλές πρακτικές που μπορούν να βοηθήσουν τα κράτη μέλη και τις περιφέρειες που επηρεάζονται περισσότερο στην αντιμετώπιση των προκλήσεων που ανακύπτουν από την ενεργειακή μετάβαση.

Ακολούθως παρουσιάζονται οι προβλέψεις των Κανονισμών για τη διακυβέρνηση και οι συστάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής που περιέχονται στη σχετική εργαλειοθήκη. Στη συνέχεια, περιγράφονται οι τρεις βασικές κατηγορίες μηχανισμών διακυβέρνησης καθώς και τα συγκριτικά πλεονεκτήματα και μειονεκτήματά τους. Τέλος, παρουσιάζονται τα βασικά χαρακτηριστικά τριών διαφορετικών μηχανισμών διακυβέρνησης από εξορυκτικές περιφέρειες στην Τσεχία, τη Σλοβακία και τη Γερμανία από τους οποίους μπορούν να αντληθούν χρήσιμα διδάγματα και για την περίπτωση των λιγνιτικών περιοχών της Ελλάδας.

Κανονισμός για το Ταμείο Δίκαιης Μετάβασης

Ο Κανονισμός για το ΤΔΜ περιλαμβάνει ισχυρό πλαίσιο διακυβέρνησης με επίκεντρο τα Εδαφικά Σχέδια Δίκαιης Μετάβασης (ΕΣΔΙΜ)[3]. Το Άρθρο 11 του Κανονισμού καθορίζει το περιεχόμενο των ΕΣΔΙΜ που οφείλουν να συντάξουν τα κράτη μέλη για κάθε υπό μετάβαση περιφέρεια στην επικράτειά τους, προκειμένου να λάβουν την αντίστοιχη χρηματοδότηση από το Ταμείο. Ειδικότερα, στο εδάφιο (στ) της παραγράφου 2 του Άρθρου 11 αναφέρεται ότι τα σχέδια θα πρέπει να περιέχουν την περιγραφή των μηχανισμών διακυβέρνησης, οι οποίοι, σύμφωνα με το Παράρτημα ΙΙ του Κανονισμού ΤΔΜ συνίστανται σε τρία στοιχεία:

- τις εταιρικές σχέσεις,
- τα μέτρα παρακολούθησης και αξιολόγησης,
- τους αρμόδιους φορείς για τον συντονισμό και την παρακολούθηση της υλοποίησης του σχεδίου καθώς και τον ρόλο αυτών.

Κανονισμός Κοινών Διατάξεων

Η υποχρέωση αλλά και οι κανόνες με τους οποίους οφείλει να συμμορφώνεται ο μηχανισμός διακυβέρνησης των ΕΣΔΙΜ περιέχονται στον Κανονισμό Κοινών Διατάξεων (ΚΚΔ), η αρχική

[3] Κανονισμός (ΕΕ) 2021/1056 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 24ης Ιουνίου 2021 για τη θέσπιση του Ταμείου Δίκαιης Μετάβασης, https://bit.ly/3dLxgb4

πρόταση για τον οποίο, μάλιστα αναθεωρήθηκε ώστε να συμπεριλάβει και το ΤΔΜ στη λίστα των ταμείων που καλύπτει[4].

Ειδικότερα, το Άρθρο 6 του ΚΚΔ περί πολυεπίπεδης διακυβέρνησης αναφέρει ότι κάθε κράτος μέλος, προκειμένου να αξιοποιήσει του πόρους των ευρωπαϊκών ταμείων, οφείλει να οργανώνει εταιρική σχέση η οποία να περιλαμβάνει ***τουλάχιστον*** τους ακόλουθους εταίρους:

(α) τις αστικές και άλλες δημόσιες αρχές·
(β) τους οικονομικούς και κοινωνικούς εταίρους·
(γ) σχετικούς φορείς που εκπροσωπούν την κοινωνία των πολιτών, περιβαλλοντικούς εταίρους και φορείς που είναι υπεύθυνοι για την προώθηση της κοινωνικής ένταξης, των θεμελιωδών δικαιωμάτων, των δικαιωμάτων των ατόμων με αναπηρία, της ισότητας των φύλων και της καταπολέμησης των διακρίσεων.

Σύμφωνα με το ίδιο άρθρο 6 του ΚΚΔ, πολυεπίπεδη διακυβέρνηση σημαίνει ότι τα κράτη μέλη προωθούν τη συμμετοχή των προαναφερθέντων εταίρων σε όλη τη διάρκεια προγραμματισμού, από την εκπόνηση των συμφωνιών εταιρικής σχέσης, μέχρι την προετοιμασία και την υλοποίηση των προγραμμάτων, συμπεριλαμβανομένης της συμμετοχής τους στις επιτροπές παρακολούθησης. Η σύνθεση των επιτροπών αυτών περιγράφεται στο Άρθρο 34 του ίδιου Κανονισμού, όπου, μεταξύ άλλων, ορίζεται ότι τα κράτη μέλη πρέπει να εξασφαλίζουν την ισόρροπη εκπροσώπηση των εκάστοτε αρμοδίων αρχών τους, των ενδιάμεσων φορέων και των εκπροσώπων των εταίρων του Άρθρου 6, καθώς και να δημοσιεύουν τους καταλόγους των μελών των επιτροπών, όπως ο Κανονισμός ορίζει. Εκπρόσωποι της Ευρωπαϊκής Επιτροπής συμμετέχουν, επίσης, στις εργασίες των επιτροπών με συμβουλευτική ιδιότητα.

Επιπλέον, σύμφωνα με την παράγραφο 3 του Άρθρου 6 του ΚΚΔ, η οργάνωση και η εφαρμογή των εταιρικών σχέσεων πραγματοποιείται σύμφωνα με τον κατ' εξουσιοδότηση Κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 240/2014 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με τον ευρωπαϊκό κώδικα δεοντολογίας για την εταιρική σχέση στο πλαίσιο των ευρωπαϊκών διαρθρωτικών και επενδυτικών ταμείων[5]. Σύμφωνα, τέλος, με την παράγραφο 4 του Άρθρου 6 του ΚΚΔ, η εταιρική σχέση διεξάγει τουλάχιστον μια φορά τον χρόνο διαβουλεύσεις με τις οργανώσεις που εκπροσωπούν τους εταίρους στο επίπεδο της Ένωσης σχετικά με την υλοποίηση των προγραμμάτων.

Εργαλειοθήκη ΕΕ για τη Διακυβέρνηση της Δίκαιης Μετάβασης

Αναγνωρίζοντας τον κομβικό ρόλο των μηχανισμών διακυβέρνησης στην επιτυχή έκβαση της μετάβασης, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέδωσε τον Μάιο του 2020 σχετική εργαλειοθήκη

[4] Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Κανονισμός 2021/1060 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τον καθορισμό κοινών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο+, το Ταμείο Συνοχής και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας, και δημοσιονομικών κανόνων για τα εν λόγω Ταμεία και για το Ταμείο Ασύλου και Μετανάστευσης, το Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας και το Μέσο για τη Διαχείριση των Συνόρων και των Θεωρήσεων https://bit.ly/3jFsDDc

[5] Κατ' εξουσιοδότηση Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 240/2014 της Επιτροπής της 7ης Ιανουαρίου 2014 σχετικά με τον ευρωπαϊκό κώδικα δεοντολογίας για την εταιρική σχέση στο πλαίσιο των ευρωπαϊκών διαρθρωτικών και επενδυτικών ταμείων, https://bit.ly/3ypHQfL

(Governance of Transitions Toolkit) που περιλαμβάνει κατευθυντήριες γραμμές για τον σχεδιασμό δομών και διαδικασιών εμπλοκής των ενδιαφερομένων μερών[6]. Απευθύνεται σε περιφερειακές και τοπικές αρχές, κυβερνητικούς φορείς υπεύθυνους για την περιφερειακή ανάπτυξη και οργανισμούς της κοινωνίας των πολιτών, και χωρίζεται σε τέσσερα μέρη:

- τον σχεδιασμό μοντέλων διακυβέρνησης,
- την εμπλοκή ενδιαφερομένων μερών και την οικοδόμηση συμπράξεων,
- τον ρόλο του κοινωνικού διαλόγου και
- τον ρόλο της κοινωνίας των πολιτών.

Στο σχετικό μέρος για τον σχεδιασμό μοντέλων διακυβέρνησης, η εργαλειοθήκη, μεταξύ άλλων, ορίζει την έννοια της «χρηστής» διακυβέρνησης, η οποία περιστρέφεται γύρω από 6 κομβικές αξίες: τη διαφάνεια, τη συμμετοχή, το κράτος δικαίου, την ισότητα και τη συμμετοχικότητα, την αποτελεσματικότητα και τη λογοδοσία. Ακόμη, τονίζεται ότι τα μοντέλα διακυβέρνησης πρέπει να είναι ειδικά σχεδιασμένα και να προσαρμόζονται στις ανάγκες κάθε περιοχής και να εξελίσσονται συν τω χρόνω. Θεωρείται, δε, πιο πιθανό να είναι αποτελεσματικά όταν οι φορείς και οι κοινότητες τα αποδέχονται, γεγονός που απαιτεί την εκπροσώπηση ενός ευρέος φάσματος ενδιαφερομένων μερών στη διακυβέρνηση. Για αυτό, ένα αποτελεσματικό μοντέλο αντικατοπτρίζει τις απόψεις διαφόρων περιφερειακών και μη δρώντων και των αντιπροσώπων τους, ενώ ο κοινωνικός διάλογος και η εμπλοκή της κοινωνίας των πολιτών είναι στοιχεία-κλειδιά στη διαδικασία αυτή.

Σε ό,τι αφορά στη διαδικασία εμπλοκής των ενδιαφερομένων μερών, η εργαλειοθήκη περιγράφει μορφές συμμετοχής και συγκεκριμένα εργαλεία, ευπροσάρμοστα σε διαφορετικές ομάδες-στόχους. Η εργαλειοθήκη αναφέρει, επίσης, τους κινδύνους που απορρέουν από τη μη επαρκή εμπλοκή των ενδιαφερομένων μερών, όπως η αύξηση της αβεβαιότητας, η πιθανότητα μη αποδοχής του αποτελέσματος και μη συμμόρφωσης σε αυτό, η απώλεια της εμπιστοσύνης η οποία συνδέεται και με τη μη αποδοτική χρήση πόρων, καθώς και η δημιουργία αντιστάσεων που ανάγονται σε ηθικά ζητήματα, όπως η μη συμμετοχή στη λήψη αποφάσεων. Παρουσιάζει δε, τρία επίπεδα αύξουσας συμμετοχής των ενδιαφερομένων μερών στις Εταιρικές Σχέσεις κατά τη διαδικασία σχεδιασμού και παρακολούθησης. Τα επίπεδα αυτά είναι η ενημέρωση (information), η συμβουλευτική (consultation) και η συνεργασία (cooperation). Ειδικότερα, ενημέρωση σημαίνει μονόδρομη ροή πληροφοριών προς τα ενδιαφερόμενα μέρη με στόχο τη διασφάλιση διαφάνειας, μέσω ενημερωτικού υλικού, όπως ομιλίες και σεμινάρια. Η συμβουλευτική συνεπάγεται την αμφίδρομη πληροφόρηση, κατά την οποία τα ενδιαφερόμενα μέρη μπορούν να εκφράσουν την άποψή τους και να προτείνουν κατευθύνσεις, μέσω ερωτηματολογίων, συνεντεύξεων και άλλων εργαλείων. Ωστόσο, δεν είναι δεσμευτική η αποδοχή των προτάσεων που κατατίθενται σε αυτό το επίπεδο, οι οποίες άλλωστε μπορεί να αντικρούουν η μία την άλλη ή να μην ανταποκρίνονται σε όρους των σχετικών Κανονισμών. Τέλος, η συνεργασία αφορά κάποιας μορφής κοινή λήψη αποφάσεων: τα ενδιαφερόμενα μέρη έχουν τη δυνατότητα κατά το στάδιο αυτό να ελέγξουν τα τελικά σχέδια εισάγοντας περιοριστικές κατευθύνσεις δεσμευτικής φύσεως, μέσω της εμπλοκής τους σε σχετικές δραστηριότητες, όπως διαβουλεύσεις επί τελικών κειμένων, αδειοδοτήσεις, εγκρίσεις, δημόσια εκπροσώπηση σε διοικητικά όργανα ή διαπραγματεύσεις με τοπικούς φορείς.

[6] Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2020), "Governance of Transitions Toolkit: Design of governance structures and stakeholder engagement processes for coal regions in transition", https://bit.ly/3dSQxHw

Ειδικότερα, για τον σχεδιασμό μιας Δίκαιης Μετάβασης στις λιγνιτικές περιοχές, η εργαλειοθήκη παραπέμπει στους «*7 Χρυσούς Κανόνες για ανοιχτό και συμπεριληπτικό σχεδιασμό δίκαιης μετάβασης σε περιφερειακό επίπεδο*» που συνδιαμόρφωσαν περιβαλλοντικές ΜΚΟ και δεξαμενές σκέψης από όλη την Ευρώπη[7]:

1) **Ανοιχτές προσκλήσεις**: Δημοσιοποιήστε την πρόθεση για την έγκαιρη έναρξη του προγραμματισμού της διαδικασίας και κάντε το σε πολλαπλές και προσβάσιμες τοποθεσίες·
2) **Συμπερίληψη**: διασφαλίστε ότι όλοι οι εταίροι συμπεριλαμβάνονται σε ομάδες για την υλοποίηση της μετάβασης·
3) **Ισότητα**: σε όλα τα στάδια της μετάβασης δώστε σε όλους τους εταίρους ίσο κύρος και ίσα δικαιώματα ψήφου·
4) **Πρόσβαση στην πληροφορία**: προσφέρετε σε όλους τους εταίρους τις ίδιες πληροφορίες εγκαίρως και ταυτόχρονα·
5) **Ανατροφοδότηση**: εδραιώστε συγκεκριμένες και διαφανείς διαδικασίες για ανατροφοδότηση·
6) **Δημοσιοποίηση**: διασφαλίστε ότι πρακτικά όλων των συναντήσεων δημοσιοποιούνται εντός δύο εβδομάδων από την πραγματοποίησή τους·
7) **Εμπλοκή και συμμετοχή**: διευκολύνετε τη δημόσια εμπλοκή στη διαδικασία μετάβασης και διασφαλίστε ότι το κοινό είναι πλήρως ενημερωμένο για αυτή.

Η εφαρμογή αυτών των κανόνων είναι σημαντική για να καταστεί δυνατός ένας ταχύς και κοινωνικά δίκαιος μετασχηματισμός των τοπικών οικονομιών πέρα από τον λιγνίτη και τον λιθάνθρακα, καθώς και να διασφαλιστεί η διαφάνεια και η αποτελεσματική συμμετοχή των ενδιαφερομένων μερών στη διαδικασία επιλογής και εφαρμογής συγκεκριμένων έργων.

Σύμφωνα με την εργαλειοθήκη, ο κοινωνικός διάλογος αποτελεί κλειδί για την επιτυχία της μετάβασης. Με βάση τη διεθνή εμπειρία από διάφορες περιοχές, ο αποτελεσματικός κοινωνικός διάλογος μπορεί να οδηγήσει σε περισσότερο κοινωνικά δίκαιες και ισορροπημένες διαδικασίες μετάβασης, μέσα από τη διαχείριση πιθανών συγκρούσεων, παραδείγματος χάριν, μεταξύ περιβαλλοντικής προστασίας και προτεραιοτήτων του τομέα της απασχόλησης. Οι αρχές του διαλόγου αυτού, άλλωστε, μαζί με το δικαίωμα στις συλλογικές διαπραγματεύσεις στην ΕΕ περιλαμβάνονται στη Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Άρθρα 151-156), στον Ευρωπαϊκό Πυλώνα Κοινωνικών Δικαιωμάτων και τον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ. Επιτυχημένα παραδείγματα εφαρμογής κοινωνικού διαλόγου μεταξύ κυβέρνησης, εργοδοτών και εργαζομένων, σύμφωνα με την εργαλειοθήκη, έχουν εφαρμοστεί στις λιγνιτικές περιοχές της Ισπανίας, στις περιοχές Saarland και Ruhr της Γερμανίας και στην περιοχή του Yorkshire του Ηνωμένου Βασιλείου.

Η εργαλειοθήκη δίνει, επίσης, έμφαση στα πολλαπλά οφέλη που απορρέουν από τη συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών στον μηχανισμό διακυβέρνησης. Σε αυτά συγκαταλέγονται τα εξής:

- Οικοδόμηση ενός κλίματος εμπιστοσύνης, γεγονός που αυξάνει την ευαισθητοποίηση και την αποδοχή μεταξύ των μερών, κάτι που με τη σειρά του ενισχύει την αίσθηση νομιμοποίησης των παραγόμενων σχεδίων και οδηγεί σε μεγαλύτερη οικειοποίησή τους (ownership) από την πλευρά των πολιτών. Έτσι, μειώνεται ο κίνδυνος τοπικών

[7] The Green Tank (2019), «7 χρυσοί κανόνες για τον σχεδιασμό μιας Δίκαιης Μετάβασης στις λιγνιτικές περιφέρειες της Ευρώπης», https://thegreentank.gr/2019/07/15/7goldenrules/

αντιστάσεων σε μεταγενέστερα στάδια της μετάβασης, αυξάνονται, δηλαδή, οι πιθανότητες οι τοπικές κοινωνίες να συμμορφωθούν με τα σχέδια και να τα εφαρμόσουν·
- Συμβολή στην υπερπήδηση διαφόρων άλλων εμποδίων που μπορούν να εμφανιστούν, αυξάνοντας την κατανόηση αντιστάσεων και αντιθέσεων, όπως οι ανισορροπίες ισχύος και οργανωμένων συμφερόντων, γεγονός που συμβάλλει στην αποτελεσματικότερη αντιμετώπισή τους·
- Αύξηση του αντίκτυπου και του ρυθμού της προόδου των διαδικασιών μετάβασης·
- Ενίσχυση της διαδικασίας μετάβασης με τεχνογνωσία, επαφές, γνώση του τοπικού κοινωνικού κεφαλαίου, ακόμη και με υλικούς πόρους·
- Πολλαπλασιαστική δράση για ομάδες πολιτών και παρακίνηση για περαιτέρω εμπλοκή τους στη διαδικασία της μετάβασης.

Κατηγορίες Μοντέλων Διακυβέρνησης

Για τη μετάβαση λιγνιτικών περιφερειών σε διάφορες χώρες του κόσμου ως τώρα έχουν εφαρμοστεί διαφορετικοί μηχανισμοί διακυβέρνησης τόσο για τον σχεδιασμό όσο και για την υλοποίηση. Πολλοί από αυτούς τους μηχανισμούς παρουσιάζονται στη μελέτη της Παγκόσμιας Τράπεζας για τη μετάβαση των λιγνιτικών περιοχών της Δυτικής Μακεδονίας[8], η οποία είχε τελικούς αποδέκτες την ελληνική κυβέρνηση και την Περιφέρεια Δυτικής Μακεδονίας, και εκπονήθηκε με αποκλειστική χρηματοδότηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στο πλαίσιο της συμμετοχής της Περιφέρειας Δυτικής Μακεδονίας στην πλατφόρμα των λιγνιτικών και λιθαναθρακικών περιοχών υπό μετάβαση (Coal Regions in Transition platform).

Στις οκτώ μελέτες περίπτωσης που εξετάσθηκαν από την Παγκόσμια Τράπεζα, παρατηρούνται διαφοροποιήσεις ως προς το εύρος των δρώντων που εμπλέκονται στη διακυβέρνηση κατά τον σχεδιασμό και την υλοποίηση της μετάβασης, καθώς και το επίπεδο συμμετοχής τους στη λήψη αποφάσεων. Σε ορισμένες περιπτώσεις εφαρμόστηκαν μοντέλα διακυβέρνησης με τον σχεδιασμό και τη λήψη αποφάσεων να πραγματοποιούνται από την κεντρική κυβέρνηση (top-down), ενώ σε άλλες υπήρχαν εντονότερα χαρακτηριστικά τοπικής συμμετοχικότητας, ακολουθώντας μια προσέγγιση εκ των περιφερειών προς τα πάνω (bottom-up), ενώ μία τρίτη κατηγορία αφορά σε υβριδικές προσεγγίσεις μεταξύ των δύο παραπάνω κατηγοριών. Στον Πίνακα 1 που ακολουθεί σημειώνονται τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα των διαφόρων προσεγγίσεων.

[8] The World Bank (2020), "A Road Map for a Managed Transition of Coal-Dependent Regions in Western Macedonia", https://bit.ly/2TtP8Ap

Πίνακας 1: Συγκριτική παρουσίαση μοντέλων διακυβέρνησης

	Πλεονεκτήματα	Μειονεκτήματα
Προσέγγιση Κεντρικής Κυβέρνησης εκ των άνω προς τα κάτω (top-down)	• Γρήγορη λήψη αποφάσεων • Βραχυπρόθεσμη αποτελεσματικότητα • Ευθυγράμμιση με εθνικές προτεραιότητες	• Τάση να μη λαμβάνονται υπ' όψιν οι συγκεκριμένες ανάγκες των περιφερειών • Έλλειψη ευρείας εμπλοκής ενδιαφερομένων μερών • Κίνδυνος τοπικής αντίστασης • Δυσκολία αποτελεσματικής υλοποίησης λόγω ελλιπούς συμπερίληψης τοπικών αρχών
Τοπική και περιφερειακή προσέγγιση εκ των κάτω προς τα άνω (bottom-up)	• Τοπικώς δημιουργούμενα σχέδια μετάβασης • Εξασφάλιση τοπικής συμμετοχής	• Απαιτεί δυνατούς δεσμούς με την κεντρική κυβέρνηση για την εξασφάλιση χρηματοδότησης • Οι πολιτικές μεταξύ επιπέδων διακυβέρνησης ενδέχεται να μην είναι ευθυγραμμισμένες
Υβριδική προσέγγιση με Όχημα Ειδικού Σκοπού	• Ευθυγράμμιση επιπέδων διακυβέρνησης με το όραμά τους για τη μετάβαση • Διεύρυνση συμμετοχής ενδιαφερομένων μερών • Το Όχημα μπορεί να βελτιστοποιήσει τη διαχείριση, υλοποίηση και παρακολούθηση • Ευδιάκριτοι ρόλοι και αρμοδιότητες	• Η κατανομή ρόλων και αρμοδιοτήτων ανά επίπεδο διακυβέρνησης πρέπει να είναι σαφής για να μην υπάρχουν επικαλύψεις

Ο μηχανισμός διακυβέρνησης που πρότεινε η Παγκόσμια Τράπεζα για τη μετάβαση των λιγνιτικών περιοχών της Ελλάδας, παρουσιάζεται στο Παράρτημα.

Καλές πρακτικές – Παραδείγματα από άλλες χώρες

Στην ενότητα αυτή παρουσιάζονται τα βασικά χαρακτηριστικά τριών συγκεκριμένων παραδειγμάτων διακυβέρνησης από την Τσεχία, τη Σλοβακία και τη Γερμανία, με στόχο να αντληθούν χρήσιμα διδάγματα για την καλύτερη διαμόρφωση της διακυβέρνησης της μετάβασης στις λιγνιτικές περιοχές της Ελλάδας.

Τσεχία

Το πρόγραμμα RE:START της Τσεχίας καταγράφεται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή ως ένα επιτυχημένο παράδειγμα διακυβέρνησης[9], στοιχεία του οποίου θεώρησε η Παγκόσμια Τράπεζα

[9] European Commission (2019), "RE:START-Strategy for economic restructuring of Czech coal regions", https://bit.ly/3xrTgQ6

ότι μπορούν να αξιοποιηθούν και για τη διαμόρφωση αποτελεσματικού μηχανισμού διακυβέρνησης για τις λιγνιτικές περιοχές της Ελλάδας.

Πρόκειται για μία πρωτοβουλία που ξεκίνησε από τις ίδιες τις τρεις περιφερειακές ενότητες της χώρας (Karlovy Vary, Usti, and Moravia – Silesia) όπου εξορύσσεται λιγνίτης ή λιθάνθρακας, ύστερα από αίτημά τους προς την κυβέρνηση για οικονομικές «ενέσεις», ώστε να επανεκκινήσουν τις οικονομίες τους[10]. Το εγχείρημα γρήγορα πέρασε στα χέρια της κυβέρνησης, όταν εκείνη επανενεργοποίησε το 2014 το αξίωμα του Κυβερνητικού Επιτρόπου, ο ρόλος του οποίου ήταν να συντονίσει τη συνεργασία μεταξύ μεμονωμένων υπουργείων για την κάλυψη των αναγκών επανοικοδόμησης των δομικά πληττόμενων λιγνιτικών και λιθανθρακικών περιοχών της χώρας[11]. Τη θέση κατέλαβε ο Δρ. Jiří Cienciala, ο οποίος από το 2013 διατελούσε Υπουργός Βιομηχανίας και Εμπορίου της Τσεχικής Δημοκρατίας. Ο τελευταίος επιφορτίστηκε με το να καταστρώσει και να παρουσιάσει στην κυβέρνηση ένα σχέδιο οικονομικής και κοινωνικής αναδιάρθρωσης των περιοχών αυτών.

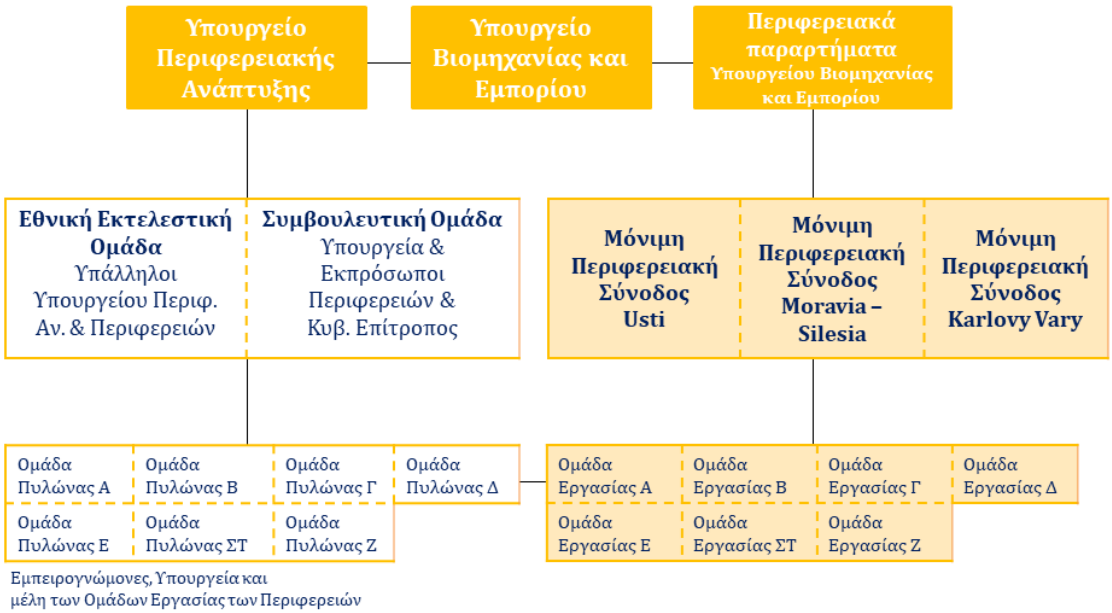
Το πρώτο στάδιο του εγχειρήματος, δηλαδή του σχεδιασμού, διήρκεσε από το 2015 μέχρι το 2018 και εστίαζε στην ανάπτυξη ενός στρατηγικού πλαισίου, τη συλλογή πληροφοριών, την αξιολόγηση των αναγκών των εν λόγω περιοχών, καθώς και τη συγκρότηση ενός αποτελεσματικού μηχανισμού διακυβέρνησης. Ο τελευταίος χαρακτηρίστηκε από την εμπλοκή ενός ευρέος φάσματος ενδιαφερομένων μερών. Έτσι, παρ' όλο που το πρόγραμμα έχει τύχει αρνητικής κριτικής, καθώς δεν υποστηρίζει ρητά την απολιγνιτοποίηση των εν λόγω περιοχών[12], η σχετική εργαλειοθήκη της ΕΕ αναφέρει την περίπτωση της Τσεχίας και του RE:START ως ένα επιτυχημένο παράδειγμα διακυβέρνησης, κατά το οποίο η κατανομή αρμοδιοτήτων και οι ευθύνες κοινοποιήθηκαν στο ευρύτερο κοινό και το μοντέλο αποδείχθηκε ευέλικτο και εξελισσόμενο παράλληλα με τη στρατηγική.

Το 2015, ένα χρόνο μετά τη σύσταση του γραφείου του Κυβερνητικού Επιτρόπου, η κυβέρνηση ενέκρινε ψήφισμα το οποίο έθεσε τις βάσεις για την ανάπτυξη στρατηγικής για την οικονομική επανοικοδόμηση των τριών περιοχών. Η κατάρτιση της στρατηγικής, που είχε ορίζοντα τριετίας, διήρκεσε περισσότερο από έναν χρόνο και υιοθετήθηκε τον Ιανουάριο του 2017, ενώ ο Κυβερνητικός Επίτροπος επιφορτίστηκε και με την προετοιμασία ειδικών μέτρων για τις περιοχές υπό το πλαίσιο αυτό, τα οποία θα εφαρμόζονταν μέσω ετήσιων Σχεδίων Δράσης. Παράλληλα, ο ίδιος αναλάμβανε έναν ρόλο διαμεσολαβητή και παράγοντα διευκόλυνσης, αφού θα έπρεπε να συνομιλεί με τα ενδιαφερόμενα μέρη και από τις τρεις περιοχές, για την ανάπτυξη και συμφωνία επί των Σχεδίων[13], όπως επίσης και τη διαχείριση του έργου της εκτελεστικής ομάδας που θα συντόνιζε τις δραστηριότητες στις τρεις περιοχές, αλλά και μεικτών ομάδων

[10] Heuer D. (2018), "Just Transition in Czech Republic", Centre for Transport and Energy, https://bit.ly/3ywJ8FK
[11] RE:START (2019), "Strategy of Economic Restructuring of Usti, Moravian-Silesian and Karlovy Vary regions: Basic facts", https://bit.ly/3wmU5br
[12] Η Τσεχία, μέχρι και τη συγγραφή του παρόντος δεν έχει ανακοινώσει χρονολογία πλήρους απεξάρτησης από τα στερεά ορυκτά καύσιμα. Την 1η Φεβρουαρίου 2021 επρόκειτο να ληφθεί απόφαση από την τσεχική κυβέρνηση συνεργασίας για το 2038, σε συνέχεια πρότασης της ειδικής Λιγνιτικής Επιτροπής της χώρας, γεγονός που δεν κατέστη δυνατό, λόγω διαφωνιών μεταξύ των κομμάτων, και αντιπρότασης για το 2033 (Reuters, "UPDATE 1-Czech government parties fail to agree on 2038 coal phase-out target", https://reut.rs/3yAU5q0)
[13] Restartregionu (2018), "RE:START will win the trust of the people if it's stable", https://bit.ly/3qSusON

εργασίας. Δομήθηκε, δηλαδή, αρχικά ένα κεντρικό σύστημα διακυβέρνησης με συγκέντρωση όλων των αρμοδιοτήτων στο πρόσωπο του Κυβερνητικού Επιτρόπου.

Η μεγάλη αλλαγή στο μοντέλο διακυβέρνησης επήλθε ύστερα από σχετικά αιτήματα των τοπικών κυβερνητών (περιφερειαρχών) το 2018 και το 2019 για περισσότερη συμμετοχή στη λήψη αποφάσεων για τον σχεδιασμό και την υλοποίηση του προγράμματος. Έκτοτε, ξεκίνησε η δεύτερη φάση του προγράμματος, με τη δομή που παρουσιάζεται στο Διάγραμμα 1:



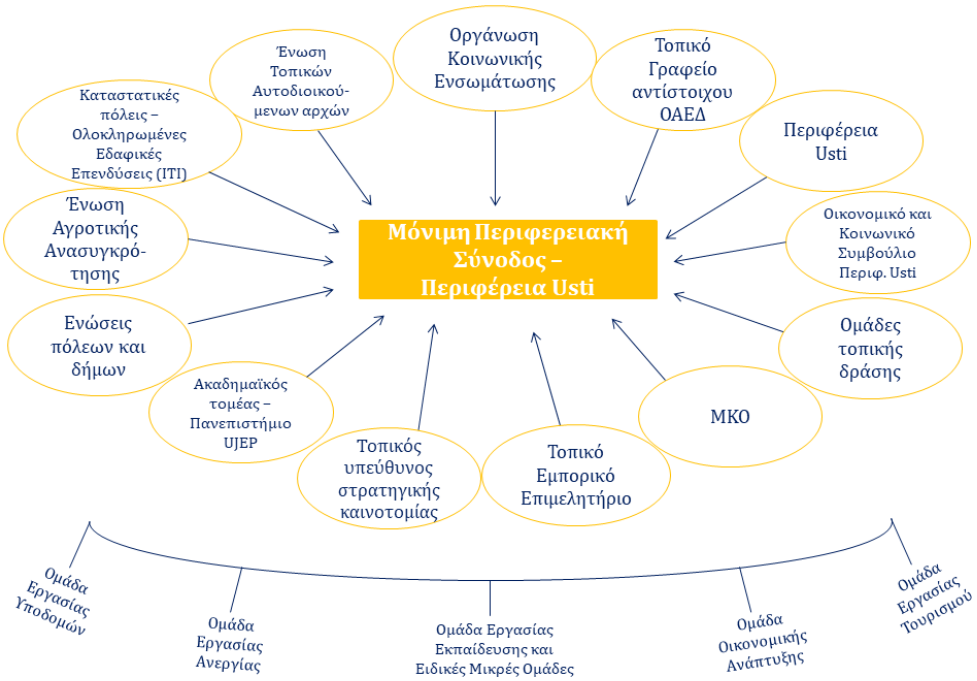
Διάγραμμα 1: Δομή Διακυβέρνησης προγράμματος RE:START (Τσεχία)

Η σημαντικότερη αλλαγή που παρατηρείται είναι η μετακύλιση αρμοδιοτήτων από τον Κυβερνητικό Επίτροπο προς το Υπουργείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το οποίο ανέλαβε την ηγεσία της όλης διαδικασίας με τη συνδρομή του Υπουργείου Βιομηχανίας και Εμπορίου. Με τη σειρά του, το Υπουργείο Περιφερειακής Ανάπτυξης συνέστησε δομές σε δύο επίπεδα, το εθνικό και το περιφερειακό. Συγκεκριμένα, σε εθνικό επίπεδο δημιούργησε την Εθνική Εκτελεστική Ομάδα, η οποία απαρτίζεται από υπαλλήλους του Υπουργείου Περιφερειακής Ανάπτυξης αλλά και υπαλλήλους των ενδιαφερομένων Περιφερειών και λειτουργεί ως διαχειριστική και συντονιστική αρχή του RE:START για να διοικήσει τη μετάβαση. Δημιούργησε, επίσης, και μια Συμβουλευτική Ομάδα στην οποία μετέχουν εκπρόσωποι υπουργείων, οι περιφερειακοί ομόλογοί τους και ο Κυβερνητικός Επίτροπος. Σε περιφερειακό επίπεδο, συνέστησε τις Μόνιμες Περιφερειακές Συνόδους (Regional Permanent Conferences – RPCs) ως κεντρική δομή διακυβέρνησης της μετάβασης. Αξιοσημείωτο είναι το γεγονός πως στο νέο σχήμα διακυβέρνησης, ο Κυβερνητικός Επίτροπος απέκτησε πλέον μόνο συμβουλευτικό ρόλο, ως μέλος της Συμβουλευτικής Επιτροπής του προγράμματος, από κοινού με εκπροσώπους των σχετικών Υπουργείων, αλλά και εκπροσώπους των τριών Περιφερειών.

Μολονότι παραμένει μια κεντρικά διοικούμενη στρατηγική, το RE:START φέρνει κοντά εθνικούς φορείς λήψης αποφάσεων και εμπειρογνωμοσύνη από τις περιφέρειες για την υλοποίηση μιας δίκαιης μετάβασης για τις τρεις περιοχές. Αυτό αποπειράται να επιτευχθεί μέσα από διάφορες κινήσεις, όπως ο αναβαθμισμένος ρόλος των RPCs. Η πρόσθετη αυτονομία που τους δόθηκε αφορά στη διαδικασία υλοποίησης της στρατηγικής, κυρίως για τη

διασφάλιση μέγιστης δυνατότητας απορρόφησης πόρων σε κάθε περιοχή, ώστε να εξαλειφθούν ανισορροπίες στην εφαρμογή του RE:START. Μετατράπηκαν, δηλαδή, σε περιφερειακούς εγγυητές των Σχεδίων Δράσης, **αφού έχουν την αρμοδιότητα να προτείνουν περιφερειακούς στόχους, προτεραιότητες μετάβασης και προκαταρκτικές ιδέες για προγράμματα μετάβασης, εν τοις πράγμασι, να καθορίζουν και να εφαρμόζουν τα Σχέδια Δράσης**, αλλά και να παρέχουν και σχετικά περιφερειακά δεδομένα, εάν τους ζητηθεί. Σε εθνικό επίπεδο, βέβαια, η τσεχική κυβέρνηση, μέσω του Υπουργείου Περιφερειακής Ανάπτυξης, παραμένει ο δικαιούχος της στρατηγικής.

Στον μηχανισμό αυτό, ο κάθε περιφερειάρχης που προεδρεύει της οικείας RPC είναι υπόλογος για την εφαρμογή της στρατηγικής, ενώ, παράλληλα, είναι επιφορτισμένος με το να ετοιμάζει και να καταθέτει σε αυτήν προς έγκριση την Ετήσια Κατάσταση Στρατηγικής, η οποία περιέχει το όραμα κάθε περιφέρειας και τον οδικό χάρτη για την περιφερειακή δράση προς τη Δίκαιη Μετάβαση. Οι RPCs συνεδριάζουν τουλάχιστον δύο φορές το χρόνο, προκειμένου να διαχειριστούν το σύνολο της στρατηγικής και μπορεί να συγκροτούνται σε διευρυμένη μορφή, περιλαμβάνοντας εκπροσώπους των RPCs των άλλων δύο περιφερειών. Μέσα από αυτή τη δομή, όπως ενδεικτικά φαίνεται και στο παρακάτω διάγραμμα για μια εκ των τριών σχετικών περιφερειών, εξασφαλίζεται η εμπλοκή μελών τόσο της εκάστοτε τοπικής αυτοδιοίκησης (Περιφέρειες και Δήμοι), όσο και οικονομικών και κοινωνικών εταίρων, της πανεπιστημιακής κοινότητας, ενώσεων εργαζομένων κλπ.



Διάγραμμα 2: Σύνθεση Μόνιμης Περιφερειακής Συνόδου Περιφέρειας Usti Τσεχίας

Τέλος, το σύστημα των «καθρεπτιζόμενων» ομολόγων που λειτουργεί μεταξύ Εθνικής Εκτελεστικής Ομάδας/Συμβουλευτικής Επιτροπής και RPCs, επεκτείνεται και στο κατώτερο επίπεδο της διακυβέρνησης, εκείνο των θεματικών ομάδων, οι οποίες συστάθηκαν για να αντιμετωπίσουν επτά (7) σημαντικά ζητήματα – πυλώνες της μετάβασης: επιχειρηματικότητα και καινοτομία, επενδύσεις, έρευνα και επιστήμη, ανθρώπινοι πόροι, κοινωνική σταθεροποίηση, περιβάλλον και υποδομές και δημόσια διοίκηση. Στις τοπικές ομάδες εργασίας συμμετέχουν δήμοι, περιφερειακά γραφεία, ο αντίστοιχος ΟΑΕΔ, η Οργάνωση Κοινωνικής

Ενσωμάτωσης της Τσεχίας, επιχειρήσεις και ΜΚΟ, ενώ σε κάθε ομάδα εθνικής εμβέλειας υπάρχουν εκπρόσωποι Υπουργείων, εμπειρογνώμων και περιφερειών, συμπεριλαμβανομένων των περιφερειακών αρχών, εκπροσωπώντας τις τοπικές ομάδες εργασίας.

Οι τοπικές ομάδες εργασίας συλλέγουν σε εξαμηνιαία βάση προτάσεις αναπτυξιακών προγραμμάτων μέσω ηλεκτρονικών ερωτηματολογίων, δημόσιων εκκλήσεων (π.χ. μέσω ΜΜΕ), ή συναντήσεων με τα ενδιαφερόμενα μέρη, ενώ λαμβάνονται υπ' όψιν και προτάσεις που συζητήθηκαν παλιότερα εντός των RPCs. Οι προτάσεις αυτές υπόκεινται σε περαιτέρω ανάπτυξη και επεξεργασία και, έτσι, καταρτίζονται προσχέδια των Σχεδίων Δράσης με τα υποστηρικτικά τους μέτρα. Έπειτα, κατατίθενται στις RPCs όπου εγκρίνονται και υπογράφονται από τους τοπικούς κυβερνήτες, ώστε να αποσταλούν, στη συνέχεια, στο Υπουργείο Περιφερειακής Ανάπτυξης. Αυτό είναι υπεύθυνο για την εκκίνηση δια-τμηματικών διαβουλεύσεων και την κατάθεση των τελικών εκδοχών των Σχεδίων στην Κυβέρνηση προς συζήτηση.

Ανακεφαλαιώνοντας, όπως διαπιστώνεται από αυτή την επισκόπηση του συστήματος διακυβέρνησης της Τσεχίας, η χώρα αρχικά λειτουργούσε με εκ των άνω προς τα κάτω προσέγγιση (top-down), ωστόσο σταδιακά η προσέγγιση αυτή προσαρμόστηκε στις ανάγκες και την εξέλιξη της μετάβασης και ενίσχυσε τη συμμετοχή εκπροσώπων της τοπικής κοινωνίας στη διακυβέρνησης της μετάβασης. Οι αρμοδιότητες του Κυβερνητικού Επιτρόπου περιστάλθηκαν και ο ρόλος του περιορίστηκε απλά σε συμβουλευτικό. Μετά από αιτήματα των περιφερειών για περισσότερη συμμετοχή στις διαδικασίες, πλέον, στην Τσεχία εφαρμόζεται ένα υβριδικό μοντέλο, με συνδυασμό εκ των άνω προς τα κάτω (top-down) και εκ των κάτω προς τα άνω (bottom-up) διαδικασιών. Οι περιφέρειες έχουν λόγο και ενεργό ρόλο στη διαδικασία της μετάβασης, αφού, ως περιφερειακοί εγγυητές των σχεδίων, συγκαλούνται σε εξαμηνιαία βάση και παρέχουν ετησίως ανατροφοδότηση. Οι δε περιφερειάρχες είναι υπόλογοι για την εφαρμογή των σχεδίων αυτών. Το τοπικό, δηλαδή, επίπεδο έχει ουσιαστικές αρμοδιότητες και η διαχείριση της διαδικασίας της μετάβασης δεν γίνεται αμιγώς κεντρικά.

Υπογραμμίζεται, πάντως, ότι οι πιο συμμετοχικές δομές δεν οδηγούν αυτομάτως σε μεγαλύτερη συμμετοχή των πολιτών. Πιο συγκεκριμένα, παρά την πρόβλεψη για την ύπαρξη συμμετοχικότερων δομών, εν προκειμένω, παρατηρήθηκε στο ευρύ κοινό περιορισμένη κατανόηση της σχετικής στρατηγικής και γνώση για το πως η τοπική κοινωνία μπορεί να συμμετάσχει στην αναδιάρθρωση των λιγνιτικών και λιθανθρακικών περιοχών. Επίσης, όπως δήλωνε η Αναπληρώτρια Κυβερνητική Επίτροπος για το RE:START, Gabriela Nekolová, η συμβολή των πολιτών στη διαβούλευση ήταν περιορισμένη, με την έννοια ότι οι περισσότερες ιδέες από το κοινό ήταν πολύ γενικές. Ειδικότερα, οι πολίτες ζητούσαν βοήθεια για την ανεργία ή αναδείκνυαν περιβαλλοντικά προβλήματα, οπότε οι αρμόδιοι έπρεπε να επικοινωνούν μαζί τους για να μετατρέψουν τις ανάγκες τους σε πιο συγκεκριμένες ιδέες και προτάσεις. Αυτό βέβαια, δεν ακυρώνει σε καμία περίπτωση τη αξία της διαβούλευσης και της συμμετοχής των πολιτών. Όπως ανέφερε και η εργαλειοθήκη της ΕΕ, μόνο όταν συμμετέχουν οι πολίτες στη διαδικασία θεωρούν νομιμοποιημένα τα αποτελέσματά της και τα οικειοποιούνται. Στην περίπτωση της Τσεχίας, το φαινόμενο αυτό είναι πιθανό να οφείλεται στην αμφιταλάντευση της τσέχικης κυβέρνησης γύρω από την απόφαση της πλήρους απεξάρτησης από τον λιγνίτη και τον λιθάνθρακα, αλλά και η έλλειψη, αφ' ενός, πληροφοριών σχετικά με τους τρόπους συμμετοχής των τοπικών παραγόντων και, αφ' ετέρου, σαφήνειας σχετικά με το αν οι απόψεις και ιδέες τους θα ληφθούν υπ' όψιν. Σημαντική παράμετρος κατά την Ευρωπαϊκή Επιτροπή

ενδέχεται να είναι και η απογοήτευση που έχουν δημιουργήσει στους πολίτες επίμονα οικονομικά ζητήματα, τριάντα χρόνια μετά τη διάσπαση της Τσεχοσλοβακίας.

Σλοβακία

Στην εργαλειοθήκη της ΕΕ για τη διακυβέρνηση, η Σλοβακία αναφέρεται ως πρότυπο μηχανισμού διακυβέρνησης που διαμορφώθηκε από τα κάτω προς τα πάνω (bottom up)[14].

Η πορεία προς τη Δίκαιη Μετάβαση ξεκίνησε τον Σεπτέμβριο του 2017, όταν η Katarína Macháčková, δήμαρχος της Prievidza, του οικονομικού και διοικητικού κέντρου της Upper Nitra, μιας υπο-περιφέρειας της ευρύτερης περιοχής Trencin, διοργάνωσε μια στρογγυλή τράπεζα για το μέλλον της περιοχής. Ο τότε Πρωθυπουργός, ο Υπουργός Οικονομικών, καθώς και ειδικοί από το Υπουργείο Οικονομικών και Περιβάλλοντος απέρριψαν την πρόσκληση να συμμετάσχουν. Το ίδιο συνέβη και με την Hornonitrianske bane Prievidza (HBP), τη μεγαλύτερη σλοβακική εταιρεία λιγνίτη και κάτοχο των τοπικών ορυχείων, η οποία ισχυρίστηκε ότι οι αποφάσεις για το μέλλον του λιγνίτη στην περιοχή ήταν πολύ σοβαρές για να ληφθούν σε τοπικό επίπεδο.

Δύο μήνες αργότερα, τον Δεκέμβριο του 2017, η περιοχή του Trencin επιλέχθηκε ως μια από τις τρεις πρώτες πιλοτικές περιφέρειες για την νεοσυσταθείσα τότε Πλατφόρμα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τις λιγνιτικές και λιθαναθρακικές περιοχές υπό μετάβαση (Coal Regions in Transition platform). Τον Ιανουάριο του 2018, η δήμαρχος Macháčková εκκίνησε μια συμμετοχική διαδικασία, για την κατάρτιση ενός σχεδίου δράσης για την μεταλιγνιτική ανάπτυξη της Upper Nitra. Η HPB αρνήθηκε εκ νέου να συμμετάσχει, στηρίζοντας την απόφασή της αυτή τη φορά στο γεγονός ότι αντίστοιχες διαπραγματεύσεις λάμβαναν χώρα υπό την αιγίδα της κυβέρνησης. Πράγματι, παρ' όλο που, αρχικά, η κυβέρνηση τασσόταν ανοιχτά και σαφώς υπέρ του λιγνίτη, εκκίνησε τον δικό της διάλογο για το μέλλον της περιοχής τον Φεβρουάριο του 2018. Η πρωτοβουλία αυτή, μάλιστα, είχε την έγκριση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, αφού παρουσιάστηκε κατά τη διάρκεια συνάντησης στο Trencin, παρουσία εκπροσώπων της Επιτροπής και της κυβέρνησης.

Μέχρι τον Απρίλιο του 2018, οι δύο πρωτοβουλίες λειτουργούσαν εν παραλλήλω, εργαζόμενες διακριτά. Και ενώ οι ομάδες εργασίας που είχαν δημιουργηθεί από την τοπική αυτοδιοίκηση ήταν συμμετοχικές και ανοιχτές σε κάθε ενδιαφερόμενο, η δομή που είχε συστήσει η κυβέρνηση και η περιφέρεια περιοριζόταν σε κυβερνητικούς και επιχειρηματικούς δρώντες. Επρόκειτο, δηλαδή, για μια μη συμμετοχική διαδικασία, η οποία απέκλειε βουλευτές, ΜΚΟ και άλλα ενδιαφερόμενα μέρη, ενώ τον ιδιωτικό τομέα εκπροσωπούσε μόνο η HBP και η GA Drilling, μια ακόμη εταιρεία ορυκτών καυσίμων.

Για τους λόγους αυτούς, η κοινωνία των πολιτών στην Upper Nitra πίεζε τόσο την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, όσο και τη σλοβακική κυβέρνηση να τροποποιήσει τις διαδικασίες, ώστε να γίνουν πιο αποδοτικές και συμμετοχικές. Η κυβέρνηση υπέκυψε τελικά στις πολιτικές πιέσεις και επιβεβαίωσε ότι το σχέδιο δράσης που προετοιμαζόταν μέσω της τοπικής πρωτοβουλίας της δημάρχου της Prievidza θα ήταν εκείνο που θα εξελισσόταν στην αντίστοιχη εθνική

[14] Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2020), "Governance of Transitions Toolkit: Design of governance structures and stakeholder engagement processes for coal regions in transition", https://bit.ly/3dSQxHw

στρατηγική για την Upper Nitra. Η κυβέρνηση της Σλοβακίας ζήτησε, επίσης, από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να υποστηρίξει τη διαδικασία διαμόρφωσης του σχεδίου δράσης που η τοπική κοινωνία και η κοινωνία των πολιτών θεωρούσαν ως έγκυρο και αποδεκτό, γεγονός που σηματοδότησε την αναγνώριση από τη σλοβακική κυβέρνηση των εκ των κάτω προς τα άνω (bottom-up) συμμετοχικών διαδικασιών για τον καθορισμό του μέλλοντος της περιοχής. Έτσι, τον Μάιο του 2018, οι δύο πρωτοβουλίες άρχισαν να συνεργάζονται.

Στη συνέχεια, η δήμαρχος διεύρυνε τις δραστηριότητες, σε μια προσπάθεια να συμπεριλάβει όσο το δυνατόν περισσότερους δρώντες από την περιφέρεια[15].

Όπως φαίνεται και στο παρακάτω διάγραμμα που αποτυπώνει τη διαδικασία διαβούλευσης του Σχεδίου Δράσης της περιοχής, περίπου 60 άτομα διαφορετικών ιδιοτήτων προθυμοποιήθηκαν να λάβουν μέρος στη διαδικασία: κάτοικοι, ειδικοί/εμπειρογνώμονες, ΜΚΟ, δήμοι, διευθυντές σχολείων, κέντρα αλληλεγγύης δήμων, επιχειρηματίες, ενώσεις και σύλλογοι. Αποφασίστηκαν τέσσερεις πυλώνες ως προτεραιότητες της μετάβασης: οικονομία, μεταφορές, κοινωνικές υποδομές και τουρισμός, και συστάθηκαν τέσσερεις αντίστοιχες ομάδες εργασίας, με σκοπό, από τον Ιούλιο μέχρι τον Οκτώβριο του 2018, να διαμορφωθεί το τελικό Σχέδιο Δράσης. Τον Σεπτέμβριο του ίδιου έτους, κατά τη διάρκεια συνάντησης όλων των ενδιαφερομένων μερών, εγκρίθηκαν τα αποτελέσματα των τοπικών ομάδων εργασίας. Στη συνέχεια, με ανάθεση από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, τα αποτελέσματα δόθηκαν σε συμβουλευτική εταιρεία (PWC), ώστε να οριστικοποιηθεί η διαδικασία και να διαμορφωθεί ένα εθνικό πλέον Σχέδιο Δράσης[16].

Διάγραμμα 3: Διαδικασία διαβούλευσης Σχεδίου Δράσης περιοχής Upper Nitra (Σλοβακία)

Το προσχέδιο του Σχεδίου Δράσης που κατάρτισαν οι τέσσερις ομάδες εργασίας παρουσιάστηκε, ακολούθως, στους πολίτες προς ανατροφοδότηση μέσα από τέσσερεις δημόσιες ακροάσεις τον Απρίλιο και τον Μάιο του 2019 σε όλες τις πόλεις της περιοχής, αλλά

[15] CEE Bankwatch Network (2019), "Upper Nitra, Slovakia: an exemplary approach towards just transition", https://bit.ly/3ho5ROA˙ CEE Bankwatch Network (2020), "Just transition: Slovakia's Upper Nitra", https://bit.ly/3xtcTXT

[16] Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2020), "Governance of Transitions Toolkit: Design of governance structures and stakeholder engagement processes for coal regions in transition", https://bit.ly/3dSQxHw

κατατέθηκε, επίσης, προς δημόσια ανοιχτή διαβούλευση στο διαδίκτυο. Η πρόσκληση για τις ακροάσεις δημοσιεύτηκε τόσο στον τοπικό τύπο, όσο και στις ιστοσελίδες των οικείων δήμων, και στάλθηκε απευθείας στα 150 μέλη των ομάδων εργασίας, στους επικεφαλής των δήμων και σε 2000 εταιρείες της περιφέρειας. Στις ακροάσεις συμμετείχαν ενδιαφερόμενα μέρη και πολίτες, στους οποίους παρουσιάστηκε το περιεχόμενο του Σχεδίου Δράσης και είχαν την ευκαιρία να το σχολιάσουν, αλλά και να συμβάλλουν με ιδέες για την αξιοποίηση των δυνατοτήτων της Upper Nitra[17].

Μέσα από αυτήν τη διαδικασία, προετοιμάστηκε το τελικό προσχέδιο, το οποίο με τη σειρά του έγινε αντικείμενο των επίσημων δημόσιων διαβουλεύσεων. Εν τέλει, τον Ιούλιο του 2019, η κυβέρνηση ενέκρινε το Σχέδιο Δράσης για τον Μετασχηματισμό της λιγνιτικής περιοχής της Upper Nitra, που βασίστηκε στην ευρεία συμμετοχή πολιτών, επιχειρηματιών και της κοινωνίας των πολιτών. Το Σχέδιο, μεταξύ άλλων, επιβεβαίωνε την απόρριψη νέου ορυχείου λιγνίτη στο Novaky, το οποίο σκόπευε να ανοίξει η εταιρεία HBP, καθώς, επίσης, και την παύση παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας από λιγνίτη, μέχρι το 2023. Το Σχέδιο περιείχε όχι μόνο το όραμα για την περιοχή, αλλά και σειρά ιδεών για προγράμματα, τα οποία προτάθηκαν απευθείας από τους τοπικούς συμμετέχοντες. Όπως πολύ εύσχημα αποτυπώθηκε εντός του σχεδίου, οι κάτοικοι ζητούν μια «*πιο ελκυστική και αυτάρκη περιοχή, όπου η οικονομία θα αναπτυχθεί σε συμβίωση με ένα καθαρό περιβάλλον και καλές οικονομικές συνδέσεις με άλλα οικονομικά κέντρα*»[18].

Συνοψίζοντας, η περίπτωση της Upper Nitra στη Σλοβακία αποτελεί ένα επιτυχημένο παράδειγμα διαμόρφωσης ενός σχεδίου μετάβασης εκ των κάτω προς τα άνω (bottom-up), με ισχυρή εμπλοκή των ενδιαφερομένων μερών στις διαδικασίες της μετάβασης. Παρ' όλο που, αρχικά, η κεντρική κυβέρνηση και εταιρείες (HBP και GA Drilling) προσπάθησαν να διεμβολίσουν την τοπική πρωτοβουλία, χάρη στην επιμονή της δημάρχου, επικράτησε, τελικώς αυτή. Η συμμετοχή του τοπικού παράγοντα ήταν καθοριστική καθ' όλη τη διάρκεια της διαδικασίας, τόσο στον αρχικό σχεδιασμό της στρατηγικής που ξεκίνησε από το χαμηλότερο επίπεδο αυτοδιοίκησης (δήμος), όσο και στην εξελικτική διαμόρφωση του σχεδίου, μέσω διαβουλεύσεων στις οποίες συμμετείχαν ακόμα και μεμονωμένοι πολίτες, ο ιδιωτικός τομέας, αλλά και η κοινωνία των πολιτών.

Γερμανία

Λόγω της εκτεταμένης χρήσης λιγνίτη και λιθάνθρακα στο ενεργειακό μίγμα της Γερμανίας, αλλά κυρίως του γεγονότος ότι η πορεία απεξάρτησης από τον λιθάνθρακα και μετασχηματισμού των τοπικών οικονομιών σε διάφορες περιοχές της Γερμανίας συντελείται εδώ και δεκαετίες, μπορούν να αντληθούν από αυτήν πολύτιμα στοιχεία και πρακτικές χρήσιμες για την Ελλάδα.

[17] Halasz T. (2020), "From local initiative to national strategy: how citizens in Upper Nitra took control of their region's post-coal future", https://bit.ly/3qStnq2˙ European Commission (2019), "Welcome Transition Strategy I: The cases of Slovakia and Greece", https://bit.ly/2TQPkto

[18] CEE Bankwatch Network (2019), "Upper Nitra, Slovakia: an exemplary approach towards just transition", https://bit.ly/3ho5ROA˙ Halasz T. (2020), "From local initiative to national strategy: how citizens in Upper Nitra took control of their region's post-coal future", https://bit.ly/3qStnq2

Η Γερμανία είναι μια από τις χώρες που φημίζονται για την εφαρμογή καινοτόμων μοντέλων, όπως είναι η σύσταση κυβερνητικών οργανισμών ή οχημάτων ειδικού σκοπού (SPV). Ενδεικτικές αρμοδιότητες τέτοιων οχημάτων είναι η συνεργασία με φορείς εκμετάλλευσης, η ανάληψη της κυριότητας εγκαταλελειμμένων βιομηχανικών περιοχών και του κόστους αποκατάστασής τους, καθώς και ο πλειστηριασμός των γαιών, από τα κέρδη των οποίων επωφελούνται. Ενώ εταιρείες εξόρυξης ή κλεισίματος ορυχείων μπορούν να χειριστούν επαρκώς ό,τι συνεπάγεται το φυσικό κλείσιμο και η αποκατάσταση, τα SPV έχουν το πλεονέκτημα ότι μπορούν να διαχειρίζονται καλύτερα τέτοιες περιπτώσεις, όντας πιο ευέλικτα και αποτελεσματικά στις επαφές τους με εγχώριους και ξένους επενδυτές.

Στο δεύτερο μισό του 20ου αιώνα, ξεκίνησε στη Γερμανία η απεξάρτηση από τον λιθάνθρακα σε περιοχές όπως οι Saarland και Ruhr σε συνδυασμό με την αναδιάρθρωση των τοπικών οικονομιών[19]. Παρά τη συνδικαλιστική κουλτούρα και την παράδοση της Γερμανίας στον οργανωμένο κοινωνικό διάλογο, οι πρώτες φάσεις της μετάβασης χαρακτηρίστηκαν από top-down διαρθρωτικές πολιτικές και περιορισμένη διαβούλευση με τοπικούς φορείς. Στα τέλη της δεκαετίας του 1980 ωστόσο άρχισε να εφαρμόζεται μια περισσότερο bottom-up προσέγγιση (περιφερειακή διαρθρωτική πολιτική), η οποία εξουσιοδοτούσε τους τοπικούς φορείς να υλοποιήσουν έργα που σχεδιάστηκαν σε συνεργασία με τις εθνικές και κρατικές αρχές[20].

Η μεταστροφή αυτή στην προσέγγιση της διακυβέρνησης της μετάβασης έφτασε στο αποκορύφωμά της στις αρχές της προηγούμενης δεκαετίας. Πιο συγκεκριμένα, το 2010, η κυβέρνηση του ομόσπονδου κρατιδίου της Βόρειας Ρηνανίας-Βεστφαλίας (όπου βρίσκεται και η κοιλάδα Ruhr) ανακοίνωσε την έναρξη ενός «προγράμματος δράσης» για τον λιθάνθρακα της περιοχής. Έτσι, ξεκίνησε το έργο «*Πρόγραμμα καινοτομίας της λιθανθρακικής περιοχής της Ρηνανίας*», υπό την ηγεσία του βιομηχανικού και εμπορικού επιμελητηρίου του Aachen. Το πρόγραμμα αυτό είχε ως στόχο να αξιοποιήσει τις δυνατότητες της περιοχής ώστε να αντιμετωπίσει τις αναμενόμενες βαθιές διαρθρωτικές αλλαγές που θα επέρχονταν από την στροφή του παραγωγικού μοντέλου και την απεξάρτηση από τον λιθάνθρακα. Ωστόσο, λόγω σχετικά χαμηλής χρηματοδότησης από το κρατίδιο της Βόρειας Ρηνανίας-Βεστφαλίας, καθώς και προκαταλήψεων και ανησυχιών των ενδιαφερομένων μερών από τη βιομηχανία και το περιβαλλοντικό κίνημα, παρουσιάστηκαν διάφορα εμπόδια στην ανάπτυξη ενός κατάλληλου μοντέλου για το σύνολο της περιοχής.

Εν τούτοις, σε συνέχεια υπογραφής συμφωνίας συνασπισμού μεταξύ των σοσιαλδημοκρατών και του πράσινου κόμματος της Βόρειας Ρηνανίας-Βεστφαλίας, δημιουργήθηκε ο "Innovationsregion Rheinisches Revier" (IRR). Πρόκειται για οργανισμό περιφερειακής ανάπτυξης, ο οποίος συνέβαλε στην κατανόηση των συγκριτικών πλεονεκτημάτων αλλά και των αδυναμιών της περιοχής και τελικά στη διαμόρφωση μιας μακροπρόθεσμης στρατηγικής μετάβασης σε συνδυασμό με βραχυπρόθεσμες δράσεις. Η επιτυχία του IRR φαίνεται να ήταν η συνέπεια των εμπλεκόμενων ατόμων, τα οποία κατέθεταν συνεχώς νέες ιδέες που ενίσχυαν ουσιαστικά το αφήγημα για βιώσιμες εναλλακτικές λύσεις. Με τον τρόπο αυτό, βοήθησαν σημαντικά στο να έρθουν σταδιακά σε επαφή όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη και λειτούργησαν ως

[19] European Commission (2020), "Toolkit: Sustainable employment and welfare support, How to accompany the labour market transition I coal regions in transition", https://bit.ly/3hpNg4Q
[20] World Resources Institute (2020), "Germany: The Ruhr Region's Pivot from Coal Mining to a Hub of Green Industry and Expertise", https://bit.ly/3wo28oj

διαμεσολαβητές μεταξύ των συμφερόντων της βιομηχανίας, των πολιτικών και της κοινωνίας των πολιτών.

Το 2014, οι προσπάθειες αυτές άρχισαν να αποδίδουν εμφανείς καρπούς. Δήμοι, επιχειρηματικές ενώσεις της περιοχής και το συνδικαλιστικό σωματείο για τους βιομηχανικούς τομείς εξόρυξης, χημικής βιομηχανίας και ενέργειας (IG BCE) ένωσαν τις δυνάμεις τους και έγιναν μέτοχοι στον IRR, ο οποίος λίγο μετά μετονομάστηκε σε "Zukunftsagentur Rheinisches Revier" (Οργανισμός για το Μέλλον της περιοχής της Ρηνανίας – ZRR). Μεσολάβησαν συζητήσεις ως προς την εμβέλεια του, δηλαδή, για το αν θα περιλάμβανε και μεγάλες γειτονικές πόλεις, όπως η Κολωνία, οι οποίες θα μπορούσαν να συνεισφέρουν σημαντικά σε οικονομικό επίπεδο. Εν τέλει, αποφασίστηκε επίκεντρο να παραμείνει μόνο η ίδια η περιοχή εξόρυξης λιθάνθρακα.

Μια από τις βασικές ενασχολήσεις του ZRR ήταν η μετατροπή των μεγάλων ατμοηλεκτρικών σταθμών σε άλλες χρήσεις. Παρ' όλο που το κλείσιμό τους απείχε χρονικά, μιας και η Γερμανία έχει ανακοινώσει την απολιγνιτοποίησή της για το 2038, με τη διαμεσολάβηση του ZRR διάφορα ενδιαφερόμενα μέρη ξεκίνησαν να αναπτύσσουν ιδέες για την εκμετάλλευση των υπαρχουσών υποδομών για άλλες χρήσεις. Πλέον, ο ZRR είναι ένας από τους παίκτες-κλειδιά στην περιοχή αναφορικά με τη διαχείριση της μετάβασης, αποτελώντας το βασικό συντονιστικό όργανο του ομόσπονδου κρατιδίου της Βόρειας Ρηνανίας-Βεστφαλίας και της πρώην εξορυκτικής περιοχής. Βασική του αρμοδιότητα είναι η ανάπτυξη ενός εκτεταμένου «Οικονομικού και Διαρθρωτικού Προγράμματος», για το οποίο θα έχει πλήρη αρμοδιότητα, από τον σχεδιασμό μέχρι τη δημιουργία δομής για διαμόρφωση προσκλήσεων έργων και διαγωνισμών. Το κομμάτι της τεχνικής υλοποίησης περιλαμβάνει μια κεντρική συμβουλευτική υπηρεσία χρηματοδότησης, την έναρξη, τον προσδιορισμό και τον συντονισμό των έργων καθώς και τον συντονισμό της διαδικασίας επιλογής.

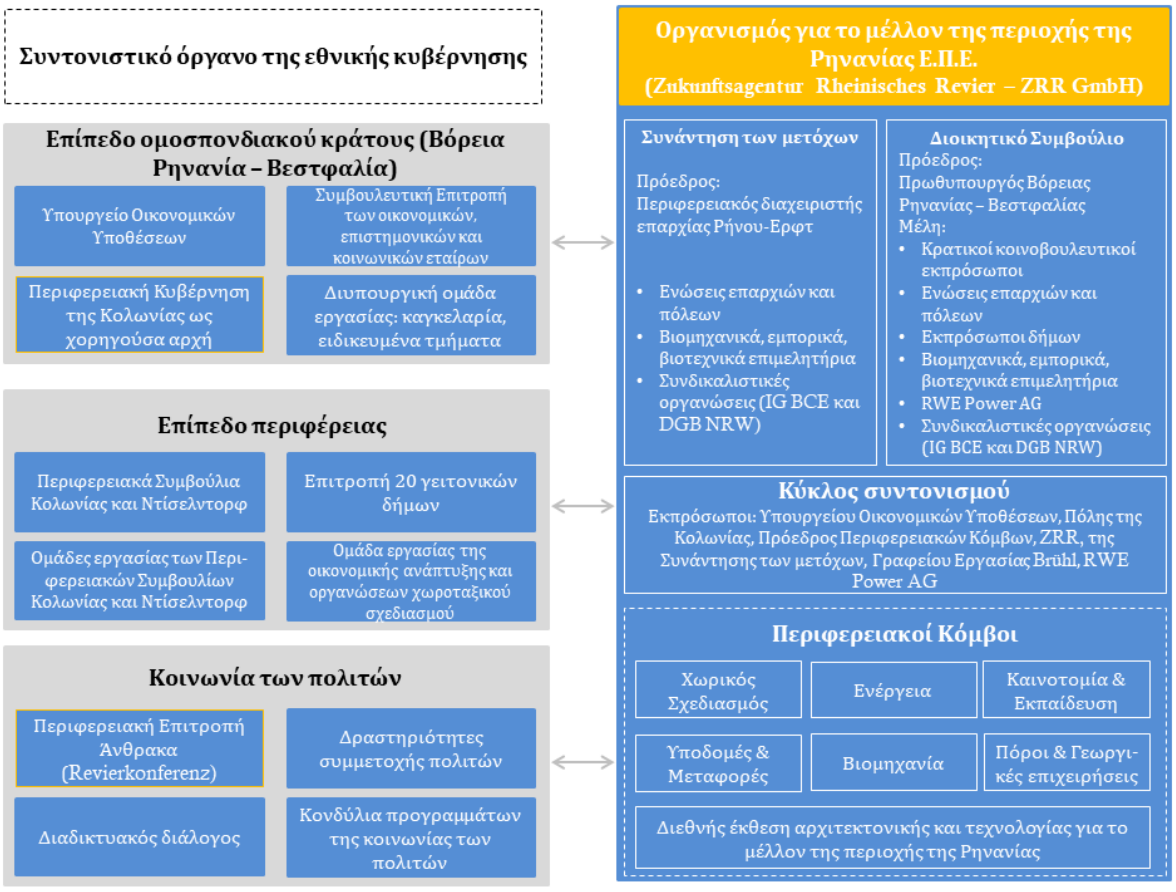
Πράγματι, από τη διεύρυνση του 2014 και εξής, ο ZRR κατάφερνε να υποστηρίζεται από αξιόπιστη χρηματοδότηση, με αποτέλεσμα, μέχρι το 2017, να έχει αναπτύξει ένα κοινό όραμα για την περιοχή και την αντίστοιχη στρατηγική για την υλοποίησή του. Διεξήγαγε, επίσης, μελέτες για τις προοπτικές συγκεκριμένων κλάδων της βιομηχανίας, ενώ διοργάνωσε ακόμη και διαγωνισμούς ιδεών και εκδηλώσεις δικτύωσης, προκειμένου να φέρει κοντά τα ενδιαφερόμενα μέρη.

Ο ZRR συνάντησε, βέβαια, και διάφορα προβλήματα στην πορεία, αρχής γενομένης από την αδύναμη εντολή του και την, όπως αποδείχθηκε, αξιόπιστη μεν, ανεπαρκή δε χρηματοδότηση, καθώς κατάφερνε να συγκεντρώσει μόνο € 500.000 το χρόνο από όλες τις πηγές χρηματοδότησης. Επιπλέον, λόγω της αδύναμης θεσμικής δομής του, αρχικά, τον εκτόπιζαν τόσο η τοπική αυτοδιοίκηση (δήμοι), όσο και ο ιδιωτικός τομέας (εταιρείες). Είχε δεχθεί κριτική, επίσης, λόγω της ελλιπούς εκπροσώπησης τοπικών δήμων και, ως εκ τούτου και των τοπικών κοινοτήτων, και της κοινωνίας των πολιτών, παρ' όλο που τα συμφέροντά τους εκπροσωπούνταν, θεωρητικά, από τους αξιωματούχους σε επίπεδο ομόσπονδου κρατιδίου και επαρχίας.

Για να αντιμετωπίσει ειδικά το τελευταίο, ο ZRR αποφάσισε να εγκαθιδρύσει μια συμβουλευτική επιτροπή, αποτελούμενη από 20 εκπροσώπους γειτονικών δήμων της λιγνιτικής περιοχής της Ρηνανίας. Ο ρόλος της επιτροπής ήταν αμιγώς συμβουλευτικός,

ωστόσο, σε 3 από τα 20 μέλη, δόθηκε θέση στο διοικητικό συμβούλιο του οργανισμού, με μια κοινή ψήφο. Πλέον, ο ZRR χρησιμεύει, αφ' ενός, ως ενδιάμεσος φορέας μεταξύ των πολυάριθμων δήμων της περιοχής και της επόμενης ανώτερης διοικητικής ενότητας (το ομόσπονδο κρατίδιο), αφ' ετέρου, ως πλατφόρμα διαλόγου. Έτσι, αντιμετωπίστηκε σε κάποιο βαθμό και το δεύτερο ζήτημα, εκείνο της συμμετοχής της κοινωνίας των πολιτών. Μολονότι η κοινωνία των πολιτών δεν απέκτησε διακριτή θέση στο διοικητικό συμβούλιο του ZRR, υπήρξε παρούσα στις διαδικασίες, με ποικίλους τρόπους, όπως στις δημόσιες συνόδους για την περιοχή, διαδικτυακούς διαλόγους, συναντήσεις και διάφορες δραστηριότητες στους δήμους. Τέλος, μέσω της συμβουλευτικής επιτροπής και της πλατφόρμας διαλόγου κατέστη δυνατό να μειωθεί και ο ανταγωνισμός μεταξύ των διαφόρων επιπέδων τοπικής αυτοδιοίκησης, οι οποίοι ανταγωνίζονταν για την προσέλκυση επιχειρήσεων.

Ο μηχανισμός διακυβέρνησης, λοιπόν, που εφαρμόζεται στην περίπτωση της Βόρειας Ρηνανίας-Βεστφαλίας είναι υβριδικό με Όχημα Ειδικού Σκοπού (SPV). Το SPV λειτουργεί ως κεντρική πολυμετοχική συντονιστική αρχή σε μορφή Εταιρείας Περιορισμένης Ευθύνης, η οποία διαχειρίζεται όλη τη διαδικασία μετάβασης του ομόσπονδου κρατιδίου. Μέτοχοι είναι περιφέρειες, δήμοι, επιχειρηματικές ενώσεις της περιοχής, επιμελητήρια και συνδικαλιστικά σωματεία. Ο ZRR είναι υπεύθυνος για τη δημιουργία Οικονομικού και Διαρθρωτικού Προγράμματος για την περιοχή και τον επαναπροσδιορισμό της χρήσης των μεγάλων ηλεκτρικών σταθμών, από το σχεδιασμό μέχρι τη δημιουργία δομής για δημοσίευση προσκλήσεων έργων και εκπόνησης διαγωνισμών, μέχρι και το σκέλος της τεχνικής υλοποίησης.



Διάγραμμα 4: Οργανωτική δομή διαρθρωτικής αλλαγής Ρηνανίας (Γερμανία)

Όπως φαίνεται και στο παραπάνω διάγραμμα, σε επίπεδο ομοσπονδιακού κρατιδίου συμμετέχει το Υπουργείο Οικονομικών, η Συμβουλευτική Επιτροπή Οικονομικών, Επιστημονικών και Κοινωνικών Εταίρων, η αντίστοιχη Περιφέρεια της Κολωνίας και μια διυπουργική θεματική ομάδα εργασίας. Στο περιφερειακό επίπεδο, στη διακυβέρνηση συμμετέχουν τα περιφερειακά συμβούλια Κολωνίας και Ντίσελντορφ, μια Επιτροπή 20 γειτονικών δήμων, ομάδα εργασίας των δύο περιφερειακών συμβουλίων και άλλη μια ομάδα εργασίας για την οικονομική ανάπτυξη, καθώς και αρχές που είναι υπεύθυνες για τον χωροταξικό σχεδιασμό. Η κοινωνία των πολιτών συμμετέχει κατά τις συνόδους για τις υπό μετάβαση περιοχές και τις διαδικτυακές διαβουλεύσεις/διαλόγους.

Επιπλέον, με στόχο τη συμπερίληψη όσο το δυνατόν περισσότερων εμπειρογνωμόνων, δημιουργήθηκαν επτά θεματικοί περιφερειακοί κόμβοι για την υποστήριξη του ZRR στην ανάπτυξη του οικονομικού και διαρθρωτικού προγράμματος:

1. χωροταξικός σχεδιασμός
2. ενέργεια
3. καινοτομία και εκπαίδευση
4. υποδομές και κινητικότητα
5. βιομηχανία
6. γεωργικές επιχειρήσεις και πόροι
7. έκθεση διεθνούς αρχιτεκτονικής και τεχνολογίας

Σε κάθε κόμβο, μια κοινοπραξία εμπειρογνωμόνων εργάζεται για τον σχεδιασμό των κατάλληλων προγραμμάτων χρηματοδότησης. Ο ZRR εποπτεύει τους περιφερειακούς κόμβους στον κύκλο συντονισμού και δίνει ιδιαίτερη έμφαση στον στόχο της ανάπτυξης και προώθησης μιας συγκεκριμένης και άμεσα σχετικής δράσης εφαρμογής για ολόκληρη την περιφερειακή διαδικασία μετασχηματισμού. Για τον σκοπό αυτό, το ZRR συνδέεται με εξωτερικούς εμπειρογνώμονες και επιστήμονες από τη βιομηχανία, την πολιτική και τις ενώσεις εντός και εκτός της περιοχής, δημιουργώντας μια επίσημη διαδικασία διαβούλευσης που περιλαμβάνει, επίσης, με διάφορους τρόπους τη συμμετοχή των πολιτών. Το προσχέδιο του Οικονομικού και Διαρθρωτικού Προγράμματος παρουσιάστηκε στα περιφερειακά ενδιαφερόμενα μέρη σε σχετική σύνοδο. Το επόμενο στάδιο είναι η περαιτέρω εξέλιξη του σχεδίου από περιφερειακούς εμπειρογνώμονες[21].

Ανακεφαλαιώνοντας, η Γερμανία αποτελεί ένα πολύ χρήσιμο παράδειγμα για τις διαδικασίες της μετάβασης που δείχνει ότι η όλη διαδικασία θα πρέπει να καθοδηγείται από πολυεπίπεδη διακυβέρνηση και ανάλογο σχεδιασμό, ενθαρρύνοντας τα διακριτά πολιτικά επίπεδα να αλληλεπιδρούν μεταξύ τους, προκειμένου να σχεδιάσουν και να εφαρμόσουν αποτελεσματικές στρατηγικές. Επιπλέον, ο σχεδιασμός και η λήψη αποφάσεων πρέπει να περιλαμβάνουν υψηλό βαθμό συμμετοχής όλων των σχετικών ενδιαφερομένων μερών από την αρχή της διαδικασίας, και να παρέχουν λύσεις στη βάση της συναίνεσης με στόχο την αύξηση της αποδοχής και την αξιοποίηση ενδογενών δυνατοτήτων[22]. Στη διαδικασία αυτή, καταλυτική συμβολή μπορεί να έχει η εφαρμογή ενός μοντέλου με έναν αναπτυξιακό οργανισμό (SPV) ως συστημικού διαμεσολαβητή. Τούτο, διότι, μπορεί να δώσει λύσεις σε πολλά από τα ζητήματα που

[21] European Commission (2020), "Regional Development Agency Rhenish Lignite Mining Area", https://bit.ly/3jSoT15

[22] Brauers H. et al. (2018), "Coal transition in Germany: Learning from past transitions to build phase-out pathways", IDDRI and Climate Strategies, https://bit.ly/3yAalaK

προκύπτουν. Συγκεκριμένα, μπορεί να βοηθήσει τις περιοχές υπό μετάβαση να δημιουργήσουν μια μακροπρόθεσμα προσανατολισμένη «πλατφόρμα» που να περιλαμβάνει ένα ευρύ φάσμα μέτρων, ενώ η ενσωμάτωση όλων των δράσεων υπό τη σκέπη του SPV μπορεί να συμβάλλει στην ανάπτυξη κατάλληλων στρατηγικών, βάσει των συγκεκριμένων πλεονεκτημάτων και προκλήσεων της εκάστοτε περιοχής. Τέλος, η δημιουργία ενός δικτύου ενδιαφερομένων μερών μπορεί να αμβλύνει τις εκατέρωθεν προκαταλήψεις και τον ανταγωνισμό μεταξύ φορέων, οδηγώντας σε συναίνεση σχετικά με τη γενική πορεία της μετάβασης. Η συμμετοχή και η δημόσια διαβούλευση αποτελούν μεν πρόκληση, παραμένουν δε εντελώς απαραίτητες για την επιτυχή έκβαση της μετάβασης.

ΙΙ. Η Διακυβέρνηση της Μετάβασης στην Ελλάδα

Η πρώτη συστηματική πρόταση για ένα σύστημα διακυβέρνησης της μετάβασης στις λιγνιτικές περιοχές της Ελλάδας περιλαμβάνεται στην προαναφερθείσα σχετική μελέτη της Παγκόσμιας Τράπεζας για τη Δυτική Μακεδονία, η οποία ολοκληρώθηκε τον Ιούνιο του 2020. Για λόγους σύγκρισης με τον μηχανισμό που έχει προταθεί επίσημα μέχρι στιγμής στα διαφορετικά κείμενα που είναι δημόσια διαθέσιμα, και ο οποίος περιγράφεται αναλυτικά παρακάτω, η πρόταση της Παγκόσμιας Τράπεζας παρουσιάζεται αναλυτικά στο Παράρτημα.

Σε αυτή την ενότητα παρουσιάζεται η σταδιακή εξέλιξη των δομών διακυβέρνησης, που προτείνει επίσημα η ελληνική κυβέρνηση και άρχισαν να διαμορφώνονται μετά την ανακοίνωση της απόφασης απολιγνιτοποίησης τον Σεπτέμβριο του 2019 από τον Πρωθυπουργό. Πρώτα, παρουσιάζονται οι αρχικές δομές που δημιουργήθηκαν σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο πριν την παρουσίαση του Σχεδίου Δίκαιης Αναπτυξιακής Μετάβασης (ΣΔΑΜ) τον Σεπτέμβριο του 2020. Στη συνέχεια, περιγράφονται οι υπόλοιπες δομές που απαρτίζουν τον προτεινόμενο πλήρη μηχανισμό διακυβέρνησης, οι οποίες εξελίχτηκαν τόσο μεταξύ των δύο εκδοχών των Εδαφικών Σχεδίων Δίκαιης Μετάβασης (ΕΣΔΙΜ) όσο και στο εννοιολογικό υπόμνημα (concept paper) για το Πρόγραμμα Δίκαιης Αναπτυξιακής Μετάβασης (ΠΔΑΜ), και το πρώτο σχέδιο του ΠΔΑΜ.

Παράλληλα, περιγράφονται οι διαφορετικές διαδικασίες διαβούλευσης που εφαρμόστηκαν από την κυβέρνηση για τα διαφορετικά κείμενα του σχεδιασμού (ΣΔΑΜ, ΕΣΔΙΜ και ΠΔΑΜ). Τέλος, παρουσιάζεται η γνώμη των πολιτών των λιγνιτικών περιοχών της χώρας για ζητήματα διακυβέρνησης, όπως αυτή αποτυπώθηκε σε δημοσκοπήσεις και δημόσιες συζητήσεις.

Οι αρχικές δομές διακυβέρνησης

Μετά την ανακοίνωση στις 23 Σεπτεμβρίου 2019[23] της απόφασης πλήρους απολιγνιτοποίησης της ηλεκτροπαραγωγής της Ελλάδας ως το 2028, η πρώτη δομή διακυβέρνησης θεσπίστηκε, τρεις μήνες αργότερα, στις 23 Δεκεμβρίου 2019, και ήταν η **Κυβερνητική Επιτροπή Δίκαιης Αναπτυξιακής Μετάβασης (ΚΕΔΑΜ)**. Η ΚΕΔΑΜ συστάθηκε με Πράξη Υπουργικού Συμβουλίου (ΠΥΣ)[24] και απαρτίζεται από: α) τους υπουργούς Περιβάλλοντος & Ενέργειας (Πρόεδρος), β) Οικονομικών, γ) Ανάπτυξης & Επενδύσεων, δ) Εσωτερικών, ε) Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής[25], στ) Αγροτικής Ανάπτυξης & Τροφίμων καθώς και ζ) τον υφυπουργό Ανάπτυξης & Επενδύσεων για τις Δημόσιες Επενδύσεις και το ΕΣΠΑ. Η ΚΕΔΑΜ είναι το ανώτατο πολιτικό όργανο που σχετίζεται με τη μετάβαση των λιγνιτικών περιοχών με κύριο αντικείμενο την έγκριση και παρακολούθηση του ΣΔΑΜ, τον συντονισμό των δημόσιων διαβουλεύσεων με τους αρμόδιους φορείς και τις τοπικές κοινωνίες, καθώς και τον συντονισμό

[23] Ομιλία του Πρωθυπουργού Κυριάκου Μητσοτάκη στη Σύνοδο Κορυφής για το Κλίμα, 23.9.2019, https://bit.ly/2SMW9Mh
[24] Πράξη Υπουργικού Συμβουλίου 52/23.12.2019 (ΦΕΚ Α΄ 213/24.12.2019) https://bit.ly/3AnxkHP
[25] Στην αρχική εξαμελή σύνθεση της ΚΕΔΑΜ, όπως παρουσιάζεται στο ΣΔΑΜ, δεν συμμετείχε ο Υπουργός Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής, ο οποίος προστέθηκε, εκ των υστέρων σε διεύρυνσή της, δυνάμει της ΠΥΣ 49/7-12-20 (ΦΕΚ Α΄ 259/27-12-20), https://bit.ly/3yBFR84. Βάσει της τελευταίας, η σύνθεση παρέμεινε εξαμελής, μετά την αφαίρεση του Υφυπουργού Περιβάλλοντος και Ενέργειας, αρμόδιο για θέματα Ενέργειας και Ορυκτών Πρώτων Υλών, που αρχικά συμμετείχε.

για την αξιοποίηση των διαθέσιμων πηγών χρηματοδότησης, όπως το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων, το Πράσινο Ταμείο, τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία, το Ταμείο Δίκαιης Μετάβασης, το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, κ.ο.κ. Στις συνεδριάσεις της Επιτροπής δύνανται να μετέχουν, ύστερα από πρόσκληση του Προέδρου, χωρίς δικαίωμα ψήφου, εκπρόσωποι των συναρμόδιων Υπουργείων, δημόσιων φορέων, ΟΤΑ και κάθε άλλο πρόσωπο που κρίνεται ότι δύναται να συνδράμει κατά περίπτωση στο έργο της.

Επιπλέον, κατά τα προβλεπόμενα στην ίδια ΠΥΣ, ορίζεται **Συντονιστική Επιτροπή (ΣΕΠ)** η οποία έχει ως αρμοδιότητα την κατάρτιση και υλοποίηση του ΣΔΑΜ, του Προγράμματος Δίκαιης Αναπτυξιακής Μετάβασης (ΠΔΑΜ) και των υποκείμενων Εδαφικών Σχεδίων Δίκαιης Μετάβασης (ΕΣΔΙΜ) στο πλαίσιο του Συμφώνου Εταιρικής Σχέσης και των Κανονισμών των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών και Επενδυτικών Ταμείων. Αποτελεί το ανώτατο όργανο διοίκησης και διεύθυνσης των σχετικών δραστηριοτήτων και διαδικασιών, έχοντας την ευθύνη έναντι της ΚΕΔΑΜ για την αποτελεσματικότητά τους. Η Επιτροπή απαρτίζεται από: α) μία προσωπικότητα εγνωσμένου κύρους, ως Συντονιστή του ΣΔΑΜ και Πρόεδρο που ορίζεται με απόφαση της Κυβερνητικής Επιτροπής, β) τον Γενικό Γραμματέα Οικονομικής Πολιτικής, γ) τον Γενικό Γραμματέα Δημόσιων Επενδύσεων και ΕΣΠΑ, δ) τη Γενική Γραμματέα Ενέργειας και Ορυκτών Πρώτων Υλών, ε) τη Γενική Γραμματέα Αιγαίου και Νησιωτικής Πολιτικής στ) τον Γενικό Γραμματέα Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων[26], ζ) τον Περιφερειάρχη Δυτικής Μακεδονίας, η) τον Περιφερειάρχη Πελοποννήσου και θ) τον Διευθύνοντα Σύμβουλο της Δημόσιας Επιχείρησης Ηλεκτρισμού (ΔΕΗ) Α.Ε. και ι) τον Διοικητή του Οργανισμού Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού (ΟΑΕΔ). Όπως και στην περίπτωση της ΚΕΔΑΜ, στις συνεδριάσεις της ΣΕΠ δύνανται να μετέχουν, ύστερα από πρόσκληση του Προέδρου, χωρίς δικαίωμα ψήφου, εκπρόσωποι των συναρμόδιων Υπουργείων, δημόσιων φορέων, ΟΤΑ και κάθε άλλο πρόσωπο που κρίνεται ότι δύναται να συνδράμει κατά περίπτωση στο έργο της.

Με απόφαση της ΚΕΔΑΜ στις 17 Μαρτίου 2020, ως **Συντονιστής του ΣΔΑΜ** και Πρόεδρος της Συντονιστικής Επιτροπής ορίστηκε ο Κωστής Μουσουρούλης[27]. Επίσης, την υποστήριξη της ΣΕΠ αναφορικά με την κατάρτιση του ΣΔΑΜ, ανέλαβε κατόπιν ανοιχτού διαγωνισμού που διενεργήθηκε στις 26.03.2020 από την Ελληνική Εταιρεία Συμμετοχών & Περιουσίας Α.Ε. (ΕΕΣΥΠ), η κοινοπραξία των διεθνών συμβουλευτικών εταιριών Boston Consulting Group (BCG) και Grant Thornton (GT) με τη συμμετοχή καθηγητών του Εθνικού Μετσόβιου Πολυτεχνείου (ΕΜΠ)[28].

Τέλος, για την περαιτέρω στήριξη της ΣΕΠ συστάθηκε τον Μάιο του 2020[29] **Τεχνική Γραμματεία** ΣΔΑΜ, η οποία στελεχώθηκε κατόπιν Εσωτερικής Πρόσκλησης Εκδήλωσης Ενδιαφέροντος για τη «*στελέχωση Ομάδας Υποστήριξης ΜΟΔ Α.Ε. για το ΣΔΑΜ*» που διενεργήθηκε από την ΜΟΔ Α.Ε. στις 9 Απριλίου 2020. Η Τεχνική Επιτροπή υποστηρίζει τη ΣΕΠ

[26] Η αρχική σύνθεση της ΣΕΠ, όπως παρουσιάζεται στο ΣΔΑΜ, ήταν οκταμελής και δεν συμμετείχε ούτε η Γενική Γραμματέας Αιγαίου και Νησιωτικής Πολιτικής, ούτε ο Γενικός Γραμματέας Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, οι οποίοι προστέθηκαν, εκ των υστέρων, σε διεύρυνσή της, δυνάμει της ΠΥΣ 49/7-12-20 (ΦΕΚ Α΄ 259/27-12-20), https://bit.ly/3yBFR84

[27] ΑΔΑ: ΨΙΩΕ4653Π8-ΓΚΓ, Απόφαση Κυβερνητικής Επιτροπής για τη Δίκαιη Αναπτυξιακή Μετάβαση της Περιφέρειας Δυτικής Μακεδονίας και του Δήμου Μεγαλόπολης στη Μεταλιγνιτική Εποχής ΥΠΕΝ/ΥΠΡΓ/28804/2842, https://bit.ly/3wo8TXd

[28] Συντονιστική Επιτροπή ΣΔΑΜ (21.12.2020) Απολογισμός έργου 2020 https://bit.ly/3dJknyj

[29] Σύσταση Τεχνικής Γραμματείας της Συντονιστικής Επιτροπής για τη Δίκαιη Αναπτυξιακή Μετάβαση, ν. 4685/2020 άρθρο 104 παρ.5 (ΦΕΚ Α 92, 7.5.2020) https://bit.ly/3dKAZp8

στον σχεδιασμό και την παρακολούθηση της υλοποίησης του ΣΔΑΜ, στον σχεδιασμό και την κατάρτιση των ΕΣΔΙΜ και του ΠΔΑΜ 2021-2027, στον συντονισμό και την παρακολούθηση της εφαρμογής και της επίτευξης των στόχων τους, σε επιστημονικά, τεχνικά και νομικά ζητήματα, ενώ είναι επιφορτισμένη και με τις εισηγήσεις των αναγκαίων νομοθετικών ρυθμίσεων.

Παράλληλα με τις παραπάνω πρώτες δομές διακυβέρνησης σε κυβερνητικό επίπεδο, στη Δυτική Μακεδονία, συστάθηκε τον Μάιο του 2020 **Ομάδα Εργασίας** 34 μελών με απόφαση του Περιφερειάρχη Δυτικής Μακεδονίας για την προετοιμασία της μετάβασης της Περιφέρειας στη μεταλιγνιτική περίοδο[30]. Η Ομάδα ορίστηκε τον Μάιο του 2020 ενώ τον Ιούλιο του ίδιου έτους καταρτίστηκαν επτά υπο-ομάδες εργασίας για την εμβάθυνση σε επιμέρους ζητήματα μετάβασης, όπως η αποκατάσταση εδαφών, η αξιοποίηση υφιστάμενων υποδομών, η αξιολόγηση επενδύσεων κ.α. Στην Περιφερειακή Ομάδα συμμετέχουν εκπρόσωποι της τοπικής αυτοδιοίκησης, της ακαδημαϊκής και επιστημονικής κοινότητας, των επιμελητηρίων, της ΔΕΗ, σωματείων εργαζομένων, εκπρόσωπος των περιβαλλοντικών ΜΚΟ, καθώς και ο ίδιος ο Συντονιστής και Πρόεδρος της ΣΕΠ.

Σχέδιο Δίκαιης Αναπτυξιακής Μετάβασης

Η πρώτη επίσημη αναφορά σε μηχανισμό διακυβέρνησης για τις λιγνιτικές περιοχές της Ελλάδας έγινε στο Σχέδιο Δίκαιης Αναπτυξιακής Μετάβασης (ΣΔΑΜ), γνωστό και ως “Master Plan”. Προσχέδιο του ΣΔΑΜ ολοκληρώθηκε στα τέλη του Αυγούστου 2020 και κατατέθηκε στη ΣΕΠ, η οποία και το παρουσίασε στις ομάδες των δύο Περιφερειών τον Σεπτέμβριο για σχόλια. Μετά την ολοκλήρωση της διαδικασίας διαβούλευσης με τις περιφερειακές ομάδες, επικαιροποιημένη εκδοχή του ΣΔΑΜ τέθηκε σε ανοιχτή διαδικτυακή δημόσια διαβούλευση από τις 3 Οκτωβρίου μέχρι και τις 10 Νοεμβρίου 2020[31]. Παρά τη μεγάλη διάρκεια της διαβούλευσης, η συμμετοχή σε αυτή ήταν περιορισμένη, συγκεντρώνοντας μόλις 85 δημόσια σχόλια, τα περισσότερα από φορείς και ελάχιστα από πολίτες, ενώ άλλα 12 στάλθηκαν απευθείας εκτός της πλατφόρμας διαβούλευσης. Τα αποτελέσματα της διαβούλευσης παρουσιάστηκαν στην ΚΕΔΑΜ στις 24 Νοεμβρίου, όταν και εγκρίθηκε η τελική εκδοχή του ΣΔΑΜ, η οποία δημοσιεύθηκε στις 11 Δεκεμβρίου 2020[32].

Σε ό,τι αφορά ειδικά στη διακυβέρνηση, στο ΣΔΑΜ γίνεται μόνο μια απλή μνεία στις προβλέψεις του Άρθρου 6 του Κανονισμού Κοινωνικών Διατάξεων περί Εταιρικής Σχέσης και πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, και αναφέρεται ότι «*οι Εθνικές Αρχές θα συνεργαστούν ενεργά με τους φορείς όλων των επιπέδων διακυβέρνησης καθώς και με τους Κοινωνικούς Εταίρους συμπεριλαμβανομένων των ενώσεων εργαζομένων*». Το ΣΔΑΜ παραπέμπει τη λεπτομερή παρουσίαση του μηχανισμού διακυβέρνησης στο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Δίκαιης Μετάβασης 2021-2027.

[30] Για τη σύνθεση και τις αρμοδιότητες της Ομάδας, βλ. ΑΔΑ: ΨΣΛΔ7ΛΨ-ΜΜΒ, «Τροποποίηση της Σύστασης και Συγκρότησης της Ομάδας Εργασίας για την προετοιμασία μετάβασης της Περιφέρειας Δυτικής Μακεδονίας στη μεταλιγνιτική περίοδο», https://bit.ly/3xsh8D1

[31] Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας (2020), Ολοκλήρωση δημοσίευσης διαβούλευσης: Σχέδιο Δίκαιης Αναπτυξιακής Μετάβασης (Master Plan) για τις λιγνιτικές περιοχές της Δυτικής Μακεδονίας και της Μεγαλόπολης, https://bit.ly/3hQoV72

[32] Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας (11.12.2020), Επικαιροποιημένο Master Plan Δίκαιης Αναπτυξιακής Μετάβασης των λιγνιτικών περιοχών. https://bit.ly/3dI4NTt

Εδαφικά Σχέδια Δίκαιης Μετάβασης

Η κατάρτιση και έγκριση των Εδαφικών Σχεδίων Δίκαιης Μετάβασης (ΕΣΔΙΜ) αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση για την πρόσβαση των κρατών μελών της ΕΕ στους πόρους του ΤΔΜ. Με αυτή την έννοια, τα ΕΣΔΙΜ αποτελούν τα βασικά κείμενα σχεδιασμού της Δίκαιης Μετάβασης.

Σύμφωνα με τον Κανονισμό του ΤΔΜ (άρθρο 11), τα κράτη μέλη καταρτίζουν, μαζί με τις αρμόδιες τοπικές και περιφερειακές αρχές των οικείων εδαφών, ένα ή περισσότερα ΕΣΔΙΜ που καλύπτουν ένα ή περισσότερα επηρεαζόμενα εδάφη, τα οποία αντιστοιχούν στις περιφέρειες επιπέδου NUTS 3, ή σε τμήματα αυτών. Τα εν λόγω εδάφη είναι τα περισσότερο θιγόμενα, λόγω των οικονομικών και κοινωνικών επιπτώσεων που απορρέουν από τη μετάβαση, ιδίως με βάση την αναμενόμενη προσαρμογή των εργαζομένων ή τις αναμενόμενες απώλειες θέσεων εργασίας στην παραγωγή και χρήση ορυκτών καυσίμων και τις ανάγκες μετασχηματισμού των παραγωγικών διεργασιών βιομηχανικών εγκαταστάσεων με τη μεγαλύτερη ένταση εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου.

Σε συνεννόηση με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η ελληνική κυβέρνηση επέλεξε να καταρτίσει και να υποβάλλει προς έγκριση τρία ΕΣΔΙΜ, ένα για τη Δυτική Μακεδονία[33], ένα για τη Μεγαλόπολη[34] και ένα για τα νησιά των περιφερειών Βορείου Αιγαίου, Νοτίου Αιγαίου και Κρήτης[35]. Και τα τρία ΕΣΔΙΜ εντάσσονται σε ένα ενιαίο Ειδικό Πρόγραμμα (ΠΔΑΜ), σύμφωνα με τα προβλεπόμενα του άρθρου 10 του Κανονισμού για το Ταμείο Δίκαιης Μετάβασης.

Στη συνέχεια παρουσιάζονται οι διαδικασίες που ακολουθήθηκαν για την κατάρτιση και διαβούλευση των τριών ΕΣΔΙΜ, ενώ μετά περιγράφονται οι εταιρικές σχέσεις και οι δομές διακυβέρνησης που είναι κοινές και για τα τρία ΕΣΔΙΜ.

Κατάρτιση και Διαβούλευση

Τα δύο προσχέδια ΕΣΔΙΜ για τις δύο λιγνιτικές περιοχές της χώρας καταρτίστηκαν από την ίδια ομάδα συμβούλων που είχε αναλάβει και τη διαμόρφωση του ΣΔΑΜ. Σε αντίθεση με τη διαδικασία της ανοιχτής δημόσιας διαβούλευσης που επιλέχθηκε για το ΣΔΑΜ, τα δύο ΕΣΔΙΜ Δυτικής Μακεδονίας και Μεγαλόπολης, στάλθηκαν για σχόλια με τη μορφή ερωτηματολογίου[36] στις 8 Φεβρουαρίου 2020 σε περιορισμένο αριθμό αποδεκτών, μόλις 27 για το ΕΣΔΙΜ Δυτικής Μακεδονίας[37] και 22 για το ΕΣΔΙΜ Μεγαλόπολης[38]. Η διάρκεια της διαβούλευσης ήταν 40

[33] ΥΠΕΝ (Φεβρουάριος 2021). Εδαφικό Σχέδιο Δίκαιης και Αναπτυξιακής Μετάβασης Δυτικής Μακεδονίας, https://bit.ly/2TCApTx
[34] ΥΠΕΝ (Φεβρουάριος 2021). Εδαφικό Σχέδιο Δίκαιης και Αναπτυξιακής Μετάβασης Μεγαλόπολης, https://bit.ly/3hzMIrJ
[35] ΥΠΕΝ (Απρίλιος 2021). Εδαφικό Σχέδιο Δίκαιης και Αναπτυξιακής Μετάβασης νήσων Βορείου και Νοτίου Αιγαίου & Κρήτης, https://bit.ly/36c1903
[36] Ερωτηματολόγιο της διαβούλευσης για το Εδαφικό Σχέδιο Δίκαιης Μετάβασης της Δυτικής Μακεδονίας https://bit.ly/3hguNY8
[37] Επιστολή Κ. Μουσουρούλη (8.2.2021) με θέμα «Κατάρτιση Εδαφικού Σχεδίου Δίκαιης Μετάβασης Περιφέρειας Δυτικής Μακεδονίας» https://bit.ly/3jMajbE
[38] Ο πίνακας αποδεκτών του ΕΣΔΙΜ Μεγαλόπολης από τους οποίους ζητήθηκε επισήμως η συμπλήρωση του σχετικού ερωτηματολογίου εδόθη από το ΣΔΑΜ κατόπιν σχετικού αιτήματος του Green Tank.

ημέρες με καταληκτική ημερομηνία υποβολής σχολίων τις 19 Μαρτίου 2020, σύμφωνα με σχετική απόφαση της ΣΕΠ[39].

Η κατάρτιση του τρίτου ΕΣΔΙΜ για τα νησιά ολοκληρώθηκε τον Απρίλιο 2021, με υποστήριξη από διαφορετικό σύμβουλο και ακολουθώντας μια σχετικά διαφορετική διαδικασία από τα άλλα δύο ΕΣΔΙΜ. Συγκεκριμένα, με υπουργική απόφαση[40] συγκροτήθηκε Ομάδα Εργασίας με αρμοδιότητες τον προσδιορισμό των συμμετεχόντων στη διαδικασία κατάρτισης του ΕΣΔΙΜ, την έγκριση της διαδικασίας ενημέρωσης και διαβούλευσης με τους συμμετέχοντες και τον συντονισμό τους στη διαδικασία διαβούλευσης. Πρόεδρος της Ομάδας Εργασίας ορίστηκε ο Υπουργός Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής, αναπληρώτρια η Γενική Γραμματέας του ιδίου υπουργείου και μέλη οι Γενικοί Γραμματείς Ενέργειας & Ορυκτών Πρώτων Υλών και Δημοσίων Επενδύσεων & ΕΣΠΑ, ο Πρόεδρος της ΣΕΠ, οι Περιφερειάρχες Βορείου Αιγαίου, Νοτίου Αιγαίου και Κρήτης, οι Πρόεδροι των Περιφερειακών Ενώσεων των Δήμων Βορείου Αιγαίου, Νοτίου Αιγαίου και Κρήτης, και ο Διευθύνων Σύμβουλος της ΔΕΗ, ενώ στις συναντήσεις συμμετέχει και σύμβουλος (Deloitte/ Exergia), ο οποίος προσελήφθη από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την παροχή τεχνικής υποστήριξης στην κατάρτιση του συγκεκριμένου ΕΣΔΙΜ[41]. Όπως και στην περίπτωση των ΕΣΔΙΜ Δυτικής Μακεδονίας και Μεγαλόπολης, μετά την ολοκλήρωσή του, το ΕΣΔΙΜ των νήσων εστάλη στις 28 Απριλίου 2021 για σχόλια σε 110 συγκεκριμένους φορείς και υπηρεσίες[42], οι οποίοι κλήθηκαν να απαντήσουν επίσης σε ερωτηματολόγιο[43]. Ωστόσο, στην περίπτωση του ΕΣΔΙΜ νήσων η διάρκεια της διαβούλευσης ήταν μόλις 16 ημέρες, μέχρι τις 14 Μαΐου 2021, πολύ συντομότερη από τις αντίστοιχες διαβουλεύσεις της Δυτικής Μακεδονίας και της Μεγαλόπολης.

Για τη Δυτική Μακεδονία και τη Μεγαλόπολη, το ερωτηματολόγιο που εστάλη στους φορείς των δύο περιφερειών περιείχε τις ίδιες τέσσερις στοχευμένες ερωτήσεις. Αυτές αφορούσαν, αφ' ενός, σε τυχόν προσθήκες και προτάσεις αναφορικά με τις **διαπιστωθείσες ανάγκες** και **αναπτυξιακούς στόχους** που προκύπτουν ανά τομέα από τα ΕΣΔΙΜ, με βάση την εμπειρία και την τεχνογνωσία του κάθε φορέα – αποδέκτη αφ' ετέρου, σε συμπληρώσεις/αλλαγές στη διατύπωση των **προτεραιοτήτων**, ή κάποια πρόσθετη προτεραιότητα, αλλά και συμπληρώσεις στις ενδεικτικές **κατηγορίες παρεμβάσεων ανά προτεραιότητα**, οι οποίες να είναι σημαντικές για τους φορείς αυτούς και, κατά την γνώμη τους, δεν περιέχονται στο σχετικό κοινό κεφάλαιο των δύο ΕΣΔΙΜ. Το ερωτηματολόγιο του ΕΣΔΙΜ νήσων δεν είχε συγκεκριμένη δομή, καθώς, σε αντίθεση με τα άλλα δύο, περιείχε μόνο μια ανοικτή ερώτηση, με τους τρεις άξονες: **Κεφάλαιο ΕΣΔΙΜ νήσων – Σχόλιο/Παρατήρηση – Τεκμηρίωση**.

Σε ημερίδα στις 16 Ιουνίου 2021 παρουσιάστηκαν συγκεντρωτικά τα αποτελέσματα της διαβούλευσης των τριών ΕΣΔΙΜ[44], όπου διαπιστώθηκε μειωμένη συμμετοχή των φορέων στη

[39] Πρακτικά 12ης Συνεδρίασης Συντονιστικής Επιτροπής ΣΔΑΜ, 04.02.2021 https://bit.ly/3wi30uP
[40] Απόφαση Υπουργού Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής (15.02.2021) Σύσταση Ομάδας Εργασίας για την κατάρτισης του Εδαφικού Σχεδίου Δίκαιης Μετάβασης (ΕΣΔΙΜ) των νήσων Αιγαίου και Κρήτης ΑΔΑ: ΨΒ5Ω4653ΠΩ-Ε9Γ https://bit.ly/36eyis4
[41] Πρακτικά 13ης Συνεδρίασης Συντονιστικής Επιτροπής ΣΔΑΜ, 15.04.2021 https://bit.ly/3qKNqXo
[42] Επιστολή Κ. Μουσουρούλη (28.4.2021) με θέμα «Κατάρτιση Εδαφικού Σχεδίου Δίκαιης Μετάβασης Νήσων Β. Αιγαίου, Ν. Αιγαίου και Κρήτης», https://bit.ly/3j0ximf
[43] Ερωτηματολόγιο της διαβούλευσης για το Εδαφικό Σχέδιο Δίκαιης Μετάβασης Νήσων Β. Αιγαίου, Ν. Αιγαίου και Κρήτης https://bit.ly/3k86EF3
[44] ΥΠΕΝ (16.6.2021). Αποτελέσματα διαβούλευσης ΕΣΔΙΜ Δυτικής Μακεδονίας –Μεγαλόπολης –Νήσων, https://bit.ly/3wniX2O

διαβούλευση. Τη μεγαλύτερη συμμετοχή είχε η Δυτική Μακεδονία με απαντήσεις από το 78% των φορέων, στη συνέχεια η Μεγαλόπολη με το 50% να ανταποκρίνεται στην πρόσκληση συμπλήρωσης του ερωτηματολογίου, ενώ μόλις το 35% των φορέων που προσκλήθηκαν να υποβάλλουν σχόλια στο ΕΣΔΙΜ των νήσων απάντησαν. Εκτός από τις απαντήσεις στις ερωτήσεις του ερωτηματολογίου, 22 φορείς επεκτάθηκαν σε ευρύτερα θέματα, σχετικά με το χρονοδιάγραμμα του ΕΣΕΚ, τις αποκαταστάσεις εδαφών, το ΠΔΑΜ κ.ά. Για την καλύτερη διαχείριση των σχολίων και την ενσωμάτωση τους, αντιστοιχήθηκαν σε 12 επιμέρους κατηγορίες, μια εκ των οποίων ήταν και η κατηγορία «Μηχανισμός διακυβέρνησης και εταιρική σχέση». Μετά τον επιμερισμό τους σε υπο-σχόλια, για τη Δυτική Μακεδονία-Μεγαλόπολη προέκυψαν 249, ενώ για τα νησιά 199. Από αυτά, 15 (6%) και 8 (4%) αντιστοίχως αφορούσαν την εν λόγω κατηγορία. Δεν δημοσιοποιήθηκαν, ωστόσο, περαιτέρω στοιχεία που να αναφέρονται στο ακριβές περιεχόμενο των σχολίων αυτών. Από την ανάλυση των απαντήσεων, όμως, προέκυψαν προτάσεις για εμπλουτισμό δράσεων και παρεμβάσεων. Σύμφωνα με την έκθεση διαβούλευσης της ΣΕΠ, οι απαντήσεις των φορέων, λήφθηκαν υπ' όψιν και ενσωματώθηκαν κατά το μέγιστο δυνατόν στη νέα, εκδοχή των ΕΣΔΙΜ, δίνοντας ιδιαίτερη προσοχή:

- στην άρση ασαφειών με καλύτερη επιμέρους ανάλυση (π.χ. χρονοδιάγραμμα, επηρεαζόμενα εδάφη)·
- στη στατιστική επεξεργασία και μεθοδολογία τεκμηρίωσης των οικονομικών, κοινωνικών μεγεθών και άλλων παραμέτρων·
- την ενίσχυση της λογικής παρέμβασης και τη συσχέτιση της με αναπτυξιακές ανάγκες και στόχους·
- στις προτεινόμενες δράσεις-πράξεις στις οποίες θα επικεντρωθεί η χρηματοδότηση από το ΤΔΜ.

Οι δεύτερες εκδοχές των ΕΣΔΙΜ Δυτικής Μακεδονίας[45], Μεγαλόπολης[46] και νήσων[47] τέθηκαν σε μια διαφορετική μορφή διαβούλευσης τόσο σε σχέση με την ανοιχτή δημόσια διαβούλευση του ΣΔΑΜ, όσο και σε σχέση με την πρόσκληση περιορισμένου αριθμού επιλεγμένων φορέων και υπηρεσιών που εφαρμόστηκε στην πρώτη εκδοχή των ΕΣΔΙΜ. Αυτή τη φορά αναρτήθηκαν στη σελίδα του ΣΔΑΜ σε μία κλειστού τύπου (τα σχόλια του κάθε πολίτη ή φορέα δεν ήταν διαθέσιμα δημοσίως) διαβούλευση, όπου κάθε ενδιαφερόμενος μπορούσε να καταθέσει σχόλια σε συγκεκριμένη ηλεκτρονική διεύθυνση, διάρκειας 16 ημερών από τις 9 έως τις 25 Ιουνίου 2021.

Εταιρική Σχέση

Βασικό συστατικό στοιχείο των μηχανισμών διακυβέρνησης, ειδικά εφόσον προκύπτει και συγχρηματόδοτηση από τα ευρωπαϊκά ταμεία, είναι η σύναψη εταιρικών σχέσεων με διάφορες κατηγορίες εταίρων, έτσι ώστε να ενισχυθεί ο κοινωνικός διάλογος και η συνεργασία, με στόχο την αποδοτικότερη απορρόφηση των πόρων για τη μετάβαση . Σύμφωνα με τον Κανονισμό του ΤΔΜ, η εταιρική σχέση που πρέπει να περιλαμβάνεται στα ΕΣΔΙΜ, περιγράφει τους εταίρους

[45] ΥΠΕΝ (Ιούνιος 2021). Εδαφικό Σχέδιο Δίκαιης Μετάβασης Δυτικής Μακεδονίας, https://bit.ly/3hzH5tD
[46] ΥΠΕΝ (Ιούνιος 2021). Εδαφικό Σχέδιο Δίκαιης Μετάβασης Μεγαλόπολης, https://bit.ly/3his68I
[47] ΥΠΕΝ (Ιούνιος 2021). Εδαφικό Σχέδιο Δίκαιης Μετάβασης νήσων Βορείου και Νοτίου Αιγαίου & Κρήτης, https://bit.ly/3hAjEAs

που μετέχουν σε αυτήν καθώς και τις ρυθμίσεις για τη συμμετοχή τους στην προετοιμασία, την υλοποίηση, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση των ΕΣΔΙΜ. Σε ό,τι αφορά στις ρυθμίσεις για τη συμμετοχή φορέων, η ΣΕΠ λειτουργεί ιστοσελίδα[48] για την πληρέστερη ενημέρωση όλων των ενδιαφερόμενων μερών, στην οποία δημοσιεύονται όλα τα στρατηγικά και προγραμματικά έγγραφα, καθώς και τα πρακτικά των συνεδριάσεων της Συντονιστικής Επιτροπής[49]. Σχετικά με τους εταίρους που συμμετέχουν στην εταιρική σχέση, και τα τρία ΕΣΔΙΜ περιλαμβάνουν τις παρακάτω κατηγορίες φορέων:

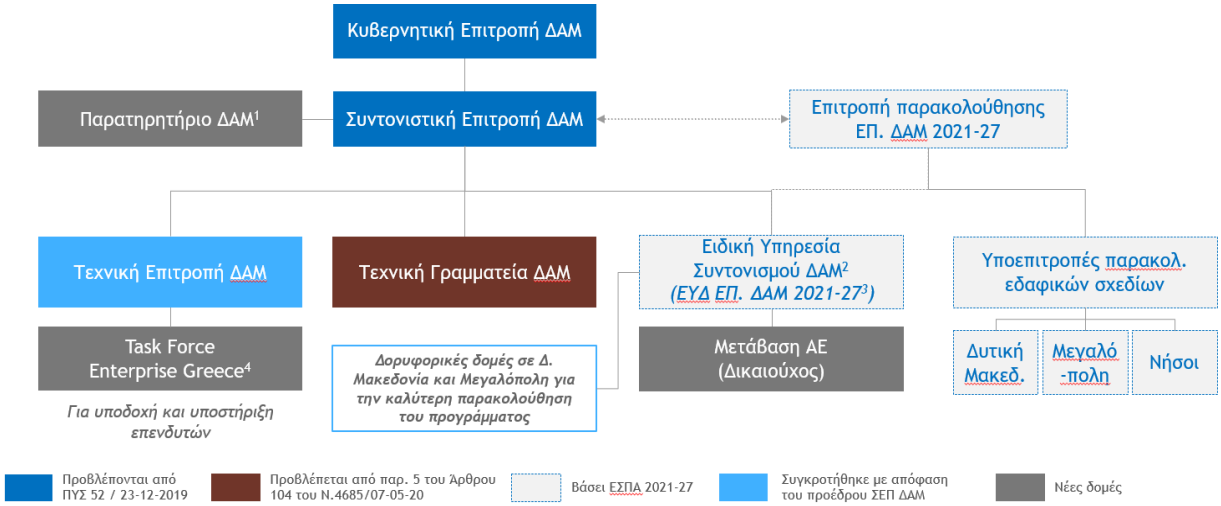
- Αρμόδιες τοπικές αρχές: Περιφερειακές αρχές, Δημοτικές αρχές, λοιποί φορείς
- Επιμελητήρια: Εμποροβιομηχανικά Επιμελητήρια, Τεχνικά Επιμελητήρια, Γεωτεχνικά Επιμελητήρια, Οικονομικά Επιμελητήρια
- Σύλλογοι / Ομοσπονδίες: Εργατικά κέντρα, Εμπορικοί σύλλογοι
- Επιστημονικά κέντρα: Εκπαιδευτικά ιδρύματα, Ινστιτούτα και κέντρα έρευνας, τεχνολογικής ανάπτυξης και οικονομικών ερευνών.

Σοβαρή παράλειψη της παραπάνω σύνθεσης αποτελεί η μη συμπερίληψη κανενός περιβαλλοντικού φορέα, ή άλλων εκπροσώπων της κοινωνίας των πολιτών, καθώς και φορέων που είναι υπεύθυνοι για την προώθηση της κοινωνικής ένταξης, των θεμελιωδών δικαιωμάτων, των δικαιωμάτων των ατόμων με αναπηρία, της ισότητας των φύλων και της καταπολέμησης των διακρίσεων. Στο άρθρο 6 του ΚΚΔ περί πολυεπίπεδης διακυβέρνησης αναφέρεται ρητά ότι εκπρόσωποι από όλες αυτές τις κατηγορίες φορέων πρέπει να συμπεριλαμβάνονται στις εταιρικές σχέσεις. Επιπλέον, στην πρώτη εκδοχή των τριών ΕΣΔΙΜ της Ελλάδας, δηλώνεται ότι η εταιρική σχέση δύναται να συμπληρωθεί κατά τη διάρκεια της διαβούλευσης, ενώ μόνο σε εκείνο των νήσων γράφεται ότι αυτό πρόκειται να συμβεί. Παρά το γεγονός ότι στη διαβούλευση πάνω σε αυτήν την πρώτη εκδοχή των ΕΣΔΙΜ επισημάνθηκε στη ΣΕΠ[50] η μη συμπερίληψη περιβαλλοντικών ΜΚΟ, καμία σχετική διορθωτική κίνηση δεν έλαβε χώρα ως τώρα.

Δομές διακυβέρνησης

Ο μηχανισμός διακυβέρνησης που απαιτείται από τον Κανονισμό του ΤΔΜ, περιγράφεται και στα τρία ΕΣΔΙΜ και περιλαμβάνει 11 βασικές δομές οι οποίες αλληλεπιδρούν, όπως απεικονίζεται στο παρακάτω. Εκτός από την Κυβερνητική Επιτροπή της Δίκαιης Αναπτυξιακής Μετάβασης (ΚΕΔΑΜ), τη Συντονιστική Επιτροπή (ΣΕΠ) και την Τεχνική Γραμματεία, οι οποίες θεσπίστηκαν στα αρχικά στάδια του σχεδιασμού πριν την κατάρτιση του ΣΔΑΜ και παρουσιάστηκαν παραπάνω, το προτεινόμενο σύστημα διακυβέρνησης που περιέχεται στην πρώτη εκδοχή των τριών ΕΣΔΙΜ περιλαμβάνει 8 επιπλέον δομές και υπό-δομές, οι οποίες περιγράφονται στη συνέχεια.

[48] Σχέδιο Δίκαιης Αναπτυξιακής Μετάβασης https://www.sdam.gr/
[49] Πρακτικά συνεδριάσεων ΣΔΑΜ: https://www.sdam.gr/index.php/praktika-sdam
[50] The Green Tank (18.3.2021) «20 σημεία για το Εδαφικό Σχέδιο Δίκαιης Μετάβασης της Δυτικής Μακεδονίας», https://thegreentank.gr/2021/03/18/esdim-20-simeia/



Διάγραμμα 5: Οργανωτική δομή δίκαιης αναπτυξιακής μετάβασης Ελλάδας

Ειδική Υπηρεσία Συντονισμού ΔΑΜ (Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης): Εκτός από την Τεχνική Γραμματεία, ο μηχανισμός διακυβέρνησης θα περιλαμβάνει και δεύτερη υποστηρικτική δομή στη ΣΕΠ και, πιο συγκεκριμένα, την Ειδική Υπηρεσία Συντονισμού για τη ΔΑΜ (ΕΥΣΔΑΜ), η οποία θα μετεξελιχθεί σε Διαχειριστική Αρχή, και θα αναλάβει ορισμένες από τις εργασίες της Τεχνικής Γραμματείας. Η σύστασή της δεν έχει ακόμα ολοκληρωθεί, ωστόσο, με την κατά προτεραιότητα συνδρομή της ΜΟΔ Α.Ε., η Υπηρεσία θα στελεχωθεί κατάλληλα και θα αποκτήσει όλους τους απαραίτητους πόρους, υποδομές και συστήματα για την εύρυθμη λειτουργία της. Πέραν των αρμοδιοτήτων που θα αναλάβει από την Τεχνική Γραμματεία, θα επιφορτιστεί και με τις εξής αρμοδιότητες:

- Την άμεση υλοποίηση όλων των απαραίτητων πρόδρομων διαχειριστικών ενεργειών που απαιτούνται για το μετασχηματισμό της σε Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης Επιχειρησιακού Προγράμματος Δίκαιης Αναπτυξιακής Μετάβασης 2021-2027 (ΕΥΔ ΠΔΑΜ 2021-2027), με την έγκριση του νέου ΠΔΑΜ 2021-2027·
- Τον σχεδιασμό και συντονισμό προγραμμάτων και πολιτικών εφαρμογών των δράσεων στο πλαίσιο υλοποίησης του ΣΔΑΜ, την κατάρτιση και παρακολούθηση υλοποίησης των επιχειρησιακών σχεδίων που εντάσσονται στο ΣΔΑΜ και το συντονισμό της αξιοποίησης των διαθέσιμων για τον σκοπό αυτό πηγών χρηματοδότησης, εθνικών ή ευρωπαϊκών·
- Την εκπλήρωση των αναφερόμενων ειδικών αρμοδιοτήτων του άρθρου 17 του ν. 4314/2014[51], τις οποίες θα ασκεί κατά τρόπο ανάλογο για τα έργα που χρηματοδοτούνται από εθνικούς πόρους ή από ευρωπαϊκά ή διεθνή προγράμματα και χρηματοδοτήσεις, καθώς και αρμοδιοτήτων σχετικά με τη διοίκηση, οργάνωση και παρακολούθηση του ΣΔΑΜ και την εποπτεία της φυσικής και οικονομικής προόδου των έργων και προγραμμάτων στις υπό μετάβαση περιοχές·
- Την κατάρτιση και διαχείριση του ΠΔΑΜ 2021-27, την παρακολούθηση της υλοποίησής του και την υποστήριξη υλοποίησης των προβλεπόμενων δικαιούχων.

Τεχνική Επιτροπή ΣΔΑΜ: Σύμφωνα με τα ΕΣΔΙΜ, η Τεχνική Επιτροπή ΣΔΑΜ (ΤΕΣΔΑΜ) συστήθηκε και συγκροτήθηκε με απόφαση του Προέδρου της ΣΕΠ, υπό τον Πρύτανη του Πανεπιστημίου Δυτικής Μακεδονίας. Έργο της Επιτροπής είναι η υποστήριξη της

[51] Ν. 4314/2014 , άρθρο 17 «Αρμοδιότητες Επιτελικών Δομών Υπουργείων», https://bit.ly/3AI0j9a

Συντονιστικής Επιτροπής ΔΑΜ σχετικά με τις ιδιωτικές επενδυτικές προτάσεις και τα αναπτυξιακά σχέδια που τίθενται υπ' όψιν της Συντονιστικής Επιτροπής στο πλαίσιο του ΣΔΑΜ. Στο αντικείμενο της Τεχνικής Επιτροπής εντάσσονται ενδεικτικά οι κάτωθι ενέργειες:

- Επεξεργασία κριτηρίων και μεθοδολογίας προκαταρκτικής αξιολόγησης (pre-screening) προτάσεων και σχεδίων στις υπό μετάβαση Περιφέρειες/περιοχές·
- Εκπόνηση εγχειριδίου προκαταρκτικής αξιολόγησης προτάσεων και σχεδίων·
- Προκαταρκτική αξιολόγηση προτάσεων και σχεδίων που τίθενται υπ' όψιν της ΣΕΠ·
- Προκαταρκτική ανάλυση επιπτώσεων στην οικονομία, την απασχόληση, την ενέργεια και το περιβάλλον των ως άνω προτάσεων και αναπτυξιακών σχεδίων·
- Αξιολόγηση προτάσεων για την αξιοποίηση εργαλείων Τεχνικής Βοήθειας των Ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων της ΕΕ και Διεθνών Οργανισμών, με σκοπό την ανάπτυξη ώριμων και βιώσιμων επενδυτικών έργων στις υπό μετάβαση Περιφέρειες/περιοχές.

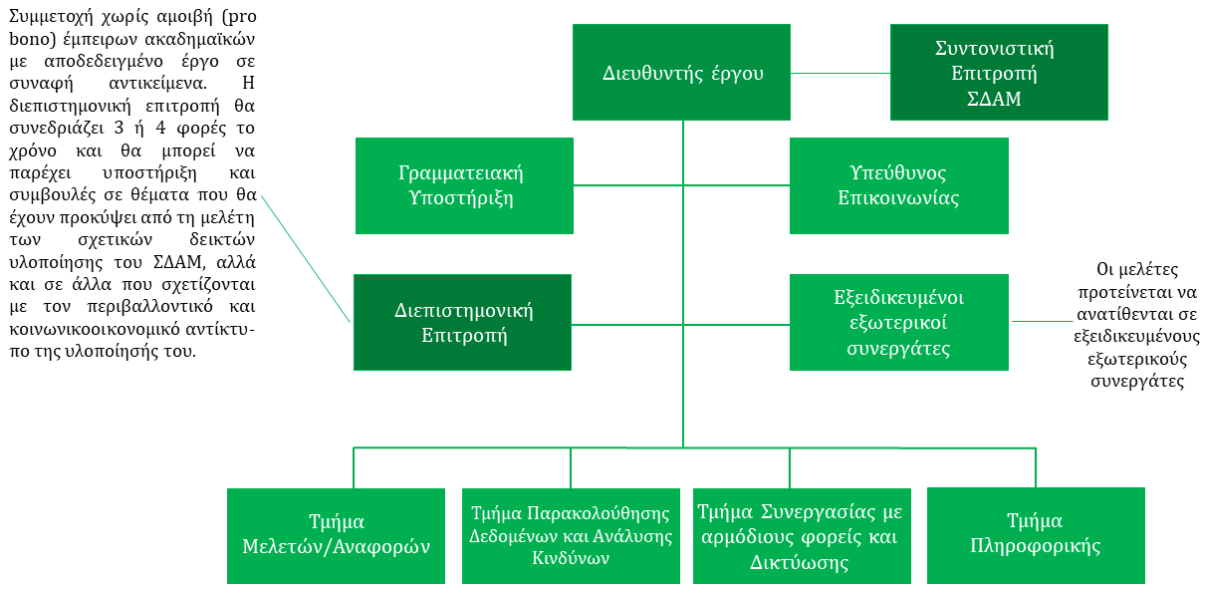
Task Force Enterprise Greece (One stop shop): Το έργο της ΤΕΣΔΑΜ θα συνεχίσει στη φάση της υλοποίησης του σχεδιασμού της μετάβασης η νέα Ομάδα Κρούσης (Task Force) που δημιουργήθηκε από τον οργανισμό "Enterprise Greece", μέριμνα της οποίας θα είναι η προσέλκυση, η οργανωμένη υποδοχή και η υποστήριξη υποψηφίων επενδυτών σε όλα τα στάδια της επενδυτικής διαδικασίας. Όπως αναφέρεται στο εννοιολογικό υπόμνημα (concept paper) του ΠΔΑΜ αποφασίστηκε η μετεξέλιξή της Task Force σε Επιχειρησιακή Μονάδα του οργανισμού "Enterprise Greece", η οποία θα παρέχει υπηρεσίες γενικής αναφοράς και συνολικής εξυπηρέτησης (one stop shop), δεδομένου του πολυσύνθετου χαρακτήρα της διαδικασίας λήψης επενδυτικών αποφάσεων και της αναγκαιότητας στρατηγικής προσέλκυσης επενδύσεων στις περιοχές μετάβασης.

Παρατηρητήριο ΔΑΜ: Για την παρακολούθηση και αξιολόγηση της πορείας της μετάβασης δημιουργείται το Παρατηρητήριο που είναι κοινό για το σύνολο των περιοχών υπό μετάβαση. Αποστολή του είναι να παρέχει συστηματική και έγκυρη πληροφόρηση και ανάλυση για το είδος και την έκταση των προκαλούμενων μεταβολών στον οικονομικό και κοινωνικό ιστό των επηρεαζόμενων περιοχών, με σκοπό τη διαμόρφωση πολιτικών και τη λήψη διορθωτικών μέτρων παρέμβασης. Οι αρμοδιότητες του Παρατηρητηρίου αναλυτικά θα είναι οι ακόλουθες:

- Η υποστήριξη στη χάραξη πολιτικής βάσει κοινωνικών, οικονομικών και αναπτυξιακών δεδομένων και τη διαμόρφωση του σχεδιασμού σε θέματα ανάπτυξης ουδέτερης οικονομίας και προστασίας του περιβάλλοντος, σύμφωνα με ευρωπαϊκά και εθνικά καταστατικά κείμενα·
- Η συγκέντρωση και συστηματική επεξεργασία συγκριτικής ανάλυσης και στατιστικής πληροφόρησης ποσοτικών και ποιοτικών στοιχεία που αναφέρονται στη τοπικές/ περιφερειακές δράσεις·
- Ο σχεδιασμός και ανάπτυξη τράπεζας πληροφοριών με βάσεις δεδομένων για τις ανωτέρω δράσεις και έργα, ιδιαίτερα αυτών που συγχρηματοδοτούνται από εθνικά και ευρωπαϊκά προγράμματα·
- Η συνεργασία με τις αρμόδιες υπηρεσίες και φορείς, σε κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, για τη διερεύνηση των αναγκών τους επί των στοιχείων και χαρακτηριστικών που συνθέτουν το ΣΔΑΜ·
- Η καθοδήγηση στη λήψη αναγκαίων διορθωτικών αποφάσεων·

- Η ενημέρωση σχετικά με την εξέλιξη της διαδικασίας μετάβασης στις περιοχές μετάβασης·
- Η παρακολούθηση και αξιολόγηση δεικτών μέτρησης αποδοτικότητας (KPIs)·
- Η συνεργασία με διεθνείς οργανισμούς συναφούς αντικειμένου και οργάνωση εκδηλώσεων για την ανταλλαγή τεχνογνωσίας και εμπειριών σε σχετικά ζητήματα·
- Η εκπόνηση μελετών και ερευνών σε ζητήματα στρατηγικής μετάβασης και αναπτυξιακού μετασχηματισμού·
- Η σύνθεση τακτικών εκθέσεων προόδου προς τη ΣΕΠ·
- Η σύνταξη ετήσιας έκθεσης σχετικά με τις εξελίξεις ως προς την εφαρμογή των δράσεων του.

Μέχρι τη συγγραφή του παρόντος, δεν είχαν ακόμα δημοσιευτεί οι τεχνικές προδιαγραφές λειτουργίας του Παρατηρητηρίου, όμως, αναμένεται μελέτη από το Ινστιτούτο Οικονομικών και Βιομηχανικών Ερευνών (ΙΟΒΕ), η οποία θα αφορά και στον προσδιορισμό της οργανωτικής δομής του. Αναφορικά δε με τη σύνθεσή του, στο ΕΣΔΙΜ Δυτικής Μακεδονίας αναφερόταν ότι το Παρατηρητήριο θα έχει επταμελή σύνθεση, ωστόσο, σε διαδικτυακή εκδήλωση που πραγματοποιήθηκε τον Μάιο του 2021[52], εκπρόσωπος του ΙΟΒΕ παρουσίασε το ακόλουθο ενδεικτικό οργανόγραμμα του Παρατηρητηρίου, το οποίο απαιτεί τη στελέχωσή του από προφανώς μεγαλύτερο αριθμό ατόμων. Άγνωστα, τέλος, εξακολουθούν να παραμένουν η έδρα του Παρατηρητηρίου, η συμμετοχή τοπικών φορέων και ο ρόλος τους.



Διάγραμμα 6: Ενδεικτικό Οργανόγραμμα Παρατηρητηρίου

Επιτροπή & υποεπιτροπές Παρακολούθησης Προγράμματος ΔΑΜ 2021-27: Εκτός από το Παρατηρητήριο ΔΑΜ, ο μηχανισμός διακυβέρνησης περιλαμβάνει και ειδικές δομές για την παρακολούθηση της πορείας υλοποίησης του ΠΔΑΜ. Η Επιτροπή Παρακολούθησης αποτελεί το ανώτατο όργανο με αυτόν τον σκοπό, λαμβάνοντας όλες τις σχετικές αποφάσεις σε συνεργασία και με τη ΣΕΠ. Ο ρόλος της θα είναι εκτεταμένος και για πρακτικούς λόγους θα περιλάβει και

[52] Περιφερειακή Ένωση Δήμων Δυτικής Μακεδονίας (2021), «Μοντέλο Διακυβέρνησης της Δίκαιης Μετάβασης: Εδαφικότητα, δικαιοσύνη και αποτελεσματικότητα», Πρακτικά Συνάντησης Κοινωνικού Διαλόγου με τίτλο Phasing out Coal, του έργου "Supporting the clean energy transition of coal-intensive EU regions" (DeCarb), 10/5/2021

τρεις Υποεπιτροπές, επιφορτισμένη η καθεμία με την παρακολούθηση της υλοποίησης του Προγράμματος σε ό,τι αφορά στις επιμέρους δράσεις και έργα που θα εμπίπτουν στο οικείο Εδαφικό Σχέδιο της κάθε προς ανάπτυξη περιοχής (Δ. Μακεδονία, Μεγαλόπολη, νήσοι). Η στελέχωση της Επιτροπής και των υποεπιτροπών αναμένεται να καθοριστεί με την έγκριση του νέου ΕΣΠΑ 2021-2027, ενώ άγνωστο παραμένει αν σε αυτές τις επιτροπές θα μετέχουν τοπικοί φορείς.

Σημειώνεται ότι η σύνθεση των επιτροπών αυτών περιγράφεται στο Άρθρο 34 του Κανονισμού Κοινών Διατάξεων ΚΔ, όπου, μεταξύ άλλων, ορίζεται ότι τα κράτη μέλη οφείλουν να εξασφαλίζουν την ισόρροπη εκπροσώπηση των εκάστοτε αρμοδίων αρχών τους, των ενδιάμεσων φορέων και των εκπροσώπων των εταίρων του Άρθρου 6 του ΚΚΔ[53], καθώς και να δημοσιεύουν τους καταλόγους των μελών των επιτροπών, όπως ο Κανονισμός ορίζει. Εκπρόσωποι της Ευρωπαϊκής Επιτροπής συμμετέχουν επίσης στις εργασίες των επιτροπών με συμβουλευτική ιδιότητα.

Δορυφορικές δομές παρακολούθησης: Ο μηχανισμός διακυβέρνησης περιλαμβάνει τη δημιουργία και επιπλέον επικουρικών δορυφορικών δομών στις δύο λιγνιτικές περιοχές (πλην των νήσων), οι οποίες φαίνεται να υπάγονται/λογοδοτούν στην ΕΥΣΔΑΜ, για την καλύτερη παρακολούθηση του οικείου προγράμματος, χωρίς ωστόσο, να γίνεται κάποια περαιτέρω αναφορά στις δομές αυτές ή τη σύνθεσή τους και τις αρμοδιότητές τους.

Όχημα Ειδικού Σκοπού (Special Purpose Vehicle – SPV): Προετοιμάζεται νομοθετική ρύθμιση για την ίδρυση ενός εξειδικευμένου οργανωτικού σχήματος με τη μορφή Οχήματος Ειδικού Σκοπού (SPV) στην κυριότητα του οποίου θα περιέλθουν όλες οι γαίες των ευρέων ζωνών εξόρυξης λιγνίτη και τα πάγια επί αυτών στοιχεία, εκτός εκείνων μόνο που θα διατηρήσει η ΔΕΗ Α.Ε. για δικές της δραστηριότητες. Το εν λόγω SPV θα αναλάβει την αρμοδιότητα αποκατάστασης, εξυγίανσης και αναβάθμισης των εκτάσεων αυτών τις γαίες των ευρέων ζωνών εξόρυξης λιγνίτη και λειτουργίας των ατμοηλεκτρικών σταθμών της ΔΕΗ Α.Ε., ενώ θα αναπτύξει σχεδιασμούς για την αξιοποίησή τους σύμφωνα με τις γενικές χρήσεις γης που έχουν προσδιοριστεί στο εθνικό Σχέδιο ΔΑΜ, κυρίως μέσω Συμπράξεων Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα, και τη διάθεσή τους για την ανάπτυξη νέων οικονομικών δραστηριοτήτων με ενιαίες και ταχύτατες διαδικασίες αδειοδότησης.

Για την υλοποίηση των έργων αποκατάστασης των εδαφών θα χρησιμοποιηθεί, ως διαθέτουσα μεγάλη σχετική εμπειρία και ευελιξία, η ΔΕΗ Α.Ε., η οποία θα το αναλάβει εργολαβικά, είτε δια των υπηρεσιών της, είτε μέσω υπεργολάβων. Έχει ήδη νομοθετηθεί η δυνατότητα αυτή. Κατά την επιλογή των εδαφών προς αποκατάσταση, θα ληφθούν υπ' όψιν οι χρονικοί περιορισμοί του Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, το οποίο θα χρηματοδοτήσει το σχετικό κόστος, καθώς και οι ενέργειες που απαιτούνται για την ολοκλήρωση των αναγκαίων παρεμβάσεων για την εξυπηρέτηση των νέων χρήσεων γης.

[53] τις αστικές και άλλες δημόσιες αρχές· τους οικονομικούς και κοινωνικούς εταίρους· σχετικούς φορείς που εκπροσωπούν την κοινωνία των πολιτών, περιβαλλοντικούς εταίρους και φορείς που είναι υπεύθυνοι για την προώθηση της κοινωνικής ένταξης, των θεμελιωδών δικαιωμάτων, των δικαιωμάτων των ατόμων με αναπηρία, της ισότητας των φύλων και της καταπολέμησης των διακρίσεων.

Δικαιούχος έργων ΠΔΑΜ «Μετάβαση Α.Ε.»: Στη δεύτερη εκδοχή των ΕΣΔΙΜ το Όχημα Ειδικού Σκοπού διαχωρίζεται από τον φορέα υλοποίησης των έργων στις υπό μετάβαση περιοχές. Για τον σκοπό αυτό, δημιουργείται επιπλέον δομή και πιο συγκεκριμένα, θυγατρική της «Εγνατία Οδός Α.Ε» που θα αναλάβει την υλοποίηση έργων του ΠΔΑΜ και την υποστήριξη των δικαιούχων σε τοπικό επίπεδο για την ωρίμανση των έργων τους. Πρόκειται για δράσεις που απαιτούν ολική αντιμετώπιση από την αρχική σχεδίαση, μέχρι αδειοδοτήσεις, ενδεχόμενες απαλλοτριώσεις, μελέτες και την υλοποίηση τους, διαδικασίες ανάθεσης των επιμέρους έργων, καθώς επίσης και την επίβλεψη και παραλαβή τους. Αναλυτικότερα θα είναι επιφορτισμένη με τα εξής:

- Εκτέλεση έργων που θα ενταχθούν στους 5 αναπτυξιακούς πυλώνες του ΣΔΑΜ, συμπεριλαμβανομένης και της αποκατάστασης εδαφών·
- Υλοποίηση των αναγκαίων για την εφαρμογή του ΣΔΑΜ υποδομών (πχ επιχειρηματικών πάρκων όπου θα εγκατασταθούν υπάρχουσες και νέες επιχειρήσεις, σύνδεσή τους με οδικούς άξονες και δίκτυα, κοκ)·
- Συμπλήρωση των δικτύων μεταφορών (πχ κάθετος άξονας Φλώρινα-Εγνατία οδός)·
- Υποστήριξη διοικητικών δομών και φορέων (ΟΤΑ, αναπτυξιακές εταιρείες κλπ) για την υλοποίηση έργων και σχεδίων της αρμοδιότητάς τους. Η υποστήριξη αυτή μπορεί να γίνει είτε με την παροχή τεχνογνωσίας, είτε με την ανάληψη της υλοποίησης για λογαριασμό των φορέων·
- Υλοποίηση έργων (κυρίως ωρίμανση) που θα ενταχθούν στο Ειδικό Μεταβατικό Πρόγραμμα 2020-23 (ΕΜεΠ ΔΑΜ), το οποίο καταρτίστηκε κατόπιν απόφασης ΚΕΔΑΜ και θα χρηματοδοτηθεί από το ΕΣΠΑ 2014-20·
- Προετοιμασία και σύνταξη όλων των απαραίτητων εγγράφων για την ένταξη πράξεων/έργων στο νέο ΠΔΑΜ 2021-27 ή/και σε λοιπά προγράμματα που χρηματοδοτούνται από ενωσιακούς ή εθνικούς πόρους·
- Ως δικαιούχος για διαδικασίες εκτέλεσης των έργων αυτών (εκπόνηση μελετών, λήψη απαραίτητων αδειών, σύνταξη τευχών δημοπράτησης, ανάθεσης και εκτέλεση έργων) καθώς και την επίβλεψη της εκτέλεσης των σχετικών συμβάσεων και του ελέγχου των σχετικών μελετών·
- Λοιπές σχετικές ενέργειες, όπως υποστήριξη της ΣΕΠΔΑΜ και της Τεχνικής Γραμματείας σε θέματα προγραμματισμού, ιεράρχησης έργων κλπ.

Η σύνθεσή της «Μετάβαση Α.Ε.» δεν είναι ακόμη γνωστή, καθώς η στελέχωσή της θα ξεκινήσει με την ολοκλήρωση της σύστασής της.

Πρόγραμμα Δίκαιης Αναπτυξιακής Μετάβασης

Σχεδόν τις ίδιες δομές διακυβέρνησης με τα ΕΣΔΙΜ παρουσίασε η κυβέρνηση και στο εννοιολογικό υπόμνημα (concept paper) του Προγράμματος Δίκαιης Αναπτυξιακής Μετάβασης (ΠΔΑΜ) το οποίο δημοσιεύτηκε τον Απρίλιο του 2021[54] στην ιστοσελίδα του ΣΔΑΜ και υποβλήθηκε σε δημόσια διαβούλευση διάρκειας 20 ημερών (6-26.4.2021) με τη μορφή απαντήσεων σε ερωτηματολόγιο[55], όπως και στην περίπτωση της πρώτης εκδοχής των ΕΣΔΙΜ.

[54] ΥΠΕΝ (Απρίλιος 2021), Πρόγραμμα Δίκαιης Αναπτυξιακής Μετάβασης 2021-2027: Υπόμνημα κατανόησης βασικών εννοιών (concept paper) https://bit.ly/3hgvFfw
[55] ΣΔΑΜ (6.4.2021), Ερωτηματολόγιο Διαβούλευσης για το Πρόγραμμα Δίκαιης Αναπτυξιακής Μετάβασης 2021-2027, https://bit.ly/3dO9jzE

Η διαφορά, ωστόσο, σε σχέση με τη διαβούλευση των ΕΣΔΙΜ, ήταν ότι η πρόσκληση συμμετοχής ήταν ανοικτή σε οποιονδήποτε ενδιαφερόμενο και δεν περιοριζόταν σε συγκεκριμένους φορείς.

Από την ανάλυση των αποτελεσμάτων της διαβούλευσης[56] γίνεται φανερό ότι η συμμετοχή σε αυτήν ήταν περιορισμένη με το 1/3 των συμμετεχόντων να προέρχονται από πολίτες που σχετίζονται με δραστηριότητες της ΔΕΗ, ενώ η μεγάλη τους πλειονότητα προερχόταν από τις λιγνιτικές περιοχές. Πέρα από τα σχόλια και τις προτάσεις σχετικά με το περιεχόμενο των δράσεων που είναι επιλέξιμες για χρηματοδότηση από το ΠΔΑΜ, και σε ό,τι αφορά ειδικά στη διακυβέρνηση, πολλοί υπογράμμισαν την ανάγκη αυξημένης συμμετοχής της τοπικής αυτοδιοίκησης Α' βαθμού στον μηχανισμό διακυβέρνησης.

Μετά από την παρουσίαση των αποτελεσμάτων της διαβούλευσης πάνω στο εννοιολογικό υπόμνημα του ΠΔΑΜ, υποβλήθηκε σε διαβούλευση η 1η εκδοχή του ΠΔΑΜ, αυτή τη φορά με τον τίτλο «Στρατηγική Προγράμματος και Ανάλυση Προτεραιοτήτων»[57]. Η διαβούλευση με τη μορφή υποβολής σχολίων σε συγκεκριμένη ηλεκτρονική διεύθυνση είχε διάρκεια μόλις 16ημερών (9-25.6.2021) και έλαβε χώρα ταυτόχρονα με τη 2η εκδοχή των ΕΣΔΙΜ.

Η γνώμη των πολιτών

Ο σχεδιασμός της μετάβασης των λιγνιτικών περιοχών ξεκίνησε ουσιαστικά τον Μάρτιο του 2020, με τον ορισμό του Συντονιστή του ΣΔΑΜ. Κάτω από την πίεση της ραγδαίας μείωσης της λιγνιτικής παραγωγής και των πολύ σφιχτών χρονοδιαγραμμάτων που ορίζουν οι Ευρωπαϊκοί Κανονισμοί για την αξιοποίηση οικονομικών πόρων και μέσα σε πολύ σύντομο χρονικό διάστημα, ξεκίνησαν και προχώρησαν διαδικασίες, οι οποίες κανονικά θα έπρεπε να εκτυλιχθούν σε βάθος χρόνων. Επιπλέον, η διαδικασία εκπόνησης των ίδιων των σχεδίων μετάβασης ήταν σαφώς κεντρική, ακολουθώντας μια εκ των άνω προς τα κάτω προσέγγιση. Κάτω από αυτές τις συνθήκες, οι απόψεις των πολιτών για ζητήματα σχεδιασμού και διακυβέρνησης, είτε δεν εκφράστηκαν, είτε δεν έφτασαν στους κατάλληλους αποδέκτες.

Φως στις απόψεις των πολιτών των λιγνιτικών περιοχών για τη μετάβαση στη μεταλιγνιτική περίοδο επιχείρησε να δώσει έρευνα γνώμης που προετοίμασε και ανέλυσε το Green Tank σε συνεργασία με τη διαΝΕΟσις και την Καθηγήτρια του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών Ε. Δούση. Η δημοσκόπηση διενεργήθηκε από την εταιρεία δημοσκοπήσεων Marc κατά τη διάρκεια της δημόσιας διαβούλευσης για το ΣΔΑΜ, τον Οκτώβριο του 2020 και δημοσιεύτηκε τον Νοέμβριο του 2020[58].

Είναι χαρακτηριστικό ότι περισσότεροι από τους μισούς πολίτες (50,6%) δήλωσαν άγνοια για τη διαβούλευση του ΣΔΑΜ, το οποίο πρότεινε τη νέα αναπτυξιακή στρατηγική για την περιοχή τους. Μεγάλη άγνοια καταγράφηκε και για το περιεχόμενο του ΣΔΑΜ, αφού μεταξύ των

[56] ΥΠΕΝ (16.6.2021), Αποτελέσματα διαβούλευσης εννοιολογικού υπομνήματος (concept paper) και Παρουσίαση ΠΔΑΜ, https://bit.ly/3AAgfdK
[57] ΥΠΕΝ (Ιούνιος 2021), ΠΔΑΜ 2021-2027: Στρατηγική του Προγράμματος και Ανάλυση Προτεραιοτήτων, https://bit.ly/2SR8ZJr
[58] The Green Tank (27.11.2020). Ανάλυση: Τι πιστεύουν οι πολίτες των λιγνιτικών περιοχών για την απολιγνιτοποίηση και τη μετάβαση στη μεταλιγνιτική εποχή; https://thegreentank.gr/2020/11/27/analysis_poll_lignite_regions_el/

πολιτών που γνώριζαν την ύπαρξη διαβούλευσης για το ΣΔΑΜ, μόλις ένα στους τρεις (32%) γνώριζε το περιεχόμενό του. Ίδιο (32%) ήταν και το ποσοστό των ερωτώμενων που εξέταζε την πιθανότητα ή σκόπευε να συμμετάσχει στη διαβούλευση του ΣΔΑΜ, ενώ ένα επιπλέον πρόβλημα που καταγράφηκε στη δημοσκόπηση ήταν ότι η μεγάλη πλειονότητα των ερωτώμενων (69,7%) δεν γνώριζε καν τον τρόπο με τον οποίο μπορούσε να συμμετάσχει στη διαβούλευση.

Δεν ήταν διόλου τυχαίο το γεγονός ότι στη δημόσια διαβούλευση του ΣΔΑΜ που διήρκεσε 40 ημέρες, ελάχιστοι πολίτες συμμετείχαν τελικά.

Ειδικά από τις απαντήσεις στις ερωτήσεις που σχετίζονταν με τη διακυβέρνηση γίνεται σαφές ότι **οι πολίτες αποζητούν ένα σαφώς λιγότερο συγκεντρωτικό μοντέλο για την υλοποίηση της μετάβασης και τη διαχείριση των οικονομικών πόρων, το οποίο να στηρίζεται περισσότερο στην τοπική αυτοδιοίκηση Α' και Β' βαθμού (αθροιστικό ποσοστό 46,5%) και λιγότερο στην κεντρική κυβέρνηση**, ενώ προσεγγίζουν με σκεπτικισμό τις ΣΔΙΤ και ακόμη περισσότερο τη ΔΕΗ στα ίδια ζητήματα. Η προτίμηση αυτή των πολιτών προς την τοπική αυτοδιοίκηση για τη διακυβέρνηση της μετάβασης είναι συμβατή και με τις ευθύνες που αποδίδουν, στις κυβερνήσεις, απαντώντας σε άλλη ερώτηση για τις μεγάλες καθυστερήσεις και τις λανθασμένες επιλογές τους οι οποίες διόγκωσαν τις προκλήσεις που αντιμετωπίζουν σήμερα οι τοπικές κοινωνίες.

Η ίδια άποψη των πολιτών για ενισχυμένο ρόλο της τοπικής αυτοδιοίκησης στη διακυβέρνηση της μετάβασης αποτυπώθηκε και στην έρευνα με τίτλο «Βαρόμετρο Γνώμης» που διενεργήθηκε από τη δημοτική κίνηση «Κοζάνη τόπος να ζεις» του δήμου Κοζάνης, η δεύτερη φάση του οποίου (10/03/2021 – 18/03/2021) ασχολήθηκε και με πιο εξειδικευμένα ζητήματα διακυβέρνησης. Συγκεκριμένα, η συντριπτική πλειονότητα των ερωτηθέντων (91,6%) απάντησε ότι Περιφέρεια και δήμοι πρέπει να μετέχουν στη μετοχική σύνθεση και στη διοίκηση του οχήματος ειδικού σκοπού (SPV) που θα συσταθεί για την αξιοποίηση των λιγνιτικών εδαφών. Μάλιστα, το 66,3% απάντησε ότι όχι μόνο πρέπει να συμμετέχει, αλλά να έχει και την πλειοψηφία της μετοχικής σύνθεσης. Η άποψη των πολιτών για ενίσχυση των τοπικών «φωνών» στη διαδικασία της μετάβασης διαφαίνεται και σε άλλες απαντήσεις του ερωτηματολογίου, αφού το 93,9% απάντησε ότι το SPV θα πρέπει να αποδίδει οικονομικούς πόρους στην τοπική κοινωνία με βάση τον κύκλο εργασιών του, ενώ για το Παρατηρητήριο που περιγράφεται στο ΕΣΔΙΜ, το 92,9% των πολιτών απάντησε ότι θα πρέπει να ενσωματώσει κάποιο εργαλείο όπως το συγκεκριμένο Βαρόμετρο Γνώμης, κάτι που προς το παρόν δεν προβλέπεται[59].

Τέλος, οι απόψεις φορέων και πολιτών για το κομβικό ζήτημα της διακυβέρνησης αποτυπώθηκαν και σε ψηφιακό εργαστήριο δομημένου διαλόγου που οργάνωσε το Green Tank τον Μάιο του 2020[60]. Η ανάλυση των τοποθετήσεων των φορέων και πολιτών της Δυτικής Μακεδονίας που μετείχαν στο εργαστήριο ανέδειξε την ανάγκη για:

[59] Δημοτική Κίνηση «Κοζάνη τόπος να ζεις» (2021), «Ανάλυση απαντήσεων 2ου Ερωτηματολογίου (10/03/2021 – 18/03/2021), Συμβολή στην διαβούλευση του Εδαφικού Σχεδίου Δίκαιης και Αναπτυξιακής Μετάβασης Δυτικής Μακεδονίας», https://bit.ly/3hqsZfz

[60] The Green Tank (18.06.2021). «Η πορεία της Δίκαιης Μετάβασης στη Δυτική Μακεδονία- Ψηφιακά εργαστήρια διαβούλευσης: Συμπεράσματα και προτάσεις», https://bit.ly/3dP6myR

- Πιο **συμμετοχικό και συμπεριληπτικό** χαρακτήρα από τον υφιστάμενο μηχανισμό διακυβέρνησης. Όσοι περισσότεροι φορείς, κοινωνικές ομάδες και πολίτες εμπλέκονται με δομημένο και διαφανή τρόπο, τόσο περισσότερο αποδεκτή γίνεται η διαδικασία της μετάβασης, διευκολύνεται η συμμετοχή των πολιτών σε αυτή και εξασφαλίζεται η αποτελεσματικότητα του σχεδίου και η δικαιοσύνη.
- **Πιο μακροχρόνιο ορίζοντα**, καθώς η διαδικασία της μετάβασης δεν περιορίζεται μόνο στη διάρκεια ενός προγράμματος και μιας προγραμματικής περιόδου. Περιλαμβάνει άλλωστε πολλούς δρώντες και επίπεδα λειτουργίας και κινητοποιεί όχι μόνο οικονομικούς αλλά και κοινωνικούς πόρους. Για το λόγο αυτό ο μηχανισμός διακυβέρνησης οφείλει να μπορεί να ανταποκριθεί και στις αυξημένες ανάγκες κοινωνικής συμμετοχής σε όλα τα στάδια προγραμματισμού και υλοποίησης της μετάβασης σε βάθος χρόνου.
- **Ενισχυμένο ρόλο των φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης**, καθώς η τοπική αυτοδιοίκηση είναι αυτή που εξασφαλίζει τη σύνδεση με την τοπική κοινωνία και μπορεί να συμβάλει καθοριστικά στην επιτυχή υλοποίηση της μετάβασης. Σε κάθε περίπτωση ένα συμμετοχικό σύστημα διακυβέρνησης που εξασφαλίζει περισσότερο δυναμικό ρόλο για την τοπική αυτοδιοίκηση, αφ' ενός κατοχυρώνει τη συμμετοχή της τοπικής κοινωνίας στη διαμόρφωση του περιεχομένου του σχεδιασμού και στην υλοποίησή του, και αφ' ετέρου ενισχύει την αμφίδρομη ανατροφοδότηση με τα υπόλοιπα επίπεδα διακυβέρνησης.

III: Κριτική Αποτίμηση και Προτάσεις

Κριτική Αποτίμηση

Στην ενότητα αυτή πραγματοποιείται μια κριτική αποτίμηση της έως τώρα πορείας γύρω από ζητήματα διακυβέρνησης της Δίκαιης Μετάβασης στην Ελλάδα. Εστιάζει τόσο στις διαβουλεύσεις που έχουν πραγματοποιηθεί όσο και στις δομές διακυβέρνησης που έχουν προταθεί, καθώς και τον τρόπο αλληλεπίδρασης μεταξύ τους.

Διαβούλευση

Στα θετικά της ως τώρα πορείας σχεδιασμού της μετάβασης κατατάσσεται το γεγονός ότι πραγματοποιήθηκαν **πολλές διαβουλεύσεις** γύρω από τα βασικά κείμενα σχεδιασμού. Συγκεκριμένα, έλαβαν χώρα συνολικά εννέα διαβουλεύσεις, μία για το ΣΔΑΜ, και από δύο για καθένα από τα τρία ΕΣΔΙΜ και το ΠΔΑΜ. Επίσης, ως ιδιαίτερα θετικό αποτιμάται το γεγονός ότι μέλη της Συντονιστικής Επιτροπής και ιδιαίτερα ο Συντονιστής Κ. Μουσουρούλης συμμετείχε σε **πλήθος εκδηλώσεων, ημερίδων, δημοσίων συζητήσεων αλλά και εκπομπών** στα τοπικά μέσα μαζικής ενημέρωσης εξηγώντας βασικά στοιχεία του σχεδιασμού και απαντώντας σε πολλές σχετικές ερωτήσεις. Επιπλέον, σημαντική συμβολή στη διαφάνεια αποτελεί η **δημοσίευση στην ιστοσελίδα του ΣΔΑΜ αναλυτικών πρακτικών όλων των συνεδριάσεων της ΣΕΠ**.

Ωστόσο, εφαρμόστηκαν **τέσσερις (4) διαφορετικές μορφοποιήσεις για την πραγματοποίηση των εννέα (9) διαβουλεύσεων** χωρίς τεκμηρίωση για την ανάγκη τόσο μεγάλων διαφοροποιήσεων. Συγκεκριμένα, δοκιμάστηκαν η ανοιχτή δημόσια διαβούλευση στο opengov, η κλειστή διαβούλευση αλλά με ανοιχτή πρόσκληση στην ιστοσελίδα του ΣΔΑΜ για αποστολή σχολίων σε συγκεκριμένη διεύθυνση ηλεκτρονικού ταχυδρομείου και η κλειστή διαβούλευση με κλειστή πρόσκληση για υποβολή σχολίων σε περιορισμένο αριθμό φορέων. Επίσης, σε ορισμένες διαβουλεύσεις η μορφοποίηση των σχολίων δεν είχε κανένα περιορισμό, ενώ σε άλλες ζητήθηκε ή συμπλήρωση ερωτηματολογίων. Η επιλογή της μορφοποίησης δεν εμφάνισε καμία ιδιαίτερη συνέπεια μεταξύ διαβουλεύσεων αφού παρατηρήθηκαν σημαντικές διαφοροποιήσεις ακόμα και εντός της ίδια κατηγορίας κειμένων. Για παράδειγμα, η πρώτη εκδοχή των ΕΣΔΙΜ Δυτικής Μακεδονίας και Μεγαλόπολης στάλθηκε σε περιορισμένο αριθμό φορέων, ενώ για τη διαβούλευση πάνω στη δεύτερη εκδοχή τους έγινε ανοικτή πρόσκληση προς κάθε ενδιαφερόμενο φορέα ή πολίτη να υποβάλλει σχόλια σε συγκεκριμένη διεύθυνση ηλεκτρονικού ταχυδρομείου. Πέραν των διαφορετικών μορφοποιήσεων, αλλά και εξαιτίας αυτών των διαφοροποιήσεων, η ενημέρωση για τη διεξαγωγή διαβουλεύσεων δεν ήταν ενιαία προς όλους τους ενδιαφερόμενους φορείς και πολίτες.

Επιπλέον, μεγάλες **διαφοροποιήσεις παρατηρήθηκαν μεταξύ της διάρκειας των διαφορετικών διαβουλεύσεων** . Η πρώτη διαβούλευση για το ΣΔΑΜ διήρκεσε 40 ημέρες, ενώ ο ίδιος χρόνος δόθηκε και στους επιλεγμένους φορείς να καταθέσουν τα σχόλιά τους πάνω στην πρώτη εκδοχή των ΕΣΔΙΜ των δύο λιγνιτικών περιοχών. Ωστόσο, για τη διαβούλευση πάνω στο εννοιολογικό υπόμνημα του ΠΔΑΜ δόθηκαν 20 μέρες, για το ΕΣΔΙΜ νήσων 16 ημέρες, ενώ για την πρώτη εκδοχή του ΠΔΑΜ και τη δεύτερη εκδοχή των τριών ΕΣΔΙΜ, όλοι οι

ενδιαφερόμενοι είχαν στη διάθεσή τους μόλις 16 ημέρες. Οι παραπάνω διαφοροποιήσεις μεταξύ διαβουλεύσεων ως προς τη μορφοποίηση και τη διάρκεια απεικονίζονται στον Πίνακα 2.

Πίνακας 2: Χαρακτηριστικά διαβουλεύσεων κειμένων σχεδιασμού

Κείμενο	Μορφή	Διάρκεια	Πλήθος σχολίων
ΣΔΑΜ	Α	1.10-10.11.2020 (40 μέρες)	97
1η εκδοχή ΕΣΔΙΜ Δ. Μακεδονίας	Β	8.2-19.3.2021 (40 μέρες)	249*
1η εκδοχή ΕΣΔΙΜ Πελοποννήσου	Β	8.2-19.3.2021 (40 μέρες)	249*
Εννοιολογικό υπόμνημα ΠΔΑΜ	Γ	6.4-26.4.2021 (20 μέρες)	Άγνωστο
1η εκδοχή ΕΣΔΙΜ νήσων	Β	28.4-14.5.2021 (16 μέρες)	199
2η εκδοχή ΕΣΔΙΜ Δυτικής Μακεδονίας	Δ	9.6-25.6.2021 (16 μέρες)	Άγνωστο
2η εκδοχή ΕΣΔΙΜ Πελοποννήσου	Δ	9.6-25.6.2021 (16 μέρες)	Άγνωστο
2η εκδοχή ΕΣΔΙΜ νήσων	Δ	9.6-25.6.2021 (16 μέρες)	Άγνωστο
1η εκδοχή ΠΔΑΜ	Δ	9.6-25.6.2021 (16 μέρες)	Άγνωστο

Α: Ανοιχτή δημόσια διαβούλευση στο opengov.gr
Β: Κλειστή πρόσκληση για συμπλήρωση ερωτηματολογίου σε περιορισμένο αριθμό φορέων
Γ: Ανοιχτή πρόκληση στην ιστοσελίδα του ΣΔΑΜ για συμπλήρωση ερωτηματολογίου και αποστολή του σε συγκεκριμένη διεύθυνση ηλεκτρονικού ταχυδρομείου
Δ: Ανοιχτή πρόσκληση στην ιστοσελίδα του ΣΔΑΜ για υποβολή σχολίων
**για τα ΕΣΔΙΜ Δ. Μακεδονίας και Πελοποννήσου μαζί*

Με εξαίρεση το ΣΔΑΜ για τις δύο λιγνιτικές περιοχές της χώρας, όπου η διαβούλευση ήταν ανοιχτή στο opengov και επομένως τα σχόλια είναι δημοσίως διαθέσιμα, **περιορισμένες πληροφορίες έγιναν δημόσια γνωστές σχετικά με το περιεχόμενο των σχολίων** που κατατέθηκαν στις υπόλοιπες διαβουλεύσεις. Για την 1η εκδοχή των ΕΣΔΙΜ και του εννοιολογικού υπομνήματος του ΠΔΑΜ παρουσιάστηκαν δημοσίως δύο εκθέσεις διαβούλευσης στις 16 Ιουνίου και ενώ η 2η εκδοχή των ίδιων κειμένων είχε τεθεί σε διαβούλευση. Οι εκθέσεις περιλάμβαναν αριθμητικά στοιχεία που κατηγοριοποιούσαν τις απαντήσεις στα ερωτηματολόγια. Ωστόσο, οι προτάσεις και τα ειδικότερα σχόλια που κατατέθηκαν από τους φορείς δεν δημοσιοποιήθηκαν, ούτε παρουσιάστηκε κάποια βαθύτερη ανάλυση ή επεξεργασία τους, ούτε και τεκμηρίωση για τους λόγους που οδήγησαν στη μερική ή πλήρη αποδοχή ή την απόρριψη τους. Ως αποτέλεσμα αυτού, ήταν αδύνατον να κατανοηθεί από οποιονδήποτε ενδιαφερόμενο πόσα και ποια σχόλια ενσωματώθηκαν ή απορρίφθηκαν και, κυρίως, με ποιο σκεπτικό.

Οι μεγάλες διαφοροποιήσεις στη μορφοποίηση των διαβουλεύσεων και τη διάρκειά τους, και κυρίως η εντελώς **ανεπαρκής δημοσιοποίηση της έναρξης** τους, συνέβαλαν ώστε η συμμετοχή των πολιτών και των φορέων στις διαβουλεύσεις να είναι περιορισμένη.

Μεταξύ των δύο εκδοχών των ΕΣΔΙΜ και του ΠΔΑΜ, παρατηρήθηκαν πολύ σημαντικές αλλαγές ως προς το περιεχόμενο (και όχι τη διακυβέρνηση), στοιχείο ιδιαίτερα θετικό, καθώς στις πρώτες εκδοχές των ΕΣΔΙΜ παρατηρήθηκαν ποικίλες αδυναμίες. Εξαιτίας, όμως, της ανεπαρκούς παρουσίασης και ανάλυσης των σχολίων που κατατέθηκαν στην πρώτη εκδοχή των κειμένων, δεν είναι διόλου σαφές αν οι αλλαγές οφείλονταν στα σχόλια των φορέων και

των πολιτών ή στις παρατηρήσεις που πιθανόν να έκαναν αρμόδιες Διευθύνσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, στις οποίες είχαν σταλεί τα ίδια προσχέδια, πριν την έγκριση και δημοσίευση των τελικών κειμένων των Κανονισμών.

Μηχανισμός διακυβέρνησης

Αρχικά, πρέπει να τονιστεί ότι η Ελλάδα ένα τρίμηνο από την ανακοίνωση της απόφασης της απολιγνιτοποίησης θέσπισε το πρώτο όργανο της διακυβέρνησης της Δίκαιης Μετάβασης στη χώρα. Πρόκειται για μία κυβερνητική επιτροπή με τη συμμετοχή των συναρμόδιων υπουργείων τόσο σε επίπεδο Υπουργών όσο και σε επίπεδο Γενικών Γραμματέων, στην οποία το Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας έχει τον καθοριστικό λόγο ως επισπεύδον υπουργείο. Η επιλογή αυτή είναι ιδιαίτερα θετική, καθώς υπογραμμίζει ότι η υπόθεση της μετάβασης δεν έχει μόνο ενεργειακή διάσταση, αλλά απαιτεί διατομεακή συνεργασία με στόχο τη στροφή του τοπικού παραγωγικού μοντέλου των λιγνιτικών περιοχών σε βιώσιμη κατεύθυνση. Επιπλέον, το πρώτο αυτό όργανο δεν έχει, επί της αρχής, ημερομηνία λήξης και άρα μπορεί να παρακολουθεί την πορεία της μετάβασης που αναμένεται να διαρκέσει πολύ περισσότερο από την υλοποίηση του ΠΔΑΜ.

Ωστόσο, μετά την ανακοίνωση της δημιουργίας του ΤΔΜ και του πιεστικού χρονοδιαγράμματος για τον σχεδιασμό των ΕΣΔΙΜ και του ΠΔΑΜ, ο μηχανισμός διακυβέρνησης φαίνεται να περιορίζει την εμβέλεια και το πολιτικό εκτόπισμά του και να διαμορφώνεται σε μηχανισμό κατάρτισης και διαχείρισης ενός προγράμματος της νέας προγραμματικής περιόδου, χωρίς να έχει μακροχρόνιο ορίζοντα. Όμως **η Δίκαιη Μετάβαση δεν αποτελεί μόνο μία άσκηση διαχείρισης πόρων, αλλά μία μακροχρόνια διεργασία οικονομικού και κοινωνικού μετασχηματισμού**, που απαιτεί ευρύτερες συμμετοχικές δομές διακυβέρνησης με μακροχρόνια προοπτική, που θα επεκταθεί για πολλά χρόνια μετά το πέρας της τρέχουσας προγραμματικής περιόδου 2021-2027.

Επιπλέον, υπάρχουν ζητήματα **συμπληρωματικότητας των διαθέσιμων πόρων**. Συγκεκριμένα, ακόμα κι αν δεχθεί κανείς την έμφαση που απαιτεί η προσπάθεια απορρόφησης των €1,6 δισεκ. του προϋπολογισμού του ΠΔΑΜ, είναι γνωστό ότι οι πόροι του ΠΔΑΜ δεν είναι οι μόνοι που διατίθενται για τη Δίκαιη Μετάβαση. Πόροι ήδη δίνονται από το ΕΣΠΑ 2014-2020 για το μεταβατικό πρόγραμμα, συμπληρωματικοί πόροι στο ΠΔΑΜ προβλέπονται από τα τομεακά και περιφερειακά προγράμματα του ΕΣΠΑ 2021-2027, από το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, και το Στρατηγικό Σχέδιο για την Κοινή Γεωργική Πολιτική 2023-2027, ενώ πόροι ήδη διατίθενται από το Πράσινο Ταμείο. Ο μηχανισμός, ωστόσο, της διακυβέρνησης επικεντρώνεται κυρίως στο ΠΔΑΜ, χωρίς να αναγνωρίζεται ο θεσμικός αλλά και συμπληρωματικός ρόλος των λοιπών χρηματοδοτικών μέσων, παρέχοντας τους θέση και ρόλο στο συνολικό σχήμα.

Από την πρώτη απόφαση μέχρι σήμερα, ο μηχανισμός της διακυβέρνησης της μετάβασης της χώρας έχει εξελιχθεί και εμπλουτιστεί με επιπλέον δομές, ενώ σχέδια για τη μελλοντική του διαμόρφωση έχουν πλέον περιληφθεί στα στρατηγικά και προγραμματικά κείμενα για την περίοδο 2021-2027.

Η σύγκριση του μηχανισμού διακυβέρνησης που προτείνεται στα ΕΣΔΙΜ και το ΠΔΑΜ, ο οποίος παρουσιάστηκε στο δεύτερο μέρος της έκθεσης, με αυτόν που πρότεινε η Παγκόσμια Τράπεζα στη μελέτη της για τη μετάβαση της Περιφέρειας Δυτικής Μακεδονίας στη μεταλιγνιτική περίοδο, ο οποίος παρουσιάζεται στο Παράρτημα, παρουσιάζει μεγάλες ομοιότητες. Δεδομένης της κομβικής σημασίας του μηχανισμού διακυβέρνησης για την επιτυχή έκβαση της μετάβασης, και του γεγονότος ότι η πλήρης έκθεση της Παγκόσμιας Τράπεζας ολοκληρώθηκε τον Ιούνιο του 2020, είναι απορίας άξιον γιατί τα βασικά στοιχεία του μηχανισμού διακυβέρνησης, δεν συμπεριλήφθηκαν στο ΣΔΑΜ που τέθηκε σε ανοιχτή δημόσια διαβούλευση τον Οκτώβριο του 2020. Ο **περισσότερος χρόνος για διαβούλευση** και βελτιώσεις θα είχε σίγουρα ευεργετικά αποτελέσματα όσον αφορά στη μορφή του μηχανισμού που τελικά θα κατατεθεί στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Αντ' αυτού, η πρώτη εκδοχή του μηχανισμού διακυβέρνησης παρουσιάστηκε μόνο σε περιορισμένο αριθμό φορέων στους οποίους απεστάλη το ερωτηματολόγιο για τα ΕΣΔΙΜ Δυτικής Μακεδονίας και Μεγαλόπολης τον Φεβρουάριο του 2021. Μάλιστα, οι πολίτες απέκτησαν τη δυνατότητα να πληροφορηθούν και να σχολιάσουν τον μηχανισμό με τον οποίο θα διακυβερνηθεί η υλοποίηση του σχεδίου που θα αλλάξει άρδην το οικονομικό και παραγωγικό μοντέλο της περιοχής τους μόλις τον Απρίλιο του 2021, όταν κατατέθηκε πλέον σε ανοιχτή διαβούλευση το εννοιολογικό υπόμνημα του ΠΔΑΜ, και αυτό μόνο στην περίπτωση που πληροφορήθηκαν την ύπαρξη του σχετικού κειμένου. Όλα αυτά είχαν σαν αποτέλεσμα το κομβικό ζήτημα της διακυβέρνησης να παραμείνει στη «σκιά» του περιεχομένου του σχεδιασμού και των διαφόρων μεγάλων επενδύσεων που το ίδιο διάστημα παρουσιάζονταν στις λιγνιτικές περιοχές, περιορίζοντας ακόμα και την απλή πληροφόρηση των πολιτών για τα βασικά στοιχεία και δομές του προτεινόμενου μηχανισμού διακυβέρνησης.

Επί της ουσίας, ο προτεινόμενος μηχανισμός είναι **πολυδαίδαλος με αρκετές ασάφειες** όσον αφορά στις αρμοδιότητες και στους ρόλους των διαφόρων δομών, και κυρίως στον τρόπο της μεταξύ τους αλληλεπίδρασης. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η αλληλουχία των εργασιών που θέλει την ΕΥΣΔΑΜ να υποστηρίζει την Τεχνική Επιτροπή, η οποία συστάθηκε μαζί με την Τεχνική Γραμματεία για να υποστηρίζουν τη Συντονιστική Επιτροπή. Επιπλέον, δεν είναι διόλου σαφές αν είναι όντως διακριτοί οι ρόλοι των δομών παρακολούθησης (Παρατηρητήριο, Επιτροπή και Υποεπιτροπές Παρακολούθησης και δορυφορικές δομές Δυτικής Μακεδονίας και Μεγαλόπολης), όπως σαφής δεν είναι η ροή των πληροφοριών μεταξύ τους και μεταξύ αυτών και των υπολοίπων δομών, αλλά και ο ρόλος τους στη λήψη αποφάσεων και διορθωτικών κινήσεων. Επίσης, παρά το ότι προτείνεται και από την Παγκόσμια Τράπεζα, δεν τεκμηριώνεται επαρκώς γιατί απαιτείται το Όχημα Ειδικού Σκοπού (SPV), στο οποίο θα μεταβιβαστεί ένα σημαντικό τμήμα των λιγνιτικών εδαφών της ΔΕΗ, να αποτελεί διακριτό φορέα από τον φορέα υλοποίησης της μετάβασης (Μετάβαση Α.Ε.).

Αν και η αρχική διατομεακή προσέγγιση του συστήματος διακυβέρνησης σε επίπεδο υπουργών και γενικών γραμματέων (σε ΚΕΔΑΜ και ΣΕΠ αντιστοίχως) αποτελεί θετικό χαρακτηριστικό του προτεινόμενου μηχανισμού διακυβέρνησης, δεν είναι διόλου σαφές **πώς αυτή η διατομεακή συνέργεια επεκτείνεται και σε πιο τεχνοκρατικό επίπεδο εντός των υπολοίπων δομών του μηχανισμού διακυβέρνησης**.

Γενικότερα, **απουσιάζει η αναλυτική περιγραφή της λειτουργίας της κάθε δομής** που θα περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, τους στόχους της, τη σύνθεσή της, τη συχνότητα με την οποία θα συνεδριάζουν τα μέλη της ή θα συμμετέχουν σε συνεδριάσεις άλλων δομών, καθώς και τις υποχρεώσεις λογοδοσίας των πεπραγμένων της.

Επιπλέον, από το ανώτερο μέχρι το κατώτερο επίπεδο του προτεινόμενου μηχανισμού διακυβέρνησης, **εγείρονται ζητήματα επαρκούς συμμετοχικότητας και εκπροσώπησης**, καθώς στη σύνθεση όσων εκ των δομών του οργανογράμματος έχουν ανακοινωθεί, δεν υπάρχει επαρκής εκπροσώπηση των τοπικών αρχών, των τοπικών κοινωνιών και της κοινωνίας των πολιτών.

Είναι γενικά αποδεκτό ότι ο σχεδιασμός της μετάβασης αποτελεί διαδικασία που πρέπει να βρίσκεται υπό συνεχή εξέλιξη για να αντιμετωπίζει τις κλιμακούμενες προκλήσεις, ειδικά για τις λιγνιτικές περιοχές. Όμως, πέρα από τα προβλεπόμενα στους Κανονισμούς που εστιάζουν ειδικά στα εγκεκριμένα ΕΣΔΙΜ και το ΠΔΑΜ, δεν έχει προβλεφθεί η δυνατότητα αναθεώρησης του ΣΔΑΜ. Επιπρόσθετα, πέρα από τις τυπικές υποχρεώσεις του ΠΔΑΜ, **απουσιάζει πρόβλεψη για τον τρόπο που θα παρακολουθείται συνολικά η πορεία της μετάβασης** και τον τρόπο με τον οποίο τα αποτελέσματα της παρακολούθησης από όλες τις προτεινόμενες δομές, και της αξιολόγησης της πορείας μετάβασης, θα αξιοποιούνται σε αυτές τις διεργασίες αναθεώρησης.

Οι **εταιρικές σχέσεις δεν είναι επαρκώς διαφανείς**. Ενώ στα ΕΣΔΙΜ παρουσιάζονται οι κατηγορίες των φορέων που συμμετέχουν στις εταιρικές σχέσεις, δεν ορίζονται συγκεκριμένα ποιοι φορείς συνιστούν την εκάστοτε εταιρική σχέση. Από τα πρακτικά δε της ΣΕΠ διαφαίνεται ότι η επιλογή των συμμετεχόντων στις εταιρικές σχέσεις έγινε μετά από απλή πρόταση των περιφερειαρχών και αποδοχή της.

Ακόμη, οι **εταιρικές σχέσεις δεν περιλαμβάνουν βασικές κατηγορίες φορέων** που αναφέρονται στον σχετικό Ευρωπαϊκό Κανονισμό Κοινών Διατάξεων (ΚΚΔ). Ειδικότερα, από τις εταιρικές σχέσεις των ΕΣΔΙΜ Δυτικής Μακεδονίας και Μεγαλόπολης απουσιάζουν οι δημοτικές αρχές. Επίσης, απουσιάζουν πλήρως εκπρόσωποι της κοινωνίας των πολιτών, οι περιβαλλοντικοί εταίροι και λοιποί φορείς με κοινωνικό πρόσημο (κοινωνική ένταξη, δικαιώματα, ισότητα, διακρίσεις), αντίθετα με τις προβλέψεις του ΚΚΔ. Στην ουσία, επικρατεί μια ροπή προς φορείς που εκπροσωπούν οικονομικούς τομείς, με τους αντίστοιχου ενδιαφέροντος φορείς να κυριαρχούν, ενώ υστερούν οι προβλέψεις για φορείς που θα μπορούσαν να προωθούν δικαιώματα και ενδιαφέροντα συλλογικοτήτων, πέραν των εργατικών κέντρων και των εμπορικών συλλόγων. Η εταιρική σχέση του ΕΣΔΙΜ νήσων είναι σχετικά πιο συμπεριληπτική, αφού σε αντίθεση με τις αντίστοιχες των λιγνιτικών περιοχών, περιλαμβάνει τους προέδρους των Περιφερειακών Ενώσεων Δήμων Βορείου και Νοτίου Αιγαίου και Κρήτης, αλλά και περιβαλλοντικούς φορείς όπως είναι φορείς διαχείρισης προστατευόμενων περιοχών, οι οποίοι, ωστόσο, είναι εποπτευόμενοι φορείς του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας. Υπογραμμίζεται η **απουσία από τις εταιρικές σχέσεις των λιγνιτικών περιοχών, αλλά και συνολικά από τον προτεινόμενο μηχανισμό διακυβέρνησης, εκπροσώπων περιβαλλοντικών ΜΚΟ και δεξαμενών σκέψης**, παρά την προσφορά τους στην υπόθεση της Δίκαιης Μετάβασης σε αυτές ακριβώς τις περιοχές, μέσω του συστηματικού έργου τεκμηρίωσης και συνηγορίας που παράγουν σε τοπικό, εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο από το 2015 και μετά, το οποίο έχει ήδη αποδώσει πολλούς καρπούς[61].

[61] The Green Tank (Ιούλιος 2020) «Δίκαιη Μετάβαση: Ιστορικό, εξελίξεις και προκλήσεις σε Ελλάδα και Ευρώπη», https://bit.ly/2Uw0Jix

Τόσο ο ίδιος ο μηχανισμός διακυβέρνησης όσο και ο ως τώρα σχεδιασμός είναι κεντρικός, εφαρμόζοντας καθαρά μια **από πάνω-προς-τα-κάτω (top down) προσέγγιση**, όπου πρόσβαση σε όλες τις πληροφορίες έχει μόνο ένας πολύ περιορισμένος αριθμός ανθρώπων, οι οποίοι λαμβάνουν και τις τελικές αποφάσεις. Πολύ σημαντική είναι η απουσία από τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων των δημάρχων των υπό μετάβαση περιοχών, παρά το γεγονός ότι ο ρόλος τους στην πρόοδο των ζητημάτων της μετάβασης των λιγνιτικών περιοχών, ειδικά την περίοδο 2015-2019 ήταν καθοριστικός, τόσο σε εθνικό επίπεδο μέσω της θέσπισης του Εθνικού Ταμείου Δίκαιης Μετάβασης, όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο, μέσω της ένταξης της Περιφέρειας Δυτικής Μακεδονίας ως μία από τις τρεις πρώτες πιλοτικές περιοχές στην Πλατφόρμα των λιγνιτικών περιοχών υπό μετάβαση (Coal Regions in Transition platform).

Προτάσεις

Η πορεία της μετάβασης αναμένεται να είναι μακροχρόνια και σίγουρα δεν θα περιοριστεί στη διάρκεια της προγραμματικής περιόδου 2021-2027. Συνεπώς, πρέπει να προβλεφθεί ένας μηχανισμός διακυβέρνησης ο οποίος θα λαμβάνει υπ' όψιν και θα καλύπτει τον μακροχρόνιο ορίζοντα της Δίκαιης Μετάβασης. Ένας τέτοιος μηχανισμός θα πρέπει να διασφαλίζει τη συνέχεια στην πορεία της μετάβασης, ανεξάρτητα από πολιτικούς συσχετισμούς αλλά και συγκεκριμένα χρηματοδοτικά μέσα.

Ο μηχανισμός αυτός πρέπει να διατηρήσει τον διατομεακό του χαρακτήρα, όχι μόνο στο πολιτικό επίπεδο αλλά και στο τεχνοκρατικό. Παράλληλα, να συμπληρωθεί ώστε να αποκτήσει πιο συμπεριληπτικό και αποκεντρωμένο χαρακτήρα, προσφέροντας τη δυνατότητα ουσιαστικής συμμετοχής περισσότερων φορέων τόσο στον διαρκώς εξελισσόμενο σχεδιασμό όσο και στην υλοποίηση της μετάβασης.

Τα υβριδικά συστήματα της Τσεχίας, της Γερμανίας, ακόμα κι αυτό της Σλοβακίας, το οποίο βασίζεται σε μια καθαρά από κάτω-προς-τα-άνω (bottom-up) προσέγγιση, αποδεικνύουν ότι η εκτενής συμπερίληψη τοπικών φορέων και εκπροσώπων της κοινωνίας των πολιτών στη διακυβέρνηση, δεν μειώνει σε καμία περίπτωση την αποτελεσματικότητα, όταν πραγματοποιείται με σταδιακό και συστηματικό τρόπο. Αντιθέτως, η διεθνής εμπειρία έχει δείξει ότι όσοι περισσότεροι φορείς, κοινωνικές ομάδες και πολίτες εμπλέκονται με δομημένο και διαφανή τρόπο, τόσο περισσότερο αποδεκτό γίνεται το σχέδιο της μετάβασης, ενισχύοντας, έτσι, αφ' ενός την αποτελεσματικότητα και αφ' ετέρου την κοινωνική δικαιοσύνη.

Ιδιαίτερη έμφαση πρέπει να δοθεί στην αύξηση της συμμετοχής στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων των εκπροσώπων της τοπικής αυτοδιοίκησης, των περιβαλλοντικών φορέων καθώς και εκπροσώπων φορέων που είναι υπεύθυνοι για την προώθηση της κοινωνικής ένταξης, των θεμελιωδών δικαιωμάτων, των δικαιωμάτων των ατόμων με αναπηρία, της ισότητας των φύλων και της καταπολέμησης των διακρίσεων. Δεν πρόκειται μόνο για μια τυπική υποχρέωση με βάση τον Κανονισμό Κοινών Διατάξεων, ο οποίος διέπει τη χρηματοδότηση από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Δίκαιης Μετάβασης· είναι μια ουσιαστική πολιτική επιλογή που θα παίξει καθοριστικό ρόλο στην επιτυχία του μεγάλου αυτού εγχειρήματος για τον ολικό μετασχηματισμό του παραγωγικού μοντέλου περιοχών τόσο βαθιά εξαρτημένων από τον λιγνίτη.

Σε αυτή την κατεύθυνση προτείνονται τα ακόλουθα:

Συστηματική ενημέρωση και εύκολα προσβάσιμη πληροφόρηση για την πορεία της Μετάβασης, αναβαθμίζοντας την ιστοσελίδα του ΣΔΑΜ σε κόμβο πληροφόρησης για όλες τις σχετικές με τη Μετάβαση εξελίξεις, αποφάσεις και διαβουλεύσεις. Θα πρέπει να αποφευχθεί ο πλουραλισμός διαφορετικών καναλιών επικοινωνίας και ιστοσελίδων ανά δομή, αλλά και να επιδιωχθεί η καλά οργανωμένη και έγκαιρη πληροφόρηση φορέων και πολιτών.

Διατήρηση και ενίσχυση της διαφάνειας, συμπληρώνοντας την καλή πρακτική δημόσιας διάθεσης των πρακτικών των συνεδριάσεων της ΣΕΠ, με έγκαιρη ανάρτηση των αντίστοιχων πρακτικών των νέων δομών που θα δημιουργηθούν.

Ανοιχτές και διαφανείς διαδικασίες διαβούλευσης προκρίνοντας εκείνες στις οποίες όλες οι παρατηρήσεις είναι προσβάσιμες σε όλους.

Αποσαφήνιση των ρόλων των διαφορετικών δομών με στόχο τη διασφάλιση της μεταξύ τους συμπληρωματικότητας και την αποφυγή επικάλυψης αρμοδιοτήτων.

Διεύρυνση της Εταιρικής Σχέσης ώστε να συμπεριλάβει όλους τους εμπλεκόμενους φορείς και κυρίως εκπροσώπους της κοινωνίας των πολιτών σε όλα τα επόμενα στάδια σχεδιασμού της Μετάβασης, στην υλοποίησή του και κάθε αναθεώρηση του. Η διεύρυνση αυτή αφορά, επίσης, και σε όλες τις δομές παρακολούθησης, συμπεριλαμβανομένης αλλά όχι μόνο, της Επιτροπής Παρακολούθησης του ΠΔΑΜ 2021-2027. Οι παρακάτω προτάσεις, εντοπίζουν συγκεκριμένες δυνατότητες διεύρυνσης των εταίρων που συμμετέχουν στη διακυβέρνηση της Μετάβασης.

Συμμετοχή εκπροσώπων του Α΄ βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης στη Συντονιστική Επιτροπή. Η ΣΕΠ του ΣΔΑΜ αποτελεί την επιτελική «καρδιά» του μηχανισμού διακυβέρνησης τόσο σε επίπεδο σχεδιασμού όσο και στη φάση της υλοποίησης. Λόγω της εγγύτητας των δημάρχων με τις τοπικές κοινωνίες στην ελληνική πραγματικότητα και, εν γένει, του κομβικού ρόλου που έχουν διαδραματίσει στην μετάβαση, ειδικά των λιγνιτικών περιοχών από το 2015 και μετά, η μη συμμετοχή τους ως τώρα στην ΣΕΠ αποτελεί σοβαρή παράλειψη, η οποία πρέπει να διορθωθεί. Για τον λόγο αυτό προτείνεται να διευρυνθεί η ΣΕΠ ώστε να συμπεριλάβει τους δημάρχους των πέντε ενεργειακών δήμων και τους Προέδρους των Περιφερειακών Ενώσεων Δήμων των πέντε υπό μετάβαση περιφερειών.

Σύσταση Περιφερειακών Επιτροπών Μετάβασης κατά τα πρότυπα των RPCs του συστήματος διακυβέρνησης RESTART στην Τσεχία υπό την προεδρία των περιφερειαρχών των υπό μετάβαση περιοχών, όπως άλλωστε πρότεινε και η Παγκόσμια Τράπεζα για τη διακυβέρνηση της μετάβασης στη Δυτική Μακεδονία. Οι Επιτροπές αυτές θα είναι επιφορτισμένες με την κατάρτιση και την αναθεώρηση ανά διετία περιφερειακών σχεδίων δράσης τα οποία θα εξειδικεύουν τον κεντρικό σχεδιασμό και θα βρίσκονται σε επικοινωνία με την κεντρική Συντονιστική Επιτροπή. Η Περιφερειακή Ομάδα της Δυτικής Μακεδονίας που λειτούργησε για τη στήριξη της περιφερειακής αρχής κατά τη φάση κατάρτισης του ΣΔΑΜ μπορεί να μετεξελιχθεί σε μια τέτοια δομή με την κατάλληλη ενίσχυση, σύμφωνα μάλιστα και με τη σχετική πρόταση της Παγκόσμιας Τράπεζας. Η ίδια Περιφερειακή Επιτροπή θα είναι

υπεύθυνη και για τη διάχυση των πληροφοριών στους πολίτες των υπό μετάβαση περιοχών μέσω οργάνωσης στοχευμένων δράσεων ενημέρωσης και δημοσίων διαβουλεύσεων.

Διάκριση ρόλων μεταξύ Ειδικής Υπηρεσίας Συντονισμού Δίκαιης Αναπτυξιακής Μετάβασης (ΕΥΣΔΑΜ) και Τεχνικής Γραμματείας. Όπως εξηγήθηκε στο δεύτερο μέρος της παρούσας έκθεσης, η ΕΥΣΔΑΜ θα μετεξελιχθεί κυρίως στη Διαχειριστική Αρχή του Προγράμματος Δίκαιης Αναπτυξιακής Μετάβασης (ΠΔΑΜ), ενώ παράλληλα θα αναλάβει πολλές από τις αρμοδιότητες της Τεχνικής Γραμματείας. Ωστόσο, η Δίκαιη Μετάβαση δεν θα ολοκληρωθεί στη διάρκειας της χρηματοδοτικής περιόδου 2021-2027. Επομένως, η προτεινόμενη συγχώνευση της ΕΥΣΔΑΜ με την Τεχνική Γραμματεία θα αφήσει ένα σημαντικό κενό στον μηχανισμό διακυβέρνησης μετά το πέρας της περιόδου. Επιπλέον, οι υπό μετάβαση περιφέρειες δεν εκπροσωπούνται ούτε στην ΕΥΣΔΑΜ, ούτε στην Τεχνική Γραμματεία ως τώρα, με αποτέλεσμα δύο νευραλγικής σημασίας δομές διακυβέρνησης να είναι απομονωμένες από το γίγνεσθαι των υπό μετάβαση περιφερειών, περιορίζοντας έτσι την αποτελεσματικότητά τους.

Για την αντιμετώπιση της διττής αυτής πρόκλησης προτείνεται η Τεχνική Γραμματεία που θα λειτουργεί και μετά το πέρας της χρηματοδοτικής περιόδου, να διατηρήσει τον συντονισμό της υλοποίησης του ευρύτερου σχεδιασμού, ενώ η ΕΥΣΔΑΜ θα συντονίζει την υλοποίηση του εγκεκριμένου ΠΔΑΜ 2021-2027. Επίσης, προτείνεται να οριστούν συγκεκριμένοι εκπρόσωποι των υπό μετάβαση περιφερειών ως εστιακά σημεία (focal points) με συμβουλευτικό ρόλο στην Τεχνική Γραμματεία. Οι εν λόγω εκπρόσωποι θα προέρχονται από τις Γενικές Διευθύνσεις Αναπτυξιακού Προγραμματισμού και Περιβάλλοντος και τις Ειδικές Υπηρεσίες Διαχείρισης των αντίστοιχων περιφερειακών προγραμμάτων, ενώ θα είναι ταυτόχρονα και μέλη των Περιφερειακών Επιτροπών Μετάβασης που παρουσιάστηκαν παραπάνω, για τον καλύτερο δυνατό συντονισμό μεταξύ της Τεχνικής Γραμματείας και των περιφερειακών αυτών δομών.

Εκπροσώπηση της τοπικής αυτοδιοίκησης, περιβαλλοντικών φορέων και της κοινωνίας των πολιτών στον φορέα υλοποίησης της Μετάβασης. Η σύνθεση του φορέα «Μετάβαση Α.Ε.» που θα έχει τον πιο νευραλγικό ρόλο στη φάση της υλοποίησης της μετάβασης θα ανακοινωθεί μετά τη σύστασή της και γι’ αυτό δεν υπήρχε σχετική περιγραφή στα ΕΣΔΙΜ. Προτείνεται η συμμετοχή εκπροσώπων της τοπικής αυτοδιοίκησης, εκπροσώπων περιβαλλοντικών φορέων και της κοινωνίας των πολιτών στη Μετάβαση Α.Ε. Οι πρώτοι θα λειτουργήσουν ως εγγυητές των συμφερόντων των τοπικών κοινωνιών, ενώ οι δεύτεροι θα συμβάλλουν, ώστε οι επιλογές που θα γίνονται στη φάση της υλοποίησης να σέβονται την περιβαλλοντική και κλιματική βιωσιμότητα, και να γίνουν με κοινωνικά δίκαιο τρόπο χωρίς να μείνει κανείς πίσω. Στη Γερμανία, άλλωστε, η συμμετοχή τοπικών φορέων στο Όχημα Ειδικού Σκοπού (ZRR) είναι ισχυρή, αφού μέτοχοι είναι, μεταξύ άλλων, περιφέρειες και δήμοι. Στις εργασίες του συμμετέχουν τα περιφερειακά συμβούλια Κολωνίας και Ντίσελντορφ, καθώς και μια συμβουλευτική επιτροπή, αποτελούμενη από 20 εκπροσώπους γειτονικών δήμων της λιγνιτικής περιοχής της Ρηνανίας, ενώ η κοινωνία των πολιτών συμμετέχει στις συνόδους για τις υπό μετάβαση περιοχές και τις διαδικτυακές διαβουλεύσεις/διαλόγους.

Παράρτημα

Οδικός Χάρτης της Παγκόσμιας Τράπεζας

Τον Φεβρουάριο του 2019, η Παγκόσμια Τράπεζα ξεκίνησε μελέτη, ύστερα από ανάθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στο πλαίσιο της Πλατφόρμας λιγνιτικών περιφερειών υπό μετάβαση, στην οποία συμμετέχει η Δυτική Μακεδονία ως πιλοτική περιφέρεια. Τα αποτελέσματα της μελέτης παραδόθηκαν τον Ιούνιο του 2020 στις ελληνικές αρχές ως ο «Οδικός Χάρτης της Παγκόσμιας Τράπεζας για μια καλά οργανωμένη μετάβαση των λιγνιτικών περιοχών της Δυτικής Μακεδονίας». Αυτός αποτελεί συνδυασμό από συστάσεις, εργαλεία και μεθοδολογίες για την υποστήριξη της Περιφέρειας Δυτικής Μακεδονίας και της κυβέρνησης στη διαμόρφωση συγκεκριμένου σχεδίου για τη μετάβαση. Για την κατάρτισή του, η Παγκόσμια Τράπεζα εξέτασε διάφορα παραδείγματα μετάβασης λιγνιτκών περιοχών σε οκτώ χώρες: Γερμανία, ΗΠΑ, Καναδάς, Νότιος Αφρική, Πολωνία, Ρουμανία, Ρωσία και Τσεχία. Ο Οδικός Χάρτης περιέχει τρία κεφάλαια: την ενδυνάμωση των κυβερνητικών συστημάτων, την προετοιμασία ανθρώπων και κοινοτήτων και τον αναπροσδιορισμό των χρήσεων γης και των περιουσιακών στοιχείων.

Στο πρώτο κεφάλαιο, το σχετικό με τη διακυβέρνηση, η μελέτη παρουσιάζει προτάσεις για τη βέλτιστη διοικητική δομή αναφορικά με τον σχεδιασμό και την υλοποίηση μιας ολοκληρωμένης μετάβασης, με βάση διεθνείς βέλτιστες πρακτικές, αλλά και παρελθοντικές πρακτικές της Ελλάδας (όπως, λόγου χάριν, οι Ολυμπιακοί Αγώνες, το Αττικό Μετρό και η Εγνατία Οδός). Επίσης, χωρίζει τη μετάβαση των περιοχών της χώρας σε δύο φάσεις, του σχεδιασμού και της υλοποίησης. Η φάση του σχεδιασμού προτείνεται να διαρκέσει τουλάχιστον μέχρι το τέλος του 2021 και βασίζεται σε μια εκτεταμένη ανάλυση της οικονομίας και της αγοράς εργασίας των υπό μετάβαση περιοχών της χώρας. Αντίστοιχα, η δεύτερη φάση, αυτή της υλοποίησης, προτείνεται να διαρκέσει από το 2022 μέχρι το 2028, ούσα ευθυγραμμισμένη με το επιχειρησιακό πρόγραμμα 2021-2027[62].

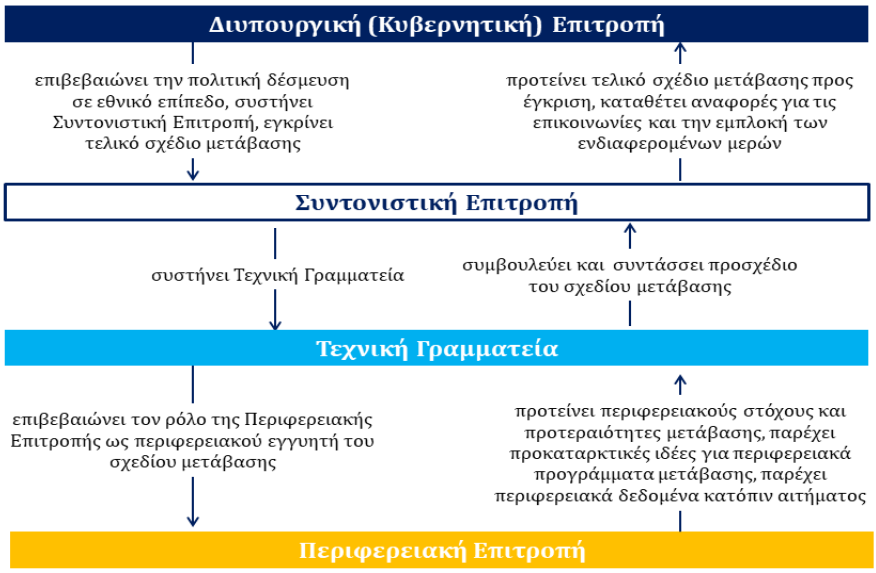
Πρόταση για την Ελλάδα

Από όλες τις μελέτες περίπτωσης, εκείνη της Τσεχίας (RE:START) θεωρήθηκε, από την Παγκόσμια Τράπεζα, η πιο συγγενής με την Ελλάδα και τη Δυτική Μακεδονία, εξ αιτίας, κυρίως, των παρεμφερών διοικητικών δομών των δύο χωρών. Στην περίπτωση της Τσεχίας, τα υπουργεία εκτείνονται προς τις περιφέρειες και οι περιφερειακές διοικήσεις διαδραματίζουν ενεργό συντονιστικό ρόλο με την κεντρική κυβέρνηση σε θέματα πολιτικής. Ένα αντίστοιχο σχήμα προτάθηκε και για την Ελλάδα, σε ένα υβριδικό μοντέλο που θα ακολουθεί και την εκ των άνω προς τα κάτω και την εκ των κάτω προς τα άνω προσέγγιση σε αμφότερες τις φάσεις μετάβασης.

Η πρόταση δομής διακυβέρνησης που απεικονίζεται στο Διάγραμμα 7, έγινε με βάση δομές που στην πλειονότητά τους έχουν ήδη συσταθεί στην Ελλάδα. Συγκεκριμένα, η Διυπουργική (Κυβερνητική) Επιτροπή, η Συντονιστική Επιτροπή και η Τεχνική Γραμματεία υπήρχαν, όταν

[62] The World Bank (2020), "A Road Map for a Managed Transition of Coal-Dependent Regions in Western Macedonia", https://bit.ly/2TtP8Ap

γράφτηκε ο Οδικός Χάρτης (τελευταία συστάθηκε η Τεχνική Γραμματεία, τον Μάιο του 2020, ενώ η μελέτη παραδόθηκε στις ελληνικές αρχές έναν μήνα αργότερα).

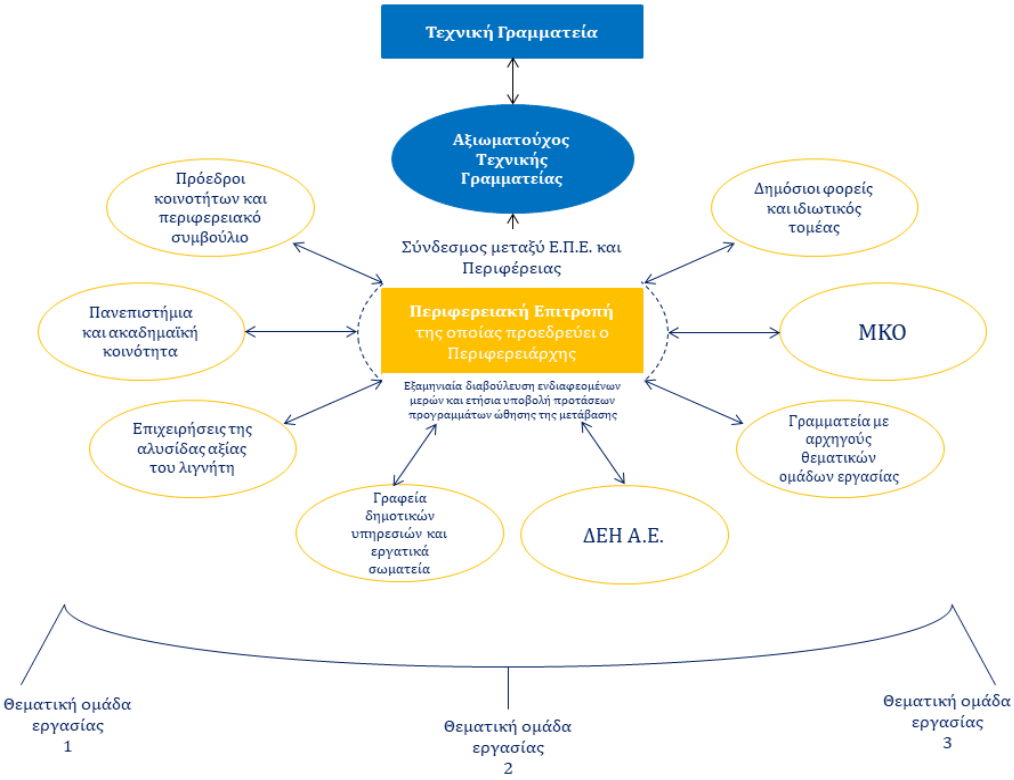


Διάγραμμα 7: Προτεινόμενος μηχανισμός διακυβέρνησης Μετάβασης της Ελλάδας - Φάση Σχεδιασμού

Πέραν των υπαρχουσών δομών, στην πρώτη φάση, αυτή του σχεδιασμού, ο Χάρτης προτείνει τη σύσταση Περιφερειακής Επιτροπής στη Δυτική Μακεδονία, που ήταν το επίκεντρο της μελέτης, η οποία λειτουργεί ως ο τοπικός-περιφερειακός εγγυητής του σχεδίου μετάβασης και δίνει ανατροφοδότηση προς τα άνω. Ακόμη, προτείνει περιφερειακούς στόχους και προτεραιότητες μετάβασης, παρέχει προκαταρκτικές ιδέες για προγράμματα μετάβασης, καθώς και σχετικά περιφερειακά δεδομένα κατόπιν αιτήματος. Η Τεχνική Γραμματεία, εν συνεχεία, συμβουλεύει τη Συντονιστική Επιτροπή και φτιάχνει προσχέδιο σχεδίου μετάβασης, ενώ η Συντονιστική Επιτροπή κάνει συστάσεις για το τελικό προς έγκριση σχέδιο και παρουσιάζει στοιχεία για την επικοινωνία και την εμπλοκή των ενδιαφερομένων μερών στην Κυβερνητική Επιτροπή. Μάλιστα, η υφιστάμενη Ομάδα Εργασίας για τη Δυτική Μακεδονία θα μπορούσε να διαδραματίσει ρόλο γραμματείας για αυτήν την Επιτροπή προς υποστήριξη του γραφείου του Περιφερειάρχη.

Και πάλι με βάση τις προτάσεις του Οδικού Χάρτη, όπως φαίνεται και στο Διάγραμμα 8, της Περιφερειακής Επιτροπής προεδρεύει ο εκάστοτε Περιφερειάρχης. Ως μέλη, αναφέρονται οι πρόεδροι κοινοτήτων και περιφερειακών συμβουλίων, πανεπιστήμια και η ακαδημαϊκή κοινότητα, επιχειρήσεις της αλυσίδας αξίας του λιγνίτη, δημοτικά γραφεία ευκαιριών απασχόλησης, εργατικά σωματεία, η ΔΕΗ, ΜΚΟ, άλλοι δημόσιοι φορείς και ο ιδιωτικός τομέας, καθώς και Γραμματεία θεματικών ομάδων εργασίας (κατά τα πρότυπα της Τσεχίας), οι θεματικές των οποίων δεν είχαν ακόμη καθοριστεί. Τέλος, σημαντικό ρόλο φαίνεται να υπέχει και αξιωματούχος της Τεχνικής Γραμματείας που θα συμμετέχει στην Επιτροπή και θα αποτελεί τον σύνδεσμο μεταξύ του κατώτερου αυτού επιπέδου διακυβέρνησης με τα ανώτερα (Επιτροπή προς Τεχνική Γραμματεία).

Όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη προτείνεται να έχουν ενεργό ρόλο καθ' όλη τη διαδικασία της μετάβασης, αφού, θα πραγματοποιείται διαβούλευση σε εξαμηνιαία βάση και ετησίως θα κατατίθενται προτάσεις προγραμμάτων που θα δίνουν ώθηση στη διαδικασία της μετάβασης.



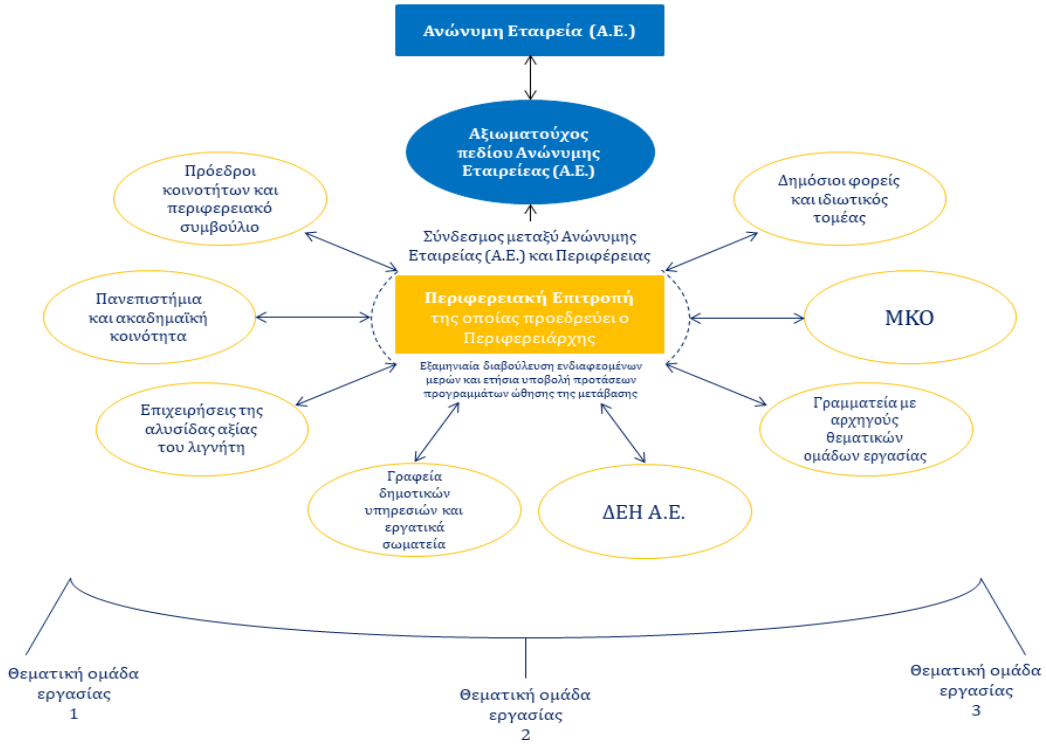
Διάγραμμα 8: Προτεινόμενη σύνθεση Περιφερειακής Επιτροπής Δυτικής Μακεδονίας – Φάση Σχεδιασμού

Και στη φάση της υλοποίησης τα ενδιαφερόμενα μέρη διατηρούν το ρόλο τους, αφού η δομή που προτείνεται είναι σχεδόν ίδια με εκείνη του σχεδιασμού. Όπως φαίνεται στο Διάγραμμα 9, η μόνη διαφορά είναι ότι προτείνεται η ίδρυση Ανώνυμης Εταιρείας και SPV.

Διάγραμμα 9: Προτεινόμενος μηχανισμός διακυβέρνησης Μετάβασης της Ελλάδας - Φάση Υλοποίησης

Η σύνθεση της Περιφερειακής Επιτροπής κατά τη φάση υλοποίησης της μετάβασης προτείνεται να παραμείνει απαράλλαχτη, όπως φαίνεται στο Διάγραμμα 10, με μόνη διαφορά

το ότι τα περιφερειακά ενδιαφερόμενα μέρη, μέσω της Περιφερειακής Επιτροπής, θα συνομιλούν πλέον με την Ανώνυμη Εταιρεία (Μετάβαση Α.Ε)., αντί της Τεχνικής Γραμματείας. Επίσης, η λογική των εξαμηνιαίων διαβουλεύσεων και των ετήσιων εκθέσεων παραμένει.



Διάγραμμα 10: Προτεινόμενη σύνθεση Περιφερειακής Επιτροπής Δυτικής Μακεδονίας – Φάση Υλοποίησης

Επιπρόσθετα, στην πρόταση διακυβέρνησης της Παγκόσμιας Τράπεζας, η συνεχής εμπλοκή των ενδιαφερομένων μερών αποτελεί κομβικό στοιχείο όλων των σταδίων του σχεδιασμού και της υλοποίησης της μετάβασης. Ο Οδικός Χάρτης προβαίνει στην πρόταση ανάπτυξης συγκεκριμένης στρατηγικής εμπλοκής τους, κύριος στόχος της οποίας είναι να διασφαλιστεί η κατανόηση και η ενσωμάτωση κατά τη διαδικασία σχεδιασμού, προωθώντας εξ ίσου τη διαφάνεια και τη λογοδοσία από τις σχετικές αρχές. Με άλλα λόγια, **να διασφαλιστεί η λήψη τεκμηριωμένων αποφάσεων σχετικά με τα κυβερνητικά σχέδια για τη μετάβαση, λαμβανομένων υπ' όψιν των απόψεων όλων όσοι επηρεάζονται από τη μετάβαση**. Γι' αυτό, προτείνεται η εγκαθίδρυση μιας πλατφόρμας που θα συγκεντρώνει διάφορες ομάδες συμφερόντων και θα συγκαλείται σε τριμηνιαία βάση. Η κυβέρνηση, έτσι, θα μπορεί να επικοινωνεί τα σχέδιά της και να λαμβάνει ανατροφοδότηση και την οπτική των ομάδων αυτών. Στη φάση του σχεδιασμού, η πλατφόρμα αυτή θα μπορούσε να συντονίζεται από την Τεχνική Γραμματεία, ενώ σε αυτή της υλοποίησης από την Ανώνυμη Εταιρεία (Μετάβαση Α.Ε.). Στο σχέδιο εφαρμογής της στρατηγικής, προτείνονται, επίσης, διαβουλεύσεις και εργαστήρια (workshops) με τα ενδιαφερόμενα μέρη, ανάλογα με τη δράση που θα αφορά η κάθε διαβούλευση ή το κάθε εργαστήριο.

The Green Tank *Λύσεις πολιτικής για ένα βιώσιμο μέλλον*

Λ.Βασ. Σοφίας 50 | Αθήνα 11528
info@thegreentank.gr
+30 210 7233384
thegreentank.gr