

## **Exploring correlations & contradictions between decentralization policies and spatial justice. Experiences & Reflections from 4 Case Studies in Greece**

**Lefteris Topaloglou**

University of Thessaly  
School of Engineering  
Department of Planning & Regional Development  
e-mail: [ltopaloglou@lga.gr](mailto:ltopaloglou@lga.gr)

**George Petrakos**

University of Thessaly  
School of Engineering  
Department of Planning & Regional Development  
e-mail: [petrakos@uth.gr](mailto:petrakos@uth.gr)

**Aggeliki Anagnostou**

University of Thessaly  
School of Engineering  
Department of Planning & Regional Development  
e-mail: [aganag@econ.uth.gr](mailto:aganag@econ.uth.gr)

**Victor Cupcea**

University of Thessaly  
School of Engineering  
Department of Planning & Regional Development  
e-mail: [cupcea@uth.gr](mailto:cupcea@uth.gr)

### **Abstract**

*The fact that about 65% of GDP in Greece is generated in the broader Attica productive cluster reflects a strong model of metropolitan concentration. This picture is accompanied by a very centralized system of policies and governance, where most of the resources and powers are concentrated at the central level. On the other hand, efforts have been made at times to decentralize this system and move it to the 'bottom up' level. The question that arises in this framework is whether in cases where there were opportunities for 'bottom-up' policies, the results in terms of territorial justice were positive or negative and why? In this context, four different Greek case studies are examined. What is investigated is whether the transfer of responsibilities and resources to the lower level has improved social justice, participatory governance and the effectiveness of planning and policies. In particular, the paper addresses (a) the Special Development Program of Western Macedonia, as a tool for the transition to a post-lignite era towards a low or zero carbon economy, (b) the Ecosystem of Collaboration of local actors in the area of Karditsa, (c) the Municipality of Volos as a result of the merger of previously fragmented municipalities and (d) the Alexander Innovation Zone in the metropolitan center of Thessaloniki. The results of the analysis are based on empirical research conducted under the RELOCAL research project (H2020, [www.relocal.eu](http://www.relocal.eu)).*

**Keywords:** territorial justice, decentralization, 'bottom-up policies', governance

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

## **Αναζητώντας συσχετίσεις & αντιθέσεις μεταξύ πολιτικών αποκέντρωσης & 'δίκαιης' χωρικής ανάπτυξης. Εμπειρίες & Προβληματισμοί από 4 Μελέτες Περίπτωσης στην Ελλάδα**

### **Λευτέρης Τοπάλογλου**

Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Πολυτεχνική Σχολή  
Τμήμα Μ.Χ.Π.Π.Α.  
e-mail: [ltopaloglou@lga.gr](mailto:ltopaloglou@lga.gr)

### **Γιώργος Πετράκος**

Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Πολυτεχνική Σχολή  
Τμήμα Μ.Χ.Π.Π.Α.  
e-mail: [petrakos@uth.gr](mailto:petrakos@uth.gr)

### **Αγγελική Αναγνώστου**

Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Πολυτεχνική Σχολή  
Τμήμα Μ.Χ.Π.Π.Α.  
e-mail: [aganag@econ.uth.gr](mailto:aganag@econ.uth.gr)

### **Βίκτωρ Κούπτσα**

Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Πολυτεχνική Σχολή  
Τμήμα Μ.Χ.Π.Π.Α.  
e-mail: [cupcea@uth.gr](mailto:cupcea@uth.gr)

### **Περίληψη**

Το γεγονός ότι περίπου το 65% περίπου του ΑΕΠ στην Ελλάδα παράγεται στο ευρύτερο παραγωγικό σύμπλεγμα της Αττικής, αντανακλά ένα ισχυρό μοντέλο μητροπολιτικής συγκέντρωσης. Η εικόνα αυτή συνοδεύεται από ένα πολύ συγκεντρωτικό σύστημα πολιτικών και διακυβέρνησης, όπου το μεγαλύτερο μέρος των πόρων και των εξουσιών συγκεντρώνεται στο κεντρικό επίπεδο. Από την άλλη πλευρά, καταγράφονται κατά καιρούς προσπάθειες αποκέντρωσης αυτού του συστήματος και μεταφοράς ουσιαστικού ρόλου στο 'από τα κάτω' επίπεδο. Το ερώτημα που προκύπτει στο πλαίσιο αυτό, είναι εάν στις περιπτώσεις που υπήρξαν ευκαιρίες για πολιτικές 'από τα κάτω', τα αποτελέσματα με όρους 'χωρικής δικαιοσύνης' ήταν θετικά ή αρνητικά και γιατί; Στο πλαίσιο αυτό, εξετάζοντας τέσσερα διαφορετικά ελληνικά παραδείγματα (μελέτες περίπτωσης) και διερευνάται εάν οι μεταφορά αρμοδιοτήτων και πόρων στο πιο κάτω επίπεδο, βελτίωσε την κοινωνική δικαιοσύνη, τη συμμετοχική διακυβέρνηση και την αποτελεσματικότητα του σχεδιασμού και των πολιτικών. Ειδικότερα, εξετάζονται (α) το Ειδικό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα Δυτικής Μακεδονίας ως εργαλείο μετάβασης στην μεταλιγνιτική εποχή σε μια οικονομία χαμηλού ή μηδενικού άνθρακα, (β) το συνεργατικό οικοσύστημα τοπικών φορέων στην Καρδίτσα, (γ) ο 'Καλλικρατικός' Δήμος του Βόλου ως αποτέλεσμα της συνένωσης πρώην κατακερματισμένων δήμων και (δ) η Αλεξάνδρεια Ζώνη Καινοτομίας στο μητροπολιτικό κέντρο της Θεσσαλονίκης. Τα αποτελέσματα της ανάλυσης στηρίζονται σε εμπειρική έρευνα που έλαβε χώρα στο πλαίσιο του ερευνητικού προγράμματος RELOCAL (H2020, [www.relocal.eu](http://www.relocal.eu)).

**Λέξεις Κλειδιά:** χωρική δικαιοσύνη, αποκέντρωση, 'από τα κάτω πολιτικές', διακυβέρνηση

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

## Εισαγωγή

Στο μοντέλο διακυβέρνησης των περιφερειακών πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η στρατηγική της αποκέντρωσης εκφράστηκε διαχρονικά κυρίως μέσα από την αρχή της επικουρικότητας, η οποία κατοχυρώνεται νομικά μέσα από το άρθρο 5, παράγραφος 3 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ) και Πρωτόκολλο αριθ. 2. Γενικός στόχος της αρχής της επικουρικότητας είναι η διασφάλιση ενός βαθμού αυτονομίας σε μια ιεραρχικά κατώτερη αρχή έναντι ενός ανώτερου οργάνου, ή αντίστοιχα σε μια τοπική αρχή έναντι της κεντρικής κυβέρνησης. Αποκλείει με άλλα λόγια την παρέμβαση της Ένωσης, όταν ένα ζήτημα μπορεί να ρυθμιστεί αποτελεσματικά από τα κράτη μέλη σε κεντρικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο. Παράλληλα, νομιμοποιεί την Ένωση να ασκήσει τις εξουσίες της, όταν τα κράτη μέλη δεν είναι σε θέση να επιτύχουν τους στόχους μιας δράσης που μπορεί να επιφέρει προσιθέμενη αξία κατά τρόπο ικανοποιητικό. Η αρχή αυτή στηρίζεται στην παραδοχή ότι η μεταφορά εξουσιών, αρμοδιοτήτων, πόρων αλλά και ευθύνης στο κατώτερο επίπεδο, λειτουργεί πιο θετικά τόσο στο επίπεδο της αποτελεσματικότητας όσο και στο επίπεδο της δημοκρατίας. Στο πλαίσιο αυτής της θεώρησης, οι αρμοδιότητες και οι πολιτικές που ασκούνται στο κατώτερο ιεραρχικό και χωρικό επίπεδο, θα είναι πολύ πιο αποτελεσματικές από τις αντίστοιχες αρμοδιότητες και πολιτικές που ασκούνται στο ανώτερο επίπεδο (Mele, 2005).

Το μοντέλο διακυβέρνησης στην Ελλάδα αντίστοιχα, χαρακτηρίζεται από ένα πολύ συγκεντρωτικό πολιτικό και διοικητικό σύστημα, όπου το μεγαλύτερο μέρος των πόρων και των εξουσιών συγκεντρώνεται στο κεντρικό επίπεδο. Είναι χαρακτηριστικό ότι περίπου το 65% του ΑΕΠ της χώρας παράγεται στο ευρύτερο παραγωγικό σύμπλεγμα της Αττικής, κάτι που αντανάκλα ένα ισχυρό μοντέλο μητροπολιτικής συγκέντρωσης. Από την άλλη πλευρά, είναι αλήθεια ότι κατά καιρούς καταγράφονται προσπάθειες αποκέντρωσης αυτού του συστήματος και μεταφοράς ουσιαστικού ρόλου από το κέντρο προς την περιφέρεια και προς το 'από τα κάτω' επίπεδο ευρύτερα. Το ερώτημα που προκύπτει στο πλαίσιο αυτό, είναι εάν στις περιπτώσεις που υπήρξαν ευκαιρίες για πολιτικές 'από τα κάτω', τα αποτελέσματα με όρους χωρικής δικαιοσύνης ήταν θετικά ή αρνητικά και γιατί;

Τα παραπάνω ερωτήματα εξετάζονται μέσα από τέσσερα διαφορετικά ελληνικά παραδείγματα πολιτικών (μελέτες περίπτωσης) σε σχέση με την επίπτωσή τους στη χωρική δικαιοσύνη. Ειδικότερα, διερευνάται εάν οι μεταφοράς αρμοδιοτήτων και πόρων στο πιο κάτω επίπεδο, βελτίωσε την κοινωνική δικαιοσύνη, τη συμμετοχική διακυβέρνηση και την αποτελεσματικότητα του σχεδιασμού και των πολιτικών. Στο πλαίσιο αυτό, εξετάζονται: (α) το Ειδικό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα Δυτικής Μακεδονίας ως εργαλείο μετάβασης στην μεταλιγνιτική εποχή σε μια οικονομία χαμηλού ή μηδενικού άνθρακα, (β) το συνεργατικό οικοσύστημα τοπικών φορέων στην Καρδίτσα, (γ) ο 'Καλλικρατικός' Δήμος του Βόλου ως αποτέλεσμα της συνένωσης πρώην κατακερματισμένων δήμων και (δ) η Αλεξάνδρεια Ζώνη Καινοτομίας στο μητροπολιτικό κέντρο της Θεσσαλονίκης.

Τα αποτελέσματα της ανάλυσης στηρίζονται σε εμπειρική έρευνα που έλαβε χώρα στο πλαίσιο του ερευνητικού προγράμματος RELOCAL (H2020, [www.relocal.eu](http://www.relocal.eu)). Το έργο Relocal επιδιώκει να διερευνήσει το φαινόμενο της άνισης χωρικής ανάπτυξης σε σχέση με την εδαφική, κοινωνική και οικονομική συνοχή, αξιολογώντας τις ασκούμενες πολιτικές που στοχεύουν στη συνοχή και στη 'χωρική δικαιοσύνη'.

Η δομή του άρθρου έχει ως εξής. Στην ενότητα που ακολουθεί παρατίθεται μια συνοπτική βιβλιογραφική επισκόπηση. Στην συνέχεια

παρουσιάζονται τα αποτελέσματα της εμπειρικής έρευνας, τα οποία αξιολογούνται στην αμέσως επόμενη ενότητα. Το άρθρο ολοκληρώνεται με την παράθεση των συμπερασμάτων.

### **Η αποκέντρωση ως συστατικό της 'χωρικής δικαιοσύνης'. Μια συνοπτική θεωρητική επισκόπηση**

Η αποκέντρωση με όχημα την επικουρικότητα, ανοίγει το δρόμο για ένα σύστημα διακυβέρνησης στο οποίο διαφορετικά επίπεδα εξουσίας μπορούν να λειτουργήσουν μαζί σε λειτουργική βάση, καθένα από τα οποία διαδραματίζει ρόλο σε μια ιεραρχική οργάνωση. Συνεπώς, προσφέρεται ένας βαθμός αυτονομίας στα χαμηλότερα επίπεδα εξουσίας, διατηρώντας παράλληλα τον έλεγχο που ασκείται από τα υψηλότερα επίπεδα. Η έννοια αυτή αναπτύσσεται ως μια εναλλακτική λύση σε ένα συγκεντρωτικό και γραφειοκρατικό τρόπο οργάνωσης, όπου οι άνθρωποι αντιμετωπίζονται ως γρανάζια σε ένα μηχάνημα και όχι ως ευφυείς μονάδες που έχουν την ικανότητα να λαμβάνουν αποφάσεις με βάση την κρίση τους (Mele, 2005).

Σύμφωνα με τους Davoudi και Madanipour, (2015), σε όλες τις εκφάνσεις της αποκέντρωσης, από τη λειτουργική υποδιαίρεση έως τις αποκεντρωμένες δομές, το κέντρο ανασχηματίζει την πολύπλοκη οργάνωση και τις λειτουργίες του, προκειμένου να βελτιώσει την αποτελεσματικότητά του. Με άλλα λόγια, το εύρος και το βάθος της αποκέντρωσης, αντανακλά στη βούληση της υψηλότερη βαθμίδα να παραχωρήσει εξουσία και πολιτικό έλεγχο στη χαμηλότερη βαθμίδα.

Σε ποιο βαθμό όμως η αποκέντρωση θα μπορούσε να βελτιώσει την κοινωνική δικαιοσύνη, τη συμμετοχική διακυβέρνηση και την αποτελεσματικότητά του σχεδιασμού και των πολιτικών έτσι ώστε να αποτελέσει συστατικό της χωρικής δικαιοσύνης; Ο Edward Soja (2010) ορίζει τη 'χωρική δικαιοσύνη' (spatial justice) ως δίκαιη και ισότιμη κατανομή στο χώρο των οικονομικών και κοινωνικών πόρων που έχουν αξία, καθώς και των ευκαιριών χρήσης των πόρων αυτών. Με άλλα λόγια, η χωρική δικαιοσύνη είναι η χωρική διάσταση της κοινωνικής δικαιοσύνης (Soja, 2010). Οι κοινωνικές και χωρικές διεργασίες αλληλοσυνδέονται, καθώς οι κοινωνικές διαδικασίες αντικατοπτρίζονται χωρικά, ενώ οι χωρικές διαδικασίες επηρεάζουν τις κοινωνικές διαδικασίες. Στο πλαίσιο αυτό, η κανονιστική έννοια της 'χωρικής δικαιοσύνης' με την ολιστική προσέγγισή της, δίνει έμφαση στις χωρικές καθώς και στις γεωγραφικές πτυχές της δικαιοσύνης και της αδικίας.

Η χωρική δικαιοσύνη είναι μια μορφή δικαιοσύνης που συνδυάζει δύο σημαντικές πτυχές της δικαιοσύνης, την 'κατανομική' (distributive) και την 'διαδικαστική' (procedural). Η κατανομική δικαιοσύνη επικεντρώνεται στον εντοπισμό των προτύπων αποκλεισμού και της αδικίας, καθώς και στις αντιλήψεις περί χωρικής αδικίας, ενώ η διαδικαστική δικαιοσύνη επικεντρώνεται σε δράσεις και θεσμικές ρυθμίσεις που μπορούν να καταπολεμήσουν την αδικία στο χώρο (Madanipour et al., 2003). Για το διανεμητικό παράδειγμα, η ισότιμη διανομή αγαθών, υπηρεσιών και ευκαιριών είναι η βασική συνταγή για τη δικαιοσύνη. Για το διαδικαστικό πρότυπο αντίστοιχα, αυτό που είναι σημαντικό είναι οι θεσμοί και οι διαδικασίες που κρίνονται απαραίτητες για μια δίκαιη κοινωνία (Madanipour et al, 2017, Soja, 2010). Εντούτοις, μπορεί να βρεθούν σημαντικές συνιστώσες και στα δύο παραδείγματα της δικαιοσύνης. Απλές διαδικασίες είναι απαραίτητες, αλλά δεν επαρκούν για την ορθότητα του αποτελέσματος, ενώ η προσοχή στο αποτέλεσμα μπορεί να καλύψει τις αδικίες των διαδικασιών μέσα σε έναν τόπο που έχει τις δικές του ιδιαιτερότητες (Soja, 2010).

Πως όμως ορίζεται ο 'τόπος' μέσα στον οποίο υλοποιείται η χωρική δικαιοσύνη; Οι Madanipour et al. (2017) ορίζουν τον 'τόπο' μέσα από μια σχεσιακή προοπτική. Από την άποψη αυτή, ο 'τόπος' δεν είναι ενθυλακωμένος, αλλά πορώδης και αλληλένδετος ως τμήμα ευρύτερων σχέσεων. Μέσα από την ανάλυση αυτή, ο χώρος γίνεται αντιληπτός ως ο συνδυασμός κατακόρυφων, οριζόντιων και εγκάρσιων σχέσεων. Αυτό που εξετάζεται μέσα από μια 'κάθετη' οπτική γωνία, είναι εάν η ενίσχυση της αυτονομίας και της αποκέντρωσης, μπορεί να ενισχύσει την αποτελεσματικότητα και να βοηθήσει στη γεφύρωση του δημοκρατικού ελλείμματος. Στο ίδιο πλαίσιο, η έννοια της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, θεωρείται ως μέρος μιας ιεραρχικής εννοιολογικής αντιπαράθεσης μεταξύ τοπικού, εθνικού και ευρωπαϊκού επιπέδου. Η 'οριζόντια' προσέγγιση της ανάλυσης του 'τόπου' επικεντρώνεται στις διατοπικές σχέσεις εντός μιας συγκεκριμένης περιοχής, κάτι εξαιρετικά σημαντικό για τη χωρική δικαιοσύνη. Η 'εγκάρσια' προοπτική αφορά στις δυνάμεις της αγοράς και της τεχνολογίας, οι οποίες δεν λειτουργούν απαραίτητα μέσω των ιεραρχιών της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και των δικτύων διατοπικού συντονισμού αλλά έξω ή μέσα από αυτές. Αυτές οι δυνάμεις ενδέχεται να λειτουργούν σε διαφορετικές κλίμακες και θέσεις και σε διαφορετικούς ρυθμούς, όπως για παράδειγμα ο αντίκτυπος της ταχείας αλλαγής καινοτόμων τεχνολογιών.

Με βάση την παραπάνω συζήτηση, η ιδέα της τοπο-κεντρικής (place-based) προσέγγισης έχει ιδιαίτερη σημασία. Στην έκθεση Barca (2009), η τοπο-κεντρική ανάπτυξη κατέχει κεντρική θέση, δίνοντας έμφαση στην ιδέα ότι οι δημόσιες πολιτικές πρέπει να λαμβάνουν καλύτερα υπόψη τις ιδιαίτερες ανάγκες, τα χαρακτηριστικά και τις δυνατότητες ενός τόπου. Το κρίσιμο ζήτημα μέσα από τη θεώρηση αυτή, είναι ότι μια αναπτυξιακή πολιτική που φιλοδοξεί να αντιμετωπίσει την χωρική αδικία, θα πρέπει να στηρίζεται σε στρατηγικές βασισμένες στη μοναδικότητα ενός τόπου και όχι απλά σε οικονομικές μεταβιβάσεις (αναδιανεμητική δικαιοσύνη) του κεντρικού κράτους προς την περιφέρεια.

Συμπερασματικά, οι πολιτικές που βασίζονται στον τόπο, θα μπορούσαν να ασκηθούν είτε μέσω μιας αναδιανεμητικής λογικής, όπου η έμφαση θα δίνεται στην εξασφάλιση καλύτερης ισορροπίας στην πρόσβαση σε πόρους και ευκαιρίες, είτε μέσω της εστίασης στον κάθε ξεχωριστό τόπο, με βάση το ενδογενές ανταγωνιστικό δυναμικό της κάθε περιοχής (Madanipour et al, 2017). Στο αντίποδα της οπτικής αυτής, η προσέγγιση της 'συνολικής αποτελεσματικότητας' (aggregate efficiency) απαιτεί μια εθνική και κυρίως θεσμική παρέμβαση που δεν ενδιαφέρει τις εδαφικές ιδιαιτερότητες, μέσα από μια οριζόντια χωρική στρατηγική, η οποία θα μπορούσε να χαρακτηριστεί 'τυφλή' (Mendez-Guerra, 2017).

## **Περιφερειακές ανισότητες και πολιτικές ανάπτυξης 'από τα κάτω'. Εμπειρική έρευνα σε 4 Case Studies στην Ελλάδα**

### **Περιφερειακή πολιτική και 'δίκαιη χωρική ανάπτυξη' στην Ελλάδα**

Η πολιτική περιφερειακής ανάπτυξης στην Ελλάδα υλοποιείται και υποστηρίζεται μέσω της πολιτικής συνοχής της ΕΕ και του προγράμματος δημόσιων επενδύσεων, περιλαμβάνοντας ένα ευρύ φάσμα πολιτικών. Από τα τέλη της δεκαετίας του 1980 μέχρι σήμερα, εκτιμάται ότι πάνω από 80 δισεκατομμύρια ευρωπαϊκής συμβολής και 30 δισεκατομμύρια εθνικής συνεισφοράς υποστήριξαν αυτές τις πολιτικές σε έξι διαδοχικά προγράμματα (Petrakos and Psycharis, 2016).

Εξετάζοντας την πολιτική συνοχής της ΕΕ μέσα από την οπτική της χωρικής διακυβέρνησης, διαπιστώνεται ότι αυτή η πολιτική σχεδιάζεται και εποπτεύεται από το Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης, διαχωρίζεται σε τομεακά και περιφερειακά επιχειρησιακά προγράμματα και εφαρμόζεται από τις αντίστοιχες Διαχειριστικές Αρχές. Στο πλαίσιο αυτής της αναδιανεμητικής λογικής το ποσοστό του προϋπολογισμού που διατίθεται στα Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα δεν υπερβαίνει το 30% των Ταμείων, ενώ το υπόλοιπο 70% διαχειρίζεται σε επίπεδο κεντρικής κυβέρνησης.

Πίνακας 1. Κατανομή του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων στην Κεντρική, Περιφερειακή και Τοπική Αυτοδιοίκηση, 2010

Επίπεδο Διοίκησης	Προϋπολογισμός (σε εκατ. ευρώ)	Ποσοστό (%)
Κεντρικό (Υπουργεία)	7,182	75.9%
Περιφερειακό	670	13.5%
Τοπικό	597	10.6%
ΣΥΝΟΛΟ	8,448	100.0%

Πηγή: Υπουργείο Οικονομίας & Ανάπτυξης, RELOCAL National Report

Είναι χαρακτηριστικό ότι ο συνολικός σχεδιασμός και η υλοποίηση της αναπτυξιακής πολιτικής έχουν ιδιαίτερα συγκεντρωτικά χαρακτηριστικά. Με βάση τις πληροφορίες του Πίνακα 1, διαπιστώνεται ότι πάνω από το 75% του προϋπολογισμού του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων, διοικείται από την Κεντρική Διοίκηση, τα Υπουργεία και τους Οργανισμούς τους. Περίπου 12% διαχειρίζονται οι περιφερειακές αρχές και το υπόλοιπο 13% φορείς στο τοπικό επίπεδο. Με βάση τα παραπάνω γίνεται φανερό ότι αυτό το μοντέλο περιφερειακής πολιτικής δεν μπορεί να υποστηρίξει τον στόχο της περιφερειακής σύγκλισης ούτε και να υποστηρίξει ένα στιβαρό σχέδιο περιφερειακής ανάπτυξης, καθώς στερείται των απαραίτητων μέσων πολιτικής (Petrakos, 2014).

Πίνακας 2. Κατάταξη 39 ευρωπαϊκών χωρών με βάση τον δείκτη τοπικής αυτονομίας, 2014

1	Ελβετία	29,76	21	Σλοβακία	22,00
2	Φινλανδία	29,33	22	Βέλγιο	21,79
3	Σουηδία	28,67	23	Ολλανδία	21,67
4	Ισλανδία	28,00	24	Κροατία	20,70
5	Γερμανία	27,55	25	Βόρεια Μακεδονία	20,67
6	Δανία	27,00	26	Λεττονία	20,33
7	Νορβηγία	27,00	27	Ρουμανία	20,00
8	Πολωνία	26,71	28	<b>Ελλάδα</b>	<b>19,00</b>
9	Λιχτεστάιν	26,67	29	Αλβανία	18,17
10	Γαλλία	25,64	30	Μάλτα	17,67
11	Ιταλία	25,50	31	Ηνωμένο Βασίλειο	17,38
12	Σερβία	25,21	32	Σλοβενία	17,34
13	Αυστρία	25,17	33	Ουγγαρία	17,33
14	Τσεχία	24,67	34	Ουκρανία	16,61
15	Πορτογαλία	24,33	35	Τουρκία	16,58
16	Λιθουανία	23,33	36	Κύπρος	15,73
17	Βουλγαρία	23,50	37	Γεωργία	14,33
18	Εσθονία	23,00	38	Ιρλανδία	12,67
19	Λουξεμβούργο	22,17	39	Μολδαβία	12,00
20	Ισπανία	22,06			

Πηγή: Ladner et al 2016, *Ιδία Επεξεργασία*

Οι Ladner et al 2016, ενσωματώνοντας στην ανάλυσή τους 11 μεταβλητές, εκτίμησαν έναν δείκτη τοπικής αυτονομίας για 39 χώρες στην Ευρώπη από το 1990 έως το 2014, με την Ελλάδα να βρίσκεται στην 28<sup>η</sup> θέση. Από τα στοιχεία αυτά γίνεται φανερό ότι η Ελλάδα αποτελεί μια απόκλιση στην ΕΕ σε σχέση με την κατανομή της εξουσίας και των πόρων μεταξύ των τριών επιπέδων διοίκησης (κεντρικό, περιφερειακό, τοπικό) και έχει ακόμη πολύ δρόμο να διανύσει για να ανταποκριθεί στους στόχους για μεγαλύτερη αποκέντρωση.

### **Μεθοδολογία Ανάλυσης**

Η παρούσα ενότητα εστιάζει στην εμπειρική ανάλυση τεσσάρων μελετών περίπτωσης που αναφέρονται η καθεμία σε έναν 'τόπο' και μια 'δράση'. Στο πλαίσιο του ερευνητικού έργου RELOCAL, ο 'τόπος' γίνεται αντιληπτός ως μια πορώδης και πολυδιάστατη χωρική ενότητα στην οποία διασταυρώνονται κάθετες, οριζόντιες και εγκάρσιες δυνάμεις που τον προσδιορίζουν (Madanipour et al., 2017). Η 'δράση' αναφέρεται σε συγκροτημένες δημόσιες πολιτικές με αναφορά στον 'τόπο', η οποία έχει στόχο την προώθηση της χωρικής δικαιοσύνης. Στην παρούσα έρευνα, η χωρική δικαιοσύνη εξετάζεται μέσα από μια ολιστική προσέγγιση κατανομής οικονομικών και κοινωνικών πόρων και ευκαιριών στο χώρο.

Σε αυτό το μεθοδολογικό πλαίσιο, προκειμένου να διερευνηθεί η αλληλεπίδραση μεταξύ του κάθε 'τόπου' και της κάθε 'δράσης', συνδυάστηκαν ποσοτικές και ποιοτικές μέθοδοι και εφαρμόστηκαν τεχνικές ανίχνευσης που ήταν εστιασμένες στην χρονική αλληλουχία των αιτιωδών παραγόντων (Blatter and Blume, 2008). Για να ικανοποιηθούν αυτές οι απαιτήσεις και να αποκτηθεί μια ολιστική εικόνα, εφαρμόστηκαν τεχνικές συνέντευξης στο πεδίο με εμπειρογνώμονες, αναλύσεις δευτερογενών δεδομένων και συμμετοχικές παρατηρήσεις (Yazan, 2015). Επιπλέον, επιλέχθηκε η οργάνωση ενός workshop το οποίο να έχει το χαρακτήρα ενός συμποσίου και μιας εστιασμένης συνάντησης εργασίας (focus group). Στην αρχή του workshop, η ερευνητική ομάδα ενημέρωσε τους συμμετέχοντες: (α) για τη φιλοσοφία και τους στόχους του έργου Relocal, (β) για το περιεχόμενο της έννοιας 'χωρική δικαιοσύνη' στην παρούσα έρευνα, (γ) τα χαρακτηριστικά των τεσσάρων ελληνικών Cases Studies και (δ) τα βασικά τους ευρήματα. Στη συνέχεια, με τη βοήθεια ενός κεντρικού συντονιστή, άνοιξε μια πολύ παραγωγική και ανοικτή συζήτηση την οποία η ερευνητική ομάδα τροφοδοτούσε συνεχώς με νέο υλικό ευρημάτων προκειμένου να υπάρξει συνεχής αλληλεπίδραση. Η συσσωρευμένη εμπειρία και η εξειδίκευση των συμμετεχόντων στις θεματικές ενότητες της συζήτησης συνέβαλλε στο να πραγματοποιηθούν αλληπάλληλοι κύκλοι συζήτησης θεματικών ενοτήτων που αναδεικνύονταν κάθε φορά, πριν την διαμόρφωση των τελικών συμπερασμάτων.

Ο στόχος αυτής της προσέγγισης, ήταν να προκληθεί ένας καταγιγισμός ιδεών και προβληματισμού μέσα από μια ανοικτή και ελεύθερη συζήτηση, στη βάση των κρίσιμων ερωτημάτων που τέθηκαν, με έμφαση στη συσχέτιση της χωρικής δικαιοσύνης με την αυτονομία και την αποκέντρωση. Στη συνάντηση συμμετείχαν τοπικοί φορείς (local stakeholders), έμπειρα στελέχη με εμπειρία στο σχεδιασμό και υλοποίηση ευρωπαϊκών, εθνικών, περιφερειακών και τοπικών πολιτικών, καθώς και εκπρόσωποι του ακαδημαϊκού κόσμου με εξειδίκευση στα ζητήματα της περιφερειακής ανάπτυξης. Σε επίπεδο ορολογίας κατά την εμπειρική έρευνα διαπιστώθηκε ότι για τα ελληνικά δεδομένα, η έννοια 'χωρική δικαιοσύνη' γίνεται περισσότερο κατανοητή ως 'χωρική ανισότητα', ενώ η έννοιες 'αποκέντρωση' ή 'απο-συγκέντρωση' κρίνονται πιο κατάλληλες να αποδώσουν το περιεχόμενο του όρου 'αυτονομία'.

### **Το προφίλ των ελληνικών περιπτώσεων μελέτης**

Ο 'τόπος' της 1<sup>ης</sup> μελέτης περίπτωσης είναι η Περιφέρεια Δυτικής Μακεδονίας, ενώ η 'δράση' αναφέρεται στο Ειδικό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα (ή άλλως Τοπικός Πόρος Ανάπτυξης) οι πόροι του οποίου υπολογίζονται επί του 0,5% του ετήσιου κύκλου εργασιών της ΔΕΗ από την παραγωγή ηλεκτρικού ρεύματος από λιγνιτικούς σταθμούς της περιοχής. Το Πρόγραμμα αυτό θεσμοθετήθηκε από το κεντρικό κράτος (από τα πάνω προς τα κάτω) από το 1997, δημιουργώντας ένα αναπτυξιακό εργαλείο που στόχο είχε να διευκολύνει την μετάβαση της περιοχής σε μια οικονομία χαμηλού ή μηδενικού άνθρακα. Η απόφαση αυτή ήταν αποτέλεσμα μακροχρόνιων πιέσεων της τοπικής κοινωνίας λόγω της περιβαλλοντικής επιβάρυνσης από τις ενεργειακές δραστηριότητες της ΔΕΗ. Ο σχεδιασμός και η υλοποίηση των έργων και παρεμβάσεων του προγράμματος αυτού, ήταν στην αποκλειστική αρμοδιότητα των τοπικών φορέων, πρωτίστως της Περιφέρειας και δευτερευόντως των Δήμων. Με την έννοια αυτή, υπήρξε ένα σημαντικό περιθώριο σχεδιασμού και υλοποίησης 'από τα κάτω πολιτικών'. Στη Δυτική Μακεδονία, από τα μέσα της δεκαετίας του '50 ξεκίνησε μια πορεία έντονης ανάπτυξης βασισμένη στα σημαντικά αποθέματα λιγνίτη της περιοχής. Έκτοτε η οικονομική ανάπτυξη επικεντρώθηκε μονοδιάστατα στον ενεργειακό τομέα, με όλα τα γνωρίσματα και τις παθογένειες που είχε αυτό το μοντέλο. Παράλληλα, οι επιπτώσεις των δραστηριοτήτων αυτών στο περιβάλλον καθόλη τη διάρκεια αυτών των ετών ήταν τεράστια. Την τελευταία δεκαετία, λόγω της κλιματικής αλλαγής και των επιβαλλόμενων ευρωπαϊκών πολιτικών, το μερίδιο του λιγνίτη στο ενεργειακό μίγμα έχει συρρικνωθεί δραματικά. Το συγκεκριμένο Πρόγραμμα είναι εστιασμένο σε περιοχές με εγγύτητα στις ενεργειακές δραστηριότητες στοχεύοντας στην ομαλό μετασχηματισμό του μοντέλου ανάπτυξης. Υπό την έννοια αυτή η παρούσα μελέτη περίπτωσης παρουσιάζει ενδιαφέρον από την σκοπιά της χωρικής και περιβαλλοντικής δικαιοσύνης.

Η Περιφερειακή Ενότητα της Καρδίτσας και το τοπικό οικοσύστημα συνεργατισμού είναι ο 'τόπος' και η 'δράση' αντίστοιχα, της 2<sup>ης</sup> μελέτης περίπτωσης. Το συνεργατικό οικοσύστημα αντιπροσωπεύει μια καθαρά 'από τα κάτω' πρωτοβουλία των τοπικών φορέων σε μια προσπάθεια να δημιουργηθούν συνέργειες, οικονομίες κλίμακας και προστιθέμενη αξία. Με τον καταλυτικό ρόλο της Αναπτυξιακής Καρδίτσας και αιχμή του δόρατος τη συνεταιριστική τράπεζα, το οικοσύστημα κατάφερε να χτίσει ένα περιβάλλον εμπιστοσύνης μεταξύ των βασικών τοπικών παικτών. Το οικοσύστημα είναι μοναδικό σε εθνικό επίπεδο και σήμερα περιλαμβάνει 41 συλλογικές οργανώσεις. Στην πράξη το οικοσύστημα λειτούργησε ως ένας μόνιμος μηχανισμός εσωτερικής διαβούλευσης με θετικά αποτελέσματα, τα οποία ωστόσο δεν απέκτησαν σημαντικό κρίσιμο μέγεθος. Η ευρύτερη περιοχή της Καρδίτσας είναι μια περιοχή με προφανείς προκλήσεις 'χωρικής δικαιοσύνης' στην κατεύθυνση χάραξης στρατηγικών βελτίωσης των συνθηκών διαβίωσης των κατοίκων και την προώθηση μιας πιο ισορροπημένης ανάπτυξης. Να σημειωθεί ότι ένα μεγάλο μέρος του πληθυσμού απασχολείται στον πρωτογενή τομέα, ενώ τα ποσοστά ανεργίας είναι υψηλότερα από τους εθνικούς και περιφερειακούς μέσους όρους και το κατά κεφαλήν ΑΕΠ μεταξύ των χαμηλότερων στη χώρα.

Στην 3<sup>η</sup> μελέτη περίπτωσης ο Δήμος Βόλου είναι αυτός που τίθεται στο επίκεντρο της ανάλυσης σε σχέση με την 'δράση' της μεταρρύθμισης του Νόμου 'Καλλικράτης'. Η μεταρρύθμιση αυτή συνενώσεων μικρών δήμων σε μεγαλύτερους, έχει επεκτείνει σημαντικά τα όρια και τη δικαιοδοσία



του νέου Δήμου Βόλου. Το ζήτημα που τέθηκε στην συγκεκριμένη περίπτωση, είναι εάν αυτή η 'από τα πάνω προς τα κάτω' πρωτοβουλία, βοήθησε τον νέο δήμο να αντιμετωπίσει καλύτερα τις προκλήσεις που αντιμετωπίζει έτσι ώστε να παρέχει καλύτερες υπηρεσίες στον πολίτη. Από τη σκοπιά της χωρικής δικαιοσύνης ειδικότερα, το ερώτημα που αναδείχθηκε ήταν πως αντιμετωπίζει η πόλη τις προκλήσεις της βιομηχανικής παρακμής, των διαρθρωτικών αλλαγών, της ανεργίας, της ελλιπούς ή φθίνουσας αστικής υποδομής και της αυξανόμενης ζήτησης για κοινωνικές υπηρεσίες; Ο Δήμος Βόλου είναι ένας από τους τόπους που γνώρισαν μεγάλες αλλαγές τις τελευταίες δεκαετίες, τόσο σε εξωτερικό όσο και σε εσωτερικό περιβάλλον. Σήμερα ο Δήμος Βόλου είναι η 6η μεγαλύτερη πόλη της Ελλάδας με πληθυσμό 144.449 κατοίκους. Κατά τη διάρκεια ολόκληρου του 20ου αιώνα η πόλη ανέπτυξε σταδιακά έναν ισχυρό βιομηχανικό χαρακτήρα. Από τη δεκαετία του 1980 και μετά ένα κύμα αποβιομηχάνισης έπληξε την πόλη καταργώντας ένα σημαντικό μέρος της οικονομικής βάσης της. Σήμερα ο Δήμος στηρίζεται σε ένα διαφοροποιημένο μοντέλο ανάπτυξης που στηρίζεται κυρίως στον τουρισμό και στις υπηρεσίες.

Η Αλεξάνδρεια Ζώνη Καινοτομίας αντιπροσωπεύει την 4<sup>η</sup> Μελέτη Περίπτωσης και αναφέρεται χωρικά στο Μητροπολιτικό Κέντρο της Θεσσαλονίκης. Αποτελεί μια καθαρά κρατική πρωτοβουλία καθώς ιδρύθηκε από την κεντρική κυβέρνηση και εποπτεύεται από το Υπουργείο Εσωτερικών. Ο ρόλος της Ζώνης είναι να ενδυναμώσει και να προωθήσει το τοπικό οικοσύστημα καινοτομίας σε μια προσπάθεια προσέλκυσης καινοτόμων επενδύσεων που θα στηρίζονται στην σύνδεση της γνώσης, της έρευνας και της επιχειρηματικότητας. Η ευρύτερη περιοχή της Θεσσαλονίκης αποτελεί μια παραδοσιακή πύλη για το εμπόριο μεταξύ της Ελλάδας, των Βαλκανίων και της Νοτιοανατολικής Ευρώπης. Η περιοχή χαρακτηρίστηκε ως 'ευρωπαϊκό παράδοξο', λόγω του γεγονότος ότι ενώ υπάρχει υψηλό επίπεδο ερευνητικής δραστηριότητας και παραγωγής γνώσης από διάφορες οντότητες και πρωτοβουλίες, οι επιδόσεις της περιοχής στον τομέα της καινοτομίας παραμένουν χαμηλές. Ως αποτέλεσμα, η Θεσσαλονίκη εμφανίζεται περισσότερο ως 'καταναλωτής' παρά ως 'παραγωγός' καινοτομίας (Georgiou et al., 2012).

### **Εμπειρική ανάλυση**

Ενώ είναι καθολικό αίτημα η αποκέντρωση των αρμοδιοτήτων και η άσκηση των πολιτικών σε τοπικό επίπεδο να είναι πιο κοντά στους πολίτες και να λαμβάνει υπόψη τις δικές τους ανάγκες, όταν αυτό γίνεται, τα αποτελέσματα δεν είναι πάντα ενθαρρυντικά. Γιατί συμβαίνει αυτό και τι πρέπει να αλλάξει στις πολιτικές από τα κάτω; Αυτό που έδειξαν τα εμπειρικά ευρήματα ήταν ότι θα πρέπει να διερευνηθούν οι επιμέρους αιτίες και να εντοπιστούν οι κατάλληλες πολιτικές προκειμένου να θεραπευθεί αυτή η παθολογία. Δεν μπορεί άλλωστε να αγνοηθεί το γεγονός, ότι τόσο οι ευρωπαϊκές πολιτικές όσο και οι στρατηγικές που επεξεργάζεται ο Ο.Ο.Σ.Α., συστήνουν πολιτικές 'από τα κάτω', οι οποίες να είναι όσο το δυνατόν πιο κοντά στους πολίτες, καθώς στο επίπεδο αυτό θεωρούνται ότι ασκούνται πιο αποτελεσματικά.

Στη βάση αυτής της συζήτησης, τονίστηκε από πολλούς ότι το θεσμικό πλαίσιο είναι αυτό που αντανάκλα τις προτεραιότητες ενός πολιτικού συστήματος σε κάθε κράτος για το πώς θέλει να καταναείμει τις εξουσίες και τους πόρους στο εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο.

Διαπιστώθηκε από τους περισσότερους, ότι το μοντέλο 'κέντρο-περιφέρεια' είναι κυρίαρχο σε όλες σχεδόν τις πτυχές της διοικητικής οργάνωσης του κράτους και του αναπτυξιακού σχεδιασμού. Υπογραμμίστηκε ότι αυτό το μοντέλο έχει μεγάλα περιθώρια να αποσυμφορηθεί, αφήνοντας στο κεντρικό κράτος μόνο τις αρμοδιότητες του σχεδιασμού, του ελέγχου και της υλοποίησης μόνο κρίσιμων παρεμβάσεων εθνικής σημασίας. Όλες οι υπολειπόμενες εκτελεστικές αρμοδιότητες θα πρέπει να μεταφερθούν στο περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Αυτό ωστόσο θα πρέπει να προβλέπει ότι οι αρμοδιότητες του κάθε επιπέδου είναι σαφώς οριοθετημένες χωρίς αλληλοεπικαλύψεις και συνοδεύονται με κατοχυρωμένους πόρους, ικανούς να διασφαλίσουν την αυτοτέλεια και αυτονομία των φορέων που τους διαχειρίζονται.

Αντιπαραβάλλοντας το υπάρχον θεσμικό πλαίσιο με τις τέσσερις μελέτες περίπτωσης, έγινε σαφές ότι σε όλες τις περιπτώσεις το θεσμικό πλαίσιο δεν ευνόησε όσο θα μπορούσε την αποκέντρωση και την χωρική δικαιοσύνη στο τοπικό επίπεδο. Στην περίπτωση της Δυτικής Μακεδονίας ειδικότερα, η μη πρόβλεψη σαφών και μετρήσιμων στόχων στη βάση ενός αυστηρά καθορισμένου οδικού χάρτη μετάβασης προς τη μεταλιγνιτική εποχή, θα μπορούσε να χρεωθεί στο (σκόπιμα ενδεχομένως) ασαφές πλαίσιο θεσμοθέτησης του Ειδικού Αναπτυξιακού Προγράμματος.

Στην Καρδίτσα επίσης, η περαιτέρω μεγέθυνση της επίδρασης του οικοσυστήματος συνεργατισμού θα ήταν πολύ πιο εύκολη εάν υπήρχε ένα ευνοϊκό θεσμικό περιβάλλον για την αλληλέγγυα οικονομία. Στο Δήμο Βόλου εκτιμήθηκε ότι η αποτελεσματικότητα θα ήταν μεγαλύτερη εάν οι αυξημένες αρμοδιότητες συνοδεύονταν από τους αντίστοιχους οικονομικούς πόρους, οι οποίοι μάλιστα μειώθηκαν πάνω από 60% μέσα στα χρόνια της οικονομικής κρίσης. Στη Θεσσαλονίκη αντίστοιχα, τα αποτελέσματα σε επενδύσεις καινοτομίας εκτιμάται ότι θα ήταν πολύ πιο θετικά εάν είχαν καθιερωθεί ειδικά κίνητρα ενίσχυσης στην Ζώνη Καινοτομίας ή εάν υπήρχε ένα ολοκληρωμένο θεσμικό πλαίσιο μητροπολιτικής διακυβέρνησης στο αστικό συγκρότημα.

Ένα άλλο ζήτημα που αναδείχθηκε, αφορά στην επίδραση της γραφειοκρατίας στην αποτελεσματικότητα των πολιτικών αποκέντρωσης και χωρικής δικαιοσύνης. Η ύπαρξη πολυνομίας η οποία γίνεται ολοένα και πιο πολύπλοκη και απαιτητική, η ταυτόχρονη ύπαρξη υπερβολικών αρμοδιοτήτων και συναρμοδιοτήτων, η μη λειτουργική αξιοποίηση της ψηφιακής τεχνολογίας, σε συνδυασμό με το δαιδαλώδες πλαίσιο υλοποίησης δημοσίων συμβάσεων, εκτιμήθηκε ότι είχε μια σημαντικά αρνητική επίπτωση στο αναπτυξιακό αποτέλεσμα. Στη Δυτική Μακεδονία, αν και το μοντέλο διοίκησης δεν ήταν ιδιαίτερα γραφειοκρατικό, εντούτοις οι απαιτήσεις για το σχεδιασμό και την υλοποίηση ενός έργου ήταν χρονοβόρες. Στην Καρδίτσα, η γραφειοκρατία εντοπίστηκε κυρίως στις αλληλεπιδράσεις και συνεργασίες του οικοσυστήματος με τον κεντρικό μηχανισμό. Στο Δήμο Βόλου, το πολύπλοκο σύστημα που επιβλήθηκε από το πρόγραμμα Καλλικράτης στο όνομα της διαφάνειας, σε συνδυασμό με τα αυστηρά μέτρα ελέγχου μέσα στα χρόνια της κρίσης, περιόρισαν σημαντικά το βάθος και την αποτελεσματικότητα της αποκέντρωσης. Στη Θεσσαλονίκη είναι χαρακτηριστικό ότι μόνο ο χωροταξικός καθορισμός της ειδικής ζώνης καινοτομίας από το κεντρικό κράτος, ξεπέρασε τα 10 χρόνια για να ολοκληρωθεί.

Η εμπειρική έρευνα έδειξε επίσης ότι μια βασική παράμετρος που μπορεί να δώσει ουσιαστικό περιεχόμενο στην αποκέντρωση και κατ' επέκταση στη χωρική δικαιοσύνη, είναι η ύπαρξη μιας ικανής ηγεσίας στη βάση ενός οράματος που θα απαντά στο συλλογικό ερώτημα 'που θέλουμε να πάμε' σε βάθος χρόνου. Βασική προϋπόθεση για να συμβεί αυτό είναι ότι οι άνθρωποι που ηγούνται, θα είναι περισσότερο προσανατολισμένοι στα αποτελέσματα και στη μακροπρόθεσμη προοπτική και λιγότερο στα εφήμερα

πολιτικά οφέλη. Μια τέτοιου είδους ηγεσία στο εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο δε θα διστάζει στο όνομα του πολιτικού κόστους να προχωρήσει σε ριζοσπαστικές αποφάσεις και τομές, ακόμη και κόντρα στο προσωπικό πολιτικό όφελος. Μέσα σ' αυτό το περίγραμμα, ο αναπτυξιακός σχεδιασμός, η διαβούλευση με τους φορείς, η δημοκρατία και η συμμετοχική διακυβέρνηση, θα αποκτούσε ουσιαστικό περιεχόμενο. Διαφορετικά όλα τα παραπάνω είναι απλώς προσχηματικά, είτε γιατί απλά θα πρέπει να ακολουθηθούν κάποιες διαδικασίες είτε για να νομιμοποιηθούν πολιτικά προεληγμένες αποφάσεις. Οι πιο πολλοί συμφώνησαν ότι στην πράξη, αυτό που φαίνεται να κυριαρχεί στις περισσότερες περιπτώσεις, είναι δράσεις και στρατηγικές οι οποίες προσβλέπουν στο επόμενο εκλογικό κύκλο και ενέργειες που αποσκοπούν περισσότερο στη προβολή και λιγότερο στην ουσία. Αυτό κατ' επέκταση αντανακλά μια έλλειψη κουλτούρας συνεργασίας στη βάση ενός κοινού συλλογικού στόχου.

Στη Δυτική Μακεδονία ειδικότερα, ποτέ δεν δόθηκε από τους τοπικούς ηγέτες στους Δήμους και στην Περιφέρεια αλλά και στο κεντρικό επίπεδο, ένα σαφές όραμα και ένας καθαρός οδικός χάρτης για το 'πού', 'πώς' και 'πότε' η περιοχή θα μεταβεί σε ένα διαφορετικό αναπτυξιακό μοντέλο πέραν του λιγνίτη. Μάλιστα μετά την πρόσφατη ανακοίνωση του Έλληνα πρωθυπουργού ότι μετά το 2028 θα σταματήσει οριστικά κάθε λιγνιτική δραστηριότητα λόγω των εξελίξεων κλιματικής αλλαγής, το έλλειμμα αυτό έγινε ακόμη πιο ορατό. Στην Καρδίτσα, μπορεί να εντοπίσει κανείς έναν συγκεκριμένο οραματισμό πίσω από τους ανθρώπους που σχεδίασαν το εγχείρημα. Παρά τις σημαντικές δυσκολίες, το οικοσύστημα άντεξε τουλάχιστον στο επίπεδο των συνεργατικών παρεμβάσεων χαμηλής κλίμακας. Εδώ φάνηκε ότι ο ρόλος της Αναπτυξιακής Εταιρείας Καρδίτσας (ANKA) ήταν καθοριστικός καθώς κράτησε βασηλούς τόνους και παράλληλα έδωσε χώρο και ρόλο σε όλους τους τοπικούς παίκτες του οικοσυστήματος να δράσουν και να πάρουν πρωτοβουλίες. Στο Δήμο Βόλου, το ζήτημα της προβολής κυρίως έργων βιτρίνας και λιγότερο ουσιαστικών παρεμβάσεων που θα δίνουν λύσεις σε μακροχρόνια προβλήματα, φαίνεται να κυριάρχησε ως στρατηγική. Στο πλαίσιο αυτό οργανώνονται διαβουλεύσεις, καταρτίζονται αναπτυξιακά σχέδια, και εντάσσονται προς υλοποίηση διάφορα έργα. Όλη αυτή όμως η προσπάθεια γίνεται τις περισσότερες φορές απλά ως μια 'θεσμική υποχρέωση' γιατί το επιβάλλει ένα συγκεκριμένο χρηματοδοτικό πρόγραμμα. Στην όλη αυτή άσκηση τοπικής πολιτικής είναι καθοριστική η ικανότητα και επάρκεια του ανθρώπινου δυναμικού. Στην περίπτωση της Θεσσαλονίκης υπήρξαν μεγαλεπήβολοι στόχοι και οραματισμοί, οι οποίοι ωστόσο στην πράξη δεν υπηρετήθηκαν σθεναρά και με συνέπεια από τους φορείς της μητροπολιτικής περιοχής. Με άλλα λόγια, στο επίπεδο των διακηρύξεων και των στόχων υπήρχε απάντηση στο 'που θέλουμε να πάμε', η οποία ωστόσο ήταν σε αναντιστοιχία με το επίπεδο συνεργασίας και των πρακτικών προκειμένου αυτός ο οραματισμός να πάρει σάρκα και οστά.

Εξετάστηκε επίσης, η συσχέτιση της αποκέντρωσης και της χωρικής δικαιοσύνης με το ρόλο και τα χαρακτηριστικά του πολιτικού συστήματος, έτσι όπως αυτό εκφράζεται στο εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Τα εμπειρικά αποτελέσματα έδειξαν ότι πίσω από κάθε θεσμική ρύθμιση που καθορίζει το πλαίσιο των σχέσεων, της εξουσίας, των αρμοδιοτήτων και των οικονομικών πόρων των φορέων άσκησης δημόσιων πολιτικών, βρίσκεται η απόφαση ενός δεδομένου πολιτικού συστήματος που έχει δημοκρατική νομιμοποίηση να λαμβάνει αποφάσεις και να κατοχυρώνει την υλοποίησή τους. Το κατά πόσο βέβαια οι πολιτικές αυτές αποφάσεις και ενέργειες είναι αποτελεσματικές, ενθαρρύνουν την αποκέντρωση και παράγουν χωρική δικαιοσύνη, είναι συνάρτηση της ωριμότητας του ίδιου του πολιτικού συστήματος.

Στην περίπτωση της Δυτικής Μακεδονίας διαφάνηκε ότι η ασάφεια του θεσμικού πλαισίου, εξυπηρετούσε τελικά το τοπικό πολιτικό σύστημα καθώς του προσέδιδε σημαντική ευελιξία επιλογών, η οποία σε συνδυασμό με την λογική του πρόσκαιρου πολιτικού οφέλους που προαναφέρθηκε, οδήγησε σε πολύ μέτρια αποτελέσματα με όρους αναπτυξιακού αποτυπώματος. Στην Καρδίτσα, το πολιτικό σύστημα με τις παρεμβάσεις πελατειακού χαρακτήρα κυρίως, μάλλον δημιούργησε παρά επίλυσε προβλήματα, καθώς επιχειρήθηκαν προσπάθειες αξιοποίησης του οικοσυστήματος για την εξυπηρέτηση μικροπολιτικών σκοπιμοτήτων. Στο Δήμο Βόλου, στο ενδο-δημοτικό επίπεδο, το πολιτικό σύστημα δημιούργησε ανισότητες μεταξύ της πόλης του Βόλου και τους απομακρυσμένους οικισμούς, ενώ σε σχέση με το κράτος, δεν εξαλείφθηκαν τα περιθώρια των πολιτικών παρεμβάσεων 'από τα πάνω'. Στη περίπτωση της Θεσσαλονίκης, ο αρνητικός ρόλος του πολιτικού συστήματος ήταν μάλλον εμφανής, καθώς οι περισσότερες παρεμβάσεις εξαντλήθηκαν στο επίπεδο μεγάλων διακηρύξεων κατά τη διάρκεια μεγάλων γεγονότων όπως η Έκθεση Θεσσαλονίκης, ή αποκόμισης πρόσκαιρου πολιτικού οφέλους. Το πολιτικό σύστημα στο μητροπολιτικό επίπεδο έδειξε επίσης αδύναμο να φέρει θετικά αποτελέσματα κατοχυρώνοντας την αποκέντρωση στην πράξη.

### **Συσχετίσεις αποκέντρωσης και 'χωρικής δικαιοσύνης'. Αξιολόγηση εμπειρικών ευρημάτων**

Στην παρούσα ενότητα επιχειρείται μια επαναξιολόγηση των εμπειρικών ευρημάτων στα τέσσερα ελληνικά παραδείγματα, σε σχέση με την αποκέντρωση και την χωρική δικαιοσύνη. Αρχικά γίνεται φανερό ότι ο βαθμός κατά τον οποίο η αποκέντρωση συσχετίζεται με τη χωρική δικαιοσύνη, είναι συνάρτηση των θεσμικών χαρακτηριστικών της ίδιας της αποκέντρωσης. Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι η αποκέντρωση θα αδυνατεί να παράγει χωρική δικαιοσύνη εάν δεν κατοχυρώνεται νομιμοποιητικά με τη μορφή ενός συγκεκριμένου θεσμικού πλαισίου. Τα χαρακτηριστικά, η αποτελεσματικότητα και το βάθος που θα πάρει η κάθε προσπάθεια αποκέντρωσης, συσχετίζονται με το βαθμό γραφειοκρατίας και πολυπλοκότητας του συστήματος διοίκησης, την ύπαρξη ή μη οραματικής ηγεσίας στο εθνικό ή τοπικό επίπεδο αλλά και το ίδιο το πολιτικό σύστημα έτσι όπως αυτό εκφράζεται κεντρικά και τοπικά. Με άλλα λόγια, προσπαθώντας κανείς να διερευνήσει τις κρίσιμες παραμέτρους των πολιτικών 'από τα κάτω', θα μπορούσε να εντοπίσει νοητά έναν κύκλο που ξεκινά με τις πρωτοβουλίες ενός πολιτικού συστήματος και κλείνει με μια συγκεκριμένη θεσμική έκφραση της αποκέντρωσης. Ο κύκλος αυτός επαναπροσδιορίζεται κάθε φορά που μια νέα πρωτοβουλία αναλαμβάνεται από το πολιτικό σύστημα σε κάθε χωρικό επίπεδο.

Έχει ενδιαφέρον να επισημανθεί ότι οι στρατηγικές αποκέντρωσης, έρχονται συχνά σε αντιπαράθεση με τις αρχές της αποτελεσματικότητας των δημόσιων πολιτικών. Υπάρχουν ισχυρά επιχειρήματα από αρκετές πλευρές ότι ο σχεδιασμός 'από τα πάνω προς τα κάτω' είναι πολύ πιο αποτελεσματικός και γρήγορος και απαιτεί την εμπλοκή λιγότερων ανθρώπινων και οικονομικών πόρων. Αντίθετα η 'από τα κάτω' προσέγγιση είναι πιο αργόσυρτη και απαιτεί πολύπλοκες διαδικασίες διαβούλευσης μεταξύ πολλών δρώντων οι οποίοι έχουν συχνά ανταγωνιστικά συμφέροντα. Αυτό στη συνέχεια ευνοεί τις παρεμβάσεις του πολιτικού συστήματος στο τοπικό επίπεδο, δημιουργώντας πατερναλιστικές σχέσεις εξάρτησης οι οποίες επανατροφοδοτούν έναν φαύλο κύκλο. Επιπλέον, η ικανότητα και η επάρκεια των τοπικών ηγεσιών, δείχνει να μην μπορεί να ανταποκριθεί ικανοποιητικά στη χάραξη στρατηγικών και στόχων που να ξεπερνά τον επόμενο εκλογικό κύκλο. Για το λόγο αυτό, το τοπικό πολιτικό σύστημα προτιμά συχνά να παραπέμπει τις αποφάσεις που έχουν ιδιαίτερο πολιτικό κόστος στο πιο πάνω επίπεδο, ή σε τεχνοκράτες και ειδικούς

που 'γνωρίζουν καλύτερα'. Μέσα από αυτή τη θεώρηση, η οποία δίνει μεγαλύτερη βαρύτητα στο αποτέλεσμα και λιγότερο στο βαθμό διάχυσης της εξουσίας και της συμμετοχικής δημοκρατίας, η αποκέντρωση δεν είναι ο αποκλειστικός δρόμος επίτευξης χωρικής δικαιοσύνης.

Από την άλλη πλευρά, προτάσσεται το επιχείρημα ότι το θεσμικό πλαίσιο που ορίζει τους κανόνες και τους ρόλους, το καθορίζει το κεντρικό πολιτικό σύστημα. Εκεί υπάρχει όλη η δυνατότητα το σύστημα αυτό να εξειδικεύει τις αρμοδιότητες, τους πόρους και τις συμμετοχικές διαδικασίες έτσι ώστε να μην υπάρχει αδυναμία άσκησης ουσιαστικών πολιτικών στο τοπικό επίπεδο. Άρα, ο βαθμός στον οποίο το πλαίσιο αυτό είναι ξεκάθαρο, αντανακλά την πραγματική βούληση του κεντρικού πολιτικού συστήματος να παραχωρήσει ουσιαστικές εξουσίες στο πλαίσιο μιας στρατηγικής αποκέντρωσης. Στις περιπτώσεις αυτές, μπορεί οι διαδικασίες να είναι πιο αργές, στο τέλος όμως φέρνουν ισχυρά αποτελέσματα και κυρίως πολιτική νομιμοποίηση. Η αντίληψη αυτή, αναγνωρίζει τον ουσιαστικό ρόλο των πολιτικών στην παραγωγή πολιτικής και αμφισβητεί τον υπερτιμημένο ρόλο των τεχνοκρατών και ειδικών, καθώς βλέπει σ' αυτό τον κίνδυνο συγκρότησης ενός 'νεο-βεμπεριανού κράτους' όπου θα κυριαρχούν περισσότερο οι 'διαδικασίες' και οι 'ειδικοί' και λιγότερο οι πολιτικοί που έχουν τη δημοκρατική νομιμοποίηση των αποφάσεων.

Πέραν όμως των περιορισμών ή ανεπαρκειών που μπορεί να έχουν το θεσμικό πλαίσιο ή το πολιτικό σύστημα, φαίνεται ότι το τοπικό πολιτικό σύστημα θα μπορούσε να κατοχυρώσει έναν σημαντικό βαθμό αποκέντρωσης και αυτονομίας, όταν η διοίκηση, οι εκπρόσωποι της κοινωνίας των πολιτών, ο κόσμος της επιχειρηματικότητας και φορείς της έρευνας και της γνώσης, συντονίζονται αποτελεσματικά μέσα από προσεγγίσεις του τύπου τετραπλής έλικας (quadruple approach).

Στην περίπτωση της Καρδίτσας για παράδειγμα, θα μπορούσε να διακρίνει κανείς την κυριαρχία ενός αναπτυξιακού ακτιβισμού στη φιλοσοφία και τα κίνητρα των φορέων-κλειδιά όπως είναι η Αναπτυξιακή Καρδίτσας. Το αποτέλεσμα ήταν μια ευρεία κοινωνική αναγνώριση και πολιτική νομιμοποίηση στο επίπεδο της μικρής χωρικής κλίμακας. Στο ερώτημα ωστόσο, πως η επιρροή αυτή μπορεί να διευρυνθεί σε μεγαλύτερη κλίμακα έτσι ώστε να μπορεί να λειτουργήσει πολλαπλασιαστικά και να παράγει προστιθέμενη αξία, οι απαντήσεις δεν είναι σαφείς καθώς εμφανίζονται εμπόδια κυρίως λόγω των πολιτικών παρεμβάσεων.

Ένα άλλο ενδιαφέρον ζήτημα έχει να κάνει με τη συσχέτιση των πολιτικών αποκέντρωσης (autonomy) και της αναδιανεμητικής δικαιοσύνης με την αποτελεσματικότητα των αναπτυξιακών πολιτικών. Η αναδιανεμητική πολιτική με τη λογική της μεταφοράς πόρων από τις ανεπτυγμένες στις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες, αποτέλεσε τον βασικό πυλώνα της ευρωπαϊκής πολιτικής συνοχής για δεκαετίες. Αντίστοιχα το αίτημα για αποκέντρωση της εξουσίας στο πλησιέστερο στον πολίτη επίπεδο, συνοδεύτηκε με το αίτημα για μεταφορά όχι μόνο των αρμοδιοτήτων αλλά και των αντίστοιχών πόρων. Στο ζήτημα αυτό έχει ενδιαφέρον η άποψη που καταγράφηκε στην εμπειρική έρευνα ότι στο βαθμό που η διαδικασία αυτή παίρνει την μορφή απλά ενός 'ιμάντα μεταφοράς πόρων' από τις πλούσιες στις πιο αδύνατες περιοχές, υπάρχει ο κίνδυνος αυτού του είδους η αποκέντρωση να λειτουργήσει ανασταλτικά προς την ανάπτυξη. Το επιχείρημα που υποστηρίζει την άποψη αυτή, είναι ότι θα 'ναρκωθούν' τα κίνητρα ενεργοποίησης της ενδογενούς ανάπτυξης και των τοπικών συγκριτικών πλεονεκτημάτων. Για το λόγο αυτό, το μίγμα της στρατηγικής αποκέντρωσης θα πρέπει να είναι προσανατολισμένο κυρίως σε θεσμικές μεταρρυθμίσεις (procedural justice) παρά σε αναδιανεμητικές πολιτικές (distributive justice).

Τελικά μπορεί κανείς να διατυπώσει ένα ιδανικό μίγμα πολιτικής που θα παράγει χωρική δικαιοσύνη σε κάθε περίπτωση; Η απάντηση είναι, προφανώς όχι. Η κάθε περίπτωση, η κάθε περιοχή και το κάθε ζήτημα που προκύπτει προς επίλυση έχει τα δικά του χαρακτηριστικά και τις δικές του ιδιαιτερότητες. Πολλές φορές η φύση των προβλημάτων που προκύπτουν στο τοπικό επίπεδο απαιτούν την δραστηριοποίηση του κεντρικού κράτους προκειμένου να επιλυθούν γρήγορα και αποτελεσματικά. Για παράδειγμα τη θέσπιση ευνοϊκών κινήτρων εγκατάστασης επιχειρήσεων στην Αλεξάνδρεια Ζώνη, μόνο το κεντρικό κράτος σε συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Ένωση θα μπορούσε να το επιλύσει. Το ζήτημα ωστόσο της αποτελεσματικής συνεργασίας μεταξύ των ερευνητικών φορέων και της επιχειρηματικής κοινότητας θα πρέπει να επιλυθεί στο τοπικό επίπεδο για να φέρει αποτελέσματα. Με άλλα λόγια, οι πολιτικές αποκέντρωσης για να είναι αποτελεσματικές, θα πρέπει να είναι προσαρμοσμένες στις ιδιαιτερότητες του τόπου και των δράσεων (tailor-made).

Δεδομένου ότι είναι αδύνατον να διατυπωθεί ένα καθολικό μοντέλο αποκέντρωσης και χωρικής δικαιοσύνης, αυτό που θα είχε ενδεχομένως ενδιαφέρον θα ήταν αυτή η προσπάθεια να οδηγήσει σε μια τυπολογία διαφορετικών μοντέλων και πρακτικών αποκέντρωσης που ενθαρρύνουν την χωρική δικαιοσύνη. Λαμβάνοντας υπόψη επίσης ότι η έννοια της σύγκλισης (convergence) φαίνεται να υποχωρεί σιγά σιγά από την ορολογία των ευρωπαϊκών πολιτικών συνοχής και περιφερειακής ανάπτυξης, το ερώτημα που προκύπτει για μελλοντική διερεύνηση είναι σε πιο βαθμό η χωρική δικαιοσύνη θα μπορούσε να μετρηθεί αντικειμενικά, ως χωρική έκφραση της κοινωνικής δικαιοσύνης;

Η εμπειρία δείχνει γενικότερα ότι όσο πιο πάνω σχεδιάζεται μια πολιτική, τόσο πιο δύσκολο είναι να έχει μια σαφή εικόνα και προσαρμογή στις περιφερειακές και τοπικές ιδιαιτερότητες. Ως αποτέλεσμα, στον αναπτυξιακό σχεδιασμό, ο δείκτης που φαίνεται να κυριαρχεί, είναι περισσότερο ο δείκτης απορροφητικότητας και λιγότερο οι δείκτες αποτελέσματος στο τοπικό παραγωγικό σύστημα και κοινωνικό περιβάλλον.

Τελικά η διαμόρφωση πολιτικών 'από τα κάτω' που να λειτουργούν αποτελεσματικά με όρους χωρικής δικαιοσύνης, φαίνεται να μην είναι μια εύκολη υπόθεση. Απαιτεί πρωτίστως πολιτική ωρίμανση των υποκειμένων και των βασικών δρώντων του κάθε τοπικού συστήματος. Η εμπειρία δείχνει ότι παρά το γεγονός ότι προηγούνται διαδικασίες διαβούλευσης και συμμετοχικού διαλόγου, συχνά οι προδιαγραφές και το πλαίσιο των πολιτικών και των δράσεων που επιλέγονται, είναι 'φερτά' από κάποια άλλα μοντέλα τα οποία δεν ανταποκρίνονται στις ιδιαιτερότητες του τοπικού περιβάλλοντος. Ως αποτέλεσμα, όπως αναφέρθηκε χαρακτηριστικά σε μια συνέντευξη, 'τις περισσότερες φορές οι άνθρωποι προσπαθούν να προσαρμοστούν στα προγράμματα και λιγότερο τα προγράμματα στους ανθρώπους'.

## **Συμπεράσματα**

Οι περιφερειακές ανισότητες στην Ελλάδα εξακολουθούν να υφίστανται παρά την εφαρμογή πολιτικών ανάπτυξης ή συνοχής για περισσότερα από 30 χρόνια. Η γενική εικόνα είναι ότι οι περιφερειακές πολιτικές απέτυχαν να αποτρέψουν τις δυνάμεις της περαιτέρω συγκέντρωσης δραστηριοτήτων στις προηγμένες περιοχές της χώρας και να μειώσουν τις ανισότητες και την αδικία στο χώρο. Διάφοροι πολιτικοί και ιστορικοί παράγοντες εξηγούν αυτές τις ανισότητες. Οι σημαντικότεροι από αυτούς σχετίζονται με το διοικητικό σύστημα στην Ελλάδα έτσι όπως διαμορφώθηκε ιστορικά, το οποίο είναι εξαιρετικά γραφειοκρατικό και

συγκεντρωτικό, ενώ ποτέ δεν είχε ένα συγκροτημένο σχέδιο για τη μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων.

Στο παρόν άρθρο επιχειρήθηκε να παρουσιαστούν τέσσερις μελέτες περίπτωσης στην Ελλάδα που αντιπροσωπεύουν ένα δείγμα πρωτοβουλιών που προσπαθούν να μετριάσουν τις αδικίες στο χώρο. Ποικίλουν από την άποψη της προσέγγισης 'από κάτω προς τα πάνω' ή 'από πάνω προς τα κάτω' και διαφοροποιούνται επίσης όσον αφορά στην ωριμότητα, στις αρχικές συνθήκες, στην κλίμακα, στη γεωγραφική θέση και στο αντικείμενο στο οποίο εστιάζει η κάθε μία.

Η πρώτη μελέτη περίπτωσης με αναφορά στη μεταλιγνιτική μετάβαση στη Δυτική Μακεδονία, επιβεβαιώνει την κυριαρχία ενός μοντέλου κέντρου-περιφέρειας σε όλες τις ιδιαίτερες πτυχές των πολιτικών, διοικητικών και οικονομικών ρυθμίσεων που συνδέονται με τη μεγάλη γραφειοκρατία και την αναποτελεσματική κεντρική διοίκηση. Ως αποτέλεσμα, το αναπτυξιακό αποτύπωμα στην περιοχή είναι μάλλον αδύναμο. Επιπλέον δεν διαμορφώθηκε ποτέ ένας σαφής οδικός χάρτης μετάβασης της οικονομίας στην προοπτική ενός εναλλακτικού μοντέλου έναντι της μονοκαλλιέργειας στον ενεργειακό κλάδο. Είναι χαρακτηριστικό ότι τα περισσότερα έργα που υλοποιήθηκαν ήταν μικρά χωρίς κρίσιμο μέγεθος, καθώς η επιλογή τους έγινε κυρίως με κριτήριο το βραχυπρόθεσμο πολιτικό όφελος, λόγω του καθοριστικού ρόλου του επόμενου εκλογικού κύκλου στις πολιτικές αποφάσεις στο τοπικό επίπεδο.

Στην μελέτη περίπτωσης του οικοσυστήματος Καρδίτσας τα αποτελέσματα έδειξαν ότι υπάρχει χώρος για οραματικές πολιτικές 'από τα κάτω' μέσα από πρωτοβουλίες συνεργατισμού και κινητοποίησης των κρίσιμων 'παικτών' στο τοπικό πολιτικό, κοινωνικό και οικονομικό γίγνεσθαι. Παρά τις ελλείψεις στο θεσμικό πλαίσιο περί αλληλέγγυας οικονομίας και την έκθεση σε πολιτικές παρεμβάσεις βραχυπρόθεσμου πολιτικού οφέλους, το οικοσύστημα άντεξε τουλάχιστον στο επίπεδο των συνεργατικών παρεμβάσεων χαμηλής κλίμακας. Καταλυτικό ρόλο στην επιτυχία αυτή έπαιξε η Αναπτυξιακή Εταιρεία Καρδίτσας η οποία έδωσε χώρο και ρόλο σε όλους τους βασικούς παίκτες του οικοσυστήματος χωρίς να επιδιώξει να τους επισκιάσει.

Τα αποτελέσματα της μελέτη περίπτωσης της Αλεξάνδρειας Ζώνης Καινοτομίας, έδειξαν ότι οι διασκορπισμένοι θύλακες καινοτομίας δεν κατάφεραν να συνδεθούν αποτελεσματικά κυρίως λόγω εσωτερικών ανταγωνισμών αλλά και κρατικών παρεμβάσεων στη διοίκηση. Είναι χαρακτηριστικό ότι οι γραφειοκρατικές καθυστερήσεις για τον χωροταξικό καθορισμό της ζώνης και την καθιέρωση ειδικών επενδυτικών κινήτρων κινδυνεύουν να ακυρώσουν το εγχείρημα και τον οραματισμό του. Επιπλέον, ο συγκεκριμένος φορέας στερείται της αναγκαίας για το σκοπό στελέχωσης. Όλα τα παραπάνω δείχνουν ότι ο σχεδιασμός που στοχεύει στη χωρική δικαιοσύνη είναι πρωτίστως μια πολιτική διαδικασία και επιλογή. Αυτό απαιτεί μια οραματική πολιτική ηγεσία που κατανοεί επαρκώς τις διεθνείς, εθνικές και τοπικές προκλήσεις και ανταποκρίνεται αποτελεσματικά με επεξεργασμένες στρατηγικές, προτεραιότητες και δράσεις. Στο βαθμό που οι προτεραιότητες αυτές νομιμοποιούνται πολιτικά και κοινωνικά, τότε ο σχεδιασμός και η υλοποίησή του αποκτά ουσιαστικό περιεχόμενο.

## Βιβλιογραφία

- Barca Report (2009). *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy*, ec.europa.eu
- Blatter, J. and Blume, T. (2008). Co-Variation and Process Tracing Revisited. Clarifying New Directions for Causal Inference and Generalization in Case Study Methodology. *Qualitative Methods:*

- Newsletter of the American Political Science Association Organized Section for Qualitative and Multi-Method Research.
- Blatter, J. and Blume, T. (2008). Co-Variation and Process Tracing Revisited. Clarifying New Directions for Causal Inference and Generalization in Case Study Methodology. *Qualitative Methods: Newsletter of the American Political Science Association Organized Section for Qualitative and Multi-Method Research*.
- Davoudi, S. and Madanipour, A. (2015). Localism and the 'post-social' governmentality. In: Davoudi, S. and Madanipour, A. (eds.) *Reconsidering Localism*. London: Routledge, pp.77-103.
- Ladner, A. Keuffer, N. Bardsheim, H, (2016), *Measuring Local Autonomy in 39 Counties (1990-2014)*, *Regional and Federal Studies*, 26:3, 321-357
- Madanipour, A. Cars, G. and Allen, J. (2003). Social Exclusion in European Cities (eds), *Social Exclusion and Space*, London: Routledge.
- Madanipour, A. Shucksmith, M. Talbot, H. and Crawford, J. (2017). Resituating the Local in Cohesion and Territorial Development- Conceptual Framework for the RELOCAL Project", RELOCAL Horizon 2020 project, [www.relocal.eu](http://www.relocal.eu)
- Melé, Domènec (2005) Exploring the Principle of Subsidiarity in Organisational Forms, *Journal of Business Ethics*, September 2005, Vol.60, No.3, pp.293-305.
- Mendez-Guerra, C. (2017). Labor Productivity, Capital Accumulation, and Aggregate Efficiency across Countries: Some Stylized Facts, *Munich Personal RePEc Archive, MPRA Paper No. 82461*, Kyushu University
- Petrakos G. (2014) 'Economic Crisis in Greece: European and Domestic Market and Policy Failures', *Region et Developpement*, **39**: 9-33.
- Petrakos, G. and Psycharis, Y. (2016) 'The spatial aspects of economic crisis in Greece', *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, **9**(1): 137-152.
- Soja, E. (2010). *Seeking Spatial Justice*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 2010.
- Yazan, B. (2015). Three approaches to case study methods in education: Yin, Merriam, and Stake. *The Qualitative Report*, 20(2), 134-152
- Georgiou, C. Komninos, N. Sefertzi. E. Styliaras, K. Zaharis, N. (2012), Development of an Innovation Strategy for the Thessaloniki Metropolitan region, *Proceedings of International Conference for Entrepreneurship, Innovation and Regional Development, ICEIRD 2012*