

### **3. Οι τοπικές εταιρικές σχέσεις μέσα από τον φακό της νεο-θεσμικής προσέγγισης**

Στο προηγούμενο κεφάλαιο, παρουσιάστηκαν τα κύρια χαρακτηριστικά που συνθέτουν μια νεο-θεσμική προσέγγιση και εντοπίστηκαν οι βασικές έννοιες που καθοδηγούν την εμπειρική ανάλυση. Ωστόσο, αυτό που λείπει στο παραπάνω ερμηνευτικό σχήμα είναι η «χωροθέτηση» της νεο-θεσμικής ανάλυσης στο τοπικό επίπεδο και η «εξειδίκευσή» της στο ιδιαίτερο εμπειρικό πεδίο των εταιρικών σχέσεων, έτσι ώστε να δοθεί η δυνατότητα για τη διαμόρφωση περισσότερο εκλεπτυσμένων και στοχοθετημένων ερευνητικών ερωτημάτων. Επομένως, κρίνεται αναγκαία η μελέτη των θεωριών της αστικής πολιτικής σχετικά με την τοπική διακυβέρνηση και η ανάδειξη πιθανών διασυνδέσεων με τη ΝΘ προσέγγιση.

Από την πλειάδα αστικών θεωριών και προσεγγίσεων, εστιάζουμε σε τρεις βασικές θεωρίες οι οποίες ασχολούνται άμεσα με τη μελέτη της συλλογικής δράσης: α) τη θεωρία του αστικού καθεστώτος (urban regime), β) τις θεωρίες της αστικής διακυβέρνησης (urban governance) και γ) τις θεωρίες της αστικής ηγεσίας (urban leadership). Από τη μία πλευρά, η θεωρία του αστικού καθεστώτος και οι θεωρίες της αστικής διακυβέρνησης προσφέρουν αρκετά εμπειρικά δεδομένα και παρατηρήσεις σχετικά με την ανάπτυξη και τη λειτουργία των συνεργατικών σχημάτων σε τοπικό επίπεδο και των οριζόντιων/κάθετων αλληλεπιδράσεων τους με άλλα επίπεδα διακυβέρνησης. Από την άλλη, οι θεωρίες της αστικής ηγεσίας συμβάλλουν στην καλύτερη κατανόηση της εφαρμογής των κανόνων σε χρήση και της θεσμικής αλλαγής μέσω του ρόλου του δρώντα υποκειμένου στα εταιρικά σχήματα.

Επίσης, παρουσιάζεται η υπάρχουσα βιβλιογραφία που έχει αξιοποιήσει τις ΝΘ προσεγγίσεις για τη μελέτη και ανάλυση των αστικών πολιτικών και ειδικότερα των τοπικών εταιρικών σχέσεων, έτσι ώστε να συζητηθούν κριτικά τα εμπειρικά τους αποτελέσματα σε σχέση με τα αποτελέσματα της παρούσας έρευνας πεδίου. Τέλος, δεδομένου ότι οι υπό μελέτη εταιρικές σχέσεις έχουν υποστηριχθεί και χρηματοδοτηθεί από την ΕΕ, υπάρχει ένα ιδιαίτερο ενδιαφέρον και για τις θεωρίες του εξευρωπαϊσμού (Europeanisation). Αν και ο εξευρωπαϊσμός δεν είναι μια αστική θεωρία αυτή καθαυτή, αφού δεν επικεντρώνεται εξ ολοκλήρου στην ανάλυση των αστικών φαινομένων, αλλά στην επίδραση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στις τοπικές πολιτικές, η εφαρμογή ΝΘ προσεγγίσεων στην ανάλυσή της προσφέρει μια πιο ολοκληρωμένη κατανόηση των θεσμικών αλληλεπιδράσεων και αλληλεξαρτήσεων ανάμεσα στα τρία επίπεδα διακυβέρνησης: ΕΕ, κράτος και δήμος.

Ο στόχος αυτού του κεφαλαίου είναι σύνθετος, διότι, αν στη ΝΘ μελέτη αξιοποιούνται ποικίλες θεωρητικές προσεγγίσεις για την ανάλυση και εξήγηση της λειτουργίας των θεσμών (όπως δείξαμε στο προηγούμενο κεφάλαιο), το τοπίο των αστικών θεωριών

είναι ακόμα πιο ετερόκλητο. Οι αστικές θεωρίες χαρακτηρίζονται από θεωρητική ποικιλομορφία (Davies and Imbroscio, 2009, σελ. 1-4· Scott and Storper, 2015). Από τη μία πλευρά, υπάρχουν θεωρίες, όπως ο μαρξισμός, που εξηγούν όλες τις πλευρές μιας αστικής πολιτικής μέσω της γενικής θεωρίας της συσσώρευσης κεφαλαίου και, από την άλλη πλευρά, υπάρχουν θεωρίες που εξετάζουν αποκλειστικά μία μόνο πλευρά της αστικής πολιτικής, όπως την αστική ηγεσία ή την αστική δημοκρατία (Judge, Stoker and Wolman, 1995· Harding and Blokland, 2014). Υπάρχουν θεωρίες, όπως τα αστικά καθεστάτα, των οποίων «κάθε θέση βασίζεται σε ευρύτερες κοινωνικές παραδόσεις, αλλά συγχρόνως εξαρτάται και από τις συνθήκες που σχετίζονται με την αστική κλίμακα» (Davies and Imbroscio, ό.π., σελ. 3) και θεωρίες, όπως οι αστικές πλουραλιστικές θεωρίες και η θεωρία των ελίτ, που εξηγούν την αστική πολιτική, μέσω συγκεκριμένων αξιωμάτων για το πώς λειτουργεί μια κοινωνία. Παρά τις δυσκολίες, αυτή η θεωρητική ποικιλομορφία αποτελεί πρόκληση για έναν ΝΘ ερευνητή όσον αφορά τον εντοπισμό κοινών αναζητήσεων με τις θεωρίες της αστικής πολιτικής και του τρόπου με τον οποίο η ΝΘ θεωρία έχει τη δυνατότητα να ρίξει φως σε νέες πτυχές του φαινομένου των τοπικών εταιρικών σχέσεων.

### 3.1 Οι θεωρίες της αστικής πολιτικής για τις τοπικές εταιρικές σχέσεις

Τις τελευταίες δεκαετίες, στις ευρωπαϊκές χώρες οι αλλαγές στις σχέσεις μεταξύ κεντρικού κράτους και τοπικής αυτοδιοίκησης, καθώς και η αυξανόμενη επιρροή των τοπικών εταιρικών σχημάτων και των δικτύων στην τοπική διακυβέρνηση οδήγησαν στην ανάπτυξη θεωρητικών προσεγγίσεων αστικής πολιτικής, που προσπαθούν να διερευνήσουν τη συνεργατική δράση και τις σχέσεις εξουσίας που αναπτύσσονται οριζόντια και κάθετα, ενισχύοντας τις διαδικασίες διακυβέρνησης. Αυτές οι προσεγγίσεις επιδιώκουν να εξηγήσουν γιατί λαμβάνει χώρα η συνεργασία, ποια μορφή παίρνει, ποιοι παράγοντες επηρεάζουν την ικανότητα και τις πρακτικές συνεργασίας (Sullivan and Skelcher, 2002, σελ. 35-36), καθώς και τον τρόπο με τον οποίο θα μπορούσε να μεταμορφώσει τη χάραξη πολιτικής.

Διαφορετικές θεωρίες αστικής πολιτικής, όπως η θεωρία του αστικού καθεστώτος, ο αστικός μαρξισμός και η αστική διακυβέρνηση,<sup>13</sup> ενδιαφέρονται για αυτές τις εξελίξεις. Αυτές οι θεωρίες δεν παρέχουν ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο για τη μελέτη της ανάπτυξης της ίδιας της συνεργασίας, αλλά, όπως υπογραμμίζουν οι Sullivan και Skelcher (ό.π., σελ. 35), «τείνουν να προσφέρουν γνώσεις σε συγκεκριμένες πτυχές της συνεργασίας», ανάλογα με τις κυρίαρχες επιστημολογικές υποθέσεις τους. Ωστόσο, παρά τις διαφορές

13. Μια ενδιαφέρουσα ανασκόπηση της έννοιας της αστικής διακυβέρνησης και της εξέλιξής της τα τελευταία 25 χρόνια βρίσκεται στο McCann, E. (2017).

τους, θέτουν ίδια ερωτήματα και αντιμετωπίζουν παρόμοιες πολιτικές προκλήσεις, για παράδειγμα πώς κυβερνητικοί και μη κυβερνητικοί φορείς κινητοποιούν και μοιράζονται τους διαθέσιμους πόρους τους για μια αποτελεσματική διακυβέρνηση μέσω σταθερών σχημάτων συνεργασίας. Επιπλέον, η επικέντρωσή τους σε τοπική κλίμακα προσφέρει μια πιο συγκεκριμένη και εμπειρικά θεμελιωμένη εικόνα της συλλογικής δράσης, η οποία είναι εξαιρετικά χρήσιμη για την έρευνα πεδίου αυτής της μελέτης.

Μέχρι τα τέλη της δεκαετίας του 1970, οι τοπικές εταιρικές σχέσεις δεν είχαν αποσπαστεί τις θεωρίες της αστικής πολιτικής, καθώς εκείνη την εποχή οι εταιρικές σχέσεις δεν λειτουργούσαν τόσο πολύ ως εργαλείο χάραξης πολιτικής, όπως συνέβη αργότερα. Οι υπάρχουσες εκείνη την εποχή ελιτιστικές, πλουραλιστικές και μαρξιστικές προσεγγίσεις ανέλυαν τον τρόπο με τον οποίο κυβερνάται μια πόλη. Αναζητώντας συμπεριφορικά και δομικά επεξηγηματικά στοιχεία αντίστοιχα, αυτές οι θεωρίες είχαν απορρίψει την ερμηνεία της πραγματικότητας μέσω της θεσμικής θεωρίας, δηλαδή μέσω της μελέτης των επίσημων διευθετήσεων και κανόνων της εκλεγμένης τοπικής αυτοδιοίκησης (Lowndes, 2009).

Συγκεκριμένα, η θεωρία των ελίτ και οι πλουραλιστικές θεωρίες, που κυρίως κυριαρχούσαν στην ερευνητική ατζέντα της Βόρειας Αμερικής, επικεντρώθηκαν πρωτίστως στην έννοια της εξουσίας, «στη γέννηση, στην απόκτηση, στις μορφές και στις χρήσεις της» (Davies and Imbroscio, ό.π., σελ. 4) στην τοπική διακυβέρνηση. Η πλουραλιστική θεωρία, με τον Dahl (1961) ως κύριο εκπρόσωπό της, υποστήριξε ότι η εξουσία είναι κατακερματισμένη και διασκορπισμένη,<sup>14</sup> ενώ η θεωρία των ελίτ που εμπνέεται από τη μελέτη του Hunter (1953) για την Ατλάντα υποστήριξε ότι υπάρχει μια μικρή ομάδα που αποτελείται από οικονομικά και κοινωνικά ισχυρούς φορείς, η οποία καθορίζει τα πολιτικά αποτελέσματα (Harding and Blokland, 2014, σελ. 33-34). Εάν ένας ερευνητής εφαρμόσει μια πλουραλιστική προσέγγιση για τη μελέτη της τοπικής εταιρικής σχέσης, θα επικεντρωθεί στις ποικίλες ομάδες συμφερόντων που επιδιώκουν να επηρεάσουν τις εταιρικές σχέσεις, στην από κοινού εξουσία των εταίρων και στη συναινετική λήψη αποφάσεων. Για τους πλουραλιστές, οι εταιρικές σχέσεις αντιμετωπίζονται ως κάτι ουδέτερο, που δεν ευνοεί τα συμφέροντα κάποιας συγκεκριμένης ομάδας, για αυτό και η μελέτη μιας τυπικής και εμφανούς διαδικασίας λήψης αποφάσεων αρκεί για τον εντοπισμό του ποιος κυβερνά. Αντιθέτως, στις ελιτιστικές προσεγγίσεις, η εξουσία στις συνεργασίες επικεντρώνεται σε έναν μικρό αριθμό ελίτ, κυρίως ιδιώτες και εταιρείες, οι οποίοι επιχειρούν τις αλλαγές μέσω των διαθέσιμων πόρων τους κατά τη φάση του καθορισμού της ατζέντας.

Εκτός από τις ισχυρές κανονιστικές και αξιωματικές θέσεις τους σχετικά με την κατανομή της εξουσίας, ένα άλλο πρόβλημα και των δύο θεωριών είναι ότι εστιάζουν αποκλειστικά στην ορατή συμπεριφορά του υποκειμένου και στα εμφανή συμφέροντά

14. Στον βαθμό στον οποίο υπάρχουν πολλές παραλλαγές του πλουραλισμού, αυτή είναι μια γενική και απλοποιημένη βασική ιδέα της αρχής της πλουραλιστικής θεωρίας (Judge, 1995).

του μέσα στο εταιρικό σχήμα. Επομένως, παραβλέπουν να εξετάσουν το γενικότερο δομικό πλαίσιο στο οποίο λειτουργούν οι εταιρικές σχέσεις και το «κρυμμένο πρόσωπο της εξουσίας», όπως ορίζεται στην προσέγγιση εξουσίας του Lukes (2005). Τέλος, και οι δύο θεωρίες αντιμετωπίζουν τις εταιρικές σχέσεις αγκυλωμένες στον χρόνο, με προκαθορισμένη ημερήσια ατζέντα και αποτελέσματα, τα οποία δεν αλλάζουν, παρ' όλη την αλληλεπίδραση των εταίρων και τη σταδιακή ανάπτυξη της εταιρικής σχέσης. Αν και δεν υπάρχει μεγάλο εύρος ερευνών που έχουν εφαρμόσει πλουραλιστικές και θεωρίες των ελίτ στη μελέτη των εταιρικών σχέσεων,<sup>15</sup> αυτές οι θεωρίες επηρέασαν τις θεωρίες που ακολούθησαν, όπως τα αστικά καθεστώτα και τις «μηχανές ανάπτυξης» (growth machines) που μελετούν δίκτυα και εταιρικά σχήματα αντίστοιχα.

Στην Ευρώπη, την ίδια περίοδο, η θεωρητική εννοιολόγηση της αστικής πολιτικής ανάλυσης ήταν, σε αντίθεση με τη Βόρεια Αμερική, βασισμένη σημαντικά στις μαρξιστικές θεωρίες. Η μαρξιστική συμβολή στις αστικές θεωρίες αφορά τον επαναπροσανατολισμό από τη συζήτηση για τη συμπεριφορά των ατόμων και των ομάδων κατά τη διαμόρφωση της ατζέντας και της λήψης αποφάσεων στο ευρύτερο κοινωνικοοικονομικό πλαίσιο στο οποίο εξελίσσεται η αστική ανάπτυξη (Judge, Stoker and Wolman, ό.π.). Ο Manuel Castells, ο Ralith Miliband και αργότερα ο David Harvey και ο Peter Saunders ανέλυναν τους αστικούς πολιτικούς θεσμούς ως μέρος της κρατικής μηχανής και ισχυρίστηκαν ότι η αστική πολιτική παίζει τον ίδιο προστατευτικό ρόλο με το κράτος, δηλαδή περιφρουρεί τη συσσώρευση κεφαλαίου και τη διατήρηση της κοινωνικής τάξης. Έτσι, μελέτησαν τον τρόπο με τον οποίο το «τοπικό κράτος» λειτουργεί ως προασπιστής των συμφερόντων του κεφαλαίου (Pickvance, 1995). Αν και οι μαρξιστικές θεωρίες επαναπροσδιόρισαν την αστική πολιτική στο ευρύτερο οικονομικό πλαίσιο και προσπάθησαν να εξηγήσουν τις πιθανές διασυνδέσεις μεταξύ των ευρύτερων κοινωνικών και οικονομικών αλλαγών και των επιπτώσεων και αποτελεσμάτων τους σε τοπικό επίπεδο (Pickvance, ό.π.· Geddes, 2009), αγνόησαν την αυτονομία των πολιτικών διαδικασιών γενικότερα και την αυτονομία της τοπικής πολιτικής ειδικότερα. Όσον αφορά τις τοπικές εταιρικές σχέσεις, η ντετερμινιστική εκδοχή της μαρξιστικής προσέγγισης υποβάθμισε τη σύγκρουση εξουσίας στην ταξική πάλη μεταξύ κεφαλαίου και εργασίας, υπονομεύοντας άλλα συμφέροντα, όπως τα συμφέροντα της κοινότητας ή του φύλου, και ερμήνευσε την ανάπτυξη της εταιρικής σχέσης όχι μέσω τοπικών μεταβλητών, αλλά στο γενικότερο πλαίσιο της καπιταλιστικής συσσώρευσης κεφαλαίου.

Αν και η συμβολή του αστικού μαρξισμού στη συζήτηση των σχέσεων εξουσίας σε τοπικό επίπεδο στερείται τοπικής και πολιτικής εξειδικευμένης ανάλυσης προς όφελος πιο αφηρημένων οικονομικών κατηγοριών, όπως η συσσώρευση κεφαλαίου, η ταξική πάλη και η αναπαραγωγή του εργατικού δυναμικού, η συμβολή της θεωρίας έγκειται στην ανάδειξη της μεγάλης επιρροής των μακροοικονομικών αλλαγών στην τοπική

15. Μια ενδεικτική έρευνα που χρησιμοποιεί την ελιτιστική προσέγγιση αφορά τη μελέτη παγκόσμιων εταιρικών σχέσεων δημόσιας και ιδιωτικής υγείας (Buse and Harmer, 2004).

πολιτική και στο γεγονός ότι η τοπική κοινότητα έχει σε πολλές περιπτώσεις ελάχιστα έλεγχο σε αυτές τις αλλαγές. Επηρεασμένη από τον κλασικό αστικό μαρξισμό, η παρούσα έρευνα αναδεικνύει, χωρίς να αναλύει συστηματικά, τις ευρύτερες οικονομικές αλλαγές σε εθνικό επίπεδο που επηρέασαν την υπό μελέτη τοπική κοινωνία, καθώς και τα κίνητρα των εταίρων σχετικά με τη συνεργατική δραστηριοποίησή τους.

Στα μέσα της δεκαετίας του 1980, υπήρξε μια πολλαπλασιαστική ανάπτυξη προσεγγίσεων με στόχο την ανάλυση των νέων τάσεων στην αστική διακυβέρνηση, όπως ο επαναπροσδιορισμός των σχέσεων μεταξύ κράτους και τοπικής αυτοδιοίκησης, η αυξανόμενη επιρροή των δικτύων πολιτικής και των συμπράξεων δημόσιου και ιδιωτικού τομέα στην τοπική διακυβέρνηση, ο εξευρωπαϊσμός των εθνικών πολιτικών και η εισαγωγή της νέας δημόσιας διοίκησης στην (τοπική) διοίκηση (John, 2001, σελ. 6-14; Rhodes and Bevir, 2016, σελ. 1-23). Αυτές οι θεωρίες προσέφεραν ανεκτίμητες γνώσεις στη μελέτη των εταιρικών σχέσεων, διότι επικεντρώθηκαν αποκλειστικά είτε στην ανάλυση της συνεργασίας φορέων από τον ιδιωτικό τομέα, τον δημόσιο τομέα και την κοινωνία πολιτών, κυρίως μέσω διαδικασιών εταιρικών σχέσεων και δικτύων, είτε στο πλαίσιο στο οποίο προέκυψαν αυτές οι διαδικασίες.

Συγκεκριμένα, στη Βόρεια Αμερική ο πλουραλιστικός/ελιτιστικός διάλογος ανανεώθηκε από τη θεωρία των μηχανών ανάπτυξης (*growth machines*)<sup>16</sup> και τη θεωρία του αστικού καθεστώτος (Judge, 1995). Και οι δύο προσεγγίσεις εμπλουτίζουν τη συζήτηση γύρω από την κοινοτική εξουσία (*community power*) εστιάζοντας «στο ευρύτερο πεδίο της αστικής ανάπτυξης και όχι μόνο στους παράγοντες που επηρεάζουν τη λήψη αποφάσεων της τοπικής αυτοδιοίκησης σε αυτόν τον τομέα πολιτικής» (Harding, 1995, σελ. 42; Harding and Blokland, 2014). Με αυτόν τον τρόπο, αναπτύσσουν μια συστηματική περιγραφή της «πολιτικής οικονομίας του τόπου», δίνοντας έμφαση στον αντίκτυπο των συμφερόντων οικονομικής ανάπτυξης στην αστική διακυβέρνηση, αλλά παραμένοντας μακριά από τις προηγούμενες μελέτες των αστικών μαρξιστικών θεωριών που εμμένουν αποκλειστικά στον δομικό ρόλο της οικονομίας (MacLeod and Goodwin, 1999). Όπως υποστηρίζει ο Stone (2005, σελ. 312), «η ικανότητα οικοδόμησης, τροποποίησης

16. Η θεωρία των μηχανών ανάπτυξης που αναπτύχθηκε από τους Logan και Molotch (1987) βασίζεται στην υπόθεση ότι υπάρχει μια ομάδα ελίτ, η οποία, λόγω της φύσης των επιχειρηματικών της δραστηριοτήτων, συνδέεται με την πόλη και κατά συνέπεια ο στόχος της είναι η τοπική οικονομική ανάπτυξη. Ωστόσο, δεν μπορούν να επιτύχουν τους στόχους τους μόνοι και γι' αυτό δημιουργούν συμμαχίες, τις μηχανές τοπικής ανάπτυξης, τα μέλη των οποίων επωφελούνται άμεσα από την αναπτυξιακή διαδικασία και δημιουργούν ένα θετικό επιχειρηματικό κλίμα για επενδύσεις (Harding, 1995). Η θεωρία των μηχανών ανάπτυξης δεν έλαβε μεγάλη προσοχή από την ευρωπαϊκή επιστημονική κοινότητα, επειδή εστιάζει αποκλειστικά σε ομάδες μικρών ιδιοκτητών ακινήτων και συνεπώς φαίνεται να έχει ισχυρούς εμπειρικούς περιορισμούς σε κοινωνικές ρυθμίσεις εκτός των ΗΠΑ. Αυτός είναι και ο λόγος για τον οποίο αυτή η μελέτη δεν αξιοποιεί τη συγκεκριμένη θεωρία. Στην ελληνική βιβλιογραφία, ο όρος «*growth machines*» αποδίδεται επίσης και ως «μηχανές αστιακής ανάπτυξης», δίνοντας με αυτόν τον τρόπο έμφαση στον χωρικό προσδιορισμό της ανάπτυξης.

ή ενίσχυσης των διακυβερνητικών διευθετήσεων απαιτεί πόρους και δεξιότητες που δεν είναι ευρέως διαθέσιμοι. Ωστόσο, οι ανισότητες που υπάρχουν σε αυτή την ικανότητα είναι ουσιαστικές, συστημικές και επίμονες».

Ειδικότερα, η θεωρία του αστικού καθεστώτος, που εμφανίστηκε με τη μελέτη του Clarence Stone για την πόλη της Ατλάντα το 1989, φαίνεται να αποφεύγει έναν απλουστευτικό μαρξιστικό οικονομικό αναγωγισμό της αστικής πολιτικής ανάλυσης, ενώ παράλληλα καταφέρνει να επικεντρωθεί στην αστική οικονομική ανάπτυξη και τη σύγκρουση μεταξύ ευνοημένων και μη ευνοημένων ομάδων (Mossberger and Stoker, 2001· Davies, 2001, σελ. 17-43), όπως κατ' αναλογία κάνει και η θεωρία των μηχανών ανάπτυξης. Μελετώντας τις άτυπες συμμαχίες μεταξύ των τοπικών οικονομικών συμφερόντων με τους πολιτικούς ηγέτες, η θεωρία του αστικού καθεστώτος αναπτύσσει μια πιο διερευνητική ματιά στους τελευταίους, καθώς υποστηρίζει ότι οι σχέσεις τους με τον ιδιωτικό τομέα εξελίσσονται σε μια αμοιβαία εξάρτηση. Ωστόσο, όπως αναφέρει ο Stone (ό.π., σελ. 326) για αυτούς τους συνασπισμούς, «η φύση των τοπικών πολιτικών και η δύναμη της κοινότητας εξακολουθούν να έχουν μεγάλο βάρος». Επομένως, τόσο οι τοπικές πολιτικές διαδικασίες όσο και οι οικονομικές δομές έχουν σημασία, για αυτό και είναι σημαντική η κατανόηση της εκάστοτε δομικής διαμόρφωσης από τους τοπικούς φορείς (Davies, ό.π., σελ. 33-37).

Υποστηρίζει επίσης ότι η εξουσία σε μια πόλη δεν είναι δεδομένη εξαρχής, αλλά παράγεται μέσω της διαπραγμάτευσης διαφορετικών ομάδων που συναντώνται για να εξασφαλίσουν τη διακυβέρνηση της πόλης. Αντιμετωπίζει δηλαδή την έννοια της κυρίαρχης εξουσίας ως κοινωνική παραγωγή. Η πολιτική εξουσία στα αστικά καθεστώτα θεωρείται η «εξουσία να» (power to) δημιουργήσω, δηλαδή ικανότητα δράσης, και όχι «εξουσία πάνω» (power over) σε άλλους, δηλαδή κοινωνικός έλεγχος, όπως οριζόταν μέχρι τώρα από τους πλουραλιστές και τους ελιτιστές. Ο Stone σημειώνει χαρακτηριστικά (1993: 8) ότι η πολιτική εξουσία αφορά την «παραγωγή παρά τη διανομή προνομίων», και είναι το αποτέλεσμα της συνεργασίας για «πιο αποτελεσματικές μορφές επίλυσης προβλημάτων» (Stone, 2005: 333). Επομένως, «ο συνεργατικός σκοπός μπορεί να αποτελέσει μια πιθανή πηγή «εξουσίας να» (στο ίδιο, σελ. 325).

Οι Mossberger και Stoker (2001) υποστηρίζουν ότι, δεδομένου ότι η έννοια της θεωρίας των καθεστώτων αναπτύχθηκε αρχικά στη Βόρεια Αμερική, η μεταφορά της στο ευρωπαϊκό πλαίσιο, όπου η τοπική διακυβέρνηση δεν εξαρτάται στον ίδιο βαθμό από τους τοπικούς φόρους και το ιδιωτικό κεφάλαιο, αλλά από κρατικές επιχορηγήσεις, θα πρέπει να γίνεται με προσοχή, ώστε να μπορέσει η θεωρία αυτή να ερμηνεύσει με ουσιαστικό και ρεαλιστικό τρόπο την ευρωπαϊκή πραγματικότητα. Σχετικά με τον ρόλο της κρατικής και τοπικής πολιτικής ηγεσίας, ο Davies (2010) τονίζει την ανάγκη σύνδεσης του αστικού καθεστώτος με τη μαρξιστική θεωρία, ώστε να γίνει πιο κατανοητή η ισχυρή και δυναμική σχέση του κράτους (εθνικού και τοπικού) με το κεφάλαιο σε περιόδους επικράτησης της νεοφιλελεύθερης πολιτικής.

Παράλληλα με την εξέλιξη της θεωρίας του αστικού καθεστώτος εμφανίζονται, κυρίως στην ευρωπαϊκή ήπειρο, οι θεωρίες διακυβέρνησης. Αυτές οι θεωρίες μελετούν «διαδικασίες και δράντα υποκειμένα εκτός του στενού τομέα της κυβέρνησης» (Kjaer, 2004, σελ. 1), δηλαδή μελετούν νέες συγκεκριμένες μορφές πολιτικής, αυτές των δικτύων (Rhodes and Bevir, 2016, σελ. 1-23). Υποστηρίζουν ότι υπάρχει μια «αυξανόμενη συνειδητοποίηση ότι οι κυβερνήσεις δεν είναι οι μόνοι πρωταγωνιστές στην αντιμετώπιση σημαντικών κοινωνικών ζητημάτων» (Kooiman, 2002, σελ. 75). Αντίθετα, υπάρχουν νέοι τρόποι αλληλεπιδράσεων κυβέρνησης και κοινωνίας, οι οποίοι δεν περιλαμβάνουν μόνο λύσεις που πηγάζουν από το κράτος αλλά και από τη συλλογική δράση (John, 2001). Τα δίκτυα (Rhodes, 1997), η συμμετοχική ή διαβουλευτική (deliberative) διακυβέρνηση (Gibkri and Grote, 2002), η μεταδιακυβέρνηση (metagovernance) (Jessop, 2002· Daugbjerg and Fawcett, 2017) και η συνεργατική διακυβέρνηση (Ansell and Gash, 2007) αποτελούν μερικές από τις εναλλακτικές μορφές διακυβέρνησης στις υπάρχουσες ιεραρχίες και αγορές. Αυτές οι μορφές «δεν επαναπαύονται στην προσφυγή στην εξουσία και στις κυρώσεις της κυβέρνησης» αλλά στον «προσανατολισμό και στον συντονισμό» (Stoker, 1998, σελ. 17) φορέων του ιδιωτικού και του δημόσιου τομέα και της κοινωνίας πολιτών, οι οποίοι χαρακτηρίζονται από αλληλεξαρτώμενους πόρους. Είναι αυτοί οι φορείς που σε συνεργασία με το κράτος διαχειρίζονται και εφαρμόζουν δημόσιες πολιτικές.

Ειδικότερα, οι θεωρίες της αστικής διακυβέρνησης μελετούν την κρατική αποκέντρωση, την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση και την ανάπτυξη δικτύων και εταιρικών σχέσεων στην τοπική πολιτική. Επικεντρώνονται στη διάκριση μεταξύ αστικής κυβέρνησης, η οποία συνίσταται από τις επίσημες πολιτικές δομές που διέπουν τις δημοτικές αρχές, και αστικής διακυβέρνησης, η οποία αναφέρεται στη διαδικασία συντονισμού και καθοδήγησης διάφορων ομάδων της τοπικής κοινωνίας προς συλλογικά καθορισμένους στόχους (Pierre, 2005). Αξίζει να σημειωθεί ότι μετά την οικονομική κρίση σε ευρωπαϊκό επίπεδο και την επικράτηση νεοφιλελεύθερων πολιτικών, έχουν αυξηθεί σε τέτοιο βαθμό οι δομές λήψης αποφάσεων, τα πολιτικά και κοινωνικά αιτήματα και οι κυβερνητικές ρυθμίσεις, ώστε πλέον δεν μπορούμε ούτε καν να μιλήσουμε για από τα πάνω ή/και από τα κάτω συστήματα διακυβέρνησης, εφόσον το κράτος (εθνικό και τοπικό) δεν έχει πλέον ξεκάθαρα όρια δράσης (Raco and Trigo, 2019).

Τα αστικά καθεστώτα και η αστική διακυβέρνηση έχουν πολλές κοινές εννοιολογικές βάσεις, αφού και οι δύο θεωρίες εξετάζουν τη διακυβέρνηση των συνεργατικών σχημάτων και δικτύων τα οποία αναπτύσσονται έξω από τους επίσημους θεσμούς της τοπικής αυτοδιοίκησης για την επιδίωξη κοινών στόχων. Μάλιστα, από την πλευρά της αστικής διακυβέρνησης, τα αστικά καθεστώτα θεωρείται ότι αποτελούν ένα από τα μοντέλα της αστικής διακυβέρνησης με συγκεκριμένο συσχετισμό υποκειμένων και συλλογικών επιδιώξεων (Stone, 2005).

Στη συνέχεια, θα εντοπιστούν έννοιες και εργαλεία των δύο θεωριών που συμβάλλουν στον ερευνητικό σχεδιασμό της μελέτης περίπτωσης, προσαρμόζοντας με αυτόν

τον τρόπο τις ΝΘ προσεγγίσεις στις ανάγκες ανάλυσης του τοπικού επιπέδου. Επίσης αμφισβητούνται ορισμένες κυρίαρχες κανονιστικές παραδοχές αυτών των θεωριών σχετικά με τα επιτεύγματα της συνεργατικής δράσης στη βελτίωση της δημοκρατίας και της κυβερνησιμότητας, παρακάμπτοντας με αυτόν τον κριτικό τρόπο μονόπλευρες και άτεγκτες προσεγγίσεις στη μελέτη των εταιρικών σχέσεων.

### 3.1.1 Μάθηση

Στις διαδικασίες διακυβέρνησης, «η μάθηση φαίνεται να αποτελεί βασικό χαρακτηριστικό της αλλαγής» (Bache, 2008, σελ. 12). Επομένως, οι θεωρίες διακυβέρνησης υποστηρίζουν ότι η συνεχής συμμετοχή σε συνεργατικά σχήματα μπορεί να δημιουργήσει κοινωνικό κεφάλαιο και αμοιβαίους συμβιβασμούς, αναδιαμορφώνοντας τις αξίες και τους κανόνες των εταίρων. Στην πραγματικότητα, αυτή η διαδικασία αναφέρεται σε μια διαδικασία «πυκνής μάθησης» (thick learning)<sup>17</sup> (Radaelli, 2003, σελ. 52), όπου οι συμμετέχοντες όχι μόνο απλώς επαναπροσδιορίζουν τις οικίες στρατηγικές τους, προκειμένου να αντιμετωπίσουν τις αλλαγές του περιβάλλοντος, αλλά και αναδιαμορφώνουν βασικές πρωτογενείς προτιμήσεις και στόχους τους (στο ίδιο, σελ. 27-56).

Ο Schmitter (2002: 53) υπογραμμίζει ότι οι λέξεις κλειδιά της διακυβέρνησης τείνουν να είναι «εμπιστοσύνη και αμοιβαίος συμβιβασμός». Με τη συνεργασία, οι εταίροι μαθαίνουν για τις αντιλήψεις του άλλου, αναπτύσσουν κοινή κατανόηση του τι μπορούν να επιτύχουν συλλογικά και βελτιώνουν σταδιακά την αναγνώριση και δέσμευσή τους στη διαδικασία της διακυβέρνησης (Schmitter, ό.π.- Ansell and Gash, 2007). Επιπλέον, οι διαπραγματεύσεις που προκύπτουν από τη συνεργασία χρησιμεύουν για τη δημιουργία υψηλότερων επιπέδων εμπιστοσύνης μεταξύ των συμμετεχόντων και επιτρέπουν την ανάπτυξη μιας αίσθησης κανονικότητας, καθώς οι εταίροι αλληλεπιδρούν για μεγάλο χρονικό διάστημα και μαθαίνουν τις προθέσεις των άλλων (Kooiman, 2002). Η εμπιστοσύνη χτίζεται επίσης και μέσω του μοιράσματος των κινδύνων. Όπως διανέμονται οι ευθύνες και οι επιτυχίες, με τον ίδιο τρόπο διανέμονται και οι αποτυχίες. Επομένως, όσο περισσότερο βαθαίνει η συνεργασία μέσω της βελτίωσης της διαπραγμάτευσης και της εμπιστοσύνης με σκοπό την επίλυση κοινών προβλημάτων, ελαχιστοποιείται ο κίνδυνος αποτυχίας (Murray, 2005).

Η έννοια «μικρές νίκες» που αναπτύχθηκε από τους Vangen και Huxham (2003) αφορά ακριβώς αυτή τη διαδικασία συλλογικής μάθησης που ανατροφοδοτεί τη συνεργατική δραστηριότητα (Ansell and Gash, ό.π.). Οι συγγραφείς αναφέρονται σε αυτές τις «μικρές νίκες» ως ενδιάμεσα αποτελέσματα της διαδικασίας της εταιρικής σχέσης, που μπορούν να ενθαρρύνουν περαιτέρω την οικοδόμηση εμπιστοσύνης και δέσμευσης μεταξύ των εταίρων, επειδή τους πείθουν για την επίτευξη των στόχων της εταιρικής

17. Ο Radaelli (2003) κάνει μια διάκριση ανάμεσα στην ήπια (soft) και στην πυκνή (thick) μάθηση. Στην πρώτη περίπτωση, τα υποκείμενα αναπροσαρμόζουν μόνο τις οικείες στρατηγικές και τους στόχους τους, ενώ στην πυκνή μάθηση αλλάζουν επιπρόσθετα τις βασικές αξίες και τις νόρμες με τις οποίες δρουν.



σχέσης. Από μια διαφορετική θεωρητική προσέγγιση, αυτή της χωροταξίας και του αστικού σχεδιασμού, η έρευνα εντοπίζει αντίστοιχα εμπειρικά δεδομένα για τη δύναμη της εκμάθησης. Οι Gonzalez και Healey (2005) υποστηρίζουν ότι διαδοχικά «περιστατικά» αστικής διακυβέρνησης, με τα οποία εισάγονται νέοι καινοτόμοι θεσμοί, όπως οι εταιρικές σχέσεις και τα δίκτυα, προκαλούν «ρωγμές» στις υπάρχουσες θεσμικές δομές. Αυτό γίνεται με την υιοθέτηση νέων γνωστικών πλαισίων αναφοράς από τα δρώντα υποκείμενα σε τοπικό επίπεδο μέσω της διαδικασίας εκμάθησης, τα οποία μεταβάλλουν σταδιακά τις διακυβερνητικές πρακτικές. Όπως υποστηρίζουν οι συγγραφείς, «μέσω της συμμετοχής σε τέτοια περιστατικά, οι άνθρωποι μαθαίνουν νέους τρόπους σκέψης, πρακτικές και αξίες, που ενσωματώνονται στις καθιερωμένες διαδικασίες διακυβέρνησης. Μπορούν επίσης να προκαλέσουν και να επιδιώξουν αλλαγές αυτών των διαδικασιών» (στο ίδιο, σελ. 261)

### 3.1.2 Πόροι και κίνητρα των υποκειμένων

Η ικανότητα επίλυσης προβλημάτων από τα συνεργατικά σχήματα της διακυβέρνησης βασίζεται στην αλληλεξάρτηση των πόρων, απαραίτητη για την έναρξη μιας συνεργατικής δραστηριότητας. Και όταν μιλάμε για πόρους, δεν αναφερόμαστε μόνο στα υλικούς. Οι πόροι μπορεί να σχετίζονται με τη γνώση, όπως η τεχνογνωσία και οι δεξιότητες, με τις σχέσεις, όπως άτυπες επαφές και οργανωτικές διασυνδέσεις και με προσωπικούς στόχους, όπως η δέσμευση των συμμετεχόντων για την επιτυχία της συνεργασίας (Stone, 2005, σελ. 329). Καθώς αναφέρεται στους πόρους των εταιρών στα αστικά καθεστώτα, ο Stoker (1995, σελ. 60) υπογραμμίζει τον ρόλο δύο πιο συγκεκριμένων κατηγοριών: α) τη κατοχή στρατηγικών γνώσεων σχετικά με τις κοινωνικές συνδιαλλαγές και την ικανότητα αξιοποίησης αυτών των γνώσεων και β) τον έλεγχο των πόρων, ο οποίος μπορεί να μετατρέψει έναν εταίρο στο πιο ελκυστικό μέλος της εταιρικής σχέσης.

Η έννοια της αλληλεξάρτησης πόρων σχετίζεται επίσης με τους σκοπούς και τις προθέσεις της συμμετοχής σε μια εταιρική σχέση. Όπως υποστηρίζει ο Stoker, «αναγνωρίζοντας την αλληλεξάρτηση της δύναμης του κάθε εταίρου στη συλλογική δράση, σημαίνει ότι η αποδοχή των προθέσεων των εταιρών μεταξύ τους δεν συνδυάζεται πάντοτε με τα αποτελέσματα της εταιρικής σχέσης» (Stoker, 1998, σελ. 22). Όταν οι συμμετέχοντες αποφασίζουν να συμμετάσχουν, δεν μπορούν να έχουν τον πλήρη έλεγχο του αποτελέσματος της εταιρικής σχέσης, καθώς είναι μια διαδραστική διαδικασία, κατά την οποία τα μέλη πρέπει να διαχειρίζονται διαφορετικές συμπεριφορές, μερικές φορές με ανεπιθύμητα αποτελέσματα. Για αυτόν τον λόγο, ο Stone (ό.π.) υποστηρίζει ότι στη θεωρία του αστικού καθεστώτος οι σχέσεις μεταξύ των εταιρών αντιμετωπίζονται ως ενδεχόμενες και μη προβλεπόμενες.

Πέρα από το ζήτημα των απροσδόκητων και αβέβαιων αποτελεσμάτων σε σχέση με τα κίνητρα των υποκειμένων, οι πρωταρχικές προθέσεις των εταιρών για συνεργασία μπορούν να συνδεθούν και με την έννοια των «μικρών ευκαιριών». Αυτή η έννοια

είναι πολύ χρήσιμη εμπειρικά. Με τον ορισμό των «μικρών ευκαιριών», ο Stone (ό.π., σελ. 316) υποστηρίζει ότι «οι περισσότεροι άνθρωποι καθοδηγούνται συχνά όχι από ένα μεγάλο όραμα για τον τρόπο με τον οποίο ο κόσμος μπορεί να μεταρρυθμιστεί αλλά από την επιδίωξη συγκεκριμένων ευκαιριών», δίνοντας έμφαση σε μικρούς σκοπούς που καθορίζουν τη συμπεριφορά του υποκειμένου. Στη συνέχεια ο Stone υποστηρίζει ότι «το βασικό σημείο πίσω από το φαινόμενο των μικρών ευκαιριών είναι ότι τα κίνητρα είναι πολύ πιο πολύπλοκα από επιλεκτικά υλικά κίνητρα», δίνοντας προσοχή σε άλλες κινητήριες δυνάμεις πέρα από τις υλικές. Παρόλο που τα οικονομικά κίνητρα παραμένουν κρίσιμα, κίνητρα όπως η ευκαιρία συμμετοχής σε άτυπα δίκτυα πολιτικής ή ο αλτρουισμός με σκοπό την υποστήριξη τοπικών μειονεκτικών ομάδων μπορούν να διαδραματίσουν τον δικό τους ρόλο στη διαμόρφωση της συμπεριφοράς του κάθε εταίρου.

### 3.1.3 Σχέση υποκειμένου/δομής

Η θεωρία του αστικού καθεστώτος αναγνωρίζει ότι έγκειται στην ικανότητα του υποκειμένου να χρησιμοποιεί ή όχι τους πόρους που του προσφέρει το τοπικό περιβάλλον με τον δικό του τρόπο κατά τη διάρκεια συμμετοχής του σε μια συνεργασία. Έτσι, τα αστικά καθεστώτα δεν αντιμετωπίζονται ως εξωτερικές δομές που επιβάλλονται στους τοπικούς φορείς, αλλά η ανάπτυξή τους εξαρτάται από την ικανότητα των τοπικών φορέων να διαπραγματεύονται και να αξιοποιούν τους πόρους τους και τους κανόνες συνεργασίας (Stone, 1989, 2005). Αυτή η διαπίστωση υποστηρίζεται εμπειρικά και από τον Davies (2001· Davies and Ndlela, 2014), ο οποίος, βασισμένος στο επιχείρημα του Stone, εντόπισε ότι κοινές δομικές πιέσεις οδηγούν κάθε τοπική κοινωνία σε διαφορετικές πρακτικές εταιρικής σχέσης, που σημαίνει ότι η δράση του υποκειμένου διαδραματίζει σημαντικό ρόλο [σε συμφωνία με θεωρίες που βλέπουν δομή και δράση στην αλληλεξάρτησή τους, όπως, για παράδειγμα, η θεωρία της δομοποίησης του A. Giddens (1984)]. Επομένως, το υποκείμενο έχει κεντρικό ρόλο στη θεωρία του αστικού καθεστώτος. Επίσης, με βάση εμπειρικά δεδομένα, η θεωρία αυτή αναγνωρίζει τους ηγέτες ως καταλύτες στην επίλυση προβλημάτων συντονισμού και στη διαμόρφωση συνεργατικού πνεύματος μεταξύ των εταίρων.

### 3.1.4 Ιδέες

Βασισμένος για άλλη μια φορά στο μοντέλο της κοινωνικής παραγωγής της εξουσίας, ο Stone τόνισε τη δημιουργική εξουσία των ιδεών και τον τρόπο με τον οποίο αυτές οι ιδέες, όταν λαμβάνουν χώρα στο πλαίσιο ενός αστικού καθεστώτος με σκοπό την ανάπτυξη και τη βιωσιμότητά του, μπορούν να προσελκύσουν διαφορετικές ομάδες και να ενσωματώσουν τους διαφορετικούς τους στόχους.

Ωστόσο, είναι ενδιαφέρον να γίνει κατανοητό σε βάθος το πώς διαμορφώνονται αυτές οι ιδέες συνεργασίας. Σε ορισμένες περιπτώσεις, δεν προκύπτουν από μια συλλογική κατανόηση της κοινότητας για την αλληλεξάρτηση των πόρων με σκοπό την επίτευξη ενός

κοινού στόχου, αλλά επιβάλλονται από ανώτερους ιεραρχικά και γεωγραφικά πολιτικούς οργανισμούς, όπως το κράτος ή η ΕΕ. Στην περίπτωση αυτή, οι αντιλήψεις αναφορικά με την αλληλεξάρτηση των πόρων και την αναγκαιότητα της συνεργασίας διαμορφώνονται «υπό τη σκιά του κράτους» (Ansell and Gash, 2007, σελ. 55) με κανονιστικά πλαίσια και οικονομικά κίνητρα, τα οποία δεν αφήνουν χώρο για εναλλακτικές λύσεις πλην των πολιτικών συνεργασίας. Επομένως, ο σκοπός και οι ιδέες που τον υποστηρίζουν γίνονται πηγή μιας ιεραρχικής εξουσίας «εξουσίας πάνω» παρά μιας παραγωγικής εξουσίας «εξουσίας σε».

Στον πίνακα που ακολουθεί (Πίνακας 6) περιγράφονται οι βασικές έννοιες κάθε θεωρίας της αστικής πολιτικής και η συμβολή τους στη ΝΘ ανάλυση των τοπικών εταιρικών σχέσεων.

**Πίνακας 6: Βασικές έννοιες των αστικών θεωριών και η συμβολή τους στο ΝΘ αναλυτικό πλαίσιο της μελέτης**

Θεωρίες αστικής πολιτικής	Αντικείμενο ανάλυσης	Εξουσία	Σχέση υποκειμένου/δομής	Συμβολή στην έρευνα
Θεωρία των ελίτ	Οργάνωση ημερήσιας διάταξης και επίσημη λήψη αποφάσεων	Ελεγκτική εξουσία (ποιος έχει την εξουσία)	Συμπεριφορά υποκειμένων	Άτυποι κανόνες: Η σημασία του καθορισμού ατζέντας στη λήψη αποφάσεων στις εταιρικές σχέσεις
Μαρξιστική θεωρία	Συσσώρευση κεφαλαίου και αναπαραγωγή	Εξουσία πάνω (συγκρουσιακή εξουσία)	Η συμπεριφορά των υποκειμένων καθορίζεται δομικά	Θεσμοί και πλαίσιο: Η επίδραση των κοινωνικοοικονομικών δομών στη συμπεριφορά των εταίρων
Αστική διακυβέρνηση	Συνεργασίες και δίκτυα (εκτός της επίσημης αστικής κυβέρνησης)	Εξουσία σε (συντονισμός και παρακολούθηση)	Κεντρικό ρόλο στα δρώντα υποκείμενα και στις αλληλεπιδράσεις τους (διαδικασίες)	Προθετικό υποκείμενο και ερμηνεία των θεσμικών κανόνων: Μαθησιακές διαδικασίες με τη δημιουργία δέσμευσης και εμπιστοσύνης Αλληλεξάρτηση πόρων
Αστικά καθεστώτα	Κυβερνητικές συμμαχίες ομάδων με ισχυρούς πόρους	Εξουσία σε (δύναμη ως κοινωνική παραγωγή)	Κεντρικό ρόλο στα δρώντα υποκείμενα. Αναγνώριση των δομικών περιορισμών (οικονομία, ιδεολογία...)	Υποκείμενο και θεσμική αλλαγή: Ικανότητα δράσης (ηγέτες) Κίνητρα υποκειμένων (μικρές ευκαιρίες) Άτυποι κανόνες: Ο προθετικός ρόλος των ιδεών

## 3.2 Κριτική ανάλυση των δυνατοτήτων της εταιρικής σχέσης

Δύο σημεία βρίσκονται υπό επανεξέταση εδώ: η παραδοχή από τις θεωρίες της αστικής διακυβέρνησης ότι η εταιρική σχέση αποτελεί το βασικό και το πιο αποτελεσματικό εργαλείο κοινωνικού συντονισμού και ότι μια εταιρική σχέση αποτελεί ταυτόχρονα και ένα δημοκρατικό εργαλείο χάραξης πολιτικής.

### 3.2.1 Είναι οι εταιρικές σχέσεις τελικά αποτελεσματικές;

Σύμφωνα με τους θεωρητικούς των αστικών καθεστώτων και της αστικής διακυβέρνησης, υπάρχουν πολλά οφέλη από τη συνεργασία, πολλά «συνεργατικά πλεονεκτήματα», συμπεριλαμβανομένων της συγκέντρωσης εμπειρογνωμοσύνης και πόρων, καλύτερου συντονισμού, συμμετοχής και αποτελεσματικότητας της κοινότητας (Huxham, 1996). Πίσω από αυτή την «αισιόδοξη» αντίληψη της συνεργασίας προάγεται μια διαφορετική αντίληψη για το τι είναι εξουσία (όπως ήδη αναφέρθηκε παραπάνω). Αυτές οι θεωρίες αντιπροσωπεύουν αντιλήψεις για γόνιμες σχέσεις εξουσίας μεταξύ των εταίρων σε αντιπαράθεση με τις αυταρχικές, όπως υποστηρίζονται από τις νεο-μαρξιστικές θεωρίες, όσον αφορά τον αγώνα εξουσίας για τους πόρους ή τις πλουραλιστικές θεωρίες και θεωρίες των ελίτ για έλεγχο ισχύος. Αυτές οι σχέσεις εξουσίας αναπτύσσονται γύρω από τις κοινές προσπάθειες και τη δέσμευση για συνεργασία με σκοπό την παραγωγή αποτελέσματος.

Ωστόσο, λόγω της «θετικής» στάσης απέναντι στην εξουσία και τη συνεργασία, και οι δύο θεωρίες επικεντρώνονται εκτενώς στη λύση των προβλημάτων και στον συντονισμό, αποφεύγοντας να αναφερθούν στις αποτυχίες της διακυβέρνησης. Σε κάθε περίπτωση, ο κυρίαρχος δημόσιος λόγος για τις εταιρικές σχέσεις και γενικότερα για τη διακυβέρνηση πηγάζει από μια εξιδανικευμένη αντιμετώπιση της συνεργασίας και της συναινετικής συμπεριφοράς.<sup>18</sup> Σύμφωνα με τον Jessor (2002), αν και η διακυβέρνηση έχει σημαντικά πλεονεκτήματα σε σύγκριση με τους άλλους δύο τρόπους κοινωνικής ρύθμισης, της αγοράς και της κρατικής ιεραρχίας, θα μπορούσε επίσης να οδηγήσει σε αποτυχίες όπου ο «θόρυβος» (noise) και το «εμπόριο λόγου» (talking shop) αποδυναμώνουν τη ρυθμιστική ικανότητα συντονισμού της διακυβέρνησης. Για τον λόγο αυτόν, ο Jessor προτείνει την έννοια της μεταδιακυβέρνησης ως χρήσιμου εργαλείου που θα βοηθήσει τους ακαδημαϊκούς και τους διαμορφωτές πολιτικής να ξεπεράσουν τις αποτυχίες της αγοράς, του κράτους και της διακυβέρνησης. Η μεταδιακυβέρνηση τονίζει ότι υπάρχουν πολλοί τρόποι ανταπόκρισης στις αλλαγές της διακυβέρνησης. Επομένως, η επιλογή

18. Ήδη από τη δεκαετία του 1990, οι ευρωπαϊκοί και διεθνείς οργανισμοί, όπως ο ΟΟΣΑ, προωθούν τις τοπικές εταιρικές σχέσεις ως ένα νέο πολιτικό εργαλείο, το οποίο θα ενισχύσει την οικονομική και κοινωνική αναζωογόνηση των τοπικών κοινωνιών. Η τοπική εταιρική σχέση φαίνεται να αποτελούσε από τότε αναπόσπαστο κομμάτι της χρήστης διακυβέρνησης.

του κατάλληλου τρόπου κοινωνικής ρύθμισης αποτελεί ένα ερώτημα που καθορίζεται κάθε φορά από το ευρύτερο πλαίσιο και το συγκεκριμένο προς επίλυση πρόβλημα.

Ξεκινώντας από μια κριτική προσέγγιση της διακυβέρνησης ως «πανάκειας» στα προβλήματα κοινωνικής ρύθμισης, οι ερευνητές οδηγήθηκαν σε μια σημαντική αναλυτική πρόταση για τη μελέτη των εταιρικών σχέσεων: οι εταιρικές σχέσεις μπορούν να δημιουργήσουν συλλογικό πλεονέκτημα, αλλά μπορούν επίσης να προκαλέσουν συγκρούσεις και να υπονομεύσουν την ικανότητα διακυβέρνησης (Davies, 2004). Ο Kjaer (2009) αναφέρεται στα ευρήματα των Morgan, Rees και Garmise (1999) στη μελέτη τους σχετικά με την περιφερειακή εταιρική σχέση δημόσιου-ιδιωτικού τομέα στη Νότια Ουαλία προκειμένου να αποδείξει ότι οι συνεργασίες δεν επιτυγχάνουν πάντοτε σε όλες τις πόλεις. Υπάρχουν και περιπτώσεις που αποτυγχάνουν. Συγκεκριμένα, στη Νότια Ουαλία η εταιρική σχέση υλοποιήθηκε με έναν ιεραρχικό παραδοσιακό τρόπο, από τα πάνω προς τα κάτω, με τη συμμετοχή προεπιλεγμένων εταίρων. Το αποτέλεσμα ήταν να αναπτυχθεί δυσπιστία μεταξύ των εμπλεκόμενων εταίρων και να ενισχυθούν ακόμα περισσότερο τα υπάρχοντα κάθετα δίκτυα (Kjaer, ό.π.). Ένα άλλο παράδειγμα κριτικής προσέγγισης των συνεργατικών πλεονεκτημάτων των εταιρικών σχέσεων είναι εκείνο της εταιρικής σχέσης αστικής αναζωογόνησης στη Νότια Ιταλία. Τα ευρήματα του Vicari (2001) καταδεικνύουν ότι αυτή η εταιρική σχέση όχι μόνο δεν ανταποκρίθηκε στα κύρια προβλήματα της πόλης της Νάπολης αλλά ενέτεινε ακόμα περισσότερο τις υπάρχουσες παραδοσιακές σχέσεις εξουσίας στο πλαίσιο ενός κλειστού κύκλου οικονομικών και πολιτικών ελίτ. Παρόμοια, ο Collins (2017) αναφέρεται στην αποτυχία των αστικών συνεργασιών στη Σκωτία να υλοποιήσουν τον στόχο τους, που ήταν η αστική ανάπτυξη και η ένταξη ευπαθών ομάδων.

Ακολουθώντας το επιχείρημα του Jessop, η έρευνα αυτή υιοθετεί μια κριτική και ρεαλιστική ανάλυση των κυβερνητικών ικανοτήτων των εταιρικών σχέσεων, εφόσον τα συντονιστικά πλεονεκτήματα της διακυβέρνησης για την επίλυση προβλημάτων δεν είναι τελικά και τόσο δεδομένα. Ειδικότερα, αναφορικά με τις σχέσεις εξουσίας, αξιοποιούνται αναλυτικά και οι δύο τύποι εξουσίας για να προσδιοριστεί η πιθανή διαδραστική σχέση των εταίρων για τη δημιουργία μιας παραγωγικής εξουσίας αλλά και τα όρια/αλληλεπικαλύψεις μεταξύ των ανταγωνιστικών σχέσεων εξουσίας.

### **3.2.2 Κατά πόσο οι εταιρικές σχέσεις είναι τελικά δημοκρατικές;**

Οι Mathur και Skelcher (2007, σελ. 229) υποστηρίζουν ότι η διακυβέρνηση θα μπορούσε να δημιουργήσει «νέους χώρους δημοκρατικής δράσης στους οποίους το δημόσιο και άλλοι ενδιαφερόμενοι μπορούν να διαμορφώσουν και να καθορίσουν μια δημόσια πολιτική» πέρα από τους επίσημους αντιπροσωπευτικούς δημοκρατικούς θεσμούς. Με τον τρόπο αυτόν, η διακυβέρνηση ανοίγει την πόρτα σε μια διαφορετική διαδικασία λήψης αποφάσεων, η οποία είναι λιγότερο περιορισμένη και τυπική από την παραδοσιακή της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας, προσφέροντας πιο ευέλικτους χώρους επικοινωνίας

στους συμμετέχοντες (Wolf, 2002). Για παράδειγμα, η ενίσχυση των στελεχών της διοίκησης αντί των εκλεγμένων πολιτικών στην πρώτη γραμμή επικοινωνίας με τους πολίτες και η αξιοποίηση καινοτόμων τεχνοκρατικών πρακτικών από πλευράς τους βελτιώνουν την αντίληψη των πολιτών σχετικά με την προσβασιμότητα και την ανταπόκριση της δημόσιας διοίκησης (Mathur and Skelcher, 2007). Δεδομένα από έρευνες επιβεβαιώνουν ότι οι αρχές των αξιών του νέου δημόσιου μάνατζμεντ που διέπουν τη συμπεριφορά των τεχνοκρατών της δημόσιας διοίκησης ενισχύουν τη συμμετοχή των πολιτών, σε αντίθεση με τις παραδοσιακές γραφειοκρατικές πρακτικές που την αποθαρρύνουν (Lowndes, Pratchett and Stoker, 2006).

Παρ' όλα αυτά, τα προβλήματα νομιμοποίησης και λογοδοσίας των νέων μορφών διακυβέρνησης, όπως οι εταιρικές σχέσεις, τα δίκτυα και οι συνεργασίες, αναδεικνύονται συνεχώς από θεωρίες που στέκονται κριτικά απέναντι στην αδιαμφισβήτητη επικράτηση της διακυβέρνησης (Sullivan and Skelcher, 2002, σελ. 150). Όμως, προτού προχωρήσουμε στην ανάλυση του «δημοκρατικού ελλείμματος» της διακυβέρνησης, προκειμένου να καταστεί σαφής η έννοια της νομιμοποίησης, είναι χρήσιμο να αναφερθεί η διάκριση που διατυπώθηκε από τον Scharpf (2000) σχετικά με τις τρεις μορφές νομιμοποίησης. Με τη νομιμοποίηση, αναφερόμαστε στην αποδοχή και υποστήριξη των πολιτικών αποφάσεων από την κοινωνία μέσα στην οποία αναπτύσσεται το πολιτικό σύστημα. Η αποδοχή, η εμπιστοσύνη, η στήριξη και τα πολιτικά επιχειρήματα είναι όροι που περιγράφουν την πολιτική νομιμοποίηση (Haus and Heinelt, 2005). Ο Scharpf (στο ίδιο) προσδιορίζει τρεις αλληλένδετες μορφές νομιμοποίησης: α) τη νομιμοποίηση εισροών (input legitimation), στην οποία ακούγεται και μετράει η γνώμη του πολίτη μέσω συμμετοχικών διαδικασιών, β) τη νομιμοποίηση εκροών (output legitimation), η οποία σχετίζεται με την ικανότητα της πολιτικής ηγεσίας να επιλύει προβλήματα μέσω καλά τεκμηριωμένων και ενημερωμένων αποφάσεων που οδηγούν στα αναμενόμενα αποτελέσματα, και γ) τη νομιμοποίηση της διαδικασίας (throughput legitimation), η οποία ταυτίζεται με τη διαφάνεια των θεσμών και των διαδικασιών. Ο Scharpf ισχυρίζεται ότι κάθε τύπος από μόνος του δεν αρκεί. Αντίθετα, πρέπει να υπάρξει μια ισορροπία μεταξύ τους, προκειμένου να διασφαλιστεί η δημοκρατική ποιότητα της δημόσιας πολιτικής.

Επιστρέφοντας στο δημοκρατικό έλλειμμα των εταιρικών σχέσεων, ο Stoker (1998, σελ. 24) σημειώνει ότι «η διακυβέρνηση αναγνωρίζει την ικανότητα να γίνονται τα πράγματα», δίνοντας έμφαση στην αποτελεσματικότητα του συντονισμού της διακυβέρνησης και στις νέες διοικητικές πρακτικές. Αυτό που έχει περισσότερο σημασία σε σχέση με τις παραδοσιακές μορφές της κυβέρνησης, οι οποίες διασφάλιζαν τη νομιμοποίηση με την αυστηρή προσήλωση στο γράμμα του νόμου, είναι η επίτευξη, πάση θυσία, των προκαθορισμένων αποτελεσμάτων της δημόσιας πολιτικής (Skelcher, Smith and Mathur, 2005). Έτσι, η διακυβέρνηση έχει «επικεντρωθεί πρωταρχικά ή ακόμη και αποκλειστικά στην αύξηση της αποτελεσματικότητας της αυτορρύθμισής της» (Wolf, 2002, σελ. 40), δηλαδή στην παροχή νομιμοποίησης η οποία είναι προσανατολισμένη προς

τις εκροές. Αλλά τι συμβαίνει με τη νομιμοποίηση των εισροών και της διαδικασίας; Ο Jessop (2002), αναλύοντας την αποτυχία διακυβέρνησης, επισημαίνει τα προβλήματα της λογοδοσίας και των μεροληπτικών δομών εξουσίας, ενώ ο Geddes (2000) σημειώνει τον ουσιαστικό αποκλεισμό των πολιτών από τις διαδικασίες συμμετοχής.

Όσον αφορά το πρόβλημα της λογοδοσίας, οι εταιρικές σχέσεις υποχρεούνται να λογοδοτούν για τις ενέργειές τους στον δημόσιο χώρο και πρέπει να δημιουργήσουν τα εργαλεία με τα οποία θα την εξασφαλίσουν. Αυτά τα εργαλεία είναι οι εκλογές, η ελεύθερη πρόσβαση σε πληροφορίες και η διαφάνεια των διαδικασιών και των αποφάσεων (Sullivan and Skelcher, 2002). Ωστόσο, τα όργανα της εταιρικής σχέσης υποφέρουν δημοκρατικά από την έλλειψη άμεσου εκλογικού σώματος. Αν και οι εκλεγμένοι πολιτικοί ή τα διορισμένα διευθυντικά στελέχη τους μπορούν να είναι μέλη της εταιρικής σχέσης, οι πολιτικές αποφάσεις λαμβάνονται και από μέλη που δεν υπόκεινται σε εκλογική εντολή. Δεδομένου ότι οι θεσμοί συνεργατικών σχέσεων απαιτούν την υιοθέτηση νέων εργαλείων διαχείρισης και νέων αξιακών πρακτικών που προέρχονται από τον ιδιωτικό τομέα, η γνώση γίνεται όλο και περισσότερο εξειδικευμένη και διασπασμένη. Αυτή η διαδικασία αποδυναμώνει την εξουσία των εκλεγμένων μελών σε σχέση με αυτήν που διαθέτουν οι εμπειρογνώμονες και τα ανώτερα στελέχη του ιδιωτικού τομέα (Lowndes and Skelcher, 1998), στη διακριτική ευχέρεια των οποίων έγκειται η διαχείριση των σχέσεων της εταιρικής σχέσης και η εφαρμογή των πολιτικών της, πράγμα το οποίο υπονομεύει τόσο τη νομιμότητα όσο και τη λογοδοσία της (Ansell and Gash, 2007).

Στην έρευνά τους για τα εταιρικά σχήματα στη φινλανδική και τη νορβηγική τοπική αυτοδιοίκηση, οι Haveri *et al.* (2009) διαπίστωσαν ότι η διακυβέρνηση δικτύων βρίσκεται στα χέρια κρατικών αξιωματούχων και εμπειρογνομόνων παρά εκλεγμένων πολιτικών. Οι πολιτικοί συνήθως στερούνται δεξιοτήτων και χρόνου, προκειμένου να κατευθύνουν μια συνεργατική δραστηριότητα και, ως εκ τούτου, διορίζουν στελέχη για την οργάνωση και λειτουργία της συνεργασίας λόγω προηγούμενης εμπειρίας, γνώσεων αλλά και δεξιοτήτων διαχείρισης. Με βάση την έρευνα των Howard και Sweeting (2004) σχετικά με τη νομιμοποίηση των επιστημονικών συνεργατών των δημοτικών συμβούλων, μπορούν να εξαχθούν σημαντικά συμπεράσματα σχετικά με τη νομιμοποίηση ανώτερων δημοσίων στελεχών στα εταιρικά σχήματα. Ειδικότερα, αυτή η κατηγορία εργαζομένων έχει χαμηλό επίπεδο νομιμοποίησης εισροών, ενώ διατηρεί μια έμμεση νομιμοποίηση λόγω εκχώρησης εξουσίας από τους εκλεγμένους πολιτικούς. Ωστόσο, κατέχει το πλεονέκτημα να είναι απαλλαγμένη από πολιτικούς περιορισμούς που επιβάλλουν τα πολιτικά κόμματα και οι ψηφοφόροι, και έτσι να είναι πιο ανεξάρτητη ως προς τη διαχείριση και τη λήψη αποφάσεων στο εταιρικό σχήμα.

Επιπλέον, οι εταιρικές σχέσεις οφείλουν να καθορίζουν λεπτομερώς ποιος είναι υπεύθυνος για το καθετί (πολιτική απόφαση, δημοσιονομική διαχείριση, εφαρμογή). Ωστόσο, στις συνεργασίες της από κοινού δράσης και της συγχρηματοδότησης, όπως συμβαίνει στα εταιρικά σχήματα, οι ευθύνες και οι υποχρεώσεις κάθε εταίρου διαχέονται και

οι πολίτες δεν καταλαβαίνουν ποιος έχει την ευθύνη. Έτσι, η έλλειψη διαφάνειας δημιουργεί πρόβλημα δημοκρατικού ελέγχου των πολιτικών διαδικασιών και λογοδοσίας των εκλεγμένων πολιτικών (Murray, 2005).

Όσον αφορά τις άνισες δομές εξουσίας, η θεωρία διακυβέρνησης δεν επικεντρώνεται σε ζητήματα εξουσίας, συγκρούσεων και συμφερόντων που είναι εγγενή στην παραγωγή των δικτύων (Kjaer, 2009). Από την άλλη πλευρά, η θεωρία του αστικού καθεστώτος αναγνωρίζει ότι οι φορείς διαθέτουν άνισους πόρους, αλλά ενδιαφέρονται περισσότερο για την κινητοποίηση των τοπικών φορέων και για τον τρόπο με τον οποίο δημιουργούν την ικανότητα δράσης και όχι για τους δομικούς περιορισμούς επιρροής στη λήψη αποφάσεων. Ωστόσο, οι εταιρικές σχέσεις και τα δίκτυα δεν είναι ουδέτερα. Σε πολλές περιπτώσεις η θεσμική τους μορφή είναι επιλεκτική όσον αφορά τη συμμετοχή των πολιτών (Jessop, 2002- Geddes, 2000). Συγκεκριμένα, αμφισβητείται η ικανότητα των εταιρικών σχέσεων να συμπεριλαμβάνουν όλους τους βασικούς φορείς και τα άτομα που εμπλέκονται στην πολιτική που σχεδιάζει και υλοποιεί η εταιρική σχέση. Σε πολλές περιπτώσεις, η λήψη αποφάσεων στις εταιρικές σχέσεις κυριαρχείται από κορπορατιστικές πρακτικές, στο πλαίσιο των οποίων εγκαθιδρυμένες ισχυρές ομάδες αποφασίζουν τον αποκλεισμό των παραδοσιακά αδύναμων ομάδων (Lowndes and Sullivan, 2004). Επιπλέον, εμπειρικά δεδομένα καταδεικνύουν ότι συχνά οι προϋπολογισμοί της εταιρικής σχέσης δεν αποτυπώνουν τους κοινούς στόχους των εταίρων αλλά καθοδηγούνται από τις προτεραιότητες των συντονιστών-εταίρων (Murray, ό.π., σελ. 161-162). Όσον αφορά τα κοινωνικά και οικονομικά συμφέροντα που εμπλέκονται στις εταιρικές σχέσεις, η έρευνα του Geddes (ό.π.) για τις αστικές εταιρικές σχέσεις στην ΕΕ δείχνει τον κυρίαρχο ρόλο του δημόσιου τομέα (τοπικές αρχές και άλλοι δημόσιοι οργανισμοί), την επίσημη και όχι ουσιαστική εκπροσώπηση των ιδιωτικών συμφερόντων και την περιορισμένη συμμετοχή των συνδικαλιστικών οργανώσεων.

Επιπλέον, ο επιλεκτικός χαρακτήρας της συμμετοχής των πολιτών προέρχεται όχι μόνο από τις άνισες δομές εξουσίας μεταξύ των εταίρων αλλά και από την ίδια τη λογική της διακυβέρνησης, η οποία αντιμετωπίζει μεν τη συμμετοχή ως μέσο για την επίτευξη των στόχων, ουσιαστικά όμως τη χρησιμοποιεί για «την αποδοχή των αποφάσεων ή την εφαρμογή αυτών» (Wolf, 2002, σελ. 40). Η διακυβέρνηση πρέπει να παράγει αποτελέσματα. Κατά συνέπεια, στις περισσότερες περιπτώσεις, οι εταιρικές σχέσεις και τα δίκτυα περιλαμβάνουν εκείνες τις ομάδες που σχετίζονται με τις πολιτικές που θα εφαρμοστούν και εκείνες που ελέγχουν πόρους απαραίτητους για την επίλυση του προβλήματος. Η διαδικασία αυτή έρχεται σε αντιπαράθεση με τα ιδεώδη της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας, στην οποία όλα τα μέλη της κοινότητας έχουν το δικαίωμα να συμμετέχουν τουλάχιστον με την ψήφο τους.

Αλλά ακόμα και αν η πλήρης ένταξη είναι επίσημα εξασφαλισμένη από την εταιρική σχέση, δεν προϋποθέτει αυτόματα την πραγματοποίησή της. Η ποιότητα και η ικανότητα της συμμετοχής της κοινότητας είναι υπό αμφισβήτηση (Lowndes and Sullivan,



ό.π.). Σύμφωνα με τον Geddes (ό.π, σελ. 793), «δεν προσφέρουν άμεση εκπροσώπηση στα συμφέροντα της τοπικής κοινότητας όλες οι εταιρικές σχέσεις και η αποτελεσματικότητα της συμμετοχής της κοινότητας στις τοπικές εταιρικές σχέσεις είναι, στην καλύτερη περίπτωση, εξαιρετικά μεταβλητή». Πολύ συχνά η συμμετοχή της κοινότητας στις συμπράξεις σημαίνει στην πραγματικότητα τη συμμετοχή σημαντικών στελεχών των τοπικών φορέων χωρίς την ενσωμάτωση μικρών, πιο ανεπίσημων οργανωμένων ευάλωτων ομάδων (Geddes, ό.π· Lowndes and Wilson, 2003). Επιπλέον, οι εταίροι που προέρχονται από την τοπική κοινωνία στερούνται συνήθως τους κατάλληλους πόρους για να ανταποκριθούν στις γραφειοκρατικές διαδικασίες συνεργασίας και να επηρεάσουν τις απόψεις των άλλων εταίρων. Ειδικότερα, η επιμονή της αποτελεσματικής διαχείρισης των εταιρικών σχέσεων μέσω δεικτών και στόχων έχει κριθεί ότι έχει αρνητικό αντίκτυπο στην ένταξη των εταίρων, επειδή δεν τους επιτρέπει να δεσμευτούν στη συνεργατική διαδικασία, δεδομένου ότι δεν έχουν ούτε την οργανωτική ικανότητα ούτε την ίδια προθυμία συμμετοχής (Murray, ό.π.). Τέλος, η έλλειψη αλληλεγγύης στο σύνολο των συμφερόντων της κοινότητας και αντίστοιχα των οργανωτικών πόρων τους αποτρέπει την ίση συμμετοχή των εταίρων της τοπικής κοινωνίας στο συμβούλιο της εταιρικής σχέσης (Geddes, ό.π.).

Συμπερασματικά, στις διαδικασίες της εταιρικής σχέσης, δεν υπάρχει μια ισορροπία μεταξύ της νομιμοποίησης εισροών και εκροών. Η νομιμοποίηση εισροών βρίσκεται πολύ πίσω αναφορικά με τις ίσες ευκαιρίες συμμετοχής των πολιτών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Αυτό το δημοκρατικό έλλειμμα απαιτεί πολιτικές ενδυνάμωσης και ανάπτυξης των ικανοτήτων (capacity building) συμμετοχής και συνεργασίας των φορέων της τοπικής κοινωνίας, έτσι ώστε να διασφαλιστεί η ευρύτερη και ποιοτικότερη συμμετοχή τους. Η ανάπτυξη των ικανοτήτων συνδέεται ουσιαστικά με την ανάπτυξη των κατάλληλων δεξιοτήτων και πόρων. Σύμφωνα με τους Sullivan και Skelcher (2002, σελ. 171-172), η ικανότητα συμμετοχής καθορίζεται από διάφορους παράγοντες που σχετίζονται είτε με το άτομο, όπως δεξιότητες και εμπιστοσύνη, είτε είναι δομικές, όπως το τοπικό κοινωνικό κεφάλαιο και η πολιτική κουλτούρα των τοπικών οργανώσεων. Ο βαθμός στον οποίο αντιμετωπίζονται αποτελεσματικά αυτές οι ανεπάρκειες εξαρτάται και από τις ικανότητες των επίσημων διαχειριστών της εταιρικής σχέσης.

Με βάση την παραπάνω ανάλυση, στην παρούσα έρευνα αξιοποιείται η τυπολογία της νομιμοποίησης του Scharpf (2000) στη συζήτηση για τον ρόλο των επιτελικών στελεχών της εταιρικής σχέσης, τον βαθμό ένταξης των φορέων της τοπικής κοινωνίας και τον σκοπό που εξυπηρετούν με τη συμμετοχή τους, δηλαδή το δημοκρατικό δικαίωμα συμμετοχής ή τις λειτουργικές ανάγκες επίτευξης των εταιρικών στόχων. Επιπλέον, εντοπίζονται οι πρακτικές των εταίρων που ενισχύουν/αποτρέπουν τη νομιμοποίηση εισροών και διαδικασιών και αναλύεται ο βαθμός στον οποίο οι διαδικασίες συνεργασίας αυξάνουν το τοπικό κοινωνικό κεφάλαιο και εδραίωνουν την τοπική αυτονομία έναντι των εθνικών κρατικών δομών.

### 3.3 Οι νεο-θεσμικές προσεγγίσεις στην ανάλυση των τοπικών εταιρικών σχημάτων

Η θεωρία του αστικού καθεστώτος περιλαμβάνει στην οντολογία της θεωρητικές έννοιες από την πολιτική οικονομία, τον πλουραλισμό και τον θεσμισμό (Mossberger and Stoker, 2001). Λόγω της εξοικείωσης με τον θεσμισμό, τα αστικά καθεστώτα μπορούν να προσφέρουν σημαντικές αναλύσεις στη μελέτη των τοπικών εταιρικών σχέσεων ως θεσμών. Το επίκεντρο της θεωρίας των αστικού καθεστώτος που αφορά τη μελέτη του άτυπου συντονισμού μεταξύ των θεσμών και των εσωτερικών δυναμικών μιας συνεργασίας (στο ίδιο, σελ. 813) μοιράζεται πολλά κοινά στοιχεία με τον τρόπο με τον οποίο η ΝΘ θεωρία και ειδικότερα ο κανονιστικός νεο-θεσμισμός προσεγγίζουν το αντικείμενο της ανάλυσής τους. Για παράδειγμα, η προσέγγιση του Stone (2005) για τις μικρές ευκαιρίες και τη σταδιακή αλλαγή έχει πολλά κοινά με τη θεωρία της σταδιακά αυξανόμενης θεσμικής αλλαγής (incremental institutional change) που υποστηρίζεται από τον κανονιστικό νεο-θεσμισμό. Ειδικότερα, οι «μικρές νίκες» σχετικά με τη συνεργατική ικανότητα μπορούν να ενισχύσουν και να αναπτύξουν περαιτέρω συμπεριφορές αμοιβαιότητας και εμπιστοσύνης, με αποτέλεσμα να οδηγήσουν στη διείσδυση των εταιρικών σχέσεων και σε άλλους τομείς της τοπικής πολιτικής και να δημιουργήσουν νέες σχέσεις αλληλεξάρτησης.

Ωστόσο, παρά τη συγγένεια μεταξύ της ΝΘ θεωρίας και της θεωρίας του αστικού καθεστώτος, η τελευταία παραμένει υπερβολικά περιορισμένη στο τοπικό επίπεδο, παραβλέποντας τις συσχετίσεις με τους εθνικούς και διεθνείς οικονομικούς και πολιτικούς θεσμούς (Davies, 2001, σελ. 33). Αναδεικνύει αποκλειστικά τη σημασία των πολιτικών διαδικασιών και της συμπεριφοράς των υποκειμένων, υπεραπλουστεύοντας τον ρόλο της οικονομικής, ιδεολογικής και πολιτικής θεσμικής διαμόρφωσης, μέσα στην οποία ενσωματώνονται οι διαδικασίες των αστικών καθεστώτων (Davies, 2010).

Σχετικά με τη θεωρία της διακυβέρνησης, αυτή δεν αναγνωρίζει τον ρόλο των θεσμών και τον κανονιστικό τους χαρακτήρα, τις αξίες, τους κανόνες και τις ιδέες που ενσωματώνονται σε αυτούς (Kjaer, 2009, σελ. 137). Ωστόσο, η αστική διακυβέρνηση συμπεριλαμβάνει στο αναλυτικό μοντέλο της τον βαθμό στον οποίο οι οριζόντιοι και κάθετοι θεσμοί επηρεάζουν τις διαδικασίες διακυβέρνησης (Pierre, 2005, 1999). Όπως σημειώνει ο Pierre (2005, σελ. 453), «οι πολιτικοί θεσμοί μπορούν να παίξουν πολλούς και διαφορετικούς ρόλους στη διακυβέρνηση».

Στη δεκαετία του 1990 οι θεωρητικοί της αστικής πολιτικής στρέφουν την προσοχή τους στους τρόπους με τους οποίους οι θεωρίες του ΝΘ μπορούν να επεξηγήσουν τη μελέτη των αστικών πολιτικών (Davies and Trounstone, 2012, σελ. 51-70). Ο προσανατολισμός τους για την υιοθέτηση του ΝΘ απορρέει από την ίδια την ιστορική εξέλιξη του θεωρητικού τομέα της «αστικής πολιτικής», ο οποίος είχε αναπτυχθεί σε αντιπαράθεση με την παραδοσιακή εκδοχή της θεσμικής θεωρίας (Lowndes, 2001· Pierre, 2011,

σελ. 15-17). Σύμφωνα με τη Lowndes (2009), η θεωρητική στροφή του ενδιαφέροντός τους αντιστοιχεί σε σημαντικές αλλαγές στην αστική πολιτική, οι οποίες καθιστούν τη ΝΘ προσέγγιση ιδιαίτερα ελκυστική για τη μελέτη αυτών των αλλαγών. Οι τελευταίες είναι εγγενείς στην ανάπτυξη της εταιρικής σχέσης, δεδομένου ότι οι εταιρικές σχέσεις θεωρούνται από τις πιο σημαντικές οργανωτικές εκφάνσεις της αστικής διακυβέρνησης. Παρακάτω, παρουσιάζονται τα πιο σημαντικά θέματα γύρω από τα οποία έχουν αναπτυχθεί οι ΝΘ μελέτες των τοπικών εταιρικών σχέσεων.

### 3.3.1 Τυπικοί και άτυποι κανόνες

Τις τελευταίες τρεις δεκαετίες, κυρίως στη Βορειοδυτική Ευρώπη, παρατηρήθηκε αύξηση των νέων θεσμικών κανόνων που διέπουν την τοπική πολιτική, λόγω του κατακερματισμού της εκλεγμένης αστικής κυβέρνησης και της ταυτόχρονης ανάπτυξης άτυπων δικτύων πολιτικής και εταιρικών σχέσεων. Πολλοί από αυτούς τους κανόνες δεν ελέγχονται πλέον από τους επίσημους κανόνες της εκλεγμένης τοπικής αυτοδιοίκησης (Rhodes, 1997· Lowndes, 2001, 2005) αλλά από άτυπες δεσμεύσεις και περιορισμούς που αναπτύχθηκαν σε αυτούς τους νέους χώρους συνεργασίας. Πολλοί νεο-θεσμικοί ερευνητές έχουν εντοπίσει βάσει εμπειρικών δεδομένων την ισχύ των άτυπων κανόνων στις τοπικές εταιρικές σχέσεις.

Στη μελέτη τους για τις συμπράξεις αστικής ανάπτυξης, οι Lowndes (2001) και Lowndes και Skelcher (1998) μελέτησαν την ισχύ των ανεπίσημων σχέσεων ως βασικού συστατικού στοιχείου των εταιρικών σχέσεων. Η Lowndes (ό.π., σελ. 1963) υποστηρίζει ότι «η βιωσιμότητα των σχέσεων μεταξύ των υποκειμένων εξαρτάται διαχρονικά από την ταυτόχρονη παρουσία άτυπων κανόνων σε δίκτυα και σχέσεις». Όσον αφορά τη συμμετοχή των πολιτών, οι Klausen *et al.* (2006, σελ. 200), οι οποίοι ανέλυσαν τη συμμετοχή της τοπικής κοινωνίας στις αστικές συνεργασίες σε διάφορες χώρες, αναφέρθηκαν στην απόσταση μεταξύ των τυπικών κανόνων και της πραγματικής συμμετοχής. Επιβεβαιώνοντας τα συμπεράσματα του Geddes (2000), αναφέρουν ότι, αν και η πλήρης ένταξη αποτελεί προϋπόθεση για τις εταιρικές σχέσεις, μόνο «μια χούφτα κάτοικοι συμμετέχουν πραγματικά», οπότε η «πλήρης ένταξη» σχετίζεται μόνο με την ευκαιρία συμμετοχής.

Στις περιπτώσεις όπου σε τυπικό θεσμικό επίπεδο όλοι οι εταίροι θεωρούνται ισότιμοι κατά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων, στην πραγματικότητα, η ίδια η διαδικασία προάγει άνισες σχέσεις, ευνοώντας πιο οργανωμένα συμφέροντα από λιγότερο οργανωμένα. Για παράδειγμα, οι Mathur και Skelcher (2007), που αξιολογούν τη δημοκρατική απόδοση της διακυβέρνησης των δικτύων (network governance), αναφέρουν ότι η αξιολόγηση της ποιότητας της δημοκρατίας θα πρέπει να περιλαμβάνει και τις άτυπες πρακτικές των φορέων, καθώς επηρεάζονται από τους κανόνες και τις αξίες του ευρύτερου πλαισίου. «Ο τρόπος με τον οποίο η συνεργασία λειτουργεί πραγματικά είναι θέμα ρεαλισμού που προκύπτει από τις καθημερινές πρακτικές» (στο ίδιο, σελ. 234) και αντικατοπτρίζει τη νοηματοδότηση που δίνουν τα υποκείμενα στο τι είναι η δημοκρατία.

Η σημασία των κανόνων σε χρήση έχει επίσης καταδειχθεί στη μελέτη των Lowndes, Pratchett και Stoker (2006) σχετικά με το επίπεδο συμμετοχής των πολιτών σε οκτώ βρετανικούς δήμους. Υποστηρίζουν ότι, παρόλο που οι επίσημες δομές ήταν παρόμοιες και στους οκτώ δήμους, ο τρόπος με τον οποίο εφαρμόστηκαν οι δομές αυτές μέσω των καθημερινών πρακτικών του πολιτικού και του διοικητικού προσωπικού, καθώς και των οργανώσεων των πολιτών, επηρέασαν την προθυμία και τη διαθεσιμότητα των πολιτών να συμμετάσχουν.

### 3.3.2 Από τη στατικότητα στη διαδικασία

Όπως προαναφέρθηκε στη συζήτηση για τη μεταδιακυβέρνηση, η διακυβέρνηση δεν είναι απλώς ένα επόμενο στάδιο της κυβέρνησης. Υπάρχει μια μεγαλύτερη ποικιλία τρόπων διακυβέρνησης στην αστική πολιτική. Σε μια διακυβερνητική ρύθμιση, τα τμήματα της αγοράς, της ιεραρχίας και των δικτύων μπορούν να συνυπάρχουν και σε μερικές περιπτώσεις να συνδυαστούν μεταξύ τους.

Η διακυβέρνηση αποτελεί λοιπόν μια «διαδικασία θεσμοθέτησης» κατά την οποία συνυπάρχουν παλιά και νέα στοιχεία, επίσημα και ανεπίσημα, η από τα πάνω και προς τα κάτω ιεραρχία και δικτύωση (Lowndes, 2009). Σε αυτό το πλαίσιο, η ΝΘ προσέγγιση μπορεί να προσδιορίσει τις αλληλεπιδράσεις μεταξύ τους και τον τρόπο με τον οποίο οι «παίκτες», τα υποκείμενα και τα θεσμικά όργανα παίζουν το «παιχνίδι» της πολιτικής.

Στην προαναφερθείσα μελέτη των Lowndes και Skelcher (1998) για τα εταιρικά σχήματα, αναδείχθηκε αυτός ο διαδικαστικός χαρακτήρας. Οι συγγραφείς αναλύουν τις συνεργασίες όχι ως καθηλωμένες και στατικές οργανώσεις, αλλά ως διαδικασίες που περιλαμβάνουν στάδια ανάπτυξης. Συγκεκριμένα, διακρίνουν τα στάδια της ανάπτυξης τους και δίνουν προσοχή στις αλληλεπιδράσεις μεταξύ τους. Οι συγγραφείς υποστηρίζουν ότι οι εταιρικές σχέσεις είναι οργανισμοί που διαμορφώνονται όχι μόνο από έναν συγκεκριμένο τρόπο δικτύωσης στο πλαίσιο της διακυβέρνησης αλλά και από την ιεραρχία, καθώς και από την εκάστοτε κοινωνική ρύθμιση της αγοράς. Εξάλλου, πρόσφατες θεωρίες της διακυβέρνησης τονίζουν ακριβώς την ανάγκη να επανατοποθετήσουν τη διακυβέρνηση μέσα στη θεσμική ιστορία κάθε εθνικού και τοπικού πλαισίου. Υποστηρίζουν ότι η διακυβέρνηση δεν είναι μια προβλεπόμενη και δεδομένη κοινωνική διαδικασία αλλά επηρεάζεται ως προς τη μορφή της από ανταγωνιστικές και ιστορικά ισχυρές παραδόσεις, που οδηγούν σε αντιφατικές και μη προβλεπόμενες πρακτικές, οι οποίες είναι πολλές φορές αποτέλεσμα διαφορετικών μορφών αντίστασης στην επέκταση των αγορών και των δικτύων (Rhodes and Bevir, 2016, σελ. 1-13).

Στην προσπάθεια εμπλουτισμού του επιχειρήματος των Lowndes και Skelcher, ο Davies (2004, σελ. 582) διαπιστώνει επίσης ότι στα εταιρικά σχήματα αστικής αναζωογόνησης περιλαμβάνονται παλαιές (ιεραρχία) και νέες (δίκτυα) μορφές κυβερνησιμότητας. Παράλληλα, ο Whitehead (2007), στη μελέτη του για την οργανωτική δομή και τις πρακτικές λειτουργίας των αστικών συνεργασιών, τονίζει ότι οι κυβερνητικές ιεραρχίες και οι

τοπικοί νεο-κορπορατισμοί εξακολουθούν να ενσωματώνονται στις αστικές συνεργασίες μέσω καθημερινών πρακτικών λειτουργίας. Επομένως, όταν οι ερευνητές μελετούν την ανάπτυξη μιας εταιρικής σχέσης, είναι χρήσιμο να υιοθετούν μια εννοιολογική ευελιξία για την ανάλυση του πιθανού πολιτικού μείγματος κοινωνικής ρύθμισης που εμφανίζεται στη συγκεκριμένη εταιρική σχέση (Bunnell, 2015).

### 3.3.3 Θεσμική αλληλεξάρτηση και ο ρόλος των ιδεών

Τις τελευταίες τέσσερις δεκαετίες, η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και οι νέες πολιτικές και διαχειριστικές στρατηγικές των κρατών-μελών προώθησαν την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, η οποία περιλάμβανε διαφορετικά γεωγραφικά επίπεδα και διαφορετικούς παίκτες στη χάραξη πολιτικής. Στο πλαίσιο αυτό, οι θεσμικές υποδομές έγιναν πιο πολύπλοκες και αλληλεξαρτώμενες (Ansell, 2006). Οι θεωρίες εξευρωπαϊσμού, ιδίως εκείνες που ανήκουν στη ΝΘ προσέγγιση (κυρίως ιστορικός και κοινωνιολογικός νεο-θεσμισμός) και στην ανάλυση δικτύων, οι οποίες, όπως αναφέρει ο Bache, είναι «θεσμικές από τη φύση τους» (Bache, 2008, σελ. 12), έχουν εμπλουτίσει τη ΝΘ προσέγγιση των τοπικών εταιρικών σχέσεων, αναλύοντας θεσμικούς διακανονισμούς και αλληλεξαρτήσεις.

Ορισμένες θεωρίες εξευρωπαϊσμού (Bache and Marshall, 2004· Marshall, 2002· Cowles, Caroraso and Risse, 2001) εξειδικεύονται στην επίδραση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης στις εγχώριες δομές, όπως στο κοινωνικό κεφάλαιο, στη διαμόρφωση των θεσμών, στις τοπικές παραδόσεις και στις υπάρχουσες συμβάσεις που αφορούν τη συμμετοχή των πολιτών, καθώς και στους τρόπους με τους οποίους αυτοί οι «διαμεσολαβητικοί εσωτερικοί παράγοντες» επηρεάζουν και ανασχηματίζουν με τη σειρά τους την ευρωπαϊκή πολιτική.

Με την έκφραση «η επίδραση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης», οι θεωρίες αυτές αναφέρονται σε ένα σύνολο διαδικασιών μέσω των οποίων η πολιτική, κοινωνική και οικονομική δυναμική της ΕΕ, δηλαδή οι επίσημοι και ανεπίσημοι κανόνες, οι κανονισμοί και οι πρακτικές, γίνονται μέρος της λογικής των εγχώριων συζητήσεων, ταυτοτήτων, πολιτικών δομών και δημόσιων πολιτικών (Radaelli, 2000). Τα ακριβή μοντέλα των αλληλεπιδράσεων δεν προκαθορίζονται, αλλά διατηρούνται ως ελεύθερες παράμετροι για να εξεταστούν εμπειρικά σε κάθε κράτος-μέλος (Cowles, Caroraso and Risse, ό.π.). Στις περιπτώσεις συνεργασιών, οι οποίες προκύπτουν από προγράμματα κοινοτικών πρωτοβουλιών, όπως στην παρούσα έρευνα πεδίου, αυτές οι θεωρίες έχουν μεγάλη αναλυτική χρησιμότητα, επειδή παρέχουν έννοιες και εμπειρικά δεδομένα σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο η ΕΕ θέτει τους κανόνες και τον τρόπο με τον οποίο το κάθε κράτος και η τοπική αυτοδιοίκηση διαμεσολαβούν/προσαρμόζουν αυτούς τους κανόνες.

Ο Bache (2000) υποστηρίζει ότι υπάρχουν διαφοροποιήσεις όχι μόνο στην εγχώρια πολιτική αλλά και στις πιέσεις που προέρχονται από την ΕΕ. Κατά τη διάρκεια της διαδικασίας του εξευρωπαϊσμού, τρεις παράγοντες παίζουν σημαντικό ρόλο: α) οι τρόποι μεταφοράς πολιτικής, β) το περιεχόμενο της μεταφερόμενης πολιτικής και γ) τα δρώντα

υποκείμενα που μεταφέρουν τις ιδέες και τις πρακτικές από την ΕΕ στο κάθε κράτος-μέλος. Σε σχέση με το περιεχόμενο, αξίζει να σημειωθεί ότι πολύπλοκες και πολύπλευρες πολιτικές είναι πιο δύσκολο να μεταφερθούν σε κάθε κράτος-μέλος επειδή χρειάζονται περισσότερους πόρους (πολιτικούς, γραφειοκρατικούς και οικονομικούς), οι οποίοι δεν είναι πάντα διαθέσιμοι. Αναφορικά με τον τρόπο μεταφοράς στα προγράμματα κοινοτικής πρωτοβουλίας που μας αφορούν άμεσα σε αυτή την έρευνα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είναι ο σημαντικότερος παίκτης της μεταφοράς πολιτικής. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει τη νομιμότητα να οργανώνει, να υποστηρίζει και να ελέγχει τη μεταφορά πολιτικής και είναι υπεύθυνη για την ανάπτυξη μηχανισμών μάθησης, οι οποίοι θα υποστηρίξουν τις αλλαγές που επιφέρουν αυτά τα προγράμματα.

Όσον αφορά τα δρώντα υποκείμενα, η έννοια των «διαχειριστών των νορμών» (norm entrepreneurs) (Borzell and Risse, 2000) μπορεί να συσχετιστεί με τους εθνικούς και τοπικούς τεχνοκράτες των υπό μελέτη εταιρικών σχέσεων. Οι «διαχειριστές των νορμών» κινητοποιούνται στο εσωτερικό κάθε χώρας και επιδιώκουν να πείσουν τους άλλους εταίρους να επαναπροσδιορίσουν τα συμφέροντα και τις προτεραιότητές τους σύμφωνα με τις αξίες και τις κατευθύνσεις των πολιτικών της ΕΕ.

Οι μελέτες αξιολόγησης της αρχής της εταιρικής σχέσης στα Διαρθρωτικά Ταμεία καταδεικνύουν ότι υπάρχουν σημαντικές διαφορές στην αποτελεσματική λειτουργία της εταιρικής σχέσης μεταξύ των κρατών-μελών, λόγω της προϋπάρχουσας εδαφικής κατανομής εξουσίας και του βαθμού προηγούμενης εμπειρίας στις εταιρικές σχέσεις (Keller, Batterbury and Stern, 1999). Αυτά τα ευρήματα επαληθεύουν τα ερευνητικά ερωτήματα των ΝΘ προσεγγίσεων σχετικά με τον σημαντικό ρόλο που παίζουν η θεσμική κληρονομιά και η θεσμική αλληλεξάρτηση σε έναν πολιτικό θεσμό.

Πιο συγκεκριμένα:

α) Προηγούμενη εμπειρία στη λειτουργία εταιρικών σχέσεων

Στις περιπτώσεις κρατών μελών που είχαν μικρή πείρα στην ανάπτυξη συνεργασιών για τη χάραξη και εφαρμογή πολιτικών, οι κανονισμοί της ΕΕ έχουν εισαγάγει την ανάπτυξη και λειτουργία διάφορων μορφών εταιρικής σχέσης. Ωστόσο, σε αυτές τις χώρες, συμπεριλαμβανομένης και της Ελλάδας, οι τοπικές εταιρικές σχέσεις προσαρμόστηκαν στα προγράμματα και στις προτεραιότητες που επιβάλλει η ΕΕ, χωρίς να είναι πλήρως εξοπλισμένες με δεξιότητες και ικανότητες, ώστε να μπορέσουν να αντεπεξέλθουν σε τέτοιες συνεργασίες (Geddes, 2000). Για τα κράτη-μέλη που είχαν μεγαλύτερη εμπειρία σε εταιρικές σχέσεις, οι κανονισμοί της ΕΕ θεωρήθηκαν ότι αναδιαμορφώνουν την εταιρική σχέση προς πιο καινοτόμες κατευθύνσεις. Τα εμπειρικά αυτά δεδομένα συνδέονται άμεσα με το επιχείρημα για τον ρόλο που παίζει η θεσμική κληρονομιά στην ανάπτυξη των εταιρικών σχέσεων.

Αναλυτικότερα, νεο-θεσμική μελέτη περίπτωσης ανέδειξε ότι η προϊστορία συγκρούσεων και οι ανεπιτυχείς προσπάθειες συνεργασίας «δημιουργούν έναν φαύλο κύκλο καχυποψίας, δυσπιστίας και στερεοτύπων» (Ansell and Gash, 2007, σελ. 553) κατά της συνεργασίας. Σύμφωνα με τους συγγραφείς, παρόλο που οι ισχυρές συγκρούσεις δεν οδηγούν απαραίτητα στην άρνηση συνεργασίας, ειδικά μάλιστα όταν υπάρχει μεγάλη αλληλεξάρτηση πόρων, ο προηγούμενος ανταγωνισμός μεταξύ των εταιρών δημιουργεί χαμηλή εμπιστοσύνη και η χαμηλή εμπιστοσύνη με τη σειρά της δημιουργεί χαμηλή δέσμευση των εταιρών, στρατηγικές χειραγώγησης και κακής επικοινωνίας. Τα ερευνητικά δεδομένα των Andersen και Pierre (2010) σχετικά με την επίδραση προηγούμενων συνεργασιών στις υπάρχουσες επιβεβαιώνουν αυτό το επιχείρημα. Στη μελέτη τους για τις διαδημοτικές συνεργασίες, οι ερευνητές εντόπισαν ότι σε προηγούμενες συνεργασίες οι εμπλεκόμενοι δήμοι είχαν παγιδευτεί «σε ένα δίκτυο εδαφικά ενταγμένων ανταλλαγών», γεγονός που έκανε εξαιρετικά δύσκολη την ανάπτυξη αυτόνομων δράσεων στις νέες συνεργασίες, πέρα από τις δράσεις συνεργασίας με τους άλλους δήμους. Το δίκτυο αυτό βασιζόταν όχι μόνο στην αλληλεξάρτηση των εδαφικά καθορισμένων πόρων αλλά και σε κοινές αξίες, μνήμες και ταυτότητες.

#### β) Αποκέντρωση της δημόσιας διοίκησης

Ο εδαφικός και λειτουργικός καταμερισμός των εξουσιών και των πόρων διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στην επιτυχή προσαρμογή των εταιρικών σχέσεων. Για παράδειγμα, στα συγκεντρωτικά κράτη, η διάρθρωση των σχέσεων μεταξύ κράτους και τοπικής αυτοδιοίκησης κυριαρχείται συνήθως από κάθετα δίκτυα, στα οποία οι δημοτικές αρχές εξαρτώνται από υψηλότερα κυβερνητικά επίπεδα για τη διάθεση πόρων. Οι κάθετες δομές είναι συνήθως ιεραρχικά και γραφειοκρατικά οργανωμένες, προωθώντας συνεργασίες μεταξύ στελεχών της διοίκησης που έχουν άνισες σχέσεις εξουσίας αλλά και αλληλεξάρτηση. Αυτή η διαδικασία αφήνει επίσης λίγα περιθώρια οριζόντιας συνεργασίας σε τοπικό επίπεδο με εκπροσώπηση των τοπικών οικονομικών και κοινωνικών συμφερόντων και αποθαρρύνει την οικοδόμηση της κοινωνικής εμπιστοσύνης (Paraskevoopoulos, 2001).

Το παραπάνω επιχείρημα είναι πολύ σημαντικό. Το κράτος και η αυτοδιοίκηση όλων των γεωγραφικών επιπέδων αποτελούν σημαντικό αναλυτικό παράγοντα στις τοπικές εταιρικές σχέσεις. Σε αντίθεση με το επιχείρημα του Rhodes (1997) «κυβερνώντας χωρίς κυβερνήσεις», ο Jessop (2002, σελ. 202) υποστηρίζει ότι «οι κυβερνήσεις (σε διάφορες γεωγραφικές κλίμακες) εμπλέκονται όλο και περισσότερο στην οργάνωση της αυτο-οργάνωσης των εταιρικών σχέσεων, των δικτύων και των συστημάτων διακυβέρνησης». Οι εθνικές και τοπικές κυβερνήσεις παρέχουν κανόνες, πληροφορίες και γνώσεις, επιλύουν διαφορές μεταξύ διαφορετικών συμφερόντων και παρέχουν στρατηγικές κατευθύνσεις (MacLeod and Goodwin, 1999, σελ. 522). Στην έρευνά του σχετικά με τις συνεργασίες για τις αστικές αναπλάσεις στο Ηνωμένο Βασίλειο, ο Davies (2004), με βάση εμπειρικά δεδομένα, αποδεικνύει ότι υπήρξαν περιπτώσεις όπου η χρηματοδότηση της κεντρικής

κυβέρνησης τόνωσε τη δράση και τις προσπάθειες συνεργασίας σε τοπικό επίπεδο αλλά οι διαδικασίες και οι όροι της χρηματοδότησης περιόρισαν την τοπική αυτονομία, εφόσον το κράτος εξακολούθησε να ελέγχει την εταιρική σχέση χειραγωγώντας τα θεσμικά όργανά της.

Η μελέτη της Derkzen (2010) για τις αγροτικές εταιρικές σχέσεις στην Ολλανδία και στην Ουαλία διαπιστώνει ότι το επίπεδο διαβούλευσης και συμμετοχής στη λήψη αποφάσεων σε κάθε εταιρική σχέση εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από το εθνικό πλαίσιο πολιτικής, το οποίο καθορίζει σε κάθε περίπτωση σε ποιον επιτρέπεται να συμμετέχει ως εταίρος σε τοπικό επίπεδο. Στην Ολλανδία, η κλειστή εθνική πολιτική της αγροτικής ανάπτυξης προσανατολίζει τις αστικές συνεργασίες στον αποκλεισμό νεοεμφανιζόμενων ομάδων συμφερόντων. Ωστόσο, το επίπεδο λήψης αποφάσεων ήταν ιδιαίτερα συμμετοχικό λόγω της υφιστάμενης συνεταιριστικής κουλτούρας. Αντίθετα, στην Ουαλία, η επικρατούσα ιδεολογία «της κοινής προσπάθειας και ενότητας» οδήγησε σε μεγαλύτερη ένταξη των τοπικών ομάδων αλλά υπήρξε και ισχυρότερη εξάρτηση από τους κρατικούς φορείς κατά τη λήψη αποφάσεων, λόγω του παραδοσιακού ρόλου του δημόσιου τομέα στην τοπική διακυβέρνηση.

Τέλος, οι ΝΘ έρευνες για τις τοπικές εταιρικές σχέσεις έχουν εντοπίσει μια ακόμη θεσμική αλληλεξάρτηση των τοπικών εταιρικών σχέσεων, αυτή των ιδεών όπως αναπτύσσονται μέσα στους θεσμούς (Fargel, 2018). Οι ιδεολογικοί παράγοντες και οι «λογικές» που εμπεριέχουν εμποτίζουν τις αξίες και τις πρακτικές των εταίρων. Υπάρχουν πολλές μελέτες που εξηγούν τις πρακτικές των εταίρων μέσω των τρόπων με τους οποίους έχουν ενσωματώσει κυρίαρχα πολιτικά και διοικητικά ιδεολογήματα σχετικά με τη συνεργατική δραστηριότητα (Davies, 2001, 2004). Συγκεκριμένα, ο Davies (2004) αναγνωρίζει τη διεισδυση της ιδεολογίας της εταιρικής σχέσης στην πολιτικο-διοικητική κουλτούρα των δημοτικών αρχών και της τοπικής κοινότητας και τον τρόπο με τον οποίο δημιουργείται μια «έξη» (habitus) εταιρικής σχέσης, δηλαδή μια ιδεολογική δέσμευση στη συνεργασία, η οποία απορρέει ολοένα και περισσότερο από την εταιρική δραστηριότητα. Παρόμοια δεδομένα προέρχονται και από τη μελέτη των Andersen και Pierre (2010) σχετικά με τις διαδημοτικές συνεργασίες στη Νορβηγία. Σύμφωνα με τους ερευνητές, ένα κύριο κίνητρο για τους δήμους να συμμετάσχουν σε συνεργασίες είναι η επιβεβαίωση ότι η εταιρική σχέση αποτελεί μια καλή πρακτική και, ως εκ τούτου, οφείλουν να ανταποκριθούν θετικά στις έντονες προσδοκίες του κεντρικού κράτους να προωθήσει τη συνεργασία.

Ακολουθώντας την προσέγγιση του «αφηγηματικού θεσμιισμού» (discursive institutionalism), οι Skelcher, Smith και Mathur (2005) εμβαθύνουν στην ανάλυση αυτού του κυρίαρχου λόγου, προσδιορίζοντας τρία, αντιπαρατιθέμενα σε ορισμένες περιπτώσεις, πρότυπα διαμόρφωσης της έννοιας της εταιρικής σχέσης στην πολιτική-διοικητική συζήτηση: 1) διαχειριστικό, 2) συναινετικό και 3) συμμετοχικό. Ο διαχειριστικός λόγος δίνει περισσότερη διακριτική ευχέρεια στη διοικητική δράση και η συμμετοχή



των πολιτών αντιμετωπίζεται από την πλευρά της δυνατότητας που ενέχει για τη διευκόλυνση των αποτελεσμάτων. Σε αυτό το πλαίσιο, σκοπός είναι να εξασφαλιστεί ένα σταθερό λειτουργικό περιβάλλον εις βάρος της δημοκρατικής συμμετοχής και της λογοδοσίας. Ο δεύτερος λόγος υποστηρίζει τη διαπραγμάτευση και τη συμφωνία σε συγκρουσιακά θέματα και ανταγωνισμούς μέσω μιας ελιτιστικής δομής λήψης αποφάσεων. Αυτή η συλλογική συμφωνία διευκολύνεται από την «τεχνοκρατικοποίηση» λύσεων και τη διαχείρισή τους από επαγγελματίες και εμπειρογνώμονες που μειώνουν τις αξίες των διαφορετικών ιδεολογιών και συγκρούσεων και, κατά συνέπεια, αποπολιτικοποιούν τη λήψη αποφάσεων. Επιπροσθέτως, η διαμόρφωση της ημερήσιας ατζέντας από ηγέτες ομάδων συμφερόντων με κλειστές πόρτες διευκολύνει την κατάληξη σε μια κοινή συμφωνία. Ο τρίτος λόγος υποδηλώνει ότι όλη η κοινότητα έχει ίσες ευκαιρίες και τις δυνατότητες να συνεργαστεί για ένα καλύτερο μέλλον. Στον τελευταίο, δίνεται έμφαση στην ενσωμάτωση διαφορετικών ομάδων στο συνεργατικό σχήμα και στη διαφάνεια των διαδικασιών.

Οι συγγραφείς υποστηρίζουν ότι η διακυβέρνηση της εταιρικής σχέσης κυριαρχείται από τον διαχειριστικό λόγο και μετράζει το δημοκρατικό της έλλειμμα από στοιχεία συναινετικού και συμμετοχικού λόγου. Αναφέρουν χαρακτηριστικά ότι «οι εταιρικές σχέσεις περιορίζονται μέσω των κυρίαρχων διαχειριστικών αρχών του επιχειρηματικού ρεαλισμού και των πρακτικών απόδοσης (στο ίδιο, σελ. 20).

### 3.3.4 Θεσμική δυναμική

Οι ΝΘ μελέτες για τις τοπικές εταιρικές σχέσεις εντάσσουν στη θεωρητική συζήτηση και θέματα σχετικά με τη δυναμική των θεσμικών αλλαγών. Πώς και πότε συμβαίνει η αλλαγή; Μπορούμε τελικά να μιλήσουμε για μια πραγματική αλλαγή ή για την αποκατάσταση «του οικείου τρόπου» που οδηγεί στα ίδια αποτελέσματα; Η Lowndes (2009, σελ. 97) αναφέρει χαρακτηριστικά ότι «σε μια περίοδο φρενιτιδας που αποσκοπεί στον “εκσυγχρονισμό” ή στην “επανεμφάνιση” της αστικής διακυβέρνησης, οι ΝΘ ερευνητές μπορούν να κάνουν τη διάκριση μεταξύ οργανωτικής και θεσμικής αλλαγής». Στην τελευταία, ο στόχος δεν είναι μόνο να εντοπιστούν οι τυπικές διαρθρωτικές αλλαγές αλλά οι πραγματικοί κανόνες, όπως διαμορφώνονται από τις υπάρχουσες νόρμες και αξίες του πλαισίου.

Ο δυναμικός χαρακτήρας των εταιρικών σχέσεων ως θεσμών, που οδηγεί στην αλλαγή ή/και την αναπαραγωγή παλαιών πρακτικών και κουλτούρας λόγω του συγκεκριμένου χωρικού πλαισίου και της ιστορίας της (τοπικής) διακυβέρνησης, είναι εμφανής σε αρκετές μελέτες που χρησιμοποιούν τις θεσμικές εννοιολογήσεις για την ανάλυσή τους. Στην έρευνά της σχετικά με τον βαθμό των αλλαγών της βρετανικής αστικής διακυβέρνησης από τη δεκαετία του 1980, η Lowndes (2005, σελ. 292· Lowndes and McCaughie, 2013), παρακάμπτοντας το δίπολο της αλλαγής και της αδράνειας, μίλησε «για τη συνύπαρξη και τις αλληλεπιδράσεις των δυνάμεων για συνέχεια και αλλαγή». Με αυτόν

τον τρόπο, ανέδειξε τις βαθμιαίες διαδικασίες αλλαγής, προσδιορίζοντας διαφορετικές στρατηγικές που επιδιώκουν να ανταποκριθούν στο μεταβαλλόμενο περιβάλλον και να προστατέψουν τα συμφέροντα των εταίρων. Ο Hastings (1999) στη μελέτη του για τη δύναμη μετασχηματιστική δυναμική των εταιρικών σχέσεων διερευνά σε ποιον βαθμό ο μετασχηματισμός πραγματοποιείται πραγματικά κατά τη διάρκεια των διαδικασιών συνεργασίας και κατά πόσο οι αρχικοί στόχοι και οι αξίες των εταίρων αλλάζουν τελικά.

Κατά συνέπεια, το ποιοι κανόνες του παρελθόντος και του παρόντος έχουν μεγαλύτερη επιρροή κατά τη διαδικασία της ανάπτυξης των εταιρικών σχέσεων αποτελεί ένα εμπειρικό ζήτημα το οποίο δεν μπορεί να απαντηθεί θεωρητικά διά παντός, αλλά προκύπτει κάθε φορά από τις ιδιαίτερες συνθήκες μέσα στις οποίες αναπτύσσεται μια εταιρική σχέση. Για παράδειγμα, στη μελέτη των Vazquez, Conceição και Fernandes (2009) σχετικά με τις συμπράξεις αστικής ανάπτυξης στην Πορτογαλία, αναφέρεται η χαμηλή θεσμική καινοτομία των συνεργασιών λόγω της ενσωμάτωσης παραδοσιακών πολιτισμικών πρακτικών. Οι συγγραφείς υποστηρίζουν ότι αυτές οι εταιρικές σχέσεις δεν επιφέρουν τελικά αλλαγές στη διακυβέρνηση των αστικών χώρων. Αντίθετα, διατηρούν τα χαρακτηριστικά της κυρίαρχης διοικητικής κουλτούρας, παραγκωνίζοντας την ευκαιρία για την αναδιάρθρωση των σχέσεων μεταξύ κράτους και τοπικής αυτοδιοίκησης. Ωστόσο, υπογραμμίζουν ότι, αν και παραμένουν περιορισμένες, οι μαθησιακές διαδικασίες που προκύπτουν από την εμπειρία των εταίρων σε άλλα περιβάλλοντα έχουν επιφέρει κάποιες μικρές αλλαγές στην τοπική διακυβέρνηση.

Ο Davies (2004, σελ. 582) υποστηρίζει ότι ο πολλαπλασιασμός των εταιρικών σχέσεων δεν δημιουργεί «ισχυρούς θεσμούς που βασίζονται σε άτυπες μορφές περιορισμού της συμπεριφοράς» των εταίρων, αλλά διέπεται από την επίμονη κυριαρχία «του δημόσιου τομέα – οργανισμών δηλαδή δομημένων ιεραρχικά», διασφαλίζοντας έτσι τον υφιστάμενο τρόπο χάραξης πολιτικής. Οι Haveri *et al.* (2009) διαπιστώνουν επίσης ότι η διακυβέρνηση των δικτύων εξακολουθεί να βασίζεται σε παραδοσιακούς μηχανισμούς παρακολούθησης. Ωστόσο, η ανάπτυξη των πληροφοριακών συστημάτων και ο νέος ρόλος των στελεχών της δημόσιας διοίκησης αποτελούν ευκαιρίες για την εφαρμογή νέων πρακτικών διακυβέρνησης. Επίσης, η διάχυση και η μεταφορά νορμών και αξιών μέσω των δικτύων επιτρέπουν τη διαμόρφωση της συνεργασίας μεταξύ διαφορετικών μελών του δικτύου, οι οποίοι κατανοούν με διαφορετικό τρόπο το κοινωνικό γίνεσθαι και προέρχονται από διαφορετικές κοινωνικές θέσεις (Gluckler, Lazega and Hammer, 2017, σελ 1-21). Ο τρόπος με τον οποίο οι εξαρτήσεις του παρελθόντος μπορούν να μετατραπούν σε ευκαιρίες για αλλαγή έχουν καταδειχθεί στη μελέτη της αστικής διακυβέρνησης του Μεξικού από την Guarneros-Meza (2009). Η ερευνήτρια υποστηρίζει ότι ορισμένες θεσμικές κληρονομίες, όπως ο κορπορατισμός, «έχουν γίνει ταυτόχρονα ευκαιρία που προκάλεσε αλλαγές αλλά και εμπόδια που δυσκολεύουν τις μεταρρυθμίσεις να γίνουν μέρος του status quo» (στο ίδιο, σελ. 11).

### 3.4 Ο ρόλος της ηγεσίας στην εταιρική σχέση

Η μελέτη του ρόλου της ηγεσίας και των αντίστοιχων θεωριών που τη συνοδεύουν δίνουν την ευκαιρία να εμπλουτιστεί θεωρητικά η ΝΘ προσέγγιση με έννοιες και εργαλεία για τον ρόλο του υποκειμένου στα εταιρικά σχήματα και τον τρόπο με τον οποίο θεσπίζει τους κανόνες του παιχνιδιού. Αν και καθ' όλη τη διάρκεια της έρευνας δίνεται έμφαση στο υποκείμενο, μελετώντας τους σκοπούς, τα κίνητρα, τους πόρους και τη συμπεριφορά του μέσα στο εταιρικό σχήμα, μεγαλύτερη προσοχή δίνεται στις ενέργειες των ηγετών, επειδή η στρατηγική συμπεριφορά τους καταδεικνύει με μεγαλύτερη σαφήνεια και πιο ξεκάθαρα τον τρόπο με τον οποίο το υποκείμενο θα μπορούσε να διατηρήσει, να αλλάξει και/να ανακατευθύνει τους επίσημους και ανεπίσημους κανόνες ενός θεσμικού οργάνου. Στις περισσότερες περιπτώσεις, οι κανόνες αναπτύσσονται και μεταβάλλονται από δυναμικά δρώντα υποκείμενα, χωρίς, ωστόσο, να απορρίπτεται το γεγονός ότι η καθημερινή ερμηνεία των κανόνων από τα υποκείμενα μπορεί επίσης να οδηγήσει σε σταδιακές αλλαγές.

Μάλιστα, ο προσδιορισμός της στρατηγικής συμπεριφοράς των διαφορετικών υποκειμένων διευκολύνεται από την ίδια τη φύση της εταιρικής σχέσης. Οι συνεργασίες πολλών εταιρών και με την εμπλοκή πολλών επιπέδων κυβέρνησης δημιουργούν ένα μοίρασμα της ηγεσίας (sharing leadership), το οποίο δεν ταυτίζεται με ένα συγκεκριμένο άτομο, παραδοσιακά τον πολιτικό ηγέτη, αλλά κατανέμεται σε πολλά πρόσωπα διαφορετικής προέλευσης και διαφορετικών γεωγραφικών επιπέδων. Με τον τρόπο αυτόν η ανάλυση δεν περιορίζεται μόνο σε ένα άτομο, αλλά σε μια μικρή ηγετική ομάδα, γεγονός που επιτρέπει την καλύτερη κατανόηση της στρατηγικής συμπεριφοράς του υποκειμένου σε μια συνεργασία.

Για την ανάλυση της ηγεσίας, εκτός από τις προσεγγίσεις των πολιτικών επιστημών, η έρευνα αξιοποιεί και θεωρίες της διοικητικής επιστήμης. Αν και οι τελευταίες προέρχονται από μια διαφορετική ιδεολογική παράδοση, κανονιστική και λιγότερη κριτική, έχουν αναπτύξει σε βάθος τα μοντέλα της ηγετικής συμπεριφοράς. Ο Hambleton (2005), για παράδειγμα, υποστηρίζει ότι είναι αναγκαία αυτή η πολυεπιστημονική προσέγγιση, αν επιθυμούμε να κατανοήσουμε σε βάθος την ηγεσία μέσα στις τοπικές εταιρικές σχέσεις.

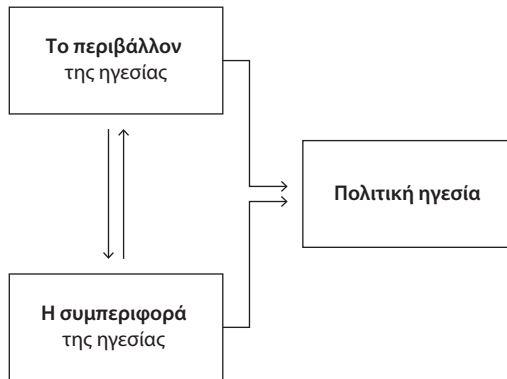
#### 3.4.1 Κατανόηση της ηγεσίας

Η υφιστάμενη βιβλιογραφία για την ηγεσία τονίζει ότι στον έναν ή στον άλλον βαθμό τόσο οι ηγέτες ως ξεχωριστά πρόσωπα όσο και το ευρύτερο περιβάλλον παίζουν τον ρόλο τους (στο ίδιο). Ουσιαστικά, αυτή η βιβλιογραφία αναπαράγει την υπάρχουσα συζήτηση σχετικά με τη σχέση δομής/υποκειμένου στην ηγεσία με έναν πιο συγκεκριμένο τρόπο. Επομένως, η ηγεσία αναφέρεται τόσο στον θεσμοθετημένο ρόλο των ηγετών όσο και στην εμπέδωση αυτού του ρόλου από τον ίδιο τον ηγέτη. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρει ο Judd (2000, σελ. 959), «οι αστικοί ηγέτες έχουν τη δυνατότητα

να κάνουν επιλογές αλλά μέσα στις παραμέτρους που επιβάλλονται τόσο από τις τοπικές πολιτικές ρυθμίσεις όσο και από τις εξωτερικές δυνάμεις».

Καθώς αναφέρεται αποκλειστικά στην πολιτική ηγεσία, ο Elgie (1995) καταδεικνύει την αλληλεξάρτηση μεταξύ πλαισίου και συμπεριφοράς στο ακόλουθο σχήμα (Σχήμα 7).

Σχήμα 7: Η διαλογική προσέγγιση της πολιτικής ηγεσίας από τον Elgie (1995, σελ. 8)



Εφαρμόζοντας την προσέγγιση του Elgie στη μελέτη περίπτωσης αυτής της έρευνας, γίνεται αντιληπτό ότι η ηγεσία της εταιρικής σχέσης καθορίζεται από τις δεξιότητες και την προσωπική διάθεση των ηγετών να ενεργούν, καθώς και από τον θεσμικό σχεδιασμό των εταιρικών σχέσεων, ο οποίος ενθαρρύνει συγκεκριμένες μορφές και πρακτικές ηγεσίας.

### 3.4.2 Ορισμός ηγεσίας

Σε σχέση με τον ορισμό της ηγεσίας, οι Leach και Wilson (2000, σελ. 11) υποστηρίζουν ότι η κύρια ουσία της ηγεσίας είναι «η ικανότητα να εμπνέει ή να πείθει τους άλλους να ακολουθήσουν μια πορεία δράσης, ενώ υπάρχει τουλάχιστον κάποια αρχική αντίσταση ως προς αυτή την πορεία». Ο ορισμός αυτός υποδηλώνει ότι η ηγεσία είναι μια σκόπιμη δραστηριότητα, λειτουργεί σε αλληλεπίδραση με ένα σώμα οπαδών και είναι μια μορφή παραγωγικής εξουσίας (Stone, 1995, σελ. 97). Όσον αφορά το τελευταίο αυτό χαρακτηριστικό, ο Burns (1978) προχωρά σε μια πολύ χρήσιμη διάκριση μεταξύ ηγεσίας «συναλλαγής» και ηγεσίας «μετασχηματισμού». Στην πρώτη περίπτωση, ο ηγέτης επιτρέπει έναν πολύ ισχυρότερο ρόλο στους οπαδούς, καθώς ο ηγέτης και οι οπαδοί εμπλέκονται σε αμοιβαίες αλληλεξαρτώμενες ανταλλαγές (συμβολικές, οικονομικές κ.λπ.).

Οι μετασχηματιστικοί ηγέτες αντιμετωπίζονται κυρίως από την άποψη της ικανότητάς τους να αλλάζουν την οργάνωσή τους και τα υφιστάμενα πρότυπα συναλλαγών με τους οπαδούς τους. Ο Burns υποστηρίζει ότι αυτοί οι ηγέτες νοιάζονται περισσότερο για την αλλαγή της θεσμικής διαδικασίας και όχι τόσο για την παρακίνηση των οπαδών να ακολουθούν. Ο μετασχηματιστικός ηγέτης συνδέεται άμεσα με τη θεσμική αλλαγή, εφόσον δεν επιδιώκει να βελτιστοποιήσει τα αποτελέσματα ενός θεσμού μόνο μέσω των υπάρχοντων «κανόνων του παιχνιδιού» αλλά να αλλάξει αυτούς τους κανόνες (δηλαδή τον θεσμικό σχεδιασμό), προκειμένου να επεκτείνει τους ορίζοντες της οργάνωσης σύμφωνα με το δικό του όραμα. Όπως αναφέρθηκε και στο προηγούμενο κεφάλαιο για τα είδη εξουσίας, πρόκειται για μια έμμεση εξουσία του υποκειμένου, η οποία ενέχει τη δυνατότητα να προκαλέσει θεσμική αλλαγή.

### 3.4.3 Προσδιορισμός των ηγετών

Μιλώντας μέσω μιας ΝΘ προσέγγισης, ο προσδιορισμός των ηγετών και των καθηκόντων τους σε μια εταιρική σχέση αποτελεί μια διαδικασία η οποία δεν απορρέει μόνο από τους νομικά κατοχυρωμένους κανόνες καταμερισμού της εξουσίας αλλά και από τους άτυπους κανόνες που ενισχύουν την ικανότητα ορισμένων ατόμων να ασκούν εξουσία στη λήψη αποφάσεων. Επομένως, η ανάλυση δεν πρέπει να εστιάζεται μόνο στις νομικές αρμοδιότητες του κατόχου της θέσης ηγεσίας, αλλά και στους κανόνες και τις συμβάσεις που καθορίζουν ποιος είναι ο πραγματικός ηγέτης και η «κατάλληλη συμπεριφορά» του. Κατά συνέπεια, είναι σημαντικό να αναζητήσουμε την αλληλεξάρτηση τυπικών/άτυπων κανόνων που διαμορφώνουν τον ηγετικό ρόλο σε έναν πολιτικό θεσμό (Leach and Lowndes, 2007). Για παράδειγμα, ορισμένες πολιτικές κουλτούρες δέχονται πιο αυταρχικούς τύπους ηγεσίας από άλλες και αυτή η διαφορά μπορεί να έχει συνέπειες για το ποιος θεωρείται επιτυχημένος ηγέτης και τον τρόπο με τον οποίο θα πρέπει να ασκεί τα καθήκοντα της ηγεσίας του.

Επομένως, εάν η ηγετική θέση και η συμπεριφορά διαμεσολαβούνται από τυπικούς και άτυπους θεσμικούς κανόνες, οι ηγέτες θα μπορούσαν να εντοπιστούν με δύο τρόπους: από τη θέση τους και από τη φήμη τους. Στην πρώτη περίπτωση, οι ηγέτες μπορούν να αναγνωριστούν από την επίσημη θέση που κατέχουν. Στη δεύτερη περίπτωση, οι ηγέτες εντοπίζονται από τους άλλους που υποστηρίζουν ότι οι πρώτοι καταδεικνύουν ηγετική συμπεριφορά (Purdue, 2001). Αυτό σημαίνει, μεταξύ άλλων, ότι μπορεί ηγέτες που επισήμως κατέχουν ηγετική θέση να επιθυμούν να μην ασκήσουν τα καθήκοντα που απορρέουν από τη θέση τους και άτυπα η ηγετική θέση να ανήκει σε άλλο πρόσωπο (Stone, 1995).

Με σκοπό την ταξινόμηση της ηγεσίας σε συγκεκριμένα πλαίσια, η θεωρία χρησιμοποιεί για την ηγεσία τους όρους «τύπος» και «στιλ». Με τον τύπο ηγεσίας αναφερόμαστε στον τρόπο με τον οποίο η θέση των ηγετών είναι θεσμοθετημένη σε μια πολιτική

οργάνωση, ενώ με το ηγετικό στίλ αναφερόμαστε σε ηγετικές συμπεριφορές από εκείνα τα υποκειμένα που κατέχουν επίσημα ή ανεπίσημα θέση ηγεσίας.

#### 3.4.4 Ηγεσία στην τοπική εταιρική σχέση

Σε ένα εννοιολογικό επίπεδο, τρεις ομάδες φορέων έχουν την ικανότητα να ασκήσουν ηγετικό ρόλο στα τοπικά εταιρικά σχήματα: 1) η ίδια η τοπική αυτοδιοίκηση, 2) ο επιχειρηματικός τομέας και 3) το δίκτυο των οργανώσεων πολιτών (Stone, 1989, όπως αναφέρεται στο Hambleton, 2005). Στο εσωτερικό της τοπικής αυτοδιοίκησης υπάρχουν δύο ομάδες παικτών: εκλεγμένοι πολιτικοί και στελέχη. Οι εκλεγμένοι τοπικοί πολιτικοί θεωρούνται τα κύρια ηγετικά στελέχη στις τοπικές εταιρικές σχέσεις, λόγω της εκλογικής τους εντολής και της παραδοσιακής συμμετοχής της τοπικής αυτοδιοίκησης στην παροχή τοπικών υπηρεσιών. Ειδικά σε πολυεπίπεδες συνεργασίες στις οποίες εμπλέκονται η ΕΕ και η κεντρική κυβέρνηση, οι ηγετικές θέσεις θα μπορούσαν επίσης να αποδοθούν σε υψηλότερα επίπεδα διακυβέρνησης, σε αξιωματούχους της ΕΕ και σε ανώτερους δημόσιους λειτουργούς.

Επιπλέον, οι δυνητικοί ηγέτες που προέρχονται από αυτούς τους φορείς θα μπορούσαν να κατέχουν επίσημη θέση (πρόεδρος της εταιρικής σχέσης) ή να έχουν τη φήμη ενός ηγέτη μεταξύ των μελών της εταιρικής σχέσης. Τέλος, θα πρέπει να λάβουμε υπόψη ότι οι ηγέτες θα μπορούσαν να είναι διαφορετικοί σε διαφορετικά στάδια της ανάπτυξης των εταιρικών σχέσεων. Για παράδειγμα, κατά την έναρξη μιας εταιρικής σύμπραξης, οι κρατικοί κεντρικοί φορείς θα μπορούσαν να διαδραματίσουν ηγετικό ρόλο, ενώ κατά την υλοποίησή της ο ηγετικός ρόλος θα μπορούσε να είναι στα χέρια του δημάρχου.

Στο υπόλοιπο τμήμα αυτής της ενότητας, παρουσιάζουμε πιο αναλυτικά την πολιτική και εκτελεστική ηγεσία στα συνεργατικά σχήματα, μελετώντας μερικά από τα βασικά χαρακτηριστικά της και τις πρόσφατες αλλαγές της αναφορικά με τις ηγετικές συμπεριφορές.

Από θεσμική άποψη, οι πολιτικοί ηγέτες είναι εκείνοι που «κατέχουν θέση στην κορυφή της διοίκησης ή των πολιτικών οργάνων της πόλης» και είναι «δημόσια ορατοί σε αυτό που κάνουν και πολιτικά υπεύθυνοι για τις πράξεις τους» (Haus and Heinelt, 2005, σελ. 27). Κατά συνέπεια, η πολιτική θέση στη δημοτική αρχή και η δημόσια λογοδοσία διακρίνουν τους τοπικούς πολιτικούς ηγέτες από άλλους ηγέτες που μπορούν να έχουν εξίσου μεγάλη επιρροή στις εταιρικές σχέσεις (όπως ανώτεροι δημόσιοι λειτουργοί, ηγέτες ομάδων συμφερόντων, ηγέτες της τοπικής κοινότητας κ.λπ.).

Τις τελευταίες δεκαετίες, σημειώθηκαν κάποιες σημαντικές αλλαγές στην αστική πολιτική, που ανασχημάτισαν το πλαίσιο στο οποίο λαμβάνει χώρα η τοπική πολιτική ηγεσία (John, 2001). Η πολιτική ηγεσία στις τοπικές συνεργασίες δεν θα μπορούσε να εξεταστεί ανεξάρτητα από αυτές τις αλλαγές. Περισσότερο ή λιγότερο, οι ηγέτες στις τοπικές συνεργασίες αποτελούν αναπόσπαστο μέρος της ευρύτερης τοπικής πολιτικής και αναπαράγουν με μικρότερες ή μεγαλύτερες διαφοροποιήσεις τις εξουσιαστικές

σχέσεις και τους υπάρχοντες πολιτικούς και κοινωνικούς θεσμικούς κανόνες που καθορίζουν την ηγεσία της τοπικής κοινωνίας. Τέλος, παρόλο που οι αλλαγές αυτές δεν είναι τόσο προφανείς στην ελληνική πραγματικότητα, οι συνεργασίες που προκύπτουν από τα ευρωπαϊκά προγράμματα, όπως αυτές που εξετάζονται στην παρούσα μελέτη, εισάγουν και ενισχύουν πρακτικές που ακολουθούν αυτές τις αλλαγές.

Δύο κύριες εξελίξεις στην αστική πολιτική, η μία που αφορά την αστική διακυβέρνηση και η άλλη τις νέες μεθόδους και τα εργαλεία διοίκησης, είχαν σημαντικές επιπτώσεις στην άσκηση της τοπικής ηγεσίας. Όσον αφορά την πρώτη, κατ' αρχάς αυξήθηκε η εξάρτηση της πολιτικής ηγεσίας από το εξωτερικό περιβάλλον. Αυτό δημιούργησε την ανάγκη για ένα περισσότερο συνεργατικό και συμπεριληπτικό στιλ ηγεσίας (Hambleton, 2002· John, 2001). Από το ιεραρχικό πρότυπο ενός αποκλειστικού ηγέτη της πόλης που καθορίζει την πολιτική και επιβάλλεται στη γραφειοκρατία, οι ηγέτες καλούνται να προχωρήσουν σε πιο εξωστρεφείς και διαμεσολαβητικές συμπεριφορές (Hambleton, 2005· Murray, 2005), έτσι ώστε να αναπτύξουν «μια ενοποιητική δυναμική» (Murray, *ό.π.*, σελ. 157).

Επί της ουσίας, η αλλαγή αυτή αγγίζει τη βασική διάκριση ανάμεσα στην παραδοσιακή άσκηση της εξουσίας, την αυταρχική εξουσία (εξουσία πάνω), και την επιθυμία να ενεργήσει ο ηγέτης μέσω της ενδυνάμωσης των οπαδών του (εξουσία σε). Στην τελευταία περίπτωση, η «εξουσία δεν αφορά την άμεση άσκηση λεπτομερούς ελέγχου ή επιρροής στη διαδικασία λήψης αποφάσεων αλλά την κινητοποίηση των απαραίτητων πόρων που θα εξασφαλίσουν την εκπλήρωση του οράματος» (Gains *et al.*, 2009, σελ. 93). Οι Williams και Sullivan (2011) αναλύουν ακόμη περισσότερο τον διαμεσολαβητικό ρόλο, δίνοντας έμφαση στην ικανότητα των ηγετών να δημιουργούν/διατηρούν διαδικασίες συλλογικής μάθησης.

Σε ένα κανονιστικό επίπεδο, αυτός ο νέος τρόπος ηγεσίας στις εταιρικές σχέσεις περιλαμβάνει τις ακόλουθες πρακτικές: α) μαθαίνω και ακούω τις διαφορετικές απόψεις των εταίρων, β) ενισχύω τον λόγο των μειονεκτούντων μικρών ομάδων, κυρίως όταν προέρχονται από την κοινωνία πολιτών, επειδή υπάρχουν ενδείξεις περιθωριοποίησης από τα κυρίαρχα συμφέροντα των εταιρικών σχέσεων, γ) έχω όραμα και δέσμευση και, τέλος, δ) δημιουργώ ευκαιρίες και σε άλλους να ασκήσουν εξουσία (Hambleton, *ό.π.*).

Παράλληλα, ο οργανωτικός κατακερματισμός στη διοίκηση του δήμου και η επιδίωξη διαφορετικών στόχων και πολιτικών, συχνά ανταγωνιστικών, δημιουργούν μια αυξανόμενη ανάγκη για ισχυρή κεντρική κατεύθυνση. Στην πραγματικότητα, οι πολιτικοί ηγέτες οφείλουν να δημιουργήσουν μια ισχυρή στρατηγική ατζέντα που θα επιβλέπει τις διάσπαρτες και πολύπλευρες πολιτικές, ειδικά σε εκείνες τις περιπτώσεις που υλοποιούνται από μη εκλεγμένους φορείς, και θα βελτιώνει την ποιότητα και την ταχύτητα λήψης αποφάσεων (Leach and Percy-Smith, 2001). Η ανάπτυξη και η εφαρμογή μιας στρατηγικής κατεύθυνσης απαιτεί δεξιότητες που ανήκουν και στη διοίκηση, πέραν της

«κυβέρνησης» (με τον παραδοσιακό πολιτικό τρόπο), και περιλαμβάνουν τον καθορισμό προτύπων, στρατηγικών στόχων και αξιολόγησης των επιδόσεων.

Επομένως, σε αυτό το νέο θεσμικό πλαίσιο, οι ηγέτες έχουν αντιφατικούς ρόλους, αφενός να δημιουργούν συνεργασία, συμπερίληψη και συναίνεση και αφετέρου να ασκούν στρατηγική πολιτική μέσω μιας σθεναρής διαχείρισης των διαφορετικών συμπεριφορών (Hambleton, ό.π.). Όπως οι Vangen και Huxham (2003, σελ. 71) σημειώνουν, «υπάρχει η ανάγκη για αποτελεσματικότητα αλλά και για συνεργασία».

Τέλος, υπάρχει ένα φαινόμενο κατακερματισμού της εξουσίας. Σε αυτό το νέο περιβάλλον της τοπικής πολιτικής, «η εξουσία είναι κατακερματισμένη και αυτό σημαίνει ότι η ηγεσία είναι μια διαδικασία σύνδεσης των διαφορετικών τμημάτων» (Hambleton, ό.π., σελ. 201). Διαφορετικές ομάδες από την τοπική κοινωνία, όπως εκλεγμένοι πολιτικοί, εκπρόσωποι της κοινωνίας των πολιτών, διευθύνοντες σύμβουλοι επιχειρήσεων και επιλεγμένα στελέχη της δημόσιας διοίκησης μπορούν να έχουν σε ένα στάδιο εξέλιξης της συνεργασίας έναν ηγετικό ρόλο, επομένως ο ηγέτης θα πρέπει κάθε φορά να συντονίζει όλες αυτές τις διαφορετικές συμπεριφορές των δρώντων υποκειμένων.

Αναφορικά με τη δεύτερη εξέλιξη, την εισαγωγή νέων εργαλείων δημόσιας διοίκησης στην τοπική διοίκηση, αυτή συνέβαλε στην ενίσχυση των επιτελικών στελεχών της δημόσιας διοίκησης, οι οποίοι ανατρέπουν την παραδοσιακή διάκριση μεταξύ χάραξης πολιτικής και εφαρμογής πολιτικής. Οδήγησε, επί της ουσίας, σε μια πολυσυμμετοχική ηγεσία με τον δήμαρχο, το δημοτικό συμβούλιο και τα επιτελικά στελέχη να λαμβάνουν συνεργατικά τις πολιτικές αποφάσεις. Ειδικότερα, ο γενικός γραμματέας και επιλεγμένοι διευθυντές έχουν εξελιχθεί «σε δυναμικούς εκτελεστικούς ηγέτες που είναι σε θέση να συνεργαστούν στενά με τα εκλεγμένα μέλη και να συμμετέχουν στη διαμεσολάβηση των συμφερόντων της κοινότητας» (Hambleton, 2002, σελ. 163). Επομένως, ενώ οι πολιτικοί ηγέτες κατευθύνονται προς έναν πιο καινοτόμο επιχειρηματικό και διαχειριστικό ρόλο, τα διευθυντικά στελέχη διευρύνουν τον ρόλο τους πέρα από το παραδοσιακό καθήκον τους να υπηρετούν τη διοίκηση προς λειτουργίες πιο πολιτικές στο πλαίσιο της στενής συνεργασίας και επιρροής στους εκλεγμένους δημοτικούς συμβούλους και στους εκπροσώπους της τοπικής κοινωνίας.

Η διακρατική έρευνα των Klausen και Magnier (1998) για τα ανώτατα στελέχη της τοπικής αυτοδιοίκησης έχει εντοπίσει δύο διαφορετικούς τύπους εκτελεστικής ηγεσίας: τους κλασικούς και τους πολιτικούς γραφειοκράτες Στο ένα άκρο του φάσματος, οι πολιτικοί γραφειοκράτες ενδιαφέρονται περισσότερο να «κάνουν σωστά πράγματα». Οι πρακτικές τους περιλαμβάνουν τη διαμόρφωση συγκεκριμένων απόψεων, την παροχή πολιτικών συμβουλών σε δημάρχους, την επιρροή στη λήψη αποφάσεων για αποτελεσματικές λύσεις και την επίγνωση των απόψεων των πολιτών. Στο άλλο άκρο, οι κλασικοί γραφειοκράτες ενδιαφέρονται περισσότερο να «κάνουν τα πράγματα σωστά», όπως την καθημερινή διοίκηση του δήμου και την παροχή τεχνικών συμβουλών στους δημάρχους.



Μεταφέροντας τον τύπο του πολιτικού γραφειοκράτη στην εταιρική σχέση, τα ανώτερα στελέχη (διευθύνων σύμβουλος, πρόεδρος κ.λπ.) μπορούν να διαδραματίσουν αποφασιστικό ρόλο στην εξέλιξη της εταιρικής σχέσης, υιοθετώντας τις ακόλουθες πρακτικές: α) την παροχή στρατηγικών συμβουλών στους πολιτικούς σχετικά με τη λειτουργία και το μέλλον της εταιρικής σχέσης, β) τη διαχείριση διαδικασιών όπως την επίλυση συγκρούσεων και την εδραίωση εμπιστοσύνης (Haveri *et al.*, 2009), γ) τη λήψη αποφάσεων εκ μέρους των πολιτικών ηγετών, ιδιαίτερα στις καθημερινές δραστηριότητες της εταιρικής σχέσης, και, τέλος, δ) επικοινωνώντας και επηρεάζοντας άλλους φορείς και ειδικότερα την τοπική κοινότητα.

Πέρα από το τοπικό επίπεδο, αυτός ο τύπος εκτελεστικής ηγεσίας μπορεί να ασκηθεί και σε υψηλότερα κυβερνητικά επίπεδα. Για παράδειγμα, στα έργα που χρηματοδοτούνται από την ΕΕ, οι ανώτεροι δημόσιοι υπάλληλοι μπορούν να διαδραματίσουν καθοριστικό ηγετικό ρόλο στη χάραξη της ημερήσιας ατζέντας και στη διευκόλυνση της προσαρμογής των κανόνων της ΕΕ στο εθνικό περιβάλλον.

Σχετικά με τους τρεις τύπους νομιμοποίησης, η νομιμοποίηση εισροών της ηγεσίας της εκτελεστικής εξουσίας είναι υπό αμφισβήτηση. Μόνο στη νομιμοποίηση των εκροών και λιγότερο στη νομιμοποίηση των διαδικασιών τα πράγματα γίνονται καλύτερα. Σε σχέση με το πρώτο, τα στελέχη έχουν την ικανότητα να παράγουν τα αναμενόμενα αποτελέσματα λόγω των επαγγελματικών δεξιοτήτων και της αμεροληψίας τους. Σε σχέση με τη νομιμοποίηση των διαδικασιών, τα στελέχη σε μια εταιρική σχέση ενδέχεται να εμφανίζονται συχνά στα τοπικά μέσα ενημέρωσης και επομένως θεωρούνται από τους πολίτες οι βασικοί φορείς λήψης αποφάσεων. Αυτό συμβαίνει όχι μόνο επειδή διοικούν και παρακολουθούν την εταιρική σχέση αλλά και επειδή είναι συνήθως τα πρόσωπα επαφής των δικαιούχων όσον αφορά τις δράσεις της εταιρικής σχέσης.

Τέλος, μπορούμε να εντοπίσουμε δύο σημαντικούς θεσμικούς παράγοντες που καθορίζουν το πεδίο δράσης της ηγεσίας σε μια συνεργασία: ο βαθμός της θεσμοθετημένης συνεργασίας και το είδος των κανόνων από τους οποίους προέκυψε (Sweeting *et al.*, 2004). Όσον αφορά το πρώτο, στις περιπτώσεις όπου οι εταιρικές σχέσεις είναι σπάνιες ή ανύπαρκτες, όπως στην περίπτωση της Ελλάδας, η προώθηση της συνεργασίας και ο συντονισμός των εταίρων αποτελούν τα κύρια καθήκοντα των ηγετών. Όσον αφορά το δεύτερο, το επίπεδο της θεσμικής εξάρτησης των εταιρικών σχέσεων και άρα και του ηγέτη από το ευρύτερο περιβάλλον, οι Sweeting *et al.* (ό.π.) εντοπίζουν τέσσερα μοντέλα ηγεσίας. Στο ένα άκρο βρίσκεται το μοντέλο όπου η εταιρική σχέση εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από πολιτικο-διοικητικούς κανόνες και από πολύπλοκες και γραφειοκρατικές ρυθμίσεις του ευρύτερου περιβάλλοντος με τους οποίους οι ηγέτες οφείλουν να συμμορφώνονται. Επομένως, το στίλ των ηγετών δεν μπορεί να επηρεάσει ιδιαίτερα τον θεσμό της συνεργασίας. Σκοπός του ηγέτη είναι η επίτευξη της συναίνεσης σε μια κατάσταση διαπραγμάτευσης ανάμεσα σε πολλούς και διαφορετικούς φορείς (αναφέρεται στην τυπολογία ως κεντρική και ενοποιητική ηγεσία).

Στο άλλο άκρο βρίσκεται η περίπτωση όπου η εταιρική σχέση είναι πιο αυτόνομη από το επίσημο θεσμικό πλαίσιο της, επομένως, η συμπεριφορά των ηγετών μπορεί να διαδραματίσει σημαντικότερο ρόλο (αναφέρεται ως διαμορφωτική και αναδυόμενη ηγεσία). Οι ηγέτες προχωρούν διαμορφώνοντας δίκτυα εργασίας, συνθήκες εμπιστοσύνης και ενίσχυσης των υφιστάμενων σχέσεων για την υλοποίηση των προβλεπόμενων δράσεων. Στην περίπτωση αυτή, η ηγεσία ταυτίζεται με την ιδεολογία τού «να έχουμε τελικά αποτελέσματα» (στο ίδιο, σελ. 361). Αυτό το μοντέλο συνδέεται άμεσα και με τη συζήτηση που αναπτύχθηκε στο πρώτο κεφάλαιο σχετικά με τη δύναμη των ανεπίσημων κανόνων αλλά και τη φύση των ίδιων των τυπικών κανόνων να επιτρέπουν λιγότερο ή περισσότερο την αναθεώρησή τους, δηλαδή από τον βαθμό ελευθερίας που επιτρέπουν στους εταίρους να ενεργούν ανεξάρτητα από τους κανόνες.

Αυτό το κεφάλαιο περιγράφει τις κύριες θεωρίες της αστικής πολιτικής και επιδιώκει τη διασύνδεσή τους με τη ΝΘ προσέγγιση. Εντοπίζει τέσσερα βασικά ζητήματα –μάθηση, ιδέες, πόρους και κίνητρα των υποκειμένων, σχέση δομής/υποκειμένου– ως πεδία εννοιολογικής ανταλλαγής μεταξύ της ΝΘ προσέγγισης και των θεωριών των αστικών καθεστώτων και της αστικής διακυβέρνησης. Επιπλέον, με βάση τις νεο-μαρξιστικές θεωρίες της αστικής πολιτικής, ασκείται κριτική σε δύο «συνεργατικά πλεονεκτήματα» των τοπικών συνεργασιών, αυτά της αποτελεσματικότητας και της δημοκρατικής εκπροσώπησης και συμμετοχής.

Επιπλέον, μελετά και συνοψίζει την υπάρχουσα βιβλιογραφία που αφορά ΝΘ μελέτες των τοπικών εταιρικών σχέσεων και αντλεί από αυτές εμπειρικές παρατηρήσεις προκειμένου να συνδέσει τα ευρύτερα ερευνητικά θέματα της ΝΘ ανάλυσης με το τοπικό επίπεδο. Η μελέτη επικεντρώνεται σε τέσσερα χαρακτηριστικά των τοπικών συνεργασιών: άτυποι κανόνες, διαδικασίες, θεσμική αλληλεξάρτηση και δυναμική των θεσμικών αλλαγών.

Στην τελευταία ενότητα, συζητήθηκε ο ρόλος της ηγεσίας στα συνεργατικά σχήματα. Υποστηρίχθηκε ότι τόσο το ευρύτερο θεσμικό πλαίσιο όσο και η ίδια η συμπεριφορά του υποκειμένου διαμορφώνουν το πεδίο δράσης ενός ηγέτη. Επιπλέον, καταγράφηκαν οι πρόσφατες τάσεις στην τοπική δημόσια πολιτική και οι επιπτώσεις τους στον ρόλο της τοπικής πολιτικής και εκτελεστικής ηγεσίας στη χάραξη πολιτικής γενικότερα και στις εταιρικές σχέσεις ειδικότερα. Το κεφάλαιο ολοκληρώνεται με μια διερεύνηση του τι συνιστά η έννοια του αποτελεσματικού ηγέτη στις τοπικές συνεργασίες σε σχέση με τα προσωπικά του χαρακτηριστικά και το εκάστοτε θεσμικό πλαίσιο.