

6. Οι ρυθμίσεις των επίσημων κανόνων της εταιρικής σχέσης

Όπως αναφέρθηκε στο πρώτο κεφάλαιο, η ΝΘ ανάλυση δεν μπορεί να ολοκληρωθεί, εάν στερηθεί την ανάλυση της κλασικής θεσμικής μελέτης των επίσημων κανόνων. Επομένως, σε αυτό το κεφάλαιο θα προσδιοριστούν αρχικά οι τυπικοί κανόνες των εταιρικών σχέσεων, όπως εμφανίζονταν σε επίσημα θεσμικά έγγραφα και κανονιστικές διατάξεις (κοινές υπουργικές αποφάσεις, νόμους, οδηγίες, κανονισμούς και κατευθυντήριες γραμμές) και στις αναφορές πολιτικών και διευθυντικών στελεχών σε ευρωπαϊκό, εθνικό και τοπικό επίπεδο. Αυτοί οι κανόνες είχαν ουσιαστικά καθορίσει τον τρόπο λειτουργίας και των δύο υπό μελέτη εταιρικών σχέσεων.

Οι τυπικοί αυτοί κανόνες δεν εισήγαγαν μόνο την εταιρική σχέση ως νέο τρόπο χάραξης πολιτικής στον νομό Ηρακλείου αλλά, επιπροσθέτως, επηρέασαν τον εθνικό και τοπικό πολιτικό συντονισμό, υποστηρίζοντας νέα εργαλεία πολιτικής και τομείς παρέμβασης. Όπως αναφέρθηκε σε μια συνέντευξη, «η Ελλάδα δεν είχε την εμπειρία της συλλογικής δράσης στη χάραξη πολιτικής, έτσι ξεκίνησε από το μηδέν» (Στέλεχος της ΕΕ, γεωγραφικός υπεύθυνος του LEADER+). Υποστηρίζεται επιπλέον ότι, παρόλο που ο βασικός παράγοντας για τη διαμόρφωση των τυπικών κανόνων των εταιρικών σχέσεων ήταν η ΕΕ, υπήρχε επίσης ένα στοιχείο μεταβλητότητας (βλ. Κεφάλαιο 2, Ενότητα 2.2) σε αυτούς τους κανόνες, που επέτρεπε στους εθνικούς και τοπικούς συντονιστές να τους προσαρμόσουν στις ιδιαίτερες ανάγκες της κάθε χώρας.

Επιλέχθηκαν πέντε τυπικοί κανόνες που συμπεριλαμβάνονταν στις αρχές και τις κατευθυντήριες γραμμές των ΚΠ, καθώς και σε κοινές υπουργικές αποφάσεις, όπως προσαρμόστηκαν από το ελληνικό κράτος. Αυτοί οι επίσημοι κανόνες επιλέχθηκαν επειδή είχαν άμεση σχέση με την οργάνωση και την υλοποίηση της συλλογικής δράσης. Για κάθε κανόνα, παρουσιάζεται ο τρόπος με τον οποίο εφαρμόζεται ορίζοντα από τους εταίρους και κάθετα ως αποτέλεσμα της σχέσης μεταξύ της ΕΕ, του ελληνικού κράτους και των τοπικών συντονιστών των εταιρικών σχέσεων. Επίσης, συζητούνται και τα θέματα θεσμικής αλλαγής, με τον προσδιορισμό του αντίκτυπου αυτών των τυπικών κανόνων στην τοπική και, σε μικρότερο βαθμό, στην εθνική πολιτική οργάνωση και χάραξη πολιτικής.

6.1 Πρώτος κανόνας: Εταιρική σχέση και εκδημοκρατισμός στη λήψη αποφάσεων

6.1.1 Ο κανόνας της εταιρικής σχέσης των ΚΠ και η κάθετη προσαρμογή του

Σύμφωνα με την αρχή της εταιρικής σχέσης που αποτελεί τη βάση και των δύο ΚΠ, ο ιδιωτικός τομέας, οι μη κυβερνητικές οργανώσεις και οι δικαιούχοι αποκτούν πρόσβαση στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων της εταιρικής σχέσης, αναπτύσσοντας αλληλεπιδράσεις με τους κυβερνητικούς οργανισμούς σε όλα τα επίπεδα της δημόσιας διοίκησης με σκοπό την υλοποίηση των στόχων των πρωτοβουλιών.

Στο LEADER +, η αρχή της εταιρικής σχέσης υλοποιείται με τη σύσταση της ΟΤΔ. Πρόκειται για μια τοπική εταιρική σχέση που έχει καθήκον να σχεδιάσει και να εφαρμόσει το στρατηγικό σχέδιο τοπικής ανάπτυξης, να λάβει αποφάσεις σχετικά με την κατανομή των οικονομικών πόρων στους επενδυτές και να συντονίσει το σύνολο του προγράμματος. Σύμφωνα με την κατευθυντήρια γραμμή του LEADER+, οι ΟΤΔ οφείλουν να κινητοποιήσουν τους δημόσιους φορείς, την κοινωνία πολιτών και τους ιδιωτικούς φορείς. Οι εταίροι του ιδιωτικού τομέα και των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών θα πρέπει να αποτελούν το 50% τουλάχιστον της τοπικής εταιρικής σχέσης (Ανακοίνωση της Επιτροπής 139/05, 2005, σελ. 7).

Σύμφωνα με την κατευθυντήρια γραμμή της πρωτοβουλίας EQUAL [Ανακοίνωση της Επιτροπής COM (2003) 840], η αρχή της εταιρικής σχέσης πρέπει να υλοποιηθεί μέσω της ίδρυσης της ΑΣ. Η τελευταία θα πρέπει με τη σειρά της να ενεργοποιήσει δημόσιους, ημι-δημόσιους ή ιδιωτικούς φορείς, οι οποίοι θα είναι υπεύθυνοι για τον σχεδιασμό και την εφαρμογή της πρωτοβουλίας. Και στις δύο εταιρικές σχέσεις, οι εταίροι οφείλουν να συμμετέχουν στη διαδικασία λήψης αποφάσεων ισότιμα, ενώ ένας από τους εταίρους, ως συντονιστής του έργου, αναλαμβάνει τον διοικητικό και οικονομικό συντονισμό.

Η εταιρική σχέση ως εργαλείο πολιτικής και οι αρχές της προσέγγισης από τα κάτω και της ενδυνάμωσης των εταίρων που ακολούθησαν την υλοποίηση της εταιρικής σχέσης (βλ. Κεφάλαιο 5, Ενότητα 5.2) ήταν κάτι πολύ νέο για την ελληνική πολιτική και την κοινωνικοοικονομική πραγματικότητα. «Γενικά, όλα τα έργα που εφαρμόζουμε τώρα είναι μέσω εταιρικών σχέσεων. Αυτό δεν είναι κάτι που ξαφνικά άρχισε να συμβαίνει στην Ελλάδα, οι συμπράξεις ξεκίνησαν από τα προγράμματα της ΕΕ» (Συντονιστής του EQUAL II). Η καινοτομία αυτών των προγραμμάτων δεν αφορούσε μόνο τις δημοτικές αρχές αλλά και το κεντρικό κράτος. «Κατά την πρώτη εφαρμογή του, το LEADER ήταν μια πρωτόγνωρη εμπειρία τόσο για το υπουργείο που ήταν υπεύθυνο για το σύνολο της διαχείρισης του έργου όσο και για τις εμπλεκόμενες δημοτικές αρχές» (Στέλεχος της ΔΑ του LEADER+).

Ωστόσο, η εταιρική σχέση ήταν ένας γενικός κανόνας των ΚΠ που επέτρεπε τη δυνατότητα προσαρμογών από κάθε κράτος-μέλος όσον αφορά τη σύνθεση της σύμπραξης και το γεωγραφικό επίπεδο υλοποίησης. Ως εκ τούτου, το ελληνικό κράτος πρόσθεσε

νέους τυπικούς κανόνες στην προσπάθειά του να εξειδικεύσει τον γενικό κανόνα της ΕΕ για την εταιρική σχέση και να τον προσαρμόσει στην ελληνική πραγματικότητα. Δύο ήταν οι κύριες παρεμβάσεις του ελληνικού κράτους: η μία αφορούσε τη θεσμοθέτηση της ΑΣ με νόμο και η άλλη την τοποθέτηση της ΟΤΔ κάτω από τον έλεγχο και τον συντονισμό των Τοπικών Αναπτυξιακών Εταιρειών.

Η θεσμοθέτηση της ΑΣ, μέσω μιας συγκεκριμένης νομικής μορφής, διαφοροποιήθηκε από τις πρακτικές ίδρυσης των ΑΣ σε άλλα κράτη-μέλη. Στην Ιρλανδία ή στο Ηνωμένο Βασίλειο, για παράδειγμα, οι ΑΣ ήταν ανεπίσημες. Μια πιθανή εξήγηση είναι ότι στις χώρες αυτές η αρχή της εταιρικής σχέσης ήταν ήδη μια καθιερωμένη πρακτική της τοπικής πολιτικής. Αντίθετα, στην Ελλάδα, όπου «για πρώτη φορά το έργο ενίσχυσε τη συνεργασία μεταξύ φορέων που δεν είχαν καμιά σχέση προηγούμενων» (Στέλεχος της ΕΕ, αξιολογητής του EQUAL), ο φόβος αντίστασης των εθνικών θεσμών μέσω των ισχυρών άτυπων κανόνων και πρακτικών (βλ. επόμενο κεφάλαιο) υποχρέωσε το ελληνικό κράτος να λάβει αυτή την απόφαση. Συζητώντας περαιτέρω το ζήτημα αυτό με τον αξιολογητή του EQUAL στην ΕΕ, αναφέρθηκε: «Στην Ελλάδα, οι πολιτικοί αισθάνονται πιο σίγουροι και κάνουν τα πράγματα με πιο ασφαλή τρόπο, όταν υπάρχουν νόμοι που τους καλύπτουν. Νομίζω ότι στην περίπτωση του EQUAL αυτό ήταν καλό, επειδή εξασφάλισε τη βιωσιμότητα αυτής της προσπάθειας». Κατά συνέπεια, το ελληνικό κράτος προσπάθησε να προστατεύσει τη βιωσιμότητα της εταιρικής σχέσης από το ενδεχόμενο διακοπής της λειτουργία της λόγω του καινοτόμου χαρακτήρα της για την εθνική και τοπική πολιτική.

Στο LEADER+ η διαχείριση όλων των θεμάτων που σχετίζονταν με τον προγραμματισμό και την υλοποίηση του προγράμματος πραγματοποιήθηκε από έναν θεσμό που δημιουργήθηκε στο πλαίσιο της ΟΔΤ, την Επιτροπή Διαχείρισης του προγράμματος (ΕΔΠ), της οποίας η σύνθεση αντιστοιχεί στην αναλογία 50% δημόσιος τομέας και 50% ιδιωτικός τομέας. Το διοικητικό συμβούλιο της ΟΔΤ μεταβίβασε στην ΕΔΠ την ευθύνη διαχείρισης και υλοποίησης του τοπικού προγράμματος. Ωστόσο, στα νομικά έγγραφα, η σχέση αυτών των δύο οργάνων δεν προσδιορίστηκε συγκεκριμένα. Όπως αναφέρεται πιο αναλυτικά στο επόμενο κεφάλαιο, ο φόβος του κράτους να εμπιστευτεί τον ιδιωτικό τομέα σε ένα πρόγραμμα με τόσο μεγάλο προϋπολογισμό που αφορά την τοπική ανάπτυξη οδήγησε στη θεσμοθέτηση μιας «ανισοβαρούς στην πράξη» και «ιδιόμορφης» συνεργασίας, όπου ο δημόσιος τομέας παρέμεινε ο βασικός παίκτης.

Εκτός από τους ευρωπαϊκούς και εθνικούς τυπικούς κανόνες, υπήρχαν και οι τυπικοί κανόνες του τοπικού επιπέδου. Αυτοί οι κανόνες δεν ήταν νέοι και διαφορετικοί από τους υφιστάμενους σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο αλλά υποστηρίχθηκαν κατηγορηματικά από τους συντονιστές του προγράμματος, προκειμένου να περιοριστούν οι εξουσίες των άτυπων κανόνων και η διεκδίκηση των ειδικών συμφερόντων του κάθε εταίρου (βλ. επόμενο κεφάλαιο). Αυτοί οι κανόνες ήταν: 1) διαφάνεια και δημοσιότητα, 2) σταθερότητα και 3) σαφής διάκριση των ρόλων μεταξύ των εταίρων.

Σε σχέση με τον πρώτο κανόνα, η καθιέρωση και η χρήση διαφανών κριτηρίων κατά τη διαδικασία επιλογής των χρηματοδοτούμενων έργων αποτελούσε μόνιμη μέριμνα για τους συντονιστές των προγραμμάτων, έχοντας πάντα τον φόβο να μην απολέσουν την αξιοπιστία και την εμπιστοσύνη των εταίρων. «Για εμάς, ήταν σημαντικό να έχουμε διαφάνεια σε όλες τις δράσεις που πήραμε και γι' αυτό δημιουργήσαμε έναν επιπλέον εσωτερικό κανονισμό για την εφαρμογή του προγράμματος» (Συντονιστής του EQUAL II). Ιδιαίτερα στην περίπτωση LEADER+, δόθηκε περισσότερη έμφαση στη διατύπωση σαφών και ξεκάθαρων κριτηρίων επιλογής για τη χρηματοδότηση των επενδύσεων. Τα κριτήρια αυτά δημοσιεύτηκαν σε ενημερωτικά φυλλάδια και στην ιστοσελίδα της ΑΝ.Η. «Όλοι οι εταίροι και οι επενδυτές έχουν το φυλλάδιο με τα κριτήρια που έχουν εγκριθεί από το διοικητικό συμβούλιο [...]. Τα κριτήρια είναι όσο το δυνατόν πιο αντικειμενικά και ξεκάθαρα» (Συντονιστής LEADER+).

Η αρχή της διαφάνειας συνδυάστηκε με την αρχή των αμετάβλητων κανόνων: «Ενημερώνουμε από την αρχή ότι τα κριτήρια δεν είναι απλώς τυπικά, κάθε κριτήριο έχει τις άμεσες επιπτώσεις του στην επιλογή των επενδύσεων» (Συντονιστής LEADER+). Από τη στιγμή που καθορίστηκαν τα κριτήρια και ολοκληρώθηκαν οι αποφάσεις σχετικά με τις επενδύσεις, δεν ήταν εφικτές οι αλλαγές ακόμα και αν ασκούσαν πιέσεις που προέρχονταν από πολιτικά κόμματα, διαπροσωπικές σχέσεις, οικογενειακές και συγγενικές σχέσεις. «Αν εμείς (ΑΝ.Η) λυγίζαμε και κάναμε μια χάρη σε έναν δήμαρχο ή τον εντάσσαμε στο πρόγραμμα ανεπίσημα, θα υπήρχαν συνέπειες. Θα μας κατηγορούσαν ότι πήραμε μαύρα, δεν θα μας είχε κανείς εμπιστοσύνη [...] η πολιτική του οργανισμού είναι να μην ενδώσει σε τέτοιες πιέσεις» (Συντονιστής LEADER+).

Τέλος, η διαμόρφωση σαφών κανόνων σχετικά με τον ρόλο των εταίρων και τη συνεργασία μεταξύ τους ήταν ένας από τους βασικούς στόχους των συντονιστών και κατευθυντήρια αρχή του διοικητικού συμβουλίου της ΑΝ.Η. «Το θέμα είναι να γνωρίζουμε σαφώς τις έννοιες και τους κανόνες του παιχνιδιού και αυτό συνέβη στην περίπτωση της ΑΝ.Η» (Δήμαρχος Αρκαλοχωρίου), ενώ ο δημοτικός σύμβουλος Αρχανών υποστηρίζει ότι ορθά «υπάρχουν σαφείς στόχοι και συμφωνημένες αρχές». Πολλοί εταίροι επιβεβαίωσαν επίσης τη σχέση μεταξύ σαφήνειας του κάθε ρόλου των εταίρων και της ομαλής λειτουργίας της εταιρικής σχέσης. «Όλοι έχουμε καλές σχέσεις, διότι κάθε εταίρος έχει τον δικό του ξεχωριστό ρόλο και αυτόν υπηρετεί, η ΑΝ.Η ήταν σαφής σε αυτό» (Στέλεχος της ΑΝΕ ΑΚΟΜ).

6.1.2 Σύνθεση των συνεργατικών σχέσεων των LEADER+ και EQUAL II και κίνητρα των εταίρων

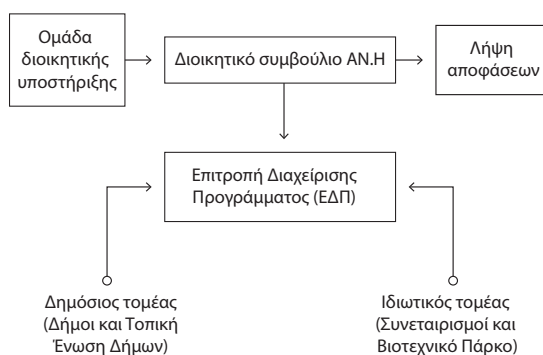
6.1.2.1 Λήψη αποφάσεων, δομή διοίκησης και περιγραφή των εταίρων

Στο LEADER+, η ΑΝ.Η, όπως και όλες οι άλλες Αναπτυξιακές Εταιρείες που δεν μπορούσαν να ανταποκριθούν στην προϋπόθεση της ΚΠ για την εκπροσώπηση στην ΟΤΔ

του 50% από ιδιώτες και 50% από το δημόσιο, ίδρυσε επίσης μια ΕΔΠ. Η σύνθεση της ΕΔΠ σχεδιάστηκε για να εξασφαλίσει την αντιπροσώπευση του 50% από τους κοινωνικοοικονομικούς φορείς της περιοχής. Ωστόσο, τόσο η ΑΝ.Η όσο και η ΕΔΠ συμμετείχαν στη λήψη αποφάσεων και στη διαχείριση του προγράμματος.

Οι εταίροι της εταιρικής σχέσης LEADER+ που συμμετέχουν στη λήψη αποφάσεων παρουσιάζονται στο ακόλουθο σχήμα (Σχήμα 8).

Σχήμα 8: Η δομή της διαχείρισης και λήψης αποφάσεων της εταιρικής σχέσης LEADER +



Όπως φαίνεται στο σχήμα και συζητήθηκε παραπάνω, η ΑΝ.Η λάμβανε όλες τις αποφάσεις, ενώ η ΕΔΠ διατήρησε έναν πιο τυπικό ρόλο, εγκρίνοντας αυτές τις αποφάσεις. Το τεχνικό και διοικητικό προσωπικό, όπως η «Επιτροπή επιλογής των επενδυτών», υποστήριζε και τα δύο όργανα.

Η ΑΝ.Η ήταν και παραμένει μέχρι σήμερα μια ανώνυμη εταιρεία που στοχεύει στην ανάπτυξη του νομού Ηρακλείου. Όλοι οι 24 δήμοι του νομού Ηρακλείου μαζί με την Τοπική Ένωση Δήμων κατέχουν το 80% των μετοχών. Το 20% των μετοχών ανήκει σε 8 συνεταιρισμούς, οι οποίοι είναι κυρίως γεωργικοί συνεταιρισμοί, με εξαίρεση την Παγκρήτιο Συνεταιριστική Τράπεζα και τον Σύλλογο Εμπόρων, Βιοτεχνών Επαγγελματιών Αρκαλοχωρίου.

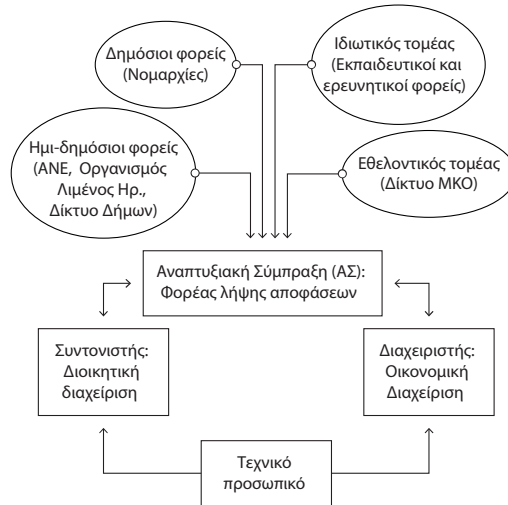
Η Τοπική Ένωση Δήμων του Ηρακλείου είναι ένωση όλων των δήμων του νομού Ηρακλείου για τον συντονισμό και τη διευκόλυνση των (πολιτικών) δραστηριοτήτων τους. Ο γεωργικός συνεταιρισμός ΠΕΖΑ βρίσκεται στον δήμο Ν. Καζαντζάκη

στο Ηράκλειο και παράγει κρασί και ελαιόλαδο. Η συμμετοχή των αγροτών είναι πολύ υψηλή, με 45 αγρότες μετόχους, και η δραστηριότητά της είναι κερδοφόρα. Ο γεωργικός συνεταιρισμός Κάτω Ασίων βρίσκεται στον αντίστοιχο δήμο και η δραστηριότητά του είναι σημαντικά μικρότερη. Τέλος, το Βιοτεχνικό Πάρκο Αρκαλοχωρίου ξεκίνησε τη λειτουργία του το 2005. Πρόκειται για μια ανώνυμη εταιρεία, αλλά η διοίκησή της περιλαμβάνει δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς, όπως τον δήμο Αρκαλοχωρίου και τον Σύλλογο Εμπόρων, Βιοτεχνών Επαγγελματιών Αρκαλοχωρίου.

Σε σχέση με τη δομή λήψης αποφάσεων και τη διοίκηση της σύμπραξης EQUAL II, η οποία παρουσιάζεται στο παρακάτω σχήμα (Σχήμα 9), δημιουργήθηκαν τρία βασικά όργανα: το διοικητικό συμβούλιο, ο συντονιστής και ο διαχειριστής. Ο συντονιστής ήταν ο εταίρος που ήταν υπεύθυνος για την καθημερινή εκτέλεση του έργου και υποστήριζε το διοικητικό συμβούλιο με τεχνικές και διοικητικές εκθέσεις για τη διευκόλυνση της λήψης αποφάσεων. Ο διαχειριστής ήταν υπεύθυνος για την οικονομική διαχείριση της εταιρικής σχέσης και λογοδοτούσε στο αρμόδιο υπουργείο.

Το διοικητικό συμβούλιο απαρτιζόταν από έναν εκπρόσωπο κάθε εταίρου και είχε τρεις σημαντικές αρμοδιότητες για τη λειτουργία της εταιρικής σχέσης: την έγκριση των κύριων στόχων της εταιρικής σχέσης, την υλοποίηση και τον έλεγχο. Δεδομένου ότι οι κύριες συζητήσεις για τον προσδιορισμό των πολιτικών του προγράμματος και την κατανομή του προϋπολογισμού είχαν ήδη πραγματοποιηθεί στο στάδιο της έναρξης της εταιρικής σχέσης (βλ. επόμενο κεφάλαιο), η έγκριση των στόχων ήταν λίγο έως πολύ τυπική διαδικασία που επιβεβαίωνε την οριστική δέσμευση των εταίρων στην εταιρική σχέση. Η σημαντικότερη αρμοδιότητα του διοικητικού συμβουλίου ήταν η έγκριση της έναρξης υλοποίησης των δράσεων.

Σχήμα 9: Η δομή της διαχείρισης και λήψης αποφάσεων της εταιρικής σχέσης EQUAL II



Στο διοικητικό συμβούλιο της εταιρικής σχέσης υπήρχαν πέντε ΑΝΕ, τρεις νομαρχιακές υπηρεσίες (ΝΕΛΕ), δύο δίκτυα εξειδικευμένα στην κοινωνική πολιτική (ΚΟΙΝΩ.ΠΟΛΙΤΙ.Α και ΖΕΥΞΙΣ), ένας ερευνητικός φορέας (Επιστημονικό και Τεχνολογικό Πάρκο Κρήτης-ΕΤΠ.Κ), ένα κέντρο επαγγελματικής κατάρτισης (Ανάπτυξη της Κρήτης) και ένας ημι-δημόσιος οργανισμός (Οργανισμός Λιμένος Ηρακλείου).

Το Δίκτυο Κοινωνικής Πολιτικής Αυτοδιοικήσεων Κρήτης (ΚΟΙΝΩ.ΠΟΛΙΤΙ.Α) είναι ένας μη κερδοσκοπικός οργανισμός διαδημοτικής συνεργασίας των δήμων της Κρήτης με σκοπό τον συντονισμό, τον σχεδιασμό και την εφαρμογή της κοινωνικής πολιτικής του κάθε δήμου-εταίρου. Στο δίκτυο συμμετέχουν 44 δήμοι και η γεωγραφική δράση του καλύπτει το σύνολο της Κρήτης.

Το Παγκρήτιο Δίκτυο Κοινωνικών Φορέων (ΖΕΥΞΙΣ) είναι μια μη κυβερνητική οργάνωση στην οποία συμμετέχουν 31 κοινωνικές οργανώσεις από ολόκληρη την Κρήτη. Αυτές οι οργανώσεις εκπροσωπούν άτομα με ειδικές ανάγκες, όπως το Κέντρο Ειδικών Παιδιών Ζωοδόχου Πηγής, που είναι ένας από τους κύριους ιδρυτές αυτού του δικτύου. Οι κύριοι στόχοι του είναι η ευαισθητοποίηση και η κινητοποίηση της τοπικής κοινωνίας και των ΜΚΟ για την επίτευξη της κοινωνικής ένταξης των ευάλωτων ομάδων μέσω συνεργατικών δράσεων και ανταλλαγής πληροφοριών.

Από τις πέντε ΑΝΕ που συμμετείχαν στη σύμπραξη, τέσσερις έχουν ως γεωγραφικό χώρο δράσης τους νομούς Χανίων, Ρεθύμνου, Λασιθίου και Ηρακλείου και μία

την επαρχία Σητείας, που ανήκει στον νομό Λασιθίου. Όπως και στην περίπτωση της ΑΝ.Η, το μετοχικό κεφάλαιο περιλαμβάνει στο μεγαλύτερο ποσοστό δήμους, ενώ οι υπόλοιποι μέτοχοι είναι εμπορικά επιμελητήρια, συνεταιρισμοί, η Τοπική Ένωση Δήμων, η Παγκρήτια Συνεταιριστική Τράπεζα, ΜΚΟ κ.λπ.

Η Νομαρχιακή Επιτροπή Λαϊκής Επιμόρφωσης (ΝΕΛΕ) ήταν υπηρεσία του νομού και είχε στόχο την προσφορά εκπαιδευτικών προγραμμάτων σε όλες τις ηλικιακές κατηγορίες. Το Επιστημονικό και Τεχνολογικό Πάρκο Κρήτης (ΕΤΕΠ-Κ) που βρίσκεται στο Ηράκλειο είναι μια εταιρεία περιορισμένης ευθύνης που υποστηρίζει την ανάπτυξη της επιχειρηματικής δράσης περίπου 45 εταιρειών και αναπτύσσει διάφορα έργα για την προώθηση της περιφερειακής καινοτομίας και της επιχειρηματικής δραστηριότητας.

Το κέντρο επαγγελματικής κατάρτισης «Ανάπτυξη της Κρήτης» ιδρύθηκε από επτά ΑΝΕ, οι οποίες καλύπτουν γεωγραφικά το μεγαλύτερο μέρος της Κρήτης. Τέλος, ο Οργανισμός Λιμένος Ηρακλείου (ΟΛΗ) είναι μια ανώνυμη εταιρεία δημόσιου συμφέροντος και θεωρείται κινητήρια δύναμη ανάπτυξης στην περιοχή της Κρήτης.

6.1.2.2 Πόροι, δραστηριότητες και κίνητρα των εταιρών

Ένα βασικό αφήγημα της εταιρικής σχέσης στις θεωρίες αστικής διακυβέρνησης περιλαμβάνει την ανταλλαγή ειδικών πόρων που δεν βρίσκονται σε πληθώρα και τη συνέργεια διαφορετικών αλλά βασικών ενδιαφερόμενων μερών σε έναν συγκεκριμένο τομέα πολιτικής. Υποστηρίζεται ότι, και στις δύο υπό μελέτη εταιρικές σχέσεις, η αλληλεξάρτηση των πόρων των εταιρών και τα ομοειδή κίνητρα αποτέλεσαν τη βάση στήριξης για την ενίσχυση του συντονισμού, της αμοιβαιότητας και τη συνέχιση της συνεργασίας μεταξύ των εταιρών. «Σε αυτά τα προγράμματα κατανοήσαμε ότι ο εταίρος, ο οποίος συνεργάζε-ται μαζί μου, με χρειάζεται όσο τον χρειάζομαι και εγώ» (Δημοτικός Σύμβουλος Αρχάνων).

Όλοι οι εταίροι έδειξαν εμπειρογνομosύνη και ικανότητα σε τομείς στους οποίους συμμετείχαν και συνεργάστηκαν συμπληρωματικά. Οι πόροι των εταιρών ήταν υλικοί αλλά και πολιτικοί, γεωγραφικοί και επιστημονικοί και ανταποκρίθηκαν στις εκάστοτε ανάγκες της εταιρικής σχέσης. Αυτοί οι διαφορετικοί τύποι πόρων που δεν ταυτίζονται μόνο με τους υλικούς επιβεβαιώνουν την επιχειρηματολογία του Stoker (1995) (Κεφάλαιο 3, Ενότητα 3.1) σχετικά με τη σημασία των στρατηγικών γνώσεων (εμπειρογνομosύνη, οργανωτικές συνδέσεις, επαφές) στην ανάπτυξη της συνεργασίας. Πράγματι, στην υπό μελέτη περίπτωση, φαίνεται ότι οι στρατηγικές γνώσεις ήταν πιο σημαντικές από τους υλικούς πόρους για δύο λόγους: πρώτον, οι υλικοί πόροι είχαν ήδη εξασφαλιστεί από τη χρηματοδότηση της ΕΕ. Δεύτερον, δεδομένου ότι η συνεργασία «επιβλήθηκε» από τα πάνω, χρειάστηκε περισσότερη στρατηγική προσπάθεια και δεξιότητες από τους εταίρους για την υλοποίησή της.

Σχετικά με τα κίνητρα των εταιρών, το επιχείρημα του Stone (1989), το οποίο βασίζεται σε μεγάλο βαθμό στον κανονιστικό θεσμισμό, ο οποίος δίνει έμφαση στην «πολιτισμική» συμπεριφορά των εταιρών, επιβεβαιώνεται και σε αυτή τη μελέτη. Τα κίνητρα

συμμετοχής των εταιρών περιλάμβαναν υλικές απολαβές (κυρίως χρηματικές) αλλά και αλτρουιστικές, όπως την υποστήριξη των τοπικών ευάλωτων ομάδων. Επίσης, συμπεριλάμβαναν και «κατάλληλα» κίνητρα, όπως την ενσωμάτωση των εταιρών στην τοπική κοινότητα μέσω της συμμετοχής τους σε νέους θεσμούς, όπως είναι οι εταιρικές σχέσεις. Τέλος, όπως αναφέρει και ο Stone (ό.π.) σχετικά με το μέγεθος των κινήτρων, δεν πρόκειται πάντα για μεγάλα κίνητρα, όπως η ανάπτυξη της τοπικής κοινωνικής πολιτικής, αλλά και για μικρά κίνητρα, όπως η ευκαιρία των εταιρών να συμμετάσχουν σε ένα δίκτυο ή η βελτίωση της μάθησής τους στα θέματα της συνεργασίας και της διαχείρισης.

Ειδικότερα, σχετικά με τα οικονομικά κίνητρα, η ανακατανομή του προϋπολογισμού ήταν ένα από τα πιο συγκρουσιακά ζητήματα στη διαδικασία λήψης αποφάσεων της εταιρικής σχέσης. Εξάλλου, οι περιορισμένοι οικονομικοί πόροι ήταν και παραμένουν το κύριο πρόβλημα των δήμων. Σύντομα και απλά, ο γεωγραφικός υπεύθυνος του EQUAL στην ΕΕ τόνισε την ιδιαίτερη σημασία του οικονομικού κινήτρου στις ελληνικές εταιρικές σχέσεις: «Δεν είχαμε θεσμούς συνεργασίας, αλλά, για να κερδίσουμε χρήματα, έχουμε πείσει τον εαυτό μας να δημιουργήσουμε συνεργασίες και στη συνέχεια προχωρήσαμε με αυτές...» Ειδικά για μικρούς εταίρους, όπως οι ΜΚΟ και οι συνεταιρισμοί, καθώς και για τις ΑΝΕ, η οικονομική υποστήριξη των προγραμμάτων είναι πολύ σημαντική, εφόσον η ύπαρξή τους εξαρτάται από τη συμμετοχή τους σε αυτά. Ουσιαστικά, αυτοί οι εταίροι «όφειλαν» να συμμετάσχουν σε κάθε διαθέσιμο έργο, ακόμη κι αν αυτό το έργο δεν ανταποκρινόταν άμεσα στις ανάγκες τους, προκειμένου να διατηρήσουν την οικονομική βιωσιμότητά τους.

Παρ' όλα αυτά, τα οικονομικά οφέλη δεν αποτελούσαν το μόνο κίνητρο. Όπως υπογραμμίζει ο Huxham (1996) σχετικά με τα πλεονεκτήματα της συνεργασίας, ένα άλλο κίνητρο είναι η αυτοπραγμάτωση του οργανισμού, δηλαδή το γεγονός ότι ένας οργανισμός μπορεί να επιτύχει τους στόχους του που δεν μπορούν να επιτευχθούν με άλλον τρόπο παρά μόνο μέσω της συνεργασίας. Αν και η συνεργασία επιβλήθηκε από τα πάνω, οι εταίροι αναγνώρισαν ότι η συνεργασία ήταν απαραίτητη για την απόκτηση χρηματοδότησης και την αποτελεσματική υλοποίηση των στόχων τους. Αναγνώρισαν επίσης ότι πρέπει να βασίζονται σε άλλους εταίρους για να προχωρήσουν μέσα στην εταιρική σχέση, να υποστηρίζουν τα «συνεργατικά πλεονεκτήματα». «Αποφασίσαμε να συνεργαστούμε όλοι μαζί, διότι έτσι ενώνουμε τις δυνάμεις μας και έχουμε καλύτερα αποτελέσματα» (Συντονιστής του EQUAL II).

Αναφορικά με τα αλτρουιστικά κίνητρα, αξίζει να σημειωθεί ότι για τους δημόσιους ή ημι-δημόσιους οργανισμούς το πρόγραμμα EQUAL πρόσφερε την ευκαιρία να υλοποιηθούν δράσεις κοινωνικής πολιτικής, ένας υπανάπτυκτος μέχρι τότε τομέας σε εθνικό και ιδιαίτερα σε τοπικό επίπεδο. «Ως ΑΝΕ μας ενδιαφέρει η ολοκληρωτική ανάπτυξη των Χανίων. Έχουμε εφαρμόσει διάφορα προγράμματα, όπως το LEADER και το INTERREG. Ωστόσο, το έργο EQUAL II έχει ιδιαίτερη αξία για την περιοχή, επειδή εστιάζει αποκλειστικά στην κοινωνική πολιτική που έχει για χρόνια παραμεληθεί» (Στέλεχος

της ANE ΟΑΔΥΚ). Για τον Οργανισμό Λιμένος Ηρακλείου, στόχος ήταν η ανάπτυξη δράσεων κοινωνικής ευθύνης: «Ο οργανισμός ήθελε να βοηθήσει την τοπική κοινωνία, κατείχε ένα κτίριο το οποίο πρόσφερε στους συνεταιρισμούς για χρήση. Ήταν μια κοινωνική προσφορά» (Διευθύνων Σύμβουλος του ΟΛΗ).

Στις περισσότερες περιπτώσεις, το κίνητρο των δημόσιων οργανισμών ήταν καθαρά ηθικό. Για αυτούς, η συμμετοχή σε αυτό το πρόγραμμα αποτελούσε μια ανταμοιβή, μια αναγνώριση για το αξιόπιστο έργο που είχαν προσφέρει μέχρι τώρα. «Ήταν αυτονόητο ότι είμαστε καλοί, σταθεροί και αξιόπιστοι εταίροι, για αυτό μας επιλέξαν, γιατί μπορούμε να ανταποκριθούμε στις προδιαγραφές του έργου. Επειδή αυτό που χρειαζόμαστε στα έργα αυτά είναι η συνέπεια, η συνέχεια, η αποτελεσματικότητα, η σχέση εμπιστοσύνης» (Στέλεχος της ΝΕΛΕ Χανίων).

6.1.2.3 Αλλαγή στάσεων

Η συμμετοχή στις συνεργασίες δίδαξε στους εταίρους νέους τρόπους συμπεριφοράς και αντιμετώπισης των μεταξύ τους σχέσεων. Σε ερώτηση σχετικά με το κέρδος που είχε αποκομίσει από τη συμμετοχή του στη συνεργασία, ένας εταίρος ανέφερε με ενθουσιασμό: «Είναι ωραίο να είσαι σε θέση να δημιουργήσεις, να μη μένεις στη μικρή σου κοινότητα, να είσαι ικανός να ανοίξεις προς στους άλλους και να κάνεις πράγματα που διαφορετικά δεν θα είχες την ευκαιρία να τα κάνεις μόνος σου» (Διευθύνων Σύμβουλος του ΟΛΗ).

Το κλειδί αυτής της διαδικασίας ήταν η σταδιακή ανάπτυξη ενός νέου παραδείγματος χάραξης πολιτικής, εκείνο της εταιρικής σχέσης. «Το σημαντικότερο όφελος ήταν ότι μάθαμε να συνεργαζόμαστε, να ακούμε, να δουλεύουμε, να δεσμευόμαστε περισσότερο» (Στέλεχος της ANE Σητείας). Η εταιρική σχέση και η συνεργασία, πιο γενικά, καλλιέργησαν μια πιο συναινετική σκέψη και αντίληψη του άλλου εταίρου. «Αν και είχαμε σημαντική εμπειρία στα προγράμματα, το EQUAL II ήταν μακράν το πιο συλλογικό. Έμαθα να αποδέχομαι τη γνώμη των άλλων, έμαθα να καταλαβαίνω τους άλλους και να κατανοώ το σκεπτικό τους» (Στέλεχος της ANE ΑΚΟΜ). Επιπλέον, οι στενές και συχνές σχέσεις, που ενσωματώθηκαν σταδιακά στην καθημερινή συμπεριφορά των εταίρων, δημιούργησαν μια βάση αλληλοδέσμευσης που οδήγησε στη βιωσιμότητα των υφιστάμενων δικτύων συνεργασίας.

6.2 Δεύτερος κανόνας: Ενδυνάμωση και συμμετοχή της τοπικής κοινότητας

Πιστές στην ιδεολογία της εταιρικής σχέσης σχετικά με τη συμμετοχή της κοινότητας, οι συνεργασίες της μελέτης περίπτωσης προϋπέθεταν τη συμμετοχή των τοπικών πληθυσμών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, προκειμένου να προσαρμοστούν οι πολιτικές παρέμβασης στις ανάγκες των υπό στόχευση ομάδων. Στο LEADER+, η αρχή αυτή

εκφράστηκε με τη μέθοδο της προσέγγισης από τα κάτω, που σημαίνει ότι «οι τοπικοί φορείς συμμετέχουν στη λήψη αποφάσεων σχετικά με τη στρατηγική και την επιλογή των προτεραιοτήτων που θα ακολουθηθούν στην περιοχή τους» (www.elard.eu).

Η αξιολόγηση της ΕΕ για το LEADER+ (Synthesis of mid-term evaluations of LEADER+ programmes, 2005) υπογραμμίζει ότι, ειδικά για τις ενάλωτες ομάδες, η μετάβαση από την ιδέα της επένδυσης στο επενδυτικό σχέδιο ήταν συχνά πολύ περίπλοκη. Κατά συνέπεια, η τοπική στρατηγική της ΟΤΔ όφειλε να αντιμετωπίσει αυτή την πρόκληση μέσω της διάχυσης των πληροφοριών και την ανάπτυξη συμμετοχικών εργαλείων που θα έκαναν το LEADER+ γνωστό στο ευρύτερο κοινό και θα πρόσφεραν τη δυνατότητα μιας πραγματικής συμμετοχής.

Στο EQUAL II, η βασική αρχή ήταν η ενδυνάμωση. Η ενδυνάμωση αφορούσε τους δικαιούχους των προγραμμάτων, καθώς και τους εταίρους της ΑΣ. Στην περίπτωση των δικαιούχων, ήταν μια διαδικασία κινητοποίησης πόρων και ανάπτυξης δεξιοτήτων, με σκοπό να προετοιμαστούν οι δικαιούχοι να σχεδιάσουν ενεργά το μέλλον τους. Όσον αφορά τους εταίρους, η ενδυνάμωση ενθάρρυνε το ισότιμο μερίδιο εξουσίας και συμμετοχής μεταξύ όλων των εταίρων της ΑΣ [Ανακοίνωση της Επιτροπής COM (2003) 840].

Η ανάπτυξη ικανοτήτων (capacity building) αποτελούσε βασική συνιστώσα τόσο των αρχών της προσέγγισης από τα κάτω όσο και των αρχών της ενδυνάμωσης. Η ανάπτυξη ικανοτήτων απευθύνθηκε τόσο στους ωφελουμένους όσο και στην κοινότητα, δημιουργώντας δομές που θα μπορούσαν να στηρίξουν τις συλλογικές δράσεις και την τοπική ανάπτυξη μετά την αρχική παρέμβαση των προγραμμάτων. Με τη σειρά του, η αναμενόμενη ενδυνάμωση σε τοπικό επίπεδο θα μπορούσε να οδηγήσει σε αλλαγές των υφιστάμενων σχέσεων εξουσίας στην κοινότητα, καθώς και στις σχέσεις της τοπικής αυτοδιοίκησης με το κράτος.

Συζητώντας για την ποιότητα της συμμετοχής της κοινότητας, ο συντονιστής του EQUAL II υπογράμμισε ότι «ο στόχος μας είναι η ενδυνάμωση των εταίρων που χρειάζονται βοήθεια». Σε αντίθεση με άλλες χώρες, όπως το Ηνωμένο Βασίλειο (Shucksmith, 2002, σελ. 214), όπου «το μεγαλύτερο μέρος της ΑΣ έδωσε προτεραιότητα στη δημιουργία θέσεων εργασίας και σε απτά αποτελέσματα σε σχέση με την ανάπτυξη ικανοτήτων και λίγοι κοίταξαν πέρα από την κοινότητα ως ολότητα για να οικοδομήσουν την ικανότητα των αποκλεισμένων ατόμων», η ΑΝ.Η επένδυσε πάρα πολύ στην ανάπτυξη των ικανοτήτων.

Ωστόσο, το κύριο μέλημα αυτής της προσπάθειας ήταν μάλλον περισσότερο προς την κατεύθυνση της αποτελεσματικότητας παρά του εκδημοκρατισμού της τοπικής κοινότητας. Ο συντονιστής του EQUAL II δήλωσε ξεκάθαρα ότι «η ΑΝ.Η δεν θα μπορούσε να αντεπεξέλθει και να υλοποιήσει προγράμματα, αν δεν ενδυνάμωνε τους θεσμούς που συνεργάζονταν μαζί της». Ειδικότερα, στην πρωτοβουλία EQUAL II, αυτό που διακυβευόταν ήταν να καταστούν οργανωτικά αυτόνομοι δημόσιοι οργανισμοί και οι ΜΚΟ, για να μπορέσουν να είναι λειτουργικοί εταίροι στο πρόγραμμα. Ωστόσο, ακόμη και

κάτω από αυτή την προοπτική, οι ΜΚΟ, που έγιναν σταδιακά πιο αυτόνομες από τον δημόσιο τομέα και ισχυρότερες στην οργάνωσή τους, ενίσχυσαν τη θέση τους στην τοπική πολιτική σκηνή. Ή, όπως ισχυρίζονται οι Mathur και Skelcher (2007), απέκτησαν αυτονομία «μέσω της πίσω πόρτας».

Η ενδυνάμωση δεν ήταν η μόνη προτεραιότητα της ΑΝ.Η. Η βιωσιμότητα των νέων συνεργατικών σχημάτων της κοινωνίας των πολιτών αποτελούσε επίσης μια πηγή ανησυχίας. Για παράδειγμα, στην περίπτωση των γυναικείων συνεταιρισμών, ο συντονιστής του EQUAL II εξέφρασε το άγχος του για το μέλλον αυτών των συνεταιρισμών και επισήμανε: «Δεν θέλουμε να τις αφήσουμε στο έλεος. Θα προσπαθήσουμε να τις βοηθήσουμε να προετοιμάσουν προσφορές για νέες τεχνικές υποδομές και ανθρώπινο δυναμικό. Έχουμε επενδύσει σε αυτές, δεν θέλουμε να τις αφήσουμε, κυρίως επειδή δεν θέλουμε να απογοητευτούν αυτές οι γυναίκες». Συζητώντας τη σχέση του με τους επενδυτές, ο συντονιστής LEADER+ επίσης τόνισε: «Το σκεπτικό μας δεν είναι μόνο η υλοποίηση ενός προγράμματος. Μετά το τέλος, προσπαθούμε να έχουμε μια συνέχεια με τους επενδυτές τους οποίους χρηματοδοτήσαμε, δεν αποχωρούμε, διατηρούμε επαφή μαζί τους για να τους ενημερώσουμε για νέα προγράμματα».

6.2.1 Ενδυνάμωση των δημοτικών αρχών

Όσον αφορά την ενδυνάμωση των δημοτικών αρχών απέναντι στο κράτος, αυτό επιτεύχθηκε με δύο τρόπους: απευθείας από το κράτος μέσω μιας σειράς πρόσθετων στοχοθετημένων ενεργειών και έμμεσα από την ίδια τη συμμετοχή των δήμων στις υπό μελέτη εταιρικές σχέσεις. Όσον αφορά την ενδυνάμωση από το κράτος, στο έργο EQUAL II οι ακόλουθες ενέργειες διευκόλυναν και υποστήριζαν τις εργασίες των ΑΣ: α) ο νόμος 2956/2001 για τη σύσταση, τη σύνθεση και τη λειτουργία των ΑΣ μέσω ειδικής νομικής μορφής, β) η δημιουργία μιας κοινής βάσης δεδομένων με όλα τα μέλη των ΑΣ των κρατών-μελών για τη διευκόλυνση της αναζήτησης διακρατικών εταιρών με σκοπό τη δικτύωση, γ) η σύνταξη οδηγιών, για παράδειγμα ο οδηγός για τη διακρατική δικτύωση, και δ) η διοργάνωση συναντήσεων με όλες τις ΑΣ για την προετοιμασία των δράσεων II και III της πρωτοβουλίας.

Στο LEADER+, η ανάθεση τόσο της δημοσιονομικής διαχείρισης όσο και της εφαρμογής του Τοπικού Σχεδίου Δράσης στις ΑΝΕ ήταν ένα ακόμη βήμα του κράτους προς την αποκέντρωση. «Το κράτος δεν παρέδωσε απλώς τη διαχείριση σχεδιασμού στις ΑΝΕ, όπως έχει γίνει σε άλλες χώρες, αλλά και τη διαχείριση του έργου· ήταν μια πολύ θαρραλέα απόφαση για εκείνη την εποχή» (Εθνικός εξωτερικός αξιολογητής του LEADER+).

Τέλος, η επιστημονική στελέχωση των ΔΑ με εξειδικευμένο και έμπειρο σε ευρωπαϊκά προγράμματα προσωπικό και η συνεχιζόμενη τεχνική υποστήριξη των ΔΑ στις ΑΣ και στις ΟΤΔ αποτέλεσαν ενδείξεις για την προθυμία του κράτους να ενισχύσει την ανάπτυξη των εταιρικών σχέσεων σε τοπικό επίπεδο. Η υψηλή ποιότητα του προσωπικού στις ΔΑ αναφέρθηκε επίσης και από ένα στέλεχος της ΕΕ, ο οποίος είχε μια πιο

ολοκληρωμένη ιδέα για το τι συνέβη με τις ΔΑ των άλλων κρατών-μελών. «Η ΔΑ στην Ελλάδα διαθέτει υψηλά ειδικευμένο προσωπικό, πολύ περισσότερο απ' ό,τι σε άλλες χώρες, όπως η Βρετανία».

Όσον αφορά την ενδυνάμωση των δημοτικών αρχών μέσω της συμμετοχής, η διαχείριση των ΚΠ πρόσφερε την ευκαιρία στους τοπικούς πολιτικούς και στους διευθύνοντες της ΑΝ.Η να επηρεάσουν τους υπεύθυνους λήψης αποφάσεων στα αρμόδια υπουργεία – τον γενικό γραμματέα και τους διευθυντές των ΔΑ– σχετικά με τον προγραμματισμό και την υλοποίηση του προγράμματος. «Στο LEADER II, το υπουργείο μάς έστειλε το σχέδιο υπουργικής απόφασης σχετικά με το πρόγραμμα, για να εκφράσουμε τις απόψεις μας, γιατί θα δουλεύαμε με αυτό καθημερινά, υπήρξε διαβούλευση για πρώτη φορά» (Συντονιστής LEADER+).

Επιπλέον, στο EQUAL II οι εθνικές θεματικές ομάδες προετοίμασαν και συζήτησαν με το Υπουργείο Εργασίας την αναθεώρηση του Εθνικού Σχεδίου Δράσης για την Απασχόληση και την Επαγγελματική Κατάρτιση, εισάγοντας την πολιτική της κοινωνικής οικονομίας ως νέου τομέα παρέμβασης. Η συμπερίληψη προτάσεων πολιτικής που βασιζόνταν στο EQUAL II σε εθνικά προγράμματα και νόμους αποτέλεσε κινητήρια δύναμη για την τοπική ενδυνάμωση. Όπως δήλωσε με υπερηφάνεια ο δημοτικός σύμβουλος των Αρχάνων, «Η ΑΝ.Η έχει ενισχυθεί σε υψηλότερα επίπεδα, οι κυβερνητικοί φορείς δείχνουν εμπιστοσύνη σ' αυτήν και μιλάνε γι' αυτήν».

Επιπλέον, και τα δύο έργα πρόσφεραν την ευκαιρία στις ΑΝΕ να επεκτείνουν τις δραστηριότητές τους και να αναπτύξουν ένα δίκτυο εμπειρογνομόνων που θα μπορούσε να υποστηρίξει περισσότερες και μεγαλύτερες αναπτυξιακές προσπάθειες στην περιοχή. «Μετά το LEADER υπάρχουν ορισμένες ΑΝΕ που περιλαμβάνουν κυρίως απομονωμένους δήμους, οι οποίες είναι οι μεγαλύτεροι εργοδότες επιστημονικού προσωπικού» (Εθνικός εξωτερικός αξιολογητής του LEADER+). Όλοι οι εταίροι της πρωτοβουλίας EQUAL II υπογράμμισαν επίσης την ενδυνάμωσή τους όσον αφορά την αύξηση εξειδικευμένου ανθρώπινου δυναμικού και την ανάπτυξη νέων τομέων παρέμβασης, όπως αυτόν της κοινωνικής πολιτικής. «Το πρόγραμμα βελτίωσε την ικανότητα της ΑΝΕ και της έδωσε σχετική εμπειρία στην κοινωνική πολιτική», αναφέρει στέλεχος της ΑΝΕ ΑΚΟΜ.

Ωστόσο, αυτή η ενδυνάμωση δεν αφορούσε μόνο τον συντονιστικό φορέα αλλά και τον ίδιο τον δήμο, ο οποίος μπορούσε πλέον να απαντήσει στις ιδιαίτερες αναπτυξιακές του ανάγκες. Ο πρόεδρος της ΑΝ.Η δήλωσε σχετικά με αυτό ότι «το γεγονός ότι οι ΑΝΕ έχουν την ικανότητα να γνωρίζουν και να υποστηρίζουν την τοπική ανάπτυξη συνδέεται άρρηκτα με τη βελτίωση του ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης». Επιπλέον, οι ΑΝΕ, ως φορείς υποστήριξης της τοπικής ανάπτυξης, ενίσχυσαν τον ρόλο τους στην κοινότητα, καθώς ήρθαν πιο κοντά στην τοπική κοινωνία και πραγματοποίησαν επιτυχημένα προγράμματα. «Η ΑΝ.Η έχει πλέον κερδίσει την εμπιστοσύνη των καθημερινών ανθρώπων του τόπου μας» (Δημοτικός Σύμβουλος Αρχάνων).

Τέλος, το έργο LEADER+ και σε κάποιον βαθμό το έργο EQUAL II οδήγησαν τους δήμους της μελέτης περίπτωσης να ξεκινήσουν διαδημοτικές συνεργασίες, οι οποίες με τη σειρά τους συνέβαλαν στην ενδυνάμωσή των μελών τους, καθώς πρόσφεραν τη δυνατότητα να διαμορφωθεί μια ενοποιημένη αυτοδιοικητική δύναμη για τη μικρο-περιφερειακή ανάπτυξη. Γενικότερα, η ίδρυση ή η περαιτέρω ανάπτυξη διαδημοτικών συνεργασιών με τη μορφή των ΟΤΔ και η αναγκαιότητα διαμόρφωσης από κοινού ενός Τοπικού Σχεδίου Δράσης κινητοποίησαν δυνάμεις και ξεδίπλωσαν δυνατότητες στην περιοχή, οι οποίες διαφορετικά δεν θα είχαν ακόμη ενεργοποιηθεί (Ενδιάμεση έκθεση αξιολόγησης του LEADER+, 2005). Ειδικότερα, οι αγροτικές περιοχές, λόγω του περιορισμένου αποθέματος πόρων, δεν είχαν τη δυνατότητα να λύσουν βασικά προβλήματα ή να αξιοποιήσουν τα πλεονεκτήματά τους από μόνες τους. Αντίθετα, μέσω της διαδημοτικής συνεργασίας, οι τοπικές κοινότητες ενίσχυσαν τις δυνάμεις τους και απέκτησαν επαρκείς δυνατότητες για να επιτύχουν αναπτυξιακά αποτελέσματα που στο παρελθόν θα θεωρούνταν απρόσιτα.

6.3 Τρίτος κανόνας: Δικτύωση

Και οι δύο ΚΠ έδωσαν ιδιαίτερη σημασία στη δικτύωση δημιουργώντας θεματικά δίκτυα, με τη συμμετοχή ορισμένων ΑΣ και ΟΤΔ αντίστοιχα, και άλλα σχετικών θεσμικών φορέων σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο. Στόχος αυτών των δικτύων ήταν η ανεύρεση λύσεων γύρω από συγκεκριμένα θέματα, η ενίσχυση της συνεργασίας και η μεταφορά καλών πρακτικών στην πολιτική και στην καθημερινή πρακτική (http://ec.europa.eu/employment_social/equal). Μάλιστα, η ενεργός συμμετοχή των εταιρικών σχέσεων σε αυτά τα δίκτυα ήταν υποχρεωτική και στις δύο ΚΠ.

6.3.1 Δικτύωση στο EQUAL II

Ο ειδικός στόχος του EQUAL II για τη δικτύωση ήταν η επιλογή και η επαλήθευση επιτυχημένων αποτελεσμάτων και ορθών πρακτικών με στόχο τη διάδοση και ενσωμάτωσή τους (http://ec.europa.eu/employment_social/equal). Τα εθνικά θεματικά δίκτυα διαδραμάτισαν σημαντικό ρόλο για τη διασφάλιση της μεταφοράς τεχνογνωσίας μεταξύ των συμμετεχόντων και την ανάπτυξη κοινών προτάσεων πολιτικής. Τα διακρατικά δίκτυα κέντριζαν το ενδιαφέρον των εταίρων για τις πρακτικές των άλλων ΑΣ και αποτέλεσαν πηγή άμεσης έμπνευσης για την κάθε ΑΔ ξεχωριστά (Τελική έκθεση αξιολόγησης του EQUAL II, 2008). «Στα θεματικά δίκτυα, διαφορετικοί εταίροι με πείρα στο ίδιο θεματικό πεδίο έκατσαν γύρω από ένα τραπέζι για πρώτη φορά: άτομα με γνώση στο πεδίο, άτομα με επιστημονικό υπόβαθρο αλλά και απλοί άνθρωποι συζήτησαν και συνεργάστηκαν [...] Ήταν μια σημαντική μαθησιακή διαδικασία» (Στέλεχος της ΔΑ του EQUAL II).

Στο διακρατικό δίκτυο, οι εταίροι της υπό μελέτη ΑΣ είχαν την ευκαιρία να μάθουν για τις εξελίξεις στον τομέα της κοινωνικής οικονομίας σε ευρωπαϊκό επίπεδο, ενημερώθηκαν από πιο έμπειρους εταίρους σε αυτόν τον τομέα, όπως από τους Ιταλούς στην κοινωνική επιχειρηματικότητα, και ανέπτυξαν έναν σταθερό διάλογο με άτομα που εργάζονται στις ίδιες πολιτικές και συμμερίζονται τις ίδιες ανησυχίες. «Υπάρχουν πολλά πράγματα που δεν γνωρίζουμε στην Ελλάδα όσον αφορά την κοινωνική οικονομία και τις εταιρικές σχέσεις. Υπάρχουν πολλά πράγματα που μπορούμε να πάρουμε από άλλες χώρες» (Συντονιστής του EQUAL II), ενώ ένα στέλεχος της ANE Λασιθίου προσθέτει για τα διακρατικά δίκτυα: «Έμαθα νέους τρόπους εργασίας, πήραμε νέες ιδέες και τώρα εργαζόμαστε με πιο οργανωμένο τρόπο».

6.3.2 Δικτύωση στο LEADER+

Κύριος στόχος του δικτύου LEADER+ ήταν να τονώσει και να επιτύχει τη συνεργασία μεταξύ διαφορετικών περιοχών, να παρέχει πληροφορίες και να αντλήσει καλές πρακτικές σχετικά με την περιφερειακή ανάπτυξη της υπαίθρου.

Η ΟΤΔ ήταν πολύ δραστήρια σε αυτά τα δίκτυα, δεδομένου ότι ήταν ο συντονιστής τόσο της εθνικής διαπεριφερειακής συνεργασίας όσο και της εθνικής ομάδας της διακρατικής συνεργασίας. Είναι σημαντικό να σημειωθεί ότι οι συναντήσεις και οι εκδηλώσεις που υποστηρίχθηκαν από τα παραπάνω δίκτυα προώθησαν τις ανταλλαγές προσωπικών εμπειριών, οι οποίες τελικά οδήγησαν στην αμοιβαία εκμάθηση και μεταφορά ιδεών και πολιτικών. Συζητώντας τα πλεονεκτήματα της δικτύωσης, ο συντονιστής LEADER+ επισήμανε: «Πήραμε ανθρώπους από εδώ και πήγαμε όλοι μαζί στην Ιταλία, στην Ισπανία και είχαν την ευκαιρία να δουν, να μιλήσουν με άλλους επενδυτές, μεγάλη εμπειρία».

Οι εταίροι και οι δικαιούχοι δεν ανέπτυξαν μόνο δεξιότητες και γνώσεις μέσω μιας σταδιακής μάθησης που προερχόταν από την εμπειρία και την κατάρτιση. Επιπρόσθετα, οι αξίες και οι κανόνες των εταίρων άλλαξαν σταδιακά και επηρέασαν τις προτιμήσεις τους μέσω μιας «ποιοτικής» μάθησης ή, όπως αναφέρει ο Radaelli (2003), μέσω μιας «πυκνής μάθησης», που οδήγησε τα μέλη του δικτύου να αλλάζουν τις στάσεις τους, όταν ήρθαν σε επαφή με άλλους που είχαν τα ίδια ενδιαφέροντα και τις ίδιες αξίες. Αυτό θα μπορούσε να συμβεί, για παράδειγμα, μέσω μιας επίσκεψης σε ένα έργο, όπου ο εταίρος ή οι δικαιούχοι ήθελαν από πάντα να το υλοποιήσουν ή από τη συνέντευξη με μια ομάδα με κοινούς σκοπούς με την οποία θεωρούν ότι μπορούν να συνεργαστούν (Synthesis of mid-term evaluations of LEADER+ programmes, 2005). Σε συνέντευξη με τον συντονιστή του EQUAL II, όσον αφορά την ανταλλαγή καλών πρακτικών, αναφέρθηκε ότι «κάποιες πρακτικές και αξίες από άλλες χώρες βοήθησαν πολύ και ορισμένοι από τους εταίρους μας δέχτηκαν και εφάρμοσαν αυτά τα παραδείγματα, τα οποία όμως ενσωμάτωσαν στην ελληνική πραγματικότητα».

Επιπλέον, η ανακάλυψη του «αισθήματος να είσαι μέλος μιας ομάδας», της ύπαρξης μιας κοινής ταυτότητας και μιας δέσμευσης για έναν στόχο, προώθησε περαιτέρω

αυτό το είδος μάθησης. «Οι δήμοι και οι άνθρωποι εδώ αισθάνονται το πρόγραμμα ως “δικό τους” και είναι το μόνο πρόγραμμα που τους είναι τόσο οικείο και γνωστό» (Συντονιστής LEADER+). Η εμπέδωση της ιδέας τού «να είσαι μέρος μιας ομάδας» αποτελεί δυναμικά μια πηγή «εξουσίας σε», την επιτάχυνση της ενότητας των εταίρων και τη δέσμευσή τους στην εταιρική σχέση, όπως υποστηρίζει ο Stone για τον σημαίνοντα ρόλο των ιδεών στα αστικά καθεστώτα (Κεφάλαιο 3, Ενότητα 3.1).

6.4 Τέταρτος κανόνας: Χρηστή διαχείριση – Προγραμματισμός, παρακολούθηση και αξιολόγηση

Ένας άλλος κανόνας των ΚΠ ήταν η αποτελεσματική διαχείριση, η οποία περιλάμβανε τον προγραμματισμό, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση (EC 1260/1999). Αυτοί οι κανόνες, σχεδόν άγνωστοι μέχρι πρόσφατα στην εθνική και τοπική χάραξη πολιτικής, οδήγησαν σε σημαντικές αλλαγές στον τρόπο με τον οποίο οι εταίροι οφείλουν να λειτουργούν μέσα σε μια συνεργασία και οι πολιτικοί και τα ανώτερα στελέχη να κατανοούν τον ρόλο τους ως υπεύθυνων για τη λήψη αποφάσεων.

Η απαίτηση της ΕΕ για προγραμματισμό, παρακολούθηση και αξιολόγηση μιας πολιτικής υποχρέωσε την κεντρική και τοπική διοίκηση να μετακινηθεί από μια γραφειοκρατική και αποσπασματική χάραξη πολιτικής προς έναν πιο ορθολογικό και διαχειριστικό τρόπο διακυβέρνησης. Η δήλωση του Προέδρου της Κεντρικής Ένωσης των Δήμων στην Επιτροπή Παρακολούθησης του LEADER, το 2003, αντανάκλα πλήρως τον αντίκτυπο των προγραμμάτων της ΕΕ στο σύστημα της τοπικής διοίκησης. «Είμαι πολύ ικανοποιημένος, ανεξάρτητα από το αν οι δράσεις του έργου υλοποιήθηκαν ή όχι, διότι με τα προγράμματα της ΕΕ μαθαίνουμε επιτέλους να διοικούμε» (στη συνέντευξη με τον εθνικό εξωτερικό αξιολογητή του LEADER+).

Τα προγράμματα της ΕΕ εισήγαγαν επίσης μια ορθολογική και αποτελεσματική οργανωτική κουλτούρα στους τοπικούς φορείς. Συζητώντας για τη συγκέντρωση αποθεμάτων εμπειρίας από τη διαχείριση προγραμμάτων της ΕΕ, ο εθνικός εξωτερικός αξιολογητής LEADER+ ανέφερε ότι «το LEADER είχε ένα θετικό αποτέλεσμα. Τι είδους; Οι τοπικές αυτοδιοικήσεις κατάλαβαν τι σημαίνει διαχείριση. Εάν δεν υπήρχαν αυτά τα προγράμματα, οι δήμοι, ειδικά σε μικρές γεωργικές περιοχές, δεν θα ήξεραν καν τι είναι ένα ευρωπαϊκό πρόγραμμα, ποιες είναι οι διαδικασίες, τι προσπάθεια χρειάζεται να κάνεις για να σχεδιάσεις μια ολοκληρωμένη προσέγγιση της ανάπτυξης. Κατά έναν τρόπο, ήταν τουλάχιστον μια άσκηση για τους δημάρχους και τους τοπικούς φορείς γενικά να καταλάβουν ότι ο προγραμματισμός δεν είναι ένας απλός κατάλογος δράσεων».

6.5 Πέμπτος κανόνας: Νέοι τομείς πολιτικής

Οι ΚΠ όχι μόνο εισήγαγαν νέα εργαλεία πολιτικής και πρακτικές στην ελληνική πολιτική οργάνωση και διοίκηση, όπως η εταιρική σχέση, η ενδυνάμωση, η προσέγγιση από τα κάτω (bottom-up approach), η διαχείριση και η αξιολόγηση, αλλά εισήγαγαν και νέους στόχους πολιτικής, όπως η κοινωνική οικονομία και η ολοκληρωμένη αγροτική ανάπτυξη. Στη συζήτηση με τον εθνικό εξωτερικό αξιολογητή LEADER+ γενικότερα για τις νέες πολιτικές που εισήγαγαν τα Διαθρωτικά Ταμεία στην Ελλάδα και το περιορισμένο μέχρι τότε εύρος των ελληνικών δημόσιων πολιτικών, αναφέρθηκε ότι: «Τα Διαρθρωτικά Ταμεία πρόσφεραν χρηματοδότηση για πολιτικές όπως η ψηφιακή σύγκλιση και οι ανθρωπίνι πόροι. Δεν θα πίστευα ποτέ ότι το ελληνικό κράτος θα έδινε από μόνο του χρήματα για αυτές τις πολιτικές».

Μελετώντας ξανά τα θεματικά πεδία χρηματοδότησης της πρωτοβουλίας EQUAL II, παρατηρούμε ότι στις περισσότερες περιπτώσεις οι ΑΝΕ που συμμετείχαν στις ΑΣ του EQUAL II ανέλαβαν για πρώτη φορά την υλοποίηση κοινωνικών πολιτικών. «Από το EQUAL II έχουμε αποκτήσει εμπειρία σε κοινωνικά θέματα που δεν είχαμε προηγουμένως. Ήρθαμε πιο κοντά στους ανθρώπους και στα προβλήματά τους» (Στέλεχος της ΑΝΕ ΟΑΔΥΚ). Από τη στιγμή που δόθηκε η ευκαιρία να εφαρμοστούν τέτοιες πολιτικές, η εξάπλωσή τους ήταν εξαιρετικά γρήγορη. Στην αξιολόγηση του EQUAL από την ΕΕ αναφέρθηκε ότι μεταξύ EQUAL I και EQUAL II η ανακατανομή του προϋπολογισμού σε νέες πολιτικές ήταν μια από τις υψηλότερες στα κράτη-μέλη και έφτασε το +60% (EU-wide evaluation of the Community Initiative EQUAL 2000-2006, 2006). Αυτό αποδεικνύει όχι μόνο τη συνεχή υιοθέτηση νέων πολιτικών από το ελληνικό κράτος αλλά και την άμεση ανάγκη για κοινωνικές πολιτικές από την τοπική κοινότητα.

Ειδικότερα, ενώ στον πρώτο γύρο οι ΑΣ είχαν δώσει προτεραιότητα σε πολιτικές απασχολησιμότητας και διά βίου μάθησης, με άλλα λόγια στους κεντρικούς τομείς της κοινωνικής πολιτικής, στον δεύτερο γύρο δόθηκε έμφαση στην κοινωνική οικονομία και σε θέματα που άπτονται της συμφιλίωσης μεταξύ οικογενειακής και επαγγελματικής ζωής. Τέλος, καθορίστηκαν νέες οριζόντιες προτεραιότητες παρέμβασης κοινωνικής πολιτικής, π.χ. σε άτομα με αναπηρίες, σε θύματα ανθρώπινης εμπορίας και στην κοινότητα των Ρομά.

Στην περίπτωση της αγροτικής ανάπτυξης, οι γεωργικές αναπτυξιακές πολιτικές είχαν κατά παράδοση τομεακό χαρακτήρα και αφορούσαν ουσιαστικά τη γεωργική παραγωγή και στήριξη. «Όταν μιλάμε για πολιτικές αγροτικής ανάπτυξης στην Ελλάδα, εννοούμε δράσεις μόνο για τους αγρότες, ότι τα χρήματα πάνε μόνο σε αυτούς» (Ανώτερο στέλεχος της ΕΕ). Αυτή η προσέγγιση στην αγροτική ανάπτυξη εντοπίζεται κυρίως στην εθνική πολιτική αναφορικά με τη χορήγηση επιδοτήσεων στους αγρότες, ώστε να ενισχυθεί το εισόδημά τους (Gousios, 1999· Αβδελίδης κ.ά., 1981). Πρόκειται για μια παρωχημένη προσέγγιση της αγροτικής ανάπτυξης, η οποία εξυπηρετεί βραχυπρόθεσμα τόσο

τους αγρότες που καταφέρνουν να διατηρήσουν τα εισοδήματά τους σταθερά όσο και το κράτος, το οποίο μέσω της ρύθμισης και διανομής επιδοτήσεων ελέγχει την ύπαιθρο: «Είναι ένας έξυπνος τρόπος να κρατηθούν οι κτηνοτρόφοι όμηροι του κράτους» (Ανώτερο στέλεχος της ΕΕ).

Ωστόσο, μακροπρόθεσμα, το συγκεκριμένο μοντέλο αγροτικής ανάπτυξης δεν δημιούργησε μια δυναμική εξέλιξης, με αποτέλεσμα οι αγροτικές περιοχές να οδηγούνται σταδιακά σε ερήμωση και σε ισχυρή εξάρτηση από το κράτος. «Πρόκειται για μια προβληματική προσέγγιση που είναι εγγενής στη διοίκηση του υπουργείου στην Ελλάδα, δεν κατάλαβαν ποτέ ότι υπάρχουν και άλλες διαστάσεις στην αγροτική ανάπτυξη» (Ανώτερο στέλεχος της ΕΕ).

Αντίθετα, το πρόγραμμα LEADER+ επιδίωξε μια πολυτομεακή διαχείριση των ιδιωτικών επενδύσεων στις αγροτικές περιοχές, γεγονός που ενίσχυσε την επιχειρηματικότητα και ανέπτυξε την τεχνογνωσία των αγροτών, των πολιτικών και των στελεχών σε τοπικό και εθνικό επίπεδο. Στο πλαίσιο του LEADER+, η παραδοσιακή προσέγγιση των επιδοτήσεων για τους γεωργούς αντικαταστάθηκε από ενισχύσεις σε μικρές βιοτεχνικές επιχειρήσεις και στον εκσυγχρονισμό της υποδομής, προστατεύοντας παράλληλα το περιβάλλον. Αυτό οδήγησε σε μια σταδιακή ανάπτυξη μιας «μεσαίας τάξης» της υπαίθρου, κυρίως από νέους επιχειρηματίες, στο πλαίσιο μιας σχετικά ανεξάρτητης ενδογενούς περιφερειακής ανάπτυξης.

Παρ' όλα αυτά, όπως θα δούμε και στο επόμενο κεφάλαιο, οι νέοι αυτοί τομείς πολιτικής δεν συνοδεύτηκαν από καινοτομία, βασικό προαπαιτούμενο και στα δύο προγράμματα. Αντίθετα, η καινοτομία μεταφράστηκε από το ελληνικό δημόσιο με αρκετά στοιχειώδη τρόπο, εφόσον ήδη και μόνο η εφαρμογή των νέων αυτών πολιτικών αποτελούσε καινοτομία για την ελληνική πραγματικότητα. Σχετικά με αυτό το θέμα, ο συντονιστής του EQUAL II αναφέρει χαρακτηριστικά: «Οι Ιταλοί είναι πολύ μπροστά στην κοινωνική οικονομία. Ενώ εμείς εδώ προσπαθούσαμε να καταλάβουμε τι είναι η κοινωνική οικονομία, εκείνοι μιλούσαν για συστήματα πιστοποίησης και καινοτομίας στις κοινωνικές επιχειρήσεις».

Επομένως, εάν η ανάλυση παρέμενε αποκλειστικά στον προσδιορισμό των τυπικών κανόνων και των επιπτώσεών τους στην τοπική χάραξη πολιτικής και στις σχέσεις μεταξύ κράτους και τοπικής αυτοδιοίκησης, θα μπορούσαμε να υποστηρίξουμε ότι αυτές οι πρωτοβουλίες εισήγαγαν νέα εργαλεία πολιτικής, πρακτικές και στόχους: από την εταιρική σχέση και τη δικτύωση έως τη χρηστή διαχείριση και τις ολοκληρωμένες πολιτικές. Και θα ήταν αναμενόμενο ότι όλοι αυτοί οι νέοι κανόνες θα ενδυνάμωναν την τοπική κοινωνία πολιτών, θα εφάρμοζαν μια ορθολογική χάραξη πολιτικής, θα ενίσχυναν την αποκέντρωση και, τέλος, θα ξεκινούσαν μια διαδικασία μάθησης των

εθνικών και τοπικών φορέων που θα οδηγούσε, όπως υποστηρίζει ο Bache (2008), σε αλλαγές στην ίδια την πολιτική. Ωστόσο, όπως φαίνεται στο επόμενο κεφάλαιο σχετικά με τους άτυπους κανόνες, τα πράγματα δεν συνέβησαν στην πραγματικότητα κατ' αυτόν τον τρόπο. Πράγματι, επήλθαν αλλαγές στην τοπική κοινωνία και στο κράτος, ωστόσο αυτές είχαν σημαντικές διαφοροποιήσεις από τις αναμενόμενες.

