

## **7. Η εταιρική σχέση στην πράξη: Η αλληλεπίδραση των τυπικών και των άτυπων κανόνων**

Κατά τη διεξαγωγή της έρευνας πεδίου, ο ερευνητής μπορεί να αντιληφθεί την τεράστια απόσταση που υπάρχει μεταξύ της οργάνωσης της εταιρικής σχέσης, όπως θα επιδίωκαν να τη διαμορφώσουν οι επίσημοι κανόνες σε ένα ιδεατό επίπεδο, και της «πραγματικής» εταιρικής σχέσης σε λειτουργία. Σε αυτό λοιπόν το κεφάλαιο, εντοπίζονται εκείνοι οι άτυποι κανόνες που προσδιόρισαν την τελική κατεύθυνση της ανάπτυξης της εταιρικής σχέσης, καθώς και τη φύση της σχέσης τους με τους επίσημους κανόνες ακολουθώντας την τυπολογία του Lauth (2000) (Κεφάλαιο 2, Ενότητα 2.1).

Έγινε εμφανές ότι, επειδή τα προγράμματα αυτά εισήγαγαν πρώτη φορά συνεργατικές μορφές χάραξης πολιτικής στις ελληνικές τοπικές κοινότητες, υπήρχαν αρκετά προβλήματα στη λειτουργία και εφαρμογή τους (Κεφάλαιο 5, Ενότητα 5.2.). Τα προβλήματα αυτά ήταν ακόμη πιο έντονα και λόγω του γεγονότος ότι η συλλογική δράση για την επίλυση προβλημάτων δεν προερχόταν από τα «κάτω», από τις τοπικές ανάγκες, αλλά από τα «πάνω», από την ΕΕ, για την εξασφάλιση ευρωπαϊκών και κρατικών χρηματοδοτήσεων. Πρόκειται για μία από αυτές τις περιπτώσεις, όπως έχουν ήδη αναφέρει οι Cowles, Carrocaso και Risse (2001), όπου η εσωτερική δομική και θεσμική αντίσταση είναι υψηλότερη από την αναμενόμενη, προσφέροντας στους ανεπίσημους κανόνες πολύ σημαντικότερο ρόλο στη ρύθμιση των εταιρικών σχέσεων.

Στη συνέντευξη με ένα στέλεχος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής της ΕΕ αναφέρθηκε χαρακτηριστικά ότι «η όλη προσπάθεια που έχει γίνει όσον αφορά την υλοποίηση του LEADER+ είναι για να ξεπεραστεί η υφιστάμενη ελληνική στάση και συμπεριφορά. Διότι είναι διαφορετικό να σχεδιάζεις κάτι που δεν υπήρχε προηγουμένως καθόλου. Όλα είναι καινοτόμα και οι εταίροι πρέπει να διακόψουν τις σχέσεις τους με το υπάρχον σύστημα». Σε τέτοιες περιπτώσεις ασυνέχειας μεταξύ των παλαιών και των νέων πρακτικών, οι παλιές και οι νέες «συνυπάρχουν», όπως υποστηρίζουν οι Streeck και Thelen (2005) σχετικά με τη διαδικασία της θεσμικής αλλαγής, και αποτελεί πρόκληση για την τρέχουσα έρευνα να εντοπίσει τις σχέσεις εξουσίας μεταξύ τους, καθώς και τον βαθμό της θεσμικής μεταβολής.

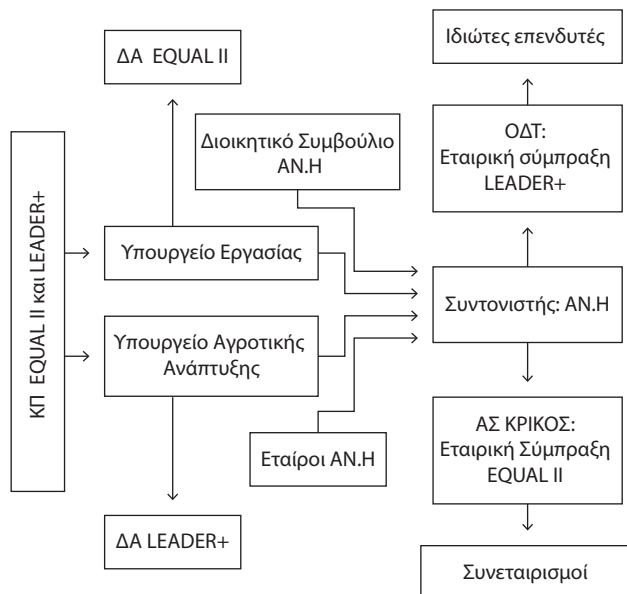
Παρακάτω παρουσιάζονται έξι άτυποι κανόνες, η σχέση τους με τους αντίστοιχους τυπικούς κανόνες και η επίδρασή τους στη λειτουργία της εταιρικής σχέσης, πάντα σε σχέση με το εύρος και την ποιότητα της συλλογικής δράσης. Επιπλέον, ακολουθώντας το επιχείρημα των Helmke και Levitsky (2006) σχετικά με τις πηγές της ανεπίσημης θεσμικής αλλαγής (Κεφάλαιο 2, Ενότητα 2.2), παρουσιάζονται κάποιες τάσεις αλλαγών στη σχέση τυπικών-άτυπων κανόνων και καταγράφονται ενδείξεις θεσμικής αλλαγής στην τοπική χάραξη πολιτικής.

## 7.1 Πρώτος κανόνας: Η εσωτερική δυναμική της εταιρικής σχέσης – Η κυριαρχία ενός συγκεντρωτικού κράτους και ενός δημαρχιακού μοντέλου στην τοπική διακυβέρνηση

Μολονότι η ποικιλομορφία των συμφερόντων και η ισότητα των εταίρων όφειλαν να προωθηθούν από τους τυπικούς κανόνες των εταιρικών σχέσεων, στην πραγματικότητα, τα αποτελέσματα ήταν διαφορετικά. Εάν εξετάσουμε προσεκτικά τόσο τη διαδικασία λήψης αποφάσεων των εταιρικών σχέσεων όσο και τις καθημερινές εσωτερικές πρακτικές της λειτουργίας τους, εντοπίζουμε πολιτικές διαδικασίες που επέβαλαν περιορισμένη εκπροσώπηση συμφερόντων, άνισες σχέσεις εξουσίας και χαμηλή συμμετοχή της τοπικής κοινότητας. Σε συνέντευξη με τον εθνικό αξιολογητή του EQUAL II, ο οποίος είχε πλήρη εικόνα του προγράμματος για όλη την Ελλάδα, αναφέρθηκε ότι «στην πραγματικότητα, υπάρχουν δύο τρεις βασικοί εταίροι και ο συντονιστής που αποφασίζουν για την εταιρική σχέση και τη στηρίζουν».

Κάτι ανάλογο εντοπίστηκε και στις δύο υπό μελέτη συμπράξεις. Οι εταίροι που έθεταν την ατζέντα αποφάσιζαν και διαχειρίζονταν τις εταιρικές σχέσεις, ήταν επίσης πολύ λίγοι και ήταν αποκλειστικά δημόσιοι και ημι-δημόσιοι φορείς. Αυτοί ήταν η ΑΝ.Η σε τοπικό επίπεδο και το σχετικό υπουργείο με τη ΔΑ του σε κρατικό επίπεδο. Στο παρακάτω σχήμα (Σχήμα 10) παρουσιάζονται οι εστίες εξουσίας όλων των φορέων που συμμετείχαν στην ανάπτυξη και εφαρμογή του EQUAL II και του LEADER+, ώστε να γίνει κατανοητός ο ισχυρός ρόλος αυτών των δύο φορέων.

Σχήμα 10: Οι εστίες εξουσίας στην ανάπτυξη και υλοποίηση των προγραμμάτων EQUAL II και LEADER+



Συγκεκριμένα, η εξουσία διασκορπίζεται σε όλα τα γεωγραφικά επίπεδα. Σε κάθε γεωγραφικό επίπεδο, ΕΕ, ελληνικό κράτος και τοπικές εταιρικές σχέσεις μπορούν να εντοπιστούν οριζόντιες και κάθετες σχέσεις εξουσίας. Επιπλέον, σε κάθε στάδιο ανάπτυξης των εταιρικών σχέσεων, τα τρία αυτά θεσμικά όργανα είχαν διαφορετικό βάρος στην ισορροπία δυνάμεων.

Ξεκινώντας από το οριζόντιο τοπικό επίπεδο, οι φορείς που ανέπτυξαν σχέσεις εξουσίας σε κάθε σύμπραξη ήταν διαφορετικοί. Στην πρωτοβουλία EQUAL II υπήρχαν οι 12 φορείς, που ήταν οι επίσημοι εταίροι της ΑΣ του EQUAL II. Στο LEADER+, ήταν οι έξι φορείς της ΕΔΠ και το ίδιο το διοικητικό συμβούλιο της ΑΝ.Η που αντιπροσώπευε μια εταιρική σχέση 40 μελών, κυρίως δήμων. Επιπλέον, οι δικαιούχοι και των δύο έργων, οι συνεταιρισμοί των γυναικών και των ατόμων με ειδικές ανάγκες, καθώς και οι ιδιώτες επενδυτές συμμετείχαν στις διαδικασίες αλληλεπίδρασης των εστιών εξουσίας.

Σε κάθετο επίπεδο, και ιδιαίτερα στο κρατικό επίπεδο, υπήρχαν δύο κύριες εστίες εξουσίας, τα υπουργεία (το Υπουργείο Εργασίας για το EQUAL II και το Υπουργείο Γεωργικής Ανάπτυξης για το LEADER+) και οι αντίστοιχες ΔΑ, που βρίσκονταν κάτω από τον έλεγχο των υπουργείων. Τέλος, αναφορικά με το επίπεδο της ΕΕ, η έρευνα δεν αναλύει σε βάθος τις σχέσεις εξουσίας μεταξύ της ΕΕ και του ελληνικού κράτους. Για την παρούσα μελέτη, η ΕΕ αποτέλεσε το σημείο εκκίνησης που διαμόρφωσε το ρυθμιστικό

πλαίσιο για την υλοποίηση των δύο ΚΠ, καθορίζοντας το πλαίσιο δράσης και το εύρος εξουσιών που θα μπορούσαν να ασκούνται από το κράτος και τους τοπικούς εταίρους.

### 7.1.1 Οριζόντιες σχέσεις εξουσίας: Έναρξη της εταιρικής σχέσης

Όσον αφορά την έναρξη των δύο εταιρικών σχέσεων, η ΑΝ.Η έπαιξε πρωταγωνιστικό ρόλο στον καθορισμό της κατανομής του προϋπολογισμού και στην επιλογή των εταίρων. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρει ένας εταίρος: «Κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων με την ΑΝ.Η υπήρχε ένα αρχικό σχέδιο με *de facto* στάνταρ, ώστε να μην μπορούν να γίνουν παρά μόνο μικρές αλλαγές» (Στέλεχος της ΝΕΛΕ).

Ο κεντρικός ρόλος που διαδραμάτισε η ΑΝ.Η στον προγραμματισμό της εταιρικής σχέσης είχε επίσης αναφερθεί στην τοπική έκθεση αξιολόγησης του EQUAL II. Σύμφωνα με αυτήν, η ΑΝ.Η –ή, με άλλα λόγια, οι δήμαρχοι-μέτοχοι– αναδείχθηκε ως ο παίκτης με την πιο αποτελεσματική και υψηλότερη συμμετοχή στον σχεδιασμό της εταιρικής σχέσης. Σχεδόν περίπου τα δύο τρίτα των συμμετεχόντων εταίρων της πρωτοβουλίας EQUAL II, δηλαδή το 62,5%, αξιολογούσαν τη συμμετοχή της τοπικής αυτοδιοίκησης στη φάση σχεδιασμού της εταιρικής σχέσης ως «Αρκετά υψηλή», ενώ ο βαθμός συμμετοχής των κοινωνικών και οικονομικών εταίρων εκτιμήθηκε ως «μέσος» από το υπόλοιπο ποσοστό των συμμετεχόντων. Η συμβολή των ιδιωτικών επιχειρήσεων ήταν αρκετά περιορισμένη (Πρώτη έκθεση αξιολόγησης του EQUAL II «Θερμοκοιτίδα για την ανάπτυξη της κοινωνικής οικονομίας στην Κρήτη», 2006).

### 7.1.2 Οριζόντιες σχέσεις εξουσίας: Ανάπτυξη εταιρικής σχέσης

#### 7.1.2.1 EQUAL II

Όσον αφορά την ανάπτυξη της εταιρικής σχέσης, εάν εξεταστεί προσεκτικά η επίσημη σύνθεση της ΑΣ του EQUAL (βλ. Σχήμα 9), είναι προφανές ότι κυριαρχείται περισσότερο από τοπικούς δημόσιους οργανισμούς και λιγότερο από τις τοπικές οργανώσεις των πολιτών και ιδιωτικές επιχειρήσεις. Στην πραγματικότητα, ο αριθμός των φορέων που ελέγχονταν από τις δημοτικές αρχές ήταν δέκα από τους 13 συνολικά εταίρους. Μόνο το ερευνητικό κέντρο (ΕΤΕΠ-Κ), η ΜΚΟ ΖΕΥΞΙΣ και ο Οργανισμός Λιμένος Ηρακλείου ήταν φορείς που βρίσκονταν εκτός ελέγχου των δημοτικών αρχών.

Στην τοπική έκθεση αξιολόγησης για τον πραγματικό βαθμό συμμετοχής κάθε εταίρου με βάση τη γνώμη των υπόλοιπων εταίρων, επιβεβαιώθηκε για μια ακόμα φορά η υπεροχή των δημοτικών αρχών. Σύμφωνα με αυτήν, το 75% των ερωτηθέντων πιστεύει ότι η συμμετοχή των δημοτικών αρχών στην ανάπτυξη και στην υλοποίηση της εταιρικής σχέσης ήταν «Αρκετά υψηλή». Όσον αφορά τον ρόλο των ιδιωτικών επιχειρήσεων, το 50% των εταίρων αξιολόγησε ως «Μέτρια» τη συνεισφορά τους στο έργο. Οι υπόλοιποι εταίροι, δηλαδή οι εθνικοί δημόσιοι φορείς, τα κέντρα έρευνας και κατάρτισης και οι ΜΚΟ, εκτιμήθηκαν από τους εταίρους ότι συμμετείχαν επίσης «Μέτρια» στις διαδικασίες

της εταιρικής σχέσης (Πρώτη έκθεση αξιολόγησης του EQUAL II «Θερμοκοιτίδα για την ανάπτυξη της κοινωνικής οικονομίας Κρήτη», 2006).

Επιπλέον, το ύψος της κατανομής του προϋπολογισμού ανά εταίρο αποτελεί ένα ακόμα ενδεικτικό στοιχείο που επιβεβαιώνει της πρωτοκαθεδρία της τοπικής αυτοδιοίκησης στην ΑΣ. Το μεγαλύτερο ποσοστό του προϋπολογισμού (19,85%) χορηγήθηκε στην ΑΝ.Η. Μέχρι κάποιου σημείου, αυτό ήταν αναμενόμενο, επειδή η ΑΝ.Η ανέλαβε μια σειρά συμπληρωματικών ενεργειών ως συντονιστής του έργου, όπως τη διοικητική υποστήριξη και την εσωτερική αξιολόγηση. Ωστόσο, το ποσοστό αυτό παρέμεινε μακράν το υψηλότερο όλων των άλλων. Στη δεύτερη θέση, η ΚΟΙΝΩ.ΠΟΛΙΤΕΙΑ, η οποία αποτελεί μια διαδημοτική συνεργασία, διαχειριζόταν το 10,97% του συνολικού προϋπολογισμού και ακολουθούνταν από το Επιστημονικό και Τεχνολογικό Πάρκο Κρήτης (ΕΤΕΠ-Κ), στο οποίο δόθηκε το 9,18% του συνολικού προϋπολογισμού. Οι υπόλοιποι εταίροι διαχειρίζονταν ένα ποσοστό του προϋπολογισμού ύψους μεταξύ 4% και 9%, επομένως σε αυτούς τους εταίρους οι διαφοροποιήσεις δεν ήταν ιδιαίτερα μεγάλες.

Επιπρόσθετα, η συγκέντρωση εξουσίας στις δημοτικές αρχές ήταν επίσης εμφανής στην καθημερινή λειτουργία της εταιρικής σχέσης EQUAL II. Ο συντονιστής και ο διαχειριστής της σύμπραξης ήταν η ΑΝ.Η, ενώ ο πρόεδρος του συμβουλίου της εταιρικής σχέσης ήταν ο διευθυντής της ΑΝ.Η. Ως συντονιστής του έργου, αναμενόταν σίγουρα ότι η ΑΝ.Η θα συγκέντρωνε αρκετή εξουσία. Ωστόσο, η κατοχή όλων των διευθυντικών θέσεων ξεπερνά τις προϋποθέσεις των τυπικών κανόνων. Μάλιστα, η εξουσία της ΑΝ.Η φαίνεται να ήταν εύλογη και νομιμοποιημένη από όλους τους εταίρους. «Ο συντονιστικός φορέας πρέπει να είναι ο κυρίαρχος εταίρος, γιατί διαμορφώνει τις επαφές με το υπουργείο, είναι υπεύθυνος για τη δικτύωση, διαχειρίζεται και ελέγχει όλες τις διαδικασίες» (Διευθυντής της ΚΟΙΝΩ.ΠΟΛΙΤΕΙΑ.ΑΣ). Και ήταν αποδεκτό ότι μπορεί τα να κάνει όλα αυτά, χωρίς να χρειάζεται τη συμμετοχή οποιουδήποτε άλλου εταίρου. Η εξουσία της ΑΝ.Η είχε νομιμοποιηθεί σε τέτοιο βαθμό, που οι εταίροι επέτρεψαν στον συντονιστή να ασκήσει ακόμη και εξουσία εξαναγκασμού σε κάποιους εταίρους. «Πολλές φορές, ο διευθυντής της ΑΝ.Η μας απειλούσε [...] μας είπε ότι, εάν δεν φέρουμε τα επιθυμητά αποτελέσματα, θα μας βγάλει από το πρόγραμμα και θα μας αντικαταστήσει με έναν άλλον φορέα» (Στέλεχος ΑΝΕ).

Η νόρμα ότι η τοπική πολιτική αποτελεί απόλυτη αρμοδιότητα των δημοτικών αρχών –η οποία καταγράφεται εδώ και χρόνια στις αξίες της τοπικής κοινότητας– επαληθεύεται επίσης από τις απαντήσεις στο ερωτηματολόγιο σχετικά με την πολιτική ενασχόληση. Το 35% των εταιρών «Συμφώνησαν αρκετά» και το 35% απλώς «Συμφώνησαν» σχετικά με τη δήλωση ότι «η δημοτική αρχή οφείλει να διαμορφώνει μόνη της την πολιτική ατζέντα και να λαμβάνει αποφάσεις χωρίς την ενεργό συμμετοχή των πολιτών». Επιπλέον, η θεσμική κληρονομιά ενός ισχυρού δημαρχιακού συστήματος ήταν ενσωματωμένη στο τοπικό πολιτικό αξιακό σύστημα, ένα σύστημα που καθιστούσε τους δημάρχους

αντίθετους στην ιδέα του διαμοιρασμού της εξουσίας με άλλους τοπικούς φορείς, εξαιτίας του «φόβου» να απολέσουν την παραδοσιακή σχέση πατρωνίας με την κοινότητα.

Ένα άλλο χαρακτηριστικό της σύνθεσης της σύμπραξης EQUAL II ήταν η νομική ταυτότητα των εταιρών. Από τους 13 εταιρους, εννιά ήταν νομικά πρόσωπα δημοσίου συμφέροντος. Αυτοί οι ημι-δημόσιοι οργανισμοί αμφισβητούν την κλασική διάκριση μεταξύ των παραδοσιακών διχοτομήσεων ανάμεσα στον δημόσιο και στον ιδιωτικό τομέα, βρίσκοντας τη θέση τους ενδιάμεσα των δύο. Στο ελληνικό κοινωνικοοικονομικό πλαίσιο, όπου, αφενός, ο δημόσιος τομέας είναι απόλυτα γραφειοκρατικός και πολιτικοποιημένος και, αφετέρου, ο ιδιωτικός τομέας δεν αισθάνεται ασφαλής να συνεργαστεί με τους δημόσιους φορείς, αυτοί οι ημι-δημόσιοι οργανισμοί μπορούν εύκολα να ξεπεράσουν την αγκύλωση του δημόσιου τομέα και να λειτουργήσουν με κανόνες απόδοσης και κόστους στην πολιτική αρένα.

Επιπλέον, το νομικό τους καθεστώς τους καθιστά επιλέξιμους για προγράμματα εταιρικών συμπράξεων τόσο με την ιδιωτική όσο και με τη δημόσια ταυτότητά τους. Ωστόσο, υπάρχουν ερωτηματικά σχετικά με τη νομιμοποίηση και τη δημόσια λογοδοσία τους. Η συμμετοχή τους στις τοπικές εταιρικές σχέσεις αποδυναμώνει τις υποτιθέμενες δημοκρατικές ιδιότητες των συλλογικών δράσεων. Συνεπώς, δεν τίθεται μόνο το ζήτημα της συγκέντρωσης της εξουσίας στα χέρια του δήμων και της υποεκπροσώπησης των άλλων τοπικών φορέων, αλλά και η νομική ταυτότητα των θεσμών με τους οποίους εκπροσωπούνται οι δημοτικές αρχές. Εάν συγκριθεί το νομικό καθεστώς των συντονιστών των ελληνικών προγραμμάτων με το αντίστοιχο του μέσου όρου της ΕΕ για όλες τις ΑΣ, γίνεται αντιληπτή η ελληνική διαφοροποίηση. Σε επίπεδο ΕΕ, το 30% των ΑΣ συντονίζονταν από ΜΚΟ και μόνο το 6% από ημι-δημόσιους οργανισμούς, όπως στην περίπτωση της ΑΝ.Η [Ανακοίνωση της Επιτροπής COM (2003) 840, σελ. 3].<sup>26</sup> Επομένως, η διαφορά μεταξύ Ελλάδας και άλλων χωρών ήταν αξιοσημείωτη για τον τρόπο με τον οποίο γίνεται κατανοητή η συμμετοχή των μη δημόσιων φορέων σε αυτές τις πρωτοβουλίες. Αποτελεί επίσης ένα ενδεικτικό παράδειγμα της διαδικασίας με την οποία οι κοινά αποδεκτές νόρμες σχετικά με τον βαθμό συμμετοχής των πολιτών

26. Ωστόσο, αν η αναλογική εκπροσώπηση των εταιρών εξασφαλίστηκε στις άλλες χώρες, αυτό δεν πρέπει να συγχέεται με την ισότιμη συμμετοχή των εταιρών. Στην αξιολόγηση του EQUAL II (2006, σελ. 129) σε όλη την ΕΕ, αναφέρθηκε ότι «η σημαντικότερη δυσκολία δεν είναι η αδύναμη εκπροσώπηση ορισμένων εταιρών αλλά η «άνιση συμμετοχή των εταιρών». Αλλά το τι θεωρείται τελικά «επαρκής συμμετοχή» και το «πόσο άνιση» μπορεί να είναι η εξουσία μεταξύ των εταιρών δεν είναι εύκολο να προσδιοριστούν και άρα να αξιολογηθούν, ώστε να καταλήξουμε στο συμπέρασμα ότι οι υπό μελέτη περιπτώσεις σε σύγκριση με τις αντίστοιχες ΚΠ στο Ηνωμένο Βασίλειο, για παράδειγμα, χαρακτηρίζονται από μεγαλύτερη άνιση συμμετοχή των εταιρών. Η αξιολόγηση της έννοιας της «επαρκούς συμμετοχής» εξαρτάται κάθε φορά και από τα εθνικά πλαίσια. Για παράδειγμα, οι εθνικοί αξιολογητές της Δανίας, στο πλαίσιο του προγράμματος EQUAL II, αξιολόγησαν το ποσοστό των ιδιωτικών επιχειρήσεων (14% των εταιρών) ως πολύ χαμηλό, ενώ ο σχετικός ευρωπαϊκός μέσος όρος είναι 11,8% (EQUAL II, 2006).

και την πολιτική επάρκεια του ελληνικού συστήματος εμπεδώθηκαν στους ανεπίσημους κανόνες της εταιρικής σχέσης.

#### 7.1.2.2 LEADER+

Και στην εταιρική σχέση LEADER+, η κατάσταση δεν ήταν διαφορετική. Αναφέρει χαρακτηριστικά ανώτερο στέλεχος της ΔΑ του LEADER+, αξιολογώντας όλες τις εταιρικές σχέσεις LEADER στην Ελλάδα, ότι «τίποτα δεν άλλαξε. Είναι ουσιαστικά ο πυρήνας διοίκησης των ANE και οι μέτοχοι τους που αποφασίζουν για το έργο». Ούτε και στην ΕΔΠ υπήρχε ξεκάθαρη εκπροσώπηση ιδιωτικών επιχειρήσεων. Αντ' αυτού, συμμετείχαν συνεταιρισμοί που η ταυτότητα τους είναι ιδιαίτερη, όπως και στην περίπτωση των ημι-δημόσιων οργανισμών στο πλαίσιο του προγράμματος EQUAL II, επειδή οι στόχοι τους συνίστανται σε έναν ιδιότυπο συνδυασμό διεκδικήσεων των συνδικάτων, των ιδιωτικών συμφερόντων και των κοινωνικών προσδοκιών.

Επιπλέον, λόγω των μακροχρόνιων κρατικών παρεμβάσεων στη ρύθμιση των γεωργικών συνεταιρισμών και της κομματικοποίησης των εσωτερικών τους υποθέσεων, οι συνεταιρισμοί στην Ελλάδα εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από το κράτος και τις τοπικές και εθνικές κομματικές συγκρούσεις (Παπαγεωργίου και Καλδής, 1999). Επομένως, αυτός ο τύπος εκπροσώπησης συμφερόντων από τον ιδιωτικό τομέα πρόσφερε στις δημοτικές αρχές ένα μεγάλο περιθώριο για να διαδραματίσουν καίριο και αποκλειστικό ρόλο στον στρατηγικό προσανατολισμό της εταιρικής σχέσης.

Επιπλέον, όταν διερευνήθηκαν διεξοδικά οι ταυτότητες των δημοτικών αρχών που συμμετείχαν στην ΕΔΠ, οδηγηθήκαμε στο συμπέρασμα ότι για άλλη μια φορά η ΑΝ.Η είχε αποφασιστική παρουσία στη λήψη αποφάσεων. Όλοι οι εκπρόσωποι ήταν εκλεγμένοι πολιτικοί: δύο ήταν δήμαρχοι και ένας ήταν δημοτικός σύμβουλος, πρόεδρος δημοτικού συμβουλίου. Οι δύο δήμαρχοι είχαν θέση εξουσίας στην ΑΝ.Η· ο ένας ήταν ο πρόεδρος και ο άλλος ο γενικός γραμματέας του διοικητικού συμβουλίου της. Ο δημοτικός σύμβουλος προερχόταν από τις Αρχάνες, το χωριό όπου η ΑΝ.Η είχε τα γραφεία της και το μέρος στο οποίο ιδρύθηκε.

Κατά συνέπεια, στο τέλος της ημέρας, η ΑΝ.Η είχε τον τελευταίο λόγο και στις δύο συνεργασίες. Ακόμη και αν όλοι οι εταίροι ήταν τυπικά ίσοι, η ΑΝ.Η είχε προαποφασίσει τους τομείς παρέμβασης, την επιλογή εταίρων και την κατανομή του προϋπολογισμού. Και τελικά ήταν η ΑΝ.Η που ερμήνευσε τους τυπικούς κανόνες σχετικά με το τι σημαίνει συμμετοχή των πολιτών, ανάπτυξη από τα κάτω και καινοτόμες λύσεις. Παρ' όλα αυτά, η ΑΝ.Η θεωρούσε ότι δεν ήταν ο πιο σημαντικός εταίρος: «[...] από το υπουργείο, μας είπαν ότι ορισμένοι εταίροι κυριαρχούν πάντα. Στο πλαίσιο της εταιρικής σχέσης μας, αυτή είναι η σταθερή μας ανησυχία και δεν θέλουμε να αφήσουμε κανέναν να αισθάνεται ότι έχει αδικηθεί και δεν εισακούγεται» (Συντονιστής του EQUAL II).

### 7.1.3 Άτυπη δικτύωση

Το επιχείρημα σχετικά με την πρωτοκαθεδρία των δημοτικών αρχών ενισχύεται ακόμα περισσότερο όταν εξεταστούν με μεγαλύτερη λεπτομέρεια οι μέτοχοι και η δομή διαχείρισης της ΑΝ.Η. Όπως αναφέρθηκε και στο προηγούμενο κεφάλαιο, η ΑΝ.Η ήταν σαφώς ο χώρος των δημοτικών αρχών και η διοίκησή της ανήκε αποκλειστικά στα χέρια των δημάρχων.

Μελετώντας σε βάθος τις σχέσεις εξουσίας των δημάρχων στο διοικητικό συμβούλιο της ΑΝ.Η, εντοπίστηκε ένα ανεπίσημο δίκτυο δημάρχων που θα μπορούσε να ονομαστεί «Οι παλιοί δήμαρχοι». Αυτό το δίκτυο είχε αναπτύξει ένα ενοποιημένο μέτωπο εξουσίας απέναντι στους άλλους δημάρχους, συνήθως πιο νέους, και είχε επηρεάσει σημαντικά τις κατευθύνσεις πολιτικής της ΑΝ.Η. Στο δεύτερο κεφάλαιο, τονίστηκε η σημασία των δικτύων ως ένας άτυπος κανόνας που «επηρεάζει την κατανομή της εξουσίας, την οικοδόμηση συμφερόντων και ταυτοτήτων, καθώς και τη δυναμική της αλληλεπίδρασης» (Ansell, 2006, σελ. 75).

Ξεκινώντας από αυτή τη θέση, υποστηρίζεται ότι ο «μηχανισμός» που διαδραμάτισε τον κεντρικό ρόλο στη λήψη αποφάσεων της ΑΝ.Η και συνεπώς στις εταιρικές σχέσεις ήταν οι διαπροσωπικές και πολιτικές σχέσεις αυτού του άτυπου δικτύου, και όχι οι σχετικοί επίσημοι μηχανισμοί λήψης αποφάσεων των δύο προγραμμάτων.

Το δίκτυο αυτό βασίστηκε κυρίως σε μια κοινή ιδεολογία, η οποία διατήρησε συναινετική στάση σχετικά με τις πολιτικές που επιθυμούσε να προωθήσει και τον τρόπο επιλογής τους. Επιπλέον, είχε υποστηρίξει και διαχύσει συγκεκριμένες αξίες και «λογικές» συμπεριφοράς μεταξύ των εταίρων του διοικητικού συμβουλίου της ΑΝ.Η. Μολονότι επηρέασε αποφασιστικά τη λήψη αποφάσεων, δεν προκαλούσε καθυστερήσεις και εμπόδια, με αποτέλεσμα να αποφεύγονται σοβαρές εσωτερικές συγκρούσεις και διαφωνίες που θα μπορούσαν να είχαν επηρεάσει την ενότητα και τη βιωσιμότητα της ΑΝ.Η και των εταιρικών σχέσεων. Η επιρροή της ήταν ήπια και διάχυτη.

Ωστόσο, οι «παλιοί δήμαρχοι» αντιλαμβάνονταν τη στάση τους απέναντι στους νέους δημάρχους ως «διδασκτική» παρά κατευθυντήρια. Σύμφωνα με αυτούς, προσπάθησαν να μεταφέρουν την εμπειρία τους σχετικά με τη συνεργασία και τις γνώσεις τους για «το πώς πρέπει να γίνονται τα πράγματα» στη νέα γενιά δημάρχων. «Εμείς, οι παλιοί δήμαρχοι, έχουμε την εμπειρία αλλά δεν είπαμε ποτέ στους νέους δημάρχους ότι είναι ανόητοι, ότι δεν ξέρουν τίποτα. Δεν θεωρούμε ότι μονοπωλούμε τη γνώση. Ωστόσο, έχουμε το καθήκον να μεταφέρουμε τις γνώσεις μας στους νέους δημάρχους για καλύτερη συνεργασία και ανάπτυξη» (Δήμαρχος, εταίρος του συμβουλίου ΑΝ.Η).

Χωρίς να αμφιβάλουμε για την καλή θέληση των «παλαιών δημάρχων», είναι προφανές και μόνο από την παραπάνω παραπομπή ότι οι υπάρχουσες ιεραρχικές σχέσεις αναπαράχθηκαν στο πλαίσιο ενός παραδοσιακού στιλ «δάσκαλος-μαθητής». Ειδικότερα, όταν είχες να κάνεις με δημάρχους που λειτουργούσαν σε ένα ισχυρό πλαίσιο τοπικισμού (Κεφάλαιο 5, Ενότητα 5.2), αυτές οι άνισες σχέσεις, που συνοδεύονταν συνήθως



και από άνισες γνώσεις σχετικά με τη διαχείριση του προγράμματος, μπορούσαν εύκολα να οδηγήσουν σε άνιση κατανομή χρηματοδότησης έργων υπέρ των «δασκάλων».

Αυτό το δίκτυο καθοδηγούνταν από τρεις τέσσερις οραματιστές δημάρχους. Αυτοί οι δήμαρχοι είχαν ένα συγκεκριμένο και ισχυρό πολιτικό όραμα για την περιφερειακή ανάπτυξη γενικά και για το μέλλον της ΑΝ.Η ειδικότερα. Είχαν ξεχωρίσει από τους απλούς παρατηρητές-εταίρους του συμβουλίου της ΑΝ.Η, οι οποίοι ακολουθούσαν την πορεία των αποφάσεών του. Ένας δήμαρχος και εταίρος του συμβουλίου ΑΝ.Η ανέφερε σχετικά: «Υπάρχει μια άτυπη ομάδα που οδηγεί το πλοίο [...]. Όταν υπάρχουν κοινές αρχές μεταξύ των δημάρχων, όπως η δέσμευση για τοπική ανάπτυξη, η επικοινωνία είναι σαν μια χημική αντίδραση και κινεί τα πάντα μπροστά». Ένας άλλος δήμαρχος-εταίρος πρόσθεσε: «Υπάρχουν δημοτικές αρχές δύο ταχυτήτων, υπάρχουν εκείνοι οι δήμαρχοι που συμμετέχουν ενεργά σε όλες τις διαδικασίες του συμβουλίου της ΑΝ.Η και υπάρχουν και οι απλοί εταίροι». Υποστηρίζεται ότι αυτοί οι «καπετάνιοι του πλοίου» αποτελούσαν τον πυρήνα της διαδικασίας λήψης αποφάσεων εντός της ΕΔΠ του LEADER+ και της ΟΤΔ (ή αλλιώς της ΑΝ.Η) και επηρέασαν καθοριστικά την ΑΣ του EQUAL II.

Συνεπώς, παρ' όλες τις θεσμικές δεσμεύσεις των ΚΠ για άνοιγμα στην τοπική κοινωνία, ποικιλομορφία και ενδυνάμωση διαφορετικών συμφερόντων μέσα στις εταιρικές σχέσεις, γίνεται άμεσα αντιληπτό από την αριθμητική εκπροσώπηση των εταίρων και τις σχέσεις εξουσίας τους, καθώς και από τη δομή διαχείρισης, η κυριαρχία συγκεκριμένων δημάρχων που υλοποιούν τις πολιτικές τους επιλογές μέσω ενός ημι-δημόσιου θεσμού, δηλαδή της ΑΝ.Η. Επομένως, σε αυτά τα συνεργατικά σχήματα, υπήρξε στην πραγματικότητα μια συγχώνευση διαφορετικών συμφερόντων και κινήτρων, αλλά αυτή η συγχώνευση αφορά κυρίως τα συμφέροντα λίγων δημάρχων με τις προτεραιότητες των στελεχών της ΑΝ.Η.

## **7.2 Δεύτερος κανόνας: Η δυναμική των σχέσεων κράτους-τοπικής αυτοδιοίκησης στην εταιρική σχέση – Η κυριαρχία ενός συγκεντρωτικού και κομματικοποιημένου κράτους**

Οι κανόνες των ΚΠ μεταφράστηκαν από το ελληνικό κράτος μέσω του πρίσματος ορισμένων αξιών και πρακτικών που είχαν καθιερωθεί για πολλά χρόνια στον δημόσιο τομέα και στην πολιτική οργάνωση του κράτους. Αυτοί οι άτυποι κανόνες δεν οδήγησαν στην ενδυνάμωση της τοπικής κυβέρνησης, όπως θα περίμενε κανείς, αν εξέταζε αποκλειστικά τους τυπικούς κανόνες των ΚΠ. Αντίθετα, το κεντρικό κράτος, μέσω των σχετικών υπουργείων και των ΔΑ, παρέμεινε ο ισχυρότερος παίκτης στα προγράμματα LEADER+ και EQUAL II, αναπτύσσοντας ισχυρές ιεραρχικές σχέσεις με την τοπική αυτοδιοίκηση. «Κανένα υπουργείο στην Ελλάδα δεν θέλει να χάσει τον πολιτικό έλεγχο. Ο υπουργός θέλει να τους έχει όλους στα χέρια του» (Ανώτερο στέλεχος της ΕΕ).

Οι αρχές της ενδυνάμωσης και της από τα κάτω προσέγγισης όφειλαν να αναπτυχθούν όχι μόνο μεταξύ της τοπικής εταιρικής σχέσης και της τοπικής κοινότητας αλλά και μεταξύ της κεντρικής διοίκησης και της τοπικής εταιρικής σχέσης. Ωστόσο, υποστηρίζεται ότι το κράτος είχε ουσιαστικά ερμηνεύσει αυτή την αρχή μονοδιάστατα, ως απλή διοικητική αποκέντρωση. Στη συνέντευξη με τον πρώην γενικό γραμματέα του προγράμματος LEADER+, η προσέγγιση από τα κάτω φαινόταν να συνδέεται με μια πολύ απλοϊκή άποψη: «Αντιμετωπίσαμε ευνοϊκά τον επενδυτή, η πληρωμή του γινόταν σε τοπικό επίπεδο από την ANE, δεν είχε δυσκολίες όπως στην περίπτωση άλλων αναπτυξιακών έργων για τα οποία η υλοποίησή τους ελέγχεται από το κεντρικό υπουργείο της Αθήνας». Έτσι, σύμφωνα με τον ίδιο, εφόσον ο δικαιούχος του έργου διαπραγματευόταν και ερχόταν σε επαφή μόνο με τις ANE, χωρίς να απευθύνεται προσωπικά στο υπουργείο, η προσέγγιση από τα κάτω είχε εξασφαλιστεί. Όπως δήλωσε με χιουμοριστικό τρόπο ένα ανώτερο στέλεχος της ΕΕ, «Με άλλα λόγια, θέλουν (κρατική κυβέρνηση) να υποστηρίξουν την προσέγγιση από τη βάση προς τα πάνω με την προϋπόθεση ότι η βάση θα είναι αυτοί και το πάνω θα είναι πάλι αυτοί, δηλαδή το υπουργείο και η ΔΑ».

### 7.2.1 Πολιτική εξουσία

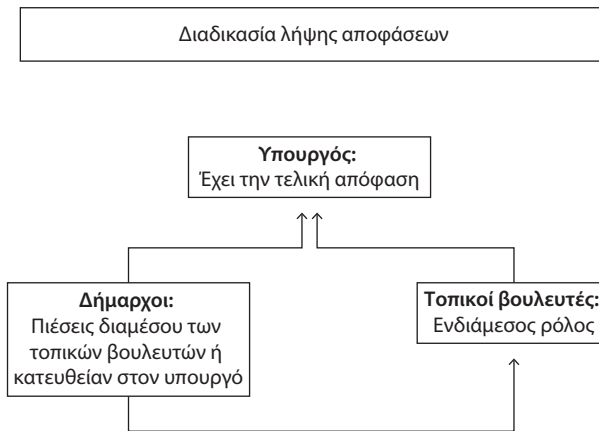
Η κρατική εξουσία εκφράστηκε σε δύο επίπεδα: πολιτικά και γραφειοκρατικά. Στο πρώτο επίπεδο, το κράτος είχε λάβει από μόνο του αποφάσεις σχετικά με τα ακόλουθα θέματα: τον συνολικό προϋπολογισμό των ΚΠ και τη γεωγραφική τους κατανομή σε περιφερειακό επίπεδο, τον καθορισμό των προτεραιοτήτων πολιτικής και τους τομείς παρέμβασης και, τέλος, την επιλογή των ΑΣ και των ΟΤΔ.

Ένα παράδειγμα ήταν η γεωγραφική κατανομή των πόρων στις περιφέρειες. Οι περιφέρειες που θα ήταν επιλέξιμες με περισσότερη ή λιγότερη χρηματοδότηση καθορίζονταν από τις υπουργικές αποφάσεις. «Το σύστημα εδώ είναι ανάποδο, δεν κάνουν μια αξιολόγηση για τον εντοπισμό των αναγκών πρώτα. Αντίθετα, διανέμουν χρήματα γεωγραφικά και στη συνέχεια διερευνούν τις δράσεις που μπορούν να υλοποιήσουν με αυτά τα χρήματα» (Ανώτερο στέλεχος της ΕΕ).

Συγκεκριμένα, στις συνεντεύξεις με τους εταίρους, εντοπίστηκε ένα ισχυρό κάθετο ανεπίσημο πολιτικό δίκτυο που επηρέασε τις κρατικές αποφάσεις και στα δύο προγράμματα. Το δίκτυο αυτό, όπως απεικονίζεται και στο παρακάτω σχήμα (Σχήμα 11), περιλάμβανε δημάρχους των δήμων που συμμετείχαν στην ΑΝ.Η, των τοπικών βουλευτών και του αρμόδιου υπουργού. Αυτό το εκτεταμένο διακυβερνητικό δίκτυο είχε διαρθρωθεί γύρω από κίνητρα πολιτικά και κομματικά. Πρόκειται για πολιτικά κίνητρα των δημάρχων και των τοπικών βουλευτών με σκοπό την επανεκλογή τους και κομματικά κίνητρα με σκοπό τη διασφάλιση της υφιστάμενης ευνοιοκρατίας και των κομματικών πελατεικών σχέσεων. Επομένως, αυτό το δίκτυο προώθησε πολιτικά και κομματικά αιτήματα και συμφέροντα, αντί των πραγματικών τοπικών αναγκών. Ο εθνικός εξωτερικός αξιολογητής του LEADER+ αναφέρει επικριτικά: «Από την εμπειρία μου σε όλα τα εδαφικά

επίπεδα, από το ανώτερο πολιτικό επίπεδο έως το χαμηλότερο, κανείς δεν είχε το θάρρος να πει ότι αυτό το χωριό δεν χρειάζεται αυτή την επένδυση. Να κάνω την επένδυση σε ένα άλλο χωριό που πραγματικά έχει μια δομική ανάγκη [...] Δυστυχώς, αυτός είναι ο τρόπος με τον οποίο ολόκληρο το πολιτικό σύστημα λειτουργεί στην Ελλάδα». Ωστόσο, υποστηρίζεται ότι και σε αυτό το δίκτυο παρουσιάζονται έντονες ιεραρχικές σχέσεις, με τον υπουργό να έχει τον τελευταίο λόγο για όλες τις βασικές αποφάσεις.

Σχήμα 11: Κάθετο πολιτικό δίκτυο της διαδικασίας λήψης αποφάσεων



Ειδικότερα, αναφορικά με τον ρόλο των τοπικών βουλευτών, ένα στέλεχος της ΕΕ περιέγραψε λεπτομερώς τις πιέσεις τους στο LEADER+: «Οι τοπικοί βουλευτές παρεμβαίνουν με δύο τρόπους: ο πρώτος αφορά την κατανομή του προϋπολογισμού στις περιφέρειες. Πηγαίνουν στο υπουργείο και αρχίζουν να ασκούν πίεση. Έτσι απλά!» Ο δεύτερος τρόπος αφορά τον τύπο της εκλογικής περιφέρειας, αν είναι μονοεδρική ή πολυεδρική. Η κυβέρνηση, ξεκινώντας με τον κανόνα «μοιράζω τα χρήματα των ΚΠ για να αποκτήσω μεγαλύτερη επιρροή στις εκλογικές περιφέρειες, ακόμα και σε εκείνες που δεν έχουν τόσο μεγάλη ανάγκη», δίνει περισσότερη προσοχή στα αιτήματα των μονοεδρικών, γιατί αποτελούν μια καλή ευκαιρία για μεγιστοποίηση της πολιτικής επιρροής. Και συνέχισε, λέγοντας σχετικά με αυτό: «Πώς είναι δυνατόν σε έναν μικρό νομό να δοθεί το ίδιο πόσο με τον νομό Ηρακλείου που είναι τόσο πυκνοκατοικημένος; Γίνεται, γιατί το Ηράκλειο έχει πολλούς βουλευτές, ενώ ένας μικρός νομός μπορεί να έχει μόνο έναν. Για την κυβέρνηση, είναι πολύ σημαντικό να κερδίσει αυτόν τον νομό».

### 7.2.2 Γραφειοκρατική εξουσία

Όσον αφορά τις γραφειοκρατικές διαδικασίες, υπήρχε ένα περίπλοκο, σε κάποιον βαθμό εξαντλητικό, σύστημα διαχείρισης με πολλά εμπλεκόμενα θεσμικά όργανα και έναν μεγάλο αριθμό νόμων που όριζαν τον προγραμματισμό, τη διαχείριση και την εφαρμογή. «Το θεσμικό μέρος που διέπει την πρωτοβουλία EQUAL II είναι υπερβολικά γραφειοκρατικό, δηλαδή η πιστοποίηση των εξόδων, ο τρόπος με τον οποίο πρέπει να γίνουν οι πληρωμές, υπάρχει τρομερή λεπτομέρεια σε όλη την εκτέλεση του έργου... Έχω μιλήσει με Ιταλούς και Ισπανούς που υλοποιούν EQUAL II και δεν υπάρχει σύγκριση!» (Συντονιστής του EQUAL II).

Αντίστοιχα, στο LEADER+, η εκτεταμένη γραφειοκρατικοποίηση του προγράμματος ήταν εμφανής, αν εξετάσουμε τον αριθμό των εμπλεκόμενων θεσμικών οργάνων και των θεσμικών εγγράφων που έπρεπε να ακολουθήσουν οι εταίροι για να συμμορφωθούν με τις απαιτήσεις του προγράμματος. Για παράδειγμα, το θεσμικό πλαίσιο που διέπει την υλοποίηση του LEADER+ περιλάμβανε 46 διαφορετικά έγγραφα τα οποία αφορούν κοινές υπουργικές αποφάσεις, νόμους, οδηγίες, κανονισμούς και κατευθυντήριες γραμμές.

Αυτό το πολύπλοκο σύστημα ελέγχου ήταν μια σαφής επιλογή του ελληνικού πολιτικο-διοικητικού συστήματος και δεν αποτελούσε σε καμία περίπτωση τυπικό προαπαιτούμενο των ΚΠ. Στέλεχος της ΕΕ αναρωτιόταν με αγανάκτηση: «Ποιος έχει ζητήσει να πιστοποιήσει ο επενδυτής ότι έχει εκπληρώσει τη στρατιωτική του θητεία; Η Επιτροπή; Σίγουρα όχι, αυτό είναι καθαρά εθνικό».

Η υπερβολική ρύθμιση οφείλεται σε δύο παράγοντες: ο πρώτος ήταν επιχειρησιακός και σχετίζεται με τη διαφθορά και τα προβλήματα της βιωσιμότητας του προγράμματος, ενώ ο δεύτερος ήταν πολιτικός και σχετίζεται με τη δυνατότητα πολιτικού ελέγχου από τους υπουργούς και τα τοπικά συμφέροντα. Ειδικότερα, η ελληνική κυβέρνηση, για να μην αντιμετωπίσει ξανά τα προβλήματα διαφθοράς που παρατηρήθηκαν στην υλοποίηση των προηγούμενων ευρωπαϊκών προγραμμάτων, πέρασε στο άλλο άκρο, από τους χαλαρούς ελέγχους αποφάσισε να ελέγχει και την κάθε λεπτομέρεια, για να αποφευχθεί η κατασπατάληση εθνικών και κοινοτικών χρημάτων. «Το κράτος επέλεξε να εφαρμόσει αυστηρούς ελέγχους γιατί οι ANE είχαν μεγάλη ελευθερία στον τρόπο με τον οποίο ερμήνευαν τους νόμους... είχαν τον δικό τους τρόπο» (Πρώην γενικός γραμματέας του LEADER+). Αυτό οδήγησε βέβαια σε εξαιρετικά φορμαλιστικούς ελέγχους, γεγονός που δυσκόλευε τους επενδυτές να προχωρήσουν την επένδυση και τους οδήγησε σε αθέμιτες διαδικασίες προκειμένου να ολοκληρώσουν εγκαίρως το έργο. «Από τη μία πλευρά, το κράτος τούς πίεσε να τελειώσουν τα έργα και, από την άλλη, τους εξαντλούσε με ελέγχους, το αποτέλεσμα είναι να βρουν τους δικούς τους τρόπους για να επιτύχουν τον στόχο τους» (Στέλεχος της ΕΕ).

Επιπλέον, δεδομένου ότι η εταιρική σχέση δεν αποτελούσε μια συνηθισμένη πρακτική για τους τοπικούς φορείς, ο φόβος του κράτους για πρόωρες αποχωρήσεις των

εταιρών οδήγησε στην αυστηρή θεσμοθέτηση όλων των συστατικών μερών της εταιρικής σχέσης για την εξασφάλιση της βιωσιμότητάς της. Όπως ανέφερε ένας από τους αξιολογητές του EQUAL στην ΕΕ: «Στην Ελλάδα, υπάρχει μεγαλύτερη τάση να θεσμοθετούνται όλες οι διαδικασίες μιας πολιτικής, ίσως επειδή οι πολιτικοί πιστεύουν ότι, αν δεν το κάνουν αυτό, τίποτα δεν θα λειτουργήσει αρκετά καλά, ενώ στην Αγγλία ή στην Ιρλανδία η συνεργασία μπορεί να βασιστεί μόνο στην καλή πρακτική».

Σε πολιτικό επίπεδο, οι δημοτικές αρχές, αντιμέτωπες με όλα αυτά τα κρατικά θεσμικά όργανα και έγγραφα, αποδέχονταν και επιβεβαίωναν την κρατική εξουσία, διότι στο τέλος της ημέρας αυτή ήταν που διαμόρφωνε και έλεγχε όλους τους κανόνες του παιχνιδιού, τουλάχιστον όσο αναφορά το εθνικό επίπεδο.

Ωστόσο, η υπερβολική ρύθμιση δεν προέκυψε μόνο από την προσπάθεια του κράτους να ελέγξει τη διαφθορά, να προστατεύσει την ολοκλήρωση του προγράμματος και να διατηρήσει την υπεροχή του απέναντι στην τοπική αυτοδιοίκηση. Οι έλεγχοι και η γραφειοκρατία πρόσφεραν επίσης τη δυνατότητα να μοιράζονται χρήματα και εξουσία όλο και περισσότεροι παίκτες του κρατικού μηχανισμού. Ειδικότερα, όλη αυτή η πληθώρα των εμπλεκόμενων θεσμικών οργάνων και νομικών πράξεων πρόσφερε τη δυνατότητα ελέγχου σε πολλά και διαφορετικά υπουργεία και σε ΔΑ, τα οποία με τη σειρά τους ήταν επιρρεπή σε πιέσεις και παρεμβάσεις στον σχεδιασμό προγραμμάτων από πολλά, συχνά διαφορετικά, τοπικά πολιτικά συμφέροντα.

Ως εκ τούτου, σε αυτό το πλαίσιο, χάθηκε ουσιαστικά η ουσία αυτών των προγραμμάτων για μια καινοτόμο και ολοκληρωμένη τοπική ανάπτυξη. Όπως αναφέρει και η ενδιάμεση έκθεση αξιολόγησης του LEADER+ (2005), «Η διατήρηση ενός στενού και δεσμευτικού πλαισίου παρακολούθησης και πολιτικού ελέγχου [...] δεν προσαρμόζεται στην προσέγγιση “από τα κάτω” και την πιλοτική προσέγγιση της τοπικής ανάπτυξης».

## **7.3 Τρίτος κανόνας: Δέσμευση της κοινότητας, περισσότερη ενημέρωση παρά συμμετοχή**

### **7.3.1 Συμμετοχή της κοινότητας**

Όπως αναφέρθηκε στο κεφάλαιο για τους τυπικούς κανόνες, στην εταιρική σχέση EQUAL II η συμμετοχή της κοινότητας πραγματοποιήθηκε με την εφαρμογή του κανόνα της ενδυνάμωσης, ενώ στο LEADER+ με τον κανόνα της προσέγγισης από τα κάτω. Υποστηρίζεται ότι στην πράξη αυτοί οι κανόνες περιορίστηκαν σε πρακτικές ενημέρωσης και περιορισμένης διαβούλευσης και όχι στην ενεργό συμμετοχή της τοπικής κοινότητας, επειδή εμπέδωσαν στην υλοποίησή τους τις καθιερωμένες πρακτικές της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών και των κρατικών οργάνων. «Η αρχή της προσέγγισης από τα κάτω δεν πραγματοποιήθηκε ποτέ. Επρόκειτο περισσότερο για δήμους

που παρείχαν πληροφορίες μέσω του τοπικού τύπου χωρίς ανατροφοδότηση από τον τοπικό πληθυσμό» (Στέλεχος της ΔΑ του LEADER+).

Στο πλαίσιο του LEADER+, η ΟΤΔ –ή, με άλλα λόγια, η ΑΝ.Η– είχε λειτουργήσει περισσότερο ως φορέας υλοποίησης προγραμμάτων και λιγότερο ως φορέας παρακίνησης της τοπικής κοινωνίας για να σχεδιάσει το όραμά της για βιώσιμη ανάπτυξη. Για παράδειγμα, η επιλογή των δράσεων της θεματικής προτεραιότητας δεν προέκυψε από διαβούλευση με τον τοπικό πληθυσμό. Ήταν επιλογή της ΟΤΔ, η οποία στη συνέχεια την έκανε γνωστή στο κοινό με δράσεις ενημέρωσης. Η εξειδίκευση των δράσεων προέκυψε κυρίως από μια μελέτη σχετικά με τον κοινωνικοοικονομικό χαρακτήρα της περιοχής που πραγματοποίησε η ΑΝ.Η κατόπιν αιτήματος της αρμόδιας ΔΑ.

Όσον αφορά το τοπικό σχέδιο δράσης, ήταν οι δημοτικές αρχές του νομού που το σχεδίασαν. Όπως αναφέρθηκε στην ενδιάμεση έκθεση αξιολόγησης του προγράμματος LEADER+ για την ύπαιθρο του Ηρακλείου (2005, σελ. 83), «Τα έντυπα συμπληρώθηκαν από τις δημοτικές αρχές και άλλους δημόσιους φορείς και οι πληροφορίες που έδωσαν οι δήμαρχοι-εταίροι της ΑΝ.Η, οι οποίοι γνώριζαν πολύ καλά την τοπική κοινωνία, συνέβαλαν σημαντικά στον σχεδιασμό του προγράμματος» και παρακάτω αναφέρεται ότι «πρέπει να σημειωθεί ότι ο φόρτος εργασίας της ΟΤΔ, σε συνδυασμό με τις διοικητικές και γραφειοκρατικές δεσμεύσεις, στερεί κατά κάποιον τρόπο πολύτιμο χρόνο από την ωρίμανση νέων ιδεών που θα προέκυπταν από τη διαβούλευση με τους τοπικούς πληθυσμούς». Έτσι, αν και υπήρχαν λίγες συμμετοχικές διαδικασίες, ήταν σε μεγάλο βαθμό τυπικές και λειτούργησαν κυρίως ως «υποχρεωτικές», λόγω των προαπαιτούμενων του προγράμματος, αφήνοντας έτσι τον σχεδιασμό του προγράμματος αποκλειστικά στα χέρια των δημάρχων.

Σε μια προσπάθεια κατανόησης της περιορισμένης συμμετοχής της τοπικής κοινότητας, οι θεσμικές κληρονομίες της κοινωνίας των πολιτών και του κράτους επανέρχονται στο προσκήνιο. Όπως αναφέρθηκε ήδη, στο ελληνικό πολιτικό σύστημα (Κεφάλαιο 5) εκείνης της περιόδου, η κοινωνία πολιτών ήταν αδύναμη και το κράτος υπερσυγκεντρωτικό. Επομένως, υπήρχαν πολλοί δομικοί περιορισμοί που εμπόδιζαν τη συμμετοχή της κοινότητας τόσο στον σχεδιασμό όσο και στη λήψη αποφάσεων των ΚΠ.

Κατ' αρχάς, σε ένα συγκεντρωτικό κράτος δεν υπήρχε μεγάλο περιθώριο για νέες ιδέες και πρωτοβουλίες που να προέρχονται από το τοπικό επίπεδο. Σε ένα πλαίσιο όπου το κράτος είχε καθορίσει τις βασικές πολιτικές κατευθύνσεις και οι τοπικοί πολιτικοί τις είχαν στη συνέχεια εξειδικεύσει, η συμμετοχή της κοινότητας περιορίστηκε σε τυπικές διαδικασίες ενημέρωσης σχετικά με προκαθορισμένους τομείς δράσεων.

Αυτή η νόρμα ήταν τόσο βαθιά ενσωματωμένη στις στάσεις των τοπικών εταίρων, ώστε οδήγησε τον πρόεδρο της ΑΝ.Η, ο οποίος ήταν και δήμαρχος, να ερμηνεύσει τον κανόνα της προσέγγισης από τα κάτω ως μια συλλογική προσπάθεια όλων των δημοτικών αρχών της περιοχής παρέμβασης για την υποστήριξη ενός κοινού σχεδίου ανάπτυξης. Σύμφωνα με τον πρόεδρο, το τοπικό σχέδιο οφείλει να διαμορφώνεται με βάση τις

απόψεις των δημάρχων και των επιστημονικών στελεχών των ANE: «Το LEADER έχει τη λογική της προσέγγισης από τη βάση προς τα πάνω, ο σχεδιασμός δηλαδή γίνεται από τα κάτω. Για αυτό, σεβόμαστε τις ιδιαιτερότητες κάθε περιοχής, χρησιμοποιούμε την εμπειρία μας από την εθνική και διεθνή σκηνή [...], οι εκλεγμένοι πολιτικοί και τα στελέχη της AN.Η έχουν συσσωρεύσει γνώσεις και εμπειρία και τελικά συνδυάζουμε τις αναπτυξιακές ανάγκες κάθε περιοχής με τις γνώσεις μας και την εμπειρία μας». Είναι ενδιαφέρον να σημειωθεί ότι αυτή η άποψη διατυπώθηκε από έναν δήμαρχο με ισχυρές δημοκρατικές απόψεις, αφού στήριξε με επιμονή την ανάπτυξη συμμετοχικών θεσμών στον δήμο του, γεγονός που δεν αποτελούσε κοινή πρακτική σε άλλους δήμους. Επομένως, στο πρόγραμμα LEADER+, η προσέγγιση από τα κάτω μπορεί να ταυτιζόταν με την αποσυγκέντρωση, τη διαδημοτική συνεργασία, την ενημέρωση των πολιτών αλλά σε καμία περίπτωση δεν ανταποκρίθηκε στον πυρήνα της έννοιας αυτής που είναι η συμμετοχή των πολιτών.

Από την πλευρά της κοινωνίας των πολιτών, το κύριο πρόβλημα ήταν ότι η τοπική κοινωνία δεν ήταν αρκετά δυνατή, ώστε να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις των ΚΠ για συμμετοχή. Παρόλο που ο νομός Ηρακλείου είχε υψηλότερο βαθμό κοινωνικού κεφαλαίου σε σύγκριση με την υπόλοιπη Ελλάδα, το κοινωνικό του κεφάλαιο παρέμενε μικρό συγκριτικά με τα άλλα κράτη-μέλη, για παράδειγμα τις σκανδιναβικές χώρες, με αποτέλεσμα να μην μπορεί η τοπική κοινωνία να αναπτύξει κοινές και συλλογικές προοπτικές για το μέλλον της περιοχής της. Αυτό ήταν εμφανές στις δυσκολίες που αντιμετώπισαν και τα δύο προγράμματα στην προσπάθειά τους να δημιουργήσουν συστάδες μεταξύ των ίδιων επιχειρήσεων για την επέκταση των πωλήσεών τους σε νέες αγορές. Παρόλο που το παράδειγμα αυτό δεν συνδέεται άμεσα με τις συμμετοχικές διαδικασίες της κοινότητας, αναδεικνύει τις δυσκολίες συνεργασίας. Εκτός από τη συστάδα των επιχειρήσεων των οινοποιείων,<sup>27</sup> όλες οι άλλες συστάδες επιχειρήσεων που αφορούσαν τους γυναικείους συνεταιρισμούς, τα καταλύματα αγροτουρισμού και τους κεραμοποιούς είχαν προβλήματα συνεργασίας σχεδόν από την έναρξή τους, εξαιτίας συμπεριφορών δυσπιστίας και εσωτερικών ανταγωνισμών. Όπως δήλωσε ο εκπρόσωπος της συστάδας επιχειρήσεων των οινοποιείων: «Στην περίπτωση της συστάδας επιχειρήσεων των αγγειοπλαστών, η AN.Η τους υποστήριξε και τους καθοδήγησε για το πώς να εργαστούν μαζί και να είναι μια ομάδα. Αφού δεν ήθελαν να εργαστούν ως ομάδα οι ίδιοι, το πρόγραμμα δεν μπορούσε να τους πείσει να το κάνουν».

27. Η συστάδα των επιχειρήσεων των οινοποιείων ήταν το πιο αποτελεσματικό από τα υπόλοιπα, επειδή οι παραγωγοί οίνου είχαν αναπτύξει μεταξύ τους προηγούμενη συνεργασία και αξιοποίησαν τη δυνατότητα χρηματοδότησης από το LEADER+ για να την υποστηρίξουν περαιτέρω.

### 7.3.2 Δικαιούχοι του προγράμματος

Στην περίπτωση των δικαιούχων των προγραμμάτων υπήρχαν παρόμοιες δυσκολίες. Στις εκτενείς συζητήσεις με τους εκπροσώπους των γυναικείων συνεταιρισμών αναδύονταν η απροθυμία και ο φόβος να αναλάβουν συλλογικές δράσεις παράλληλα με μια τάση για άμεση εξάρτηση από την ΑΝ.Η. Για παράδειγμα, όσον αφορά τον γυναικείο συνεταιρισμό στη Ζάκρο, στην αρχή οι γυναίκες ήταν πολύ απρόθυμες να συμμετάσχουν σε αυτό το είδος οικονομικής δραστηριότητας. Τελικά, μόνο πέντε αποφάσισαν να συνεχίσουν. Αυτές οι γυναίκες εξέφρασαν τη συνεχή εξάρτησή τους από την ΑΝ.Η αναφορικά με την οργάνωση της επιχείρησης και την προώθηση των προϊόντων τους, καθώς και μια έντονη αγωνία για το μέλλον τους μετά το τέλος του προγράμματος.

Όσον αφορά τους ιδιωτικούς επενδυτές LEADER+ που ήταν οι κύριοι δικαιούχοι του προγράμματος, το κύριο πρόβλημα ήταν η έλλειψη εμπιστοσύνης στους δημόσιους θεσμούς. Στην περίπτωση αυτή, ξαναβλέπουμε την αναπαραγωγή της επικρατούσας σχέσης του ιδιωτικού τομέα με το κράτος σε χαμηλότερο επίπεδο. Όπως στο εθνικό επίπεδο, οι ιδιωτικές εταιρείες δεν εμπιστευόνταν το κράτος για την ανάληψη κοινών έργων, ομοίως, σε τοπικό επίπεδο, στην αρχή, οι επενδυτές φάνηκαν αρκετά απρόθυμοι να συμμετάσχουν στο πρόγραμμα – αν και αυτή η στάση σταδιακά άλλαξε μετά τα πρώτα θετικά αποτελέσματα των επενδύσεων. «Όταν επισκεφθήκαμε νέες περιοχές για να μας γνωρίσουν, οι επενδυτές ήταν αρκετά προσεκτικοί και διστακτικοί, δεν μας εμπιστευόνταν» (Συντονιστής του LEADER+).

Επιπρόσθετα, η απροθυμία των επενδυτών αυξανόταν λόγω των γραφειοκρατικών επιβαρύνσεων που αφορούσαν τόσο το στάδιο υποβολής προτάσεων όσο και τη δημοσιονομική διαχείριση των επενδύσεων. Στις συζητήσεις για τα μελλοντικά τους σχέδια και για την πιθανότητα εξασφάλισης χρηματοδότησης της επιχείρησής τους από άλλα ευρωπαϊκά προγράμματα, ένας ιδιώτης επενδυτής ανέφερε χωρίς δεύτερη σκέψη: «Δεν νομίζω ότι θέλω να ξαναζήσω αυτή την εμπειρία στο μέλλον. Η γραφειοκρατία είναι απίστευτη [...] οι απαιτήσεις του δημόσιου τομέα με όλα αυτά τα χαρτιά μάς έχουν αποθαρρύνει».

## 7.4 Τέταρτος κανόνας: Η διαδικασία της εταιρικής σχέσης, τεχνοκρατική παρά πολιτική

Και στις δύο ΚΠ, η προετοιμασία των προτάσεων και η έναρξη και διαχείριση των συμπράξεων ήταν ιδιαίτερα πολύπλοκες διαδικασίες και απαιτούσαν ειδικές γνώσεις από εξειδικευμένα στελέχη, προκειμένου να λαμβάνονται όσο το δυνατόν ορθότερες αποφάσεις και στη συνέχεια να εφαρμόζονται αποτελεσματικά. Η αύξηση της σημασίας των διαχειριστικών πρακτικών στην πολιτική της εταιρικής σχέσης δεν αποτελεί χαρακτηριστικό μόνο των προγραμμάτων της ΕΕ αλλά αναφέρεται ως μια γενικευμένη τάση που είναι εμφανής και στις εθνικές πολιτικές των κρατών-μελών (Skelcher *et al.*, 2005).



Σύμφωνα με τους συγγραφείς, αυτό δημιουργεί μια τεχνοκρατικοποίηση της εταιρικής σχέσης ως πολιτικής, αποδίδοντας ιδιαίτερη βαρύτητα στους επαγγελματίες και τους εμπειρογνώμονες για την εξεύρεση λύσεων σε πολιτικά ζητήματα, υποβαθμίζοντας με τον τρόπο αυτόν την πολιτική πλευρά της λήψης αποφάσεων. Όπως θα αναφερθούμε και στο επόμενο κεφάλαιο, το οποίο μελετά διεξοδικά τη σχέση των δημάρχων με τους επικεφαλής της ΑΝ.Η, το φαινόμενο αυτό θα μπορούσε να ενισχύσει τα ανώτερα στελέχη των δήμων και των οργανώσεών τους, οι οποίοι αρχίζουν σταδιακά να ρυθμίζουν τις τοπικές υποθέσεις χωρίς να ελέγχονται από τους τοπικούς πολιτικούς.

Υποστηρίζεται ότι οι απαιτήσεις για επάρκεια σε γνώσεις και εμπειρία διαχείρισης των ΚΠ αποτελούσαν πολύ σημαντική πηγή εξουσίας, ακόμα πιο σημαντική και από την πολιτική. Σε χώρες όπως η Ελλάδα, όπου η τοπική (και η εθνική) κυβέρνηση δεν ήταν καλά επανδρωμένες για την εκτέλεση αυτών των προγραμμάτων, οι φορείς που κατείχαν αυτό το είδος πόρων είχαν μεγάλη επιρροή μέσα στις εταιρικές σχέσεις. Για παράδειγμα, στην παρούσα μελέτη περίπτωσης, όλη η διαχειριστική εξουσία παραχωρήθηκε στην ΑΝ.Η λόγω της προηγούμενης εμπειρίας της σε αντίστοιχα προγράμματα. Στη συνέντευξη με έναν δήμαρχο, μέλος του διοικητικού συμβουλίου της ΑΝ.Η, η σημασία αυτού του νέου πόρου εξουσίας στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων παρουσιάστηκε με ειλικρινή τρόπο: «Κατά τη λήψη αποφάσεων, αυτοί που έχουν γνώση έχουν κυρίαρχο ρόλο. Πρόκειται για τον Πρόεδρο, τον Διευθυντή και τον Γενικό Γραμματέα (της ΑΝ.Η). Η γνώση είναι το κριτήριο για τη λήψη αποφάσεων και πρέπει να τη σεβαστούμε [...] Ακόμα και στην περίπτωση όπου το ζήτημα φαίνεται να είναι αυστηρά πολιτικό, δεν είναι ποτέ μόνο πολιτικό, είναι επίσης τεχνικό, νομικό και οικονομικό».

Στη συνέντευξη με έναν εταίρο της EQUAL II, οι μονοδιάστατες διαχειριστικές λύσεις στα πολιτικά προβλήματα παρέμεναν αδιαμφισβήτητη πρακτική μέσα στις εταιρικές σχέσεις, καθώς «δεν υπήρχαν εναλλακτικές προτάσεις για την αντιμετώπιση ζητημάτων εκτός από εκείνες που σχετίζονται με την επίτευξη στόχων και την απόδοση». Τέλος, η ΑΝ.Η διέθετε μεγάλη πείρα στην αναζήτηση προγραμμάτων και στην υποβολή προτάσεων, γεγονός που ενίσχυε ακόμα περισσότερο τη θέση της στις δημοτικές αρχές και στην τοπική κοινωνία. «Η ΑΝ.Η έχει μεγάλη επιρροή. Ο συντονιστής γνωρίζει πολύ καλά το έργο του, ιδίως πώς να βρει νέα έργα. Αυτοί οι άνθρωποι είναι επαγγελματίες» (Στέλεχος της ANE ΟΑΔΥΚ).

Στην ελληνική επαρχία, όπου οι διοικητικοί και διαχειριστικοί πόροι ήταν λιγοστοί, η ύπαρξη ενός θεσμού που έφερνε χρήματα στην περιοχή ήταν σεβαστή και υποστηριζόταν από δημάρχους, καθώς και από όλους τους τοπικούς φορείς, ιδιαίτερα τις ΜΚΟ, των οποίων η επιβίωση βρισκόταν σε άμεση εξάρτηση από τη συμμετοχή τους σε έργα. Όπως δήλωσε ο εθνικός εξωτερικός αξιολογητής του LEADER+, «Οι δήμαρχοι έχουν πάντα καλές σχέσεις με τις ΑΝΕ, επειδή θέλουν να βρουν πόρους για την τοπική τους κοινωνία και οι ΑΝΕ ξέρουν αρκετά καλά πού θα βρουν αυτά τα χρήματα», ενώ ο εκπρόσωπος της ΚΟΙΝΩ.ΠΟΛΙΤΙ.ΑΣ αναφέρει για τον οργανισμό του ότι «οι μόνοι

πόροι μας είναι τα προγράμματα που συντονίζονται από φορείς όπως η ΑΝ.Η, ως εταίροι υλοποίησης μιας δραστηριότητας που αφορά τον τομέα παρέμβασής μας, με αυτά ο οργανισμός καλύπτει τις λειτουργικές δαπάνες του».

Όπως αναφέρουμε και παρακάτω, η έννοια της «έμμεσης εξουσίας» της Hay (Κεφάλαιο 2, Ενότητα 2.2) μπορεί να εντοπιστεί στη εξουσία της ΑΝ.Η, η οποία επωφελήθηκε από την τεχνοκρατικοποίηση της πολιτικής για την ενίσχυση της θέσης της και τη διαμόρφωση του πλαισίου συνεργασίας στο οποίο οι εταίροι ενεργούσαν. Ειδικότερα, εάν εξετάσουμε τον τρόπο με τον οποίο οι εταίροι αξιολόγησαν τις σχέσεις εξουσίας στη λήψη αποφάσεων, η δήλωση του Lukes (2005) «η σύγκρουση δεν είναι απαραίτητη στην εξουσία» χαρακτηρίζει επακριβώς τον χαρακτήρα των σχέσεων εξουσίας μέσα στις δύο εταιρικές σχέσεις. Όλοι οι εταίροι και από τις δύο συνεργασίες δήλωσαν με επιμονή ότι δεν υπήρχε σύγκρουση μεταξύ τους. Όπως τόνισε ο συντονιστής του LEADER+ στη συνέντευξη: «Έχουμε την ευλογία, ας πούμε, να μην έχουμε συγκρούσεις ούτε σε πολιτικό επίπεδο ούτε στο επίπεδο του διοικητικού συμβουλίου και της ΟΤΔ. Οι αποφάσεις είναι πάντοτε ομόφωνες, δεν υπάρχει διαφωνία, δεν υπάρχουν συγκρούσεις, η κατάσταση είναι πολύ συναινετική».

Η απουσία σοβαρών συγκρούσεων, που δυνητικά θα μπορούσαν να οδηγήσουν ακόμα και στη διάλυση της συνεργασίας, αποτελούσε μια ειδική περίπτωση, όταν εξετάσαμε πιθανά ζητήματα συγκρούσεων που είχαν προκύψει σε έργα συνεργασίας σε άλλες περιοχές της Ελλάδας, όπως «το πλαίσιο διαχείρισης, η ανακατανομή δημοσιονομικών πόρων, η ύπαρξη εταίρων με διαφορετικές ταχύτητες και οι κομματικές συγκρούσεις» (Εθνικός εξωτερικός αξιολογητής του EQUAL II). Πώς προέκυψε, λοιπόν, η απόλυτη συναίνεση, ειδικά σε μια περιοχή όπου ο τοπικισμός ήταν πολύ ισχυρός και είχε αναδειχθεί από τους εταίρους ως πιθανό ζήτημα σύγκρουσης; Το γεγονός ότι δεν υπήρχαν διαφωνίες δεν πρέπει να ερμηνευτεί ως ότι δεν υπήρχαν άνισες σχέσεις εξουσίας.

Όπως έχουμε ήδη αναλύσει παραπάνω, παρά την «ορατή ποικιλομορφία» των εταίρων, η ΑΝ.Η κατόρθωσε να διαδραματίσει αρκετά κυρίαρχο ρόλο ως συντονιστής φορέας και λόγω της τεχνογνωσίας της στην υλοποίηση προγραμμάτων. Με αυτή την άμεση και έμμεση εξουσία, η ΑΝ.Η διατήρησε με επιτυχία συγκαλυμμένες τις συγκρούσεις, ελέγχοντας την πολιτική ατζέντα. Μέσω συζητήσεων και διαπραγματεύσεων με τους εταίρους από θέση ισχύος, τα πιθανά θέματα διαφωνίας παρέμειναν έξω από τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων. Όπως υπογράμμισε χαρακτηριστικά ο συντονιστής του EQUAL II, επιβεβαιώνοντας εμπειρικά την ανεπάρκεια της πλουραλιστικής θεωρίας για τον προσδιορισμό των σχέσεων εξουσίας στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, «Για εμάς, το συμβούλιο της εταιρικής σχέσης δεν είναι ο χώρος για την επίλυση των προβλημάτων μας. Γνωρίζουμε τα προβλήματά μας, αλλά ερχόμαστε εδώ για να πάρουμε κάποιες αποφάσεις, γιατί αυτό είναι που πρέπει να κάνουμε. Συζητάμε τα προβλήματά μας κυρίως σε ανεπίσημες συναντήσεις με τους εταίρους, καθώς αυτές συμβαίνουν συχνότερα». Επομένως, η συλλογική λήψη αποφάσεων δεν προέκυψε από τη συλλογική

δράση αλλά απλώς επιβεβαίωνε τις αποσπασματικές και μεμονωμένες συμφωνίες των εταιρών με την ιεραρχικά ανώτερη ΑΝ.Η.

## 7.5 Πέμπτος κανόνας: Η διαδικασία της εταιρικής σχέσης, περισσότερη σταθερότητα παρά καινοτομία

Μια βασική αρχή των ΚΠ ήταν η καινοτομία. Η καινοτομία δεν αναφερόταν μόνο σε νέες πολιτικές από την άποψη του τρόπου υλοποίησης και των αποτελεσμάτων τους αλλά και στις αλλαγές των διαδικασιών της πολιτικής και των αξιών που προωθούσαν εναλλακτικούς τρόπους ρύθμισης (The principle of innovation in the new ESF programmes, 2006). Παρόλο που τα ΚΠ δεν οδήγησαν τελικά στις αναμενόμενες καινοτομικές δράσεις, η καινοτομία στα κράτη-μέλη ως έναν βαθμό επιτεύχθηκε (EU-wide evaluation of the Community Initiative EQUAL 2000-2006, 2006· Synthesis of mid-term evaluations of LEADER+ programmes, 2005).

Στην Ελλάδα, η καινοτομία ήταν περιορισμένη και υλοποιήθηκε στο πλαίσιο μιας πιο ρεαλιστικής και χρηστικής ερμηνείας από την εθνική και τοπική κυβέρνηση, λόγω των άμεσων οργανωτικών αναγκών για σταθερότητα και απτά αποτελέσματα. Ο πρώην διευθυντής της ΚΟΙΝΩ.ΠΟΛΙΤΙ.ΑΣ επισήμανε ότι «η συνεργασία επιβάλλεται από τις απαιτήσεις των ευρωπαϊκών προγραμμάτων. Αυτό σημαίνει ότι προσπαθούμε πάντα να υλοποιήσουμε τη συνεργασία υπό την πίεση ή το κίνητρο της χρηματοδότησης. Με αυτόν τον τρόπο παράγουμε αποτελέσματα με έναν καθαρά λειτουργικό τρόπο, ο οποίος αφορά μόνο δύο δείκτες επίδοσης: την αποτελεσματικότητα και την υλοποίηση των στόχων».

Στο LEADER+, αν και τα αποτελέσματα του προγράμματος ήταν πολύ ικανοποιητικά, με το ποσοστό απορρόφησης έως τον Μάρτιο 2005 να φτάνει το 40,23% του προϋπολογισμού, γεγονός που οδήγησε την ΟΤΔ της ΑΝ.Η να καταλάβει την πρώτη θέση στον πίνακα των 40 ΟΤΔ της χώρας για τη διανομή της υπόλοιπης χρηματοδότησης, οι επενδύσεις της χαρακτηρίστηκαν ως λιγότερο καινοτόμες. Πιο συγκεκριμένα, ένα μεγάλο μέρος του επενδυτικού ενδιαφέροντος επικεντρώθηκε στη δημιουργία και τη βελτίωση των υποδομών καταλυμάτων και εστίασης. Όπως εξήγησε ένα στέλεχος της ΔΑ του LEADER+, «Έχουμε φτάσει στο σημείο να τρέχουμε μόνο έργα για τουριστικά καταλύματα γιατί τα ξέρουμε και είναι εύκολα».

Παρόλο που η καινοτομία στο EQUAL II επιτεύχθηκε σε υψηλότερο επίπεδο, οι πρωτοβουλίες για την κοινωνική οικονομία στηρίχθηκαν και αυτές σε ασφαλείς πρακτικές αντί των πιο εναλλακτικών και δημιουργικών δράσεων που προτάθηκαν από τους εταιρους (Τελική έκθεση αξιολόγησης του EQUAL II, 2008). Στη συνέντευξή του, ένας αρκετά ενεργός εταιρος του EQUAL II, αφιερωμένος και παθιασμένος με το συγκεκριμένο έργο, δήλωσε με προφανή απογοήτευση: «Υπάρχει αναπαραγωγή των ίδιων

στάνταρ: δεν υπάρχει καινοτομία. Μόνο οι δραστηριότητες που είναι ασφαλείς στην υλοποίησή τους και φέρνουν γρήγορα αποτελέσματα επιλέγονται τελικά».

Ο άτυπος κανόνας «απορρόφηση έναντι καινοτομίας» υποστηρίχθηκε και από το κεντρικό κράτος. Το σκεπτικό ήταν να αξιοποιηθεί όλη η ευρωπαϊκή χρηματοδότηση. Αυτός ήταν και ο λόγος για τον οποίο ο πρώην γενικός γραμματέας του LEADER+, όταν του ζητήθηκε να αξιολογήσει το έργο του, το πρώτο πράγμα που με υπερηφάνεια ανέφερε ήταν ότι «το σχέδιό μου ήταν να μη χαθεί ούτε ένα ευρώ από την ΕΕ. Και κατά τη διάρκεια της θητείας μου, δεν χάσαμε ποτέ χρήματα και πήραμε και μόνους από την Κοινότητα».

Ωστόσο, η υποβάθμιση της καινοτομίας από τους βασικούς συμμετέχοντες στις ΚΠ δεν προκλήθηκε μόνο από οικονομικούς λόγους αλλά και από θεσμικούς παράγοντες, όπως η αρνητική εμπειρία από προηγούμενες συνεργασίες, η αποδιοργάνωση των δημόσιων υπηρεσιών και το χαμηλό επίπεδο εμπιστοσύνης.

Ξεκινώντας από το τελευταίο, εξαιτίας των ατομικιστικών συμπεριφορών και της έλλειψης εμπιστοσύνης που εμπόδιζαν κάθε φορά τις διαδικασίες συνεργασίας, προτιμήθηκε η υιοθέτηση πιο συνηθισμένων, δοκιμασμένων λύσεων, ώστε να διευκολυνθεί ακόμα περισσότερο η διαδικασία. Μιλώντας για τα προβλήματα συνεργασίας, ο συντονιστής του EQUAL II δήλωσε: «Πιστεύω ότι το πρόβλημα που αντιμετωπίζουμε στην Ελλάδα σχετίζεται με την εμπιστοσύνη και τη συνεργασία. Μας είναι δύσκολο να εμπιστευόμαστε τον άλλον, την καλή του πίστη. Πιστεύουμε ότι από πίσω κάτι κρύβει. Και αυτό δημιουργεί δυσκολίες». Σε αυτό το πλαίσιο δυσπιστίας, στο οποίο πολλές συνεργασίες οδηγήθηκαν σε αποτυχία, μια δράση νέα, καινοτόμα, για την οποία η προσπάθεια των εταιρών θα ήταν μεγαλύτερη και οι διαδικασίες και τα αποτελέσματα θα ήταν αβέβαια, διέτρεχε πολλά ρίσκα για την ολοκλήρωση της υλοποίησής της.

Ταυτόχρονα, υπήρχε και η αγωνία για αποτυχία της επιχειρησιακής λειτουργίας της εταιρικής σχέσης λόγω των μακροπρόθεσμων και ουσιαστικών οργανωτικών δυσλειτουργιών των υπηρεσιών της τοπικής αυτοδιοίκησης και των δημόσιων οργανισμών. Επομένως, ο κύριος στόχος της ΑΝ.Η περιοριζόταν στο να εξασφαλίσει ένα σταθερό περιβάλλον λειτουργίας για την εταιρική σχέση. Ειδικότερα, τα οργανωτικά προβλήματα των δημόσιων οργανισμών σχετίζονταν κυρίως με την έλλειψη εξειδικευμένου προσωπικού, με χρονοβόρες γραφειοκρατικές διαδικασίες και με συχνές αλλαγές στο πολιτικό και διοικητικό προσωπικό, οδηγώντας στις περισσότερες περιπτώσεις σε αλλαγές αποφάσεων και καθυστερήσεις στην υλοποίηση (Πρώτη έκθεση αξιολόγησης του EQUAL II, 2006).

Σχετικά με τις διαδικασίες του δημόσιου τομέα, ένας εταίρος από τη ΝΕΛΕ σημειώνει: «Υπάρχουν πολλά προβλήματα σε επίπεδο διοίκησης στην υπηρεσία μου που οφείλονται στην προβληματική λειτουργία του δημόσιου τομέα εν γένει, τα προβλήματα κυμαίνονται από τον χρόνο που θα βρει η πολιτική ηγεσία να υπογράψει μέχρι τις τεράστιες αλλαγές στο προσωπικό». Αυτό εξηγεί γιατί τα βασικά κριτήρια επιλογής των

εταιρών από την ΑΝ.Η ήταν η μονιμότητα των δημόσιων υπαλλήλων, η σταθερότητα της διοικητικής δομής, καθώς και η εμπειρία στη διαχείριση προγραμμάτων. Μιλώντας για την επιλογή των εταιρών, ο συντονιστής του EQUAL II αναφέρθηκε σε ένα ενδεικτικό παράδειγμα: «Οι ΝΕΛΕ Ηρακλείου και Ρεθύμνου έχουν μόνιμο προσωπικό και λίγους εξωτερικούς συνεργάτες, συμμετέχουν συνεχώς σε προγράμματα, άρα είμαστε σίγουροι ότι έχουν την απαιτούμενη σταθερότητα και εμπειρία, γι' αυτό τους επιλέξαμε».

Σε εθνικό επίπεδο, οι προηγούμενες αποτυχίες των προγραμμάτων αλλά και οι αρχικές καθυστερήσεις στον προγραμματισμό των υπό μελέτη προγραμμάτων εξαιτίας της εκτεταμένης γραφειοκρατίας και των πολιτικών παιχνιδιών σχετικά με την κατανομή της χρηματοδότησης ανά περιφέρεια οδήγησαν στην υιοθέτηση μιας πιο ρεαλιστικής στάσης από το κράτος. Η στάση αυτή ενισχύθηκε περαιτέρω από τη νέα αρχή «n + 2» (EC, 1260/99) της ΕΕ, η οποία επιτάχυνε τον χρόνο απορρόφησης των χρηματοδοτήσεων από τα κράτη-μέλη. Κατά συνέπεια, το κράτος προσανατολίστηκε στην υλοποίηση έργων που να μην ανταποκρίνονταν στις απαιτήσεις των πρωτοβουλιών, αλλά στον ελάχιστο δυνατό βαθμό. Αυτό κυρίως συνέβαινε για προαπαιτούμενα που από τη φύση τους ήταν πιο χρονοβόρα, δύσκολα και είχαν ρίσκο, όπως η συμμετοχή της κοινότητας και η καινοτομία. Σε συνέντευξη με τον διευθυντή της ΔΑ του LEADER+, αναφέρθηκαν οι συνέπειες αυτής της στάσης: «Στο τέλος της ημέρας, ο κύριος στόχος ήταν η ετήσια απορρόφηση της χρηματοδότησης, επομένως έγιναν εκπτώσεις. Οι εκπτώσεις αυτές επηρέασαν την ποσότητα των ενεργειών σε βάρος της ποιότητάς τους», ενώ ο συντονιστής του LEADER+ αναφέρει με έναν αγανακτισμένο τρόπο: «Η ουσία του LEADER έχει χαθεί για μένα. Αντί να ασχολούμαι με την ανάπτυξη και την επίτευξη του στρατηγικού του σχεδίου, πρέπει να ασχοληθώ με τα τεχνικά δελτία και την τροποποίησή τους». Έτσι, η ΑΝ.Η άρχισε σταδιακά να αναλαμβάνει έναν καθαρά διοικητικό ρόλο με σκοπό την ένταξη όλο και περισσότερων «εύχρηστων» έργων από την άποψη του χαμηλού κινδύνου, χάνοντας τον αναπτυξιακό προσανατολισμό της για την καινοτομία.

## **7.6 Έκτος κανόνας: Η συμπεριφορά της εταιρικής σχέσης – Στάσεις εξάρτησης και ο φόβος της ευθύνης**

Κατά τη διάρκεια των συνεντεύξεων με συνεργάτες και στελέχη των ΔΑ, εντοπίστηκε μια στάση εξάρτησης από τα ανώτερα ιεραρχικά επίπεδα και ένας φόβος ανάληψης ευθυνών. Υποστηρίζεται ότι αυτές οι στάσεις υπονόμισαν την ενδυνάμωση και την αυτονομία των εμπλεκόμενων εταιρών και οδήγησαν σε αδράνεια και παθητική εφαρμογή των προγραμμάτων. Παρόλο που οι επίσημοι κανόνες των προγραμμάτων μετακύλησαν την εξουσία για την ευθύνη των προγραμμάτων προς τα κάτω, από την ΕΕ στο κράτος και, στη συνέχεια, στις δημοτικές αρχές και άλλους τοπικούς φορείς, οι κανόνες αυτοί

δεν κατάφεραν να μεταβάλουν τη συμπεριφορά των φορέων για μεταβίβαση ευθυνών και προβλημάτων στο ανώτερο επίπεδο, με τελικό αποδέκτη την ΕΕ.

Ειδικότερα, οι ΜΚΟ, οι δικαιούχοι προγραμμάτων, κυρίως οι συνεταιρισμοί, και οι τοπικοί δημόσιοι οργανισμοί είχαν μια σταθερή εξάρτηση από τις δημοτικές αρχές όσον αφορά τις δράσεις τους και τις προτεινόμενες λύσεις στα προβλήματα που αντιμετώπιζαν. Η ΑΝ.Η με τη σειρά της κατέκρινε το συγκεντρωτικό κράτος για όλα τα προβλήματα σχεδιασμού των προγραμμάτων, ενώ οι ΔΑ εκδήλωναν δυσαρέσκεια για την έλλειψη της απαραίτητης κατεύθυνσης και προστασίας από την ΕΕ. Εξάλλου, αυτή η στάση της μη ανάληψης ευθυνών από τον κάθε αρμόδιο φορέα οδήγησε το κράτος να θεσμοθετήσει με νόμο την ΑΣ του EQUAL. Αναφέρθηκε χαρακτηριστικά από στέλεχος της ΔΑ του EQUAL+ για αυτή τη στρατηγική κίνηση του κράτους: «Υπήρχε η ανάγκη λογοδοσίας. Μέσα στην ΑΣ όλοι πρέπει να εργαστούν σύμφωνα με την αρχή της κοινής ευθύνης. Οι εταίροι αναγκαστικά αισθάνονται δεσμευμένοι εφόσον το ορίζει ο νόμος».

Αυτό που έχει ενδιαφέρον είναι το γεγονός ότι, εάν στο τοπικό επίπεδο (ΜΚΟ, τοπικοί φορείς, τοπικοί δημόσιοι οργανισμοί) η στάση της εξάρτησης ήταν αναμενόμενη λόγω των υφιστάμενων ισχυρών ιεραρχικών σχέσεων μιας κυρίαρχης δημοτικής αρχής και μιας ισχυρής τοπικής κοινωνίας των πολιτών, ήταν απρόσμενη στη σχέση μεταξύ κράτους και ΕΕ. Σύμφωνα με τη βιβλιογραφία, το ελληνικό κράτος θεωρείται τυπικά «αποδέκτης πολιτικής» (rule taker) παρά «διαμορφωτής πολιτικής» (rule maker) απέναντι στην ΕΕ. Δεδομένα από αυτή την έρευνα επαληθεύουν αυτή τη θέση.

Για παράδειγμα, ο γεωγραφικός υπεύθυνος του EQUAL για την Ελλάδα αναφέρθηκε στην ανάπτυξη άτυπων δικτύων πίεσης των ΑΣ μεταξύ των κρατών μελών προς την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, προκειμένου να υποστηρίξουν νέα μέτρα στο EQUAL ή να επιτύχουν τη χρηματοδότηση από άλλα προγράμματα συγκεκριμένων δράσεων, τα οποία αναπτύχθηκαν στο πλαίσιο της ΚΠ. Σχολίασε ειδικά το πάθος που επέδειξε ο διευθυντής της ΔΑ EQUAL στην Πορτογαλία, ο οποίος κατάφερε να δημιουργήσει ένα πολύ δυναμικό θεματικό δίκτυο πίεσης. Επίσης, αναφέρθηκε σε έναν δημόσιο υπάλληλο στη Γερμανία που συμμετείχε σε μια ΑΣ EQUAL και ξεκίνησε ένα νέο άτυπο εθνικό δίκτυο. Δεν έκανε καμία αναφορά σε αντίστοιχες πρωτοβουλίες στην Ελλάδα, καταλήγοντας απογοητευμένος ότι «στην Ελλάδα δεν υπήρχαν παρόμοιες πρωτοβουλίες όπως σε άλλες χώρες. Η πολιτική ηγεσία δεν ενδιαφέρεται να υποστηρίξει αυτού του είδους τις πρωτοβουλίες. Στην Ελλάδα το σύστημα είναι συντηρητικό και παθητικό».

Επιπλέον, τα στελέχη των ΔΑ και των δύο προγραμμάτων ήταν αρκετά δυσαρεστημένα με τη σταδιακή απόσυρση της ΕΕ από τη διαχειριστική υποστήριξη των ΚΠ. Αυτή η απόσυρση ερμηνεύτηκε από τα στελέχη ως κακή πρακτική, επειδή επί της ουσίας αισθάνθηκαν αβοήθητοι στο έργο τους: «Γενικά, ο ρόλος της ΕΕ έχει γίνει όλο και περισσότερο τεχνοκρατικός. Στον δεύτερο γύρο της πρωτοβουλίας EQUAL, η ΕΕ μετατράπηκε σε θεσμό επίβλεψης και χρηματοδότησης» (Στέλεχος της ΔΑ του EQUAL II). Παρόμοια κριτική άποψη είχαν και στη ΔΑ του LEADER+: «Η ΕΕ κινείται με τα κράτη-μέλη προς

μια οικονομική συμφωνία παρά προς μια συμφωνία αναπτυξιακού προσανατολισμού» (Στέλεχος της ΔΑ LEADER+). Ακόμη και αν αναγνωρίζουν την αρχή της επικουρικότητας, στις συνεντεύξεις ήταν διάχυτη μια γενικότερη απογοήτευση και ένα άγχος από αυτή την εξέλιξη.

Ενδεικτικά αναφέρουμε ότι τα στελέχη της ΔΑ δυσανασχετούσαν με την πολυπλοκότητα και τη σύγχυση των ορισμών των αρχών που συνόδευαν τα έργα και συνεπώς με τη δυσκολία κατανόησης και εφαρμογής τους: «Για παράδειγμα, το ζήτημα της καινοτομίας ήταν ασαφές [...] Επίσης οι κατευθυντήριες γραμμές δεν διευκρινίζουν συγκεκριμένο τύπο εταιρικής σχέσης. Πολλές χώρες χρειάστηκαν έναν λεπτομερή οδηγό για την εφαρμογή της αρχής της εταιρικής σχέσης», υπογραμμίζει ένα στέλεχος της ΔΑ του EQUAL II. Παρόμοιες δυσκολίες αναφέρθηκαν και από τα στελέχη της ΔΑ του LEADER+, όπως ότι «η έννοια της “ολοκληρωμένης ανάπτυξης” θέτει ερωτήματα, επειδή δεν σχετίζεται άμεσα με τη γεωργία».

Από την άλλη πλευρά, όταν ζητήθηκε από τα στελέχη της ΕΕ να σχολιάσουν αυτές τις δυσκολίες, προέβαλαν το ακριβώς αντίθετο επιχειρήμα. Σύμφωνα με αυτό, η ΕΕ υποστήριξε σθεναρά αυτά τα έργα μέχρι το σημείο που όφειλε να το κάνει, ώστε να αφήσει στα κράτη-μέλη την ελευθερία να προχωρήσουν σε επιλογές με βάση τις εθνικές και τοπικές ανάγκες τους. Εξάλλου, από τη στιγμή που η αρχή της επικουρικότητας ενσωματώθηκε στο κανονιστικό πλαίσιο των ΚΠ, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή σταμάτησε να έχει δικαίωμα ψήφου στις ΔΑ, όπως είχε κάνει στους προηγούμενους γύρους προγραμμάτων (Γεωγραφικός υπεύθυνος της ΕΕ στο LEADER+).

Συγκεκριμένα, η στρατηγική της ΕΕ ήταν να παράσχει περισσότερη καθοδήγηση κατά την έναρξη του προγράμματος και στους επόμενους κύκλους να παρακολουθεί τακτικά το πρόγραμμα. «Στην αρχή, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ανέλαβε τη “φροντίδα των παιδιών” μέχρι να μεγαλώσουν και στη συνέχεια σταμάτησε, αυτό συμβαίνει με όλα τα προγράμματα, αυτό είναι και το νόημα της ενδυνάμωσης» (Στέλεχος ΕΕ). Πρόκειται για μια στρατηγική, την οποία προτιμούν τα περισσότερα κράτη-μέλη προκειμένου να αποφευχθεί η στενή παρακολούθησή τους, καθώς η εμπειρία στο πρόγραμμα έχει αρχίσει να συσσωρεύεται και να προσφέρει τη δυνατότητα για καινοτομία από τα κάτω (Αξιολογητής του EQUAL). Πράγματι, στην περίπτωση του LEADER+, έπειτα από δέκα χρόνια εφαρμογής, η εξοικείωση των κρατών-μελών με το πρόγραμμα ήταν τόσο μεγάλη, που σταμάτησε να είναι ΚΠ και εντάχθηκε ως οριζόντιος άξονας στην τέταρτη προγραμματική περίοδο της ΕΕ. Με αυτόν τον τρόπο, δόθηκε στα κράτη-μέλη η ευκαιρία να ενσωματώσουν όλη την εμπειρία του LEADER+ στις εθνικές πολιτικές τους. Ένα στέλεχος της ΕΕ δήλωσε ενοχλημένα: «Να μου πει ότι η Λιθουανία, ένα νέο κράτος-μέλος, δεν μπορεί να εφαρμόσει το πρόγραμμα, το καταλαβαίνω, αλλά να ζητάει και κάτι τέτοιο η Ελλάδα έπειτα από τρία Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης και τρία Προγράμματα LEADER είναι εξωφρενικό!»

Η προσδοκία των ΔΑ ότι η ΕΕ «πρέπει να κάνει όλη τη δουλειά και εμείς να ακολουθούμε» ενισχύθηκε από την επίσης ευρέως διαδεδομένη ιδέα ότι η ΕΕ έχει «την εξουσία να παρεμβαίνει και να αλλάζει τα πάντα κατά το δοκούν». Ωστόσο, είναι στη φύση των ΚΠ η ενίσχυση και η αυτονομία του κάθε κράτους-μέλους χωρίς την άμεση παρέμβαση της ΕΕ. «Η ΔΑ μπορεί να έχει την εντύπωση, την ελπίδα, ότι η ΕΕ θα μπορούσε να επηρεάσει έντονα τους εθνικούς φορείς λήψης αποφάσεων οποιαδήποτε στιγμή, αλλά δεν μπορεί. Καθώς βρίσκομαι στην παρακολούθηση των προγραμμάτων, σε πολλές περιπτώσεις αγανακτώ, γιατί βλέπω ότι, παρόλο που ένα κράτος δεν έχει επενδύσει χρήματα και δεν έχει διαχειριστεί με τον σωστό τρόπο το πρόγραμμα, δεν μπορούμε να το υποχρεώσουμε να αλλάξει» (Αξιολογητής του EQUAL).

Σε ένα αποδιοργανωμένο και ανεπαρκώς διοικούμενο κράτος, τα διευθυντικά στελέχη των ΔΑ αναμέναν από την ΕΕ, η οποία φαίνεται πιο οργανωμένη και ισχυρή, να παρέμβει και να διορθώσει όλες τις εσωτερικές δυσλειτουργίες της οργάνωσής τους. Ωστόσο, αυτές οι προσδοκίες βρίσκονταν σε αναντιστοιχία με τη βούληση της ΕΕ για όλο και μικρότερο βαθμό παρέμβασης. Αυτή η στάση εξάρτησης δημιούργησε μεταξύ των στελεχών των ΔΑ συνεχή αγωνία, μεταβίβαση ευθύνης στην ΕΕ για τα προβλήματα που προέκυπταν κάθε φορά και, τέλος, έλλειψη ενθουσιασμού και παρακίνησης για την προώθηση και στήριξη των εταιρικών σχέσεων.