

8. Δρώντα υποκείμενα: Θεσμικοί διαχειριστές και τοπικοί ηγέτες

Σε αυτό το κεφάλαιο, θα επικεντρωθούμε στον ρόλο του υποκείμενου και στον τρόπο με τον οποίο η στρατηγική συμπεριφορά του αλληλεπιδρά με τους υφιστάμενους τυπικούς και άτυπους κανόνες, με σκοπό να διατηρήσει ή να αλλάξει τους κανόνες σε χρήση. Ενώ στην ανάλυση των τυπικών και άτυπων κανόνων το υποκείμενο φαίνεται να έχει εμπεδώσει το υπάρχον κανονιστικό πλαίσιο και να ερμηνεύει τους τυπικούς κανόνες με έναν ιδιαίτερο εθνικό τρόπο, στο παρόν κεφάλαιο θα αναδειχθεί η προθετική δράση των υποκειμένων, η συνειδητή επιδίωξη των σκοπών τους, ατομικών ή κοινωνικών, που μεταβάλλει τη συνεργασία.

Δύο βασικές κατηγορίες δρώντων υποκειμένων, οι θεσμικοί διαχειριστές και οι τοπικοί ηγέτες, αξιοποίησαν τις νέες ιδέες και τις αφηγήσεις των συνεργασιών με τρεις τρόπους: α) επιλέγοντας και ενισχύοντας εκείνα τα χαρακτηριστικά των τυπικών κανόνων που διευρύνουν την ελευθερία του υποκειμένου, β) προωθώντας και διαδίδοντας συγκεκριμένες αξίες και πρακτικές στους εταίρους και, τέλος, γ) παρέχοντας ένα θετικό και δυναμικό πλαίσιο συνεργατικών σχέσεων για την ομαλή εισαγωγή των τυπικών κανόνων.

8.1 Οι θεσμικοί διαχειριστές

Οι θεσμικοί διαχειριστές περιλαμβάνουν τεχνοκράτες και ανώτερα στελέχη σε εθνικό (σε επίπεδο ΔΑ) και τοπικό επίπεδο (εταίρων και συντονιστών των συμπράξεων) που συμμετείχαν ενεργά στην προώθηση και στην εξέλιξη των εταιρικών σχέσεων.

8.1.1 Τοπικοί θεσμικοί διαχειριστές

Κατά τη διάρκεια των συνεντεύξεων με τους τοπικούς εταίρους, αναφέρθηκε συχνά η σημασία ορισμένων «σημαντικών ανθρώπων» που ορίστηκαν από τον κάθε εταίρο για την εκπροσώπησή του στην καθημερινή λειτουργία της εταιρικής σχέσης. Αυτοί οι «σημαντικοί άνθρωποι» υποστήριξαν τη συμμετοχή του φορέα τους στην εταιρική σχέση και εργάστηκαν σκληρά για την υλοποίηση των σκοπών και των δράσεων της εταιρικής σχέσης.

Ειδικότερα για τους δημόσιους οργανισμούς στους οποίους η απάθεια και η αντίσταση σε νέες πρακτικές αποτελούσαν μια κυρίαρχη στάση, η ενεργή συμμετοχή τους στην εταιρική σχέση εξαρτιόταν σε μεγάλο βαθμό από το προσωπικό ενδιαφέρον, τον διαθέσιμο χρόνο και τις ικανότητες της ομάδας διαχείρισης που συμμετείχε στα συνεργατικά σχήματα. Αυτή η ομάδα περιλάμβανε συνήθως ορισμένους δημόσιους υπαλλήλους που ήταν πιο δραστήριοι και φιλόδοξοι και ενδιαφέρονταν με έναν πιο ουσιαστικό τρόπο

για την ευημερία των κοινοτήτων τους. Με τον όρο ουσιαστικό τρόπο, εννοείται ότι ήταν πιο αποστασιοποιημένοι και ευέλικτοι με τις υπάρχουσες υπερφορτωμένες γραφειοκρατικές πρακτικές και πιο δυναμικοί και συνεργατικοί σε σχέση με την κυρίαρχη αδράνεια και την ιεραρχία στη χάραξη πολιτικής.

Η στάση αυτή ήταν τόσο καινοτομική σε σχέση με τις παραδοσιακές αξίες των υπαλλήλων του δημόσιου τομέα, σε βαθμό που υποχρέωνε τους εργαζομένους «να απολογηθούν» και να πείσουν τους συναδέλφους τους ότι ο ενεργός ρόλος τους δεν προερχόταν από ορθολογικά κίνητρα (κυρίως οικονομικά) αλλά από αλτρουιστικά, από το ενδιαφέρον τους να βοηθήσουν την κοινότητα. Σε συνέντευξη με έναν δημόσιο υπάλληλο που εκπροσωπούσε τη ΝΕΛΕ στη ΑΣ, η επιμονή του να εξηγήσει γιατί αποφάσισε να συμμετάσχει στην εταιρική σχέση EQUAL II ήταν εντυπωσιακή: «Δεν είχα κανένα οικονομικό όφελος, αυτή η ιστορία δεν μου πρόσφερε τίποτα οικονομικά. Αν είχα διαφορετική στάση, θα είχα κάνει τη δουλειά μου όπως ορίζει ο Κώδικας Δημόσιων Υπαλλήλων και δεν θα είχα κάτσει να ασχοληθώ με κάτι καινούργιο, πολλές φορές και εκτός ωραρίου». Και συνέχισε τονίζοντας την προσωπική εμπλοκή του στην ομάδα έργου: «Ήμασταν μια ομάδα δέκα ανθρώπων που εργαζόμασταν σκληρά, θα μέναμε όλη τη νύχτα ξάγρυπνοι αλλά θα αισθανόμασταν καλά. Υπήρχε μια αίσθηση ανταμοιβής, προσωπικής ικανοποίησης».

Επιπλέον, η προσωπική δέσμευση και των δύο συντονιστών, του LEADER+ και του EQUAL II, ήταν ιδιαίτερα μεγάλη. Η προσπάθειά τους να στηρίξουν την εταιρική σχέση ήταν τόσο επίμονη, που έφτασαν στο σημείο να αφιερώνουν τον δικό τους ελεύθερο προσωπικό χρόνο και πόρους για τη βιωσιμότητα της εταιρικής σχέσης. Ο συντονιστής του EQUAL II δήλωσε, για παράδειγμα, ότι χρησιμοποίησε το δικό του μεταφορικό μέσο για να μεταφέρει τα προϊόντα ενός γυναικείου συνεταιρισμού που βρισκόταν σε ένα χωριό πολύ μακριά από την πόλη του Ηρακλείου σε έκθεση προϊόντων στο Ηράκλειο, σχολιάζοντας ότι: «Συμμετείχα στο έργο αυτό. Η επιτυχία του είχε γίνει ένα προσωπικό ζήτημα, όχι μόνο για μένα, αλλά και για όλη την ομάδα». Ένα στέλεχος από την ANE ΟΑΔΥΚ τόνισε ότι ήταν τόσο βαθιά εμπλεκόμενος στο πρόγραμμα, ώσπου, κάποια στιγμή, παραμέλησε τις οικογενειακές υποχρεώσεις του. Αναφέρει με χιούμορ ότι «στο τέλος, τα παιδιά μου άκουγαν “EQUAL” και έτρεχαν!»

8.1.2 Εθνικοί θεσμικοί διαχειριστές

Στο επίπεδο των ΔΑ των δύο προγραμμάτων, επίσης υπήρχαν υπάλληλοι που ήταν αφιερωμένοι στο έργο και είχαν μια προσωπική δέσμευση σε αυτό. Στην περίπτωση του EQUAL, στέλεχος της ΕΕ και αξιολογητής του EQUAL τόνισε για τη ΔΑ της Ελλάδας ότι «όσοι συμμετείχαν στο πρόγραμμα ήταν παθιασμένοι, επειδή είχε πολλά να κάνει με την υποστήριξη και τη διευκόλυνση των ευάλωτων ομάδων αλλά με έναν διαφορετικό τρόπο από τον παραδοσιακό».

Αλλά ποιοι ήταν αυτοί οι «υποστηρικτικοί άνθρωποι» των ΔΑ; Η υπάρχουσα βιβλιογραφία για τον εξευρωπαϊσμό ισχυρίζεται ότι η διευκόλυνση της εφαρμογής των κανόνων της ΕΕ προωθείται από ορισμένα άτομα, στελέχη και εκλεγμένους, που έχουν προηγούμενη εμπειρία στη χάραξη πολιτικής της ΕΕ και προσαρμόζουν αυτούς τους κανόνες στο εθνικό πλαίσιο (Borzel and Risse, 2000). Τα ευρήματα της έρευνας αποδεικνύουν κάτι ανάλογο.

Στο EQUAL, ο πρώτος διευθυντής της ΔΑ ήταν δημόσιος υπάλληλος στο Υπουργείο Εργασίας και εργάστηκε ως εθνικός εμπειρογνώμονας στις Βρυξέλλες. Όταν ξεκίνησε το EQUAL, επέστρεψε στην Ελλάδα και διορίστηκε διευθυντής της ΔΑ. Οι διαχειριστικές ικανότητες αλλά και οι γνώσεις του σχετικά με την ευρωπαϊκή χάραξη πολιτικής στήριξαν την προσπάθειά του να οργανώσει της ΔΑ με αποτελεσματικό τρόπο και να υλοποιήσει το EQUAL σύμφωνα με τις απαιτήσεις της ΕΕ. Επιπλέον, το μοντέλο διοίκησης που προώθησε διέφερε κατά πολύ από το υφιστάμενο μοντέλο, το οποίο ήταν επιρρεπές στις στενές κομματικές πιέσεις, γεγονός που βοήθησε τους εμπλεκόμενους να πιστέψουν στις αρχές της πρωτοβουλίας EQUAL και να τις υποστηρίξουν. Ένας από τους συναδέλφους του δήλωσε με σεβασμό: «Είχε μια συγκεκριμένη κουλτούρα που έφερε μαζί του από τις Βρυξέλλες. Υποστήριζε ότι το κράτος πρέπει να υπηρετεί τους πολίτες. Είχε εξαιρετικές οργανωτικές δεξιότητες και διατήρησε τον επαγγελματισμό του σε υψηλό επίπεδο [...] Είχε ένα όραμα και κατάφερε να το μεταφέρει στο προσωπικό του» (Στέλεχος της ΔΑ του EQUAL).

Στο LEADER, ο πρώτος γενικός γραμματέας του προγράμματος είχε ήδη εργαστεί στη Γενική Διεύθυνση Γεωργίας της ΕΕ. Έτσι, «γνώριζε ήδη για τις διαδικασίες και τα προγράμματα της ΕΕ» (πρώην γενικός γραμματέας του LEADER+). Ο γενικός γραμματέας σε συνεργασία με δύο διευθύνσεις του Υπουργείου Γεωργίας, οι οποίες «ήταν ήδη υπεύθυνες για την εφαρμογή των Μεσογειακών Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων και ήξεραν πώς να διαχειρίζονται τα ευρωπαϊκά προγράμματα» (πρώην Γενικός Γραμματέας του LEADER+), οργάνωσαν με έναν πρωτοποριακό για την εποχή εκείνη τρόπο το πρόγραμμα: «Υπήρξε μια καλή συγκυρία ικανών στελεχών που τους άρεσε η ιδέα του προγράμματος LEADER και παθιάστηκαν με αυτό» (Στέλεχος της ΔΑ του LEADER+).

Επομένως, η αποτελεσματικότητα και η βιωσιμότητα της συνεργασίας στις εταιρικές σχέσεις μπορεί να μην είναι απλώς θέμα των επίσημων κανόνων που καθορίζουν τον τρόπο λειτουργίας και εφαρμογής της εταιρικής σχέσης. Χρειάζεται επίσης η δέσμευση κάποιων εταίρων που εργάζονται σε καθημερινή βάση και αναλαμβάνουν να κάνουν τις απαραίτητες ρυθμίσεις και προσαρμογές, προκειμένου να συνδέσουν τους τυπικούς κανόνες με τις ευκαιρίες και τους περιορισμούς του ευρύτερου τοπικού πλαισίου στο οποίο υλοποιείται το πρόγραμμα. Αυτό που αποτελούσε προτεραιότητα για τους θεσμικούς διαχειριστές ήταν να κάνουν τα πράγματα να συμβούν τελικά.

8.2 Τοπικοί ηγέτες

Περνώντας από τους θεσμικούς διαχειριστές, οι οποίοι διευκόλυναν και στήριξαν τις εταιρικές σχέσεις, εστιάζουμε στους τοπικούς ηγέτες και στη στρατηγική συμπεριφορά τους. Ειδικότερα, μελετάμε τον τύπο ηγεσίας, έτσι όπως προέκυψε από τους τυπικούς/ άτυπους κανόνες της εταιρικής σχέσης που διαμορφώνουν συγκεκριμένες απαιτήσεις για τη συμπεριφορά των ηγετών και το στιλ ηγεσίας, την προσωπική, δηλαδή, συμπεριφορά του κάθε ηγέτη. Όπως ήδη αναφέρθηκε στο θεωρητικό μέρος (Κεφάλαιο 3, Ενότητα 3.4), τόσο ο τύπος όσο και το στιλ αποτελούν απαραίτητα στοιχεία για την κατανόηση της ηγετικής συμπεριφοράς.

Με βάση τον προσδιορισμό των ηγετών από τη φήμη τους (Κεφάλαιο 3, Ενότητα 3.4), προέκυψε από το πεδίο ότι υπήρχαν περισσότεροι από ένας ηγέτες σε κάθε εταιρική σχέση. Οι εταίροι αναγνώριζαν ότι διαφορετικά υποκείμενα αναλαμβάναν ηγετικό ρόλο, ντύνοντάς τον κάθε φορά με άλλες δεξιότητες. Κατά συνέπεια, φαίνεται ότι στις συνεργασίες κυριάρχησε ένα καταμερισμένο μοντέλο ηγεσίας (sharing leadership). Τα πρόσωπα που προσδιορίστηκαν ως ηγέτες ήταν τα ακόλουθα: Στο πρόγραμμα EQUAL II, ο διευθυντής της ΑΝ.Η, καθώς και ο πρώην πρόεδρος της ΚΟΙΝΩ.ΠΟΛΙΤΕΙΑΣ. Στη συνέντευξη, ο νυν πρόεδρος της ΚΟΙΝΩ.ΠΟΛΙΤΕΙΑΣ, μιλώντας για το ποιος ασκεί ηγετικό ρόλο, δήλωσε με σαφήνεια για αυτά τα δύο πρόσωπα: «Είναι και οι δύο αυτό που λέμε ηγέτες. Και οι δύο είναι γνώστες, κατανοούν τις απαιτήσεις του έργου, συνδυάζουν τις ανάγκες με τις απαιτήσεις των έργων, έχουν όραμα και στρατηγική».

Στο πρόγραμμα LEADER+, η φήμη για τη θέση του ηγέτη μοιράστηκε μεταξύ του προέδρου και του διευθυντή της ΑΝ.Η. Ωστόσο, οι αναφορές στον διευθυντή ήταν αρκετά πιο συχνές. Ένα στέλεχος της ΝΕΛΕ τόνισε: «Νομίζω ότι κατά τη διάρκεια της διαδικασίας ο διευθυντής είχε τον πιο καταλυτικό ρόλο, διότι σε όλα τα θέματα μείζονος σημασίας χρειαζόταν η άμεση συνεργασία μαζί του». Ουσιαστικά, ο διευθυντής έπαιξε τον ρόλο του «καταλύτη της διαδικασίας» (process catalyst) (Mandell and Keast, 2009) και στις δύο συνεργασίες. Είναι ιδιαίτερα ενδιαφέρον να σημειώσουμε ότι η έννοια της «ηρωικής ηγεσίας» επανεμφανίζεται και σε τοπικό επίπεδο, αφού, στην πραγματικότητα, μόνο ένα άτομο, ο διευθυντής της ΑΝ.Η, ασκούσε ποικίλα καθήκοντα ηγεσίας, ενώ ο ρόλος του προέδρου (και δημάρχου) περιοριζόταν σε έναν πιο στρατηγικό προσανατολισμό ολόκληρης της ΑΝ.Η, τον οποίο μοιραζόταν και πάλι με τον διευθυντή. Έτσι, υπήρξε πράγματι μια μεταστροφή από τη μονοπρόσωπη ηγεσία στην καταμερισμένη ηγεσία, αλλά αυτή η μετατόπιση αφορούσε αποκλειστικά την κατανομή της ηγεσίας μεταξύ του τοπικού πολιτικού (πρόεδρος ΑΝ.Η) και του ανώτερου στελέχους (διευθυντής ΑΝ.Η) της δημόσιας διοίκησης.

Με εξαίρεση την περίπτωση του πρώην προέδρου της ΚΟΙΝΩ.ΠΟΛΙΤΕΙΑΣ (ο οποίος εξακολουθούσε να συνδέεται άμεσα με την ΑΝ.Η ως δημοτικός σύμβουλος των Αρχάνων), η αναγνώριση της ηγεσίας με βάση τη φήμη ήταν ταυτόσημη με την

επίσημη θέση της ηγεσίας: τόσο ο πρόεδρος όσο και ο διευθυντής είχαν την πολιτική και διοικητική εξουσία αντίστοιχα στην ΑΝ.Η, η οποία ήταν και ο συντονιστής εταιρός και των δύο προγραμμάτων.

Ωστόσο, η επίσημη εξουσία και ευθύνη που προέκυπταν από αυτή τη θέση αφορούσαν την οργάνωση και υποστήριξη της εταιρικής σχέσης. Ή, όπως οι Vangen και Huxham (2003, σελ. 63) αναφέρουν για τον ρόλο των ηγετών σε ένα συνεργατικό σχήμα, «αυτοί αυστηρά οφείλουν να υποβάλουν αναφορές (αντί να κατευθύνουν) στα μέλη». Για τους ηγέτες της μελέτης περίπτωσης, η έρευνα κατέδειξε ότι ο ρόλος τους επεκτάθηκε πέρα από την επίσημη άμεση εξουσία του συντονισμού και της παρακολούθησης προς την κατεύθυνση του επηρεασμού και της καθοδήγησης των εταιρών προς ένα συγκεκριμένο όραμα με συγκεκριμένους κανόνες και ιδέες.

Δεδομένης της διαφοροποίησης της συμπεριφοράς των ηγετών σε σχέση με τις προϋποθέσεις της θεσμικής τους θέσης, εξηγούμε τον τρόπο με τον οποίο οι άτυποι κανόνες της εταιρικής σχέσης και οι νόρμες και πρακτικές του ευρύτερου πλαισίου διαμόρφωσαν τη συμπεριφορά των ηγετών και του τρόπου με τον οποίο οι ηγέτες αυτοί τους ερμήνευσαν και τους εφάρμοσαν για την επιδίωξη των δικών τους στόχων.

8.2.1 Τύπος ηγεσίας

Με ποιον τρόπο, λοιπόν, το ευρύτερο πλαίσιο και οι κανόνες κατεύθυναν συγκεκριμένες συμπεριφορές στους ηγέτες;

Ένα κύριο χαρακτηριστικό που διαπερνούσε τη συμπεριφορά του διευθυντή και του προέδρου ήταν η ένταση της αντιπαλότητας ανάμεσα σε δύο μορφές ηγεσίας: την παραδοσιακή, που σχετιζόταν με ένα αυταρχικό στιλ ηγεσίας, και τη νέα, που αφορούσε ένα ανατροφοδοτικό στιλ (*responsive style*) που υποστήριζε περαιτέρω τις συνεργατικές δράσεις. Σύμφωνα με τους Vangen και Huxham (ό.π.), αυτή η αντιπαλότητα αποτελεί ένα μόνιμο δίλημμα μεταξύ του «διευκολυντικού» στιλ των ηγετών, που εγκαθιδρύουν και καλλιεργούν το πνεύμα της συνεργασίας, και του καθοδηγητικού στιλ ηγεσίας, που «κακομεταχειρίζεται» τη συνεργασία, εστιάζοντας, με έναν αρκετά πραγματιστικό τρόπο, στην αποκλειστική επίτευξη των επιθυμητών στόχων και παραβλέποντας τις διαδικασίες μέσω των οποίων επιτυγχάνονται οι στόχοι αυτοί. Ωστόσο, από τη στιγμή που οι ηγέτες αποφασίζουν να ασκήσουν ηγεσία σε ένα συνεργατικό σχήμα, έρχονται αντιμέτωποι και με τα δύο στιλ, εφόσον οφείλουν να είναι αποτελεσματικοί τόσο στον συντονισμό της συλλογικής δράσης όσο και στην επίτευξη των αποτελεσμάτων.

Στην Ελλάδα, αυτή η ένταση ανάμεσα στα δύο στιλ ενισχύθηκε ακόμα περισσότερο λόγω μιας εγγενούς αντίφασης στο τοπικό πλαίσιο. Αφενός, το θεσμικό και πολιτισμικό πλαίσιο προωθούσε ένα πατερναλιστικό μοντέλο πολιτικής ηγεσίας που ενίσχυε καθοδηγητικές και απόλυτες συμπεριφορές και, αφετέρου, η έλλειψη εμπιστοσύνης και συνεργατικής κουλτούρας δημιουργούσε ανάγκες για την ανάπτυξη μιας πιο συναινετικής και ανατροφοδοτικής ηγετικής συμπεριφοράς.

Ειδικότερα, το εκλογικό σύστημα υποστήριζε την ανάπτυξη μιας δημαρχοκεντρικής διαχείρισης των τοπικών υποθέσεων και συνεπώς το ίδιο το πολιτικό σύστημα προέκρινε το καθοδηγητικό στιλ συμπεριφοράς για τους τοπικά εκλεγμένους ηγέτες. Ο δήμαρχος ήταν ένα ιδιαίτερα ορατό πρόσωπο στην τοπική κοινωνία, απολάμβανε ισχυρή εντολή στο τοπικό συμβούλιο και ήταν ο βασικός υπεύθυνος λήψης αποφάσεων στην τοπική πολιτική. Επιπλέον, δεδομένου ότι η ελληνική πολιτική κουλτούρα αποδεχόταν με μεγαλύτερη ευκολία τις ιεραρχικές αυταρχικές σχέσεις, δημιούργησε ένα ελεύθερο πεδίο για να αναπτυχθεί μια ισχυρή καθοδηγητική ηγεσία. Με βάση την ανάλυση των απαντήσεων στην ερώτηση σχετικά με τον ρόλο της ηγεσίας στη λήψη αποφάσεων ενός συλλογικού θεσμού, σχεδόν όλοι οι εταίροι αναγνώρισαν ότι υπάρχει ένας ηγέτης που διαμορφώνει την ατζέντα και, στη συνέχεια, όλα τα μέλη λαμβάνουν μαζί τις αποφάσεις. Επίσης, το 80% αναγνώρισε ότι η ισχυρή ηγεσία αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για την επιτυχή ολοκλήρωση μιας συλλογικής δράσης.

Οι ευρύτερες αυτές νόρμες για τον τύπο ηγεσίας είχαν άμεσες συνέπειες στον ηγετικό ρόλο στις εταιρικές σχέσεις, καθώς οι εταίροι ανέμεναν και αποδέχτηκαν μια ιεραρχική άσκηση εξουσίας από μια ηγετική προσωπικότητα, για την οποία θεωρούσαν ότι από αυτήν και μόνο εξαρτάται η επιτυχία της εταιρικής σχέσης. Στη συνέντευξη με τον συντονιστή του EQUAL II, εκδηλώθηκε η αγωνία που επικράτησε στις συμπράξεις των προγραμμάτων κατά την αλλαγή των διευθυντών της ΚΟΙΝΩ.ΠΟΛΙΤΕΙΑΣ και της ΑΝ.Η: «Για μένα, ο ηγέτης είναι πολύ σημαντικός. Είναι το νούμερο ένα. Όταν έφυγε ο παλιός διευθυντής από την ΚΟΙΝΩ.ΠΟΛΙΤΕΙΑ, αναρωτηθήκαμε τι θα συμβεί [...] Το ίδιο συνέβη και με την υπηρεσία μας. Πιστεύαμε ότι ο οργανισμός δεν θα τα καταφέρει να συνεχίσει και όντως αντιμετώπισε εμπόδια κατά τη διάρκεια της αλλαγής».

Σχετικά με το ανατροφοδοτικό στιλ συμπεριφοράς, σε ένα πλαίσιο δυσπιστίας και χαμηλής συνεργατικής κουλτούρας στην τοπική κοινότητα με ταυτόχρονες απαιτήσεις των προγραμμάτων για χάραξη της πολιτικής μέσω της εταιρικής σχέσης, η ισχυρή ηγεσία φάνηκε να είναι πιο αναγκαία από οποιαδήποτε άλλη στιγμή, προκειμένου να επιτευχθεί ο επιθυμητός στόχος της συνεργασίας. Ο ηγέτης αναμενόταν από όλα τα μέλη να σφυρηλατήσει τη συνεργασία με κύριο καθήκον την υποστήριξη πρακτικών συλλογικής δράσης, πολύ περισσότερο από άλλες ηγετικές πρακτικές, όπως η παροχή στρατηγικής κατεύθυνσης ή η ενδυνάμωση των συμμετοχικών δομών. Ο πρώην πρόεδρος της ΚΟΙΝΩ.ΠΟΛΙΤΕΙΑΣ δήλωσε σχετικά με την ανάγκη για ένα ανατροφοδοτικό στιλ ηγεσίας: «Όταν μιλάμε για τοπική εταιρική σχέση, αυτό είναι ένα πολύ περίπλοκο ζήτημα. Βρισκόμαστε σε αναζήτηση, επειδή δεν υπάρχει η κατάλληλη κουλτούρα γι' αυτή τη συνεργασία, επομένως ο συντονισμός και η διευκόλυνση της συνεργασίας από έναν ηγέτη είναι απόλυτη ανάγκη». Συνεπώς, οι ανεπίσημοι κανόνες της εταιρικής σχέσης και οι εμπεδωμένες νόρμες του ευρύτερου περιβάλλοντος για μια ισχυρή ηγεσία παρέιχαν έναν ηγετικό τύπο που όφειλε να είναι καθοδηγητικός τόσο από την πλευρά της

επίτευξης των στόχων όσο και από την πλευρά της δημιουργίας εμπιστοσύνης μεταξύ των εταιρών, προκειμένου να διατηρηθεί η συνεργασία.

Σύμφωνα με την τυπολογία των Sweeting *et al.* (2004) (Κεφάλαιο 3, Ενότητα 3.4), αυτός ο τύπος ηγεσίας αντιστοιχεί στον «διαμορφωτικό και αναδυόμενο ηγέτη», ο οποίος καλείται από τους κανόνες της εταιρικής σχέσης να διαδραματίσει έναν βασικό ρόλο στη δημιουργία συναίνεσης και εμπιστοσύνης μεταξύ των εταιρών για την προώθηση της συνεργασίας με συγκεκριμένα και απτά αποτελέσματα.

Δύο ακόμη κανόνες της εταιρικής σχέσης, τυπικοί αυτή τη φορά, διαμόρφωσαν μια ιδιαίτερη συμπεριφορά στους ηγέτες. Ο πρώτος είχε σχέση με την ανάπτυξη της διαδημοτικής συνεργασίας και ο δεύτερος με την επιτυχία των αποτελεσμάτων του προγράμματος, παρέχοντας «μεγαλύτερες ευκαιρίες διαχειριστικής, διακριτικής ευχέρειας» (Sullivan and Skelcher, 2002, σελ. 12).

Σχετικά με την επίδραση της διαδημοτικής συνεργασίας στην ηγεσία, τα δύο έργα, αλλά κυρίως το πρόγραμμα LEADER+, οδήγησαν πάρα πολλούς δημάρχους να συγκεντρωθούν γύρω από το ίδιο τραπέζι για να πάρουν αποφάσεις. Αλλά και πριν από το LEADER+, η διαδημοτική συνεργασία είχε ήδη ενισχυθεί με την ένταξη όλων των δήμων του νομού στο διοικητικό συμβούλιο της ΑΝ.Η. Κατά συνέπεια, η παραδοσιακή θέση του δημάρχου ως «βασιλιά» του δημοτικού συμβουλίου είχε σταδιακά περιοριστεί από τη βούληση και των άλλων δημάρχων που είχαν επίσης θυσιάσει την αυτονομία τους, με στόχο να επωφεληθούν από τα πλεονεκτήματα της συνεργασίας αυτών των προγραμμάτων. Ο διευθυντής της ΑΝ.Η τόνισε ότι στο διοικητικό συμβούλιο της ΑΝ.Η «οι δήμαρχοι υποχρεούνται να συνεργάζονται σε διάφορα θέματα, αφού ξέρουν ότι ο κάθε δήμαρχος δεν μπορεί να τα λύσει μόνος του. Υπάρχει πλέον μια κουλτούρα συνεργασίας».

Ο δεύτερος κανόνας σχετίζεται με τη μετάβαση από μια καθαρή πολιτική ηγεσία σε έναν συνδυασμό πολιτικής και εκτελεστικής ηγεσίας. Οι δήμαρχοι ήταν υποχρεωμένοι, λόγω των διαχειριστικών απαιτήσεων των έργων, να δώσουν σημαντική διακριτική ευχέρεια και εξουσιοδότηση στους συντονιστές για την εκτέλεση αυτών των έργων, επειδή δεν κατανοούσαν και δεν γνώριζαν πώς να παρακολουθήσουν και να ελέγξουν οι ίδιοι αυτά τα έργα. Ένας εταίρος, μιλώντας για την τεχνοκρατικοποίηση των έργων, τόνισε τον σημαντικό ρόλο των στελεχών: «Οι συνεισφορές του διευθυντή και των στελεχών της ΑΝ.Η που είναι εξειδικευμένες στις δράσεις του κάθε προγράμματος είναι καθοριστικές. Στην εποχή μας, τα προγράμματα είναι εξαιρετικά απαιτητικά και χρειάζονται σε βάθος γνώση, εξειδίκευση στη διαχείριση κατά την προετοιμασία και την εφαρμογή τους».

Επιπλέον, οι δήμαρχοι βρισκόνταν συχνά σε θέση διεκδίκησης λόγω των πιέσεων που ασκούσαν τόσο οι ψηφοφόροι όσο και τα στελέχη του κόμματος στο οποίο ανήκαν. Ωστόσο, ο επιχειρησιακός προσανατολισμός της εταιρικής σχέσης και η ανάγκη για επίτευξη άμεσων και απτών αποτελεσμάτων δεν επέτρεπαν με ευκολία την αποσπασματικότητα των αιτημάτων των δημάρχων και τις επιζήμιες πολιτικές παρεμβάσεις τους που προέκυπταν από τις πελατειακές σχέσεις και την ευνοιοκρατία. Όπως χαρακτηριστικά

τόνισε ο διευθυντής της ΑΝ.Η, επικρίνοντας τις ανορθολογικές πρακτικές των δημάρχων, «Αυτό που θέλουμε είναι η υλοποίηση των στόχων μας. Αυτή είναι η βασική μας αρχή, αλλά οι εκλεγμένοι πολιτικοί θέλουν πάντα να παρεμβαίνουν, να επιτύχουν αυτό που θέλουν για την εύνοια των ψηφοφόρων, για την ανάπτυξη ενός πελατειακού δικτύου. Η αναπτυξιακή προσπάθησε να μείνει έξω από όλα αυτά».

Σε αυτό το πλαίσιο, υπήρξε μια διάχυση των ορίων ανάμεσα στο πολιτικό όραμα που καθορίστηκε από την πολιτική ηγεσία και την υλοποίησή του από τα ανώτερα στελέχη. Ένας δήμαρχος, μέλος του διοικητικού συμβουλίου της ΑΝ.Η, επισήμανε σχετικά με τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων: «Ο διευθυντής έχει πολλές δυνατότητες και έχει τον τρόπο του, παίρνει αποφάσεις και έχει καθαρά χέρια. Τώρα ο πρόεδρος (δήμαρχος) και ο διευθυντής πρέπει να αλληλοσυμπληρώνονται, συνδυάζοντας τόσο τις πολιτικές όσο και τις εκτελεστικές ικανότητες, καθώς η αναπτυξιακή δεν έχει μόνο τεχνοκρατική διάσταση, έχει και πολιτική και αυτό πολλές φορές το ξεχνάμε».

Επιπρόσθετα, η τεχνοκρατικοποίηση της πολιτικής και η επάρκεια των «πολιτικών γραφειοκρατών» να εφαρμόσουν τις τοπικές δημόσιες πολιτικές χωρίς την καθημερινή παρέμβαση των πολιτικών είχαν οδηγήσει τις ΑΝΕ σταδιακά σε μια αυτονομήσή τους, αφού «καταφέρνουν να γίνουν επιτέλους ανεξάρτητες από τις επιρροές των δημάρχων» (Εθνικός αξιολογητής LEADER+), εφόσον οργανώνονται με διαχειριστικές και επιχειρησιακές αρχές.

Το παράδοξο ήταν ότι, ακόμη και αν ο ρόλος των δημάρχων είχε αποδυναμωθεί στις εταιρικές σχέσεις και οι περισσότερες πολιτικές αποφάσεις λαμβάνονταν από τον διευθυντή της ΑΝ.Η, ο οποίος δεν είχε εκλογική εντολή, αυτός κατάφερε να διαφυλάξει τη νομιμοποίησή του με δύο τρόπους. Πρώτον, μέσω της προβολής και της επαφής του με τους κατοίκους και τους δικαιούχους της τοπικής κοινωνίας, λόγω των τυπικών κανόνων ενημέρωσης και διαβούλευσης που απαιτούσαν τα προγράμματα, και, δεύτερον, λόγω της ικανότητάς του να παρέχει απτά αποτελέσματα στην τοπική κοινωνία.

8.2.2 Στιλ ηγεσίας

Η έρευνα πεδίου εντόπισε έξι χαρακτηριστικά της συμπεριφοράς των ηγετών που ενίσχυσαν ή/και άλλαξαν τον τύπο ηγεσίας, όπως είχε διαμορφωθεί από τους περιορισμούς και τις δυνατότητες των τυπικών/άτυπων κανόνων της εταιρικής σχέσης. Τα περισσότερα χαρακτηριστικά αφορούσαν αποκλειστικά τον διευθυντή της ΑΝ.Η, ενώ τα υπόλοιπα μοιράζονταν ανάμεσα στον διευθυντή και στον πρόεδρο της ΑΝ.Η. Η σημασία του τρόπου με τον οποίο ο ηγέτης εμπεδώνει κάθε φορά τον τύπο ηγεσίας αναδείχτηκε σε μια αναφορά ενός ανώτερου στελέχους της ΕΕ. Συγκεκριμένα, συζητώντας για τον αντίκτυπο της συμπεριφοράς των ηγετών στην εξέλιξη των ΑΝΕ, τόνισε ότι: «Υπήρχαν καλοί και κακοί πρόεδροι και καλοί και κακοί διευθυντές... Αυτοί, ουσιαστικά, έκαναν επιτυχημένη ή αποτυχημένη μια ΑΝΕ».

8.2.2.1 Οικοδόμηση εμπιστοσύνης και σεβασμού

Η πρωταρχική πρόθεση του διευθυντή ήταν να οικοδομήσει εμπιστοσύνη και σεβασμό τόσο μεταξύ των εταίρων όσο και μεταξύ των εταίρων με τον ίδιο. Η εντιμότητα και η ειλικρίνεια του αναγνωρίστηκαν από όλα τα μέλη και των δύο συμπράξεων. Λαμβάνοντας υπόψη τις νόρμες της δυσπιστίας και της ευθυνοφοβίας, καθώς και των άνισων σχέσεων εξουσίας στην εταιρική σχέση, οι προαναφερθείσες αξίες αποκτούσαν έναν ιδιαίτερο αντίκτυπο στην υφιστάμενη κατάσταση. Ειδικά για τους εταίρους που προέρχονταν από τον δημόσιο τομέα, ο σεβασμός και η εμπιστοσύνη της ηγεσίας της εταιρικής σχέσης προς αυτούς αποτελούσαν ως επί το πλείστον μια ηθική ανταμοιβή και μια αναγνώριση για την προσπάθειά τους να συμμετέχουν σε προγράμματα συνεργασίας. Όπως τόνισε ένα στέλεχος της ΝΕΛΕ, «Πρώτα απ' όλα, υπήρξε μια σχέση εμπιστοσύνης [...] Το γεγονός ότι μπορούσαμε να εγγυηθούμε ότι αυτό που έπρεπε να γίνει από την πλευρά μας θα γινόταν. Ο ηγέτης μάς εμπιστεύτηκε και συνεργάστηκε άμεσα και ειλικρινά μαζί μας». Για την ΑΝΕ Σητείας, η οποία δεν είχε επαρκή εμπειρία στα προγράμματα και ήταν απομονωμένη λόγω της γεωγραφικής της θέσης, ο διευθυντής αξιολογήθηκε θετικά για τη δίκαιη συμπεριφορά και την ικανότητά του να θέτει τα πάντα σε τάξη. «Ο διευθυντής ήξερε πώς να διαχειριστεί μια συζήτηση. Δεν άφησε κανέναν να αισθανθεί ότι αντιμετωπιζόταν άδικα και κατάφερε να επιβληθεί σε όλους» (Στέλεχος της ΑΝΕ Σητείας).

8.2.2.2 Διευκόλυνση της διαδικασίας της εταιρικής σχέσης

Τα ακόλουθα χαρακτηριστικά στη συμπεριφορά των ηγετών διευκόλυναν τη συνεργασία των εταίρων.

- *Τα πράγματα πρέπει να συμβούν*

Σύμφωνα με τους συνεντευξιζόμενους, ο διευθυντής χειρίστηκε αποτελεσματικά τα διαφορετικά και, σε πολλές περιπτώσεις, αντιφατικά συμφέροντα που υπήρχαν στην εταιρική σχέση και υποστήριξε τους εταίρους να συνεργαστούν επιτυχώς μεταξύ τους. Με αυτόν τον τρόπο κατάφερε τελικά να κατευθύνει τη συλλογική δράση για την επίτευξη των αναμενόμενων αποτελεσμάτων. Ο συντονιστής του LEADER+ δήλωσε σχετικά με αυτόν: «Ασχολείται με κάθε θέμα που προκύπτει προσωπικά, από τα προβλήματα της καθαριότητας, τα Χ προβλήματα ενός εργαζομένου έως τα προβλήματα των εταίρων και του υπουργείου. Είναι αρκετά διπλωματικός και έξυπνος, δύο χαρακτηριστικά που είναι πολύ σημαντικά για την προώθηση της συνεργασίας».

Επομένως, η διαπραγμάτευση και η διπλωματία φαίνεται να είναι βασικές έννοιες στην αντίληψη των πολιτών σχετικά με τον ρόλο του ηγέτη. Το ζήτημα της βιωσιμότητας της εταιρικής σχέσης ήταν επίσης τόσο κρίσιμο, ώστε ο ηγέτης έκανε πολλά βήματα προς πίσω με στόχο να διατηρηθεί η επιθυμητή ισορροπία μεταξύ των εταίρων. Μιλώντας για τις διαπραγματεύσεις κατά την περίοδο καθορισμού της πολιτικής ατζέντας στο συμβούλιο της ΑΝ.Η, ένας δήμαρχος και μέλος του διοικητικού συμβουλίου

της ΑΝ.Η αναφέρθηκε στις πολιτικές πιέσεις των διαφορετικών δημάρχων και στον καταλυτικό ρόλο του διευθυντή: «Φυσικά, ο πρόεδρος ως πρόσωπο που ασχολείται με την πολιτική γνωρίζει πολύ καλά τις θέσεις των δημάρχων και τις αδυναμίες τους. Αυτές αφορούν τις πολιτικές πιέσεις, σε αυτή την περίπτωση, ο διευθυντής παίζει έναν ενδιάμεσο ρόλο σε όλα αυτά. Προσπαθεί να βρει λύσεις μέχρι να έχουμε ένα αποτέλεσμα που να είναι όσο το δυνατόν πιο ισορροπημένο». Στη συνέντευξή του, ο συντονιστής του EQUAL II αναφέρθηκε επίσης στην ικανότητα του διευθυντή να οδηγεί τις προβληματικές καταστάσεις σε επίλυση: «Όταν υπάρχουν μεγάλα προβλήματα και, επειδή ο διευθυντής είναι ένα άτομο που γεννάει νέες ιδέες και διαπραγματεύεται, παρεμβαίνει και βρίσκει λύσεις, λύσεις στα κύρια προβλήματα».

• *Διοικητικές ικανότητες*

Ο διευθυντής χαρακτηρίστηκε επίσης από όλους τους εταίρους ως επαγγελματίας με μεγάλες ικανότητες στη διοίκηση και στην παρακολούθηση προγραμμάτων, ελεύθερος από πολιτικές δεσμεύσεις και πιέσεις. Όπως αναφέρθηκε στο προηγούμενο κεφάλαιο, η διαμόρφωση της πολιτικής στρατηγικής κατεύθυνσης της εταιρικής σχέσης, που παραδοσιακά ανήκε στους πολιτικούς εταίρους, «υπόκειται πλέον σε διαπραγματεύσεις» από τα ανώτερα στελέχη της διοίκησης (Leach and Lowndes, 2007, σελ. 11). Αυτός ο ανεπίσημος κανόνας ενισχύθηκε περαιτέρω από τον διευθυντή, σε τέτοιο βαθμό, ώστε αναπτύχθηκαν ανταγωνισμοί μεταξύ των εμπλεκόμενων στις δύο συμπράξεις δημάρχων και του διευθυντή και στη συνέχεια μεταξύ όλων των δημάρχων του διοικητικού συμβουλίου και της διοίκησης της ΑΝ.Η.

Για αυτό το θέμα ο διευθυντής της ΑΝ.Η, ο οποίος αντιλαμβάνεται τον ρόλο του ως του άμεσα υπευθύνου για τον προσδιορισμό της πολιτικής ατζέντας και της συνολικής στρατηγικής κατεύθυνσης του οργανισμού του, σημειώνει: «Υπάρχουν δύο συγκρούσεις στο διοικητικό συμβούλιο της ΑΝ.Η. Η μία αφορά τη φιλοσοφία που έχουμε σε σχέση με την ΑΝ.Η και την ανάπτυξη της περιοχής, η δεύτερη αφορά τις επιλογές, τις αξιολογήσεις, τη χρηματοδότηση. Οι δήμαρχοι πιστεύουν ότι πρέπει να ευνοήσουμε ή να υποστηρίξουμε τους κατοίκους που ζουν στον δήμο τους. Και στις δύο περιπτώσεις, είχα προσωπικά διαφωνήσει με αυτή τη στάση και πρότεινα διαφορετικές και πιο συγκεκριμένες λύσεις». Επίσης, όταν ανέλυε τις απόψεις του σχετικά με τους τρόπους λειτουργίας της εταιρικής σχέσης, χρησιμοποιούσε πολύ συχνά τον όρο «για το καλό της ΑΝ.Η», σαν να ήταν ο μόνος υπεύθυνος από όλη τη διοίκηση και τους εταίρους που γνώριζε σε βάθος πώς θα έπρεπε να γίνουν τα πράγματα. «Έχω πει στο διοικητικό συμβούλιο ότι, αν δεν εργαστούμε με ένα αντικειμενικό και ολοκληρωμένο σύστημα διοίκησης αντί του αποσπασματικού που συνηθίζουν, θα παραιτηθώ την επόμενη μέρα για χάρη της Αναπτυξιακής».

Σύμφωνα με τον διευθυντή, οι δήμαρχοι ήταν πιο χρήσιμοι όταν περιορίζονταν σε διαπραγματεύσεις με το ανώτερο επίπεδο διακυβέρνησης (περιφέρεια, κράτος, ΕΕ) παρά

όταν παρεμβαίνουν στη χάραξη της τοπικής πολιτικής. «Οι δήμαρχοι είναι σημαντικοί όταν μας εκπροσωπούν στο ανώτερο επίπεδο, με άλλα λόγια, αν έχουμε τέσσερις πέντε δήμαρχους που το κάνουν αυτό αποτελεσματικά, είναι καλό να τους έχουμε εδώ». Αυτό το επιχειρησιακό στίλ της πολιτικής διαπερνούσε την κουλτούρα όλων των εργαζομένων της ΑΝ.Η. Για παράδειγμα, υπήρξε μια πεποίθηση του προσωπικού της ΑΝ.Η ότι η ανάπτυξη των εταιρικών σχέσεων ήταν θέμα των εμπειρογνομόνων και όχι των πολιτικών. Ο συντονιστής του EQUAL II επιβεβαίωσε αυτή την άποψη λέγοντας: «Αυτό που θέλουμε και πετύχαμε τελικά για τους διευθυντές των ΑΝΕ ή για τα στελέχη που συμμετέχουν στην υλοποίηση είναι να εργαζόμαστε καθημερινά προς την κατεύθυνση αποκλειστικά των στόχων αυτής της εταιρικής σχέσης [...] Επειδή, αν ο δήμαρχος, ο αντιδήμαρχος ή ο κάθε πρόεδρος των ΑΝΕ συμμετείχε, δεν θα μπορούσαμε να έχουμε αποτελέσματα [...] Έτσι, λύνουμε τα προβλήματα μεταξύ μας, τα στελέχη που εργάζονται πραγματικά στο έργο σε καθημερινή βάση».

Ωστόσο, από την πλευρά των δημάρχων, υπήρχε η αγωνία ότι θα απολέσουν σταδιακά την πολιτική εξουσία τους: «Ο φόβος μας για την ΑΝ.Η και για το διοικητικό μας συμβούλιο είναι ότι θα καταλήξει σε έναν τεχνοκρατικό διαχειριστικό μηχανισμό και αυτό δεν είναι καλό όχι μόνο για εμάς αλλά και για τους πολίτες» (Δήμαρχος Επισκοπής). Για τους δημάρχους, η εταιρική σχέση και η τεχνοκρατικοποίηση ήταν «απαραίτητες», ένα αναγκαίο κακό, στον βαθμό στον οποίο αποτελούσαν προϋπόθεση για πρόσβαση σε κοινοτικά και εθνικά κεφάλαια. Επομένως, οι δήμαρχοι κατέληξαν να υποστηρίζουν τις διοικητικές αξίες των στελεχών και διατήρησαν τις πολιτικές συγκρούσεις τους σε ένα περιορισμένο και υποτονικό πλαίσιο. Ο πρόεδρος της ΑΝ.Η επισήμανε σχετικά με τον συνδυασμό πολιτικών συμφερόντων και τεχνοκρατικών αξιών: «Πρόκειται για μια διαδικασία όπου συνδυάζουμε το όραμα του κάθε δημάρχου με την υπάρχουσα τεχνοκρατική εμπειρία στην ΑΝ.Η και φτάνουμε σε μια πολιτική πλατφόρμα όπου και τα δύο συνυπάρχουν. Αυτό όμως έχει πάρα πολύ μεγάλη δυσκολία».

Ο ανταγωνισμός μεταξύ των πολιτικών και των ανώτερων στελεχών ήταν επίσης εμφανής και σε κρατικό επίπεδο. Οι υπουργοί και οι γενικοί γραμματείς των ΔΑ που διορίστηκαν από την κυβέρνηση προωθούσαν μια κομματική διαχείριση των προγραμμάτων, ενώ τα στελέχη διατηρούσαν τον επαγγελματισμό τους. Ωστόσο, σε αντίθεση με το τοπικό επίπεδο, στο οποίο υπήρχε τελικά ένας συνδυασμός αυτών των διαφορετικών κινήτρων στον οποίο κυριαρχούσε ο διαχειριστικός λόγος, σε εθνικό επίπεδο, η πολιτική είχε τον πρώτο λόγο. Μιλώντας για τον κομματισμό του ελληνικού κράτους, ένα στέλεχος της ΕΕ τόνισε: «Υπάρχει μια μόνιμη πίεση στο προσωπικό (των ΔΑ) από τους υπουργούς και αυτό δεν αφήνει περιθώριο για να δουλέψουν όπως θα ήθελαν. Κάποιος που έχει ιδέες, οι οποίες είναι επαναστατικές για το υπάρχον status quo, του κόβουν τα φτερά του, επειδή διαταράσσουν την υπάρχουσα κομματική κατάσταση!»

• *Η επιλογή των κατάλληλων εταιρών*

Η «σωστή» επιλογή των εταιρών συνιστούσε ένα ακόμα χαρακτηριστικό του διευκολυντικού στυλ του διευθυντή. Η επιλογή ήταν καθοριστική, επειδή αφορούσε τόσο τη δημοκρατική ποιότητα της εταιρικής σχέσης μέσω της ένταξης/αποκλεισμού των εταιρών όσο και την αποτελεσματικότητά της, καθώς η επιλογή των πλέον κατάλληλων εταιρών εγγυόταν τη συνέχειά της. Από αυτή την άποψη, ο διευθυντής είχε μια μεγάλη ανησυχία για να εξασφαλίσει ότι όχι μόνο οι εμπλεκόμενοι οργανισμοί, αλλά και οι εκπρόσωποι αυτών των οργανισμών ήταν σε θέση να συνεργαστούν: «Σε κάθε σύμπραξη, πρέπει να επιλέξουμε και να στηρίξουμε τους σωστούς θεσμούς και τα άτομα που εκπροσωπούν αυτούς τους θεσμούς. Αυτό που είναι σημαντικό είναι ότι τα άτομα που συμμετέχουν να παραμένουν για πολύ και να είναι ενεργά, δεν αντέχουμε αλλαγές κάθε δυο τρεις μήνες» (Διευθυντής της ΑΝ.Η).

Ωστόσο, η συμμετοχή νέων εταιρών δεν συνοδεύτηκε με διαδικασίες υποστήριξης και ενδυνάμωσης, ώστε να μπορέσουν να κατανοήσουν και να συμμετάσχουν ενεργά στην εταιρική σχέση. Η διαδικασία ένταξης των νέων εταιρών δεν οργανώθηκε θεσμικά από τον ηγέτη, αλλά αφήθηκε στις επιλογές και στη διάθεση των συντονιστών των προγραμμάτων. «Όταν ο Χ δήμαρχος έρχεται πρώτη φορά και δεν γνωρίζει κανέναν, στην αρχή είναι λίγο καχύποπτος, ειδικά όταν είναι νέος δήμαρχος και έχει ανταγωνιστικές σχέσεις με τον πρώην δήμαρχο. Αυτό συμβαίνει μέχρι να πάρει την κατάσταση στα χέρια του και να μας εμπιστευτεί. Μέχρι τότε, χρειάζονται πολλά τηλέφωνα και συναντήσεις για να καταλάβει, για παράδειγμα, τι είναι μια ετήσια έκθεση, τι πρέπει να γράψει και πότε να τη στείλει» (Συντονιστής LEADER+).

8.2.2.3 *Όραμα*

Ο πρόεδρος και ο διευθυντής προώθησαν ένα συγκεκριμένο όραμα στην ατζέντα της εταιρικής σχέσης. Δεν επέλυναν μόνο τα υφιστάμενα προβλήματα, αλλά κατηύθυναν την εταιρική σχέση σε νέα έργα, υποστήριζαν τη βιωσιμότητά της με την αναζήτηση νέων χρηματοδοτικών πόρων. Όπως τόνισε ο εθνικός εξωτερικός αξιολογητής του EQUAL II: «Ο διευθυντής έχει όραμα, κοιτάζει μπροστά».

Στην τελευταία επίσκεψη πεδίου, βρήκαμε όλα τα ανώτερα στελέχη της ΑΝ.Η με τον διευθυντή γύρω από ένα τραπέζι να συζητούν για την οργάνωση των επόμενων δράσεων για την 4η προγραμματική περίοδο της ΕΕ που θα άνοιγε σε λίγους μήνες. Ο διευθυντής σημείωσε: «Είναι βέβαιο ότι κατά την επόμενη περίοδο θα πρέπει να αφιερώσω το 50% του χρόνου μου στον σχεδιασμό [...] γιατί τώρα ξεκινά η νέα περίοδος χρηματοδότησης. Αν δεν κάνεις τον σωστό σχεδιασμό πριν ξεκινήσει η τέταρτη περίοδος, τότε τι;»

Έχει ενδιαφέρον το γεγονός ότι ο διευθυντής αντιλαμβανόταν τη θέση του ως του κυρίου υπευθύνου για τον μελλοντικό σχεδιασμό και τη στρατηγική κατεύθυνση της ΑΝ.Η, αντί του προέδρου και των δημάρχων του διοικητικού συμβουλίου, οι οποίοι

όφειλαν να διαμορφώσουν και να υποστηρίξουν ένα ισχυρό όραμα για τις τοπικές κοινωνίες τους ως εκλεγμένοι πολιτικοί. Αυτή η αντίληψη για τις αρμοδιότητες της θέσης του ήταν αναμενόμενη στο προσωπικό της ΑΝ.Η. Συζητώντας για τις δραστηριότητες του διευθυντή, ο συντονιστής του LEADER+ τόνισε: «Έχει να προετοιμάσει προτάσεις, να δημιουργήσει νέες εταιρικές σχέσεις, να κάνει επαφές, να επιλέξει νέους εταίρους και να τα υποβάλει όλα αυτά για έγκριση στο διοικητικό συμβούλιο».

Ανεξάρτητα από το διαφορετικό επίπεδο στρατηγικής παρέμβασης του προέδρου και του διευθυντή, οι δύο ηγέτες συμερίζονταν το ίδιο όραμα: μια ολοκληρωμένη διαχείριση της τοπικής αναπτυξιακής πολιτικής μέσω της διαδημοτικής συνεργασίας. Συνήθως, στην Ελλάδα, οι δήμαρχοι, κυρίως των μικρών δήμων, πιστεύουν ότι οι πολίτες θα τους κρίνουν θετικά και θα τους ξαναψηφίσουν, αν υλοποιήσουν όλο και περισσότερα έργα υποδομών. Κατά συνέπεια, οι δήμαρχοι και εταίροι της ΑΝ.Η αγωνίζονταν στο διοικητικό συμβούλιο για να διεκδικήσουν περισσότερα χρήματα για δημόσιες επενδύσεις, ακόμη και αν αυτές οι επενδύσεις δεν ανταποκρίνονταν άμεσα στις ανάγκες των κοινοτήτων τους.

Σε απάντηση αυτών των απόψεων, ο πρόεδρος της ΑΝ.Η υπογράμμισε: «Εμείς (οι δήμαρχοι) πρέπει να καταλάβουμε ότι ένας δήμαρχος δεν θα κριθεί με βάση την ολοκλήρωση δύο αντί για πέντε δημόσιων έργων. Είναι πολύ πιο περίπλοκο το ζήτημα της ανάπτυξης από τον απλό ανταγωνισμό των δημάρχων για περισσότερες υποδομές. Θα πρέπει να αλλάξουμε στάσεις, πολιτικές και υπηρεσίες [...] Ο ρόλος της ΑΝ.Η είναι να διαμορφώσει ένα νέο όραμα ανάπτυξης στις αγροτικές περιοχές [...] με εκτεταμένη συνεργασία μεταξύ των δημοτικών αρχών». Ωστόσο, αξίζει να σημειωθεί ότι σε αυτή την εικόνα του μέλλοντος απουσίαζε η συμμετοχή της κοινότητας και των δικαιούχων στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων, όπως εξάλλου αναφέρθηκε και στο προηγούμενο κεφάλαιο.

8.2.2.4 Εργαλειακή ενδυνάμωση των δικαιούχων

Η διευρυμένη συμμετοχή των δικαιούχων όχι μόνο απουσίαζε από το όραμα των ηγετών, αλλά και από τις καθημερινές πρακτικές τους. Οι δικαιούχοι ενδυναμώνονταν μόνο σε περιπτώσεις που προέκυπταν σημαντικά προβλήματα και υπήρχε ορατός κίνδυνος αποχώρησης από το πρόγραμμα. Επί της ουσίας, όπως έχει ήδη αναφερθεί στο κεφάλαιο για τους άτυπους κανόνες, οι ηγέτες συσχέτιζαν τη συμμετοχή των δικαιούχων με την εργαλειακή αρχή των αποτελεσματικών εκροών. Στις συνεντεύξεις, οι δικαιούχοι του προγράμματος (συνεταιρισμοί γυναικών και επενδυτές), καθώς και οι συντονιστές των έργων αναγνώριζαν ότι ο διευθυντής επικέντρωνε την προσπάθειά του στην ενίσχυση των δεξιοτήτων τους και στην ανάπτυξη εμπιστοσύνης, ώστε να συνεχίσουν να συμμετέχουν στο πρόγραμμα. Για παράδειγμα, ο συντονιστής του LEADER+ αποδεχόταν αυτή τη συμπεριφορά του διευθυντή σημειώνοντας: «Ακούει τις διαφορετικές

απόψεις των εταίρων, αλλά αυτό δεν σημαίνει ότι τις δέχεται όλες. Εάν είναι πεπεισμένος ότι αυτό είναι σωστό όσον αφορά τα άμεσα αποτελέσματα του έργου, μόνο τότε θα τις υποστηρίξει».

Ειδικότερα, όταν εμφανίζονταν προβλήματα στους δικαιούχους, η παρέμβαση του ηγέτη ήταν άμεση και καταλυτική. Για παράδειγμα, περιγράφοντας ένα πρόβλημα ενός συνεταιρισμού γυναικών που αφορούσε την αλλαγή της προέδρου του, ο συντονιστής του EQUAL II τόνισε: «Τελικά ήρθαν εδώ (στην ΑΝ.Η) για να ζητήσουν συμβουλές από τον διευθυντή επειδή τον εμπιστευόνταν πολύ. Τις είχε βοηθήσει πολλές φορές σε ό,τι οργανωτικό πρόβλημα αντιμετώπιζαν». Παρόμοια στάση είχε αναπτύξει και ο πρόεδρος της ΑΝ.Η. «Ο ίδιος ο πρόεδρος πήγαινε στους συνεταιρισμούς και έκανε συζητήσεις με τις γυναίκες που συμμετείχαν σε αυτούς, όταν αντιμετώπιζαν σοβαρά προβλήματα στη συνεργασία τους» (Συντονιστής LEADER+).

Η αντίληψη του διευθυντή για τον ηγετικό του ρόλο περιλάμβανε προφανώς μια μονόπλευρη στάση, που αφορά αποκλειστικά την επίτευξη των αποτελεσμάτων. Ο ίδιος αναφέρει ότι «το πιο σημαντικό είναι να είμαστε επιτυχημένοι στη δουλειά μας. Αντιμετωπίζουμε τους εταίρους ισότιμα, έτσι ώστε όλοι οι εταίροι να επωφεληθούν από τα αποτελέσματα, αλλά αυτό που μας απασχολεί πρωταρχικά είναι η αποτελεσματική υλοποίηση των προγραμμάτων». Επομένως, η οικοδόμηση ενός νέου συνόλου μέσω της συμμετοχής στις διαδικασίες της εταιρικής σχέσης δεν αποτελούσε μια αξία από μόνη της για τον εκδημοκρατισμό της τοπικής κοινότητας αλλά ένα μέσο ανάμεσα σε άλλα για την υλοποίηση των προβλεπόμενων εκροών.

8.2.2.5 Συγκεντρωτικό και κατευθυντικό στυλ

Παράλληλα με το ανατροφοδοτικό στυλ και των δύο ηγετών προς τους εταίρους και τα προβλήματα των δικαιούχων, υπήρξαν και περιπτώσεις ενός αυστηρού καθοδηγητικού στυλ, όπου οι ηγέτες έκαναν ό,τι έπρεπε να γίνει για την επιτυχία των προγραμμάτων ανεξάρτητα από την ποιότητα της συλλογικής δράσης. Η πρώτη ένδειξη του καθοδηγητικού στυλ ήταν η συγκέντρωση της εξουσίας κυρίως στα χέρια του διευθυντή και σε μικρότερο βαθμό του προέδρου. Αν και, όπως αναφέρθηκε παραπάνω, ο διευθυντής προσπάθησε να ενδυναμώσει και να κινητοποιήσει τους πιο «αδύναμους» εταίρους, προχώρησε σε αυτές τις ενέργειες από μόνος του, χωρίς τη θέσπιση δομών και διαδικασιών επικοινωνίας, στις οποίες οι εταίροι θα μπορούσαν να συμμετάσχουν ενεργά και ανεξαρτήτως της δικής του παρουσίας. Αντίθετα, προτίμησε τον έλεγχο των πάντων και την προσωπική του παρέμβαση για την επίλυση των προβλημάτων, γεγονός που δεν διευκόλυνε την οικοδόμηση συναίνεσης μεταξύ των εταίρων.

Η συγκέντρωση της εξουσίας έφτασε σε τέτοιο σημείο, ώστε όλες οι λειτουργίες της ΑΝ.Η γενικότερα και των δύο εταιρικών σχέσεων ειδικότερα να βρίσκονται σε άμεση εξάρτηση από ένα άτομο, δηλαδή τον διευθυντή. Ένα στέλεχος της ΑΝ.Η τόνισε με χιουμοριστικό τρόπο για τη συγκέντρωση της εξουσίας του: «Νομίζω ότι δεν έχει την

ικανότητα να εκχωρήσει [...] Θέλει να ελέγχει τα πάντα αλλά το σύστημα είναι υπερφορτωμένο, γιατί τώρα “τα πάντα” σημαίνει τόσα πράγματα. Είναι μόνο ένας άνθρωπος και πρέπει να “κλωνοποιηθεί” για να είναι παντού».

Παρ’ όλα αυτά, η αντίληψη του διευθυντή σχετικά με την κατανομή της εξουσίας ερχόταν σε αντίθεση με τα ευρήματα των συνεντεύξεων με το προσωπικό της ΑΝ.Η. Ο διευθυντής επισήμανε σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο χρησιμοποιούσε την εξουσία του: «Εδώ, ο ρόλος μου είναι σαφώς συντονιστικός. Κανένας διευθυντής δεν μπορεί να λύσει κάθε πρόβλημα. Αν δεν ενθαρρύνεις τα στελέχη να μπορούν να αναλάβουν πρωτοβουλίες και να αναπτύξουν τις αρμοδιότητές τους, δεν θα τα καταφέρει κανένας οργανισμός. Το μυστικό έγκειται στην ύπαρξη ικανών στελεχών [...] Αν ο διευθυντής θεωρήσει την ανάπτυξη των στελεχών του ανταγωνιστική της θέσης του, ότι θα τον αντικαταστήσουν, τότε σε σύντομο χρονικό διάστημα, πολύ γρήγορα, θα αποτύχει. Αυτό είναι βέβαιο».

Ο διευθυντής απέδωσε με έναν έμμεσο, αντιφατικό τρόπο τον λόγο της συγκέντρωσης της εξουσίας στο πρόσωπό του. Ουσιαστικά, η συγκέντρωση εξουσίας δεν επέτρεπε να γίνονται τα πράγματα με έναν καλύτερο τρόπο, αλλά επρόκειτο για έναν εθισμό στην εξουσία, για τη διατήρησή της. Ο ηγέτης δεν μοιραζόταν ευθύνες και πρωτοβουλίες από φόβο απώλειας της υφιστάμενης εξουσίας του. Εδώ μπορεί κανείς να εντοπίσει νόρμες της ελληνικής πολιτικής κουλτούρας σχετικά με την επικράτηση αυταρχικών ιεραρχικών συμπεριφορών: «Το σκεπτικό είναι αρκετά απλό. Οι Έλληνες ηγέτες αγαπούν την εξουσία. Πάντα μόνο ένας πρέπει να αποφασίσει για τα πάντα» (Διευθυντής της ΑΝ.Η).

Σε ένα τόσο μεγάλο βαθμού συγκεντρωτικό πλαίσιο ελλοχεύει πάντοτε ο κίνδυνος κατάχρησης της εξουσίας. Πράγματι, υπάρχουν αναφορές στις συνεντεύξεις ότι ο διευθυντής, σε ορισμένες περιπτώσεις, ξεπέρασε τα όρια, υποσκάπτοντας σοβαρά τη νομιμότητα της θεσμικής του θέσης. Όταν αναφέρθηκε σε όλους τους διευθυντές των ΑΝΕ, ο εθνικός εξωτερικός αξιολογητής του LEADER+ τόνισε αυτόν τον κίνδυνο: «Οι ΑΝΕ έχουν γίνει σταδιακά αυτόνομες [...] Οι διευθυντές των ΑΝΕ έχουν μετατραπεί σε σημαίνουσες προσωπικότητες σε τοπικό επίπεδο, οι οποίες αλλάζουν την ισχύουσα ισορροπία δύναμης χωρίς να έχουν τη σχετική νομιμότητα. Μπορούν πλέον να παρεμβαίνουν πολιτικά περισσότερο και, σε πολλές περιπτώσεις, ανταγωνίζονται τους δημάρχους, ειδικά σε περιπτώσεις που προέρχονται από αντίθετα πολιτικά κόμματα».

Κατά τη διάρκεια των συνεντεύξεων, έγιναν έμμεσα σχόλια από τους εταίρους για τέτοιου είδους συμπεριφορές από τον διευθυντή της ΑΝ.Η. «Μερικές φορές υπερβαίνει τα όρια της εξουσίας του. Προσωπικά, δεν με νοιάζει γιατί δεν θέλω να πάρω ηγετική θέση, αλλά υπάρχουν μερικοί εταίροι που ενοχλούνται πάρα πολύ από αυτό» (Εταίρος του EQUAL II).

Η συγκέντρωση της εξουσίας συνοδεύτηκε επίσης και από αυταρχικούς τρόπους άσκησης εξουσίας. Η εντύπωση που άφησε κατά τη διάρκεια της συνέντευξης ο διευθυντής σχετίζεται με έναν δυναμικό άνθρωπο που προσπαθούσε να διατηρήσει μια

ισορροπία μεταξύ επιμονής και διπλωματίας. Ήταν σίγουρα ένας άνθρωπος με ιδιαίτερη ιδιοσυγκρασία, οξύθυμος και αυθόρμητος. Όπως αναγνωρίζει ένα στέλεχος της ΑΝ.Η: «Πολλές φορές, οι τόνοι σηκώνονται, είναι ευερέθιστος και με ταπεραμένο και η κατάσταση γίνεται τεταμένη. Αλλά εξαιτίας αυτού, λέει ό,τι έχει να πει, κάνει ό,τι έχει να κάνει και στη συνέχεια προσεγγίζει τον άλλον με διπλωματία».

Εκτός από τη συγκέντρωση της εξουσίας στα χέρια του διευθυντή, ο πρόεδρος ήταν επίσης ιδιαίτερα ελεγκτικός σε όλους τους τομείς της λειτουργίας της ΑΝ.Η, ξεκινώντας από περίπλοκα ζητήματα, όπως η προετοιμασία της πολιτικής ατζέντας, και φτάνοντας σε απλά, όπως η δημοσιότητα και άλλες διοικητικές διαδικασίες. Ένα στέλεχος της ΑΝ.Η διαμαρτυρήθηκε λέγοντας: «Δεν υπάρχει τίποτα που να κάνει το προσωπικό και να μην το γνωρίζει ο πρόεδρος. Αν στείλω μια επιστολή στον Χ, είναι εντάξει, αλλά για πιο περίπλοκα πράγματα, όπως τα θέματα συζήτησης σε μια συνάντηση, ή και πιο απλά, η δημοσίευση μιας προκήρυξης, πρέπει πρώτα να τον δω ή να τον ενημερώσω στο τηλέφωνο». Επομένως, τόσο η συγκέντρωση της εξουσίας όσο και οι ελεγκτικές και αυταρχικές συμπεριφορές από την ηγεσία εμπόδισαν την ανάπτυξη μιας συνεργατικής κουλτούρας και δεν εξασφάλισαν τις προϋποθέσεις για έναν διαφορετικό, από τον κυρίαρχο, τρόπο άσκησης εξουσίας μέσα στις συμπράξεις.

Συμπερασματικά, θα λέγαμε ότι τα δρώντα υποκείμενα διαδραμάτισαν έναν σημαντικό ρόλο στην επιτυχία των δύο εταιρικών σχέσεων. Φαίνεται ότι, στην Ελλάδα, η δράση των υποκειμένων επηρεάζει περισσότερο τη χάραξη πολιτικής απ' ό,τι σε άλλες χώρες της Δυτικής Ευρώπης, δεδομένου ότι η υπερβολική ρύθμιση και η σύγχυση που ακολουθεί την εφαρμογή της ή αντίστοιχα το θεσμικό κενό σε πολλούς τομείς πολιτικής αφήνουν περιθώριο στο υποκείμενο να στηρίζει ή να αλλάξει τον υφιστάμενο συνδυασμό τυπικών και άτυπων κανόνων. Ένα ανώτερο στέλεχος της ΕΕ, ο οποίος συμπωματικά είναι και Έλληνας, σημειώνει χαρακτηριστικά για τη χάραξη πολιτικής και την εφαρμογή πολιτικών στην Ελλάδα: «Στην πραγματικότητα, όταν κάποιος αναφέρεται στην περίπτωση της Ελλάδας, ουσιαστικά είναι θέμα προσώπων».