

## Συμπεράσματα

Η συγκεκριμένη έρευνα ανέδειξε τη δυναμική σχέση μεταξύ των τυπικών/άτυπων κανόνων και της στρατηγικής συμπεριφοράς των φορέων εντός των πολιτικών θεσμών. Επομένως, ένας θεσμός δεν μπορεί να αναλυθεί απλώς ως ένα σύνολο τυπικών κανόνων ούτε αποκλειστικά ως ένα σύνολο τυπικών/άτυπων κανόνων, αλλά ως μια διαδικασία στην οποία αλληλεπιδρούν οι τυπικοί/άτυποι κανόνες και η στρατηγική συμπεριφορά των φορέων. Επιπλέον, η κάθε θεσμική ολότητα δεν λειτουργεί σε ένα κενό αλλά αναπτύσσεται σε ένα συγκεκριμένο χωρικό και χρονικό πλαίσιο που επηρεάζει, και αυτό με τη σειρά του, τον θεσμό και οδηγεί σε μια (βαθμιαία) θεσμική αλλαγή.

Το βασικό ζήτημα σε αυτή την περίπτωση είναι να προσδιοριστούν οι δυναμικές σχέσεις μεταξύ των τριών συστατικών στοιχείων του θεσμού – των κανόνων, των δρώντων υποκειμένων και του ευρύτερου πλαισίου – να αποκαλυφθούν οι τρόποι της διαλεκτικής αλληλεπίδρασής τους και να ερμηνευτούν. Για παράδειγμα, η λειτουργία του τυπικού κανόνα της «συμμετοχής της κοινότητας» εξαρτάται διαδοχικά από καθιερωμένες και συγκεκριμένες νόρμες και πρακτικές της κοινότητας, από την εμπέδωσή τους στο πλαίσιο της εταιρικής σχέσης και, τέλος, από την ιδιαίτερη νοηματοδότηση που αποδίδουν τα στρατηγικά υποκείμενα σε αυτές τις νόρμες και πρακτικές. Επιπλέον, η θεσμική εκδήλωση αυτών των διαφορετικών και, σε ορισμένες περιπτώσεις, συγκρουσιακών κανόνων και συμπεριφορών εξαρτάται από τις κυρίαρχες σχέσεις εξουσίας και τις ευκαιρίες για αλλαγή που προσφέρονται από το πλαίσιο λειτουργίας του θεσμού και την προθετικότητα των υποκειμένων.

Στις ΝΘ αναλύσεις των πολιτικών θεσμών κυριαρχούν δύο κύριες θεωρίες του νεο-θεσμισμού: η θεωρία της ορθολογικής επιλογής και η κανονιστική θεωρία. Η κύρια θεωρητική συμβολή της παρούσας μελέτης είναι η προσέγγιση των θεσμών μέσω μιας διεπιστημονικής προσέγγισης, η οποία έχει συνδυάσει θεωρίες των πολιτικών επιστημών με κοινωνιολογικές θεωρίες και θεωρίες της δημόσιας διοίκησης. Οι κοινωνιολογικές θεωρίες μετατοπίζουν την ερευνητική εστία από τη συσχέτιση των τυπικών/άτυπων κανόνων στον ρόλο της συμπεριφοράς των δρώντων υποκειμένων, μεταφέροντας επί της ουσίας τη σχέση δομής/υποκειμένου σε ένα μεσο-επίπεδο ανάλυσης, στη σχέση υποκειμένου και κανόνων. Οι θεωρίες της δημόσιας διοίκησης προσφέρουν, σε ένα πιο πρακτικό επίπεδο, αναλυτικές κατηγορίες σχετικά με τη μελέτη της προθετικότητας του υποκειμένου και τις στρατηγικές της ηγεσίας. Η συμβολή του κριτικού ρεαλισμού στη θεωρητική ανάπτυξη του ΝΘ υποστηρίχθηκε και από τα εμπειρικά δεδομένα, τα οποία ανέδειξαν τη σημασία του υποκειμένου στην εμπέδωση και αλλαγή των κανόνων σύμφωνα με τα συμφέροντά του και τη δυναμική διαδικασία αλληλεπίδρασης μεταξύ τυπικών και άτυπων κανόνων.

Παρόλο που η θεωρητική αυτή θέση οδηγεί σε ένα σύνθετο και δύσκολο ερευνητικό εγχείρημα, επειδή ακριβώς περιλαμβάνει την αλληλεξάρτηση πολλών μεταβλητών,

καταφέρνει να ξεπεράσει την παραδοσιακή διχοτόμηση μεταξύ υπολογιστικής (calculus) και πολιτισμικής (cultural) θεώρησης των κινήτρων και της θεσμικής δράσης, αναγνωρίζοντας ότι τα υποκείμενα έχουν την ικανότητα να επιλέγουν, να διατηρούν ή να αλλάζουν τους κανόνες.

Η μελέτη αυτή έχει επεξεργαστεί έναν μεθοδολογικό σχεδιασμό, ο οποίος προσεγγίζει τους θεσμούς σε ένα μικρο-επίπεδο, συγκεντρώνει πληροφορίες πηγαίνοντας σε μέρη και ρωτώντας τους ανθρώπους πώς τα πράγματα έγιναν στην πράξη, με τον ανάλογο τρόπο τον οποίο έχει προτείνει η Ostrom, αλλά χωρίς να ακολουθήσει και τις ανάλογες υποθέσεις της ορθολογικής επιλογής. Με αυτόν τον μεθοδολογικό σχεδιασμό, προέκυψε μια συστηματική αναλυτική και περιεκτική ανάλυση ενός πολιτικού θεσμού.

Επιπλέον, η αναστοχαστικότητα σε σχέση με την επιλογή των θεωρητικών προσεγγίσεων ενσωματώθηκε και στη μεθοδολογία, λαμβάνοντας υπόψη την ερμηνεία της πραγματικότητας από τα ίδια τα υποκείμενα που τη βιώνουν. Αυτή η προσέγγιση δεν διευκόλυνε μόνο τον προσδιορισμό της ιεραρχίας των επεξηγηματικών μεταβλητών αλλά και την ανακάλυψη νέων μεταβλητών που δεν είχαν προβλεφθεί στις θεωρητικές υποθέσεις. Τέλος, η στενή παρακολούθηση των γεγονότων της μελέτης περίπτωσης εν εξελίξει πρόσφερε την ευκαιρία της αναγνώρισης και κατανόησης της πολυπλοκότητας των θεσμικών διαδικασιών και της δυνατότητας διαχωρισμού των τυπικών από τους άτυπους κανόνες με έναν λεπτομερή και σαφή τρόπο.

Στη συνέχεια παρουσιάζονται, με έναν συνοπτικό τρόπο, τα αποτελέσματα της έρευνας πεδίου σχετικά με τη λειτουργία των εταιρικών σχέσεων και τις θεσμικές αλλαγές που επέφεραν.

• *Η δυναμική διαμόρφωση των τυπικών/άτυπων κανόνων*

Από την ανάλυση προέκυψε ότι οι τυπικοί κανόνες των εταιρικών σχέσεων δεν καθορίζουν πάντα το τι πραγματικά συμβαίνει στην πράξη. Είναι η αλληλεπίδραση τυπικών και/ή άτυπων κανόνων που παρέχουν μια βαθύτερη κατανόηση της λειτουργίας της εταιρικής σχέσης. Σχετικά με αυτή την αλληλεπίδραση, η έρευνα οδηγήθηκε στο συμπέρασμα ότι ορισμένοι τυπικοί κανόνες εφαρμόστηκαν, αν και με κάποιες αποκλίσεις, όπως η διεύρυνση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων με νέους εταίρους και η ορθή διαχείριση. Άλλοι επίσημοι κανόνες παρέμειναν ως επί το πλείστον στο χαρτί, όπως η συμμετοχή της κοινότητας, η αποκέντρωση και η καινοτομία. Σε αυτές τις περιπτώσεις, οι άτυποι κανόνες διαμόρφωσαν τον τρόπο με τον οποίο ερμηνεύτηκαν οι επίσημοι κανόνες από τους εταίρους.

Με βάση την τυπολογία του Lauth (2000) για τη διάκριση των διαδικασιών και των αποτελεσμάτων της αλληλεπίδρασης των τυπικών/άτυπων κανόνων, παρουσιάζεται η αντίστοιχη αλληλεπίδραση για τα συνεργατικά σχήματα της μελέτης περίπτωσης στον παρακάτω πίνακα (Πίνακας 12). Ο πίνακας συνοψίζει τα συμπεράσματα με έναν συνεκτικό τρόπο για να προσφέρει στον αναγνώστη τη δυνατότητα να κατανοήσει

ολοκληρωμένα το είδος της μεταξύ τους σχέσης. Στην κάθετη στήλη, προσδιορίζεται ο επίσημος κανόνας και ο σχετικός ανεπίσημος κανόνας, ενώ στην οριζόντια στήλη αναφέρεται τι αναμένεται από τους τυπικούς κανόνες, τι έγινε στην πραγματικότητα μετά την αλληλεπίδρασή τους με τους άτυπους κανόνες και τον τύπο των σχέσεών τους.

**Πίνακας 12: Αλληλεπίδραση τυπικών/άτυπων κανόνων στις εταιρικές σχέσεις EQUAL II και LEADER+**

Τυπικός κανόνας (ΤΚ) /Άτυπος κανόνας (ΑΚ)	Διαδικασία	Αποτέλεσμα	Τύπος σχέσης
<b>ΤΚ:</b> Διεύρυνση της συμμετοχής στη λήψη αποφάσεων  <b>Δικτύωση</b>	1. Διαφορετικοί τοπικοί εταίροι 2. Συναντήσεις εταίρων σε ισότιμη βάση 3. Συνείνεση και διαπραγμάτευση εκτός των επίσημων καναλιών των δημοτικών αρχών 4. «Πυκνή» μάθηση 5. Ισχυρή ταυτότητα	Αποτελεσματικές εκροές των συνεργατικών σχημάτων: 1. Βιωσιμότητα της συνεργασίας 2. Επιτυχής υλοποίηση όλων των δράσεων	Συμπληρωματική
<b>ΑΚ:</b> Η κυριαρχία μιας συγκεντρωτικής και δημαρχοκεντρικής τοπικής αυτοδιοίκησης	1. Κύριος παίκτης η τοπική αυτοδιοίκηση 2. Ιεραρχικές σχέσεις εξουσίας	Αποτελεσματικές εκροές των συνεργατικών σχημάτων: 1. Βιωσιμότητα της συνεργασίας 2. Επιτυχής υλοποίηση όλων των δράσεων	
<b>ΤΚ:</b> Ενδυνάμωση των τοπικών αυτοδιοικήσεων  <b>Δικτύωση</b>	1. Αποκέντρωση της οικονομικής διαχείρισης 2. Υποστηρικτική και καλά στελεχωμένη ΔΑ 3. Θεσμοθέτηση της ΑΣ 4. Εναλλακτική λύση για τις ΟΤΔ 5. Ανάπτυξη σχέσεων μεταξύ των τοπικών αυτοδιοικήσεων	Αυτονομία τοπικού επιπέδου: 1. Ενίσχυση των ANE και άλλων δικτύων των τοπικών αυτοδιοικήσεων 2. Ένταξη μέσω της διαβούλευσης των τοπικών αυτοδιοικήσεων και των ΜΚΟ στον εθνικό σχεδιασμό για τα προγράμματα 3. Εξάπλωση τοπικών πόλων ανάπτυξης	Συγκρουσιακή
<b>ΑΚ:</b> Συγκεντρωτικό και κομματικοποιημένο κράτος	1. Ισχυρός πολιτικός και γραφειοκρατικός έλεγχος 2. Κάθετο άτυπο δίκτυο επιρροής	Εξάρτηση του τοπικού επιπέδου από το κράτος	
Στάσεις εξάρτησης			

Τυπικός κανόνας (ΤΚ) /Ατυπος κανόνας (ΑΚ)	Διαδικασία	Αποτέλεσμα	Τύπος σχέσης
<b>ΤΚ:</b> Συμμετοχή και ενίσχυση της τοπικής κοινότητας	1. Συμμετοχή 2. Ενδυνάμωση 3. Ανάπτυξη ικανοτήτων	Δημοκρατική διακυβέρνηση (ισορροπία μεταξύ των τριών τύπων νομιμοποίησης)	Μερικώς συμπληρωματική Συγκρουσιακή σε σχέση με τη νομιμοποίηση εισρών
<b>ΑΚ:</b> Πληροφόρηση της τοπικής κοινότητας	1. Πληροφόρηση 2. Περιορισμένη διαβούλευση	Νομιμοποίηση εκρών	
<b>ΤΚ:</b> Ορθή διαχείριση	1. Προγραμματισμός 2. Παρακολούθηση 3. Αξιολόγηση	Αποτελεσματική οργάνωση και υλοποίηση προγραμμάτων	Συμπληρωματική
<b>ΑΤ:</b> Τεχνοκρατικοποίηση της χάραξης πολιτικής	Αναγνώριση των πόρων διαχείρισης και τεχνογνωσίας από τους εταίρους	Αποτελεσματική οργάνωση και υλοποίηση προγραμμάτων	
<b>ΤΚ:</b> Νέοι πολιτικοί στόχοι	Καινοτόμες δράσεις μιας τοπικής ολοκληρωμένης ανάπτυξης	Ενίσχυση και υποστήριξη του τοπικού επιχειρηματικού πνεύματος και της καινοτομίας	Συγκρουσιακή
<b>ΑΚ:</b> Σταθερότητα και εξασφαλισμένα αποτελέσματα	1. Ασφαλή αποτελέσματα 2. Χαμηλού ρίσκου πρακτικές 3. Ευθυνοφοβία	Αποτροπή του τοπικού επιχειρηματικού πνεύματος και της καινοτομίας	

Στάσεις εξάρτησης

Κατ' αρχάς, οι τυπικοί κανόνες της διεύρυνσης των φορέων που συμμετέχουν στη λήψη αποφάσεων και της ορθής διαχείρισης εφαρμόστηκαν ακόμα και αν πρόκειται για νέες πρακτικές. Η ανακατανομή των πόρων στους εταίρους και στους δικαιούχους μέσω της χρηματοδότησης της ΕΕ φαίνεται να είναι κρίσιμη για τις συμπράξεις, επιβεβαιώνοντας με τον τρόπο αυτόν τις θεωρητικές προτάσεις του North (1990) σχετικά με την ανακατανομή των πόρων ως βασική εξήγηση των θεσμικών αλλαγών, σε ένα πλαίσιο όπου υπάρχουν συγκρουσιακοί κανόνες. Από τη μία, οι δήμοι αντιμετώπιζαν οικονομικά προβλήματα εξαιτίας περιορισμένων κρατικών επιδοτήσεων και, από την άλλη, υπήρχε ροή χρημάτων από την ΕΕ, συνοδευόμενη, ωστόσο, από σαφείς και αυστηρούς κανόνες χρηματοδότησης. Και οι δύο αυτοί παράγοντες υποχρέωσαν τους εταίρους να συμμετάσχουν σε μια συνεργατική διαδικασία και να εξορθολογήσουν τις διαδικασίες χάραξης πολιτικής προκειμένου να εξασφαλιστούν ανεμπόδιστα οι ροές χρηματοδότησης. Η

λογική ήταν απλή: για να διατηρηθεί η χρηματοδότηση, οι εταίροι έπρεπε να συνεργάζονται και να εφαρμόζουν τους κανόνες με αποτελεσματικό τρόπο.

Ταυτόχρονα, οι απαιτήσεις για ορθή διαχείριση και εταιρική σχέση των ευρωπαϊκών προγραμμάτων συνοδεύονταν από έναν πολιτικό λόγο στα επίσημα έγγραφα πολιτικής και στις πρακτικές των ανώτερων στελεχών, ο οποίος επιβεβαίωνε ότι η εταιρική σχέση είναι κάτι «καλό», που δημιουργεί ευκαιρίες για ανάπτυξη και οφέλη στη χάραξη πολιτικής. Αυτός ο λόγος είχε ενσωματωθεί τόσο βαθιά στους πολιτικούς και στα επιτελικά στελέχη, σε σημείο που η άποψη ότι μια εταιρική σχέση δεν ήταν πάντα το κατάλληλο εργαλείο για τη χάραξη πολιτικής να θεωρείται «πολιτικά λανθασμένη και ανορθολογική». Ωστόσο, παρόλο που τα αποτελέσματα των κανόνων σε χρήση ήταν τα επιθυμητά (αποδοτικότητα, βιωσιμότητα και τοπική ανάπτυξη), οι διαδικασίες ήταν διαφορετικές από τις αναμενόμενες των επίσημων κανόνων.

Στην περίπτωση του κανόνα της εταιρικής σχέσης, το ανεπίσημο δίκτυο των δημάρχων και ο διευθυντής της ΑΝ.Η διαδραμάτισαν τον σημαντικότερο ρόλο στη λήψη αποφάσεων, ενώ οι άλλοι εταίροι δεν συμμετείχαν ισότιμα λόγω της χαμηλής αυτοοργάνωσης της κοινωνίας των πολιτών. Όσον αφορά τον κανόνα της χρηστής διαχείρισης, αυτός πρόσφερε υπερβολικά προνόμια και εξουσία σε ανώτατα στελέχη που διέθεταν τεχνογνωσία και είχαν διοικητικές ικανότητες κατά τη διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής. Η τεχνοκρατικοποίηση των πολιτικών πίεσε τους δημάρχους να μοιραστούν την εξουσία τους στη λήψη αποφάσεων με τα διευθυντικά στελέχη των συμπράξεων.

Στις περιπτώσεις των κανόνων της ενδυνάμωσης της τοπικής αυτοδιοίκησης, της συμμετοχής των πολιτών και της καινοτομίας, η σχέση με τους ανεπίσημους κανόνες φαίνεται να έρχεται σε σύγκρουση, οδηγώντας σε διαφορετικά αποτελέσματα από τα αναμενόμενα. Στην περίπτωση της ενδυνάμωσης της τοπικής αυτοδιοίκησης, οι ΚΠ αντιμετώπιζονταν ως προγράμματα που βελτίωναν την τοπική αυτονομία αναφορικά με τον σχεδιασμό των δράσεων και την επιλογή των ωφελουμένων με βάση τις τοπικές ανάγκες. Ωστόσο, το κράτος παρέμεινε συγκεντρωτικό, επιτρέποντας μια «ελεγχόμενη ελευθερία» στους δήμους. Ο κεντρικός πολιτικός σχεδιασμός, η έγκριση των στόχων και ο εξαντλητικός έλεγχος των δαπανών συμπύεσαν τη διακριτική ευχέρεια των δήμων για την ανάπτυξη μιας τοπικής στρατηγικής πολιτικής. Επιπροσθέτως, ξεκίνησε η ανάπτυξη μιας τοπικής γραφειοκρατίας και διαχειριστικών διαδικασιών στη χάραξη της τοπικής πολιτικής, οι οποίες περιόρισαν περαιτέρω την πολιτική αυτονομία των δημοτικών συμβουλίων. Όπως υποστηρίζει ο Davies (2001) σχετικά με τα χαρακτηριστικά των σχέσεων μεταξύ δήμων και κράτους στις τοπικές εταιρικές σχέσεις στο Ηνωμένο Βασίλειο, οι τελευταίες αναπτύχθηκαν τελικά υπό τη «σκιά της ιεραρχίας και των σχέσεων εξάρτησης» του κεντρικού κράτους.

Αναφορικά με τη συμμετοχή της κοινότητας, αυτή αφορούσε περισσότερο την πληροφόρηση και την «ήπια διαβούλευση» παρά τη συμμετοχή στον σχεδιασμό και στη λήψη αποφάσεων. Για τους εταίρους η δημοκρατία ήταν ένας «υποχρεωτικός» τρόπος,

ένα προαπαιτούμενο των ΚΠ, για να ανταποκριθεί η εταιρική σχέση στα προβλεπόμενα αποτελέσματα. Επομένως, η συμμετοχή των πολιτών και των δικαιούχων τυπικά συμπεριλήφθηκε στο πλαίσιο του σχεδιασμού και λήψης απόφασης, προκειμένου να διασφαλιστεί η ορθή εκτέλεση του προγράμματος. Τα κύρια και ισχυρά κίνητρα, έστω και αυτής της τυπικής συμμετοχής, ήταν η χρηματοδότηση και η αποτελεσματικότητα, ενώ τα κίνητρα για συνεργασία από τα κάτω με σκοπό την αντιμετώπιση των πραγματικών αναγκών και ο εκδημοκρατισμός είχαν δευτερεύουσα σημασία. Με τον τρόπο αυτόν, η νομιμοποίηση των εισροών παρέμεινε χαμηλή και συντελέστηκε μόνο μέσω του παραδοσιακού τρόπου, δηλαδή με την εκλογή του δημοτικού συμβουλίου.

Τέλος, σχετικά με τον κανόνα της καινοτομίας, οι νέες δημιουργικές ιδέες και πρακτικές εγκαταλείφθηκαν υπέρ της σταθερότητας και των εγγυημένων αποτελεσμάτων. Απέναντι σε αυτούς τους επίσημους κανόνες, συγκεκριμένες εγχώριες εθνικές αξίες και πρακτικές, καθώς και τοπικές κληρονομίες ενσωματώθηκαν στους άτυπους κανόνες, καθιστώντας τους ισχυρότερους έναντι των τυπικών.

• *Στρατηγική συμπεριφορά των υποκειμένων*

Η έρευνα πεδίου κατέδειξε ότι η ανακατανομή των πόρων, η αλλαγή των πεποιθήσεων όσον αφορά την εταιρική σχέση και, τέλος, η υποχρεωτική επιβολή των τυπικών κανόνων δεν είναι οι μόνοι επεξηγηματικοί παράγοντες για τη θεσμική αλλαγή. Σε αντίθεση με τις λιγότερο επιτυχημένες εταιρικές σχέσεις σε άλλες περιοχές της Ελλάδας, οι οποίες υπέφεραν από τις ίδιες οικονομικές πιέσεις, η βιωσιμότητα των εταιρικών σχέσεων στη συγκεκριμένη μελέτη περίπτωσης επιβεβαιώνει την πρόταση του Goodin (1996) σχετικά με τον καθοριστικό ρόλο της προθετικότητας του υποκειμένου στις θεσμικές αλλαγές. Η δύναμη του δρώντα υποκειμένου εμφανίζεται «από την πίσω πόρτα», μέσω της ερμηνείας των τυπικών/άτυπων κανόνων. Αν και οι κανόνες της ΕΕ ήταν σαφείς και εφαρμόζονταν με συνέπεια μέσω ελέγχων και αξιολογήσεων χωρίς να αφήνουν πολλά περιθώρια για αποκλίσεις που θα ικανοποιούσαν συγκεκριμένες επιδιώξεις και συμφέροντα των εταιρών, μερικοί τελικά κατόρθωσαν να εξυπηρετήσουν τις προθέσεις τους.

Ειδικότερα, στην Ελλάδα υπήρχε και συνεχίζει να υπάρχει μια χαλαρή εφαρμογή των επίσημων θεσμικών ρυθμίσεων λόγω της κυριαρχίας πολλών άτυπων κανόνων που διαμορφώνουν, με έναν ιδιότυπο τρόπο, τους επίσημους κανόνες, παράλληλα με μια αντίληψη του «ελεύθερου καβαλάρη» που καλλιεργεί συμπεριφορές στα όρια της νομιμότητας. Σε αυτό το χαλαρό πλαίσιο, τα υποκείμενα τείνουν να έχουν περισσότερες ευκαιρίες να ασκούν στρατηγική συμπεριφορά. Αυτές οι ευκαιρίες ενισχύονται περαιτέρω από το γεγονός ότι η εισαγωγή των «ξένων» ευρωπαϊκών κανόνων δημιουργεί μια ενδιαμέση περίοδο, κατά την οποία συνυπάρχουν παλιές και νέες ρυθμίσεις. Επομένως, το υποκείμενο μπορεί ευκολότερα να ενεργήσει στρατηγικά για να επηρεάσει την κατεύθυνση της αλλαγής, καθώς και να ασκήσει έμμεση εξουσία στους άλλους εταίρους.

Δύο κατηγορίες φορέων, οι «θεσμικοί διαχειριστές» και οι καταξιωμένοι τοπικοί ηγέτες (πολιτικοί και ανώτερα στελέχη), επηρέασαν την αλληλεπίδραση των τυπικών/ άτυπων κανόνων, υποστηρίζοντας ορισμένους τυπικούς κανόνες που εξυπηρετούσαν τα ατομικά/συλλογικά τους συμφέροντα, ενώ αναπαρήγαγαν αντίστοιχα ορισμένους άτυπους κανόνες. Όσον αφορά τους «θεσμικούς διαχειριστές», αυτοί άσκησαν πιο εκτεταμένες εξουσίες από τις προβλεπόμενες, εκμεταλλευόμενοι στο έπακρον τους κανόνες που αφορούσαν τη διαχείριση και τον προγραμματισμό.

Από την άλλη, οι πολιτικοί ηγέτες αξιοποίησαν την εδραιωμένη θέση τους στην τοπική κοινωνία για να στηρίξουν τρεις βασικές στρατηγικές τους: α) επιλογή και ενίσχυση των κανόνων σταθερότητας, σαφήνειας και δημοσιότητας που περιόριζαν την ελευθερία των υποκειμένων να δρουν με βάση τα συμφέροντά τους, β) ανάπτυξη κοινών αξιών και πρακτικών αποτελεσματικότητας και εμπιστοσύνης με τα μέλη της εταιρικής σχέσης και, τέλος, γ) δημιουργία ενός θετικού και διευκολυντικού πλαισίου εταιρικής σχέσης για την ομαλή εισαγωγή και εφαρμογή των τυπικών κανόνων. Παρ' όλα αυτά, ο τρόπος άσκησης της εξουσίας τους παρέμεινε αυταρχικός. Ο συμμετοχικός λόγος και οι συμμετοχικές δράσεις υποβαθμίστηκαν και περιορίστηκαν υπέρ των αρχών της αποτελεσματικότητας και της ορθής διαχείρισης.

• *Μεταβλητές του ευρύτερου περιβάλλοντος*

Τα ευρήματα της μελέτης περίπτωσης επισήμαναν ότι υπάρχουν αρκετές παράμετροι του εξωτερικού περιβάλλοντος που διευκολύνουν ή αποθαρρύνουν την εφαρμογή των τυπικών κανόνων.

Αυτές οι μεταβλητές σχετίζονται με τις «αρχικές συνθήκες», μέσα στις οποίες προέκυψαν οι εταιρικές σχέσεις (Ansell and Gash, 2007). Ορισμένες από αυτές είναι πιο γενικές και αφορούν το ελληνικό εθνικό και τοπικό πολιτικό σύστημα στο σύνολό του. Άλλες μεταβλητές είναι πιο ειδικές και προέρχονται αποκλειστικά από το τοπικό πλαίσιο στο οποίο αναπτύχθηκαν οι εταιρικές σχέσεις. Ορισμένες από τις μεταβλητές, όπως το τοπικό κοινωνικοοικονομικό πλαίσιο και οι θεσμικές κληρονομίες, ενεργοποίησαν τη συμμετοχή των εταίρων και διατήρησαν τη συνεργατική δράση, ενώ άλλες, όπως η ατομικιστική κουλτούρα, η έλλειψη εμπιστοσύνης και ο τοπικισμός, εμπόδισαν τη διαδικασία συνεργασίας. Ωστόσο, δεδομένου ότι η εταιρική σχέση δεν είναι μια γραμμική διαδικασία, η εμπέδωση της συνεργασίας σε επόμενα στάδια δημιούργησε εσωτερικές απαιτήσεις στις εταιρικές σχέσεις για δέσμευση, συνεργασία και δικαιοσύνη, στις οποίες οι τοπικοί ηγέτες ανταποκρίθηκαν μέσω συγκεκριμένων στρατηγικών.

Μια σημαντική θεσμική κληρονομιά που αξίζει ιδιαίτερα να αναφερθεί είναι αυτή της προηγούμενης εμπειρίας των τοπικών φορέων σε ευρωπαϊκά προγράμματα χρηματοδότησης (Getimis and Demetropoulou, 2007· Bache *et al.*, 2011). Η προηγούμενη συμμετοχή τους σε προγράμματα τριών Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης και ΚΠ προώθησε μια μαθησιακή διαδικασία μέσω της εφαρμογής νέων πρακτικών και της εγκαθίδρυσης

νέων αξιών και στάσεων αναφορικά με τη συνεργατική δράση και τον προγραμματισμό. Επιπλέον, δημιούργησε ένα σταθερό δίκτυο συνεργασίας στο οποίο οι συντονιστές και των δύο προγραμμάτων επέστρεψαν σε αναζήτηση συνεργατών και εταίρων για τις συμπράξεις της υπό μελέτης περίπτωσης.

• *Θεσμική αλλαγή*

Η θεσμική αλλαγή κυριαρχεί ως έννοια στο σύνολο της έρευνας, καθώς οι διαδικασίες αλλαγής αναφέρθηκαν από τους εταίρους ως κάτι που συνέβη με τη μάθησή τους σε προηγούμενα συνεργατικά και θεματικά δίκτυα, ως κάτι που πραγματοποιήθηκε κατά τη διαδικασία ανάπτυξης της εταιρικής σχέσης μέσω της δράσης τους και ως κάτι που θα συμβεί στο μέλλον λόγω της εξοικειώσής τους με τους κανόνες της εταιρικής σχέσης και του αντίκτυπου που θα επιφέρει σε άλλους εθνικούς και τοπικούς θεσμούς. Όσον αφορά το τελευταίο, η Ostrom (2005), η οποία διερευνά την αλληλεξάρτηση των θεσμών, υποστηρίζει ότι οι αλλαγές σε έναν κανόνα ενός θεσμού μπορούν να ανοίξουν τον δρόμο για αλλαγές σε κανόνες άλλων θεσμών. Αυτή η διαδικασία παρομοιάζεται με τον «ασκό του Αιόλου». Μόλις ανοίξει, η προσαρμογή και οι αλλαγές αρχίζουν να εξαπλώνονται σε όλες τις κατευθύνσεις των πολιτικών διαδικασιών είτε άμεσα, αν αποτελούν προαπαιτούμενο ενός προγράμματος, είτε έμμεσα, μέσω των πρόσθετων προσαρμογών που απαιτούνται για την επίτευξη των θεσμικών στόχων του προγράμματος. Αυτές βέβαια οι διεργασίες οδήγησαν σε έναν «εξευρωπαϊσμό αλλά ελληνικά», όπως ανέφερε ένα στέλεχος της Αρχής Παρακολούθησης του LEADER+, εφόσον αλληλεπέδρασαν με το εγχώριο σύστημα κοινωνικής ρύθμισης.

Έτσι, η αλλαγή συσχετίζεται με το παρελθόν, το παρόν και το μέλλον ως μια συνεχιζόμενη διαδικασία που μεταβάλλει σταδιακά την υπάρχουσα κατάσταση. Παρόλο που κάποιοι τυπικοί κανόνες δεν εφαρμόστηκαν αποτελεσματικά, όπως η συμμετοχή της κοινότητας, επειδή επισκιάστηκαν από τη δυναμική των αντίστοιχων άτυπων κανόνων, άφησαν πίσω τους «ίχνη» του καινούργιου και διαφορετικού που αποσταθεροποίησαν τις υπάρχουσες θεσμικές πρακτικές. Τέλος, οι αλλαγές ήταν όλο και πιο σημαντικές και πολλαπλές, όταν λάμβαναν χώρα σε χαμηλότερα εδαφικά επίπεδα, δημιουργώντας μια αλυσίδα αλληλεπιδράσεων στο σύνολο της κοινότητας, ενώ προς τα πάνω, σε κρατικό επίπεδο, οι αλλαγές ήταν λιγότερες και αντιμετώπισαν μεγαλύτερη αντίσταση. Μια εξήγηση αυτής της γεωγραφικής διαφοροποίησης έγκειται στο γεγονός ότι το κράτος ήταν εξ ολοκλήρου υπεύθυνο για τον σχεδιασμό των προγραμμάτων και λιγότερο για την εφαρμογή τους. Αντίθετα, σε τοπικό επίπεδο, η διαχείριση των πόρων και η υλοποίηση άφηναν περισσότερο χώρο για πειραματισμό σε νέες θεσμικές πρακτικές.

Η έρευνα εντόπισε μια σειρά από κύριες θεσμικές αλλαγές που προέκυψαν από την υλοποίηση της αρχής της εταιρικής σχέσης. Αυτές είναι οι ακόλουθες:

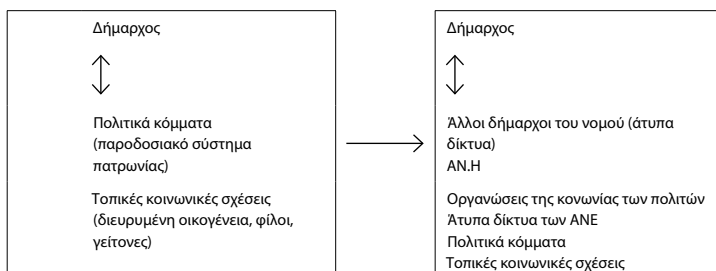


• Διαμόρφωση πολιτικής μέσω της ανάπτυξης εταιρικών σχέσεων και δικτύων

Οι ΚΠ επέφεραν αλλαγές στη διαμόρφωση των τοπικών πολιτικών. Δημιούργησαν ευκαιρίες για τη συμμετοχή νέων φορέων στη λήψη πολιτικών αποφάσεων και στη δημιουργία δικτύων. Επιπλέον, επηρέασαν τις αντιλήψεις και τις στάσεις των δημάρχων και της τοπικής κοινότητας στα θέματα της συνεργασίας και της εμπιστοσύνης. Όπως αναφέρει χαρακτηριστικά ο διευθυντής της ΚΟΙΝΩ.ΠΟΛΙΤΕΙ.ΑΣ, «τα ανώτερα στελέχη και οι δήμαρχοι εκπαιδεύτηκαν βαθμιαία σε διαδικασίες συνεργασίας και σιγά σιγά συνήθισαν να τις κάνουν». Αυτό δεν συνέβη εν μία νυκτί, αλλά ήταν το αποτέλεσμα μιας μαθησιακής διαδικασίας, στην οποία όλοι οι εμπλεκόμενοι φορείς βρέθηκαν σε μια θέση από την οποία μπόρεσαν να εκτιμήσουν και να αναγνωρίσουν τις ευκαιρίες τους και την αμοιβαία αλληλεξάρτησή τους. Για παράδειγμα, ενώ στην αρχή της εταιρικής σχέσης τα οικονομικά κίνητρα των εταιρών φαίνονταν να είναι κρίσιμα για την επιτυχία της εταιρικής σχέσης, σταδιακά αναπτύχθηκαν και άλλα κίνητρα, όπως τα οφέλη από την αλληλεξάρτηση των πόρων και η ικανοποίηση συλλογικών συμφερόντων. Δεν είναι τυχαίο ότι από την ίδρυση των πρώτων δικτύων (π.χ. το δίκτυο της ΑΝ.Η) ξεκίνησε μια σταδιακή διαδικασία ανάπτυξης και άλλων δικτύων (π.χ. το δίκτυο ΖΕΥΞΙΣ), σε πολλές περιπτώσεις, μέσω των πρωτοβουλιών των αρχικών δικτύων.

Ειδικότερα, ο δήμαρχος έπαψε πια να είναι ο κυρίαρχος παίκτης στην τοπική κοινωνία, η απόλυτη εξουσία του στη χάραξη της τοπικής πολιτικής αμφισβητήθηκε, ενώ νέοι παίκτες άρχισαν να κατέχουν έναν πιο ενεργό ρόλο στον δημόσιο χώρο (ΑΝ.Η, οργανώσεις τοπικής κοινωνίας, άτυπα δίκτυα). Παράλληλα, η ανεξαρτησία αυτών των νέων παικτών από τον δήμαρχο αυξάνεται (π.χ. διαδημοτικές συνεργασίες) και η δεσποζουσα θέση των πολιτικών κομμάτων αποδυναμώνεται στο πλαίσιο μιας ευρύτερης κρίσης εμπιστοσύνης των πολιτών στο πολιτικό σύστημα. Όπως φαίνεται στο επόμενο σχήμα (Σχήμα 12), ακόμη και αν ο δήμαρχος φαίνεται να λαμβάνει την τελική απόφαση, οι αποφάσεις πλέον διαμορφώνονται και περιορίζονται από τις θέσεις των υπόλοιπων εταίρων.

Σχήμα 12: Αλλαγές στους κύριους φορείς που εμπλέκονται στη χάραξη της τοπικής πολιτικής



Ωστόσο, ακόμα μεγαλύτερες αλλαγές εντοπίστηκαν στην εσωτερική διοίκηση των δήμων. Συγκεκριμένα, υπήρξε μια επανεξισορρόπηση της σχέσης μεταξύ δημάρχων και στελεχών της ΑΝ.Η υπέρ του τελευταίων, μέσω της σταδιακής ανάπτυξης μιας τοπικής γραφειοκρατίας. Η επιβολή δύσκολων και πολύπλοκων κανόνων προγραμματισμού και διαχείρισης από την ΕΕ και το ελληνικό κράτος παράλληλα με την αρχή της εταιρικής σχέσης επηρέασαν την τοπική πολιτική μέσω διαδικασιών εξορθολογισμού του σχεδιασμού και της διαχείρισής της. Αυτή η νέα διαδικασία οδήγησε στην επανεξέταση της θέσης των διευθυντικών στελεχών έναντι των εκλεγμένων πολιτικών λόγω των αυξημένων ευθυνών και γνώσεων που απαιτούνταν για την ορθή διαχείριση των προγραμμάτων. Παράλληλα, τα προγράμματα αυτά προήγαγαν τη διαδημοτική συνεργασία, η οποία με τη σειρά της διευκόλυνε την ανάπτυξη άτυπων δικτύων πολιτικής μεταξύ των δημάρχων, αποδυναμώνοντας με αυτόν τον τρόπο την αυτοδυναμία του κάθε δημάρχου ξεχωριστά. Αυτή η νέα κατάσταση οδήγησε σε ένα πολιτικό μείγμα, όπου οι υφιστάμενες ιεραρχίες μιας τοπικής κυβέρνησης μαθαίνουν σταδιακά να συνυπάρχουν με λιγότερα ιεραρχικά δίκτυα.

• *Αλλαγή της τοπικής πολιτικής ατζέντας*

Τα προγράμματα αυτά άλλαξαν επίσης την ατζέντα της τοπικής πολιτικής, αυξάνοντας τις δραστηριότητες των δημοτικών αρχών σε πολιτικές όπως η οικονομική ανάπτυξη και η κοινωνική οικονομία. Ο δήμαρχος του δήμου Ν. Καζαντζάκης και πρόεδρος της ΑΝ.Η αναφέρει χαρακτηριστικά για τη στάση των δημάρχων: «Πλέον ο νέος ρόλος των δημοτικών αρχών συνδέεται άμεσα με ένα όραμα για την ανάπτυξη». Έτσι, αφενός, οι δημοτικές αρχές αισθάνονταν περισσότερο υπεύθυνες για την ανάπτυξη της περιοχής τους και, αφετέρου, η τοπική κοινότητα ανακάλυψε ότι οι δημοτικές αρχές θα μπορούσαν να παίξουν έναν νέο ρόλο, αυτόν της υποστήριξης των πρωτοβουλιών των πολιτών μέσω της παροχής συμβουλευτικών υπηρεσιών για τοπικές επενδύσεις και σχέδια χρηματοδότησης.

Επιπλέον, η συμμετοχή σε εθνικά και διεθνή δίκτυα πρόσφερε στις τοπικές αρχές ένα όραμα για μια ολιστική και υπερεθνική αντιμετώπιση των τοπικών προβλημάτων, το οποίο περιλάμβανε λύσεις που βασίζονταν σε μια κοινή πλατφόρμα με άλλες δημοτικές αρχές της Ελλάδας και των κρατών-μελών και με προσανατολισμό στις ευρωπαϊκές πολιτικές. Επομένως, η ανάπτυξη πιο διευρυμένων προσεγγίσεων, που ξεπερνούσαν την τοπικιστική προοπτική, βοήθησε τις δημοτικές αρχές να αναγνωρίσουν ότι αποτελούν μέρος μιας μεγαλύτερης κοινότητας, η οποία μοιράζεται τις ίδιες ανησυχίες και δίνει κοινές λύσεις στα προβλήματά της, εξασθενίζοντας με αυτόν τον τρόπο την κυριαρχία και τον έλεγχο του κράτους στην τοπική αυτοδιοίκηση.

Ειδικότερα, όλες αυτές οι διαδικασίες περιόρισαν τον ρόλο του κεντρικού κράτους, δημιουργώντας νέες δυνατότητες για τη διεύρυνση της αυτονομίας των τοπικών αρχών. Για παράδειγμα, η ενσωμάτωση των προτάσεων πολιτικής, που αναπτύχθηκαν από

ομάδες των δημοτικών αρχών εντός των θεματικών εθνικών δικτύων και των δύο προγραμμάτων, στην εθνική νομοθεσία αύξησε την προβολή της τοπικής αυτοδιοίκησης και ενδυνάμωσε την παρουσία της στο κράτος. Το ίδιο συνέβη και με τη μεταφορά των γνώσεων και των εμπειριών των τοπικών επιτελικών στελεχών των εταιρικών σχέσεων στα υπουργεία σχετικά με τα προβλήματα και τις ευκαιρίες εφαρμογής των προγραμμάτων της ΕΕ. Μιλώντας «με μια κοινή φωνή» για την τοπική ανάπτυξη, οι δημοτικές αρχές μπορούσαν πλέον να ασκήσουν με μεγαλύτερη ευκολία πολιτική επιρροή σε υψηλότερο επίπεδο. «Η συμμετοχή της ΑΝ.Η στα τοπικά αναπτυξιακά σχέδια έχει ενισχύσει τον ρόλο των δημοτικών αρχών όχι μόνο στην τοπική κοινότητα αλλά και πιο πάνω, στο κράτος» (Δήμαρχος Γοργολαϊνης).

• *Η οικοδόμηση μιας κοινωνίας πολιτών: Επαναξιολόγηση της θέσης των ΜΚΟ και των τοπικών ευάλωτων ομάδων στην τοπική πολιτική*

Η εφαρμογή της αρχής της εταιρικής σχέσης ξεκίνησε ή/και ενθάρρυνε τη συμμετοχή τοπικών ΜΚΟ, που είχαν στόχο την κοινωνική ένταξη ευάλωτων κοινωνικών ομάδων, οι οποίες αποτελούσαν ταυτόχρονα και τις ομάδες στόχο των προγραμμάτων. Αυτή η συμμετοχή οδήγησε στην ενίσχυση της διαχειριστικής τους ικανότητας, εφόσον η συμμετοχή τους προϋπέθετε συγκεκριμένους κανόνες και βελτίωση των γνώσεων και της επαφής με τις ομάδες στόχο, με έναν πιο συστηματικό και λεπτομερή τρόπο. Επιπλέον, οι τοπικές οργανώσεις απέκτησαν μεγαλύτερη αξιοπιστία τόσο απέναντι στα μέλη τους όσο και στην τοπική κοινωνία, επειδή έγιναν πιο ορατές στους πολίτες με την ανάληψη επιτυχημένων δραστηριοτήτων που χρηματοδοτήθηκαν από τα προγράμματα. Όπως δήλωσε ο διευθυντής του δικτύου ΖΕΥΞΙΣ: «Η θέση μας απέναντι στα μέλη μας έχει ενισχυθεί, επειδή τα μέλη έχουν δει πραγματικά αποτελέσματα. Έχουμε επίσης αναπτύξει πρακτικές διαχείρισης και βρισκόμαστε δίπλα σε μεγάλα δημόσια θεσμικά όργανα, όλα αυτά μάς προσφέρουν αξιοπιστία και κύρος».

Επίσης, υπήρξαν άμεσα αποτελέσματα όσον αφορά την ενδυνάμωση των ευάλωτων ομάδων που είχαν περιθωριοποιηθεί και «ξεχαστεί» από τις τοπικές πολιτικές και τους θεσμούς. Όπως δήλωσε ένα ανώτερο στέλεχος της ΑΝΕ ΑΚΟΜ, «Το EQUAL διευρύνει τις δυνατότητες των ευάλωτων ομάδων να επωφεληθούν από τις δράσεις του έργου, δράσεις που είχαν σχεδιαστεί ειδικά για αυτούς και με αυτούς». Η δημιουργία νέων ευκαιριών απασχόλησης για άτομα που αντιμετώπιζαν δυσκολίες στην αγορά εργασίας, όπως οι συνεταιρισμοί γυναικών και τα άτομα με ειδικές ανάγκες, όχι μόνο συνέβαλε στην οικονομική στήριξή τους αλλά διευκόλυνε και την κοινωνική ένταξή τους. Οι μακροχρόνια άνεργες γυναίκες ή τα άτομα με ειδικές ανάγκες βγήκαν από το σπίτι τους, έγιναν ενεργοί επιχειρηματίες, απέκτησαν έναν σκοπό και έναν ρόλο που τους απομάκρυνε από την περιθωριοποίηση. «Οι συνεταιρισμοί των γυναικών έχουν τώρα αυξήσει την παρουσία τους στην κοινωνία, συναντάμε τα προϊόντα τους παντού» (Στέλεχος της ΝΕΛΕ). Επιπλέον, η δημιουργία συστάδας επιχειρήσεων μεταξύ αυτών

των ομάδων έδωσε στους συμμετέχοντες την ευκαιρία να ανταλλάξουν απόψεις και ιδέες και να αναπτύξουν κοινές δράσεις για την αντιμετώπιση και επίλυση των κοινών προβλημάτων τους.

Με τις παραπάνω διαδικασίες, ενεργοποιήθηκαν τόσο οι τοπικές ΜΚΟ όσο και οι ευάλωτες ομάδες, συμμετέχοντας σε μια σταδιακή οικοδόμηση μιας τοπικής κοινωνίας των πολιτών, η οποία μπορούσε πλέον να επαναπροσδιορίσει τις υφιστάμενες ιεραρχικές σχέσεις της με τις δημοτικές αρχές.

• *Αύξηση του κοινωνικού κεφαλαίου*

Ορισμένες πρακτικές των εταιρικών σχέσεων όπως προκύπτουν από τις αρχές των ΚΠ, όπως η ανάπτυξη των συμμετοχικών διαδικασιών της τοπικής κοινότητας, η συνεργατική λήψη αποφάσεων και η δικτύωση, μπορούν να θεωρηθούν επενδύσεις στο τοπικό κοινωνικό κεφάλαιο. Αν και οι νέες αυτές πρακτικές δεν εφαρμόστηκαν πλήρως, ενίσχυσαν βαθμιαία τον βαθμό συνεργασίας στις τοπικές κοινότητες με την οικοδόμηση αξιών κοινής εμπιστοσύνης και αμοιβαιότητας, προκειμένου να επιτευχθούν αμοιβαία οφέλη. Ορισμένες από τις θετικές επιπτώσεις στο τοπικό κοινωνικό κεφάλαιο αφορούσαν: α) τη συμμετοχή αποκλεισμένων κοινωνικών ομάδων στις διαδικασίες σχεδιασμού και εφαρμογής των δράσεων του προγράμματος, β) την ανάπτυξη συνεργατικών διαδικασιών μάθησης (οικοδόμηση εμπιστοσύνης και αλληλοκατανόηση), που προέκυψαν από τη συμμετοχή των εταιρών στα προγράμματα αλλά και σε εθνικά και διακρατικά δίκτυα, και γ) την ενίσχυση του τοπικού δεσμού και της τοπικής ταυτότητας. Ένας δημοτικός σύμβουλος και εταίρος της ΟΤΔ, μιλώντας για τα οφέλη της εταιρικής σχέσης, δήλωσε: «Έχω αποκτήσει εμπειρία στο πώς να κατανοώ τον άλλον απέναντί μου, η αντίληψή μου διευρύνθηκε και έγινα περισσότερο κοινωνικός».

Σε σχέση με τα αποτελέσματα παρόμοιων μελετών που αφορούσαν τις επιπτώσεις των ευρωπαϊκών πολιτικών συνοχής στην ελληνική διακυβέρνηση (βλ. Κεφάλαιο 5, Ενότητα 5.4), η παρούσα έρευνα εντόπισε πιο βαθιές και εκτεταμένες αλλαγές στην (τοπική) διακυβέρνηση. Αυτές οι αλλαγές δεν περιορίζονταν μόνο στο σύστημα διοίκησης αναφορικά με την αποτελεσματικότητά του σε κρατικό επίπεδο (Andreou, 2006) ή σε μια «αδύναμη» μάθηση από «εισαγόμενες» πρακτικές (Paraskevopoulos, 2005). Οι συγκεκριμένες αλλαγές ήταν βαθιές αλλά παρέμεναν σταδιακές (Mahoney and Thelen, 2010). Υπάρχει μια ουσιαστική δυναμική διαδικασία αλλαγής των κοινωνικών νορμών και των ατομικών προτιμήσεων σε τοπικό επίπεδο, που αφορούσε στάσεις και συμπεριφορές απέναντι στη συλλογική δράση, στη διοικητική αποτελεσματικότητα, στην αξιολόγηση της τοπικής ανάπτυξης και στον ρόλο των ΜΚΟ στις τοπικές πολιτικές.

Τα ευρήματα αυτά συνεπικουρούν μια ευρύτερη βιβλιογραφία σχετικά με τις επιπτώσεις των αρχών της εταιρικής σχέσης και του προγραμματισμού των ευρωπαϊκών διαρθρωτικών ταμείων στα κράτη-μέλη. Ο Bache (2008) υποστηρίζει ότι, εάν στην αρχή της εφαρμογής τους υπήρχαν εμπειρικά δεδομένα που μιλούσαν για μια «αδύναμη

μάθηση», από τα μέσα της δεκαετίας του 1990, «έπειτα από πολλά χρόνια ενός σχε- τικά σταθερού πλαισίου διαρθρωτικής πολιτικής, τα εμπειρικά δεδομένα δείχνουν μια “πυκνή μάθηση”, κατά την οποία οι βασικοί παίκτες άλλαξαν τους στόχους και τις προ- τιμήσεις τους» (στο ίδιο, σελ. 154). Όσον αφορά ειδικότερα τη Νοτιοανατολική Ευρώπη, υπάρχουν ενδείξεις ότι πραγματοποιείται μια διαδικασία εξευρωπαϊσμού με επανα- προσδιορισμό των πρακτικών και των προτιμήσεων κατά τρόπο που προσομοιάζει τις πολιτικές της ΕΕ (Bache, 2000), ακόμη και αν αυτές οι αλλαγές είναι σταδιακές, όπως εντοπίσαμε και στην παρούσα μελέτη περίπτωσης. Σε κάθε χώρα, οι αλλαγές αυτές έχουν τον δικό τους ρυθμό και ο χρόνος δεν είναι πάντα η πιο σημαντική μεταβλητή για την ενεργοποίησή τους (Bache, 2008), αναγνωρίζοντας για μια ακόμα φορά τη μεθο- δολογική ανάγκη για μελέτες περίπτωσης, ώστε να εντοπίζεται κάθε φορά η δυναμική όλων των τοπικών μεταβλητών.

Εν κατακλείδι, η έρευνα πεδίου εμπλούτισε τον ακαδημαϊκό διάλογο σχετικά με τον τρόπο λειτουργίας των εταιρικών σχέσεων στην Ελλάδα, καθόσον ο θεσμός των εταιρικών σχέσεων και ιδιαίτερα των τοπικών εταιρικών σχέσεων δεν έχει μελετηθεί συστηματικά. Παρόλο που πολλά από τα ερευνητικά συμπεράσματα αυτής της μελέ- τής συχνά συζητούνται άτυπα μεταξύ στελεχών και πολιτικών που συμμετέχουν σε εταιρικά σχήματα, δεν έχουν καταγραφεί και τεκμηριωθεί με ολοκληρωμένο θεωρη- τικό και μεθοδολογικό τρόπο.

Επιπλέον, η μελέτη υπογράμμισε τον σημαντικό ρόλο ορισμένων μεταβλητών, όπως το κοινωνικό κεφάλαιο και τις πολιτικές θεσμικές κληρονομίες, για την υποστήριξη της συλλογικής δράσης. Ανέδειξε επίσης τον δυναμικό ρόλο των ηγετών σε περιβάλλοντα όπου η προηγούμενη ασθμαίνουσα θεσμοθέτηση και οι θεσμικές μετατοπίσεις άφηναν χώρο για διαφορετικές, αντικρουόμενες, επιδιώξεις των εταιρών. Αυτά τα συμπερά- σματα θα μπορούσαν να αξιοποιηθούν, με έναν προσεκτικό τρόπο, όπως αρμόζει σε μια μελέτη περίπτωσης, και σε άλλες χώρες της Νότιας Ευρώπης, προκειμένου να δια- φωτίσουν μελλοντικές συγκριτικές μελέτες.

Τέλος, η μελέτη περίπτωσης θα μπορούσε να προσφέρει προτάσεις και κατευθύν- σεις στη χάραξη πολιτικής<sup>28</sup> αναφορικά με την πολιτική συνοχής της ΕΕ και ειδικότερα με την εταιρική σχέση ως εργαλείο πολιτικής.

Ειδικότερα, σε σχέση με την πολιτική συνοχής της ΕΕ, κρίνεται αναγκαίος ο σχεδια- σμός προγραμμάτων προσαρμοσμένων και ευέλικτων ως προς τα εθνικά χαρακτηριστικά του κάθε κράτους-μέλους, ώστε να δοθεί η δυνατότητα για την κεφαλαιοποίηση των ιδι- αιτεροτήτων της κάθε χώρας. Ειδικότερα, οι υπεύθυνοι για τη χάραξη πολιτικής θα πρέπει να λάβουν υπόψη ότι η ατζέντα σύγκλισης της ΕΕ ακολουθεί επίμονα τις κυρίαρχες αρχές

28. Αντί του όρου «γενίκευση», προτιμώνται οι όροι «προτάσεις» και «κατευθύνσεις πολιτικής». Ακολουθώντας το επιχειρήμα του Yin (2003), τα ευρήματα της μελέτης περίπτωσης μπορούν να χρησιμοποιηθούν μόνο για «αναλυτική γενίκευση» και όχι για «στατιστική γενίκευση» (βλ. επίσης το Κε- φάαιο 4 για τη μεθοδολογία).

και αξίες της χάραξης πολιτικής των χωρών της Δυτικής Ευρώπης. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα την αύξηση της «μη προσαρμογής» (misfit) στους κανόνες της ΕΕ των χωρών του Νότου. Από τη μελέτη περίπτωσης προέκυψε ότι, για παράδειγμα, ο κανόνας της εταιρικής σχέσης είχε μεγαλύτερη δυσκολία εφαρμογής στο ελληνικό πλαίσιο, όπου η συνεργασία ειδικά με τον ιδιωτικό τομέα είναι λιγότερο διαδεδομένη σε σύγκριση, για παράδειγμα, με το Ηνωμένο Βασίλειο ή τις σκανδιναβικές χώρες, όπου η συνεργασία αυτού του είδους διατηρεί μια μακρά παράδοση.

Επομένως, η εφαρμογή της εταιρικής σχέσης στην Ελλάδα προϋποθέτει εξαρχής μια μεγάλη πιθανότητα αποτυχίας, εφόσον δεν μπορεί να προσαρμοστεί εύκολα στην υπάρχουσα κοινωνική ρύθμιση. Όπως δήλωσε χαρακτηριστικά ο αξιολογητής των ΚΠ στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «το πρόγραμμα LEADER συνεργάστηκε καλύτερα με τον ιδιωτικό τομέα στις σκανδιναβικές χώρες, οι οποίες ήταν εξοικειωμένες με αυτό το είδος συνεργασίας. Είναι θέμα κουλτούρας. Σε άλλες χώρες, όπως η Ελλάδα, ο ιδιωτικός τομέας δεν ενεπλάκη ιδιαίτερα, υπήρξαν τόσο πολλές δυσκολίες».

Αντίστοιχα, ο ρόλος της πολιτικής ηγεσίας στη χάραξη πολιτικής είναι ιδιαίτερα σημαντικός στην Ελλάδα και χωρίς αυτόν η υλοποίηση ενός προγράμματος μπορεί να οδηγήσει σε αλόγιστα αποτελέσματα ή και να αποτύχει. Έτσι, τίθεται ένα επιπρόσθετο ερώτημα σχετικά με τον βαθμό στον οποίο η δημιουργία των νέων δικτύων που υποστηρίζονται από τις ΚΠ αντικαθιστά ή, εντέλει, καταστρέφει τα προϋπάρχοντα δίκτυα, δημιουργώντας στην τοπική κοινωνία ένα χάσμα μεταξύ παλαιών και νέων τύπων κοινωνικής ρύθμισης. Οι πολιτικές της ΕΕ θα μπορούσαν να είναι πιο αποτελεσματικές, εάν δοθεί ιδιαίτερη προσοχή σε κάθε περιφέρεια παρέμβασης των προγραμμάτων, διότι καθεμία αποτελεί μια μοναδική οντότητα με ιδιαίτερα χαρακτηριστικά, διαφορετικές θεσμικές και πολιτικές παραδόσεις, διαφορετικό περιβάλλον χάραξης πολιτικής και διαφορετική ικανότητα θεσμικής μάθησης και προσαρμογής.

Αναφορικά με την εταιρική σχέση, η οποία παρουσιάζεται ως πανάκεια «επιτυχημένης λύσης» των πολιτικών προβλημάτων και του συντονισμού, η έρευνα οδηγήθηκε στο συμπέρασμα ότι οι εθνικοί και ευρωπαϊκοί φορείς χάραξης πολιτικής θα πρέπει να επανεκτιμήσουν τα δημοκρατικά διαπιστευτήριά της. Συγκεκριμένα, τα δίκτυα και οι εταιρικές σχέσεις, όπως προωθούνται από τις πολιτικές της ΕΕ, παρουσιάζονται ως πανίσχυρα εργαλεία σχεδιασμού και υλοποίησης πολιτικής, στα οποία οι συγκρούσεις αντικαθίστανται από συναινετικές συμφωνίες και οι ιεραρχικές σχέσεις με ισότητα και ανοιχτό πνεύμα συνεργασίας μεταξύ των εταίρων. Πρόκειται για μια «απολιτική» θέση, νεοφιλελεύθερης κυρίως προέλευσης, η οποία πιστοποιεί ότι όλοι οι εταίροι και η τοπική κοινότητα μπορούν να έχουν τις ίδιες ευκαιρίες να επηρεάσουν τις αποφάσεις, ότι η χάραξη πολιτικής είναι κάτι «ουδέτερο» χωρίς συγκρούσεις συμφερόντων και ότι η λύση των προβλημάτων μπορεί να πραγματοποιηθεί ομαλά. Ωστόσο, όπως ήδη αναδείχθηκε στη συγκεκριμένη μελέτη περίπτωσης αλλά και σε άλλες παρόμοιες έρευνες (Davies, 2010), στην πραγματικότητα, υπάρχουν ανισότητες και συγκρούσεις

συμφερόντων, η υλοποίηση πολύ συχνά δεν εναρμονίζεται στους αρχικούς πολιτικούς στόχους, ενώ συνήθως δεν υπάρχουν οι απαραίτητες λειτουργίες ελέγχου που θα μπορούσαν να διασφαλίσουν την ουσιαστική εφαρμογή των δημοκρατικών πρακτικών. Επομένως, αυτός ο συναινετικός τρόπος διακυβέρνησης δεν φαίνεται να είναι τόσο επιτυχημένος όσο αναμένεται, εφόσον δεν καταφέρνει να προάγει μια νέα κοινωνική ρύθμιση που να αναπροσαρμόζει τις σχέσεις εξουσίας και τον τρόπο με τον οποίο αρθρώνονται και επιλύονται τα πολιτικά προβλήματα.

Επιπρόσθετα, το αναλυτικό και μεθοδολογικό πλαίσιο αυτής της μελέτης προσφέρει μια τυπολογία που μπορεί να εφαρμοστεί και σε άλλους πολιτικούς θεσμούς διαφορετικών γεωγραφικών επιπέδων. Ειδικά σε μια χώρα όπως η Ελλάδα, όπου η θεσμική αλλαγή είναι μια σύνθετη διαδικασία, λόγω των ισχυρών και ανθεκτικών άτυπων κανόνων, η μελέτη των πολιτικών θεσμών μέσω αυτής της προτεινόμενης προσέγγισης αποτελεί πρόκληση για τον ερευνητή.

Ιδίως σε μια περίοδο κατά την οποία το ελληνικό πολιτικό σύστημα βρίσκεται σε μετάβαση και αναδιοργάνωση λόγω της κοινωνικής και οικονομικής κρίσης, υπάρχουν νέες ερευνητικές ευκαιρίες για να μελετηθούν, σε πραγματικό χρόνο, οι συνέπειες αυτών των αλλαγών στη δυναμική ενδογενή ισορροπία μεταξύ αποτελεσματικότητας και νομιμοποίησης των νέων πολιτικών θεσμών. Θα ήταν ενδιαφέρον επίσης να χαρτογραφηθεί η κατεύθυνση της αλλαγής. Πώς λειτουργούν οι ανεπίσημοι κανόνες σε αυτό το νέο πλαίσιο της κρίσης; Πόσο βαθιές και μόνιμες θα μπορούσαν να είναι αυτές οι αλλαγές μετά την εφαρμογή νέων θεσμικών ρυθμίσεων; Ειδικά σε περιόδους όπως η τωρινή, όπου το πολιτικό σύστημα οφείλει να προβεί σε άμεσες θεσμικές αλλαγές και χρειάζεται γρήγορη και στενή παρακολούθηση για την ολοκλήρωση αυτών των αλλαγών, ποια σχέση αναπτύσσεται μεταξύ δρώντων υποκειμένων και κανόνων; Στον συγκεκριμένο ερευνητικό σχεδιασμό, έχουν προκύψει πολλά ερωτήματα σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο ο ερευνητής θα μπορούσε να διακρίνει τη συμπεριφορά των υποκειμένων από τους άτυπους κανόνες ή τον βαθμό στον οποίο η εμπέδωση των κανόνων από τα υποκείμενα ξεπερνά την αναπαραγωγή καθιερωμένων νορμών και συνεπάγεται τη στρατηγική συμπεριφορά τους για την επιδίωξη των στόχων τους.

Τέλος, η παρακολούθηση σε βάθος χρόνου των εταιρικών σχέσεων της μελέτης περίπτωσης θα μπορούσε να μας προσφέρει μια καλύτερη εικόνα σχετικά με τις προϋποθέσεις βιωσιμότητας των εταιρικών σχέσεων. Είναι ιδιαίτερα ενδιαφέρον να εντοπιστεί ο βαθμός στον οποίο τα δίκτυα των εταιρικών σχέσεων θα συνεχίσουν να συνεργάζονται για την επίτευξη κοινών στόχων μετά την ολοκλήρωση των προγραμμάτων. Είναι τελικά η αξία της εταιρικής σχέσης τόσο ισχυρά εμπεδωμένη στη συμπεριφορά των εταίρων, ώστε να μπορέσουν να κινητοποιήσουν τα δίκτυά τους σε μελλοντικές πρωτοβουλίες; Ποιες μεταβλητές του ευρύτερου περιβάλλοντος διαμορφώνουν μια δυναμική υποστήριξης της βιωσιμότητάς τους με την πάροδο του χρόνου; Κατά πόσο η ενεργοποίηση των άτυπων δικτύων αλληλοβοήθειας κατά τη διάρκεια της κρίσης επηρεάζει

τη δυναμική των συνεργασιών; Ποια χαρακτηριστικά των δικτύων των εταιρικών σχέσεων παρέμειναν σταθερά και ποια τελικά μετασχηματίστηκαν;

Επομένως η νεο-θεσμική ανάλυση είναι πιθανό να συνεχίσει να εγείρει νέα ερευνητικά ερωτήματα σχετικά με τη θεσμική καινοτομία στην τοπική διακυβέρνηση και να αναπτύσσει προτάσεις που θα μπορούν να συμβάλλουν γενικότερα στη βελτίωση του πολιτικού σχεδιασμού.