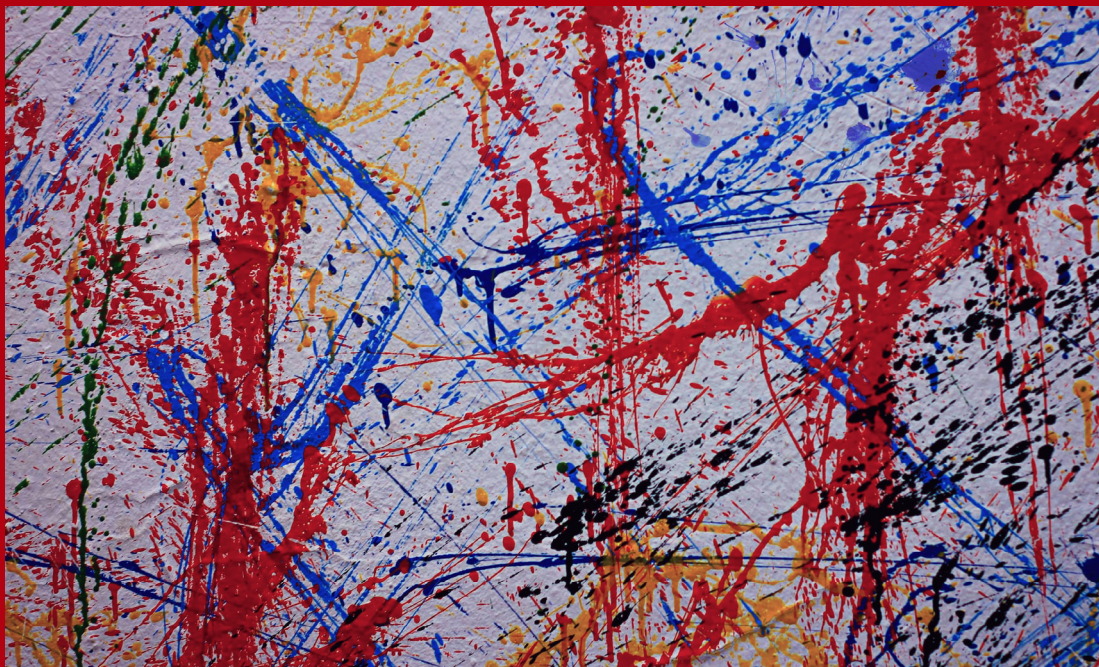


ΔΕΣΠΟΙΝΑ ΓΡΗΓΟΡΙΑΔΟΥ

Νεο-θεσμικές προσεγγίσεις και επιτόπια έρευνα: Η περίπτωση των τοπικών εταιρικών σχέσεων EQUAL και LEADER στην Κρήτη



ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΡΕΥΝΩΝ

ΔΕΣΠΟΙΝΑ ΓΡΗΓΟΡΙΑΔΟΥ

**Νεο-θεσμικές προσεγγίσεις και
επιτόπια έρευνα: Η περίπτωση
των τοπικών εταιρικών
σχέσεων EQUAL και LEADER
στην Κρήτη**



ΑΘΗΝΑ 2020



ePublishing

Εκδότης: Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών (ΕΚΚΕ)

Πάροχος Υπηρεσίας ePublishing: Εθνικό Κέντρο Τεκμηρίωσης και Ηλεκτρονικού Περιεχομένου (ΕΚΤ)

Copyright © 2020 Δέσποινα Γρηγοριάδου

Επιμέλεια: Αναστασία Σακελλαρίου

Σελιδοποίηση: thinking.gr

Φωτογραφία εξωφύλλου: Photo by [Aziz Acharki](https://unsplash.com/photos/Aziz-Acharki) on [Unsplash](https://unsplash.com/)



Η χρήση του περιεχομένου καθορίζεται από την άδεια Creative Commons Αναφορά Δημιουργού–Μη Εμπορική Χρήση–Παρόμοια Διανομή 4.0 Διεθνές.

Προκειμένου να δείτε αντίγραφο της άδειας επισκεφθείτε την ακόλουθη σελίδα:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.el>

Η έκδοση διατίθεται online στη διεύθυνση <http://ebooks.epublishing.ekt.gr/>

ISBN: 978-960-6834-37-0 (pdf),

Η παρούσα ηλεκτρονική έκδοση πραγματοποιήθηκε στο πλαίσιο της Πράξης «Έρευνα, Εκπαίδευση και Υποδομές: ο τριγωνισμός των αξόνων στρατηγικής ανάπτυξης του ΕΚΚΕ (REDI)» (MIS 5002378) που εντάσσεται στη «Δράση Στρατηγικής Ανάπτυξης Ερευνητικών και Τεχνολογικών Φορέων» και χρηματοδοτείται από το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Ανταγωνιστικότητα, Επιχειρηματικότητα και Καινοτομία» στο πλαίσιο του ΕΣΠΑ 2014-2020, με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης)



Ευρωπαϊκή Ένωση
Ευρωπαϊκό Ταμείο
Περιφερειακής Ανάπτυξης



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ
ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ & ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ
ΕΙΔΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ ΕΠΙΧ & ΤΣ
ΕΙΔΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΔΙΑΧΕΡΙΣΗΣ ΕΠΑΝΕΚ



ΕΠΑνεκ 2014-2020
ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ
ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΤΙΚΟΤΗΤΑ
ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ
ΚΑΙΝΟΤΟΜΙΑ



ΕΣΠΑ
2014-2020
ανάπτυξη - εργασία - αλληλεγγύη

Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΔΕΣΠΟΙΝΑ ΓΡΗΓΟΡΙΑΔΟΥ

**Νεο-θεσμικές προσεγγίσεις και
επιτόπια έρευνα: Η περίπτωση
των τοπικών εταιρικών
σχέσεων EQUAL και LEADER
στην Κρήτη**

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Ακρωνύμια.....	xi
ΠΡΟΛΟΓΟΣ.....	13
Εισαγωγή.....	15
1. Γιατί μελετάμε τους θεσμούς σε μια τοπική εταιρική σχέση;.....	17
2. Πώς λειτουργούν οι θεσμοί; Κανόνες, δρώντα υποκείμενα και ευρύτερο περιβάλλον.....	23
2.1 Θεσμοί και κανόνες.....	24
2.1.1 Η θεωρητική συζήτηση του ΝΘ στις πολιτικές επιστήμες.....	25
2.1.2 Ορισμός του θεσμού και των κανόνων του.....	29
2.1.3 Τυπικοί/άτυποι κανόνες.....	32
2.2 Υποκείμενο, εξουσία και θεσμική αλλαγή.....	35
2.2.1 Σχέση δομής/υποκειμένου.....	36
2.2.2 Εξουσία και θεσμική αλλαγή.....	43
2.3 Οι θεσμοί στο ευρύτερο περιβάλλον.....	47
2.3.1 Κοινωνικοοικονομικοί παράγοντες.....	48
2.3.2 Θεσμική αλληλεξάρτηση.....	49
2.3.3 Θεσμικές κληρονομίες.....	49
2.3.4 Πολιτισμός: Κοινωνικό κεφάλαιο και πολιτική κουλτούρα.....	50
3. Οι τοπικές εταιρικές σχέσεις μέσα από τον φακό της νεο-θεσμικής προσέγγισης.....	59
3.1 Οι θεωρίες της αστικής πολιτικής για τις τοπικές εταιρικές σχέσεις.....	60
3.1.1 Μάθηση.....	66
3.1.2 Πόροι και κίνητρα των υποκειμένων.....	67
3.1.3 Σχέση υποκειμένου/δομής.....	68
3.1.4 Ιδέες.....	68
3.2 Κριτική ανάλυση των δυνατοτήτων της εταιρικής σχέσης.....	70
3.2.1 Είναι οι εταιρικές σχέσεις τελικά αποτελεσματικές;.....	70
3.2.2 Κατά πόσο οι εταιρικές σχέσεις είναι τελικά δημοκρατικές;.....	71
3.3 Οι νεο-θεσμικές προσεγγίσεις στην ανάλυση των τοπικών εταιρικών σχημάτων.....	76
3.3.1 Τυπικοί και άτυποι κανόνες.....	77
3.3.2 Από τη στατικότητα στη διαδικασία.....	78
3.3.3 Θεσμική αλληλεξάρτηση και ο ρόλος των ιδεών.....	79
3.3.4 Θεσμική δυναμική.....	83
3.4 Ο ρόλος της ηγεσίας στην εταιρική σχέση.....	85
3.4.1 Κατανόηση της ηγεσίας.....	85
3.4.2 Ορισμός ηγεσίας.....	86
3.4.3 Προσδιορισμός των ηγετών.....	87
3.4.4 Ηγεσία στην τοπική εταιρική σχέση.....	88

4. Μεθοδολογία έρευνας	93
4.1 Οντολογική και επιστημολογική προσέγγιση	93
4.2 Η ερευνητική στρατηγική της μελέτης περίπτωσης.....	94
4.2.1 Ενσωματωμένη μελέτη περίπτωσης.....	97
4.2.2 Προκλήσεις στον καθορισμό του πεδίου εφαρμογής της μελέτης περίπτωσης.....	101
4.3 Μέθοδοι έρευνας.....	103
4.3.1 Συνεντεύξεις.....	104
4.3.2 Αφήγηση ιστορίας.....	105
4.3.3 Ερωτηματολόγιο.....	106
4.3.4 Παρατήρηση.....	107
4.3.5 Δευτερογενής ανάλυση.....	107
4.4 Ανάλυση δεδομένων.....	108
4.5 Ηθικά ζητήματα.....	111
5. Περιγραφή της μελέτης περίπτωσης και του ευρύτερου περιβάλλοντός της	113
5.1 Περιγραφή των προγραμμάτων.....	113
5.1.1 Κοινοτικές Πρωτοβουλίες EQUAL και LEADER.....	113
5.1.2 Η μελέτη περίπτωσης των εταιρικών σχέσεων EQUAL II και LEADER+	114
5.2 Το ευρύτερο εθνικό και τοπικό περιβάλλον.....	116
5.2.1 Τα βασικά χαρακτηριστικά του ελληνικού πολιτικού συστήματος...117	
5.3 Το τοπικό πλαίσιο	124
5.3.1 Δημογραφικό προφίλ	125
5.3.2 Οικονομική ανάπτυξη	127
5.3.3 Γεωπολιτική θέση και διοικητική οργάνωση.....	129
5.3.4 Κοινωνική οργάνωση	129
5.4 Θεσμικές κληρονομίες και κοινωνικό κεφάλαιο.....	132
5.4.1 Μαθαίνοντας από το παρελθόν: Πολιτικές συνοχής και προηγούμενα εταιρικά σχήματα.....	132
5.4.2 Πολιτική σταθερότητα και ισχυρή πολιτική ηγεσία	135
5.4.3 Βαθμός κοινωνικού κεφαλαίου.....	137
6. Οι ρυθμίσεις των επίσημων κανόνων της εταιρικής σχέσης	145
6.1 Πρώτος κανόνας: Εταιρική σχέση και εκδημοκρατισμός στη λήψη αποφάσεων.....	146
6.1.1 Ο κανόνας της εταιρικής σχέσης των ΚΠ και η κάθετη προσαρμογή του	146
6.1.2 Σύνθεση των συνεργατικών σχέσεων των LEADER+ και EQUAL II και κίνητρα των εταίρων.....	148

6.2 Δεύτερος κανόνας: Ενδυνάμωση και συμμετοχή της τοπικής κοινότητας.....	154
6.2.1 Ενδυνάμωση των δημοτικών αρχών.....	156
6.3 Τρίτος κανόνας: Δικτύωση	158
6.3.1 Δικτύωση στο EQUAL II	158
6.3.2 Δικτύωση στο LEADER+	159
6.4 Τέταρτος κανόνας: Χρηστή διαχείριση – Προγραμματισμός, παρακολούθηση και αξιολόγηση.....	160
6.5 Πέμπτος κανόνας: Νέοι τομείς πολιτικής	161
7. Η εταιρική σχέση στην πράξη: Η αλληλεπίδραση των τυπικών και των άτυπων κανόνων.....	165
7.1 Πρώτος κανόνας: Η εσωτερική δυναμική της εταιρικής σχέσης – Η κυριαρχία ενός συγκεντρωτικού κράτους και ενός δημαρχιακού μοντέλου στην τοπική διακυβέρνηση.....	166
7.1.1 Οριζόντιες σχέσεις εξουσίας: Έναρξη της εταιρικής σχέσης	168
7.1.2 Οριζόντιες σχέσεις εξουσίας: Ανάπτυξη εταιρικής σχέσης.....	168
7.1.3 Άτυπη δικτύωση	172
7.2 Δεύτερος κανόνας: Η δυναμική των σχέσεων κράτους-τοπικής αυτοδιοίκησης στην εταιρική σχέση – Η κυριαρχία ενός συγκεντρωτικού και κομματικοποιημένου κράτους.....	173
7.2.1 Πολιτική εξουσία	174
7.2.2 Γραφειοκρατική εξουσία	176
7.3 Τρίτος κανόνας: Δέσμευση της κοινότητας, περισσότερη ενημέρωση παρά συμμετοχή	177
7.3.1 Συμμετοχή της κοινότητας	177
7.3.2 Δικαιούχοι του προγράμματος.....	180
7.4 Τέταρτος κανόνας: Η διαδικασία της εταιρικής σχέσης, τεχνοκρατική παρά πολιτική.....	180
7.5 Πέμπτος κανόνας: Η διαδικασία της εταιρικής σχέσης, περισσότερη σταθερότητα παρά καινοτομία	183
7.6 Έκτος κανόνας: Η συμπεριφορά της εταιρικής σχέσης – Στάσεις εξάρτησης και ο φόβος της ευθύνης.....	185
8. Δρώντα υποκείμενα: Θεσμικοί διαχειριστές και τοπικοί ηγέτες.....	189
8.1 Οι θεσμικοί διαχειριστές.....	189
8.1.1 Τοπικοί θεσμικοί διαχειριστές	189
8.1.2 Εθνικοί θεσμικοί διαχειριστές.....	190
8.2 Τοπικοί ηγέτες	192
8.2.1 Τύπος ηγεσίας.....	193
8.2.2 Στιλ ηγεσίας.....	196
Συμπεράσματα.....	205
Βιβλιογραφία.....	221

Κατάλογος σχημάτων

Σχήμα 1: Τα συστατικά στοιχεία ενός θεσμού.....	30
Σχήμα 2: Παράγοντες που αλλάζουν τη σχέση μεταξύ τυπικών/άτυπων κανόνων.....	35
Σχήμα 3: Συμβολή των «δυσϊστικών» προσεγγίσεων στο θεωρητικό πλαίσιο σχετικά με τις σχέσεις κανόνων/υποκειμένων μέσα στον πολιτικό θεσμό.....	42
Σχήμα 4: Η εννοιολόγηση της εξουσίας του Hay, προσαρμοσμένη στην ανάλυση των σχέσεων εξουσίας μέσα στα συνεργατικά σχήματα.....	44
Σχήμα 5: Σχέση κουλτούρας με πολιτικούς θεσμούς.....	51
Σχήμα 6: Πρωτόκολλο έρευνας.....	57
Σχήμα 7: Η διαλογική προσέγγιση της πολιτικής ηγεσίας από τον Elgie (1995, σελ. 8).....	86
Σχήμα 8: Η δομή της διαχείρισης και λήψης αποφάσεων της εταιρικής σχέσης LEADER +.....	149
Σχήμα 9: Η δομή της διαχείρισης και λήψης αποφάσεων της εταιρικής σχέσης EQUAL II.....	151
Σχήμα 10: Οι εστίες εξουσίας στην ανάπτυξη και υλοποίηση των προγραμμάτων EQUAL II και LEADER+.....	167
Σχήμα 11: Κάθετο πολιτικό δίκτυο της διαδικασίας λήψης αποφάσεων.....	175
Σχήμα 12: Αλλαγές στους κύριους φορείς που εμπλέκονται στη χάραξη της τοπικής πολιτικής.....	213

Κατάλογος πινάκων

Πίνακας 1: Η συμβολή της κάθε ΝΘ προσέγγισης στο θεωρητικό πλαίσιο της μελέτης.....	29
Πίνακας 2: Οι ιδιότητες των κανόνων και οι επιπτώσεις τους στη συλλογική δράση.....	31
Πίνακας 3: Τυπολογία σχέσεων τυπικών/άτυπων κανόνων.....	33
Πίνακας 4: Είδη τυπικών κανόνων και ελευθερία του υποκειμένου.....	41
Πίνακας 5: Τύποι θεσμικών αλλαγών με βάση τις διαδικασίες και τα αποτελέσματα από Streeck και Thelen (2005).....	47
Πίνακας 6: Βασικές έννοιες των αστικών θεωριών και η συμβολή τους στο ΝΘ αναλυτικό πλαίσιο της μελέτης.....	69
Πίνακας 7: % μεταβολή της αστικοποίησης στην Ελλάδα και στην Κρήτη 1999-2004, επεξεργασία του συγγραφέα.....	125
Πίνακας 8: (Γεωργικός) πληθυσμός σε ΔΔ.....	126
Πίνακας 9: Τοπικοί κοινωνικοοικονομικοί παράγοντες που διευκόλυναν τη συλλογική δράση.....	132

Πίνακας 10: Οι θεσμικές κληρονομίες και η επίδρασή τους στις υπό μελέτη εταιρικές σχέσεις.....	137
Πίνακας 11: Βαθμός κοινωνικού κεφαλαίου και επίδραση στις υπό μελέτη εταιρικές σχέσεις.....	143
Πίνακας 12: Αλληλεπίδραση τυπικών/άτυπων κανόνων στις εταιρικές σχέσεις EQUAL II και LEADER+	207

Ακρωνύμια

ΑΚΟΜ: Αναπτυξιακό Κέντρο Ορεινού Μυλοποτάμου-Μαλεβιζίου ΑΕ

ΑΝΕ: Αναπτυξιακή Εταιρεία

ΑΝ.Η: Αναπτυξιακή Ηρακλείου ΑΕ

ΑΣ: Αναπτυξιακές Συμπράξεις

ΔΑ: Εθνική Διαχειριστική Αρχή

ΔΔ: Δημοτικό Διαμέρισμα

ΕΕ: Ευρωπαϊκή Ένωση

ΕΔΠ: Επιτροπή Διαχείρισης Προγράμματος

ΕΛΣΤΑΤ: Ελληνική Στατιστική Αρχή

ΕΤΕΠΚ: Επιστημονικό και Τεχνολογικό Πάρκο Κρήτης

ΖΕΥΞΕΙΣ: Παγκρήτιο Δίκτυο Κοινωνικών Φορέων

ΚΠ: Κοινοτικές πρωτοβουλίες

ΚΟΙΝΩ.ΠΟΛΙΤΙ.Α: Δίκτυο Κοινωνικής Πολιτικής Αυτοδιοικήσεων Κρήτης

ΜΚΟ: Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις

ΝΕΛΕ: Νομαρχιακή Επιτροπή Λαϊκής Επιμόρφωσης

ΝΘ: Νεο-θεσμισμός, νεο-θεσμικός/ή

ΟΑΔΥΚ: Οργανισμός Ανάπτυξης Δυτικής Κρήτης

ΟΛΗ: Οργανισμός Λιμένος Ηρακλείου

ΟΤΔ: Ομάδα Τοπικής Δράσης

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Η ανά χειράς μονογραφία έχει αρκετές αρετές κι έρχεται να καλύψει ένα σχετικό κενό στην εγχώρια βιβλιογραφία. Αν και η σχολή του νεο-θεσμισμού δεν είναι ανοίκεια στην ερευνητική κοινότητα, σπανίζουν τα εγχειρήματα εκείνα που υποχρεώνουν τις θεωρητικές προκείμενες του νεο-θεσμισμού να συνομιλήσουν με άλλες παραδόσεις και ρεύματα σκέψης που αναπτύχθηκαν σχεδόν παράλληλα αλλά ανεξάρτητα από αυτόν. Πέραν τούτου, η μονογραφία αυτή επιχειρεί και το τολμηρό βήμα του ελέγχου των αντοχών της θεωρίας πάνω στο, πάντα δύσκολο, ετερογενές και ιδιοπρόσωπο υλικό της εμπειρικής σφαίρας, και μάλιστα με επιτυχία, αλλά και επιστημονικά έντιμο, τρόπο.

Το ενδιαφέρον λοιπόν είναι ότι η μονογραφία αυτή φέρει εις πέρας τους ερευνητικούς της στόχους με διττό τρόπο: πρώτον, κινούμενη με προσοχή και σεβασμό ανάμεσα στις διαφορετικές θεωρητικές αφηγήσεις που είναι διαθέσιμες στη συγγραφέα, κατασκευάζει υβριδικές γωνίες θέασης και παράγει θεωρητικές διασταυρώσεις χωρίς να αλλοιώνεται ή να παραποιείται η γραμμή καταγωγής των εννοιών που υποβαστάζουν τα διαφορετικά θεωρητικά ρεύματα. Με μια προσεκτική ματιά, εύκολα διαπιστώνει ο αναγνώστης ότι η συγγραφέας αρύεται τις διαφορετικές θεωρητικές της θεμελιώσεις χωρίς να τις καταναγκάζει σε κάποιου είδους συμμόρφωση προς κάποια θεωρητική προαίρεση που συνήθως εμφιλοχωρεί στη διαδικασία κατασκευής του επιστημονικού επιχειρήματος.

Η δεύτερη επιτυχία αυτής της ερευνητικής εργασίας έγκειται στην κατάστρωση και υλοποίηση ενός ερευνητικού σχεδίου που αναγκάζει τη θεωρία να «προσγειωθεί» στο σχετικά ανώμαλο έδαφος της εμπειρικής πραγματικότητας, με όλες βέβαια τις δυσκολίες που εμπεριέχει μια τέτοια απόφαση. Εδώ η συγγραφέας αποφεύγει με σχεδόν αριστοτεχνικό τρόπο τον πάγιο κίνδυνο να υποπέσει στην πλάνη της υπεροχής της θεωρίας ενώπιον της οποίας η εμπειρία θεωρείται παρέκκλιση, στην καλύτερη περίπτωση, ή ακόμα και κατάπτωση, στη χειρότερη. Σεβόμενη την «αυτονομία» της εμπειρικής σφαίρας, άρα τους διαφορετικούς νόμους που διέπουν την κατασκευή της και τη διαγωγή της, η συγγραφέας προσεγγίζει την εμπειρική περίπτωση μελέτης με τον ίδιο, αν όχι μεγαλύτερο, σεβασμό που τη χαρακτηρίζει στον χειρισμό των διαφορετικών θεωρητικών παραδόσεων.

Ένα στοιχείο που πρέπει να προβληθεί, και συνακόλουθα να πιστωθεί στο θετικό ισοζύγιο της παρούσας ερευνητικής συμβολής, συνδέεται ευθέως με το ιδιόμορφο γεγονός ότι οι Κοινοτικές Πρωτοβουλίες, που αποτελούν και τη βάση της περίπτωσης μελέτης, δεν αποτελούν πλατφόρμες με ελεύθερο και ανοιχτό συντακτικό διακυβέρνησης. Η ιδιομορφία της επιλεχθείσας περίπτωσης μελέτης έγκειται στο γεγονός ότι η υλοποίηση αυτών των Κοινοτικών Πρωτοβουλιών συνοδεύεται από ένα εγχειρίδιο χρήσης στο οποίο είναι ήδη ενσωματωμένο, ή αλλιώς ένθετο (embedded), ένα σύνολο κανόνων που προσανατολίζει, ακόμα και δεσμεύει, την πράξη σε έναν νεο-θεσμιστικού τύπου προϊδεασμό. Πρόκειται για μια κανονιστικότητα που θέλει να εκλαμβάνεται ως ήπια,

αλλά, στην πράξη, επειδή ακριβώς προοικονομεί τον τρόπο εφαρμογής της με θεωρητικό τρόπο, είναι μάλλον σκληρή καιτοι υποδόρια. Αυτή η προειλημμένη απόφαση να δεσμεύσει η θεωρία την πράξη μέσω του συντακτικού διακυβέρνησης των κανόνων εφαρμογής συνεπάγεται ότι ο κάθε ερευνητής και η κάθε ερευνήτρια εισέρχονται σε μια σφαίρα εμπειρικού υλικού η οποία έχει ήδη δομηθεί, τουλάχιστον εν μέρει, βάσει συγκεκριμένων θεωρητικών προαποφάσεων.

Η συγγραφέας επιδεικνύει επίγνωση αυτής της ολισθηρής παραμέτρου. Το ζήτημα όμως είναι πώς αντιμετωπίζει κανείς αυτή την επιστημολογική παγίδα. Η απάντηση της Δέσποινας Γρηγοριάδου χαρακτηρίζεται από θαυμαστή συνέπεια προς τις θεωρητικές παραδοχές από τις οποίες εκκινεί και ανατρέχει στους πόρους που αυτές της παρέχουν, αποφεύγοντας την παγίδα μιας «εξωτερικής» κριτικής. Έτσι, προσφεύγει στη δυναμική των αλληλεξαρτήσεων που αναπτύσσονται μεταξύ τυπικών και άτυπων κανόνων, καθώς και στην ικανότητα των υποκειμένων να επηρεάζουν και να τροποποιούν το περιβάλλον της δράσης τους, διευρύνοντας έτσι τα περιθώρια προσαρμογής που έχουν στη διάθεσή τους. Ακούγεται εύκολο, αλλά δεν είναι.

Τέλος, αξιοσημείωτη είναι η ευρύτερη συμβολή της εργασίας αυτής στην κατανόηση των αλληλεπιδράσεων που έχουν αναπτυχθεί μεταξύ των εγχώριων παραδόσεων του πολιτικού συστήματος και των τάσεων εξευρωπαϊσμού που επέφερε η εφαρμογή των διαχειριστικών κανόνων που συνεπάγεται η «Κοινοτική Μέθοδος» τόσο σε σχέση με τις τοπικές και κεντρικές δομές εξουσίας όσο και με τη γραφειοκρατία/τεχνοκρατία που αναλαμβάνει την υλοποίηση των σχετικών προγραμμάτων. Αυτό που προβάλλει με αρκετή ευκρίνεια κι έχει μεγάλο ερευνητικό ενδιαφέρον είναι η αναδιάταξη των ισορροπιών αφενός μεταξύ (τοπικών) πολιτικών ελίτ και τεχνοκρατίας, αφετέρου μεταξύ των εδραιωμένων ομάδων τυπικής εξουσίας και του ευρύτερου φάσματος των κοινωνικο-οικονομικών δρώντων που περιλαμβάνει μια εταιρική σχέση. Πρόκειται για ένα συνεχώς εξελισσόμενο πεδίο ανταγωνισμών που προκαλεί σταδιακές αλλά μάλλον πάγιες μεταβολές στη λογική με την οποία οικοδομούνται οι σχέσεις εξουσίας σε τοπικό επίπεδο και στον τρόπο με τον οποίο συσσωρεύεται και διανέμεται το κοινωνικό κεφάλαιο ανάμεσα στις διάφορες κοινωνικές κατηγορίες.

Ηλίας Γεωργαντάς

Αναπληρωτής Καθηγητής στο τμήμα Πολιτικής Επιστήμης του Πανεπιστημίου Κρήτης

Εισαγωγή

Το βιβλίο αυτό εξελίσσει τη θεωρητική κατανόηση των πολιτικών θεσμών μέσω της υλοποίησης έρευνας πεδίου, η οποία αναδεικνύει με εμπειρικά δεδομένα νέες προοπτικές τόσο του θεσμού των τοπικών εταιρικών σχέσεων όσο και των ευρύτερων θεσμών της πολιτικής διακυβέρνησης. Ειδικότερα, η εμπειρική προσέγγιση αποδίδει ξεχωριστή έμφαση στη δυναμική διάδραση μεταξύ τυπικών και άτυπων κανόνων, καθώς και στην αυτενέργεια των υποκειμένων. Επίσης, προβάλλει τη σημασία του ιδιαίτερου τοπικού πλαισίου, στο οποίο η εταιρική σχέση αναπτύσσεται κάθε φορά. Επομένως, το βιβλίο αυτό εμπλουτίζει με έναν διαφορετικό τρόπο –από τα κάτω– τις υπάρχουσες προσεγγίσεις του νεο-θεσμισμού για τις εταιρικές σχέσεις ειδικότερα και για τη διακυβέρνηση γενικότερα.

Πρόκειται για μια προσέγγιση ενταγμένη στο πλαίσιο του νεο-θεσμισμού, η οποία στηρίζεται εξαρχής σε μια κριτική θέση με δύο βασικά γνωρίσματα. Από τη μία, θεωρεί ότι ο νεο-θεσμισμός μπορεί να προσφέρει σημαντικές αναλύσεις σε σοβαρά για την εποχή μας –και όχι μόνο– πολιτικά θέματα, όπως εξουσία, ανισότητες και συγκρούσεις μεταξύ ομάδων και ατόμων, αντισταθμίζοντας τις παραδοσιακές συντηρητικές απόψεις του θεσμισμού περί σταθερότητας με την ανάδειξη των δυναμικών της θεσμικής αλλαγής. Ωστόσο, για να επιτευχθεί αυτό, ο νεο-θεσμισμός χρειάζεται να αξιοποιήσει έννοιες και εργαλεία και από άλλες θεωρίες των κοινωνικών επιστημών. Έτσι, ερχόμαστε στο δεύτερο χαρακτηριστικό που αφορά τη διεπιστημονική προσέγγιση του νεο-θεσμισμού, με τρόπο που εξασφαλίζει την αποστασιοποίηση από εμμονές συγκεκριμένων θεσμικών σχολών και με σκοπό να μπορέσει να πλαισιώσει με νεο-θεσμικούς όρους και εννοιολογήσει βασικά διλήμματα μεταξύ εξουσίας, ατομικής δράσης του υποκειμένου και κανόνων στο πλαίσιο συγκεκριμένου χρόνου και τόπου.

Επιπρόσθετα, το βιβλίο επιχειρεί να καλύψει το υφιστάμενο κενό στη μελέτη των τοπικών εταιρικών σχέσεων στην Ελλάδα. Τα τελευταία τριάντα χρόνια, η υλοποίηση ευρωπαϊκών διαρθρωτικών και επενδυτικών προγραμμάτων στους ελληνικούς δήμους έχει ανοίξει τον δρόμο για την ανάπτυξη ποικίλων συνεργασιών μεταξύ της δημοτικής αρχής, μη κυβερνητικών φορέων (ΜΚΟ) και ιδιωτών. Στόχος αυτών των προγραμμάτων είναι ο καταμερισμός της πολιτικής και επιχειρησιακής ευθύνης και δράσης μεταξύ του παραδοσιακού τοπικού πολιτικο-διοικητικού συστήματος και άλλων δρώντων, όπως ΜΚΟ και ημι-δημόσιοι οργανισμοί. Αυτές οι εταιρικές σχέσεις επιβλήθηκαν στην τοπική κοινωνία στο πλαίσιο συμμόρφωσης με το κανονιστικό πλαίσιο των ευρωπαϊκών προγραμμάτων, αφού η υφιστάμενη τοπική πολιτική και κουλτούρα δεν προσέφεραν ευνοϊκό κλίμα για την ανάπτυξη αυτών των συνεργασιών.

Είναι γεγονός ότι οι εταιρικές σχέσεις δεν έχουν διερευνηθεί σε βάθος από την ελληνική επιστημονική κοινότητα, όπως συμβαίνει στη Βρετανία, στη Γαλλία και στη Λατινική Αμερική, για παράδειγμα. Αν και υπάρχουν μελέτες για την αποτελεσματικότητά τους

και την επίπτωσή τους στην τοπική ανάπτυξη, δεν έχουν διερευνηθεί η ίδια η πολιτική δομή της συνεργασίας, οι διαδικασίες και ο τρόπος λειτουργία τους. Η έλλειψη τέτοιων μελετών αντικατοπτρίζει τη γενικότερη έλλειψη μελετών των τοπικών πολιτικών διαδικασιών και της αστικής διακυβέρνησης¹ στην Ελλάδα. Επομένως, το βιβλίο προσφέρει μια νέα ματιά στον ελληνικό επιστημονικό διάλογο για την αστική διακυβέρνηση, μελετώντας από την πλευρά των πολιτικών επιστημών έναν βασικό θεσμό της, αυτόν των εταιρικών σχημάτων.

Έχοντας ως βάση τη νεο-θεσμική προσέγγιση των τοπικών εταιρικών σχέσεων, το βιβλίο αυτό συμβάλλει στην προώθηση των νεο-θεσμικών προσεγγίσεων στον ελληνικό επιστημονικό προβληματισμό και δίνει έναυσμα για την ερευνητική εφαρμογή τους στην ελληνική περίπτωση. Αν και η νεο-θεσμική προσέγγιση έχει ασκήσει μεγάλη επιρροή στη μεθοδολογία και στην ερευνητική πρακτική που ακολουθείται στον χώρο των πολιτικών επιστημών στην Ευρώπη και στη Βόρεια Αμερική τα τελευταία πενήντα χρόνια, στην Ελλάδα η προσέγγιση αυτή δεν έχει αναπτυχθεί και διαδοθεί επαρκώς, ενώ είναι λιγοστές οι έρευνες, κυρίως στην οικονομική επιστήμη, που έχουν εφαρμόσει αυτό το θεωρητικό μοντέλο. Επομένως, το βιβλίο αυτό θα μπορούσε να αποτελέσει και ένα δείγμα του τρόπου εφαρμογής της νεο-θεσμικής προσέγγισης στους ελληνικούς πολιτικούς θεσμούς.

Το συγκεκριμένο βιβλίο αποτελεί μετεξέλιξη του ερευνητικού σκέλους της διδακτορικής μου διατριβής. Από τη δημοσίευσή της μέχρι σήμερα, οι νεο-θεσμικές προσεγγίσεις έχουν αρχίσει να ξεπερνούν τα αυστηρά όρια των διαφορετικών νεο-θεσμικών σχολών και έχουν αναπτύξει ένα ευρύ φάσμα νέων μεθοδολογικών προσεγγίσεων. Επίσης, έχουν επιδείξει ιδιαίτερο ενδιαφέρον για την ανάδειξη του ρόλου του δρώντα υποκειμένου και των σχέσεων εξουσίας, καθώς και του θεσμικού σχεδιασμού. Αυτές τις εξελίξεις προσπάθησα να εντάξω στο θεωρητικό μέρος του βιβλίου, ώστε να διαθέσω στους αναγνώστες επικαιροποιημένες γνώσεις για τον νεο-θεσμισμό.

Το βιβλίο απευθύνεται σε ακαδημαϊκούς και φοιτητές που ασχολούνται με τη δημόσια διοίκηση και ειδικότερα με την τοπική αυτοδιοίκηση και με θεωρίες της νεο-θεσμικής προσέγγισης των δημόσιων θεσμών. Επίσης, απευθύνεται και στους διαμορφωτές πολιτικής, που σχεδιάζουν και εφαρμόζουν δημόσιες πολιτικές και επικεντρώνονται στην πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, καθώς και στην αστική διακυβέρνηση.

1. Στην ελληνόγλωσση βιβλιογραφία, μπορεί να συναντήσουμε τον όρο «αστική διακυβέρνηση» και ως «αστεακή διακυβέρνηση». Και οι δύο αυτοί όροι αποδίδουν στην ελληνική γλώσσα τον όρο «urban governance».

1. Γιατί μελετάμε τους θεσμούς σε μια τοπική εταιρική σχέση;

Αποτελεί κοινό τόπο ότι στις χώρες της Δυτικής Ευρώπης οι περισσότερες τοπικές πολιτικές πραγματοποιούνται μέσω επίσημων συνεργασιών μεταξύ δημοτικών αρχών, επιχειρήσεων και οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών. Η εξάπλωση των εταιρικών σχέσεων (local partnerships) αντανακλά το ευρύτερο ενδιαφέρον των κυβερνήσεων σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο για την αξιοποίηση των πλεονεκτημάτων της αστικής διακυβέρνησης. Το φαινόμενο αυτό ακολουθείται από μια εκτεταμένη ανάπτυξη θεωριών της αστικής πολιτικής που αναλύουν διαφορετικές κάθε φορά πτυχές των εταιρικών σχέσεων. Οι θεωρίες του αστικού μαρξισμού (urban Marxism), του αστικού καθεστώτος (urban regime theory) και της αστικής διακυβέρνησης (urban governance) εφορμούν από διαφορετικούς θεωρητικούς φακούς, όπως η οικονομική διάρθρωση του τόπου, η συμπεριφορά των υποκειμένων ή οι σχέσεις μεταξύ των διαφορετικών εδαφικών επιπέδων διακυβέρνησης.

Η συγκεκριμένη έρευνα στοχεύει στην περαιτέρω προώθηση μιας νέας διάστασης στη μελέτη των τοπικών εταιρικών σχέσεων, αυτή της νεο-θεσμικής προσέγγισης (neo institutionalism). Αν και τα τελευταία πενήντα χρόνια έχει γίνει μια στροφή στη νεο-θεσμική (ΝΘ) προσέγγιση στην κοινωνική έρευνα (Jessop, 2001), μόλις πρόσφατα, στα μέσα της δεκαετίας του 1990, η ΝΘ προσέγγιση των τοπικών συνεργασιών έχει ξεκινήσει να αναπτύσσεται στο ευρύτερο πεδίο της θεωρίας των αστικών πολιτικών. Με βάση τις θεμελιώδεις παραδοχές του νεο-θεσμισμού, η ΝΘ προσέγγιση των τοπικών συνεργασιών προϋποθέτει ότι οι εταιρικές σχέσεις δεν είναι μόνο οργανισμοί αλλά θεσμικοί διακανονισμοί (institutional arrangements), στους οποίους άτυποι και τυπικοί κανόνες, ενσωματωμένοι στο ευρύτερο κοινωνικοοικονομικό πλαίσιο, αλληλεπιδρούν με τα κίνητρα και τις πρακτικές των υποκειμένων.

Επομένως, μέσω της ΝΘ προσέγγισης προκύπτουν νέα ερωτήματα για τη μελέτη των τοπικών συνεργασιών: α) Πώς αλληλεπιδρούν άτυπες συμβάσεις και συμμαχίες με τους επίσημους κανόνες της εταιρικής σχέσης; β) Πώς οι άτυποι κανόνες περιορίζουν ή διευκολύνουν τη δράση των εταίρων παράλληλα με τους τυπικούς κανόνες; γ) Με ποιον τρόπο οι εταίροι ερμηνεύουν/αλλάζουν τους κανόνες σύμφωνα με τα συμφέροντά τους; δ) Ποιοι δομικοί παράγοντες κάθε γεωγραφικού επιπέδου επηρεάζουν αυτή τη συγκεκριμένη διαδικασία;

Ωστόσο, η προτεραιότητα που αποδίδεται στις παραπάνω συνιστώσες (διαμόρφωση των κανόνων, συμπεριφορικοί τύποι των δρώντων υποκειμένων και εξωτερικοί παράγοντες) της εταιρικής σχέσης εξαρτάται από τη θεωρητική παράδοση στην οποία ανήκει η κάθε ΝΘ προσέγγιση.

Στη μελέτη αυτή δίνεται μεγαλύτερη προτεραιότητα στη δυναμική αλληλεπίδραση μεταξύ τυπικών και άτυπων κανόνων, καθώς και στην ίδια την εξουσία του υποκειμένου να διαμορφώσει τους άτυπους κανόνες και, επομένως, να αλλάξει ή να διατηρήσει τους τυπικούς κανόνες στο πλαίσιο των δεσμεύσεων και των ευκαιριών που προσφέρει το εξωτερικό περιβάλλον, μέσα στο οποίο αναπτύσσεται μια εταιρική σχέση.

Ο στόχος αυτής της μελέτης κατευθύνεται από τέσσερις οντολογικές υποθέσεις σχετικά με τους θεσμούς: Πρώτον, η μελέτη των τυπικών κανόνων μιας εταιρικής σχέσης δεν επαρκεί για να γίνει κατανοητό το τι συμβαίνει στην πράξη. Επομένως, η προσοχή μας θα πρέπει να προσανατολιστεί ταυτόχρονα και στους άτυπους κανόνες αλλά και στη συμπεριφορά των εταίρων. Είναι η συνδιαμόρφωση τυπικών και άτυπων κανόνων που προσφέρει ευκαιρίες και θέτει όρια στους εταίρους, καθορίζοντας σε κάθε περίπτωση ποια δράση θεωρείται κατάλληλη και εφικτή. Ωστόσο, εξαρτάται από την ικανότητα των ίδιων των υποκειμένων να επιλέξουν, να χρησιμοποιήσουν ή να μη χρησιμοποιήσουν ολόκληρο το πεδίο δράσης που προσφέρουν οι θεσμοί και να διατηρήσουν ή να αλλάξουν τους υφιστάμενους θεσμικούς κανόνες.

Δεύτερον, ο θεσμός της εταιρικής σχέσης είναι μια δυναμική διαδικασία χάραξης πολιτικής, κατά την οποία συνυπάρχουν δυνάμεις συνέχειας και αλλαγής (Lowndes, 2005). Οι εταιρικές σχέσεις, καθώς και το πλαίσιο από το οποίο προκύπτουν δεν αποτελούν ένα ενοποιημένο ή άκαμπτο αντικείμενο ανάλυσης που είναι κολλημένο στον χρόνο. Αντίθετα, είναι ένα σύνθετο φαινόμενο πολλαπλών επιπέδων που εξελίσσεται με την πάροδο του χρόνου και η εξέλιξή του διατηρεί/αλλάζει άλλους θεσμούς, επιδρώντας επίσης στο ευρύτερο πλαίσιο.

Η τρίτη οντολογική αρχή σχετίζεται άμεσα με την επιλογή της ερευνητικής στρατηγικής. Όπως υποστηρίζει η Ostrom (2005, σελ. 3-31), μια ΝΘ ανάλυση της εταιρικής σχέσης πρέπει να αποφεύγει τις γενικεύσεις και να προχωράει με τη μελέτη κάθε περίπτωσης ξεχωριστά. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι κάθε θεσμός χαρακτηρίζεται από μια συγκεκριμένη αλληλεξάρτηση μεταβλητών και ο ερευνητής θα πρέπει να παρέχει επαρκή εξήγηση για τη συγκεκριμένη διαφορετικότητα.

Η τέταρτη οντολογική παραδοχή αφορά την αρχή της αναστοχαστικότητας (reflexibility). Βασιζόμενη σε αυτή την αρχή, η έρευνα στοχεύει στην οικοδόμηση μιας θεωρητικής σύνθεσης που συσχετίζει διαφορετικές προσεγγίσεις του ΝΘ με τις κοινωνιολογικές θεωρίες της εξουσίας και της προθετικότητας (intentionality) του υποκειμένου, καθώς και τις ευρύτερες θεωρίες της αστικής πολιτικής. Αυτή η σύνθεση αποκαλύπτει την πολυμορφία και την πολυπλοκότητα των πολιτικών θεσμών. Παρόλο που αυτή η πολυεπιστημονική και πολυθεωρητική ερευνητική προσέγγιση φαίνεται πολύ φιλόδοξη και ενέχει ο κίνδυνος της σύγχυσης ως προς την ανάδειξη των κρίσιμων παραγόντων του φαινομένου, είναι απαραίτητη για να συλλάβουμε τα διαφορετικά στοιχεία ενός φαινομένου μεσο-επιπέδου (meso level), όπως αυτό του θεσμού της εταιρικής σχέσης. Εξάλλου, σε πολλές περιπτώσεις, είναι εξαιρετικά δύσκολο να διακρίνουμε τον θεσμό

που προκαλεί μια συγκεκριμένη συμπεριφορά από την ίδια τη συμπεριφορά του υποκειμένου (Farrell, 2018). Επομένως, αυτή η έρευνα επιχειρεί να καθορίσει με σαφήνεια και ακρίβεια τους τυπικούς/άτυπους κανόνες στο μέτρο του δυνατού και να αναλύσει τη σχέση μεταξύ αυτών και της συμπεριφοράς των υποκειμένων.

Συγκεκριμένα, η έρευνα απαντά αναλυτικά στα παρακάτω ερωτήματα:

- A) Ποιοι είναι οι τυπικοί και άτυποι κανόνες που διέπουν τις εταιρικές σχέσεις; Εκτός από τους τυπικούς θεσμικούς κανόνες που μπορεί κανείς να αναγνωρίσει συνήθως στο καταστατικό κείμενο των εταιρικών σχέσεων, υπάρχουν και ορισμένοι άγραφοι κανόνες, όπως τυποποιημένοι τρόποι συμπεριφοράς και συμβάσεις. Παρά τον ανεπίσημο χαρακτήρα τους, αυτοί οι κανόνες είναι συνήθως πιο ισχυροί από τους επίσημους του καταστατικού, οδηγώντας σε κυρώσεις την ανάρμοστη συμπεριφορά των εταίρων. Ως εκ τούτου, η αναγνώρισή τους και η κατανόηση της σχέσης τους με τους τυπικούς κανόνες είναι θεμελιώδεις για τη μελέτη της λειτουργίας της εταιρικής σχέσης.
- B) Ποιοι είναι οι εταίροι που επιδιώκουν συστηματικά τα συμφέροντά τους με έναν στρατηγικό τρόπο; Το ευρύτερο πλαίσιο και οι κανόνες της εταιρικής σχέσης ενσωματώνουν αλλά και αναπαράγουν διαφορετικές σχέσεις εξουσίας. Οι αναγνωρισμένοι τοπικοί ηγέτες και οι θεσμικοί διαχειριστές (institutional entrepreneurs) φαίνεται να έχουν την ικανότητα να χρησιμοποιούν τους διαθέσιμους πόρους εξουσίας και να διαδραματίζουν στρατηγικό ρόλο στην ανάπτυξη εταιρικών σχέσεων, μεταβάλλοντας, διατηρώντας ή αλλάζοντας τη διαμόρφωση των κανόνων.
- Γ) Ποιοι εξωτερικοί παράγοντες διαφορετικών γεωγραφικών επιπέδων συμβάλλουν στην κατανόηση της αλληλεπίδρασης μεταξύ των τυπικών/άτυπων κανόνων και του υποκειμένου ως φορέα δράσης; Παρόλο που η αλληλεπίδραση μεταξύ των θεσμικών κανόνων των εταιρικών σχέσεων και της συμπεριφοράς των στρατηγικών εταίρων είναι σημαντική για την κατανόηση της εταιρικής σχέσης, τα υποκείμενα ταυτόχρονα εξακολουθούν να ενσωματώνουν ή/και να αμφισβητούν το ευρύτερο περιβάλλον. Υπάρχει ένα ξεχωριστό κοινωνικοοικονομικό πλαίσιο και ένα αποθεματικό κοινωνικού κεφαλαίου που επηρεάζουν τα κίνητρα και τους πόρους των υποκειμένων, καθώς και την ενδυνάμωση/αποδυνάμωση των άτυπων κανόνων. Επιπρόσθετα, η αλληλεξάρτηση άλλων παράλληλων θεσμών που λειτουργούν οριζόντια και κάθετα, καθώς και η ιστορική τους πορεία διαδραματίζουν επίσης σημαντικό ρόλο στον θεσμικό διακανονισμό της εταιρικής σχέσης.
- Δ) Ποιες είναι οι αλλαγές που ο θεσμός της εταιρικής σχέσης επιφέρει στην τοπική πολιτική; Υπάρχει εκτενής συζήτηση σχετικά με τα πιθανά οφέλη της εταιρικής σχέσης ως εργαλείου πολιτικής που ενισχύει τη δημοκρατία και την αποτελεσματικότητα (Kooiman, 2002· Huxham, 1996· Jessop, 2002· Schmitter, 2002). Οι

υποστηρικτές αυτής της άποψης υπογραμμίζουν ότι οι εταιρικές σχέσεις βελτιώνουν την αποτελεσματικότητα μιας πολιτικής αξιοποιώντας τις διαδικασίες της συνεργασίας και διευρύνοντας τη διαδικασία λήψης αποφάσεων με τη συμμετοχή και ενδυνάμωση νέων εταίρων. Οι αντίμαχοι υποστηρίζουν ότι η συμμετοχή των εταίρων είναι επιλεκτική και άνιση, ενώ η επίλυση των προβλημάτων δεν εξασφαλίζεται πάντα (Davies, 2007). Ωστόσο, το μέγεθος και το είδος των επιπτώσεων των εταιρικών σχέσεων αποτελούν αντικείμενο επιτόπιας έρευνας, γιατί δεν εξαρτώνται μόνο από τις καταστατικές αρχές της εταιρικής σχέσης αλλά και από τις συνθήκες κάτω από τις οποίες προέκυψε και από την ικανότητα των υποκειμένων να προωθήσουν/αποτρέψουν συγκεκριμένες λειτουργίες της εταιρικής σχέσης.

Για τη διερεύνηση των προαναφερθέντων ερωτημάτων, υλοποιήθηκε πρωτογενής ποιοτική έρευνα, η οποία εξετάζει δύο τοπικές εταιρικές σχέσεις στην Ελλάδα που χρηματοδοτούνται από τα προγράμματα κοινοτικών πρωτοβουλιών EQUAL II και LEADER+ αντίστοιχα. Όπως αναφέρθηκε και παραπάνω, η αναλυτική κατανόηση των ανεπίσημων κανόνων, καθώς και το πολιτισμικό και θεσμικό περιβάλλον στο οποίο αναπτύσσονται οι εταιρικές σχέσεις απαιτούν μια πιο εμπειρισταωμένη ανάλυση μέσω μελέτης περιπτώσεων και όχι μελετών μεγάλης κλίμακας (Ostrom, 1999, σελ. 53). Οι υπό μελέτη εταιρικές σχέσεις υλοποιήθηκαν στην περιοχή της Κρήτης. Συγκεκριμένα, η εταιρική σχέση LEADER+, η οποία ξεκίνησε το 2004 και ολοκληρώθηκε το 2011, αναπτύχθηκε στον νομό Ηρακλείου Κρήτης και επικεντρώθηκε στην τοπική ανάπτυξη. Η εταιρική σχέση EQUAL II ξεκίνησε δύο χρόνια αργότερα από το LEADER+ και εφαρμόστηκε και στους τέσσερις νομούς της Κρήτης. Ο κύριος στόχος πολιτικής της ήταν να αντιπαλέψει τις διακρίσεις ευάλωτων κοινωνικών ομάδων στην αγορά εργασίας. Και οι δύο συνεργασίες συντονίστηκαν από την Αναπτυξιακή Ηρακλείου ΑΕ, μια διαδημοτική επιχείρηση που απαρτίζεται από όλες τις δημοτικές αρχές του νομού Ηρακλείου. Στον σχεδιασμό και στην εφαρμογή της σύμπραξης συμμετείχαν διάφοροι εταίροι που προέρχονταν από τον δημόσιο και τον ημι-δημόσιο τομέα, καθώς και από την κοινωνία πολιτών. Παρόλο που οι τοπικές εταιρικές σχέσεις αναπτύχθηκαν και υλοποιήθηκαν σε τοπικό επίπεδο, ενεργοποιήθηκαν από την ΕΕ και οργανώθηκαν από το κεντρικό κράτος. Κατά συνέπεια, υπήρχαν και εταίροι από διαφορετικά γεωγραφικά επίπεδα διακυβέρνησης.

Αν και η μελέτη περίπτωσης αφορά την ελληνική πραγματικότητα πριν από την οικονομική και κοινωνική κρίση, τα αποτελέσματά της εξακολουθούν να είναι επίκαιρα, ειδικά σε ένα τοπικό πλαίσιο που χαρακτηρίζεται από συνέχεια σε ό,τι αφορά το επίπεδο και τις μορφές της συλλογικής δράσης. Πρόσφατη μελέτη για τον χαρακτήρα και το είδος των εθελοντικών αυτο-οργανωμένων συλλογικών δράσεων αλληλεγγύης από φορείς της κοινωνίας πολιτών και την παράλληλη ανάπτυξη εταιρικών σχέσεων με πρωτοβουλία της τοπικής αυτοδιοίκησης για την αντιμετώπιση της κοινωνικής κρίσης κατέδειξε ότι η τοπική αυτοδιοίκηση συνεχίζει να διαφυλάσσει τις εδραιωμένες ιεραρχικές σχέσεις

με τους εταίρους, ενώ η αλλαγή πολιτικής κουλτούρας προς περισσότερο συνεργατικές πρακτικές δεν είναι ιδιαίτερα γρήγορη ούτε βαθιά (Grigoriadou, 2015). Όπως θα δούμε αναλυτικά και παρακάτω (Ενότητα 5.3), ερωτήματα σχετικά με την ομοιογένεια και τη βιωσιμότητα των άτυπων δικτύων αλληλοβοήθειας, όπως και για την επίδρασή τους στο απόθεμα του κοινωνικού κεφαλαίου, εντοπίζονται και σε άλλες έρευνες, οι οποίες είτε αφορούν το τοπικό επίπεδο (Chorianopoulos and Tseleri, 2019) είτε τη συλλογική δράση σε εθνικό επίπεδο (Clarke, Huliaras and Sotiropoulos, 2015· Simiti, 2015· Wosiek, 2016· Καβουλάκος και Γριτζάς, 2015· Αφουξενίδης, 2015). Αν και υπάρχουν κάποιες ισχυρές ενδείξεις αναζωπύρωσης της κοινωνίας πολιτών, χρειάζεται χρόνος για να δούμε τις επιπτώσεις της στο απόθεμα του κοινωνικού κεφαλαίου, το οποίο ούτως ή άλλως αλλάζει δύσκολα και προϋποθέτει εκτεταμένες αλλαγές στη θεσμική υποδομή κάθε κοινωνίας (Paraskevoropoulos, 2012).

Τέλος, η μελέτη περίπτωσης των δύο αυτών προγραμμάτων μπορεί να αποτελέσει και ένα ενδεικτικό παράδειγμα εφαρμογής της ΝΘ προσέγγισης σε πολιτικούς θεσμούς και ειδικότερα σε τοπικούς πολιτικούς θεσμούς.

Πριν από την επισκόπηση των κεφαλαίων του βιβλίου, είναι χρήσιμο να παρουσιαστεί ένας επιχειρησιακός ορισμός της εταιρικής σχέσης προκειμένου να διαχωριστεί από άλλους τύπους συνεργατικών ενεργειών, όπως δίκτυα και συμβάσεις. Η χρήση της έννοιας της εταιρικής σχέσης σε διαφορετικά πεδία πολιτικής και από διαφορετικές επιστημονικές προσεγγίσεις οδήγησε στην απόδοση διαφορετικών ορισμών (Sullivan and Skelcher, 2002, σελ. 4-5· Murray, 2005, σελ. 155). Ωστόσο, οι Sullivan και Skelcher (ό.π.) προχώρησαν στον προσδιορισμό των κύριων χαρακτηριστικών της εταιρικής σχέσης ως διαπραγμάτευση μεταξύ υποκειμένων από διαφορετικούς οργανισμούς που δεσμεύονται να συνεργαστούν μακροπρόθεσμα, προσφέροντας οφέλη προστιθέμενης αξίας που δεν θα μπορούσαν να παρέχονται από έναν και μόνο οργανισμό και απαιτούν μια επίσημη κατοχύρωση του σκοπού της διαπραγμάτευσης. Κατά συνέπεια, οι εταιρικές σχέσεις έχουν στο επίκεντρο της λειτουργίας τους την έννοια της συνεργασίας, «της από κοινού λήψης αποφάσεων και παραγωγής» (Klijn and Teisman, 2000, σελ. 85-86, στο Sullivan and Skelcher, ό.π., σελ. 5). Επιπλέον, διαφέρουν από τις συμβάσεις και τα δίκτυα, δεδομένου ότι, αφενός, υπάρχει σταθερή και μακροχρόνια συνεργασία μεταξύ πολλών μερών και, αφετέρου, λειτουργούν σύμφωνα με συγκεκριμένους τυπικούς κανόνες (Sullivan and Skelcher, ό.π., σελ. 6).

Δομή του βιβλίου

Στα δύο επόμενα κεφάλαια περιλαμβάνεται μια βιβλιογραφική ανασκόπηση των κύριων θεωριών του ΝΘ και των θεωριών της αστικής πολιτικής αντίστοιχα. Συγκεκριμένα, στο δεύτερο κεφάλαιο παρουσιάζουμε μια κριτική προσέγγιση των ΝΘ προσεγγίσεων και επιδιώκουμε να γίνει κατανοητή και να επεκταθεί η υπάρχουσα επιστημονική συζήτηση σχετικά με την αλληλεπίδραση κανόνων, υποκειμένου και ευρύτερου περιβάλλοντος

ενός πολιτικού θεσμού. Για τον σκοπό αυτό, υποστηρίζουμε ότι ο ΝΘ πρέπει να εμπλουτιστεί με έννοιες και εργαλεία αλλά και να συνομιλήσει με άλλες κοινωνικές θεωρίες. Συνεπώς, το κεφάλαιο ολοκληρώνεται με τη διασύνδεση του ΝΘ με εννοιολογήσεις από την προσέγγιση του κριτικού ρεαλισμού (critical realism approach), τις θεωρίες της εξουσίας και του κοινωνικού κεφαλαίου.

Στο τρίτο κεφάλαιο επιδιώκουμε να αναδείξουμε τη σύνδεση του ΝΘ με τις ιδιαίτερες ανάγκες μελέτης μιας τοπικής εταιρικής σχέσης. Για να γίνει αυτό, εντοπίζουμε τρεις βασικές θεωρίες αστικής πολιτικής, των οποίων οι αξιακές αρχές στηρίζονται στη συλλογική δράση για τις δύο πρώτες και στο υποκείμενο ως φορέα δράσης για την τελευταία: αστική διακυβέρνηση, αστικά καθεστώτα και αστική ηγεσία. Οι εμπειρικές παρατηρήσεις, οι έννοιες και τα επιχειρήματα αυτών των θεωριών επιδιώκουν να συσχετίσουν τις ΝΘ προσεγγίσεις με τοπικά συνεργατικά σχήματα. Επιπλέον, στο κεφάλαιο εξετάζουμε τη συμβολή των ΝΘ προσεγγίσεων σε αυτές τις θεωρίες.

Στο τέταρτο κεφάλαιο εισάγουμε την έρευνα, περιγράφουμε τις μεθόδους συλλογής δεδομένων και παρέχουμε τις αναλυτικές τεχνικές που οδήγησαν στην ανάλυση δεδομένων. Παρουσιάζουμε επίσης και έναν προβληματισμό σχετικά με τα πλεονεκτήματα και τις αδυναμίες του ερευνητικού σχεδιασμού, ενώ θίγουμε και ζητήματα ηθικής της έρευνας.

Στα επόμενα τέσσερα κεφάλαια παρουσιάζουμε και αναλύουμε τα αποτελέσματα της έρευνας. Στο πέμπτο κεφάλαιο περιγράφουμε το πλαίσιο στο οποίο λειτουργούν και οι δύο εταιρικές σχέσεις. Πρώτον, προσφέρουμε κάποιες βασικές πληροφορίες σχετικά με την υπό έρευνα μελέτη περίπτωσης και το ευρύτερο ελληνικό πολιτικό πλαίσιο στο οποίο έχει αναπτυχθεί. Δεύτερον, επιδιώκουμε να γίνει κατανοητός ο τρόπος με τον οποίο το τοπικό ενδογενές κοινωνικοοικονομικό πλαίσιο, οι θεσμικές κληρονομίες (institutional legacies) και τα αποθέματα κοινωνικού κεφαλαίου (social capital stocks) έχουν επηρεάσει τις σχέσεις εξουσίας και τη συμπεριφορά των εταίρων και έχουν διαμορφώσει τους άτυπους κανόνες. Στο έκτο κεφάλαιο περιγράφουμε και ομαδοποιούμε τους τυπικούς κανόνες των δύο εταιρικών σχέσεων που διαμορφώνουν τη συλλογική δράση και εξετάζουμε σε ποιον βαθμό και με ποιον τρόπο εφαρμόστηκαν στην πράξη. Στο επόμενο κεφάλαιο περιγράφουμε και κατηγοριοποιούμε τους άτυπους κανόνες και διερευνούμε τις σχέσεις μεταξύ τους, όπως και με τους τυπικούς κανόνες. Στο όγδοο κεφάλαιο εντοπίζουμε τα υποκείμενα που δρουν στρατηγικά, δηλαδή τους τοπικούς ηγέτες και τους θεσμικούς διαχειριστές, ενώ συζητάμε και τον ρόλο τους στην ανάπτυξη των εταιρικών σχέσεων, καθώς και τη βιωσιμότητά τους. Στο τελευταίο κεφάλαιο παρέχουμε μια σύνοψη των αποτελεσμάτων, καθώς και τη θεωρητική και εμπειρική συμβολή αυτής της μελέτης.

2. Πώς λειτουργούν οι θεσμοί; Κανόνες, δρώντα υποκείμενα και ευρύτερο περιβάλλον

Οι θεσμοί² κρύβουν μια αντιφατική σχέση στον πυρήνα τους: περιορίζουν τη δράση των υποκειμένων και ταυτόχρονα είναι το αποτέλεσμα της ανθρώπινης δράσης. Οι θεσμοί δημιουργούνται και προσαρμόζονται κατά τη διάρκεια του χρόνου μέσω της σχέσης τους με το υποκείμενο. Και όλη αυτή η θεσμική διαδικασία δεν γίνεται σε ένα κοινωνικοοικονομικό και πολιτικό κενό. Αντιθέτως, οι θεσμοί εκφράζουν και αναπαράγουν/διαμορφώνουν σχέσεις εξουσίας, αλληλεπιδρούν με άλλους θεσμούς και δρώντα συλλογικά ή ατομικά υποκείμενα (Lowndes and Roberts, 2013). Πώς, όμως, συμβαίνει αυτό; Μέσω ποιων διαδικασιών διαμορφώνονται «οι αξίες, οι νόρμες, τα συμφέροντα, οι ταυτότητες και οι παραδοχές» (March and Olsen, 1989, σελ. 17) των υποκειμένων; Πώς τα υποκείμενα επιδρούν στους θεσμούς «καθορίζοντας τελικά το εύρος του περιθωρίου δράσης των άλλων» (Hay, 1997, σελ. 50) και πώς οικειοποιούνται τους εδραιωμένους κανόνες κατά την εφαρμογή τους (Streeck and Thelen, 2005, σελ. 13-16);

Στο παρόν κεφάλαιο θα παρουσιάσουμε μια κριτική επισκόπηση της υπάρχουσας συζήτησης σχετικά με τα παραπάνω ερωτήματα, τα οποία αναδεικνύονται σε διαφορετικό βαθμό από τις δύο βασικές προσεγγίσεις του ΝΘ στις πολιτικές επιστήμες, και θα προσδιορίσουμε τις κύριες θεωρητικές υποθέσεις που καθοδηγούν την εμπειρική ανάλυση αυτής της μελέτης.

Η πρωτοτυπία του κεφαλαίου αυτού έγκειται στον συνδυασμό των διαφορετικών προσεγγίσεων του ΝΘ με πολιτικές και κοινωνιολογικές θεωρίες που βασίζονται σε αναλυτικές έννοιες πέρα από τους θεσμούς, όπως η εξουσία, η δομή και το υποκείμενο. Αυτές οι προσεγγίσεις δεν έχουν μόνο διαφορετικές οντολογικές και επιστημολογικές θέσεις από αυτές του ΝΘ, αλλά εστιάζουν επίσης και σε διαφορετικά επίπεδα μελέτης της πολιτικής συμπεριφοράς. Σε αντίθεση με τον ΝΘ που κινείται σε ένα μεσο-επίπεδο ανάλυσης, οι θεωρίες αυτές αφορούν μεγάλες αφηγήσεις σχετικά με τη διαμόρφωση και την αλλαγή της κοινωνικής και πολιτικής οργάνωσης.

Η αναγκαιότητα της διεπιστημονικής ανάλυσης των θεσμών πηγάζει από δύο βασικές αρχές: Πρώτον, η ανακλαστικότητα του ερευνητή στο πεδίο έρευνας,³ αλλά και η απο-

2. Ο θεσμός ορίζεται ως μια συλλογή κανόνων και οργανωμένων πρακτικών, ενσωματωμένων σε δομές νοήματος και πόρων, που είναι σχετικά αμετάβλητη στην εναλλαγή των ατόμων και σχετικά ανθεκτική στις προτιμήσεις και στις προσδοκίες τους, καθώς και στις μεταβαλλόμενες εξωτερικές συνθήκες (March and Olsen, 1989). Γενικότερα, ένας θεσμός αναφέρεται σε «μορφές κοινωνικής οργάνωσης» (Williams, 1983, σελ. 169, στο Lowndes and Roberts, 2013) οι οποίες εμπεριέχουν τα παραπάνω χαρακτηριστικά του ορισμού (π.χ. σταθερότητα μέσα στον χρόνο, παραγωγή επαναλαμβανόμενων μοντέλων συμπεριφοράς κ.λπ.).

3. Όπως θα δούμε και αναλυτικότερα παρακάτω, η έννοια αυτή αναφέρεται στη συνεχή διαδικασία αυτογνωσίας του ερευνητή σχετικά με την επίδρασή του στη συλλογή και ερμηνεία των δεδομένων και

μάκρυνσή του από αξιωματικές αποδοχές του συνόλου ενός θεωρητικού παραδείγματος επιτρέπουν την ανάδειξη και κατανόηση της πολυπλοκότητας ενός φαινομένου. Εξάλλου, όπως χαρακτηριστικά αναφέρει ο Rhodes (2006), η διασύνδεση διαφορετικών θεωρητικών παραδόσεων αποτελεί το μέλλον των πολιτικών επιστημών.

Δεύτερον, η ίδια η φύση των θεσμών ως αντικείμενο έρευνας μεσο-επιπέδου, στο οποίο αλληλεπιδρούν διαφορετικά χαρακτηριστικά και σχέσεις του μικρο- και μακρο-επιπέδου της πολιτικής ζωής, ευνοεί την αξιοποίηση πολλαπλών θεωριών. Όπως υποστηρίζει ο Jessop (2001, σελ. 2-5), ο μεσο-επιπέδου χαρακτήρας των θεσμών επιτρέπει τη σύγκλιση και την υπέρβαση των παραδοσιακών διχοτομιών στις κοινωνικές επιστήμες, όπως ο ολιγισμός και ο ατομικισμός, ο δομισμός και το κοινωνικό υποκείμενο, ο ντετερμινισμός και οι απρόοπτες καταστάσεις, αποτελώντας γέφυρα διαφορετικών θεωρητικών προσεγγίσεων. Επιπλέον, και λόγω αυτού, η Lowndes (2010) σημειώνει ότι ο ΝΘ δεν πρέπει να αντιμετωπίζεται ως μια νέα θεωρία, αλλά ως μια νέα προσέγγιση. Παρατηρεί ότι «η δυναμική του ΝΘ βρίσκεται ακριβώς στον πολλαπλό θεωρητικό χαρακτήρα του, γεγονός που επιτρέπει την επανεκτίμηση ανταγωνιστικών θέσεων που προέρχονται από διαφορετικές πολιτικές θεωρίες (Lowndes, ό.π., σελ. 78).

2.1 Θεσμοί και κανόνες

Στη δεκαετία του 1980, υπήρξε μια αναβίωση της μελέτης των θεσμών στην πολιτική επιστήμη, στον βαθμό στον οποίο μερικοί συγγραφείς μίλησαν για μια θεσμική στροφή στην κοινωνική έρευνα (Jessop, ό.π.). Ο ΝΘ εμφανίζεται σε ένα ευρύ φάσμα επιστημονικών τομέων, όπως η ιστορία, η οικονομία, η κοινωνιολογία και οι πολιτικές επιστήμες, καθώς και σε μια ποικιλία διαφορετικών θεωρητικών προσεγγίσεων, όπως στη θεωρία της ορθολογικής επιλογής (rational choice theory), στην οργανωσιακή θεωρία (organisational theory), στη νεομαρξιστική θεωρία (neo Marxism theory), στις φεμινιστικές προσεγγίσεις (feminist approaches), στον κονστρουκτιβισμό (constructivism) κ.λπ. Επομένως, ο ΝΘ δεν αποτελεί ένα ενιαίο σώμα σκέψης, αντίθετα υπάρχει μια «τεράστια ευρύτητα προσεγγίσεων που εμπίπτει στο όνομα του νεο-θεσμισμού» (Rhodes, Binder and Rockman, 2006, σελ. xiii).

Οι βασικές αρχές του ΝΘ προέρχονται πολύ συχνά από τη σύγκρισή του με τον παλιό θεσμισμό (old institutionalism), ο οποίος αναπτύχθηκε την περίοδο από το 1930 έως το 1970 κυρίως από νομικούς και ιστορικούς. Εστιάζοντας αποκλειστικά στη νομική ανάλυση της πολιτικής ζωής, στους τυπικούς κανόνες και στους δημόσιους οργανισμούς, ο παλιός θεσμισμός έχει επικριθεί από τις προσεγγίσεις του ΝΘ για την περιγραφική, νομικίστικη και κανονιστική του ανάλυση (Peters, 2005). Έστω και αν ο ΝΘ αντανακλά

την κριτική των θεωρητικών κατασκευών που έχει υιοθετήσει για τη μελέτη του πεδίου (Χριστοδούλου, 2019).

πολλά χαρακτηριστικά της παλαιάς θεσμικής προσέγγισης, έχει εμπλουτιστεί από τις συμπεριφοριστικές θεωρίες (behaviourism), τη θεωρία της ορθολογικής επιλογής, τις κοινωνιολογικές και ερμηνευτικές θεωρίες (interpretative theories) που επικεντρώνονται στη δράση του υποκειμένου, στις πεποιθήσεις, στις ιδέες και στις σχέσεις εξουσίας που ενσωματώνονται στους θεσμούς, καθώς και στην ιστορική εξέλιξη και αλλαγή των θεσμών (Rhodes, 2006, σελ. 91· Lowndes and Roberts, 2013, σελ. 28). Όπως θα δούμε και παρακάτω, για τον ΝΘ οι πολιτικοί θεσμοί είναι «κάτι περισσότερο» από οργανισμοί. Οι θεσμοί συνιστούν «τους κανόνες του παιχνιδιού», οι οποίοι διαμορφώνουν και διαμορφώνονται από τις επιλογές και τις συμπεριφορές των υποκειμένων (Lowndes and Lemprière, 2018).

2.1.1 Η θεωρητική συζήτηση του ΝΘ στις πολιτικές επιστήμες

Στις πολιτικές επιστήμες δύο προσεγγίσεις κυριαρχούν στον ΝΘ, οι οποίες προέρχονται αντίστοιχα από τις παραδόσεις της κανονιστικής (normative) θεωρίας και της ορθολογικής επιλογής. Η πρώτη παράδοση έχει επηρεαστεί από το σημαντικό έργο των March και Olsen (1989), από νεο-θεσμικούς κοινωνιολόγους, όπως ο Putnam (1993) και ο Granovetter (1973), καθώς και από νεωτεριστές κοινωνιολόγους, όπως ο Giddens (1984). Η δεύτερη παράδοση έχει επηρεαστεί από το έργο της Elinor Ostrom (1986) και των θεσμικών οικονομολόγων (economist institutionalist), όπως ο Douglass North (1990). Οι κύριες διαφορές εστιάζονται στον ορισμό των θεσμών, στη διαμόρφωση των προτιμήσεων των υποκειμένων και στον βαθμό της αλληλεπίδρασης μεταξύ ατόμων και θεσμών (βλ. αναλυτικότερα στο Peters, 1999, σελ. 141-151 και στο Lowndes and Roberts, 2013, σελ. 28-40). Ειδικότερα, η τελευταία διαφορά σχετίζεται με τη γνωστή αντιπαράθεση, η οποία πηγάζει από διαφορετικές οντολογικές προσεγγίσεις, μεταξύ της «υπολογιστικής» (calculus) και της «πολιτισμικής» (cultural) θεώρησης της σχέσης θεσμού και υποκειμένου (Hall and Taylor, 1996).

Ειδικότερα, στη θεωρία της ορθολογικής επιλογής, η ανθρώπινη σκοπιμότητα που κυριαρχείται από ορθολογικούς στόχους διαδραματίζει καθοριστικό ρόλο στα αποτελέσματα μιας πολιτικής. Η πολιτική είναι μια σειρά από διλήμματα συλλογικής δράσης, όπου τα δρώντα υποκείμενα, στους περιορισμούς του θεσμικού πλαισίου, στοχεύουν στη μεγιστοποίηση της επίτευξης των δικών τους προτιμήσεων (Peters, 1999, σελ. 43-62). Με βάση την αρχή της «υπολογιστικής συμπεριφοράς», οι θεσμοί δεν διαμορφώνουν τις προτιμήσεις των υποκειμένων, αφού οι προτιμήσεις είναι ομοιόμορφες σε κάθε υποκείμενο και καθορίζονται από την αρχή του μέγιστου οφέλους, αλλά ορίζουν τους κανόνες του παιχνιδιού. Επομένως, οι θεσμοί είναι θετικοί δομικοί περιορισμοί που υποστηρίζουν λύσεις προβλημάτων μέσω της συλλογικής δράσης. Προσφέροντας πληροφορίες και διαθέσιμες επιλογές στα μέλη τους, οι θεσμοί παρέχουν το πλαίσιο στο οποίο τα άτομα επιλέγουν τις στρατηγικές τους (Ostrom, 1999).

Στον κανονιστικό νεο-θεσμισμό, οι θεσμοί ενσωματώνουν πολιτισμικές παραδοχές, νόρμες και γνωστικές κατασκευές που επηρεάζουν τις προτιμήσεις και τις ταυτότητες των υποκειμένων. Έτσι, αντί της υπολογιστικής λογικής, οι νόρμες και οι αξίες γίνονται οι κυριότεροι ερμηνευτικοί παράγοντες της συμπεριφοράς των υποκειμένων. Αναλύοντας τους March και Olsen (1989), ο Peters (ό.π., σελ. 147) αναφέρει ότι, σύμφωνα με τον κανονιστικό νεο-θεσμισμό, «τα άτομα ενέχουν σύνολα βασικών αξιών προτού εμπλακούν σε θεσμούς, αλλά και η συμμετοχή τους σε αυτούς διαμορφώνει επίσης τις προτιμήσεις τους». Οι θεσμοί καθορίζουν την «κατάλληλη συμπεριφορά» (appropriate behaviour) (March and Olsen, 2006, σελ. 7) των μελών τους μέσω της διαδικασίας ενσωμάτωσης κανόνων και πρακτικών ρουτίνας που παράγουν «επαναλαμβανόμενους τρόπους δράσης και οργανωσιακά πρότυπα» (στο ίδιο, σελ. 5). Για τους κανονιστικούς νεο-θεσμικούς, οι θεσμοί δημιουργούν «στοιχεία διευθέτησης και προβλεψιμότητας» που απλοποιούν την πολιτική ζωή, παρέχοντας «δεσμούς που συνδέουν τους πολίτες παρά τα πολλά πράγματα που τους χωρίζουν» (στο ίδιο, σελ. 4, 6).

Ανεξάρτητα από τις διαφορετικότητες μεταξύ των ΝΘ προσεγγίσεων, είτε οντολογικές είτε/και θεωρητικές, αυτές μοιράζονται ένα κοινό χαρακτηριστικό: οι θεσμοί έχουν ρόλο στην πολιτική ζωή. Ξεκινώντας από αυτή τη βασική παραδοχή, ο ΝΘ προσφέρει μια νέα προοπτική στη μελέτη των πολιτικών επιστημών,⁴ επειδή ισχυρίζεται ότι η ίδια η πολιτική ζωή και η θεσμική της οργάνωση δεν είναι απλοί καθρέφτες της κοινωνικής πραγματικότητας αλλά διαμορφώνουν καταλυτικά την πολιτική συμπεριφορά. «Χωρίς να αρνείται τη σημασία τόσο του κοινωνικού πλαισίου στο οποίο λειτουργεί η πολιτική όσο και των κινήτρων των δρώντων υποκειμένων» (March and Olsen, 1989, σελ. 17), ο ΝΘ θεωρεί τους πολιτικούς θεσμούς παράγοντες που διαμορφώνουν και αλλάζουν το πολιτικό σύστημα. Επομένως, οι θεσμοί αποτελούν κυρίαρχο ερμηνευτικό παράγοντα της πολιτικής συμπεριφοράς.

Η Lowndes (2010) υποστηρίζει ότι οι ερευνητές που εργάζονται στο πλαίσιο μιας ολοκληρωμένης θεσμικής ανάλυσης θα μπορούσαν να έχουν μια πιο εξελιγμένη και αντανakλαστική εκτίμηση των διαφορετικών προσεγγίσεων του ΝΘ, προσαρμόζοντας και δανειζοντας ιδέες από την καθεμία, λαμβάνοντας, ωστόσο, υπόψη τους κινδύνους που μπορεί να συνεπάγεται η ακατέργαστη σύνθεση των διαφορετικών οντολογικών περιοχών κάθε προσέγγισης. «Υπάρχουν δημιουργικοί χώροι» (Lowndes, ό.π., σελ. 76) μεταξύ των βασικών αξιωμάτων κάθε προσέγγισης και αυτούς τους χώρους πρέπει να κατανοήσουν οι ερευνητές, μαθαίνοντας από τις διαφορετικές προσεγγίσεις και προσαρμόζοντάς τις στις προκλήσεις που παρουσιάζουν τα εμπειρικά δεδομένα.

4. Υπάρχουν πολύ σημαντικές θεωρητικές συμβολές για την επίδραση του ΝΘ στις πολιτικές επιπτώσεις. Ενδεικτικά αναφέρουμε τα παρακάτω: το βιβλίο του Guy Peters, *Institutional theory in political science. The "new institutionalism"* (1999, 2005), το *Oxford handbook of political institutions*, με επιμέλεια των Binder, Rhodes και Rockman (2008), καθώς και το βιβλίο των Lowndes και Roberts (2013) με τίτλο *Why institutions matter*.

Εξάλλου, αυτή η διέλευση μεταξύ των θεωρητικών ορίων αποτελεί και την τρίτη φάση της εξέλιξης του ΝΘ, η οποία αναπτύχθηκε από το 2000 και ύστερα και χαρακτηρίζεται από «σύγκλιση» γύρω από βασικά θέματα αντιπαράθεσης, όπως τον ρόλο του υποκειμένου και τις σχέσεις εξουσίας και «ενοποίησης» γύρω από θεμελιώδεις έννοιες του ΝΘ, όπως οι κανόνες και η αλλαγή (Lowndes and Roberts, 2013). Η τρίτη φάση του ΝΘ δεν εξαντλείται μόνο στη σύνθεση των εσωτερικών θεωρητικών προσεγγίσεών του, αλλά και σε μια θεωρητική πολυσυλλεκτικότητα μέσω της αξιοποίησης ευρύτερων κοινωνικών θεωριών, οι οποίες συμβάλλουν στην καλύτερη κατανόηση της ετερογένειας στους σύγχρονους θεσμούς (Krücken *et al.*, 2017· Farrell, 2018).

Στον πυρήνα της παρούσας μελέτης, υιοθετείται η κανονιστική προσέγγιση του ΝΘ λόγω των αξιακών θέσεών του σχετικά με τα κανονιστικά χαρακτηριστικά των θεσμών (π.χ. αξίες, ιδέες) και του κεντρικού ρόλου που αποδίδεται στα υποκείμενα ως προς τη διαμόρφωση και την αλλαγή των κανόνων των θεσμών. Αν και αυτή η προσέγγιση δίνει περισσότερη έμφαση στη «λογική της καταλληλότητας» (logic of appropriateness) των θεσμών, στον ρόλο τους δηλαδή να καθορίζουν την αρμόζουσα συμπεριφορά, εστιάζει επίσης και στην εξατομικευμένη εφαρμογή ενός θεσμικού κανόνα, δηλαδή στον τρόπο με τον οποίο το κάθε υποκείμενο ερμηνεύει και εφαρμόζει τους κανόνες του παιχνιδιού (March and Olsen, 1989, σελ. 39-52). Όπως αναφέρει ο Peters (1999, σελ. 939), ο κανονιστικός θεσμισμός τονίζει «τον βαθμό στον οποίο η επιλογή μιας πορείας δράσης εξαρτάται από την ερμηνεία μιας κατάστασης παρά από έναν καθαρά εργαλειακό υπολογισμό». Επιπλέον, δίνει ιδιαίτερη έμφαση στους θεσμούς ως δομές εξουσίας, σε αντίθεση με την ορθολογική επιλογή, όπου οι σχέσεις εξουσίας δεν αποτελούν μέρος του αναλυτικού πυρήνα της (Moe, 2003· Heikkila and Andersson, 2018).

Επιπλέον, η έρευνα αξιοποιεί έννοιες και εργαλεία από τη θεωρία της ορθολογικής επιλογής, ιδίως τον ρόλο που αποδίδει στη στρατηγική συμπεριφορά των υποκειμένων για την επίδιξη των ιδίων συμφερόντων τους και τη συστηματικότερη και ακριβέστερη μεθοδολογία για την κατανόηση της σχέσης μεταξύ θεσμών και συμπεριφοράς (Peters, 1999, σελ. 950). Το έργο της Ostrom, ιδιαίτερα όσον αφορά την αλληλεξάρτηση των θεσμών, τα πολλαπλά επίπεδα ανάλυσης και τη σημασία των κανόνων σε χρήση (rules-in-use) (Ostrom, 1986, 1999), επιτρέπει μια λεπτομερή χαρτογράφηση και ανάλυση των κανόνων σε ένα θεσμικό πλαίσιο που σε πολλές περιπτώσεις είναι πολύπλοκο και πολυεπίπεδο (Heikkila and Andersson, *ό.π.*). Αν και αυτές οι έννοιες πρέπει να χρησιμοποιηθούν προσεκτικά λόγω διαφορετικών οντολογικών προελεύσεων σε σχέση με αυτών του κανονιστικού ΝΘ, διευκολύνουν την κατανόηση της διασύνδεσης των κανόνων μεταξύ τους και των κανόνων με τις συμπεριφορές των υποκειμένων.

Τέλος, αντλούνται έννοιες από τον ιστορικό θεσμισμό,⁵ όπως η έννοια της εξαρτημένης τροχιάς⁶ (path dependency) και η ιδιαίτερη προσέγγισή του για τη σχέση μεταξύ δομής και υποκειμένου (Hay and Wincott, 1998). Επειδή ο ιστορικός θεσμισμός δεν έχει ένα συνεκτικό εννοιολογικό πλαίσιο –ο Sanders (2006, σελ. 44) μιλάει για την ανέντακτη σε έναν επιστημονικό τομέα φύση του–, θα πρέπει να αναφερθεί ότι ιδιαίτερα το έργο των Streeck και Thelen (2005) για τη σταδιακή αλλαγή (incremental change) και του Hall (1993) για το παράδειγμα πολιτικής (policy paradigm) επηρέασαν περισσότερο την παρούσα έρευνα. Επίσης, σημαντική επιρροή άσκησε και ο κονστρουκτιβιστικός θεσμισμός (constructivist institutionalism), που εισήγαγε ο Hay (2006) και ανέδειξε τον ρόλο που διαδραματίζουν οι ιδέες στη διαμόρφωση των θεσμικών αποτελεσμάτων. Σύμφωνα με αυτή τη θεωρία, οι θεσμοί είναι στην ουσία το μέσο μεταφοράς κυρίαρχων ιδεών που διαμορφώθηκαν ιστορικά και που ενισχύουν ή περιορίζουν τα υποκείμενα. Η σύγκλιση των διαφορετικών θεωριών επιτρέπει την κατανόηση του τι «πραγματικά» συμβαίνει σε έναν θεσμό ή, όπως χαρακτηριστικά αναφέρει η Ostrom, «πώς γίνονται τα πράγματα εδώ πέρα». Χρειάζεται δηλαδή να γίνει κατανοητό τι αναγνωρίζουν και κατανοούν τα υποκείμενα ως μέσα περιορισμού της συμπεριφοράς τους αλλά δεν θα πρέπει να υποθέσουμε ότι υπάρχει πλήρης συμμόρφωση. Στην πραγματικότητα, υπάρχει αντίσταση, διάσπαση και σταδιακή ανάπτυξη θεσμικών εναλλακτικών που οδηγούν σε αστάθεια και, ενδεχομένως, σε αλλαγή.

Στον ακόλουθο πίνακα (Πίνακας 1) παρουσιάζεται η διακριτή συμβολή κάθε ΝΘ προσέγγισης, σε επίπεδο εννοιών και αναλυτικών εργαλείων, για τη διαμόρφωση του θεωρητικού πλαισίου της έρευνας. Λαμβάνοντας υπόψη ότι οι ΝΘ προσεγγίσεις δεν έχουν μόνο διαφορές αλλά και σημεία σύγκλισης, όπως την από κοινού αναγνώριση της σημασίας των άτυπων κανόνων και την αλληλεξάρτηση των σχέσεων μεταξύ υποκειμένων και θεσμών, ο πίνακας περιλαμβάνει την αποκλειστική συνεισφορά κάθε προσέγγισης με την έννοια ότι αυτές οι θεωρητικές εισροές δεν θα μπορούσαν να απαντηθούν σε άλλες ΝΘ προσεγγίσεις.

5. Για περισσότερες πληροφορίες σχετικά με τον ιστορικό νεο-θεσμισμό, βλ. Pierson and Skocpol (2002).

6. Ο αγγλικός όρος «path dependency» έχει αποδοθεί στην ελληνική γλώσσα με δύο τρόπους: είτε ως «διαδοχική εξάρτηση» [βλ. σχετικά στο Λαδί και Νταλάκου (2011)] είτε ως «εξαρτημένη τροχιά» [βλ. σχετικά Κατσούλης (2019)].

Πίνακας 1: Η συμβολή της κάθε ΝΘ προσέγγισης στο θεωρητικό πλαίσιο της μελέτης

ΝΘ προσεγγίσεις	Συμβολή στο θεωρητικό πλαίσιο ανάλυσης
Κανονιστικός θεσμισμός	Εμπέδωση αξιών και νορμών στους θεσμούς, «πολιτισμική συμπεριφορά»
Θεωρία ορθολογικής επιλογής	Πολλαπλά επίπεδα ανάλυσης, θεσμική αλληλεξάρτηση, «κανόνες σε χρήση»
Ιστορικός θεσμισμός	Εξαρτημένη τροχιά, σταδιακή θεσμική αλλαγή, παράδειγμα πολιτικής
Κονστрукτιβιστικός θεσμισμός	Ιδέες και αφηγήσεις ως ερμηνευτικοί παράγοντες της πολιτικής συμπεριφοράς στο εσωτερικό του θεσμού

2.1.2 Ορισμός του θεσμού και των κανόνων του

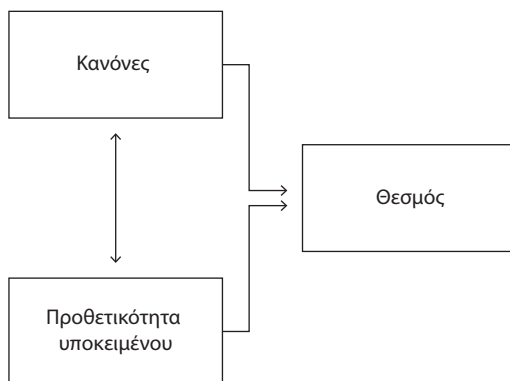
Όπως αναφέρθηκε παραπάνω, οι διαφοροποιήσεις των δύο κύριων ΝΘ προσεγγίσεων στις πολιτικές επιστήμες αντικατοπτρίζονται επίσης και στον διαφορετικό ορισμό του θεσμού και αντίστοιχα των κανόνων που αποτελούν το κύριο συστατικό μέρος ενός θεσμού. Για τον κανονιστικό νεο-θεσμισμό,⁷ οι θεσμοί νοούνται ως «κανόνες και οργανωμένες πρακτικές, εμπεδωμένοι σε δομές νοήματος και πόρων, που είναι σχετικά αμετάβλητοι σε σχέση με τον κύκλο δράσης των ατόμων και σχετικά ανθεκτικοί στις ιδιοσυγκρασιακές προτιμήσεις και προσδοκίες των ατόμων και στις μεταβαλλόμενες εξωτερικές συνθήκες» (March and Olsen, 2006, σελ. 3). Για την ορθολογική επιλογή, «οι θεσμοί αναφέρονται σε κοινά αποδεκτές έννοιες που χρησιμοποιούνται από τα υποκείμενα σε επαναλαμβανόμενες καταστάσεις και που οργανώνονται σε κανόνες, πρότυπα και στρατηγικές» (Ostrom, 1999, σελ. 37). Επομένως, για την κανονιστική προσέγγιση οι θεσμοί ορίζονται ως πολιτισμικές συμβάσεις, γνωστικά πλαίσια και νόρμες, οι οποίες καθορίζουν και καθορίζονται από το υποκείμενο, ενώ για την ορθολογική επιλογή οι θεσμοί αποτελούν τους κανόνες του παιχνιδιού για τη δημιουργία ενός σταθερού πλαισίου που διασφαλίζει τη συλλογική δράση. Παρά τις διαφορές αυτές, και οι δύο ορισμοί παρέχουν στους θεσμούς αυτονομία απέναντι στη συμπεριφορά του υποκειμένου και σε σχέση με το ευρύτερο πλαίσιο και τους αντιμετωπίζουν ως μια περισσότερο ή λιγότερο επαναλαμβανόμενη κατάσταση που εγγυάται τη σταθερότητα μέσα στον χρόνο και στον χώρο και την αναπαραγωγή της. Με αυτόν τον τρόπο, οι θεσμοί μοιάζουν με «δομές», μικρότερου όμως επιπέδου όσον αφορά τον τρόπο με τον οποίο διαμορφώνουν την ατομική συμπεριφορά.

Όπως φαίνεται στο παρακάτω σχήμα (Σχήμα 1), η προσέγγιση της μελέτης σχετικά με τους θεσμούς ακολουθεί τον ορισμό του κανονιστικού θεσμισμού, ο οποίος δεν

7. Τα οντολογικά σύνορα μεταξύ κοινωνιολογικού και κανονιστικού νεο-θεσμισμού είναι δύσκολο να διακριθούν. Ο κοινωνιολογικός νεο-θεσμισμός εφαρμόζεται συνήθως στην έρευνα των κοινωνικών θεσμών, ενώ ο κανονιστικός νεο-θεσμισμός στους πολιτικούς θεσμούς αντίστοιχα. Ωστόσο, ο κοινωνιολογικός νεο-θεσμισμός παρέχει «σημαντικά θεωρητικά δομικά στοιχεία στον κανονιστικό θεσμισμό στο πλαίσιο των πολιτικών επιστημών» (Lowndes, 2010, σελ. 65).

διακρίνει τους κανόνες από τις νόρμες. Επιπλέον, ενσωματώνεται η θέση της ορθολογικής επιλογής σχετικά με τον σκοπό και τους στόχους των υποκειμένων ως κεντρικού συστατικού στοιχείου των θεσμών.⁸

Σχήμα 1: Τα συστατικά στοιχεία ενός θεσμού



Αναλύοντας πιο λεπτομερώς τον ορισμό του κανονιστικού θεσμισμού (March and Olsen, 1989), θα λέγαμε ότι οι πολιτικοί θεσμοί ενσωματώνουν κανόνες και πρακτικές που ορίζουν ποια είναι η κατάλληλη συμπεριφορά των ατόμων σε κάθε περίπτωση ή, με άλλα λόγια, οι θεσμοί ακολουθούν τη λογική της καταλληλότητας. «Οι θεσμοί καθορίζουν μια σειρά από συμπεριφορικές προσδοκίες για κάθε άτομο που κατέχει μια συγκεκριμένη θέση σε έναν θεσμό και στη συνέχεια ενισχύουν συμπεριφορές που είναι κατάλληλες για τον συγκεκριμένο ρόλο και τιμωρούν με κυρώσεις αυτές που είναι ακατάλληλες» (Peters, 1999, σελ. 30). Για να γίνει αυτό, ο κανονιστικός θεσμισμός αναγνωρίζει δύο ιδιότητες των θεσμών: την κατασκευή νοημάτων και την κατανομή των πόρων. Μέσω αυτών των δύο ιδιοτήτων, οι πολιτικοί θεσμοί μπορούν και αλλάζουν τις προτιμήσεις των ατόμων. Επομένως, οι θεσμοί δεν είναι ουδέτεροι μηχανισμοί αλλά συνδέονται άμεσα με την εξουσία και την κυριαρχία. «Οι θεσμοί ενισχύουν ή περιορίζουν το κάθε υποκείμενο ξεχωριστά, καθιστώντας κάθε άτομο περισσότερο ή λιγότερο ικανό να ενεργεί σύμφωνα με τους προδιαγεγραμμένους κανονιστικούς κανόνες κατάλληλης συμπεριφοράς» (March and Olsen, 2006, σελ. 3). Για παράδειγμα, ελέγχοντας ποιες φωνές θα ακουστούν, οι θεσμοί μπορούν να αναδείξουν ορισμένα άτομα και να αποκλείσουν άλλα. Όπως υποστηρίζει η Μοε, «οι θεσμοί μπορεί να αποτελέσουν δομές συνεργασίας. Αλλά μπορεί επίσης να αποτελούν και δομές εξουσίας» και συνεχίζει λέγοντας

8. Αποφεύγουμε τον όρο «στρατηγική» συμπεριφορά που αναφέρει η Ostrom (1999), δεδομένου ότι υποδηλώνει αποκλειστικά μια υπολογιστικά καθοδηγούμενη συμπεριφορά.

ότι αυτές μπορεί να είναι «ωφέλιμες για μερικούς αλλά και επιζήμιες για τους περισσότερους» (Μοε, 2003, σελ. 1, 3).

Προσπαθώντας να κατανοήσουμε ακόμα περισσότερο τη φύση των κανόνων, εντοπίζουμε τις παρακάτω ιδιότητες: Πρώτον, οι κανόνες αναγνωρίζονται από όλους τους συμμετέχοντες σε κάθε συγκεκριμένο θεσμό. Με αυτόν τον τρόπο διαφοροποιούνται από τις προσωπικές συνήθειες και συμπεριφορές (Lowndes, 2010), καθώς οι κανόνες σχετίζονται με κοινωνικές (συνεργατικές) ενέργειες. Δεύτερον, οι κανόνες ακολουθούνται (όχι απαραίτητα πάντα) από τα εμπλεκόμενα άτομα. Έχουν ρυθμιστικό χαρακτήρα, καθορίζοντας την κατάλληλη συμπεριφορά για κάθε υποκείμενο, επομένως οι κανόνες είναι υπεράνω κάθε ατόμου, για αυτό υπάρχουν και «κυρώσεις μη συμμόρφωσης» από τρίτους (March and Olsen, 2006, σελ. 3· Giddens, 1984, σελ. 1-40). Τέλος, οι κανόνες περιλαμβάνουν ένα ευρύ φάσμα χαρακτηριστικών που καθοδηγούν την ανθρώπινη συμπεριφορά, όπως αξίες, πεποιθήσεις, στάσεις και πρακτικές, αλλά η εξουσία τους περιορίζεται στα συγκεκριμένα υποκείμενα που δρουν μέσα σε συγκεκριμένους θεσμούς.

Αν και οι ιδιότητες των κανόνων είναι ευρείες και εκτεταμένες (Peters, 1999· Lowndes, 2010), εξακολουθούν να συνδέονται άμεσα με τις δομές των νοημάτων που εμπεδώνονται σε αυτές. Στο πλαίσιο αυτό, η αναλυτική έμφαση του Hay (2006) στις ιδέες θα μπορούσε επίσης να ενσωματωθεί στον ορισμό των κανόνων. Ειδικότερα, αναζητούμε τις κανονιστικές επιδιώξεις ενός θεσμού που εσωτερικοποιούνται από τους δρώντες της πολιτικής και ορίζουν «το φάσμα των νομιμοποιημένων πολιτικών τεχνικών, μηχανισμών και μέσων, οριοθετώντας έτσι τους ίδιους τους στόχους και τους σκοπούς της πολιτικής» (Hay, 2006, σελ. 66).

Στην παρούσα έρευνα πεδίου, οι εταιρικές σχέσεις που διαμορφώθηκαν σε τοπικό επίπεδο απορρέουν από τις αρχές της ευρωπαϊκής πολιτικής και αποτελούν ένα «πολιτικό παράδειγμα», μέσα από το πρίσμα του οποίου οι εταίροι και οι υπεύθυνοι για τη χάραξη πολιτικής του συνεργατικού σχήματος βλέπουν τη συλλογική δράση και τον «δικό τους ρόλο [...] χωρίς να αμφισβητούν τους γενικούς όρους του συγκεκριμένου παραδείγματος πολιτικής» (Hall, 1993, σελ. 279).

Ο παρακάτω πίνακας (Πίνακας 2) συνοψίζει την παραπάνω συζήτηση, καταγράφοντας τις ιδιότητες των κανόνων και τον ρόλο που διαδραματίζουν στη συλλογική δράση.

Πίνακας 2: Οι ιδιότητες των κανόνων και οι επιπτώσεις τους στη συλλογική δράση

Ιδιότητες των κανόνων	Επιπτώσεις
Από κοινού κατανόηση	Αναγνωρίζονται και ακολουθούνται
Ρυθμιστική	Επιβολή κυρώσεων για μη συμμόρφωση
Κανονιστική	Νοηματοδότηση της δράσης

2.1.3 Τυπικοί/άτυποι κανόνες

Ο ΝΘ αναγνωρίζει ότι οι θεσμικοί κανόνες μπορεί να είναι τυπικοί ή άτυποι. Κάποιοι κανόνες είναι γραμμένοι σε χαρτί, για παράδειγμα το ιδρυτικό κείμενο μιας εταιρικής σχέσης. Αυτοί οι κανόνες είναι τυπικοί, επειδή είναι επίσημοι και άμεσα αναγνωρίσιμοι σε έγγραφα ή νόμους. Ωστόσο, υπάρχουν κανόνες που αναπτύσσονται κατά τη διάρκεια των αλληλεπιδράσεων μεταξύ των εταιρών. Αυτοί οι κανόνες είναι ανεπίσημοι, δεν είναι καταγεγραμμένοι και μπορούν να λάβουν τη μορφή συμβάσεων, πρακτικών και αφηγήσεων (Lowndes, 2005). Ωστόσο, έχουν την ίδια δύναμη με τους τυπικούς, δηλαδή να επιβάλλουν και να ρυθμίζουν τη συμπεριφορά και τις αλληλεπιδράσεις των εμπλεκόμενων εταιρών ορίζοντας «τα πρέπει, τα δεν πρέπει και τα ενδέχεται» (Ostrom, 2005, σελ. 200). Μια βασική διάκριση μεταξύ τυπικών/άτυπων κανόνων είναι ότι οι τυπικοί κανόνες επιβάλλονται από επίσημα επικυρωμένες διαδικασίες, ενώ οι ανεπίσημοι κανόνες αυτο-επιβάλλονται επειδή είναι βαθιά ριζωμένοι σε παραδοσιακές πολιτισμικές αξίες και ιδέες ή επιβάλλονται ανεπίσημα από άλλους θεσμούς, π.χ. τη δημοτική αρχή ή το κράτος. Όποια και αν είναι η πηγή της επιβολής, η παραβίαση των ανεπίσημων κανόνων «επιφέρει πάντα κάποια μορφή αξιόπιστης κύρωσης» (Helmke and Levitsky, 2006, σελ. 5), όπως η κοινωνική αποδοκιμασία ή ο περιορισμός των πόρων. Βάσει εμπειρικών στοιχείων, ο North (1990, σελ. 3, 36-45) υποστηρίζει ότι, παρόλο που οι άτυποι θεσμοί λειτουργούν εκτός των επίσημων εγκεκριμένων διαδικασιών, συχνά είναι εξίσου σημαντικοί με τους επίσημους θεσμούς στη διαμόρφωση των «κανόνων του παιχνιδιού».

Για παράδειγμα, όπως θα αναφερθεί και στο επόμενο κεφάλαιο, η θεωρία των αστικών συστημάτων (urban regime theory) αναδεικνύει τη σημασία των άτυπων συνασπισμών συμφερόντων στη διαδικασία διακυβέρνησης. Οι Rhodes και Marsh (1992) μελετούν επίσης τα δίκτυα πολιτικής και αναδεικνύουν τη διαδικασία με την οποία «οι ανεπίσημες αλλά ελεγχόμενες επαφές μεταξύ ορισμένων συμφερόντων με συγκεκριμένα τμήματα της κυβέρνησης επηρεάζουν τα αποτελέσματα μιας πολιτικής». Μάλιστα, ο Ansell (2006, σελ. 75) αναφέρεται στο «θεσμικό δίκτυο», δεδομένου ότι ένα δίκτυο μπορεί να θεωρηθεί θεσμός στον βαθμό στον οποίο «αντιπροσωπεύει ένα σταθερό ή επαναλαμβανόμενο πρότυπο αλληλεπίδρασης, συμπεριφοράς ή ανταλλαγής μεταξύ ατόμων ή οργανισμών».

Επομένως, η θεσμική ανάλυση θα πρέπει να προσδιορίζει τους τυπικούς και άτυπους κανόνες και τη διασύνδεσή τους μέσα σε μια εταιρική σχέση ή, όπως υποστηρίζει η Ostrom, να εντοπίζει τους κανόνες που χρησιμοποιούνται στην πράξη, «αυτά που πρέπει και δεν πρέπει να κάνεις και οφείλεις να τα μάθεις εφόσον δεν υπάρχουν σε κανένα γραπτό κείμενο» (Ostrom, 1999, σελ. 38). Με αυτόν τον τρόπο, οι ερευνητές «είναι σε θέση να δημιουργήσουν μια πιο εμπεριστατωμένη και ρεαλιστική εικόνα του τι περιορίζει πραγματικά την πολιτική συμπεριφορά και τη λήψη αποφάσεων» (Lowndes, 2010, σελ. 71).

Στις περισσότερες περιπτώσεις, συνυπάρχουν επίσημοι και ανεπίσημοι κανόνες, αλλά το ζήτημα είναι η φύση της σχέσης τους. Η τυπολογία του Lauth (2000) μεταξύ

συμπληρωματικών, αντικρουόμενων και υποκατάστατων άτυπων θεσμών είναι ιδιαίτερα χρήσιμη για την κατανόηση της σχέσης μεταξύ τυπικών και άτυπων κανόνων. Αυτή η τυπολογία, που αναπτύχθηκε περαιτέρω από τους Helmke και Levitsky (2006),⁹ αντιμετωπίζει τους ανεπίσημους κανόνες με πιο πολύπλευρο τρόπο, διακρίνοντας μεταξύ των αποτελεσμάτων των κανόνων και της διαδικασίας για την επίτευξη αυτών των αποτελεσμάτων. Σε ορισμένες περιπτώσεις, οι ανεπίσημοι κανόνες μπορούν να επιτύχουν τα ίδια αποτελέσματα με τους επίσημους, αλλά μέσω διαφορετικής διαδικασίας, ή μπορούν να επιτύχουν ορισμένα αποτελέσματα που δεν καταφέρνουν οι επίσημοι θεσμοί. Επομένως, η τυπολογία αυτή απελευθερώνει τη σχέση τυπικών/άτυπων κανόνων από τον παραδοσιακό δυσλειτουργικό χαρακτήρα τους λόγω της υπονόμευσης της αποτελεσματικότητας των επίσημων θεσμών (March and Olsen, 1989) και αναδεικνύει τη δυναμική και αμοιβαία συνύπαρξη τυπικών και άτυπων κανόνων, όπου οι άτυποι κανόνες θα μπορούσαν ενίοτε να ενισχύσουν ή να υποκαταστήσουν τους τυπικούς κανόνες αντί να τους υπονομεύσουν (Helmke and Levitsky, 2006).

Στον παρακάτω πίνακα (Πίνακας 3) παρουσιάζεται η αλληλεπίδραση των τυπικών και των άτυπων κανόνων με βάση την τυπολογία του Lauth (2000, σελ. 25-26).

Πίνακας 3: Τυπολογία σχέσεων τυπικών/άτυπων κανόνων

Τυπολογία	Σχέση τυπικών/άτυπων κανόνων
Συμπληρωματική	Οι τυπικοί και άτυποι κανόνες αλληλοϋποστηρίζονται
Υποκαθιστάμενη	Οι άτυποι κανόνες κάνουν τη δουλειά των τυπικών κανόνων
Αντιφατική	Ασυμβατότητα μεταξύ τυπικών και άτυπων κανόνων (οι οποίοι παραμένουν ή αλλάζουν)

Στην περίπτωση των συμπληρωματικών κανόνων, οι άτυποι κανόνες συνυπάρχουν με τους τυπικούς κανόνες, ενισχύοντας τη σταθερότητα και την αποτελεσματικότητα των τελευταίων με δύο τρόπους. Κατ' αρχάς, μπορούν να καλύψουν το κενό σε τυπικούς κανόνες προσφέροντας στα δρώντα υποκείμενα πρακτικές που διευκολύνουν τον συντονισμό και τη λήψη αποφάσεων. Επιπλέον, οι ανεπίσημοι κανόνες μπορούν να χρησιμεύσουν ως «θεμελιώδης βάση για τους επίσημους θεσμούς» (Helmke and Levitsky, ό.π., σελ. 14), επειδή, αν και δεν αποτελούν συμφυές μέρος των επίσημων θεσμών, συνδέονται άρρηκτα με αυτούς και επομένως μπορούν να συμπληρώνουν και να ενισχύουν τους επίσημους θεσμούς.

9. Οι Helmke και Levitsky (2006) χρησιμοποιούν τους όρους θεσμός και κανόνας εναλλάξ χωρίς διάκριση. Για τους αναλυτικούς σκοπούς αυτής της έρευνας, όταν αναφερόμαστε στη θεωρία τους, χρησιμοποιούμε τον όρο κανόνα.

Η σχέση υποκατάστασης αναπτύσσεται σε περιβάλλοντα όπου οι επίσημοι κανόνες δεν εφαρμόζονται συστηματικά. Στην περίπτωση αυτή, οι ανεπίσημοι κανόνες επιτυγχάνουν αυτό για το οποίο σχεδιάστηκαν οι επίσημοι κανόνες αλλά δεν πέτυχαν ποτέ. Αυτή η κατηγορία φαίνεται να συνδέεται με τη διάκριση μεταξύ κανόνων σε χρήση (rules-in-use) και προσχηματικών κανόνων (rules-in-form) (Ostrom, 1999, σελ. 37-38), όπου οι πρώτοι ρυθμίζουν την ατομική συμπεριφορά, ενώ οι δεύτεροι παραμένουν ανενεργοί λόγω του αδύναμου χαρακτήρα εφαρμογής τους ή της μη εφαρμογής τους.

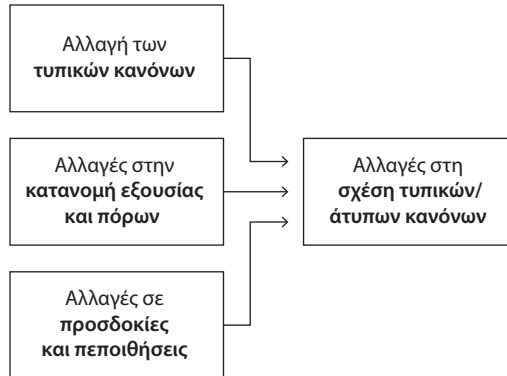
Στην περίπτωση της αντιφατικής σχέσης, οι άτυποι κανόνες είναι ασυμβίβαστοι με τους τυπικούς κανόνες με την έννοια ότι, αν ένα υποκείμενο ακολουθήσει τους ανεπίσημους κανόνες, τότε ουσιαστικά παραβιάζει τους τυπικούς κανόνες. Ο Knight (1992, σελ. 171-173) αναπτύσσει περισσότερο αυτή τη σχέση υπογραμμίζοντας τη σχέση εξουσίας μεταξύ τυπικών/άτυπων κανόνων. Υπάρχουν περιπτώσεις όπου οι άτυποι κανόνες μπορεί να συνεχίσουν να αντιπαράθεται στους νέους επίσημους κανόνες ή ακόμη και να αλλάξουν την κατεύθυνση των επίσημων θεσμικών αποτελεσμάτων λόγω της επίδρασής τους στην κατανομή των πόρων μέσα στον θεσμό ή/και στην ευρύτερη κοινωνία.

Ωστόσο, ένα άλλο ερώτημα, που εξακολουθεί να είναι σημαντικό για την κατανόηση αυτής της σχέσης, είναι το πότε οι αντιφατικοί άτυποι κανόνες χάνουν την αυτονομία τους. Σύμφωνα με τους Helmke και Levitsky (2006, σελ. 22-25), υπάρχουν τρεις πηγές ανεπίσημων θεσμικών αλλαγών (Σχήμα 2), οι οποίες, όπως θα δούμε και παρακάτω, αναγνωρίζονται επίσης και ως παράγοντες που υποστηρίζουν τη θεσμική αλλαγή γενικότερα.

1. Τυπική θεσμική αλλαγή: Η αλλαγή των άτυπων κανόνων θα μπορούσε να προέλθει από τη διαμόρφωση νέων τυπικών κανόνων, οι οποίοι θεωρούνται από τα δρώντα υποκείμενα πιο αποτελεσματικοί από τους άτυπους. Οι νέοι επίσημοι κανόνες αυξάνουν την αποτελεσματικότητά τους προσφέροντας αξιόπιστα αποτελέσματα σε σχέση με τους ανεπίσημους κανόνες και, όπως επισημαίνει και ο North (1990, σελ. 83-91), επιφέρουν αλλαγές στις ίδιες τις διαδικασίες επιβολής.
2. Μεταβολές στην κατανομή της εξουσίας και των πόρων: Μια εναλλακτική πηγή αλλαγής που αναφέρεται επίσης και στον Knight (1992) είναι η αλλαγή στη διανομή πόρων και εξουσίας στον θεσμό ή/και στην ευρύτερη κοινότητα. Αυτή η ανακατανομή θα μπορούσε να αποδυναμώσει τα άτομα που επωφελούνται από τους ανεπίσημους κανόνες και να ενισχύσει νέες ομάδες συμφερόντων που επωφελούνται από τους επίσημους κανόνες.
3. Αλλαγές στις πεποιθήσεις και στις συλλογικές εμπειρίες: Σε αυτή την περίπτωση, η αποδυνάμωση των άτυπων κανόνων δημιουργείται από αλλαγές στις πεποιθήσεις των υποκειμένων σχετικά με τις ευκαιρίες και τα οφέλη των τυπικών κανόνων. Οι σταδιακές διαδικασίες εκμάθησης και η συσσώρευση εμπειριών θα μπορούσαν να μεταβάλουν τις προσδοκίες των ατόμων σχετικά με τους επίσημους θεσμούς. Αυτή η αιτία αλλαγής είναι πολύ σημαντική, διότι μπορεί να συσχετιστεί με τον

βασικό ρόλο των ιδεών που εισήγαγε ο Hay στην εννοιολογική προσέγγιση των θεσμών. Έτσι, κατά την περίοδο θεσμικών αλλαγών, δημιουργούνται οι συνθήκες για μια ιδεολογική αμφισβήτηση, όπου οι «παλιές» ιδέες αντικαθίστανται με νέες (Hay, 2006).

Σχήμα 2: Παράγοντες που αλλάζουν τη σχέση μεταξύ τυπικών/άτυπων κανόνων



Αν και οι Helmke και Levitsky (2006) υποβαθμίζουν τη σημασία της ερμηνείας των κανόνων από τα υποκείμενα και των στρατηγικών επιλογών τους στη θεσμική αλλαγή, συμβάλλουν με το έργο τους σημαντικά στον εντοπισμό των πηγών άτυπης θεσμικής αλλαγής.

2.2 Υποκείμενο, εξουσία και θεσμική αλλαγή

Παραπάνω, αναλύθηκαν εκτενώς οι κανόνες ως μια συνιστώσα των θεσμών και πώς αυτοί περιορίζουν το διαθέσιμο πεδίο δράσης των υποκειμένων. Σε αυτό το μέρος, το κύριο θέμα της ανάλυσης είναι το δρων υποκείμενο και η θεσμική αλλαγή μέσω της ερμηνείας και της αντίστασης του υποκειμένου στους θεσμικούς κανόνες, αλλά και η άσκηση εξουσίας για τον καθορισμό της κατεύθυνσης της θεσμικής αλλαγής. Η Ostrom υποστηρίζει ότι «οι ίδιοι οι θεσμοί είναι αόρατοι» (1999, σελ 36), διότι οι θεσμοί είναι κάτι περισσότερο από οργανώσεις, δεδομένου ότι αποτελούνται από τους κανόνες που εφαρμόζονται στην πράξη και στη δράση των υποκειμένων σε σχέση με τους κανόνες.

Έτσι, είναι αναγκαία η κατανόηση της αλληλεπίδρασης μεταξύ του ατόμου και των κανόνων για την ερμηνεία των θεσμικών αποτελεσμάτων (Rhodes, Binder and Rockman, 2006· Hay, 2006). Όπως υποστηρίζουν οι Hay και Wincott (1998, σελ. 951), «αν ο θεσμός θέλει να αξιοποιήσει πλήρως τη δυναμική του, θα πρέπει να εξετάσει τη σχέση

μεταξύ δομής και υποκειμένου». Κάτι που ακούγεται οξύμωρο, αν λάβουμε υπόψη ότι τη δεκαετία του 1980, όταν ο ΝΘ αρχίζει να αναπτύσσεται, παραμένει προσδεμένος στην προοπτική της ορθολογικής επιλογής, όπου η αλλαγή αποτελεί απλώς «άλλον έναν κύκλο ξεκάθαρων επιλογών για τις δομές και τους κανόνες» (Peters and Pierre, 1998, σελ. 570) σε μια οργανωμένη βάση από το «υπολογιστικό» υποκείμενο. Αλλά και ο κανονιστικός θεσμισμός (και σε μικρότερο βαθμό ο ιστορικός θεσμισμός) δεν έχει κατανοήσει επαρκώς τη σχέση μεταξύ κανόνων και υποκειμένων (Hay and Wincott, 1998, σελ. 6). «Αν και είναι σαφές ότι οι θεσμοί μπορούν να διαμορφώσουν τη συμπεριφορά των ατόμων, η αντίστροφη διαδικασία δεν είναι ιδιαίτερα ξεκάθαρη» (Peters, 1999, σελ. 36).

Το ζήτημα της σχέσης δομής/υποκειμένου είναι κεντρικό όχι μόνο για τους νεο-θεμιστές αλλά και για κάθε πολιτικό επιστήμονα, καθώς προσφέρει εξηγήσεις για την ισορροπία της δυναμικής μεταξύ των βασικών συνισταμένων της κοινωνικής ζωής. Ωστόσο, αυτή η σχέση αποτελεί ένα από τα μακροχρόνια ζητήματα της αντιπαράθεσης μεταξύ των διαφορετικών προσεγγίσεων στις κοινωνικές επιστήμες και σχετίζεται άμεσα με διαφορετικές οντολογικές και επιστημολογικές θέσεις (Marsh, 2010, σελ. 212). Εξάλλου, ο Hay (2002, σελ. 89-93) αναγνωρίζει ότι η σχέση δομής και υποκειμένου δεν πρέπει να αποτελεί πρόβλημα που χρειάζεται να επιλυθεί εμπειρικά μια για πάντα. Αντίθετα, μπορεί να «είναι ένας κώδικας που επιτρέπει να καταχωρηθούν οι οντολογικές διαφοροποιήσεις μεταξύ ανταγωνιστικών προσεγγίσεων» (Hay, ό.π., σελ. 91).

2.2.1 Σχέση δομής/υποκειμένου

Προκειμένου να αποφευχθούν γενικές διατυπώσεις στην ήδη γνωστή συζήτηση για τη σχέση δομής/υποκειμένου προς όφελος λεπτομερέστερων και πιο επεξεργασμένων αναλύσεων, αναφερόμαστε εν συντομία στα κύρια οντολογικά επιχειρήματα ανάλυσης αυτής της σχέσης. Στη συνέχεια διερευνούμε σε βάθος τον ρόλο του υποκειμένου στον κανονιστικό θεσμισμό και τον τρόπο με τον οποίο η θεωρία του κριτικού ρεαλισμού (critical realism) –στις διάφορες παραλλαγές της– μπορεί να εμπλουτίσει τη ΝΘ θεωρία. Όταν αναφερόμαστε στο υποκείμενο και στη δομή με τα γυαλιά του ΝΘ, η δομή προσεγγίζεται σε μεγάλο βαθμό ως οι κανόνες των πολιτικών θεσμών που παρουσιάζουν κανονικότητα και επαναληπτικότητα στον χρόνο, ενώ το υποκείμενο περικλείει τη συμπεριφορά των δρώντων σε αυτούς τους θεσμούς. Επομένως, αν η δομή αναφέρεται σε μεγαλύτερα πλαίσια κοινωνικής ρύθμισης, όπως η οικονομία, η θρησκεία και το φύλο, ο κανόνας αναφέρεται στο ρυθμιστικό πλαίσιο ενός μικρο-επιπέδου, της ίδιας της θεσμικής οργάνωσης.

Η υπάρχουσα βιβλιογραφία για τη σχέση υποκειμένου και δομής περιλαμβάνει τρεις ομάδες προσεγγίσεων: 1) τον δομισμό (structuralism), 2) την προθετικότητα (intentionality) και 3) τη διαλεκτική (dialectic). Στις δύο πρώτες προσεγγίσεις, η σχέση δομής/υποκειμένου αντιμετωπίζεται ως μια δυϊστική έννοια που σημαίνει ότι η δομή και το υποκείμενο είναι ξεχωριστές οντότητες, οι οποίες, ανάλογα με την προσέγγιση,

βρίσκονται σε προνομιακή θέση εναλλάξ. Επί της ουσίας, παρουσιάζονται ως αντιπαρεθετικοί πόλοι. Εάν μια προσέγγιση δίνει προτεραιότητα στη δομή, τότε οφείλει να υποβαθμίσει τον ρόλο του υποκειμένου και αντίστροφα (Hay, 2002, σελ. 95· Marsh, 2010, σελ. 213). Στην τρίτη προσέγγιση, τη διαλεκτική, η δομή και το υποκείμενο δεν είναι χωρισμένες οντότητες αλλά αποτελούν μια αδιάσπαστη ενότητα. Όπως υπογραμμίζει ο Hay, «για να τεθεί πιο απλά, ούτε τα υποκείμενα ούτε οι δομές είναι πραγματικές, εφόσον δεν μπορούν να έχουν οντότητες απομονωμένες η μία από την άλλη, η ύπαρξή τους προϋποθέτει μια σχέση» (Hay, ό.π., σελ. 127).

Ο δομισμός και η προθετικότητα έχουν πολλούς περιορισμούς, καθώς συνδέονται με ολιστικές και αναγωγικές θέσεις, οι οποίες δυσχεραίνουν την κατανόηση της πολυπλοκότητας της κοινωνικής διαδικασίας. Στον αντίποδα, λοιπόν, του διϊσμού έχει αναπτυχθεί μια σειρά από θεωρίες που προσπαθούν να εξαλείψουν την ένταση της αντιπαράθεσης μεταξύ υποκειμένου και δομής, αναδεικνύοντας τον τρόπο με τον οποίο τα δύο αυτά στοιχεία μπορούν να συνεργαστούν σε μια διαλεκτική βάση. Στην αγγλική βιβλιογραφία, εντοπίζονται δύο κυρίαρχες διαλεκτικές προσεγγίσεις: η θεωρία της δομοποίησης (structuration theory) του Giddens (1984) και ο κριτικός ρεαλισμός όπως εκφράζεται από τη μορφογενετική προσέγγιση της Archer (2010) και τη στρατηγική σχεσιακή προσέγγιση των Hay (2002) και Jessop (2005). Παρά τις διαφορές τους, όσον αφορά τον τρόπο με τον οποίο αντιλαμβάνονται τη διαλεκτική σχέση μεταξύ δομής/υποκειμένου (Archer, ό.π.), όλες αυτές οι προσεγγίσεις έχουν τον ίδιο οντολογικό πυρήνα: το πλαίσιο επηρεάζει το υποκείμενο, θέτοντας ευκαιρίες και περιορισμούς για δράση, και τα υποκείμενα σε αυτό το πλαίσιο επιδιώκουν τις προτιμήσεις και τους στόχους τους και, ενεργώντας κατ' αυτόν τον τρόπο, επηρεάζουν την ανάπτυξη του πλαισίου (Hay, 2002). Με βάση αυτή τη θέση, η «δράση» και η «δομή» προϋποθέτουν η μία την άλλη: «η δομική διαμόρφωση είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με την αλληλεπίδραση στην πράξη» (Archer, ό.π., σελ. 226).

Μιλώντας με όρους θεσμικούς αντίστοιχα, τα θεσμικά αποτελέσματα δεν μπορεί παρά να είναι προϊόν της αλληλεπίδρασης μεταξύ κανόνων και υποκειμένου. Από τη μία, οι κανόνες ρυθμίζουν τη συμπεριφορά και διανέμουν εξουσία στα υποκείμενα. Από την άλλη, οι θεσμοί δημιουργούνται και προσαρμόζονται στον χρόνο μέσω του υποκειμένου, το οποίο διαθέτει την ικανότητα (και όχι πάντα την ευκαιρία) να δράσει από μόνο του. Η διαλεκτικότητα έγκειται στο γεγονός ότι το θεσμικό υποκείμενο όχι μόνο περιορίζεται από τους θεσμούς αλλά είναι το ίδιο που έχει την ευθύνη της διαμόρφωσης αυτών των περιορισμών, στους οποίους, όταν τους ερμηνεύει, προσαρμόζεται ή αντιστέκεται. Επομένως, όταν μελετάμε τους θεσμούς, χρειάζεται ταυτόχρονα να μελετάμε το υποκείμενο και την εξουσία αλλά και τις δεσμεύσεις και συμμορφώσεις που προκαλεί η εφαρμογή των κανόνων.

Για τις ανάγκες της συγκεκριμένης έρευνας, δεν υιοθετείται αποκλειστικά μία από τις προαναφερθείσες προσεγγίσεις, αντίθετα χρησιμοποιούνται επιλεκτικά κάποιες

εννοιολογήσεις που μπορεί να έχουν αναλυτική χρησιμότητα για την έρευνα. Αν και αυτή η επιλογή θα μπορούσε να δεχτεί κριτική για εμπειρισμό και εκλεκτισμό, θεωρούμε ότι οι προαναφερθείσες προσεγγίσεις της διαλεκτικότητας μεταξύ δομής/υποκειμένου δεν είναι αντίπαλες, αντίθετα έχουν πολλά κοινά οντολογικά και επιστημολογικά εργαλεία, αφήνοντας περιθώρια για τον συνδυασμό τους.

Η θεωρία της δομοποίησης του Giddens (1984) προσεγγίζει το άτομο ως ενεργό υποκείμενο της κοινωνίας. Αυτό επιτυγχάνεται με την αναγνώριση της ευελιξίας και της ικανότητας των υποκειμένων για γνώση, που σημαίνει ότι «όλα τα ανθρώπινα όντα μαθαίνουν ταχύτερα σε σχέση με τη γνώση που διαθέτουν και την εφαρμόζουν στην παραγωγή και στην αναπαραγωγή των καθημερινών κοινωνικών συναναστροφών τους» (Giddens, ό.π., σελ. 22). Παρ' όλα αυτά, υπογραμμίζει ότι το άτομο χρησιμοποιεί δομικές ιδιότητες σε αυτή τη διαδικασία. Έτσι, ο δυϊσμός της δομής/υποκειμένου υπερκεράζεται στη θεωρία του ως δυαδικότητα της δομής, όπου το «υποκείμενο και η δομή είναι αμοιβαία συγκροτημένα». Η προσέγγισή του περιλαμβάνει δύο σημαντικά ζητήματα για την ανάλυση αυτής της μελέτης:

1. Το υποκείμενο είναι βαθιά ενσωματωμένο σε ρυθμιστικά θεσμικά πλαίσια, ενώ οι θεσμοί θεωρούνται ενσάρκωση της δράσης. Έτσι, όπως υποστηρίζει ο Jessop με σαφήνεια, «οι θεσμοί δεν μπορεί να υπάρχουν ποτέ εκτός συγκεκριμένων πλαισίων δράσης» (Jessop, 2001, σελ. 8). Η δράση αυτή μπορεί να προκύπτει από ένα υποκείμενο ή από μια συλλογικότητα, η οποία μπορεί να αποτελεί μια συμπαγή βάση συλλογικής επιρροής και διεκδίκησης.
2. Το υποκείμενο ενεργεί αλλά η δράση του, ανεξάρτητα από τις προθέσεις του, μπορεί να έχει απρόβλεπτες συνέπειες. Αν και απρόβλεπτες, μπορούν να αλλάξουν τις πεποιθήσεις και τις στάσεις που επηρεάζουν το πολιτικό πλαίσιο. «Η δράση των υποκειμένων, σπάνια έως ποτέ, αφήνει εντελώς αναλλοίωτο το κοινωνικό/πολιτικό πλαίσιο στο οποίο αναδύεται» (Hay, 2009, σελ. 268). Πρόκειται για μια συσσωρευτική προσέγγιση του δρώντα υποκειμένου, όπου η επίδρασή του δεν ερμηνεύεται στιγμιαία αλλά περιλαμβάνει το σύνολο των δράσεων διαφορετικών υποκειμένων μέσα στον χρόνο, τα αποτελέσματα των οποίων δεν θα μπορούσαν να προβλεφθούν από κανένα από τα υποκείμενα που έχουν εμπλακεί σε αυτή τη διαδικασία (Pierson, 2004). Το ενδιαφέρον εδώ έγκειται στην ανάλυση του ρυθμού της αλλαγής αυτού του πλαισίου, το οποίο προκύπτει από την ισορροπία μεταξύ δομής και υποκειμένου σε έναν δεδομένο χωρόχρονο.

Ενσωματώνοντας αυτή τη συζήτηση στο σχέδιο μελέτης του θεσμού των τοπικών συνεργασιών, εξετάζονται οι τρόποι με τους οποίους η εταιρική σχέση εντάσσει πολλούς διαφορετικούς εταίρους, οι οποίοι σε άλλες συνθήκες δεν θα μπορούσαν να συνεργαστούν σε διαδικασίες διαπραγμάτευσης και συλλογικής δράσης για την επίτευξη

συγκεκριμένων αποτελεσμάτων. Ταυτόχρονα, εξετάζεται ο τρόπος με τον οποίο αυτοί οι εταίροι, ακολουθώντας τις στρατηγικές τους, ερμηνεύουν τους κανόνες και εκμεταλλεύονται τις ευκαιρίες που τους προσφέρονται, μεταμορφώνοντας τις θεσμικές διαδικασίες και τα αποτελέσματα της εταιρικής σχέσης. Όπως υπογραμμίζουν οι Lowndes και Roberts (2013), «η αναπαράσταση ενός ρόλου δεν είναι ποτέ τέλεια και υπάρχει πάντα ένα χάσμα μεταξύ “του ιδανικού υποδείγματος ενός κανόνα” και πώς το υπόδειγμα αυτό καταλήγει να χρησιμοποιείται “επιτόπου”. Έτσι, το χάσμα μεταξύ τους αναδεικνύει σημαντικά στοιχεία για τη στρατηγική δράση των υποκειμένων» (Streeck and Thelen, 2005).

Η Elinor Ostrom ήταν η πρώτη που εντόπισε αυτό το χάσμα μέσω της διάκρισης μεταξύ των διαμορφωτών των κανόνων (rule makers) και των αποδεκτών των κανόνων (rule takers), όπου οι τελευταίοι, κατά τη διαδικασία εφαρμογής των κανόνων, έχουν ένα περιθώριο να προβούν σε αλλαγές μέσω ανάπτυξης πρακτικών σε ένα συγκεκριμένο περιβάλλον και σε μια δεδομένη στιγμή.

Αλλά πώς θα μπορούσε να γίνει κατανοητή αναλυτικά η δυναμική αλληλεπίδραση της δομής με το υποκείμενο; Ξεκινώντας από μια άλλη οπτική γωνία, εκείνης του κριτικού ρεαλισμού, ο αναλυτικός διαχωρισμός της δομής και του υποκειμένου (αναλυτικός διϊσμός) της Archer και η έννοια του στρατηγικού υποκειμένου των Hay και Jessop προσφέρουν μια πιο ρεαλιστική κατανόηση αυτής της σχέσης. Σύμφωνα με τη θεωρία της Archer (2010), η δομή προηγείται του υποκειμένου και προσδιορίζεται ένας κύκλος αλλαγής τριών σταδίων μεταβολής κατά την πάροδο του χρόνου: 1) το προϋπάρχον πλαίσιο, 2) οι δομικές προϋποθέσεις και 3) η δράση των υποκειμένων. Κατά την κοινωνική αλληλεπίδραση, τα υποκείμενα δεν επηρεάζονται μόνο από τη δομή, αλλά ταυτόχρονα επιδιώκουν και την ικανοποίηση των δικών τους συμφερόντων, επηρεάζοντας έτσι τα αποτελέσματα που οδηγούν ή όχι στη δομική επεξεργασία (μορφογένεση).

Έτσι, η Archer (ό.π.) ανοίγει τη συζήτηση για την αυτόνομη δύναμη των δομικών περιορισμών και τις διαφορετικές ικανότητες των υποκειμένων να αλλάξουν τις δομές. Υποστηρίζει ότι είναι σημαντικό να διευκρινιστεί τότε, υπό ποιες συνθήκες ή προϋποθέσεις ένα υποκείμενο θα μπορούσε να είναι μεταμορφωτικό και τότε οφείλει να εξυπηρετεί τη λογική της αναπαραγωγής. Αυτές οι συνθήκες σχετίζονται με την ίδια τη φύση της δομής, δηλαδή με την αυστηρότητα των περιορισμών της και με τον βαθμό ελευθερίας που αφήνει στο υποκείμενο.

Μεταφέροντας αυτή τη συζήτηση στο επίπεδο των θεσμών, και ειδικότερα της εταιρικής σχέσης, πώς εντοπίζουμε τον βαθμό ελευθερίας που αφήνουν οι κανόνες ενός θεσμού στο υποκείμενο; Αν και ξεκινώντας από ένα διαφορετικό επιστημονικό πεδίο, αυτό του θεσμικού σχεδιασμού, ο προσδιορισμός ορισμένων επιθυμητών θεσμικών κριτηρίων για τον σχεδιασμό ενός θεσμού θα μπορούσε να διαφωτίσει το εύρος ελευθερίας κάθε κανόνα. Σύμφωνα με τον Goodin (1996), υπάρχουν δύο βασικά κριτήρια του θεσμικού σχεδιασμού, αυτό της αναθεώρησης και αυτό της στιβαρότητας. Από τη μία, οι θεσμοί πρέπει να εξελίσσονται με το πέρασμα του χρόνου υιοθετώντας

καινοτόμους τρόπους λειτουργίας και, από την άλλη, πρέπει να είναι σταθεροί, ώστε να μην αποδομούνται εύκολα από τις αλλαγές που προκαλούν τα άτομα ή το ευρύτερο κοινωνικοοικονομικό πλαίσιο.

Ενώ το επίπεδο της «κατάλληλης» σταθερότητας έναντι της αλλαγής σε έναν «καλό σχεδιασμό» αποτελεί «θέμα διαμάχης και πολιτικής αντιπαράθεσης» (στο ίδιο, σελ. 41), τα κριτήρια αυτά κατευθύνουν την έρευνα εμπειρικά για να προσδιορίσουν τον τρόπο με τον οποίο το υποκείμενο αντιλαμβάνεται και εμπεδώνει τους τυπικούς κανόνες.

Τα παραπάνω δύο βασικά κριτήρια περιλαμβάνουν ένα ακόμα εσωτερικό κριτήριο, που είναι η ευαισθησία στην πολυπλοκότητα της κινητήριας δύναμης των υποκειμένων (στο ίδιο). Οι θεσμοί πρέπει να προσφέρουν χώρο για εναλλακτικούς χειρισμούς από τα υποκείμενα, ώστε να μπορούν να επιδιώξουν τα κίνητρά τους, είτε αυτά είναι ατομικιστικά ή αλτρουιστικά. Για να γίνει αυτό, ένα εργαλείο είναι η δημοσιότητα. Οι θεσμοί πρέπει να λογοδοτούν και να νομιμοποιούνται στους πολίτες. Σε αυτό το σημείο, οι Lowndes και Wilson (2003) προσθέτουν ένα ακόμα νέο κριτήριο, αυτό της σαφήνειας σχετικά με τις αξίες. Υποστηρίζουν ότι η δημοσιότητα απαιτεί σαφή καταγραφή των αξιών που προωθούνται από τους νέους θεσμούς.

Η μεταβλητότητα αποτελεί ένα ακόμα κριτήριο. Ο θεσμικός σχεδιασμός λαμβάνει υπόψη ότι ένα θεσμικό πρότυπο δεν μπορεί να εφαρμοστεί σε κάθε περίπτωση. Για αυτόν τον λόγο, ο θεσμός πρέπει να προσφέρει μια γκάμα συνδυασμού κανόνων, προκειμένου να ενσωματωθεί καλύτερα στο τοπικό περιβάλλον (Goodin, 1996· Lowndes and Wilson, ό.π.). Τα κριτήρια της σαφήνειας και της μεταβλητότητας είναι αρκετά διαφωτιστικά για αυτή την έρευνα. Τα χρηματοδοτικά προγράμματα της ΕΕ, Leader και Equal, εισήγαγαν νέους θεσμούς και πρακτικές στους ελληνικούς δήμους, όπως αυτή της εταιρικής. Αυτές οι «εισαγόμενες» πρακτικές, εάν δεν είναι σαφείς και ευέλικτες, θα μπορούσαν να δημιουργήσουν προβλήματα αντί να προσφέρουν λύσεις, λόγω έλλειψης προσαρμοστικότητας στις τοπικές συνθήκες και νομιμοποίησής τους από την τοπική κοινωνία.

Ο ακόλουθος πίνακας (Πίνακας 4) παρουσιάζει τα παραπάνω κριτήρια για τον σχεδιασμό των κανόνων και τον αντίκτυπό τους στην ελευθερία δράσης των υποκειμένων.

Πίνακας 4: Είδη τυπικών κανόνων και ελευθερία του υποκειμένου

Κριτήρια τυπικών κανόνων	Βαθμός ελευθερίας του υποκειμένου
Σταθερότητα	Οι κανόνες δεν αφήνουν χώρο για «απόκλιση»
Αναθεώρηση	Οι κανόνες ανταποκρίνονται στους σκοπούς και στους στόχους του δρώντα υποκειμένου
Ευαισθησία	Οι κανόνες επιτρέπουν εναλλακτικά κίνητρα: ατομικό συμφέρον έναντι αλτρουισμού
Δημοσιότητα	Κανόνες που είναι δημόσια αποδεκτοί διευκολύνουν/ ελέγχουν τα δρώντα υποκείμενα
Σαφήνεια	Σαφείς κανόνες παιχνιδιού διευκολύνουν/ελέγχουν τα δρώντα υποκείμενα
Μεταβλητότητα	Οι κανόνες μπορούν να προσαρμοστούν στο τοπικό περιβάλλον από τα ίδια τα υποκείμενα

Τέλος, η στρατηγική σχεσιακή προσέγγιση, η οποία, όπως υποστηρίζει ο Jessor (2005), θα μπορούσε να ερμηνευτεί –μεταξύ άλλων– ως μια ιδιαίτερη εκδοχή του κριτικού ρεαλισμού, προσφέρει γόνιμες ιδέες για τη συμπεριφορά των υποκειμένων και τη διαδικασία μάθησης. Αυτή η θεωρία αντιμετωπίζει τα υποκείμενα ως «στρατηγικά» υποκείμενα, που σημαίνει ότι «μπορούν να είναι αναστοχαστικά, να διαμορφώσουν εντός των ορίων τους τις δικές τους ταυτότητες και να ακολουθήσουν έναν στρατηγικό υπολογισμό σχετικά με τα “αντικειμενικά” συμφέροντα που απορρέουν από αυτές τις εναλλακτικές ταυτότητες σε συγκεκριμένες συγκυρίες» (στο ίδιο, σελ. 49). Αυτή η στρατηγική δράση εξαρτάται από τις ικανότητες μάθησης των ατόμων και από την «εμπειρία» που έχουν συσσωρεύσει από την επιδίωξη διαφορετικών στρατηγικών.

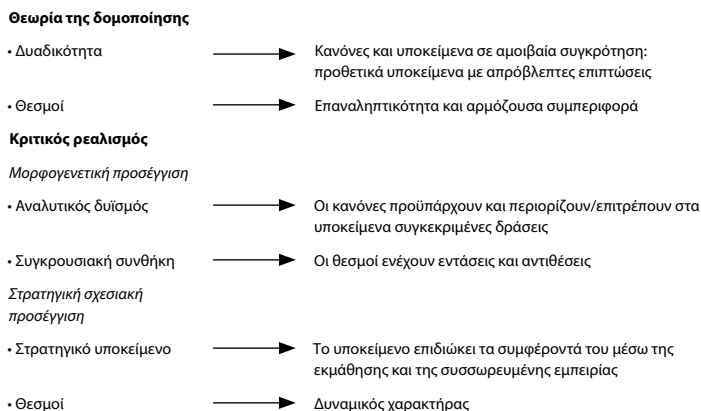
Κατά συνέπεια, η προσέγγιση αυτή εισάγει μια σειρά ερευνητικών θεμάτων σε αυτή τη μελέτη, όπως τον εντοπισμό των κινήτρων και των στόχων των εταίρων, την ικανότητά τους να ενσωματώνουν προηγούμενη γνώση και εμπειρίες στις δραστηριότητές τους, να προγραμματίζουν τη δική τους δράση και, τέλος, να επιδρούν στην εξέλιξη του θεσμικού πλαισίου.

Σύμφωνα με την εκδοχή της στρατηγικής δράσης, το θεσμικό υποκείμενο εμπεριέχει δύο πτυχές: την επιλογή των κανόνων που χρησιμοποιούνται από το σύνολο των τυπικών και άτυπων κανόνων και τη διατήρηση/αλλαγή των κανόνων σε χρήση (Ostrom, 1999). Η δυσκολία εδώ έγκειται στη διάκριση των κανόνων χρήσης, ιδίως των άτυπων κανόνων, από τη στρατηγική των υποκειμένων για την αλλαγή τους. Δεδομένου ότι οι κανόνες σε χρήση είναι κοινές έννοιες στο μυαλό όλων των εμπλεκόμενων ατόμων και παίρνουν νόημα μέσω της ερμηνείας από αυτούς, (οι κανόνες σε χρήση αρχίζουν να υπάρχουν από τη στιγμή που εφαρμόζονται από τους εμπλεκόμενους, για παράδειγμα όταν εξηγούν και δικαιολογούν τη δράση τους), είναι δύσκολο για τον ερευνητή να διακρίνει εάν η μεταμόρφωση των τυπικών κανόνων καθοδηγείται από τον σκοπό

του υποκειμένου για αλλαγή ή από τους άτυπους κανόνες, ιδίως σε περιπτώσεις όπου η αλλαγή είναι αυξητική.

Στο παρακάτω σχήμα (Σχήμα 3) παρουσιάζεται η συνεισφορά κάθε προσέγγισης στο παρόν αναλυτικό πλαίσιο για τη μελέτη της σχέσης μεταξύ υποκειμένου και κανόνων.

Σχήμα 3: Συμβολή των «δύιστικών» προσεγγίσεων στο θεωρητικό πλαίσιο σχετικά με τις σχέσεις κανόνων/υποκειμένων μέσα στον πολιτικό θεσμό



Συμπερασματικά, η θεωρία του Giddens, η οποία ήταν μία από τις πρώτες που πρότεινε έναν πειστικό τρόπο υπέρβασης της αντίθεσης δομής/υποκειμένου, εισάγει την εικόνα μιας επαναλαμβανόμενης κοινωνικής αναπαραγωγής μέσω της επαναληψιμότητας των ενεργειών διαισθητικά και από συνήθεια. Αυτά τα κανονιστικά χαρακτηριστικά σχετίζονται με την παράδοση και τη ρουτίνα. Αντιθέτως, οι προσεγγίσεις του κριτικού ρεαλισμού αναγνωρίζουν τις εντάσεις και τις αντιφάσεις στην κοινωνική αναπαραγωγή, οι οποίες απορρέουν από παραλλαγές, συγκρούσεις και διλήμματα που είναι εγγενή στις δομικές αλληλεπιδράσεις και στις επιλογές των υποκειμένων. Εξετάζει επίσης τα στρατηγικά χαρακτηριστικά του υποκειμένου, δηλαδή την επιδίωξη των συμφερόντων του στο διαθέσιμο θεσμικό πλαίσιο και τις διαφορετικές ικανότητες και ιδιαιτερότητές του.

Εάν η κανονιστική θεσμική προσέγγιση και η ορθολογική επιλογή ενσαρκώνουν μια αντίθεση μεταξύ «πολιτισμικού» και «υπολογιστικού» υποκειμένου, ο κριτικός ρεαλισμός προσπαθεί να εξισορροπήσει αυτή την αντίθεση αναδεικνύοντας κοινωνικοποιημένα υποκείμενα διαμέσου υπολογιστικών διεκδικήσεων. Έτσι, ο κριτικός ρεαλισμός θα μπορούσε να γεφυρώσει την αντίθεση ανάμεσα στον κανονιστικό χαρακτήρα των θεσμών, ο οποίος εκφράζει τη λογική της καταλληλότητας, και στον λειτουργιστικό ρόλο των θεσμών, οι οποίοι, ως υποστηρικτές της επίλυσης συλλογικών προβλημάτων, εκφράζουν τη λογική των υπολογιστικών αποτελεσμάτων. Σχετικά με την τελευταία λογική,

ο Hay υποστηρίζει ότι «υπάρχει ένας σαφής κίνδυνος να μειωθούν όλα τα κίνητρα για πολιτική δράση στο επίπεδο του καθαρού μηχανιστικού μέσου» από την άποψη της «επιδίωξης στόχων υλιστικών συμφερόντων» (Hay, 2009, σελ. 273). Ωστόσο, παρόμοιος κίνδυνος ελλοχεύει και όταν οι μελέτες ερμηνεύουν την πολιτική συμπεριφορά μόνο μέσω κανονιστικών δομικά ενσωματωμένων κινήτρων, ξεχνώντας τα ιδιοτελή συμφέροντα κάθε υποκειμένου.

2.2.2 Εξουσία και θεσμική αλλαγή

2.2.2.1 Εξουσία

Οι κανόνες ενσωματώνουν διαφορετικές σχέσεις εξουσίας (Moe, 2003· Goodin 1996). Προβάλλοντας «συνταγές» κατάλληλης συμπεριφοράς, οι κανόνες ενεργοποιούν/περιορίζουν τα υποκείμενα, αλλά δεν το κάνουν με τον ίδιο τρόπο για όλους. Εντούτοις, αν ολοκληρωθεί εδώ η ανάλυση, ουσιαστικά παραβλέπουμε την προθετική προσέγγιση της εξουσίας όπως αυτή αναλύεται από τις πλουραλιστικές θεωρίες και τη θεωρία των ελίτ, όπου το υποκείμενο ενεργεί «σε μεγάλο βαθμό χωρίς περιορισμό από τους θεσμούς» (Lowndes and Roberts, 2013). Επιπλέον, ορίζουμε τους κανόνες με έναν ντετερμινιστικό τρόπο, ως δομές εξουσίας που διαμορφώνουν τη συμπεριφορά των υποκειμένων, όπως συναντώνται κυρίως στον μαρξιστικό δομισμό. Με αυτόν τον τρόπο αδυνατούμε να συσχετίσουμε με έναν διαλεκτικό τρόπο τη δομή και το υποκείμενο όσον αφορά τις σχέσεις εξουσίας.

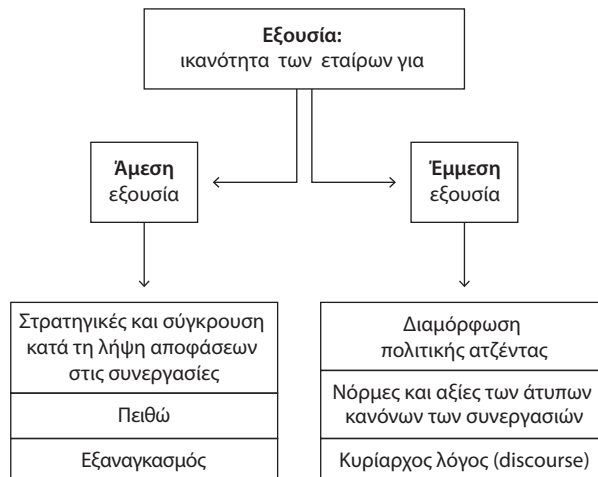
Για τον Giddens, όπως και για όλους τους άλλους υποστηρικτές της δυαδικότητας δομής/υποκειμένου, οι δομές και οι θεσμικοί κανόνες δεν ταυτίζονται με την άσκηση της εξουσίας αλλά με πόρους στους οποίους δύνανται να έχουν πρόσβαση τα υποκείμενα. Οι κανόνες, επίσημοι και ανεπίσημοι, καθορίζουν τις θέσεις εξουσίας του υποκειμένου, αλλά είναι το υποκείμενο που έχει την ικανότητα να τις χρησιμοποιεί ή να τις αλλάζει. Έτσι, η εξουσία βασίζεται στη μετασχηματιστική ικανότητα του υποκειμένου σε δράση. Εδώ και πάλι η δομή και το υποκείμενο γίνονται αλληλένδετα, αφήνοντας στο υποκείμενο σημαντικά περιθώρια στη διαδικασία (ανα)παραγωγής σχέσεων εξουσίας. Δεδομένου ότι η εξουσία είναι ζήτημα του δρώντα υποκειμένου και η δράση/αδράνεια του υποκειμένου επηρεάζει τη δομή και την κοινωνική αλλαγή, η εξουσία και η αλλαγή αποτελούν αναπόσπαστα μέρη της σχέσης δομής/υποκειμένου και γι' αυτό και εμφανίζονται συστηματικά στη σχετική συζήτηση.

Αλλά με ποιους συγκεκριμένους τρόπους το υποκείμενο αλληλεπιδρά με τις δομές κατά την παραγωγή της εξουσίας; Ο Hay (2002, σελ. 184-187) αναγνωρίζει ότι το υποκείμενο μπορεί να έχει πρόσβαση σε δύο τύπους εξουσίας: 1) την ικανότητα άμεσης εξουσίας, που ορίζεται ως «διαμόρφωση συμπεριφοράς» (conduct shaping), και 2) την ικανότητα έμμεσης εξουσίας ή «διαμόρφωση πλαισίου» (context shaping). Στην πρώτη, η εξουσία είναι άμεση και αναφέρεται στην κλασική πλουραλιστική καταγραφή της

εξουσίας, όπου ο Α υποχρεώνει τον Β να κάνει κάτι που δεν θα έκανε αλλιώς. Όπως φαίνεται στο παρακάτω σχήμα (Σχήμα 4), οι πρακτικές που σχετίζονται με την άμεση εξουσία είναι «η λήψη αποφάσεων, ο φυσικός και ψυχολογικός εξαναγκασμός, η πειθώ και ο εκβιασμός» (Hay, 1997, σελ. 7). Η έμμεση εξουσία αναφέρεται στην ικανότητα των ατόμων να διαμορφώνουν δομές, θεσμούς και οργανισμούς με τρόπο ώστε να αλλάζουν τις συνθήκες τού τι είναι δυνατό για τους άλλους ή, όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται, η εξουσία «που ορίζει το εύρος των δυνατοτήτων των άλλων» (Hay, ό.π., σελ. 50). Ο Hay (2002, σελ. 186) σημειώνει ότι «αυτή είναι μια έμμεση μορφή εξουσίας, όπου η εξουσία διαμεσολαβείται και ενσαρκώνεται στις δομές».

Μιλώντας με θεσμικούς όρους, αυτή η εξουσία αφορά την ικανότητα του υποκειμένου να «παίζει» με την ερμηνεία των κανόνων, επαναπροσδιορίζοντας το θεσμικό πλαίσιο στο οποίο οι άλλοι φορείς συνεχίζουν να ενεργούν. Αυτή η εξουσία είναι συνήθως «έμμεση, λανθάνουσα και συχνά έχει ακούσιες συνέπειες» (στο ίδιο, σελ. 186) αλλά μπορεί επίσης να προσφέρει «πόρους για την πιθανή άσκηση άμεσης εξουσίας» (Hay, 1997, σελ. 7). Η έμμεση εξουσία θα μπορούσε να εντοπιστεί στους κανόνες και στις αξίες των άτυπων κανόνων για την αρμόζουσα συμπεριφορά, στα αφηγήματα που καθοδηγούν τις δραστηριότητες των θεσμών και στη ρύθμιση της πολιτικής ατζέντας. Στο ακόλουθο σχήμα καταγράφουμε τον τρόπο με τον οποίο η θεωρία της εξουσίας του Hay διαφωτίζει την παρούσα έρευνα πεδίου σχετικά με τον προσδιορισμό και τη χαρτογράφηση των σχέσεων εξουσίας μέσα στις συμπράξεις.

Σχήμα 4: Η εννοιολόγηση της εξουσίας του Hay, προσαρμοσμένη στην ανάλυση των σχέσεων εξουσίας μέσα στα συνεργατικά σχήματα



Η έννοια της έμμεσης εξουσίας του Hay διατηρεί στενούς δεσμούς με το «τρίτο πρόσωπο της εξουσίας» (third face of power) του Lukes (2005), αλλά ακολουθεί μια αναλυτική προσέγγιση της εξουσίας χωρίς κανονιστικές προϋποθέσεις και αρνητικές παραδοχές. Επιπρόσθετα, αυτή η δυνατότητα αντίληψης της εξουσίας που επιτρέπει στα υποκείμενα να έχουν ένα «αποτέλεσμα» πάνω στο πλαίσιο ταιριάζει και με τη θετική αντίληψη του Stone για την εξουσία στη συλλογική δράση των αστικών καθεστώτων (Stone, 2005). Όπως αναλύεται στο επόμενο κεφάλαιο, ο Stone συζητά για την παραγωγική εξουσία της συλλογικής δράσης, η οποία βρίσκει λύσεις σε κοινά προβλήματα.

2.2.2.2 Θεσμική αλλαγή

Η αναγνώριση της αλληλεπίδρασης μεταξύ υποκειμένου και θεσμού, καθώς και η εξουσία υπό τη μορφή της «διαμόρφωσης πλαισίου» σχετίζονται άμεσα με το ζήτημα της θεσμικής αλλαγής. Η εξουσία και η αντίσταση από τα υποκείμενα παίζουν σημαντικό ρόλο εφόσον οι θεσμοί «ανακαλύπτονται, επινοούνται, προτείνονται, απορρίπτονται ή προς το παρόν υιοθετούνται» (Streeck and Thelen, 2005). Όπως αναφέρθηκε παραπάνω, οι θεσμοί προσφέρουν πρότυπα συμπεριφοράς που ρυθμίζουν την κοινωνική ζωή και έτσι σχετίζονται άμεσα με τη σταθερότητα. Ωστόσο, οι θεσμοί δεν είναι στάσιμα αντικείμενα αλλά διαδικασίες που αλλάζουν με την πάροδο του χρόνου (Lowndes, 2001· Goodin, 1996· Offe, 1996). Με αυτόν τον τρόπο, αφενός, οι θεσμοί επιφέρουν την τάξη και τη σταθερότητα στην πολιτική ζωή, διαμορφώνοντας τις καταστάσεις και τον αντίστοιχο ρόλο που πρέπει να εκπληρώσει το υποκείμενο και, αφετέρου, εκφράζουν την ευελιξία και την προσαρμογή, συνδυάζοντας τη δράση των υποκειμένων με νέους κανόνες σε νέες καταστάσεις. Οι March και Olsen (2006, σελ. 7) υπογραμμίζουν σχετικά ότι «οι θεσμοί δεν είναι στατικοί και η θεσμοθέτηση δεν είναι μια αναπόδραστη διαδικασία [...], ωστόσο οι εσωτερικές τους δομές και κανόνες δεν μπορούν να τροποποιηθούν αυθαίρετα».

Η θεσμική αλλαγή είναι μια έννοια που διαπερνά όλη τη μελέτη περίπτωσης, διότι αναφέρεται από τους εταίρους ως κάτι: α) που συνέβη μέσω διαδικασιών μάθησης και εμπειριών από προηγούμενες συνεργασίες και θεματικά δίκτυα, β) που πραγματοποιείται κατά τη διάρκεια της ανάπτυξης της εταιρικής σχέσης μέσω της δράσης τους και των αλλαγών στο ευρύτερο πλαίσιο και γ) που θα συμβεί στο μέλλον λόγω της επίδρασης των κανόνων και των υποκειμένων σε άλλα θεσμικά όργανα. Έτσι, η αλλαγή είναι μια συνεχής διαδικασία μέσα στον χρόνο.

Όσον αφορά τον τρόπο με τον οποίο οι νέοι θεσμοί αντικαθιστούν τους παλιούς, ο Goodin (1996, σελ. 24-30) υποστηρίζει ότι υπάρχουν τρία μοντέλα αλλαγής: 1) ατύχημα, 2) εξέλιξη και 3) σκόπιμη παρέμβαση από άτομα ή οργανωμένες ομάδες που λειτουργούν στοχευμένα. Στον συνδυασμό της εξέλιξης και της σκόπιμης παρέμβασης βρίσκεται η αλληλεπίδραση μεταξύ δομής και υποκειμένου. Από τη μία πλευρά, η διαδικασία εξέλιξης του ίδιου του θεσμού, όπως καθορίζεται από εξωτερικούς παράγοντες, και, από

την άλλη, οι προθετικές παρεμβάσεις εσωτερικά του θεσμού, που ερμηνεύουν και εφαρμόζουν αυτή την εξέλιξη, δημιουργούν μια νέα κοινωνική ρύθμιση (Goodin, 1996). Ο Goodin ισχυρίζεται επίσης ότι ακόμη και η διαδικασία της θεσμικής εξέλιξης, σύμφωνα με την οποία επιβιώνουν τελικά οι θεσμοί που ανταποκρίνονται καλύτερα στο περιβάλλον τους, «εμπλέκει τις προθετικές πράξεις των σκοποθετικών υποκειμένων, είτε άμεσα είτε έμμεσα» (στο ίδιο, σελ. 26). Ο επιλεκτικός θεσμός θα επιβιώσει μέσω της ερμηνείας από τα δρώντα υποκείμενα και των αλληλεπιδράσεών τους. «Ένας θεσμός μπορεί έτσι να είναι το προϊόν της προθετικής δράσης, χωρίς όμως να είναι κυριολεκτικά το προμελετημένο προϊόν των ενεργειών ενός μόνο υποκειμένου» (στο ίδιο, σελ. 28).

Συμπερασματικά, η θεσμική αλλαγή εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τα υποκείμενα που επιδιώκουν την αναδιαμόρφωση των κανόνων, προκειμένου αυτοί να ανταποκριθούν στις επιδιώξεις τους. Στην περίπτωση των θεσμών που «εισάγονται» από άλλες χώρες ή την ΕΕ, όπως στην περίπτωση αυτής της έρευνας, εμπειρικά δεδομένα καταδεικνύουν ότι οι «ηγέτες έχουν σημασία περισσότερο από τους ίδιους τους θεσμούς» (Jowitt, 1992, στο Streeck and Thelen, 2005, σελ. 10), γεγονός που συνάδει άμεσα με το επιχείρημα του Goodin σχετικά με τη σημασία του δρώντα υποκειμένου. Ειδικότερα, όταν δημιουργούνται νέοι επίσημοι θεσμοί, οι παραδοσιακοί επίσημοι και ανεπίσημοι θεσμοί αντιτίθενται έντονα στους νέους. Σε αυτό το πλαίσιο, το οποίο είναι παρόμοιο με εκείνο των ανήσυχων περιόδων ή περιόδων κοινωνικού μετασχηματισμού, όπως αναφέρεται και από την Ann Swidler (1986, στο Streeck and Thelen, ό.π., σελ. 10), το υποκείμενο έχει περισσότερες ευκαιρίες να επιλέξει στρατηγικές δράσεις από το παλαιό ή το νέο θεσμικό πλαίσιο με σημαντικές επιπτώσεις ως προς την κατεύθυνση της αλλαγής. Όπως υπογραμμίζουν και οι θεωρίες εξευρωπαϊσμού, ο ρόλος των «διαχειριστών» (entrepreneurs), που διαδραματίζουν μεσολαβητικό ρόλο στην ομαλή εισαγωγή των νέων κανόνων στο υπάρχον θεσμικό περιβάλλον (Borzell and Risse, 2000), είναι κρίσιμης σημασίας για τη διευκόλυνση της υλοποίησης των «εισαγόμενων» θεσμικών κανόνων στο εθνικό πλαίσιο κάθε κράτους μέλους (βλ. πιο αναλυτικά στο επόμενο κεφάλαιο).

Όσον αφορά τους τύπους των θεσμικών μεταβολών (Πίνακας 5), πολύ χρήσιμη είναι η διάκριση των Streeck και Thelen (ό.π.) μεταξύ της βαθμιαίας/αιφνίδιας διαδικασίας αλλαγής και της συνέχειας/ασυνέχειας ως προς τα αποτελέσματα της αλλαγής. Στην περίπτωση της αιφνίδιας αλλαγής, τα αποτελέσματα μπορεί να είναι άμεσα, εφόσον η υφιστάμενη θεσμική διαμόρφωση δεν μπορεί να προσφέρει λύσεις στις υπάρχουσες αλλαγές, επομένως νέοι θεσμοί εγκαθιδρύονται. Μπορεί, όμως, οι υπάρχοντες θεσμοί να επιβιώσουν και να προσαρμοστούν στις νέες συνθήκες. Στην περίπτωση της βαθμιαίας αλλαγής, όταν υπάρχει συνέχεια, δεν υπάρχει μια «βαθιά» αλλαγή στη λειτουργία του θεσμού όπως στην περίπτωση της ασυνέχειας, όπου η αλλαγή είναι εμφανής.

Πίνακας 5: Τύποι θεσμικών αλλαγών με βάση τις διαδικασίες και τα αποτελέσματα από Streeck και Thelen (2005)

Διαδικασία αλλαγής	Αποτελέσματα της αλλαγής	
	Συνέχεια	Ασυνέχεια
Βαθμιαία	Αναπαραγωγή μέσω προσαρμογής	Σταδιακός μετασχηματισμός
Αιφνίδια	Επιβίωση και επάνοδος	Διάλυση και αντικατάσταση

Από την παραπάνω τυπολογία ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει ο σταδιακός μετασχηματισμός, που περιλαμβάνει μια «βαθμιαία αυξανόμενη αλλαγή με μετασχηματιστικά αποτελέσματα» (στο ίδιο, σελ. 13). Μια τέτοια προσέγγιση ξεπερνά τις παραδοσιακές αντιλήψεις των θεσμικών αλλαγών που προκαλούνται από απότομους εξωτερικούς κλονισμούς (external shocks) ή μοντέλα «σταμάτα-ξεκίνα» (stop-go models) και υποστηρίζει ότι οι σταδιακές αλλαγές μπορεί να έχουν μεταμορφωτικές επιδράσεις. Επί της ουσίας, η αλλαγή και η σταθερότητα ενός θεσμού αντιμετωπίζονται ταυτόχρονα και όχι ξεχωριστά. Παρόλο που οι νέες πρακτικές κερδίζουν το προβάδισμα εις βάρος των παραδοσιακών θεσμικών κανόνων και συμπεριφορών, κρίνοντάς τους ως αναχρονιστικούς ή/και διεφθαρμένους, αυτή η αλλαγή βρίσκεται σε εξέλιξη, αφού αυτές οι πρόσφατες πρακτικές δεν έχουν κυριαρχήσει στις παλιές. «Και οι δύο συνυπάρχουν, αλλά με την ύπαρξη των πρώτων να θέτουν υπό αμφισβήτηση την υπεροχή των προηγούμενων για τους οποίους θεωρείται δεδομένη» (στο ίδιο, σελ. 31). Ο συσχετισμός εξουσίας των παλαιών και των νέων θεσμών στην περίπτωση του σταδιακού μετασχηματισμού θα μπορούσε να συνδεθεί με τη συζήτηση του Lauth (2000) σχετικά με τους λόγους αποδυνάμωσης των άτυπων κανόνων έναντι των νέων επίσημων κανόνων (βλ. Ενότητα 2.1).

2.3 Οι θεσμοί στο ευρύτερο περιβάλλον

Οι θεσμοί δεν υπάρχουν μόνοι τους μέσα στην κοινωνία. Αντίθετα, αναδύονται σε ένα κοινωνικό πλαίσιο που δημιουργεί ευκαιρίες, περιορισμούς, αξίες και αφηγήσεις (Streeck and Thelen, ό.π.). Επιπλέον, όπως υποστηρίζει η Ostrom (2005, σελ. 6) σε σχέση με την ποικιλομορφία και τα πολλαπλά επίπεδα της ανθρώπινης συμπεριφοράς, «κάθε φορά που αλληλεξαρτώμενα άτομα θεωρείται ότι ενεργούν με οργανωμένο τρόπο, πολλά επίπεδα καθολικών στοιχείων δημιουργούν τη δομή που επηρεάζει τη συμπεριφορά τους και τα αποτελέσματα που επιτυγχάνουν». Συνεπώς, τα εταιρικά σχήματα αυτής

της έρευνας δεν κινούνται σε ένα κοινωνικοοικονομικό και πολιτικό κενό, αλλά βασίζονται σε παρελθούσες και υπάρχουσες δομές και σχέσεις.

Αν και υπάρχει μια πληθώρα μεταβλητών που θα μπορούσαν να επηρεάσουν τους θεσμούς, η πρόκληση για τους θεωρητικούς της θεσμικής ανάλυσης είναι να επιλέξουν το κατάλληλο εύρος των επεξηγηματικών μεταβλητών που ταιριάζουν στην υπό μελέτη περίπτωση (στο ίδιο). Επομένως, η σύνθεση των μεταβλητών εντοπίζεται εμπειρικά (από το να είναι προκαθορισμένη οντολογικά) και δεν αποτελεί μια λύση που ταιριάζει σε κάθε περίπτωση. Στην παρούσα έρευνα πεδίου, εντοπίστηκαν δύο μεγάλες δομές που επηρεάζουν τη στρατηγική ανάπτυξη των εταιρικών σχέσεων, της οικονομίας και του πολιτισμού, και δύο μεσο-επιπέδου δομές, αυτές της θεσμικής κληρονομιάς και της θεσμικής αλληλεξάρτησης. Όλες οι παραπάνω δομές αντιμετωπίζονται ως εξωγενείς μεταβλητές, οι οποίες επηρεάζουν τη στρατηγική δράση των εταιρών, καθώς και την αλληλεπίδραση μεταξύ τυπικών/άτυπων κανόνων και δράσης των υποκειμένων. Ωστόσο, λόγω της επικέντρωσης της προσοχής μας στη θεσμική ανάλυση των πολιτικών φαινομένων και ειδικότερα στην υιοθέτηση της κανονιστικής προσέγγισης, οι παράγοντες της θεσμικής κληρονομιάς, της θεσμικής αλληλεξάρτησης και της θεσμικής εμπέδωσης πολιτισμικών στοιχείων αναλύονται σε μεγαλύτερο βάθος. Κατά συνέπεια, δίνεται λιγότερη προσοχή στους κοινωνικοοικονομικούς παράγοντες, χωρίς αυτό να σημαίνει τη μη αναγνώριση της καθοριστικής επίδρασής τους.

Επιπλέον, η σπουδαιότητα του χρόνου και του χώρου όπου αναπτύσσονται αυτές οι δομές αναδεικνύεται αναλυτικότερα. Σε αυτή την προσέγγιση, ακολουθείται το επιχείρημα του Jessor (2001, 2005), ο οποίος υποστηρίζει ότι οι δομικοί περιορισμοί δεν θα μπορούσαν να αναλυθούν εκτός συγκεκριμένου χρονικού και χωρικού πλαισίου, αφού οι «χωροχρονικές ιδιότητες έχουν τις δικές τους ειδικές ικανότητες να επεκτείνουν τις κοινωνικές σχέσεις» (Jessor, 2001, σελ. 9). Επομένως, στη συγκεκριμένη έρευνα προσδιορίζονται το μοναδικό τοπικό πλαίσιο και ο χρονικός ορίζοντας των δομών που επηρεάζουν τη συνεργατική ικανότητα των εταιρών και τη δυναμική της θεσμικής αλλαγής. Χαρακτηριστικά αναφέρουν οι Lowndes και Roberts (2013, σελ. 141) ότι, για να καταλάβουμε έναν θεσμό και την αλλαγή του, χρειαζόμαστε «έναν ευρυγώνιο φακό για να κατανοήσουμε τον πολιτικό χώρο και μια προβολή στον χρόνο ώστε να κατανοήσουμε τον πολιτικό χρόνο».

Παρακάτω παρουσιάζουμε τα βασικά χαρακτηριστικά του τοπικού εξωτερικού περιβάλλοντος.

2.3.1 Κοινωνικοοικονομικοί παράγοντες

Σύμφωνα με τη Lowndes (2001), οι πολιτικοί θεσμοί και οι προτιμήσεις των υποκειμένων δεν είναι ανεξάρτητοι από άλλους τομείς της κοινωνικοοικονομικής ζωής. Υπάρχουν μακροοικονομικά και κοινωνικο-δημογραφικά χαρακτηριστικά που διαρθρώνουν το σύνολο των κινήτρων των ατόμων σε μια κατάσταση και επηρεάζουν τις θεσμικές

διαδικασίες (Ostrom, 2005, σελ. 2· Jessop, 2001, σελ. 2). Ειδικότερα, η έρευνά αναλύει λεπτομερώς τρεις ομάδες δεικτών: 1) τις δημογραφικές μεταβολές του πληθυσμού (γήρανση, νεανικότητα, μέγεθος πληθυσμού και αστικοποίηση), 2) τις οικονομικές μεταβολές (τομείς παραγωγής, ΑΕΠ ανά περιφέρεια, απασχόληση) και 3) τη γεωπολιτική θέση (γεωγραφική θέση, μέγεθος και διοικητική οργάνωση).

2.3.2 Θεσμική αλληλεξάρτηση

Κάθε θεσμός αποτελεί μέρος ενός πλέγματος θεσμών που διαμορφώνουν και διαμορφώνονται από ομάδες ατόμων και αλληλεξαρτώνται μεταξύ τους. Επομένως, υπάρχει μια ευρεία δέσμη κάθετης και οριζόντιας θεσμικής αλληλεξάρτησης που έχει αντίκτυπο στη λειτουργία της εταιρικής σχέσης, είτε ενισχύοντάς την ή αποδυναμώνοντάς την. Ειδικότερα, σε αυτή τη μελέτη περίπτωσης, στην οποία εμπλέκονται τρία διαφορετικά γεωγραφικά επίπεδα διακυβέρνησης, αυτό της ΕΕ, του κράτους και του δήμου, είναι σημαντικό να γίνουν κατανοητές οι διαδικασίες της εταιρικής σχέσης στο σύνολο του συστήματος διακυβέρνησης και να αξιολογηθούν τα εμπόδια και οι δυνατότητες συνεργασίας που επιβάλλονται από την υπάρχουσα πολιτική αλληλεξάρτηση. Μελετάμε δηλαδή τον βαθμό στον οποίο οι υπάρχουσες μορφές και πρακτικές της ευρωπαϊκής και εθνικής διακυβέρνησης, καθώς και ο υφιστάμενος ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης διαμορφώνουν το πολιτικό πλαίσιο, τις αξίες και τις πρακτικές και των δύο υπό μελέτη εταιρικών σχέσεων. Εκτός από τους πολιτικούς θεσμούς, αναφερόμαστε επίσης και στις οριζόντιες αλληλεπιδράσεις της τοπικής διακυβέρνησης με τα θεσμικά όργανα της κοινωνίας των πολιτών (ΜΚΟ, πολιτικά κόμματα και συνεταιρισμοί κ.λπ.) και του ιδιωτικού τομέα (επιμελητήρια, τοπικές ομάδες συμφερόντων κ.λπ.) που κατευθύνουν σε συγκεκριμένα μονοπάτια τις συμπεριφορές των εταίρων.

2.3.3 Θεσμικές κληρονομίες

Η υφιστάμενη θεσμική διαμόρφωση εμπεριέχει αποτυπώματα του παρελθόντος. Οι θεσμοί έχουν ιστορικές ρίζες και ο ιστορικός θεσμισμός έχει επικεντρωθεί ακριβώς στη μελέτη της θεσμικής ιστορικής κληρονομιάς. Δίνει ιδιαίτερη έμφαση στη μελέτη της θεσμικής ανάπτυξης μέσω της υπαγωγής της σε μια «εξαρτημένη τροχιά» (path dependencies) με ακούσιες συνέπειες (Hall and Taylor, 1996, σελ. 938). Τα διαφορετικά ιστορικά πλαίσια προσφέρουν διαφορετικές ευκαιρίες και περιορισμούς στα θεσμικά όργανα και στη συμπεριφορά των υποκειμένων (March and Olsen, 2006, σελ. 11-15). Ωστόσο, διαφορετικές προσεγγίσεις του ιστορικού θεσμισμού αποδίδουν διαφορετικό επίπεδο επιρροής του ιστορικού πλαισίου.¹⁰

10. Υπάρχει η ήπια εκδοχή του επιχειρήματος της «εξαρτημένης τροχιάς», η οποία αναγνωρίζει τον τρόπο με τον οποίο οι προηγούμενες πρακτικές και αντιλήψεις γραφειοκρατικών και πολιτικών θεσμών περιορίζουν τις νέες πρακτικές και τις μελλοντικές δυνατότητες αλλαγής, και η σκληρή εκδοχή, που υποστηρίζει τις δυσκολίες στην αλλαγή των πρακτικών λόγω αντοχής των θεσμών στην αλλαγή (Pierson, 2000).

Σε αυτή την έρευνα, αξιοποιούμε μια ευρεία αντίληψη της «εξαρτημένης τροχιάς» όπως ορίζεται από τον Sewell (1996, σελ. 262-263, στο Pierson, 2000, σελ. 252), «αυτό που συνέβη σε προγενέστερο χρονικό σημείο θα επηρεάσει τα πιθανά αποτελέσματα μιας σειράς γεγονότων που λαμβάνουν χώρα σε ένα μεταγενέστερο χρονικό σημείο». Η σημαντική ιδέα εδώ είναι ότι δεν μπορούμε να καταλάβουμε έναν συγκεκριμένο πολιτικό θεσμό χωρίς να κατανοήσουμε την ιστορία του, το μονοπάτι που ακολούθησε χρονικά για να φτάσει εκεί. Όπως επισημαίνει ο Pierson, «η εξαρτημένη τροχιά χρησιμοποιείται για να υποστηρίξει τον ισχυρισμό ότι συγκεκριμένες διατάξεις στιγμών και ακολουθιών έχουν σημασία» (Pierson, ό.π., σελ. 251). Ωστόσο, θα πρέπει να είμαστε ιδιαίτερα προσεκτικοί στον ντετερμινιστικό χαρακτήρα αυτής της εξάρτησης, η οποία θέλει προηγούμενες θεσμικές επιλογές να περιορίζουν μεταγενέστερες αποφάσεις, με αποτέλεσμα η θεσμική αλλαγή να ασφυκτιεί στα στενά όρια του παρελθόντος (Lowndes and Lemprière, 2018).

Στο πλαίσιο αυτό, η έρευνα μελετά την ιστορία των συνεργατικών σχημάτων, τα ήδη υπάρχοντα δίκτυα συνεργασίας και τις επιπτώσεις τους στην οικοδόμηση των νέων εταιρικών σχέσεων. Επιπλέον, εντοπίζει την ξεχωριστή κουλτούρα, τις πρακτικές και τα προβλήματα που έχουν προκύψει, καθώς και τους τρόπους με τους οποίους επηρέασαν τις συνεργασίες στην υπό μελέτη περίπτωση.

2.3.4 Πολιτισμός: Κοινωνικό κεφάλαιο και πολιτική κουλτούρα

Δεδομένου ότι μιλάμε για νόρμες εμπεδωμένες σε θεσμούς, στρεφόμεστε στο σύστημα αξιών της ελληνικής κοινωνίας και την ιδιαίτερη προσαρμογή του σε τοπικό επίπεδο. Και, δεδομένου ότι μελετάμε πολιτικούς θεσμούς, χρησιμοποιούμε ορισμένες εννοιολογήσεις του κοινωνικού κεφαλαίου,¹¹ για να εξηγήσουμε συγκεκριμένες συμπεριφορές των υποκειμένων σχετικά με τη συλλογική τους δράση, καθώς και ορισμένες εννοιολογήσεις της πολιτικής κουλτούρας, οι οποίες δεν αναπτύσσονται επαρκώς από τη θεωρία του κοινωνικού κεφαλαίου. Η ανάγνη αξιολόγηση και των δύο θεωριών για την ερμηνεία της συλλογικής δράσης σε πολιτικούς θεσμούς προτείνεται από την έρευνα του Wood για τις θρησκευτικές οργανώσεις.

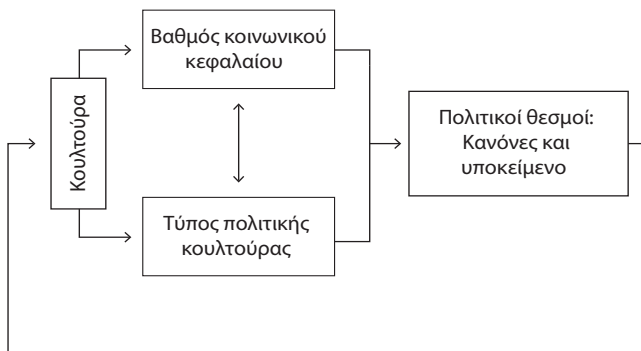
11. Στις κοινωνικές επιστήμες, υπάρχουν διαφορετικές προσεγγίσεις του κοινωνικού κεφαλαίου, με πιο διαδομένες αυτές του Robert D. Putnam στο έργο του *Making Democracy Work* (1993) και του Pierre Bourdieu – ενδεικτικά αναφέρουμε το «Le capital social» στο *Actes de la Recherche en Sciences Sociales* 31 (1980). Οι δύο αυτές προσεγγίσεις ανήκουν σε διαφορετικές κοινωνιολογικές θεωρητικές παραδόσεις, με τον πρώτο θεωρητικό να ανήκει στην πλουραλιστική-λειτουργική σχολή και τον δεύτερο στον δομισμό και στις θεωρίες κοινωνικής σύγκρουσης. Σε αυτή τη μελέτη, υιοθετούμε την προσέγγιση του κοινωνικού κεφαλαίου όπως αναπτύσσεται στο έργο του R. D. Putnam, επειδή εστιάζει στους μηχανισμούς που ενισχύουν τη συναίνεση και τη δέσμευση στη συλλογική δράση, θέματα που σχετίζονται άμεσα με τα ερευνητικά ερωτήματά μας, σε αντίθεση με τη θεωρία του Pierre Bourdieu, η οποία εστιάζει κυρίως στον ρόλο του κοινωνικού κεφαλαίου στη σύγκρουση των τάξεων και στην αναπαραγωγή των κοινωνικών ανισοτήτων.

Ο Wood (1997) διακρίνει δύο πτυχές της κουλτούρας που σχετίζονται με την πολιτική: η πρώτη αφορά την εμπιστοσύνη και την αμοιβαιότητα των κοινωνικών δικτύων, τα οποία αποτελούν τα κύρια στοιχεία για την ανάπτυξη και τη βιωσιμότητα της συλλογικής δράσης. Η δεύτερη αποτελείται από πεποιθήσεις, αξίες και εικασίες που επιτρέπουν την πολιτική σταθεροποίηση και κινητοποίηση της αναδυόμενης συλλογικής δράσης.

Η κουλτούρα επηρεάζει τους θεσμούς με δύο τρόπους: Πρώτον, άμεσα, με επιρροή στις αξίες και στις προτιμήσεις των υποκειμένων. Σύμφωνα με την Ostrom (2005, σελ. 27), η κουλτούρα, η οποία ορίζεται ως «οι αξίες που μοιράζονται μέσα σε μια κοινότητα», επηρεάζει τα «διανοητικά μοντέλα» τα οποία οι συμμετέχοντες σε μια συλλογική δράση μοιράζονται μεταξύ τους. Δεύτερον, έμμεσα, με την κουλτούρα να διαμορφώνει τους κανόνες. Σύμφωνα με τους March και Olsen (1989), οι θεσμοί είναι το μέσο του κοινωνικού συστήματος, το οποίο καθορίζει την «κατάλληλη» συμπεριφορά για τα άτομα. Και στις δύο περιπτώσεις, τα υποκείμενα και οι κανόνες είναι φορείς της τοπικής ιστορίας, των ταυτοτήτων, των αξιών και των υποχρεώσεων, τις οποίες μεταφέρουν στις θεσμικές διαδικασίες.

Όπως φαίνεται στο παρακάτω σχήμα (Σχήμα 5), ο βαθμός του κοινωνικού κεφαλαίου και ο τύπος της πολιτικής κουλτούρας επιλέγονται ως βασικές μεταβλητές από το ευρύ φάσμα των πολιτισμικών μεταβλητών, λόγω της σημαντικής επιρροής που έχουν στη συλλογική δράση και επομένως στη συνεργατική δραστηριότητα μιας εταιρικής σχέσης και στη δημοκρατική λειτουργία της (Putnam, 1993). Οι πολιτικοί θεσμοί με τη σειρά τους, σε ένα ευρύτερο πεδίο, επηρεάζουν και διαμορφώνουν στοιχεία της κουλτούρας.

Σχήμα 5: Σχέση κουλτούρας με πολιτικούς θεσμούς



Ανατροφοδότηση

Πριν από τη συστηματική ανάλυση αυτής της σχέσης, πρέπει πρώτα απ' όλα να διευκρινιστεί η σχέση των κανόνων με τις πολιτισμικές νόρμες. Στον κανονιστικό θεσμισμό,

υπάρχει δυσκολία διάκρισης μεταξύ άτυπων κανόνων και πολιτισμικών νορμών. Εάν οι κανόνες είναι κοινές αντιλήψεις που περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, κανόνες και αξίες και η κουλτούρα είναι ένα κοινό σύστημα αξιών ενσωματωμένο στα υποκείμενα, πώς μπορεί ο ερευνητής να διακρίνει αν είναι ο άτυπος κανόνας ή η κουλτούρα που επηρεάζει τη συμπεριφορά του υποκειμένου; Αυτό το εγχείρημα γίνεται ακόμα πιο δύσκολο, αφού η επαναληπτικότητα της εφαρμογής των κανόνων μπορεί να οδηγήσει στη διάδοσή τους και σε άλλους θεσμούς και τελικά οι κανόνες να μετατραπούν σε πολιτισμικές νόρμες.

Σε αυτή την έρευνα, η κουλτούρα είναι μια ανεξάρτητη μεταβλητή που διαμορφώνει τους κανόνες σε χρήση. Οι άτυποι κανόνες δεν ταυτίζονται με τις πολιτισμικές νόρμες. Η κουλτούρα αποτελεί μια επεξηγηματική μεταβλητή, όπως η οικονομία και η θεσμική αλληλεξάρτηση. Ωστόσο, ο τρόπος με τον οποίο οι άτυποι κανόνες καθιστούν λειτουργικές τις γενικές αξίες και τις πολιτισμικές νόρμες στο συγκεκριμένο πλαίσιο του θεσμού μπορούν να επιτρέψουν μια αναλυτική διάκριση μεταξύ κουλτούρας και άτυπων κανόνων.

Οι ανεπίσημοι κανόνες παρέχουν μια σύνδεση μεταξύ των γενικών αξιών της κοινότητας και των συγκεκριμένων αξιών που αναπτύσσονται στο εσωτερικό του θεσμικού οργάνου, προκειμένου να καθιερωθούν και να διατηρηθούν. Για παράδειγμα, αν η κουλτούρα μιας κοινότητας χαρακτηρίζεται από δυσπιστία και διαφθορά, ένας ανεπίσημος κανόνας μέσα σε ένα θεσμικό όργανο θα μπορούσε να επιτρέψει την ατιμωρησία των εταίρων, την εξαπάτηση και συμπεριφορές «ελεύθερου καβαλάρη» (*free rider*). Επομένως, οι αξίες που καθοδηγούν τους ανεπίσημους κανόνες ενσωματώνουν τις κοινές αξίες της κοινωνίας, καθώς και τις κοινές αξίες που παράγουν οι φορείς του συγκεκριμένου θεσμού, προκειμένου αυτός να ανταποκριθεί στις δικές του θεσμικές και οργανωτικές ανάγκες και στους σκοπούς των υποκειμένων. Η αυτονομία των κανόνων από τις πολιτισμικές νόρμες αναφέρεται επίσης και στους March και Olsen (1989, σελ. 12): «Η θεσμική αυτονομία οφείλει να αποδείξει ότι οι πολιτικοί θεσμοί είναι κάτι περισσότερο από απλοί καθρέφτες των κοινωνικών δυνάμεων».

2.3.4.1 Χαρακτηριστικά του κοινωνικού κεφαλαίου και της πολιτικής κουλτούρας

Η πολιτική κουλτούρα αναφέρεται «σε συγκεκριμένους πολιτικούς προσανατολισμούς-στάσεις απέναντι στο πολιτικό σύστημα και στα διάφορα μέρη του, καθώς και σε στάσεις απέναντι στον ρόλο του υποκειμένου στο σύστημα» (Almond and Verba, 1989, σελ. 12). Ουσιαστικά αφορά τις συμπεριφορές των υποκειμένων στην πολιτική ζωή. Το κοινωνικό κεφάλαιο αναφέρεται στα «χαρακτηριστικά της κοινωνικής οργάνωσης της ζωής, όπως εμπιστοσύνη, κανόνες και δίκτυα που μπορούν να βελτιώσουν την αποδοτικότητα της κοινωνίας διευκολύνοντας συντονισμένες ενέργειες» (Putnam, 1993, σελ. 167). Έτσι, το κοινωνικό κεφάλαιο αφορά το ευρύτερο κοινωνικό πλαίσιο και είναι ένας ιδιαίτερος τύπος πόρων που διατίθεται σε άτομα ή οργανισμούς για να διευκολύνει την επίτευξη της συλλογικής δράσης (Maloney, Smith and Stoker, 2000, σελ. 802).

Το κοινωνικό κεφάλαιο και η πολιτική κουλτούρα μπορούν να θεωρηθούν πολιτική εισροή και πολιτική εκροή. Στην πρώτη περίπτωση, αναλύονται ως συμβολή στη χάραξη πολιτικής με σκοπό την παρεμπόδιση ή την ενεργοποίηση της πολιτικής συλλογικής δράσης (βλ. ενδεικτικά τις εμπειρικές μελέτες των Becker *et al.*, 2016· Soto Oñate, 2017). Στη δεύτερη περίπτωση, η χάραξη πολιτικής επηρεάζει το αποθεματικό του κοινωνικού κεφαλαίου –το συντηρεί, το αυξάνει ή το αναδιανέμει– (Lowndes and Pratchett, 2008), καθώς και τον τύπο της πολιτικής κουλτούρας. Σε αυτή την έρευνα, οι δύο αυτές έννοιες αντιμετωπίζονται ως μεταβλητές του πολιτικού σχεδιασμού (ως πολιτική εισροή) και σε μικρότερο βαθμό τίθενται κάποια ερωτήματα σχετικά με τον ρόλο των εταιρικών σχέσεων στην ανάπτυξή τους (πολιτική εκροή).

Η σχέση της πολιτικής κουλτούρας με το κοινωνικό κεφάλαιο έγκειται κυρίως στην εξάρτηση των πολιτικών στάσεων και πρακτικών από άλλες κοινωνικές νόρμες και δίκτυα. Η θεωρία του κοινωνικού κεφαλαίου θα μπορούσε να εξηγήσει την πολιτική συμπεριφορά και τις αξίες, καθώς η στάση του πολίτη προς το κοινωνικό και διαπροσωπικό του περιβάλλον και των αντίστοιχων δικτύων του επηρεάζουν την πολιτική ζωή του (Almond and Verba, 1989· Bockmeyer, 2000, σελ. 2419). Πιο συγκεκριμένα, οι έννοιες της εμπιστοσύνης (προς το πολιτικό σύστημα, καθώς και σε κοινωνικούς και οικονομικούς δρώντες, όπως επιχειρηματίες και φορείς της κοινωνίας των πολιτών) και η πολιτική δέσμευση των πολιτών (συμμετοχή στις εκλογές, πολιτική δράση, αντίληψη της ιδιότητας του πολίτη), που αναλύονται παρακάτω, αποτελούν τα συνδεδεμένα στοιχεία του κοινωνικού κεφαλαίου και της πολιτικής κουλτούρας.

Η εμπιστοσύνη (trust) ορίζεται ως «ένα σύνολο προσδοκιών που έχει η μία πλευρά ότι η άλλη πλευρά ή πλευρές θα συμπεριφέρονται με τον κατάλληλο τρόπο σε σχέση με ένα συγκεκριμένο ζήτημα» (Farrell and Knight, 2003, σελ. 541). Αποτελεί ουσιαστικά «μια παρακαμπτήριος της αβεβαιότητας και του ανεξέλεγκτου» (Δεμερτζής, 2015, σελ. 43) ώστε να μπορέσει να υπάρξει η ίδια η συλλογική ζωή, εφόσον τα άτομα αναλαμβάνουν το ρίσκο να εξαρτήσουν μελλοντικές αποφάσεις τους από πιθανές, μη προσδιορισμένες, συμπεριφορές των άλλων. Επομένως, η εμπιστοσύνη έχει έναν ενεργό χαρακτήρα, αφορά την ελεύθερη επιλογή του υποκειμένου να εμπιστευτεί σε μικρό ή μεγαλύτερο βαθμό πρόσωπα και θεσμούς. Για αυτόν τον λόγο η εμπιστοσύνη θα πρέπει να διαφοροποιηθεί από την έννοια της «μετά βεβαιότητας πεποίθησης» (confidence), η οποία σχετίζεται με ένα παθητικό συναίσθημα για το ότι κάτι καλό θα συμβεί ή δεν θα συμβεί (Δεμερτζής, 2015, σελ. 43-44).

Από τα παραπάνω γίνεται κατανοητό ότι η εμπιστοσύνη αποτελεί μια θεμελιώδη πτυχή της θεσμικής δημιουργίας και ανάπτυξης (Six, Van Zimmeren and Pora, 2015). Οι March και Olsen (1989, σελ. 38) υπογραμμίζουν ότι «το δίκτυο κανόνων και των εμπεδωμένων στους κανόνες δεσμών διατηρείται από την εμπιστοσύνη, την πίστη ότι τις περισσότερες φορές μπορεί να αναμένεται η κατάλληλη συμπεριφορά». Με βάση την πεποίθηση ότι οι εμπλεκόμενοι φορείς θα συμπεριφέρονται όπως αρμόζει, το άτομο

μπορεί να διαχειριστεί τις καθημερινές αλληλεπιδράσεις με τα άλλα άτομα μέσα στον θεσμό και να διατυπώσει τους σκοπούς και τους στόχους του σχετικά με τη μελλοντική συμπεριφορά του. Κατά συνέπεια, η απουσία εμπιστοσύνης συνοδεύεται από την αναμονή της ανέντιμης και μη συνεργατικής συμπεριφοράς (Bockmeyer, 2000, σελ. 2421).

Ο Stone διακρίνει τρεις τύπους εμπιστοσύνης: την εξειδικευμένη εμπιστοσύνη (particularised trust), τη γενικευμένη εμπιστοσύνη (generalised trust) και την πολιτειακή εμπιστοσύνη (civic trust) (Stone, 2001, σελ. 25-30). Η εξειδικευμένη ή αλλιώς οικογενειακή εμπιστοσύνη αναφέρεται σε συγγενικές σχέσεις και στενά κοινωνικά δίκτυα (οικογένεια, γειτονιά). Η γενικευμένη εμπιστοσύνη ή αλλιώς κοινωνική εμπιστοσύνη, την οποία αναφέρει και ο Putnam (1993), απορρέει από την εμπειρία του ατόμου στα κοινωνικά δίκτυά του και αναφέρεται στην πεποίθησή του ότι τα άλλα άτομα, ειδικότερα εκείνα που δεν του είναι γνωστά, δεν θα το βλάψουν και στην καλύτερη περίπτωση θα ενεργήσουν προς το συμφέρον του (Zmerli, Newton and Montero, 2007, σελ. 38).

Η πολιτειακή εμπιστοσύνη ή αλλιώς θεσμική εμπιστοσύνη, η οποία σχετίζεται άμεσα με την πολιτική κουλτούρα, αναφέρεται στη θεμελιώδη εμπιστοσύνη των πολιτών στους επίσημους θεσμούς διακυβέρνησης αναφορικά με τη δικαιοσύνη των κανόνων τους, τις επίσημες διαδικασίες, την κατανομή των πόρων κ.λπ. Σε αυτή τη μελέτη, επικεντρωθήκαμε στους δύο τελευταίους τύπους εμπιστοσύνης για δύο λόγους. Κατ' αρχάς, σχετικά με τη γενικευμένη εμπιστοσύνη, οι εταιρικές σχέσεις προωθούν τη διαδικασία γεφύρωσης (bridging) και διασύνδεσης (linking) του κοινωνικού κεφαλαίου.¹² Εκπρόσωποι από διαφορετικές ομάδες, οι οποίοι δραστηριοποιούνται σε διαφορετικά γεωγραφικά επίπεδα και αναπτύσσουν ιεραρχικές σχέσεις μεταξύ τους, συμμετέχουν σε συνεργασίες προσπαθώντας να «προχωρήσουν προς τα μπρος», να υλοποιήσουν έναν συλλογικό σκοπό. Δεύτερον, δεδομένου ότι η εταιρική σχέση περιλαμβάνει εκλεγμένους πολιτικούς στο εταιρικό σχήμα και εφαρμόζει δημόσιες πολιτικές, παραμένει ένας πολιτικός θεσμός. Επομένως, μας ενδιαφέρει και η πολιτειακή εμπιστοσύνη που έχουν οι εταίροι στον συγκεκριμένο θεσμό στον οποίο συμμετέχουν.

Μια δεύτερη κοινή πλευρά του κοινωνικού κεφαλαίου και της πολιτικής κουλτούρας είναι η συμμετοχή των πολιτών, δηλαδή οι ατομικές και συλλογικές δράσεις τους με στόχο τον εντοπισμό και την αντιμετώπιση θεμάτων δημόσιου προβληματισμού. Ειδικότερα, στη βιβλιογραφία του κοινωνικού κεφαλαίου διακρίνουμε τα τυπικά και τα άτυπα δίκτυα (στο ίδιο). Η άτυπη δικτύωση αναφέρεται στις σχέσεις μεταξύ οικογένειας, φίλων, συγγενών και γειτόνων, ενώ η τυπική δικτύωση αναφέρεται στις κοινωνικές σχέσεις στον κοινωνικό και πολιτικό χώρο. Στα επίσημα δίκτυα που αναπτύσσονται στον πολιτικό χώρο μπορεί να βρεθεί το κοινό έδαφος ανάμεσα στο κοινωνικό κεφάλαιο και την πολιτική κουλτούρα αναφορικά με τη συμμετοχή των πολιτών.

12. Η γεφύρωση του κοινωνικού κεφαλαίου αναφέρεται στα κοινωνικά δίκτυα που φέρνουν διαφορετικές κοινωνικές ομάδες σε επαφή, ενώ η διασύνδεση αναφέρεται στα κοινωνικά δίκτυα που φέρνουν σε επαφή ανθρώπους από διαφορετικές θέσεις εξουσίας (Putnam and Goss, 2002).

Εκτός από τα παραπάνω κοινά χαρακτηριστικά του κοινωνικού κεφαλαίου και της πολιτικής κουλτούρας, υπάρχουν και άλλες συνιστώσες του κοινωνικού κεφαλαίου και της πολιτικής κουλτούρας, οι οποίες είναι σημαντικές για την καλύτερη κατανόηση της συλλογικής δράσης. Αναφορικά με την πολιτική κουλτούρα, εστιάζουμε σε κάποιες πτυχές της πολιτικής ικανότητας (political competence) και της στράτευσης, καθώς είναι σημαντικό, όπως αναφέρουν και οι Almond και Verba (1989), να κατανοήσουμε το περιεχόμενο και την ποιότητα των συναισθημάτων των πολιτών σχετικά με την ικανότητά τους να συμμετέχουν στο πολιτικό σύστημα.

Όσον αφορά το κοινωνικό κεφάλαιο, εστιάζουμε στην κοινωνική δικτύωση και στις νόρμες αμοιβαιότητας. Ειδικότερα, η πολιτική συμμετοχή σε συνδυασμό με την κοινωνική συμμετοχή καταδεικνύουν την ύπαρξη ή την ανυπαρξία μιας συνεργατικής και συμμετοχικής κουλτούρας. Επιπλέον, οι νόρμες αμοιβαιότητας αναφέρονται στην ποιότητα της συλλογικής δράσης. Ο Stone ορίζει την αμοιβαιότητα ως «την ανταλλαγή μέσα σε μια κοινωνική σχέση με την οποία τα αγαθά και οι υπηρεσίες που δόθηκαν από ένα μέρος αποδίδονται σε αυτό το μέρος από το μέρος που έλαβε αρχικά αυτά τα αγαθά και τις υπηρεσίες» (Stone, 2001, σελ. 30). Έτσι, η αμοιβαιότητα στη συλλογική δράση αναφέρεται στη διασφάλιση ότι οι υποχρεώσεις της ανταλλαγής θα τηρούνται από όλους τους συμμετέχοντες.

2.3.4.2 Κοινωνικό κεφάλαιο και πολιτική κουλτούρα στην τοπική εταιρική σχέση

Αναφορικά με τον ρόλο του κοινωνικού κεφαλαίου ως εισροής στην εταιρική σχέση, υποστηρίζεται ότι οι θεσμοθετημένες νόρμες αμοιβαιότητας, εμπιστοσύνης, συλλογικής και πολιτικής δέσμευσης – βασικά στοιχεία της υπόστασης του πολίτη (civiness) – αποτελούν τη βάση επιτυχημένων συνεργασιών (Schmitter, 2002). Αντίθετα, το χαμηλού βαθμού κοινωνικό κεφάλαιο, που αφήνει περιθώρια για ανάπτυξη ατομικιστικών συμπεριφορών στον δημόσιο χώρο, περιορίζει την αποτελεσματικότητα μιας εταιρικής σχέσης (Παρασκευόπουλος, 2010). Επιπλέον, «ακατάλληλα» χαρακτηριστικά της πολιτικής κουλτούρας, όπως η περιορισμένη πολιτική συμμετοχή και η έλλειψη εμπιστοσύνης στους πολιτικούς θεσμούς, μπορούν να έχουν αρνητικές επιπτώσεις στη λειτουργία των συνεργατικών σχημάτων, διότι όχι μόνο εμποδίζουν την εφαρμογή συνεργατικών πρακτικών, αλλά και δημιουργούν παρανοήσεις σχετικά με τις αναμενόμενες συμπεριφορές των εταίρων (στο ίδιο).

Επιπλέον, μια άλλη σημαντική παραδοχή είναι ότι οι αλλαγές στην πολιτική κουλτούρα και στο πολιτικό σύστημα δεν ακολουθούν πάντοτε την ίδια κατεύθυνση και δεν έχουν την ίδια ταχύτητα (Almond and Verba, 1989). Ενδέχεται να υπάρξει ακολουθία ή ασυμφωνία μεταξύ του πολιτικού συστήματος και της πολιτικής κουλτούρας. Ειδικά σε περιπτώσεις ταχέως μεταβαλλόμενου θεσμικού πλαισίου, όπως αυτό της μελέτης περίπτωσης όπου οι εταιρικές σχέσεις επιβλήθηκαν από «τα πάνω», χωρίς να προλάβει η πολιτική κουλτούρα να προσαρμοστεί, αυτή η διαπίστωση αποκτά σημαντική

ερμηνευτική σημασία. Στην περίπτωση αυτή, «οι άνθρωποι ζουν και σκέφτονται με πολύ διαφορετικούς τρόπους, και μερικοί από αυτούς είναι ριζικά αντίθετοι με τις απαιτήσεις των επίσημων θεσμών» (Banfield, 1958, σελ. 8). Έτσι, η προϋπάρχουσα πολιτική κουλτούρα και οι ιδέες που επικρατούν στην κοινωνία δεν μπορούν να στηρίξουν τη λογική της «κατάλληλης συμπεριφοράς» των νέων θεσμικών κανόνων. Η διαδικασία αυτή γίνεται όλο και πιο δύσκολη, έχοντας υπόψη ότι τα στοιχεία της πολιτισμικής υποδομής δεν είναι «μόνο χρονοβόρα για την παγίωση αλλά εξίσου χρονοβόρα για την κατάργησή τους» (Offe, 1996, σελ. 218).

Τέλος, η καθιέρωση «επιβαλλόμενων» εταιρικών σχέσεων από την κεντρική κυβέρνηση ή την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) μπορεί να οδηγήσει στην καταστροφή των προϋπαρχόντων κοινωνικών δικτύων, εάν δεν οικοδομηθούν και δεν εμπεδωθούν μέσω της γνώσης του τοπικού πλαισίου. Μπορούν επίσης να επηρεάσουν αρνητικά τον βαθμό και το είδος του κοινωνικού κεφαλαίου που διατίθεται στους εταίρους (Ostrom, 2000). Για παράδειγμα, η ανάπτυξη συνεργατικών προγραμμάτων στα οποία οι δημοτικές αρχές κατανέμουν πόρους σε οργανώσεις των πολιτών με έναν ιεραρχικό τρόπο δημιουργούν εξαρτημένους πολίτες, οι οποίοι δεν έχουν με τη σειρά τους την ικανότητα να δημιουργήσουν κοινωνικό κεφάλαιο. Όπως αναφέρει η Ostrom, το κοινωνικό κεφάλαιο «δεν αντιπροσωπεύει μια γρήγορη λύση που μπορεί να δημιουργηθεί από εξωτερικές διαδικασίες ή διαδικασίες εκ των άνω προς τα κάτω» (στο ίδιο, σελ. 202).

Όσον αφορά το κοινωνικό κεφάλαιο ως εκροή της εταιρικής σχέσης, ξεκινάμε με την υπόθεση ότι το κοινωνικό κεφάλαιο «αυξάνεται με τη χρήση και μειώνεται με την αδράνεια» (Putnam, 1993, σελ. 170). Ως αποτέλεσμα, «τα αποθέματα κοινωνικού κεφαλαίου τείνουν να είναι αυτο-ενισχυτικά και σωρευτικά» (στο ίδιο, σελ. 177). Ακόμη και αν οι εταιρικές σχέσεις είναι χρονικά περιορισμένες, αφήνουν «ίχνη» και «νησίδες» κοινωνικού κεφαλαίου μέσω της διαδικασίας γεφύρωσης και σύνδεσης που θα μπορούσαν να επανενεργοποιηθούν στο μέλλον (Lowndes and Pratchett, 2008).

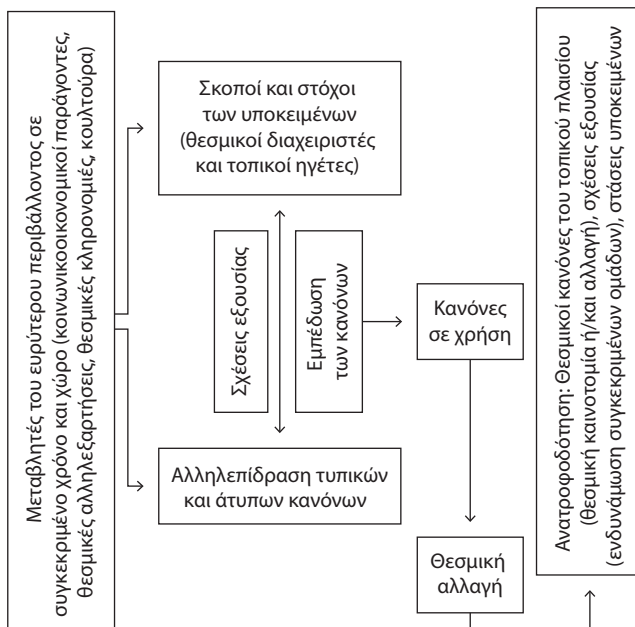
Συμπερασματικά, θα λέγαμε ότι όλες οι παραπάνω διαπιστώσεις διαμορφώνουν ένα μοντέλο ανάλυσης των πολιτικών θεσμών, το οποίο αναδεικνύει την αλληλεπίδραση μεταξύ θεσμικών υποκειμένων, θεσμικών κανόνων και (θεσμικού) περιβάλλοντος. Πρόκειται για ένα μοντέλο που μπορεί να χρησιμοποιηθεί ευρύτερα για την ανάλυση πολιτικών θεσμών που βρίσκονται σε άλλα γεωγραφικά επίπεδα ή/και αφορούν άλλους τομείς πολιτικής. Το μοντέλο αυτό, το οποίο παρουσιάζεται παρακάτω με τη μορφή πρωτοκόλλου έρευνας, παρέχει τη δυνατότητα εντοπισμού και συσχέτισης εκείνων των παραγόντων και δυναμικών που καθορίζουν τα αποτελέσματα της λειτουργίας ενός θεσμού, τα οποία σε πολλές περιπτώσεις μπορεί να είναι και απρόβλεπτα. Προέρχεται από μια προσπάθεια γεφύρωσης διαφορετικών θεωριών και εννοιολογήσεων τόσο από τον χώρο της ΝΘ προσέγγισης όσο και από το επιστημονικό πεδίο της κοινωνιολογίας. Ωστόσο, όπως κάθε μοντέλο, αποτελεί μια απλοποίηση της πραγματικότητας και είναι

τα εμπειρικά δεδομένα εκείνα που μπορούν να συμβάλουν κάθε φορά στον εκλεπτυσμό και στην εξέλιξή του.

Το μοντέλο καταδεικνύει ότι κάθε θεσμός περιλαμβάνει τους κανόνες και τις συμπεριφορές των υποκειμένων που ερμηνεύουν και εφαρμόζουν αυτούς τους κανόνες. Οι θεσμοί σε αυτή τη μελέτη περίπτωσης περιλαμβάνουν τους τυπικούς/άτυπους κανόνες που καθοδηγούν τη λειτουργία των δύο εταιρικών σχέσεων από το στάδιο της έναρξης μέχρι το στάδιο της υλοποίησής τους. Από την πλευρά των δρώντων υποκειμένων, αναλύονται οι στρατηγικές συμπεριφορές και οι πρακτικές των εταιρών και ειδικότερα των «θεσμικών διαχειριστών», των εδραιωμένων τοπικών ηγετών, καθώς και των δικαιούχων των εταιρικών δράσεων.

Όπως φαίνεται στο επόμενο σχήμα (Σχήμα 6), το οποίο απεικονίζει το ερευνητικό πρωτόκολλο της μελέτης αναφορικά με τους κανόνες, εκτός από τις επίσημες ρυθμίσεις που διαμορφώνουν τις σχέσεις των εταιρών και τους σκοπούς της εταιρικής σχέσης, εντοπίζονται οι άτυποι κανόνες, η συσχέτισή τους με τους τυπικούς κανόνες και η εμπέδωσή τους από τα υποκείμενα, με άλλα λόγια, εντοπίζονται οι κανόνες σε χρήση και αναλύονται με βάση την τυπολογία του Lauth (2000).

Σχήμα 6: Πρωτόκολλο έρευνας



Σε αυτή τη διαδικασία, το κύριο ερώτημα που τίθεται είναι σε ποιον βαθμό και με ποιον τρόπο οι δράσεις των υποκειμένων διαμορφώνονται από τους κανόνες και σε ποιες περιπτώσεις οδηγούμαστε σε θεσμική αλλαγή. Για την κατανόηση αυτών των θεμάτων, κρίνεται απαραίτητος ο προσδιορισμός των σχέσεων εξουσίας, όπως και η χαρτογράφηση των προθέσεων και των στόχων των εταιρών, καθώς και οι δυνατότητες που ενυπάρχουν στους κανόνες για θεσμική αλλαγή.

Τέλος, εξετάζονται συγκεκριμένοι παράγοντες του περιβάλλοντος που επηρεάζουν τους υπό μελέτη θεσμούς των εταιρικών σχέσεων και τον αντίκτυπο της συλλογικής δράσης στα αποθέματα κοινωνικού κεφαλαίου και στη θεσμική αλληλεξάρτηση. Η βαρύτητα σε αυτή την ανάλυση έγκειται στον εντοπισμό του βαθμού επιρροής του περιβάλλοντος ή, λέγοντάς το αλλιώς, στον βαθμό στον οποίο το περιβάλλον ενσωματώνεται στους κανόνες και στις προτιμήσεις των εταιρών και στον βαθμό στον οποίο οι θεσμοί προσπαθούν να διατηρήσουν την αυτονομία τους απέναντι σε αυτό.

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

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

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

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

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

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

3.1 Οι θεωρίες της αστικής πολιτικής για τις τοπικές εταιρικές σχέσεις

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.1.1 Μάθηση

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

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

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

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

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

3.1.2 Πόροι και κίνητρα των υποκειμένων

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

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

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

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

3.1.3 Σχέση υποκειμένου/δομής

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

3.1.4 Ιδέες

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

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

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

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

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

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

3.2 Κριτική ανάλυση των δυνατοτήτων της εταιρικής σχέσης

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

3.2.1 Είναι οι εταιρικές σχέσεις τελικά αποτελεσματικές;

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

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

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

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

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

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

3.2.2 Κατά πόσο οι εταιρικές σχέσεις είναι τελικά δημοκρατικές;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.3.1 Τυπικοί και άτυποι κανόνες

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

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

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

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

3.3.2 Από τη στατικότητα στη διαδικασία

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

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

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

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

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

3.3.3 Θεσμική αλληλεξάρτηση και ο ρόλος των ιδεών

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

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

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

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

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

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

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

Πιο συγκεκριμένα:

α) Προηγούμενη εμπειρία στη λειτουργία εταιρικών σχέσεων

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

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

β) Αποκέντρωση της δημόσιας διοίκησης

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

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

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

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

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

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

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

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

3.3.4 Θεσμική δυναμική

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

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

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

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

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

3.4 Ο ρόλος της ηγεσίας στην εταιρική σχέση

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

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

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

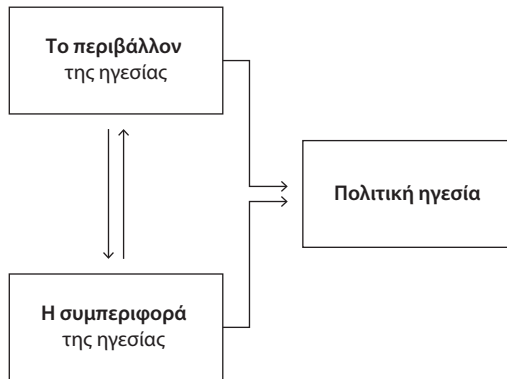
3.4.1 Κατανόηση της ηγεσίας

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

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

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

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



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

3.4.2 Ορισμός ηγεσίας

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

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

3.4.3 Προσδιορισμός των ηγετών

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

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

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

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

3.4.4 Ηγεσία στην τοπική εταιρική σχέση

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Μεθοδολογία έρευνας

Σε αυτό το κεφάλαιο περιγράφουμε τον μεθοδολογικό σχεδιασμό της έρευνας. Παρουσιάζουμε την επιστημολογική προσέγγιση της έρευνας, την ερευνητική στρατηγική και τις ερευνητικές μεθόδους που έχουν επιλεγεί για την υλοποίηση των ερευνητικών στόχων. Εξετάζουμε επίσης τις δυσκολίες, τις προκλήσεις και τους περιορισμούς του ερευνητικού σχεδιασμού.

4.1 Οντολογική και επιστημολογική προσέγγιση

Στη βιβλιογραφία, υπάρχουν πολλές και διαφορετικές οντολογικές και επιστημολογικές προσεγγίσεις, και μάλιστα σε κάποιες από αυτές τα όριά τους είναι θολά και ευμετάβλητα. Ωστόσο, μπορούμε να διακρίνουμε δύο βασικές παραδοσιακές σχολές σκέψης σχετικά με την κατανόηση της κοινωνικής πραγματικότητας. Η μία χαρακτηρίζεται ως θετικιστική, η οποία έλκει την καταγωγή της από τις θετικές επιστήμες, ενώ η άλλη, μεταξύ πολλών άλλων όρων, ως ερμηνευτική ή εθνογραφική (Robson, 1993, σελ. 18-20). Αυτές οι δύο σχολές έχουν διαφορετικές αφετηρίες για την έρευνά τους, οι οποίες οδηγούν σε διαφορετικές μεθόδους συλλογής και ανάλυσης δεδομένων.

Σε αυτή την έρευνα, η προσέγγιση είναι θετικιστική, ωστόσο κρατά αποστάσεις από την παραδοσιακή, σε ορισμένες περιπτώσεις αφελή, προσέγγιση της απλής άθροισης προκαθορισμένων και επαληθευμένων προτάσεων που οδηγούν σε εμπειρικές γενικεύσεις. Αντίθετα, η έρευνα υιοθετεί μια πιο ρεαλιστική θέση του θετικισμού, εκείνη του κριτικού ρεαλισμού, που αναπτύχθηκε στα μέσα της δεκαετίας του 1960 από τη Σχολή της Φρανκφούρτης και η οποία, επηρεασμένη από τη συζήτηση της ερμηνευτικής προσέγγισης, επέκρινε τον επιστημονικό εμπειρισμό του θετικισμού. Σύμφωνα με τους θεωρητικούς αυτής της σχολής, υπάρχει ένας «εξωτερικός» κόσμος, αλλά σε σχετική εξάρτηση από τις συγκεκριμένες ερμηνείες που διατυπώνουν τα υποκείμενα για αυτόν. Επομένως, η θέση αυτή αναγνωρίζει την αναγκαιότητα αξιοποίησης τόσο των ποσοτικών όσο και των ποιοτικών δεδομένων. Ο συνδυασμός και των δύο συμβάλλει στον εντοπισμό και στην κατανόηση της εξωτερικής πραγματικότητας, καθώς και της κοινωνικής κατασκευής αυτής της πραγματικότητας.

Επιπλέον, αυτή η σχολή προσδίδει ιδιαίτερη προσοχή στην ερευνητική συνοχή και στη δύναμη της λογικής τόσο στην επιλογή των μεθόδων όσο και στην ανάλυση των δεδομένων (Outhwaite, 1996· Burnham *et al.*, 2008, σελ. 9-37). Όπως χαρακτηριστικά αναφέρει ο Popper, «το παλιό επιστημονικό ιδεώδες της επιστημονικότητας – της απολύτως βεβαίας αποδεδειγμένης γνώσης – αποδείχθηκε είδωλο. [...] Μόνο στην υποκειμενική εμπειρία της πεποίθησής μας, στην υποκειμενική μας πίστη, μπορούμε να είμαστε απόλυτα βέβαιοι» (Popper, 2008, σελ. 280).

Με πρακτικούς όρους, ο κριτικός ρεαλισμός οδηγεί τον ερευνητή να υιοθετήσει μια αντανάκλαστική στάση απέναντι στην πραγματικότητα, που σημαίνει μια κριτική στάση απέναντι στα εμπειρικά δεδομένα και μια ευρύτερη γνώση της ερμηνευτικής παράδοσης, ώστε να μπορεί να αναγνωρίσει νέους τομείς και θέματα από το πεδίο έρευνας, ώστε στη συνέχεια να εμπλουτίσει/αναθεωρήσει τη θεωρία (Χριστοδούλου, 2019). Με αυτόν τον τρόπο αποφεύγει τον κίνδυνο να επιβάλει προκαθορισμένες αναλυτικές έννοιες στο πεδίο, χάνοντας ουσιαστικά την απαιτούμενη «επαγωγική γείωση» (Miles and Huberman, 1994, σελ. 208) σε αυτό. Επομένως, κατά τη συλλογή δεδομένων, οι αρχικές θεωρητικές προτάσεις μπορούν να αλλάξουν μέσω της ερμηνείας των υποκειμένων και της αντίληψης που έχουν για την πραγματικότητα.

Επιπλέον, δεδομένου ότι είναι δύσκολο να γνωρίσουμε με βεβαιότητα την πραγματικότητα στην ολότητά της, στόχος αυτής της έρευνας είναι να γίνει κατανοητό όσο το δυνατόν μεγαλύτερο κομμάτι μέσω της επιλογής των κατάλληλων μεθόδων και της λογικής ερμηνείας των δεδομένων που συλλέχθηκαν από αυτές. Ένας τρόπος για να γίνει αυτό είναι η υιοθέτηση πολλαπλών μεθόδων (βλ. παρακάτω για τον τριγωνισμό των μεθόδων), οι οποίες εξασφαλίζουν την καλύτερη κατανόηση του τι συμβαίνει στην πραγματικότητα, επειδή ακριβώς προσφέρουν διαφορετικά είδη γνώσεων για αυτήν. Ωστόσο, θα πρέπει παράλληλα να μπορούν να εντοπιστούν τα δυνατά σημεία και οι αδυναμίες αυτών των μεθόδων με βάση τον σκοπό της έρευνας. Όπως τονίζει ο Bryman (2008, σελ. 624) στην περίπτωση χρήσης πολλαπλών μεθόδων: «δεν υπάρχει λόγος συγκέντρωσης όλο και περισσότερων δεδομένων με βάση την απλουστευτική λογική ότι “όσο περισσότερο τόσο το καλύτερο” αλλά [...] τη διεξαγωγή μιας έρευνας που σχεδιάζεται και ολοκληρώνεται προσεκτικά».

4.2 Η ερευνητική στρατηγική της μελέτης περίπτωσης

Οι θεσμικές δυναμικές της τοπικής εταιρικής σχέσης είναι ένα περίπλοκο κοινωνικό φαινόμενο που περιλαμβάνει πολλές και διαφορετικές μεταβλητές, οι οποίες απαιτούν προσεκτικά σχεδιασμένη έρευνα προκειμένου να αντληθούν βασίμα συμπεράσματα. Παρόλο που υπάρχουν πολλές διαφορετικές στρατηγικές που θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν για την προσέγγιση αυτού του στόχου, όπως δημοσκοπήσεις, εθνογραφία κ.λπ., επιλέχθηκε η προσέγγιση της μελέτης περίπτωσης ως η πλέον κατάλληλη.

Η χρήση μελετών περίπτωσης έχει γίνει ευρέως διαδεδομένη στην κοινωνική έρευνα, ιδιαίτερα στην έρευνα μικρής κλίμακας (Burnham *et al.*, 2008, σελ. 63). Μια μελέτη περίπτωσης ορίζεται με ποικίλους τρόπους, απουσιάζει συνεπώς ένας κοινά αποδεκτός ορισμός. Ωστόσο, σύμφωνα με τον Yin (2003, σελ. 13) ένας τεχνικός ορισμός θα μπορούσε να ξεκινήσει με βάση το πεδίο εφαρμογής της μελέτης περίπτωσης. Μια μελέτη περίπτωσης «είναι μια εμπειρική έρευνα που διερευνά ένα σύγχρονο φαινόμενο μέσα στο

περιβάλλον της πραγματικής ζωής» και γι' αυτόν τον λόγο οι συνθήκες του εξωτερικού περιβάλλοντος μπορούν να αναλυθούν με λεπτομερή τρόπο από τον ερευνητή. Παρ' όλα αυτά, τα όρια μεταξύ φαινομένου και εξωτερικού περιβάλλοντος δεν είναι πάντοτε διακριτά στο πλαίσιο της πραγματικής ζωής και για τον λόγο αυτόν η μελέτη περίπτωσης διαμορφώνεται με βάση μια τεχνική διάκρισης που γίνεται από τον ίδιο τον ερευνητή.

Τα πλεονεκτήματα της στρατηγικής της μελέτης περίπτωσης συνίστανται κυρίως σε μια σε βάθος εστίαση και ανάλυση ενός πολύπλοκου κοινωνικού φαινομένου και στη χρήση πολλαπλών μεθόδων για την κατανόηση αυτής της πολυπλοκότητας (Yin, ό.π., σελ. 15· Denscombe, 2003, σελ. 38).

Ειδικότερα, η μελέτη περίπτωσης θεωρείται από τον Yin (ό.π., σελ. 1) η πιο κατάλληλη στρατηγική, όταν συνδυάζονται τρεις προϋποθέσεις:

- Όταν πρέπει να μελετήσουμε ένα σύγχρονο φαινόμενο στο φυσικό του περιβάλλον.
- Όταν η έρευνα θέτει ερωτήματα σε σχέση με το «πώς» και το «γιατί» για να εξηγήσει τη φύση και την πολυπλοκότητα των διαδικασιών που λαμβάνουν χώρα.
- Όταν ο ερευνητής έχει ελάχιστο έλεγχο στα γεγονότα και δεν μπορεί να χρησιμοποιήσει πείραμα ή να προετοιμάσει συγκεκριμένες καταστάσεις και συνθήκες.

Λαμβάνοντας υπόψη τις παραπάνω προϋποθέσεις, η μελέτη περίπτωσης θεωρείται ότι είναι η πλέον κατάλληλη στρατηγική για τη μελέτη των συνεργατικών σχημάτων για τους ακόλουθους λόγους: Πρώτον, η μελέτη των θεσμικών δυναμικών μιας τοπικής εταιρικής σχέσης στην Ελλάδα δεν έχει αναπτυχθεί επαρκώς σε θεωρητικό και εμπειρικό επίπεδο. Δεδομένου ότι οι προηγούμενες έρευνες είναι περιορισμένες, είναι απαραίτητη μια ερευνητική στρατηγική που θα έχει τη δυνατότητα να ανακαλύψει νέα ζητήματα, τα οποία θα μελετηθούν λεπτομερώς και σε βάθος στο πεδίο. Δεύτερον, όπως προαναφέρθηκε, η στρατηγική της μελέτης περίπτωσης θεωρείται η πλέον κατάλληλη για μια έρευνα που μελετά τις σχέσεις και τις διαδικασίες, διότι η ενοποιητική της προσέγγιση προσφέρει την ευκαιρία να γίνει κατανοητή η αλληλεξάρτηση των παραγόντων μιας δεδομένης κατάστασης (Yin, ό.π., σελ. 3-18· Denscombe, ό.π., σελ. 30-39). Στη συγκεκριμένη έρευνα, οι αλληλεπιδράσεις μεταξύ τυπικών/άτυπων κανόνων, καθώς και κανόνων/υποκειμένων αποτελούν το κύριο μέρος του αντικειμένου μελέτης. Τέλος, ένας ακόμη λόγος για την επιλογή της μελέτης περίπτωσης είναι η χρονική στιγμή πραγματοποίησης της έρευνας. Οι υπό μελέτη εταιρικές σχέσεις ήδη λειτουργούσαν όταν άρχισε η έρευνα, επομένως μπορούσαν να μελετηθούν σε «πραγματικό χρόνο».

Η στρατηγική της μελέτης περίπτωσης είναι ευάλωτη στην κριτική για αρκετούς λόγους, αλλά δύο είναι οι πιο σημαντικοί. Ο πρώτος σχετίζεται με την έλλειψη

δυνατότητας που έχει να γενικευθεί σε μεγαλύτερους πληθυσμούς. Υπάρχει σκεπτικισμός μεταξύ των κοινωνικών ερευνητών ως προς τους τρόπους με τους οποίους τα αποτελέσματα μιας έρευνας σε μια μοναδική περίπτωση θα μπορούσαν να είναι αντιπροσωπευτικά. Ο δεύτερος αφορά τη μη συστηματική προσέγγισή της στον σχεδιασμό της έρευνας. Κατηγορείται ότι στερείται του βαθμού αυστηρότητας που αναμένεται στις έρευνες των κοινωνικών επιστημών, εστιάζοντας περισσότερο σε ερμηνευτικές και περιγραφικές αναλύσεις (Yin, ό.π., σελ. 10-11· Bryman, 2008, σελ. 52-58).

Όσον αφορά την πρώτη κριτική, πρέπει να διευκρινιστεί ότι οι μελέτες περίπτωσης θα μπορούσαν να οδηγήσουν σε γενικεύσεις αλλά με έναν διαφορετικό και πιο περιορισμένο τρόπο από άλλου τύπου έρευνες, για παράδειγμα έρευνα με ερωτηματολόγιο. Όπως προειδοποιεί ο Yin (ό.π., σελ. 32), η «στατιστική γενίκευση» των ερωτηματολογίων δεν μπορεί σε καμιά περίπτωση να εφαρμοστεί στη μελέτη περίπτωσης: «Είναι καταστροφικό για τη μελέτη περίπτωσης να σκεφτούμε τη στατιστική γενίκευση ως τη μέθοδο γενίκευσης των αποτελεσμάτων της μελέτης περίπτωσης».

Ωστόσο, υπάρχουν ευκαιρίες για περιορισμένη γενίκευση, αν ληφθούν υπόψη ορισμένες συγκεκριμένες συνθήκες που χαρακτηρίζουν κάθε μελέτη περίπτωσης. Ουσιαστικά πρόκειται περισσότερο για μια διαδικασία μεταφοράς και όχι γενίκευσης. Αν η γενίκευση σχετίζεται με ποσοτικά ευρήματα που είναι μετρήσιμα και ελέγξιμα, η δυνατότητα μεταφοράς είναι μια πιο «διδασθητική διαδικασία», όπου ο ερευνητής συνάγει τον τρόπο με τον οποίο τα δεδομένα μπορούν να βρουν εφαρμογή σε άλλες περιπτώσεις (Denscombe, 2010, σελ. 181-189· Bryman, ό.π., σελ. 392). Όπως επισημαίνει ο Denscombe (2003, σελ. 36), «αν κάθε περίπτωση είναι από ορισμένες απόψεις μοναδική, αποτελεί επίσης και ένα παράδειγμα μιας ευρύτερης κατηγορίας περιπτώσεων». Για παράδειγμα, η μελέτη των τοπικών εταιρικών σχέσεων στον νομό Ηρακλείου μπορεί να θεωρηθεί και ενδεικτικό παράδειγμα ελληνικών τοπικών εταιρικών σχέσεων που ξεκίνησαν από ευρωπαϊκά προγράμματα. Επομένως, ο βαθμός στον οποίο ένα παράδειγμα μελέτης περίπτωσης μοιράζεται τα ίδια χαρακτηριστικά με άλλα του είδους του αποτελεί μια προϋπόθεση γενίκευσης. Για παράδειγμα, εάν οι τοπικές εταιρικές σχέσεις του νομού Ηρακλείου είναι παρόμοιες από την άποψη της θεσμικής τους οργάνωσης και του κοινωνικοοικονομικού περιβάλλοντός τους με παρεμφερείς συνεργασίες στην Κρήτη, τότε τα αποτελέσματα του συγκεκριμένου παραδείγματος θα μπορούσαν να γενικευτούν, με έναν προσεκτικό τρόπο, και στις υπόλοιπες. Αυτό προϋποθέτει ότι ο ερευνητής παρέχει στον αναγνώστη μια συστηματική περιγραφή της κατάστασης με επαρκείς λεπτομέρειες, ώστε να αναδειχθεί η πολυπλοκότητα της πραγματικότητας και να μπορεί, με αυτόν τον τρόπο, να του προσφέρει τη δυνατότητα να κάνει συγκρίσεις για τη μεταφορά των ευρημάτων σε άλλες περιπτώσεις.

Συμπερασματικά, οι παρατηρούμενες ομοιότητες και διαφορές σε δύο ή περισσότερες περιπτώσεις μπορούν να στηρίζουν ουσιαστικά τη λογική της σύγκρισης, διευκολύνοντας έτσι την κατανόηση της διαφορετικότητας και της τάξης στην πολιτική ζωή (Burnham

et al., ό.π., σελ. 80-83). Αλλά για να γίνει αυτό, πρέπει να είναι σαφείς η επιλογή και η περιγραφή των περιπτώσεων, έτσι ώστε η έκταση της συγκρισιμότητας με άλλες περιπτώσεις να μπορεί να αξιολογηθεί από τον αναγνώστη (στο ίδιο, σελ. 87).

Εκτός από τη γενίκευση που εξαρτάται από τις ομοιότητες των περιπτώσεων, υπάρχει ένας ακόμα τύπος γενίκευσης, αυτός της «αναλυτικής γενίκευσης». Η τελευταία παρέχει γενικεύσεις στις θεωρητικές προτάσεις, «στις οποίες μια προηγούμενα αναπτυγμένη θεωρία χρησιμοποιείται ως πρότυπο με το οποίο συγκρίνονται τα εμπειρικά αποτελέσματα της μελέτης περίπτωσης» (Yin, ό.π., σελ. 33). Σε αυτό το πλαίσιο, μια μελέτη περίπτωσης φαίνεται να είναι μια κατάλληλη στρατηγική για τη δοκιμή και τη θεμελίωση της θεωρίας. Στην περίπτωση επαλήθευσης μιας θεωρίας, τα δεδομένα της μελέτης περίπτωσης αλληλεπιδρούν με την ερευνητική υπόθεση. Ο ερευνητής επιδιώκει να επικυρώσει τη θεωρία και να δει ποιες προσεγγίσεις και έννοιές της λειτουργούν σωστά σε διαφορετικά πλαίσια. Στην περίπτωση της θεμελίωσης μιας νέας θεωρίας, ο ερευνητής προσπαθεί να δημιουργήσει νέες ιδέες και έννοιες για να μπορέσει να κατανοήσει την πραγματικότητα.

Σε σχέση με τη δεύτερη κριτική, όσον αφορά την παροχή «αδύναμων δεδομένων», λόγω της έλλειψης ποσοτικών δεδομένων και στατιστικού σχεδιασμού, μοιάζει περισσότερο με μια προκατάληψη που προέρχεται από τους υπέρμαχους της θετικιστικής φιλοσοφίας και όχι με ένα εγγενές μειονέκτημα της προσέγγισης της μελέτης περίπτωσης. Οι επικριτές υποστηρίζουν ότι συνήθως τα ποιοτικά δεδομένα βασίζονται σε μια μη συστηματική άποψη των ερευνητών σχετικά με το τι είναι σημαντικό ως ερευνητικό εύρημα και την έλλειψη διαφάνειας στον σχεδιασμό της έρευνας (Bryman, ό.π., σελ. 391-393). Ωστόσο, αν η έρευνα περίπτωσης, όπως και σε όλες τις άλλες ερευνητικές στρατηγικές, χρησιμοποιεί ένα συγκεκριμένο ερευνητικό σχέδιο που περιλαμβάνει μια ισχυρή λογική σε όλα τα στάδια της υλοποίησής του, μπορεί να ανταποκριθεί στις προϋποθέσεις μιας καλής ποιοτικής έρευνας, δηλαδή να είναι έγκυρη και αξιόπιστη.

4.2.1 Ενσωματωμένη μελέτη περίπτωσης

Μια βασική προϋπόθεση στην ανάπτυξη του σχεδιασμού της έρευνας είναι ο καθορισμός του περιεχομένου της μελέτης περίπτωσης, ο οποίος έχει και άμεσες συνέπειες στο ζήτημα της δυνατότητας μεταφοράς. Αυτό το θέμα αφορά τον αριθμό των υπό μελέτη περιπτώσεων και τις μονάδες ανάλυσης που θα καλύπτονται σε κάθε μελέτη περίπτωσης (Yin, ό.π., σελ. 39-55). Όσον αφορά τον αριθμό των περιπτώσεων που περιλαμβάνονται σε μια έρευνα, θα μπορούσε να επιλεγεί μια μεμονωμένη περίπτωση ή πολλαπλές περιπτώσεις. Σε σχέση με τις μονάδες ανάλυσης, η μελέτη περίπτωσης μπορεί να είναι «ενσωματωμένη» (embedded) ή «ολιστική» (holistic). Στην ενσωματωμένη μελέτη περίπτωσης, μπορούν να εντοπιστούν μικρότερες υπομονάδες ανάλυσης για μια εκτενέστερη, πολλές φορές συγκριτική ανάλυση ορισμένων μεταβλητών, ενώ στην ολιστική το φαινόμενο εξετάζεται στο σύνολό του.

Σύμφωνα με τον Yin (ό.π.), η καταλληλότητα των μεμονωμένων ή πολλαπλών μελετών περίπτωσης εξαρτάται από τους ερευνητικούς σκοπούς. Σε γενικές γραμμές, μια μεμονωμένη μελέτη περίπτωσης μπορεί να χρησιμοποιηθεί για να δοκιμαστεί μια καλά διαμορφωμένη θεωρία ή όπου δεν υπάρχει προηγούμενη θεωρία και η μελέτη είναι επεξηγηματική. Προτιμάται, επίσης, όταν η έρευνα ασχολείται με μοναδικές ή ακραίες περιπτώσεις ή όταν η υπόθεση αντιπροσωπεύει μια τυπική περίπτωση. Πολλαπλές μελέτες περιπτώσεων είναι προτιμότερες όταν κάποιος θέλει να τροποποιήσει ή να επεκτείνει τη θεωρία μέσω της διασταύρωσης των δεδομένων της ανάλυσης. Σύμφωνα με τη βιβλιογραφία, η μελέτη πολλαπλών περιπτώσεων έχει έναν ερευνητικό χαρακτήρα πιο ισχυρό (Bryman, ό.π., σελ. 52-58· Yin, ό.π., σελ. 54), καθώς η λογική της αναπαγωγής μπορεί να υποστηρίξει τη συγκριτική πλευρά της έρευνας.

Παρ' όλα αυτά, σε αυτή την έρευνα επιλέχθηκε η μεμονωμένη μελέτη περίπτωσης για δύο λόγους. Κατ' αρχάς, υπάρχουν πολλές μεταβλητές προς μελέτη, όπως παράμετροι του εξωτερικού περιβάλλοντος, οι τυπικοί και άτυποι κανόνες των εταιρικών σχέσεων και ο ρόλος του υποκειμένου. Όλες αυτές οι μεταβλητές είναι αλληλένδετες και η αλληλεπίδρασή τους σε ορισμένες περιπτώσεις δεν είναι γραμμική, καθώς αναπτύσσουν δυναμικές σχέσεις καθ' όλη τη διαδικασία της εταιρικής σχέσης.

Ο δεύτερος λόγος σχετίζεται με το ζήτημα του θεωρητικού επιπέδου της ανάλυσης. Δεδομένου ότι σε αυτή την έρευνα χρησιμοποιείται ένα θεωρητικό πλαίσιο μεσαίου επιπέδου, αυτό εξαρτάται από μια σειρά μεταβλητών μακρο-επιπέδου, για παράδειγμα, το κοινωνικό κεφάλαιο και οι θεσμικές παραδόσεις. Αυτές οι «εξωτερικές» μεταβλητές μπορούν να προκαλέσουν σημαντική ετερογένεια ανάμεσα στις δύο περιπτώσεις, οπότε η συστηματική τους ανάλυση θα άλλαζε τον κύριο ερευνητικό σκοπό, δηλαδή τη μελέτη της σχέσης των κανόνων σε χρήση. Κατά συνέπεια, ακολουθώντας και την υπόδειξη της Ostrom σχετικά με την επιλογή της μεθοδολογικής κατεύθυνσης ότι «δεν υπάρχει ένας βέλτιστος χάρτης που να μπορεί να χρησιμοποιηθεί για όλους τους ερευνητικούς σκοπούς, κάθε επίπεδο λεπτομέρειας είναι χρήσιμο για διαφορετικούς σκοπούς» (Ostrom, 2005, σελ. 8) και η μεμονωμένη μελέτη περίπτωσης ανταποκρίνεται καλύτερα στον ερευνητικό σκοπό (Denscombe, 2003, σελ. 38).

Η μελέτη περίπτωσης περιλαμβάνει τις κοινοτικές πρωτοβουλίες (ΚΠ) των εταιρικών σχέσεων EQUAL II και LEADER+ της ΕΕ, οι οποίες συντονίζονται από την Αναπτυξιακή Ηρακλείου ΑΕ (ΑΝ.Η) στην Κρήτη. Η επιλογή αυτής της περίπτωσης ενέχει τη δυνατότητα για αναλογικότητα σε άλλες εταιρικές σχέσεις στην Ελλάδα και επιτρέπει τη δοκιμή και επαλήθευση της θεωρίας. Η μελέτη περίπτωσης αντιπροσωπεύει μια «ακραία περίπτωση» σε σύγκριση με μια «τυπική». Αν μια τυπική αναφέρεται σε μια περίπτωση που είναι «παρόμοια σε κρίσιμα σημεία με άλλες» (Denscombe, ό.π., σελ. 33· Yin, ό.π., σελ. 4041), η ακραία περίπτωση έχει κάποιες ιδιαιτερότητες που την κάνουν να ξεχωρίζει από τις άλλες. Στη συγκεκριμένη μελέτη περίπτωσης, η ιδιαιτερότητά της έγκειται στο γεγονός ότι και οι δύο συμπράξεις είναι ιδιαίτερα επιτυχημένες

σχετικά με την ανάπτυξη των εταιρικών σχέσεων και τα αποτελέσματά τους. Σύμφωνα με τις εθνικές εκθέσεις αξιολόγησης για όλες τις πρωτοβουλίες LEADER+ και EQUAL II της Ελλάδας, η ΑΝ.Η κατέλαβε τη δεύτερη θέση στη χρηματοδοτική απορρόφηση μετά την Τοπική Αναπτυξιακή της Θεσσαλονίκης (Τελική έκθεση αξιολόγησης του EQUAL II, 2008, *Synthesis of mid-term evaluations of LEADER+ programmes*, 2005).

Αυτό δεν ήταν ένα συνηθισμένο φαινόμενο την περίοδο εκπόνησης της έρευνας, αφού στην Ελλάδα υπήρχαν πολύ λίγες τοπικές συνεργασίες που λειτουργούσαν οργανωμένα και επέφεραν τα αναμενόμενα αποτελέσματα (Getimis and Grigoriadou, 2004-Grigoriadou and Marava, 2006· Γετίμης και Γεωργαντάς, 2003).¹⁹ Η επιρροή ορισμένων ειδικών παραγόντων, για παράδειγμα οι θεσμικές κληρονομίες (όπως θα δείξουμε και παρακάτω), έπαιξαν σημαντικό ρόλο στην ανάπτυξη και επιτυχία αυτών των εταιρικών σχέσεων. Έτσι, αυτή η ακραία περίπτωση προσφέρει την ευκαιρία της ανάδειξης και διερεύνησης, με έναν πιο λεπτομερή τρόπο, του ρόλου αυτών των παραγόντων, οι οποίοι, σε μια τυπική περίπτωση, θα έχαναν την ιδιαίτερη επίδρασή τους ανάμεσα σε τόσες άλλες μεταβλητές που επηρεάζουν αρνητικά την ανάπτυξη της εταιρικής σχέσης.

Όσον αφορά τη δυνατότητα αναλογικότητας σε μια ακραία περίπτωση, η γενίκευση είναι πιο δύσκολη απ' ό,τι σε μια τυπική περίπτωση, αφού δεν υπάρχουν τόσο πολλές ομοιότητες με εκείνες της ίδιας κατηγορίας (Denscombe, ό.π., σελ. 186-190). Ωστόσο, η δυνατότητα μεταφοράς των ευρημάτων της συγκεκριμένης μελέτης περίπτωσης σε άλλες είναι δυνατή για δύο λόγους: Πρώτον, αν και η περίπτωση της έρευνας είναι μοναδική, εξακολουθεί να παρέχει στοιχεία για τις τοπικές συνεργασίες στην Ελλάδα. Οι παράγοντες που εντοπίζονται στην ακραία περίπτωση υπάρχουν ήδη και επηρεάζουν και τις τυπικές περιπτώσεις (στο ίδιο), ακόμα και αν επιφέρουν αντίθετα αποτελέσματα (π.χ. αποτυχία εταιρικής σχέσης ή εταιρικές σχέσεις με περιορισμένη συνεργασία). Επομένως, ο εντοπισμός τους αναδεικνύει τον ρόλο επιρροής τους στις τυπικές περιπτώσεις. Για παράδειγμα, ένα εμπειρικό αποτέλεσμα αυτής της έρευνας είναι η σημασία του τοπικού ηγέτη στη διευκόλυνση της διαδικασίας σύμπραξης. Αυτό σημαίνει ότι σε άλλες περιπτώσεις αντίστοιχης συνεργασίας οι ερευνητές αλλά και τα στελέχη που εργάζονται για την ανάπτυξη των εταιρικών σχέσεων θα πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τον ηγετικό ρόλο, ανεξάρτητα από το αν το αποτέλεσμα της δράσης του είναι αρνητικό για τη συνεργασία ή και αν ακόμα απουσιάζει εντελώς.

Δεύτερον, στις περισσότερες τοπικές εταιρικές σχέσεις στην Ελλάδα, όπως και σε αυτή τη μελέτη περίπτωσης, η δημιουργία τους προκαλείται από τα πάνω, από το εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο, κυρίως από τα διαρθρωτικά ταμεία της ΕΕ και τις ΚΠ και οργανώνονται θεσμικά σύμφωνα με τους κανόνες των εν λόγω προγραμμάτων. Τέλος, η μελέτη

19. Παρόλο που σήμερα υπάρχει μεγαλύτερη εξοικείωση των τοπικών κοινωνιών με τα εταιρικά σχήματα, τα εμπόδια παραμένουν αρκετά για την επιτυχημένη έκβασή τους (βλ., για παράδειγμα, τη μελέτη περίπτωσης των Alexopoulos *et al.* (2017) για τη συμμετοχή του Δήμου Κορυδαλλού στο πρόγραμμα URBACT II).

περίπτωσης αυτής της έρευνας, όπως και όλες οι άλλες ελληνικές τοπικές εταιρικές σχέσεις, μοιράζονται παρόμοια πολιτική κουλτούρα, γεγονός που οδηγεί στη διαμόρφωση συγκεκριμένων άτυπων θεσμικών κανόνων και σχέσεων, όπως, για παράδειγμα, η έλλειψη εμπιστοσύνης μεταξύ των εταιρών και η κυριαρχία των δημόσιων φορέων στην οργάνωση και λειτουργία της σύμπραξης.

Όπως αναφέρθηκε παραπάνω, η μεμονωμένη μελέτη περίπτωσης περιλαμβάνει την επιλογή της ενσωματωμένης ή της ολιστικής περίπτωσης. Σε αυτή την έρευνα έγινε η επιλογή της ενσωματωμένης μελέτης περίπτωσης για να αυξηθεί η αναστοχαστικότητα της έρευνας, προκειμένου να αντισταθμιστούν τα μειονεκτήματα της επιλογής της μεμονωμένης μελέτης περίπτωσης. Επιλέχθηκαν δύο μονάδες ανάλυσης, οι εταιρικές σχέσεις του LEADER+ και αντίστοιχα του EQUAL II, οι οποίες έχουν αρκετές ομοιότητες αλλά και ορισμένες διαφορές.

Και οι δύο εταιρικές σχέσεις χρηματοδοτούνται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και ακολουθούν κοινές αρχές θεσμικής οργάνωσης και διαδικασιών διαμόρφωσης των πολιτικών τους. Ωστόσο, υπάρχουν διαφορές όσον αφορά την εταιρική σύνθεση, τη σχέση με τους δικαιούχους και τον τομέα πολιτικής παρέμβασης. Λόγω των ομοιοτήτων τους, αυτές οι μονάδες ανάλυσης αναδεικνύουν μια λογική αναπαραγωγής, εφόσον εντοπίζονται σε αυτές τις μονάδες επαναλαμβανόμενες αλληλεπιδράσεις μεταξύ των κύριων μεταβλητών της μελέτης. Επιπλέον, λόγω των διαφορών τους, σε κάθε μονάδα εντοπίζονται διαφορετικές πτυχές του ίδιου φαινομένου από την άποψη του ειδικού βάρους των μεταβλητών και των τύπων αλληλεπίδρασης μεταξύ τους, οι οποίες εμπλουτίζουν την κατανόηση της μελέτης περίπτωσης.

Επομένως, η ανάλυση των δύο μονάδων δεν στοχεύει σε μια συστηματική σύγκριση μεταξύ τους (παρόλο που έχουν προκύψει κάποια προφανή συμπεράσματα), αλλά στον εντοπισμό συμπληρωματικών ή επαναλαμβανόμενων αλληλεπιδράσεων, προκειμένου να γίνει καλύτερα κατανοητή η περίπτωση ως ένα ολοκληρωμένο σύνολο. Όπως αναφέρει και ο Yin, στις ενσωματωμένες περιπτώσεις υπάρχει πάντα ο κίνδυνος απώλειας της εστίασης στον ολιστικό χαρακτήρα της περίπτωσης. «Αν δοθεί μεγάλη προσοχή σε αυτές τις υπομονάδες [...] η μελέτη περίπτωσης θα μετατοπίσει τον προσανατολισμό της και θα αλλάξει τη φύση της» (Yin, ό.π., σελ. 46).

Η έρευνα ασχολήθηκε επίσης και με τέσσερις μικρές περιπτώσεις ως συμπληρωματική ερευνητική πρακτική προκειμένου να κατανοήσει πιο αναλυτικά τις σχέσεις του θεσμού των εταιρικών σχέσεων με τους δικαιούχους. Κάθε μικρή περίπτωση είναι μια ιστορία, μια αφήγηση σχετικά με το ιστορικό ενός δικαιούχου στην εταιρική σχέση, ξεκινώντας από τον τρόπο με τον οποίο ήρθε σε επαφή με το πρόγραμμα μέχρι την υλοποίηση των δράσεων του προγράμματος. Οι μικρές αυτές περιπτώσεις περιλαμβάνουν δύο δικαιούχους του έργου EQUAL II, τους γυναικείους συνεταιρισμούς της Ζάκρου και της Κρουσανιώτισσας, καθώς και δύο δικαιούχους από το LEADER+, τον ιδιοκτήτη του τουριστικού καταλύματος στο χωριό Καταλαγάρι και τη συστάδα επιχειρήσεων

(cluster) οινοποιείων του νομού Ηρακλείου. Αυτή η ερευνητική πρακτική επέτρεψε την κατανόηση, μέσα σε ένα σύντομο χρονικό διάστημα, της ακολουθίας των γεγονότων του συνεργατικού σχήματος και την εμβάθυνση στον τρόπο με τον οποίο μια ομάδα ατόμων, μέσα από το δικό της βίωμα, ερμηνεύει την πραγματικότητα των συνεργασιών. Με αυτόν τον τρόπο αναδείχθηκαν και νέα ζητήματα για περαιτέρω ανάλυση τα οποία εντάχθηκαν στη μελέτη περίπτωσης.

4.2.2 Προκλήσεις στον καθορισμό του πεδίου εφαρμογής της μελέτης περίπτωσης

Μια δυσκολία της μελέτης περίπτωσης είναι ο καθορισμός του πεδίου εφαρμογής της, η δημιουργία δηλαδή των ορίων μεταξύ του πλαισίου όπου εξελίσσεται το φαινόμενο και του ίδιου του φαινομένου (Yin, ό.π., 39-55· Denscombe, ό.π., σελ. 38). Στην περίπτωση αυτής της μελέτης, το κύριο πρόβλημα αφορά τον χωρικό χαρακτηρισμό και των δύο εταιρικών σχέσεων ως αστικών ή αγροτικών, επιλογή που μπορεί να έχει συνέπειες και στη θεωρητική προσέγγιση της ερευνητικής πρότασης. Κατ' αρχάς, η δυσκολία αυτή προέκυψε από την έλλειψη ενός καθολικά αποδεκτού ορισμού του αστικού και του αγροτικού χώρου (Pizzoli and Gong, 2001). Από τη μία πλευρά, υπάρχει η απλή προσέγγιση του ΟΟΣΑ, στην οποία μια «αγροτική περιοχή» ορίζεται απλώς από την πυκνότητα του πληθυσμού και, από την άλλη, υπάρχει μια πλούσια βιβλιογραφία σχετικά με μια σειρά επιπρόσθετων μεταβλητών που πρέπει να ληφθούν υπόψη και να συμπεριληφθούν στην τυπολογία των αστικών-αγροτικών περιοχών.

Η έλλειψη ενοποιημένου ορισμού προκύπτει από τη σύγχρονη μεταμόρφωση των αγροτικών περιοχών σε παγκόσμιο επίπεδο, λόγω νέων μορφών οικονομικής οργάνωσης, τεχνολογικών αλλαγών και παγκοσμιοποίησης. Οι αγροτικές περιοχές δεν θα μπορούσαν πλέον να είναι συνώνυμες με τη γεωργία, δεδομένου ότι η απασχόληση και το εισόδημα σε αυτές τις περιοχές προέρχονται πλέον από μια διαφοροποιημένη οικονομία που περιλαμβάνει υπηρεσίες και δραστηριότητες μεταποίησης. Η διαδικασία αυτή επιταχύνθηκε με τη βελτίωση των υποδομών και την παροχή νέων δικτύων μεταφοράς που διευκόλυναν την πρόσβαση, καθώς και με νέες μορφές επικοινωνίας (π.χ. τεχνολογίες της πληροφορίας) και τρόπους διαβίωσης.

Επιπλέον, η αλληλεξάρτηση των αγροτικών και των αστικών περιοχών αυξήθηκε μέσω μιας συνεχούς και πολύμορφης ανταλλαγής πόρων σε οικονομικό και πολιτιστικό επίπεδο που έχει αμβλύνει τα όρια του διαχωρισμού τους (Boscacci, 1999). Τέλος, το φαινόμενο της παγκοσμιοποίησης έχει εντείνει την αλληλεπίδραση του αγροτικού με τον αστικό χώρο με διάφορους τρόπους, παραβιάζοντας τα παραδοσιακά όρια και υπερβαίνοντας τα διαφορετικά επίπεδα της γεωγραφικής κλίμακας (Scott, Gilbert and Gelan, 2007· Garner, 2017). Επομένως, δεν υπάρχει σαφής διάκριση μεταξύ του αγροτικού και του αστικού χώρου, αλλά μάλλον μια συνέχεια μεταξύ των δύο με πολλές ενδιάμεσες αποχρώσεις.

Στην Ελλάδα, ο αγροτικός χώρος βιώνει επίσης μια σημαντική μεταμόρφωση. Τα τελευταία πενήντα χρόνια, η παραδοσιακή αστική διαχρονική διχοτόμηση έχει δώσει τη θέση της σε πολύπλοκες χωροταξικές διαμορφώσεις, οι οποίες βρίσκονται σε διαδικασία συνεχούς αλλαγής. Για παράδειγμα, η αγροτική ανάπτυξη δεν εξαρτάται πλέον μόνο από τον γεωργικό τομέα, αλλά και από μια μεγάλη ποικιλία οικονομικών δραστηριοτήτων, κυρίως στον τομέα των υπηρεσιών και του τουρισμού. Επιπλέον, υπάρχει μια αυξημένη ανταλλαγή αγροτικών-αστικών σχέσεων που σχετίζεται με τη θέση των δραστηριοτήτων, την αστικοποίηση και τις οικονομίες κλίμακας (Ιλιουρούλου, Stratakis and Tsatsaris, 2006).

Επιστρέφοντας στις ΚΠ, το LEADER+ έχει μια καθαρά γεωγραφική προσέγγιση κλίμακας, εφόσον προσδιορίζει την εφαρμογή των δράσεων σε ορεινές και μειονεκτικές περιοχές με έντονα κοινωνικοοικονομικά προβλήματα. Το EQUAL II δεν ασχολείται ιδιαίτερα με τη γεωγραφική κλίμακα των δράσεών του. Αυτό που είναι σημαντικό είναι η ταυτότητα των δικαιούχων και ο τομέας πολιτικής. Ωστόσο, το EQUAL II της συγκεκριμένης μελέτης περίπτωσης έδωσε ένα γεωγραφικό στίγμα στο έργο, με την εξειδίκευση της κατηγορίας των δικαιούχων από τον γενικό στόχο των ανέργων γυναικών στις υποαπασχολούμενες γυναίκες χαμηλού εισοδήματος και στις αγρότισσες που ζουν σε ορεινές περιοχές. Έτσι, και τα δύο έργα κατέληξαν να απευθύνονται σε απομακρυσμένες μη προσβάσιμες αγροτικές περιοχές. Μάλιστα, η λειτουργία των δύο προγραμμάτων δεν καλύπτει μόνο παρόμοιους γεωγραφικούς χώρους αλλά, σε ορισμένες περιπτώσεις, η γεωγραφική τους παρέμβαση επικαλύπτεται.

Ωστόσο, προκύπτουν δύο ερωτήματα. Κατ' αρχάς, πόσο αγροτικές είναι αυτές οι περιοχές παρέμβασης; Σε πολλές περιπτώσεις, αποτελούν τμήματα δήμων, οι οποίοι, σύμφωνα με την Ελληνική Στατιστική Αρχή (ΕΛΣΤΑΤ), χαρακτηρίζονται ως αστικοί. Για παράδειγμα, οι παρεμβάσεις των προγραμμάτων πραγματοποιήθηκαν σε δήμους όπως το Αρκαλοχώρι, οι Αρχάνες και ο Μύρωνα, οι οποίοι ανήκουν σε αυτή την κατηγορία. Επιπρόσθετα, κάποιες αγροτικές κοινότητες, όπως οι Γοργολιάνοι, το Γάζι και το Τέμενος, βρίσκονται κοντά στο αστικό κέντρο του Ηρακλείου, γεγονός που σημαίνει ότι η ανταλλαγή πόρων αλλοιώνει ολοένα και περισσότερο τον αγροτικό χαρακτήρα τους. Αν και η γεωργική δραστηριότητα παραμένει η κύρια πηγή εισοδήματος, η απασχόληση στον τομέα του τουρισμού και οι συναφείς δραστηριότητες, όπως το εμπόριο και οι μικρές βιοτεχνίες, αυξάνονται συνεχώς (Ιλιουρούλου, Stratakis and Tsatsaris, 2006-βλ. επίσης το επόμενο κεφάλαιο για το τοπικό κοινωνικοοικονομικό πλαίσιο της μελέτης περίπτωσης).

Σχετικά με το δεύτερο ερώτημα, ο γεωγραφικός χαρακτήρας της συνεργασίας προσδιορίζεται από την περιοχή παρέμβασης ή από την περιοχή στην οποία οι εταίροι έχουν την επαγγελματική βάση τους; Όπως η περιοχή παρέμβασης δεν μπορεί να ταυτιστεί με τη διχοτόμηση μεταξύ αγροτικών και αστικών περιοχών, το ίδιο συμβαίνει και με τη γεωγραφική βάση των εταίρων. Στην εταιρική σχέση EQUAL II, πολλοί εταίροι έχουν

έδρα μια πόλη, όπως τα ερευνητικά κέντρα και το κέντρο κατάρτισης που βρίσκονται στην πόλη του Ηρακλείου. Στο LEADER+, ορισμένοι δήμαρχοι προέρχονται από αστικούς δήμους. Η ΑΝ.Η βρίσκεται επίσης στις Αρχάνες, ένα μεγάλο χωριό κοντά στο αστικό κέντρο του Ηρακλείου. Όσον αφορά τους δικαιούχους, στην περίπτωση του LEADER+, μερικοί από αυτούς υλοποίησαν τις επιχορηγούμενες δράσεις του προγράμματος στο χωριό της καταγωγής τους, ενώ ζουν στο Ηράκλειο, όπως συνέβη στην περίπτωση των τουριστικών καταλυμάτων στο χωριό Καταλαγάρι και στη συστάδα επιχειρήσεων των οινοποιείων.

Εξαιτίας αυτού του προβληματισμού, οι συνεργασίες της μελέτης περίπτωσης ορίστηκαν ως τοπικές, ώστε το ζήτημα της γεωγραφικής κλίμακας να παραμείνει ως καθοριστικό στοιχείο της ανάλυσης, αποφεύγοντας ταυτόχρονα έναν απλοποιημένο και διχοτομικό αναγωγισμό στους όρους αγροτικό-αστικό, οι οποίοι δεν θα επέτρεπαν την κατανόηση των πολύπλευρων χαρακτηριστικών της περιοχής λειτουργίας και παρέμβασης των εταιρικών σχημάτων.

4.3 Μέθοδοι έρευνας

Η έρευνα αυτή αξιοποιεί την τεχνική του μεθοδολογικού τριγωνισμού, ξεπερνώντας την παραδοσιακή πλέον προσέγγιση του μεθοδολογικού μονισμού, δηλαδή την πρακτική της χρήσης μίας μόνο ερευνητικής μεθόδου. Ο τριγωνισμός, που εφαρμόζεται όλο και περισσότερο στις κοινωνικές επιστήμες, περιλαμβάνει τη χρήση περισσότερων από μία μεθόδους συλλογής δεδομένων για τη μελέτη του ίδιου φαινομένου. Υπάρχουν δύο βασικά πλεονεκτήματα σε αυτή την τεχνική. Αφενός, επιτρέπει στην έρευνα να ασχοληθεί με περισσότερα επίπεδα διερεύνησης με σκοπό τη βελτίωση της ποιότητας της έρευνας, καθώς η κάθε μέθοδος έχει τις δικές της υποθέσεις σχετικά με τη φύση του κοινωνικού κόσμου και παρέχει διαφορετικά είδη δεδομένων. Από την άλλη πλευρά, επιτρέπει την επαλήθευση των δεδομένων που προκύπτουν από διαφορετικές μεθόδους, βελτιώνοντας κατ' αυτόν τον τρόπο την εγκυρότητα της έρευνας. Συνεπώς, η έρευνα που χρησιμοποιεί πολλαπλές μεθόδους ενισχύει την εμπιστοσύνη στα δεδομένα της εφόσον έχουν αξιοποιηθεί περισσότεροι του ενός τρόποι για τη μέτρησή τους (Bryman, ό.π., σελ. 603-624. Denscombe, ό.π., σελ. 131-34).

Επίσης, η χρήση μεικτών μεθόδων μετατοπίζει την έρευνα από τη μακροχρόνια διαμάχη μεταξύ «ποιοτικής-ποσοτικής» προσέγγισης, η οποία σχετίζεται και με διαφορετικές ερευνητικές μεθόδους που υποστηρίζουν οι ερμηνευτικοί-εθνογράφοι και οι θετικιστές επιστήμονες αντίστοιχα. Πρόκειται για μια αναχρονιστική συζήτηση, η οποία δεν αναγνωρίζει την πρόσφατη κριτική αξιολόγηση αυτής της διχοτόμησης και την τάση για σύγκλιση των επιστημολογιών και του συνδυασμού διαφορετικών μεθόδων, ποιοτικών και ποσοτικών (όπως συμβαίνει και στον κριτικό ρεαλισμό) (Tashakkori and Tedllie,

2010). Επιπλέον, η πιο πρόσφατη βιβλιογραφία για τη μεθοδολογία των κοινωνικών επιστημών προτείνει ότι η επιλογή μιας μεθόδου δεν μπορεί να γίνεται αφηρημένα, αντίθετα πρέπει να σχετίζεται με το συγκεκριμένο ερευνητικό πρόβλημα και το αντικείμενο της ανάλυσης (Alvesson and Skoldberg, 2000, σελ. 4· Plano and Ivankova, 2016).

Η μελέτη περίπτωσης ως ερευνητική στρατηγική έχει περισσότερες δυνατότητες να χρησιμοποιεί πολλαπλές μεθόδους συλλογής δεδομένων από άλλες ερευνητικές στρατηγικές, όπως το πείραμα ή τα ερωτηματολόγια. Ειδικότερα, αν και υπάρχει μια τάση να συσχετίζονται οι μελέτες περίπτωσης με την ποιοτική έρευνα, αυτή η σχέση δεν είναι αποκλειστική, καθώς η στρατηγική αυτή αφήνει χώρο και για την παραγωγή ποσοτικών δεδομένων (Bryman, ό.π., σελ. 52-57). Επομένως, η παρατήρηση, οι συνεντεύξεις, τα ερωτηματολόγια, αλλά και η δευτερογενής ανάλυση είναι μέθοδοι που ενθαρρύνονται από αυτή τη στρατηγική (Yin, ό.π., σελ. 97).

Ο ερευνητικός σχεδιασμός αυτής της μελέτης αξιοποίησε τέσσερις μεθόδους άμεσης συλλογής δεδομένων: την ημιδομημένη συνέντευξη, ένα μικρό σε έκταση ερωτηματολόγιο, την αφήγηση και την άμεση παρατήρηση. Επιπλέον, πραγματοποιήθηκε επισκόπηση των εθνικών εκθέσεων και των εκθέσεων αξιολόγησης της ΕΕ, καθώς και των πιο σημαντικών επίσημων εγγράφων που αφορούν τις υπό μελέτη εταιρικές σχέσεις. Η έρευνα διεξήχθη από τον Δεκέμβριο του 2007 έως τον Ιανουάριο του 2009. Κατά τη διάρκεια αυτής της περιόδου, έγιναν επτά επισκέψεις στο πεδίο διάρκειας 3-4 ημερών τη φορά. Αν και αυτός ο τρόπος επαφής με το πεδίο περιόρισε την άμεση παρατήρηση για το τι κάνουν οι εταίροι σε πραγματικό χρόνο σε αυτές τις συμπράξεις, παρείχε το πλεονέκτημα του αναστοχασμού στο ενδιάμεσο διάστημα, μεταξύ των επισκέψεων, ο οποίος δημιουργούσε μια συνεχιζόμενη ανατροφοδότηση μεταξύ συλλογής δεδομένων και θεωρητικής ανάπτυξης.

4.3.1 Συνεντεύξεις

Δεδομένου ότι υπήρχαν πολλές και διαφορετικές κατηγορίες συμμετεχόντων στις δύο συμπράξεις, όπως εταίροι, τοπικοί ηγέτες, στελέχη κρατικών δημόσιων οργανισμών και στελέχη θεσμών της ΕΕ στις Βρυξέλλες, αναπτύχθηκαν τρία διαφορετικά σχέδια συνέντευξης που απευθύνονταν σε διαφορετικές κατηγορίες συνεντευξιζόμενων. Με αυτόν τον τρόπο, σε κάθε κατηγορία απευθύνθηκαν συναφείς ερωτήσεις ως προς τον ρόλο τους στη σύμπραξη, οι οποίες επέτρεψαν τη συγκέντρωση λεπτομερειακών και σχετικών στοιχείων για τον πολυεπίπεδο χαρακτήρα των εταιρικών σχέσεων.

Ο εντοπισμός των ηγετών έγινε από τη θεσμική τους θέση και από τη φήμη τους στους εταίρους. Συνολικά διεξήχθησαν 34 συνεντεύξεις. Η διάρκεια της συνέντευξης κυμάνθηκε από 45 λεπτά έως και 1 ½ ώρα. Από τις 34 συνεντεύξεις, μόνο 7 δεν ηχογραφήθηκαν επειδή οι συνεντευξιζόμενοι δεν αισθάνονταν άνετα με την ηχογράφηση και αρνήθηκαν τη χρήση της. Σε αυτές τις περιπτώσεις, κρατήθηκαν σημειώσεις κατά τη διάρκεια της συνέντευξης.

Οι περισσότερες συνεντεύξεις διεξήχθησαν σε περιβάλλον εμπιστοσύνης και καλής θέλησης και οι απαντήσεις ήταν επαρκείς, πλήρεις και ανοικτές, γεγονός πολύ ικανοποιητικό, αν λάβουμε υπόψη τη χαμηλή εξοκείωση που έχει η ελληνική κοινωνία με έρευνες πεδίου. Μόνο σε ορισμένα ερωτήματα που αφορούσαν ευαίσθητα ζητήματα, όπως τις πελατειακές σχέσεις και τις σχέσεις των πολιτικών και των κομμάτων με άτυπα δίκτυα, μερικοί συνεντευξιζόμενοι έδωσαν τυπικές απαντήσεις προσαρμοσμένες σε μια «ιδανική» πραγματικότητα. Σε μία μάλιστα περίπτωση, ο συνεντευξιζόμενος βρέθηκε σε τέτοια αμυντική θέση, που ανέφερε αποκλειστικά και συστηματικά το νομικό πλαίσιο που διέπει τη λειτουργία της εταιρικής σχέσης.

Μια δυσκολία για την επιλογή των συνεντευξιζόμενων ήταν η διάκριση μεταξύ εταιρών και ωφελουμένων. Μερικοί ωφελούμενοι ήταν και στα δύο προγράμματα, μέλη του διοικητικού συμβουλίου της εταιρικής σχέσης. Σε αυτές τις περιπτώσεις, επιλέχθηκε να αντιμετωπιστούν οι ωφελούμενοι ως εταίροι και να χρησιμοποιηθεί η μέθοδος της αφήγησης μιας ιστορίας στους υπόλοιπους δικαιούχους που δεν ήταν μέλη της εταιρικής σχέσης. Τέλος, οι Έλληνες εξωτερικοί αξιολογητές και οι ανώτεροι υπάλληλοι θεσμών της ΕΕ φαινόταν να είχαν ακραίες, πολύ θετικές ή πολύ αρνητικές, απόψεις και αντιλήψεις για τις ελληνικές τοπικές συνεργασίες. Σε αυτές τις περιπτώσεις, έγινε μια προσπάθεια περιορισμού των «υποκειμενικών» δεδομένων μέσω της αξιοποίησης της παρατήρησης και της δευτερογενούς ανάλυσης των εκθέσεων αξιολόγησης.

4.3.2 Αφήγηση ιστορίας

Παράλληλα με τις συνεντεύξεις στους εταίρους, η προσέγγιση των ωφελουμένων έγινε μέσω αφηγηματικών μεθόδων συλλογής δεδομένων, όπως η αφήγηση μιας ιστορίας. Θεωρήθηκε ότι αυτή η μέθοδος ήταν πιο κατάλληλη για κατηγορίες δικαιούχων όπως γυναίκες αγρότισσες, που ενδέχεται να τις δυσχεραίνει μια επίσημη δομημένη συνέντευξη αναφορικά με την εμπιστοσύνη και την ευκολία απάντησης των θεμάτων. Αντ' αυτού, τους ζητήθηκε να πουν την ιστορία τους σχετικά με τη συμμετοχή τους σε αυτά τα προγράμματα. Πραγματοποιήθηκαν τέσσερις συνεντεύξεις με τους δικαιούχους και των δύο εταιρικών σχέσεων, δύο από κάθε πρόγραμμα, και συγκεντρώθηκαν δεδομένα κυρίως από την περίοδο έναρξης της εταιρικής σχέσης και δεδομένα σχετικά με τον τύπο της συμμετοχής της τοπικής κοινότητας στις εταιρικές σχέσεις.

Η συζήτηση δεν ήταν δομημένη, συνήθως ξεκινούσε από το γενικό θέμα της συμμετοχής τους στο έργο και ακολουθούσαν συζητήσεις για τις προσωπικές τους εμπειρίες και τα συναισθήματά τους σχετικά με τις δράσεις που υλοποίησαν. Οι αφηγητές αισθάνονταν ελεύθεροι να αναφέρουν την ιστορία τού πώς συμμετείχαν σε αυτό το έργο, να μιλήσουν για τις δυσκολίες και τις ευκαιρίες που αντιμετώπισαν και για τις πιθανές λύσεις στα προβλήματα που παρουσιάστηκαν. Δίνοντάς τους την ευκαιρία να περιγράψουν και να εξηγήσουν με δικά τους λόγια τι έχουν κάνει και τι σκέφτονται για όλα αυτά τα θέματα, ανταπέδωσαν την ευκαιρία στον ερευνητή να κατανοήσει, με μια

χρονική ακολουθία (όπως σε μια ταινία), όλα τα στάδια εξέλιξης της εταιρικής σχέσης. Όπως χαρακτηριστικά επισημαίνεται και στη βιβλιογραφία, οι αφηγήσεις αναδεικνύουν: «τη σημασία του χρόνου και τη σύνδεση των γεγονότων ως ένα πλήρες σύνολο» (Alvesson and Skoldberg, 2000, σελ. 92-93). Οι συζητήσεις διεξήχθησαν σε ένα ανεπίσημο και φιλικό περιβάλλον, πίνοντας καφέ και δοκιμάζοντας τα τοπικά προϊόντα, και συνήθως ολοκληρώνονταν με μια βόλτα στα έργα των δικαιούχων (τουριστικά καταλύματα, υποδομές συνεταιρισμών, αμπέλια και οινοποιείο).

4.3.3 Ερωτηματολόγιο

Το ερωτηματολόγιο αποτελείται από 12 κλειστές ερωτήσεις που διερευνούν τη γνώμη και την εμπειρία των εταίρων και των δικαιούχων σχετικά με δύο μεταβλητές, το κοινωνικό κεφάλαιο και την πολιτική κουλτούρα. Τα περισσότερα ερωτήματα διαμορφώθηκαν με βάση την έρευνα του Stone (2001) για το κοινωνικό κεφάλαιο και την έρευνα PLUS (Participation, Leadership and Sustainability, 2001) για την ηγεσία των πόλεων και τη συμμετοχή της κοινότητας.

Οι κλειστές ερωτήσεις περιλάμβαναν δύο επιλογές, όπως «ναι/όχι», ή περισσότερες επιλογές (κλίμακα Likert) σχετικά με τον βαθμό συμφωνίας ή διαφωνίας σε ένα θέμα. Ορισμένες από τις κλειστές ερωτήσεις περιλάμβαναν και μια ανοικτή επιλογή, επισημασμένη ως «άλλο». Για αυτές τις ανοιχτές επιλογές, πραγματοποιήθηκε μια διαδικασία κωδικοποίησης κατά την ανάλυση δεδομένων.

Διανεμήθηκαν 26 ερωτηματολόγια αποκλειστικά στους τοπικούς εταίρους και δικαιούχους που συμμετείχαν στις συνεντεύξεις και συμπληρώθηκαν 23, το οποίο αποτελεί ένα καλό ποσοστό ανταπόκρισης. Το ερωτηματολόγιο δόθηκε στο τέλος της συνέντευξης και, ανάλογα με τον χρόνο που διέθεταν, οι ερωτηθέντες συμπλήρωναν αμέσως το ερωτηματολόγιο ή το έστειλαν με ηλεκτρονικό ταχυδρομείο αργότερα. Στις περιπτώσεις που συμπληρώθηκε άμεσα το ερωτηματολόγιο, δημιουργήθηκαν και καταγράφηκαν ενδιαφέρουσες ερωτήσεις και σχόλια.

Αυτή η μέθοδος είχε έναν βασικό περιορισμό, τον πληθυσμό, ο οποίος ήταν αρκετά μικρός, ώστε να μην επιτρέπει την πραγματοποίηση στατιστικών γενικεύσεων ή συσχετισμών μεταξύ ερωτήσεων ή μεταξύ αυτών και των δημογραφικών χαρακτηριστικών των ερωτηθέντων, όπως το φύλο και το επάγγελμα (παρόλο που τα ερωτήματα αυτά είχαν συμπεριληφθεί στο ερωτηματολόγιο). Για αυτόν τον λόγο δεν αντιμετωπίστηκε ισότιμα με τις υπόλοιπες μεθόδους αλλά αξιοποιήθηκε ως μια πρόσθετη πηγή πληροφοριών χωρίς διάθεση γενίκευσης. Το ερωτηματολόγιο θα είχε στατιστική ανταπόκριση αν απευθυνόταν στο σύνολο της τοπικής κοινωνίας, γεγονός δύσκολο λόγω των οικονομικών περιορισμών της έρευνας.

4.3.4 Παρατήρηση

Τα βασικά δεδομένα της έρευνας προέκυψαν από τις συνεντεύξεις και σε μικρότερο βαθμό από τη συστηματική άμεση παρατήρηση. Η παρατήρηση ήταν μια συμπληρωματική μέθοδος της συνέντευξης και έλαβε χώρα κατά τη διάρκεια των επιτόπιων επισκέψεων για τη διεξαγωγή των συνεντεύξεων. Η παρατήρηση ήταν πάντα μια εγγενης και συνεχής δράση στην έρευνα που αντλούσε δεδομένα από την πραγματικότητα με έναν μη επιλεκτικό τρόπο. Καταγράφηκαν μακροσκελείς σημειώσεις πεδίου με όλα όσα είχαν ιδιαίτερη σημασία για τον ερευνητικό σκοπό: από το φυσικό περιβάλλον μέχρι τις δραστηριότητες, τα συναισθήματα, τις αντιδράσεις των εταίρων και των δικαιούχων και, στη συνέχεια, όλες αυτές οι σημειώσεις αναλύθηκαν με συστηματικό τρόπο.

4.3.5 Δευτερογενής ανάλυση

Εκτός από τις παραπάνω μεθόδους, αξιοποιήθηκε και η δευτερογενής ανάλυση ως συμπληρωματική μέθοδος. Το υλικό περιλάμβανε τις ευρωπαϊκές, εθνικές και τοπικές εκθέσεις αξιολόγησης των έργων, τις επίσημες θέσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για αυτά τα προγράμματα, τα προεδρικά διατάγματα που ορίζουν θεσμικά τον τρόπο υλοποίησης των συμπράξεων, τα πρακτικά της λήψης αποφάσεων των διοικητικών τους συμβουλίων, όλες τις διαθέσιμες επιστολές και το ενημερωτικό υλικό προς τους δικαιούχους και τους εταίρους και, τέλος, τα επίσημα στατιστικά στοιχεία για την περιοχή της Κρήτης. Δυστυχώς, το υλικό δεν περιλάμβανε άρθρα από τον έντυπο Τύπο, τα οποία θεωρούνται πολύτιμη πηγή πληροφοριών, εάν χρησιμοποιούνται με κριτικό τρόπο. Οι εφημερίδες του νομού Ηρακλείου δεν συμπεριλήφθηκαν ως αντικείμενο μελέτης, επειδή δεν είχαν αρχειοθετηθεί ηλεκτρονικά, γεγονός που θα καθιστούσε χρονοβόρα και δύσκολη την αναζήτηση σχετικών άρθρων.

Γενικά, η χρήση της δευτερογενούς ανάλυσης μπορεί να είναι πολύ ωφέλιμη για τον εντοπισμό νέων δεδομένων που θα χρειαστούν περαιτέρω ανάλυση ή για την πολλαπλή επαλήθευση των συλλεγόμενων δεδομένων σε συνδυασμό και με άλλες μεθόδους (Robson, 1993, σελ. 272-285). Ωστόσο, όταν χρησιμοποιείται η δευτερογενής ανάλυση, πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στο γεγονός ότι έχουμε να κάνουμε με κάτι που έχει παραχθεί για κάποιον άλλον σκοπό και όχι για τους συγκεκριμένους στόχους της έρευνάς μας. Με αυτόν τον τρόπο, «τα έγγραφα είναι σημαντικά για αυτό που υποτίθεται ότι πρέπει να ολοκληρώσουν και για τα οποία γράφονται» (Bryman, 2008, σελ. 527) και δεν πρέπει να θεωρούνται απλές αναπαραστάσεις της πραγματικότητας.

Αυτό ήταν ιδιαίτερα εμφανές στην περίπτωση των εθνικών και ευρωπαϊκών εκθέσεων αξιολόγησης των δύο προγραμμάτων. Οι εκθέσεις αξιολόγησης της ΕΕ αντιμετώπιζαν τα δεδομένα της αξιολόγησης με ευαισθησία λόγω της πολιτικής βούλησης να στηρίξουν αυτά τα προγράμματα. Από την άλλη πλευρά, στις εθνικές και τοπικές εκθέσεις αξιολόγησης, το επίκεντρο ήταν κυρίως η απεικόνιση θετικών αποτελεσμάτων, δεδομένου ότι η απρόσκοπτη εισροή ευρωπαϊκών πόρων εξαρτάται από αυτές τις αξιολογήσεις.

Λαμβάνοντας όλα αυτά υπόψη, τα δεδομένα από τις εκθέσεις αξιολόγησης αξιοποιήθηκαν πολύ προσεκτικά, με ανάλυση «μεταξύ των γραμμών», για την ανάδειξη εκείνων των θεμάτων που παρέμειναν στη «σκιά» στην επίσημη παρουσίαση των δεδομένων της έκθεσης.

Όσον αφορά τα στατιστικά στοιχεία της μελέτης περίπτωσης, η κύρια πηγή πρωτογενών στατιστικών στοιχείων προέρχεται από την ΕΛΣΤΑΤ και χρησιμοποιήθηκαν για την περιγραφή του κοινωνικοοικονομικού πλαισίου της υπό μελέτη περιοχής (βλ. επόμενο κεφάλαιο). Επιπροσθέτως, στις παραπάνω στατιστικές προστέθηκαν οι διαθέσιμες πληροφορίες από τις δύο μελέτες του Περιφερειακού Επιχειρησιακού Προγράμματος Κρήτης (2000-2006 και 2007-2013) και η τοπική έκθεση αξιολόγησης του LEADER+. Αυτές οι μελέτες είχαν επίσης επεξεργαστεί στοιχεία από την ΕΛΣΤΑΤ, καθώς και από την EUROSTAT.

4.4 Ανάλυση δεδομένων

Η ανάλυση δεδομένων είναι μια διαδικασία μετατροπής των δεδομένων από το πεδίο σε ευρήματα που απαντούν σε ερευνητικά ερωτήματα (Yin, ό.π., σελ. 109). Υπάρχουν διαφορετικές στρατηγικές για την ανάλυση ποιοτικών και ποσοτικών δεδομένων. Ωστόσο, το σημαντικό είναι ότι και οι δύο στρατηγικές θα πρέπει να πληρούν την αρχή της εγκυρότητας. Τα δεδομένα που συλλέγονται στη συγκεκριμένη μελέτη περίπτωσης είναι κατά κύριο λόγο ποιοτικά και προέρχονται από συνεντεύξεις, άμεση παρατήρηση και αφηγήσεις. Μόνο ένα μικρό μέρος των δεδομένων είναι ποσοτικό και προέρχεται από τα ερωτηματολόγια. Σε αντίθεση με τα ποσοτικά δεδομένα, τα ποιοτικά δεδομένα δεν έχουν ένα πρότυπο ανάλυσης και οι τεχνικές τους είναι λιγότερο ανεπτυγμένες. Υπάρχουν λίγοι ερευνητές, όπως ο Yin (2003) και οι Miles και Huberman (1994), που έχουν δώσει στην ανάλυση ποιοτικών δεδομένων ένα πεδίο αυστηρής ανάλυσης αντίστοιχο με αυτό των ποσοτικών δεδομένων (Robson, 1993, σελ. 370-407).

Σύμφωνα με τους Miles και Huberman (1994, σελ. 5-11), αυτό που κάνει ο ερευνητής στην ανάλυση των ποιοτικών δεδομένων είναι η κατανομή των δεδομένων σε ενότητες που προσδιορίζονται ως σημαντικές για τα ερευνητικά ερωτήματα και στη συνέχεια η ανασυγκρότηση των δεδομένων με βάση τον εντοπισμό διαδικασιών, σχέσεων και τύπων κ.λπ. Σκοπός αυτής της διαδικασίας είναι να επιβεβαιωθούν/τροποποιηθούν οι γενικές υποθέσεις της έρευνας με ολοκληρωμένο και κατανοητό τρόπο. Οι συγγραφείς αναγνωρίζουν σε αυτή τη διαδικασία τρία βήματα: την ταξινόμηση των δεδομένων, την παρουσίαση των δεδομένων και την εξαγωγή συμπερασμάτων με επαλήθευση.

Η ταξινόμηση των δεδομένων αναφέρεται στη διαδικασία επιλογής και, επομένως, στην απλοποίηση και «μείωση» των δεδομένων που συγκεντρώθηκαν από τις μεθόδους έρευνας. Η παρουσίαση των δεδομένων αναφέρεται στους τρόπους εμφάνισης

των δεδομένων, τα οποία περιλαμβάνουν πίνακες, γραφήματα και διαγράμματα που απεικονίζουν τα μοτίβα και τα ευρήματα από τα δεδομένα. Τα συμπεράσματα και η επαλήθευση αναφέρονται σε μια διαδικασία ανάπτυξης μιας πρωτότυπης σκέψης σχετικά με τους παράγοντες επιρροής και τις ερμηνείες των ευρημάτων.

Ωστόσο, αυτή η τεχνική διαχείρισης δεδομένων, η οποία εφαρμόστηκε σε αυτή την έρευνα, δεν επαρκεί από μόνη της, εάν δεν συνοδεύεται από μια συστηματική στρατηγική ανάλυσης δεδομένων. Και αυτή η συστηματική στρατηγική εξαρτάται από την επιστημολογική προσέγγιση της έρευνας. Ο Yin (ό.π., σελ. 115) παρουσιάζει δύο βασικές στρατηγικές: η μία βασίζεται στις θεωρητικές προτάσεις της έρευνας βάσει των οποίων αναλύονται τα δεδομένα. Η δεύτερη στρατηγική στηρίζεται στην ανάπτυξη ενός ευρύτερου πλαισίου, το οποίο κατευθύνει την οργάνωση της μελέτης περίπτωσης. Η στρατηγική αυτή σχετίζεται συνήθως με την αφηγηματική περιγραφή της μελέτης περίπτωσης στηριζόμενη στις θεωρίες της φαινομενολογίας και της ερμηνευτικής, εφόσον σε αυτές τις περιπτώσεις το θεωρητικό πλαίσιο δεν καθοδηγεί αυστηρά την ερευνητική διαδικασία.

Σύμφωνα με την επιστημολογική προσέγγιση αυτής της έρευνας, υιοθετείται η πρώτη στρατηγική, η οποία συσχετίζει ένα συγκεκριμένο θεωρητικό πλαίσιο με τα δεδομένα. Ωστόσο, αναγνωρίζει δύο αρχές από την ερμηνευτική επιστημολογική προσέγγιση: η ανάλυση των δεδομένων οφείλει να είναι κυκλική και αναστοχαστική (Bryman, 2008, σελ. 541-546). Σύμφωνα με αυτές τις αρχές, οι «λέξεις», η κοινή μορφή που παίρνουν τα ποιοτικά δεδομένα, είναι πλούσιες σε διαφορετικές σημασίες για την «πραγματική» λέξη εκεί έξω, σε σύγκριση με τους «σαφείς» και αφηρημένους αριθμούς της «αντικειμενικής» πραγματικότητας. Συνεπώς, ο ερευνητής συμμετέχει ενεργά κατά τη διάρκεια της διαδικασίας ανάλυσης και προσεγγίζει με κριτικό και κυκλικό τρόπο τα δεδομένα και όχι ως το τελικό αποτέλεσμα της ερευνητικής διαδικασίας.

Αυτός είναι και ο λόγος για τον οποίο οι Miles και Huberman (ό.π., σελ. 55-68) αναφέρονται στην ανάλυση ποιοτικών δεδομένων ως μια συνεχή και διαδραστική προσπάθεια μεταξύ της αρχικής επεξεργασίας των δεδομένων σε κώδικες και τον εντοπισμό των σχέσεων και των επαναλαμβανόμενων μοτίβων κατά τη διαμόρφωση των ευρημάτων. Ειδικότερα, η συλλογή δεδομένων και η διαδικασία κωδικοποίησης θα μπορούσαν να δημιουργήσουν νέες ιδέες που θα μπορούσαν να αλλάξουν με τη σειρά τους τις τελικές παραδοχές με την προσθήκη ή την παραλλαγή της αρχικής θεωρητικής πρότασης. Αυτή η εργασία καθίσταται ακόμη πιο δύσκολη, επειδή ο ερευνητής ασχολείται συνήθως με έναν μεγάλο όγκο δεδομένων σε μια μη τυποποιημένη μορφή λόγω της λεκτικής ή κειμενικής φύσης των ποιοτικών δεδομένων. Κατά συνέπεια, αυτό το μέρος της μεθοδολογικής διαδικασίας φαίνεται να είναι το πιο δύσκολο, αλλά ταυτόχρονα και το πιο προκλητικό, ώστε να παραχθούν ποιοτικά ερευνητικά αποτελέσματα.

Υπάρχουν πολλές τεχνικές ανάλυσης, όπως η αντιστοίχιση μοτίβων, η ανάλυση χρονοσειρών, τα λογικά μοντέλα κ.λπ., οι οποίες προτείνουν διαφορετικούς τρόπους σύνδεσης των δεδομένων με τις ερευνητικές προτάσεις. Στον πυρήνα αυτών των τεχνικών

βρίσκεται μια συγκριτική λογική. Σε αυτή την έρευνα, χρησιμοποιείται η λογική της αντιστοίχισης μοτίβων, όπου πολλά από τα δεδομένα της μελέτης περίπτωσης συνδέονται με τις θεωρητικές προτάσεις της έρευνας. Ειδικότερα, η αντιστοίχιση μοτίβων αποσκοπεί στη δυαδική σύνδεσή τους, το ένα είναι ένα θεωρητικό μοτίβο και το άλλο είναι εμπειρικό. Ανάλογα με την έκταση της ταύτισης, μπορεί κανείς να συμπεράνει ότι η θεωρία που πρόβλεψε την παρατηρούμενη σχέση είναι σε ισχύ, ενώ σε περιπτώσεις αναντιστοιχίας αναζητούμε εναλλακτικές ή ανταγωνιστικές εξηγήσεις. Επειδή αυτός ο προσδιορισμός της συσχέτισης μεταξύ της «θεωρίας» και της «πρακτικής» προϋποθέτει ακρίβεια και συστηματικότητα κατά τη διαμόρφωση των εμπειρικών δεδομένων, η συγκεκριμένη αναλυτική τεχνική των Miles και Huberman (ό.π.) είναι πολύ χρήσιμη για την εγκυρότητα της έρευνας.

Όπως αναφέρθηκε και πιο πάνω, το πρώτο βήμα σε αυτή την τεχνική είναι η ταξινόμηση των δεδομένων. Κατά τη διαδικασία της ανάλυσης δεδομένων, απομαγνητοφωνήθηκαν όλες οι συνεντεύξεις και δακτυλογραφήθηκαν όλες οι σημειώσεις πεδίου. Όλες οι συνεντεύξεις συγκεντρώθηκαν σε μορφή A4 με μεγάλα περιθώρια στο πλάι, προκειμένου να κωδικοποιηθούν και να προστεθούν σημειώσεις σχετικά με ιδέες και γεγονότα που προκύπτουν από την ανάλυση. Επίσης, όλο το υλικό που συλλέχθηκε καταγράφηκε σε μια λίστα (δεδομένα πεδίου, δευτερογενής ανάλυση, φωτογραφίες κ.λπ.), έτσι ώστε να υπάρχει μια επισκόπηση του συνόλου του υλικού.

Στη συνέχεια κωδικοποιήθηκε το υλικό με βάση τις προδιαγεγραμμένες κατηγορίες των ερευνητικών προτάσεων. Ταυτόχρονα, η εργασία αυτή είχε και έναν επαγωγικό χαρακτήρα, ώστε να ενταχθούν και νέες κατηγορίες από το πεδίο και να μετατραπούν και αυτές σε θεωρητικές προτάσεις.

Οι έννοιες που αναφέρονται σε κώδικες ήταν σε ορισμένες περιπτώσεις περιγραφικές, όπως η συμμετοχή των πολιτών, οι σχέσεις μεταξύ κράτους και τοπικής αυτοδιοίκησης ή τα κίνητρα των εταίρων, αλλά σε ορισμένες περιπτώσεις περιείχαν ένα επιχείρημα, ήταν αναλυτικές, για παράδειγμα ο αντίκτυπος της διαδικασίας εξευρωπαϊσμού ή οι άνισες σχέσεις εξουσίας μεταξύ των εταίρων. Στη συνέχεια προχωρήσαμε σε κατηγορίες κωδικών, καθώς ορισμένοι κώδικες φάνηκαν να συσχετίζονται συστηματικά. Για παράδειγμα, οι τρεις κώδικες τοπικά, διακυβερνητικά και κρατικά-ευρωπαϊκά δίκτυα τοποθετήθηκαν στην υποκατηγορία των ανεπίσημων δικτύων, που ανήκει στην κατηγορία των άτυπων κανόνων.

Αυτό το βήμα είναι στενά συνδεδεμένο με το επόμενο βήμα, την απεικόνιση δεδομένων, όπου παρουσιάστηκαν διασυνδέσεις και συστηματικές συσχετίσεις σε μήτρες, διαγράμματα ροής και αιτιώδη δίκτυα, προκειμένου να δοθεί μια πιο «εύκολη» εξήγηση για το τι συνέβη σε αυτές τις συμπράξεις. Αυτές οι «ολοκληρωμένες μήτρες», που ουσιαστικά αποτελούν και τα ευρήματα της έρευνας, συνοδεύτηκαν με σχόλια και αποσπάσματα από τις συνεντεύξεις.

Όσον αφορά την επιλογή των αποσπασμάτων από τις συνεντεύξεις, έγινε μια προσπάθεια επιλογής εκείνων που αντιπροσωπεύουν με έναν ενδεικτικό τρόπο τα ερευνητικά αποτελέσματα και διαθέτουν «γλωσσική δύναμη» για να προκαλέσουν το ενδιαφέρον του αναγνώστη. Τα αποσπάσματα αντιπροσωπεύουν απόψεις και συμπεριφορές των περισσότερων εταίρων και σε λίγες περιπτώσεις εκφράζουν τις σκέψεις και τα συναισθήματα μιας μειονότητας, κάτι που ρητά αναφέρεται στο κείμενο. Ανεξάρτητα από το τι εκφράζουν, αξιοποιούνται κάθε φορά για να υποστηρίξουν και να επιβεβαιώσουν ένα επιχείρημα της ανάλυσης.

Επιπροσθέτως, σε κάθε απόσπασμα δίνονται κάποιες πληροφορίες σχετικά με τον συνεντευξιζόμενο και το ευρύτερο πλαίσιο, για παράδειγμα γίνεται πάντα αναφορά στη θέση του προσώπου στο εταιρικό σχήμα, προκειμένου να αποφευχθεί η «απο-πλαισίωση» του αποσπάσματος (Bryman, ό.π., σελ. 555). Στο τελικό στάδιο, επανεξετάστηκαν όλες οι σημειώσεις αλλά και η ίδια η διαδικασία κωδικοποίησης και βελτιώθηκαν οι ερμηνείες που αφορούσαν τους κωδικούς και τις μήτρες, σε μια προσπάθεια να δοθεί μια πιο ολοκληρωμένη και ενοποιημένη εικόνα της μελέτης περίπτωσης.

Όσον αφορά τα ποσοτικά στοιχεία που συγκεντρώθηκαν από το ερωτηματολόγιο, η στατιστική ανάλυση είναι στοιχειώδης. Ουσιαστικά, η επεξεργασία περιορίστηκε στην περιγραφική στατιστική, αναζητώντας συσχετισμούς μεταξύ συνόλων δεδομένων, εξαιτίας του μικρού πληθυσμού στον οποίο απευθύνεται το ερωτηματολόγιο. Σε ορισμένες ερωτήσεις, πραγματοποιήθηκαν και ομαδοποιήσεις κατανομών συχνοτήτων προκειμένου να υπάρξουν πιο συνεκτικά ευρήματα για ένα θέμα.

4.5 Ηθικά ζητήματα

Τα δεοντολογικά ζητήματα αυτής της έρευνας ήταν ελάχιστα, αφού το αντικείμενο της ανάλυσης δεν αφορά ειδικές περιπτώσεις ευαίσθητων προσωπικών θεμάτων που θα μπορούσαν ενδεχομένως να προκαλέσουν δυσκολία στους συμμετέχοντες. Η μελέτη περιλάμβανε μόνο ενήλικες που είχαν συμφωνήσει προφορικά να συμμετάσχουν στην έρευνα και είχε δοθεί η συγκατάθεσή τους σχετικά με την επεξεργασία και έκθεση του υλικού των συνεντεύξεων για τους σκοπούς της έρευνας.

Επιπλέον, τηρήθηκε η ανωνυμία των ερωτηθέντων και δηλώθηκε μόνο η επαγγελματική ιδιότητα και θέση τους στην εταιρική σχέση. Σε ορισμένες συνεντεύξεις, όταν τέθηκαν υπό συζήτηση ευαίσθητα θέματα, όπως αξιολογήσεις του προσωπικού για τους ιεραρχικά ανώτερους ή ανεπίσημες πρακτικές άσκησης εξουσίας, η αναφερόμενη θέση του συνεντευξιζόμενου είναι αρκετά γενική, ώστε να μην μπορεί το απόσπασμα να συνδεθεί με συγκεκριμένα άτομα. Επιπλέον, οι συνεντευξιζόμενοι ενημερώθηκαν ρητά ότι δεν θα υπάρξει δυνατότητα ταυτοποίησή τους μέσα στην έρευνα και ότι όλες

οι πληροφορίες θα αντιμετωπίζονται ως εμπιστευτικές. Τέλος, μέσω επιστολής που στάλθηκε σε όλους τους συμμετέχοντες της έρευνας, δόθηκαν με σαφήνεια και ειλικρίνεια επεξηγήσεις σχετικά με τους ερευνητικούς στόχους, τις διαδικασίες έρευνας και την επαγγελματική ταυτότητα του ερευνητή.

5. Περιγραφή της μελέτης περίπτωσης και του ευρύτερου περιβάλλοντός της

Για να μπορέσουν τα αποτελέσματα της μελέτης περίπτωσης να γενικευτούν σε άλλες περιπτώσεις, είναι απαραίτητη η συστηματική και λεπτομερή περιγραφή όσον αφορά το πού και τι συνέβη, ποιος συμμετείχε και με ποιον τρόπο αλλά και σε ποιο πλαίσιο αναπτύχθηκε και εξελίχθηκε. Σε αυτό το κεφάλαιο περιγράφονται τα κύρια χαρακτηριστικά των ΚΠ EQUAL και LEADER. Στη συνέχεια, παρουσιάζονται τα υπό μελέτη EQUAL II και LEADER+, αναλύοντας μερικά από τα βασικά χαρακτηριστικά τους, όπως τον προϋπολογισμό, τα χρονοδιαγράμματα, τις δραστηριότητες και την περιοχή παρέμβασης. Τέλος, εξετάζεται το ευρύτερο περιβάλλον και ο τρόπος με τον οποίο επηρέασε τη συλλογική δράση των συνεργασιών.

5.1 Περιγραφή των προγραμμάτων

5.1.1 Κοινοτικές Πρωτοβουλίες EQUAL και LEADER

Οι ΚΠ (π.χ. EQUAL, LEADER, URBAN κ.λπ.) δημιουργήθηκαν με τις μεταρρυθμίσεις των κανονισμών για τα διαρθρωτικά ταμεία το 1988 και διέπονται από τις αρχές του κανονισμού 1260/99 (ΕΚ, 1260/99). Το ιδιαίτερο χαρακτηριστικό τους είναι ότι παρέχουν στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή τη διακριτική ευχέρεια να ενεργεί ανεξάρτητα από τις κεντρικές κυβερνήσεις, κατευθύνοντας διαρθρωτικές παρεμβάσεις σε συγκεκριμένους τομείς πολιτικής που θεωρεί ουσιώδεις για την προώθηση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής. Επιπλέον, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει αξιοποιήσει τις ΚΠ ως ευέλικτους μηχανισμούς που επιτρέπουν τον πειραματισμό με καινοτόμα μέτρα και δράσεις, αρκετά διαφορετικά από εκείνα που ενσωματώνονται σε γενικά προγράμματα πολιτικής, όπως τα διαρθρωτικά ταμεία (Koutalakis, 2003).

Τέλος, η πιο βαθιά καινοτομία αφορά το ότι οι ΚΠ είναι γεωγραφικά προσδιορισμένες, προωθούν την εφαρμογή των κοινοτικών πολιτικών στο αγροτικό και αστικό επίπεδο (Hoodge, 1996, σελ. 38). Επομένως, οι ΚΠ συμβάλλουν στην αποκέντρωση, ενισχύοντας τις τοπικές κοινότητες και ενθαρρύνοντας την οριζόντια και κάθετη συνεργασία.

Το EQUAL II αποτελεί συνέχεια του EQUAL I (που ξεκίνησε το 2001) και σκοπός του είναι η ανάπτυξη νέων τρόπων αντιμετώπισης των διακρίσεων και των ανισοτήτων στην εργασία ή στην αναζήτηση εργασίας. Η πρωτοβουλία EQUAL II (3η προγραμματική περίοδος ΕΣΠΑ) λειτουργεί σε πέντε θεματικά πεδία (απασχόληση, επιχειρηματικότητα, προσαρμοστικότητα, ισότητα και αιτούντες άσυλο) και η υλοποίησή της γίνεται μέσω γεωγραφικών ή τομεακών Αναπτυξιακών Συμπράξεων (ΑΣ), στις οποίες συμμετέχουν σημαντικοί και αναγνωρισμένοι φορείς από το τοπικό και εθνικό επίπεδο. Εκτός

από την αρχή της εταιρικής σχέσης, το EQUAL II οργανώνεται με βάση τις ακόλουθες βασικές αρχές: θεματική προσέγγιση, ενδυνάμωση, διακρατικός χαρακτήρας, καινοτομία και διάδοση των καλών πρακτικών του [Ανακοίνωση της Επιτροπής COM (2003) 840· www.ec.europa.eu/employment/social/equal].

Το πρόγραμμα LEADER στοχεύει σε μια ολοκληρωμένη αγροτική ανάπτυξη και ξεκίνησε το 1991 με το LEADER I και συνέχισε με το LEADER II (1994-1999) και το LEADER+ (2000-2006). Ειδικότερα το LEADER+ σχεδιάστηκε για να βελτιώσει την ποιότητα ζωής του πληθυσμού στις αγροτικές περιοχές και να προσελκύσει τους νέους στην αγροτική οικονομία. Το LEADER+ είναι διαρθρωμένο γύρω από τρεις δράσεις: α) υποστήριξη στρατηγικών ολοκληρωμένων εδαφικής ανάπτυξης πιλοτικού χαρακτήρα, β) υποστήριξη της συνεργασίας μεταξύ αγροτικών περιοχών και γ) δικτύωση. Οι στόχοι του προγράμματος επιτυγχάνονται με την εφαρμογή μιας ολοκληρωμένης αναπτυξιακής στρατηγικής για κάθε τομέα παρέμβασης (Τοπικό Σχέδιο Δράσης) στο πλαίσιο ενός σημαντικού τοπικού θέματος (Θέμα Προτεραιότητας), το οποίο σχετίζεται με τις εκάστοτε τοπικές ανάγκες. Η υλοποίησή του πραγματοποιείται μέσω της δημιουργίας μιας ομάδας τοπικής δράσης (ΟΤΔ) στην οποία συμμετέχουν σχετικοί με το θέμα προτεραιότητας δημόσιοι και ιδιωτικοί φορείς σε τοπικό επίπεδο. Η πρωτοβουλία οργανώνεται με βάση τις ακόλουθες βασικές αρχές: προσέγγιση από τα κάτω, με βάση τις ανάγκες κάθε περιοχής, εταιρική σχέση, ολοκληρωμένες και βιώσιμες στρατηγικές πιλοτικής ανάπτυξης, διαπεριφερειακή και διακρατική συνεργασία, δικτύωση (Ανακοίνωση της Επιτροπής 2000/C 139/05· www.ec.europa.eu/agriculture/rural/leaderplus/index_en.htm)

Οι πρωτοβουλίες EQUAL II και LEADER+ είναι συγχρηματοδοτούμενες, απευθύνονται σε όλα τα κράτη-μέλη της ΕΕ και η ευθύνη για την εφαρμογή τους ανήκει στην εθνική αρχή κάθε κράτους-μέλους. Σε καθεμία, δημιουργούνται εθνικές διαχειριστικές αρχές παρακολούθησης (ΔΑ) που είναι υπεύθυνες για τον σχεδιασμό και τη διαχείριση των εθνικών προγραμμάτων της ΚΠ, την οργάνωση των προσκλήσεων υποβολής προτάσεων, την καθοδήγηση και την υποστήριξη των εταιρικών σχέσεων, όπως τη διευκόλυνση της εθνικής δικτύωσης, τη διάδοση και ενσωμάτωση, καθώς και την αξιολόγηση.

5.1.2 Η μελέτη περίπτωσης των εταιρικών σχέσεων EQUAL II και LEADER+

Το υπό μελέτη πρόγραμμα EQUAL II ονομάστηκε «Θερμοκοιτίδα για την Ανάπτυξη της Κοινωνικής Οικονομίας» και ανήκει στο θεματικό πεδίο «Επιχειρηματικότητα – Ενίσχυση της κοινωνικής οικονομίας». Ο χώρος παρέμβασής του ήταν ολόκληρη η Κρήτη. Υλοποιήθηκε από την ΑΣ με την ονομασία ΚΡΙΚΟΣ (Κρητική Οικονομική και Κοινωνική Σύμπραξη), στην οποία συμμετείχαν 13 εταιρείες από όλη την Κρήτη. Ο συντονιστής του έργου ήταν η ΑΝ.Η με έδρα τις Αρχάνες. Ο συνολικός προϋπολογισμός του έργου ανήλθε σε 1.237.031 ευρώ και χρηματοδοτήθηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (75%) και το Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας (25%) (Αναπτυξιακή Ηρακλείου, 2004· www.anher.gr).

Το έργο αποσκοπούσε στην περαιτέρω στήριξη των υφιστάμενων κοινωνικών επιχειρήσεων στην περιοχή και στη δημιουργία νέων επιχειρήσεων. Οι δικαιούχοι του προγράμματος ήταν οι επιχειρηματίες των υφιστάμενων κοινωνικών επιχειρήσεων, οι άνεργοι, οι αγρότισσες, καθώς και άτομα με αναπηρίες. Οι κύριες δράσεις του έργου περιλάμβαναν:

1. Λειτουργία μιας «Δομής Υποστήριξης» σε κάθε νομό της Κρήτης και ενός «Κέντρου Δομών Υποστήριξης» στον νομό Ηρακλείου που θα υποστήριζαν την προώθηση και ανάπτυξη της κοινωνικής οικονομίας στην Κρήτη.
2. Ανάπτυξη συμφώνων μεταξύ της τοπικής αυτοδιοίκησης, των ιδιωτικών και των κοινωνικών επιχειρήσεων με στόχο την περαιτέρω προώθηση και υποστήριξη της εταιρικής κοινωνικής ευθύνης.
3. Δημιουργία γυναικείων συνεταιρισμών στην Κρήτη –τουλάχιστον δύο σε κάθε νομό– και εκπαιδευτικά σεμινάρια ειδικά για άτομα με ειδικές ανάγκες. Παροχή τεχνικής, συμβουλευτικής και οικονομικής υποστήριξης στις ομάδες-στόχο του προγράμματος. Δημιουργία συστάδων επιχειρήσεων.
4. Δημιουργία ενός «Εκθετηρίου των Προϊόντων των Κοινωνικών Επιχειρήσεων» σε κεντρική τοποθεσία στο Λιμάνι Ηρακλείου.

Από όλες τις παραπάνω δράσεις, η παρούσα έρευνα επικεντρώθηκε κυρίως στη δημιουργία των γυναικείων συνεταιρισμών στους τέσσερις νομούς της Κρήτης και στη στήριξή τους από την ΑΣ. Ωστόσο, μελετήθηκαν επιλεκτικά και άλλες δράσεις, όπως οι συστάδες επιχειρήσεων των γυναικείων συνεταιρισμών και τα εργαστήρια κατάρτισης για άτομα με ειδικές ανάγκες, για την καλύτερη κατανόηση των διαδικασιών λειτουργίας του προγράμματος.

Σχετικά με την πρωτοβουλία LEADER+, ο συντονιστής του προγράμματος ήταν η ΑΝ.Η, όπως και στην περίπτωση του EQUAL II, και το πρόγραμμα υλοποιήθηκε στις αγροτικές και μειονεκτικές περιοχές του νομού Ηρακλείου. Η ΟΤΔ περιλάμβανε τοπικούς δημόσιους οργανισμούς και ιδιώτες που δραστηριοποιούνται στους τομείς παρέμβασης της πρωτοβουλίας. Η αναπτυξιακή στρατηγική της ΟΤΔ για την περιοχή αναπτύχθηκε γύρω από δύο θεματικούς άξονες: α) τη βιώσιμη ανάπτυξη μέσω της ορθολογικής ανάπτυξης των πόρων και της κινητοποίησης του τοπικού πληθυσμού και β) τη βελτίωση της ποιότητας ζωής με στόχο την ανάπτυξη ελκυστικών συνθηκών διαβίωσης (Αναπτυξιακή Ηρακλείου, 2002· www.anher.gr). Ο συνολικός προϋπολογισμός ανερχόταν σε 13.274.051 ευρώ, εκ των οποίων 2.625.898,78 ευρώ ήταν η εθνική συμμετοχή, 5.974.101,22 ευρώ η κοινοτική συμμετοχή, ενώ η συμμετοχή των επενδυτών ανήλθε σε 4.460.991,17 ευρώ. Οι κύριες δράσεις χρηματοδότησης ήταν οι παρακάτω:

1. Η ανάπτυξη υποδομών αγροτουρισμού, όπως η κατασκευή και η βελτίωση καταλυμάτων, μικρών επιχειρήσεων χειροτεχνίας και παραδοσιακών καφενείων κ.λπ.
2. Δικτύωση και δημιουργία συστάδας επιχειρήσεων σε τρεις κατηγορίες επιχειρήσεων: α) παραγωγή οίνου, β) καταλύματα αγροτουρισμού και γ) χειροτεχνία και κεραμοποιία.
3. Προστασία και αξιοποίηση της φυσικής και πολιτιστικής κληρονομιάς.

Από τις παραπάνω δράσεις, ιδιαίτερο ενδιαφέρον για την έρευνα αποτελούν οι κατασκευές καταλυμάτων αγροτουρισμού και οι συστάδες επιχειρήσεων των οινοποιείων, καθώς υπήρξαν επιτυχημένες επενδύσεις υψηλού κόστους. Ωστόσο, συγκεντρώθηκαν και δεδομένα από τη συστάδα επιχειρήσεων των κεραμοποιών και την ανάπτυξη τουριστικών καταλυμάτων σε περιοχές με ιδιαίτερο πολιτιστικό ενδιαφέρον.

5.2 Το ευρύτερο εθνικό και τοπικό περιβάλλον

Όπως αναφέρθηκε στο δεύτερο κεφάλαιο (Ενότητα 2.3), οι θεσμοί δεν αναπτύσσονται σε ένα κοινωνικοοικονομικό και θεσμικό κενό, αλλά εξαρτώνται από το ευρύτερο εθνικό και τοπικό πλαίσιο με το οποίο βρίσκονται σε αλληλένδετη σχέση. Επομένως, η μελέτη αυτού του πλαισίου κρίνεται απαραίτητη, ώστε να γίνει κατανοητός ο βαθμός και ο τρόπος με τον οποίο οι κανόνες (κυρίως οι άτυποι) της εταιρικής σχέσης έχουν ενσωματώσει νόρμες, ιδέες και πρακτικές του ευρύτερου περιβάλλοντος.

Παρόλο που υπάρχουν πολλές και πρόσφατες αλλαγές στο ελληνικό πολιτικό σύστημα και στο ευρύτερο κοινωνικοοικονομικό πλαίσιο λόγω της οικονομικής και κοινωνικής κρίσης στην Ελλάδα, η ανάλυση περιορίζεται στο χρονικό διάστημα από το 2000 έως το 2010, την περίοδο δηλαδή πριν από την κρίση, διότι αυτή η περίοδος έχει επηρεάσει ουσιαστικά και τις δύο υπό μελέτη εταιρικές σχέσεις. Όπως αναφέρθηκε και στο πρώτο κεφάλαιο του βιβλίου, η συγκεκριμένη μελέτη περίπτωσης αποτελεί ένα παράδειγμα εφαρμογής ενός ΝΘ αναλυτικού πλαισίου, έτσι όπως διαμορφώθηκε στα κεφάλαια δύο και τρία, επομένως δεν αποτυπώνει πιθανές αλλαγές στο σύγχρονο πολιτικό και κοινωνικό σύστημα. Ωστόσο, όπου αυτό είναι εφικτό, γίνεται μια προσπάθεια καταγραφής της σημερινής κατάστασης και εντοπισμού περιπτώσεων συνέχειας ή ασυνέχειας.

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι πολλές από τις συνθήκες του περιβάλλοντος που περιγράφονται παρακάτω παραμένουν σύγχρονες, για παράδειγμα η ατομικιστική κουλτούρα και το συγκεντρωτικό κράτος, ενώ κάποιες άλλες τείνουν να αλλάξουν, χωρίς όμως θεαματική πρόοδο, για παράδειγμα η αδύναμη κοινωνία πολιτών και η αναποτελεσματική εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών (βλ. επόμενη ενότητα). Επομένως, πέρα από ένα υπόδειγμα εφαρμογής της ΝΘ θεωρίας στο πεδίο, τα αποτελέσματα της συγκεκριμένης

έρευνας μπορούν επίσης να αποτελέσουν τη βάση για μια συγκριτική μελέτη των εταιρικών σχέσεων πριν από και μετά την κρίση.

5.2.1 Τα βασικά χαρακτηριστικά του ελληνικού πολιτικού συστήματος

Υπάρχει μια εκτενής βιβλιογραφία (Featherstone, 2005) που αναλύει τα χαρακτηριστικά του ελληνικού πολιτικού συστήματος. Ωστόσο, σημασία έχει να εντοπιστούν εκείνα τα θέματα που έχουν ιδιαίτερη σημασία για την ανάπτυξη της συλλογικής δράσης σε τοπικό επίπεδο.

5.2.1.1 Δομή του κράτους και σχέση με την α' βάρθμια τοπική αυτοδιοίκηση

Μετά τη μεταπολίτευση, αναπτύχθηκε μια σειρά από ερμηνευτικά σχήματα που επιχειρούσαν να εξηγήσουν την ανάπτυξη και εξέλιξη του ελληνικού κράτους από τη δημιουργία του μέχρι σήμερα και της σχέσης του με την κοινωνία. Υιοθετώντας τη μαρξιστική θεωρία της εξάρτησης για τη μελέτη της ελληνικής περίπτωσης, ο Νίκος Μουζέλης και ο Κωνσταντίνος Τσουκαλάς,²⁰ μεταξύ άλλων, υποστήριξαν ότι το ελληνικό κράτος (μαζί με τα Βαλκάνια και τις χώρες της Λατινικής Αμερικής) ανήκει στην «περιφέρεια» του αναπτυσσόμενου καπιταλισμού, με ό,τι αρνητικό σημαίνει αυτό για την ανάπτυξή του. Επισημάναν ότι η θέση αυτή επέφερε μια σειρά από προβλήματα, όπως την απουσία μιας «αυτόκεντρης ανάπτυξης», την υπο-ανάπτυξη, την πολιτική εξάρτηση, την έλλειψη κράτους πρόνοιας και την περιορισμένη συμμετοχή του πολίτη στα κέντρα λήψης αποφάσεων.²¹

Λίγο αργότερα, ο Νικηφόρος Διαμαντούρος (2000), ξεκινώντας από μια άλλη προσέγγιση, αυτήν της συγκριτικής πολιτικής ανάλυσης, στρέφει την προσοχή του στην πολιτική κουλτούρα και αξιοποιεί την έννοια του πολιτιστικού δυϊσμού για να εξηγήσει τις παθογένειες του ελληνικού κράτους. Υποστηρίζει ότι το ελληνικό κράτος βρίσκεται σε μια αέναη προσπάθεια να μεταβεί από μια παρωχημένη κουλτούρα ή, αλλιώς, από μια προνεωτερική θέση σε μια επιζητούμενη νεωτερικότητα, την οποία ενσαρκώνουν οι δυτικοί θεσμοί, χωρίς, ωστόσο, να καταφέρνει να το επιτύχει, με αποτέλεσμα να βιώνει συγκρούσεις και εντάσεις. Ωστόσο, νεότεροι θεωρητικοί, όπως ο Νικόλαος Δεμερτζής, υποστηρίζουν ότι το δυϊστικό μοντέλο μεταξύ παράδοσης και νεωτερισμού δεν μπορεί να προσδιοριστεί με σαφήνεια, γιατί υποκείμενα και θεσμοί μπορούν να υιοθετούν στάσεις και από τις δύο πλευρές, χωρίς, ωστόσο, να βιώνουν σύγκρουση (βλ. την έννοια του αντίστροφου συγκρητισμού, Demertzis, 1997, σελ. 119). Ταυτόχρονα, υποστηρίζεται ότι τα δύο αυτά κυρίαρχα ερμηνευτικά μοντέλα, που επικράτησαν μετά τη μεταπολίτευση, αναπτύσσουν έναν στερεοτυπικό χαρακτήρα, με αποτέλεσμα να μην ερμηνεύουν επαρκώς τη σχέση μεταξύ κράτους και κοινωνίας, και τονίζεται η ανάγκη

20. Ενδεικτικά αναφέρουμε Τσουκαλάς (1985) και Μουζέλης (1978).

21. Αν και αργότερα, τη δεκαετία του 1990, παρατηρούμε μια μεταστροφή αυτών των θεωρητικών προς τη θεωρία του εκσυγχρονισμού.

για την επανεξέταση αυτών των σχέσεων μέσω διαφορετικών θεωρητικών προσεγγίσεων (Βούλγαρης, 2019). Τέλος, όπως θα δούμε και παρακάτω, η οικονομική ύφεση κινητοποίησε μια σειρά δυναμικών αντιδράσεων στην κοινωνία πολιτών και επέβαλε μεταρρυθμιστικές απαιτήσεις στο κράτος, γεγονός που αναζωπύρωσε την επιστημονική συζήτηση γύρω από αυτά τα θέματα.

Οι παραπάνω «μεγάλες» θεωρίες οδήγησαν σε ένα «παράδειγμα» ανάπτυξης του ελληνικού κράτους και της κοινωνίας των πολιτών με τα εξής χαρακτηριστικά: το κράτος είναι υπερτροφικό και αναποτελεσματικό, ενώ η κοινωνία πολιτών αδύναμη και ατελέσφορη (Βούλγαρης, 2019). Ειδικότερα, το κράτος είναι ένας «κολοσσός με πηλίνα πόδια» (Mouzelis, 1978· Sotiropoulos, 1993), που σημαίνει ένα τεράστιο κράτος με αναποτελεσματική διοικητική δομή και κομματικοποιημένη πολιτική (Σπανου, 1996· Sotiropoulos, 1993). Η διαδικασία της χάραξης πολιτικής χαρακτηρίζεται από την εξουσία μιας «ηρωικής ηγεσίας», που ασκείται κυρίως από τον πρωθυπουργό και από τους υπουργούς (Featherstone, 2005), χωρίς τεχνοκρατική νομιμοποίηση και διαφανείς διαδικασίες (Lavdas, 1997· Ladi, 2002). Αυτό οδηγεί σε πολιτικές προτεραιότητες που εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από (κομματικά και προσωπικά) συμφέροντα εντός και εκτός των κυβερνήσεων, σε διαφθορά και σε έλλειψη δημοκρατικής λογοδοσίας.

Ωστόσο, κατά την τελευταία δεκαετία, η δημοσιονομική προσαρμογή που ακολούθησε την ύφεση οδήγησε σε ευρέως μεγέθους μεταρρυθμιστικές αλλαγές στην οργάνωση και διοίκηση του κράτος. Οι αλλαγές αυτές είναι δύσκολο ακόμα να αποτιμηθούν λόγω της πρόσφατης εφαρμογής τους αλλά και του μεγάλου αριθμού τους (Σπανού, 2018). Σε κάθε περίπτωση, παρατηρούμε έναν εξορθολογισμό διαδικασιών και εργαλείων και μια τεχνοκρατικοποίηση των πολιτικών, οι οποίες συνδέονται άμεσα με δημοσιονομικές προτεραιότητες και παρακολούθηση. Παρ' όλα αυτά, μπορούμε να μιλάμε μόνο για μια «μεικτή εικόνα» της μεταρρύθμισης, αφού πάγια χαρακτηριστικά της λειτουργίας του κράτους συνεχίζουν να αναπαράγονται. Ενδεικτικά αναφέρουμε ότι οι πελατειακές και συντεχνιακές πιέσεις παραμένουν, οι νοοτροπίες και οι στάσεις των εμπλεκόμενων εντός και εκτός του δημόσιου τομέα συνεχίζουν να αναπαράγουν οικείες και συνάμα ανορθολογικές πρακτικές και συμπεριφορές, η αναποτελεσματικότητα του κράτους εκφράζεται μέσω ασυνεχειών, δυσλειτουργιών και καθυστερήσεων στην εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων (Σπανού, 2018).

Μέχρι το 2000, το ιδιαίτερα συγκεντρωτικό και ιεραρχικά οργανωμένο κράτος και η έλλειψη ενός βιώσιμου συστήματος αποκεντρωμένης διακυβέρνησης θεωρούνται γενικά τα κύρια χαρακτηριστικά των σχέσεων κράτους-τοπικής αυτοδιοίκησης (Χλέπας, 1994· Verney and Parageorgiou, 1993). Επομένως, το κεντρικό κράτος, στην Αθήνα, καθόριζε την κατανομή των πόρων και τους θεσμικούς κανόνες, ενώ η αυτοδιοίκηση εξαρτιόταν σε μεγάλο βαθμό από την εξουσία και την ευνοιοκρατία του (Hlepas and Getimis, 2010). Πιο συγκεκριμένα, η οικονομική εξάρτηση της αυτοδιοίκησης από τις κεντρικές κρατικές μεταβιβάσεις, η λειτουργική επικάλυψη αρμοδιοτήτων, η ελεγχόμενη και

συγκεντρωμένη ανάπτυξη του σχεδιασμού και ο ρόλος των πολιτικών κομμάτων ως διαμεσολαβητών μεταξύ της κεντρικής διοίκησης και των δήμων αποτελούν τα κύρια χαρακτηριστικά αυτής της σχέσης. Επομένως, σε αυτό το πλαίσιο ιεραρχικών κάθετων δικτύων, είναι δύσκολο να επιτευχθεί η ανάπτυξη οριζόντιων δράσεων συνεργασίας και δικτύωσης (Paraskevopoulos, 2001).

Την πρώτη δεκαετία του 2000, υλοποιήθηκαν δύο βασικές μεταρρυθμίσεις στην τοπική αυτοδιοίκηση, οι οποίες αφορούν την αλλαγή των άρθρων 101 και 102 της Συνταγματικής Αναθεώρησης του 2001 και την εκ νέου συνένωση των δήμων σύμφωνα με το πρόγραμμα Καλλικράτης, η οποία συνοδεύτηκε και από μια ευρεία αποκέντρωση αρμοδιοτήτων στους δήμους. Παρά το μέγεθος αυτών των αλλαγών, οι σχέσεις κεντρικού κράτους-τοπικής αυτοδιοίκησης διατηρούν τα ίδια χαρακτηριστικά, εφόσον οι δήμοι εξακολουθούν να είναι άμεσα εξαρτημένοι οικονομικά από το κράτος και ταυτόχρονα το κράτος συνεχίζει να προασπίζει τις συγκεντρωτικές του τάσεις και να καθορίζει τους κανόνες του παιχνιδιού (Leontitsis, 2013). Οφείλουμε, ωστόσο, να τονίσουμε ότι οι συνεχιζόμενες μεταρρυθμίσεις των τελευταίων δύο δεκαετιών έχουν δημιουργήσει μια «αύξηση του ειδικού βάρους της τοπικής αυτοδιοίκησης στο διοικητικό και πολιτικό σύστημα» (Χλέπας, 2000, σελ. 66). Το ειδικό αυτό βάρος δεν αφορά τόσο την κάθετη ιεραρχική δομή της σχέσης κράτους-τοπικής αυτοδιοίκησης αλλά τη χειραφέτηση του τοπικού πολιτικού προσωπικού από την κομματικοποίηση (Χλέπας, 2000), γεγονός που επέτρεψε έναν μετασχηματισμό των δικτύων ευνοιοκρατίας και μεταφοράς αιτημάτων μεταξύ δημάρχων και κεντρικής κυβέρνησης.

Η οικονομική κρίση των τελευταίων ετών επιδείνωσε την οικονομική κατάσταση των δήμων με τη σταδιακή μείωση των κρατικών επιχορηγήσεων και κατά συνέπεια τη διατήρηση, αν όχι και την αύξηση, κάθετων δικτύων εξάρτησης για ανεύρεση επιπρόσθετων πόρων. Για παράδειγμα, έρευνα έχει καταδείξει ότι δήμοι στους οποίους οι δήμαρχοι ανήκουν πολιτικά στο ίδιο κόμμα με αυτό της κυβέρνησης ενδιαφέρονται λιγότερο για την οικονομική αυτοτέλειά τους εφόσον έχουν τη δυνατότητα να επαναπαύονται περισσότερο στις κρατικές επιχορηγήσεις παρά στα δικά τους εισοδήματα (Psycharis, Zoi and Πιόρουλου, 2016, σελ. 279). Μένει να μελετηθεί το κατά πόσο η μεταρρύθμιση του προγράμματος Κλεισθένη με την αλλαγή του εκλογικού συστήματος που επέφερε θα καταφέρει να αλλάξει το δημαρχοκεντρικό μοντέλο λήψης αποφάσεων στις τοπικές πολιτικές, να αποκεντρώσει εξουσίες σε οριζόντιο και κάθετο επίπεδο και να αποδεσμεύσει τους δήμους από την εξάρτησή τους από την εκάστοτε κυβέρνηση.

5.2.1.2 Κοινωνία πολιτών

Στη μεταπολιτευτική Ελλάδα και μέχρι την οικονομική ύφεση, ο συγκεντρωτικός χαρακτήρας του κράτους συνοδευόταν από μια αδύναμη κοινωνία πολιτών που βρισκόταν σε άμεση εξάρτηση από το κράτος και τα κόμματα, με αποτέλεσμα να έχουμε μια περιορισμένη ανάπτυξη ΜΚΟ και κοινωνικών κινημάτων σε εθνικό και τοπικό επίπεδο. Πάρα

πολλοί ερευνητές τονίζουν τον κατακερματισμό των οργανώσεων πολιτών, την ιεραρχική δομή τους, το μικρό μέγεθος, την οικονομική αστάθεια, την έλλειψη δικτύωσης και, τέλος, την έλλειψη ενός συγκεκριμένου σχεδίου δράσης (Lyberaki and Paraskevoopoulos, 2002· Christoforou, 2005). Παράλληλα, εντοπίζεται η ανάπτυξη άτυπων δικτύων, κυρίως της οικογένειας και στενών συγγενών (Paraskevoopoulos, 2006). Γενικότερα, από την ίδρυση του ελληνικού κράτους, η ελληνική κοινωνία πολιτών θεωρείται ότι αναπτύχθηκε με έναν ιδιαίτερο τρόπο, λόγω των συνθηκών μέσα στις οποίες δημιουργήθηκε και αναπτύχθηκε το ελληνικό κράτος, αλλά και μετέπειτα, με την πτώση της Χούντας, λόγω των ευρύτερων διαδικασιών εκδημοκρατισμού που ακολουθήθηκαν και των άτυπων διαδικασιών πολιτικής ένταξης των πολιτών (Mouzelis, 1995· Sotiropoulos, 2004· Μαυροκορδάτος, 1988).

Το κενό μεταξύ της αδύναμης κοινωνίας πολιτών και του ισχυρού κράτους καλύπτεται από την ανάπτυξη πελατειακών σχέσεων, που λειτουργούν ως οι κυριότεροι ανεπίσημοι δίαυλοι της πολιτικής ολοκλήρωσης και συμμετοχής της κοινωνίας στη δημόσια διοίκηση και στο πολιτικό σύστημα (Mouzelis, 1995). Αυτές οι σχέσεις συνδυάζονται με έναν ιδιότυπο «κρατικό κορπορατισμό» που οργανώνει τις σχέσεις μεταξύ των ομάδων συμφερόντων και του κράτους (Schmitter, 1995). Από τη δεκαετία του 1980, η οποία χαρακτηρίζεται από έντονο κρατισμό και αύξηση της πολιτικής συμμετοχής, τα πελατειακά δίκτυα συνεχίζουν να ευδοκμούν. Ωστόσο, εγκατέλειψαν τον παραδοσιακό πατερναλιστικό χαρακτήρα τους και άρχισαν να αναπτύσσονται μέσω εθνικών κομμάτων. Παράλληλα, γίνεται λόγος για μια νέα μορφή κορπορατισμού, αυτή του «εξαρθρωμένου κορπορατισμού» (Lavdas, 2005). Τέλος, οι σχέσεις κράτους κοινωνίας χαρακτηρίζονται από έναν έντονο νομικισμό και από υπερβολική ρύθμιση (Καζάκος, 2001· Σπανού, 2018) δημιουργώντας μια υπερβολική και αποκλειστική αναφορά στον νόμο, χωρίς όμως να εφαρμόζεται επαρκώς, με αρκετές περιπτώσεις ανομίας, άναρχων πρακτικών και διαφθοράς στη δημόσια διοίκηση.

Από το 2010 και κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης στην Ελλάδα, επανήλθε στο προσκήνιο το ενδιαφέρον για τα θέματα της κοινωνίας πολιτών και, όπως ήταν αυτονόητο, για τα θέματα του κοινωνικού κεφαλαίου και την εμπιστοσύνης, ξεκινώντας από την αξιακή αρχή ότι η οικονομική κρίση μπορούσε να αποτελέσει ένα παράθυρο ευκαιρίας για αλλαγή. Ορισμένοι ερευνητές μιλούν μάλιστα για μια αναζωογόνηση και ενδυνάμωση της κοινωνίας πολιτών. Υποστηρίζουν ότι, από τη στιγμή που το κοινωνικό κράτος συρρικνώνεται σε μια προσπάθεια δημοσιονομικής εξυγίανσης και ταυτόχρονα αυξάνονται οι κοινωνικές ανάγκες, το κενό καλύπτεται από την ίδια την κοινωνία πολιτών. Από τη μία, παρατηρείται μια ανάπτυξη άτυπων δικτύων κοινωνικής αλληλεγγύης, κυρίως στον τομέα της υγείας, της πρόνοιας και της εκπαίδευσης και, από την άλλη, οι επίσημες ΜΚΟ απομακρύνονται από το κράτος λόγω των περιορισμένων πόρων τους και στρέφονται για οικονομική ενίσχυση στον ιδιωτικό τομέα, ενώ παράλληλα αξιοποιούν όλο και περισσότερο τον εθελοντισμό και τη συνεισφορά σε είδος (Sotiropoulos and Bourikos, 2014· Sotiropoulos, 2019). Ταυτόχρονα, κατά την

περίοδο 2010-2013, παρατηρείται αύξηση της συμμετοχής των πολιτών σε διαδηλώσεις και κοινωνικά κινήματα, γεγονός που επίσης υποδεικνύει την ενδυνάμωση της κοινωνίας πολιτών (Σωτηρόπουλος, 2014). Προκύπτει δηλαδή μια αυξητική τάση της συλλογικής δράσης μέσω τυπικών οργανώσεων και άτυπων δικτύων, γεγονός που αντιβαίνει στην παραδοσιακή ατομικιστική κουλτούρα της ελληνικής κοινωνίας και στη γνωστή μέχρι πρόσφατα ατροφική κοινωνία πολιτών.

Παρ' όλα αυτά, προκύπτουν διάφορα ερωτήματα σχετικά με τη βιωσιμότητα και το βάθος αυτών των αλλαγών. Κατ' αρχάς, η ανάπτυξη των νέων μορφών αλληλεγγύης ήταν επιβεβλημένες λόγω της επείγουσας κοινωνικής κατάστασης και δεν προέκυψαν από μια σταδιακή αλλαγή της κουλτούρας της κοινωνίας πολιτών στο ευρύτερο πλαίσιο αλλαγών των σχέσεων κράτους και κοινωνίας. Επομένως, πρόκειται για μια αντίδραση σε ένα εξωτερικό σοκ, στην ακραία φτώχεια και στον κοινωνικό αποκλεισμό, η οποία δεν εξασφαλίζει ότι θα μετατραπεί σε μόνιμο κοινωνικό φαινόμενο (Wosiek, 2016· Simiti, 2015). Επιπλέον, η κοινωνία των πολιτών παρουσιάζεται κατακερματισμένη και έντονα πλουραλιστική με δράσεις σε ένα ευρύ φάσμα, από κοινωνικές δράσεις μέσω άτυπων μορφών αλληλοβοήθειας μέχρι τον ριζοσπαστικό ακτιβισμό, ο οποίος σε κάποιες περιπτώσεις χαρακτηρίζεται από ακραία βία (Σωτηρόπουλος, 2014). Επομένως, αν η παρουσία όλων αυτών των συλλογικοτήτων είναι ιδιαίτερα δυναμική, παραμένει κατακερματισμένη και διασπασμένη με ασαφή όρια μεταξύ του κυρίαρχου πολιτικού συστήματος και της κοινωνίας (Αφουξενίδης, 2015). Επιπρόσθετα, η συμμετοχή των πολιτών σε αυτές τις οργανώσεις, αν και αυξητική, παραμένει περιορισμένη. Σύμφωνα με τον 7ο γύρο της Παγκόσμιας Έρευνας Αξιών, η μέγιστη καταγεγραμμένη συμμετοχή ενεργών μελών αποτελεί το 5,5% του συνόλου και αφορά αθλητικού χαρακτήρα εθελοντικές οργανώσεις, ενώ η συμμετοχή σε ανθρωπιστικές οργανώσεις και ομάδες αλληλοβοήθειας, που αφορούν τις νέες μορφές δικτύων που εμφανίστηκαν κατά τη διάρκεια της κρίσης, δεν ξεπερνά το 2% σε κάθε τύπο οργάνωσης (Κονιόρδος, 2018).

Αναφορικά με την κοινωνία πολιτών σε τοπικό επίπεδο, η αξιοποίηση των πελατεϊκών δικτύων από τον δήμαρχο και τους δημοτικούς συμβούλους έχει αποδειχθεί όλα αυτά τα χρόνια ιδιαίτερα προσοδοφόρα. Κατ' αρχάς, αποτελεί ένα πολύτιμο εργαλείο για τη νομιμοποίηση και την πολιτική ισχυροποίησή τους απέναντι στους πολίτες. Αλλά και σε κάθετο επίπεδο, οι πελατεϊακές αυτές σχέσεις είναι ιδιαίτερα χρήσιμες, ειδικά για τους οικονομικά αδύναμους δήμους, καθώς αποκτούσαν πρόσβαση σε περισσότερους πόρους. Τέλος, αξιοποιήθηκαν από τις δημοτικές αρχές ως μέσο μεταφοράς των τοπικών αιτημάτων σε εθνικό επίπεδο (Χλέπας, 1994· Χριστοφιλοπούλου, 1996). Στην τελευταία αυτή περίπτωση, οι δήμαρχοι επιτυγχάνουν την ικανοποίηση των τοπικών αναγκών και των αιτημάτων των πολιτών χρησιμοποιώντας τις επαφές τους με τους (τοπικούς) βουλευτές των κομμάτων στα οποία ανήκουν. Κατά συνέπεια, η αναπαραγωγή της πατρωνίας και των πελατεϊακών σχέσεων μεταξύ του κράτους και των δημοτικών αρχών, καθώς και μεταξύ των δημοτικών αρχών και της τοπικής κοινωνίας υποβαθμίζει

τις επίσημα θεσμοθετημένες διαδικασίες συμμετοχής των πολιτών στις τοπικές πολιτικές υποθέσεις, καθώς τα αιτήματα και τα συμφέροντα των πολιτών ικανοποιούνται μέσω άτυπων, ανορθολογικών διαδικασιών (Verney, 1994).

Παρόμοια με το εθνικό επίπεδο, μετά το 2010 εντοπίζεται μια σειρά αλλαγών στις οριζόντιες σχέσεις της τοπικής πολιτικής ηγεσίας με την κοινωνία πολιτών. Στο πλαίσιο αντιμετώπισης άμεσων και επείγουσών κοινωνικών αναγκών, οι δήμοι ανέλαβαν την πρωτοβουλία να συνεργαστούν με ΜΚΟ και δίκτυα αλληλεγγύης. Όπως αναφέρθηκε και παραπάνω, η ανάπτυξη αυτών των νέων συνεργατικών σχημάτων δεν προήλθε στο πλαίσιο μιας ελεύθερης και προγραμματισμένης επιλογής για αναθεώρηση της κοινωνικής πολιτικής με βάση τον εντοπισμό και τη διαχείριση των τοπικών αναγκών με την τοπική αυτοδιοίκηση ως βασικό παίκτη και την τοπική κοινωνία ως βασικό συμμετέχοντα στον σχεδιασμό και στην υλοποίηση αυτής της πολιτικής. Αντίθετα, η συνεργασία προέρχεται ως αντίδραση στις προκλήσεις της ύφεσης και την κοινωνικής στέρησης, όπου οι δήμοι, με όλο και περισσότερο περιορισμένους οικονομικούς πόρους, οφείλουν να αναζητούν χρηματοδότες και άρα να ακολουθούν τις προτεραιότητες που θέτουν ιδιώτες και ΜΚΟ χωρίς τον πολιτικό έλεγχο αυτής της διαδικασίας και χωρίς έναν ενιαίο προγραμματισμό (Chorianopoulos and Tselepi, 2019). Αυτό βέβαια είχε ως αποτέλεσμα να μειωθούν οι πελατειακές σχέσεις, εφόσον οι πόροι των δήμων δεν επέτρεπαν την υποστήριξη και αναπαραγωγή τους (Arampatzi and Nicholls, 2012).

Επιπλέον, παρ' όλη τη μεγάλη ανάπτυξη τοπικών δικτύων, αυτά δεν συμμετείχαν στη διαδικασία λήψης αποφάσεων του δήμου σχετικά με την κοινωνική πολιτική του, επομένως λειτουργούσαν μεν για την τοπική κοινωνία αλλά οι αποφάσεις δεν προέρχονταν από νομιμοποιημένες και δημοκρατικές συλλογικές αποφάσεις της ίδιας της τοπικής κοινωνίας (Chorianopoulos and Tselepi, ό.π.). Μάλιστα, σε κάποιες περιπτώσεις οι τοπικές δράσεις αλληλεγγύης (τοπικά ιατρεία, φαρμακεία, παντοπωλεία κ.λπ.) διαμόρφωναν απλές σχέσεις παρόχου-πελάτη χωρίς να αναπτύσσονται δημοκρατικές πρακτικές συμμετοχής από τους ωφελουμένους όπως θα όφειλαν (Καβουλάκος και Γριτζάς, 2015).

Επομένως, αν και υπάρχουν ενδείξεις αλλαγής της κοινωνίας πολιτών, αυτές δεν είναι εκτεταμένες και μένει να δούμε αν θα είναι και βιώσιμες μετά την έξοδο της Ελλάδας από την κοινωνικοοικονομική κρίση.

5.2.1.3 Πολιτική κουλτούρα και κοινωνικό κεφάλαιο

Η αδύναμη κοινωνία πολιτών συνδέεται στενά με μια εξαιρετικά ατομικιστική πολιτική κουλτούρα και μια βαθιά ριζωμένη δυσπιστία για το κράτος. Ειδικότερα, η ελληνική πολιτική κουλτούρα χαρακτηρίζεται από μια έντονη πολιτικοποίηση των πολιτών μέσω ενός συστηματικού ενδιαφέροντος για την πολιτική ζωή στην καθημερινότητά τους, η οποία, όμως, αντιβαίνει στη χαμηλή συμμετοχή τους στον δημόσιο χώρο και στην περιορισμένη ανάπτυξη συλλογικής δράσης (Mouzelis, 1997· Δεμερτζής, 1990), αν και το

τελευταίο χαρακτηριστικό βρίσκεται σε μια μετασηματιστική τροχιά κατά την τελευταία δεκαετία, όπως αναφέραμε και παραπάνω.

Σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Έρευνα Αξιών του 1999 (European Values Survey, 1999, στο Inglehart *et al.*, 2004) στο ερώτημα που ζητούσε από τους συμμετέχοντες να δηλώσουν τον βαθμό συμφωνίας τους σχετικά με το αν οι πολίτες εμμένουν στις δικές τους υποθέσεις (Stick to their own affairs), στην Ελλάδα το 19,5% απάντησε ότι συμφωνούν αρκετά και μόνο το 3,9% διαφωνούν αρκετά, ενώ στο ίδιο ερώτημα, για παράδειγμα στο Ηνωμένο Βασίλειο, το 7% συμφωνούσε αρκετά και το 25,9% διαφωνούσε αρκετά. Τα αποτελέσματα νεότερης έρευνας του 2006, αν και απευθύνεται αποκλειστικά στη νεολαία, επιβεβαιώνουν την ατομικιστική πολιτική κουλτούρα. Συγκρίνοντάς τα με αντίστοιχα αποτελέσματα του 1988, εντοπίζεται μια νεολαία πιο κυνική και απορριπτική προς το πολιτικό σύστημα, με αυξημένη δήλωση απόλυτης πολιτικής αδιαφορίας και σαφώς λιγότερο συμμετοχική (Παντελίδου Μαλούτα, 2012, σελ. 219-222).

Οι απαντήσεις του ερωτηματολογίου της συγκεκριμένης έρευνας επεξηγούν τα παραπάνω αποτελέσματα. Στην ερώτηση που αφορούσε τον βαθμό αμοιβαιότητας στην τοπική κοινωνία, η ατομικιστική στάση επιλέχθηκε από περισσότερους από τους μισούς εταίρους, οι οποίοι απάντησαν ότι οι άνθρωποι ενδιαφέρονται πάντα για τις δικές τους υποθέσεις. Το ερώτημα αυτό θα μπορούσε επίσης να συνδυαστεί και με το ζήτημα της ενεργής πολιτικής συμμετοχής τους, όπου η πλειονότητα των εταίρων απάντησε ότι ενδιαφέρονται για τη χάραξη της τοπικής πολιτικής μόνο σε περιπτώσεις όπου η πολιτική σχετίζεται άμεσα με τα συμφέροντά τους.

Η χαμηλή συμμετοχή και η έλλειψη πολιτικής εμπιστοσύνης σχετίζονται επίσης με το υφιστάμενο εθνικό απόθεμα κοινωνικού κεφαλαίου. Η Ελλάδα είναι μια χώρα με χαμηλά αποθέματα κοινωνικού κεφαλαίου από την άποψη της γενικευμένης εμπιστοσύνης και της συμμετοχής στα κοινωνικά δίκτυα (Lyberaki and Paraskevoropoulos, 2002· Paraskevoropoulos, 2012). Σύμφωνα με τα αποτελέσματα του 7ου γύρου της Παγκόσμιας Έρευνας Αξιών, στην ερώτηση που μετρά τη γενικευμένη εμπιστοσύνη, δηλαδή την εμπιστοσύνη στους ανθρώπους, παρατηρούμε ότι αυτή έχει μειωθεί ακόμα περισσότερο από την αντίστοιχη παρόμοια μέτρηση της Ευρωπαϊκής Κοινωνικής Έρευνας του 2008 (Κονιόρδος, 2018). Η αρνητική αξιολόγηση (πρέπει να είναι ιδιαίτερα προσεκτικός/ή) από το 74,8% εκτινάχθηκε στο 90,7% (Κονιόρδος, 2018), γεγονός που υποδηλώνει πλέον μια «διακριτή ρωγή κοινωνικής δυσπιστίας ως χαρακτηριστικό στοιχείο της ελληνικής κοινωνίας (Τσίγκανου, 2010, σελ. 12, στο Κονιόρδος, 2018).

Παράλληλα με την καθοδική τάση της κοινωνικής εμπιστοσύνης, η οποία παραμένει από τις χαμηλότερες στην Ευρώπη, δραματική είναι και η σταδιακή μείωση της εμπιστοσύνης των πολιτών προς τους πολιτικούς θεσμούς (δυσπιστία, μη ικανοποίηση προς τους πολιτικούς θεσμούς, ειδικά αυτών που εμπλέκονται άμεσα με πολιτικές λιτότητας (Jones, Proikaki and Roumeliotis, 2015). Ειδικότερα και σύμφωνα με τα αποτελέσματα του 7ου γύρου της Παγκόσμιας Έρευνας Αξιών (στο Κονιόρδος, 2018), εξαιρετικά υψηλή

είναι η έλλειψη εμπιστοσύνης στα πολιτικά κόμματα (καθόλου 49,5% και όχι ιδιαίτερα 41,4%), στην κυβέρνηση (καθόλου 47,9% και όχι ιδιαίτερα 37,4%) και στο κοινοβούλιο, καθώς και σε διεθνείς οργανισμούς ταυτισμένους με την κρίση, όπως το ΔΝΤ, η Παγκόσμια Τράπεζα και η ΕΕ (Κονιόρδος, 2018).

Επιπλέον, η δυσπιστία αυξάνεται όλο και περισσότερο λόγω της εκτεταμένης διαφθοράς στην κυβέρνηση και στον ιδιωτικό τομέα (Paraskevorou, 2012). «Ο ελληνικός λαός δεν μπορεί να ελεγχθεί από επίσημα έγγραφα και νόμους [...] αν θέλουν να κάνουν κάτι, θα το κάνουν ακόμη και χωρίς να εφαρμόσουν υπάρχοντες κανόνες και κατευθυντήριες γραμμές», ανέφερε ο συντονιστής του LEADER+, γελώντας όταν του ζητήθηκε να σχολιάσει την ενδεχόμενη διαφθορά του συστήματος. Ενώ στο Ηνωμένο Βασίλειο μια απλή υπεύθυνη δήλωση αρκεί για να ελεγχθεί ο επενδυτής του LEADER στον τρόπο χρησιμοποίησης της χρηματοδότησης σύμφωνα με τα προαπαιτούμενα του προγράμματος, ο επενδυτής στην Ελλάδα πρέπει να ξεκινήσει έναν ατελείωτο κύκλο γραφειοκρατικών διαδικασιών προκειμένου να υποβάλει στον συντονιστή του προγράμματος τις κατάλληλες αποδείξεις. Η μεγάλη αυτή γραφειοκρατία είναι ένας τρόπος του κράτους για να αντιμετωπίσει τη διαφθορά. Ωστόσο, τα όρια της νομιμότητας παραμένουν αρκετά αδύναμα και θολά. Ήταν εντυπωσιακή η ευκολία με την οποία στέλεχος της ΔΑ, υπεύθυνος για την αξιολόγηση της πορείας του προγράμματος, δήλωσε ότι: «Αν καταφέρει ο επενδυτής να δημιουργήσει κάτι καλό για την κοινότητα, δεν με νοιάζει αν φουσκώσει και τους λογαριασμούς, σημασία έχει ότι κάτι κατάφερε».

Επομένως, παρατηρούμε ότι, παρ' όλη την ανάπτυξη δικτύων και οργανώσεων συλλογικής δράσης από την κοινωνία πολιτών την τελευταία δεκαετία, το απόθεμα του κοινωνικού κεφαλαίου παραμένει ασθενικό, ένδειξη της ευθραυστότητας και της προσωρινότητας αυτών των θεσμών. Οι μελετητές θεωρούν πολύ δύσκολη την αλλαγή του βαθμού κοινωνικού κεφαλαίου και μιλούν για την «επίμονη παραμονή του» (Paraskevorou, 2012), εφόσον η αλλαγή του γίνεται σταδιακά και προϋποθέτει προηγούμενες αλλαγές σε κοινωνικούς και πολιτικούς θεσμούς, που με τη σειρά τους επιδρούν στην κουλτούρα και στις κοινωνικές νόρμες.

Οι παραπάνω παράγοντες συνιστούν σημαντικούς περιορισμούς για τον σχηματισμό των εταιρικών σχέσεων και για την ενεργή συμμετοχή της κοινότητας. Αλλά και στις περιπτώσεις όπου οι εταιρικές σχέσεις καταφέρνουν να αναπτυχθούν, η εξέλιξή τους επιτυγχάνεται με δυσκολία, εφόσον οι κανόνες σε χρήση εμπεδώνουν τα παραπάνω χαρακτηριστικά, καθορίζοντας μια ιδιόρρυθμη, αλά ελληνικά, δομή λειτουργία τους.

5.3 Το τοπικό πλαίσιο

Υποστηρίζεται ότι, παρόλο που το εθνικό πλαίσιο εμπόδιζε την ανάπτυξη και τη βιωσιμότητα των συνεργατικών προσπαθειών, οι συμπράξεις αυτές κατάφεραν να ολοκληρωθούν,

επειδή η τοπική «μαγιά», που περιλαμβάνει τις ανάγκες και τις νόρμες της τοπικής κοινωνίας για την ανάπτυξη, αντιστοιχούσε σε μεγάλο βαθμό στους στόχους της εταιρικής σχέσης.

Ο χώρος παρέμβασης των δύο εταιρικών σχέσεων περιλάμβανε έναν μεγάλο αριθμό μικρών και αναπτυξιακά αδύναμων δήμων, οι οποίοι βρίσκονταν διασκορπισμένοι στην ενδοχώρα του νομού Ηρακλείου. Αυτές οι αγροτικές περιοχές εξαπλώνονταν γύρω από τον πόλο ανάπτυξης του νομού, που περιλάμβανε την πρωτεύουσα του νομού, το Ηράκλειο, και τις αναπτυσσόμενες πόλεις κατά μήκος της βόρειας παραλιακής ζώνης του. Υποστηρίζεται ότι η οικονομική υστέρηση αυτών των κοινοτήτων σε συνδυασμό με σοβαρά δημογραφικά προβλήματα λειτούργησαν ως κινητήριοι και ενοποιητικοί παράγοντες για τη στήριξη και υιοθέτηση από τους τοπικούς φορείς συλλογικών δραστηριοτήτων, που θα εγγυόνταν τη μελλοντική οικονομική τους ανάπτυξη.

5.3.1 Δημογραφικό προφίλ

Από τη δεκαετία του 1950, στην Κρήτη υπήρξε ένα μεγάλο μεταναστευτικό κίνημα του γεωργικού πληθυσμού στις πλησιέστερες μεγάλες πόλεις. Η εσωτερική μετανάστευση οδήγησε στην αποδυνάμωση μικρών χωριών, ιδιαίτερα των ορεινών. Ο παρακάτω πίνακας (Πίνακας 7) εξηγεί ότι μέσα σε πέντε χρόνια, από το 1999 έως το 2004, σημειώθηκε αύξηση της αστικοποίησης στην Κρήτη κατά 7,2%, ποσοστό πολύ υψηλότερο από αυτό της χώρας συνολικά (το αντίστοιχο ποσοστό για τη χώρα εκείνης της περιόδου είναι 1,68%), προκαλώντας μείωση του πληθυσμού και διασπορά των δραστηριοτήτων στις αγροτικές περιοχές.

Πίνακας 7: % μεταβολή της αστικοποίησης στην Ελλάδα και στην Κρήτη 1999-2004, επεξεργασία του συγγραφέα

Διαφορά μεταξύ 1999 και 2004			
	Πυκνές πληθυσμιακές ζώνες με πάνω από 500 κατοίκους ανά τ.μ.	Ενδιάμεσες ζώνες από 100 έως και 499 κατοίκους ανά τ.μ.	Αραιά κατοικημένες ζώνες κάτω από 100 κατοίκους ανά τ.μ.
ΕΛΛΑΔΑ	0,44%	1,23%	-1,68%
ΚΡΗΤΗ	4,98%	2,23%	-7,21%

Πηγή: Περιφερειακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Κρήτης και Νήσων Αιγαίου, 2007-2013

Ειδικότερα στον νομό Ηρακλείου, η συγκέντρωση του πληθυσμού στις μεγάλες αστικές περιοχές και η σοβαρή μείωση του πληθυσμού των αγροτικών περιοχών αποτελούν πολύ έντονα φαινόμενα. Για παράδειγμα, κατά τη δεκαετία από το 1991 έως το 2001,

παρατηρούμε αύξηση του πληθυσμού στην πόλη του Ηρακλείου, καθώς και αύξηση στους γύρω από το Ηράκλειο παραθαλάσσιους δήμους, όπως των Μαλίων με 43,23%, των Γουβών με 54,62%, του Γαζίου με 72,96% και της Χερσονήσου με 23,35% αντίστοιχα (ΕΛΣΤΑΤ, 2010). Η αυξητική αυτή τάση παρέμεινε έντονη και την επόμενη δεκαετία, 2001-2011, με την πόλη του Ηρακλείου να παρουσιάζει μια μεταβολή πληθυσμού 6,67%, με τον αντίστοιχο δείκτη σε επίπεδο περιφέρειας στο 4,83% (ΕΛΣΤΑΤ, απογραφή 2011). Επίσης, το μεγαλύτερο ποσοστό αύξησης παρουσιάζεται στον Δήμο Μαλεβιζίου (34,96%) και ιδιαίτερα στη ΔΕ Γαζίου, όπου ο πληθυσμός αυξήθηκε κατά 5.460 κατοίκους. Η συγκεκριμένη περιοχή, καθώς και ο Δήμος Χερσονήσου, με ποσοστό αύξησης 11,96% (2.853 κάτοικοι), αποτελούν παραθαλάσσια κέντρα μαζικού τουρισμού με έντονη εμπορική και γενικότερα οικονομική δραστηριότητα.

Στον υπόλοιπο νομό, που αποτελεί και την περιοχή παρέμβασης των εταιρικών σχέσεων, η υπάρχουσα εικόνα της πληθυσμιακής αποδυνάμωσης επιδεινώνεται με την ύπαρξη πολλών δημοτικών διαμερισμάτων (ΔΔ) που περιλαμβάνουν χωριά με λίγους κατοίκους. Στον παρακάτω πίνακα (Πίνακας 8) μπορούμε να δούμε ότι ο συνολικός πληθυσμός των ΔΔ είναι διασκορπισμένος σε μικρά και πολύ μικρά ΔΔ.

Πίνακας 8: (Γεωργικός) πληθυσμός σε ΔΔ

Έτος 2001	Πληθυσμός		
	Μέγεθος πληθυσμού ΔΔ	Αριθμός ΔΔ	Αριθμός
Μέχρι 500	73	22.832	34%
501-1000	41	28.391	43%
1001-2000	12	15.132	23%
Σύνολο	126	66.355	100%

Πηγή: Ενδιάμεση έκθεση αξιολόγησης του LEADER+ για την ύπαιθρο του Ηρακλείου, 2005

Το μεγαλύτερο μέρος του πληθυσμού των ΔΔ (77%) συγκεντρώνεται σε ΔΔ μικρού μεγέθους έως 1.000 κατοίκων, ενώ μόνο το 23% ζει σε ΔΔ με περισσότερους από 1.000 έως 2.000 κατοίκους. Από την άλλη, στα προάστια του Ηρακλείου υπάρχουν μερικά μεγάλα χωριά, όπως οι Αρχάνες, τα Πεζά, το Αρκαλοχώρι, το Καστέλλι, το Θραψανό και το Γάζι, στα οποία σταδιακά μετακινείται ο πληθυσμός των γύρω ΔΔ. Κατά την επόμενη δεκαετία, η μείωση του πληθυσμού στις απομακρυσμένες ΔΕ συνεχίζεται (ΔΕ Αστερουσίων, Αγίας Βαρβάρας, Βιάννου, Γόρτυνας, Κόφινα) με τη μετακίνηση του πληθυσμού σε

αστικά, περιαστικά και τουριστικά κέντρα που παρέχουν καλύτερη ποιότητα ζωής και περισσότερες ευκαιρίες απασχόλησης (ΕΛΣΤΑΤ, απογραφή 2011).

Ταυτόχρονα, η εσωτερική μετακίνηση των κατοίκων της περιοχής ακολουθείται και από σοβαρά δημογραφικά προβλήματα. Κατά την περίοδο 1991-2011, οι αρνητικές αλλαγές ορισμένων βασικών δημογραφικών δεικτών, όπως η νεανικότητα, η γήρανση και η οικονομική εξάρτηση, δημιούργησαν μια ανησυχία για τη μελλοντική ανάπτυξη του πληθυσμού. Με βάση την ενδιάμεση έκθεση αξιολόγησης του LEADER+ για την ύπαιθρο του Ηρακλείου (2005), οι κυριότερες δημογραφικές αλλαγές στον τομέα της παρέμβασης LEADER+ ήταν οι εξής:

- Ο δείκτης γήρανσης αυξήθηκε απότομα και από 95,76% έφτασε στο 150%.
- Ο δείκτης νεότητας υποχώρησε σημαντικά, φτάνοντας σε μόλις 14,67% από 19,65%.
- Ο δείκτης εξάρτησης μειώθηκε από 62,53% σε 58,23%.

Τη δεκαετία 2001-2011, παρατηρούμε επίσης ότι ο «γηρασμένος πληθυσμός» παραμένει υψηλότερος σε αυτές τις απομακρυσμένες ΔΕ (π.χ. Αστερούσια, Τύλισος, Κόφινα, Γοργολαίνη, Θραψανό, Καστέλλι) σε αντίθεση με δημοτικές ενότητες που ακμάζουν τουριστικά και εμπορικά (Γάζι, Χερσόνησος, Ν. Αλικαρνασός), όπου τα ποσοστά διατηρούνται σε επίπεδο χαμηλότερο από τα αντίστοιχα της περιφέρειας (ΕΛΣΤΑΤ, απογραφή 2011).

Επομένως, ο εναπομείναν πληθυσμός στα ΔΔ δεν ανανεωνόταν, αναδεικνύοντας την επείγουσα ανάγκη για πολιτικές συγκράτησης των νέων και επιστροφής πληθυσμού, ώστε να αντιμετωπιστεί η ερήμωση της υπαίθρου.

5.3.2 Οικονομική ανάπτυξη

Μέχρι το 2000, παρά την υποβάθμιση του δημογραφικού προφίλ σε αυτές τις περιοχές, οι δραστηριότητες του πρωτογενούς τομέα, όπως η καλλιέργεια γεωργικών προϊόντων και η κτηνοτροφία, ορισμένες δραστηριότητες του τριτογενούς τομέα, κυρίως η τουριστική ανάπτυξη και οι κρατικές επιδοτήσεις, πρόσφεραν ικανοποιητικό εισόδημα στους αγρότες. Με βάση την εθνική απογραφή του 2001 (ΕΛΣΤΑΤ, 2010), η πλειονότητα των κατοίκων της περιοχής LEADER+ εξακολουθούσε να απασχολείται στον πρωτογενή τομέα (53%), ακολουθούμενος από τον τριτογενή τομέα (32,65%), κυρίως τον τομέα του τουρισμού, και τέλος τον δευτερογενή τομέα (10,66%).

Ωστόσο, η γενικευμένη εθνική οικονομική κρίση του γεωργικού τομέα που ξεκίνησε σταδιακά στα μέσα της δεκαετίας του 1990 επηρέασε και την περιοχή της μελέτης περίπτωσης λίγα χρόνια αργότερα, τη δεκαετία του 2000. Η μείωση του πρωτογενούς τομέα κατά τη διάρκεια της δεκαετίας 1991-2001 ήταν εμφανής σε όλους τους δήμους του νομού Ηρακλείου, αποκαλύπτοντας την κρίση στη γεωργία. Συγκεκριμένα, από τους

26 δήμους του νομού, 13 μείωσαν τον πρωτογενή τομέα τους κατά 15%, οκτώ μείωσαν την πρωτογενή παραγωγή σε ένα εύρος από 15% έως 30% και πέντε δήμοι από 30% σε σχεδόν 60% (ΕΛΣΤΑΤ, 2010). Η τάση αυτή συνεχίστηκε και την επόμενη δεκαετία. Στο σύνολο της περιφέρειας, η αγροτική οικονομία καλύπτει το 19,4% της απασχόλησης, ενώ ο τουρισμός και το εμπόριο το 34,% της απασχόλησης (ΕΛΣΤΑΤ, Απογραφή 2011).

Επομένως, κάθε αναπτυξιακή παρέμβαση που θα εμπόδιζε τη μελλοντική παρακμή αυτών των μικρών κοινοτήτων αποτελούσε άμεση προτεραιότητα για τις δημοτικές αρχές. Ο πρόεδρος της ΑΝ.Η, αναλύοντας την ανάγκη υλοποίησης τοπικών αναπτυξιακών σχεδίων ακόμα και μέσω νέων καινοτόμων τρόπων, όπως οι εταιρικές σχέσεις, επεσήμανε: «Πριν από δεκαπέντε χρόνια δεν υπήρχε κανένας σημαντικός λόγος να μιλήσουμε για αναπτυξιακά σχέδια, επειδή οι κάτοικοι των αγροτικών περιοχών είχαν επαρκές εισόδημα για να ζήσουν. Σήμερα, η κατάσταση είναι πολύ δύσκολη για τους αγρότες και για αυτό πρέπει να εκσυγχρονίσουμε τις ιδέες και τους τρόπους παρέμβασής μας».

Παρά την αναδυόμενη οικονομική κρίση από τη μείωση του πρωτογενούς τομέα, η Κρήτη ανταποκρίθηκε σχετικά καλύτερα σε σχέση με τις άλλες περιφέρειες της Ελλάδας. Η Κρήτη παρέμεινε μια από τις πλουσιότερες περιφέρειες, με τον νομό Ηρακλείου να είναι ο πλουσιότερος σε σχέση με τους υπόλοιπους νομούς της περιφέρειας Κρήτης.²² Παρόλο που ο πλούτος συγκεντρωνόταν κυρίως στο βόρειο τμήμα του νομού και ιδιαίτερα στην πρωτεύουσά του, το Ηράκλειο δημιούργησε πολλαπλά οικονομικά οφέλη για την ενδοχώρα και τις παραθαλάσσιες νότιες περιοχές, οι οποίες ήταν λιγότερο ανεπτυγμένες. Αυτή η σχετική ευημερία στο σύνολο του νομού προκάλεσε ένα ενδιαφέρον για τοπικές επενδύσεις και πρόσφερε στους τοπικούς βουλευτές καλύτερη πρόσβαση στην κεντρική κυβέρνηση για διεκδίκηση περισσότερων κρατικών επιδοτήσεων και επενδύσεων. Έτσι, ενώ η οικονομική κρίση των αγροτών και οι ανισότητες μεταξύ βορρά και ενδοχώρας μέσα στον νομό διαδραμάτισαν έναν ρόλο συσπείρωσης γύρω από τις συνεργατικές προσπάθειες ανάπτυξης, ο πλούτος της περιοχής με τη σειρά του ήταν καθοριστικός παράγοντας διευκόλυνσης της ανάπτυξης αυτών των συνεργατικών προσπαθειών. Για τον λόγο αυτόν, όταν ζητήθηκε από ένα στέλεχος της ΑΣ του EQUAL II να εξηγήσει τους λόγους επιτυχίας της εταιρικής σχέσης, ανέφερε: «Δεν είναι μόνο η καλή ποιότητα του προσωπικού του συντονιστικού φορέα του έργου. Είναι επίσης η ίδια η περιοχή, ο πλούτος της. Για παράδειγμα, ο νομός της Φωκίδας δεν έχει ούτε προηγούμενη εμπειρία σε έργα ούτε χρήματα για επενδύσεις, είναι μια φτωχή περιοχή».

22. Συγκρίνοντας το ΑΕΠ όλων των ελληνικών περιφερειών το 2006, η Κρήτη ήταν η τέταρτη πλουσιότερη περιφέρεια, με το κατά κεφαλήν ΑΕΠ να φτάνει τα 16.828 ευρώ (ΕΛΣΤΑΤ, 2010). Ενδιαφέρον παρουσιάζει ότι και κατά τη διάρκεια της κρίσης η Κρήτη παραμένει ανάμεσα στις πιο πλούσιες περιφέρειες της χώρας, φτάνοντας το 2017 να έχει τη μεγαλύτερη μεταβολή (4%) στο κατά κεφαλήν ΑΕΠ από όλες τις περιφέρειες σε σχέση με το 2016, γεγονός που καταδεικνύει την οικονομική δυναμική και την ανθεκτικότητα της συγκεκριμένης περιφέρειας (ΕΛΣΤΑΤ, περιφερειακοί λογαριασμοί: Ακαθάριστη Προστιθέμενη Αξία για το έτος 2017-2020).

5.3.3 Γεωπολιτική θέση και διοικητική οργάνωση

Οι περιοχές παρέμβασης του LEADER+ δεν ήταν μόνο οικονομικά λιγότερο ανεπτυγμένες αλλά και πολιτικά απομονωμένες από το κέντρο των αποφάσεων, δηλαδή τα υπουργεία που βρίσκονται στην Αθήνα. Λόγω του μικρού τους μεγέθους και του νησιωτικού χαρακτήρα τους, δεν είχαν και δεν μπορούν να έχουν την ίδια πρόσβαση και πολιτική επιρροή στην κεντρική κυβέρνηση, όπως οι δήμοι των μεγάλων αστικών κέντρων. Κατά συνέπεια, το μικρό τους μέγεθος, οι περιορισμένες δυνατότητες για οικονομική ανάπτυξη και η γεωγραφική απόσταση από το κέντρο αποφάσεων λειτούργησαν ως κίνητρο για την ανάπτυξη κοινών προσπαθειών από τις οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών και τους εκλεγμένους των αγροτικών κοινοτήτων για την επίλυση των προβλημάτων τους από τα κάτω και την προώθηση της ανάπτυξης από τους ίδιους. Ο εταίρος του EQUAL II που εκπροσωπεί το δίκτυο ΚΟΙΝΩ.ΠΟΛΙΤΙ.Α ανέφερε ότι «οι δήμοι στην Αθήνα έχουν λύσει πολλά από τα προβλήματά τους που ακόμα δεν έχουν επιλυθεί σε εμάς. Βρίσκονται κοντά στο κέντρο λήψης αποφάσεων. Εδώ, οι προκλήσεις είναι τόσο απαιτητικές και τα εργαλεία είναι τόσο λίγα, ό,τι κάνουμε εμείς οι ίδιοι, πρέπει να οικοδομήσουμε εμείς καινούργια εργαλεία».

Ωστόσο, οι αγροτικές κοινότητες του νομού Ηρακλείου βρίσκονταν σε πλεονεκτική θέση όσον αφορά την πολιτική πρόσβαση στο κεντρικό κράτος, σε σχέση με τις αντίστοιχες κοινότητες στους νομούς της υπόλοιπης Κρήτης. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι το Ηράκλειο είναι η πρωτεύουσα της περιφέρειας και η μεγαλύτερη πόλη της Κρήτης. Για τους λόγους αυτούς, όλοι οι αποκεντρωμένοι δημόσιοι οργανισμοί, για παράδειγμα οι υπηρεσίες της αποκεντρωμένης διοίκησης, έχουν έδρα στο Ηράκλειο. Επιπλέον, ο νομός Ηρακλείου, λόγω του πληθυσμού του, έχει περισσότερους τοπικούς βουλευτές στο κοινοβούλιο σε σύγκριση με άλλους νομούς της περιοχής. Ο νομός Ηρακλείου έχει οκτώ βουλευτές, όσους έχουν δηλαδή όλοι οι άλλοι νομοί της Κρήτης μαζί. Με την καλύτερη αντιπροσώπευση στην κεντρική πολιτική εξουσία συγκριτικά με τους άλλους νομούς της Κρήτης, ο νομός Ηρακλείου μπορούσε να υποστηρίξει αποτελεσματικότερα τα αιτήματά του προς το κεντρικό κράτος για τη χρηματοδότηση προγραμμάτων.

5.3.4 Κοινωνική οργάνωση

Λόγω του μικρού πληθυσμού και της έκτασης, αυτές οι αγροτικές κοινωνίες ενίσχυαν την εγγύτητα, διευκολύνοντας την ανάπτυξη διαπροσωπικών σχέσεων μεταξύ των εταίρων, την κυκλοφορία των πληροφοριών και τη διαμόρφωση πυκνών δικτύων. Για παράδειγμα, τα στελέχη της ΑΝ.Η αλληλεπιδρούσαν με πιθανούς δικαιούχους του προγράμματος σε χώρους όπως η λαϊκή αγορά, τα τοπικά φεστιβάλ, σπίτια κατά την επίσκεψη για την ονομαστική εορτή κάποιου, γεγονός που επέτρεπε την ταυτόχρονη ανταλλαγή πληροφοριών και απόψεων σχετικά με το έργο.

Επιπλέον, οι δυνητικοί εταίροι μπορούσαν εύκολα να συναντηθούν σε δημόσιες εκδηλώσεις, όπως σε ενημερωτικές ημερίδες και εγκαίνια έργων. Σε πολλές περιπτώσεις,

γνωρίζονταν μεταξύ τους όχι μόνο μέσω της θεσμικής τους θέση, αλλά και μέσω οικογένειας και φίλων. Ο συντονιστής του EQUAL II στην περιγραφή του για την επιλογή των εταίρων ανέφερε ότι «είναι άνθρωποι που τους συναντάμε πολύ συχνά, τους γνωρίζουμε» και ο συντονιστής του LEADER+ σχολίασε για τους δικαιούχους: «Δεν χρειάζεται να έρχονται στο γραφείο μου γιατί, όταν πηγαίνω στην αγορά, διακόσιοι άνθρωποι με σταματούν και μου υποβάλλουν ερωτήσεις». Ο πρώην πρόεδρος της ΚΟΙΝΩ.ΠΟΛΙΤΙ.ΑΣ και εταίρος του EQUAL II, μιλώντας για την ανάπτυξη εταιρικών σχέσεων, πρόσθεσε: «Γνωρίζουμε ο ένας τον άλλον σε αυτή την κοινότητα. Αυτό μπορεί να είναι καλό και κακό αλλά ξέρω σε ποιον να πάω, όταν θέλω κάτι, η κοινότητα δεν είναι τόσο μεγάλη».

Παρόλο που ο μικρός πληθυσμός ορίζεται ως θετικός παράγοντας για την ανάπτυξη της εταιρικής σχέσης λόγω της δημιουργίας εκτενών διαπροσωπικών σχέσεων, μπορεί επίσης να αποτελέσει εμπόδιο για τη βιωσιμότητα της εταιρικής σχέσης. Όσον αφορά την τελευταία περίπτωση, η ανάπτυξη μιας εταιρικής σχέσης χρειάζεται ένα επαρκές μέγεθος πληθυσμού που να μπορεί να υποστηρίξει τα αποτελέσματά της. Για παράδειγμα, μια συνεργασία για την ανάπτυξη ενός γραφείου κοινωνικής υποστήριξης χρειάζεται επαρκή αριθμό ωφελουμένων για την υλοποίηση των πολιτικών του. Σε ένα εγκαταλειμμένο χωριό 1.000 κατοίκων, μια κοινωνική υπηρεσία δεν θα μπορούσε να λειτουργήσει στο έπακρο των δυνατοτήτων της και η αξιολόγηση κόστους/οφέλους της υπηρεσίας θα ήταν αρνητική.

Επομένως, μια εταιρική σχέση χρειάζεται μια επαρκή πληθυσμιακή βάση για τις δράσεις της και μπορεί να υποστηριχθεί μόνο από δήμους με μεγαλύτερη πυκνότητα πληθυσμού. Δεν είναι τυχαίο ότι οι Αρχάνες, ένα μεγάλο χωριό 5.000 κατοίκων, ήταν ο τόπος όπου ξεκίνησαν και αναπτύχθηκαν η ΑΝ.Η και άλλες οργανώσεις διαδημοτικής συνεργασίας (όπως η ΚΟΙΝΩ.ΠΟΛΙΤΙ.Α).

Ένα ακόμα κοινωνικό χαρακτηριστικό αυτών των αγροτικών περιοχών, που επηρέασε κατά πολύ τη δημιουργία και των δύο εταιρικών σχέσεων, ήταν η ύπαρξη μεγάλου αριθμού εύάλωτων ομάδων πληθυσμού, όπως τα άτομα με ειδικές ανάγκες, οι άνεργοι νέοι και οι άνεργες γυναίκες, για τα οποία δεν υπήρχε η πρόβλεψη κοινωνικών πολιτικών ένταξης από τις δημοτικές αρχές. Για αυτόν τον λόγο εξάλλου, οι γυναικέοι συνεταιρισμοί αποτελούσαν μία από τις κύριες ομάδες-στόχο των εταιρικών σχέσεων EQUAL II.

Στην ελληνική επαρχία, οι γυναίκες συνήθως παγιδεύονταν σε παραδοσιακούς κοινωνικούς ρόλους, κυρίως εκείνων της ανατροφής των παιδιών και της ανεπίσημης υποστήριξης του οικογενειακού εισοδήματος, γεγονός που δεν τους επέτρεπε να ακολουθήσουν καριέρα (Aggelopoulos, Kamenidou and Pavlouidi, 2008). Το 2006, όταν ξεκίνησαν αυτά τα δύο προγράμματα, το ποσοστό απασχόλησης των γυναικών στην ΕΕ των 27 ήταν 57,1%, ενώ η Ελλάδα ήταν μία από τις χώρες με το χαμηλότερο ποσοστό απασχόλησης των γυναικών, το οποίο έφτανε στο 47,4%. Στην Κρήτη, τα ποσοστά απασχόλησης των γυναικών ήταν ακόμα χαμηλότερα, καθώς το ποσοστό απασχόλησής τους για το δεύτερο τρίμηνο του 2007 ανέρχονταν στο 40,05% (πρώτη έκθεση αξιολόγησης

του EQUAL II «Θερμοκοιτίδα για την Ανάπτυξη της Κοινωνικής Οικονομίας στην Κρήτη», 2006). Ακόμα και στην περίπτωση που οι γυναίκες κατάφεραν να εισέλθουν στην αγορά εργασίας, δεν παρέμεναν για μεγάλο χρονικό διάστημα, λόγω προβλημάτων που ανέτρεπαν την ισορροπία μεταξύ οικογενειακής και επαγγελματικής τους ζωής.

Το πρόβλημα της ανεργίας των γυναικών επιδειωνόταν με τις σχεδόν ανύπαρκτες εθνικές και τοπικές κοινωνικές πολιτικές που να απευθύνονται σε αυτή την κατηγορία πληθυσμού. Μόλις μετά το 2000, με τη χρηματοδότηση από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, ξεκίνησαν να λειτουργούν κοινωνικά προγράμματα στους δήμους (Petmesidou, 2006). Ωστόσο, οι βασικές κατευθύνσεις της κοινωνικής πολιτικής παρέμεναν περιορισμένες και συγκεντρωτικές. Συζητώντας αυτό το θέμα με τον πρώην πρόεδρο της ΚΟΙΝΩ.ΠΟΛΙΤΙ.ΑΣ, αναφέρθηκε ότι «οι κοινωνικές πολιτικές όχι μόνο δεν ήταν ποτέ αρκετές στην Ελλάδα αλλά η εφαρμογή τους σταματούσε στο περιφερειακό επίπεδο, δεν υπήρχαν δημόσιοι φορείς υπεύθυνοι για την εφαρμογή τους σε χαμηλότερο επίπεδο» με αποτέλεσμα να «υπάρχει μεγάλο έλλειμμα κοινωνικών πολιτικών στους δήμους».

Ο παρακάτω πίνακας (Πίνακας 9) παρουσιάζει τους τοπικούς κοινωνικοοικονομικούς παράγοντες και τις ανάγκες/ευκαιρίες που προέκυψαν από αυτούς για την υποστήριξη της συλλογικής δράσης. Αυτοί οι παράγοντες δημιούργησαν ένα ευνοϊκό περιβάλλον για την ανάπτυξη μιας ενοποιητικής δυναμικής μεταξύ των εταίρων, μιας «εξουσίας σε», χρησιμοποιώντας την έννοια του Stone (1989), όπου οι εταίροι αποφάσισαν να δεσμευτούν στη συνεργασία για να βρουν λύσεις για τα κοινά τους προβλήματα.

Συμπερασματικά υποστηρίζουμε ότι η επιτυχία της εταιρικής σχέσης προέκυψε από το γεγονός ότι οι στόχοι της εταιρικής σχέσης ανταποκρίθηκαν στις τοπικές ανάγκες ανάπτυξης λόγω της οικονομικής επιβράδυνσης, των δημογραφικών προβλημάτων και της πολιτικής/διοικητικής απομόνωσης. Επιπλέον, η λειτουργία της εταιρικής σχέσης αξιοποίησε τις ευκαιρίες που πρόσφεραν τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της τοπικής κοινότητας, όπως η οικονομική ευημερία του νομού και οι σχέσεις εγγύτητας. Παρόλο που η περιοχή παρέμβασης των εταιρικών σχέσεων παρουσίαζε πολλά οικονομικά και δημογραφικά προβλήματα, το γεγονός ότι αποτελούσε μέρος ενός νομού που ευημερούσε οικονομικά πρόσφερε μια διπλή δυναμική, της ενίσχυσης της συλλογικής δράσης και τη διευκόλυνσή της.

Πίνακας 9: Τοπικοί κοινωνικοοικονομικοί παράγοντες που διευκόλυναν τη συλλογική δράση

Τοπικοί παράγοντες που διευκόλυναν τη συλλογική δράση	Ανάγκες	Ευκαιρίες
Δημογραφικά προβλήματα	Οι νέοι άνθρωποι να παραμείνουν στα χωριά	
Οικονομική επιβράδυνση των αγροτικών περιοχών	Τοπική οικονομική ανάπτυξη	
Πλούσιος και μεγάλος σε πληθυσμό νομός		Επαρκής ευημερία για κινητοποίηση οικονομικών πόρων και πολιτική επιρροή
Γεωγραφική απόσταση από το κέντρο λήψης αποφάσεων	Αυτο-ανάπτυξη	
Ευάλωτες ομάδες: Άνεργες γυναίκες	Ολοκληρωμένες αναπτυξιακές πολιτικές	
Μικρού μεγέθους κοινότητες		Εγγύτητα

5.4 Θεσμικές κληρονομίες και κοινωνικό κεφάλαιο

5.4.1 Μαθαίνοντας από το παρελθόν: Πολιτικές συνοχής και προηγούμενα εταιρικά σχήματα

Από την ένταξη της Ελλάδας στην ΕΟΚ το 1981 και μέχρι την εφαρμογή των ΚΠ που μελετάμε, υπήρχαν τρεις περίοδοι χρηματοδότησης από τα ευρωπαϊκά διαρθρωτικά ταμεία, η εφαρμογή των Ολοκληρωμένων Μεσογειακών Προγραμμάτων στα μέσα της δεκαετίας του 1980 και, τέλος, διάφορες κοινοτικές πρωτοβουλίες. Στην περίοδο από το 1989 έως το 2006, ολόκληρη η Ελλάδα έγινε επιλέξιμη για χρηματοδότηση του Στόχου 1 των διαρθρωτικών ταμείων.

Ωστόσο, η ασυμβατότητα μεταξύ των απαιτήσεων της κοινοτικής διαρθρωτικής πολιτικής, όπως η εταιρική σχέση και ο προγραμματισμός με τις ιδιαιτερότητες του ελληνικού πολιτικού συστήματος, δημιούργησαν σημαντικές ανάγκες προσαρμογής, στις οποίες το ελληνικό κράτος επέδειξε απροθυμία ανάληψης δεσμεύσεων και αρνητική στάση (Getimis and Demetropoulou, 2007).

Σύμφωνα με τον Andreou (2006), ο αντίκτυπος των πολιτικών συνοχής στην Ελλάδα όσον αφορά την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση παρέμεινε πολύ περιορισμένος, με τα περιφερειακά δίκτυα να αναπτύσσονται αργά και να κυριαρχούνται από κρατικούς φορείς, ενώ ο κοινωνικός διάλογος ήταν ιδιαίτερα ανεπαρκής. Ωστόσο, ο συγγραφέας τονίζει τη δημιουργία νέων οργανισμών διοίκησης, όπως είναι οι τοπικές αναπτυξιακές εταιρείες της μελέτης περίπτωσης, οι οποίες, ακόμη και αν δεν λειτούργησαν ως διαμορφωτές

πολιτικής, εξακολούθησαν να επηρεάζουν το υφιστάμενο σύστημα της δημόσιας διοίκησης. Ειδικότερα, από τη στιγμή που η διαχείριση και η εφαρμογή των πολιτικών που προέρχονταν από ευρωπαϊκές χρηματοδοτήσεις απαιτούσαν εξειδικευμένες δεξιότητες και τεχνοκρατικές γνώσεις, υποχρεώθηκαν οι πολιτικοί σε μια στροφή προς περισσότερες διοικητικές πρακτικές που θα εξασφάλιζαν την καλύτερη παρακολούθηση και διαχείριση των προγραμμάτων (Getimis and Demetropoulou, ό.π.). Επομένως, «οι πολιτικές συνοχής περιβάλλονται από έναν τεχνοκρατικό μανδύα και τοποθετούνται σχεδόν αποκλειστικά στα χέρια πολιτικά ελεγχόμενων εμπειρογνομόνων» (Andreou, ό.π., σελ. 255).

Αυτές οι αλλαγές σχετίζονται με τη διαδικασία της (κοινωνικής) μάθησης μέσω της μακροπρόθεσμης δέσμευσης των φορέων στις πολιτικές συνοχής της ΕΕ (Bache, 2008· Paraskevorou, 2005). Για παράδειγμα, ο Paraskevorou (ό.π.), στην έρευνά του σχετικά με την επίδραση των διαρθρωτικών ταμείων στις συγκοινωνιακές υποδομές της Ελλάδας από τα μέσα της δεκαετίας του 1990, εντόπισε δύο διαδικασίες εκμάθησης πολιτικής: «τη μάθηση από επιτυχίες και αποτυχίες του παρελθόντος» και «τη μάθηση από το εξωτερικό». Ωστόσο, η τελευταία μάθηση πολιτικής είναι «αδύναμη», καθώς δεν συνοδεύεται από αλλαγές στις εθνικές κοινωνικές νόρμες λόγω των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών της θεσμικής πολιτικής δομής της κάθε χώρας.

Στις υπό μελέτη συνεργασίες, η δικτύωση και η μεταφορά τεχνογνωσίας από προηγούμενα προγράμματα επέφεραν μια σταδιακή διαδικασία μάθησης νέων πρακτικών και στάσεων, οι οποίες μεταλαμπαδεύτηκαν από τους πεπειραμένους στις συνεργασίες εταίρους στους νέους. Πρόκειται για μια διαδικασία «πυκνής» μάθησης, εφόσον σχετιζόταν με τη μεταβολή των προτιμήσεων των υποκειμένων αναφορικά με τις εταιρικές σχέσεις και τον προγραμματισμό.

Εξάλλου, και στις εκθέσεις αξιολόγησης και των δύο ΚΠ (EU-wide evaluation of the Community Initiative EQUAL 2000-2006, 2006· Synthesis of mid-term evaluations of LEADER+ programmes 2005), η εφαρμογή προηγούμενων έργων είχε αναγνωριστεί ως σημαντικός παράγοντας για την επιτυχία νέων. Για παράδειγμα, οι περιφέρειες με προηγούμενη εμπειρία στο LEADER είχαν ένα ανταγωνιστικό πλεονέκτημα για την επιτάχυνση της έναρξης ενός επόμενου κύκλου LEADER, ειδικά εκεί όπου υπήρχε ήδη ένας ισχυρός πυρήνας ανθρώπων (προσωπικό, τοπικοί πολιτικοί, ΜΚΟ) που κατανοούσαν τη φιλοσοφία, τις αρχές και την προσέγγιση του LEADER. Μιλώντας στη συνέντευξη για τα συμπεράσματα των εκθέσεων αξιολόγησης της ΕΕ, ένα ανώτερο στέλεχος της ΕΕ με γεωγραφική ευθύνη του LEADER+ στην Ελλάδα επιβεβαιώνει αυτό το πόρισμα: «Όταν διορίστηκα στη θέση αυτή, προγραμματίζαμε ήδη την τρίτη περίοδο της πρωτοβουλίας, επομένως, όλα τα προβλήματα που προέκυψαν κατά την πρώτη περίοδο στα κράτη-μέλη είχαν ήδη ξεπεραστεί».

Επανερχόμενοι στη μελέτη περίπτωσης, ο συντονιστής και των δύο προγραμμάτων είχε συμμετάσχει σε αρκετά ευρωπαϊκά προγράμματα που απαιτούσαν την ανάπτυξη μιας εταιρικής σχέσης (LEADER I και II, EQUAL I, INTERREG III, LIFE κ.λπ.) και

επομένως κατείχε την εμπειρία της οργάνωσης και ανάπτυξης μιας συνεργασίας. Το χάσμα μεταξύ των εταιρών που είχαν την εμπειρία των προηγούμενων εταιρικών σχέσεων και των νέων παρουσιάστηκε με σαφήνεια από τον συντονιστή: «Υπάρχει ένα μεγάλο χάσμα μεταξύ των νέων δήμων που συμμετέχουν πρώτη φορά σε LEADER και των παλαιών. Και το χάσμα είναι μεγάλο όχι μόνο μεταξύ των πολιτικών αλλά και μεταξύ των ανθρώπων, δηλαδή των επενδυτών». Οι προηγούμενες εταιρικές σχέσεις είχαν δημιουργήσει ένα βιώσιμο δίκτυο συνεργασίας μεταξύ των τοπικών φορέων, με αποτέλεσμα σε κάθε μελλοντική ανάγκη για ένα νέο εταιρικό σχήμα να υπάρχει «ένας έτοιμος κατάλογος πιθανών εταιρών». Επιπλέον, είχαν καλλιεργήσει μια συνεργατική νοοτροπία μεταξύ των εταιρών και μια διαχειριστική κουλτούρα, η οποία υποστηριζόταν από ένα επαρκώς εκπαιδευμένο προσωπικό εξοικειωμένο με την οικονομική και διοικητική διαχείριση των ευρωπαϊκών προγραμμάτων.

Περιγράφοντας την επιλογή των εταιρών στο EQUAL II, ο συντονιστής υπογράμμισε: «Αυτό δεν ήταν μια ξαφνική, αυστηρά πολιτική απόφαση, ήταν το αποτέλεσμα μιας πολυετούς συνεργασίας με τοπικούς φορείς». Πράγματι, τα τρία τέταρτα της σύνθεσης της ΑΣ αποτελούνται από εταιρούς που συμμετείχαν στις πρωτοβουλίες EQUAL I και στο πρόγραμμα «ΙΣΟΚΡΑΤΙΑ». Οι συγκεκριμένοι εταιροί είχαν ήδη αποκτήσει γνώσεις και εμπειρία σχετικά με τον σχεδιασμό της κοινωνικής πολιτικής και είχαν αναπτύξει διαχειριστικές ικανότητες. «Οι εταιροί γνώριζαν τις ανάγκες της ομάδας στόχου από προηγούμενη εμπειρία σε αντίστοιχα έργα, στο EQUAL II ανέπτυξαν περαιτέρω αυτή τη γνώση, με αποτέλεσμα να μεγιστοποιήσουν τις δυνατότητες της συνεργασίας» (Εθνικός εξωτερικός αξιολογητής του EQUAL II). Σταδιακά, μέσω της συμμετοχής σε όλο και περισσότερα προγράμματα που προϋποθέτουν τη συνεργασία, οι εταιροί μαθαίνουν να ακούν, να διαπραγματεύονται, να εμπιστεύονται, να σχεδιάζουν και να δεσμεύονται σοβαρά στις υποχρεώσεις τους έναντι των άλλων εταιρών. «Στην αρχή, όλοι οι νέοι εταιροί, ο δήμαρχος, το προσωπικό και οι δικαιούχοι είναι απρόθυμοι, αλλά σε ένα επόμενο έργο γίνονται πιο γενναίοι και απαιτητικοί» (Συντονιστής του LEADER+). Για παράδειγμα, η ανάπτυξη εξειδικευμένων στελεχών στην ΑΝ.Η, λόγω της συμμετοχής τους σε προηγούμενα προγράμματα, οδήγησε στη γρήγορη προετοιμασία της πρότασης και στην άμεση υποβολή της, όταν άνοιξε η προκήρυξη, καθώς και στην αποτελεσματική παρακολούθηση του προγράμματος.

Αντίστοιχα στο εθνικό επίπεδο, στο κράτος, η προηγούμενη εμπειρία σε εταιρικές σχέσεις αποτελούσε σημαντική πηγή για την αποτελεσματική διαχείριση των έργων. Όλοι οι συνεντευξιζόμενοι από τις διαχειριστικές αρχές υπογράμμισαν τα οφέλη από τη σωρευτική εμπειρία που αποκτήθηκε από τα LEADER I και II, καθώς και από το EQUAL I αντίστοιχα. Ο πρώην γενικός γραμματέας της ΔΑ LEADER +, περιγράφοντας τα προβλήματα της οργάνωσης του LEADER σε κρατικό επίπεδο, αναφέρει ότι «πλέον δεν υπάρχουν τόσο πολλά προβλήματα, τα στελέχη μας έχουν μάθει πώς να κάνουν τη δουλειά τους», ενώ ο πρώην γενικός γραμματέας του EQUAL II υπογραμμίζει ότι

«η συσσωρευμένη εμπειρία από συνεργατικά προγράμματα, όπως το ADAPT και το EMPLOYMENT, μας βοήθησαν να οργανώσουμε τη διαχειριστική αρχή καλά, να υλοποιήσουμε το EQUAL μέσα από ένα καλό σύστημα διαχείρισης».

5.4.2 Πολιτική σταθερότητα και ισχυρή πολιτική ηγεσία

Στον νομό Ηρακλείου υπήρχε μια παράδοση ισχυρών δημάρχων με όραμα για τον δήμο τους. Ο διευθυντής της ΑΝ.Η δηλώνει με ανακούφιση ότι «τουλάχιστον στην Κρήτη και ειδικά στον νομό Ηρακλείου, η δουλειά των δημάρχων ακολουθεί κάποια ποιοτικά στάνταρ και όλοι μαζί κατανοούμε τον τρόπο αντιμετώπισης και επίλυσης των προβλημάτων της τοπικής κοινωνίας. Αυτό είναι πολύ σημαντικό. Είναι ανοιχτοί στο νέο, σε εμάς». Αυτή η ισχυρή πολιτική ηγεσία, ξεπερνώντας, σε έναν βαθμό, τις παραδοσιακές ανορθολογικές πολιτικές πρακτικές των κομματικών πελατειακών σχέσεων και της διαφθοράς, δημιούργησε ένα περιβάλλον εμπιστοσύνης για την ανάπτυξη των εταιρικών σχέσεων και διευκόλυνε την ομαλή εφαρμογή των τυπικών κανόνων τους.

Δεν είναι τυχαίο ότι οι περισσότεροι από τους δημάρχους του νομού Ηρακλείου είχαν περισσότερες από δύο διαδοχικές θητείες. Οι διαδοχικές εκλογικές νίκες του ίδιου δημάρχου μπορεί να συσχετιστούν με μια ηγετική προσωπικότητα με όραμα, αποτελεσματική που γνωρίζει σε βάθος τα προβλήματα της κοινότητας και αγωνίζεται για την αντιμετώπισή τους. Στην περίοδο πέντε εκλογικών αναμετρήσεων από το 1990 έως το 2006, σε 14 δήμους από τους 26 του νομού, οι δήμαρχοι είχαν εκλεγεί μέχρι και τρεις φορές διαδοχικά, ενώ στις περιπτώσεις των δήμων Αρκαλοχωρίου, Γοργολιάνων και Ν. Καζαντζάκη παρέμεναν οι ίδιοι δήμαρχοι. Ορισμένοι από τους δημάρχους με συνεχόμενες θητείες αποτελούσαν επίσης και το κύριο ανεπίσημο δίκτυο λήψης αποφάσεων στο εσωτερικό της ΑΝ.Η, όπως οι δήμαρχοι Αρκαλοχωρίου, Ν. Καζαντζάκη, Αρχάνων και Επισκοπής.

Εντυπωσιακή ήταν και η ομοιογένεια των δημάρχων σχετικά με την κομματική τους προέλευση. Με λίγες εξαιρέσεις, όλοι οι δήμαρχοι ανήκαν στο ΠΑΣΟΚ.²³ Όπως αναφέρθηκε παραπάνω, τα πολιτικά κόμματα έπαιζαν σημαντικό ρόλο στην τοπική πολιτική και οι αντιπαλότητές τους εμπόδιζαν σε πολλές περιπτώσεις την ανάπτυξη των τοπικών πολιτικών. Ωστόσο, στις εταιρικές σχέσεις της μελέτης περίπτωσης, η κοινή κομματική θέση των δημάρχων εξασφάλιζε μια ομαλή πορεία στις πολιτικές αποφάσεις, αν και σε τοπικό επίπεδο υπήρχαν εσωτερικές μικρο-συγκρούσεις και αντιπαλότητες στο ίδιο πολιτικό κόμμα, οι οποίες είχαν αναπαραχθεί μέσω των υφιστάμενων άτυπων δικτύων και

23. Ιστορικά, η Κρήτη διατηρεί στενούς πολιτικούς δεσμούς με το ΠΑΣΟΚ. Το κόμμα του ΠΑΣΟΚ, λόγω του κεντροαριστερού του χαρακτήρα, κυριάρχησε στη Κρήτη και ειδικότερα στο Ηράκλειο, βρίσκοντας έρεισμα στην προηγούμενη στενή ιδεολογική διασύνδεση της πόλης με τον «Βενιζελισμό» και στη συνέχεια με την Ένωση Κέντρου. Ειδικά για τη σχέση ΠΑΣΟΚ-Τοπικής Αυτοδιοίκησης και περιφερειακών πολιτικών, βλ. Βασιλάκης, Π. (2018). «Οι πρώτες απόπειρες εκσυγχρονισμού της ΤΑ», στο Τάσσης, Χ. και Ασημακόπουλος, Β. (επιμ.), ΠΑΣΟΚ 1974-2018, εκδ. Gutenberg, σελ. 742-773.

στις δύο εταιρικές σχέσεις. Επιπλέον, η ταυτόσημη κομματική προέλευση των δημάρχων δημιούργησε και εξακολουθούσε να δημιουργεί ένα κοινό μέτωπο διεκδικήσεων προς το κράτος για την προώθηση των αιτημάτων τους, παρά το γεγονός ότι προκαλούσε παράπλευρες πρακτικές πελατειακής συμπεριφοράς και διαφθοράς.

Κατά τη διάρκεια των επισκέψεων στο πεδίο, οι συνεντευξιζόμενοι ανέφεραν πολύ συχνά δύο δημάρχους στους οποίους απέδιδαν ένα πολύ δυναμικό πολιτικό προφίλ και οι οποίοι συγκέντρωναν τον σεβασμό από τους εταίρους, τους δημάρχους Σταύρο Αρναουτάκη και Νίκο Καλοχριστιανάκη. Και οι δύο, ο πρώην και ο νυν δήμαρχος των Αρχάνων, διαδραμάτισαν σημαντικό ρόλο στην ανάπτυξη πολλών τοπικών αναπτυξιακών πολιτικών. Επίσης, δημιούργησαν και υποστήριξαν ένα περιβάλλον καινοτομίας, προσφέροντας στους δημοτικούς συμβούλους και στα επιτελικά στελέχη τη δυνατότητα να αναλάβουν πρωτοβουλίες για την τοπική ανάπτυξη. Περιγράφοντας τη δραστηριοποίηση εκείνης της περιόδου, ο πρώην πρόεδρος της ΚΟΙΝΩ.ΠΟΛΙΤΙ.ΑΣ υπογράμμισε ότι «όλοι οι ενδιαφερόμενοι ήταν υποχρεωμένοι να ακολουθήσουν αυτό το ρεύμα σκέψης και δράσης, ήταν σαν ένα ποτάμι που τους τραβούσε όλους».

Ο Σταύρος Αρναουτάκης, δήμαρχος των Αρχάνων και πρόεδρος της ΑΝ.Η από το 1990 μέχρι το 2004, είχε ιδρύσει την ΑΝ.Η και έχει χαρακτηριστεί ως οραματιστής, αφού κατάφερε να ξεπεράσει τις τοπικιστικές συμπεριφορές των δημάρχων, αναπτύσσοντας αρχές εμπιστοσύνης και αξιοπιστίας στις σχέσεις του με τους άλλους δημάρχους. Αυτό ενδεχομένως συνέβαλε στην τελευταία του θητεία, την τέταρτη, να καταλάβει το 82% των ψήφων. «Η ΑΝ.Η πέτυχε γιατί είχε έναν Αρναουτάκη που ήταν έξυπνος, υψηλότερου επιπέδου σε σύγκριση με το επίπεδο των δημάρχων της ελληνικής επαρχίας» (Ανώτερο στέλεχος της ΕΕ). Πηγαίνοντας ακόμα πιο πίσω, στη δεκαετία του 1980, δύο δήμαρχοι της Κρήτης αναφέρθηκαν ως οι βετεράνοι της τοπικής αυτοδιοίκησης όχι μόνο για την Κρήτη αλλά και για όλη την Ελλάδα: ο Γεώργιος Κλάδος, Δήμαρχος Ανωγείων, και ο Νίκος Πετράκης, Δήμαρχος Σητείας. Και οι δύο είχαν αναλάβει πρωτοβουλίες πολύ καινοτομικές για τους δήμους εκείνης της εποχής. Είχαν, για παράδειγμα, στηρίξει την έννοια της επιχειρηματικότητας στους δήμους, τη διαδημοτική συνεργασία με την ίδρυση των Αναπτυξιακών Εταιρειών και μίλησαν για βιώσιμες πολιτικές τοπικής ανάπτυξης.

Η τριαντάχρονη ιστορία διαδοχής «σημαντικών» δημάρχων είχε εδραιώσει ένα πολιτικό περιβάλλον που προϋπέθετε μελλοντικούς δημάρχους «ποιότητας» όσον αφορά την πολιτική διαχείριση, το επιχειρηματικό πνεύμα και την καινοτομία. Επιπλέον, η σπουδαιότητα που αποδόθηκε από όλους αυτούς τους δημάρχους στη διαδημοτική συνεργασία προώθησε μια κουλτούρα συνεργασίας σε σχέση με τις διαδεδομένες αντιλήψεις περί τοπικισμού και αποσπασματικών συμφερόντων. Είναι αυτοί οι «παλιές κοπής δήμαρχοι» οι οποίοι δημιούργησαν ένα ανεπίσημο δίκτυο συνεργασίας στην ΑΝ.Η αλλά και σε άλλες διαδημοτικές πρωτοβουλίες.

Παρακάτω παρουσιάζονται σε έναν συνοπτικό πίνακα (Πίνακας 10) οι θεσμικές κληρονομίες και η επίδρασή τους στις υπό μελέτη εταιρικές σχέσεις.

Πίνακας 10: Οι θεσμικές κληρονομίες και η επίδρασή τους στις υπό μελέτη εταιρικές σχέσεις

Θεσμικές κληρονομίες	Επίδραση στα συνεργατικά σχήματα
Προηγούμενη δικτύωση	Συνεργατική κουλτούρα, εμπιστοσύνη, εμπειρία διαχείρισης
Πολιτική σταθερότητα	Σταθερό δίκτυο επικοινωνίας, λιγότερες (κομματικές) συγκρούσεις, κοινό μέτωπο απέναντι στο κράτος
Ισχυρή πολιτική ηγεσία	Όραμα, στρατηγική, καινοτόμες πρακτικές χάραξης πολιτικής

5.4.3 Βαθμός κοινωνικού κεφαλαίου

Όπως προαναφέρθηκε, η μεταπολιτευτική Ελλάδα χαρακτηριζόταν από μια αδύναμη κοινωνία πολιτών με περιορισμένο κοινωνικό κεφαλαίο και μια ατομικιστική πολιτική κουλτούρα. Ωστόσο, στην περιοχή της Κρήτης φαίνεται ότι το κοινωνικό κεφάλαιο ήταν πιο ανεπτυγμένο, γεγονός που εξηγεί με τη σειρά του την ομαλότερη ανάπτυξη της συνεργασίας. Στη συγκριτική μελέτη τους για το επίπεδο του κοινωνικού κεφαλαίου σε κάθε ελληνική περιφέρεια, οι Jones *et al.* (2008, σελ. 184) κατέληξαν στο συμπέρασμα ότι «ο μέσος όρος κοινωνικού κεφαλαίου της περιοχής της Κρήτης διαφέρει στατιστικά σημαντικά» σε σχέση με τον βαθμό του κοινωνικού κεφαλαίου των άλλων περιφερειών. Για να οδηγηθούν οι ερευνητές σε αυτό το αποτέλεσμα, αξιοποιήθηκαν πέντε ομάδες μεταβλητών, οι οποίες περιλαμβάνουν τη γενικευμένη εμπιστοσύνη, τα τυπικά και άτυπα δίκτυα, την εμπιστοσύνη στους θεσμούς, τη συμμετοχή των πολιτών και τη συμμόρφωσή τους στις κοινωνικές νόρμες.

Επιπλέον, φαίνεται ότι ο νομός Ηρακλείου υποστήριζε υψηλότερα επίπεδα εμπιστοσύνης και συνεταιριστικής κουλτούρας από τους υπόλοιπους νομούς της Κρήτης, γεγονός που αποδεικνύει υψηλότερο κοινωνικό κεφάλαιο συγκριτικά με τους υπόλοιπους νομούς. Για παράδειγμα, στο EQUAL II, η ίδρυση συνεταιρισμών στον νομό Ρεθύμνου αντιμετώπισε πολύ περισσότερα προβλήματα σχετικά με τη συνεργατική συμπεριφορά των δικαιούχων και τη δυσκολία κινητοποίησής τους απ' ό,τι στον νομό Ηρακλείου, όπου η κινητοποίηση των γυναικών επιτεύχθηκε πιο ομαλά και τα προβλήματα της επιχειρηματικής τους οργάνωσης επιλύθηκαν ευκολότερα (Συντονιστής του EQUAL II). Πράγματι, από τους υφιστάμενους 29 γυναικείους συνεταιρισμούς σε όλη την Κρήτη, 16 λειτουργούσαν στον νομό Ηρακλείου, ενώ οι υπόλοιποι 13 ήταν διασκορπισμένοι στους υπόλοιπους νομούς (Λασιθί-τρεις, Χανιά-πέντε, Ρέθυμνο-πέντε. Στατιστικά για τις κοινωνικές επιχειρήσεις στην Κρήτη, 2005).

Ωστόσο, το παραπάνω επιχειρήμα θα πρέπει να αντιμετωπιστεί και με κάποιον σκεπτικισμό λόγω του γεγονότος ότι «η μέτρηση του κοινωνικού κεφαλαίου είναι μια

αξιοσημείωτα δύσκολη άσκηση» (Lyberaki and Paraskevoopoulos, 2002, σελ. 2) και λόγω της έλλειψης διαθεσιμότητας δεδομένων, σύγχρονων και διαχρονικών. Δυστυχώς, υπάρχουν μόνο δύο μελέτες που προσφέρουν ορισμένα δεδομένα για το κοινωνικό κεφάλαιο στην Κρήτη κατά την περίοδο εκπόνησης της έρευνας, εκ των οποίων μόνο μία εξειδικεύεται στον νομό Ηρακλείου.²⁴ Συμπληρωματικά σε αυτές τις μελέτες, λειτουργεί και το ερωτηματολόγιο της έρευνας που διανεμήθηκε στους εταίρους των δύο εταιρικών σχέσεων, έτσι ώστε να εξειδικευτεί η γνώση μας για το κοινωνικό κεφάλαιο στον νομό.

Εμπιστοσύνη

Η γενικευμένη εμπιστοσύνη δεν ήταν μια καθιερωμένη αξία σε εθνικό επίπεδο και κάθε φορά οι άνθρωποι έπρεπε να αποδείξουν ότι μπορούν να τους εμπιστευτούν οι άλλοι, καθώς και να πειστούν ότι μπορούσαν να εμπιστευτούν τους άλλους. Στις υπό μελέτη εταιρικές σχέσεις, οι εταίροι και οι δικαιούχοι δαπάνησαν ενέργεια για την ανάπτυξη σχέσεων εμπιστοσύνης όχι μόνο μεταξύ τους αλλά και προς τον ίδιο τον θεσμό της εταιρικής σχέσης (πολιτειακή εμπιστοσύνη).

Ωστόσο, το σημείο εκκίνησης της οικοδόμησης εμπιστοσύνης στον νομό Ηρακλείου δεν ήταν τόσο χαμηλό όπως σε άλλες περιοχές της Ελλάδας. Με βάση τα ερωτηματολόγια και τα συμπεράσματα των δύο προαναφερθεισών μελετών, η εμπιστοσύνη ήταν υψηλότερη μεταξύ των ατόμων του ίδιου οριζόντιου επιπέδου, ενώ ήταν σε μεσο-επίπεδο από τα άτομα προς τους πολιτικούς θεσμούς (βλ. Κεφάλαιο 2, Ενότητα 2.3). Σύμφωνα με τη μελέτη των Jones *et al.* (2008), το επίπεδο εμπιστοσύνης μεταξύ των πολιτών στην περιφέρεια της Κρήτης βρισκόταν στο υψηλότερο ποσοστό (3,85 σε 10% στατιστική σημαντικότητα) μεταξύ όλων των ελληνικών περιφερειών, ενώ η εμπιστοσύνη των πολιτών έναντι των θεσμών (πολιτειακή εμπιστοσύνη) είχε σχεδόν το ίδιο ποσοστό με όλες τις άλλες περιφέρειες (5,26 σε 10% στατιστική σημαντικότητα). Τα αποτελέσματα αυτά επιβεβαιώνονται και στο ερωτηματολόγιο. Η γενικευμένη εμπιστοσύνη ήταν σχετικά επαρκής (λίγο παραπάνω από τους μισούς ερωτηθέντες απάντησαν ότι είναι σχετική) και αυξάνεται, όταν οι άνθρωποι ανήκουν στην ίδια κοινωνική και επαγγελματική ομάδα.²⁵ Επιπλέον, όσον αφορά το ζήτημα της εμπιστοσύνης προς τους επίσημους θεσμούς, λίγο λιγότερο από τους μισούς δήλωσαν μεγάλη εμπιστοσύνη. Επομένως, παρά τα περιορισμένα στοιχεία, υπάρχουν σαφείς ενδείξεις ότι ο νομός Ηρακλείου έδειχνε να απολαμβάνει υψηλότερο επίπεδο εμπιστοσύνης των πολιτών απ' ό,τι ο μέσος όρος στην Ελλάδα (και στην Κρήτη).

24. Η μελέτη του Regional Social Capital in Europe (2005) επικεντρώνεται αποκλειστικά στον νομό Ηρακλείου, ενώ η μελέτη των Jones *et al.* (2008) εξετάζει το σύνολο των ελληνικών περιφερειών.

25. Σχετικά με την ερώτηση που αφορά τον βαθμό αμοιβαιότητας μέσα στην ίδια κοινωνική ή επαγγελματική ομάδα, πολύ περισσότεροι από τους μισούς απάντησαν ότι βοηθούν ο ένας τον άλλον όταν κριθεί αναγκαίο.

Αίσθηση του ανήκειν

Στην ελληνική κοινωνία, η οικογένεια διαδραματίζει πολύ σημαντικό ρόλο σε όλα τα στάδια της ζωής των ανθρώπων. Σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Έρευνα Αξιών (European Values Survey, 1999, στο Inglehart *et al.*, 2004), η βαρύτητα της οικογένειας στην Ελλάδα ήταν εμφανής από το γεγονός ότι το 82,3% των συμμετεχόντων, όταν ρωτήθηκαν για τη σημασία της οικογένειας, απάντησαν ότι τη θεωρούν πολύ σημαντική, ενώ μόνο το 15,3% δήλωσε ότι είναι μάλλον σημαντική. Σχεδόν δύο δεκαετίες μετά, η σημασία της οικογένειας για την ελληνική κοινωνία έχει παραμείνει αναλλοίωτη. Σύμφωνα με τα αποτελέσματα του 7ου γύρου της Παγκόσμιας Έρευνας Αξιών, οι Έλληνες θεωρούν την οικογένεια την πιο σημαντική κοινωνική σχέση, με 94,1% του δείγματος να υποστηρίζουν ότι είναι πολύ σημαντική. Όπως είναι αναμενόμενο, η ελληνική παράδοση στους ισχυρούς οικογενειακούς δεσμούς αναπαράγεται και συνεχίζει να αναπαράγεται και στην Κρήτη. Τη δεκαετία του 1990-2000, αυτό το χαρακτηριστικό ήταν πιο έντονο στις αγροτικές περιοχές, όπου η κρίση της πυρηνικής οικογένειας δεν είχε επηρεάσει στον ίδιο βαθμό τις μικρές αυτές κοινότητες στις οποίες διατηρούνταν οι πιο παραδοσιακές μορφές διαβίωσης (Αστρινάκη, 2002).

Επιπλέον, υπήρχε μια ακόμη πτυχή του ανήκειν στις κρητικές κοινότητες, αυτή του έντονου τοπικισμού που προερχόταν από το μικρό μέγεθος των κοινοτήτων και την πλούσια ιστορία της Κρήτης. Ήταν η δύναμη αυτού του ισχυρού τοπικισμού που οδήγησε τον διευθυντή της ΑΝ.Η να δηλώσει με περηφάνεια ότι «αυτό που κάνουμε εδώ είναι από μόνοι μας, μπορούμε και το κάνουμε γιατί είμαστε εμείς». Συγκεκριμένα, οι κάτοικοι του νησιού πίστευαν και πιστεύουν ακόμα ότι είναι διαφορετικοί από τους υπόλοιπους Έλληνες, περήφανοι που γεννήθηκαν στην Κρήτη. Από την άλλη, οι Κρητικοί θεωρούνται διαφορετικοί και ιδιαίτεροι από τον υπόλοιπο ελληνικό λαό (Αστρινάκη, 2002). Ωστόσο, οφείλουμε να τονίσουμε ότι αυτή η προσέγγιση ενσωματώνει μια γενικευμένη, αφαιρετική αντίληψη της τοπικής και κατ' επέκταση της εθνικής ταυτότητας, εφόσον αυτή συνδιαμορφώνεται κάθε φορά από μια σειρά από παράγοντες, όπως τα δημογραφικά χαρακτηριστικά, οι ιστορίες ζωής και η πολιτική τοποθέτηση του κάθε υποκειμένου (Στρατουδάκη, 2014, σελ. 35).

Τα άτομα καθορίζουν τον εαυτό τους από το χωριό γέννησης και καταγωγής τους. Κάθε χωριό «συνδέει» τους κατοίκους του με μια ιδιαίτερη ιστορία και με ορισμένα συμπεριφορικά χαρακτηριστικά και αποτελεί τη βάση για τον σχηματισμό μιας κοινωνικής και πολιτισμικής συσπείρωσης με τον εξωτερικό κόσμο. «Στο χωριό, η αλληλεγγύη βασιλεύει στις διαπροσωπικές σχέσεις και στις κοινές πολιτισμικές ομοιότητες και παραδόσεις. Φροντίζουν και προστατεύουν ο ένας τον άλλον, σαν να είναι μέλη της οικογένειάς τους» (Πρώην πρόεδρος της ΚΟΙΝΩ.ΠΟΛΙΤΙ.ΑΣ). Επομένως, η ταυτότητα προέλευσης αποτελεί σημείο αναφοράς για έναν Κρητικό. Ακόμα κι αν ένα άτομο μετακομίσει σε άλλον τόπο, διατηρεί τη σχέση του με τον τόπο καταγωγής, όχι μόνο βιωματικά αλλά και κοινωνικά και ιδεολογικά. Για παράδειγμα, οι άνθρωποι από τα Σφακιά, ανεξάρτητα από το

πού διαμένουν, «παραμένουν, αισθάνονται, αποκαλούν τους εαυτούς τους Σφακιανούς και συμπεριφέρονται όπως οι Σφακιανοί» (Αστρινάκη, 2002, σελ. 36).

Χαρακτηριστικό παράδειγμα από την έρευνα πεδίου ήταν η περίπτωση του δημάρχου από τους Γοργολιάνους, ένα όμορφο παραδοσιακό χωριό με πολλές αμπελοκαλλιέργειες. Κατά τη διάρκεια της συνέντευξης, ο δήμαρχος ήταν τόσο περήφανος για το χωριό του, αφού για τα δέκα πρώτα λεπτά της συνέντευξης περιέγραφε τη φυσική ομορφιά του χωριού και την ιστορική κληρονομιά, καταλήγοντας: «Είμαι πολύ υπερήφανος που είμαι ο δήμαρχος ενός τέτοιου χωριού».

Οι ισχυροί δεσμοί της οικογένειας και του τόπου καταγωγής δημιουργούσαν μια κοινή ταυτότητα και διέχεαν μια στάση αλληλεγγύης στα μέλη της απέναντι σε εκείνους που ζουν εκτός του νησιού. Είναι σαν να επεκτείνουμε την υπόθεση Banfield για τον ρόλο της οικογένειας: «Όποιος βρίσκεται έξω από τον μικρό κύκλο της οικογένειας είναι τουλάχιστον δυνητικός ανταγωνιστής» (1958, σελ. 111) σε ένα ακόμα πεδίο, αυτό του χωριού.

Σε μια εταιρική σχέση, αυτή η αλληλεγγύη μεταφράζεται ως παράγοντας διευκόλυνσης της συνεργασίας στην καθημερινή επικοινωνία των εταιρών και ως μια ενοποιητική δύναμη που προωθεί τη δημιουργικότητα για την περαιτέρω ανάπτυξη της εταιρικής σχέσης. Όπως δήλωσε η πρόεδρος του συνεταιρισμού γυναικών Κρουσανιώτισσα: «Ευτυχώς οι τοπικές κοινωνίες είναι μικρές, όλοι γνωριζόμαστε και όλοι κάνουμε παραχωρήσεις και συμβιβασμούς για να προχωρήσουμε».

Παρ' όλα αυτά, το ισχυρό ανήκειν δεν επιφέρει μόνο πλεονεκτήματα αλλά πολλές φορές προκαλεί και προβλήματα στη συλλογική δράση. Η ανάλυση του Granovetter (1973) σχετικά με τα μειονεκτήματα των ισχυρών δεσμών μπορεί να είναι πιο σχετική με την Κρήτη από οποιαδήποτε άλλη περιοχή. Οι ισχυροί μικρο-τοπικισμοί κάθε κοινότητας δημιουργούσαν συνθήκες σύγκρουσης με τις άλλες κοινότητες, παρεμβαίνοντας στις σχέσεις των εταιρών, και ειδικότερα στις σχέσεις των δημάρχων, σχετικά με την κατανομή του προϋπολογισμού. Σε αυτή την περίπτωση, ο τοπικισμός μετατρέπεται σε παράγοντα σύγκρουσης: «Στην Κρήτη, οι τοπικές εταιρικές σχέσεις γίνονται δύσκολες επειδή υπάρχει ένας τοπικισμός που παίρνει κάθε φορά διαφορετικό χαρακτήρα» (Πρώην πρόεδρος της ΚΟΙΝΩ.ΠΟΛΙΤΙ.ΑΣ). Για παράδειγμα, ο τοπικισμός έπαιρνε τη μορφή ανταγωνισμού μεταξύ των νομών, «υπάρχουν ισχυρές γεωγραφικές διαφωνίες και ανταγωνισμοί μεταξύ ανατολικής και δυτικής Κρήτης σε σχέση με την υποβολή προτάσεων για κρατική επιδότηση» (Στέλεχος της ANE Σητείας) ή μεταξύ των κοινοτήτων. Επιπλέον, αναφέρθηκε από ανώτερο στέλεχος της ΔΑ του EQUAL II ο ισχυρός τοπικισμός της Κρήτης απέναντι σε άλλες περιφέρειες μέσω ανταγωνιστικών συμπεριφορών και απόκρυψης χρήσιμων πληροφοριών στις συναντήσεις των θεματικών δικτύων. Αναφέρθηκε χαρακτηριστικά: «Είναι πολύ εσωστρεφείς άνθρωποι. Η τοπική ταυτότητά τους τους καθιστά επιτυχείς επειδή τους ενοποιεί. Ωστόσο, αυτή η εσωστρέφεια τους κρατά απομονωμένους».

Κουλτούρα συνεργασίας

Ένα άλλο χαρακτηριστικό του κοινωνικού κεφαλαίου, το οποίο ήταν πιο ανεπτυγμένο απ' ό,τι σε άλλα μέρη της Ελλάδας, είναι η συνεργατική κουλτούρα. Στη μελέτη των Jones *et al.* (2008), η Κρήτη κατέχει την τρίτη θέση στην ανάπτυξη επίσημων δικτύων και την πέμπτη θέση όσον αφορά τα ανεπίσημα δίκτυα. Επιπλέον, στις συνεντεύξεις αναφέρθηκε συχνά η ύπαρξη εκτεταμένων επίσημων και ανεπίσημων δικτύων αλληλεγγύης. Μελετώντας από πιο κοντά αυτά τα δίκτυα, παρατηρούμε ότι είχαν ξεκινήσει από ιδιώτες ή/και δημόσιους οργανισμούς και είχαν επικεντρωθεί στην παροχή κοινωνικών υπηρεσιών σε μειονεκτικές ομάδες πληθυσμού. Ωστόσο, αυτά τα δίκτυα αλληλεγγύης προωθούσαν κυρίως τη σύνδεση μεταξύ ομάδων με κοινά χαρακτηριστικά, ενώ η γεφύρωση του κοινωνικού κεφαλαίου ήταν λιγότερο ανεπτυγμένη (βλ. Κεφάλαιο 2, Ενότητα 2.3)

Επίσης, εντοπίσαμε ότι στην Κρήτη υπήρχαν περισσότεροι αγροτικοί συνεταιρισμοί σε σχέση με την υπόλοιπη Ελλάδα, γεγονός που δείχνει ότι οι κάτοικοι ήταν πιο εξοικειωμένοι με τις πρακτικές συνεργασίας. Ενώ το 1989 το 74,9% του γεωργικού πληθυσμού της Ελλάδας ήταν μέλη γεωργικών συνεταιρισμών, η συμμετοχή στην Κρήτη ήταν υψηλότερη, φτάνοντας το 84,6% (Patronis, 1999). Ειδικά για τον νομό Ηρακλείου, αναφέρθηκε πολύ συχνά στις συνεντεύξεις ότι από αυτόν τον νομό ξεκίνησαν οι συνεταιρισμοί και μετά διαδόθηκαν στους υπόλοιπους νομούς της Κρήτης. Σημειώνει χαρακτηριστικά ένα ανώτερο στέλεχος της ΑΝΕ Δυτικής Κρήτης: «Πρέπει να ξέρετε ότι εδώ στα Χανιά δεν έχουμε τόσο πολλούς συνεταιρισμούς όπως στο Ηράκλειο, εμείς εδώ έχουμε προβλήματα στη συνεργασία μας, υπάρχει μια διαφορά στην κουλτούρα όσον αφορά τη συνεργασία».

Το Ηράκλειο παρουσίαζε επίσης το χαμηλότερο ποσοστό παθητικής συμμετοχής των αγροτών στους συνεταιρισμούς, με μόνο το 22,8% των αγροτών να δραστηριοποιούνται ελάχιστα, ενώ στα Χανιά το αντίστοιχο ποσοστό είναι 57,7%, στο Ρέθυμνο 34% και στο Λασιθί 45,2% αντίστοιχα (Αλεξίου, 2000). Κατά συνέπεια, η ευρεία ανάπτυξη των κοινωνικών δικτύων και των γεωργικών συνεταιρισμών θα μπορούσε να αποτελέσει απόδειξη για ισχυρότερο κοινωνικό κεφάλαιο στον νομό.

Η συλλογική δράση προωθούνταν όχι μόνο στο κοινωνικό και οικονομικό επίπεδο αλλά και στο πολιτικό-διοικητικό. Αξίζει να αναφερθεί μια ιδιαίτερα δραστήρια διαδημοτική συνεργασία που ονομαζόταν ΚΟΙΝΩ.ΠΟΛΙΤΙ.Α, στην οποία συμμετείχαν 42 δήμοι της Κρήτης με σκοπό την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών. Είναι ενδιαφέρον ότι αυτή η διαδημοτική συνεργασία ξεκίνησε στις Αρχάνες, όπου ιδρύθηκε επίσης και η ΑΝ.Η, και ήταν βασικός εταίρος των προγραμμάτων EQUAL I και II. Δεδομένου ότι αυτό το είδος διαδημοτικής συνεργασίας δεν υπήρχε σε άλλα μέρη της Ελλάδας, θα μπορούσε επίσης να συμπληρώσει το επιχειρήμα για την ύπαρξη ισχυρότερου κοινωνικού κεφαλαίου στον νομό Ηρακλείου.

Εάν η ένωση (bonding) του κοινωνικού κεφαλαίου ήταν πολύ ισχυρή στην περιφέρεια της Κρήτης, η γεφύρωση (bridging) και η σύνδεση (linking) ξεκίνησαν να επεκτείνονται

αργότερα, ως αποτέλεσμα των ευρωπαϊκών συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων. Φαίνεται ότι η περιφέρεια, και ιδιαίτερα ο νομός Ηρακλείου, είχαν εισέλθει σε μια φάση πολλαπλασιασμού των δικτύων μεταξύ οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών και ξεκίνησαν να αναπτύσσουν τη συνεργασία μεταξύ φορέων διαφορετικών γεωγραφικών επιπέδων (Regional Social Capital in Europe, 2005).

Η δικτύωση επεκτάθηκε σε ολόκληρη την περιφέρεια της Κρήτης, φτάνοντας στο σημείο να «υπάρχουν ορισμένοι φορείς από διαφορετικούς νομούς και με διαφορετικές νομικές ταυτότητες που θεωρούσαν τους εαυτούς τους μόνιμους εταίρους στα έργα που πραγματοποιούνται στην περιφέρεια Κρήτης» (Στέλεχος της ΝΕΛΕ). Ωστόσο, εντοπίστηκε ένα μειονέκτημα στη δικτύωση, εκείνο της μεγάλης πυκνότητας των διασυνδέσεων. Στην περίπτωση του νομού Ηρακλείου, υπήρχε μια αναπαραγωγή των ίδιων φορέων και των ίδιων ατόμων στην τοπική πολιτική. Αυτό βέβαια αποτελεί χαρακτηριστικό των μικρών κοινοτήτων: τα άτομα που συμμετέχουν και τα άτομα που είναι διαθέσιμα για συμμετοχή δεν είναι πολλά και διαφορετικά και οι ενεργές οργανώσεις είναι λίγες. «Ξέρεις πώς είναι οι σχέσεις εδώ, ειδικά σε αυτό το επίπεδο, υπάρχουν λίγοι που είναι ενεργοί και ενδιαφέρονται» (Διευθύνων Σύμβουλος της ΟΛΗ). Μελετώντας όλα τα προηγούμενα συνεργατικά προγράμματα που υλοποίησε η ΑΝ.Η την τελευταία δεκαετία, οι ίδιοι εταίροι συμμετείχαν ξανά και ξανά στις συνεργασίες, για παράδειγμα η ΖΕΥΞΙΣ, η ΚΟΙΝΩ.ΠΟΛΙΤΙ.Α, η ΝΕΛΕ Ηρακλείου και οι ΑΝΕ των νομών. Η αλληλεπικάλυψη των ίδιων φορέων στα δίκτυα και στα συνεργατικά σχήματα επιβεβαιώθηκε και στο ερωτηματολόγιο, όπου σχεδόν όλοι απάντησαν ότι οι ίδιοι άνθρωποι συμμετείχαν σε διαφορετικά δίκτυα. Αυτή η πυκνότητα των δικτύων εμπόδιζε την ένταξη νέων μελών, γεγονός που είχε διαδοχικά αντίκτυπο στη δημοκρατική εκπροσώπηση της κοινότητας και στην ισότιμη κατανομή των αποθεμάτων του κοινωνικού κεφαλαίου στα νέα μέλη.

Στον παρακάτω πίνακα (Πίνακας 11) παρουσιάζεται συνοπτικά η επίδραση του κοινωνικού κεφαλαίου στις υπό μελέτη εταιρικές σχέσεις.

Πίνακας 11: Βαθμός κοινωνικού κεφαλαίου και επίδραση στις υπό μελέτη εταιρικές σχέσεις

Βαθμός κοινωνικού κεφαλαίου	Επίδραση στις συνεργασίες
Υψηλότερη γενικευμένη εμπιστοσύνη και μεσαίου επιπέδου εμπιστοσύνη των πολιτών στους θεσμούς	Συνεργατικές στάσεις και συμπεριφορές, εμπιστοσύνη μεταξύ των εταίρων, εμπιστοσύνη στον θεσμό της συνεργασίας
Υψηλό επίπεδο διασύνδεσης: Επίσημη και άτυπη δικτύωση	Συνεργατικές στάσεις και συμπεριφορές, εμπιστοσύνη μεταξύ των εταίρων
Ισχυρό ανήκειν και πυκνή δικτύωση	Ποικίλοι τοπικισμοί, περιορισμένη δεκτικότητα σε νέους εταίρους
Χαμηλό επίπεδο γεφύρωσης και σύνδεσης του κοινωνικού κεφαλαίου	Δυσκολίες στη συνεργασία με διαφορετικές ομάδες οριζόντια και κάθετα

Τέλος, φαίνεται ότι οι δημοτικές αρχές προτιμούσαν να συνεργάζονται με τις οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών και λιγότερο με τις ιδιωτικές επιχειρήσεις και αντιστρόφως. Οι απαντήσεις που δόθηκαν σε ερωτήσεις σχετικά με το επίπεδο συνεργασίας μεταξύ των τοπικών αρχών με τις κοινωνικές οργανώσεις και τις τοπικές επιχειρήσεις κατέδειξαν μεγάλη διαφορά στον βαθμό της συνεργασίας των τοπικών αρχών με αυτές τις δύο κατηγορίες. Αν στην περίπτωση των ιδιωτικών επιχειρήσεων λίγο περισσότερο από τους μισούς χαρακτήρισαν τον βαθμό συνεργασίας με τις τοπικές αρχές χαμηλό, στην περίπτωση των κοινωνικών οργανώσεων το ποσοστό συνεργασίας είναι υψηλότερο, με σχεδόν τους μισούς από τους συμμετέχοντες να χαρακτηρίζουν τη συνεργασία ισχυρή.

6. Οι ρυθμίσεις των επίσημων κανόνων της εταιρικής σχέσης

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

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

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

6.1 Πρώτος κανόνας: Εταιρική σχέση και εκδημοκρατισμός στη λήψη αποφάσεων

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

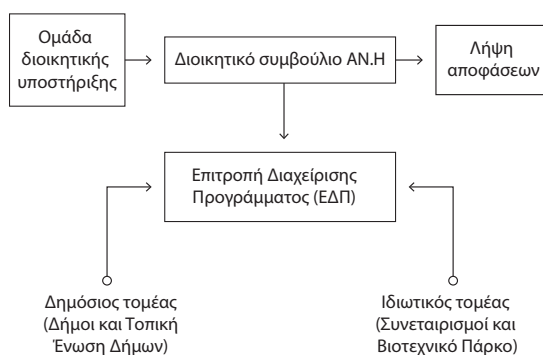
6.1.2.1 Λήψη αποφάσεων, δομή διοίκησης και περιγραφή των εταίρων

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

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

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

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



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

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

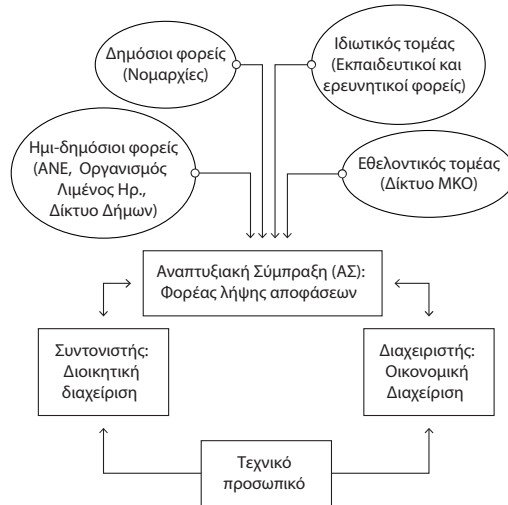
Η Τοπική Ένωση Δήμων του Ηρακλείου είναι ένωση όλων των δήμων του νομού Ηρακλείου για τον συντονισμό και τη διευκόλυνση των (πολιτικών) δραστηριοτήτων τους. Ο γεωργικός συνεταιρισμός ΠΕΖΑ βρίσκεται στον δήμο Ν. Καζαντζάκη

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

6.1.2.2 Πόροι, δραστηριότητες και κίνητρα των εταιρών

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6.1.2.3 Αλλαγή στάσεων

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

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

6.2 Δεύτερος κανόνας: Ενδυνάμωση και συμμετοχή της τοπικής κοινότητας

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6.2.1 Ενδυνάμωση των δημοτικών αρχών

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6.3 Τρίτος κανόνας: Δικτύωση

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

6.3.1 Δικτύωση στο EQUAL II

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

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

6.3.2 Δικτύωση στο LEADER+

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6.5 Πέμπτος κανόνας: Νέοι τομείς πολιτικής

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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.

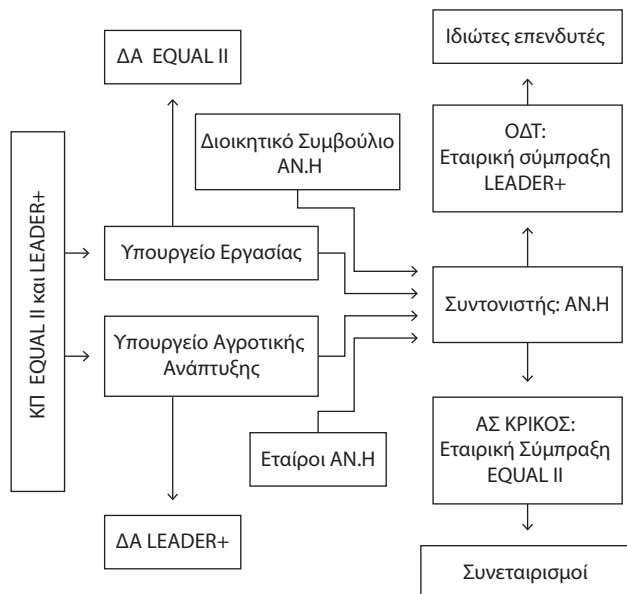
Παρακάτω παρουσιάζονται έξι άτυποι κανόνες, η σχέση τους με τους αντίστοιχους τυπικούς κανόνες και η επίδρασή τους στη λειτουργία της εταιρικής σχέσης, πάντα σε σχέση με το εύρος και την ποιότητα της συλλογικής δράσης. Επιπλέον, ακολουθώντας το επιχείρημα των Helmke και Levitsky (2006) σχετικά με τις 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 εταίρων «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].²⁶ 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

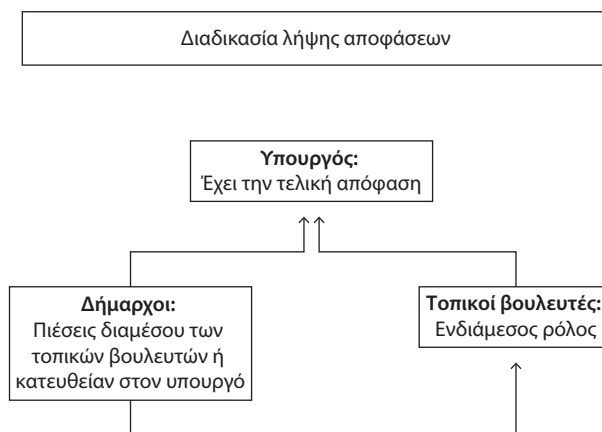
Η κρατική εξουσία εκφράστηκε σε δύο επίπεδα: πολιτικά και γραφειοκρατικά. Στο πρώτο επίπεδο, το κράτος είχε λάβει από μόνο του αποφάσεις σχετικά με τα ακόλουθα θέματα: τον συνολικό προϋπολογισμό των ΚΠ και τη γεωγραφική τους κατανομή σε περιφερειακό επίπεδο, τον καθορισμό των προτεραιοτήτων πολιτικής 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,²⁷ 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 εμπιστεύονταν 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 εμπιστεύονταν» (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 εταίρους (Τελική έκθεση αξιολόγησης του EQUAL II, 2008). Στη συνέντευξή του, ένας αρκετά ενεργός εταίρος 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 ισχνης 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.

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 στίλ 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 στίλ 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 στίλ 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».

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 αλληλεπίδραση 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
ΤΚ: Διεύρυνση της συμμετοχής στη λήψη αποφάσεων Δικτύωση	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
ΑΚ: 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	
ΤΚ: Ενδυνάμωση των τοπικών αυτοδιοικήσεων Δικτύωση	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
ΑΚ: 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 (TK) /Ατυπος κανόνας (AK)	Διαδικασία	Αποτέλεσμα	Τύπος σχέσης
TK: 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 εισροών
AK: Πληροφόρηση της τοπικής κοινότητας	1. Πληροφόρηση 2. Περιορισμένη διαβούλευση	Νομιμοποίηση εκροών	
TK: Ορθή διαχείριση	1. Προγραμματισμός 2. Παρακολούθηση 3. Αξιολόγηση	Αποτελεσματική οργάνωση και υλοποίηση προγραμμάτων	Συμπληρωματική
AT: Τεχνοκρατικοποίηση της χάραξης πολιτικής	Αναγνώριση των πόρων διαχείρισης και τεχνογνωσίας από τους εταίρους	Αποτελεσματική οργάνωση και υλοποίηση προγραμμάτων	
TK: Νέοι πολιτικοί στόχοι	Καινοτόμες δράσεις μιας τοπικής ολοκληρωμένης ανάπτυξης	Ενίσχυση και υποστήριξη του τοπικού επιχειρηματικού πνεύματος και της καινοτομίας	Συγκρουσιακή
AK: 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.

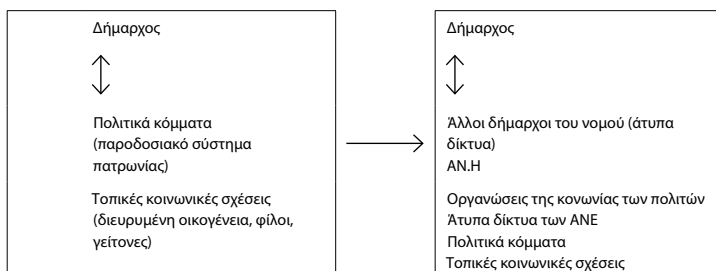
Η έρευνα εντόπισε μια σειρά από κύριες θεσμικές αλλαγές που προέκυψαν από την υλοποίηση της αρχής της εταιρικής σχέσης. Αυτές είναι οι ακόλουθες:

• 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 διευρυσμένων 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 (Paraskevoopoulos, 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 πολιτικής²⁸ 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.

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

- Αβδελίδης, Π., Ψυχογιός, Δ., Ναούμη, Μ., Μιχαλακοπούλου, Α., Παπαπέτρου, Γ. και Νομικού, Ε. (1981). *Το πρόβλημα των αγροτικών συνεταιρισμών στην Ελλάδα*. Αθήνα: ΕΚΚΕ.
- Αλεξίου, Τ. (2000). Δραστηριότητες και συμμετοχή στις αγροτικούς συνεταιρισμούς της Κρήτης. Στο Γ. Λιοδάκης (επιμ.), *Κοινωνικά και δημογραφικά στοιχεία του αγροτικού τομέα της Κρήτης* (σελ. 37-53). Κρήτη: ΤΕΙ Κρήτης.
- Αστρινάκη, Ο. (2002). *Ταυτότητες, βία και ιστορία στη βορειο-δυτική Κρήτη*, διδακτορική διατριβή. Αθήνα: Πάντειον Πανεπιστήμιο.
- Αφουξενίδης, Α. (2015). Όψεις της κοινωνίας πολιτών στην Ελλάδα: Το παράδειγμα των περιβαλλοντικών και αντιρατσιστικών ΜΚΟ. *Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας*, 16, σελ. 163-178.
- Βασιλάκης, Π. (2018). «Οι πρώτες απόπειρες εκσυγχρονισμού της ΤΑ», στο Τάσσης, Χ. και Ασημακόπουλος, Β. (επιμ.), *ΠΑΣΟΚ 1974-2018* (σελ. 742-773). Αθήνα: Gutenberg.
- Βούλγαρης, Γ. (2019). *Ελλάδα μια χώρα παραδόξως νεωτερική*. Αθήνα: Πόλις.
- Γετίμης, Π. και Γεωργαντάς, Η. (2003). Όρια και δυσλειτουργίες στην αστική διακυβέρνηση: Το αδιέξοδο της τοπικής πολιτικής οικονομίας στις Κοινοτικές Πρωτοβουλίες. Στο Π. Γετίμης και Γ. Καυκαλάς (επιμ.), *Χώρος και περιβάλλον*. Αθήνα: Τόπος.
- Δεμερτζής, Ν. (1990). Η ελληνική πολιτική κουλτούρα στη δεκαετία του '80. Στο Χ. Λυριτζής και Η. Νικολακόπουλος (επιμ.), *Εκλογές και κόμματα στη δεκαετία του '80* (σελ. 70-96). Αθήνα: Θεμέλιο.
- Δεμερτζής, Ν. (2015). Η εμπιστοσύνη ως κοινωνικό συναίσθημα. *Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας*, 16, σελ. 39-67. <https://doi.org/10.12681/sas.88>.
- Διαμαντούρος, Ν. (2000). *Πολιτισμικός διίσμος και πολιτική αλλαγή στην Ελλάδα της μεταπολίτευσης*. Αθήνα: Αλεξάνδρεια.
- Καβουλάκος, Κ. Ι και Γριτζάς, Γ. (2015). Κινήματα και εναλλακτικοί χώροι στην Ελλάδα της κρίσης: Μια νέα κοινωνία πολιτών. Στο Ν. Γ. Γεωργαράκης και Ν. Δεμερτζής (επιμ.), *Το πολιτικό πορτραίτο της Ελλάδας* (σελ. 337-358). Αθήνα, Gutenberg.
- Καζάκος, Π. (2001). *Ανάμεσα στο Κράτος και την Αγορά*. Αθήνα: Πατάκης.
- Κατσούλης, Η. (2019). Η ελληνική κοινωνία: Προ-νεωτερική, νεωτερική ή κάτι άλλο; *Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας*, 38, 103-139. doi:<https://doi.org/10.12681/sas.19512>

- Κονιόρδος, Σ. (2018). *Έκθεση παρουσίασης της ελληνικής εκδοχής του 7ου γύρου της Παγκόσμιας Έρευνας Αξιών (World Values Survey-7)*. Αθήνα: ΔΙΑΝΕΟΣΙΣ.
- Λαδί, Σ. και Νταλάκου, Β. (2011). *Ανάλυση δημόσιας πολιτικής*. Αθήνα: Παπαζήσης.
- Μαυροκορδάτος, Γ. (1988). *Μεταξύ Πιτυοκάμπη και Προκρούστη: Οι επαγγελματικές οργανώσεις στη σημερινή Ελλάδα*. Αθήνα: Οδυσσέας.
- Μουζέλης, Ν. (1978). *Νεοελληνική κοινωνία: Όψεις υπανάπτυξης*. Αθήνα: Εξάντας.
- Παντελίδου Μαλούτα, Μ. (2012). *Πολιτική συμπεριφορά: Θεωρία, έρευνα και ελληνική πολιτική*. Αθήνα: Σαββάλας.
- Παπαγεωργίου, Κ. και Καλδής, Π. (1999). Αγροτικοί συνεταιρισμοί: Υποστήριξη της αγροτικής παραγωγής. Στο Ν. Μαραβέγιας (επιμ.), *Η ελληνική γεωργία προς το 2010* (σελ. 365-408). Αθήνα: Παπαζήσης.
- Παρασκευόπουλος, Χ. (2010). Τα θεμελιώδη επανέρχονται στη θεωρία του κοινωνικού κεφαλαίου: Διαφθορά, ανισότητα και κοινωνικό κεφάλαιο στην Ε.Ε. Στο Σ. Κονιόρδος (επιμ.), *Κοινωνικό κεφάλαιο*. Αθήνα: Παπαζήση.
- Σπανού, Κ. (2018). *Μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση στη διάρκεια της κρίσης*. Αθήνα: ΕΛΙΑΜΕΠ.
- Στρατουδάκη, Χ. (2014). Ελληνική εθνική ταυτότητα: Σημάνσεις και σηματοδοτήσεις. *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, 142 (142), σελ. 3-39. doi:<https://doi.org/10.12681/grsr.103>
- Σωτηρόπουλος, Δ. (2014). Το διπρόσωπο κεφάλι του Ιανού: Η κοινωνία πολιτών στην Ελλάδα πριν και μετά την έναρξη της οικονομικής κρίσης. *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 42, σελ. 11-35.
- Τσίγκανου, Ι. (επιμ.) (2010). *Ευρωπαϊκή Κοινωνική Έρευνα (European Social Survey-ESS), Πορίσματα Έρευνας Πεδίου 4ου κύματος, Ελλάδα-Ευρώπη 2009 – Μία πρώτη ανάγνωση*. Αθήνα: ΕΚΚΕ, Ινστιτούτο Πολιτικής Κοινωνιολογίας.
- Τσουκαλάς, Κ. (1985). *Κράτος, εργασία, κοινωνία στη μεταπολεμική Ελλάδα*. Αθήνα: Θεμέλιο.
- Χλέπας, Ν. (1994). *Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση*. Αθήνα: Σάκκουλας.
- Χλέπας, Ν. (2000). Αυτοδιοίκηση και αποκέντρωση: Προς αναδιάρθρωση της «ανταγωνιστικής συναλληλίας». *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 15, σελ. 36-67. doi:<https://doi.org/10.12681/hpsa.15172>.
- Χριστοδούλου, Χ. (2019). *Κριτικός ρεαλισμός και βιογραφική μέθοδος στην ποιοτική έρευνα*. Αθήνα: Opportuna.
- Χριστοφιλοπούλου, Π. (1996). Νομαρχιακή Διοίκηση και Αυτοδιοίκηση στο ελληνικό πολιτικό σύστημα. *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 7, σελ. 124-153.

Ξενόγλωσση

- Aggelopoulos, S., Kamenidou, I. and Pavloundi, A. (2008). Women's business activities in Greece: The case of agro-tourism. *Tourism*, 56 (4), pp. 371-348.
- Alexopoulos, A., Angelis, V., Marava, N. and Panagou, V. (2017). The implementation of innovative local development initiatives through participation in competitive European union Programmes: The case of the municipality of Korydallos in the URBACT II Programme. *Archives of Economic History*, 29 (2), pp. 39-64.
- Almond, A. G. and Verba, S. (1989). *The civic culture, political attitudes and democracy in five nations*. London: Sage Publications.
- Alvesson, M. and Skoldberg, K. (2000). *Reflexive methodology*. London: Sage.
- Andersen, J. O. and Pierre, J. (2010). Exploring the strategic region: Rationality, context and institutional collective action. *Urban Affairs Review*, 46 (2), pp. 218-240.
- Andreou, G. (2006). EU cohesion policy in Greece: Patterns of governance and europeanization. *South European Society and Politics*, 11 (2), pp. 241-259. <https://doi.org/10.1080/13608740600645865>
- Ansell, Ch. (2006). Network institutionalism. In R. Rhodes, S. A. Binder and B. A. Rockman (eds), *The Oxford handbook of political institutions* (pp. 75-89). Oxford: Oxford University Press.
- Ansell, Ch. and Gash, A. (2007). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, pp. 543-571.
- Arampatzi, A. and Walter, N. (2012). The urban roots of anti-neoliberal social movements: The case of Athens, Greece. *Environment and Planning A*, 44, pp. 2591-2610.
- Archer, S. M. (2010). Morphogenesis versus structuration: On combining structure and action. *The British Journal of Sociology*, 61 (s1), pp. 253-260.
- Bache, I. (2000). Europeanisation and partnership: Exploring and explaining variation in policy transfer. *Queen's papers on Europeanisation*, 8, pp. 1-24.
- Bache, I. (2008). *Europeanisation and multilevel governance. Cohesion policy in the European Union and Britain*. Plymouth: Rowman & Littlefield Publishers, pp. 2-20.
- Bache, I. and Marshall, A. (2004). Europeanisation and domestic change: A Governance Approach to Institutional Adaptation in Britain. *Queen's Papers on Europeanisation*, 5, pp. 1-17.
- Bache, I., Andreou, G., Atanasova, G. and Tomsic, D. (2011). Europeanization and Multi-level Governance in Southeast Europe: The Domestic Impact of EU Cohesion Policy and Pre-accession Aid. *Journal of European Public Policy*, 18 (1). 10.1080/13501763.2011.520884.
- Banfield, C. E. (1958). *The moral basis of a backward society*. New York: The Free Press.

- Becker, S. O., Boeckh, K., Hainz, C. and Woessmann, L. (2016). The empire is dead, long live the empire! Long-run persistence of trust and corruption in the bureaucracy. *The Economic Journal*, 126 (590), pp. 40-74.
- Binder, S., Rhodes, R. and Rockman, B. (eds) (2008). *The Oxford handbook of political institutions*. Oxford: Oxford University Press. 10.1093/oxfordhb/9780199548460.001.0001
- Bockmeyer, J. (2000). A culture of distrust: The impact of local political culture on participation in the Detroit EZ. *Urban Studies*, 37 (13), pp. 2417-2440.
- Borzel, T. and Risse, Th. (2000). When Europe hits home: Europeanisation and domestic change. *European Integration online Papers (EIoP)*, 4 (15), pp. 1-19.
- Boscacci, F. (1999). *Study program on European spatial planning*. European Commission: Polytechnic of Milan.
- Bryman, A. (2008). *Social Research Methods*, 3rd edition. Oxford: Oxford University Press.
- Bunnell, T. (2015). Antecedent cities and inter-referencing effects: Learning from and extending beyond critiques of neoliberalisation. *Urban Studies*, 52 (11), pp. 1983-2000. <https://doi.org/10.1177/0042098013505882>
- Burnham, P., Lutz, G. K., Grant, W. and Henry, L. Z. (2008). *Research methods in politics*, 2nd edition. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Burns, J. M. (1978). *Leadership*. New York: Harper and Row.
- Buse, K. and Harmer, A. (2004). Power to the partners?: The politics of public-private health partnerships. *Development*, 47 (2), pp. 49-56.
- Chorianopoulos, I. and Tselepi, N. (2019). Austerity urbanism: Rescaling and collaborative governance in Athens. *European urban and regional studies*, 26 (1), pp. 80-96.
- Christoforou, A. (2005). *On the determinants of social capital in Greece compared to countries of the European Union*. FEEM Working Paper, No. 68.
- Clarke, J., Huliaras, A. and Sotiropoulos, D. (2015). *Austerity and the third sector in Greece: Civil society at the European frontier*. Farnham: Ashgate.
- Collins, Ch. (2017). Urban policy, 'modesty' and 'misunderstanding': On the mythology of 'partnership' in urban Scotland: Towards a comparative study of Scotland and Upper Silesia. In G. Blazyca (ed.), *Restructuring regional and local economies* (pp. 73-83). London: Routledge. 10.4324/9781315194448-6.
- Cowles, M. G., Caporaso, J. and Risse, Th. (2001). Europeanisation and domestic change: Introduction. In M. G. Cowles, J. Caporaso and Th. Risse (eds), *Transforming Europe: Europeanisation and domestic change* (pp. 1-20). Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Dahl, R. A. (1961). *Who governs? Democracy and power in an American city*. New Heaven: Yale University Press.

- Daugbjerg, C. and Fawcett, P. (2017). Metagovernance, network structure, and legitimacy: Developing a heuristic for comparative governance analysis. *Administration & Society*, 49 (9), pp. 1223-1245. <https://doi.org/10.1177/0095399715581031>
- Davies, J. and Ndlela, M. (2014). Urban power and political agency: Reflections on a study of local economic development in Johannesburg and Leeds Cities. *The International Journal of Urban Policy and Planning*, 44, pp. 131-138. 10.1016/j.cities.2014.09.001
- Davies, J. and Trounstein, J. (2012). Urban politics and the new institutionalism. In S. Clarke, P. John and K. Mossberger (eds), *The Oxford handbook of urban politics* (pp. 51-70). Oxford: Oxford University Press.
- Davies, S. J. (2001). *Partnerships and regimes: The politics of urban regeneration in the UK*. Hampshire: Ashgate Publishing Limited.
- Davies, S. J. (2004). Conjuncture or disjuncture? An institutionalist analysis of local regeneration partnerships in the UK. *International Journal of Urban and Regional Research*, 28 (3), pp. 570-585.
- Davies, J. S. (2007). The limits of partnership: An exit-action strategy for local democratic inclusion. *Political Studies*, 55 (4), pp. 779-800. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2007.00677.x>
- Davies, S. J. (2010). Back to the future: Marxism and urban politics. In J. Davies, and D. Imbroscio (eds), *Critical urban studies: New directions* (pp. 73-88). Albany, NY: SUNY Press.
- Davies, S. J. and Imbroscio L. D. (2009). Introduction: Urban politics in the twenty-first century. In J. S. Davies and D. L. Imbroscio (eds), *Theories of urban politics*, 2nd edition (pp. 1-14). London: Sage Publications.
- Demertzis, N. (1997). Greece. In R. Eatwell (ed.), *European political cultures – Conflict or convergence?* (pp. 107-122). London: Routledge.
- Denscombe, M. (2003). *The good research guide for small-scale social research projects*, 2nd edition. Berkshire: Open University Press.
- Denscombe, M. (2010). *Ground rules for social research*, 2nd edition. Berkshire: Open University Press.
- Derkzen, P. (2010). Rural partnerships in Europe – A differentiated view from country respective. *European Urban and Regional Studies*, 17 (1), pp. 17-30. doi 10.1332/030557318X15230060131727
- Elgie, R. (1995). *Political leadership in liberal democracies*. London: Macmillan Press.
- Farrell, H. (2018). The shared challenges of institutional theories: Rational choice, historical institutionalism, and sociological institutionalism. In J. Glückler, R. Suddaby and R. Lenz (eds), *Knowledge and institutions*. Cham: Springer.
- Farrell, H. and Knight, J. (2003). Trust, institutions and institutional change: Industrial districts and the social capital hypothesis. *Politics and Society*, 31 (4), pp. 537-566.

- Featherstone, K. (2005). Modernisation and the structural constraints of Greek politics. *West European Politics*, 28 (2), pp. 223- 241.
- Gains, F., Greasley, S., John, P. and Stoker, G. (2009). The impact of political leadership on organisational performance: Evidence from English Urban Government. *Local Government Studies*, 35 (1), pp 75-94.
- Garner, B. (2017). “Perfectly positioned”: The blurring of urban, suburban, and rural boundaries in a Southern Community. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 672 (1), pp. 46-63. <https://doi.org/10.1177/0002716217710490>
- Gbikpi, B. and Grote, R. J. (2002). From democratic government to participatory governance. In J. Grote and B. Gbikpi (eds), *Participatory governance* (pp. 17-34). Opladen: Leske + Budrich.
- Geddes, M. (2000). Tackling social exclusion in the European Union? The limits to the new orthodoxy of local partnerships. *International Journal of Urban and Regional Research*, 24 (4), pp. 782-800.
- Geddes, M. (2009). Marxism and urban politics. In D. Judge, G. Stoker and H. Wolman (eds), *Theories of urban politics* (pp. 55-72). London: Sage Publications.
- Getimis, P. and Demetropoulou, L. (2007). Territorial governance, institutional structures and transnational cooperation prospects in South Eastern Europe. In G. Kafkalas and P. Getimis P. (eds), *Overcoming fragmentation in South Eastern Europe* (pp. 295-317). Aldershot: Ashgate.
- Getimis, P. and Grigoriadou, D. (2004). The Europeanisation of urban governance in Greece: A dynamic and contradictory process. *International Planning Studies*, 9 (1), pp. 5-25.
- Giddens, A. (1984). *The constitution of society*. United States: The University of California Press.
- Gluckler, J., Lazega, J. and Hammer, I. (2017). Exploring the interaction of space and networks in the creation of knowledge: An introduction. In J. Glückler, E. Lazega and I. Hammer (eds), *Knowledge and networks* (pp. 1-21), Dordrecht: Springer.
- Gonzalez, S. and Healey, P. (2005). A sociological institutionalist approach to the study of innovation in governance capacity. *Urban Studies*, 42 (11), pp. 2055-2069.
- Goodin, R. E. (1996). Institutions and their Design. In R. E. Goodin (ed), *The Theory of Institutional Design* (pp. 1-53). Cambridge: Cambridge University Press.
- Gousios, D. (1999). Countryside, rural areas and small city: From cultivation to local development. In D. Oikonomou and G. Petrakos (eds), *The development of Greek cities: Multi-disciplinary approaches in urban analysis and politics*. Athens: Gutenberg.
- Granovetter, M. S. (1973). The strength of weak ties. *The American Journal of Sociology*, 78 (6), pp. 1360-1380.

- Grigoriadou, D. (2015, March 30-April 1). *The crisis-governance of cities in Greece and the dynamics of institutional change in urban governance processes: The case study of the Municipality of Korydallos*. Paper presented at the British Political Sciences Association.
- Grigoriadou, D. and Marava, N. (2006). Between urban leadership and community involvement: Impacts of EU policies and strong mayors in Greek local government. In H. Heinelt, D. Sweeting and P. Getimis (eds), *Legitimacy and urban governance. A cross-national comparative study* (pp. 76-89). London: Routledge.
- Guarneros-Meza, V. (2009). Mexican urban governance: How old and new institutions coexist and interact. *International Journal of Urban and Regional Research*, 33 (2), pp. 463-482.
- Hall, P. A. (1993). Policy paradigms, social learning and the state. The case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 2 (3), pp. 27-296.
- Hall, P. A. and Taylor, R. C. (1996). Political science and the three New Institutionalisms. *Political Studies*, XLIV: 936-957.
- Hambleton, R. (2002). The new city management. In R. Hambleton *et al.* (eds) *Globalism and Local Democracy* (pp. 147-168). Hampshire: Palgrave.
- Hambleton, R. (2005). Leading localities: Rethinking the agenda. In M. Haus *et al.* (eds), *Urban Governance and Democracy* (pp. 190-213). London: Routledge.
- Harding, A. (1995). Elite theory and growth machines. In D. Judge *et al.* (eds) *Theories of Urban Politics*, London: Sage, pp. 35-53.
- Harding, A. and Blokland, T. (2014). *Urban theory: A critical introduction to power, cities and urbanism in the 21st century*. London: Sage.
- Hastings, A. (1999). Analysing power relations in partnerships: Is there a role for discourse analysis. *Urban Studies*, 36 (1), pp. 91-106.
- Haus, M. and Heinelt, H. (2005). How to achieve governability at the local level? In M. Haus, H. Heinelt and M. Stewart (eds), *Urban governance and democracy, Leadership and community involvement* (pp. 12-39). London: Routledge.
- Haveri, A., Nyholm, I., Roiseland, A. and Vabo, I. (2009). Governing collaboration: Practices of meta-governance in Finnish and Norwegian local governments. *Local Government Studies*, 35 (5), pp. 539-556.
- Hay, C. (1997). Divided by a common language: Political theory and the concept of Power. *Politics* 17 (1), pp. 45-52.
- Hay, C. (2002). *Political analysis: A critical introduction*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hay, C. (2006). Constructivism institutionalism. In R. A. W. Rhodes, S. A. Binder and B. A. Rockman (eds), *The Oxford handbook of political institutions* (pp. 56-74). Oxford: Oxford University Press.
- Hay, C. (2009). King canute and the “problem” of structure and agency: On times, tides and heresthetics. *Political Studies*, 57 (2), pp. 260-279.

- Hay, C. and Wincott, D. (1998). Structure, agency and historical institutionalism. *Political Studies*, XLVI: 951-957.
- Heikkila, T. and Andersson, K. (2018). Policy design and the added value of the institutional analysis development framework. *Policy & Politics*, 46, pp. 309-324.
- Helmke, G. and Levitsky, S. (2006). Introduction. In G. Helmke and S. Levitsky (eds), *Informal institutions and democracy: Lessons from Latin America* (pp. 1-32). Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Hlepas, N. and Getimis, P. (2010). Greece: A case of fragmented centralism and 'behind the scenes' localism. In F. Hendriks, A. Lidström and J. Loughlin (eds), *The Oxford handbook of local and regional democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press. doi: 10.1093/oxfordhb/9780199562978.003.0018.
- Hoodge, L. (1996). Building a Europe with the regions: The changing role of the European Commission. In L. Hoodge (ed.), *Cohesion policy and European integration: Building multi-level governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Howard, J. and Sweeting, D. (2004, July 8-10). *Addressing the legitimacy of the council manager executive in local government*. Paper presented at the City Futures Conference, Chicago, USA.
- Hunter, F. (1953). *Community power structure*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Huxham, C. (1996). Collaboration and collaborative advantage. In C. Huxham (ed.), *Creating collaborative advantage*. London: Sage.
- Illiopoulou, P., Stratakis, P. and Tsatsaris, A. (2006, August, 30-September, 3). *Transformation of rural patterns in Greece in a European regional development perspective*. Paper presented at the 46th Congress of the European Regional Science Association, Volos, Greece.
- Inglehart, R., Basáñez, M., Díez-Medrano, J., Loek, H. and Ruud, L. (2004). *Human beliefs and values: A cross-cultural sourcebook based on the 1999-2002 value surveys*. Mexico: Siglo XXI editions.
- Jessop, B. (2001). Institutional (re)turns and the strategic-relational approach. *Environment and Planning A*, 33 (7), pp. 1213-1235.
- Jessop, B. (2002). Governance and metagovernance: On reflexivity, requisite variety, and requisite irony". *Department of Sociology, Lancaster University*, (www.comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/Jessop-Governance-and-Metagovernance.pdf).
- Jessop, B. (2005). Critical realism and the strategic-relational approach. *New Formations*, 56, pp. 40-53.
- John, P. (2001). *Local governance in Europe*, London: Sage Publications.
- Jones, N., Chrisovaladis, M., Iosifides, T. and Sophoulis, C. (2008). Social capital in Greece: Measurement and comparative perspectives. *South European Society and Politics*, 13 (2), pp. 175-193.

- Jones, N., Proikaki, M. and Roumeliotis, S. (2015). Social capital levels in Greece in times of crisis. In J. Clarke, A. Huliaras and A. Sotiropoulos (eds), *Austerity and the third sector in Greece: Civil society at the European frontline* (pp. 29-43). London: Ashgate.
- Jowitt, K. (1992). *The new world disorder: The Leninist Extinction*. California: University of California Press.
- Judd, D. (2000). Strong leadership. *Urban Studies*, 37 (5-6), pp. 951-961.
- Judge, D. (1995). Pluralism. In D. Judge, G. Stoker and H. Wolman (eds), *Theories of urban politics* (pp. 13-34). London: Sage Publications.
- Judge, D., Stoker, G. and Wolman, H. (1995). Urban politics and theory: An introduction. In D. Judge, G. Stoker and H. Wolman (eds), *Theories of Urban Politics* (pp. 1-12). London: Sage Publications.
- Keller, I., Batterbury, S. and Stern, E. (1999). *The thematic evaluation of the partnership principle: Final synthesis report*. London: The Tavistock Institute, Evaluation Development and Review Unit.
- Kjaer, M. A. (2004). *Governance* (pp. 1-18). Cambridge: Polity Press.
- Kjaer, M. A. (2009). Governance and the urban bureaucracy. In J. S. Davies and D. L. Imbroscio (eds), *Theories of Urban Politics*, 2nd edition (pp. 137-152). London: Sage Publications.
- Klausen, E. J., Sweeting, D. and Howard, J. (2006). Community involvement and legitimization in urban governance. In H. Heinelt, D. Sweeting and P. Getimis (eds), *Legitimacy and Urban Governance. A cross-national comparative study* (pp. 191-208). London: Routledge.
- Klausen, K. and Magnier, A. (1998). *The anonymous leader. Appointed chief executives officers in Western local government*. Odense: Odense University Press.
- Klijn, E. H. and Teisman, G. R. (2000). Governing public-private partnerships: Analysing and managing the process and institutional characteristics of public-private partnerships. In S. P. Osborne (ed.), *Public-private partnerships: Theory and practice in international perspective*. London: Routledge.
- Knight, J. (1992). *Institutions and social conflict* (pp. 171-188). Cambridge: Cambridge University Press.
- Kooiman, J. (2002). Governance. Socio-political perspective. In J. Grote and B. Gbikpi (eds), *Participatory governance* (pp. 71-96). Opladen: Leske + Budrich.
- Koutalakis, C. (2003). *Cities and the structural funds*. Athens-Komotini: Sakkoulas.
- Krücken, G., Mazza, C., Meyer, R. E. and Walgenbach, P. (eds) (2017). *New themes in institutional analysis*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781784716875>
- Ladi, S. (2002). *Globalisation, europeanisation and policy transfer: A comparative study of knowledge institutions*, PhD thesis. York: University of York.

- Lauth, H. J. (2000). Informal institutions and democracy. *Democratization*, 7 (4), pp. 21-50.
- Lavdas, K. (1997). *The Europeanization of Greece: Interest politics and the crisis of integration*. Basingstoke: Macmillan.
- Lavdas, K. (2005). Interest groups in disjointed corporatism: Social dialogue in Greece and European 'competitive corporatism'. *West European Politics*, 28 (2), pp. 297-316.
- Leach, R. and Percy-Smith, J. (2001). *Local governance in Britain*. Hampshire: Palgrave.
- Leach, S. and Lowndes, V. (2007). Of roles and rules: Analysing the changing relationship between political leaders and chief executives in local government. *Public Policy and Administration*, 22 (2), pp. 183-200.
- Leach, S. and Wilson, D. (2000). *Local political leadership*. Bristol: Policy Press.
- Leontitsis, V. (2013). Thirty years of territorial restructuring in Greece, 1981-2010. *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 40, σελ. 95-116.
- Logan, J. and Molotch, H. (1987). *Urban fortunes: The political economy of place*. Berkeley: University of California Press.
- Lowndes, V. (2001). Rescuing Aunt Sally: Taking institutional theory seriously in urban politics. *Urban Studies*, 38 (11), pp. 1950-1971.
- Lowndes, V. (2005). Something old, something new, something borrowed... How institutions change (and stay the same) in local governance. *Policy Studies*, 26 (3-4), pp. 291-309.
- Lowndes, V. (2009). New institutionalism and urban politics. In J. S Davies and D. L. Imbroscio (eds), *Theories of urban politics*, 2nd edition (pp. 91-105). London: Sage Publications.
- Lowndes, V. (2010). The institutional approach. In D. Marsh and G. Stoker (eds), *Theory and methods in political science*, 3rd edition (pp. 60-79). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Lowndes, V. and Lemprière, M. (2018). Understanding variation in processes of institutional formation. *Political Studies*, 66 (1), pp. 226-244. <https://doi.org/10.1177/0032321717724325>
- Lowndes, V. and McCaughie, K. (2013). Weathering the perfect storm? Austerity and institutional resilience in English local governance. *Policy & Politics* 41 (4), pp. 553-549.
- Lowndes, V. and Pratchett, L. (2008). Public policy and social capital: Creating, redistributing or liquidating? In D. Castiglione, J. W. van Deth and G. Wolleb (eds), *The handbook of social capital*, Oxford: Oxford University Press.
- Lowndes, V. and Roberts, M. (2013). *Why institutions matter*. London: Palgrave.
- Lowndes, V. and Skelcher, C. (1998). The dynamics of multi-organisational partnerships: An analysis of changing modes of governance. *Public Administration*, 76, pp. 313-333.

- Lowndes, V. and Sullivan, H. (2004). Like a horse and carriage or a fish on a bicycle: How well do local partnerships and public participation go together? *Local Government Studies*, 30 (1), pp. 52-74.
- Lowndes, V. and Wilson, D. (2003). Balancing revisability and robustness? A new institutionalist perspective on local government modernisation. *Public Administration*, 81 (2), pp. 275-298.
- Lowndes, V., Pratchett, L. and Stoker, G. (2006). Local political participation: The impact of rules-in-use. *Public Administration*, 84 (3), pp. 539-562.
- Lukes, S. (2005). *Power. A radical view*, 2nd edition, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Lyberaki, A. and Paraskevopoulos, J. (2002, September, 25-27). *Social capital measurement in Greece*. Paper presented in OECD-ONS International conference on Social Capital Measurement, London.
- MacLeod, G. and Goodwin, M. (1999). Space, scale and state strategy: Rethinking urban and regional governance. *Progress in Human Geography*, 23 (4), pp. 503-527.
- Mahoney, J., and Thelen, K. (2010). A gradual theory of institutional change. In J. Mahoney and K. Thelen (eds), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Maloney, W., Smith, G. and Stoker, G. (2000). Social capital and urban governance: Adding a more contextualised “top-down” perspective. *Political Studies*, 48, pp. 802-820.
- Mandell, M. P. and Keast, R. (2009). A new look at leadership in collaborative networks: Process Catalysts. In J. A. Raffel, P. Leisink and A.E. Middlebrooks (eds), *Public Sector Leadership* (pp. 163-178). Northampton, MA: Edward Elgar, Publishing Limited.
- March, J. G. and Olsen, P. J (1989). *Rediscovering institutions: The organisational basis of politics*. New York: Macmillan.
- March, J. G. and Olsen, P.J. (2006). Elaborating the new institutionalism. In R. A. W. Rhodes, S. A. Binder and B. A. Rockman (eds), *The Oxford handbook of political institutions* (pp. 3-23). Oxford: Oxford University Press.
- Marsh, D. (2010). Meta-theoretical issues. In D. Marsh and G. Stoker (eds), *Theory and methods in political science*, 3rd edition (pp. 212-231). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Marshall, A. J. (2002). *European regional policy and urban governance: Assessing Dublin's experience*. Paper presented to the European Consortium for Political Research Joint Sessions, Turin.
- Mathur, N. and Skelcher, Ch. (2007). Evaluating democratic performance: methodologies for assessing the relationship between network governance and citizens. *Public Administration Review*, 67 (2), pp. 228-237.
- McCann, E. (2017). Governing urbanism: Urban governance studies 1.0, 2.0 and beyond. *Urban Studies*, 54 (2), pp. 312-326.

- Miles, M. and Huberman, M. (1994). *Qualitative data analysis: An expanded sourcebook*, 2nd edition (pp. 50-72). London: Sage Publications.
- Moe, M. T. (2003, April 11-13). *Power and political institutions*. Paper presented at the conference on crafting and operating institutions, Yale University.
- Morgan, K., Rees, G. and Garmise, S. (1999). Networking for local economic development. In G. Stoker (ed.), *The new management of British local level governance*. Basingstoke: Palgrave.
- Mossberger, K. (2009). Urban regime analysis. In J. S Davies and D. L. Imbroscio (eds), *Theories of urban politics*, 2nd edition (pp. 40-54). London: Sage Publications.
- Mossberger, K. and Stoker, G. (2001). The evolution of urban regime theory: The challenge of conceptualization. *Urban Affairs Review*, 36 (6), pp. 810-835.
- Mouzelis, N. (1978). *Modern Greece: Facets of underdevelopment*. London: Macmillan.
- Mouzelis, N. (1995). Greece in the twenty-first century: Institutions and political culture. In D. Costas and Th. Stavrou (eds), *Greece prepares for the twenty-first century* (pp. 17-34). Washington: Johns Hopkins University Press and Woodrow Wilson Centre Press.
- Mouzelis, N. (1997). Modernity, late development and civil society. In J. A. Hall (ed.), *Civil society: Theory, history, comparison*, Cambridge: Polity Press.
- Murray, S. (2005). Collaboration in multi-actor governance. In M. Haus, H. Heinelt and M. Stewart (eds), *Urban governance and democracy, leadership and community involvement* (pp. 149-167). London: Routledge.
- North, C. D. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Offe, C. (1996). Designing institutions in East European transitions. In R. E. Goodin (ed.), *The theory of institutional design* (pp. 199-226). Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (1986). An agenda for the study of institutions. *Public Policy*, 48, pp. 3-25.
- Ostrom, E. (1999). Institutional rational choice: An assessment of the institutional analysis and development framework. In P. Sabatier (ed.), *Theories of the policy process* (pp. 35-71). Boulder Colorado: Westview Press.
- Ostrom, E. (2000). Social capital: A fad or a fundamental concept? In P. Dasgupta and I. Serageldin (eds), *Social capital, a multifaceted perspective* (pp. 172-214). Washington: The World Bank.
- Ostrom, E. (2005). *Understanding institutional diversity*. Princeton: Princeton University Press.
- Outhwaite, W. (1996). The philosophy of social science. In B. Turner (ed.), *Social theory* (pp. 83-106). Oxford: Blackwell.
- Paraskevopoulos, C. (2001). *Interpreting convergence in the European Union*. London: Palgrave.

- Paraskevopoulos, C. J. (2005). Developing infrastructure as a learning process in Greece. In K. Featherstone (ed.), *The challenge of modernisation: Politics and policy in Greece*. *West European politics*, 28 (2), pp. 445-470.
- Paraskevopoulos, C. J. (2006). Social capital and public policy in Greece. *Science and Society: Journal of Political and Moral Theory*, 16, pp. 69-105. doi:<https://doi.org/10.12681/sas.882>
- Paraskevopoulos, C. J. (2012). *Corruption, inequality and trust: The Greek vicious circle from incremental adjustment to "critical juncture"?* CES papers, Open Forum 13, Center for European Studies, Harvard University.
- Patronis, V. (1999). *Between state and market forces: Greek agricultural cooperative organisations in transition period*. Paper presented in the XVIIIth European Congress of Rural Sociology, Lund, Sweden.
- Peters, B. G. (1999). *Institutional theory in political science. The "new institutionalism"*. London: Continuum.
- Peters, B. G. (2005). *Institutional theory in political science*, 2nd edition. London: Continuum.
- Peters, B. G. and Pierre, J. (1998). Institutions and Time: Problems of Conceptualization and Explanation. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 8, pp. 565-583.
- Petmesidou, M. (2006). Tracking social protection: Origins, Path peculiarity, impasses and prospects. In M. Petmesidou and E. Mossialos (eds), *Social policy developments in Greece* (pp. 25-54). Aldershot: Ashgate.
- Pickvance, C. (1995). Marxist theories of Urban Politics. In D. Judge, G. Stoker and H. Wolman (eds), *Theories of urban politics* (pp. 253-275). London: Sage Publications.
- Pierre, J. (1999). Models of urban governance: the institutional dimension of urban politics. *Urban Affairs Review*, 34 (3), pp. 372-396.
- Pierre, J. (2005). Comparative urban governance: Uncovering complex causalities. *Urban Affairs Review*, 40 (4), pp. 446-462.
- Pierre, J. (2011). *The politics of urban governance* (pp. 1-25). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence and the study of politics. *The American Political Science Review*, 94 (2), pp. 21-267.
- Pierson, P. (2004). *Politics in time: History, institutions, and social analysis*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Pierson, P. and Skocpol, Th. (2002). Historical institutionalism in contemporary political science. In I. Katznelson and H. V. Milner (eds), *Political science: State of the discipline* (pp. 693-721). New York: W.W. Norton.
- Pizzoli, E. and Gong, X. (2001). *How to best classify rural and urban*. Report of Food and Agriculture Organisation of the United Nations (FAO).

- Plano, C. V. and Ivankova, N. (2016). *Mixed methods research: A guide to the field*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Popper, K. (2008). *The logic of scientific discovery*, reprinted. London and New York: Routledge Classics.
- Psycharis, Y., Zoi, M. and Iliopoulou, S. (2016). Decentralization and local government fiscal autonomy: Evidence from the Greek municipalities. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 34 (2), pp. 262- 280. <https://doi.org/10.1177/0263774X15614153>).
- Purdue, D. (2001). Neighborhood governance: Leadership, trust and social capital. *Urban studies*, 38 (12), pp. 2211-2224.
- Putnam, R. (1993). *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Putnam, R. and Goss, K. (2002). Introduction. In R. Putnam (ed.), *Democracies in flux* (pp. 3-19). Oxford: Oxford University Press.
- Raco, M. and Trigo, S. F. (2019). Urban governance: re-thinking top-down and bottom-up power relations in the wake of neo-liberalization. In T. Schwanen and R. van Kempen (eds), *Handbook of urban geography* (pp. 383-395). Edward Elgar Publishing.
- Radaelli, C. (2000). *Whither Europeanisation? Concept Stretching and Substantive Change*. Paper presented at the Political Studies Association's Annual Conference, London.
- Radaelli, C. M. (2003). The Europeanisation of public policy. In K. Featherstone and C. M. Radaelli (eds), *The politics of Europeanisation* (pp. 27-56). Oxford: Oxford University Press.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance*. Buckingham: Open University Press.
- Rhodes, R. A. W. (2006). Old institutionalism. In R. A. W. Rhodes, S. A. Binder and B. A. Rockman (eds), *The Oxford handbook of political institutions* (pp. 90-110). Oxford: Oxford University Press.
- Rhodes, R. A. W. and Marsh, D. (1992). Policy networks in British politics: A critique of existing approaches. In D. Marsh and R. A. W. Rhodes (eds), *Policy networks in British government*. Oxford: Clarendon Press.
- Rhodes, R. A. W. and Bevir, M. (2016). The “3Rs” in rethinking governance: Ruling, rationalities, and resistance. In R. A. W. Rhodes and M. Bevir (eds), *Rethinking governance: Ruling rationalities and resistance* (pp. 1-22). Abingdon, GB: Routledge.
- Rhodes, R. A. W., Binder S. A. and Rockman B. A (2006). Preface. In R. A. W. Rhodes, S. A. Binder and B. A. Rockman (eds), *The Oxford handbook of political institutions* (pp. XII-XVIII). Oxford: Oxford University Press.
- Robson, C. (1993). *Real world research*. Oxford: Blackwell.

- Sanders, E. (2006). Historical institutionalism. In R. A. W. Rhodes, S. A. Binder and B. A. Rockman (eds), *The Oxford handbook of political institutions* (pp. 39-55). Oxford: Oxford University Press.
- Scharpf, F. W. (2000). Interdependence and democratic legitimation. In S. J. Pharr and R. D. Putnam (eds), *Disaffected democracies. What's troubling the trilateral countries?* (pp. 101-120). Princeton: Princeton University Press.
- Schmitter, P. (2002). Participation in governance arrangements: Is there any reason to expect it will achieve sustainable and innovative policies in a multilevel Context? In J. Grote and B. Gbikpi (eds), *Participatory governance*. Opladen: Leske + Budrich.
- Schmitter, Ph. C. (1995). Organized interests and democratic consolidation in Southern Europe. In R. Gunther, P. N. Diamandouros and H.-J. Puhle (eds), *The politics of democratic consolidation. Southern Europe in comparative perspective* (pp. 284-314). Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Scott, A. and Storper, M. (2015). The nature of cities: The scope and limits of urban theory. *International Journal of Urban and Regional Research*, 39 (1), pp. 1-15.
- Scott, A., Gilbert, A. and Gelan, A. (2007). *The urban rural divide myth or reality*. Paper of the Socio-Economic Research Group (SERG), Macauley Institute.
- Sewell, W. (1996). Three temporalities: Towards an eventful sociology. In T. J. McDonald and A. Arbor (eds), *The historic turn in the human sciences* (pp. 245-280). Michigan: University of Michigan Press.
- Shucksmith, M. (2002). Endogenous development, social capital and social inclusion: Perspectives from LEADER in the UK. *Sociologica Ruralis*, 40 (2), pp. 208-218.
- Simiti, M. (2015). Social need' or 'choice'? Greek civil society during the economic crisis. *GreeSE Paper*, 95.
- Six, B., Van Zimmeren, E. and Popa, F. (2015). Trust and social capital in the design and evolution of institutions for collective action. *International Journal of the Commons*, 9 (1), pp. 151-176.
- Skelcher, Ch., Smith, M. and Mathur, N. (2005). The public governance of collaborative spaces: Discourse, design and democracy. *Public Administration*, 83 (3), pp. 573-596.
- Sotiropoulos, D. (1993). A Colossus with feet of clay: The state in post-authoritarian Greece. In H. Psomiades and S. B. Thomadakis (eds), *Greece, the New Europe and the changing international order* (pp. 43-56). New York: Pella.
- Sotiropoulos, D. (2004). *Formal weakness and informal strength: civil society in contemporary Greece*. Discussion paper, no 16, Hellenic Observatory, London, UK: London School of Economics & Political Science,
- Sotiropoulos, D. (2019). State-society relations in Greece before and after the recent economic crisis. *CGK Working Paper no. 2019-06*, Fletcher School, Tufts University.

- Sotiropoulos, D. A. and Bourikos, D. (2014). Economic crisis, social solidarity and the voluntary sector in Greece. *Journal of Power, Politics & Governance*, 2 (2), pp. 33-53.
- Soto Oñate, D. (2017). On the cultural legacy of political institutions: Evidence from the Spanish regions. *Review of Public Economics*, 221 (2), pp. 47-82.
- Spanou, C. (1996). 'Penelope's Suitors': Administrative modernisation and party competition in Greece. *West European Politics*, 19 (1), pp. 97-124.
- Stoker, G. (1995). Regime theory. In D. Judge, G. Stoker and H. Wolman (eds), *Theories of urban politics* (pp. 54-71). London: Sage Publications.
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: Five propositions. *International Social Sciences Journal*, 50 (155), pp. 17-28.
- Stone, C. (1989). *Regime politics: Governing Atlanta, 1946-1988*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Stone, C. (1993). Urban regimes and the capacity to govern. *Journal of Urban Affairs* 15 (1), pp. 1-28.
- Stone, C. (1995). Political leadership in urban politics. In D. Judge (ed.), *Theories of urban politics* (pp. 96-116). London: Sage.
- Stone, C. (2005). Looking back to look forward. Reflections on urban regime analysis. *Urban Affairs Review*, 40 (3), pp. 309-341.
- Stone, W. (2001). *Measuring social capital*. Research paper No 24, Australian Institute of Family Studies.
- Streeck, W. and Thelen, K. (2005). Institutional change in advanced political economies. In W. Streeck and K. Thelen (eds), *Beyond continuity. Institutional change in advanced political economies* (pp. 1-39). Oxford: Oxford Publications.
- Sullivan, H. and Skelcher, C. (2002). *Working across boundaries: Collaboration in Public Services*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Sweeting, D., Hambleton, R., Huxham, C., Stewart, M. and Vangen, S. (2004). Leadership and partnership in urban governance: Evidence from London, Bristol and Glasgow. In M. Boddy and M. Parkinson (eds), *City matters competitiveness, cohesion and urban governance*. Bristol: Policy Press.
- Swidler, A. (1986). Culture in action: Symbols and strategies. *American Sociological Review*, 51 (2), pp. 273-286.
- Tashakkori, A. and Teddlie, C. (2010). *Handbook of mixed methods in social and behavioral research*, 2nd edition, Thousand Oaks, CA: Sage.
- Vangen, S. and Huxham, C. (2003). Nurturing Collaborative Relations. *Journal of Applied Behavioural Science*, 39 (1), pp. 5-31.
- Vazquez B. I., Conceição, P. and Fernandes, R. (2009). Partnership diversity and governance culture; evidence from urban regeneration policies in Portugal. *Urban Studies*, 46 (10), pp. 2213-2238.

- Verney, S. (1994). Central-local governments relations. In P. Kazakos and P. C. Ioakimidis (eds), *Greece and the EC membership evaluated*. London: Pinter Publishers.
- Verney, S. and Papageorgiou, F. (1993). Prefecture Councils in Greece: Decentralisation in the European Community context. In R. Leonardi (ed.), *The regions and the European Community: The regional response to the single market in the underdeveloped areas* (pp. 109-138). London: Frank Cass.
- Vicari, S. (2001). Naples: Urban regeneration and exclusion in the Italian South. *European Urban and Regional Studies*, 8 (2), pp. 103-115.
- Whitehead, M. (2007). The architecture of partnerships: Urban communities in the shadow of hierarchy. *Policy and Politics*, 35 (1), pp. 3-23.
- Williams, P. and Sullivan, H. (2011). Lessons in leadership for learning and knowledge management in multi-organisational settings. *International Journal of Leadership in Public Services*, 7 (1), pp. 6-20.
- Williams, R. (1983). *Keywords: A vocabulary of culture and society*. Oxford: Oxford University Press.
- Wolf, K. D. (2002). Contextualising normative standards for legitimate governance beyond the State. In J. Grote and B. Gbikpi (eds), *Participatory governance* (pp. 35-49). Opladen: Leske + Budrich.
- Wood, R. (1997). Social capital and political culture: God meets politics in the inner city. *American Behavioural Scientist*, 40 (5), pp. 595-605.
- Wosiek, M. (2016). Social capital under conditions of economic crisis – The example of Southern European countries. *Ekonomia i Prawo. Economics and Law*, 15 (3), pp. 401-414. doi:10.12775/EiP.2016.027
- Yin, K. R. (2003). *Case study research, design and methods*, 3rd edition. London: Sage Publications.
- Zmerli, S., Newton, K. and Montero, J. R. (2007). Trust in people, confidence in political institutions, and satisfaction with democracy. In J. W. van Deth, J. R. Montero and A. Westholm (eds), *Citizenship and involvement in European democracies: A comparative analysis* (pp. 35-65). New York: Routledge.

Πρωτογενείς πηγές (ελληνόγλωσσες και ξενόγλωσσες)

- Ανακοίνωση της Επιτροπής 2000/C 139/05, 14/04/2000, Θέσπιση κατευθυντήριων γραμμών της Κοινοτικής Πρωτοβουλίας για την ανάπτυξη της υπαίθρου (Leader+).
- Ανακοίνωση της Επιτροπής COM (2003) 840 final, 30/12/2003, Θέσπιση κατευθυντήριων γραμμών για τον δεύτερο γύρο της Κοινοτικής Πρωτοβουλίας EQUAL.
- Αναπτυξιακή Ηρακλείου ΑΕ και Συμβουλευτική Εταιρεία ΕΤΑΜ ΑΕ (2006). *Πρώτη έκθεση αξιολόγησης του EQUAL II: Θερμοκοιτίδα για την ανάπτυξη της κοινωνικής οικονομίας στην Κρήτη*.

- Αναπτυξιακή Ηρακλείου ΑΕ (2002). *Τελική πρόταση της Κοινοτικής Πρωτοβουλίας LEADER+ για την ύπαιθρο του Ηρακλείου.*
- Αναπτυξιακή Ηρακλείου ΑΕ (2004). *Τελική πρόταση της Κοινοτικής Πρωτοβουλίας EQUAL II: Θερμοκοιτίδα για την ανάπτυξη της κοινωνικής οικονομίας στην Κρήτη.*
- Αναπτυξιακή Ηρακλείου ΑΕ (2005). *Ενδιάμεση έκθεση αξιολόγησης για το LEADER+ της υπαίθρου του Ηρακλείου.*
- Αναπτυξιακός Οργανισμός Τεμένους-Πεδιάδας (2005). *Στατιστικά για τις κοινωνικές επιχειρήσεις στην Κρήτη.*
- Ελληνική Στατιστική Αρχή (2010). *Συνοπτική ετήσια έκθεση για την Ελλάδα, 2009.* Πειραιάς: ΕΛΣΤΑΤ.
- Ελληνική Στατιστική Αρχή, Απογραφή 2011, <https://www.statistics.gr/el/statistics/-/publication/SAM03/2011>).
- Κανονισμός του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, (ΕΚ) 1260/99, 21/6/1999, περί γενικών διατάξεων για τα διαρθρωτικά ταμεία.
- Νόμος 2956/2001 (ΦΕΚ Α' 258/06-11-2001). Οργάνωση και λειτουργία των αναπτυξιακών συμπράξεων της κοινοτικής πρωτοβουλίας EQUAL.
- Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικής Προστασίας. Διαχειριστική αρχή της Κοινοτικής Πρωτοβουλίας EQUAL II (2008). *Τελική έκθεση αξιολόγησης του EQUAL II.*
- Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας (2007). *Περιφερειακό επιχειρησιακό πρόγραμμα Κρήτης και Νήσων Αιγαίου, 2007-2013.*
- Υπουργείο Τροφίμων και Αγροτικής Ανάπτυξης, Διαχειριστική Αρχή της Κοινοτικής Πρωτοβουλίας LEADER+ (2005). *Ενδιάμεση έκθεση αξιολόγησης του LEADER+ .*
- EU-wide evaluation of the Community Initiative EQUAL 2000-2006, Final report, (2006). Bernard Brunhes International in co-operation with ICAS Institute and Economix Research & Consulting, commissioned by the European Commission, DG Employment and Social Affairs.
- PLUS-Participation Leadership and Urban Sustainability (2001). Fifth Framework Programme on Research and Development, EU.
- Regional Social Capital in Europe (RCRE) (2005). European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Official Publications of the European Communities.
- Synthesis of mid-term evaluations of LEADER+ programmes, Final Report (2005) commissioned by the European Commission, DG AGRI.
- The principle of innovation in the new ESF programmes (2007-2013). A framework of programming, ad hoc working group of member states on innovation EQUAL. Managing authorities of Netherlands, Portugal UK, Spain, Poland, 2006.
- www.anher.gr. Official web site of the Development Agency of Heraklion.
- www.ec.europa.eu/employment_social/equal, Official web site of the EU for EQUAL program.

www.ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/index_en.htm, Official web site of the EU for LEADER + program.

www.elard.eu, ELARD: European LEADER Association for Rural Development.