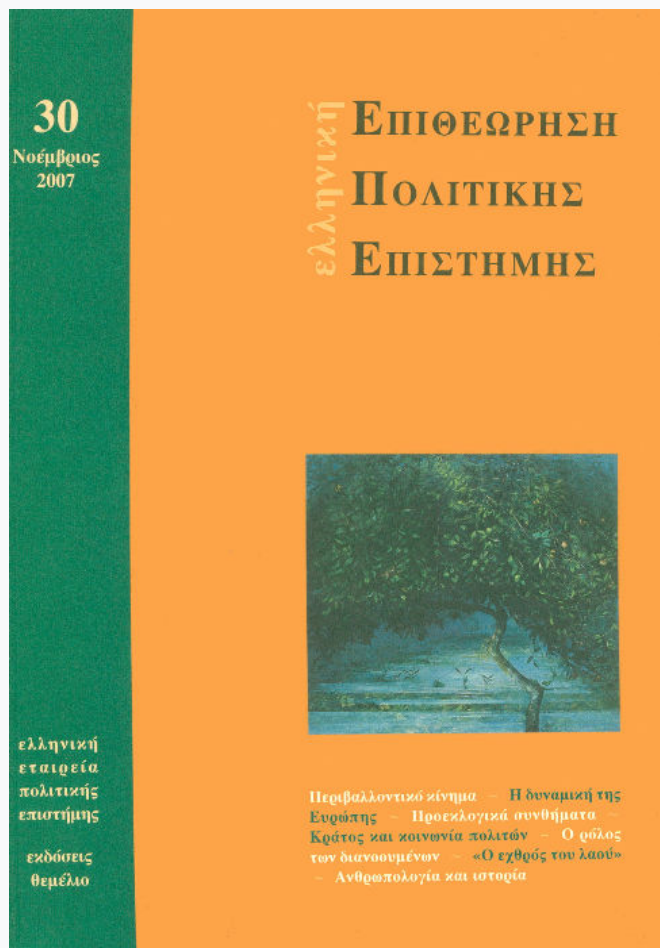


## Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης

Τόμ. 30 (2007)



Πάνος Καζάκος, Αναθεώρηση του Συντάγματος και οικονομία. Δοκίμιο οικονομικής ανάλυσης των συνταγματικών θεσμών, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2007, 194 σελ.

Κώστας Διαμαντίκος

doi: [10.12681/hpsa.14436](https://doi.org/10.12681/hpsa.14436)

Copyright © 2017, Κώστας Διαμαντίκος



Άδεια χρήσης [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

### Βιβλιογραφική αναφορά:

Διαμαντίκος Κ. (2017). Πάνος Καζάκος, Αναθεώρηση του Συντάγματος και οικονομία. Δοκίμιο οικονομικής ανάλυσης των συνταγματικών θεσμών, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2007, 194 σελ. *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 30, 152–155. <https://doi.org/10.12681/hpsa.14436>

και οίγουρα με την υποβολή της εθνοκρατικής εξουσίας, οι πρώην υπήκοοι μεταμορφώθηκαν σε *homines nationales*, σε πολίτες εθνικών κρατών, με όλα τα βιωματικά παρακολούθήματα αυτού του θεσμικού μετασχηματισμού.

Χρησιμοποιώντας άλλους όρους, θα έλεγα ότι η αξία του τόμου έγκειται στο ότι κινείται άνετα και καρποφόρα σε ένα προνομιακό πεδίο της ιστορικής κοινωνιολογίας –στη μελέτη επιμέρους όψεων της ανθρώπινης εμπειρίας μέσα σε συγκεκριμένες ιστορικές συνθήκες. Ως πεδίο συνάντησης δομικών προσδιορισμών και υποκειμενικής δράσης, ένα τέτοιο θεματολόγιο μας επιτρέπει να εισχωρήσουμε στη σύγκρουση ανάμεσα, αφενός, τις αφηρημένες αρχές της νεωτερικότητας και, αφετέρου, τους εμπειρικούς διακανονισμούς της παράδοσης και, στη συνέχεια, να ιχνηλατήσουμε τους τρόπους με τους οποίους επέρχονται οι εμπράγματοι συμβιβασμοί και συντίθενται τελικά σε νέες πραγματικότητες. Και, από μια ακόμη γενικότερη σκοπιά, τέτοιες προσπάθειες επιβεβαιώνουν δημιουργικά τη ρήση του Έντουαρντ Π. Τόμσον, ότι το ζητούμενο κάθε ιστορικής κατανόησης είναι να συλλάβουμε την κρίσιμη αμφισημία της ανθρώπινης παρουσίας μας στην ίδια μας την ιστορία, ως εν μέρει υποκειμένων και εν μέρει αντικειμένων, ως εκούσιων φορέων των ίδιων των ακούσιων προσδιορισμών μας.

ΠΑΝΤΕΛΗΣ Ε. ΛΕΚΚΑΣ

ΠΑΝΟΣ ΚΑΖΑΚΟΣ, *Αναθεώρηση του Συντάγματος και Οικονομία. Δοκίμιο οικονομικής ανάλυσης των συνταγματικών θεσμών*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2007, 194 σελ.

Η συζήτηση για την αναθεώρηση του Συντάγματος αποτελεί πεδίο αντιπαράθεσης μεταξύ νομικών, οικονομολόγων και πολιτικών επιστημόνων. Ο συγγραφέας επιλέγει να προσεγγίσει το ζήτημα ενταγμένο στο τρίπτυχο κανόνες-ποιότητα πολιτικής-οικονομικές επιδόσεις. Το βασικό επιχείρημά του, που εδράζεται στην οικονομική των συνταγματικών θεσμών [constitutional economics], είναι ότι ο επαναπροσδιορισμός των κανόνων (συνταγματικών και άλλων) του πολιτικού παιχνιδιού είναι δυνατό να οδηγήσει σε βελτίωση της ποιότητας της πολιτικής (νοούμενης τόσο ως politics, όσο και ως policy) και, συναφώς, σε βελτίωση των οικονομικών επιδόσεων της χώρας. Με βάση τον συλλογισμό αυτό εξετάζει τον τρόπο με τον οποίο οι συνταγματικοί κανόνες μπορούν να λειτουργήσουν ως «θεσμικά δεσμά» για τους πολιτι-

κούς με στόχο «να αποτρέπονται στο μέτρο του δυνατού κοντόθωρες, προσοδοθηρικοί χαρακτήρα και καιροσκοπικές αποφάσεις χωρίς να αναιρούνται ουσιώδη χαρακτηριστικά της Δημοκρατίας».

Ο συγγραφέας υιοθετεί μία οπτική που οι περισσότερες πολιτικές αναλύσεις αποφεύγουν: το βασικό θεωρητικό του πρίσμα είναι η δημόσια επιλογή [public choice], η θεωρία της οποίας αναπτύχθηκε στις αρχές της δεκαετίας του 1960 με το έργο των Tullock και Buchanan (1962), *The Calculus of Consent*, αν και οι ρίζες της πρέπει να αναζητηθούν ακόμα παλαιότερα,<sup>1</sup> και εξελίχθηκε με ραγδαίους ρυθμούς ιδιαίτερα στις Ηνωμένες Πολιτείες με τη δημιουργία της Public Choice Society το 1965. Στην Ελλάδα η θεωρία της δημόσιας επιλογής αναπτύσσεται με σχετική καθυστέρηση, τόσο σε επίπεδο ακαδημαϊκής διδασκαλίας, όσο και στη σχετική βιβλιογραφία.

Στον πυρήνα της βρίσκεται η παραδοχή ότι οι πολιτικοί δρώντες είναι ορθολογικά άτομα που επιδιώκουν τη μεγιστοποίηση του οφέλους τους. Έτσι οι πολιτικοί προσπαθούν να εξασφαλίσουν την επανεκλογή τους, οι ομάδες συμφερόντων διεκδικούν περισσότερες εύνοιες, οι γραφειοκράτες<sup>2</sup> επιδιώκουν την κατοχύρωση των προνομίων τους κ.ο.κ. Ως εκ τούτου η διαδικασία λήψης αποφάσεων συχνά έχει ως αποτέλεσμα πολιτικές που είναι αναποτελεσματικές και αντικρούουν στο δημόσιο συμφέρον.

Η ερμηνεία της αναποτελεσματικότητας της πολιτικής δεν είναι βέβαια αποκλειστικό προνόμιο της θεωρίας της δημόσιας επιλογής. Η αυστριακή σχολή (Boettke, Mises, Hayek κ.ά.) προκρίνει τη σημασία της πληροφόρησης για να εξηγήσει τέτοια φαινόμενα. Η αρχική της παραδοχή είναι ότι οι κυβερνήσεις και οι γραφειοκρατίες είναι καταρχάς καλοπροαίρετες, ωστόσο η περιορισμένη πρόσβαση στην πληροφορία καθιστά τη διαδικασία λήψης πολιτικών αποφάσεων αναποτελεσματική.

Το θεμελιώδες ζήτημα στο οποίο επιχειρεί να δώσει απαντήσεις η θεωρία της δημόσιας επιλογής είναι η ανάδειξη εκείνων των θεσμών, των διαδικασιών και των κανόνων που θα λειτουργήσουν περιοριστικά στην αυθαίρετη και προσοδοθηρική [rent-seeking] δράση των πολιτικών δρώντων. Στην α-

1. Ενδεικτικά μόνο μπορούμε να αναφέρουμε το βιβλίο *The Theory of Committees and Elections* του Duncan Black (1948), που κατά τον Tullock είναι ο πατέρας της θεωρίας της δημόσιας πολιτικής, αλλά και νεότερα, όπως του Kenneth Arrow (1951), *Social Choice and Individual Values*.

2. Για την εφαρμογή της θεωρίας της δημόσιας επιλογής στις γραφειοκρατίες, βλ. W.A. Niskanen, «Bureaucracy», στο Ch. Rowley (επιμ.), *Democracy and Public Choice*, Basil Blackwell, Οξφόρδη 1987.

κραία της εκδοχή η θεωρία ανάγει τον *homo politicus* σε *homo economicus* (και, συναφώς, τη δημόσια δράση σε *πολιτική αγορά*), προκρίνοντας ως μοναδικό κίνητρο της πολιτικής δράσης την επιδίωξη της μεγιστοποίησης του οφέλους (της προσόδου) του. Η ακραία αυτή εκδοχή της θεωρίας της δημόσιας επιλογής έχει υποστεί αυστηρή κριτική. Ο Αμάρτια Σεν συνόψισε κριτικά την ακραία διατύπωση της θεωρίας της δημόσιας επιλογής στον εξής φανταστικό διάλογο: «Μπορείτε να μου δείξετε πού είναι ο σιδηροδρομικός σταθμός;» ρωτά ο επισκέπτης σε μία ξένη πόλη τον ντόπιο κάτοικο. «Φυσικά», απαντά ο κάτοικος, δείχνοντας στην αντίθετη κατεύθυνση στην οποία βρίσκεται και το ταχυδρομείο. «Μήπως μπορείτε να ταχυδρομήσετε και αυτό το γράμμα στο δρόμο σας προς τα εκεί;» ρωτά με τη σειρά του. «Βεβαίως», απαντά ο ξένος, έχοντας κατά νου να ανοίξει τον φάκελο για να κλέψει το περιεχόμενό του.

Σε θεωρητικό επίπεδο το ακραίο υπόδειγμα της δημόσιας επιλογής δεν ερμηνεύει περιπτώσεις πολιτικών δρώντων (πολιτικών και γραφειοκρατικών) που δεν αποκομίζουν οφέλη από τη δράση τους και, κάποιες φορές, η ενασχόλησή τους με τα κοινά μπορεί να συνεπάγεται και σχετικώς υψηλό κόστος, π.χ., όταν προωθούν σκληρές μεταρρυθμίσεις αναλαμβάνοντας το πολιτικό κόστος. Συνεπώς, δεν μπορούμε να αγνοήσουμε ότι η συμπεριφορά των πολιτικών επηρεάζεται από τις παραδόσεις στις οποίες κοινωνικοποιήθηκαν, τις επικρατούσες ιδέες και, ενδεχομένως, μια αίσθηση καθήκοντος.

Στην πιο ήπια εκδοχή της θεωρίας, που υιοθετεί και ο συγγραφέας, η έννοια του ατομικού συμφέροντος ορίζεται ευρύτερα, συμπεριλαμβάνοντας μεταξύ άλλων την αυτοεπιβεβαίωση από και κατά την απόκτηση εξουσίας, την αναγνώριση, την παράδοση κ.λπ.

Μέσω της θεωρίας της δημόσιας επιλογής ερμηνεύονται φαινόμενα παθογένειας της σύγχρονης ελληνικής πολιτικής πραγματικότητας που άλλες θεωρίες δεν εξηγούν ικανοποιητικά. Φαινόμενα όπως η διαφθορά, ο εκλογικός κύκλος, η διόγκωση του δημόσιου τομέα, η κατασπατάληση δημοσίων πόρων κ.λπ. δύσκολα ερμηνεύονται από τις παραδοσιακές προσεγγίσεις της πολιτικής επιστήμης, σύμφωνα με τις οποίες η δράση των πολιτικών διέπεται από ιδεαλιστικές αρχές και έχει ως αποκλειστικό στόχο την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος.

Με αφετηρία το παραπάνω θεωρητικό πλαίσιο ο συγγραφέας εξηγεί επιλογές (και αποτυχίες) του παρελθόντος και προσεγγίζει ζητήματα που έχουν ήδη τεθεί επί τάπητος εν όψει της επικείμενης συνταγματικής αναθεώρησης, καταθέτοντας τις δικές του προτάσεις. Συγκεκριμένα πραγματεύεται, μεταξύ

άλλων, το ζήτημα του ανοίγματος της αγοράς πανεπιστημιακών υπηρεσιών, τις δυνατότητες συνταγματικών ποσοτικών περιορισμών στη δημοσιονομική πολιτική, τις προοπτικές για περαιτέρω «αφαίρεση πολιτικής ύλης» από κυβερνήσεις και πλειοψηφίες μέσω των ανεξάρτητων αρχών ώστε να μην υπηρτούνται ειδικά συμφέροντα, και τέλος, προτείνει επιπλέον μέτρα για τη συρρίκνωση της εκλογικής συναλλαγής.

Θα μπορούσαν να διατυπωθούν και αντιρρήσεις στην επιχειρηματολογία του. Η βασική του πρόταση, ότι η θέσπιση νέων κανόνων και διαδικασιών που θα «δέσουν τα χέρια» των πολιτικών μπορεί να βελτιώσει την ποιότητα της πολιτικής και συναφώς τις οικονομικές επιδόσεις, έχει όρια. Η πολιτική έχει την ικανότητα να εντοπίζει και να εκμεταλλεύεται τα κενά του θεσμικού πλαισίου, ακόμα και σε περιπτώσεις που οι κανόνες είναι σαφείς (κριτήρια του Maastricht και «δημιουργική λογιστική»). Ως εκ τούτου, οι τυπικοί θεσμοί και κανόνες «ξεχειλώνουν» (ή και παρακάμπτονται) και συχνά αντικαθίστανται από άτυπες διαδικασίες για να εξυπηρετηθούν συμφέροντα και προσδοκίες.

Σε μεθοδολογικό επίπεδο ο συγγραφέας συζητά τα συμπτώματα της παθολογίας της ελληνικής πολιτικής μέσα από το οπτικό πρίσμα της δημόσιας επιλογής, αποφεύγοντας εναλλακτικές προσεγγίσεις που φωτίζουν εξίσου ικανοποιητικά τα ίδια φαινόμενα. Η δράση και οι αποφάσεις των πολιτικών, η λειτουργία των γραφειοκρατικών οργανισμών και η απουσία μηχανισμών άμεσου ελέγχου των πολιτικών διαδικασιών από τους πολίτες αναδεικνύουν ζητήματα ποιότητας της Δημοκρατίας και καθιστούν ακόμα πιο επίκαιρες τις θέσεις του Dahl περί πολυαρχιών.<sup>3</sup>

Τέλος, το ερώτημα που τίθεται είναι αν η παθολογία της ελληνικής πολιτικής (πελατειακό, νεποτισμός, κακοδιαχείριση κ.λπ.) μπορεί να αντιμετωπιστεί με θεσμικές παρεμβάσεις και αλλαγή ή βελτίωση των κανόνων. Οι πολιτικές παραδόσεις («κουλούρα») της χώρας, μέρος των οποίων είναι οι παγιωμένες αντιλήψεις και πρακτικές, θέτουν όρια στην αποτελεσματικότητα τέτοιων εγχειρημάτων. Και όπως δείχνει η νεοθεσμική έρευνα, πρόσθετοι κανόνες μπορεί να μην ανατρέπουν την επίδραση του πυρήνα αξιών και, συνεπώς, την ποιότητα της πολιτικής, δεδομένης της σημασίας της ιστορικής τροχιάς. Η αλλαγή νοοτροπίας, που διαδραματίζει καθοριστικό ρόλο, απαιτεί μακροχρόνια και συντονισμένη προσπάθεια η οποία θα αποδώσει σε βάθος χρόνου.

ΚΩΣΤΑΣ ΔΙΑΜΑΝΤΙΚΟΣ