

Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης

Τόμ. 40 (2013)

Αφιέρωμα: Θεσμοί, δημόσιες πολιτικές και μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα



Θεσμοί και μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα: η περίπτωση του χώρου ανώτατης εκπαίδευσης και έρευνας

Χαράλαμπος Χρυσομαλλίδης

doi: [10.12681/hpsa.14558](https://doi.org/10.12681/hpsa.14558)

Copyright © 2017, Χαράλαμπος Χρυσομαλλίδης



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

Βιβλιογραφική αναφορά:

Χρυσομαλλίδης Χ. (2017). Θεσμοί και μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα: η περίπτωση του χώρου ανώτατης εκπαίδευσης και έρευνας. *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 40, 45–69.
<https://doi.org/10.12681/hpsa.14558>

ΘΕΣΜΟΙ ΚΑΙ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ: Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΟΥ ΧΩΡΟΥ ΑΝΩΤΑΤΗΣ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗΣ ΚΑΙ ΕΡΕΥΝΑΣ

*Χαράλαμπος Χρυσομαλλίδης**

Η ανώτατη εκπαίδευση και η έρευνα συγκροτούν δυνητικά έναν χώρο πολιτικής, καθώς αποτελούν βασικό μέρος του λεγόμενου «τριγώνου της γνώσης», παρότι λείπει ακόμα η τυπική μεταξύ τους σύνδεση. Στο άρθρο εξετάζονται οι εξελίξεις στις αντίστοιχες δημόσιες πολιτικές στην Ελλάδα από τη δεκαετία του 1980 μέχρι σήμερα. Και στις δύο περιπτώσεις διερευνώνται τα βασικά στοιχεία κάθε πολιτικής, ο βαθμός εξάρτησης από την «ιστορική τροχιά», οι περιπτώσεις μεταβολής τους, τα αίτια και τα αποτελέσματα των σχετικών πρωτοβουλιών. Τέλος γίνεται σύγκριση μεταξύ των δύο δημόσιων πολιτικών, αναλύεται η επίδραση των υπερεθνικών πρωτοβουλιών στην άσκηση εθνικής πολιτικής, χαρακτηρίζεται το είδος των αλλαγών και εξετάζεται ο βαθμός στον οποίο τα χαρακτηριστικά της πολιτικής στον χώρο της «ανώτατης εκπαίδευσης και έρευνας» συναντώνται ευρύτερα στην εγχώρια πολιτική δραστηριότητα.

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η γνώση και οι δραστηριότητες που συνδέονται με αυτή (έρευνα, εκπαίδευση, καινοτομία) βρίσκονται στο επίκεντρο της πολιτικής συζήτησης σε εθνικό και υπερεθνικό επίπεδο κυρίως από τη δεκαετία του 1990, λόγω του αναπτυξιακού τους ρόλου στην κοινωνία και την οικονομία και της συμβολής τους στην τόνωση της ανταγωνιστικότητας, με αποτέλεσμα τη συγκρότηση μιας διεθνούς συναίνεσης γύρω από την ευεργετική σημασία τους.¹

* Ο Χαράλαμπος Χρυσομαλλίδης είναι Διδάκτωρ του Τμήματος Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης του Πανεπιστημίου Αθηνών.

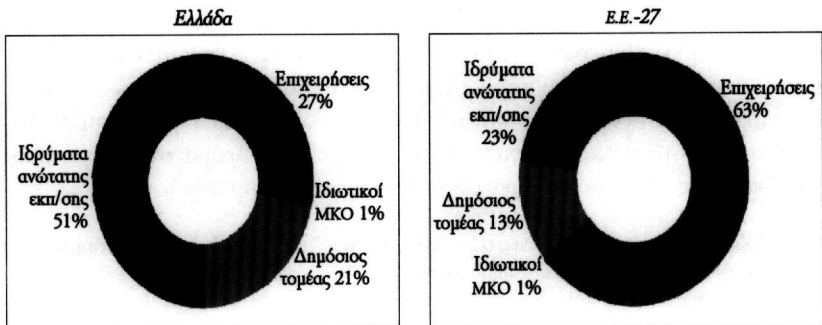
1. C. Chrysomallidis, *The Application of the Knowledge-Based Model of Growth in Greece. The Case of Inefficient National Research Policy*, LAP Lambert Academic Publishing, Saarbruecken 2010, σ. 11.

Η ανώτατη εκπαίδευση και η έρευνα δεν συγκροτούν κλασικό χώρο πολιτικής· σε αυτό το άρθρο όμως επιλέγουμε να τις εξετάσουμε από κοινού για μια σειρά από λόγους. Τα πανεπιστήμια αποτελούν παγκοσμίως έναν από τους βασικότερους παραγωγούς έρευνας, συνεπώς η πολιτική για την έρευνα συνδέεται κατά τρόπο άμεσο με την ανώτατη εκπαίδευση, γεγονός που αποτυπώνεται και θεσμικά σε εκείνες τις χώρες που διαθέτουν αυτόνομο υπουργείο για την ανώτατη εκπαίδευση και την έρευνα. Επιπροσθέτως, καθώς οι επιστήμονες αποτελούν «εισροή» για το ερευνητικό σύστημα και «εκροή» του εκπαιδευτικού συστήματος, η λειτουργική σύνδεση των δύο τομέων είναι άμεση και στη βάση του ανθρώπινου δυναμικού.

Στην Ελλάδα, όσο και εάν αυτό δεν αποτυπώνεται θεσμικά, οι δύο τομείς συνδέονται ουσιαστικά. Η θέση για την ύπαρξη ενιαίου χώρου ανώτατης εκπαίδευσης και έρευνας τεκμηριώνεται πραγματολογικά, αφού ο βασικός χώρος υλοποίησης έρευνας είναι τα ιδρύματα ανώτατης εκπαίδευσης και τα δημόσια ερευνητικά κέντρα και όχι ο ιδιωτικός τομέας, όπως υπαγορεύει η διεθνής πρακτική. Ενδεικτικό του καθοριστικού ρόλου των ΑΕΙ στην πραγματοποιούμενη ερευνητική δραστηριότητα είναι το Διάγραμμα 1. Με την υπόθεση ότι σχεδόν το σύνολο του ερευνητικού έργου του δημόσιου τομέα παράγεται στα δημόσια ερευνητικά κέντρα, πάνω από το 70% της ερευνητικής δραστηριότητας στη χώρα προέρχεται από τα ιδρύματα ανώτατης εκπαίδευσης και τα δημόσια ερευνητικά κέντρα.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 1

Κατανομή συνολικής παραγωγής Έρευνας και Τεχνολογίας
ανά φορέα, Ελλάδα και μέσος όρος Ε.Ε.-27, 2007



Πηγή: επεξεργασμένα στοιχεία Eurostat

Ως αφετηρία της εξεταζόμενης περιόδου θεωρούμε τη συγκρότηση της σύγχρονης πολιτικής ανώτατης εκπαίδευσης και έρευνας στην Ελλάδα (δεκαετία του 1980), οπότε θεοπίστηκαν πολλά από τα χαρακτηριστικά των αντίστοιχων δημόσιων πολιτικών που ισχύουν μέχρι σήμερα.

Για ορισμένους μελετητές, μέρος της εξέλιξης μιας δημόσιας πολιτικής μπορεί να εξηγηθεί μέσω της υπερεθνικοποίησης ορισμένων διαστάσεων της και του λεγόμενου εξευρωπαϊσμού της εθνικής πολιτικής. Μια τέτοια ανάλυση όμως υπερτονίζει τη σημασία των συνεπειών που έχουν οι διεθνείς εξελίξεις στα αντίστοιχα εθνικά συστήματα, καθώς η υφιστάμενη ισορροπία δεν εξασφαλίζει την εφαρμογή στο εθνικό επίπεδο όσων έχουν συμφωνηθεί στο υπερεθνικό.

Χαρακτηριστική περίπτωση αποτελεί η Ελλάδα, όπου οι αλλαγές και οι προτεινόμενες μεταρρυθμίσεις υιοθετούνται με καθυστέρηση και με αβέβαια αποτελεσματικότητα. Έτσι η διεθνής πρακτική απέχει αρκετά από το να μπορεί να χαρακτηριστεί ως συντονιστική για τις εθνικές πολιτικές, ενώ στην πραγματικότητα επιχειρεί να αντιμετωπίσει κοινά ζητήματα με έμφαση δυναμικά συνέπεια τη σύγκλιση των αντίστοιχων εθνικών συστημάτων.

Ερμηνευτικά θα αξιοποιήσουμε τον ιστορικό θεομισμό, ο οποίος τονίζει την επίδραση που ασκούν οι θεομοί στους δρώντες και, κατ' επέκταση, στην ακολουθούμενη δημόσια πολιτική. Λαμβάνοντας υπόψη τις ασυμμετρίες αναφορικά με την ισχύ των δρώντων και τον βαθμό διαφοροποίησης κατά την πρόσβαση στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων, οι επιλογές τους σταδιακά και εν τέλει περιορίζονται σε ένα «συστημικό» πλαίσιο, όπου σημειώνεται ισχυρή «εξάρτηση από το ιστορικό μονοπάτι». Παρόλα αυτά δεν αποκλείεται η ύπαρξη «κρίσιμων καμπών» που σηματοδοτούν (ή επιδιώκουν να σηματοδοτήσουν) σημαντικές αλλαγές στην ακολουθούμενη πολιτική. Για την ταξινόμηση των εξελίξεων ακολουθούμε τη διάκριση μεταξύ διαφορετικών τύπων αλλαγής – πάντα σύμφωνα με τον ιστορικό θεομισμό. Πιο συγκεκριμένα διακρίνουμε μεταξύ εκτοπισμού (οι αρχικά κυρίαρχοι θεομοί εκτοπίζονται σταδιακά από υφιστάμενους), στρωματοποίησης (νέα «στρώματα» θεομών προστίθενται στους υπάρχοντες), ολίσθησης (οι υφιστάμενοι θεομοί απαξιώνονται σταδιακά και καθίστανται αναποτελεσματικοί), μετατροπής (οι προϋπάρχοντες θεομοί εξυπηρετούν διαφορετικούς στόχους από εκείνους τους οποίους αρχικά υπηρετούσαν) και εξάντλησης (οι θεομοί «μαραίνονται» και διαλύονται σταδιακά) κατά την εξέλιξη μιας δημόσιας πολιτικής,²

2. W. Streeck - K. Thelen, «Introduction: institutional change in advanced political economies», στο των ιδίων (επιμ.), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford University Press, Οξφόρδη 2005, σ. 31.

κατηγοριοποιώντας αντίστοιχα τις μεταβολές στον εξεταζόμενο χώρο πολιτικής.

2. Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΩΤΑΤΗ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

α. Χαρτογράφηση της ανώτατης εκπαίδευσης και βασικά στοιχεία της πολιτικής

Η σύγχρονη πολιτική για την ανώτατη εκπαίδευση στην Ελλάδα διαμορφώθηκε τη δεκαετία του 1980. Υπεύθυνο για την ανώτατη εκπαίδευση είναι το Υπουργείο Παιδείας· τον δε κορμό της αποτελούν τα Πανεπιστήμια και τα Τεχνολογικά Εκπαιδευτικά Ιδρύματα (ΤΕΙ), δηλαδή τα Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα (ΑΕΙ).

Η ρύθμιση της λειτουργίας της ανώτατης εκπαίδευσης στη χώρα διεπόταν για περισσότερο από δύο δεκαετίες από τον νόμο-πλαίσιο για τα πανεπιστήμια (νόμος 1268/1982), ο οποίος αντικατέστησε το προηγούμενο καθεστώς που χαρακτηριζόταν ως παρωχημένο και αναχρονιστικό ακριβώς την περίοδο της ευρύτερης πολιτικής αλλαγής που βίωνε η χώρα. Το νέο νομικό πλαίσιο έδωσε αρχικά δυναμική στα πανεπιστήμια, απελευθερώνοντας ευεργετικές δυνάμεις και φέρνοντας στο ακαδημαϊκό προσκήνιο νέο επιστημονικό προσωπικό, παράγοντας μια κρίσιμη μάζα ερευνητών που συνέβαλαν ουσιαστικά στην ανάπτυξη του συστήματος, ενώ παράλληλα ανακατένειμε την πανεπιστημιακή εξουσία, ακολουθώντας το κυρίαρχο κλίμα και αίτημα της εποχής για εκδημοκρατισμό όλων των πτυχών της πολιτικής και κοινωνικής δραστηριότητας.³

Μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του 1980 ο χώρος της ανώτατης εκπαίδευσης αριθμούσε 14 πανεπιστήμια. Η εικόνα εμπλουτίστηκε σταδιακά με την ίδρυση επιπλέον περιφερειακών πανεπιστημίων, ενώ τα παλαιότερα πανεπιστήμια της χώρας διέυρυναν ή εξειδίκευσαν τα επιστημονικά τους αντικείμενα με την ίδρυση νέων τμημάτων. Οι εξελίξεις αυτές οδήγησαν συνακόλουθα στην αύξηση της δημόσιας χρηματοδότησης για την ανώτατη εκπαίδευση. Τελικά τα πανεπιστήμια έφτασαν σε αριθμό τα 24 ιδρύματα, ενώ στα ΑΕΙ προστέθηκαν τα Τεχνολογικά Εκπαιδευτικά Ιδρύματα μέσω της ανωτατοποίησής τους, διευρύνοντας περαιτέρω την έννοια της ανώτατης εκπαίδευσης.

Ο αριθμός των ΑΕΙ και των τμημάτων τους σταθεροποιείται στα τέλη της

3. Σ. Κουμπιάς, «Τι Πανεπιστήμιο θέλουμε;» <http://www.aixmi.gr/index.php/ti-panepistimio-theloume/> 2011, σ. 1 (πρόσβαση 14.11.2012).

δεκαετίας του 2000 και στις αρχές της δεκαετίας του 2010, αλλά μόνο προσωρινά. Το καλοκαίρι του 2010 εκδηλώθηκε η πρόθεση του Υπουργείου Παιδείας, Διά Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων για ενοποιήσεις και συγχωνεύσεις τμημάτων ή/και ιδρυμάτων στο πλαίσιο των υποχρεώσεων της χώρας, που απέρρεαν από τη σύναψη των δανειακών συμβάσεων εν μέσω κρίσης, για μείωση των φορέων του Δημοσίου.⁴

Λόγω του ρευστού πολιτικού κλίματος, η κίνηση αυτή δεν τελεοφόρησε, όμως το φθινόπωρο του 2012, ανακοινώθηκε μια παρεμφερής πρωτοβουλία, το «σχέδιο Αθηνά».⁵ Το σχέδιο των αλλαγών που ανακοινώθηκε από το Υπουργείο στις αρχές του 2013⁶ συνάντησε την αντίδραση τόσο των διδασκόντων σε πανεπιστήμια και ΤΕΙ,⁷ όσο και των τοπικών αρχών και της κοινωνίας στις περιοχές που θίγονται από τα προτεινόμενα μέτρα και τη μεταφορά τμημάτων ή και ιδρυμάτων. Τελικά ο ακαδημαϊκός χάρτης που δόθηκε στη δημοσιότητα τον Μάρτιο του 2013 περιλαμβάνει 405 τμήματα σε πανεπιστήμια και ΤΕΙ, έναντι των 534 που υπήρχαν πριν από την εφαρμογή του σχεδίου.⁸

Οι προαναφερθείσες εξελίξεις σηματοδοτούν το πρώτο κύμα μαζικοποίησης της ανώτατης εκπαίδευσης.⁹ Αντίστοιχα, το δεύτερο κύμα ήταν αποτέλε-

4. Το σχέδιο έλαβε τη χαρακτηριστική ονομασία «Καλλικράτης στην ανώτατη εκπαίδευση». Βλ. ενδεικτικά http://news.kathimerini.gr/4dcgi/_w_articles_ell_2_26/08/2010_412685, <http://www.enet.gr/?i=issue.el.home&date=14/11/2010&cid=223609> (πρόσβαση 15.12.2012).

5. Βλ. ενδεικτικά <http://www.ethnos.gr/article.asp?catid=22767&subid=2&pubid=63690987>, <http://www.tovima.gr/society/article/?aid=487946> (πρόσβαση 15.12.2012).

6. http://www.minedu.gov.gr/publications/docs2013/130131_sxedio_athhna_deltio_typos.pdf (πρόσβαση 31.01.2013).

7. <http://www.alfavita.gr/arthra/%CE%BF%CF%83%CE%B5%CF%80-%CF%84%CE%B5%CE%B9-%CF%83%CF%87%CE%B5%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%AC-%CE%BC%CE%B5-%CF%84%CE%BF%CF%83%CF%87%CE%AD%CE%B4%CE%B9%CE%BF-%CE%B1%CE%B8%CE%B7%CE%BD%CE%AC> και <http://www.inews.gr/240/apopsi-tis-posdep-gia-to-schedio-athina.htm> (πρόσβαση 8.2.2013).

8. http://www.esos.gr/article/eidisis-tritovathmia-ekpaidefsi/teliko_sxedio_athina_ta_405_tmimata, <http://www.megatv.com/megagegonota/article.asp?catid=27369&subid=2&pubid=30760475> και http://www.esos.gr/uploads/axiologisi/neos_akadhmaikos_xartis.pdf (πρόσβαση 23.3.2013).

9. Τη δεκαετία του 1970 οι υπομήφιοι για εισαγωγή σε ΑΕΙ και ανώτερα εκπαιδευτικά ιδρύματα κυμαίνονταν μεταξύ 80.000 και 91.000 ατόμων περίπου, ενώ οι θέσεις σε πανεπιστήμια (που ήταν τότε τα μόνα ΑΕΙ) δεν ξεπέρασαν τις 14.500 (το 1979 οι θέσεις ήταν 12.500). Από το 1980 ως το 1986 ο αριθμός των εισακτέων αυξήθηκε σημαντικά παραμένοντας ακολούθως σχετικά στάσιμος ως το 1997. Για τη μετέπειτα περίοδο αναφέρουμε ενδεικτικά ότι οι εισακτέοι σε πανεπιστήμια και ΤΕΙ ήταν 54.500 (27.800 στα πανεπιστήμια) το 1997 και 85.500 (39.000 σε πανεπιστήμια) το 2000. Π. Κυπριανός - Μ. Κονιόρδος, «Η Απομυθο-

σμα της αλλαγής του συστήματος εισαγωγής υποψήφιων φοιτητών στα ΑΕΙ τη δεκαετία του 2000 και της ανωτατοποίησης των Τεχνολογικών Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων. Έτσι, ο αριθμός των εισακτέων στα ΑΕΙ αυξήθηκε σημαντικά, φτάνοντας στα τέλη της δεκαετίας του 2010 τα 88.000 άτομα. Ενδιαφέρον έχει ότι ο αριθμός των υποψηφίων έχει αυξηθεί σε σχέση με τη δεκαετία του 1970, αλλά κυρίως ως αποτέλεσμα της αύξησης του πληθυσμού και όχι λόγω της μεταβολής της ζήτησης για ανώτατη εκπαίδευση (από τους 91.000 περίπου υποψηφίους το 1979 στους 115.000 το ακαδημαϊκό έτος 2011-2012).¹⁰

Η ολοκλήρωση της ανώτατης εκπαίδευσης στη χώρα συνδυάζεται με την αναγνώριση της λειτουργίας μεταπτυχιακών προγραμμάτων σπουδών (ΠΜΣ) (νόμος 2083/1992) στα ΑΕΙ. Με αυτά κατέστη για πρώτη φορά δυνατή η πραγματοποίηση σπουδών μεταπτυχιακού επιπέδου στην Ελλάδα, γεγονός που συνέβαλε καθοριστικά στην περαιτέρω ανάπτυξη του χώρου της ανώτατης εκπαίδευσης, καθώς επέτρεψε την εισροή νέου ανθρώπινου δυναμικού στο σύστημα (μεταπτυχιακοί φοιτητές, υποψήφιοι διδάκτορες κ.λπ.).

Όσον αφορά τους πόρους, τα ΑΕΙ χρηματοδοτούνται από το Υπουργείο Παιδείας για την κάλυψη των λειτουργικών δαπανών τους (θεσμική χρηματοδότηση), διατηρώντας παράλληλα ακαδημαϊκή και σχετική διοικητική αυτοτέλεια. Παρόλα αυτά ο βαθμός εξάρτησής τους από το κράτος παραμένει μεγάλος, καθώς ο κρατικός προϋπολογισμός και το πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων αποτελούν τις σημαντικότερες πηγές χρηματοδότησής τους, ενώ δύο βασικές παράμετροι για τη λειτουργία τους – η διαχείριση της σχέσης εργασίας του διδακτικού προσωπικού και η επιλογή των φοιτητών – εναπόκεινται αποκλειστικά στο κράτος, με τα ιδρύματα να είναι κατεξοχήν λήπτες πολιτικής.¹¹

Πέρα από τους ενδογενείς παράγοντες που καθορίζουν το εθνικό σύστημα ανώτατης εκπαίδευσης (υπουργείο, ακαδημαϊκή κοινότητα κ.λπ.), σε αυτό επιδρούν και εξωγενείς παράγοντες που προκύπτουν κυρίως από τη δράση της Ε.Ε. Στο συγκεκριμένο πλαίσιο οι δύο τομείς, της έρευνας και της ανώτατης εκπαίδευσης, εμφανίζουν σημαντικές ομοιότητες ως προς τη μέθοδο που ακολουθείται, δηλαδή την ανοιχτή μέθοδο συντονισμού και την παραγωγή «ήπιου δικαίου» (soft law).

ποίηση του Πανεπιστημίου: “Αιώνιοι Φοιτητές” και Εγκατάλειψη Σπουδών», *Σύγχρονη Εκπαίδευση*, τχ. 132, Σεπτέμβριος-Οκτώβριος 2003, σ. 26-27.

10. http://news.kathimerini.gr/4dcgi/_w_articles_ell_2_11/05/2011_441734 (πρόσβαση 14.11.2012).

11. Θ. Πελαγίδης - Μ. Μπτόπουλος, *Ανάλυση της ελληνικής οικονομία. Η προσοδοθηρία και οι μεταρρυθμίσεις*, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2006, σ. 219, 249.

Αν και η διαφορά στα επίπεδα της κοινοτικής χρηματοδότησης είναι σημαντική (υπέρ της έρευνας και της τεχνολογίας), η υπερεθνική επίδραση στο εγχώριο σύστημα ανώτατης εκπαίδευσης είναι μεγαλύτερη σε σχέση με την αντίστοιχη στον τομέα της έρευνας, καθώς από τα τέλη της δεκαετίας του 1990 μια από τις παραμέτρους που ορίζουν το πλαίσιο της εθνικής πολιτικής, εντοπίζεται στο υπερεθνικό, διακυβερνητικό επίπεδο πέρα της Ε.Ε., δηλαδή στη «διαδικασία της Μπολόνια» και τον Ευρωπαϊκό Χώρο Ανώτατης Εκπαίδευσης (ΕΧΑΕ).

β. Εξάρτηση της πολιτικής από την «ιστορική τροχιά» και τα αίτια μεταβολής της

Η απόφαση για την επέκταση της ανώτατης εκπαίδευσης στην Ελλάδα ακολουθεί την αυξημένη ζήτηση της κοινωνίας για σπουδές πανεπιστημιακού επιπέδου η οποία ανταποκρίνεται στην επιδίωξη για ατομική βελτίωση, κοινωνική ανέλιξη και επαγγελματική αποκατάσταση. Η δημιουργία όμως των ιδρυμάτων έγινε πολλές φορές απρογραμμάτιστα, με κριτήρια τα οποία σχετίζονταν με την ικανοποίηση αιτημάτων των τοπικών κοινωνιών, στην προσπάθεια αναθέρμανσης των οικονομιών τους μέσω της προσέλκυσης φοιτητικού πληθυσμού και όχι βάσει των πραγματικών αναγκών της ελληνικής αγοράς εργασίας ή ενός συγκροτημένου τρόπου ανάπτυξης της περιφέρειας και του συστήματος της ανώτατης εκπαίδευσης.¹² Αποτέλεσμα του πρόχειρου τρόπου επέκτασης της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης ήταν να μετριαστεί η ακαδημαϊκή ποιότητα, να μην εξυπηρετείται η βασική αποστολή των ιδρυμάτων (εκπαίδευση, έρευνα, ανάπτυξη) και να μην υπάρχει διάδραση με την τοπική κοινωνία· περαιτέρω η επίδραση στις τοπικές οικονομίες και την παραγωγή ήταν μάλλον περιορισμένη.¹³

Πέρα από τη διεύρυνση του συστήματος της ανώτατης εκπαίδευσης, παρατηρήθηκε μια σχετική στασιμότητα ως και τη δεκαετία του 1990. Οι εξελίξεις που μεταβάλλουν αυτή την κατάσταση θα μπορούσαν να χαρακτηρισθούν ως διατάραξη της ακολουθούμενης ως τότε «ιστορικής τροχιάς». Οι βασικότερες αλλαγές εντοπίζονται στην ανωτατοποίηση των ΤΕΙ (νόμος 2817/2000), στη θέσπιση του συστήματος κεντρικής αξιολόγησης των ιδρυ-

12. Λ. Λαμπριανίδης, *Περιφερειακά πανεπιστήμια στην Ελλάδα. Από το αίτημα για στρατόπεδα νεοσυλλέκτων στο αίτημα για περιφερειακά πανεπιστήμια*, Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη 1993, σ. 62-63.

13. L. Labrianidis, «The Greek University Stranded in the Policy of Establishing Regional Universities», *European Planning Studies*, τόμ. 18, τχ. 12, 2010, σ. 2009, 2012, 2022.

μάτων ανώτατης εκπαίδευσης με την ίδρυση της ΑΔΙΠ (νόμος 3374/2005),¹⁴ στην υποχρέωση αναγνώρισης των τίτλων σπουδών των παραρτημάτων των ξένων πανεπιστημίων στην Ελλάδα και στις οριζόντιου τύπου μεταρρυθμίσεις –το 2007 και το 2011– που αποσκοπούν στη μεταβολή του τρόπου λειτουργίας και οργάνωσης των ΑΕΙ.¹⁵

Για μεθοδολογικούς λόγους διακρίνουμε τις κατά οριζόντιο τρόπο μεταρρυθμίσεις της ανώτατης εκπαίδευσης (που προκύπτουν ως εγχώρια ανάγκη και απόφαση για την αλλαγή του εθνικού συστήματος ανώτατης εκπαίδευσης) από τις στοχευμένες μεταβολές που οφείλονται στις διεθνείς υποχρεώσεις της χώρας. Και αυτό διότι στην πρώτη περίπτωση παρατηρούμε «εκτοπισμό»¹⁶ στην εξέλιξη της συγκεκριμένης δημόσιας πολιτικής, ως μια μεταβολή που θέτει υπό αμφισβήτηση τις υφιστάμενες οργανωτικές φόρμες και πρακτικές, ενώ στη δεύτερη οι αλλαγές εμφανίζονται περισσότερο με τη μορφή της «στρωματοποίησης», δηλαδή κυρίως προσθετικά σε ήδη υπάρχοντες θεσμούς. Παρόλα αυτά είναι σαφές ότι και στη δεύτερη περίπτωση ορισμένες αλλαγές στην εθνική πολιτική έχουν τον χαρακτήρα του εκτοπισμού, καθώς εισάγουν κανόνες από το εξωτερικό, για τους οποίους δεν υπήρχε εγχώρια παράδοση, όπως το σύστημα αξιολόγησης των ιδρυμάτων ανώτατης εκπαίδευσης.

Μέρος αυτών των εξελίξεων οφείλεται σε αποφάσεις που λαμβάνονται σε υπερεθνικό επίπεδο (Ε.Ε., «διαδικασία της Μπολόνια») και στις συναφείς υποχρεώσεις που αναλαμβάνει η χώρα, καθώς το υπερεθνικό επίπεδο (κοινωνικό ή άλλο) υπεισέρχεται και σε ζητήματα ρύθμισης, τα οποία όμως δεν επιβάλλει στο εθνικό (εκτός από την περίπτωση της αναγνώρισης των πτυχίων των παραρτημάτων των ξένων πανεπιστημίων στην Ελλάδα, όπου εμπλέκε-

14. Η Αρχή Διασφάλισης και Πιστοποίησης της Ποιότητας στην Ανώτατη Εκπαίδευση (ΑΔΙΠ) είναι ανεξάρτητη διοικητική αρχή που εποπτεύεται απευθείας από τον Υπουργό Παιδείας και το έργο της βασίζεται σε εκθέσεις αξιολόγησης, τόσο εσωτερικές (από τους ίδιους τους αξιολογούμενους), όσο και εξωτερικές με τη συμμετοχή εξωτερικών αξιολογητών (<http://www.hqaa.gr/>, πρόσβαση 14.11.2012).

15. Πέρα των νόμων που αναφέρουμε, τη δεκαετία του 1990 και κυρίως τη δεκαετία του 2000 ψηφίσθηκαν και άλλοι που αφορούν τη ρύθμιση της λειτουργίας επιμέρους στοιχείων του συστήματος ανώτατης εκπαίδευσης. Αυτοί όμως δεν αποτελούν μεταρρυθμίσεις του υπάρχοντος καθεστώτος ή σημεία καμπής της ακολουθούμενης πολιτικής. Αντίθετα, η συζήτηση για τη λειτουργία μη κρατικών πανεπιστημίων αποτελεί μείζονα μεταβολή της ιστορικής τροχιάς στην περίπτωση της εθνικής πολιτικής, αν και επιλέγουμε να μην κάνουμε σχετική αναφορά, διότι η ανάλυση αυτή ξεπερνά την άσκηση της δημόσιας πολιτικής και συνδέεται με ζητήματα συνταγματικής φύσης.

16. W. Streeck - K. Thelen, «Introduction: institutional change in advanced political economies», *ό.π.*, σ. 19.

ται η πολιτική ανταγωνισμού της Ε.Ε.). Άρα οι μεταβολές προκύπτουν από δεσμεύσεις των υπουργών παιδείας για ανάληψη δράσης και προώθηση των συμφωνηθέντων, έχουμε δηλαδή μια πρακτική πολυεπίπεδης συνεργασίας και ανταλλαγής καλών πρακτικών μεταξύ των κρατών.¹⁷

Με αυτόν τον τρόπο προκαλούνται ορισμένες αλλαγές μεταρρυθμιστικού ή εκουγχρονιστικού τύπου στην ακολουθούμενη πολιτική, αλλά και στην οργάνωση του εγχώριου συστήματος ανώτατης εκπαίδευσης, αν και δεν παρατηρείται επιβολή μιας υπερεθνικής πολιτικής. Η συμμετοχή της χώρας στη διακρατική συνεννόηση προϋποθέτει πάντως την εναρμόνιση με τα συμφωνηθέντα, γεγονός που ασκεί έμμεσα πίεση για την εξέλιξη της εθνικής πολιτικής, στοιχείο που διαφοροποιεί τον τομέα της ανώτατης εκπαίδευσης από εκείνο της έρευνας και της τεχνολογίας. Έτσι ο ΕΧΑΕ έχει επηρεάσει σαφώς την αντίστοιχη εθνική πολιτική, παρότι μόνο το 1% της συνολικής δημόσιας χρηματοδότησης στην Ευρώπη αφορά κονδύλια της Ε.Ε., ενώ το υπόλοιπο 99% προέρχεται από εθνικούς πόρους (τα αντίστοιχα ποσοστά στην περίπτωση της έρευνας και της τεχνολογίας είναι 6%-94%).¹⁸

Στόχος της διαδικασίας της Μπολόνια και του ΕΧΑΕ είναι η επίτευξη σχετικής ομοιογένειας και συγκρισιμότητας μεταξύ των εθνικών συστημάτων ανώτατης εκπαίδευσης, η προσπάθεια αντιμετώπισης των προκλήσεων της παγκοσμιοποίησης και η αναβάθμιση της παρεχόμενης εκπαίδευσης στην Ευρώπη. Βασικό σημείο των συμφωνηθέντων αποτελεί η επιδίωξη ύπαρξης μιας περισσότερο ενοποιημένης αγοράς εργασίας που θα συμβάλει στην ευκολότερη κυκλοφορία των εργαζομένων και των υπηρεσιών στην Ε.Ε. (διευκόλυνση της τέταρτης ελευθερίας της ενιαίας αγοράς), μέσω της αντιστοίχισης και της αναγνώρισης των πτυχίων των ευρωπαϊκών ιδρυμάτων ανώτατης εκπαίδευσης, στοιχεία που λείπουν από τον τομέα έρευνας και τεχνολογίας.

Το γεγονός ότι η Ε.Ε. εντάσσει τόσο τον τομέα της ανώτατης εκπαίδευσης, όσο και εκείνο της έρευνας και τεχνολογίας στο επίκεντρο της «αναπτυξιακής πολιτικής» της, οδηγεί στην «εργαλειοποίηση» των δύο πολιτικών που τονίζουν πλέον τον λειτουργικό-οικονομικό προσανατολισμό τους στην οπάθεια επίτευξης βιώσιμης οικονομικής ανάπτυξης, αύξησης της απασχόλησης

17. Ν. Παπαδάκης, «Η εκπαιδευτική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης», στο Ν. Μαραβέγιας - Μ. Τσινιζέλης (επιμ.), *Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση. Οργάνωση και πολιτικές*. 50 Χρόνια, Εκδόσεις Θεμέλιο, Αθήνα 2007, σ. 755.

18. J. Ritzgen - L. Soete, «Research, Higher Education and Innovation: Redesigning European Governance in a Period of Crisis», *Notre Europe, Project How to spend better together*, Policy Paper 49, 2011, σ. 8.

και ολοκλήρωσης της ενιαίας αγοράς.¹⁹ Έτσι όμως υπάρχει ο κίνδυνος υπονόμευσης του ακαδημαϊκού ρόλου της ανώτατης εκπαίδευσης,²⁰ με συνέπεια η ακαδημαϊκή κοινότητα να είναι καχύποπτη ή αρνητική έναντι των αλλαγών που προτείνονται. Σε αυτό το πλαίσιο η Ελλάδα «συμμορφώνεται» άλλοτε σχετικά άμεσα, άλλοτε με σχετική δυσκολία ή και κατόπιν σημαντικής καθυστέρησης.

Πιο συγκεκριμένα το πλαίσιο που προέκυψε για τη συνάφεια των εθνικών συστημάτων ανώτατης εκπαίδευσης και των κύκλων σπουδών οδήγησε στην ανωτατοποίηση των ΤΕΙ, εξέλιξη που, παρότι προκάλεσε την αντίδραση της πανεπιστημιακής κοινότητας, τελικά εγκρίθηκε με τη στήριξη από την πλειοψηφία των ΤΕΙ.²¹

Επίσης καθώς οι χώρες συγκρίνουν όλο και περισσότερο τα εκπαιδευτικά τους συστήματα, προέκυψε η ανάγκη συστηματοποίησης της αξιολόγησης των ιδρυμάτων ανώτατης εκπαίδευσης. Στην ελληνική περίπτωση το εγχείρημα αντιμετώπισε αντιδράσεις, αγνοήθηκε αρχικά από ορισμένα ΑΕΙ, οργανώθηκε τμηματικά (ο νόμος ψηφίστηκε το 2005, αλλά η ΑΔΙΠ συγκροτήθηκε το 2006), τελικά όμως εγκρίθηκε και εφαρμόζεται έστω με χρονική υστέρηση.

Από την άλλη πλευρά, η ανάγκη συγκρισιμότητας των πτυχίων και η προσπάθεια αύξησης της κινητικότητας του ακαδημαϊκού προσωπικού στην Ευρώπη οδήγησε και σε υιοθέτηση κοινών εργαλείων, όπως το σύστημα μεταφοράς και συσώρευσης διδακτικών μονάδων (ECTS). Σε αυτή την περίπτωση, και παρότι υπάρχει διεθνής υποχρέωση της χώρας, ανακύπτουν γραφειοκρατικές δυσκολίες και καθυστερήσεις που προκύπτουν από τη ψήφιση νόμων, την έκδοση υπουργικών αποφάσεων, αλλά και την τελική εφαρμογή

19. A. Gornitzka, «Coordinating Policies for a “Europe of Knowledge”. Emerging Practices of the Open Method of Coordination in Education and Research», *Arena Centre for European Studies*, Working Paper αρ. 16, Μάρτιος 2005, σ. 16-17. Η. Walkenhorst, «Explaining Change in EU Education Policy», *Journal of European Public Policy*, τόμ. 15, τχ. 4, 2008, σ. 569.

20. Α. Μοσχονάς, «Η εκπαιδευτική πολιτική της Ε.Ε. και η Ελλάδα: τάσεις και προοπτικές ιδιαίτερα στην τριτοβάθμια εκπαίδευση», στο Ν. Μαραβέγιας - Θ. Σακελλαρόπουλος (επιμ.), *Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και Ελλάδα. Οικονομία, κοινωνία, πολιτικές*, Εκδόσεις Διώνικος, Αθήνα 2006, σ. 339.

21. Έχει ενδιαφέρον ότι συχνά παρατηρείται διαφοροποίηση ως προς την αντιμετώπιση των προτάσεων για αλλαγές μεταξύ του εκπαιδευτικού προσωπικού των πανεπιστημίων και του εκπαιδευτικού προσωπικού των ΤΕΙ –που μέσα από αυτή τη διαδικασία αναβαθμίζουν τη θέση τους. Φ. Ασοδεράκη, «Ο εξευρωπαϊσμός της ελληνικής ανώτατης εκπαίδευσης (1999-2009)», στο Ν. Μαραβέγιας (επιμ.), *Εξευρωπαϊσμός στο μεσογειακό χώρο*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2011, σ. 312.

των προβλεπόμενων από τους αρμόδιους φορείς, με αποτέλεσμα η εισαγωγή του συγκεκριμένου συστήματος, που προβλέφθηκε με νόμο το 2005 (ν. 3374) να ενεργοποιηθεί το 2007 και να υιοθετηθεί χωρίς ουσιαστικό αντίκρισμα σε περιπτώσεις πολλών τμημάτων.

Όσον αφορά τις εξελίξεις που χαρακτηρίζουμε ως οριζόντιες μεταρρυθμίσεις στην ανώτατη εκπαίδευση, αυτές δεν συνδέονται με συγκεκριμένες δεσμεύσεις της χώρας από τη συμμετοχή της στη διαδικασία της Μπόλονια, αλλά σχετίζονται άμεσα με το εγχώριο ζήτημα του εκσυγχρονισμού του συστήματος ανώτατης εκπαίδευσης. Έμμεσα η διεθνής αλληλεξάρτηση (οικονομική, ακαδημαϊκή κ.ά.) μεταφέρει εγχώρια τη βούληση συγκρότησης μιας εκπαιδευτικής αγοράς –στην οποία τα πανεπιστήμια θα είναι βασικοί δρώντες–, τη διαμόρφωση του σύγχρονου πανεπιστημίου, στο οποίο αναπτύσσονται ανταγωνιστικές δομές και οργανωσιακές πρακτικές και την εμπέδωση του μικρότερου δυνατού ρόλου του Δημοσίου.²² Εξάλλου η τάση που έχει επικρατήσει διεθνώς ως προς την πολιτική για την ανώτατη εκπαίδευση μετατοπίζει τη δημόσια παρέμβαση από τον έλεγχο των πανεπιστημίων στην επίβλεψη, ενώ αναπτύσσεται η ιδέα της λογοδοσίας των ιδρυμάτων έναντι της κοινωνίας, προκειμένου να αποδειχθεί ότι τα δημόσια κονδύλια αξιοποιούνται με αποτελεσματικό τρόπο.²³

Οι μεταρρυθμίσεις αυτές είναι συνήθως «βαριές», καθώς δεν έχουν λυθεί παλαιότερα θεσμικά και δομικά προβλήματα των ΑΕΙ, με αποτέλεσμα να ανακύπτουν ταυτόχρονα συνταγματικά, νομικά και οργανωτικά ζητήματα, δημιουργώντας πρόβλημα υπερφόρτωσης στις μεταρρυθμιστικές διαδικασίες και πολλαπλασιάζοντας τις αντιδράσεις.²⁴ Τη δεκαετία του 2000 η μεταρρυθμιστική «ατζέντα» επικεντρώθηκε κυρίως στην αναθεώρηση του άρθρου 16 του Συντάγματος και στο ζήτημα της δυνατότητας ίδρυσης ιδιωτικών πανεπιστημίων στην Ελλάδα, στην τροποποίηση της νομοθεσίας για το άσυλο και την

22. Π. Ζέρη, «Η κρίση του δημόσιου πανεπιστημιακού συστήματος την εποχή της “κοινωνίας της γνώσης”», στο Α. Δημητρόπουλος - Ν. Μαραβέγιας - Α. Μπτοός (επιμ.), *Το Πανεπιστήμιο σήμερα. Όψεις της κρίσης και βήματα προσαρμογής*, Εκδόσεις Θεμέλιο, Αθήνα 2010, σ. 124-125.

23. A. Amaral, «Higher education in the process of European integration, globalizing economies and mobility of students and staff», στο J. Huisman - P. Maasen - G. Neave (επιμ.), *Higher Education and the Nation State. The International Dimension of Higher Education*, Pergamon, Οξφόρδη 2007, σ. 129.

24. Δ. Σωτηρόπουλος, «Γιατί απέτυχε η μεταρρύθμιση των ελληνικών πανεπιστημίων;», στο Α. Δημητρόπουλος - Ν. Μαραβέγιας - Α. Μπτοός (επιμ.), *Το Πανεπιστήμιο σήμερα. Όψεις της κρίσης και βήματα προσαρμογής*, ό.π., σ. 116.

τύχη των «αιώνιων φοιτητών», καθώς και στον τρόπο σύστασης σωμάτων για την εκλογή και την εξέλιξη του διδακτικού προσωπικού (νόμος 3549/2007).

Η πιο πρόσφατη σχετική πρωτοβουλία ήταν ο νόμος 4009/2011 που αφορούσε κυρίως τη δομή και τη λειτουργία των ΑΕΙ, ανταποκρινόμενος αφενός στο εγχώριο αίτημα για αλλαγές (αν και ο προσανατολισμός των αλλαγών μπορεί να διαφέρει ανάλογα με την πηγή από όπου προέρχεται το αίτημα) και αφετέρου στη δυναμική που αναπτύσσει σταδιακά η Ε.Ε. στο ζήτημα του λεγόμενου «εκουγχρονισμού» των ιδρυμάτων ανώτατης εκπαίδευσης.

Η προσπάθεια μεταρρύθμισης βρήκε υποστηρικτές, δέχθηκε όμως και κριτική από τους άμεσα εμπλεκόμενους, δηλαδή από μερίδα της ακαδημαϊκής κοινότητας –λιγότερο από το συνδικαλιστικό όργανο των μελών ΔΕΠ (ΠΟΣΔΕΠ) και περισσότερο από τη Σύνοδο των Πρυτάνεων– με αποτέλεσμα να σημειώνεται καθυστέρηση και εμπλοκή στην εφαρμογή της. Και αυτό παρότι η ανώτατη εκπαίδευση αποτέλεσε με αυτή την αφορμή –τουλάχιστον φαινομενικά– σημείο αυξανόμενης σύγκλισης των δύο κύριων κομμάτων εξουσίας της Μεταπολίτευσης.²⁵

Το παράθυρο για αλλαγές «άνοιξε» με την αλλαγή Υπουργού τον Μάρτιο του 2012, ενώ ο πρώτος νόμος που ψήφισε η κυβέρνηση που προέκυψε μετά τις εκλογές του Ιουνίου 2012 ήταν ο τιτλοφορούμενος «Ρυθμίσεις θεμάτων Ανώτατων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων και άλλες διατάξεις» ο οποίος, σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση, έχει ως στόχο την αντιμετώπιση των δυσχερειών που δημιουργήθηκαν στη διοίκηση των ΑΕΙ από τον νόμο 4009/2011. Το τελικό αποτέλεσμα δυσaráεστησε εκείνους που ήταν υπέρ της μεταρρύθμισης, οι οποίοι χαρακτήρισαν τις νέες ρυθμίσεις «οπισθοδρόμηση» ή αντιμεταρρύθμιση,²⁶ χωρίς να κατευνάσει τις αντιρρήσεις και τις επιφυλάξεις του μέρους εκείνου της ακαδημαϊκής κοινότητας που ήταν αντίθετο στις αλλαγές.²⁷

Τελικά οι οριζόντιου τύπου μεταρρυθμίσεις συχνά δεν έχουν επιτυχή κατάληξη, διότι τα συλλογικά όργανα του εκπαιδευτικού προσωπικού και των φοιτητών υποστηρίζουν κατά κανόνα τη διατήρηση της υφιστάμενης κατάστασης,²⁸ η οποία τους εξυπηρετεί βραχυπρόθεσμα, και δεν ευνοούν αλλα-

25. Ο «νόμος Διαμαντοπούλου» (4009/2011) ψηφίσθηκε στη Βουλή από ευρεία πλειοψηφία βουλευτών (ΠΑΣΟΚ, Ν.Δ.).

26. <http://www.ethnos.gr/article.asp?catid=22768&subid=2&pubid=63691722> (πρόσβαση 1.8.2012).

27. <http://news.in.gr/greece/article/?aid=1231207465> (πρόσβαση 1.8.2012).

28. K. Featherstone - D. Papadimitriou, *The Limits of Europeanization. Reform Capacity and Policy Conflict in Greece*, Palgrave Macmillan, Hampshire 2008, σ. 203.

γές με μεγάλο βαθμό αβεβαιότητας για τα συμφέροντά τους.²⁹ Η ανεπαρκής διαβούλευση των επικείμενων κάθε φορά αλλαγών, ως αποτέλεσμα της έλλειψης εμπιστοσύνης μεταξύ της πολιτείας και των ΑΕΙ, επιτείνει τις αντιδράσεις οδηγώντας σε παρεμφερείς ανατροφοδοτικές αρνητικές συνέπειες.³⁰ Για την αντιμετώπισή τους επιχειρήθηκε η εμπλοκή του Εθνικού Συμβουλίου Παιδείας (ΕΣΥΠ)³¹ με τη διενέργεια εθνικού διαλόγου, αυτός όμως είναι ενίοτε προσχηματικός, ενώ οι αλλαγές παρουσιάζονται ως διεθνείς υποχρεώσεις της χώρας, οπότε η διαδικασία δεν συμβάλλει στη συναινετική επίλυση των ζητημάτων και στην ομαλή υιοθέτηση των αλλαγών, επηρεάζοντας την αποτελεσματικότητά τους. Το αποτέλεσμα της αντιπαράθεσης είναι η υιοθέτηση της προτεινόμενης αλλαγής με μεγάλες δυσκολίες, ο μετριασμός του μεταρρυθμιστικού ρεύματος ή και η πλήρης ακύρωση των πρωτοβουλιών. Μάλιστα η ένταση των αντιδράσεων μιας δυναμικής μειοψηφούσας –κατά κύριο λόγο– μερίδας της πανεπιστημιακής κοινότητας (ή ο φόβος για αυτές) είναι τέτοια που οι νόμοι-μεταρρυθμίσεις εφαρμόζονται οριακά από τα εμπλεκόμενα μέρη, με την ανοχή της εκάστοτε πολιτικής ηγεσίας, ακόμα κι εκείνης που τους ψήφισε.

Από τη μέχρι τώρα ανάλυση προκύπτει ότι ο τομέας της ανώτατης εκπαίδευσης έχει εξελιχθεί θεσμικά με την πάροδο των ετών, υποκείμενος σε σημαντικές μεταβολές, ένα στοιχείο που τον διαφοροποιεί σε σημαντικό βαθμό από τον τομέα έρευνας και τεχνολογίας, όπως θα δούμε στη συνέχεια. Η πολιτική για την ανώτατη εκπαίδευση εκουγχρόνισε το εγχώριο σύστημα διευρύνοντας και επεκτείνοντάς το, αν και κατά τις δεκαετίες του 1980 και του 1990 σημειώθηκε μια θεσμική ακινησία, η οποία διακόπηκε τη δεκαετία του 2000 με πρωτοβουλίες διαδοχικών κυβερνήσεων, εξαιτίας «[τ]η[ς] συχνά εσπευσμένη[ς] υιοθέτηση[ς] υπερεθνικά επι-καθορισμένων προτεραι-

29. Θ. Πελαγίδης - Μ. Μπιστόπουλος, *Ανάλυση της ελληνικής οικονομίας. Η προσοδοθρία και οι μεταρρυθμίσεις*, ό.π., σ. 251, 263.

30. Ν. Παπαδάκης, «Μια τόσο βολική αυταπάτη... Οργάνωση συμφερόντων και ιδεολογικοπολιτικές παράμετροι του μεταρρυθμιστικού εκκρεμούς στην Ανώτατη Εκπαίδευση μετά το '82», στο Δ. Κλαδής - Ξ. Κοντιάδης - Γ. Πανούσης (επιμ.), *Η μεταρρύθμιση του ελληνικού Πανεπιστημίου*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2007, σ. 76.

31. Το Εθνικό Συμβούλιο Παιδείας (ΕΣΥΠ) αποτελείται από την Ολομέλεια και τρία επιμέρους Συμβούλια: το Συμβούλιο Ανώτατης Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης (ΣΑΠΕ), το Συμβούλιο Ανώτατης Τεχνολογικής Εκπαίδευσης (ΣΑΤΕ) και το Συμβούλιο Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης (ΣΠΑΕ). Με την υπάρχουσα δομή το ΕΣΥΠ λειτουργεί από το 2003 (http://www.esyp.gr/index.php?option=com_content&view=article&id=87:2012-02-07-11-56-59&catid=44:2011-09-15-11-30-50&Itemid=54, πρόσβαση 14.11.2012).

στίτων (χωρίς πάντα τον απαραίτητο έλεγχο της βιωσιμότητάς τους)».³²

3. Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΡΕΥΝΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

α. Χαρτογράφηση της έρευνας και βασικά στοιχεία της πολιτικής

Η Γενική Γραμματεία Έρευνας και Τεχνολογίας (ΓΓΕΤ) του Υπουργείου Παιδείας και Θρησκευμάτων, Πολιτισμού και Αθλητισμού είναι αρμόδια για τη χάραξη και την υλοποίηση της αντίστοιχης εθνικής πολιτικής. Σε αυτή υπάγονται ορισμένα δημόσια ερευνητικά κέντρα και τεχνολογικοί φορείς, ενώ άλλα κέντρα και ινστιτούτα υπάγονται σε διαφορετικά υπουργεία, ανάλογα με την τομεακή τους εξειδίκευση.³³ Ο βαθμός συγκέντρωσης επομένως του ερευνητικού χώρου είναι μικρός –κυριαρχεί η πολυδιάσπαση. Η κατάσταση επιδεινώνεται περαιτέρω εξαιτίας της μικρής ουσιαστικής σχέσης που έχει διαχρονικά η ΓΓΕΤ με τον μεγαλύτερο «παραγωγό γνώσης» της χώρας, τα ΑΕΙ, ακόμη και μετά τη μεταφορά της υπό την ίδια διοικητική σκέπη, δηλαδή το Υπουργείο Παιδείας.

Η δεκαετία του 1980 είναι η περίοδος που συγκροτείται το σύγχρονο ερευνητικό σύστημα της χώρας, στο πλαίσιο της συνολικότερης τάσης για αλλαγή και εκσυγχρονισμό που επικρατεί. Το 1982 ιδρύεται το Υπουργείο Έρευνας και Τεχνολογίας, το οποίο θα μετατραπεί το 1985 σε Γενική Γραμματεία Έρευνας και Τεχνολογίας· την ίδια περίοδο εισάγεται το νέο θεσμικό πλαίσιο, με τη ψήφιση του νόμου 1514/1985 που ρυθμίζει ουσιαστικά μέχρι σήμερα –με ορισμένες προσαρμογές– το εκτός ΑΕΙ ερευνητικό σύστημα, με διατάξεις που αφορούσαν μεταξύ άλλων τη λειτουργία των ερευνητικών κέντρων (προκήρυξη θέσης και θητεία για τον Διευθυντή Κέντρου/Ινστιτούτου, διαδικασία κρίσης και εκλογής ερευνητών κ.λπ.).

Εκείνη την εποχή εξάλλου το ερευνητικό σύστημα εμπλουτίζεται τόσο με

32. Ν. Παπαδάκης, «Μια τόσο βολική αυταπάτη... Οργάνωση συμφερόντων και ιδεολογικοπολιτικές παράμετροι του μεταρρυθμιστικού εκκρεμούς στην Ανώτατη Εκπαίδευση μετά το '82», *ό.π.*, σ. 75.

33. Πέρα από τα ερευνητικά κέντρα που εποπτεύονται από τη ΓΓΕΤ υπάρχουν τα Κέντρα και Γραφεία Έρευνας της Ακαδημίας Αθηνών, ερευνητικά κέντρα και ινστιτούτα που υπάγονται σε υπουργεία –πιο γνωστές περιπτώσεις είναι το πρώην Εθνικό Ίδρυμα Αγροτικής Έρευνας, το Κέντρο Προγραμματισμού & Οικονομικών Ερευνών (ΚΕΠΕ), το Ινστιτούτο Γεωλογικών και Μεταλλευτικών Ερευνών (ΙΓΜΕ) κ.λπ.– τα Κέντρα Τεχνολογικής Έρευνας των ΤΕΙ και τα Ερευνητικά Πανεπιστημιακά Ινστιτούτα (ΕΠΙ) διαφόρων πανεπιστημίων.

τον εκσυγχρονισμό και την επέκταση των ΑΕΙ, όσο και με την ίδρυση νέων ερευνητικών κέντρων και ινστιτούτων που συμπληρώνουν τις ερευνητικές δομές της χώρας. Παρά όμως τη δυναμική που εκδηλώθηκε τότε, δεν λήφθηκαν υπόψη οι διεθνείς εξελίξεις που κινούνταν προς την κατεύθυνση της θέσπισης μιας δημόσιας πολιτικής η οποία εξυπηρετούσε την αναπτυξιακή στρατηγική μέσω συγκεκριμένων τομεακών στόχων, δυναμικά ως τμήμα μιας ευρύτερης βιομηχανικής πολιτικής.³⁴

Το ίδιο διάστημα εμφανίζεται για πρώτη φορά και η επίδραση των κοινοτικών δράσεων για την έρευνα και την τεχνολογία στο ελληνικό σύστημα, καθώς θεσπίζεται η αντίστοιχη σύγχρονη δράση της Ε.Ε., με την καθιέρωση των Προγραμμάτων Πλαισίου (Π.Π.). Η σημασία της κοινοτικής πολιτικής για την έρευνα στην Ελλάδα είναι μεγάλη, αν και περιορίζεται στο χρηματοδοτικό σκέλος και δεν υπεισέρχεται σε ζητήματα ρύθμισης ή θεσμών, με αποτέλεσμα να είναι δυνατό να χαρακτηριστεί ως «λειπή» δημόσια πολιτική.

Ακόμα και έτσι το βασικό χαρακτηριστικό της εθνικής πολιτικής, η διαχρονική έλλειψη ενός χρηματοδοτικού προγράμματος το οποίο θα προβλέπει –δεσμευτικά για κάθε κυβέρνηση και σε βάθος χρόνου– συγκεκριμένο προϋπολογισμό για τη χρηματοδότηση ερευνητικών έργων σε προεπιλεγμένους επιστημονικούς χώρους, οδηγεί την εθνική ερευνητική δραστηριότητα σε σημαντική εξάρτηση από την αντίστοιχη κοινοτική δράση, όσον αφορά τις προκηρύξεις ερευνητικών έργων. Έτσι παρατηρείται το φαινόμενο η ερευνητική παραγωγή της χώρας να καθορίζεται έμμεσα από τις θεματικές προτεραιότητες που χρηματοδοτεί η Ε.Ε., οπότε δεν υφίσταται ζήτημα «σύγκλισης μιας υπάρχουσας πολιτικής προς έναν κοινοτικό μέσο όρο». Αντίθετα η εθνική δράση ετεροκαθορίζεται έμμεσα από την κοινοτική, τουλάχιστον στο πλαίσιο της χρηματοδότησης ερευνητικών έργων (project funding), γεγονός που υπερβαίνει τα όρια της συμβατικής συζήτησης περί εξευρωπαϊσμού.³⁵

Η έλλειψη ενός συγκροτημένου εθνικού χρηματοδοτικού πλαισίου έρευνας και τεχνολογίας στερεί τη χώρα από τη συγκρότηση και εφαρμογή μιας σύγχρονης πολιτικής και φανερώνει τον κατακερματισμό της ερευνητικής προσπάθειας και των ερευνητικών υποδομών, την απουσία σχεδίου για την ανάπτυξή τους και τον αποσπασματικό τρόπο με τον οποίο χρηματοδοτείται

34. Δ. Δενιόζος, «Τεχνολογική Πολιτική», στο Τ. Γιαννίτσος (επιμ.), *Βιομηχανική και τεχνολογική πολιτική στην Ελλάδα*, Εκδόσεις Θεμέλιο, Αθήνα 1993, σ. 221-222.

35. Ν. Μαραβέγιας - Χ. Χρυσομαλλίδης, «Ένα βήμα πέρα από τον εξευρωπαϊσμό: η περίπτωση της πολιτικής έρευνας στην Ελλάδα», στο Ν. Μαραβέγιας (επιμ.), *Εξευρωπαϊσμός στο μεσογειακό χώρο*, ό.π., σ. 342.

η έρευνα. Άμεσο αποτέλεσμα είναι η μη αποδοτική χρήση των περιορισμένων πόρων και η διατήρηση της ανεπαρκούς εγχώριας ζήτησης για έρευνα, ιδίως από την πλευρά της βιομηχανίας.

Παρόλα αυτά, ακολουθώντας το διεθνές κλίμα που είχε δημιουργηθεί από τα μέσα της δεκαετίας του 1990 σχετικά με τη σημασία της έρευνας και της τεχνολογίας για την οικονομική ανάπτυξη, οι εκάστοτε πολιτικές ηγεσίες διακήρυτταν τη σημασία της γνώσης, της εκπαίδευσης, της έρευνας και της καινοτομίας για την αναπτυξιακή στρατηγική της χώρας. Η επιχειρηματολογία αυτή κατέληγε σε δεσμεύσεις για ανάληψη πολιτικής δράσης στο μέλλον, ποτέ όμως δεν υπήρξε αντιστοιχία ανάμεσα στις αρχικές διακηρύξεις και τις αναληφθείσες δράσεις, πέρα από οριακές αλλαγές και ρυθμίσεις που είχαν καθαρά λειτουργικό χαρακτήρα.

Υπ' αυτές τις συνθήκες τα εθνικά έργα έρευνας και τεχνολογίας χρηματοδοτούνται είτε αυτόνομα από διάφορες υπηρεσίες –με απόλυτα κατακερματισμένο τρόπο που ελάχιστα προάγει την επιστήμη και ο οποίος εξυπηρετεί κυρίως πολιτικούς σκοπούς– είτε στην καλύτερη περίπτωση στο πλαίσιο των ΚΠΣ/ΕΣΠΑ, με τη ΓΓΕΤ να έχει κυρίως την ευθύνη υλοποίησής τους, χωρίς αυτό να εξασφαλίζει τη συνέχεια στη ροή της χρηματοδότησης και στην προκήρυξη των ερευνητικών έργων.

β. Εξάρτηση της πολιτικής από την «ιστορική τροχιά» και τα αίτια μεταβολής της

Στην πολιτική έρευνας και τεχνολογίας παρατηρείται διαχρονικά αδράνεια που μπορεί να εξηγηθεί από την έλλειψη ενδιαφέροντος εκ μέρους της πολιτικής ηγεσίας. Η τελευταία δεν προχωρά στην πραγματική –σε αντιδιαστολή με την ονομαστική– αναβάθμιση του συγκεκριμένου τομέα στην πολιτική ημερήσια διάταξη,³⁶ καθώς τη θεωρεί δυνητικά μια «δημόσια πολιτική πολυτελείας». Ακόμη κι αν η πολιτική ηγεσία δείξει το απαραίτητο ενδιαφέρον, η όποια μεταρρυθμιστική πρωτοβουλία προσκρούει στην ελλιπή οργάνωση της διοίκησης που συχνά δεν μπορεί να υποστηρίξει ένα τέτοιο εγχείρημα.³⁷

Αντίθετα η δραστηριότητα και η δυναμική εξαντλείται σε ρυθμίσεις λειτουργικού χαρακτήρα και σε καθημερινά ζητήματα διοίκησης, τα οποία θα έπρεπε να είναι λυμένα ή να μπορούν να λυθούν με σχετικά απλό τρόπο· όμως η μη

36. Erawatch, *ERAWATCH Research Inventory Report for: GREECE*, European Communities, Βρυξέλλες 2009, σ. 3.

37. Δ. Σωτηρόπουλος, «Γιατί απέτυχε η μεταρρύθμιση των ελληνικών πανεπιστημίων;», *ό.π.*, σ. 119.

λειτουργική οργάνωση των διοικητικών διαδικασιών, η γραφειοκρατική προσκόλληση σε αναποτελεσματικούς κανόνες και το δυσκίνητο σύστημα ελέγχου και λογοδοσίας –που αποτελούν στοιχεία της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα–³⁸ συναντώνται και στην περίπτωση της έρευνας και της τεχνολογίας.

Παρά την αναγνώριση της συμβολής της έρευνας στην οικονομική ανάπτυξη και την ανταγωνιστικότητα, είναι παράδοξο ότι διαχρονικά δεν αναλαμβάνεται καμία πολιτική πρωτοβουλία έμπρακτης ενίσχυσής της που θα συνέβαλε και στη μεταβολή του αναπτυξιακού προτύπου. Το φαινόμενο αυτό έχει ως αποτέλεσμα την εμπέδωση μιας αλληλουχίας, σύμφωνα με την οποία η πενιχρή χρηματοδότηση για ερευνητικές δραστηριότητες στην Ελλάδα έχει ως επακόλουθο την παραγωγή μέτριων ερευνητικών αποτελεσμάτων ή αποτελεσμάτων που δεν είναι ορατά και αμέσως αντιληπτά πέρα της επιστημονικής κοινότητας· η συνέπεια είναι να συντηρείται ένα προβληματικό και ανατροφοδοτούμενο πλέγμα σχέσεων μεταξύ έρευνας, πολιτικού κόσμου και κοινωνίας.³⁹

Πέρα από την εισαγωγή στοιχείων στη φορολογική πολιτική και τους αναπτυξιακούς νόμους που ευνοούν την έρευνα, την τεχνολογία και την καινοτομία, κυρίως από τη δεκαετία του 1990, η αδράνεια στην εθνική πολιτική αφορά κυρίως το θεσμικό και χρηματοδοτικό σκέλος. Η δημόσια πολιτική παρέμεινε ουσιαστικά αναλλοίωτη και υποβαθμισμένη, με τις σταθερές του συστήματος να είναι ουσιαστικά ίδιες από τη δεκαετία του 1980: το θεσμικό πλαίσιο παραπέμπει ακόμα κατά βάση στο νόμο 1514,⁴⁰ ο διαχωρισμός μεταξύ των ΑΕΙ και των δημόσιων ερευνητικών κέντρων διατηρείται, ενώ οι εθνικές ανταγωνιστικές προκλήσεις για ερευνητικά έργα γίνονται με μη τακτικό και συστηματοποιημένο τρόπο.

Μεταβολή των «ιστορικών τροχιών» –ή ακριβέστερα απόπειρα μεταβολής τους– υπήρξαν κατά χρονική σειρά η ψήφιση του νέου θεσμικού πλαισίου για την έρευνα και την τεχνολογία (νόμος 3653/2008), η απόφαση της κυβέρνησης να προχωρήσει σε συγχωνεύσεις και καταργήσεις ερευνητικών κέ-

38. G. Doukidis - S. Smithson, *Information Systems in the National Context. The Case of Greece*, Avebury, Aldershot 1995, σ. 226.

39. Ν. Μαραβέγιας, «Η επιστημονική έρευνα στην Ελλάδα: προβλήματα και προοπτικές», σε Γ. Δονάτος - Τ. Γιαννίτσος - Π. Καζάκος - Α. Μπρεδίμας, (επιμ.), *Μεταρρύθμιση στην Ανώτατη Εκπαίδευση*, Σάκκουλας, Αθήνα 2006, σ. 67, 73.

40. Ο νόμος αυτός έχει υποστεί τροποποιήσεις, με άλλους νόμους και προεδρικά διατάγματα, στη λογική των στρωματοποιήσεων κατά Streeck & Thelen («Introduction: institutional change in advanced political economies», *ό.π.*, σ. 22) όμως η φιλοσοφία του παραμένει σταθερή.

ντρων (καλοκαίρι του 2009) στην προσπάθεια εξοικονόμησης πόρων (αφού είχε διαφανεί ο δημοσιονομικός εκτροχιασμός της χώρας), η μεταφορά της ΓΓΕΤ από το Υπουργείο Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας στο Υπουργείο Παιδείας, Διά Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων (φθινόπωρο του 2009), καθώς και η σχετική κινητικότητα του Υπουργείου Παιδείας στις αρχές του 2012 (διαβούλευση για τον νέο νόμο, αναδιάρθρωση του ερευνητικού ιστού και περιεχόμενο ενός «εθνικού Π.Π.»).⁴¹

Τα αίτια που προκάλεσαν τις απόπειρες μεταβολής της «ιστορικής τροχιάς» δεν αφορούν την επιβολή κανόνων και ρυθμίσεων από το εξωτερικό (Ε.Ε. ή άλλη υπερεθνική συμφωνία), αλλά την ίδια την κατάσταση του ερευνητικού ιστού, τις πρωτοβουλίες του πολιτικού προσωπικού και εν μέρει τη δημοσιονομική κρίση. Πιο αναλυτικά, ο εκσυγχρονισμός του θεσμικού πλαισίου αποτελεί σταθερό αίτημα της ερευνητικής κοινότητας της χώρας. Ο νόμος για το «Θεσμικό Πλαίσιο της Έρευνας και της Τεχνολογίας» (3653) ψηφίσθηκε μεν το 2008, παρέμεινε όμως ανενεργός, λόγω της μη πρακτικότητας του, αλλά και της μη θετικής στάσης από πλευράς των εμπλεκόμενων φορέων. Αποτέλεσμα ήταν η κυβέρνηση που προέκυψε από τις εκλογές του 2009 να θέσει ως στόχο την προετοιμασία και τη ψήφιση ενός νέου νόμου που θα αντικαθιστούσε κάθε παλαιότερη διάταξη.

Η πρόταση για τον νέο νόμο ανακοινώθηκε στις αρχές του 2012 και συνέβαλε –επιτέλους– στην κατεύθυνση του σχεδιασμού μιας εθνικής πολιτικής για την έρευνα και την τεχνολογία και στην αποδοτικότερη άσκηση πολιτικής. Η γενική θέση της Συνόδου των Διευθυντών των ερευνητικών κέντρων ήταν πως η θέσπιση ενός νέου νόμου ήταν μεν απαραίτητη, όμως η συγκεκριμένη προς διαβούλευση πρόταση είχε αρκετά αρνητικά σημεία: κατέληξαν δε ότι ήταν προτιμότερο να μην προχωρήσει η διαδικασία μέχρι την πλήρη αποδοχή της πρότασης του Υπουργείου.⁴² Τελικά οι πολιτικές συνθήκες στη χώρα πρόλαβαν κάθε εξέλιξη, καθώς η αλλαγή Υπουργού Παιδείας και η συγκρότηση νέας εκλεγμένης κυβέρνησης σταμάτησαν κάθε σχετική ενέργεια, ενώ παραμένει άγνωστο το πλαίσιο μέσα στο οποίο θα κινηθεί η κυβέρνηση που προέκυψε τον Ιούνιο του 2012.

41. Χ. Χρυσομαλλίδης, «Έρευνα & Τεχνολογία στην Ελλάδα», σε Ν. Μαραβέγιας, (επιμ.), *Εξοδος από την κρίση. Η συμβολή της έρευνας & τεχνολογίας*, Θεμέλιο, Αθήνα 2012, σ. 129.

42. Παρέμβαση του Καθηγητή Θ. Μαλούτα, Προέδρου της Συνόδου των Διευθυντών των Ερευνητικών Κέντρων στην εκδήλωση «Το ελληνικό ερευνητικό σύστημα ως δημιουργός νέας γνώσης και μοχλός ανάπτυξης», 16 Φεβρουαρίου 2012, Εθνικό Ίδρυμα Ερευνών.

Αμέσως μετά τις εκλογές του 2009 σημειώθηκε μια ιδιαίτερη εξέλιξη για την εθνική πολιτική έρευνας και τεχνολογίας: η απεξάρτηση της ΓΓΕΤ από το Υπουργείο Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας και η υπαγωγή της στο Υπουργείο Παιδείας, Διά Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων, προκειμένου να διευκολυνθεί η ενοποίηση του ερευνητικού χώρου. Φυσικά η διοικητική αυτή υπαγωγή δεν συνεπαγόταν αυτόματα και ουσιαστική ενοποίηση –αυτή παρέμενε σε εκκρεμότητα μέχρι να ρυθμιστεί το ζήτημα του θεσμικού πλαισίου.

Ακόμη κι έτσι, η πρωτοβουλία αυτή κινδύνεψε να ακυρωθεί αμέσως μετά τον σχηματισμό κυβέρνησης συνεργασίας τον Ιούνιο 2012, καθώς αποφασίστηκε η επιστροφή της ΓΓΕΤ στο Υπουργείο Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας, Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων, παρά την αντίθεση των συλλογικών οργάνων τόσο των ακαδημαϊκών, όσο και των ερευνητών.⁴³ Τελικά η απόφαση αυτή ανατράπηκε τον Αύγουστο 2012, με την εκ νέου μεταφορά της ΓΓΕΤ στο Υπουργείο Παιδείας και Θρησκευμάτων, Πολιτισμού και Αθλητισμού. Η εξέλιξη αυτή έφερε στο προσκήνιο το δίλημμα για το ποιο είναι το προτιμότερο πλαίσιο άσκησης πολιτικής για την έρευνα, την τεχνολογία και την καινοτομία και απέδειξε για ακόμα μία φορά την ανυπαρξία εθνικής πολιτικής και στρατηγικής για την έρευνα.⁴⁴

Στην ουσία πάντως, από το 2009 που διαμορφώθηκαν οι νέες συνθήκες (δηλαδή τη μεταφορά της ΓΓΕΤ στο Υπουργείο Παιδείας), η συνήθης αδράνεια διατηρήθηκε μέχρι τις αρχές του 2012, οπότε ανακοινώθηκε εκ νέου η αναδιάρθρωση του ερευνητικού ιστού με συγχωνεύσεις ή και καταργήσεις ερευνητικών κέντρων. Αυτές δεν θα πραγματοποιούνταν αυτόνομα και αποσπασματικά, όπως το 2009, αλλά στο πλαίσιο της ευρύτερης ανάγκης περιορισμού των φορέων του δημόσιου τομέα λόγω της δημοσιονομικής κρίσης και της προσπάθειας περιστολής των δημόσιων δαπανών.

Η αναδιάρθρωση του ερευνητικού ιστού προβλεπόταν να πραγματοποιηθεί σε δύο φάσεις. Η πρώτη ολοκληρώθηκε με την ψήφιση του νόμου 4051/2012 στο πλαίσιο των «Ρυθμίσεων συνταξιοδοτικού περιεχομένου και άλλων επειγουσών ρυθμίσεων εφαρμογής του Μνημονίου Συνεννόησης του ν.

43. http://www.eee-researchers.gr/Anakoynoseis-EEE/POSDEP_OSEP-TEI_EEE_Epistoli-Prothupurgo_27-6-12.pdf (πρόσβαση 06.08.2012).

44. Ο δυϊσμός μεταξύ Υπουργείου Παιδείας και Υπουργείου Ανάπτυξης διατηρείται ουσιαστικά όσον αφορά την εθνική ερευνητική και τεχνολογική πολιτική, κυρίως στο πλαίσιο χάραξης της στρατηγικής της χώρας στο νέο ΕΣΠΑ (Σύμβαση Εταιρικής Σχέσης Ε.Ε.-Ελλάδας) για την έρευνα και τεχνολογία την περίοδο 2014-2020.

4046/2012», ενώ η δεύτερη φάση –που είναι και η ουσιαστικότερη– δεν υλοποιήθηκε, καθώς σύμφωνα με τον τότε προγραμματισμό θα ακολουθούσε χρονικά τη ψήφιση του νέου νόμου για την έρευνα και την τεχνολογία⁴⁵ που εκκρεμεί ακόμα μετά την αλλαγή της κυβέρνησης.

Την ίδια περίοδο ανακοινώθηκε επίσης σχέδιο νόμου για το θεσμικό πλαίσιο, το οποίο τέθηκε σε δημόσια διαβούλευση, με προοπτική να ψηφιστεί από τη Βουλή την άνοιξη του 2012, ενώ ξεκίνησε και η δημόσια διαβούλευση για το περιεχόμενο του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου για την Έρευνα, την Τεχνολογία και την Καινοτομία (ΕΣΠΕΚ), το οποίο θα αποτελούσε το χρηματοδοτικό εργαλείο για τη διενέργεια ερευνητικών έργων στη βάση ανταγωνιστικών προκηρύξεων σε διάφορους επιστημονικούς και τεχνολογικούς τομείς. Η θέσπιση του εθνικού προγράμματος χρηματοδότησης ερευνητικών έργων ανταποκρινόταν σε ένα πάγιο αίτημα της επιστημονικής κοινότητας (ακαδημαϊκός και ερευνητικός κόσμος) και –λιγότερο– του παραγωγικού τομέα, ώστε να καθιερωθεί επιτέλους ένα σύστημα τακτικής και συγκροτημένης χρηματοδότησης της έρευνας και στο σκέλος των ερευνητικών έργων. Αυτό θα αποτύπωνε εξάλλου μια εθνική στρατηγική για την έρευνα και την τεχνολογία και θα αντιμετώπιζε τον κατακερματισμό της πενήχρης χρηματοδότησης.

Οι παραπάνω πρωτοβουλίες συνδέονταν άμεσα με τη βούληση μεταρρύθμισης του υπάρχοντος συστήματος από την πολιτική ηγεσία του Υπουργείου Παιδείας, ιδίως αφού είχαν ολοκληρωθεί οι αντίστοιχες μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες στην ανώτατη εκπαίδευση. Από την πλευρά της η Ε.Ε. δεν εμπλέκεται θεσμικά ή ρυθμιστικά στην οργάνωση των εθνικών συστημάτων έρευνας και τεχνολογίας –ούτε στο πλαίσιο της Στρατηγικής της Λισσαβόνας ούτε και του Ευρωπαϊκού Χώρου Έρευνας– με συνέπεια μέρος ή το σύνολο των κρίσιμων καμπών της αντίστοιχης εθνικής πολιτικής να μην οφείλονται στην υπερεθνική δράση, όπως στην περίπτωση της ανώτατης εκπαίδευσης.

Αυτό εντούτοις ενδέχεται να μεταβληθεί μελλοντικά λόγω των προνοιών της Στρατηγικής «Ευρώπη 2020», υπό την προϋπόθεση ότι τα όσα σχετικά έχουν ανακοινωθεί δεν θα αποτελέσουν «κενό γράμμα». Αν και ακολουθείται η ανοιχτή μέθοδος συντονισμού, ο έλεγχος των εξελίξεων στα κράτη-μέλη μετά την εμπειρία της δημοσιονομικής κρίσης –ιδίως για εκείνα της Ευρωζώνης– αναμένεται να είναι πιο αυστηρός ακόμη και για τομείς πέρα της δι-

45. ΥΠΔΒΜΘ, «Ελληνικό Σύστημα Έρευνας, Τεχνολογικής Ανάπτυξης & Καινοτομίας. Αναγκαιότητα Αναδιάρθρωσης Ερευνητικού Ιστού. Ακολουθούμενη προσέγγιση», *Υπουργείο Παιδείας, Διά Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων*, Αθήνα 2012, σ. 9.

μοσιονομικής πολιτικής που όμως την επηρεάζουν έμμεσα. Έτσι ο ενδεχομένως εντατικότερος έλεγχος της Ε.Ε. επί των ποιοτικών και ποσοτικών δεδομένων σε εθνικό επίπεδο, για την αποφυγή αστοχιών στο μέλλον, μπορεί να συνεπάγεται και την πραγματική αναβάθμιση της πολιτικής για την έρευνα στο εθνικό επίπεδο.

Ένα δεύτερο στοιχείο έμμεσης αλλά σαφούς επιβολής μέτρων στον τομέα της έρευνας για την Ελλάδα είναι πιθανό να προκύψει από την προτεινόμενη από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή επέκταση της εφαρμογής της συνθήκης της «αιρεσιμότητας» (conditionality) στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής της Ε.Ε.⁴⁶ Η πιθανότητα σύνδεσης της απρόσκοπτης χρηματοδότησης ενός κράτους-μέλους από τα Διαρθρωτικά Ταμεία με τον προγραμματισμό και την εφαρμογή μέτρων και πολιτικών, όπως η ύπαρξη ενός εθνικού πλαισίου για τους διαθέσιμους πόρους για την έρευνα, την τεχνολογία και την καινοτομία και το σχέδιο για την «έξυπνη εξειδίκευση» ανά περιφέρεια κάθε κράτους-μέλους είναι πιθανό να επιβάλει για πρώτη φορά –έστω στο χρηματοδοτικό σκέλος– τη θέσπιση μιας πραγματικής εθνικής πολιτικής. Και πάλι όμως η απόσταση μεταξύ της δυνητικής επίδρασης αυτών των μέτρων στην εθνική πολιτική και της πραγματοποίησής τους στο εγχώριο σύστημα έρευνας και τεχνολογίας είναι μεγάλη και οι αβεβαιότητες σημαντικές.

4. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Από την ανάλυση που προηγήθηκε, συμπεραίνουμε ότι η πολιτική για την ανώτατη εκπαίδευση έχει εξελιχθεί από τη δεκαετία του 1980, όταν τέθηκε η βάση για το σημερινό σύστημα. Οι αλλαγές που έχουν πραγματοποιηθεί –άλλοτε με βούληση των εγχώριων δρώντων και άλλοτε εξαιτίας της συμμετοχής της Ελλάδας σε υπερεθνικές πρωτοβουλίες και των συμφωνιών που ανακύπτουν– και οι οποίες αποτελούν τις κρίσιμες καμπές για την εγχώρια πολιτική είναι σημαντικές,

Συνεπώς και στη βάση του θεωρητικού πλαισίου που επιλέξαμε για την ανάλυση της πορείας των συγκεκριμένων δημόσιων πολιτικών διαπιστώνουμε ότι η εξέλιξη της ανώτατης εκπαίδευσης έχει συνήθως τον χαρακτήρα του εκτοπισμού όταν η συζήτηση αφορά τις «οριζόντιου» τύπου μεταρρυθμίσεις που αφορούν συνολικότερα τον τρόπο οργάνωσης των ΑΕΙ, καθώς νέα στοι-

46. European Commission, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council*, COM (2011) 615 final, EC, Βρυξέλλες 2011, σ. 135.

χεία πολιτικής εκτοπίζουν τα προηγούμενα. Αντίθετα σε πιο εξειδικευμένα ζητήματα, τα οποία συνδέονται με τις διεθνείς υποχρεώσεις της χώρας, η μεταβολή προσομοιάζει περισσότερο στη στρωματοποίηση της πολιτικής, δηλαδή στην προσθήκη νέων στοιχείων στα υφιστάμενα. Με άλλα λόγια κατά τον εκτοπισμό σημειώνονται μεταβολές που μεταλλάσσουν τις υφιστάμενες οργανωτικές πρακτικές, ενώ στη στρωματοποίηση οι αλλαγές εμφανίζονται περισσότερο προσθετικά σε ήδη υπάρχοντες θεσμούς.

Αντίθετα η πολιτική για την έρευνα και την τεχνολογία παραμένει ουσιαστικά αναλλοίωτη, με τις μεταβολές να λαμβάνουν χώρα πολύ διστακτικά, λόγω της χαμηλής θέσης του συγκεκριμένου τομέα στην εγχώρια πολιτική ημερήσια διάταξη. Αποτέλεσμα είναι η δημόσια πολιτική να παραμένει στάσιμη και οι υπάρχοντες θεσμοί να καθίστανται παρωχημένοι. Η απουσία της εξωτερικής επιβολής και των πρωτοβουλιών εκουγχρονισμού του συστήματος εξηγούν περαιτέρω τη στασιμότητα αυτή.

Σε αυτό το πλαίσιο, ακόμα και όταν προκύπτουν αλλαγές στην πολιτική για την έρευνα και την τεχνολογία, αυτό συμβαίνει μέχρι στιγμής με τη μορφή της στρωματοποίησης (οριακές αλλαγές λειτουργικού-διοικητικού χαρακτήρα), ενώ οι μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες (εκτοπισμός) δεν έχουν ευοδωθεί ακόμα. Βεβαίως δεν θα πρέπει να διαφεύγει της προσοχής μας το γεγονός ότι για το σύνολο του χώρου της ανώτατης εκπαίδευσης και έρευνας η απόφαση για μια μεταβολή δεν συνεπάγεται και την εφαρμογή της. Σε αυτή την περίπτωση σημειώνεται σαφώς μια μορφή ολίσθησης της πολιτικής.

Πάντως η επίδραση των υπερεθνικών αποφάσεων στο εθνικό επίπεδο και η αποτελεσματικότητα της συνεπαγόμενης πολιτικής εξαρτάται από τον βαθμό της δεσμευτικότητας των υπερεθνικών δράσεων και από τις εγχώριες συνθήκες που σχετίζονται με τη θεσμική ικανότητα, τον συγχρονισμό των υπερεθνικών δράσεων, τις σχέσεις μεταξύ κυβέρνησης και εμπλεκόμενων μερών, την ύπαρξη ενός εγχώριου συνασπισμού που πιέζει υπέρ των αλλαγών και την έκταση των διαφορών του εθνικού συστήματος από τις επιταγές της Ε.Ε.⁴⁷ Η πρακτική του «ήπιου δικαίου» και η απουσία μηχανισμών επιβολής στα κράτη, οδηγεί στην υστέρηση της μεταφοράς της ευρωπαϊκής πολιτικής στο εθνικό επίπεδο ή αφήνει περιθώρια διαφοροποίησης σε μια *à la carte* έκδοση εφαρμογής μιας πολιτικής.⁴⁸ Τελικά η πρωτοβουλία για την υλοποίηση

47. K. Featherstone - D. Papadimitriou, *The Limits of Europeanization. Reform Capacity and Policy Conflict in Greece*, ό.π., σ. 189.

48. Φ. Αοδεράκη, «Ο εξευρωπαϊσμός της ελληνικής ανώτατης εκπαίδευσης (1999-2009)», ό.π., σ. 309-310.

των συμφωνηθέντων βρίσκεται στο εθνικό επίπεδο, ενώ κρίσιμο στοιχείο για την επιτυχή έκβαση των νέων ρυθμίσεων είναι ο τρόπος με τον οποίο παρουσιάζονται οι επικείμενες αλλαγές, καθώς εμφανίζονται είτε ως υποχρεώσεις της χώρας έναντι των εταίρων της είτε ως προϋπόθεση για τη μη υτέριση της χώρας στο διεθνές στερέωμα.

Η έλλειψη συναινετικής κουλτούρας και η αμοιβαία απουσία εμπιστοσύνης μεταξύ κράτους και εμπλεκόμενων μερών οδηγεί στη χρησιμοποίηση του υπερεθνικού στοιχείου ως μέσου επιβολής, ακόμη και όταν οι περιστάσεις δεν το απαιτούν. Παρόλα αυτά συχνά υιοθετούνται μέτρα και εργαλεία πολιτικής με έναν περίπου τυπικό τρόπο, με αποτέλεσμα να μπορούμε να διακρίνουμε μεταξύ ονομαστικής και πραγματικής εξέλιξης ή σύγκλισης του εθνικού ουστήματος με τα διεθνή πρότυπα. Εξάλλου τόσο στους υπό εξέταση τομείς, όσο και στο σύνολο των δημόσιων πολιτικών οι μεταρρυθμίσεις είναι πιθανό να αποτυγχάνουν, καθώς η ψήφιση νέων νόμων δεν αποτελεί πανάκεια, αφού παρατηρείται συχνά έλλειμμα εφαρμογής της νομοθεσίας.⁴⁹ Αυτό οφείλεται στις αντιδράσεις των εμπλεκόμενων έναντι μιας πιθανής διασάλευσης της εμπειδωμένης κατάστασης, αλλά και στην ατομία –εν τέλει– της πολιτικής ηγεσίας που προσπαθεί να ικανοποιήσει τα άμεσα και έμμεσα εμπλεκόμενα μέρη με ημίμετρα, ενώ εμπόδια μπορεί να προκύπτουν και λόγω των αλλαγών στην πολιτική ηγεσία των αρμόδιων υπουργείων, ακόμη και αν αυτές αφορούν υπουργούς του ίδιου κόμματος.

Συνολικά η προσπάθεια μεταρρύθμισης αντιμετωπίζει τριών ειδών δυσκολίες: α) η αλλαγή προϋποθέτει την υπερβολική ανάλωση πολιτικού κεφαλαίου για την κινητοποίηση των απαραίτητων δρώντων· β) η διαχείριση των υφιστάμενων κανόνων και οι συναφείς διαδικασίες απορροφούν μεγάλο μέρος της διοικητικής ενέργειας και του πολιτικού κεφαλαίου που είναι απαραίτητα για μια επιτυχημένη μεταρρύθμιση· και γ) η διάδραση του κράτους με τους κοινωνικούς δρώντες ή τους εμπλεκόμενους τείνει να δημιουργεί πολιτικά δίκτυα που τάσσονται υπέρ της διατήρησης του status quo. Στοιχεία που χαρακτηρίζουν τη δημόσια δράση, όπως η έλλειψη μιας φιλελεύθερης κουλτούρας του κράτους, η ενίοτε πελατειακή οργάνωση της πολιτικής, η επιθυμία της πολιτικής ελίτ να προσεγγίσει η ελληνική περίπτωση τα συμβαίνοντα στην Ευρώπη, η ασυνέχεια στη στελέχωση των κυβερνήσεων με εξειδικευμένο προσωπικό, ανεξάρτητα από την πολιτική του προτίμηση, το σπ-

49. Δ. Σωτηρόπουλος, «Γιατί απέτυχε η μεταρρύθμιση των ελληνικών πανεπιστημίων;», *ό.π.*, σ. 115.

μαντικό ειδικό βάρος των υπουργών στη χάραξη ή μη πολιτικής σε μια έντονα «από-τα-πάνω» διαμορφούμενη διαδικασία και η έλλειψη συναινετικού πνεύματος μεταξύ του κράτους και των εμπλεκόμενων δρώντων⁵⁰ εντείνουν τις μεταρρυθμιστικές «αστοχίες».

Ενδιαφέρον στοιχείο είναι εξάλλου ότι στην περίπτωση της ανώτατης εκπαίδευσης και της έρευνας οι οριζόντιου τύπου μεταρρυθμίσεις αποφασίζονται με την ψήφιση νόμων που μένουν γνωστοί με το όνομα του υπουργού (για την ανώτατη εκπαίδευση) ή του γενικού γραμματέα (για την έρευνα) που είναι υπεύθυνος για την κατάρτισή τους. Έτσι στην ανώτατη εκπαίδευση έχουμε τον νόμο «Γιαννάκου» (νόμος 3549/2007) και τον νόμο «Διαμαντοπούλου» (νόμος 4009/2011), ενώ στην έρευνα τον νόμο «Τσουκαλά» (νόμος 3653/2008). Το φαινόμενο αυτό παρατηρείται σε συγκεκριμένες δημόσιες πολιτικές (π.χ. δημόσια διοίκηση, κοινωνική ασφάλεια) και σε εκείνες τις περιπτώσεις που υπάρχει σημαντική αλλαγή της υφιστάμενης κατάστασης. Η ταύτιση του νόμου με το πολιτικό πρόσωπο που είναι αρμόδιο για αυτό υποδηλώνει α) τη σπανιότητα με την οποία συμβαίνουν τέτοιου είδους αλλαγές, ακόμη και όταν ο θεσμικός και λειτουργικός εκουγχρονισμός της πολιτικής και του συστήματος είναι αναγκαίος και β) το ειδικό βάρος του πολιτικού προσωπικού στον προγραμματισμό και τη χάραξη μιας πολιτικής ή της εξέλιξής της, στην ελληνική περίπτωση.

Συνοψίζοντας, η εξέλιξη της δημόσιας πολιτικής στον τομέα της ανώτατης εκπαίδευσης και της έρευνας και η μικρή μεταρρυθμιστική ικανότητα συνδέονται με φαινόμενα που προκύπτουν από ευρέως διαδεδομένα χαρακτηριστικά της δημόσιας πολιτικής ζωής στην Ελλάδα. Επιπλέον η αλλαγή «παραδείγματος» αποδεικνύεται ιδιαίτερα δύσκολη, λόγω της έλλειψης σχεδιασμού ή της ανικανότητας του πολιτικού προσωπικού, της αδυναμίας της δημόσιας διοίκησης να παράσχει τα απαραίτητα εργαλεία, καθώς και των εδραιωμένων συμφερόντων που δεν επιθυμούν τη μεταβολή του υφιστάμενου πλαισίου.

Τέλος, όσον αφορά την επίδραση της οικονομικής κρίσης στον εξεταζόμενο χώρο, είναι σαφές ότι η παρούσα συγκυρία δεν οδηγεί σε μεταβολή του παραγωγικού και αναπτυξιακού προτύπου της χώρας, τουλάχιστον όσον αφορά τους τομείς έντασης γνώσης, παρότι κατά το παρελθόν η οικονομική κρίση έδωσε σε άλλες χώρες ώθηση για την αναβάθμιση των συγκεκριμένων τομέ-

50. K. Featherstone - D. Papadimitriou, *The Limits of Europeanization. Reform Capacity and Policy Conflict in Greece*, ό.π., σ. 41.

ων δράσης.⁵¹ Μάλιστα κατά την πρόσφατη χρηματοοικονομική κρίση, διαδοχικές κυβερνήσεις εκδίπλωσαν την πρόθεση να αντιμετωπίσουν την ύφεση μέσα από επενδύσεις μακρόπνοου χαρακτήρα που θα στόχευαν στην ενίσχυση του ανθρώπινου κεφαλαίου.⁵² Στην ελληνική περίπτωση και με βάση τις μέχρι σήμερα αποφάσεις ο χώρος της ανώτατης εκπαίδευσης, της έρευνας και της τεχνολογίας εκλαμβάνεται ως ακόμη μια δραστηριότητα του Δημοσίου, η οποία θα πρέπει να περικοπεί ακριβώς με τον ίδιο τρόπο που περικόπτονται οι καταναλωτικές δραστηριότητες του Δημοσίου. Έτσι παρατηρείται: α) μείωση στη διάθεση των πόρων στα ερευνητικά κέντρα και τα ΑΕΙ· β) περαιτέρω δυσκολία στην παροχή κονδυλίων από το πρόγραμμα δημόσιων επενδύσεων σε δημόσιους ερευνητικούς φορείς και πανεπιστήμια για την εθνική συμμετοχή (matching funds) του κράτους στους προϋπολογισμούς των κοινοτικών ερευνητικών έργων (αν και καθυστερήσεις παρατηρούνταν και παλιότερα)· γ) υπαγωγή της διαδικασίας προκήρυξης νέων θέσεων ερευνητών και μελών ΔΕΠ-ΕΠ στον γενικότερο κανόνα για τις προσλήψεις στον δημόσιο τομέα· και δ) συγχώνευση και συνένωση ερευνητικών κέντρων, ινστιτούτων και ΑΕΙ στο πλαίσιο της μείωσης των φορέων του Δημοσίου.

Δυστυχώς αυτή η εξέλιξη οδηγεί στην περαιτέρω υποβάθμιση των τομέων έντασης γνώσης, με την πολιτική και οικονομική αβεβαιότητα να ενισχύει την αδράνεια στην πολιτική. Λαμβάνοντας υπόψη ότι οι μεταρρυθμίσεις είναι απαραίτητες για να αντιμετωπισθούν χρόνιες στρεβλώσεις, πρέπει να διασφαλιστεί η αποτροπή της απαξίωσης του χώρου της ανώτατης εκπαίδευσης και έρευνας στη χώρα και να επιδιωχθεί η βελτίωση των αντίστοιχων συστημάτων. Δηλαδή είναι αναγκαίο να αποφευχθεί η λήψη διαλυτικών αποφάσεων και να προχωρήσει η συγκροτημένη, τεκμηριωμένη, ορθολογική –και δυσκολότερη– αντιμετώπιση του συγκεκριμένου ζητήματος που θα συμβάλει θετικά στην αποδοτικότητα της πολιτικής και την τόνωση της αναπτυξιακής διάστασης της δημόσιας δράσης.

51. Δ. Κατσικας - Γ. Ανδρέου, «Έρευνα & Τεχνολογία και Οικονομική Ανάπτυξη: Η Διεθνής Εμπειρία», στο Ν. Μαραβέγιας, (επιμ.), *Έξοδος από την κρίση. Η συμβολή της έρευνας & τεχνολογίας*, ό.π., σ. 78.

52. Α. Μπτοός, «Διεθνείς Τάσεις και το Μεταβαλλόμενο Πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ερευνητικής Πολιτικής», Παρουσίαση στο 5ο Διεθνές Φόρουμ Βιοτεχνολογίας, Αθήνα, 8-9 Μαΐου 2009.