

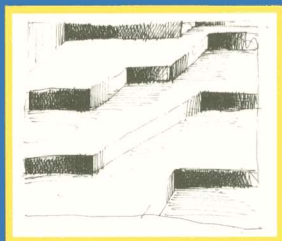
Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης

Τόμ. 15 (2000)



έκδοση της
ελληνικής
εταιρείας
πολιτικής
επιστήμης

ελληνική επιθεώρηση πολιτικής επιστήμης



Ιούνιος
2000

εκδόσεις
Θεμέλιο

15

ελληνική
**ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ
ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ
ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ**

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ

Έκδοση της Ελληνικής Εταιρείας Πολιτικής Επιστήμης
Διευθύνεται από Συντακτική Επιτροπή

Συντακτική Επιτροπή Μανώλης Αγγελίδης, Γιάννης Βούλγαρης, Νικηφόρος Διαμαντούρος, Ηλίας Κατσούλης, Πασχάλης Κιτρομηνίδης, Θεόδωρος Κουλουμπής, Χρήστος Λυριντζής, Ηλίας Νικολακόπουλος, Άλκης Ρήγος, Καλλιόπη Σπανού, Μιχάλης Σπουρδαλάκης

Γραμματεία Σύνταξης Περικλής Βαλλιάνος, Διονύσης Γράβαρης, Νίκος Δεμερτζής, Λίνα Λούβη, Γεράσιμος Μοσχονάς, Γιώργος Παγουλάτος, Δημήτρης Α. Σωτηρόπουλος

Συντονιστής έκδοσης Δημήτρης Α. Σωτηρόπουλος ~ **Υπεύθυνος βιβλιοκριτικών** Διονύσης Γράβαρης ~ **Τεχνική υπεύθυνος** Μαρέν Λογοθέτη ~ **Οικονομική υπεύθυνος** Μαριάνθη Μυστακίδου

Επιστημονική Επιτροπή Νίκος Αλιβιζάτος, Θάνος Βερέμης, Παναγιώτης Γετίμης, Γιώργος Δερτιλής, Πάνος Καζάκος, Δημήτρης Κυρτάτας, Αντώνης Λιάκος, Θάνος Λίποβατς, Δήμητρα Μαδιάνου, Αντώνης Μακρυδημήτρης, Γιώργος Μαυρογορδάτος, Α.-Ι. Δ. Μεταξάς, Νίκος Μουζέλης, Μάρω Παντελίδου, Γιώργος Παπαδημητρίου, Ευθύμιος Παπαταξιάρχης, Χρήστος Ροζάκης, Παύλος Σούρλας, Κώστας Σταμάτης, Κωνσταντίνος Τσουκαλάς, Λουκάς Τσούκαλης, Αργύρης Φατούρος, Άννα Φραγκουδάκη, Δημήτρης Χαραλάμης, Θόδωρος Χατζηπαντελής, Κοσμάς Ψυχοπαίδης

Διεύθυνση Σύνταξης Ελληνική Εταιρεία Πολιτικής Επιστήμης, Ομήρου 19, 10672 Αθήνα, με ένδειξη: *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*. τηλ. & Fax 3614298, e-mail: hpsagr@cc.uoa.gr. Γραμματεία: Μαριάνθη Μυστακίδου

Τυπογραφική επιμέλεια: Άννα Μαλικιώση — Επιμέλεια κειμένων: Μαρία Στεφανοπούλου — Σελιδοποίηση, εκτύπωση, βιβλιοδεσία: «Γ. Αργυρόπουλος ΕΠΕ» — Πίνακας εξωφύλλου: Narcis Comadira

Η *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης* εκδίδεται δύο φορές το χρόνο — Τιμή τεύχους 2.000 δραχ. — Συνδρομές: Εσωτερικού 4.000 δραχ. - Εξωτερικού 6.000 δραχ. - Οργανισμοί, Τράπεζες κτλ. 7.000 δραχ. - Φοιτητές 3.000 δραχ. - Τα μέλη της Ελληνικής Εταιρείας Πολιτικής Επιστήμης γίνονται αυτομάτως συνδρομητές με την καταβολή της ετήσιας συνδρομής στην Εταιρεία (6.000 δραχ.).

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ

τεύχος 15, Ιούνιος 2000

Π Ε Ρ Ι Ε Χ Ο Μ Ε Ν Α

ΑΦΙΕΡΩΜΑ ΣΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

- Χ. Λυριντζής** Κόμματα και δημοτικές εκλογές. *Η ανασυγκρότηση μιας μακρόβιας σχέσης* 7
- Χ. Χρυσανθάκης** Η νέα διοικητική «πραγματικότητα» στην πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση: ο Ν. 2539/1997 24
- Ν.-Κ. Χλέπας** Αυτοδιοίκηση και αποκέντρωση: Προς αναδιάταξη της «ανταγωνιστικής συναλληλίας»; 36
- Ρ. Γκέκας** Οι νέες σχέσεις κεντρικού και τοπικού δημόσιου τομέα με αφορμή τον περιορισμό των κρατικών επιχορηγήσεων και την αύξηση των τοπικών φορολογικών εσόδων 68
- Γ. Ν. Γκότσης** Το αίτημα της αυτονομίας στο νεότερο ευρωπαϊκό πανελιστήριο: ιστορικές και πολιτικές διαστάσεις 99

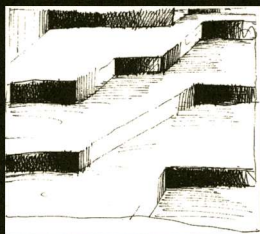
ΒΙΒΛΙΟΚΡΙΤΙΚΕΣ:

- Α. Μακροδημήτρης** Δίκαιο είναι το νόμιμο - *Βιβλιοκριτικό Δοκίμιο: Niklas Luhmann, Νομιμοποίηση μέσω διαδικασίας* 141
- Γ. Πλειός** Lance Bennett, *Ειδήσεις. Η πολιτική των ψευδαισθήσεων*, και Murray Edelman, *Η κατασκευή του πολιτικού θεάματος* 155
- Σ. Κωνσταντακόπουλος** Ζιλ Λιποβετσκί, *Το λυκόφως του καθήκοντος. Η ανώδυνη ηθική των σύγχρονων δημοκρατικών καιρών* 168
- Η. Γεωργαντάς** Β. Axford - G.K. Browning - R. Huggins - B. Rosamond - J. Turner, *Politics: An Introduction*, και A. Heywood, *Politics* 170
- Α. Κοτρώγιαννος** Β. Constant, *Περί ελευθερίας και ελευθεριών* 176

ΒΙΒΛΙΟΠΑΡΟΥΣΙΑΣΕΙΣ:

- Γ. Αθανασάτου** Ελληνική Εταιρεία Πολιτικής Επιστήμης, *Η Δικτατορία 1967-1974. Πολιτικές πρακτικές, Ιδεολογικός λόγος, Αντίσταση* 181
- Βιβλία και περιοδικά που λάβαμε** 184
- Παρουσίαση Διδακτορικών Διατριβών** 190

Αφιέρωμα:
Τοπική Αυτοδιοίκηση



Η Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης ξεκινά μια σειρά αφιερωμάτων σε σύγχρονους πολιτικούς θεσμούς και διαδικασίες. Στο τεύχος αυτό δημοσιεύουμε τέσσερα άρθρα για την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Τα άρθρα είχαν γραφτεί για πρώτη φορά με αφορμή τις δημοτικές και νομαρχιακές εκλογές του 1998 και αφορούν τόσο τις πολιτικές όσο και τις οικονομικές και θεσμικές εξελίξεις στον τομέα της αυτοδιοίκησης.

Η ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ ΣΥΝΤΑΞΗΣ

ΚΟΜΜΑΤΑ ΚΑΙ ΔΗΜΟΤΙΚΕΣ ΕΚΛΟΓΕΣ

Η ΑΝΑΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗ ΜΙΑΣ ΜΑΚΡΟΒΙΑΣ ΣΧΕΣΗΣ

Το άρθρο, με βάση την εμπειρία των δημοτικών εκλογών του 1998, συζητά τη σχέση κομμάτων και Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Τ.Α.). Επιχειρείται μια ιστορική ανάλυση της λειτουργίας των κομμάτων κατά τις δημοτικές εκλογές, καταγράφεται η εξάρτηση των τοπικών αρχών από τα κόμματα και εν συνεχεία εντοπίζονται τα νέα στοιχεία που προέκυψαν από τις πρόσφατες δημοτικές εκλογές. Αναπτύσσεται το επιχείρημα ότι αλλάζει ο ρόλος των κομμάτων και μειώνεται η επιρροή τους στο τοπικό επίπεδο. Οι εν λόγω εξελίξεις ερμηνεύονται στο πλαίσιο των θεσμικών αλλαγών στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Οι εξελίξεις στα ελληνικά κόμματα εξετάζονται μέσα από το αναλυτικό πρότυπο του κόμματος «καρτέλ».

Η εγκαθίδρυση το 1844 στο ανεξάρτητο ελληνικό κράτος αντιπροσωπευτικών-κοινοβουλευτικών θεσμών σηματοδοτεί μεταξύ άλλων και την επέκταση του πολιτικού αγώνα στο επίπεδο της τοπικής αυτοδιοίκησης. Παρότι οι εκλογές για το εθνικό κοινοβούλιο συνήθως μονοπωλούν το ενδιαφέρον, θα ήταν σοβαρό λάθος να παραβλέψουμε την πολιτική σημασία των δημοτικών εκλογών και τις διαπλοκές μεταξύ εκλογικών αντιπαραθέσεων σε τοπικό και εθνικό επίπεδο. Η σημασία του πολιτικού ελέγχου της τοπικής αυτοδιοίκησης γίνεται αμέσως αντιληπτή, και ο αγώνας για τα δημοτικά αξιώματα αποκτά ιδιαίτερη σημασία με συνέπεια οι δημοτικές εκλογές να συνιστούν πεδίο έντονων πολιτικών συγκρούσεων. Γίνεται δηλαδή σαφές ότι η δημοτική εξουσία σε συνδυασμό με τους προϋπολογισμούς των δήμων μπορούν να χρησιμοποιηθούν ως σημαντικά ερείσματα για την πολιτική σταδιοδρομία γενικότερα. Στο βαθμό που μια θέση στο κοινοβούλιο αποτελεί βασικό

* Αναπληρωτής καθηγητής πολιτικής επιστήμης στο Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης του Πανεπιστημίου Αθηνών.

στόχο κάθε πολιτικής σταδιοδρομίας, ο έλεγχος της τοπικής αυτοδιοίκησης διευκολύνει σημαντικά την επίτευξή του. Η δημορχία ευνοεί και ενισχύει την ανάπτυξη και διεύρυνση πελατειακών δικτύων, τα οποία είναι απαραίτητα για την εκλογή στο κοινοβούλιο. Κατά συνέπεια, ο αγώνας για το δημοτικό αξίωμα είναι άμεσα συνδεδεμένος με τη διεκδίκηση βουλευτικής έδρας, και θα ήταν ελλιπής η μελέτη της νεότερης ελληνικής πολιτικής ιστορίας χωρίς την παράλληλη ανάλυση και έρευνα των δύο επιπέδων.¹

Ιστορικά, η πορεία των αντιπροσωπευτικών θεσμών στην Ελλάδα χαρακτηρίζεται από τη στενή σχέση και αλληλεξάρτηση μεταξύ δημοτικών και βουλευτικών εκλογών. Πρόκειται για την ανάπτυξη ενός πολιτικού συστήματος όπου η εναλλαγή στο δημοτικό και βουλευτικό αξίωμα συγκροτεί ένα κύκλωμα, ώστε η κατοχή τού ενός αξιώματος να διευκολύνει τη μετάβαση στο άλλο ενισχύοντας τα τοπικά κομματικά συστήματα του 19ου αιώνα. Από τον Καλλιφρονά στον Μερκούρη (αμφότεροι αντιπροσωπεύουν μεγάλες πολιτικές οικογένειες) και τους σημερινούς πολιτικούς, η σύγχρονη πολιτική ιστορία χαρακτηρίζεται από τη στενή σχέση και αλληλεξάρτηση των δύο επιπέδων. Σχεδόν όλοι οι τοπικοί ηγέτες, βουλευτές, ενίοτε και οι κομματάρχες καταλαμβάνουν δημοτικά αξιώματα.² Με τη συγκρότηση κατά τον εικοστό αιώνα εθνικών κομμάτων, ο αγώνας για το δημοτικό αξίωμα μετατρέπεται και σε κομματική αντιπαράθεση. Ενώ, δηλαδή, κατά τον δέκατο ένατο αιώνα η πολιτική διεξάγεται κυρίως σε επίπεδο προσωπικών ή φατριακών ανταγωνισμών που περιορίζονται κυρίως στο τοπικό-επαρχιακό επίπεδο, η ανάπτυξη των κομμάτων εντάσσει τις δη-

1. Είναι χαρακτηριστικό ότι σε αντίθεση με το ενδιαφέρον που προκαλούν οι βουλευτικές εκλογές, οι δημοτικές δεν αποτελούν αντικείμενο επιστημονικής ανάλυσης. Η ελληνική βιβλιογραφία για την τοπική πολιτική αντιπαράθεση και τις εκλογές στην τοπική αυτοδιοίκηση διαθέτει ελάχιστα έργα. Για τη βιβλιογραφία σχετικά με τον δέκατο ένατο αιώνα, βλ. το βιβλιοκριτικό άρθρο του Χ. Χατζηωσφ, «Δημοκρατία και πελατειακές σχέσεις. Τρεις πρόσφατες αναλύσεις της ελληνικής πολιτικής του 19ου αιώνα», *Μνήμων*, τόμ. 16, Αθήνα, 1994, σ. 167-197. Για τις σχέσεις Τ.Α. και κομμάτων, βλ. Θ. Τζώνος, *Τοπική Αυτοδιοίκηση και πολιτικά κόμματα*, Σάκουλας, Αθήνα 1988. Πρόκειται για βιβλίο νομικής οπτικής και έμφασης, το οποίο δίνει σημαντικά στοιχεία για τις σχέσεις πολιτικής, κομμάτων και Τ.Α.

2. Για τον αγώνα για τη δημοτική εξουσία στο τοπικό επίπεδο κατά τον δέκατο ένατο αιώνα, βλ. Χ. Λυριντζής, *Το τέλος των τζακιών*, Θεμέλιο, Αθήνα 1991, σ. 141-148.

μοτικές εκλογές στο πλαίσιο του κομματικού ανταγωνισμού.³

Στο σημείο αυτό θα πρέπει να γίνουν ορισμένες διευκρινίσεις σχετικά με τη σχέση κομμάτων, πατρωνίας και τοπικής αυτοδιοίκησης. Ενώ δεν υπάρχει αμφιβολία για τη στενή σχέση μεταξύ κεντρικής κρατικής εξουσίας, κομμάτων και Τ.Α., υπάρχουν ωστόσο σημαντικές ποιοτικές διαφορές που χαρακτηρίζουν την ιστορική πορεία της εν λόγω σχέσης. Η υπό συζήτηση σχέση ξεκινάει με την έκδηλη προσπάθεια του νεοσύστατου –και υπό βαυαρική ηγεσία– ελληνικού κράτους, να ελέγχει την τοπική αυτοδιοίκηση μέσα από μια περίπλοκη και ουσιαστικά έμμεση διαδικασία εκλογής των δημοτικών αρχών.⁴ Παρά τους περιορισμούς στη διαδικασία εκλογής δημοτικών αρχών, που ισχύουν με μικρές αλλαγές μέχρι το σύνταγμα του 1927, η Τ.Α. αποτελεί καθ' όλη τη διάρκεια του 19ου αιώνα πεδίο οξείας πολιτικής και κομματικής αντιπαράθεσης. Στο βαθμό που οι δήμοι εμπλέκονται στη δημοσιονομική διαδικασία, δηλαδή, στην ενοικίαση και είσπραξη φόρων σε συνδυασμό με τη δυνατότητα παροχών που προσφέρει η δημοτική αρχή, είναι προφανές ότι όλη η διαδικασία εντάσσεται σε πελατειακά δίκτυα και γενικότερα σε παίγνια εξουσίας.

Ωστόσο η κατάσταση που επικρατεί κατά τον δέκατο ένατο αιώνα διαφέρει ποιοτικά τόσο από αυτή του πρώτου μισού του εικοστού, όσο και από αυτή της μεταπολίτευσης. Κατά τον 19ο αιώνα μπορούμε να μιλάμε για πατρωνία και πολιτικό ανταγωνισμό και έλεγχο επί των δήμων, όμως ο έλεγχος ασκείται από τους τοπικούς πολιτικούς και τις ομάδες τους και όχι από κόμματα, τουλάχιστον με τη σημερινή έννοια του όρου. Τα συμφέροντα προσωπικοτήτων και των ομάδων τους στο τοπικό επίπεδο οριοθετούν τις σχέσεις πολιτικής και τοπικής αυτοδιοίκησης και όχι τα κόμματα, τα οποία αποτελούν χαλαρές και μεταβαλλόμενες ενώσεις με μικρή εμβέλεια και απήχηση σε εθνικό επίπεδο, και βέβαια με ανύπαρκτη οργάνωση. Η κατάσταση θα αρχίζει να αλλάζει με την έλευση του Ε. Βενιζέλου και την ισχυροποίηση και στα-

3. Η σημαντικότερη και συστηματικότερη μελέτη για την Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα είναι: Ν.-Κ. Χλέπας, *Η Τοπική Διοίκηση στην Ελλάδα, Ο διαλεκτικός ανταγωνισμός της αποκέντρωσης με την αυτοδιοίκηση*, Σάκκουλας, Αθήνα 1999. Το βιβλίο παρουσιάζει αναλυτικά τόσο το νομικό πλαίσιο όσο και την ιστοριοπολιτική πορεία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

4. Βλ. την κλασική μελέτη του John Petropoulos, *Πολιτική και συγκρότηση κράτους στο ελληνικό βασίλειο, 1833-1843*, Μορφωτικό Ίδρυμα Εθνικής Τραπέζης, Αθήνα 1985, σ. 205-208.

θεροποίηση των κομματικών σχηματισμών σε εθνικό επίπεδο.⁵

Η ουσιαστική ωστόσο κυριαρχία οργανωμένων κομμάτων στην ελληνική πολιτική θα γίνει μετά τη μεταπολίτευση το 1974, οπότε τα κόμματα θα αναπτύξουν μαζικές οργανώσεις και ταυτόχρονα θα διεκδικήσουν προσβάσεις και έλεγχο τόσο στους κρατικούς μηχανισμούς όσο και στην τοπική αυτοδιοίκηση. Το τελικό αποτέλεσμα είναι ένα πολιτικό σύστημα που χαρακτηρίζεται από την πρωτοκαθεδρία των κομματικών ηγεσιών στο κεντρικό επίπεδο, ενώ στο τοπικό επίπεδο, τόσο στις βουλευτικές όσο και στις δημοτικές εκλογές, κύριο στοιχείο για την ανάδειξη και επιτυχία των υποψηφίων είναι η κομματική υποστήριξη. Οι υποψήφιοι λοιπόν, δεν εκλέγονται με βάση τις προσωπικές ιδέες ή ικανότητες, αλλά με βάση την κομματική ένταξη και υποστήριξη. Προσωπικότητα και ιδέες απλώς συμβάλλουν στην εκλογή κατά την οποία αυτό που ουσιαστικά διακυβεύεται είναι ποιο κόμμα θα ελέγχει τον δήμο. Οι δημοτικές εκλογές κατά την Τρίτη Ελληνική Δημοκρατία αποτελούν εμφανώς κομματικές αντιπαραθέσεις, και τα κόμματα εστιάζουν την προσοχή τους στην εκμετάλλευση των θετικών εντυπώσεων που προκύπτουν κυρίως από την επιτυχία των υποψηφίων τους στους μεγάλους δήμους της χώρας. Η επιτυχία ενός κόμματος στις δημοτικές εκλογές συνήθως θεωρείται προάγγελος εκλογικής επιτυχίας στις βουλευτικές, αν και αυτή δεν είναι πάντα εξασφαλισμένη.

Η διαρκώς ενισχυόμενη και επαληθευόμενη αλληλεξάρτηση κομμάτων και τοπικής αυτοδιοίκησης χαρακτηρίζεται συχνά ως αρνητικό φαινόμενο με βάση τη διαπίστωση ότι ο κομματικός εναγκαλισμός των τοπικών αρχών συνεπάγεται τον κεντρικό έλεγχο, έλεγχο από τα άνω προς τα κάτω, ο οποίος υποτάσσει τελικά τα τοπικά-δημοτικά συμφέροντα και προτεραιότητες στα κομματικά. Στην πράξη, το πρόβλημα εκφράζεται με την κομματική κηδεμονία

5. Το σύγχρονο ελληνικό κομματικό σύστημα συγκροτείται κατά τον εικοστό αιώνα με την ίδρυση του κόμματος των Φιλελευθέρων, η οποία σηματοδοτεί την ενίσχυση των κομμάτων σε εθνικό επίπεδο, την αύξηση της κομματικής πειθαρχίας και την κυριαρχία των κομματικών ανταγωνισμών σε όλα τα επίπεδα της πολιτικής ζωής. Ο εθνικός διχασμός επισφραγίζει την κυριαρχία των κομμάτων και τη σύγκρουση των κομματικά προοδιορισμένων παρατάξεων σε όλη την Ελλάδα. Βλ. σχετικά Ν. Μουζέλης, *Κοινοβουλευτισμός και εκβιομηχάνιση στην ημι-περιφέρεια*, Θεμέλιο, Αθήνα 1987· επίσης G. Mavrogordatos, *Stillborn Republic: Social Coalitions and Party Strategies in Greece 1922-1936*, Berkeley 1983.

των δημοτικών υποθέσεων. Τα δημοτικά συμβούλια μετατρέπονται σε μικρά κοινοβούλια όπου αντιπαρά τίθενται κομματικές δυνάμεις, με συνέπεια την αντιμετώπιση των τοπικών και περιφερειακών ζητημάτων με κριτήρια που υπακούουν σε κομματικές σκοπιμότητες. Η μετατροπή των δημοτικών εκλογών σε μικρογραφία των βουλευτικών σημαίνει επίσης την ευνοϊκή αντιμετώπιση από το κράτος και το Υπουργείο Εσωτερικών των δήμων που ελέγχονται από φιλικές προς την κυβέρνηση δυνάμεις. Επιπλέον, η επιλογή των υποψήφιων δημάρχων γίνεται με κομματικά κριτήρια, και συχνά μέσα από κομματικές διαδικασίες. Το αποτέλεσμα είναι οι δημότες να μην ψηφίζουν πρόσωπα ή πολιτικές προτάσεις για τις τοπικές κοινωνίες, αλλά κόμματα και τους υποψηφίους τους.

Με βάση τα παραπάνω στοιχεία δημιουργείται η εικόνα μιας έντονης αντιπαράθεσης μεταξύ κομμάτων και Τ.Α. Πρόκειται για φαινόμενο που έχει επανειλημμένα επισημανθεί και οφείλεται κυρίως στη συστηματική και συνεχιζόμενη προσπάθεια της κεντρικής εξουσίας, αφενός, και των κομμάτων, αφετέρου, να επιβάλλουν τις επιλογές τους και εν γένει να κηδεμονεύσουν το χώρο της τοπικής αυτοδιοίκησης. Πρέπει όμως να σημειωθεί και ένας επιπλέον χώρος τριβής ο οποίος έχει επίσης επισημανθεί. Πρόκειται για τις αρμοδιότητες των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης.⁶ Οι αρμοδιότητες –οι οποίες πρόσφατα διευρύνθηκαν– έχουν άμεση σχέση με την εξουσία που διαθέτουν οι δήμοι. Επιπλέον, και τούτο έχει ιδιαίτερη σημασία για τους σκοπούς του παρόντος άρθρου, η διεύθυνση των αρμοδιοτήτων παρέχει στους δημάρχους ευκαιρίες για την ανάπτυξη αυτόνομης πολιτικής δράσης και αυτοδύναμων πελατειακών δικτύων και, κατά συνέπεια, συμβάλλει με έμμεσο αλλά ξεκάθαρο τρόπο στην αυτονόμηση των δημοτικών αρχών από τον κομματικό έλεγχο. Αλλά επ' αυτού θα επανέλθουμε παρακάτω.

Συμπερασματικά, μια έκφραση του φαινομένου της κυριαρχίας των κομμάτων στην πολιτική ζωή είναι η διείσδυσή τους στις διαδικασίες της τοπικής αυτοδιοίκησης και η επιβολή της κομματικής λογικής και των κομματικών προτεραιοτήτων στις δημοτικές εκλογές. Το φαινόμενο δεν αποτελεί ελληνική ιδιομορφία αλλά χαρακτηρισίζει, σε διαφορετικό βαθμό βέβαια, σχεδόν όλες τις ευρωπαϊκές κοινωνίες. Πρόκειται για τις πολυσυζητημένες αλλαγές

6. Βλ. Θ. Τζώνος, *στο ίδιο*, σ. 69-70.

στον τρόπο λειτουργίας και δράσης των σύγχρονων κομμάτων, οι οποίοι θεωρείται ότι υπονομεύουν τη δημοκρατία και την ουσιαστική συμμετοχή οδηγώντας τα κόμματα σε κρίση.⁷ Ωστόσο, τα τελευταία χρόνια παρατηρούνται τάσεις αλλαγής του γνωστού σκηνικού.

1. ΟΙ ΔΗΜΟΤΙΚΕΣ ΕΚΛΟΓΕΣ ΤΟΥ ΟΚΤΩΒΡΙΟΥ 1998

Οι δημοτικές εκλογές του Οκτωβρίου 1998 σηματοδοτούν πιθανόν την αρχή του τέλους της στενής σχέσης κομμάτων και δημοτικών εκλογών, τουλάχιστον με τη μορφή που ξέραμε μέχρι σήμερα. Για πρώτη ίσως φορά τα κόμματα παρουσιάστηκαν σχετικώς ανίσχυρα, και έγινε φανερό ότι δεν μπόρεσαν να επιβάλλουν τις επιλογές τους. Οι συγκεκριμένες εκλογές βέβαια δε συνδέονται απλώς με τη χαλάρωση της κομματικής επιρροής, αλλά και με τον νέο θεσμό των εκλογών για το δεύτερο επίπεδο αυτοδιοίκησης (νομαρχίες). Η εν λόγω μεταρρύθμιση πρωτοεφαρμόστηκε το 1994, αλλά ακόμα και το 1998 δεν είχε γίνει πλήρως κατανοητή από το εκλογικό σώμα.⁸ Το αποτέλεσμα ήταν οι εκλογείς να ψηφίζουν κυρίως δημάρχους και όχι νομάρχες. Επιπλέον, η σημασία των δημαρχιών έχει αυξηθεί λόγω των αλλαγών (αναγκαστικές συνενώσεις) που εισήγαγε το σχέδιο «Καποδίστριας». Στο πολιτικό επίπεδο, που κυρίως ενδιαφέρει την παρούσα ανάλυση, το πολιτικό σκηνικό αλλάζει σε σχέση με το παρελθόν.

Το πρώτο σημαντικό νέο στοιχείο είναι η εμφάνιση ισχυρών τάσεων ανεξαρτητοποίησης από το κομματικό σύστημα. Πολλοί υποψήφιοι δήμαρχοι και οι συνδυασμοί τους όχι απλώς δεν επιδιώκουν κάποιο κομματικό χρίσμα, αλλά υπογραμμίζουν την ανεξαρτησία τους δηλώνοντας υπεράνω κομμάτων. Με πιο χαρακτηριστική την περίπτωση του δημάρχου Αθηναίων κ. Δ. Αβραμόπουλου, ο οποίος ανακοίνωσε μόνος την υποψηφιότητά του αρνούμενος κάθε υποστήριξη και κηδεμονία, σε πολλούς δήμους αρκετοί

7. Βλ. A. Panebianco, *Political Parties Organization and Power*, Cambridge University Press, Cambridge 1988, κυρίως σ. 262-274.

8. Για τις μεταρρυθμίσεις στο χώρο της τοπικής αυτοδιοίκησης, βλ. Π. Χριστοφιλοπούλου, «ΠΑΣΟΚ και Τοπική Αυτοδιοίκηση, οργανωτική δομή και πρακτικές», στο Μ. Σπουρδαλάκης (επιμ.), *ΠΑΣΟΚ: κόμμα, κράτος, κοινωνία*, Πατάκης, Αθήνα 1998, σ. 195-213. Βλ. επίσης Ν.-Κ. Χλέπας, *ό.π.*, σ. 346-370.

υποψήφιοι προσπάθησαν συστηματικά να δημιουργήσουν εικόνα ανεξαρτησίας, παρότι ήταν γνωστοί οι δεσμοί τους με συγκεκριμένα κόμματα. Για παράδειγμα, τόσο ο κ. Λαζαρίδης στη Θεσσαλονίκη όσο και ο κ. Φωτίου στον Πειραιά τόνισαν επανειλημμένα ότι δε δεσμεύονται από το κόμμα που τους υποστηρίζει (ΠΑΣΟΚ), και ότι λειτουργούν ως ανεξάρτητοι υποψήφιοι αντιπροσωπεύοντας όλους τους δημότες. Σε όλη τη διάρκεια της εκλογικής περιόδου ήταν σαφές ότι το κομματικό χρίσμα –που άλλες φορές ήταν απαραίτητο στοιχείο για την επιτυχία– αποτελούσε πλέον ένα δύσκολο φορτίο που αντί να προσελκύει, αποξένωνε τους ψηφοφόρους.

Ένα δεύτερο στοιχείο που χαρακτηρίζει τις εκλογές του 1988 είναι η συγκρότηση και η επιτυχής πορεία περιέργων συμμαχιών, οι οποίες αποκαλούνται από πολλούς ως «ανιέρρες». Η συμμαχία ΚΚΕ–Ν.Δ. στην Καρδίτσα και τον Βόλο, για παράδειγμα, ήταν επιτυχής. Αλλά και σε περιπτώσεις που δεν υπήρξε ξεκάθαρη συμμαχία από την αρχή, συχνά υπήρξε άτυπη υποστήριξη αριστερού ή δεξιού υποψηφίου από τα στελέχη και τους ψηφοφόρους της Ν.Δ. ή του ΚΚΕ αντίστοιχα.⁹

Το τρίτο στοιχείο που προκαλεί εντύπωση είναι η κάθοδος ως υποψηφίων στελεχών που ανοιχτά αμφισβητούν τις επίσημες κομματικές αποφάσεις. Πρόκειται για υποψήφιους που συχνά χαρακτηρίζονται «αποστάτες», και οι οποίοι επίσημα αμφισβητούν τις κομματικές ιεραρχίες και τις επιλογές τους. Η κάθοδος των εν λόγω υποψηφίων στις δημοτικές εκλογές αντιμετωπίζεται από το κόμμα τους ως εχθρική πράξη, δεδομένου ότι υponομεύει τις πιθανότητες του υποψηφίου που επίσημα υποστηρίζει το κόμμα. Η περίπτωση του κ. Δ. Μπέη (ΠΑΣΟΚ) στην Αθήνα είναι η πιο χαρακτηριστική, αλλά το φαινόμενο επαναλαμβάνεται σε πολλές πόλεις. (Στην Πάτρα, για παράδειγμα, η Κα Σπηλιωτακάρα που υποστηρίζεται από τη Ν.Δ.).

Τέταρτο ενδιαφέρον στοιχείο των εκλογών του 1998 είναι η μαζική εμφάνιση νέων προσώπων στο πολιτικό προσκήνιο και η σχετικά επιτυχής πορεία πολλών πρωτοεμφανιζόμενων υποψηφίων. Πρόκειται για άτομα σχετικώς νέα στην πολιτική –είτε με κριτήριο την ηλικία είτε με το χρόνο θητείας που έχουν στην πολιτική σκηνή– τα οποία αμέσως προσελκύουν το ενδιαφέρον των ψηφοφό-

9. Εξίσου βέβαια «ανιέρρες» θα μπορούσαν να χαρακτηριστούν οι συμμαχίες με τις οποίες η Ν.Δ. κέρδισε μεγάλους δήμους στις δημοτικές εκλογές του 1996. Σε κάθε περίπτωση, ο χαρακτηρισμός χρησιμοποιείται συμβατικά για να δείξει μια πρακτική που, εκ πρώτης όψεως, ξενίζει.

ρων αλλά και των μέσων μαζικής επικοινωνίας. Ίσως η περίπτωση του κ. Σ. Βούγια (ΣΥΝ) στη Θεσσαλονίκη να είναι η πιο γνωστή, αλλά υπάρχουν πολλοί νέοι υποψήφιοι σε πολλές πόλεις, όπως για παράδειγμα στην Πάτρα και τη Λάρισα όπου εκλέγονται υποψήφιοι που διεκδικούν το αξίωμα για πρώτη φορά. Η επιτυχία των νεοεισελθόντων υποψηφίων σχετίζεται και με το φαινόμενο της αποτυχίας παλιών και καταξιωμένων πολιτικών στο χώρο της τοπικής αυτοδιοίκησης. Στις εκλογές του 1998 καταγράφεται μια εντυπωσιακή αποτυχία δημάρχων με δύο ή και παραπάνω θητείες, και οι οποίοι εκλέγονται σε δήμους που θεωρούνται προπύργια της παρατάξεως που τους υποστήριζε. [Χαρακτηριστικό παράδειγμα ο κ. Καραβόλας στην Πάτρα (ΠΑΣΟΚ), ο κ. Πιτσιώρης στο Βόλο (ΠΑΣΟΚ) και ο κ. Αθανασιάδης (ΠΑΣΟΚ) στην Καβάλα]. Εκ πρώτης όψεως, φαίνεται ότι υπήρξε κάποια κόπωση του εκλογικού σώματος με τους επί πολλά έτη διατελέσαντες δημάρχους. Η σχεδόν μαζική αποτυχία παλιών, δοκιμασμένων και καθιερωμένων στελεχών-δημάρχων έχει άμεση προφανώς σχέση με την ανάδειξη νέων προσώπων και τις γενικότερες αλλαγές που ήδη περιγράψαμε. Το θέμα είναι σημαντικό και θα επανέλθουμε παρακάτω. Προς το παρόν αρκεί να σημειώσουμε ότι οι εκλογές του Οκτωβρίου παρέχουν μια σειρά από νέα στοιχεία τα οποία συνιστούν ενδεχομένως μια αλλαγή του τοπίου και των όρων των δημοτικών εκλογικών αναμετρήσεων.

2. ΑΞΙΟΛΟΓΩΝΤΑΣ ΤΑ ΝΕΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ

Δε θα πρέπει να υπάρχει αμφιβολία για το ότι οι εκλογές του Οκτωβρίου 1998 ταράζουν τα νερά στο τοπίο των δημοτικών αναμετρήσεων. Για πρώτη φορά γίνεται άμεσα αντιληπτό ότι τα κόμματα μέχρι τώρα έλεγχαν και υπαγόρευαν το κλίμα και όριζαν τα πρόσωπα των δημοτικών εκλογών· δεν είναι πλέον σε θέση να συνεχίσουν να κάνουν το ίδιο. Έχουν είτε αδυναμία επιβολής των εκλεκτών τους στις τοπικές κοινωνίες, είτε αδυναμία ουσιαστικής υποστήριξης των υποψηφίων τους. Οι διαφωνούντες πληθαίνουν και μαζί με αυτούς εντείνεται η τάση απεξάρτησης των δημοτικών ζητημάτων και των δημοτικών εκλογών από την κομματική καθοδήγηση.

Στο βαθμό που οι ως άνω παρατηρήσεις υποδεικνύουν μια νέα πραγματικότητα, αυτή θα πρέπει να ενταχθεί σε ένα ευρύτερο ερ-

μηνευτικό σχήμα που συνδέει κόμματα και δημοτικές εκλογές. Μια πρώτη προσέγγιση του προβλήματος θα μπορούσε να γίνει στο πλαίσιο της γενικότερης κρίσης των κομμάτων που χαρακτηρίζει τις σύγχρονες κοινωνίες. Θα μπορούσε κανείς να ισχυριστεί ότι αυτό που συνήθως αποκαλείται κρίση των κομμάτων, ουσιαστικά αποτελεί ένα βαθύτατο και αργό μετασχηματισμό του ρόλου και της λειτουργίας τους στα σύγχρονα κομματικά συστήματα. Πρόκειται για το τέλος του κλασικού κόμματος μαζών που πρότεινε εναλλακτικές προτάσεις στο εκλογικό σώμα, σε αντιπαράθεση με άλλες προτάσεις, και το οποίο λειτουργούσε με κάποια μικρότερη ή μεγαλύτερη κομματική πειθαρχία. Ο πολυσυλλεκτισμός μπορεί να οδηγήσει σε εκλογικές επιτυχίες, προκαλεί όμως και σοβαρά προβλήματα στη συνολικότερη λειτουργία του κόμματος καθώς και στην ποιότητα της δημοκρατίας της οποίας τα κόμματα υποτίθεται ότι είναι οι στυλοβάτες.¹⁰ Σε μια εποχή παγκοσμιοποίησης και αμφισβήτησης των παλιών πολιτικών σχημάτων, τα κόμματα παρακολουθούν τις εξελίξεις με απορία, αδύναμα να αρθρώσουν έναν ανανεωμένο και πειστικό λόγο. Στο βαθμό που οι παλιές αντιθέσεις και συγκρούσεις υποχωρούν, θα μπορούσαν τα κόμματα να υπερβούν τα παλιά πρότυπα και να προσφέρουν νέες ιδέες και προτάσεις. Με άλλα λόγια θα περίμενε κανείς να έχουν αφομοιώσει τις αλλαγές και να μπορούν να εκφέρουν λόγο για τα καινούρια προβλήματα, την ανεργία, την περιθωριοποίηση ή το περιβάλλον. Η προσαρμογή όμως στις νέες καταστάσεις είναι δύσκολη, αργή και χρονοβόρα. Επιπλέον δεν εγγυάται εκλογική επιτυχία, κάτι που κάνει τα κόμματα να αποφεύγουν τους νεωτερισμούς. Θα χρειαστεί, δηλαδή, ένα μεγάλο χρονικό διάστημα για να αφομοιώσουν τα κόμματα τα νέα διακυβεύματα και να αποκτήσουν νέο πολιτικό λόγο. Μέχρι τότε η πολιτική σκηνή είναι πιθανό να χαρακτηρίζεται από αύξουσα αποξένωση και απάθεια.

Το αποτέλεσμα είναι τα κόμματα να προσπαθούν με κάθε τρόπο να καλύψουν την απορία και την έλλειψη προτάσεων με αοριστία, ασάφεια και γενικά με κάθε μέσο που θεωρούν ότι είναι πρόσφορο για την κατάκτηση και διατήρηση της εξουσίας. Στο πλαίσιο λοι-

10. Ο Ο. Kirheimer είχε έγκαιρα κατανοήσει τις επιπτώσεις που θα μπορούσε να επιφέρει η λειτουργία του πολυσυλλεκτικού προτύπου, και προειδοποίησε ότι το κόμμα θα μπορούσε να εξελιχθεί σε ένα απλό όργανο άσκησης εξουσίας με ένα απάθες εκλογικό σώμα. Βλ. Ο. Kirheimer, «Ο μετασχηματισμός των κομματικών συστημάτων στη Δυτική Ευρώπη», *Λεβιάθαν*, τόμ. 11, 1991, σ. 103-104.

πόν της συνεχιζόμενης αναζήτησης νέων πολιτικών, οι παλιές και φθαρμένες πρακτικές, αλλά και τα παλιά και κουρασμένα πρόσωπα διέρχονται μεγάλη κρίση, η οποία μπορεί να εκφραστεί και με εκλογική αποδοκιμασία.

Η έννοια του «κόμματος καρτέλ» μπορεί να συμβάλει στην κατανόηση των υπό συζήτηση εξελίξεων και να προσφέρει ένα αναλυτικό πλαίσιο για τη σύνδεση των ελληνικών πρακτικών με τις διεθνείς εξελίξεις. Το κόμμα καρτέλ αποτελεί συνέχεια και μετεξέλιξη του μαζικού πολυσυλλεκτικού κόμματος και χαρακτηρίζεται από τα εξής επιπλέον στοιχεία: Πρώτον, μια ιδιαίτερη εξάρτηση από το κράτος και τις οικονομικές απολαβές που συνεπάγεται η σχέση με τους κρατικούς μηχανισμούς (εκτός από τις επιχορηγήσεις που προβλέπει ο κανονισμός της βουλής). Δεύτερον, μια σχέση αμοιβαίας εξάρτησης, κυμαινόμενη μεταξύ επιβολής και υποταγής, με τα μέσα μαζικής επικοινωνίας τα οποία καθίστανται οι αποκλειστικοί και ταυτόχρονα απαραίτητοι δίαυλοι επικοινωνίας με το εκλογικό σώμα. Τέλος, τα κόμματα καρτέλ είναι μεγάλα κόμματα εξουσίας, τα οποία βρίσκονται στην κυβέρνηση για μεγάλα διαστήματα και όλη η στρατηγική τους περιστρέφεται γύρω από την κατάκτηση και διατήρησή της.¹¹

11. Βλ. R. Katz - P. Mair, «Changing models of party Organization: The emergence of the Cartel party», *Party Politics*, τόμ. 1/1, 1995, σ. 5-25. Βλ. επίσης R. Katz - P. Mair (επιμ.), *How parties Organize*, Sage, Beverly Hills 1994, σ. 3-20. Πρέπει να σημειωθεί ότι η σχέση κράτους-κομμάτων δεν αποτελεί νέο φαινόμενο, αλλά έχει απασχολήσει ιδιαίτερα τη σχετική βιβλιογραφία. Βλ. Μ. Σπουρδαλάκης, *Για τη θεωρία των πολιτικών κομμάτων*, Εξάντας, Αθήνα 1990. Επίσης C. Lyrintzis, «Political Parties in post junta Greece: A case of Bureaucratic Clientelism?», *West European Politics*, τόμ. 7, τχ. 2, Απρίλιος 1984, σ. 99-118.

Το νέο στοιχείο που συνεισφέρει η έννοια του «κόμματος καρτέλ» αφορά: α) την αλλαγή του ρόλου του κόμματος από υποστηρικτή των συμφερόντων των ψηφοφόρων του σε υποστηρικτή και μηχανισμό επιβολής κρατικών πολιτικών (κυρίως για κυβερνητικά κόμματα)· β) τη λειτουργία των κομμάτων με βάση μια ομάδα ηγετικών στελεχών που είναι επαγγελματίες πολιτικοί και που μετέχουν είτε ως κυβέρνηση είτε ως αξιωματική αντιπολίτευση (και άρα πιθανή κυβέρνηση) στην νομή της εξουσίας και των παροχών που αυτή συνεπάγεται. Με αυτή την έννοια και η Ν.Δ. είναι κοντά στο πρότυπο του κόμματος καρτέλ, στο βαθμό που πρόκειται για κόμμα εξουσίας, επανδρώνεται από επαγγελματίες, και οι στόχοι του και το πρόγραμμά του αποτελούνται από αυτονόητες γενικόλογες που διευκολύνουν την κατάκτηση της εξουσίας. Παρόμοιες εξελίξεις στο ελληνικό πολιτικό σύστημα υπαινίσσεται το σύντομο αλλά περιεκτικό άρθρο του Α.-Ι.Δ. Μεταξά, «Συγκλητικά κόμματα και αποσυγκλητικές αντιστάσεις», *Το Βήμα*, 21.3.98.

Το κόμμα καρτέλ, δηλαδή, χρησιμοποιεί συστηματικά προς ίδιον όφελος την πρόσβαση στους κρατικούς μηχανισμούς, με αποτέλεσμα την αποξένωσή του από την κοινωνία πολιτών και τη σταδιακή ταύτισή του με το κράτος. Η πρόσληψη των κομμάτων ως εξουσιαστικών μηχανισμών ταυτισμένων με το κράτος ή έμμεσα συνδεδεμένων με αυτό, εξηγεί εν μέρει την αποξένωση του εκλογικού σώματος, και τις τάσεις αδιαφορίας και κυνισμού που χαρακτηρίζουν τις σύγχρονες κοινωνίες συμπεριλαμβανομένης και της ελληνικής.¹² Είναι συνεπώς αναμενόμενο οι πολίτες να εκφράζουν τη δυσαρέσκειά τους για τις κομματικές πρακτικές και να αναζητούν νέα πεδία έκφρασης και υλοποίησης των πολιτικών τους επιδιώξεων.

Το πρότυπο του κόμματος καρτέλ αποκρυσταλλώνει με τον καλύτερο τρόπο τις βαθιές αλλαγές στη φύση και τον τρόπο λειτουργίας των κομμάτων, και υποδεικνύει τις αντιφάσεις που έχουν να αντιμετωπίσουν. Συγκεκριμένα, τα σύγχρονα κόμματα πιέζονται και έχουν να αντιμετωπίσουν δύο αντικρουόμενες τάσεις. Από τη μια, τη σταδιακή ταύτιση με το κράτος και τους μηχανισμούς του (στο οποίο αποβλέπουν ως κόμματα εξουσίας) και την εξάρτησή τους από αυτό, και, από την άλλη, την πρόκληση του ανοίγματος στην κοινωνία πολιτών και της άμεσης σχέσης με τα προβλήματά της. Οι εμφανείς αλλαγές στην ταξική σύνθεση της εκλογικής βάσης των κομμάτων και η συνακόλουθη μείωση της επιρροής του ταξικού παράγοντα εκφράζονται με τον αναπροσανατολισμό των πολιτικών στάσεων και την αναδιάταξη των πολιτικών αξιών.¹³ Η μέχρι σήμερα εμπειρία –και η Ελλάδα δε διαφοροποιείται ως προς αυτό το σημείο– είναι ότι πρωτανεύει η κρατική λογική και πρακτική με συνέπεια την αλλοτρίωση των πολιτών και την κόπωση

12. Για την πολιτική απάθεια την αποξένωση και τον κυνισμό στην ελληνική πολιτική, βλ. Χ. Λυριντζής, «Κρίση πολιτικής(ι), νέες πολιτικές τάσεις και οι δυνατότητες του εκσυγχρονισμού», στο Μ. Σπουρδαλάκης (επιμ.), *ΠΑΣΟΚ: κόμμα, κράτος, κοινωνία*, ό.π., σ. 75-87. Πρβλ. Π. Καφετζής, «Πολιτική κρίση και πολιτική κουλτούρα», στο Ν. Δεμερτζής (επιμ.), *Η ελληνική πολιτική κουλτούρα σήμερα*, Οδυσσεάς, Αθήνα 1994.

13. Η συζήτηση περί «σιωπηλής επανάστασης» και οι σχετικές εργασίες του Inglehart αποτελούν την αφετηρία για τη σχετική πολύ ενδιαφέρουσα και συνεχιζόμενη διαμάχη στη βιβλιογραφία: βλ. R. Inglehart, *The Silent Revolution*, Princeton University Press, Princeton 1977. Βλ. επίσης, H. Kitschelt, «A Silent Revolution in Europe?», στο J. Hayward - E. Page (επιμ.), *Governing the New Europe*, Polity Press, Cambridge 1995, σ. 123-165.

και αδιαφορία του εκλογικού σώματος. Με αυτή την έννοια, και τα δύο μεγάλα ελληνικά κόμματα μπορεί να ιδωθούν ως λιγότερο ή περισσότερο κοντά στο πρότυπο του κόμματος καρτέλ, και αυτό ίσως βοηθάει στην κατανόηση της αρνητικής πρόσληψης των κομμάτων από το εκλογικό σώμα.

Η μετεξέλιξη των κομμάτων και η σχέση τους με το κράτος και την εξουσία οδηγεί σε ένα άλλο επίπεδο ανάλυσης που θα πρέπει να ληφθεί υπόψη για την κατανόηση των αλλαγών στις δημοτικές εκλογές. Πρόκειται για την οικονομική διάσταση των δημοτικών εκλογών, η οποία κατέστη ιδιαίτερα σημαντική μετά τις σχετικά πρόσφατα μεταρρυθμίσεις που έδωσαν νέες αρμοδιότητες στους δήμους. Οι δήμοι πλέον διαχειρίζονται σημαντικά ποσά, διεκδικούν κοινοτικά κονδύλια, αποφασίζουν για σημαντικά έργα και γενικά κατανέμουν πόρους με αποτέλεσμα να προκαλούν σοβαρές επιπτώσεις στις τοπικές κοινωνίες. Επιπλέον, οι δήμοι αποφασίζουν για θέματα πολεοδομίας, κυκλοφορίας, και δημοσίων έργων (για παράδειγμα δημοτικούς σταθμούς, χώρους στάθμευσης, σχολεία) και πολιτισμού, που κατά το παρελθόν ανήκαν στην αρμοδιότητα των υπουργείων. Οι δημοτικοί άρχοντες, αντιλαμβανόμενοι τη σημασία των νέων αρμοδιοτήτων είναι φυσικό να επιδιώκουν την απαγκίστρωση από τον έλεγχο των κομματικών μηχανισμών, οι οποίοι δε διαφέρουν και πολύ από τον κρατικό έλεγχο του παρελθόντος. Στο βαθμό μάλιστα που κράτος και κόμματα συνδέονται μέσω ενός πολύπλοκου μηχανισμού πελατειακών παροχών και αντιπαροχών, είναι αναμενόμενο να αναπτύσσεται κάποια αντίδραση η οποία να εκφράζεται με την τάση αυτονόμησης των δήμων.

Το αίτημα για ανανέωση της πολιτικής σκηνής είναι αυτόνομο και προέρχεται από τα κάτω. Καλύπτει σε δύο επίπεδα: το επίπεδο των προσώπων, το οποίο αφορά τους παλιούς και φθαρμένους δημάρχους και υποψήφιους δημάρχους· και ένα δεύτερο επίπεδο που αφορά την αλλαγή των πρακτικών και συγκεκριμένα την αλλαγή στις σχέσεις κηδεμονίας, ελέγχου και καθοδήγησης μεταξύ κομματικών ιεραρχιών και τοπικής αυτοδιοίκησης, ή αλλιώς κομμάτων και δημοτικών εκλογών. Είναι εύλογο το αίτημα για ανανέωση και αλλαγή του σκηνικού να γίνεται πιο έντονο και άμεσα αισθητό στο τοπικό επίπεδο, όπου εμφανίζονται πολύ έντονα οι ρωγμές του παλιού συστήματος. Η αναζήτηση του καινούριου μπορεί να πάρει πολλές μορφές, και στο επίπεδο των τοπικών

κοινωνιών οι εκλογές για την ανάδειξη δημοτικών αρχών προσφέρουν μια πρώτη τάξεως ευκαιρία για πειραματισμό και αμφισβήτηση των παλιών πρακτικών.

Μπορεί λοιπόν να ισχυριστεί κανείς ότι τα νέα στοιχεία που παρατηρήθηκαν στις πρόσφατες εκλογές δεν είναι αποτέλεσμα μιας τυχαίας εμφάνισης ηγετικών προσωπικοτήτων σε ορισμένα μέρη, ούτε συνέπεια μιας ξαφνικής εφεύρεσης νέων ιδεών και πολιτικών προταγμάτων. Αντίθετα, συνδέονται με μια βαθύτατη αλλαγή στο ρόλο και τη λειτουργία των πολιτικών κομμάτων, και γενικότερα με την αλλαγή των όρων της πολιτικής αντιπαράθεσης. Πρόκειται για μια από τις επιπτώσεις της αμηχανίας των κομμάτων μπροστά στις νέες κοινωνικοοικονομικές αλλαγές και της ατέρμονης και χωρίς αρχές προσπάθειας για την κατάκτηση της εξουσίας. Τα ελληνικά κόμματα (αναφερόμαστε κυρίως στα δύο μεγάλα κόμματα), έχοντας υιοθετήσει σε μικρότερο ή μεγαλύτερο βαθμό στοιχεία του κόμματος καρτέλ και έχοντας ταυτιστεί με το κράτος, αποξενώνονται από τις τοπικές κοινωνίες πολιτών και αυξάνουν την αδιαφορία για τις πολιτικές επιλογές. Τα κόμματα προσλαμβάνονται από τους πολίτες ως προεκτάσεις του κράτους και ως μηχανισμοί άσκησης εξουσίας και προώθησης συμφερόντων, άρα ως μη δυνάμενα να προσφέρουν ουσιαστικά στην υλοποίηση των στόχων των δήμων. Η συνέχιση ενός παιχνιδιού στο οποίο είναι σαφής η έλλειψη κανόνων και ιδεών και από το οποίο απουσιάζει η συζήτηση για τα ουσιαστικά προβλήματα, συγκροτεί το κατάλληλο έδαφος για τη δοκιμή νέων ιδεών και την ανάδειξη όσων έχουν, ή φαίνεται να έχουν, κάτι καινούριο να προσφέρουν. Η περίπτωση Αβραμόπουλου αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα απόπειρας συγκρότησης νέων πρακτικών.

Ο κ. Αβραμόπουλος, παρότι εξελέγη δήμαρχος Αθηναίων το 1994 έχοντας το χρίσμα του κομματικού υποψηφίου της Νέας Δημοκρατίας, ακολούθησε μια πορεία σταδιακής ανεξαρτητοποίησης από την κομματική κηδεμονία. Η προσπάθειά του να εμφανιστεί ως υπερκομματικός προασπιστής των γενικότερων συμφερόντων των Αθηναίων πολιτών στηρίχτηκε στην παρουσίαση και προσπάθεια υλοποίησης πολιτικών οι οποίες εμφάνιζαν το Δήμο ως ανεξάρτητο φορέα πολιτικής παρέμβασης. Ακολουθώντας μια πολιτική βασισμένη σε έργα άμεσα ορατά στους δημότες καθώς και σε πολιτικές παρεμβάσεις και σχόλια για όλα τα μείζονα θέματα που απασχολούσαν την κοινή γνώμη, ο κ. Αβραμόπουλος πέτυ-

χε να καθιερωθεί ως ανεξάρτητος και δυναμικός παράγοντας της ελληνικής πολιτικής ζωής. Η εμφανής προσπάθεια ανεξαρτητοποίησης του κ. Αβραμόπουλου διευκολύνθηκε σημαντικά από πολλούς παράγοντες. Πρώτον, ο Δήμος Αθηναίων προσφέρει πολλές δυνατότητες για τη συγκρότηση και ανάπτυξη μιας πελατειακής εκλογικής βάσης. Δεν είναι άλλωστε τυχαίο ότι οι περισσότεροι δήμαρχοι Αθηναίων ήταν ή έγιναν αργότερα βουλευτές.

Δεύτερο στοιχείο που διευκόλυνε τις κινήσεις του κ. Αβραμόπουλου ήταν οι εξελίξεις στο κόμμα που τον υποστήριξε, τη Νέα Δημοκρατία. Κατά την περίοδο 1994-98, η Ν.Δ. παρέμεινε στην αντιπολίτευση, άλλαξε δύο αρχηγούς και γενικά δημιούργησε την εντύπωση ενός κόμματος σε αναζήτηση ταυτότητας και ηγεσίας. Ο δήμαρχος Αθηναίων εκμεταλλεύτηκε την κατάσταση ώστε να προβάλει σιγά σιγά ως πιθανή εναλλακτική λύση στο πρόβλημα του κόμματος. Στο βαθμό που η ισχυροποίηση του Κ. Καραμανλή στην ηγεσία αποτρέπει ή αναβάλλει την πιθανότητα διεκδίκησης από τον ίδιο της ηγεσίας του κόμματος, ο κ. Αβραμόπουλος καλλιεργεί συστηματικά την πιθανότητα ίδρυσης νέου κόμματος. Τρίτο και ιδιαίτερο σημαντικό στοιχείο είναι η προσωπικότητα και το χάρισμα του κ. Αβραμόπουλου. Ο δήμαρχος Αθηναίων διαθέτει μια ιδιαίτερα ελκυστική προσωπικότητα, της οποίας η διακριτική γοητεία πείθει για την ειλικρίνειά της. Επίσης, διαθέτει το χάρισμα να αρθρώνει έναν ασαφή και γενικόλογό πολιτικό λόγο, διακριτικά κριτικό και ικανό να πείθει τουλάχιστον ως προς τις καλές του προθέσεις. (Φυσικά με δεδομένο ότι ο ίδιος γνωρίζει πολύ καλά ότι δεν πρόκειται να κληθεί άμεσα να εφαρμόσει κάποια πολιτική). Επιπλέον εκμεταλλεύεται στο έπακρο τις δυνατότητες των μέσων μαζικής επικοινωνίας προβάλλοντας κάθε δραστηριότητα, πράξη ή πρωτοβουλία, με τον καλύτερο δυνατό τρόπο.¹⁴

Ο συνδυασμός των ως άνω παραγόντων επέτρεψε στον κ. Αβραμόπουλο να οικειοποιηθεί το αίτημα για ανανέωση της πολιτικής ζωής και να αυτοπαρουσιαστεί ως ο καλύτερος εκφραστής του. Με προσεκτικές πολιτικές τοποθετήσεις και δίνοντας έμφαση στην ανάγκη για αναδιάρθρωση των πολιτικών δυνάμεων και στην α-

14. Θα μπορούσε κανείς να μιλήσει για έναν ιδιότυπο λαϊκισμό που εκπέμπεται από το λόγο του κ. Αβραμόπουλου. Ανεξάρτητα πάντως από την ανάδειξη ενός νέου λαϊκισμού, δε θα πρέπει να διαφύγει της προσοχής ότι σε μια (μετα-Παπανδρείκη) εποχή χωρίς χαρισματικούς ηγέτες, η προσπάθεια ανάδειξης ενός νέου χαρισματικού ηγέτη πιθανόν να είναι επιτυχής.

νανέωση των πολιτικών πρακτικών, ο κ. Αβραμόπουλος έδωσε το στίγμα ενός πόλου έλξης όλων των αποξενωμένων, απογοητευμένων και σε αναζήτηση του διαφορετικού πολιτών. Η ανοδική πορεία του δημάρχου Αθηναίων και η καθιέρωσή του δε σκόνηταφε ούτε όταν βασικές πολιτικές επιλογές του –όπως ο έλεγχος της στάθμευσης των αυτοκινήτων στην πρωτεύουσα με τη δημιουργία ειδικών θέσεων στάθμευσης στο κέντρο της πόλης και την υποχρέωση καταβολής ειδικού τέλους– συνάντησαν σημαντικές αντιδράσεις. Είναι σαφές ότι ο κ. Αβραμόπουλος δεν κρίθηκε για το έργο του στο Δήμο Αθηναίων, αλλά από το γενικότερο πολιτικό στίγμα το οποίο εξέπεμψε και από την επιτυχημένη προσπάθειά του να εμφανιστεί ως φορέας νέων ιδεών και πρακτικών. Η εντυπωσιακή ευκολία με την οποία επανεξελέγη δήμαρχος το 1998 δείχνει την εξαιρετικά μεγάλη αποδοχή της εικόνας του και γενικότερα την απήχηση υποψηφίων που εκπροσωπούν –η εν πάση περιπτώσει πείθουν ότι εκπροσωπούν– κάτι νέο και διαφορετικό στη πολιτική σκηνή. Σε αυτό το πλαίσιο, λίγοι θα αμφισβητούσαν ότι η πολιτική πορεία του κ. Αβραμόπουλου θα έχει συνέχεια.¹⁵

3. Η ΑΝΑΟΡΙΟΘΕΤΗΣΗ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΙΚΟΥ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ

Τα στοιχεία που παρουσιάστηκαν και αναλύθηκαν στις παραπάνω σελίδες υποδεικνύουν μια τάση αλλαγής των όρων του πολιτικού ανταγωνισμού στις δημοτικές εκλογές. Οι αλλαγές στη δράση και τη λειτουργία των κομμάτων διευκολύνουν την αυτονόμηση της πολιτικής δράσης στο τοπικό επίπεδο και την απαλλαγή των δημοτικών εκλογών από τον ασφυκτικό κομματικό εναγκαλισμό. Προφανώς, η κομματική επιρροή δεν εξαφανίζεται αλλά εξακολουθεί να υπάρχει. Δεν είναι όμως πλέον ικανή να υπαγορεύει και την τελευταία λεπτομέρεια του σεναρίου των δημοτικών εκλογών.

15. Η κρίση στην περιοχή των Βαλκανίων και η επέμβαση των Νατοϊκών δυνάμεων στο Κόσοβο δημιούργησαν ένα νέο πολιτικό κλίμα αποσπώντας την κοινή γνώμη από τις μικροκομματικές εξελίξεις. Στο νέο αυτό πλαίσιο, κάθε προσπάθεια του κ. Αβραμόπουλου για ίδρυση νέου κόμματος που θα διεκδικούσε την ψήφο των εκλογέων στις Ευρωεκλογές του Ιουνίου θα ήταν παρακινδυνευμένη και ίσως ατυχής. Με διαφορετικό ίσως σκεπτικό απέφυγε τη συμπαράταξή του με τη Ν.Δ. του Κ. Καραμανλή, παραμένοντας δήμαρχος Αθηναίων, στερώντας έτσι τη Ν.Δ. από ένα ισχυρό πλεονέκτημα για τις εκλογές του Απριλίου 2000.

Το αποτέλεσμα είναι οι υποψηφιότητες και οι ανταγωνισμοί στις δημοτικές εκλογές να διαμορφώνονται με βάση τις τοπικές ιδιαιτερότητες και τους κατά τόπο συσχετισμούς δυνάμεων και όχι αποκλειστικά με βάση κομματικές υπαγορεύσεις. Είναι λοιπόν δυνατή η ανάδειξη νέων (με κάθε έννοια) υποψηφίων, οι οποίοι είτε ως ανεξάρτητοι είτε σε συμμαχίες μπορούν με αξιώσεις να διεκδικούν το δημοτικό αξίωμα. Πρόκειται μάλλον για το τέλος, ή, σε κάθε περίπτωση, την αρχή του τέλους της παντοδυναμίας των κομμάτων, τουλάχιστον στο τοπικό επίπεδο.

ΑΣ συνοψίσουμε τα χαρακτηριστικά στοιχεία της ως άνω αλλαγής: Πρώτον, καταγράφεται ενίσχυση των αρμοδιοτήτων των δήμων. Ένα θέμα που, όπως παρατηρήθηκε στην αρχή του άρθρου, ανέκαθεν προκαλούσε τριβές μεταξύ Τ.Α. και κομμάτων. Η ενίσχυση-αύξηση των αρμοδιοτήτων των δήμων ισχυροποίησε τη θέση των δημάρχων και τους έδωσε βάση για την πολιτική τους αυτονομηση.

Δεύτερον, στο πλαίσιο των τοπικών κοινωνιών οι δημοτικές εκλογές προσφέρουν μια καλή ευκαιρία για συγκρότηση ομάδων, συμμαχιών και εμπλοκή στα παίγνια εξουσίας. Οι ικανοί πολιτικοί εύκολα αντιλαμβάνονται ότι όσο πιο ισχυρή και ανεξάρτητη είναι η τοπική τους βάση και επιρροή, τόσο καλύτερα και με πιο ευνοϊκούς όρους θα διαπραγματευτούν, εφόσον το επιθυμούν, την είσοδό τους στην κεντρική πολιτική σκηνή. Κατά συνέπεια, σε μια περίοδο που η πολιτική εν γένει και τα κόμματα ειδικότερα διέρχονται κρίση, είναι πολιτικά πρόσφορη η αυτόνομη παρουσία στο τοπικό πολιτικό επίπεδο.

Το τρίτο και σημαντικότερο ίσως στοιχείο αφορά τις αλλαγές και μετεξελίξεις στο χώρο των κομματικών συστημάτων. Η έννοια του κόμματος καρτέλ συμπυκνώνει τα νέα χαρακτηριστικά των κομμάτων, προσφέροντας ταυτόχρονα μια αναλυτική κατηγορία χρήσιμη για την έρευνα και κατανόηση των πρόσφατων πολιτικών εξελίξεων. Σε μια εποχή όπου η πολιτική αντιπαράθεση μεταφέρεται στα Μέσα Μαζικής Επικοινωνίας, οι κομματικές ηγετικές ομάδες (ελίτ), αποτελούμενες από επαγγελματίες πολιτικούς συνωθούνται σε ένα ατελείωτο παιχνίδι δημοσιότητας. Οι δημοτικές εκλογές προσφέρουν μια ευκαιρία ανάδειξης και ταυτόχρονα ισχυροποίησης πολιτικών θέσεων. Δεδομένου ότι τα κόμματα προσλαμβάνονται πλέον ως μηχανισμοί άμεσα συνδεδεμένοι με το κράτος, και ως δίαυλοι επιβολής πολιτικών οι οποίες δεν είναι

πάντα προς όφελος των ψηφοφόρων, η εικόνα τους και η γενικότερη απήχηση και νομιμοποίησή τους διέρχεται κρίση. Η εξέλιξη και κρίση των κομμάτων λοιπόν, η οποία είναι άμεσα συνυφασμένη με την αυξανόμενη απάθεια και αποξένωση των πολιτών, παρέχει το ευνοϊκό εκείνο πλαίσιο για τη χαλάρωση του επί δεκαετίες πιεστικού εναγκαλισμού κομμάτων και δημοτικών εκλογών. Η παραπάνω ανάλυση, βέβαια, δε σημαίνει ότι οδεύουμε προς μια πλήρη και οριστική αυτονομία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης από την κομματική κηδεμονία. Αντίθετα, οι πιέσεις, οι παρεμβάσεις και η εκ των άνω χειραγώγηση θα εξακολουθήσουν να διέπουν και να οριοθετούν τη σχέση κομμάτων και δημοτικών αρχών και εκλογών. Βρισκόμαστε όμως μπροστά σε σημαντικές αλλαγές σε σχέση με το παρελθόν, οι οποίες πιθανόν να σηματοδοτούν την αρχή μιας νέας κατάστασης.

Η ΝΕΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ «ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ»
ΣΤΗΝ ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΑ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ:
Ο Ν. 2539/1997

Με το ν. 2539/1997, η Πολιτεία προέβη στην αναδιαμόρφωση του καθεστώτος των πρωτοβάθμιων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης (δήμων, κοινοτήτων και επαρχιών). Η μεταρρύθμιση αυτή χαρακτηρίζεται από το πλεονέκτημα του εκσυγχρονισμού. Ταυτοχρόνως όμως δε στερείται και ορισμένων νομικών και οργανωτικών προβλημάτων. Τα εν λόγω προβλήματα επιβάλλουν την ενεργοποίηση τόσο του νομοθέτη όσο και της διοίκησης προς την κατεύθυνση της σαφούς οριοθέτησης των ασκούμενων αρμοδιοτήτων, της προσεκτικής παρακράτησης των τοπικών υποθέσεων υπέρ των ΟΤΑ, και της καλύτερης ειλικρινούς μεταξύ των ενδιαφερομένων και των αρμόδιων αρχών.

Οι δημοτικές εκλογές του Οκτωβρίου 1998¹ έδωσαν λαβή για την ανακίνηση της συζήτησης που είχε ως αντικείμενο, αφενός, τη συνταγματικότητα και, αφετέρου, τη σκοπιμότητα της νομοθετικής αναδιάταξης του διοικητικού χάρτη των πρωτοβάθμιων και δευτεροβάθμιων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) της χώρας μας.² Ο λόγος που αθροώθηκε δεν περιορίστηκε στην έκθεση του πολιτικού απολογισμού και προϋπολογισμού του έργου των υπο-

* Αναπληρωτής Καθηγητής Διοικητικού Δικαίου-Διοικητικών Θεσμών, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης, Πανεπιστήμιο Αθηνών.

1. Οι δημοτικές και νομαρχιακές εκλογές έλαβαν χώραν στις 19 και 17 Οκτωβρίου 1998. Το άρθρο γράφτηκε στα τέλη του 1998.

2. Βλ. τις διατάξεις του ν. 2539/1987 για την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση και των ν. 2218/1994, 2307/1995, 2399/1996 (άρθρο 14) και 2647/1998 για τη δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση. Για το θεσμό της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, βλ. αντί πολλών τον σχετικό τόμο-αφιέρωμα της Ελληνικής Εταιρείας Πολιτικής Επιστήμης (επιμ. Κ. Σπανού - Αλκ. Ρήγος - Μ. Σπουρδαλάκης), *Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση. Προσδοκίες και προοπτικές*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα 1997.

ψηφίων, των δημοτικών παρατάξεων ή, και σε ορισμένη έκταση, των πολιτικών κομμάτων, αλλά περιέλαβε και αυτή καθαυτήν την πρόσφατη αναδιάρθρωση των ΟΤΑ. Και τούτο είναι εύλογο, αν αναλογιστεί κανείς ότι μια τέτοιου είδους νομοθετική επιλογή έχει κατεξοχήν πολιτικό χαρακτήρα. Δεν πρέπει να διαφεύγει της προσοχής μας όμως ότι ο νομοθέτης πραγματοποίησε ταυτοχρόνως και μια διοικητική επιλογή, η οποία επηρέασε ριζικά τον τρόπο διαχείρισης –«διοίκησης», για να χρησιμοποιήσουμε τον όρο του Συντάγματος– των δημόσιων υποθέσεων. Αν μάλιστα η επιλογή αυτή συνδυαστεί με την αντίστοιχη για την αναρρύθμιση και λειτουργία των περιφερειών,³ καθίσταται φανερό η τομή, η οποία επήλθε στη άσκηση της εκτελεστικής λειτουργίας στον τόπο μας. Οι ανατιθέμενες από τον νομοθέτη αρμοδιότητες στους ΟΤΑ και των δύο επιπέδων, είτε ως τοπικές είτε ως κατ' ανάθεση ασκούμενες κρατικές (αρμοδιότητες), δεν παύουν να συνιστούν υποσύνολο των δημόσιων υποθέσεων που έχουν ως κύριο σημείο αναφοράς την Πολιτεία και κατ' αντιστοιχία την αναγωγή του τοπικού στο δημόσιο συμφέρον.

Εκείνο το οποίο πρέπει να έχει κανείς κατά νου, όταν ασχολείται με τα ζητήματα της δημόσιας διοίκησης, είναι ότι δεν αναφέρεται πλέον αποκλειστικώς και μόνον σε περιορισμένης σημασίας προβλήματα των τοπικών κοινωνιών, αλλά και σε ζητήματα που μπορούν να έχουν μεγαλύτερη εμβέλεια και επιρροή στους ενδιαφερόμενους είτε αυτοί είναι δημότες του συγκεκριμένου ΟΤΑ είτε όχι.⁴ Η ευρύτερη αυτή επιρροή θέτει, ή μάλλον προκαλεί συνειρμικά σχεδόν, ζητήματα συνταγματικότητας και καταλληλότητας των οργανωτικών επιλογών του νομοθέτη σε σχέση με το στόχο της εξασφάλισης της συνοχής του «κρατικού έργου» με την ευρεία έννοια του όρου.⁵ Η τελευταία νοείται όχι μόνον ως οργανική αλλά

3. Βλ. ν. 2503/1997.

4. Π.χ. η αρμοδιότητα του νομαρχιακού συμβουλίου να αποφασίζει τη δημιουργία χώρων υγιεινομικής ταφής των απορριμμάτων. Είναι φανερό ότι μια τέτοια απόφαση μπορεί να επηρεάσει όχι μόνον τους κατοίκους της περιφέρειας του συγκεκριμένου ΟΤΑ, αλλά το ευρύτερο οικοσύστημα της περιοχής. Ως εκ τούτου η απόφαση για τη δημιουργία τέτοιων χώρων προϋποθέτει εθνικό σχεδιασμό, βλ. ΣτΕ 2594/1998 (παραιρεμπτική στην ολομέλεια, αλλά με ιδιαιτέρως χαρακτηριστικές επισημάνσεις).

5. Αυτή περιλαμβάνει τις κάθε φύσεως διοικητικές αρμοδιότητες, οι οποίες ασκούνται κατά κανόνα είτε από κρατικά όργανα είτε από νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, όπως είναι, μεταξύ των άλλων, και οι ΟΤΑ.

και ως λειτουργική, με δεδομένη την προαναφερθείσα φύση των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ ως δημοσίων. Η διατήρηση της συνοχής συνιστά κύριο παράγοντα για την κρίση όχι μόνον περί της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας του ασκούμενου δημόσιου έργου, αλλά εντέλει περί αυτής καθαυτήν της επιτυχίας της προαναφερομένης νομοθετικής μεταρρύθμισης. Μάλιστα, ίσως δε θα ήταν υπερβολικό να ειπωθεί ότι, στην πραγματικότητα, τα πρόσφατα εκλογικά αποτελέσματα συνιστούν έκφραση, εκτός των άλλων, αφενός της αμφιβολίας του εκλογικού σώματος για την πρόκληση ευεργετικών συνεπειών από τις πρόσφατες μεταβολές, και ιδίως σε αυτές που επήλθαν με το ν. 2539/1997, στη ζωή των δημοτών και, αφετέρου, της δυσπιστίας του ως προς τα κίνητρα τα οποία υπαγόρευσαν επιμέρους επιλογές, όπως η οριοθέτηση των εδαφικών περιφερειών των νέων ΟΤΑ, η επιλογή του εκλογικού συστήματος ή ο καθορισμός της έδρας τους. Τα ερωτηματικά αυτά εντέλει αφορούν τόσο την ισχύ των νομικών κανόνων, με τους οποίους πραγματώνεται η μεταρρύθμιση, όσο και τη συνέπεια της εφαρμογής των επικαλούμενων από τους συντάκτες τους οργανωτικών αρχών. Και οι δύο όψεις του θεσμού στηρίζουν αλλά ταυτοχρόνως και απειλούν την πειστικότητα του έναντι των εκλογέων, ώστε να φαίνεται δικαιολογημένη η παρατήρηση ότι τυχόν διάψευσή τους επισύρει την αποδοκιμασία των εμπνευστών του. Με την έννοια αυτή, όχι μόνον αξίζει αλλά είναι επιβεβλημένο να τεθεί η δεδομένη επιλογή του νομοθέτη υπό τη δοκιμασία των διατάξεων του Συντάγματος, αλλά και να εξεταστούν οι κυριότερες οργανωτικές επιλογές που αυτός ενσωμάτωσε στο κείμενο του νόμου. Στη συνέχεια εξετάζεται αφενός η νομική (Α') και αφετέρου η οργανωτική (Β') διάσταση της προβληματικής, η οποία αφορά την αναδιάρθρωση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, όπως αυτή πραγματώθηκε με τον ν. 2539/1997.

1. Η ΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΣΤΑΣΗ ΤΟΥ ΖΗΤΗΜΑΤΟΣ

Η πρωτοβουλία του νομοθέτη να προβεί σε αναγκαστική αναδιάρθρωση των υπαρχόντων δήμων και κοινοτήτων, με τη διεύρυνση της εδαφικής περιφέρειας των πρώτων και τη συρρίκνωση του αριθμού των δεύτερων, ήταν εύλογο να προκαλέσει τόσο πολιτικές αντιδράσεις όσο και νομικό προβληματισμό για το συνταγματικές επιτηρεπτό (ανεκτό) της.

α) Αφετηρία για την αντιμετώπιση του θεσμικού σκέλους του προβλήματος αποτελεί το ίδιο το Σύνταγμα, το οποίο, ως γνωστόν, στο άρθρο 102 παρ. 1 καθιερώνει το δίπολο δήμος-κοινότητα ως το ελάχιστο οργανωτικό σχήμα για τη διαχείριση των τοπικών υποθέσεων. Έχει υποστηριχτεί στην επιστήμη ότι είναι επιτρεπτό στον νομοθέτη να αλλοιώνει την οργανωτική φυσιογνωμία των ΟΤΑ, προβαίνοντας στην κατάργηση των κοινοτήτων, εφόσον η λειτουργία των τελευταίων κρίνεται ως αναποτελεσματική.⁶ Η κρατούσα άποψη αποκρούει την αντίληψη αυτή, επισημαίνοντας ότι μια τέτοια ερμηνευτική εκδοχή προσκρούει απευθείας στη διατύπωση της ίδιας της συνταγματικής διάταξης.⁷ Ο συντακτικός νομοθέτης προβλέπει τη σύσταση και λειτουργία κοινοτήτων, ως πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, με συνέπεια να μην είναι επιτρεπτή η ολοσχερής εξάλειψή τους από την έννομη τάξη.

β) Το επόμενο ζήτημα, το οποίο καλείται να αντιμετωπίσει ο ερμηνευτής, είναι το συνταγματικώς ανεκτό της υπό εξέταση νομοθετικής παρέμβασης. Είναι άραγε επιτρεπτή η αναγκαστική συνένωση-αναδιαμόρφωση των υφιστάμενων ΟΤΑ, ή μήπως προσκρούει στο συνταγματικώς κατοχυρωμένο τεκμήριο αρμοδιότητάς τους (των ΟΤΑ) να επιλαμβάνονται των τοπικών υποθέσεων; Η απάντηση που δίδεται από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας στο ερώτημα αυτό είναι αρνητική.⁸ Η συνένωση ή συγχώνευση δήμων ή και κοινοτήτων δεν προσκρούει στο Σύνταγμα, δεδομένου ότι συνιστά ζήτημα γενικού και όχι τοπικού ενδιαφέροντος. Πράγματι, η οργανωτική διάρθρωση των ΟΤΑ της χώρας δεν απο-

6. Βλ. Δ. Κατσούλης, «Η κατάργηση των κοινοτήτων και το Σύνταγμα», *ΕΛΔΔ*, 1989, σ. 494 κ.ε., και του ίδιου, *Η ανεκπλήρωτη αυτοδιοίκηση*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1993, σ. 53 κ.ε. και ιδίως σ. 63-64.

7. Βλ. Χ. Χρυσανθάκης, *Η θεσμική μεταρρύθμιση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης. Το σχέδιο «Ιωάννης Καποδίστριας»*, Διοίκηση και Πολιτεία, Αντ. Ν. Σάκκουλας 1998, σ. 17, όπου και η έκθεση του σχετικού προβληματισμού. Βλ. επίσης Γ. Δρόσος - Θ. Φορτσάκης, «Γνωμοδότηση προς το ΥπερσΔΔΑ για τη συνταγματικότητα του σχεδίου - Ιωάννης Καποδίστριας», 1997, παραγρ. 12. Πρ. Δαγτόγλου, *Γενικό διοικητικό δίκαιο*, 3η έκδοση, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1992, αρ. 1091 και Ν.-Κ. Χλέπας, *Η πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1994, σ. 256.

8. ΣτΕ 3194/1990 ολομ., *ΤοΣ*, 1991, σ. 644 κ.ε. Απόσπασμα της απόφασης αυτής παρατίθεται και στο Χ. Χρυσανθάκης, *Η θεσμική μεταρρύθμιση...*, ό.π., σ. 24-25. Σχολιασμό της βλ. στο Δ. Κατσούλης, «Οι συνταγματικές συνιστώσες της αναδιάρθρωσης των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ. Παρατηρήσεις στην απόφαση 3194/1990 της ολομέλειας του ΣτΕ», στο *Η ανεκπλήρωτη αυτοδιοίκηση*, ό.π., σ. 65.

τελεί τοπική υπόθεση κατά την έννοια του άρθρου 102 παρ. 1 Συντ., δεδομένου ότι έχει γενικότερο χαρακτήρα, ο οποίος συνδέεται με την εξυπηρέτηση ευρύτερου του τοπικού δημόσιου συμφέροντος.⁹ Πρόκειται για τη δομή οργανωτικών μονάδων του κράτους, οι οποίες είναι εντεταλμένες με την άσκηση τοπικών αλλά και κρατικών, κατ' ανάθεση, αρμοδιοτήτων.¹⁰ Συνεπώς, η επέλευση μιας τέτοιας έκτασης μεταβολής της δομής και των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ δεν μπορεί να χαρακτηριστεί τοπική υπόθεση αποκλειστικής αρμοδιότητάς τους παρά μόνον ζήτημα γενικότερου ενδιαφέροντος και σημασίας, το οποίο προϋποθέτει ενιαίο σχεδιασμό καθώς και ταυτόχρονη και ομοιόμορφη νομοθετική παρέμβαση.

Αντιθέτως, επιμέρους ζητήματα που συνδέονται με τοπικές ιδιαιτερότητες, όπως λ.χ. η επιλογή της έδρας του ΟΤΑ, έχουν κυρίως τοπική φύση και ως εκ τούτου πρέπει να ζητείται η γνώμη ή να προβλέπεται η αντιμετώπισή τους με απόφαση των οικείων δήμων ή κοινοτήτων. Τούτο επιβάλλεται από το άρθρο 102 παρ. 1 Συντ. όπως αυτό ερμηνεύεται υπό το φως της αρχής της λαϊκής κυριαρχίας και της δημοκρατικής αρχής καθώς και το άρθρο 5 ΕΧΤΑ, έστω και αν έχει διατυπωθεί επιφύλαξη ως προς την εφαρμογή του από το ελληνικό κράτος.¹¹

γ) Τέλος, ένα εξίσου σημαντικό πρόβλημα, το οποίο αξίζει να ελκύσει την προσοχή μας, γεννάται σε σχέση και με τις ασκούμενες αρμοδιότητες. Η πρόσφατη νομολογία της ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας για τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση¹² επι-

9. Για τις έννοιες αυτές, βλ. Μ. Στασινοπούλου, *Η τοπική αυτοδιοίκησης εν Ελλάδα*, Νομικά Μελέται, 1972, σ. 186 κ.ε. Πρ. Παυλόπουλος, «Τοπικές υποθέσεις και τοπική αυτοδιοίκηση», *Πολιτική*, τχ. 5, 1985, σ. 63, και Κ. Ρέμελης, *Προβλήματα αρμοδιότητας των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης*, *Τοπική αυτοδιοίκηση και κοινωνία*, Αθήνα, 1986, σ. 111 κ.ε. Επίσης Δ. Κατσούλης, «Οι συνταγματικές συνιστώσες», *ό.π.*, σ. 66-67.

10. ΣτΕ 263, 376, 377 και 888/1997. Βλ. και Δ. Κατσούλης, «Οι συνταγματικές συνιστώσες», *ό.π.*, σ. 66.

11. Βλ. Αντ. Μανιτάκης, «Γνωμοδότηση προς το ΥπεσΔΔΑ», 1997, αρ. 5. Επίσης, Αν. Τάζου, «Ο ευρωπαϊκός χάρτης της τοπικής αυτονομίας, ερμηνευτική προσπάθεια», *ΕΕΕυρΔ*, τχ. 3, 1991, σ. 613 κ.ε., και Δ. Φιλίππου, «Ο ευρωπαϊκός χάρτης της τοπικής αυτονομίας και η σημασία του για τους ελληνικούς ΟΤΑ», *ΔιοικΔικ*, 1995, σ. 285 κ.ε. Ειδικώς για τη σχέση Συντάγματος, ΔΚΚ και ΕΧΤΑ, βλ. Γ. Παπαδημητρίου, «Οι αρμοδιότητες των ΟΤΑ. Σκέψεις για τη διαλεκτική σχέση Συντάγματος, ΔΚΚ και ΕΧΤΑ», *ΤοπΑ*, τχ. 4-5, 1991, σ. 9 κ.ε.

12. ΣτΕ 3442, 3444/1998 ολομ., στις οποίες αναφέρονται επί λέξει τα ακόλουθα:

τρέπεται το συμπέρασμα ότι οι αναγνωριζόμενες στους ΟΤΑ αρμοδιότητες τελούν πάντοτε υπό την επιφύλαξη του συνταγματικώς ε-

«...Στον νομοθέτη, κατ' αρχήν, απόκειται να καθορίσει ότι ορισμένη κατηγορία υποθέσεων εντάσσεται σε ενιαίο σύστημα διαχείρισης ορισμένου διοικητικού, οικονομικού, κοινωνικού ή άλλου τομέα για την εξυπηρέτηση δημόσιου σκοπού πέραν ή υπέρτερον των τοπικών αναγκών, να αναγάγει την κατηγορία αυτή των υποθέσεων σε κρατικό μέλημα και να αναθέσει την άσκηση των συναφών αρμοδιοτήτων στις κεντρικές κρατικές υπηρεσίες ή σε ενιαίο και κοινό για όλη την Επικράτεια κρατικό νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου είτε τέλος να παραχωρήσει τις αρμοδιότητες αυτές σε περισσότερους φορείς κατά περιφέρειες και να ορίσει ότι οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης δεν έχουν ανάμιξη στην κατηγορία αυτή υποθέσεων. Κατά τον ίδιο λόγο, δεν αποκλείεται στον νομοθέτη να ορίσει ότι ορισμένη κατηγορία υποθέσεων, που ανήκουν στο Κράτος ή κρατικά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, μεταφέρονται στην αρμοδιότητα οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και καθίστανται εφεξής υποθέσεις αρμοδιότητας και ενδιαφέροντος οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτης, δεύτερης ή άλλης βαθμίδας. Κατά την κατανομή αυτή των υποθέσεων στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης κριτήριο είναι προδήλως η ίδια η φύση της κατηγορίας αυτής των υποθέσεων, αν δηλαδή από τη φύση τους ως τοπικών υποθέσεων πρέπει να ανατεθούν σε οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης με ευρύτερη ή στενότερη εδαφική αρμοδιότητα γιατί, κατά περίπτωση, αφορούν υποθέσεις που η διαχείρισή τους έχει επίπτωση σε μικρότερη (δήμοι, κοινότητες) ή ευρύτερη περιφέρεια. Περαιτέρω, δεν αποκλείεται επίσης στον νομοθέτη να μεταβάλει άποψη, συνεισώς και πολιτικά, και υποθέσεις που ο ίδιος ο νόμος στο παρελθόν έκρινε ότι πρέπει να ανατεθούν σε οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης ορισμένης βαθμίδας να κρίνει ότι αποτελούν εφεξής υποθέσεις κρατικού και όχι τοπικού ενδιαφέροντος και το αντίθετο. Όριο στην ευχέρεια αυτή του νομοθέτη ως προς το να μεταβιβάσει κατηγορία υποθέσεων στην τοπική αυτοδιοίκηση και να τις καταστήσει τοπικές είναι το ίδιο το Σύνταγμα, στο βαθμό που από αυτό συνάγεται ότι ορισμένες κατά περίπτωση κατηγορίες υποθέσεων δεν επιτρέπεται να είναι παρά μόνον της κεντρικής ή της περιφερειακής κρατικής αρμοδιότητας, ενόψει της σημασίας των αρμοδιοτήτων αυτών ή και της ίδιας της μορφής της κατά το Σύνταγμα οργάνωσης του Κράτους ως αδιαίρετου και ενιαίου και της συνακόλουθης θέσης που έχουν κατά το Σύνταγμα, στην οργάνωση της πολιτείας, οι περιφερειακές υπηρεσίες. Εξάλλου, το Κράτος ως αδιαίρετη ενότητα και η ακεραιότητα (μη ομοσπονδιακός χαρακτήρας) της ελληνικής επικράτειας είναι εγγυημένα από το Σύνταγμα, το αδιάσπαστο δε και αδιαίρετο της κρατικής ενότητας μόνο μέσω της αρμοδιότητας του νομοθέτη ως προς την κατανομή κεντρικών, περιφερειακών και τοπικών υποθέσεων, μπορεί να εξασφαλιστεί. Συστοίχως και υποθέσεις που ανήκαν στην τοπική αυτοδιοίκηση μπορεί ο νομοθέτης να αναγάγει ήδη σε υποθέσεις κρατικού ενδιαφέροντος και να μεταβιβάσει σε κρατικά όργανα (κεντρικά ή περιφερειακά) τις σχετικές αρμοδιότητες, υπό τον όρο της τηρήσεως των μνημονευμένων συνταγματικών διατάξεων. Οι σχετικές δε ρυθμίσεις του νόμου υπόκεινται στον ακυρωτικό έλεγχο του Δικαστηρίου, που είναι εν προκειμένω (ως προς τον χαρακτηρισμό των υποθέσεων ως κεντρικών, περιφερειακών ή τοπικών) έλεγχος οριακός. Τέλος, το γεγονός ότι οι τοπικές αρχές εκλέγονται δε σημαίνει ότι έχουν αυτόνομη κανονιστική αρμοδιότητα».

πιπρεπτού της μεταβίβασης και άσκησης τους από τα εν λόγω νομικά πρόσωπα. Το ζήτημα αυτό ερευνάται σε τελευταίο βαθμό από τον δικαστή, ο οποίος αποφαινεται οριστικώς επ' αυτού. Η δικαστική αποδοχή ωστόσο της δυνατότητας άσκησης από τα όργανα των ΟΤΑ και (κατ' ανάθεση) κρατικών αρμοδιοτήτων¹³ συμβάλλει στην παράταση της αβεβαιότητας και του κινδύνου ανατροπής της διοικητικής κατάστασης, η οποία δημιουργείται ύστερα από αξιοποίηση της σχετικής νομοθετικής επιλογής.

2. Η ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΗ ΔΙΑΣΤΑΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΟΣ

Οι συντάκτες του νόμου προέκριναν τη λύση της αναδιάρθρωσης της δομής της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, προκειμένου να επιτύχουν σειρά στόχων. Οι εν λόγω στόχοι είναι, σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση του νόμου,¹⁴ *ο εκσυγχρονισμός του διοικητικού συστήματος, η δημιουργία πρωτοβάθμιων ΟΤΑ νέου τύπου, προσανατολισμένων στη φιλοσοφία των ανοικτών πόλεων, η αναβάθμιση του τοπικού πολιτικού συστήματος, η διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ, ο συντονισμός των τοπικών δημοσίων επενδύσεων, η νομιμότητα, διαφάνεια και κοινωνικός έλεγχος στην τοπική εξουσία*. Για την επίτευξη των πιο πάνω στόχων γίνεται επίκληση ορισμένων αρχών και οργανωτικών κανόνων που διέπουν τη συγκεκριμένη ρύθμιση. Οι αρχές αυτές εξετάζονται στη συνέχεια (α' -ε'), προκειμένου, αφενός, να προσδιοριστεί το ακριβές περιεχόμενό τους και, αφετέρου, να διαπιστωθεί η συνέπής (ή μη) ενσωμάτωσή τους στο κείμενο του νόμου.

α. Η αρχή της συντονισμένης δράσης

Στην εισηγητική έκθεση του νόμου γίνεται επίκληση της ανάγκης για την εφαρμογή της αρχής της συντονισμένης δράσης. Η αρχή αυτή βρίσκει πεδίο εφαρμογής σε σχέση με την οικονομική χρηματοδότηση των ΟΤΑ, η οποία προβλέπεται στο άρθρο 13 του νόμου. Τα χρηματοδοτικά μέσα του προγράμματος αυτού περιλαμβάνονται στο πενταετές ή επταετές Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτο-

13. Βλ. τις αμέσως πιο πάνω (σημ. 10) δικαστικές αποφάσεις.

14. Στο Χ. Χρυσανθάκης, *Η θεσμική μεταρρύθμιση...*, ό.π., σ. 267 κ.ε.

διοίκησης που προβλέπει ο νομοθέτης. Το ζήτημα βεβαίως είναι αν οι πόροι αυτοί επαρκούν ή χρειάζονται πρόσθετη ενίσχυση, καθώς και τι μέλλει γενέσθαι στη συνέχεια, δηλαδή μετά την πάροδο της πενταετίας ή της επταετίας. Ας ελπίσουμε ότι η σιωπή του νομοθέτη δε θα ερμηνευτεί ως υπόδειξη για νέα φορολογική επιβάρυνση των δημοτών.

Η αρχή της συντονισμένης δράσης όμως επιβάλλει, εκτός των άλλων, και την ευδιάκριτη, ορθολογική και συντονισμένη κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των επιμέρους επιπέδων άσκησης της δημόσιας διοίκησης. Τούτο σημαίνει ότι μεταξύ των κεντρικών κρατικών οργάνων, των περιφερειών, των δήμων και κοινοτήτων καθώς και των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων πρέπει να υπάρχει σαφώς οριοθετημένη κατανομή αρμοδιοτήτων. Σε διαφορετική περίπτωση η σύγχυση καθιστά, αφενός, τον πολίτη επιφυλακτικό και επικριτικό και, αφετέρου, τη δημόσια διοίκηση αμήχανη και αδύναμη να αντιμετωπίσει και να λύσει τα προβλήματα που ανακύπτουν. Μάλιστα σήμερα πλέον, ύστερα από τις πολυάριθμες διοικητικές μεταβολές που έχουν εισαχθεί, ίσως να υπάρχει ανάγκη για ένα ενιαίο κείμενο με τη μορφή κώδικα, όπου θα αποτυπώνονται οι επιμέρους αρμοδιότητες, τουλάχιστον των ΟΤΑ και των δυο βαθμίδων, αποκαθαρωμένες από επικαλύψεις, επαναλήψεις ή ασάφειες ώστε το διοικητικό τοπίο να αποσαφηνιστεί.

β. Η αρχή της κοινωνικής συναίνεσης

Η προηγούμενη αρχή προτάσσεται στην εισηγητική έκθεση, προκειμένου να θεμελιωθεί η επόμενη (αρχή) της κοινωνικής συναίνεσης, στην οποία στοχεύει εμφανώς, αλλά και την οποία υπογραμμίζει εμφατικώς ο νομοθέτης. Τούτο είναι εύλογο, αν αναλογιστεί κανείς ότι η εξασφάλιση της νομιμοποίησης αποτελεί μέλημα κάθε κυβερνήσεως. Για να θυμηθούμε τα πάντα επίκαιρα λόγια του Αριστοβούλου Μάνεση:¹⁵ «Στις κοινωνίες της εποχής μας ιδίως, η εξουσία προσπαθεί να στηριχθεί περισσότερο στην παραδοχή ή έστω, στην ανοχή παρά στον καταναγκασμό». Υπό την έννοια αυτή, είναι ευεξήγητη η φροντίδα των συντακτών τού υπό συζήτηση νόμου να επικαλεστούν, αφενός, την ύπαρξη κοινωνικής αποδοχής

15. Αρ. Μάνεσης, *Συνταγματικό Δίκαιο*, Π. Σάκκουλας, Θεσσαλονίκη 1980, σ. 75.

της πρωτοβουλίας τους και, αφετέρου, να προβούν στη διαφοροποίησή της από τις φωνές διαμαρτυρίας που ακούστηκαν από ορισμένους τοπικούς φορείς αλλά και εκπροσώπους πολιτικών κομμάτων. Η συγκεκριμένη νομοθετική πρωτοβουλία πάντως, ίσως θα είχε εξελιχθεί ομαλότερα, αν είχε διεξαχθεί εκτατικός και εντατικός διάλογος, ο οποίος θα επέτρεπε να ληφθεί υπόψη σε μεγαλύτερο βαθμό η γνώμη των τοπικών κοινωνιών, ιδίως σε σχέση με ζητήματα άμεσου ενδιαφέροντός τους,¹⁶ όπως π.χ. ο καθορισμός των ορίων μεταξύ ορισμένων ΟΤΑ ή της έδρας τους. Σημειώνεται ότι ως προς το πρώτο ζήτημα (δηλαδή τον προσδιορισμό των εδαφικών ορίων) την ανάγκη συμμετοχής των ενδιαφερομένων επισημαίνει το άρθρο 5 ΕΧΤΑ, υπογραμμίζοντας την τοπική υφή του, έστω και αν ως προς το άρθρο αυτό εξακολουθεί να ισχύει η επιφύλαξη του ελληνικού κράτους, σύμφωνα με όσα προαναφέρθηκαν. Τέλος, ένας παράγοντας ο οποίος φαίνεται να μην επέτρεψε την ταχύτερη κοινωνική εκτόνωση ήταν και το γεγονός ότι η εφαρμογή του νόμου δε συνδέεται με την έκδοση εκτελεστών διοικητικών πράξεων, η προσβολή των οποίων θα επέτρεπε τη δημοσίευση κάποιων δικαστικών αποφάσεων. Υπενθυμίζεται ότι η δικαστική απόφαση συνιστά μέσο όχι μόνον επίλυσης των διαφορών αλλά και εξασφάλισης της νομιμοποίησης των επιλογών των κυβερνώντων. Επομένως, η αδυναμία ή η υπερβολική δυσχέραση (παραδεκτής) προσφυγής στη δικαιοσύνη επιτείνει την τυχόν υπάρχουσα ένταση, εμποδίζοντας την αποφόρτισή της.

γ. Οι αρχές της αποτελεσματικής διοίκησης και της δημοκρατικής αντιπροσώπευσης

Η διαχείριση των τοπικών υποθέσεων συνδέεται έντονα με το δικαίωμα συμμετοχής του δημότη στα κοινά.¹⁷ Το εν λόγω δικαίωμα φαίνεται να περιορίζεται κατ' επίκληση της ανάγκης αποτελεσματικής διοίκησης των ΟΤΑ, οι οποίοι τώρα πλέον αποκτούν ικανό μέγεθος. Πρέπει ωστόσο να παρατηρηθεί ότι το ζητούμενο δεν είναι τόσο η άρση της διαφαινόμενης σύγκρουσης όσο αυτή καθαυτήν η αποτελεσματική άσκηση των αρμοδιοτήτων που αναθέτει ο

16. Υπό την προϋπόθεση βεβαίως ότι είναι τοπικού χαρακτήρα.

17. Βλ. τις παραπομπές που παρατίθενται στην σημείωση 6 της Εισηγητικής Έκθεσης.

νομοθέτης στους ΟΤΑ προς το συμφέρον των δημοτών και εν γένει των κατοίκων τους. Το μέγεθος των νέων δήμων, συνδυαζόμενο, αφενός, με τη σαφήνεια των αρμοδιοτήτων και, αφετέρου, με την άρτια οργάνωσή (τους), θα μπορούσε να αποτελέσει σημαντικό παράγοντα για τη μείωση των παρατηρούμενων πελατειακών φαινομένων.¹⁸ Από την άλλη πλευρά όμως, η εντεινόμενη ανάθεση αρμοδιοτήτων (ιδίως κρατικών) σε αυτούς, η οποία σε αρκετές περιπτώσεις δε συνδυάζεται με την κατάλληλη οργανωτική δομή για την υποδοχή τους, δημιουργεί σύγχυση, πρόσθετη πολυπλοκότητα και αποξένωση του δημότη από τα αρμόδια όργανα. Θετικό βήμα για την αντιμετώπιση του διαφαινόμενου προβλήματος πρέπει να θεωρηθεί πάντως η διατήρηση ορισμένων πλεονεκτημάτων υπέρ των κατοίκων των μικρών χωριών.

δ. Η αρχή της ενδοδημοτικής αναπτυξιακής ισορροπίας

Η αναφορά στην αρχή αυτή εκφράζει το μέλημα αλλά και την αγωνία του νομοθέτη για την ορθολογική κατανομή τόσο των αρμοδιοτήτων όσο και των προκηρυσσόμενων έργων. Πρέπει ωστόσο να σημειωθεί ότι η φύση των αρμοδιοτήτων των αποκεντρωμένων τοπικών οργάνων μπορεί να συμβάλει περιορισμένα στην επίτευξη αυτού του στόχου. Η ισότιμη και αρμονική κατανομή των προκηρυσσόμενων έργων προϋποθέτει ενιαίο-κεντρικό σχεδιασμό που δύσκολα μπορεί να πραγματοποιηθεί από τους ΟΤΑ, η έλλειψή του δε είναι αμφίβολο αν μπορεί να υποκατασταθεί από την προβλεπόμενη¹⁹ διοικητική εποπτεία.

ε. Η αρχή της εγγυημένης αντιπροσώπευσης

Η επίκληση της αρχής της εγγυημένης αντιπροσώπευσης γίνεται από τους συντάκτες του ν. 2539/1997, προκειμένου να καταδειχθεί ότι όλες οι προϋπάρχουσες θεσμικές-οργανωτικές οντότητες θα εξακολουθήσουν να αντιπροσωπεύονται στα όργανα των νέων ΟΤΑ. Παρ' όλα αυτά, αφενός, η μη εκπροσώπηση των εδρών των δήμων πληθυσμού άνω των χιλίων (1000) κατοίκων με τη σύσταση

18. Πρβλ. τις σχετικές επισημάνσεις της Εισηγητικής Έκθεσης στο Χ. Χρισσανθάκης, *Η θεσμική μεταρρύθμιση...*, ό.π., σ. 262.

19. Βλ. τη διάταξη του άρθρου 102 παρ. 5 Συντ.

τοπικού συμβουλίου²⁰ και, αφετέρου, η παράλειψη υιοθέτησης της αρχής της αναλογικότητας κατά την κατανομή των εδρών των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων επιτρέπει τη διαπίστωση εν μέρει ανακολουθίας μεταξύ των προθέσεων του νομοθέτη και των λύσεων που υιοθέτησε. Είναι ευνόητο ότι ο περιορισμός της αντιπροσωπευτικότητας λειτουργεί ανασταλτικά στη συνείδηση τόσο των κατοίκων των εδρών των νέων ΟΤΑ όσο και των δημοτών εκείνων οι οποίοι τάσσονται υπέρ της υιοθέτησης του γνήσιου αναλογικού εκλογικού συστήματος. Η «αναλογική» μπορεί να λειτουργήσει με λιγότερους τριγμούς στην εκλογική διαδικασία για την ανάδειξη των οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης, σε σύγκριση με το αντίστοιχο πεδίο των εθνικών εκλογών. Υπό την έννοια αυτή, η έστω και πειραματική υιοθέτησή της είναι ευπρόσδεκτη, δεδομένου ότι θα διευκολύνει τη συναγωγή χρήσιμων συμπερασμάτων.

3. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΕΣ ΔΙΑΠΙΣΤΩΣΕΙΣ

Η ανάπτυξη που προηγήθηκε ανέδειξε ορισμένα από τα προβλήματα τα οποία δημιουργεί η θέση σε ισχύ και εφαρμογή του νέου νόμου. Η διαφαινόμενη, αφενός, ασυμβατότητα επιμέρους διατάξεων (του εν λόγω νόμου) με το Σύνταγμα και, αφετέρου, αναντιστοιχία μεταξύ των προθέσεων του νομοθέτη και των επιλογών που αποτύπωσε στο κείμενο του νόμου δικαιολογεί και την έντονη προσδοκία για την εξομάλυνσή τους. Η ιδιαιτερότητα της υπό εξέταση περίπτωσης συνδέεται, εκτός των άλλων, και με την περιορισμένη δυνατότητα επέμβασης του δικαστή, η οποία επισημάνθηκε προηγουμένως. Ταυτοχρόνως όμως, δεν πρέπει να διαφεύγει της προσοχής μας ότι η λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης συνδέεται αμέσως με τη συμμετοχή των δημοτών. Το δικαίωμα συμμετοχής στη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, ένα πραγματικά σημαντικό δικαίωμα, αποκτά ξεχωριστή σημασία ενόψει και του γεγονότος ότι ο ασκούμενος δικαστικός έλεγχος (συνταγματικότητας) είναι έλεγχος ορίων.²¹ Επομένως, το ζητούμενο είναι η διασφάλι-

20. Βλ. άρθρο 4 παρ. 1, εδαφ. β' του ν. 2539/1997 και τη συναφή παρατήρηση στην Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής, στο Χ. Χρυσανθάκης, *Η θεσμική μεταρρύθμιση...*, ό.π., σ. 432.

21. Βλ. τις παρατιθέμενες στην σημ. 12 πρόσφατες δικαστικές αποφάσεις.

ση του συμμετοχικού χαρακτήρα και της εύρυθμης λειτουργίας της τοπικής αυτοδιοίκησης. Οι στόχοι αυτοί επιτυγχάνονται με: α) την πραγματοποίηση ουσιαστικού διαλόγου μεταξύ της Πολιτείας και των εμπλεκόμενων φορέων ώστε να αντιμετωπίζονται τα ανακύπτοντα προβλήματα και να εξασφαλίζεται η απρόσκοπτη εφαρμογή του νόμου·

β) την προσεκτική παρακράτηση της ρύθμισης των τοπικών ζητημάτων υπέρ των ΟΓΑ·

γ) την αποκάθαρση, καταγραφή και εντέλει σαφή οριοθέτηση των διοικητικών αρμοδιοτήτων των επιμέρους επιπέδων διαχείρισης των δημόσιων υποθέσεων ώστε να καταστεί ασφαλής η άσκησή τους. Η σαφήνεια και ασφάλεια δικαίου είναι εντελώς απαραίτητες, προκειμένου να αποκατασταθεί η εμπιστοσύνη των ενδιαφερομένων στο διοικητικό μηχανισμό του κράτους, η οποία φαίνεται ότι έχει διαταραχθεί ύστερα από τις πρόσφατες αλλεπάλληλες και πολυεπίπεδες μεταβολές που έχουν επέλθει. Πάντως δεν πρέπει να παραβλέπεται ότι οι επισημάνσεις που προηγήθηκαν δεν παύουν να έχουν προεισαγωγικό χαρακτήρα, δεδομένου ότι οι συνέπειες της σχετικής μεταρρύθμισης θα καταστούν εμφανείς ύστερα από ικανό χρόνο, οπότε θα καταστεί δυνατός ο εγκυρότερος σχολιασμός τους. Άλλωστε δεν πρέπει να ξεχνά ποτέ κανείς τα όσα έγραφε ο Ιωάννης Καποδίστριας στις 14 Σεπτεμβρίου 1831, σε σχετική επιστολή του προς τον Εϋνάρδο: «*Ας λέγωσι και ας γράφωσι ό,τι θέλουσιν. Έρχεται όμως καιρός ότε οι άνθρωποι κρίνονται ουχί καθ' όσα είπαν ή έγγραφαν περί των πράξεων αυτών, αλλά κατά την μαρτυρίαν των πράξεων*».²²

22. Βλ. Δ. Παπανικολαΐδου, *Η συμβολή του Ιωάννου Καποδιστριαύ εις την οργάνωσιν της ελληνικής διοικήσεως*, Αριστοτέλειον Πανεπιστήμιον Θεσσαλονίκης, Θεσσαλονίκη 1979, σ. 9.

Ν.-Κ. ΧΑΛΕΠΑΣ*

ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ: ΠΡΟΣ ΑΝΑΔΙΑΤΑΞΗ ΤΗΣ «ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΤΙΚΗΣ ΣΥΝΑΛΛΗΛΙΑΣ»;**

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση και η κρατική αποκέντρωση συγκροτούν ένα εξαιρετικά πολύπλοκο και ευαίσθητο σύστημα σχέσεων που χαρακτηρίζεται από λεπτές ισορροπίες, αφού είναι υποχρεωμένο να εναρμονίζει αντίρροπες δυνάμεις. Η εικόνα που διαθέτουμε σήμερα, μετά από τις αλλεπάλληλες μεταρρυθμίσεις των τελευταίων χρόνων, χαρακτηρίζεται από ρευστότητα που συχνά προκαλεί σύγχυση. Στο κείμενο που ακολουθεί επιχειρείται, μέσα από την ανάλυση της εξελικτικής δυναμικής του εν λόγω συστήματος, η αποκατάσταση μιας λογικής σειράς κατά την προσέγγιση της συναφούς προβληματικής. Το νέο «διοικητικό τοπίο» εξακολουθεί πάντως να εμφανίζεται ως ανολοκλήρωτο και θολό, ενώ, αντίθετα, το πολιτικό και κομματικό σύστημα της χώρας παρουσιάζει σαφείς ενδείξεις ανατροπής των παλαιών ισορροπιών με τη χειραφέτηση του τοπικού πολιτικού προσωπικού.

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η κρατική νομαρχία αντικαταστάθηκε κατά το 1994/95 από τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, ενώ και το καθεστώς της κρατικής εποπτείας στους ΟΤΑ αναμορφώθηκε ριζικά. Οι μεταρρυθμίσεις αυτές προκάλεσαν σοβαρές αντιδράσεις, ενώ αρκετοί (μεταξύ αυτών και το Τμήμα Ε΄ του Συμβουλίου της Επικρατείας)¹ ισχυρίστηκαν ότι το συνταγματικά κατοχυρωμένο αποκεντρωτικό σύστημα αποδυναμώθηκε πλήρως. Μέχρι τον Σεπτέμβριο του 1998, ολό-

* Λέκτορας Διοικητικού Δικαίου του Τμήματος Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης, Πανεπιστήμιο Αθηνών.

** Το άρθρο γράφτηκε στα τέλη του 1998, μετά τις δημοτικές εκλογές του Οκτωβρίου 1998.

1. Βλ. ΣτΕ (Τμήμα Ε΄) 263/1997.

τε εκδόθηκαν οι σχετικές αποφάσεις της Ολομέλειας του ΣτΕ,² αιωρούνταν μάλιστα αμφιβολίες ως προς την τύχη μιας σημαντικής μεταρρύθμισης που κινδύνευε να κριθεί ως αντιουσιαστική από το ανώτατο διοικητικό δικαστήριο της χώρας.

Οι εν λόγω δικαστικές αποφάσεις έθεσαν, είναι η αλήθεια, ένα θεμελιώδες ερώτημα, δηλαδή το τι μέλλει γενέσθαι με το αποκεντρωτικό μας σύστημα μετά τη μετατροπή του παραδοσιακού στυλοβάτη του, της Νομαρχίας, σε κατά τόπο αυτοδιοικούμενο Οργανισμό. Τα συναφή ζητήματα απασχόλησαν κατ' επανάληψη και τον νομοθέτη, όπως προδίδουν οι σχετικές διατάξεις των νόμων 2218, 2240/94, 2307/95, 2399/96 και 2672/1998 για τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση και την περιφερειακή διοίκηση, αλλά και οι νεότεροι νόμοι 2503/97 και 2647/98 που ασχολούνται κυρίως με το αποκεντρωτικό σύστημα. Από το 1997 εισέρχεται πάντως στην τελική της φάση η από καιρό δρομολογημένη αναβάθμιση των δεκατριών κρατικών Περιφερειών που αναδύονται ως νέοι πόλοι για την ανασυγκρότηση του αποκεντρωτικού συστήματος. Παράλληλα όμως, οι νεοπαγείς νομαρχιακοί ΟΤΑ εξακολουθούν να αφιερώνουν το σύνολο σχεδόν της διοικητικής τους δραστηριότητας στην επιτόπια διεκπεραίωση κρατικών υποθέσεων για λογαριασμό και με χρηματοδότηση της κεντρικής εξουσίας, ενώ οι δυνατότητές τους για ανάληψη πρωτοβουλιών ως προς τις τοπικές υποθέσεις παραμένουν πολύ περιορισμένες. Αντίστροφα, στους νέους «καποδιστριακούς» Δήμους της υπαίθρου διαγράφεται, για πρώτη φορά από το 1912, η προοπτική πραγματικής άσκησης αρμοδιοτήτων για ικανό αριθμό τοπικών υποθέσεων σε χώρους όπου οι παλαιές Κοινότητες λειτουργούσαν κυρίως ως τοπικοί διεκπεραιωτές κρατικών-γραφειοκρατικών υποθέσεων «ρουτίνας» (έκδοση πιστοποιητικών, ληξιαρχικών πράξεων κ.ά.), δηλαδή ως τοπικά παραρτήματα του κεντρικού κράτους.

Η εικόνα, συνελώς, που διαθέτουμε σήμερα ως προς τη δυναμική των σχέσεων ανάμεσα στην αυτοδιοίκηση και την αποκεντρωση, και τη μεταξύ τους κατανομή των διοικητικών λειτουργιών, χαρακτηρίζεται από αντίρροπες τάσεις και ρευστότητα που συχνά προκαλεί σύγχυση. Πρόκειται για μια πραγματικότητα που δεν αφορά βέβαια μόνο το διοικητικό μας σύστημα αλλά κατ' επέκταση και το πολιτικό, με συνέπειες που εκφράστηκαν και στις δημοτι-

2. ΣτΕ (Ολομ.) 3440-4/1998.

κές, κοινοτικές και νομαρχιακές εκλογές του 1998, όπως θα δούμε στη συνέχεια. Στις γραμμές που ακολουθούν θα επιχειρηθεί, αρχικά, η κριτική ανασκόπηση της εξελικτικής πορείας του αποκεντρωτικού συστήματος με ιδιαίτερη έμφαση σε πτυχές που έχει παραμελήσει η μέχρι σήμερα βιβλιογραφία. Στη συνέχεια, η προσοχή θα στραφεί προς την αυτοδιοίκηση και το ρόλο της στο πλαίσιο του διοικητικού και του πολιτικού συστήματος, έτσι όπως αυτός διαμορφώνεται μετά από τις αλληπάλληλες αλλαγές των τελευταίων ετών. Στο τελευταίο τμήμα της μελέτης θα διατυπωθούν, υπό το φως των νεότερων εξελίξεων, ορισμένες εκτιμήσεις ως προς τις τάσεις και τις προοπτικές που διαγράφονται για τις λεπτές ισορροπίες που χαρακτηρίζουν την «ανταγωνιστική συναλληλία»³ κράτους και αυτοδιοίκησης.

2. Η ΕΞΕΛΙΚΤΙΚΗ ΠΟΡΕΙΑ ΤΟΥ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΤΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ

Ο όρος «αποκεντρωτικό σύστημα» κατάγεται από τον γαλλικό όρο «décentralisation», ο οποίος όμως είναι ευρύτερος, αφού περιλαμβάνει και την Τοπική Αυτοδιοίκηση.⁴ Σ' εμάς, οι όροι «αποκέντρωσις» και «σύστημα αποκεντρωτικών» εμφανίζονται για πρώτη φορά σε συνταγματικό κείμενο στον τίτλο του Κεφαλαίου Θ' και στο άρθρο 105 του Συντάγματος του 1925, και από τότε υιοθετούνται σε όλα τα Συντάγματα που ακολούθησαν μέχρι και στο ισχύον (στο άρθρο 101). Ως προς το περιεχόμενο του όρου, ήδη η ελληνική θεωρία του Μεσοπολέμου⁵ αλλά και η μεταπολεμική θεω-

3. Ο όρος «ανταγωνιστική συναλληλία» αποδίδει το πλέγμα των σχέσεων ανάμεσα στο κράτος και τους ΟΤΑ: Χαρ. Χρυσανθάκης, «Η τοπική δημοκρατία σε δοκιμασία: Η νομοθετική πραγμάτωση του δευτέρου βαθμού αυτοδιοίκησης», *ΕΛΛΔ*, 1995, σ. 334 κ.ε. (345).

4. Βλ. Σπ. Φλογαίτης, *Θεμελιώδεις έννοιες διοικητικής οργάνωσης*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1982, σ. 49, 51 κ.ε. Σήμερα, ο όρος *décentralisation* αντιστοιχεί περίπου στον ελληνικό όρο «αυτοδιοίκηση», ενώ ο όρος «αποκέντρωση» είναι ανάλογος του γαλλικού «*déconcentration*». Ωστόσο, μέχρι τα τέλη του 19ου αιώνα ο όρος *décentralisation* χρησιμοποιήθηκε στη Γαλλία, ακόμη και στη νομοθεσία, τόσο για την τοπική αυτοδιοίκηση όσο και για τη διοικητική αποκέντρωση των κρατικών υπηρεσιών· βλ. R. Chapus, *Droit administratif général*, τόμ 1, 9η έκδοση, Montchrestien, Παρίσι 1995, σ. 345 κ.ε.

5. Βλ. Σ. Γ. Ανδρεάδης, *Διοικητικόν Δίκαιον*, 2η έκδοσις, Αθήνα 1968, σ. 111· Μιχ. Δένδιας, *Διοικητικόν Δίκαιον. Τόμος Β' . Διοικητική Οργάνωσις*, Βίκτωρ

ρία⁶ σχεδόν ομόφωνα⁷ όρισαν ως αποκέντρωση «τη σύσταση περιφερειακών κρατικών οργάνων και την ανάθεση σε αυτά αποφασιστικών αρμοδιοτήτων» – την αντίληψη αυτή ακολούθησε με συνέπεια και η νομολογία.⁸ Τα συντάγματα μάλιστα του 1925 και του 1927 έθεταν και τους στόχους της αποκέντρωσης, δηλαδή να είναι η κρατική εξουσία «περισσότερον προσιτή εις τους πολίτας» (μια διατύπωση που θυμίζει λίγο την περιώνυμη «επικουρικότητα» των ημερών μας),⁹ καθώς και να λύνονται «ταχύτερον» και «επί τη βάσει αμεσωτέρας αντιλήψεως των συνθηκών» τα ζητήματα που αφορούν τη διοίκηση.

Ως διοικητικός θεσμός βέβαια, η αποκέντρωση είχε καθιερωθεί από τους επαναστατικούς χρόνους, συστηματοπολήθηκε από τον Ι. Καποδίστρια και εδραιώθηκε οριστικά επί της βασιλείας του Όθωνα,¹⁰ με χώρο αναφοράς τους νομούς, κατά το πρότυπο των *Départements* της Γαλλίας.¹¹ Ωστόσο, ήδη μετά τους Βαλκανικούς Πολέμους, η σύσταση των γεωγραφικά ευρύτερων Γ. Διοικήσεων¹² στις «νέες χώρες» και, αργότερα, αρκετών ν.π.δ.δ. με τοπική εμβέ-

Παπαζήσης, Αθήναι 1966, σ. 101. Μιχ. Στασινόπουλος, *Μαθήματα Διοικητικού Δικαίου*, β' έκδοσις, Αθήναι 1957, σ. 211· Θ. Τσάτσος, «Η Τοπική Αυτοδιοίκησης εν Ελλάδι», *ΕΤΑ*, 1933, σ. 3 κ.ε.

6. Βλ. Πρ. Δαγτόγλου, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, Τρίτη έκδοση, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1992, σ. 426· Γ. Παλαχατζής, *Μαθήματα Διοικητικού Δικαίου*, Αθήναι 1949, σ. 57 κ.ε.· Πρ. Παυλόπουλος, «Η συνταγματική κατοχύρωση της αποκέντρωσης», *ΕΔΔ*, 1990, σ. 481 κ.ε. (487, 492 κ.ε.)· Επ. Σπηλιωτόπουλος, *Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου*, 5η έκδοση, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1991, σ. 231 κ.ε., 276 κ.ε.

7. Πρβλ. όμως Σπ. Φλογαίτης, *ό.π.*, σημ. 4, σ. 49 κ.ε. Αναλυτικότερα για τη σχετική συζήτηση: Ν.-Κ. Χλέπας, *Η τοπική διοίκηση στην Ελλάδα*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1999, σ. 28 κ.ε.

8. Βλ. ενδεικτικά ΣτΕ 263/1997, ΣτΕ ΠΕ 519, 524/1992, 610/1977.

9. Πρβλ. και Δ. Κατσούλης, «Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση υπό το πρίσμα του Συντάγματος και του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας», *ΤοπΑ*, τχ. 89, 1993, σ. 33 κ.ε. (35), όπου γίνεται λόγος για την «αρχή της πλησιέστερης διοίκησης» ως «ταυτόσημης έννοιας με την αρχή της επικουρικότητας».

10. Βλ. Γ. Δημακόπουλος, *Περί του δημοτικού συστήματος και της καθιέρωσης αυτού εν Ηλεία*. Ανάτυπο εκ του Β' τόμου της Επετηρίδος της Εταιρείας Ηλειακών Μελετών, Εν Αθήναις, 1983.

11. Βλ. Ν.-Κ. Χλέπας, *Η Πολυβάθμια Αυτοδιοίκηση. Θεωρητικές αναζητήσεις και θεσμικές μεταμορφώσεις*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1994, σ. 44 κ.ε.

12. Β. Φραγκόπουλος, «Υπουργείο Αιγαίου: "ρίζα και διάρχεια"», *ΤοπΑ*, τχ. 4-5, 1985, σ. 47 κ.ε.

λεια («ταμεία οδοποιίας» κ.ά.),¹³ ή ακόμη και ορισμένων «μονοκλαδικών» διανομαρχιακών υπηρεσιών από τα επιμέρους Υπουργεία (όπως λ.χ. των περιώνυμων Υπηρεσιών Περιφερειακής Ανάπτυξης του Υπουργείου Συντονισμού κατά τη δεκαετία του '50) σηματοδότησαν μια πορεία αμφισβήτησης του παραδοσιακού, ενιαίου για όλα τα Υπουργεία και τη χώρα νομαρχιακού συστήματος.

α. Υπουργοί, Γ. Διοικητές/«Περιφερειάρχες» και Νομάρχες. Οι αιώνιοι αντίπαλοι;

Η κατάργηση, με το ν. 3200/55, των Γ. Διοικήσεων,¹⁴ θα μπορούσε, εκ πρώτης όψεως, να εκληφθεί ως η οριστική «νίκη» των Νομαρχών. Ωστόσο, οι Νομαρχίες παρέμειναν ισχνές, ως διοικητικές μονάδες, αφού ουσιαστικά περιοριζόνταν στις τοπικές υπηρεσίες του Υπουργείου Εσωτερικών. Οι περιφερειακές υπηρεσίες των υπόλοιπων Υπουργείων παρέμεναν οργανωτικά διάσπαρτες, δηλαδή δεν εντάσσονταν σε μια οριζόντια, διακλαδική και ενιαία διοικητική μονάδα σε επίπεδο νομού, αλλά συνδέονταν άμεσα με τις κεντρικές υπηρεσίες του «δικού τους», κάθε φορά, Υπουργείου. Η κεντρική πολιτική ηγεσία διατηρούσε σε κάθε περίπτωση την πρωτοβουλία των κινήσεων, και με κατάλληλο χειρισμό «γενικών οδηγιών», «ειδικών διαταγών», επιλεκτικών «καθ' υποβολήν αποφάσεων» και «ανατομικών» ήταν σε θέση να υποδουλώσει τους Νομάρχες. Οι τελευταίοι μπορούσαν άλλωστε όταν ήθελαν να αποφύγουν δυσάρεστες συγκρούσεις, με μιαν απλή απόφασή τους, να αναθέσουν «εις τα αρμόδια καθ' ύλην περιφερειακά όργανα των Υπουργείων» την εξουσία, τυπικά, «του υπογράφειν» κατ'

13. Βλ. Ν.-Κ. Χλέπας, *ό.π.*, σμ. 11, σ. 120, 301.

14. Οι Γενικοί Διοικητές υπήρξαν, μετά τους Βαλκανικούς Πολέμους, τα πρώτα περιφερειακά όργανα για τα οποία ίσχυσε η «γενική ρήτρα» αποφασιστικής αρμοδιότητας (με το άρθρο 1 του ν. 4393/1929), ενώ για τους νομάρχες αντίστοιχη γενική ρήτρα καθιερώθηκε περίπου δέκα χρόνια αργότερα (με τον Α.Ν. 130/1938), αλλά γρήγορα αντικαταστάθηκε (Α.Ν. 179/1938) με την απαρίθμηση των νομαρχιακών αρμοδιοτήτων. Ωστόσο, οι Γενικοί Διοικητές παγιώθηκαν σε συνεχείς διαφιλονικίες αρμοδιοτήτων, οι οποίες δεν ξεπεράστηκαν με τις αλληπάλληλες νομοθετικές ρυθμίσεις (ν. 4537/1930, Α.Ν. 1488/1938) που μάλλον επέτειναν τις αβεβαιότητες. Η κακή πορεία του θεσμού οφειλόταν πάντως και στο γεγονός ότι οι Υπουργοί αισθάνονταν έντονα τον ανταγωνισμό του Γενικού Διοικητή, ενώ αντίθετα δεν εκλάμβαναν τον Νομάρχη ως σοβαρή απειλή για την πολιτική τους επιρροή στην περιφέρεια.

εντολήν τους, στην ουσία όμως την ευχέρεια να αποφασίζουν τα ίδια, μετά από σχετική συνεννόησή τους με τις αντίστοιχες κεντρικές υπηρεσίες. Έτσι, ο πραγματικός βαθμός αποσυγκέντρωσης των αποφάσεων διαμορφωνόταν ανάλογα με την προσωπικότητα του Νομάρχη και, κυρίως, τις διαθέσεις του καθ' ύλην αρμόδιου Υπουργείου.¹⁵

Η λειτουργική και οργανωτική ενοποίηση του συνόλου των κρατικών υπηρεσιών στο νομό πραγματοποιήθηκε τελικά από τη δικτατορία, με τη συγκρότηση μιας ενιαίας και διακλαδικής διοικητικής μονάδας, της «Νομαρχίας». ¹⁶ Οι πολυάριθμες διανομαρχιακές υπηρεσίες των Υπουργείων, «υποτάχθηκαν», εξάλλου, σε μια κοινή διαίρεση με επτά περιφέρειες για ολόκληρη την επικράτεια, όπου αργότερα συγκροτήθηκαν ισάριθμες Περιφερειακές Διοικήσεις με επικεφαλής Υφυπουργό-Προϊστάμενο μιας ενιαίας, επίσης, υπηρεσιακής μονάδας που περιελάμβανε δώδεκα «Επιθεωρήσεις». Ωστόσο, αυτές οι σοβαρές προσπάθειες για τον εξορθολογισμό του αποκεντρωτικού συστήματος δεν ολοκληρώθηκαν, αφού δε συνδυάστηκαν με αντίστοιχη οργανωτική αναδιάταξη στα επιμέρους Υπουργεία, ενώ ήδη στα τέλη του 1973 οι «ιωαννινικοί» πραξικοπηματίες (που έπασχαν από έλλειψη έμπιστων πολιτικών στελεχών) προχώρησαν με σπουδή στην κατάργηση των «παπαδοπουλικών» Περιφερειακών Διοικήσεων.¹⁷

Έτσι, τα Υπουργεία μπόρεσαν να προωθήσουν την περαιτέρω ανάπτυξη των «μονοκλαδικών» διανομαρχιακών τους υπηρεσιών, ενώ και το νέο, «οριζόντιο» οργανωτικό σχήμα των Νομαρχιών αποδείχτηκε, στην πορεία, δέσμιο των συγκεντρωτικών παραδόσεων: Η εσωτερική μορφολογία της τυπικά ενιαίας αποκεντρωμένης μονάδας απλώς αντανάκλασε τη διάρθρωση των κεντρικών υπηρεσιών (δεν υπήρχε ολοκληρωμένος, δηλαδή διακλαδικός Οργανισμός Νομαρχίας), και δεν αντιστοιχούσε στις ασκούμενες δημόσιες πολιτικές, ούτε βέβαια στις ιδιαιτερότητες του κάθε νομού. Στις εν λόγω οργανωτικές δομές αποτυπώνονταν η λειτουργία κά-

15. Πρβλ. τις σχετικές διαπιστώσεις του G. Langrod στην πολυσυζητημένη έκθεσή του για την ελληνική διοίκηση που αναδημοσιεύτηκε πρόσφατα στο έργο: Αντ. Μακρυδημήτρης - Νικ. Μιχαλόπουλος (επιμ.), *Εκθέσεις εμπειρογνομόνων για την ελληνική διοίκηση*, Παταζήσης, Αθήνα 2000, σ. 125 κ.ε.

16. Βλ. Μίν. Μαθιουδάκης - Β. Ανδρονόπουλος, *Αποκέντρωσις - Αυτοδιοικήσις*, Αθήνα 1974, σ. 296 κ.ε.

17. Βλ. Ν.-Κ. Χλέπας, *ό.π.*, σμμ. 7, σ. 146 κ.ε.

θετων διοικητικών «φέουδων» τα οποία συνδυάζονταν με αντίστοιχες υπηρεσιακές, μισθολογικές-επιδοματικές και ασφαλιστικές διαφοροποιήσεις του προσωπικού, που καθιστούσαν, και γι' αυτούς τους λόγους, δυσχερή την ολοκληρωμένη οργανωτική ανασύνταξη. Η έλλειψη επιτελικών μονάδων και στελεχών, αλλά και το υπερβολικά μεγάλο εύρος εποπτείας, καθιστούσαν σχεδόν αδύνατο τον έλεγχο σε βάθος καθώς και τον αποτελεσματικό συντονισμό των περιφερειακών υπηρεσιών από τον Νομάρχη.¹⁸

Παρ' όλα αυτά, οι προσπάθειες των Υπουργών να παρακάμψουν τους Νομάρχες συνεχίστηκαν, και ίσως δεν είναι άσχετες με το γεγονός ότι ως εκλογική περιφέρεια καθιερώθηκε, οριστικά πλέον, ο νομός: Τόσο η κεντρική πολιτική ηγεσία όσο και τα υπηρεσιακά στελέχη των Υπουργείων ήθελαν να αποφύγουν τις παρεμβολές των τοπικών βουλευτών, στις οποίες ήταν πολύ πιο ευάλωτος ο με δοτή πολιτική εξουσία προικισμένος νομάρχης.¹⁹ Έτσι, όπως σε όλη σχεδόν τη διάρκεια της μεταπολεμικής περιόδου, τα Υπουργεία εξακολούθησαν να προωθούν τη συγκρότηση διανομαρχιακών υπηρεσιών. Η εντυπωσιακή ανάπτυξη της «κάθετης», κλαδικής κατ' Υπουργεία αποκέντρωσης οφειλόταν πάντως και στο όντως μικρό μέγεθος των νομών, καθώς και στην ανάγκη να αντιμετωπίζονται αυστηρώς ενιαία σε ολόκληρη την επικράτεια, από ειδικά εκπαιδευμένα όργανα, ορισμένα «ειδικά ζητήματα τεχνικού χαρακτήρα» (λ.χ., η προστασία των αρχαιοτήτων). Παράλληλα όμως, η δημιουργία τέτοιων κάθετων και «μονοκλαδικών» οργανωτικών σχημάτων (που συχνά συνδυάζονταν και με ένα ιδιαίτερο μισθολογικό-επιδοματικό καθεστώς για το προσωπικό τους) υποστηρίχτηκε παντοιοτρόπως και από αντίστοιχες επαγγελματικές οργανώσεις και ομάδες συμφερόντων (λ.χ., των αρχαιολόγων, των γεωπόνων, κ.ά.). Οι τελευταίες διασφάλιζαν έτσι τη μεγαλύτερη δυνατή «στεγανοποίηση» της επιρροής τους επί των αρμόδιων υπηρεσιών απέναντι σε παρεμβολές αντίπαλων ομάδων ή ευρύτερων κοινωνικών συμφερόντων που θα διευκολύνονταν, αντιθέτως, από τη διακλαδική και «πολιτικοποιημένη» λογική του

18. Βλ. Νικ. Βαρελίδης - Δημ. Σωτηρόπουλος, *Μελέτη οργάνωσης και επικοινωνίας των υπηρεσιών της Νομαρχίας Κορινθίας*, Αθήνα, Μάρτιος 1994, σ. 27 κ.ε.· Ν. Μιχαλόπουλος, «Από την πρωτοβάθμια αποκέντρωση στη δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση», *Διοικητική Ενημέρωση*, τχ. 5, Μάιος 1996, σ. 11 κ.ε. (15).

19. Βλ. Ν. Παναγιωτάτος, «Τινά περί της αποκεντρώσεως και του θεσμού του "ημιμόνιμου" ή επί θητεία νομάρχου», *ΕΛΛΔ*, 1958, σ. 248 κ.ε.

νομαρχιακού συστήματος. Οι «μονοκλαδικές» οργανώσεις τείνουν πάντως να καθίστανται ολοένα και πιο «συμπαγείς», ενώ υιοθετούν άκαμπτες πρακτικές που προδίδουν τη σταδιακή απώλεια της επικοινωνίας με το εξωτερικό κοινωνικό τους περιβάλλον.²⁰

β. Περιφερειακή διοίκηση και περιφερειακή πολιτική

Παρά τις εσωτερικές της αδυναμίες και τις προσπάθειες παράκαμψής της, η Νομαρχία διατήρησε, ωστόσο, έναν ιδιαίτερα σημαντικό ρόλο κατά την κατανομή των κονδυλίων για έργα από το περιφερειακό σκέλος του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων –ΠΔΕ– (το οποίο συνολικά έφτανε το 5% περίπου του ΑΕΠ) που αποτελούσε βασικό μοχλό για την άσκηση αναπτυξιακής πολιτικής στην περιφέρεια. Ο παρεμβατικός ρόλος του κράτους, και ειδικότερα ο προγραμματισμός και η μέριμνα για τις μειονεκτούσες περιοχές της χώρας, βασιζόνταν άλλωστε σε μια ευρύτατη συναίνεση των πολιτικών δυνάμεων. Αυτή η κοινή αντίληψη αποτυπώθηκε και στο ίδιο το Σύνταγμα του 1975 (άρθρο 106), με την υιοθέτηση ρυθμίσεων που υπογράμμιζαν, μεταξύ άλλων, και την ανάγκη να προωθείται η περιφερειακή ανάπτυξη με στόχο «την προαγωγή ιδίως της οικονομίας των ορεινών, νησιωτικών και παραμεθόριων περιοχών». Ωστόσο, το απαρχαιωμένο και κατακερματισμένο διοικητικό σύστημα της χώρας δεν επέτρεψε την υλοποίηση μιας συνεκτικής περιφερειακής πολιτικής.²¹ Αλλά και η απουσία λαϊκού αντιπροσωπευτικού σώματος στο νομό ματαιώνει τη χειραφέτηση του τοπικού πληθυσμού με την εκεί άρθρωση ενός ολοκληρωμένου «πολιτικού υποσυστήματος», τη σύνθεση των τοπικών συμφερόντων και την επεξεργασία αντίστοιχης αναπτυξιακής πολιτικής. Εξάλλου, η ισχυρή ακόμη επιρροή των παραδοσιακών «τοπαρχών-κομματαρχών», σε συνδυασμό με την πολυδιάσπαση της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης σε μεγάλο αριθμό μικρών κοινοτήτων δυσχέραινε ακόμη περισσότερο την επεξεργασία ολοκληρωμένων

20. Βλ. Jacques Chevallier, *Διοικητική επιστήμη* (επιμέλεια Κ. Σπανού, μτφρ. Β. Ανδρουλάκη - Β. Σουλάνδρου), Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1993, σ. 412, 414 κ.ε.

21. Βλ. Κ. Χατζημιχάλης, «Νεοελληνικό κράτος, περιφερειακή πολιτική και κοινωνικός έλεγχος», στο Θ. Μαλούτας - Δημ. Οικονόμου (επιμ.), *Προβλήματα ανάπτυξης του κράτους πρόνοιας στην Ελλάδα. Χωρικές και τομεακές προσεγγίσεις*, Εξάντας, Αθήνα 1988, σ. 115 κ.ε., 126 κ.ε.

και συνεκτικών αναπτυξιακών πολιτικών που θα εξασφάλιζαν την αποδοτική αξιοποίηση των πόρων που διέθεταν οι κεντρικές κυβερνήσεις για την άσκηση περιφερειακής πολιτικής.

Έτσι, από το περιφερειακό σκέλος του ΠΔΕ, το ήμισυ περίπου των πόρων κατακερματιζόταν στη Νομαρχία και κατανέμονταν σε πολυάριθμα μικρά έργα των χιλιάδων κοινοτήτων. Ο εν λόγω προγραμματισμός ήταν ετήσιος, με αποτέλεσμα να ενισχύονται «έτι περαιτέρω» οι τάσεις για ένταξη και έναρξη κατασκευής όσο το δυνατόν περισσότερων και ασύνδετων μεταξύ τους έργων, ώστε να ικανοποιούνται—έστω προσωρινά—όσο το δυνατόν περισσότερες Κοινότητες, ακόμη και όταν η αναπτυξιακή επίδραση αυτών των έργων ήταν ασήμαντη και η ολοκλήρωσή τους αμφίβολη. Η εικόνα των ημιτελών έργων έφτασε έτσι να αποτελεί χαρακτηριστικό αξιοθέατο της χώρας μας, ακόμη και στα πιο μικρά και σχεδόν ερημωμένα χωριά, τα οποία ναι μεν δε διέθεταν αρκετό μόνιμο πληθυσμό, διέθεταν όμως αρκετούς ψηφοφόρους που κατοικούσαν πλέον αλλού, παραμένοντας «ετεροδημότες». Η σημασία αυτής της κατανομής των έργων για τη λειτουργία του τοπικού πελατειακού συστήματος και την ανάδειξη της Νομαρχίας σε βασικό του πόλο είναι βέβαια γνωστή και πολυσυζητημένη.²²

Λιγότερο γνωστές είναι οι εξελίξεις μετά τη δημιουργία των—έμμεσα αιρετών—νομαρχιακών συμβουλίων κατά το 1982,²³ τα οποία επίσης δεν ήταν σε θέση να επεξεργαστούν μια τοπική, εναλλακτική προς τις όποιες κεντρικές/εθνικές πρωτοβουλίες, πρόταση ανάπτυξης για την περιοχή τους.²⁴ Πέραν των ελλείψεων σε σχετική τεχνογνωσία και των προαναφερθέντων προβλημάτων των Νομαρχιών, αξίζει να σημειωθούν και οι συνέπειες του μακροχρόνιου αποκλεισμού πολλών τοπικών δυνάμεων από τις διαδικασίες κατανομής πόρων και έργων (ένα είδος «στερητικού συνδρόμου» δηλαδή), αλλά και η «κεκτημένη ταχύτητα» από τις μακροχρόνιες πρακτικές ασύνδετης διανομής κονδυλίων κατ' έτος, που δεν υπάκουαν σε κάποια συνεκτική αναπτυξιακή στρατηγική για το νομό. Έτσι, η γενναία αύξηση του ποσοστού του Νομαρχιακού Προγράμματος («ΣΑΝΤ») από 15,5% (1982) σε 23,9%

22. Βλ. Κ. Χατζημιχάλης, *ό.π.*, σ. 135 κ.ε. Βλ. και παρακάτω, τμήμα 3β.

23. Βλ. Ν.-Κ. Χλέπας, *ό.π.*, σημ. 11, σ. 309 κ.ε.

24. Βλ. Ι. Σαγιάς - Μ. Σπουρδαλάκης, *Νομαρχιακά Συμβούλια: ιστορία, λειτουργία, προοπτικές (μια πρώτη προσέγγιση)*, ΕΕΤΑΑ, Αθήνα 1990, σ. 52.

(1983) και 24,5% (1984) επί του συνόλου του ΠΔΕ²⁵ δεν αξιοποιήθηκε αποτελεσματικά για την τοπική ανάπτυξη. Η νέα αποφασιστική αρμοδιότητα του Νομαρχιακού Συμβουλίου (όπου υπήρχε ισχυρή παρουσία της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης) για την κατανομή των σχετικών πόρων οδήγησε μάλιστα σε ακόμη μεγαλύτερο κατακερματισμό των πόρων σε πολλά μικρά έργα, με αποτέλεσμα να μην εγκρίνονται πλέον σχεδόν καθόλου έργα μεσαίας ή μεγάλης κλίμακας.²⁶

Κατά την εφαρμογή των Μεσογειακών Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων (ΜΟΠ), αποκαλύφθηκαν σε όλο τους το μεγαλείο οι οδυνηρές ελλείψεις αυτού του «κατακερματισμένου διοικητικού μορφώματος που συγκροτείται από τις περιφερειακές απολήξεις των κεντρικών υπηρεσιών των Υπουργείων»,²⁷ αλλά και πολλών Υπουργείων που αδυνατούσαν να κατευθύνουν και να στηρίξουν την υλοποίηση των ΜΟΠ.²⁸ Η ανάγκη για οργανωτικές και λειτουργικές αλλαγές έγινε πλέον πειστική, ιδίως ενόψει και της μεταρρύθμισης των διαρθρωτικών ταμείων της Κοινότητας. Ωστόσο, ενώ θα ήταν εύλογο να προωθηθεί η συνένωση των Νομαρχιών σε ένα μικρό αριθμό μονάδων (10-20) με αντίστοιχη, ριζική αναμόρφωση των οργανωτικών τους δομών και του τρόπου λειτουργίας τους, η τότε κυβέρνηση προτίμησε την εύκολη λύση και προχώρησε στην καθιέρωση ενός ακόμη διοικητικού επιπέδου, δηλαδή της Περιφέρειας, και μάλιστα υιοθετώντας έναν αρκετά μεγάλο, για τα μεγέθη της χώρας και εφόσον διατηρούνταν και οι 54 Νομαρχίες, αριθμό: 13 μονάδες. Έτσι αποφεύγονταν τα σοβαρότατα πολιτικά και ενδοκομματικά προβλήματα που θα προκαλούσε μια ριζική μείωση του αριθμού των νομών, ενώ αναβάλλονταν επ' αόριστον το δύσκολο έργο της αναμόρφωσης του όλου συστήματος οργάνωσης και λειτουργίας των περιφερειακών (άρα και των κεντρικών) κρατικών υπηρεσιών, που θα ετίθετο επί τάπητος σε περίπτωση δραστηκής μείωσης του αριθμού των Νομαρχιών. Μια «τελευταία αλλά όχι έσχατη» παράμετρο συνιστούσε το γεγονός

25. Βλ. ΕΕΤΑΑ, *Τοπική Αυτοδιοίκηση και Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων*, ΕΕΤΑΑ, Αθήνα 1989, σ. 67.

26. Στο ίδιο, σημ. 25, σ. 67 κ.ε. με χαρακτηριστικά παραδείγματα.

27. Ν. Βαρελίδης - Δημ. Σωτηρόπουλος, *ό.π.*, σημ. 18, σ. 83.

28. Βλ. Gabr. Tondl, «EU Regional Policy in the Southern Periphery: Lessons for the Future», *South European Society and Politics*, τόμ. 3, τχ. 1, καλοκαίρι 1998, σ. 93 κ.ε. (94, 114 κ.ε.).

ότι με τη δημιουργία των Περιφερειών ανέκυπτε και μια πάντοτε καλοδεχούμενη ευκαιρία για τη δημιουργία νέων θέσεων για το πολιτικό και το διοικητικό προσωπικό.

Η νέα, δεύτερη βαθμίδα του –πολυβάθμιου πλέον– αποκεντρωτικού συστήματος συγκροτήθηκε, σε πολλά σημεία, «κατ' εικόνα και ομοίωση» της νομαρχίας. Έτσι, τόσο ο μετακλητός Γ.Γ. της Περιφέρειας όσο και το Περιφερειακό Συμβούλιο θύμιζαν τα αντίστοιχα όργανα στις Νομαρχίες – με ορισμένες διαφορές ως προς τη σύνθεση του Περιφερειακού Συμβουλίου. Ωστόσο, ο υπηρεσιακός μηχανισμός των Περιφερειών ήταν αμελητέος, ακόμη και σε σύγκριση με τους μικρότερους νομούς της Επικράτειας. Οι διανομαρχιακές υπηρεσίες των Υπουργείων, παρά τις σχετικές προβλέψεις του νόμου, δεν εντάχθηκαν στο νέο σχήμα της Περιφέρειας αλλά παρέμειναν ως είχαν (αν δεν αυξήθηκαν κιόλας). Μέχρι το 1994 μόνο τα Υπουργεία Εσωτερικών και Εθνικής Οικονομίας είχαν συγκροτήσει αντίστοιχες Διευθύνσεις που είχαν ενταχθεί στον υπηρεσιακό μηχανισμό της Περιφέρειας, ενώ το Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας είχε επίσης συστήσει αντίστοιχες Διευθύνσεις, που όμως δεν είχαν λειτουργήσει.²⁹

Έτσι, οι Περιφέρειες λειτουργούσαν κυρίως ως κέντρα για τη διοίκηση και διαχείριση των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (ΠΕΠ) των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης (ΚΠΣ). Η Ελλάδα υπήρξε, ως γνωστόν, η χώρα του Νότου με τα αναλογικά περισσότερα Επιχειρησιακά Προγράμματα³⁰ και τις χειρότερες αναπτυξιακές επιδόσεις, ενώ διέθεσε το υψηλότερο ποσοστό πόρων για τα ΠΕΠ, τα οποία στο πρώτο ΚΠΣ έφταναν μάλιστα στο εντυπωσιακό ύψος του 41% του συνόλου των πόρων του λεγόμενου «πρώτου πακέτου Ντελόρ»,³¹ αλλά στο δεύτερο (1994-1999)

29. Δημ. Παπαδημητρόπουλος, «Η αναδιοργάνωση της κρατικής περιφερειακής διοίκησης (ν. 2503/97)», *Διοικητική Ενημέρωση*, τχ. 10, Ιανουάριος 1998, σ. 23 κ.ε. (32).

30. Στο πρώτο ΚΠΣ είχαν ενταχθεί 30 Εθνικά και 13 Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα. Στο δεύτερο ΚΠΣ, τα Επιχειρησιακά Προγράμματα περιορίστηκαν σε 30 (συμπεριλαμβανόμενων των ΠΕΠ) έναντι 17 της –συγκρίσιμης μ' εμάς– Πορτογαλίας.

31. Κατά την υλοποίηση του πρώτου ΚΠΣ, το εν λόγω ποσοστό αυξήθηκε μάλιστα ακόμη περισσότερο, και συγκεκριμένα από 40,9% σε 50,3%, με τη μεταφορά πόρων από «ελλιπώς εκτελούμενα προγράμματα» και ιδίως από αυτά της «1ης προτεραιότητας» (βελτίωση των βασικών υποδομών) που μειώθηκαν από το προβλεπόμενο 37,4% στο υλοποιηθέν 28,8% των πόρων. Αξίζει να σημειωθεί ότι, με-

μειώθηκαν τελικά στο 24%. Η επιλογή των χρηματοδοτούμενων έργων των ΠΕΠ γίνονταν από τις «Επιτροπές Παρακολούθησης», αφού υποβάλλονταν προτάσεις από το Περιφερειακό Συμβούλιο (τον «φορέα προγραμματισμού»), στο οποίο όμως είχαν ισχυρή παρουσία οι εκπρόσωποι των ΟΤΑ καθώς και οι Νομάρχες της Περιφέρειας. Το αποτέλεσμα βέβαια ήταν να συνεχιστεί, τηρουμένων των αναλογιών, η δυσμενής για κάθε αναπτυξιακή δυναμική παράδοση του κατακερματισμού σε πολλά μικρά έργα,³² ιδίως από τη στιγμή που στο Περιφερειακό Συμβούλιο η ίδια η Περιφέρεια, σε αντίθεση με τους νομούς και τους ΟΤΑ, δε διέθετε ισχυρή εκπροσώπηση, ενώ δεν αποτελούσε εκλογική περιφέρεια ούτε υπήρχε ισχυρή «περιφερειακή συνείδηση» (με την εξαίρεση ίσως της Κρήτης), σε αντίθεση με άλλα κράτη της Κοινότητας.

Η εκτέλεση των έργων υλοποιούνταν βέβαια, κατά μεγάλο μέρος, σε επίπεδο νομαρχίας, ενώ τα νομαρχιακά ΠΔΕ έπαψαν ουσιαστικά να χρησιμοποιούνται για την άσκηση εθνικής περιφερειακής πολιτικής και απλώς εξασφάλιζαν πλέον την ελληνική συμμετοχή στα έργα των ΠΕΠ. Οι δυσκολίες που προέκυψαν ακόμη και για την έγκαιρη απορρόφηση των κοινοτικών πόρων οδήγησαν αργότερα στην επιστράτευση ιδιωτικών εταιρειών συμβούλων για την αξιολόγηση και τη διαχείριση των ΠΕΠ. Δημιουργήθηκαν δηλαδή, εκτός από την Περιφέρεια, και νέες παράπλευρες δομές, ακόμη και με την επιστράτευση ιδιωτών ειδικά για τη διαχείριση

τά τις Περιφέρειες, η άλλη μεγάλη κερδισμένη «προτεραιότητα» του πρώτου ΚΠΣ ήταν εκείνη για την «ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού», το ποσοστό της οποίας αυξήθηκε από το προβλεπόμενο 7,5% στο υλοποιηθέν 10,2% των πόρων, επιβεβαιώνοντας έτσι την αξία των αριθμών που αντανακλούν, εν προκειμένω, την αποτελεσματικότητα των άτυπων πελατειακών δικτύων που οδήγησε τελικά στη μετατόπιση πόρων σε προτεραιότητες με ενέργειες (τοπικά έργα, επιδοτούμενη επιμόρφωση ανέργων) που είχαν μεγαλύτερη «ένταση» και «αξία» για το πελατειακό σύστημα απ' ό,τι οι υπόλοιπες. Πρβλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Κοινοτικά διαρθρωτικά ταμεία. Ελλάδα. Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης 1994-1999*, σ. 17 κ.ε.

32. Σύμφωνα με ορισμένες εκτιμήσεις, η αναπτυξιακή επίδραση των πόρων του πρώτου ΚΠΣ που διατέθηκαν στην Ελλάδα κινήθηκε μεταξύ του 1/4 και του 1/5 των επιδόσεων σε άλλες χώρες του Νότου. Βέβαια, αυτά τα απογοητευτικά αποτελέσματα δεν οφείλονταν μόνο στον κατακερματισμό των έργων, αλλά και σε άλλους παράγοντες, όπως λ.χ. τις ελλείψεις κατά την παρακολούθηση και υλοποίηση των προγραμμάτων. Βλ. Δημ. Οικονόμου, «Προβλήματα σχεδιασμού και Υλοποίησης του Πρώτου Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης (ΚΠΣ) για την Ελλάδα», *Τόπος*, τόμ. 7/1994, σ. 57 (59 κ.ε., 85). Πρβλ. επίσης Gabr. Tondl, *ό.π.*, σμ. 28, σ. 105, 115, 117.

του ΚΠΣ.³³ Για την ουσία όμως των δομών και τη λειτουργία του ελληνικού διοικητικού και πολιτικού συστήματος, ουδεμία ριζική ανατροπή προέκυψε παρά μόνον κάποιες επιμέρους αλλαγές, και κυρίως ορισμένες μετατοπίσεις και μεταβολές μεγεθών.³⁴ Άλλωστε, και μετά τη δημιουργία των διοικητικά «άοπλων» Περιφερειών οι Νομαρχίες διατήρησαν τον παραδοσιακό τους ρόλο ως διοικητικό κέντρο, και οι νομοί τη λειτουργία τους ως βασικό πεδίο συγκρότησης των τοπικών πελατειακών μηχανισμών.³⁵

Κατά το 1994, όταν οι παλαιές Νομαρχίες μεταμορφώθηκαν σε αυτοδιοικούμενους οργανισμούς,³⁶ είχε την αφετηρία της και η προσπάθεια ενίσχυσης και ανάδειξης της Περιφέρειας σε νέο πόλο του αποκεντρωτικού συστήματος, που κορυφώθηκε αργότερα με την ψήφιση του νόμου 2503/1997. Τη δημιουργία, λοιπόν, των Περιφερειακών Ταμείων Ανάπτυξης κατά το 1994 ακολούθησε, τρία χρόνια αργότερα, η καθιέρωση ενός ιδιαίτερου, ουσιαστικά ενιαίου («διακλαδικού») Οργανισμού Περιφέρειας. Για την εσωτερική συνοχή, εξάλλου, της νέας αποκεντρωμένης μονάδας, ιδιαίτερα σημαντική μπορεί να αποδειχτεί η παραχώρηση «υπηρεσιακής αυτοτέλειας», αφού το προσωπικό θα υπηρετεί πλέον σε θέσεις που ανήκουν στην Περιφέρεια, ενώ θα διορίζεται και θα εξελίσσεται σε αυτήν, και θα υπάγεται σε αντίστοιχο υπηρεσιακό συμβούλιο. Οι νέες Περιφέρειες θα διαθέτουν άλλωστε και ευρύτερα περιθώρια αυτοτελούς δημοσιονομικής διαχείρισης³⁷ ενώ θα διοικούνται από Γ. Διευθυντή Περιφέρειας επί θητεία, ο οποίος αναλαμβάνει συντονιστικό και επιτελικό ρόλο. Οι εν λόγω εξελίξεις, και ιδίως η υπηρεσιακή αποσύνδεση των υπαλλήλων της Περιφέρειας από τα «μητρικά» τους Υπουργεία είναι πιθανό να οδηγήσει και σε σταδιακή υποχώρηση της λανθάνουσας συντεχνιακής αντίληψης που τείνει να επικρατεί σε μονοκλαδικές οργανώσεις, προς ό-

33. Βλ. Παρ. Χριστοφιλοπούλου, «Νομαρχιακή Διοίκηση και Αυτοδιοίκηση στο ελληνικό πολιτικό σύστημα», *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 1996, τχ. 7, σ. 124 (132 κ.ε.).

34. Πρβλ. όμως H. Heinelt - P. Getimis - G. Bekridaki - Ap. Dedousopoulos - D. Gravaris, *Politische Steuerung in Griechenland*, Leske-Budrich, Opladen 1996, σ. 134 κ.ε.

35. Παρ. Χριστοφιλοπούλου, ό.π., σημ. 33, σ. 143.

36. Βλ. παρακάτω τμήμα 3α και 3β.

37. Βλ. Βασίλης Κουγέας, «Δημοσιονομικές αρμοδιότητες του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας», *ΕΣΤΑΙΑ*, τχ. 14, 1998, σ. 40 κ.ε.

φελος μιας νέας, διακλαδικής και «περιφερειακής» (δηλαδή τοπικά προσανατολισμένης) προσέγγισης.³⁸

Προς την αντίθετη κατεύθυνση κινείται, ωστόσο, η ανάληψη της ευθύνης για τη λήψη αποφάσεων σε θεμελιώδη ζητήματα αναπτυξιακής πολιτικής (και εφαρμογής της) στην Περιφέρεια από ένα όργανο που εκπροσωπεί κυρίως συντεχνιακά και τοπικιστικά συμφέροντα, έτσι ώστε να μην αντλεί τη νομιμοποίησή του από το σύνολο αλλά από συγκεκριμένα τμήματα της τοπικής «περιφερειακής» κοινωνίας. Η σημερινή σύνθεση του Περιφερειακού Συμβουλίου θα ανταποκρινόταν καλύτερα σε ένα διαφορετικής αποστολής όργανο που θα εξασφάλιζε την πραγματοποίηση του λεγόμενου «κοινωνικού διαλόγου». Ένα τέτοιο όργανο, δηλαδή μια «οικονομική και κοινωνική επιτροπή», θα ήταν ιδιαίτερα χρήσιμο στο επίπεδο των Περιφερειών, αλλά ο νομοθέτης φρόντισε να το θεσμοθετήσει στο οικονομικά ασήμαντο επίπεδο των νομών. Τελικά διατηρήθηκε η επιρροή των συντεχνιών (που είναι ούτως ή άλλως ισχυρή στους κόλπους της «κλαδικά» αναπτυσσόμενης διοίκησης),³⁹ αλλά και των παραδοσιακών τοπικών σχηματισμών (ΤΕΔΚ, Νομαρχίες) στο Περιφερειακό Συμβούλιο, αντί να προωθηθεί η διαμόρφωση μιας περιφερειακής ταυτότητας, που είναι απαραίτητη για την επιβίωση της χώρας στον διεθνή (και διαπεριφερειακό) ανταγωνισμό.

Αξίζει, τέλος, να σημειωθεί ότι τα «θιγόμενα» από την ανάπτυξη των Περιφερειών, ως εν μέρει αυτοτελών, διακλαδικών και ενιαίων αποκεντρωμένων μονάδων, Υπουργεία πέρασαν σταδιακά «στην αντεπίθεση». Στην αρνητική στάση των τελευταίων οφείλεται, σε μεγάλο βαθμό, η απογοητευτική συγκομιδή των προσπαθειών για την «κάθοδο» αρμοδιοτήτων από το κέντρο στις κατώτερες βαθμίδες, και ιδίως στο νέο, «πλούσιο» οργανωτικό σχήμα της Περιφέρειας, η δομή του οποίου ανταποκρίνεται πάντως σε τομείς που είχαν ήδη συγκροτηθεί σε διανομαρχιακή-περιφερειακή κλίμακα αγνοώντας άλλους, εξίσου σημαντικούς (λ.χ. εκπαίδευση, βιομηχανία κ.ά.). Ως προς το οργανωτικό, εξάλλου, σκέλος των προσπαθειών για «ανάκτηση του χαμένου εδάφους», αξίζει να σημειωθεί ότι τα Υπουργεία έχουν πλέον εγκαταλείψει την «παραδοσιακή» τακτική της «διπλής περιφερειακής διάρθρωσης», με τη δημι-

38. Βλ. Ν.-Κ. Χλέπας, *ό.π.*, σημ. 7, σ. 188 κ.ε.

39. Βλ. παρακάτω τμήμα 3β και 3γ.

οργία νέων περιφερειακών υπηρεσιών εκτός της Περιφέρειας (όπως έκαναν παλαιότερα με τις «διανομαρχιακές» και τις εκτός Νομαρχιών υπηρεσίες τους στο νομό), και στρέφονται στη «μετασυγκεντρωτική» μέθοδο της δημιουργίας Νομικών Προσώπων κάθε είδους, που ελέγχονται από το εθνικό κέντρο – και μάλιστα απευθείας από την πολιτική ηγεσία.⁴⁰

3. Η ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

Η πορεία της τοπικής αυτοδιοίκησης στη χώρα μας σημαδεύτηκε ευθύς εξαρχής από την προσπάθεια της –αρχικά αδύναμης– κεντρικής εξουσίας να υποτάξει τις πολυάριθμες τοπικές εστίες εξουσίας που ορθώνονταν ως εμπόδιο στην πορεία για τη συγκρότηση ενός σύγχρονου, ενιαίου και συμπαγούς εθνικού κράτους. Η αναπόφευκτη μεταφύτευση δυτικοευρωπαϊκών οργανωτικών σχημάτων που βασιζόνταν στην «ακτινωτή» ανάπτυξη κρατικών υπηρεσιών, με κεντρομόλους ιεραρχικές δομές στην περιφέρεια, και στη λειτουργική ενσωμάτωση, κυρίως μέσω της διοικητικής εποπτείας αλλά και της «κατ' εντολήν» ανάθεσης κρατικών υποθέσεων, της τοπικής αυτοδιοίκησης στο *pleno sensu* κράτος δεν κατάφερε παρ' όλα αυτά να απαλείψει τις υποθήκες μιας μακροαίωνης κοινοτικής παράδοσης. Το «διαρθρωτικό ασύμπτωτο» ανάμεσα στην ενδογενή κοινωνική οργάνωση και στο επείσακτο «μοντέρνο» θεσμικό πλαίσιο κατέληξε στη νόθευση του τελευταίου στην πράξη, το οποίο διαπεράστηκε από τις εγχώριες δομές και ακολούθησε τους ρυθμούς λειτουργίας τους.⁴¹

Η τοπική αυτοδιοίκηση εντάχθηκε από νωρίς στο πολιτικό και κομματικό σύστημα ως κατώτερος τοπικός μηχανισμός νομιμοποίησης και αναπαραγωγής του. Έτσι, οι προσπάθειες για τον εκσυγχρονισμό και την εξυγίανση του κοινοβουλευτισμού και της πολιτικής στη χώρα μας συχνά στρέφονταν και προς την αυτοδιοίκηση, με πλέον χαρακτηριστική ίσως περίπτωση την απόπειρα του Ελ. Βενιζέλου, κατά το 1912, να συντρίψει τοπικούς κομματάρχες και δημάρχους με την πολυδιάσπαση των περισσότερων από τους ολιγάριθμους τότε δήμους σε χιλιάδες μικρές κοινότητες. Η με-

40. Βλ. Ν.-Κ. Χλέπας, *ό.π.*, σημ. 7, σ. 207.

41. Βλ. Ν.-Κ. Χλέπας, *ό.π.*, σημ. 11, σ. 51 κ.ε.

ταρρύθμιση αυτή οδήγησε σε αναδιάταξη του πελατειακού συστήματος, αλλά και γενικότερων συσχετισμών προς όφελος του κεντρικού πολιτικού προσωπικού, ενώ υποβάθμισε αισθητά τις διοικητικές δυνατότητες των ΟΤΑ και διευκόλυνε τη σταδιακή «εκπλαγίου» απογύμνωσή τους από πόρους και αρμοδιότητες, προς όφελος των περιφερειακών κρατικών οργάνων αλλά και πολλών δημόσιων νομικών προσώπων, «ταμείων» κ.ο.κ. με τοπική (συνήθως νομαρχιακή) εμβέλεια. Η τοπική αυτοδιοίκηση βρέθηκε ωστόσο συχνά στο προσκήνιο των πολιτικών αντιπαραθέσεων, χάρη στην άμεση δημοκρατική της νομιμοποίηση αλλά και την τάση της εκάστοτε αντιπολίτευσης να αξιοποιεί το θεσμό ως «πολιορκητικό κριό» κατά της αντίπαλης κεντρικής εξουσίας, που αμυνόταν επιστρατεύοντας, μεταξύ άλλων, και την κρατική εποπτεία. Από την άλλη πλευρά, το εκάστοτε κυβερνών κόμμα διένειμε πόρους και παντοειδείς παραχωρήσεις στους «φιλικούς» ΟΤΑ, χρησιμοποιώντας τους τελευταίους ως μάντες διασύνδεσής της με τις τοπικές κοινωνίες.

α. Μετά το 1974: Λειτουργική επέκταση και οργανωτική αναδιάρθρωση

Η στάση των συντηρητικών κυβερνήσεων της μεταπολίτευσης απέναντι στην τοπική αυτοδιοίκηση χαρακτηριζόταν αρχικά από μια διάχυτη αμηχανία, που αποτυπώθηκε και στις άτολμες, αλλά ανοικτές σε μελλοντικές μεταρρυθμίσεις, διατάξεις του νέου Συντάγματος για το θεσμό. Μερικά χρόνια αργότερα, πάντως, και μετά από αλλεπάλληλες εκλογικές νίκες των δυνάμεων της αντιπολίτευσης σε σημαντικούς δήμους, οι κυβερνήσεις της Ν.Δ. «πέρασαν στην αντεπίθεση» και επιχείρησαν την αναμόρφωση του θεσμικού πλαισίου για την Τοπική Αυτοδιοίκηση, με την προώθηση τριών αξιόλογων εκσυγχρονιστικών νομοθετημάτων: επρόκειτο για το ν. 1080/1980 περί προσόδων,⁴² το ν. 1065/1980 με τον νέο Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα (ΔΚΚ), που διεύρυνε τον κύκλο των δημοτικών αρμοδιοτήτων και αναγνώρισε τον αναπτυξιακό ρόλο της αυτοδιοίκησης και, τέλος, το ν. 1069/1980 για τις Δημοτι-

42. Επρόκειτο για το νόμο 1080/1980 «περί τροποποίησης και συμπλήρωσης διατάξεων των περί των προσόδων των οργανισμών της τοπικής αυτοδιοίκησης νομοθεσίας και άλλων τινών συναφών διατάξεων» (ΦΕΚ Α' 246), βλ. σχετικά Σπ. Φλογαίτης, «Δημοσιονομική και πολιτικο-διοικητική αυτονομία ή οι επιλογές του ν. 1080/1980», ΔΜΘρ, 1981, σ. 67.

κές Επιχειρήσεις Υδρεύσεως και Αποχετεύσεως (ΔΕΥΑ),⁴³ που δρομολόγησε την πρώτη οργανωτική ιδιωτικοποίηση δημοτικών υπηρεσιών.

Σε αντίθεση με τις συντηρητικές προκατόχους τους, οι πρώτες κυβερνήσεις του ΠΑΣΟΚ δεν περιορίστηκαν σε μέτρα για τη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών αλλά απέδωσαν ιδιαίτερη βαρύτητα στην ενίσχυση του πολιτικού-συμμετοχικού στοιχείου κατά τη διαχείριση των τοπικών υποθέσεων.⁴⁴ Έμφαση δόθηκε εξάλλου και στην «αναπτυξιακή αποστολή» των ΟΤΑ με την υιοθέτηση, μεταξυ άλλων, και σειράς ευνοϊκών ρυθμίσεων που οδήγησε, εντός δώδεκα μόλις μηνών από την ψήφιση του σχετικού ν. 1416/1984, στο διπλασιασμό του αριθμού των δημοτικών επιχειρήσεων.⁴⁵ Ο ίδιος νόμος εισήγαγε τον νέο θεσμό των προγραμματικών συμβάσεων, διαμέσου των οποίων διευκολύνθηκε αποφασιστικά η συνεργασία της αυτοδιοίκησης με άλλους δημόσιους φορείς και ιδίως η επιτόπια παροχή υπηρεσιών και η εκτέλεση έργων τοπικού ενδιαφέροντος.⁴⁶

Κατά τη διάρκεια των ετών που ακολούθησαν μεταφέρθηκαν αρκετές και σημαντικές –για την τοπική κοινωνικοοικονομική ζωή– αρμοδιότητες στους δήμους και τις κοινότητες. Ωστόσο, η εν λόγω επέκταση των δραστηριοτήτων αφορούσε στην πράξη ένα μικρό μόνο ποσοστό των 5.775 ΟΤΑ της χώρας, αφού οι περισσότερες κοινότητες παρείχαν στοιχειώδεις διοικητικές υπηρεσίες κυ-

43. Επρόκειτο για το νόμο «περί κινήτρων διά την ίδρυση επιχειρήσεων Υδρεύσεως και Αποχετεύσεως» (ΦΕΚ Α' 191), ενώ είχαν προηγηθεί άλλοι ειδικοί νόμοι για τις περιοχές του Βόλου και Αθηνών-Πειραιώς. Βλ. Ν.-Κ. Χλέπας, «Λειτουργική επέκταση και οργανωτικός κατακερματισμός: Οι αρμοδιότητες των ΟΤΑ και οι τρέχουσες τάσεις για τη μετάθεσή τους σε άλλους φορείς», στο έργο: Ν.-Κ. Χλέπας (επιμ.), *Προοπτικές της τοπικής δημοκρατίας*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 1998, σ. 183 κ.ε. (282 κ.ε.).

44. Πρβλ. τις εύστοχες επισημάνσεις της Καλλιόπης Σπανού σχετικά με την αντιμετώπιση, συχνά σε βάρος της αποτελεσματικότητας των δημοτικών υπηρεσιών, της τοπικής αυτοδιοίκησης από το ΠΑΣΟΚ ως «κινήματος» και, γενικότερα, την «μεταφορά της λογικής άλλων πεδίων σε εκείνο της δημόσιας διοίκησης», την παραγνώριση των ιδιαιτεροτήτων της τελευταίας και «την απουσία ενδιαφέροντος για τις λειτουργικές απαιτήσεις του διοικητικού μηχανισμού»: Καλλιόπη Σπανού, «ΠΑΣΟΚ και δημόσια διοίκηση. Η δύσκολη μαθητεία», στο Μιχ. Σπουρδαλάκης (επιμ.), *ΠΑΣΟΚ. Κόμμα, κράτος, κοινωνία*, εκδ. Πατάκη, Αθήνα 1998, σ. 175 κ.ε. (ιδίως 190 κ.ε.).

45. Βλ. Ν.-Κ. Χλέπας, *ό.π.*, σημ. 43, σ. 286, 288.

46. Στο ίδιο, σ. 295 κ.ε. με περαιτέρω παραπομπές.

ριώς για λογαριασμό του κράτους, ενώ δεν ήταν σε θέση να διαχειριστούν τις τοπικές υποθέσεις. Από τα μέσα της δεκαετίας του '80, η αντιμετώπιση των προβλημάτων που προκαλούσε ο κατακερματισμός της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης επιχειρήθηκε με την παράλληλη εφαρμογή δύο εναλλακτικών λύσεων: τη δημιουργία ισχυρών συνδέσμων «πολλαπλών σκοπών» (Αναπτυξιακοί Συνδέσμοι, Συμβούλια Περιοχής), αφενός, και την προώθηση εθελοντικών συνενώσεων (ν. 1416/84, 1622/86), αφετέρου. Οι τελευταίες ενθαρρύνθηκαν με γενναία οικονομικά (κρατικές επιχορηγήσεις, άτοκα δάνεια, διαγραφή χρεών) αλλά και πολιτικά (αναγνώριση των νέων ΟΤΑ σε δήμους, εκπροσώπηση των πρώην ΟΤΑ από παρέρδρους και «τοπικά συμβούλια») κίνητρα, ενώ σε περιορισμένο αριθμό περιπτώσεων συνενώθηκαν οι ΟΤΑ συγκεκριμένων περιοχών παρά την αντίθεση της εκεί μειοψηφίας (μέχρι και 2/5 των καταργούμενων οργανισμών).⁴⁷ Τα αποτελέσματα υπήρξαν, ωστόσο, απογοητευτικά. Μέχρι το 1997 είχαν συνενωθεί μόλις 369 ΟΤΑ (ποσοστό μικρότερο του 10% των 5.100 περίπου Κοινοτήτων με λιγότερους από 2.001 κατοίκους) σε 108 νέους Δήμους.⁴⁸ Αλλά και η εθελοντική συμμετοχή των μικρότερων ΟΤΑ στους 573 Αναπτυξιακούς Συνδέσμους του ν. 1416/84, καθώς και –αργότερα– η υποχρεωτική ένταξή τους στα 492 Συμβούλια Περιοχής του ν. 2218/1994 δεν απέδωσαν τα αναμενόμενα.⁴⁹ Έτσι, διατηρήθηκε η ασφυκτική εξάρτηση των μικρών Κοινοτήτων από τις υψηλότερες βαθμίδες της δημόσιας διοίκησης.

Οι ισχυρότεροι Δήμοι (αλλά και ορισμένες Κοινότητες) μπόρεσαν πάντως να αναβαθμίσουν αισθητά την παρουσία τους, αξιοποιώντας και τις νέες δυνατότητες που προσέφεραν οι χρηματοδοτικές εισροές από τις Ευρωπαϊκές Κοινότητες.⁵⁰ Η αυτοδιοίκηση επιστράτευσε ευέλικτα οργανωτικά σχήματα προκειμένου να ανταποκριθεί ταχύτερα και αποτελεσματικότερα στις προκλήσεις που έθεταν οι νέες αυτές ευκαιρίες. Είναι χαρακτηριστικό ότι στις αρχές του 1996, οι ΟΤΑ είχαν οργανώσει (υπό ποικίλες νομικές μορφές) 77 Κέντρα Επαγγελματικής Κατάρτισης (ΚΕΚ) σε ολόκλη-

47. Βλ. ΣτΕ 3194/1990 και Δ. Κατσούλης, «Η κατάργηση των Κοινοτήτων και το Σύνταγμα», *ΕΔΔ*, 1989, σ. 494 κ.ε.

48. Βλ. Ν.-Κ. Χλέπας, «Παρελθόν και μέλλον των συνενώσεων ΟΤΑ στην Ελλάδα», *ΕΤΑ*, τχ. 92, 1997, σ. 84 κ.ε. (86 κ.ε.).

49. Στο ίδιο, σ. 86 κ.ε.

50. Βλ. Ν.-Κ. Χλέπας, *ό.π.*, σημ. 7, σ. 328 κ.ε.

ρη την επικράτεια,⁵¹ ενώ στις αρχές του 1997 οι λεγόμενες «Αναπτυξιακές Εταιρείες» τους είχαν φτάσει τις 149.⁵² Στις χρηματοδοτικές εισροές από την Κοινότητα προστέθηκαν, μετά την ψήφιση του ν. 1828/1989, και νέοι εθνικοί πόροι, οι λεγόμενοι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι (ΚΑΠ), καθώς και νέες δυνατότητες για την επιβολή τελών ή εισφορών ανταποδοτικού χαρακτήρα.⁵³ Στο πλαίσιο της γενικότερης λειτουργικής επέκτασης των ΟΤΑ εντάσσονταν εξάλλου τόσο η εκτίναξη του συνολικού αριθμού των διάφορων δημοτικών και κοινοτικών επιχειρήσεων σε περισσότερες από 800 (1998), όσο και η εντυπωσιακή αύξηση των δημοτικών και κοινοτικών υπαλλήλων από 24.429 (1981) σε 60.000 άτομα περίπου (1998).⁵⁴

Η δημιουργία, πάντως, των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων (Ν.Α.) κατά το 1994 δε δικαίωσε τις προσδοκίες για ένα αληθινό «άλμα» στην πορεία αναβάθμισης της τοπικής αυτοδιοίκησης και για αποφασιστική περαιτέρω επέκταση του μεριδίου των ΟΤΑ στις εν γένει δημόσιες διοικητικές δραστηριότητες, αλλά και στους δημόσιους πόρους σε βάρος του *stricto sensu* κράτους. Ως διοικητικός μηχανισμός, η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση κληρονόμησε τα προβλήματα της κρατικής Νομαρχίας, ενώ επιβαρύνεται μέχρι και σήμερα από τις αμφισβητήσεις αρμοδιοτήτων που προκάλεσαν οι αβασάνιστες επιλογές των μεταρρυθμιστών του 1994.⁵⁵ Με προσωπικό που εξακολουθούσε να ανήκει (πλην εξαιρέσεων) στα διάφορα Υπουργεία, χωρίς δικούς τους πόρους και με οργανωτικές δομές που λίγο διέφεραν από εκείνες των προκατόχων τους κρατι-

51. Βλ. Τ. Σαπουνάκης, «1984-1998. Δεκαπέντε χρόνια επιχειρηματικής δραστηριότητας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης», *Τετράδια Αυτοδιοίκησης*, τχ. 2/1998, σ. 122 (127).

52. Βλ. Ν.-Κ. Χλέπας, *ό.π.*, σημ. 43, σ. 290 κ.ε.

53. Βλ. Ν. Τάτσος, *Δημοσιονομική αποκέντρωση. Θεωρία και πράξη*, Τυπωθήτω-Γιώργος Δαρδανός, Αθήνα 1999, σ. 67 κ.ε.

54. Βλ. Ν.-Κ. Χλέπας, *ό.π.*, σημ. 43, σ. 287 κ.ε. και Τ. Σαπουνάκης, *ό.π.*, σημ. 51, σ. 127, 130 κ.ε., 134 κ.ε. Σύμφωνα με στοιχεία που παραθέτει ο τελευταίος, μόνο το προσωπικό των εν λόγω επιχειρήσεων έφτανε στις αρχές του 1996 τα 6.434 άτομα. Για τον συνολικό αριθμό των απασχολούμενων (συμπεριλαμβανόμενων και των συμβασιούχων) σε φορείς της αυτοδιοίκησης, βλ. *ΕΤΑ*, 1998, τχ. 93, σ. 25.

55. Βλ. Ν.-Κ. Χλέπας - Γ. Α. Τασόπουλος (επιμ.), *Η κατανομή των διοικητικών αρμοδιοτήτων μεταξύ περιφερειακής διοίκησης και νομαρχιακής αυτοδιοίκησης. Σε αναζήτηση της κατάλληλης τομής*, Αντ. Ν. Σάκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 2000.

κών Νομαρχιών, οι Ν.Α. παρέμειναν αιχμάλωτες της παλιάς νομαρχιακής κληρονομιάς που τους προκαλούσε «εκ γενετής αναπηρία». Από τα τέλη της δεκαετίας του '90 επιχειρούνται, πάντως, αλλεπάλληλες «διορθωτικές» τροποποιήσεις του θεσμικού πλαισίου με την –έστω συντηρητική– αντιμετώπιση του ζητήματος των οικονομικών πόρων με το ν. 2672/1998, την –έστω σπασμωδική– αναζήτηση λύσεων για τις αρμοδιότητες (με το ν. 2647/1998) και το προσωπικό. Οι εν λόγω εξελίξεις, σε συνδυασμό με την «ενοποιητική» επίδραση που θα ασκεί στο νομαρχιακό διοικητικό μηχανισμό η καθοδήγηση από τον «μονοκράτορα» αιρετό νομάρχη⁵⁶ θα έχουν ως αποτέλεσμα τη σταδιακή απελευθέρωση από τον –ασφυκτικό σήμερα– εναγκαλισμό των κεντρικών υπηρεσιών. Έτσι, και οι Ν.Α. θα αρχίσουν πλέον να ασκούν στην πράξη τον όντως μεγάλο αριθμό κρατικών αρμοδιοτήτων που τους έχει ανατεθεί, όπως και πολλοί μεγάλοι δήμοι με υψηλό βαθμό αυτοτέλειας.

Σημαντικές προοπτικές για την ενίσχυση της τοπικής αυτοδιοίκησης φαίνεται εξάλλου να διαγράφονται με την εφαρμογή του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας», εφόσον τηρηθούν τα εξαγγελθέντα.⁵⁷ Με δεδηλωμένο προσανατολισμό σε ευρωπαϊκά πρότυπα, το εν λόγω Πρόγραμμα περιλαμβάνει και φιλόδοξα σχέδια για την ορθολογική συγκέντρωση των μέχρι σήμερα διάσπαρτων πόρων σε συνεκτικές αναπτυξιακές παρεμβάσεις, έτσι ώστε να δημιουργηθούν, μέσα σε λίγα χρόνια, σύγχρονες υποδομές στην ελληνική ύπαιθρο, ενόψει και των έντονων πιέσεων από την απελευθέρωση του διεθνούς εμπορίου και τη μεταρρύθμιση της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής. Οι συνενώσεις των περισσότερων από τους 5.775 δήμους και κοινότητες προκαλούν σοβαρές μεταβολές μεγεθών και αλλάζουν το τοπίο της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης στην ύπαιθρο και τα μικρότερα αστικά κέντρα.⁵⁸ Στη θέση των χιλιάδων μη

56. Βλ. Ν.-Κ. Χλέπας, «Οι ρυθμίσεις του (νέου) θεσμικού πλαισίου για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση», στο Κ. Σπανού - Α. Ρήγος - Μ. Σπουρδαλάκης (επιμ.), *Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση. Προσδοκίες και Προοπτικές*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1997, σ. 121 κ.ε. (133 κ.ε.).

57. Βλ. Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, *Πρόγραμμα «Ιωάννης Καποδίστριας» για τον εκσυγχρονισμό της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης. Πρόταση για τον εκσυγχρονισμό της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης*, Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα, Φεβρουάριος 1997.

58. Βλ. Χαρ. Χρυσανθάκης, *Η θεσμική μεταρρύθμιση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης. Το σχέδιο «Ιωάννης Καποδίστριας»*, Αντ. Ν. Σάκκουλας,

βιώσιμων Κοινοτήτων που λειτουργούσαν με ελάχιστο προσωπικό και ανεπαρκείς πόρους, όπως ήδη τονίστηκε, ως τοπικά παραρτήματα του κράτους και δεν ήταν σε θέση να διαχειριστούν τις τοπικές υποθέσεις, έρχονται τώρα μεγαλύτεροι δήμοι, οι οποίοι και περισσότερες κρατικές υποθέσεις θα μπορούν να διεκπεραιώνουν «κατ' εντολή» και αρκετές τοπικές υποθέσεις θα αναλάβουν, συχνά σε βάρος των Νομαρχιών, οι οποίες κάλυπταν, μέχρι σήμερα, το κενό.

Οι νέοι δήμοι είναι πιθανόν να μειώσουν, λοιπόν, ως προς τις αρμοδιότητες εκτελεστικού-διεκπεραιωτικού χαρακτήρα, το σχετικό βάρος που φέρουν σήμερα οι νομαρχιακές αλλά και οι κρατικές-περιφερειακές υπηρεσίες, θα αυξήσουν όμως κατακόρυφα, ως νέες εστίες εξουσίας και άσκησης πολυάριθμων αρμοδιοτήτων, τις ανάγκες για διοικητική εποπτεία, δημοσιονομικό και δικαστικό (ιδίως ακυρωτικό) έλεγχο. Μέχρι πρόσφατα, η απουσία σχετικών υπηρεσιών και η έλλειψη ειδικευμένου προσωπικού σε πολλές Περιφέρειες είχε οδηγήσει, μετά την κατάργηση της κρατικής Νομαρχίας και την αναμόρφωση του συστήματος εποπτείας (1994), σε ατονία, αν όχι σε ατροφία το σύστημα διοικητικής εποπτείας – ιδίως όταν πρόκειται για θέματα που απαιτούν εξειδικευμένες γνώσεις και εμπειρία (όπως λ.χ. τα πολεοδομικά). Αυτά τα σοβαρότατα προβλήματα είναι ενδεχόμενο να μειωθούν σημαντικά μετά την αναβάθμιση και την αντίστοιχη στελέχωση των υπηρεσιών της Περιφέρειας, καθώς και την υλοποίηση των σχεδιαζόμενων τροποποιήσεων του υφιστάμενου συστήματος εποπτείας. Ο δικαστικός έλεγχος, όμως, ιδίως εφόσον διατηρηθεί το ισχύον χρονόβροχο συγκεντρωτικό σύστημα ελέγχου από το Συμβούλιο της Επικρατείας, είναι αμφίβολο αν θα μπορέσει να παρακολουθήσει τους νέους ρυθμούς άσκησης αρμοδιοτήτων και να ελέγξει αποτελεσματικά τις νέες, διάσπαρτες εστίες εξουσίας που αναδύονται στην ελληνική ύπαιθρο.⁵⁹

Αθήνα-Κομοτηνή 1998· Αντ. Μακροδημήτρης, «Συν(αίν)εση για Καποδίστρια», εφημ. *Τα Νέα*, 25.9.1997, σ. 6. Για τους κινδύνους «αποξένωσης» των μικρών τοπικών κοινωνιών στους νέους, μεγαλύτερους και «αστικοποιημένους» δήμους, βλ. Ματ. Τομαρά-Σιδέρη, «Η πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση στο πρόγραμμα “Καποδίστριας”», στο έργο της ίδιας: *Η Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση (κοινότητα βίου – κράτος – πολιτική)*, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1999, σ. 113 κ.ε. (116 κ.ε., 120 κ.ε.).

59. Οι εν λόγω δυσκολίες του υπάρχοντος συστήματος ακυρωτικού ελέγχου εί-

β. Τοπική Αυτοδιοίκηση και πολιτικό σύστημα

Το Σύνταγμα του 1975, παρά την ήδη επισημανθείσα «αυτοσυγκράτησή» του, εγκαθίδρυσε ένα σύστημα ανοικτό προς όλες τις πλευρές της «δημοκρατικής δυναμικής» της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ειδικότερα, με τη διαφοροποίηση ανάμεσα σε γενικές και τοπικές δημόσιες υποθέσεις σε συνδυασμό με την πρόβλεψη για λειτουργία πολυβάθμιας αυτοδιοίκησης τέθηκαν οι προϋποθέσεις για τον περιορισμό της καθ' ύλην αρμοδιότητας της *stricto sensu* κρατικής διοίκησης, άρα και του μεριδίου της εκτελεστικής εξουσίας που αυτή διαθέτει. Ενόψει εξάλλου της σημερινής ταύτισης κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας και κυβερνήσεως, καθώς και του μεγέθους των πόρων και των δραστηριοτήτων που ελέγχονται από αυτήν, καθίσταται προφανής η χρησιμότητα, για την εύρυθμη λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος, τέτοιων περιορισμών της εξουσίας του εθνικού κράτους και, κατ' επέκταση, του κυβερνώντος και πλειοψηφούντος στη Βουλή κόμματος. Η κατοχή από μη κυβερνώσες πολιτικές δυνάμεις σημαντικών μεριδίων της εκτελεστικής εξουσίας μπορεί να αναιρέσει την παραδοσιακή μονολιθικότητά της στη χώρα μας, να δημιουργήσει νέους μηχανισμούς αλληλοελέγχου και αλληλοεξισορρόπησης («checks and balances») και να εξασφαλίσει την τοπική δοκιμή εναλλακτικών προτάσεων διαχείρισης της εξουσίας.⁶⁰

Στην Ελλάδα των πρώτων χρόνων της μεταπολίτευσης, η Τοπική Αυτοδιοίκηση στραγγαλιζόταν διοικητικά και οικονομικά από τον κρατικό συγκεντρωτισμό, αλλά στεκόταν στο προσκήνιο των πολιτικών και κομματικών ανακατατάξεων. Η νικηφόρα στις δημοτικές και κοινοτικές εκλογές του 1975 αντιπολίτευση αξιοποίησε πολύ γρήγορα τους ΟΤΑ, προκειμένου να προβάλει τις πολιτικές της θέσεις, να φθείρει μέσω της δυναμικής προβολής τοπικών αιτημάτων την κυβέρνηση, και να αποδείξει στην πράξη τις δυνατότητες του πολιτικού της προσωπικού να διαχειρίζεται με επιτυχία την εξουσία. Το προδικτατορικό πρότυπο του «αγωνιστή

και πιθανό να προσφέρουν και μια εξήγηση για τη διάχυτη αλλά οφθαλμοφανή δυσπιστία του Συμβουλίου της Επικρατείας απέναντι στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Πρβλ. Ν.-Κ. Χλέπας, «Σχόλιο στο Π.Ε. 2/1996», *Νόμος και Φύση*, τχ. 1, 1997, σ. 124 κ.ε. (129) και Αικ. Ρωξάνα, «Σχόλιο στο Π.Ε. 476/1997», *Νόμος και Φύση*, τχ. 2, 1998, σ. 487 κ.ε.

60. Βλ. Ν.-Κ. Χλέπας, *ό.π.*, σημ. 11, σ. 236 κ.ε.

δημάρχου» επανήλθε στο προσκήνιο, αν και οι πειθαρχικές ποινές σε βάρος αιρετών επιστρατεύονταν πλέον πολύ πιο σπάνια από τις κρατικές αρχές. Οι συμμαχίες των δυνάμεων της αντιπολίτευσης οδήγησαν στον έλεγχο (με τη βοήθεια του εκλογικού συστήματος) όχι μόνον πολλών σημαντικών ΟΤΑ, αλλά και των συλλογικών φορέων της αυτοδιοίκησης (ΚΕΔΚΕ, ΤΕΔΚ). Ο «μεγάλος κερδισμένος» αυτών των εξελίξεων ήταν, όπως αποδείχτηκε στη συνέχεια, το ΠΑΣΟΚ, που είχε ενσωματώσει στην επίσημη ιδεολογία του την αυτοδιοίκηση.⁶¹ Στο πλαίσιο, εξάλλου, της κομματικής τακτικής για «ρητορική πώλωση»,⁶² η προβολή των θέσεων για την παραμελημένη από το «αθηναιοκεντρικό κράτος» επαρχία και για την «ξεχασμένη Ελλάδα» αποδείχτηκε χρήσιμη για την κομματική χειραγώγηση της τοπικιστικής δυσαρέσκειας στους «εκτός των τειχών» ΟΤΑ, συχνά δηλαδή σε εκείνες ακριβώς τις περιοχές που αποτελούσαν τα παραδοσιακά «οχυρά» της συντηρητικής παράταξης. Η τοπική αυτοδιοίκηση χρησίμευσε επιπλέον ως εύκολα προσπελάσιμος πολιτικός στίβος για την ανάδειξη πολλών νέων και φιλόδοξων κομματικών στελεχών, κυρίως από τις τάξεις των επαγγελματιών.⁶³

Η κυριαρχία της αντιπολίτευσης στους ΟΤΑ, που φάνηκε να σταθεροποιείται μετά τις εκλογές του 1978, επηρέασε ασφαλώς τη στάση της κυβέρνησης απέναντι στην αυτοδιοίκηση, ωστόσο δεν οδήγησε στην αλλαγή του (εν μέρει πλειοψηφικού) εκλογικού συστήματος που ευνοούσε σαφώς το σχηματισμό «αντιδεξιών» συσπειρώσεων⁶⁴ στους μεγαλύτερους δήμους, με σοβαρές συνέπειες και για το ευρύτερο πολιτικό σκηνικό. Είναι χαρακτηριστικό ότι, πα-

61. Βλ. σχετικά: Καλλιόπη Σπανού, *ό.π.*, σμ. 44· Νικ. Λιοναράκης, «ΠΑΣΟΚ και Τοπική Αυτοδιοίκηση 1974-81. Μια πορεία με ιδιαιτερότητες και μια ιδιαιτερότητα στην πορεία», *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, τόμ. 5, 1984 σ. 86 κ.ε.: Παρ. Χριστοφιλοπούλου, «ΠΑΣΟΚ και Τοπική Αυτοδιοίκηση: Οργανωτική δομή και πολιτικές», στο Μιχ. Σπυρδαλάκης (επιμ.), *ΠΑΣΟΚ: Κόμμα, κράτος, κοινωνία*, εκδ. Πατάκη, Αθήνα 1998, σ. 195 κ.ε.

62. Σχετικά με τη συνέχιση αυτής της τακτικής και μετά την ανάληψη της εξουσίας, βλ. Στ. Kalyvas, «Polarization in Greek Politics: PASOK's first four years, 1981-1985», *Journal of the Hellenic Diaspora*, τόμ. 23 (1), (1997), σ. 83.

63. Βλ. Ρ. Christofilopoulou, «Professionalism and Public Policy Making in Greece: The influence of engineers in the local government reforms», *Public Administration*, καλοκαίρι 1992, σ. 99 κ.ε.

64. Είναι χαρακτηριστικό ότι πολλοί από τους επιτυχείς συνδυασμούς της αντιπολίτευσης είχαν τίτλους όπως «αγωνιστική συμμαχία», «προοδευτική συσπείρωση», «δημοκρατική συνεργασία» ή άλλα παρόμοια.

ρά τις διακηρύξεις του παρελθόντος, το ΠΑΣΟΚ απέφυγε επιμελώς να υιοθετήσει αναλογικό εκλογικό σύστημα,⁶⁵ καθ' όλη τη διάρκεια των αλλεπάλληλων (με τη μικρή διακοπή του 1989-1993) κυβερνητικών του θηριών.

Με ιδιαίτερη αποφασιστικότητα πραγματοποιήθηκε αντίθετα, όπως ήδη τονίστηκε, η θεαματική αναβάθμιση, με το ν. 1235/1982, του Νομαρχιακού Συμβουλίου με την απονομή σημαντικών αποφασιστικών αρμοδιοτήτων (όπως για την κατανομή των πόρων από το ΠΔΕ) σε συνδυασμό με την ανασύνθεσή του σε όργανο συμμετοχής των εκπροσώπων των ΟΤΑ και ορισμένων επαγγελματικών τάξεων. Πολύ γρήγορα, αυτό το –έμμεσα– αντιπροσωπευτικό όργανο αναδείχθηκε σε νέο πόλο της τοπικής νομαρχιακής ζωής. Επρόκειτο για θεσμό που ενίσχυε τους τοπικούς κομματικούς μηχανισμούς, οι οποίοι είχαν ήδη «αλώσει» τις τοπικές επαγγελματικές οργανώσεις και ασκούσαν αυξανόμενη επιρροή στους ΟΤΑ, σε βάρος των παραδοσιακού τύπου δικτύων που εξακολουθούσαν να διατηρούν πολλοί βουλευτές. Έτσι αναδυόταν στο επίπεδο της Νομαρχίας μια νέα πολιτική «ελίτ» με τοπικό προσανατολισμό. Εξάλλου, η αισθητή άνοδος του βιοτικού επιπέδου στην ύπαιθρο, σε συνδυασμό με την προϊούσα εξομοίωση των βιοτικών προσδοκιών και αντιλήψεων σε εθνική κλίμακα, διευκόλυνε και την πολιτικά επικερδή προβολή του οράματος για «ισότιμες συνθήκες σε αστικούς και αγροτικούς οικισμούς», ουσιαστικά για μια αστική ζωή στην ύπαιθρο.⁶⁶ Οι οικονομικές εξελίξεις ευνοούσαν άλλωστε συγκριτικά την «επαρχία», ενώ, αντίθετα, τα εκτεθειμένα –ιδίως μετά την ένταξη στην ΕΟΚ– στον ανελέητο ανταγωνισμό και στην αύξηση της φορολόγησης μεγάλα αστικά κέντρα άρχισαν να «αποβιομηχανίζονται». Η σχετική βελτίωση της οικονομικής θέσης της υπαίθρου επιβεβαιώνεται από μελέτες που διαπιστώνουν μείωση των παλαιών περιφερειακών ανισοτήτων,⁶⁷ ενώ εκφράζεται πολι-

65. Με το νόμο 1270/1982 η κατανομή των εδρών μεταξύ επιτυχόντος και επιλαχόντων συνδυασμών έγινε ελαφρώς αναλογικότερη, αφού η «αντιπολίτευση» εξασφάλιζε πλέον τα 2/5 (έναντι του 1/3 υπό το προηγούμενο καθεστώς) των εδρών. Ως προς την εκλογή δημάρχου ή προέδρου κοινότητας το σύστημα παρέμεινε αμιγώς πλειοψηφικό, όπως και προηγούμενως. Πρβλ. την κριτική του Γ. Παπαδημητρίου, *Το εκλογικό σύστημα των δημοτικών λειτουργιών και το Σύνταγμα*, Αντ. Ν. Σάκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1986.

66. Βλ. Ν.-Κ. Χλέπας, *ό.π.*, σμ. 7, σ. 379 κ.ε. με σχετικές αναφορές για το πολυυζητημένο, τότε, σχέδιο του ΥΧΟΠ για τις 502 «ανοικτές πόλεις».

67. Βλ. Δ. Γιαννιάς - Π. Λιαργκόβας - Γ. Μανώλας, «Περιφερειακές Ανισότη-

τικά και με την προϋούσα άμβλυνση των περιφερειακών διαφοροποιήσεων της ψήφου (αν και η τελευταία οφείλεται και σε άλλους παράγοντες όπως την ισχυροποίηση των κομμάτων ή τη μνημονευθείσα επικράτηση εθνικά ομοιόμορφων προτύπων ζωής).⁶⁸

Δε χωρεί, λοιπόν, αμφιβολία πως θεσμοί και πρακτικές που υιοθετήθηκαν από τις αρχές της δεκαετίας του '80 οδήγησαν πολύ γρήγορα σε αισθητή αναζωογόνηση το τοπικό πολιτικό γίγνεσθαι. Ωστόσο, η αναβάθμιση του τοπικού πολιτικού προσωπικού δεν οδήγησε αμέσως σε εκτεταμένες και ανοικτές συγκρούσεις με τους μηχανισμούς του «κέντρου» και τις περιφερειακές απολήξεις τους. Το κυβερνητικό κόμμα διατηρούσε «πολυσυλλεκτικές» μεν, αλλά ισχυρές, πειθαρχημένες και άκρως συγκεντρωτικές δομές, ενώ η ιδεολογία του αντιμετώπιζε με –παραδοσιακή για τα ελληνικά κόμματα– δυσπιστία ή με διαθέσεις ποδηγέτησης τις ανεξάρτητες τοπικές πρωτοβουλίες και ιδίως τις εκφράσεις της «κοινωνίας των πολιτών». Συναφείς και αξιοσημείωτες υπήρξαν και οι επιλογές για τις πολυδιαφημισμένες διαδικασίες «λαϊκής συμμετοχής», οι οποίες κατ' αποτέλεσμα επιφύλασσαν την όποια «συμμετοχή» σχεδόν αποκλειστικά σε μέλη των κομμάτων που διέθεταν ισχυρή οργάνωση και πειθαρχημένους οπαδούς. Έτσι, η γνήσια και πλουραλιστική άρθρωση των τοπικών συμφερόντων εξακολουθούσε να παραμένει ζητούμενο, ενώ ήταν εμφανής η συνεχιζόμενη απουσία σοβαρού προβληματισμού ως προς την αποδοτικότητα των διοικητικών υπηρεσιών.⁶⁹

Η δημιουργία των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων κατά το 1994 αποτέλεσε αναμφισβήτητα σημαντικό ορόσημο στην πορεία (που είχε, εν μέρει «αφανώς», ξεκινήσει από τη δεκαετία του '80) προς τη σταδιακή χειραφέτηση του τοπικού πολιτικού προσωπικού. Σε μια κρίσιμη μεταβατική φάση των ενδοκομματικών εξελίξεων στο ΠΑΣΟΚ, δημιουργήθηκε ένας νέος πολιτικός στίβος που

τες στην Ελλάδα 1961-1991», *Τόπος*, τόμ. 13/1997, σ. 47 (49). Οι συγγραφείς διαπιστώνουν «δραστικό περιορισμό των ανισοτήτων ανάμεσα στο κέντρο και την περιφέρεια» και αποδίδουν αυτές τις εξελίξεις, «σε μεγάλο βαθμό», στην «περιφερειακή πολιτική που εφαρμόστηκε από τα μέσα της δεκαετίας του 1970».

68. Βλ. Ηλ. Νικολακόπουλος, «Η εκλογική επιρροή των πολιτικών δυνάμεων», στο Χρ. Λυριντζής - Ηλ. Νικολακόπουλος (επιμ.), *Εκλογές και κόμματα στη δεκαετία του '80*, Θεμέλιο, Αθήνα 1990, σ. 203 κ.ε. (235 κ.ε.) όπου και σχετικός πίνακας με βάση το «δείκτη περιφερειακής ανισοκατανομής».

69. Βλ. Καλλιόπη Σπανού, *ό.π.*, σμμ. 44.

προσφερόταν κυρίως για τη δραστηριοποίηση «μεσαίων» κομματικών στελεχών.⁷⁰ Η συνεχιζόμενη διοικητική και οικονομική εξάρτηση των Ν.Α. από την κυβέρνηση και τις κεντρικές υπηρεσίες προκάλεσε πάντως σημαντικές στρεβλώσεις στη δυναμική που, ούτως ή άλλως, θα ανέπτυξε ο νέος θεσμός χάρη στην άμεση δημοκρατική του νομιμοποίηση. Έτσι, αρκετοί αιρετοί των Ν.Α. αναγκάστηκαν, προκειμένου να υπερασπιστούν την πολιτική τους ύπαρξη στις τοπικές κοινωνίες, να στραφούν κυρίως σε πελατειακές πρακτικές ή στην υιοθέτηση τοπικών διαμαρτυριών κάθε είδους, με αποτέλεσμα να γίνουν στόχος μιας σφοδρής κριτικής που τους ασκεί (με ισχυρό μερίδιο υποκρισίας) και το κεντρικό πολιτικό προσωπικό, και ιδίως οι βουλευτές, οι οποίοι αισθάνονται ότι κλονίζεται η κυριαρχία τους στον παραδοσιακό τοπικό τους στίβο.

Λίγα χρόνια αργότερα, η εφαρμογή του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας» άνοιξε κυριολεκτικά τους ασκούς του Αιόλου για την ακόμη εντονότερη αμφισβήτηση του πολιτικού και κομματικού κατεστημένου από τις τοπικές κοινωνίες⁷¹ και την αναζωογόνηση της τοπικής πολιτικής ταυτότητας. Εκατοντάδες υποψηφιότητες με καθαρά τοπικιστικό χαρακτήρα εμφανίστηκαν στους «καποδιστριακούς» δήμους και σε περισσότερες από εκατό περιπτώσεις επέτυχαν να αλώσουν τους νέους ΟΤΑ, ενώ ιδιαίτερα μεγάλο ήταν το ποσοστό των υποψήφιων «ανταρτών» που ανήκαν στο κυβερνών κόμμα.⁷² Η περιφρόνηση των άνωθεν εντολών για υποστήριξη συγκεκριμένων υποψηφιοτήτων και η παράκαμψη «συμφωνιών κορυφής» ανάμεσα στα κόμματα, που είχαν ήδη εμφανιστεί το 1994, έγιναν τόσο συχνές κατά το 1998, ώστε να μην προκαλούν έκπληξη και να αντιμετωπίζονται ήπια ως «αναμενόμενες» από την κομματική ηγεσία. Από την άλλη πλευρά, η εντυπωσιακή επέ-

70. Βλ. Ν.-Κ. Χλέπας, *ό.π.*, σμμ. 56, σ. 124: «Ο ίδιος άλλωστε ο τότε Υπουργός Εσωτερικών, ως επικεφαλής του κομματικού μηχανισμού, υπήρξε άμεσος δέκτης ισχυρών πιέσεων, ιδίως από το μεσαίο στελεχιακό δυναμικό που αναδείχθηκε μέσα από τοπικές οργανώσεις και διεκδικούσε την άμεση πολιτική του νομιμοποίηση σε ένα νέο θεσμό που θα του προσέφερε, επιτέλους, έναν βατό αλλά καθόλου ασήμαντο πολιτικό στίβο».

71. Πρβλ. τις ιδιαίτερα επίκαιρες σήμερα διαπιστώσεις του Γ. Μαυρογορδάτου για την αντίσταση του τοπικισμού στον κομματισμό: Γ. Θ. Μαυρογορδάτος, *Μεταξύ Πιτυοκάμπη και Προκρούστη. Οι επαγγελματικές οργανώσεις στη σημερινή Ελλάδα*, Οδυσσεάς, Αθήνα 1988, σ. 199 κ.ε.

72. Υπολογίζεται ότι στο 1/3 περίπου των «καποδιστριακών» δήμων διεκδικήσαν την εξουσία συνδυασμοί «ανταρτών» του ΠΑΣΟΚ.

κταση της εκλογικής προσφοράς με μεγάλο αριθμό νέων υποψηφιοτήτων από τοπικές προσωπικότητες και κατακόρυφη άνοδο του οικονομικού κόστους (και συχνά της έντασης) του εκλογικού αγώνα, αποτελεί σαφή ένδειξη της αναβάθμισης του ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης και της ενίσχυσης των τοπικών διακυβευμάτων την ώρα που τα εθνικά διακυβεύματα δίνουν την εντύπωση, ενόψει της ευρωπαϊκής ενοποίησης και της παγκοσμιοποίησης, ότι αποδυναμώνονται.

Ωστόσο, παρά τις εντυπωσιακές ποσοτικές αλλαγές και τα συμπτώματα αποκομματικοποίησης, παραμένει ασαφής και απρόβλεπτη η τελική κατεύθυνση των σημερινών εξελίξεων. Το ισχύον εκλογικό σύστημα οδηγεί πάντως στην επιβολή «μονοκρατορικών», «δημαρχοκρατούμενων» και «νομαρχοκρατούμενων» συνδυασμών, αφού οι υποψηφιότητες συμβούλων που δεν εντάσσονται σε συνδυασμό υποψήφιου δημάρχου ή νομάρχη απαγορεύονται, ενώ η θέση του τοπικού αντιπροσωπευτικού σώματος, δηλαδή του δημοτικού/κοινοτικού ή νομαρχιακού συμβουλίου, και ιδίως της μειοψηφίας, παραμένει ασθενής. Πρόκειται για ένα σύστημα που δεν ευνοεί την ανανέωση του τοπικού πολιτικού προσωπικού και την ανάδειξη και δοκιμή νέων, πραγματικά ανεξάρτητων, προσωπικοτήτων. Έτσι, οι δραστηριοποιούμενοι σε κομματικούς μηχανισμούς και επαγγελματικές οργανώσεις εξακολουθούν, ακόμη και ως «αντάρτες», να δίνουν τον τόνο στις τοπικές εκλογές.

Η εκτίμηση αυτή επιβεβαιώνεται ακόμη και από τις πολυσυζητημένες στον Τύπο σαρωτικές επιτυχίες τών, σε υψηλότατο ποσοστό κομματικά ενταγμένων, δημοσίων υπαλλήλων σε βάρος τών –παραδοσιακά κυρίαρχων στο τοπικό πολιτικό στίβο– ελεύθερων επαγγελματιών.⁷³ Η στροφή των διοικητικών στελεχών προς αιρετά αξιώματα φαίνεται επίσης να αντανακλά την προϊούσα χαλάρωση των κάθετων ιεραρχικών δομών και τις τάσεις για «αυτονόμηση» των στελεχών της διοίκησης, ιδίως στις περιφερειακές κρατικές υπηρεσίες και, ακόμη περισσότερο, στις υπηρεσίες των Ν.Α.

73. Βλ. αντί πολλών το δημοσίευμα της εφημερίδας *Το Βήμα* της 22ας Νοεμβρίου 1998 (σ. Α16) υπό τον χαρακτηριστικό τίτλο: «Πρώτοι σε σταυρούς αστυνομικοί, εφοριακοί...». Σύμφωνα με το εν λόγω δημοσίευμα: «Περίπου 800 νομαρχιακοί και δημοτικοί σύμβουλοι σε όλη τη χώρα ήθελαν πρώτοι για έναν και μόνο λόγο. Όλοι τους ήταν αστυνομικοί, εφοριακοί, ελεγκτές του ΙΚΑ, υπάλληλοι της ΣΔΟΕ, αστυνομίατροι, αγορανομικοί, υγειονομικοί και ελεγκτές δημοσίας διοίκησης [...] Και οι 800 ήθελαν πρώτοι στις εκλογικές περιφέρειές τους».

Σε αρκετές περιπτώσεις, τέλος, στη θέση των παραδοσιακών «διαδρομιστών-κοινοταρχών» με διεκδικητικό προσανατολισμό που συχνά προσωποποιούσαν την τοπική πολιτική ταυτότητα αναδείχθηκε νέο πολιτικό προσωπικό, το οποίο είναι πιθανό να αναπτύξει μια διαφορετική, περισσότερο «διαχειριστική» σχέση με το λειτούργημά του που δεν εννοεί απαραίτητα την αποστασιοποίησή του από « το κόμμα». Άλλωστε, οι πρόσφατες συνενώσεις των περισσότερων οικισμών σε δήμους και η συνακόλουθη αύξηση των μεγεθών οδηγούν στην εφαρμογή, στο μεγαλύτερο μέρος της χώρας, των εκλογικών διατάξεων που ισχύουν για τους μεγαλύτερους ΟΤΑ και εννοούν μακροπρόθεσμα, ακόμη περισσότερο απ' ό,τι οι αντίστοιχες για τους μικρότερους ΟΤΑ, την κομματικοποίηση των τοπικών εκλογών.⁷⁴

Οι εν λόγω εξελίξεις, ανεξάρτητα από τις επιφυλάξεις που διατυπώνονται εδώ ως προς τις μακροπρόθεσμες προοπτικές «αποκομματικοποίησης» του τοπικού πολιτικού στίβου, είναι βέβαιο ότι θα προκαλέσουν σοβαρές ανακατατάξεις, ιδίως στο εσωτερικό των πολιτικών κομμάτων. Οι σχετικές συζητήσεις στρέφονται συνήθως προς το κυβερνών και «πολυ-μελετημένο» ΠΑΣΟΚ, ενώ οι συναφείς αναταράξεις μπορεί τελικά να αποδειχθούν περισσότερο σημαντικές (και ενδεχομένως επώδυνες) για τη Νέα Δημοκρατία. Η συντηρητική παράταξη συχνά μεν αντέγραψε, κατά τρόπο αδιανόητο για το παρελθόν της, στην τοπική αυτοδιοίκηση τις πρακτικές του ΠΑΣΟΚ, με πλέον χαρακτηριστικό παράδειγμα τις συνειδητές παρανομίες επιφανών δημάρχων της, κατά τη δεκαετία του '80, με στόχο την «ελεύθερη ραδιοφωνία». Ωστόσο, παρά τις αλληπάλληλες επιτυχίες στις τοπικές εκλογές, η Ν.Δ. δεν κατάφερε να αναπτύξει σαφή στρατηγική για έναν θεσμό που αντιμετωπιζόταν από την επίσημη ιδεολογία της με αμηχανία. Ακόμη και η πρόσφατη προβολή των «δικαιωμάτων των τοπικών κοινωνιών», σε συνδυασμό με την «αντικρατική» καταδίκη των αναγκαστικών συνενώσεων που επιβλήθηκαν «άνωθεν», δεν μπορεί –μολονότι προσφέρεται– να αξιοποιηθεί ως αφετηρία για μια νέα, «φιλελεύθερη

74. Σύμφωνα με τη νομοθεσία, στους μικρότερους ΟΤΑ «επιτυχών» είναι ο σχετικώς πλειοψηφίας συνδυασμός, ενώ στους μεγαλύτερους απαιτείται η απόλυτη πλειοψηφία που συχνά επιτυγχάνεται μετά από δύο γύρους. Στην τελευταία περίπτωση, το έδαφος είναι ακόμη πιο πρόσφορο για διακομματικές συνεννοήσεις και συμμαχίες, ενώ οι ανεξάρτητοι συνδυασμοί βρίσκονται, κατά κανόνα, σε μειονεκτική θέση. Βλ. Ματ. Τομαρά-Σιδέρη, *ό.π.*, σμμ. 58, σ. 116 κ.ε.

αλλά και συντηρητική» προσέγγιση του θεσμού, εφόσον εξακολουθεί παράλληλα να καταδικάζεται η αυτοδιοίκηση των νομών ειπείδη «συρρίκνωσε» την εκεί παρουσία του κράτους. Στους κεντρικούς μηχανισμούς του κόμματος, μάλιστα, και ιδίως στους κόλπους των βουλευτών, είναι ευδιάκριτη η ανησυχία για τη μετατόπιση αξιολόγουν μεριδίου εξουσίας προς τοπικές εστίες.

Παρά την εντυπωσιακή οργανωτική ανάπτυξη της από τη δεκαετία του '80, η Ν.Δ. παρέμεινε ένα κόμμα όπου οι βουλευτές και τα προσωπικά τους δίκτυα διαθέτουν πολύ μεγαλύτερη ισχύ απ' ό,τι οι συνάδελφοί τους στο ΠΑΣΟΚ. Είναι λοιπόν προφανές ότι η δημιουργία της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και των νέων «καποδοστριακών» δήμων συνεπάγονται, μετά τις πρωτοφανείς εκλογικές επιτυχίες του 1998, την ανατροπή των μέχρι σήμερα ισορροπιών με τη θεαματική ενίσχυση του ειδικού βάρους των τοπικών στελεχών μέσα στο κόμμα. Τα τελευταία θα υιοθετήσουν, κατά κανόνα, εφόσον η κεντρική εξουσία βρίσκεται στα χέρια του αντίπαλου κόμματος, μια «αντισυγκεντρωτική» ρητορική διεκδικώντας μεγαλύτερο μερίδιο από τους δημόσιους (και ευρωπαϊκούς) πόρους, ενώ θα προβάλλουν και τις –πραγματικές ή όχι– «αδικίες» σε βάρος των «δικών τους» ΟΤΑ, αλλά και της αυτοδιοίκησης γενικότερα. Έτσι, είναι πιθανό να διαμορφωθεί πλέον και στη χώρα μας, αν και με μεγάλη χρονική καθυστέρηση, μια –εναλλακτική προς τη μέχρι σήμερα επικρατούσα «αριστερή»– «συντηρητική» ιδεολογία περί αυτοδιοίκησης με ισχυρή επιρροή στον κεντροδεξιό χώρο. Σε περίπτωση όμως επανόδου της Ν.Δ. στην –κεντρική– εξουσία, είναι πιθανό οι νέοι αυτοί συσχετισμοί να λειτουργήσουν ως «εκρηκτικό μείγμα» για απροκάλυπτες και έντονες αντιπαραθέσεις ανάμεσα στο τοπικό και το κεντρικό στελεχιακό δυναμικό αυτού του κόμματος.

4. ΠΡΟΣ ΑΝΑΔΙΑΤΑΞΗ ΤΗΣ «ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΤΙΚΗΣ ΣΥΝΑΛΛΗΛΙΑΣ»:

Η διάκριση ανάμεσα σε τοπικές και γενικές υποθέσεις αποτελεί τη λυδία λίθο για την οριοθέτηση της σφαιρας ευθύνης της τοπικής αυτοδιοίκησης ως προς την αντίστοιχη της *stricto sensu* κρατικής διοίκησης. Ωστόσο, είναι γνωστό ότι η φύση των δημόσιων υποθέσεων, ο «χώρος αναφοράς» τους και τα εμπλεκόμενα συμφέροντα μεταβάλλονται συνεχώς, με αποτέλεσμα οποιαδήποτε *in concreto*

κατάταξη σε μια από τις δύο προαναφερθείσες βασικές κατηγορίες υποθέσεων να μην μπορεί παρά να είναι προσωρινή. Επιπλέον, η διαρκώς αυξανόμενη πολυπλοκότητα των προβλημάτων που καλείται να αντιμετωπίσει η δημόσια διοίκηση επιβάλλει τον συντονισμό και τη συνεργασία των διάφορων διοικητικών φορέων, έτσι ώστε να επιτυγχάνεται η ολοκληρωμένη και συστηματική αντιμετώπιση των δημόσιων προβλημάτων, και να αποφεύγονται οι –εξορισμού αναποτελεσματικές– αποσπασματικές δράσεις. Το παράδειγμα μιας «κλασικής», κατά το παρελθόν, τοπικής υπόθεσης, δηλαδή της διαχείρισης των απορριμμάτων, η οποία προϋποθέτει πλέον γενικότερο σχεδιασμό και συνεργασία περισσότερων κρατικών και τοπικών υπηρεσιών διαφόρων βαθμίδων,⁷⁵ είναι πολύ χαρακτηριστικό. Τέλος, πρέπει να σημειωθεί και μια περισσότερο «παραδοσιακή» μορφή συνεργασίας: Πρόκειται για την παλαιά πρακτική της διεκπεραίωσης κρατικών υποθέσεων από τους ΟΤΑ, τα όργανα των οποίων μάλιστα, σύμφωνα με διαδεδομένη και σ' εμάς αντίληψη, συχνά μεταλλάζουν τότε, διαμέσου ενός «λειτουργικού διπλασιασμού», σε κρατικά όργανα.⁷⁶

Η μόλις προηγηθείσα συνοπτική παρουσίαση ορισμένων χαρακτηριστικών πτυχών των σχέσεων που αναπτύσσονται ανάμεσα στο ελληνικό κράτος, την περιφερειακή του διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση σχηματίζει μια εικόνα «συναλληλίας». Πράγματι, η αλληλεξάρτηση, η διαπλοκή, η συνεργασία διέπουν, κατά κανόνα, την καθημερινότητα αυτής της σχέσης. Από την άλλη πλευρά όμως, είναι εμφανής και ο ανταγωνισμός, ή ακόμη και η απροκάλυπτη αντιπαλότητα, που συχνά οδηγούν σε οξύτερες συγκρούσεις. Τα φαινόμενα αυτά είναι αναμενόμενα αφού η άσκηση διοικητικών αρμοδιοτήτων δεν είναι απλώς μια τυποποιημένη «τεχνική» διαδικασία, αλλά συνεπάγεται την άσκηση εξουσίας, η οποία κατανέμεται, εν προκειμένω, σε όργανα που αντλούν από διαφορετικές πηγές την πολιτική τους νομιμοποίηση και συχνά εκπροσωπούν διαφορετικά συμφέροντα σε ταυτόσημη (εν όλω ή εν μέρει) εδαφική περιφέρεια.

Αυτό λοιπόν το εξαιρετικά πολύπλοκο και ευαίσθητο σύστημα

75. Βλ. την ιδιαίτερα εύστοχη και ενδιαφέρουσα επιχειρηματολογία της απόφασης 2594/1998 του Τμήματος Ε' του Συμβουλίου της Επικρατείας σχετικά με τη διαχείριση των απορριμμάτων στην Αττική.

76. Βλ. για τη σχετική προβληματική, Ν.-Κ. Χλέπας, *ό.π.*, σημ. 43, σ. 191 κ.ε.

σχέσεων, που χαρακτηρίζεται από λεπτές ισορροπίες αφού είναι υποχρεωμένο να εναρμονίζει αντίρροπες δυνάμεις, έχει υποστεί ισοχυρούς κλονισμούς από τις αλληπάλληλες μεταρρυθμίσεις των τελευταίων χρόνων, οι οποίες μάλιστα δεν εντάσσονταν σε ένα ευρύτερο και συνεκτικό σχέδιο που θα διέπονταν από μια συνολική στρατηγική αντίληψη για την αναμόρφωση της τοπικής, συνακόλουθα λοιπόν και της κεντρικής διοίκησης. Η σύγχυση που επικράτησε σε αρκετές περιπτώσεις οφειλόταν στην αποσπασματική αντιμετώπιση των συναφών προβλημάτων η οποία εξακολούθει, παρά την αύξηση των «θετικών δειγμάτων γραφής», να αποτελεί τον κανόνα όταν επιχειρούνται αλλαγές στο χώρο της δημόσιας διοίκησης.

Παρά την κινητικότητα που έχει αναπτυχθεί και τις τολμηρές μεταρρυθμίσεις που επιχειρήθηκαν –ιδίως κατά τα τελευταία έτη– το «συνταγματικό πρόγραμμα» για την τοπική διοίκηση που προέβλεπε την ανάπτυξη δύο παράλληλων ολοκληρωμένων συστημάτων, ενός «πολυβάθμιου» για την Τοπική Αυτοδιοίκηση, αφενός, και ενός ενιαίου-«διακλαδικού» για την περιφερειακή διοίκηση του κράτους, αφετέρου, εξακολούθει, λοιπόν, να μην έχει υλοποιηθεί σε όλη του την έκταση. Η δυναμική, ωστόσο, που έχει αναπτυχθεί οδηγεί στη σταδιακή υπέρβαση του συγκεντρωτικού προτύπου, προς το οποίο προσανατολίστηκε, υπό διάφορες παραλλαγές, η δημόσια διοίκηση στη χώρα μας από τα πρώτα της βήματα.

Η αναδιάταξη των συσχετισμών μεταξύ κράτους και Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχει ήδη οδηγήσει σε σημαντική αύξηση του ειδικού βάρους της τελευταίας στο διοικητικό και το πολιτικό σύστημα. Πρόκειται για μια εξέλιξη που αποτυπώθηκε ευκρινώς και στα αποτελέσματα των τελευταίων τοπικών εκλογών, το μακροπρόθεσμο «μήνυμα» των οποίων αφορούσε λιγότερο τις αμφίβολες αλλά πολυσυζητημένες τάσεις για «αποκομματικοποίηση» (που είναι χαρακτηριστικό ότι δε συνοδεύονται από ανάλογη ανάπτυξη της «κοινωνίας των πολιτών»), και πολύ περισσότερο τις προσπάθειες για χειραφέτηση του τοπικού πολιτικού προσωπικού και των τοπικών κοινωνιών. Το ορατό αποτέλεσμα μπορεί να μην είναι η αποδυνάμωση αλλά απλώς η εσωτερική μεταμόρφωση των πολιτικών κομμάτων, και ιδίως η εγκατάλειψη των συγκεντρωτικών δομών καθώς και η οπισθοχώρηση αυταρχικών-ιεραρχικών αντιλήψεων.

Η μετάβαση σε ένα λιγότερο συγκεντρωτικό, πολιτικοκομματικό και διοικητικό σύστημα συνοδεύεται βέβαια στη χώρα μας, αυ-

τήν τη στιγμή, από την επέκταση των πελατειακών πρακτικών, την προκλητική –σε αρκετές περιπτώσεις– παράκαμψη της νομιμότητας και την αύξηση της διαφθοράς. Η υιοθέτηση, ωστόσο, των κατάλληλων θεσμικών μέτρων (εκσυγχρονισμός των συστημάτων ελέγχου, μεταρρύθμιση της διοικητικής διαδικασίας, αναβάθμιση των «τοπικών αντιπροσωπευτικών σωμάτων» κ.ά.) που θα λάβουν υπόψη τους αυτήν ακριβώς την ανάδυση σημαντικών τοπικών εστιών εξουσίας, σε συνδυασμό με την αναζωογόνηση του τοπικού πολιτικού βίου που αυξάνει τη διαφάνεια,⁷⁷ είναι πιθανό να διευκολύνουν, μακροπρόθεσμα, την ανάπτυξη μιας νέας δυναμικής για την «κάτωθεν» ανανέωση του πολιτικοκομματικού συστήματος της Τρίτης Ελληνικής Δημοκρατίας.

77. Πρβλ. τις ιδιαίτερα ενδιαφέρουσες εκτιμήσεις του Δημ. Χριστόπουλου, που βασίζονται και σε σχετική έρευνα: D. Christopoulos, «Clientelistic Networks and Local Corruption: Evidence from Western Crete», *South European Society & Politics*, τόμ. 3, τχ. 1, καλοκαίρι 1998, σ. 1 κ.ε. (16 κ.ε.).

ΟΙ ΝΕΕΣ ΣΧΕΣΕΙΣ ΚΕΝΤΡΙΚΟΥ ΚΑΙ ΤΟΠΙΚΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ ΜΕ ΑΦΟΡΜΗ ΤΩΝ ΠΡΟΟΡΙΣΜΟ ΤΩΝ ΚΡΑΤΙΚΩΝ ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΤΗΝ ΑΥΞΗΣΗ ΤΩΝ ΤΟΠΙΚΩΝ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΩΝ ΕΣΟΔΩΝ**

Αντικείμενο αυτού του άρθρου είναι να μελετήσει τη νέα ποιότητα στις σχέσεις κεντρικού και τοπικού δημόσιου φορέα. Στην Ελλάδα οι σχέσεις αυτές περνούν κρίση με αφορμή την αύξηση των τοπικών φορολογικών εσόδων.

Η έρευνα πραγματοποιήθηκε με βάση τα δεδομένα ενός δείγματος πολιτικών που εφαρμόστηκαν στις χώρες Αυστρία, Γαλλία, Δανία, Ολλανδία και Φινλανδία για τη χρονική περίοδο 1979-1992. Διαπιστώνεται ότι η συμπεριφορά των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης ήταν πολύ διαφορετική από αυτή που ανέμεναν οι κεντρικές κυβερνήσεις. Όταν η διαφωνία μεταξύ τοπικής-κεντρικής κυβέρνησης είναι μεγάλη, οι αποκλίσεις από τους αρχικούς στόχους της κεντρικής κυβέρνησης είναι μεγαλύτερες.

Αυτό είναι ένα στοιχείο που θα πρέπει να ληφθεί πολύ σοβαρά υπόψη, ακόμα και στην Ελλάδα που η Τοπική Αυτοδιοίκηση δεν έχει την ανάλογη αυτονομία ή φορολογική ελευθερία.

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Στην προσπάθειά της να εκπληρώσει τους στόχους-κριτήρια και να ενταχθεί στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ), η ελληνική κεντρική κυβέρνηση αντιμετωπίζει ένα επιπλέον πρόβλημα:

* Εντεταλμένος καθηγητής (Π.Δ. 407/80) στο Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο, Τμήμα Οικιακής Οικονομίας και Οικολογίας.

** Η έρευνα αυτή πραγματοποιήθηκε κατά τη διάρκεια της «ακαδημαϊκής» επίσκεψης (Visiting Scholar) στο πανεπιστήμιο του York. Θα ήθελα να ευχαριστήσω τους καθηγητές P. Smith και X. Χατζημιχάλη, όπως επίσης τρεις ανώνυμους κριτές για τη βοήθεια και κυρίως για τα σημαντικά σχόλια και τις επιστημονικές τους.

την επιβάρυνση των σχέσεων της με την Τοπική Αυτοδιοίκηση (Τ.Α.). Ακολουθώντας ένα γενικότερο πρόγραμμα δημοσιονομικών περιορισμών, με στόχο τη σταθεροποίηση και κυρίως τον έλεγχο του δημόσιου τομέα και του πληθωρισμού, περιόρισε και τους ρυθμούς αύξησης των κρατικών επιχορηγήσεων προς την Τ.Α. Όπως είναι γνωστό, ο βασικότερος χρηματοδοτικός πόρος των Ελληνικών Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) είναι οι κρατικές επιχορηγήσεις. Είναι τέτοιο το ύψος των κρατικών επιχορηγήσεων προς τους ΟΤΑ που ο περιορισμός τους δημιουργεί λειτουργικά προβλήματα. Για να ξεπεράσουν οι ΟΤΑ τα χρηματοδοτικά αυτά προβλήματα καταφεύγουν στην αύξηση της τοπικής φορολογίας. Μια ανεξέλεγκτη όμως αύξηση της τοπικής φορολογίας προκαλεί φόβους στην κεντρική κυβέρνηση για τροφοδότηση του πληθωρισμού. Στο πρόβλημα αυτό, που προκύπτει για πρώτη φορά με τόση ένταση στην ελληνική πολιτική πραγματικότητα, οι αντιδράσεις τόσο της κεντρικής όσο και της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι μάλλον σπασμωδικές χωρίς να παίρνουν υπόψη τους καθόλου τη σχετική διεθνή εμπειρία. Το κεντρικό κράτος απειλεί με διοικητικά μέτρα (παρεμβάσεις του Υπουργείου Εσωτερικών, άρνηση της ΔΕΗ για είσπραξη τοπικών φορολογικών εσόδων) ενώ οι ΟΤΑ καταφεύγουν σε υπερβολικές, πολλές φορές, αυξήσεις των φόρων και τελών τους.

Κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του '80, σε πολλές ευρωπαϊκές χώρες εφαρμόστηκαν σταθεροποιητικά προγράμματα. Βασικός στόχος των προγραμμάτων αυτών ήταν να περιορίσουν τον Δημόσιο Τομέα και ιδιαίτερα τον Τοπικό Δημόσιο Τομέα. Ένα από τα μέσα για τον περιορισμό του Τοπικού Δημόσιου Τομέα, που χρησιμοποίησε η πλειοψηφία των ευρωπαϊκών κεντρικών κυβερνήσεων, ήταν ο περιορισμός των κρατικών επιχορηγήσεων προς την Τ.Α. Η μείωση των επιχορηγήσεων προς την Τ.Α. δεν ήταν το μοναδικό μέσο σταθεροποιητικής πολιτικής που εφαρμόστηκε. Μειώνοντας όμως τις επιχορηγήσεις προς την Τ.Α., οι ευρωπαϊκές κυβερνήσεις πίστευαν ότι θα πετύχουν μια μεγαλύτερη μείωση των Τοπικών Δημοσίων δαπανών και της Τ.Α. γενικότερα. Υπέθεταν ότι, όπως μια αύξηση των επιχορηγήσεων προκαλεί μία επιπλέον αύξηση των τοπικών δημοσίων δαπανών, αντίστοιχα μια μείωση των επιχορηγήσεων θα προκαλούσε παραπέρα μείωση των δαπανών της Τ.Α. και του τοπικού δημόσιου τομέα γενικότερα. Η απάντηση όμως των ΟΤΑ ήταν εντελώς διαφο-

ρετική. Δεν περιόρισαν τις δαπάνες τους στα επιθυμητά από την κεντρική κυβέρνηση επίπεδα, και σε αντιστάθμισμα των χαμένων πόρων από τις επιχορηγήσεις αύξησαν τα τοπικά φορολογικά έσοδα.

Στόχος του άρθρου αυτού είναι να μελετήσει τη διεθνή αυτή εμπειρία, να εντοπίσει την αποτελεσματικότητα ή μη των διαφορετικών πολιτικών παρεμβάσεων και να συμβάλει στον επιστημονικό διάλογο που έχει ανοίξει τελευταία με αντικείμενο τις «νέες» σχέσεις του κεντρικού και τοπικού δημόσιου τομέα. Το γνωστικό αντικείμενο του άρθρου κινείται μεταξύ οικονομικής και πολιτικής επιστήμης, αφού, όπως ισχυρίζεται και ο Cukierman (1992) για να καταλάβουμε την οικονομική πολιτική είναι πολύ σημαντικό να υπάρχει μια πολιτική προσέγγιση. Πιστεύουμε ότι «η πολιτική και οικονομική επιστήμη έχουν πολλά κοινά στοιχεία και πολλά να κερδίσουν από τη συνεργασία μεταξύ τους» (Crystal – Peel, 1986). Στο άρθρο αυτό γίνεται επίσης μια προσπάθεια να επεκταθούν τα συμπεράσματα σχετικών επιστημονικών ερευνών. Συγκεκριμένα:

1) Οι περισσότερες από τις ανάλογες έρευνες, όπως εντοπίζεται παρακάτω, περιορίζονται στην εμπειρία ενός κράτους. Κατά τη διάρκεια όμως της δεκαετίας του '80 εφαρμόστηκαν από τις κεντρικές κυβερνήσεις μια σειρά από μεθόδους στο πλαίσιο των σταθεροποιητικών προγραμμάτων. Οι διαφορετικές πολιτικές στην εφαρμογή των σταθεροποιητικών προγραμμάτων που παρατηρούνται μεταξύ των ευρωπαϊκών κυβερνήσεων οφείλονται σε διαφορετικές πολιτικές, ιστορικές και συνταγματικές συνθήκες. Η ποιικιλία στην ένταση αλλά και στον «αυταρχισμό» των κεντρικών παρεμβάσεων επέβαλε τη διενέργεια αυτής της έρευνας σε περισσότερες από μία χώρες. Στην παρούσα έρευνα, σαν ένα αντιπροσωπευτικό δείγμα των ευρωπαϊκών πολιτικών σε αυτόν τον τομέα, ελήφθησαν οι πολιτικές που εφαρμόστηκαν την περίοδο 1979-1992 στις χώρες: Αυστρία, Γαλλία, Δανία, Ολλανδία και Φινλανδία.

2) Στη διεθνή επιστημονική φιλολογία υπάρχει μια διαμάχη στο κατά πόσο οι δαπάνες των ΟΤΑ επηρεάζονται ευθέως ανάλογα από τις κρατικές επιχορηγήσεις. Εάν δηλαδή οι δαπάνες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, στην περίπτωση μείωσης των επιχορηγήσεων, μειώνονται στον ίδιο βαθμό που αυξάνονται στην περίπτωση αύξησης των επιχορηγήσεων. Η διχογνωμία αυτή επικεντρώνεται κυρίως στα αποτελέσματα που προκύπτουν από τις έρευνες του Stine (1994) και του Oates (1996). Το άρθρο αυτό φιλοδοξεί με τα αποτε-

λέσματα του να συμβάλει στον σχετικό επιστημονικό διάλογο.

3) Αν και οι περισσότερες έρευνες επικεντρώνουν στο δίλημμα της σύμμετρης ή όχι απάντησης των ΟΤΑ, στην περίπτωση της αύξησης ή του περιορισμού των κρατικών επιχορηγήσεων, δεν προχωρούν στα αποτελέσματα αυτής της πολιτικής. Ειδικά οι έρευνες οι οποίες εντοπίζουν ασύμμετρη συμπεριφορά δεν ερευνούν πώς οι ΟΤΑ καλύπτουν και με τι επιπτώσεις το χρηματοδοτικό κενό που προκύπτει από τον περιορισμό των επιχορηγήσεων. Ένας ακόμη στόχος της έρευνας αυτής είναι να διερευνήσει αυτό το ερώτημα.

4) Η σχέση φορολογικών εσόδων-πληθωρισμού έχει ελεγχθεί κυρίως σε επίπεδο κεντρικών φορολογικών εσόδων (Mankiw, 1987· Trehan, 1990· Goff, 1993· Kenny, 1997). Η παρούσα έρευνα στοχεύει στη σχέση τοπικών φορολογικών εσόδων και πληθωρισμού.

5) Ελέγχεται η άποψη του Musgrave (1989) ότι η σταθεροποιητική πολιτική «δεν μπορεί να αφεθεί στις τοπικές ή περιφερειακές αρχές, αλλά πρέπει να παραμείνει προσκολλημένη στην κεντρική διοίκηση».

Η ανάλυση που ακολουθεί διαρθρώνεται σε έξι μέρη. Στο πρώτο παρουσιάζονται οι διάφορες πολιτικές που εφαρμόστηκαν από τις ευρωπαϊκές κυβερνήσεις τη δεκαετία του '80, με στόχο τον περιορισμό του Τοπικού Δημόσιου Τομέα. Μια συνοπτική παρουσίαση της ελληνικής Τ.Α. και των ιδιαιτεροτήτων της καλύπτεται από το δεύτερο μέρος. Στο τρίτο μέρος του άρθρου, παρουσιάζεται μια συνοπτική εικόνα από την ανάλογη διεθνή βιβλιογραφία, και ιδιαίτερα δίνεται έμφαση: α) στη φιλολογία τη σχετική με την αποτελεσματικότητα της θεσμοθέτησης διοικητικών περιορισμών στην τοπική φορολογία και στις δαπάνες· β) στη συμμετρική ή όχι απάντηση των ΟΤΑ στην περίπτωση της μείωσης ή αύξησης των κρατικών επιχορηγήσεων· γ) στη σχέση μεταξύ φορολογίας και πληθωρισμού. Στο τέταρτο μέρος αντιμετωπίζονται ορισμένα μεθοδολογικά προβλήματα. Το πέμπτο μέρος ελέγχει οικονομετρικά τη σχέση τοπικών δαπανών, επιχορηγήσεων, τοπικής φορολογίας και πληθωρισμού. Η οικονομετρική ανάλυση πραγματοποιείται στο πλαίσιο της συσχέτισης και του επηρεασμού των οικονομικών μεγεθών από τη θεωρία του εκλογικού κύκλου και από την «partisan theory». Ελέγχεται δηλαδή κατά πόσο, κυρίως πριν από τις εθνικές εκλογές, επηρεάζεται η οικονομική

συμπεριφορά τόσο της κεντρικής όσο και της Τ.Α. και στρεβλώνονται οι οικονομικές ισορροπίες, με μοναδικό στόχο την επανεκλογή των πολιτικών (εκλογικός κύκλος)· όπως επίσης και κατά πόσο επηρεάζεται η οικονομική πολιτική της κεντρικής κυβέρνησης σε σχέση με την Τ.Α. από την ιδεολογική της ταυτότητα (partisan theory). Τέλος, στο έκτο μέρος του άρθρου διατυπώνονται τα γενικά συμπεράσματα.

α. Ευρωπαϊκές πολιτικές με στόχο τον περιορισμό του μεγέθους της Τ.Α.

Τη δεκαετία του '80, πολλές ευρωπαϊκές χώρες επιθυμούσαν να περιορίσουν το μέγεθος του δημόσιου τομέα τους. Σε αυτό το πλαίσιο προσπάθησαν να επηρεάσουν και το μέγεθος της Τ.Α. Οι μέθοδοι και η επιμονή που χρησιμοποίησε κάθε κεντρική κυβέρνηση για να επηρεάσει την Τ.Α. εξαρτώνται: 1) από την πολιτική ιδεολογία της κεντρικής κυβέρνησης· 2) από τη συνταγματική οργάνωση της χώρας· 3) από τις ιστορικά διαμορφωμένες σχέσεις μεταξύ κεντρικού και τοπικού δημόσιου φορέα. Παρακάτω παρουσιάζεται ένα δείγμα πέντε ευρωπαϊκών χωρών οι οποίες αντιπροσωπεύουν τις βασικές παραλλαγές πολιτικής που έχουν χρησιμοποιηθεί από τις κεντρικές κυβερνήσεις, με στόχο να επηρεάσουν το μέγεθος της Τ.Α. στη δεκαετία του '80.

Ένα παράδειγμα πολύ ισχυρών και εκτεταμένων κεντρικών παρεμβάσεων είναι η περίπτωση της Ολλανδίας. Τη δεκαετία του '80 η κυβέρνηση του Κ. Lubbers εφάρμοσε ένα πρόγραμμα περικοπής δημόσιων δαπανών με στόχο να περιορίσει το δημόσιο έλλειμμα και τον κρατικό παρεμβατισμό. Μερικές από τις παρεμβάσεις της πολιτικής αυτής ήταν: α) περιορισμός των εργαζομένων στην Τ.Α. κατά 1% τουλάχιστον το χρόνο· β) περικοπές των γενικών επιχορηγήσεων στους ΟΤΑ (από το 1979 έως το 1987 οι γενικές επιχορηγήσεις μειώθηκαν σε σταθερές τιμές κατά 1.476,1 εκατ. φιορίνια)· γ) περιορισμός των ειδικών επιχορηγήσεων. Από το 1983 που ο δεξιός συνασπισμός των πολιτικών κομμάτων (CDA, VVD) κυβέρνησε την Ολλανδία, το ποσοστό των επιχορηγήσεων σε σχέση με το ΑΕΠ μειώθηκε κατά 14%. Την ίδια περίοδο, οι ολλανδικοί ΟΤΑ, για να αντιμετωπίσουν τις οικονομικές συνέπειες από τη μείωση των επιχορηγήσεων, αύξησαν το ποσοστό των τοπικών φορολογικών εσόδων σε σχέση με το ΑΕΠ κατά 379%.

Στην ίδια κατηγορία, ισχυρών παρεμβάσεων από συντηρητική

κυβέρνηση, μπορούμε να εντάξουμε τη βρετανική εμπειρία. Η πολιτική όμως του συντηρητικού κόμματος της Μεγάλης Βρετανίας είχε ορισμένα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά. Προσπάθησε να συνδυάσει θεσμοθετημένους περιορισμούς των τοπικών δαπανών με μείωση των επιχορηγήσεων. Καθορίστηκε ένα μέγιστο ετήσιο επίπεδο δαπανών για κάθε ΟΤΑ, και όποιος ΟΤΑ ξεπερνούσε αυτό το επίπεδο είχε μια ποινή. Η ποινή συνίστατο σε μείωση των επιχορηγήσεων του. Η πολιτική αυτή δεν περιόρισε την αύξηση των επιχορηγήσεων σε μακροοικονομικά μεγέθη, αλλά είχε αρκετά εμφανή αποτελέσματα στην αναδιανομή των επιχορηγήσεων μεταξύ των δήμων και στην κατανομή των δαπανών. Οι στόχοι της κεντρικής κυβέρνησης για περιορισμό τόσο των δαπανών όσο και των εσόδων της Τ.Α. όχι μόνο δεν υλοποιήθηκαν αλλά παρατηρήθηκε αύξηση των τοπικών δημοσίων δαπανών, όπως επίσης και αύξηση των τοπικών φορολογικών εσόδων. Σημαντικά όμως συμπεράσματα από την αντίδραση της Τ.Α. προκύπτουν στο επίπεδο της πολιτικής. Αντίθετους στην πολιτική αυτή η κυβέρνηση, κυρίως της κ. Θάτσερ, βρήκε και την πλειοψηφία των δημάρχων της συντηρητικής παράταξης. Είναι χαρακτηριστικό ότι, την εποχή της πολιτικής κυριαρχίας της κυβέρνησης Θάτσερ, όσοι από τους συντηρητικούς δημάρχους προσπάθησαν να υλοποιήσουν τις επιλογές της κεντρικής κυβέρνησης δεν επανεξελέγησαν. Ο αυταρχισμός, η πολυπλοκότητα αλλά και η παταγώδης αποτυχία των κεντρικών παρεμβάσεων στη Μεγάλη Βρετανία της δεκαετίας του '80 πιστεύουμε ότι επιβάλλουν μια ιδιαίτερη έρευνα (Gkekas, 2000).

Ένα άλλο παράδειγμα παρεμβάσεων από συντηρητική κεντρική κυβέρνηση είναι η κυβερνητική παρέμβαση του κ. Schluter στη Δανία. Η Δανία, όπως οι άλλες Σκανδιναβικές χώρες, χαρακτηριζόταν από τις παραδοσιακά καλές σχέσεις μεταξύ κεντρικού και τοπικού δημόσιου τομέα, οι οποίες στηρίζονταν σε συμφωνίες μεταξύ των δύο μερών. Την προεκλογική περίοδο του 1981-1982, το πολιτικό πρόγραμμα του συντηρητικού συνασπισμού παρουσίασε ένα «πακέτο» προτάσεων που μεταξύ άλλων περιείχε τον περιορισμό των γενικών επιχορηγήσεων στις τοπικές και περιφερειακές διοικήσεις. Μία από τις πρώτες αποφάσεις της νέας κυβέρνησης, το φθινόπωρο του 1982, ήταν ο περιορισμός κατά 3.000 εκατ. κορόνες των γενικών επιχορηγήσεων του 1983. Αυτή η πολιτική συνεχίστηκε όλη τη δεκαετία του '80, και είχε σαν αποτέλεσμα, την περίοδο 1982-1990, οι επιχορηγήσεις σε σχέση με το ΑΕΠ να μειω-

θούν κατά 20,16%. Όπως είναι φανερό αυτή η πολιτική δεν ήταν προϊόν συμφωνίας μεταξύ κεντρικής-τοπικής διοίκησης. Η αντίδραση της Τ.Α. ήταν να αυξήσει τα τοπικά φορολογικά της έσοδα την ίδια περίοδο και σε σχέση με το ΑΕΠ κατά 5,51%.

Αντίθετα αποτελέσματα μπορούμε να παρατηρήσουμε στην περίπτωση της Φινλανδίας. Η κυβέρνηση του κ. Sorsa (SDA) αποφάσισε να συνεχίσει την παραδοσιακή σκανδιναβική πολιτική καλών σχέσεων μεταξύ κεντρικού και τοπικού δημόσιου τομέα. Με αμοιβαία συμφωνία την περίοδο 1981-1990 το ποσοστό των επιχορηγήσεων σε σχέση με το ΑΕΠ αυξήθηκε κατά 17,74%, και των τοπικών φορολογικών εσόδων, σε σχέση με το ΑΕΠ, κατά 5,31%.

Συμφωνία μεταξύ κεντρικού και τοπικού δημόσιου τομέα παρατηρείται επίσης στην περίπτωση της Αυστρίας. Λόγω της ομοσπονδιακής συνταγματικής οργάνωσης της χώρας, η κεντρική κυβέρνηση μπορεί έμμεσα μόνο να επηρεάσει την Τ.Α. Τη δεκαετία του '80, η αυστριακή κυβέρνηση είχε σαν κύριο κορμό το Σοσιαλιστικό Κόμμα (SPU) σε συμμαχίες με άλλα κεντρώα ή κεντροαριστερά κόμματα. Ένας από τους στόχους της οικονομικής πολιτικής ήταν ο περιορισμός του προϋπολογισμού των ΟΤΑ. Από το 1982 έως το 1990 το ποσοστό των επιχορηγήσεων σε σχέση με το ΑΕΠ αυξήθηκε κατά 5,29%, και τα τοπικά φορολογικά έσοδα σε σχέση με το ΑΕΠ παρέμειναν περίπου σταθερά (0,02%). Το ενδιαφέρον στοιχείο από τη συμφωνία μεταξύ κεντρικής-τοπικής διοίκησης δεν είναι τόσο η μηδενική αύξηση των τοπικών φορολογικών εσόδων όσο ότι η πολιτική αυτή είχε σαν αποτέλεσμα τη μείωση των τοπικών δημόσιων δαπανών σε σχέση με το ΑΕΠ κατά 5% την ίδια περίοδο.

Μια άλλη πολύ ενδιαφέρουσα περίπτωση σχέσεων μεταξύ κεντρικού-τοπικού δημόσιου τομέα είναι η περίπτωση της σοσιαλιστικής κυβέρνησης της Γαλλίας. Η γαλλική Αριστερά είχε επενδύσει πολύ στην ιδεολογία και τον δυναμισμό της Τ.Α. Η Γαλλία επίσης είναι μια αξιοσημείωτη περίπτωση συγκεντρωτικού κράτους, που οι ιστορικές του πηγές ξεκινούν από τη Γαλλική Επανάσταση. Τη δεκαετία του '80 ξεκίνησε μια προσπάθεια με στόχο την αποκέντρωση και τον εκσυγχρονισμό του γαλλικού κράτους. Ο συνδυασμός της πολιτικής του Γαλλικού Σοσιαλιστικού Κόμματος με την ανάγκη για αποκέντρωση οδήγησε στον χρηματοδοτικό εξοπλισμό της Τ.Α. Η μικρή περίοδος «συγκατοίκησης» στην κεντρική εξουσία δεν έφερε δραστικές αλλαγές στη σχέση Κεντρικής-Τοπικής Αυτο-

διοίκησης. Από το 1981 έως το 1990, το ποσοστό των επιχορηγήσεων σε σχέση με το ΑΕΠ αυξήθηκε κατά 2,96% και των τοπικών φορολογικών εσόδων κατά 35,38%.

Οι παραπάνω πολιτικές καλύπτουν όλο το φάσμα των πολιτικών που εφαρμόστηκαν τη δεκαετία του '80, με στόχο να επηρεάσουν το πολιτικοοικονομικό τού μεγέθους της Τ.Α. Καλύπτουν επίσης τις βασικές πολιτικές, συνταγματικές και ιστορικά διαμορφωμένες σχέσεις που εντοπίζονται αυτή την περίοδο στην Ευρώπη. Για το λόγο αυτό νομίζουμε ότι αποτελούν ένα πολύ αντιπροσωπευτικό δείγμα των πολιτικών που εφαρμόστηκαν με αντικείμενο το οικονομικό και πολιτικό μέγεθος της Τ.Α. Αυτό δε σημαίνει ότι δεν υπάρχουν χώρες που θα μπορούσαν να ενταχθούν σε μία από τις παραπάνω κατηγορίες, αλλά παράλληλα παρουσιάζουν διαφοροποιήσεις. Συμπερασματικά, παρατηρείται ότι σε χώρες όπου εφαρμόστηκαν δυναμικές παρεμβάσεις ο περιορισμός των επιχορηγήσεων συνδυάστηκε από μια αύξηση των τοπικών φορολογικών εσόδων (Ολλανδία, Δανία). Αντίθετα, σε χώρες όπου δεν εφαρμόστηκε πολιτική εκτεταμένου περιορισμού επιχορηγήσεων, η αύξηση των τοπικών φορολογικών εσόδων είναι μικρότερη (Φινλανδία) ή μηδενική (Αυστρία). Θα πρέπει ιδιαίτερα να τονιστεί ότι στην περίπτωση της συμφωνίας μεταξύ κεντρικής και τοπικής διοίκησης στην Αυστρία παρατηρείται μια αποτελεσματικότητα στην υλοποίηση των στόχων, και ιδιαίτερα στον περιορισμό των τοπικών δημόσιων δαπανών.

β. Η ιδιαίτερη περίπτωση της ελληνικής Τ.Α.

Οι ιδιαιτερότητες της ελληνικής Τ.Α. την κάνουν να διαφοροποιείται αισθητά σε σχέση με τις Τ.Α. των ευρωπαϊκών κρατών. Οι ιδιαιτερότητες αυτές έχουν να κάνουν τόσο με τη συγκεντρωτική δομή του ελληνικού κράτους όσο και με τη λειτουργία της ίδιας της ελληνικής Τ.Α. Ένας δείκτης που χρησιμοποιείται διεθνώς σαν δείκτης αποκέντρωσης ενός κράτους είναι η σχέση των εσόδων της Τ.Α. προς τα έσοδα της κεντρικής διοίκησης.

Από τον Πίνακα 1 προκύπτει ότι τα έσοδα της ελληνικής και πορτογαλικής Τ.Α. σε σχέση με τα αντίστοιχα έσοδα της κεντρικής τους διοίκησης είναι τα μικρότερα στην Ευρώπη. Ένα επίσης συμπέρασμα που προκύπτει είναι ότι τα μεγαλύτερα ποσοστά εντοπίζονται στις Σκανδιναβικές χώρες. Το γεγονός αυτό είναι ενδια-

ΠΙΝΑΚΑΣ 1
Ποσοστιαία σχέση εσόδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης-Κεντρικής Διοίκησης

	1982	1985	1988	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Αυστρία	26,5	26,7	26,51	26,85	27,38	27,33	26,95	27,78	28,55	27,02	
Βέλγιο	14,95	15,78	14,44	13,19	14,27	14,02	13,68	13,93	14,63		
Δανία	96,06	77,12	75,72	80,24	80,27	80,55	79,36	81,05	82,73		
Φινλανδία	71,3	67,3	62,31	67,59	68,02	66,18	80,62	81,96	75,94	74,05	
Γαλλία	18,87	20,89	21,51	21,91	22,11	22,73	23,74	23,90	23,61	23,48	23,46
Γερμανία		29,12	30,02	28,98	27,26	30,25	31,05	29,38	28,65	28,61	26,68
Ιρλανδία	35,37	37,01	31,94	32,43	32,16	32,81	34,26	35,59	35,72		
Ιταλία		40,89	39,39						29,15	29,57	28,41
Λουξεμβούργο				18,68	18,46	16,62	17,37	17,81	18,46	18,56	
Ολλανδία		36,48	33,15	33,08	34,68	35,18	33,75	35,26	35,06	35,22	32,97
Πορτογαλία			10,09	9,39	10,25	10,02	10,47	9,82	9,89	10,41	
Ισπανία	15,99	17,17	17,81	19,46	18,86	18,29	18,61	19,22	19,42		
Σουηδία		62,37	54,43	52,88	56,64	63,70	69,52	65,90	57,97	54,43	52,43
Μ. Βρετανία	35,32	32,84		32,37	32,75	38,19	35,81	33,68	32,10		
Ελλάδα	11,01	12,92	12,94	11,11			11,49	10,49			

Πηγή: Government Finance Statistics Yearbook 1984-1998, International Monetary Fund. ΕΣΥΕ: Έσοδα δήμων και κοινοτήτων 1982-1994.

φέρουν γιατί οι δείκτες αποκέντρωσης στις χώρες αυτές, με ενιαία συνταγματική οργάνωση, ξεπερνούν τους ανάλογους δείκτες των ευρωπαϊκών ομοσπονδιακών κρατών, που θεωρείται ότι έχουν ένα συγκριτικό πλεονέκτημα στα ζητήματα της αποκέντρωσης.

Οι ιδιαιτερότητες όμως της ελληνικής Τ.Α. δεν περιορίζονται στη χαμηλή σχέση των εσόδων της ως προς αυτά της κεντρικής διοίκησης. Ένα πολύ σημαντικό στοιχείο, για την πολιτική και οικονομική παρουσία της Τ.Α., είναι η οικονομική της ανεξαρτησία. Σαν δείκτης οικονομικής ανεξαρτησίας των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) χρησιμοποιείται διεθνώς η σχέση κρατικών επιχορηγήσεων προς το σύνολο των εσόδων της Τ.Α.

Το πρόβλημα δεν είναι μόνο η υψηλή εξάρτηση των ελληνικών ΟΤΑ από τους πόρους της κεντρικής διοίκησης. Η ιδιαιτερότητα και το μεγαλύτερο πρόβλημα της ελληνικής Τ.Α. είναι η διάθροση των επιχορηγήσεων. Στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες το μεγαλύτερο ποσοστό των επιχορηγήσεων είναι γενικές. Ιδιαίτερα τη δεκαετία του '80 παρατηρήθηκε μια έντονη πολιτική ενσωμάτωσης των ειδικών επιχορηγήσεων σε γενικές. Η πολιτική αυτή στηριζόταν στην πεποίθηση ότι οι γενικές επιχορηγήσεις επηρεάζουν πολύ λιγότερο την «ανεξάρτητη» οικονομική πολιτική των ΟΤΑ παρά οι ειδικές, που έχουν το στοιχείο της καθοδήγησης της Τ.Α. από την κεντρική διοίκηση. Η μόνη ευρωπαϊκή χώρα, που όχι μόνο δε μείωσε τις ειδικές της επιχορηγήσεις αλλά τις αύξησε αλματωδώς, ήταν η Ελλάδα. Η αύξηση αυτή οφείλεται στην αλματώδη αύξηση των εκτάκτων επιχορηγήσεων. Οι έκτακτες επιχορηγήσεις εκτός από έκτακτες και ειδικές είχαν μία επιπλέον ιδιαιτερότητα, τα κριτήρια κατανομής τους ήταν ιδιαίτερα αδιαφανή. Με τον ν. 2539/97 οι επιχορηγήσεις αυτές εντάχθηκαν στο Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΠΤΑ). Δυστυχώς μέχρι σήμερα μόνο το Υπουργείο Εσωτερικών έχει συμμορφωθεί με τον παραπάνω νόμο. Ένας νόμος σταθμός για τα οικονομικά της σύγχρονης Τ.Α. είναι ο ν. 1828/89. Με το νόμο αυτό γίνεται η πρώτη προσπάθεια κατοχύρωσης της οικονομικής αυτοτέλειας των ελληνικών ΟΤΑ. Μεταξύ άλλων κατάργησε τις τακτικές επιχορηγήσεις και δημιούργησε τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους (ΚΑΠ). Το μεγαλύτερο μέρος των ΚΑΠ κατανέμεται σήμερα με βάση τον επίσημο απογραφικό πληθυσμό των ΟΤΑ. Οι αλλαγές που έχουν επέλθει την τελευταία δεκαετία στην Τ.Α. επηρέασαν και τους ΚΑΠ, με αποτέλεσμα η σημερινή τους δομή και κυρίως τα κριτήρια κατανομής τους να μην α-

ΠΙΝΑΚΑΣ 2

Οι κρατικές επιχορηγήσεις στις ευρωπαϊκές χώρες σαν ποσοστό
επί των συνολικών εσόδων των ΟΤΑ

	1982	1985	1988	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Αυστρία	15,05	12,87	16,80	15,72	13,51	14,68	14,62	14,10	14,27	13,91	
Βέλγιο	60,79	59,38	56,05	56,82	54,66	53,75	58,54	56,78	54,18		
Δανία	51,51	45,97	41,30	42,82	42,90	43,10	43,63	44,47	43,13		
Φινλανδία	29,46	32,55	35,53	34,69	38,99	39,53	31,94	28,43	28,58	23,12	
Γαλλία	41,03	34,71	35,51	35,00	35,79	35,98	35,75	35,18	36,03	33,71	34,18
Γερμανία		27,93	27,80	27,74	27,49	34,13	34,57	32,49	32,75	32,78	31,99
Ιρλανδία	76,90	74,61	69,44	69,27	71,53	72,87	74,02	73,40	74,35		
Ιταλία		77,88	79,55						68,05	65,60	64,94
Λουξεμβούργο				35,98	35,46	38,22	38,01	38,77	37,31	36,73	
Ολλανδία		80,79	77,34	76,39	70,37	71,48	71,10	68,29	70,17	64,79	68,16
Πορτογαλία			45,78	44,39	40,99	50,91	50,17	49,43	47,83	49,44	
Ισπανία	8,35	29,43	36,42	34,90	33,88	34,47	34,94	34,76	35,66		
Σουηδία		22,60	20,84	20,68	18,49	16,97	20,50	19,04	17,96	13,62	14,80
Μ. Βρετανία	43,37	47,95		60,79	70,76	73,81	73,19	73,44	72,86		
Ελλάδα	33,39	38,30	37,63	43,54	47,14	44,08	44,50	43,61			

Πηγή: Government Finance Statistics Yearbook 1984-1998, IMF, ΕΣΥΕ: Έσοδα-Έξοδα δήμων και κοινοτήτων 1982-1994.

νταποκρίνονται στις σύγχρονες ανάγκες των ΟΤΑ. Για το λόγο αυτό, ένα από τα κεντρικά θέματα του επόμενου συνεδρίου της Κεντρικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας (ΚΕΔΚΕ) είναι η αλλαγή των κριτηρίων κατανομής των ΚΑΠ.

Ανάλογες ιδιαιτερότητες παρουσιάζει η ελληνική Τ.Α. όσον αφορά τα φορολογικά έσοδα της. Δεν είναι απλώς περιορισμένα σε σχέση με αυτά των ευρωπαϊκών Τ.Α. Αυτό που τη διαφοροποιεί κυρίως είναι η περιορισμένη φορολογική της ελευθερία.

ΠΙΝΑΚΑΣ 3

Ο αριθμός ΟΤΑ στις ευρωπαϊκές χώρες

Χώρα	Πληθυσμός (εκατ.)	Πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ
Αυστρία	8	2.354
Βέλγιο	10,1	589
Γαλλία	58	36.763
Γερμανία	81,6	14.627
Δανία	5,1	275
Ελλάδα	10,4	5.826*
Μ. Βρετανία	58,3	1.217
Ιρλανδία	3,6	118
Ισπανία	39,2	8.097
Ιταλία	57,5	8.097
Λουξεμβούργο	0,4	118
Ολλανδία	15,4	625
Πορτογαλία	9,9	4.525
Σουηδία	8,8	288
Φινλανδία	5,1	455

* 1.033 με την εφαρμογή του σχεδίου «Καποδίστριας».

Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή (1998), *Η Τοπική Αυτοδιοίκηση και η Ευρώπη*, Υπηρεσία επίσημων εκδόσεων Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Λουξεμβούργο.

Τέλος, μία από τις μεγαλύτερες ιδιαιτερότητες της ελληνικής Τ.Α. είναι ο μεγάλος αριθμός ΟΤΑ. Μέχρι πρότινός διέθετε περίπου 6.000 ΟΤΑ (Πίνακας 3). Με το σχέδιο «Καποδίστριας» ο αριθμός αυτός περιορίστηκε σε 1.033. Τα πρώτα όμως οικονομικά στοιχεία των Καποδιστριακών δήμων δεν είναι διαθέσιμα. Η πρώτη οικονομική χρήση των νέων δήμων είναι του 1999. Οι απολογισμοί του 1999 δεν έχουν ακόμη εγκριθεί. Παράλληλα θα πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι οι απολογισμοί του 1999 κινήθηκαν με βάση τους ενοποι-

ημένους προϋπολογισμούς των παλαιών ΟΤΑ. Ουσιαστικά δηλαδή τα πρώτα συμπεράσματα για τα οικονομικά αποτελέσματα του Καποδίστρια θα υπάρξουν μετά τη χρήση του 2000. Οι ιδιαιτερότητες της ελληνικής Τ.Α. είναι τόσες πολλές και ενδιαφέρουσες που απαιτούν ιδιαίτερη αντιμετώπιση και μελέτη (Γκέκας, 1997). Τα προβλήματα όμως που αντιμετώπισαν οι ευρωπαϊκοί ΟΤΑ τη δεκαετία του '80 αρχίζουν και εμφανίζονται σιγά σιγά και στη χώρα μας. Από αυτή την άποψη, νομίζουμε ότι είναι ιδιαίτερα σημαντική, για όλους τους ενδιαφερόμενους, η γνώση της διεθνούς εμπειρίας.

γ. Διεθνείς επιστημονικές έρευνες με αντικείμενο την αποτελεσματικότητα και τις επιπτώσεις των μέτρων με στόχο τον περιορισμό του μεγέθους της Τ.Α.

Κατά τις δεκαετίες του '70 και του '80, πολλές πολιτειακές κυβερνήσεις στις ΗΠΑ θεσμοθέτησαν Περιορισμούς στην τοπική Φορολογία και Δαπάνες (ΠΦΔ) με βάση απόφαση του Κογκρέσου. Υπάρχουν πολλές μελέτες που επικεντρώνουν την προσοχή τους στα αποτελέσματα των ΠΦΔ στο μέγεθος και την ανάπτυξη των ΟΤΑ. Ο Bails (1982) πραγματοποίησε μια μελέτη για να προσδιορίσει εάν η θεσμοθέτηση των ΠΦΔ είχε κάποιο σημαντικό αποτέλεσμα στον πολιτειακό προϋπολογισμό. Ισχυρίζεται ότι οι ΠΦΔ είναι σχετικά αναποτελεσματικοί στο να περιορίσουν την αύξηση του Τοπικού Δημόσιου Τομέα. Οι Kenyon και Benker (1984) διαπιστώνουν ότι δεν υπάρχουν διαφορές στη φορολογική πολιτική και στη πολιτική δαπανών μεταξύ πολιτειών που έχουν θεσμοθετήσει ή όχι ΠΦΔ. Σε ανάλογα συμπεράσματα καταλήγει και ο Howard (1989). Ο Bails (1990) σε μια επανεξέταση της προηγούμενης έρευνάς του δεν αλλάζει τα κύρια συμπεράσματα της. Η μόνη διαφορά που εντοπίζεται είναι ότι παρατηρείται μια βραχυχρόνια μείωση. Οι Joyce και Mollins (1991) συμπεραίνουν ότι οι ΠΦΔ είναι ελάχιστα ή καθόλου αποτελεσματικοί στην αύξηση των γενικών φορολογικών πηγών. Ισχυρίζονται ότι όταν πολιτειακές και τοπικές κυβερνήσεις αντιμετωπίζουν ΠΦΔ, οι συνέπειες για τις τοπικές κυβερνήσεις είναι μεγαλύτερες απ' ό,τι για τις πολιτειακές. Τέλος, ο Shadbegian (1996) βρίσκει ότι οι ΠΦΔ γενικά δεν προκαλούν σημαντικό αποτέλεσμα στο μέγεθος και την αύξηση του δημόσιου τομέα, ενώ σε μεταγενέστερη έρευνά του (1998) εντοπίζει ορισμένες προϋποθέσεις που θα μπορούσαν οι ΠΦΔ να περιορί-

σουν την αύξηση του μεγέθους του πολιτειακού προϋπολογισμού. Το βασικό συμπέρασμα από τη μελέτη της διεθνούς εμπειρίας σε σχέση με την αναποτελεσματικότητα των ΠΦΔ είναι ότι οι τοπικές και περιφερειακές αυτοδιοικήσεις έχουν τη δύναμη αλλά και την ευελιξία να παρακάμπτουν αυτές τις διατάξεις.

Η υπάρχουσα επιστημονική φιλολογία σε σχέση με τη συμπεριφορά των ΟΤΑ στην περίπτωση του περιορισμού των επιχορηγήσεων είναι σχετικά πρόσφατη, γι' αυτό και δεν είναι ιδιαίτερα πλούσια. Ο Stine (1994) χρησιμοποίησε Panel Data Analysis για 66 ΟΤΑ της Pennsylvania από το 1978 έως το 1988. Υποστηρίζει «ότι οι φορολογούμενοι προτιμούν φορολογικές επιβαρύνσεις όταν υφίστανται μόνιμες απώλειες από τις επιχορηγήσεις». Ο Oates (1996) χρησιμοποίησε χρονολογικές σειρές από το 1953 έως το 1991 από τους εθνικούς λογαριασμούς των ΗΠΑ. Υποστηρίζει ότι η απάντηση των πολιτειακών και τοπικών κυβερνήσεων, όσον αφορά την πολιτική δαπανών τους, είναι περίπου ίδια τόσο σε μία αύξηση όσο και σε μείωση των επιχορηγήσεων. Παρατηρεί δηλαδή ότι το Flypaper effect λειτουργεί και προς τις δύο κατευθύνσεις. Σαν «Flypaper effect» θεωρείται η διαπίστωση, που προέρχεται από εμπειρικές έρευνες, ότι οι χρηματοδοτικοί πόροι δεσμεύονται σε όποιον από τους τομείς, ιδιωτικό ή δημόσιο τους δεχτεί πρώτος. Αν δηλαδή η κεντρική διοίκηση αποφασίσει να δώσει μεγαλύτερες επιχορηγήσεις στους ΟΤΑ θα αυξηθούν οι δημόσιες τοπικές δαπάνες, ενώ εάν μειώσει τους φόρους θα αυξηθεί η ζήτηση για ιδιωτικές δαπάνες. Το φαινόμενο αυτό πήρε το όνομα «Flypaper effect», γιατί τα χρήματα «κολλάνε» στον τομέα που τα δέχεται. Οι Borge, Ratso και Sorensen (1994) χρησιμοποιούν μια ποιοτική έρευνα με ερωτηματολόγια που έστειλαν σε τοπικά εκλεγμένους πολιτικούς μεταξύ του Δεκεμβρίου 1990 και Φεβρουαρίου 1991. Μεταξύ άλλων αποτελεσμάτων υποστηρίζουν ότι η υπόθεση για ασύμμετρη συμπεριφορά των ΟΤΑ στην περίπτωση της αύξησης ή μείωσης των επιχορηγήσεων δεν επιβεβαιώνεται. Τέλος, οι Smith και Levaggi (1997) χρησιμοποίησαν ένα δείγμα αποτελούμενο από 75 Βρετανικούς ΟΤΑ την περίοδο 1986-1990. Υποστηρίζουν πως η ασύμμετρη απάντηση από τη μεριά των ΟΤΑ μπορεί να θεωρηθεί σαν Ratchet effect. Όπως δηλαδή το γρανάζι που πηγαίνει μόνο μπροστά και δεν μπορεί να γυρίσει πίσω, έτσι και μια αύξηση των τοπικών δημόσιων δαπανών δεν μπορεί να ακυρωθεί την επόμενη χρονική περίοδο.

Παρατηρείται ότι οι παραπάνω έρευνες περιορίζονται στο δίλημμα της σύμμετρης ή όχι απάντησης των ΟΤΑ, στην περίπτωση της αύξησης ή του περιορισμού των κρατικών επιχορηγήσεων, και δεν προχωρούν στις επιπτώσεις αυτής της πολιτικής. Ειδικά οι έρευνες οι οποίες εντοπίζουν αύξηση των δαπανών, σε περίπτωση μείωσης των επιχορηγήσεων δεν ερευνούν πώς οι ΟΤΑ καλύπτουν το χρηματοδοτικό κενό που προκύπτει από τον περιορισμό των επιχορηγήσεων. Μόνο στην έρευνα του Stine (1994) υπάρχει ένα αποτέλεσμα στο τοπικό δημόσιο εισόδημα, αλλά χωρίς παραπέρα επεξεργασία.

Οι χρηματοδοτικοί πόροι της Τ.Α. είναι περιορισμένοι. Μια μείωση των επιχορηγήσεων χωρίς παράλληλη μείωση των δαπανών της, με δεδομένη την περιορισμένη δανειοληπτική της ικανότητα, μπορεί να καλυφθεί κυρίως από την αύξηση των τοπικών φορολογικών εσόδων. Στην προσπάθεια να ελεγχθεί η υπόθεση αυτή προκύπτει ένα επιπλέον ερώτημα. Κατά πόσο η αύξηση των τοπικών φορολογικών εσόδων επηρεάζει μακροοικονομικά μεγέθη και ιδιαίτερα τον πληθωρισμό; Κατά πόσο δηλαδή η μείωση των επιχορηγήσεων προς τους ΟΤΑ, που πραγματοποιείται στο πλαίσιο σταθεροποιητικών προγραμμάτων δημιουργεί εμπόδια στην υλοποίηση τους. Μια αναπτυσσόμενη θεωρητική φιλολογία ερευνά τη συμπεριφορά της κεντρικής κυβέρνησης σε σχέση με το άριστο μέγεθος πληθωρισμού και την παρουσία φορολογικών επιβαρύνσεων. Οι εμπειρικές όμως έρευνες με αυτό το αντικείμενο είναι περιορισμένες και επικεντρώνονται σχεδόν αποκλειστικά στη σχέση μεταξύ φορολογίας της κεντρικής κυβέρνησης και πληθωρισμού. Ο Mankiw (1987), χρησιμοποιώντας χρονολογικές σειρές (1951-1985) στοιχείων από την οικονομία των ΗΠΑ, εντόπισε ότι ο πληθωρισμός και το φορολογικό βάρος έχουν μια ισχυρή θετική συσχέτιση. Οι Poterba και Rotemberg (1990), σε ένα δείγμα έντε κρατών μελών του ΟΟΣΑ, μόνο στην περίπτωση των ΗΠΑ και της Ιαπωνίας βρήκαν ανάλογα αποτελέσματα με αυτά του Mankiw. Τα στοιχεία από τη Γαλλία και τη Βρετανία δείχνουν μια στατιστικά σημαντική αλλά αρνητική σχέση μεταξύ φορολογίας και πληθωρισμού. Στην περίπτωση της Γερμανίας ο συντελεστής είναι αρνητικός μεν, αλλά στατιστικά ασήμαντος. Οι Trehan και Walsh (1990), σε δείγμα από το 1914 έως το 1986 για τις ΗΠΑ, απορρίπτουν την υπόθεση θετικής συσχέτισης μεταξύ πληθωρισμού και φόρων. Το συμπέρασμα αυτό όμως δεν ισχύει, σύμφωνα με τα αποτελέσματα της έρευνάς

τους, όταν χρησιμοποιήσουν αποκλειστικά στοιχεία από τον Β΄ Παγκόσμιο πόλεμο και μετά. Οι Goff και Toma (1993) χρησιμο-ποιούν στοιχεία από την οικονομία των Ηνωμένων Πολιτειών (1891-1985) για να δείξουν μια θετική και στατιστικά σημαντική σχέση μεταξύ φορολογικών συντελεστών και έκδοσης νέου χρήματος, για τη μετά τον Β΄ Παγκόσμιο πόλεμο περίοδο. Τέλος, οι Kenny και Toma (1997) υποστηρίζουν την άποψη ότι η έκδοση νέου χρήματος και οι φορολογικοί συντελεστές του φόρου εισοδήματος αυξάνονται όταν αυξάνονται και οι χρηματοδοτικές ανάγκες της κεντρικής κυβέρνησης. Από την παραπάνω ανασκόπηση της διεθνούς βιβλιογραφίας μπορούμε να ισχυριστούμε ότι υπάρχει μια πλούσια και επαρκής φιλολογία που σχεδόν ομόφωνα συμφωνεί στην αποτελεσματικότητα της θεσμοθέτησης Περιορισμών στην τοπική Φορολογία και στις Δαπάνες (ΠΦΔ). Αντίθετα, η σχετική φιλολογία για την απάντηση των ΟΤΑ στην περίπτωση της μείωσης των επιχορηγήσεων είναι περιορισμένη και με αλληλοσυγκρουόμενα συμπεράσματα. Τέλος, οι εμπειρικές έρευνες για τη συσχέτιση φόρων και πληθωρισμού περιορίζονται στην κεντρική κυβέρνηση και κυρίως σε στοιχεία από τις ΗΠΑ. Η απάντηση των ΟΤΑ, στην περίπτωση μείωσης των επιχορηγήσεων, και η σχέση τοπικών φορολογικών εισόδων-πληθωρισμού θα είναι το αντικείμενο του επόμενου κεφαλαίου. Παρακάτω επιχειρούμε να ελέγξουμε την ανάλογη συμπεριφορά και τα σχετικά αποτελέσματα σε επίπεδο Τ.Α. Από το προηγούμενο κεφάλαιο εντοπίστηκε ένα δείγμα ευρωπαϊκών πολιτικών που αντιπροσωπεύουν το σύνολο σχεδόν των πολιτικών για την Τ.Α., που εφαρμόστηκαν τη δεκαετία του '80. Στο δείγμα αυτό που αποτελείται από πέντε ευρωπαϊκές χώρες και για τη χρονική περίοδο από το 1979 έως το 1992 εντοπίζουμε ότι, όπως στην περίπτωση των ΠΦΔ, η αντίδραση των ΟΤΑ είναι πολύ διαφορετική από αυτήν που θα επιθυμούσε ή που ανέμενε η κεντρική κυβέρνηση περιορίζοντάς τους τις κρατικές επιχορηγήσεις.

2. ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ

Σε μια διεθνή συγκριτική ανάλυση προκύπτουν ορισμένα μεθοδολογικά προβλήματα. Τα προβλήματα αυτά έχουν να κάνουν κυρίως με τις αποκλίσεις στον καθορισμό και την έννοια των μεταβλητών που δίνονται σε κάθε χώρα. Είναι πολύ δύσκολο, για πα-

ράδειγμα, να καθοριστεί το πολιτικό «χρώμα» μιας κυβέρνησης. Το πρόβλημα αυτό γίνεται δυσκολότερο όταν πρέπει να καθοριστεί το πολιτικό «χρώμα» πολλών ευρωπαϊκών κυβερνήσεων. Συχνά το πολιτικό «χρώμα» του κυβερνώντος κόμματος δεν είναι ένα επαρκές στοιχείο για να περιγράψει την πολιτική και ιδεολογική τοποθέτηση μιας κυβέρνησης. Οι αποκλίσεις οι οποίες παρατηρούνται μεταξύ των κομμάτων της Σοσιαλιστικής Διεθνούς είναι νομίζουμε ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα. Τα προβλήματα αυξάνουν όταν δεν υπάρχουν μονοκομματικές αλλά πολυκομματικές κυβερνήσεις. Μια λύση στην περίπτωση των κυβερνώντων πολιτικών συνασπισμών είναι να εντοπίζεται το πολιτικό «χρώμα» του αρμόδιου υπουργού. Όμως, στην περίπτωση των οικονομικών της Τ.Α. συμμετέχουν περισσότερα από ένα υπουργεία (Εσωτερικών, Οικονομικών, Εθνικής Οικονομίας, κ.ά.).

Πιστεύουμε ότι ο κλασικός διαχωρισμός, που χρησιμοποιείται συνήθως στη διεθνή βιβλιογραφία, σε Δεξιά και Αριστερά δεν μπορεί να περιγράψει τις παραπάνω αποκλίσεις και ιδιαιτερότητες. Για να ξεπεραστούν αυτά τα προβλήματα δημιουργήθηκε η ψευδομεταβλητή POLCOL με πέντε διαφορετικές τιμές μεταξύ μιας δεξιάς και μιας αριστερής κυβέρνησης. Σε αυτή τη μεταβλητή, ο όρος δεξιά ή αριστερά έχει μάλλον συμβολικό χαρακτήρα και δεν ανταποκρίνεται σε πολιτικές εκτιμήσεις. Το δίλημμα για το πιο πολιτικό κόμμα, στην πραγματικότητα, είναι δεξιό και πιο είναι αριστερό ή πιο είναι συντηρητικό και πιο προοδευτικό δεν αποτελεί στόχο της παρούσας έρευνας. Η αύξηση της κλίμακας από δύο σε πέντε δεν παύει να είναι σχηματική και δεν μπορεί με ακρίβεια να περιγράψει μια σειρά ποιοτικά χαρακτηριστικά. Η απόκλιση μεταξύ μιας δεξιάς και κεντροδεξιάς κυβέρνησης δεν έχει το ίδιο αποτέλεσμα με τη μετάβαση από μία αριστερή σε μία κεντροαριστερή κυβέρνηση. Για λόγους όμως σύγκρισης με τα αποτελέσματα της θεωρίας των ιδεολογικών προτεραιοτήτων (partisan theory), η έρευνα χρησιμοποιεί αυτή τη σχηματική απεικόνιση και κινείται στο πλαίσιο Αριστερά-Δεξιά με την έννοια Σοσιαλιστές-Χριστιανοδημοκράτες, Εργατικοί-Συντηρητικοί.

Για λόγους που έχουν να κάνουν με την καλύτερη δυνατότητα σύγκρισης των στοιχείων χρησιμοποιούμε δεδομένα από την ίδια πηγή (IMF). Για τον ίδιο λόγο, όλα τα οικονομικά στοιχεία της Τ.Α., επιχορηγήσεις, φορολογικά έσοδα, δαπάνες εκφράστηκαν σαν ποσοστό του ΑΕΠ.

3. ΕΜΠΕΙΡΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ

Όπως ήδη έχει εντοπιστεί, Αυστρία, Δανία, Φινλανδία, Γαλλία και Ολλανδία είναι ένα αντιπροσωπευτικό δείγμα των σταθεροποιητικών πολιτικών που εφαρμόστηκαν στην Ευρώπη τη δεκαετία του '80 και επηρέασαν στον ένα ή στον άλλο βαθμό την Τ.Α. Τα στοιχεία για τις πέντε αυτές χώρες αφορούν την περίοδο 1979-1992.

Ο πρώτος στόχος αυτής της ανάλυσης είναι να ελέγξει κατά πόσο η απάντηση της Τ.Α. στο επίπεδο της πολιτικής δαπανών είναι διαφορετική όταν αυξάνονται και όταν μειώνονται οι κρατικές επιχορηγήσεις. Για να ελεγχθεί αυτή η υπόθεση χρησιμοποιούμε μια ανάλογη προσέγγιση με αυτή των Stine (1994) και Oates (1996). Η σχέση αυτή περιγράφεται από την εξίσωση (1):

$$TE_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 POLCOL_{it} + \alpha_2 ASYM_{it} + \alpha_3 ELEC_{it} + u_{it} \quad (1)$$

όπου $i=1, \dots, 5$, $t=1, \dots, 14$ και $u_{it} = \mu_i + e_{it}$. Το μ_i αντιπροσωπεύει το fixed ή random error και το e_{it} τα κατάλοιπα. i και t περιγράφουν τις αποκλίσεις μεταξύ των διαφορετικών χωρών και κατά τη διάρκεια των διαφορετικών ετών. Κατασκευάστηκε η μεταβλητή $ASYM$. Η μεταβλητή αυτή είναι ίση με $(ASYM) = X_i (GRT_i - GRT_{i-1})$. Εάν $(GRT_i - GRT_{i-1}) < 1$ τότε $X_i = 1$, σε όλες τις άλλες περιπτώσεις $X_i = 0$. Η μεταβλητή αυτή ελέγχει κατά πόσο η απάντηση των ΟΤΑ σε μια μείωση των επιχορηγήσεων (GRT) είναι διαφορετική απ' ό,τι σε μια αύξηση των επιχορηγήσεων. Εάν η μεταβλητή αυτή εντοπιστεί στατιστικά σημαντική, τότε θεμελιώνεται ο ισχυρισμός της ασύμμετρης απάντησης των ΟΤΑ στην περίπτωση της μείωσης των επιχορηγήσεων.

Παρατηρήθηκε ότι τα πολιτικά στοιχεία κάθε χώρας παίζουν ένα σημαντικό ρόλο στις παρεμβάσεις της κεντρικής διοίκησης (Alesina, κ.ά., 1997) στα οικονομικά της Τ.Α., και γενικότερα στις τοπικές υποθέσεις. Αυτός είναι ο λόγος που ελέγχεται η διαφορετική πολιτική δαπανών των ΟΤΑ σε συνδυασμό με τον εκλογικό κύκλο και την ιδεολογική τοποθέτηση της κεντρικής κυβέρνησης (partisan theory). Κατασκευάστηκε η ψευδομεταβλητή $POLCOL$ για να συλληφθούν οι διαφορετικές τοπικές συμπεριφορές σε σχέση με το διαφορετικό «χρώμα» της κεντρικής κυβέρνησης. Η μεταβλητή $POLCOL$ δομήθηκε σε πέντε βαθμίδες: 5 για δεξιές κυβερνήσεις, 4 για κεντροδεξιές, 3 για κυβερνητικούς συνασπισμούς γύρω από το κέντρο, 2 για κεντροαριστερές και τέλος 1 για αριστερές κυβερνή-

σεις. Οι πολιτικοί χαρακτηρισμοί αποδόθηκαν με βάση τις έρευνες των Woldendorp και άλλων (1993), και Lane και άλλων (1997).

Κατασκευάστηκε επίσης η ψευδομεταβλητή ELEC για να εντοπιστεί η διαφορετική συμπεριφορά των ΟΤΑ κατά τις προεκλογικές και μεταεκλογικές περιόδους. Η μεταβλητή αυτή παίρνει την τιμή 1 για τον εκλογικό χρόνο και ένα έτος πριν, και 0 σε όλες τις άλλες περιπτώσεις.

Θα πρέπει να επισημανθεί ότι αυτές οι πολιτικές μεταβλητές έχουν χρησιμοποιηθεί στη διεθνή βιβλιογραφία (Alesina, 1997· Kalseth, 1998· Paleologou, 1999) ή σε συνδυασμό και με άλλες οικονομικές, κοινωνικές, γεωγραφικές μεταβλητές (Grossman, 1996· Pereira, 1996) χωρίς να δημιουργούν ιδιαίτερα προβλήματα πολυσυγγραμμικότητας.

Σαν εξαρτημένη μεταβλητή (TE) χρησιμοποιήθηκε το ποσοστό των συνολικών δαπανών της Τ.Α. σε σχέση με το ΑΕΠ. Το ποσοστό αυτό αποτελεί τη συνισταμένη του συνολικού κόστους των αρμοδιοτήτων της Τ.Α. όσο και του κόστους από την ιδιαίτερη ποιότητα και ποσότητα των προσφερόμενων υπηρεσιών της Τ.Α. του κάθε κράτους ξεχωριστά. Τα αποτελέσματα του υποδείγματος δίνονται από τον Πίνακα 4.

Στα υποδείγματα (1) και (2) έχουμε χρησιμοποιήσει δείγμα που περιλαμβάνει το σύνολο των πέντε ευρωπαϊκών κρατών. Σε αυτά τα υποδείγματα το Lagrange Multiplier Test είναι στατιστικά σημαντικό. Άρα, μπορούμε να απορρίψουμε την υπόθεση ότι $\sigma^2_{\mu} = 0$ και να ισχυριστούμε ότι η χρήση της μεθόδου των ελαχίστων τετραγώνων θα οδηγούσε σε μεροληπτικά αποτελέσματα (Judge, 1982). Παρατηρείται ότι τα αποτελέσματα από τα Fixed Effects Models και Random Effects Models είναι περίπου ταυτόσημα.

Θα πρέπει να διευκρινιστεί ότι η παραπάνω Panel Data Analysis έχει σαν στόχο κυρίως την αποκάλυψη των σχέσεων μεταξύ των διαφόρων παραγόντων. Ο χρονικός ορίζοντας του δείγματος δεν μπορούσε να είναι μεγάλος λόγω των αλλαγών που πραγματοποιήθηκαν στην ευρωπαϊκή Τ.Α. τη δεκαετία του '80. Άρα, η προσπάθεια εξαγωγής συμπερασμάτων σε σχέση με τις μεταβολές και τους ρυθμούς έχουν μεγάλο μεροληπτικό κίνδυνο. Τα παραπάνω μάς οδηγούν στο να επικεντρώσουμε την προσοχή μας κυρίως στη στατιστική σημαντικότητα που παρουσιάζουν οι ανεξάρτητες με την εξαρτημένη μεταβλητή.

Το βασικό συμπέρασμα από το πρώτο υπόδειγμα είναι ότι η με-

ΠΙΝΑΚΑΣ 4

Διαφορετική οικονομική συμπεριφορά των ΟΤΑ στην περίπτωση αύξησης και μείωσης των κρατικών επιχορηγήσεων

Εξαρτημένη μεταβλητή	TE	TE	TE	TE	TE	TE	TE
Χώρες	Υπόδειγμα (1)	Υπόδειγμα (2)	Αυστρία	Δανία	Φινλανδία	Γαλλία	Ολλανδία
Μέθοδος	FEM	REM	FEM	FEM	FEM	FEM	FEM
<i>Ανεξάρτητες μεταβλητές</i>							
ASYM	0,71 (1,46)	0,71 (1,46)	2,5 (0,47)	0,88 (1,9)	-16,58 (-0,7)	1,42 (0,56)	1,13 (1,81)
POLCOL	0,43 (4,69)	0,43 (4,69)	0,13 (0,47)	0,76 (5,5)	1,71 (1,97)	0,17 (0,97)	-1,13 (-3,26)
ELEC	0,58 (6,3)	0,58 (6,3)	-0,26 (-0,3)	1,56 (1,82)	-0,08 (-0,12)	0,02 (0,02)	0,42 (0,69)
N =	70	70	14	14	14	14	14
Lagrange Multiplier Test = 345,66							
Hausman Test = 1,37							

N=Πλήθος παρατηρήσεων. Οι αριθμοί στην παρένθεση αντιπροσωπεύουν το T-Statistics.

ταβλητή ASYM παρουσιάζεται στατιστικά σημαντική. Δηλαδή, μπορούμε να ισχυριστούμε ότι η οικονομική συμπεριφορά της Τ.Α. είναι διαφορετική στην περίπτωση της αύξησης ή μείωσης των κρατικών επιχορηγήσεων. Το αποτέλεσμα αυτό είναι σύμφωνο με τα ευρήματα των Stine (1994) και Smith (1997). Αυτή η ασύμμετρη συμπεριφορά των ΟΤΑ δεν ήταν η αναμενόμενη από την κεντρική κυβέρνηση. Οι κεντρικές κυβερνήσεις ήλπιζαν ότι μια μείωση των επιχορηγήσεων θα προκαλούσε παραπέρα μείωση των Τοπικών Δημοσίων Δαπανών με βάση τα δεδομένα του Fly-paper effect. Άρα, ο στόχος της κεντρικής διοίκησης να περιορίσει το μέγεθος των δαπανών της Τ.Α. δεν επετεύχθη. Το αποτέλεσμα αυτό είναι ιδιαίτερα φανερό στην ανάλυση για κάθε χώρα ξεχωριστά. Στην περίπτωση της Ολλανδίας και της Δανίας παρατηρείται ότι ο συντελεστής της μεταβλητής ASYM είναι στατιστικά σημαντικός. Οι δύο αυτές χώρες, όπως έχει εντοπιστεί παραπάνω, εφάρμοσαν εκτεταμένα προγράμματα κεντρικών παρεμβάσεων στην Τ.Α.

Ο συντελεστής της μεταβλητής πολιτικό «χρώμα» της κεντρικής κυβέρνησης (POLCOL) είναι επίσης στατιστικά σημαντικός. Στη Δανία και τη Φινλανδία, όταν υπάρχουν αριστερές κυβερνήσεις η Τ.Α. είναι περισσότερο δαπανηρή. Το αντίθετο διαπιστώνεται στην περίπτωση της Ολλανδίας. Αυτό θα μπορούσαμε να το αποδώσουμε στις ιδιαίτερες πολιτικές συνθήκες που επικρατούσαν τη δεκαετία του '80 στην Ολλανδία. Την περίοδο 1979-1990 την Ολλανδία κυβέρνησε ο δεξιός συνασπισμός των κομμάτων CDA και VVD. Η κυβερνητική πολιτική αυτή την περίοδο χαρακτηρίζεται, όπως προαναφέρθηκε, από δραστικές παρεμβάσεις και περικοπές στους πόρους της Τ.Α. Μετά το 1990, η κεντροδεξιά κυβέρνηση (CDA, PVDA, D66) βρήκε μια διαμορφωμένη κατάσταση σε σχέση με την Τ.Α.

Ένα άλλο συμπέρασμα που προκύπτει από τα παραπάνω υποδείγματα είναι ότι ο συντελεστής της μεταβλητής που συλλαμβάνει τα αποτελέσματα του εκλογικού κύκλου ELEC είναι στατιστικά σημαντικός. Εκλογικός κύκλος εντοπίζεται ιδιαίτερα στην περίπτωση της Δανίας. Παρατηρείται ότι η μείωση των κρατικών επιχορηγήσεων δεν προκάλεσε μια γενναία μείωση των τοπικών δημοσίων δαπανών. Η πιο πιθανή λύση για την κάλυψη του χρηματοδοτικού κενού που προκλήθηκε από τη μείωση των επιχορηγήσεων είναι η αύξηση των τοπικών φορολογικών εσόδων. Αλλά μια αύξηση του φορολογικού βάρους έχει ένα πολιτικό κόστος για τους ΟΤΑ, και ίσως μπορεί να επηρεάσει άλλες μακροοικονομικές μεταβλητές όπως ο πληθωρισμός. Μια τέτοια απόφαση έχει κόστος για τους τοπικά εκλεγμένους πολιτικούς, όχι μόνο γιατί θα φέρουν το βάρος μιας σύγκρουσης με τις επιλογές της κεντρικής κυβέρνησης, αλλά ιδιαίτερα γιατί θα πρέπει να πείσουν τους ψηφοφόρους για την ωφέλειά τους από αυτή την πολιτική.

Έχει ήδη αναφερθεί ότι η εμπειρική φιλολογία για τη σχέση φορολογίας-πληθωρισμού περιορίζεται κυρίως σε στοιχεία των ΗΠΑ και αφορά αποκλειστικά την κεντρική φορολογία. Παρατηρήθηκε επίσης μία απόκλιση από τα συμπεράσματα των διαφόρων ερευνών. Μία πιθανή εξήγηση για αυτές τις αποκλίσεις είναι ότι η κυβερνητικοί στόχοι διαφοροποιούνται ανάλογα με τον εκλογικό χρόνο (Rogoff - Sibert, 1988) και ανάλογα με την πολιτική και ιδεολογική συγκρότηση του κυβερνώντος κόμματος (Alesina - Tabellini, 1987). Αυτός είναι ένας επιπλέον λόγος ώστε η ανάλυση η οποία ακολουθεί να γίνει στο πλαίσιο του εκλογικού κύκλου και της *partisan theory*.

Δημιουργήθηκαν οι μεταβλητές Τοπικά Φορολογικά Έσοδα (TR), Συνολικές Τοπικές Δημόσιες Δαπάνες (TE), Επιχορηγήσεις (GRT) και Πληθωρισμός (INF). Οι μεταβλητές TR, GRT, και TE έχουν αναχθεί σαν ποσοστά στο ΑΕΠ. Για να υπολογιστεί ο πληθωρισμός έχει χρησιμοποιηθεί η ετήσια ποσοστιαία μεταβολή του αποπληθωριστή του ΑΕΠ.

Στη σχετική του έρευνα ο Mankiw (1987) παρατήρησε μια αυξητική τάση στις μεταβλητές αυτές. Για να ξεπεράσει αυτό το πρόβλημα εισήγαγε στο υπόδειγμά του μία μεταβλητή γραμμικής τάσης. Στην παρούσα έρευνα χρησιμοποιήθηκε το Hodrick-Prescott (HP) filter για να εξαχθεί η τάση από τις μεταβλητές. Χρησιμοποιήθηκε το HP100 γιατί πρόκειται περί ετήσιων στοιχείων. Δημιουργήθηκαν οι μεταβλητές HPINF για τον πληθωρισμό, HPTR για τα φορολογικά έσοδα, HPTE για τις συνολικές δαπάνες της Τ.Α., και HPGRT για τις επιχορηγήσεις. Σαν μία εναλλακτική λύση έχει χρησιμοποιηθεί επίσης η Holt-Winters no seasonal exponential smoothing μέθοδος.

ΠΙΝΑΚΑΣ 5

Pairwise Granger Causality Test *Αυστρία, Δανία, Φινλανδία, Γαλλία, Ολλανδία 1979-1992*

Μηδενική υπόθεση	Time Lag	Αυστρία	Δανία	Φινλανδία	Γαλλία	Ολλανδία
HPTR δεν προκαλεί το αποτέλεσμα HPINF	1	44,4	3,21	1,41	92,8	72,4
HPINF δεν προκαλεί το αποτέλεσμα HPTR	1	714,6	31,4	128,7	9,48	74,1
HPTR δεν προκαλεί το αποτέλεσμα HPGRT	1	198,1	12,7	2,25	0,39	104,9
HPGRT δεν προκαλεί το αποτέλεσμα HPTR	1	1.278,5	43,5	3,49	2,38	108,4
HPTE δεν προκαλεί το αποτέλεσμα HPINF	1	25,3	1,7	0,04	0,04	108,1
HPINF δεν προκαλεί το αποτέλεσμα HPTE	1	178,5	25,3	3,66	14,7	240,1

Υποθέτουμε ότι η σχέση μεταξύ πληθωρισμού, φορολογικών εσόδων, συνολικών δαπανών των ΟΤΑ και επιχορηγήσεων είναι αμφίδρομη. Για να ελέγξουμε την αιτιακή τους σχέση χρησιμοποιούμε το Pairwise Granger Causality Test. Στον πίνακα 5 παρουσιάζο-

νται τα αποτελέσματα από τον έλεγχο αυτό για τις χωρίς τάση (detrended) μεταβλητές.

Από τον Πίνακα 5 παρατηρείται ότι τα φορολογικά έσοδα και ο πληθωρισμός έχουν μια αμφίδρομη ισχυρή σχέση στις περισσότερες χώρες του δείγματος. Το ίδιο συμπέρασμα συνάγεται σε σχέση με τα φορολογικά έσοδα και τις επιχορηγήσεις καθώς επίσης τις συνολικές δαπάνες και τον πληθωρισμό. Στο Granger Causality Test χρησιμοποιήθηκε ένα lag. Δηλαδή, η σχέση μεταξύ επιχορηγήσεων, συνολικών δαπανών, φορολογικών εσόδων και πληθωρισμού είναι περίπου ταυτόχρονη. Εναλλακτικές λύσεις με δύο τρεις ή τέσσερις χρονικές υστερήσεις δεν είχαν ανάλογα αποτελέσματα. Αυτό σημαίνει ότι η αντίδραση της Τ.Α. είναι σχεδόν άμεση. Θα έπρεπε ίσως να περιμένουμε κάποια χρονική υστέρηση αν τα στοιχεία ήταν τριμηνιαία. Τέτοια όμως συγκρίσιμα στοιχεία για την ευρωπαϊκή Τ.Α. δεν μπορέσαμε να εντοπίσουμε. Αυτός ο ταυτόχρονος καθορισμός της σχέσης οδηγεί στη διατύπωση ενός συστήματος εξισώσεων (2) του τύπου:

$$\begin{aligned} HPTR_{it} &= \alpha_0 + \alpha_1 HPGRT_{it} + \alpha_2 POLCOL_{it} + \alpha_3 ELEC_{it} + \alpha_4 HPTE_{it} + v_{it} \\ HPINF_{it} &= b_0 + b_1 HPTR_{it} + b_2 POLCOL_{it} + b_3 ELEC_{it} + b_4 HPTE_{it} + u_{it} \end{aligned} \quad (2)$$

Για να εκτιμηθεί το παραπάνω σύστημα θεωρούμε ότι η μεταβλητή που εκφράζει το πολιτικό «χρώμα» της κεντρικής κυβέρνησης (POLCOL), η μεταβλητή που περιγράφει τις προεκλογικές και μεταεκλογικές περιόδους (ELEC), οι επιχορηγήσεις (GRT) λόγω του ότι στην πλειοψηφία τους είναι γενικές (Stine, 1994), αλλά και για θεωρητικούς λόγους (Oates, 1996· Grossman, 1996), θεωρήθηκαν εξωγενείς, επίσης και ο πληθωρισμός (INF) αντιμετωπίστηκε σαν εξωγενής μεταβλητή. Για την καλύτερη οικονομετρική προσέγγιση του θέματος στην Panel Data Analysis επιλέξαμε τη μέθοδο του Error Component Two-Stage Least Squares με Fixed Effects. Την ανάλυση χρονολογικών σειρών για κάθε μία χώρα ξεχωριστά προσεγγίσαμε με Two-Stage Least Squares (2SLS). Στο πίνακα 6 παρουσιάζονται τα αποτελέσματα από το σύστημα των εξισώσεων με βάση τις χωρίς τάση μεταβλητές.

Στο Error Component 2SLS Fixed Effect Model μπορούμε να παρατηρήσουμε ότι οι επιχορηγήσεις (HPGRT) έχουν μια στατιστικά σημαντική και αρνητική σχέση με τα φορολογικά έσοδα (HPTR).

ΠΙΝΑΚΑΣ 6

Detrending Variables with Hodrick-Prescott Filter.
Σύστημα εξισώσεων 1979-1992

Χώρες	Μέθοδος	Εξαρτημένη μεταβλητή	Ανεξάρτητες μεταβλητές				N	
			HPGRT	POLCOL	ELEC	HPTE		HPTR
Όλες οι χώρες	Panel Data	HPTR	-1,1	0,86	0,64	1,35	1486,2	70
	Error Com.		(-3,6)	(1,46)	(5,43)	(3,02)		
	2SLS	HPINF	-346,2	-1510,9	352,54	1486,2	70	
	Fixed Effect		(-1,73)	(-1,99)	(1,34)	(2,06)		
Αυστρία	Χρονολογική Σειρά	HPTR	-0,33	-0,02	0,01	0,77		14
			(-3,72)	(-2,4)	(1,35)	(8,84)		
	2SLS	HPINF	0,004	-0,0021	-0,24	0,54	14	
			(7,28)	(-2,16)	(-8,35)	(8,8)		
Δανία	Χρονολογική Σειρά	HPTR	-0,65	-0,02	0,003	0,45		14
			(-31,52)	(-1,22)	(0,07)	(7,3)		
	2SLS	HPINF	0,0001	0,001	0,002	-0,03	14	
			(2,62)	(1,6)	(3,38)	(-83,36)		
Φινλανδία	Χρονολογική Σειρά	HPTR	0,82	0,012	-0,001	-0,11		14
			(10,93)	(1,18)	(-0,3)	(-2,19)		
	2SLS	HPINF	0,001	-2,49	-0,02	-0,03	14	
			(2,23)	(-0,01)	(-11,93)	(-8,11)		
Γαλλία	Χρονολογική Σειρά	HPTR	-0,82	-0,002	-0,002	0,85		14
			(-15,55)	(-2,26)	(-0,74)	(93,57)		
	2SLS	HPINF	0,0003	0,0003	-0,02	-0,05	14	
			(2,11)	(0,6)	(-4,11)	(-6,62)		
Ολλανδία	Χρονολογική Σειρά	HPTR	-2,81	-0,07	0,01	3,49		14
			(-5,69)	(-1,86)	(0,21)	(4,88)		
	2SLS	HPINF	0,0006	-1,43	-0,016	-0,05	14	
			(1,89)	(-0,03)	(-19,74)	(-43,95)		

N=Πλήθος παρατηρήσεων. Οι αριθμοί στην παρένθεση αντιπροσωπεύουν το T-Statistics.

Δηλαδή, μια μείωση των επιχορηγήσεων προκαλεί αύξηση των τοπικών φορολογικών εσόδων. Οι τοπικά εκλεγμένοι «άρχοντες» δε φοβούνται να δεχτούν το κόστος από μια αύξηση του φορολογικού βάρους. Ίσως ο περιορισμός των Τοπικών Δημοσίων Δαπανών να είναι περισσότερο ισχυρός από την αύξηση της τοπικής

φορολογίας για τους φορολογούμενους-εκλογείς. Το αποτέλεσμα αυτό έρχεται σε αντιστοιχία με το ανάλογο αποτέλεσμα της έρευνας του Courantι (1980) για τις προτιμήσεις των ψηφοφόρων σχετικά με το επίπεδο των Τοπικών Δημοσίων Δαπανών. Από τη δεύτερη εξίσωση παρατηρούμε ότι μια αύξηση των φορολογικών εσόδων επηρεάζει θετικά τον πληθωρισμό (HPINF). Μπορούμε να υποστηρίξουμε ότι οι ΟΤΑ παρουσιάζουν μια πολύ διαφορετική, από την αναμενόμενη από την κεντρική κυβέρνηση, συμπεριφορά. Ο βασικός στόχος της κεντρικής πολιτικής να περιορίσει το φορολογικό βάρος, τις τοπικές δημόσιες δαπάνες και να εφαρμόσει μια σταθεροποιητική πολιτική μέσω της Τ.Α. μάλλον απέτυχε.

Άλλα συμπεράσματα που μπορεί να εξαχθούν είναι ότι οι συνολικές δαπάνες (HPTE) έχουν μια στατιστικά σημαντική σχέση με τα φορολογικά έσοδα και τον πληθωρισμό. Επίσης εντοπίζεται ότι κατά τη διάρκεια των προεκλογικών περιόδων και τη διακυβέρνηση αριστερών κυβερνήσεων παρατηρείται αύξηση της τοπικής φορολογίας. Το αποτέλεσμα αυτό, για τη σχέση αριστερής πολιτικής και φορολογικών εσόδων, είναι σύμφωνο με τις βασικές παραδοχές της *partisan theory* (Alesina, κ.ά., 1987). Στην περίπτωση όμως των προεκλογικών περιόδων θα πρέπει να παρατηρήσουμε ότι: α) Η μεταβλητή ELEC εκφράζει τις προεκλογικές και μεταεκλογικές περιόδους για τις εθνικές βουλευτικές εκλογές. β) Υπάρχει διαφορετική συμπεριφορά των ψηφοφόρων κατά τις βουλευτικές και δημοτικές εκλογές. γ) Η αύξηση των τοπικών φορολογικών εσόδων κατά τις προεκλογικές περιόδους ίσως εκφράζει την επιθυμία των ευρωπαϊκών ΟΤΑ να επιδείξουν στην κεντρική κυβέρνηση τη δύναμη και ίσως την αντίθεσή τους σε μια πολύ κρίσιμη γι' αυτή χρονική στιγμή.

Περίπου ίδια αποτελέσματα έχουμε και στην περίπτωση που χρησιμοποιήσουμε μεταβλητές που προκύπτουν από τη μέθοδο Holt-Winters no seasonal smoothing (Παράρτημα - Πίνακας 1), όπως επίσης στην περίπτωση που χρησιμοποιήσουμε τις μεταβλητές χωρίς καμιά επεξεργασία σχετικά με την τάση (Παράρτημα - Πίνακας 2).

Στην περίπτωση της ανάλυσης των χρονολογικών σειρών για κάθε χώρα ξεχωριστά, δίνεται η ευκαιρία να επιβεβαιωθεί η υπεροχή της Panel Data Analysis. Τα αποτελέσματα είναι πάρα πολύ περιορισμένα και φτωχά. Στις περιπτώσεις που υπάρχουν στατιστικά σημαντικές σχέσεις, ο συντελεστής της μεταβλητής είναι πάρα πολύ κοντά στο μηδέν. Μόνο στην περίπτωση των επιχορηγή-

σεων μπορούμε να παρατηρήσουμε μια σημαντική αρνητική σχέση με τα φορολογικά έσοδα. Τέλος, μία άλλη αξιοσημείωτη παρατήρηση είναι η περίπτωση της Φινλανδίας. Παρατηρείται ότι η Φινλανδία διαφέρει χαρακτηριστικά από τις άλλες πολιτικές των ευρωπαϊκών χωρών. Το αποτέλεσμα αυτό είναι αρκετά ενδιαφέρον αφού, όπως προαναφέρεται, η Φινλανδία είναι χώρα στην οποία εφαρμόστηκε τη δεκαετία του '80 ένα πρόγραμμα στηριγμένο στη συμφωνία κεντρικής και τοπικής διοίκησης.

4. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Στόχος αυτού του άρθρου ήταν να μελετήσει τις νέες σχέσεις του κεντρικού και τοπικού δημόσιου τομέα. Η εποχή κατά την οποία η κεντρική κυβέρνηση αποφάσιζε και η Τ.Α. εκτελούσε μοιάζει να ανήκει στο παρελθόν. Ο ρόλος της κεντρικής κυβέρνησης ως γενικού «καθοδηγητή», χρόνο με τον χρόνο περιορίζεται. Η Τ.Α. έχει τη βούληση να απαλλαγεί από τον παραδοσιακό της ρόλο χωρίς να υπολογίζει το οικονομικοπολιτικό κόστος που θα προκύψει από τη σύγκρουσή της με την κεντρική κυβέρνηση ή την αντίδραση των ψηφοφόρων. Επιδιώκει να συμμετάσχει στον οικονομικό και πολιτικό προγραμματισμό σαν ισότιμος εταίρος με την κεντρική διοίκηση. Ιδιαίτερα η ευρωπαϊκή Τ.Α. έχει τη δύναμη, πολιτική αλλά και οικονομική, να πραγματοποιήσει τους στόχους και τις επιδιώξεις της. Εάν η κεντρική κυβέρνηση δε λάβει υπόψη της τη νέα αυτή πραγματικότητα, ούτε η θεσμοθέτηση περιορισμών στις δαπάνες και στα φορολογικά έσοδα της Τ.Α. ούτε οι περιορισμοί στις επιχορηγήσεις θα φέρουν κάποιο θεαματικό αποτέλεσμα. Σε περίπτωση που οι στόχοι της κεντρικής κυβέρνησης έρθουν σε σύγκρουση με τους αντίστοιχους στόχους της Τ.Α., αποκλίσεις παρατηρούνται πλέον και από τις δύο πλευρές και όχι αποκλειστικά από την πλευρά των ΟΤΑ όπως μέχρι τώρα ίσχυε.

Η περίπτωση της σταθεροποιητικής πολιτικής είναι πάρα πολύ χαρακτηριστική. Οι ευρωπαϊκές κεντρικές κυβερνήσεις εφάρμοσαν περιορισμούς των επιχορηγήσεων γιατί επιθυμούσαν να περιορίσουν τον τοπικό δημόσιο τομέα (δαπάνες και έσοδα) και τον πληθωρισμό. Όμως η απάντηση των ΟΤΑ ήταν πολύ διαφορετική από την αναμενόμενη. Δεν περιορίσαν τις τοπικές δημόσιες δαπάνες στα επιθυμητά επίπεδα και, αντίθετα, αύξησαν τα φορολογικά

τους έσοδα με αποτέλεσμα να επηρεάσουν θετικά τον πληθωρισμό. Τα αποτελέσματα από αυτή τη διαφωνία ήταν η αποτυχία σε αυτόν το τομέα της κεντρικής πολιτικής. Ιδιαίτερα, όταν η διαφωνία μεταξύ κεντρικής τοπικής διοίκησης είναι μεγαλύτερη, οι αποκλίσεις από τους αρχικούς κεντρικούς στόχους εμφανίζονται ευρύτερες. Με βάση τα εμπειρικά αποτελέσματα της παρούσας έρευνας θα πρέπει να αναδιατυπωθεί η «αρχή» του Musgrave (1989) ότι η άσκηση της σταθεροποιητικής πολιτικής ανήκει σχεδόν αποκλειστικά στο κεντρικό κράτος.

Η ελληνική Τ.Α. δεν έχει πολιτική και οικονομική δύναμη ανάλογη της ευρωπαϊκής Τ.Α. Η φορολογική ελευθερία των ελληνικών ΟΤΑ είναι επίσης πάρα πολύ περιορισμένη. Παρ' όλα αυτά, οι τελευταίες ενέργειες των δημάρχων σηματοδοτούν μια τάση χειραφέτησης ανάλογη με των ευρωπαίων ομολόγων τους. Πιστεύουμε ότι εάν η κεντρική κυβέρνηση επιθυμεί να εφαρμόσει έναν αποτελεσματικό οικονομικό προγραμματισμό πρέπει να πάρει υπόψη της τη γνώμη των ΟΤΑ. Η Τ.Α. δεν μπορεί να αντιμετωπιστεί όπως οι γραφειοκρατικές υπηρεσίες του δημόσιου τομέα. Αντίθετα, σύμφωνα με την ευρωπαϊκή εμπειρία, μια συνεργασία μεταξύ Κεντρικής Διοίκησης-Τοπικής Αυτοδιοίκησης παρουσιάζεται σαν ένα πολύ αποτελεσματικό πλαίσιο επίτευξης των κοινών στόχων και διαχείρισης της κρίσης που προέκυψε με αφορμή των περιορισμών των κρατικών επιχορηγήσεων και την αύξηση των τοπικών φορολογικών εσόδων.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

ΠΙΝΑΚΑΣ 1

Holt-winters Exponential Smoothing Variables
Σύστημα εξισώσεων 1979-1992

	Μέθοδος	Εξαρτημένη μεταβλητή	Ανεξάρτητες μεταβλητές					N
			GRTSM	POLCOL	ELEC	TESM	TRSM	
Όλες οι χώρες	Panel Data	TRSM	-0,86	-0,75	0,75	0,81		70
	Error Com.		(-3,96)	(-1,68)	(1,68)	(2,87)		
	2SLS	INFMSM		-6,45	8,03	383,9	1.188,2	70
	Fixed Effect			(-0,12)	(0,89)	(3,07)	(3,44)	

N=Πλήθος παρατηρήσεων. Οι αριθμοί στην παρένθεση αντιπροσωπεύουν το T-statistics.

ΠΙΝΑΚΑΣ 2

Μεταβλητές χωρίς Detrending Simultaneous Equations 1979-1992

	Μέθοδος	Εξαρτημένη μεταβλητή	Ανεξάρτητες μεταβλητές					N
			GRT	POLCOL	ELEC	TE	TR	
Όλες οι χώρες	Panel Data	TR	-0,75	0,76	0,8	0,87		70
	Error Com.		(-2,78)	(1,02)	(9,58)	(2,39)		
	2SLS	INF		-282,04	-1239,4	1296,4	1296,4	70
	Fixed Effect			(-1,87)	(-2,24)	(2,23)	(2,23)	

N=Πλήθος παρατηρήσεων. Οι αριθμοί στην παρένθεση αντιπροσωπεύουν το T-statistics.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- ALESINA, A. - ROUBINI, N. - COHEN, G.D., *Political Cycles and Macroeconomy*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts 1997.
- ALESINA, A. - TABELLINI, G., «Rules and Discretion with Noncoordinated Monetary and Fiscal Policy», *Economic Inquiry*, τόμ. 25, 1987, σ. 619-630.
- BAILS, D., «A Critique on the Effectiveness of Tax-Expenditure Limitations», *Public Choice*, τχ. 38, 1982, σ. 129-138.
- BAILS, D., «The Effectiveness of Tax-Expenditure Limitations. A Re-evaluation», *American Journal of Economics and Sociology*, τχ. 49, 1990, σ. 223-238.
- BALTAGI, B.H., *Econometric Analysis of Panel Data*, John Wiley and sons, Chichester 1996.
- BORGE, L.E. - RATSO, J. - SORENSEN, R., «Local Government Service Production: The Politics of Allocative Sluggishness», *Public Choice*, τχ. 82, 1995, σ. 135-157.
- COURANTI, P.N. - GRAMLISH, E.M. - RUBINFELD, D.L., «Why Voters Support Tax Limitation Amendments The Michigan Case», *National Tax Journal*, τχ. 33, 1980, σ. 1-20.
- CRYSTAL, A. - PEEL, D., «What Can Economics Learn from Political Science and Vice-Versa», *Politics and Economic Policies*, τόμ. 76, τχ. 2, 1986, σ. 62-65.
- CUKIERMAN, A., *Central Bank Strategy, Credibility and Independence*, MIT Press, Cambridge 1992.
- ΓΚΕΚΑΣ, Ρ., «Οι κρατικές επιχορηγήσεις προς την Τ.Α. Κριτήρια κατανομής. Εμπειρική διερεύνηση», Διδακτορική Διατριβή, Πάντειο Πανεπιστήμιο, 1997.
- ΓΚΕΚΑΣ, Ρ., «The Vicious Cycle of Grant Reductions. An Empirical Analysis of the Consequences of Grant Reductions on Local Authorities», *Local Governance*, τόμ. 25, τχ. 2, 2000, υπό έκδοση.
- GOFF, B.L. - TOMA, M., «Optimal Seigniorage, the Gold standard, and Central Bank Financing», *Journal of Money, Credit and Banking*, τόμ. 25, 1993, σ. 79-95.
- HOWARD, M.A., «State tax and Expenditure Limitation. There is No Story», *Public Budget and Finance*, τόμ. 9, 1989, σ. 83-90.
- HSIAO, C., *Analysis of Panel Data*, Cambridge University Press, Cambridge 1986, σ. 41-50.
- IMF, *Government Finance Statistics Yearbooks*.
- JOYCE, P.G. - MULLINS, D.R., «The Changing Fiscal Structure of the State and Local Public Sector. The Impact of Tax and Expenditure Limitations», *Public Administration Review*, τχ. 51, 1991, σ. 240-253.
- JUDGE, G.G., *Introduction to the Theory and Practice of Econometrics*, J. Wiley and sons, Νέα Υόρκη 1982, σ. 489-490.

- KALSETH, J. - RATSO, J., «Political Control of Administrative Spending: The Case of Local Governments in Norway», *Economics and Politics*, τόμ. 10, 1998, σ. 63-83.
- KENNY, L. - TOMA, M., «The Role of Taxes Bases and Collections Costs in the Determination of Income Tax Rates, Seigniorage and Inflation», *Public Choice*, τχ. 92, 1997, σ. 75-90.
- KENYON, D.A. - BENKER, K.M., «Fiscal Discipline Lessons from the State Experience», *National Tax Journal*, τόμ. 37, 1984, σ. 433-446.
- LANE, J.E. - MCKAY, D. - KENNETH, N., «Political Data Handbook OECD Countries», Oxford University Press, Οξφόρδη 1997.
- MANKIW, G.N., «The Optimal Collection of Seigniorage. Theory and Evidence», *Journal of Monetary Economics*, τόμ. 20, 1987, σ. 327-341.
- MEADOWS, W.J., *The Response of Local Authorities to Central Government Incitement to Reduce Expenditure*, Public Finance Foundation, Λονδίνο 1987.
- MUSGRAVE, R.A. - MUSGRAVE, P.B., *Public Finance in Theory and Practice*, 5η έκδοση, McGraw-Hill Book Company, 1989.
- OATES, W. - GAMKHAR, S., «Asymmetries in the Response to Increases and Decreases in Intergovernmental Grants: Some Empirical Findings», *National Tax Journal*, τχ. 4, 1996.
- PALEOLOGOU, S.M., «Political Cycle and Fiscal and Monetary Policies», Διδακτορική Διατριβή, University of York, 1999.
- PEREIRA, P.T.C., «A Politico-Economic Approach to Intergovernmental Lump-Sum Grants», *Public Choice*, τχ. 88, 1996, σ. 185-201.
- POTREBA, J.M. - ROTEMBERG, J.J., «Inflation and Taxation with Optimizing Governments», *Journal of Money, Credit and Banking*, τόμ. 22, 1990, σ. 1-18.
- ROGOFF, K. - SIBERT, A., «Macroeconomic Policy Cycles», *Review of Economic Studies*, τχ. 55, 1988, σ. 1-16.
- SHADBEGIAN, R., «Do Tax and Expenditure Limitations Affect the Size and Growth of State Government?», *Contemporary Economic Policy*, τόμ. 14, 1996, σ. 22-35.
- SHADBEGIAN, R.J., «Do Tax and Expenditure Limitations Affect Local Government Budget? Evidence from Panel Data», *Public Finance Review*, τόμ. 26, 1998, σ. 18-136.
- SMITH, P.C. - LEVAGGI, R., «The Ratchet Effect in Local Public Expenditure», κείμενο εργασίας, University of York, York 1997.
- STINE, W.F., «Is local Government Revenue Response to Federal Aid Symmetrical? Evidence from Pennsylvania County Governments in an Era of Retrenchment», *National Tax Journal*, τχ. 47, 1994, σ. 799-816.
- TAYLOR, W.E., «Small Sample Considerations in Estimation from Panel Data», *Journal of Econometrics*, τόμ. 13, 1980, σ. 203-223.

- TREHAN, B. - WALSH, C.E., «Seigniorage and Tax Smoothing in the United States 1914-1986», *Journal of Monetary Economics*, τόμ. 25, 1990, σ. 97-112.
- WOLDENDORP, J. - KEMAN, H. - BUDGE, I., «Political data 1945-1990. Party Governments in 20 Democracies», *European Journal of Political Research*, τόμ. 24, 1993, σ. 1-120.

ΤΟ ΑΙΤΗΜΑ ΤΗΣ ΑΥΤΟΝΟΜΙΑΣ ΣΤΟ ΝΕΟΤΕΡΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ: ΙΣΤΟΡΙΚΕΣ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΣΜΙΚΕΣ ΔΙΑΣΤΑΣΕΙΣ

Η διαμόρφωση του θεσμού του σύγχρονου ευρωπαϊκού πανεπιστημίου αποτελεί συνέπεια μιας μακράς ιστορικής πορείας, οι καταβολές της οποίας εντοπίζονται στον ευρωπαϊκό Μεσαίωνα και τις αρχές των Νεότερων Χρόνων. Τα πνευματικά κινήματα της Αναγέννησης και της θρησκευτικής Μεταρρύθμισης άσκησαν πολύπλευρες επιδράσεις στα ανώτατα εκπαιδευτικά ιδρύματα της εποχής, τα οποία εισήλθαν σε μία φάση παρακμής στα τέλη του 17ου αιώνα. Η αυξανόμενη εξάρτηση των πανεπιστημίων από τη βούληση της πολιτικής εξουσίας κορυφώθηκε στα τέλη του Ancien Régime: η φθίνουσα πορεία της οργανωτικής αυτοτέλειας των ανώτατων ιδρυμάτων ανекόπη στις αρχές του 19ου αιώνα, με το μεταρρυθμιστικό όραμα του W. von Humboldt. Ακολούθησε μια περίοδος σχετικής ανάκαμψης, η οποία προετοίμασε το έδαφος μεταγενέστερων εξελίξεων: της σύνδεσης επιστήμης και έρευνας, της μετάβασης σε πανεπιστήμια-μαζών (και υποχώρησης του ελιτισμού του 19ου αιώνα), της κοινωνικής καταξίωσης του πανεπιστημιακού θεσμού. Προϋπόθεση επιτέλεσης του έργου των πανεπιστημίων στη σύγχρονη παγκοσμιότητα αποτελεί η διατήρηση της οργανωτικής και διοικητικής αυτονομίας τους, την οποία απειλεί να καταλύσει η διαφαινόμενη διαπλοκή των ιδρυμάτων προς μη αμιγώς επιστημονικά ενδιαφέροντα.

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το πανεπιστήμιο συνιστά τον μοναδικό ευρωπαϊκό θεσμό που κατόρθωσε, σχεδόν καθ' όλη τη διάρκεια της τελευταίας χιλιετίας, να διατηρήσει τα θεμελιώδη οργανωτικά και ρυθμιστικά του πρότυπα, τον πρωταρχικό, κοινωνικό ρόλο και τις αντίστοιχες λειτουρ-

* Λέκτορας στο τμήμα Μεθοδολογίας, Ιστορίας και Θεωρίας της Επιστήμης του Πανεπιστημίου Αθηνών.

γίες του με αξιοθαύμαστη επιτυχία. Ο θεσμός αυτός ανέπτυξε μια αξιολογή εγγενή δυναμική με ισχυρή διαχρονική συνέχεια, παρά τις επιμέρους καιρίες τομές στην ιστορική του πορεία: συνέβαλε, επιπλέον, στην καλλιέργεια, μετάδοση και προαγωγή της γνώσης ανά τον κόσμο. Κυρίως όμως, καθοριστική ήταν η συμβολή αυτού του θεσμού στη διαμόρφωση μιας πνευματικής παράδοσης κοινής και προσιτής σε όλους τους ευρωπαϊκούς λαούς, στο πλαίσιο του ευρύτερου ευρωπαϊκού πολιτισμού.

Αξίζει να υπογραμμιστεί ο ρόλος του πανεπιστημιακού θεσμού στη δημιουργία όχι μόνο μιας λόγιας ακαδημαϊκής ελίτ, αλλά επιπλέον, και ενός συνόλου ανθρώπων με σοβαρή επαγγελματική εξειδίκευση: το ήθος αυτής της κοινότητας ατόμων αντλείται από ενιαίες παραδόσεις, αξίες και αρχές που υπερβαίνουν επιμέρους διαφορές (τοπικές, εθνοτικές, πολιτισμικές) και θέτουν τις προϋποθέσεις μιας *κριτικής θεώρησης των προβλημάτων της σύγχρονης παγκοσμιότητας*.

2. ΡΟΛΟΣ ΚΑΙ ΣΗΜΑΣΙΑ ΤΩΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΩΝ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΝΕΩΤΕΡΙΚΟΤΗΤΑ (16ος-18ος ΑΙΩΝΑΣ)

α. Μορφή και αποστολή των ανώτατων πνευματικών ιδρυμάτων στους νεότερους χρόνους

Η είσοδος στον 16ο αιώνα συνοδεύεται από μια πολλαπλότητα μεταβολών και ανακατατάξεων στο χώρο της ανώτατης εκπαίδευσης. Οι σχέσεις μεταξύ διδασκόντων και φοιτητών στην πανεπιστημιακή δομή των μεσαιωνικών σπουδών¹ αποκάλυπταν τη δυσχέρεια

1. Για τη μεσαιωνική οργάνωση και λειτουργία των πανεπιστημίων, βλ. διεξοδικά, A.B. Cobban, *The Medieval Universities: their Development and Organization*, Methuen, Λονδίνο 1975· του ίδιου, *The Medieval English Universities. Oxford and Cambridge to c. 1500*, Univ. of California Press, Berkeley 1988. J. Verger, *Les universités au Moyen Age*, PUF, Παρίσι 1973· του ίδιου, *Les universités françaises au Moyen Age*, E.J. Brill, Leiden 1995. J. Fried (επιμ.), *Schulen und Studium im sozialen Wandel des hohen und späten Mittelalters*, J. Thorbecke, Sigmaringen 1986. H. Rashdall, *The Universities of Europe in Middle Ages*, 3 τόμοι, Oxford Univ. Press, Οξφόρδη 1936. H. Denifle, *Die Entstehung der Universitäten des Mittelalters bis 1400*, Βερολίνο 1956. H. Grundmann, *Von Ursprung der Universität im Mittelalter*, Wiss. Buchgesellschaft, Darmstadt 1976. Jacques Paquet (επιμ.), *The Universities in the Late Middle Ages*, Univ. catholique/Institut d'études médiévales, Louvain 1978. M.J.

με την οποία οι γνώμες ορισμένων φημισμένων δασκάλων, οι *autoritates*, σχετιζόνταν προς την προαγωγή των διαδικασιών ελεύθερης μάθησης. Η προγενέστερη σχέση μεταξύ των μελών της πανεπιστημιακής κοινότητας στη βάση ενός *studium generale*² αντικαταστάθηκε προοδευτικά από το ακαδημαϊκό ιδεώδες της κοινής αναζήτησης της γνώσης: στη θέση της περίφημης μεσαιωνικής ενότητας διδασκόντων και διδασκομένων, της *universitas magistrorum et scholarium*, εμφανίζονται αυτόνομοι κύκλοι ακαδημαϊκής ενασχόλησης με κριτήριο τη συλλογική γνωστική επιδίωξη στην κατεύθυνση των *studia humanitatis*³ (των ανθρωπιστικών σπουδών), ικα-

Hoenen - J.H. Schneider - G. Wieland, *Philosophy and Learning. Universities in the Middle Ages*, Brill, Leiden 1995. H. Wieruszowski, *The Medieval University*, Princeton, N.J. 1966. Για το μεσαιωνικό παιδευτικό ιδεώδες, βλ. A. Pilz, *Die gelehrte Welt des Mittelalters*, Köln/Wien 1982. J. Koch, *Artes liberales. Von der antiken Bildung zur Wissenschaft des Mittelalters*, Leiden/Köln 1976. B. Schwenk, *Geschichte der Bildung und Erziehung von der Antike bis zum Mittelalter*, Deutscher Studienverlag, Weinheim 1996. D. Poirion (επιμ.), *Milieux universitaires et mentalité urbaine au Moyen Age*, Univ. de Paris-Sorbonne, Παρίσι 1987. A. Maieru, *University Training in Medieval Europe*, Leiden 1994. Η πλέον έγκριτη και ολοκληρωμένη επισκόπηση της ιστορικής πορείας του πανεπιστημιακού θεσμού θεωρείται ασφαλώς το εξάτομο έργο G.P. Brizzi - J. Verger, *Le università dell'Europa*, 6 τόμοι, A. Pizzi, Cinisello-Balsamo 1990-1995. Για τις καταβολές του θεσμού, βλ. S. Ferruolo, *The Origins of the University. The Schools of Paris and their Critics, 1100-1215*, Stanford University Press, Stanford 1985.

2. Ως *studium generale* ορίζεται ένας θεσμός ανώτατης εκπαίδευσης που θεμελιώνεται ή επικυρώνεται για το νομικό status του, από μια οικουμενική ρυθμιστική αρχή του μεσαιωνικού κόσμου, όπως ο πάπας ή και ο αυτοκράτορας: τα μέλη του θεσμού αυτού απολάμβαναν ενός αριθμού δικαιωμάτων, η εφαρμογή των οποίων υπήρξε καθολική και υπερέβαινε όλες τις τοπικές διαιρέσεις της εποχής (πόλεις, επισκοπές, ηγεμονίες, κράτη). Βλ. ενδεικτικά, J. Verger, «Patterns», στο H. de Ridder-Symoens (επιμ.), *A History of the University in Europe*, τόμ. I, Cambridge Univ. Press, Cambridge 1992, σ. 35-67, ιδίως σ. 35-37. Επίσης, M. Michèle Mulchahey, «The dominican studium system and the Universities of Europe in the XIIIth century», στον τόμο *Manuels, programmes de cours et techniques d'enseignement dans les universités médiévales*, Publications de l'Institut d'études médiévales, Louvain-la-neuve 1994, σ. 277-324, καθώς και τις μελέτες του συλλογικού τόμου, J. van Engen (επιμ.), *Learning Institutionalized. Teaching in the Medieval University*, Univ. of Notre Dame Press, Notre Dame 2000.

3. Για τη θέση των πανεπιστημίων κατά την Αναγέννηση και την εποχή του ουμανισμού, βλ. αναλυτικά, S. Stelling-Michaud, «La storia delle università nel medioevo e nel Rinascimento: stato degli studi e prospettive di ricerca», στον τόμο G. Arnaldi (επιμ.), *Le origini dell'Università*, Bologna 1974, σ. 153-217. P.F. Grendler, *Schooling in Renaissance Italy. Literacy and Learning, 1300-1600*, John Hopkins Univ.

ών να συμβάλουν στη διαμόρφωση όχι μόνον γνωστικών, αλλά και ηθικοπρακτικών προτύπων.

Κατά τον 17ο και 18ο αιώνα, εποχή που το νεότερο πανεπιστήμιο απώλεσε σταδιακά την αρχική του δυναμική και τις παραδοσιακές πηγές του έμπνευσης και ανανέωσης, αυτό το υπόδειγμα ακαδημαϊκής συλλογικότητας επέζησε και διατηρήθηκε στη νέα πραγματικότητα των φιλολογικών και επιστημονικών ακαδημιών,⁴ τα μέλη των οποίων (ειδήμονες –virtuosi και ειδικευόμενοι–dilettanti) διακρίνονταν από μια εμφανή δημιουργική πρόσληψη και αφομοίωση νέων ανερχόμενων γνωστικών κλάδων. Στο πλαίσιο του πανεπιστημιακού θεσμού, το αίτημα της καθολικής ακαδημαϊκής γνώσης θα γνωρίσει νέα άνθηση στο οργανωτικό και παιδαγωγικό ιδεώδες που θα καλλιεργηθεί από τον W. von Humboldt (1767-1835) στα τέλη του 18ου αιώνα.⁵

Η άνοδος και εδραίωση των Ακαδημιών συνδέεται με ό,τι αποκαλείται «αλλαγή ακαδημαϊκού παραδείγματος», στο πλαίσιο της υιοθέτησης ιστορικοφιλολογικών μεθόδων ως μέσου προαγωγής των επιστημών. Το παράδειγμα αυτό δεν αποτέλεσε εντούτοις χαρακτηριστικό γνώρισμα των αρχών των Νεοτέρων Χρόνων: η φιλολογική ενασχόληση παραχώρησε τη θέση της στις θετικές επιστή-

Press, Βαλτιμόρη 1989. J. Davies, *Florence and its University during the Early Renaissance*, E.J. Brill, Leiden 1998. L. Matines, *Lawyers and Statecraft in Renaissance Florence*, Princeton Univ. Press, Princeton, N.J. 1968. G. Brucker, *The civic world of early renaissance Florence*, Princeton 1977. E. Garin, *L'éducation de l'homme moderne. La pédagogie de la Renaissance (1400-1600)*, Fayard, Παρίσι 1968. M.B. Becker, *Civility and Society in Western Europe, 1300-1600*, Indiana Univ. Press, Bloomington 1988.

4. Για τα διάφορα είδη ακαδημιών και αντίστοιχων λογίων ενώσεων, βλ. διεξοδική διαπραγμάτευση στις ακόλουθες μελέτες: B. Faij, «Learned Societies in Europe and America in the Eighteenth Century», *American Historical Review*, τόμ. 37 (1931-32), σ. 255-266. F. Hartmann - R. Vierhaus (επιμ.), *Der Akademiegedanke im 17 und 18 Jahrhundert*, Bremen/Wolfenbüttel 1977. K. Müller, «Zur Entstehung und Wirkung der wissenschaftlichen Akademien und Gelehrtenvereinigungen des 17. Jahrhunderts», στον τόμο H. Rössler - G. Franz (επιμ.), *Universität und Gelehrtenstand 1400-1800*, Limburg 1970, σ. 127-144. D. Roche, *Le siècle des Lumières en province. Académies et académiciens provinciaux 1680-1789*, 2 τόμοι, Παρίσι-Χάγη 1978. F.A. Yates, «The Italian Academies», στο έργο του ίδιου, *Renaissance and Reform: the Italian Contribution*, Λονδίνο 1983, σ. 6-29.

5. Για τη συμβολή του Humboldt, βλ. ενδεικτικά, C. Menze, *Die Bildungsreform Wilhelm von Humboldts*, Αννόβερο 1975. L. Boehm, «W. von Humboldt and the University: Idea and implementation», *C.R.E. Information*, τόμ. 62 (1983), σ. 89-105.

μες (ακρογωνιαίος λίθος των οποίων υπήρξαν τα μαθηματικά κατά τον 17ο αιώνα) αρκετά μεταγενέστερα, ενώ μόλις τον 18ο αιώνα συνετελέσθη η κρίσιμη στροφή προς την πραγματολογική επιστήμη με χρήση πειραματικών μεθόδων.

Καθίσταται συνεπώς προφανές ότι καθέννας από τους τρεις διαδοχικούς αιώνες που συνθέτουν την ευρωπαϊκή νεωτερικότητα (16ος-18ος αιώνας) δημιούργησε τη δική του δεσπόζουσα επιστημονική ενασχόληση. Ο 16ος αιώνας υπήρξε περίοδος κυριαρχίας των *φιλολογικών-ιστορικών* σπουδών, με ταυτόχρονη αναθεώρηση των παραδοσιακών θεολογικών θεμελίων: το ρεύμα του ανθρωπισμού διαπέρασε πλήρως τα πανεπιστημιακά ιδρύματα της εποχής, μετατράπηκε όμως σταδιακά σε εξάρτημα των κοινωνικοπολιτικών δομών, με συνέπεια την οριστική απώλεια της συνολικής του αξιοπιστίας. Στις αρχές του 17ου αιώνα, η αδυναμία επιβίωσης των ανθρωπιστικών αντιλήψεων υπήρξε εμφανής, νέα όμως άνθηση των επιστημών (ιδίως στην περιοχή των μαθηματικών) ήρθε να καλύψει το διαφαινόμενο γνωστικό κενό. Η ραγδαία ανάπτυξη των μαθηματικών έλαβε χώρα εντός και εκτός των πανεπιστημίων, πολλά εκ των οποίων φαίνεται ότι διέκειντο εχθρικά προς τη δημιουργούμενη νέα γνώση: είναι γεγονός ότι η μεγάλη αυτή ανάπτυξη των επιστημών κατά τον 17ο αιώνα υπερέβη σε αρκετό βαθμό το πανεπιστημιακό πλαίσιο, όχι όμως στην ίδια έκταση σε ολόκληρη την Ευρώπη. Τα πανεπιστήμια ορθά διέβλεπαν στη ραγδαία ανάπτυξη της επιστήμης ένα δυνητικό κίνδυνο: η αλματώδης πρόοδος των επιστημών συνιστούσε ενδεχόμενη απειλή για την υπάρχουσα διάρθρωση και ιεράρχηση των υφιστάμενων επιστημονικών κλάδων, στο βαθμό που οι πρωτοποριακές εργασίες των μαθηματικών και φιλοσόφων (όπως του Descartes, του Fermat, του Viète, του Huygens, συμπεριλαμβανομένου του Γαλιλαίου) υπερέβαιναν την υπό στενή έννοια υφιστάμενη οριοθέτηση των διαφόρων γνωστικών πεδίων, με αποτέλεσμα την ανατροπή της ήδη θεσμοποιημένης γνωστικής διαδικασίας και πρακτικής.⁶

6. Για το ζήτημα της επίδρασης της επιστημονικής επανάστασης του 17ου αιώνα στους ακαδημαϊκούς θεσμούς της εποχής, βλ. σχετικά N. Hammerstein, «The Modern World. Sciences, Medicine and Universities», *History of Universities*, τόμ. 8 (1989), σ. 151-178. B.J. Shapiro, «The Universities and Science in seventeenth Century England», *Journal of British Studies*, τόμ. 10 (1971), σ. 47-82. J. Cascoigne, «The Universities and the Scientific Revolution», *History of Science*, τόμ. 23 (1985), σ. 391-434· του ίδιου, «A reappraisal of the role of the universities in the Scientific

Η στροφή προς την προτεραιότητα και την υπεροχή πειραματικών μεθόδων θεωρείται βασικό γνώρισμα της επιστήμης του 18ου αιώνα: χάρη στο έργο του Boyle (1627-1691), του Ισαάκ Νεύτωνα (1642-1727) και του Boerhaave (1668-1738), η πειραματική μέθοδος αναγορεύθηκε σε μόνιμη επιχειρησιακή βάση κάθε επιστημονικού έργου. Η αξιοθαύμαστη ανάπτυξη της πειραματικής επιστήμης του 18ου αιώνα και η συνακόλουθη διαμόρφωση εφηρμοσμένων επιστημών θεωρούνται κύριες αιτίες ίδρυσης, εκτός των πανεπιστημιακών ιδρυμάτων, εξειδικευμένων σχολών με σκοπό την καλλιέργεια και προαγωγή της πραγματολογικής επιστημονικής δραστηριότητας. Αυτή η θεμελιώδης μεταβολή του κυρίαρχου επιστημονικού παραδείγματος είχε σοβαρές θεσμικές προεκτάσεις στον ευρύτερο χώρο καλλιέργειας της επιστήμης: καταρχήν, επέφερε τη βραδεία, αλλά αμετάκλητη, εξασθένηση της τυπικά μεσαιωνικής επιρροής της εκκλησίας σε πανεπιστημιακά ιδρύματα. Κυρίως όμως, το μεσαιωνικό ιδεώδες της ενοείδίας και καθολικότητας της γνώσης (*universitas*) στο πλαίσιο μιας ευρείας μόρφωσης που προσέφερε το μεσαιωνικό θεσμικό πρότυπο (*studium generale*), διέφερε αισθητά από τις αρχές και επιδιώξεις των εξειδικευμένων ανώτατων σχολών (*Hautes Écoles*) του 18ου αιώνα. Το παιδευτικό ιδεώδες της *universitas* υπήρξε μια ενοποιητική δυνατότητα όλων των γνωστικών επιδιώξεων κατά τον ύστερο Μεσαίωνα: στόχευε στην καθολική ρύθμιση του βίου κάθε μέλους της πανεπιστημιακής κοινότητας και κάλυπτε όλο το φάσμα της ανθρώπινης γνώσης, τυπικής και εφαρμοσμένης,⁷ σε αντίθεση προς την περιοριστική και αυστηρά εξειδικευμένη οπτική των *Hautes Écoles* την εποχή του Διαφωτισμού. Αυτή η ουσιαστική αλλαγή προσανατολισμού και στόχων είχε ως αποτέλεσμα την αναθεώρηση της πανεπιστημιακής ιδέας, και μπορεί να διασαφήσει επαρκώς τη μακρόχρονη ιστορική εξέλιξη του μεσαιωνικού πανεπιστημίου προς τα μεταγενέστερα πανεπιστημιακά ιδρύματα του 19ου αιώνα.

Revolution», στον τόμο D.C. Lindberg - R.S. Westman (επιμ.), *Reappraisals of the Scientific Revolution*, Cambridge Univ. Press, Cambridge 1990, σ. 207-60, ιδίως σ. 245 κ.ε. Του ίδιου, *Science, Politics and Universities in Europe, 1600-1800*, Ashgate, Aldershot 1998. Για τη σχέση του μεσαιωνικού πανεπιστημίου προς τη μεσαιωνική επιστήμη, βλ. P. Kibre - N.G. Siraisi, «The Institutional Setting: The Universities», στον τόμο R.C. Lindberg (επιμ.), *Science in the Middle Ages*, Univ. of Chicago Press, Σικάγο-Λονδίνο 1978, σ. 120-44.

7. Βλ. αναλυτικά, J. Verger, «Patterns», ό.π., σ. 37-41.

Αυτό που πρέπει να υπογραμμιστεί, εντούτοις, είναι η διαχρονική βιωσιμότητα και δομική σταθερότητα του πανεπιστημιακού θεσμού. Το πανεπιστήμιο αποδείχτηκε ικανό να αφομοιώσει τις συντελούμενες μεταβολές μορφής και λειτουργίας του που απαιτούσε η εμφάνιση νέων συνθηκών επιστημονικής δραστηριότητας και νέων κοινωνικών αναγκών για επαγγελματική ειδίκευση, διατηρώντας αναλλοίωτη την επίγνωση για την παιδευτική αποστολή του και την ιδιαίτερη ταυτότητά του ως θεσμού δημιουργίας και μετάδοσης ακαδημαϊκής γνώσης. Και τούτο διότι τα πανεπιστήμια, παρά τις εμφανείς επιμέρους διαφορές τους, αναγνώριζαν μια κοινή θεσμική δομή, που εντάσσονταν στην ίδια πνευματική και πολιτισμική παράδοση, ενώ δεν έπαυαν να προσφέρουν ένα ευρύ φάσμα υπηρεσιών προς την κοινωνία. Η διάκριση πανεπιστημίων και άλλων ομοταγών θεσμών (Ακαδημίες, επαγγελματικές ανώτατες σχολές) διαφορετικού οργανωτικού επιπέδου δεν παύει να καθιστά δυνατή τη διαπίστωση παρόμοιων δομών, ή τουλάχιστον κοινών στόχων και επιδιώξεων, παρά τις επιμέρους διαφοροποιήσεις λειτουργιών και μεθόδων. Με βάση τις παραπάνω επισημάνσεις, είναι δυνατή η ταξινόμηση των πανεπιστημίων στους νεότερους χρόνους σε συνάρτηση προς την επιτελούμενη από αυτά πρωτεύουσα κοινωνική λειτουργία. Οι κυριότερες λειτουργίες αυτού του είδους είναι οι ακόλουθες:

α) Η παροχή βαθύτερης μόρφωσης και παιδείας ανθρωπιστικού τύπου ως εφόδιο για την πορεία του βίου: η λειτουργία αυτή υπήρξε η πλέον σημαντική σε πανεπιστήμια ανθρωπιστικής κατεύθυνσης.

β) Η παροχή γενικής εκπαίδευσης, μη κατ' ανάγκη ταυτόσημης προς την ευρύτητα γνώσεων και μάθησης.

γ) Η κατάρτιση υποψηφίων για την άσκηση ενός επαγγέλματος ή, αντιθέτως, η προαγωγή θετικής επιστημονικής γνώσης: η λειτουργία αυτή επέφερε το σχηματισμό εξειδικευμένων γνωστικών κλάδων.

δ) Η διαμόρφωση μιας προνομιακής ομάδας ειδημόνων, ικανών να στελεχώσουν κείριες διοικητικές θέσεις: πρόκειται για τη δημιουργία μιας πεπαιδευμένης κοινωνικοπολιτικής ελίτ, ικανής να ανταποκριθεί στις αυξανόμενες απαιτήσεις περί της προτεραιότητας της κοινωνικής ωφελιμότητας της γνώσης.

ε) Η κολεγιακή λειτουργία ως υπαγόρευση, εντός μιας κοινότητας μάθησης, προτύπων και κανόνων συγκεκριμένων τρόπων

ζωής: τούτο θεωρείται επίτευγμα του βρετανικού κολεγιακού τύπου πανεπιστημίου.

β. Σχέσεις των πανεπιστημιακών ιδρυμάτων προς κοσμικές και θρησκευτικές δομές εξουσίας κατά τον 16ο και 17ο αιώνα

Καθίσταται πλέον εμφανές ότι κάθε τυπολογία και απαρίθμηση των θεσμών των πανεπιστημιακών ιδρυμάτων στους νεότερους χρόνους παρουσιάζει αυξημένη συνθετότητα σε σχέση προς την επικρατούσα ομοιομορφία της μεσαιωνικής καθολικότητας: το ιδεώδες της *universitas* υποχώρησε σταδιακά, με συνέπεια την εμφάνιση μιας νέας πολλαπλότητας τοπικών και εθνικών ιδιαιτεροτήτων. Απαραίτητο στοιχείο για την αναγνώριση ενός ανώτατου πνευματικού ιδρύματος ως πανεπιστημίου εξακολουθούσε να παραμένει ο προσδιορισμός του ως έγκριτου και επίσημου θεσμικού οργάνου, θεμελιωμένου ή εποπτευομένου από μια υπέρτερη αρχή, θρησκευτική ή πολιτική. Το φάσμα εντούτοις αυτών των αρχών διευρύνθηκε αισθητά, καθώς πέραν του πάπα και του Αυτοκράτορα (της Αγίας Ρωμαϊκής Αυτοκρατορίας, *Sacrum Imperium*) αμοδιότητα κύρωσης πανεπιστημίων απέκτησε ένα σύνολο τοπικών παραγόντων: βασιλείς νεοσύστατων εθνικών κρατών, κοσμικοί ηγεμόνες, αυτόνομες πόλεις και θρησκευτικές κοινότητες συνδέθηκαν με στόχο την ίδρυση νέων πανεπιστημίων μέσω αποφάσεων τοπικού, μη οικουμενικού χαρακτήρα. Το δικαίωμα απονομής πανεπιστημιακών τίτλων και αναγνωρισμένων διπλωμάτων δεν έπαψε ασφαλώς να χαρακτηρίζει τα πανεπιστημιακά ιδρύματα, η ευρύτερη αποδοχή εντούτοις αυτών των τίτλων σταδιακά εξέλειπε. Η νεότερη εποχή διακρίνεται από το φαινόμενο σύστασης γύρω από τα υπό στενή έννοια πανεπιστήμια, ενός αυξανόμενου αριθμού ιδρυμάτων που, χωρίς να διαθέτουν το δικαίωμα απονομής τίτλων, ήταν σε θέση να διασφαλίσουν την παροχή μιας, έστω και εν μέρει, ανώτερης εκπαίδευσης.

Το ευρύτερο ρεύμα της θρησκευτικής Μεταρρύθμισης του 16ου αιώνα άσκησε, όπως και το κίνημα του ανθρωπισμού προγενέστερα, αξιοσημείωτη επίδραση στα πανεπιστήμια της εποχής.⁸ Σύντο-

8. Οι επιδράσεις της Μεταρρύθμισης, στους ακαδημαϊκούς θεσμούς εν γένει, υπήρξε πολύπλευρη· βλ. διεξοδικά, L. Grane (επιμ.), *University and Reformation*, Leiden 1981. O.J. de Jong, States, «Churches and Universities during the Reformation», *C.R.E.-Information*, τόμ. 72 (1985), σ. 47-60. N. Hammerstein, «Universitäten und

μα κατέστη αντιληπτό ότι τα πανεπιστήμια μπορούσαν να τεθούν στην υπηρεσία της εδραίωσης νέων θρησκευτικών πεποιθήσεων: για το λόγο αυτό, οι επιμέρους κοσμικές εξουσίες επιχειρούσαν να ενθαρρύνουν την ανάπτυξη του πανεπιστημιακού θεσμού ως οργάνου και εργαλείου θρησκευτικής ερμηνευτικής, με συνέπεια την ταχύτατη εξάπλωση των πανεπιστημιακών ιδρυμάτων ανά την Ευρώπη. Με την πάροδο του χρόνου όμως, άρχισε να διαφαίνεται η έστω και περιορισμένη αποδέσμευση των πανεπιστημίων από επιδράσεις της Αναγέννησης και της Μεταρρύθμισης: η διατύπωση αρχών με άξονα τη σύνθεση σοφίας και ευσέβειας (*sapiens et eloquens pietas*) αποτέλεσε τον πυρήνα μιας διαδικασίας βαθμιαίας σύγκλισης και συγκερασμού των δύο κυρίων πνευματικών τάσεων της εποχής, της θρησκευτικής Μεταρρύθμισης και της Αναγέννησης γραμμάτων και τεχνών. Σκοπός των κοσμικών ηγεμόνων παρέμεινε η δυνατότητα κατάρτισης πεπαιδευμένων δημόσιων λειτουργών, αξιωματούχων, αλλά και κληρικών ικανών να αναλάβουν και να διεκπεραιώσουν τις πολιτειακές και εκκλησιαστικές υποθέσεις. Η πραγματικότητα των θρησκευτικών συγκρούσεων και πολεμικών αναμετρήσεων των αρχών του 17ου αιώνα δεν αλλοίωσε την παραπάνω εικόνα.⁹ Οι αντιμαχόμενες θρησκευτικές ομολογίες ταχύτατα αντελήφθησαν τη σημασία των χώρων καλλιέργειας και μετάδοσης της γνώσης: οι μαθησιακές διαδικασίες μπορούσαν να αποβούν ευεργετικές προς την κατεύθυνση πληρέστερης θρησκευτικής αγωγής και διαπαιδαγώγησης. Η νέα σημασία την οποία απέδωσε στα πανεπιστήμια η παγιομένη θεολογικοπολιτική κατάσταση, απέληγε τελικώς σε σύντονες απόπειρες άσκησης μεγαλύτερης επιρροής επ' αυτών, τόσο εκ μέ-

Reformation», *Historische Zeitschrift*, τόμ. 258 (1994), σ. 339-357. A. Seifert, «Studienordnung und Studienfreiheit zwischen Reformation und katholischer Reform», στον τόμο R. Bäumer (επιμ.), *Reformatio Ecclesiae*, Paderborn/München/Wien 1980, σ. 661-677. J. Morgan, *Godly Learning. Puritan Attitudes Towards Reason, Learning and Education*, Cambridge Univ. Press, Cambridge 1988. Εξαιρετική (για το ζήτημα αυτό) είναι η μελέτη της H. Robinson-Hammerstein, *European Universities in the Age of Reformation and Counter-Reformation*, Four Courts Press, 1998.

9. Αντιθέτως, ακόμη και αυτή η διεξαγωγή παρόμοιων πολεμικών επιχειρήσεων απαιτούσε μια αναγκαία ιδεολογική πλαισίωση, ικανή να της προσδώσει νομιμοποίηση και αποδοχή· Βλ. σχετικά, Heinz Duchhardt, «La guerre et le droit des gens dans l'Europe du XVIIe au XVIIIe siècle», στον τόμο Ph. Contamine (επιμ.), *Guerre et concurrence entre les États européens du XIVe au XVIIIe siècle*, Fondation Européenne de la Science/PUF, Παρίσι 1998, σ. 339-364.

ρους της κοσμικής όσο και της θρησκευτικής εξουσίας.

Παρ' όλα αυτά, ο έλεγχος που ασκούσε το πρώιμο νεότερο κράτος επί των πανεπιστημιακών ιδρυμάτων ήταν σχετικός, περιορισμένος και ημιτελής.¹⁰ Η δυνατότητα των πανεπιστημίων να παρεκκλίνουν από τις επιβαλλόμενες σε αυτά ρυθμιστικές διατάξεις τελούσε σε αντίστροφη σχέση προς την παγίωση και ισχυροποίηση κρατικών συγκεντρωτικών δομών εξουσίας. Μπορεί ως εκ τούτου να υποστηριχτεί ότι, από πρακτική άποψη, τα πανεπιστήμια απέλαβαν μεγαλύτερου βαθμού ελευθερίας απ' ό,τι κατά τον 19ο αιώνα: παρά το γεγονός μάλιστα ότι οι εκάστοτε αξιώσεις της εξουσίας συγκρούονταν, σε μεγαλύτερο ή μικρότερο βαθμό, προς κεκτημένα και άλλες παραδοσιακές ελευθερίες, προνόμια και ιδιαίτερες χορηγίες προς τα πανεπιστήμια, στις περισσότερες περιπτώσεις μπορούσε να επέλθει ένα είδος *αμοιβαίως αποδεκτού συμβιβασμού*.¹¹ Για το αναδυόμενο εθνικό κράτος των νεότερων χρόνων, όπως ακριβώς για τη Ρωμαιοκαθολική Εκκλησία και τις διάφορες θρησκευτικοδογματικές ομολογίες, καθίστατο προφανές ότι η μονομερής αμφισβήτηση και απαξίωση παραδοσιακών μεσαιωνικών προνομίων των πανεπιστημίων δεν ήταν εύκολη υπόθεση.

10. Βλ. περαιτέρω, R. Stichweh, *Der frühmoderne Staat und die europäische Universität. Zur Interaktion von Politik und Erziehungssystem im Prozess ihrer Ausdifferenzierung (16-18. Jahrhundert)*, Suhrkamp, Φραγκφούρτη 1991. N. Hammerstein, «Relations with Authority», στον τόμο H. de Ridder-Symoens (επιμ.), *A History of the University in Europe*, τόμ. II, Universities in Early Modern Europe (1500-1800), Cambridge Univers. Press, Cambridge 1996, σ. 113-153.

11. Βλ. ενδεικτικά, J.M. Kittelson - P.J. Transue (επιμ.), *Rebirth, Reform and Resilience; Universities in Transition, 1300-1700*, Columbus, Ohio 1984. Κατά τον 16ο αιώνα, είναι έκδηλη η διείσδυση της δυτικής εκκλησίας σε διδακτικούς χώρους: κατά τη σύνοδο του Τριδέντου, η ανάγκη υπαγωγής των ακαδημαϊκών θεσμών σε εκκλησιαστική δικαιοδοσία διαφαίνεται στην παπική εγκύκλιο *professio fidei* (1564) με την οποία η φοίτηση συνδεόταν άμεσα με την αποδοχή του ορθού δόγματος. Οι διδακτικές δραστηριότητες του τάγματος των Ιησουιτών με άξονα την *congregatio fidei* δεν έρχονταν σε σύγκρουση προς κοσμικά ενδιαφέροντα: αντιθέτως, η δράση αυτού του τάγματος αποτελούσε αναγκαίο συμπλήρωμα των προσπαθειών των ηγεμόνων προς συγκεντρωτική άσκηση της εξουσίας. Η απαίτηση των Ιησουιτών για διαρκή επιρροή στη δημόσια ζωή θα δημιουργήσει προ-στίβες και διενέξεις με την κοσμική εξουσία μεταγενέστερα, στις αρχές του Διαφωτισμού. Οι θεολογικές σχολές συνιστούσαν, ωστόσο, εστίες συντηρητισμού και αυταρχικών μεθοδεύσεων, παρά τις επιμέρους διαφοροποιήσεις. Βλ. ενδεικτικά, J.M. Grès-Gayer, *Théologie et pouvoir en Sorbonne. Faculté de théologie de Paris et la bulle Unigenitus, 1714-21*, εκδ. Klincksieck, Παρίσι 1991.

Υπό αυτή την έννοια, μια λεπτή, εύθραυστη, αλλά ωστόσο κανονιστικά θεμελιωμένη συνθήκη πανεπιστημιακής ανεξαρτησίας και οργανωτικής αυτοτέλειας μπόρεσε να διατηρηθεί σε όλη την πρώιμη νεωτερικότητα, παρά την κρατική ή εκκλησιαστική εποπτεία.

Η κατάρρευση της μεσαιωνικής οικουμενικότητας και η στροφή προς την αρχή της εδαφικής κυριαρχίας του νεότερου κράτους δεν αποτέλεσε καταρχήν παράγοντα ανασχετικό της ανάπτυξης των πανεπιστημίων. Το έκδηλο ενδιαφέρον των αρχών της εποχής για περισσότερη επιρροή σε διδακτικούς χώρους δεν ανέκοψε πλήρως τις δυνατότητες αυτόνομης ανάπτυξης του ευρωπαϊκού πανεπιστημίου: η χρηματοδότηση των σπουδών θεωρήθηκε ζήτημα ζωτικής σημασίας για την πολιτική κοινότητα, η έστω και περιορισμένη όμως διείσδυση του συγκεντρωτικά διαρθρωμένου κράτους στην ιδιωτική σφαίρα συνιστούσε μια *δυνητική* απειλή για κατοχυρωμένες ακαδημαϊκές ελευθερίες και προνόμια. Η αρχική εντύπωση δυνατότητα πανεπιστημιακής αυτοδιοίκησης, αντανakλώμενη σε μια νομική κατάσταση αυτοπροσδιορισμού των πανεπιστημίων έναντι της κοσμικής και της πνευματικής εξουσίας, υποχώρησε αισθητά, χωρίς ωστόσο να εξαλειφθεί εντελώς. Κατά τον 16ο και 17ο αιώνα, εποχή συνύφανσης θρησκείας και πολιτικής,¹² η άσκηση επιρροής σε πανεπιστημιακά ιδρύματα εναρμονιζόταν πλήρως προς τις απώτερες επιδιώξεις της πολιτικής εξουσίας: το αναπτυσσόμενο απολυταρχικό κράτος απαιτούσε την επίτευξη μεγαλύτερης δομικής σταθερότητας, προσφεύγοντας προς τούτο στη συνδρομή της θρησκείας και του πανεπιστημίου. Συγ-

12. Ακόμη και η διαμόρφωση ενός λόγου απολογητικού της αναγκαιότητας του κράτους (*raison d'État*) έχει, σε ορισμένες περιπτώσεις, θεολογικές καταβολές. Βλ. ενδεικτικά, M.D. Couzinet, «La logique divine dans les six livres de la République de Jean Bodin», στον τόμο Y.Ch. Zarka (επιμ.), *Politique, droit et théologie chez Bodin, Grotius et Hobbes*, εκδ. Kimé, Παρίσι 1997, σ. 47-70. J. Cornette, «Deux soleils en France. L'évènement dans la théorie et la pratique de l'État royal au temps de Pierre de Bérulle et de Gabriel Naudé», στον τόμο S. Berstein - P. Milza (επιμ.), *Axes et méthodes de l'histoire politique*, PUF, Παρίσι 1998, σ. 163-200, ιδίως σ. 179-188. G. Ernst, «La mauvaise raison d'État: Campanella contre Machiavel et les politiques», στον τόμο Y. Ch. Zarka (επιμ.), *Raison et déraison d'État*, PUF, Παρίσι 1994, σ. 121-149. Η ίδια στενή σχέση θρησκείας και πολιτικής εξουσίας διακρίνει και το χώρο της ανατολικής Ευρώπης την ίδια ακριβώς περίοδο· βλ. ενδεικτικά, M. Cazacu, «Prince, État et Église en Valachie et en Moldavie aux XVe-XVIIe siècles», στον τόμο Ch. Delsol - M. Maslowski (επιμ.), *Histoire des idées politiques de l'Europe centrale*, PUF, Παρίσι 1998, σ. 152-170.

κεντρωτικό κράτος, εθνικές εκκλησίες και πανεπιστημιακά ιδρύματα εντάχθηκαν στην υπηρεσία κοινών στόχων: τη βελτίωση της κοινοτικής συμβίωσης και την ομοιογένεια τρόπου ζωής και συμπεριφορικών προτύπων. Η παρουσία της θρησκείας, ιδιαίτερα αισθητή σε χώρες με ισχυρή καθολική παράδοση,¹³ εξασθένησε σταδιακά, εξαρτώμενη ως επί το πλείστον από προσωπικές διασυνδέσεις εκκλησιαστικών ανδρών προς ηγεμόνες και προς αριστοκρατικούς κύκλους: τοπικές εκκλησιαστικές αρχές, είτε προτεσταντικές είτε ρωμαιοκαθολικές, εξακολουθούσαν να προβάλλουν αξιώσεις χειραγώγησης της κοινωνικής ζωής, με απώτερη συνέπεια τη ρήξη και σύγκρουση προς τα ενδιαφέροντα της κοσμικής εξουσίας. Αυτή η διαφαινόμενη ανακατανομή ισχύος μεταξύ κοσμικών και θρησκευτικών πόλων σχετιζόταν, όχι τόσο με στόχους διαπαιδαγώγησης (η εκπαίδευση ως παράμετρος λειτουργίας του «θρησκευτικού κράτους» του 16ου αιώνα¹⁴), όσο προς την επιλογή μέσων, μεθόδων και μηχανισμών επιρροής στο κοινωνικό σώμα.

Με την περαιτέρω εδραίωση και εγκαθίδρυση του νεότερου απολυταρχικού κράτους και συγκεντρωτικών μορφών διακυβέρνησης, κατέστη πλέον ευκρινές ότι η βιωσιμότητα θρησκευτικών επιδράσεων σε πανεπιστημιακά ιδρύματα συνηρτάτο αποκλειστικά α-

13. Ιδιαίτερος στο γαλλικό βασίλειο η καθολική πίστη (ecclesia gallicana) διατηρούσε από το Μεσαίωνα μια περίοπτη θέση, αναγορευόμενη σε κρατική θρησκεία ως συστατικό στοιχείο της βασιλικής ιδεολογίας, συνδεόταν με άρρηκτους δεσμούς προς το θρόνο, ισότιμη και ακόμη υπέρτερη του παπισμού. Εκκλησία και κράτος διέθεταν κοινές επιδιώξεις – την εγκαθίδρυση και εδραίωση ενός ισχυρού, απολυταρχικού μηχανισμού, με συνέπεια την έλλειψη προστριβών για δυνητικές σφαίρες επιρροής (συμπεριλαμβανομένων των πανεπιστημίων). Βλ. αναλυτικά, J. Krynen, «Rex Christianissimus. A medieval theme at the roots of French absolutism», *History and Anthropology* IV, (1989), σ. 79-96. Του ίδιου, «Le Roi Très Chrétien et le rétablissement de la Pragmatique Sanction. Pour une explication idéologique du gallicanisme parlementaire et de la politique religieuse de Louis XI», στον τόμο *Églises et Pouvoirs Politiques*, Angers 1987, σ. 135-139. A. Guerreau, «Organisation et contrôle de l'espace: les rapports de l'Église et de l'État à la fin du Moyen Age», στον τόμο J. Ph. Genêt - B. Vincent (επιμ.), *État et église dans la Genèse de l'État Moderne*, βιβλιοθήκη Casa de Velasquez, Μαδρίτη 1986, σ. 273-278. Κυρίαρχο αίτημα αποτέλεσε η περιφημη αρχή *cuius regio, eius religio*: βλ. σχετικά, N. Lyman-Roelker, *One King, one Faith. The Parliament of Paris and the Religious Reformations of the Sixteenth Century*, Univ. of California Press, Berkeley 1996.

14. Βλ. περαιτέρω, W. Frijhoff, «L'État et l'éducation (XVIe-XVIIe siècle): une perspective globale», στον τόμο *Culture et idéologie dans la genèse de l'État Moderne*, École française de Rome, Ρώμη 1985, σ. 99-116.

πό τους στόχους που έθετε η κοσμική εξουσία. Στον γερμανόφωνο χώρο, τα πανεπιστήμια άρχισαν βαθμιαία να τελούν σε στενή εξάρτηση από τοπικούς και εθνικούς ηγεμόνες, η βούληση και οι προθέσεις των οποίων επηρέαζαν άμεσα τους εκπαιδευτικούς θεσμούς. Το ενδιαφέρον του «ηγεμόνα» κατά τον 17ο αιώνα εκδηλώνονταν, τόσο μέσω χρηματοοικονομικής ενίσχυσης όσο και με την έκδοση νομοθετημάτων και ειδικών διατάξεων, που είχαν σκοπό να οριοθετήσουν την πορεία και τις δραστηριότητες των ανώτατων ιδρυμάτων. Τούτο διαφαίνεται εν μέρει και στη Γαλλία (με την αναβάθμιση των νομικών σπουδών το 1679 μέσω ειδικότερης ρύθμισης), παρά τον περιορισμό της πανεπιστημιακής αυτοτέλειας λόγω της ανάμειξης του τάγματος των Ιησουιτών και του κλήρου σε ζητήματα εκπαίδευσης (χωρίς όμως το τάγμα αυτό να αποκτήσει δικά του ανώτατα ιδρύματα στη γαλλική επικράτεια). Στην Αγγλία, η διαπλοκή στέμματος και εκκλησίας (λιγότερο ανελαστική υπό τον Γουλιέλμο της Οράγγης) δεν επέτρεψε την υιοθέτηση μιας διαφορετικής πολιτικής έναντι των πανεπιστημίων: μέσω βασιλικής πράξης (1662) απαγορεύτηκε η πρόσβαση μη αγγλικανών στην ανώτατη εκπαίδευση της χώρας, με συνέπεια την ίδρυση μη κομφορμιστικών ακαδημιών (που τελούσαν εκτός της κρατικής και εκκλησιαστικής εποπτείας), ή τη μετανάστευση σε άλλες χώρες (οι καθολικοί επέλεξαν πλέον ιδρύματα της ηπειρωτικής Ευρώπης). Τα αγγλικά πανεπιστήμια υποβαθμίστηκαν σε μορφές θεολογικών σεμιναρίων, απομονωμένα από την υπόλοιπη πνευματική ζωή της χώρας. Αντιθέτως, στη Σκωτία, η αυτόνομη ανάπτυξη των ανώτατων ιδρυμάτων διαμόρφωσε μια διαφορετική (σε σχέση με την Αγγλία) κατάσταση. Παρά το γεγονός ότι κατά τον 17ο αιώνα τα σκωτικά πανεπιστήμια υπέφεραν από θρησκευτικές διενέξεις (μεταξύ προεσβυτεριανών και επισκοπικών), τον αμέσως επόμενο αιώνα γνώρισαν αξιόλογη ανάκαμψη, αναβάθμιση επιπέδου και περιεχομένου σπουδών, και εμφανή επίδραση από το ρεύμα του σκωτικού Διαφωτισμού. Το πανεπιστήμιο του Εδιμβούργου διαδέχτηκε το Leiden (της Ολλανδίας) ως τόπος ακαδημαϊκής αναζήτησης, και το ομολογό του της Γλασκώβης απολάμβανε ιδιαίτερης εκτίμησης.

Αρκετά ευνοϊκές υπήρξαν και οι συνθήκες στις Κάτω Χώρες. Στην Ολλανδία, μετά την ανεξαρτησία της (1609), επιτεύχθηκε ελευθερία έκφρασης και συζήτησης. Τα ολλανδικά πανεπιστήμια παρέμειναν ανοικτά σε νέες προκλήσεις, και δεν τέθηκαν κατ' ουσίαν στην εξυπηρέτηση των συμφερόντων της καλβινιστικής εκ-

κλησίας (παρά τους δεσμούς τους με εκπροσώπους της τελευταίας), αλλά στην προαγωγή κοσμικών κυρίως ενδιαφερόντων.

Διαφορετικές εξελίξεις διαδραματίστηκαν στις περιοχές των ελβετικών καντονίων: το καλβινιστικό πρότυπο έτυχε αποδοχής και σε άλλες χώρες, διέθετε δε αυστηρότερη διάρθρωση (σε σχέση με τα λουθηρανικά πανεπιστήμια ή ακόμη και ως προς τα εκπαιδευτικά ιδρύματα των Ιησουιτών) και αυστηρότερους κανονισμούς λειτουργίας, συνταχθέντες από αρμόδιες καλβινιστικές αρχές (στα πανεπιστήμια της Ζυρίχης [1525], Λωζάννης [1537], Βέρνης [1528] και Γενεύης [1559], που εισήλθαν σε φάση παρακμής την περίοδο του Διαφωτισμού).

Καταλυτικές, ωστόσο, απέβησαν οι εξελίξεις στα πανεπιστήμια της Αγίας Ρωμαϊκής Αυτοκρατορίας στις αρχές του 18ου αιώνα (ιδίως της Halle και του Göttingen), τα οποία κατέστησαν πολύτιμα εργαλεία προοδευτικών εκπαιδευτικών και κοινωνικών πολιτικών (εναρμονιζόμενων ωστόσο προς τις ηγεμονικές επιλογές). Αυτή η ισχυροποίηση της θέσης μη πανεπιστημιακών δομών εξουσίας δεν οδήγησε αυτομάτως σε άμεση και πλήρη αποδυνάμωση θεμελιωδών πανεπιστημιακών ελευθεριών: στην πρώιμη νεωτερικότητα, ένας πρωταρχικός πυρήνας δραστηριοτήτων παρέμενε στη δικαιοδοσία των πανεπιστημίων τα οποία ήταν σε θέση να υπερβούν συγκρουόμενες και αλληλοαναιρούμενες αξιώσεις επιβολής των φορέων εξουσίας.

γ. Επιπτώσεις στην αυτοδιοίκηση και τα ακαδημαϊκά προνόμια: ο περιορισμός της πανεπιστημιακής αυτονομίας

Η ραγδαία αντιστροφή της προγενέστερα επικρατούσης τάσεως προς διατήρηση των ακαδημαϊκών ελευθεριών διαφαίνεται αισθητά στα τέλη του 17ου αιώνα.

Όλοι οι ευρωπαίοι ηγεμόνες επιχείρησαν να επιβάλουν ένα συγκεκριμένο δεσμευτικό πλαίσιο άσκησης των πανεπιστημιακών δραστηριοτήτων. Ωστόσο, τα σημαντικότερα και κατεξοχήν παραδοσιακά πανεπιστήμια (Παρίσι, Οξφόρδη, Μπολόνια, κλπ.) κατάφεραν να διατηρήσουν έναν ελάχιστο βαθμό αυτονομίας, τουλάχιστον σε ζητήματα εσωτερικής διαχείρισης

Ο θεσμός των πανεπιστημιακών προνομίων υπήρξε, αναμφίβολα, επίτευγμα του ευρωπαϊκού Μεσαίωνα:¹⁵ περιελάμβανε ειδικές

15. Βλ. ιδιαίτερα, P. Kibre, *Scholarly Privileges in the Middle Ages. The Rights, Privileges and Immunities of Scholars and Universities at Bologna-Padua-Paris-Oxford*,

αρμοδιότητες, το δικαίωμα αυτοδιαχείρισης και αυτοδιοίκησης (κατάρτιση κανονισμών λειτουργίας, διοικητική και ακαδημαϊκή ελευθερία, συναίνεση των μελών), φορολογικές και στρατολογικές απαλλαγές και ειδικά προστατευτικά μέτρα (έλεγχος των αγοραίων τιμών της πόλης, προτεραιότητα σε περιπτώσεις ανεπάρκειας τροφίμων κλπ.). Πέραν τούτων, τα μέλη της πανεπιστημιακής κοινότητας ως θεσμικά αναγνωρισμένου σώματος απολάμβαναν προσθέτων πλεονεκτημάτων (αντιπροσώπευση σε δίαιτες και συνόδους, έδρες σε συνόδους) και διέθεταν αναφαίρετα κοινωνικοπολιτικά δικαιώματα, ενώ από τον 16ο αιώνα νέα προνόμια προσετέθησαν στα ήδη υπάρχοντα (μονοπώλιο εκδόσεων, μορφές νομικών εχεγγύων, ηπιότερες μορφές λογοκρισίας, άδεια αμφίεσης προσιδιάζουσας στους ευγενείς και την αριστοκρατία). Στην πράξη όμως, πολλά από αυτά τα προνόμια εξασθνήσαν σταδιακά λόγω της αύξουσας παρέμβασης των δημόσιων αρχών σε ακαδημαϊκές υποθέσεις: περιορίστηκαν αισθητά σε περιόδους παρατεταμένων πολιτικών κρίσεων, ή ακόμη παραβιάστηκαν εμφανώς. Η ανάμειξη συντεταγμένων κρατικών οργάνων σε ενδοπανεπιστημιακές υποθέσεις προσέλαβε μια πολλαπλότητα μορφών: για παράδειγμα, παρόλο που τα πανεπιστημιακά ιδρύματα διατηρούσαν το δικαίωμα να υπαγορεύουν τους δικούς τους εσωτερικούς κανονισμούς και να προβαίνουν σε επεξεργασία του προσήκοντος νομικού πλαισίου λειτουργίας τους, τούτο αποκτούσε έννομη ισχύ μόνο με βασιλική έγκριση, ενώ ορισμένες φορές (π.χ. στη Γαλλία) απαιτείτο και η συγκατάθεση του κοινοβουλίου.¹⁶ Μεταγενέστερα, οι ίδιες πολιτειακές αρχές συμμετείχαν ενεργά και αποφασιστικά

Cambridge, Mass. 1961. Πρβλ. Peter Classen, *Studium und Gesellschaft im Mittelalter*, A. Hiersemann, Στουτγάρδη 1983, σ. 238 κ.ε. Ο όρος *libertas scholastica* δεν ήταν δηλωτικός του γεγονότος ακαδημαϊκής διδακτικής ελευθερίας: παρέπεμπε κατεξοχήν στην απαρχή των πανεπιστημιακών προνομίων που συνδεόταν με ένα δεδομένο ενοϊκό status λειτουργίας των ιδρυμάτων. Το ζήτημα ωστόσο της ελευθερίας του διδακτικού έργου επιδεχόταν ορισμένους θρησκευτικής φύσης περιορισμούς: Βλ. P. Classen, *Studium*, ό.π., σ. 283-284.

16. M. de Villardi Montlaur, «Le pouvoir royal et les universités dans la première moitié du XVIII^e siècle (1700-62)», διδ. διατριβή 1970, σ. 231-232. Για τη γενικότερη κατάσταση των πανεπιστημίων του 17ου αιώνα, βλ. ενδεικτικά, W. Frijhoff, «Universities 1500-1900», *The Encyclopedia of Higher Education*, Οξφόρδη/Νέα Υόρκη 1992, τόμ. II, σ. 1251-1259. Επίσης, J.M. Fletcher - J. Deahl, «European Universities 1300-1700: the Development of Research and a summary Bibliography», στον τόμο Kittelson - Transue (επιμ.), *Rebirth, Reform and Resilience*, ό.π., σ. 324-357.

στη διαμόρφωση αυτού του ρυθμιστικού πλαισίου πανεπιστημιακής λειτουργίας, αφαιρώντας προοδευτικά από τα πανεπιστήμια τη δυνατότητα ουσιαστικού αυτοκαθορισμού: συνθήκης ήταν η θέσπιση μιας ιδιαίτερης απαγορευτικής διατάξεως για ένα μεμονωμένο ίδρυμα, ή ακόμη για την ολότητα των ιδρυμάτων που υπάγονταν στη δικαιοδοσία της παρεμβαίνουσας αρχής. Παρά τις επιμέρους διαφοροποιήσεις, τυπικό παράδειγμα εφαρμογής μιας ανάλογης παρεμβατικής πολιτικής αποτελούν οι περίφημες προστατευτικές διατάξεις υπέρ των εγχώριων πανεπιστημίων (υπό τη μορφή απαγόρευσης των σπουδών στην αλλοδαπή,¹⁷ ή και την υποχρεωτική αποφοίτηση από ένα ορισμένο πανεπιστήμιο ως προϋπόθεση πρόσβασης σε συγκεκριμένα δημόσια αξιώματα).

Η υπαγόρευση και η θέσπιση νομοθετικών πλαισίων οργανωτικής λειτουργίας των πανεπιστημίων από τις δημόσιες αρχές της εποχής ήταν η τελική πράξη μιας προηγούμενης επόπτευσης και επιθεώρησης των ιδρυμάτων από κρατικούς λειτουργούς. Τυπικό παράδειγμα αποτελούν οι σχετικές διατάξεις που αφορούν τη λειτουργία του Πανεπιστημίου του Καίμπριτζ, συνταχθείσες από τον John Whitgift, στα 1570, και οι αντίστοιχες για την Οξφόρδη στα 1636, έργο του επισκόπου Laud.¹⁸ Αυτά τα καταστατικά κείμενα

17. Η αλλαγή των κρατικών πολιτικών σε σχέση προς σπουδές σε ξένα πανεπιστήμια συνέβαλε στη διάβρωση του κοσμοπολιτικού κλίματος που διέκρινε πανεπιστημιακά ιδρύματα ανά την Ευρώπη. Απαγορεύσεις ηγεμόνων της εποχής επέτειναν το φαινόμενο: στα 1599, ο Φίλιππος Β΄ της Ισπανίας απαγόρευσε αυτή την πρωταρχική δυνατότητα σε ισπανούς υπηκόους, για θρησκευτικούς κυρίως λόγους (μόνες εξαιρέσεις: Coimbra, στην Πορτογαλία, Μολόνα, Νάπολη, Ρώμη) με αρνητικές συνέπειες για την οικονομική αυτοδυναμία των ιδρυμάτων· Βλ. R.L. Kagan, «Universities in Italy, 1500-1700», στον τόμο D. Julia - J. Revel - R. Chartier (επιμ.), *Les universités européennes du XVIIe au XVIIIe siècle*, [Histoire sociale des populations étudiantes], τόμ. Ι, Ε.Η.Ε.Σ., Παρίσι 1986, σ. 153-186.

18. Βλ. ειδικότερα, L.S. Sutherland, «The Laudian Statutes in the Eighteenth Century», στο *History of the University of Oxford*, τόμ. 5, Οξφόρδη 1986, σ. 191-203. Επίσης, H.C. Porter, *Reformation and Reactions in Tudor Cambridge*, Καίμπριτζ 1958, σ. 163-168. Για τη γενικότερη κατάσταση των αγγλικών πανεπιστημίων, βλ. R. O'day, *Education and Society 1500-1800. The Social Foundations of Education in early modern Britain*, Λονδίνο/Νέα Υόρκη 1982. Είναι γεγονός ότι η σύμπραξη της εκκλησίας της Αγγλίας και του Στέμματος, που ήταν συστατική του αγγλικού Ancien Régime, αντανακλάται στην κατάσταση των παραδοσιακών αγγλικών πανεπιστημίων για ένα ευρύτατο χρονικό διάστημα (από την ένδοξη Επανάσταση στα 1688 έως τις πολιτικές μεταρρυθμίσεις του 1830, με την κατάγηση των διακρίσεων σε βάρος των διωταμένων προτεσταντών και των καθολικών), βλ. σχετικά, J. Gascoigne, «Church and State allied: the failure of parliamentary

λειτουργίας των πανεπιστημίων με πλήρη δεσμευτική ισχύ κάλυπταν όλο το φάσμα της ακαδημαϊκής οργάνωσης και ζωής, με άμεσες προεκτάσεις που έθιγαν ακόμη και τις πλέον στοιχειώδεις λεπτομέρειες της συμπεριφοράς (π.χ. ένδυση), ίσχυσαν δε επί μακρόν (ώς τα μέσα του 19ου αιώνα). Κατά παρόμοιο τρόπο, από τα τέλη του 15ου αιώνα και εξής, τα γαλλικά επαρχιακά κοινοβούλια προέβησαν στην εισαγωγή συστηματικών μεταρρυθμίσεων στα γαλλικά πανεπιστήμια,¹⁹ διαμορφώνοντας νέους κανονισμούς λειτουργίας (περίφημες είναι οι διατάξεις που θεσπίστηκαν στα 1679). Το φαινόμενο αυτό συνεχίστηκε μέχρι την εποχή αναστολής της λειτουργίας των γαλλικών πανεπιστημίων με πράξη της Convention (1793). Αλλά και οι ηγεμόνες των πεφωτισμένων δεσποτειών του 18ου αιώνα, στο ευρύτερο πλαίσιο σημαντικών πανεπιστημιακών μεταρρυθμίσεων, ανέλαβαν σειρά νομοθετικών πρωτοβουλιών και συναφών δραστηριοτήτων κατά πολύ πιο συστηματικό τρόπο: η νομοθεσία αυτή αποτέλεσε προϊόν επεξεργασίας και σχεδιασμού δημόσιων κρατικών λειτουργιών που συνέθεσαν τα πρώτα, σε υβριδική μορφή, υπουργεία παιδείας της εποχής.²⁰

reform in the universities, 1688-1800», στον τόμο του ιδίου, *Science, Politics and Universities in Europe*, ό.π. (κείμεν. VI).

19. Για τα γαλλικά ανώτατα ιδρύματα της ίδιας περιόδου, βλ. διεξοδικά L.W. Brockliss, *French Higher Education in the Seventeenth and Eighteenth Centuries. A Cultural History*, Clarendon Press, Οξφόρδη 1987. R. Chartier - M. Compère, - D. Julia, *L'Éducation en France du XVIIe au XVIIIe siècle*, Παρίσι 1976. J. Verger (επιμ.), *Histoire des universités en France*, Privat, Τουλούζη 1986.

20. Βλ. ενδεικτικά H.W. Thümmel, *Die Tübinger Universitätsverfassung im Zeitalter des Absolutismus*, Tübingen 1975. M. Peset, «La monarchie absolue et les universités espagnoles», *CRE Information*, τόμ. 72 (1985), σ. 82-89. Είναι γεγονός ότι η άσκηση εποπτικού ελέγχου σ' όλες τις πτυχές ακαδημαϊκής λειτουργίας (προσωπικό, εκπαίδευση, συμπεριφορά, υλική υποδομή κλπ.) συνέθετε ουσιώδες τμήμα της βασιλικής παρέμβασης στις πανεπιστημιακές υποθέσεις μετά τον 14ο αιώνα: Βλ. σχετικά, F.D. Logan, «The First Royal Visitation of the English Universities», *The English Historical Review*, τόμ. 106 (1991), σ. 861-888, γεγονός που προδίδει την καθολικότητα του φαινομένου ανάμειξης της πολιτικής εξουσίας στη λειτουργία των πανεπιστημίων. Για τις απόπειρες νομοθετικών παρεμβάσεων, βλ. D. Julia, «Une réforme impossible. Le changement des cursus dans la France du XVIIIe siècle», *Actes de la recherche en sciences sociales*, τόμ. 47-48 (1983), σ. 53-76. Η μεταρρύθμιση αυτή απέτυχε εξαιτίας της ανακρίτουσας αντίθεσης μεταξύ της καθολικής εκκλησίας και του Πανεπιστημίου του Παρισιού. Εξίσου ανεπιτυχές απέβη το εγχείρημα μεταρρύθμισης του Πανεπιστημίου της Louvain. Βλ. *Leuven University, 1425-1985*, Leuven University Press, Louvain 1990, σ. 29 κ.ε.

Ιδιαίτερη σημασία προσέλαβε το ζήτημα της εύρεσης πόρων για την εύρυθμη λειτουργία των πανεπιστημίων. Ήδη από τον 15ο αιώνα, δημοτικές και άλλες τοπικές αρχές έτειναν να προσφέρουν συστηματική επιχορηγία προς τα πανεπιστήμια με κρατικά ή και δημοτικά κεφάλαια, απαιτώντας, σε αντάλλαγμα, την αύξουσα εξάρτηση των πανεπιστημίων. Η δημόσια χρηματοδότηση δε μετέβαλε ουσιαστικά την επισφαλή οικονομική κατάσταση των πανεπιστημίων. Αντιθέτως, τα πανεπιστήμια έπρεπε να αναπτύξουν μεθόδους και καινοτομίες ώστε να είναι σε θέση να διασφαλίσουν ένα *minimum* οικονομικής αυτοτέλειας. Σε περιόδους πολεμικών αναμετρήσεων μεταξύ των ευρωπαϊκών χωρών ή έκδηλης κοινωνικοπολιτικής αστάθειας, η υποτυπώδης αυτή χρηματική αρωγή προς τα πανεπιστήμια εξέλειπε ολοσχερώς: οι εκπαιδευτικοί θεσμοί δεν αποτελούσαν, σε τέτοιες κρίσιμες συνθήκες, πεδίο πρωταρχικής μέριμνας των εκάστοτε ηγεμόνων οι οποίοι είχαν διαρκή χρεία χρηματικών πόρων. Μόνη διέξοδος για να εξασφαλιστεί η βιωσιμότητα των πανεπιστημίων ήταν ή έλλογη εξοικονόμηση κεφαλαίων: κατά τη διάρκεια των μεταρρυθμιστικών διεργασιών του 18ου αιώνα, κατεβλήθησαν προσπάθειες να αποτιμηθεί η ακίνητη περιουσία των πανεπιστημίων και να ενοποιηθούν οι αποκτώμενες πρόσοδοι, ώστε να επιτευχθεί η αντιστάθμιση των λειτουργικών δαπανών των ιδρυμάτων. Με την πολιτική αυτή εκφραζόταν η προσδοκία ότι η εκλογίκευση δημοσιονομικών ζητημάτων και η συγκεντρωτική διαχείριση εισοδημάτων και δαπανών θα οδηγούσε, όχι μόνο σε ορθολογικότερη χρηματοοικονομική διαχείριση, αλλά και σε αποτελεσματικότερη οργανωτική δομή και διάρθρωση.

Οι εξελίξεις αυτές δεν ήταν μονοσήμαντα προσδιορισμένες, υπήρξαν ασφαλώς σημαντικές επιμέρους διαφοροποιήσεις. Οι οικονομικές υποθέσεις των πανεπιστημίων του 18ου αιώνα υπάγονταν στην ευρύτερη δικαιοδοσία των οικονομικών επιτελείων της εποχής και άλλων αρμόδιων κρατικών ιθυνόντων. Στη Γαλλία ειδικότερα, τα πανεπιστήμια απέκτησαν προοδευτικά κρατικό χαρακτήρα: μια σειρά κρατικών αξιωματούχων (δικαστικοί λειτουργοί, επίτροποι του στέμματος, εισαγγελικοί κατήγοροι και εκπρόσωποι τοπικών αρχών) ασχολούνταν με τα πανεπιστήμια σε διάφορα διαδικαστικά επίπεδα.²¹ Η αδυναμία αυτονόμησης των πανεπιστημίων από το κράτος είχε σαφή οικονομική θεμελίωση: εκτός από τα με-

21. Villardi-Montlaur, «Pouvoir royal», ό.π. (σημ. 16).

γάλα αγγλικά κολέγια ή ορισμένα ιδρύματα με αξιόλογα έγγεια περιουσιακά στοιχεία, ελάχιστα πανεπιστήμια διέθεταν επαρκείς πόρους, ικανούς να διασφαλίσουν μια αυτόνομη θεσμική πορεία.

3. ΚΡΙΣΗ ΚΑΙ ΠΑΡΑΚΜΗ ΤΩΝ ΑΚΑΔΗΜΑΪΚΩΝ ΘΕΣΜΩΝ. ΤΑ ΕΥΡΩΠΑΪΚΑ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΑΚΑ ΙΔΡΥΜΑΤΑ ΤΟΥ ANCIEN RÉGIME

Το παραδοσιακό αίτημα (με σαφείς μεσαιωνικές καταβολές) αυτονομίας του πανεπιστημιακού θεσμού ήταν απολύτως συμβατό με τη διεθνοποίηση των σπουδών που διέκρινε ήδη τον ύστερο Μεσαίωνα. Αυτή η εμφανής φοιτητική κινητικότητα από ένα πανεπιστήμιο προς άλλα για σκοπούς διεύρυνσης των γνώσεων και απόκτησης εμπειρίας, που συχνά υπερέβαινε τοπικά και εθνικά όρια, διατηρήθηκε και εν μέρει δεν ανεκόπη έως τα μέσα του 17ου αιώνα. Σε αντιστοιχία προς τη μεσαιωνική peregrinatio,²² η φοιτητική αυτή αποδημία των νεότερων χρόνων συνιστούσε συγκλονιστική υπαρκτική εμπειρία, δυνατότητα επίσκεψης εξεχόντων ακαδημαϊκών κέντρων και προαγωγής της κοινωνικότητας, επενδυμένη με αξιοσημείωτη παιδευτική αξία.²³ Από τις αρχές του 17ου αιώνα εντούτοις, μια σειρά εξωγενών παραγόντων (θρησκευτική διάσπαση της Ευρώπης, απολυταρχικό κράτος, θεολογικές κοσμοθεωρητικές διαφορές) δυσχέραιναν, χωρίς ωστόσο να ανακόψουν, αυτό το κύμα φοιτητικής περιδιάβασης: διαπρεπή πανεπι-

22. Για τις διαστάσεις που προσέλαβε το φαινόμενο της φοιτητικής κινητικότητας κατά τον ύστερο Μεσαίωνα, βλ. σχετικά J. Verger, «La mobilité étudiante au Moyen Age», *Histoire de l'éducation*, τόμ. 50 (1991), σ. 65-90. R.C. Scwinger, *Deutsche Universitätsbesucher im 14 und 15. Jahrhundert. Studien zur Sozialgeschichte des alten Reiches*, Στουτγάρδη 1986. Για την έννοια της peregrinatio κατά τον Μεσαίωνα, βλ. J. Verger, *Les gens de savoir en Europe à la fin du Moyen Age*, PUF, Παρίσι 1997, σ. 70-75.

23. Για τη φοιτητική κινητικότητα των νεότερων χρόνων, βλ. αναλυτική διαπραγμάτευση στο D. Julia - J. Revel, «Les étudiants et leurs études dans la France moderne: Les pérégrinations académiques, XVIIe-XVIIIe siècles», στον τόμο υπό την επιμέλεια των ιδίων, *Les universités européens du XVIIe au XVIIIe siècle* [Histoire sociale des populations étudiantes, τόμ. II], E.H.E.S.S., Παρίσι 1989, σ. 33-105. Για την άνθηση της peregrinatio academica τον 16ο αιώνα, βλ. R.L. Kagan, «Universities in Italy...», *ό.π.*, σ. 156 κ.ε. Επίσης, Μ. Kulczykowski, (επιμ.), *Pérégrinations académiques. IVème Session scientifique internationale* (Κρακοβία 19-21 Μαΐου 1983), Βαρσοβία/Κρακοβία 1989.

στήμια, όπως αυτό της Πάδοβα στον καθολικό κόσμο, το Leiden και μεταγενέστερα το Göttingen στον προτεσταντικό, αποτελούσαν πόλους έλξης φοιτητών αντίθετης θρησκευτικής ομολογίας, που αφηφούσαν στην πράξη τις επίσημες απαγορεύσεις. Οι πρώτες δεκαετίες του 17ου αιώνα σημείωσαν αναμφίβολα το απόγειο αυτού του ιδεώδους της ακαδημαϊκής κινητικότητας υπό το Ancien Régime.

Η κορύφωση του τριακονταετούς πολέμου (1618-1648) και ο διαφαινόμενος θρίαμβος των απολυταρχικών τύπων διακυβέρνησης, καθώς και η επίταση θρησκευτικών διενέξεων, οδήγησαν στην παρακμή αυτής της άτυπης δυνατότητας επικοινωνιακής διάδοσης της επιστήμης. Οι κοσμικοί ηγεμόνες εξεδήλωσαν, κατά τον 17ο αιώνα, έμπρακτο ενδιαφέρον για ιδεολογική ομοιογενοποίηση της κοινωνίας, απομονώνοντας τους διαταρακτικούς παράγοντες της συμβίωσης και τα γενεσιουργά αίτια κατάλυσης της κοινωνικής συνοχής, ασκώντας πλήρη έλεγχο στις συνθήκες διαμόρφωσης των μελλοντικών ηγετικών ομάδων και ελίτ της επικράτειάς τους: για το λόγο αυτό, θεσπίστηκαν απαγορευτικές διατάξεις στο ζήτημα της μετάβασης των υπηκόων τους για σπουδές σε άλλες χώρες, και διακηρύχτηκε ότι δεν μπορούσε να αναγνωριστεί η εγκυρότητα πανεπιστημιακών τίτλων μη εγχώριας προέλευσης.²⁴ Παρόλο που η εφαρμογή αυτών των μέτρων δεν υπήρξε ποτέ πλήρης, κύριο γνώρισμα των αρχών του 18ου αιώνα ήταν η εξάλειψη μιας πραγματικής peregrinatio academica και η ραγδαία αναδιάρθρωση των σπουδών σε τοπικές/περιφερειακές βάσεις ή στο επίπεδο του σχηματιζόμενου εθνικού κράτους.²⁵

24. Ανάλογες εξελίξεις λαμβάνουν χώρα ανά την Ευρώπη: στην Πάδοβα, για παράδειγμα, το Πανεπιστήμιο, παρά τις ισχυρές πιέσεις, κατόρθωσε να διατηρήσει τον κοσμοπολιτικό χαρακτήρα του, παραμένοντας διεθνές και ισχυρός πόλος έλξης φοιτητών επί μακρόν, ενώ με τη βοήθεια της ενετικής συγκλήτου αντιστάθηκε επιτυχώς στην παπική ανάμειξη στις υποθέσεις του. Άλλα όμως ιδρύματα επέβαλαν περιορισμούς στους ξένους φοιτητές (ultra montani): κατά τον 17ο αιώνα, οι προτεστάντες φοιτητές δεν εύρισκαν στην Ιταλία κατάλληλες και πρόσφορες συνθήκες σπουδών λόγω θρησκευτικών εντάσεων.

25. Πρόκειται για την περιφραγή διαδικασία επαρχιακής διάρθρωσης (process of provincialization) των πανεπιστημίων· βλ. R. L. Kagan, «Universities in Italy...», ό.π., σ. 167. Δεν είναι τυχαίο ότι ο W. von Humboldt τάσσεται κατά αυτών των προστατευτικών μέτρων που ίσχυσαν ως τις αρχές του 19ου αιώνα· βλ. W. von Humboldt, «Über Aufhebung des Verbotes, fremde Universitäten zu besuchen (4/4/1810)», στο *Gesammelte Schriften*, τόμος 10, Βερολίνο 1903, σ. 237.

Οι εξελίξεις αυτές συμβαδίζουν με μια δραστική μεταβολή της ποιότητας και του επιπέδου σπουδών, προερχόμενη από μια αλλοίωση των πραγματικών στόχων της παρεχόμενης εκπαίδευσης. Τούτο οφείλεται σε μια παρατηρούμενη τάση μείωσης της κοινωνικής εκπροσώπησης των μη προνομιούχων τάξεων εντός του φοιτητικού πληθυσμού των ευρωπαϊκών ιδρυμάτων, γεγονός που κορυφώνεται κατά τον 18ο αιώνα, εποχή στην οποία τα πανεπιστήμια προσέλαβαν εμφανή αριστοκρατικό χαρακτήρα.²⁶ Η προοδευτική είσοδος αριστοκρατικής καταγωγής φοιτητών στα ανώτατα ιδρύματα συνετέλεσε όχι μόνο στην ουσιαστική υποβάθμιση των σπουδών, αλλά και στη διάχυση προτύπων και αξιών της τάξης των ευγενών προς την αστική τάξη: με τον τρόπο αυτό οι σπουδές μετατράπηκαν βαθμιαία, από δυνατότητα καλλιέργειας και μετάδοσης της γνώσης, σε εργαλείο κοινωνικής ανόδου με βάση την αντιστοιχία του περιεχομένου τους στις απαιτήσεις της πρόσβασης σε αναγνωρισμένα δημόσια λειτουργήματα. Αυτή η διαφαινόμενη απόκλιση, που διευρύνθηκε αισθητά με την πάροδο του χρόνου, μεταξύ του τυπικού περιεχομένου της πανεπιστημιακής διδασκαλίας και των πλέον δημιουργικών και νεωτεριστικών πνευματικών ρευμάτων της εποχής, συνέβαλε στην απομύθευση της παραδοσιακής εικόνας του ευρωπαϊκού πανεπιστημίου. Οι αριστοκρατικές ελίτ στόχευαν προοδευτικά σε εκείνο το είδος πρακτικής γνώσης που εναρμονίζεται με τα ρυθμιστικά πρότυπα και τις αξίες της τάξης των ευγενών, απευθυνόμενες στο εξής σε ένα δίκτυο εξειδικευμένων ακαδημιών (*Ritterakademien*) ή κολεγιακών σχολών.²⁷ Τούτο είχε ως συνέπεια τη διάβρωση ενός συστήματος αντα-

26. Βλ. διεξοδικά, H. de Ridder-Symoens, «L'aristocratisation des universités au XVII^e siècle», στον τόμο *Les Grandes Réformes des universités européennes du XVII^e au XX^e siècle*, Βαρσοβία/Κρακοβία 1985, σ. 37-70. Overfield, J., «Nobles and Paupers at German Universities to 1600», *Societas*, τόμ. 4 (1978), σ. 175-210. H.F. Kearney, *Scholars and Gentlemen: Universities and Society in Pre-industrial Britain, 1500-1700*, Λονδίνο 1970. R.A. Müller, «Aristokratisierung des Studiums? Bemerkungen zur Adelsfrequenz an süddeutschen Universitäten im 17. Jahrhundert», *Geschichte und Gesellschaft*, τόμ. 10 (1984), σ. 31-46. Για τον ευρύτερο ρόλο της αριστοκρατικής τάξης, βλ. Ph. Contamine, «L'État et les aristocraties», στον τόμο υπό την επιμέλεια του ίδιου, *L'État et les Aristocraties, XII-XVII^e siècle (France, Angleterre, Ecosse)*, Publ. E.N.S., Παρίσι 1989, σ. 11-26.

27. Βλ. προς τούτο, N. Conrads, *Ritterakademien der frühen Neuzeit. Bildung als Standesprivileg im 16. und 17. Jahrhundert*, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen 1982. Η ομαδική επιτυχία κολεγίων και ιδιωτικών ακαδημιών είναι δύσκολα εξηγήσιμη

μοιβής των πνευματικών δεξιοτήτων των αποφοίτων, την έλλειψη αξιοκρατίας και τη μορφωτική υποβάθμιση των ασθενεστερών τάξεων: η υπέρμετρη αριθμητική αύξηση των ήδη μορφωμένων πολιτών, στο επίπεδο ενός αυτόνομου κοινωνικού στρώματος (Bildungsbürgertum) ενέκλειε δυνητικούς κινδύνους για την κοινωνική ιεράρχηση και τις αξιακές διαβαθμίσεις του Ancien Régime.²⁸ Αιτία παρόμοιων επιφυλάξεων ήταν η αλλοίωση του επικρατούστος μέχρι τότε γνωστικού ιδεώδους: τα πανεπιστημιακά διπλώματα δεν υποδήλωναν πλέον μια πραγματική παιδευτική universitas, αλλά μόνον μια *θεσμοποιημένη δυνατότητα κοινωνικής αποδοχής και καταξίωσης*. Στο επίκεντρο της συζήτησης μπορούσε πλέον να τεθεί το περιεχόμενο των ισχυουσών κοινωνικών παραστάσεων σχετικά με τους εκπαιδευτικούς θεσμούς, τη μονοδιάστα-

(Kagan, «Universities in Italy...», *ό.π.*, σ. 175). Προς αυτή την κατεύθυνση συνέβαλε η αλλαγή παιδαγωγικών προτύπων από τους Ιησουίτες στα τέλη του 16ου αιώνα με την επιβολή ενός αυστηρά πειθαρχημένου εκπαιδευτικού καθεστώτος [βλ. ενδεικτικά K. Hengst, *Jesuiten an Universitäten und Jesuitenuniversitäten*, F. Schöningh, Paderborn/Μόναχο/Βιέννη/Ζυρίχη 1981]. Επίσης, W. Müller, *Universität und Orden*, Duncker & Humblot, Βερολίνο 1986. Από την άλλη, η υποβάθμιση των πανεπιστημίων οφειλόταν στην αδυναμία προσαρμογής τους στις μεταβαλλόμενες τάσεις της επιστήμης του 17ου αιώνα, σε συνδυασμό προς έλλειψη πόρων, με δυσμενείς επιπτώσεις στην ποιότητα σπουδών. Το κλίμα αβεβαιότητας και ανασφάλειας των πανεπιστημίων ερχόταν σε αντίθεση προς τις ιδέες πειθαρχίας και τάξης που διασφάλιζαν τα ιδιωτικά κολέγια.

28. Αυτό είναι το περιεχόμενο της περιφημής θέσης περί αλλοτριώσης των διανοουμένων του Ancient Régime· βλ. σχετικά, R. Chartier, «Espace social et imaginaire social: les intellectuels frustrés au XVII^e siècle», στον τόμο *Les universités européennes du XVII^e au XVIII^e siècle*, τόμ. I, *ό.π.*, σ. 245-260. Η αναμφίβολη υπεργαγωγή μορφωμένων ατόμων σε σχέση προς τις κοινωνικές ανάγκες των αρχών του 18ου αιώνα υποδηλώνει την αδυναμία απορρόφησής τους, δηλαδή την αναντιστοιχία αποφοίτων πανεπιστημίων και αγοράς εργασίας, δεν παύουν ωστόσο να γειράνται ενστάσεις για την εγκυρότητα παρόμοιων συσχετίσεων· βλ. προς τούτο, W. Frijhoff, «Université et marché de l'emploi dans la république des Provinces-Unies», στον ίδιο τόμο (σ. 205-243). Ανάλογες τάσεις διαπιστώνονται στην Ισπανία· βλ. M. Peset - M.F. Mancebo, «La population des universités espagnoles au XVIII^e siècle», σ. 187-204, στον παραπάνω τόμο. Βλ. περαιτέρω, M.H. Curtis, «The Alienated Intellectuals of Early Stuart England», *Past and Present*, τόμ. 23 (1962), σ. 25-43, με απόψεις που έχουν δεχτεί σοβαρή κριτική. D. Roche, «L'intellectuel au travail», στο έργο του ίδιου, *Les Républicains des Lettres. Gens de culture et Lumières au XVIII^e siècle*, Παρίσι 1988, σ. 225-241. G. Klingenstein, «Akademikerüberschuss als soziales Problem im aufgeklärten Absolutismus», στον τόμο *Bildung, Politik und Gesellschaft. Studien zur Geschichte des europäischen Bildungswesens vom 16. bis zum 20. Jahrhundert*, Βιέννη 1978, σ. 165-204.

τη κοινωνική τους ωφελιμότητα και την αληθινή κλήση του πανεπιστημίου, τη σημασία και την αποστολή του.

4. ΑΥΤΟΤΕΛΕΙΑ ΚΑΙ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΑΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ: Η ΣΥΜΒΟΛΗ ΤΟΥ ΔΙΑΦΩΤΙΣΜΟΥ

Μικρότερης κλίμακας μεταρρυθμιστικές απόπειρες δεν ήταν άγνωστες στα ευρωπαϊκά ιδρύματα του 17ου αιώνα, έθεται όμως ως κύριο στόχο να εδραιώσουν την κυριαρχία της κρατικής εξουσίας εις βάρος των παλαιότερων μεσαιωνικών προνομίων και ελευθεριών που απολάμβαναν τα πανεπιστήμια: συνιστούσαν, ως εκ τούτου, μια *de facto* διακύβευση του αγαθού της πανεπιστημιακής αυτονομίας. Αντιθέτως, τα προγράμματα μεταρρύθμισης της πεφωτισμένης δεσποτείας του 18ου αιώνα, συνέπεια της γενίκευσης ενός κλίματος θρησκευτικής ανοχής και της προόδου της επιστήμης, αντικατοπτρίζουν μια βούληση εκσυγχρονισμού των πανεπιστημίων, στη βάση καθιέρωσης μιας μεγαλύτερης αντιστοιχίας του είδους των προσφερομένων γνώσεων προς τις ανάγκες της πολιτείας και της κοινωνίας: η εισαγωγή νέων γνωστικών κλάδων, για παράδειγμα, υπηρετούσε όχι μόνο το ιδεώδες παιδαγωγικής ανανέωσης, αλλά και τις ευρύτερες πολιτικές, επαγγελματικές και κοινωνικές σκοπιμότητες.²⁹ Την τυπικότερη περίπτωση ενός παρόμοιου εγχειρήματος προσέφερε το πρόγραμμα μεταρρύθμισης του Πανεπιστημίου Göttingen στα 1733 (στο δουκάτο του Αννόβερου), ενώ λίγες δεκαετίες αργότερα η απόπειρα αυτή συνεχίστηκε από άλλους ηγεμόνες που επιδίωξαν την εισαγωγή καινοτομιών σε σειρά γερμανικών πανεπιστημίων (Erlangen, Βόννης, Στουτγάρδης)

29. Για τη διάσταση της επαγγελματοποίησης της γνώσης μετά τον 18ο αιώνα, βλ. αναλυτικά: C.E. McClelland, «Zur Professionalisierung der akademischen Berufe in Deutschland», στον τόμο *Bildungsbürgertum im 19. Jahrhundert*, τόμος 1, W. Conze - J. Kocka (επιμ.), *Bildungssystem und Professionalisierung in internationalen Vergleichen*, Στουτγάρδη 1985, σ. 233-247. C. Turner - M.N. Hodge, «Occupations and Professions», στον τόμο J.A. Jackson (επιμ.), *Professions and Professionalization*, Cambridge 1970, σ. 19-50. Η διάσταση αυτή εντοπίζεται από τους κοινωνιολόγους ως τυπικό γνώρισμα του 19ου αιώνα. Τυπικό παράδειγμα συνιστά η ιατρική: η άσκηση της κατά τον 18ο αιώνα δεν μπορεί να θεωρηθεί ταυτόσημη της ιεραρχικής αυστηρής διάρθρωσης αυτού του γνωστικού κλάδου κατά τον αμέσως επόμενο αιώνα [βλ. ενδεικτικά, M. Ramsey, *Professional and Popular Medicine in France 1770-1830*, Cambridge 1988].

κατά το πρότυπο του Göttingen (με μικρότερη όμως επιτυχία). Στις καθολικές χώρες, η ίδια τάση παρουσιάζεται με χρονική υστέρηση. Στην Ισπανία και την Πορτογαλία, επιχειρήθηκαν (στα 1770/1780) σημαντικές αναδιαρθρώσεις των σπουδών με την καθιέρωση γνωστικών αντικειμένων και τη ρήξη προς καθιερωμένα προνόμια συντηρητικών ιδρυμάτων (χωρίς θεαματικά αποτελέσματα). Κατ' ανάλογο τρόπο, η διενέργεια δραστικών καινοτομιών στο Πανεπιστήμιο της Louvain (στο Βέλγιο) εξυπηρετούσε τους ευρύτερους στόχους της ίδρυσης εξειδικευμένων σχολών και σεμιναρίων, χωρίς όμως βιώσιμες προοπτικές.

Οι διαφωτιστικές αρχές και αξίες αποτέλεσαν το πραγματικό υπόβαθρο των νέων μεταρρυθμιστικών εγχειρημάτων. Όπως ακριβώς ο ορθός λόγος, η *ratio*, αναγορεύεται σε καθολικό ανθρωπινό ιδίωμα, όπως οι κοινωνίες ακολουθούν παρόμοιες ρυθμιστικές αρχές στην εξελικτική διαδρομή και τις αμοιβαίες σχέσεις τους, και όπως η ανθρώπινη φύση διέπεται από καθολικούς νόμους, προσιτούς στη διάνοια, με τον ίδιο ακριβώς τρόπο τα άτομα υπόκεινται σε κανονιστικές αρχές της εκλογικευμένης δράσης και πράξης, συμμετέχοντας έτσι στη διαμόρφωση μιας κοσμοπολιτικής κουλτούρας. Προϋπόθεση τούτων θεωρείται η υιοθέτηση μιας *κριτικής στάσης* έναντι προκαταλήψεων, αυθεντιών και παραδοσιακών προτύπων του παρελθόντος: η στάση αυτή είναι *συστατική* του ίδιου του προγράμματος του Διαφωτισμού.³⁰ Το δίλημμα μεταξύ ορθολογικής θεμελίωσης των υπαρχουσών θεσμικών διευθετήσεων ή ριζικού μετασχηματισμού τους συνιστά θεμελιώδη συνέπεια της εφαρμογής αυτής της κριτικής αρχής. Τις εναλλακτικές αυτές επιλογές αντιμετώπιζαν θρησκευτικοί, πολιτικοί και κοινωνικοί θεσμοί του τέλους του 18ου αιώνα· όχι μόνον οι κοινωνικές ιεραρχήσεις, αλλά και η επιστήμη της εποχής με τους αντίστοιχους θεσμούς της όφειλε να υπαχθεί στη χειραφετική αυτή προοπτική που διήνοιγαν οι διαφωτιστικές αντιλήψεις. Το νέο ανθρωπινό

30. Από την ευρύτατη βιβλιογραφία, βλ. ενδεικτικά, I. Fetscher, «Aufklärung über Aufklärung», στον τόμο A. von Honneth - Th. McCarthy - Cl. Offe - A. Wellmer (επιμ.), *Zwischenbetrachtungen. In Prozess der Aufklärung*, Suhrkamp, Φραγκφούρτη 1989, σ. 657-689. H.M. Baumgartner, «Wandlungen des Vernunftbegriffs in der Geschichte des europäischen Denkens», στον τόμο *Rationalität. Ihre Entwicklung und ihre Grenzen*, Alber, Freiburg/München 1989, σ. 167-203. Ιδίως όμως, I. Kant, «Απάντηση στο ερώτημα: τι είναι Διαφωτισμός;», στο συλλογικό έργο *Τι είναι Διαφωτισμός;*, μτφρ. Ν. Μ. Σκουτερόπουλος, εκδ. Κριτική, Αθήνα 1989, σ. 19-29.

ιδεώδες της συλλογικής ωφελιμότητας (*utilité publique*) και ευημερίας θα υλοποιείτο με την έλευση μιας νέας εποχής προόδου και ανάπτυξης, στο πλαίσιο της οποίας κάθε ανορθολογική εκδήλωση θα καταργείτο σταδιακά και τελικά θα εξέλειπε πλήρως. Αυτή η κριτική στάση μπορούσε να οδηγήσει, μέσω των δυνατοτήτων του λόγου που περιείχε η ιστορική εξέλιξη, σε μια δυνητική ανανέωση θεσμών και δομών που είχαν εν μέρει απαξιωθεί εξ αιτίας δυσλειτουργιών και καταχρήσεων. Η ορθολογική κριτική θα επέφερε τη βελτίωση, ανάκαμψη και αναμόρφωση των ακαδημαϊκών θεσμών, επιταχύνοντας τις διαδικασίες έλλογου μετασχηματισμού τους.

Η ανταπόκριση των πανεπιστημίων στην πρόκληση του διαφωτισμού δεν υπήρξε ενιαία και ομοιόμορφη.³¹ Τα πλέον ανελαστικά και παραδοσιακά πανεπιστημιακά ιδρύματα θεωρήθηκαν από τους εκπροσώπους των διαφωτιστικών αιτημάτων ως εντελώς ακατάλληλα να τεθούν στην υπηρεσία των νέων στόχων: τούτο συνέβαινε με τα πανεπιστήμια της Γαλλίας, της Ιταλίας και της Ιβηρικής Χερσονήσου, οπότε προσφορότερη κρίθηκε η λύση της σύστασης νέων ειδικευμένων ιδρυμάτων σε μία σαφώς καθορισμένη γνωστική περιοχή (ιατρική, μηχανική, διοικητική επιστήμη, στρατηγική του πολέμου, καλές τέχνες, φυσικές επιστήμες). Σε άλλες χώρες όμως τα πανεπιστήμια μπόρεσαν επιτυχώς να υιοθετήσουν προγράμματα μεταρρύθμισης σε τρόπο ώστε να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις νέων δομών γνώσης και να προβούν στη διεκπεραίωση νέων καθηκόντων. Κινητήρια δύναμη αυτών των αλλαγών ήταν, εν μέρει, οι Ακαδημίες και οι λόγιες εταιρικές συσσωματώσεις (*sociétés savantes ou secrètes*) που θεωρήθηκαν αναγκαίο συμπλήρωμα της πανεπιστημιακής δραστηριότητας.³² Το αποτέλε-

31. Βλ. διεξοδική διαπραγμάτευση στα ακόλουθα έργα: N. Hammerstein, «Die deutschen Universitäten im Zeitalter der Aufklärung», *Zeitschrift für historische Forschung*, τόμ. 10 (1983), σ. 73-89· του ιδίου, «Universitäten und gelehrte Institutionen von der Aufklärung zum Neuhumanismus und Idealismus», στον τόμο G. Mann - F. Dumont (επιμ.), *S. Th. Soemmerring und die Gelehrten der Goethe-Zeit*, Στουτγάρδη/Νέα Υόρκη 1985, σ. 309-329. Lesnodorski, B., «Les universités au siècle des Lumières», στον τόμο *Les universités européens du XIVE au XVIIIe siècle. Aspects et problèmes*, Γενεύη 1967, σ. 143-159. John Gascoigne, *Cambridge in the Age of the Enlightenment. Science, Religion and Politics from the Restoration to the French Revolution*, Cambridge Univ. Press, Cambridge 1989. Του ιδίου, «The Universities and the Enlightenment», στον τόμο (συλλογή μελετών) του συγγραφέα, *Science, Politics and Universities in Europe*, ό.π. (χείμενο IX).

32. Για τις ενώσεις αυτές, βλ. σχετικά, J.E. McClellan, *Science Reorganized*.

σμα, σε κάθε περίπτωση, υπήρξε η αντικατάσταση της θεολογίας ως υποδειγματικού γνωστικού κλάδου από τη Νομική, η σταδιακή εκκοσμίκευση των πανεπιστημίων³³ και η ραγδαία μεταβολή στη διάρθρωση της υφιστάμενης γνώσης και του θεσμικού φορέα της, του ευρωπαϊκού πανεπιστημίου (τουλάχιστον στην περίπτωση της Ολλανδίας και των ηγεμονιών που συνέθεταν το *Sacrum Imperium*).³⁴

Η εκκοσμοποίηση των ακαδημαϊκών σπουδών, απαραίτητη συνθήκη επιβίωσης των ιδρυμάτων στην εποχή της παντοδυναμίας του Λόγου, δεν επιτεύχθηκε σε όλα τα πανεπιστήμια³⁵ (εκείνα στα οποία η θεολογία διατήρησε την πρωτοκαθεδρία της μεταξύ των επιστημών, έπαψαν να θεωρούνται ως γνωστικά παραγωγικά). Παρόλο ότι οι υπέρμαχοι του νέου ρεύματος δε γνώρισαν οικουμενική αποδοχή, κατάφεραν εντούτοις να περιορίσουν την εκκλησιαστική και πολιτική παρέμβαση, κυρίως στο πεδίο της ελευθερίας της κυκλοφορίας των ιδεών και του γραπτού λόγου: οι εκδόσεις βιβλίων και συγγραμμάτων γνώρισαν πρωτοφανή άνθηση στο βαθμό που η καθολική διάδοση του γραπτού κειμένου συνιστούσε αναπό-

Scientific Societies in the Eighteenth Century, Νέα Υόρκη 1985. D. Roche, «Sciences et pouvoirs dans la France du XVIII^e siècle (1660-1803)», *Annales, Economies, Sociétés, Civilisations*, τόμ. 29 (1974), σ. 738-748. J. Voss, «Die Akademien als Organisationsträger der Wissenschaften im 18. Jahrhundert», *Historische Zeitschrift*, τόμ. 231 (1980), σ. 43-74. R. Hahn, *The Anatomy of a Scientific Institution: the Paris Academy of Sciences*, Univ. of California Press, Berkeley 1971. R. Vierhaus (επιμ.), *Wissenschaften im Zeitalter der Aufklärung*, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen 1985.

33. Για την ανάπτυξη και σημασία της Νομικής, βλ. ενδεικτικά, H. Schlosser, *Grundzüge der Neueren Privatrechtsgeschichte*, Heidelberg 1996. P.G. Stein, *Römisches Recht und Europa. Die Geschichte einer Rechtskultur*, Frankfurt/M 1996. G. von Wangenheim, *Die Evolution von Recht*, Mohr, Tübingen 1995.

34. Βλ. N. Hammerstein, «Zur Geschichte und Bedeutung der Universitäten im Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation», *Historische Zeitschrift*, τόμ. 241 (1985), σ. 287-328.

35. Η καθολικότητα του χειραφετικού αιτήματος του Διαφωτισμού ήρθε σε πλήρη σύγκρουση προς τα ιδεώδη και τις παιδευτικές αρχές των Ιησουιτών, μέχρι τη στιγμή διάλυσης αυτού του τάγματος από τον πάπα Κλήμεντα ΙΔ' στα 1773: το γεγονός αυτό δημιούργησε σειρά προβλημάτων στη δομή της εκπαίδευσης χωρών με ισχυρή καθολική παράδοση. Δεν είναι τυχαίο ότι το Πανεπιστήμιο του Παρισιού συνέβαλε στη διατήρηση του καθολικισμού, ακόμη και εκτός Γαλλίας: βλ. σχετικά, L.W. Brockliss, «The University of Paris and the Maintenance of Catholicism in the British Isles, 1426-1789. A Study in clerical Recruitment», στον τόμο *Les universités européennes du XVII^e au XVIII^e siècle*, τόμ. II, ό.π., σ. 577-616.

σπαστη διάσταση του προγράμματος του Διαφωτισμού. Γνωστικό ι-
δεώδες καθίστατο στο εξής, όχι μια γενική πολυμάθεια εγκυκλοπαι-
δικού τύπου (παρόλο που συνέχισε να αποτελεί τρέχουσα πρακτι-
κή) αλλά ως επί το πλείστον η συστηματική κατάταξη, διάρθρωση,
θεματική ταξινόμηση και εις βάθος μελέτη του πρωτογενούς γνω-
στικού υλικού: με τον τρόπο αυτό, ο πολυμαθής λόγιος προηγούμε-
νων εποχών παραχώρησε βαθμιαία τη θέση του στον επιστήμονα,
βασική δέσμευση του οποίου είναι η *εμπειρική διερεύνηση* της πραγ-
ματικότητας και η ανεύρεση της αλήθειας. Η πίστη στη διαρκή πρόο-
δο, την απορρέουσα από τη διεύρυνση της επιστημονικής γνώσης
μετατράπηκε σταδιακά σε μια ουσιαστική εμπιστοσύνη στην ίδια
την επιστήμη και τις κοινωνικές της επαγγελίες.

Η τάση αναζήτησης του ιδιαίτερου και μοναδικού η οποία συ-
νυπήρχε με την αναγνώριση της υπεροχής του καθολικού και οι-
κουμενικού στις διαφωτιστικές διακηρύξεις, επέφερε τελικώς μια
διαδικασία διαφοροποίησης εναλλακτικών πανεπιστημιακών ορ-
γανωτικών υποδειγμάτων. Παρά την ευρύτατη κυριαρχία δεδομέ-
νων ακαδημαϊκών θεωριών και μεθόδων στα πλαίσια της ενιαίας
προαγωγής της επιστήμης, η ανάπτυξη των πανεπιστημίων προσέ-
λαβε διακριτές εκάστοτε μορφές, ωστόσο όμως εξακολουθούσε να
ανάγεται σε ένα κοινό αρχέτυπο: τα πανεπιστήμια συνιστούσαν,
σε τελευταία ανάλυση, παραλλαγές της ίδιας ευρωπαϊκής ιδέας. Η
ύπαρξη ενός κοινού πανεπιστημιακού προτύπου ήταν εγγενής στις
προθέσεις και τις επιδιώξεις των εκπροσώπων του Διαφωτισμού.
Ο πνευματικός και ηγετικός ρόλος των πανεπιστημίων σε προτε-
σταντικές εδαφικές περιοχές (του γερμανόφωνου κόσμου) ήταν εν
μέρει αποτέλεσμα της έλλειψης συγκεντρωτικών δομών κεντρικής
εξουσίας στην Αγία Ρωμαϊκή Αυτοκρατορία: η τελευταία στερού-
νταν ενός αδιαμφισβήτητου πνευματικού κέντρου, ικανού να της
προσδώσει αίγλη και ακμή με την ανακεφαλαίωση πνευματικών δυ-
νάμεων σε έναν υπαρκτό πυρήνα. Ωστόσο, η δεινή κατάσταση πολ-
λών ανώτατων ιδρυμάτων της, τις τελευταίες δεκαετίες του 18ου
αιώνα, αποτέλεσε έναυσμα επιτυχούς αναδιοργάνωσής τους κατά
το υπόδειγμα του νέου Πανεπιστημίου του Βερολίνου. Ιδιαίτερη
ώθηση προς την κατεύθυνση αυτή έδωσε το νέο ανθρωπιστικό ρεύ-
μα που συνδέεται με τα ονόματα των von Humboldt,³⁶ Schleier-

36. W. von Humboldt, «Über die innere und äussere Organisation der höheren wissenschaftlichen Anstalten in Berlin», στον τόμο von E. Anrich (επιμ.), *Die Idee der*

macher³⁷ και Steffens³⁸. Ιδέες όπως η ελευθερία της μάθησης, η ελευθερία της διδασκαλίας και η πνευματική αυτονομία διδασκόντων και διδασκομένων από εξωγενείς επιδράσεις, συνέβαλαν στη διαμόρφωση του γερμανικού πανεπιστημιακού προτύπου, με ισχυρή απήχηση σε ευρύτερες περιοχές, παρά τα παραδοσιακά κατалоιπα που επιβίωναν στις νότιες, καθολικές περιοχές της ίδιας χώρας. Έρευνα και διδασκαλία συνιστούν, στην κατεύθυνση αυτή, δύο αλληλένδετες διαδικασίες που στοχεύουν στη διηνεκή αναζήτηση της αλήθειας. Όπως ακριβώς η ανθρώπινη εκπαίδευση δεν πρέπει να γνωρίζει φραγμούς και όρια, με τον ίδιο τρόπο δεν μπορούν να οριοθετηθούν πνευματικά οι ερευνητικές ενασχολήσεις.

Ο ρόλος της φιλοσοφικής σκέψης παρέμενε καθοριστικός σε αυτό το νέο γνωστικό ιδεώδες: η *καθολικότητα* και η *ενότητα* των ακαδημαϊκών θεσμών μπορούσαν να κατοχυρωθούν μέσω της φιλοσοφικής παιδείας, αλλά και της συνεχούς πνευματικής ανησυχίας των πανεπιστημιακών δασκάλων. Σύμφωνα με τον Humboldt,³⁹ το νέο πρότυπο πανεπιστημίου όφειλε να υλοποιεί το προγενέστερο, αλλά σπάνια επιτευξιμο αίτημα ακαδημαϊκής ελευθερίας. Κατά τη διάρκεια του 19ου αιώνα, το γερμανικό πανεπιστήμιο απέκτησε

deutschen Universität. Die fünf Grundschriften aus der Zeit ihrer Neubegründung durch klassischen Idealismus und romantischen Realismus, Wiss. Buchgesellschaft, Darmstadt 1964, σ. 375-386.

37. F. Scheiermacher, «Gelegentliche Gedanken über Universitäten im deutschen Sinn», στον τόμο *Die Idee der Deutschen Universität*, ό.π., σ. 219-308.

38. H. Steffens, «Über die Idee der Universitäten», στον τόμο *Die Idee der deutschen Universität*, ό.π., σ. 309-374.

39. Για την έννοια της ελευθερίας σε συνάφεια προς το ιδεώδες της Bildung στον Humboldt, βλ. σχετικά, W. Bruford, *The German Tradition of Self-Cultivation. «Bildung» from Humboldt to Thomas Mann*, Cambridge 1975. D. Sorkin, «W. von Humboldt. The theory and Practice of Self-Formation (*Bildung*), 1791-1810», *Journal of the History of Ideas*, τόμ. 44 (1983), σ. 55-73. K. Vondung, «Unity through Bildung: A German Dream of Perfection», *Independent Journal of Philosophy*, τόμ. 5/6 (1988), σ. 47-55. U. Vogel, «Liberty is Beautiful. Von Humboldt's Gift to Liberalism», *History of Political Theory*, τόμ. 3 (1982), σ. 77-101. S. Battisti, *Freiheit und Bildung. Wilhelm von Humboldt's «Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen» und das Subsidiaritätsprinzip*, Duncker & Humblot, Βερολίνο 1987. F.C. Beiser, *Enlightenment, Revolution and Romanticism. The Genesis of Modern German Political Thought 1790-1800*, Harvard Univ. Press, Cambridge, Mass. 1992. Για την ενότητα διδασκαλίας και έρευνας, βλ. M. Riedel, «Wilhelm von Humboldt's Begründung der Einheit von Forschung und Lehre als Leitidee der Universität», *Zeitschrift für Pädagogik*, τόμ. 14 (1977), σ. 231 κ.έ.

μα ευρύτερη φήμη ελεύθερης ακαδημαϊκής διδασκαλίας και μάθησης: ελευθερία του διδάσκοντος να διαδίδει τις γνωστικά εγκυρότερες θεωρίες, αλλά και των διδασκομένων να επιλέγουν, τόσο το επιθυμητό γνωστικό αντικείμενο όσο και τον διδάσκοντα της προτίμησής τους. Και οι δύο αυτές ελευθερίες ήταν ασφαλώς επιδεικτικές περιορισμών στη συντηρητική και αυταρχική πρωσική κοινωνία, τούτο όμως δεν μπορούσε να υποβαθμίσει τη σημασία αυτού του νέου εγχειρήματος.

5. ΤΑ ΕΥΡΩΠΑΪΚΑ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΑ ΜΕΤΑ ΤΗ ΓΑΛΛΙΚΗ ΕΠΑΝΑΣΤΑΣΗ

α. Η πρώτη εγγενής μεταβολή: επιστημονική αναζήτηση και επαγγελματική εξειδίκευση (ca 1780-ca 1860)

Η Γαλλική Επανάσταση αποτελεί σημαντικό σταθμό στην ιστορική ανασύσταση του αιτήματος πανεπιστημιακής αυτοτέλειας. Η τάση του Διαφωτισμού να ευνοεί τα εξειδικευμένα κολέγια εις βάρος των πανεπιστημίων δε βρήκε ένθερμη αποδοχή στον ευρύτερο γερμανόφωνο χώρο: κύκλοι αφιερωμένοι στην προαγωγή των διαφωτιστικών ιδεωδών δεν έπαυαν να διακηρύσσουν τη ρητή τους αντίθεση σε κάθε απόπειρα κατάργησης ή ολοκληρωτικού μετασχηματισμού των πανεπιστημίων. Στη Γαλλία, αντιθέτως, το πανεπιστήμιο έπαψε να έχει σημαντική απήχηση στην πνευματική ζωή της γαλλικής κοινωνίας: η ιδιότητά του ως συστατικού στοιχείου του Ancien Régime, καθιστούσε προβληματική αυτή την ίδια την ύπαρξή του.⁴⁰ Δεν είναι τυχαίο άλλωστε ότι το αίτημα αναμόρφωσης του γαλλικού πανεπιστημίου προσέκρουσε στις αντιρροήσεις της Convention που προχώρησε στην πλήρη κατάργηση του επικρατούντος εκπαιδευτικού συστήματος: το νομοθετικό διάταγμα της 15ης Σεπτεμβρίου 1793 έδωσε τέρμα στη λειτουργία πανεπιστημίων, ακαδημιών (académies) και επιστημονικών ενώσεων (sociétés savantes) σε όλο το έδαφος της γαλλικής επικράτειας, ενώ με μεταγενέστερη πράξη του Διευθυντηρίου συστάθηκε το εθνικό ινστιτούτο

40. Βλ. σχετικά, R. Chartier - M. Compère - D. Julia, *L'éducation en France*, ό.π., σ. 207 κ.ε. L. W. B. Brockliss, «Le contenu de l'enseignement et la diffusion des idées nouvelles», στον τόμο J. Verger (επιμ.), *Universités en France*, ό.π., σ. 199-260.

επιστημών και τεχνών.⁴¹ Η σταθερή και διαρκής πορεία παρακμής των γαλλικών πανεπιστημίων από τα τέλη του 17ου αιώνα (με ελάχιστες εξαιρέσεις) αντανακλάται και στις ναπολεόντειες προσπάθειες αναδιοργάνωσης της πανεπιστημιακής εκπαίδευσης, με απόλυτη προτεραιότητα στη σύσταση εξειδικευμένων ιδρυμάτων. Τα μέλη των επαναλειτούργούντων πανεπιστημίων δρούσαν πλέον σε έναν αυστηρά εποπτευόμενο χώρο, χωρίς δικαίωμα αυτοπροσδιορισμού: ο πανεπιστημιακός θεσμός στερείται αυτοτελούς υπόστασης, εντασσόμενος πλέον στη θεσμική ιεράρχηση που σχηματίζει τη νέα κρατική οντότητα. Το σύστημα αυτό προϋποθέτει αυστηρή κατανομή έργου και γνωστική εξειδίκευση στο πλαίσιο στόχων μη κατ' ανάγκη συμβατών προς τα ιδεώδη της *Lehrfreiheit* των διδασκόντων και της *Lernfreiheit* των διδασκομένων στην παράδοση της *allgemeine Bildung* του γερμανικού πανεπιστημίου.

Στη Βρετανία, τα δύο αγγλικά πανεπιστήμια της Οξφόρδης και του Καίμπριτζ εισαγάγουν σταδιακά καινοτομίες που βελτιώνουν την ποιότητα της διδασκαλίας και των φοιτητών τους, γεγονός ωστόσο που δεν αποτρέπει την άσκηση κριτικής (ακόμα και εκ μέρους των ανωτέρων στρωμάτων) σε θέματα περιεχομένου σπουδών και παρεχομένων γνώσεων. Η ίδρυση του Πανεπιστημίου του Λονδίνου στα 1836 θέτει τέλος στην αντιπαράθεση μη αγγλικανικών (όπως το μετέπειτα University College) και αγγλικανικών κολεγίων (The King's College) και προσφέρει τη δυνατότητα υπέρβασης των δυσχερειών πρόσβασης στα παραδοσιακά αγγλικά πανεπιστήμια. Σε αντίθεση προς τη σκωτική εμπειρία (και τη δημοκρατικότερη διάρθρωση των σκωτικών πανεπιστημίων), θεμελιώδεις αλλαγές θα επέλθουν στα αγγλικά ανώτατα εκπαιδευτικά ιδρύματα την αμέσως επόμενη φάση. Κύρια όμως πρωτοτυπία της βρετανικής ανώτατης εκπαίδευσης σ' αυτή τη χρονική περίοδο είναι η εξαγωγή των θεσμών αυτών στις εκτεταμένες αποικίες της, σε τρόπο ώστε με την πάροδο του 19ου αιώνα, οι σχετικές πρωτοβουλίες διευρύνονται με τη συνδρομή ιεραποστολικών οργανώσεων και θρησκευτικών ή τοπικών αρχών. Γλώσσα διδασκαλίας σ' αυτά τα νεοσύστατα ιδρύματα παραμένει κατεξοχήν η αγγλική, γεγονός

41. Αντιθέτως, την ίδια χρονική περίοδο (πρώτες δεκαετίες του 19ου αιώνα) τα γερμανικά ιδρύματα γνωρίζουν αξιόλογη άνθηση· Βλ. C.E. McClelland, *State, Society and University in Germany, 1700-1914*, Cambridge Univ. Press, Cambridge 1980, σ. 63 κ.ε.

που συνέβαλε στη διαμόρφωση μιας εκδυτικισμένης τοπικής ελίτ (ικανής να πλαισιώσει μεταγενέστερες αποσχιστικές τάσεις σε χώρες του Τρίτου Κόσμου). Αντιθέτως, στον Καναδά και την Αυστραλία η στενή συνάφεια περιφερειακών και μητροπολιτικών ιδρυμάτων δε θέτει το πρόβλημα σύγκρουσης δυτικών αξιών και τοπικής κουλτούρας και ανταποκρίνεται στις ανάγκες συγκρότησης συνθετότερων κοινωνικών μορφωμάτων (χωρίς παραδοσιακούς προκαθορισμούς).

Την ίδια περίπου εποχή εμφανίζονται τα πρώτα αμερικανικά πανεπιστημιακά ιδρύματα (με πρώτη την πολιτεία της Βόρειας Καρολίνας στα 1789-1795), τα οποία αντιγράφουν πιστά το αγγλικό σύστημα, διαμορφωμένο ήδη σε κολεγιακά πρότυπα, στο πλαίσιο στενής διασύνδεσης ηθικοπρακτικών και πνευματικών λειτουργιών των ιδρυμάτων. Ηθικά και γνωστικά πρότυπα παρουσιάζονται άρρηκτα συνυφασμένα στην εκδοχή αυτή της πανεπιστημιακής ιδέας,⁴² λείπει όμως το πρωταρχικό στοιχείο αυτοδιοίκησης των πανεπιστημίων από τους διδάσκοντες (σε αντίθεση προς τον ευρωπαϊκό χώρο στον οποίο καθιερώνεται η αρχή αυτή μετά την πάροδο των πρώτων δεκαετιών του 19ου αιώνα). Σε αντίθεση προς την αυτονομία που απολάμβαναν τα παραδοσιακά αγγλικά πανεπιστήμια (χάρη στην πλούσια έγγεια περιουσία τους) και την πλήρη χειραφέτησή τους από το κράτος, τα αμερικανικά ιδρύματα παρέμειναν επ' αρκετόν εξαρτημένα από τη βούληση της πολιτικής εξουσίας ή από τις προθέσεις των ιδρυτών τους (ατομικώς ή συλλογικώς δρώντων): αποτελούσαν, στις αρχές του 19ου αιώνα, φορείς παρωχημένων γνώσεων, με υποτυπώδεις ερευνητικούς προσανατολισμούς.⁴³

42. Για την ιδιαιτερότητα του κολεγιακού συστήματος, βλ. J.M. Fletcher, «The History of Academic Colleges. Problems and Prospects», στον τόμο D. Maffei - H. de Ridder-Symoens (επιμ.), *I collegi universitari in Europa tra il XIV e il XVIII secolo*, Μιλάνο 1990, σ. 133-122. Για τις επιδράσεις αυτής της ιδέας στο αμερικανικό εκπαιδευτικό σύστημα, βλ. D. Sloan, *The Scottish Enlightenment and the American College Ideal*, Νέα Υόρκη 1971.

43. Η επίδραση του σκωτικού διαφωτισμού και η υιοθέτηση ευρωπαϊκών προτύπων συμβάλλουν στον προοδευτικό μετασχηματισμό του αμερικανικού εκπαιδευτικού συστήματος από τα μέσα του 19ου αιώνα· βλ. ενδεικτικά, C.B. Burke, «The expansion of american higher education», στον τόμο K. Jarausch (επιμ.), *The Transformation of Higher Learning*, Klett-Gotta, Στουτγάρδη 1983. Επίσης, L. Veysey, *The Emergence of American University*, The Univ. of Chicago Press, Σικάγο 1965, καθώς και την κατατοπιστική μελέτη των J.H. Roberts - James Turner, *The*

Το πρώτο ήμισυ του 19ου αιώνα χαρακτηρίζεται από μια ουσιαστική τομή στην ιστορία της πανεπιστημιακής οργάνωσης, που απομακρύνει τα πανεπιστήμια από την προγενέστερη παράδοση, ενώ η γεωγραφική διασπορά των πανεπιστημίων διευρύνεται αισθητά σε όλη την ευρωπαϊκή ήπειρο. Το αναθεωρημένο από τον Humboldt υπόδειγμα λειτουργίας κερδίζει διαρκώς έδαφος και αποκτά μεγαλύτερη επιρροή, οριοθετούμενο σαφώς εν σχέσει προς τα ανταγωνιστικά του υποδείγματα: το συγκεντρωτικό γαλλικό πρότυπο (υπαγωγής των πανεπιστημίων στο κράτος) και το αγγλικό κολεγιακό σύστημα (ενότητας ακαδημαϊκής εκπαίδευσης και καθημερινής διαβίωσης). Η πανεπιστημιακή εκπαίδευση προσλαμβάνει νέες, δημιουργικές διαστάσεις, ακόμη και όταν η έρευνα και η επαγγελματική κατάρτιση διενεργούνται σε μεγάλο βαθμό στο πλαίσιο μη πανεπιστημιακών φορέων και συναφών ιδρυμάτων (εκτός των πανεπιστημίων). Η ευρύτερη μετάβαση από τα πανεπιστήμια του Ancien Régime στη θεσμική πραγματικότητα των μέσων του 19ου αιώνα συνετελέσθη σε τρία διακριτά αλλά αλληλοσυνδεόμενα επίπεδα.⁴⁴ Στο γνωστικό επίπεδο, η εγκατάλειψη παλαιότερων μηχανιστικών, οργανιστικών και ολιστικών αντιλήψεων και η στροφή προς αυστηρότερες λογικοθεωρητικές μορφές γνώσης με σαφέστερη οριοθέτηση επιστημονικών πεδίων, διήνοιξε το δρόμο προς την υιοθέτηση γονιμότερων ερευνητικών προγραμμάτων, ικανών να περβούν την ασάφεια του ρομαντισμού και της ιδεαλιστικής φιλοσοφίας. Δεύτερο, το αναδυόμενο αυτό νέο επιστημικό καθεστώς είχε ως αποτέλεσμα τη σύσταση μιας νέας χρηστικής οργάνωσης και διάρθρωσης της επιστήμης (εξειδικευμένοι επιστήμονες, ειδήμονες σ' έναν δεδομένο τομέα, αναζήτηση νέων τεχνολογικών εφαρμογών της γνώσης). Σε ένα τρίτο επίπεδο, οι προηγούμε-

Sacred and the Secular University, Princeton Univ. Press, Princeton, N.J. 2000, η οποία ασχολείται με το πρόβλημα των θεμελιωδών αλλαγών που διέκριναν τα αμερικάνικα πανεπιστήμια πριν από τον Α΄ Παγκόσμιο πόλεμο. Ειδικότερα, υποστηρίζεται η θέση ότι η ανάπτυξη των θετικών, αλλά και των ανθρωπιστικών σπουδών συνέβαλε στην απαξίωση του προτεσταντικού πλαισίου λειτουργίας της γνώσης. Η καλλιέργεια των επιστημών του ανθρώπου επέφερε τη δραστική μεταβολή της στάσης έναντι νέων αντικειμένων ακαδημαϊκής γνώσης (στις αρχές του 20ού αιώνα).

44. B. Wittrock, «The modern University: the three transformations», στον τόμο S. Rothblatt - B. Wittrock (επιμ.), *The European and American University since 1800. Historical and Sociological Essays*, Cambridge Univ. Press, Cambridge 1993, σ. 303-362, ιδίως σ. 315-316.

νες εξελίξεις συνδέθηκαν με μια νέα θεσμική οργάνωση των ιδρυμάτων: παρά τις γενικότερες ενιαίες εκκοσμικευτικές διεργασίες της εποχής (βιομηχανοποίηση, γραφειοκρατική διοίκηση, διαφοροποίηση της κοινωνικής δομής), σημειώθηκε μια έντονη απόκλιση μεταξύ εναλλακτικών μορφών πανεπιστημιακής λειτουργίας στη βάση διακριτών μεταρρυθμιστικών και οργανωτικών προτύπων. Πρόκειται κατ' ουσίαν για μια διάδραση επιστημικών και θεσμικών/κοινωνικών παραμέτρων, σε συνάφεια προς την έννοια της *Bildung* και την «εφεύρεση» μιας νέας πολιτισμικής κοινότητας, αυτής του *έθνους* ως σύνθεσης παραδόσεων, γλώσσας, κοινών θρησκευτικοϊδεολογικών πεποιθήσεων.⁴⁵ Η ανώτατη εκπαίδευση καθίσταται προοδευτικά, από τα μέσα του 19ου αιώνα, πεδίο επιστημονικής ανέλιξης, κοινωνικής ανόδου των ατόμων, ενίσχυσης των εθνοτικών ταυτοτήτων και των συλλογικών στόχων, κυρίως όμως εστία διαμόρφωσης των νέων κοινωνικών και πολιτικών ελίτ της σύγχρονης Ευρώπης.

β. Ο δεύτερος θεμελιώδης μετασχηματισμός (1860-1945): επιστημονική έρευνα, ελιτισμός και κοινωνική αποδοχή

Η εκτεταμένη χρονική περίοδος που καλύπτει τις τελευταίες δεκαετίες του 19ου αιώνα και τις πρώτες δεκαετίες του 20ού αποτελεί εποχή διεύρυνσης της θεματικής, επέκτασης σε περισσότερα κοινωνικά στρώματα και επαγγελματικοποίησης της ανώτατης εκπαίδευσης.⁴⁶ Αυτά τα διακριτά φαινόμενα συνάδουν πλήρως προς την υιοθέτηση του γερμανικού ακαδημαϊκού υποδείγματος ως πηγής έμπνευσης μεταρρυθμίσεων σε χώρες με παραδοσιακούς εκπαιδευτικούς θεσμούς. Εθνικές και τοπικές ιδιαιτερότητες ανακόπτουν εντούτοις την πορεία σύγκλισης προς κοινές οργανωτικές δομές: επιμέρους εθνικισμοί και έκδηλες κοινωνικοοικονομικές ανισότητες, σε συνδυασμό προς το φαινόμενο της εξαρτημένης θέσης ορι-

45. Στο ίδιο, σ. 319 κ.ε.

46. Βλ. αναλυτικά, G. Weisz, *The Emergence of Modern Universities in France, 1864-1914*, Princeton Univ. Press, Princeton 1983. F.K. Ringer, *Fields of knowledge. French Academic Culture in Comparative Perspective, 1890-1920*, Cambridge Univ. Press, Cambridge 1991. K.H. Jarausch, *Students, Society and Politics in Imperial Germany. The Rise of Academic Illiberalism*, Princeton Univ. Press, Princeton 1982. H. Daalder - E. Shils (επιμ.), *Universities, Politicians and Bureaucrats. Europe and the United States*, Cambridge Univ. Press, Cambridge 1982. M. Baumgarten, *Professoren und Universitäten im 19. Jahrhundert*, Göttingen 1997.

σμένων χωρών στην παγκόσμια διεθνή σκηνή, επιτείνουν τις παρατηρούμενες διαφορές στις εκπαιδευτικές πολιτικές. Το πανεπιστήμιο δεν παύει να θεωρείται, εντούτοις, ως κεντρικός θεσμός της ευρωπαϊκής νεωτερικότητας: ο εμφανιζόμενος συνδυασμός επιστήμης και έρευνας (που ανάγεται στο γερμανικό, ερευνητικά προσανατολισμένο πανεπιστήμιο) συγκροτείται και υλοποιείται στο επίκεντρο θεμελιωδών κοινωνικών μετασχηματισμών, οι σημαντικότερες διαστάσεις των οποίων είναι: α) η *οικονομική και τεχνολογική* διάσταση ως σύνολο διαδικασιών εγκαθίδρυσης νέων τρόπων παραγωγής, αξιοποίησης και χρήσης υφιστάμενων πόρων, προϋπόθεση των οποίων είναι η σύσταση της κατάλληλης θεσμικής βάσης και ενός πλέγματος νέων κοινωνικών σχέσεων. β) Αυτές οι κοινωνικές διεργασίες συμβάλλουν στον επαναπροσδιορισμό προβλημάτων *νοήματος, πολιτισμικής ταυτότητας και εθνικής συνέχειας* σε κοινωνίες στις οποίες παραδοσιακοί δεσμοί και τρόποι συμπεριφοράς αμφισβητούνται ενεργώς ή δεν μπορούν να κληφθούν πλέον ως δεδομένοι. Μεταβαλλόμενες συλλογικές ταυτότητες συνιστούν συνέπεια της διάβρωσης της παραδοσιακής ευρωπαϊκής κοινωνίας και των προγενέστερων θεσμών της. γ) Οι παραπάνω ανακατατάξεις μεταδόθηκαν ταχύτατα *στη σφαίρα της ανώτατης εκπαίδευσης*, οδήγησαν περαιτέρω στην εμφάνιση νέων φαινομένων (επαγγελματικοποίηση σε υπερεθνικά όρια, σχηματισμός νέων ελίτ και ανερχόμενων στρωμάτων, ενίσχυση του μαζικού χαρακτήρα της παιδείας). Τα φαινόμενα αυτά προϋποθέτουν μια διαδικασία αναζήτησης της πλέον κατάλληλης πολιτικής τάξης που καλείται να υλοποιήσει τα νέα κοινωνικά και πολιτισμικά αιτήματα. Η επίλυση αυτού του προβλήματος επετεύχθη στο επίπεδο του νεότερου έθνους-κράτους,⁴⁷ με μεσοπρόθεσμες ευεργετικές συνέπειες για την ανώτατη εκπαίδευση (διοχέτευση επαρκών χρηματικών πόρων προς τα πανεπιστήμια, εκσυγχρονισμός θεσμικών πλαισίων).

Διαδικασίες αυτού του τύπου δεν ήταν δυνατόν να αυτονομηθούν από μια τάση επανακαθορισμού του ρόλου του κράτους ως εστίας συντονιστικών παρεμβάσεων στα ανώτατα ιδρύματα. Ρόλος του κράτους ήταν η διασφάλιση της ροής των αναγκαίων κεφαλαίων προς τα πανεπιστήμια, σε τρόπο ώστε να επιτευχθεί η απρόσκοπτη λειτουργία τους και να είναι σε θέση να ανταποκρι-

47. B. Wittrock, «The modern University: the three transformations», *ό.π.*, σ. 343-344.

θούν στις νέες κοινωνικές απαιτήσεις: ευρυθμία επιτέλεσης των καθηκόντων τους ήταν ωστόσο εφικτή μόνον εάν μπορούσε να αποδοθεί στα πανεπιστήμια ένας δεδομένος βαθμός αυτονομίας και οργανωτικής αυτοτέλειας. Ανέκυπτε ως εκ τούτου ένα καινοφανές δίλημμα, εγγενές σε μια παρόμοια διευθέτηση: η πλήρης χρηματοδοτική εξάρτηση των πανεπιστημίων από το κράτος (και όχι από ιδίους πόρους) είχε ένα υπαρκτό κόστος ευκαιρίας, τη δυνητική κατάλυση της πανεπιστημιακής ανεξαρτησίας ή τον σοβαρό περιορισμό της από εξωγενείς σκοπιμότητες, εναρμονιζόμενες προς τις πολιτικές του παρεμβατικού κράτους. Το διαφαινόμενο trade-off, δηλαδή η συγκεκριμένη αρνητική σχέση μεταξύ εξωγενώς καλυπτόμενης χρηματοδότησης και πανεπιστημιακής αυτονομίας, καθιστά εύθραυστη και ιδιαίτερα προβληματική τη σχέση μεταξύ πανεπιστημίου και σύγχρονου κράτους.⁴⁸

Η κοινωνική αποστολή των πανεπιστημίων ήταν σαφώς αναγνωρισμένη. Η νέα λειτουργία που αναλάμβαναν τα πανεπιστήμια των αρχών του 20ού αιώνα ήταν το εγχείρημα διεύρυνσης και ανάπτυξης της γνώσης με πρωτογενή έρευνα, και όχι απλώς η μετάδοση συσσωρευμένων γνώσεων. Η ανάληψη βασικής και εφηρμοσμένης έρευνας άρχισε να καθιερώνεται ως αναπόσπαστο τμήμα της ταυτότητας του πανεπιστημιακού θεσμού: καθίσταται προοδευτικά κύριος τομέας δραστηριότητας που διαφοροποιεί τα πανεπιστήμια από άλλα συναφή ιδρύματα, ικανά να προσφέρουν μεταλυκειακή εκπαίδευση και κατάρτιση. Η διενέργεια έρευνας έθεσε σημαντικούς (κρατικούς και ιδιωτικούς) πόρους στη διάθεση των πανεπιστημιακών ιδρυμάτων, περισσότερους από ό,τι σε κάθε άλλη ιστορική φάση ανάπτυξής τους: για πρώτη όμως φορά κλήθη-

48. Βλ. περαιτέρω, M. Gibbons - B. Wittrock (επιμ.), *Science as a Commodity. Threats to the Open Community of Scholars*, Λονδίνο 1985. B. Readings, *The University in Ruins*, Harvard Univ. Press, Cambridge, Mass. 1996. Για το σύγχρονο ερευνητικό πανεπιστήμιο και την κοινωνικοπολιτική του διάσταση, βλ. ενδεικτικά, R.L. Geiger, *To Advance Knowledge. The Growth of American Research Universities*, Oxford University Press, Οξφόρδη 1986. K. Arrow - B. Eaves - I. Olkin, *Education in a Research University*, Stanford Univ. Press, Stanford 1996. Για τις φιλοσοφικές προϋποθέσεις του σύγχρονου πανεπιστημίου, βλ. W. Kullman, *Die theoretische Lebensform bei Aristoteles und die moderne Universität*, Alber, Freiburg/München 1996. J. Fleckenstein, *Die sozial - und geistesgeschichtlichen Voraussetzungen der Universität*, Göttingen, 1987. A. Suunter-Scité, «L'université et société: la formation des cadres du monde actuel», *Revue des sciences morales et politiques*, τόμ. 2/1 (1998), Culture et société.

καν να αντιμετωπίσουν το καιρίο και επιτακτικό πρόβλημα της αυτοσυνειδησίας τους ως *θεσμικά αυτόνομων* οντοτήτων, διότι διέβλεπαν τον κίνδυνο απώλειας της *sine qua non* συνθήκης ύπαρξής τους – της ελευθερίας αυτοπροσδιορισμού σύμφωνα με την πρωταρχική λειτουργία τους της διατήρησης, προαγωγής και διάδοσης έγκυρης και αντικειμενικής γνώσης.⁴⁹ Οι παραπάνω εξελίξεις επιταχύνονται προοδευτικά από μια σημαντική καινοτομία εκτός του ευρωπαϊκού χώρου: πρωτοτυπία του αμερικανικού εκπαιδευτικού συστήματος των πρώτων δεκαετιών του 20ού αιώνα ήταν η βαθμιαία μετάβασή του προς τη μαζική ανώτατη εκπαίδευση. Ο αρχικός ελιτισμός του συστήματος αυτού υποχωρεί σημαντικά και τείνει να εξαλειφθεί με τη διοχέτευση, ιδίως κατά τη μεταπολεμική περίοδο (από το 1950 και εξής), περισσότερων κεφαλαίων και την ανάληψη επενδύσεων στο χώρο της εκπαίδευσης.⁵⁰ Αντιθέτως, στην προπολεμική Γαλλία (πριν από τον Β΄ Παγκόσμιο πόλεμο), η κυριαρχία ελιτιστικών τάσεων στην ανώτατη εκπαίδευση παρεμποδίζει την κοινωνική διεύρυνσή της, αναστέλλει μεταρρυθμιστικά προγράμματα και ιδίως αποτελεί φίλτρο ελέγχου όσων προτίθενται να στελεχώσουν καιρίες διοικητικές θέσεις, θέτοντας τους πανεπιστημιακούς θεσμούς υπό την εποπτεία του έθνους-κράτους.⁵¹

Στην υπόλοιπη Ευρώπη, το ίδιο σκηνικό επαναλαμβάνεται, με διαφορετικές παραλλαγές. Στη Βρετανία παρατηρείται αντίστοιχη δέσμευση του κράτους προς χρηματοδότηση των πανεπιστημίων (τα οποία όμως διαθέτουν και ιδίους πόρους): η καθιέρωση αξιολογικών πανεπιστημιακών κριτηρίων κατά την περίοδο του Μεσοπολέμου φαίνεται ότι συνιστά απώτερη συνέπεια της προσφυγής στο ιδεώδες της φιλελεύθερης εκπαίδευσης που είχε ήδη υ-

49. B. Wittrock, «The modern University», *ό.π.*, σ. 341.

50. Οι εξελίξεις αυτές διακρίνουν τον σύνολο αγγλοσαξωνικό κόσμο, βλ. διεξοδικά, R.N. Soffer, *Discipline and Power. The University, History and the Making of an English Elite, 1870-1930*, Stanford Univ. Press, Stanford 1995, σ. 21 κ.ε. R.D. Anderson, «Universities and elites in modern Britain», *History of Universities*, τόμ. 10 (1991), σ. 225-250. J. Bodelle - G. Nikolaon, *Les universités américaines: dynamisme et traditions*, Παρίσι 1986.

51. Δεν είναι άλλοστε τυχαία η πολιτική παρεμβάσεων σε γαλλικά πανεπιστήμια εκ μέρους του κράτους την περίοδο του Μεσοπολέμου· Βλ. σχετικά, Ch. Charle, *La république des universitaires, 1870-1940*, Seuil, Παρίσι 1994, σ. 319-341. Για την ιδιαιτερότητα του γαλλικού πανεπιστημιακού υποδείγματος και τη διαδικασία αναζήτησης της ταυτότητάς του, βλ. *στο ίδιο*, σ. 435 κ.ε.

ποστηριχτεί από τον John Henry Newman στα μέσα του 19ου αιώνα και επηρέασε αισθητά τη βρετανική πνευματική ζωή.⁵² Στη Γερμανία εντούτοις, το αγαθό της πανεπιστημιακής αυτονομίας τίθεται εν αμφιβόλω και σταδιακά απειλείται από κρατικές παρεμβάσεις, κυρίως όμως (αν και τούτο αποτέλεσε καθολικό ευρωπαϊκό φαινόμενο από την εποχή του Μεσοπολέμου) εξαιτίας της αύξουσας εξάρτησης των πανεπιστημίων από το κράτος σε θέματα πιστώσεων και ανεύρεσης πόρων. Τα φαινόμενα αυτά γνωρίζουν την κορύφωσή τους την περίοδο της επικράτησης του ναζισμού: η ανώτατη εκπαίδευση τέθηκε γρήγορα στην υπηρεσία των ιδεολογικών επιδιώξεων του καθεστώτος,⁵³ με πρωτοφανή παραβίαση θεμελιωδών ακαδημαϊκών ελευθεριών (διορισμός του πρύτανη από την ολοκληρωτική εξουσία, κατάλυση της πανεπιστημιακής αυτοτέλειας, διώξεις αντιφρονούντων προς το καθεστώς καθηγητών). Την ίδια ακριβώς περίοδο, επιτυγχάνεται η εισαγωγή στα ιταλικά πανεπιστήμια⁵⁴ αρχών και προτύπων στην παράδοση του Humboldt, το εγχείρημα αυτό όμως επιχειρείται με αυταρχικές μεθοδεύσεις που προσβάλλουν ουσιώδεις ελευθερίες (αυστηρή ιεράρχηση των ιδρυμάτων και σταδιακή περικολπή πιστώσεων προς τα ασθενέστερα). Η ίδια έλλειψη δημοκρατικών κανόνων πανεπιστημιακής λειτουργίας παρατηρείται και στην Ισπανία μετά την άνοδο του Franco (εξορίες διδασκόντων, «κάθαρση» της ακαδημαϊκής κοινότητας από αμφισβητίες διανοούμενους, συμβιβασμός του καθεστώτος προς τους υπέρμαχους ενός καθολικού πανεπιστημίου με εκκλησιαστικές επιδράσεις). Ο νέος τύπος πανεπιστημίου όφειλε να συμβάλλει στην καλλιέργεια μιας θρησκευτικής ηθικής, να προάγει την καθολική πίστη και να υπηρετεί τους σκοπούς του έθνους και τις παραδοσιακές αξίες.⁵⁵ Στην προεπαναστατική Ρωσία

52. Βλ. διεξοδικά, Sh. Rothblatt, *The Modern University and its Discontents. The Fate of Newman's Legacies in Britain and America*, Cambridge Univ. Press, Cambridge 1997, σ. 50 κ.ε. Επίσης, F.M. Turner (επιμ.), *The Idea of a University. John Henry Newman*, Yale Univ. Press, New Haven 1996.

53. Τούτο διαφαίνεται και στον περίφημο πρυτανικό λόγο του M. Heidegger, *Die Selbstbehauptung der deutschen Universität. Das Rektorat 1933/34*, Klostermann, Φραγκφούρτη 1983. Για τη θέση του φοιτητικού κόσμου, βλ. M. Gruttner, *Studenten im Dritten Reich*, F. Schöningh, Paderborn 1995.

54. M. Ostene, *L'éducation en Italie pendant le fascisme*, Publications de la Sorbonne, Παρίσι 1980, σ. 65 κ.ε.

55. Για τα ισπανικά πανεπιστήμια, βλ. επισκόπηση στο J.L. Guerefia κ.ά., *L'université en Espagne et en Amérique Latine du Moyen Age à nos jours*, Tours 1991.

συνέβη κάτι αντίστοιχο: το πανεπιστήμιο χρησιμοποιήθηκε από το τσαρικό κράτος ως στοιχείο εκσυγχρονισμού και εκδυτικισμού της χώρας, δεν έπαψε όμως να αντιμετωπίζεται ως εστία ανατρεπτικών ιδεών, απειλητικών για την καθεστηκυία τάξη, και να επιδιώκεται η χειραγώγησή του μέσω αυταρχικών μεθόδων επιβολής.⁵⁶

6. ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ ΚΑΙ ΔΙΛΗΜΜΑΤΑ ΤΩΝ ΣΥΓΧΡΟΝΩΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΩΝ

Στα μέσα του 20ού αιώνα, το πανεπιστήμιο καταλαμβάνει μια περίοπτη θέση στο πλαίσιο των ευρωπαϊκών κοινωνιών και της βορειοαμερικανικής πραγματικότητας: καθίσταται ο κατεξοχήν τόπος δημιουργικών συμβολών στην επιστήμη, τη γνώση και την κοινωνία, που διανοίγει την προοπτική μελλοντικών εξελίξεων. Η αρχή της πανεπιστημιακής αυτοτέλειας, την οποία προσπάθησαν να καταλύσουν τα αυταρχικά και ολοκληρωτικά καθεστάτα, συνιστά αναγκαία συνθήκη εκπλήρωσης των σκοπών του: η προαγωγή της επιστήμης προϋποθέτει *κριτική σκέψη, κριτικό έλεγχο υποθέσεων και θεωριών και ελεύθερη ακαδημαϊκή συζήτηση. Η ελευθερία είναι συστατική διάσταση της επιστήμης* και θεμελιώνεται στην αυτονομία και την ανεξαρτησία του θεσμικού φορέα της, του σύγχρονου πανεπιστημίου, από εξωτερικές παρεμβάσεις και αλλότρια προς την επιστημονική πρόοδο συμφέροντα και σκοπιμότητες.

Το πανεπιστήμιο έχει σαφή κοινωνική διάσταση: σημαντικό τμήμα των ευρύτερων κοινωνικών μετασχηματισμών των τελευταίων δεκαετιών συνετελέστηκαν με αφετηρία τον συγκεκριμένο αυτό θεσμό. Η εξαιρετική αύξηση της ζήτησης υπηρεσιών ανώτατης εκπαίδευσης επεκτάθηκε ταχύτατα σε πλανητική κλίμακα και αποτελεί πρόκληση μείζονος σημασίας για την οργανωτική αποτελεσματικότητα του σύγχρονου πανεπιστημίου. Η παγκοσμιοποίηση των πανεπιστημιακών θεσμών συμβαδίζει με την εμφάνιση νέων δυνατοτήτων σταδιοδρομίας, την αναδιοργάνωση και διαφοροποίηση των λειτουργιών τους, την προϊούσα επιστημονική εξειδίκευση, τη διαμόρφωση νέων παιδαγωγικών προτύπων και την αυξανόμενη περιπλοκότητα των μορφών διοίκησης των ιδρυμάτων. Η

56. Βλ. ενδεικτικά, J. McClelland, *Autocrats and Academics*, Univ. of Chicago Press, Σικάγο 1979.

επίταση παρομοίων φαινομένων τείνει να μετατρέψει τα πανεπιστήμια σε ανταγωνιστικές μονάδες της οικονομίας της αγοράς που προσφέρουν ένα διαφοροποιημένο προϊόν, απευθυνόμενο σε διαφορετικούς δυνητικούς αγοραστές με ετερογενείς προθέσεις αξιοποίησής του. Αυτή η τελευταία διαπίστωση ενέχει ανησυχητικές προεκτάσεις για τη διατήρηση της ιδιαιτερότητας του πανεπιστημίου ως εστίας καλλιέργειας και προαγωγής της επιστήμης.

Το πρόβλημα διασύνδεσης πανεπιστημίου και αγοράς είναι πολυεπίπεδο: αφορά κατά κανόνα εξελίξεις που συνετελέστηκαν τις τελευταίες δεκαετίες και υπερβαίνει την αναλυτική προοπτική μιας συνοπτικής ιστορικής-περιγραφικής επισκόπησης.⁵⁷ Οφείλουμε, παρ' όλα αυτά, να επισημάνουμε δύο ουσιαστικούς άξονες του παραπάνω ζητήματος.

Καταρχήν, η τάση προσφυγής, τόσο στον δημόσιο, όσο και στον ιδιωτικό τομέα προς ανεύρεση και εξοικονόμηση πόρων ενδέχεται να επιφέρει ευεργετικά αποτελέσματα στο θεσμικό επίπεδο. Με τον τρόπο αυτό, θεσμοί και ιδρύματα διασφαλίζουν τη βιωσιμότητά τους (διαφοροποιώντας τη χρηματοδοτική τους βάση): ιδιωτικά ιδρύματα είναι δυνατόν να τύχουν κρατικών επιχορηγήσεων όπως ακριβώς κρατικά ιδρύματα δεν απορρίπτουν τη λύση της εξεύρεσης ιδιωτικών κεφαλαίων. Η επιλογή των κριτηρίων που οφείλει να πληρεί ο πλέον αποτελεσματικός συνδυασμός ιδιωτικών και κρατικών χρηματοοικονομικών πηγών, συνιστά κύρια εξωγενή παράμετρο ενός τεχνικού προβλήματος (αφού έτσι μόνο κατοχυρώνεται η δυνατότητα αποφυγής εξαρτήσεων από μία και μοναδική πηγή). Για τη διατήρηση της σχετικής θεσμικής αυτονομίας των

57. Για τη διεξοδική προσέγγιση αυτών των ζητημάτων, βλ. ενδεικτικά P.H. Coombs, *The World Crisis in Education. The View from the '80s*, Oxford Univ. Press, Οξφόρδη 1985. G.Papadopoulos, *Education 1960-1990: The OECD Perspective*, OECD, Παρίσι 1999. Al. Renault, *Les Révolutions de l'Université. Essai sur la modernisation de la culture*, Calman-Lévy, Παρίσι 1995. Αφιέρωμα της *Revue française de civilisation britannique* (1999): *L'enseignement supérieur en Grande-Bretagne*, Centre de recherche et d'études en civilisation britannique, Παρίσι 1999. H. Rosovsky, *The University. An Owner's Manual*, Norton & Co, Νέα Υόρκη/Λονδίνο 1990. Δ. Γ. Τσαούσης (επιμ.), *Πανεπιστήμιο και οικονομία στις αναπτυσσόμενες και αναπτυγμένες Χώρες*, Gutenberg, Αθήνα 1994. Για τη συμβολή των ανώτατων ιδρυμάτων στο έργο της τοπικής και περιφερειακής ανάπτυξης των περιοχών στις οποίες εγκαθίστανται, βλ. τις μελέτες του συλλογικού έργου Paul Chatterton (επιμ.), *Les établissements d'enseignement supérieur face aux besoins régionaux*, OECD, Παρίσι 1999.

εκπαιδευτικών θεσμών δεν υπάρχει κρισιμότερη ίσως επιταγή από τη διαμόρφωση ενός λειτουργικού πλαισίου εναλλακτικών προελεύσεων χρηματικών πόρων, με συνέπεια την καλύτερη διασπορά του οικονομικού κινδύνου και την πληρέστερη προσαρμογή των ιδρυμάτων στις απαιτήσεις της σύγχρονης χρηματοοικονομικής τους διαχείρισης.⁵⁸

Οπωσδήποτε, είναι γεγονός ότι ο προσανατολισμός προς την ευρύτερη αγορά αποτέλεσε κάριο διακριτικό γνώρισμα του αμερικανικού εκπαιδευτικού συστήματος ως επακόλουθο της έλλειψης συστηματικής και διαρκούς συνδρομής εκ μέρους του κράτους και της στροφής των ιδρυμάτων προς εύπορους χορηγούς και ιδιωτικούς φορείς. Τούτο εκφράστηκε με τη συνεκτίμηση των ενδιαφερόντων της αρωγού κοινότητας κατά την υιοθέτηση εκπαιδευτικών προγραμμάτων και την αύξουσα ευαισθητοποίηση των ιδρυμάτων για τις πραγματικές κοινωνικές ανάγκες, που αντανακλάται στην τεράστια διαφοροποίηση των προσφερόμενων εκπαιδευτικών υπηρεσιών και δραστηριοτήτων. Αυτή η ιδιομορφία απέτρεψε, κατά τον 20ό αιώνα, τον άμεσο έλεγχο των πανεπιστημίων από την κεντρική κυβέρνηση και συνέβαλε στην αυτόνομη ανάπτυξή τους.⁵⁹ Εντούτοις, η σχέση των ανώτατων ιδρυμάτων προς το κράτος δε θεωρείται πλέον το κύριο αιτούμενο του προβλήματος της αυτονομίας: στις οικονομικά προηγμένες χώρες, η εκπαιδευτική πολιτική που ακολουθείται διεθνοποιείται με αλματώδεις ρυθμούς,⁶⁰

58. B.R. Clark, «The problem of complexity in modern higher education», στον τόμο *The European and American University Since 1800*, ό.π., σ. 263-279, εν προκειμένω σ. 269-270.

59. M. Trow, «Comparative perspectives on British and American higher education», στο *The European and American University*, ό.π., σ. 280-299, ειδικότερα σ. 286-288. Η θεσμική αυτονομία, δηλ. η ικανότητα ενός θεσμού να προασπίζει την ταυτότητα και την αποστολή του, αποτελεί συνάρτηση, όχι τόσο των διαθέσιμων πόρων, όσο και της πολλαπλότητας ανταγωνιστικών πηγών οικονομικής του ενίσχυσης. Αντιθέτως στη Βρετανία, η άμεση επέμβαση της κυβερνητικής πολιτικής στην ιδιωτική ζωή των πανεπιστημίων, έπρεπε να αντιπαρέλθει τις παραδόσεις περί αυτονομίας (που απέρρεαν από το υπόδειγμα της Οξφόρδης και του Καϊμπριτζ) και την εμπειρία αυτοδιοίκησης των ιδρυμάτων. Η επίδραση της αγοράς ωστόσο, στον βρετανικό ακαδημαϊκό και πνευματικό βίο δεν μπορεί να θεωρηθεί ευκαταφρόνητη, βλ. προς τούτο, Sh. Rothblatt, *The Modern University and its Discontents*, ό.π., σ. 419 κ.ε.

60. Βλ. ενδεικτικά, Δ. Γ. Τσαούσης, «Η εκπαιδευτική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης», στο Δ. Γ. Τσαούσης, *Ευρωπαϊκή πολιτική-Βασικά κείμενα για την παιδεία, την εκπαίδευση και την κατάρτιση*, εκδ. Gutenberg, Αθήνα 1996.

ώστε το πλέγμα των διεθνών υποχρεώσεων των πανεπιστημίων να προσλαμβάνει αύξουσα σημασία. Η προϊούσα λήψη αποφάσεων στο πλαίσιο διεθνών οργανισμών και η συνακόλουθη διεθνοποίηση προτύπων και πρακτικών επανατοποθετεί τη διάσταση της αυτονομίας στο επίπεδο της παγκοσμιοποιημένης κοινωνίας και οικονομίας (γεγονός άγνωστο για το πανεπιστήμιο που λειτουργήσει στα όρια του εθνικού κράτους).

Ανάλογη πρόκληση για την ταυτότητα του θεσμού αυτού δημιουργεί το εγχείρημα σαφούς οριοθέτησης δύο ενδοσυσχετιζόμενων διαδικασιών, της ακαδημαϊκής διδασκαλίας και της έρευνας. Στο βαθμό μάλιστα που η αξιοποίηση της σύγχρονης επιστήμης και των πάσης φύσεως εφαρμογών της (οικονομικών, τεχνολογικών, στρατιωτικών) αναγορεύεται σε πρωταρχικό στόχο των σύγχρονων κοινωνιών, καθίσταται πλέον επιτακτικό το αίτημα αποδέσμευσης των ακαδημαϊκών θεσμών από εξωγενείς επιδράσεις, αναιρετικές της αυτόνομης υπόστασής τους. *Η συμβατότητα της εξωγενούς προέλευσης και κάλυψης των διογκούμενων ερευνητικών δαπανών με τη διατήρηση της κριτικής διάστασης του πανεπιστημιακού θεσμού, συνιστά κρίσιμο αίτημα του αμέσου μέλλοντος.*

7. ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΕΙΣ-ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Παρά τους διαρκείς μετασχηματισμούς του στη διάρκεια των επτά τελευταίων αιώνων, το πανεπιστήμιο δεν παύει να συνιστά θεσμό με σταθερότητα και διαχρονική συνέχεια και βιωσιμότητα, η κριτική λειτουργία του οποίου εξακολουθεί να παραμένει ο ακρογωνιαίος λίθος της αυτόνομης πνευματικής του πορείας που τόσο αμφισβητήθηκε από τους εκάστοτε διαθέτοντες πολιτική ή και θρησκευτική εξουσία. Το σύγχρονο πανεπιστήμιο ως επίτευγμα της ευρωπαϊκής πνευματικής ζωής ανακεφαλαιώνει αξίες, πνευματικές παραδόσεις και κανονιστικές αρχές που συνέβαλαν καθοριστικά στη διαμόρφωση του σύγχρονου ευρωπαϊκού πολιτισμού. Η ιστορική εξέλιξη των πανεπιστημιακών θεσμών δεν αποτελεί απλή αντανάκλαση των διαδικασιών κοινωνικής διαφοροποίησης, ούτε μονομερές επακόλουθο της δημιουργίας νέων εκπαιδευτικών αναγκών, εγγενών στις ευρύτερες διεργασίες εκκοσμίκευσης και εκσυγχρονισμού των ευρωπαϊκών κοινωνιών. Αντιθέτως, πρέπει να θεωρηθεί ως προϊόν διαρκών αναζητήσεων και προβληματισμών

σχετικών με την έρευνα της αλήθειας και την καλλιέργεια της γνώσης, αλλά και με τη *φύση*, την *ταυτότητα*, το *νόημα* και την *ιδιαιτερότητα* της ανώτατης εκπαίδευσης και των θεσμών της. Οι καταβολές του σύγχρονου πανεπιστημίου πρέπει να αναζητηθούν στο μεσαιωνικό ιδεώδες της *universitas*, η αναβίωση όμως του θεσμού ήταν έργο της εκπαιδευτικής μεταρρύθμισης του κύκλου του Βερολίνου στις αρχές του 19ου αιώνα: η σύγχρονη ιδέα του πανεπιστημίου αντλεί πολλά από το όραμα του Humboldt για ενότητα διδασκαλίας και έρευνας, μετάδοσης και προαγωγής της γνώσης, στο πλαίσιο της υπαγωγής επιμέρους γνωστικών αναζητήσεων σε ένα ενιαίο παιδευτικό ιδεώδες.

Το αίτημα της καθολικότητας του πανεπιστημίου εξακολουθεί να διασώζεται, όχι μόνο στο γεγονός σύνθεσης των πνευματικών δραστηριοτήτων και ενεργημάτων, αλλά και στη δυνατότητα εκφοράς ενός είδους λόγου με καθολικές αξιώσεις ισχύος, στη βάση ρυθμιστικών αρχών αναζήτησης της αλήθειας σε μια ευρύτερη κοινότητα ακαδημαϊκής συζήτησης με αμοιβαίως αποδεκτές κανονιστικές δεσμεύσεις. Το πανεπιστήμιο αποτελεί σύνολο ανθρώπων αλλά και *θεσμικών διευθετήσεων*, ικανών να διασφαλίσουν τη λειτουργία της επιστημονικής γνώσης στα όρια μιας θεσμικά αυτοδιοικούμενης κοινότητας: η αυτονομία αυτή ως αποκλεισμός ενδεχόμενων ετεροπροσδιορισμών διακρίνει μια κοινότητα *επιστημικά*, *γνωστικά* και *κανονιστικά* προσανατολισμένη στις επιταγές της εκκαθολικευμένης και διυποκειμενικά έγκυρης γνώσης. Αυτή η ουσιαστική δυνατότητα μιας αυτόνομης πνευματικής πορείας συνθέτει το περιεχόμενο της κρίσιμότερης επιλογής που διανοίγεται στα σύγχρονα πανεπιστημιακά ιδρύματα στην αυγή του 21ου αιώνα. Παρά τις κρίσιμες καμπές στη μακρόχρονη εξελικτική του πορεία και τα επιτεινόμενα προβλήματα ενός μεταβαλλόμενου κοινωνικοοικονομικού περιβάλλοντος, ο θεσμός αυτός εξακολουθεί να περικλείει δημιουργικές προσδοκίες για αναβάθμιση του ρόλου του στην κοινωνία και τη ζωή.

ΔΙΚΑΙΟ ΕΙΝΑΙ ΤΟ ΝΟΜΙΜΟ - Βιβλιοκριτικό Δοκίμιο

NIKLAS LUHMANN, *Νομιμοποίηση μέσω διαδικασίας*, Μτφρ. Κωνσταντίνος Βαθειώτης, εκδόσεις Κριτική, σειρά: Γλώσσα-Θεωρία-Πράξη, Αθήνα 1999, 389 σελ.

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Δε χρειάζεται να είναι κανείς ένθερμος οπαδός της συστημικής θεωρίας, ούτε φανατικός θαυμαστής του έργου του Λούμαν, ενός έργου που εντυπωσιάζει τόσο με τον όγκο (περί τα 40 βιβλία και τα 450 άρθρα) όσο και με την ποιότητά του, για να εκτιμήσει τη σημασία και τη σπουδαιότητα της «διαδικασίας» στη σύγχρονη κοινωνική ζωή – και μάλιστα στο δίκαιο, στην πολιτική και τη διοίκηση. Από τους χώρους αυτούς αρύεται άλλωστε και ο Λούμαν τα κυριότερα παραδείγματά του για τη διερεύνηση του ρόλου της διαδικασίας ως βασικού μηχανισμού ή θεσμού νομιμοποίησης στην εποχή μας· μια εποχή στο πλαίσιο της οποίας εξυφίνεται το ευρύτερο φαινόμενο της λειτουργικής διαφοροποίησης σε όλους τους τομείς της κοινωνικής ζωής πολλαπλασιάζοντας αναλόγως τη συνολική πολυπλοκότητα.

Ως γνωστόν, σύμφωνα με τον τρίτο τύπο (ιδεότυπο) νομιμοποίησης της εξουσίας, που είχε επεξεργαστεί στην πολιτική κοινωνιολογία του ο Μαξ Βέμπερ,¹ η βάση νομιμοποίησης της νομικής-ορθολογικής εξουσίας ερείδεται στο κριτήριο της νομιμότητας των επιταγών· στο γεγονός, δηλαδή, ότι αυτές προέρχονται από την κατάλληλη πηγή (το αρμόδιο όργανο) και, γενικά, συμφωνούν και εναρμονίζονται με ορισμένους κανόνες ή όρους που τις προβλέ-

* Καθηγητής Διοικητικής Επιστήμης στο Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης του Πανεπιστημίου Αθηνών.

1. Βλ. σχετικά, Παντ. Τεφλεξής, *Ο καπιταλισμός στα όριά του*, τόμ. 2ος, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 1999, κεφ. Ζ', σ. 241 κ.ε., και Ν. Χ. Τάτσης (επιμ.), *Max Weber - ερμηνευτικά κείμενα*, εκδ. Οδυσσέας, Αθήνα 1998, σ. 106 κ.ε.

πουν και τις ρυθμίζουν. Άρα, η νομιμότητα παράγει νομιμοποίηση, και αυτή η νέα τάξη κυριαρχίας (η νομική-ορθολογική εξουσία) χαρακτηρίζει με τρόπο ιδιαίτερο τη μοντέρνα εποχή και υποστηρίζεται από την κύρια οργανωτική της έκφραση, τη (δημόσια) γραφειοκρατία.

Εντούτοις, η βεμπεριανή εκδοχή της νομιμοποίησης μέσω της νομιμότητας της διαχείρισης της εξουσίας, ως ένας ξεχωριστός τύπος νομιμοποίησης που προσιδιάζει στη θεσμική-οργανωτική πραγματικότητα της μοντέρνας εποχής, αλλά και στην εργαλειακή λογική που τη διέπει, δεν ικανοποιεί τον Λούμαν.

Ο τελευταίος υπερακοντίζει τη σχετική προβληματική και επιχειρηματολογία αναπτύσσοντας μια ξεχωριστή θεωρία του θεσμού της διαδικασίας *per se*, και ανιχνεύοντας τη νομιμοποιητική δυναμική την οποία αυτή η τελευταία διαθέτει. Η διαδικασία ή μάλλον οι διαδικασίες στα οργανωμένα και λειτουργικά διαφοροποιημένα κοινωνικά συστήματα έχουν τη δική τους εξελικτική ιστορία, την ιστορία της διαφοροποίησης της διαδικασίας, και επιτελούν τη δική τους πρωτεύουσα λειτουργία, με τρόπο ώστε το (ουσιαστικό) περιεχόμενο των αποφάσεων να διαμορφώνεται επί των προϋποθέσεων και των «προκειμένων» (*premises*, κατά τον Herbert Simon²) που θέτουν οι κανόνες της διαδικασίας. «Για μια νομιμοποίηση μέσω της διαδικασίας», γράφει σχετικά ο Λούμαν (στο ίδιο, σ. 123), «η πλήρης διαφοροποίηση και η αυτονομία [ενν., της διαδικασίας] έχουν θεμελιώδη σημασία, ακριβώς γιατί ανοίγουν το δρόμο σε εναλλακτικές δυνατότητες που μειώνουν την πολυπλοκότητα της συμπεριφοράς των δρώντων».

1. ΝΟΜΙΜΟΠΟΙΗΣΗ ΜΕΣΩ ΤΗΣ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗΣ ΣΤΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ

Η αυτονομία (του θεσμού ή του συστήματος) της διαδικασίας, ο καταρχήν ουδέτερος και ανοικτός της χαρακτήρας ως προς τα αποτελέσματα (λ.χ., ποιος έχει δίκιο ή άδικο στη δίκη, ή ποιος θα επικρατήσει στις εκλογές), είναι στοιχεία που όχι μόνο δεν αποτρέπουν και δε δυσφημούν ευθύς εξαρχής τη συμμετοχή σε αυτήν [τη διαδικασία], αλλά αντιθέτως αυξάνουν τις πιθανότητες αποδοχής

2. H. A. Simon, *Administrative Behavior. A Study of Decision Making Processes in Administrative Organization*, (1945), 3η εκδ., The Free Press, Νέα Υόρκη 1975, κεφ. V, σ. 79 κ.ε.

του τελικού αποτελέσματος (λ.χ., της δίκης ή των εκλογών). Η διαπίστωση ότι τούτο ισχύει, συνήθως, ακόμα και για εκείνους που δεν ευνοούνται από αυτό, οφείλεται στο γεγονός ότι τους έχει δοθεί τουλάχιστον η δυνατότητα να εκφραστεί, να ακουστεί, να καταγραφεί και να αφηθεί να επηρεάσει και η δική τους άποψη – ακριβώς μέσω και λόγω της ανοικτής ως προς την τελική έκβαση διαδικασίας. Οπότε η διαδικασία λειτουργεί και ως μηχανισμός απορρόφησης των εντάσεων και της δυσαρέσκειας, οι ενδοδιαδικαστικές αντιπαραθέσεις, που διεξάγονται σύμφωνα με την λειτουργία και τους κανόνες της ίδιας της διαδικασίας, υποκαθιστούν και εκτονώνουν τις συγκρούσεις στο κοινωνικό πεδίο. Η συνέπεια είναι ότι η διαδικασία λειτουργεί αυτοτελώς ως μηχανισμός παραγωγής νομιμοποίησης, ανεξάρτητα από τα πραγματικά αποτελέσματα ή το περιεχόμενο της απόφασης.

Ειδικότερα, εκείνο που θεμελιώνει τη νομιμοποιητική ιδιότητα ή δυνατότητα της διαδικασίας είναι ο καταρχήν αξιολογικά ουδέτερος ή ανοικτός της χαρακτήρας ως προς τα αποτελέσματα. Ιδίως ο βαθμός της αβεβαιότητας γι' αυτά, η προσδοκία ότι μπορεί να επιβεβαιωθεί τελικά τόσο η μία όσο και η άλλη άποψη. Έτσι, κατά την ενώπιον των δικαστηρίων, λ.χ., ακροαματική διαδικασία διευθέτησης των διαφορών και απονομής της «δικαιοσύνης», νομιμοποιείται η όποια τελική επιλογή, δηλαδή, η δικαίωση της μιας ή της άλλης πλευράς, αρκεί η σχετική απόφαση να έχει προκύψει και διαμορφωθεί μέσω της συγκεκριμένης διαδικασίας.³ Της διαδικασίας στην οποία συμμετείχαν και συνέπραξαν οι δρώντες στο στάδιο εκείνο της «απόφασης» (decision making) που κάνει τους ακόμα δε γνώριζε ποιος θα ήταν τελικά ο νικητής ή ο ηττημένος. Αλλά όλοι βρίσκονταν στην «αρχική κατάσταση» της διαδικασίας πίσω από «το πέπλο της άγνοιας»⁴ σχετικά με την τελική έκβαση, ήταν αβέβαιοι γι' αυτήν και, παρά τις προσωπικές τους προσπάθειες ή προσδοκίες, είχαν την πιθανότητα να βρεθούν στη μια ή την άλλη κατάσταση (του νικητή ή του ηττημένου).

3. «Μοχλός της διαδικασίας», γράφει ο Λούμαν, είναι «η αβεβαιότητα για την έκβαση. Αυτή η αβεβαιότητα αποτελεί την κινητήριο δύναμη της διαδικασίας, τον πραγματικά νομιμοποιητικό παράγοντα» (στο ίδιο, σ. 183).

4. «The veil of ignorance», κατά την ορολογία του John Rawls στο έργο του *A Theory of Justice* (1971), Oxford U.P., Οξφόρδη 1973, έργο στο οποίο δεν αναφέρεται ρητά στο βιβλίο του ο Λούμαν όχι μόνο στην πρώτη (1969) αλλά ούτε και στη δεύτερη έκδοσή του (1975).

2. ΟΙ ΕΚΛΟΓΕΣ ΩΣ ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ ΤΗΣ ΑΥΤΟΝΟΜΙΑΣ ΤΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ

Πέρα από το παράδειγμα της απονομής της δικαιοσύνης κατά την ενώπιον των δικαστηρίων ακροαματική διαδικασία, στο οποίο αναφέρεται διεξοδικά στο δεύτερο κεφάλαιο του βιβλίου του (σ. 101-210), ο Λούμαν επιλέγει ένα πρόσθετο παράδειγμα του νομιμοποιητικού χαρακτήρα της διαδικασίας στις μοντέρνες κοινωνίες. Αυτό είναι η διεξαγωγή των πολιτικών εκλογών για την ανάδειξη αιρετών αξιωματούχων σε θέσεις ευθύνης για την άσκηση της εξουσίας (κεφ. ΙΙΙ, σ. 211-300).

Η εκλογική διαδικασία –ως μέθοδος επιλογής των αρχόντων από μέρους και μεταξύ των αρχομένων– διέπεται από ένα σύστημα αλληλένδετων αρχών και προϋποθέσεων από την ύπαρξη και την τήρηση των οποίων εξαρτάται η αξιοπιστία της ίδιας της εκλογικής διαδικασίας. Οι αρχές αυτές ή προϋποθέσεις εγκυρότητας περιλαμβάνουν την καθολικότητα της ψήφου (όλοι έχουν το δικαίωμα της συμμετοχής σε αυτήν), την ισότητα (όλες οι ψήφοι έχουν την ίδια-ίση βαρύτητα και αξία) και τη μυστικότητα (ο καθένας αποφασίζει ελεύθερα δίχως έλεγχο ή καταναγκασμό).

Υπό τις προϋποθέσεις αυτές, και εφόσον η εξουσία κατακτάται με την επικράτηση στην εκλογική διαδικασία –ενώ, αντιστρόφως, η απώλειά της ή η απομάκρυνση από αυτήν επέρχεται με την ήττα των διαχειριστών της στις εκλογές– παρέχεται το θεμέλιο νομιμοποίησης της εξουσίας, εξ ου και η νομιμοποίηση μέσω της (εκλογικής) διαδικασίας.

Οι εκλογές, ως διαδικασία επιλογής μεταξύ υποψηφίων αρχόντων, συνιστά την πεμπτουσία της δημοκρατίας, αρκεί η διαδικασία να επιτρέπει την όποια επιλογή και το αποτέλεσμα να είναι άγνωστο κατά τη στιγμή σχηματισμού της κρίσης και τη διαμόρφωση της επιλογής του καθενός. Η αβεβαιότητα ως προς την έκβαση του αποτελέσματος συνιστά και εδώ, όπως και στην ενώπιον των δικαστηρίων διαδικασία απονομής του δικαίου, όρο της συμμετοχής των πολιτών σε αυτήν, αλλά και της εμπιστοσύνης στην αξιοπιστία του όλου συστήματος της διαδικασίας.

Ακριβώς, η αυτοτέλεια της εκλογικής διαδικασίας από τα («ουσιαστικά») αποτελέσματά της, το γεγονός, δηλαδή, ότι μπορεί να επιλεγεί μέσω αυτής ο ένας ή ο άλλος υποψήφιος άρχοντας, δε θεμελιώνει μόνο τη σημασία του θεσμού της διαδικασίας στη σύγχρο-

νη κοινωνία, αλλά τεκμηριώνει και τη νομιμοποιητική της λειτουργία, τη νομιμοποίηση την οποία παρέχει στο σύστημα διαχείρισης της (κυβερνητικής) εξουσίας. Ο θεσμός της εκλογικής διαδικασίας έχει «σχετική αυτονομία», επισημαίνει ο Λούμαν, «και δύναται χάρη στην ιδιότητα αυτή να συνεισφέρει στη συγκρότηση μιας νόμιμης πολιτικής εξουσίας για τη λήψη αποφάσεων» (στο ίδιο, σ. 46).

Δεν εκπλήσσει, συνεπώς, ότι το σύστημα ή ο θεσμός της εκλογικής διαδικασίας, μέσω της οποίας καθίσταται δυνατή η επιλογή μεταξύ εναλλακτικών προτάσεων ή προγραμμάτων διαχείρισης της εξουσίας, συμβάλλει αποφασιστικά στην αυτονομιμοποίηση του πολιτικού συστήματος συνολικά. Καταρχήν, διότι καταγράφει και επιτρέπει την έκφραση δυσαρέσκειας από μέρους των πολιτών απέναντι στις προβαλλόμενες εναλλακτικές προτάσεις (διαχείρισης) της εξουσίας, δίχως να κινδυνεύει η δομή του συστήματος. Λειτουργεί, επομένως, ως μηχανισμός απορρόφησης των εντάσεων και των συγκρούσεων στο κοινωνικό πεδίο, εφόσον η «πολιτικοποίηση» και η «εκλογοποίηση» των εντάσεων και των διαφωνιών δε συντελεί μόνο στην ενδοσυστημική εκλογίκευση και την ενσωμάτωσή τους, αλλά και στη μείωση και στην εντός του συστήματος διοχέτευση της ανατρεπτικής τους δυναμικής.

Επιπλέον, η «εκλογοποίηση» των πολιτικών διαφωνιών και αντιπαραθέσεων δε στερείται πρακτικής πολιτικής σημασίας, εφόσον μπορεί να οδηγήσει στην εναλλαγή των κυβερνώντων στην εξουσία. Ακριβώς, η διαφορά μεταξύ κυβέρνησης και αντιπολίτευσης, καθώς και η πιθανότητα να βρεθεί η μια στη θέση της άλλης, συνιστά την πεμπτουσία της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας, κατά μία τουλάχιστον «περιγραφική» της ερμηνεία. Αυτός ο δυϊκός κώδικας, όπως τον έχει χαρακτηρίσει αλλού ο Λούμαν, και η διατήρηση της διαφοράς μεταξύ κυβέρνησης και αντιπολίτευσης «διανοίγει και συντηρεί πολιτικά τη δυνατότητα να αναλάβει τη διακυβέρνηση η αντιπολίτευση και η κυβέρνηση να μετατοπισθεί στην αντιπολίτευση, ανεξάρτητα με το πολιτικό φάσμα και με την όποια σχέση έχουν τα κόμματα με κάθε αλλαγή».⁵

Έμμεση συνέπεια ή ακόμη παρενέργεια της κεντρικότητας της ε-

5. Niklas Luhmann, *Θεωρία κοινωνικών συστημάτων*, (εισ.-επιμ.): Αντ. Μακρυδημήτρης - Π. Καρακατσούλης, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1995, σ. 228.

κλογικής διαδικασίας και της επιδίωξης της νίκης σε αυτήν για την ευρύτερη επικράτηση στην πολιτική σκηνή είναι ότι, όπως αφήνει ο Λούμαν να εννοηθεί, τα κόμματα δεν επιζητούν πολλές φορές την ψήφο χάριν συγκεκριμένων προγραμμάτων, αλλά μάλλον επιλέγουν προγράμματα προκειμένου να δελεάσουν την ψήφο και να διασφαλίσουν την εκλογική νίκη. Πράγμα που οδηγεί στο συμπέρασμα ότι αυτό που επιτρέπει να εμφανίζεται μια τέτοια εκδοχή, δίχως να δυσφημείται υπέρμετρα η πολιτική διαδικασία στο σύνολό της, είναι το γενικότερο φαινόμενο της διάκρισης και της διαφοροποίησης της πολιτικής από την ηθική, όπως και του δικαίου από την ηθική.

Η αυτονομία του θεσμού της (εκλογικής) διαδικασίας επιτρέπει, εξάλλου, και καθιστά δυνατή υπό τις περιστάσεις την ισότιμη συμμετοχή των πολιτών στην πράξη επιλογής μεταξύ των βασικών εναλλακτικών προτάσεων (εξουσίας), εφόσον η ψήφος του κάθε πολίτη έχει ίση αξία, ανεξαρτήτως άλλων διαφορών και ανισοτήτων στο κοινωνικό, το οικονομικό, το πολιτισμικό πεδίο ή τη ζωή γενικά. Αυτές οι άλλες διαφορές ή ανισότητες υποχωρούν μπροστά στη θεμελιώδη (πολιτική) ισότητα της ψήφου, γεγονός που συντελεί και στη δημιουργία ενός γενικού τεκμηρίου υπέρ της παραδειγματικής ισχύος της πολιτικής ισότητας. Άρα, όλες οι άλλες ανισότητες στα εκτός της πολιτικής σφαίρας πεδία πρέπει να προκύπτουν από ειδικούς λόγους που να τεκμηριώνουν και να δικαιολογούν το μέτρο της απόκλισης από τη θεμελιώδη πολιτική ισότητα της ψήφου.

3. ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ

Μπορεί το δίκαιο να μεταβάλλεται σύμφωνα με τους όρους και τις προϋποθέσεις που ορίζει το ίδιο (τους διαδικαστικούς κανόνες που ισχύουν), αλλά στη νομοθετική διαδικασία, δηλαδή τη θέσπιση του δικαίου, ουσιαστικού και διαδικαστικού, ο βασικός μηχανισμός λήψεως των αποφάσεων είναι η αρχή της πλειοψηφίας. Κατά την αρχή αυτή, ασκεί τη (νομοθετική) εξουσία και προσδιορίζει στον μείζονα βαθμό το περιεχόμενο των αποφάσεων εκείνος που διαθέτει την πλειοψηφία των εδρών στο νομοθετικό σώμα.

Πέρα από τις επιμέρους φάσεις ή παραμέτρους της διαδικασίας της νομοθέτησης αυτής καθαυτήν, όπως, λ.χ. η διερεύνηση της ανα-

γκαιότητας των ρυθμίσεων, της πληρότητας, της ποιότητας, της αποτελεσματικότητας και της αιτιολόγησής τους, ζητήματα που δεν έχουν φυσικά να κάνουν απλά και μόνο με την τεχνική της καταρτίσεως των νόμων,⁶ η κοινοβουλευτική διαδικασία της νομοθέτησης ολοκληρώνεται με τη συζήτηση του θέματος στο Σώμα και την ψηφοφορία επί των προτεινομένων ρυθμίσεων. Ως συνέπεια αυτής της διαδικασίας τίθενται σε ισχύ και προσαποκτούν το κύρος της νομιμοποίησης εκείνες οι νομοθετικές ρυθμίσεις (προτάσεις ή σχέδια) που εγκρίνονται από την πλειοψηφία των αντιπροσώπων. Η νομιμοποίηση στη συγκεκριμένη περίπτωση ερείδεται στη διαδικαστική αρχή σχηματισμού και έκφρασης της πλειοψηφίας των μελών του νομοθετικού σώματος.

Ανεξαρτήτως, συνελπώς, του ουσιαστικού περιεχομένου των νομοθετικών ρυθμίσεων, καθώς και της τήρησης των λοιπών αρχών και μεθόδων της (προ)νομοθετικής διαδικασίας, το θεμέλιο της νομιμοποίησής τους εστιάζεται τελικά στην πράξη αποδοχής τους από την πλειοψηφία των μελών του νομοθετικού σώματος. Και αντιστρόφως, οσοδήποτε αξιόλογη ή σημαντική κι αν είναι μια νομοθετική πρόταση, αν δεν έχει προκύψει από αυτή τη νομοθετική διαδικασία και δεν έχει τύχει αυτής ακριβώς της πράξης αποδοχής από μέρος της πλειοψηφίας του νομοθετικού σώματος στερείται *ab initio* και άνευ άλλου τινός νομιμοποιητικού ερείσματος.

Άρα, και στην περίπτωση αυτή, το σύστημα ή ο θεσμός της νομοθετικής διαδικασίας μέσω της οποίας διαμορφώνεται και εκφράζεται η έγκριση της κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας είναι όχι μόνο αυτόνομο και ανεξάρτητο από τα όποια ζητήματα ουσίας (την αλήθεια ή την ορθότητα της μιας ή της άλλης πρότασης), αλλά αυτό τούτο περιβάλλει με το μανδύα της νομιμοποίησης τη μια ή την άλλη εκδοχή. Νομιμοποιείται, συνελπώς, και τίθεται σε εφαρμογή αυτό που έχει γίνει αποδεκτό από την πλειοψηφία, και δε νομιμοποιείται η υιοθέτηση και η εφαρμογή εκείνου που έχει απορρίψει η πλειοψηφία.

6. Βλ. σχετικά τον περίφημο κατάλογο των 10 σημείων της (προ)νομοθετικής διαδικασίας που τέθηκαν σε ισχύ από την ομοσπονδιακή κυβέρνηση της Γερμανίας ήδη από το 1984, *Simplifying Law and Administration - An Important policy Objective of the Federal Government*, Herausgeber: Bundesministerium des Innern, Βόννη 1988. Βλ. επίσης, Π. Καρκατσούλη, *Η νομοθέτηση ως επιστήμη. Προλεγόμενα για μια συστημική θεωρία της νομοθέτησης*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1990.

Όσον αφορά τη σημασία της διαδικασίας στη διοίκηση, εδώ το ζητούμενο δεν είναι οι συναινετικές όσο οι «συνεκτικές» αποφάσεις. Στόχος της διοίκησης ως λειτουργικά διαφοροποιημένου και ανάλογα εξειδικευμένου συστήματος της σύγχρονης κοινωνικής ζωής δεν είναι η παραγωγή συναίνεσης ούτε εκτόνωσης της έντασης των συμμετεχόντων στη σχετική διαδικασία, αλλά η μάλλον αποτελεσματική εφαρμογή των αποφάσεων και της πολιτικής.

Ανεξάρτητα από τα επιμέρους χαρακτηριστικά γνωρίσματα ενός ειδικού και τυπικά ενδεχομένως διαμορφωμένου κώδικα διοικητικής διαδικασίας, ο οποίος μπορεί να ισχύει σε ένα διοικητικό σύστημα και να προβλέπει, λ.χ., ακόμη και την αδιαμεσολάβητη πρόσβαση των πολιτών στη διοίκηση, το δικαίωμα της ακροάσεως τους προ της λήψεως των αποφάσεων, καθώς και την ειδική και συγκεκριμένη αιτιολογία των τελευταίων, η θεμελιώδης διαφορά της διοίκησης από την πολιτική έγκειται στο ότι η πρώτη γίνεται αντιληπτή και λειτουργεί ως ένα mega-σύστημα διαδικασίας *per se*. Ήτοι, ως ένα σύστημα επεξεργασίας και εφαρμογής των αποφάσεων και των επιλογών, όποιες κι αν είναι αυτές, που προσφέρονται ως εισερχόμενα δεδομένα από το πολιτικό στο διοικητικό σύστημα.

Η διοίκηση, που παρίσταται εν προκειμένω ως ο εκτελεστικός μηχανισμός του κράτους και της πολιτικής, έχει ως πρωτεύουσα λειτουργία και βασικό έργο τη συνεπή εφαρμογή των αποφάσεων σε κάθε επιμέρους τομέα της δημόσιας πολιτικής. Αποφάσεων, το ουσιαστικό περιεχόμενο των οποίων έχουν την αρμοδιότητα να προσδιορίζουν σε τελικό βαθμό οι φορείς της πολιτικής και κυβερνητικής εξουσίας. Εξ ου και η ανάγκη διασφάλισης της λειτουργικής αυτοτέλειας και ουδετερότητας του διοικητικού «μηχανισμού» απέναντι στο ουσιαστικό περιεχόμενο των αποφάσεων και της πολιτικής. Γιατί αυτό προσδιορίζεται σε τελευταία ανάλυση από την πολιτική σφαίρα, ενώ η διοίκηση επιφορτίζεται κυρίως με τη συνεπή και αποτελεσματική εφαρμογή του.

Πέρα από την περιγραφική ή και την κανονιστική εγκυρότητα και αξία αυτής της μάλλον «κλασικής» ερμηνευτικής παραδοχής για τη λειτουργική διαφοροποίηση (ή «διχοτόμηση») μεταξύ διοίκησης και πολιτικής, που δεν είναι βέβαια αναμφισβήτητη, εκείνο που επίσης εντυπωσιάζει είναι ότι, αναλύοντας τη σημασία της διαδικασίας στη διοίκηση και τη γραφειοκρατία, ο Λούμαν αποσιωπά μια ενδιαφέρουσα διάκριση που είχε κάνει ο Μαξ Βέμππε

μεταξύ δύο διαφορετικών ειδών γνώσης που απαντώνται στη δημόσια γραφειοκρατία.

Η γραφειοκρατική διοίκηση, παρατήρησε ο Βέμπερ, σημαίνει ουσιαδώς την άσκηση ελέγχου πάνω στη βάση της γνώσης, γεγονός που την καθιστά ορθολογική και της παρέχει τη δυνατότητα μιας ασύγκριτης υπεροχής έναντι άλλων μορφών οργάνωσης. Η γραφειοκρατική γνώση διακρίνεται στη συνέχεια σε «τεχνική γνώση» (Fachwissen) του εκάστοτε ειδικού και επιμέρους αντικειμένου της διοίκησης (λ.χ., ιατρικά, νομικά, οικονομικά, τεχνικά ζητήματα), ένα είδος γνώσης (τεχνογνωσίας) που συσσωρεύεται στις σύγχρονες γραφειοκρατίες (πολύπλοκα οργανωτικά συστήματα) και αρκεί συχνά για να θεμελιώσει την τεχνική τους υπεροχή. Επιπλέον, όμως, αυτής της μορφής ειδικής γνώσης του επιμέρους αντικειμένου, αναπτύσσεται και καλλιεργείται στους κόλπους της γραφειοκρατικής οργάνωσης και μια άλλη ακαταμάχητη μορφή γνώσης: η «ειδική γνώση των δεδομένων» (Dienstwissen) της ίδιας της γραφειοκρατικής διαδικασίας. Αυτό το είδος γνώσης αναφέρεται στην οργάνωση και λειτουργία του ίδιου του συστήματος της γραφειοκρατίας. Πρόκειται για τη γνώση και την εξοικείωση με τα μυστικά ή τα απόκρυφα της ίδιας της γραφειοκρατίας.⁷

Είναι απορίας άξιον πώς αυτή η διεισδυτική παρατήρηση του Βέμπερ διέλαθε της προσοχής του Λούμαν, πολλώ δε μάλλον που η βεμπεριανή επισήμανση για το ενδοσυστημικό μονοπώλιο της γνώσης και της διαχείρισης της γραφειοκρατικής διαδικασίας φέρει μια εκλεκτική τουλάχιστον συνάφεια με τη λουμανική εκδοχή της αυτονομίας του θεσμού της διαδικασίας στα οργανωμένα και λειτουργικά διαφοροποιημένα κοινωνικά συστήματα.

Η επιλεκτική αναφορά ή μη αναφορά σε άλλα έργα και άλλους συγγραφείς δεν είναι βέβαια κάτι το εντελώς ασύνηθες στον Λούμαν, και πάντως στο έργο που απασχολεί το παρόν κείμενο. Έτσι, όχι μόνο απουσιάζει κάθε αναφορά στο έργο του John Rawls (*A Theory of Justice*), όπως ήδη σημειώθηκε προηγουμένως, αλλά ούτε κάνει ο Λούμαν οιαδήποτε μνεία στο έργο του Hart, *The Concept of Law*, μολοντί αυτό είχε κυκλοφορήσει από το 1961 και εξέθετε τη θεμελιώδη διάκριση μεταξύ πρωτευόντων και δευτερευ-

7. Βλ. Max Weber, *The Theory of Social and Economic Organization*, επιμ.: Talcott Parsons, The Free Press, Νέα Υόρκη 1964, σ. 339. Βλ. επίσης, Αντ. Μακρυνδημήτρης, *Διοίκηση και κοινωνία, Η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα*, εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα 1999, σ. 418.

όντων κανόνων δικαίου (primary and secondary rules).⁸ Η εκλεκτική συνάφεια με τη λουμανική θεωρία της διαδικασίας έγκειται στο ότι η «αναλυτική» διάκριση του Hart για τους δευτερεύοντες κανόνες δικαίου (secondary rules ή rules about rules), [οι οποίοι και διακρίνονται στη συνέχεια σε επιμέρους κανόνες αναγνώρισης (recognition), εναλλαγής (change) και διευθέτησης (adjudication)], χωρίς να εξαντλείται στο πλαίσιο μιας γενικής αντίληψης περί due process, ισοδυναμεί εν πολλοίς με μια θεωρία περί της σημασίας και της αυτοτέλειας των διαδικαστικών κανόνων στο δίκαιο, το οποίο, μάλιστα, ερμηνεύεται ως η ενότητα πρωτεύοντων (περιεχομενικών) και δευτερευόντων (διαδικαστικών) κανόνων. Εξ ου και η απορία για την απουσία κάθε αναφοράς στο έργο αυτό από μέρους του Λούμαν.

4. ΠΡΟΣ ΜΙΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΘΕΩΡΙΑ ΤΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ

Μολονότι πρόκειται για έργο της πρώιμης μάλλον συγγραφικής περιόδου του Λούμαν, η νομιμοποίηση μέσω διαδικασίας θέτει ήδη τα θεμέλια μιας κοινωνικής θεωρίας περί της διαδικασίας· ακριβέστερα, μιας πιο περιγραφικής παρά αξιολογικής ή κανονιστικής θεωρίας περί της (σχετικής, έστω) αυτοτέλειας και αυτονομίας των θεσμών της διαδικασίας στη σύγχρονη κοινωνία. Η διάκριση και η αυτονομία των θεσμών και των συστημάτων, άρα και του θεσμού και του συστήματος της διαδικασίας (λ.χ., στο δίκαιο, την πολιτική και τη διοίκηση), αποτελεί συνέπεια και αντανάκλα το ευρύτερο φαινόμενο της λειτουργικής διαφοροποίησης, το οποίο συνιστά τη γενεσιουργό δυναμική της συγκρότησης ή το μηχανισμό της εξέλιξης των συγχρόνων κοινωνιών.

Η διαδικασία αποτελεί η ίδια ξεχωριστό σύστημα διακριτό και διαφοροποιημένο στο λειτουργικό και το δομικό πεδίο από άλλα συστήματα. Ο δε βαθμός της αυτονομίας της, ως συνάρτηση της διαφοράς της από άλλα συστήματα, εκδηλώνεται όχι μόνο με την καλλιέργεια της δικής της, εγγενούς σε αυτή την ίδια, λογικής, αλλά και με την αυτοτελή νομιμοποιητική της λειτουργία, της διαδικασίας per se.

8. H.L.A. Hart, *The Concept of Law*, Clarendon Law Series, Oxford U.P., Οξφόρδη 1961, κεφ. V.

Η διαφορά μεταξύ ουσίας και διαδικασίας μπορεί εν προκειμένω να θεωρηθεί ότι αντιστοιχεί στη διαφορά μεταξύ συστήματος και περιβάλλοντος, μια διαφορά που αντανακλάται και εντός του ίδιου του συστήματος. Αν, δηλαδή, η ουσία αποτελεί σύστημα που διακρίνεται από το περιβάλλον του, δηλαδή, τη διαδικασία, τότε η ουσία αντανακλά εντός αυτής τη διαφορά της με τη διαδικασία – εμπεριέχει μια διαδικασία και μέσω αυτής πραγματώνεται, εκφράζεται και υποστασιοποιείται και η ίδια.

Η ουσία μοιάζει εδώ με τον εγκέφαλο, που χωρίς να επικοινωνεί ο ίδιος άμεσα με το περιβάλλον, προσοποκτά εν τούτοις μια παράσταση του τελευταίου μέσω άλλων (αισθητηρίων) οργάνων. Δίχως αυτά αδυνατεί και ο ίδιος να διαμορφώσει και να αναπαραστήσει τη διαφορά του από το περιβάλλον, και άρα να συγκροτήσει τη δική του ιδιαιτερότητα. Μια ιδιαιτερότητα ή αυτονομία που εξαρτάται από τη διαφορά του από άλλα συστήματα και προϋποθέτει μια ορισμένη «τυφλότητα» και κλειστότητα ως προς αυτά. Αντιστρόφως και αναλόγως, τούτο ισχύει και για το σύστημα ή το θεσμό της διαδικασίας αυτής καθαυτήν. Και είναι ακριβώς αυτή η τυφλότητα και η ουδετερότητα της διαδικασίας ως προς τα αξιακά ή ουσιαστικά στοιχεία και επιχειρήματα που της παρέχει τη δυνατότητα μιας νομιμοποιητικής λειτουργίας.

Διότι είναι ορθό, περιγραφικά ορθό, ότι γίνονται συνήθως αποδεκτές οι αποφάνσεις, λ.χ., των δικαστηρίων ή των εκλογών, ακόμη και από εκείνους που δεν ευνοούνται από τα αποτελέσματά τους, εφόσον οι αποφάνσεις ελήφθησαν σύμφωνα με την κατάλληλη διαδικασία, τα αρμόδια όργανα, τις σχετικές διατάξεις και μεθόδους, κ.ο.κ. Και δεν είναι, άραγε, αληθές ότι ακριβώς στις περιπτώσεις εκείνες που υπάρχει διχοστασία, σύγκρουση και διαφωνία ως προς το ουσιαστικό, αξιακό περιεχόμενο μιας υπόθεσης, η όποια αμοιβαία αποδεκτή λύση ή συμβιβασμός είναι εφικτός ειπείδη, και στο μέτρο που, παράγεται σύμφωνα με μια καταρχήν αξιακά ουδέτερη και «τυφλή» διαδικασία; Έτσι, ίσως ερμηνεύεται και η εικόνα της παράστασης της απονομής της δικαιοσύνης με τα μάτια της δεμένα.

Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι ο Λούμαν επιχειρεί, τόσο σε αυτό όσο και στο υπόλοιπο τμήμα του έργου του, μια επιβλητική θεωρητική κατασκευή με πλατιά μάλιστα επιστημονική τεκμηρίωση. Την απόπειρα για τη μεγάλη θεωρητική σύνθεση, την οποία κατέβαλε τόσο ο Parsons (εν πολλοίς πνευματικός «πατέρας» του Λούμαν) όσο

και ο Χάμπερμας (ο κυριότερος πνευματικός του «αντίπαλος» στη Γερμανία), τη χρωμάτισε ο Λούμαν από τη δική του σκοπιά με μια έμφαση αφενός στη συστημική ερμηνεία και, αφετέρου, στη ρεαλιστική και περιγραφικά έγκυρη αποτίμηση των κοινωνικών φαινομένων.

Η παραδοχή ότι τα συστήματα προσδιορίζουν τα κύρια γνωρίσματα της μοντέρνας εποχής σε διάφορους τομείς της κοινωνικής ζωής, διότι αυτά οργανώνουν και μειώνουν την πολυπλοκότητα μέσω του «γενετικού κώδικα» της αέναης λειτουργικής τους διαφοροποίησης, αλλά και των επικοινωνιακών δεσμών και αλληλεξαρτήσεων που αυτά επεξεργάζονται στην οικονομική, την πολιτική ή και την πολιτισμική σφαίρα, δεν αποτελεί φυσικά θεωρητική επινόηση του Λούμαν.

Το γεγονός επίσης ότι κάποιες στιγμές η συστημική εκδοχή των κοινωνικών φαινομένων μοιάζει να μην αποφεύγει τον κίνδυνο της θεωρητικής «εμπραγμάτωσής» τους (reification), της απομάκρυνσης, δηλαδή, και του αποχωρισμού τους από την ενσυνείδητη ανθρώπινη βούληση και δράση στο ατομικό ή το συλλογικό πεδίο, δεν πρέπει να χρεώνεται κατ' αποκλειστικότητα αναγκαστικά στον Λούμαν. Η επαναφορά, εξάλλου, της διχοτόμησης ανάμεσα στο μικρο- και το μακρο-επίπεδο, ανάμεσα στην κοινότητα και την κοινωνία, ανάμεσα στη δράση και τη δομή, ανάμεσα στο βιόκοσμο και το σύστημα, αλλά και η εξίσου κοπιώδης απόπειρα για τη μερική τουλάχιστον άρση της διαφοράς και την επανασύνθεσή τους, απαντά και στο πλαίσιο άλλων θεωρητικών κατασκευών με τις οποίες ο Λούμαν είναι όχι μόνο απόλυτα εξοικειωμένος αλλά και διατηρεί ένα είδος διαλεκτικής αντιδικίας.

Από την άλλη πάλι πλευρά, η ακράτητη στροφή προς τον ρεαλισμό και η προσήλωση σε μια απόλυτα περιγραφική κοινωνική θεωρία μοιάζει επίσης κάποιες στιγμές να μην αποφεύγει την «ειδωλοποίηση» του πραγματικού· κι αυτό που αρχικά απομακρύνει την ανάλυση από τον ιδεαλισμό σταδιακά την οδηγεί σε μια άνευ όρων αποδοχή του πραγματικά ισχύοντος, κάτι που ίσως δε διαφέρει πολύ από έναν ιδεαλισμό από την ανάποδη όψη.

Στο ερώτημα, τέλος, εάν η «απο-ουσιαστικοποίηση» των διακυβευμάτων και η υπερβάλλουσα έμφαση στα ζητήματα της διαδικασίας σηματοδοτεί εκ των πραγμάτων όχι μόνο μια συντηρητική στροφή στη θεωρία, αλλά και μια απομάκρυνση από τα προβλήματα της ουσιαστικής δικαιοσύνης στις ανθρώπινες σχέσεις, η απά-

νηση δεν εξαντλείται φυσικά σε μια «περιγραφική», κατά βάση, παρουσίαση ενός πρώιμου έργου του Λούμαν. Συναφή, επίσης, είναι τα ερωτήματα, εάν και κατά πόσο η άφωγη, έστω, δημοκρατική διαδικασία εξαντλεί τη δυνατότητα και την προβληματική της ουσιαστικής αλλαγής στα πολιτικά πράγματα, ή ακόμα εάν οι πολιτικές αντιθέσεις και διεκδικήσεις εξαντλούνται σε ζητήματα διαχείρισης της εξουσίας στο πλαίσιο του ισχύοντος συστήματος της διαδικασίας· ακόμα, η εναγώνια ανησυχία εάν υπάρχει κρίση νομιμοποίησης και πού οφείλεται αυτή, και αν η υποκατάσταση της νομιμοποίησης από τη νομιμότητα συνιστά επαρκές θεμέλιο της ιδέας της δημοκρατίας.

Όλα αυτά είναι θεμιά ερωτήματα, η απόκριση στα οποία μπορεί να μην εξαντλείται στο έργο του Λούμαν, όμως το τελευταίο τα εγείρει με τρόπο άμεσο ή και έμμεσο· και ίσως αυτή να είναι η μείζων προσφορά του – ένας νέος τρόπος προσέγγισης και προβληματισμού για τα μεγάλα προβλήματα της πολιτικής και της κοινωνικής ζωής στην εποχή μας.

Όσον αφορά την εμφάνιση του πρώτου αυτοτελούς έργου του Λούμαν στην ελληνική γλώσσα, πρόκειται για μια εξαιρετική στο σύνολο της μεταφραστική απόπειρα, με συστηματική προεργασία στη διατύπωση και την απόδοση των όρων. Αποτελεί γενικά μια ιδιαίτερα επιμελημένη έκδοση από μέρους μιας ομάδας ανθρώπων που υπηρετούν με συνέπεια την κοινωνική θεωρία σε ορισμένες από τις πιο δύσβατες ατραπούς της. Αν, τώρα, μπορεί να διατυπώσει κανείς μια ή δυο επιφυλάξεις για όρους όπως «ηνιόχηση», «ο-ντικοποίηση», «γεγονότητα» και «ιδιο-περιπλοκότητα», τούτο διόλου δε μειώνει τη συνολική αξία του έργου. Η ασυνήθιστη χρήση τους, μάλιστα ίσως, να οφείλεται στο γεγονός της ατελούς ακόμα εξοικείωσης του ελληνικού γλωσσικού οργάνου με ανάλογους εννοιολογικούς χρωματισμούς. Οι «αίολες» όμως (αντί του ορθού, έωλες) «παραδοχές», της σελίδας 46, μάλλον προδίδουν ένα λάθος του τυπογραφείου.

ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΘΕΜΕΛΙΟ

Μόλις κυκλοφόρησε



Eric Hobsbawm

ΣΤΟΥΣ ΟΡΙΖΟΝΤΕΣ
ΤΟΥ 21ου ΑΙΩΝΑ

μετά την εποχή των άκρων

συνομιλία με τον Antonio Polito

ΘΕΜΕΛΙΟ

ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΘΕΜΕΛΙΟ - ΛΕΣΧΗ ΤΟΥ ΒΙΒΛΙΟΥ

Σόλωνος 84. τηλ. 36 08 180. 36 02 646. FAX 36 12 092

<http://www.themelio-ekdoseis.gr> e-mail: info@themelio-ekdoseis.gr

ΒΙΒΛΙΟΚΡΙΤΙΚΕΣ

LANCE BENNETT, *Ειδήσεις. Η πολιτική των ψευδαισθήσεων*, Μτφρ. Β. Λιαπής - Κ. Πάρη, επιμ. Σ. Δημητριάδου, Γ. Καρακούκα, εκδ. Δρομέας, Αθήνα 1999, 394 σελ.

MURRAY EDELMAN, *Η κατασκευή του πολιτικού θεάματος*, Μτφρ. Α. Κόρκα, Επιμέλεια-Πρόλογος Ν. Δεμερτζή, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 1999, 239 σελ.

Η προεκλογική εκστρατεία των κομμάτων ενόψει των εκλογών της 9ης Απριλίου θα μπορούσε να χρησιμεύσει σαν πεδίο προβολής των όσων εκτίθενται στα βιβλία των Bennett και Edelman. Η συσχέτιση της δομής του πολιτικού τοπίου με τα ΜΜΕ είναι μια σχετικά παλιά ιδέα. Από τους πρώτους που εστίασαν την προσοχή τους στο φαινόμενο ήταν ο Βάλτερ Μπένγκιαμιν, για τον οποίο η πιο σημαντική επίδραση των ΜΜΕ είναι πως συμβάλλουν στην αισθητικοποίηση της πολιτικής, στη «μετάφραση» των πολιτικών προβλημάτων σε αισθητικές αφηγήσεις.

Θεωρητικοί και ερευνητές της πολιτικής επιστήμης έρχονται να διερευνήσουν ακόμα περισσότερο αυτό το πεδίο, προτείνοντας ταυτόχρονα και νέους τρόπους ερμηνείας του «παιχνιδιού» της πολιτικής επικοινωνίας, και ειδικότερα των ειδήσεων. Στο πλαίσιο αυτό παρουσιάζουμε τα προαναφερθέντα βιβλία που εκδόθηκαν πρόσφατα στα ελληνικά.

1. ΟΙ ΥΠΑΡΚΤΕΣ ΕΙΔΗΣΕΙΣ - ΑΠΕΙΛΗ ΓΙΑ ΤΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

Η επιλογή των ειδήσεων εκ μέρους του Lance Bennett ως αντικειμένου ανάλυσης δεν είναι διόλου τυχαία. Όπως υποστηρίζει, οι ειδήσεις είναι ο *πολιτικός πυλωρός* των ΜΜΕ, που επιτρέπει σε ορισμένες απόψεις να φτάνουν στο κοινό και σε άλλες όχι. Έτσι οι ειδήσεις δεν αντανακλούν απλώς την πολιτική πραγματικότητα, αλλά τη

διαμορφώνουν, την κατασκευάζουν κιόλας, αποτελούν μέρος της.

Ο μίτος της ανάλυσης του θα μπορούσε να συνοψιστεί ως εξής. Η πραγματικότητα της εξουσίας στην Αμερική δεν ανταποκρίνεται στο *ιδεατό μοντέλο*, σύμφωνα με το οποίο ο ρόλος των ΜΜΕ είναι να ελέγχουν αν οι πολιτικοί ηγέτες είναι συνεπείς προς τη λαϊκή εντολή. Αντίθετα, οι πολιτικοί ηγέτες, με την καθοριστική συνδρομή των ΜΜΕ έχουν συγκεντρώσει μεγάλη *πολιτική ισχύ*, περιορίζοντας τον έλεγχο και την κριτική εκ μέρους των πολιτών. Το εγχείρημα αυτό επιτυγχάνεται με τη διαμόρφωση των ειδήσεων ως *ψυχαγωγικού είδους* και όχι ως μορφής πολιτικής επικοινωνίας, περιορίζοντας το εύρος των απόψεων και το βάθος της ανάλυσης στις πολιτικές ειδήσεις – γεγονός που οδηγεί στην πολιτική άπαιθια. Η πολιτική πραγματικότητα διαμορφώνεται και ταυτόχρονα παραμορφώνεται από τη χειραγώγηση των ΜΜΕ και την κατασκευή των ειδήσεων.

Με τη βοήθεια πλήθους στοιχείων, εμπειρικών ερευνών, δειγματοληπτικών μελετών κλπ., όπως σε κάθε βήμα της ανάλυσης του έτσι στην αρχή, τεκμηριώνει πως η εξουσία (στη σύγχρονη Αμερική), εξαρτάται από τις επικοινωνιακές στρατηγικές προϊόντων των οποίων είναι και οι ειδήσεις. Η σύγχρονη πολιτική έχει κατακυριευτεί και επηρεάζεται από τα ΜΜΕ, είναι πλέον *δημοσιογραφοκεντρική*. Τα γεγονότα και οι ηγέτες πρώτα κατασκευάζονται (ή προετοιμάζονται) στις ειδήσεις και μετά γίνονται πραγματικότητα. Οι ειδήσεις διαμορφώνονται μέσα από ένα πυκνό πλέγμα αλληλεπιδράσεων μεταξύ των πολιτικών, των δημοσιογράφων και του κοινού. Ποιο είναι αυτό; Συνοπτικά θα μπορούσε να αποδοθεί ως εξής:

Οι πολιτικοί προσπαθούν να παρουσιάσουν τα γεγονότα με τρόπο αρεστό στο κοινό. Τα μηνύματα που κατασκευάζουν για το σκοπό αυτό είναι πλήρως ελεγχόμενα γεγονότα ή *ψευδογεγονότα* (π.χ. περιοδείες, αντιμετώπιση κρίσεων), *μερικώς ελεγχόμενα γεγονότα* (π.χ. συνεντεύξεις Τύπου) και *ανεξέλεγκτα γεγονότα* (π.χ. αποκαλύψεις σκανδάλων) τα οποία προσπαθούν να μετατρέψουν σε πλήρως ή μερικώς ελεγχόμενα. Σημαντικό ρόλο παίζουν τα *σύμβολα* που χρησιμοποιούν. Επιλέγουν λέξεις και εικόνες που είναι θολές και αόριστες, που ωραιοποιούν την κατάσταση και επιτρέπουν θετικούς για τους ίδιους συνειρμούς.

Οι πολιτικοί κατασκευάζουν στις ειδήσεις την επιθυμητή εικόνα της πραγματικότητας με ορισμένες τεχνικές: *τη σύνθεση του μηνύ-*

ματος (μια φράση-κλειδί, όπως λ.χ. New Deal), την *υπεροχή του μηνύματος* (την επανάληψη από όλα τα ΜΜΕ ώστε να γίνει πολύ γνωστή) και την *αξιοπιστία του μηνύματος* (επίκληση επιχειρημάτων, αποδεικτικών στοιχείων κλπ.). Η χειραγώγηση των ειδήσεων δεν περιορίζεται όμως μόνο στη διοχέτευση προς τα ΜΜΕ «φιλικών» προς τους ηγέτες μηνυμάτων. Όταν καθίσταται απαραίτητο δε διστάζουν να *εκφοβίσουν* (με ποικίλες μεθόδους, παραδείγματα των οποίων ο Bennett παραθέτει) τους δημοσιογραφικούς οργανισμούς ή τους ίδιους τους δημοσιογράφους. Έτσι επιτυγχάνουν να ελέγχουν ένα μεγάλο ποσοστό των ειδήσεων (και είναι εκπληκτικό το μέγεθός τους), να καθορίζουν την ημερήσια διάταξη (ατζέντα) των κοινωνικών και πολιτικών προβλημάτων (περιορίζοντας σημαντικά το εύρος τους), καθώς και τις λύσεις σε αυτά τα προβλήματα. Επιπλέον, επιτυγχάνουν να προβάλλονται αρνητικά οι κοινωνικές ομάδες που εναντιώνονται στην επίσημη πολιτική.

Ο συγγραφέας υποστηρίζει πως η χειραγώγηση των ειδήσεων δεν είναι προϊόν συνωμοσίας. Τότε όμως ποιες αιτίες και ποιες συνθήκες οδηγούν στην κατασκευή και στη χειραγώγηση των ειδήσεων; Για τον Bennett οι ειδήσεις έχουν γίνει μια ακόμη μορφή ψυχαγωγίας, όπως τα υπόλοιπα ψυχαγωγικά προγράμματα, στα οποία διαπλέκονται αδιάκριτα η (πολιτική) πραγματικότητα και η μυθοπλασία. Για την ακρίβεια είναι μείγμα *πληροφόρησης και ψυχαγωγίας* (infotainment). Κάθε είδηση δομείται και μεταδίδεται σαν *στόρι*, σαν δραματική ιστορία, ακόμα και όταν πρόκειται για ζωντανές συνδέσεις (π.χ. ο πόλεμος του Κόλπου). Τα πλέον σημαντικά χαρακτηριστικά των ειδήσεων ως ψυχαγωγικού είδους είναι: α) η *προσωποποίηση*, β) η *δραματοποίηση*, γ) η *αποσπασματικότητα*, και δ) η *κανονικοποίηση*. Πώς όμως, από πού προκύπτουν τα χαρακτηριστικά του infotainment; Περνώντας στην επόμενη φάση, εξετάζει τους τρόπους με τους οποίους οι δημοσιογράφοι συλλέγουν και κατασκευάζουν τις ειδήσεις.

Τα ΜΜΕ ως ιδιωτικές επιχειρήσεις που αποσκοπούν στην εξαγωγή κέρδους, έχουν κάθε λόγο να μεγιστοποιούν την ακροατικότητα απευθυνόμενα στην *περιέργεια* του κοινού, και όχι στις ανάγκες της Δημοκρατίας. Αυτό επιτυγχάνεται με τις *πρακτικές συγκέντρωσης των ειδήσεων* – τις τυποποιημένες καθημερινές δραστηριότητες των δημοσιογράφων και την κάλυψη όλων των θεμάτων με τον ίδιο τρόπο (το *στόρι*), γεγονός στο οποίο συμβάλλουν η έλλειψη χρόνου, η ανάγκη μείωσης του κόστους κλπ. Οι *πιέσεις*

που δέχονται οι δημοσιογράφοι συμβάλλουν στη δραματοποιημένη τυποποίησή τους. Τέτοιες πιέσεις δέχονται από τις πηγές των ειδήσεων (τους πολιτικούς). Οι δημοσιογράφοι δέχονται ακόμα πιέσεις από τους *δημοσιογραφικούς οργανισμούς* στους οποίους εργάζονται. Το υλικό των ειδησεογραφικών πρακτορείων που χρησιμοποιούν είναι ήδη τυποποιημένο. Οι σύμβουλοι των ΜΜΕ προσαρμόζουν την εμφάνιση, τον τρόπο ομιλίας κλπ. των δημοσιογράφων στις απαιτήσεις του κοινού που καταγράφουν οι δημοσκοπήσεις. Τα αισθητικά πρότυπα γίνονται το κριτήριο με το οποίο φιλτράρονται οι ειδήσεις. Έτσι οι ειδήσεις που εκπέμπονται από τα διαφορετικά ΜΜΕ, διαφέρουν μόνο στη μορφή (στη «συσκευασία»). Πιέσεις όμως ασκούνται στους δημοσιογράφους και από τους *συναδέλφους* τους, με τους οποίους αναπτύσσουν κοινή στάση προς τα γεγονότα και τις πηγές των ειδήσεων.

Στη δραματοποίηση των ειδήσεων συμβάλλουν και οι *νόρμες και κώδικες συμπεριφοράς* των δημοσιογράφων. Η νέα νόρμα που αντικατέστησε την αντικειμενικότητα (μιας και όλοι αντιλαμβάνονται ότι δεν υπάρχει τέτοια, αφού κάθε θεατής βλέπει τα πράγματα από τη δική του σκοπιά και ιδεολογία), είναι η *αμεροληψία*. Η αμεροληψία είναι όρος πιο θολός, αλλά και συμβατός με τις προσωποποιημένες ειδήσεις. Στην αμερόληπτη παρουσίαση των πολιτικών γεγονότων προβάλλονται κατά κανόνα οι δύο πιο γνώριμες, πιο οικείες, (απ)όψεις για τα γεγονότα. Η *τρίτη ματιά* σχεδόν αποκλείεται ή μπορεί να επισύρει και την οργή της εξουσίας. Ο όποιος ανταγωνισμός αναπτύσσεται μεταξύ των δημοσιογράφων και των πολιτικών είναι *τελετουργικός* και όχι ουσιαστικός. Η επιθετικότητα των δημοσιογράφων είναι *εικονική*.

Γιατί το κοινό δέχεται τις ειδήσεις και τις χρησιμοποιεί ως ψυχαγωγία; Ο Bennett υποστηρίζει ότι οι ειδήσεις επηρεάζουν τους ανθρώπους, χωρίς όμως αυτό να σημαίνει ότι τους κάνουν *πλύση εγκεφάλου* (το λιγότερο γιατί είναι δέκτες αντικρουόμενων απόψεων). Τους επηρεάζουν με την έννοια ότι είναι *δέκτες* των πολιτικών μηνυμάτων και όχι πολιτικά ενεργοί. Τους κάνει παθητικούς ο ίδιος ο τρόπος επικοινωνίας. Οι άνθρωποι είναι *απομονωμένοι* από τα πολιτικά γεγονότα και πληροφορούνται γι' αυτά από τα ΜΜΕ. Το πιο ασήμαντο γεγονός (π.χ. ένα μεμονωμένο έγκλημα) μέσω της καθολικής του διάδοσης γενικεύεται και αποκτά το χαρακτηριστικό κοινωνικού προβλήματος, γεγονός που παρασύρει τον πολιτικό κόσμο στη διατύπωση πολιτικών λύσεων. Το κοινό *ερμη-*

νέει με τον δικό του τρόπο τις ειδήσεις και αυτό εξαρτάται από ποικίλους παράγοντες (το προσωπικό συμφέρον, η γνώμη των φίλων κλπ.). Αν αποφασίσει να εμπλακεί πολιτικά, θα αντιμετωπίσει την πραγματικότητα με τους όρους που την κατασκευάζουν οι ειδήσεις. Έτσι μπορεί να μην υιοθετεί το κοινό τις απόψεις των ειδήσεων, όμως οι ειδήσεις επηρεάζουν τον τρόπο με τον οποίο αυτό σκέφτεται.

Αν και ο Bennett θεωρεί ότι οι ειδήσεις οδηγούν στη συσσώρευση τεράστιας πολιτικής ισχύος στους ηγέτες, στην απάθεια των πολιτών και στην απομάκρυνση από το ιδεατό μοντέλο της δημοκρατίας, εντούτοις (κι αυτό ηχεί πλέον παράδοξα) θεωρεί ότι η κατάσταση είναι *αναστρέψιμη*. Πώς; Αν δεχτούν όλοι την *ποιότητα της πολιτικής δημοσιογραφίας* (την οποία θεωρητικά και επικαλούνται). Γι' αυτό και προτείνει μια σειρά από ενέργειες στους πολιτικούς, στους δημοσιογράφους και στους πολίτες, η τήρηση των οποίων θα βοηθούσε, κατά τη γνώμη του, στην αποκατάσταση του μοντέλου της Δημοκρατίας.

2. ΠΟΣΟ ΔΙΚΙΟ ΕΧΕΙ Ο BENNETT;

Η ανάλυση του Bennett χρησιμοποιεί ιδέες που σε μεγάλο βαθμό είναι γνωστές στην κοινωνική θεωρία και έρευνα. Ενδεικτικά αναφέρουμε ότι ο καθοριστικός ρόλος των ΜΜΕ (και η υπερπραγματικότητα που δημιουργούν) είναι θέμα που διαπραγματεύεται για πάνω από 30 χρόνια ο Jean Baudrillard. Η μετατροπή της πολιτικής σε δημοσιογραφοκεντρική έχει πολλές φορές αναλυθεί στη σχετική αμερικανική βιβλιογραφία. Η θεωρία σύμφωνα με την οποία ο λόγος των ΜΜΕ στο σύνολό του έχει κατά βάση αισθητικές λειτουργίες, δημιουργεί στερεότυπα και συμβάλλει στην παντοδυναμία των ηγετών, έρχεται από τις αναλύσεις της *Κριτικής Θεωρίας* και ιδιαίτερα εκείνες του Adorno. Η συμβολή των ΜΜΕ στη δημιουργία στερεοτύπων έχει δείχτει κατ' επανάληψη στις έρευνες της *Cultivation Theory*. Η ημερήσια διάταξη ως λειτουργία των ΜΜΕ είναι γνωστή από παλιά. Άγνωστη δεν είναι ούτε η άποψη ότι το κοινό ερμηνεύει τα μηνύματα των ΜΜΕ με τον δικό του τρόπο, που ακουμπά σε όλη την ερμηνευτική παράδοση και τις πολλαπλές εκδοχές της. Αλλά και η πεποίθηση ότι το πολιτικό σύστημα στη Δημοκρατία υπακούει σε κάποιο ιδεατό μοντέλο, ενώ οι όποιες

παρεκβάσεις μπορεί και πρέπει να εξαλειφθούν, έρχεται από το δομικό λειτουργισμό.

Η συμβολή του Bennett εντοπίζεται στο γεγονός ότι αντιλαμβάνεται τη διαμόρφωση των ειδήσεων ως διαδικασία στην οποία συμμετέχουν αυτόνομα, επιδιώκοντας τους σκοπούς τους, όλοι οι παράγοντες της πολιτικής επικοινωνίας, αλλά μέσα σε περιοριστικά πλαίσια που διαμορφώνονται από την επιχειρηματική βάση των ΜΜΕ, την αποστασιοποίηση των πολιτών από την πολιτική και τη γραφειοκρατικοποίηση της δημοσιογραφικής δραστηριότητας. Ο Bennett επιχειρεί μια σύνθεση όλων των παραγόντων στην πράξη και γι' αυτό, από τη μια πλευρά, επιχειρεί τη σύνθεση διαφορετικών μεταξύ τους προσεγγίσεων, ενώ, από την άλλη, εξετάζει το πρόβλημα «από τα μέσα», αποφεύγοντας τους εύκολους αναγωγισμούς και τις αφοριστικές αποφάνσεις. Η κατεύθυνση αυτή είναι ενθαρρυντική, όχι όμως απαλλαγμένη από αδυναμίες. Είναι δε αξιοσημείωτο ότι η ανάλυση του Bennett μπορεί να διαβαστεί και ανάποδα – ως εγχειρίδιο για τη χειραγώγηση και την κατασκευή των πολιτικών ειδήσεων, ως οδηγός κατασκευής infotainment.

Από την ανάλυση του Bennett απουσιάζει η υπαρκτή κοινωνική και πολιτική δομή. Απόρροια αυτού είναι να προτείνει τρόπους ανασυγκρότησης της μαζικής επικοινωνίας, που θα μπορούσαν να επαναφέρουν στην πράξη το ιδεατό μοντέλο της Δημοκρατίας. Όμως δεν καταδεικνύει γιατί οι ηγέτες επιχειρούν τη συσσώρευση πολιτικής ισχύος με τη χειραγώγηση των ειδήσεων, αφού έχουν κατά βάθος κοινότητα συμφερόντων με τους πολίτες τους οποίους το infotainment θέτει σε πολιτικό παροπλισμό. Ενώ δέχεται ότι έχει αλλάξει η δομή του πολιτικού συστήματος και αναζητά τις αιτίες στην υπαρκτή μαζική επικοινωνία, επικαλείται ως δομή του πολιτικού συστήματος εκείνη που περιέχεται στην ιδεατή μορφή του. Κάτι που επιβεβαιώνεται από την απουσία ρητής διάκρισης μεταξύ της πραγματικότητας και της κατασκευής της.

Η απουσία της υπαρκτής κοινωνικής και πολιτικής δομής είναι εμφανής και στην ανάλυση του infotainment. Ο συγγραφέας περιορίζει τα χαρακτηριστικά του στις ειδήσεις, αδιαφορώντας για το γεγονός ότι είναι δομικά χαρακτηριστικά του λόγου συνολικά των ΜΜΕ, και ιδιαίτερα των οπτικοακουστικών. Ο Baudrillard, τον οποίο άλλωστε επικαλείται για να θεμελιώσει την άποψή του για τη δημοσιογραφοκεντρική πολιτική, είναι γνωστό ότι συνδέει την αισθητικοποίηση της κοινωνικής ζωής με τον καταναλωτισμό, και τη

συνάδουσα με αυτόν ανάπτυξη μιας συμβολικής αξίας – τη διαμόρφωση δηλαδή μιας υπερπραγματικότητας.

Για τους ίδιους λόγους δεν είναι αρκετά πειστική η εξήγηση πως η απομόνωση του κοινού είναι η αιτία να βλέπουν οι αποδέκτες τις πολιτικές ειδήσεις ως ψυχαγωγία. Αν οι ειδήσεις είχαν άλλη μορφή, θα έπαυαν να είναι infotainment, από τη στιγμή που συνυπάρχουν με ποικίλα και ετερόκλητα προγράμματα, γεγονός που από μόνο του προσδίδει αισθητικό χαρακτήρα στη ροή μηνυμάτων που προσλαμβάνει το κοινό; Η απουσία τέτοιων ειδήσεων (παρότι υπάρχουν δημοσιογράφοι που θα τις υποστήριζαν) είναι ένα έμμεσο στοιχείο, ενδεικτικό για την αντιδημοτικότητά τους, άρα και για την έλλειψη ενδιαφέροντος εκ μέρους του κοινού για θεματικές, αναλυτικές κλπ. ειδήσεις.

3. ΕΙΔΗΣΕΙΣ: ΠΑΡΑΠΟΙΗΣΗ Ή ΚΑΤΑΣΚΕΥΗ ΤΗΣ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ;

Αν ο Bennett θεωρεί πως οι κατασκευασμένες ειδήσεις συμβάλουν στην κατασκευή της πολιτικής πραγματικότητας, ο Edelman πηγαίνει ακόμα πιο μακριά. Για τον Edelman οι ειδήσεις είναι αναμφίβολα κατασκευασμένες. Μόνο που και η *πολιτική πραγματικότητα* είναι κι αυτή *προϊόν κατασκευής*, γι' αυτό και οι ειδήσεις ούτε περιγράφουν αντικειμενικά ούτε παραποιούν την υποτιθέμενη αντικειμενική πραγματικότητα. Η πολιτική παράγεται σαν σύνολο πεποιθήσεων και ενεργειών που δεν περιστρέφονται γύρω από αντικειμενικές αλήθειες αλλά, αντίθετα, είναι εκτεθειμένες στην ερμηνεία, στην ανακατασκευή, στην απόρριψη, και δεν αντιμετωπίζονται (ούτε αντιμετωπίζουν τα γεγονότα) μόνο ορθολογικά, αλλά εξίσου και συναισθηματικά. Οι ειδήσεις και τα ΜΜΕ είναι ένας παράγοντας που συμβάλλει στη συγκρότηση του *πολιτικού θεάματος*, όπως οι πολιτικοί αλλά και οι κοινωνικές ομάδες που ερμηνεύουν τα γεγονότα και συγκροτούν δικούς τους κόσμους.

Αυτό συμβαίνει επειδή η *γλώσσα κατασκευάζει τον κοινωνικό κόσμο* που βιώνουν οι άνθρωποι, και δεν είναι απλά περιγραφή μιας πραγματικότητας που είναι ανεξάρτητη από τη γλώσσα. Οι άνθρωποι βιώνουν τα γεγονότα μέσω της γλώσσας, βιώνουν την ίδια τη γλώσσα. Η πολιτική πραγματικότητα είναι η *πολιτική γλώσσα*. Η πολιτική γλώσσα που χρησιμοποιείται υποδηλώνει την

άποψη του ομιλητή. Η ιδεολογία και οι κοινωνικές συνθήκες (κοινωνική τάξη, εθνικότητα, φυλή, φύλο, κλπ.), οι εμπειρίες ορίζουν τη σημασία που προσδίδουν οι άνθρωποι στα γεγονότα, γι' αυτό και οι κόσμοι και οι πραγματικότητες που κατασκευάζουν οι άνθρωποι είναι περισσότερες από μία. Για το λόγο αυτό δεν μπορεί να αποδειχθεί το αληθές καμιάς από τις πολλαπλές ερμηνείες που δίνονται στα γεγονότα. Από την άλλη πλευρά, η γλώσσα δεν κατασκευάζει μόνο τις πολιτικές πραγματικότητες, αλλά και τους ανθρώπους που τη χρησιμοποιούν. Με την αποδοχή και τη χρήση μιας γλώσσας τα άτομα αποκτούν και ανάλογη ιδεολογία, ρόλο και αυτοαντίληψη. Οι ειδήσεις, όπως και η πολιτική γλώσσα γενικότερα, κατασκευάζουν τα πολιτικά προβλήματα και τις λύσεις τους, τους πολιτικούς ηγέτες και τις αρετές της ηγεσίας, τους πολιτικούς εχθρούς, εντέλει την ίδια την πολιτική πραγματικότητα την οποία έχει ως αντικείμενο η κοινωνική και πολιτική ανάλυση.

Για τον Edelman τα κοινωνικά προβλήματα είναι κατασκευές του λόγου και ενισχύουν τις ιδεολογίες που τα παράγουν. Αυτή είναι η αιτία ώστε ορισμένες καταστάσεις να βαφτίζονται ως κοινωνικά προβλήματα (π.χ. η φτώχεια), ενώ άλλες ως φυσιολογικά φαινόμενα. Οι ειδήσεις, σε μεγάλο βαθμό, παρουσιάζουν τέτοια προβλήματα, ενώ αποσιωπούν τις συγκρούσεις συμφερόντων μεταξύ των κοινωνικών ομάδων που βλάπτονται ή ωφελούνται από τα προβλήματα. Οι ερμηνείες όμως των κοινωνικών προβλημάτων ποικίλουν ανάλογα με τα συμφέροντα και την ιδεολογία των κοινωνικών ομάδων. Η πολιτική γλώσσα και οι ειδήσεις δεν κατασκευάζουν μόνο τα κοινωνικά προβλήματα αλλά και τις κρίσεις, όπως και το διαχωρισμό της κρίσης από το πρόβλημα.

Όπως κατασκευάζονται τα κοινωνικά προβλήματα, έτσι κατασκευάζονται και οι λύσεις τους. Αυτές αναπαράγουν τις προτάσεις που είναι διαδεδομένες, αναπαράγουν την κυρίαρχη ιδεολογία. Ο βαθμός αποδοχής των λύσεων εξαρτάται από την ιδεολογική τους προέλευση. Γι' αυτό και, κατά τον Edelman, το πιο σημαντικό στη διαπραγμάτευση των προβλημάτων είναι η εξήγησή τους και όχι τόσο η πιθανή επίλυσή τους. Οι αντιπαραθέσεις γύρω από τα κοινωνικά προβλήματα έχουν αποκτήσει τελετουργικό χαρακτήρα, ενώ, από την άλλη πλευρά, εξασφαλίζουν τη σταθερότητα του καθεστώτος. Συχνά κατασκευάζεται επίλυση ή πρόοδος στην επίλυση ενός προβλήματος (π.χ. η επικέντρωση της προσοχής στη μικρή μείωση της ανεργίας, ενώ τα ποσοστά της μπορεί να είναι πολύ υψηλά).

Με ανάλογο τρόπο κατασκευάζονται και οι άνθρωποι που δίνουν τη λύση στα προβλήματα – οι *αυθεντίες*, όπως τις αποκαλεί ο Edelman. Το πρόβλημα οδηγεί ανθρώπους με ειδικές ικανότητες να ασχοληθούν με αυτό, να επιδιώξουν κύρος, κέρδη κλπ. Έτσι, ορισμένοι (π.χ. πολιτικοί, δημοσιογράφοι) έχουν κάθε συμφέρον να αναγορεύουν κοινωνικές καταστάσεις σε προβλήματα. Συχνά κατασκευάζονται προβλήματα όχι μόνο για να επιτευχθούν επιδιώξεις, αλλά και για να *δικαιολογηθούν* λύσεις (πολιτικές), όπως λ.χ. σε περιπτώσεις εξοπλιστικών προγραμμάτων, που εξυπηρετούν άλλους σκοπούς. Άλλες φορές πάλι, η κατασκευή ή η επικέντρωση της προσοχής των πολιτικών και των ΜΜΕ σ' ένα πρόβλημα χρησιμεύει για να αποσπάσει την προσοχή του κοινού από πιο επικίνδυνο για την εξουσία πρόβλημα. Μια λύση (όπως και ένα κοινωνικό πρόβλημα) αναγορεύεται σε τέτοια στο βαθμό που την αποδέχεται το κοινό.

Η σχετικιστική προσέγγιση του Edelman, σύμφωνα με την οποία τα κοινωνικά προβλήματα είναι κατασκευές, επεκτείνεται με συνέπεια και στο φαινόμενο των πολιτικών *ηγετών*. Για τον συγγραφέα, οι ηγέτες έχουν πρωτίστως μια *συμβολική* σημασία (συμβολίζουν το καλό, το κακό, τον εθνικισμό κλπ.). Αυτό οφείλεται στο ότι δεν μπορούν να παίξουν αυτό το ρόλο οι κοινωνικές, οικονομικές κλπ. διεργασίες, αλλά και στο ότι οι άνθρωποι μεταβιβάζουν στον ηγέτη την ευθύνη των επιλογών, όντας επιφορτισμένοι οι ίδιοι με τις δυσκολίες της καθημερινής ζωής.

Στο βαθμό που στην κοινωνία υπάρχουν αντικρουόμενα συμφέροντα και ιδεολογίες, οι ηγέτες είναι *αμφιλεγόμενες* προσωπικότητες. Για το λόγο αυτό, ως έννοια, οι ηγέτες και η ηγεσία είναι ασαφείς. Η ασαφεια διαφαίνεται και από το γεγονός ότι ενώ ο όρος ηγέτης σημαίνει κάποιον που αναλαμβάνει καινοτόμες πρωτοβουλίες, οι ηγέτες συνήθως είναι δέσμοι των οπαδών τους, τις απόψεις των οποίων υιοθετούν. Οι ηγέτες συχνά παραπλανούν, είναι αδρανείς ή ανειλικρινείς, έχουν μη αυθεντική συμπεριφορά, προκείμενοι να εξασφαλίσουν την υποστήριξη ομάδων με αντικρουόμενα συμφέροντα. Ομοίως με τους ηγέτες κατασκευάζονται οι ιδιότητες των ηγετών, η πολιτική *επιτυχία* και η πολιτική *αποτυχία*. Αυτό γίνεται με την κατασκευή γεγονότων (λ.χ. μια πολεμική επιχείρηση) ή την κατασκευή των κριτηρίων (π.χ. την αναγόρευση ορισμένων οικονομικών δεικτών σε κριτήριο επιτυχίας) με τα οποία κρίνεται η επιτυχία ή η αποτυχία.

Στη βιβλιογραφία παρατηρείται διάσταση ανάμεσα στις απόψεις που θεωρούν ότι οι ηγέτες διαμορφώνουν την ιστορία, και εκείνες που πρεσβεύουν ότι οι ηγέτες είναι προϊόν των ιστορικών συνθηκών. Η τρέχουσα δημοσιογραφία συντάσσεται μάλλον με την πρώτη άποψη, καταδεικνύοντας τα πρόσωπα (τους ηγέτες) ως πρωταγωνιστές των καταστάσεων. Αυτό δεν είναι τυχαίο, μιας και η κυριότερη συμβολική σημασία του όρου «ηγεία», σύμφωνα με τον Edelman, είναι η μεταφορά της προσοχής του κοινού από τις κοινωνικές διεργασίες στα άτομα που ασκούν τη διακυβέρνηση. Η συμβολική διάσταση των ηγετών τούς ωθεί, από τη μια πλευρά, να επικεντρώνουν την παρουσία τους στο *στιλ*, στην προσωπικότητα, στην ευφυΐα κλπ. (κάτι που ενισχύεται και από τα ΜΜΕ), ενώ, από την άλλη πλευρά, με αυτό τον τρόπο να διακρίνονται από τους αντιπάλους τους και να επιχειρούν να επικρατήσουν. Όσο πιο μικρές είναι οι διαφορές τους στα κοινωνικά προβλήματα τόσο περισσότερο η αντιπαλότητα εστιάζεται σε ζητήματα τεχνικής, τακτικής, τόσο πιο πολύ χρησιμοποιούν μια γλώσσα που κατασκευάζει προβλήματα.

Όπως κατασκευάζονται οι ηγέτες, έτσι κατασκευάζονται και οι πολιτικοί *εχθροί*. Πολλές φορές οι εχθροί κατασκευάζονται επειδή μπορεί να αποφέρουν υποστήριξη. Γι' αυτό και όταν η εχθρική απειλή ενδυναμώνει κάποιους ηγέτες, τότε οι τελευταίοι έχουν κάθε λόγο να τη διαιωνίζουν και όχι να την καταστρέψουν. Η αναγόρευση του πολιτικού ανταγωνιστή σε αντίπαλο ή εχθρό εξαρτάται από το αν η προσοχή εστιάζεται στις *μεθόδους* που χρησιμοποιεί (π.χ. στις εκλογές) ή στα *εγγενή χαρακτηριστικά* του (π.χ. οι Εβραίοι για τους Ναζί). Στην πρώτη περίπτωση σκοπός είναι η νίκη, στη δεύτερη η εξόντωση του ανταγωνιστή. Πολλές φορές, συμμαχίες οικοδομούνται με την κατασκευή ενός εχθρού που μπορεί να είναι και ανύπαρκτος.

Η γλώσσα παίζει εξαιρετικό ρόλο στην κατασκευή του εχθρού. Οι *έντονες εκφράσεις* (π.χ. αράπης, βάρβαρος κλπ.) ενδυναμώνουν την πίστη στην ύπαρξη του εχθρού, ενώ απευθύνονται και συχνά εκφοβίζουν εκείνους που δεν αποδέχονται τις κυριαρχούσες απόψεις για τον εχθρό. Συχνά οι ενέργειες εναντίον του εχθρού δεν ανταποκρίνονται στο κακό που πιστεύεται ότι προκαλούν, ενώ εκείνοι που κατασκευάζουν την εχθρότητα (κυβερνητικά και άλλα πολιτικά στελέχη) δεν υφίστανται καμία *συνέπεια* – σε αντίθεση με τα θύματά τους (π.χ. τους μακαρθικούς διώκτες). Η κατασκευή ε-

νός εχθρού επικεντρώνει την προσοχή σε ορισμένες ιδιότητες και χαρακτηριστικά του (λ.χ. θρησκευμα, ιδεολογία, εθνικότητα κλπ.) και αποσιωπά άλλα. Έτσι διαγράφονται οι ατομικές ιδιαιτερότητες των «εχθρών» με αποτέλεσμα να μην αναγνωρίζονται οι εχθροί ως *ανθρώπινα* όντα.

Με την κατασκευή του εχθρού *μετατίθεται* η ευθύνη για τις απογοητεύσεις, τις αποτυχίες, την ανασφάλεια κλπ. προς κοινωνικές ομάδες που είναι *αδύναμες*, χωρίς απαραίτητα να είναι υπεύθυνες γι' αυτό. Η μετάθεση εκτονώνει τη δυσαρέσκεια των απογοητευμένων, των απειλούμενων κλπ. Οι ηγέτες επικαλούνται εξωτερικούς εχθρούς για να αποσπάσουν την προσοχή του κοινού από τα εσωτερικά προβλήματα. Μορφές μετάθεσης των ευθυνών είναι επίσης η ενοχοποίηση των θυμάτων μιας κατάστασης (φτώχειας, ανεργίας κλπ.), καθώς και η αυτοενοχοποίηση. Η κατασκευή των πολιτικών εχθρών μπορεί να αφήσει *ατιμώρητους* εκείνους που βλάπτουν κάποιους, ενώ μπορεί να προκαλέσει κακό σε αθώους. Ενδυναμώνει τις καθιερωμένες σχέσεις εξουσίας και συμβάλλει στη δημιουργία της ιστορίας ως μύθου που εξηγεί μέσω της εχθρότητας βολικά το παρόν.

Οι πολιτικές ειδήσεις συγκαλύπτουν το γεγονός ότι τα πολιτικά προβλήματα, οι ηγέτες κλπ. είναι κατασκευές του λόγου και αναπαράγουν ιδεολογίες, συντελώντας έτσι στην πολιτική *καθήλωση* του κοινού, στην εξασφάλιση υποστήριξης στους ηγέτες, στην απουσία της ιστορίας, των ανισοτήτων και της κοινωνικής δομής από το προσκήνιο, γεγονός που ευνοεί τις προνομιούχες κοινωνικές τάξεις. Οι ειδήσεις εισάγουν το κοινό σ' έναν κόσμο εκπλήξεων και δράματος, όπου ανταποκρίνεται συναισθηματικά (με ανησυχία αλλά και αισιοδοξία ταυτόχρονα). Η ειδησεογραφική κάλυψη των γεγονότων (λ.χ. οικονομικών σκανδάλων) καθίσταται ισχυρότερο όπλο για τις ηγεσίες απ' ό,τι μια επιστημονική μελέτη του ίδιου θέματος.

Ο Edelman προτείνει ως τρόπο για την κατανόηση της πολιτικής γλώσσας και του πολιτικού θεάματος την *αποδόμηση*, δηλαδή το παιχνίδι των ποικίλων συσχετίσεων των όρων με τους οποίους κατασκευάζεται το πολιτικό θέαμα. Την αποκάλυψη των αντιφάσεων (π.χ. οι πολεμικές επιχειρήσεις εξασφαλίζουν την ειρήνη), των ασαφειών, των αναστροφών στην αξιολογική ιεραρχία (λ.χ. τον χαρακτηρισμό της περικοπής των επιδομάτων στους φτωχούς ως προώθηση της αυτονομίας τους από το κράτος) που επιφέρει η

πολιτική γλώσσα. Για τον συγγραφέα, κάθε ισχυρισμός «αποτελεί απαραίτητο συμπλήρωμα του αντιθέτου του».

Όμως το πιο επιτυχημένο ίσως αντίδοτο στην πολιτική μυστικοποίηση δε βρίσκεται στην επιλογή του ενός ή του άλλου πολιτικού λόγου (μιας και αλληλοσυντηρούνται), αλλά στην προσφυγή σε άλλη γλώσσα, εκείνη της τέχνης. Η τέχνη βοηθά στην καταπολέμηση των τετριμμένων πολιτικών μορφών που δένουν τους ανθρώπους στο παρόν, σε μελλοντικές υποσχέσεις, σε αδιαμφισβήτητες πραγματικότητες, όπου εγκλωβίζουν το άτομο σε δημοσιογραφικά καλυμμένες εξελίξεις, που ελαχιστοποιούν τις επιλογές. Στην τέχνη, οι ήρωες και τα σύμβολα έχουν πυκνά νοήματα, περίπλοκες συσχετίσεις. Η απαισιοδοξία που διακατέχει το μεγαλύτερο μέρος της τέχνης αναμειγνύεται με το χιούμορ, κάτι που μπορεί να βοηθήσει στην αντίκρουση της πολιτικής γλώσσας και έχει άμεση απήχηση και ευθείες πολιτικές συνέπειες.

4. ΕΙΝΑΙ ΟΙ ΕΙΔΗΣΕΙΣ ΚΑΤΑΣΚΕΥΗ;

Πέρα από όσα αναφέρονται για την κονστρουκτιβιστική μέθοδο του συγγραφέα στην εμπεριστατωμένη εισαγωγή του επιμελητή της έκδοσης, θα θέλαμε να προσθέσουμε ακόμα κάτι. Στην ανάλυση του Edelman συναντάμε το κλασικό σχήμα ανάλυσης που υιοθετούν εκπρόσωποι του σχετικισμού σε άλλα πεδία. Στη δική του «φιλοσοφία της ιστορίας», ο Baudrillard παρουσιάζει ως προϊόν κατασκευής τις ανάγκες, τις χρηστικές ιδιότητες των αγαθών, τις σχέσεις μεταξύ των κοινωνικών τάξεων, τις κοινωνικές πρακτικές και πολιτικές, και χαρακτηρίζει ως αυθαίρετα τα μοντέλα κοινωνικής ανάλυσης που βασίζονται στην πολιτική οικονομία.

Η κριτική σ' αυτή την προσέγγιση (όσον αφορά τον Edelman) εστιάζεται στο ότι τα προβλήματα, οι λύσεις, οι ηγέτες, οι ειδήσεις κλπ., μπορεί είναι κατασκευές, δε σημαίνει όμως ότι είναι αυθαίρετες. Αντίθετα, η αναζήτηση του αυθαίρετου, η διάκρισή του από το μη αυθαίρετο είναι το περιεχόμενο της κοινωνικής ανάλυσης. Συνεπώς το ερώτημα θα μπορούσε να μετατοπιστεί, αναζητώντας το όριο ανάμεσα στο αυθαίρετο και στο αυτοοριζόμενο. Είναι χαρακτηριστικό ότι ο Edelman επικεντρώνεται στη συμβολική διάσταση των ηγετών (όπως και των προβλημάτων, των λύσεων των ηγετών κλπ.), υποβαθμίζοντας το γεγονός ότι ενεργούν με τρό-

πους που επηρεάζουν υλικά τους πολίτες, πως έχουν και λειτουργική διάσταση. Η επικέντρωση στη συμβολική διάσταση συμβαδίζει με τη σκίαση της ενεργούς αλληλεπίδρασης των υποκειμένων (που επιμόνως τα χαρακτηρίζει «παρατηρητές», αλλά όχι δράστες) με τα κοινωνικά προβλήματα, αλλά και τους φορείς άλλων ιδεολογικών αντιλήψεων που προβάλλουν οι ειδήσεις – γεγονός που όπως έδειξε και ο Mead, τον οποίο επικαλείται ο Edelman, οδηγεί στη δημιουργία μιας διυποκειμενικής πραγματικότητας. Οι διαφορές στα υλικά συμφέροντα δε συνεπάγεται ότι αυτά είναι και ανεξάρτητα, όπως δεν είναι ανεξάρτητες και οι σημασίες που υιοθετούν τα υποκείμενα για τα γεγονότα. Αντίθετα, η διασύνδεσή τους μάλλον δείχνει την κοινή τους προέλευση. Γι' αυτό και φαίνεται παράδοξο πώς, αφού οι ειδήσεις ερμηνεύονται από το κοινό με βάση τις εμπειρίες και την ιδεολογία του, διεξάγονται συγκρούσεις για τον ορισμό σ' αυτές, των προβλημάτων, των ηγετών και των λύσεων. Ίσως εδώ υποκρύπτεται μια ταύτιση της πολιτικής με την ιδεολογία (με την έννοια της ταύτισης του πραγματικά επιδιωκόμενου σκοπού με την αξιακή του θεμελίωση), της διαδικασίας με το αποτέλεσμα, της μορφής με το περιεχόμενο. Είναι επίσης χαρακτηριστικό ότι, ενώ ο Edelman υποδεικνύει τη γλώσσα ως τον δημιουργό της «πραγματικότητας», περιορίζεται μόνο στο περιεχόμενο και δεν αναλύει ιδιαίτερα το λόγο των ΜΜΕ, σαν αυτός να μην παίζει ρόλο στη διαμόρφωση των ερμηνειών.

Η ανάλυση του Edelman χαρακτηρίζεται ωστόσο από μια εξαιρετική συμβολή. Μας επιστρά την προσοχή στα λεκτικά παιχνίδια, στους κώδικες, στο παιχνίδι της επικοινωνίας που κρύβεται πίσω από τις ειδήσεις και τα ΜΜΕ και που μπορεί να επηρεάσει καθοριστικά τη δράση των ανθρώπων στην πολιτική, αλλά και στις κοινωνικές ομάδες, στην οικονομία, στη θέσμιση της κοινωνίας. Κάτι που έχει ιδιαίτερη σημασία, από τη στιγμή που το παιχνίδι αυτό έχει αποκτήσει ιδιάζουσα δομική θέση στους θεσμούς, αλλά που δεν παύει να είναι ιστορικό φαινόμενο. Κοντολογίς, η ανάλυση του Edelman μάς εξοπλίζει για πιο αποτελεσματική, περισσότερο εξοικειωμένη, ιστορικά επίκαιρη δράση στους θεσμούς. Ίσως η πιο συνεπής στάση προς την άποψη του Edelman είναι να τη δούμε όπως βλέπει εκείνος την πολιτική «πραγματικότητα», δηλαδή συμβολικά.

ΖΙΛ ΛΙΠΟΒΕΤΣΚΙ, *Το λυκόφως του καθήκοντος. Η ανώδυνη ηθική των σύγχρονων δημοκρατικών καιρών*. Πρόλ. Δ. Ποταμιάνος. Μτφρ. από τα γαλλικά [*Le crépuscule du devoir. L'éthique indolore des nouveaux temps démocratiques*] Β. Μηγιάκη, Καστανιώτης, Αθήνα 1999, 325 σελ.

Το βιβλίο του διδάσκοντος στο Πανεπιστήμιο της Γκρενόμπλ, Ζιλ Λιποβετσκι (Gilles Lipovetsky) *Το λυκόφως του καθήκοντος* (1992) είναι το τρίτο του συγγραφέα. Προηγήθηκαν *Η εποχή του κενού* (1983)¹ και *Η αυτοκρατορία του εφήμερου* (1987),² και ακολούθησε *Η Τρίτη γυναίκα* (1996).³ Και τα τέσσερα βιβλία του Λιποβετσκι ανήκουν σε μια κοινή συλλογιστική, η οποία αναφέρεται στην ανάδυση του σύγχρονου ατόμου. Αν στο πρώτο του βιβλίο ο φιλόσοφος και κοινωνιολόγος Λιποβετσκι ασχολείται με το θεωρητικό περιγράμμα αυτής της ανάδυσης, στα άλλα τρία προτιμά να εξερευνήσει τη μορφή και τα αποτελέσματα αυτής της ανάδυσης σε συγκεκριμένους χώρους, κατά σειρά στο χώρο της μόδας, της ηθικής και των γυναικών. Το έργο του Λιποβετσκι είναι ένα έργο ενδιαφέρον και τούτο για δύο λόγους: ο πρώτος έχει να κάνει με τη θεωρητική του αφετηρία που είναι αυτή του στοχασμού του Τοκβίλ – έστω και αν ο Λιποβετσκι χρησιμοποιεί εκλεκτικά τον Τοκβίλ φωτίζοντας κάποιες πλευρές του και αφήνοντας στο σκοτάδι κάποιες άλλες, που είναι, κατά τη γνώμη μου, οι πιο σημαντικές· ο δεύτερος οφείλεται στο αναμφισβήτητο χάρισμά του να είναι ένας οξύνους παρατηρητής της σύγχρονης πραγματικότητας και να μας παραδίδει τις παρατηρήσεις του σε μια ενδιαφέρουσα γλώσσα που η ελληνίδα μεταφράστρια κατόρθωσε να μην προδώσει.

Ο Λιποβετσκι, στο μοναδικό βιβλίο του που έχει μεταφραστεί στα ελληνικά, επιχειρεί μια περιοδολόγηση της ηθικής και αυτό το κάνει όχι ως ιστορικός αλλά προσπαθώντας να εντοπίσει τα διακριτά σε σχέση με το παρελθόν γνωρίσματα της σύγχρονης στάσης του ατόμου απέναντι στην ηθική. Υπάρχουν, λοιπόν, τρεις διαφορετικές εποχές ηθικής, σύμφωνα με τον γάλλο φιλόσοφο και κοινωνιολόγο.

1. *L'Ère du vide. Essai sur l'individualisme contemporain*, Παρίσι, Gallimard.

2. *L'empire de l'éphémère. La mode et son destin dans les sociétés contemporaines*, Παρίσι, Gallimard.

3. *La troisième femme. Permanence et révolution du féminin*, Παρίσι, Gallimard.

Η πρώτη περίοδος, που διαρκεί από καταβολής των κοινωνιών μέχρι την αυγή του αιώνα του Διαφωτισμού, χαρακτηρίζεται από την κυριαρχία μιας ηθικής αδιαχώριστης από τη θρησκεία. Αυτή η θεοκεντρική τοποθέτηση θέτει σε δεύτερη μοίρα τις υποχρεώσεις προς τους ανθρώπους.

Η δεύτερη περίοδος, από το 1700 μέχρι το 1950, είναι η περίοδος της ανεξαρτησίας από τα θρησκευτικά δόγματα. Η ηθική εκκλαϊκεύεται, οι άνθρωποι αποδεσμεύονται από το θρησκευτικό πνεύμα και αισθάνονται ότι οι υπέρτατες υποχρεώσεις τους δεν είναι τόσο προς τον Θεό όσο προς τους συνανθρώπους τους. Παρά την αναγνώριση όμως μιας ηθικής απελευθερωμένης από την εκκλησιαστική εξουσία και τη θρησκευτική πίστη, συγκροτημένης σε μια βάση ανθρώπινη και λογική, χωρίς καταφυγή στις αλήθειες της αποκάλυψης, η ηθική, μας μαθαίνει ο Λιποβετσκί, παραμένει δέσμη της έννοιας του αιώνιου χρέους και του απόλυτου καθήκοντος. Μπορεί οι υπέρτατες υποχρεώσεις προς τον Θεό να μεταφέρονται στην ανθρώπινη εγκόσμια σφαίρα, αυτό όμως δε σημαίνει ότι απουσιάζουν οι αυστηροί και καταπιεστικοί πειθαρχικοί κανόνες.

Η τρίτη περίοδος, η περίοδος την οποία τώρα ζούμε, χαρακτηρίζεται από την υποβάθμιση των αυστηρών και πειθαρχικών μορφών ηθικού χρέους, από την απόρριψη της ιδεολογίας του καθήκοντος και από τη σύστοιχη ανάδυση κανόνων ευδαιμονίας. Η κοινωνία μας είναι μια κοινωνία η οποία εκτοπίζει τις αξίες του αλτρουισμού, απαρνιέται το υπέρτατο ιδανικό τού να ζεις για τον άλλο, και στρέφει το άτομο στον ίδιο του τον εαυτό μεταμορφώνοντάς το σε παθητικό φορέα μιας υλιστικής και ηδονιστικής κουλτούρας. Βέβαια, τα παραπάνω δε σημαίνουν ότι ζούμε σε έναν αήθη πολιτισμό, μας προειδοποιεί ο Λιποβετσκί, εκείνο το οποίο σημαίνουν είναι ότι η ηθική περιορίζεται στο ελάχιστο, γίνεται μια «έξυπνη» και μετριασμένη ηθική, συμβατή με το ατομικό συμφέρον. Αυτό είναι σε αδρές γραμμές το γενικό περίγραμμα της προβληματικής του Λιποβετσκί.

Ο Λιποβετσκί, όπως σημείωσα και παραπάνω, είναι ένας διεσπασμένος παρατηρητής της σύγχρονης πραγματικότητας, αυτό όμως δε σημαίνει ότι είναι και ένας κριτικός στοχαστής αυτής της πραγματικότητας. Οι λεπτές παρατηρήσεις του για τη σύγχρονη κοινωνία εγγράφονται σε μια συλλογιστική δοξολογία του παρόντος. Όλο το έργο του είναι αφιερωμένο σε μια αποθέωση της στάσης

και των πρακτικών του σύγχρονου ατόμου. Χαιρετίζει τον αφανισμό του ετερόνομου, από την οικογένεια και την παράδοση, ατόμου των παρελθουσών κοινωνιών χωρίς διόλου να αναρωτηθεί αν το ετερόνομο άτομο του παρελθόντος αντικαταστάθηκε από ένα πραγματικά αυτόνομο άτομο ή από ένα εγωιστικό άτομο. Συγγέει το φιλοσοφικό και πολιτικό αίτημα της αυτονομίας για ένα άτομο που αυτοκαθορίζεται έξω από τις συμβατικές επιταγές και τους παραδοσιακούς κανόνες με το σύγχρονο άτομο που δεν έχει άλλο προσανατολισμό πάρεξ αυτόν του εγωιστικού μικροσυμφέροντός του. Θεωρεί τη μέχρι ολικού αφανισμού ύφεση των νοοτροπιών της θυσίας, του ιδανικού της αυταπάρνησης, των πρωτείων του χρέους απέναντι στη συλλογικότητα ως αποδείξεις μιας έλλογης διαχείρισης της ηθικής αντί να τις εκλάβει ως αυτό που πράγματι είναι, δηλαδή, εκκένωση του δημόσιου χώρου και δουλική υποταγή σε μια ηδονιστική και υλιστική κουλτούρα, η οποία όχι μόνο δεν οδηγεί σε ένα αυτόνομο άτομο αλλά, αντίθετα, δημιουργεί εξαρτήσεις πρωτοφανέστες μεν, όχι όμως και λιγότερο δεσμευτικές από αυτές του παρελθόντος.

ΣΤΑΥΡΟΣ ΚΩΝΣΤΑΝΤΑΚΟΠΟΥΛΟΣ

AXFORD, B. - BROWNING, G.K. - HUGGINS, R. - ROSAMOND, B. - TURNER, J., *Politics: An Introduction*, Routledge, Λονδίνο 1997, 532 σελ.

HEYWOOD, A., *Politics*, Macmillan, Λονδίνο 1997, 431 σελ.

Το 1964, ο Duverger προλογίζει τη γνωστή σε γενιές και γενιές φοιτητών πολιτικής επιστήμης «Εισαγωγή» του λέγοντας: «Ήταν εύκολο να γραφεί μια Εισαγωγή στην Πολιτική τον 18ο αιώνα. Είναι επίσης εύκολο σήμερα στην ΕΣΣΔ. Αντίθετα όμως είναι πολύ δύσκολο στη Δύση του 1964, γιατί είναι δύσκολο να βρεθεί μια θεωρία της πολιτικής, γενική, παραδεκτή απ' όλους, όπως στην εποχή της Εγκυκλοπαιδείας, όπως στον κομμουνιστικό κόσμο. Ένα τέτοιο εγχείρημα, λοιπόν, δεν μπορεί παρά να έχει τον χαρακτήρα προσωπικού δοκιμίου».

Αν και εκ των υστέρων διεφάνη ότι ούτε στην πρώην Σοβιετική Ένωση υπήρχε μια θεωρία πολιτικής που να έχαιρε γενικής απο-

δοχής, γεγονός είναι ότι όσο πιο δύσκολο γίνεται κάτι τόσο περισσότερους λόγους βρίσκει κανείς για να γράψει γι' αυτό. Αλλά και αντίθετα: όταν δημιουργούνται νέοι λόγοι για να γράψει κανείς κάτι, τότε μάλλον αυξάνεται και ο βαθμός δυσκολίας του εγχειρήματος. Με την έννοια αυτή, η πτώση της πάλαι ποτέ ΕΣΣΔ –και του γεωπολιτικού μπλοκ κρατών που εν είδει παρεμβύσματος την προστάτευε από τη Δύση– είναι ένα από τα γεγονότα που καθιστούν πολλές από τις παλιές «εισαγωγές» πολιτικής επιστήμης (και ειδικά τις καλές!) ιστορικά τεκμήρια μιας συγκεκριμένης εποχής (δεν έχω υπόψη μου καμία «Ιστορία των Εισαγωγών στην Πολιτική Επιστήμη», αλλά ως μελλοντικό εγχείρημα σίγουρα είναι μια πρώτης τάξεως ιδέα).

Έχω την εντύπωση πως πολλές από τις ριζικές αλλαγές που σημάδεψαν τη μετά το 1989 εποχή συνδέονται με κάποιο τρόπο με την παρακμή ενός πολύ συγκεκριμένου είδους «Εισαγωγής στην Πολιτική (Επιστήμη)», και ίσως ακόμη και με την παρακμή ενός συγκεκριμένου είδους συγγραφέα εισαγωγών στην πολιτική (επιστήμη). Έως πρόσφατα οι «Εισαγωγές» ήταν και ένα είδος «προσωπικής δήλωσης» ή «προσωπικής ματιάς» του συγγραφέα τους πάνω στο πολιτικό φαινόμενο – τέλος πάντων, κάτι που είχε την προσωπική σφραγίδα του στοχαστή και ίσως εξίσου έντονα τα στοιχεία μιας αναστοχαστικής διάθεσης εκ μέρους του συγγραφέα. Για παράδειγμα, τόσο η «Εισαγωγή» του Duverger όσο και η παλαιότερη του Laski (1931), αλλά κι αυτή των Abendroth και Lenk (1968), δεν κρύβουν την πρόθεση τους να διατυπώσουν ένα συγκεκριμένο επιχείρημα μέσα από μια συγκεκριμένη οπτική γωνία ανάλυσης. Ιδού ένα χαρακτηριστικό απόσπασμα από τον πρόλογο στην «Εισαγωγή» των Abendroth και Lenk (παρακαλώ σημειώστε το ακόμη πιο χαρακτηριστικό prologo στο τέλος): «Το βιβλίο τούτο θεωρείται μια εισαγωγή στη μελέτη κι όχι ένα διδακτικό εγχειρίδιο. Οι συμβολές του δηλαδή θέλουν να παρακινήσουν στη μελέτη των παρατεθέντων ξεχωριστών προβλημάτων και σε μια διεξοδική ενασχόληση με τη μέθοδο που εφαρμόζεται επ' αυτών καθώς και με τα γεγονότα που εν προκειμένω παρεμβάλλονται, αλλά όχι βέβαια και να προκαταλάβουν τη διαμόρφωση της κρίσης του αναγνώστη» (δική μου η έμφαση).

Κατά κάποιον τρόπο, πολλές (τουλάχιστον οι αντιπροσωπευτικότερες) από τις παλιές Εισαγωγές κατά βάθος είχαν αξιώσεις Προλεγομένων – ένα είδος τελεολογίας γραμμένης από την ανάπο-

δη. Παράλληλα, ένα άλλο κοινό χαρακτηριστικό του «είδους» ήταν η διάθεση για κριτική προσέγγιση, η οποία συχνά συνιστούσε και μια διακριτή ηθική στάση απέναντι στο κοινωνικό και πολιτικό αντικείμενο. Αυτές όμως οι «Εισαγωγές», ή αν θέλετε αυτά τα Κριτικά Προλεγόμενα, ήταν και μεθοδολογικά δεσμευμένα ως προς τα κανονιστικά περιεχόμενα που τα όριζαν κυρίως διότι η συγγραφή τους αποκτούσε συχνά τον προγραμματικό χαρακτήρα που διέπει ένα μακρόπνοο σχέδιασμα εργασίας.

Χαρακτηριστική εδώ είναι η άποψη των Abendroth και Lenk: «...Μια εκλεκτική παρουσίαση όλων των μέχρι στιγμής υφιστάμενων επιστημονικών αφηγηματικών θέσεων *πολύ λίγο θα βοηθούσε κάποιον* ο οποίος εισέρχεται στο χώρο της επιστήμης ... [Α]ντίθετα δε, ότι μια μεθοδολογικά και [...] ουσιαστικά ενιαία συνολική παρουσίαση αποτελεί την καλύτερη εμβάθυνση στη μεθοδολογική συζήτηση» (δική μου η έμφαση). Βέβαια εδώ, το υπόροητο επιχείρημα ότι ο μεθοδολογικά συνεπής και ενιαίος χαρακτήρας της ανάπτυξης συνιστά ταυτόχρονα και εχέγγυο αποτελεσματικής παιδαγωγικής τακτικής, εντάσσεται σε μια συγκεκριμένη παιδαγωγική αντίληψη, η οποία, όμως, παρά τον φαινομενικά αυταρχικό και πατερνάλιστικό τόνο της, δεν ήταν ανεξάρτητη από το «υλικό» των παιδαγωγών αυτής της περιόδου.

Οι ανά χείρας Εισαγωγές του Andrew Heywood, του Axford και των υπολοίπων είναι εκπρόσωποι μιας νέας και, κατά τα φαινόμενα, κατισχύουσας αντίληψης περί συγγραφής «Εισαγωγών στην Πολιτική (Επιστήμη)». Καταρχήν, σε καμία περίπτωση δεν αποτελούν μεθοδολογικό σχέδιασμα μιας μεγάλης (μελλοντικής) εργασίας για το πολιτικό φαινόμενο. Κάλλιστα στα συγγράμματα αυτά η πολιτική επιστήμη ή, αν προτιμάτε, οι πολιτικές επιστήμες δεν είναι ανάγκη να προβιβαστούν στην τάξη των κεφαλαίων γραμμάτων. Με την έννοια που θέτουν το ζήτημα οι Abendroth και Lenk, τα συγγράμματα αυτά είναι περισσότερο *εγχειρίδια* και λιγότερο *Εισαγωγές στη μελέτη*. Άρρητα, πράγμα που μάλλον οφείλεται σε σεβασμό του ακαδημαϊκού πρωτοκόλλου, οι δύο αυτές Εισαγωγές εκκινούν από την εκτίμηση ότι οι Εισαγωγές του προηγούμενου τύπου υπέφεραν από το εξής μειονέκτημα: ότι δηλαδή ήταν εισαγωγές στη σκέψη του χ ή ψ συγγραφέα για το τι είναι πολιτική (επιστήμη) και όχι «ουδέτερες», αποστασιοποιημένες περιγραφές της πολιτικής (επιστήμης). Με την έννοια αυτή, οι εν λόγω Εισαγωγές αποτελούν «εν ψυχρώ» θα λέγαμε καταγραφές των τάσεων,

απόψεων και ρευμάτων που ορίζουν το πεδίο της πολιτικής (επιστήμης) – με τρόπο όμως που προϋποθέτουν ότι *μια τέτοια απεμπλοκή είναι μεθοδολογικά δυνατή και θεμιτή*.

Μη συνταγογραφώντας αλλά καταλογογραφώντας, μη αξιολογώντας αλλά περιγράφοντας, τέλος μη κανοναρχώντας αλλά (αυτο)περιοριζόμενες στο να παρατηρούν το εμπειρικό υλικό τους (ακόμη κι αν αυτό το υλικό συνίσταται σε εκ τεκμηρίου αντιεμπειριστές θεωρητικούς!), οι Εισαγωγές αυτές είναι δηλωτικές μιας στροφής που σημειώνεται στη μεθοδολογία συγγραφής «Εισαγωγών», και η οποία φαίνεται να ορίζεται από δύο ενεργές δυνάμεις: πρώτον, τους εκδότες, και δεύτερον, τους χρήστες αυτών των Εισαγωγών (όπως βέβαια τους αντιλαμβάνεται το σύγχρονο εκδοτικό μάρκετινγκ).

Ξεφυλλίζοντας αυτές τις Εισαγωγές είναι δύσκολο να μη θαυμάσει κανείς την αρτιότητα που χαρακτηρίζει την επιμέλεια τους. Και δεν εννοώ μόνο την τυπογραφική διότι αυτή θεωρείται ως εκ των ων ουκ άνευ. Αναφέρομαι κυρίως στη σχεδιαστική τους αρτιότητα, δεδομένου μάλιστα ότι μόνο ένα μέρος της επιφάνειας της σελίδας καλύπτεται από ρέον κείμενο (εντυπωσιακό είναι το πόσο οι σελίδες των βιβλίων αυτών μοιάζουν με τη διάταξη των σελίδων του διαδικτύου). Έτσι ένα σεβαστό μέρος της επιφάνειας κάθε σελίδας καλύπτεται από «κουτιά εννοιών», «παραθέματα» υπό τη μορφή «δεσμών κειμένου», «σταυροειδείς αναφορές» σε άλλα σημεία του βιβλίου, κουτιά με σύντομα βιογραφικά και φωτογραφίες συγγραφέων και άλλα. Με δυο λόγια η ίδια η υλική μορφή του τελικού προϊόντος εκφράζει και μια εργαλειακότητα στον τρόπο που αντιμετωπίζει και παρουσιάζει το αντικείμενο. Μέσα από τη φυσική τους υλικότητα, αυτές οι Εισαγωγές προβάλλουν αλλά και συνάμα προδιαθέτουν και καλλιεργούν διανοητικές στάσεις απεμπλοκής και ουδετερότητας αναφορικά με τις δεσμεύσεις που παλαιότερα διαπερνούσαν ανάλογα συγγραφικά εγχειρήματα.

Μου είναι δύσκολο να πιστέψω πως το τελικό «προϊόν», όπως αυτό αποτυπώνεται στην τυπωμένη σελίδα, είναι αποτέλεσμα εργασίας του συγγραφέα αποκλειστικά και μόνο. Η πινελιά του ατελιέ του εκδοτικού οίκου είναι πανταχού παρούσα. Στην περίπτωση δε που οι συγγραφείς είναι περισσότεροι του ενός, το έργο του μεταξύ τους συντονισμού λογικά φαντάζομαι ότι αναλαμβάνουν να παίξουν κάποια σχεδιαστικά στερεότυπα που ορίζουν οι εκδοτικοί οίκοι – ότι δηλαδή θα υπάρχουν «κουτιά εννοιών» που θα

μπαίνουν στο περιθώριο και θα πρέπει να μην υπερβαίνουν τις 20 λέξεις κ.ο.κ. Σε κάθε περίπτωση, δυσκολεύομαι να πιστέψω ότι αυτή η σχεδιαστική αντίληψη είναι απότοκο ακαδημαϊκής φαντασίας. Υποθέτω πως τα τμήματα μάρκετινγκ και τα δημιουργικά τμήματα των εκδοτικών οίκων διαμορφώνουν νέους όρους προσφοράς του εμπορεύματος, με στόχο τον έλεγχο μιας μεγάλης και προσοδοφόρας αγοράς επιστημονικών βοηθημάτων. Άρα και στο επίπεδο αυτό, συγκροτούνται μηχανισμοί που προάγουν ακόμη περισσότερο στάσεις διανοητικής απεμπλοκής, αυτή τη φορά μέσα από έναν καταμερισμό της εργασίας που διαπερνά εγκάρσια την έως τώρα αρραγή πνευματικότητα του βιβλίου, αφού και σ' αυτή πια εισχωρούν υποκείμενα που η δράση τους υπερβαίνει την κλασική διάκριση μεταξύ σύλληψης και εκτέλεσης του έργου.

Παράλληλα, η νέα αυτή αντίληψη περί εγχειριδίων οικοδομείται σε σαφή αναφορά με τις ανάγκες (πραγματικές ή αντιλαμβανόμενες) του χρήστη. Οι σχεδιαστικές επιταγές της φιλικότητας και της ευχρηστίας διαπερνούν τις Εισαγωγές αυτές σε όλη τους την έκταση. Το κείμενο δεν δομείται κάθετα και ανοδικά (όπως ένα επαγωγικό επιχείρημα), αλλά οριζόντια και παραθετικά προτιμώντας μια καλειδοσκοπική αποτύπωση του επιστημονικού πεδίου. Για κάθε όρο ή έννοια, για την οποία υπάρχει έστω και η παραμικρή υπόνοια ότι θα καθηλώσει τον χρήστη σε κατάσταση αμηχανίας, παρέχεται στο περιθώριο επεξηγηματικό «κουτάκι» επιτρέποντάς του να συνεχίσει την ανάγνωση «απερίσπαστος» από άσκοπες βόλτες στο τμήμα λεξικών και αναφορών της πανεπιστημιακής βιβλιοθήκης (επίσης και στις δύο Εισαγωγές στο τέλος υπάρχει ένα επαρκές γλωσσάριο όρων). Όταν γίνεται αναφορά στο έργο ή στη σκέψη κάποιου στοχαστή, παρέχονται και οι βιογραφικές πληροφορίες που είναι απαραίτητες για την καταχώρισή του στο συγκεκριμένο ιστορικό πλαίσιο που τον περιβάλλει.

Αυτό που χαρακτηρίζει περισσότερο από οτιδήποτε άλλο αυτές τις νέου τύπου Εισαγωγές είναι ότι τίποτε δεν θεωρείται αυτονόητο για τον υποψήφιο χρήστη τους. Ισορροπώντας επιδέξια ανάμεσα σε μια θεμιτή παιδαγωγική του τύπου «σε-παίρνω-από-το-χέρι» και τον κίνδυνο να πατρυνάρουν διδακτικά τον αναγνώστη, οι Εισαγωγές αυτές τελικά καταφέρνουν (ίσως καλύτερα αυτή του Heywood) να αναδείξουν τα θετικά περιεχόμενα που μπορεί να έχει ένα αίτημα εκδημοκρατισμού της γνώσης. Κατανοώντας ότι τέτοιου τύπου αιτήματα αναφέρονται κυρίως στους διαύλους πρό-

σβασης στη γνώση κι όχι στη γνώση αυτή καθεαυτή, οι συγγραφείς των Εισαγωγών αυτών γράφουν πολιτική επιστήμη με πεζά στοιχεία χωρίς όμως να μπορούν να τους καταλογιστούν κατηγορίες εκχυδαϊσμού και εκλαϊκευσης του επιστημονικού αντικειμένου. Εδώ το αντικείμενο δεν απλουστεύεται, απλώς καθίσταται πιο προσιτό, πράγμα που κυρίως οφείλεται στο ότι τα βοηθήματα αυτά δεν είναι τόσο «εισαγωγές στη σκέψη του συγγραφέα τους», αλλά περισσότερο μηχανισμοί προϋδεασμού υποψήφιων πολιτικών επιστημόνων.

Ως μηχανισμοί διευκόλυνσης της πρόσβασης στο αντικείμενο της πολιτικής επιστήμης, οι Εισαγωγές αυτές υποχρεώνονται να υιοθετήσουν στρατηγικές «μηδενικής βάσης» στην προσπάθειά τους να προσεταιριστούν τον υποψήφιο αναγνώστη και να αποσπάσουν τη συνεργασία του. Κάτι τέτοιο, σε μια ιστορική περίοδο συρρίκνωσης ή/και απαξίωσης της πολιτικής, είναι αναγκαίο και απαραίτητο. Αυτό οφείλεται κυρίως στην υποχώρηση των προϋποτιθέμενων αξιακών σχημάτων, σε σημείο μάλιστα που να ελαχιστοποιούνται πια οι κοινές εκείνες προκείμενες που πριν από λίγα χρόνια εξασφάλιζαν μια κοινωνικά αποτελεσματική αναφορά στο αυτονόητο.

Μέσα σε ένα τέτοιο λοιπόν πλαίσιο, λογικό είναι να μεταβάλλεται και το ύφος των Εισαγωγών αυτών. Αποκτούν –πράγμα που επιβεβαιώνουν και οι ανά χείρας Εισαγωγές– περισσότερο χαρακτήρα διδακτικών εγχειριδίων, και μάλιστα σε βαθμό τέτοιο που τις κάνει να μοιάζουν περισσότερο με σχολικού τύπου βιβλία προετοιμασίας για την εισαγωγή στο πανεπιστήμιο παρά με τα κλασικά πανεπιστημιακά συγγράμματα. Η «κάθοδος» αυτή προς τις χαμηλότερες βαθμίδες του εκπαιδευτικού συστήματος δεν συνιστά κατ' ανάγκη και υποβάθμιση του έργου που επιτελεί η πανεπιστημιακή εκπαίδευση. Έως σχετικά πρόσφατα ο λεγόμενος «δημόσιος» χαρακτήρας του πανεπιστημίου συνοδευόταν από ένα καθεστώς επιλογής υποψηφίων που εμπεριείχε και ισχυρά στοιχεία κοινωνικής επιλογής με αποτέλεσμα ένα θεσμικό (και άρα νομιμοποιούμενο) καθεστώς κοινωνικών διακρίσεων. Με άλλα λόγια, ο «δημόσιος» χαρακτήρας του πανεπιστημίου δεν συνοδευόταν από αντίστοιχες κοινωνικά δημοκρατικές δομές πρόσβασης που να υλοποιούν στην πράξη τις αξίες και τα περιεχόμενα που επικαλείται η ιδέα του «δημόσιου» πανεπιστημίου.

Αν οι Εισαγωγές αυτές εκφράζουν κάτι καινούργιο, αυτό κυ-

ρίως έγκειται στην έμπρακτη αλλά και έγκαιρη αναγνώριση των παιδαγωγικών προκλήσεων που θέτει η διεύρυνση της πρόσβασης στη γνώση. Όντως, θα ήταν άλλωστε υποκριτικό να το αρνηθούμε, οι ανά χείρας Εισαγωγές κάνουν συγκεκριμένες, παιδαγωγικού όμως πάντα χαρακτήρα, παραχωρήσεις στους υποψήφιους χρήστες τους. Όμως αυτό δεν είναι και κολάσιμο. Αντιθέτως, αυτή η πράξη «καθόδου» προς τις ανάγκες του χρήστη εντάσσεται κάλλιστα σε μια λογική συντονισμού και σύγκλισης των επιπέδων οργάνωσης της παρεχόμενης γνώσης, και μάλιστα υπό συνθήκες που τείνουν να υλοποιήσουν αποτελεσματικότερα το αίτημα του δημόσιου πανεπιστημίου με παράλληλη διασφάλιση των αιτημάτων εκδημοκρατισμού. Ως τέτοιο λοιπόν το γεγονός της έκδοσης παρόμοιων Εισαγωγών έχει μια ολότελα δική του πολιτική σημασία, η οποία μάλιστα φαίνεται να διαθέτει την ικανότητα να διαπερνά τις κοινωνικές εξελίξεις χωρίς να υποχρεώνεται σε μεγαλόστομες διακηρύξεις.

ΗΑΙΑΣ ΓΕΩΡΓΑΝΤΑΣ

BENJAMIN CONSTANT, *Περί ελευθερίας και ελευθεριών*, ελληνική μετάφραση Ελ. Κόλια - Τ. Δαρβέρης, επιμέλεια Φ. Παιονίδης, Ζήτρος, Θεσσαλονίκη 2000.

Στον καλαισθητο αυτόν τόμο φιλοξενούνται σε σοβαρή και επιμελημένη μετάφραση δύο δοκίμια του Μπενζαμέν Κονσταν. Το πρώτο από τα δύο κείμενα αναφέρεται στην ομιλία του τελευταίου στην εκπαιδευτική εταιρεία του Παρισιού Athenée Royal το 1819, με τίτλο «Η ελευθερία των αρχαίων εν συγκρίσει προς εκείνη των νεοτέρων». Το δεύτερο αποτελείται από τα πέντε τελευταία κεφάλαια των «Αρχών της Πολιτικής». Το κείμενο συνοδεύεται επίσης από τον Πρόλογο του επιμελητή της έκδοσης Φ. Παιονίδη καθώς και από Εισαγωγή του καθηγητή Π. Κιτρομηλίδη με επεξηγηματικά σχόλια των μεταφραστών και χρονολόγιο που συνέταξε η Ελ. Κόλια.

Αφετηρία των κριτικών μας παρατηρήσεων αποτελεί μια απλοϊκή σύλληψη της σκέψης του Κονσταν ακόμα και από εκείνους που θεωρούνται θαυμαστές του και πιστεύουν ότι ο πολιτικός του φι-

λελευθερισμός είναι «αντιπολιτικός», ενώ η εκ μέρους του προάσπιση της ατομικής αυτονομίας του νεωτερικού ανθρώπου διανοίγει το δρόμο στον «α-πολιτικό» ατομικισμό. Συνέπεια αυτής της σύλληψης είναι να παρουσιάζεται ο Κονστάν αφενός, ως προπαγανδιστής της πολιτικής αδιαφορίας και κατ' ακολουθίαν της αναδίπλωσης του ανθρώπου στην ιδιωτική σφαίρα και, αφετέρου, ως περιφρονητής ενάντια στον Ρουσσώ κάθε έκφρασης της λαϊκής κυριαρχίας. Φιλελεύθερος «αστός», λοιπόν, που θα μπορούσε να είναι ο κήρυκας της περιορισμένης δημοκρατίας αφού υποστηρίζει την τιμοκρατική ψηφοφορία. Με τον τρόπο αυτό, η σκέψη του φαίνεται σαν να θέλει να υποβάλει την πολιτική σε ένα είδος *diminutio capitis*, νομιμοποιώντας ταυτόχρονα τον αποκλεισμό της πλειοψηφίας των πολιτών από την πολιτική συμμετοχή.

Στο θεμελιώδες δοκίμιο με τίτλο: «Η ελευθερία των αρχαίων εν συγκρίσει προς εκείνη των νεοτέρων», η σκέψη του Κονστάν εγγράφεται ενάντια σε μια τέτοια απλούστευση και αναδεικνύει όλα εκείνα τα στοιχεία που τον καθιστούν θεμελιωτή της νεότερης αντίληψης περί πολιτικής. Οι κατηγορίες που χρησιμοποιεί ο Κονστάν –ελευθερία των νεοτέρων ενάντια στην ελευθερία των αρχαίων, χειραφέτηση του ατόμου ενάντια στην αρχαία και δεσμευτική έννοια του πολίτη– προδιαγράφουν μια φιλελεύθερη αντίληψη περί πολιτικής η οποία έχει ως θεμέλιο μια συγκεκριμένη φιλοσοφία της ελευθερίας· αυτή η τελευταία προσδιορίζει τόσο τη συγκρότηση της δημοκρατίας όσο και την έννοια της πολιτικής συμμετοχής.

Στο δοκίμιο αυτό, ο Κονστάν διακρίνει την έννοια της ελευθερίας από την ελευθερία της επαναστατικής πρακτικής την οποία παραλληλίζει με εκείνη των αρχαίων. Ανήσυχος για το μέλλον και την προοπτική των πολιτικών δικαιωμάτων και πλεονεκτημάτων της Γαλλικής Επανάστασης καταδικάζει το πολιτικό καθεστώς του 1793. Αποδίδει την έλευση της τρομοκρατίας και την παράνοια ρύθμισης της ολότητας του βίου από το νόμο στη λανθασμένη εκτίμηση του περιεχομένου και του χαρακτήρα της ελευθερίας. Παρακινούμενοι και εμπνεόμενοι από τα δημοκρατικά καθεστώτα των αρχαίων πολιτειών, οι επαναστάτες αντιστάθμιζαν με την πολιτική συμμετοχή τους αυστηρούς και καθοριστικούς περιορισμούς των ατομικών ελευθεριών μεταβάλλοντας ουσιαστικά τη σύσταση των νεότερων κρατών, η οποία βασιίζεται στην αγάπη της ανεξαρτησίας που ενέχει αφ' εαυτής το σεβασμό των ατομικών δικαιωμά-

των και την αδυναμία της διαρκούς ενάσκησης των πολιτικών δικαιωμάτων. «Στους αρχαίους, το άτομο πάντα κυρίαρχο στα δημόσια πράγματα κατέχει θέση δούλου στο πλαίσιο των ιδιωτικών του σχέσεων [...] Αντίθετα, στη σύγχρονη εποχή, το άτομο, που χαιρεί ανεξαρτησίας στην ιδιωτική του ζωή, είναι μόνο φαινομενικά κυρίαρχο, ακόμα και στα πλέον ελεύθερα κράτη» (σ. 38). Η θέση αυτή, βεβαίως, δε σημαίνει ότι η νεωτερικότητα ορίζεται διαμέσου της παρακμής και της κατάπτωσης της πολιτικής ελευθερίας. Σίγουρα για τον Κονστάν η πολιτική ελευθερία των νεότερων δεν έχει το ανάλογο νόημα και το πλούσιο περιεχόμενο με εκείνη των αρχαίων αλλά είναι αναγκαία ως εγγύηση των ατομικών ελευθεριών. «Επομένως [...] όχι μόνο δεν πρέπει να παραιτηθούμε από κάποια από τις δύο αντιλήψεις περί ελευθερίας, για τις οποίες σας έκανα λόγο, αλλά είναι απαραίτητο, όπως έδειξα, να μάθουμε να τις συνδυάζουμε» (σ. 62). Η πολιτική ελευθερία έχει μια αναγκαία θέση στη νεωτερική φιλελεύθερη δημοκρατία, που εντοπίζεται στην ουσιαστική αρνητική λειτουργία ελέγχου της εξουσίας. Η κύρια λειτουργία της πολιτικής ελευθερίας είναι να επιτρέψει στον πολίτη διά της συμμετοχής να διατηρήσει μια σαφή διάκριση μεταξύ κοινωνίας και κράτους ενάντια στην τάση της νεότερης εξουσίας να απορροφήσει ολοσχερώς την κοινωνία, επομένως στην ολότητα της είναι η προϋπόθεση της ατομικής ελευθερίας. «...Η ατομική ελευθερία είναι η μοναδική αυθεντική σύγχρονη ελευθερία. Η πολιτική ελευθερία αποτελεί την εγγύησή της, και για το λόγο αυτό κρίνεται απαραίτητη» (σ. 55). Μπορούμε, λοιπόν, να πούμε ότι ο Κονστάν ακυρώνει τη ρουσσική θέση συνένωσης του ατόμου και του πολιτικού σώματος με την αναγνώριση της ατομικής σφαίρας δείχνοντας, όμως, ταυτόχρονα ότι αυτή η σχετική ιδιώτευση της κοινωνικής ζωής υφίσταται και προφυλάσσεται όταν το άτομο παραμένει ουσιαστικά πολίτης. Η ελευθερία των νεότερων δεν είναι, όπως υποστήριξε ο Isaiah Berlin, αρνητική ελευθερία αλλά άσκηση της πολιτικής ελευθερίας και απόλαυση της ατομικής ελευθερίας. Η ύπαρξη του ιδιωτικού είναι προϋπόθεση του δημόσιου χώρου και αντιστρόφως. Εάν η ατομική ελευθερία είναι για τον Κονστάν ο καθοριστικός σκοπός, ο ίδιος εμμένει επίσης στην αξία της πολιτικής ελευθερίας που αποτελεί πλέον συστατικό στοιχείο της ατομικής ελευθερίας.

Τα δικαιώματα του πολίτη, όμως, για τον Κονστάν δεν είναι έμφυτα όπως στις θεωρίες του νεότερου φυσικού δικαίου, αλλά συ-

νιστούν αρχές που συγκροτούνται με αναφορά σε συγκεκριμένα προβλήματα. Τα δικαιώματα είναι η απάντηση και η πολιτική έκφραση σε δεδομένα πολιτικά ζητήματα. Η πολιτική δεν εδράζεται σε καμία νομοτέλεια, η οποία είναι σύμφωνη με κάποια σταθερή και αμετάβλητη ουσία του ανθρώπου, αλλά έπεται της κοινωνικής ζωής των ανθρώπων της νεωτερικότητας. Τα κύρια χαρακτηριστικά και τις θεμελιώδεις αρχές της νεώτερης πολιτικής διερευνά ο Κονστάν στη βάση των πολιτικών αρχών της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας. Η απάντησή του στηρίζεται στην κοινωνιολογική ανάλυση των νεωτερικών κοινωνιών. Ο Κονστάν διαπιστώνει μια συνθετότητα των κοινωνικών σχέσεων με την ύπαρξη μη πολιτικών θεσμών και οργανώσεων, που επιτρέπουν την απομόνωση των πολιτών από τις πολιτικές υποθέσεις. Η περιπλοκότητα αυτών των σχέσεων δείχνει ότι το συμφέρον των πολιτών είναι όχι τόσο να αποδράσουν από την κοινωνία αλλά να είναι ελεύθεροι μέσα στην κοινωνία. Στην ατομική ελευθερία «...εδράζεται η δημόσια και η ιδιωτική ηθική. Επάνω της βασιίζεται ο σχεδιασμός της βιομηχανίας. Χωρίς αυτήν δεν υπάρχει για τους ανθρώπους ούτε ειρήνη ούτε ελευθερία ούτε αξιοπρέπεια ούτε ευτυχία» (σ. 119). Έτσι, η ελευθερία δε συνιστά «απουσία εμποδίων» αλλά ρύθμιση των θεσμών και των κανόνων κοινωνικής συνεργασίας ώστε να αποτελέσει τη βάση για την ανάπτυξη των δημιουργικών ικανοτήτων του ανθρώπου.

Συγκροτώντας, λοιπόν, τη διάκριση του δημόσιου από το ιδιωτικό, ο Κονστάν βρίσκεται σε διάσταση με τη ρομαντική πολιτική σκέψη που επιδίωκε τη συγχώνευση της ιδιωτικής με τη δημόσια ζωή. Η συνεισφορά του στη νεωτερική σκέψη και πρακτική είναι ακριβώς παράγωγο της κριτικής που ο ίδιος άσκησε στη φιλοσοφία του διαφωτισμού με αφετηρία τη διάκριση μεταξύ ιδιωτικής και δημόσιας σφαιρας. Αυτός ο πολιτικός ρεαλισμός είναι κατ' ουσίαν μια φιλελεύθερη σύλληψη της δημοκρατίας, η οποία δε θέτει ως προϋπόθεση για την πραγμάτωση του ατόμου ούτε κάποια μυθική ιδέα περί ψυχής του έθνους ούτε κάποια φαντασιακή κοινότητα. Προσέτι η θέση του Κονστάν αρνείται μια κοινωνία ιεραρχικού και αυταρχικού τύπου που αφομοιώνει το άτομο στις απαιτήσεις μιας κλειστής και συγκεκριμένης κοινότητας. Αυτό σημαίνει ότι, για τον Κονστάν, η δημοκρατική κοινωνία δεν μπορεί να συγκροτηθεί μόνο με όρους ανεκτικότητας της διαφοράς, αλλά οφείλει να έχει ως βάση το σεβασμό του ατόμου-πολίτη που είναι ο κα-

θοριστικός δεσμός της κοινωνίας και της φιλελεύθερης δημοκρατίας. Η θέση του Κονσταν για την ελευθερία μπορεί, τελικά, να θεωρηθεί ως η κριτική αρχή για τον έλεγχο κάθε μορφής κοινωνικής ζωής.

ΔΗΜΗΤΡΗΣ ΚΟΤΡΟΓΙΑΝΝΟΣ

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ, *Η Δικτατορία 1967-1974. Πολιτικές Πρακτικές, Ιδεολογικός Λόγος, Αντίσταση*, Εισαγωγή-Επιμέλεια Γιάννα Αθανασάτου, Άλκης Ρήγος, Σεραφείμ Σεφεριάδης, Εκδόσεις Καστανιώτη, Αθήνα 1999, 304 σελ.

Η Ελληνική Εταιρεία Πολιτικής Επιστήμης συνδιοργάνωσε με το Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα το Ε΄ Διεθνές Συνέδριό της με αντικείμενο τη συστηματική διερεύνηση του δικτατορικού καθεστώτος 1967-1974 τριάντα χρόνια μετά την εγκαθίδρυσή του, έχοντας τόσο θεωρητικές συγκριτικές όσο και συγχρονικές στοχεύσεις. Οι πρώτες αφορούσαν την όσο το δυνατόν επαρκέστερη κατανόηση των πηγών και της φύσης του ελληνικού αυταρχικού καθεστώτος της περιόδου 1967-1974 και της ένταξής του στη μελέτη του φαινομένου διεθνώς. Η παρούσα έκδοση περιλαμβάνει σε επεξεργασμένη μορφή πολλές από τις ανακοινώσεις του Συνεδρίου, μέρος των οποίων έχει ήδη δημοσιευθεί σε προηγούμενα τεύχη της *Ελληνικής Επιθεώρησης Πολιτικής Επιστήμης*.

Συνοπτικά, τα βασικά ζητήματα που πραγματεύονται τα άρθρα του τόμου κινούνται σε τρεις άξονες: *Πολιτικές Πρακτικές του Καθεστώτος, Ιδεολογικός Λόγος-Πολιτισμός, Αντίσταση*.

Στην πρώτη ενότητα *Πολιτικές Πρακτικές* περιλαμβάνονται προσεγγίσεις των συγγραφέων σε κρίσιμες έννοιες και φαινόμενα τόσο στο επίπεδο των πολιτικών θεσμών όσο και σε εκείνο των οικονομικών και κοινωνικών διεργασιών. Ο προβληματισμός του Α. Μάνεση περιστρέφεται γύρω από τις έννοιες νομιμότητα-νομιμοποίηση, ενώ εξειδίκευση στο πεδίο της συνταγματικής οργάνωσης αποτελεί το άρθρο του Γ. Παπαδημητρίου. Μια ενδιαφέρουσα μελέτη των συνταγμάτων των αυταρχικών καθεστώτων του ευρωπαϊκού Νότου συνιστά το αντικείμενο του άρθρου του Γ. Καμίνη. Ο Δ. Χαραλάμπης ανιχνεύει το πλέγμα αιτίων που οδήγη-

σαν στο πραξικόπημα, ενώ ο Β. Πεσμαζόγλου πραγματεύεται τη σχέση δικτατορικού καθεστώτος και ΕΟΚ. Στο άρθρο του Δ.Α. Σωτηρόπουλου γίνεται αναφορά στην επιλεκτική κοινωνική πολιτική του καθεστώτος, κυρίως με αναφορά στο σύστημα κοινωνικής πρόνοιας και κοινωνικών παροχών. Οι συγγραφείς παραθέτουν ενδιαφέρουσες παρατηρήσεις για τις επιπτώσεις της επταετίας στους όρους λειτουργίας της Γ΄ Ελληνικής Δημοκρατίας.

Η δεύτερη ενότητα πραγματεύεται το πεδίο του Πολιτισμού και των ιδεολογικών στοιχείων του λόγου του καθεστώτος, ένα πεδίο όπου οι επιπτώσεις υπήρξαν πολλαπλές, σύνθετες και οδυνηρές και συνεχίστηκαν και μετά την πτώση του. Ο νευραλγικός χώρος της Ανώτατης Παιδείας και ιδιαίτερα οι προσπάθειες των συνταγματαρχών να ελέγξουν και να χειραγωγήσουν τα Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα αποτελεί το επίκεντρο του ενδιαφέροντος του άρθρου του Κ. Κριμπα. Η Δέσποινα Παπαδημητρίου προσεγγίζει τα χαρακτηριστικά του ιδεολογικού λόγου της «Επανάστασης» σε σχέση με την ευρύτερη δομή της ιδεολογίας της μετεμφυλιακής Δεξιάς. Στην αποτυχία του καθεστώτος να εγχαράξει δικό του κυρίαρχο ιδεολογικό λόγο εστιάζει το άρθρο του Κ. Δοξιάδη, αναλύοντας την ιδιότυπη ιδεολογική κυριαρχία της Αριστεράς την πρώτη περίοδο της μεταπολίτευσης. Η διάκριση δύο δημόσιων σφαιρών στην Ελλάδα την περίοδο της δικτατορίας, της επίσημης καθεστωτικής και της αντιστασιακής, αποτελεί τη βασική υπόθεση που διατρέχει το άρθρο της Μαρίας Κομνηνού. Η συγγραφέας αναφέρεται στα αντίστοιχα παραδείγματα της κρατικής τηλεόρασης και του πολιτικού κινηματογράφου.

Η διερεύνηση του πεδίου της Αντιδικτατορικής Αντίστασης αποτελεί το αντικείμενο της τρίτης ενότητας. Ένα κατατοπιστικό διάγραμμα του πλαισίου λειτουργίας και δράσης των αντιστασιακών οργανώσεων του εσωτερικού συνιστά το κείμενο του Γ. Νοταρά. Η εσωτερική αντίσταση διαφοροποιείται από τα τέλη του 1972, οπότε και ξεκινούν διαδικασίες λαϊκού κινήματος με μαζικές φοιτητικές κινητοποιήσεις. Η επανεκτίμηση του ρόλου και της συμβολής του φοιτητικού κινήματος στην αντιδικτατορική πάλη αποτελεί το αντικείμενο του άρθρου του Α. Ρήγου. Την απολογία του καθηγητή Σάκη Καράγιωργα στο έκτακτο Στρατοδικείο Αθηνών το 1970 ως παραδειγματική περίπτωση αντιστασιακού λόγου κατά του δικτατορικού καθεστώτος προσεγγίζει το κείμενο του Δ. Γράβαρη. Τέλος, η Νάση Μπαλάττα αναφέρεται στα πρώτα α-

ποτελέσματα της έρευνάς της σχετικά με τη στάση και τη δράση αξιωματικών του στρατού ξηράς εναντίον του δικτατορικού καθεστώτος.

Τα κείμενα συνοδεύονται από εισαγωγή των επιμελητών στην οποία γίνεται συνοπτική παρουσίαση θεωρητικών υποδειγμάτων με βάση τα οποία η σύγχρονη πολιτική επιστήμη προσεγγίζει τα αυταρχικά καθεστώτα. Επίσης, στο τέλος του τόμου, εντάσσεται με τη μορφή παραρτήματος η συζήτηση στρογγυλής Τράπεζας που διοργανώθηκε στο πλαίσιο του Συνεδρίου η οποία περιλαμβάνει καταγραφή προφορικών μαρτυριών για το ρόλο του αμερικάνικου παράγοντα στην εγκαθίδρυση και διατήρηση του στρατιωτικού καθεστώτος.

ΓΙΑΝΝΑ ΑΘΑΝΑΣΑΤΟΥ

ΒΙΒΛΙΑ ΚΑΙ ΠΕΡΙΟΔΙΚΑ ΠΟΥ ΛΑΒΑΜΕ

ΒΙΒΛΙΑ

Επιστημονικό Διήμερο, Προοπτικές και μέλλον των κοινωνικών επιστημών στην Ελλάδα, Τμήμα Κοινωνιολογίας Πανεπιστημίου Κρήτης, Ρέθυμνο 1999.

Πρόκειται για δημοσίευση δεκαέξι ανακοινώσεων που πραγματοποιήθηκαν στο πλαίσιο του Συνεδρίου *Προοπτικές και Μέλλον των Κοινωνικών Επιστημών* (19-20 Οκτωβρίου 1996), μια «*πρώτη συζήτηση*» για τα προβλήματα και τις προοπτικές ανάπτυξης των κοινωνικών επιστημών στην Ελλάδα. Στην έκδοση συμπεριλαμβάνονται οι εξής ανακοινώσεις: Μηνάς Σαματάς, «Ποια κοινωνιολογία και για ποιον; Σκέψεις για μια αντιγραφειοκρατική, ανθρωπιστική κοινωνιολογία»· Κώστας Μ. Σταμάτης, «Η κριτική σκέψη σε άμυνα στις σύγχρονες κοινωνικές επιστήμες»· Κοσμάς Ψυχοπαίδης, «Πώς πρέπει να είναι οργανωμένο ένα σύγχρονο τμήμα κοινωνικής επιστήμης»· Νίκος Σ. Πετραλιάς, «Μεταβολές στην τμηματική διάρθρωση των ελληνικών ΑΕΙ καθώς και στις ειδικότητες των χρηργούμενων πτυχίων: 1982/83-1998/99»· Παντελής Ε. Λέκκας, «Προβλήματα σπουδών και διατμηματική συνεργασία»· Μαρία Πετμεζίδου, «Ευέλκτα προγράμματα σπουδών: Η εμπειρία της Μ. Βρετανίας»· Χριστίνα Κουλούρη, «Η διεπιστημονικότητα ως συνύπαρξη και ως διχασμός: Πανεπιστημιακές διαδρομές της ιστορίας»· Σάββας Γ. Ρομπόλης, «Ανώτατη εκπαίδευση και τάσεις στην αγορά εργασίας: Η περίπτωση των κοινωνικών επιστημών»· Νικηφόρος Διαμαντούρος, «Σκέψεις για την οργάνωση ενός εθνικού κέντρου κοινωνικών ερευνών»· Κωνσταντίνος Κοσκινάς, «Επάγγελμα: Κοινωνικός επιστήμονας-ανεργία και πανεπιστημιακή παιδεία»· Σκευός Παπαϊωάννου, «Κοινωνικές επιστήμες και τοπικές κοινωνίες. Το Διεθνές Μεταπτυχιακό Θερινό Σχολείο στα Ανώγεια: Ένα εναλλακτικό παράδειγμα οργάνωσης σπουδών»· Μανόλης Αγγελίδης, «Αντικείμενα πολιτικής επιστήμης: Ενότητα, Διαφοροποίηση»· Γιώργος Δ. Κοντογιώργης, «Η πολιτική ως αντικείμενο στη διδασκαλία και την έρευνα»· Ευθύμιος Παπαταξιάρχης, «Η πανεπιστημιακή αποκατάσταση της κοινωνικής ανθρωπολογίας στην Ελλάδα: Μια πρώτη προσέγγιση»· Βασίλης Κάλφας, «Σπουδές φιλοσοφίας στην Ελλάδα»· Αναστάσιος Ξεπαπαδέας, «Σύγχρονες τάσεις στην οικονομική επιστήμη».

Θάνος Βερέμης, *Ο στρατός στην ελληνική πολιτική. Από την ανεξαρτησία έως τη δημοκρατία*, Κούριερ εκδοτική, Αθήνα 2000.

Το έναυσμα του ενδιαφέροντος του συγγραφέα για τις σχέσεις στρατού και πολιτικής στην Ελλάδα ήταν, όπως σημειώνει ο ίδιος στον πρόλογό του, το πραξικόπημα της 21ης Απριλίου 1967. Εξετάζοντας τις σχέσεις αυτές από την εποχή του σχηματισμού του τακτικού στρατού ως τις μέρες μας, και ιδιαίτερα την ιστορία των στρατιωτικών επεμβάσεων στην πολιτική, ο συγγραφέας επισημαίνει: «*Η υπεροχή των πολιτικών δεν αμφισβητήθηκε πριν από το 1967 και τα πραξικοπήματα, τα οποία απέβλεπαν σε πολιτική επιρροή, απλώς αναζητούσαν την αντικατάσταση μιας πολιτικής παρατάξεως με μια άλλη μάλλον παρά να παραδώσουν την κυβέρνηση μόνιμα στο στρατό*». Στο βιβλίο παρατίθενται βιογραφικά σημαντικών ιστορικών προσώπων που αναφέρονται στα επιμέρους κεφάλαια, φωτογραφίες, καθώς και δύο ευρετήρια, ένα γενικό και ένα ειδικό (συγγραφέων). Επίσης, χρονολόγιο της ελληνικής ιστορίας μετά την Ανεξαρτησία.

Νίκος Δεμερτζής - Αντώνης Αρμενάκης - Ερευνητικό Πανεπιστημιακό Ινστιτούτο Εφημεροσμένης Επικοινωνίας, *Το κοινοβούλιο στον Τύπο και την τηλεόραση*, Βουλή των Ελλήνων, Αθήνα 1999.

Όπως σημειώνεται στην εισαγωγή, τα ΜΜΕ «*μεσοποιούν*» την πολιτική κουλτούρα και τους θεσμούς κατά ένα μη αντιστρέψιμο τρόπο [...] *Εν πολλοίς θα μπορούσαμε να πούμε ότι, στις μέρες μας, η σχέση ανάμεσα στην πολιτική και τους πολιτικούς, από τη μια μεριά, και τα ΜΜΕ, από την άλλη, είναι μια σχέση ανταγωνιστικής συμβίωσης εντός της οποίας ο συσχετισμός δυνάμεων και επιρροής παραλλάσσει κατά συγκυρία και τόπο [...] το κοινό αποκτά εμπειρίες για την πολιτική δευτερογενώς, μια και είναι σε μεγάλο βαθμό εξαρτημένο από τη θεματολογία των μέσων ενημέρωσης*». Στην έκδοση αυτή του Ινστιτούτου Εφημεροσμένης Επικοινωνίας του Πανεπιστημίου Αθηνών καταγράφονται τα αποτελέσματα της έρευνας για τον τρόπο με τον οποίο «*ο Τύπος παρουσιάζει το κοινοβούλιο, τα μέλη και τις εργασίες του, καθώς και το πώς οι βουλευτές και οι κοινοβουλευτικοί συντάκτες αντιμετωπίζουν την τηλεοπτική κάλυψη της λειτουργίας της Βουλής*».

Οι ερευνητικοί στόχοι που τέθηκαν ήταν: α) η διαχρονική καταγραφή και σύγκριση του όγκου της πολιτικής ύλης και των κοινοβουλευτικών ειδήσεων· β) η συστηματική καταγραφή και ανάλυση του περιεχομένου των κοινοβουλευτικών ειδήσεων από εφημερίδες μεγάλης κυκλοφορίας, που καλύπτουν το μεγαλύτερο εύρος του πολιτικού φάσματος· γ) η μελέτη των στάσεων και των απόψεων των βουλευτών για την τηλεοπτική κάλυψη του κοινοβουλίου· δ) η μελέτη των απόψεων των δημοσιογράφων του κοινοβουλευτικού ρεπορτάζ στην Ελλάδα για την τηλεοπτική κάλυψη του κοινοβουλίου.

Επαμεινώνδα Σπηλιωτόπουλου - Χαράλαμπος Χρυσανθάκης, Βασικοί θεσμοί δημοσιοϋπαλλήλικού δικαίου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1999.

Το βιβλίο αποδίδει τις παραδόσεις που γίνονται στο πλαίσιο του μαθήματος επιλογής του Γ' έτους του Τμήματος Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης και του Δ' έτους του Νομικού Τμήματος της Σχολής Νομικών, Οικονομικών και Πολιτικών Επιστημών του Πανεπιστημίου Αθηνών. «Ο προσδιορισμός και η ανάλυση των διαφόρων θεσμών γίνεται σύμφωνα με τις διατάξεις του Συντάγματος και του Υπαλληλικού Κώδικα, που ρυθμίζουν τη νομική κατάσταση των υπαλλήλων του κράτους. Δεν εξετάζονται οι ειδικές ρυθμίσεις που αναφέρονται στους υπαλλήλους αυτούς καθώς και εκείνες που αναφέρονται στους υπαλλήλους των ΝΠΔΔ, οι οποίες άλλωστε προβλέπονται όμοιους, κατά βάση, θεσμούς». Τα κεφάλαια του βιβλίου είναι: Το προσωπικό της δημόσιας διοίκησης, Η συγκρότηση του σώματος των δημόσιων πολιτικών υπαλλήλων, Το σώμα των δημόσιων πολιτικών υπαλλήλων, Η υπηρεσιακή κατάσταση των δημόσιων υπαλλήλων, Πειθαρχική ευθύνη, Η αστική και ποινική ευθύνη των δημόσιων υπαλλήλων, Η λύση της σχέσης των δημόσιων υπαλλήλων με το δημόσιο, Η δικαστική προστασία των δημόσιων υπαλλήλων.

Ν.-Κ. Χλέπας, Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα. Ο διαλεκτικός ανταγωνισμός της αποκέντρωσης με την αυτοδιοίκηση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1999.

Το ερέθισμα για τη συγγραφή αυτής της μελέτης υπήρξε «η ρευστότητα που επικρατεί σήμερα στο χώρο της τοπικής διοίκησης». Η βασική φιλοδοξία του συγγραφέα είναι «η αποκατάσταση και η τήρηση μιας λογικής σειράς κατά την προσέγγιση της συναφούς προβληματικής». Στο πρώτο μέρος του βιβλίου, *Η (κατά τόπο) αποκέντρωση*, εξετάζεται η ίδια η έννοια της αποκέντρωσης και η συνταγματική κατοχύρωσή της, οι ιστορικές καταβολές της περιφερειακής διοίκησης του Κράτους στην Ελλάδα, η μεταπολεμική διαμόρφωση του αποκεντρωτικού συστήματος. Στο δεύτερο μέρος, *Η Τοπική Αυτοδιοίκηση*, μελετάται το συνταγματικό πλαίσιο για την τοπική αυτοδιοίκηση, οι ιστορικές καταβολές της τοπικής αυτοδιοίκησης στο ελληνικό κράτος, η τοπική αυτοδιοίκηση στην Τρίτη Ελληνική Δημοκρατία, η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση και η αναδιάρθρωση της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης.

Στο βιβλίο συμπεριλαμβάνονται πολλοί πίνακες σχετικοί με τα ζητήματα που εξετάζει ο συγγραφέας.

Ψημίτης Μιχάλης, *Κορπορατιστική διαμεσολάβηση και κοινωνικός έλεγχος. Ζητήματα θεωρίας για τη συσσωμάτωση των συμφερόντων*, Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα 1999.

Θέμα του βιβλίου είναι ο κορπορατισμός, ένα θεμελιώδες πολιτικό μέσο νομιμοποίησης των σύγχρονων δημοκρατιών. Αν η παγκοσμιοποίηση υποβαθμίζει «τόσο τις δυνατότητες συγκεντρωτικής εκπροσώπησης των εργαζομένων όσο και τις ανάγκες συνεργατικής εμπλοκής τους στις διαδικασίες ελέγχου και προγραμματισμού των στρατηγικών παραγωγής και των εισοδηματικών πολιτικών [...] η διάγνωση μιας οριστικής εξαφάνισης του κορπορατισμού [...] είναι εσφαλμένη», υποστηρίζει ο συγγραφέας. Στόχος του είναι η περιγραφή των ορίων του κορπορατισμού και η υπογράμμιση των διαφορών του από τα άλλα συστήματα μεσολάβησης συμφερόντων. Τα κεφάλαια του βιβλίου: Κοινωνικό κράτος, Κρίση του πολιτικού συστήματος και κορπορατισμός, Θεμελιώδεις όροι ανάπτυξης της κορπορατιστικής οργάνωσης των ιδιωτικών συμφερόντων, Βασικά ζητήματα εννοιολογικής προσέγγισης στην μελέτη του κορπορατισμού, Οι διαφορετικές τυπολογικές διαστάσεις του κορπορατιστικού φαινομένου, θεωρητικά εργαλεία για μια συνεκτική σύλληψη του κορπορατισμού.

ΠΕΡΙΟΔΙΚΑ

Τετράδια Αυτοδιοίκησης, ΚΕΔΚΕ, τχ. 1, Δεκέμβριος 1999.

Ο τόμος περιλαμβάνει κείμενα σχετικά με την αναθεώρηση του Συντάγματος, το ζήτημα της αυτοδιοίκησης ως υπόθεση δημοκρατίας και ανάπτυξης, τους «ανθρώπινους πόρους», την κρατική περιφερειακή διοίκηση, τους «καποδιστριακούς δήμους», τον ευρωπαϊκό χάρτη για τα «δίκαια» του δημότη-πολίτη, τον ευρωπαϊκό αστικό χάρτη, και την επικοινωνία. Άρθρα των Π. Παπαγιάννη, Γ. Παπαδημητρίου, Γ. Βλάχου, Α. Τριανταφυλλοπούλου, Δ. Προβατά, Γ. Δαουτόπουλου, Μ. Τομαρά-Σιδέρη, Β. Ξυδιά, Δ. Κατσούλη και Μ. Ψύλλα.

Επιμέλεια: Μαρίν Λογοθέτη

ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΕΣ ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΕΙΣ

Η Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, στο πλαίσιο της ανανέωσής της, εγκαινιάζει από αυτό το τεύχος μια νέα στήλη στην οποία παρουσιάζονται τα περιεχόμενα ξενόγλωσσων επιθεωρήσεων με στόχο την πληρέστερη ενημέρωση των αναγνωστών σε σχέση με την κίνηση ιδεών εκτός Ελλάδος.

Revue Internationale de Science Politique – International Political Science Review, τόμ. 20, τχ. 4, Οκτώβριος 1999.

Ειδικό αφιέρωμα της επιθεώρησης με θέμα: «New Developments in International Institutions and Organizations». Επιμέλεια τόμου Urs Luterbacher. Περιλαμβάνει τα παρακάτω άρθρα: Urs Luterbacher, «New Developments in International Institutions and Organizations: Introduction», Urs Luterbacher - Carla Norrlof, «The New Political Economy of Trading and its Institutional Consequences», Detlef F. Sprinz - Carsten Helm, «The Effect of Global Environmental Regimes: A Measurement Concept», Madeleine O. Hosli, «Power, Connected Coalitions, and Efficiency: Challenges to the Council of the European Union», Vinod K. Aggarwal - Cedric Dupont, «Goods, Games, and Institutions», Bas Arts - Piet Verschuren, «Assessing Political Influence in Complex Decision-making: An Instrument Based on Triangulation».

Revue Internationale de Science Politique – International Political Science Review, τόμ. 21, τχ. 1, Ιανουάριος 2000.

Επιμέλεια τόμου Nazli Choucri. Braden R. Alleenby, «Environmental Security: Concept and Implementation», David Lewis Feldman, «Public Confidence in Cybersystems: Issues and Implications for Sustainability», Gaylord George Candler, «The Professions and Public Policy: Expanding the Third Sector», Said Adejumbi, «Elections in Africa: A Fading Shadow of Democracy?», Mircea Malitza, «Ten Thousand Cultures. A Single Civilization».

Cemoti. Cahiers d' Études sur la Méditerranée Orientale et le Monde Turco-Iranien, AFEMOTI, Association Française pour l'Étude de la Méditerranée Orientale et le Monde Turco-Iranien, τχ. 27, Ιούνιος 1999.

Editorial, «La question démocratique et les sociétés musulmanes. Le militaire, le paysan et l'entrepreneur», Εισαγωγή Semih Vaner. Dominique Urvoy, «Islam et gouvernement du peuple», Nouchine Yavari d'Hellencourt, «Islam et démocratie: de la nécessité d'une contextualisation. L'exemple iranien», François Vinot, «Armée, laïcité et démocratie en Turquie», Mohammad-Reza Djalili, «L'armée et la politique: le cas de l'Iran», Françoise Blanchard, «L'armée indonésienne et la question démocratique», Gilbert Etienne, «Le monde rural pakistanais et la démocratie», Mariam Abou Zahab, «Le Sipah-e Sahaba dans le Penjab. Islamisation de la société ou conflit de classe?», Farhad

Khosrokhavar, «Les paysans dépayonnés et la révolution iranienne», Hakan Yilmaz, «Business Notions of Democracy: The Turkish Experience in the 1990's», Marcie Patton, «“Open for Business”: Capitalists and Globalization in Turkey and Morocco», Eric Gobe, «Le secteur privé égyptien et l'action publique: associations d'hommes d'affaires et démocratisation dans l'Égypte de l'Infatih», Jean Radvanyi et Nicolas Beroutchachvili, «L'Adjarie, atout et point sensible de la Géorgie», Ekatherina Meiering Mikadze, «L'Islam en Adjarie: trajectoire historique et implications contemporaines», David Dartchiachvili et Charles Urjewicz, «L'Adjarie, carrefour de civilisations et d' empires», Caroline Ibos, «Un exemple de bricolage identitaire dans l'espace post-soviétique: la république autonome de Yakoutie-Sakha», H.B. Paksoy, «Basmachi (Basmat-chevo) Movement - Z.V. Togan: The Turkistan National Liberation Movement».

ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΔΙΔΑΚΤΟΡΙΚΩΝ ΔΙΑΤΡΙΒΩΝ

Η Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης εγκαινιάζει μια νέα στήλη στην οποία παρουσιάζονται πρόσφατες διδακτορικές διατριβές με στόχο την ενημέρωση των αναγνωστών γύρω από το παραγόμενο επιστημονικό έργο στα σχετικά γνωστικά αντικείμενα. Τα κείμενα συντάσσονται και υποβάλλονται από τους συγγραφείς των διδακτορικών διατριβών.*

Χρήστος Ι. Παρασκευόπουλος, *Social Capital, Institutional Networks and European Regional Policy: Adaptation and Adjustment in the Aegean Islands*,**
380 σελ.

London School of Economics and Political Science (LSE), Department of Government, Φεβρουάριος 1999. Επιβλέπων καθηγητής: R. Leonardi.

Οι τεχνολογικές, οικονομικές και πολιτικές μεταβολές που από τη δεκαετία του '70 έχουν οδηγήσει σταδιακά στους μεγάλους μετασχηματισμούς τού σήμερα με κύριο χαρακτηριστικό την ανάδυση της παγκοσμιοποίησης των πληροφοριών και των οικονομικών δραστηριοτήτων αναδεικνύουν τον κρίσιμο ρόλο της θεσμικής υποδομής με ικανότητες για μάθηση και προσαρμογή σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης. Η παρουσία αυτών των ποιοτικών χαρακτηριστικών θεωρείται απαραίτητη προϋπόθεση για τη διαχείριση της αβεβαιότητας και του ρίσκου που αποτελούν εγγενή χαρακτηριστικά των σύγχρονων πολύπλοκων θεσμικών μορφωμάτων.

Έτσι η συζήτηση γύρω από τις έννοιες της εκμάθησης και της προσαρμογής έχει αναδυθεί σχετικά πρόσφατα στην ακαδημαϊκή συζήτηση στο πλαίσιο των κοινωνικών επιστημών, από την πολιτική επιστήμη και τις διεθνείς σχέσεις ως την κοινωνιολογία. Σε όλες αυτές τις περιπτώσεις η έννοια της εκμάθησης προσδιορίζεται ως η διαδικασία κατά την οποία οι φορείς δράσης αναπροσαρμόζουν τα ενδιαφέροντά τους και διαμορφώνουν τις προτιμήσεις τους μέσα από την αλληλεπίδρασή τους με ευρύτερες θεσμικές δομές, προσαρμόζοντας έτσι τη συμπεριφορά τους στις μεταβολές που λαμβάνουν χώρα στο ευρύτερο περιβάλλον. Κατά συνέπεια, οι

* Οι νέοι διδάκτορες που επιθυμούν να παρουσιάσει η διδακτορική τους διατριβή στη στήλη αυτή μπορούν να υποβάλλουν προς δημοσίευση μια περίληψη (το πολύ μέχρι 1000 λέξεις) στη Γραμματεία Σύνταξης (υπόψη Μαυλέν Λογοθέτη).

** Έχει προταθεί από το Dept. of Government του LSE για το βραβείο του έτους 2000 της Βρετανικής Εταιρείας Πολιτικής Επιστήμης (BPSA).

μεταβλητές που μπορεί να προσδιορίζουν το επίπεδο της ικανότητας για εκμάθηση και προσαρμογή αποτελούν σήμερα κρίσιμο ζήτημα στο πλαίσιο πολλών κοινωνικών επιστημών.

Η εν λόγω διδακτορική διατριβή αποτελεί συνεισφορά στην ως άνω ακαδημαϊκή συζήτηση, εισάγοντας τις έννοιες της εκμάθησης και προσαρμογής στο περιβάλλον διαμόρφωσης πολιτικής στην Ευρωπαϊκή Ένωση γενικά και σ' αυτό της περιφερειακής πολιτικής ειδικότερα. Σ' αυτό το περιβάλλον πολιτικής, η διατριβή ενεργοποιεί την έννοια της συλλογικής δράσης ως απαραίτητη προϋπόθεση για την επιτυχία της διαδικασίας μάθησης, και συνεπώς για την επίτευξη σύγκλισης και κοινωνικοοικονομικής συνοχής στα πλαίσια της Ε.Ε.

Η κεντρική υπόθεση είναι ότι, χωρίς να υποβαθμίζεται ο ρόλος των εθνικών ή διεθνών παραγόντων και ιδιαίτερα της διαδικασίας εξευρωπαϊσμού, κρίσιμα ποιοτικά χαρακτηριστικά της τοπικής θεσμικής υποδομής παίζουν σημαντικό ρόλο στις διαδικασίες μάθησης και προσαρμογής των περιφερειακών συστημάτων διακυβέρνησης στο ευρωπαϊκό περιβάλλον διαμόρφωσης πολιτικής. Τα χαρακτηριστικά αυτά αφορούν: πρώτον, στην παρουσία πυκνών θεσμικών δικτύων που συνδυάζουν δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς δράσης και συνεπώς πολλαπλά είδη πόρων, και δεύτερον, στην παρουσία κοινωνικού κεφαλαίου που διευκολύνει την επίτευξη συλλογικής δράσης μεταξύ των φορέων στο εσωτερικό των δικτύων μέσα από την επιρροή που ασκεί στη διαμόρφωση των προτιμήσεων των φορέων δράσης. Έτσι, κοινωνικό κεφάλαιο και θεσμικά δίκτυα αποτελούν βασικές συνιστώσες των διαδικασιών μάθησης και προσαρμογής, αφενός μεν διευκολύνοντας τη συλλογική δράση μεταξύ των φορέων, αφετέρου δε, μορφοποιώντας το σύστημα των τοπικών αλληλεπιδράσεων μέσω των διαδικασιών της πολιτικής ανταλλαγής και της κοινωνικοποίησης.

Παρ' όλα αυτά, δεδομένου ότι ο εξευρωπαϊσμός της δημόσιας πολιτικής γενικά και της περιφερειακής πολιτικής ειδικότερα δεν αποτελεί ένα παροδικό φαινόμενο αλλά αντίθετα συνιστά μια μακροπρόθεσμη και ισχυρή πρόκληση, ιδιαίτερα για τις διοικητικές δομές των συγκεντρωτικών κρατών-μελών, θεωρείται ότι παίζει θετικό ρόλο στις διαδικασίες θεσμικής συγκρότησης και εκσυγχρονισμού στο πλαίσιο της διαμόρφωσης πολιτικής σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Με αυτή την έννοια, ο εξευρωπαϊσμός της δημόσιας πολιτικής ασκεί θετική επίδραση στις διαδικασίες μάθησης και προσαρμογής ακόμα και στις περιπτώσεις που η προϋπάρχουσα θεσμική υποδομή είναι αδύναμη με όρους αποτελεσματικότητας. Αντίστοιχα, σε περιπτώσεις που η δομή του κράτους εξακολουθεί να παίζει σημαντικό ρόλο στον προσδιορισμό της ικανότητας της τοπικής θεσμικής υποδομής για εκμάθηση και προσαρμογή, θα πρέπει να λαμβάνεται σοβαρά υπόψη στη συγκριτική αξιολόγηση της θεσμικής ικανότητας και επίδοσης σε τοπικό επίπεδο.

Η εμπειρική έρευνα επικεντρώνεται στη συγκριτική ανάλυση των τοπικών δικτύων (Social Network Analysis) για να διακριβώσει την ανταπόκριση των περιφερειών Βορείου και Νοτίου Αιγαίου στις προκλήσεις του εξευρωπαϊσμού της περιφερειακής πολιτικής. Οι περιφέρειες αυτές –συγκρίσιμες από άποψη φυσικών πόρων και παρεχόμενης οικονομικής υποστήριξης τόσο από την εθνική όσο και από την ευρωπαϊκή περιφερειακή πολιτική– παρουσίαζαν σημαντική διαφοροποίηση ως προς τη θεσμική τους υποδομή με όρους ποιοτικών χαρακτηριστικών της διάρθρωσης των τοπικών δικτύων κατά τη φάση έναρξης εφαρμογής των Ευρωπαϊκών περιφερειακών προγραμμάτων.

Αυτή η διαφοροποίηση ως προς τα ποιοτικά χαρακτηριστικά της τοπικής θεσμικής υποδομής συνοδευόμενη από μια σχετική (για τα δεδομένα μιας χώρας όπως η Ελλάδα) διαφοροποίηση στην παρουσία κοινωνικού κεφαλαίου και ισχύος της τοπικής κοινωνίας πολιτών, φαίνεται να συνδέεται άμεσα με διαφορετικά επίπεδα θεσμικής απόδοσης μεταξύ των δύο περιφερειών και κυρίως με διαφορετικά επίπεδα επιτυχίας των διαδικασιών μάθησης και προσαρμογής, τόσο πριν όσο και μετά τον εξευρωπαϊσμό της περιφερειακής πολιτικής.

Το γεγονός αυτό έγινε ιδιαίτερα εμφανές στις φάσεις σχεδιασμού, εφαρμογής και παρακολούθησης των ευρωπαϊκών προγραμμάτων στις δύο περιφέρειες, και αντανακλάται τόσο στη διάρθρωση των τοπικών δικτύων όσο και στην απόσταση μεταξύ τους με όρους ανάπτυξης. Ωστόσο, στην περίπτωση του Βόρειου Αιγαίου, ο εξευρωπαϊσμός της περιφερειακής πολιτικής έπαιξε σημαντικό ρόλο τόσο στη βελτίωση της τοπικής θεσμικής υποδομής (τοπικά δίκτυα) όσο και στην έναρξη της διαδικασίας μάθησης στο εσωτερικό τους. Σε γενικές γραμμές, παρά τις σημαντικές «ελληνικές ιδιαιτερότητες», η εμπειρική έρευνα επιβεβαίωσε τις κύριες υποθέσεις της διατριβής σχετικά με τον κρίσιμο ρόλο των ικανοτήτων της τοπικής θεσμικής υποδομής για μάθηση και προσαρμογή και την αλληλεπίδρασή τους με τη διαδικασία εξευρωπαϊσμού.

Όπως είναι φανερό, η διατριβή καινοτομεί σε ένα βαθμό, υιοθετώντας τη νεοθεσμική –μια καθαρά «από σχολιά πολιτικής επιστήμης»– θεωρητική προσέγγιση στη διαδικασία ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, αντί των παραδοσιακών και μέχρι πρόσφατα κυρίαρχων θεωριών προέλευσης Διεθνών Σχέσεων, όπως κυρίως ο νεολειτουργισμός ή ο διακυβερνητισμός. Οι τελευταίες, χωρίς τα αναλυτικά εργαλεία της πολιτικής επιστήμης, αδυνατούν να ρίξουν φως σε κρίσιμα ζητήματα όπως η διαδικασία διαμόρφωσης των προτιμήσεων των φορέων δράσης, ο ρόλος των θεσμών στη διαδικασία αυτή, και οι συνθήκες υπό τις οποίες προτιμήσεις και θεσμοί οδηγούν σε συλλογικό πολιτικό αποτέλεσμα. Κατά συνέπεια, αδυνατούν να συλλάβουν τη λειτουργία ενός πολύπλοκου συστήματος διακυβέρνησης όπως αυτό της Ε.Ε.

Συμπερασματικά, παρόλο που ο βασικός προσανατολισμός της διατριβής είναι το σύστημα διακυβέρνησης και οι διαδικασίες διαμόρφωσης πολιτικής στο περιβάλλον της ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής, τόσο οι κεντρικές θεωρητικές υποθέσεις όσο και τα συμπεράσματα από την εμπειρική έρευνα μπορεί να θεωρηθεί ότι αφορούν σε όλους σχεδόν τους τομείς δημόσιας πολιτικής στα πλαίσια της Ε.Ε.

Γιάννα Αθανασάτου, Ελληνικός κινηματογράφος (1950-1967): Λαϊκή μνήμη και ιδεολογία, 423 σελ.*

Πανεπιστήμιο Αθηνών, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης, Απρίλιος 1999. Επιβλέπων καθηγητής: Α.-Ι.Δ. Μεταξάς.

Η συγγραφέας μελετά την κινηματογραφική παραγωγή της μεταπολεμικής περιόδου μέχρι την έλευση της δικτατορίας, εστιάζοντας στη σχέση του κινηματογράφου της εποχής με τα κοινωνικά, ιστορικά και πολιτιστικά γεγονότα.

Η διατριβή περιλαμβάνει εκτεταμένο εισαγωγικό θεωρητικό κεφάλαιο στο οποίο αναπτύσσεται γόνιμος διάλογος του μαρξισμού με την πολιτισμική θεωρία. Ξεκινώντας από τις πρώιμες μαρξιστικές προσεγγίσεις για τη γλώσσα (Volosinov, Bakhtin) στη συνέχεια στρέφεται στο έργο του Althusser, επικεντρώνοντας στην έννοια της ιδεολογίας ως *βιωμένης αλλά φαντασιακής* πραγματικότητας, καθώς και στη διαλεκτική αναγνώρισης-παραγνώρισης.

Η ανάγκη εξήγησης της απήχησης των λαϊκών δημοφιλών ταινιών του ελληνικού μεταπολεμικού κινηματογράφου οδήγησε τη συγγραφέα σε μια κριτική σύνθεση του αλτουσεριανού έργου με την προβληματική του Gramsci και τις νεότερες αναγνώσεις του έργου του (Laclau, Barret, Mouffe). Η γραμμασιανή αντίληψη περί ηγεμονίας, ως οργάνωσης της συναίνεσης των κυριαρχούμενων, δίνει θεωρητικές διεξόδους σε κάποιον που επιθυμεί να αποφύγει τόσο τον ταξικό αναγωγισμό όσο και το λειτουργισμό. Επιτρέπει επίσης τη συστηματική διερεύνηση της σχέσης ηγεμονίας-λαϊκής κουλτούρας υπό το πρίσμα των αντιφάσεων και των αμφιλογιών που περιβάλλουν τις λαϊκές εγκλήσεις. *Το υπόστρωμα των λαϊκών αξιών και πεποιθήσεων («humus» κατά τον Γκράμσι) γίνεται πεδίο της ιδεολογικής πάλης, με χαρακτήρα εν δυνάμει αντιθετικό προς τον κυρίαρχο λόγο.* Θα πρέπει να σημειωθεί, επίσης, ότι το πολιτικό πρόβλημα ηγεμονίας-συναίνεσης συζητείται στη διατριβή ως πρόβλημα αναπαραγωγής των σχέσεων κυριαρχίας ανάμεσα στις τάξεις αλλά και στα φύλα.

Επιχειρώντας στη συνέχεια μια κριτική σύνθεση πολιτικής, αφηγηματικής και φιλικής θεωρίας (Heath), η συγγραφέας προτείνει ένα μεθοδολογικό πλαίσιο εντός του οποίου κινείται κατά την εγγύτερη αναλυτική

* Υπό έκδοση στον εκδοτικό οίκο Finatex με τη συγχρηματοδότηση του Ελληνικού Γραφείου του Ευρωπαϊκού Προγράμματος MEDIA.

ανάγνωση δώδεκα αντιπροσωπευτικών δημοφιλών ελληνικών ταινιών που ανήκουν στα κυριότερα είδη (genres) του ελληνικού μεταπολεμικού κινηματογράφου (μελό, φαρσοκωμωδίες και μιούζικαλ). Επισημαίνεται ότι, στην ελληνική περίπτωση, ο κινηματογράφος ακολούθησε μια διαφορετική διαδρομή από το δυτικοευρωπαϊκό πρότυπο, γεινιάζοντας περισσότερο με το θέατρο και τις άλλες προφορικές τέχνες και λιγότερο με το μυθιστόρημα.

Εισάγοντας την έννοια της *λαϊκής μνήμης*, η συγγραφέας διερευνά το φιλικό υλικό της εποχής μέσω της εμφάνισης συγκεκριμένων ειδών και μοτίβων συσχετίζοντας την ιδιαίτερη απήχησή τους στα λαϊκά ακροατήρια με τα αναγνωρίσιμα στοιχεία της λαϊκής μνήμης αλλά και τις σημαντικές ιδεολογικές και πολιτισμικές διεργασίες της κρίσιμης ιστορικής περιόδου 1950-1970. *Το ερώτημα που θέτει η συγγραφέας προς διερεύνηση αφορά τη συμβολή των εγχώριων κινηματογραφικών μυθολογιών στην έκβαση της πάλης για την ηγεμονία. Το αν λειτούργησαν, δηλαδή, συμφιλιωτικά ή υπονομευτικά για την παραγωγή συναίνεσης, σύμφωνα με τις ιδιαίτερες συνθήκες κάθε δεκαετίας.*

Στο διάλογο θεωρίας και εμπειρικής έρευνας, οι δώδεκα ταινίες του δείγματος ανάλυσης χρησιμοποιούνται ως κορμός, ως άξονας σύγκρισης εντός του σώματος των ταινιών. Μετά την ολοκλήρωση της παρουσίασης του δείγματος ανάλυσης και των ταινιών αναφοράς, η συγγραφέας κεφαλαιοποιεί τις βασικές της παρατηρήσεις στο τελευταίο συνθετικό κεφάλαιο της διατριβής, στο οποίο και διατυπώνει τα συμπεράσματά της για τις ιδεολογικές τάσεις της κινηματογραφικής παραγωγής την περίοδο 1950-1967. Ειδικότερα επισημαίνεται η αποθησαύριση πολλών αυθεντικών και ζωντανών στοιχείων του λαϊκού πολιτισμού σε αρκετές από τις ταινίες της πρώτης μεταπολεμικής δεκαετίας 1950-1958, ενώ εντοπίζεται η στροφή προς τη μαζική κουλτούρα καθώς και οι προσπάθειες για νέες αισθητικές και θεματικές αναζητήσεις που σημειώνονται κατά τη δεύτερη μεταπολεμική δεκαετία 1958-1967. Η σχέση ποιότητας-εμπορικότητας τίθεται υπό το πρίσμα λαϊκού-έντεχνου, προσέγγιση η οποία οδηγεί σε μια επανεκτίμηση του όρου «εμπορικός κινηματογράφος». Καταληκτικά, η συγγραφέας καταγράφει τις διαδρομές της κινηματογραφικής λαϊκότητας την περίοδο 1950-1967. Υποστηρίζει ότι οι στενοί δεσμοί λαϊκού και έντεχνου, λαϊκότητας και ποιότητας, οι οποίοι εμφανίζονται μεταπολεμικά μέχρι και την έλευση της δικτατορίας αντικαθίστανται το επόμενο διάστημα από τη διάρρηξη και την επιβολή στεγανών. Η μελέτη περιλαμβάνει παράρτημα ταινιών αναφοράς καθώς και πλούσια ελληνόγλωσση και ξενόγλωσση βιβλιογραφία για θέματα του κινηματογράφου.

Επιμέλεια: Μαρίν Λογοθέτη

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ

Έκδοση της Ελληνικής Εταιρείας Πολιτικής Επιστήμης
Ομήρου 19, 7ος όροφος - 10672 Αθήνα - τηλ./fax. 3614298
e-mail: hpsagr@cc.uoa.gr

Θα ήθελα να γίνω συνδρομητής στην επιθεώρηση

Επώνυμο

Όνομα

Οδός

Αριθμός

Πόλη

ΤΚ

Τηλέφωνο

Ποσό

Ο ΣΥΝΔΡΟΜΗΤΗΣ

Η *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης* εκδίδεται δύο φορές το χρόνο — Τιμή τεύχους 2.000 δραχ. — Συνδρομές: Εσωτερικού 4.000 δραχ. - Εξωτερικού 5.000 δραχ. - Οργανισμοί, Τράπεζες κτλ. 7.000 δραχ. - Φοιτητές 3.000 δραχ. - Τα μέλη της Ελληνικής Εταιρείας Πολιτικής Επιστήμης γίνονται αυτομάτως συνδρομητές με την καταβολή της ετήσιας συνδρομής στην Εταιρεία (6.000 δραχ.).

Οι συνδρομές αποστέλλονται στη διεύθυνση της Σύναξης. Οικονομική υπεύθυνος: Μαριάνθη Μυστακίδου. Η συνδρομή λήγει στο τέλος κάθε χρόνου. Θεωρείται ότι συνεχίζεται εφόσον ο συνδρομητής δε ζητήσει τη διακοπή της. Όσοι γράφονται συνδρομητές κατά τη διάρκεια του έτους, λαμβάνουν τα προηγούμενα τεύχη του έτους εγγραφής.

ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΕΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΥΠΟΒΟΛΗ ΕΡΓΑΣΙΩΝ

Η *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης* δημοσιεύει μόνο πρωτότυπες εργασίες, που εντάσσονται στο σχετικό γνωστικό αντικείμενο. Οι εργασίες που υποβάλλονται δεν πρέπει να έχουν δημοσιευτεί (με οποιαδήποτε μορφή, ολικώς ή μερικώς) σε άλλο περιοδικό ή βιβλίο, και θα πρέπει να ανταποκρίνονται σε διεθνώς καθιερωμένες απαιτήσεις επιστημονικότητας, όπως η επαρκής σύνδεση με την τρέχουσα διεθνή βιβλιογραφία. Οι συγγραφείς δεσμεύονται ότι, από τη στιγμή που το υποβληθέν άρθρο εγκρίνεται και εντάσσεται στον προγραμματισμό του περιοδικού, δεν θα το δημοσιεύσουν σε άλλο έντυπο.

Οι εργασίες υποβάλλονται σε τρία αντίτυπα και αποστέλλονται στη διεύθυνση της Σύνταξης. Οι εργασίες είναι δακτυλογραφημένες σε διπλό διάστημα και στη μία μεριά της σελίδας, αφήνοντας αρκετό περιθώριο αριστερά ή δεξιά. Η αποστολή δισκέτας PC ή Mac μαζί με το δακτυλόγραφο είναι υποχρεωτική. Τα κείμενα μπορεί να είναι γραμμένα σε οποιοδήποτε πρόγραμμα επεξεργασίας κειμένου για Mac ή σε Word (μέχρι την έκδοση Word 97). Η έκταση του κειμένου πρέπει να είναι τουλάχιστον 7.000 λέξεις και να μην ξεπερνά τις 12.000 λέξεις. Δεχτά γίνονται και βιβλιογραφικά δοκίμια μέχρι 8.000 λέξεις.

Η βιβλιογραφία συντάσσεται κατά αλφαβητική σειρά και καταχωρίζεται ως διακριτό τμήμα της εργασίας, αρχίζοντας από ξεχωριστή σελίδα. Η παράθεση για βιβλίο γίνεται με τη σειρά: συγγραφέας, τίτλος, εκδοτικός οίκος, τόπος, έτος. Για άρθρο περιοδικού: συγγραφέας, τίτλος, περιοδικό, αριθμός τεύχους, έτος, σελίδες. Οι παραπομπές σημειώνονται με ευδιάκριτους αριθμούς στο κείμενο και παρατίθενται στο τέλος, σε ξεχωριστή σελίδα και συνεχή αρίθμηση. Η σειρά παράθεσης είναι ίδια μ' αυτήν της βιβλιογραφίας και προστίθεται η σελίδα. Πίνακες και γραφήματα με τις σχετικές επεξηγήσεις παρατίθενται σε ξεχωριστή σελίδα εκτός κειμένου, ενώ στο κείμενο σημειώνεται με ευκρινή τρόπο η θέση τους.

Οι εργασίες συνοδεύονται (α) από περίληψη έως 150 λέξεις στα ελληνικά και στα αγγλικά, (β) από βιογραφικό/βιβλιογραφικό σημείωμα 5-6 γραμμών στα ελληνικά και στα αγγλικά. Ακόμη, ο συγγραφέας πρέπει να γνωστοποιήσει, σε ιδιαίτερη σελίδα, το ονοματεπώνυμο, τη διεύθυνση και το τηλέφωνό του.

Η Συντακτική Επιτροπή φροντίζει για την αξιολόγηση, διατηρεί το δικαίωμα επιλογής και καθορίζει το χρόνο δημοσίευσης των εργασιών. Σε κάθε περίπτωση, τα αντίτυπα δεν επιστρέφονται. Οι συγγραφείς δικαιούνται να πάρουν δωρεάν δύο αντίτυπα του τεύχους στο οποίο δημοσιεύεται η εργασία τους. Η αναδημοσίευση από την παρούσα *Επιθεώρηση* απαιτεί άδεια της Συντακτικής Επιτροπής.

Βιβλία αποστέλλονται στη διεύθυνση της Σύνταξης.

GREEK POLITICAL SCIENCE REVIEW

A publication of the Hellenic Political Science Association

Editorial Board M. Agelidis, Y. Voulgaris, N. Diamandouros, El. Katsoulis, P. Kitromilides, Th. Couloumbis, C. Lyrintzis, El. Nikolakopoulos, A. Rigos, C. Spanou, M. Spourdalakis

Executive Board P. Valianos, D. Gravaris, N. Demertzis, L. Louvi, G. Moschonas, G. Pagoulatos, D. A. Sotiropoulos

Co-ordinator D. A. Sotiropoulos ~ **Book-review editor** D. Gravaris ~ **Technical Assistant** M. Logothesi ~ **Financial Assistant** M. Mystakidou

Scientific Board N. Alivizatos, Th. Veremis, P. Getimis, G. Dertilis, P. Kazakos, D. Kyrtatas, A. Liakos, Th. Lipowatz, D. Madianou, A. Makridimitris, G. Mavrogordatos, A.-Y. D. Metaxas, N. Mouzelis, M. Pantelidou, G. Papadimitriou, E. Papataxiarchis, C. Rozakis, P. Sourlas, K. Stamatis, K. Tsoukalas, L. Tsoukalis, A. Fatouros, A. Fragoudaki, D. Charalambis, Th. Chadjipandelis, K. Psychopedis

Address Hellenic Political Science Association, 19 Omirou Str., 106 72 Athens, Greece, Tel & Fax +30-1-3614298, e-mail: hpsagr@cc.uoa.gr. Secretariat: M. Mystakidou

Copyright. Hellenic Political Science Association

The *Greek Political Science Review* is published biannually, Price 2000 Dr. Subscriptions: Individuals 4000, Foreign 6000, Institutions 7000, Students 3000. Subscriptions should be sent to HPSA Secretariat.

CHRISTOS LYRINTZIS

PARTIES AND ELECTIONS: THE RESTRUCTURING OF A LONG RELATIONSHIP

This article discusses the relationship between political parties and local administration on the basis of the 1998 municipal elections. A historical analysis of the role of political parties at the local level indicates new elements in the long history of party involvement in local politics. It is argued that the role of political parties is changing, and that these changes should be seen in the context of the institutional reforms at the local administration level. The article also discusses the development of the main Greek political parties, which have acquired the characteristics of the «cartel» party model.

CHARALAMBOS CHRYSANTHAKIS**THE NEW ADMINISTRATIVE «REALITY» AT THE LEVEL
OF LOCAL GOVERNMENT: LAW 2539/1997**

By enactment of the Law 2539/1997, the Greek State has reformed the status of first-level local authorities (Municipalities, Communities and Houses of Court). This reform had the advantage of modernisation, but at the same time was not free of legal and organisational setbacks. In order to overcome these setbacks, the legislature as well as the public administration should take action in order to achieve a more clear division of competence. This would entail a careful retention of competence over affairs of a local nature in the hands of local authorities, as well as the improvement of communication between citizens and the public authorities involved.

N.-K. HLEPAS**LOCAL GOVERNMENT AND FIELD ADMINISTRATION:
RESTRUCTURING AN OLD RIVALRY?**

Limited functions, poor financial resources as well as a strong political influence have been characterizing Greek local government up to the 70's. Many local affairs have been managed by the field administration of the central state, while the political parties have maintained highly centralized structures. Since 1980, several reforms have strengthened local government, by expanding municipal responsibilities, by establishing a second tier (1994) and, finally (1998), by restructuring the first tier through a rigorous reduction from 5.775 down to 1033 units. In the meantime, the central state has reorganized its field administration at the level of the regions. While there is still no clear picture of the «new» administration system, some relevant patterns can be located within the political system. For the time being, «emancipation» of local politics has led into a vicious circle of clientelism and corruption. However, the establishment of effective control-mechanisms in combination with the strengthening of local elected bodies could resolve these problems. Decentralization could, thus, strongly contribute to the renewal of the political system.

RALLIS GKEKAS**THE NEW TYPE OF RELATIONSHIPS BETWEEN CENTRAL
AND LOCAL GOVERNMENT AUTHORITIES**

The aim of this paper is to study the new type of relationships formed between central government and local authorities.

During the 1980's many European governments, in the context of stabilisation policies, aspired to reduce the political-economic size of the local authorities.

We use a sample composed of the government policies of Austria, Denmark, the Netherlands, France and Finland, in 1979-1992. The study is conducted in the framework of political and partisan cycle theories. We find evidence that the behaviour of local authorities differs from central governments. First, local authorities' spending has not been reduced to the level desired by the central government. On the contrary, the local fiscal resources have been increased, which in turn has caused inflation increases. The result is a disagreement between the central government and local authorities and a deviation from the objectives of stabilisation policy. We show that when local authorities and the central government disagree about a number of policies, then deviations from the purposes of stabilisation policies can also arise.

We believe that Local Authorities have the political and economic strength, flexibility and willingness to participate in economic and political planning. This is a very important element for Greece. Greek local authorities do not have the autonomy or the fiscal freedom which their counterparts in other European countries have. However, when the aim to participate in the EMU will be achieved, then a more effective relationship between the Greek central government and local authorities will be forged.

GEORGE A. GOTSIS

**THE PRINCIPLE OF AUTONOMY IN MODERN EUROPEAN
UNIVERSITY: POLITICAL AND CULTURAL DIMENSIONS**

The formation of modern European university can be considered as a long-run consequence of interconnected historical processes, the origins of which are to be traced back to the late Middle Ages and to the beginnings of Modern Times. Despite the fact that the intellectual and religious currents of that period exerted a remarkable influence on universities, the latter soon entered into a phase of administrative decline, translated into a gradual loss of autonomy and to an increasing dependence upon secular and religious authorities. This evolution was transformed into an unceasing process of institutional destabilization, which was definitively reversed only in the age of Humboldtian reforms: Modern European universities are in fact a product of modernity in its enlightened version. This was a vision of a practical institutional reality, able to fulfil the ideal of cognitive and moral unity of mankind once the universality of knowledge could be assured. It can be undoubtedly argued that the emergence of contemporary university presupposes the creation of an *autonomous institutional structure* for intellectual activities, which recently have been regarded as co-terminous with the modern, research-oriented university. In this perspective, the principle of

autonomy underlines the *sine-qua non condition* of its existence. It is argued that only this normative commitment can guarantee the primary university's mission: The freedom to pursue its fundamental function of advancing and transmitting independent and objective knowledge.

Χ. Λυριντζής

Κόμματα και δημοτικές εκλογές

Χ. Χρυσανθάκης

*Η νέα διοικητική «πραγματικότητα» στην πρωτοβάθ-
μια Τοπική Αυτοδιοίκηση: ο Ν. 2539/1997*

Ν.-Κ. Χλέπας

*Αυτοδιοίκηση και αποκέντρωση: Προς αναδιάταξη
της «ανταγωνιστικής συναλληλίας»;*

Ρ. Γκέκας

*Οι νέες σχέσεις κεντρικού και τοπικού δημόσιου το-
μέα με αφορμή τον περιορισμό των κρατικών επιχο-
ρηγήσεων και την αύξηση των τοπικών φορολογικών
εσόδων*

Γ. Ν. Γκότσης

*Το αίτημα της αυτονομίας στο νεότερο ευρωπαϊκό
πανεπιστήμιο: ιστορικές και πολιτικές διαστάσεις*

Α. Μακρουδημήτρης

Δίκαιο είναι το νόμιμο - Βιβλιοκριτικό Δοκίμιο

Ιούνιος
2000

ISSN



MD0006025878