

Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης

Τόμ. 7, Αρ. 1 (1996)

περιοδική
έκδοση
της ελληνικής
εταιρείας
πολιτικής
επιστήμης

εκδόσεις
Θεμέλιο

ελληνική ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ

Π. ΚΑΖΑΚΟΣ: Η Διακυβερνητική Συνδιάσκεψη του 1996.
Μ. ΤΣΙΝΙΣΙΖΕΛΗΣ: Θεωρία και Διακυβερνητική Συνδιάσκεψη. ●
Ν. ΓΙΑΝΝΗΣ: Εθνικά κοινοβούλια και Ευρωπαϊκή Ένωση. ●
ΣΤ. ΑΛΕΞΑΝΔΡΟΠΟΥΛΟΣ: Η οικονομία της συλλογικής δράσης. ●
Π. ΧΡΙΣΤΟΦΙΛΟΠΟΥΛΟΥ: Νομαρχιακή διοίκηση και αυτοδιοίκηση. ●
Π. ΠΙΖΑΝΙΑΣ: Η διπλή ζωή της ιστορικής πραγματικότητας. ●

7

1996 **ΜΑΡΤΙΟΣ**

περιοδική
έκδοση
της ελληνικής
εταιρείας
πολιτικής
επιστήμης

εκδόσεις
Θεμέλιο

7

ελληνική ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ

Π. ΚΑΖΑΚΟΣ: Η Διακυβερνητική Συνδιάσκεψη του 1996.

Μ. ΤΣΙΝΙΣΙΖΕΛΗΣ: Θεωρία και Διακυβερνητική Συνδιάσκεψη. ●

Ν. ΓΙΑΝΝΗΣ: Εθνικά κοινοβούλια και Ευρωπαϊκή Ένωση. ●

ΣΤ. ΑΛΕΞΑΝΔΡΟΠΟΥΛΟΣ: Η οικονομία της συλλογικής δράσης. ●

Π. ΧΡΙΣΤΟΦΙΛΟΠΟΥΛΟΥ: Νομαρχιακή διοίκηση και αυτοδιοίκηση. ●

Π. ΠΙΖΑΝΙΑΣ: Η διπλή ζωή της ιστορικής πραγματικότητας. ●

1996

ΜΑΡΤΙΟΣ

ελληνική
**ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ
ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ
ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ**

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ

Έκδοση της Ελληνικής Εταιρείας Πολιτικής Επιστήμης
Διευθύνεται από Συντακτική Επιτροπή

Συντακτική Επιτροπή Μανώλης Αγγελίδης, Γιάννης Βούλγαρης, Νίκος Δεμερτζής, Νικηφόρος Διαμαντούρος, Ηλίας Κατσούλης, Θεόδωρος Κουλουμπής, Πασχάλης Κιτρομηλίδης, Χρήστος Λυριντζής, Ηλίας Νικολακόπουλος, Καλλιόπη Σπανού, Μιχάλης Σπουρδαλάκης

Γραμματεία Σύνταξης Γιάννης Βούλγαρης, Χρήστος Λυριντζής, Μιχάλης Σπουρδαλάκης

Επιστημονική Επιτροπή Νίκος Αλιβιζάτος, Θάνος Βερέμης, Παναγιώτης Γετίμης, Γιώργος Δερτιλής, Πάνος Καζάκος, Δημήτρης Κυρτάτας, Αντώνης Λιάκος, Θάνος Λίποβατς, Δήμητρα Μαδιάνου, Νίκος Μουζέλης, Α-Ι. Δ. Μεταξάς, Γιώργος Μαυρογορδάτος, Αντώνης Μακρυδημήτρης, Μάρω Παντελίδου, Γιώργος Παπαδημητρίου, Ευθύμιος Παπαταξιάρχης, Χρήστος Ροζάκης, Παύλος Σούρας, Λουκίας Τσουκάλης, Κωνσταντίνος Τσουκαλάς, Αργύρης Φατούρος, Άννα Φραγκουδάκη, Δημήτρης Χαραλάμπης, Κοσμάς Ψυχοπαίδης

Διεύθυνση Σύνταξης Εκδόσεις Θεμέλιο, Σόλωνος 84, 106 80 Αθήνα, με την ένδειξη «Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης»

Τυπογραφική επιμέλεια: Άννα Μαλικιώση — Επιμέλεια κειμένων: Στέφανος Στεφάνου — Επιμέλεια εξωφύλλου: Γιάννης Βαλαβανίδης — Εκτύπωση: «ΝΙΚΟΤΥΠ», Α. Γκούμας - Ν. Σφενδύλης — Βιβλιοδεσία: Θ. Ηλιόπουλος κα Π. Ροδόπουλος

Η *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης* εκδίδεται δύο φορές το χρόνο — Τιμή τεύχους 1.500 δρχ. — Συνδρομές: Εσωτερικού 3.000 δρχ. - Εξωτερικού 4.000 δρχ. - Οργανισμοί, Τράπεζες κτλ. 7.000 δρχ. - Φοιτητές 2.500 δρχ. - Τα μέλη της Ελληνικής Εταιρείας Πολιτικής Επιστήμης γίνονται αυτομάτως συνδρομητές με την καταβολή της ετήσιας συνδρομής στην Εταιρεία (5.000 δρχ.).

Οι συνδρομές αποστέλλονται στη διεύθυνση της Σύνταξης. Οικονομική υπεύθυνος: Αθηνά Χριστοδούλου, τηλ. 3614298, 3640368, Fax 3614298.

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.

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ

τεύχος 7, Μάρτιος 1996

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Π. Καζάκος	Η Διακυβερνητική Συνδιάσκεψη του 1996 και η θεσμική μεταρρύθμιση στην Ευρωπαϊκή Ένωση	5
Μ. Ι. Τσινισιζέλης	Θεωρία και Αναθεώρηση. <i>Το μετέωρο βήμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης;</i>	35
Ν. Γιαννής	Τα εθνικά κοινοβούλια και τα όρια της διεθνικής δημοκρατίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση	62
Στ. Αλεξανδρόπουλος	Η οικονομική λογική της συλλογικής δράσης. <i>Μετα-ηθικά επιχειρήματα σε έναν μη ηθικό κόσμο</i>	82
Παρασκευή Χριστοφιλοπούλου	Νομαρχιακή διοίκηση και αυτοδιοίκηση στο ελληνικό πολιτικό σύστημα	124

ΑΝΤΙΒΟΛΕΣ:

Π. Πιζάνιας	Ο κύκλος και το τετράγωνο. <i>Σχετικά με τη διπλή ζωή της ιστορικής πραγματικότητας</i>	155
--------------------	---	-----

ΒΙΒΛΙΟΚΡΙΤΙΚΕΣ:

Α.-Φ. Λαγόπουλος	Α.-Ι. Α. Μεταξάς, <i>Προεισαγωγικά για τον πολιτικό λόγο: Δεκατέσσερα μαθήματα για το στυλ</i>	179
Χ. Παπασωτηρίου	Α. Γ. Πλατιάς, <i>Το Νέο Διεθνές Σύστημα: Ρεαλιστική προσέγγιση Διεθνών Σχέσεων</i>	185

ΣΧΟΛΙΑ-ΕΙΔΗΣΕΙΣ-ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΕΣ ΕΕΠΕ:

Θ. Βερέμης	Ernest Gellner (1926-1995)	187
International Political Science Association		191
ΕΕΠΕ	Κατάλογος δημοσιευμένων άρθρων 1993-1995	195

Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ
ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ
ευχαριστεί την
KRAFT JACOBS SUCHARD
για την οικονομική συμβολή της
στην έκδοση αυτού του τεύχους

Η ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΗ ΣΥΝΔΙΑΣΚΕΨΗ ΤΟΥ 1996 ΚΑΙ Η ΘΕΣΜΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΣΤΗΝ Ε.Ε.

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η Διακυβερνητική Συνδιάσκεψη του 1996 (στο εξής ΔΣΔ'96) συγκαλείται για μια νέα μεταρρύθμιση της Ε.Ε. σε συνθήκες γενικευμένης *αβεβαιότητας* για την τωρινή κατάσταση και τη μελλοντική κατεύθυνση της Ε.Ε.

Οι αιτίες της αβεβαιότητας είναι πολλές και αλληλένδετες. Ανάμεσά τους ξεχωρίζω τις εξής: Πρώτον, τα επίμονα οικονομικά προβλήματα όπως η ανεργία και η τύχη του κράτους πρόνοιας. Τα προβλήματα αυτά κάνουν την τωρινή κατάσταση να διαφέρει από τη «χρυσή εποχή» των δεκαετιών του '50 και '60, κατά τη διάρκεια των οποίων διαμορφώθηκαν οι ευρωπαϊκοί θεσμοί, το εθνικό κράτος είχε σαφώς προσδιορισμένους ρόλους, οι κοινωνικές του λειτουργίες επεκτείνονταν και η οικονομία επέδειχνε υψηλούς ρυθμούς μεγέθυνσης, ενώ οι περιβαλλοντικοί κίνδυνοι δεν είχαν ακόμη πάρει απειλητικές διαστάσεις.

Δεύτερον, το τέλος του ψυχρού πολέμου, που εξαφάνισε ό,τι η Δυτική Ευρώπη θεωρούσε ως κοινή απειλή, φέρνοντας στην επιφάνεια παραδοσιακές συμπεριφορές των εθνικών κρατών και «τοπικά» διαφοροποιημένους κινδύνους. Υπάρχει σήμερα μια προφανής αναγέννηση της παραδοσιακής αντίληψης για την εθνική κυριαρχία και το εθνικό συμφέρον.

Τρίτον, η ίδια η προοπτική της διεύρυνσης,¹ η οποία δεν αμφι-

* Ο Πάνος Καζάκος είναι καθηγητής του Πανεπιστημίου Αθηνών.

1. Η Ε.Ε. έχει ήδη διαμορφώσει ένα πλαίσιο πολιτικής για τη διεύρυνση. Περιλαμβάνει αφενός τις Ευρωπαϊκές Συμφωνίες και αφετέρου τις προϋποθέσεις που πρέπει να εκπληρώνει κάθε χώρα για να ενταχθεί στην Ε.Ε. Οι Ευρωπαϊκές Συμφωνίες με δέκα συνολικά χώρες της ΚΑ Ευρώπης, προσδιορίζουν το είδος της συνεργασίας και οικονομικής ολοκλήρωσης κατά το *προενταξιακό* στάδιο, δηλαδή πριν από οποιαδήποτε συμφωνία ένταξης, ενώ ταυτόχρονα αναγνωρίζουν ότι ο

οβητείται φανερά από κανέναν, αφού συνδέεται με πολιτικά οφέλη και με τη διάχυτη προσδοκία ότι θα δώσει ένα νέο δυναμισμό στην ευρωπαϊκή οικονομία, θέτει δυσεπίλυτα θεσμικά και οικονομικά ζητήματα, ακόμη και αν δεχθούμε ότι θα πραγματοποιηθεί σταδιακά. Πώς θα μπορέσει να λειτουργήσει μια Ε.Ε. με 20, 25 ή 30 μέλη; Με ποιο κόστος; Εδώ ελλοχεύει ένας πραγματικός κίνδυνος. Όπως τόνιζε ο Fr. Mitterand,² όσο περισσότερο επιτυγχάνει η Ε.Ε. τόσο μεγαλύτερη έλξη ασκεί στις υπόλοιπες ευρωπαϊκές χώρες. *Η δυσκολία έγκειται στο ότι πρέπει να γίνει η διεύρυνση και να μην εξασθενήσει αυτό που υπάρχει.* Το πρόβλημα είναι δύσκολο να λυθεί και συμφωνημένες συνταγές δεν υπάρχουν.

Τέταρτον, ως πηγή αβεβαιότητας αναδείχθηκε η ίδια η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση («το Μάαστριχτ»). Πολλές διατάξεις της δεν έχουν δοκιμασθεί πραγματικά (ΟΝΕ), ενώ άλλες έμειναν μετέωρες (ΚΕΠΠΑ). Επίσης τα κράτη-μέλη αμφιβάλλουν για τις πιθανές επιπτώσεις σε αυτά από τις ρυθμίσεις του Maastricht, δηλαδή εν τέλει για την κατανομή κερδών και ζημιών μεταξύ τους.

Ας προσθέσουμε, τέλος, ότι δεν υπάρχει κάποια γενικότερη συμφωνία για την κατεύθυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο μέλλον. Αντίθετα μάλιστα, στις σημερινές ρευστές συνθήκες, ενδυναμώθηκε η αντιπαλότητα διαφορετικών φιλοσοφιών για τη μελλοντική οργάνωση της Ευρώπης.

Στο επίκεντρο της ΔΣΔ'96 βρίσκονται οι θεσμοί και οι διαδικασίες αποφάσεων στην Ε.Ε. Ακόμη και στο ζήτημα της ΚΕΠΠΑ, η οποία εμφανίζεται ως ξεχωριστό σημείο της ημερήσιας διάταξης, τα

τελικός στόχος είναι η ένταξη. Πέντε χώρες με τέτοιες συμφωνίες έχουν ήδη υποβάλει σχετική αίτηση, ενώ άλλες έχουν αναγγείλει την πρόθεσή τους να κάνουν το ίδιο. Επίσης, αίτηση ένταξης υπέβαλαν η Μάλτα, η Κύπρος και η Τουρκία. Για την τελευταία, το θέμα δε συζητάται για οικονομικούς, πολιτικούς και πολιτιστικούς λόγους, αν και η Ε.Ε. επιδιώκει τη συνεχή βελτίωση των σχέσεων της Ε.Ε. με τη χώρα αυτή. Η Κύπρος και η Μάλτα αντίθετα θα περιληφθούν στον κύκλο διαπραγματεύσεων για την επόμενη διεύρυνση μετά τη ΔΣΔ'96. Η Ε.Ε. έχει επίσης καθορίσει και τις προϋποθέσεις για την ένταξη των χωρών της ΚΑ Ευρώπης στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κοπεγχάγης (Ιούνιος 1993) ως εξής: Σταθεροί δημοκρατικοί θεσμοί, λειτουργούσα οικονομία της αγοράς, ικανότητα αντιμετώπισης των ανταγωνιστικών πιέσεων εντός της Ένωσης και ικανότητα εκπλήρωσης των υποχρεώσεων που συνεπάγεται η ιδιότητα του κράτους-μέλους.

2. Βλ. τελευταία ομιλία του στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μεταφρασμένη και δημοσιευμένη με τον τίτλο «Ο πόλεμος δεν είναι μόνο το παρελθόν για την Ευρώπη, αλλά και το μέλλον», στον *Οικονομικό Ταχυδρόμο*, 27 Ιουλίου 1995.

μείζονα θέματα αφορούν σε θεσμούς (ενσωμάτωση της ΔΕΕ στην Ε.Ε.) και διαδικασίες αποφάσεων σ' αυτή την ιδιαίτερη περιοχί πολιτικής.

Πρέπει όμως να τονισθεί ότι η θεσμική μεταρρύθμιση δεν είναι το μόνο ζήτημα που απασχολεί σήμερα την Ευρώπη και την Ε.Ε. Σ' αυτό πρέπει να προσθέσουμε ζητήματα που «τρέχουν» σε παράλληλες διαδικασίες, όπως είναι η εισαγωγή του ενιαίου νομισματος και των νέων κεντρικών νομισματικών θεσμών («μία αγορά, ένα νόμισμα») και το μέλλον των κοινών πολιτικών (π.χ. της διαρθρωτικής πολιτικής που συνδέθηκε με το όνομα του J. Delors).

Η πρόταξη κατά κάποιον τρόπο της θεσμικής μεταρρύθμισης στη ΔΣΔ'96 γίνεται με το επιχείρημα ότι η Ε.Ε. πρέπει να ανανεώσει τους θεσμούς και τις διαδικασίες αποφάσεων ακριβώς για να αντιμετωπίσει τα υπόλοιπα ζητήματα. Άλλωστε για τη νομισματική ένωση υπάρχει ένα χρονοδιάγραμμα και συμφωνημένοι μηχανισμοί, ενώ η χρηματοδότηση των κοινών πολιτικών ακολουθεί το επίσης συμφωνημένο πλαίσιο ως το 1999. Όμως, δεν πρέπει να παραβλέπουμε ότι από την έκβαση της θεσμικής διαπραγμάτευσης (και συνεπώς τη νέα ισορροπία ανάμεσα στα κράτη-μέλη) θα εξαρτηθούν οι απαντήσεις που θα δίνει στο μέλλον η Ε.Ε. σε θέματα ουσίας. Στο σημείο αυτό θα σταθούμε αργότερα.

2. ΤΑ ΜΕΓΑΛΑ ΘΕΣΜΙΚΑ ΠΡΟΤΥΠΑ

Οι τεχνικές λεπτομέρειες της θεσμικής και της πολιτικής συζήτησης τείνουν συχνά να συγκαλύψουν το κύριο ερώτημα, το οποίο τίθεται επειγόντως εξαιτίας της προοπτικής της διεύρυνσης: θα διατηρηθεί το ίδιο (έστω *sui generis*) «πρότυπο» ενοποίησης όπως το γνωρίσαμε ως τώρα, βασικό χαρακτηριστικό του οποίου ήταν η συμμετοχή όλων σε όλα τα όργανα κι όλες τις πολιτικές; Ή μήπως η Ε.Ε. όπως τη γνωρίσαμε ήταν ένα μεταβατικό ιστορικό στάδιο στην οργάνωση της Ευρώπης που τελειώνει, γιατί άλλαξαν οι συνθήκες; Και τότε τι θα πάρει τη θέση της;

Στη συζήτηση για τη μελλοντική μορφή της Ευρώπης, συγκρούονται εκ νέου οι διαφορετικές φιλοσοφίες, οι οποίες συνόδευσαν ως τώρα την πορεία ολοκλήρωσης:

- το ομοσπονδιακό όραμα·
- η ιδέα μιας χαλαρής συνομοσπονδίας στη βάση της απέραντης

«εσωτερικής αγοράς», η οποία δε διαφέρει και πολύ από την κατάσταση που επικρατούσε το «1913»·

– η ενδιάμεση ιδέα μιας «Ευρώπης των πολλών ταχυτήτων», και
 – η ιστορική αντίληψη της «Ευρώπης των Συνθηκών», που συνδέεται με τα βασικά χαρακτηριστικά και τις αρχές της τωρινής (και *sui generis*) Ε.Ε., αλλά δέχεται ότι χρειάζονται μεταρρυθμίσεις μεγαλύτερης ή μικρότερης κλίμακας για να λειτουργήσει καλύτερα υπό συνθήκες διεύρυνσης.

Αυτή η διαπάλη βασικών αντιλήψεων για τη μελλοντική μορφή της Ευρώπης διαπερνά όλα τα επιμέρους ζητήματα.

Επιχειρήματα για μια ευρωπαϊκή ομοσπονδία υπάρχουν.³ Το σπουδαιότερο: Η ομοσπονδιακή συγκρότηση είναι αναγκαία προκειμένου να αντιμετωπισθούν οι αυξανόμενες εξωτερικές απειλές. Την ομοσπονδιακή οργάνωση της Ευρώπης υποστηρίζουν κυρίως η Γερμανία, το Βέλγιο και η Ελλάδα, έχοντας όμως διαφορετικά κίνητρα.

Τουλάχιστον από το 1989, όταν κατατέθηκε η πρώτη «Έκθεση» για την εξέλιξη της Κοινότητας στη Βουλή των Ελλήνων,⁴ η *επίσημη Ελλάδα τοποθετείται στο ομοσπονδιακό στρατόπεδο* – για λόγους ιστορίας, θέσης στα σύνορα κόσμων, ασταθούς περιγύρου και διαρθρωτικών υστερήσεων. Μια ομοσπονδιακή Ευρώπη θα 'ναι από τη φύση της μια περισσότερο αλληλέγγυα Ευρώπη, τόσο στον τομέα της οικονομίας όσο και στον τομέα της ασφαλείας. Αυτή είναι η προσδοκία μας. Ωστόσο, συχνά τονίζεται η ανάγκη προστασίας των ζωτικών εθνικών συμφερόντων στην Ε.Ε. και, συνεπώς, του δικαιώματος αρνησικυρίας (*veto*).⁵

3. Μέρος της σχετικής επιχειρηματολογίας περιέχει με συστηματικό τρόπο η «Έκθεση Негман». Βλ. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, *Έκθεση της Επιτροπής Θεσμικών Θεμάτων για το Σύνταγμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, 9 Φεβρουαρίου 1994.

4. Βλ. Υπουργείο Εξωτερικών, *Έκθεση του Υπουργείου προς τη Βουλή των Ελλήνων για την εξέλιξη των κοινοτικών υποθέσεων*, Αθήνα 1989. Επίσης στη συνάντηση των ηγετών των σοσιαλιστικών κομμάτων στη Μαδρίτη το Δεκέμβριο 1990, ο πρωθυπουργός Α. Παπανδρέου είχε υποστηρίξει ότι «η Ευρωπαϊκή Ένωση πρέπει να έχει ομοσπονδιακό χαρακτήρα». Βλ. κείμενο της ομιλίας του στον *Οικονομικό Ταχυδρόμο*, 18 Μαΐου 1995. Η Ν.Δ. έχει από καιρό υιοθετήσει την ομοσπονδιακή ιδέα. Επανεπιβεβαίωσε τη θέση της σε πρόσφατη συνάντηση της ηγεσίας στους Δελφούς, βλ. εφημ. η *Καθημερινή*, 14.6.1995.

5. Βλ. πολιτική επιχειρηματολογία που δε συμβιβάζεται με τον πρωτότερο ομοσπονδισμό ανάμεσα σε πολλά άλλα στο «προγραμματικό» κείμενο του Ε. Βενιζέλου, «Επτά θέσεις για τη Διακυβερνητική Διάσκεψη του '96», *Ελευθεροτυπία*, 30.4.1995.

Αλλά η Ομοσπονδία δεν είναι ρεαλιστική προοπτική. Μπορεί στρατηγικές και μακροχρόνιες ανάγκες να απαιτούν ομοσπονδιακές μορφές, όμως οι πολιτικές πραγματικότητες στην Ευρώπη, που χαρακτηρίζονται από την παράδοση του εθνικού κράτους, θέτουν στενά όρια στο τι μπορεί να γίνει στο προβλεπτό μέλλον.

Από πολιτική άποψη βαρύνουσες είναι οι αρνητικές στάσεις της Γαλλίας και του Ενωμένου Βασιλείου. Για τον προηγούμενο γάλλο πρωθυπουργό E. Balladur,

«η σημερινή Ευρώπη διευρυμένη με μεγαλύτερο αριθμό κρατών δε θα μπορούσε να είναι ομοσπονδιακή. Αυτό θα σήμαινε ότι [...] τα πέντε μεγάλα κράτη που αντιπροσωπεύουν τα 4/5 του πληθυσμού και του πλούτου, θα μπορούσαν να περιέλθουν σε μειοψηφία, πράγμα το οποίο δε θα αποδέχονταν. Πώς για παράδειγμα μπορεί κανείς να φαντασθεί ότι ένα κράτος θα δεχόταν να του επιβληθεί η αποστολή στρατιωτών σε ένα θέατρο εξωτερικών επιχειρήσεων; Τα κράτη της Ευρώπης είναι πολύ διαφοροποιημένα στη γλώσσα και τον πολιτισμό τους [...] Μόνον ευέλικτες μορφές και διαδικασίες οργάνωσης ενός τέτοιου συνόλου μπορεί να έχουν αποτέλεσμα. Η επαναφορά του ζητήματος της ομοσπονδιοποίησης δε θα επιφέρει παρά δυσκολίες».⁶

Η πρόσφατη πολιτική αλλαγή στη Γαλλία, που σηματοδεύθηκε με την άνοδο των γκαλικών, μάλλον ενδυνάμωσε τη γενική αυτή κατεύθυνση της ευρωπαϊκής της πολιτικής. Επίσης, ο πρωθυπουργός του Ενωμένου Βασιλείου John Major τονίζει με κάθε ευκαιρία τη βαθιά δυσπιστία της χώρας του έναντι του «συνκεντρικού οράματος» (centralizing vision),⁷ εκφράζοντας με τον τρόπο αυτό και τη δυσπιστία άλλων μικρότερων κρατών.

Το Ενωμένο Βασίλειο ειδικά στοχεύει σε μια απέραντη ζώνη ελευθέρων ανταλλαγών από τον Ατλαντικό ως τη Βαλτική και τη Μαύρη Θάλασσα, η οποία θα συμπληρώνεται με διαφορετικές μορφές συνεργασίας ανάμεσα σε διαφορετικές ομάδες κρατών. Έ-

6. *Le Monde*, 30.11.1994. Ολόκληρο το κείμενο Balladur δημοσιεύθηκε μεταφρασμένο στο περιοδικό *Ευρωπαϊκή Έκφραση*, τχ. 16, Αθήνα 1995, σ. 17-21.

7. John Major, «Paise your Eyes, there is a Land beyond», άρθρο μετά από πρόσκληση στο *The Economist*, 25.9.1993, σ. 19-29. Την ομοσπονδιακή προοπτική απορρίπτει κατηγορηματικά και το Εργατικό Κόμμα. Βλ. Tony Blair, «Britain in Europe: An Agenda for Reform», στο *Politik und Gesellschaft/International Politics and Society*, Friedrich-Ebert-Stiftung, τχ. 3/1995, σ. 268-272.

να χάσμα χωρίζει την ιδέα μιας μεγάλης ζώνης ελευθέρου εμπορίου από την ιδέα των Ηνωμένων Πολιτειών της Ευρώπης.

Ως διέξοδος από αυτά έχει προταθεί «η Ευρώπη των πολλών ταχυτήτων», μια μέση οδός κάπου ανάμεσα σε ομοσπονδία και στη σημερινή Ένωση. Η ιδέα είναι ότι αν μια μικρή ομάδα κρατών-μελών θέλει να προχωρήσει γρηγορότερα σε βήματα ολοκλήρωσης, τότε θα επιτρέπεται να προχωρεί. Σε πρόσφατη κοινή επιστολή προς την ισπανική Προεδρία της Ε.Ε. για το β' εξάμηνο 1995, ο γάλλος Πρόεδρος και ο γερμανός Καγκελάριος υιοθετούν την ιδέα των πολλών ταχυτήτων και προτείνουν την ενσωμάτωση στη Συνθήκη της Ε.Ε. μιας γενικής ρήτρας, η οποία «θα δίνει τη δυνατότητα στις χώρες που το επιθυμούν και δύνανται να αναπτύξουν μια ενισχυμένη συνεργασία μεταξύ τους, διατηρώντας το ενιαίο θεσμικό πλαίσιο της Ένωσης».⁸

Μπορεί κανείς να φαντασθεί την ιδέα σαν ένα καραβάνι, η ταχύτητα του οποίου όμως δεν επηρεάζεται από τους βραδυπορούντες. Είναι ίσως ο πιθανότερος δρόμος. Έτσι όμως μπορεί να καταλήξουμε στη διάλυση του καραβανιού.

Η επίσημη Ελλάδα λέγει όχι στην ιδέα των πολλών ταχυτήτων. Θεωρεί ότι θα οδηγήσει σε

«μια αυθαίρετη διαίρεση [της Ευρώπης], μια προσπάθεια αυταρχικής επιβολής της άποψης των ισχυροτέρων [...] Έρχεται σε πλήρη σύγκρουση με τις ίδιες τις αρχές της Κοινότητας, ενέχει τον κίνδυνο της περιθωριοποίησης όσων για διαφόρους λόγους δεν έχουν καταφέρει να συμμετάσχουν στο σκληρό πυρήνα». Είναι η λογική «ενός θεσμοθετημένου διευθυντηρίου».⁹

Απομένει η σημερινή Ευρώπη, η «Ευρώπη των Συνθηκών» (με την ομοσπονδία ως «τέλος»), όπως διαμορφώθηκε ιστορικά με αλληλεπάλληλες συνθήκες. Ξεχωριστό χαρακτηριστικό της αναδείχθηκε ο ιδιότυπος συγκερασμός υπερεθνικότητας και διακυβερνητικής

8. Βλ. εφημερίδα *Ελευθεροτυπία*, 8 Δεκεμβρίου 1995.

9. Κείμενο ομιλίας του Γιάννου Κρανιδιώτη στην Ένωση Ανταποκριτών Ξένου Τύπου, Αθήνα 28.9.1994. Βλ. επίσης συνέντευξη του Α. Παπανδρέου στην εφημερίδα *η Καθημερινή*, 23.1.1994· Α. Θεοδωράκης, «Ένα νέο σχήμα για την Ευρώπη», *Ευρωπαϊκή Έκφραση*, τχ. 16, 1985· ΥΠΕΞ, *Για μια Ευρώπη των πολιτών, της δημοκρατίας και της ανάπτυξης*, υπόμνημα ομάδας εργασίας για τη ΔΣΔ του 1996, Αθήνα, Ιανουάριος 1995, σ. 15 κ.α.· Βουλή των Ελλήνων-ΕΕΚΥ, *Σχέδιο έκθεσης και σχέδιο ψηφίσματος σχετικά με τη ΔΣΔ 1996* (εισηγητής Μ. Κεφαλογιάννης), 10.4.1995, σ. 20 κ.α.

συνεργασίας, οικονομικής ολοκλήρωσης και αλληλεγγύης. Αναμφίβολα οφείλει να προσαρμοσθεί στη νέα ευρωπαϊκή και παγκόσμια κατάσταση. Αλλά πού τελειώνει η προσαρμογή και πού αρχίζει η μετατροπή της σε μια κατασκευη διαφορετικής φύσης;

Οι βασικές αντιλήψεις που εκθέσαμε επηρεάζουν το διαπραγματευτικό τοπίο για τους μελλοντικούς θεσμούς της Ένωσης.

3. Η ΘΕΣΜΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ: ΤΟ ΑΙΤΗΜΑ ΓΙΑ ΠΕΡΙΣΣΟΤΕΡΗ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

Σύμφωνα με τις επίσημες δηλώσεις, οι προτάσεις για θεσμικές αλλαγές στοχεύουν, κατά κύριο λόγο, στην αποτελεσματικότερη λειτουργία και, δευτερευόντως, στην ενίσχυση της δημοκρατικής νομιμότητας των θεσμών της Ε.Ε.

Η τωρινή κριτική στους θεσμούς πηγάζει από διαφορετικές πηγές. Μια είναι η εμπειρική παρακολούθηση των κοινοτικών οργάνων σε συνδυασμό με την «ομοσπονδιακή αναλογία», δηλαδή από συγκεκριμένη αντίληψη για τη θεσμική δομή μιας «καλής κυβέρνησης».¹⁰ Στη θεωρητικά συνεκτικότερη ανάλυση του David Coombes, το επιχείρημα είναι απλά ότι η θεσμική δομή και οι διαδικασίες αποφάσεων στην Ε.Ε. αποκλίνουν σημαντικά από τις βασικές αρχές μιας «καλής κυβέρνησης» (good government), παρόμοιες φερ' ειπείν με εκείνες που ενέπνευσαν τους ιδρυτές της αμερικανικής ομοσπονδίας. Με άλλα λόγια οι ενωσιακοί θεσμοί δεν ανταποκρίνονται στο δόγμα της διάκρισης των εξουσιών, οι εκτελεστικές εξουσίες είναι ασαφώς κατανεμημένες και δεν υπάρχει ένα μοναδικό locus ευθύνης.¹¹ Για το λόγο αυτόν είναι αναποτελεσματικοί.

10. *The Intergovernmental Conference of the European Union 1996*, Federal Trust, Λονδίνο 1995. Βλ. επίσης από την απέραντη βιβλιογραφία: A. Duff - J. Pinter - Roy Pryce (επιμ.), *Maastricht and Beyond, Building the European Union*, Routledge, Λονδίνο 1994, ιδιαίτερα το τρίτο μέρος: Werner Weidenfeld (επιμ.), *Europa '96, Reformprogramm für die Europäische Union*, Bertelsmann, Gütersloh 1994. Στην Ελλάδα την κριτική για την αναποτελεσματικότητα των ενωσιακών θεσμών διατυπώνει με σαφήνεια ο Π. Κ. Ιωακειμίδης, *Η αναθεώρηση της Συνθήκης του Maastricht*, Θεμέλιο, 1995. Αμφιβολίες για τη λειτουργικότητα της τωρινής δομής βρίσκει κανείς διάχυτες στην ελληνική βιβλιογραφία. Σύγκρινε ενδεικτικά Ι. Αναστόπουλος, «Νέες θεσμικές ισορροπίες των κοινοτικών οργάνων μετά το Μάαστριχτ», στον τόμο Θ. Χριστοδουλίδης - Κ. Στεφάνου (επιμ.), *Η συνθήκη του Μάαστριχτ - συνθετική θεώρηση*, Σιδέρης, 1993, σ. 127-138.

11. Βλ. David Coombes, «Problems of Governance in the Union», στο A. Duff -

Ωστόσο δεν πρέπει να παραβλέψουμε και την κριτική που ασκείται με αφετηρία εντελώς διαφορετικές αντιλήψεις για την «καλή διεθνή διακυβέρνηση» που έρχονται σε αντίθεση με τις αρχές της ομοσπονδίας, τονίζοντας περισσότερο την ανάγκη να μειωθεί η ενωσιακή γραφειοκρατία και να αφαιρεθούν από τους κεντρικούς θεσμούς της Ε.Ε. αρμοδιότητες, οι οποίες δεν τους ανήκουν ή τις οποίες δεν μπορούν να εκπληρώσουν.¹² Στο πλαίσιο της κριτικής αυτής προσέγγισης,¹³ ο τρόπος λειτουργίας των τωρινών θεσμών είναι σχεδόν εφιαλτικός.

Από τα προηγούμενα γίνεται εμφανές ότι η επιλογή θεωρίας επηρεάζει κρίσιμα τόσο το περιεχόμενο της κριτικής όσο και τις προτάσεις για την αντιμετώπιση των δυσλειτουργιών. Δυσλειτουργίες όμως υπάρχουν και η διεύρυνση θα τις επιτείνει. Το μέγεθος των οργάνων π.χ. δεν μπορεί να αυξάνεται απεριόριστα, ενώ θα πρέπει να γίνουν αλλαγές στις διαδικασίες αποφάσεων για να είναι αποτελεσματικές σε μια Ε.Ε. των 25 ή 30 μελών.

Πρέπει να τονισθεί ότι καμιά μεταρρύθμιση δεν πρόκειται να λύσει όλα τα προβλήματα της Ε.Ε. Πολλά από αυτά είναι εγγενή, πηγάζουν δηλαδή ακριβώς από τον ίδιο τον *sui generis* χαρακτήρα της Ένωσης.¹⁴ Πρέπει να συνηθίσουμε στην ιδέα ότι δε θα ξεπεραστούν και να δεχθούμε ότι απλώς αντισταθμίζονται από τα πλεονεκτήματά της. Η Ε.Ε. δεν είναι ούτε ένας συνήθης διεθνής οργανισμός ούτε μια ομοσπονδία, αλλά η ασάφεια αυτή στη διεθνή ταυτότητα δεν αίρει το γεγονός ότι ήταν και παραμένει η πλέον επιτυ-

J. Pinter - Roy Pryce (επιμ.), *Maastricht and Beyond, Building the European Union*, ό.π., σ. 157-178. Παρόμοια επιχειρηματολογία και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για τις Δομές (Europäische Strukturkommission) στη Γερμανία. Στην επιτροπή αυτή συμμετέχουν ακαδημαϊκοί και πολιτικοί. Βλ. Werner Weidenfeld (επιμ.), *Europa '96, Reformprogramm für die Europäische Union*, Bertelsmann, Gütersloh, 1994.

12. Βλ. ενδεικτικά Margaret Thatcher, *The Downing Street Years*, Harper Collins, Λονδίνο 1993.

13. Η θεωρητική της αφετηρία είναι η αρχή της αλληλεξάρτησης, της εθνικής προσαρμογής στις νέες συνθήκες και της διακρατικής συνεργασίας για την εμπέδωση των αναγκαίων κανόνων του παιχνιδιού. Βλ. A.S. Milward, κ.ά., *The Frontier of National Sovereignty, history and theory 1945-1992*, Routledge, Λονδίνο 1993.

14. Στις παλαιότερες συζητήσεις για τη φύση της Ε.Κ. στο διεθνές σύστημα προστέθηκε από ελληνικής πλευράς και η απόπειρα των Μ. Τσινοϊζέλη - Δ. Χρυσόχου, *Ευρωπαϊκή Ένωση και Δημοκρατία*, Σιδέρης, Αθήνα 1995. Η πρότασή τους συνοψίζεται στον όρο «συναντικτική συνομοσπονδία» (confederal consociation).

χημένη διεθνής καινοτομία στη μεταπολεμική περίοδο, κινδυνεύοντας μάλιστα να γίνει θύμα της επιτυχίας της αφού όλοι τώρα επιζητούν την είσοδό τους σε αυτήν.

Κατά τη διάρκεια της προηγούμενης Διακυβερνητικής Συνδιάσκεψης (Maastricht), ο J. Delors υπενθύμιζε ακατάπαυστα στα κράτη-μέλη ότι βασικά στοιχεία των θεσμών και των διαδικασιών αποφάσεων (το μονοπώλιο της Επιτροπής να αναλαμβάνει νομοθετικές πρωτοβουλίες, η πρόβλεψη ότι μια πρόταση της μπορούσε να τροποποιηθεί μόνο με ομοφωνία από το Συμβούλιο κτλ.) είχαν παίξει κρίσιμο ρόλο στην επιτυχία της «κοινοτικής μεθόδου» και ότι τελικά το «θεσμικό τρίγωνο της συνθήκης της Ρώμης, το Συμβούλιο, η Επιτροπή και το Κοινοβούλιο, λειτούργησε καλά».¹⁵

Αναφέραμε ήδη όμως και θα επανέλθουμε σε αυτό αργότερα,¹⁶ ότι στον θεσμικό τομέα εκτυλίσσεται ένα παιχνίδι ανακατανομής δύναμης, από την έκβασή του οποίου θα εξαρτηθεί εν μέρει και η εξέλιξη των πολιτικών της Ε.Ε. Αποτελεσματικότητα και δημοκρατική νομιμοποίηση δεν είναι οι μόνοι πραγματικοί στόχοι.

Στη συνέχεια εξετάζουμε τις σπουδαιότερες από τις προτεινόμενες αλλαγές.

α. Η Ισορροπία ανάμεσα σε θεσμούς της Ε.Ε. και εθνικά κράτη (επικουρικότητα)

Ένα από τα σημεία της γενικής κριτικής στις Συνθήκες είναι ότι δρομολόγησαν εξελίξεις στην Ε.Ε. που ανέτρεψαν ή τείνουν να ανατρέψουν μια υποτιθέμενη επιθυμητή ισορροπία (= καταμερισμό των έργων) ανάμεσα στα δύο επίπεδα διακυβέρνησης –την Ε.Ε. και τις κυβερνήσεις– προς όφελος των ενωσιακών θεσμών.

Γεγονός είναι ότι από τη δεκαετία του '70 μέχρι σήμερα, η Ε.Κ. μετασχηματίστηκε σε Ε.Ε. με νέα μέλη, νέες αρμοδιότητες και νέα όργανα. Η εξέλιξη ήταν σχεδόν συνεχής. Ήδη όμως στις διαπραγματεύσεις για τη Συνθ.Ε.Ε. έγιναν προσπάθειες από ορισμένα κράτη-μέλη να τεθούν όρια στην εξέλιξη αυτή, ανάμεσα σε άλλα με την εισαγωγή στις Συνθήκες της αρχής της επικουρικότητας. Σύμφωνα με το κείμενο της Συνθ.Ε.Ε.,

15. David Coombes, «Problems of Governance in the Union», στο A. Duff - J. Pinter - Roy Pryce (επιμ.), *Maastricht and Beyond, Building the European Union*, ό.π., σ. 184.

16. Βλ. παρακάτω: Το σύστημα ψηφοφοριών.

«η Κοινότητα δρα μέσα στα όρια των αρμοδιοτήτων που της αναθέτει και των στόχων που της ορίζει η παρούσα συνθήκη. Στους τομείς που δεν υπάγονται στην αποκλειστική της αρμοδιότητα, η Κοινότητα δρα σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, μόνον εάν και στο βαθμό που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης είναι αδύνατον να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη-μέλη και δύνανται συνεπώς, λόγω των διαστάσεων ή των αποτελεσμάτων της προβλεπόμενης δράσης, να επιτευχθούν καλύτερα σε κοινοτικό επίπεδο. Η δράση της κοινότητας δεν υπερβαίνει τα αναγκαία όρια για την επίτευξη των στόχων της παρούσας συνθήκης».¹⁷

Παρά όμως την ενσωμάτωσή της στη Συνθ.Ε.Ε., η αρχή της επικουρικότητας παραμένει λόγω της φύσης της περισσότερο μια πολιτική αρχή παρά δεσμευτικός νομικός κανόνας.

Οι συζητήσεις στο Maastricht για την επικουρικότητα και, αργότερα, στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Εδιμβούργου απέφεραν μεν κάποια αποτελέσματα με τη μορφή του εξορθολογισμού των δραστηριοτήτων της Επιτροπής (και της γραφειοκρατίας της), αλλά δεν οδήγησαν σε ανατροπή της τωρινής ισορροπίας ανάμεσα σε κεντρικούς θεσμούς και κυβερνήσεις. Όπως σωστά προείδε ο Fritz Scharpf, το άρθρο 3B της Συνθ.Ε.Ε. δεν μπορούσε να περιορίσει τις αρμοδιότητες των κοινοτικών οργάνων για δύο κυριώς λόγους: Πρώτον, δεδομένων των μεγάλων διαφορών ανάπτυξης μεταξύ των κρατών-μελών, θα είναι πάντοτε εύλογο το επιχείρημα ότι οι στόχοι μιας προτεινόμενης δράσης δεν μπορούν να επιτευχθούν αποτελεσματικά από τα κράτη-μέλη. Δεύτερον, δύσκολα θα εντοπίζεται τομέας πολιτικής, στον οποίο δε θα είναι προφανής η σύν-

17. Άρθρο 3B της Συνθ.Ε.Ε., (οι υπογραμμίσεις δικές μου). Πρέπει όμως να σημειωθεί, ότι στην επικουρικότητα αναφέρεται και το άρθρο Α. Σύμφωνα με το τελευταίο, οι αποφάσεις της Ένωσης πρέπει να λαμβάνονται «όσο το δυνατόν πιο κοντά στους πολίτες». Όμως η επικουρικότητα του άρθρου Α διαφέρει από την επικουρικότητα του άρθρου 3B, χωρίς πάντως να είναι ασύμβατη προς αυτή. Η πρώτη αποτελεί για πολλούς θεμελιώδη αρχή της Δημοκρατίας. Συνεπώς, μπορεί να ερμηνευθεί ως έκκληση για αποκέντρωση και ως ένα μέσο για τη μείωση του δημοκρατικού ελλείμματος στην Ε.Ε. Η δεύτερη όμως (του άρθρου 3B Συνθ.Ε.Ε.) δίνει έμφαση στην αρχή της αποτελεσματικότητας και, υπό όρους, μπορεί να έχει συγγενερωτικά αποτελέσματα. Βλ. Χρ. Παρασκευόπουλος, *Η αρχή της επικουρικότητας και η νέα περιφερειακή πολιτική της Ε.Ε.*, 1995, κείμενο προς δημοσίευση.

δεση με τις τέσσερις ελευθερίες και συνεπώς με τους κεντρικούς θεσμούς της Ένωσης.¹⁸

Η αρχή της επικουρικότητας παραμένει πάντως άρρηκτα συνδεδεμένη αφενός με το δίλημμα μεταξύ συγκέντρωσης και αποκέντρωσης και αφετέρου με την αναζήτηση μιας ισορροπίας ανάμεσα σε αποτελεσματικότητα και δημοκρατικότητα στην άσκηση πολιτικής στην Ε.Ε. Ο τρόπος με τον οποίο ενσωματώθηκε στη Συνθ.Ε.Ε., αντανακλά ακριβώς τα διλήμματα αυτά. Εν όψει της νέας διακυβερνητικής, η συζήτηση θα αναθερμανθεί. Γερμανική ερευνητική ομάδα¹⁹ πρότεινε πρόσφατα την εισαγωγή ενός καταλόγου αρμοδιοτήτων προκειμένου να οριοθετηθούν κατά το δυνατόν περιοριστικά οι αρμοδιότητες της Ε.Ε. και να αποσαφηνισθεί δεσμευτικά ποιος μπορεί να κάνει τι ακριβώς.

Ωστόσο η εισαγωγή ενός ή περισσότερων καταλόγων θα έκανε την Ε.Ε. περισσότερο άκαμπτη από όσο είναι σήμερα. Όπως παρατηρήθηκε, «*καμιά συνθήκη και κανένα σύνταγμα δεν μπορεί να αποδίδει πλήρη και αξιόπιστη δικαιοδοσία πάνω σε κάθε δυνατό θέμα επ' άπειρον, και σε κάθε υγιή πολιτειακή συγκρότηση πρέπει να υπάρχει περιθώριο για την αλληλεπίδραση των πολιτικών δυνάμεων να επαναπροσδιορίζουν τα σύνορα μεταξύ των διαφόρων επιπέδων διακυβέρνησης όταν οι περιστάσεις αλλάζουν*».²⁰ Οι κατάλογοι θα φέρναν νέες ακαμψίες στο σύστημα, όταν το αίτημα είναι για μεγαλύτερη ευκαμψία.

Συμπερασματικά, η προσπάθεια να εφαρμοσθούν ομοσπονδιακές αρχές σ' ένα σύστημα διακυβέρνησης *sui generis*, όπως αυτό της Ε.Ε., το οποίο περιλαμβάνει στοιχεία υπερεθνικότητας (ομοσπονδίας) και στοιχεία διακυβερνητικής συνεργασίας, συναντά αναπόφευκτα μεγάλες δυσκολίες. Οι δυσκολίες αντικατοπτρίζονται και στο τελευταίο κείμενο της Επιτροπής Προβληματισμού, το οποίο δεν απαντά στο ερώτημα, προς ποια τελικά κατεύθυνση θα κινηθεί η Ε.Ε. στο μέλλον, αν δηλαδή θα ακολουθήσει το δρόμο της ολοκλήρωσης και της υπερεθνικότητας ή το δρόμο της διακρατικής συνεργ-

18. Το επιχείρημα πρωτοδιατυπώθηκε στο κείμενο του Fr. Scarpf, «Kann es in Europa eine stabile föderale Balance geben?», στον τόμο R. Weidenmann (επιμ.), *Staatswerdung Europas-Optionen für eine Europäische Union*, Nomos, Baden-Baden, 1991, σ. 415-428.

19. Werner Weidenfeld (επιμ.), *Europa '96, Reformprogramm für die Europäische Union*, ό.π.

20. Στο ίδιο, σ. 18.

γασίας.²¹ Η προσπάθεια παραμένει εν τούτοις χρήσιμη κατά το βαθμό που συνεισφέρει στην «οργάνωση» των διαπραγματεύσεων γύρω από θέματα ουσιαστικής πολιτικής, υπενθυμίζοντας επιτακτικά ότι κάθε φορά πρέπει να ζυγίζονται τα βασικά κριτήρια της δημοκρατίας και της αποτελεσματικότητας.

Στη συνέχεια θα αναφερθούμε σε μερικές από τις σημαντικότερες προτάσεις, που αφορούν ειδικά κάθε όργανο της Ένωσης.

β. Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και Συμβούλιο Υπουργών

Τα κύρια προβλήματα που τίθενται σε σχέση με το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο Υπουργών είναι η προεδρία και το σύστημα ψηφοφορίας.

Τα τελευταία χρόνια, η σημασία της προεδρίας έχει αυξηθεί σημαντικά με την υιοθέτηση μέτρων για τη βελτίωση της λειτουργίας της. Π.χ. καθιερώθηκε ο θεσμός της «τρόικας», ενισχύθηκε η Γραμματεία του Συμβουλίου κτλ. Πολλοί θεωρούν ότι η εξέλιξη αυτή δεν επαρκεί για την αντιμετώπιση προβλημάτων λειτουργικότητας της προεδρίας. Από τις προτεινόμενες αλλαγές ξεχωρίζουμε εδώ αυτές που αναφέρονται στη διάρκεια και στην εκ περιτροπής άσκηση της προεδρίας.

Η διάρκεια της θητείας και η περιστροφή στην προεδρία συνδέονται με τα προβλήματα συνέχειας στην πολιτική, αποτελεσματικότερης διοίκησης στην Ε.Ε. και «αυθεντικής» εκπροσώπησης της Ένωσης προς τα έξω. Μια πρόταση είναι να αυξηθεί η διάρκεια της θητείας σε ένα έτος με το σκεπτικό ότι η βραχεία διάρκεια του εξαμήνου που ισχύει σήμερα εμποδίζει την εφαρμογή πολιτικών προγραμμάτων και διακόπτει τη συνέχεια στο Ε.Σ. και Σ.Υ. Το μειονέκτημα θα ήταν βέβαια ότι η προεδρία ενός έτους θα επιβάρυνε ακόμη περισσότερο τις περιορισμένες διοικητικές ικανότητες μικρότερων κρατών-μελών, συχνά όμως και των μεγάλων. Συνεπώς, οποιαδήποτε απόφαση σχετικά με το θέμα αυτό θα πρέπει να συνδεθεί με άλλες που αφορούν στον τρόπο λειτουργίας του Σ.Υ. (αριθμός συμβουλίων κτλ.).

Το ένα εξάμηνο έχει πλεονεκτήματα. Πρώτον, έχει πλέον δοκιμασθεί. Δεύτερον, δίνει τη δυνατότητα σε κάθε κράτος-μέλος να αναλαμβάνει ευθύνες και ταυτόχρονα λειτουργεί ως διαδικασία μάθησης για μικρά και μεγάλα κράτη. Άλλωστε οι επιδόσεις των

21. *Reflection Group's Report*, Βρυξέλλες, 5.12.1995.

προεδριών δεν εξαρτώνται από το μέγεθος του κράτους που αναλαμβάνει την προεδρία, όπως έδειξε η ως τώρα εμπειρία. Η προεδρία είναι σημαντική για κάθε κράτος και για λόγους εσωτερικής νομιμοποίησης της Ε.Ε. Φέρνει την Ε.Ε. και τους θεσμούς της πιο κοντά στις τοπικές εθνικές κοινωνίες. Η αξία της είναι ανεκτίμητη. Δεν τη χάνει ακόμη και σε μια Ε.Ε. με 20 ή 25 μέλη.

Η αρχή της εκ περιτροπής προεδρίας πρέπει συνεπώς να διατηρηθεί. Είναι ένα στοιχείο της έως τώρα επιτυχίας της Ε.Ε., όχι των προβλημάτων της. Μπορεί όμως να συμπληρωθεί με την καθιέρωση του θεσμού των αντιπροέδρων και εδώ είναι που θα μπορούσαν να ληφθούν υπόψη οι ανησυχίες των μεγάλων, χωρίς να ανατραπούν βασικά δεδομένα της κοινοτικής ιστορίας. Δηλαδή ένα μεγάλο κράτος να συμμετέχει οπωσδήποτε σε μια αντιπροεδρία, με σαφείς αρμοδιότητες κτλ. Αυτό θα έδινε αναμφίβολα πρόσθετο βάρος στην τριανδρία εκπροσώπησης και δε θα προκαλούσε ανησυχίες στα μικρά κράτη. Μια ακόμη εναλλακτική δυνατότητα προσφέρει η σύσταση ειδικής Γραμματείας για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας, στα οποία τα μεγάλα κράτη-μέλη επιθυμούν να ενδυναμώσουν θεσμικά το ρόλο τους στο μέλλον. Η ιδέα της Γραμματείας ενέχει τον κίνδυνο αποδυνάμωσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ενώ πραγματοποιούμενη μπορεί να αποτελέσει πηγή νέων θεσμικών αντιπαλοτήτων στην Ένωση.

Το κείμενο της Ομάδας Προβληματισμού δέχεται ότι πρέπει να αναβαθμισθεί η εκπροσώπηση της Ε.Ε. προς τα έξω σε ζητήματα ΚΕΠΠΑ και ότι το ρόλο αυτό πρέπει να διατηρήσει η προεδρία. Η τελευταία οφείλει όμως να συμπληρωθεί με ένα στοιχείο που θα διασφαλίζει τη συνέχεια και θα αξιοποιεί το ειδικό βάρος των μεγάλων κρατών-μελών στη διεθνή σκηνή.²²

Στην πραγματικότητα, τα μεγάλα κράτη-μέλη παίζουν και σήμερα πρωταγωνιστικό ρόλο λόγω του πολιτικού βάρους και των πόρων που διαθέτουν. Πολλές πρωτοβουλίες εξωτερικής πολιτικής ξεκινούν και κατευθύνονται εξωθεσμικά, κάπου ανάμεσα σε Βόννη, Βρυξέλλες, Παρίσι και Λονδίνο. Για το λόγο αυτό υπάρχει θέμα ενσωμάτωσης των σχετικών διεργασιών στους θεσμούς της Ένωσης. Η Ελλάδα απέκτησε πικρή εμπειρία από τέτοιες πρωτοβουλίες, όταν από την εποχή της προεδρίας της το α' εξάμηνο 1994 ως τα τέλη 1995 παρακολούθησε χωρίς δυνατότητες αντίδρασης τις διαβου-

22. *Reflection Group's Report*, Βρυξέλλες, 5.12.1995, σημείο 43 κ.ε.

λεύσεις των μεγάλων με την Τουρκία εκτός ενωσιακών θεσμών.

Μια διαφορετική (αλλά όχι οπωσδήποτε αντίθετη με τις προηγούμενες) πρόταση, την οποία θα μπορούσε να εξετάσει ευμενώς η Ελλάδα, είναι να καθιερωθούν οι «ομαδικές προεδρίες» εκ περιτροπής. Δηλαδή τα κράτη-μέλη να διαιρεθούν σε 4-5 ομάδες και κάθε μια να αναλαμβάνει την προεδρία για ένα έτος ή 18 μήνες, προχωρώντας σε ένα εσωτερικό καταμερισμό έργων και αρμοδιοτήτων. Σε κάθε ομάδα θα πρέπει όμως να αντικατοπτρίζονται διαφορετικά χαρακτηριστικά και συμφέροντα της Ε.Ε. –να αντιπροσωπεύονται Ανατολή και Δύση, Βορράς και Νότος.²³

Η πρόταση συνιστά ουσιαστικά μια εναλλακτική δυνατότητα για το θεσμό της αντιπροεδρίας. Το κύριο πλεονέκτημά της είναι ότι διασφαλίζει τη συμμετοχή όλων εκ περιτροπής στην προεδρία, με άλλα λόγια κατοχυρώνει τη συνέχεια σε ένα θεσμό σημαντικό τόσο για λόγους ισορροπίας στην Ε.Ε. όσο και για λόγους νομιμοποίησης της στα εθνικά πλαίσια. Εν τούτοις, δε λύνει το πρόβλημα του ρόλου των μεγάλων κρατών-μελών, το οποίο τίθεται επιτακτικά ιδίως σε θέματα εξωτερικής πολιτικής.

Η ελληνική κυβέρνηση δε δέχεται την «οργάνωση της προεδρίας του Συμβουλίου [...] χωρίς να διασφαλίζεται η εναλλαγή και η ισοτιμία των κρατών-μελών».²⁴

Το σύστημα ψηφοφοριών στο Συμβούλιο έχει αναμφίβολα πρωταρχική σημασία για το μέλλον της Ε.Ε. Από αυτό εξαρτάται όχι τόσο η αποτελεσματική λειτουργία των θεσμών σε μια διευρυμένη Ένωση όσο η κατεύθυνση, την οποία θα πάρουν οι πολιτικές και συνεπώς ο προϋπολογισμός της. Κράτη-μέλη που συνεισφέρουν καθαρά στον προϋπολογισμό της Ένωσης, φοβούνται ότι η διατήρηση του τωρινού συστήματος θα οδηγήσει σε ανεξέλεγκτες και ανεπιθύμητες γι' αυτά εξελίξεις των πολιτικών της Ένωσης.²⁵

23. Peter Ludlow - N. Ersboell, *Towards 1996: The Agenda of the Intergovernmental Conference*, Βρυξέλλες 1994, σ. 42. Την πρόταση έχει υιοθετήσει και ο Douglas Hurd, «Ein stärkeres Europa aufbauen- britische Perspektiven einer Weiterentwicklung der EU», κείμενο δημοσιευμένο στην ελβετική εφημερίδα *Neue Zürcher Zeitung*, 24, 25 Ιουνίου 1995.

24. Ε. Βενιζέλος, «Επτά θέσεις για τη Διακυβερνητική Διάσκεψη του '96», στην εφημ. *Ελευθεροτυπία*, 30.4.1995.

25. Χαρακτηριστική για τις σχετικές ανησυχίες είναι η ομόφωνη απόφαση του γερμανικού Bundesrat να ζητήσει από την ομοσπονδιακή κυβέρνηση να συμπεριλάβει στα προς συζήτηση θέματα της ΔΣΔ'96 το πρόβλημα της γερμανικής εισφοράς στον προϋπολογισμό της Ένωσης. Η μείωση ή σταθεροποίησή της μπορεί να

ΠΙΝΑΚΑΣ 1

Ειδική πλειοψηφία στο Συμβούλιο Υπουργών

Χώρα	Αριθ. ψήφων	ΕΟΚ 6	ΕΟΚ 9	ΕΟΚ 12	Ε.Ε. 15
Βέλγιο	5	5	5	5	5
Δανία	3	—	3	3	3
Γερμανία	10	10	10	10	10
Ελλάδα	5	—	—	5	5
Γαλλία	10	10	10	10	10
Ιρλανδία	3	—	3	3	3
Ιταλία	10	10	10	10	10
Λουξεμβούργο	2	2	2	2	2
Ολλανδία	5	5	5	5	5
Μ. Βρετανία	10	—	10	10	10
Ειδική Πλειοψηφία	45/63 (19)				
Ισπανία	8	—	—	8	8
Πορτογαλία	5	—	—	5	5
Ειδική Πλειοψηφία	54/76 (23)				
Αυστρία	4	—	—	—	4
Σουηδία	4	—	—	—	4
Φινλανδία	3	—	—	—	3
Ειδική Πλειοψηφία	62/87 (26)				

Σημείωση: Σε παρένθεση ο αριθμός ψήφων ο οποίος απαιτείται προκειμένου να μην περάσει μια πρόταση.

Πηγή: Μ. Ι. Τσιντσιζέλης, «Οι θεσμοί της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η λειτουργία τους», στο Μ. Τσιντσιζέλης - Ν. Μαραβέγιας (επιμ.), *Η ολοκλήρωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Αθήνα 1995, σ. 73.

Τρία στοιχεία του συστήματος ψηφοφορίας ενδιαφέρουν εδώ: (α) Η αρχή της ομοφωνίας, που δίνει τυπικά ίδιες εξουσίες σε όλα τα κράτη-μέλη, επιτρέποντας σε καθένα (ακόμη και στο Λουξεμβούργο) να εμποδίσει τη λήψη αποφάσεων στις προβλεπόμενες περιπτώσεις. (β) Η «αναστέλλουσα μειοψηφία» (blocking minority) στις περιπτώσεις φυσικά που εφαρμόζεται η αρχή της ειδικής πλειοψηφίας. Για να υιοθετηθεί μια πρόταση απαιτείται στις περιπτώσεις αυτές να μην αντιταχθούν χώρες με 31% των ψήφων ή περισσότερες. (γ) Η κα-

γίνει είτε με αλλαγή των κριτηρίων με βάση τα οποία καθορίζονται οι συνεισφορές είτε με τον καθορισμό ανωτάτου ορίου καταβολών για κάθε κράτος-μέλος. Βλ. εφημ. *η Καθημερινή*, 13.5.1994.

τανομή των δικαιωμάτων ψήφου, που σήμερα ευνοεί τα μικρά κράτη (βλ. Πίν. 1). Στη συνέχεια εξετάζουμε κάθε ένα από τα προαναφερθέντα στοιχεία.

(i) Η αρχή της ομοφωνίας

Η ολοσχερής κατάργηση ή δραστική μείωση του πεδίου εφαρμογής της αρχής της ομοφωνίας²⁶ (που συνεπάγεται ότι κάθε κράτος-μέλος μεγάλο ή μικρό έχει δικαίωμα «νετο» στα θέματα όπου εφαρμόζεται) έχει ήδη προταθεί από διάφορες πλευρές, αλλά και με διαφορετικούς στόχους. Ορισμένες χώρες επιζητούν κυρίως να αποκλείσουν την ομοφωνία σε θέματα φορολογίας, άλλες σε θέματα «υψηλής πολιτικής».

Οπωσδήποτε η κατάργηση ή δραστική συρρίκνωση του πεδίου εφαρμογής της ομοφωνίας θα έχει σημαντικές συνέπειες στις μελλοντικές διαπραγματεύσεις στο Συμβούλιο, γιατί είναι προφανές ότι διαπραγμάτευση που γίνεται με το ενδεχόμενο κάποιο κράτος-μέλος να ασκήσει το δικαίωμα του νετο διαφέρει ουσιωδώς από μια διαπραγμάτευση σε ένα θέμα, στο οποίο έχει αποκλεισθεί η χρήση του.²⁷

Η Συνθ.Ε.Ε. βελτίωσε ήδη τις δυνατότητες λήψης αποφάσεων του Συμβουλίου επεκτείνοντας την ψηφοφορία με ειδική πλειοψηφία, η οποία πλέον καλύπτει μεγάλο μέρος των τομέων δράσης της Κοινότητας (του πρώτου πυλώνα). Οι βελτιώσεις αυτές συνέβαλαν, όπως διαπιστώνει έκθεση του ίδιου του Συμβουλίου, στην επιτάχυνση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων, όχι μόνον γιατί επέτρεψαν την αντιμετώπιση ορισμένων αδιεξόδων, αλλά και γιατί η προοπτική να μειωρηθούν οι διαφωνούντες οδηγεί συχνά στην αναζήτηση των αναγκαίων συμβιβαστικών λύσεων.²⁸

26. Πρέπει να διαχωρίζουμε σαφώς την αρχή της ομοφωνίας, που ισχύει κατά τις Συνθήκες σε σειρά θεμάτων και, συνεπώς, είναι δικαίωμα κάθε μέλους, από το «συμβιβασμό του Λουξεμβούργου», που επιτρέπει σε ένα μέλος να σταματήσει τη διαδικασία απόφασης σε ένα θέμα, αν μπορεί να αποδείξει ότι θίγεται «ζωτικό εθνικό συμφέρον» του. Σήμερα προβλέπεται ομοφωνία ανάμεσα σε άλλα σε τομείς που δε χρηματοδοτούνται από τις λεγόμενες «υποχρεωτικές» δαπάνες (δηλαδή αυτές που προβλέφθηκαν στις αρχικές συνθήκες), θέματα εσωτερικής αγοράς (φορολογία, κρατικές βοήθειες κ.ά.), νέων πολιτικών και ΟΝΕ, αναθεώρησης των Συνθηκών και προσχώρησης νέων μελών, θέματα ΚΕΠΠΑ (π.χ. ο καθορισμός κοινών θέσεων) κτλ.

27. Βλ. *Έκθεση του Συμβουλίου για τη λειτουργία της Συνθ.Ε.Ε.*, 1995.

28. Στο ίδιο, σ. 11. Η Ελλάδα έχει ταχθεί υπέρ της διατήρησης του νετο για την προάσπιση ζωτικών της συμφερόντων. Σ' αυτό υπάρχει συναίνεση των κομμάτων.

Η οριζόντια κατάργηση εφ' όλης της ύλης της αρχής της ομοφωνίας δε φαίνεται σήμερα εφικτή. Έτσι προκύπτουν ως εναλλακτικά προσφερόμενες πρακτικές λύσεις η κατάργησή της σε ορισμένους από τους τομείς, όπου ισχύει σήμερα, και η καθιέρωση της απλής και της ειδικής (ενισχυμένης) πλειοψηφίας σε αυτούς.

(ii) Η αναστέλλουσα μειοψηφία

Το θέμα έχει τεθεί ήδη το 1994 κατά το τελικό στάδιο των διαπραγματεύσεων για την ένταξη των χωρών της ΕΖΕΣ. Το Ενωμένο Βασίλειο επέμενε τότε στη διατήρηση του αριθμού των ψήφων που απαιτούνταν (στην Ε.Ε. των 12) για το σχηματισμό της αναστέλλουσας μειοψηφίας στους 23 παρά τη διεύρυνση. Κανονικά θα 'πρεπε να αυξηθεί σε 27 όπως και τελικά συνέβη.

Η σκληρή εκείνη στάση ήταν και μια προειδοποίηση για τις δυσκολίες που θα αντιμετώπιζε η Ε.Ε. στις διευρύνσεις που θα ακολουθούσαν, παρά το γεγονός ότι ήταν εσωτερικοί κυρίως λόγοι που προσδιόρισαν τη βρετανική στάση και κυρίως η ανάγκη γεφύρωσης του χάσματος που χωρίζει το Συντηρητικό Κόμμα σε θέματα Ευρωπαϊκής ενοποίησης.²⁹

Κατά παράδοξο τρόπο, στο μεταξύ η συζήτηση για την αναστέλλουσα μειοψηφία φαίνεται ότι περιήλθε σε νάρκη. Προφανώς το κέντρο βάρους της συζήτησης, εν όψει της ΔΣΔ'96, μεταφέρθηκε στην κατανομή των ψήφων ανάμεσα στα κράτη-μέλη και στην ομοφωνία.

(iii) Η κατανομή των ψήφων (ή δικαιωμάτων ψήφου)

Κατά την εκτίμησή μας πρόκειται για το κρισιμότερο σημείο της θεσμικής μεταρρύθμισης. Οποιαδήποτε αλλαγή της κατανομής των ψήφων (ή άλλη ρύθμιση) θα έχει συνέπειες και για το πρόβλημα της αναστέλλουσας μειοψηφίας. Οι ψήφοι προσδιορίζουν την κα-

29. Στη δημόσια συζήτηση γύρω από τη βρετανική στάση έχουν αναφερθεί και άλλοι λόγοι, όπως είναι η επιθυμία της βρετανικής κυβέρνησης να διατηρήσει τις δυνατότητες προάσπισης του οικονομικού φιλελευθερισμού και να εμποδίσει τη μετατόπιση της ισορροπίας ανάμεσα σε «κοινοτική» και «διακυβερνητική» μέθοδο προς όφελος της πρώτης. Βλ. *Neue Zürcher Zeitung*, 13-14.3.1994· *The Times*, 16 Μαρτίου 1994, και αλλού. Αλλά οι εξηγήσεις αυτές πάσχουν με δεδομένη τη φιλελεύθερη παράδοση των Σκανδιναβών και την πρακτική του Συμβουλίου να αποφασιζει κατά κανόνα ομόφωνα.

τανομή δύναμης (μαζί με άλλους παράγοντες) και συνεπώς τις πολιτικές επιλογές. Η κατανομή τους θα είχε όμως μικρότερη σημασία αν υπήρχε (ή προβλεπόταν ότι θα σχηματισθεί) ευρεία συναίνεση για τις πολιτικές επιλογές της Ε.Ε. Η πραγματική τάση (όχι οι επιθυμίες) είναι προς το ακριβώς αντίθετο, δηλαδή να μειωθεί η συναίνεση λόγω αυξανόμενης οικονομικής και κοινωνικής ετερογένειας στην Ένωση και λόγω της έλλειψης μιας άμεσης κοινής απειλής. Στο βάθος του τοπίου διακρίνουμε παραδοσιακά εγωιστικές συμπεριφορές των ηγετικών ελίτ.

Ας ξεκινήσουμε υποθέτοντας ότι η κατανομή ψήφων δεν αλλάζει. Ουδείς μπορεί να προβλέψει με ακρίβεια τις συνέπειες που θα είχε η απόφαση αυτή στην Ε.Ε. των 20, 25 ή 30 μελών.

Γεγονός είναι ότι στο παρελθόν, τα κράτη-μέλη χρησιμοποιούσαν τη δύναμή τους (που στηριζόταν είτε στην κατανομή ψήφων είτε στην οικονομία είτε σε άλλους «διαπραγματευτικούς πόρους») για να πετύχουν ιδιαίτερους στόχους πολιτικής. Είναι πιθανόν π.χ. ότι για να εξασφαλίσουν την αποδοχή της ΟΝΕ από το «Νότο» (Ισπανία, Ελλάδα, Ιρλανδία και Πορτογαλία), οι υπόλοιποι έπρεπε να δεχθούν το διπλασιασμό των διαρθρωτικών πόρων και να ιδρύσουν το Ταμείο Συνοχής. Άλλο παράδειγμα: η Γαλλία συνηθίζει να χρησιμοποιεί την (πολιτική κυρίως) δύναμή της για να αυξάνει ή να διατηρεί την προστασία των αγροτών της, ενώ το Ενωμένο Βασίλειο κάνει το ίδιο για να μειώσει τη συνεισφορά του στον προϋπολογισμό. Κατά κάποιο τρόπο, οι μεγάλοι είναι σε θέση να πετύχουν δικούς τους στόχους με τους «διαπραγματευτικούς πόρους» (οικονομικούς ή πολιτικούς) που διαθέτουν, οι μικροί (και λιγότερο αναπτυγμένοι) με τη θεσμική τους δύναμη στο ενωσιακό σύστημα.

Υποθέτουμε ότι τα νέα κράτη-μέλη δε θα συμπεριφερθούν διαφορετικά. Αν αυτό συμβεί, τότε βέβαια θα χρησιμοποιούν τα δικαιώματα ψήφου για να αντλήσουν πάσης φύσης οφέλη, συνασπιζόμενα ενδεχομένως με κάποια από τα σημερινά κράτη-μέλη.

Όλα αυτά ανησυχούν τους καθαρούς συνεισφορείς στον προϋπολογισμό της Ένωσης. Για το λόγο αυτόν η Ολλανδία, η Γαλλία, η Γερμανία και άλλα κράτη-μέλη προτείνουν την τροποποίηση της κατανομής των ψήφων (και άρση της ομοφωνίας) ως σημαντικό στοιχείο της θεσμικής μεταρρύθμισης. Όπως δηλώνει χαρακτηριστικά ο E. Balladur, «τα δικαιώματα ψήφου που έχουν κατανεμηθεί σε κάθε κράτος-μέλος στο πλαίσιο τόσο της Συνέλευσης όσο

και του Συμβουλίου, θα πρέπει να αποτελέσουν αντικείμενο μεταρρύθμισης επί το δικαιότερον». ³⁰ Η γενική κατεύθυνση των ιδεών που κυκλοφορούν είναι να υπάρξει αμεσότερη σύνδεση ανάμεσα σε δικαιώματα ψήφου και πληθυσμό κάθε χώρας. Αυτό μπορεί να γίνει είτε με απ' ευθείας ανακατανομή, που σημαίνει *συρρίκνωση του «πριμ»* υπέρ των μικρών κρατών, είτε με την καθιέρωση της *διπλής πλειοψηφίας*.

Η διπλή πλειοψηφία θα σημαίνει ότι μια πρόταση στους προκαθορισμένους τομείς θα γίνεται δεκτή στο Συμβούλιο όχι μόνον αν συγκεντρώνει (την απλή ή ειδική) πλειοψηφία με βάση τις σταθμισμένες ψήφους αλλά και την πλειοψηφία των ευρωπαϊκών πολιτών. Αλλά η εισαγωγή της διπλής πλειοψηφίας ενέχει τον κίνδυνο νέων εμπλοκών στις διαδικασίες αποφάσεων. Αυτό είναι το κυριότερο μειονέκτημά της. Με άλλα λόγια μια ομάδα κρατών με αρκετές σταθμισμένες ψήφους θα μπορεί να σταματά μια πρόταση και μια άλλη με αρκετό πληθυσμό άλλη πρόταση κτλ.

Από άποψη ισορροπίας δύναμης οπωσδήποτε τα πράγματα είναι σαφή: Αν π.χ. εισέλθουν στην Ε.Ε. η Ουγγαρία και η Τσεχία και αν αποκτήσουν τον αριθμό ψήφων που τους αναλογεί με το σημερινό σύστημα, τα φτωχά κράτη-μέλη συνολικά διαθέτουν αρκετές ψήφους για να είναι αναστέλλουσα μειοψηφία. ³¹ Η θέση τους ενισχύεται φυσικά πολύ περισσότερο με την είσοδο των υπολοίπων υποψηφίων. Αν εισέλθουν όλες οι χώρες της ΚΑ Ευρώπης, τότε σχηματίζουν μόνες τους, δηλαδή χωρίς τη συμμετοχή των τωρινών «νοτιών», αναστέλλουσα μειοψηφία (βλ. Πίν. 2).

Η μεθοδολογία, στην οποία στηρίζεται η έρευνα που αναφέραμε είναι αμφισβητήσιμη. Το ίδιο ισχύει και για τα βασικά δεδομένα και, κυρίως, για την περιοριστική οπτική της. Παραβλέπει π.χ. ότι οι δαπάνες του προϋπολογισμού είναι μέρος ευρύτερων υπολογισμών και καθαρών οφελών για τους πληρωτές από άλλα μέρη του ενωσιακού συστήματος –π.χ. και κυρίως από την εσωτερική αγορά. Συνεπώς, οι δαπάνες δεν είναι μηχανικό αποτέλεσμα της κατανομής ψήφων. Οπωσδήποτε όμως οι σχετικές έρευνες αναδειχνουν τις *πολιτικές ανησυχίες των καθαρών συνεισφορέων*. Από την άλλη μεριά, μπορούμε να υποθέσουμε ότι τα τωρινά κράτη-μέλη που ευνοούνται από το σύστημα κατανομής των ψήφων θα αντιτα-

30. Βλ. E. Balladur, *Η γαλλική άποψη*, ό.π., σ. 19.

31. R.E. Baldwin, *Towards an integrated Europe*, CEPR, 1994, σ. 187.

ΠΙΝΑΚΑΣ 2

Υποθετικοί συνασπισμοί και σενάρια διεύρυνσης της Ε.Ε.
βασισμένα στην Ε.Ε.-15 (Ε.Ε.-12+Αυστρία, Φινλανδία, Σουηδία)

	Σύνολο ψηφών στο Συμβούλιο	Ψήφοι των λιγότερο αναπτυγμένων χωρών	Ψήφοι Ανατολικών χωρών	Ψήφοι που απαιτούνται για αναστέλ- λουσα μειοψηφία
Ε.Ε.-12	76	21	0	23
Ε.Ε.-15	87	21	0	26
Ε.Ε.-15+Τσεχία ή Ουγγαρία	92	26	5	27
Ε.Ε.-15+Τσεχία και Ουγγαρία	97	31	10	29
Ε.Ε.-18=Ε.Ε.-15 και Τσεχία, Ουγγαρία, Πολωνία	105	39	18	31
Ε.Ε.-19=Ε.Ε.-18+Σλοβακία	109	43	22	32
Ε.Ε.-20=Ε.Ε.-19+Σλοβενία	112	46	25	33
Ε.Ε.-23=Ε.Ε.-20+Εσθονία, Λεττονία, Λιθουανία	122	56	35	35
Ε.Ε.-25=Ε.Ε.-23+Βουλγαρία, Ρουμανία	134	68	47	39

Πηγή: R.E. Baldwin, *Towards an integrated Europe*, ό.π.

χθούν σε μια τροποποίηση που μειώνει την επιρροή τους. Λογικά, αυτό μπορεί να αποτρέψει τη διεύρυνση!

Συνοψίζουμε: Η προσαρμογή των διαδικασιών αποφάσεων στις νέες συνθήκες οφείλει να ικανοποιήσει δύο σχεδόν ασυμβίβαστους μεταξύ τους στόχους: Αφενός μεν να λάβει υπόψη τις ιστορικά θεμελιωμένες ανησυχίες των μικρών κρατών και το γεγονός ότι ώς τώρα το σύστημα λειτούργησε και αφετέρου να βρει μιαν απάντηση στην επιθυμία των μεγάλων να μη μετατραπούν σε ακόμη μικρότερη μειοψηφία σε μια Ε.Ε., στην οποία αυξάνεται ο αριθμός των μικρών κρατών-μελών.

Κατά τη γνώμη μου πάντως, δεν είναι τόσο η διένεξη μικρών-μεγάλων η κρίσιμη διάσταση, όσο η υποκρυπτόμενη αντίθεση ανάμεσα σε πλούσια και φτωχά κράτη-μέλη. Οι επερχόμενες διευρύνσεις αλλάζουν ακριβώς την ισορροπία ανάμεσα σ' αυτές τις ομάδες. Το χάσμα ανάμεσα στα εύπορα και αναπτυγμένα και στα φτωχά και βαρυνόμενα με τεράστια διαρθρωτικά προβλήματα κράτη-μέλη θα μεγαλώσει δραματικά. Η Ε.Ε. των 20, 24 ή 30 μελών θα εί-

ναι ετερογενής. Υπό τις συνθήκες αυτές αναμένεται να ενταθούν οι πιέσεις (και είναι δυνατοί αντίστοιχοι συνασπισμοί κρατών) για διεύρυνση των μηχανισμών μεταφοράς πόρων. Η προοπτική αυξημένων αναδιανεμητικών πιέσεων εξηγεί γιατί μικρές, αλλά εύπορες χώρες συντάσσονται με τις μεγάλες σε σημαντικά θεσμικά ζητήματα (π.χ. η Ολλανδία). Κατά μια ατυχή σύμπτωση, η συντριπτική πλειοψηφία των υποψηφίων κρατών-μελών ανήκει στην κατηγορία των μικρών κρατών. Αλλά το μείζον είναι τα προβλήματά τους. Η διένεξη αφορά την «πίτα» και, ως προσθέσουμε, τη φιλοσοφία ανάπτυξης. *Υποβόσκει, συνεπώς, μια μάχη αναδιανομής.*³²

Σε πρόσφατη μελέτη, ο R. Baldwin καταλήγει στο (προσωρινό) συμπέρασμα ότι συσχετίζονται θετικά αφενός ο βαθμός στον οποίο η κατανομή των ψήφων ευνοεί τα (μικρά) κράτη-μέλη και αφετέρου οι καθαρές κατά κεφαλήν μεταβιβάσεις πόρων προς αυτά.³³ Η προβολή των υπολογισμών του στο μέλλον είναι ικανή να προκαλέσει εφιάλτες στους καθαρούς συνεισφορείς στον ενωσιακό προϋπολογισμό.³⁴

Σε κάπως αιχμηρή διατύπωση: Αν το θέμα μπορούσε να τεθεί ευθέως και να ρυθμισθεί εκ προοιμίου, δηλαδή ποιους πόρους θα διαθέτει η Ε.Ε. για ποιους σκοπούς και με ποιους μηχανισμούς (τροποποιώντας αναγκαστικά τους υπάρχοντες), τότε ένα μεγάλο μέρος της ΔΣΔ'96 θα μετατρεπόταν σε φιλική διευθέτηση μικροδιαφορών. Όσο αυτό μένει μετέωρο, θα διογκώνεται η αντιπαράθεση σε πεδία όπως το θεσμικό, από το οποίο θα εξαρτηθεί στο μέλλον η έκβαση της μάχης αναδιανομής.

32. Ο Ed. Balladur το έχει πάντως επισημάνει: «Η άμεση μεταφύτευση στις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης των κοινών πολιτικών θα διπλασίαζε τη συνεισφορά της Γαλλίας στον κοινοτικό προϋπολογισμό. Η εισφορά αυτή θα ξεπερνούσε στην περίπτωση αυτή το 2% του εθνικού προϊόντος, θα αυξανόταν περίπου κατά 854 δισ. φράγκα, πράγμα ασυμβίβαστο με τον στόχο της μείωσης των δημοσιονομικών ελλειμμάτων». Βλ. E. Balladur, «Η γαλλική άποψη», ό.π., σ. 19. Το συμπέρασμα: Πρέπει να αλλάξουν οι διαδικασίες αποφάσεων και να «εξελιχθούν» οι πολιτικές της Ε.Ε., στο ίδιο.

33. R.E. Baldwin, *Towards an integrated Europe*, ό.π., σ. 183-184.

34. Υπολογισμοί έχουν γίνει επίσης για την ΚΑΠ, που θεωρείται πηγή των λιγότερο δικαιολογημένων από οικονομική άποψη δαπανών. Βλ. ενδεικτικά St. Tangermann - T. Josling, *Pre-Accession Agricultural Policies for Central Europe and the European Union, Final Report to the European Commission, DG I, Göttingen-Stanford, 1994.*

γ. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή

Ο ρόλος της Επιτροπής είναι ζωτικός για το θεσμικό σύστημα της Ε.Ε. και η ανεξαρτησία της ουσιαστικό στοιχείο της θεσμικής ισορροπίας. Η Επιτροπή οφείλει να δρα «για το γενικό καλό της Κοινότητας»³⁵ και, ιδεατά, συνιστά τη «συνείδηση της Κοινότητας». Η πραγματικότητα είναι βέβαια κάπως διαφορετική.³⁶

Τα τελευταία 10-12 χρόνια, η Επιτροπή έπαιξε σημαντικό πολιτικό ρόλο αναλαμβάνοντας μεγάλες πρωτοβουλίες, επεξεργασόμενες προτάσεις και επισημαίνοντας προβλήματα που βρίσκονται στην καρδιά της εξέλιξης της Ένωσης: Εσωτερική αγορά (για την οποία μάλιστα υποστηρίζεται πλέον αξιόπιστα ότι ήταν μάλλον δικό της προϊόν παρά ενός Συμβουλίου σε σύγχυση), η ΟΝΕ, η κοινωνική διάσταση, η βοήθεια προς τις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, η προετοιμασία των διευρύνσεων, η στρατηγική για την ανάπτυξη και την απασχόληση.³⁷ Η δραστηριοποίηση αυτή συνδέθηκε με την προεδρία του J. Delors («σύνδρομο Delors»).

Ίσως για το λόγο αυτό εντάθηκε τα τελευταία χρόνια η κριτική κατά της Επιτροπής από τους «αντισυγκεντρωτικούς».³⁸ Η κριτική αυτή τονίζει μεν συμπτώματα γραφειοκρατικής ακαμψίας και επεκτατικότητας, αλλά είναι κυρίως πολιτική: Η Επιτροπή, λέγει το επιχείρημα, σε συνεργασία με άλλους παράγοντες του υπερεθνικού πλέγματος επιζητεί να επεκτείνει συνεχώς τις δικαιοδοσίες των κεντρικών θεσμών (και το δικό της ρόλο) και αναμειγνύεται ολοένα και περισσότερο σε θέματα που δεν ανήκουν σε αυτό το επίπεδο διακυβέρνησης της Ευρώπης.

Η εισαγωγή της αρχής της επικουρικότητας στη Συνθ.Ε.Ε. καθώς και οι νέες ρυθμίσεις που αφορούν στις σχέσεις Επιτροπής και Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου είναι εν μέρει απόρροια της κριτικής αυτής καθώς και της επιθυμίας να διευκρινισθεί ο καταμερισμός

35. Άρθρο 157 παρ. 2 Συνθ.Ε.Κ.

36. Neil Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, Macmillan, Λονδίνο 1994, σ. 121.

37. Στο ίδιο, σ. 122.

38. Βλ. ανάμεσα σε άλλα John Major, «Raise your Eyes, there is a Land beyond», στον *The Economist*, 25.9.1993, σ. 19-29. Στην ίδια κατεύθυνση, Tony Blair, «Britain in Europe: An Agenda for Reform», στο *Politik und Gesellschaft/International Politics and Society*, Friedrich-Ebert-Stiftung, τχ. 3/1995, σ. 268-272.

των έργων ανάμεσα σε υπερεθνικούς θεσμούς, εθνικές κυβερνήσεις και περιφερειακές αρχές. Ταυτόχρονα όμως η Επιτροπή έδειξε μετά το Maastricht ότι μπορεί να προσαρμόζεται σε νέα δεδομένα.

Όσον αφορά τις μελλοντικές αρμοδιότητες της Επιτροπής, συγκρούεται εμφανώς η τάση αποδυναμώσης με την τάση ενίσχυσής της. Το μείζον ερώτημα εδώ είναι αν θα βελτιωθούν οι δυνατότητες συμμετοχής στον «διακυβερνητικό τομέα» της ΚΕΠΠΑ και της ΔΕΠ. Η βελτίωση του ρόλου της στους τομείς αυτούς θα συνιστούσε μέρος της «κοινοτικοποίησής» τους και θα 'δινε περισσότερη ουσία στο «ενιαίο θεσμικό πλαίσιο» της Ε.Ε.

Σε κάθε περίπτωση η Επιτροπή δε θα 'πρεπε να αποδυναμωθεί. Άλλωστε ως μικρή χώρα, η Ελλάδα βλέπει στο όργανο αυτό ένα θεσμό που κατ' εξοχήν οφείλει να αντιπροσωπεύει το «γενικό συμφέρον» της Ε.Ε. Την ίδια γενική τάση διακρίνω και σε άλλα μικρά κράτη-μέλη.

Σημαντικό από πολιτική άποψη είναι επίσης το θέμα του αριθμού των μελών της Επιτροπής γιατί συνδέεται άμεσα με την *εκπροσώπηση όλων των κρατών-μελών* στο κρίσιμο αυτό όργανο. Σήμερα αναπτύσσονται δύο λογικές σχετικά. Η μια τονίζει την ανάγκη «*αποεθνικοποίησης*» της Ε.Ε. και ταυτόχρονα τη μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα που θα 'φερενε ένα μικρότερο και ευέλικτο σχήμα.³⁹ Η άλλη τονίζει την αρχή της *ίσης μεταχείρισης όλων των κρατών-μελών* ακριβώς επειδή η Επιτροπή οφείλει να προστατεύει το γενικό συμφέρον μάλλον παρά τα εθνικά συμφέροντα. Μια Επιτροπή στην οποία συμμετέχουν όλοι, είναι ο καλύτερος τρόπος για να αναζητηθεί το «ευρωπαϊκό συμφέρον εν πλήρει συνειδήσει της ύπαρξης επιμέρους εθνικών απόψεων και πολιτισμικών εκφάνσεων».⁴⁰ Αυτή είναι και η ελληνική θέση.

δ. Αναβάθμιση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, εθνικά κοινοβούλια και δημοκρατική νομοποίηση της Ε.Ε.

Η αναβάθμιση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου προτείνεται από πολλά κράτη-μέλη προκειμένου να αυξηθεί η δημοκρατική νομοποίηση της Ε.Ε., δηλαδή ο βαθμός ανταπόκρισης των θεσμών και

39. Βλ. P. Weilemann, κ.ά., *Parlament, Rat und Kommission in einer erweiterten Europäischen Union, Arbeitspapier*, Konrad-Adenauer-Stiftung, Μάρτιος 1994, σ. 6.

40. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, *Έκθεση της Επιτροπής Θεσμικών Θεμάτων για το Σύνταγμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, 9 Φεβρουαρίου 1994 (έκθεση Martin), σ. 5.

διαδικασιών λήψης αποφάσεων προς τις δοκιμασμένες αρχές λειτουργίας δημοκρατικών πολιτευμάτων. Αφετηρία είναι η σύγκριση των θεσμών της Ε.Ε. προς αυτούς των κοινοβουλευτικών δημοκρατιών.

Η σταθερή και σύμφωνη με το ομοσπονδιακό πρότυπο λύση είναι η ενίσχυση της ήδη υπάρχουσας τάσης στην Ε.Ε. προς ένα σύστημα διπλής εκπροσώπησης με συνέπεια τη βαθμιαία μετατροπή του τωρινού συστήματος σε ένα σύστημα δύο βουλών. Σ' αυτό τα δύο όργανα θα συναποφασίζουν (= νομοθετούν) –το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο. Στο πρώτο εκπροσωπούνται τα κράτη-μέλη, στο δεύτερο οι ευρωπαϊκοί λαοί. Η ιδέα είναι λοιπόν ότι για όλα τα θέματα, στα οποία τα όργανα της Ε.Ε. έχουν αρμοδιότητα, πρέπει να υπάρχει γνήσια συναπόφαση. Σήμερα όμως η διαδικασία της συναπόφασης βρίσκεται σε εμβρυακή κατάσταση.

Το σκεπτικό μπορεί να συνοψισθεί ως εξής: Με τη συνεπή εξέλιξη προς ένα σύστημα δύο βουλών, πρώτον, θα ικανοποιηθεί η αρχή της δημοκρατικότητας, και δεύτερον, θα ελέγχονται αποτελεσματικότερα οι αποφάσεις του Συμβουλίου, οι οποίες εκ των πραγμάτων είναι αδύνατον να ελεγχθούν αποτελεσματικά με άλλο τρόπο (δηλαδή στο εθνικό επίπεδο).⁴¹ Οι «ευρωπαϊκές» δικαιοδοσίες πρέπει να ελέγχονται κυρίως στο «ευρωπαϊκό» επίπεδο. Η εξέλιξη προς ένα σύστημα δύο βουλών ικανοποιεί όμως επίσης και την ομοσπονδιακή αρχή: Η επιρροή των κρατών-μελών διασφαλίζεται υπό τις συνθήκες αυτές τόσο στο Συμβούλιο όσο και στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (στην «Άνω Βουλή») που καθορίζει και τις κατευθυντήριες γραμμές της ενωσιακής πολιτικής.

Η άποψη ότι το σημερινό σύστημα έχει στοιχεία ενός συστήματος δύο Βουλών και πρέπει να αναπτυχθεί με συνέπεια περισσότερο προς την κατεύθυνση αυτή, υποστηρίζεται κυρίως από τη Γερμανία. Για τον καγκελάριο Η. Kohl, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θα 'πρεπε να εξελιχθεί στο κύριο νομοθετικό όργανο της Ε.Ε., ενώ το Συμβούλιο Υπουργών οφείλει να αποκτήσει τα χαρακτηριστικά μιας «Άνω Βουλής». Στη λογική του προτεινόμενου συστήματος η Επιτροπή θα αναλαμβάνει βαθμιαία εντατικότερα την εκτελεστική λειτουργία, εξελισσόμενη ουσιαστικά προς μια ευρωπαϊκή κυβέρνηση. Πρόκειται προφανώς για μια διαφανή και κατανοητή δομή, δεδομένου ότι στηρίζεται σε προϋπάρχουσες εμπειρίες.

41. Werner Weidenfeld (επιμ.), *Europa '96, Reformprogramm für die Europäische Union*, Bertelsmann, Gütersloh 1994, σ. 34.

Ωστόσο, άλματα προς την κατεύθυνση αυτή δεν πρέπει να αναμένονται. Πρώτον γιατί το ρεύμα σήμερα είναι εναντίον της αναβάθμισης της Επιτροπής, στην κλίμακα που απαιτεί η πρόταση, και δεύτερον γιατί η ευρωπαϊκή πολιτική επίσης δεν είναι έτοιμη να δεχθεί την οριζόντια εφ' όλης της ύλης επέκταση της αρχής της συναπόφασης. Η γαλλική κυβέρνηση π.χ. κινείται λιγότερο από τη λογική της «δημοκρατικής σταυροφορίας» στην Ευρώπη και επιθυμεί την παραμονή της πραγματικής δύναμης στο Συμβούλιο των Υπουργών, όπου οι κυβερνήσεις των κρατών-μελών κρατούν τα ηνία, και να διατηρήσει το δικαίωμα του νετο για σημαντικές αποφάσεις. Κάπως απλά: Έναντι του γερμανικού ομοσπονδιακού προτύπου, η Γαλλία αντιπαρατάσσει το πρότυπο μιας Ένωσης Εθνικών Κρατών.⁴²

Τέλος, μπορεί να γίνεται σύγκριση του Ε.Κ. με τα εθνικά κοινοβούλια και το ρόλο τους και με βάση αυτά να αντιμετωπίζεται το πρόβλημα της δημοκρατικότητας στο επίπεδο της Ένωσης; Κατά τη γνώμη μου η προσέγγιση αυτή έχει όρια. Η δημοκρατική νομιμοποίηση της Ε.Ε. δε συναρτάται τόσο με το ρόλο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Το τελευταίο μπορεί να μην είναι απλά και μόνο μια ιδιόμορφη τελετουργία στο πλαίσιο της υπερεθνικότητας, όπως σε άλλους διεθνείς θεσμούς (ΝΑΤΟ!), αλλά η δημοκρατική νομιμοποίηση της Ε.Ε. υπάρχει εκ των πραγμάτων, αφού στα όργανά της συμμετέχουν δημοκρατικά εκλεγμένες κυβερνήσεις. Η δημοκρατική νομιμοποίηση πηγάζει από το τοπικό-εθνικό επίπεδο και εκεί πρέπει να αναζητηθεί και στο μέλλον. Δεν υπάρχει «ευρωπαϊκή» κοινή γνώμη, ούτε «ευρωπαϊκά κόμματα», ούτε «ευρωπαϊκά συνδικάτα» κτλ. Οι κοινοτικοί θεσμοί φαντάζουν απόμακροι από τις τοπικές κοινωνίες και χωρίς ουσιαστικούς διαύλους επικοινωνίας με αυτές. Τα ΜΜΕ επίσης έχουν εθνικές προτεραιότητες. Άλλωστε μάλλον μπορεί να υποστηριχθεί ότι η Ε.Ε. βρίσκεται σε μια πορεία μειούμενης παρά αυξανόμενης αλληλεγγύης. Οι προωθημένες γερμανικές ιδέες προϋποθέτουν μια Ευρώπη που δεν υπάρχει.

Ακριβώς επειδή η αναβάθμιση του Ε.Κ. έχει όρια, η ΔΣΔ'96 δεν πρόκειται να επιφέρει κάποια μεγάλη «δημοκρατική μεταρρύθμιση» της Ε.Ε. Βελτιώσεις θα υπάρξουν πάντως δεδομένου ότι η διατήρηση της τωρινής κατάστασης φαίνεται μάλλον αδύνατη μετά α-

42. Βλ. ανάλυση στον *The Economist*, 6.5.1995.

πό όσα έχουν ειπωθεί για το δημοκρατικό έλλειμμα της Ε.Ε.⁴³ Και επειδή η δημοκρατική νομιμοποίηση της Ε.Ε. συναρτάται με τα δρώμενα σε εθνικό πλαίσιο, συμπληρωματικές σκέψεις κατευθύνονται προς την αναβάθμιση του ρόλου των εθνικών κοινοβουλίων στις ευρωπαϊκές υποθέσεις.⁴⁴ Υποστηρίζεται δηλαδή, ότι η μείωση του δημοκρατικού ελλείμματος πρέπει να επιδιωχθεί στο εθνικό επίπεδο. Τα εθνικά κοινοβούλια οφείλουν να ελέγχουν καλύτερα τις κυβερνήσεις τους, οι οποίες πάντως θα πρέπει να είναι σε θέση να αναλαμβάνουν δεσμεύσεις στα κοινοτικά όργανα.

Η Ελλάδα γενικά υποστηρίζει την πορεία συγκεντρωμένης αναβάθμισης του Ε.Κ. Σύμφωνα με την επίσημη εκτίμηση, στο χώρο αυτό υπάρχει ευνοϊότερο έδαφος για τα μείζονα ελληνικά συμφέροντα, τόσο στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής όσο και στον τομέα του προϋπολογισμού και της πολιτικής συνοχής.⁴⁵ Όμως, δεν είναι βέβαιο πώς θα λειτουργεί το Ε.Κ. αν αποκτήσει αποφασιστικές αρμοδιότητες.

43. Οι κυριότερες προτάσεις στο ενδιάμεσο πεδίο ανάμεσα σε ακινησία και μαξιμαλισμούς συνοψίζονται ως εξής: (α) Δραστική μείωση των διαφόρων διαδικασιών (σήμερα είναι σχεδόν 20)· (β) απλοποίηση της διαδικασίας συναπόφασης· (γ) επέκταση της αρχής της συναπόφασης (που σημαίνει επέκταση των νομοθετικών εξουσιών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου)· (δ) υποκατάσταση της «διαβούλευσης» από τη διαδικασία της συνεργασίας· (ε) συνεργασία και καλύτερη επικοινωνία με τα εθνικά κοινοβούλια· (στ) «ουσιαστικότερο» ρόλο σε θέματα ΟΝΕ και ΚΕΠΠΑ· (ζ) βελτίωση του ρόλου σε θέματα προϋπολογισμού· (η) απόκτηση του δικαιώματος πρωτοβουλίας σε ορισμένους τουλάχιστον τομείς· (θ) αναλογικότερη εκπροσώπηση των ευρωπαϊκών πληθυσμών.

44. Στο πολύπλοκο διαπραγματευτικό πλαίσιο της Ε.Ε., το αίτημα για ενδυνάμωση του ρόλου των εθνικών κοινοβουλίων εντάσσεται μερικές φορές σε μια στρατηγική που στρέφεται εναντίον της ομοσπονδιακής τάσης και της συγκέντρωσης περισσότερων εξουσιών από τα υπερεθνικά όργανα της Ε.Ε. Τέτοια είναι η στρατηγική που έχει φερ' ειπερί υιοθετήσει το σοσιαδικό Κόμμα των Πρασίνων. Βλ. *Europe*, 8 Απριλίου 1995. Ο αντίποδας θα 'ταν το επιχείρημα ότι η ευρωπαϊκή ενοποίηση «για να διατηρεί την ωστική της δύναμη προς την κατεύθυνση της υπερεθνικής οργάνωσης, δεν μπορεί παρά να παραβλέπει σε ένα βαθμό τη "διαδικαστική τροχόπέδη" μιας πλήρως νομιμοποιητικής και τελικά δημοκρατικής εθνικής λειτουργίας όπως αυτή θα μπορούσε να εκφράζεται μέσα από τα εθνικά κοινοβούλια». Βλ. Νίκος Γιαννής, *Η συμμετοχή των εθνικών αντιπροσωπευτικών οργάνων στην ευρωπαϊκή πολιτική. Από την Ευρωπαϊκή Κοινότητα στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, διδακτορική διατριβή, Πανεπιστήμιο Αθηνών, Αθήνα 1995. Βλ. επίσης την παρέμβαση του Ν. Γιαννή στο παρόν τεύχος της *Επιθεώρησης Πολιτικής Επιστήμης*.

45. Βλ. ανάμεσα σε πολλά άλλα Π. Κ. Ιωακειμίδης, *Ευρωπαϊκή Πολιτική Ένωση - θεωρία, διαπραγμάτευση, θεσμοί και πολιτικές. Η Συνθήκη του Maastricht και η Ελλάδα*, Θεμέλιο, Αθήνα 1993, σ. 435 κ.ε.

Η Ελλάδα θα πρέπει ειδικότερα να είναι έτοιμη να δεχθεί ένα ανώτατο όριο εδρών στο Ε.Κ. και ταυτόχρονα αναλογικότερη εκπροσώπηση. Η αλήθεια είναι ότι το ένα δε συνδέεται υποχρεωτικά με το άλλο. Μπορεί κανείς, προκειμένου να διατηρήσει το Ε.Κ. σε ένα λογικό μέγεθος, να υποστηρίξει απλώς μια «οριζόντια» περιογή των εδρών χωρίς ουσιαστική αλλαγή της κλειδας κατανομής. Και εδώ όμως οι επιλογές πρέπει να ιδωθούν όχι *per se* αλλά σε στενή σύνδεση με άλλες. Έτσι η αναλογικότερη εκπροσώπηση μπορεί να γίνει δεκτή, αφού άλλωστε ανταποκρίνεται στη γενική δημοκρατική επιταγή, ικανοποιώντας με τον τρόπο αυτό εν μέρει την ανησυχία των μεγάλων για τη θέση τους στο ενωσιακό σύστημα. Η θέση αυτή πρέπει να ιδωθεί ως ένα από περισσότερα στοιχεία μιας συνολικής θεσμικής δέσμης, που θα πρέπει να περιλαμβάνει θέσεις σε σχέση με τα λοιπά όργανα της Ε.Ε.: Εκπροσώπηση όλων στην Επιτροπή, διατήρηση της τωρινής κατανομής ψήφων στο Συμβούλιο σε συνδυασμό πάντως με την καθιέρωση της διπλής πλειοψηφίας κτλ.

Και τα δύο –αναλογικότερη εκπροσώπηση των μεγάλων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και διπλή πλειοψηφία στο Συμβούλιο– θα πρέπει λογικά να ικανοποιούν τους μεγάλους. Είναι το όριο στο οποίο μπορούν να φθάσουν οι μικροί.

4. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η Διακυβερνητική Συνδιάσκεψη συγκαλείται σε μια περίοδο αβεβαιότητας για τη μελλοντική κατεύθυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η αβεβαιότητα οφείλεται σε ένα σύνθετο πλέγμα παραγόντων, που περιλαμβάνει *inter alia* την επίμονη ανεργία και την ανησυχία για την τύχη του κράτους πρόνοιας, την επιστροφή σε παραδοσιακότερους ορισμούς του εθνικού συμφέροντος, την εν πολλοίς αναπόφευκτη διεύρυνση και τα προβλήματα που συνδέονται με το φιλόδοξο πρόγραμμα νομισματικής ενοποίησης. Πρόκειται συνελπώς για μια *επιχείρηση θεσμικής μεταρρύθμισης υπό συνθήκες γενικευμένης αβεβαιότητας*. Την τελευταία επιτείνει η έλλειψη κάποιου «μεγάλου σχεδίου» (όπως ήταν η «εσωτερική αγορά» κατά την αναθεώρηση των Συνθηκών το 1985 και η «οικονομική και νομισματική ένωση» στο Maastricht το 1991) και οι ανταγωνιστικές φιλοσοφίες για την ευρωπαϊκή οργάνωση. Η έκβαση της διαπραγμα-

τευσης για την αναθεώρηση των Συνθηκών είναι κατά προέκταση αβέβαιη.

Στο επίκεντρο της ΔΣΔ'96 βρίσκεται η ανανέωση των θεσμών και διαδικασιών αποφάσεων της Ε.Ε., ενώ ζητήματα ουσιαστικής πολιτικής εξετάζονται σε παράλληλες διαδικασίες ή απλώς αναβάλλονται. Η προτεραιότητα που δίνεται στη θεσμική μεταρρύθμιση οφείλεται σε διαφορετικά κίνητρα. Μερικοί προσδοκούν ότι η Ε.Ε. με ανανεωμένους θεσμούς θα καταφέρει να αντιμετωπίσει τις οικονομικές, περιβαλλοντικές και πολιτικές προκλήσεις των επομένων δεκαετιών. Άλλοι επιζητούν να τραβήξουν μια γραμμή άμυνας για την αποτροπή μελλοντικών αξιώσεων αναδιανεμητικού χαρακτήρα. Τέλος, οι μεγάλες χώρες επιθυμούν να αναβαθμίσουν το ρόλο τους στα θεσμικά όργανα ή να δημιουργήσουν νέα προκειμένου να επηρεάσουν περισσότερο τις μελλοντικές πολιτικές. Όπως όμως και να έχει το πράγμα, από τη θεσμική μεταρρύθμιση θα εξαρτηθεί και η εξέλιξη των πολιτικών της Ε.Ε. και, συνεπώς, η μελλοντική φυσιογνωμία της Ευρώπης.

Η συζήτηση για τη θεσμική ανανέωση της Ε.Ε., παρά την πολυπλοκότητα και τον «τεχνικό» εν πολλοίς χαρακτήρα της, έφερε στην επιφάνεια το πρόβλημα που συνόδευσε εξ αρχής την ευρωπαϊκή ενοποιητική διαδικασία και που συνίσταται στην «κατάλληλη» ισορροπία ανάμεσα στην αρχή της υπερεθνικότητας (που συνδέθηκε με την προοπτική της ομοσπονδίας) και στην αρχή της διακυβερνητικής συνεργασίας. Το πρόβλημα περιγράφεται πάλι στην έκθεση της Ομάδας προβληματισμού.⁴⁶

Όπως σημειώσαμε, ο συγκερασμός των δύο αρχών παραμένει το ιδιαίτερο θεσμικό χαρακτηριστικό της Ένωσης (της «Ευρώπης των Συνθηκών») και ουσιαστικά συνιστά την κύρια συνεισφορά της στη διαμόρφωση του καθεστώτος περιφερειακής ολοκλήρωσης και συνεργασίας στην Ευρώπη μετά το Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο. Με την καθίδρυσή της η Ένωση σημάδεψε, λόγω των υπερεθνικών χαρακτηριστικών, μια εποχή περιορισμού της παραδοσιακής αρχής της ισορροπίας δύναμης και της εθνικής κυριαρχίας.

Η εξέλιξη της ισορροπίας ανάμεσα στις δύο αρχές δεν ήταν γραμμική ούτε μετατοπιζόταν *συνεχώς* προς όφελος μόνο μιας. Όμως, περίπου από το 1984-1985 η αρχή της υπερεθνικότητας αναζωογονείται και οι κεντρικοί θεσμοί της Ε.Ε. διεισδύουν σε το-

46. *Reflection Group's Report*, ό.π.

μείς, όπου ως τότε τα εθνικά κράτη είχαν σχεδόν αποκλειστικές δικαιοδοσίες. Ως αποκορύφωμα της εξέλιξης αυτής πρέπει να εκτιμηθεί η συμφωνία για την Οικονομική και Νομισματική Ένωση όπως ενσωματώθηκε στη Συνθήκη για την Ε.Ε. (Maastricht) το 1991-1992.

Το ερώτημα είναι τώρα, αν το Maastricht πήγε μακρύτερα από όσο μπορούσε να δεχθεί η ευρωπαϊκή πραγματικότητα των περήφανων εθνικών κρατών και αν έκτοτε βρισκόμαστε σε ένα στάδιο, στο οποίο η κατεύθυνση του εκκρεμούς αντιστρέφεται, ευνοώντας τώρα την κλασική διακρατική συνεργασία, τους αυτοτελείς ορισμούς εθνικών συμφερόντων (ό,τι και αν σημαίνουν σήμερα), την εγωιστική-μυωπική συμπεριφορά και την αρχή της ισορροπίας δύναμης, την οποία βλέπουν παντού οι ρεαλιστές. Παραμονεύει λοιπόν στο βάθος η ιστορία;

Οι ενδείξεις μιας τέτοιας αντίστροφης πορείας είναι πολλές. Ενδεικτικά μόνον σημειώνουμε στο θεσμικό επίπεδο την τάση αποδυνάμωσης της Επιτροπής, την αντίδραση σε κάθε ιδέα «κοινοτικοποίησης» της ΚΕΠΠΑ, παρά το γεγονός ότι μέρος της επιτυχίας της Ε.Ε. οφείλεται στην κοινοτική μέθοδο με τα χαρακτηριστικά της στοιχεία (μονοπώλιο της Επιτροπής στη νομοθετική πρωτοβουλία κτλ.), την προσπάθεια ανάληψης ειδικού ρόλου από τα μεγάλα κράτη στον τομέα της ΚΕΠΠΑ (παρά τις μεταξύ τους αντιπαλότητες), τις ιδέες για δήθεν αποεθνικοποίηση της Επιτροπής, που θα κατέληγαν σε περιοδικό αποκλεισμό αριθμού μικρών κρατών από το όργανο αυτό, την αναβίωση των ιδεών και, κυρίως, των πρακτικών μιας «Ένωσης εθνικών κρατών» κτλ. Οι ενδείξεις αυτές συμπληρώνονται από άλλες στο επίπεδο της συγκεκριμένης πολιτικής, π.χ. από την αδυναμία ορισμού και ιεράρχησης των «κοινών συμφερόντων» (όπου βέβαια το πρώτο και ζωτικότερο κοινό συμφέρον είναι να θεωρηθεί η επίθεση εναντίον ενός μέλους ως επίθεση εναντίον όλων⁴⁷) και από την αυξανόμενη αντίδραση εναντίον της αρχής της αλληλεγγύης στον οικονομικό τομέα.

Όπως τόνιζαν παλαιότεροι θεωρητικοί διαφορετικού χρώματος, η μεταβίβαση εξουσιών και πόρων σε θεσμούς πάνω από το εθνικό κράτος, όπως το απαιτεί η αρχή της υπερεθνικότητας, δεν μπορεί να αναπτύσσεται χωρίς την ταυτόχρονη ενδυνάμωση των

47. Alvaro Vasconcellos, «Unity with Diversity - notes on CFSP and Institutional Reform», κείμενο που παρουσιάστηκε στην TEPSA, *Conference on the Revision of the Treaty: Building a Democratic Europe*, Sesimbra, 23-25 Μαΐτιου 1995, σ. 6.

στοιχείων μιας «κοινωνικοψυχολογικής κοινότητας», δηλαδή αν οι ευρωπαϊκοί λαοί και οι πολιτικές τους ελίτ δεν έχουν την πεποίθηση ότι ανήκουν μαζί, ότι έχουν κοινά συμφέροντα και καθήκοντα και ότι μοιράζονται κοινές αξίες. Οι εξελίξεις μετά το «1989» δείχνουν ότι μάλλον αυτό συνέβη στην Ευρώπη: Αυξήθηκαν τα φαινόμενα που μπορούν αυθεντικά να ερμηνευθούν ως συμπτώματα μιας εξασθενίζουσας αίσθησης κοινής μοίρας.

ΘΕΩΡΙΑ ΚΑΙ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗ. ΤΟ ΜΕΤΕΩΡΟ ΒΗΜΑ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ;

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Ο σκοπός αυτού του άρθρου είναι διττός: από τη μια παρουσιάζει μια νέα προσέγγιση του φαινομένου της Ευρωπαϊκής ενοποίησης, και από την άλλη ενημερώνει για τις νεότερες εξελίξεις στο Ευρωπαϊκό Σύστημα Συνεργασίας εν όψει της Διακυβερνητικής Συνδιάσκεψης του 1996 για την αναθεώρηση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση της 7ης Φεβρουαρίου 1992 (σε ισχύ από το Νοέμβριο του 1993).

2. ΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΑΝΑΛΥΣΗΣ: Η ΣΥΝΑΙΝΕΤΙΚΗ ΣΥΝΟΜΟΣΠΟΝΔΙΑ

Τα τελευταία χρόνια, ιδιαιτέρως μετά την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (ΕΕΠ) του 1987 και τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση του 1993, έχει αναζωογονηθεί και έχει αυξηθεί κατακόρυφα το ενδιαφέρον για τη Θεωρία της Ευρωπαϊκής ενοποίησης. Η Πολιτική Επιστήμη εξακολουθεί να προσπαθεί να απαντήσει σε δύο βασικά ερωτήματα σχετικά με την αιτιοκρατία της ενοποιητικής άσκησης: ποιες είναι οι δυνάμεις που την κινούν και ποια είναι η τελική της κατάληξη. Ο «ελέφαντας» του D. Puchala¹ είναι σήμερα είκοσι περίπου χρόνια πιο ηλικιωμένος, όμως η συζήτηση όχι μόνον διατηρείται αλλά έχει αναπτυχθεί με πρωτοφανείς ρυθμούς. Σε παλαιότερες αναφορές μας είχαμε την ευκαιρία να παραπέμψουμε σε μερικές από τις νεότερες (μετα)θεωρητικές και προ-θεωρητικές προσεγγίσεις/αναζητή-

* Ο Μιχάλης Ι. Τσινισιζέλης είναι Επίκουρος Καθηγητής στο τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης του Πανεπιστημίου Αθηνών.

1. D. Puchala, «On blind man, elephants and European Integrations», *Journal of Common Market Studies*, τχ. 23, 1973.

σεις της βιβλιογραφίας.² Εν τούτοις, και παρά τις επισημάνσεις του Hix,³ για τη μεταστροφή της βιβλιογραφίας προς την κατεύθυνση της Συγκριτικής Πολιτικής, οι ρεαλιστικές και οι νεολευειτουργικές προσεγγίσεις των Διεθνών Σχέσεων διατηρούν σταθερή τη θέση τους στη σχετική βιβλιογραφία. Η τάση όμως του Συνεργατικού Ομοσπονδισμού και η επαναφορά στη σχετική συζήτηση των παλαιότερων επεξεργασιών του Taylor για τη Συναινετική Δημοκρατία ή ακόμα και η μεταφορά της συζήτησης για το Νεο-κροταλισμό σε επίπεδο Ε.Ε. αποτελούν, χωρίς αμφιβολία, γόνιμες όσο και ελπιδοφόρες προσεγγίσεις, για να αναφέρω μόνο μερικές από τις προσεγγίσεις της Συγκριτικής Πολιτικής. Όπως, δε, παρατήρησε και η Sbragia, «Είναι ίσως καλύτερο να σκεφτόμαστε την Ε.Ε. ως ένα εν εξελίξει πείραμα για μια νέα δομή διακυβέρνησης, μια μορφή η οποία αποδέχεται μεγάλες πολιτισμικές διαφοροποιήσεις, και της οποίας η πολιτική πρακτική εντάσσεται τόσο στο υπόδειγμα κράτους-κοινωνίας όσο και σε εκείνα των Διεθνών Σχέσεων».⁴

Η νεολευειτουργική προσέγγιση, παρά τις συχνές αναθεωρήσεις της, επανέρχεται στο προσκήνιο με τη θέση σε ισχύ της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης (ΕΕΠ)⁵ και διατηρεί το δυναμισμό της και με τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (Ε.Ε.). Σε αντίθεση με τη διαδικασία η οποία οδήγησε στην ΕΕΠ το 1987, όπου και εγένετο εμφανής η παρέμβαση των οργανωμένων συμφερόντων μαζί με εθνικές κυβερνητικές επιλογές και τους θεσμούς της Ε.Ε. σε διάφορα στάδια της ανάπτυξης της ΕΕΠ, στην περίπτωση της εμφάνισης της Συνθ.Ε.Ε. αυτή θα πρέπει να αναζητηθεί περισσότερο στην παρέμβαση των θεσμών και κυρίως της Ευρωπαϊκής Επιτροπής αλλά και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Σε απλουστευμένους όρους, ακολουθώντας τον Wessels,⁶ εκτός

2. Βλ. ενδεικτικά Μ. Ι. Τσινιαζέλης, «Θεωρία Πολιτικής Ενοποίησης», στο Ν. Μαραβέγιας - Μ. Τσινιαζέλης (επιμ.), *Η Ολοκλήρωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Θεσμικές, πολιτικές και οικονομικές πτυχές*, Θεμέλιο, 1995.

3. S. Hix, «The Study of the European Community. A Challenge to Comparative Politics», *West European Politics*, τόμ. 17, τχ. 1, 1994, σ. 23.

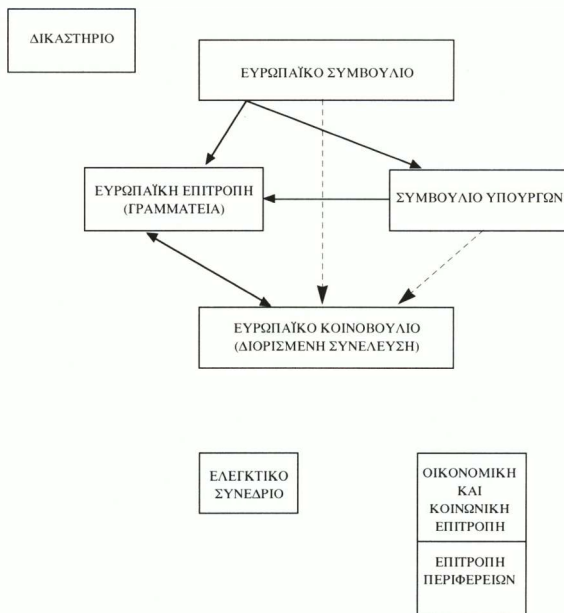
4. A. Sbragia, «The European Community. A Balancing Act», *Publius*, καλοκαίρι 1993, σ. 24.

5. Βλ. S. Hoffmann - R. Keohane, «Conclusions», στο S. Hoffmann - R. Keohane (επιμ.), *The New European Community. Decisionmaking and Institutional Change*, Westview Press, 1991.

6. W. Wessels, «The Evolution of the European Community/European Union. Institutional Trends towards the Constitution of a state-like System», mimeo, Βόνην 1993, σ. 28 κ.ε.

ΣΧΗΜΑ 1

Το διακυβερνητικό υπόδειγμα

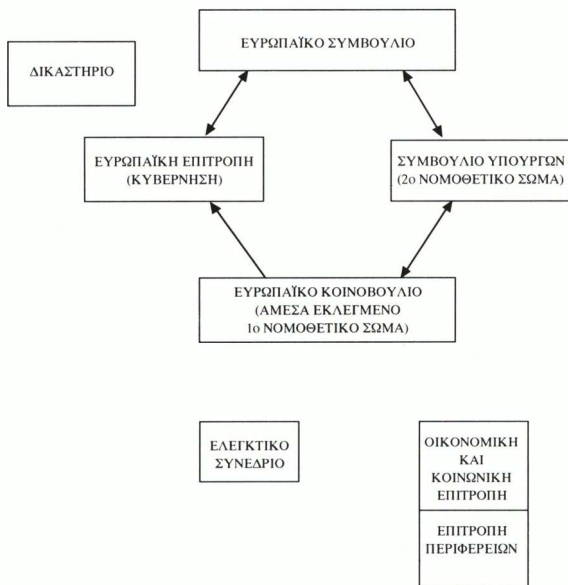


από το νεολειτουργισμό και τα υποδείγματα της αλληλεξάρτησης, τρία είναι τα επικρατέστερα υποδείγματα για την ανάλυση αλλά και για την εξέλιξη της Ε.Ε.: το Διακυβερνητικό/Συνομοσπονδιακό, το Ομοσπονδιακό, και εκείνο του Συνεργατικού Ομοσπονδισμού. Σ' αυτά θα προσθέσω και εκείνο της Συναινετικής Συνομοσπονδίας. Τα Σχήματα 1, 2 και 3 αποτελούν απεικονίσεις των προαναφερθέντων υποδειγμάτων.

Μια ελάχιστη μόνον εξήγηση απαιτείται για τα υποδείγματα αυ-

ΣΧΗΜΑ 2

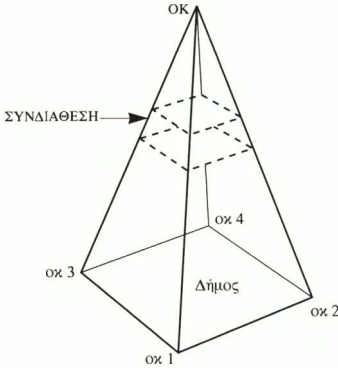
Το ομοσπονδιακό υπόδειγμα



τά. Το διακυβερνητικό υπόδειγμα έλκει την καταγωγή του από τη ρεαλιστική σχολή των διεθνών σχέσεων και αποτελεί ένα *ex post* (διαπιστωτικό) υπόδειγμα καθώς βασίζεται στην εκ των υστέρων εμπειρία από τη λειτουργία των θεσμών της Ε.Ε. Πέρα από την ανάλυση της Ε.Ε., το υπόδειγμα αυτό χρησιμοποιείται για την περιγραφή των παραδοσιακών διεθνών οργανισμών αλλά και των ενδοκρατικών σχέσεων με αναφορά στη συζήτηση για τη μεταφορά αρμοδιοτήτων στα «κατώτερα» κρατικά όργανα και το ρόλο της τοπικής αυτοδιοίκησης. Παρουσιάζει, στο επίπεδο των Διεθνών Σχέσεων, μια μονολιθική εικόνα του διεθνούς συστήματος κρατών

ΣΧΗΜΑ 3

Ο Συνεργατικός Ομοσπονδισμός – Η Συνεργατική πυραμίδα



Επεξηγήσεις: οκ 1, 2, 3, 4: ομοσπονδιακά κρατίδια
ΟΚ: Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση

Πηγή: M.J. Tsinisizelis - D.N. Chrysochoou, «Between Federal State and Federal Union of States. The EU as a Confederal Consociation», *ECPR*, Bordeaux 1995.

με τις κυβερνήσεις να έχουν τον πρωταρχικό και τον τελευταίο λόγο στη λήψη των αποφάσεων. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (Ε.Κ.) και το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ) θα είναι περισσότερο διακοσμητικού χαρακτήρα όργανα και οι αποφάσεις του Συμβουλίου θα απαιτούν συναίνεση (ομοφωνία) στη βάση του χαμηλότερου κοινού παρονομαστή.

Από την άλλη μεριά, το «αυστηρώς» ομοσπονδιακό υπόδειγμα⁷ αποτελεί μια ουσιαστική αντίστροφη του διακυβερνητικού υποδείγματος με το Ε.Κ. σε κυρίαρχη θέση, την Ευρωπαϊκή Επιτροπή σε ρόλο κυβέρνησης και το Συμβούλιο σε ρόλο δεύτερου νομοθετικού σώματος.

Το υπόδειγμα του Συνεργατικού Ομοσπονδισμού βασίζεται στην έννοια της διπλής νομιμοποίησης (dual legitimacy), δηλαδή και του κράτους-μέλους αλλά και της Ένωσης. Όλες οι κρίσιμες αποφά-

7. Ακολουθώ την ανάλυση του Wessels, «The Evolution...», *ό.π.*, σ. 30 κ.ε.

σεις λαμβάνονται από κοινού από το Συμβούλιο και το Ε.Κ. Η κατ' αναλογία εφαρμογή του εν λόγω υποδείγματος διαφέρει από το αυστηρό ομοσπονδιακό πρότυπο του διττού ομοσπονδισμού τύπου ΗΠΑ λόγω της έλλειψης ενιαίου Δήμου σε επίπεδο Ένωσης, δηλαδή βάσης νομιμοποίησης αλλά και Συντάγματος. Όπως φαίνεται από την παρουσίαση της συνεργατικής πυραμίδας του Σχήματος 3, η διαμόρφωση της δημόσιας πολιτικής είναι αποτέλεσμα της από κοινού εμπλοκής (Politikverflektung) διαφορετικών επιπέδων διακυβέρνησης.

Έχει υποστηριχθεί όμως αυτό το υπόδειγμα με αναφορά στον τρόπο λειτουργία του Συμβουλίου των Υπουργών στη βάση ενός *effet d'engrenage*. Στην ουσία του το υπόδειγμα αυτό αποτελεί μια περιγραφή της τάσης των εξελίξεων στη θεσμική συγκρότηση του ομοσπονδιακού συστήματος της Γερμανίας. Ακριβώς για τους προαναφερθέντες λόγους, την απουσία δηλαδή Συντάγματος και Δήμου, προχωρήσαμε στην ανάπτυξη της Συναινετικής Συνομοσπονδίας, την οποία θεωρούμε ως ένα σύστημα διακρατικής συνεργασίας που δανείζεται στοιχεία από τη θεωρία της Συναινετικής Δημοκρατίας όπως την εισήγαγε ο Lijphart⁸ αλλά και όπως εμπλουτίστηκε στη συνέχεια από άλλους συγγραφείς,⁹ σε συνδυασμό με την «κλασική» αλλά και νεότερη θεωρία της Συνομοσπονδίας.¹⁰ Το πρώτο χαρακτηριστικό της θεωρητικής αυτής κατασκευής αναφέρεται στη διαδικασία επίλυσης συγκρούσεων του συστήματος, ενώ το δεύτερο χαρακτηριστικό αναφέρεται στις βασικές ιδιότητες της δομικής του υπόστασης όπως αυτές προκύπτουν από την ανάγνωση του Πίνακα 1.

Η όλη αναθεωρητική διαδικασία με τη ΔΣ'96 δεν μπορεί παρά να αναφέρεται στο ευρύτερο πλαίσιο ανάλυσης της Συναινετικής Συνομοσπονδίας, όπως αυτό εμφανίζεται παρακάτω. Χρησιμοποιώντας την ορολογία του Forsyth,¹¹ θεωρούμε ότι η σημερινή Ε.Ε. είναι μια Ομοσπονδιακή Ένωση Κρατών (ΟΕΚ) και όχι ένα

8. A. Lijphart, *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*, University of California Press, 1968.

9. M.C.P.M. Van Scendelen, «The views of Arendt Lijphart and collected criticisms», *Acta Politica*, Ιανουάριος 1984, σ. 19-55.

10. M. Forsyth, «The Modern Concept of Confederation», *European Commission for Democracy Through Law*, Report IV, 1994.

11. M. Forsyth, *Unions of States. Theory and Practice of Confederation*, Leicester University Press, 1981.

Ομοσπονδιακό Κράτος, ένα είδος θεσμικά ελεγχόμενου πλουραλισμού, δηλαδή μια κατάσταση πραγμάτων κατά την οποία το κεντρικό πολιτικό σύστημα και τα κράτη-μέλη ευρίσκονται σε μια αμοιβαίως υποστηριζόμενη θέση συμβίωσης¹² –όπου το ένα μέρος χρειάζεται το άλλο για την επιβίωσή του– και το οποίο ορίζεται από τις εξής ιδιότητες:

α) το σύστημα καθοδηγείται από μια συμμαχία ηγετικών ομάδων η οποία προωθεί λύσεις είτε στη βάση «φιλικών διευθετήσεων» είτε στη λογική των «αναστρέψιμων διαφωνιών». Σε πρόσφατη αποκαλυπτική αρθρογραφία της βρετανικής εφημερίδας *Independent* της 23.6.1995,¹³ η οποία βασίσθηκε σε απόρρητη έκθεση της Νομικής Υπηρεσίας του Συμβουλίου, αποκαλύπτεται ότι οι αποφάσεις του Συμβουλίου δεν εφαρμόζονται επακριβώς ή/και αλλοιώνονται στα πρακτικά των υπουργικών συναντήσεων μετά από μυστικές συμφωνίες μεταξύ υπουργών και ούτε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ούτε και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενημερώνονται για τις συμφωνίες αυτές(!!!), παρά το γεγονός ότι πολλές από τις οδηγίες αυτές έχουν ψηφισθεί με το άρθρο 189β Συνθ.Ε.Ε. δηλαδή τη διαδικασία της συν-απόφασης. Πρόκειται δηλαδή για ένα είδος «Συμφωνίας Κυρίων» που δεν έχουν καμιά νομική βάση αλλά με πραγματικές επιπτώσεις στην καθημερινή ζωή των ευρωπαίων πολιτών. Εξίσου ενδιαφέρουσα είναι και η αναφερόμενη στην εφημερίδα απάντηση «κύκλων» του βρετανικού Υπουργείου των Εξωτερικών οι οποίοι θεωρούν ότι με αυτόν τον τρόπο περιορίζεται η επιρροή των κεντρικών θεσμών της Ε.Ε.!

β) Η δομή του συστήματος *τείνει* να είναι συνομοσπονδιακού χαρακτήρα, όπως έχει παρατηρηθεί από πολλούς συγγραφείς στην πρόσφατη σχετική βιβλιογραφία.¹⁴ Τούτο προκύπτει και από την παρατήρηση της καθημερινής λειτουργίας των κεντρικών θεσμών της Ε.Ε. αλλά και ενισχύεται από φαινόμενα όσα αυτά τα οποία αναφέρθηκαν παραπάνω. Το σύστημα είναι ένα είδος *οριζοντίως*

12. D.N. Chrysoschoou, «European Union and the Dynamics of Confederal Consociation: Problems and Prospects for a Democratic Future», *Journal of European Integration*, τόμ. XVIII, τχ. 2-3, 1995, σ. 279-305.

13. Sarah Helm, «EU faces Legal Storm over backroom deals», *Independent*, 23.6.1995, σ. 13.

14. R.O. Keohane - S. Hoffmann, «Conclusions. Community Politics and Institutional Change», στο W. Wallace (επιμ.), *The Dynamics of European Integration*, Pinter, RIIA, 1990.

kooperative Staaten όπου η πολιτική εξουσία τείνει να διαχέεται όσο το δυνατόν προς τις εθνικές ηγετικές ομάδες παρά στους «κεντρικούς» πολιτικούς θεσμούς, και με αυτήν την έννοια αποτελεί ένα είδος αντίστροφου ομοσπονδισμού.

γ) Το σύστημα αντλεί την έμπνευσή του από τις αρχές της Συναινετικής Δημοκρατίας και στηρίζεται στη λειτουργία των εξής, κυρίως, παραμέτρων:

(i) στην ύπαρξη και λειτουργία μιας «Μεγάλης Συμμαχίας», δηλαδή στην ύπαρξη και λειτουργία ενός forum κορυφής μεταξύ των εθνικών ηγετικών ομάδων το οποίο στην περίπτωση της Ε.Ε. παίρνει τη μορφή του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου ή/και του Συμβουλίου των Υπουργών·

(ii) στις πρακτικές της «αναστρέψιμης διαφωνίας» και της «αρνησικυρίας διευθέτησης», οι οποίες χαρακτηρίζουν τη διαδικασία λήψης των αποφάσεων στα Συμβούλια των Υπουργών αλλά και στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο·

(iii) στην ύπαρξη ενός συνόλου από εθνικούς δήμους και όχι στην ύπαρξη ενός ενιαίου διεθνικού δήμου καθώς και στη μη ύπαρξη συνταγματικού καταστατικού χάρτη αλλά σε ένα σύστημα διεθνών συνθηκών·

(iv) τέλος, στη μεταστροφή της έννοιας της «αυτοδιάθεσης», δηλαδή του τι δύναται και τι δε δύναται να πράξει ένα κράτος στο διεθνές σύστημα, προς εκείνη της «συνδιάθεσης», δηλαδή την από κοινού άσκηση των επιμέρους κυριαρχιών των κρατών-μελών μέσω συναινετικά προκαθορισμένων μέσων και στόχων.

(v) Η Ε.Ε., και με την επιφύλαξη ότι η ΔΣ'96 θα δώσει μια σημαντική ώθηση προς ομοσπονδιακού χαρακτήρα λύσεις (όσο και αν κάτι τέτοιο δε φαίνεται ρεαλιστικό), αντιπροσωπεύει τη μετάβαση προς την «Τέταρτη Ευρώπη» με αναφορά στα στάδια εξέλιξης της Ε.Κ. από το 1958 (1η Ευρώπη 1958-1965, 2η Ευρώπη 1965-1987, 3η 1987-1996, 4η 1996-).

Ο επόμενος Πίνακας 1 παρέχει τις λεπτομέρειες και παραπέμπει σε ορισμένες προβλέψεις για το αποτέλεσμα της ΔΣ'96 με βάση την οποία η αναλυτική προσέγγιση μπορεί να ελεγχθεί ή/και να αναθεωρηθεί ως προς ορισμένες τουλάχιστον από τις συνθήκες της. Τα περιεχόμενα του Πίνακα 1 παρουσιάζουν μια συνολική ανάγνωση της σημερινής πολιτικής φυσιογνωμίας της Ε.Ε. η οποία δεν αναμένεται να τροποποιηθεί, τουλάχιστον ως προς τις πιο σημαντικές μεταβλητές της (1-8).

ΠΙΝΑΚΑΣ 1

Στοιχεία της Συναινετικής Συνομοσπονδίας

Βασικές ιδιότητες	Συναινετική Συνομοσπονδία
1. Κεντρικοί δρώντες	Εθνικές ηγετικές ομάδες
2. Βασική διάρθρωση	Διεθνής συνθήκη
3. Καθεστώς	Συναινετική δημοκρατία
4. Πολιτική εξουσία	Συνασπισμός ηγετικών ομάδων
5. Διάδραση	Οριζόντια διεθνική συνεργασία
6. Λήψη αποφάσεων	Αναστρέψιμη διαφωνία
7. Είδος πολιτικής	Εναρμόνιση, αμοιβαία αναγνώριση
8. Αποτελέσματα συγκρούσεων	Ελεγχόμενος πλουραλισμός
9. Νομιμοποίηση	Μεγάλη συμμαχία
10. Συστήματα αξιών	Συνυπάρχοντα ή διευθετούμενα
11. Κοινωνία	«Διαχειριζόμενη κοινωνία»
12. Πολιτικά κόμματα/Ομάδες συμφερόντων	Συνομοσπονδίες

Πηγή: Μ. Ι. Τσιντσιζέλης - Δ. Ν. Χρυσόχου, *Ευρωπαϊκή Ένωση και Δημοκρατία. Δομικές Συνθήκες και Πολιτική Διαδικασία*, Σιδέρης, 1995, σ. 37.

3. Η ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΗ ΣΥΝΔΙΑΣΚΕΨΗ ΤΟΥ 1996

Για την προετοιμασία της ΔΣ'96 έχει συσταθεί ειδική ομάδα –γνωστότερη και ως «Reflection Group» ή/και «Ομάδα Προβληματισμού» (Ο.Π.)–, αποτελούμενη από τους εκπροσώπους των υπουργών Εξωτερικών των κρατών-μελών, η οποία με την ευθύνη του Προέδρου της τον Αύγουστο του 1995 παρουσίασε την Ενδιάμεση Έκθεση (Interim Report)¹⁵ και το Δεκέμβριο του 1995 παρουσίασε την Τελική της Έκθεση.¹⁶ Η ομάδα δεν είχε εντολή να διαπραγματευθεί, αλλά μόνον να καταγράψει τις τάσεις και τις απόψεις που αναπτύσσονταν στα κράτη-μέλη εν όψει της Διακυβερνητικής Συνδιάσκεψης. Όπως παρατηρείται και στην Έκθεση αυτή, η ΔΣ'96 πρόκειται να διεξαχθεί σε ένα ρευστό πολιτικό κλίμα στα διάφορα κράτη-μέλη, κάτι που ενισχύεται από το γεγονός ότι θα υπάρχουν

15. Ενδιάμεση Έκθεση της Ομάδας Προβληματισμού, SN 509/95, Μαδρίτη, 24 Αυγούστου 1995.

16. Τελική Έκθεση της Ομάδας Προβληματισμού, SN 520/95 REV1, Νέο Κείμενο, Βρυξέλλες, 5.12.1995.

εκλογές σε μερικά από αυτά κατά το 1997 και το 1998.¹⁷ Η Ομάδα Προβληματισμού όρισε ως βασικούς στόχους των εργασιών της: (α) τη βελτίωση της λειτουργίας της Ένωσης, και (β) την ικανότητα της Ένωσης να αντιμετωπίσει επιτυχώς τις εσωτερικές και εξωτερικές προκλήσεις μεταξύ των οποίων συμπεριλαμβάνεται και η νέα διεύρυνση.¹⁸ Η Τελική Έκθεση της Ομάδας Προβληματισμού περιστρέφεται γύρω από τρεις άξονες/στόχους οι οποίοι θα πρέπει να επιδιωχθούν κατά τη Διακυβερνητική Συνδιάσκεψη: *Δημοκρατία, Αποτελεσματικότητα, Ευελιξία*. Η «Ευελιξία», μαζί με τις αυτόνοπτες προϋποθέσεις εφαρμογής της, αποτελεί την κυρίαρχη επιχειρησιακή κατεύθυνση στη λειτουργία της Ένωσης.¹⁹ Εάν η έννοια αυτή ερμηνευθεί ως ένας ευφημισμός της «μεταβλητής Γεωμετρίας» ή της «Ευρώπης των πολλών ταχυτήτων», θα πρέπει να επισημανθεί ότι αποτελεί μια εκδήλωση πολιτικού ρεαλισμού εκ μέρους της Ομάδας Προβληματισμού. Έχει από καιρού εισαχθεί στο Ευρωπαϊκό Σύστημα Συνεργασίας με τη μορφή του Ευρωπαϊκού Νομοσυστήματος ή ακόμη και με την πιο πρόσφατη Συμφωνία Shengen. Στην ουσία δηλαδή, η Ομάδα Προβληματισμού δεν εισάγει «καινά δαιμόνια» στο σύστημα, αλλά απλώς νομιμοποιεί παλαιές πρακτικές. Εάν βεβαίως η εφαρμογή της «ευελιξίας» στην πράξη αποκλείσει τη δημιουργία μιας «Ευρώπης à la carte» και αποτελέσει ένα πλαίσιο δράσης ορισμένων κρατών-μελών σε πρόσκαιρη μόνον βάση, με σαφείς και από κοινού αποφασισμένους μηχανισμούς συνδρομής και απάλυνσης των προβλημάτων τα οποία θα ανακύψουν *de facto* για τους μη συμμετέχοντες, και μέχρις ότου οι τελευταίοι κριθούν ικανοί να συμμετάσχουν, στη βάση από κοινού προκαθορισμένων και δεσμευτικών κριτηρίων, τότε η επιχειρησιακή αυτή λογική θα πρέπει να τύχει εφαρμογής. Σε κάθε όμως περίπτωση, η εφαρμογή μιας τέτοιας αρχής αναστέλλει την ομοσπονδιακή εξέλιξη του συστήματος και τείνει να επιβεβαιώσει τη θέση της Συναινετικής Συνομοσπονδίας. Η έννοια της αποτελεσματικότητας του συστήματος είναι μια θολή έννοια η οποία από μόνη της δε βοηθάει ιδιαίτερος στην κατανόηση των προβληματισμών της Ομάδας. Σε συνδυασμό με τη νεοεισαγόμενη αρχή της ευελιξίας ίσως να παραπέμπει στη δυνατότητα του

17. Ένα από τα πολλά σενάρια θέλει τη ΔΣ'96 να μην τελειώνει πριν από τις βρετανικές εκλογές του 1997.

18. Τελική Έκθεση της Ομάδας Προβληματισμού, ό.π., σ. 1.

19. Στο ίδιο, σ. 6-7 κ.ε.

διευρυνόμενου συστήματος απλώς να παράγει πολιτική, χωρίς όμως να προϋποθέτει και αξιολόγηση της ποιότητάς της. Η κατάσταση περιπλέκεται με την εισαγωγή στη συζήτηση του τρίτου άξονα, της Δημοκρατίας. Στο χώρο της Επιστήμης της Διοίκησης, η σχέση μεταξύ Δημοκρατίας και Αποτελεσματικότητας είναι μια δύσκολα συμβατή σχέση. Η Έκθεση, βεβαίως, δεν κάνει τον κόπο να προτείνει και ένα θεσμικό πλαίσιο το οποίο να εμπεριέχει αυτές τις συνθήκες.

Η Τελική Έκθεση της Ομάδας Προβληματισμού²⁰ αναφέρει ότι η ΔΣ'96 προκύπτει από τα ακόλουθα:

1. Την πέμπτη περίπτωση του άρθρου Β Συνθ.Ε.Ε. το οποίο ορίζει ότι για «να διατηρήσει [η Ένωση] στο αμέριστο το κοινοτικό κεκτημένο», η Δ.Σ. θα πρέπει να ορίσει τον βαθμό κατά τον οποίο «οι πολιτικές και οι μορφές συνεργασίας οι οποίες αναφέρονται στην παρούσα Συνθήκη θα πρέπει να αναθεωρηθούν προκειμένου να εξασφαλισθεί η αποτελεσματικότητα των μηχανισμών και των οργάνων της Κοινότητας».

2. Το άρθρο 189B παρ. 8 με το οποίο παρέχεται η δυνατότητα επέκτασης της διαδικασίας της συναπόφασης.

3. Τα άρθρα Ι.4 παρ. 6 και Ι.10 τα οποία προβλέπουν τη δυνατότητα αναθεώρησης των διατάξεων για την ΚΕΠΠΑ.

4. Οι προσαρτημένες στη Συνθ.Ε.Ε. Δηλώσεις Ι και Ι6.

5. Σε αυτά θα πρέπει να προσθέσουμε και το άρθρο Α των Κοινοτών Διατάξεων και ιδιαίτερος το ζήτημα της αναθεώρησης της τριπολικής δομής της Ένωσης, καθώς και τις αποφάσεις των Ευρωπαϊκών Συμβουλίων των Βρυξελλών και των Ιωαννίνων (Συμβιβασμός των Ιωαννίνων).

6. Τέλος, θα πρέπει να αναφερθούν οι λεγόμενες διαθεσμικές συμφωνίες του Οκτωβρίου 1993 για τη Δημοκρατία, τη Διαφάνεια και την Επικουρικότητα, καθώς και για τη δημοσιονομική πειθαρχία και την αναθεώρηση των διαδικασιών του προϋπολογισμού, όπως και εκείνη του Δεκεμβρίου 1994 σχετικά με την επιτροπολογία.

Η Τελική Έκθεση αναφέρει ότι η έμφασή της κατευθύνεται σε δύο τομείς της ζωής της Ένωσης, τη σχέση της Ευρώπης με τους πολίτες της και την ΚΕΠΠΑ.²¹

Η Ε.Ε. ευρίσκεται σε μια κρίσιμη καμπή. Η Συνθήκη για την Ευ-

20. Στο ίδιο, σ. 1.

21. Στο ίδιο, σ. 3.

ρωπαϊκή Ένωση έχει διαμορφώσει ένα εξαιρετικά λεπτό πλαίσιο ισορροπιών, το οποίο εν πολλοίς καλύπτει όλους τους συμμετέχοντες αν και σε διαφορετικό βαθμό. Η ίδια όμως η γέννηση της Συνθ.Ε.Ε. προδικάζει και το αποτέλεσμα της αναθεώρησής της. Ήδη, όπως αναφέρει ο Ιωακείμης,²² έχουν διαμορφωθεί τρεις ομάδες κρατών στην Ε.Ε. αναλόγως των θέσεων τις οποίες προβάλλουν εν όψει της αναθεώρησης. Η μία αποτελείται από τις χώρες εκείνες οι οποίες τείνουν προς μια ομοσπονδιακής κατεύθυνσης αναθεώρηση (λ.χ. Γερμανία), η δεύτερη από τις χώρες εκείνες οι οποίες επιθυμούν αναθεώρηση αλλά σε διακυβερνητικές βάσεις (λ.χ. Γαλλία), και η τρίτη από εκείνες οι οποίες επιθυμούν μια ελάχιστη μόνον αναθεώρηση (λ.χ. Βρετανία). Υποθέτοντας ότι αυτή η τυπολογία εκφράζει και τις προτιμήσεις των κρατών-μελών,²³ σε πρώτο επίπεδο ανάλυσης, οι βασικές συνθήκες οι οποίες διέπουν το σύστημα θα παραμείνουν σταθερές εάν το καθεστώς αντλεί την έμπνευσή του από τις αρχές της συναινετικής Δημοκρατίας και εάν το *modus operandi* και *decidendi* του συστήματος ακολουθεί τη λογική των μεταβλητών 2, 4, 6 και 8 του Πίνακα 1.

Έτσι, η βασική σύσταση του συστήματος θα ακολουθεί τη λογική της σύναψης διεθνών συνθηκών κατά το Διεθνές Δίκαιο, χωρίς να τίθεται δηλαδή τυπικό ζήτημα ως προς την έδρα της κυριαρχίας· δεύτερον, το σύστημα θα εξακολουθήσει να κυριαρχείται από μια συναινετικού τύπου Μεγάλη Συμμαχία, έναν συνασπισμό ηγετικών ομάδων ο οποίος άλλωστε διευθύνει τη διαδικασία της αναθεώρησης της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης μέσω και των εκπροσώπων των υπουργών Εξωτερικών στην Ομάδα Προβληματισμού (βλ. παρακάτω) αλλά και από το γεγονός ότι η ΔΣ'96 θα εξελίσσεται μέσω μηνιαίων συναντήσεων των υπουργών Εξωτερικών των κρατών-μελών της Ε.Ε. συμφώνως προς την απόφαση της Συνόδου Κορυφής της Μαδρίτης· τρίτον, ότι η επίλυση συγκρούσεων του συστήματος θα εξακολουθήσει να κυριαρχείται από την πρακτική της αναστρέψιμης διαφωνίας στη νεολειτουργική παρά-

22. Βλ. Π. Κ. Ιωακείμης, «Το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η Ελλάδα. Η Αναθεώρηση της Συνθήκης του Μάαστριχτ», *Επίκαιρα Θέματα*, τχ. 10, IOBE, 1995.

23. Βλ. και Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Ομάδα Εργασίας της Γενικής Γραμματείας Task Force Conference Intergovernmental, «Note on the Positions of the member states of the EU with respect to the 1996 Intergovernmental Conference», Doc. 279/279849, 31, Ιούλιος 1995.

δοση της συμφωνίας πακέτων, και τέλος, κατά συνέπεια, η συνολική εικόνα του συστήματος θα είναι εκείνη του ελεγχόμενου πλουραλισμού, μια εικόνα του ευρωπαϊκού συστήματος η οποία λαμβάνει υπ' όψιν της το πλήθος των πολιτικών δρώντων στην Ε.Ε.

Με βάση το άρθρο Ν παρ. 3 Συνθ.Ε.Ε., «το 1996 θα συγληθεί Διάσκεψη των Αντιπροσώπων των κρατών-μελών για να εξεταστούν, συμφώνως με τα άρθρα Α και Β των Κοινών Διατάξεων, οι διατάξεις της παρούσας Συνθήκης για τις οποίες προβλέπεται Αναθεώρηση».²⁴

Οι διατάξεις της Συνθ.Ε.Ε. για τις οποίες προβλέπεται ρητώς η αναθεώρησή τους κατά τη ΔΣ'96 είναι οι ακόλουθες:

(i) Πολιτική Άμυνα, Ενέργεια, Τουρισμός (Δήλωση αρ. 1 Συνθ.Ε.Ε.).

(ii) Ελέκταση διαδικασίας συναπόφασης (189B, παρ. 8).

(iii) ΚΕΠΠΑ (άρθρο Ι.10), και γενικότερα τα θέματα της άμυνας και της ασφάλειας (άρθρο 14 παρ. 6).

(iv) Ιεράρχηση των κοινοτικών πράξεων (Δήλωση αρ. 16 Συνθ.Ε.Ε.).

Τα θέματα όμως τα οποία θα απασχολήσουν τελικώς τη ΔΣ'96 δεν έχουν ακόμη οριστικοποιηθεί τη στιγμή που γράφονται αυτές οι γραμμές. Τούτο, και ενώ αναμένετο να διευκρινισθεί στη Σύνοδο της Μαδρίτης στις 19.12.1995, αφέθηκε στους υπουργούς Εξωτερικών. Φαίνεται όμως ότι η αναθεωρητέα ύλη θα είναι κυρίως εκείνη η οποία αναφέρεται στη λειτουργία των θεσμών. Σ' αυτήν τη θεματική περιοχή υπάρχουν μια σειρά από σημαντικά ζητήματα: (α) η διαφάνεια της Ένωσης και η αρχή της επικουρικότητας· (β) το δημοκρατικό έλλειμμα· (γ) Η σύνθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής· (δ) Η επιτροπολογία· (ε) η ιεράρχηση των κοινοτικών πράξεων· (στ) η ορθολογικοποίηση της διαδικασίας λήψης των αποφάσεων· (ζ) οι σχέσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου με τα Συμβούλια των Υπουργών· (στ) η Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ)· (ζ) Η συνεργασία σε θέματα Δικαιοσύνης και Εσωτερικών (ΣΔΕ), και τέλος (η) η λήψη αποφάσεων στο Συμβούλιο των Υπουργών εν όψει των μελλοντικών διευρύνσεων της Ε.Ε.

24. Κείμενο της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Βλ. και Π. Κ. Ιωακειμίδης, «Το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης...», ό.π.

4. ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ ΚΑΙ ΕΠΙΚΟΥΡΙΚΟΤΗΤΑ

Ένα από τα σημαντικά ζητήματα τα οποία καλείται να βελτιώσει η ΔΣ'96 είναι και εκείνο της διαφάνειας στην καθημερινή λειτουργία της Ε.Ε. Ο όρος περιλαμβάνει και το δικαίωμα πληροφόρησης των πολιτών αλλά και μια διαδικασία απλοποίησης της Συνθ.Ε.Ε. καθώς και την αρχή της επικουρικότητας. Ήδη έχουν γίνει βήματα προς αυτή την κατεύθυνση, τα οποία όμως κατά την Ομάδα Προβληματισμού πρέπει να ενισχυθούν. Κατά πλειοψηφία, η Ο.Π. προτείνει την αναγνώριση του δικαιώματος πληροφόρησης του πολίτη μέσω ειδικής διάταξης της Συνθήκης. Στην Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη Συνθ.Ε.Ε. αναφέρεται ότι έγιναν συνολικά 22 δημόσιες συνεδριάσεις του Συμβουλίου των Υπουργών, οι περισσότερες από τις οποίες έλαβαν χώραν κατά τη Δανική Προεδρία το πρώτο εξάμηνο του 1993,²⁵ στη συντριπτική τους όμως πλειοψηφία αφορούσαν δευτερεύοντα ζητήματα. Ομοίως, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έλαβε 220 αιτήσεις για πρόσβαση στα έγγραφα της από τις οποίες οι 53,7% έγιναν δέκτες και οι 17,9% απορρίφθηκαν, ενώ οι 28,4% αφορούσαν σε κείμενα ήδη δημοσιευμένα ή είχαν εκδοθεί από άλλο θεσμικό όργανο της Ένωσης.²⁶

Η αρχή της επικουρικότητας αναφέρεται στο άρθρο 3β της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Η συμπεριλήψή της στη Συνθ.Ε.Ε. ως νομικά δεσμευτικής διάταξης έδωσε τροφή για αντιδικίες μεταξύ των μελών της νομικής κοινότητας, κυρίως στη βάση ότι δεν μπορεί να τύχει ελέγχου από το Δικαστήριο της Ε.Ε. (ήδη υπάρχουν δύο σχετικές υποθέσεις σε εκκρεμότητα ενώπιον του ΔΕΚ).

Η αρχή έλκει την καταγωγή της από τις Παλιές Εγκυκλίους «*Regum Novarum*» του 1891 και «*Quatragessimio Anno*» του 1931 και τη σταδιακή διαμόρφωση της καθολικής κοινωνικής φιλοσοφίας.²⁷ Σε συνταγματικό πλαίσιο χρησιμοποιείται ως μηχανισμός κατανομής των αρμοδιοτήτων μεταξύ διαφορετικών επιπέδων διακυβέρνησης στα ομοσπονδιακά συστήματα αν και δεν αναφέρεται ρητώς σε όλα τα σχετικά Συντάγματα. Για παράδειγμα το άρθρο 10 (X) του Συντάγματος των ΗΠΑ αναφέρει ότι «όποιες αρμο-

25. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Έκθεση για τη λειτουργία της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση», SEC (95) 731 Τελικό, 10.5.1995, Παράρτημα Νο 10, σ. 110.

26. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Έκθεση...», ό.π., Παράρτημα 13, σ. 115.

27. Για το ζήτημα αυτό βλ. Μ. Ι. Τσινιζέλης - Δ. Ν. Χρυσόχου, *Ευρωπαϊκή Ένωση και Δημοκρατία...*, ό.π., σ. 78-83.

διότητες δεν ανήκουν στην Ομοσπονδία ή δεν απαγορεύονται στα κράτη, ανήκουν στα κράτη [πολιτείες]». Αντίστοιχες ρυθμίσεις ενυπάρχουν και στα αλλά συνταγματικά κείμενα των ομοσπονδιακών κρατών. Το Σύνταγμα της Ελβετίας, για παράδειγμα, αφιερώνει 63 άρθρα στο ζήτημα αυτό (άρθρα 7-70), όπως άλλωστε και ο Βασικός Νόμος της Γερμανίας (άρθρα 38 και επ.). Από την άποψη αυτή, η επικουρικότητα δεν αποτελεί κάτι το καινοφανές.

Η ΔΣ'96 θα πρέπει να αποσαφηνίσει την έννοια αυτή ιδίως σε ό,τι αφορά στην πρακτική της εφαρμογή.²⁸ Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στην έκθεση της για την εφαρμογή της Συνθ.Ε.Ε.²⁹ αναφέρει ως προς την αρχή της επικουρικότητας τα εξής: «Οι έννοιες της οδηγίας, της αμοιβαίας αναγνώρισης ή της εταιρικής σχέσης ήδη απηχούσαν αυτόν τον προβληματισμό [της επικουρικότητας]...». Ίσως όμως η αρχή της επικουρικότητας να παραπέμπει σε διαφορετικά ζητήματα από αυτά τα οποία παρουσιάζει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Η αρχή της επικουρικότητας παραπέμπει σε συντρέχουσες αρμοδιότητες –μια άγνωστη έννοια στο Κοινοτικό Δίκαιο– και άρα σε διαπραγματεύσεις (δηλαδή σε ένα είδος *Politikverflechtung*) μεταξύ δύο διαφορετικών αλλά ισοδύναμων επιπέδων διακυβέρνησης³⁰ τα οποία παρεμβαίνουν με τον ίδιο βαθμό εξουσίας την ίδια χρονική στιγμή για την επίλυση του ίδιου προβλήματος. Όπως παρουσιάζεται από την Επιτροπή, η αρχή της επικουρικότητας ουσιαστικά αποτελεί έναν εξωραϊσμό των ουσία διακυβερνητικών μορφών συνεργασίας οι οποίες αναφέρονται πιο πάνω με την πιθανή εξαίρεση της εταιρικής σχέσης στα πλαίσια της Περιφερειακής Πολιτικής, αν και αυτή, *ρητώς*, δεν αποτελεί σχέση διαπραγμάτευσης.³¹ Προς την κατεύθυνση της *Politikverflechtung* συνηγορεί αποφασιστικά, κατά τη γνώμη μου, και το γεγονός ότι η Ε.Ε. στηρίζεται στις εθνικές γραφειοκρατίες για την εφαρμογή των συμφωνημένων πολιτικών, όπως ακριβώς και η Γερμανία στηρίζεται στις γραφειοκρατίες των *Länder*.

Η Ενδιάμεση και η Τελική Έκθεση, ως αναμένετο, ασχολήθηκαν

28. Βλ. ανάμεσα σε πολλά άλλα A.G. Bermann, «Subsidiarity and the European Community», στο M.P. Lutzeler, *Europe after Maastricht. American and European Perspectives*, Berghahn Books, 1994, σ. 139-159.

29. SEC (95) 731 Τελικό, 10 Μαΐου, σ. 29-31.

30. Βλ. A.G. Toth, «The principle of subsidiarity in the Treaty of Maastricht», *Common Market Law Review*, τχ. 29, 1992, σ. 1079.

31. Βλ. Α. Μητσός, *Η Ελληνική Βιομηχανία στη Διεθνή Αγορά*, Θεμέλιο, 1988.

και με το ζήτημα αυτό, αναγνωρίζοντας το πρόβλημα και προτείνοντας *ex ante* και *ex post* μορφές ελέγχου της ορθής εφαρμογής της αρχής της επικουρικότητας. Προτείνεται μάλιστα, αν και με επιφυλάξεις, η δημιουργία ενός Ανώτατου Συμβουλευτικού Οργάνου ειδικά για την εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας, όμως η σύνθεσή του και η υπόστασή του παραμένουν προς το παρόν ασαφείς, αν και γίνεται μια ενδιαφέρουσα προσπάθεια εμπλοκής των εθνικών κοινοβουλίων στο όργανο αυτό. Στην Τελική Έκθεση της Ο.Π. αναφέρεται ότι «τα περισσότερα μέλη της Ομάδας δεν επιθυμούν τροποποίηση του άρθρου 3B Συνθ.Ε.Ε. αλλά μόνον την εξασφάλιση της ορθής λειτουργίας της εν λόγω αρχής στην πράξη».³² Τούτο σημαίνει ότι προτείνεται η μέση λύση μέσω διοργανικών συμφωνιών και *ex ante* ελέγχων αλλά και ενός νέου οργάνου το οποίο θα αποτελείται από εκπροσώπους των εθνικών κοινοβουλίων με ασαφείς προς το παρόν αρμοδιότητες.

5. Η ΙΕΡΑΡΧΗΣΗ ΤΩΝ ΚΟΙΝΟΤΙΚΩΝ ΠΡΑΞΕΩΝ

Το ζήτημα της ιεράρχησης των Κοινοτικών Πράξεων είχε τεθεί και απορριφθεί κατά τις «δίδυμες» Διακυβερνητικές Συνδιασκέψεις του 1990-1991, οι οποίες οδήγησαν στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Η Συνθ.Ε.Ε. όμως αναφέρεται σε αυτό το θέμα στη Δήλωση υπ' αριθμόν 16 η οποία και αναφέρει τα εξής: «Η Συνδιάσκεψη συμφωνεί ότι η διακυβερνητική συνδιάσκεψη που θα συκληθεί το 1996 θα εξετάσει σε ποιο βαθμό είναι δυνατόν να αναθεωρηθεί η κατάταξη των κοινοτικών πράξεων ώστε να καθορισθεί η πρόεπουσα ιεράρχηση των διαφόρων κατηγοριών πράξεων». Παρά τον «τεχνικό» χαρακτήρα μιας τέτοιας εξέλιξης, το ζήτημα είναι εν τούτοις βαθύτατα πολιτικό με σημαντικές πολιτειακές προεκτάσεις, καθώς παρατέμπει σε μια *de jure* ιεράρχηση μεταξύ διαφορετικών επιπέδων διακυβέρνησης, όπως επίσης και σε μια *de facto* ιεράρχηση θεσμών καθώς οι εθνικοί θεσμοί θα εμφανίζονται ως υποτελείς των αντίστοιχων θεσμών της Ε.Ε.

Τέσσερις τύποι κοινοτικών πράξεων έχουν προταθεί: (α) συνταγματικές πράξεις· (β) οργανικοί νόμοι· (γ) κανονικοί νόμοι· (δ) κανονισμοί. Για κάθε μία από αυτές τις περιπτώσεις κοινοτικών πράξεων θα ισχύουν διαφορετικές πλειοψηφίες αναλόγως της υπό

32. Τελική Έκθεση της Ομάδας Προβληματισμού, ό.π., σ. 21.

έκδοση πράξεως, κατά μήκος της κλίμακας από (α) προς (δ). Η πηγή αυτής της κατάταξης των κοινοτικών πράξεων είναι η Επιτροπή των Θεσμικών Θεμάτων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου³³ και συμφώνως με αυτήν οι συνταγματικές πράξεις αναφέρονται στην αναθεώρηση των Συνθηκών, οι οργανικοί νόμοι αναφέρονται στη δημιουργία και τη λειτουργία των θεσμών της Ένωσης, οι κανονικοί νόμοι αναφέρονται στην κανονική νομοπαραγωγική διαδικασία της Ένωσης και τέλος οι κανονισμοί αναφέρονται στην εφαρμογή της νομοθεσίας (εφαρμοστικοί κανονισμοί). Στην Ενδιάμεση Έκθεση υπάρχει μια ελαφρώς διαφοροποιημένη πρόταση σχετικά με το ζήτημα αυτό καθώς οι τέσσερις κατηγορίες κοινοτικών πράξεων μειώνονται σε τρεις (κανόνες συνταγματικής φύσης –αναθεώρηση των Συνθηκών–, κανόνες νομοθετικής φύσης –με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία–, και κανόνες ρυθμιστικής ανάπτυξης –εφαρμοστικοί κανονισμοί)³⁴ αν και εμφανίζονται αντιδράσεις ανάλογες με εκείνες κατά τη Δ.Σ. του 1991 για την Πολιτική Ένωση. Η Ο.Π. δεν κατέληξε σε συμφωνία γύρω από το θέμα αυτό για τους λόγους που αναφέρθηκαν παραπάνω, ότι δηλαδή μια τέτοια διαδικασία παραπέμπει ευθέως σε ένα ενιαίο κράτος και σε μια ιεράρχηση των θεσμών.

6. Η ΕΠΙΤΡΟΠΟΛΟΓΙΑ

Πρόκειται για μια εξέλιξη η οποία έχει την αφετηρία της στην απόφαση του Συμβουλίου της 17ης Δεκεμβρίου 1987, αλλά και η οποία έχει άμεση σχέση με τη βασική διαίρεση μεταξύ διακυβερνητισμού και υπερεθνικότητας. Σε συνδυασμό με τις άλλες επιτροπές στην ιεραρχία του Συμβουλίου, έχει διαμορφωθεί ένα ισχυρότατο δίκτυο εκπροσώπων των κρατών-μελών με αποφασιστικές αρμοδιότητες το οποίο τείνει να ελέγξει τις δραστηριότητες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (όπου αυτό έχει σημαντικές αρμοδιότητες) προς όφελος των εθνικών κυβερνήσεων. Οι Εκθέσεις της Ο.Π. αναφέρονται σε αυτό το ζήτημα και χωρίς να λαμβάνουν θέση το παραπέμπουν στη ΔΣ'96.³⁵

33. Αναφέρεται στο F. Vibert, «A Core Agenda for the 1996 Intergovernmental Conference», *European Policy Forum*, 1995, σ. 28.

34. Ενδιάμεση Έκθεση της Ομάδας Προβληματισμού, ό.π., σ. 33.

35. Στο ίδιο, σ. 16.

7. Η ΟΡΘΟΛΟΓΙΚΟΠΟΙΗΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ ΛΗΨΗΣ ΤΩΝ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ

Η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση δημιούργησε ένα περίπλοκο θεσμικό πλαίσιο βασισμένο στην ήδη αμφισβητούμενη λογική των τριών πόλων, ένα ενιαίο θεσμικό πλαίσιο κατά το άρθρο Γ, υπό την αιγίδα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Η Ευρωπαϊκή Κοινότητα –ο όρος συμπεριλαμβάνει και τις τρεις Ευρωπαϊκές Κοινότητες (ΕΟΚ, ΕΚΑΧ, ΕΥΡΑΤΟΜ), Τίτλοι 2, 3 και 4– αποτελεί τον πλέον σημαντικό πόλο, αν και οι άλλοι δύο αφορούν κρίσιμα ζητήματα της εθνικής κυριαρχίας, την εξωτερική πολιτική, οργανωμένη σε επίπεδο Ένωσης ως ΚΕΠΠΑ καταλαμβάνοντας τον δεύτερο πόλο, και ΣΔΕ, τον τρίτο πόλο, δηλαδή τη συνεργασία σε ζητήματα Δικαιοσύνης και Εσωτερικών.

Οι ευρωπαϊκοί θεσμοί εμπλέκονται στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων με είκοσι εννέα διαφορετικούς τρόπους αναλόγως του πόλου αλλά και του χώρου πολιτικής. Υπάρχουν δηλαδή διαδικασίες λήψης αποφάσεων οι οποίες απαιτούν τη διαβούλευση με το Ε.Κ. ή με αλλά θεσμικά όργανα ανάλογα με την περίπτωση και που το Συμβούλιο αποφασίζει με πλειοψηφία ή με ειδική πλειοψηφία, με ή και χωρίς πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής κτλ., οι οποίες όλες μαζί συνθέτουν μια εξαιρετικά σύνθετη πραγματικότητα. Η πραγματικότητα αυτή γίνεται ακόμη πιο περίπλοκη λόγω του λεγόμενου «Συμβιβασμού των Ιωαννίνων», ο οποίος απαιτήθηκε λόγω της τέταρτης διεύρυνσης της Ε.Ε. και των διαφωνιών της Μεγάλης Βρετανίας για το μέγεθος της αναστέλλουσας μειοψηφίας, όταν το Συμβούλιο των Υπουργών αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία. Συμφώνως με αυτόν το Συμβιβασμό, όταν ορισμένα μέλη του Συμβουλίου των Υπουργών, τα οποία, μαζί, εκπροσωπούν 23 με 25 ψήφους, δηλώσουν ότι θα αντιτεθούν στη λήψη απόφασης με ειδική πλειοψηφία, το Συμβούλιο θα πρέπει να καταβάλει το μέγιστο των δυνάμεων του προκειμένου να ευρεθεί μια ικανοποιητική λύση. Σε αυτή την περίπτωση θα απαιτούνται 65 ψήφοι υπέρ (και όχι 62) προκειμένου να ληφθεί μια απόφαση.

Για τους σκοπούς του άρθρου αυτού θα επικεντρώσουμε το ενδιαφέρον μας μόνον σε ορισμένες από αυτές τις διατάξεις· εκείνες οι οποίες προκάλεσαν και τις περισσότερες συζητήσεις.

Μία από τις νεωτεριστικές διατάξεις της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση υπήρξε και η εισαγωγή της διαδικασίας συναπό-

φασης στο άρθρο 189B. Όπως έχουμε υποστηρίξει και αλλού,³⁶ η διαδικασία αυτή, παρά το γεγονός ότι έλκει το Ε.Κ. πιο κοντά στον πυρήνα της λήψης των αποφάσεων, εν τούτοις χρησιμοποιείται σε ελάχιστους χώρους πολιτικής (14 συνολικά) αν και σε συνδυασμό με άλλες διατάξεις της Συνθήκης, όπως εκείνες των άρθρων 189Γ (διαδικασία συνεργασίας –συνολικά εφαρμόζεται σε 15 χώρους πολιτικής) και 228-3, Ξ,130Δ (διαδικασία σύμφωνης γνώμης –σε 5 χώρους πολιτικής), αποτελεί μια σχετική αναβάθμιση της θέσης του Ε.Κ. στις διαθεσμικές ισορροπίες της Ε.Ε.

Η Ενδιάμεση Έκθεση αναφέρει για το Ε.Κ. ότι υπάρχει συμφωνία μεταξύ των μελών της υπέρ της διατήρησης του status quo, δηλαδή τη μη περαιτέρω ενίσχυση του Ε.Κ. στη νομοπαραγωγική διαδικασία, αν και φαίνεται η διάθεση να απλουστευθεί η διαδικασία λήψης των αποφάσεων συμφώνως προς τα αιτήματα του Ε.Κ. Πιο συγκεκριμένα όμως, η Τελική Έκθεση φαίνεται ότι προσανατολίζεται προς ένα όριο στον αριθμό των μελών του Ε.Κ. στα 700 μέλη σε μια διευρυμένη Ένωση, τα οποία θα πρέπει να εκλέγονται με όμοιο εκλογικό σύστημα. Ως προς τις νομοθετικές αρμοδιότητες του Ε.Κ. διαμορφώθηκε μια πλειοψηφία για μια ουσιαστική απλοποίηση του πλήθους των διαδικασιών με τις οποίες το Ε.Κ. εμπλέκεται στη διαδικασία λήψης αποφάσεων σε τρεις (διαβούλευση, συνεργασία, συναπόφαση) καθώς και την επέκταση και απλοποίηση της διαδικασίας της συναπόφασης. Συγχρόνως δεν προκρίνεται από την Ο.Π. η επέκταση των νομοθετικών αρμοδιοτήτων του Ε.Κ., ενώ δε φαίνεται να προδιαγράφεται συμφωνία για την ερμηνεία του άρθρου 138B Συνθ.Ε.Ε., το οποίο αναφέρεται στο δικαίωμα της έμμεσης νομοθετικής πρωτοβουλίας του Ε.Κ. Ως προς τις εξουσίες πολιτικού και εκτελεστικού ελέγχου του Ε.Κ., οι μεν πρώτες προτείνεται να παραμείνουν ως έχουν, οι δε δεύτερες προτείνεται να ενισχυθούν με στόχο την καταπολέμηση της απάτης εις βάρος των κοινοτικών ταμείων. Εις ό,τι αφορά στο ρόλο του Ε.Κ. στην ΚΕΠΠΑ και τη ΣΔΕ δε φαίνεται να υπάρχει συναίνεση στην Ο.Π.³⁷

Όπως φαίνεται από την Τελική Έκθεση της Ο.Π., δεν υπάρχει η απαραίτητη πολιτική βούληση για την έστω και μερική επίλυση του

36. Βλ. Μ. Ι. Τσινιαιζέλης - Δ. Ν. Χρυσόχου, *Ευρωπαϊκή Ένωση και Δημοκρατία...*, ό.π.

37. Τελική Έκθεση της Ομάδας Προβληματισμού, ό.π., σ. 30.

δημοκρατικού ελλείμματος της Ε.Ε.³⁸ Η Τελική Έκθεση όμως προτείνει τη μεγαλύτερη εμπλοκή των εθνικών κοινοβουλίων στην ενοποιητική διαδικασία, αλλά ουσιαστικά αφήνει το χειρισμό του ζητήματος στα ίδια τα κοινοβούλια, χωρίς ταυτοχρόνως να προσδιορίζει την ποιότητα ή/και το βαθμό εμπλοκής τους.

Σε κάθε περίπτωση όμως, όπως είχαμε την ευκαιρία να αναφέρουμε αλλού,³⁹ η κάλυψη του δημοκρατικού ελλείμματος στην Ε.Ε. θα πρέπει να οδηγήσει στην ανάδειξη ενός ρεπουμπλικανικού συστήματος ελέγχων και ισορροπιών με τη ΔΣ'96, ένα μεταβατικό στάδιο, κάτι που δε φαίνεται όμως εφικτό κρίνοντας από τις εκθέσεις της Ομάδας Προβληματισμού.

Δεύτερο ζήτημα το οποίο καλείται να αντιμετωπίσει η ΔΣ'96 σχετικά με τη διάθεση ορθολογικοποίησης της διαδικασίας λήψης των αποφάσεων αλλά και με το ζήτημα της δημοκρατικής νομιμοποίησης της Ε.Ε. είναι εκείνο των αρμοδιοτήτων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Δε φαίνεται από την Έκθεση της Ο.Π. καμιά διάθεση να μεταβληθεί το καθεστώς το οποίο διέπει τη θέση και το ρόλο της στο σύστημα. Με αλλά λόγια, η θέση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων και ειδικότερα το δικαίωμα της νομοθετικής πρωτοβουλίας προτείνεται να παραμείνει ως έχει στον Πρώτο Πυλώνα και χωρίς σημαντική αναβάθμιση στους άλλους δύο.

Ένα τρίτο ζήτημα το οποίο καλείται να επιλύσει η ΔΣ'96 είναι εκείνο της στάθμησης των ψήφων των κρατών-μελών στο Συμβούλιο των Υπουργών, αλλά και το συναφές ζήτημα της συμμετοχής τους στα άλλα όργανα της Ε.Ε. –κυρίως στην Επιτροπή και το Ε.Κ.– εν όψει, ιδιαιτέρως, της επικείμενης διεύρυνσης της Ε.Ε. με 12 ή και περισσότερα επιπλέον μέλη. Η υπάρχουσα στάθμιση των ψήφων στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων στο Συμβούλιο των Υπουργών ενισχύει τα μικρότερα κράτη-μέλη καθώς ο αριθμός των σταθμισμένων ψήφων τους στο Συμβούλιο δεν ακολουθεί ακριβώς το μέγεθος του πληθυσμού τους. Είναι προφανές ότι η ένταξη νέων μελών στην Ε.Ε., οι οποίες είναι στην πλειοψηφία τους μικρές χώρες, θα οδηγήσει σε μια σχετική, έστω, περιθωριοποίηση

38. Βλ. για το ζήτημα αυτό Μ. Ι. Τσινισιζέλης - Δ. Ν. Χρυσόχοου, *Ευρωπαϊκή Ένωση και Δημοκρατία...*, ό.π.

39. Βλ. Μ.Ι. Tsinisizelis - D.N. Chrysochoou, «Between federal state and federal union of states. The European Union as a Confederal Consociation», *ECPR*, Bordeaux 1995.

τις μεγάλες πληθυσμιακά χώρες. Για να αποτραπεί αυτός ο κίνδυνος απαιτείται αλλαγή του συστήματος στάθμισης των ψήφων ούτως ώστε η έκδοση μιας πράξης από το Συμβούλιο να αντανακλά και την πλειοψηφία του πληθυσμού της Ε.Ε., ένα σύστημα δηλαδή συντρεχουσών πλειοψηφιών κατά την αναλυτική παράδοση του Calhoun. Εναλλακτικά, θα ήταν ίσως δυνατόν να αντικατασταθεί ή/και να συμπληρωθεί ο πληθυσμός των κρατών-μελών ως παράγων στάθμισης των ψήφων με εκείνον του ΑΕΠ, κάτι που εκ πρώτης όψεως θα ενίσχυε τη θέση των ήδη υπαρχόντων μελών της Ε.Ε. εν όψει της οικονομικής κατάστασης των υπό ένταξη μελών. Μια τέτοια όμως εκδοχή απαιτεί περαιτέρω διερεύνηση.

Ο Vibert⁴⁰ παρουσίασε μια επεξεργασία ενός συστήματος συντρεχουσών πλειοψηφιών, το οποίο μπορεί να θεωρηθεί παραπλήσιο εκείνου εις το οποίο θα καταλήξει, συμφώνως με τη συζήτηση στην Ο.Π.,⁴¹ η ΔΣ'96. Συμφώνως με αυτό το σύστημα, η Ε.Ε. μετά από δύο αλλητάλληλα κύματα διευρύνσεων θα αποτελείται από 30 μέλη. Ο Vibert προτείνει ένα σύστημα διπλών συντρεχουσών πλειοψηφιών διότι στηρίζεται στην εύλογη υπόθεση ότι εάν συνυπολογισθεί μόνον ο αριθμός των κρατών, θα λαμβάνονται αποφάσεις χωρίς την πλειοψηφία του πληθυσμού. Εάν πάλι λαμβάνεται υπ' όψιν μόνον ο πληθυσμός, κάτι τέτοιο δε θα είναι αποδεκτό από τις μικρές χώρες διότι θα οδηγεί σε αποφάσεις από ένα μικρό αριθμό κρατών. Επομένως απαιτείται ένα σύστημα διπλών συντρεχουσών πλειοψηφιών, όπου μια απόφαση η οποία απαιτεί το 70% (2/3) των ψήφων θα απαιτεί ταυτοχρόνως και το 70% των κρατών-μελών αλλά και το 70% του πληθυσμού κ.ο.κ. Τούτο διευκολύνεται με την κατάταξη των κρατών-μελών κατά τάξη μεγέθους, ενώ η αναστέλλουσα μειοψηφία απαιτεί τη συμμετοχή αριθμού κρατών από κάθε τάξη μεγέθους.

8. Η ΚΟΙΝΗ ΕΞΩΤΕΡΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ (ΚΕΠΠΑ)

Ο δεύτερος πόλος της Συνθ.Ε.Ε. είναι αφιερωμένος στη δημιουργία ενός πλαισίου για την οργάνωση της εξωτερικής πολιτικής των

40. F. Vibert, «A Core Agenda for the 1996 Intergovernmental Conference», *European Policy Forum*, 1995, σ. 54, παράρτημα Νο 5.

41. Τελική Έκθεση της Ομάδας Προβληματισμού, ό.π., σ. 28-29.

κρατών-μελών. Πρόκειται, με βάση τη Συνθ.Ε.Ε., για μια αμιγώς διακυβερνητικού χαρακτήρα συνεργασία, η οποία θεσπίζει προαιρετικούς μηχανισμούς εναρμόνισης των εξωτερικών πολιτικών των κρατών-μελών.

Η τυποποιημένη φράση για την πολιτική παρέμβαση της Ε.Ε. στο διεθνές σύστημα ότι πρόκειται «για έναν οικονομικό γίγαντα, έναν τραυλό διπλωμάτη και έναν πολιτικό νάνο», δεν είναι διόλου κολακευτική για την ΚΕΠΠΑ. Σε επίπεδο πολιτικής πρακτικής έδειξε την ανεπάρκειά της και με τον Πόλεμο στον Περσικό Κόλπο αλλά, πολύ περισσότερο, και με την εμφύλια διαμάχη στην πρώτη Γιουγκοσλαβία. Εάν υπάρχει κάτι το οποίο μπορεί να ειπωθεί για την ΚΕΠΠΑ, είναι ότι οι σχετικές διατάξεις του Τίτλου V της Συνθ.Ε.Ε. έφτιαξαν ένα σύστημα το οποίο είναι πολύ εύκολο να παρερμηνευθεί διότι είναι εξαιρετικά ασαφές, όπως άλλωστε και ολόκληρη η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Η ασάφεια επιτείνεται από τη διατύπωση των σχετικών διατάξεων όπως εκείνης του άρθρου Α Συνθ.Ε.Ε., το οποίο ορίζει ότι «η Ένωση και τα κράτη-μέλη [...] θα εφαρμόζουν μία ΚΕΠΠΑ». Η ίδια η έννοια της «ένωσης» είναι γενικώς προβληματική, αλλά στην περίπτωση της ΚΕΠΠΑ ακόμη περισσότερο αφού η Ε.Ε. δεν έχει διεθνή νομική προσωπικότητα όπως υπεδείχθη και από μια μειοψηφούσα γνώμη στην Τελική Έκθεση της Ο.Π. Χειρότερα, όπως παρατηρεί ο Σταυρίδης,⁴² το Maastricht δημιουργεί μια διάκριση μεταξύ αρχών και κοινών δράσεων (Άρθρο Ι.3). Στην πρώτη περίπτωση, οι αποφάσεις θα συνεχίσουν να παίρνονται με βάση τον κανόνα της ομοφωνίας. Παρ' όλα αυτά, άπαξ και ληφθούν ομόφωνες αποφάσεις, ο τρόπος με τον οποίο αυτές θα εφαρμοσθούν θα καθορίζεται, αν όλα τα κράτη συμφωνούν, με αποφάσεις που απαιτούν ειδική πλειοψηφία. Ένας τέτοιος μηχανισμός αποσκοπεί στο να διευκολύνει την εμφάνιση κοινών δράσεων μόλις οι ομόφωνες αποφάσεις έχουν αναγνωρίσει περιοχές κοινού ενδιαφέροντος. Αυτή δεν μπορεί να νοηθεί ως μια ικανοποιητική ρύθμιση. Ως τώρα, μετά δύο χρόνια εφαρμογής των σχετικών διατάξεων του Τίτλου 5, ελάχιστες και διόλου συγκρουσιακές αποφάσεις έχουν λάβει το χαρακτήρα της «κοινής δράσης»⁴³ ανεξαρτήτως του αν μια σειρά από

42. Σ. Σταυρίδης, «Κουτίζοντας στο παρελθόν για να δούμε στο μέλλον. Η ΚΕΠΠΑ υπό το φως της εμπειρίας της ΕΠΣ», στο Μ. Ι. Τσινισιζέλης (επιμ.), *Σκέψεις για την Ευρωπαϊκή Ένωση*, Σιδέρης, υπό έκδοση.

43. Στην Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την εφαρμογή της Συνθήκης

Ευρωπαϊκά Συμβούλια⁴⁴ έχουν ορίσει χώρους πολιτικής στους οποίους οι κοινές δράσεις θα ηδύναντο να διαμορφωθούν, όπως λ.χ. στην περίπτωση της Νέας Μεσογειακής Πολιτικής και των ζητημάτων τα οποία άπτονται της παρέμβασης της Ε.Ε. στην περιοχή γενικότερα.

Η υφιστάμενη διχοτόμηση μεταξύ υποθέσεων της Ε.Κ. και της ΕΠΣ δεν μπορεί να θεωρηθεί ικανοποιητική και κατά τη ΔΣ'96 πρέπει να επιτευχθεί συμφωνία για την (περαιτέρω) «κοινοτικοποίηση» της ΚΕΠΠΑ, πιθανώς με την επέκταση του δικαιώματος της συμπρωτοβουλίας που παραχωρήθηκε στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή ταυτοχρόνως με τις αντικειμενικές προϋποθέσεις οι οποίες απαιτούνται για την ουσιαστικοποίηση της πρωτοβουλιακής λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στο χώρο της ΚΕΠΠΑ.⁴⁵ Από τις συζητήσεις στην Ο.Π. πάντως προκύπτει ότι υπάρχει διάθεση να παραμείνει η ΚΕΠΠΑ μια διακυβερνητικής μορφής συνεργασία καθώς διαφαίνεται περιορισμένη υποστήριξη για αναβάθμιση του ρόλου της Επιτροπής στο χώρο αυτόν, ενώ απορρίφθηκε και η ανάμιξη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Ήδη η Ενδιάμεση Έκθεση αναφέρεται στο ζήτημα αυτό παρατηρώντας ότι: «[Η ομάδα Προβληματισμού] αναγνωρίζει την ανεπάρκεια του Τίτλου 5 καθώς και την ύπαρξη προβλημάτων γενικής συνοχής για την αντιμετώπιση των νέων προκλήσεων» ... αλλά «η Ομάδα δε συμφωνεί σε μια κοινή ανάλυση για τα αιτία αυτών των ανεπαρειών και προβλημάτων».⁴⁶ Η Τελική Έκθεση εν τούτοις προτείνει τη δημιουργία μιας μονάδας ανάλυσης, πρόβλε-

του Maastricht (SEC [95] 731 Τελικό της 10.5.1995) αναφέρονται τα εξής ως προς το ζήτημα αυτό: Με βάση το άρθρο 1.3 Συνθ.Ε.Ε., οκτώ κοινές δράσεις έχουν αποφασισθεί για την πρώην Γιουγκοσλαβία (αποστολή ανθρωπιστικής βοήθειας), δύο για το Σύμφωνο Σταθερότητας, και από μία για τις ρωσικές κοινοβουλευτικές εκλογές, τη Νότια Αφρική, τις νάρκες εναντίον προσωπικού, τη διαδικασία ειρήνευσης στη Μέση Ανατολή, τη μη διάδοση των πυρηνικών όπλων, και τον έλεγχο εξαγωγών των αγαθών διπλής χρήσης.

44. Βλ. για παράδειγμα τα συμπεράσματα των Συνόδων της Λισαβόνας (Ιούνιος 1992), Κέρκυρας (Ιούνιος 1994) και Έσσην (Δεκέμβριος 1994) για την παρέμβαση της Ε.Ε. στον πολιτικό και οικονομικό χώρο της Μεσογείου.

45. Η Ενδιάμεση Έκθεση αναφέρεται στο ζήτημα αυτό και θέτει το θέμα της δημιουργίας ενός οργάνου ανάλυσης, πρόβλεψης σχεδιασμού και υποβολής προτάσεων για την ΚΕΠΠΑ και μάλιστα με γενική συναίνεση. Βλ. Ενδιάμεση Έκθεση της Ομάδας Προβληματισμού, ό.π., σ. 26.

46. Στο ίδιο, σ. 25.

ψης, συστήματος έγκαιρης προειδοποίησης και σχεδιασμού, αλλά υπάρχει διαφωνία ως προς τη δομή στην οποία θα υπαχθεί αυτή η μονάδα, εάν θα ενταχθεί δηλαδή στη Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου ή στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Ως προς την εφαρμογή της ΚΕΠΠΑ και για την επίτευξη μεγαλύτερης αποτελεσματικότητας, η Ο.Π. επικεντρώθηκε στη συζήτηση τριών εναλλακτικών λύσεων οι οποίες βεβαίως δεν είναι πολιτικά ουδέτερες. Είτε θα πρέπει να «προσωποποιηθεί» η ΚΕΠΠΑ με το διορισμό ενός «κυρίου» η «κυρίας» ΚΕΠΠΑ!!!, ενός Ανωτάτου Αντιπροσώπου για την ΚΕΠΠΑ, είτε με διευθετήσεις για την υποστήριξη του ρόλου της Προεδρίας με την ένταξη αυτού του ρόλου στη Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου, είτε τέλος με την ανάθεση τέτοιων αρμοδιοτήτων στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή έστω και προσωρινά.

Η έλλειψη της Ε.Ε. σε μέσα (συνήθως στρατιωτικά και οικονομικά) έχει θεωρηθεί στο παρελθόν ως ένας από τους λόγους που δεν έδωσαν τη δυνατότητα στην πραγματικότητα να ταιριάζει με τη θεωρία. Από την άλλη μεριά, εάν η ΔΣ'96 αναβαθμίσει την ΚΕΠΠΑ τότε το «αγκάθι» σε αυτόν τον τομέα θα σχετίζεται με τον κοινοτικό προϋπολογισμό και το ζήτημα της χρηματοδότησής της. Για το σκοπό αυτόν ίσως θα πρέπει να αναθεωρηθούν τα άρθρα I.11 και 199 προκειμένου να δημιουργηθούν οι προϋποθέσεις χρηματοδότησης της ΚΕΠΠΑ από τον προϋπολογισμό της Ένωσης, κάτι το οποίο φαίνεται να συναντά την υποστήριξη μιας πλειοψηφίας στην Ο.Π.

Είναι αλήθεια ότι το Maastricht σημαίνει κατάργηση των ταμπού για αμυντικά θέματα. Αλλά παραμένει γεγονός ότι η Συνθήκη στερείται σαφήνειας όσον αφορά τη φύση των μελλοντικών αμυντικών ρυθμίσεων. Αυτή η αοριστία συνοδεύεται από κάποιες που σημαίνουν πρόβλημα για τη μελλοντική συνεργασία σ' αυτόν τον τομέα. Η χωρίς όρια φύση της δέσμευσης να επιτευχθεί τελικά ο σχηματισμός μιας κοινής αμυντικής πολιτικής, που μπορεί εν καιρώ να οδηγήσει σε μια κοινή άμυνα (Άρθρο I.4.1.), επαυξάνει την αβεβαιότητα. Το κείμενο της Συνθήκης περιλαμβάνει επίσης ένα συμφυές παράδοξο. Αφενός η ΔΕΕ γίνεται αναπόσπαστο μέρος της Ένωσης και της ανατίθεται το έργο να αναπτύξει και να εφαρμόσει τις αποφάσεις και τις πράξεις της Ένωσης που έχουν επιπτώσεις στην άμυνα (Άρθρο I παρ. 2). Αφετέρου, η παράγραφος 4 του ίδιου άρθρου δηλώνει ότι η ΚΕΠΠΑ δε θα βλάπτει τον ειδικό χαρακτήρα της πολιτικής ασφαλείας και της αμυντικής πολιτικής ορισμένων κρατών-μελών, θα σέβεται τις υποχρεώσεις ορισμένων

κρατών-μελών που απορρέουν από το Βορειοατλαντικό Σύμφωνο και θα είναι συμβατή με την κοινή ασφάλεια και αμυντική πολιτική που καθιερώνεται μέσα σ' αυτή την οργάνωση. Αυτή η τελευταία διάσταση διατηρήθηκε και στην Ο.Π., καθώς τα κράτη-μέλη τα οποία δεν ανήκουν σε στρατιωτικές συμμαχίες δεν επιθυμούν να συμμετάσχουν σε διαδικασίες συλλογικής άμυνας αλλά μόνον σε ανθρωπιστικού χαρακτήρα αποστολές (αποστολές Petersberg).

Η όλη συζήτηση περιπλέκεται δραστικά με τη δυστοκία αποφάσεων οι οποίες σχετίζονται με το ρόλο και το μέλλον του NATO και της ΔΕΕ, προβλήματα που ανακύπτουν από τη διαφορετική σύνθεση των δύο οργανισμών και από το γεγονός ότι η Συνθήκη των Βρυξελλών (ΔΕΕ) λήγει το 1998. Ίσως θα πρέπει να ενταχθεί η Δήλωση υπ' αριθμ. 30 ως νέος Τίτλος της Συνθήκης, τροποποιώντας ταυτοχρόνως και το Δεύτερο μέρος της Δήλωσης, εισάγοντας την απαίτηση ότι μόνον πλήρη μέλη του NATO μπορούν να γίνουν πλήρη μέλη της ΔΕΕ. Η Ο.Π. πάντως ετάχθη υπέρ της σταδιακής ενσωμάτωσης της ΔΕΕ στην Ε.Ε. Ουσιαστικά, δηλαδή, το ζήτημα το οποίο τίθεται αφορά στο μέλλον των ευρω-αμερικανικών σχέσεων τουλάχιστον στον τομέα της ασφάλειας.

Η Συνθ.Ε.Ε. εισάγει μια διάκριση μεταξύ αρχών και δράσεων η οποία συνίσταται στη διαδικασία λήψης αποφάσεων στην ΚΕΠΠΑ. Το πιο σημαντικό πρόβλημα είναι φυσικά ο μη ρεαλιστικός και τεχνητός χαρακτήρας της διάκρισης μεταξύ αρχών και δράσεων. Ρεαλιστικά μιλώντας, μια τέτοια διάκριση δεν είναι δυνατόν να διατηρηθεί. Η ουσία της διαφοράς έγκειται στο ότι οι αποφάσεις σε ζητήματα αρχών απαιτούν ομοφωνία, ενώ οι αποφάσεις υλοποίησης οι οποίες στηρίζονται σε ήδη αποδεκτές με ομοφωνία αρχές απαιτούν ειδική πλειοψηφία. Θα πρέπει να επισημανθεί όμως ότι, όπως και στον πρώτο Πυλώνα, είναι εξαιρετικά αμφίβολο αν η ειδική πλειοψηφία ενεργοποιείται. Εν πάση περιπτώσει, η διάκριση αυτή εισάγει ένα εξαιρετικά πολύπλοκο και σχεδόν δυσλειτουργικό πλαίσιο, το οποίο μόνον προσκόμματα είναι δυνατόν να δημιουργήσει. Εν όψει δε και της επικείμενης διεύρυνσης της Ε.Ε., το ζήτημα αυτό θα αποτελεί μια σημαντικότερη εκκρεμότητα στη λειτουργία της ΚΕΠΠΑ διότι, όπως και αλλού, η διεύρυνση της Ε.Ε. με 12 (πιθανώς) χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, στη συντριπτική τους πλειοψηφία μικρές και οικονομικά αδύνατες, θα οδηγήσει σε μεγαλύτερη πίεση στη συνοχή της Ε.Ε. και κατ' επέκταση στην ΚΕΠΠΑ. Τουλάχιστον αυτό είναι το μάθημα το οποίο μας

προσέφεραν οι διευρύνσεις της Ε.Ε. για την πρόγνο της ΚΕΠΠΑ, την ΕΠΣ. Εις ό,τι αφορά στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, η Ο.Π. δεν κατέληξε σε συναινετική θέση. Ορισμένες χώρες επέμειναν στη διατήρηση του δικαιώματος της αρνησικυρίας, άλλες ετάχθησαν υπέρ των αποφάσεων με ειδική πλειοψηφία για λόγους αποτελεσματικότητας της ΚΕΠΠΑ, ενώ συζητήθηκαν και ενδιάμεσες λύσεις.

9. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΕΣ ΣΚΕΨΕΙΣ

Με βάση τις συζητήσεις στην Ομάδα Προβληματισμού, διαφαίνεται η πρόθεση για μια περιορισμένη διαχειριστικού τύπου αναθεώρηση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, με οριακές μόνον βελτιώσεις κυρίως για την αύξηση της αποτελεσματικότητας και την εύρυθμη λειτουργία του συστήματος. Το ζήτημα της εμβάθυνσης της ενοποιητικής άσκησης, ιδιαίτερος εν όψει ενός πέμπτου κύματος διεύρυνσης, παραπέμπεται *ad calendae Graecas* ή το πιθανότερο σε μια νέα Διακυβερνητική Συνδιάσκεψη κατά την έναρξη της τρίτης φάσης της ΟΝΕ, κάπου στην αυγή της επόμενης χιλιετίας.

Αναμφιβόλως όμως, η ΔΣ'96 θα είναι μια κρίσιμη συνδιάσκεψη καθώς πολλές από τις εξελίξεις επηρεάζονται από την εκάστοτε συγκυρία και ως εκ τούτου τίποτε δεν μπορεί να αποκλεισθεί εκ των προτέρων. Μάρτυρας αυτής της δήλωσης δεν είναι άλλος από τη γέννηση του Ευρωπαϊκού Νομισματικού Συστήματος το 1979. Εάν πάντως τα δεδομένα διατηρηθούν ως έχουν, δε θα πρέπει να αναμένουμε σημαντικά ποιοτικά άλματα από τη Συνδιάσκεψη αυτή.

Με βάση τις προαναφερθείσες θεωρίες, αυτή είναι μια λογική εξέλιξη. Από αυτήν την άποψη, το υπόδειγμα της Συναινετικής Συνομοσπονδίας εισάγει μια αίσθηση ορθολογισμού στην προσέγγιση του φαινομένου. Εάν μια συμμαχία ηγετικών ομάδων κυριαρχεί στο σύστημα και αναλαμβάνει, υπό συνθήκες εντόνως ελεγχόμενου πλουραλισμού, τη διαδικασία της αναθεώρησής του, είναι λογικό να αναμένει κανείς ότι δεν πρόκειται να απεμπολήσει τα δικαιώματά της. Αντιθέτως θα προσπαθήσει να κρατήσει τις ισορροπίες σταθερές, κάτι το οποίο ήδη αντανακλάται στην Τελική Έκθεση της Ομάδας Προβληματισμού με βάση την ανάγνωση αυτή.

Ίσως τελικά το πρότυπο το οποίο διαμορφώνεται για τα αμέσως επόμενα χρόνια, ιδιαίτερος μετά από ένα ενδεχόμενο πέμπτο ή και έκτο κύμα διεύρυνσης, να ακολουθήσει την ιστορική εμπει-

ρία μερικών εκ των κρατών-μελών: μία οικονομική ένωση, μία νομισματική ένωση αλλά όχι μία πολιτική ένωση, ενδεχομένως δηλαδή κατά το πρότυπο της BENELUX.

ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ

ΔΣ'96:	Διακυβερνητική Συνδιάσκεψη 1996
ΟΝΕ:	Οικονομική και Νομισματική Ένωση
ΚΕΠΠΑ:	Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας
ΣΔΕ:	Συνεργασία σε Θέματα Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων
Συνθ.Ε.Ε.:	Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση
Ε.Κ.:	Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο
Ε.Ε.:	Ευρωπαϊκή Ένωση

ΝΙΚΟΣ ΓΙΑΝΝΗΣ*

ΤΑ ΕΘΝΙΚΑ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΑ ΚΑΙ ΤΑ ΟΡΙΑ ΤΗΣ ΔΙΕΘΝΙΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ

1. ΑΦΕΤΗΡΙΑΚΕΣ ΟΡΙΟΘΕΤΗΣΕΙΣ

Είναι αξιοσημείωτο ότι ελάχιστα έχει απασχολήσει μέχρι σήμερα τη θεωρία η θέση των εθνικών κοινοβουλίων μέσα στο ευρωπαϊκό πολιτικό και νομικό σύστημα που διαμόρφωσαν οι τρεις συνθήκες και οι μεταγενέστερες τροποποιήσεις τους. Κάποιο –περιορισμένο– επιστημονικό ενδιαφέρον εκδηλώθηκε μόνο κατά την περίοδο που αποφασίσθηκε και υλοποιήθηκε η εκλογή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου με άμεση και καθολική ψηφοφορία, τη δεκαετία από το 1974 έως το 1984, κι αυτό κυρίως με αφορμή το γεγονός ότι μέχρι τότε τα μέλη της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης των τριών Κοινοτήτων διοριζόνταν από τα εθνικά κοινοβούλια με βάση τη δύναμη των εθνικών πολιτικών κομμάτων.¹ Πρόσφατα, ο εντονό-

* Ο Νίκος Γιαννής είναι δρ. πολιτικής επιστήμης, ειδικός επιστήμονας στο Γραφείο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της Βουλής των Ελλήνων

1. Βλ. σχετικά D. Chapman, «Parliament and European Union - Symposium on European Integration and the future of Parliaments in Europe», *European Parliament*, Οκτώβριος 1975· του ίδιου, *Les Parlements des pays membres de la CEE et l'integration européenne*, Collège d'Europe, Λουξεμβούργο 1975· A. Chiti-Batelli, *Collaborazione tra parlamento nazionale e assemblee europee*, Centro Italiano di Studi Europei, Ρώμη 1976· D. Sidjanski, *Auditions publiques dans la Communauté Européenne: Parlements nationaux et parlement Européenne*, Université de Genève, Γενεύη 1976· V. Herman - R. Van Schendelen, κ.ά., *The European Parliament and the national Parliaments*, Saxon House, Westmead, Μεγάλη Βρετανία 1979· *European integration, regional devolution and national Parliaments*, Policy Studies Institute, European Centre for Politics, Λονδίνο, 1.1.1979· J.M. Snyers, *Les relations entre le Parlement Européen et les Parlements nationaux*, U.C.L., Λουξεμβούργο 1981· A. Di Stefano, *Documentation sur les relations entre le Parlement Européen et les Parlements nationaux*, Parlement Européen, Λουξεμβούργο, 13.8.1983· E.-M. Thoene-Wille, *Die Parlamente der EC: das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente*, Engel, Στρασβούργο 1984.

τερα πολιτικός χαρακτήρας που προσέλαβε η διαδικασία της ενοποίησης, και που αποτυπώθηκε στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, αναθέριμανε την ενασχόληση με το θέμα αυτό.

Δεν εμπίπτει βέβαια στο αντικείμενο του σύντομου αυτού σχολίου η εξέταση του ρόλου των θεσμών της απλής διακοινοβουλευτικής συνεργασίας που έχουν αναπτυχθεί στο πλαίσιο των άλλων περιφερειακών ευρωπαϊκών οργανισμών, όπως του Συμβουλίου της Ευρώπης, του ΝΑΤΟ, της ΟΑΣΕ (πρώην ΔΑΣΕ), της ΔΕΕ και πιο πρόσφατα της Οικονομικής Συνεργασίας του Ευξείνου Πόντου (ΟΣΕΠ), καθώς οι θεσμοί αυτοί δεν μπορούν να θεωρηθούν ως σημαντικοί ή και ως κατ' ουσίαν θεσμοί διεθνικής δημοκρατίας στο βαθμό που τα μέλη τους διορίζονται με συγκεκριμένες ποσοτώσεις από τα εθνικά κοινοβούλια προέλευσης και δεν εκλέγονται αυτόνομα με άμεση και καθολική ψηφοφορία, όπως αυτό συμβαίνει με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Η εξέταση όμως του ρόλου και των ορίων της συμμετοχής των εθνικών κοινοβουλίων στην ευρωπαϊκή ενοποιητική διαδικασία συνδέεται αναπόσπαστα με την παράλληλη θεώρηση της φυσιογνωμίας και των ορίων του οργάνου που εκφράζει γνησιότερα από κάθε άλλο τη διεθνική δημοκρατία στην ευρωπαϊκή κλίμακα, δηλαδή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Επίσης, στο μέτρο που κρίσιμες κυβερνητικές επιλογές ευρωπαϊκής πολιτικής υπόκεινται στην τελική επαλήθευση της άμεσης δημοκρατίας και όχι απλώς των εθνικών κοινοβουλίων σε περισσότερα από πέντε (Δανία, Ιρλανδία, Σουηδία, Φινλάνδία, Αυστρία, και, σε ορισμένες περιπτώσεις, Γαλλία και Ηνωμένο Βασίλειο) μεταξύ των δεκαπέντε κρατών-μελών της Ένωσης, συστέλλεται εν μέρει το πεδίο αναζήτησης της συμμετοχής των κοινοβουλίων στο ευρωπαϊκό γίγνεσθαι, τουλάχιστον δηλαδή όσον αφορά την κυρωτική λειτουργία.

Στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η ύπαρξη άμεσα εκλεγμένου, με καθολική μάλιστα ψηφοφορία κοινοβουλίου, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, δε σημαίνει αυτόματα ότι πληρούνται όλοι οι όροι ώστε να μπορεί να χαρακτηρίζεται ανεπιφύλακτα το υφιστάμενο πολιτικό σύστημα και ως δημοκρατικό, χωρίς βέβαια να υποστηρίζουμε με τη θέση αυτή ότι δεν είναι καθόλου δημοκρατικό. Είναι, όπως παρακάτω θα προσπαθήσουμε να δείξουμε, μια ιδιόμορφη απόπειρα διεθνικής δημοκρατίας σε συνεχή διαμόρφωση, υπό το βάρος μιας απροσδιόριστης ακόμη υπερεθνικής αναζή-

τησης, μίας «ομοσπονδίας εθνών» (;), με τα δικά της, μοναδικά από ιστορική άποψη, χαρακτηριστικά.

Πράγματι, η παγκοσμιοποίηση της οικονομίας και η έκρηξη της νέας τεχνολογίας, υπό την ιδεολογική κυριαρχία μάλιστα και τη διεθνοποίηση της οικονομίας της αγοράς, είναι φαινόμενα που καταλύουν πλέον σε μεγάλο βαθμό την παραδοσιακή πρόσληψη και αξία των συνόρων. Ταυτόχρονα οι στενές αλληλεξαρτήσεις που τα παραπάνω φαινόμενα επιφέρουν μεταξύ των παραδοσιακών μονάδων της διεθνούς ζωής, των κρατών όπως τα γνωρίζαμε μέχρι σήμερα, ανακατανέμουν τη συνολική οικονομική και άρα και την πολιτική ισχύ, συγκεντρώνοντάς τες σε χώρους που υπερβαίνουν τα τοπικά οικονομικά και κρατικά συστήματα. Όπως διαπιστώνει ο καθηγητής Δ. Τσάτσος, έχουν δημιουργηθεί τομείς πολιτικής που «το μεμονωμένο κυρίαρχο κράτος δεν μπορεί μόνο του να εξυπηρετήσει αποτελεσματικά, δεν μπορεί δηλαδή, απομονωμένο, έξω από μια υπερχρατική σύνθεση, να ασκήσει την κυριαρχία του. Η ιστορική αυτή εξέλιξη περιόρισε την έκταση του νοήματος της κυριαρχίας των κρατών στο μέτρο ακριβώς που διεθνοποιήθηκαν οι προϋποθέσεις υλοποίησής της».² Ελακόλουθο της τάσης αυτής είναι, ταυτόχρονα με την ανάδυση της νέας διεθνούς οργάνωσης που καλείται να διευθετήσει τη νέα πραγματικότητα και στο πλαίσιο της, να ανακύπτει εκ νέου η ανάγκη αναπροσδιορισμού του δημοκρατικού δέοντος και να αναζητούνται οι μηχανισμοί πολιτικού ελέγχου των νέων μορφών και μεγεθών εξουσίας που επειδή ακριβώς ξεπερνούν τα εθνικά όρια καθιστούν απαραίτητη τη διεθνική ή, σε ορισμένες περιπτώσεις, την υπερεθνική δημοκρατική τους συγκρότηση.

2. ΤΑ ΝΟΜΙΜΟΠΟΙΗΤΙΚΑ ΘΕΜΕΛΙΑ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗΣ

Έχει όμως συνειδητοποιηθεί, ιδιαίτερα μετά την εμπειρία της κύρωσης της Συνθήκης του Maastricht,³ ότι δεν μπορεί να υποτιμά-

2. Δημήτρης Θ. Τσάτσος, «Για μian Ευρώπη χωρίς ψευδώνυμα», *Οικονομικός Ταχυδρόμος*, φ. 33 (2154), 17 Αυγούστου 1995, σ. 53.

3. Εμπειρισιατωμένη παρουσίαση και ανάλυση για τη Συνθήκη του Maastricht βλ. στο Π. Κ. Ιωακειμίδης, *Ευρωπαϊκή Πολιτική Ένωση. Θεωρία, διαπραγμάτευση, θεσμοί και πολιτικές*, Εκδόσεις Θεμέλιο, Αθήνα 1993, και για την κύρωσή της, Νίκος Δ. Γιαννής, *Η συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων στην ευρωπαϊκή πολιτική* (υπό δημοσίευση).

ται η νομιμοποιητική διάσταση της κοινοτικής δράσης στην εξέλιξη της.

Η ταυτόχρονη απουσία σήμερα ισχυρών νομιμοποιητικών θεμελίων της κοινοτικής εξουσίας, κατ' αρχήν στο επίπεδο των κοινοτικών θεσμών, αλλά κατά δεύτερον και στο εθνικό επίπεδο, δεν αποτελεί βέβαια σύμπτωση, ούτε ανεξήγητο ανάθεμα, αλλά αντίθετα συνιστά χαρακτηριστικό προϊόν αυτής της ιδιαίτερης, *sui generis* πορείας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, που εξαρχής τείνει να ισορροπεί και να επανισορροπεί συνεχώς μεταξύ της υπέρβασης ενός διεθνούς οργανισμού παραδοσιακού τύπου διακυβερνητικής συνεργασίας και της σταδιακά κλιμακούμενης απόπειρας οικοδόμησης υπερεθνικών θεσμών. Καθρέφτης της κατάστασης αυτής είναι η αργή ωρίμανση θεσμών και λειτουργιών με άμεση και ισχυρή δημοκρατική νομιμοποίηση και όχι απλώς και μόνο με αντιπροσωπευτική διάρθρωση. Είναι περισσότερο από σαφής η διαπλοκή της συνύπαρξης του κοινοτικού και του εθνικού δημοκρατικού ελλείμματος, γεγονός που αναμφίβολα «υποθάλλει την αλληλοτροφοδότηση και αναπαραγωγή τους».⁴

Ο καθηγητής Γ. Παπαδημητρίου μάλιστα, στην προσπάθεια ανάλυσης της σημερινής πραγματικής κατανομής της εξουσίας στο σύνολο του χώρου που καταλαμβάνει το πολιτικό σύστημα της Ένωσης και της αξιολόγησής της από πλευράς δημοκρατικής νομιμότητας, ισχυρίζεται⁵ ότι «η σχέση μεταξύ αφενός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και αφετέρου του Συμβουλίου, της Επιτροπής και των εθνικών κυβερνήσεων συγκρίνεται δίχως υπερβολή με τη σχέση που αναπτύχθηκε ήδη από τον 18ο αιώνα στο εθνικό κράτος μεταξύ του αντιπροσωπευτικού σώματος και του μονάρχη», θεωρώντας δηλαδή την τωρινή κατάσταση στην Ευρωπαϊκή Ένωση ως μια πρόωμη από δημοκρατική-πολιτειακή άποψη ιστορική φάση σε μια δυναμική εξελικτική πορεία. Ο προορισμός της πορείας αυτής δεν είναι γνωστός εκ των προτέρων και το γεγονός αυτό την καθιστά πρόσθετα ελκυστική, γιατί παρά ή ίσως και χάρις στην αβεβαιότητά της, όλοι θεωρούν πως μπορούν να την επηρεάσουν ή να τη συγκαθορίσουν.

Μπορεί βεβαίως να υποστηριχθεί πως η Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση για λόγους υψηλής αποτελεσματικότητας κατά το μακρόχρονο μετα-

4. Γ. Παπαδημητρίου, «Η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση βαδίζει με σοβαρό έλλειμμα δημοκρατίας», *Οικονομικός Ταχυδρόμος*, φ. 35 (1999), 27 Αυγούστου 1992, σ. 32.

5. Γ. Παπαδημητρίου, ό.π.

βατικό στάδιο, προκειμένου δηλαδή να διατηρεί την ωστική της δύναμη προς την κατεύθυνση της υπερεθνικής οργάνωσης, δεν μπορεί παρά να παραβλέπει στη φάση αυτή σε ένα βαθμό «τη διαδικαστική τροχοπέδη», μιας πλήρους νομιμοποιητικής και τελικά δημοκρατικής εθνικής λειτουργίας, όπως αυτή θα μπορούσε να εκφράζεται από τα εθνικά κοινοβούλια και μόνο από αυτά. Όπως παρατηρεί ο W. Averyt, ήδη από την περίοδο της ίδρυσης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας επικρατούσε η αντίληψη ότι η δημοκρατική συμμετοχή θα μπορούσε να αποτελέσει ακόμη και εμπόδιο στη δημιουργία της.⁶

Πράγματι, τα εθνικά νομοθετικά σώματα διαθέτουν την τυπική-θεωρητική δυνατότητα ανά πάσα στιγμή να άρουν την υποστήριξη που προσφέρουν στην κυβέρνηση που στηρίζουν ή ακόμη, όπως έδειξε η εξέλιξη της επικύρωσης της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, να αμφισβητούν (όπως ευρέως έγινε) ή και να απορρίπτουν (όπως παρ' ολίγον να γίνει), διαμέσου της κυρωτικής λειτουργίας, προωθημένες επιλογές υπερεθνικής ολοκλήρωσης και μεταφοράς εθνικής κυριαρχίας παρά την προηγούμενη συμφωνία και συγκατάθεση των κυβερνήσεών τους. Στο βαθμό που αυτό πράγματι συμβαίνει, η κοινοβουλευτική δημοκρατία λειτουργεί με τρόπο υγιή κι αυτό δεν μπορεί παρά να έχει τελικά θετική επίδραση στην υπόθεση της Ευρωπαϊκής ενοποίησης. Είναι όμως έτσι απλό;

Είναι δηλαδή η μαχητική αντίσταση του βρετανικού κοινοβουλίου δείγμα κοινοβουλευτικής ευρωστίας και περιορισμού της παντοδυναμίας της βρετανικής εκτελεστικής εξουσίας,⁷ ενώ η ευρεία συγκατάθεση της γαλλικής Βουλής, για παράδειγμα, στις ευρωπαϊκές επιλογές της κυβέρνησης που στηρίζει, μπορεί να ισχυρισθεί κανείς ότι είναι δείγμα αμαχητί συνθηκολόγησης και κοινοβουλευτικής αδυναμίας, ενόσω μάλιστα η συμφωνία της γαλλικής κοινότητας αποδείχθηκε μόνον πολύ οριακά θετική στη Συνθήκη του Maastricht; Για την ακρίβεια τίποτα από τα δύο δε συμβαίνει. Και

6. W. Averyt, «Eurogroups, clientella and the European Community», *International Organisation*, Φθινόπωρο, σ. 949-972. Αναφέρεται στο Μ. Ι. Τσινιαιζέλης - Δ. Ν. Χρυσόχου, *Ευρωπαϊκή Ένωση και Δημοκρατία, δομικές συνθήκες και πολιτική διαδικασία*, Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, 1995.

7. Αναλυτικά για το βρετανικό υπόδειγμα κοινοβουλευτικής συμμετοχής στις ευρωπαϊκές υποθέσεις βλ. Νίκος Δ. Γιαννής, «Η προσαρμογή της Βουλής των Ελλήνων στη νέα ευρωπαϊκή αρχιτεκτονική και η εκδοχή του Ηνωμένου Βασιλείου», *Επίκεντρα*, τχ. 68, Δεκέμβριος 1991, σ. 63-70· επίσης, Eileen Denza, «La Chambre des Lords: vingt années d'Enquêtes Communautaires», *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, τχ. 371, Σεπτέμβριος-Οκτώβριος 1993.

στις δύο περιπτώσεις η μεταχείριση που επιφυλάχθηκε στη Συνθήκη του Maastricht μόνο περιορισμένα αποκαλύπτει το βαθμό της ουσιαστικής επιρροής του κοινοβουλίου και την ποιότητα του κοινοβουλευτισμού γενικά στις χώρες αυτές. Αλλά και αντίστροφα. Η πολιτική βούληση των κρατών σχετικά με τον ευρωπαϊκό τους προσανατολισμό διαμορφώνεται με τρόπο ώστε να συμπεριλαμβάνει, να αντιπαρέρχεται και να ελέγχει βέβαια από κάθε άποψη –ενδοσυστημική και για λόγους διαπραγματευτικούς στο ευρωπαϊκό επίπεδο– τους θεσμικούς (αυτο)περιορισμούς και τις πολιτικές συμπεριφορές των κοινοβουλίων τους.

Καθώς καμία από τις παραδοσιακές αλλά και τις νεότερες θεωρίες ολοκλήρωσης δεν προσφέρει ολοκληρωμένη και πειστική πρόταση για τη διαδικασία της μετάβασης και τον προορισμό (την τελεολογία) της Ένωσης μέχρι το ύστατο στάδιο ολοκλήρωσης, αναδεικνύεται όλο και πιο καθαρά μια παραμελημένη –πλην όμως ίσως η σπουδαιότερη– πτυχή της ενοποιητικής πορείας, αυτή της ταύτισης του ευρωπαίου πολίτη με τη στοχοθεσία και το αποτέλεσμα της ολοκλήρωσης. Η νομιμοποιητική επομένως διάσταση φέρνει αναπόφευκτα στο προσκήνιο τα εθνικά κοινοβούλια, ως τους κατεξοχήν διαμεσολαβητικούς χώρους μεταξύ από τη μια μεριά των αυξημένων προσδοκιών του εκπροσωπούμενου σ' αυτά και από αυτά πολίτη σε μια περίοδο οικονομικής ύφεσης και αβεβαιότητας και από την άλλη μεριά της πλημμυρώς ελέγξιμης πολιτικής κοινοτικής γραφειοκρατικής δραστηριότητας που καλείται να πείσει εκ νέου για τις προθέσεις της καθώς ελέγχεται για εσωστρέφεια, αποξένωση από τις ανάγκες των πολιτών και αναπαραγωγική αυτοϊκανοποίηση.

Σε ένα ιδιαίτερα πρωτότυπο όσο και ενδιαφέρον θεωρητικό γύμνασμα σε πρόσφατο βιβλίο του, ο καθηγητής Π. Ιωακειμίδης αναζητεί μια νέα αριστοτελική προσέγγιση στη διαδικασία της πολιτικής ολοκλήρωσης, με αφετηρία τη διαπίστωση ότι δεν εξετάστηκαν «οι δυνατότητες “ταύτισης” των ευρωπαίων πολιτών με τους ενοποιητικούς στόχους ως προϋπόθεση νομιμοποίησης των στόχων και διάπλασης της αριστοτελικής “αυτάρκειας” για την οικοδόμηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως πολιτικό σύστημα».⁸ Επίσης οι Μ. Τσινιαιζέλης και Δ. Χρυσόχου εισάγοντας τον πρωτότυπο όρο

8. Π. Κ. Ιωακειμίδης, *Η Πόλη και η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Αναζητώντας μια νέα αριστοτελική προσέγγιση στη διαδικασία της πολιτικής ολοκλήρωσης*, Εκδόσεις Θεμέλιο, Αθήνα 1994, σ. 48.

της «συναινετικής συνομοσπονδίας» επιχειρούν να φωτίσουν «τις δημοκρατικές αρετές του κοινού περιφερειακού συστήματος και ιδιαίτερα την πολιτική σχέση μεταξύ της Δημοκρατίας και της διαδικασίας της ενοποίησης σε ένα διαρκώς μεταβαλλόμενο διεθνικό σύστημα διακυβέρνησης».⁹

Εν τούτοις, το πρώτο δημοψήφισμα της Δανίας τον Ιούνιο του 1992, η περιορισμένη θετική πλειοψηφία στη Γαλλία το Σεπτέμβριο του ίδιου έτους, οι επιφυλάξεις και η αναβλητικότητα μέχρι την τελευταία στιγμή του βρετανικού Κοινοβουλίου, η προσφυγή στο Ανώτατο Συνταγματικό Δικαστήριο της Γερμανίας και το δημοψήφισμα στην Ιρλανδία δε φάνηκαν, όπως εκ των υστέρων αποδείχθηκε, στοιχεία ικανά να ανακόψουν τη νέα πορεία πολιτικής ενοποίησης που εγκαινιάσθηκε στο Maastricht. Αντίθετα τελικά την ενίσχυσαν. Επιπλέον, η κύρωση της Συνθήκης του Maastricht στο Ηνωμένο Βασίλειο όπως και στη Δανία, αλλά και σε ορισμένες άλλες χώρες σε μικρότερο βαθμό, καθώς και ο σχετικός ρόλος του κοινοβουλίου, εγκαινιάζουν μια τάση κατά την οποία η κυρωτική διαδικασία πρέπει να θεωρείται μέρος μιας ευρύτερης διακρατικής διαπραγματεύσεως και της αναζήτησης ενός ακόμη περισσότερο πολυσύνθετου συμβιβασμού που υπερβαίνει τη διαμόρφωση μιας πολιτικής συμφωνίας σε διακυβερνητικό επίπεδο, όπως συνέβαινε με σχεδόν μηχανιστική τυποποίηση και κανονικότητα μέχρι και την Ενιαία Πράξη. Η Ευρωπαϊκή ενοποίηση από υπόθεση των κυβερνητικών, γραφειοκρατικών και διπλωματικών ελίτ μεταφέρεται εγγύτερα στην κοινωνική της βάση, καθώς γίνεται και υπόθεση των μεσολαβούντων εθνικών αντιπροσωπευτικών οργάνων.

3. Η ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΤΩΝ ΕΘΝΙΚΩΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΩΝ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

Η σχετική ουσιαστικοποίηση της κυρωτικής λειτουργίας, όπως παραπάνω διαπιστώθηκε, θα μπορούσε να προσληφθεί ως εμπλουτι-

9. Μ. Ι. Τσιουσιζέλης - Δ. Ν. Χρυσόχου, *Ευρωπαϊκή Ένωση και Δημοκρατία...*, ό.π.: για την ίδια προσέγγιση βλ. επίσης Dimitris N. Chrysochoou, «Democracy and Symbiosis in the European Union: Towards a Confederal Consociation», *West European Politics*, τόμ. 17, τχ. 4 (Οκτώβριος 1994), σ. 1-14, published by Frank Cass, Λονδίνο, καθώς και Δ. Χρυσόχου, «Συναινετική Συνομοσπονδία και Ευρωπαϊκή Ένωση: Το νέο πλαίσιο της ανάληψης», *Ευρωπαϊκή Έκφραση*, τχ. 18, 3ο τρίμηνο 1995.

σμός της δημοκρατίας κατά τη μεταβατική περίοδο συγκρότησης της Ένωσης, καθώς μεταβιβάζει τις προσδοκίες ολοκλήρωσης στους περισσότερους αποδεκτούς εθνικούς δημοκρατικούς θύλακες, τα εθνικά κοινοβούλια, ισχυροποιώντας έτσι το ενοποιητικό όραμα. Στο κάτω-κάτω δεν πρέπει να παραβλέπεται ο κατά βάθος ευρύτερα συναινετικός χαρακτήρας του εγχειρήματος της ειρηνικής ολοκλήρωσης, η οποία βασίσθηκε εξαρχής στη νομιμότητα των συνεχών συμβιβασμών. Η τάση αυτή, παρότι απειλεί εκ πρώτης όψεως με νέα εμπόδια και χρονική υστέρηση ένα ήδη βεβαρημένο σύστημα λήψης αποφάσεων, από την άλλη αποτελεί μία από τις πρώτες, χαρακτηριστικές μάλιστα, ενδείξεις υπέρβασης του διακυβερνητικού, διακρατικού και διεθνικού χαρακτήρα της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, πραγματοποιώντας, ίσως ασυνείδητα, ίσως και όχι τόσο θεωρητικά μάλιστα, ένα ακόμη ποιοτικό άλμα προς την κατεύθυνση της συγκρότησης του υπερεθνικού πυρήνα της πολιτικής ένωσης.

Επιπλέον, η εισαγωγή της ευρωπαϊκής διάστασης στο σύνολο των κοινοβουλευτικών λειτουργιών των κρατών-μελών συμβάλλει στη διάδοση των κοινών (των κοινοτικών) στόχων και μέσων αλλά και αναστροφή στη βελτίωση των εθνικών κοινωνικών εκροών μέσω των αντιπροσωπευτικών δομών προς το ευρωπαϊκό πολιτικό σύστημα.

Γι' αυτό μετά το 1990 στην ολομέλεια των εθνικών κοινοβουλίων διεξάγεται πλέον τακτικότερα ένας περισσότερος συστηματικός διάλογος. Την ίδια περίοδο δημιουργήθηκαν ειδικές επιτροπές Ευρωπαϊκών Υποθέσεων σε όλα τα εθνικά κοινοβούλια, ενώ ενισχύθηκε ο ρόλος τους σε αυτά όπου ήδη υπήρχαν. Τα κοινοβούλια λαμβάνουν σήμερα πολύ πιο διεξοδική πληροφόρηση για τα θέματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και σε ορισμένες –μάλλον εξαιρετικές– περιπτώσεις παρεμβαίνουν ενεργά εκ των προτέρων στην ευρωπαϊκή νομοπαραγωγική διαδικασία.

Από την άλλη μεριά και οι κυβερνήσεις αποδίδουν μεγαλύτερη σημασία, αν και στην πράξη χωρίς μεγάλη προθυμία σε όλες τις περιπτώσεις, για ενεργότερη συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων στη διαμόρφωση επιλογών ευρωπαϊκής πολιτικής και αποδέχονται πλέον σε ένα βαθμό τη διεύρυνση του παραδοσιακού πεδίου κοινοβουλευτικού ελέγχου, με την ευρεία έννοια, προς την ευρωπαϊκή θεματολογία. Ορισμένες κυβερνήσεις δεσμεύονται ότι τα κοινοβούλια πρέπει να λαμβάνουν τις νομοθετικές προτάσεις της

Επιτροπής καθώς και το ετήσιο πρόγραμμα των εργασιών της. Γι' αυτό η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων υιοθέτησε από το 1993 μια νέα διαδικασία με βάση την οποία εκδίδονται σε τακτικά χρονικά διαστήματα «λευκά και μπλε βιβλία» τα οποία κοινοποιούνται στα εθνικά κοινοβούλια, ώστε τα τελευταία να λαμβάνουν γνώση των υπό υιοθέτηση νομοθετικών κειμένων και να μπορούν έτσι να επηρεάζουν τη στάση της κυβέρνησης την οποία στηρίζουν. Κρίσιμο ερώτημα σχετικά με τη διαδικασία αυτή παραμένει ο διαθέσιμος χρόνος που έχουν στην πραγματικότητα τα εθνικά κοινοβούλια για να μπορούν να παρεμβαίνουν ουσιαστικά, αλλά και ο όγκος των κειμένων και η έκταση του καθενός απ' αυτά, ώστε να είναι εφικτή η εξέτασή τους κατά τις επιμέρους κοινοβουλευτικές διαδικασίες και πρακτικές.

Ακόμη, ορισμένα κοινοβούλια αντιμετώπισαν την ανάγκη δημιουργίας νέων κοινοβουλευτικών διαδικασιών για τους νέους –δευτερος και τρίτος– «πυλώνες» της διακυβερνητικής συνεργασίας που προβλέπει η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Επιπλέον, η υιοθέτηση του προϋπολογισμού των κρατών-μελών προσφέρει περιορισμένες δυνατότητες κοινοβουλευτικής διαπραγμάτευσης της ευρωπαϊκής ημερήσιας διάταξης. Όμως, περισσότερο ουσιαστικό μοχλό πολιτικής παρέμβασης αποτελεί αναντίρροπα το γεγονός ότι σε αρκετά κοινοβούλια πολλαπλασιάστηκαν οι συζητήσεις πριν ή μετά ή και πριν και μετά από τα Συμβούλια και τα Ευρωπαϊκά Συμβούλια. Οι αρμόδιοι υπουργοί προσέρχονται τακτικότερα από ό,τι κατά το παρελθόν στις κοινοβουλευτικές επιτροπές και στα ίδια τα σώματα όπου ενημερώνουν και ταυτόχρονα μορφώνουν πληρέστερη εικόνα για τον ιδιαίτερο προβληματισμό και τις απαιτήσεις των εκπροσώπων του εκλογικού σώματος. Επίσης, αυξήθηκε η παραγωγή εκθέσεων και διαφόρων εγγράφων σχετικά με τα ευρωπαϊκά θέματα από τα κοινοβούλια, ενώ οι περισσότερες κυβερνήσεις υποβάλλουν κι αυτές τις δικές τους ενημερωτικές εκθέσεις στα εθνικά αντιπροσωπευτικά όργανα.

Τέλος, η ίδια η Συνθήκη του Maastricht περιέλαβε δύο δηλώσεις για τα εθνικά κοινοβούλια.¹⁰ Με τη 13η Δήλωση ενθαρρύνεται η μεγαλύτερη συμμετοχή τους στις δραστηριότητες της Ένωσης, συνιστάται η παροχή αμοιβαίων διευκολύνσεων και η ανταλλαγή

10. *Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, 13η και 14η Δήλωση*, Συμβούλιο των Ε.Κ., Λουξεμβούργο, Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ε.Κ., 1992, ΕΚΑΧ-ΕΟΚ-ΕΚΑΕ, Βρυξέλλες-Λουξεμβούργο, 1992.

πληροφοριών με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο καθώς και η έγκαιρη ενημέρωσή τους για τις νομοθετικές προτάσεις της Επιτροπής. Με τη 14η Δήλωση καλούνται τα εθνικά κοινοβούλια και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο να συνέρχονται όταν χρειάζεται ως Διάσκεψη των Κοινοβουλίων (Assises). Ωστόσο οι δηλώσεις αυτές σε μικρό μόνο βαθμό υλοποιήθηκαν.¹¹ Ορισμένη πρόοδος σημειώθηκε όσον αφορά την πρώτη δήλωση, ιδιαίτερα σχετικά με την ενημέρωση των κοινοβουλίων η οποία βελτιώθηκε αισθητά, αλλά ακόμη περισσότερο με την παγίωση της εξαμηνιαίας Διάσκεψης των ειδικών Επιτροπών τους (ΔΕΕΚΥ/COSAC).¹² Η διάσκεψη τύπου Assises, όπως αυτή που έγινε μία και μόνη φορά το Νοέμβριο του 1990 στη Ρώμη, δεν επαναλήφθηκε και δε φαίνεται να κατακτά τη θέση ενός κοινοβουλευτικού βήματος ικανού να συμβάλλει αποφασιστικά σε έναν ρόλο όπως οι αρχικές φιλοδοξίες επιδίωκαν να του αναθέσουν. Οι απόψεις της ελάχιστα ελήφθησαν υπόψη κατά τις διαπραγματεύσεις της Συνθήκης του Maastricht, ενώ παραμένει εξάλλου αβέβαιο ακόμη και αν θα ξανασυνέλθει.¹³

Με βάση απόφαση της Διάσκεψης των Προέδρων των εθνικών κοινοβουλίων στις 19 Απριλίου 1995 αποφασίσθηκε να συσταθεί Διακοινοβουλευτική Ομάδα Προβληματισμού προκειμένου να πα-

11. Όπως διαπιστώνει το ίδιο το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης πριν από την έναρξη της νέας Διακυβερνητικής Διάσκεψης του 1996, «οι δύο αυτές δηλώσεις εν μέρει μόνο παρήγαγαν αποτελέσματα: πραγματοποιήθηκαν μεν συνεδριάσεις μεταξύ των οργάνων των εθνικών κοινοβουλίων που είναι αρμόδια για τις ευρωπαϊκές υποθέσεις, και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, αλλά η Διάσκεψη των Κοινοβουλίων δε συνήλθε μετά την έναρξη ισχύος της συνθήκης». Έκθεση του Συμβουλίου για τη λειτουργία της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, Εισαγωγικό Σημείωμα της Επιτροπής των Μόνιμων Αντιπροσώπων και του Γενικού Γραμματέα του Συμβουλίου προς το Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων της 10ης και 11ης Απριλίου 1995, σ. 16-17, Ευρωπαϊκή Ένωση, Το Συμβούλιο, 5082/95, Βρυξέλλες 5 Απριλίου 1995 (06.04).

12. Παρουσίαση της διάσκεψης αυτής βλ. στο Νίκος Δ. Γιαννής, «Η Διάσκεψη των Επιτροπών Ευρωπαϊκών Υποθέσεων των εθνικών Κοινοβουλίων και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (1989-1993): απολογισμός της πρώτης τετραετίας», *Κοινοβουλευτική Επιθεώρηση*, τχ. 17-18, Απρίλιος 1994.

13. Για τη μοναδική αυτή Διάσκεψη βλ. G. Meyronneinc, «Le malaise des Parlements devant l'union politique de l'Europe. Divergences et prérogatives aux Assises de Rome», *Revue des Affaires Européennes*, τχ. 1, Παρίσι 1991· επίσης Monica Frassonì, «What came out of the Assises», *The New Federalist*, τχ. 6/1990, καθώς και Νίκου Δ. Γιαννής, «Τα Κοινοβούλια της Ευρωπαϊκής Κοινότητας σε ετοιμότητα για την Ευρωπαϊκή Ένωση και τις διεθνείς εξελίξεις», *Διεθνής Επιθεώρηση*, τχ. 6, Ιαν.-Φεβρ. 1991, σ. 63-65.

ρακολουθήσει τη συζήτηση και να διατηρήσει μια επαφή με την Ομάδα Προβληματισμού ώστε να είναι δυνατόν να ληφθούν επαρκώς υπόψη οι απόψεις των κοινοβουλίων για τη Διακυβερνητική Διάσκεψη του 1996. Μεταξύ των συμπερασμάτων στα οποία κατέληξε η Διακοινοβουλευτική Ομάδα στις αρχές Δεκεμβρίου 1995 περιλαμβάνεται η ανάγκη να συμπεριληφθεί στο σώμα της νέας συνθήκης ο γενικός ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων στη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η σαφής πρόβλεψη στο κείμενο της Συνθήκης της Διάσκεψης των Ειδικών Επιτροπών (COSAC) η οποία αναγνωρίζεται ως ο φορέας εκπροσώπησης των εθνικών κοινοβουλίων στην Ε.Ε., η θεσμοθέτηση της υποχρέωσης να διαβιβάζονται από τα κοινοτικά όργανα οι προτάσεις κοινοτικής νομοθεσίας, η εντατικοποίηση της συνεργασίας μεταξύ εθνικών και Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου, η ανάθεση της εξέτασης του σεβασμού της αρχής της επικουρικότητας σ' ένα όργανο των εθνικών κοινοβουλίων όπως η COSAC, καθώς και ένας ενισχυμένος ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων στα θέματα του δεύτερου και του τρίτου πυλώνα. Είναι σαφές ότι με την προβολή αυτού του διεκδικητικού πλαισίου τα εθνικά κοινοβούλια αναζητούν ένα ρόλο εθνικού πρωταγωνιστή της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

4. ΒΑΣΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΟ ΜΕΛΛΟΝ

Η έκβαση της κατεύθυνσης που θα πάρει το επόμενο διάστημα η Ευρωπαϊκή ενοποίηση ως προς τους κοινοβουλευτικούς νομοποιητικούς της αρμούς δεν μπορεί να προβλεφθεί με ακρίβεια για λόγους που εξηγούμε στη συνέχεια.

α. Η διαπλοκή εθνικού και ευρωπαϊκού κοινοβουλευτικού ελλείμματος

Η προσπάθεια διερεύνησης του δημοκρατικού ελλείμματος στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το οποίο εντοπίζεται στο γεγονός ότι η απώλεια πεδίων νομοθετικής αρμοδιότητας από τα εθνικά κοινοβούλια δεν αντισταθμίζεται με την ανάληψη των αντίστοιχων πεδίων υπό τη νομοθετική ευθύνη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, διευκολύνεται από τη βασική διαπίστωση περί γενικευμένης κρίσης των κοινοβουλευτικών οργάνων στα ίδια τα κράτη. Όπως επισημαίνει ο καθηγητής Α. Φατούρος, «είναι πολύ πιθανό

ότι η συρρίκνωση των αρμοδιοτήτων των εθνικών κοινοβουλίων χάριν του Συμβουλίου και της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων στάθηκε δυνατή και ήταν τόσο εκτεταμένη ακριβώς λόγω της γενικότερης μείωσης του ρόλου τους». ¹⁴

Από την άλλη μεριά η εκλογή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου από το 1979 κατευθείαν από τους λαούς δεν το εξόπλισε με εξουσία και κύρος ανάλογο με αυτά που διαθέτουν τα εθνικά κοινοβούλια. ¹⁵ Έτσι συνδέεται η γενικότερη προβληματική για την υποβάθμιση του σύγχρονου κοινοβουλίου και τη διεύρυνση του ρήγματος μεταξύ κοινοβουλευτικής θεωρίας και πρακτικής, που αποτελεί πλέον κοινό τόπο, με τον ασθενή ρόλο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στο ευρωπαϊκό κοινοτικό πολιτικό σύστημα.

Δηλαδή, η πολυσύνθετη φύση του ευρωπαϊκού κοινοτικού φαινομένου και η συνεχής αναζήτηση όλο και πιο πολύπλοκων –και εξαιτίας των διαδοχικών διευρύνσεων– συμβιβασμών θέτουν κατ' αρχήν σε μόνιμη κατάσταση διαβούλευσης και διαπραγματεύσεως εθνικούς και κοινοτικούς κυβερνητικούς θεσμούς μεταξύ τους, κάτι που κάμπτει ακόμη περισσότερο τις υποχρεώσεις κοινοβουλευτικής λογοδοσίας και συστέλλει *mutatis mutandis* το ρόλο και τις εν γένει επιδόσεις των κοινοβουλευτικών θεσμών και των δύο επιπέδων.

β. Η πρωτοτυπία των δομών δημοκρατικής νομιμοποίησης απότοκος της πρωτοτυπίας του κοινοτικού φαινομένου

Η δημοκρατική οργάνωση και λειτουργία σε ένα επίπεδο υπέρτερο του εθνικού, όπου συμπίπτουν περισσότερα κράτη, δεν μπορεί να γίνεται αντιληπτή με βάση το στερεότυπο της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας όπως αυτή είναι γνωστή στα ίδια τα κράτη, δηλαδή δεν μπορεί να γίνεται στη βάση της αποδοχής προκατασκευασμένων προτύπων. Και στο μεταβατικό και στο καταληκτικό στάδιο η δημοκρατία δεν μπορεί να είναι ένα απόλυτο μέγεθος ούτε βέβαια αυτοσκοπός, καθώς μεταξύ άλλων, όπως σε κάθε ομοσπονδιακή

14. Α. Α. Φατούρος, «Προς την Πολιτική Ένωση: κριτικές παρατηρήσεις με αφορμή πρόσφατες προτάσεις και συζητήσεις», στο *Η πορεία προς την Πολιτική Ένωση, Κείμενα Επικαιρότητας* 2, Κέντρο Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου, Θεσσαλονίκη 1990, σ. 15.

15. Βλ. μεταξύ άλλων Robert O. Keohane - Stanley Hoffmann, «Conclusions: Community politics and institutional change», στο William Wallace (επιμ.), *The Dynamics of European Integration*, Royal Institute for International Affairs, Pinter Publishers, 1992, σ. 294.

μορφή πολιτικού συστήματος, συγκεράζονται η κεντρική με τη μερική εκπροσώπηση διαφορετικών συμφερόντων, αντιλήψεων και ταυτοτήτων.

Η διεθνική ή ακόμη περισσότερο η υπερεθνική δημοκρατία στην κλίμακα της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν μπορεί παρά να υπακούει σε αρχές και κανόνες που θα διαφέρουν από κάθε άλλο γνωστό –λειτουργικό και οργανικό– πρότυπο αντιπροσώπευσης, συμμετοχής και πολιτικού ελέγχου. Για τον καθηγητή Π. Καζάκο, που υποστηρίζει την εισαγωγή του συστήματος των δύο Βουλών στην Ένωση αν και δεν το θεωρεί άμεσα επιτεύξιμο στόχο, η προσέγγιση που έχει ως αφετηρία τη σύγκριση Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και εθνικών κοινοβουλίων έχει όρια, καθώς «η δημοκρατική νομιμοποίηση της Ε.Ε. δε συναρτάται τόσο με τον ρόλο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Το τελευταίο μπορεί να μην είναι απλά και μόνο μια ιδιόμορφη τελετουργία στο πλαίσιο της υπερεθνικότητας όπως σε άλλους διεθνείς θεσμούς (ΝΑΤΟ!), αλλά η δημοκρατική νομιμοποίηση της Ε.Ε. υπάρχει εκ των πραγμάτων, αφού στα όργανα της συμμετέχουν δημοκρατικά εκλεγμένες κυβερνήσεις. Η δημοκρατική νομιμοποίηση πηγάζει από το τοπικό-εθνικό επίπεδο και εκεί πρέπει να αναζητηθεί και στο μέλλον. Δεν υπάρχει άλλωστε “ευρωπαϊκή κοινή γνώμη”, ούτε “ευρωπαϊκά κόμματα”, ούτε “ευρωπαϊκά συνδικάτα” κτλ. Οι κοινοτικοί θεσμοί φαντάζουν απόμακροι από τις τοπικές κοινωνίες και χωρίς ουσιαστικούς διαύλους επικοινωνίας με αυτές. Τα ΜΜΕ επίσης έχουν εθνικές προτεραιότητες. Άλλωστε μάλλον μπορεί να υποστηριχθεί ότι η Ε.Ε. βρίσκεται σε μια πορεία μειούμενης παρά αυξανόμενης αλληλεγγύης. Οι προωθημένες γερμανικές ιδέες προϋποθέτουν μια Ευρώπη που δεν υπάρχει».¹⁶

Υπό αυτήν την έννοια είναι ιδιαίτερα εύστοχη η διατύπωση σχεδίου έκθεσης της ειδικής επιτροπής της ελληνικής Βουλής¹⁷ την άνοιξη του 1995 του εισηγητή Μ. Κεφαλογιάννη, όσον αφορά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων στην Ευρωπαϊκή Ένωση, ότι «η

16. Π. Καζάκος, *Η Ελλάδα μπροστά στην Διακυβερνητική Διάσκεψη του 1996*, ΕΛΙΑΜΕΠ, Μάιος 1995, σ. 19.

17. Για πιο αναλυτικά βλ. Νίκος Δ. Γιαννής, «Η Επιτροπή Ευρωπαϊκών Κοινοτικών Υποθέσεων της Βουλής των Ελλήνων και η δυνατότητα της Ολομέλειας του σώματος να συζητά και να αποφασίζει επί των εκθέσεων που υποβάλλονται σε αυτήν από την Επιτροπή και να εκδίδει ψηφίσματα», *Κοινοβουλευτική Επιθεώρηση*, τχ. 9-10, Ιούνιος 1992, σ. 102-115.

σχέση ομοφωνίας και πλειοψηφίας πρέπει να προσλαμβάνεται ως δημοκρατικός ανεμοδείκτης ενός υπερεθνικού πολιτικού συστήματος στο οποίο δε συναθροίζονται απλώς πληθυσμοί, αλλά συμβιώνουν ειρηνικά ιστορικοί λαοί και διαφορετικοί πολιτισμοί, ενώ ταυτόχρονα συντίθενται δημιουργικά ετερόκλητα συμφέροντα και απόψεις». ¹⁸ Ιδίως δεδομένου ότι δεν υπάρχει ένα δεύτερο νομοθετικό σώμα, μια Γερουσία, όπου να εκπροσωπούνται ισότιμα τα κράτη-μέλη και δεν έχουν διαμορφωθεί μηχανισμοί προστασίας των ζωτικών τους συμφερόντων.

Επομένως η δημοκρατία σε ένα υπερεθνικό πολιτειακό μόρφωμα ή σε ένα «δίκτυο κρατών» δεν υλοποιείται οργανωτικά με τρόπο ταυτόσημο με αυτόν των κρατών καθότι εκπληρώνει και διαφορετικές λειτουργίες. Εξάλλου, η θεσμική ισορροπία μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου από τη μια και του Συμβουλίου και της Επιτροπής από την άλλη δεν είναι, ούτε μπορεί να είναι η ίδια με αυτήν μεταξύ εθνικών κοινοβουλίων και εθνικών κυβερνήσεων. Η ιδιαίτερη φυσιογνωμία των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, ως μία εξαρχής πορεία υπέρβασης ενός διεθνούς οργανισμού κλασικού τύπου που όμως υπολείπεται αισθητά από τη συγκρότηση ενός ομοσπονδιακού μορφώματος, καθορίζει και εξηγεί σε ένα βαθμό και την αμφίδρομη σχέση των εθνικών κοινοβουλίων με το κοινοτικό σύστημα στην παρούσα φάση της ενοποίησης. Όπως χαρακτηριστικά υποστηρίζει ο P.C. Schmitter, «ο σύγχρονος ευρωπαϊκός μετασχηματισμός δεν πρόκειται να είναι μια απλή “επαναπροβολή” της ίδιας διαδικασίας η οποία κατέληξε στην επιβολή του εθνικού κράτους ως του σημαντικότερου πολιτικού θεσμού στην Ευρώπη και στον υπόλοιπο κόσμο». ¹⁹

Η πραγματικότητα αυτή φαίνεται ότι δε γίνεται εύκολα κατανοητή από τα εθνικά κοινοβούλια και κυρίως από τα μέλη τους που έχουν τη σχεδόν φυσική ροπή να παραμένουν προσκολλημένα στην πρόσληψη (perception) που τα ίδια με βάση τον εαυτό τους διαμορφώνουν για ένα κοινοβούλιο ενός άλλου επιπέδου, όπως το Ευρω-

18. Μ. Κεφαλογιάννης, «Σχέδιο Έκθεσης και Σχέδιο Ψηφίσματος σχετικά με τη Διακυβερνητική Διάσκεψη του 1996 στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Επιτροπή Ευρωπαϊκών Κοινοτικών Υποθέσεων, Βουλή των Ελλήνων, 10 Απριλίου 1995, σ. 23.

19. P.C. Schmitter, «Εναλλακτικές προοπτικές για το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης και οι επιπτώσεις τους στην κοινοτική πολιτική», *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, τχ. 5, Απρίλιος 1995, σ. 5-6.

παϊκό Κοινοβούλιο. Όταν όμως η εικόνα αυτή στην πράξη δεν επιβεβαιώνεται, η θρυμματίζεται κιόλας από την υφιστάμενη αδυναμία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, τότε μεγάλο τμήμα των εθνικών βουλευτών τείνει να εξομοιώνει την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, ή σήμερα την Ευρωπαϊκή Ένωση, με έναν παραδοσιακό διεθνή οργανισμό, κάτι που επίσης με βεβαιότητα δεν αποτελεί σήμερα η Ένωση. Η κατάσταση αυτή είναι δεκτική σε συνειδητές αλλά και μη ηθελημένες παρανοήσεις, που έχουν επιπτώσεις στον ίδιο το ρόλο τελικά των εθνικών αντιπροσωπευτικών οργάνων στην Ευρωπαϊκή ενοποίηση. Άλλωστε ούτως ή άλλως παραμένει αρκετά διαδεδομένη η αντίληψη μεταξύ των εθνικών βουλευτών ότι η Ευρωπαϊκή πολιτική δεν είναι κάτι διαφορετικό από ένα απλό μέρος της εξωτερικής πολιτικής των χωρών τους. Η σύγχυση αυτή, που αναμφισβήτητα αλλοιώνει την αυτοτέλεια και την ιδιαιτερότητα του κοινοτικού φαινομένου, έχει μεταξύ άλλων και το αποτέλεσμα ότι κάμπτεται τελικά την υποχρέωση κοινοβουλευτικής λογοδοσίας των κυβερνήσεων στον ευαίσθητο χώρο της εξωτερικής πολιτικής, ενώ στην πραγματικότητα οι συνεχόμενες εκχωρήσεις αρμοδιοτήτων στα κοινοτικά όργανα, δεδομένου του κοινοτικού δημοκρατικού ελλείμματος, αξιολογούνται αποτελεσματικότερους ελέγχους στην εθνική κλίμακα.

Η προϋόσα μεταφορά αρμοδιοτήτων από τα κράτη στην Ένωση σημαίνει πως ό,τι γίνεται ακόμη αντιληπτό ως εξωτερική πολιτική για τα κράτη και άρα παραμένει στα άδυτα της εθνικής εκτελεστικής εξουσίας, με βάση την αρχή της υπεροχής της εκτελεστικής εξουσίας έναντι της νομοθετικής στον χώρο της εξωτερικής πολιτικής, είναι στην ουσία εσωτερική πολιτική για την Ευρωπαϊκή Ένωση και ως τέτοια δεν επιτρέπεται να παραμένει χωρίς δημοκρατικό πολιτικό έλεγχο. Όπως όμως σχετικά επισημαίνεται «Για την αποτελεσματικότερη ανάληψη ενός διαφορετικού ρόλου στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης από το εθνικό κοινοβούλιο απαιτείται οπωσδήποτε μία άλλη αντίληψη του ρόλου του σώματος από τα ίδια τα μέλη του και απαιτείται βεβαίως η δημιουργία όλων των προϋποθέσεων για την κατανόηση της κοινοτικής πραγματικότητας και των “εκροών πολιτικής”. Σε διαφορετική περίπτωση, ο ρόλος του κοινοβουλίου που έχει ήδη συρρικνωθεί σημαντικά θα υποστεί νέα καθίζηση».²⁰

20. Π. Κ. Ιωακείμης, «Ριζικές αλλαγές στο θεσμικό πολιτικό σύστημα επιβάλλει η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση», *Οικονομικός Ταχυδρόμος*, 20 Φεβρουαρίου 1992.

Έτσι σε συνδυασμό με τον ενδιάθετο συντηρητισμό των εθνικών κοινοβουλίων που απορρέει κατ' αρχήν από το ένστικτο της αυτοσυντήρησης, δηλαδή της περιφρούρησης των εξουσιών τους, εμφανίζεται ισχυρή η τάση μεταξύ των κοινοβουλευτικών –ως προσωπικές κατ' αρχήν και όχι ως κομματικές στάσεις– να τάσσονται υπέρ μιας μορφής ενοποίησης της Ευρώπης στη βάση της διακυβερνητικής συνεργασίας παρά της υπερεθνικής ολοκλήρωσης.

γ. Κοινωνία των πολιτών και οικοδόμηση της Ευρώπης

Η νομιμοποιητική λειτουργία στο επίπεδο των εθνικών κοινοβουλίων θα έχει τελικά περιορισμένη αξία αν δεν επιτρέπει την ουσιαστικότερη συμμετοχή τους στη διαμόρφωση της ευρωπαϊκής πολιτικής, μέσω της διαμόρφωσης των θεσμικών δυνατοτήτων και των πολιτικών προϋποθέσεων συνεχούς ελέγχου ή και ενδεχομένως σε ορισμένες περιπτώσεις αμφισβήτησης των επιλογών της εθνικής κυβέρνησης. Κι ακόμη ευρύτερα, αν δεν αντανακλά και δεν ασκείται σ' ένα ευρύτερο πλαίσιο μιας υπό ανάδυση ευρωπαϊκής κοινωνίας πολιτών, μέσα στην οποία δε θα εξαντλείται η υποχρέωση συμμετοχής του πολίτη στα κοινά με την σε τακτά διαστήματα προσέλευσή του στις εθνικές και τις ευρωπαϊκές κάλπες. Όπως είναι πολύ γνωστό ότι μεταφέρει ο Θουκυδίδης, «μόνοι γαρ τον τε μηδέν τώνδε μετέχοντα ουκ απράγμονα, αλλ' αχρείον νομίζομεν».²¹ Η άποψη αυτή βέβαια, πρέπει να σημειωθεί, ελέγχεται και ως εξωπραγματική από μια άλλη οπτική «διότι πράγματι αποτελεί ουτοπία, με την αρνητική έννοια του όρου, να πιστεύει κανείς σήμερα ότι είναι δυνατή η ενδυνάμωση των κοινωνικών ελέγχων πάνω στην οικονομία της αγοράς και τους θεσμούς της, μέσω της δημιουργίας μιας ενεργού κοινωνίας πολιτών».²² Σε κάθε περίπτωση όμως η τάση (limite) προς τη συγκρότηση ενός κοινώς αποδεκτού ελάχιστου δημόσιου χώρου σε ευρωπαϊκή κλίμακα –κάτι το οποίο να σημειωθεί ότι δεν είναι ιδιαίτερα ορατό αφού ακόμη και στην

21. Θουκυδίδης, *Ο Πελοποννησιακός πόλεμος*, II 40.

22. Τάκης Φωτόπουλος, «Ένα τρίπτυχο για σύγχρονη δημοκρατία», *Ελευθεροτυπία*, Σάββατο 24.6.1995. Για πιο εμπειριστατωμένη παρουσίαση των απόψεων του ίδιου συγγραφέα που υποστηρίζει ότι η νέα αντίληψη της δημοκρατίας «αποτελεί μια σύνθεση της κλασικής δημοκρατικής παράδοσης (άμεση δημοκρατία), της σοσιαλιστικής παράδοσης (οικονομική δημοκρατία) και του πράσινου ριζοσπαστισμού (συννομοσπονδιακός κοινοτισμός)» βλ. Τάκης Φωτόπουλος, «Μία νέα αντίληψη της δημοκρατίας», *Κοινωνία και Φύση*, τχ. 8.

εθνική κλίμακα οι «δημόσιοι χώροι» είναι σε συρρίκνωση— συνιστά προϋπόθεση για την ενεργό συμμετοχή του πολίτη και μέσω της εθνικής του Βουλής στο ευρωπαϊκό γίγνεσθαι.

Συνεπώς, θα μπορούσε να διατυπωθεί προκλητικά ένα ερώτημα που συνδέεται με το πασίγνωστο αίτημα για ενίσχυση του ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου: κι αν ακόμη το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο διέθετε τη «συνταγματική» αναγνώριση και τον θεσμικό εξοπλισμό ενός εθνικού κοινοβουλίου, θα υπερέβαινε τον απλότυπικό νομιμοποιητικό του ρόλο καθώς κάτι τέτοιο δε συμβαίνει σήμερα πουθενά στο επίπεδο των εθνικών κοινοβουλίων; Με άλλα λόγια αν το Ε.Κ. είχε τα δικαιώματα που επί χρόνια διεκδικεί μέσα σε μια καθ' υπόθεσιν ομοσπονδιακή Ευρώπη, θα τα ασκούσε πράγματι με τρόπο ουσιαστικό και ολοκληρωμένο και στην πράξη;

Συνοψίζοντας, το πρόβλημα πρέπει να αντιμετωπίζεται ως ένα αδιάρρηκτο σύνολο με την κρίση του σύγχρονου κοινοβουλίου αλλά και ευρύτερα του ρόλου της πολιτικής. Η απειλή υποκατάστασης του πολίτη από τον ιδιώτη (καταναλωτή, τηλεθεατή), τα υλικά συμφέροντα και τις επιδιώξεις του στις ευρωπαϊκές δημοκρατίες σήμερα υπονομεύει και το ρόλο του κοινοβουλίου στα ευρωπαϊκά πράγματα. Όπως προσφυώς αποφαίνεται η D. Schnapper, «η εσωτερική εξέλιξη των δημοκρατιών, όπου η συλλογική ζωή μοιάζει να συγκεντρώνεται στην παραγωγή υλικού πλούτου και την κατανομή του, τείνει να συρρικνώνει την πολιτική ιδέα που βρισκόταν στην απαρχή των εθνών».²³ Η κατάσταση αυτή προσδιορίζει και το μέτρο στο οποίο τα εθνικά κοινοβούλια είναι σε θέση να συνεισφέρουν και από τη μεριά τους στην αναζήτηση των ορίων της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, προσδίδοντάς της τα πιο κρίσιμα νομιμοποιητικά—ίσως *sine qua non*—χαρακτηριστικά της.

δ. Τα εθνικά κοινοβούλια ως κρίσιμος διάυλος της Ευρωπαϊκής ενοποίησης καθιστούν απαραίτητες εναλλακτικές προσεγγίσεις

Τα εθνικά κοινοβούλια ενεργοποιούνται στην ευρωπαϊκή ενοποιητική διαδικασία κατ' αρχήν και κυρίως ως όργανα πολιτικής εκπροσώπησης των επιμέρους λαών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Υπό αυτήν τους την ιδιότητα και δεδομένου του θεσμικού ελλείμματος

23. Dominique Schnapper, *La Communauté des citoyens - sur l'idée moderne de nation*, Editions Gallimard, 1994, σ. 11.

στην Ευρωπαϊκή Ένωση, ιδιαίτερα μετά την εμφάνιση της πολιτικής διάστασης που περιέλαβε η Συνθήκη του Maastricht, προστρέχουν ουσιαστικά στην έμμεση διεύρυνση της δημοκρατικής νομιμοποίησης της ενοποιητικής διαδικασίας.

Από την άλλη μεριά η συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων στην ευρωπαϊκή πολιτική δεν είναι σαφές αν εντάσσεται στο πλαίσιο μιας σταδιακά υπερεθνικοποιούμενης «ενωσιακής ευρωπαϊκής τάξης»,²⁴ όπως κατ' αρχήν προκύπτει από τη συστηματική διαπραγμάτευση του ρόλου τους την περίοδο μετά το 1979 αλλά με σαφώς μεγαλύτερη ακρίβεια μετά την Ενιαία Πράξη, το φθινόπωρο του 1989 και τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Πράγματι, για ορισμένες δυνάμεις –εθνικές, πολιτικές, οικονομικές και ιδεολογικές– τα εθνικά κοινοβούλια αναδεικνύονται ως ένα ιδιαίτερα πρόσφορο βήμα προώθησης του διακυβερνητικού χαρακτήρα της Ευρωπαϊκής ενοποίησης. Επίσης ένα μεγάλο τμήμα της θεωρίας και της πολιτικής που υπερασπίζεται την ανάληψη ενός ενεργού ρόλου των εθνικών κοινοβουλίων ελαύνεται από άκαμπτες, στερεότυπες και παραδοσιακές, δηλαδή στην ουσία βαθιά ριζωμένες και άρα συντηρητικές, εθνικές προσεγγίσεις, που έλκουν τη δύναμή τους από μια δογματική διατύπωση και ερμηνεία της έννοιας του σύγχρονου έθνους.

Αλλά η προσπάθεια διέλευσης της πρωτότυπης ευρωπαϊκής πορείας ειρηνικής ενοποίησης διαμέσου των αυθεντικών οργάνων έκφρασης της εθνικής κυριαρχίας, των εθνικών κοινοβουλίων δεν πρέπει να σταματήσει. Σε κάθε περίπτωση, τα εθνικά αντιπροσωπευτικά όργανα είναι ένας χώρος έκφρασης οποιασδήποτε δυναμικής αναπτύσσεται και κοινός τόπος εκδήλωσης βαθύτερων προβληματισμών και ρευμάτων που προέρχονται απ' όλα τα σημεία του οικονομικού, κοινωνικού, πνευματικού και πολιτικού ορίζοντα.

5. ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ, ΕΘΝΙΚΗ ΤΑΥΤΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗ

Η ποιότητα και η ένταση της ενασχόλησης των εθνικών αντιπροσωπευτικών οργάνων με το ευρωπαϊκό γίγνεσθαι αποτελεί σε με-

24. Ο όρος ανήκει στον Δ. Θ. Τσάτσο, ό.π., σ. 52, καθώς και εισήγηση του ίδιου στην Ειδική Επιτροπή της Βουλής για τη Διακυβερνητική Διάσκεψη του 1996, άνοιξη 1995.

γάλο βαθμό συνάρτηση του βαθμού ιστορικού ενστερνισμού του σχεδίου της Ευρωπαϊκής ενοποίησης από τα κράτη-μέλη. Έτσι, τα ιδρυτικά μέλη *grosso modo*, διαφυλάσσοντας και τηρώντας με επιμέλεια τα εσωτερικά και εξωτερικά γνωρίσματα της νομιμοποιητικής κοινοβουλευτικής δράσης ή με άλλα λόγια διασώζοντας τα προσχήματα δημοκρατίας, διευκολύνουν με κάθε τρόπο τη διείσδυση της ευρωπαϊκής διάστασης στον εθνικό χώρο και φυσικά αποδίδουν στα αντιπροσωπευτικά τους όργανα τις ανάλογες ιδιότητες. Δεν είναι επομένως συμπτωματικό ότι μεταξύ των κρατών της πρώτης διεύρυνσης, η Δανία και το Ηνωμένο Βασίλειο διαθέτουν κοινοβουλευτικούς μηχανισμούς και επιρροή περισσότερο αναπτυγμένους από τα υπόλοιπα κράτη, που –όπως η πράξη μέχρι σήμερα έχει δείξει– μάλιστα κατευθύνονται συχνά προς την επιβράδυνση ή την ανάσχεση επιλογών ευρωπαϊκής πολιτικής. Ούτε βέβαια είναι τυχαίο ότι η Πορτογαλία, έχοντας γίνει μέλος ακόμη αργότερα, επιδεικνύει μεγαλύτερη σπουδή από την Ισπανία και την Ελλάδα στη δημιουργία κοινοβουλευτικών μηχανισμών και διεύρυνσης της επιρροής της Βουλής της στα ευρωπαϊκά θέματα.

Υπενθυμίζουμε ότι η Ευρωπαϊκή Κοινότητα αποτέλεσε ένα γαλλογερμανικό σχέδιο²⁵ το οποίο βρήκε εξασχής αντίθετο το Ηνωμένο Βασίλειο στο οποίο κατ' ανάγκη μεταγενέστερα προσχώρησε, κι αυτό ανατακτάται βέβαια μέχρι και στην οργάνωση και τη λειτουργία των κοινοβουλευτικών θεσμών στην πράξη. Όπως διαπιστώνει ο D. David, εκπρόσωπος του Ηνωμένου Βασιλείου στην Ομάδα Προβληματισμού για τη Διακυβερνητική Διάσχεψη του 1996, «παρά τη σταδιακή εκχώρηση αρμοδιοτήτων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, η Ευρώπη δεν έγινε περισσότερο δημοκρατική. Η δημοκρατία δεν μπορεί να δημιουργηθεί απλά μέσα από την ενδυνάμωση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Οι λαοί δεν μπορούν να εξαναγκαστούν σ' ένα προκαθορισμένο δημοκρατικό σχήμα. Η δημοκρατία επίσης χρειάζεται έθνη. Το φιλελεύθερο έθνος παραμένει σήμερα στην Ευρώπη η κεντρική πολιτική μονάδα».²⁶

Παρά τις διαφορές ρόλων, τα εθνικά κοινοβούλια σε συνεργασία με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θα μπορούσαν να αναδειχθούν σε υπερασπιστές της ενωμένης Ευρώπης και προωθητικούς παράγοντες της βαθύτερης ολοκλήρωσης και όχι σε αρνητές μιας ομο-

25. «United Europe has been a French project from the start», *Newsweek*, 14.9.1992.

26. D. David, *Agence Europe*, No. 6406, 22 Ιανουαρίου 1995.

σπονδιακής προοπτικής, θιασώτες του εθνικισμού και υπονομευτές της ειρηνικής συνύπαρξης διαφορετικών εθνικών προσεγγίσεων (ταυτοτήτων και συμφερόντων) στην ευρωπαϊκή ήπειρο, όπως ορισμένες δυνάμεις θα ήθελαν.

Ένας ενισχυμένος εποικοδομητικός ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων στην πορεία της ενωμένης Ευρώπης θα αφαιρούσε από τους εχθρούς της δημοκρατικής προόδου καθώς και από τους αμετανόητους νοσταλγούς αυτοκρατορικών βλέψεων τα προσχήματα για την αναστολή της εξέλιξης αυτής της πορείας, δηλαδή για την υπονόμευση της ειρηνικής συνύπαρξης διαφορετικών λαών υπό το πρόσχημα της προστασίας της εθνικής κυριαρχίας και διαμέσου των θεμελιωδών φορέων της δημοκρατίας και στο όνομά της, δηλαδή των εθνικών κοινοβουλίων.

Με άλλα λόγια, τόσο η επιστημονική θεωρία όσο και η πολιτική βούληση²⁷ οφείλουν να αναζητήσουν εναλλακτικές θεωρήσεις ως προς την ποιότητα και την ένταση της εμπλοκής των εθνικών κοινοβουλίων στην ευρωπαϊκή πολιτική, στην κατεύθυνση της αναβάθμισης της δημοκρατικής τους αποστολής και ταυτόχρονα στην προώθηση της Ευρωπαϊκής ενοποίησης

27. Χαρακτηριστικό γεγονός, σχετικά με το αυξανόμενο ενδιαφέρον για το ζήτημα του νέου ρόλου των εθνικών κοινοβουλίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση, είναι, μεταξύ άλλων, η διοργάνωση δύο συνεδρίων στις 6 και 7 Ιουνίου 1994 και στις 8 και 9 Σεπτεμβρίου 1995 από το Ευρωπαϊκό Ινστιτούτο Δημόσιας Διοίκησης το πρώτο και από το ίδιο Ινστιτούτο και τη Βουλή των Ελλήνων το δεύτερο. Βλ. Finn Laursen - Spyros A. Pappas (επιμ.), *The changing role of Parliaments in the European Union*, EIPA, Maastricht, The Netherlands, 1995.

Η ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΛΟΓΙΚΗ ΤΗΣ ΣΥΛΛΟΓΙΚΗΣ ΔΡΑΣΗΣ. ΜΕΤΑ-ΗΘΙΚΑ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΑ ΣΕ ΕΝΑΝ ΜΗ ΗΘΙΚΟ ΚΟΣΜΟ

Γιατί οι άνθρωποι εγκαταλείπουν τις ρουτίνες της καθημερινότητας για να ριχθούν στην περιπέτεια της συλλογικής δράσης; Εξηγήσεις έχουν δοθεί πολλές. Με το άρθρο αυτό θα αναφερθώ σε ένα τρόπο σκέψης και ένα επιχείρημα περί συλλογικής δράσης που (ακολουθώντας τη γνωστή διάκριση του B. Barry) θα μπορούσαμε συμβατικά να ονομάσουμε «οικονομολογικό».¹ Το εν λόγω επιχείρημα συγκροτείται με βάση την αξίωση ισχύος αποκλειστικά των κριτηρίων πράττειν που απορρέουν από τον τύπο του ορθολογιστή, εγωιστή και ατομιστή δρώντα –του homo economicus της κλασικής πολιτικής οικονομίας.

Ενώ, ωστόσο, στην πολιτική θεωρία του κλασικού φιλελευθερισμού γίνεται προσπάθεια μετριασμού του εγωισμού του homo economicus, τα νεότερα «οικονομολογικά» επιχειρήματα, στα οποία θα αναφερθώ, παραιτούνται από το εν λόγω αίτημα «μεσότητας», επιδιώκοντας τη σύνταξη όλων των σφαιρών (συμπεριλαμβανομένης της πολιτικής και ηθικής) με βάση καθολικώς ισχύοντα αγοραία-εγωιστικά κριτήρια.²

Αυτή η κατεύθυνση ακολουθείται στα πλαίσια θεωριών που συνήθως ονομάζονται *δημόσια ή ορθολογική επιλογή, νεο-ωφελιμ-*

* Ο Στέλιος Αλεξανδρόπουλος διδάσκει στο Τμήμα Κοινωνιολογίας του Πανεπιστημίου Κρήτης.

1. Ο Br. Barry, *Sociologists, Economists and Democracy*, Collier-Macmillan, Λονδίνο 1970, υποστηρίζει ότι η σύγχρονη πολιτική θεωρία είναι διχασμένη ανάμεσα σε μια «οικονομικά προσανατολισμένη» και σε μια «κοινωνιολογικά προσανατολισμένη» κατεύθυνση. Βλ. σ. 3-12.

2. Για την έννοια του μετριασμού στον κλασικό φιλελευθερισμό βλ. Κ. Ψυχολαΐδης, «Κανονιστικότητα, σχετικισμός και μετριασμός στην πολιτική φιλοσοφία της νεωτερικότητας», *Δεικάλων*, τχ. 11/2, Φεβρουάριος 1993, σ. 81-126.

στικές ή οικονομικές θεωρίες της πολιτικής, «Νέα Πολιτική Οικονομία» κτλ.³

Παίρνοντας αφορμή από την πρόσφατη εκδοτική δραστηριότητα που σημειώθηκε, έστω καθυστερημένα, και στη χώρα μας σχετικά με αυτές τις θεωρίες,⁴ θα επιχειρήσω, με άξονα κυρίως τους

3. Περιορίζομαι μονάχα να υπενθυμίσω μερικούς βασικούς σταθμούς στη διαμόρφωση των θεωριών αυτών: Πρώτα από όλα βεβαίως A. Downs, *An Economic Theory of Democracy* (1957)· Duncan Black, *The Theories of Committees and Elections* (1958)· J.M. Buchanan - G. Tullock, *The Calculus of Consent* (1962)· J.S. Coleman, *Collective Decisions* (1964)· W.H. Riker, *The Theory of Political Coalitions* (1962)· M. Olson, *The Logic of Collective Action* (1965). Για μια συνοπτική κριτική παρουσίαση αυτών των θεωριών βλ. το άρθρο του A. Pizzorno, «On the rationality of democratic choice» (1985). Μια λιγότερο κριτική αλλά πολύ πιο εκτεταμένη παρουσίαση είναι του Franz Lehner, *Einführung in die Neue Politische Ökonomie* (1981), και κυρίως του D. Mueller, *Public Choice II* (1990). Βλ. επίσης J.F.J. Tove, «Economic Theories of Politics and Public Finance», *British Journal of Political Science*, Οκτώβριος 1976, σ. 433-447.

4. Στην Ελλάδα, η ιδιαίτερη θεματική και μέθοδος των εν λόγω θεωριών υπήρξε μέχρι προσφάτως απύσχα από την επιστημονική συζήτηση και βιβλιογραφία. Εξαιρώ φυσικά τα πανεπιστημιακά εγχειρίδια δημόσιας οικονομικής, μεταξύ των οποίων αξίζει να μνημονεύσουμε αυτό του αείμνηστου Σ. Καράγιωργα, ο οποίος στη *Δημόσια Οικονομική* του αφιέρωσε ένα αρκετά μεγάλο κομμάτι στις θεωρίες «δημόσιας επιλογής» (τόμ. I, Παπαζήσης, Αθήνα 1979, σ. 311-515).

Τα τελευταία χρόνια αναπτύσσεται μια προσπάθεια έκδοσης στα ελληνικά, με την επιμέλεια του καθηγητή Κατσούλη (Παπαζήσης, Αθήνα), κλασικών έργων του «οικονομολογικού» επιχειρήματος. Έχουν μεταφραστεί το βιβλίο του Anthony Downs, *Οικονομική θεωρία της δημοκρατίας* (1990), το βιβλίο του Mancur Olson, *Η λογική της συλλογικής δράσης* (1991), ενώ πρόκειται σύντομα να κυκλοφορήσει το βιβλίο των G. Tullock - J. Buchanan, *The Calculus of Consent* (ατυχώς όμως υπό τον παραπλανητικό τίτλο «Τα όρια της συναίνεσης»).

Παράλληλα εμφανίσθηκαν άμεσες ή έμμεσες κριτικές αναφορές στο οικονομολογικό επιχείρημα, σημαντικότερη των οποίων είναι το άρθρο των C. Offe και H. Wiesenenthal, «Δύο λογικές της συλλογικής δράσης», που περιέχεται στη συλλογή δοκιμίων του C. Offe που εκδόθηκε με τον γενικό τίτλο *Κοινωνία της εργασίας*, επιμ.: Γ. Τουτζιαράκη, εκδ. Νήσος. Στις λιγότερο άμεσες κριτικές αναφορές θα πρόσθετα το άρθρο του Κ. Τσουνκαλά «Τζαμπατζήδες στη χώρα των θαυμάτων», *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, τχ. 1, 1993, σ. 9-52, και τη διδακτορική μου διατριβή, *Συλλογική Δράση και αντιπροσώπευση συμφερόντων πριν και μετά τη μεταπολίτευση*, Πάντειον Πανεπιστήμιον, Αθήνα 1990, ιδίως την Εισαγωγή.

Μια κριτική του Buchanan γίνεται από τον Γ. Βούλγαρη, «Συνταγματικά δεσμά στον Λεβιάθαν. Νεοφιλελεύθερο κοινωνικό συμβόλαιο κατά του κοινωνικού κράτους: Μια κριτική της θεωρίας του J.M. Buchanan», *Αξιολογικά*, τχ. 5, Οκτώβρης 1993, σ. 36-74. Επίσης, στο Γ. Βούλγαρη, *Φιλελευθερισμός, Συντηρητισμός, Κοινωνικό κράτος 1973-1990*, Θεμέλιο, Αθήνα 1994, σ. 75-111. Τέλος, πρέπει να

τίτλους που είναι διαθέσιμοι σε μετάφραση στον έλληνα αναγνώστη (Downs, Buchanan - Tullock, Olson, Offe) την περιγραφή ορισμένων βασικών πλευρών του «οικονομολογικού» επιχειρήματος. Παράλληλα θα προσπαθήσω να επισημάνω προβλήματα που γεννώνται από τον περιορισμό της λογικής της συλλογικής δράσης αποκλειστικά στην οικονομική της διάσταση, ενώ θα θέσω και ορισμένες μεθοδολογικές προϋποθέσεις για μια κριτική των κατηγοριών αυτής της προσέγγισης. Φυσικά, πολλά από τα αναφερόμενα στο παρόν άρθρο δύσκολα θα πρόσθεταν κάτι καινούριο από τη σκοπιά της διεθνούς βιβλιογραφίας, συμπεριλήφθηκαν όμως χάριν της ενημέρωσης του ελληνικού κοινού.

1. ΤΟ ΣΥΛΛΟΓΙΚΟ ΩΣ ΛΟΓΙΚΗ ΕΠΙΛΟΓΗ

Αν θέλαμε με δυο λόγια να περιγράψουμε τις μεθοδολογικές αρχές των θεωριών, που στο εξής, για λόγους συντομίας, θα ονομάζω οικονομικές-νεο-ωφελμιστικές, θα λέγαμε ότι αυτές συμπυκνώνονται στην προσπάθεια προέκτασης του ιδεότυπου του ατομιστή ορθολογικού δράντος πέρα από το χώρο της αγοράς, ώστε με βάση τις ιδιότητές του –και χρησιμοποιώντας τις αρχές της νεοκλασικής οικονομικής ανάλυσης– να εξηγήσουν και τις εξωαγοραίες διαδικασίες που αφορούν στο χώρο της συλλογικής δράσης και της πολιτικής.

Η απόδοση ενός «οικονομολογικού» χαρακτήρα δικαιολογείται επομένως από το γεγονός ότι οι θεωρίες αυτές αποβλέπουν, κατά τον D.C. Mueller, «...στην οικονομική μελέτη του σχηματισμού των μη αγοραίων αποφάσεων ή απλώς στην εφαρμογή των οικονομικών στην πολιτική επιστήμη. Το αντικείμενό τους είναι το ίδιο με αυτό της πολιτικής επιστήμης [...] όμως η μεθοδολογία [...] είναι αυτή των οικονομικών».

Από την άλλη, ο χαρακτηρισμός τους ως νεο-ωφελμιστικών δικαιολογείται επίσης από το ότι (πάντοτε κατά τον D.C. Mueller) εκλαμβάνουν ως «βασικό αξίωμα συμπεριφοράς», τόσο για το χώρο της πολιτικής όσο και γι' αυτόν της οικονομίας, «ότι ο άνθρω-

σημειώσουμε και τη συμβολή του Δ. Γράβαρη στη μελέτη του ιδιότυπου ρεύματος του «αναλυτικού μαρξισμού» («Το αίτημα της μικρο-θεμελίωσης των μακρο-κοινωνικών κατηγοριών στο θεωρητικό υπόδειγμα του αναλυτικού μαρξισμού», *Αξιολογικά*, τχ. 2, σ. 78-125).

πος είναι ένας εγωιστής, ορθολογικός δρων που επιδιώκει να μεγιστοποιήσει την ωφέλειά του».⁵

Ξεκινώντας από την παραπάνω αρχή της μεθοδολογικής εξομίωσης πολιτικής και οικονομίας, επιδιώκεται ναδειχθεί πώς θα συμπεριφερθούν οι δρώντες σε καταστάσεις συλλογικής δράσης και πολιτικών διαδικασιών. Η υπόθεση είναι ότι σε παρόμοιες καταστάσεις ο μέσος δρων θα συμπεριφερθεί όχι ως αλτρουιστής, ι-δεολόγος κτλ., αλλά (κατ' αναλογία της αγοραίας συμπεριφοράς του) ως μεγιστοποιητής του ατομικού του οφέλους. Επομένως, και στο πεδίο της συνεργασίας και συλλογικής δράσης θα πρέπει να περιμένουμε ότι θα ισχύσουν οι ίδιες αρχές εγωιστικού ατομισμού που ισχύουν και στην αγορά.

Η εξήγηση σχετικά με το πώς και γιατί συμβαίνει αυτό θα πρέπει να αναζητηθεί στην αντίληψη των κλασικών οικονομολόγων (Α. Smith κ.ά.), σύμφωνα με την οποία άτομα με καθαρώς εγωιστικά κίνητρα μπορούν να ωφεληθούν αμοιβαία από την ανταλλαγή. Αν ο Α έχει αγελάδες και ο Β καλαμπόκι, και οι δύο θα αυξήσουν την ευημερία τους με την ανταλλαγή. Με τη βοήθεια του συστήματος των τιμών αυτή η ανταλλαγή μπορεί να συμπεριλάβει μια ευρεία ποικιλία αγαθών και υπηρεσιών.⁶ Ωστόσο, τα πράγματα δεν είναι τόσο απλά όσο εμφανίζονται στα πλαίσια ενός θεωρήματος «αοράτου χεριού», διά του οποίου ρυθμίζονται τα ανταλλακτικά ενεργήματα σε απουσία κυβέρνησης. Στην πραγματικότητα, αυτό το θεώρημα προϋποθέτει ένα σύστημα *συλλογικής επιλογής* αντίστοιχης ή και μεγαλύτερης πολυπλοκότητας με το σύστημα της αγοράς.

Αυτό οφείλεται βασικά σε δύο λόγους. Ο πρώτος είναι ότι ο Α και ο Β δεν έχουν ως μόνη επιλογή την ανταλλαγή και συνεργασία. Ο Α θα μπορούσε να κλέψει το καλαμπόκι του Β και να κρατήσει και τις αγελάδες. Αυτή θα ήταν η πλέον συμφέρουσα λύση γι' αυτόν. Το ίδιο όμως θα μπορούσε να κάνει και ο Β εις βάρος του Α. Στην περίπτωση αυτή θα μπορούσε να προκύψει μια κατάσταση κατά την οποία καθένας από τους δύο, εκτός από τις απώλειες της κλοπής, θα έπρεπε να υποβάλλεται και στο κόστος της αποτροπής της κλοπής. Αυτή θα ήταν η λιγότερο συμφέρουσα λύση και για τους δύο. Γι' αυτό οδηγούνται λογικά σε μια τρίτη κατάσταση ό-

5. D. Mueller, *Public Choice II*, Cambridge University Press, Cambridge 1989, σ. 1 και 2.

6. Βλ. D. Mueller, *ό.π.*, σ. 9.

που συμφωνούν ρητά ή σιωπηρά να απέχουν από την κλοπή, παίρνοντας μάλιστα και τις αναγκαίες διασφαλίσεις για την τήρηση της συμφωνίας. Το πέρασμα από τη δεύτερη στην τρίτη κατάσταση (συμφωνίας, συνεργασίας κτλ.) είναι μια (κατά Παρέτο) κίνηση μετάβασης από μια χομπσιανή «φυσική κατάσταση» σε μια πολιτικά συντεταγμένη συλλογικότητα ή έννομη τάξη.⁷

Εν προκειμένω, λοιπόν, το πρόβλημα της συλλογικής δράσης τίθεται ως λογικό πρόβλημα (στη θεωρία των παιγνίων παίρνει τη μορφή του γνωστού «διλήμματος του φυλακισμένου») επιλογής μεταξύ εγωιστών δρώντων:⁸ Αυτοί αποφασίζουν αν θα συνεργασθούν ή θα αναλάβουν συλλογική δράση όχι για λόγους ηθικής, αλληλεγγύης κτλ., αλλά γιατί είναι η συμφερότερη λύση για τον καθένα. Παρ' όλα αυτά, η εν λόγω προσέγγιση της συλλογικής δράσης ως «λογικής επιλογής» παρουσιάζει το εγγενές πρόβλημα της ενδεχόμενης αποφυγής τήρησης των συλλογικών υποχρεώσεων από τον εγωιστή δρώντα μόλις οι συνθήκες το επιτρέψουν, όταν δηλαδή μπορεί να το κάνει χωρίς αρνητικές συνέπειες, οπότε αυτή προβάλλει ως η συμφερότερη λογικά επιλογή. Γι' αυτόν το λόγο (όπως θα δούμε πιο κάτω και στην περίπτωση της θεωρίας του Olson) η λογική ανάλυση της συλλογικής δράσης υπό το πρίσμα εγωιστικών σκοποθεσιών εμπεριέχει εγγενώς μέσα της την αναπόφευκτη τάση μετάβασης από τη σμιθιανή έννοια της «ελεύθερης ανταλλαγής» σε μια χομπσιανή κατεύθυνση καταναγκαστικής επιβολής.

Ο δεύτερος λόγος για τον οποίο χρειάζεται ένα σχετικά πολύπλοκο σύστημα συλλογικής επιλογής είναι ότι η συλλογική δράση δεν έχει στην πραγματικότητα τη μορφή της συνεργασίας του A με τον B, αλλά εμπλέκει πολλούς δρώντες. Επομένως παίρνει τη μορφή της συνεργασίας του A+B+...+n ατόμων, από την οποία προκύπτουν συλλογικά αποτελέσματα και αποφάσεις. Στην περίπτωση αυτή το πρόβλημα είναι η ανομοιογένεια των επιμέρους σκοποθεσιών των δρώντων και το πώς αυτές μπορούν να συγκερασθούν στις κοινές ή συλλογικές αποφάσεις, είτε αυτές αφορούν στο κράτος (κρατικές πολιτικές) είτε σε οργανώσεις (κόμματα, συνδικάτα κτλ.). Προκύπτει έτσι ένα πρόβλημα «δημόσιας» ή «κοινωνικής επιλογής».

Γύρω από αυτό ακριβώς το πρόβλημα αναπτύχθηκαν από τη δε-

7. Βλ. D. Mueller, *ό.π.*, σ. 10.

8. Για μια εξήγηση της προέλευσης του «διλήμματος του φυλακισμένου» βλ. R.D. Luce - H. Raiffa, *Games and Decisions*, Νέα Υόρκη 1958, σ. 94-95.

καετία του '50 οι πρώτες συστηματικές οικονομικές-νεο-ωφελιμιστικές θεωρίες. Χαρακτηρίστηκαν εξαιτίας από μεθοδολογικό ατομισμό και από ηθικό σχετικισμό.⁹

2. ΛΟΓΙΚΕΣ ΑΝΤΙΝΟΜΙΕΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΚΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ

Τα στοιχεία αυτά είναι πρόδηλα σε όλες τις θεωρίες «κοινωνικής ή δημόσιας επιλογής», μεταξύ των οποίων ξεχωριστή και ίσως αφετηριακή θέση κατέχει η θεωρία του Kenneth Arrow.¹⁰ Στο πασίγνωστο βιβλίο του (δυστυχώς ανέκδοτο ακόμη στην Ελλάδα) «*Κοινωνική επιλογή και ατομικές αξίες*» (1951), ο Arrow θέτει το ερώτημα κατά πόσον η λογική συνέπεια και συνοχή που χαρακτηρίζει τις επιλογές που κάνει το μεμονωμένο ορθολογικό άτομο, προκειμένου να ικανοποιήσει τις επιθυμίες του, μπορεί να ισχύσει στους «συλλογικούς τρόπους επιλογής, όπου εμπλέκονται οι θελήσεις πολλών ανθρώπων». Διευκρινίζει ότι εξετάζει αυτό το πρόβλημα από τη σκοπιά των «τυπικών λογικών πλευρών» του, ήτοι από τη σκοπιά του «κατά πόσο είναι δυνατόν να κατασκευάσουμε μια διαδικασία που να μας επιτρέπει να περνάμε από ένα σύνολο γνωστών ατομικών προτιμήσεων σε ένα υπόδειγμα λήψης κοινωνικών αποφάσεων...».¹¹ Αποτελεί η *δημοκρατία* ένα τέτοιο υπό-

9. Για τον μεθοδολογικό ατομισμό αυτών των θεωριών βλ. τον πρόλογο των Buchanan - Tullock, στο *The Calculus of Consent*. Για το θέμα του ηθικού σχετικισμού, ο Frank Sorauf παρατηρεί ότι η δημιουργία των θεωριών «δημόσιας επιλογής» εντάσσεται σε ένα γενικότερο κλίμα που διαμορφώθηκε από τη δεκαετία του '50 στο βορειοαμερικανικό χώρο, στο πλαίσιο του οποίου ο ηθικός σχετικισμός ερχόταν να αντικαταστήσει παλαιότερες προσεγγίσεις του δημοσίου συμφέροντος που στηρίζονταν σε απόλυτες αξίες. Βλ. F. Sorauf, «The Public Interest Reconsidered», *The Journal of Politics*, τόμ. 19, 1957, σ. 616-639, και κυρίως σ. 637.

10. Βεβαίως πριν από τον Arrow, θέσεις υπέρ της στήριξης της κρατικής πολιτικής σε ατομικά-ωφελιμιστικά κριτήρια είχαν υποστηριχθεί, με τον ένα ή τον άλλο τρόπο, στα πλαίσια θεωριών Δημόσιας Οικονομικής, από τον K. Wicksell (*Finanztheoretische Untersuchungen*, Jena 1896, ιδίως το «A New Principle of Just Taxation»), που αναδημοσιεύεται στο Musgrave - Peacock, *Classics in the Theory of Public Finance*, St. Martin's Press, Νέα Υόρκη 1967, σ. 72-118), τον P.A. Samuelson (*Foundations of Economic Analysis*, Harvard University Press, Cambridge 1947), και ιδίως τον Abram Bergson («A Reformulation of Certain Aspects of Welfare Economics», *Quarterly Journal of Economics*, τχ. 52, Φεβρουάριος 1938, σ. 314-344).

11. Βλ. Kenneth Arrow, *Social Choice and Individual Values*, John Wiley and

δειγμα λήψης αποφάσεων; Αυτό το ερώτημα υπολανθάνει στην ανάλυση του Arrow.

Προσπαθεί να απαντήσει σε ένα συναφές δίδυμο πρόβλημα: Πρώτον, κατά πόσο είναι δυνατόν οι ατομικές προτιμήσεις να συνενωθούν σε απαλλαγμένες από αντιφάσεις συλλογικές αποφάσεις (= κυβερνητικά προγράμματα) μέσω της δημοκρατικής διαδικασίας. Δεύτερον, κατά πόσο η δημοκρατική διαδικασία μεγιστοποιεί την κοινωνική ευημερία. Παρεμβάλλεται, κατ' αυτό τον τρόπο στην παράδοση των Welfare Economics (Samuelson - Bergson), η οποία, ως γνωστόν, είχε συνδέσει τη λειτουργία κοινωνικής ευημερίας με την ατομική ωφέλεια των πολιτών, προκειμένου να αναρωτηθεί σχετικά με το ρόλο που παίζει σε αυτή τη σύνδεση η δημοκρατική διαδικασία και κατά πόσο συμβιβάζεται με αυτήν.

Ο Arrow διαμορφώνει τους όρους του προβλήματος με βάση πέντε ελάχιστες προϋποθέσεις της δημοκρατικής διαδικασίας (που συνιστούν συγχρόνως και προϋποθέσεις της λειτουργίας κοινωνικής ευημερίας):

1. Η διαδικασία πρέπει να επιτρέπει την έκφραση οποιασδήποτε ατομικής προτίμησης. Αυτή είναι η *ατομιστική αρχή* ή η *αρχή του μη περιορισμού του πεδίου των προτιμήσεων*.¹²

2. Συλλογικές αποφάσεις που εκφράζουν κοινωνική επιλογή ανάμεσα σε δύο υφιστάμενες εναλλακτικές επιλογές πρέπει να εξαρτώνται μονάχα από τις τάξεις προτίμησης των ατόμων σε σχέση με αυτές τις δύο επιλογές και όχι από τις τάξεις προτίμησης τους σε σχέση με τυχόν άλλες εναλλακτικές επιλογές (λ.χ. ανέφικτες ή μη ρεαλιστικές). (Independence of irrelevant alternatives).

3. Κανένα μεμονωμένο άτομο δεν πρέπει να καθορίζει μόνο του τη συλλογική απόφαση, παρά τις αντίθετες προτιμήσεις των άλλων. (Αρχή της *μη δικτατορίας*).

4. Η διαδικασία πρέπει να εξασφαλίζει ότι μία από τις προτι-

Sons, Νέα Υόρκη 1951 (αναθ. έκδ. 1963, Yale Univ. Press, N. Haven-Λονδίνο), σ. 2-3.

12. Βλ. Κ. Arrow, *ό.π.*, σ. 23-24. Στο σύνολό τους τα εν λόγω κριτήρια ή όροι αναπτύσσονται από τον Arrow κυρίως στο 3ο κεφάλαιο του βιβλίου. Για λόγους απλότητας και συνομίας συμβουλευθήκα στην παρουσίασή τους τόσο την κλασική επαναδιατύπωσή τους από τον William Vickrey («Utility, Strategy, and Social Decision Rules», *Quarterly Journal of Economics*, τχ. 74, Νοέμβριος 1960, σ. 507-535) όσο και την εκλαΐκευσή τους από τον Franz Lehner (*Einführung in die Neue Politische Ökonomie*, Athenäum, 1981, σ. 45-49).

μώμενες από όλα τα άτομα εναλλακτικές επιλογές θα προτιμηθεί επίσης κατά το σχηματισμό της συλλογικής απόφασης. Αυτός ο όρος ονομάζεται «κριτήριο Παρέτο». (Διατυπώνεται στην ταξινόμηση του Vickrey και ως κριτήριο «ομοφωνίας»: Αν στην εκφραζόμενη από ένα άτομο προτίμηση δεν αντιπαρατίθεται καμιά άλλη αντίθετη προτίμηση οποιουδήποτε άλλου ατόμου, αυτή η προτίμηση συμπεριλαμβάνεται στην κοινωνική επιλογή).

5. Η συνοχή της όλης διαδικασίας διασφαλίζεται με βάση την αρχή της «μεταβατικότητας», ήτοι ότι αν Α προτιμάται του Β και αν Β του Γ, τότε θα πρέπει και Α να προτιμάται του Γ.

Κατά τον Αγγω αυτοί οι όροι συνιστούν ένα μίνιμουμ κανονιστικών κριτηρίων της δημοκρατικής διαδικασίας αποφάσεων.¹³ Εκτός από κανονιστική ισχύ, όμως, αυτά τα κριτήρια έχουν και εμπειρικές αναφορές. Χωρίς την ισχύ αυτών των κριτηρίων θα ήταν δύσκολο να συγκροτηθούν πλειοψηφίες ή να σχηματισθούν κυβερνητικά προγράμματα.

Ο Αγγω στο «περί αδυνάτου» θεώρημά του, υποστηρίζει ότι δεν υπάρχει καμιά διαδικασία συνάρθρωσης προτιμήσεων που να οδηγεί σε μια απαλλαγμένη από αντιφάσεις απόφαση και συγχρόνως να εκπληροί το σύνολο των προαναφερθέντων όρων. Αυτό σημαίνει ότι:

— Κάθε κανόνας συνάρθρωσης ο οποίος στηρίζεται επαρκώς στις προαναφερθείσες ελάχιστες προϋποθέσεις της δημοκρατικής διαδικασίας αποφάσεων οδηγεί σε μια από λογική άποψη αντιφατική απόφαση. Και αντιστρόφως,

— Κάθε κανόνας συνάρθρωσης προτιμήσεων που οδηγεί σε μια απαλλαγμένη από αντιφάσεις απόφαση παραβιάζει έναν τουλάχιστον από τους προαναφερθέντες όρους.¹⁴

Αυτό μπορεί να φανεί σε ένα απλό παράδειγμα. Πρόκειται για το γνωστό ως *παράδοξο του Condorcet*, με το οποίο ο Αγγω εισά-

13. Ο Αγγω δέχεται την ερμηνεία σύμφωνα με την οποία αυτά τα κριτήρια αποτελούν το βασικό αξιακό περιεχόμενο που είναι ενσωματωμένο στο κοινωνικό συμβόλαιο ή το σύνταγμα μιας συνεστημένης κοινωνίας. Βλ. Κ. Αγγω, *ό.π.*, σ. 104-105.

14. Βλ. Κ. Αγγω, *ό.π.*, σ. 31-32. Φυσικά η δική μου προσπάθεια συνοπτικής εκλαΐκευσης του θεωρήματος του Αγγω στέκεται περισσότερο στις πολιτικές πλευρές και γι' αυτό είναι ίσως «φτωχή» από τη σκοπιά της οικονομολογικής θεμελίωσης που ακολουθεί ο ίδιος ο Αγγω. Ευνόητο είναι ότι όσοι ενδιαφέρονται για την οικονομική-μαθηματική ανάλυση δεν έχουν παρά να διαβάσουν το ίδιο το βιβλίο, ιδιαίτερα το 5ο κεφάλαιο όπου και η «Απόδειξη του θεωρήματος» του.

γει το πρόβλημα της δημοκρατικής διαδικασίας συνάρθρωσης προτιμήσεων την οποία μελετά.¹⁵ Υποθέτουμε ότι τρία άτομα (1, 2, 3) πρέπει να επιλέξουν μεταξύ τριών εναλλακτικών προτάσεων (Α, Β, Γ) και παροσιάζουν την ακόλουθη σειρά προτιμήσεων:

	1	2	3
A	A	B	Γ
B	B	Γ	A
Γ	Γ	A	B

Οι ανωτέρω τρεις εναλλακτικές προτάσεις τίθενται σε ψηφοφορία κατά ζεύγη, ούτως ώστε να μπορεί να συγκροτηθεί μια απλή πλειοψηφία. Στην περίπτωση αυτή προκύπτει η ακόλουθη κατάσταση:

– Μια πλειοψηφία (που στηρίζεται στον 1 και 3) επιλέγει το Α έναντι του Β.

– Μια πλειοψηφία (που στηρίζεται στον 1 και 2) επιλέγει το Β έναντι του Γ.

Θα περίμενε κανείς ότι με βάση τις δύο αυτές ψηφοφορίες θα μπορούσε να συγκροτηθεί μια διαδικασία συλλογικής απόφασης που να στηρίζεται σε μια τάξη προτίμησης (ordinal order) του Α έναντι του Β έναντι του Γ. Αυτό ενέχει λογικά ότι το Α προτιμάται και έναντι του Γ. Ωστόσο υπάρχει και μια άλλη δυνατότητα πλειοψηφίας (που στηρίζεται στον 2 και 3) η οποία προτιμά το Γ έναντι του Α.

Θα συμβεί επομένως ένα από τα δύο: είτε (1) θα έχουμε μια αντιφατική απόφαση στα πλαίσια της οποίας το Α θα είναι συγχρόνως προτιμότερο του Γ αλλά και το Γ θα είναι προτιμότερο του Α, είτε (2) θα έχουμε μια απαλλαγμένη από αντιφάσεις απόφαση (π.χ. το Α προτιμότερο του Β και του Γ) αλλά με ταυτόχρονο αποκλεισμό της τρίτης δυνατής πλειοψηφίας (του 2 και 3).

Ο Arrow εξετάζει το πρόβλημα των συλλογικών αποφάσεων, όπως είπαμε, κυρίως από τη σκοπιά της σύστασης της λειτουργίας κοινωνικής ευημερίας. Καταλήγει στο συμπέρασμα ότι δεν υπάρ-

15. Βλ. Κ. Arrow, *ό.π.*, σ. 2-3. Στην πρώτη έκδοση του βιβλίου, το 1951, ο Arrow αγνοούσε ότι αυτή η μορφή του «παραδόξου της ψηφοφορίας» έχει την καταγωγή της στον Condorcet. Βλ. σ. 93-94.

χει καμιά δημοκρατική διαδικασία αποφάσεων με τη βοήθεια της οποίας να μπορεί να συσταθεί μια απαλλαγμένη από αντιφάσεις λειτουργία κοινωνικής ευημερίας. Αυτό οφείλεται στην έλλειψη μιας δημοκρατικής διαδικασίας που να μπορεί να συνενώσει όλες τις ατομικές προτιμήσεις και συμφέροντα σε μια συνολική κοινωνική στόχευση. Σε τελική ανάλυση, κάθε απαλλαγμένη από αντιφάσεις κοινωνική στόχευση, ήτοι κάθε απαλλαγμένο από αντιφάσεις κυβερνητικό πρόγραμμα, στηρίζεται στην παραβίαση κάποιων δημοκρατικών κριτηρίων.¹⁶

Το «περί αδυνάτου» θεώρημα του Αγτωθ θέτει ουσιαστικά υπό αμφισβήτηση την οικονομική αντίληψη της δημοκρατίας ως μιας απλής μεθόδου συνάρθρωσης προτιμήσεων, ιδίως τον παραλληλισμό της με το μηχανισμό της αγοράς που λειτουργεί αυθόρμητα (χωρίς ένοσκο προσανατολισμό). Από τη στιγμή επομένως που κάθε απαλλαγμένο από αντιφάσεις σύνολο στόχων παραβιάζει έναν από τους ελάχιστους δημοκρατικούς όρους, έπεται ότι στις δημοκρατίες η συγκρότηση ενός συνεκτικού κυβερνητικού προγράμματος είναι εφικτή μόνο με όρους *δύναμης* και *κυριαρχίας*.

Δεν υπάρχει επομένως διαδικασία συνάρθρωσης που να επιτυγχάνει να συνενώσει τις ατομικές προτιμήσεις σε μια απαλλαγμένη από αντιφάσεις απόφαση ή πρόγραμμα, χωρίς καταναγκασμό και συγκρούσεις.¹⁷

Το «περί αδυνάτου θεώρημα» του Αγτωθ αμφισβητήθηκε στα πλαίσια των νεο-ωφελμιστικών θεωριών. Από τη μια μεριά έγινε προσπάθεια να λυθεί το «πρόβλημα Αγτωθ», ενώ από την άλλη, ορισμένοι υποστήριξαν ότι αυτό το πρόβλημα είναι χωρίς ιδιαίτερη σημασία. Οι εκφραστές της δεύτερης άποψης –μεταξύ των οποίων γνωστότεροι είναι οι Buchanan και Tullock– υποστήριξαν ότι το πρόβλημα συνάρθρωσης προτιμήσεων στο δημοκρατικό σύστημα δεν εντοπίζεται τόσο στη δυνατότητα οικοδόμησης μιας γενικής λειτουργίας κοινωνικής ευημερίας όσο στην αναζήτηση της διαδι-

16. Βλ. Κ. Αγτωθ, *ό.π.*, σ. 59-60. Ουσιαστικά ο Αγτωθ ανατρέπει τη «συνάρτηση κοινωνικής ευημερίας» του Bergson. Δείχνει δηλαδή, για να χρησιμοποιήσουμε την οικονομολογική γλώσσα, ότι αν οι συνθήκες καταστάσεις επιλογής συνεπάγονται περισσότερες από δύο εναλλακτικές δυνατότητες και αν οι προτιμήσεις των ατόμων είναι ουσιαστικά ανόμοιες, τότε δεν είναι δυνατό να ισχύσει μια γενική συνάρτηση κοινωνικής ευημερίας, εκτός αν ένα μέρος της κοινωνίας υπαγορεύει τη θέλησή του στο άλλο. Βλ. Ant. Downs, *ό.π.*, σ. 37-38.

17. Βλ. F. Lehner, *ό.π.*, σ. 49.

κασίας εκείνης που εγγυάται τη μέγιστη δυνατή γνησιότητα και το ανόθευτο των πολιτικών (συλλογικών) αποφάσεων.¹⁸

Η σύσταση του προβλήματος ως «διαδικαστικού» απορρέει από τη διαπίστωση ότι στη σύγχρονη δημοκρατία, αναλόγως της διαδικασίας και του κανόνα –και ενώ οι ατομικές προτιμήσεις παραμένουν ίδιες– προκύπτει μια διαφορετική συλλογική απόφαση. Διαφορετικά εκλογικά συστήματα οδηγούν –με ίδια κατανομή των ψήφων– σε διαφορετική κατανομή θέσεων στο κοινοβούλιο και μέσω αυτής σε διαφορετική αντιπροσώπηση των πολιτών. Τούτου δοθέντος, οι Buchanan - Tullock οδηγούνται στη διαπίστωση ότι το βασικό πρόβλημα δημόσιας επιλογής είναι αυτό της *συνταγματικής επιλογής του κατάλληλου κανόνα αποφάσεων*.¹⁹

Επιχειρούν να αντιμετωπίσουν αυτό το πρόβλημα όχι με τα παραδοσιακά πολιτειολογικά, θεσμικά εργαλεία των συνταγματολόγων, αλλά με βάση τις αρχές μιας οικονομολογικά θεμελιωμένης λογικής ανάλυσης. Ξεκινούν –όπως και ο Arrow– από τον ιδεατό τύπο μιας απαλλαγμένης από παραποιήσεις διαδικασίας συνάρθρωσης των ατομικών προτιμήσεων, που αναγκαστικά στο δικό τους σχήμα ταυτίζεται με την *αρχή της ομοφωνίας*, η οποία εξασφαλίζει στα μέλη μιας συλλογικότητας τη μέγιστη δυνατή ωφέλεια.

Για να καταλάβουμε γιατί η *ομοφωνία* εξασφαλίζει τη μέγιστη δυνατή ωφέλεια (άρα επέχει θέση του κατά Παρέτο άριστου) πρέπει να τη συνδέσουμε με την αντίληψή τους περί πολιτικής, την οποία αντιλαμβάνονται (όπως άλλωστε και ο Wicksell προηγουμένως) ως ένα *συνεργατικό παίγνιο θετικού αθροίσματος*. Στην αντίληψή τους, μια πολιτικά συνεστημένη κοινότητα αποτελεί μια εθελοντική συνένωση ατόμων με σκοπό να ικανοποιήσουν τις κοινές τους ανάγκες. Από εδώ απορρέει ότι κάθε μέλος πρέπει να έχει εγγυημένο το δικαίωμα να προφυλάσσει τα συμφέροντά του απέναντι σε αυτά των άλλων. Αυτό το δικαίωμα διασφαλίζεται μέσω

18. Βλ. J. Buchanan - G. Tullock, *The Calculus of Consent*, University of Michigan Press, Ann Arbor 1962. Το παράδοξο είναι ότι ενώ οι Buchanan- Tullock επιτίθενται εναντίον του Arrow θεωρώντας ότι ανήκει στις θεωρίες «μεγιστοποίησης κοινωνικής ευημερίας», από την άλλη, οι ίδιοι οι θεωρητικοί των Welfare Economics, όπως ο Bergson, του επιτίθενται για τον ακριβώς αντίθετο λόγο, λέγοντας ότι «το θεώρημά του έχει ελάχιστη ή καθόλου σχέση με τα Welfare Economics». Βλ. A. Bergson, «On the Concept of Social Welfare», *Quarterly Journal of Economics*, τόμ. 68, Μάιος 1954, σ. 243.

19. Βλ. Buchanan - Tullock, *ό.π.*, σ. 3-15.

της εξουσίας που παρέχει ο κανόνας της ομοφωνίας για την προβολή νετο σε κάθε πρόταση που αντίκειται στο συμφέρον ενός ατόμου.

Δεδομένου ότι ο σκοπός της κοινότητας είναι η ικανοποίηση των αναγκών των μελών της, η φυσιολογική οδός για να τεθούν τα θέματα που απασχολούν την κοινότητα είναι από τα ίδια τα άτομα. Κάθε άτομο έχει το δικαίωμα να θέσει ενώπιον της κοινότητας θέματα που το ευνοούν αλλά και που πιστεύει ότι μπορεί να ωφελούν και τα άλλα μέλη. Από τη στιγμή που μια πρόταση δεν επιτυγχάνει ομοφωνία, επαναπροσδιορίζεται μέχρι να το επιτύχει, αλλιώς εγκαταλείπεται. Κατ' αυτόν τον τρόπο ο κανόνας της ομοφωνίας ευνοεί το διάλογο, το συμβιβασμό, την τροποποίηση, στοιχεία δηλ. που αναδεικνύουν τον συναινετικό-συνεργατικό χαρακτήρα της πολιτικής. Ωστόσο, τόσο ο Wicksell όσο και οι Buchanan - Tullock αναγνωρίζουν ότι ο κανόνας της ομοφωνίας στις περισσότερες περιπτώσεις δεν μπορεί να ισχύσει εξαιτίας του μεγάλου κόστους που συνεπάγεται.²⁰

Συνολικά, μια διαδικασία αποφάσεων (είτε στηρίζεται στην αρχή της ομοφωνίας είτε στην αρχή της πλειοψηφίας) συνεπάγεται ένα γενικό κόστος για όλα τα μέλη της συλλογικότητας, που ονομάζεται «κόστος απόφασης». Γίνεται δεκτό ότι όσο μεγαλύτερος είναι ο αριθμός αυτών που πρέπει να αποφασίσουν τόσο υψηλότερο είναι το κόστος απόφασης. Βεβαίως, αυτό δεν επηρεάζεται μόνο από τον αριθμό των συμμετεχόντων αλλά και από το είδος του ισχύοντος κανόνος καθώς και από την ομοιογένεια των προτιμήσεών τους. Στην περίπτωση της αρχής της ομοφωνίας το κόστος απόφασης είναι γενικά πολύ μεγάλο (χρονική διάρκεια κτλ.).

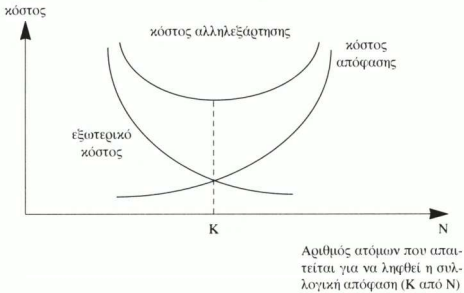
Από την άλλη όμως, κάθε απόκλιση από την αρχή της ομοφωνίας συνεπάγεται ότι ένας μεγαλύτερος ή μικρότερος αριθμός ατόμων (αυτοί που ανήκουν στη μειοψηφία), ενώ συμμετέχουν στο συνολικό κόστος του σχηματισμού της απόφασης, δεν είναι σε θέση να συμπεριλάβουν τις προτιμήσεις τους σε αυτήν. Αυτό σημαίνει ότι επιβαρύνονται με ένα πρόσθετο κόστος που ονομάζεται «εξωτερικό κόστος».

Το άθροισμα ανάμεσα σε «εξωτερικό κόστος» και «κόστος απόφασης» ονομάζεται «κόστος αλληλεξάρτησης». Ο τρόπος συσχέτισης αυτών των τριών μεγεθών φαίνεται στο παρακάτω σχήμα.²¹

20. Βλ. D.C. Mueller, *ό.π.*, σ. 53-54.

21. Οι ποικίλοι συνδυασμοί που προκύπτουν με βάση τα διαφορετικά είδη κό-

ΣΧΗΜΑ



Οι Buchanan - Tullock μεταφέρουν το ανωτέρω απλοποιημένο μοντέλο στην ανάλυση των πολύ πιο σύνθετων διαδικασιών απόφασης στο πλαίσιο της *αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας*. Υπάρχει μια σειρά παραγόντων και κριτηρίων (βαθμός και βάση της αντιπροσώπευσης, εκλογικό σύστημα, κανόνες λειτουργίας αντιπροσωπευτικών σωμάτων, ένα ή δύο νομοθετικά σώματα κτλ.) που συνδέονται με διάφορους τρόπους μεταξύ τους και με άλλους παράγοντες, στα πλαίσια σύνθετων συστημάτων απόφασης, των οποίων το κόστος κατά περίπτωση είναι δύσκολο να προσδιορισθεί.

Για παράδειγμα, το *αναλογικό σύστημα* εξασφαλίζει την πιο ισόρροπη και ισότιμη αντιπροσώπευση των εκλογέων. Σε σύγκριση επομένως με άλλα εκλογικά συστήματα συνεπάγεται το μικρότερο εξωτερικό κόστος. Από την άλλη όμως, δεν ευνοεί το σχηματισμό σταθερών κυβερνήσεων, αλλά το σχηματισμό κυβερνητικών συνασπισμών μεταξύ δύο, τριών ή και περισσότερων κομμάτων, και επομένως μειώνει τη σταθερότητα της πλειοψηφίας και αυξάνει το κόστος απόφασης.

Οι Buchanan - Tullock εξετάζουν πώς τα διάφορα εκλογικά συ-

στους και την απαιτούμενη πλειοψηφία αναλύονται με την προσθήκη σχημάτων από τους Buchanan - Tullock στο 6ο κεφ., *ό.π.*, σ. 63-96. Το παραπάνω σχήμα πα-
ρατίθεται τόσο στον F. Lehner, *ό.π.*, σ. 53, όσο και στον D.C. Mueller, *ό.π.*, σ. 54.

στήματα (αναλογικά, πλειοψηφικά και οι παραλλαγές τους) από κοινού με άλλους παράγοντες που προσδιορίζουν τη γενικότερη διαδικασία αντιπροσώπευσης και άρθρωσης των ατομικών προτιμήσεων συνεπάγονται διαφορετικό κόστος και επιδρούν με διαφορετικό τρόπο στο σχηματισμό των κυβερνήσεων.²²

Το γενικό συμπέρασμα (που θα αναπτυχθεί σε συνέχεια με μεγαλύτερη σαφήνεια από τον Buchanan) είναι ότι ο μηχανισμός συλλογικών αποφάσεων επιτυγχάνει ισορροπία, όχι μέσω της (ταυτόχρονης λίγο πολύ) συνάρθρωσης προτιμήσεων όλων των πολιτών, αλλά χάρη στην ύπαρξη μιας «δυναμικής αστάθειας» στη διαμόρφωση της πλειοψηφίας. Επειδή η μειοψηφία συνεπάγεται υψηλό εξωτερικό κόστος, όσοι ανήκουν σε αυτή παρακινούνται να επιδιώξουν το σχηματισμό μιας νέας πλειοψηφίας. Όταν το επιτύχουν, οι καινούριοι μειοψηφούντες παρακινούνται να επιδιώξουν εκ νέου το σχηματισμό πλειοψηφίας κ.ο.κ. Μέσω αυτής της δυναμικής αστάθειας και της αλλαγής των πλειοψηφιών επιτυγχάνεται η διεύρυνση του περιεχομένου της δημόσιας επιλογής, με τη συνάρθρωση ευρύτερων προτιμήσεων των πολιτών, η «κολεκτιβοποίηση» και διαφοροποίηση της κοινωνίας.

Ωστόσο, κατά τον J. Buchanan, υπάρχει ένα ανορθολογικό στοιχείο σε αυτή τη διαδικασία. Ένα από τα βασικά συμπεράσματα του «The Calculus of Consent» υπήρξε ότι ο κανόνας της πλειοψηφίας δημιουργεί μια τάση ενίσχυσης του δημόσιου τομέα.²³ Έτσι, μέσω της απόκλισης από την αρχή της ομοφωνίας προκύπτει μια δυναμική συλλογικών αποφάσεων και εναλλασσόμενων πλειοψηφιών, η οποία τελικά οδηγεί στη συνεχή αύξηση του δημόσιου τομέα και του κρατικού μηχανισμού. Κατ' αυτό τον τρόπο, αυξάνονται οι *συλλογικοί καταναγκασμοί* για κάθε μεμονωμένο άτομο, γιατί, να μεν αυτό αποκομίζει ολόένα και περισσότερα δημόσια αγαθά και υπηρεσίες, από την άλλη όμως υπόκειται σε περιορισμούς ως προς την οικονομική και κοινωνική ελευθερία πράττειν.

Αυτή η εξέλιξη του σύγχρονου κοινωνικού κράτους προνοιάς σε έναν τεράστιο μηχανισμό καταναγκασμού – μια δικτατορία όλων πάνω σε όλους – μπορεί, κατά τον Buchanan, να ανακοπεί και να ελεγχθεί μέσω μιας εκτεταμένης συνταγματικής μεταρρύθμισης η οποία θα οδηγούσε σε ανακατανομή δικαιωμάτων και σε ανασύ-

22. Βλ. Buchanan - Tullock, *ό.π.*, σ. 201-262.

23. Βλ. Buchanan - Tullock, *ό.π.*, σ. 202.

σταση μιας θεμελιωμένης πάνω σε ελεύθερες συμβολαιικές σχέσεις τάξης.²⁴

Φυσικά, θεμέλιο μιας τέτοιας συμβολαιικής-συνταγματικής επανασύστασης θα μπορούσε να αποτελέσει η δικιά του «οικονομική θεωρία των πολιτικών συνταγμάτων».

Η συζήτηση που διεξήχθη γύρω από τη φύση και τη λογική του συστήματος επιλογής, αν και ενδιαφέρουσα, είναι πολύ μεγάλη και ασφαλώς δεν περιορίζεται στο έργο των θεωρητικών στους οποίους αναφερθήκαμε πιο πάνω. Φυσικά, δεν είναι δυνατόν εδώ να υπεισέλθουμε στις επιμέρους πτυχές της ούτε, πολύ περισσότερο, να αναπαράγουμε τις οικονομικές-μαθηματικές θεμελιώσεις των εκατέρωθεν επιχειρημάτων. Θα περιορισθώ μονάχα σε δυο τρεις ουσιώδεις, κατά τη γνώμη μου, επισημάνσεις. Η πρώτη επισήμανση αφορά στα κοινά μεθοδολογικά και θεματικά στοιχεία που αναδείχθηκαν κατά τη διάρκεια της συζήτησης μεταξύ των επιμέρους θεωριών. Η δεύτερη, στα σοβαρά μεθοδολογικά προβλήματα «ελάρκειας» που βγήκαν επίσης στην επιφάνεια. Η τρίτη, στα επισφαλή πολιτικά συμπεράσματα που, με νεοσυντηρητική ή με νεοφιλελεύθερη μορφή, θίγουν καιρία το αλληλέγγυο-κοινωνικό περιεχόμενο της σύγχρονης δημοκρατίας.

Συγκεκριμένα, ανεξαρτήτως επιμέρους διαφορών, όλες οι θεωρίες φάνηκαν να συμφωνούν ότι: (1) Ορισμένοι πολιτικοί μηχανισμοί πρέπει να προσεγγίζονται ως μηχανισμοί που αποκαλύπτουν τις προτιμήσεις των πολιτών σε θέματα δημόσιας πολιτικής κατ' αναλογία του τρόπου με τον οποίο οι μηχανισμοί της αγοράς αποκαλύπτουν τις προτιμήσεις των καταναλωτών. (Τέτοιοι μηχανισμοί είναι π.χ. ο μηχανισμός της ψήφου, ο μηχανισμός παροχής ή άρσης πολιτικής υποστήριξης, η είσοδος-έξοδος πολιτών στα κόμματα κτλ.). (2) Οι δημόσιες επιλογές, είτε γίνονται από τους πολίτες (πολιτική υποστήριξη) είτε από φορείς δημόσιας εξουσίας (αποφάσεις δημόσιας πολιτικής), πρέπει να προσεγγίζονται ως αριστοποιητικές λύσεις μεταξύ εναλλακτικά υφιστάμενων δυνατοτήτων, που προσδιορίζονται με βάση την ανάλυση κόστους-ωφέλειας. (3) Ισχύουν και μπορούν να διατυπωθούν και για τις μη αγοραίες αποφάσεις τα ίδια ερωτήματα που θέτει και η παραδοσιακή θεωρία των τιμών: Δηλαδή, κατά πόσον υπάρχουν ισορροπίες; Αν

24. Βλ. J. Buchanan, *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*, University of Chicago Press, Σικάγο 1975.

αυτές είναι σταθερές; Αν υπάρχει αρίστη κατά Παρέτο κατανομή των πόρων κτλ.²⁵ Τέλος, (4) Η ανάλυση της σχέσης ανάμεσα στις ατομικές σκοποθεσίες και τις δημόσιες αποφάσεις καθώς και της συμμετοχής των ατόμων στη συλλογική δράση μπορεί να βασισθεί στη λογική μιας «συλλογικής» ή «πολιτικής ανταλλαγής» (ανταλλαγή αποφάσεων και υποστήριξης), κατ' αναλογία του σμιθιανού επιχειρήματος που προτάσσει τη λογική της ανταλλαγής ως θεμέλιο των ιδιωτικών κοινωνικών σχέσεων.

Αυτό υποστηρίχθηκε –με μεγαλύτερη ή μικρότερη συνέπεια ως προς την ατομιστική μεθοδολογία– κυρίως από τους Buchanan - Tullock, όσο και από άλλες (λιγότερο ατομιστικές) οικονομικές θεωρίες, όπως του A. Downs (1957) και του Riker (1962). Το τελικό συμπέρασμα όλων αυτών είναι ότι η πολιτική διαδικασία και η συμμετοχή των ατόμων σε αυτή μπορεί να γίνει κατανοητή ως μια διαδικασία ανταλλακτικών ενεργημάτων κατά την οποία τα άτομα ανταλλάσσουν πολιτική υποστήριξη και συμμετοχή (ψήφους, κινητοποιήσεις, συμμετοχή σε κόμματα κτλ.) με δημόσιες αποφάσεις διά των οποίων κατανέμονται συλλογικά αγαθά.²⁶

Η δεύτερη επισήμανση αφορά, όπως είπαμε, στην εμφάνιση σοβαρών προβλημάτων με τη μορφή «αδυνάτων», «παραδόξων» κτλ., που ανέκλυψαν «εκ των έσω», δηλαδή κατά τον έλεγχο μεθοδολογικής συνέπειας ως προς την τήρηση των αρχών οικονομικού ατομισμού στη συναγωγή των συμπερασμάτων. Η ύπαρξη αυτών των προβλημάτων μαρτυρεί και τα επιστημονικά όρια, έως πού δηλαδή μπορεί να φθάσει η εξηγητική δύναμη των νεο-ωφελιμιστικών θεωριών.

25. Βλ. D.C. Mueller, *Public Choice II*, ό.π., σ. 3-4.

26. Ο Buchanan απορρίπτει την «ολιστική» θεώρηση του κράτους ως προσώπου («οργανική» θεωρία του κράτους) και προτείνει στη θέση της την κατανόηση του κράτους κατ' αναλογία του παραδείγματος της αγοράς. Σε αυτό το πλαίσιο, το κράτος κατανοείται ως θεσμός μέσω του οποίου τα άτομα διαντίζουν για αμοιβαίο όφελος, η δε κυβέρνηση (όπως είχε προτείνει από το 1896 ο Knut Wicksell) κατανοείται ως μια *quid pro quo* διαδικασία ανταλλαγής μεταξύ των πολιτών. Η αντίληψη της κυβέρνησης ως ενός θεσμικού μέσου για την επίτευξη συμφωνιών που ωφελούν όλους τους πολίτες οδηγεί αναπόφευκτα στο συμπέρασμα ότι αυτές οι συμφωνίες είναι συμβόλαια που δεσμεύουν τα άτομα (συμβολαϊκή προσέγγιση). Βλ. J. Buchanan, «The Pure Theory of Government Finance: A Suggested Approach», *Journal of Political Economy*, Δεκέμβριος 1949, τόμ. 57, σ. 496-506, και «Social Choice, Democracy and Free Markets», *Journal of Political Economy*, 1954.

3. ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΚΗ ΑΝΕΠΑΡΚΕΙΑ ΤΗΣ ΑΝΤΑΛΛΑΚΤΙΚΗΣ ΛΟΓΙΚΗΣ: ΑΔΥΝΑΤΑ, ΠΑΡΑΔΟΞΑ κτλ.

Ήδη, στη θεωρία του Arrow, είδαμε ότι τα ατομιστικά δημοκρατικά κριτήρια δεν μπορούν να οδηγήσουν σε μια *απαλλαγμένη από αντιφάσεις συλλογική επιλογή*. Προκύπτει επομένως, όπως παραδέχεται και ο ίδιος, ένα πρόβλημα *συλλογικής ορθολογικότητας*. Βεβαίως, άλλοι θεωρητικοί, όπως ο Buchanan, αρνούνται να δεχθούν την έννοια της «συλλογικής ορθολογικότητας» με το επιχείρημα ότι «μόνο τα άτομα μπορεί να είναι ορθολογικά». Παρ' όλα αυτά, και στον Buchanan η θεμελιωμένη στην ανάλυση κόστους-ωφέλειας ατομική ορθολογικότητα δεν οδηγεί, όπως είδαμε, στην άριστη από τη σκοπιά των ατομικών δικαιωμάτων επιλογή κανόνα (ομοφωνία), λόγω του αυξημένου κόστους απόφασης (χρόνος κτλ.). Η επιλογή της αρχής της πλειοψηφίας ωφελεί μεν τα άτομα που ανήκουν στον πλειοψηφούντα συνδυασμό, από την άποψη ότι γλιτώνουν ένα μέρος του οριακού κόστους που τους αναλογεί για τα συλλογικά οφέλη που απολαμβάνουν, από την άλλη όμως ευνοεί την αύξηση του δημοσίου τομέα. Οδηγεί, επομένως, με τους όρους του Buchanan, σε ανορθολογικό αποτέλεσμα.²⁷

Και στη μία και στην άλλη περίπτωση, καθίσταται υποχρεωτική η προσφυγή σε ετερονομικές ρυθμίσεις που είτε «επιβάλλονται» (Arrow) είτε συμφωνούνται πολιτικά *ex ante*. Έτσι, η προσέγγιση των συλλογικών επιλογών από τη σκοπιά των άριστων κατά Pareto λύσεων αποδεικνύεται ότι δεν προκύπτει ομαλά *ex post* από ένα αναπαραγόμενο δημοκρατικό πλαίσιο πολιτικής αγοράς, αλλά απαιτεί την επιστράτευση «έξωθεν» πολιτικών λύσεων που είτε επιβάλλουν είτε συστήνουν *ex ante* δικαιώματα κτλ.²⁸ Αυτό, κατά τη γνώμη μου, παραβιάζει προδήλως τη μεθοδολογική συνέπεια αυτών των αναλύσεων και δείχνει τα όρια της οικονομικής ανάλυσης των πολιτικών φαινομένων, κάτι άλλωστε που θα δειχθεί καλύτερα και στη συνέχεια.

Όπως θα δούμε, τα προβλήματα «μεθοδολογικής συνέπειας», δεν περιορίζονται μόνο στη σχέση των ατομικών προτιμήσεων με την κρατική πολιτική. Δεν περιορίζονται δηλαδή μονάχα στο ερώ-

27. Βλ. Buchanan - Tullock, *ό.π.*, σ. 201.

28. Ο ίδιος ο Buchanan παραδέχεται ότι στην περίπτωση «όλων των άλλων κανόνων αποφάσεων, εκτός της ομοφωνίας, η πολιτική ισότητα *ex post* παραβιάζεται». Βλ. *Liberty, Market and State*, Wheatsheaf Books, Sussex 1986, σ. 244.

τημα πώς σχηματίζονται οι συλλογικές αποφάσεις σε σχέση με κάποιες δεδομένες ατομικές επιθυμίες ή συμφέροντα. Παρόμοια προβλήματα και μάλιστα σε πολύ μεγαλύτερη έκταση ανακύπτουν στην προσπάθεια των νεο-ωφελιμιστικών θεωριών να κατασκευάσουν *εξηγήσεις της συλλογικής δράσης*, να απαντήσουν δηλαδή στο ερώτημα *γιατί τα άτομα συμμετέχουν στη συλλογική δράση*. Σε αυτό το πρόβλημα θα αναφερθώ στη συνέχεια, επιχειρώντας να δείξω τους περιορισμούς της οικονομικής λογικής της συλλογικής δράσης.

Αρχικά, σε πολλές θεωρίες (συμπεριλαμβανομένης και της θεωρίας του Arrow και των Buchanan - Tullock), γινόταν αυτονομία δεκτό ότι αυτό που παρακινεί τα άτομα να συμμετάσχουν στη συλλογική δράση είναι η προσδοκώμενη ωφέλειά τους από το διεκδικούμενο συλλογικό αγαθό.

Ο πρώτος που διατύπωσε έναν προβληματισμό διά του οποίου αμφισβητούνταν η υποτιθέμενη ταύτιση της συλλογικής ωφέλειας με τα ατομικά κίνητρα των δρώντων ήταν ο Anthony Downs, με το λεγόμενο «παράδοξο της ψηφοφορίας».

Στο μοντέλο του Downs, ο προϋποτιθέμενος ορθολογικός πολίτης που αντιμετωπίζει το πρόβλημα αν αξίζει να ψηφίσει ή όχι πρέπει πρώτα να υπολογίσει το «κομματικό διαφέρον». Να υπολογίσει, δηλαδή, πόσο θα βελτιωθεί η κατάστασή του (όχι απαραίτητως με οικονομικούς όρους) αν το κόμμα της προτίμησής του κερδίσει τις εκλογές και κατόπιν να το πολλαπλασιάσει με την πιθανότητα που έχει η ψήφος του να αλλάξει το αποτέλεσμα των εκλογών, έτσι ώστε το κόμμα του να κερδίσει. Προφανώς αυτό σημαίνει ότι πρέπει να εκτιμήσει την πιθανότητα οι εκλογές να κριθούν με μία μόνο ψήφο –και βεβαίως σε ένα εκλογικό σώμα εκατομμυρίων αυτή η πιθανότητα είναι τόσο μικρή που καθιστά την αξία της ψήφου απειροελάχιστη, ακόμη και για κάποιον που πιστεύει στην ύπαρξη ενός σημαντικού κομματικού διαφέροντος. Εξ αυτού έπεται ότι οι ορθολογικοί πολίτες, ιδιαίτερα εφόσον η ψηφοφορία προϋποθέτει κάποιο κόστος και ενέργεια (λ.χ. μετακίνηση, χρόνος κτλ.), δεν πρέπει να ψηφίζουν! Στην πράξη ωστόσο το μεγαλύτερο μέρος των πολιτών ψηφίζουν. Κάτι που στα πλαίσια αυτής της κατεύθυνσης ερμηνείας είτε πρέπει να θεωρηθεί ως ανορθολογικό είτε να αποδοθεί σε άλλους παράγοντες.²⁹

29. Σχετικά με αυτό, ο Riker στην κριτική που κάνει στον Downs γράφει ότι «δεν αποτελεί σίγουρα εξήγηση να αποδίδεται ένα μεγάλο τμήμα της πολιτικής

Ο ίδιος ο Downs προσπαθεί να εξηγήσει τη λογική της συμμετοχής στις εκλογές, και συγχρόνως να μείνει συνεπής στις αρχές της οικονομικής ανάλυσης, με το ακόλουθο επιχειρήματα. Οι πολίτες, λέει, σε μια δημοκρατία θεωρούν πάντα ότι ωφελούνται σημαντικά από τη συνέχεια του συστήματος μπροστά στο ενδεχόμενο της αντικατάστασής του από ένα άλλο. Αυτό το σύστημα όμως θα καταρρεύσει αν ψηφίζουν μόνο λίγα άτομα. Γι' αυτό τουλάχιστον ένας ορισμένος αριθμός ατόμων θα δεχθεί να επιβαρυνθεί με το «βραχυπρόθεσμο» κόστος της ψηφοφορίας με στόχο να συμβάλει στην εξασφάλιση του «μακροπρόθεσμου» κέρδους από τη συνέχεια του συστήματος.³⁰

Ωστόσο, όπως παρατηρεί ο B. Barry, η λογική του βραχυπρόθεσμου και μακροπρόθεσμου κέρδους δεν μπορεί να ισχύσει εδώ. Και τούτο διότι ένα άτομο έχει νόημα να εγκαταλείψει τα βραχυπρόθεσμα κέρδη προς χάριν των μακροπρόθεσμων μόνο όταν αυτά τα τελευταία εξαρτώνται σε σημαντικό βαθμό από το ίδιο και τις ενέργειες στις οποίες θα προβεί. Αυτό θα μπορούσε να ισχύει στην περίπτωση του μεμονωμένου επιχειρηματία ή οικονομικού δρώντος. Αντιθέτως, στο πεδίο των εκλογών και εν γένει των πολιτικών θεσμών, μια ανάλογη προβληματική ανάληψης βραχυπρόθεσμου κόστους δεν είναι νοητή ως ατομική στρατηγική, γιατί απλούστατα εκφεύγει εμφανώς από τα όρια ελέγχου του ατόμου και βρίσκεται υπό την αίρεση της συμπεριφοράς που θα ακολουθήσει ένας πολύ μεγάλος αριθμός άλλων προσώπων.³¹ Αυτή άλλωστε, όπως θα δούμε, είναι και η ουσιαστική διαφορά λογικής σύστασης ανάμεσα στο ατομικό και συλλογικό πράττειν!

Αν συνεπώς θελήσουμε να εφαρμόσουμε τις ίδιες τις μεθοδολογικές αρχές του οικονομικού ατομισμού, θα πρέπει να οδηγηθούμε στο συμπέρασμα ότι κανένα ορθολογικό άτομο δε θα δεχόταν να αναλάβει το βραχυπρόθεσμο κόστος (συμμετοχή στις εκλογές), α-

στον μυστηριώδη και ανεξήγητο κόσμο του ανορθολογικού». Ο ίδιος εξηγεί τη συμμετοχή στην ψηφοφορία με βάση ωφελήματα τελετουργικού τύπου ή ικανοποιήσεις, όπως η «συμμόρφωση προς την ηθική της ψηφοφορίας», η «επιβεβαίωση της προσήλωσης στο πολιτικό σύστημα» κτλ. Βλ. W.H. Riker - P.C. Ordeshook, «A Theory of the Calculus of Voting», *American Political Science Review*, αρ. 62 (1968), σ. 25-42. Εδώ σ. 25 και 28.

30. Βλ. Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*, Harper and Brothers, Νέα Υόρκη 1957, σ. 266-271.

31. Βλ. B. Barry, *Sociologists, Economists and Democracy*, ό.π., σ. 20.

φού τίποτα –λόγω της συνάρτησης προς ένα μεγάλο πλήθος προσώπων (που μπορεί και να μην ψηφίσουν)– δε θα του εγγυόνταν ότι θα προκύψουν τα μακροπρόθεσμα οφέλη (στήριξη του συστήματος). Και αντιστρόφως, εξαιτίας της απειροελάχιστης σημασίας της ψήφου του, θα μπορούσε να σκεφθεί ότι ακόμη και αν δεν αναλάβει το βραχυπρόθεσμο κόστος (αν δεν ψηφίσει), θα το κάνουν οι άλλοι και συνεπώς θα αποκομίσει και αυτός ανέξοδα το κοινό όφελος.

Συνεπώς, η προσθήκη του επιχειρήματος για το βραχυπρόθεσμο-μακροπρόθεσμο κόστος δε διασώζει τη θεωρία του Downs. Αντιθέτως, δημιουργούνται οι λογικές προϋποθέσεις για να τεθεί ένα γενικότερο πρόβλημα: αυτό της εθελοντικής συμμετοχής των ατόμων εν γένει στη συλλογική δράση. Ακριβώς όπως η ύπαρξη ενός «κομματικού διαφέροντος» δεν μπορεί από μόνη της να εξηγήσει την απόφαση συμμετοχής στις εκλογές, έτσι και το πρόβλημα που τίθεται γενικότερα είναι κατά πόσον η ύπαρξη ενός κοινού συμφέροντος ή στόχου αποτελεί επαρκές κίνητρο ώστε τα άτομα να κινητοποιηθούν και να συμμετάσχουν στη (με όποια μορφή) συλλογική δράση για την επίτευξή του.

Σε προγενέστερες θεωρίες, όπως η «θεωρία των ομάδων» (group theory), κάτι τέτοιο γινόταν αυτονόητα παραδεκτό –θεωρούνταν δηλαδή ότι τα μέλη μιας ομάδας θα κινητοποιηθούν για την επίτευξη του κοινού στόχου. Αυτό όμως, κατά τον R. Hardin, αποτελεί ένα τυπικό «λογικό σφάλμα σύνθεσης» (fallacy of composition).³²

Την κατάδειξη αυτού του λογικού σφάλματος επιχείρησε ο Mancur Olson στο βιβλίο του «Η λογική της συλλογικής δράσης» (1965). Ο Olson υποστήριξε ότι η ύπαρξη ενός κοινού συμφέροντος δεν είναι αρκετή ώστε τα άτομα να αναλάβουν το κόστος της συμμετοχής σε συλλογικές δραστηριότητες για την επίτευξή του. Ιδίως σε μεγάλες ομάδες και στη συνηθισμένη στις σύγχρονες δημοκρατίες περίπτωση όπου το κοινό συμφέρον συνίσταται σε ένα «δημόσιο αγαθό» (αγαθό δηλαδή από την κατανομή του οποίου δεν μπορεί να εξαιρεθεί κανένα μέλος της ομάδας) τότε το συμφέρον του ορθολογικού ατόμου είναι να μη συμμετάσχει στη συλλογική δράση, αφού είτε συμμετάσχει είτε όχι θα ωφεληθεί εξίσου από το κοινό αγαθό.

32. Βλ. Russel Hardin, *Collective Action*, Johns Hopkins Univ. Press, Baltimore-Lονδίνο 1982, σ. 2.

Με βάση αυτό το επιχείρημα που έγινε γνωστό ως θεώρημα του *free rider* (= αυτός που επωφελείται από την κοινή προσπάθεια χωρίς να συνεισφέρει σε αυτή), ο M. Olson κατέληξε στο συμπέρασμα ότι τα ορθολογικά εγωιστικά άτομα δε θα συμμετάσχουν στη μαζική συλλογική δράση εθελοντικά αλλά μόνο χάρη στην ύπαρξη καταναγκασμών ή ιδιαίτερων επιλεκτικών κινήτρων (δηλαδή στενά ατομικών στόχων που δεν ταυτίζονται με τους κοινούς στόχους της ομάδας).

Στη δεκαετία του '80, η συζήτηση ανατροφοδοτήθηκε από επιχειρήματα τα οποία στηριγμένα και στη «θεωρία των παιγνίων» διατυπώθηκαν γύρω από τις λογικές πλευρές του προβλήματος του εθελοντικού ή μη χαρακτήρα της συμμετοχής σε καταστάσεις συνεργασίας και συλλογικής δράσης (βλ. κυρίως Axelrod, Taylor και Hardin).³³

4. ΤΟ ΠΡΟΒΛΗΜΑ ΤΟΥ FREE RIDER

Ο Olson, παρόλο που θεωρούσε τη δημοσιονομική θεωρία του Knut Wicksell ως «παλιομοδίτικο φιλελευθερισμό», έχει ωστόσο επηρεασθεί στη σύλληψη του προβλήματος του *free rider* από αυτήν (αν και πολύ λιγότερο από ό,τι ο Buchanan).³⁴ Αντίθετα, όμως, από το μεμονωμένο φορολογούμενο στον οποίο αναφέρεται ο Wicksell και την αναλογία πολίτη-καταναλωτή που υπάρχει στη θεωρία του Downs, το πρότυπο ορθολογικής συμπεριφοράς που επιλέγει ο Olson για να εξηγήσει τα συλλογικά φαινόμενα είναι αυτό του επιχειρηματία που δραστηριοποιείται στις συνθήκες ενός πλήρως

33. Βλ. Robert Axelrod, «The Emergence of Cooperation among Egoists», *American Political Science Review*, τχ. 75, 1984, σ. 306-318· Garrett Hardin, «The Tragedy of the Commons», *Science*, τχ. 162 (1968), σ. 1243-1248· Michael Taylor, *Anarchy and Cooperation*, Wiley, Νέα Υόρκη 1976.

34. Ο Wicksell υποστήριζε ότι ο μεμονωμένος φορολογούμενος δεν ευρίσκειται σε θέση ισορροπίας, γιατί «εάν το μεμονωμένο άτομο πρόκειται να δαπανήσει το εισόδημά του σε δημόσια και ιδιωτικά αγαθά με σκοπό τη μεγιστοποίηση της ικανοποίησής του, τότε προφανώς θα επιλέξει να μην προβεί σε δαπάνες για δημόσια αγαθά». Ανεξάρτητα από το ποσό που θα πληρώσει ο μεμονωμένος φορολογούμενος στο δημόσιο ταμείο, «η δαπάνη του θα επηρεάσει τόσο λίγο το εύρος των δημοσίων υπηρεσιών ώστε στην πραγματικότητα η επίδραση δε θα γίνει αισθητή». Επομένως, οι φόροι είναι αναγκαστικές υποχρεωτικές πληρωμές που διατηρούν το μεμονωμένο φορολογούμενο σε μια ούτω καλούμενη θέση ανισορροπίας. Βλ. Kn. Wicksell, *ό.π.*, σ. 72-119.

ανταγωνιστικού κλάδου οικονομίας. «Ακριβώς όπως ένας μεμονωμένος επιχειρηματίας δε συμπεριφέρεται ορθολογικά όταν ρίχνει την παραγωγή του για να πετύχει υψηλότερη τιμή για το προϊόν του κλάδου του», λέει ο Olson, «το ίδιο ανορθολογικά συμπεριφέρεται όταν διαθέτει το χρόνο και το χρήμα του για την υποστήριξη ενός λόμπυ, με στόχο να εξασφαλίσει κρατική βοήθεια στον κλάδο του. Και στις δύο περιπτώσεις δεν είναι προς το συμφέρον του μεμονωμένου επιχειρηματία να επιβαρυνθεί με το κόστος αυτών των ενεργειών. Ένα λόμπυ ή ένα συνδικάτο ή οποιαδήποτε άλλη οργάνωση, που δρα προς το συμφέρον μιας μεγάλης ομάδας επιχειρηματιών ή εργατών ενός κλάδου, δε θα δεχόταν καμιά υποστήριξη από ορθολογικά άτομα που δρουν προς το δικό τους συμφέρον».³⁵

Γιατί θα συμβεί αυτό; Η απάντηση που δίνει ο Olson προϋποθέτει τη σαφή διάκριση ανάμεσα στο «κοινό συμφέρον που έχουν όλοι μετέχουν σε μια ομάδα «και στα καθαρώς ατομικά συμφέροντά τους, που διαφέρουν από αυτά των άλλων που επίσης συμμετέχουν στην οργάνωση ή στην ομάδα».³⁶ Με βάση αυτή την κατηγοριακή διάκριση, συμπεραίνει ότι το κοινό συμφέρον του κλάδου ή της ομάδας δεν είναι αρκετό ώστε το ορθολογικό άτομο να υποβληθεί στα έξοδα της επιδίωξής του.

Η μόνη περίπτωση κατά την οποία ο συλλογικός στόχος μπορεί να αποτελέσει από μόνος του επαρκές κίνητρο για τη δραστηριοποίηση των μελών είναι αυτή των μικρών, ολιγομελών (συνήθως άτυπων) ομάδων. Εισηγείται, επομένως, ο Olson μία ακόμη κατηγοριακή διάκριση ανάμεσα στις μεγάλες και μικρές οργανώσεις. Ουσιαστικά αυτό που υποστηρίζει (ακολουθώντας κλασικούς της κοινωνιολογίας των οργανώσεων, όπως ο Michels) είναι ότι το μέγεθος της οργάνωσης τροποποιεί τη λογική της συλλογικής δράσης. Με άλλα λόγια, το καθοριστικό στοιχείο δεν είναι ο συλλογικός στόχος αλλά το μέγεθος της οργάνωσης που κρίνει τελικά την ορθολογικότητα της συμμετοχής.

Σχετικά με αυτό, ο Olson επικαλείται και τον Hume, ο οποίος πράγματι αναπτύσσει ένα επιχειρήμα σύμφωνα με το οποίο μόνο μικρός αριθμός προσώπων είναι σε θέση να αναλάβει ισομερώς τα βάρη της συλλογικής δράσης, ενώ αυτό είναι ανέφικτο σε μεγάλο

35. Βλ. M. Olson, *The Logic of Collective Action*, Harvard Univ. Press, Cambridge Mass. 1965, σ. 10-11.

36. Βλ. M. Olson, *ό.π.*, σ. 7.

αριθμό προσώπων.³⁷ Βεβαίως, ο τρόπος θεμελίωσης των δύο επιχειρημάτων είναι διαφορετικός.

Ο Olson βασίζει τη διαφορετικότητα των κριτηρίων πράττειν μεταξύ μικρών και μεγάλων οργανώσεων, πρώτα από όλα, σε μια συγκεκριμένη αντίληψη περί δημόσιων αγαθών. Σύμφωνα με αυτή την αντίληψη (που έχει υποστηριχθεί πρώτα από τον Buchanan), ο άριστος αριθμός χρηστών ενός δεδομένου δημόσιου αγαθού είναι υπό κανονικές περιστάσεις πεπερασμένος, κυμαινόμενος από περίπτωση σε περίπτωση, ενώ ορισμένες φορές είναι αρκετά μικρός.³⁸

Αυτή η αντίληψη βάζει εξ ορισμού σε ευνοϊκότερη σχέση τα μέλη των μικρών ομάδων ως προς την ωφέλεια που μπορούν να αποκομίσουν από ένα συλλογικό αγαθό. Παράλληλα δε ο Olson, χρησιμοποιώντας μια στενά οικονομική ανάλυση κόστους-ωφέλειας, εξηγεί ότι το όφελος που έχουν τα μεμονωμένα μέλη μιας μικρής ομάδας από την παροχή του συλλογικού αγαθού είναι τόσο ώστε πολλά από τα μέλη της ομάδας θα προτιμούσαν να πληρώσουν μόνα τους το συνολικό κόστος παρά να μη δοθεί καθόλου το αγαθό.³⁹ Αυτό συμβαίνει γιατί το όφελος εκ του συλλογικού αγαθού (δηλαδή μετά την αφαίρεση του συνολικού κόστους) υπερβαίνει το ατομικό όφελος (δηλαδή μετά την αφαίρεση του ατομικού κόστους). Επομένως, «...όσο μεγαλύτερο είναι το συμφέρον για το συλλογικό αγαθό σε σχέση με οποιοδήποτε μεμονωμένο μέλος της ομάδας, τόσο μεγαλύτερη είναι η πιθανότητα γι' αυτό το μέλος να αποκτήσει ένα τόσο σημαντικό ποσοστό εκ του συνολικού οφέλους ώστε να κερδίζει από την παροχή αυτού του αγαθού, ακόμα και αν πρέπει να πληρώσει μόνος του ολόκληρο το κόστος».⁴⁰

Το γενικό συμπέρασμα της ανάλυσης του M. Olson είναι ότι οι

37. Βλ. D. Hume, *A Treatise of Human Nature*, εκδ. Everyman, J.M. Dent, Λονδίνο 1952, II, σ. 239. Ο Olson, αν και δε διακρίνεται για την εξοικειωσή του με την κλασική θεωρητική σκέψη, είναι ωστόσο αρκετά μετρίφων για να ευχαριστήσει τον «καθηγητή J. Rowls του Τμήματος Φιλοσοφίας του Πανεπιστημίου Harvard, ο οποίος μου υπενθύμισε ότι και ο φιλόσοφος David Hume αντελήφθη ότι οι μικρές ομάδες είναι σε θέση να επιτύχουν κοινές σκοποθεσίες πράγμα που είναι αδύνατο για τις μεγάλες ομάδες», (η υπογράμμιση δική μου). Τα σχόλια νομίζω περιττεύουν. Βλ. M. Olson, *ό.π.*, σ. 33-34, σημ. 53.

38. Βλ. J. Buchanan, «An Economic Theory of Clubs», *Economica*, τχ. 32, Φεβρουάριος 1965, σ. 1-14. Αναφέρεται στο M. Olson, *ό.π.*, σ. 38, σημ. 58.

39. Βλ. M. Olson, *ό.π.*, σ. 34.

40. Βλ. M. Olson, *ό.π.*, σ. 35.

μικρές ομάδες «είναι σε θέση να εξασφαλίσουν από μόνες τους ένα συλλογικό αγαθό απλώς και μόνο επειδή τα μεμονωμένα μέλη τους έλκονται από το συλλογικό αγαθό». Αντιθέτως, αυτό δεν ισχύει στις ενδιάμεσες και στις μεγάλες ομάδες. «Όσο μεγαλύτερη είναι μια ομάδα τόσο μικρότερη είναι η πιθανότητα να εξασφαλίσει μια άριστη ποσότητα από ένα συλλογικό αγαθό κι ακόμα μικρότερη είναι η πιθανότητα να πράξει με σκοπό την απόκτηση ακόμα και μιας ελάχιστης ποσότητας εξ αυτού του αγαθού».⁴¹

Βεβαίως, ο Olson δεν αγνοεί το αντεπιχείρημα, σύμφωνα με το οποίο «το ορθολογικό άτομο στην πραγματικότητα θα υιοθετήσει μια πολυάριθμη οργάνωση [...] που λειτουργεί προς το συμφέρον του, επειδή γνωρίζει ότι εάν δεν πράξει κατ' αυτό τον τρόπο και οι υπόλοιποι θα τον ακολουθήσουν, οπότε η οργάνωση θα αποτύχει με αποτέλεσμα να μείνει χωρίς το όφελος που θα μπορούσε να είχε αν λειτουργούσε η οργάνωση».⁴²

Απαντά, ωστόσο, επιστρατεύοντας έναν ισχυρισμό ανάλογο με αυτόν της απειροελάχιστης σημασίας της μεμονωμένης ψήφου στον Downs, με τη διαφορά ότι, αντί για το παράδειγμα του ψηφοφόρου, χρησιμοποιεί και πάλι το παράδειγμα του επιχειρηματία σε συνθήκες πλήρως ανταγωνιστικής αγοράς: «Όπως μια μεμονωμένη επιχείρηση ασκεί ασήμαντη επίδραση στο σύνολο της αγοράς», λέει, «έτσι, κατά παρόμοιο τρόπο, σε μια μεγάλη και πολυάριθμη οργάνωση η μη καταβολή των οφειλομένων από ένα μεμονωμένο μέλος δεν πρόκειται να αυξήσει σημαντικά το κόστος που πρέπει να επωμισθούν τα υπόλοιπα μέλη, οπότε ένα ορθολογικό άτομο δε θα είχε την πεποίθηση ότι αν αποσύρονταν από την οργάνωση η πράξη του αυτή θα οδηγούσε και τους υπόλοιπους στον ίδιο τύπο συμπεριφοράς».⁴³

Με βάση αυτή την αναλογία, ο Olson θεωρεί απολύτως βέβαιο ότι η συμπεριφορά του μεμονωμένου ατόμου ασκεί ασήμαντη επίδραση στο πλαίσιο των μεγάλων οργανώσεων. Εφόσον, λοιπόν, η μη συμμετοχή του δεν πρόκειται να γίνει αισθητή, είναι απολύτως ορθολογικό να συμπεριφερθεί ως free rider, απολαμβάνοντας τα κοινά οφέλη και αφήνοντας τους άλλους να κάνουν τη δουλειά.

Υπόδειγμα μεγάλης οργάνωσης στην οποία κυρίαρχος τύπος ορθολογικής συμπεριφοράς, σύμφωνα με την ανάλυσή του Olson,

41. Βλ. M. Olson, *ό.π.*, σ. 36.

42. Βλ. M. Olson, *ό.π.*, σ. 12.

43. Βλ. M. Olson, *ό.π.*, σ. 12.

είναι ο free rider, αποτελούν τα συνδικάτα. Κατά τη γνώμη του, υπάρχει λογικό κενό στην εξήγηση της ύπαρξης συνδικάτων ή ομάδων πίεσης με όρους ενός ατομικού συμφέροντος των μελών που υποτίθεται απορρέει άμεσα από το συλλογικό όφελος που περιέχει το δημόσιο αγαθό. Η θεωρητική αυτή ένσταση εφαρμόζεται και στη θεωρία του Μαρξ, σύμφωνα με την οποία τα συμφέροντα του ατόμου συμπιέτουν ή ταυτίζονται με το συμφέρον της τάξης ως συνόλου.⁴⁴

Δεδομένου ότι στην περίπτωση των συνδικάτων η ύπαρξη κοινωνικών ή άλλων επιλεκτικών κινήτρων συμμετοχής δεν είναι τις περισσότερες φορές δυνατή, «η συμμετοχή στο συνδικάτο εξασφαλίζεται συνήθως από την υποχρεωτική συμμετοχή και από τη χρήση του εξαναγκασμού. Σήμερα», λέει ο Olson, «ο γενικός κανόνας είναι η υποχρεωτική συμμετοχή».

Ωστόσο, η προσπάθεια του Olson να κατασκευάσει στη θέση των, κατά τη γνώμη του, «λογικά εσφαλμένων» ολιστικών εξηγήσεων των ομάδων, των οργανώσεων κτλ. μια αυστηρά ατομιστική εξήγηση της συλλογικής δράσης στηριγμένη στα «επιλεκτικά κίνητρα» και στην ύπαρξη καταναγκασμών, παρουσιάζει η ίδια πολλά προβλήματα. Ιδιαίτερα στο επίπεδο της εμπειρικής αποδειξιμότητας η θεωρία του εμφανίζεται πολύ αδύναμη καθώς η ύπαρξη επιλεκτικών κινήτρων δεν μπορεί από μόνη της να εξηγήσει την εμφάνιση και αναπαραγωγή των σύγχρονων μαζικών δράσεων και οργανώσεων (κινήματων, συνδικάτων, κομμάτων), τις ιδιομορφίες αλλά και τις μεταξύ τους διαφορές ή εθνικές ιδιαιτερότητες.⁴⁵

Εξάλλου το γεγονός ότι οι διάφορες μορφές συλλογικής δράσης έχουν μια συγκεκριμένη ιστορική συγκρότηση και χρονική διάσταση (γένεση, αναπαραγωγή, παρακμή κτλ.), που ενδεχομένως επηρεάζει τη «λογική» τους, δε λαμβάνεται υπόψη στη θεωρία του Olson. Η λογική της συλλογικής δράσης που αυτός παρουσιάζει είναι *αχρονική*. Αντιθέτως, πολυάριθμες άλλες θεωρητικές προσεγγίσεις,

44. Βλ. B. Barry, *ό.π.*, σ. 26-28.

45. Δεν μπορεί, για παράδειγμα, να ερμηνευθεί το γενικώς ανώτερο επίπεδο συνδικαλισμού στη Βρετανία σε σχέση με τις ΗΠΑ λέγοντας ότι υπάρχουν περισσότερα επιλεκτικά κίνητρα. Ούτε μπορεί να εξηγηθεί η άνοδος του μαζικού συνδικαλισμού στη Βρετανία μετά το 1880 και η υποχώρησή του μετά το 1926 με βάση τα επιλεκτικά κίνητρα. Το ίδιο, η ύπαρξη, στο παρελθόν, ισχυρού κομμουνιστικού κόμματος στην Ιταλία, σε αντίθεση με τη Μ. Βρετανία, δεν ήταν δυνατόν να εξηγηθεί με τα επιλεκτικά κίνητρα. Βλ. B. Barry, *ό.π.*, σ. 29.

πολλές από τις οποίες προέρχονται από τον ίδιο το χώρο της «ορθολογικής επιλογής», τοποθετούνται κριτικά απέναντι στην αυταρχία αυτή του επιχειρήματος του Olson τονίζοντας ακριβώς την επίδραση του παράγοντα χρόνου στη μεταβολή των συνθηκών που προσδιορίζουν τη λογική της συλλογικής δράσης. Για παράδειγμα, τόσο ο M. Taylor (1976) όσο και ο R. Axelrod (1984) έδειξαν πως μέσα από τη συνεχή επανάληψη καταστάσεων «Διλήμματος του φυλακισμένου», οι δρώντες μαθαίνουν από τα αποτελέσματα των στρατηγικών που ακολουθήθηκαν με συνέπεια να τείνουν βαθμιαία να μετατοπισθούν από εγωιστικές συμπεριφορές σε συμπεριφορές συνεργασίας.⁴⁶

Σε γενικές γραμμές, οι κριτικές που έχουν ασκηθεί στον Olson και εν γένει στις οικονομικές-νεο-ωφελμιστικές θεωρίες μπορούν να διαιρεθούν σε εκείνες που είναι *συμβατές* με αυτές, από τη σκοπιά των εννοιολογικών και μεθοδολογικών κατηγοριών, και σε εκείνες που είναι *ασύμβατες*. Ασύμβατες είναι οι κριτικές που, με βάση ένα διαφορετικό μεθοδολογικό πλαίσιο, καταλήγουν σε διαφορετικά θεωρητικά συμπεράσματα γύρω από το ίδιο αντικείμενο της ανάλυσης του Olson ή άλλων νεο-ωφελμιστικών θεωριών, χωρίς να υπεισέρχονται σε μια συστηματική κριτική των κατηγοριών τους. Συμβατές είναι οι κριτικές που, ανεξαρτήτως του βαθμού θεωρητικής εγγύτητας ή απόστασης (που μπορεί να είναι πολύ μεγάλη) προς τον Olson και τους νεο-ωφελμιστές, στηρίζουν τα συμπεράσματά τους σε μια λιγότερο ή περισσότερο συστηματική κριτική των «οικονομολογικών» κατηγοριών.

5. ΑΣΥΜΒΑΤΕΣ ΚΡΙΤΙΚΕΣ: ΟΙ «ΔΥΟ ΛΟΓΙΚΕΣ ΤΗΣ ΣΥΛΛΟΓΙΚΗΣ ΔΡΑΣΗΣ»

Χαρακτηριστικό παράδειγμα ασύμβατης κριτικής είναι η προσέγγιση που ακολουθεί ο C. Offe στο άρθρο του «Δύο λογικές της συλλογικής δράσης». Ο Offe εμμέσως πλην σαφώς αναπτύσσει το επιχειρήματά του σε αντιδιαστολή προς το αντίστοιχο επιχειρήμα του Olson, αποφεύγει όμως να προβεί σε μια επιμέρους κριτική των κατηγοριών πάνω στις οποίες αυτός στηρίζεται.

Ελικεντρώνει την κριτική του σε δύο ζητήματα. Πρώτον, στο

46. Βλ. R. Axelrod, *The Evolution of Cooperation*, Basic Books, Νέα Υόρκη 1984, και M. Taylor, *ό.π.*

σφάλμα του να επιχειρείται η λογική ανακατασκευή της συλλογικής δράσης χωρίς να λαμβάνονται υπόψη οι δομικοί παράγοντες που την προσδιορίζουν και τη διαφοροποιούν. Και δεύτερον, στο μεταβαλλόμενο χρονικά χαρακτήρα της λογικής της συλλογικής δράσης, ως αποτέλεσμα της αλλαγής στη σχέση των δρώντων μεταξύ τους και προς το περιβάλλον τους.

Στο πρώτο ζήτημα, ο Offe υποστηρίζει ότι μέσω της γενικής κατηγορίας της «οργάνωσης συμφερόντων» (που χρησιμοποιείται τόσο από τον Olson όσο και από ένα ευρύ φάσμα άλλων θεωριών) αποδίδεται ένας κοινωνικά ουδέτερος χαρακτήρας στις οργανωτικές μορφές εργαζομένων και εργοδοτών. Υποβαθμίζεται έτσι η σημασία που έχει η ανισότητα της δομικής θέσης των ατόμων στον προσδιορισμό της λογικής της συλλογικής δράσης. Μέσω της αφαίρεσης του παράγοντα της δομικής ανισότητας η ανάλυση οδηγείται σε μια «εξίσωση των ανίσων». Αυτό για τον Offe εκφράζει το φιλελεύθερο σφάλμα της «πλαστικής εγκαθίδρυσης μιας ταυτότητας» (ταυτότητα ανίσων).⁴⁷ Υπό το πρίσμα αυτής της «πλαστικής ταυτότητας», ο Olson παραγνωρίζει ότι οι παράγοντες (δομικοί, οργανωτικοί, γνωστικοί κτλ.) που προσδιορίζουν τη θέση της εργασίας και του κεφαλαίου είναι τόσο διαφορετικοί ώστε η λογική της συλλογικής δράσης δεν μπορεί να είναι ίδια και για τους δύο.

Στο δεύτερο ζήτημα ο Offe αναφέρεται στην εμφάνιση του ομορτουνισμού μέσα στο εργατικό κίνημα ως παράδειγμα μεταβαλλόμενης στο χρόνο λογικής της συλλογικής δράσης. Απορρίπτοντας τους κοινότοπους ιδεολογικούς όρους της συζήτησης υπέρ ή κατά του ομορτουνισμού, επιχειρεί, μέσα από ένα εξελικτικό σχήμα μετάβασης από αρχικά ιδεολογικά/συγκροσιακά στάδια σε ύστερα στάδια θεσμικής ενσωμάτωσης, να ανασυγκροτήσει την ιδιαίτερη λογική ή την ορθολογικότητα που ανέδειξε αυτό το ρεύμα, καθώς και τους αιτιακούς μηχανισμούς που επέτρεψαν τις ομορτουνιστικές οργανωτικές πρακτικές.⁴⁸

Είναι σαφές ότι το εξελικτικό σχήμα του Offe –και η έμφαση που δίνει στον παράγοντα της οργάνωσης– εμπνέεται από παλαιότερα επιχειρήματα, όπως του Michels ή του Kircheimer για το μετασηματισμό των εργατικών οργανώσεων και κομμάτων, αλλά και σχετικά πρόσφατα όπως του Pizzorno ή του Touraine για την

47. Βλ. C. Offe, «Two Logics of Collective Action», στο *Disorganized Capitalism*, Polity Press, Cambridge 1985, σ. 174.

48. Βλ. C. Offe, *ό.π.*, σ. 214-220.

εξέλιξη των κοινωνικών κινήματων.⁴⁹ Σε πολλές, εξάλλου, θεωρίες που ασχολούνται με μορφές συλλογικής δράσης είναι εδραιωμένη η πεποίθηση ότι οι συλλογικές συμπεριφορές που αποκρυσταλλώνονται σε κινήματα, οργανώσεις κτλ. δεν παρακινούνται μόνο από ορθολογικούς υπολογισμούς με σκοπό την απόκτηση υλικών ωφελημάτων, αλλά προσανατολίζονται και στο σχηματισμό ταυτοτήτων, τη σφυρηλάτηση δεσμών ή ακόμη και σε συμπεριφορές με καθαρά συμβολικό χαρακτήρα.⁵⁰

Ιδιαίτερα, οι Pizzorno, Touraine κ.ά. παίρνουν ως δεδομένο ότι οι αρχικές φάσεις σχηματισμού των μαζικών οργανώσεων χαρακτηρίζονται από την επικράτηση συλλογικών δράσεων προσανατολισμένων στο σχηματισμό ταυτοτήτων και στην εγκαθίδρυση συλλογικής αλληλεγγύης, ενώ σε κατοπινότερες φάσεις που η οργάνωση είναι εδραιωμένη επικρατούν τύποι στρατηγικής εργαλειώδους δράσης με τη μορφή μιας «πολιτικής ανταλλαγής» (Pizzorno).⁵¹

Άλλες, πολύ σημαντικές αναλύσεις, όπως αυτή του F. Hirsch, τονίζουν ότι όχι μόνο οι εξωαγοραίες αλλά και οι ίδιες οι αγοραίες συμπεριφορές, τα κριτήρια των οποίων επιχειρείται να αναχθούν σε καθολικής ισχύος αρχές από τους νεο-ωφελμιστές, διαμεσολαβούνται, στην πραγματικότητα, από προϋπάρχουσες εσωτερικευμένες ηθικές, θρησκευτικές προϋποθέσεις (λ.χ. αρχή της καλής πίστης, συναλλακτική ηθική κτλ.), χωρίς τις οποίες η ίδια η αγορά δε θα ήταν δυνατόν να υπάρξει.⁵²

Το πρόβλημα είναι ότι όλες αυτές οι θεωρίες υπογραμμίζουν μεν τη διαμεσολάβηση των αφηρημένων λογικών κριτηρίων από

49. Βλ. R. Michels, *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie*, 1911· Otto Kircheimer, «The Transformation of Western European Party Systems», στο La Palombara - M. Weiner (επιμ.), *Political Parties and Political Development*, Princeton 1966, σ. 177-220· Alain Touraine, *La voix et le regard*, Seuil, Παρίσι 1978· Al. Pizzorno, «Political Exchange and Collective Identity in Industrial Conflict», στο C. Crouch - A. Pizzorno (επιμ.), *The Resurgence of Class Conflict in Western Europe Since 1968*, Macmillan, Λονδίνο 1978, σ. 277-298.

50. Βλ. Alberto Melucci, «The Symbolic Challenge of Contemporary Movements», *Social Research*, τχ. 4, Χειμώνας 1985, σ. 789-816.

51. Γύρω από αυτό το ζήτημα και τις θέσεις των Touraine, Pizzorno βλ. Στ. Αλεξανδρόπουλος, «Αναζητώντας στρατηγική ή ταυτότητα: Ζητήματα θεωρίας των κοινωνικών κινήματων», *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, τχ. 71.

52. Βλ. Fr. Hirsch, *Social Limits to Growth*, Harvard University Press, Cambridge Mass. 1977, σ. 138.

δομικούς παράγοντες, αξίες κτλ., επειδή όμως στηρίζονται σε έννοιες ασύμβατες προς τις κατηγορίες του οικονομικού ατομισμού, δεν μπορούν να χρησιμεύσουν άμεσα ως βάση συγκεκριμένης κριτικής αναιρέσης «οικονομολογικών» επιχειρημάτων όπως αυτό του Olson.

Για το είδος της ανάλυσης που ακολουθεί ο Olson, είναι λ.χ. σαφές ότι λογικές και στρατηγικές σκοποθεσίες μπορούν να έχουν μόνο άτομα και όχι οργανώσεις ή συλλογικά υποκείμενα, όπως γίνεται δεκτό στις αντίθετες προς τη δικιά του θεωρίες. Όσο για τους δομικούς κ.ά. παράγοντες, στη δική του ανάλυση εμφανίζονται μέσα από άλλες κατηγορίες, ως «εξωτερικότητες», ως «κόστη», «επιλεκτικά κίνητρα» κτλ.

Επομένως, η κριτική αναιρέση της θεωρίας του δεν είναι δυνατή χωρίς την κριτική των ειδικών αυτών κατηγοριών αλλά και του γενικότερου μεθοδολογικού πλαισίου που τις στηρίζει. Κατευθυντήρια αρχή αυτού του πλαισίου είναι, πρώτον, η υπαγωγή του συλλογικού πράττειν σε μια ατομική λογική ή, πράγμα που είναι το ίδιο, η άρνηση να αναγνωρισθεί μια ιδιαίτερη *λογική του συλλογικού* που υπερβαίνει αυτήν του *ατομικού πράττειν*. Και δεύτερον, η σύγκυση ανάμεσα στα κριτήρια του αγοραίου και εξωαγοραίου πράττειν. Προϋπόθεση για μια συμβατή κριτική των οικονομικών-νεο-ωφελμιστικών θεωριών είναι συνεπώς να καταδειχθούν τα βασικά αυτά σφάλματα που υπάρχουν στο λογικό τους πυρήνα.

6. ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΜΙΑΣ ΣΥΜΒΑΤΗΣ ΚΡΙΤΙΚΗΣ ΤΩΝ ΝΕΟ-ΩΦΕΛΙΜΙΣΤΙΚΩΝ ΘΕΩΡΙΩΝ

Προς αυτή την κατεύθυνση, ιδιαίτερα χρήσιμα μου φαίνονται ορισμένα επιχειρήματα του J. Elster ο οποίος πραγματεύεται το θέμα της συλλογικής ορθολογικότητας. Ο J. Elster χρησιμοποιεί ένα παράδειγμα «*συλλογικής ανορθολογικότητας*» προσπαθώντας μέσω αυτού να αποδείξει εξ αντιδιαστολής την ύπαρξη *συλλογικής ορθολογικότητας*.

Το παράδειμά του αναφέρεται στην περίπτωση ενός αριθμού ιδιοκτητών γης στις όχθες ενός ποταμού, οι οποίοι αποφασίζουν να κόψουν τα δέντρα που έχει ο καθένας στο κτήμα του προκειμένου να αυξήσουν τη διαθέσιμη για καλλιέργεια έκταση. Για τον κάθε ιδιοκτήτη η κοπή των δέντρων είναι ορθολογική αφού αυξάνει

την καλλιεργήσιμη γη του. Αποτέλεσμα όμως της κοπής των δέντρων είναι η διάβρωση του εδάφους με συνέπεια ο ποταμός να σκεπάσει όχι μόνο τις εκτάσεις όπου υπήρχαν τα δέντρα αλλά και άλλες επιπλέον.

Εν προκειμένω, η συλλογική ανορθολογικότητα βασίζεται στο γεγονός ότι το μη επιδιωκόμενο αποτέλεσμα δεν μπορεί να προκληθεί μόνο από τη δράση του μεμονωμένου ατόμου. Μάλιστα, σε ατομικό επίπεδο, η δράση του (η κοπή των δέντρων για αύξηση καλλιεργήσιμης γης) θα μπορούσε να είναι ορθολογική, με την προϋπόθεση βέβαια ότι οι άλλοι δε θα κάνουν το ίδιο.⁵³

Με το παράδειγμα αυτό ουσιαστικά εικονογραφούνται όλα τα προβλήματα που υπάρχουν στη θεωρία του Olson και γενικώς του νεο-ωφελιμισμού. Θα προσπαθήσω να τα συμπυκνώσω με τη μορφή μιας απαρίθμησης των βασικών λογικών αρχών που η θεωρία αυτή παραβιάζει, ήτοι:

(Α) *Την αρχή της διάκρισης συλλογικής και ατομικής ορθολογικότητας*. Με βάση το παράδειγμα της κοπής των δέντρων που αναφέρθηκε, γίνεται φανερό ότι: Πρώτον, η ορθολογικότητα υπό το πρίσμα μονάχα των ατομικών συμφερόντων του μεμονωμένου δρώντος είναι διαφορετική από την ορθολογικότητα που συνάπτεται προς ένα συνολικό ή συλλογικό αποτέλεσμα. Δεύτερον, αποδεικνύεται ότι η θέση που υποστηρίζει ότι το συλλογικό αποτέλεσμα (λ.χ. η μη διάβρωση του εδάφους, η επινομή ενός δημόσιου αγαθού κτλ.) θα υπάρξει ανεξαρτήτως του τι θα πράξει το μεμονωμένο άτομο –και επομένως η μόνη έννοια της ορθολογικότητας είναι η ατομική– είναι λογικά και πραγματολογικά εσφαλμένη. Στην πραγματικότητα, η ορθολογικότητα της συμπεριφοράς τύπου free rider (θετικά ή αρνητικά, με πράξη ή παράλειψη) εξαρτάται από την προϋπόθεση ότι δε θα ακολουθήσουν και οι άλλοι την ίδια συμπεριφορά.

Ο Derek Parfit δείχνει ότι η προϋπόθεση αυτή υφίσταται σε αναρίθμητες περιπτώσεις στη σύγχρονη κοινωνία: Π.χ. οι μετακινούμενοι πηγαίνουν γρηγορότερα με το ιδιωτικό αυτοκίνητό τους, αλλά αν όλοι χρησιμοποιήσουν το ιδιωτικό αυτοκίνητό τους πηγαίνουν πιο αργά από ό,τι αν χρησιμοποιούσαν λεωφορεία. Ο στρατιώτης στη μάχη είναι πιο ασφαλής αν το βάλει στα πόδια, αν

53. Βλ. J. Elster, *Sour Grapes. Studies in the subversion of rationality*, Cambridge University Press, Cambridge 1983, σ. 27-33.

όμως όλοι κάνουν το ίδιο θα υπάρξουν περισσότεροι νεκροί παρά αν δεν το έκαναν, κ.ο.κ.⁵⁴

Κατ' αυτό τον τρόπο, όπως παρατηρείται, το πρόβλημα της συλλογικής δράσης αφορά στην προοπτική ενός αποτελέσματος που είναι το ακριβώς αντίθετο από το «αόρατο χέρι» του Adam Smith. Είναι το πρόβλημα του πώς να αποφευχθεί μια κατάσταση κατά την οποία η ατομική ορθολογικότητα οδηγεί σε συλλογική ανορθολογικότητα αντί για το κοινό καλό.⁵⁵

(B) *Την αρχή της ίσης ορθολογικής ικανότητας των δρώντων.* Ο ισχυρισμός του Olson ότι σε μεγάλους αριθμούς δρώντων η συμπεριφορά free rider είναι ορθολογική, γιατί θα περάσει απαρατήρητη, παραβιάζει τη λογική συνέπεια της ανάλυσης για δύο κυρίως λόγους. Πρώτον, γιατί συναρτά την ορθολογικότητα μιας συμπεριφοράς (αυτής του free rider) από την προϋπόθεση ότι οι άλλοι δε θα την ακολουθήσουν και συνεπώς (με τους δικούς της όρους) θα δράσουν ανορθολογικά. Δεύτερον, γιατί μια τέτοια προϋπόθεση παραβιάζει την αρχική παραδοχή ότι όλοι οι μεμονωμένοι δρώντες είναι εξίσου λογικοί εγωιστές και συνεπώς ικανοί να ακολουθήσουν την ίδια ορθολογική συμπεριφορά.

Από τη στιγμή συνεπώς που δεχόμαστε ότι ισχύουν οι ίδιες προϋποθέσεις και δυνατότητες ορθολογικής συμπεριφοράς για όλους τους δρώντες, τότε οδηγούμαστε στο ότι το κριτήριο της ορθολογικής επιδίωξης ενός κοινού στόχου είναι ενιαίο για όλους: ήτοι, όσο μεγάλος και αν είναι ο αριθμός των συμμετεχόντων ισχύει ή ίδια λογική προϋπόθεση, ότι δηλαδή οποιοδήποτε συλλογικό αγαθό (π.χ. η προστασία του περιβάλλοντος, η ικανοποίηση ενός κλαδικού αιτήματος κτλ.) προϋποθέτει ότι η συμπεριφορά free rider δε θα ακολουθηθεί από τους άλλους γιατί τότε το συλλογικό αγαθό δε θα αποκτηθεί.

Στην αντίθετη περίπτωση παραβιάζεται (Γ) η αρχή της επιλογής πρόσφορων μέσων για την επίτευξη συλλογικών στόχων. Ο Olson παραβλέπει τελείως τις προϋποθέσεις και ενέργειες που πρέπει να γίνουν για την επίτευξη συλλογικών στόχων –από τις οποίες άλλωστε απορρέει η ιδιαίτερη λογική του συλλογικού πράττειν. Όπως είδαμε, στην ανάλυσή του η λογική της συλλογικής δράσης

54. Βλ. Derek Parfit, «Prudence, Morality and the Prisoner's Dilemma», στο J. Elster (επιμ.), *Rational Choice*, Basil Blackwell, Οξφόρδη 1986, σ. 36.

55. Βλ. Lars Udehn, «Twenty-five Years with The Logic of Collective Action», *Acta Sociologica*, τόμ. 36, τχ. 3, 1993, σ. 242-243.

στηρίζεται κυρίως στο οργανωτικό κόστος και στην επίδραση που ασκεί το μέγεθος της οργάνωσης, ενώ απουσιάζουν άλλες ουσιώδεις πλευρές που αφορούν στην παραγωγή ενός συλλογικού αγαθού. Για παράδειγμα, πολλά συλλογικά αγαθά παρουσιάζουν αυξανόμενα έσοδα κλίμακας. Αυτό συμβαίνει ιδίως σε περιπτώσεις όπου η παροχή του συλλογικού αγαθού εξαρτάται από διαμαρτυρίες, κινητοποιήσεις και γενικότερα από την ενεργό συμμετοχή των μελών μιας κοινωνικής ομάδας ή κινήματος. Δραστηριότητες όπως διαδηλώσεις, απεργίες, εξεγέρσεις κτλ. εξαρτώνται ουσιαστικά από τη «δύναμη των αριθμών». Η δυνατότητα να ασκηθεί πίεση είναι συχνά συνάρτηση του μεγέθους της ομάδας. Στην περίπτωση των αυξανόμενων εσόδων κλίμακας, το ατομικό όφελος αυξάνεται ανάλογα με το μέγεθος της ομάδας –κάτι που έρχεται σε αντίθεση με το επιχείρημα του Olson.⁵⁶

Θεωρώντας ως δεδομένη την επινομή του συλλογικού αγαθού, ο Olson αποφεύγει να αναρωτηθεί πώς μπορεί να επιτευχθεί ο συλλογικός στόχος, ποια είναι τα κατάλληλα μέσα γι' αυτό κτλ., γεγονός που θα τον υποχρέωνε να παραδεχθεί ότι τα άτομα στο συλλογικό πεδίο σκέφτονται διαφορετικά από ό,τι ο περιφημος *free rider*, που ακριβώς επειδή, στην ανάλυσή του Olson, τα βρίσκει όλα δεδομένα και έτοιμα μπορεί και να «λουφάρει».

(Δ) Την αρχή της ουσιαστικής διαφορετικής λογικής σύστασης ατομικού/συλλογικού. Το λάθος του Olson καθώς και όσων εκλαμβάνουν τις συμπεριφορές *free rider* ως πρότυπο ορθολογικότητας είναι ότι συγχέουν ατομικό και συλλογικό, αγοραίο και εξωαγοραίο πράττειν. Η ουσιαστική διαφορά που παραβλέπεται είναι ότι ενώ οι ατομικές, αγοραίες συμπεριφορές ρυθμίζονται γενικώς από τους νόμους της αγοράς, αντιθέτως η συλλογική δράση εμπεριέχει εγγενώς μέσα της μια δύναμη διάπλωσης κανόνων, προϋποθέτει συμφωνίες, αμοιβαίες δεσμεύσεις τήρησης ενός μίνιμουμ κοινής συμπεριφοράς, που εκφράζει τη λογική της επίτευξης του συλλογικού στόχου, χωρίς την οποία αυτός καθίσταται αδύνατος.⁵⁷

56. Βλ. Lars Udehn, *ό.π.*, σ. 241-242.

57. Σύμφυτο στη λογική της συλλογικής δράσης είναι το πρόβλημα «θα το κάνουν αν το κάνουν και οι άλλοι». Ο A. Sen τονίζει το θέμα της «εξασφάλισης» (ότι και οι άλλοι θα κάνουν το ίδιο), ενώ ο J. Elster αναφέρεται στη «συνεργασία υπό όρους» (ότι και οι άλλοι θα συνεργαστούν). Βλ. A. Sen, «Isolation, Assurance and the Social Rate of Discount», *Quarterly Journal of Economics*, τόμ. 81 (1967), σ. 112-124, και J. Elster, *Ulysses and the Sirens*, Cambridge University Press, Cambridge 1979, σ. 21.

Για παράδειγμα, αν ο Α που θέλει να βοηθήσει το φίλο του συγγραφέα Β αγοράσει ή όχι το βιβλίο του (ακόμη και αν αγοράσει μερικά αντίτυπα για να τον βοηθήσει) ελάχιστα επηρεάζει την τελική κυκλοφοριακή επιτυχία, η οποία εξαρτάται από τη συμπεριφορά του συνόλου των άλλων μεμονωμένων καταναλωτών. Αυτοί θα πράξουν χωρίς προηγούμενη δέσμευση ή συνεννόηση, αναλόγως των ατομικών ενδιαφερόντων και επιθυμιών τους. Στην προκειμένη περίπτωση, η αλτρουιστική συμπεριφορά του Α είναι ανορθολογική, όχι γιατί κάθε εν γένει αλτρουιστική συμπεριφορά είναι ανορθολογική όπως ισχυρίζονται οι νεο-ωφελμιστές, αλλά γιατί στην περιοχή που αυτή γίνεται (αγορά) κυριαρχούν εγωιστικά κριτήρια. (Η συμπεριφορά του Α είναι μια καθαρά ατομική συμπεριφορά).

Το ίδιο ισχύει και στο προαναφερθέν παράδειγμα του μεμονωμένου επιχειρηματία: ο Olson έχει δίκιο ότι αυτός «δε συμπεριφέρεται ορθολογικά όταν ρίχνει την παραγωγή του για να πετύχει υψηλότερη τιμή για το προϊόν του κλάδου του». Έχει όμως άδικο όταν υποστηρίζει ότι ο ίδιος επιχειρηματίας συμπεριφέρεται επίσης ανορθολογικά και στην περίπτωση που «διαθέτει χρόνο και χρήμα για να υποστηρίξει ένα λόμπυ με στόχο να εξασφαλίσει κρατική βοήθεια στον κλάδο». (Εδώ η συμπεριφορά του επιχειρηματία είναι μια συλλογική συμπεριφορά).

Η διαφορά της δεύτερης από την πρώτη περίπτωση είναι μεγάλη. Στη δεύτερη περίπτωση (συλλογική δράση) δεν ισχύουν οι υφιστάμενοι κανόνες της αγοράς, αλλά κριτήρια που απορρέουν από την ανάγκη μιας συνένωσης δύναμης με στόχο τη λήψη εξωαγοραίων αποφάσεων διά των οποίων ασκείται παρέμβαση, τροποποίηση κτλ. πάνω στους ίδιους τους αγοραίους κανόνες. Γι' αυτό θα λέγαμε ότι ίσα ίσα συμβαίνει το αντίστροφο από αυτό που ισχυρίζεται ο Olson. Θα συμπεριφερόταν δηλαδή ανορθολογικά ο επιχειρηματίας αν, ενώ μπορούσε μέσω του λόμπυ να εξασφαλίσει την κρατική βοήθεια στον κλάδο, παρέλειπε να κάνει τις απαραίτητες ενέργειες για να επιτευχθεί αυτός ο στόχος.

Το συμπέρασμα είναι ότι η λογική του ατομικού και συλλογικού πράττειν είναι διαφορετική, γι' αυτό και διόλου τυχαία η κανονιστικώς αναμενόμενη συμπεριφορά στο πεδίο του συλλογικού πράττειν δεν είναι η εγωιστική (όπως στην αγορά) αλλά η αλληλέγγυα.

(Ε) Την αρχή της «αλληλεγγύης» ως υποχρεωτικής μορφής της

συλλογικής δράσης. Ακόμη και αν δεχθούμε ότι πολλοί που δραστηριοποιούνται στο συλλογικό πεδίο επιδιώκουν στην πραγματικότητα στενά ατομικά συμφέροντα ή στόχους, διαπιστώνουμε ότι δεν μπορούν πάντως να τα πραγματοποιήσουν με τη βασισμένη στο ατομικό συμφέρον συμπεριφορά. Όπως παρατηρεί ο Amartya Sen, σε αυτή την περίπτωση τα άτομα μπορούν να πετύχουν τις επιδιώξεις του ατομικού συμφέροντός τους μόνο αν συμπεριφέρονται «ως εάν» αυτές να ήταν αλτρουιστικές.⁵⁸ Αυτή η αναγνωριζόμενη υποχρέωση των εγωιστών να συμπεριφέρονται «ως εάν» να ήταν αλτρουιστές, αποδεικνύει την κανονιστική δύναμη της επικράτησης αλληλέγγυων ή οιονεί αλληλέγγυων μορφών στη συλλογική δράση και εξηγεί τη διαφορετική λογική της σύσταση σε σύγκριση με το ατομικό πράττειν.

Ακόμη και αν η συνεργασιακή αλληλέγγυα συμπεριφορά ανακατασκευασθεί ως ένα πρόβλημα ή δίλημμα λογικής επιλογής που αντιμετωπίζουν οι δρώντες (αν θα πρέπει δηλαδή να την ακολουθήσουν ή όχι), όπως συμβαίνει στη θεωρία των παιγνίων, και πάλι η στενά εγωιστική συμπεριφορά, που, κατά τον Olson, αποτελεί την ορθολογικότερη μορφή πράττειν, πρέπει να απορριφθεί.

Ο Derek Parfit, σε ένα κατά τη γνώμη μου σημαντικό άρθρο, δείχνει, χρησιμοποιώντας τις αρχές ανάλυσης που βασίζονται στη θεωρία των παιγνίων, ότι οι καλύτερες λύσεις σε καταστάσεις διλημμάτων ορθολογικής επιλογής είναι συχνά αυτές που βασίζονται σε ηθικά, αλτρουιστικά κριτήρια και όχι σε εγωιστικά-ωφελιστικά. Δείχνει, επίσης, ότι σε καταστάσεις διλημάτων, όπως στο περίφημο «δίλημμα του φυλακισμένου», η επιλογή ανάμεσα στην εγωιστική ή την από κοινού στάση (συνεργασία) εξαρτάται από παράγοντες που, αν και δε λαμβάνονται υπ' όψιν από τις οικονομολογικές προσεγγίσεις, παίζουν ωστόσο καθοριστικό ρόλο στο ποια τελικώς στάση θα επιλεγεί. Αν, για παράδειγμα, υπάρχει πληροφόρηση, επικοινωνία, εμπιστοσύνη μεταξύ των δρώντων, αυτό είναι καθοριστικό στο να επιλέξουν τη συνεργασία.⁵⁹

(ΣΤ) *Την αρχή της μη δομικής απροσδιοριστίας του συλλογικού πράττειν.* Η παρατήρηση του D. Parfit θέτει το πρόβλημα κατά πόσον είναι θεμιτή η αφαίρεση δομικών παραγόντων με τέτοια σημασία για τον προσδιορισμό της συλλογικής συμπεριφοράς, προκει-

58. Βλ. Amartya Sen, «Behaviour and the Concept of Preference», στο J. Elster (επιμ.), *Rational Choice*, ό.π., σ. 72.

59. Βλ. Derek Parfit, ό.π., σ. 39.

μένου η ανάλυση να επιτύχει την επιδιωκόμενη αφαιρετική «καθαρότητα» λογικής σύστασης. Ακολουθώντας αυτή την αφαιρετική λογική, όλα τα μοντέλα ορθολογικής επιλογής και ανάλυσης κόστους-ωφέλειας προϋποθέτουν ένα μηδενικό σημείο ως αφηρησία της ανάλυσης. Λ.χ. στην ανάλυση καθαρού κόστους, ως μηδενικό σημείο λαμβάνεται το σημείο όπου καμιά συλλογική δράση δεν υπάρχει. Στην ανάλυση κόστους που επιχειρούν οι Buchanan - Tullock, ως μηδενικό σημείο λαμβάνεται η κατάσταση κατά την οποία δεν υπάρχει εξωτερικό κόστος, κόστος δηλαδή που επιβάλλεται στο άτομο από τη δράση των άλλων. Εννοείται ότι η συλλογική δράση εμφανίζεται ως ένα δυνατό μέσο για τη μείωση αυτού του εξωτερικού κόστους.⁶⁰

Είναι σαφές, βεβαίως, πως στην πραγματική κοινωνία δεν μπορούμε να βρούμε αληθινές καταστάσεις όπου ούτε συλλογική δράση (π.χ. πολιτική δράση) ούτε εξωτερικά κόστη (δηλαδή σχέσεις δύναμης) υφίστανται. Απ' αυτή την άποψη η ανάλυση αυτού του είδους μοιάζει με τις «Ροβινσωνιάδες» της κλασικής Πολιτικής Οικονομίας που συγκέντρωναν το χλευασμό του Μαρξ. Η ίδια παρατήρηση ισχύει και για τις δύο βασικές προϋποθέσεις της ανάλυσης του Olson, ήτοι: (α) Τις συνθήκες ενός πλήρως ανταγωνιστικού κλάδου οικονομίας (που σπανίως μπορούν να υπάρξουν), και (β) Την ύπαρξη συλλογικών αγαθών που θεωρούνται ως διαμορφωμένα ανεξάρτητα από τη δράση του μεμονωμένου ατόμου.

Το γεγονός ότι ο Olson, στην ανάλυσή του, προϋποθέτει ήδη διαμορφωμένο ένα συλλογικό αγαθό τον οδηγεί στο να παρακάμψει τα σημαντικά προβλήματα που συνδέονται λ.χ. με τη συνάρθρωση των ατομικών προτιμήσεων σε ένα συλλογικό αγαθό (Arrow) ή τα προβλήματα γνώσης και πληροφόρησης περί του τι είναι επί της ουσίας το επιθυμητό συλλογικό αγαθό (βλ. το μοντέλο περιορισμένης ορθολογικότητας του Simon, την «ευρεία έννοια ορθολογικότητας» του Elster κτλ.).

Αυτού του είδους η αφαίρεση καθιστά την ανάλυση προβληματική, δεδομένου ότι χωρίς τη συλλογική συμμετοχή των ατόμων δεν μπορεί να υπάρξει ένας προσδιορισμός του συλλογικού αγαθού ή των συμφερόντων. Φαίνεται ως το άτομο να βρίσκεται μπροστά σε εναλλακτικώς προσφερόμενα συλλογικά αγαθά που πάντα κάποιοι άλλοι έχουν διαμορφώσει και του προσφέρονται έ-

60. Βλ. Buchanan - Tullock, *ό.π.*, σ. 44-45.

τοίμα. Όμως η κοινωνική δράση είναι πολύ πιο σύνθετη από τους κανόνες ενός παιχνιδιού, σχεδόν ποτέ δεν είναι μηδενικής αφετηρίας. Τα συλλογικά αγαθά/συλλογικές καταστάσεις δεν είναι όπως ένα παιχνίδι που εφευρίσκεται από κάποιον. Οι πραγματικές συλλογικές καταστάσεις κατασκευάζονται και ερμηνεύονται από τους ίδιους τους δρώντες.⁶¹

(Ζ) Την αρχή της μετασχηματιστικής (εξωαγοραίας) δύναμης της συλλογικής δράσης. Αυτό που κυρίως ξεχωρίζει το συλλογικό από το ατομικό πράττειν είναι η δυνατότητα των συλλογικών δρώντων να μεταβάλουν τους ίδιους τους όρους και τους κανόνες του παιχνιδιού, στοιχείο που δε λαμβάνεται υπόψη από τις θεωρίες ορθολογικής επιλογής και τη θεωρία των παιγνίων. Σε καταστάσεις γνωστών διλημμάτων, όπως «του φυλακισμένου» ή το «παιχνίδι με τα κοτόπουλα» κτλ., οι εναλλακτικά προσφερόμενες στρατηγικές επιλογές (είτε πρόκειται για την ποινή φυλάκισης είτε για το κόστος ανέγερσης του φράχτη) στηρίζονται σε μια σχέση κόστους-ωφέλειας με βάση ισχύοντες κανόνες που είναι δεδομένοι και δεν αλλάζουν. Δε λαμβάνεται υπόψη ωστόσο η ύπαρξη μιας επιπλέον εναλλακτικής δυνατότητας, που θα ήταν η σύμπραξη των συμμετεχόντων με στόχο τη μεταβολή των ίδιων των κανόνων. Αυτή η δυνατότητα είναι έξω από τη λογική των παιγνίων, κάτι που δείχνει και την ακαταλληλότητά τους προκειμένου να αναλυθεί η λογική πραγματικών ιστορικών, κοινωνικών, πολιτικών κ.ά. καταστάσεων συλλογικής δράσης.

Βεβαίως, οι οικονομικές-νεο-ωφελιμιστικές θεωρίες δικαιολογούν την αφαίρεση τόσο σημαντικών δομικών, κοινωνικο-ιστορικών κτλ. παραγόντων, με το επιχείρημα ότι η λογική της συλλογικής δράσης (όπως κάθε «λογική» άλλωστε) τοποθετείται αναγκαστικά σε ένα αφηρημένο επίπεδο ιδεατών προβλημάτων και λύσεων. Ιδιαίτερα αυτό ισχύει, όπως λέει ο Elster, για θεωρίες ορθολογικής επιλογής που έχουν κανονιστικό περιεχόμενο. Υποδεικνύουν δηλαδή σε διάφορες παραδειγματικές καταστάσεις ποια είναι η ορθολογική λύση.⁶² Σε αυτό το πλαίσιο, ο ορθολογικός δρων είναι μια ιδεατή κατασκευή περισσότερο παρά η φιγούρα του μέσου

61. Ανάλογα είναι τα συμπεράσματα του J. Elster όσον αφορά στην έλλειψη ρεαλισμού που χαρακτηρίζει τις κατηγορίες της θεωρίας των παιγνίων. Βλ. J. Elster, *The Cement of Society*, Cambridge University Press, Cambridge 1989, σ. 49, 152 κ.ε.

62. Βλ. J. Elster, «Introduction», στο *Rational Choice*, ό.π., σ. 1.

ανθρώπου. Τα προβλήματα βεβαίως αυτής της κατασκευής αρχίζουν από τη στιγμή που θέλει να εξηγήσει συγκεκριμένες ιστορικές καταστάσεις, και αντίστοιχα πολιτικά φαινόμενα, οπότε όλες οι προϋποθέσεις που σιωπηρά έχει αφαιρέσει επανενεργοποιούνται αποκαλύπτοντας την αδυναμία της.

Για να καλύψει το κενό που δημιουργεί η αφαίρεση των *δομικών* παραγόντων, η οικονομική ανάλυση της συλλογικής δράσης επιχειρεί ουσιαστικά την επανεισαγωγή αυτών των παραγόντων με τη μορφή «*επιλεκτικών κινήτρων*». Μέσω αυτής της «τεχνικής», ακόμα και ηθικά στοιχεία γίνονται μεταφράσιμα στη γλώσσα της οικονομικής ανάλυσης. Για παράδειγμα, στην ανάλυση του Olson η ηθική αποδοκιμασία των άλλων λειτουργεί ως «κίνητρο» που ωθεί το μεμονωμένο δρώντα να μη συμπεριφερθεί ως *free rider*.

Με αυτό τον τρόπο, όμως, βρισκόμαστε ξανά μπροστά στην επιστημανθείσα αρχική αδυναμία. Η λογική ενός οικονομικά υπολογιστή ορθολογικού ατόμου προϋπάρχει των κινήτρων τα οποία του προσφέρονται στο πεδίο μιας συλλογικής δράσης και οργάνωσης. Στην πραγματικότητα ωστόσο, αυτά που εμφανίζονται με τη μορφή τιθέμενων ορθολογικών κινήτρων δυνατόν να προϋπάρχουν ως δομές, κοινωνικοποίηση, κανόνες, πολιτισμός κτλ. Π.χ. η ανάλυση του F. Hirsch προσπαθεί να δείξει την προϋπάρχουσα σημασία της ηθικής για τη λειτουργία της αγοράς. Το ίδιο και στην περίπτωση της ηθικής αποδοκιμασίας ως κινήτρου στην ανάλυση του Olson, αυτή στην πραγματικότητα παραπέμπει σε προϋπάρχουσες εξωοικονομικές δομές, λ.χ. στη λογική των συμβάσεων, που αποτελούν ως τέτοιες προϋπόθεση ή αξεχώριστο στοιχείο της λογικής της συλλογικής δράσης και την οποία όπως δείξαμε ο Olson συγγεί με το ατομικό οικονομικό πράττειν.

Ο B. Barry γράφει ότι το μόνιμο πρόβλημα «των οικονομικών θεωριών είναι ότι καταφέρνουν να εξηγούν τα πάντα απλώς με το να τα ξαναπεριγράφουν. Αποτυγχάνουν έτσι να προβλέψουν ότι θα συμβεί αυτό και όχι το άλλο γεγονός. Αν για παράδειγμα μια οργάνωση επιβιώνει, αυτό εξηγείται λέγοντας ότι θα πρέπει να έχει δώσει στα μέλη της επιλεκτικά κίνητρα. Αυτό εκλαμβάνεται ως αληθές από τη στιγμή που οποιαδήποτε κίνητρα ώθησαν τους ανθρώπους να υποστηρίξουν την οργάνωση ονομάζονται “επιλεκτικά κίνητρα”».⁶³

63. Βλ. B. Barry, *ό.π.*, σ. 33.

7. ΕΠΙΛΟΓΟΣ: ΝΕΟ-ΩΦΕΛΙΜΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΗΘΙΚΗΣ ΑΠΑΞΙΩΣΗΣ

Στα πλαίσια του παρόντος προσπάθησα να επισημάνω τους περιορισμούς που συνεπάγεται η ανάλυση της συλλογικής δράσης μονάχα υπό το πρίσμα στενά οικονομικών και ωφελμιστικών κριτηρίων. Ως αφηρημένη λογική παραδειγματικών καταστάσεων, η κατασκευή του μεμονωμένου ορθολογικού ωφελμιστή δρώντος μπορεί να έχει ίσως μια ορισμένη ευριστική χρησιμότητα, ιδιαίτερα στο μέτρο που προμοδοτείται από τη διαρκή επέκταση των αγοραίων σχέσεων, η οποία ωστόσο χάνεται όταν μετατίθεται στο επίπεδο εξήγησης σύνθετων συλλογικών ιστορικών καταστάσεων όπου παρεμβάλλονται οργανωτικοί, θεσμικοί, πολιτισμικοί κ.ά. παράγοντες. Αν, για παράδειγμα, ακολουθήσουμε τη λογική του Olson, κανένα κοινωνικό κίνημα δεν μπορεί να εξηγηθεί παρά αναγκαστικά μέσω της προσφυγής σε εξηγήσεις περί ανορθολογικής συμπεριφοράς.

Γενικότερα, η εμπειρική αποδειξιμότητα των οικονομικών-νεο-ωφελμιστικών θεωριών είναι εξαιρετικά περιορισμένη, ενώ αντίθετως αυξάνεται ο αριθμός των εμπειρικών ερευνών –συμβατών προς αυτές τις θεωρίες– που αμφισβητούν την εγκυρότητα της μονοσήμαντης στήριξης των επιλογών σε εγωιστικά-ατομιστικά κριτήρια (Marwell - Ames, 1980· Miller - Oppenheimer, 1982· Eavey - Miller, 1982).⁶⁴ Παρά την προφανή αδυναμία στον τομέα των εμπειρικών αποδείξεων, οι νεο-ωφελμιστικές θεωρίες εξακολουθούν ωστόσο να πολλαπλασιάζονται, ίσως επειδή, όπως παρατηρεί ο A. Pizzorno, «τα συμπεράσματα που μπορεί να εξάγει κανείς από αυτές είναι επιθυμητά από ιδεολογική άποψη».⁶⁵

Ερχόμαστε έτσι στην τρίτη και τελευταία επισήμανση που αφορά στα πολιτικά-ιδεολογικά συναγόμενα των νεο-ωφελμιστικών θεωριών. Ο J. Buchanan, σε μια αυτοβιογραφική αναφορά του, παραδέχεται ότι το πρόγραμμα Δημόσιας Επιλογής υπήρξε εξαρχής προϊόν στράτευσης υπέρ των αρχών της ελεύθερης αγοράς με στόχο να μεταβάλει το θεωρητικό κλίμα των αμερικανικών πανεπι-

64. Βλ. Norman Frohlich - Joe Oppenheimer, «Beyond Economic Man. Altruism, Egalitarianism and Difference Maximizing», *Journal of Conflict Resolution*, τόμ. 28, τχ. 1, Μάρτιος 1984, σ. 3-24, ιδίως σ. 4-5.

65. Alessandro Pizzorno, «On the Rationality of Democratic Choice», *Telos*, τχ. 63, άνοιξη 1985, σ. 41-69, ιδίως σ. 42.

στημίων της εποχής του (δεκαετία του '50) στο οποίο κυριαρχούσαν κείνσιανές και κρατικο-παρεμβατικές αντιλήψεις.⁶⁶

Την ίδια ιδεολογική στράτευση εμπεριέχει και το πρόγραμμα του Olson, το οποίο στρέφεται ουσιαστικά κατά των εθελοντικών οργανώσεων που στη δημοκρατική θεωρία συγκροτούν τον ιστό μιας σύγχρονης κοινωνίας πολιτών, αρθρώνουν και εκπροσωπούν τα συμφέροντά της. Αυτό συνάγεται εμμέσως πλην σαφώς από τη βασική θέση που διατυπώνει στο πρώτο βιβλίο του «Η λογική της συλλογικής δράσης», σύμφωνα με την οποία «κανένα ορθολογικό άτομο δε θα αναλάβει συλλογική δράση χωρίς καταναγκασμό ή (ατομικώς κατανεμόμενα) επιλεκτικά κίνητρα». Αν αυτή η θέση γίνει δεκτή, τότε η πολιτική θεωρία οδηγείται σε «διάλυση» των προϋποθέσεων συλλογικής δράσης, ως μορφής εθελοντικής δραστηριότητας διά της οποίας προωθούνται κοινοί στόχοι και αξίες της κοινωνίας.

Η επίθεση του Olson κατά των εθελοντικών οργανώσεων της εργασίας εκδηλώνεται πολύ πιο άμεσα στο δεύτερο σημαντικό του έργο «Η άνοδος και η πτώση των εθνών» (1982).⁶⁷ Σε αυτό ο M. Olson υποστηρίζει ότι ο υπερβολικά διογκωμένος ρόλος των ομάδων συμφερόντων (που εκ των πραγμάτων αποσκοπούν στην κοινωνική διαίρεση και στη μεταφορά εισοδημάτων από τη μια ομάδα στην άλλη) έχει ως αποτέλεσμα την επιβράδυνση της οικονομικής προόδου και το στασιμοληθωρισμό. Αντιθέτως, η γρηγορότερη οικονομική ανάπτυξη των Νέων Βιομηχανικών Χωρών της Ασίας αποδίδεται από τον Olson στο ότι στηρίζονται σε ένα μοντέλο αποφάσεων που είναι απαλλαγμένο από το κόστος της πολυπλοκότητας των πολυάριθμων ενδιάμεσων συλλογικών διαδικασιών έκφρασης συμφερόντων που χαρακτηρίζει την Ευρώπη και τις ΗΠΑ.

Με αυτό τον τρόπο, στη θεωρία του Olson, το πρότυπο του εγωιστή ατομιστή ορθολογικού δράντος καταλήγει να συστοιχείται προς αυταρχικά-τεχνοκρατικά μοντέλα αποφάσεων απολύτως εχθρικά προς τις μαζικές συλλογικές διαδικασίες. Το θέμα έχει ωστόσο ευρύτερες προεκτάσεις. Από τη στιγμή που ο ιδεότυπος ορθολογικότητας ταυτίζεται με τη συμπεριφορά αυτού που παραβιάζει «λάθρα» τις συλλογικές υποχρεώσεις, τότε υponομεύονται τα

66. Βλ. James M. Buchanan, *Liberty, Market and State*, Oxford University Press, 1986, σ. 9.

67. M. Olson, *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, Yale University Press, New Haven 1982.

ίδια τα αξιακά θεμέλια πάνω στα οποία διαμορφώθηκαν οι δημοκρατικές πολιτικές μορφές.

Το ενδεχόμενο απαξίωσης γενικότερα των δημοκρατικών διαδικασιών, μέσα από τα «οικονομολογικά» επιχειρήματα, είναι εμφανές και σε άλλες θεωρίες, όπως του Downs ή του Αιτσω: Ειδικά στην περίπτωση του «περί αδυνάτου θεωρήματος», αν γίνει δεκτό ότι τα δημοκρατικά κριτήρια οδηγούν σε αντιφατικές συλλογικές αποφάσεις, τότε πολλοί θα προτιμούσαν να τα εγκαταλείψουν προκειμένου να επιτύχουν συνεκτικές κυβερνητικές πολιτικές.

Ο κίνδυνος απαξίωσης του δημόσιου χώρου μέσα από την επικράτηση ιδιοτελών ή μη ηθικών συμπεριφορών είχε πολύ καλά κατανοηθεί από τους θεωρητικούς του κλασικού φιλελευθερισμού, ακόμη και σε μια περίοδο που κυριαρχούσαν προ-δημοκρατικές μορφές. Άλλωστε, το πρόβλημα του *free rider* (με την έννοια της μη τήρησης από το ορθολογικό άτομο των κανόνων και των συλλογικών υποχρεώσεων) είναι ένα παλιό πρόβλημα, εγγενές στις ατομιστικές προσεγγίσεις, το οποίο σε ηθικούς σχετικιστές, όπως ο Hobbes και ο Hume, ήταν απολύτως γνωστό.

Οι Buchanan - Tullock μας θυμίζουν ένα επιχείρημα του Hume, ο οποίος αναγνώριζε ότι ενδεχομένως το ιδιαίτερο συμφέρον του ατόμου θα εξυπηρετούνταν καλύτερα αν όλοι οι άλλοι συμμορφώνονταν με τους συμβατικούς κανόνες, ενώ ο ίδιος θα παρέμενε ελεύθερος να παραβιάζει αυτούς τους κανόνες. Ωστόσο, πρόσθετε ο Hume, ακριβώς επειδή αυτοί οι κανόνες έχουν παραχθεί *κοινωνικά*, πρέπει και να έχουν *γενική εφαρμογή*. Με αυτό τον τρόπο, αναγνώριζε ότι η γενικότητα μιας γενικής κοινωνικής ρύθμισης (το ότι αφορά σε πολλούς ή σε όλους) αποτελεί βάση ισχύος διαφορετικών λογικών κριτηρίων από αυτά που ισχύουν σε στενά ατομικές πράξεις.⁶⁸

Από τη μεριά του ο Hobbes υποστήριζε ότι η παραβίαση των συμβατικών κανόνων και υποχρεώσεων δεν είναι μόνο πράξη «άδικη» (δηλαδή ηθικώς αποδοκιμαστέα), αλλά αντίκειται και στο Λόγο. Μάλιστα όσους υποστήριζαν το αντίθετο τους αποκαλούσε *μωρούς*.⁶⁹

68. Για τον τρόπο που ο Hume θεσπίζει τα κριτήρια συλλογικού πράττειν βλ. *An Enquiry Concerning the Principles of Morals*, Sect. IX, Part I, ιδίως σ. 273-274.

69. Βλ. T. Hobbes, *Leviathan*, Μέρος I, κεφ. XV, «Of Other Laws of Nature», *Everyman's*, Λονδίνο, έκδ. 1987, σ. 74-75.

Αυτή, λοιπόν, η «μωρία» του να εξισώνεται μια πράξη που παραβιάζει τις συλλογικές υποχρεώσεις με το ορθολογικό πράττειν χαρακτηρίζει μια ευρύτερη μετα-ηθική στροφή των σύγχρονων οικονομολογικών επιχειρημάτων, που τα απομακρύνει από τους φιλελεύθερους προδρόμους τους.⁷⁰

Παρόλο που ο Hobbes έχει στο νου του ένα καταναγκαστικό πολιτικό πλαίσιο, ενώ ο Olson αναφέρεται στις σύγχρονες εθελοντικές οργανώσεις, ο παραλληλισμός αυτός αποσαφηνίζει πλήρως τη μετα-ηθική στροφή που έχει συντελεσθεί.

Στην αφετηρία του, πριν από δύο και πλέον αιώνες, ο οικονομικός ατομικισμός χαρακτηρίστηκε από την αναγνώριση μιας υποκείμενης ηθικής-θρησκευτικής βάσης. Η οικονομική ανάλυση του A. Smith στον «Πλούτο των Εθνών», όπως έχει γίνει δεκτό, στηρίζεται σημαντικά στην κοινωνική ανάλυσή του, στη «Θεωρία των ηθικών συναισθημάτων». Το συμπέρασμά του ήταν ότι «θα μπορούσε κανείς με ασφάλεια να εμπιστευθεί τους ανθρώπους στην επιδίωξη των ατομικών τους συμφερόντων, χωρίς να προκλύψουν με αυτό ανεπιθύμητες ζημίες στην κοινότητα, όχι μόνο εξαιτίας των περιορισμών που θέτει ο νόμος, αλλά και γιατί αυτοί υπόκεινται σε (αυτο)περιορισμούς που προέρχονται από τα ήθη, τη θρησκεία, το έθιμο και την εκπαίδευση».⁷¹

Κατά τον ίδιο τρόπο, η κατανόηση της ανθρώπινης κοινωνίας σύμφωνα με το υπόδειγμα της αγοράς ήταν εξίσου αντιπαθής και στον J.S. Mill.⁷²

Κανείς από τους παραπάνω κλασικούς θεωρητικούς δε θα μπορούσε πράγματι να εξισώσει την «κλοπή» με ένα ορθολογικό μέσο επίτευξης στόχων, ούτε θα θεωρούσε την πολιτική συμμετοχή ως «κόστος» το οποίο πρέπει να μειωθεί.

Το πρόβλημα είναι ότι οι τάσεις ηθικής απαξίωσης που εκφράζει η «οικονομολογική» προσέγγιση στο πλαίσιο της σύγχρονης πολιτικής θεωρίας προμοδοτούνται, αλλά και συμβαδίζουν με τη

70. Βλ. Frank Sorauf, «The Public Interest Reconsidered», *The Journal of Politics*, τόμ. 19, 1957, σ. 616-639, ιδίως σ. 637.

71. Βλ. A.W. Coats (επιμ.), *The Classical Economists and Economic Policy*, Methuen, Λονδίνο 1971, σ. 9.

72. Όπως γράφει ο Mill, «είναι κατά το περιεχόμενό της απωθητική η ιδέα μιας κοινωνίας που συνδέεται μόνο από σχέσεις και αισθήματα προερχόμενα από χρηματικά συμφέροντα». *Principles of Political Economy*, Book IV, κεφ. VII, σ. 120.

ραγδαία απο-ηθικοποίηση περιοχών της συλλογικής δράσης και του δημόσιου χώρου (κράτος, γραφειοκρατία, κόμματα κτλ.) ως αποτέλεσμα της ατομιστικής επέκτασης εμπορευματικών κριτηρίων και διαδικασιών.

Αυτή η διαπίστωση δικαιώνει, ως τελικό συμπέρασμα, τη θέση του F. Hirsch, σύμφωνα με την οποία οι «οικονομικές προσεγγίσεις της δημοκρατίας», η «πολιτική αγορά» κτλ. αποτελούν προέκταση στο διανοητικό επίπεδο του σημερινού υπερ-εμπορευματικού κόσμου. Γι' αυτό και θα μπορούσαν καλύτερα να ονομαστούν «μια εμπορευματική προσέγγιση της πολιτικής».⁷³

Σε κάθε περίπτωση, η επικράτηση κριτηρίων ατομιστικού οικονομικού ορθολογισμού στις συλλογικές σχέσεις θα είχε ως αποτέλεσμα την «αποδόμησή» τους ως χώρου παραγωγής αξιών, γεγονός που θα ενεργοποιούσε τον κρυμμένο, εγγενή «χομπισισμό», που αποτελεί, αφενός, την ακραία λογική συνέπεια των νεο-ωφελιστικών θεωριών και, αφετέρου, τη μοιραία απόληξη ενός υπερεμπορευματικού κόσμου που γίνεται ολοένα φτωχότερος σε ηθικό περιεχόμενο.

73. Βλ. Fr. Hirsch, *ό.π.*, σ. 94-95.

ΠΑΡΑΣΚΕΥΗ ΧΡΙΣΤΟΦΙΛΟΠΟΥΛΟΥ*

ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΠΟΛΙΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ

Μέχρι πρόσφατα η Ελλάδα δεν είχε δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης (Τ.Α.), σε αντίθεση με όλες σχεδόν τις υπόλοιπες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ακόμη και οι χώρες-μέλη με συγκεντρωτική διοικητική παράδοση και συστήματα διοίκησης νομαρχιακού τύπου, όπως το ελληνικό, έχουν προ πολλού θεσμοθετήσει δευτεροβάθμια αιρετά συμβούλια και πιο πρόσφατα έχουν δημιουργήσει περιφερειακές αυτοδιοικήσεις.¹ Στην Ελλάδα ο δεύτερος βαθμός τοπικής αυτοδιοίκησης έχει απασχολήσει κατά καιρούς έντονα τα πολιτικά κόμματα, τις κυβερνήσεις και τις ενώσεις των ΟΤΑ. Τα σχετικά νομοσχέδια όμως είτε χάνονταν, είτε δεν ψηφίζονταν, είτε ψηφίζονταν χωρίς ποτέ να εφαρμοστούν. Επικρατούσε μια λανθάνουσα πολιτική συναίνεση για τη μη εφαρμογή του δεύτερου βαθμού Τ.Α. Παρά την κατά καιρούς έντονη συζήτηση περί της αναγκαιότητας της αποκέντρωσης, η Ελλάδα διατήρησε τις αυστηρά συγκεντρωτικές διοικητικές δομές του περασμένου αιώνα. Παρ' όλα αυτά, μετά από ενάμισι περίπου αιώνα άκαρπων προσπαθειών, τον Οκτώβριο του 1994 γίνονται οι πρώτες νομαρχιακές εκλογές και οι νέοι αιρετοί ορκίζονται τον Ιανουάριο του 1995. Οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις αντικαθιστούν εν μέρει τη νομαρχιακή διοίκηση, αντί να λειτουργήσουν παράλληλα με τον κρατικό νομάρχη

* Η Παρασκευή Χριστοφιλοπούλου είναι Πολιτικός Επιστήμων, Msc, Ph.D. (Lond.), Εντεταλμένη Διδασκαλίας Πανεπιστημίου Θεσσαλίας.

1. Για την περίπτωση της Γαλλίας βλ. Y. Mény, "France", στο E. Page - M. Goldsmith (επιμ.), *Central and Local Government Relations*, Sage, Λονδίνο 1987, σ. 89-106. Για την Ιταλία και Ισπανία βλ. αντίστοιχα B. Dente, «The Fragmented Reality of Italian Local Government», και L. Alfonso, «Local Government in Spain: Implementing the Basic Law», στο J. Hesse (επιμ.), *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1991, σ. 517-551 και 463-496 αντίστοιχα.

και τη νομαρχία, όπως συνέβη στις ευρωπαϊκές χώρες που αναφέραμε.

Οι πολιτικές εντάσεις και συγκρούσεις ήταν αναπόφευκτες. Οι παλαιοκομματικοί μίλησαν για καταστροφή της ενότητας του κράτους προειδοποιώντας για εθνικούς κινδύνους. Οι εκσυγχρονιστές προέτρεψαν την κυβέρνηση για περαιτέρω αποκέντρωση και επισήμαναν τις ελλείψεις του θεσμικού πλαισίου. Οι σκεπτικιστές παρατήρησαν ότι η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση δε θα επιφέρει καμία αλλαγή στον απαρχαιωμένο και διαβλητό κρατικό μηχανισμό. Ταυτόχρονα, το εκλογικό σώμα παρέμεινε σε μεγάλο βαθμό ανενθήμερωτο και αδιάφορο όπως μας έδειξε το ασυνήθιστα υψηλό ποσοστό αποχής αλλά και άκυρων/λευκών ψήφων στις εκλογές του Οκτωβρίου 1994.² Στη συνέχεια, η πορεία εφαρμογής των νόμων 2218 και 2240 του 1994 έχει προκαλέσει διοικητικό χάος. Πολιτική εξουσία και δημόσια διοίκηση χωλαίνουν εμπρός στις διαδικασίες αποκαθής της νομαρχίας, αναδιοργάνωσης της περιφέρειας και συγκρότησης της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης. Εν μέσω καταγισμού κριτικής, αντεγκλήσεων, διεκδικήσεων και παραπόνων, η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση κάνει τα πρώτα της βήματα στην πολιτική ζωή του τόπου.

Οι εξελίξεις αυτές γεννούν το ερώτημα πώς στη σημερινή συγκυρία απέκτησε επιτέλους η Ελλάδα δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης έπειτα από 120 χρόνια άκαρπων προσπαθειών; Ενδιαφέρον παρουσιάζει και το γεγονός ότι δε δημιουργήθηκαν αμετά συμβούλια και στην περιφέρεια, παρά το ραγδαία αυξανόμενο ρόλο της στα πλαίσια της κατεύθυνσης για περιφερειοποίηση της Ευρώπης. Στο άρθρο αυτό επιχειρείται να δοθούν απαντήσεις στα ερωτήματα αυτά μέσα από την ανάλυση των σχέσεων κράτους και πολιτικών κομμάτων με κεντρική εστίαση στο νομαρχιακό και το περιφερειακό επίπεδο.

Στην πρώτη ενότητα του άρθρου αναλύεται αφενός η διαπλοκή της νομαρχίας με τα τοπικά πελατειακά δίκτυα και αφετέρου οι αλλαγές που επήλθαν μετά τη θεσμοθέτηση των περιφερειών και γενικότερα τη συμμετοχή της χώρας στην τριμερή εταιρική σχέση με την Ευρωπαϊκή Ένωση. Στη δεύτερη ενότητα αναλύονται οι δι-

2. Η αποχή ανήλθε στο 24,2% σε σύγκριση με το 20,7% και και το 21,5% των γενικών εκλογών του 1993 και των ευρωεκλογών του 1994 αντίστοιχα. Τα λευκά ανήλθαν σε 6,8% ενώ το ποσοστό τους στις γενικές εκλογές και στις ευρωεκλογές ήταν 1,7% και 4,0% αντίστοιχα, *Η Καθημερινή*, 24.10.1994.

οικητικές πολιτικές (administrative policies) για τη νομαρχιακή διοίκηση και τη δευτεροβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση, ιδιαίτερα της περιόδου της Γ΄ Ελληνικής Δημοκρατίας, και περιγράφονται οι βασικές θεσμικές παράμετροι των Ν. 2218 και 2240 του 1994.

1. ΣΥΓΚΕΝΤΡΩΤΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΠΕΛΑΤΕΙΑΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ

α. Νομαρχιακή διοίκηση

Κατά τη συγκεντρωτική διοικητική παράδοση της χώρας, η ενιαία και ομοιόμορφη διοίκηση των διαφόρων περιοχών της επικράτειας υπαγορεύει την οργάνωση των νομαρχιών με βάση το πρότυπο της κεντρικής διοίκησης. Ο νομός έτσι αποτελεί, σχεδόν από συστάσεως του νεοελληνικού κράτους, το επίπεδο όπου συγκροτούνται τοπικά με ενιαίο τρόπο οι δημόσιες υπηρεσίες. Σε κάθε νομό οι νομαρχίες λειτουργούν ως διοικητικά κέντρα, συγκεντρώνοντας το σύνολο σχεδόν των κρατικών υπηρεσιών και έχουν ιδιαίτερη πολιτική σημασία για τη διατήρηση της εξουσίας, από την εκάστοτε κυβέρνηση, όπως θα φανεί και από την ανάλυση που ακολουθεί.

Προϊστάμενοι των νομαρχιακών υπηρεσιών και εκπρόσωποι της κεντρικής εξουσίας στο νομό είναι οι νομάρχες. Δεν αποτέλεσαν επίλεκτο σώμα δημοσίων υπαλλήλων όπως οι ομόλογοί τους στη Γαλλία, εξάλλου διοικητικές ελίτ δε δημιουργήθηκαν ποτέ στην Ελλάδα. Πότε ως μετακλητοί υπάλληλοι, διοριζόμενοι και παυόμενοι από την κυβέρνηση, και πότε ως οιονεί δημόσιοι υπάλληλοι, οι νομάρχες έχουν ως κύριο καθήκον την τήρηση της έννομης τάξης, την εποπτεία των δήμων και των κοινοτήτων, την εκπροσώπηση της κυβέρνησης και τη διοίκηση των δημοσίων υπηρεσιών στο νομό.³ Το έργο τους είναι συνδεδεμένο άρρηκτα με τις κεντρικές πολιτικές επιλογές. Σε περιόδους αυξημένης κρατικής καταστολής εφαρμόζουν τα αντίστοιχα μέτρα ή επικουρούν άλλες «ειδικές υπηρεσίες» στην περιοχή τους. Σε εκσυγχρονιστικές εποχές φέρουν το βάρος της εφαρμογής των αναπτυξιακών πολιτικών της κυβέρνησης στο νομό.

3. Βλ. Κ. Μπακογιάννη, «Το καθεστώς του Νομάρχη», *Διοικητική Μεταρρύθμιση*, τχ. 24, Οκτ.-Δεκ. 1985. Για την περίπτωση της Γαλλίας βλ. H. Machin, *The Prefect in French Public Administration*, Croom Helm, Λονδίνο 1977. Γενικότερα βλ. G.W. Jones, «Μοντέλα περιφερειακής διοίκησης και τοπική αυτοδιοίκηση», *Διοικητική Μεταρρύθμιση*, τχ. 29, 1987.

Η κάθε νομαρχία αποτελείται από ξεχωριστές υπηρεσίες που αντιστοιχούν στα κεντρικά υπουργεία και στερείται νομικής προσωπικότητας. Η διαχείριση των επενδυτικών και αναπτυξιακών προγραμμάτων στο νομό γίνεται από τα νομαρχιακά και τα άλλα ταμεία, ξεχωριστά νομικά πρόσωπα που ιδρύθηκαν στη δεκαετία του '50 ακριβώς για το σκοπό αυτό. Το Υπουργείο των Εσωτερικών συντονίζει και ελέγχει τη νομαρχιακή διοίκηση, ενώ τα υπόλοιπα υπουργεία διατηρούν τον ιεραρχικό έλεγχο των υπηρεσιών τους. Έτσι, μια τυπική νομαρχία είναι το σύνολο των πολικερματισμένων οργανωτικών μονάδων –διευθύνσεων και τμημάτων– οι οποίες λειτουργούν με εντολές των κεντρικών υπηρεσιών από την Αθήνα. Το μόνο τοπικό σημείο αναφοράς είναι ο νομάρχης που έχει εκτός των άλλων και το ρόλο του τοπικού «manager». Ωστόσο, οι νομαρχίες έχουν υπερβολικά μεγάλο εύρος εντολής⁴ και ο νομάρχης, που είναι ταυτόχρονα και διοικητής των κρατικών νομικών προσώπων στο νομό, αδυνατεί πρακτικά να ασκήσει διοίκηση.

Η εκτεταμένη πολυδιάσπαση ομοειδών λειτουργιών είναι άλλο ένα χαρακτηριστικό των νομαρχιών. Για παράδειγμα υπάρχουν από τέσσερις έως και επτά διαφορετικές μονάδες σε κάθε νομαρχία που εκτελούν δημόσια έργα αρμοδιότητας διαφόρων υπουργείων και οι οποίες απασχολούν προσωπικό ομοειδών ειδικοτήτων.⁵ Η οργανωτική πολυδιάσπαση της νομαρχίας και η συνακόλουθη αδυναμία διοίκησής της δημιουργεί τεράστιες ανάγκες ενοποίησης οι οποίες μπορούν να καλυφθούν μόνο με «ριζοσπαστικά μέτρα θεσμικής μεταρρύθμισης».⁶

Έρευνα που έγινε την περασμένη δεκαετία σε έξι νομαρχίες έ-

4. Στην περίπτωση της Κορινθίας αναφέρεται ότι υπάρχουν σαράντα διευθύνσεις κάτω από το νομάρχη. Ο αριθμός αυτός θεωρείται τυπικός για μεσαίες νομαρχίες μη μητροπολιτικών περιοχών και αυξάνεται στις νομαρχίες των πολεοδομικών συγκροτημάτων και των μεγάλων πόλεων. Βλ. Ν. Βαρελίδης - Δ. Σωτηρόπουλος, *Μελέτη Οργάνωσης και Επικοινωνίας των Υπηρεσιών της Νομαρχίας Κορινθίας*, αδημοσίευτη μελέτη, Κέντρο Αναπτυξιακών Σπουδών, Αθήνα 1994. Για την έννοια εύρος εντολής βλ. ιδιαίτερα το κλασικό έργο των Gullick - Urwick, *Papers in the Science of Administration*, Institute of Public Administration, Columbia University, 1937.

5. Η Διεύθυνση Τεχνικών Υπηρεσιών (ΥΠΕΧΩΔΕ), οι Τεχνικές Υπηρεσίες Δήμων και Κοινοτήτων (ΥΠΕΣ), η Τοπογραφική Υπηρεσία (ΥΠΓΕΩ) και το Νομαρχιακό Ταμείο είναι ο τυπικός πυρήνας των τεχνικών υπηρεσιών σε μια νομαρχία. Υπάρχουν ωστόσο πολλές φορές και άλλες μικρότερες υπηρεσίες που εκτελούν τεχνικά έργα. Βλ. Ν. Βαρελίδης - Δ. Σωτηρόπουλος, *ό.π.*

6. Στο ίδιο.

δειξε ότι λειτουργούν με βάση την εσωτερική τους πολυκερματισμένη διοικητική λογική τείνοντας να υποβαθμίσουν τις ιδιαιτερότητες των τοπικών προβλημάτων.⁷ Το αναχρονιστικό οργανωτικό σχήμα (organisational pattern) των νομαρχιών δεν επιτρέπει την ανάπτυξη της αποτελεσματικότητας στην καθημερινή διοίκηση, ενώ αποτελεί σοβαρότατο εμπόδιο για την προσαρμογή των κεντρικών πολιτικών στις τοπικές συνθήκες. *Η κακή οργάνωση των νομαρχιών και η πλήρης εξάρτησή τους από την κεντρική εξουσία διευκολύνει τη δημιουργία και τη διατήρηση των πελατειακών δικτύων, που αποτελούν παραδοσιακό μηχανισμό πολιτικής ενσωμάτωσης στην Ελλάδα.*⁸ Με την πολυκερματισμένη δομή τα ζητήματα που οι πολίτες και τα διάφορα νομικά πρόσωπα απευθύνουν για επίλυση ή διευθέτηση συνήθως χρειάζονται να διασπαστούν σε μέρη αντίστοιχα με τις αρμοδιότητες των επιμέρους υπηρεσιών. Οι διαφορετικές πλευρές ενός ζητήματος (π.χ. περιβαλλοντικός έλεγχος, χρηματοδότηση, άδεια λειτουργίας, άδεια κατασκευής, κ.ο.κ.) πρέπει να αντιμετωπιστούν χωριστά καθώς δεν υπάρχει εσωτερική διοικητική διεργασία σύνθεσης και ιεράρχησης προτεραιοτήτων. Ο πολίτης, η επιχείρηση ή το οποιοδήποτε άλλο νομικό πρόσωπο πρέπει να δημιουργήσει ένα ιδιαίτερο «προνομιακό καθεστώς» με τη διοίκηση, έτσι ώστε η τελευταία να ακολουθήσει μια ανεπίσημη εσωτερική διεργασία θέσπισης προτεραιοτήτων και σύνθεσης ως προς την ειδική περίπτωση.⁹ Οι παρεμβάσεις είτε των επιμέρους πολιτικών, είτε και των κομματικών οργανώσεων, δεδομένης της προϊούσας κομματικοποίησης του πελατειακού συστήματος κατά τη μεταδικτατορική περίοδο, προάγουν το προνομιακό καθεστώς ατόμων και οργανώσεων που αποτελούν την εκλογική τους πελατεία και εξασφαλίζουν τη χρηματοδότηση έργων πολιτικών φίλων στον ιδιωτικό, ή/και στο δημόσιο τομέα. Καθώς οι νομοί είναι ταυτόχρονα οι περιφέρειες των βουλευτικών εκλογών, η μη ύπαρξη άλλου αιρετού σώματος εξουσίας μεταξύ κέντρου και πρωτοβάθμιων ΟΤΑ ανάγει το νομό σε πεδίο συγκρότη-

7. Κ. Ψυχολαίδης - Π. Γετίμης, *Ρυθμίσεις Τοπικών Προβλημάτων*, Ίδρυμα Μεσογειακών Μελετών, Αθήνα 1989.

8. Βλ. Για το πελατειακό σύστημα και το λαϊκισμό ως μηχανισμούς πολιτικής ενσωμάτωσης σε ημι-περιφερειακά κράτη βλ. Ν. Mouzelis, *Politics in the Semi-Periphery: Early Parliamentarism and Late Industrialisation in the Balkans and Latin America*, MacMillan, Λονδίνο 1986.

9. Στο ίδιο.

σης των πελατειακών σχέσεων. Η ενοποίηση του νομαρχιακού διοικητικού συστήματος παρέχεται έτσι από την πολιτική εξουσία με τρόπο ιδιαίτερα λειτουργικό για την επιβίωση και ενδυνάμωσή της.

Επιπλέον, οι νομαρχίες έχουν και το ρόλο της εφαρμογής των εθνικών αναπτυξιακών επιλογών. Η εκ των άνω προώθηση της περιφερειακής και τοπικής οικονομικής ανάπτυξης προϋποθέτει το διοικητικό εκσυγχρονισμό στα αντίστοιχα επίπεδα. Η ενδογενής ανάπτυξη, ωστόσο, προϋποθέτει την αποκέντρωση και την ενδυνάμωση της αυτοτέλειας των θεσμών δημόσιου και ιδιωτικού χαρακτήρα έτσι ώστε να υπάρξει επαρκής συγκρότηση του τοπικού για τη δημιουργία στρατηγικών ανάπτυξης. Ωστόσο, οι αναπτυξιακές πολιτικές κατευθύνονται εξ ολοκλήρου από το κέντρο. Στη μεταπολεμική Ελλάδα οι διοικητικές αλλαγές της δεκαετίας του '50 στόχευσαν στον εκσυγχρονισμό της νομαρχιακής διοίκησης με τη δημιουργία των νομαρχιακών ταμείων, τη συγκρότηση των, σχεδόν αμιγώς υπηρεσιακών, νομαρχιακών συμβουλίων και την προσπάθεια μεταβίβασης αρμοδιοτήτων από τις κεντρικές στις νομαρχιακές υπηρεσίες. Παράλληλα, η διατήρηση των πελατειακών σχέσεων ως βασικού τρόπου ενσωμάτωσης στην πολιτική ζωή υπαγορεύει την πολυδιάσπαση των κονδυλίων για δημόσιες και ιδιωτικές επενδύσεις, αλλά και τη διατήρηση του αυστηρά διοικητικού χαρακτήρα της νομαρχίας.

Έτσι οι νομαρχιακές υπηρεσίες διαχειρίζονται το περιφερειακό πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων που αποτελεί τη βασικότερη πηγή χρηματοδότησης έργων σε κάθε νομό. Γύρω από τις πιστώσεις του περιφερειακού ΠΔΕ διαπλέκονται τα συμφέροντα των ΟΤΑ και των άλλων φορέων του δημοσίου της περιοχής, τα οποία με τη σειρά τους έχουν τη δική τους εκλογική πελατεία και τα συνεργαζόμενα γραφεία μελετών και τεχνικών έργων να εξυπηρετήσουν μέσα από την εκτέλεση ή την ανάθεση των έργων αντίστοιχα. Η κατανομή των κονδυλίων αυτών από τη διεύθυνση προγραμματισμού της νομαρχίας αποτελεί σημαντικό μέρος του μηχανισμού πολιτικής ενσωμάτωσης σε τοπικό επίπεδο. Δεν είναι τυχαίο το ότι οι διευθύνσεις προγραμματισμού υπάγονται στο Υπουργείο Εσωτερικών (ΥΠΕΣ) αντί στο πλέον αρμόδιο για τον οικονομικό προγραμματισμό Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας (ΥΠΕΘΟ). Το κατεξοχήν συντηρητικό ΥΠΕΣ, το οποίο διαμορφώνει τις πολιτικές για την περιφερειακή διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση αλλά και την ε-

κλογική νομοθεσία, υποστηρίζει πολιτικές ίσης κατανομής και γενικής εξισορρόπησης αντιτιθέμενων πιέσεων.¹⁰

Η αναδιανεμητική λογική κυριαρχεί στη διαδικασία κατανομής των περιφερειακών προγραμμάτων δημοσίων επενδύσεων. Δεν υπάρχουν αναπτυξιακά κριτήρια που να εντάσσονται σε μακροπρόθεσμο στρατηγικό σχεδιασμό δεδομένης της αδυναμίας της δημόσιας διοίκησης να λειτουργήσει με συνέχεια και σταθερότητα και της πλήρους εξάρτησής της από την πολιτική εξουσία.¹¹ Η διαδικασία λήψεως αποφάσεων για τα περιφερειακά ΠΔΕ αρχίζει μετά τον καθορισμό των προς επένδυση ποσών ανά νομό από τα διάφορα υπουργεία στην Αθήνα. Ακολουθούν διαπραγματευτικές συσκέψεις και επαφές στο νομό, όπου τα ενδιαφερόμενα μέρη ασκούν πιέσεις για τη χρηματοδότηση των έργων τους. Στη διαδικασία κατανομής προτάσσονται οι «τοπικές ανάγκες», έννοια λίαν ασαφής, όταν δεν συνδυάζεται με προηγούμενη ύπαρξη κριτηρίων τα οποία τις προσδιορίζουν. Το νομαρχιακό πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων δεν είναι παρά ένας κατάλογος έργων για την αντιμετώπιση των διαφόρων αναγκών των ΟΤΑ και των άλλων τοπικών οργανώσεων. Είναι εύλογο και εύκολο κάτω από τέτοιες συνθήκες να υπεισέρχονται και να εξυπηρετούνται πολιτικές σκοπιμότητες. Οι νομάρχες, ως εκπρόσωποι της κυβέρνησης, πρέπει να προσαρμόζουν τις κεντρικές πολιτικές στα τοπικά προβλήματα αλλά και να ικανοποιούν τις βασικότερες και πλέον επείγουσες τοπικές ανάγκες. Με τα παραπάνω συνδέεται απόλυτα και η ύπαρξη ειδικής γραμμής πίστωσης στο πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων του Υπουργείου Εσωτερικών, την οποία μπορεί να χειρίζεται ο νομάρχης κατά το δοκούν, για τη διευκόλυνση του έργου του.

Συμπερασματικά, προκύπτει ότι οι νομαρχίες αφενός αποτελούν τις κατά τόπον διοικητικές ενότητες γύρω από τις οποίες συγκροτούνται οι πελατειακές σχέσεις και αφετέρου είναι τα τοπικά κέντρα συντονισμού των χρηματοδοτήσεων των δημοσίων επενδύσεων, που αποτελούν μέρος της κεντρικής πολιτικής ανάπτυξης αλλά και σημαντικότερο εργαλείο αύξησης της επιρροής αλλά και της κυριαρχίας της κεντρικής πολιτικής εξουσίας σε τοπικό επίπεδο. Είναι προφανές ότι η νομαρχιακή διοίκηση συγκαταλέγεται

10. Christofilopoulou-Kaler, *Decentralisation in Post Dictatorial Greece*, Ph.D. Thesis, London School of Economics, 1989.

11. Βλ. και D. Sotiropoulos, *State and Party: The Greek State Bureaucracy and the Panhellenic Socialist Party*, Ph.D. Thesis, Yale University, 1991, σ. 394-398.

μεταξύ των σπουδαιότερων μηχανισμών για τη διατήρηση της εξουσίας από το εκάστοτε κυρίαρχο πολιτικό κόμμα.

β. Η ευρωπαϊκή πρόκληση και οι περιφέρειες

Ωστόσο, η θεσμοθέτηση των περιφερειών επιφέρει ενδιαφέρουσες διαρθρωτικές αλλαγές στην τοπική διεργασία λήψης αποφάσεων. Αρχικά, η εισαγωγή και η απορρόφηση προγραμμάτων και πιστώσεων από την Ευρωπαϊκή Κοινότητα (μετέπειτα Ευρωπαϊκή Ένωση - Ε.Ε.) συναντά εμπόδια που σχετίζονται με την οργανωτική ανεπάρκεια των νομαρχιών. Οι νομάρχες αντιμετωπίζουν αξιόπεραστες δυσκολίες στη διαμόρφωση των προτάσεων για τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα εξαιτίας των ασαφών και αντιφατικών κατευθύνσεων που λαμβάνουν από τα κεντρικά υπουργεία και της ανικανότητας των νομαρχιακών υπηρεσιών.¹² Στη συνέχεια, η αναδιοργάνωση των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών Ταμείων και οι νέες τριμερείς σχέσεις μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης, των εθνικών κρατών και των περιφερειών απαιτούν την ύπαρξη ενός επιπέδου σχεδιασμού, εφαρμογής και παρακολούθησης των περιφερειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων (ΠΕΠ) των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης (ΚΠΣ).

Οι περιφέρειες ως αποκεντρωμένες μονάδες κρατικής διοίκησης θεσμοθετούνται το 1986 και εφαρμόζονται το 1987 με σκοπό την προώθηση της περιφερειακής ανάπτυξης και της χωροταξίας. Η χώρα διαιρείται σε δεκατρείς ενότητες με όργανα το γενικό γραμματέα της περιφέρειας, που διορίζει η κυβέρνηση, και τα περιφερειακά συμβούλια όπου εκπροσωπούνται οι νομαρχιακές διοικήσεις και οι ΟΤΑ των νομών. Οι περιφερειακές υπηρεσίες διαμορφώνονται από τις Υπηρεσίες Περιφερειακής Ανάπτυξης του ΥΠΕΘΟ, από τις διανομαρχιακές υπηρεσίες του ΥΠΕΧΩΔΕ και κατά δεύτερο λόγο άλλων υπουργείων. Ωστόσο, τα δύο αρμόδια καθ' ύλην υπουργεία (ΥΠΕΘΟ και ΥΠΕΧΩΔΕ) δεν προτείνουν ούτε και εποπτεύουν τους γενικούς γραμματείς των περιφερειών, όπως θα ήταν εύλογο. Το έργο αυτό ανήκει στο Υπουργείο των Εσωτερικών.

Το οργανωτικό σχήμα της περιφέρειας είναι πολυδιασπασμένο σε αυτόνομες υπηρεσίες που υπάγονται στα αρμόδια κεντρικά υπουργεία και εποπτεύονται τοπικά από το Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας, γνωστό και ως «περιφερειάρχης». Οι περιφερειακές υ-

12. Κ. Ψυχοπαίδης - Π. Γετίμης, *ό.π.*, σ. 92.

πηρεσίες στερούνται ενότητας και ομοιογένειας, όπως και αυτές των νομαρχιών, και λειτουργούν με βάση τους υπάρχοντες κανόνες και δυναμικές διοργανωτικών σχέσεων. Οι περιφέρειες αποτελούν έτσι αναπόσπαστο μέρος του κράτους και ελέγχονται στενά από την κεντρική πολιτική εξουσία στην οποία και είναι υπόλογες. Με τον τρόπο αυτό καταστρατηγείται στην ουσία η τριμερής σχέση (Ευρωπαϊκή Ένωση, Εθνικό Κράτος, Περιφέρεια) και οι πόροι τους οποίους διαχειρίζονται οι περιφέρειες κατανέμονται με βάση τα συμφέροντα και τις επιλογές της κεντρικής πολιτικής εξουσίας.

Η αυξανόμενη σπουδαιότητα της περιφέρειας προέρχεται από το γεγονός ότι είναι υπεύθυνη για τη διοίκηση και διαχείριση των «Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων» (ΠΕΠ) που, ως επί το πλείστον, χρηματοδοτούνται κατά 75% από την Ευρωπαϊκή Ένωση και κατά 25% από το ελληνικό δημόσιο. Η συνολική ευθύνη για το σχεδιασμό, την έγκριση και την παρακολούθηση του κάθε ΠΕΠ ανήκει σε «Επιτροπή Παρακολούθησης» που αποτελείται από εκπροσώπους της Ε.Ε., της κυβέρνησης και της περιφέρειας. Ωστόσο, η περιφέρεια είναι υπεύθυνη για τη διοίκηση του προγράμματος υπό το γενικό συντονισμό του περιφερειάρχη. Η προϊούσα ελάττωση της επενδυτικής δυνατότητας του κράτους λόγω της αύξησης του δημοσιονομικού ελλείμματος σημαίνει ότι τα ΠΕΠ είναι ουσιαστικά η μόνη τοπική πηγή επένδυσης: την τελευταία πενταετία τα προγράμματα αυτά είναι η αποκλειστική σχεδόν πηγή χρηματοδότησης τοπικών έργων. Τα νομαρχιακά προγράμματα δημοσίων επενδύσεων καταλήγουν να περιέχουν την εθνική συμμετοχή –ανά νομό– στα ΠΕΠ στην καλύτερη περίπτωση, δεδομένου μάλιστα ότι, στη σημερινή συγκυρία, εμφανίζεται αδυναμία του κράτους και γι' αυτήν ακόμη τη χρηματοδότηση της εθνικής συμμετοχής.¹³

Τα ελληνικά επιχειρησιακά προγράμματα αναμφίβολα παρουσιάζουν όλα τα χαρακτηριστικά των Προγραμμάτων Δημοσίων Επενδύσεων. Παρά τις κατευθύνσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη σφαιρικότητα και την επικουρικότητα των διάφορων υποπρογραμμάτων, στα πλαίσια των στρατηγικών στόχων που θέτει το ΠΕΠ, τα ελληνικά προγράμματα είναι περισσότερο κατάλογοι έργων, παρουσιασμένοι με τον τύπο των κατευθύνσεων της Επιτροπής Παρακολούθησης που ωστόσο στερούνται συνοχής και μα-

13. Βλ. το σχετικό άρθρο του Π. Γεννηματά, « Οι πόροι για τις περιφέρειες και η αναπτυξιακή διαδικασία », *Το Βήμα*, 23.7.1995.

κρόπνουν στρατηγικών επιλογών.¹⁴ Πολλά από τα έργα που περιλαμβάνονται στα ΠΕΠ καλύπτουν «βασικές ανάγκες» των ΟΤΑ και άλλων τοπικών φορέων. Κάτω από τις νέες συνθήκες η τελική διαπραγμάτευση για την ένταξη των έργων στα ΠΕΠ μεταφέρεται ένα επίπεδο πιο πάνω από το νομό, στην περιφέρεια. Οι περιφερειάρχες προσπαθούν να τηρήσουν την πολιτική του ΥΠΕΣ για την κατανομή κονδυλίων με βάση τις τοπικές ανάγκες. Προφανώς οι περισσότεροι από αυτούς, όπως άλλωστε και οι μετακλητοί νομάρχες, χρησιμοποιούν τη θέση τους ως εφελθτήριο για υψηλότερα πολιτικά αξιώματα. Έτσι η πολιτική εξουσία διατηρεί σε μεγάλο βαθμό την ευχέρεια κατανομής των πιστώσεων των ΠΕΠ παρά τις επανειλημμένες επισημάνσεις των στελεχών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τις ελλείψεις και τα κενά που παρουσιάζονται στην υλοποίηση των ελληνικών ΚΠΣ.

Με αυτά τα δεδομένα η διαχείριση και η εφαρμογή των ΠΕΠ αποδεικνύεται έργο δύσκολο. Προς το τέλος του πρώτου Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης γίνεται φανερό ότι η απορρόφηση των σχετικών πόρων υπολείπεται κατά πολύ του συνολικού ποσού, ενώ στις περισσότερες περιπτώσεις είναι αμφίβολη η δυνατότητα ολοκλήρωσης των προγραμμάτων αυτών. Μετά από έντονες πιέσεις της Επιτροπής Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων συμφωνείται η παρέμβαση ιδιωτικών συμβούλων για την αξιολόγηση και τη διαχείριση των ΠΕΠ. Στην πράξη τα ιδιωτικά γραφεία καλύπτουν τις αδυναμίες και τις ελλείψεις του διοικητικού συστήματος,¹⁵ ενώ αναπτύσσονται νέου τύπου πελατειακές σχέσεις μεταξύ του ΥΠΕΘΟ, ως συντονιστικού υπουργείου, των περιφερειών και των διαφόρων ιδιωτικών επιχειρήσεων.¹⁶

Οι νομαρχίες συντονίζουν τις προτάσεις των δήμων και κοινο-

14. Βλ. π.χ. Περιφέρεια Θεσσαλίας, *Έκθεση Αξιολόγησης*, ΠΕΠ 1989-1993, α-δημοσίευτη μελέτη, 1993· Περιφέρεια Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης, *Έκθεση Αξιολόγησης*, ΠΕΠ 1989-1993, αδημοσίευτη μελέτη, 1993.

15. Για το ρόλο των γραφείων αυτών στην κάλυψη των κενών της ελληνικής δημόσιας διοίκησης όχι μόνο στα περιφερειακά αλλά και στα προγράμματα του εθνικού σκέλους του τρέχοντος ΚΠΣ βλ. σχετικό άρθρο στην εφημερίδα *Το Βήμα*, 23.7.1995.

16. Είναι γνωστό ότι τα περισσότερα γραφεία υποστηρίζονται από συγκεκριμένους πολιτικούς, ενώ πολλές φορές οι ίδιοι οι πολιτικοί ιδρύουν τέτοιες επιχειρήσεις με τη βοήθεια συγγενών τους. Η λογική που διέπει τις αναθέσεις των έργων αυτών είναι και εδώ αναδιανεμητική: όλοι όσοι έχουν κάποια πρόσβαση στην κεντρική εξουσία θα πρέπει να πάρουν κάποιο έργο.

τήτων και των άλλων τοπικών οργανώσεων. Ωστόσο, η τυπική ένταξη των έργων στα ΠΕΠ δε γίνεται με βάση την τοπικότητα, δηλαδή ανά νομαρχία, αλλά τομεακά: το κάθε έργο εντάσσεται στο αντίστοιχο μέτρο και υποπρόγραμμα (π.χ. υποδομές, κατάρτιση). Έτσι οι νομαρχίες σιγά-σιγά παύουν να είναι το μοναδικό, ή καν το πιο σημαντικό, τοπικό κέντρο λήψης αποφάσεων για την κατανομή των επενδύσεων, ενώ νέες πελατειακές σχέσεις διαπλέκονται γύρω από τις περιφέρειες. Με δεδομένη την αύξηση των ευρωπαϊκών χρηματοδοτήσεων για περιφερειακά προγράμματα στα πλαίσια του δεύτερου Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης 1993-1999, αλλά και τη συνεχιζόμενη δεινή δημοσιονομική κατάσταση της χώρας, η νέα αυτή πραγματικότητα πρόκειται να εδραιωθεί περισσότερο στο μέλλον. Οι νομαρχίες χάνουν τη σπουδαιότητά τους ως κέντρα συντονισμού των τοπικών επενδύσεων, αλλά διατηρούν τον πιο παραδοσιακό τους ρόλο καθώς οι τοπικές διοικητικές υπηρεσίες εκτελούν πράξεις όπως οι έλεγχοι και αδειοδοτήσεις που συχνά απαιτούν την πολιτική μεσολάβηση για την έγκαιρη και ομαλή διεκπεραίωση τους.

2. ΟΙ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΓΙΑ ΤΗ ΔΕΥΤΕΡΟΒΑΘΜΙΑ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

α. Αποτυχημένες προσπάθειες

Η ελληνική διοίκηση εμπεριείχε ανέκαθεν αντιθέσεις και αντινομίες. Παρά το ότι είναι δομημένη κατά το δυτικοευρωπαϊκό γραφειοκρατικό πρότυπο, ο τρόπος λειτουργίας της παρουσιάζει στοιχεία πατριαρχικής διοίκησης, ενώ ταυτόχρονα απορροφά τους πελάτες των εκάστοτε κρατούντων πολιτικών κομμάτων.¹⁷ Η απουσία διοικητικής ελίτ και η έλλειψη συνέχειας και αυτοτέλειας των διοικητικών θεσμών είναι ταυτόχρονα αίτιο και αποτέλεσμα της σχεδόν πλήρους υπαγωγής της γραφειοκρατίας στην πολιτική. Με αυτά τα δεδομένα η διοικητική πολιτική των κυβερνήσεων του ελληνικού κράτους ήταν προϊόν της εκάστοτε ισορροπίας, σπανιότερα δε σύνθεσης μεταξύ δύο αντιφατικών τάσεων του εξορθολογισμού της διοίκησης με κυριότερο στόχο την προώθηση των αναπτυξιακών πολιτικών και της διατήρησης των υπάρχοντων διοικητικών σχημάτων προς εξυπηρέτηση του πελατειακού συστήματος πολιτικής ενσωμάτωσης.

Στο μέτρο που η πολιτική συγκυρία το ευνοούσε, οι πολιτικές

17. D. Sotiropoulos, *State and Party...*, ό.π., σ. 398.

αυτές εμπειρείχαν νομοθετικά ή/και άλλα μέτρα για την ενίσχυση των ΟΤΑ. Οι σοβαρότερες, αν και ανεπτυγχείς, προσπάθειες εισαγωγής του δεύτερου βαθμού συνέλιπταν με ευρύτερες μεταρρυθμίσεις, υπό την κυριαρχία εκσυγχρονιστικών πολιτικών δυνάμεων. Για παράδειγμα, ο Χαρίλαος Τρικούπης ελιχειρεί τη θεσμοθέτηση αιρετού νομαρχιακού συμβουλίου το 1875 και το 1887, χωρίς αποτέλεσμα. Κατά την περίοδο του μεσοπολέμου γίνονται δύο ακόμα σημαντικές απόπειρες: το Ν.Δ. του 1923 που δεν εφαρμόστηκε ποτέ και οι ριζοσπαστικές διατάξεις των Συνταγμάτων του 1925 και 1927 που κατοχυρώνουν το δεύτερο βαθμό και που αγνοούνται αρχικά για να καταργηθούν αργότερα. Οι συνεχείς αποτυχίες εφαρμογής του θεσμού αυτού, παρά την ύπαρξη άλλων επιτυχών μεταρρυθμίσεων που εισάγονται τις ίδιες περιόδους, ενισχύουν το βασικό μας ελιχείρημα: *όσο η νομαρχιακή διοίκηση διατηρεί τη σπουδαιότητά της ως κέντρο κατανομής των τοπικών επενδύσεων και ως διοικητική βάση για τη συγκρότηση των τοπικών πελατεϊκών δικτύων, όλες οι προσπάθειες για δημιουργία δεύτερου βαθμού Τ.Α. δεν αποτελούν παρά συμβολικές πολιτικές των κεντρικών κυβερνήσεων και είναι εκ των προτέρων καταδικασμένες*. Δεν είναι τυχαίο ότι όλες οι πολιτικές εκσυγχρονισμού της νομαρχίας εφαρμόζονταν χωρίς ποτέ να θιγεί το βασικό οργανωτικό της σχήμα και συνέβαιναν συνήθως σε περιόδους αναπτυξιακών προσπαθειών. Κλασικό παράδειγμα αποτελούν οι μεταρρυθμίσεις του Ν. 3200/55, σε εποχή συνύπαρξης έντονων αναπτυξιακών προσπαθειών, μέτρων κρατικής καταστολής και περιορισμών στη λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος.

Κατά τη μεταπολίτευση η αποκέντρωση αποτελεί τμήμα του γενικότερου αιτήματος για εκδημοκρατισμό. Η έντονη πολιτικοποίηση της τοπικής αυτοδιοίκησης και οι μεταρρυθμίσεις των πρώτων χρόνων της Γ' Δημοκρατίας εντάσσονται στη δυναμική αυτή,¹⁸ που ενισχύεται καθώς προχωρούν οι διαδικασίες ένταξης της χώρας στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα. Γίνεται μια αρχική διστακτική προσπάθεια αποκέντρωσης αρμοδιοτήτων και πόρων στους ΟΤΑ από την κυβέρνηση της Νέας Δημοκρατίας. Ωστόσο, τα μέτρα που αφορούν τη νομαρχία περιορίζονται στην αποκατάσταση του προ της δικτατορίας καθεστώτος, ενώ ενισχύεται ο θεσμός του νομάρχη ως οιονεί διοικητικού υπαλλήλου.

18. Ιδιαίτερα οι νόμοι 1065/80, 1080/80, 1270/82 και 1416/84.

Η άνοδος του ΠΑΣΟΚ στην εξουσία το 1981 σηματοδοτεί την εντονότερη μεταστροφή των πελατειακών σχέσεων από προσωποπαγείς σε κομματικά κατευθυνόμενες. Το ΠΑΣΟΚ αποτελεί το κατεξοχήν πολιτικό κόμμα όπου συμβιώνουν εκσυγχρονιστές και παλαιοκομματικοί υπό τη χαρισματική κυριαρχία του αμφιλεγόμενου ηγέτη του. Οι αρχικές μεταρρυθμίσεις του στο νομό αποτελούν μέρος των πολιτικών για τον έλεγχο της διοίκησης από την κυβέρνηση, που επιτεύχθηκε σχετικά εύκολα και γρήγορα.¹⁹ Οι νομάρχες γίνονται για μια ακόμη φορά μετακλητοί υπάλληλοι απευθείας εξαρτώμενοι για το διορισμό ή την παύση τους από το Υπουργικό Συμβούλιο. Ακολουθεί η δημιουργία των νομαρχιακών συμβουλίων (Ν. 1235/82) που αποτελούνται από εκπροσώπους των ΟΤΑ και των τοπικών παραγωγικών και επαγγελματικών οργανώσεων και έχουν ως πρόεδρο το νομάρχη. Σκοπός της θεσμοθέτησής τους είναι η διεύρυνση της συναίνεσης των τοπικών κοινωνιών και η μετατροπή των παραδοσιακών πελατειακών δικτύων με το άνοιγμα της επικοινωνίας μεταξύ της διοίκησης, της τοπικής αυτοδιοίκησης και των επίσημων τοπικών ομάδων πίεσης. Στην πράξη τα νομαρχιακά συμβούλια ενδυναμώνουν το ρόλο των κομματικών οργανώσεων έναντι των βουλευτών, καθώς οι περισσότερες από τις επαγγελματικές και συνεταιριστικές οργανώσεις και οι ΤΕΔΚ ελέγχονται από τις τοπικές οργανώσεις του ΠΑΣΟΚ. Έτσι πετυχαίνουν, αρχικά τουλάχιστον, να αποδυναμώσουν τους παλαιοκομματικούς βουλευτές του Κινήματος και τα υπάρχοντα δίκτυα των «πελατών» της Ν.Δ. που διαπλέκονται γύρω από τους τοπικούς βουλευτές.

Στα νομαρχιακά συμβούλια δίνεται η αποφασιστική αρμοδιότητα για την κατανομή του προγράμματος δημοσίων επενδύσεων σε κάθε νομό. Ωστόσο, τα συμβούλια αυτά δεν επιφέρουν ουσιαστικές αλλαγές στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Δεν κατορθώνουν να αποκτήσουν προσβάσεις στις νομαρχιακές υπηρεσίες, ενώ τα μέλη τους βλέπουν το ρόλο τους περισσότερο ως ομάδα πίεσης παρά ως θεσμό τοπικής εξουσίας.²⁰ Δεν αποκτούν ποτέ αυτονομία από το νομάρχη ούτε και καταφέρνουν να επηρεάσουν τη νομαρ-

19. D. Sotiropoulos, *State and Party...*, ό.π.

20. S. Verney - F. Papageorgiou, «Prefecture Councils in Greece: Decentralisation in the European context», στο *Regional Politics and Policy*, τόμ. 2, άνοιξη-καλοκαίρι 1992.

χιακή διοίκηση.²¹ Ωστόσο, ενδυναμώνουν τη μεταστροφή από την ατομική στην κομματικά κατευθυνόμενη πελατειακή σχέση σε πλήρη συνάρτηση με την αυξανόμενη τάση εξέλιξης των πολιτικών κομμάτων ως κομμάτων μαζών.

Το ΠΑΣΟΚ ως κόμμα που γεννήθηκε και μεγάλωσε στην αντιπολίτευση, με σοσιαλιστική ιδεολογία και πολιτικές διεκδικήσεις από το χώρο της αριστεράς, αναπτύσσει ιδιαίτερη δραστηριότητα και επιρροή στο χώρο της Τ.Α. Ωστόσο, οι πολιτικές που αφορούν το επίπεδο του νομού είναι στενότερα συνδεδεμένες με τις σχέσεις κόμματος και κράτους απ' ό,τι οι πολιτικές για τους δήμους και τις κοινότητες. Έτσι οι προσπάθειες της πρώτης κυβέρνησής του να αμβλύνει την κρατική εποπτεία και να ενδυναμώσει τους ΟΤΑ αναδεικνύουν την αποκέντρωση ως ζήτημα εθνικής πολιτικής και αυξάνουν τις προσδοκίες για νέες μεταρρυθμίσεις αλλά σταματούν στον πρώτο βαθμό Τ.Α.²²

Στο πρόγραμμά του το ΠΑΣΟΚ έχει αρχικά επιλέξει την επαρχία, χωρική ενότητα σημαντικά μικρότερη από το νομό, με δυνατότητα να αντικαταστήσει de facto τις πολυκερματισμένες κοινότητες χωρίς τυπικά να τις καταργήσει. Οι περιφέρειες θα αποτελέσουν τη λεγόμενη «τριτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση», ενώ οι νομαρχίες σταδιακά θα αποδυναμωθούν με την κατάργηση των νομαρχών.²³ Ωστόσο, στη δεύτερη τετραετία η κυβέρνηση συζητεί τη θεσμοθέτηση του β' βαθμού στο νομό, επιλογή που προωθούν κυρίως οι παλαιοκομματικοί. Η ενδοκυβερνητική σύγκρουση είναι αναπόφευκτη, καθώς αρκετοί από τους υψηλά ιστάμενους «κομματικούς» συνεχίζουν να υποστηρίζουν την επαρχία. Το θέμα «λύνεται» με την παρέμβαση του ίδιου του Α. Παπανδρέου και ο επιγενόμενος Ν. 1622/86 προβλέπει αυτοδιοικήσεις στους νομούς²⁴ αλλά δεν εφαρμόζεται ποτέ. Με δεδομένη την αυξανόμενη πελατειακοποίηση του ΠΑΣΟΚ,²⁵

21. Ν. Βαρελίδης - Δ. Σωτηρόπουλος, *ό.π.*, σ. 14.

22. Ρ. Kaler -Christofilopoulou, *ό.π.*, σ. 378.

23. Οι θέσεις αυτές εκφράζονται στο επίσημο πρόγραμμα του κόμματος και η προετοιμασία της υλοποίησής τους αρχίζει κατά την πρώτη περίοδο διακυβέρνησης της χώρας από το ΠΑΣΟΚ. Βλ. Ρ. Kaler-Christofilopoulou, *ό.π.*, κεφ. 4.

24. Ο Ν. 1622/86 προβλέπει εν μέρει αιρετά και εν μέρει διορισμένα από το νομάρχη συμβούλια και με αιρετούς προέδρους χωρίς να καταργεί τους νομάρχες και τη νομαρχιακή διοίκηση.

25. Για την πελατειακοποίηση του ΠΑΣΟΚ βλ. C. Lyrintzis, *Between Socialism and Populism: the Rise of the Panhellenic Socialist Movement*, Ph.D. Thesis, London School of Economics, 1983.

τη συνακόλουθη εξάρτησή του από τους πόρους του κράτους, τις αντεπιθέσεις της αντιπολίτευσης και τη συνεχιζόμενη οικονομική και ταμειακή δυσπραγία, η κυβέρνηση δεν έχει την πρόθεση, ούτε και μπορεί να δημιουργήσει το νέο επίπεδο Τ.Α. Εξάλλου, τα κενά και οι αντιφάσεις του Ν. 1622/86,²⁶ καθώς και η εξάρτηση της εφαρμογής των περισσότερων του διατάξεων από προεδρικά διατάγματα προδίδουν το διαταγμό της.

Εν τω μεταξύ, γύρω από το ζήτημα του επιπέδου της δευτεροβάθμιας Τ.Α. δημιουργείται κομματικός ανταγωνισμός. Η Νέα Δημοκρατία υποστηρίζει τη δημιουργία του β' βαθμού στην επαρχία: οι επαρχιακές αυτοδιοικήσεις θα λειτουργούν σε επίπεδο μικρότερο του νομού και έτσι θα ελέγχονται διοικητικά και πολιτικά ευκολότερα από ό,τι αιρετά συμβούλια στο ίδιο χωρικό επίπεδο με το διορισμένο νομάρχη. Η αριστερά, παραδοσιακά ισχυρή στο χώρο της Τ.Α., επιτίθεται στην κυβέρνηση επικρίνοντας το νόμο ως αντιδημοκρατικό. Η κυβέρνηση προσπαθεί να τηρήσει τα προσήματα προετοιμάζοντας ορισμένα προεδρικά διατάγματα έως την υπό δραματικές συνθήκες πτώση της το 1989.

Η αμφιθυμία και ο τελικός διαταγμός των πρώτων κυβερνήσεων του ΠΑΣΟΚ για τη δευτεροβάθμια Τ.Α. συνοδεύτηκε και από τη σχεδόν πλήρη αποτυχία εφαρμογής ορισμένων εκσυγχρονιστικών μέτρων στη νομαρχιακή διοίκηση. Η προσπάθεια μεταβίβασης αρμοδιοτήτων από τις κεντρικές υπηρεσίες στις νομαρχίες, έργο που άρχισε το 1983, δεν έφερε ουσιαστικά αποτελέσματα, ενώ οι προτάσεις εμπειρογνομώνων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προς τα Υπουργεία Εσωτερικών και Προεδρίας για εξορθολογισμό και ενοποίηση των νομαρχιακών υπηρεσιών δεν είχαν καμία τύχη.²⁷ Το νομαρχιακό σύστημα διοίκησης επιζεί παρά το αποκεντρωτικό ρεύμα της δεκαετίας του '80.²⁸

Η περίοδος πολιτικής αστάθειας που ακολουθεί ενδυναμώνει το δημοτικό «λόμπυ» έναντι της πρόσκαιρα αδύναμης κεντρικής εξουσίας.²⁹ Επί οικουμενικής κυβέρνησης ο Ν. 1878/90, που ψηφίζεται ομόφωνα ως προϊόν πολιτικού συμβιβασμού, επιτρέπει τη δη-

26. Σ. Φλογαΐτης, *Το ελληνικό διοικητικό σύστημα*, Σάκκουλας, Αθήνα 1987, σ. 144.

27. P. Kaler-Christofilopoulou, *ό.π.*

28. P. Christofilopoulou, «Local Government Reform in Greece», στο J. Hesse (επιμ.), *ό.π.*, σ. 551-578.

29. Ν. Χλέπας, *Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση*, Σάκκουλας, Αθήνα 1994, σ. 334.

μιουργία περισσότερων «νομαρχιακών» αυτοδιοικήσεων σε ένα νομό.³⁰ Ως ασφαλιστική δικλείδα για νέες αναβολές, ο Ν. 1878/90 επιτάσσει την εκλογή των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων το αργότερο μέχρι τις δημοτικές εκλογές του 1990. Τελικά, η κυβέρνηση της Νέας Δημοκρατία αναβάλλει τις εκλογές μόλις μερικές εβδομάδες πριν από τη διεξαγωγή τους,³¹ παρά τις έντονες διαμαρτυρίες της ΚΕΔΚΕ και των κομμάτων της αντιπολίτευσης.

Ωστόσο, οι πιέσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για διοικητικό εκσυγχρονισμό και αποκέντρωση αυξάνονται με αφορμή τις μεγάλες δυσκολίες εφαρμογής των κοινοτικών προγραμμάτων και του χαμηλού βαθμού αποτελεσματικότητας των ελληνικών κρατικών υπηρεσιών. Οι ίδιοι οι θεσμοί της Ευρωπαϊκής Ένωσης παραπέμπουν στην ανάγκη δημιουργίας άλλων βαθμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η Επιτροπή των Περιφερειών για την εκπροσώπηση των τοπικών και περιφερειακών αυτοδιοικήσεων.³² Η συμμετοχή της Ελλάδας στην Επιτροπή των Περιφερειών συναντά δυσκολίες λόγω της μη ύπαρξης άλλου βαθμού αυτοδιοίκησης, εκτός των δήμων και κοινοτήτων. Η διεξαγωγή εκλογών για τις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις θα εξασφάλιζε τη νόμιμη και πλήρη συμμετοχή της χώρας στην Επιτροπή. Ωστόσο, η κυβέρνηση της Νέας Δημοκρατίας εφευρίσκει ένα βολικό «μεταφραστικό λάθος» που λύνει τυπικά το πρόβλημα.³³ Η τακτική της αυτή προκαλεί διαμαρτυρίες από την ΚΕΔΚΕ, επερωτήσεις της α-

30. Το ΠΑΣΟΚ και ο Συνασπισμός κατορθώνουν να συμφωνήσουν για αμυγώς αρετά νομαρχιακά συμβούλια σε επίπεδο νομού. Η Νέα Δημοκρατία αρχικά επιμένει στην άποψη της για επαρχιακή αυτοδιοίκηση, αλλά τελικά πιεζόμενη από τα άλλα δύο κόμματα και την ΚΕΔΚΕ υποχωρεί ενόψει των εκλογών του Απριλίου 1990. Ο νόμος προέβλεπε διαδικασία χωρισμού σε περισσότερες αυτοδιοικήσεις με προεδρικά διατάγματα, συναρμοδιότητας τεσσάρων υπουργείων: Εσωτερικών, Προεδρίας, ΥΠΕΧΩΔΕ και ΥΠΕΘΟ, καθώς και ιδιαίτερο καθεστώς για τα νησιά, ενώ η περιοχή της Αττικής χωριζόταν σε τέσσερις αυτοδιοικήσεις, ισάριθμες με τις σημερινές νομαρχίες.

31. Οι προετοιμασίες είχαν προχωρήσει τόσο ώστε είχαν στηθεί διπλές κάλπες σε πολλά μέρη για τις δημοτικές και τις νομαρχιακές εκλογές.

32. Συνθήκη του Maastricht, Άρθρο 198Α.

33. Η ελληνική εκδοχή του κεμένου αναφέρεται σε «εκπροσώπους τοπικής αυτοδιοίκησης και περιφερειακής διοίκησης» αντί του όρου «περιφερειακές αυτοδιοικήσεις» ο οποίος αντιστοιχεί στον αγγλικό όρο «regional authorities» και στο γαλλικό όρο «collectivités régionales», που εμφανίζονται στο επίσημο κείμενο της Συνθήκης. Βλ. και Ν. Χλέπας, «Η Τοπική Αυτοδιοίκηση, η Συνθήκη του Μάαστριχτ και η Ευρωπαϊκή Ενοποίηση», *Το Σύνταγμα*, τόμ. 19, 1993.

ντιπολίτευσης στη Βουλή και δημοσιεύσεις καταδικαστικών άρθρων.³⁴ Το ΠΑΣΟΚ δεν αντιμετωπίζει το ζήτημα με ενιαίο τρόπο. Ορισμένοι από τους βουλευτές του καταγγέλλουν το διορισμό των περιφερειαρχών ως εκπροσώπων στην Επιτροπή, ενώ άλλοι ρητά ή σιωπηρά υποστηρίζουν την άποψη της κυβέρνησης.³⁵

Η κυβέρνηση της Νέας Δημοκρατίας δεν αποτολμά την τομή για δύο κυρίως λόγους: αφενός διότι βασίζεται ακόμη πολύ στα παραδοσιακά πελατειακά δίκτυα και αφετέρου διότι η αυξανόμενη πολιτική σημασία της περιφέρειας έναντι της νομαρχίας δεν έχει ακόμα αρχίσει να συνειδητοποιείται. Εξάλλου, παρά τα κέρδη της στις δημοτικές εκλογές από το 1986 και μετά, η Ν.Δ. δεν έχει αναπτύξει αξιόλογη επιρροή στο χώρο των ΟΤΑ τέτοια που να της αυξάνει την εμπιστοσύνη για εφαρμογές καινοτομικών πολιτικών αποκέντρωσης.

Από τα παραπάνω γίνεται φανερό ότι η σύγκρουση ανάμεσα στους υποστηρικτές και στους πολέμιους της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης διαπερνά τη διαχωριστική γραμμή των δύο μεγάλων πολιτικών κομμάτων της χώρας. Το δίλημμα μεταξύ νομού και επαρχίας είναι χρήσιμο σε ένα πολιτικό κλίμα έντονης τριβής των δύο πολιτικών ανταγωνιστών.³⁶ Στα δύο μεγάλα κόμματα βρίσκονται υποστηρικτές και της μιας και της άλλης επιλογής παρά τις επίσημες θέσεις τους. Το σημαντικό πολιτικό ζήτημα στα παρασκήνια του κομματικού ανταγωνισμού είναι ο βαθμός δύναμης και ευχέρειας κινήσεων των τοπικών βουλευτών, των κομματικών οργανώσεων καθώς και των νομαρχών. Κατά τη χρονική περίοδο μεταξύ 1985 και 1993 οι συντηρητικές παλαιοκομματικές πολιτικές δυνάμεις, που επικρατούν τόσο στην κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ (1985-1989) όσο και της Νέας Δημοκρατίας (1990-1993), είναι από διστακτικές ως και λανθάνουσες εχθρικές προς την εφαρμογή της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης και υποστηρικτικές της διατήρησης των

34. Βλ. για παράδειγμα Π. Παπαγιάννης, «Μεταφραστικό "λάθος" οδηγεί σε αλλαγή της σύνθεσης της Επιτροπής των Περιφερειών», *Τοπική Αυτοδιοίκηση*, τχ. 1992, σ. 32.

35. Ανάμεσα στους πλέον εμφανείς υποστηρικτές της τακτικής αυτής της τότε κυβέρνησης ήταν και ο σημερινός υπουργός αναπληρωτής Εθνικής Οικονομίας, υπεύθυνος για το συντονισμό του Β' Πακέτου Delors, Γ. Ρωμαίος. Βλ. άρθρο του ίδιου στην εφημερίδα *Το Βήμα*, 26.4.1992, με τίτλο «Αυτοδιοίκηση και Μάαστριχτ».

36. Π. Χριστοφιλοπούλου, «Νομός ή επαρχία: οι πολιτικές διαστάσεις ενός διλήμματος», *Επιχειρήματα*, τχ. Μαρτίου 1990.

υπαρχόντων σχημάτων διαμόρφωσης τοπικών πολιτικών με άξονα τη νομαρχία. Η έντονη πόλωση στο κομματικό παιχνίδι είναι στενά συνδεδεμένη με τη διατήρηση ισχυρών κεντρικών ηγεσιών που βασίζονται στον προσωποπαγή έλεγχο και την πειθαρχία των κομματικών ιεραρχιών, παρά τις εσωτερικές διαφωνίες και διαμάχες. Σε μια χώρα στενής αλληλεξάρτησης μεταξύ του πολιτικού και του διοικητικού συστήματος, με χαμηλό βαθμό θεσμοποίησης και συνέχειας των διοικητικών δομών και λειτουργιών, όπως είναι η Ελλάδα, δεν είναι καιρός για πολιτικό άνοιγμα στις νομαρχίες. Κάτω από αυτές τις συνθήκες, η πολιτική συζήτηση για το χωρικό επίπεδο της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης αποδεικνύεται ιδιαίτερα χρήσιμη για την αναβολή της εφαρμογής της.

β. Η μεταρρύθμιση και η «αντιμεταρρύθμιση»

Ωστόσο, η είσοδος και η παραμονή του β' βαθμού στην ατζέντα δημιουργεί πολιτικό προηγούμενο, προσδοκίες από τα μεσαία κομματικά στελέχη για νέες θέσεις αιρετών και διεκδικήσεις από το «λόμπυ» της πρωτοβάθμιας Τ.Α. για άμεση εφαρμογή του Ν. 1622/86. Εν τω μεταξύ, καθώς προχωρεί η εφαρμογή του Α' Πακέτου Delors, οι πολιτικές δυνάμεις αρχίζουν να συνειδητοποιούν προοδευτικά την αύξηση της δύναμης της περιφέρειας, ενώ οι πιέσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης για εκσυγχρονισμό και αποκέντρωση συνεχίζονται. Εξάλλου, η κυβερνητική αλλαγή που επέφεραν οι εκλογές του Οκτώβρη του 1993 ευνόησε το ζήτημα του β' βαθμού της Τ.Α. Η τοπική αυτοδιοίκηση ήταν ανέκαθεν χώρος σημαντικού ελέγχου, κυριαρχίας αλλά και μεταρρυθμιστικών προσπαθειών για το ΠΑΣΟΚ. Επιπλέον, παρά τα κέρδη της Νέας Δημοκρατίας στις δημοτικές του 1990, το ΠΑΣΟΚ διατήρησε τον έλεγχο σημαντικού αριθμού ΟΤΑ.³⁷ Το νέο του πρόγραμμα για την αποκέντρωση φανερώνει κριτική ενημερότητα για τα λάθη του παρελθόντος και πολιτική βούληση για τη δημιουργία δεύτερου βαθμού Τ.Α.³⁸

37. Το ΠΑΣΟΚ αυτόνομα ή σε συνεργασία με το Συνασπισμό είχε επικρατήσει στους 54 από του 65 δήμους του πολεοδομικού συγκροτήματος των Αθηνών και σε 13 από του 19 δήμους του πολεοδομικού συγκροτήματος της Θεσσαλονίκης. Στο υπόλοιπο της χώρας το ΠΑΣΟΚ έλεγχε το 50,8% των δήμων με περισσότερους από 10.000 κατοίκους. Υπουργείο Εσωτερικών, *Αποτελέσματα των Δημοτικών και Κοινοτικών Εκλογών Οκτωβρίου 1990*.

38. Π. Χριστοφιλοπούλου, «ΠΑΣΟΚ και Τοπική Αυτοδιοίκηση: Τα θεμέλια της αποκέντρωσης», *Ελευθεροτυπία*, 14.4.1994.

Σχεδόν αμέσως μετά τις εκλογές του Οκτωβρίου 1993, η κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ ανακοινώνει τη δημιουργία νομαρχιακής αυτοδιοίκησης. Μετά από σύντομη περίοδο προετοιμασίας και διάλογο με τα κόμματα και την πρωτοβάθμια Τ.Α. ψηφίζεται ο Ν. 2218/94. Με το νόμο αυτό επιχειρείται: (α) η κατάργηση των νομαρχιών και η αντικατάστασή τους από τις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις· (β) η μεταβολή της μορφής και της διαδικασίας εποπτείας της τοπικής αυτοδιοίκησης· (γ) η μεταφορά των αποκεντρωμένων υπηρεσιών του κράτους από το νομό στην περιφέρεια, και (δ) η αναδιοργάνωση της πολυκερατισμένης πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης μέσω του θεσμού των συμβουλίων περιοχής. Οι νεωτερισμοί του Ν. 2218/94 είναι πάρα πολλοί και πυροδοτούν νέες ενδοκυβερνητικές και διακομματικές εντάσεις. Ορισμένοι βουλευτές του ΠΑΣΟΚ αντιδρούν από φόβη μήπως οι αιρετοί νομάρχες αποτελέσουν εμπόδιο για την επανεκλογή τους. Πολλοί μιλούν για «αντιμεταρρυθμιστικό» ρεύμα μέσα στο ίδιο το κυβερνών κόμμα.³⁹ Η Νέα Δημοκρατία χαρακτηρίζει το νόμο αντισυνταγματικό και επικίνδυνο για την ασφάλεια του κράτους και υποστηρίζει εκ νέου τη δημιουργία δευτεροβάθμιας Τ.Α. στην επαρχία.

Η κυβέρνηση ξανασκέφτεται το ζήτημα και προβαίνει σε «μεταρρύθμιση της μεταρρύθμισης». Ο Ν. 2240/94 που τροποποιεί το Ν. 2218/94 επαναφέρει τον κρατικό νομάρχη, με τη θεσμοθέτηση του περιφερειακού διευθυντή, και δημιουργεί ασάφειες ως προς τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων προς τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση. Οι διατάξεις αυτές αποτελούν ερείσματα για τη διατήρηση μέρους της νομαρχιακής διοίκησης. Η αριστερά κατηγορεί την κυβέρνηση για επαναφορά του μισητού κρατικού νομάρχη, ενώ πολλά μέλη του ΠΑΣΟΚ διαμαρτύρονται.⁴⁰ Άλλοι, συνεχίζουν να υπονομεύουν τις προσπάθειες του Υπουργείου Εσωτερικών εκ των έσω, ενώ οι συντηρητικοί της Νέας Δημοκρατίας «συνεχίζουν τη σχιζοφρενική τους αντίδραση στη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση με το πρόσχημα των εθνικών προβλημάτων».⁴¹

39. Συνέντευξη του υπουργού Εσωτερικών Κ. Σκανδαλίδη στην εφημερίδα *Ελευθεροτυπία*, 23.8.1994. Ο ίδιος ο υπουργός των Εξωτερικών Κ. Παπούλιας προτείνει την αναβολή των νομαρχιακών εκλογών για λόγους εθνικής ασφάλειας.

40. Βλ. για παράδειγμα Δ. Βλάχου, «Αυτοδιοίκηση και αθηνοκεντρισμός: πνίξτε την Ελλάδα», *Ελευθεροτυπία*, 22.8.1994.

41. Ν. Νταϊλιάνια, «Ο πόλεμος κατά της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης», *Ελευθεροτυπία*, 12.9.1994.

Ωστόσο, η οπισθοχώρηση της κυβέρνησης από τις πιο τολμηρές, αν και βιαστικές, διατάξεις του Ν. 2218/94 δεν μπορεί να εξηγηθεί από μόνη την ανάγκη κατευνασμού των αντιρρήσεων εντός και εκτός κόμματος. Αν και η σημασία της νομαρχίας στην κατανομή των επενδύσεων έχει μειωθεί, ο ρόλος της ως διοικητικού κέντρου και πεδίου συγκρότησης των πελατειακών μηχανισμών πολιτικής ενσωμάτωσης στην τοπική κοινωνία διατηρήθηκε σχεδόν ανέπαφος. Εξάλλου η πλήρης κατάργηση της νομαρχίας, όπως την προέβλεπε ο Ν. 2218/94, θα επέφερε σημαντικό διοικητικό κενό στη μεταβατική περίοδο, πράγμα που έγκαιρα συνειδητοποίησε το Υπουργείο Εσωτερικών. Οι λόγοι αυτοί, κατά τη γνώμη μας, όχι μόνο ενίσχυσαν τις αντιδράσεις και τα επιχειρήματα των παλααιοκομματικών αλλά και έπεισαν την ηγεσία του ΥΠΕΣ ότι η μερική διατήρηση της νομαρχιακής διοίκησης ήταν πολιτικά και διοικητικά η πλέον συμφέρουσα λύση. Από την άλλη μεριά η κυβέρνηση έχει κάθε λόγο να διεξαγάγει τις εκλογές. Κατά την ηγεσία του ΥΠΕΣ «αναβολή σημαίνει ακύρωση της εφαρμογής», κάτι που πρέπει «να αποφευχθεί σε κάθε περίπτωση».⁴²

Εξάλλου οι νέες θέσεις αιρετών που δημιουργούνται με τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση αυξάνουν τη διαθεσιμότητα των ατομικών κινήτρων που προσφέρονται από την ηγεσία του Κινήματος προς τα μεσαία και ανώτερα κομματικά στελέχη,⁴³ χωρίς ωστόσο να απορροφούν όλο το κύμα δυσαρέσκειας των καταπιεσμένων τοπικών κομματικών οργάνωσης. Γενικότερα, τα μεσαία στελέχη των δύο μεγάλων κομμάτων δεν έχουν προηγουμένως διαφωνήσει τόσο ανοιχτά και παρακάμψει τις άνωθεν εντολές, όσο στην περίοδο πριν από τις νομαρχιακές και δημοτικές εκλογές. Οι τοπικές οργανώσεις και οι νομαρχιακές επιτροπές του ΠΑΣΟΚ υποστηρίζουν διαφορετικούς υποψηφίους από αυτούς της ηγεσίας του Κινήματος για τις νομαρχιακές και τις δημοτικές εκλογές. Σε είκοσι δύο από τους 434 δήμους και σε δέκα από τις 54 νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις υπάρχουν δύο υποψήφιοι προερχόμενοι από το ΠΑΣΟΚ: ο επίσημος και ο «αντάρτης».⁴⁴ Το φαινόμενο των διπλών υποψηφιοτήτων στις πρόσφατες δημοτικές και νομαρχιακές εκλογές πα-

42. Κ. Σκανδαλίδης, υπουργός Εσωτερικών, *Το Βήμα*, 14.8.1994.

43. Για τη θεωρία των ατομικών και συλλογικών κινήτρων στις οργανώσεις των πολιτικών κομμάτων βλ. A. Panebianco, *Political Parties: Organisation and Power*, Cambridge, C.P.U., 1988, σ. 24-25 και 32.

44. *Ελευθεροτυπία*, 22.10.1994.

ρουσιάζεται σε μικρότερο βαθμό και στη Νέα Δημοκρατία: σε δεκαέξι δήμους και τέσσερις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις υπάρχουν δύο υποψήφιοι. Οι πλέον επίπονες και ανησυχητικές περιπτώσεις για τις ηγεσίες των δύο κομμάτων είναι όπου οι «αντάρτες» υπερισχύουν των επίσημων υποψηφίων. Πολλοί από αυτούς φθάνουν στο δεύτερο γύρο αποκλείοντας τους νομιμόφρονες αντιπάλους τους, ενώ σε έξι περιπτώσεις εκλέγονται.⁴⁵ Οι εξελίξεις αυτές δείχνουν την έλλειψη ανοχής των μεσαίων στελεχών προς τις κεντρικές αποφάσεις για τοπικά ζητήματα. Οι τοπικές και νομαρχιακές οργανώσεις τους αγωνίζονται να αυξήσουν την αυτονομία τους έναντι της κεντρικής ηγεσίας. Οι αιρετοί νομάρχες και σύμβουλοι κάνουν το ίδιο με την κεντρική εξουσία από τις αρχές του 1995.

γ. Θεσμικά χαρακτηριστικά της μεταρρύθμισης

Η μεταρρύθμιση που θεσμοθετούν οι Νόμοι 2218/94 και 2240/94 χαρακτηρίζεται από τρία βασικά στοιχεία: (α) τη δομική αναδιοργάνωση του συστήματος περιφερειακής διοίκησης και τοπικής αυτοδιοίκησης· (β) τη μεταφορά αρμοδιοτήτων από το κράτος στους δύο βαθμούς τοπικής αυτοδιοίκησης· και (γ) τις αλλαγές στον τρόπο και το είδος εποπτείας της τοπικής αυτοδιοίκησης.

α) Το πρώτο στοιχείο της μεταρρύθμισης είναι η *δομική αναδιοργάνωση των επιπέδων διοίκησης και αυτοδιοίκησης με την προσθήκη του δεύτερου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης στο νομό και τη μεταφορά του επιπέδου διοικητικής αποκέντρωσης στην περιφέρεια*. Οι περιφέρειες αναδιοργανώνονται με τρόπο που τις κάνει να μοιάζουν σε μεγάλο βαθμό με τις παλιές νομαρχίες. Οι γενικοί γραμματείς της περιφέρειας ως μετακλητοί υπάλληλοι προϊστάμενοι των υπηρεσιών της και εκπροσωπούν την κυβέρνηση. Η νέα σύνθεση των περιφερειακών συμβουλίων προσομοιάζει με αυτήν των νομαρχιακών συμβουλίων του Ν. 1235/82: αποτελούνται από το γενικό γραμματέα ως πρόεδρο, τους νομάρχες και τους εκπροσώπους των ΤΕΔΚ της περιφέρειας και από εκπροσώπους των εξής κοινωνικών και επαγγελματικών οργανώσεων: επιμελητήρια

45. Μια από τις πιο δραματικές περιπτώσεις ήταν αυτή του νομού Ηλείας όπου ο Δ. Ράλλης παρατήθηκε από τη θέση του νομάρχη Μεσσηνίας που κατείχε ως τότε όταν έμαθε ότι δεν επελέγη ως κοιματικός υποψήφιος για τη νομαρχία της γενέτειράς του Ηλείας. Έθεσε αυτόνομο υποψηφιότητα και εξελέγη τη δεύτερη Κυριακή με την επίσημη υποστήριξη του Συνασπισμού και της Πολιτικής Ανάπτυξης αντί του υποψηφίου του ΠΑΣΟΚ.

παραγωγικών τάξεων, Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδος, Οικονομικό Επιμελητήριο Ελλάδος, ΑΔΕΔΥ, ΠΑΣΕΓΕΣ, ΓΣΕΕ.⁴⁶

Τα υπουργεία που δεν έχουν διανομαρχιακές υπηρεσίες μπορούν να τις συστήσουν στις περιφέρειες με προεδρικό διάταγμα που εκδίδεται μετά από πρόταση των υπουργών Προεδρίας της Κυβέρνησης, Εσωτερικών και του κατά περίπτωση αρμόδιου υπουργείου. Επειδή η περιφέρεια στερείται νομικής προσωπικότητας δημιουργούνται περιφερειακά ταμεία ανάπτυξης, ξεχωριστά νομικά πρόσωπα σύμφωνα με το προηγούμενο των νομαρχιακών ταμείων. Τα περιφερειακά ταμεία ανάπτυξης (ΠΤΑ) διαχειρίζονται τους πόρους των περιφερειακών προγραμμάτων ανάπτυξης, σύμφωνα με τις αποφάσεις των περιφερειακών συμβουλίων. Επιπλέον, τα ΠΤΑ θα μπορούν να μετέχουν σε προγράμματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και να ενισχύουν το επιτελικό έργο της περιφέρειας «στο στρατηγικό σχεδιασμό, τη χάραξη, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση της πολιτικής στους τομείς της ευθύνης της».⁴⁷ Οι διάταξεις αυτές στοχεύουν στην πολιτική και διοικητική ενδυνάμωση της περιφέρειας ως ενότητας του κράτους. Αποτελούν προσπάθεια μεταφοράς των κατά τόπους διοικητικών κέντρων στο επίπεδο όπου λαμβάνονται οι κρίσιμότερες αποφάσεις για την κατανομή των ΠΕΠ. Έρχονται, ωστόσο, σε πλήρη αντίθεση με την τάση ενδυνάμωσης του ρόλου της αιρετής περιφέρειας στην Ευρώπη.

Στους νομούς ιδρύονται νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις «ως δεύτερη βαθμίδα τοπικής αυτοδιοίκησης» με σκοπό «την οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη της περιφέρειάς τους».⁴⁸ Όργανα της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης είναι ο νομάρχης, το νομαρχιακό συμβούλιο (Ν.Σ.) και η νομαρχιακή επιτροπή. Οι νομαρχιακοί σύμβουλοι εκλέγονται κάθε 4 χρόνια με άμεση, καθολική και μυστική ψηφοφορία.⁴⁹ Νομάρχης εκλέγεται ο υποψήφιος νομάρχης

46. Άρθρο 50, Ν. 2218/94. Ειδικότερα για την περιφέρεια Αττικής προβλέπεται επιπλέον η συμμετοχή των δημάρχων Αθηνών και Πειραιώς, του προέδρου του Οργανισμού Αθήνας και εκπροσώπων από το Εμπορικό και Βιομηχανικό Επιμελητήριο Αθήνας, το Βιοτεχνικό Επιμελητήριο Αθήνας και το Σύνδεσμο Βιομηχάνων Αττικής και Πειραιώς.

47. Άρθρο 53 παρ. ζ, Ν. 2218/94.

48. Άρθρο 1, Ν. 2218/94.

49. Ο αριθμός των μελών του Ν.Σ. κυμαίνεται από 21 έως 37, ανάλογα με τον αριθμό των κατοίκων, ενώ στους νομούς Κυκλάδων και Δωδεκανήσου αντίστοιχα τα μέλη του Ν.Σ. είναι 41 και 43. Το εκλογικό σύστημα είναι το ίδιο με των δημοτικών εκλογών.

του επιτυχόντος συνδυασμού. Οι νομαρχιακές επιτροπές (3-6, ανάλογα με τον αριθμό των νομαρχιακών συμβούλων) εκλέγονται από το νομαρχιακό συμβούλιο για δύο χρόνια.

Με το Ν. 2240/94 που τροποποιεί τις αρχικές διατάξεις του Ν. 2218/94 δημιουργούνται μεγαλύτερες νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις στην Ανατολική Μακεδονία και Θράκη καθώς και στις δύο μητροπολιτικές περιοχές Αθηνών και Θεσσαλονίκης. Οι μεγαλύτερες αυτοδιοικήσεις προκύπτουν από συνένωση περισσότερων νομών (ή νομαρχιών στην περίπτωση της Αττικής). Για λόγους καλύτερου συντονισμού αλλά και πολιτικής εκπροσώπησης, οι αυτοδιοικήσεις αυτές χωρίζονται σε νομαρχιακά διαμερίσματα που εκλέγουν τους συμβούλους και τους νομάρχες τους. Τα συμβούλια των αυτοδιοικήσεων αποτελούνται από όλους τους συμβούλους των διαμερισμάτων και από αιρετό πρόεδρο, τον λεγόμενο «υπερνομάρχη». Οι διατάξεις αυτές δε συνιστούν λύση είτε του προβλήματος εκπροσώπησης των θρησκευτικών μειονοτήτων είτε του πολεοδομικού και διοικητικού χάους των μεγαλουπόλεων.⁵⁰

Όπως αναφέραμε, κατάλοιπο της υπό κατάργηση νομαρχίας και του κρατικού νομάρχη εισάγει εκ νέου ο Ν. 2240/94 με τη θεσμοθέτηση «Υπηρεσιών Περιφερειακής Διοίκησης» στις οποίες προΐστανται οι «περιφερειακοί διευθυντές», μετακλητοί υπάλληλοι. Η θέσπιση των υπηρεσιών αυτών ενισχύει τη δυναμική διατήρησης των υπάρχουσών διοικητικών δομών στο νομό παράλληλα με τη λειτουργία της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης ως νέου πολιτικού φορέα εξουσίας. Έτσι κι αλλιώς η χρησιμότητά τους είναι αμφισβητήσιμη, καθώς οι αρμοδιότητες που θα τους απομείνουν, αφού οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις αναλάβουν την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, δεν είναι τόσες που να δικαιολογούν την ύπαρξη ιδιαίτερης υπηρεσίας σε κάθε νομό, αφού θα μπορούσαν κάλλιστα να ασκούνται στις περιφέρειες.⁵¹ Αντίθετα, ήδη έχουν δημιουργηθεί οι πρώτες συγκρούσεις με τους αιρετούς νομάρχες,

50. Πάνω στο ζήτημα της μητροπολιτικής διοίκησης βλ. Α. Μακρυνδημήτρης, «Ακυβέρνητη πόλη: Το πρόβλημα της διοίκησης των μητροπολιτικών περιοχών στην Ελλάδα», στο Γ. Παπαδημητρίου, *Συστήματα διοίκησης μητροπολιτικών περιοχών*, Σάκκουλας, Αθήνα 1994.

51. Δεδομένου μάλιστα ότι δεν υπάρχουν στην Υπηρεσία Περιφερειακής Διοίκησης τα δικαστήρια ή οι ένοπλες δυνάμεις. Για περισσότερη ανάλυση της θέσης αυτής βλ. Θ. Θεοδώρου, *Η ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση, Τρίτος Τόμος, Η δευτεροβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση*, Αφοί Τολίδη, Αθήνα 1995, σ. 200-204.

οι οποίοι και κινητοποιούνται με αίτημα την κατάργηση των περιφερειακών διευθυντών.⁵²

Οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις αποφασίζουν για την εσωτερική οργάνωση και το προσωπικό τους που προσλαμβάνεται σύμφωνα με τις διατάξεις προσλήψεων δημοσίων υπαλλήλων. Οι υπάρχουσες υπηρεσίες και το προσωπικό στις νομαρχίες θα αποτελέσουν τον προσωρινό διοικητικό μηχανισμό των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων έως ότου οι τελευταίες ολοκληρώσουν τους οργανισμούς τους. Η σύσταση των οργανισμών αυτών αποτελεί νομική προϋπόθεση για να αναλάβουν και τις αρμοδιότητές τους. Η τελευταία αυτή ρύθμιση του Ν. 2240/94 αποτελεί προσπάθεια ομαλού περάσματος από τη νομαρχιακή διοίκηση στη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση. Ωστόσο, ενέχει τον κίνδυνο να αποτελέσει τροχοπέδη στη συγκρότηση των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων σε συνδυασμό με την ύπαρξη των περιφερειακών υπηρεσιών και των διευθυντών τους. Οι ρυθμίσεις αυτές διαιωνίζουν το διοικητικό καθεστώς των νομών, καθώς δίνουν τη δυνατότητα ανάπτυξης αντιδράσεων στη διοικητική αλλαγή: ήδη το προσωπικό των νομαρχιών αναζητεί τρόπους για να μη μεταφερθεί στη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση, θεωρώντας τη μετάταξη αυτή μειωτική και διακατεχόμενο από «...φόβο προς ένα αβέβαιο μέλλον».⁵³

Στο επίπεδο της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης επιχειρείται για μια ακόμη φορά η επίλυση του προβλήματος του πολυκερματισμού των κοινοτήτων με νέο θεσμό διακοινοτικής συνεργασίας, τα συμβούλια περιοχής. Μετά την αποτυχία των προσπαθειών συνένωσης,⁵⁴ την εμπειρία από τις δυσκολίες εφαρμογής και λειτουργίας των αναπτυξιακών συνδέσμων και τα προβλήματα αξιοποίησης των πόρων των ευρωπαϊκών προγραμμάτων από τις μικρές κοινότητες, η ηγεσία του ΥΠΕΣ δημιουργεί, με το Ν. 2218/94, τα συμβούλια περιοχής.

Τα συμβούλια περιοχής είναι σύνδεσμοι που συστήνονται σε γεωγραφικές περιοχές με Π.Δ. που εκδίδεται με πρόταση των υπουργών Εσωτερικών και ΠΕΧΩΔΕ. Η έδρα και η ονομασία τους ορίζονται επίσης με προεδρικό διάταγμα. Οι αναπτυξιακοί σύνδεσμοι της περιοχής καταργούνται αυτοδικαίως τρεις μήνες μετά τη σύ-

52. Βλ. *Ελευθεροτυπία*, 8.5.1995.

53. *Το Βήμα*, 5.2.1995.

54. Με βάση τις διατάξεις του Ν. 1416/84 αλλά ιδίως του 1622/86. Βλ. αντί άλλων Kaler-Christofilopoulou, *Decentralisation...*, ό.π., κεφ. 6 και 7.

σταση του νέου συνδέσμου. Στα συμβούλια περιοχής δίδονται ορισμένες αρμοδιότητες επιτελικού αλλά και διαχειριστικού χαρακτήρα οι οποίες δεν είναι δυνατόν να ασκηθούν μεμονωμένα από μικρούς ΟΤΑ: προγραμματισμός της ανάπτυξης, διαχείριση πόρων του ΠΔΕ και των προγραμμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, υλοποίηση πολεοδομικών σχεδίων εντός των ΖΟΕ ή των ειδικών χωροταξικών μελετών, οργανωτική και διοικητική υποστήριξη των ΟΤΑ μελών τους, περιβαλλοντική προστασία και άλλες αρμοδιότητες διαδημοτικού/διακοινοτικού χαρακτήρα. Τις αρμοδιότητες αυτές τα συμβούλια περιοχής δεν τις ασκούν για ΟΤΑ με πληθυσμό άνω των 5.000 κατοίκων.⁵⁵ Ταυτόχρονα, ο νόμος υποχρεώνει τους ΟΤΑ να καθορίσουν την ετήσια εισφορά τους στα συμβούλια περιοχής, η οποία δε θα είναι κατώτερη ποσού που ορίζεται κάθε φορά από τον υπουργό Εσωτερικών. Τα συμβούλια περιοχής χρηματοδοτούνται και αυτοτελώς καθώς έχουν μερίδιο από τους κεντρικούς αυτοτελείς πόρους της τοπικής αυτοδιοίκησης. Τέλος τα όργανα του συμβουλίου περιοχής, το διοικητικό συμβούλιο, η εκτελεστική επιτροπή και ο πρόεδρος έχουν τις αρμοδιότητες του δημοτικού συμβουλίου, της δημορχιακής επιτροπής και του δημάρχου αντίστοιχα. Είναι φανερό ότι γίνεται προσπάθεια προσομοίωσης των νέων αυτών συνδέσμων με ΟΤΑ ακριβώς για να αντικαταστήσουν στην πράξη τις μικρές κοινότητες.⁵⁶

β) Το δεύτερο χαρακτηριστικό της μεταρρύθμισης αποτελεί η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων προς την πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση.

Με βάση το άρθρο 3 παρ. 1 του Ν. 2218/95 όλες οι αρμοδιότητες που ανήκουν στους κρατικούς νομάρχες και στις νομαρχιακές υπηρεσίες μεταβιβάζονται στη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση με εξαίρεση εκείνες που αφορούν θέματα δημόσιας περιουσίας και εκείνες που ανήκουν στα Υπουργεία Εθνικής Άμυνας, Εξωτερικών, Οικονομικών και Δικαιοσύνης. Επίσης δε μεταβιβάζονται η ΕΣΥΕ (Στατιστική Υπηρεσία) του ΥΠΕΘΟ, η εποπτεία των ΟΤΑ που ανήκει στο ΥΠΕΣ και σε ορισμένους μόνον μεθοριακούς νομούς οι

55. Το όριο αυτό μπορεί να μειωθεί κατά περίπτωση σε 3.000 κατοίκους ή 2.000 κατοίκους για τις νησιωτικές περιοχές με κοινή απόφαση των υπουργών Εθνικής Οικονομίας και Εσωτερικών. Άρθρο 48 παρ. θ, του Ν. 2218/94.

56. Κατ' εφαρμογήν του άρθρου 102 του Συντάγματος δεν επιτρέπεται η δημιουργία άλλου ΟΤΑ πρώτου βαθμού πλην των δήμων και κοινοτήτων αλλά και η κατάργηση των κοινοτήτων.

«Συνοριακοί Σταθμοί Κτηνιατρικού Υγειονομικού Ελέγχου» του Υπουργείου Γεωργίας.⁵⁷ Ωστόσο με τροποποίηση του άρθρου 5 του Ν. 2240/94 μεταβιβάζονται «όλες οι σχετικές [με τις τοπικές υποθέσεις] αρμοδιότητες των νομαρχών και των νομαρχιακών υπηρεσιών». Η προσθήκη αυτή του Ν. 2240/94 εντείνει την ασάφεια ως προς τις μεταβιβαζόμενες αρμοδιότητες καθώς θα πρέπει να οριστεί ποιες από αυτές είναι τοπικές υποθέσεις και άρα μεταβιβάζονται και ποιες είναι κεντρικές και θα πρέπει να παραμείνουν στις υπηρεσίες περιφερειακής διοίκησης των νομών. Είναι προφανές ότι δημιουργούνται ερείσματα υπέρ της κεντρικής εξουσίας στη διεκδίκηση των αρμοδιοτήτων από τους νέους αιρετούς της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης. Επιπλέον, όπως αναφέραμε, ο Ν. 2240/94 ορίζει ότι οι αρμοδιότητες αυτές δεν αρχίζουν να ασκούνται από τις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις παρά αφού αυτές ολοκληρώσουν τα οργανογράμματα και τους κανονισμούς υπηρεσιών τους. Έτσι η αρχικά γενναία μεταβίβαση αρμοδιοτήτων προς τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση σχετικοποιείται και «ετεροχρονίζεται» από το Ν. 2240/94. Οι αρμοδιότητες για το «δημοκρατικό προγραμματισμό» εξαιρούνται και μεταβιβάζονται αμέσως. Δεν είναι όμως τυχαίο ότι οι αρμοδιότητες που μεταβιβάζονται αμέσως αφορούν τη διαχείριση των επενδυτικών κονδυλίων, δραστηριότητα που, όπως ήδη αναλύσαμε, έχει χάσει τη σημασία της στο νομαρχιακό επίπεδο μετά τη λειτουργία των περιφερειών.

Στο επίπεδο της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης γίνεται ουσιαστικότερη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων κυρίως διότι καταργείται η νομικά και διοικητικά προβληματική διάκριση των αρμοδιοτήτων σε αποκλειστικές και συντρέχουσες. Οι συντρέχουσες αρμοδιότητες γίνονται αποκλειστικές των δήμων και κοινοτήτων, ενώ δίδονται και νέες αρμοδιότητες, ρυθμιστικού κυρίως χαρακτήρα. Οι δομικές μεταβολές που θέσπισε ο νόμος, δηλαδή η δημιουργία δεύτερου βαθμού και η αναγκαστική συνεργασία των ΟΤΑ μικρού μεγέθους στα συμβούλια περιοχής, επιτρέπουν την ανάληψη της πλήρους ευθύνης των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ για σημαντικές αρμοδιότητες ιδιαίτερα στους τομείς της πρόνοιας, του περιβάλλοντος και της ρύθμισης του τοπικού αναπτυξιακού γίγνεσθαι.

γ) Τέλος, το τρίτο χαρακτηριστικό της μεταρρύθμισης είναι η αλλαγή στον τρόπο εποπτείας της νομαρχιακής αλλά και της πρω-

57. Άρθρο 3, Ν. 2218/94.

τοβάθμιας Τ.Α. Ο έλεγχος σκοπιμότητας καταργείται ολοσχερώς. Ο έλεγχος νομιμότητας, τον οποίο ανέκαθεν ασκούσαν οι κρατικοί νομάρχες, ανατίθεται σε ειδικές τριμελείς διοικητικές επιτροπές, έργο των οποίων είναι ο έλεγχος νομιμότητας και οι προσφυγές των πολιτών κατά πράξεων της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης. Για τη δευτεροβάθμια Τ.Α. μέλη της επιτροπής είναι ένας πρωτοδίκης ως πρόεδρος, ένας ανώτερος δημόσιος υπάλληλος, κατά προτίμηση αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών, και ένα μέλος του νομαρχιακού συμβουλίου. Οι αποφάσεις των νομαρχιακών συμβουλίων κοινοποιούνται στο γενικό γραμματέα της Περιφέρειας, ο οποίος μέσα σε 5 μέρες μπορεί να τις παραπέμψει στην ειδική επιτροπή που αποτελεί ανεξάρτητη διοικητική αρχή. Για την πρωτοβάθμια Τ.Α. το μέλος του νομαρχιακού συμβουλίου αντικαθίσταται με εκπρόσωπο της ΤΕΔΚ. Τις αποφάσεις των δήμων και κοινοτήτων παραπέμπει για έλεγχο νομιμότητας στην επιτροπή ο περιφερειακός διευθυντής σε προθεσμία 5 ημερών από τη λήψη τους. Οι ρυθμίσεις αυτές αποτελούν βελτίωση από την προηγούμενη κατάσταση όπου ο έλεγχος νομιμότητας ανήκε σε μονοπρόσωπο όργανο, τον κρατικό νομάρχη. Η ύπαρξη συλλογικών ολιγομελών οργάνων αποφεύγει τη μονομέρεια και τον κίνδυνο μεροληψίας του μονοπρόσωπου οργάνου, έχοντας ταυτόχρονα την απλότητα των διαδικασιών και την ταχύτητα που θα έλειπε αν ο έλεγχος είχε ανατεθεί στα, κατά πολλούς νομικούς, πλέον αρμόδια για το ρόλο αυτό διοικητικά δικαστήρια.⁵⁸

3. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Στην Ελλάδα, η πλήρης υπαγωγή της δημόσιας διοίκησης στην πολιτική συνδέεται με την αυξημένη εξάρτηση των πολιτικών κομμάτων από τον κρατικό μηχανισμό, οι πόροι του οποίου εν πολλοίς συντηρούν τις διαδικασίες ενσωμάτωσης πελατειακού τύπου. Ο ρόλος των νομαρχιών στις διαδικασίες αυτές υπήρξε, όπως είδαμε, σημαντικός, γεγονός που εξηγεί τις προηγούμενες αποτυχίες δημιουργίας αρετής Τ.Α. στο επίπεδο αυτό, μέσω της κινητοποίησης παλαιοκομματικών και γενικότερα συντηρητικών πολιτικών δυνάμεων. Η ευκαιρία για την τελική θεσμοθέτηση και εφαρμογή της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης το 1995 υπήρξε αποτέλεσμα τρι-

58. Βλ. αντ. άλλ. Θ. Θεοδώρου, *ό.π.*

ών παραμέτρων. Πρώτον, η σημασία και η δύναμη της νομαρχιακής διοίκησης στην κατανομή των τοπικών επενδύσεων μειώθηκε σταδιακά με τη λειτουργία των περιφερειών, γεγονός που άρχισαν να συνειδητοποιούν σιγά-σιγά οι πολιτικές δυνάμεις. Επιπλέον, οι πιέσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης για αποκέντρωση εντάθηκαν, ενώ η επάνοδος του ΠΑΣΟΚ στην εξουσία δημιούργησε ευνοϊκότερο κλίμα για μεταρρυθμίσεις στο χώρο της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Ωστόσο, η «νίκη» αυτή της Τ.Α. ίσως αποδειχθεί για άλλη μια φορά πύρρειος. Η αρχικά τολμηρή πολιτική της ολοσχερούς κατάργησης της νομαρχιακής διοίκησης τροποποιήθηκε. Ενώ οι περιφέρειες αποτελούν το επίτεδο διοικητικής αποκέντρωσης, η κεντρική εξουσία διατηρεί στο νομό τις υπηρεσίες περιφερειακής διοίκησης και τους περιφερειακούς διευθυντές, ενώ η ασάφεια των προς μεταβίβαση αρμοδιοτήτων την ευνοεί. Η αμφίθυμη αυτή πολιτική μεταξύ περιφέρειας και νομού συνδέεται με το ότι ο διοικητικός μηχανισμός της νομαρχίας συνεχίζει να υφίσταται ως τοπικό πεδίο συγκρότησης των πελατειακών σχέσεων, με τις υπόλοιπες υπηρεσίες της νομαρχίας, πλην αυτών του τοπικού προγραμματισμού.

Η παρουσία των περιφερειακών υπηρεσιών στο νομό θα καθυστερήσει τη διεργασία μεταφοράς πόρων και αρμοδιοτήτων προς τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση. Γενικότερα η πορεία εφαρμογής των διατάξεων των δύο νομοθετημάτων προβλέπεται δυσχερής ιδιαίτερα όσον αφορά την αποδιοργάνωση των κρατικών υπηρεσιών και τη μεταφορά πόρων και αρμοδιοτήτων προς τους δύο βαθμούς Τ.Α. Οι γραφειοκρατικές αντιστάσεις και αδράνεις σε συνδυασμό με την πραγματική έλλειψη κινήτρων τόσο των νεοδιορισμένων περιφερειακών διευθυντών αλλά και των βουλευτών-υπουργών να στηρίξουν τους νέους αιρετούς προδιαγράφουν τον έντονα διεκδικητικό ρόλο της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, τουλάχιστον κατά τα πρώτα χρόνια λειτουργίας της.

Ωστόσο, η παρουσία των νέων αιρετών στο ίδιο χωρικό επίπεδο με τους βουλευτές –στις περισσότερες περιπτώσεις– και η διεκδίκηση εκ μέρους τους των αρμοδιοτήτων και πόρων που νομικά τους ανήκουν πιθανόν να αλλάξει τη δυναμική των σχέσεων μεταξύ περιφέρειας, νομού και κεντρικής εξουσίας. Η ενδυνάμωση του νεοσύστατου θεσμού της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης εναπόκειται περισσότερο στη δημιουργική και μαχητική στάση του πολιτικού του προσωπικού (νομαρχών και συμβούλων) και λιγότερο στην

αμφιταλαντευόμενη ως προς αυτόν πολιτική ηγεσία ή στην ως επί το πλείστον εχθρική κεντρική και περιφερειακή διοίκηση. Η κατεύθυνση των αλλαγών θα είναι και πάλι αποτέλεσμα της εκάστοτε εξισορρόπησης του πολιτικού συστήματος προς την εκσυγχρονιστική ή την παραδοσιακή πλευρά του.

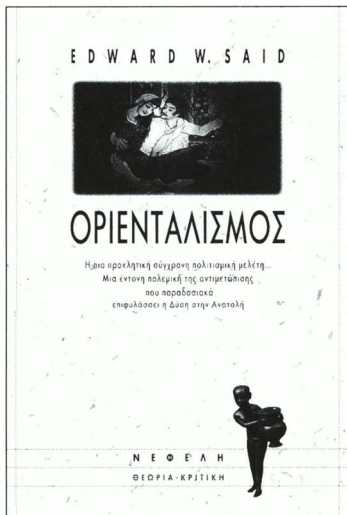
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ

- ALFONSO, L., «Local Government in Spain: Implementing the Basic Law», στο J. Hesse (επιμ.), *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1991.
- ΒΑΡΕΛΙΔΗΣ, Ν. - ΣΩΤΗΡΟΠΟΥΛΟΣ, Δ., *Μελέτη Οργάνωσης και Επικοινωνίας των Υπηρεσιών της Νομαρχίας Κορινθίας*, αδημοσίευτη μελέτη, Κέντρο Αναπτυξιακών Σπουδών, Αθήνα 1994.
- ΒΛΑΧΟΥ, Δ., «Αυτοδιοίκηση και αθηνοκεντρισμός: πνίξτε την Ελλάδα», *Ελευθεροτυπία*, 22.8.1994.
- ΓΕΝΝΗΜΑΤΑΣ, Π., «Οι πόροι για τις περιφέρειες και η αναπτυξιακή διαδικασία», *Το Βήμα*, 23.7.1995.
- CHRISTOFILOPOULOU, P., «Local Government Reform in Greece», στο J. Hesse (επιμ.), *Local Government...*, ό.π.
- DENTE, B., «The Fragmented Reality of Italian Local Government», στο J. Hesse, (επιμ.), *Local Government...*, ό.π.
- HESSE, J. (επιμ.), *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1991.
- ΘΕΟΔΩΡΟΥ, Θ., *Η ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση*, Τρίτος Τόμος, *Η δευτεροβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση*, Αφοί Τολίδη, Αθήνα 1995.
- KALER-CHRISTOFILOPOULOU, P., *Decentralisation in Post-Dictatorial Greece*, Ph.D. Thesis, London School of Economics, 1989.
- LYRINTZIS, C., *Between Socialism and Populism: the Rise of the Panhellenic Socialist Movement*, Ph.D Thesis, London School of Economics, 1983.
- ΜΑΚΡΥΔΗΜΗΤΡΗΣ, Α., «Ακυβέρνητη πόλη: Το πρόβλημα της διοίκησης των μητροπολιτικών περιοχών στην Ελλάδα», στο Γ. Παπαδημητρίου, *Συστήματα διοίκησης μητροπολιτικών περιοχών*, Σάκκουλας, Αθήνα 1994.
- MÉNY, Y., «France», στο E. Page - M. Goldsmith (επιμ.), *Central and Local Government Relations*, Sage, Λονδίνο 1987.
- MOUZELIS, N., *Politics in the Semi-Periphery: Early Parliamentarism and*

- Late Industrialisation in the Balkans and Latin America*, MacMillan, Λονδίνο 1986.
- ΜΟΥΖΕΛΙΣ, Ν., «Continuities and Discontinuities in Greek Politics: From E. Venizelos to A. Papandreou», στο Featherstone - Katsoudas (επιμ.), *Political Change in Greece: Before and after the Colonels*, Croom Helm, Λονδίνο 1987, σ. 134.
- ΝΤΑΪΛΙΑΝΑ, Ν., «Ο πόλεμος κατά της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης», *Ελευθεροτυπία*, 12.9.1994.
- PANEBIANCO, A., *Political Parties: Organisation and Power*, Cambridge, C.P.U., 1988.
- ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ, *Αποτελέσματα των δημοτικών και κοινοτικών εκλογών Οκτωβρίου 1990*.
- ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, Γ., *Συστήματα διοίκησης μητροπολιτικών περιοχών*, Σάκκουλας, Αθήνα 1994.
- ΠΑΠΑΓΙΑΝΝΗΣ, Π., «Μεταφραστικό "λάθος" οδηγεί σε αλλαγή της σύνθεσης της Επιτροπής των Περιφερειών», *Τοπική Αυτοδιοίκηση*, τχ. 1992.
- ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ ΑΝΑΤΟΛΙΚΗΣ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ ΚΑΙ ΘΡΑΚΗΣ, *Έκθεση αξιολόγησης*, ΠΕΠ 1989-1993, αδημοσίευτη μελέτη, 1993.
- ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ, *Έκθεση αξιολόγησης*, ΠΕΠ 1989-1993, αδημοσίευτη μελέτη, 1993.
- ΡΩΜΑΙΟΣ, Γ., «Αυτοδιοίκηση και Μάαστριχτ», *Το Βήμα*, 26.4.1992.
- ΣΠΟΥΡΔΑΛΑΚΗΣ, Μ., *ΠΑΣΟΚ: Δομή, εσωκομματικές κρίσεις και συγκέντρωση εξουσίας*, Εξάντας, Αθήνα 1988.
- VERNEY, S. - PAPAGEORGIOU, F., «Prefecture Councils in Greece: Decentralisation in the European context», *Regional Politics and Policy*, τόμ. 2, άνοιξη-καλοκαίρι 1992.
- ΦΛΟΓΑΪΤΗΣ, Σ., *Το ελληνικό διοικητικό σύστημα*, Σάκκουλας, Αθήνα 1987.
- ΧΛΕΠΑΣ, Ν., *Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση*, Σάκκουλας, Αθήνα 1994.
- ΧΛΕΠΑΣ, Ν., «Η Τοπική Αυτοδιοίκηση, η Συνθήκη του Μάαστριχτ και η Ευρωπαϊκή Ενοποίηση», *Το Σύνταγμα*, τόμ. 19, 1993.
- ΧΡΙΣΤΟΦΙΛΟΠΟΥΛΟΥ, Π., «Νομός ή επαρχία: οι πολιτικές διαστάσεις ενός διλήμματος», *Επιχειρήματα*, τχ. Μάρτιος 1990.
- ΧΡΙΣΤΟΦΙΛΟΠΟΥΛΟΥ, Π., «ΠΑΣΟΚ και Τοπική Αυτοδιοίκηση: Τα θεμέλια της αποκέντρωσης», *Ελευθεροτυπία*, 14.4.1994.
- ΨΥΧΟΠΑΙΔΗΣ, Κ. - ΓΕΤΙΜΗΣ, Π., *Ρυθμίσεις τοπικών προβλημάτων*, Ίδρυμα Μεσογειακών Μελετών, Αθήνα 1989.

ΕΝΤΟΥΑΡΝΤ ΣΑΪΝΤ ΟΡΙΕΝΤΑΛΙΣΜΟΣ

ΜΕΤΑΦΡΑΣΗ: ΦΩΤΗΣ ΤΕΡΖΑΚΗΣ



ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΣΕΙΡΑΣ: ΧΑΡΗΣ ΒΛΑΒΙΑΝΟΣ

Ο Έντουαρντ Σαϊντ, κριτικός λογοτεχνίας και καθηγητής Ανθρωπιστικών σπουδών στο Columbia University, θεωρείται ένας από τους πιο σημαντικούς σύγχρονους στοχαστές.

Ο Οριενταλισμός αποτελεί, μια έντονη πολεμική της αντιμετώπισης που παραδοσιακά επιφυλάσσει η Δύση στην Ανατολή.

Μόλις κυκλοφόρησε

ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΝΕΦΕΛΗ... *Η άλλη άποψη στο βιβλίο*

ΑΣΚΛΗΠΙΟΥ 6 ΑΘΗΝΑ 10680, ΤΗΛ. 3607744-FAX 3623093

Ο ΚΥΚΛΟΣ ΚΑΙ ΤΟ ΤΕΤΡΑΓΩΝΟ: ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΗ ΔΙΠΛΗ ΖΩΗ ΤΗΣ ΙΣΤΟΡΙΚΗΣ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ

1. ΠΡΟΟΙΜΙΟ

Οι εργάτες των Ναυπηγείων του Σκαραμαργά έχουν κατ' επανάληψη, και μέχρι πρόσφατα που έγιναν ιδιοκτήτες, διεκδικήσει, και μάλιστα δυναμικά, την «καταβολή δεδουλευμένων υπερωριών που έγιναν τις καθημερινές και τα σαββατοκύριακα», έγραφαν οι εφημερίδες. Τα δεδουλευμένα αυτά καταβλήθηκαν παρά το γεγονός ότι όλοι, πολιτική ηγεσία, συνδικαλιστική ηγεσία, οι ίδιοι οι εργάτες και οι δημοσιογράφοι, που έγραφαν τα σχετικά άρθρα, γνώριζαν πως καμία υπερωριακή εργασία δεν είχε πραγματοποιηθεί. Μετά την ψήφιση του νόμου για την ιδιωτικοποίηση των εν λόγω Ναυπηγείων, κατέθεσαν αίτηση οικειοθελούς εξόδου 600 εργάτες οι οποίοι όμως κατά παράδοξο τρόπο δεν είχαν ποτέ σύμβαση εργασίας με τα Ναυπηγεία, ήταν απλώς υπεργολάβοι. Και εφόσον δεν είχαν ποτέ προσληφθεί είναι αδύνατο να συνταξιοδοτηθούν. Και όμως, θα συνταξιοδοτηθούν.

Η περίπτωση αυτή θέτει τον οιονδήποτε διαμορφώνει ή παράγει το οποιοδήποτε είδος γνώσης ενώπιον ενός πολύ τυπικού γρίφου: ποια είναι η πραγματικότητα; Αυτή που διατυπώνεται με όλα τα είδη του δημόσιου λόγου, αναφέρεται στα επίσημα έγγραφα και προστατεύεται τόσο από τους σχετικούς νόμους και τις αποφάσεις όσο και από το κύρος και τη δύναμη αυτών που αποφάσισαν επικαλούμενοι, επιπλέον, το δίκιο των εργατών; Ή μήπως το μείγμα ποικίλων πεζών υπολογισμών που συγκλίνουν αλλά δε διατυπώνονται με κανένα τρόπο δημόσια, συχνά ούτε καν ως ψήθυρος;

Το παράδειγμα των Ναυπηγείων αυτών είναι ακραίο και για

* Ο Πέτρος Πιζάνιας είναι Αναπληρωτής Καθηγητής της Ιστορίας του Ιονίου Πανεπιστημίου και πρόεδρος του Επιστημονικού Συμβουλίου του Ινστιτούτου Στρατηγικών και Αναπτυξιακών Μελετών.

τούτο εύγλωττα υπενθυμίζει, σε όσους ξεχνάνε, μία βασική αρχή της κοινωνιολογίας της γνώσης: ότι η οποιαδήποτε πραγματικότητα υπάρχει πάντα δύο, τουλάχιστον, φορές, μία ως πραγματικότητα και μία δεύτερη ως το αποτέλεσμα της προσπάθειας των ανθρώπων να την αντιληφθούμε, δηλαδή η απεικόνισή της. Φυσικά, η απεικόνιση της πραγματικότητας δεν είναι μία αλλά πολλές, ακολουθεί δηλαδή τους ποικίλους τρόπους πρόσληψής της. Οι τρόποι πρόσληψης της πραγματικότητας είναι λίγο-πολύ το αποτέλεσμα του καταμερισμού των ειδών της γνώσης: κοντολογίς οι γνώσεις της μίας και της αυτής πραγματικότητας είναι πολλές ταυτοχρόως, συχνά αντικρουόμενες και άλλοτε ευθέως ανταγωνιστικές.

Στο χώρο της επιστήμης που η απεικόνιση πραγματοποιείται με τους αντίστοιχους όρους, αυτή η διττή υπόσταση της πραγματικότητας, της κάθε πραγματικότητας, αποτελεί αυτονοήτως κοινό τόπο για τους επαγγελματίες επιστήμονες. Και πρέπει να τονίσω με ιδιαίτερη έμφαση ότι το κύριο κριτήριο αξιολόγησης του κάθε επιστημονικού έργου είναι ο βαθμός σύμπτωσης των δύο υποστάσεων της πραγματικότητας που εξετάζει. Ένα παράδειγμα ακραίας απόστασης μεταξύ των δύο μορφών ζωής της πραγματικότητας είναι, ασφαλώς, ο νομικισμός. Οι νομικοί εφαρμοστές αυτής της εκδοχής (στη χώρα μας συνήθως διάφοροι συνταγματολόγοι και ειδικοί του διοικητικού δικαίου) νομίζουν ότι οι πραγματικές κοινωνικές, οικονομικές, πολιτικές και άλλες σχέσεις απεικονίζονται πιστά στα αντίστοιχα νομικά κείμενα κάθε είδους, παρότι στην καθημερινή τους ζωή κινούνται αυθορμήτως ή συστηματικά με βάση τα εμπράκτως ισχύοντα.

Ωστόσο, η χρήση αυτού του κριτηρίου αξιολόγησης του κάθε επιστημονικού έργου δεν είναι καθόλου απλή. Και τούτο επειδή η μεν πρώτη ζωή της πραγματικότητας είναι συνήθως πλήρως ή εν πολλοίς άρρητη, η δε απεικόνισή της διαμεσολαβείται από ποικίλους προσδιορισμούς, ακόμη και από ειδικά συμφέροντα (με την ευρεία και τη στενή, οικονομική, σημασία). Ένας από αυτούς τους προσδιορισμούς, που επηρεάζουν σημαντικά την παραγωγή της επιστημονικής γνώσης, είναι ο βαθμός επιρροής που ασκεί η πολιτική ιδεολογία στο υποκείμενο, που ως ειδικός επιστήμονας μελετάει την εν λόγω πραγματικότητα. Η πολιτική ιδεολογία και ιδίως τα γνωστικά της συμφραζόμενα είναι από τους ισχυρότερους ανταγωνιστές της επιστημονικής σκέψης, ιδίως σε κοινωνίες όπως η ελληνική, στις οποίες και η πολιτισμική διαφοροποίηση είναι πε-

ριορισμένη, αλλά και η υπερπολιτικοποίηση αποτελεί ένα από τα ισχυρότερα πολιτισμικά χαρακτηριστικά. Αν και ό,τι αποκαλούμε πολιτική ιδεολογία είναι κατά κανόνα τρόπος πρόσληψης εμπειρικός, ενώ η επιστημονική είναι κατά τεκμήριο γνώση του συγκεκριμένου θεωρητικά διατυπωμένη, ωστόσο ο ανταγωνισμός μεταξύ τους είναι οξύς επειδή και οι δύο διεκδικούν την αποκλειστικότητα σχετικά με την αλήθεια της γνώσης του κοινωνικού επιστητού. Γνώση η οποία έχει, όντως, πολύ μεγάλη πολιτική σημασία επειδή αποτελεί καθαυτή ένα μέσο ισχύος γενικά, και ειδικότερα για την πολιτική συνιστά τρόπο επικύρωσης ή (στις αυταρχικές εκδοχές της) μηχανισμό νομιμοποίησης και ενίοτε σύστημα κριτηρίων ελέγχου των φρονημάτων. Η παλαιά αυτή διένεξη για την αυθεντικότητα της αλήθειας μεταξύ των δύο αυτών μορφών γνώσης ρυθμίζεται συνήθως με τον αυτοπεριορισμό της επιστημονικής σκέψης σε ένα χώρο απολύτως αναγκαίο για την επιστήμη, αλλά ουδέτερο, αποκαλούμενο συνήθως ακαδημαϊκό ή τεχνικό (με την ευρεία σημασία), χώρο ο οποίος οριοθετείται από τα ελάχιστα κριτήρια και τις διαδικασίες παραγωγής της επιστημονικής γνώσης. Και η αποκλειστικότητα της διατύπωσης της αληθινής γνώσης (και συνεπώς του πολιτικού της νοήματος) παραμένει, στις καλύτερες περιπτώσεις, στη δικαιοδοσία του δημόσιου πολιτικού λόγου (ο οποίος ως έκφραση της εξουσίας, αλλά και με την πολλαπλασιαστική δράση των μέσων μαζικής ενημέρωσης αποκτά ασύγκριτα μεγάλη εμβέλεια σε σχέση με τον επιστημονικό λόγο).

Ιστορικά, ωστόσο, έχει εκδηλωθεί και μία ακόμη, η αυταρχικότερη, δυνατή λύση της διένεξης μεταξύ των δύο αυτών μορφών γνώσης. Και η λύση αυτή είναι η ευθεία υπαγωγή της επιστημονικής γνώσης στις ανάγκες μιας πολιτικής εξουσίας, ακριβέστερα η μετατροπή της επιστήμης σε μηχανισμό νομιμοποίησης της πολιτικής της ιδεολογίας. Σ' αυτή την περίπτωση, η λειτουργία των βασικών φορέων της επιστήμης, των επιστημόνων, επειδή εκφεύγει απολύτως και από τα στοιχειωδέστερα όρια που καθορίζονται από τα κριτήρια και τις διαδικασίες παραγωγής της επιστημονικής γνώσης, ξαναθέτει το τετριμμένο πρόβλημα για τη σχέση του σκεπτόμενου υποκειμένου και του αντικειμένου στην παραγωγή επιστημονικής γνώσης.

Στην ιστορία της επιστημονικής σκέψης η σχέση υποκειμένου και αντικειμένου επιδιώχθηκε να λυθεί είτε με τις ποικίλες εκδοχές του αντικειμενισμού (πλέον πρόσφατο παράδειγμα ο ισχυρι-

σμός του Louis Althusser για τον καθαρό διαχωρισμό της επιστήμης από την ιδεολογία), είτε με την αποθέωση του υποκειμενισμού (για παράδειγμα ο κονστρουκτιβισμός στις κοινωνικές επιστήμες), είτε, τέλος, με λύσεις που αναμείγνυαν κατά το δοκούν δόσεις από τα δύο (συνήθως εμπειριοκρατικής έμπνευσης). Το ατελέσφορο όλων αυτών των εκδοχών καθώς και των ιδιαίτερων ποικιλιών της καθεμίας τροφοδοτούν διαρκώς διαμάχες οι οποίες τελικά έχουν αποδειχθεί ζωογόνες, αν όχι οι γονιμότερες διαδικασίες ελέγχου και αυτοελέγχου της επιστημονικής γνώσης. Γονιμότερες, επειδή διευρύνουν το πεδίο της ελευθερίας της σκέψης των επιστημόνων, απεξαρτούν σε κάποιο βαθμό την επιστημονική κρίση από προκατασκευασμένα κανονιστικά και ιδεολογικά θέσφατα, από τους κοινούς τόπους και τα αυτονόητα.

Ωστόσο, για την κατά καιρούς κοινωνική επικράτηση και τη διάχυση της μιας ή της άλλης ερμηνευτικής εκδοχής σε κάθε επιστημονικό ζήτημα αποφασίζει ένας άλλος παράγοντας: ο συσχετισμός της ισχύος μεταξύ των διαφόρων επιστημονικών ρευμάτων, σχολών, επιστημονικών θεσμών κτλ. Σ' αυτό το πλαίσιο υπάρχουν διαφοροποιήσεις, ενίοτε σημαντικές. Για παράδειγμα, στις φυσικές-θετικές επιστήμες στην πλειονότητά τους, ιδίως σ' αυτές που διαθέτουν άμεσα ή δυνητικά πεδίο εφαρμογής των πορισμάτων τους αλλά και σύνθετες δυνατότητες πειραματισμού, η ισχύς ως ρυθμιστικός παράγοντας της καθιέρωσης του ορθού ή του αληθινού μετριάζεται ή και αντισταθμίζεται με την πειραματική επιβεβαίωση ή και τα αποτελέσματα στην άμεση εφαρμογή. Αντίθετα, στις κοινωνικές επιστήμες, στις οποίες το εφαρμοσμένο σκέλος και το καθιερωμένο είδος πειραματισμού είναι περιορισμένα ή ανύπαρκτα, ο κανόνας του συσχετισμού της ισχύος ως ρυθμιστικού παράγοντα για την κοινωνική καθιέρωση της αλήθειας μιας ερμηνείας της πραγματικότητας είναι αποφασιστικός.

Σ' αυτήν την περίπτωση, στην οποία εμπίπτει απολύτως η ιστορική επιστήμη, η ισχύς της μιας ή της άλλης ερμηνείας δεν προκύπτει τόσο από τη δύναμη των επιστημονικών θεσμών που την υιοθετούν, και πολύ περιορισμένη σημασία έχει το μέγεθος της χρηματοδότησης. Η ισχύς αυτή, και ιδίως στα ελληνικά ιστοριογραφικά δρώμενα, προκύπτει κατά κύριο λόγο από δάνεια κοινωνική επιρροή: τη δύναμη της πολιτικής ιδεολογίας που υιοθετεί ο κάθε ιστορικός ή ασχολούμενος με την ιστορία, εν τέλει τη δύναμη της ιδεολογικής ομάδας στην οποία εντάσσεται. Θα πρέπει να τονίσω

(και ας μείνει στα κρατούμενα για τη συνέχεια) ότι η υιοθέτηση μιας πολιτικής ιδεολογίας ως ερμηνευτικού οδηγού για την ιστορική επιστήμη σημαίνει, αυτομάτως και σε βαθμό σχεδόν απόλυτο, την απαλλοτρίωση της ελεύθερης κριτικής επιστημονικής σκέψης προς όφελος της νομιμοποίησης του σκοπού ή των θέσφατων που προτάσσει η εν λόγω ιδεολογία και υιοθετεί η κάθε επιστημονική ομάδα. Και απαλλοτρίωση της ελεύθερης κριτικής σκέψης σημαίνει, πολύ απλά, την εγκατάλειψη της θεμελιακής προϋπόθεσης για την παραγωγή της επιστημονικής γνώσης, επειδή τείνει ή και ευθέως ακυρώνει τα ιδιαίτερα κριτήρια και τις ειδικές διαδικασίες παραγωγής της επιστημονικής γνώσης και την ελευθερία ως αναγκαία προϋπόθεση παραγωγής της γνώσης αυτής. Το μόνο, εν τέλει, που απομένει από την επιστήμη δεν είναι παρά η απομίμησή της.

Η απαλλοτρίωση της ελεύθερης κριτικής επιστημονικής σκέψης πραγματοποιείται, συνήθως, με αφετηρία τον παραδοσιακό διχασμό της μεθόδου από το επιστημονικό αντικείμενο. Με την υιοθέτηση αυτού του τόσο προβληματικού διχασμού, συχνά τη θέση της μεθόδου παίρνει η πολιτική ιδεολογία, ή κάποιο σύστημα θέσφατων ή κοινών τόπων. Τέλος (στην καλύτερη, αλλά εξίσου ατελέσφορη επιστημονικά εκδοχή) τη θέση της μεθόδου παίρνει ένα κωδικοποιημένο σύστημα ερμηνείας για κάθε χρήση (βλ. για παράδειγμα μαρξισμός-λενινισμός, ή νεοφιλελεύθερες ερμηνείες της κοινωνίας ως αγοράς) που εμπράκτως έχουν, και αυτές, λειτουργία πολιτικής ιδεολογίας. Να θυμίσω εικονογραφικά την εγκατάλειψη της ελευθερίας της κριτικής, φυσικά και της επιστημονικής κριτικής, με ένα διεθνές και ένα ιθαγενές παράδειγμα: το πρώτο είναι η απαλλοτρίωση της ελεύθερης κριτικής προς όφελος της ιστορικοϋλιστικής φαντασίωσης των πέντε σταδίων (αυτή η φιλοσοφία της ιστορίας) και το δεύτερο, εξόχως βαλκανικό αυτό, η ιστορικοφανής στρεψοδικία «η Μακεδονία είναι ελληνική». Τι να λένε σήμερα άραγε οι ιστορικοϋλιστές και οι σύγχρονοι μακεδονομάχοι ιστορικοί και άλλοι κοινωνικοί επιστήμονες; Μήπως αισθάνονται πνευματικοί δημόσιοι υπάλληλοι;

2. Η ΑΝΑΠΑΡΑΓΩΓΗ ΤΟΥ ΕΙΔΟΥΣ

Ένα από τα θέματα της ελληνικής ιστορίας που έχει λειτουργήσει σαν βατήρας για τη νομιμοποιητική προβολή ιστορικοϋλιστικών

φιλοσοφημάτων, ιδίως αυτό της θεωρίας των πέντε ιστορικών σταδίων, είναι ο εργατικός πληθυσμός. Άλλοτε με εμφανείς και άλλοτε με λανθάνοντες διλημματικούς όρους, το θέμα αυτό έχει συνήθως τεθεί με το γνωστό ρητορικό ερώτημα: υπήρχε ή δεν υπήρχε εργατική τάξη στην Ελλάδα; Με το αποτέλεσμα της τελικής ζαριάς που καλούνται οι ενδιαφερόμενοι επιστήμονες να ρίξουν, διακυβεύονται μια σειρά συνεπαγόμενες απαντήσεις σε κρίσιμα για την τύχη του πέμπτου και τελευταίου ιστορικού σταδίου (για όσους το ξέχασαν, ο σοσιαλισμός): έγινε ή δεν έγινε βιομηχανική επανάσταση στην Ελλάδα, συγκροτήθηκε ή όχι αστική τάξη, αναπτύχθηκε ή όχι ο βιομηχανικός καπιταλισμός; Ερωτήματα τα οποία προκαλούν δέος, δεδομένου ότι από τις απαντήσεις σε αυτά εξαρτάται –μαζί με την τύχη του ιστορικού υλισμού– και η τύχη όλου του ελληνικού πληθυσμού του 18ου, του 19ου και του 20ού αιώνα, ίσως και το μέλλον μας στην Ευρωπαϊκή Ένωση και τον κόσμο.¹

Σ' αυτά τα παρ' ολίγον αμλετικά διλήμματα, απότοκα παλαιότερων διλημάτων για την ελληνική ιστορία που προκάλεσαν διενέξεις μεταξύ κομμουνιστών ιστορικών,² προσπάθησε να απαντήσει με προθέσεις συνολικής ερμηνείας μια σειρά ελλήνων κοινωνιολόγων προκειμένου να τα εκλογικεύσει.³ Η πρόθεση μεν αγαθή.

1. Φυσικά από την επιβίωση των φιλοσοφημάτων της ιστορικοϋλιστικής διαλεκτικής αλλά και της εθνικόφρονος ρητορείας εξαρτάται κάτι πολύ πεζό: η αναπαραγωγή και συνεπώς η επιβίωση πανεπιστημιακών και ερευνητικών μικροομάδων συμφερόντων ιδεών, αναπαραγωγή που επιδιώκεται με κάθε θυσία, φυσικά των άλλων, αυτών δηλαδή που δε συντάσσονται επιστημονικά με την εν λόγω ιδεολογία. Το γεγονός ότι αυτές οι μικροομάδες συμπαρασύρουν στην ακριβία και την ανυποληψία την ιστορική σκέψη πολύ λίγο ενδιαφέρει τους αναπαραγόμενους. Χάνουν από την επιστημονική τους υπόσταση, αλλά κερδίζουν τη θέση.

2. Φ. Ηλιού, «Η ιδεολογική χρήση της ιστορίας. Σχόλιο στη συζήτηση Κορδάτου-Ζεύγου», *Αντί*, τχ. 46 (1976). Παρ' όλες τις πολλές αδυναμίες του, το έργο του Γιάννη Κορδάτου, ιδίως αυτό για την Ελληνική Επανάσταση, απαιτεί ξεχωριστή αντιμετώπιση. Γιατί αυτός πρώτος ανέταξε στην άκρατη μυθοπλασία της εθνικιστικής ιστοριογραφίας το δικό του ορθό λόγο για την επιστήμη της ιστορίας. Επίσης βλ. σχετικά, Φ. Ηλιού, *Γιάννης Κορδάτος: η ιστοριογραφική πρόκληση*, διάλεξη στην *Εταιρεία Σπουδών Νεοελληνικού Πολιτισμού και Γενικής Παιδείας*, 6.3.1986.

3. Οι πλέον αντιπροσωπευτικοί κοινωνιολόγοι και οι ιστορικές μελέτες τους στις οποίες εφάρμοσαν τη θεωρία για το κέντρο και την περιφέρεια είναι οι Κ. Βεργόπουλος, *Το αγροτικό ζήτημα στην Ελλάδα, η κοινωνική ενσωμάτωση της γεωργίας*, πρόλογος Samir Amin, Αθήνα 1975· του ίδιου, *Κράτος και οικονομική*

Πλην όμως για την εφαρμογή της θεωρίας των σχέσεων μεταξύ του καπιταλιστικού κέντρου και της υπανάπτυκτης περιφέρειας (περι αυτής ο λόγος) υιοθετήθηκε όλη η παλαιά κομμουνιστική αστυνομική ερμηνεία: οι αστοί όργανα των ξένων δυνάμεων, το ελληνικό κράτος εξάρτημα της εκάστοτε ιμπεριαλιστικής μητρόπολης, ο αντεθνικός χαρακτήρας του άρχοντος συγκροτήματος, κτλ. Όλα αυτά, διατυπωμένα ήδη από το Μεσοπόλεμο, αποτέλεσαν τα βασικά εννοιολογικά εργαλεία για την προσαρμογή της θεωρίας αυτής στην ελληνική ιστορία. Πέραν όμως αυτού του αρχικού λάθους, η θεωρία αυτή καθαυτή δημιουργούσε το εξής πρόβλημα λογικής: αν η ελληνική, η ινδική ή η αιγυπτιακή, και η χιλιανή, για παράδειγμα, κοινωνίες, ανήκαν όλες ταυτοχρόνως στην περιφέρεια του καπιταλισμού, τότε ποιες ήταν οι διαφορές μεταξύ τους; Και φυσικά, αφού οι διαφορές ήταν, όπως γνωρίζουμε, ριζικές, τότε ήταν επιστημονικά άτοπο να τις εντάξουμε σε ένα και το αυτό διεθνές φαινόμενο. Άτοπο, επειδή οι κοινωνίες που είτε δε διέθεταν τα γνωρίσματα του καπιταλιστικού κέντρου, είτε τα διέθεταν αλλά ι-διωτούπως ή στοιχειωδώς, εντασσόμενες κακήν κακώς στην επονομαζόμενη περιφέρεια έχαναν τα χαρακτηριστικά τους.

Θα μπορούσε να υποθέσει κανείς ότι οι εμπνευστές της θεωρίας για τις σχέσεις του καπιταλιστικού κέντρου και της υπανάπτυκτης περιφέρειας συμπεριέλαβαν τις πλέον διαφορετικές κοινωνίες στην έννοια του κέντρου και άλλες, ακόμη πιο διαφορετικές μεταξύ τους, στην έννοια της περιφέρειας, δανειζόμενοι τη βασική μεθοδολογική αρχή του ανθρωπολογικού δομισμού. Δεν πρόκειται όμως για κάτι τέτοιο. Ο δομισμός, τουλάχιστον όπως τον διατύπωσε ο C. Levi-Strauss, αναδεικνύει το σύνολο των συγκεκριμένων θεμελιακών χαρακτηριστικών της κάθε κοινωνίας και με βάση αυτά διαμορφώνει τις ερμηνευτικές του θέσεις για τον ενιαίο διαφυλετικό χαρακτήρα πολιτισμικών ή και άλλων φαινομένων σε επί-

πολιτική στον 19ο αιώνα, Αθήνα 1978· Κ. Τσουκαλάς, *Εξάρτηση και αναπαραγωγή. Ο κοινωνικός ρόλος των εκπαιδευτικών μηχανισμών στην Ελλάδα (1830-1922)*, πρόλογος Ν. Σβορώνου, Αθήνα 1977· του ίδιου, *Κοινωνική ανάπτυξη και κράτος. Η συγκρότηση του δημόσιου χώρου στην Ελλάδα*, Αθήνα 1981· Ν. Μουζέλης, *Νεοελληνική κοινωνία, όψεις υπανάπτυξης*, Αθήνα 1978. Θα πρέπει ωστόσο να τονιστεί ότι οι Κ. Βεργόπουλος και Κ. Τσουκαλάς είναι οι επιστήμονες εκείνοι που διεύρυναν τόσο τα θεματικά ενδιαφέροντα όσο και τον χρονολογικό ορίζοντα της ελληνικής ιστορίας στον 19ο και 20ό αιώνα αντιστοίχως και σε θέματα άγνωστα ή παραμελημένα από τους ιστορικούς.

πεδο γεωγραφικών ηπείρων, κάποτε και πέραν αυτών. Έτσι, όχι μόνο δεν αφαιρεί, αλλά στην πραγματικότητα καλλιεργεί τόσο τη συγκεκριμένη ιστορία της κάθε «άγριας κοινωνίας», όσο και τα ενιαία χαρακτηριστικά όλων μαζί. Αντίθετα, η θεωρία για το κέντρο και την περιφέρεια δεν ασχολήθηκε με τα ιδιαίτερα θεμελιώδη χαρακτηριστικά της κάθε περιφερειακής κοινωνίας. Στην πραγματικότητα, μέσω ενός λανθάνοντος συγκρητισμού μεταξύ υπανάπτυκτων και μητροπολιτικών κοινωνιών, ανέδειξε και στηρίχθηκε σε ένα «κενό»: την απουσία, δηλαδή, οικονομικής, κοινωνικής και πολιτικής ανάπτυξης βορειοευρωπαϊκού τύπου, «κενό» που όντως χαρακτήριζε τις κοινωνίες της περιφέρειας όλες από κοινού. Προχωρώντας περαιτέρω οι υποστηρικτές της θεωρίας αυτής επιδίωξαν να ερμηνεύσουν με την απαγωγική μέθοδο το «κενό» που παρουσίαζαν οι κοινωνίες αυτές. Και με βάση αυτό, θεώρησαν ως δεδομένο ότι οι κοινωνίες που όριζαν ως περιφερειακές ήταν οικονομικά και πολιτικά εξαρτήματα του καπιταλιστικού κέντρου, εμφανίζοντας, έτσι, την ιστορία τους να καθορίζεται από τις επιλογές και τις επιταγές των μητροπόλεων του καπιταλισμού. Αφού, λοιπόν, τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των κοινωνιών της περιφέρειας αποκλείονταν από την ανάλυση και αφού, επιπλέον, οι αιτίες για την ιστορική τους διαμόρφωση τοποθετούνταν έξω από αυτές, κάπου άλλου, τότε πολύ απλά η δική τους ιστορία κατανοούσε να μην έχει κανένα νόημα γι' αυτήν τη θεωρία.⁴

Τέλος πάντων, η θεωρία αυτή δεν κατάφερε να πραγματοποιήσει το παλαιό όνειρο της τέλει αφαίρεσης, να τετραγωνίσει τον κύκλο. Στην ελληνική ιστορία η προσπάθεια σκόνηταψε στη δύστροπη ιστορική πραγματικότητα. Σύμφωνα με αυτήν ούτε φεουδαλισμός ούτε αποικιοκρατία συναντάται, και ενώ ο εμπορικός καπιταλισμός αναπτύχθηκε σημαντικά, ο βιομηχανικός δεν πλησίασε ούτε τον μέσο, έστω, όρο της βορειοευρωπαϊκής εκδοχής του (συμπεριλαμβανομένων και των δύο βασικών κοινωνικών του τάξεων) ενώ και σήμερα ακόμη παραμένει στα ζητούμενα. Έτσι οι υποστηρικτές της θεωρίας αυτής προσπάθησαν να τη βελτιώσουν ώστε να ανταποκρίνεται κάπως στην τεράστια ποικιλία που υποδεικνύει η διεθνής ιστορική πραγματικότητα εισάγοντας τον όρο της

4. Αναλυτικότερη κριτική για τις προϋποθέσεις και τα αποτελέσματα της θεωρίας αυτής στην ελληνική ιστορία βλ. Π. Πιζάνιας, «Η εφαρμογή της θεωρίας για τις σχέσεις του καπιταλιστικού κέντρου και της υπανάπτυκτης περιφέρειας στην ελληνική ιστοριογραφία: Ν. Ψυρούκης - Κ. Τσουκαλάς», *Μνήμων*, τόμ. 11 (1987).

ημι-περιφέρειας.⁵ Αλλά ήταν πλέον αργά για ασκήσεις ιστορίας. Η τρέχουσα ιστορική πραγματικότητα των ιδίων των μητροπόλεων του καπιταλισμού δημιουργούσε φαινόμενα όχι μόνο κοινωνικής περιθωριοποίησης, αλλά εμφάνισης υπανάπτυκτων περιφερειών τριτοκοσμικού τύπου (όπως τις εννοούσε η εν λόγω θεωρία) εντός των μητροπολιτικών χωρών, και μάλιστα στις ίδιες τις πρωτεύουσές τους.⁶

Όστούσο δε θα πρέπει να αγνοήσουμε ότι η εισαγωγή και η εφαρμογή της θεωρίας για το κέντρο και την περιφέρεια στη νεοελληνική ιστορία μπορεί να αναπαρήγαγε αυτούσια τα παλαιά ερμηνευτικά διλήμματα που διατύπωναν οι πρώτοι κομμουνιστές ιστορικοί, αλλά αμφισβητούσε, με κάποιο βαθμό επιστημονικής αποτελεσματικότητας, την κυρίαρχη ακόμη και σήμερα προγονοπληξία και τις ιστοριογραφικές της παραδοχές.

Αλλά ας ξαναγυρίσουμε στο ζωτικό δίλημμα: υπήρχε ή δεν υπήρχε εργατική τάξη;

Όταν ο Γ. Κορδάτος, για την εξυπηρέτηση ιδεολογικών και πολιτικών αναγκών, πήρε κατά γράμμα τις εξαιρετικά άτεχνες ελληνικές απογραφές του πληθυσμού και υποστήριξε ότι ο εργατικός πληθυσμός αποτελούσε στο Μεσοπόλεμο το 1/5 του ενεργού, δεν πίστευε, υποθέτω, ότι θα άφηνε πίσω του την πλέον άκριτη από τις παρακαταθήκες του.⁷ Ταυτοχρόνως, στοραδικές κινητοποιήσεις, συμβάντα περιθωριακής κατά κανόνα σημασίας μικρών ή και ασήμαντων αριθμητικά ομάδων του εργατικού πληθυσμού, του αρ-

5. Η εισαγωγή αυτή έγινε από τον Ν. Μουζέλη, *Κοινοβουλευτισμός και εκβιομηχάνιση στην ημι-περιφέρεια. Ελλάδα, Βαλκάνια, Λατινική Αμερική*, Αθήνα 1986.

6. Η δημιουργία των προαστίων-γκέτο στο Λονδίνο, το Παρίσι, τη Νέα Υόρκη και σε άλλες μητροπόλεις του καπιταλισμού ξεπερνάει κατά πολύ το πρόβλημα της κοινωνικής περιθωριοποίησης εξαιτίας της ανεργίας. Στην πραγματικότητα δημιουργεί περιοχές ολόκληρες όπου ευρύτερες πληθυσμιακές ομάδες διαβιώνουν αφενός υπό συνθήκες ένδειας και αφετέρου σε κενό κοινωνικής πρόνοιας τριτοκοσμικού τύπου. Έτσι η περιφέρεια, όπως την όριζε η εν λόγω θεωρία, δε βρίσκεται κάπου μακριά στον τρίτο κόσμο, αλλά αντίθετα αναπτύσσεται στα ίδια τα μητροπολιτικά κέντρα του καπιταλισμού. Ενδεικτικά βλ. Τ. Κ. Γκαλμπτρέϊθ, «Αυξάνει η δυσαρέσκεια πλουσίων και φτωχών», *Καθημερινή*, 10.12.1995.

7. Γ. Κορδάτος, *Ιστορία του ελληνικού εργατικού κινήματος*, Αθήνα 1972 (5η έκδ.). Πρόκειται, ίσως, για το πλέον άτεχνο και άκριτο έργο του Γ. Κορδάτου. Είναι η μελέτη του Έλληνα ιστορικού που γράφτηκε με πρόθεση την οποία δεν κρύβει: να εξυπηρετήσει τις ανάγκες ιδεολογικοπολιτικής διαπάλης της συγκυρίας. Και για τούτο η πλέον αναλώσιμη από επιστημονική άποψη.

κούσαν για τις ανάγκες του, ώστε όχι μόνο να ονοματίσει τον πληθυσμό αυτό εργατική τάξη, αλλά να του προσδώσει ιστορία με βάθος που έφτανε (ακροθιγώς) μέχρι και τα τέλη του 18ου αιώνα.⁸ Οι ίδιες ανάγκες που οδήγησαν τον Γ. Κορδάτο σ' αυτές τις (συγγνωστές, υποθέτω) ερμηνευτικές υπερβολές, αναπαράγονται με διαφορετικούς όρους σε όλη την περίοδο της μεταπολίτευσης, μετατρέποντας το πιο ασήμαντο επιστημονικά βιβλίο του σε Βίβλο. Έτσι πολλά μικροσυμβάντα ονομάστηκαν απεργιακό κίνημα, και μάλιστα σε αυτό περιλήφθηκαν ακόμη και οι κινητοποιήσεις ομάδων εργατών για τη διατήρηση προνομίων εις βάρος άλλων ομάδων εργατών που αφθονούν, στο Μεσοπόλεμο ιδίως. Πολλά αλληλέγγυου χαρακτήρα σωματεία θεωρήθηκαν, χάριν των πολιτικών αναγκών της συγκυρίας, συνδικαλιστικό κίνημα, κινητοποιήσεις άσχετων με τον εργατικό πληθυσμό επαγγελματιικών ομάδων, όπως αυτές των χαμηλόβαθμων δημοσίων υπαλλήλων τη δεκαετία του '20, θεωρήθηκαν εργατικές. Σε ένα πέλαγος μικροϊδιοκτησίας στην αγροτική παραγωγή ανακαλύφθηκε αγροτικό προλεταριάτο, προφανώς επειδή η «εργατική τάξη», που είχε ήδη φτιαχτεί στα χαρτιά, είχε ανάγκη από συμμάχους, αδιάφορο αν και αυτοί θα ήταν χάρτινοι. Και η αποθέωση της προβολής του πολιτικού κλίματος της μεταπολίτευσης στην ιστορία των πρώτων δεκαετιών του 20ού αιώνα (για αρκετούς και του 19ου αι.) είναι η ανακάλυψη των φοιτητών, αλλά ως συμμάχων και αυτών της «εργατικής τάξης».

Ένας κωδικοποιημένος οδηγός μαρξιστικού επιχρίσματος, περιφερόμενος για κάθε ερμηνευτική χρήση, αφήνει πίσω του έντυπα τα πολιτικά του επιθυμήματα με νομιμοποιητικό πρόσχημα την ιστορική επιστήμη.⁹ Αν κανείς θεωρήσει αυτό το ερμηνευτικό αμάλ-

8. Στο ίδιο. Υπάρχουν, βέβαια, όπως πάντοτε, και τα χειρότερα. Η Καίτη Αρώνη-Τσίχλη στο βιβλίο της *Αγροτικές εξεγέρσεις στην Παλιά Ελλάδα 1833-1881*, Αθήνα 1989, ξεπέρασε την ιδεολογικά διογκωμένη αίγλη του Κιλελέρ και, παραθέτοντας κάθε είδους μικροσυμβάν ως εξέγερση, δημιουργεί την ψευδαίσθηση ότι στην αγροτική Ελλάδα επαναλήφθηκαν οι πόλεμοι των χωρικών ή οι γαλλικές αντιφορολογικές εξεγέρσεις του ύστερου δυτικού μεσαίωνα.

9. Ενδεικτικά βλ. Κ. Μοσκόφ, *Εισαγωγικά στην ιστορία του κινήματος της εργατικής τάξης. Η διαμόρφωση της εθνικής και κοινωνικής συνείδησης στην Ελλάδα*, Θεσσαλονίκη 1979· Α. Λιάκου, «Η ιστοριογραφία του εργατικού κινήματος. Σημειώσεις για μια επισκόπηση», *Σύγχρονα Θέματα*, τχ. 35-36-37 (1988)· Σ. Σεφεριάδης, «Για τη συγκρότηση της εργατικής τάξης στην Ελλάδα (1870-1936). Μερικοί προβληματισμοί πάνω σε ένα παλιό θέμα», *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, τχ. 6 (1995).

γαμα ωσάν να ήταν δεδομένο επίπεδο επιστημονικής ερμηνείας, επειδή το επιθυμεί και πιστεύει ότι ανταποκρίνεται στην ιστορική πραγματικότητα, τότε η απόσταση από περαιτέρω ερμηνευτικά άλματα είναι μικρή. Έτσι, λοιπόν, χωρίς αξιολόγηση (μια κάποια, έστω, επαλήθευση) η «ελληνική εργατική τάξη και οι αγώνες της» εμφανίζονται να δημιουργούν θεσμούς (πέραν των στοιχειωδών, όντως δικών της αυτοφυών), θεσμούς για το κοινωνικό σύνολο.¹⁰ Παρότι θεσμοί κοινωνικοί στην Ελλάδα του Μεσοπολέμου όντως αναδύθηκαν, και ορθώς καταγράφονται και περιγράφονται, ωστόσο η λανθάνουσα σύγχυση πολιτικών προθέσεων, νομικών κειμένων και κοινωνικά εμποδωμένων θεσμών διογκώνει τη σημασία των τελευταίων. Διογκώνει τη σημασία όμως προς μία ορισμένη κατεύθυνση –αυτή που υπαγορεύουν ιδεολογικές ανάγκες που ανέφερα– σε βαθμό που να αναγάγει τους εν λόγω θεσμούς όχι μόνο σε γενικότερη κοινωνική πολιτική, αλλά επιπλέον πολιτική επιβεβλημένη από το εργατικό κίνημα το οποίο, με τη δράση του στην Ελλάδα και ευνοημένο από τις διεθνείς δικτυώσεις του, άλλαξε το συσχετισμό ώστε η πολιτική αυτή να γίνει αναγκαστική για τους κρατούντες.¹¹

10. Το επίτευγμα αυτό πραγματοποίησε για την ελληνική «εργατική τάξη» του μεσοπολέμου ο ιστορικός Α. Λιάκος, αποτυπώνεται δε στη μελέτη του *Εργασία και πολιτική στην Ελλάδα του Μεσοπολέμου. Το Διεθνές Γραφείο Εργασίας και η ανάδυση των κοινωνικών θεσμών*, Αθήνα 1993.

11. Στο ίδιο, σ. 564 κ.ε. Πρόκειται ομολογουμένως για περιεργο συμπέρασμα δεδομένου ότι και ο ίδιος ο Α. Λιάκος σε προηγούμενες σελίδες της ίδιας μελέτης του υποστηρίζει (νομίζω ορθά) ότι κάθε πτυχή της κοινωνικής πολιτικής είτε δεν είχε κανένα πρακτικό νόημα, όπως η εργατική νομοθεσία, είτε όταν είχε, όπως η καθιέρωση των συλλογικών διαπραγματεύσεων, οδηγούσε στην «κατάργηση της αυτονομίας του συνδικαλισμού» (σ. 561). Και συνεπώς λογικά υποστηρίζει ότι «η κοινωνική πολιτική [στην Ελλάδα] έδωσε τη θέση της σε μια πολιτική απομιμήσεων» (στο ίδιο). Από την επόμενη φράση, όμως, αναιρεί τις διαπιστώσεις που έκανε και την ερμηνεία που ο ίδιος έδωσε με τον ορισμό «πολιτική απομιμήσεων», για να οδηγηθεί μέσω διαφόρων σκέψεων στο συμπέρασμα ότι η καθιέρωση της εργατικής νομοθεσίας, από την πρώτη περίοδο του Ε. Βενιζέλου έως και την ίδρυση του ΙΚΑ, υπήρξε το αποτέλεσμα εργατικών αγώνων στην Ελλάδα (σ. 566-567) ενισχυμένων όμως από το «διεθνή συσχετισμό ανάμεσα στις κοινωνικές τάξεις» (σ. 568), συσχετισμό ο οποίος διοχετεύθηκε στην Ελλάδα μέσω του Διεθνούς Γραφείου Εργασίας (στο ίδιο). Με βάση τις κύριες ερμηνευτικές προτάσεις του συγγραφέα, συνεπάγεται λογικά ότι η έκβαση των καθ' ημάς εργατικών αγώνων και η ενίσχυσή τους, μέσω του ΔΓΕ, από το διεθνή συσχετισμό ανάμεσα στις τάξεις, είχαν για την ελληνική κοινωνία ως αποτέλεσμα μια κοινωνική πολιτική απομιμήσεων. Ίσως όμως γι' αυτά τα απογοητευτικά αποτελέσματα των εργατικών αγώνων

Είναι ευνόητο πως αν οι κοινωνικοί ανταγωνισμοί και οι συνεπαγόμενες κοινωνικές εντάσεις που χαρακτηρίζουν κάθε κοινωνικό σχηματισμό, ακόμη και τον πλέον απλούστερο, θεωρηθούν αυτοδικαίως πάλη μεταξύ των δύο γνωστών συντεταγμένων κοινωνικών τάξεων, τότε αυτές πρέπει να ανακαλυφθούν και να θεσπιστούν φαντασιωτικά. Νομίζω ότι ο Κ. Καστοριάδης στη *Φαντασιακή θέσμιση της κοινωνίας* δεν εννοούσε ακριβώς αυτό. Αλλά, πάντως, σημασία έχει πως από τη στιγμή που θεσπίζεται αναδρομικά και καθιερώνεται φαντασιωτικά η «εργατική τάξη» στην ελληνική ιστορία, πολλοί ιστορικοί και άλλοι κοινωνικοί επιστήμονες, οδηγούμενοι από τις ανάγκες της πολιτικής ιδεολογίας που έχουν υιοθετήσει και την ανάγκη επιβεβαίωσης εντός της ομάδας που έχουν ενταχθεί, αναπτύσσουν τη στρατηγική της (ερμηνευτικής) καχυποψίας: τάσσονται με το μέρος των (καλών) αδυνάτων και εναντίον των (κακών) ισχυρών ή και αντιστρόφως, προσδίδοντας έτσι στην ιστορία προεπιστημονικές ερμηνείες, συνήθως δικαστικού τύπου.¹² Η αποδοχή των πηγών κατά γράμμα, και ιδίως των απογραφών του πληθυσμού, των πολιτικών καθώς και των νομικών κειμένων (όπου εξυπηρετούν την ερμηνεία) συνδυασμένη με εκλεκτικές παραπομπές σε αποσπασμένες φράσεις θεωρητικών

νων να ευθύνεται μια απουσία, ένα παραμελημένο ιδανικό ιδεολογικό πρότυπο, ένα «κενό» που προκάλεσε η ιστορική πραγματικότητα στην πολιτική ιδεολογία (του συγγραφέα): «ο [βιομηχανικός] κλάδος της παραγωγής μέσω παραγωγής...» ο οποίος είχε, κατά το συγγραφέα, την ικανότητα να προσφέρει αυτομάτως «ένα ειδικευμένο και καλά οργανωμένο συνδικαλιστικά εργατικό κομμό» (σ. 560), απουσίαζε από την Ελλάδα. Παρά την πρωτοτυπία του συγγραφέα να αναζητήσει τις ερμηνευτικές αιτίες στο «κενό», η όλη συλλογιστική των συμπερασμάτων του προκαλεί το εξής ερώτημα: Μήπως, τελικά, οι έλληνες κεφαλαίοιχοι διέβλεψαν τον κίνδυνο να διαμορφωθεί και στην Ελλάδα ένας «καλά οργανωμένος συνδικαλιστικά εργατικός κομμός» που θα τους επιβάρυνε στο «διεθνή συσχετισμό ανάμεσα στις τάξεις» και για να αποτρέψουν την προοπτική αυτή έκαναν στάση επενδύσεων στον «κλάδο της παραγωγής μέσω παραγωγής»;

12. Η ιστορία-δικαστήριο, όπως την αποκαλούσε ο Pierre Vilar, έχει και στην Ελλάδα ισχυρή παράδοση τόσο στην κομμουνιστική όσο και στην εθνικιστική ιστοριογραφία. Η πάγια υιοθέτηση της στρατηγικής της καχυποψίας ως ερμηνευτικού υποκατάστατου αποβλέπει στη σπίλωση, ή αντιστρόφως στην αποθέωση, ιστορικών περιόδων, προσώπων και καταστάσεων περιπίπτοντας εν τέλει στην αξιολογική αντιδιαστολή καλό/κακό. Η σύγχρονη επεξεργασμένη, βεβαίως, εκδοχή της είναι αυτή που συζητάμε σε αυτό το κείμενο, δηλαδή η αναδρομική καθιέρωση κοινωνικών υποκειμένων (εργατική τάξη καλή versus αστική τάξη κομπραδόρικη, ξεπουλημένη κτλ.) και η φαντασιωτική δικαίωση ή αντιστρόφως η απαξίωσή τους.

κειμένων της διεθνούς βιβλιογραφίας, δίνουν τον αναγκαίο αληθοφανή χαρακτήρα σε αυτό το ερμηνευτικό σχήμα. Η απουσία όμως της κριτικής αξιολόγησης των ιστορικών πηγών οδηγεί στο λάθος που θα έπρεπε να είναι πολύ γνωστό σε κάθε ιστορικό: παίρνοντας κατά γράμμα τις πηγές (ή παρακάμπτοντας όσες δεν ευνοούν την προεπιλεγμένη ερμηνεία) υιοθετούν την απεικόνιση της πραγματικότητας που διαμορφώνουν οι κυρίαρχες απόψεις της κάθε εποχής και κοινωνίας και μάλιστα στην καλύτερη, την πλέον ανώδυνη άρα και την πλέον μυθευτική εκδοχή της. Έτσι, παρά την αφθονία των παραπομπών στη διεθνή βιβλιογραφία και παρά τη διεύρυνση του σώματος των ιστορικών πηγών, η ανακύκλωση αναπαλαιωμένων θέσφατων και η απλή αναπαραγωγή του ίδιου φαντασιωτικού κάδρου παραμένουν τα κύρια χαρακτηριστικά του είδους αυτού της ιστοριογραφίας.

Από την αστυνομική, λοιπόν, ερμηνεία της ιστορίας, που ήθελε τα πρόσωπα του άρχοντος ελληνικού συγκροτήματος μεταπράτες πράκτορες κάθε είδους ξένων συμφερόντων, στην αναδρομική φαντασιωτική θέσπιση και αξιολόγηση δικαστικού τύπου κοινωνικών υποκειμένων (θετική ή αρνητική, αδιάφορο), τα επιστημολογικά αδιέξοδα των εν λόγω επιστημόνων δε βρίσκουν διέξοδο. Έτσι, ορισμένοι ιστορικοί στράφηκαν προς τους θεσμούς, ιδίως τους επιχειρηματικούς θεσμούς και την ιστορία τους. Θεματολογική στροφή εύλογη, όπου με άρρητο αλλά σαφή τρόπο αναζητούνται τα κοινωνικά υποκείμενα στις συγκεκριμένες κοινωνικές και οικονομικές σχέσεις που συγκροτούνταν. Εκεί, όμως, ανακλύπτον άλλα προβλήματα, ιστορικής τάξης αυτά: κυρίως το γεγονός πως ό,τι μπορεί και αξίζει να ονομαστεί επιχείρηση στην Ελλάδα του 19ου και του 20ού αιώνα είναι φαινόμενο εξαιρετικά περιορισμένο. Ελάχιστες οι τράπεζες και οι βιομηχανίες στις οποίες δομούνταν κοινωνικές σχέσεις του τύπου κεφάλαιο/εργασία. Και αυτό ισχύει όλως ιδιαιτέρως για τις βιομηχανικές επιχειρήσεις. Σε ένα πέλαγος αγροτικής μικροϊδιοκτησίας και σε ένα τεράστιο φάσμα μικροεπιχειρήσεων, αυτοαπασχόλησης κτλ., το φαινόμενο επιχείρηση, στην κυριολεκτική του σημασία, αφορούσε πολύ περιορισμένο τμήμα του πληθυσμού, ακόμη και του αστικού. Ίσως αυτή να είναι η αιτία που, σε συνδυασμό με τις υποκειμενικές δυνατότητες των ενδιαφερόμενων ιστορικών, τα αποτελέσματα είναι πενιχρά και συχνά εντελώς αδιάφορα από επιστημονική άποψη.¹³

13. Σε ό,τι αφορά τα επιστημονικά αποτελέσματα αναφέρομαι ιδίως στα βι-

Η υιοθέτηση αυτούσιας θεματολογίας, με μοναδικό κριτήριο το γεγονός ότι αυτή προέρχεται από χώρες της πρώτης επιστημονικής γραμμής, έχει κάτι το μεταπρατικό. Και το χειρότερο, τα έργα αυτού του είδους της ελληνικής ιστοριογραφίας,¹⁴ σε σύγκριση με τις αντίστοιχες μελέτες της διεθνούς βιβλιογραφίας, αποπνέουν αναγκαστικά ένα πνεύμα επαρχιωτισμού, παρότι τα τελευταία συχνά παραπέμπονται στα ελληνικά ομολογία τους. Απλή παραδοχή του πασιφανούς δεδομένου ίσως να έφερε τα ιστοριογραφικά πράγματα στα μέτρα της ιστορικής πραγματικότητας: η ελληνική κοινωνία (επιμόνως αγροτική στην παραγωγική της διάσταση μέχρι πολύ πρόσφατα) δε γνώρισε την κύρια προϋπόθεση, δηλαδή την ιστορική διαδικασία εκείνη που ανέδειξε την επιχείρηση σε έναν από τους καίριους θεσμούς οργάνωσης των κοινωνικών και οικονομικών σχέσεων, κοντολογίς τη βιομηχανική επανάσταση. Αυτό το δεδομένο καθιστά τόσο προβληματική την αναζήτηση στην ελληνική ιστορία βορειοευρωπαϊκού τύπου κοινωνικών υποκειμένων, ώστε η πράξη αναδρομικής πλήρωσης αυτού που εκλαμβάνεται ως «κενό της ιστορικής πραγματικότητας» να μην μπορεί να οριστεί ως επιστήμη, αλλά ως φαντασιωτική ικανοποίηση των συγχρονικών πολιτικών και ιδεολογικών επιθυμημάτων.

βλία της Μ. Δρίτσα, *Βιομηχανία και τράπεζες στην Ελλάδα του Μεσοπολέμου*, Αθήνα 1990, και του Χ. Χατζηωσήφ, *Η γηραιά σελήνη. Η βιομηχανία στην ελληνική οικονομία 1830-1940*, Αθήνα 1993. Πρόκειται για μελέτες που παρουσιάζουν ειδικό ενδιαφέρον: η μεν πρώτη αναδεικνύει τα ερμηνευτικά αδιέξοδα της άκριτης εισαγωγής στην ελληνική ιστορία του θέματος «επιχείρηση». Άκριτη, επειδή η θεματολογία υπό τον γενικό τίτλο «ιστορία των επιχειρήσεων» διαμορφώθηκε σε κοινωνίες μεγάλης οικονομικής ανάπτυξης και εισάγεται στην Ελλάδα όπου ο θεσμός επιχείρηση υπήρξε δευτερεύουσας σημασίας για τη συγκρότηση της κοινωνίας. Η δεύτερη μελέτη, στο πλαίσιο της ίδιας θεματολογίας, αλλά με προθέσεις ευρύτερης σύλληψης, αωρείται μεταξύ της επιβεβαίωσης των παραδοσιακών κωδικοποιημένων ιδεολογημάτων αριστερής απόχρωσης και μιας προσπάθειας συμβαντολογικής περιγραφής των οικονομικών και πολιτικών τεκταινόμενων της περιόδου που εξετάζει. Εν τέλει, ακριβώς επειδή ο θεσμός της επιχείρησης είναι μέχρι πολύ πρόσφατα στην ελληνική κοινωνία καχεκτικός, οι μελέτες αυτές ασχολούνται εν πολλοίς με την Εθνική Τράπεζα της Ελλάδος και τις ελάχιστες άλλες τράπεζες και βιομηχανίες που περιστρέφονταν γύρω από την τράπεζα αυτή.

14. Για τα εκφραστικότερα βιβλία του πνεύματος αυτού, μαζί με τα δύο προηγούμενα, θα παρέπεμπα στα Χ. Λούκος - Δ. Σαμίου, *Οικονομικές συμπεριφορές, ψυχολογία και βιοτικό επίπεδο ενός συριανού τοκοστή: Στέφανος Δ. Ρήγας*, Αθήνα 1991, και Ν. Παντελάκης, *Ο εξηλεκτρισμός της Ελλάδας. Από την ιδιωτική πρωτοβουλία στο κρατικό μονοπώλιο (1889-1956)*, Αθήνα 1991.

3. ΟΙ ΝΕΟΙ ΖΗΛΩΤΕΣ

Το είδος της αριστερόφωνης ιστοριογραφίας που περιγράφηκε μέχρις εδώ διαθέτει κάτι από τον υποκειμενισμό της μαγικής σκέψης: το λέω άρα υπάρχει, το γράφω άρα το αποδεικνύω (η εθνικιστική εκδοχή της ελληνικής ιστοριογραφίας έχει τα πρωτεία στην καθιέρωση της λογικής αυτής: δεν το καταλαβαίνω άρα είναι λάθος, δεν το ξέρω άρα δεν υπάρχει). Η γοητεία της μαγικής σκέψης ασφαλώς οφείλεται στον εφησυχασμό που εξασφαλίζει, με την επιβεβαίωση των καθιερωμένων σαν αυτονόητων. Ιδίως, όμως, των καθιερωμένων σαν κοινόχρηστων αυτονόητων αναπαραστάσεων της πραγματικότητας από την κάθε πολιτική ιδεολογία, στην προκειμένη περίπτωση τη διάχυτη εκδοχή της αριστερής πολιτικής ιδεολογίας την περίοδο της μεταπολίτευσης. Με αυτήν οδηγό, συντάχθηκαν μελέτες που, υπό την πίεση των ιδεολογικών φαντασιώσεων, πρόβαλλαν στην ιστορία όλα όσα απαιτούνταν για τη νομιμοποίηση της πολιτικής ιδεολογίας σε τρέχοντα χρόνο.¹⁵ Ίσως τα παραδείγματα αυτά ιστοριογραφικής απόπειρας να είναι άκρως ερασιτεχνικά και για τούτο χαρακτηρίζονται από τέλειο αναχρονισμό. Ωστόσο αντίστοιχα δείγματα έχουμε και σε θεσμοθετημένες επιστημονικές διαδικασίες.

Διδακτορικές διατριβές, πραγματοποιημένες σε αμερικανικά πανεπιστήμια, θα μπορούσαν να έχουν υπέρ τους το τεκμήριο της εγκυρότητας. Μία από αυτές, που υποστηρίχθηκε με επιτυχία το 1988 και συνεπώς έγινε δημόσιο κείμενο, φιλοδόξησε τη διερεύνηση της ελληνικής εργατικής τάξης, στον μεν τίτλο από το 1830 στο δε κείμενο από το τέλος του 18ου αιώνα.¹⁶ Η συγγραφέας, αφενός στη γραμμή της κλασικής μελέτης του E.P. Thomson για το γίγνεσθαι της αγγλικής εργατικής τάξης (αλλά και άλλων μελετητών, ιδίως κοινωνιολόγων) και αφετέρου στη γραμμή για την ελληνική εργα-

15. Ενδεικτικά των μελετών του είδους αυτού είναι, πιστεύω, τα κείμενα των Χ. Βραχνιάρη, *Ανάμεσα σε δύο εξεγέρσεις. Κιλελέρ 1910, Τρίκαλα 1925*, Αθήνα 1985· Χ. Γιάνναρη, *Το ελληνικό εργατικό κίνημα και το αγροτικό ζήτημα. 1900-1920*, Αθήνα 1988· Α. Δάγκα - Α. Αποστολίδη, «Για την εργατική τάξη στις περιοχές Θεσσαλονίκης-Μοναστηριού και Αδριανούπολης την περίοδο 1910-1918», *Επιστημονική Σκέψη*, τχ. 30 (1986)· Δ. Λιβιεράτου, *Κοινωνικοί αγώνες στην Ελλάδα 1927-31*, Αθήνα 1987.

16. Chryssi Vitsilikis-Soroniatis, *Working class formation: the case of Greece 1830-1928*, διδακτορική διατριβή, Πανεπιστήμιο του Σικάγου, 1988.

τική τάξη που χάραξε ο Γ. Κορδάτος, δε φαίνεται να απασχολήθηκε με τα ιστορικά δεδομένα.

Δε φαίνεται ιδίως να την απασχόλησε το γεγονός ότι ο E.P. Thomson (όπως και οι υπόλοιποι μελετητές των βιβλιογραφικών της παραπομπών) αναφέρονται στην αρχαιότερη βιομηχανική χώρα στον κόσμο, ενώ η διατριβή της αναφέρεται στην Ελλάδα και σε μια εποχή όπου κατά το μέγιστο διάστημά της δεν υφίσταται όχι βιομηχανία, αλλά ούτε καν στοιχειωδώς συγκεντρωμένη βιοτεχνία. Το κενό που δημιουργεί η χαοτική αναντιστοιχία μεταξύ των δύο κοινωνιών επιδίωξε να το καλύψει με ακατάπαυστα άλματα στη θεωρία, που στην προκειμένη περίπτωση νομιμοποιεί η αναφορά στον E.P. Thomson και σε άλλους μελετητές, και με συχνή υπενθύμιση για τη δυναμική των φαινομένων. Πράγματι, *The making of the English working class* δηλώνει τη δυναμική, η οποία όμως είναι αυτονόητο προαπαιτούμενο για κάθε ιστορικό ακόμη και όταν εξετάζει φαινόμενα της μεγάλης διάρκειας. Όμως, τα άλματα που παρατηρεί κανείς διαβάζοντας τη διατριβή αυτή δεν καλύπτουν, φυσικά, το κενό, πόσο μάλλον που ο άγγλος ιστορικός όχι μόνο δεν κρύβει, αλλά τονίζει με έμφαση ότι αναφέρεται στη συγκεκριμένη ιστορική πραγματικότητα της συγκεκριμένης (αγγλικής) κοινωνίας. Τι θα μπορούσε να υποθέσει κανείς ότι ισχύει για την κάτοχο της εν λόγω διατριβής; Η ελληνική κοινωνική πραγματικότητα και η αγγλική της ίδιας εποχής είναι μεταξύ τους ομοειδείς, παρεμφερείς, ανάλογες, συναφείς ή τι; Αν, όμως, με την επιπολαιότητα στην οποία εξωθεί ο ιδεολογικός ζήλος, οι δύο κοινωνίες εμφανίζονται να έχουν κοινά χαρακτηριστικά, τότε συνεπάγεται στο πραγματολογικό επίπεδο ότι οι ποικίλες εργατικές ομάδες στην Αγγλία, που εκφράζονταν μέσω του χαρτιστικού κινήματος από το 1830 έχουν ως ισοδύναμο ή έστω συναφές δεδομένο στην Ελλάδα τις τοπικές χωρικές κοινωνίες που εκφράζονταν μέσω τοπαρχών (οπλαρχηγών ή κοτζαμπάσηδων). Ενδέχεται, για την επιστημονική σκέψη της κατόχου της διατριβής αυτής, η διαφορά μεταξύ αυτού που ζει με το ησιόδειο άροτρο και προστατεύεται με το χαντζάρι, και αυτού που ζει με τον αργαλειό του και προστατεύεται οργανώνοντας συνδικάτο, να είναι μικρή λεπτομέρεια. Δε βαριέσαι, καταπιεσμένοι και εκμεταλλευόμενοι είναι και οι δύο.

Η διδακτορική διατριβή αυτή προσφέρει όλες τις δυνατότητες να τη διαβάσει κανείς ακόμη και με σουρεαλιστική οπτική. Μεταφέροντας δηλαδή νοερά στην ελληνική ιστορία όλα τα κοινωνικά

και οικονομικά πραγματολογικά δεδομένα που εξυπνοοούν, ή και ρητά αναφέρουν οι παραπομπές της σε διεθνείς μελέτες. Μεταφέροντας κοντολογίς στην Ελλάδα συνθήκες και αποτελέσματα της βιομηχανικής επανάστασης.¹⁷

Ωστόσο η συγγραφέας διατηρεί μια πραγματολογική ένταση σχετική με το εύρος και την ένταση της πάλης των τάξεων στην Ελλάδα.

Σε αυτό ακριβώς το σημείο, ένας υποψήφιος διδάκτορας αμερικανικού πανεπιστημίου με αντίστοιχο θέμα διδακτορικού σε ένα πρόσφατο άρθρο του¹⁸ ασκεί δριμεία κριτική στην προηγούμενη διατριβή υποστηρίζοντας ότι μπορεί «προοδευτικά να πάψουμε να “διακρίνουμε” την ταξική πάλη ακόμα και όταν τη “βλέπουμε”» (σ. 45). Παρότι εύκολα μπορεί κανείς να αντιληφθεί ότι το πρόβλημα με την παραπάνω διατριβή δεν είναι ακριβώς η υπερμετρωπία, ωστόσο το άρθρο αυτό αποτελεί ένα επιπλέον καλό δείγμα μελέτης για την αναπαραγωγή της ιστοριογραφίας του είδους που μας απασχολεί εδώ, αλλά με όρους ζηλωτισμού. Αν και οι δύο συγγραφείς δεν είναι ιστορικοί, πλην όμως με την ιστορία ασχολούνται και μάλιστα υπό την επήρεια αξιέραστου ζήλου.

Το άρθρο αυτό διατρέχεται από το γνωστό σαιξπηρικό δίλημμα περί εργατικής τάξης, δίλημμα το οποίο γεννάει το αγωνιώδες ερώτημα: Άραγε υπάρχει περίπτωση να γνωρίζαμε την εργατική τάξη αν δεν υπήρξε, ή να μην τη γνωρίζουμε αν υπήρξε;

Και αυτό το άρθρο ξεκινάει με δύο βασικές, για το συγγραφέα του, αναφορές: ως είθισται στις περιπτώσεις αυτές, η πρώτη είναι η μελέτη του E.P. Thomson και η δεύτερη η διδακτορική διατριβή που αναφέρθηκε την οποία παραθέτει ως «σημείο εκκίνησης» (σ. 10). Το γεγονός ότι οι δύο αυτές μελέτες τοποθετούνται στα δύο ακριβώς αντίθετα άκρα του φάσματος της επιστημονικής συγκρότησης και ποιότητας, δε φαίνεται να απασχολεί το συγγραφέα. Όμως,

17. Η βιομηχανική επανάσταση έχει καταντήσει ερμηνευτικό κλειδί για κάθε χρήση και σε κάθε μέρος της γης. Ένα από τα ακραία παραδείγματα αυτής της σύγχυσης αντιπροσωπεύει το βιβλίο της Δ. Μακρυνιώτη, *Η παιδική ηλικία στα αναγνωστικά βιβλία 1834-1919*, πρόλογος Σ. Δοξιάδη, Αθήνα-Γιάννινα 1986, στο οποίο η βιομηχανική επανάσταση στην Αγγλία και ο νέος καταμερισμός εργασίας που καθιερώνει αυτή η διαδικασία αναζητείται ως αυτονόητο δεδομένο στα ελληνικά αναγνωστικά βιβλία της περιόδου που εξετάζει.

18. Αναφέρομαι στο άρθρο του Σ. Σεφεριάδη, «Για τη συγκρότηση της εργατικής τάξης στην Ελλάδα (1870-1936). Μερικοί προβληματισμοί πάνω σε ένα παλιό θέμα», *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, τχ. 6 (1995).

επειδή μάλλον διαισθάνεται ότι κάτι δεν πάει καλά, επείγεται να τονίσει εμφατικά το απολύτως αυτονόητο, αλλά παρουσιάζοντάς το (και αυτός) σαν να είναι μείζονος σημασίας μεθοδολογικό πρόταγμα: «...οι ερευνητικές μας προσπάθειες πρέπει να κατατείνουν στην εξακρίβωση της ενυπάρχουσας δυναμικής: του αν, δηλαδή, και κατά πόσον η διαδικασία συγκρότησης “προχωράει” ή παλινδρομεί...» (σ. 12). «Προχωράει» (εννοείται, η εργατική τάξη) προς το ιδανικό πρότυπο του συγγραφέα του άρθρου, δηλαδή την αγγλική εργατική τάξη, ή «παλινδρομεί» από αυτό. Φαντάζομαι ότι η αγωνία που λανθάνει στο παράγωγο αυτό δίλημμα και διατυπώνεται με την αντιδιαστολή «προχωράει ή παλινδρομεί», το καθιστά και τούτο ρητορικό. Η απάντηση έχει δοθεί πριν τεθεί το ερώτημα, έχει δοθεί μάλιστα με εντυπωσιακές στατιστικές ανακαλύψεις: 52% εργατική τάξη στις πόλεις, συν 30% περιστασιακοί εργάτες (σ. 40-41) μας κάνουν 82% ένθεν του χαρακώματος της ταξικής πάλης. Με τέτοιους συντριπτικούς συσχετισμούς δύναμης, η νίκη της εργατικής τάξης στην Ελλάδα το Μεσοπόλεμο ήταν βέβαιη. Το γεγονός ότι δεν επικράτησε τελικά θα πρέπει να οφείλεται σε κάποιο πρόβλημα του συγγραφέα του άρθρου με την πρόσθεση και την αφαίρεση.

Πολύ συχνά, η υποκατάσταση της επιστημονικής θεωρίας με τα θέσφατα της πολιτικής ιδεολογίας καλλιεργεί μια άκρως ισοπεδωτική αντίληψη που χρησιμοποιεί ως πρόσημα τον οικουμενισμό της πολιτικής ιδεολογίας. Πράγματι, η όποια πολιτική ιδεολογία μπορεί να είναι οικουμενική, όμως η επιστήμη είναι η γνώση του συγκεκριμένου, γνώση με την οποία ελέγχονται τα ιδεολογικά θέσφατα, γνώση που χρησιμοποιεί την όποια θεωρία χάριν της ανακάλυψης του πραγματικού. Συχνά ωστόσο, με όχημα την οικουμενικότητα της πολιτικής ιδεολογίας, έχει κατασκευαστεί ένα τέλειο αλλά ιδεατό σχήμα, μια εργατική ή κοινωνική τάξη στα μέτρα του οχήματος ή απλώς των επιθυμητικών φαντασιώσεων των συγγραφέων. Έχει κατασκευαστεί δηλαδή (μέσα από έναν αθέλητο κονστρουκτιβισμό) ένα είδος βιβλιογραφικής κοινωνικής τάξης, ιδανικό πρότυπο και ταυτοχρόνως οδηγός της πραγματικότητας, ιστορικής ή συγχρονικής.¹⁹

19. Το καλύτερο παράδειγμα, στην ελληνική βιβλιογραφία, του είδους αυτού της τάξης αποτελεί, πιστεύω, το άρθρο της Ε. Αβδελά, «Κοινωνική τάξη στη σύγχρονη ιστοριογραφία. Από το οικονομικό δεδομένο στην πολιτισμική κατασκευή», *Τα Ιστορικά*, τόμ. 12, τχ. 22 (1995).

Στην περίπτωση του, ο συγγραφέας του άρθρου για την εργατική τάξη στην Ελλάδα, παρακινούμενος από την ακατανίκητη επιθυμία γι' αυτήν, την παρασκευάζει με ποικίλα υλικά: μαζί με τους ευλογοφανείς τροchioδρομικούς, σιδηροδρομικούς κτλ., περιλαμβάνει στην κατηγορία του τον «αγρότη-ιδιοκτήτη-στο-χωριό-κάτοικο-της-πόλης» (σ. 14), τους «ατομικώς-εργαζόμενους» (σ. 30), τους «έμμισθους υπαλλήλους [...] της βιομηχανίας» (σ. 37), τους «δημόσιους υπαλλήλους [...] (χαμηλόμισθοι, φυσικά)» (σ. 47) μάλλον και το «αγροτικό προλεταριάτο» (σ. 41) εφευρίσκοντας τελικώς και «σύμμαχους κλάδους, των αγροτών και των φοιτητών» (σ. 46) και όλους αυτούς τους βαθμολογεί με υψηλότατο «δείκτη μαχητικότητας» που κατασκευάζει (σ. 61). Δε γνωρίζω αν ο δείκτης αυτός κατασκευάστηκε με τις ίδιες γνώσεις αριθμητικής, πάντως οι βαθμολογούμενοι παίρνουν χιλιάδες μονάδες πάνω από τη βάση, για την αγωνιστικότητά τους, φυσικά.

Νομίζω πως εδώ, πλέον, ο αριστερόφωνος ζηλωτισμός παραδίδεται στην ιδεολογική του επιθυμία, τόσο που να πραγματοποιεί την τέλεια πράξη της υπερανάπληρωσης. Το μόνο ζήτημα που μπορεί να τεθεί μετά ταύτα, δεν είναι βέβαια επιστημονικής τάξης, είναι όμως ακαδημαϊκής: πώς αντιμετωπίζονται οι επιστημονικά ανυπόστατες διατριβές, διδακτορικά *bons pour l'Orient*, που απονέμονται με τη σφραγίδα συχνά έγκυρων πανεπιστημίων;

4. ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Όλες αυτές οι ιστοριογραφικές κατασκευές μπορούν να χαρακτηριστούν λίθοι, πλίνθοι, κέραμοι... Αλλά δεν αρκεί. Όλα αυτά κάτι σημαίνουν, από κάπου προέρχονται. Κατ' αρχάς δεν πρόκειται μόνο για ένα χαρούμενο εξελικτισμό που έμπλεος εφησυχασμού θέλει την ελληνική κοινωνία συμμετοχο (συν-πλην) του φαινομένου της βιομηχανικής επανάστασης. Από την πλευρά της ιστορίας των πολιτισμικών προϋποθέσεων ανάπτυξης της ιστορικής επιστήμης στην Ελλάδα, όσα αναφέρθηκαν αναδεικνύουν μια εσωστρεφή ανακύκλωση αναπαλαιωμένων ιδεών. Συνθήκες, λοιπόν, επιστημονικού επαρχιωτισμού που δεν αναιρούνται, φυσικά, με τις άφθονες παραπομπές στη διεθνή βιβλιογραφία, επειδή δεν αλλάζουν σε τίποτε τον βασικό πυρήνα της προβληματικής. Το κλειστό αυτό σύστημα όχι μόνο επιτρέπει, αλλά προστατεύει κιόλας, είτε

την άκριτη υιοθέτηση άγονων, για τον ελληνικό κοινωνικό σχηματισμό, θεμάτων, είτε και την απλή αναπαραγωγή εξίσου άγονων παλαιών διλημματικών ερωτημάτων ή και ιδεολογικώς κατοχυρωμένων ως κοινόχρηστων αυτονόητων. Και οι δύο αυτές εκδοχές αφήνουν άθικτο το επιστημολογικό καθεστώς της ιστορικής επιστήμης στην ελληνική κοινωνία. Αφήνουν, δηλαδή, άθικτο το δεδομένο ότι η ιστορική γνώση στην Ελλάδα (με πολλαπλασιαζόμενες, ευτυχώς, νησίδες εξαιρέσεων) ταυτίζεται κατά κύριο λόγο με έναν πρωτόγονο θετικισμό για τον οποίο οι ιστορικές πηγές εκφράζουν ρητά την ιστορική πραγματικότητα, η μόνη αυθεντική ερμηνεία της αλήθειας είναι ο σχολιασμένος λόγος των πηγών, θεωρούν το συμβάν ως τελική ιστορική πληροφορία, ταυτίζουν τον ιστορικό χρόνο με το χρονολόγιο, υποκαθιστούν το νόημα των ελάχιστων επιστημονικών τους εννοιών με τα κοινόχρηστα αυτονόητα, ταυτίζοντας εν τέλει την επιστημονική σκέψη με τον κοινό νου.²⁰ Αυτό το τελευταίο χαρακτηριστικό είναι, πιστεύω, το πιο ενδιαφέρον. Τα κοινόχρηστα αυτονόητα νοήματα της ιστοριογραφίας του είδους αυτού είναι συνήθως δάνεια προερχόμενα από την κυρίαρχη μορφή της εθνικής ιδεολογίας προγονόπληκτου τύπου, τα οποία διά της προβολής τους στο παρελθόν νομιμοποιούνται ως ανέκαθεν υφιστάμενα, τελικώς αναπόφευκτα –μοιραία– δεδομένα της κοινωνικής μας ζωής στο εκάστοτε σήμερα. Η ιστορία αυτών των αυτονόητων θα είχε μεγάλη σημασία για τη διερεύνηση της εικόνας της ελληνικής κοινωνίας ως συνόλου, αλλά και ειδικότερα για το μηχανισμό συνετισμού μελών της με αποκορύφωμα τη σχέση της ιδεολογίας του ελληνοχριστιανισμού με τον έλεγχο των κοινωνικών φρονημάτων. Το θεμελιακό, βέβαια, μοτίβο είναι η αλαζονικά φερόμενη τρισχιλιετής (κάποτε τετρακισχιλιετής) συνέχεια όχι μόνο των ελληνικών πληθυσμών, αλλά του ελληνικού έθνους, ενίοτε και του κράτους. Ισχυρισμός χονδροειδής, που αντιβαίνει, όχι μόνο σε ποικίλα επιστημονικά δεδομένα, αλλά και σε απλά πραγματολογικά, όπως οι ποικίλες αυτοκρατορίες, που σίγουρα δεν είχαν σχέση με έθνος. Ωστόσο, σχετικά με την εθνικιστική ιστοριογραφία όλων των τάσεων, το σημαντικό δεν είναι αυτός ο ισχυρισμός, αλλά η

20. Εκφραστικά παραδείγματα του είδους της ιστοριογραφίας αυτής αποτελούν, πιστεύω, οι μελέτες των Α. Βακαλόπουλου, *Ιστορία του Νέου Ελληνισμού*, Θεσσαλονίκη, από το 1974 η πρώτη έκδοση, Δ. Βισβίξη-Δοντά, *Ιστορία του μεταπολεμικού κόσμου 1945-70*, Θεσσαλονίκη 1995, 2η έκδ., και Κ. Σβολόπουλου, *Κωνσταντινούπολη (1856-1908). Η ακμή του ελληνισμού*, Αθήνα 1994.

λειτουργία της ως νομιμοποιητικού μηχανισμού πολιτικών ιδεολογιών σκοταδιστικού τύπου. Και αυτήν την ίδια ακριβώς νομιμοποιητική χρήση υιοθέτησαν και οι πρώτοι κομμουνιστές ιστορικοί: τη χρήση, δηλαδή, της ιστορίας ως όπλου στην ιδεολογική διαμάχη τους την εποχή του Μεσοπολέμου ενάντια στο μηχανισμό ιστορικής νομιμοποίησης της εθνικιστικής ιδεολογίας. Αντιτάσσοντας στον εθνικισμό το διεθνισμό τους, οι κομμουνιστές ιστορικοί δεν αντέταξαν και μια διαφορετική θέση για την ιστορική επιστήμη. Η διαφοροποίησή τους από την κρατούσα φιλοσοφία της ιστορίας (εγγελιανή καρικατούρα καθηλωμένη στην ιδεοληψία της προκαθορισμένης αρμονίας) περιορίστηκε στη χρήση μιας διαφορετικής φιλοσοφίας της ιστορίας, της φιλοσοφίας του ιστορικού υλισμού, και αργότερα μιας αντίπαλης προς την κυρίαρχη πολιτικής ιδεολογίας, εκείνης του μαρξισμού-λενινισμού. Ο εξελικτισμός, τον οποίο άφησαν και οι δύο τάσεις άθικτο, αποτέλεσε την κοινή και για τις δύο βάση, ώστε να οικοδομήσουν η καθεμιά τη δική της ιδεοληπτική αντίληψη για την ιστορία, αντίληψη με σκοπό κοινό: τη νομιμοποίηση της πολιτικής ιδεολογίας.

Η πολιτική ιδεολογία, ισχυρότατος συγχρονικός παράγοντας πρόσληψης και διάθλασης της πραγματικότητας, είναι αυτός που έχει επηρεάσει περισσότερο από οποιονδήποτε άλλο την ιστορική επιστήμη στην Ελλάδα. Και τούτο προκύπτει ως πολιτισμική επιρροή στην επιστημονική σκέψη, επιρροή προερχόμενη από τη γενικότερη υπερπολιτικοποίηση που χαρακτηρίζει την ελληνική κοινωνία. Όλα τούτα δεν είναι ούτε αρνητικά ούτε θετικά. Απλώς έτσι έχουν τα πολιτισμικά πράγματα στην ιστορική επιστήμη στην Ελλάδα (όπως άλλωστε και αλλού). Και μάλιστα θα έλεγα ότι η πολιτική ιδεολογία ως αρχικό εφαλτήριο, είδος κινήτρου για τη μελέτη της συγκεκριμένης ελληνικής πραγματικότητας, θα μπορούσε να είναι αφετηρία θεμική, ενίοτε και θετική. Με την προϋπόθεση ότι το εφαλτήριο αυτό, η εκκίνηση να αρχίσει να σκέφτεται κανείς επιστημονικά την πραγματικότητα, δε μετατρέπεται σε αυτοσκοπό. Όταν αυτό συμβαίνει, τότε η επιστημονική σκέψη περιπίπτει στο ρόλο του προσχήματος ή του ενδύματος καρναβαλικής μεταμφίεσης. Αλλά το ιστοριογραφικό αποτέλεσμα είναι ένα καρναβάλι θλιβερό, χωρίς γλέντι, χωρίς δημιουργική χαρά, και χωρίς καν τη στιγμιαία ανατροπή των κοινωνικών ιεραρχιών και των ρόλων που παριεστάνονταν στα παραδοσιακά καρναβάλια. Ούτε αυτό, λοιπόν. Αντ' αυτού μια τεράστια προσπάθεια υπαγωγής της επι-

στημονικής σκέψης στις ανάγκες της πολιτικής ιδεολογίας, και εν τέλει μια ιδιότητα περιφρόνηση (όμως περιφρόνηση) της πραγματικής ζωής των ανθρώπων.

Μπορεί ο χρόνος να περνάει, αλλά αυτό δε σημαίνει ότι όλα αλλάζουν. Οι σημερινοί αριστερόφωνοι ιστορικοί, μετριοπαθείς-ή-ζηλωτές-αναδρομικοί-φαντασιωτικοί-θεσμοθέτες-της-εργατικής-τάξης-και-των-επιτευγμάτων-της-πάλης-της, αντιγράφουν την ίδια ακριβώς λογική, αλλά σε διεθνείς και εθνικές κοινωνικές και πολιτικές συνθήκες τόσο διαφορετικές, που καθιστούν το εγχείρημά τους καρικατούρα του πρωτοτύπου. Η ανάλυσή τους για την εργατική τάξη και οι ποικίλοι συναφείς ισχυρισμοί δεν εκφράζουν μόνο τα επιθυμήματά τους, ούτε μόνο τον ιδεολογικό τους ζήλο. Εκφράζουν κυρίως, και με μεγάλη επάρκεια, το νόημα που έδωσε στην εργατική τάξη ο αριστερός πολιτικός λόγος στην Ελλάδα. Τάξη για κάθε πολιτική χρήση, η οποία σε κάθε περίπτωση γέμιζε ή άδειαζε με κοινωνικές και επαγγελματικές ομάδες κατά την επιθυμία του κάθε σχετικού κόμματος, δηλαδή των τρεχουσών αναγκών του στην πολιτική κονίστρα. Οι ιστορικοί μας που αναφέρθηκαν (εκτός φυσικά του Γ. Κορδάτου) χρησιμοποίησαν, εν τέλει, το νόημα που διαμόρφωσε ο πολιτικός λόγος της μακράς μεταπολίτευσης, αλλά σε ανάλυση που αυτοπροβάλλουν σαν επιστημονική. Όμως ο πολιτικός λόγος, σε πλήρη αντίθεση με τον επιστημονικό, για να ικανοποιεί τις δικές του ιδιαίτερες ανάγκες, είναι εξαιρετικά χαλαρός στα νοήματα: σε πλαίσιο διπολικών αντιπαραθέσεων, ο πολιτικός λόγος συχνά καθρεφτίζει κολακευτικά την πραγματικότητα προκειμένου να διατυπώσει ένα κοινόχρηστο σύστημα σημαινόντων ώστε να κερδίσει στον ανταγωνισμό για την επιρροή ή απλώς στον ανταγωνισμό για την επιβολή της κοινωνικής χειραγώγησης. Οι ιστορικοί του είδους που συζητήσαμε εδώ καθηλώνουν εμπράκτως και, το χειρότερο, οικειοθελώς την επιστημονική τους σκέψη σε ρόλο υποδεέστερο, υπηρετικό μιας πολιτικής ιδεολογίας. Σε συνάφεια με την περιορισμένη επιστημονική αξία του ιστοριογραφικού τους αποτελέσματος, η χρησιμοθηρική αντίληψή τους για την ιστορία χαρακτηρίζεται από την τάση της να τοποθετεί την ιστορική επιστήμη μεταξύ των οιονεί εργαλείων χειραγώγησης.

Είναι αλήθεια ότι η συνεχής προάσπιση της ελευθερίας της επιστήμης και της γνώσης που προκύπτει δεν εννοείται από τις πολιτισμικές προϋποθέσεις υποδοχής του επιστημονικού φαινομένου

στην ελληνική κοινωνία. Ο ιστορικός κανόνας, στην κοινωνία μας, είναι οι επιστήμες να εισάγονται. Ίσως γι' αυτό να ενσωματώνονται σε προϋπάρχοντα πλαίσια διαμόρφωσης γνώσης τα οποία είναι κατά πολύ ισχυρότερα πολιτισμικά, και συχνά ανταγωνιστικά προς την επιστήμη. Έτσι ακόμη και ο καταμερισμός μεταξύ των ποικίλων μορφών γνώσης που παράγονται στην κοινωνία μας θέτει την επιστημονική σκέψη στις παρυφές της κοινωνικής αξιολόγησης, εφόσον, βεβαίως, η εκάστοτε επιστημονική γνώση δε διαθέτει κάποια πρακτική, στενά χρηστική σημασία. Ακριβέστερα, εφόσον δε διαθέτει η γνώση αυτή μια κάποια χρήση που να ευνοεί την ευμενή της αξιολόγηση στο πλαίσιο που διαμορφώνουν οι δυο τρεις κυρίαρχες αξίες. Αυτό φυσικά ισχύει όλως ιδιαίτέρως για τις βασικές επιστήμες, φυσικές και ιδίως κοινωνικές, και τούτο παρά το θαυμασμό που τις περιβάλλει.

Ωστόσο, και οι ίδιοι οι θεσμικοί φορείς, ατομικοί και συλλογικοί, κυρίως αυτοί των βασικών κοινωνικών επιστημών, συχνά δολιχοδρομούν. Όταν δεν συμπληρώνουν τα κενά που προκαλεί η πραγματικότητα στην πολιτική ιδεολογία της επιλογής τους, ή όταν δε νομιμοποιούν άκριτα την άσκηση τρέχουσας πολιτικής, αποφεύγουν τη μελέτη συγκεκριμένων φαινομένων της συγκεκριμένης κοινωνίας (παρότι σ' αυτήν θεμελιώνουν την κοινωνική υπόστασή τους ως επιστήμονες) και προτιμούν να ομιλούν γενικώς περί των φαινομένων. Και το συχνότερο, με πραγματιστικό πνεύμα, καταφεύγουν στη μελέτη τόσο πολύ μικρής σημασίας θεμάτων (τις κουτσουλιές της πραγματικότητας) που δεν ενδιαφέρουν κανένα, εκτός από τους πολλούς που επιβιώνουν χάρη στην απλή αναπαραγωγή της επιστημονικής μετριοκρατίας.

Η ένταξη των βασικών, ιδίως, κοινωνικών επιστημών στην ελληνική κοινωνία με όρους πεδίου με σχετική αυτονομία και ισχύ δεν αποτελεί ανάγκη παρά για τη μειονότητα των φυσικών και θεσμικών φορέων των επιστημών αυτών στη χώρα μας. Αυτή η ανάγκη δέχεται μια περιορισμένης σημασίας ώθηση από τους παραγωγούς της καθαρής θεωρίας, και βέβαια προωθείται από τις ρεαλιστικές προσεγγίσεις της ημέτερης πραγματικότητας, ιστορικής και συγχρονικής. Όμως, η ανάγκη αυτής της ένταξης ευθέως εμποδίζεται από ό,τι αποτελεί τον κανόνα, δηλαδή, τη μετριοκρατία και τον επιστημονικό επαρχιωτισμό που αναπαράγει, και φυσικά τείνει να εξωθείται στα αζήτητα από τη φαντασιωτική υποκατάσταση της αρχής της πραγματικότητας. Και αυτό επειδή οι δύο τελευταί-

ες από τις τέσσερις παραπάνω στάσεις υπεκφεύγουν έναντι της συγκεκριμένης κοινωνίας και των ιδιαίτερων πραγματικοτήτων της. Υπεκφεύγουν, δηλαδή, έναντι του μείζονος αντικειμένου, του μόνου που μπορεί να εμποδώνει την ισχύ της επιστημονικής γνώσης σε κάθε κοινωνία και της επιτρέπει να επιτελεί τον κριτικό, εν τέλει το διαφωτιστικό της ρόλο.

ΒΙΒΛΙΟΚΡΙΤΙΚΕΣ

Α.-Ι. Α. ΜΕΤΑΞΑΣ, *Προεισαγωγικά για τον πολιτικό λόγο: Δεκατέσσερα μαθήματα για το στιλ*, Αθήνα-Κομοτηνή, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1995.

Σε επικοινωνιακές περιστάσεις, όπως η κριτική παρουσίαση και συζήτηση ενός βιβλίου, υπάρχουν πολλά και αόρατα νήματα που συνδέουν μεταξύ τους τους συντελεστές τους.¹ Έτσι κατά τη δημόσια παρουσίαση του τελευταίου βιβλίου του καθηγητή Α.-Ι.Δ. Μεταξά, ασφαλώς ο πρωταγωνιστικός ρόλος αποδίδεται στον ίδιο, υπάρχει το βήμα των κριτικών που εκτελεί χρέη χορού, και τα δρώμενα παρακολουθούνται «δι' ελέους και φόβου» από τους θεατές. Η δυναμική των δρώμενων είναι γενικά τέτοια, ώστε τα νήματα αυτά μπορούν, για πολλούς λόγους και προς όλες τις κατευθύνσεις, να χαλαρώνουν, να τανύζονται και ενίοτε να θραύονται.

Στη συγκεκριμένη περίπτωση, ο πνευματικός πρωταγωνιστής καταλαμβάνει, αντιφατικά αλλά κομψά, μια θέση εκτός βήματος και χαμηλότερη από αυτό, ανάμεσα στο κοινό· ο χορός κρίνει, θα μπορούσε όμως και να αυτολογοκρίνεται λόγω των νημάτων που τον συνδέουν με τον πρωταγωνιστή· το κοινό μπορεί να παρακολουθεί το χορό παθητικότερα, αποδεχόμενο τα λεγόμενα σ' ένα πρώτο επιφανειακότερο επίπεδο ή ενεργητικότερα, προσπαθώντας, σ' ένα δεύτερο βαθύτερο επίπεδο, να ερμηνεύσει τα λεγόμενα. Η ερμηνεία του κοινού ενδέχεται να οδηγεί σε κατανόηση της αναπτυσσόμενης δυναμικής ή μπορεί να συνεπάγεται προβολή σ' αυτή ξένων στοιχείων λόγω προσωπικών προσλαμβανουσών παραστάσεων. Ανεξάρτητα, όμως, από τη δυναμική των δρώμενων

1. Το κείμενο αυτό καταγράφει τις απόψεις που διατύπωσα κατά τη δημόσια παρουσίαση, που έλαβε χώραν στο «Ίδρυμα Γουλανδρή-Χορν» την 18η Οκτωβρίου 1995, του βιβλίου του καθηγητή Α.-Ι. Α. Μεταξά, *Προεισαγωγικά για τον πολιτικό λόγο: Δεκατέσσερα μαθήματα για το στιλ*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1995.

και τη μορφή της ερμηνείας, το κοινό, χωρίς καν να το θέλει ή και να το γνωρίζει συνειδητά, ασκεί ψυχολογική πίεση πάνω στα δρώμενα από μόνο το γεγονός της παρουσίας του.

Με αυτά τα δεδομένα, μια δήλωση από οποιοδήποτε μέλος του χορού ότι θα διατυπώσει ακριβώς αυτά που πιστεύει αναφορικά με το ποιόν του βιβλίου θα μπορούσε να εκληφθεί ως επικοινωνιακό και ρητορικό τέχνασμα. Όμως, η πρόθεση του παρόντος «αφηγητή» είναι να πει αυτά που πιστεύει.

Σκοπός αυτής της μικρής εισαγωγής δεν είναι μόνο να τονίσει τη δυνατότητα και πραγματικότητα των επικοινωνιακών παιγνίων, ούτε και μόνο να θυμίσει ότι η επικοινωνιακή ικανότητα, όπως και η γλωσσική (linguistic competence),² είναι ένα κοινωνικό εφόδιο που διαθέτουν όλα τα μέλη μιας κοινωνίας. Κυρίως, προσπαθεί να εντοπίσει, με τη χρήση παραδείγματος, την πεμπτούσια των *Προεισαγωγικών για τον πολιτικό λόγο* του Μεταξά. Πραγματικά, το σύνολο του βιβλίου είναι αφιερωμένο στην επικοινωνία και τις εκφάνσεις της, στην επικοινωνία που θεωρείται σ' όλη την πολυπλοκότητα και δυναμική της και μέσα από ένα πολύπλευρο πρίσμα. Η θεώρηση της επικοινωνίας σε τέτοιο βαθμό πολυπλοκότητας –και αυτή η διατύπωση δεν αποτελεί κριτική, γιατί ένα πολύπλοκο φαινόμενο συμπαρασύρει μια πολύπλευρη θεώρηση– είναι λογικό να παρουσιάσει δυσκολίες στο φοιτητή, στον οποίο απευθύνεται το βιβλίο.

Η πρώτη και κύρια δυσκολία για το δέκτη του βιβλίου-μηνύματος πρέπει να είναι η σύλληψη του βιβλίου ως συνόλου και της γενικής άρθρωσής του. Ο συγγραφέας προσφέρει μια σύνοψη στην αρχή κάθε κεφαλαίου, που περιλαμβάνει τα σημεία-κλειδιά, αλλά τόσο κάθε σύνοψη εσωτερικά όσο και το σύνολο των συνόψεων έχουν παραθετικό χαρακτήρα. Αυτό που φαίνεται να χρειάζεται κυρίως είναι ένα είδος ιεραρχημένου σχεδιαγράμματος των λογικών και επιχειρησιακών αρθρώσεων, το οποίο, εάν δεν προσφερθεί, απαιτεί από το φοιτητή, ως προϋπόθεση της ουσιαστικής κατανόησης του βιβλίου, να το κατασκευάσει με την προσωπική προσπάθειά του. Πρόκειται, όμως, για ένα μάλλον τεχνικό θέμα, ενώ το ουσιαστικό και άκρως θετικό επίτευγμα του συγγραφέα είναι η τοποθέτηση της επικοινωνιακής πράξης μέσα στο *σφαιρικό* πλαίσιο της.

Ας επιχειρήσουμε, σ' αυτό το σημείο, να επαναλάβουμε τα όσα

2. N. Chomsky, *Topics in the theory of generative grammar*, Mouton, The Hague 1966, σ. 9-10.

λέχθηκαν μέχρι τώρα με περιγραφικό και μάλλον εμπειρικό τρόπο, θέτοντάς τα με θεωρητικότερους όρους. Είναι φυσικό να ξεκινήσει κανείς με τα *principia*, τις αρχές της δομικής γλωσσολογίας, όπως τις έθεσε ο πατέρας της σύγχρονης γλωσσολογίας, αλλά και της σημειολογίας μαζί με τον Charles Sanders Peirce, Ferdinand de Saussure. Η στοιχειώδης γλωσσική μονάδα σημασίας είναι, για τον τελευταίο, το σημείο, που αποτελείται από μία «έννοια» (το «σημαινόμενο») και μια «ακουστική εικόνα» (το «σημαίνον»).

Ο πομπός, λοιπόν, μεταφράζει την έννοια σε ακουστική εικόνα, η τελευταία μετασχηματίζεται σε ήχο μέσω των φωνητικών οργάνων και ο ήχος μεταδίδεται με τη βοήθεια των ηχητικών κυμάτων στο αυτί του δέκτη, ο οποίος τον αντιλαμβάνεται ως ακουστική εικόνα, που στη συνέχεια μεταφράζει σε έννοια.³ Ο Saussure μάς δίνει εδώ το θεμελιώδες, αλλά και απλούστερο, μοντέλο επικοινωνίας.

Αυτό το μοντέλο μπορεί να επεκταθεί προς πολλές κατευθύνσεις. Το μήνυμα που μεταφέρεται από τον πομπό στο δέκτη έχει, για το ρώσο γλωσσολόγο Roman Jakobson, έξι λειτουργίες, όχι μόνο μία, την αναφορική (referential), που έχει ως σκοπό να πληροφορήσει. Οι υπόλοιπες λειτουργίες είναι: η συναισθηματική (emotive), που δείχνει τη στάση του πομπού αναφορικά με το μήνυμα που διατυπώνει· η βουλευτική (conative), που έχει ως σκοπό να επηρεάσει το δέκτη (ας θυμηθούμε τη σημασία της για τη διαφήμιση)· η φατική (phatic) που στρέφεται προς το διάλυο επικοινωνίας, για να ανοίξει, επιβεβαιώσει, παρατείνει ή διακόψει την επικοινωνία· η μεταγλωσσική (metalinguistic), η οποία έχει επεξηγηματικό χαρακτήρα ως προς το μήνυμα, και η ποιητική (αισθητική) λειτουργία (poetic), η οποία στρέφεται προς την περίτεχνη επεξεργασία του ίδιου του μηνύματος.⁴

Όταν αναφερόμαστε στη φυσική γλώσσα ανάμεσα στα άλλα σημειωτικά συστήματα, το γλωσσικό μήνυμα συνοδεύεται από *προσωδικά* συστήματα, που είναι συστήματα συνοδευτικά της γλώσσας. Αφορούν στις διακυμάνσεις στον τόνο, το ύψος και την ένταση του λόγου. Υπάρχουν και άλλα συνοδευτικά συστήματα της γλώσσας, συγκεκριμένα τα κινητικά (χειρονομίες) και τα προσημικά (χωρικές αποστάσεις) συστήματα.⁵

3. F. de Saussure, *Cours de linguistique générale* (επιμ. T. de Mauro), Payot, Παρίσι 1972 (1915), σ. 27-29.

4. R. Jakobson, *Essais de linguistique générale*, Minuit, Παρίσι 1963, σ. 213-220.

5. P. Guiraud, *La Sémiologie*, (Que Sais-je?), P.U.F., Παρίσι 1971, σ. 59-61.

Όμως, και οι έννοιες του πομπού και του δέκτη μπορεί να επεταθούν. Εάν δεν περιοριστούμε στη στιγμή της γλωσσικής ή άλλης επικοινωνίας, κατά την οποία πομπός και δέκτης έχουν την ιδιότητα των στιγμιαίων σημειωτικών υποκειμένων, αντιλαμβανόμαστε ότι και οι δύο είναι ήδη συγκροτημένα σημειωτικά υποκείμενα. Η *γλωσσική ικανότητα* αυτών των υποκειμένων είναι για το σημειωτικό Algirdas-Julien Greimas μια ιδιαίτερη περίπτωση μιας ευρύτερης *σημειωτικής ικανότητας*, η οποία ακριβώς συγκροτεί το υποκείμενο ως «δρώντα»: η σημειωτική ικανότητά του είναι ένα «γνωρίζειν-ποιείν», που κάνει δυνατή τη δράση.⁶ Αυτή η σημειωτική ταυτίζεται, στις κοινωνιολογικές μελέτες του Pierre Bourdieu, με μια *πολιτισμική ικανότητα*. Ο Bourdieu αρθρώνει τη σημειωτική με τη μαρξιστική πολιτική οικονομία και η οπτική αυτή τον βοηθά να αντιληφθεί το γλωσσικό και ευρύτερα σημειωτικό πομπό και δέκτη ως κατόχους ενός *συμβολικού κεφαλαίου εξουσίας*. Έτσι, η ουδέτερη για το γλωσσολόγο σχέση ανάμεσα σε πομπό και δέκτη μετατρέπεται για την κοινωνική σημειωτική οπτική σε σχέση συμβολικής ισχύος, η οποία φυσικά δε δημιουργείται εκ των ενόντων βάσει της εκάστοτε πράξης ομιλίας, αλλά ανήκει σε μια δομημένη αγορά σχέσεων συμβολικής ισχύος.

Ήδη, λοιπόν, από το αρχικό απλό μοντέλο επικοινωνίας του Saussure προχωρήσαμε σε μια σειρά από διευρύνσεις: από μόνο την αναφορική λειτουργία του μηνύματος στις έξι λειτουργίες του, από τον πομπό και το δέκτη στα πολιτισμικά υποκείμενα και από τα μεμονωμένα άτομα στα δομημένα σημειωτικά πεδία. Υπάρχουν, όμως, και άλλες διευρύνσεις. Το συγκεκριμένο μήνυμα είναι συχνά τμήμα ενός ευρύτερου κειμένου, του *κειμενικού πλαισίου* του (context), το νόημα του οποίου επηρεάζει φυσικά το νόημα του μηνύματος. Κανένα κείμενο, πάλι, δεν είναι προϊόν παρθενογένεσης, αλλά αναπηδάει μέσα από έναν κόσμο ήδη υπαρχόντων άλλων κειμένων, τα οποία και εμπεριέχει. Πρόκειται για το μηχανισμό της *διακειμενικότητας* (intertextuality), που μας υποδεικνύει ότι το νόημα ενός κειμένου δεν είναι ανεξάρτητο από το κειμενικό περιβάλλον του. Όμως, το νόημα του μηνύματος επηρεάζεται και από την *περίσταση* (situation), αυτά δηλαδή τα στοιχεία του φυσικού, τεχνητού και κοινωνικού περιβάλλοντος, συμπεριλαμβανομένης της πολιτισμικής ικανότητας, που, ανάλογα με την περίπτωση,

6. A.-J. Greimas - J. Courtés, *Sémiotique. Dictionnaire raisonné de la théorie du langage*, Hachette, Παρίσι 1979, σ. 52-55.

ενεργοποιούνται σημειωτικά για να αποτελέσουν στοιχεία της επικοινωνιακής πράξης.⁷ Αυτή η τελευταία διεύρυνση μπορεί να οδηγήσει τη σημειωτική σε μια κοινωνιολογία. Όπως διατυπώνεται από τον Bourdieu, η αγορά ή καλύτερα αγορές των σχέσεων συμβολικής ισχύος δομούνται από υλικές σχέσεις ισχύος (ταξικές σχέσεις), οι οποίες δομούν την κοινωνική δομή που συνδέεται στενά επίσης με τις υλικές συνθήκες ύπαρξης μιας κοινωνίας.⁸

Η παραπάνω συσσωρευση της σημειωτικής γνώσης επιτρέπει τη σφαιρική καταγραφή της επικοινωνιακής πράξης και το πέρασμα από το απλό γλωσσολογικό μοντέλο επικοινωνίας σ' ένα σημειωτικό μοντέλο επικοινωνιακής δράσης. Επιτρέπει την ανάλυση όλου του επικοινωνιακού φάσματος από το τετ-α-τετ του ιδιωτικού χώρου στη δυναμική των προεκλογικών συγκεντρώσεων. Προερχόμενος μέσα από άλλη, αλλά παράλληλη, θεωρητική σφαίρα και χειριζόμενος άλλου τύπου βιβλιογραφία, ο Μεταξάς χειρίζεται ένα παρόμοιο σφαιρικό σύστημα επικοινωνίας. Επικεντρώνεται, μέσα σ' αυτό το πλαίσιο, πάνω σε ένα συγκεκριμένο θέμα, ειδικότερα θέτει ως αντικείμενό του το μήνυμα και το προσεγγίζει μέσα από μια συγκεκριμένη οπτική, αυτήν του ύφους ή στυλ του.

Αν και αφητηρία του συγγραφέα γι' αυτό το εγχείρημα είναι η περιοχή ειδίκευσής του, η πολιτική επιστήμη, γενικεύει τις αναλύσεις του, στο μέτρο που εντοπίζει τις στενές αναλογίες ανάμεσα στον πολιτικό λόγο και σε άλλα επικοινωνιακά φαινόμενα, όπως ο απλός, καθημερινός λόγος και στυλ, το στυλ στην τέχνη, το στυλ στην αρχιτεκτονική. Πολύ εύστοχα διαπιστώνει ότι και η τελευταία ενσωματώνει ιδεολογίες και πολιτισμικά νοήματα, για τα οποία λειτουργεί ως πομπός. Εντοπίζει μέσα σ' αυτά τα ιδεολογικά μηνύματα τον πολιτικό κώδικα και την πολιτική ρητορική της αρχιτεκτονικής, καθώς και τους συνδεδεμένους με αυτά μηχανισμούς της εξουσίας, και αυτή η ανάλυση τον ωθεί στην πρόταση για ένα διακλαδικό μάθημα πολιτικής αρχιτεκτονικής.⁹

7. Βλ. και U. Eco, *A theory of semiotics*, Indiana University Press, Bloomington-London 1976, σ. 105-106.

8. Για τις απόψεις του P. Bourdieu βλ., π.χ., «The economics of linguistic exchange», *Social Science Information*, τόμ. 16 (6), 1977, σ. 645-668.

9. Για μια ανάλογη οπτική που αναφέρεται στην αρχιτεκτονική και πολεοδομία του Πάπα Νικόλαου V (1447-1455) ως φορέας εξουσίας και πολιτικών, θρησκευτικών και κοσμολογικών μηνυμάτων βλ. Alexandros Ph. Lagopoulos, «From the stick to the region: Space as a social instrument of semiosis», *Semiotica*, τόμ. 96 (1-2), 1993, σ. 87-138.

Το φάσμα των αντικειμένων στα οποία αναφέρεται ο Μεταξάς προσθέτει μια νέα σφαιρικότητα στο ήδη σφαιρικό θεωρητικό πλαίσιο. Εισάγονται θέματα της θεωρίας της τέχνης και της αρχιτεκτονικής, τα οποία σε τελευταία ανάλυση συμπαρασύρουν και στοιχεία της θεωρίας της αισθητικής, αυτό δε το σύνολο διασταυρώνεται με τον πολιτικό προβληματισμό και ιδιαίτερα με τη διάστασή του της εξουσίας. Με αυτόν τον τρόπο, η οπτική του πάνω στην επικοινωνία, και μέχρις ένα σημείο αναπόφευκτα εφόσον κυριαρχείται από τον προβληματισμό του στυλ, συναντιέται με την ποιητική του Jakobson. Αυτή η πολλαπλή γονιμοποίηση αποτυπώνεται στην πλούσια βιβλιογραφία του έργου, η οποία αντλείται από ποικίλες επιστημονικές περιοχές.

Εάν το κείμενο χαρακτηρίζεται, λοιπόν, από σφαιρικότητα θεώρησης και πολλαπλότητα αντικειμένων, διακρίνεται συγχρόνως και για ένα τρίτο είδος πολυπλοκότητας, που αναφέρεται αυτήν τη φορά στην εκφορά του, στη γλωσσική επεξεργασία του. Χρησιμοποιεί ένα επεξεργασμένο, φιλολογικό, μη τεχνοκρατικό στυλ, πιο πολύ γαλλικής παρά αγγλοσαξονικής επιρροής, με πληθώρα νεολογισμών. Οι τελευταίοι άλλοτε είναι ευπρόσδεκτοι, γιατί δημιουργούν ουσιαστικές έννοιες που αντιστοιχούν σε αναλυτικά επικοινωνιακά φαινόμενα, ενίοτε όμως είναι στυλιστικοί και έχουν ως αποτέλεσμα να δυσχεραίνουν την ανάγνωση και την (οργανική) απομνημόνευση.

Το πεδίο του στυλ προσεγγίζεται μέσα από μια σειρά τυπολογικές σχάρες, οι οποίες και διαφωτιστικές είναι και προσφέρουν σημαντική κάλυψη του θέματος. Ένα μεθοδολογικό χαρακτηριστικό τους είναι ότι βασίζονται γενικά σε αντιθετικά λογικά ζεύγη, αντιπαράθετον δηλαδή δύο αντιδιαμετρικά είδη στυλ, αντιδιαμετρικά ως προς το κριτήριο που υιοθετείται εκάστοτε. Ιδιαίτερα θετικό σημείο για τη συνοχή του έργου είναι ότι αυτή η ανάλυση επιστρατεύει συστηματικά τις επικοινωνιακές συνιστώσες του θεωρητικού πλαισίου που προσφέρεται στον αναγνώστη. Οι τυπολογίες αυτές δε βλέπουν το στυλ μόνον στατικά. Για παράδειγμα, το στυλ που αποκαλεί ο συγγραφέας «διαφεύγον» συνδέεται με τη δυναμική της στυλιστικής μετάβασης, την κίνηση δημιουργίας στυλ.

Συμπερασματικά, το βιβλίο του Μεταξά είναι ένα εξαιρετικά ενδιαφέρον πόνημα, το οποίο, εκκινώντας από το ιδιαίτερο πεδίο που θεραπεύει ο ίδιος, την πολιτική επιστήμη και επικοινωνία, επεκτείνεται στον ευρύτερο κόσμο της επικοινωνίας και του στυλ.

Κινείται μέσα στα πλαίσια των πιο πρόσφατων προβληματισμών για τα θέματα αυτά. Και αναμφίβολα εμπλουτίζει την ελληνική επιστημονική παραγωγή.

Α.-Φ. ΛΑΓΟΠΟΥΛΟΣ

Α. Γ. ΠΛΑΤΙΑΣ, *Το Νέο Διεθνές Σύστημα: Ρεαλιστική Προσέγγιση Διεθνών Σχέσεων*, Αθήνα, Παπαζήσης, 1995.

Ο τόμος του Αναπληρωτή Καθηγητή κ. Πλατιά αποτελεί μια εξαιρετική συμβολή στην ανάπτυξη της θεωρίας των διεθνών σχέσεων στην Ελλάδα. Η θεωρητική προσέγγιση του Πλατιά είναι από τη ρεαλιστική σχολή, και ο τόμος του συμπεριλαμβάνει τα πορίσματα πολλών διεθνούς επιπέδου αναλυτών της διεθνούς πολιτικής. Πέρα από την αποτελεσματική χρήση της διεθνούς βιβλιογραφίας που είναι καθαυτό εξαιρετικά χρήσιμη για τον έλληνα πολιτικό επιστήμονα, και ιδίως το διεθνολόγο, ο Πλατιάς συμβάλλει με σημαντικά πρωτότυπα θεωρητικά στοιχεία, τόσο στο αναλυτικό του πλαίσιο όσο και σε επιμέρους αναλύσεις.

Η ανάλυση του Πλατιά ξεκινά από μια αντιπαράθεση της ρεαλιστικής και της ιδεαλιστικής θεώρησης του διεθνούς συστήματος μετά το τέλος του Ψυχρού Πολέμου. Το σύντομο αλλά μεστό δεύτερο κεφάλαιο του τόμου παρουσιάζει με σαφήνεια την αντιπαράθεση των δύο σχολών και τα βασικά ρεαλιστικά επιχειρήματα. Το θεωρητικό πλούσιο αυτό κεφάλαιο θέτει τα βασικά ερωτήματα περί διεθνούς πολιτικής, που αναλύονται σε βάθος στα επόμενα κεφάλαια.

Το βασικό επιχειρήμα του Πλατιά, που παρουσιάζεται σύντομα στο τέλος του θεωρητικού δεύτερου κεφαλαίου και αναλύεται στον κυρίως κορμό του τόμου, είναι ότι οι συντελεστές ισχύος (οικονομία, πληθυσμός, τεχνολογία, στρατιωτική ισχύς) αυξάνονται άνισα μεταξύ των δυνάμεων και των περιφερειών του κόσμου. Η άνιση ανάπτυξη των συντελεστών ισχύος σημαίνει, συσσωρευτικά μετά από την πάροδο αρκετών ετών, ότι ο διεθνής καταμερισμός ισχύος αλλάζει. Νέες δυνάμεις ανέρχονται προς την κορυφή της διεθνούς πολιτικής και παλαιές δυνάμεις ξεπέφτουν. Η διαδικασία αυτή σπανίως είναι ομαλή (όπως όταν η παρακμάζουσα Βρε-

τανία παρέδωσε οικειοθελώς τη σκυτάλη στις ανερχόμενες ΗΠΑ στα μέσα του εικοστού αιώνα). Συνήθως οι συσσωρευτικά μεγάλες αλλαγές στο διεθνή καταμερισμό ισχύος αποσταθεροποιούν το διεθνές σύστημα, καθώς οι ανερχόμενες δυνάμεις αμφισβητούν το status quo που ευνοεί τις παλαιότερες και παρακμάζουσες μεγάλες δυνάμεις.

Στον κυρίως κορμό του βιβλίου (κεφ. 3 έως 6), ο Πλατιάς αναλύει τις βασικές τάσεις του διεθνούς συστήματος στους τομείς της διεθνούς οικονομίας, του παγκόσμιου πληθυσμού, της τεχνολογίας και των εξοπλισμών. Με πληθώρα στατιστικών και άλλων εμπειρικών στοιχείων τεκμηριώνεται η βασική θέση του ότι ο διεθνής καταμερισμός ισχύος εξελίσσεται ραγδαία με πιθανότατα εξαιρετικά αποσταθεροποιητικές συνέπειες.

Στα δύο τελευταία κεφάλαια του τόμου (κεφ. 7 και 8), ο Πλατιάς καταλήγει στο συμπέρασμα ότι η πίστη των ιδεαλιστών σε μια νέα φάση της ανθρωπότητας με κύρια χαρακτηριστικά τη συνεργασία, την αλληλεξάρτηση και την αυξανόμενη αρμονία μεταξύ των σημαντικότερων δυνάμεων είναι αβάσιμη. Αντίθετα, οι συσσωρευτικά μαζικές αλλαγές στο διεθνή καταμερισμό ισχύος προμηνύουν αυξανόμενη αστάθεια και έντονους ανταγωνισμούς μεταξύ των κύριων κέντρων ισχύος στο διεθνές σύστημα.

Συμπερασματικά, ο σύντομος αλλά περιεκτικός τόμος του Πλατιά αποτελεί σημαντική συμβολή στην ελληνική βιβλιογραφία περί διεθνούς πολιτικής, εισάγοντας τον έλληνα αναγνώστη σε πολλές έννοιες και εμπειρικά πορίσματα της σύγχρονης διεθνούς βιβλιογραφίας και προσθέτοντας σημαντικά πρωτότυπα στοιχεία. Στα πλαίσια της ελληνικής κοινότητας των διεθνολόγων, η οποία μόλις πρόσφατα άρχισε να παράγει σοβαρό επιστημονικό έργο, ο τόμος του Πλατιά εμπλουτίζει τον επιστημονικό διάλογο πέρα από τη στενή ανάλυση των άμεσων προβλημάτων της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής. Ελπίζουμε να υπάρξει συνέχεια, τόσο από τον ίδιο τον Πλατιά όσο και από άλλους διεθνολόγους –είτε υπέρ, είτε κατά της ρεαλιστικής προσέγγισης–, στο επίπεδο της ανάλυσης του διεθνούς συστήματος, ώστε να κατανοηθούν καλύτερα και βαθύτερα οι θεμελιώδεις εξελίξεις της διεθνούς πολιτικής, εντός των οποίων θα πρέπει να κινηθεί η Ελλάδα στις ερχόμενες δεκαετίες.

ΧΑΡΑΛΑΜΠΟΣ ΠΑΠΑΩΣΤΗΡΙΟΥ

Ο τσέχος ανθρωπολόγος, πολιτικός επιστήμων και φιλόσοφος, που αφιέρωσε σχεδόν σαράντα χρόνια διδασκαλίας και έρευνας στο London School of Economics και στο Cambridge University, απεβίωσε στις 5 Νοεμβρίου του περασμένου χρόνου.

Τέκνο της διασποράς, ο Gellner επέλεξε το Διαφωτισμό ως τη μόνη πατρίδα της ψυχής του και κατέταξε τις ανθρώπινες νοοτροπίες σε τρεις κατηγορίες: τις δογματικές, τις σχετιστικές και τις αφοσιωμένες στο Διαφωτισμό. Πολέμιος κάθε μορφής ορθοδοξίας και εθνικισμού, υπήρξε από τους σημαντικότερους μελετητές των παραπληρωματικών αυτών φαινομένων.

Πριν από ενάμιση περίπου χρόνο κυκλοφόρησε το βιβλίο του *Conditions of Liberty. Civil Society and its Rivals* (Λονδίνο, Hamish Hamilton). Στο σημαντικό αυτό έργο του, ο Gellner προτείνει την «κοινωνία των πολιτών» ως πιθανή λύση στα ποικίλα προβλήματα που προκάλεσε η κατάρρευση του υπαρκτού σοσιαλισμού στην Ανατολική Ευρώπη. Η κοινωνία των πολιτών, όπως την αντιλαμβάνεται ο ίδιος, αποτελεί ελεύθερη συνάθροιση από ισότιμα άτομα, που μπορούν να διατυπώνουν την άποψή τους χωρίς συνέπειες και που διαθέτουν την ευχέρεια να συνάπτουν ή να διαλύουν συμβατικές σχέσεις, χωρίς να κατηγορηθούν για αποστασία.

Ο κίνδυνος του αυταρχισμού ελλοχεύει σε κοινωνίες ασυνήθιστες να βρίσκονται χωρίς κρατική χειραγώγηση και με απουσία συγκροτημένων και χειραφετημένων πολιτών. Ο Gellner πιστεύει ότι οι συγκροτημένες κοινωνίες των πολιτών είναι η αποτελεσματικότερη αποτροπή εναντίον του αυταρχικού κράτους.

Για να υπάρξει ωστόσο ο ευέλικτος και ελεύθερος αυτός πολίτης, είναι απαραίτητη η πολιτισμική ομοιογένεια που εγγυάται την «απρόσκοπτη επικοινωνία σε μια σύγχρονη μαζική κοινωνία». Την πολιτισμική ενότητα εξασφάλισε στην αφετηρία του εθνικού κράτους η υιοθέτηση και διάδοση μιας κοινής γλωσσικής παιδείας η οποία έγινε κτήμα όλων των πολιτών. Η επιλογή της καστιλιάνικης

παράδοσης (και όχι ας πούμε της καταλανικής) από το ισπανικό κράτος είναι λιγότερο αυτονόητη από ό,τι είναι η πολιτισμική επιλογή του ελληνικού κράτους μετά τον Αγώνα. Η ελληνική παιδεία με τους εκπαιδευτικούς μηχανισμούς της εκκλησίας υπήρξε παράδοση όλων των ορθόδοξων, που διακόπηκε από τη γένεση και ανάπτυξη των βαλκανικών εθνικισμών. Στην ελληνική πάντως επικράτεια, η παράδοση αυτή προσέφερε σε Αρβανίτες, Βλάχους, Λατίνους και Σλάβους (τουλάχιστον ως την εποχή του Μεσοπολέμου) τα κίνητρα ενσωμάτωσης σε ένα ενιαίο πολιτισμικό σύστημα. Χάρη στην ενσωμάτωση αυτή που πραγματοποιήθηκε χωρίς καταναγκασμό, η Ελλάδα πορεύεται με τη βεβαιότητα της εσωτερικής ενότητας που δεν είναι δεδομένο αγαθό στην ταραγμένη Βαλκανική.

Ο εθνικισμός ως ιδεολογία του εθνικού κράτους απέβλεπε στην πολιτισμική ομοιογένεια των πολιτών και την ενότητά τους. Διαφέρει ριζικά από τις εθνοτικές διεκδικήσεις στη Δυτική και Ανατολική Ευρώπη, οι οποίες κυμαίνονται από τη χωριστή εκπαίδευση ως την αυτονομία και την ανεξαρτησία από το κράτος στο οποίο βρίσκονται. Έτσι, αν ο εθνικισμός υπήρξε στοιχείο εσωτερικής ενότητας, ο εθνοτισμός οδηγεί στη διάσπαση και την απόσχισή.

Το σύγχρονο κράτος, είτε είναι δημοκρατικό είτε αυταρχικό, έχει κατά τον Gellner έναν κοινό αντίπαλο: την «τεμαχισμένη» κοινωνία (segmentary society) – την κοινωνία των πατριών, των φατριών, των πελατειακών σχέσεων των φυλών και των οπλαρχηγών. Οι «τεμαχισμένες» κοινωνίες αντιστέκονται με την πολυφωνία τους στον ολοκληρωτισμό αποτελεσματικά, όμως αντιστέκονται εξίσου και στην υπό εκκόλαψη ή εξελισσόμενη κοινωνία των πολιτών και την ελευθερία του ατόμου και εχθρεύονται οποιονδήποτε δεν εντάσσεται σε φατρίες, φυλές και πατριές. Οι «τεμαχισμένες» κοινωνίες εξακολουθούν να μάχονται κατά του κρατικού αυταρχισμού αλλά και της δημοκρατίας των πολιτών.

Στις μέρες μας, το ζήτημα της πολιτισμικής ομοιογένειας δεν είναι δυνατό να αντιμετωπιστεί με οποιαδήποτε μορφή καταναγκασμού. Αντίθετα, το ελληνικό παράδειγμα του 19ου αιώνα και το αμερικανικό του 20ού αποδεικνύουν ότι η προσέλευση σε μια νέα πολιτισμική παράδοση γίνεται αυθόρμητα και συχνά με ενθουσιασμό όταν υπάρχουν σοβαρά κίνητρα. Ο γιουγκοσλαβικός εθνικισμός λειτούργησε θετικά όσο συσπείρωνε τους Γιουγκοσλάβους εναντίον της εξωτερικής επιβολής. Δεν κατάφερε όμως να επιβληθεί στους φυγόκεντρους εθνοτισμούς.

Το τελευταίο βιβλίο του Gellner, που κυκλοφόρησε το 1994, είναι το *Encounters with Nationalism* (Οξφόρδη, Blackwell) και αποτελείται από δεκατέσσερα δοκίμια τα οποία, με εξαίρεση ενός, είχαν ήδη δημοσιευτεί. Πρόκειται σε γενικές γραμμές για την επανάληψη του θέματος που τον έκανε ευρύτερα γνωστό όταν κυκλοφόρησε το 1983 το κλασικό πια *Nations and Nationalism* (Οξφόρδη, Blackwell). Ασχολείται και εδώ με τον εθνικισμό τον οποίο συνδέει με την οικονομική και κοινωνική κρίση του εκσυγχρονισμού. Πιστεύει ότι το φαινόμενο συνοδεύει την ανάπτυξη της μαζικής βιομηχανικής κοινωνίας όπου η συμμετοχή σε μια υψηλή εκπαιδευτική παράδοση αποτελεί όρο επιβίωσης και κοινωνικής ανόδου για το μέσο άτομο. Δύο οδοί οδηγούν τις μάζες στο επιθυμητό αποτέλεσμα: η ενσωμάτωσή τους στην κυρίαρχη πολιτισμική παράδοση ή η εδαφική διαφοροποίηση ακόμα και με βίαιο τρόπο. Μέσα στα όρια του νέου κράτους θα κατοχυρωθεί η κρατούσα τοπική παράδοση αναβαθμισμένη σε εθνική παιδεία. Η ιστορία συνεπώς του εθνικισμού του 19ου αλλά και του 20ού αιώνα παρακολουθεί τη μετάπλαση πολιτισμικών παραδόσεων σε κρατικές ιδεολογίες, ώστε η οικουμενική μόρφωση των επιλέκτων (ελίτ) να αντικαθίσταται από την εθνική παιδεία για όλους τους πολίτες.

Η επιμονή του Gellner να συνδέει τον εθνικισμό με την παιδεία στις βιομηχανικές κοινωνίες του 19ου αιώνα προκάλεσε την κριτική ενός άλλου κορυφαίου διανοητή του εθνικισμού, του Elie Kedourie. Ο τελευταίος, ο οποίος μελέτησε το φαινόμενο ως μέρος της ιστορίας των ιδεών μάλλον, παρά των κοινωνικοπολιτικών ζυμώσεων, θύμισε στον Gellner ότι ο εθνικισμός είχε μεγαλύτερη απήχηση στις προβιομηχανικές κοινωνίες της Βαλκανικής, από ό,τι στη βιομηχανική Αγγλία ή τις ΗΠΑ. Ενώ όμως ο Gellner διέφυγε το σκόπελο αυτόν υποστηρίζοντας ότι ο πατριωτισμός αποτελεί γνώρισμα όλων των κοινωνιών, η συγκεκριμένη «εθνικιστική» εκδοχή του είναι φαινόμενο που συνοδεύει ένα από τα στάδια του εκσυγχρονισμού.

ΘΑΝΟΣ ΒΕΡΕΜΗΣ

A. - I. Δ. ΜΕΤΑΞΑΣ

ΠΡΟΕΙΣΑΓΩΓΙΚΑ ΓΙΑ ΤΟΝ ΠΟΛΙΤΙΚΟ ΛΟΓΟ

δεκατέσσερα μαθήματα για το στυλ

194

ΠΡΟΕΙΣΑΓΩΓΙΚΑ ΓΙΑ ΤΟΝ ΠΟΛΙΤΙΚΟ ΛΟΓΟ

είναι στη βάση κάποιων αρχών επικοινωνιακών τεχνολογιών.

Αυτό που ενδιαφέρει εδώ είναι η φράση, ελλειπτική ή πλήρης, που έχει το στυλ ως αισθητικό όχημα συνδέσμων από εκείνη που ασκεί το συναισθητικό παραχρυσό του μη-μήλατος. Χωρίς αυτό να σημαίνει πως αυτό το τελευταίο δεν μπορεί να είναι ελλειπτικό ή πλήρες, ή ότι το ένα δεν συνδέεται με το άλλο.

Όταν λέμε ότι ένα στυλ είναι ελλειπτικό σημαίνει πως είναι έτσι διασκευασμένο, πως είναι έτσι δομημένη η μορφολογική διακρίση, ώστε αυτός προς τους οποίους απευθύνεται να αισθάνεται την επιβολή να το συμπληρώσουν. Η επιβολή όμως αυτή δεν πρέπει ποτέ να φθάνει, θα έλεγε κανείς ένας τεχνικός της πολιτικής επικοινωνίας, μέχρι του σημείου να ικανοποιείται πλήρως. Αν συνέβαινε κάτι τέτοιο θα περιερίσταν σε διάκριση, θα ήταν ένα αίσθημα χωρίς προοπτική. Πάντως κανόνισες αυτές, δηλαδή συμπληρωτικές, εσφάρισες κάτι ακόμα, συμπράττει και ο ίδιος αυτός προς τους οποίους το στυλ απευθύνεται, στον τρόπο που αυτό το τελευταίο ως αισθητικό όχημα επιδρά πάνω τους. Το ελλειπτικό στυλ προκαλεί τη συμμετοχή, συνειδητή ή ασυνείδητη, αισθητικά, ώστε να προκαλέσει την ολοκληρωτική, στην περίπτωση αυτή, προσοχή και το ενδιαφέρον. Αλλά αντιδρώντας περισσότερο προσοχή και το ενδιαφέρον. Αλλά αντιδρώντας με αυτόν τον τρόπο εκείνα προς τους οποίους το στυλ

ΕΛΛΗΝΙΣΤΙΚΑ ΚΑΙ ΙΑΠΩΝΙΚΑ

195

απευθύνεται, όχι μόνο την ολοκληρωτική την εκφραστική διακρίση, αλλά μέσα από αυτήν την προσηλωτική εισφορά την φέρνει στις δυνάεις τους αισθητικά ανέμελες. Μια φωνή, μια γραμμή, μια παράφραση, που μας δίνεται βαμμένη, που ενδεχόμενα έχει σκεφθεί κάποιος και έτσι πρέπει να μας τη δώσει, μας υποχρεώνει να της προσθέσουμε εκεί, με την φωνή μας, την ευγένεια, την καθαρότητα που της λείπει. Δεν είναι σπάνιος ο περιπέσιμος όσον τη βαμμένη χρησιμοποιείται ανεπαρκώς για να μειώσει μια εντύπωση, απολύτως ακριβώς, αναμφισβήτητη, αληθινή που έχουμε και απλόχερα μπορεί να προκαλέσει το ακριβές διαισθητικό ή το ακριβές ευαγές. Το θαύμα, ως οπτική αμφιβολία, αποκαλύπτει ανεπιθύμητα ένα γεγονός, ένα πρόσωπο, μια τελετή, μια ανεπιθύμητη, τη συμπληρωτική περιπέσιμη κατάσταση, και ενεργεί έτσι, του διακρίνει που λείπει προς την κατεύθυνση του καθάρου, του διακρίνει, περὶ Κάνει έτσι αυτό το τελευταίο περισσότερο εστιασμένο, περισσότερο διεκδικούμενο. Αυτή βέβαια η αίσθηση της αποκαλύπτει δεν είναι ακριβής, ενώ εκείνο. Και στο ότι κάποιο πράγμα αποκαλύπτει με ευγένεια, που επειδή «αποκαλύπτει» δεν φωτογραφίζεται με ευγένεια. Όμως ένα τέτοιο με ευγένεια είναι πολύ περισσότερο τελεματικό από οποιαδήποτε άλλο, σε ότι αφορά αφορά την πραγματικότητα, την αλήθεια της ζωής, της κίνησης, της ζωής.

Η ελλειπτική έκφραση όμως πρέπει να διακριθεί από εκείνη που ήλθε πρώτα μετέπειτα ότι οποιαδήποτε προσθήκη θα μπορούσε να την απελευθερίσει στην τελειότητα που δέχεται



INTERNATIONAL POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION
NEWS RELEASE No. 4, 17 NOVEMBER 1995

XVII WORLD CONGRESS, SEOUL, 1997:
ACADEMIC PROGRAMME

IPSA has established programme guidelines for its 1997 World Congress and is now calling for proposals for panels and papers. The Seventeenth World Congress will be held on 17-21 August 1997 under the main theme of "Conflict and Order".

The congress is organised into groups of panels, generally following the divisions used in the Sixteenth World Congress in Berlin and in previous Congresses. However, there will be three sessions (rather than two) per day to help reduce conflicts among panels. The programme will contain 200 panels of up to four papers each, divided into 45 panels on the main theme, 50 panels of special (volunteer) sessions, 70 sessions organised by research committees and 12 by study groups, eight panels on the state of the discipline and 12 regional panels. In the seventeenth congress there will be an increased emphasis on volunteered papers and panels (nearly 50 percent more special sessions than in previous congresses) in order to involve the growing interest in political science around the world (see more detailed instructions on proposed panels below).

The main theme of the congress, "Conflict and Order", focuses attention on the two dominant aspects of politics at the end of the millenium. Conflict and order constitute the poles of politics and their study is the essence of political science. Conflict and order are as eternal as the subject of political science, but they are particularly topical as the old international order has fallen away, releasing conflict where it is most unexpected; order has broken down in the world system and in the sovereign order of states, raising problems for current human interaction and calling for new study and definition. Attention to the main theme has been organised by groups of sub-topics, on The Utility of Conflict and The Limits of Order, Moral Order and Moral Conflict, Conflicts of State and National Order, Institutional Conflict and Order and The Management of Conflict and the Search for World Order. The 45 panels on these themes are currently being organised by invited convenors for either listing or presentation at the scheduled sessions.

The congress is also governed by two "spirits", the spirit of universality and the spirit of practicality. Since the Seventeenth World Congress of IPSA will be its first conference in the non-western world and the first conference in Asia, it is particularly appropriate to examine some of the major conceptual challenges to the universality of political science. Located on the border

between East and West, combining economic modernisation and cultural traditions, Korea poses problems of frontiers and universality in the main ideas of political science. It is a fitting site from which to explore the degree of universalism in the discipline at a time of conflict over so-called western concepts, western values, western political systems and western powers.

The other spirit is that of practicality. The work of political science is to conceive of effective order that will enable goals to be achieved and productive activities to be performed within the constitutional structures of states and the institutionalised interaction among states. Just as social contract notions came to the fore in the eighteenth century to meet the need for the conceptualisation of national insurgence over monarchies, and political development notions in the middle of the twentieth century responded to the call for conceptualising anticolonial takeover of the "real country" over the "legal country", so today new ideas are required to deal with such issues as collapsed states, cooperation under anarchy, alternative dispute resolution, urban violence and many other contradictions at the crossroads of conflict and order. Particular attention will be devoted to issues that fall under the twin umbrella of practical concerns that IPSA has undertaken to investigate because of their significance for the international community: conflict early warning systems and human dimensions of global environmental change.

Thus, the eight panels on the state of the discipline will focus on a confrontation of "eastern" and "western" views over the universality of such political science concepts as power, order, community, citizenship, conflict and its resolution, security, state and justice. Similarly, the six plenary sessions will be devoted to debates over some major current themes and to the testimony of some major political scientists who have entered into practical politics. One of the scheduled plenary speakers will be the United Nations Secretary General Boutros Boutros-Ghali.

Of the regional sessions, seven will be devoted to the special concerns of various regions of the world and five will be devoted to the region in which the congress is being held, the Pacific Rim.

Proposals for panels or for individual papers should be address to:

XVII World Congress Programme Chair
Dr I William Zartman
Paul H Nitz School of Advanced International
Studies
Johns Hopkins University
1740 Massachusetts Avenue NW
Washington, DC 20036 - 1984, USA
tel: +1-202-6635600
Fax: +1-202-6635683
email: TSIMMONS @ MAIL.JHUWASH.JHU.EDU

Proposals for panels should include the names and topics of no more than four paper presenters and a discussant, with their full addresses, faxes and

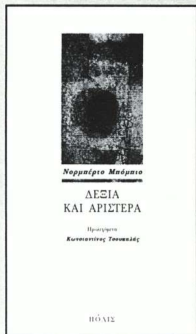
Email numbers where available. The proposal should contain a 500-word abstract of the panel. Panel proposers are encouraged to pay particular attention to the inclusion of younger scholars with a broad geographic diversity in the panel's composition *and to a full representation of female scholars*. Not all panel members should come from the same institution or the same country. Panel proposers are urged to keep one slot free in order to accommodate any individual proposal which might fit on the panel, although it is of course quite permissible to have a paper presenter in reserve in case a volunteered paper does not appear.

Individual paper proposals should include the name and address plus fax and Email numbers of the proposer, as well as a 300-word abstract of the paper. Proposals must be received by the Programme Chair by 1 April 1996. It will be difficult to consider proposals after that date.

κυκλοφορούν

ΝΟΡΜΠΕΡΤΟ ΜΠΟΜΠΙΟ
ΔΕΞΙΑ ΚΑΙ ΑΡΙΣΤΕΡΑ

Μετάφραση: *Ελεονώρα Ανδρεδάκη*
Προλεγόμενα: *Κωνσταντίνος Τσουκαλάς*



Πολλοί είναι σήμερα εκείνοι που υποστηρίζουν ότι η αντίθεση δεξιάς – αριστεράς έχει ξεπεραστεί. Ο Μπόμπιο υποστηρίζει, αντίθετα ότι η διάκριση δεξιάς – αριστεράς είναι και σήμερα αναγκαία. Η επιδίωξη της ισότητας είναι ο θεμελιακός λόγος ύπαρξης των κινήματων της αριστεράς. Η αριστερά υπάρχει και δρα για να κάνει τους ανθρώπους πιο ίσους μεταξύ τους, ενώ η δεξιά δεν θεωρεί την κοινωνική ανισότητα ως αρνητική αξία.

ΠΩΛ ΚΡΟΥΓΚΜΑΝ

**Η ΕΠΟΧΗ ΤΩΝ
ΜΕΙΩΜΕΝΩΝ ΠΡΟΣΔΟΚΙΩΝ**

Μετάφραση – Επίμετρο: *Α. Δ. Παπαγιαννίδης*
Προλεγόμενα: *Κώστας Βεργόπουλος*
Πωλ Σάμουελσον

Ο Κρούγκμαν ακολουθεί μια κριτική–ρεαλιστική ανάγνωση των οικονομικών φαινομένων. Εξωθεί την ανάλυση του στις ακραίες συνέπειές της και με χιούμορ που δεν διστάζει να αγγίξει τα όρια του σαρκασμού, καθιερώνει μια προσέγγιση των οικονομικών που οδήγησε τον Πωλ Σάμουελσον να χαρακτηρίσει τον Πωλ Κρούγκμαν «ανατέλλοντα αστέρα της οικονομικής επιστήμης για τον παρόντα αιώνα – και για τον επόμενο».



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ
ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΔΗΜΟΣΙΕΥΜΕΝΩΝ ΑΡΘΡΩΝ

1993-1995

ΤΕΥΧΟΣ 1, ΙΑΝΟΥΑΡΙΟΣ 1993

- Κ. ΤΣΟΥΚΑΛΑΣ «Τζαμπατζήδες» στη χώρα των θαυμάτων. *Περί Ελλήνων στην Ελλάδα*
- Ν. ΜΟΥΖΕΛΗΣ Το κράτος στην ύστερη ανάπτυξη: Ιστορικές και συγκριτικές διαστάσεις
- Ν. ΔΕΜΕΡΤΖΗΣ Κόμματα «νέας πολιτικής». Πολιτικές και πολιτισμικές οριζούσες
- Π. ΒΑΛΛΙΑΝΟΣ Μέθοδος και κόσμος
- ΧΡ. ΛΥΡΙΝΤΖΗΣ - Μ. ΣΠΟΥΡΔΑΛΑΚΗΣ Περί λαϊκισμού. *Μια σύνθεση με αφορμή την ελληνική βιβλιογραφία*

ΤΕΥΧΟΣ 2, ΟΚΤΩΒΡΙΟΣ 1993

- ΧΡ. ΡΟΖΑΚΗΣ Η αυτοδιάθεση των λαών και η αναγνώριση των κρατών: Αναμοχλεύοντας δύο παραδοσιακούς όρους του Διεθνούς Δικαίου στην ευρωπαϊκή κρίση
- Θ. ΛΙΠΟΒΑΤΣ Ορθόδοξος Χριστιανισμός και Εθνικισμός: Δύο πτυχές της σύγχρονης ελληνικής πολιτικής κουλτούρας
- ΣΤ. ΘΩΜΑΔΑΚΗΣ - Δ. ΣΕΡΕΜΕΤΗΣ Η αποσταθεροποιητική δυναμική του ελληνικού εκλογικού-δημοσιονομικού κύκλου
- Δ. ΣΩΤΗΡΟΠΟΥΛΟΣ Κρατική γραφειοκρατία και πολιτικά κόμματα στη μεταπολιτευτική Ελλάδα: Μια σχέση ανισορροπίας
- Ν. ΜΑΡΑΝΤΖΙΔΗΣ Ο κομμουνισμός στον ελλαδικό αγροτικό χώρο. Η περίπτωση του Μανταμάδου, 1922-1985

ΤΕΥΧΟΣ 3, ΑΠΡΙΛΙΟΣ 1994

- Η.-J. RUIHE Εθνικά κράτη, εθνικισμός και δημοκρατία στην Ευρώπη 19ος-20ός αιώνας
- Α. ΗΡΑΚΛΕΙΔΗΣ Αποσχιστικός εθνικισμός και διεθνής κοινωνία: Το σληνικό χθες και σήμερα

- Δ. ΚΙΟΥΚΙΑΣ Richard Falk: Η ουμανιστική-κανονιστική παράδοση στην υπηρεσία της διεθνούς τάξης
- Π. ΚΑΖΑΚΟΣ Απόδημος ελληνοσμός και εθνικά θέματα
- Α. ΜΑΚΡΥΔΗΜΗΤΡΗΣ Συλλογικές διεκδικήσεις και διοικητικές μεταρρυθμίσεις: Όψεις της ελληνικής διοικητικής κουλτούρας
- Γ. ΣΤΑΥΡΑΚΑΚΗΣ Κ. Δοξιάδης, *Υποκειμενικότητα και εξουσία: Για τη θεωρία της ιδεολογίας*. Βιβλιοκριτικό δοκίμιο
- Κ. ΔΟΞΙΑΔΗΣ Μια απάντηση

ΤΕΥΧΟΣ 4, ΟΚΤΩΒΡΙΟΣ 1994

- Ι.Η. GOLDTHORPE Κοινωνικές τάξεις και πολιτική στις ανεπτυγμένες βιομηχανικές κοινωνίες
- Π. ΠΙΖΑΝΙΑΣ *Ακέφαλα υποκείμενα. Περιήγηση στις πολιτικές σχέσεις με οδηγό την υποκειμενικότητα*
- ΜΑΡΙΑΕΝΑ ΚΟΠΠΑ Πολιτική εξουσία και μειονότητες στα Βαλκάνια στη μετακομμουνιστική εποχή
- Β. Θ. ΚΟΝΔΥΛΗΣ Ουδετερότητα-μορφές πολιτικοποίησης, δικαιώματα και υποχρεώσεις των δημοσίων υπαλλήλων. Ιστορική προσέγγιση του προβλήματος (Γαλλία, Μεγάλη Βρετανία και ΗΠΑ)
- Θ. ΧΑΤΖΗΠΑΝΤΕΛΗΣ - Κ. ΖΑΦΕΙΡΟΠΟΥΛΟΣ Οι μετατοπίσεις ψηφοφόρων και η κομματική πειθαρχία στις επαναληπτικές εκλογές της Β' περιφέρειας Αθηνών
- Δ. Ν. ΜΟΣΧΟΣ Ο ορθόδοξος χριστιανισμός ως πτυχή της νεοελληνικής πολιτικής κουλτούρας: Κριτικές παρατηρήσεις – σε άρθρο του Θ. Λίτοβατς

ΤΕΥΧΟΣ 5, ΑΠΡΙΛΙΟΣ 1995

- ΡΗ. C. SCHMITTER Εναλλακτικές προοπτικές για το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης και οι επιπτώσεις τους στην Κοινοτική πολιτική
- Χ. ΠΑΠΑΣΩΤΗΡΙΟΥ Το τέλος του Ψυχρού Πολέμου. *Η πτώση της Σοβιετικής Ένωσης, η επανένωση της Γερμανίας και η νέα ευρωπαϊκή αρχιτεκτονική ασφαλείας*
- Π. ΚΑΠΟΠΟΥΛΟΣ - ΣΟΦΙΑ ΛΑΖΑΡΕΤΟΥ Η δυναμική συμπεριφορά των αμυντικών δαπανών στα πλαίσια της Ατλαντικής Συμμαχίας στον ψυχροπολεμικό και μετα-ψυχροπολεμικό κόσμο
- Γ. ΒΟΥΛΓΑΡΗΣ, Δ. ΔΩΔΟΣ, Π. ΚΑΦΕΤΖΗΣ, Χ. ΛΥΡΙΝΤΖΗΣ, Κ. ΜΙΧΑΛΟΠΟΥΛΟΥ, Η. ΝΙΚΟΛΑΚΟΠΟΥΛΟΣ, Μ. ΣΠΟΥΡΔΑΛΑΚΗΣ, Κ. ΤΣΟΥΚΑΛΑΣ Η πρόκληση και η αντιμετώπιση του «Άλλου» στη σημερινή Ελλάδα

ΕΛΙΣΑΒΕΤ ΠΡΟΔΡΟΜΟΥ Ορθοδοξία, εθνικισμός και πολιτική κουλτούρα στη σύγχρονη Ελλάδα: Καινούριες προσεγγίσεις ή εσωτερικοποίηση δεδομένων παραδειγμάτων;

ΤΕΥΧΟΣ 6, ΝΟΕΜΒΡΙΟΣ 1995

- Σ. ΣΕΦΕΡΙΑΔΗΣ Για τη συγκρότηση της εργατικής τάξης στην Ελλάδα (1870-1936): *Μερικοί προβληματισμοί πάνω σε ένα παλιό θέμα*
- ΒΑΣΙΛΙΚΗ ΓΕΩΡΓΙΑΔΟΥ Οικονομικές συνθήκες και εκλογική συμπεριφορά. *Οι κομματικές προτιμήσεις των ανέργων σε περιόδους κρίσης απασχόλησης*
- Λ. ΛΟΥΛΟΥΔΗΣ Πολιτικές όψεις της κρατικής παρέμβασης στη γεωργία. *Μια κριτική ανασύνθεση των απόψεων ηγετικών στελεχών στο χώρο της αγροτικής πολιτικής*
- Α. ΧΟΥΛΙΑΡΑΣ Δημοκρατικοί θεσμοί και οικονομική παρακμή στην υποσαχαρική Αφρική
- Θ. ΛΙΠΟΒΑΤΣ Ορθός λόγος και θέληση στο Χριστιανισμό

ΘΕΜΑΤΙΚΗ ΤΑΞΙΝΟΜΗΣΗ

Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης
(τεύχη 1-6)

	Άρθρα	Βιβλιοκρισίες Αντιβολές Σχόλια
Πολιτική Φιλοσοφία - Πολιτική Θεωρία	1	5
Πολιτική Ανάλυση - Συγκριτική Πολιτική Πολιτική Κοινωνιολογία	6	6
Δημόσια Διοίκηση	3	1
Διεθνείς Σχέσεις	7	5
Ελληνική Πολιτική	11	7

ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΕΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΥΠΟΒΟΛΗ ΕΡΓΑΣΙΩΝ

Η *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης* δημοσιεύει μόνο πρωτότυπες εργασίες, που εντάσσονται στο σχετικό γνωστικό αντικείμενο, δεν έχουν δημοσιευτεί σε άλλο περιοδικό ή βιβλίο και ανταποκρίνονται σε διεθνώς καθιερωμένες απαιτήσεις επιστημονικότητας. Οι συγγραφείς δεσμεύονται ότι, από τη στιγμή που το υποβληθέν άρθρο εγκρίνεται και εντάσσεται στον προγραμματισμό του περιοδικού, δεν το δημοσιεύουν σε άλλο έντυπο.

Οι εργασίες υποβάλλονται σε τρία αντίτυπα, ένα από τα οποία είναι το πρωτότυπο, 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 διακέτας PC ή Mac μαζί με το δακτυλόγραφο διευκολύνει την έκδοση. Τα κείμενα μπορεί να είναι γραμμένα σε οποιοδήποτε πρόγραμμα επεξεργασίας κειμένου για Mac ή για Dos, ή σε μορφή Dos Text (ASCII) ή RTF.

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 με 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 20 γραμμές 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 Συνακτακική 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 Συνακτακικής 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. Demertzis, N. Diamandouros, H. Katsoulis, Th. Couloumbis, P. Kitromilides, C. Lyrintzis, H. Nikolakopoulos, Kalliopi Spanou, M. Spourdalakis

Executive Secretary C. Lyrintzis, M. Spourdalakis, Y. Voulgaris

Scientific Board N. Alivisatos, Th. Veremis, P. Getimis, G. Dertilis, P. Kasakos, D. Kirtatas, A. Liakos, Th. Lipowatz, Dimitra Madianou, N. Mouzelis, A.-Y. D. Metaxas, G. Mavrogordatos, A. Macridimitris, Maro Padelidou, G. Papadimitriou, E. Papataxiarhis, C. Rozakis, P. Sourlas, L. Tsoukalis, K. Tsoukalas, A. Fatouros, Anna Fragoudaki, D. Charalabis, K. Psychopedis

Address Themelio Publications, 84 Solonos Str., Athens 106 80

Copyright. Hellenic Political Science Association

The *Greek Political Science Review* is published biannually, Price 1500 Dr. Subscriptions: Individuals 3000, Foreign 4000, Institutions 7000, Students 2500. Subscriptions should be sent to the editorial secretary Ms A. Christodoulou, 84 Solonos Str., Athens 106 80, Tel. 3614298, 3640368, Fax 3614298.

PANOS KAZAKOS

THE IGC'96 AND THE INSTITUTIONAL REFORM OF THE EU

A striking feature in the present mood about Europe's future course is uncertainty. Essentially, three options could be identified at first glance: A Federal Europe, reflecting the initial "finalité politique", the politically fragmented European Free Trade Area and the "Europe of the Treaties".

Under present conditions the first option is simply unrealistic and a *fragmented Europe* is not openly proposed by anybody, old fashioned nationalists and traditionalists aside. But it could prove a possible by-product of many proposals with fantastic labels such as multi-speed Europe, concentric circles, "hard core"-Europe. They are accompanied by a diminishing sense of belonging together.

Europe of the Treaties is our option, which does not exclude necessary adjustment through modest, low profile modifications of the Treaty, accompanied by practical measures. Maastricht has been a big leap forward. Its innovations have indeed still to be digested by the proud European nation states, operating under conditions of uncertainty and economic malaise.

Enlargement is *not* an argument for a new and hasty big leap. Some of the institutional horrors expected after Enlargement arise from rather inaccurate

perceptions about the way the Council really works today and from deep concerns of the rich member states about an eventual "redistributional battle" after enlargement.

An obviously crucial issue is, therefore, the voting system in the Council after enlargement. From the very start of European integration a small state premium was built into the institutional system of the Union. It was historical experience which led to giving small states disproportionate rights relative to the big ones. In principle, the small state premium is as relevant today, as it was at the end of the European wars. It is still the case that we are confronted with the small problems of the big states rather than the big problems of the small ones.

Inside the line of reasoning adopted here and in parallel to practical procedural devices, several amendments of the Treaty are conceivable in order to make the decision-making more efficient and to increase the legitimacy of the central institutions, without at the same time shaking the very foundation of the EU. We expect that the IGC'96 will extend co-decision (and majority voting), establish the principle of "double majority" at least in certain areas cope with the particular concerns of the "big" member states, reduce the number of procedures (now more than twenty), limit the number of commissioners to one per member state etc.

All this does not constitute a grand new design. But it would make "Europe of the Treaties" more operational without risking fragmentation and relapse.

MICHAEL TSINISIZELIS

THEORY AND REFORM: THE IGC 1996

This article discusses the significance of the issues that will be raised during the IGC 1996 for the reform of the Treaty of the European Union. It draws on the recent theorising on integration and in particular on the "confederal conso-ciation" model of Chrysochoou & Tsinisizelis (1995) to suggest a possible line of developments during the IGC 1996. The debate on the IGC is mainly informed by the relevant material published by the involved parties in this process and in particular by the Report of the Reflection Group of December 1995. The article concludes that on the basis of the discussions in the Reflection Group and the theoretical model employed, the 1996 IGC will only lead to a marginal reform of the Treaty on European Union.

NICOS YANNIS

NATIONAL PARLIAMENTS AND THE LIMITS
OF TRANSNATIONAL DEMOCRACY IN EUROPEAN UNION

The political dimension which the process of European unification has attained during the last period, starting from the Single European Act up to the Treaty of European Union, as well as the lack of transparency in the decision making mechanisms, the crisis of the European ideal and the criticism towards European integration, the so-called "Europessimism", led to a revision of the role of national Parliaments within the institutional framework of European Communities and the European Union. During the last decades, the actual tendency as far as the political system of western democracy is concerned, appears to be more in favor of the executive rather than legislative power, this factor also playing a crucial role in the well-known European democratic deficit.

As a consequence, there are four factors which nowadays define the role of national Parliaments: (a) the national and European Parliament interacting notion of deficit, (b) the original structure of democratic legitimacy, which is considered to be the outcome of the process of the phenomenon of European integration, pretty original itself, (c) the emergence of citizen society as a substantial criterion for constructing Europe, and, (d) the ability of producing institutional alternatives concerning a modern role of legislative power vis-à-vis a more powerful executive one, this being achieved through a continuous overcoming of national sovereignty.

Promotion of democracy, safeguarding of national identities and deepening of European integration are the three dimensions which in the European Union today constitute a triple target that has to be served by a new definition of equilibrium and constructive compromise.

STELIOS ALEXANDROPOULOS

THE ECONOMIC LOGIC OF COLLECTIVE ACTION:
POST-MORAL ARGUMENTS IN A NON MORAL WORLD

The article offers a critical overview of some key issues in the public/rational choice literature, especially those already offered in translation to the Greek public. Among the problems explored in the article (including Bergson - Samuelson social welfare functions, the Arrow and Sen impossibility theorems and Buchanan - Tullock's constitutional logic) of particular importance is the Olsonian collective action theorem. Drawing upon Olson's own "logic" the article argues that the way Olson constructs his methodological categories is inconsistent with the very logical presuppositions that he has set himself.

The analysis is carried through into a detailed discussion of the way Ol-

son's categorial construction violates some substantially different criteria, existing between market and nonmarket behavior, and between collective and individual rationality. The conclusion is that economic categories (cost-benefit analysis, price theory) and other law-like methodological weapons of economic analysis are not adequate to deal with real-world forms of the collective and mass political action.

According to the author, although collective phenomena cannot be reduced to self-interest economic motivation, nevertheless the political and moral relevance of rational choice theories entering the public space cannot be overlooked. The author asks "What is the political relevance of the economic theory of politics in a world where morality has ceased to function as a 'vinculum societatis', at least in the way it did it in the past?" He concludes by asserting that extreme economic rationalism has demoralizing effects in the field of politics.

PARASKEVI CHRISTOFILOPOULOU

FIELD ADMINISTRATION AND LOCAL GOVERNMENT IN THE GREEK "NOMOS"

The Greek *nomos*, the territorial basis of the prefectural system of field administration and constituency for general elections, has been the apparatus for the build up of clientelism in the provinces, surviving a hundred and twenty years of failed attempts at reform and the decentralisation wave of the 1980's. Recently, the government has introduced elected prefects and councils at the *nomoi* level and moved its units of field administration to the regions, leaving Regional Prefects as the only state representatives outside central government. In this article we argue that the importance of the regions as units which manage a substantial part of Community Support Framework funds *vis-a-vis* the on-going impoverishment of the state-funded *nomoi* lies at the heart of the reform, as clientelism is now being rebuild around the distribution of EU funds. Moreover, the reform could prove politically useful as an outlet for increasing pressures of middle level party cadres against the centralisation of political power. Arguably, the democratisation of the *nomoi*, conveniently presented as the epitome of decentralisation, is a clever move of the central state to a more advantageous level.

PETROS PIZANIAS**THE CIRCLE AND THE SQUARE.
ON THE DOUBLE LIFE OF HISTORICAL REALITY**

The article is a critique and an overview of the romantic approach to Greek historiography on industry and the role of working people in society. Starting with the principle of reality, the article assesses those studies that substitute historical reality with approaches that usually serve the ideological needs of the researchers involved. The reference to historical materialism, which takes place regardless of the historical data, creates a serious gap between the desires of romantic historians, political scientists and sociologists and the historical reality which is the outcome of the principle of reality of historical science. These romantic approaches present an agricultural society as if it had experienced the processes of the industrial revolution i.e. the development of the industrial sector, working class and other processes involved. Thus, these studies tend to attribute every oddity to the peripheral character of Greece, to the imperfect composition of the bourgeoisie etc. These approaches to history based on ideological and political views lead to such an extreme neglect of historical reality that this romantic historiography tends to function as a mechanism of control of science and they cancel out its capacity to criticize and enlighten.

ΝΙΚΟΣ ΔΗΜΟΥ

ΤΟ ΦΩΣ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ



ΝΙΚΟΣ ΔΗΜΟΥ

ΝΕΦΕΛΗ

"Μόνον αφού διάβασα το δυνατό δοκίμιο και τα αποσπάσματα που συνοδεύουν τις φωτογραφίες, άρχισα να καταλαβαίνω τι μου είχε συμβεί σε εκείνη την τόσο μακρινή Γεναριάτικη μέρα του 1952. Οι Έλληνες βλέπουν, νιώθουν, κατανοούν το φως όχι όπως οι άλλοι - και από την αρχή ως το τέλος της ιστορίας".

JOHN FOWLES.

"Οι εικόνες της φωτογραφικής δραστηριότητας του Νίκου Δήμου είναι μαγευτικές".

ΒΕΑΤΡΙΚΗ ΣΠΗΛΙΑΔΗ.

Φωτογραφίες που κατορθώνουν χάρη στη αυθεντικότητα και το δυναμισμό της έμπνευσης και του ταλέντου που τις χαρακτηρίζουν, να μας αποκαλύπτουν το θαύμα της δημιουργίας.

ΝΤΟΡΑ ΗΛΙΟΠΟΥΛΟΥ-ΡΟΓΚΑΝ.

Το φωτογραφικό ταλέντο του Νίκου Δήμου μας κατέπληξε. Η αίσθηση μάγειας του Ελληνικού φωτός σε ταράζει.

ΠΑΥΛΟΣ ΜΠΑΚΟΓΙΑΝΝΗΣ.

ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΝΕΦΕΛΗ... Η άλλη άποψη στο βιβλίο

ΑΣΚΛΗΠΙΟΥ 6 ΑΘΗΝΑ 10680. ΤΗΛ. 3607744-FAX 3623093

ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΘΕΜΕΛΙΟ

Κυκλοφόρησε

ιστορική βιβλιοθήκη • θεμέλιο

ERIC HOBSBAWM
Η ΕΠΟΧΗ ΤΩΝ ΑΚΡΩΝ
Ο Σύντομος Εικοστός Αιώνας 1914-1991



ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΘΕΜΕΛΙΟ - ΛΕΣΧΗ ΤΟΥ ΒΙΒΛΙΟΥ
Σόλωνος 84, τηλ. 36 08 180, 36 02 646

ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΘΕΜΕΛΙΟ

ΜΙΚΡΗ ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

Διευθυντής: Αντώνης Λιάκος

Κυκλοφορούν

ΜΙΚΡΗ ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ • ΘΕΜΕΛΙΟ

**ΕΘΝΙΚΟ ΚΙΝΗΜΑ
ΚΑΙ ΒΑΛΚΑΝΙΑ**



MIROSLAV HROCH
ΑΠΟ ΤΟ ΕΘΝΙΚΟ ΚΙΝΗΜΑ
ΣΤΗΝ ΕΘΝΙΚΗ ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗ

ΜΑΡΙΑ ΤΟΝΤΟΡΟΒΑ
ΤΑ ΒΑΛΚΑΝΙΑ:
ΑΠΟ ΤΗΝ ΑΝΑΚΑΛΥΨΗ
ΣΤΗΝ «ΚΑΤΑΣΚΕΥΗ» ΤΟΥΣ

ΜΙΚΡΗ ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ • ΘΕΜΕΛΙΟ

**STUART WOOLF
Ο ΕΘΝΙΚΙΣΜΟΣ
ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ**



ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΘΕΜΕΛΙΟ - ΛΕΣΧΗ ΤΟΥ ΒΙΒΛΙΟΥ

Σόλωνος 84, τηλ. 36 08 180, 36 02 646

DMITRI KESSEL

ΕΛΛΑΔΑ ΤΟΥ '44

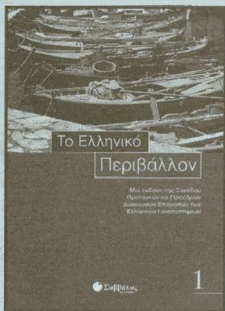


ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΑΜΜΟΣ

ΙΠΠΟΚΡΑΤΟΥΣ 43, 106 80 ΑΘΗΝΑ, ΤΗΛ.: 3633083, 3632669, FAX: 3636415

Κυκλοφορούν

Από τις εκδόσεις Σαββάλα



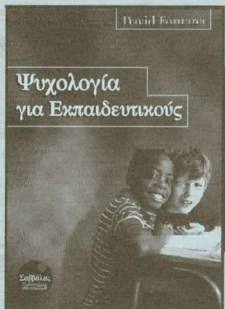
Το
Ελληνικό
Περιβάλλον

Μια έκδοση
της Συνόδου
Πρυτάνεων των
Ελληνικών
Πανεπιστημίων



Το μακρόν
Φυσική προ
του βραχείου
διδάσκω

Ανδρέας Ιωάν.
Κασσέτας



Ψυχολογία
για Εκπαι-
δευτικούς

David Fontana



Ορθοδοξία
και Φυσικές
Επιστήμες

Ε.Ε.Φ.
Παράρτημα
Ανατολικής
Κρήτης

Σαββάλας

ΕΚΔΟΣΕΙΣ - ΒΙΒΛΙΟ

Σημείο αναφοράς στο εκπαιδευτικό

Ζ. Πηγής 18 & Σόλωνος 106 81 Αθήνα Τηλ. 3



MD0006025869

ISSN 1105-836