

Η δύσκολη σχέση κράτους - πανεπιστημίων

Του ΞΕΝΟΦΩΝΤΑ ΚΟΝΤΙΑΔΗ*

Το ελληνικό πανεπιστήμιο τελεί σήμερα σε μια πολύπλευρη κρίση νομιμοποίησης. Κρίση νομιμοποίησης απέναντι στην κοινωνία, κρίση ταυτότητας ενόψει των διεθνών εξελίξεων και ιδίως ενόψει της συγκρότησης του Ευρωπαϊκού Χώρου Ανώτατης Εκπαίδευσης, κρίση αξιοπιστίας ως προς την οργάνωση και λειτουργία του, κρίση στο επίπεδο των σχέσεων υπουργείου Παιδείας - πανεπιστημιακής κοινότητας. Παράλληλα, τίθενται κρίσιμα ζητήματα ως προς τα δίπολα δημόσιο-ιδιωτικό, κέντρο-περιφέρεια, εκπαίδευση-έρευνα, πανεπιστημιακές-τεχνολογικές σπουδές, πανεπιστήμιο αξιών-κοινωνικό ή/και επιχειρηματικό πανεπιστήμιο, τριτοβάθμια-δευτεροβάθμια εκπαίδευση και τόσα άλλα.

Από την πλευρά της, η ελληνική κοινωνία δεν έχει παύσει να εκφράζει την ενίοτε αντιφατική απαίτηση για μαζική ανώτατη εκπαίδευση, δημιουργία νέων πανεπιστημίων και σύνδεση των προγραμμάτων σπουδών και των πτυχίων με την αγορά εργασίας. Υπό αυτές τις συνθήκες, οι κυοφορούμενες κυβερνητικές «μεταρρυθμίσεις» εμφανίζονται άτολμες, βραδείες, συντηρητικές και ανεπαρκώς σχεδιασμένες ουσιαστικά και διαδικαστικά, η δε επιφυλακτικότητα -από την πλευρά της ακαδημαϊκής κοινότητας- απέναντι στο «μεταρρυθμιστικό» εγχείρημα και η επικέντρωση των αιτημάτων των πανεπιστημιακών συνδικαλιστικών φορέων πρωτίτως στο ζήτημα της χρηματοδότησης της ανώτατης εκπαίδευσης εμφανίζονται να μη λαμβάνουν υπόψη την πολυπλοκότητα της προαναφερθείσας κρίσης. Αναπόφευκτα, στο πλαίσιο αυτό, η γενικευμένη απαξίωση του δημόσιου πανεπιστημίου συνεχίζεται αμείωτη, συνοδευόμενη από την υποτίμηση του σημαντικού έργου που επιτελείται σε αρκετά πανεπιστημιακά τμήματα.

Μια εικοσιπενταετία μετά τη θεσμική τομή που επέφερε ο νόμος-πλαίσιο στη λειτουργία των πανεπιστημίων, αναπότρεπτη εμφανίζεται λοιπόν η αναγκαιότητα μιας νέας, ουσιαστικής μεταρρύθμισης, που αφ' ενός θα αξιοποιήσει την αποτίμηση της εφαρμογής του νόμου-πλαισίου και αφ' ετέρου θα επιχειρήσει να προσαρμόσει το νομοθετικό πλαίσιο με γνώμονα τα νέα δεδομένα στον ελληνικό αλλά και τον ευρωπαϊκό χώρο.

Ασφαλώς το κρισιμότερο διακύβευμα ως προς την οργανωτική-διοικητική φυσιογνωμία του ελληνικού πανεπιστημίου συνιστά η διαρρύθμιση της σχέσης κεντρικού κράτους - πανεπιστημίων. Πεδίο έντασης αποτελούσε ανέκαθεν το εύρος των θεμιτών παρεμβάσεων του υπουργείου Παιδείας στη λειτουργία των πανεπιστημίων. Η ίδια η έννοια «πανεπιστήμιο» εμφανίζεται μεν σύμφυτη με την αυτοδιοίκηση, που διασφαλίζει την ακαδημαϊκή ελευθερία, όμως τα όρια της κρατικής παρέμβασης παραμένουν δυσδιάκριτα. Δεν αμφισβητείται άλλωστε ότι η πλήρης αυτοδιοίκηση των πανεπιστημίων συνεπάγεται την αρμοδιότητά τους να αποφασίζουν για όλα τα ζητήματα που αφορούν τη διοίκηση και τη λειτουργία τους, μέσα στο πλαίσιο των γενικών κανόνων που διέπουν την οργάνωσή τους. Αν και αυτοδιοίκηση δεν σημαίνει λοιπόν αρμοδιότητα θέσπισης κανόνων δικαίου πρωτευόντως, δηλαδή χωρίς την παροχή νομοθετικής εξουσιοδότησης, ωστόσο είναι σημαντικό να εξεταστεί μέχρι ποιο βαθμό θα μπορούσε να θεωρηθεί στην πράξη συμβατή με την πλήρη αυτοδιοίκηση η εξαντλητική κανονιστική ρύθμιση μιας σειράς πανεπιστημιακών λειτουργιών.

Ωστόσο ο νόμος-πλαίσιο, όπως θεσπίστηκε το 1982 και τροποποιήθηκε, εξειδικεύθηκε, εμπλουτίστηκε στη συνέχεια με 56 νόμους, πολυάριθμα προεδρικά διατάγματα, υπουργικές αποφάσεις και εγκυκλίους, περιλαμβάνει εξαντλητικές ρυθμίσεις για το σύνολο σχεδόν των πεδίων δράσης των πανεπιστημίων, καταλείποντας περιορισμένα περιθώρια «διακριτικής ευχέρειας» στα πανεπιστήμια. Περαιτέρω, η δημοσιονομική εξάρτηση των πανεπιστημίων από την κεντρική διοίκηση αποτελεί έναν επιπλέον, κρίσιμο παράγοντα απομείωσης της αυτοδιοικητικής τους ικανότητας. Αξιοσημείωτο είναι βέβαια ότι η νομοθετική εξουσιοδότηση για τη θέσπιση εσωτερικών κανονισμών δεν αξιοποιήθηκε από την πλειονότητα των πανεπιστημίων και κατ' ουσίαν παρέμεινε ανενεργή, αναδεικνύοντας εν τέλει ένα έλλειμμα αυτοδιοικητικής κοουλτούρας.

Αναδεικνύονται λοιπόν τα δυσδιάκριτα και ρευστά όρια, αλλά και η αλληλεπίδραση και διάχυση των πεδίων μεταξύ αυτονομίας, αυτοδιοίκησης και αυτοτέλειας του πανεπιστημίου. Ένα εγχείρημα εξαντλητικής οριοθέτησης των πεδίων αυτών είναι αβέβαιο κατά πόσον θα οδηγούσε σε εξορθολογισμό ή σε περαιτέρω δυσλειτουργίες, λαμβανομένου μάλιστα υπόψη ότι η ενίσχυση της αυτοδιοίκησης και αυτοτέλειας των πανεπιστημίων έναντι της κεντρικής διοίκησης συναρτάται επίσης με τα ζητήματα της αξιολόγησης των πανεπιστημίων, της λογοδοσίας και της διασφάλισης ποιότητας, που με τη σειρά τους άπτονται εν τέλει της διαδικασίας χρηματοδότησης.

Όλες οι προηγούμενες όψεις της πανεπιστημιακής αυτοδιοίκησης και τα παρεμφερή ερωτήματα συνταγματικότητας που αναφύονται δεν έχουν αντιμετωπιστεί υπό την αναγκαία συνθετική τους προσέγγιση στο πλαίσιο των προτάσεων του ΕΣΥΠ και του ΥΠΕΠΘ, ούτε όμως φαίνεται να απασχολούν τον αναθεωρητικό συνταγματικό νομοθέτη. Εκκρεμές παραμένει το αίτημα ο νόμος για τα πανεπιστήμια να είναι πραγματικό πλαίσιο αναφοράς και όχι σύνολο λεπτομερών ρυθμίσεων, οι δε απαιτούμενες εξειδικεύσεις του νόμου να γίνονται με τον εσωτερικό κανονισμό κάθε Ιδρύματος, διασφαλίζοντας την ουσιαστική και πλήρη διοικητική, οικονομική και ακαδημαϊκή αυτοδιοίκηση.

Αντί για τα προηγούμενα προβλήματα, η συζήτηση σήμερα έχει εντοπιστεί στο εν πολλοίς αυτοτελές ζήτημα των ιδιωτικών πανεπιστημίων, που αποπροσανάτoliσε τον κρίσιμο διάλογο για τις θεσμικές μεταβολές στην ανώτατη εκπαίδευση και μετατράπηκε σε αιχμή του δόρατος της «αντιμεταρρυθμιστικής» πλευράς. Το αποτέλεσμα είναι να ενταθεί, ενίοτε κατά τρόπο άγονο, η «ιδεολογικοποίηση» της συνολικής επιχειρηματολογίας και να μεταφερθεί το επίκεντρο του ενδιαφέροντος στο ζήτημα των ιδιωτικών πανεπιστημίων, παρότι ουδείς αρνείται ότι το μείζον διακύβευμα αποτελεί η αναβάθμιση του δημόσιου πανεπιστημίου.

* Καθηγητής Πανεπιστημίου Πελοποννήσου, επιστ. δ/ντης Κέντρου Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου