

Η ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΜΕΣΑ ΑΠΟ ΤΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΕΞΙ (6) ΥΠΟΥΡΓΕΙΩΝ

ΤΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΕΠΙΜΕΛΗΤΗΡΙΟ - ΟΜΙΛΟΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΩΝ

Επιτροπή: Εθνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ένωση

- **Μαρία Ραμματά**, συντονίστρια της Επιτροπής και μέλος ΔΣ του ΔΕΕ, Δρ. Διοικητικής Επιστήμης, Université Paris I, Panthéon, Sorbonne
- **Παναγιώτης Νταής**, Διοικητικός Επιστήμονας, Απόφοιτος της ΕΣΔΔ
- **Σοφία Ζουρντού**, Νομικός, DEA στις Ευρωπαϊκές Σχέσεις, College d'Europe
- **Ευθυμία Μαρκουλάκη**, Διοικητικός Επιστήμονας, DES στη Διαχείριση Ανθρώπινων Πόρων και τη δυναμική των οργανώσεων, ULB
- **Μαρία Χαχαριδάκη**, Διοικητικός Επιστήμονας, Απόφοιτος της ΕΣΔΔ
- **Νάσος Βιτσεντζάτος**, Διοικητικός Επιστήμονας, Απόφοιτος της ΕΣΔΔ
- **Αντώνης Ψαράκης**, Διοικητικός Επιστήμονας, Απόφοιτος της ΕΣΔΔ

Η έρευνα αυτή διεξήχθη στο πλαίσιο της λειτουργίας του Διοικητικού Επιμελητηρίου, το οποίο απαρτίζεται από Διοικητικούς επιστήμονες και λειτουργεί ως ανεξάρτητος φορέας για την προαγωγή της διοικητικής επιστήμης και την βέλτιστη διαχείριση των δημοσίων υποθέσεων.

Τις ευχαριστίες τους εκφράζουν τα μέλη της Επιτροπής στον Καθηγητή κ. Αντώνη Μακρυνδημήτρη για την ευκαιρία που τους έδωσε, υπό την ιδιότητα του Προέδρου του Επιμελητηρίου, να μελετηθεί το θέμα της διαχείρισης των ευρωπαϊκών υποθέσεων σε αντιπροσωπευτικά Υπουργεία της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης.

Για τις ανάγκες της έρευνας διεξήχθη ποιοτική έρευνα κατά την οποία μελετήθηκαν η οργάνωση και λειτουργία των υπηρεσιών με αντικείμενο τα ευρωπαϊκά θέματα, ως προς την δομολειτουργική τους διάσταση και ως προς την διάσταση της διαχείρισης και απόδοσης των ανθρώπινων πόρων, όπου έγιναν παρατηρήσεις :

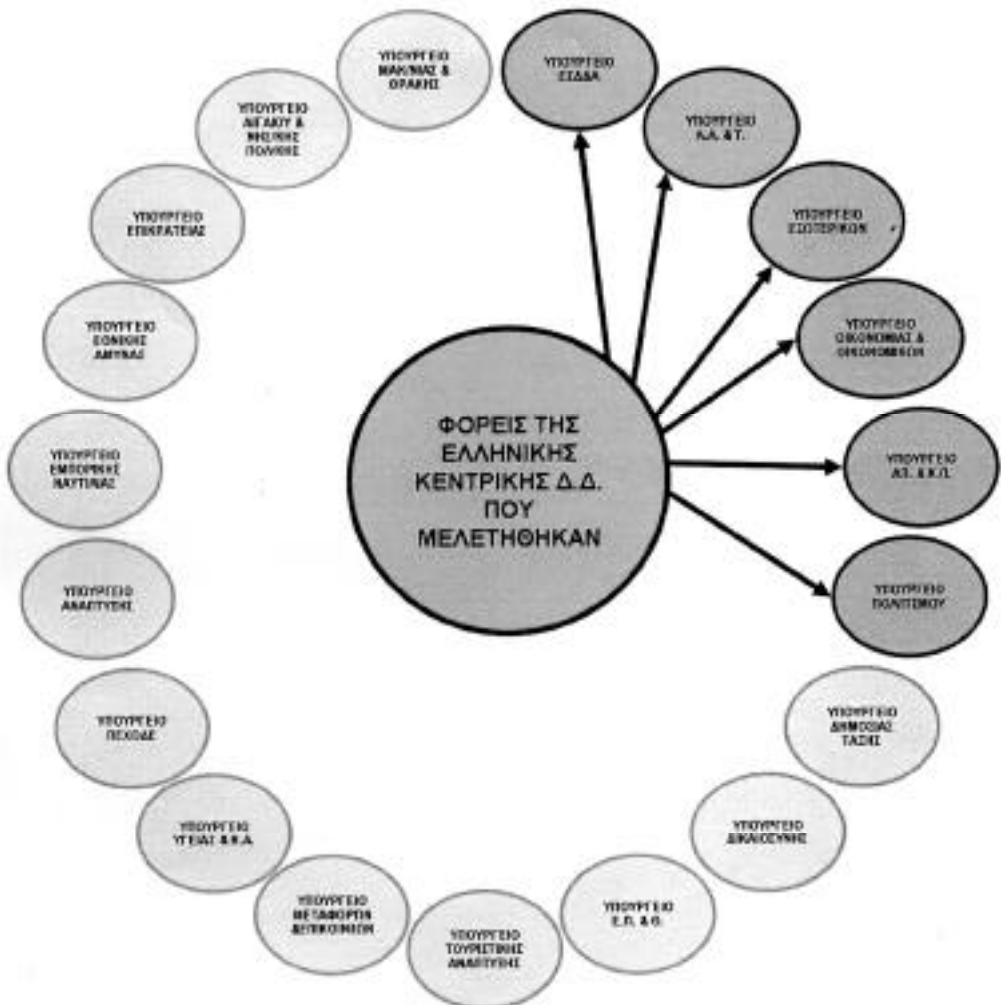
- α) ως προς την κάθετη συνεργασία με τους εκπροσώπους της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) καθώς και με τη Μ.Ε.Α. Για την καταγραφή των δεδομένων που αφορούν τη ΜΕΑ συνεισέφερε ο. κ. Παναγιώτης Ζαρείφης, Απόφοιτος της ΕΣΔΔ.
- β) ως προς την οριζόντια συνεργασία με φορείς των λοιπών εκπροσώπων της κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης,
- γ) ως προς την στελέχωση, κατάρτιση και απόδοση του ανθρώπινου δυναμικού (π.χ. εκπαίδευση, ανάπτυξη, κινητικότητα υπαλλήλων, συνθήκες μετακινήσεων σε ευρωπαϊκά όργανα, κ.ά.).

Στη μελέτη γίνονται αναφορές σε ειδικές περιπτώσεις Υπουργείων σχετικά με την διαχείριση των Ευρωπαϊκών υποθέσεων.

ΚΕΝΤΡΙΚΟΙ ΦΟΡΕΙΣ ΟΙ ΟΠΟΙΟΙ ΑΠΟΤΕΛΕΣΑΝ ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ ΜΕΛΕΤΗΣ

Τα Υπουργεία τα οποία αποτέλεσαν αντικείμενο ανάλυσης είναι τα παρακάτω:

- Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης (ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α.),
- Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών (ΥΠ.ΟΙ.Ο.),
- Υπουργείο Εξωτερικών (ΥΠ.ΕΞ.),
- Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας,
- Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων (ΥΠ.Α.Α.Τ.),
- Υπουργείο Πολιτισμού (ΥΠ.ΠΟ.)



Συνολικά πραγματοποιήθηκαν 40 συνεντεύξεις με στελέχη των ανωτέρω φορέων που εμπλέκονται άμεσα ή έμμεσα κατά την προετοιμασία των ελληνικών θέσεων σε αντικείμενα ευρωπαϊκής διάστασης, τους οποίους ευχαριστούμε θερμά για τη συμβολή τους.

Η ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ ΣΕ ΕΘΝΙΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ

1. Το εσωτερικό διοικητικό περιβάλλον

1.1. Οι δομές των Υπουργείων

Από την δομολειτουργική έρευνα που διεξήχθη διαπιστώθηκε ότι στην ελληνική διοικητική πραγματικότητα δεν υιοθετείται μία θεσμοποιημένη διοικητικά οργανωτική κατανομή των ανθρώπινων πόρων που ασχολούνται με τις ευρωπαϊκές υποθέσεις, η οποία θα προωθούσε την οριζόντια συνεργασία μεταξύ των φορέων. Έτσι, διαπιστώθηκε ότι, άλλο Υπουργείο συντονίζει την διαμόρφωση των Κοινοτικών υποθέσεων μέσω του Γραφείου Υπουργού και παρέχει τη δυνατότητα για διαμόρφωση των θέσεων, κατά βάση, στις κάθετες Διευθύνσεις του Υπουργείου (π.χ. ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α.), ενώ άλλο, διαθέτει μία Διεύθυνση για τις ευρωπαϊκές υποθέσεις (π.χ. ΥΠ.ΟΙ.Ο., Υπουργείο Πολιτισμού) ή μία εξ' ολοκλήρου νέα δομή, όπως τις Διαχειριστικές Αρχές (Δ.Α.) μέσω των οποίων παρακολουθεί τις Κοινοτικές ενισχύσεις (π.χ. Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας, Υ.Π.Α.Α.Τ.), κ.ά.. **Η έλλειψη οργανωμένων διοικητικών μονάδων στις υπουργικές δομές με σαφή αποστολή, οδηγεί σε δυσλειτουργίες κατά την επικοινωνία, οριζόντια και κάθετα, τόσο σε ενδοϋπουργικό, όσο και σε διϋπουργικό επίπεδο, ευνοώντας τον χαμηλό βαθμό συντονισμού.**

Στο πλαίσιο της *sui generis* προσέγγισης της οργάνωσης των Υπουργείων στα θέματα των ευρωπαϊκών υποθέσεων, σε ορισμένα από αυτά, οι υφιστάμενες δομές δεν ευνοούν την αποτελεσματική ανταπόκριση στο διακύβευμα των ευρωπαϊκών υποθέσεων και την ενσωμάτωσή τους, ως βασική παράμετρο στην διαχείριση των εθνικών υποθέσεων. Στα περισσότερα Υπουργεία, τα αντικείμενα που αφορούν τις σχέσεις του φορέα με την Ε.Ε., τα χειρίζονται άμεσα οι καθ' ύλην αρμόδιες κάθετες οργανικές μονάδες, ενώ σε μικρότερο βαθμό εφαρμόζεται η πρακτική των οργανικών μονάδων με οριζόντια αρμοδιότητα συντονισμού των δράσεων του φορέα για τα ευρωπαϊκά ή διεθνή θέματα. Επιπλέον, Δ/νσεις ή Τμήματα σχέσεων με Διεθνείς Οργανισμούς που έχουν υπό την ευθύνη τους, μεταξύ άλλων, την διαχείριση τομέων πολιτικής του Κοινοτικού κεκτημένου, αδυνατούν να παρακολουθήσουν συστηματικά τις εξελίξεις στην Ευρώπη και λόγω των διευρυσμένων αρμοδιοτήτων τους, είτε υποβιβάζουν την σημασία της ενασχόλησης με το ευρωπαϊκό αντικείμενο, είτε εναποθέτουν την ευθύνη αυτή σε ένα μόνο χειριστή. Κυρίως, σε αυτά τα Υπουργεία εκφράζεται η ανάγκη, λόγω της πολυπλοκότητας του αντικειμένου, να συσταθούν αυτόνομες δομές με αρμοδιότητα στα ευρωπαϊκά θέματα, π.χ. στο ΥΠ.Α.Α.Τ. όπου υπάρχει η πρόταση για σύσταση Γενικής Διεύθυνσης Ευρωπαϊκών υποθέσεων, στο ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. όπου υπάρχει η πρόταση για σύσταση Τμήματος Κοινοτικών Προγραμμάτων για την Μεταναστευτική πολιτική (π.χ. διαχείριση του Προγράμματος “Αινείας” 2004-2008, Πρόγραμμα γραμμής Προϋπολογισμού ΕΕ, Β7-667 για την υποστήριξη πολιτικών επανεισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών κ.ά.).

Η ουσιαστική επικράτηση των κάθετων – κλαδικών τομέων (για λόγους κοινωνικούς, πολιτικούς, συντεχνιακούς και διοικητικούς και οι οποίοι δεν αποτελούν αντικείμενο της παρούσας εργασίας), έναντι των οριζόντιων υπηρεσιών, αποτελεί γενικότερο δομικό χαρακτηριστικό της οργάνωσης της Ελληνικής Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης. **Το γεγονός αυτό, οδηγεί σχεδόν νομοτελειακά, στην αργή, αλλά σταθερή, διοικητική εξασθένιση των οριζόντιων μονάδων (όπου αυτές υφίστανται) και στην σταδιακά αυξανόμενη αυτονομία των τομεακών κάθετων υπηρεσιών με ό-**

λες τις επακόλουθες συνέπειες ως προς την συνεκτικότητα και συνέχεια των θέσεων. Εξαιρέση αποτελεί το ΥΠΕΞ με την Γ' Γεν. Δ/ση καθώς και το Υπουργείο Πολιτισμού, όπου η Διεύθυνση Ευρωπαϊκής Ένωσης, έχει την οριζόντια αρμοδιότητα συντονισμού των σχέσεων του φορέα με τα όργανα της Ε.Ε. Η έλλειψη ενός υπέρτατου διευθυντικού συντονιστικού φορέα ο οποίος θα ήταν ο τελικός επιτηρητής της διαδικασίας λήψης των αποφάσεων στα ευρωπαϊκά θέματα, οδηγεί στην υιοθέτηση *ad hoc* μεθόδων για την επίλυση ζητημάτων οι οποίες δεν εξυπηρετούν, πάντα, τα μακροπρόθεσμα εθνικά συμφέροντα, αλλά και ούτε πάντα, διασφαλίζουν την έγκαιρη ανταπόκριση της χώρας. Η πρόταση που έχει εφαρμοστεί με επιτυχία σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες είναι η θεσμοθέτηση ενός συντονιστικού οργάνου με ενισχυμένη πολιτικο-διοικητική ισχύ, δηλ. “παρά τω Πρωθυπουργό”. Στην έρευνα που διεξήχθη φάνηκε ότι τις πρωτοβουλίες για τον συντονισμό και την προετοιμασία κοινών θέσεων μεταξύ συναρμόδιων Υπουργείων, αναλαμβάνει συχνά το υπηρεσιακό επίπεδο του, κατά περίπτωση, πιο αρμόδιου Υπουργείου (π.χ. ΥΠΟΙΟ για οικονομικά-δημοσιονομικά θέματα, κ.ά.), μη διαθέτοντας την αναγκαία αρμοδιότητα για την επίλυση όποιων προβλημάτων προκύπτουν κατά την συνεργασία αυτή, ενώ σε άλλες περιπτώσεις καλείται να εκπροσωπηθεί στις συναντήσεις αυτές και η πολιτική ηγεσία. Επισημαίνεται τέλος, ότι στην περίπτωση της ενσωμάτωσης του Ευρωπαϊκού Δικαίου παρεμβαίνει θεσμοθετημένα η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης η οποία προωθεί την ανάπτυξη ενός ηλεκτρονικού δικτύου παρακολούθησης της διαδικασίας ενσωμάτωσης των οδηγιών.

1.2. Κτιριακή υποδομή - εξοπλισμός

Στα περισσότερα από τα εξεταζόμενα Υπουργεία εμφανίζονται χαρακτηριστικά διάσπασης της κτιριακής υποδομής όπως π.χ. για το ΥΠ.Α.Α.Τ. το οποίο πέραν της έδρας του στο κεντρικό κτίριο (Αχαρνών 2, 5) φιλοξενεί υπηρεσίες και σε μία σειρά άλλα κτίρια:

- Αχαρνών 381,
- Μενάνδρου 22,
- Συγγρού 150,
- Καπνοκοπηρίου 6,
- Βερανζέρου 46,
- Πατησίων 207,
- Χαλκοκονδύλη 15,
- Χαλκοκονδύλη 31,
- Πειραιώς 108,

αλλά, και για το ΥΠ.ΠΟ., ΥΠ.ΟΙ.Ο., Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας κ.ά.. Η κτιριακή πολυδιάσπαση αποτελεί χαρακτηριστικό των ελληνικών Υπουργείων και παρεμβαίνει ανασταλτικά στις προσπάθειες δημιουργίας συνθηκών συνεργασίας και βέλτιστης επικοινωνίας μεταξύ των υπηρεσιών, γεγονός που δεν οφείλεται, αποκλειστικά, στην πολιτική ηγεσία¹. Η προβληματική επικοινωνία των υπηρεσιών μεταξύ τους, επιτείνεται από την απουσία ή κακή ενσωμάτωση νέων μεθόδων Τεχνολογίας, Πληροφορικής και Επικοινωνίας, (internet, ψηφιοποίηση εγγράφων, Intranet, βάσεις δεδομένων, μηχανογράφηση, κ.ά.) οι οποίες θα μπορούσαν να μειώσουν, ως ένα βαθμό, τις αρνητικές συνέπειες της χωροταξικής πολυδιάσπασης².

Τα περισσότερα από τα εξεταζόμενα Υπουργεία διαθέτουν σύγχρονο εξοπλισμό, αλλά αρκετά από αυτά, κακή χωροταξική διαχείριση και κατανομή του προσωπικού σε θέσεις εργασίας ή σε χώρους (πολλοί εργαζόμενοι σε μικρά γραφεία, κακή τημμα-

τοποίηση που δεν ακολουθεί την κατανομή προσωπικού βάσει του οργανογράμματος, κ.ά.).

1.3. Ενδοϋπουργική επικοινωνία και συντονισμός

1.3.1. Επικοινωνία

Η Μόνιμη Αντιπροσωπεία της Ελλάδας (Μ.Ε.Α.) αποτελεί τη γέφυρα επικοινωνίας μεταξύ της εθνικής διοίκησης και των Κοινοτικών οργάνων. Κατά την μελέτη της ποιότητας της επικοινωνίας αυτής, διαπιστώθηκαν στους υπό μελέτη φορείς περιπτώσεις καθυστέρησης παραλαβής της εισερχόμενης αλληλογραφίας από την Μ.Ε.Α., γεγονός που οφείλεται σε λειτουργικές αδυναμίες της Ελληνικής Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης, ενώ λίγες ήταν οι περιπτώσεις καθυστερημένης αντίδρασης των Υπουργείων στα παραληφθέντα αιτήματα από την Μ.Ε.Α.. Γενικότερα, τα ποιοτικά χαρακτηριστικά της επικοινωνίας αυτής, κρίνονται ικανοποιητικά, παρά την παρουσία δυσκολιών τεχνικού χαρακτήρα, οι οποίες φαίνεται πως ξεπερνιούνται τα τελευταία χρόνια, με την σταδιακά διευρυνόμενη χρήση των Τ.Π.Ε., στις υπηρεσίες που έχουν σχέση με την Ε.Ε. - ξεκινώντας από τις Διαχειριστικές Αρχές-. Η επικοινωνία μεταξύ των τμημάτων υποστηρίζεται, γενικά, από το internet (πρόσβαση ορισμένων υπολογιστών ανά υπηρεσία στο internet), αλλά δεν αξιοποιούνται, συστηματικά, οι παρεχόμενες δυνατότητες του ενδοδικτύου –intranet-), όπως π.χ. στο ΥΠΕΞ, όπου υπάρχει η δυνατότητα πρόσβασης στη βάση δεδομένων της Γραμματείας του Συμβουλίου (ΕΕ U32 extranet) από εξουσιοδοτημένους χειριστές Ευρωπαϊκών θεμάτων των Υπουργείων.

Στις περισσότερες υπηρεσίες, παρά την έκδηλη και σαφώς διατυπωμένη ανάγκη για μηχανογράφηση και ψηφιοποίηση εγγράφων, αυτές βρίσκονται σε πρώιμο στάδιο. Για παράδειγμα στο ΥΠ.ΟΙ.Ο. η βάση δεδομένων των παρασχεθέντων κρατικών ενισχύσεων σε ελληνικές κρατικές επιχειρήσεις δεν έχει ολοκληρωθεί και οι υπηρεσίες εργάζονται με την συμβατική μέθοδο διαχείρισης πολλαπλών αρχείων.

Στον τομέα της διαπροσωπικής επικοινωνίας μεταξύ των αρμόδιων στελεχών, παρατηρήθηκε ότι στις περισσότερες περιπτώσεις απαιτείται καθημερινή τηλεφωνική επικοινωνία μεταξύ υπαλλήλων των Υπουργείων και της Μ.Ε.Α. προκειμένου να δοθούν οι απαραίτητες διευκρινίσεις για τα υπό επεξεργασία επιμέρους θέματα. Εξαιρέση στην εικόνα αυτή, αποτελεί το ΥΠ.ΕΞ., όπου η επικοινωνία με τη Μ.Ε.Α., διεξάγεται σχεδόν αυτοματοποιημένα, χωρίς την υποστήριξη των διαπροσωπικών επαφών.

Η δυνατότητα κάθετης και οριζόντιας επικοινωνίας περιορίζεται, πολλές φορές, στα συμβατικά μέσα, με αποτέλεσμα σε αρκετές περιπτώσεις τα έγγραφα να διακινούνται με βραδείους ρυθμούς, ενώ στις περισσότερες υπηρεσίες δεν διατίθεται ατομικό e-mail στο προσωπικό, αλλά μία ηλεκτρονική διεύθυνση για κάθε οργανική μονάδα, προσβάσιμη πρώτα ή αποκλειστικά από τον Διευθυντή/Τμηματάρχη της υπηρεσίας, με συνέπειες στην έγκαιρη και συνεχή παρακολούθηση των υποθέσεων.

1.3.2. Επικοινωνία και συντονισμός μεταξύ των Υπουργείων

Η διυπουργική επικοινωνία ως προς τα ευρωπαϊκά θέματα, περιορίζεται σε πολιτικές όπου διαπιστώνεται συναρμοδιότητα ή σε θέματα μείζονος εθνικού ενδιαφέροντος. Όπου το θέμα έχει πολιτική σημασία, στην διυπουργική διαδικασία επαφών, συσκέψεων και ενημέρωσης, εκπροσωπούνται και τα Γραφεία της πολιτικής ηγεσίας.

Ενδεικτικό είναι το γεγονός, ότι δεν έχουν όλα τα Υπουργεία διαθέσιμη λίστα συναρμοδίων φορέων. Το Γραφείο Πρωθυπουργού, σε ορισμένες περιπτώσεις, έχει παρέμβει, προκειμένου να ενημερωθεί ή να δώσει κατευθύνσεις για τον χειρισμό αντικειμένων Υπουργείων με ευρωπαϊκή διάσταση και μείζονος σημασίας, (π.χ. δημοσιονομικές προοπτικές στην περίπτωση του ΥΠ.ΟΙ.Ο., καθώς και θέματα του ΥΠ.ΕΞ.).

Έτσι, δεν αποκλείονται συγκρούσεις, είτε εκ των υστέρων (αφού δηλαδή ψηφιστεί μια Κοινοτική Οδηγία), είτε κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων, καθώς δεν έχει ακόμη εμπεδωθεί λειτουργικά από τους φορείς που εξετάστηκαν η διαδικασία σύνθεσης και διυπουργικής προετοιμασίας της εθνικής θέσης. Αντίθετα, επικρατεί η ανάγκη των συναρμοδίων Υπηρεσιών να προασπίζουν τα αντικείμενά τους χωριστά. Συνήθως οι προσωπικές σχέσεις μεταξύ των υψηλόβαθμων στελεχών, υποκαθιστούν ή υποβοηθούν, (ανάλογα με την ένταση της σχέσης και την γραφειοκρατική αδυναμία), τη συστηματική – θεσμική επικοινωνία μεταξύ των Υπουργείων (όπου υπάρχει γραφειοκρατική δυσλειτουργία και αδυναμία επικοινωνίας, παρατηρείται κάλυψη του κενού αυτού, μέσω των διαπροσωπικών σχέσεων). Εξάιρεση από την ανωτέρω περιγραφόμενη κατάσταση, παρουσιάζεται στις Διαχειριστικές Αρχές όπου η επικοινωνία και ο συντονισμός των δραστηριοτήτων διεξάγονται πιο συστηματικά, καθώς επίσης και στο ΥΠ.ΟΙ.Ο., το οποίο διατηρεί μια σχετικά ικανοποιητική συνεργασία με άλλα Υπουργεία, (ΥΠ.ΕΞ. Υ.Μ.Ε., ΥΠ.ΑΝ., Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. κ.ά.), και φορείς του δημοσίου τομέα.

Σε περιπτώσεις συναρμοδιότητας μεταξύ περισσότερων οργανικών μονάδων, προκαλούνται συσκέψεις για τον καθορισμό της τελικής θέσης με πρωτοβουλία των υπερκείμενων διοικητικών οργάνων. Την ευθύνη λήψης της τελικής απόφασης, φέρει η καθ' ύλην αρμόδια οργανική μονάδα για το υπό συζήτηση αντικείμενο, (Υ.Π.Α.Α.Τ., ΥΠ.ΟΙ.Ο., Απασχόλησης και Κοινωνικών Ασφαλίσεων). Όταν πρόκειται για θέμα μείζονος σημασίας, στις διαδικασίες αυτές εμπλέκονται τα Γραφεία της πολιτικής ηγεσίας των φορέων.

Με βάση την παρούσα διάρθρωση των δομών των εξεταζόμενων Υπουργείων, διαπιστώνεται ότι η Ευρωπαϊκή διάσταση παρουσιάζεται περισσότερο ως μία παρεμβατική εξωγενής παράμετρος, η οποία συνιστά μία επιπλέον υποχρέωση για συμμόρφωση της δημόσιας πολιτικής και, λιγότερο ως μία ευκαιρία επίστευσης της διαμόρφωσης πολιτικών προς την κατεύθυνση της ικανοποίησης των μακροπρόθεσμων συμφερόντων της χώρας. Το γεγονός αυτό επιτείνεται από την έλλειψη σαφώς προγραμματισμένων εθνικών προτεραιοτήτων.

1.3.3. Εκπροσώπηση στην Ε.Ε.

Στις συνεδριάσεις των Κοινοτικών Οργάνων την εκπροσώπηση των Υπουργείων αναλαμβάνουν, συνήθως, ένας, έως δύο, υπάλληλοι της αρμόδιας οργανικής μονάδας, ενώ λίγες φορές υπάρχει εθνική αντιπροσωπεία με συμμετοχή ομάδας υπαλλήλων από διαφορετικές υπηρεσίες και ιεραρχικές βαθμίδες (εκτός εάν πρόκειται για θέμα συναρμοδιότητας Υπουργείων υψηλής σπουδαιότητας ή πολυπλοκότητας). Ιδιαίτεροτητα αποτελεί το ΥΠ.Α.Α.Τ., όπου σε πολλές περιπτώσεις δεν εμπλέκονται άμεσα οι καθ' ύλην αρμόδιες υπηρεσίες και οι διαπραγματεύσεις πραγματοποιούνται με μεσολάβηση της πολιτικής ηγεσίας. Η εκπροσώπηση των Διαχειριστικών Αρχών είναι, συνήθως, πολυπληθέστερη, λόγω, κυρίως, της μεγαλύτερης οικονομικής ευχέρειας των υπηρεσιών αυτών.

Τα περισσότερα Υπουργεία εκπροσωπούνται στη Μ.Ε.Α. με αποσπασμένους υπαλλήλους. Στο πλαίσιο της συμμετοχής εκπροσώπων Υπουργείων σε συνεδριάσεις των αρμόδιων οργάνων και ανάλογα με τον βαθμό ωριμότητας των προτάσεων, προωθούνται οι θέσεις των εκπροσώπων περισσότερο, μέσω τεκμηρίωσης των σχετικών υποβληθέντων προτάσεων, και λιγότερο, μέσω της σύναψης συμμαχιών με εκπροσώπους άλλων κρατών – μελών. Αλλά και όταν συνάπτονται τέτοιες συμφωνίες, έχουν συνήθως ευκαιριακό, και όχι στρατηγικό χαρακτήρα. Ειδική περίπτωση αποτελεί το ΥΠ.Α.Α.Τ., όπου διατηρούνται συμμαχίες με συγκεκριμένα κράτη για γεωργικά προϊόντα, όπως π.χ. με την Ισπανία για το βαμβάκι και με άλλες πέντε μεσογειακές χώρες για το σιτάρι. Αξίζει να σημειωθεί ότι κατά τη διάρκεια της Προεδρίας της Ελλάδας στην Ε.Ε., (α' εξάμηνο 2003), σημειώθηκαν αρκετές διαπραγματευτικές επιτυχίες, γεγονός που αποδεικνύει ότι η χώρα εκμεταλλεύτηκε το πλεονέκτημα της Προεδρίας. Π.χ. ολοκλήρωση των διαδικασιών τελικής έγκρισης της Κυπριακής υποψηφιότητας, ψήφιση της οδηγίας για την χρήση πληροφοριών στο δημόσιο τομέα 2003/98/ΕΚ, ψήφιση της οδηγίας για το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης μεταναστών 2003/86/ΕΚ, ψήφιση της οδηγίας για το καθεστώς των μεταναστών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμενοντες 2003/109/ΕΚ, κ.ά..

Ως προς τα αποτελέσματα, τις επιπτώσεις των Ευρωπαϊκών Συνεδριάσεων και την αναγκαία ενημέρωση της διοικητικής και πολιτικής ιεραρχίας, η ανταπόκριση των εμπλεκόμενων είναι άμεση, αφού υπάρχει υποχρέωση η οποία τηρείται, για άμεση πληροφόρηση (γραπτή και προφορική) της υπηρεσίας που εκπροσωπήθηκε. Το φαινόμενο αυτό παρατηρήθηκε σχεδόν σε όλους τους φορείς που αποτέλεσαν αντικείμενο της έρευνας, γεγονός που καταδεικνύει ότι η **καθυστερημένη αντίδραση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης ως προς τις Κοινοτικές διαδικασίες, δεν οφείλεται σε έλλιπή ή καθυστερημένη πληροφόρηση, αλλά σε λόγους, που συνδέονται με την διοικητική κουλτούρα που τείνει να δίνει προτεραιότητα στις εσωτερικές υποθέσεις σε βάρος των ευρωπαϊκών.**

2. Το εξωτερικό διοικητικό περιβάλλον

2.1. Εθνικό και ευρωπαϊκό κοινοβούλιο

Στο πλαίσιο της συμμετοχής στις ευρωπαϊκές διεργασίες των υπό εξέταση Υπουργείων, αρκετές ήταν οι περιπτώσεις όπου απαιτήθηκε ενημέρωση των Επιτροπών του Εθνικού Κοινοβουλίου για θέματα αρμοδιότητας του φορέα (σε επίπεδο πολιτικής ηγεσίας παρουσία και υπηρεσιακών παραγόντων) στις σχετικές συνεδριάσεις με εκπρόσωπό του ή μέσω του Διπλωματικού Γραφείου της Προεδρίας της Βουλής. Εξαιρέση αποτελεί το ΥΠ.Α.Α.Τ., το οποίο λόγω της κρισιμότητας των θεμάτων που χειρίζεται, ενημερώνει τακτικά το Κοινοβούλιο για τις τρέχουσες εξελίξεις στην Κοινή Αγροτική Πολιτική (Κ.Α.Π.), αλλά και το Υπουργείο Πολιτισμού, όπου έχει αναπτυχθεί μια αμφίδρομη, άτυπη μορφή επικοινωνίας με το Εθνικό Κοινοβούλιο.

Άλλη συνήθης, *ad hoc*, πρακτική ενημέρωσης του Εθνικού Κοινοβουλίου ακολουθείται μέσω των απαντήσεων που υποχρεούνται οι φορείς να δίνουν κατά τη διαδικασία Κοινοβουλευτικού ελέγχου (αιτήσεις κατάθεσης εγγράφων, ερωτήσεις, επερωτήσεις κ.τ.λ.).

Στο επίπεδο των επαφών με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (Ε.Κ.) η εμπλοκή των φορέων γίνεται μόνο όταν απαιτείται από την σχετική κοινοτική διαδικασία λήψης αποφάσεων (π.χ. διαδικασία συναπόφασης για τις Κοινοτικές Οδηγίες). Εξαιρέση απο-

τελεί το ΥΠ.ΟΙ.Ο., το οποίο διατηρεί μια πιο συστηματική επικοινωνία με το Ε.Κ. για διάφορες θεματικές, καθώς και το ΥΠ.ΕΞ., στο πλαίσιο του οποίου λειτουργεί Ειδικό Γραφείο Ε.Κ..

Με τους Έλληνες Ευρωβουλευτές πραγματοποιούνται περισσότερες ενημερωτικές επαφές των υπηρεσιακών παραγόντων, με πρωτοβουλία κυρίως των ιδίων. Και εδώ εμφανίζεται η κατά περίπτωση *ad hoc* ενημέρωση των Ευρωβουλευτών μέσω της διαδικασίας κατάθεσης ερωτήσεων.

2.2. Κοινωνία των πολιτών και φορείς της αλλοδαπής

Όσον αφορά τις δράσεις της Κοινωνίας των Πολιτών, περιορισμένες είναι οι επαφές των Υπουργείων με φορείς της, στο πλαίσιο της συμμετοχής τους στα τεκταινόμενα της Ε.Ε., με χαρακτηριστικές περιπτώσεις αυτές των ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. και ΥΠ.ΟΙ.Ο.. Στα περισσότερα Υπουργεία, η συνεργασία με ενδιαφερόμενους (stakeholders) και άλλα Υπουργεία συναρμόδια στους τομείς αυτούς γίνεται με *ad hoc* λίστες των ενδιαφερομένων που δημιουργεί η αντίστοιχη Διεύθυνση.

Σε υπηρεσιακό επίπεδο, έχουν αναπτυχθεί επικοινωνίες υπαλλήλων ελληνικών Υπουργείων, (όπως των ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α., ΥΠ.ΟΙ.Ο., ΥΠ.ΕΞ., Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας, ΥΠ.Α.Α.Τ.), με υπαλλήλους ομόλογων Υπουργείων άλλων κρατών ή με υπαλλήλους της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του Συμβουλίου της Ε.Ε.. Αυτές οι σχέσεις μπορούν να αξιοποιηθούν για τη δημιουργία και παγίωση κλίματος συνεργασίας τόσο στα ευρωπαϊκά όργανα όσο και σε διμερές επίπεδο.

3. Στοχοθεσία

3.1. Στόχοι - διαδικασία λήψης αποφάσεων

Στις περισσότερες περιπτώσεις, επιχειρείται ο καθορισμός σαφών στόχων των Υπουργείων, τα οποία εκπροσωπούνται κατά τις κοινοτικές διαδικασίες (η τακτική αυτή παρουσιάζεται σε όλα σχεδόν τα Υπουργεία της έρευνας. Όμως, παρά τις προσπάθειες που καταβάλλουν τα μεσαία και χαμηλότερα, κυρίως, ιεραρχικά κλιμάκια, δεν επιτυγχάνεται ο καθορισμός σαφών και μετρήσιμων στόχων, οι οποίοι να έχουν προκύψει με άμεση συνάφεια ως προς το όραμα και την στρατηγική του φορέα στα ευρωπαϊκά θέματα. Συνακόλουθα, δεν μπορεί να γίνει λόγος για μια οργανωμένη προσπάθεια μέτρησης του βαθμού υλοποίησης των στόχων αυτών, μέσω δεικτών αποτελεσματικότητας, αλλά ούτε και για καταγραφή των επιτυχιών-αποτυχιών στο πέρασμα του χρόνου, της λεγόμενης “διοικητικής μνήμης” ως προς τη συμμετοχή της χώρας μας στις ευρωπαϊκές διεργασίες. Εξαίρεση αποτελεί, βάσει της παρούσας έρευνας η Ε.Ν.Υ.Ε.Κ. του ΥΠ.ΕΞ., καθώς και η Διαχειριστική Αρχή του Υ.Π.Α.Α.Τ., στις οποίες αξιολογείται η στοχοθεσία με μετρήσιμους δείκτες αποτελεσματικότητας.

Όμως, σε μείζονος σημασίας θέματα όπου απαιτείται η λήψη αποφάσεων πριν την διαπραγμάτευση καταβάλλεται προσπάθεια καθορισμού της θέσης του/των Υπουργείου/ων με βάση τις τρέχουσες πολιτικές της Ε.Ε. και την γενικότερη εικόνα για την εθνική θέση, από όλους τους εμπλεκόμενους, οποιασδήποτε βαθμίδας της διοικητικής ή πολιτικής ιεραρχίας, (π.χ. ΥΠ.ΕΞ., Μεταναστευτική πολιτική και Κ.Α.Π.). Η διαδικασία που εφαρμόζεται για την λήψη τέτοιων αποφάσεων, έχει μικτό χαρακτήρα με στοιχεία τόσο από την top – down όσο και από την bottom – up προσέγγιση, με

κυρίαρχη όμως την πρώτη, καθώς το ελληνικό διοικητικό σύστημα χαρακτηρίζεται στο σύνολό του ως ασυτηρό, ιεραρχικό, γραφειοκρατικό και δύσκαμπτο, εντός του οποίου δύσκολα εμφανίζονται εκτεταμένες περιπτώσεις συμμετοχικών διαδικασιών λήψης αποφάσεων (βλ. περιπτώσεις των ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α., ΥΠ.ΕΞ., Υ.Π.Α.Α.Τ., ΥΠ.ΟΙ.Ο. και Απασχόλησης και Κοινωνικής προστασίας). Στο πλαίσιο αυτό, υπάρχει υποχρέωση αναφοράς των χειριστών των ευρωπαϊκών θεμάτων προς τον καθ' ύλην αρμόδιο Προϊστάμενό τους, βάσει της ιεραρχικής δομής. Σπάνιες είναι οι περιπτώσεις, (κυρίως στις Διαχειριστικές Αρχές, όπου οι εργασιακές σχέσεις δεν διέπονται από το δημοσιούπαλληλικό δίκαιο) όπου ο χειριστής μιας υπόθεσης αναφέρεται απ' ευθείας σε ανώτερο στέλεχος, παρακάμπτοντας την ιεραρχία.

4. Ανθρώπινοι πόροι

Κατά τη μελέτη των Υπουργείων διαπιστώθηκε ότι η μη ορθή κατανομή των αρμοδιοτήτων των ευρωπαϊκών υποθέσεων στο ανθρώπινο δυναμικό, αποτελεί παράμετρο μη αποτελεσματικής διάχυσης και επεξεργασίας της πληροφορίας από την Μ.Ε.Α. και τα Κοινοτικά όργανα της Ε.Ε.. Ειδικότερα, διαπιστώθηκε ότι, τόσο ποιοτικά όσο και ποσοτικά, υπάρχει ανεπαρκής στελέχωση των αρμοδίων οργανικών μονάδων που χειρίζονται θέματα με ευρωπαϊκή διάσταση: Υπάλληλοι με κατάλληλα προσόντα και σχετική κατάρτιση στα κοινοτικά ζητήματα, τοποθετούνται σε οργανικές μονάδες που δε σχετίζονται με αρμοδιότητες κοινοτικού ενδιαφέροντος, (ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α., ΥΠ.Α.Α.Τ.), παρά τις σχετικές ανάγκες του φορέα. Εναπόκειται στη μονάδα διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού κάθε φορέα σε συνεργασία με τον αντίστοιχο Διευθυντή/Τμηματάρχη, τόσο η σωστή κατανομή αρμοδιοτήτων, με εμπειριστατωμένη περιγραφή κάθε θέσης - job description – όσο και η χρηστή αξιοποίηση των προσόντων των υπαλλήλων (job analysis, person specification). Η συστηματική καταγραφή των απαιτούμενων δεξιοτήτων, γνώσεων και προτιμήσεων των υπαλλήλων από τη μια, και των ασκούμενων αρμοδιοτήτων από την άλλη, στοιχεία πρωταρχικής σημασίας για τη στελέχωση των φορέων με ικανούς χειριστές, λείπουν προς το παρόν από την τρέχουσα διοικητική πρακτική.

4.1. Κατάρτιση - επιμόρφωση

Στην ιδανική περίπτωση, οι υπάλληλοι που ασχολούνται με ευρωπαϊκά θέματα, τόσο σε οριζόντιες, όσο και σε κάθετες οργανικές δομές, διαθέτουν εξειδίκευση στην ευρωπαϊκή πολιτική και διοίκηση, είτε λόγω εκπαίδευσης, είτε λόγω επαγγελματικής εμπειρίας. Αυτό σημαίνει ότι :

- είναι εξοικειωμένοι με τις νομοπαραγωγικές διαδικασίες των οργάνων της ΕΕ,
- γνωρίζουν τα στάδια παραγωγής πολιτικής,
- έχουν διαπραγματευτικές ικανότητες (bargaining και networking skills) όταν εκπροσωπούν τον φορέα στο εξωτερικό,
- διαθέτουν την ετοιμότητα ανταπόκρισης σε σύντομες προθεσμίες,
- έχουν την ικανότητα διερεύνησης των πληροφοριών σε ειδικές βάσεις δεδομένων όταν προετοιμάζουν την υποστήριξη και επεξεργασία εθνικών θέσεων.

Κρίνεται σκόπιμο, η επιλογή των προσώπων που ασχολούνται με τα ευρωπαϊκά θέματα να υπακούει στα παραπάνω κριτήρια. Από την εξέταση των Υπουργείων προέκυψε ότι οι σχετικές θέσεις πράγματι στελεχώνονται από υπαλλήλους οι οποίοι διαθέτουν αυξημένα προσόντα³ (ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α., ΥΠ.Π.Ο., ΥΠ.ΟΙ.Ο., ΥΠ.Α.Α.Τ., Διαχειρι-

στικές Αρχές κ.α.). Στο ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. είναι υψηλό το ποσοστό στελέχωσης με αποφοίτους της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης, όπου η κατάρτιση για τα ευρωπαϊκά θέματα και η εκμάθηση δύο ξένων γλωσσών αποτελούν μέρος του Προγράμματος Σπουδών. Ωστόσο, δεν ισχύει το ίδιο και για άλλους φορείς, όπου το ποσοστό στελέχωσης με αποφοίτους της ΕΣΔΔ σε νευραλγικές, για τα ευρωπαϊκά θέματα, θέσεις δεν ξεπερνάει το 10% (ΥΠ.Α.Α.Τ., ΥΠ.Π.Ο., ΥΠ.ΟΙ.Ο.)⁴, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι τα προσόντα των υπαλλήλων τους δεν είναι ισάξια με αυτά των αποφοίτων.

Ειδικότερα, παρατηρούνται διαφοροποιήσεις ως προς την κατάρτιση των υπαλλήλων της Δημόσιας Διοίκησης. Υπάρχει η σημαντική διαφορά στην κατάρτιση/εκπαίδευση των διπλωματικών υπαλλήλων σε σχέση με τον υπόλοιπο κορμό δημοσίων υπαλλήλων: η Διπλωματική Ακαδημία παρέχει πλήρη κατάρτιση σε ευρωπαϊκά και διεθνή θέματα, σε ξένες γλώσσες και στις κοινοτικές διαδικασίες, στο πλαίσιο ειδικών σεμιναρίων. Ως προς τους διοικητικούς υπαλλήλους, οι απόφοιτοι της Ε.Σ.Δ.Δ. διαθέτουν το πλεονέκτημα της ειδικευμένης κατάρτισής τους, σε σχέση με όσους προσλαμβάνονται μέσω ΑΣΕΠ. Αποτέλεσμα της διαφοροποίησης αυτής είναι το γεγονός ότι για τα ευρωπαϊκά θέματα, οι διπλωματικοί υπάλληλοι και οι απόφοιτοι της Ε.Σ.Δ.Δ. έχουν τα ουσιαστικά αυξημένα προσόντα για να χειριστούν τα υπό εξέταση θέματα.

Ενδεχομένως, μέσω του Ινστιτούτου Επιμόρφωσης (Ι.ΝΕΠ.) του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (Ε.Κ.Δ.Δ.Α.)⁵ και της Σχολής Επιμόρφωσης Υπαλλήλων του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών (Σ.Ε.Υ.Υ.Ο.) θα μπορούσε να δημιουργηθεί “Τομέας Ευρωπαϊκών Θεμάτων”, στο πλαίσιο του οποίου θα οργανώνονται υποχρεωτικά σεμινάρια πριν την ένταξη των διοικητικών υπαλλήλων στην διαδικασία των ευρωπαϊκών διαπραγματεύσεων, με έμφαση στο χειρισμό αυτών των ζητημάτων, και “προσομοιώσεις διαπραγμάτευσης στο πλαίσιο των ευρωπαϊκών οργάνων”. Η συμμετοχή ανώτερων στελεχών της δημόσιας διοίκησης στα επιμορφωτικά αυτά σεμινάρια κρίνεται ιδιαίτερος σημαντική, δεδομένου ότι οι παλαιότεροι και υψηλόβαθμοι υπάλληλοι δεν είχαν την ευκαιρία να εντρυφήσουν σε θέματα ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος. Σε αυτό το σημείο απαιτείται αλλαγή της διοικητικής νοοτροπίας. Προς αυτήν την κατεύθυνση θα μπορούσε να συμβάλει η ενεργότερη συμμετοχή Ελλήνων δημοσίων υπαλλήλων στο Ευρωπαϊκό Ινστιτούτο Δημόσιας Διοίκησης (Ε.Ι.Ρ.Α.) με το οποίο το Ε.Κ.Δ.Δ.Α. έχει υπογράψει συμφωνία συνεργασίας.

Μία επίσης σημαντική διαφοροποίηση παρατηρείται μεταξύ υπαλλήλων των Κεντρικών Υπηρεσιών των Υπουργείων και των αντίστοιχων Διαχειριστικών Αρχών. Τα στελέχη των Διαχειριστικών Αρχών είναι εξειδικευμένα στα ευρωπαϊκά θέματα, εφόσον κατά την πρόσληψή τους γίνεται ουσιαστική επιλογή σε σχέση με τη γνώση των ευρωπαϊκών θεμάτων. Έτσι δημιουργείται ένα μεγάλο “χάσμα” ως προς την ταχύτητα, την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα των υπαλλήλων στις ως άνω Υπηρεσίες:

- στις μεν **Διαχειριστικές Αρχές**, όπου το περιβάλλον αποτελείται από εξειδικευμένους και αρκετά νεότερους σε ηλικία υπαλλήλους, με περισσότερη διάθεση και κίνητρα -λόγω εξειδίκευσης- για εργασία, ενθαρρύνεται η αποδοτικότητα και η ταχύτητα στη διεκπεραίωση,
- στις δε **Κεντρικές Υπηρεσίες**, όπου η διαχείριση ανθρώπινου δυναμικού διατηρεί “παλαιές νοοτροπίες” ως προς την εσωτερική κινητικότητα και την παροχή κινήτρων⁶ για απόδοση ορισμοί είναι βραδύτεροι και η ανταπόκριση χαμηλής έντασης.

Προτείνεται η **εκάστοτε Μονάδα Διαχείρισης Ανθρώπινων Πόρων να θέσει ως βασικό στόχο τη δημιουργία δυναμικά εξισορροπημένων οργανικών μονάδων, όπου θα ευδοκμοούν η συνεργασία και η ποιότητα παροχής υπηρεσιών.** Αυτό σημαί-

νει ότι σε κάθε εσωτερική μετακίνηση θα πρέπει να γίνεται αναδιαμόρφωση της κατανομής των υπαλλήλων με γνώμονα την δυναμικότητά τους. Και προκειμένου η δυναμικότητα αυτή να είναι καταγεγραμμένη και μετρήσιμη, θα πρέπει να ενεργοποιηθούν οι οργανικές μονάδες μέτρησης της ποιότητας και της αποδοτικότητας σε κάθε δημόσιο φορέα, οι οποίες, πέραν του γενικότερου έργου τους, θα επικουρούν με στοιχεία τη μονάδα διαχείρισης ανθρωπίνων πόρων. Επίσης θα πρέπει να γίνει κατανοητή η σημασία των “άυλων” κινήτρων για την αύξηση της αποδοτικότητας του συνόλου του ανθρωπίνου δυναμικού⁷.

4.2. Συμμετοχή σε ομάδες εργασίας - κινητικότητα

Η διαχείριση ανθρωπίνου δυναμικού προϋποθέτει την ανάλυση της υφιστάμενης κατάστασης και την επεξεργασία ενός στρατηγικού σχεδίου για την πλήρωση των σχετικών θέσεων. Η επιτυχία της προσπάθειας εξαρτάται, σε μεγάλο βαθμό, από την ποιοτική και ποσοτική επάρκεια του ανθρωπίνου δυναμικού που ασχολείται με τα θέματα αυτά, τόσο κατά το στάδιο της δημιουργίας και επεξεργασίας της κοινοτικής νομοθεσίας, όσο και κατά το στάδιο της εφαρμογής της.

Κρίνεται σκόπιμο να έχει καταγραφεί, εκ των προτέρων, ο/οι στρατηγικός/οι στόχος / οι ως προς τη συμμετοχή του εκάστοτε Υπουργείου στις ομάδες εργασίας της ΕΕ που μπορεί να αφορά: Ποσοστά έγκαιρων ενσωματώσεων κοινοτικής νομοθεσίας, συμμόρφωσης με τις συστάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ή του ΔΕΚ, ευδοκίμησης υποθέσεων ενώπιον των Ευρωπαϊκών Δικαστηρίων κ.α.⁸. Η στοχοθεσία πραγματοποιείται σε υπουργικό και σε κυβερνητικό επίπεδο.

Η έλλειψη σαφών στόχων για τις ευρωπαϊκές πολιτικές με άμεση συνάφεια με την ευρύτερη κυβερνητική στρατηγική επηρεάζει την ποιότητα της εκπροσώπησης από τα μέλη των Ελληνικών αποστολών. Οι εκπρόσωποι, πριν την μετακίνησή τους στο εξωτερικό οφείλουν να είναι πλήρως προετοιμασμένοι για την υπό διαπραγμάτευση θεματική και να τους παρέχεται η δυνατότητα συνεχούς υποστήριξης κατά την συμμετοχή τους στις κοινοτικές διαδικασίες.

Από την μελέτη των φορέων, προέκυψε, επιπλέον, ότι η κινητικότητα των υπαλλήλων που διαθέτουν τα προσόντα για διεκπεραίωση ευρωπαϊκών θεμάτων παραμένει ακόμα περιορισμένη και αποσπασματική, χωρίς συγκεκριμένη στρατηγική και προοπτική επιμόρφωσης. Εξαιρεση αποτελεί το ΥΠ.ΕΞ., όπου χωρίς αυτό να θεωρείται αποτέλεσμα σχεδιασμένης πολιτικής, η έντονη κινητικότητα, κυρίως των διπλωματικών υπαλλήλων και λιγότερο των διοικητικών, είναι δεδομένη (ως τοποθέτηση κι όχι ως απόσπαση). Η επιλογή των υπαλλήλων που θα ασχοληθούν με τα ευρωπαϊκά θέματα στο σύνολο των φορέων δεν ακολουθεί μία θεσμοθετημένη διαδικασία⁹, γεγονός που οδηγεί σε μεθόδους αποσπασματικές, που δεν διέπονται, πάντα, από διαφάνεια. Παρόλα αυτά, ως προς τα προσόντα των τελικά επιλεγέντων για θητεία σε άλλη θέση, κατά γενική ομολογία, τηρείται το αξιокρατικό σύστημα, δηλ., οι υπάλληλοι που αποσπώνται είναι, συνήθως, οι έχοντες τα πιο εξειδικευμένα προσόντα. Γενικά, η προώθηση της κινητικότητας στο εξωτερικό, κατά προτεραιότητα, των υπαλλήλων που χειρίζονται ευρωπαϊκά ζητήματα, θα ευνοούσε την απόδοση της χώρας στο πλαίσιο των κοινοτικών διαδικασιών. Οι υπάλληλοι μπορούν να αποσπαστούν στη Μ.Ε.Α. Ε.Ε. ή στα Κοινοτικά όργανα με προγράμματα ανταλλαγής υπαλλήλων, είτε να ενταχθούν στην ομάδα experts independants για ορισμένο χρονικό διάστημα.

Στο θέμα αυτό, επιτάσσεται η θεσμοθέτηση της διαδικασίας επιλογής για συμμετοχή σε προγράμματα ανταλλαγής στελεχών με τις διοικήσεις των κρατών μελών όσο

και με την κοινοτική διοίκηση, προκειμένου να δίνεται η ευκαιρία σε όλους τους υπαλλήλους να θέτουν υποψηφιότητα, αλλά και να ενθαρρύνονται να συμμετέχουν σε τέτοια προγράμματα. Οι αποσπάσεις των υπαλλήλων στην ΕΕ συνεχίζουν να μην αντιμετωπίζονται ως θέσεις ευθύνης, με αποτέλεσμα να αποθαρρύνονται οι “υπάλληλοι καριέρας” να υποβάλουν αίτηση συμμετοχής, ώστε να μην καθυστερήσει η επαγγελματική τους ανέλιξη. Επίσης, κατά την αποστολή υπαλλήλων στο εξωτερικό για εκπροσώπηση στις ομάδες εργασίας, τονίστηκε, στην πλειοψηφία των συνεντεύξεων ότι οι παρεχόμενες διευκολύνσεις σε μετακινήσεις, αποζημιώσεις και επικοινωνίες, υστερούν σημαντικά σε σχέση με αυτές που λαμβάνουν οι ομόλογοί τους άλλων Κρατών-Μελών. Το γεγονός της δυσμενούς μεταχείρισης των Ελλήνων δημοσίων υπαλλήλων σε αποστολή στο εξωτερικό εντείνεται ακόμη περισσότερο με δεδομένο ότι η Ελλάδα είναι, από τα πιο απομακρυσμένα γεωγραφικά κράτη-μέλη από τις Βρυξέλλες ή τις πρωτεύουσες της εκάστοτε Προεδρίας της ΕΕ. Η αεροπορική μετακίνηση είναι δεδομένη, όπως και η ανάγκη διανυκτέρευσης λόγω της μειωμένης συχνότητας αεροπορικών διασυνδέσεων της Αθήνας με τις ευρωπαϊκές πόλεις. Το αίτημα για ποιοτικότερες παροχές προς τους χειριστές των ευρωπαϊκών θεμάτων αναφέρεται σε πρακτικές διευκολύνσεις όπως π.χ. υπηρεσιακό κινητό τηλέφωνο, υπηρεσιακό φορητό υπολογιστή, και αποζημίωση για μετακινήσεις, από και προς το αεροδρόμιο, οι οποίες είναι συνήθως δαπανηρές.

Ως προς τη διαπραγματευτική ευχέρεια¹⁰ που δίδεται στους εκπροσώπους, των φορέων κατά τη συνεδρίαση ομάδων εργασίας, φαίνεται ότι είναι ευρεία, με δυνατότητα προσωπικής εκτίμησης της κατάστασης. Το γεγονός αυτό εξαρτάται και από την σπουδαιότητα του υπό συζήτηση θέματος, την δυναμική και τις ισορροπίες που διαμορφώνονται κατά τη διαπραγμάτευση αλλά και από την πολιτική κατεύθυνση. Αναφέρθηκε μάλιστα, (ΥΠ.ΕΞ.), ότι τις περισσότερες φορές, δίδονται ελάχιστα όρια διεκδικήσεων, εφόσον η εικόνα για να δοθούν απώτατα όρια υποχώρησης δεν είναι πάντα ευκρινής εκ των προτέρων.

Κατά την επιστροφή στην Υπηρεσία, υπάρχει πάντα η υποχρέωση αναφοράς, άλλοτε τυπικά, (π.χ. ΥΠ.ΕΞ, ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α.), και άλλοτε άτυπα, (ΥΠ.Α.Α.Τ.). Η αναφορά προς την Υπηρεσία είναι γραπτή με κοινοποίηση προς τον Υπουργό. Για τους Αρχηγούς διπλωματικών αποστολών στο εξωτερικό, εν προκειμένω, Μόνιμους Αντιπροσώπους, υπάρχει και η υποχρέωση τακτικής υποβολής “φύλλου ποιότητας” για τη συνολική απόδοση των αποσπασμένων και τοποθετημένων υπαλλήλων ΜΕΑ ΕΕ.

4.3. Αξιοποίηση εμπειρίας

Ο βαθμός αξιοποίησης της εμπειρίας από το εξωτερικό, είτε αυτή αφορά την συμμετοχή των υπαλλήλων σε ομάδες εργασίας, είτε ένα σύνολο εμπειριών και δικτύων που έχουν διαμορφωθεί λόγω πολύμηνης παραμονής στις Βρυξέλλες με απόσπαση, εξαρτάται άμεσα από το αντικείμενο που χειρίζεται η εκάστοτε οργανική μονάδα. Οι γνώσεις και το υλικό που χρησιμοποιήθηκε για την αποστολή, ωφελούν, καταρχάς, την Υπηρεσία. Η συμμετοχή συγκεκριμένου χειριστή κατά την υλοποίηση της εγκεκριμένης πολιτικής, δεν αποτελεί πάντα τον κανόνα¹¹. Υπάρχουν περιπτώσεις όπου στον ίδιο φορέα (π.χ. ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α., ΥΠ.Α.Α.Τ.), σε κάποιες οργανικές μονάδες λόγω ευρύτατα Κοινοτικοποιημένης αρμοδιότητας, η αξιοποίηση της εμπειρίας και των διασυνδέσεων του εμπλεκόμενου υπαλλήλου είναι διαρκείς, ενώ σε άλλες αμφισβητήσιμη.

Σημειώσεις

1. Την πολυδιάσπαση των υπηρεσιών πολλές φορές εννοούν και οι ίδιοι οι υπάλληλοι οι οποίοι αντιστέκονται στις προσπάθειες της ηγεσίας να ενοποιήσει τις υπηρεσίες προτείνοντας την μεταφορά όλων των δομών σε περιοχή εκτός του κέντρου της Αθήνας (βλ. περίπτωση του Υπουργείου Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας με την πρόταση για ενοποίηση των υπηρεσιών και εγκατάστασή τους εκτός του κέντρου της Αθήνας).
2. Το θέμα αυτό αναμένεται να επιλυθεί με την εφαρμογή του προγράμματος “ΣΥΖΕΥΞΙΣ” που θα αποτελέσει το δίκτυο ευρείας περιοχής για τη διασύνδεση των Υπηρεσιών της δημόσιας διοίκησης σε ενιαίο ηλεκτρονικό δίκτυο.
3. Είναι ΠΕ και στην πλειοψηφία τους διαθέτουν μεταπτυχιακό και ορισμένοι και διδακτορικό τίτλο σπουδών, με γνώση τουλάχιστον δύο ξένων γλωσσών.
4. Το ΥΠ.ΕΞ. αποτελεί χωριστή κατηγορία, εφόσον οι απόφοιτοι της Ε.Σ.Δ.Δ. είναι σαφώς ολιγάριθμοι σε σχέση με τους υπόλοιπους υπαλλήλους, όμως η συντριπτική πλειοψηφία του συνόλου υπαλλήλων προέρχεται από τη Διπλωματική Ακαδημία.
5. Το ΙΝ.ΕΠ. διοργανώνει σεμινάρια επιμόρφωσης υπαλλήλων, στο πλαίσιο των οποίων γίνεται εκπαίδευση και για τα ευρωπαϊκά θέματα. Τα σεμινάρια αυτά δεν είναι υποχρεωτικά.
6. Όπου κίνητρα, νοούνται τα ουσιαστικά κίνητρα (αύλα) και όχι τα οικονομικά. Όταν ένας υπάλληλος εργάζεται σε ένα τομέα τον οποίο γνωρίζει καλά, αποδίδει καλύτερα και ταχύτερα. Σημαντική επίσης είναι η δυνατότητα εσωτερικών μετακινήσεων, ούτως ώστε ο υπάλληλος να έχει τη δυνατότητα να καλύψει στη διάρκεια της σταδιοδρομίας του ένα ευρύ φάσμα αρμοδιοτήτων (με εύλογη παραμονή στην κάθε θέση, ώστε να θεωρηθεί ότι ολοκληρώνει το έργο του στον εκάστοτε τομέα) και με αυτόν τον τρόπο να μην “κουράζεται” αντιμετωπίζοντας διαρκώς το ίδιο ακριβώς αντικείμενο (εμπλουτισμός εργασίας – job enrichment-). Για αυτό το λόγο και είναι σημαντικό ως προς τα ευρωπαϊκά ζητήματα να επιμορφώνονται όσο το δυνατόν περισσότεροι υπάλληλοι μέσω του ΙΝ.ΕΠ., προκειμένου να καθίσταται δυνατή η εσωτερική κινητικότητα.
7. Την περίοδο αυτή παρουσιάζεται το αναθεωρημένο κείμενο του Δημοσιοϋπαλληλικού Κώδικα όπου αναμένεται να υπεισέλθουν αλλαγές στο ζήτημα των κινήτρων των δημοσίων υπαλλήλων.
8. Αξίζει να σημειωθεί ότι στην ΕΝΥΕΚ, τηρείται βιβλίο scoreboard με θεματική κατανομή, ως ένα μέσο ποσοτικής αποτίμησης των αποτελεσμάτων.
9. Εξάιρεση αποτελούσε το πλέον “κοινοτικοποιημένο” Υπουργείο, ήτοι το Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης, όπου υπήρχε θεσμικά κατοχυρωμένη μέθοδος επιλογής υπαλλήλων για απόσπαση στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή ή στη Μ.Ε.Α. Ε.Ε., με σχετική Επιτροπή Αξιολόγησης, διαδικασία που όμως εγκαταλείφθηκε πριν από τρία περίπου χρόνια.
10. Η διαπραγματευτική ευχέρεια χαρακτηρίστηκε ως μια δυναμική, και όχι στατική, δυναμότητα του εκπροσώπου να χειριστεί τη διαπραγμάτευση, τα όρια της οποίας προκύπτουν και από την πορεία της συζήτησης, πράγμα που σημαίνει ότι η εκ των προτέρων οριοθέτησή της δεν είναι πάντα δυνατή και ρεαλιστική.
11. Εξάιρεση αποτελεί το ΥΠ.ΕΞ. όπου και λόγω της φύσης των θεμάτων, ο χειριστής πάντα – εκτός εξαιρετικών περιπτώσεων - συμμετέχει στην υλοποίηση όσων αποφασίσθηκαν στο εσωτερικό.