

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης δημιουργεί μια σειρά από προκλήσεις στα κράτη μέλη. Η επίδραση αυτή μεταλλάσσει τις σχέσεις μεταξύ τους παράλληλα όμως μεταβάλλει και τα ίδια. Μεταβάλλει τις πολιτικές και διοικητικές αλλά και τις δημόσιες πολιτικές. Σε πολιτικό επίπεδο ενισχύσει την εκτελεστική εξουσία σε βάρος των άλλων εξουσιών, ιδιαίτερα την νομοθετική καθώς ο ρόλος των κοινοβουλίων μεταβάλλεται. Παράλληλα επιδρά σε μικρότερο βαθμό στα πολιτικά κόμματα. Επίσης μεταβάλλει την σχέση ορατούς και διοίκησης και τις κοινωνίας. Οι ομάδες συμφερόντων αποκτούν νέες δυνατότητες να προωθήσουν τα συμφέροντα τους.

Η ευρωπαϊκή ενοποίηση επίσης επηρεάζει τις διοικητικές δομές. Η επίδραση αυτή είναι μικρότερη από άλλα τμήματα του πολιτικό-διοικητικού συστήματος, είναι ωστόσο σημαντική.

Η ΕΕ δεν έχει δημιουργήσει μια πολιτική για τη δημόσια διοίκηση ωστόσο θέτει κάποιες απαιτήσεις κατ την διαχείριση των κοινοτικών πολιτικών η οποίες δημιουργούν πιέσεις στα διοικητικά συστήματα για προσαρμογή. Οι απαιτήσεις αφορούν κυρίως την επίτευξη κάποιου αποτελέσματος. Ωστόσο περιέχουν κάποιες σιωπηρές υποθέσεις για τα χαρακτηριστικά που θα πρέπει να διαθέτουν οι εθνικές διοικήσεις ώστε να είναι σε θέση να υλοποιήσουν αποτελεσματικά της ευρωπαϊκές πολιτικές. Οι απαιτήσεις αυτές δημιουργούν ένα οιοει ευρωπαϊκό μοντέλο διοίκησης. Τα χαρακτηριστικά αυτού του μοντέλου αποτελούν κατά κύριο λόγο χαρακτηριστικά των διοικητικών συστημάτων των κρατών μελών του πυρήνα της ΕΕ, των αρχικών μελών.

Οι πιέσεις για προσαρμογή που δημιουργούνται στα διοικητικά συστήματα των κρατών μελών διαφέρουν. Η ένταση των πιέσεων όπως οι προσαρμογές που θα πραγματοποιηθούν στις διοικήσεις των κρατών μελών θα εξαρτηθούν από δύο παράγοντες. Πρώτον από τον χαρακτήρα των ευρωπαϊκών πολιτικών. Αν δηλαδή έχουν χαρακτήρα θετικής ή αρνητικής ολοκλήρωσης. Δεύτερον από τα χαρακτηριστικά των πολιτικό-διοικητικών συστημάτων των κρατών μελών.

Οι προσαρμογές που πραγματοποιούνται στα πολιτικό-διοικητικά συστήματα αποτελούν διαδικασία εξευρωπαϊσμού των συστημάτων. Ωστόσο αυτή η διαδικασία εξευρωπαϊσμού θα διαφέρει μεταξύ των διοικητικών συστημάτων με αποτέλεσμα να μην υπάρχει απαραίτητα διοικητική σύγκλιση.

Για να ερμηνεύσουν τη διαδικασία εξευρωπαϊσμού έχουν αναπτυχθεί μια σειρά από θεωρίες. Στην συγκεκριμένη μελέτη εξετάζονται τρεις. Η ορθολογική θεωρία, η θεσμική θεωρία και η θεωρία της οργανωσιακής οικολογίας, παράλληλα γίνεται αναφορά και σε κάποιες προσεγγίσεις που προσπαθούν να συνδυάσουν στοιχεία από τις διάφορες θεωρίες εξευρωπαϊσμού.

Το ελληνικό πολιτικό-διοικητικό σύστημα αν και σε τυπικούς όρους χαρακτηρίζεται συγκεντρωτικό στην πραγματικότητα είναι έντονα καταταμημένο με μικρό βαθμό θεσμοποίησης κυριαρχούμενο από άτυπες διαδικασίες και πρακτικές που εμποδίζουν την προβλεψιμότητα του και περιορίζουν την αποτελεσματικότητα του στην διαχείριση και συντονισμό της ευρωπαϊκής πολιτικής.

Η σημαντική απόσταση από το οιονεί ή λανθάνον διοικητικό πρότυπο και οι απαιτήσεις που δημιουργεί η συμμετοχή της χώρας στην ενοποιητική διαδικασία δημιουργεί αυξημένες πιέσεις για μεταρρύθμιση του συστήματος. Η πιέσεις αυτές ως ένα βαθμό αντιμετωπίστηκαν, με την έννοια ότι απορροφήθηκαν από το σύστημα χωρίς αυτό να προχωρήσει σε διαρθρωτικές αλλαγές. Η αντιμετώπιση των πιέσεων/ προκλήσεων βασίστηκε κατά κανόνα σε άτυπες διαδικασίες και στην πραγματοποίησης περιορισμένων αλλαγών. Η περίπτωση του ΥΠΕΘΟ είναι ενδεικτική. Το ΥΠΕΘΟ έχασε τον κυρίαρχο ρόλο που είχε στην διαχείριση των σχέσεων με την ΕΚ/ΕΕ εξαιτίας του εξευρωπαϊσμού, δηλαδή της προσπάθειας να αντιμετωπισθούν οι προκλήσεις από την ένταξη στην ΕΕ και την συμμετοχή στην διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης, χωρίς ωστόσο να υπάρξει σημαντική μεταβολή στον τρόπο διαχείρισης των σχέσεων αυτών. Παράλληλα πραγματοποιήθηκε μια αναδιανομή αρμοδιοτήτων εξαιτίας της ευρωπαϊκής ενοποίησης, το ΥΠΕΘΟ βαθμιαία ενίσχυσε τον ρόλο του στον τομέα της οικονομικής πολιτικής και σε πρώτη φάση στην περιφερειακή πολιτική ενώ παράλληλα έχασε εξουσίες στον τομέα του συντονισμού, και στην διαχείριση της περιφερειακή πολιτικής προς τα περιφερειακό επίπεδο διοίκησης. Οι αλλαγές αυτές επηρέασαν και τις εσωτερικές δομές του Υπουργείου.

Η ΕΕ επηρέασε τον τρόπο διαχείρισης της περιφερικής πολιτικής, υπήρξαν αλλαγές στις διαδικασίες και δομές που διαχειρίζονταν τον συγκεκριμένο τομέα ωστόσο αυτές οι αλλαγές δεν επηρέασαν τον πυρήνα του διοικητικού συστήματος κάτι που φαίνεται στον τρόπο συντονισμού της ευρωπαϊκής πολιτικής συνολικά.

Τα τελευταία χρόνια φαίνεται αν υπάρχει μια προσπάθεια αλλαγής στο χαρακτήρα του πολιτικό-διοικητικού συστήματος που είναι αποτέλεσμα των αυξανόμενων πιέσεων από την ευρωπαϊκή ενοποίηση οι οποίες συνδυάζονται από τη συνειδητοποίηση από την

πολιτική ηγεσία της ανάγκης διοικητικής μεταρρύθμισης και της έναρξης μιας μεταρρυθμιστικής πολιτικής. Ο συνδυασμός αυτών των παραγόντων ίσως οδηγήσει την μεταβολή του διοικητικού συστήματος.

Η εργασία χωρίζεται σε δυο μέρη στο πρώτο μέρος εξετάζονται οι θεωρίες που έχουν αναπτυχθεί για να ερμηνεύσουν την διαδικασία εξευρωπαϊσμού των διοικήσεων καθώς η επίδραση που έχει η ευρωπαϊκή ενοποίηση στις διοικήσεις των κρατών μελών. Στο δεύτερο μέρος γίνεται αναφορά εν συντομία στα χαρακτηριστικά του ελληνικού πολιτικό-διοικητικού συστήματος και η επίδραση που είχε η συμμετοχή στην ΕΕ με έμφαση στο τρόπο διαμόρφωσης της ευρωπαϊκής πολιτικής και στη συνέχεια εξετάζεται η επίδραση σε ένα τμήμα της διοίκησης στο ΥΠΕΘΟ με αναφορά στο ρόλο στη διαχείριση της ευρωπαϊκής πολιτικής πριν και μετά την ένταξη καθώς και στην διαχείριση της περιφερειακής πολιτικής.

Κάθε μελέτη για την επίδραση της ΕΕ στα κράτη μέλη, σε συγκεκριμένα τμήματα των πολιτικό διοικητικών συστημάτων τους ή σε συγκεκριμένες δημόσιες πολιτικές έχει ένα ευρύ πεδίο θεμάτων που πρέπει να καλύψει. Ωστόσο, οι χρονικοί περιορισμοί καθώς και οι περιορισμοί στο μέγεθος της μελέτης διαμορφώνουν το πλαίσιο στο οποίο θα κινηθεί. Το γεγονός αυτό απαιτεί την πραγματοποίηση κάποιων επιλογών τόσο το επίπεδο ανάλυσης όσο και των θεμάτων που θα εξεταστούν. Έτσι στη συγκεκριμένη μελέτη μια σειρά θέματα δεν εξετάστηκαν. Δεν εξετάστηκε η επίδραση στις αντιλήψεις των δημοσίων υπάλληλων από την συμμετοχή στις κοινοτικές διαδικασίες. Βλέπουν θετικότερα από τους συνάδελφους τους την προσπάθεια εξευρωπαϊσμού της διοίκησης, υπάρχει διαφορά στις προσεγγίσεις εκείνων που συμμετέχουν σε συνάντηση στα πλαίσια του Συμβουλίου σε σχέση με εκείνους που συμμετέχουν σε συνάντηση επιτροπών στα Πλαίσια της Επιτροπής; η διοικητική μεταρρύθμιση της Επιτροπής τι επίδραση θα έχει στις δημόσιες διοικήσεις σε εθνικό επίπεδο; σε τι βαθμό υπάρχει μεταφορά διοικητικών προτύπων στα πλαίσια της ΕΕ μεταξύ κρατών μελών; Ο ρόλος των δικτύων πολιτικής στην λειτουργία των διοικήσεων;

ΜΕΡΟΣ Α.1

Θεωρητικές προσεγγίσεις για την διαδικασία εξευρωπαϊσμού των διοικήσεων

Η προσπάθεια κατανόησης των επιδράσεων της ευρωπαϊκής ενοποίησης στα κράτη μέλη έχει οδηγήσει στην ανάπτυξη μία σειράς από θεωρίες. Οι θεωρίες αυτές μας βοηθούν να κατανοήσουμε τον τρόπο που λαμβάνει χώρα ο εξευρωπαϊσμός/ μεταβολές σε επίπεδο χωρών. Μέρος αυτών των θεωριών είναι εκείνες που προσπαθούν να ερμηνεύσουν την επίδραση του εξευρωπαϊσμού σε συγκεκριμένους τομείς όπως δημόσιες πολιτικές, πολιτικοί θεσμοί και διαδικασίες, διοικητικές δομές και διαδικασίες.

Οι θεωρίες αυτές μπορούν να κατηγοριοποιηθούν σε τρεις ομάδες:

- (1) Η ατομιστική/ ορθολογική προσέγγιση (**actor-based/ rational institutional approach**)
- (2) Η θεσμική – ιστορική, κοινωνιολογική, δομική προσέγγιση (**institutional- based – historical, sociological, constructivist approach**)
- (3) Η θεωρητική προσέγγιση που βασίζεται στην οργανωσιακή οικολογία (**ecological organization theoretical approach**)

Η πρώτη προσέγγιση θεωρεί ότι η επίδραση της ΕΕ στα κράτη μέλη είναι αποτέλεσμα ορθολογικών, συνειδητών επιλογών από άτομα με συγκεκριμένες προτιμήσεις. Τα άτομα αυτά ανήκουν σε διαφορετικά θεσμικά πλαίσια τα οποία διευκολύνουν ή δυσκολεύουν την επίτευξη αυτών των στρατηγικών. Η δεύτερη προσέγγιση ερμηνεύει τον εξευρωπαϊσμό ως διαδικασία βαθμιαίας προσαρμογής στους μεταβαλλόμενους θεσμικούς κανόνες, νόμους και αντιλήψεις εφαρμόζοντας τον «νόμο της καταλληλότητας» (**law of appropriateness**). Η οργανωσιακή οικολογία (**organizational ecology**) τέλος, θεωρεί ότι η επίδραση της ΕΕ γίνεται μέσω των μηχανισμών του εξαναγκασμού, του μιμητισμού και των κανονιστικών/ ρυθμιστικών πιέσεων.

Βασικό στοιχείο των δυο πρώτων θεωριών αποτελεί ο βαθμός **συμβατότητας/ ασυμβατότητας (goodness of fit)**. Ο βαθμός αφορά την απόσταση που υπάρχει μεταξύ απαιτήσεων που θέτει η ΕΕ και των ρυθμίσεων σε εθνικό επίπεδο. Ο βαθμός αυτός καθορίζει το είδος των πιέσεων που θα δεχθεί μία χώρα για προσαρμογή. Οι ευρωπαϊκές πολιτικές/ ο εξευρωπαϊσμός δημιουργεί δύο τύπους ασυμβατότητας:

- (1) Ασυμβατότητα πολιτικών. Οι ευρωπαϊκές πολιτικές μπορεί αν αμφισβητούν τους στόχους των εθνικών πολιτικών, τα κανονιστικά/ ρυθμιστικά πρότυπα, τα όργανα

και τις τεχνικές που χρησιμοποιούνται, και τον τρόπο προσέγγισης των προβλημάτων.

- (2) Θεσμική ασυμβατότητα. Ο εξευρωπαϊσμός μπορεί να θέσει σε αμφισβήτηση τους εθνικούς κανόνες και διαδικασίες και τις συλλογικές αντιλήψεις που συνδέονται με αυτές, όπως τις σχέσεις κεντρικής περιφερειακή κυβέρνησης σε ομόσπονδα κράτη.

Η επίδραση της είναι βαθμιαία και μακροπρόθεσμη.

Ξεκινώντας από αυτή την κοινή διαπίστωση οι θεωρίες διατυπώνουν διαφορετικές εκτιμήσεις για τον τρόπο που επιδρά η συμβατότητα/ ασυμβατότητα μεταξύ εθνικών και ευρωπαϊκών ρυθμίσεων, τις διαδικασίες και παράγοντες που οδηγούν σε εξευρωπαϊσμό και τα αποτελέσματα του εξευρωπαϊσμού.

Η ορθολογική/ ατομιστική προσέγγιση

Σύμφωνα με την προσέγγιση που βασίζεται στα άτομα/ δρώντες (ορθολογική προσέγγιση) ο εξευρωπαϊσμός είναι αποτέλεσμα πιέσεων για προσαρμογή που υφίστανται τα κράτη μέλη. Οι πιέσεις αυτές δημιουργούνται εξαιτίας των διαφορών που υπάρχουν μεταξύ των απαιτήσεων των ευρωπαϊκών πολιτικών και των εθνικών πολιτικών. Οι διαφορές που υπάρχουν μεταξύ των πολιτικό-διοικητικών συστημάτων των κρατών μελών έχουν ως αποτέλεσμα διαφορετικές αντιδράσεις (για κάθε κράτος μέλος και για κάθε τομέα πολιτικής) στις ίδιες εξωτερικές πιέσεις/ ερεθίσματα που προέρχονται από πολιτικές της ΕΕ.

Σύμφωνα με την ορθολογική προσέγγιση η ύπαρξη ασυμβατότητας οδηγεί σε αλλαγές στο πολιτικό-διοικητικό σύστημα μίας χώρας. Ο εξευρωπαϊσμός δημιουργεί για τους κοινωνικούς και πολιτικούς δρώντες νέες ευκαιρίες αλλά και περιορισμούς. Προκαλεί αναδιανομή ισχύος/ πόρων μεταβάλλοντας την ικανότητα των εγχώριων δρώντων να επιδιώξουν τα συμφέροντα τους. Με άλλα λόγια μεταλλάσσει την εγχώρια διάρθρωση ευκαιριών (domestic opportunity structures). Ενισχύοντας με αυτό τον τρόπο δρώντες που υποστηρίζουν την ευρωπαϊκή προοπτική.

Κατά πόσο οι διάφοροι δρώντες θα είναι σε θέση να εκμεταλλευτούν αυτή την μεταβολή και να προωθήσουν συγκεκριμένες πολιτικές επιλογές (στην συγκεκριμένη περίπτωση μεταρρυθμίσεις ώστε η πολιτικό-διοικητικές δομές να συμμορφωθούν με τις ευρωπαϊκές απαιτήσεις) εξαρτάται από 2 παράγοντες:

- (α) τον αριθμό των σημείων βέτο που υπάρχουν στο πολιτικό σύστημα της χώρας.

Τα σημεία βέτο και ο αριθμός διαφέρει μεταξύ κρατών μελών, αλλά και τομέων πολιτικής στο ίδιο πολιτικό-διοικητικό σύστημα. Για να πραγματοποιηθεί ο εξευρωπαϊσμός θα πρέπει να υπερνικηθούν τα τυπικά και πραγματικά σημεία αρνησικυρίας/ βέτο¹ (typical and factual veto points) που υπάρχουν σε ένα πολιτικό-διοικητικό σύστημα και τα οποία εμποδίζουν/ αντιδρούν στον εξευρωπαϊσμό (στην πραγματοποίηση μεταρρυθμίσεων). Όσο περισσότερα είναι τα σημεία βέτο που θα πρέπει να υπερνικηθούν τόσο πιο δύσκολη είναι η προσαρμογή.

Όσο πιο διασπασμένη είναι η πολιτική ηγεσία και όσο περισσότεροι παράγοντες έχουν λόγο στην διαμόρφωση πολιτικής τόσο πιο δύσκολη είναι η επίτευξη ομοφωνίας για την πραγματοποίηση αλλαγών. Η ύπαρξη πολλών θεσμικών ή πραγματικών δρώντων που μπορούν να εμποδίσουν την διαδικασία προσαρμογής μετριάζει την ενδυνάμωση τους και περιορίζει την ικανότητα εκείνων των δρώντων που υποστηρίζουν την προσαρμογή να επιτύχουν τους στόχους τους. Αντίθετα η προσαρμογή είναι ευκολότερη όταν ο αριθμός των σημείων βέτο είναι μικρός.

(β) την ύπαρξη θεσμών (institutions) που μπορούν να προσφέρουν στους δρώντες υλικούς και ιδεολογικούς πόρους ώστε να αυξήσουν την ικανότητα τους να εκμεταλλευτούν τις νέες ευκαιρίες και προωθήσουν την πραγματοποίηση μεταρρυθμίσεων. (π.χ. η παροχή χρηματοδότησης από την κυβέρνηση στις περιφέρειες ώστε να είναι σε θέση να εκμεταλλευτούν τις ευκαιρίες που τους προσφέρει η ΕΕ)

Οι δυο αυτοί παράγοντες καθορίζουν το βαθμό που η ασυμβατότητα θα οδηγήσει σε διαφοροποιημένη ενδυνάμωση εθνικών δρώντων και στην πραγματοποίηση μεταρρυθμίσεων.

Η επίδραση της ΕΕ θα εξαρτηθεί από την ευκολία με την οποία μπορούν οι απαιτήσεις των ευρωπαϊκών πολιτικών μπορούν να συμβιβαστούν με τις υπάρχουσες εθνικές πολιτικές. Ανάλογα με το αν αυτό θα συμβεί θα υπάρχει σύγκλιση ή απόκλιση από τις απαιτήσεις της συγκεκριμένης ευρωπαϊκής πολιτικής.

Σύμφωνα με την ορθολογική-θεσμική προσέγγιση όσο περισσότερες νέες ευκαιρίες και περιορισμούς προσφέρει ο εξευρωπαϊσμός (ισχυρές πιέσεις) τόσο πιθανότερη είναι η αναδιανομή πόρων, που μπορεί να μεταβάλει την εγχώρια ισορροπία δυνάμεων, ενδυναμώνοντας κάποιους δρώντες ώστε να κινητοποιηθούν για αν μεταβάλουν την πολιτική υπερβαίνοντας τα σημεία βέτο. Οι μέτριες πιέσεις οδηγούν σε μεταρρυθμίσεις αν υπάρχουν τυπικοί θεσμοί που στηρίζουν τις αλλαγές. Αν υπάρχουν πολλά σημεία

¹ Σημεία βέτο αποτελούν όλα εκείνα τα στάδια στη διαδικασία λήψης αποφάσεων στα οποία απαιτείται συμφωνία για αλλαγή πολιτικής. (Haverland M. 1999)

βέτο τότε οι πιέσεις θα απορροφηθούν ή θα γίνει προσπάθεια συμμόρφωσης. Οι χαμηλές πιέσεις δεν δημιουργούν σημαντικές αλλαγές. (Borzell & Risse 2000, 6)

Η ατομιστική/ορθολογική προσέγγιση υποστηρίζει ότι οι διοικητικοί παράγοντες που επηρεάζονται από κάποιες ευρωπαϊκές πολιτικές θα προσπαθήσουν να προασπίσουν τα θεσμικά τους συμφέροντα κατά την εφαρμογή των πολιτικών. Ο εξευρωπαϊσμός των διοικητικών δομών σύμφωνα με αυτή τη προσέγγιση δεν σημαίνει την ομογενοποίηση των διοικητικών δομών. Αντίθετα προβλέπει την διατήρηση διαφορετικών δομών των κρατών μελών. Παράλληλα πάντως αναμένεται ενίσχυση ή απώλεια αρμοδιοτήτων ανάλογα με το ποιοι εσωτερικοί παράγοντες θα ενισχυθούν.

Η θεσμική προσέγγιση

Η θεσμική προσέγγιση υποστηρίζει ότι ο βαθμός διοικητικής προσαρμογής εξαρτάται από το βαθμό συμβατότητας μεταξύ των απαιτήσεων της ευρωπαϊκής πολιτικής και των εθνικών δομών και διαδικασιών. Ωστόσο, η θεσμική προσέγγιση θεωρεί ότι σε περίπτωση μη συμβατότητας θα υπάρχει αντίσταση και δυσκολία προσαρμογής των εθνικών διοικητικών δομών και διαδικασιών στις ευρωπαϊκές απαιτήσεις. Η προσέγγιση αυτή βασίζεται στο επιχείρημα ότι θεσμοθετημένες δομές και διαδικασίες εμποδίζουν την εύκολη προσαρμογή σε εξωγενείς πιέσεις.

Σύμφωνα με την θεσμική προσέγγιση οι μεταβολές στο εσωτερικό μίας χώρας ακολουθούν την «λογική της καταλληλότητας» σε σχέση με τους ισχύοντες θεσμικούς κανόνες. Οι απαιτήσεις που θέτει η ΕΕ λαμβάνονται υπόψη από μία χώρα μόνο στο βαθμό που είναι συμβατές με το υπάρχον πολιτικό-διοικητικό σύστημα της χώρας, τις πολιτικές και διοικητικές παραδόσεις και διαδικασίες, τις ιδέες και αντιλήψεις πάνω στις οποίες αυτό βασίζεται. Διαφορετικά θα ληφθούν υπόψη στο βαθμό που μπορούν να ενσωματωθούν στο υπάρχον πλαίσιο χωρίς να προκαλέσουν σημαντικές αναταραχές. Αν οι ευρωπαϊκές και οι εθνικές πολιτικές βασίζονται σε παρόμοιες αρχές και αντιλήψεις τότε η προσαρμογή της χώρας στις ευρωπαϊκές απαιτήσεις σχετικά εύκολη, διαφορετικά η προσαρμογή θα είναι προβληματική.

Σύμφωνα με την θεσμική προσέγγιση οι διοικητικές δομές καθορίζουν το βαθμό που τα ευρωπαϊκά αιτήματα για προσαρμογή λαμβάνονται υπόψη, καθώς και η επίδραση των νέων διοικητικών ιδεών και τα συστήματα αντιλήψεων στα οποία βασίζονται και τα οποία μεταδίδονται με τις ευρωπαϊκές πολιτικές.

Στα πλαίσια της θεσμικής θεωρίας έχουν δημιουργηθεί μία σειρά διαφοροποιήσεων που δίνουν έμφαση σε διαφορετικά στοιχεία. Σύμφωνα με την **κοινωνιολογική θεσμική προσέγγιση**² οι ευρωπαϊκές πολιτικές, και οι κανόνες και αντιλήψεις που εμπεριέχουν ασκούν πιέσεις για προσαρμογή στις εθνικές πολιτικές όταν αυτές δεν συμφωνούν με τους κανόνες και αντιλήψεις στις οποίες βασίζονται. Η ασυμβατότητα αυτή θα καταλήξει στην υιοθέτηση νέων κανόνων και ταυτοτήτων σε μία χώρα, εφόσον:

- Κινητοποιηθούν «**παράγοντες μεταβολής**»(Change agents) ή «**διαμορφωτές αντιλήψεων**» (norm entrepreneurs) που θα πείσουν τους υπόλοιπους δρώντες να επαναπροσδιορίσουν τα συμφέροντα και τις ταυτότητες τους, μέσω μίας διαδικασίας εκμάθησης. Υπάρχουν δύο τύποι παραγόντων οι **επιστημονικές κοινότητες (epistemic communities)** και τα **δίκτυα συνηγορίας/ υπεράσπισης ή κυρίαρχων θεμάτων (advocacy/ principled issue networks)** (Borzal & Risse 2000, 9)
- Η **πολιτική κουλτούρα** και άλλοι **άτυποι θεσμοί** που υπάρχουν οδηγούν/ διευκολύνουν την επίτευξη συναίνεσης και καταμερισμού του κόστους προσαρμογής. Μία τέτοια κουλτούρα βοηθά στην υπέρβαση των σημείων βέτο που μπορεί να υπάρχουν σε μία χώρα καθιστώντας την χρήση τους ακατάλληλη/ μη αποδεκτή από την κοινωνία.

Σύμφωνα με αυτή την προσέγγιση ο εξευρωπαϊσμός οδηγεί σε εγχώριες μεταβολές μέσω της κοινωνικοποίησης και μίας διαδικασίας συλλογικής εκμάθησης που καταλήγει στην ενσωμάτωση των ευρωπαϊκών κανόνων και αντιλήψεων καθώς και στην ανάπτυξη νέων ταυτοτήτων από τους εθνικούς δρώντες. (Η διαδικασία προβλέπεται πάντως να είναι μια μακροχρόνια διαδικασία)

Η πιθανότητα να ενσωματωθούν οι ευρωπαϊκοί κανόνες, ιδέες, δομές εννοιών, πρακτικές στις εγχώριες είναι μεγαλύτερη όταν η συμβατότητα/ συμφωνία με τις αντίστοιχες εθνικές είναι μικρή (π.χ. η ιδέα μίας συνεργατικού τύπου διακυβέρνησης που προωθείται από την Επιτροπή ταιριάζει με το ομοσπονδιακό μοντέλο της Γερμανίας αλλά θέτει σε αμφισβήτηση την συγκεντρωτική δομή διαμόρφωσης πολιτικής στην Ελλάδα).

² Η κοινωνιολογική προσέγγιση βασίζεται στην λογική της καταλληλότητας σύμφωνα με την οποία οι δρώντες καθοδηγούνται από τις συλλογικές αντιλήψεις για το τι είναι κατάλληλο. Αυτές επηρεάζουν τον τόπο που προσδιορίζουν τους στόχους τους και το τι θεωρούν ορθολογική ενέργεια.

Οι υψηλές πιέσεις μπορεί να οδηγήσουν σε ισχυρή θεσμική αδράνεια που θα εμποδίσει κάθε εσωτερική αλλαγή. Σημαντικές αλλαγές θα υπάρξουν μόνο σε συνθήκες κρίσης ή εξωτερικού καταναγκασμού. Οι μέτριες πιέσεις είναι πιθανότερο μακροπρόθεσμα να καταλήξουν σε εσωτερική μεταμόρφωση, καθώς οι δρώντες είναι πιο ανοιχτοί στην πειθώ και εκμάθηση αν οι κανόνες και οι ιδέες είναι συμβατές με κοινές αντιλήψεις και έννοιες.

Μια εναλλακτική προσέγγιση, η **δομική**, βασίζεται στον **θεσμικό ισομορφισμό** και παρουσιάζει κοινά στοιχεία με την οργανωσιακή οικολογία. Σύμφωνα με τον θεσμικό ισομορφισμό οι θεσμοί/ οργανώσεις που αλληλεπιδρούν στο ίδιο περιβάλλον βαθμιαία αναπτύσσουν ομοιότητες στις δομές τους, στις πρακτικές, στους τύπους/ διαδικασίες, στις αντιλήψεις. Οι συνθήκες για ισομορφισμό ποικίλουν είναι πιθανότερες για θεσμούς σε σταθερά, τυποποιημένες και ξεκάθαρες οργανωσιακές δομές. Ωστόσο παρουσιάζει ορισμένα προβλήματα καθώς δεν ερμηνεύει θεσμικές διαφοροποιήσεις σε παρόμοια περιβάλλοντα. Δεν εξηγεί την διαφορετική επίδραση της ΕΕ στα κράτη μέλη. (Borzel & Risse 2000, σελ.9)

Η θεωρία της οργανωσιακής οικολογίας

Σύμφωνα, τέλος, με την θεωρία της οργανωσιακής οικολογίας, οι οργανώσεις/ τα κράτη-μέλη στην προσπάθεια τους να αντιμετωπίσουν πρόβλημα/ θέματα που ανακύπτουν κατά την πολιτική διαδικασία προσλαμβάνουν πρότυπα συμπεριφοράς και λύσεις που δόθηκαν σε προβλήματα πολιτικής από άλλα κράτη μέλη μέσω των διαδικασιών/ μηχανισμών του εξαναγκασμού/ καταναγκασμού, της μίμησης και της κανονιστικής επίδρασης. Στην περίπτωση της ΕΕ αυτό γίνεται είτε με την επιβολή από την ΕΕ συγκεκριμένων λύσεων στα κράτη μέλη (μέσω κανονιστικών πιέσεων από τα κοινοτικά όργανα), είτε με το συναγωνισμό μεταξύ των κρατών μελών για την εφαρμογή πολιτικών πρακτικών που αυξάνουν την ανταγωνιστικότητα τους σε οικονομικό αλλά και πολιτικό επίπεδο, ή μέσω της διαδικασίας μιμητικής εκμάθησης (μίμησης) στα πλαίσια της ΕΕ, όπου τα κράτη-μέλη, οι κυβερνήσεις, οι διοικήσεις προσλαμβάνουν επιτυχημένα πρότυπα από άλλα κράτη μέλη ή από την ΕΕ τα οποία ενσωματώνουν στο πολιτικό-διοικητικό τους σύστημα. Η μίμηση γίνεται καθώς τα πρότυπα αυτά θεωρούνται επιτυχημένα (πχ. βέλτιστες πρακτικές) ή διότι αυξάνει την πιθανότητα να γίνουν αποδεκτά από την κοινή γνώμη καθώς εξαιτίας της προέλευσης του θεωρούνται νομιμοποιημένα (πχ. από αναπτυγμένες χώρες ή από την ΕΕ).

Η θεωρία της οργανωσιακής οικολογίας θεωρεί ότι στα πλαίσια της ΕΕ θα πραγματοποιηθεί διοικητική σύγκλιση με τη διάχυση των διοικητικών πρακτικών που αποδείχθηκαν επιτυχημένες σε ένα κράτος μέλος με βάση το μηχανισμό της μίμησης ή/και της εκμάθησης.

Ένα θεσμικό-ορθολογικό μοντέλο

Οι Héritier et al (2001) αναφερόμενοι στην επίδραση της ΕΕ στις δημόσιες πολιτικές υιοθετούν μία προσέγγιση που συνδυάζει στοιχεία από τη θεσμική και την ορθολογική προσέγγιση. Σύμφωνα με αυτή την προσέγγιση η ικανότητα ανταπόκρισης στις απαιτήσεις που θέτει η ΕΕ/ εξευρωπαϊσμός θα εξαρτηθεί από ένα εξωτερικό σε σχέση με το συγκεκριμένο πολιτικό σύστημα παράγοντα: τις απαιτήσεις που θέτει η ΕΕ και πόσο αυτές συμβιβάζονται με τις ρυθμίσεις σε εθνικό επίπεδο.

Μία ευρωπαϊκή πολιτική μπορεί να περιορίζει τις εγχώριες επιλογές σε μία πολιτική χωρίς να προσδιορίζει απαραίτητα ένα θεσμικό μοντέλο για εγχώρια προσαρμογή. Οι πολιτικές διακρίνονται σε εκείνες που στόχο έχουν να «διαρθρώσουν/ διορθώσουν μία αγορά» και σε εκείνες που στοχεύουν να «δημιουργήσουν μία αγορά». Οι πρώτες καθορίζουν συγκεκριμένες απαιτήσεις με τις οποίες τα κράτη μέλη θα πρέπει να συμμορφωθούν όπως για παράδειγμα στο περιβάλλον. Αποτελούν μια διαδικασία θετικής ολοκλήρωσης. Οι δεύτερες αντίθετα, αποκλείουν κάποιες εναλλακτικές για τις εθνικές πολιτικές χωρίς αυτό να σημαίνει ότι συχνά και αυτές δεν καθορίζουν θεσμικά μοντέλα με τα οποία τα κράτη μέλη θα πρέπει να συμμορφωθούν, όπως για παράδειγμα στον τομέα της ενέργειας. Οι πολιτικές αυτές αποτελούν περίπτωση αρνητικής ολοκλήρωσης.

Η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση έχει διαφορετική επίδραση σε κάθε χώρα. Οι αντιδράσεις κάθε χώρας στις απαιτήσεις που θέτει η ΕΕ θα διαφέρουν. Η επίδραση που θα έχει η «Ευρώπη» εξαρτάται από τα χαρακτηριστικά του πολιτικό-διοικητικού συστήματος κάθε κράτους.

Όταν υπάρχει σημαντική απόκλιση των εθνικών πολιτικών από κάποιες καλά προσδιορισμένες ευρωπαϊκές πολιτικές τα κράτη μέλη πιέζονται να προσαρμοστούν στις απαιτήσεις των κοινοτικών πολιτικών. Η απαίτηση προσαρμογής ωστόσο δεν θα οδηγήσει απαραίτητα σε μεταβολή των εθνικών πολιτικών και σε σύγκλιση με την ευρωπαϊκή πολιτική και συνακόλουθα των πολιτικών όλων των κρατών μελών. Από την στιγμή που η ανάγκη προσαρμογής είναι δεδομένη όπως και συμφωνία των

σημαντικότερων πολιτικών παραγόντων με τους στόχους που έχει θέσει η ΕΕ, η προσαρμογή θα εξαρτηθεί από την ικανότητα πραγματοποίησης μεταρρυθμίσεων στο συγκεκριμένο κράτος μέλος³. Θεσμική ικανότητα που διαθέτει ένα πολιτικό σύστημα για την πραγματοποίησης μεταρρυθμίσεων εξαρτάται από τον αριθμό των πραγματικών/ τυπικών και τυπικών σημείων βέτο (factual and typical veto points) που πρέπει να υπερνικηθούν ώστε να υλοποιηθεί η πολιτική καθώς και από τον τύπο της πολιτικής ηγεσίας (συνεκτική ή διασπασμένη πολιτική ηγεσία). Όταν υπάρχει μικρός αριθμός τυπικών και πραγματικών σημείων βέτο (αρνησικυρίας), η πιθανότητα προσαρμογής θα είναι μεγάλη. Όταν υπάρχει μεγάλος αριθμός η ικανότητα επίτευξης συναίνεσης για τη διαμόρφωση ενός υποστηρικτικού των μεταρρυθμίσεων συνασπισμού θα είναι μικρή και επομένως η ικανότητα προσαρμογής περιορισμένη. Αν υπάρχουν λίγα σημεία τυπικών βέτο και αρκετά σημεία πραγματικών βέτο η ικανότητα προσαρμογής θα είναι μεγάλη.

Η Heritier (2001) κάνει διάκριση μεταξύ των σημείων βέτο που υπάρχουν στο πολιτικό-διοικητικό σύστημα συνολικά και εκείνων που βρίσκονται σε ένα συγκεκριμένο τομέα. Με αυτό τον τρόπο δίνεται έτσι έμφαση πέρα από την πολιτική διαδικασία σε μακρο-επίπεδο (πολιτικό σύστημα) στα χαρακτηριστικά συγκεκριμένων πολιτικών, γεγονός σημαντικό, καθώς κάποιες πολιτικές εξευρωπαϊζονται ανεξάρτητα από τον γενικότερο πολιτικό σύστημα π.χ. νομισματική πολιτική σε Ιταλία και Ελλάδα. Πολλά τυπικά σημεία βέτο υπάρχουν σε ομοσπονδιακά ή αποκεντρωμένα πολιτικά συστήματα, με πολυκομματικές κυβερνήσεις, μεγάλη αυτονομία μεταξύ των υπουργείων, ανεξάρτητο συνταγματικό δικαστήριο και ανεξάρτητη κεντρική τράπεζα, κτλ. Πραγματικά σημεία βέτο υπάρχουν όταν ομάδες συμφερόντων συμμετέχουν στην διαμόρφωση πολιτικής. Χώρες με ελάχιστα σημεία βέτο είναι συνήθως οι συγκεντρωτικές χώρες με μονοκομματικές κυβερνήσεις.

Η δυνατότητα πραγματοποίησης μεταρρυθμίσεων δεν είναι μια στατική μεταβλητή. Είναι δυνατόν να μεταβληθεί, είναι δυναμική. Οι απαιτήσεις που θέτει η ΕΕ είναι ένας πολιτικός πόρος που μπορεί να χρησιμοποιηθεί από ορισμένες ομάδες δρώντων (advocacy coalitions) σε εθνικό επίπεδο για να βελτιώσουν την θέση τους στα πλαίσια του εγχώριου πολιτικού ανταγωνισμού. Με άλλα λόγια η εισροή που προέρχεται από την ευρωπαϊκή πολιτική χρησιμοποιείται για την μεταβολή των πραγματικών σημείων

³ Οι διαφορές των κρατών μελών όσον αφορά την ικανότητα πραγματοποίησης μεταρρυθμίσεων θα επηρεάσουν λιγότερο την επίδραση την επιλογών της ΕΕ σε περιπτώσεις συνταγματικών μεταρρυθμίσεων όπως η ΟΝΕ (Heritier et al 2001, 293-4).

βέτο και βοηθά στη δημιουργία συνασπισμών που υποστηρίζουν την προσαρμογή στις απαιτήσεις της ΕΕ.

Με αυτό τον τρόπο ο εξευρωπαϊσμός μπορεί να οδηγήσει σε μεταβολή των πολιτικών δυνατοτήτων (opportunity structures) που έχουν οι διάφοροι δρώντες σε εθνικό επίπεδο. Οι πολιτικές δυνατότητες ορίζονται ως ο αριθμός των διαθέσιμων συμμαχών για διαμόρφωση συνασπισμών καθώς και τα σημεία-στόχοι που θα πρέπει επιτευχθούν ώστε να μεταβληθεί ο τρόπος λήψης αποφάσεων. Η ΕΕ προσφέρει σημεία πρόσβασης (π.χ. ΔΕΚ, Επιτροπή)τα οποία μπορούν εθνικοί παράγοντες να χρησιμοποιήσουν για να ασκήσουν επίδραση/ επιρροή στη διαμόρφωση των πολιτικών σε εθνικό επίπεδο. Μπορεί επίσης να βοηθήσει στην δημιουργία συνασπισμών για την επίτευξη των στόχων κάποιων ομάδων σε υπερεθνικό επίπεδο που με την σειρά του ενισχύει την θέση τους σε εθνικό επίπεδο.

Η μεταβολή της κατανομής των δυνατοτήτων μεταβάλλει τις συνθήκες οδηγώντας στη δημιουργία συνεκτικής πολιτικής ηγεσίας που θα πραγματοποιήσει της μεταρρυθμίσεις. Παράλληλα η σημασία συγκεκριμένων σημείων βέτο θα υποβαθμιστεί ενώ θα ενισχυθεί η σημασία κάποιων άλλων. Η κατανομή δύναμης/ εξουσίας στο εσωτερικό της χώρας μεταβάλλεται εξαιτίας της εισόδου νέων παραγόντων/ δρώντων.

Σημαντικός παράγοντας καθορισμού της επίδρασης μίας ευρωπαϊκής πολιτικής σε εθνικό επίπεδο το στάδιο στο οποίο βρίσκεται η εξέλιξη μίας πολιτικής σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο. Η Héritier προσδιορίζει τρία στάδια σε μία πολιτική: πριν την μεταρρύθμιση της, κατά την διάρκεια της μεταρρύθμισης, και το στάδιο μετά την μεταρρύθμιση. Τα διαφορετικά στάδια χαρακτηρίζονται από διαφορετικούς στόχους, διαφορετικές προτιμήσεις και αντιλήψεις από τους κυρίαρχους δρώντες. Η επίδραση των ευρωπαϊκών πολιτικών θα εξαρτηθεί από το αν η χώρα βρίσκεται σε διαδικασία μεταρρύθμισης ή όχι, και αν ναι σε ποιο στάδιο. Τα χαρακτηριστικά της πολιτικής⁴ και η ύπαρξη συνασπισμών/ ομάδων υπεράσπισης/ υποστήριξης της.

Η ικανότητα μεταρρύθμισης δεν καθορίζει ωστόσο την κατεύθυνση της μεταρρύθμισης. Η κατεύθυνση καθορίζεται από κυρίαρχο σύστημα αντιλήψεων και αξιών στο συγκεκριμένο κράτος μέλος αλλά και στο συγκεκριμένο τομέα πολιτικής. Για να προσδιορίσουμε την κατεύθυνση των πιθανών μεταρρυθμίσεων θα πρέπει να

⁴ Τα χαρακτηριστικά αυτά αφορούν:(α) το αν η διαχείριση της συγκεκριμένης πολιτικής γίνεται από τεχνοκράτες ή αφορά ευρύτερες ομάδες πληθυσμού;(β) τι έχει μεγαλύτερη βαρύτητα η διαμόρφωση ή η εφαρμογή της πολιτικής; (γ) την ύπαρξη ενός νομιμοποιητικού διαλόγου για την πολιτική(Héritier et al 2001, 257).

αναλύσουμε το σύστημα αντιλήψεων και ιδεολογικών προσανατολισμών που συσχετίζονται με το συγκεκριμένο στάδιο της εθνικής κανονιστικής μεταρρύθμισης. Το κυρίαρχο σύστημα αντιλήψεων θα επηρεάσει την κατεύθυνση της μεταρρύθμισης. (Héritier et al 2001, 257)

Ο βαθμός και η κατεύθυνση των αλλαγών βασίζεται στους διαφορετικούς συνδυασμούς των 3 παραγόντων που αναφέρθηκαν πιο πάνω. Κάθε συνδυασμός καθορίζει ποιοι παράγοντες ενισχύθηκαν ή αποδυναμώθηκαν από την ευρωπαϊκή επίδραση αλλά και σε ποιο βαθμό μπορούν να εκμεταλλευθούν τις νέες ευκαιρίες θέτοντας σε εφαρμογή κανονιστικές μεταρρυθμίσεις σύμφωνες με τα συμφέροντα τους. Οι (Héritier et al 2001, 293) προσδιορίζουν 3 ιδανικούς τύπους επίδρασης της ΕΕ στα πολιτικά συστήματα και τις πολιτικές των κρατών μελών:

- Θετική επίδραση, η οποία ενδυναμώνει εκείνους τους συνασπισμούς δρώντων στην χώρα που προωθούν μεταρρυθμίσεις σύμφωνες με τις απαιτήσεις της ΕΕ.
- Αρνητική επίδραση, η οποία ενδυναμώνει εκείνους τους συνασπισμούς δρώντων που αντιτίθενται στις ευρωπαϊκές απαιτήσεις και προωθούν διαφορετικούς στόχους σε εθνικό επίπεδο.
- Ουδέτερη επίδραση, δεν προκαλεί κάποια μεταβολή στις δυνατότητες που έχουν οι διάφοροι συνασπισμοί δρώντων αν επηρεάσουν τη διαμόρφωση πολιτικών.

Η σημασία των διοικητικών παραδόσεων

Μια διαφορετική προσέγγιση δίνει έμφαση στην επίδραση των πολιτικό-διοικητικών δομών και παραδόσεων στην εφαρμογή των κοινοτικών πολιτικών. (Knill 1998) Η προσέγγιση αυτή αφορά κυρίως την περίπτωση ύπαρξης ενός ευρωπαϊκού μοντέλου, πολιτικής (θετική ολοκλήρωση) και της επίδρασης της στο πολιτικό-διοικητικό σύστημα ενός κράτους μέλους, και όχι τόσο την περίπτωση αρνητικής ολοκλήρωσης. Σύμφωνα με αυτή την προσέγγιση οι εθνικές διοικητικές παραδόσεις παίζουν καθοριστικό ρόλο στην ικανότητα ενός κράτους μέλους να εφαρμόσει την κοινοτική νομοθεσία. Οι διοικητικές παραδόσεις διαφέρουν από χώρα σε χώρα και μεταξύ τομέων πολιτικής.

Η ικανότητα εφαρμογής μίας πολιτικής θα εξαρτηθεί από τις πιέσεις για προσαρμογής που δημιουργεί σε ένα κράτος μέλος. Οι πιέσεις θα εξαρτηθούν όχι μόνο από τις απαιτήσεις της συγκεκριμένης ευρωπαϊκής πολιτικής αλλά και από το πόσο βαθιά είναι

ριζωμένες (*embeddedness*) οι διοικητικές παραδόσεις στον συγκεκριμένο τομέα τις οποίες η συγκεκριμένη πολιτική αμφισβητεί καθώς και την ικανότητα της χώρας για πραγματοποίηση μεταρρυθμίσεων.

Οι Knill & Lenschow (1998) έχοντας ως βάση την αρχή/ λογική της καταλληλότητας (*logic of appropriateness*), υποστηρίζουν ότι οι μεταβολές στις διοικητικές δομές ενός κράτους μέλους είναι δυνατές, στο βαθμό που οι πολιτικές της ΕΕ δεν αμφισβητούν τις διοικητικές παραδόσεις αυτού του κράτους μέλους, αλλά επιδιώκουν αλλαγές μόνο μέσα στα πλαίσια αυτών των παραδόσεων (μεταρρυθμίσεις που ακολουθούν την λογική της καταλληλότητας).

Με βάση τις απαιτήσεις για προσαρμογή που θέτουν οι ευρωπαϊκές πολιτικές/ (εξευρωπαϊσμός) προσδιορίζονται 3 επίπεδα πιέσεων για διοικητικές μεταβολές:

- **Υψηλές πιέσεις.** Όταν οι ρυθμίσεις που προβλέπει μία ευρωπαϊκή πολιτική βρίσκονται σε αντίφαση με βασικά στοιχεία της διοικητικής παράδοσης ενός κράτους μέλους. Αποτέλεσμα είναι να υπάρχει αντίσταση από την διοίκηση. Στην περίπτωση υψηλών πιέσεων η όποια προσαρμογή στις ευρωπαϊκές απαιτήσεις θα είναι περιορισμένη και συμβολική.
- **Μέτριες πιέσεις.** Όταν οι ρυθμίσεις που προβλέπει μία ευρωπαϊκή πολιτική μπορούν να πραγματοποιηθούν στα πλαίσια της διοικητικής παράδοσης ενός κράτους μέλους. Στην περίπτωση μετρίων πιέσεων η προσαρμογή θα απαιτήσει σημαντικές αλλά όχι θεμελιώδεις μεταρρυθμίσεις. Η έκταση των μεταρρυθμίσεων θα εξαρτηθεί από την ικανότητα συγκεκριμένων ομάδων⁵ να προωθήσουν τις μεταρρυθμίσεις⁶.
- **Χαμηλές πιέσεις.** Όταν ένα κράτος μέλος μπορεί να βασιστεί στις υπάρχουσες διοικητικές ρυθμίσεις για να εφαρμόσει την ευρωπαϊκή πολιτική και δεν υπάρχει ανάγκη για διοικητικές αλλαγές. Στην περίπτωση αυτή η ευρωπαϊκή πολιτική θα θεωρηθεί ως επιβεβαίωση του πυρήνα.

Η ικανότητα μίας χώρας να προχωρήσει σε διοικητικές μεταρρυθμίσεις, τόσο σε ένα συγκεκριμένο τομέα όσο και στο σύνολο του πολιτικού συστήματος εξαρτάται από τον **αριθμό των θεσμοποιημένων σημείων βέτο** που διαθέτουν οι παράγοντες (οι

⁵ Ο ρόλος των *advocacy coalitions* δεν απορρίπτεται από τον Knill θεωρεί ότι οι *coalitions* θα είναι πιο αποτελεσματικοί όταν οι ευρωπαϊκές απαιτήσεις παραμένουν στα πλαίσια της *λογικής*. Αντίθετα *αλλαγές του πυρήνα* αμφισβητούν σταθερές θεσμικές ισορροπίες και απειλούν να υποσκάσουν τις θεσμοποιημένη βάση ισχυρών *vested* συμφερόντων προκαλώντας έτσι έντονη αντίδραση και δυσκολεύοντας τις μεταρρυθμίσεις.

⁶ Με τα συμπεράσματα αυτά συμφωνεί και ο M. Haverland (1999).

διοικητικοί δρώντες) που αντιτίθενται στις μεταρρυθμίσεις για να εμποδίσουν αυτές τις μεταρρυθμίσεις.

Ο αριθμός των σημείων βέτο εξαρτάται από:

1. Το πολιτικό σύστημα (και το κομματικό σύστημα) και το βαθμό της πολιτικής αποκέντρωσης. (συγκεντρωτικά – ομοσπονδιακά συστήματα).
2. Ο βαθμός που μία διοικητική παράδοση βασίζεται σε νομικούς και τυπικούς κανόνες. Σε αυτή την περίπτωση αυξάνει ο αριθμός των σημείων βέτο. Κατά πόσο η διοικητική δραστηριότητα βασίζεται σε νομικές και τυπικές διαδικασίες.
3. Ο βαθμός διάσπασης ή συνοχής των διοικητικών δομών. Όσο πιο διασπασμένη είναι μία διοικητική δομή τόσο πιο δύσκολα εφαρμόζονται οι μεταρρυθμίσεις που προέρχονται από τα ανώτερα επίπεδα.

Όσο περισσότερο είναι τα σημεία βέτο τόσο πιο δύσκολα θα είναι να εφαρμόσουν μεταρρυθμίσεις.

Η διοικητική προσαρμογή στις ευρωπαϊκές απαιτήσεις είναι πιθανότερη σε χώρες με μεγαλύτερες δυνατότητες διοικητικής μεταρρύθμισης⁷. Όταν σε ένα κράτος μέλος η δυνατότητα πραγματοποίησης μεταρρυθμίσεων είναι υψηλή, ακόμη σε περίπτωση που οι απαιτήσεις που τίθενται από την ΕΕ στις διοικητικές δομές αμφισβητούν τον πυρήνα της διοικητικής παράδοσης, αυτές οι απαιτήσεις μπορεί ικανοποιηθούν σε περίπτωση που αυτός ο πυρήνας μεταβληθεί λόγω εσωτερικών μεταβολών φέρνοντας έτσι πιο κοντά τις ευρωπαϊκές απαιτήσεις με τις εθνικές ρυθμίσεις. Μειώνοντας κατά κάποιο τρόπο την έκταση της αμφισβήτησης των εθνικών διοικητικών ρυθμίσεων/ παραδόσεων.

Η μεταβολή των βασικών διοικητικών παραδόσεων/ του θεσμοποιημένου πυρήνα μπορεί με την σειρά του να μεταβάλει τις απαιτήσεις (τη λογική της καταλληλότητας) που δημιουργούνται σε εθνικό επίπεδο για προσαρμογή στις ευρωπαϊκές απαιτήσεις, διευκολύνοντας έτσι την προσαρμογή. Θεωρούν δηλαδή ότι η λογική της καταλληλότητας μπορεί να μεταβληθεί. Η δυνατότητα μεταβολής του θεσμοποιημένου πυρήνα των διοικητικών παραδόσεων είναι συνάρτηση της ικανότητας του συγκεκριμένου κράτους μέλους να προχωρήσει σε μεταρρυθμίσεις και στην συγκεκριμένη περίπτωση σε διοικητικές μεταρρυθμίσεις.

⁷ Μία έρευνα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής αναφορικά με τον βαθμό ενσωμάτωσης των οδηγιών για την κοινή αγορά από τα κράτη μέλη αποκάλυψε ότι χώρες με διασπασμένες θεσμικές δομές (2 κοινοβούλια, ομοσπονδιακό σύστημα) έχουν κατά μέσο όρο χειρότερες επιδόσεις όσον αφορά την εφαρμογή από οι συγκεντρωτικές χώρες. Η Γερμανία, το Βέλγιο, η Ιταλία είχαν τις χειρότερες επιδόσεις μαζί με την Ελλάδα και την Ιταλία. (Haverland, 1999)

Η Γερμανία, για παράδειγμα, έχει περιορισμένη ικανότητα συμμόρφωσης με τις ευρωπαϊκές απαιτήσεις εξαιτίας του υψηλού βαθμού θεσμοποιησής ρυθμιστικών/ κανονιστικών στυλ και δομών στους διάφορους τομείς. Η γερμανική διοικητική παράδοση είναι αρκετά στατική. Η διοικητική μεταρρύθμιση έχει τη μορφή εξελισσόμενης διαδικασίας, η οποία περιλαμβάνει περιορισμένες προσαρμογές στα πλαίσια της λογικής της καταλληλότητας. Κύρια αιτία για αυτό το γεγονός είναι η περιορισμένη ικανότητα διοικητική μεταρρύθμισης, εξαιτίας του μεγάλου αριθμού θεσμοποιημένων σημείων βέτο που υπάρχουν στο ομοσπονδιακό σύστημα, τις διασπασμένες και διαφοροποιημένες διοικητικές δομές και την κυριαρχία των τυπικών και νομικών διαδικασιών (και κανόνων).

Η Βρετανία αντίθετα διαθέτει μεγαλύτερη ικανότητα για μεταβολές στον πυρήνα οι οποίες μπορούν να μεταβάλλουν την λογική της καταλληλότητας. Η μεγαλύτερη ικανότητα πραγματοποίησης διοικητικών μεταρρυθμίσεων είναι αποτέλεσμα του περιορισμένου αριθμού θεσμοποιημένων/ θεσμοθετημένων σημείων βέτο και στην ισχυρή θέση που έχει η κεντρική κυβέρνηση στο βρετανικό πολιτικό σύστημα. Η δυνατότητα αυτή έγινε ιδιαίτερα εμφανής κατά την υλοποίηση των μεταρρυθμιστικών πολιτικών της κυβέρνησης Θάτσερ. Η μεταρρυθμίσεις αυτές οδήγησαν σε σημαντικές μεταβολές στα χαρακτηριστικά του διοικητικής παράδοσης (Knill & Lenschow 1998, Knill 1998). Ο Haverland (1999) καταλήγει σε παρόμοια συμπεράσματα εξετάζοντας την εφαρμογή μίας κοινοτικής οδηγίας για την συσκευασία των απορριμμάτων στην Γερμανία, Βρετανία και Ολλανδία.

ΜΕΡΟΣ Α.2

Η Επίδραση της ΕΕ στις δημόσιες διοικήσεις

Η Ευρωπαϊκή ενοποίηση και τα κράτη μέλη

Η διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης έχει επηρεάσει σε σημαντικό βαθμό τα κράτη μέλη της ΕΕ. Η επίδραση αυτή αφορά τόσο το ευρωπαϊκό πολιτικό σύστημα (σχέσεις μεταξύ των κρατών μελών) όσο και το εσωτερικό πολιτικό σύστημα κάθε χώρας. Όσον αφορά το εσωτερικό της χώρας μία σειρά από αλλαγές έχουν συντελεστεί τόσο σε επίπεδο τομεακών πολιτικών όπως οικονομία, γεωργία κτλ., όσο και σε επίπεδο θεσμών/ πολιτικών δομών ιδιαίτερα εκείνων που αφορούν την διαμόρφωση, διαχείριση και υλοποίηση κοινοτικών πολιτικών.

Η επίδραση της ενοποιητικής προσπάθειας διαφοροποιείται μεταξύ κρατών μελών. Κάποια κράτη έχουν επηρεαστεί περισσότερο και κάποια λιγότερο από την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Η επίδραση της ΕΕ διαφέρει επίσης, μεταξύ των διαφόρων πολιτικών (και των θεσμών που είναι υπεύθυνοι για την διαχείριση τους σε εθνικό επίπεδο). Σε τομείς όπου οι κοινοτικές πολιτικές είναι αναπτυγμένες και τα κοινοτικά όργανα συμμετέχουν άμεσα ή είναι αποκλειστικά αρμόδια για την διαμόρφωση και διαχείριση τους η επίδραση σε εθνικό επίπεδο είναι μεγαλύτερη τόσο στο περιεχόμενο, στον τρόπο και στα μέσα άσκησης της εθνικής πολιτικής, όσο και στις δομές που ασκούν την συγκεκριμένη πολιτική.

Όπως αναφέρθηκε πιο πάνω η επίδραση της ενοποιητικής προσπάθειας διαφέρει από χώρα σε χώρα. Η διαφοροποίηση όσον αφορά την επίδραση είναι αποτέλεσμα των διαφορετικών δομών της συγκεκριμένης χώρας και της δεκτικότητας της σε εξωτερικές επιδράσεις. Σημαντικό ρόλο ακόμη έχει η θέση (χαρακτήρας) μίας χώρας στο ευρωπαϊκό σύστημα. Αν δηλαδή μία χώρα είναι περιφερειακή ή ανήκει στον πυρήνα του ευρωπαϊκού συστήματος διακυβέρνησης. Μία περιφερειακή χώρα αναμένεται να είναι περισσότερο δεκτική εξωτερικών επιδράσεων από ότι μία χώρα που βρίσκεται στον πυρήνα της ΕΕ. Σημαντικό ρόλο επίσης παίζει οι αντιλήψεις που έχουν η πολιτική ηγεσία αλλά και το σύνολο του πληθυσμού μιας χώρας για το χαρακτήρα και τη θέση της χώρας σε σχέση με την ΕΕ. Αν αντιλαμβάνονται τη συμμετοχή της χώρας στην ΕΕ ως ευκαιρία για οικονομική ανάπτυξη και εκσυγχρονισμό θα είναι πιο δεκτικοί σε εξωτερικές/ ευρωπαϊκές επιδράσεις και θα προσπαθήσουν να προσαρμοστούν σε αυτές.

Αναμφισβήτητα πάντως, η Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση είναι μια σημαντική μεταβλητή που προκαλεί αρκετές από τις μεταβολές που λαμβάνουν χώρα στο εσωτερικό των κρατών μελών τόσο επίπεδο πολιτικού συστήματος όσο και δημοσίων πολιτικών.

...κάθε φορά που η ΕΚ επεκτείνει τις δραστηριότητες της μία επανεκτίμηση των πρακτικών μίας εθνικής πολιτικής λαμβάνει χώρας και αρκετά συχνά μία διαδικασία μεταβολής εκκινείται από την ευρωπαϊκή νομοθεσία.... (Héritier et al. 2001, 1)

Τα κράτη μέλη για να διαχειριστούν αποτελεσματικά την συμμετοχή τους στην ΕΕ θα πρέπει να πραγματοποιήσουν μεταβολές στους πολιτικούς και διοικητικούς θεσμούς τους. Ωστόσο, η θεσμική προσαρμογή δεν είναι μια ορθολογική διαδικασία όπου επιλέγεται η καλύτερη λύση για την διαχείριση της συμμετοχής στην ΕΕ. Ο τρόπος με τον οποίο γίνεται αντιληπτή μια πρόκληση, η έκταση των πιθανών προσαρμογών, η επιλογή μιας συγκεκριμένης θεσμικής λύσης θα εξαρτηθεί από μια σειρά παραγόντων διαφορετικών για κάθε κράτος μέλος. Τέτοιοι παράγοντες είναι οι επικρατούσες θεσμικές παραδόσεις, η ισορροπία δυνάμεων μεταξύ εκείνων που επιδιώκουν την ευρωπαϊκή προσαρμογή και εκείνων που αντιδρούν, τα οργανωμένα τα συμφέροντα που επηρεάζονται από την συμμετοχή στην ΕΕ, η πολιτική κουλτούρα της χώρας.

Η έννοια του εξευρωπαϊσμού

Η επίδραση που οφείλεται σε αποφάσεις σε ευρωπαϊκό επίπεδο και μεταβάλλει τις δημόσιες πολιτικές σε εθνικό επίπεδο καθώς και τις πολιτικές και τις διοικητικές δομές των κρατών μελών της ΕΕ έχει χαρακτηριστεί ως εξευρωπαϊσμός. Ο εξευρωπαϊσμός περιλαμβάνει μία σειρά από αποφάσεις που λαμβάνονται σε ευρωπαϊκό επίπεδο, τις διαδικασίες που θέτουν σε εφαρμογή αυτές τις αποφάσεις, και την επίδραση που έχουν αυτές οι διαδικασίες στο περιεχόμενο των πολιτικών, καθώς και στα πολιτικά και διοικητικά συστήματα των κρατών μελών.

Ο C.M. Radaelli (2000, 5) ορίζει τον εξευρωπαϊσμό:

Μέθοδο (α) κατασκευής (β) διάχυσης και (γ) θεσμοποιήσεις τυπικών και άτυπων κανόνων, διαδικασιών, υποδειγμάτων πολιτικής, στυλ, τρόπων να γίνουν τα πράγματα και κοινών αντιλήψεων και κανόνων που αρχικά ορίζονται και παγιώνονται κατά τη λήψη αποφάσεων στην ΕΕ και στην συνέχεια ενσωματώνονται στην λογική του εθνικού διαλόγου, των εθνικών ταυτοτήτων, των πολιτικών δομών και δημοσίων πολιτικών.

Ο εξευρωπαϊσμός δεν σημαίνει απαραίτητα σύγκλιση καθώς απόρροια του εξευρωπαϊσμού μπορεί να είναι η σύγκλιση και η απόκλιση. Δεν πρέπει επίσης να συγχέεται με την εναρμόνιση καθώς η τελευταία δημιουργεί ένα κοινό πλαίσιο για τα

κράτη μέλη κάτι δεν συμβαίνει με τον εξευρωπαϊσμό. Ο εξευρωπαϊσμός δεν πρέπει να ταυτίζεται με την ολοκλήρωση καθώς ασχολείται με τον τι συμβαίνει αφού οι χώρες έχουν προχωρήσει σε κάποια βήματα στην πορεία ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Η διαδικασία του εξευρωπαϊσμού αφορά τόσο τις πολιτικές δομές και τις δημόσιες πολιτικές των κρατών μελών. Οι εθνικές πολιτικές δομές στις οποίες ασκεί επίδραση η διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης είναι:

1. Οι πολιτικοί θεσμοί, όπως τα Εθνικά Κοινοβούλια, η εκτελεστική εξουσία.
2. Η δημόσια διοίκηση
3. Οι ενδοκυβερνητικές σχέσεις, σχέσεις κεντρικής κυβερνήσεις και περιφερειακών διοικήσεων.
4. Τα νομικά συστήματα των κρατών μελών
5. Οι δομές αντιπροσώπευσης, όπως πολιτικά κόμματα ή ομάδες συμφερόντων.
6. Ο δημόσιος διάλογος τις επικρατούσες αντιλήψεις και κανόνες στα κράτη μέλη.

Η ενοποιητική προσπάθεια ασκεί έμμεσες και άμεσες επιδράσεις στα κράτη μέλη τόσο σε επίπεδο θεσμών όσο και πολιτικών. Στον τομέα των πολιτικών η επιδράσεις αυτές τείνουν να έχουν άμεσο χαρακτήρα καθώς αποτελούν πολιτικές, κανονισμούς, οδηγίες που υιοθετούνται στο υπερεθνικό επίπεδο και στις οποίες τα κράτη μέλη καλούνται να προσαρμοστούν. Στον τομέα των θεσμών η επιδράσεις τείνουν μάλλον να έχουν έμμεσο χαρακτήρα, καθώς σπάνια η ΕΕ δεν προσδιορίζει με δεσμευτικούς κανόνες τον χαρακτήρα θεσμικών διευθετήσεων σε εθνικό επίπεδο.

Μια εξαίρεση που θα μπορούσε να επιβεβαιώνει τον κανόνα είναι η περίπτωση της ΟΝΕ όπου σε υπερεθνικό επίπεδο καθοριστική η θεσμική δομή για την υλοποίηση της πολιτικής. Ωστόσο, σε αυτή την περίπτωση δεν μπορούμε να μιλάμε απόλυτα για εθνικό χαρακτήρα των θεσμών καθώς η συγκεκριμένη πολιτική έχει υπερεθνικό χαρακτήρα. Οι θεσμοί που υλοποιούν την νομισματική πολιτική σε επίπεδο κρατών-μελών αποτελούν τμήματα του υπερεθνικού θεσμικού οικοδομήματος.

Η Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση δημιουργεί νέους περιορισμούς και ευκαιρίες ενώ αποτελεί και καταλύτη για σημαντικές αλλαγές στο εσωτερικό των κρατών μελών επιδρά στο εσωτερικό των κρατών μελών. Η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση προσφέρει νέες ευκαιρίες, νέα σημεία πρόσβασης για επηρεασμό πολιτικών αποφάσεων και νέες δυνατότητες για προώθηση ή παρεμπόδισης πολιτικών. Η ΕΕ αποτελεί υψηλότερο από το εθνικό επίπεδο πολιτικό πεδίο. Η ύπαρξη του πεδίου αυτού προσφέρει νέες δυνατότητες στους δρώντες στο εθνικό πολιτικό σύστημα για να προωθήσουν τα συμφέροντα τους. Εθνικοί δρώντες μπορούν να προσφύγουν στο ευρωπαϊκό επίπεδο για να προωθήσουν

ή αν εμποδίσουν εξελίξεις σε εθνικό επίπεδο που βλάπτουν τα συμφέροντα τους. Ωστόσο, αυτό δεν ισχύει για όλους τους δρώντες, εξαρτάται από το βαθμό εξευρωπαϊσμού μιας πολιτικής καθώς και από τους πόρους που έχουν στην διάθεση τους οι δρώντες.

Οι δρώντες που λαμβάνουν μέρος στην διαδικασία διαμόρφωση πολιτικής (άτυπα και τυπικά/ επίσημα) σε ευρωπαϊκό επίπεδο έχουν περισσότερες πληροφορίες σε σχέση με τους υπόλοιπους δρώντες σε εθνικό επίπεδο, γεγονός που ενισχύει την θέση τους στον εγχώριο πολιτικό ανταγωνισμό. Μπορούν να διαμορφώσουν τον διάλογο για συγκεκριμένες πολιτικές προς όφελος τους. Ο τεχνικός χαρακτήρας αρκετών πολιτικών της ΕΕ δημιουργεί ασυμμετρίες στην πληροφόρηση στα εθνικά πολιτικά συστήματα. Η ΕΕ μεταβάλλει τις δυνατότητες που έχουν οι διάφοροι δρώντες να επηρεάσουν την λειτουργία των πολιτικό-διοικητικών συστημάτων. Ενισχύοντας πάντως περισσότερο συγκεκριμένους δρώντες όπως τις κυβερνήσεις, διοικήσεις, επιχειρηματικά συμφέροντα κτλ. (Hix & Goetz 2000, 12-13)

«Το φαινόμενο του εξευρωπαϊσμού είναι πολυδιάστατο» όπως αναφέρει η Σπανού (2001, 33) Είναι ταυτόχρονα μακρο- και μικρο- θεσμικό και μπορεί να αφορά μοντέλα, τύπους και τομείς πολιτικής. Ενώ τα αποτελέσματα του είναι αμφιλεγόμενα «μπορεί να επιφέρει πίεση επί του εθνικού κράτους και να περιορίζει την ικανότητα του να ασκεί πολιτική ή ότι, αντιθέτως, τα εθνικά κράτη ασκούν πίεση επί του ευρωπαϊκού επιπέδου.»

Στην συγκεκριμένη περίπτωση θα χρησιμοποιήσουμε ως βάση την εκδοχή του εξευρωπαϊσμού που έχει δώσει ο Harmsen (1999, 187) και θα διακρίνουμε μεταξύ εξευρωπαϊσμού ο οποίος αναφέρεται στην αυξανόμενη αλληλεπίδραση μεταξύ του ευρωπαϊκού / υπερεθνικού επιπέδου και του εθνικού επιπέδου, η οποία έχει ως αποτέλεσμα την πραγματοποίηση αλλαγών στα πολιτικά διοικητικά συστήματα των κρατών μελών, στις δημόσιες πολιτικές, στις αντιλήψεις των εθνικών δρώντων, στην κουλτούρα ή και τις παραδόσεις των κρατών μελών χωρίς απαραίτητα αυτό να οδηγεί σε σύγκλιση. Και σύγκλιση που υποδηλώνει μια διαδικασία εξάλειψης των διαφορών στα πολιτικά διοικητικά συστήματα των κρατών μελών, στις δημόσιες πολιτικές, στις αντιλήψεις των εθνικών δρώντων, στην κουλτούρα ή και τις παραδόσεις των κρατών μελών και ομογενοποίησης που οδηγεί σε ένα κοινό ευρωπαϊκό πρότυπο.

Ο εξευρωπαϊσμός των διοικήσεων

Η διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης δημιουργεί μία σειρά από ζητήματα όσον αφορά τις διοικήσεις των κρατών-μελών. Υπάρχει επίδραση από την ΕΕ στις εθνικές διοικήσεις και αν υπάρχει με ποιο τρόπο λαμβάνει χώρα; Υπάρχει εξευρωπαϊσμός των διοικήσεων και αν υπάρχει σε τι συνίσταται; Ο εξευρωπαϊσμός σημαίνει σύγκλιση των διοικήσεων; Υπάρχει ένα ευρωπαϊκό μοντέλο προς το οποίο τα κράτη μέλη συγκλίνουν ή υπάρχει διάχυση βέλτιστων πρακτικών μεταξύ των κρατών μελών; Διαφορετικοί τομείς της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης θα επηρεάσουν με διαφορετικό τρόπο τις διοικήσεις; Η επίδραση της ΕΕ θα είναι ίδια σε όλες τις διοικήσεις; Θα υπάρχουν διαφοροποιήσεις στην επίδραση από χώρα σε χώρα και από τομέα σε τομέα; Σε τομείς στους οποίους έχει προχωρήσει σε σημαντικό βαθμό η ολοκλήρωση η επίδραση θα είναι μεγαλύτερη στις διοικήσεις των κρατών-μελών; Τέλος, τι καθορίζει την αντιδράσεις ενός κράτους- μέλους στις επιδράσεις που δέχεται από τον εξευρωπαϊσμό; Η ευρωπαϊκής ενοποίησης επιδρά στις δημόσιες διοικήσεις των κρατών μελών, αν και όχι δεν φθάνει στο βαθμό και στην έκταση που φθάνει η επίδραση της σε άλλα μέρη του πολιτικού συστήματος. Η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση όπως αναφέρει η Σπανού(2001, 21-22): «...τείνει να επιφέρει προσαρμογές στον τρόπο λειτουργίας των διοικήσεων τόσο σε οριζόντιο, επιτελικό επίπεδο όσο και σε τομεακό επίπεδο.»

Το ευρωπαϊκό σύστημα διακυβέρνησης χαρακτηρίζεται από πολυπλοκότητα. Η πολυπλοκότητα αυτή είναι συνάρτηση, όπως αναφέρει η Σπανού (2001, 22) του αριθμού και της ποικιλίας των χωρών που μετέχουν στην ενοποιητική προσπάθεια. Μία σειρά από διευρύνσεις έχουν αυξήσει το βαθμό διαφοροποίησης μεταξύ των κρατών μελών τόσο όσον αφορά το επίπεδο οικονομικής ανάπτυξης όσο και τις πολιτικές και διοικητικές παραδόσεις. Η ανομοιογένεια των διοικητικών παραδόσεων έγινε ιδιαίτερα αισθητή μετά την τρίτη και την τέταρτη διεύρυνση στις Μεσογειακές χώρες. (Σπανού, 2001, 23)

Η ομαλή λειτουργία του ευρωπαϊκού συστήματος και η διαδικασία ευρωπαϊκή ενοποίησης προϋποθέτει την μείωση της πολυπλοκότητας. Δημιουργεί έτσι «σημαντική απαίτηση **προβλεψιμότητας** στις σχέσεις μεταξύ των κρατών μελών, ώστε να εξακολουθεί να είναι δυνατή η λήψη αποφάσεων σ' ένα πλαίσιο πολλαπλών οικονομικών δρώντων και συμφερόντων αφ' ενός και ποικίλων τομέων πολιτικής αφετέρου.» (Σπανού, 2001, 23) Η απαίτηση προβλεψιμότητας είναι η κυριότερη απαίτηση που θέτει η ευρωπαϊκή ενοποίηση στα κράτη-μέλη και τις διοικήσεις τους.

Η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση μπορεί να επηρεάσει τις διοικήσεις των κρατών μελών τόσο με άμεσο όσο και έμμεσος τρόπο όπως αναφέρουν οι Page & Wouters (1995, 187). «Η άμεση επιρροή αφορά τις νομικές και οιοονεί-νομικές μεθόδους εισαγωγής αλλαγών όπως κανονισμοί, οδηγίες, αποφάσεις του ΔΕΚ.» Η έμμεση επιρροή αφορά εκείνες τις επιρροές που τυπικά δεν απαιτούν συμμόρφωση του κράτους μέλους.

Οι τυπικές και οι άτυπες διαδικασίες είναι εξίσου σημαντικές όπως τονίζει η Σπανού (2001, 59) για την αξιολόγηση της εθνικής ανταπόκρισης στη ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Η επίδραση που έχει η ΕΕ και οι πολιτικές της δεν είναι ίδια για όλες τις εθνικές διοικήσεις. Η επίδραση των τυπικών ή άτυπων επιδράσεων θα είναι διαφορετικές για κάθε κράτος μέλος. Επιπλέον, η ευρωπαϊκή ενοποίηση επιδρά τόσο στις τυπικές όσο και σε άτυπες διαδικασίες σε εθνικό επίπεδο. (Σπανού 2001, 60) Η επίδραση των τυπικών και άτυπων επιρροών θα εξαρτηθεί από τη σημασία που έχουν οι άτυπες και οι τυπικές διαδικασίες στη λειτουργία του πολιτικό-διοικητικού συστήματος μίας χώρας.

Οι έμμεσες επιδράσεις είναι μπορεί να είναι αποτέλεσμα αιτημάτων των δημοσίων υπαλλήλων για να προσεγγίσουν οι εθνικές ρυθμίσεις τις ευρωπαϊκές, των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών των θεσμών και των πολιτικών της ΕΕ, των αλλαγών στην κουλτούρα των δημοσίων υπαλλήλων εξαιτίας της επαφής τους με τους ευρωπαίους συναδέλφους τους, της υιοθέτησης βέλτιστων πρακτικών που μπορεί να υπάρχουν σε επίπεδο ΕΕ καθώς και κάποιες αρμοδιότητες μεταφέρονται από το εθνικό στο υπερεθνικό επίπεδο, κάποιες διοικητικές δομές μπορεί να χάσουν τον λόγο ύπαρξης του, αν και μέχρι σήμερα όπως αναφέρουν δεν έχει συμβεί αυτό. (Page & Wouters, 1995) Επιπλέον η συμμετοχή σε διοικητικά δίκτυα που διαχειρίζεται η ΕΕ μπορεί να μεταβάλλει τις αντιλήψεις των δημοσίων υπαλλήλων των κρατών μελών. Ο Kohler-Koch (1996) αναφέρει ότι η βαθύτερη επίδραση των ευρωπαϊκών πολιτικών είναι πολιτιστική, π.χ. η ευρωπαϊκή περιφερειακή πολιτική μεταβάλλει τις αντιλήψεις για τον ρόλο των κυβερνήσεων.

Η ΕΕ επιδρά έμμεσα στις δημόσιες διοικήσεις των κρατών μελών οδηγώντας τα τελευταία να εφαρμόσουν νέες μορφές ρυθμιστικών πολιτικών. Η απελευθέρωση της αγοράς σε κάποιους τομείς της οικονομίας, για παράδειγμα, οδηγεί στη δημιουργία νέων ανεξάρτητων ρυθμιστικών/ κανονιστικών υπηρεσιών αρχών ως μέρος της διαδικασίας εφαρμογής των κανόνων της ΕΕ. Η περιφερειακή πολιτική της ΕΕ ενθαρρύνει τα κράτη μέλη να δημιουργήσουν υπηρεσίες σχεδιασμού σε περιφερειακό επίπεδο, η οποίες στην συνέχεια δημιουργούν αιτήματα εκδημοκρατισμού αυτών των δομών και οδηγούν έτσι στην δημιουργία εκλεγμένων περιφερειακών συμβουλίων και

κυβερνήσεων. Η ΕΕ μπορεί επίσης να ενισχύσει ήδη υπάρχοντες διαδικασίες, όπως τα αιτήματα για αύξηση των αρμοδιοτήτων από τις περιφερειακές κυβερνήσεις στην Ισπανία. Μπορεί τέλος, να μεταβάλλει την σχέση της διοίκησης με τους πολίτες και τις ομάδες συμφερόντων αλλάζοντας τις αντιλήψεις για τον τρόπο διαμόρφωσης της πολιτικής και κάνοντας πιο ανοικτές σε εξωτερικές επιδράσεις τις διοικητικές διαδικασίες.

Μέχρι σήμερα αυτές η επίδραση της ΕΕ είχε κυρίως άτυπο χαρακτήρα. Οι δημόσιες διοικήσεις δεν αποτέλεσαν αντικείμενο της ευρωπαϊκής ενοποιητικής προσπάθειας. Με την επέκταση του ρόλου της ΕΕ μετά την ΕΕΠ και την ΣΕΕ διαπιστώθηκε η ανάγκη ύπαρξης αποτελεσματικής διοίκησης που θα εφαρμόζε τις αποφάσεις της ΕΕ. Οι συνέπειες της ΕΕΠ και της ΣΕΕ σε επίπεδο πολιτικών και θεσμών μπορεί να μεταφραστεί σε μια σειρά λειτουργικές επιταγές αναφορικά με τις ικανότητες των κρατών μελών να διαχειριστούν τις ευρωπαϊκές υποθέσεις τους στις Βρυξέλες και στο εσωτερικό της χώρας. Η Επιτροπή διαθέτει περιορισμένη εκτελεστική ικανότητα η Επιτροπή βασίζονταν μέχρι τότε και συνεχίζει να βασίζεται σε μεγάλο βαθμό στις εθνικές διοικήσεις για την υλοποίηση των πολιτικών της, καθώς τα κράτη μέλη ήταν απρόθυμα να ενισχύσουν την Επιτροπή ώστε να είναι σε θέση να εφαρμόσει αποτελεσματικά της αποφάσεις της. Οι δημόσιες διοικήσεις των κρατών μελών αποτελούν «οιονεί εξωτερικές υπηρεσίες της ΕΕ». (Σπανού 2001, 35)

Ωστόσο η εφαρμογή των ευρωπαϊκών πολιτικών από τις δημόσιες διοικήσεις παρουσιάζει αρκετά προβλήματα που έχουν να κάνουν με τα χαρακτηριστικά του διοικητικού συστήματος κάθε χώρας. «...η ικανότητα τους για εφαρμογή εξαρτάται τόσο από οργανωτικό-λειτουργικούς παράγοντες όσο και από την πολιτική βούληση και τις κοινωνικές αντιδράσεις.» (Σπανού 2001, 36) Οι διαφορές στα χαρακτηριστικά των διοικητικών συστημάτων είχαν ως αποτέλεσμα την εμφάνιση ασυμμετριών κατά την εφαρμογή των ευρωπαϊκών πολιτικών.

Η ΕΕ αρχίζει να συνειδητοποιεί τα τελευταία χρόνια ότι η μη παρέμβαση στις διοικητικές διαδικασίες και δομές των κρατών μελών δεν ήταν αποτελεσματική. Καθώς οι αδυναμίες σε αυτό τον τομέα είναι μια από τις βασικές αιτίες για την προβληματική εφαρμογή των ευρωπαϊκών πολιτικών. Η συνειδητοποίηση αυτή συνδυάστηκε ιδιαίτερα μετά τα μέσα της δεκαετίας του 1990 και αυξανόμενη απαίτηση από τα κράτη μέλη αλλά και θεσμούς της ΕΕ για μεταρρύθμιση της Επιτροπής, ώστε να αυξηθεί η αποτελεσματικότητά της κατά την υλοποίηση ευρωπαϊκών και την δημοσιονομική της διαχείριση αλλά και τις ελεγκτικές της ικανότητες. Οι βασικοί κανόνες που

καθορίστηκαν για τη μεταρρύθμιση της Επιτροπής αποτελούν παράλληλα τις κατευθυντήριες γραμμές για την μεταρρύθμιση των διοικήσεων των υπό ένταξη χωρών αλλά και των ήδη κρατών μελών της ΕΕ. Οι βασικοί αυτοί κανόνες ή αρχές καθορίζουν ίσως κάποιες διαδικασίες και σε μικρότερο βαθμό δομές. Οι κανόνες / αρχές αυτές δεν προέρχονται απαραίτητα από την ΕΕ δεν είναι δημιούργημα της ΕΕ, τα συγκεκριμένα μοντέλα προϋπήρχαν και ίσως είχαν προταθεί από άλλους οργανισμούς (π.χ. ΟΟΣΑ) ωστόσο μετά την υιοθέτηση τους από την ΕΕ απέκτησαν κεντρική σημασία στον διάλογο για την μεταρρύθμιση των διοικήσεων και αποφασίστηκε η υιοθέτηση τους σε μικρότερο ή μεγαλύτερο βαθμό από τα κράτη μέλη.

Θα πρέπει να αναφέρουμε στο σημείο αυτό ότι στο βαθμό που η ΕΕ επιδρά άμεσα ή έμμεσα στις δημόσιες διοικήσεις η επίδραση αφορά κυρίως τα αποτελέσματα των διοικητικών διαδικασιών και των ίδιων των διαδικασιών παρά τις διοικητικές δομές η οποίες εξακολουθούν να παρουσιάζουν σημαντικές διαφοροποιήσεις.

Μάλιστα, μπορούμε να πούμε ότι οι ευρωπαϊκές πολιτικές προσδιορίζουν κάποια διοικητικά αποτελέσματα που οι διοικήσεις θα πρέπει να επιτύχουν. Ωστόσο, με ολοένα αυξανόμενο ρυθμό προσδιορίζονται ή προτείνονται διαδικασίες με βάση τις οποίες αυτά τα αποτελέσματα μπορούν να επιτευχθούν. Οι διαδικασίες αυτές δεν επιβάλλονται στα κράτη-μέλη αποτελούν όμως πρότυπα/ υποδείγματα τα οποία τα κράτη-μέλη καλούνται να υιοθετήσουν, στη λογική ενός θεσμικού ισομορφισμού. Η διαδικασία αυτή έχει χαρακτηριστικά μιμητισμού ή κανονιστικής επίδρασης παρά εξαναγκασμού.

Οι προτεινόμενες διαδικασίες δεν έχουν απαραίτητα αφετηρία την ΕΕ και τα όργανα της, μπορεί να προέρχονται από αλλά κράτη μέλη ή από άλλους διεθνείς οργανισμούς όπως ΟΟΣΑ. Η διαδικασία μεταρρυθμίσεις της Επιτροπής που βρίσκεται αυτή την περίοδο σε εξέλιξη βασίζεται σε κάποια θεωρητικά πρότυπα που προέρχονται από τον ΟΟΣΑ. Με βάση αυτά τα πρότυπα πραγματοποιεί μεταρρυθμίσεις σε κάποιες διαδικασίες και δομές. Ενώ οι θεσμικές δομές είναι δύσκολα να μεταφερθούν στα κράτη-μέλη δεν ισχύει το ίδιο με τις διαδικασίες που καθορίζονται, αυτές μπορούν να αποτελέσουν υπόδειγμα για τα κράτη μέλη το οποίο μπορούν να υιοθετήσουν.

Η ΕΕ επιδρά στις διοικήσεις μέσω της συμμετοχής των εθνικών διοικήσεων στο ευρωπαϊκό σύστημα διακυβέρνησης (κάτι που επηρεάζει τις δομές, διαδικασίες και προσωπικό των διοικήσεων) κατά την λήψη αποφάσεων αλλά και κατά την διαδικασία εφαρμογής ευρωπαϊκών πολιτικών σε εθνικό επίπεδο. Μάλιστα σε κάποιο βαθμό ενισχύεται η θέση των διοικήσεων σε σχέση με την πολιτικής ηγεσίας. Η εφαρμογή των

πολιτικών θεωρείται ότι επηρεάζεται από, αλλά και επηρεάζει, τις εθνικές διοικητικές παραδόσεις κάθε χώρας.

Η επίδραση της ευρωπαϊκής ενοποίησης διαφέρει μεταξύ των κρατών μελών και των διοικήσεων τους. Η επίδραση της επίσης διαφέρει μεταξύ τομέων πολιτικής μέσα στο ίδιο κράτος και κατά συνέπεια και στις διοικητικές δομές, διαδικασίες κτλ. που είναι υπεύθυνες για τη διαχείριση της συγκεκριμένης πολιτικής. Η διαφοροποίηση στην επίδραση θα εξαρτηθεί από το χαρακτήρα της συγκεκριμένης πολιτικής, σε τι βαθμό διαμορφώνεται σε ευρωπαϊκό ή εθνικό επίπεδο. Η επίδραση της ΕΕ θα είναι μεγαλύτερη εφόσον συμμετέχουν τα ευρωπαϊκά όργανα στην διαμόρφωση της. Σημαντικό ρόλο επίσης θα έχει και η διακριτική ευχέρεια που διαθέτει μια διοίκηση όταν καλείται να υλοποιήσει μια ευρωπαϊκή πολιτική. Όσο μεγαλύτερη η ευχέρεια (παρά το χαρακτήρα της πολιτικής ως ευρωπαϊκής) τόσο μικρότερη η επίδραση που θα έχει στο εθνικό διοικητικό σύστημα. Δεύτερος παράγοντας που θα επηρεάσει την επίδραση είναι τα χαρακτηριστικά του συστήματος διαμόρφωσης/ υλοποίησης της συγκεκριμένης πολιτικής καθώς και του συγκεκριμένου υποσυστήματος του διοικητικού συστήματος που καλείται να υλοποιήσει την συγκεκριμένη πολιτική. Πιο συγκεκριμένα, πόσο ανοικτά είναι στις εξωτερικές επιδράσεις και πόσο εύκολο είναι να υιοθετήσουν νέες πρακτικές, διαδικασίες ή ακόμη και δομές. Αυτό θα εξαρτηθεί από τον αριθμό σημείων βέτο (veto points) που υπάρχουν και, από την ικανότητα της πολιτικής εξουσίας να επιβάλει συγκεκριμένες ρυθμίσεις/ επιλογές.

Η οικονομική και η περιφερειακή πολιτική είναι δυο τομείς οι οποίοι έχουν επηρεασθεί σε σημαντικό βαθμό από την ευρωπαϊκή ενοποίηση. Η περιφερειακή πολιτική αποφασίζεται σε ευρωπαϊκό επίπεδο και υλοποιείται σε εθνικό από τα κράτη μέλη. Η οικονομική πολιτική όσον αφορά την νομισματική της διάσταση διαμορφώνεται και υλοποιείται σε ευρωπαϊκό επίπεδο πλέον, ενώ όσον αφορά τη δημοσιονομική της διάσταση παρότι παραμένει στην εξουσία των κρατών μελών με αυξανόμενο ρυθμό εξευρωπαϊάζεται καθώς με το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης τίθενται σημαντικοί περιορισμοί στα κράτη μέλη. Οι απαιτήσεις που θέτει το Σύμφωνο περιορίζουν την ικανότητα των κρατών μελών να χαράσσουν την δημοσιονομική πολιτική και καθορίζουν κάποια αποτέλεσμα που πρέπει να επιτευχθούν, επιδιώκουν σύγκλιση των αποτελεσμάτων/ επιδόσεων. Δεν γίνεται αναφορά στις διαδικασίες ή τις δομές που θα χρησιμοποιηθούν με εξαίρεση την υποχρέωση υποβολής αναθεωρημένων σταθεροποιητικών προγραμμάτων. Παρόλο οι διοικητικές δομές που διαχειρίζονται την οικονομική και περιφερειακή πολιτική μεταβάλλονται εξαιτίας της επίδρασης της ΕΕ.

Ωστε να ανταποκριθούν αποτελεσματικότερα στην ευρωπαϊκή πρόκληση. Βέβαια στην περίπτωση της περιφερειακής πολιτικής οι περιορισμοί είναι ακόμη μεγαλύτεροι σε διοικητικό επίπεδο. Οι αλλαγές που πραγματοποιούνται ως αποτέλεσμα του εξευρωπαϊσμού όπως αναφέραμε πιο πάνω δεν οδηγούν απαραίτητα σύγκλιση μεταξύ των κρατών μελών, καθώς αντιπροσωπεύουν τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του πολιτικού και διοικητικού συστήματος κάθε χώρας. Άλλωστε οι διοικητικές δομές που διαχειρίζονται τους συγκεκριμένους τομείς μπορεί να διαφέρουν μεταξύ των κρατών μελών (πχ. την περιφερειακή πολιτική μπορεί να την διαχειρίζεται ένα κεντρικό υπουργείο ή μια περιφερειακή κυβέρνηση). Αν και αυτό αφορά κυρίως την περιφερειακή πολιτική και όχι την δημοσιονομική η οποία κατά κανόνα αφορά τα υπουργεία οικονομικών και εθνικής οικονομίας σε εθνικό επίπεδο.

Η υπόθεση της σύγκλισης

Ο εξευρωπαϊσμός των διοικήσεων των κρατών μελών δεν έχει, μέχρι σήμερα, οδηγήσει σε σύγκλιση. Η διοικητική σύγκλιση αναμένονταν επέλθει ως αποτέλεσμα των συχνότερων επαφών των διοικήσεων των κρατών μελών στα πλαίσια του ευρωπαϊκού συστήματος διακυβέρνησης. Θεωρήθηκε ότι οι υπάλληλοι θα κοινωνικοποιούνταν βαθμιαία σε κοινές ευρωπαϊκές αξίες και πρακτικές. Με αυτό τον τρόπο αυτές θα διαχέονταν βαθμιαία στα εθνικά διοικητικά συστήματα. Με αποτέλεσμα να αναπτυχθεί βαθμιαία μία κοινή διοικητική κουλτούρα που με τον καιρό θα οδηγούσε σε ανάπτυξη παρόμοιων διοικητικών δομών και διαδικασιών στα κράτη μέλη.

Παράλληλα, η υποχρέωση εφαρμογής ευρωπαϊκών πολιτικών από τα κράτη μέλη αναμένονταν ότι θα δημιουργούσε συγκεκριμένα προβλήματα στις διοικήσεις των κρατών μελών. Βαθμιαία οι εθνικές διοικητικές πρακτικές θα συνέκλινα γύρω από τις πιο αποτελεσματικές λύσεις στα κοινά προβλήματα και το πιο επιτυχημένο εθνικό μοντέλο, και έτσι θα επιτυγχάνονταν η διοικητική σύγκλιση. Ουσιαστικά, οι εθνικές διοικήσεις καθοδηγούμενες από την λογική της βελτιστοποίησης θα υιοθετήσουν παρόμοιες διαδικασίες και δομές.

Θα πρέπει πάντως να αναφέρουμε σε αυτό το σημείο ότι η ευρωπαϊκές πολιτικές είναι δεσμευτικές ως προς το αποτέλεσμα και όχι όσον αφορά τις διαδικασίες ή ακόμη περισσότερο τις δομές που θα χρησιμοποιηθούν για την επίτευξη του. Άλλωστε τα κράτη μέλη είναι λιγότερο πρόθυμα να δεχθούν θεσμικές αλλαγές στις διοικήσεις τους

προερχόμενες από το υπερεθνικό επίπεδο. Οι διοικήσεις θεωρούνται «εργαλείο» της κάθε κυβέρνησης για την υλοποίηση της πολιτικής της και ταυτίζονται με τον στενό πυρήνα του κράτους και της εθνικής κυριαρχίας. Καθορισμός υπερεθνικών κανόνων και δομών στο διοικητικό επίπεδο θα αποτελούσε σημαντικό περιορισμό της εθνικής/κρατικής κυριαρχίας και ενίσχυση του υπερεθνικού επιπέδου.

Σήμερα ακόμη και εκείνες οι διοικητικές δομές που είναι υπεύθυνες για το χειρισμό των ευρωπαϊκών θεμάτων παρουσιάζουν σημαντικές διαφορές. Ο συντονισμός της ευρωπαϊκής πολιτικής, σύμφωνα με την παραπάνω λογική, θα έπρεπε να παρουσιάζει ομοιότητες καθώς τα κράτη-μέλη έχουν να αντιμετωπίσουν κοινές προκλήσεις και συμμετέχουν στα ίδια όργανα λήψης αποφάσεων. Ωστόσο τόσο οι διοικητικές δομές όσο και οι διαδικασίες για το συντονισμό των κρατών μελών υπάρχουν αρκετές αποκλίσεις ενώ δεν εντοπίζεται κάποια διαδικασία σύγκλισης, όπως έχουν δείξει αρκετές μελέτες. (Metcalf 1994, Kassim 2000).

Τα ειδικά χαρακτηριστικά κάθε κράτους μέλους καθορίζουν τον τρόπο αντίδρασης στις πιέσεις που δημιουργεί η ευρωπαϊκή ενοποίηση. Οι K. Hanf και Ben Soetendrop (1998, 187) στην μελέτη τους για τους για την επίδραση της ΕΕ σε 10 μικρές ευρωπαϊκές χώρες αναφέρουν ότι η διαδικασία προσαρμογή στην ΕΕ «...ήταν μια σειρά από ad hoc απαντήσεις σε ανακύπτοντα προβλήματα και απαιτήσεις». Καμία από τις μικρότερες χώρες της ΕΕ δεν προχώρησε σε σημαντικές θεσμικές προσαρμογές σε διοικητικό επίπεδο για να αντιμετωπίσει τις ευρωπαϊκές προκλήσεις. Ενώ ακόμη και ενίσχυση της ευρωπαϊκής ενοποίησης μετά την ΕΕ και τη ΣΕΕ «...δεν οδήγησε σε κάποια συστηματική, κεντρικά κατευθυνόμενη, προσαρμογή στις αυξημένες απαιτήσεις του εξευρωπαϊσμού.» (Hanf & Soentendorp 1998, 187).

Το ίδιο ισχύει και για τις μεγάλες χώρες όπως για παράδειγμα την Βρετανία ή την Γαλλία. Η Βρετανία παρότι μελέτησε το Γαλλικό σύστημα διαμόρφωσης της ευρωπαϊκής πολιτικής προτίμησε μια πιο «βρετανική» απάντηση στην ευρωπαϊκή πρόκληση (Bulmer & Burch, 1998). Σε παρόμοια συμπεράσματα καταλήγει ο R. Harmsen (1999) στην μελέτη του για τον εξευρωπαϊσμό των κεντρικών διοικήσεων της Γαλλίας και της Ολλανδίας.

Ο Hussein Kassim (2000, 239) αναφέρει ότι η αντίδραση των χωρών στην ευρωπαϊκή ενοποίηση οδήγησε σε επαναπροσδιορισμό των λειτουργιών που παραδοσιακά εκτελούνταν από συγκεκριμένους δρώντες και αναδιαμόρφωση των σχέσεων μεταξύ των διαφόρων θεσμών. Ωστόσο, παρόλο που εντοπίζει ομοιότητες στον τρόπο που τα κράτη μέλη συντονίζουν τις ευρωπαϊκές του πολιτικές διαπιστώνει παράλληλα ότι

εξακολουθούν να υπάρχουν σημαντικές διαφορές, κάνοντας την πιθανότητα δημιουργίας μίας ενιαίας ευρωπαϊκής διοίκησης να φαντάζει πολύ μακρινή.

Παρά τις προσδοκίες η αύξηση των επαφών μεταξύ των εθνικών και της ευρωπαϊκής διοίκησης δεν έχει οδηγήσει σε σύγκλιση των διοικητικών δομών. Η υπόθεση του εξευρωπαϊσμού/ σύγκλισης εξαιτίας της συμμετοχή μελών των εθνικών διοικήσεων σε ευρωπαϊκά όργανα θα πρέπει να τροποποιηθεί σε ένα βαθμό. Η ΕΕ δεν είναι μονολιθικός οργανισμός η επίδραση μπορεί να διαφορετική ανάλογα με τα όργανα στα οποία συμμετέχουν τα μέλη των διοικήσεων. Τα όργανα με υπερεθνικό χαρακτήρα μπορεί να συμβάλλουν περισσότερο στην υιοθέτηση ευρωπαϊκών προτύπων από ότι τα όργανα με διακυβερνητικό χαρακτήρα.

Η J.Trondal (1999, 11) θεωρεί ότι η ΕΕ ασκεί μεγαλύτερη επίδραση στις ταυτότητες αντιλήψεις και κώδικες συμπεριφοράς εκείνων των υπηρεσιακών παραγόντων που συμμετέχουν σε όργανα με υπερεθνικό χαρακτήρα (επιτροπές ειδικών στην Επιτροπή) από ότι σε όργανα με διακυβερνητικό χαρακτήρα (ομάδες εργασίας στο Συμβούλιο Υπουργών). Επίσης, η διοικητική ολοκλήρωση διευκολύνεται όταν υπάρχει απευθείας επαφή τεχνικών υπουργείων και της Επιτροπής. Αντίθετα όταν αυτή η επαφή τεχνικών υπουργείων και Επιτροπής διαμεσολαβείται από τα υπουργεία εξωτερικών, τα οποία στην περίπτωση αυτή λειτουργούν ως διοικητικά φίλτρα, περιορίζονται οι επιδράσεις στον διοικητικό σύστημα.

Ενώ δεν υπάρχει κάποιο ξεκάθαρο ευρωπαϊκό μοντέλο που θα μπορούσαν να υιοθετήσουν τα κράτη μέλη. (Page & Wouters 1995, 187) Οι διοικητικές υπηρεσίες της ΕΕ παραμένουν σε μεγάλο βαθμό διασπασμένες με διαφορετικές δομές και κουλτούρες, ενώ δεν παρατηρείτε κάποια σύγκλιση μεταξύ τους. Επιπλέον δεν φαίνεται να έχει αναπτυχθεί κάποια ευρωπαϊκή διοικητική κουλτούρα, αλλά να συνυπάρχουν μία σειρά από κουλτούρες ανάλογα με την εθνική προέλευση του κάθε υπαλλήλου της Ένωσης.

Διαφορετικό ζήτημα είναι κατά πόσο οι διοικητικές δομές έχουν συγκλίνει παρότι δεν υπάρχει ένα κοινό ευρωπαϊκό μοντέλο και κατά πόσο αυτό οφείλεται στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Η ΕΕ μπορεί να αποτελέσει ένα είδος πλατφόρμα μέσω της οποίας να μεταβιβαστούν «βέλτιστες πρακτικές» από ένα κράτος μέλος σε άλλο, όπως αναφέρουν οι Page & Wouters (1995, 202). Το 1998, για παράδειγμα, συναντήθηκαν άτυπα οι υπουργοί εσωτερικών των καρτών μελών της ΕΕ και συζήτησαν το θέμα της διάχυσης της διοικητικής μεταρρύθμισης και της ποιότητας των νομοθετικών ρυθμίσεων. Μέχρι

σήμερα πάντως η όποια μεταφορά διοικητικών πρακτικών/ δομών γίνεται είτε με άμεσες επαφές μεταξύ διοικήσεων είτε μέσω της PUMA του ΟΟΣΑ.

Η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση προκαλεί μικρές προσαρμογές παρά ριζικές αλλαγές στις εθνικές διοικήσεις. Μάλιστα καθώς αυτές οι προσαρμογές διαμορφώνονται σε διαφορετικά εθνικά πλαίσια, η Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση είναι απίθανο να οδηγήσει σε σύγκλιση των διοικητικών συστημάτων των κρατών μελών. «Η ολοκλήρωση είναι μια μεταβλητή που διαμεσολαβεί στην διαδικασία θεσμικής ανάπτυξης αλλά όχι η κύρια δύναμη» (Geotz 2000, 217).

Υπάρχει κάποιος βαθμός εξευρωπαϊσμού των εθνικών διοικήσεων με την έννοια της αύξησης των επαφών μεταξύ των εθνικών διοικήσεων και των ευρωπαϊκών διοικητικών δομών, καθώς και την δημιουργία διοικητικών δομών για την αντιμετώπιση των προκλήσεων που δημιουργεί η συμμετοχή στην ΕΕ. Ο εξευρωπαϊσμός, όπως αναφέρθηκε, δεν θα σημαίνει αυτόματα και σύγκλιση των διοικήσεων. Μάλιστα μπορεί να υπάρχει και απόκλιση των διοικήσεων εξαιτίας του εξευρωπαϊσμού.

Ο Radaelli (2000, 11) προσδιορίζει τέσσερις πιθανές αντιδράσεις, στην διαδικασία εξευρωπαϊσμού:

- ❖ Αδράνεια (inertia) Στην περίπτωση αυτή δεν πραγματοποιείται καμία αλλαγή. Λαμβάνει χώρα όταν ένα κράτος μέλος θεωρεί ότι οι πολιτικές, διαδικασίες, μοντέλα, αρχιτεκτονικές που προωθεί η ΕΕ παρουσιάζουν σημαντικές ανομοιότητες (ασυμβατότητα) με τις εθνικές διευθετήσεις (δομές, πολιτικές, στυλ πολιτικής κτλ). Συνήθως παίρνει την μορφή καθυστερήσεων και αντιστάσεις στις απαιτήσεις που θέτει η ΕΕ.
- ❖ Απορρόφηση (absorption) Αποτελεί μεταβολή με το χαρακτήρα ήπιας προσαρμογής. Οι εθνικές δομές και η κληρονομιά ενός τομέα πολιτικής παρέχουν ένα μίγμα ελαστικότητας και ευελιξίας. Μπορούν να απορροφήσουν μη θεμελιωμένες μεταβολές αλλά να διατηρήσουν τον «πυρήνα» τους. Η απορρόφηση αποτελεί συμμόρφωση με τις απαιτήσεις της πολιτικής χωρίς πραγματική τροποποίηση των βασικών δομών και χωρίς μεταβολές στην λογική της πολιτικής συμπεριφοράς.
- ❖ Μεταμόρφωση (transformation) υποδειγματική μεταβολή. Λαμβάνει χώρα όταν μια θεμελιακή λογική της πολιτικής συμπεριφοράς μεταβάλλεται. Τα κράτη μέλη αντικαθιστούν τις διαδικασίες, πολιτικές θεσμούς με νέους τελείως διαφορετικούς ή μεταβάλλει σε τέτοιο βαθμό τους υπάρχοντες που τα βασικά χαρακτηριστικά τους ή οι θεμελιώδεις αντιλήψεις τους μεταβάλλονται. Η αλλαγή είναι υψηλή.

❖ Οπισθοχώρηση (Retrenchment) Η εθνική πολιτική γίνεται λιγότερο ευρωπαϊκή από ότι ήταν στο παρελθόν.

Θα πρέπει να αναφέρουμε, τέλος, ότι η σύγκλιση εμπεριέχει δύο έννοιες προσδιορίζει μία κατάσταση αλλά και μία διαδικασία. Έτσι παρόλο που δεν υπάρχει σύγκλιση σήμερα, αυτό δεν σημαίνει ότι δεν υπάρχει μία διαδικασία σύγκλισης η οποία λαμβάνει χώρα με αργούς ρυθμούς, καθώς θέτει σε αμφισβήτηση ένα κεντρικό κομμάτι της κρατικής υπόστασης, την δημόσια διοίκηση.

Το «λανθάνον» διοικητικό πρότυπο

Όπως αναφέρθηκε, δεν υπάρχει ξεκάθαρο ευρωπαϊκό ή εθνικό διοικητικό μοντέλο το οποίο τα κράτη-μέλη θα μπορούσαν να υιοθετήσουν και προς τα οποία τα διοικητικά συστήματα των κρατών μελών να συγκλίνουν. Γίνεται, ωστόσο, λόγος για ένα «λανθάνον πρότυπο» που διαμορφώνεται στα πλαίσια της ΕΕ. (Σπανού 2001, 51) Θεωρείται ότι μέσα από μία σειρά από δεσμευτικούς κανόνες (κανονισμοί και οδηγίες), αυστηρές αρχές (υπεροχή του Ευρωπαϊκού Δικαίου, άμεση ισχύς) και διαδικασίες για την εξασφάλιση της αποτελεσματικότητας (παρακολούθηση από την επιτροπή, έλεγχος από το ΔΕΚ) δημιουργείται ένα πλαίσιο για τις εθνικές διοικήσεις μέσα στο οποίο θα πρέπει να λειτουργήσουν. (Meny, Σπανού 2001, 54) Το πλαίσιο απαιτεί από της διοικήσεις των κρατών μελών να διαθέτουν κάποια χαρακτηριστικά. Τα χαρακτηριστικά αυτά δημιουργούν ένα «λανθάνον» πρότυπο.

Το πρότυπο αυτό βασίζεται σε «σιωπηρές υποθέσεις» και «προσδοκίες» για τα πολιτικό-διοικητικά συστήματα των κρατών μελών, προς τις οποίες αυτά θα πρέπει να συγκλίνουν τις οποίες αυτά θα πρέπει να ικανοποιούν. Τα χαρακτηριστικά του αντανακλούν τα χαρακτηριστικά των διοικητικών συστημάτων των κρατών μελών του πυρήνα της ΕΕ. Το πρότυπο αυτό χαρακτηρίζεται από προβλεψιμότητα, αποτελεσματικότητα, εργαλειακό χαρακτήρα και νομικό ορθολογισμό (Σπανού 2001, 51).

Στα πλαίσια της ΕΕ συνυπάρχουν μία σειρά από διοικητικά συστήματα/ πρότυπα. τα οποία αντανακλούν διαφορετικές διοικητικές παραδόσεις των κρατών μελών (Σπανού 2001, Knill 1998, Knill & Lenschow 1998). Τα πρότυπα αυτά μπορεί να παρουσιάζουν ομοιότητες αλλά, και διαφορές με το «λανθάνον» πρότυπο. Όπως υποστηρίζει η Σπανού (2001, σελ 57-58) «...τα διάφορα πολιτικό-διοικητικά συστήματα μπορούν να γίνουν αντιληπτά ως μια σειρά ομόκεντρων κύκλων που συμμερίζονται σε διαφορετικό

βαθμό τις βασικές υποθέσεις και αρχές του Βεμπεριανού προτύπου γραφειοκρατίας. Η απόσταση από το κέντρο στην περιφέρεια απεικονίζει συμβολικά τις διαφορετικές αφετηρίες καθενός, αλλά και το μέγεθος των αλλαγών που αναμένονται εν όψει της συμμόρφωσης προς τις βασικές υποθέσεις.»

Η ευρωπαϊκή ενοποίηση δημιουργεί απαιτήσεις στα κράτη μελή και στις διοικήσεις τους που έμμεσα στοχεύουν στην συμμόρφωση προς αυτό το πρότυπο, ώστε ικανοποιηθεί την απαίτηση προβλεψιμότητας. Ωστόσο, η ύπαρξη ενός λανθάνοντος διοικητικού προτύπου δεν οδηγεί απαραίτητα σε διοικητική σύγκλιση, παρά τις απαιτήσεις, καθώς η προσαρμογή των κρατών μελών επηρεάζεται από τα χαρακτηριστικά των πολιτικό-διοικητικών συστημάτων και τις παραδόσεις των κρατών μελών. Επιπλέον, υπάρχουν αμφιβολίες για το βαθμό που η ΕΕ θα πρέπει να θεωρηθεί η κύρια ανεξάρτητη μεταβλητή που μπορεί να ερμηνεύσει μεταβολές στις δημόσιες διοικήσεις των κρατών μελών. Ο Geotz (2000, 223) αναφέρει ότι η ΕΕ θα πρέπει στην καλύτερη περίπτωση να θεωρηθεί μία από τις διαμεσολαβούσες μεταβλητές στις διοικητικές μεταβλητές. Η ολοκλήρωση δεν είναι η μοναδική μεταβλητή που επιδρά στο εθνικό διοικητικό πλαίσιο και το μεταβάλλει. Η σχετική της επίδραση θα πρέπει να μελετηθεί σε σχέση με άλλες πιθανές μεταβλητές. Ο Geotz (2000, 223) αναφέρει, μεταξύ άλλων την παγκοσμιοποίηση, το New Public Management., τις τεχνολογικές εξελίξεις, την απορύθμιση.

ΜΕΡΟΣ Β.1 Η Επίδραση της ΕΕ στο πολιτικό - διοικητικό σύστημα

Το ελληνικό πολιτικό-διοικητικό σύστημα

Οι πολιτικό-διοικητικές δομές, το ύφος, οι παραδόσεις, η κουλτούρα, οι διαθέσιμοι πόροι και περιορισμοί παίζουν καθοριστικό ρόλο, στον τρόπο με τον οποίο γίνονται αντιληπτές οι απαιτήσεις του εξευρωπαϊσμού, σε τι βαθμό γίνεται προσπάθεια συμμόρφωσης/ προσαρμογής προς αυτές και γενικά στον τρόπο επίδρασης της ευρωπαϊκής ενοποίησης στα κράτη μέλη.

Το ελληνικό πολιτικό-διοικητικό συστήματος χαρακτηρίζεται από την ύπαρξη ενός συγκεντρωτικού κράτους, τόσο σε χωρικό όσο και σε πολιτικό επίπεδο. Ωστόσο η κρατική εξουσία εμφανίζεται αδύναμη να επιβάλλει τις επιλογές της. Οι τυπικές δομές και διαδικασίες που προσδιορίζουν το σύστημα ως συγκεντρωτικό παρακάμπτονται από τους διάφορους δρώντες μέσω άτυπων πρακτικών και διαδικασιών.

Παράλληλα το κράτος και η δημόσια διοίκηση αντιμετωπίζουν «έλλειμμα νομιμοποίησης» το οποίο είναι αποτέλεσμα της ιστορικής εξέλιξης του πολιτικό-διοικητικού συστήματος. Όπως αναφέρει η Σπανού (2001, 62):

Το ελληνικό πολιτικό-διοικητικό σύστημα χαρακτηρίζεται από χαμηλό βαθμό νομιμοποίησης και θεσμοποίησης. Το έλλειμμα νομιμοποίησης της δημόσιας διοίκησης εντοπίζεται στη ίδια τη διαδικασία οικοδόμησης του κράτους και ενισχύεται από τη μετέπειτα εμπειρία.

Ο χαμηλός βαθμός νομιμοποίησης και θεσμοποίησης είναι αποτέλεσμα μια σειράς παραγόντων «όπως η ταραγμένη πολιτική ζωή, ο εμφύλιος πόλεμος, ο πολιτικός αυταρχισμός των μεταπολεμικών κυβερνήσεων, ο αποκλεισμός ενός σημαντικού μέρους της κοινωνίας από την πολιτική ζωή.» (Σπανού 2001, 62)

Η ελληνική δημόσια διοίκηση έχει τα χαρακτηριστικά μιας «οιονεί-Βεμπεριανής γραφειοκρατίας» (Σπανού 2001, 62). Εμφανίζει κάποια στοιχεία του Βεμπεριανού προτύπου, ωστόσο απουσιάζουν άλλα εξίσου κάποια σημαντικά στοιχεία του. Επιπλέον ακόμη και αυτά τα χαρακτηριστικά που φαίνεται να ταυτίζονται με τα αντίστοιχα χαρακτηριστικά του πρότυπου στην πραγματικότητα παρουσιάζουν αποκλίσεις.

Η διοίκηση είναι δέσμια της κυριαρχίας από την πολιτική/ κομματική εξουσία. Οι ανώτατες και ανώτερες θέσεις είναι ως ένα βαθμό πολιτικοποιημένες με αποτέλεσμα να υπάρχει εναλλαγή προσώπων με τις αλλαγές κυβερνήσεων, αλλά και στα πλαίσια της ίδιας κυβέρνησης, της πολιτικής ηγεσίας του Υπουργείου. Συνέπεια αυτής της

πρακτικής είναι η έλλειψη συνέχειας που χαρακτηρίζει τη διοίκηση καθώς και αδύνατη διοικητική μνήμη. Η πολιτική επικυριαρχία επίσης υπονομεύει την τεχνική ικανότητα της διοίκησης. Η διοίκηση συχνά αντιμετωπίζεται ως τμήμα της πολιτικής δομής και ταυτίζεται με την κυβέρνηση και το κυβερνών κόμμα. Η ταύτιση της διοίκησης με την πολιτική εξουσία την αποστερεί από την όποια νομιμοποίηση της καθώς εξαιτίας της ταύτισης χάνει των εργαλειακό της χαρακτήρα. Η διοίκηση μόνο έμμεσα νομιμοποιείται με την αποτελεσματική υλοποίηση των πολιτικών επιλογών.

Παράλληλα παρουσιάζει έντονη προσκόλληση σε νομικούς κανόνες και τυπικές διαδικασίες. Ωστόσο, η πρακτική αυτή δεν οδηγεί σε αύξηση της προβλεψιμότητας καθώς η αναφορά σε νομικούς κανόνες και τυπικές διαδικασίες γίνεται επιλεκτικά.

Πολύ συχνότερα η διοικητική λειτουργία βασίζεται σε άτυπους κανόνες και διαδικασίες. Ένας λόγος για την χρήση άτυπων διαδικασιών είναι ότι η τήρηση των κανόνων και τύπων συχνά είναι δύσκολη γιατί δεν υπάρχουν η αναγκαίοι πόροι ή γιατί οι τυπικές ρυθμίσεις δεν ανταποκρίνονται στις υπάρχουσες συνθήκες. Τέλος, στην διοίκηση εμφανίζονται ισχυρές φυγόκεντρες τάσεις που συχνά ακυρώνουν όποιες πρωτοβουλίες λαμβάνονται στο κέντρο από την πολιτική εξουσία, καθιστώντας δύσκολη την πραγματοποίηση αλλαγών.

Η ελληνική διοίκηση χαρακτηρίζεται, επίσης, από τον μεγάλο αριθμό άτυπων σημείων βέτο που εμποδίζουν την υλοποίηση των κυβερνητικών επιλογών. Παρότι με τυπικούς όρους ο χαρακτήρας του πολιτικό-διοικητικού συστήματος είναι έντονα συγκεντρωτικός, στην πραγματικότητα ο χαρακτήρας του είναι αποκεντρωμένος. Ο αποκεντρωμένος χαρακτήρας του συστήματος και ο μεγάλος αριθμός σημείων βέτο εμποδίζει την υλοποίηση των πολιτικών επιλογών με τις οποίες δεν συμφωνεί ενώ παράλληλα έχει την ικανότητα προστατεύεται ακυρώνοντας προσπάθειες αλλαγής του χαρακτήρα του συστήματος.

Η σχέση του πολιτικό-διοικητικού συστήματος με την κοινωνία είναι αδύναμη. Οι ομάδες συμφερόντων έχουν περιορισμένη πρόσβαση στην κρατική εξουσία κατά την διαδικασία διαμόρφωση πολιτικών. Ενώ και το κράτος/ διοίκηση από την μεριά του δεν επιδιώκει την διαβούλευση με τις ενδιαφερόμενες ομάδες πληθυσμού πριν την διαμόρφωση πολιτικών. Η οποία πρόσβαση ομάδων στο πολιτικό-διοικητικό σύστημα είναι μάλλον άτυπη γίνεται ad hoc και σε μεγάλο βαθμό βασίζεται πελατειακές σχέσεις. Το ελληνικό μοντέλο χαρακτηρίζεται ως ιδιότυπος κορπορατισμός. (Μαυρογορδάτος 1998, Σωτηρόπουλος 1996, Lavdas, 1997)

Πρόβλημα, επίσης, το οποίο χαρακτηρίζει τον τρόπο λειτουργίας του ελληνικού πολιτικού συστήματος, είναι η έλλειψη ενός πεδίου δημοσίου διαλόγου για τα ευρωπαϊκά θέματα. «Η συζήτηση στην Ελλάδα για την ΕΚ/ΕΕ είτε πριν ή μετά τη ένταξη διεξάγονταν μεταξύ ενός μικρού κύκλου γραφειοκρατικών και κομματικών ελίτ χωρίς ευρύτερη συμμετοχή.» (Tsinisizelis 1996, 216) Βέβαια η υποστήριξη στην ευρωπαϊκή πολιτική της χώρας είναι συντριπτική, ωστόσο η έλλειψη αυτού του διαλόγου δυσκολεύει την κατανόηση των απαιτήσεων που θέτει η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και περιορίζει την δυνατότητα δημιουργίας συνασπισμών που θα υποστηρίξουν τις απαιτούμενες αλλαγές στο πολιτικό-διοικητικό σύστημα της χώρας ώστε να ανταποκριθεί στις προκλήσεις που θέτει η συμμετοχή της χώρας στην ΕΕ.

Οι παραπάνω παράγοντες συντελούν ώστε συχνά οι πολιτικές αποφάσεις να είναι αποσπασματικές, να εμφανίζουν ασυνέχειες και να μην εφαρμόζονται στην πράξη. Σε ορισμένες περιπτώσεις οργανωμένα συμφέροντα μπορούν να ακυρώσουν τις πολιτικές αποφάσεις και τις αποφάσεις της διοίκησης χρησιμοποιώντας την προνομιακή πρόσβαση στην πολιτική εξουσία ή στην διοίκηση με βάση τις πελατειακές σχέσεις.

Συχνά παρατηρείται το φαινόμενο να υπάρχει απόκλιση μεταξύ τομεακών ρυθμίσεων και των στόχων της γενικότερης πολιτικής. Η απόκλιση αυτή οφείλεται στην περιορισμένη «καθοδηγητική/ ρυθμιστική ικανότητα» του κράτους, όπως αναφέρει η Σπανού (2001, 175) που είναι αποτέλεσμα των χαρακτηριστικών του πολιτικό-διοικητικού συστήματος.

Τα χαρακτηριστικά του ελληνικού πολιτικού-διοικητικού συστήματος/ προτύπου προσδιορίζουν τις διαφορές του με το «ευρωπαϊκού» προτύπου καθώς και την απόσταση που αυτό έχει να διανύσει για να συγκλίνει με το πρότυπο. Το οποίο αποτελεί και ένα είδος «λανθάνοντος προτύπου». Όστε να είναι σε θέση να εκπληρώσει τις «σιωπηρές προσδοκίες και προϋποθέσεις» της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Επιδράσεις στην διοίκηση από την συμμετοχή στην ΕΕ

Ο εξευρωπαϊσμός δεν έχει την ίδια επίδραση σε όλα τα κράτη μέλη καθώς φιλτράρεται, διαθλάται μέσα από το πολιτικό-διοικητικό σύστημα, τις παραδόσεις και την κουλτούρα της κάθε χώρας. Ο Featherstone (1998, 32) θεωρεί ότι μια σημαντική διαφοροποίηση στον τρόπο επίδρασης του εξευρωπαϊσμού προέρχεται από τη διάσταση πυρήνα – περιφέρειας. Για τις πιο αδύνατες χώρες της περιφέρειας, η ΕΕ διαμεσολαβεί

τις επιδράσεις της παγκοσμιοποίησης, αλλά η επίδραση της συμμετοχής παραμένει έντονη και διαφορετικής μορφής από αυτή που υφίστανται μέσα στον πυρήνα⁸. Οι μικρές χώρες με αδύναμες οικονομίες στην περιφέρεια έχουν περιορισμένη δυνατότητα πρωτοβουλιών σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Σε ευρωπαϊκό επίπεδο η Ελλάδα είναι αναγκασμένη να αντιδράσει στις ευρωπαϊκές εξελίξεις από τα να πάρει πρωτοβουλίες. Σε εθνικό επίπεδο η (ελληνική) κυβέρνηση γίνεται υπηρεσία (agency) υλοποίησης πολιτικών στην σύνταξη των οποίων έπαιξε μικρό μόνο ρόλο. (Featherstone 1998, 33)

Το ελληνικό πολιτικό-διοικητικό σύστημα επηρεάστηκε σε σημαντικό βαθμό από την συμμετοχή στην ΕΕ. Η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση στην Ελλάδα είχε συνδεθεί με την διαδικασία του εγχώριου εκσυγχρονισμού ήδη από την δεκαετία του 1960. (Lavdas 1997, 252). Για την Ελλάδα, η ΕΚ αποτελούσε ένα πρότυπο αν αφοράς για τον εκσυγχρονισμό του πολιτικού, κοινωνικού και οικονομικού συστήματος της, για την επεναδιάταξη, δηλαδή, των σχέσεων κράτους, κοινωνίας, οικονομίας. (Ιωακειμίδης 1997, 48) Η συμμετοχή στην ενοποιητική διαδικασία είναι καταλυτικός παράγοντας για την πραγματοποίηση μεταρρυθμίσεων σε διάφορους τομείς του πολιτικό-διοικητικού συστήματος αλλά και των σχέσεων κράτους και κοινωνίας

Στην Ελλάδα ο «εξευρωπαϊσμός» παρουσιάζεται ως «εκσυγχρονισμός». Ο εξευρωπαϊσμός ως εκσυγχρονισμός μεταβάλλει τις ικανότητες του κράτους στο εσωτερικό, αναθεωρεί τις σχέσεις εξουσίας και μεταβάλλει τις απόψεις σχετικά με τις μεταρρυθμίσεις. Οι εξευρωπαϊσμένες ελίτ στην Ελλάδα χρησιμοποιούν την ΕΕ για επιτύχουν μεταρρυθμίσεις στο εσωτερικό κάτι που δεν θα ήταν δυνατό με άλλα μέσα. (Featherstone 1998, 26-7)

Η συμμετοχή της Ελλάδας στην διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης συνεπάγεται τον επαναπροσδιορισμό των ορίων του κράτους κι της κοινωνίας, με την «επιβολή» ενός νέου προτύπου σχέσεων κράτους κοινωνίας καθώς και νέων μορφών συγκρότησης του κράτους και της κοινωνίας που «υποδεικνύονται» από το πρότυπο ενοποίησης, την ενίσχυση της κοινωνίας των πολιτών, ενώ οξύνει την τη σύγκρουση ανάμεσα στην εκσυγχρονιστική και την παραδοσιακή τάση (Ιωακειμίδη 1997, 50-51).

Οι προσαρμογές που πραγματοποιήθηκαν δεν αντανakλούσαν πάντα τις ευρωπαϊκές απαιτήσεις αλλά αποτελούσαν ένα είδος αφομοιώσεις των απαιτήσεων στην λογική του

⁸ The impact of Europeanization can be expected to vary according to a set of conditions: these are likely to include relative political strength and external economic competitiveness; domestic state traditions (state –economy, state-civil society relations and state administrative culture); dependence on EU financial support; the nature and structure of the domestic market; and the divergence of cultural norms and habits with the rest of the EU. (Featherstone 1998, 36)

ελληνικού συστήματος. Αποτελούσαν ένα εξευρωπαϊσμό ελληνικού τύπου. Με αποτέλεσμα να ενδυναμώνουν παρά να μεταλλάσσουν τα χαρακτηριστικά του πολιτικό-διοικητικού συστήματος και κατά συνέπεια να ενισχύουν τις τάσεις απόκλισης παρά τις τάσεις σύγκλισης προς την ΕΕ και ευρωπαϊκό (λανθάνον) διοικητικό πρότυπο.

Η διαδικασία του εξευρωπαϊσμού προκαλεί τη διάσπαση της ελληνικής κοινωνίας σε δύο στρατόπεδα. Από την μια πλευρά βρίσκονται οι υποστηρικτές της ευρωπαϊκής προοπτικής της χώρας ή για να το θέσουμε διαφορετικά τα εκσυγχρονιστικά στοιχεία. Ενώ από την άλλη πλευρά οι αντίπαλοι της ευρωπαϊκής προοπτικής, τα συντηρητικά στοιχεία. Η τομή αυτή διατρέχει όλο το πολιτικό και κομματικό σύστημα της χώρας.

Η συμμετοχή στην ΕΕ επέβαλε περιορισμούς και δημιούργησε κάποιες απαιτήσεις από το ελληνικό πολιτικό-διοικητικό σύστημα. Η ανάγκη προσαρμογής στους κοινοτικούς κανόνες και συμφωνίες, η υποχρέωση ενσωμάτωσης του *acquis communautaire* στο ελληνικό δίκαιο, η ανάγκη αποτελεσματικής εκπροσώπησης στην ΕΕ, σε συνδυασμό με την αδυναμία των παραδοσιακών διοικητικών δομών να διαχειρισθούν τις πολιτικές της ΕΕ, να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις λειτουργίας στα πλαίσια των οργάνων της ΕΕ και να προωθήσουν στόχους πολιτικής που τίθενται από την ΕΕ (ονομαστική σύγκλιση, υλοποίηση ΚΠΣ), δημιούργησαν απαιτήσεις για προσαρμογή/ εξευρωπαϊσμό της δημόσιας διοίκησης.

Η συμμετοχή της ελληνικής διοίκησης στο ευρωπαϊκό σύστημα διακυβέρνησης δημιουργεί κάποιες απαιτήσεις προβλεψιμότητας και αυξημένου συντονισμού, καθώς και αύξηση της αποτελεσματικότητας και την εφαρμογή των κοινοτικών πολιτικών και βελτίωση των μηχανισμών παρακολούθησης και έλεγχου. Παράλληλα όμοιες ενισχύει ήδη υπάρχουσες τάσεις και χαρακτηριστικά του ελληνικού συστήματος όπως η διάσπαση του διοικητικού / κρατικού μηχανισμού.

Όπως αναφέρουν οι Μακρυδημήτρης & Πασσάς (1993, 26) «το κράτος-μέλος συμμετέχοντας στο κοινοτικό σύστημα λήψης των αποφάσεων, όπου η απόφαση είναι προϊόν μίας πολυεπίπεδης διαδικασίας (multibureaucratic process) με βασικό χαρακτηριστικό την έντονη, συνεχή και σε διάφορα επίπεδα διαπλοκή εθνικών και κοινοτικών φορέων διοίκησης (interbureaucratic intermingling), μετέχει λιγότερο ως μονάδα – state as a unit – και περισσότερο ως επιμέρους διακεκριμένα διοικητικά κλιμάκια.». Αποτέλεσμα είναι να δημιουργούνται εντάσεις και ανταγωνισμοί σε επίπεδο διοίκησης και κυβέρνησης αλλά και μεταξύ του κυβερνητικού και διοικητικού επιπέδου.

Η επίδραση της ευρωπαϊκής ενοποίησης και των πιέσεων που θέτει επί του διοικητικού συστήματος αντιμετωπίζονται θετικά τουλάχιστον από τους υπαλλήλους που χειρίζονται ευρωπαϊκά θέματα. Καθώς είναι οι πρώτοι που συνειδητοποιούν τις ανεπάρκειες του ελληνικού πολιτικό-διοικητικού συστήματος. Η συμμετοχή στην Ε.Ε. ενισχύει κατά κάποιο τρόπο την εργαλειακό / τεχνοκρατικό χαρακτήρα της διοίκησης κάτι που αποτελεί ένα όπλο στα χέρια των υπαλλήλων και της διοίκησης έναντι των πολιτικών παρεμβάσεων. «Οι οδηγίες προσφέρουν επιχειρήματα στους υπαλλήλους για ενδυνάμωση της θέσης τους απέναντι στους πολιτικούς και, ίσως, για αντιστάθμισμα των ευνοιοκρατικών πιέσεων.» (Σπανού, 2001, σελ. 79)

Αυτό αποτελεί ένα παράδειγμα των αλλαγών στην κατανομή δυνατοτήτων που προκαλεί ο εξευρωπαϊσμός στην εγχώρια πολιτική αρένα. Η Ε.Ε. ενισχύει κάποιους δρώντες και αποδυναμώνει κάποιους άλλους. Στην περίπτωση των κοινοτικών οδηγιών ο εξευρωπαϊσμός μειώνει την διακριτική ευχέρεια της διοίκησης, η οποία όμως στην περίπτωση της Ελλάδας, δεν σημαίνει περιορισμό του ρόλου της. Αντίθετα ενισχύει το ρόλο της και την αποτελεσματικότητά της, καθώς στο παρελθόν η διακριτική ευχέρεια που θεωρητικά διέθετε, χρησιμοποιήθηκε από την πολιτική ηγεσία για να επιβληθεί επί της διοίκησης.

Επίσης, εξαιτίας του εξευρωπαϊσμού, η υποχρέωση λογοδοσίας δεν περιορίζεται πλέον σε εθνικό πολιτικό επίπεδο, αλλά η διοίκησης λειτουργώντας ως «οιονεί εξωτερική υπηρεσία της Επιτροπής» έχει υποχρέωση λογοδοσίας σε υπερεθνικό επίπεδο. Αυτή η υποχρέωση περιορίζει της επιλογές της αλλά ταυτόχρονα την ενισχύει σε σχέση με την πολιτική ηγεσία σε εθνικό επίπεδο

Η επίδραση της ευρωπαϊκής ενοποίησης δεν ήταν ομοιόμορφη σε όλα τα μέρη του ελληνικού πολιτικού –διοικητικού συστήματος. Το γεγονός αυτό οφείλεται σε δυο λόγους. Πρώτον, διότι υπάρχουν διαφορετικά επίπεδα ενοποίηση/ εξευρωπαϊσμού ανάμεσα στους διάφορους τομείς πολιτικής. Κάποιες πολιτικές είναι πιο ανεπτυγμένες σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Κάποιες πολιτικές μπορεί να στοχεύουν στην διαμόρφωση μιας αγοράς/ τομέα (market-shaping policies), να έχουν δηλαδή χαρακτήρα θετικής ολοκλήρωσης, με αποτέλεσμα να δημιουργούν μεγαλύτερες απαιτήσεις σε εθνικό επίπεδο. Σε αντίθεση με άλλες πολιτικές που έχουν χαρακτήρα αρνητική ολοκλήρωσης (market-making policies). Ένας δεύτερος λόγος είναι ο καταταμημένος χαρακτήρας του πολιτικό-διοικητικού συστήματος. Έτσι διαφορετικά τμήματα τις διοικήσεις αντιλαμβάνονται και επηρεάζονται σε διαφορετικό βαθμό από την συμμετοχής χώρας

στην ΕΕ. Υπάρχει, κατά κάποιο τρόπο, ένας ασύμμετρος εξευρωπαϊσμός της ελληνικής διοίκησης.

Η βασική απαίτηση που θέτει στην ελληνική διοίκηση η συμμετοχή της χώρας στην ΕΕ, όπως άλλωστε και από τις υπόλοιπες διοικήσεις, είναι η αύξηση της προβλεψιμότητας της. Για επιτευχθεί αυτό θα πρέπει να μειωθεί ο βαθμός αβεβαιότητας που προέρχεται από τις άτυπες πρακτικές. Όπως αναφέρει η Σπανού (Σπανού 2001, Σελ. 80): « Για την Ελλάδα η διαδικασία ολοκλήρωσης σε διοικητικούς όρους αντιστοιχεί σε μία προσπάθεια γεφύρωσης του χάσματος μεταξύ των τυπικών κανόνων και των άτυπων πρακτικών.»

Η συμμετοχή στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση δημιουργεί την ανάγκη μεταρρυθμίσεων τόσο σε πολιτικές όσο και στο πολιτικό διοικητικό-σύστημα. Δημιουργεί την ανάγκη συντονισμού στο εσωτερικό επίπεδο και αύξηση της προβλεψιμότητας τόσο στο εσωτερικό όσο και στο εξωτερικό ώστε να μπορεί η χώρα να επιδιώξει και αν προωθήσει αποτελεσματικότερα τα συμφέροντα της. Στην ΕΕ η έλλειψη αποφάσεων βασίζεται σε μεγάλο βαθμό στην διαπραγμάτευση και στην επίτευξη συμφωνιών πακέτο (package deals, horse-trading) για να είναι αποτελεσματική η κυβέρνηση και η διοίκηση σε αυτή την διαδικασία διαπραγμάτευσης πρέπει να εμφανίζει συνεκτική και συγκεκριμένη στρατηγική.

Η αύξηση της προβλεψιμότητας της διοίκησης που είναι αίτημα και της ελληνικής κοινωνίας προϋποθέτει την βελτίωση της λειτουργίας του διοικητικού συστήματος. Απαιτεί λοιπόν «... μηχανισμούς συντονισμού και σχεδιασμού, επαναπροσδιορισμό των σχέσεων διοίκησης-πολιτικής, εξασφάλιση συνέχειας, σεβασμό των τυπικών κανόνων και υποχρεώσεων, αποκέντρωση, αποτελεσματικούς μηχανισμούς παρακολούθησης και ελέγχου και ενίσχυση της διαφάνειας» (Σπανού 2001, 63).

Η διοίκηση προσπάθησε να προσαρμοστεί χωρίς να μεταβάλλει τον πυρήνα των διοικητικών τις παραδόσεων και πρακτικών. Λειτουργώντας στα πλαίσια της «λογικής της καταλληλότητας» οδηγήθηκε σε μια αποσπασματική προσαρμογή.

Τα «πρότυπα συμπεριφοράς και οι συνήθειες διαδικασίες λειτουργίας» ενισχύονται αντί να αμφισβητούνται από την διαδικασία προσαρμογής/ εξευρωπαϊσμού. Η προσαρμογή που γίνεται με αυτό τον τρόπο είναι συνήθως επιφανειακή, έχει χαρακτήρα «απορρόφησης» (absorption) παρά «μεταμόρφωσης» (transformation) (Radaelli, 2000, 15). Η προσαρμογή αυτή δεν είναι αποτέλεσμα κατανόησης των ρυθμίσεων της πολιτικής και συνειδητής εφαρμογής τους αλλά μάλλον προσπάθεια αποφυγής των κυρώσεων νομικών ή ηθικών που μπορεί να προέλθουν από την εφαρμογή των

κοινοτικών κανόνων. Έτσι κοινοτικές ρυθμίσεις που δεν περιλαμβάνουν κυρώσεις με δυσκολία εφαρμόζονται.

Συχνά η έλλειψη μηχανισμών που προβλέπονται από κοινοτικές πολιτικές/ οδηγίες δεν οδηγούν στην ανάπτυξη τέτοιων μηχανισμών αλλά απλά σε τυπική συμμόρφωσης ώστε να αποφύγουν την επίπληξη από την ΕΕ.

Το ελληνικό διοικητικό σύστημα χαρακτηρίζεται από τυπικές και άτυπες διαδικασίες όπως όλα τα συστήματα των κρατών μελών. Στην ελληνική περίπτωση όμως οι άτυπες διαδικασίες είναι συχνά σημαντικότερες από τις τυπικές όπως αναφέρει η Σπανού (2001, 58) Η ΕΕ επιδρά τόσο στις τυπικές όσο και στις άτυπες διαδικασίες στα πολιτικό-διοικητικά συστήματα των κρατών μελών και το κάνει αυτό τόσο με τυπικές όσο και με άτυπες διαδικασίες.

Η ευρωπαϊκή επίδραση δεν οδηγεί και δεν απαιτεί απαραίτητα σε θεσμικές αλλαγές. Σε ορισμένες περιπτώσεις στην ελληνική περίπτωση οι θεσμικές ρυθμίσεις μπορούν να είναι ικανοποιητικές αλλά το πρόβλημα να βρίσκεται στις άτυπες διαδικασίες που συχνά παρακάμπτον το θεσμικό πλαίσιο. Οι άτυπες / έμμεσες επιρροές μπορούν να μεταβάλλουν τις άτυπες εθνικές διαδικασίες μεταβάλλοντας/ διευκολύνοντας την προσαρμογή/ των εξευρωπαϊσμό. Για παράδειγμα οι επαφές με την ευρωπαϊκή διοίκηση μπορούν να μεταβάλλουν τις αντιλήψεις των δημοσίων υπαλλήλων για το ρόλο τους.

Προσπάθειες προσαρμογής της διοίκησης

Η προσαρμογή των διοικήσεων των κρατών μελών στην ΕΕ δεν έχει οδηγήσει στη διαμόρφωση κοινού οργανωτικού προτύπου για τη διαχείριση της ευρωπαϊκής πολιτικής. Η διαφοροποίηση αυτή είναι αποτέλεσμα των πολιτικών και διοικητικών παραδόσεων, αλλά και των αντιλήψεων των κυρίαρχων πολιτικών δυνάμεων σχετικά με τη συμμετοχή, τον ρόλο και τις επιδιώξεις της κάθε χώρας στο πλαίσιο της ΕΕ.. Τα χαρακτηριστικά αυτά καθορίζουν τον βαθμό της επιτυχίας του εγχειρήματος ενώ προσδιορίζουν την απόσταση που πρέπει να καλυφθεί ώστε να επιτευχθεί ο εξευρωπαϊσμός,. Στην περίπτωση της Ελλάδας η απόσταση αυτή είναι σημαντική εξαιτίας των χαρακτηριστικών του.

Στην Ελλάδα, μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του 1980, δεν υπήρξε συναίνεση γύρω από τη συμμετοχή στην ενοποιητική προσπάθεια. Η διαφοροποίηση αυτή αφορούσε το

πολιτικό επίπεδο αλλά διαχέονταν και στο κοινωνικό πεδίο. Οι ασυνέχειες που παρατηρήθηκαν στην πολιτική των κυβερνήσεων σε συνδυασμό με τα χαρακτηριστικά του πολιτικό-διοικητικού συστήματος είχαν ως αποτέλεσμα να αναπτυχθούν στρεβλές αντιλήψεις και συμπεριφορές απέναντι στην Κοινότητα – ελληνοκεντρισμός, δημοσιονομική και αμυντική αντίληψη – δυσκολεύοντας την προσαρμογή της, του συνόλου του πολιτικού συστήματος και της δημόσιας διοίκησης ιδιαίτερα, στις απαιτήσεις που δημιούργησε η συμμετοχή στην ΕΚ/ΕΕ.

Ένα από τα πρώτα θέματα που τέθηκαν με τα την ένταξη στην ΕΚ/ΕΕ αφορούσε την δημιουργία ενός αποτελεσματικού συστήματος για το συντονισμό της ευρωπαϊκής πολιτικής της χώρας. Τα χαρακτηριστικά του συστήματος που υιοθετήθηκε αντανακλούσαν τα βασικά χαρακτηριστικά του πολιτικό-διοικητικού συστήματος της χώρας. Ο συντονισμός ανατέθηκε αρχικά στο Υπουργείο Συντονισμού και στην συνέχεια μετά την ένταξη στο Υπουργείο Συντονισμού (Εθνικής Οικονομίας) και στο Υπουργείου Εξωτερικών. Το ΥΠΕΞ ανέλαβε τον κύριο ρόλο στο πεδίο της ευρωπαϊκής πολιτικής ενώ το ΥΠΕΘΟ διατήρησε κάποιες συντονιστικές αρμοδιότητες σε θέμα οικονομικής πολιτικής.

Με την άνοδο στην εξουσία του ΠΑΣΟΚ το θεσμικό σχήμα που δημιούργησε ο νόμος 1104/80 ουσιαστικά καταργήθηκε χωρίς να αντικατασταθεί από κάποιο άλλο.

Ο τρόπος διαμόρφωσης της ευρωπαϊκής πολιτικής αντανακλούσε την αντίληψη του ΠΑΣΟΚ για τις σχέσεις με την ΕΚ. Την πρώτη περίοδο (1981-85) το μεγαλύτερο μέρος του συντονιστικού έργου πραγματοποιούνταν στο ΥΠΕΞ. Αρχικά από τον υφυπουργό και στην συνέχεια από τον αναπληρωτή Υπουργό αρμόδιο για ευρωπαϊκές υποθέσεις⁹.

Σταδιακά και κατά ένα εμπειρικό τρόπο διαμορφώθηκε ένας συγκυριακός καταμερισμός μεταξύ του ΥΠΕΞ και του ΥΠΕΘΟ. Το ΥΠΕΞ ανέλαβε τις πολιτικές πτυχές της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και το ΥΠΕΘΟ τον εσωτερικό συντονισμό των ευρωπαϊκών πολιτικών καθώς τον χειρισμό θεμάτων οικονομικής πολιτικής. Ωστόσο βαθμιαία και αυτή η άτυπη ρύθμιση ατόνησε με αποτέλεσμα η διαχείριση της Ευρωπαϊκής πολιτικής να διαμοιράζεται μεταξύ αρκετών κυβερνητικών υπηρεσιών.

Αρχικά ο κυβερνητικός συντονισμός ανατέθηκε στην Οικονομική Επιτροπή η οποία για το σκοπό αυτό συνεδρίασε με διευρυμένη σύνθεση. Με τον νόμο 1558/85 ο

⁹ Ωστόσο, η εξέλιξη αυτή δεν οδήγησε παρά τις προσδοκίες στην δημιουργία ενός Υπουργείου Ευρωπαϊκών Υποθέσεων. Κύριος λόγος για αυτό ήταν ότι η ενίσχυση του του ΥΠΕΞ δεν αποτελούσε σχεδιασμένη θεσμική επιλογή της τότε κυβερνητικής ηγεσίας αλλά οφείλονταν κυρίως στην προσωπικότητα, τις ικανότητες της πολιτικής ηγεσίας του υπουργείου. (Ιωακείμης, 1993, Μακρυδημήτρης & Πασσάς 1994)

συντονισμός της κυβερνητικής πολιτικής ανατέθηκε στον Πρωθυπουργό, στο Υπουργικό Συμβούλιο, και στο Κυβερνητικό Συμβούλιο. Στην συνέχεια επί ΝΔ η διαμόρφωση και συντονισμός της ευρωπαϊκής πολιτικής σε κυβερνητικό επίπεδο ανατέθηκε είτε στο Υπουργικό συμβούλιο ή στην Κυβερνητική Επιτροπή¹⁰. Ωστόσο, όλη την περίοδο από την ένταξη μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του 1980, τα κυβερνητικά όργανα ασχολήθηκαν σε περιορισμένες περιπτώσεις με θέματα ευρωπαϊκής πολιτικής. Η νέα κυβέρνηση ΠΑΣΟΚ διατήρησε την Κυβερνητική Επιτροπή ως μέσο συντονιστικό μηχανισμό της κυβερνητικής πολιτικής, στην οποία συμμετείχαν πλέον και οι δύο ΥΠΕΞ. Παράλληλα δημιουργήθηκε μια Διυπουργική Επιτροπή Συντονισμού για τον συντονισμό της ευρωπαϊκής πολιτικής σε κυβερνητικό επίπεδο. Προεδρεύεται από τον Υπουργό Εξωτερικών και περιλαμβάνει τα οικονομικά και τα κύρια τεχνικά υπουργεία. Οι συναντήσεις μπορεί να γίνονται και σε επίπεδο Γενικών ή Ειδικών Γραμματέων όπως συμβαίνει συνήθως. Ενώ προβλέφθηκε η δημιουργία Επιτροπής Οργάνωσης και Συντονισμού των Διεθνών Οικονομικών Σχέσεων της χώρας, της οποίας το αντικείμενο περιλαμβάνει και ευρωπαϊκά θέματα. Για σημαντικά θέματα προβλέπονται ad hoc συσκέψεις υπό τον πρωθυπουργό. «Η επιτροπή αναδείκνυε τη συνειδητοποίηση της ανάγκης βελτίωσης του συντονισμού. Το σπουδαιότερο πάντως είναι η μεταβολή στις κυβερνητικές προτεραιότητες μετά το 1995-6».(Σπανού 2001, 104, Ιωακειμίδης 1998, 138).

Για τον συντονισμό της ευρωπαϊκής πολιτικής σε διοικητικό επίπεδο δημιουργήθηκαν δύο επιτροπές μια στο ΥΠΕΞ και μια στο ΥΠΣΥΝ/ΥΠΕΘΟ. Στο ΥΠΕΞ δημιουργήθηκε η Επιτροπή Κοινοτικών (Ευρωπαϊκών) Υποθέσεων, η όποια συγκροτούνταν από ανώτατους υπαλλήλους των εμπλεκόμενων στην κοινοτική διαδικασία υπουργείων¹¹. Στο ΥΠ.ΕΘ.Ο. δημιουργήθηκε μία Διυπουργικής Συντονιστικής Επιτροπής για το συντονισμό και τον καθορισμό σε συνεργασία με τα άλλα υπουργεία των οικονομικών πτυχών της ευρωπαϊκής πολιτικής. Καμία από τις επιτροπές δεν λειτούργησαν με αποτέλεσμα να μη υπάρχει πλέον κανένα θεσπισμένο και γνωστό πλαίσιο συντονισμού. Ο συντονισμός ήταν περιορισμένος και πραγματοποιούνταν μέσω διυπουργικών συσκέψεων σε επίπεδο Γενικών Γραμματέων των υπουργείων, στις οποίες συμμετείχαν, σύμβουλοι και υπηρεσιακοί παράγοντες. Ενώ κάποιες προσπάθειες που έγιναν για ad hoc συσκέψεις στο ΥΠΕΞ για να

¹⁰ Μετέχουν ο πρωθυπουργός, οι αντιπρόεδροι της κυβέρνησης, οι Υπουργοί Προεδρίας, Εξωτερικών, Εθνικής Οικονομίας, Οικονομικών, Εθνικής Αμύνης, Εσωτερικών και Παιδείας.

προετοιμαστούν οι ελληνικές θέσεις στα θέματα προς συζήτηση στο COREPER σταδιακά ατόνησαν.

Έτσι ο συντονισμός βασίζεται σε ad hoc συσκέψεις και στην προσωπική επικοινωνία και συνεργασία μεταξύ των χειριστών των ευρωπαϊκών θεμάτων χωρίς να εντάσσονται σε κάποιο θεσμικό οργανωτικό πλαίσιο. «Καταλήγει να είναι ανεξέλεγκτος, ευκαιριακός και ελάχιστα αποτελεσματικός.» (Μακρυδημήτρης & Πασσάς 1993, 73). Σε διοικητικό επίπεδο δημιουργήθηκαν διοικητικές μονάδες οριζόντιας αρμοδιότητας σε όλα τα Υπουργεία¹². Με σκοπό την στήριξη και επεξεργασία ευρωπαϊκών θεμάτων. Η επιλογή αυτή κρίθηκε αναγκαία λόγω της έλλειψης εξειδικευμένου προσωπικού στις καθ' ύλη αρμόδιες (κάθετες) υπηρεσίες. Θεωρήθηκε επίσης ότι έτσι θα αυξάνονταν η συνολικά αποτελεσματικότητα της Υπηρεσίας. Η αποστολή τους ήταν να εκτελούν συντονισμός των υπηρεσιών του υπουργείου για να διαμορφωθούν οι ελληνικές θέσεις στα θέματα αρμοδιότητας του και η επικοινωνία με τις ανάλογες υπηρεσίες που ήταν αρμόδιες για τη διαχείριση της ευρωπαϊκής πολιτικής σε εθνικό επίπεδο και η εκπροσώπηση του υπουργείου στα αντίστοιχα κοινοτικά όργανα.

Η Ε.Ε.Π., οι νέοι κανονισμοί που συμφωνήθηκαν ως μέρος της Κοινής Αγοράς και η επέκταση της συνεργασίας σε νέους τομείς όπως το περιβάλλον, ο τουρισμός, η προστασία καταναλωτών η μετανάστευση οδήγησαν την περίοδο 1988-9 στην αναμόρφωση του κυβερνητικού και διοικητικού μηχανισμού. Την περίοδο αυτή όλα τα κύρια υπουργεία καθιέρωσαν νέες διευθύνσεις και τμήματα ή αναμόρφωσαν τις υπάρχουσες μονάδες. Ωστε να μπορέσει η χώρα αν αντιμετωπίσει τις νέες προκλήσεις. Χωρίς πάντως να αλλάξει η διάκριση μεταξύ οριζόντιων και κάθετων υπηρεσιών.

Αποτέλεσμα αυτή της ρύθμισης είναι οι υπηρεσιακές δομές να συμμετέχουν ελάχιστα στην διαμόρφωση της πολιτικής και ο ρόλος τους να παράμεινε απλά εκτελεστικός/ διαχειριστικός. Ενώ η ευρωπαϊκή πολιτική στον συγκεκριμένο τομέα να διαμορφώνεται από την πολιτική κυρίως ηγεσία. (Μακρυδημήτρης & Πασσάς (1993, 72)

Στο ΥΠΕΞ που είχε τον κεντρικό ρόλο στη διαμόρφωση της ευρωπαϊκής πολιτικής με τον νόμο 1104/80 δημιουργήθηκε Γενική Διεύθυνση Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων με 4

¹¹ Συντονισμού, Εξωτερικών, Δικαιοσύνης, Οικονομικών, Γεωργίας, Εμπορίου, Βιομηχανίας και Ενέργειας.

¹² Οι μονάδες αυτές εμφανίζονταν άλλοτε ως αυτοτελής υπηρεσίες υπό την άμεση εποπτεία του υπουργού ή του υφυπουργού και άλλοτε ως τμήματα ενταγμένα στο πλαίσιο των Γενικών Διευθύνσεων Διεθνών Σχέσεων ή Διεθνούς Συνεργασίας.

Διευθύνσεις¹³ καθώς και μία Υπηρεσία Μελετών και Ερευνών για την σύνταξη μελετών σε θέματα κοινοτικού και ελληνικού ενδιαφέροντος¹⁴. Το ΠΑΣΟΚ κατήργησε την Γενική Διεύθυνση και την μετέτρεψε σε διοικητικό τομέα με το όνομα Υπηρεσία Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΥΕΚ), υπό την άμεση ευθύνη του αρμοδίου υφυπουργού και τη εποπτεία ειδικού συμβούλου¹⁵. Η μεταβολή στην στάση του ΠΑΣΟΚ απέναντι στην ΕΚ/ΕΕ οδήγησε στην τοποθέτηση ειδικού γραμματέα στην ΥΕΚ και την δημιουργία της ΕΝΥΕΚ ενώ την αντιμετώπιση του αυξανόμενο όγκου παραβάσεων και παραβιάσεων του κοινοτικού δικαίου¹⁶. Με τη επιστροφή της ΝΔ στην κυβέρνηση η Η Γ.Δ. Κοινοτικών Υποθέσεων επανασυστάθηκε με επικεφαλής διπλωμάτη. Η ΓΔΚΥ είχε τρεις Διεύθυνσης, την ΕΝΥΕΚ και ένα Γραφείο Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Στην συνέχεια η νέα κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ δημιούργησε μια Γενική Γραμματεία και θέση Γενικού Γραμματέα Ευρωπαϊκών Υποθέσεων στο ΥΠΕΞ μετατοπίζοντας το κέντρο εξουσίας προς τα πάνω και διευκολύνοντας τον πολιτικό έλεγχο. Δημιουργήθηκε Γενική Διεύθυνση Υποθέσεων ΕΕ αποτελούμενη από 4 διευθύνσεις¹⁷ καθώς και Ειδική Νομική Υπηρεσία (ΕΝΥ) υπό την άμεση εποπτεία του υπουργού (ενώ η ΕΝΥΕΚ συγχωνεύτηκε με την ΕΝΥ)/

Η εκπροσώπηση της χώρας στην ΕΕ γίνεται μέσω της ΜΕΑ. Η ΜΕΑ αρχικά υπάγονταν στο ΥΠΣΥΝ/ΥΠΕΘΟ (την περίοδο από την Συμφωνία Ένταξης μέχρι την ένταξη στις ΕΚ) ενώ μετά την ένταξη (με τον νόμο 1104/80) υπήχθη στο ΥΠΕΞ¹⁸. Ο ρόλος της ΜΕΑ ήταν να λειτουργήσει ως διάυλος επικοινωνίας μεταξύ ΕΚ/ΕΕ και ελληνικής διοίκησης η οποία θα λάμβανε χώρα του ΥΠΕΞ το οποίο θα λειτουργούσε

¹³ Η πρώτη Διεύθυνση ήταν αρμόδια για θέματα που εμπίπτουν στο Coreper II, Η δεύτερη ήταν αρμόδια για μακροοικονομικά θέματα και θέματα προϋπολογισμού, διαρθρωτικών ταμείων και πολιτικής, η τρίτη ήταν αρμόδια για τις εξωτερικές οικονομικές σχέσεις της Κοινότητας και η τέταρτη για θέματα που εμπίπτουν στο Coreper I.

¹⁴ Η υπηρεσία αυτή στελεχώθηκε από εμπειρογνώμονες, συμβούλους και συνεργάτες (με αποσπάσεις από το υπουργείο Συντονισμού) και από διπλωμάτες

¹⁵ Βεβαίως την περίοδο αυτή η κοινοτική πολιτική εστιάσθηκε στην «επανατοποθέτηση» και «επαναπροσδιορισμό» της θέσεων της Ελλάδας στην Κοινότητα.

¹⁶ Η μεταβολή στην προσέγγιση της κυβέρνησης προς την ΕΕ δεν ήταν τόσο αποτέλεσμα αλλαγής αντιλήψεων όσο του διορισμού σε καίριες θέσεις φιλο-ευρωπαϊστών πολιτικών (ΥΠΕΘΟ, ΥΠΕΞ) και τη βαθμιαία ανακάλυψη των ευκαιριών προσφέρει από την ΕΚ. (υιοθέτηση των ΜΟΠ και του κοινοτικού δανείου) (Ιωακείμης σελ.217, Δημητρακόπουλος (σελ. 618)]

¹⁷ Ευρωπαϊκών. Εξωτερικών Σχέσεων, Ευρωπαϊκών. Ενοποίησης και Οικονομικής και Νομισματικής Πολιτικής, Εσωτερικής Αγοράς, Γεωργίας, άλλων πολιτικών, Δικαιοσύνης, Εσωτερικών Υποθέσεων και Σενγκεν, και ένα Γραφείο Ευρ. Κοινοβουλίου.

¹⁸ Προϊσταται Πρόσβης Μόνιμος Αντιπρόσωπος και αναπληρωτής. Το υπόλοιπο προσωπικό απαρτίζεται αποσπασμένους υπαλλήλους από τις κεντρικές υπηρεσίες των υπουργείων (70% προέρχεται από 13 υπουργεία και το υπόλοιπο 30% από το ΥΠΕΞ). Ο μεγάλος αριθμός της αντιπροσωπείας δεν έχει τόσο να κάνει με τη γεωγραφική απόσταση όσο η ανάγκη πολλών υπουργείων να εκπροσωπούνται απευθείας στα κοινοτικά όργανα από όπου αντλούν πρωτογενή πληροφόρηση. (Μακρυδημήτρης & Πασσάς 1993, 55)

ως gatekeeper πλαίσια αυτά (Ιωακειμίδης 1993, 215). Βαθμιαία ωστόσο, το σύστημα αυτό ατόνησε. Σήμερα η παραπάνω ρύθμιση ισχύει ως ένα βαθμό για την πληροφόρηση που προέρχεται από την ΕΕ η οποία μέσω του ΥΠΕΞ διοχετεύεται στους ενδιαφερόμενους φορείς. Ενώ αντίθετα η επικοινωνία των υπουργείων γίνεται απευθείας με τη ΜΕΑ είτε τηλεφωνικώς είτε γραπτώς ενώ σε λίγες περιπτώσεις κοινοποιούνται στο ΥΠΕΞ.

Ουσιαστικά το σύστημα διαμόρφωσης/ συντονισμού της ευρωπαϊκής πολιτικής δεν λειτούργησε όλη αυτή την περίοδο. Το μοίρασμα των αρμοδιοτήτων μεταξύ των δύο υπουργείων, που βασίζονταν σε μία αναποτελεσματικό και χωρίς συνοχή διοικητικό μηχανισμό ήταν αναπόφευκτο ότι θα οδηγούσε σε ασθενή συντονισμό και καθυστερήσεις στις αντιδράσεις σε τομείς πολιτικής. Ο καθορισμός του ΥΠΕΞ ως κεντρικού συντονιστή δεν θα μπορούσε να του προσδώσει ρόλου ισχυρού πυλωρού εξαιτίας της πολυπλοκότητας των σχέσεων μεταξύ της ΕΚ και των κρατών μελών και των οργανωτικών αδυναμιών του ΥΠΕΞ.

Το ελληνικό μοντέλο εξελίχθηκε σε ένα διάχυτο σύστημα συντονισμού. Όπως αναφέρει η Σπανού (2001, 105) οι οργανωτικές ρυθμίσεις θα μπορούσαν να θεωρηθούν και ως «εγχωριοποίηση» της ευρωπαϊκής πολιτικής, αφού καμία ιδιαίτερη δομή υπουργικού ή κυβερνητικού επιπέδου (αλλά και διοικητικού) δεν δημιουργήθηκε. Η έλλειψη κεντρικού συντονιστικού οργάνου σε κυβερνητικό επίπεδο επέτεινε τα προβλήματα συντονισμού τη ευρωπαϊκής πολιτικής. Διάφορες ad hoc υπουργικές επιτροπές συγκροτήθηκαν και λειτούργησαν για περιορισμένο χρονικό διάστημα. Ενώ το Υπουργικό Συμβούλιο ασχολήθηκε σε ελάχιστες περιπτώσεις και μόνο με θέματα ελληνικού ενδιαφέροντος. Εντάσεις που δημιουργούνταν από αυτές τις εξελίξεις επιλύονταν το Υπουργικό Συμβούλιο ή από τον ίδιο των Πρωθυπουργό. (Ιωακειμίδης 1993 σελ. 222-3)

Η αυξανόμενη αυτονόμηση των υπουργείων και των υπηρεσιών τους εξαιτίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης σε συνδυασμό με την υποχώρηση του συντονιστικού ρόλου του ΥΠΕΞ, του ΥΠΕΘΟ και της ΜΕΑ επιτείνει τα προβλήματα συντονισμού και προκαλεί προβλήματα στην διαχείριση των σχέσεων της χώρας με την ΕΕ.

Για τα κοινοτικά θέματα αρμοδιότητας τους τα αρμόδια υπουργεία έχουν αναπτύξει εντελώς αυτόνομη δυνατότητα να διαμορφώνουν θέσεις και να τις παρουσιάζουν στα κοινοτικά όργανα. Ενώ τα οριζόντια υπουργεία βρίσκονται αντιμέτωπα με την

εντεινόμενη διεύρυνση και εξειδίκευση της κοινοτικής διαπραγμάτευσης που διαφεύγει από την ικανότητα ελέγχου και επιτυχούς χειρισμού τους με αποτέλεσμα ο συντονιστικός τους ρόλος να περιορίζεται. (Μακρυδημήτρης & Πασσάς 1993, 72) Τόσο το ΥΠΕΞ, στην εξωτερική διάσταση, όσο και το ΥΠΕΘΟ στην εσωτερική διάσταση του συντονισμού έχουν περιοριστεί σε σημαντικό βαθμό, σε ρόλο.

Οι εξελίξεις αυτές ενισχύουν τον κατακερματισμένο χαρακτήρα του διοικητικού συστήματος και δυσκολεύοντας τον συντονισμό δημιουργώντας προβλήματα συνοχής της ελληνικής ευρωπαϊκής πολιτικής. Τα προβλήματα εκπροσώπησης αφορούν ιδίως τα χαμηλότερα επίπεδα διαμόρφωση πολιτικών και λήψη αποφάσεων στην ΕΕ (που αποστερούν την διοίκηση από την δυνατότητα συμμετοχής στα προδικαστικά ή διαδικαστικά στάδια προετοιμασίας, δόμησης επεξεργασίας των πολιτικών), τα οποία επιτείνονται από την έλλειψη ικανών χειριστών σε επίπεδο υπουργείων, τις ασυνέχειες στην εκπροσώπηση καθώς υπάρχουν συχνές αλλαγές στα πρόσωπα.

Πρόβλημα επίσης δημιουργείται στην ενσωμάτωση των πολιτικών οι οποίες συχνά είναι αποσπασματικές και επιφανειακές.

Η αποτελεσματικότητα της διοίκησης στην διαχείριση της ευρωπαϊκής πολιτικής μειώνεται επίσης από την έντονη πολιτικοποίηση σε κεντρικό, τουλάχιστον, επίπεδο. Την δεκαετία του 1980 στις ανώτερες βαθμίδες της διοίκησης διορίστηκαν πολιτικά πρόσωπα ή στελέχη της διοίκησης με κομματικές ταυτίσεις. Στόχος του κυβερνώντος κόμματος ήταν να έχει πιο άμεσο έλεγχο της διοίκησης αλλά και να ενισχύσει την αποτελεσματικότητά της. (Πασσάς και Μακρυδημήτρης, 114, 51) Η πρακτική αυτή συνεχίστηκε τα επόμενα χρόνια αν και σε μικρότερο βαθμό.

Αποτέλεσμα ήταν η παρακολούθηση και χειρισμός των ευρωπαϊκών θεμάτων «... να υπόκειται στους κανόνες του πολιτικό-διοικητικού συστήματος όπου κυριαρχούν οι πελατειακές σχέσεις και η έντονη κινητικότητα και μεταβλητότητα των χειριστών κοινοτικών θεμάτων.» (Μακρυδημήτρης & Πασσάς 1994, 65)

Αναπαράγοντας με αυτό τον τρόπο το πρόβλημα της γραφειοκρατικής αναποτελεσματικότητας τόσο στην εκπροσώπηση της χώρας στα όργανα της ΕΕ όσο και στη γενικότερη διαχείριση της ευρωπαϊκής πολιτικής. Η διοίκηση παραμένει εξαρτημένη από την πολιτική ηγεσία (τα πολιτικά στελέχη, συμβούλους, εμπειρογνώμονες) για το χειρισμό των κοινοτικών θεμάτων, δυσκολεύει ανάπτυξη και τη διατήρηση «θεσμική μνήμης» για τη διαρκή και συστηματική παρακολούθηση των θεμάτων, και κομματικοποίηση της Διοίκησης. (Μακρυδημήτρης & Πασσάς 1994, 65)

Η προβληματική λειτουργία του συστήματος συντονισμού της ευρωπαϊκής πολιτικής είχε ως αποτέλεσμα ο όποιος συντονισμός και επίλυση συγκρούσεων σε πολιτικό και διοικητικό επίπεδο να γίνεται με βάση άτυπες, ad hoc διαδικασίες και να βασίζεται σε σημαντικό βαθμό στις προσωπικές σχέσεις μεταξύ της πολιτικής ηγεσίας των υπουργείων και των αρμοδίων στελεχών της διοίκησης¹⁹.

Ο χαρακτήρας του ελληνικού συστήματος διαμόρφωσης πολιτικής και εσωτερικού συντονισμού χαρακτηρίζεται από τους Μακρυδημήτρη και Πασσά (1993, 74) ως «άναρχος» και «προσωποκεντρικός» παρά «αποκεντρωτικός» ή «χαλαρός». Παρά τις προβλέψεις για ένα συγκεντρωτικό σύστημα, στην πραγματικότητα διαμορφώθηκε μία «άτυπη» και «α-θεσμική» διαδικασία. Η διαδικασία αυτή ανταποκρίνεται σε ένα αποκεντρωτικό, αυτόνομο πρότυπο, που επιτρέπει στις διοικητικές μονάδες (υπουργεία) που εμπλέκονται στην κοινοτική διαδικασία να λαμβάνουν αποφάσεις, αν διαμορφώνουν θέσεις και να προωθούν πολιτική στην Κοινότητα χωρίς προηγούμενη συζήτηση του η επεξεργασία τους από θεσμοποιημένο συλλογικό όργανο. (Ιωακειμίδης 1993, 218)

Ο άτυπος χαρακτήρας του συστήματος συντονισμού της ευρωπαϊκής πολιτικής δεν διαφέρει βέβαια από τις συνήθεις διαδικασίες συντονισμού του ελληνικού πολιτικό-διοικητικό σύστημα, που σε σημαντικό βαθμιαία παρακάμπτουν τις τυπικές διαδικασίες και παραμένουν άτυπες και αποσπασματικές. Η διαπίστωση αυτή αποτελεί μια ένδειξη ότι η ένταξη στην ΕΕ δεν προκάλεσε σημαντικές μεταβολές στην λειτουργία του συστήματος. Κατά μία έννοια ενίσχυσε τον άτυπο χαρακτήρα. Ωστόσο, τα παρατηρούμενα προβλήματα στον συντονισμό της ευρωπαϊκής πολιτικής σε συνδυασμό με τις αυξανόμενες απαιτήσεις που θέτει η ευρωπαϊκή ενοποίηση στα κράτη μέλη βαθμιαία θέτουν σε αμφισβήτηση τα συγκεκριμένα χαρακτηριστικά του πολιτικό-διοικητικού συστήματος.

Βασική αιτία για τον προβληματικό χαρακτήρα του συστήματος ήταν οι επικρατούσες στην πολιτική ηγεσία αντιλήψεις γύρω από την ΕΚ/ΕΕ οι οποίες ήταν αρνητικές. Οι αντιλήψεις αυτές διαχέονταν σε όλο το πολιτικό-διοικητικό σύστημα. Ο Ιωακειμίδης (1993, 223) αναφέρει την έλλειψη πολιτικής συναίνεσης γύρω από την συμμετοχή στην ΕΕ ως ένα από τους κύριους λόγους για τα προβλήματα που παρουσιάστηκαν

¹⁹ Ο συντονισμός του ΥΠΕΞ και ΥΠΕΘΟ υπήρξε ικανοποιητικός όταν επικεφαλής ήταν πρόσωπα με την ίδια νοοτροπία την περίοδο 1985-87 όταν ο Πάγκαλος ήταν αναπληρωτής υπουργός και ο Σημίτης υπουργός Εθνικής Οικονομίας. Επί ΝΔ όταν ο Σαμαράς και Παπαστάμκος ήταν στο ΥΠΕΞ και ο Ε. Χριστοδούλου στο ΥΠΕΘΟ. (Στεφάνου 1993, 243)

στην διαμόρφωση της ευρωπαϊκής πολιτικής στην Ελλάδα. Οι αρνητικές αντιλήψεις της κυβέρνησης απέναντι στην ΕΚ είχαν ως αποτέλεσμα την έλλειψη καθοδήγησης και προσδιορισμού προτεραιοτήτων στην ευρωπαϊκή πολιτική (Σπανού 2001, 110) Δυσκολεύοντας την λειτουργία του, έτσι και αλλιώς, προβληματικού συστήματος συντονισμού. Το ελληνικό σχήμα συντονισμού έχει χαρακτηριστεί ως «κολοβή πυραμίδα» στην οποία υπάρχουν τα πάντα εκτός από το ενοποιητικό στοιχείο στην κορυφή. (Σπανού 2001, 84)

Συνέπεια της έλλειψης συγκεκριμένης κυβερνητικής πολιτικής ήταν να παρατηρείται μια ανεπαρκής ανταπόκριση του ελληνικού πολιτικό-διοικητικού συστήματος στις απαιτήσεις της ενοποιητικής διαδικασίας (Σπανού 2001, 110). Η κυρίαρχη αντίληψη και ο προσανατολισμός, που επηρέασαν και καθόρισαν την αντίδραση του συνόλου του πολιτικό-διοικητικού συστήματος χαρακτηρίστηκαν από εσωστρέφεια, ελληνοκεντρισμό, δημοσιονομική προσέγγιση, έντονη ελληνοκεντρική προσέγγιση, η βεβαρημένη «δημοσιονομική προσέγγιση», η αμυντική προσέγγιση απέναντι στην κοινότητα και προσπάθεια «εγχωριοποίηση» της ευρωπαϊκής πολιτικής. (Ιωακειμίδης 1994, 224-5, Σπανού 2001, 110-1)

Σημαντικό ρόλο επίσης έπαιξα τα χαρακτηριστικά του πολιτικό-διοικητικού συστήματος και οι διοικητικές παραδόσεις. Όπως ο χαμηλός βαθμός θεσμοποίησης, το χάσμα τυπικών κανόνων και άτυπων πρακτικών, ο κατακερματισμός δομών και σημασία των προσωπικών πρωτοβουλιών και δικτύων, η πολιτικοποίηση προσλήψεων εις βάρος της αξίας, η έλλειψη συνέχειας (Σπανού 2001). Τα οποία ενίσχυσαν οι αρνητικές αντιλήψεις και την έλλειψη καθοδήγησης. Επιπλέον, η επιλογή του συγκεκριμένου σχήματος συντονισμού απεδείχθη αναποτελεσματική. Το συγκεκριμένο σύστημα που θεσμοθετήθηκε η επιλογή αυτή αγνόησε το χαρακτήρα του ελληνικού πολιτικό-διοικητικού συστήματος. «επιλέγει ένα «συγκεντρωτικό» σύστημα, επί ενός έντονα κατακερματισμένου και πολυσχιδούς (λόγω της άναρχης διάρθρωσης του) κρατικού μηχανισμού» (Μακρυδημήτρης & Πασσάς 1994, 34-36).

Αποτέλεσμα ήταν το σύστημα να μην λειτουργήσει και αν αντικατασταθεί εν μέρη από άτυπες διαδικασίες και πρακτικές. Ο ελλιπής συντονισμός είχε ως συνέπεια την μειωμένη προβλεψιμότητα της ελληνικής πολιτικής και έτσι την μειωμένη ικανότητα της χώρας να προωθήσει τα συμφέροντα της στα πλαίσια της ΕΕ. Ουσιαστικά, οι απαιτήσεις που έθεσε η ευρωπαϊκή ενοποίηση στο ελληνικό πολιτικό-διοικητικό σύστημα διαθλάστηκαν μέσα από τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του πολιτικό-

διοικητικού συστήματος αλλά και τις επικρατούσες αντιλήψεις και οδήγησαν στις συγκεκριμένες επιλογές.

ΜΕΡΟΣ Β.2 Η επίδραση της ευρωπαϊκής ενοποίησης στο ΥΠ.ΕΘ.Ο.

Η προενταξιακή περίοδος

Το Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας/ Συντονισμού από την στιγμή της ίδρυσης του είχε ρόλο συντονιστικό της γενικής κυβερνητικής πολιτικής, βαθμιαία ωστόσο ο ρόλος του περιορίστηκε στον συντονισμό του τομέα της οικονομικής πολιτικής. Το Υπουργείο Συντονισμού²⁰ (ΥΠΣΥΝ) ενεπλάκη από πολύ τα πρώτα στάδια στην διαχείριση των σχέσεων της χώρας με την ΕΚ. Στον νόμο²¹ που περιείχε την Συμφωνία Σύνδεσης μεταξύ της ΕΚ και της Ελλάδας ανατέθηκε η αρμοδιότητα της εκπροσώπησης της χώρας σε θέματα σχέσεων με την ΕΟΚ στο Υπουργείο Συντονισμού. Με την υποβολή της αίτησης ένταξης στις ΕΚ (1975) και την έναρξη των διαπραγματεύσεων το 1976 επαναβεβαιώθηκε ο κεντρικός ρόλος του Υπουργείου Συντονισμού στις σχέσεις της Ελλάδας με τη ΕΟΚ. Ο νόμος 445/76 (ΦΕΚ Α' 260/76 της 30.9/1.10.1976)²², καθόριζε ότι το Υπουργείο Συντονισμού ήταν υπεύθυνο για την πραγματοποίηση των διαπραγματεύσεων για την ένταξη της χώρας στις ΕΚ.

Στο Υπουργείο ανατέθηκε η διεξαγωγή των διαπραγματεύσεων με τις ΕΚ, οι επαφές με τις ΕΚ και τα κράτη μέλη καθώς και με τις τρίτες χώρες.

Το Υπουργείο ήταν υπεύθυνο για τη διαμόρφωση της πολιτικής που θα ακολουθούσαν σε σχέση με τις ΕΚ. Παράλληλα, είχε την ευθύνη για το διυπουργικό συντονισμό και την προσαρμογή της ελληνικής οικονομίας και διοίκησης στο κοινοτικό καθεστώς. Τις διμερείς επαφές με τις κυβερνήσεις των κρατών μελών για θέματα ΕΚ διενεργούσαν είτε ο Υπουργός Συντονισμού είτε ο ΥΠΕΞ μετά από συνεννόηση. Την χώρα στην κοινότητα εκπροσωπούσαν οι αρμόδιοι υπουργοί μετά από συνεννόηση με το Υπουργό Συντονισμού. Το ΥΠΕΞ δεν είχε καμία τυπική αρμοδιότητα στη διαχείριση των σχέσεων ή στη συμμετοχή στις διαπραγματεύσεις για την ένταξη της χώρας στις ΕΚ. Ο ρόλος τους ήταν περιορισμένος σε διμερές συνεννοήσεις ή διαπραγμάτευσης με κυβερνήσεις των κρατών μελών της Κοινότητας. Οι παραπάνω ρυθμίσεις ίσχυσαν κατά την πρώτη φάση των διαπραγματεύσεων, μέχρι το 1977.

²⁰ ΤΟ ΥΠΣΥΝ δημιουργήθηκε το 1945.

²¹ Νόμος 4226 της 14/14.03.1962. Θεωρήθηκε λογική προέκταση της ήδη ανατεθειμένης ευθύνης για τη διαχείριση των διεθνών οικονομικών σχέσεων. (σελ. 36, Πασσάς & Μακροδημήτρης 1994)

²² Ο Νόμος 445/76 καθόριζε το οργανωτικό πλαίσιο για την διεξαγωγή των διαπραγματεύσεων ένταξης με την ΕΚ.

Κύρια αιτία ήταν η συνειδητοποίηση εκείνη την περίοδο ότι η ένταξη ήταν περισσότερο πολιτική παρά τεχνοκρατική διαδικασία. Σημασία είχε η πολιτική διάσταση των διαπραγματεύσεων. Άλλωστε από τεχνοκρατικής άποψης η Ελλάδα ήταν ανέτοιμη να ενταχθεί. Όπως αναφέρει ο Ιωακειμίδης ενώ «η απόφαση και το εγχείρημα της ένταξης παρουσιάσθηκαν κυρίως πολιτικές επιλογές...η διαπραγματεύση για την ένταξη αντιμετώπισθηκε στην πρώτη φάση ως καθαρά τεχνοκρατική άσκηση...» (1993, 212)

Η επικρατούσα αντίληψη της πολιτικής ηγεσίας για το χαρακτήρα της διαπραγματεύσεως αποτυπώθηκε στις διοικητικές δομές στις οποίες ανατέθηκε ο ρόλος της εκπροσώπησης και διαπραγματεύσεως. Η αντίληψη για τον τεχνοκρατικό χαρακτήρα της ένταξης αποτυπώθηκε όπως είδαμε στον πρωταγωνιστικό ρόλο του Υπουργείου Συντονισμού κατά την πρώτη φάση των διαπραγματεύσεων. Η αντίληψη αυτή αποτυπώθηκε και στα χαρακτηριστικά της υπηρεσίας που είχε την ευθύνη των διαπραγματεύσεων σε υπηρεσιακό/ διοικητικό επίπεδο, της Κεντρικής Επιτροπής Διαπραγματεύσεων (ΚΕΔ). Σύμφωνα με τον νόμο 445/76 η σύνθεση της, η αρμοδιότητες και η λειτουργία της καθορίζονταν με απόφαση του υπουργού Συντονισμού. Λειτουργούσε υπό την εποπτεία του. Η ΚΕΔ σε πρώτη φάση στελεχώθηκε κατά κύριο λόγο από εκπροσώπους των Υπουργείων Γεωργίας και Συντονισμού. Το γεγονός αυτό, υποδήλωνε όπως αναφέρουν οι Μακρυδήμητρης & Πασσάς (1993, 39) αντιμετώπιση της διαδικασίας των διαπραγματεύσεων για την ένταξη της χώρας ως καθαρά τεχνοκρατική υπόθεση παρά τις πολιτικές της διαστάσεις των διαπραγματεύσεων αλλά και της ίδια της ένταξης.

Κατά την δεύτερη φάση από τον Νοέμβριο 1977 μέχρι το τέλος του 1980 οι αρμοδιότητες του Υπουργού Συντονισμού μεταβιβάστηκαν σε Υπουργό άνευ Χαρτοφυλακίου για τις σχέσεις Ελλάδας με τις ΕΚ.

Η αλλαγή στις αντιλήψεις όσον αφορά το χαρακτήρα των διαπραγματεύσεων, οδήγησε με την ανασύνθεση της ΚΕΔ το 1977. Επικεφαλής της ΚΕΔ τοποθετήθηκε ο Γενικός Γραμματέας του ΥΠΕΞ. Ενώ στο ΥΠΕΞ δημιουργήθηκε Διεύθυνση ΕΚ με σκοπό την υποβοήθηση του προέδρου της ΚΕΔ στην προώθηση της πολιτικής διάστασης της ένταξης και στην επίλυση των πολιτικής φύσεως διαπραγματευτικών προβλημάτων. (Ιωακειμίδης 1993, 212). Παράλληλα το ΥΠΕΞ άρχισε να έχει εντονότερη εμπλοκή του στις πολιτικές πτυχές των διαπραγματεύσεων. Οι αλλαγές αυτές και η ενίσχυση του ρόλου του ΥΠΕΞ τουλάχιστον όσον αφορά τις την πολιτική διάσταση των

διαπραγματεύσεων είχαν άτυπο χαρακτήρα ενώ το Υπουργείο Συντονισμού εξακολούθησε να έχει την τυπική ευθύνη .

Η εκπροσώπηση της χώρας στις ΕΚ γίνονταν από την ΜΕΑ που είχε συσταθεί από την εποχή της Συμφωνίας Σύνδεσης ως εξωτερική υπηρεσία του Υπουργείου Συντονισμού. Το προσωπικό της ΜΕΑ προέρχονταν από το Υπουργείο Συντονισμού και το ΥΠΕΞ. Με την αλλαγή ρόλων στην διαμόρφωση της ευρωπαϊκής πολιτικής μετά την ένταξη άλλαξε και ο χαρακτήρας της ΜΕΑ και έγινε υπηρεσία του ΥΠΕΘΟ.

Στο Υπουργείο Συντονισμού, σε υπηρεσιακό επίπεδο, συστήθηκε Συμβουλευτική Επιτροπή Σχέσεων με τις ΕΚ καθώς και ειδικές Επιτροπές Διαπραγματεύσεων. Οι επιτροπές αυτές στελεχώνονταν από δημόσιους υπαλλήλους, μέλη διοικήσεων ή υπάλληλους ΝΠΔΔ και δημοσίων επιχειρήσεων και ιδιώτες εμπειρογνώμονες²³.

Το 1977 δημιουργήθηκε μία Γενική Διεύθυνση σχέσεων Ελλάδας –ΕΟΚ (ΠΔ816/1977) η οποία λειτουργούσε ως σύνδεσμος του Υπουργείου Συντονισμού με ανάλογες Υπηρεσίες σχέσεων Ελλάδας –ΕΚ που συστήθηκαν στα υπουργεία που εμπλέκονταν με την διαπραγμάτευση της ένταξης σύμφωνα με τον νόμο 445/76.

Το Υπουργείο Συντονισμού ήταν υπεύθυνο για τον εσωτερικό διοικητικό συντονισμό σχετικά με την διαμόρφωση των εθνικών θέσεων. Οι συγκεκριμένες υπηρεσίες συμμετείχαν ενεργά στην διεξαγωγή των διαπραγματεύσεων ως διοικητικές μονάδες ενημέρωσης και μελέτης θεμάτων της αρμοδιότητας τους και εισηγούμενες ρυθμίσεις και μεταβολές του ισχύοντος νομικού και θεσμικού πλαισίου.

Το προενταξιακό σχήμα ήταν συγκεντρικό αλλά λειτούργησε ικανοποιητικά, παρά τις όποιες προστριβές μεταξύ υπουργείου κυρίως λόγω « του έκτακτου και επιτακτικού χαρακτήρα των διαπραγματεύσεων για την ένταξη». (Μακρυδημήτρης & Πασσάς 1993, 41) Βασικός λόγος για τον ρόλο του Υπουργείου Συντονισμού στην προενταξιακή περίοδο αποτέλεσαν οι επικρατούσες αντιλήψεις για το χαρακτήρα των διαπραγματεύσεων. Η διαδικασία διαπραγματεύσεων με τις ΕΚ οδήγησε σε αλλαγή αντιλήψεων για το χαρακτήρα της διαδικασίας αυτής και συνακόλουθα για τις διοικητικές δομές που θα έπρεπε να χειριστούν αυτή την διαδικασία. Η ενίσχυση του πολιτικού χαρακτήρα των σχέσεων με τις κοινότητες οδήγησε σε ενίσχυση του ΥΠΕΞ, το οποίο είχε και τον πρώτο λόγο στις διαπραγματεύσεις. Η ενίσχυση της πολιτικής διάστασης των σχέσεων με την κοινότητα ήταν κάτι που χαρακτήρισε σε μεγάλο βαθμό

²³ Παράλληλα συγκροτήθηκε ομάδα νομικών συμβούλων από πανεπιστημιακούς, ανώτατους δικαστικούς και μέλη του νομικού Συμβουλίου για την επεξεργασία νομικών θεμάτων σχετικά με τις διαπραγματεύσεις,

όλη των περιόδου της δεκαετίας του 1980 δίνοντας έτσι στο ΥΠΕΞ τον πρώτο λόγο. Στην συνέχεια με την ενίσχυση των πιο τεχνοκρατικών διαστάσεων λόγω της ΟΝΕ ενισχύθηκε και ο ρόλος του ΥΠΕΘΟ σε σημαντικό βαθμό.

Το ΥΠ.ΕΘ.Ο και ο ρόλος του μετά την ένταξη

Το καθεστώς που δημιουργήθηκε άτυπα κατά το προενταξιακό στάδιο μεταξύ του Υπουργείου Συντονισμού/ Εθνικής Οικονομίας και ΥΠΕΞ τυποποιήθηκε μετά την ένταξη με τον νόμο 1104/80 (ΦΕΚ Α' 298/80). Ο νόμος 1104/80 δημιούργησε για τον εσωτερικό συντονισμό της ευρωπαϊκής πολιτικής ένα συγκεντρωτικό σύστημα, με εμπειρική και ασαφή κατανομή της συντονιστικής αρμοδιότητας μεταξύ του ΥΠΕΞ και του ΥΠΕΘΟ. ενώ η εξωτερική διάσταση της ευρωπαϊκής πολιτικής ανατέθηκε στο ΥΠΕΞ, με εξαίρεση θέματα οικονομικού χαρακτήρα.

Η βασική αντίληψη που χαρακτήριζε το σύστημα διαχείρισης της ευρωπαϊκής πολιτικής των σχέσεων με την ΕΚ είναι η διάκριση μεταξύ εξωτερικής και εσωτερικής πολιτικής και η «θεώρηση της ευρωπαϊκής πολιτικής ως στοιχείο της εξωτερικής πολιτικής» (Μακρυδημήτρης & Πασσάς 1994, 43, Ιωακειμίδης 1994, 215) Μια προσθετή διάκριση αφορούσε την διάκριση μεταξύ εσωτερικής διαμόρφωσης και συντονισμού της ευρωπαϊκής πολιτικής και της εκπροσώπησης και παρουσίας των ελληνικών θέσεων στα όργανα της ΕΚ

Το θεσμικό σύστημα που διαμορφώθηκε, όπως αναφέρει ο Ιωακειμίδης, (1993, 213) για τη διαμόρφωση της ευρωπαϊκής πολιτικής ήταν αποτέλεσμα τόσο ενός προβληματισμού σε εθνικό επίπεδο για το κατάλληλο σχήμα, όσο και μελέτη της εμπειρίας άλλων κρατών μελών. Αποφασίσθηκε ότι θα έπρεπε να δημιουργηθεί ένα συγκεντρωτικό σύστημα συντονισμού και διαμόρφωσης της κοινοτικής πολιτικής. Η περίπτωση δημιουργίας ενός συλλογικά αρθρωμένο σύστημα απορρίφθηκε ως δυσλειτουργικές και ακατάλληλες για την ελληνική πραγματικότητα.

(Ιωακειμίδης, 1994 213)

Σημαντικό ρόλο έπαιξε όπως αναφέρει ο Ιωακειμίδης (1994, 215) και η πεποίθηση ότι το ΥΠΕΞ διέθετε μεγαλύτερο αριθμό εμπειρών στελεχών σε διεθνές – πολυμερείς διαπραγματεύσεις. Αλλά οι εκτιμήσεις για τα πολιτικά πρόσωπα που θα ασκούσαν την ευρωπαϊκή πολιτική. (Ιωακειμίδης 1993, 213, Μακρυδημήτρης & Πασσάς 1994, 43)

την μελέτη εισαγωγής της κοινοτικής νομοθεσίας στο ελληνικό δίκαιο και την προσαρμογή της ελληνικής στην κοινοτική νομοθεσία. (Μακρυδημήτρης & Πασσάς 1993, 39)

Στο ΥΠΕΞ ανατέθηκε η ευθύνη της χάραξης της ευρωπαϊκής πολιτικής και η εκπροσώπηση στην ΕΚ²⁴, ενώ στο ΥΠΕΘΟ η ευθύνη του εσωτερικού συντονισμού της διοίκησης για την λήψη αποφάσεων και χάραξη της οικονομικής πολιτικής στο πλαίσιο των ΕΚ, καθώς και ο συντονισμός και προσαρμογή της νομοθεσίας, οικονομίας και διοίκησης στο κοινοτικό πλαίσιο. Το σύστημα αυτό προκάλεσε την αντίδραση των υπηρεσιών του ΥΠΣΥΝ/ΥΠΕΘΟ (Μακρυδημήτρης & Πασσάς 1994, 43), χωρίς ωστόσο να είναι σε θέση να το αποτρέψουν τους τουλάχιστον στην τυπική του διάσταση.

Το ΥΠΕΘΟ ανέλαβε τον χειρισμό θεμάτων που εμπίπτουν στο Συμβούλιο Οικονομικών και Χρηματοπιστωτικών Υποθέσεων (ECOFIN) και στην υλοποίηση της Διαρθρωτικής Πολιτικής της Κοινότητας. Το 1991 (ΠΔ405/91, ΦΕΚ Α' 145/91) στο ΥΠΕΘΟ περιήλθαν επίσης οι υπηρεσίες εξωτερικού εμπορίου και εσωτερικής αγοράς και απέκτησε αρμοδιότητα χειρισμού θεμάτων της Εσωτερικής Αγοράς και πτυχών των εξωτερικών σχέσεων της κοινότητας (Επιτροπή 113 και GATT). Κριτήριο για ανάληψη αυτών των αρμοδιοτήτων από το ΥΠΕΘΟ ήταν ανάλογο με το κριτήριο που οδήγησε στην κατανομή συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων στο ΥΠΕΞ, δηλαδή η ύπαρξη στο ΥΠΕΘΟ εξειδικευμένου προσωπικού για το χειρισμό αυτών των θεμάτων που είχαν τεχνοκρατικού χαρακτήρα.

Το ΥΠΕΘΟ εξαιτίας των θεμάτων της αρμοδιότητας του τα οποία ήταν τεχνοκρατικού χαρακτήρα κατάφερε από τα πρώτα χρόνια της ένταξης να αποκτήσει αυτονομία τόσο στην χάραξη της ευρωπαϊκής πολιτικής στην οικονομική τη διάσταση όσο και στην εκπροσώπηση της χώρας στα αρμόδια όργανα. Παράλληλα η σημασία των αρμοδιοτήτων του άρχισε να αυξάνει εξαιτίας της επίδραση της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Ο ρόλος του ΥΠΕΘΟ ενισχύθηκε ακόμη περισσότερο με τη ΕΕΠ (θεωρήθηκε ότι θα είχε οικονομικές επιπτώσεις) και την ΣΕΕ καθώς δόθηκε ιδιαίτερη σημασία στην οικονομική πολιτική αλλά και εξαιτίας των φτωχών επιδόσεων της χώρας στον οικονομικό τομέα. (Tsinisizelis 1996, 217).

Ο τομέας της περιφερικής πολιτικής ήταν στην αρμοδιότητα του ΥΠΕΘΟ αλλά είχε περιορισμένη σημασία στο πλαίσιο της ΕΚ/ΕΕ τα πρώτα χρόνια της ένταξης. Με την ενίσχυση του κοινοτικού χαρακτήρα της πολιτικής ενισχύθηκε και η σημασία της σε

²⁴ Ο νόμος προέβλεπε ότι το ΥΠΕΞ εκπροσωπεί την Ελλάδα στις ΕΚ και σε όλες τις διαπραγματεύσεις ή συνεννοήσεις και επαφές με την ΕΚ και στα όργανα της ΕΚ, συμμετέχει στο Συμβούλιο Υπουργών Εξωτερικών και στα υπαγόμενα σε αυτό όργανα όπου παρουσιάζει τις ελληνικές θέσεις καθώς επίσης και στην σύνοδο των ΥΠΕΞ στο πλαίσιο της ΕΠΣ. Ο πρωθυπουργός μπορεί πάντως σε κάθε περίπτωση αν αναλάβει ο ίδιος την εκπροσώπηση της χώρας ιδιαίτερα σε περίπτωση Ευρωπαϊκού Συμβουλίου.

εθνικό. Το ΥΠΕΘΟ φαίνεται αν ενίσχυσε το ρόλο του στην ευρωπαϊκή πολιτική καθώς η σημασία αυτής της πολιτικής σε ευρωπαϊκό επίπεδο ενισχύθηκε. Ο εξευρωπαϊσμός ορισμένων τομέων ενισχύει τα όργανα που είναι αρμόδια για την διαχείριση τους. Αυτό συνέβη και με το ΥΠΕΘΟ του οποίου το ειδικό βάρος στην διαμόρφωση της ευρωπαϊκής πολιτικής αυξήθηκε εξαιτίας της περιφερειακής πολιτικής αλλά και της ΟΝΕ. Στην περίπτωση της ΟΝΕ το ΥΠΕΘΟ, παρότι δεν ήταν αρμόδιο για την υλοποίηση της, εκπροσωπεί τη χώρα στα αρμόδια όργανα (στο ECOFIN ο Υπουργός και στη Νομισματική Επιτροπή και στην συνέχεια στην Οικονομική και Δημοσιονομική Επιτροπή ο πρόεδρος του ΣΟΕ). Ο Featherstone (1998, 35) αναφέρει χαρακτηριστικά ότι η επίδραση της κοινής αγοράς και ακόμη περισσότερο της ΟΝΕ ήταν να ενισχύσει ορισμένες κατηγορίες πολιτικών δρώντων σε βάρος άλλων. Σε εκείνες τις περιπτώσεις που η ρυθμιστική διακριτική ευχέρεια είναι μικρή, και ιδιαίτερα στην ΟΝΕ όπου είναι αποδεκτή η δέσμευση από μια εξωτερική νομισματική εξουσία, η δυνατότητα επιλογών και η εξουσία τείνει προς τους τεχνοκράτες.

Οι εξελίξεις που αναφέρθηκαν πιο πάνω συνδυάστηκαν με μια βαθμιαία απώλεια του συντονικού ρόλου του ΥΠΕΘΟ καθώς τα διάφορα τεχνικά υπουργεία άρχισαν να δρουν, ως ένα βαθμό, ανεξάρτητα στην διαχείριση των σχέσεων τους με την ΕΕ. Κάτι που οφείλονταν στην ενίσχυση του ευρωπαϊκού χαρακτήρα των συγκεκριμένων πολιτικών και στην ανάγκη για άμεσες αποφάσεις και ενέργειες. Με τη δημιουργία δικτύων πολιτικής σε ορισμένους τομείς. Η τάση αυτή ενισχύθηκε από τον αποκεντρωτικό χαρακτήρα του ελληνικού διοικητικού συστήματος.

Το 1987 ιδρύθηκε το Συμβούλιο Οικονομικών Εμπειρογνώμων (Σ.Ο.Ε.) (Ν. 1682/87, ΦΕΚ Α' 14/87) ως συλλογικό γνωμοδοτικό όργανο υπαγόμενο απευθείας στον υπουργό. Το Σ.Ο.Ε. έχει 7 μέλη και απαρτίζεται από επιστήμονες καθηγητές, εμπειρογνώμονες, με συμβουλευτικές αρμοδιότητες σε θέματα ECOFIN. Η σύνθεση του μεταβάλλεται ανάλογα με τις πολιτικές εξελίξεις και την αλλαγή της πολιτικής ηγεσίας. Ο πρόεδρος του ΣΟΕ εκπροσωπεί τη χώρα στην Οικονομική και Δημοσιονομική Επιτροπή της Κοινότητας. Το Σ.Ο.Ε. υποβοηθάτε από μία Μονάδα Οικονομικής Έρευνας και Ανάλυσης και μία Γραμματεία.

Το ενδο-υπουργικό επίπεδο

Με την ένταξη της χώρας στις ΕΚ η Διεύθυνση Ε.Κ. καταργείται και την υπηρεσιακή εκπροσώπηση αναλαμβάνει η Γενική Διεύθυνση Σχέσεων Ελλάδας και ΕΚ του ΥΠΣΥΝ/ΥΠΕΘΟ (ν. 992/79, ΦΕΚ Α' 280/79) με τον ίδιο νόμο συστήθηκε κλάδος Ειδικών Υπαλλήλων επί θεμάτων ΕΚ και θέσεις Ειδικών Επιστημών.

Οι αρμοδιότητες της Γενικής Διεύθυνσης σχέσεων της Ελλάδας με τις ΕΚ (ΥΠΕΘΟ) ήταν η μέριμνα και για τη λήψη μέτρων για την προετοιμασία των συνεννοήσεων και διαπραγματεύσεων, ο συντονισμός στα πλαίσια της γενικής οικονομικής πολιτικής των ενεργειών των συναρμόδιων υπουργείων, και η μέριμνα για την προσαρμογή της ελληνικής οικονομίας και διοίκησης στο κοινοτικό καθεστώς και η παρακολούθηση της εφαρμογής που λαμβάνονται κάθε φορά.

Για την υλοποίηση του συντονιστικού έργου δημιουργήθηκε Διυπουργική Συντονιστική Επιτροπή η οποία όπως αναφέρθηκε σταδιακά περιθωριοποιήθηκε. Στα πλαίσια των αλλαγών που πραγματοποίησε η κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ στην διοίκηση η Γενική Διεύθυνση σχέσεων Ελλάδας και Ε.Κ. του ΥΠΕΘΟ μετατράπηκε σε Διεύθυνση Σχέσεων με τις Ε.Κ. με αρμοδιότητα την προετοιμασία της εκπροσώπησης της χώρας στα Συμβούλια Υπουργών και περιελάμβανε **τρία** τμήματα (Κοινοτικών Χρηματοδοτικών Πολιτικών και Μέσων, Κοινοτικών Πολιτικών και Κοινοτικού Προϋπολογισμού) και ένα Γραφείο Νομικών Θεμάτων, που λειτουργούσε άτυπα μέχρι το 1988 (ΠΔ 545, ΦΕΚ 254, Τεύχος Α', 16.10.1988).

Την περίοδο της κυβέρνησης του ΠΑΣΟΚ παρατηρείται μια αποδυνάμωση της συγκεκριμένη υπηρεσίας. Γίνεται επίσης αντιληπτό με βάση της αρμοδιότητες που της ανατέθηκαν. Ο συντονιστικός της ρόλος περιορίζεται κάτι βέβαια που είχε ήδη γίνει άτυπα. Η ρύθμιση μάλλον ήρθε να αναγνώριση την πραγματικότητα. Η συγκεκριμένη υπηρεσία φαίνεται να χάνει αρμοδιότητες τόσο προς άλλες οριζόντιες/ κάθετες υπηρεσίες με τον περιορισμό του συντονιστικού της ρόλου όσο και προς τον ανώτερο ιεραρχικό (με οιονεί πολιτικό χαρακτήρα) επίπεδο με τη δημιουργία του Σ.Ο.Ε..

Η Διεύθυνση Σχέσεων με τις ΕΚ ανασυστάθηκε με το Π.Δ. 138 (ΦΕΚ 55, Τεύχος Α', 14.04.1993) αναστέλλοντας την τάση σταδιακής διάχυσης του κοινοτικού αντικειμένου προς τις κάθετες υπηρεσίες. Η Διεύθυνση Σχέσεων με τις ΕΚ ήταν ανεξάρτητη Διεύθυνση αποτελούμενη από 4 τμήματα: Οικονομικής Πολιτικής ΕΚ, Παρακολούθησης Κοινοτικής Πολιτικής, Κοινοτικού Προϋπολογισμού και Νέων Κοινοτικών Δράσεων, Εξωτερικών Οικονομικών Σχέσεων των ΕΚ. Τα τμήματα ήταν αρμόδια, για την παρακολούθηση της οικονομικής πολιτικής της ΕΚ και για θέματα Ε.Τ.Επ., για την παρακολούθηση και διαμόρφωση θέσεων σε μιας σειρά από πολιτικές (βιομηχανική, ενέργεια, περιβάλλον, έρευνα και τεχνολογία), για θέματα Προϋπολογισμού, εσωτερικής αγοράς, και τέλος για θέματα εξωτερικής οικονομικής πολιτικής και διεύρυνσης. Όλα τα τμήματα ήταν υπεύθυνα για το συντονισμό για τη διαμόρφωση των ελληνικών θέσεων σε όλα τα παραπάνω θέματα με συναρμόδιους

φορείς και υπηρεσίες. Το Γραφείο Νομικών θεμάτων της Διεύθυνσης καταργήθηκε και στην θέση του δημιουργήθηκε ένα Αυτοτελές Γραφείο Νομικών Θεμάτων αρμόδιο να παρακολουθεί και να συντονίζει την ενσωμάτωση και εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας.

Η προσπάθεια ενίσχυσης του ρόλου του ΥΠΕΘΟ στις εξωτερικές οικονομικές σχέσεις και στην στις σχέσεις με την ΕΕ, σε συνδυασμό με την προηγούμενη ανάληψη της αρμοδιότητας για τις εξωτερικές σχέσεις και εμπόριο στην δημιουργία της Γενικής Γραμματείας Σχέσεων με τις ΕΚ και Διεθνείς Οργανισμούς ως αυτοτελής υπηρεσία στην οποία υπάγονταν η ΔΣΕΚ, Διεύθυνση Διεθνών Οργανισμών και το Γραφείο Νομικών Θεμάτων ΕΟΚ. (Νόμος 2166, ΦΕΚ Α' 137/93)

Ωστόσο η συγκεκριμένη ρύθμιση δεν αποδείχθηκε λειτουργική ενώ όπως αναφέρουν οι Μακρυδημήτρης & Πασσάς (1994, 70) δεν φαίνεται να αντιμετώπισε «τα προβλήματα επικαλύψεις αντικειμένων αυτής της οριζόντιας μονάδας με άλλες κάθετες μονάδες του Υπουργείου.

Η Διεύθυνση Ε.Ε., όπως ονομάζεται σήμερα, υπάγεται στην συνέχεια στην κεντρική Γενική Γραμματεία του Υπουργείου, στην Γενική Διεύθυνση Οικονομικής Πολιτικής (Π.Δ. 178, ΦΕΚ165, Τεύχος Α', 14.07.2000). Η Διεύθυνσης ΕΕ είναι αρμόδια για την προετοιμασία των εκπροσώπων της χώρας στις συνόδους των Συμβουλίων Υπουργών της ΕΕ αρμοδιότητας ΥΠΕΘΟ, ο συντονισμός των Υπηρεσιών του ΥΠΕΘΟ και των λοιπών Υπουργείων και φορέων για να διαμορφωθούν οι ελληνικές θέσεις και η προώθηση τους στα αρμόδια όργανα της ΕΕ σε θέματα αρμοδιότητας του Υπουργείου. Η Διεύθυνση ΕΕ αποτελείται από τέσσερα τμήματα και ένα Γραφείο Γραμματείας²⁵. Τα τέσσερα τμήματα της Διεύθυνσης είναι το Τμήμα Α' - Οικονομικής Πολιτικής της ΕΕ, το Τμήμα Β' - Ενιαίας Αγοράς και Εσωτερικών Ευρωπαϊκών Πολιτικών, το Τμήμα Γ' Οικονομικών Σχέσεων και Διεύρυνσης της ΕΕ, και Θεμάτων Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων (Ε.Τ.Επ.), το Τμήμα Δ' - Ενιαίου Νομίσματος (ΕΥΡΩ). Στο κάθε τμήμα κατανέμονται συγκεκριμένες αρμοδιότητες στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της Διεύθυνσης.

Το τμήμα (Α) Οικονομικής Πολιτικής της ΕΕ είναι αρμόδιο για θέματα Κοινοτικής Οικονομικής Πολιτικής, του Κοινοτικού Προϋπολογισμού, και για την προετοιμασία

²⁵ Στο Παράρτημα Σύνθεσης Υπηρεσιακών Μονάδων (Π.Σ.Υ.Μ.) που εμπεριέχεται στον οργανισμό του ΥΠΕΘΟ προβλέπονται συνολικά 28 θέσεις για την Διεύθυνση Ε.Ε., εκ των οποίων 20 ΠΕ. Στην πραγματικότητα η Διεύθυνση στελεχώνεται από 24 υπαλλήλους εκ των οποίων οι 19 υπάλληλοι κατηγορίας ΠΕ1.

του Συμβουλίου Οικονομικών και Δημοσιονομικών θεμάτων (ECOFIN). Το τμήμα (Β) Ενιαίας Αγοράς και Εσωτερικών Ευρωπαϊκών Πολιτικών είναι αρμόδιο για θέματα της Εσωτερικής Αγοράς, για την προετοιμασία συνόδων Συμβουλίων Υπουργών Εσωτερικής Αγοράς, για την οργάνωση και λειτουργία κέντρου συντονισμού, πληροφόρησης και επαφής μεταξύ αρμοδίων Αρχών των Κρατών Μελών της ΕΕ και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την επίλυση προβλημάτων στα πλαίσια της λειτουργίας της Εσωτερικής Αγοράς, για το συντονισμό των φορέων κρατικών ενισχύσεων, για θέματα της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής (Ο.Κ.Ε.) της ΕΕ, για την παρακολούθηση βιομηχανικής πολιτικής, περιβάλλοντος, βιώσιμης ανάπτυξης, ενέργειας, έρευνας τεχνολογίας, μεταφορών, υγείας, εκπαίδευσης και τουρισμού. Το τμήμα (Γ) Οικονομικών Σχέσεων και Διεύρυνσης της ΕΕ, και Θεμάτων Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων (Ε.Τ.Επ.) είναι αρμόδιο για την παρακολούθηση των οικονομικών σχέσεων της ΕΕ με τις Τρίτες Χώρες για θέματα διεύρυνσης της ΕΕ, και θεμάτων της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων, υποστήριξη του Υπουργού Εθνικής Οικονομίας στα καθήκοντα του ως διοικητού της Ε.Τ.Επ.. Το τμήμα (Δ) Ενιαίου Νομίσματος (ΕΥΡΩ) είναι αρμόδιο για την προώθηση των διαδικασιών για την ομαλή προσαρμογή από τη μετάβαση στο Ενιαίο Νόμισμα στα πλαίσια της Εθνικής Στρατηγικής για το ΕΥΡΩ. Για την προετοιμασία και παρακολούθηση υλοποίησης του Εθνικού Σχεδίου Μετάβασης στο ΕΥΡΩ και για τον συντονισμό των ενεργειών για την προετοιμασία και την προώθηση εφαρμογής του Προγράμματος Επικοινωνιακής Πολιτικής. Όλα τα τμήματα είναι αρμόδια για την μελέτη και παρακολούθηση τους, και συντονισμός και διαμόρφωση ελληνικών θέσεων μαζί με άλλες υπηρεσίες και φορείς στα θέματα αρμοδιότητάς τους.

Η Διεύθυνση έχει χάσει σημαντικές αρμοδιότητες τόσο προς ανώτερα ιεραρχικά επίπεδα όσο και σε κάθετες δομές. Σε ορισμένες περιπτώσεις παρατηρούνται επικαλύψεις αντικειμένων. Όπως στον τομέα της οικονομικής πολιτικής ή σε θέματα διεύρυνσης²⁶, και στις δυο περιπτώσεις η Διεύθυνση έχει χάσει μέρος των αρμοδιοτήτων της καθώς τα θέματα που έχουν να κάνουν με την οικονομική πολιτική ασκούνται από το Σ.Ο.Ε. και τα θέματα που έχουν να κάνουν με την διεύρυνση από το ΥΠΕΞ (η οποία εμπλοκή της Διεύθυνσης είναι μια τυπική διαδικασία). Ο ρόλος της Δνσης φαίνεται αν είναι πιο ουσιαστικός σε θέματα εσωτερικής αγοράς ή κρατικών ενισχύσεων καθώς έχει την δυνατότητα να συντονίζει και αν επιβλέπει την τήρηση των

²⁶ Ο προϊστάμενος εκπροσωπεί το ΥΠΕΘΟ μαζί με ορισμένες Διευθύνσεις της Δ.Ο.Σ., στην Ομάδα Εργασίας για την Διεύρυνση που λειτουργεί στο ΥΠΕΞ

κοινοτικών νομοθεσιών και να προειδοποιεί σε περιπτώσεις πιθανών παραβάσεων, χωρίς όμως να είναι σε θέση αν επιβάλει λύσεις. Συχνά παίζει το ρόλο του μεσολαβητή μεταξύ τομεακών φορέων και Επιτροπής. Σημαντικό ρόλο έχει επίσης όσον αφορά το συντονισμό της διαδικασίας εισαγωγής του ΕΥΡΩ.

Οι υπηρεσίες της Δνσης έχουν επαφή είτε απευθείας ή μέσω της ΜΕΑ με την Επιτροπή. Η οποία εμπλοκή του ΥΠΕΞ σε θέματα αρμοδιότητας του ΥΠΕΘΟ είναι μάλλον τυπική με εξαίρεση της εξωτερικές οικονομικές σχέσεις. Η προετοιμασία του ECOFIN είναι αποκλειστική αρμοδιότητα του ΥΠΕΘΟ που πραγματοποιείται μέσω του Σ.Ο.Ε. και της Διεύθυνσης ΕΕ (τμήμα α) που συντονίζει τις υπηρεσίες του ΥΠΕΘΟ, άλλων Υπουργείων και φορέων για την προετοιμασία την εκπροσώπησης της Ελλάδας στο Συμβούλιο Υπουργών ECOFIN σε συνεργασία με το Σ.Ο.Ε.²⁷.

Το αυτοτελές Γραφείο Νομικών Θεμάτων ΕΕ που είναι αρμόδιο για την εφαρμογή της κοινοτικής πολιτικής για να εποπτεύει την ορθή εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας και ο νομοθετικός συντονισμός των ενεργειών της διοίκησης. Η επεξεργασία και διατύπωση θέσεων για νομικά θέματα αρμοδιότητας του ΥΠΕΘΟ, η σύνταξη γνωμοδοτήσεων και η υποστήριξη θέσεων του ΥΠΕΘΟ σε επιτροπές και ομάδες εργασίας της Επιτροπής και του Συμβουλίου της ΕΕ.

Μέχρι πρόσφατα στο ΥΠΕΘΟ λειτουργούσε στα πλαίσια της Γενική Γραμματεία Διεθνών Σχέσεων η Γενική Διεύθυνση Αναπτυγμένων Οικονομικών και Εμπορικών Σχέσεων με τις Διευθύνσεις Αναπτυγμένων Οικονομιών και Κεντρικής και Νοτιοανατολικής Ευρώπης & Κ.Α.Κ. οι οποίες είναι αρμόδιες για την παρακολούθηση των συμφωνιών σύνδεσης και συνεργασίας μεταξύ ΕΕ και των χωρών της αρμοδιότητας της, συμμετοχή εκπροσώπων της σε ομάδες εργασίας σε εθνικό και κοινοτικό επίπεδο. Η συγκεκριμένη ρύθμιση προκάλυψε ως ένα βαθμό επικάλυψη με υπηρεσίες του ΥΠΕΞ, αλλά και ανταγωνισμό σχετικά με την διαχείριση των κονδυλίων της αναπτυξιακής βοήθειας που παρέχει η Ελλάδα σε τρίτες χώρες.

Πρόσφατα με την μεταφορά της Δ.Ο.Σ. στο ΥΠΕΞ έχει γίνει προσπάθεια να υπάρξει καλύτερος συντονισμός των εξωτερικών σχέσεων. Ρόλο, ωστόσο, πρέπει να έπαιξαν τα πρόσωπα που ήταν επικεφαλής των Υπουργείων καθώς η έλευση του νέου Υπουργού στο ΥΠΕΘΟ συνδυάστηκε με την μεταφορά της Δ.Ο.Σ. στο ΥΠΕΞ, αλλά και την αποχώρηση του Υφυπουργού που ήταν επικεφαλής της Δ.Ο.Σ...

²⁷ Με την ίδρυση του Σ.Ο.Ε. το Τμήμα έχασε αρκετές αρμοδιότητες, παρότι τυπικά αυτό δεν φαίνεται να συμβαίνει, αλλά και υπαλλήλους καθώς σήμερα στελεχώνεται από ένα υπάλληλο ενώ στο Π.Σ.Υ.Μ. προβλέπονται 10 υπάλληλοι.

Φαίνεται αν επικρατεί η αντίληψη για διαχωρισμό της εξωτερικής πολιτικής (σε όλες σε όλες της διαστάσεις της) από τις εσωτερικές πολιτικές και η διαχείριση της από ένα κέντρο. Ανάλογη είναι η λογική και στην συνένωση του ΥΠΕΘΟ με το Υπουργείο Οικονομικών και την δημιουργία του Υπουργείου Οικονομίας με στόχο να ασκείται η οικονομική πολιτική από ένα κέντρο.

Η ευρωπαϊκή ενοποίηση δημιουργεί προκλήσεις για το ΥΠΕΘΟ τόσο σε επίπεδο διαδικασιών όσο και δομών. Οι αλλαγές που αναφέρθηκαν πιο πάνω αντανακλούν την αυξανόμενη επίδραση της ΟΝΕ, ιδίως της οικονομικής/ δημοσιονομικής της διάστασης στις διοικητικές δομές των κρατών μελών. Δημιουργείται η ανάγκη μεγαλύτερου συντονισμού της οικονομικής πολιτικής σε εθνικό επίπεδο. Μέχρι πρόσφατα το ΥΠΕΘΟ είχε την ευθύνη για την εκπροσώπηση της χώρας στα κοινοτικά όργανα ενώ το Οικονομικών για την εφαρμογή της δημοσιονομικής πολιτικής. Με την συνεννόηση των δυο επιτυγχάνεται η αποτελεσματικότερη διαχείριση του τομέα της οικονομίας και με αυτό τον τρόπο αυξάνεται η προβλεψιμότητα στα πλαίσια της ΕΕ..

Η εξέλιξη αυτή δεν επιβάλλεται από την ΕΕ αποτελεί απάντηση σε εθνικό επίπεδο στις ευρωπαϊκές προκλήσεις. Πάντως βασίζεται σε ένα βαθμό σε εμπειρίες άλλων κρατών μελών όπου η οικονομική πολιτική ασκείται από ένα Υπουργείο. Η τάση αυτή συνδυάστηκε με απώλεια εξουσιών/ αρμοδιοτήτων στις εξωτερικές οικονομικές σχέσεις αλλά και στην διαχείριση της περιφερειακής πολιτικής, καθώς η διαχείριση της τελευταίας γίνεται από την Κεντρική Διαχειριστική Αρχή του ΚΠΣ, η οποία αποκτά ημιαυτόνομο χαρακτήρα. Η εξέλιξη αυτή θα συνδυασθεί και με αλλαγές στις δομές αν υλοποιηθούν κάποιες σκέψεις για μετατροπή της αρμοδίας Γ.Δ. του ΥΠΕΘΟ σε Διαχειριστική Αρχή. Η ευρωπαϊκή ενοποίηση σε αυτή την περίπτωση φαίνεται ότι οδήγησε σε περιορισμένη αλλαγή των διοικητικών δομών πέρα από την αλλαγή στις διαδικασίες.

Ο ρόλος του ΥΠΕΘΟ στην διαχείριση της Περιφερειακής Πολιτικής

Το ΥΠΕΘΟ την περίοδο πριν την ένταξη στην ΕΕ είχε την συνολική ευθύνη για το σχεδιασμό και την υλοποίηση της περιφερειακής πολιτικής της χώρας. Η ελληνική περιφερειακή πολιτική βασίζονταν σε 5ετη περιφερειακά προγράμματα, στα οποία όμως δεν υπήρχαν ουσιαστικά μηχανισμοί σχεδιασμού και προγραμματισμού. Τα περιφερειακά προγράμματα ήταν κατάλογοι επιμέρους δημοσίων έργων. Η επιλογή των

έργων γίνονταν σε κεντρικό επίπεδο, με βάση τοπικά συμφέροντα και πιέσεις χωρίς να υπάρχει κάποιος στρατηγικός σχεδιασμός.

Τα τοπικά συμφέροντα ή άλλες ομάδες συμφερόντων δεν είχαν λόγο στην επιλογή, υλοποίηση και παρακολούθηση των έργων παρά μόνο εφόσον είχαν την δυνατότητα μέσω του πελατειακού δικτύου σχέσεων να επηρεάσουν την πολιτική ηγεσία ή την διοίκηση. Η περιφερική πολιτική χαρακτηριζόταν από υπερβολικό συγκεντρωτισμό χαρακτηριστικά γνωρίσματα του ελληνικού πολιτικού διοικητικού συστήματος αλλά και τον ισχυρό ρόλο των πελατειακών σχέσεων, ένα ακόμη άτυπο χαρακτηριστικό της ελληνικής πραγματικότητας.

Τα πρώτα χρόνια μετά την ένταξη της χώρας στην ΕΕ η επίδραση της ήταν περιορισμένη όπως άλλωστε περιορισμένος ήταν ο ρόλος της περιφερειακής πολιτικής της Κοινότητας. Βασικό εργαλείο ήταν το ΕΤΠΑ το οποίο είχε περιορισμένους πόρους. Έτσι οι χρηματικές εισροές ήταν περιορισμένες και κατευθυνόταν στην χρηματοδότηση έργων που πρότειναν τα κράτη μέλη. Στην περίπτωση της Ελλάδας οι κοινοτικές εισροές αξιοποιήθηκαν μέσω των ήδη προϋπαρχόντων διαδικασιών και μηχανισμών περιφερειακής πολιτικής.

Με την έναρξη των Μ.Ο.Π. το δεύτερο μισό της δεκαετίας του 1980 η κατάσταση άρχισε να αλλάζει²⁸. Τα Μ.Ο.Π. σχεδιάστηκαν ως πολυτομεακές παρεμβάσεις βασισμένα στις αρχές της συνεργασίας, επικουρικότητας και της προσθετικότητας. Προϋπέθεταν μία σειρά από «σιωπηρές υποθέσεις»: την ύπαρξη αναπτυξιακής στρατηγικής και μηχανισμών περιφερειακού σχεδιασμού, ορισμένου βαθμού αυτονομία για τα περιφερειακά-τοπικά επίπεδα διοίκησης. (Σπανού 2001, 71)

Τα Μ.Ο.Π. αποτέλεσαν σημαντική πρόκληση για την περιφερειακή οργάνωση της χώρας. Καθώς έδιναν έμφαση στην συμμετοχή περιφερειακών, τοπικών επιπέδων διοίκησης στη διαμόρφωση και εφαρμογή των προγραμμάτων. Οι απαιτήσεις των Μ.Ο.Π. οδήγησαν στην δημιουργία 13 περιφερειών ενώ θεσμοθετήθηκε ο δεύτερος βαθμός αυτοδιοίκησης σε επίπεδο νομού. Αποστολή των περιφερειών ήταν ο περιφερειακός προγραμματισμός και η περιφερειακή ανάπτυξη. Σε 6 από αυτές εφαρμόστηκαν Μ.Ο.Π..

²⁸ Τα ΜΟΠ δημιουργήθηκαν για να αποζημιώσουν την Ελλάδα, Ιταλία, και Γαλλία για την επέκταση της ΕΚ στην Ισπανία και Πορτογαλία, κάλυπταν την περίοδο 1986-92. Είχαν ύψος 4,1 δις ECU's από αυτά 2 δις προβλέπονταν να πανε στην Ελλάδα. Κατά μέσο όρο ο κοινοτικός προϋπολογισμός συνεισέφερε το 57% του κόστους των ελληνικών ΜΟΠ.

Ωστόσο, η αλλαγές που πραγματοποιήθηκαν σε περιφερειακό επίπεδο ήταν περιορισμένες σε έκταση. Οι περιφέρειες είχαν περιορισμένους πόρους²⁹ καθώς και αρμοδιότητες. Σε περιφερειακό επίπεδο δημιουργήθηκαν και οι Περιφερειακές Επιτροπές Παρακολούθησης³⁰. (Verney 1994, 173) Οι επιτροπές αυτές ήταν οι μονάδες διοικητικές δομές που δημιουργήθηκαν και αποτελούσαν το μόνο συνεκτικό στοιχείο με δεδομένη την ετερογένεια των έργων που αποτελούσαν τα Ελληνικά ΜΟΠ. Έργο της Επιτροπής Παρακολούθησης, που διορίστηκαν σε κάθε Μ.Ο.Π., ήταν η επίλυση των προβλημάτων, την ανάλυση των σχετικών στοιχείων, την κινητοποίηση των αρχών και των ωφελομένων. Οι επιτροπές είχαν περιορισμένες αρμοδιότητες στους τομείς της σχεδίασης, υλοποίησης και έλεγχου των έργων και δεν μπορούσαν να προτείνουν τροποποιήσεις ή αν επιβάλουν πρόστιμα. Στην πραγματικότητα δημιουργήθηκε μια παράλληλη ιεραρχία αφού η υλοποίηση των έργων παρέμεινε στους αρχικούς φορείς αλλά η παρακολούθηση της προόδου και η αξιολόγηση μεταβιβάστηκαν στις Επιτροπές Παρακολούθησης.

Η δημιουργία τους αποτέλεσε, ωστόσο, σημαντική διοικητική καινοτομία για την Ελλάδα. Για πρώτη φορά μια αρχή διαφορετική από ένα κεντρικό υπουργείο ανέλαβε την ευθύνη για την διαχείριση πολυετών προγραμμάτων που περιλαμβάνουν πολλά έργα³¹.

Παρά τις αλλαγές ο χαρακτήρας του ελληνικού συστήματος διαχείρισης της περιφερειακής πολιτικής παρέμενε συγκεντρωτικός, δυσκολεύοντας έτσι τη λειτουργία του. Τα Μ.Ο.Π. συντάσσονταν ουσιαστικά από το κέντρο, από μια ειδική υπηρεσία που δημιουργήθηκε στο ΥΠΕΘΟ με βάση ένα κατάλογο έργων που πρότειναν τα υπουργεία, δημόσιοι οργανισμοί, νομαρχίες και μερικές φορές Ο.Τ.Α.³² Αποτέλεσμα ήταν μια σειρά από μη ολοκληρωμένα προγράμματα που δεν είχαν αναπτυξιακή στρατηγική και δεν λάμβαναν υπόψη τις τοπικές αναπτυξιακές ανάγκες. Η υλοποίηση ενός μεγάλου ποσοστού των προγραμμάτων από κεντρικές υπηρεσίες ενίσχυε την

²⁹ Ο έλεγχος του προϋπολογισμού των ΜΟΠ παρέμενε στα χέρια της κεντρικής κυβέρνησης, ενώ η χρηματοδότηση κατανέμονταν μέσω των ετήσιων προϋπολογισμών των υπουργείων και άλλων κεντρικών υπηρεσιών. Δεν υπήρχε ιεραρχική σχέση ανάμεσα σε επίπεδα ΟΤΑ, νομαρχιών και περιφερειών.

³⁰ Οι Επιτροπές αυτές συναντιόνταν 3 με 4 φορές το χρόνο και αποτελούνταν από δημόσιους υπαλλήλους, αντιπρόσωπους ΟΤΑ και νομαρχιών, ακαδημαϊκούς κτλ.

³¹ Η γεωγραφική αποκέντρωση, η τοπική αντιπροσώπηση, η οικονομική/ χρηματοδοτική (financial) αυτονομία και η υποχρέωση πληροφόρησης και κινητοποίηση των τοπικών πληθυσμών είναι καινοτόμα χαρακτηριστικά του Ελληνικού πλαισίου σχεδιασμού (planning framework).

³² Ουσιαστικά ήταν μια λίστα έργων τα περισσότερα από τα οποία είχαν ήδη αποφασιστεί από τις σχετικές δημόσιες αρχές αλλά δεν μπορούσαν να χρηματοδοτηθούν από τα εθνικά κεφάλαια μόνο. Τα

αναποτελεσματικότητα και ανελαστικότητα. Οι πόροι που διατέθηκαν δεν οδήγησαν σε σημαντική αναμόρφωση των κατηγοριών επενδύσεων ή στα κριτήρια επιλογής των προγραμμάτων.

Στις περισσότερες περιπτώσεις, η διαχείριση των κοινοτικών κονδυλίων προσαρμόστηκε στις υπάρχουσες εθνικές πρακτικές αντί να γίνει το αντίθετο. Δεν δημιουργήθηκαν νέα όργανα για την εφαρμογή τους. Για τα κοινοτικά κονδύλια υπεύθυνο ήταν η Διεύθυνση Περιφερειακής Πολιτικής στο ΥΠΕΘΟ. Η υπηρεσία αυτή συνέλεγε τα ασφαλέστερα και ικανά να προχωρήσουν γρηγορότερα προγράμματα και τα περιελάμβανε στον ετήσιο κατάλογο των υποψήφιων προγραμμάτων για την χρηματοδότηση από τα διαρθρωτικά ταμεία. Η διεύθυνση αυτή αντιπροσώπευε την χώρα στην διαπραγμάτευση που ακολουθούσαν και διαχειρίζονταν τις πληρωμές και ήταν υπεύθυνο για τον χρηματοδοτικό/ χρηματοπιστωτικό έλεγχο.

Το συγκεκριμένο σύστημα αποδείχθηκε αποτελεσματικό όσον αφορά την απορρόφηση των πόρων, καθώς ήταν υπερβολικά συγκεντρωτικό και δεν είχε επίδραση στην ποιότητα των διαδικασιών σχεδιασμού και στην στρατηγική της περιφερειακής ή τομεακής πολιτικής. Από διαχειριστική/ διοικητική άποψη οι κοινοτικές επιχορηγήσεις δεν ήταν τίποτε περισσότερο από ένα συμπληρωματικό χρηματοδοτικό όργανο. Έτσι το μόνο κριτήριο επιτυχίας έγινε η μεγιστοποίηση του ρυθμού απορρόφησης (Plaskovitis 1994, 123). Λογικό ήταν εξαιτίας της διασποράς των προγραμμάτων και των ανεπαρκών πόρων να έχουν μικρή διαρθρωτική επίδραση. (Plaskovitis, 1994, σελ. 123)

Τα Μ.Ο.Π. παρότι δεν άλλαξαν δραματικά το σύστημα διαχείρισης της περιφερειακής πολιτικής προκάλεσαν κάποιες αλλαγές στον τρόπο λειτουργίας του διοικητικού συστήματος. Πέρα από τη δημιουργία των Περιφερειών και την Επιτροπών Παρακολούθησης και την περιορισμένη αποκέντρωση εξουσιών από το ΥΠΕΘΟ, σημαντική εξέλιξη ήταν θεσμοθέτηση διαδικασιών για διαβούλευση με οργανωμένα συμφέροντα από τον ιδιωτικό τομέα. Τα Μ.Ο.Π. είχαν σημαντική επίδραση στις σχέσεις κυβέρνησης και επιχειρήσεων, με την συμμετοχή των τελευταίων σε συνεργατικά σχήματα για πραγματοποίηση επενδύσεων σε συγκεκριμένους τομείς.

Ωστόσο, η εφαρμογή των Μ.Ο.Π. ήταν προβληματική. Κατά τη διαδικασία υλοποίησης τους μια σειρά από πρόβλημα εμφανίστηκαν που είχαν να κάνουν με τη διαχείριση τους. Τέτοια προβλήματα ήταν η έλλειψη know-how, ακατάλληλη στελέχωση και αδύνατες προπαρασκευαστικές μελέτες, αναποτελεσματική διοικητική

χρήματα επενδύθηκαν κυρίως σε μεσαίου μεγέθους προγράμματα με στόχο την αύξηση της απορρόφησης.

προετοιμασία και γραφειοκρατικά εμπόδια, αναποτελεσματική χρηματοδότηση από εθνικούς πόρους, αλλαγές στις κατεύθυνσης των προγραμμάτων σε σχέση με τους στόχους που είχαν τεθεί κατά την έγκρισή τους, αναποτελεσματική παρακολούθηση με έμφαση στον λογιστικό έλεγχο των προγραμμάτων. (Plaskovitis, 1994, σελ. 124-5)

Τα προβλήματα αυτά είχαν να κάνουν με τη ανεπάρκεια του διοικητικού συστήματος, συμπεριλαμβανομένου και του ΥΠΕΘΟ. Τα προγράμματα και οι δομές που δημιουργήθηκαν με την περιφερειακή διοικητική μεταρρύθμιση στα μέσα της δεκαετίας του 1980 χαρακτηρίζονται από μία ευκαιριακή προσέγγιση στην Ευρωπαϊκή πολιτική. Τα προγράμματα και οι νέες δομές θεωρήθηκαν ως βοηθητικά μέσα για την αύξηση των άμεσων κερδών από την συμμετοχή στην ΕΕ και στην διαχείριση και κατανομή αυτών των κερδών με τρόπους που να ικανοποιούν τις πολιτικές ανάγκες του κυβερνώντος κόμματος. Την προσέγγιση αυτή ενίσχυσαν τα χαρακτηριστικά της διοικητικής παράδοσης της χώρας.

Με την αναμόρφωση των διαρθρωτικών ταμείων το 1988 με στόχο την αύξηση της αποτελεσματικότητας των δράσεων της Κοινότητας καθορίστηκαν συγκεκριμένοι στόχοι, σαφείς όροι/ διαδικασίες χρηματοδότησης³³, καθώς και κάποιες βασικές αρχές στις οποίες θα έπρεπε να βασίζεται η περιφερειακή πολιτική³⁴.

Η εταιρική σχέση μεταξύ της Επιτροπής, των κρατών μελών και των περιφερειακών/ τοπικών αρχών αποτέλεσε βασική θεσμική καινοτομία και υποδήλωνε την εμφάνιση ενός νέου πολύ επίπεδου συστήματος διακυβέρνησης. Οι εθνικές κυβερνήσεις αναγκάστηκαν να μοιραστούν εξουσίες με χαμηλότερα επίπεδα διακυβέρνησης και με την Επιτροπή. Οι περιφερειακοί/ τοπικοί δρώντες ενσωματώνονται στην διαδικασία και το ίδιο συμβαίνει ως ένα βαθμό με τα ιδιωτικά συμφέροντα.

Ο ρόλος της ΕΚ στην προώθηση των μεταρρυθμίσεων ήταν καταλυτικός. Η αναμόρφωση της περιφερειακής πολιτικής που άρχισε με τα Μ.Ο.Π δημιούργησε την ανάγκη για τη δημιουργία ή ενίσχυσης περιφερειακών δομών για το σχεδιασμό και την υλοποίηση της πολιτικής. Το νέο σύστημα καθιέρωνε την υποχρέωση προγραμματισμού ως προϋπόθεση χρηματοδότησης από την ΕΕ.. Τα κράτη μέλη

³³ Σύμφωνα με τις νέες διαδικασίες κάθε κράτος μέλος θα έπρεπε να υποβάλει ένα συνολικό πρόγραμμα πλαίσιο ονομαζόμενο Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (ΚΠΣ). Το ΚΠΣ καθόριζε το συνολικό ποσό των επενδύσεων για την ανάπτυξη της οικονομίας κάθε χώρας τόσο από εθνικούς όσο και από κοινοτικούς πόρους.

³⁴ Οι αρχές αυτές ήταν: η αρχή της συγκέντρωσης, η αρχή της εταιρικής σχέσης Κοινότητας και αρμοδίων αρχών κάθε κράτους μέλους και σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, η αρχή του προγραμματισμού της εθνικής και κοινοτικής δράσης, η αρχή της προσθετικότητας των πόρων.

υποχρεώθηκαν να συντάσσουν πενταετή Περιφερειακά Αναπτυξιακά Προγράμματα με βάση τα οποία συντάσσονταν τα Κ.Π.Σ. που καθορίζει τους στρατηγικούς στόχους και τα μέσα πολιτικής. Το πρώτο ελληνικό ΚΠΣ περιλαμβάνει παρεμβάσεις σε όλη τη χώρα καθώς και 13 περιφερειακά προγράμματα ένα για κάθε περιφέρεια. (Plaskonitis, 1994, σελ. 126)

Η αναθεώρηση των διαρθρωτικών ταμείων δημιούργησε αυξημένες απαιτήσεις στην διοίκηση. Η μεταρρύθμιση των ταμείων σε συνδυασμό με την εμπειρία της διαχείρισης των Μ.Ο.Π. οδήγησαν στην την μεταβολή στην μεταβολή των διοικητικών διαδικασιών και δομών που ήταν υπεύθυνες για τη διαχείριση της περιφερειακής. Το ΥΠΕΘΟ αναγκάστηκε να παραχωρήσει εξουσία σε περιφερειακές δομές που δημιουργήθηκαν για αυτό το σκοπό και να δώσει μεγαλύτερη έμφαση στην διαβούλευση, στον σχεδιασμό, στην έλεγχο και παρακολούθηση των διαφορών δράσεων καθώς και στην επιδίωξη αποτελεσματικότητας.

Η αναθεώρηση των ταμείων και οι νέες απαιτήσεις που έθεσε ενίσχυσαν τις ήδη υπάρχουσες τάσεις στο πολιτικό-διοικητικό σύστημα για αποκέντρωση από το κεντρικό επίπεδο στις περιφέρειες. Η εξέλιξη αυτή ήταν πρωτόγνωρη για το ελληνικό πολιτικό-διοικητικό σύστημα που εξακολουθούσε να είναι συγκεντρωτικό. Η απαίτηση για αποκέντρωσης δεν ικανοποιήθηκαν άμεσα καθώς το κόμμα που ήταν στην εξουσία (ΝΔ) ήταν αρνητικό στη μεταφορά εξουσίας σε περιφερειακό επίπεδο. Με την επάνοδο του ΠΑΣΟΚ στην εξουσία οι απαιτήσεις για περιφερειακή αποκέντρωση ικανοποιήθηκαν ως ένα βαθμό με την ενίσχυση των περιφερειών³⁵.

Σημαντική μεταβολή επίσης αποτέλεσε η δυνατότητα που δόθηκε στον ιδιωτικό τομέα να συμμετάσχει στην υλοποίηση της περιφερειακής πολιτικής. Η διαχείριση μία σειρά από διαρθρωτικά προγράμματα που είχαν σχέση με τον ιδιωτικό τομέα δόθηκε σε εταιρίες συμβούλων ή ανάπτυξης που βρίσκονταν υπό μικτό ιδιωτικό και δημόσιο έλεγχο. Ο ΣΕΒ, για παράδειγμα, προσπάθησε να ενισχύσει τον ρόλο του στην διαμόρφωση της πολιτικής συμμετέχοντας στη διαχείριση προγραμμάτων διαρθρωτικής πολιτικής που στόχευαν στον ιδιωτικό τομέα. Το 1991 μάλιστα, δημιουργήθηκε ένα θεσμικό σχήμα για την ενσωμάτωση των επιχειρηματικών συμφερόντων στη διαχείριση

³⁵ Με την πλήρη εφαρμογή των διατάξεων του νόμου 1986, τον Νόμο 2218/1994³⁵ και τον νόμο 2503/1997. (ο οποίος ενίσχυσε την αναβαθμίστηκε ιδιαίτερα η διαχειριστική ικανότητα των περιφερειών)

των διαρθρωτικών προγραμμάτων ήταν η ΕΛΑΝΕΤ ΑΕ³⁶. Η ίδρυση της ΕΛΑΝΕΤ συνάντησε αντιδράσεις από την δημόσια διοίκηση, από τα πολιτικά κόμματα, αλλά και κάποιες Γενικές Διευθύνσεις των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Στελέχη του ΥΠΕΘΟ ήταν αρχικά αρνητικά στην ιδέα δημιουργίας της. Ορισμένα μάλιστα αντιδρούσαν αναφέροντας ότι τα Κοινοτικά κονδύλια θα πρέπει να εγγραφούν στον εθνικό προϋπολογισμό σαν δημόσια έσοδα και θα έπρεπε να τα διαχειριστεί το κράτος.

Βασικό στοιχείο της νέας διαρθρωτικής πολιτικής ήταν και ο αυξημένος ρόλος των Επιτροπών Παρακολούθησης. Οι Επιτροπές αυτές αποτελούνται από υπο-εθνικούς, εθνικούς και κοινοτικούς δρώντες μπορούσαν όμως να περιλαμβάνουν και ιδιωτικά συμφέροντα για σκοπούς πληροφόρησης και διαβούλευσης.

Εξαιτίας της νέας περιφερειακής πολιτικής δημιουργήθηκαν συνασπισμοί δρώντων που περιελάμβαναν περιφερειακούς και τοπικούς δρώντες, επιχειρηματικά συμφέροντα, περιφερειακούς αναπτυξιακούς φορείς, οι οποίοι περίμεναν οφέλη από την αποτελεσματικότερη απορρόφηση της διαρθρωτικής βοήθειας από την κοινότητα και την ενδυνάμωση των άμεσων επαφών με τις διαδικασίες σε ευρωπαϊκό επίπεδο και πίεσαν για μεγαλύτερη προσαρμογή στις απαιτήσεις της ΕΚ/ΕΕ.

Η νέα διαρθρωτική πολιτική πέρα από μια μεταβίβαση εξουσίας σε περιφερειακό επίπεδο προέβλεπε την εισροή σημαντικών κεφαλαίων, πολλαπλάσιων σε σχέση με το παρελθόν, δημιουργώντας έτσι αυξημένες απαιτήσεις από τη διοίκηση για υγιείς χρηματοπιστωτική διαχείριση. Για την αντιμετώπιση των προκλήσεων το ΥΠΕΘΟ, προχώρησε σε αναδιάρθρωση και ενίσχυση των αρμοδίων υπηρεσιών. Την θέση των δυο διευθύνσεων (Περιφερειακής Πολιτικής και Ανάπτυξης) που διαχειρίζονταν τα κοινοτικά κονδύλια πήρε μια Γενική Διεύθυνση³⁷ (Δημοσίων Επενδύσεων Περιφερειακής Πολιτικής και Ανάπτυξης) υπεύθυνη για το σχεδιασμό και την υλοποίηση των κοινοτικών προγραμμάτων, πρωτοβουλιών και δραστηριοτήτων σε περιφερειακό επίπεδο αποτελούμενη από 4 Διευθύνσεις και ένα Αυτοτελές Γραφείο³⁸. Τρεις από τις οποίες τις διευθύνσεις ασχολούνταν με την διαχείριση της περιφερειακής πολιτικής. (Διεύθυνση Περιφερειακής Πολιτικής³⁹, Διεύθυνση Εφαρμογής και

³⁶ Η επιχείρηση ειδικεύονταν στην παροχή αναπτυξιακών συμβουλών και ελέγχονταν από κοινού από το κράτος (ΕΛΚΕΠΑ), τον ΣΕΒ, την ΕΕΕ (Ενωση Ελλήνων Εφοπλιστών), την ΕΕΤ (Ενωση Ελληνικών τραπεζών) και την ΠΟΞ (πανελλήνια Ομοσπονδία Ξενοδόχων).

³⁷ Στα πλαίσια της Γ.Γ. Επενδύσεων και Ανάπτυξης.

³⁸ Αυτοτελές Γραφείο για τα έργα εκτροπής του Αχελώου Ποταμού και Αξιοποίηση της θεσσαλικής Πεδιάδας

³⁹ υπεύθυνη για τον σχεδιασμό και το Συντονισμό της Περιφερειακής Πολιτικής, τον συντονισμό των διαρθρωτικών ταμείων, το σχεδιασμό, κατάρτιση και προετοιμασία επενδυτικών προγραμμάτων και την πληροφόρηση για κοινοτικά θέματα.

Εκταμιεύσεων ΕΤΠΑ⁴⁰, Διεύθυνση Ειδικών Προγραμμάτων ΕΟΚ⁴¹. (ΠΔ 138, ΦΕΚ 55, Τεύχος Α', 14.04.1993)

Παρά τις αλλαγές το ελληνικό διαχειριστικό σύστημα εξακολούθησε να παρουσιάζει προβλήματα καθώς ο σχεδιασμός εξακολούθησε να παραμένει σε κεντρικό επίπεδο, ενώ η υλοποίηση των προγραμμάτων και η διαχείριση τους είναι διαμοιρασμένη μεταξύ διαφόρων υπουργείων, οργανισμών ή φορέων, με αλληλο-επικαλυπτόμενες εξουσίες και αρμοδιότητες. (Georgiou, 1994, σελ. 134)

Η λήψη αποφάσεων ήταν συγκεντρωτική ενώ οι περιφέρειες είναι εξαρτημένες στις μεταβιβαστικές πληρωμές από την κεντρική κυβέρνηση και τα κοινοτικά κονδύλια(ΥΠΕΘΟ). Σε νομαρχιακό επίπεδο ο σχεδιασμός των προγραμμάτων περιορίζονταν στην υποβολή προτάσεων από τις νομαρχίες. Τα πρόγραμμα, ιδίως τα μεγάλης κλίμακας, σχεδιάζονται από το κέντρο με πλήρη απουσία συμμετοχής αποκεντρωμένων δρώντων παρά τις προθέσεις της ΕΕ να εμπλέξει τους δρώντες σε όλα τα επίπεδα. Επιπλέον, η συμμετοχή στην υλοποίηση και διαχείριση των προγραμμάτων πολλών κεντρικών και αποκεντρωμένων φορέων/ υπηρεσιών και οργανισμών, με επικαλυπτόμενες αρμοδιότητες και δραστηριότητες προκαλεί καθυστερήσεις καθώς είναι δύσκολος ο συντονισμός των εμπλεκόμενων δρώντων/ φορέων ενώ σε ορισμένες περιπτώσεις μπορεί να αυξήσει του κόστους των προγραμμάτων.

Τα προβλήματα που παρατηρήθηκαν στην υλοποίηση των προγραμμάτων της περιόδου 1988-93 τόσο σε ευρωπαϊκό όσο και εθνικό επίπεδο οδήγησαν σε κάποιες αλλαγές⁴² στον τρόπο λειτουργίας τους των ταμείων της περιόδου 1994-99 που αύξησαν τις απαιτήσεις από το ελληνικό πολιτικό-διοικητικό σύστημα για αλλαγές ώστε να αυξηθεί η αποτελεσματικότητα της διαχείρισης των κονδυλίων.

Έτσι ενισχύθηκε η αποκέντρωση στο σχεδιασμό των προγραμμάτων και ενθαρρύνθηκε η συμμετοχή όλων των κοινωνικών εταίρων. Δόθηκε έμφαση στην εταιρική σχέση μεταξύ της Επιτροπής, των κρατών μελών και των αρμοδίων αρχών σε εθνικό, περιφερειακό, τοπικό επίπεδο. Η εταιρική σχέση καλύπτει την προετοιμασία, τη

⁴⁰ Συντονισμός & παρακολούθηση κοινοτικών προγραμμάτων και εφαρμογής προγραμμάτων εθνικού σχεδιασμού, παρακολούθηση και εφαρμογή του ΚΠΣ, εφαρμογή προγραμμάτων περιφερειακού επιπέδου, οικονομική διαχείριση κι παρακολούθηση των πόρων από το ΕΠΑ, δημοσιονομικός έλεγχος.

⁴¹ κατάρτιση και προετοιμασία, συντονισμός κοινοτικών πρωτοβουλιών και ειδικών προγραμμάτων ΕΟΚ (και τα ΜΟΠ), οικονομική τεκμηρίωση.

⁴² Βασικές αρχές της πολιτικής εξακολουθούν να είναι η συγκέντρωση προσπαθειών, ο προγραμματισμός, η εταιρική σχέση, η προσθετικότητα των πόρων.

χρηματοδότηση, την εκ των προτέρων εκτίμηση, την παρακολούθηση και την εκ των υστέρων αξιολόγηση των ενεργειών⁴³.

Το ΥΠΕΘΟ σε διοικητικό επίπεδο τουλάχιστον αντιμετώπισε αρνητικά σε πρώτη φάση προσπάθεια για μεταβίβαση αρμοδιοτήτων που αφορούσαν την διαχείριση των περιφερειακών προγραμμάτων εκτός της κεντρικής διοίκηση δηλαδή του ΥΠΕΘΟ. Υπήρχαν αντιδράσεις τόσο κατά την μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στις περιφέρειες όσο και στον ιδιωτικό τομέα για σχεδιασμό και διαχείριση έργων που εντάσσονταν στην περιφερειακή πολιτική.

Στο Β' Κ.Π.Σ αποφασίστηκε να δημιουργηθεί μια νέα διοικητική δομή, η Μ.Ο.Δ. για να καλυφθούν οι ανεπάρκειες της διοίκησης ιδιαίτερα όσον αφορά την υποστήριξη και τεχνογνωσία κατά την υλοποίηση της περιφερειακής πολιτικής. (Νόμος 2372/1996)⁴⁴.

Η δημιουργία της ΜΟΔ συνάντησε αντιδράσεις από τους υπηρεσιακούς παράγοντες του ΥΠΕΘΟ και των ενώσεων τους που ισχυρίζονταν ότι θα δημιουργήσει ένα νέο κέντρο εξουσίας που θα περιέπλεκε της αρμοδιότητες και ότι η στρατολόγηση προσωπικού από τον ιδιωτικό τομέα δεν εγγυούταν την επιτυχία καθώς η νοοτροπία και οι μέθοδοι του ιδιωτικού τομέα δεν ήταν κατάλληλοι για το συγκεκριμένη δραστηριότητα. Αντιδράσεις στην ίδρυση της Μ.Ο.Δ., υπήρχαν και από τον ιδιωτικό τομέα και συγκεκριμένα τις ελληνικές κατασκευαστικές εταιρίες καθώς θεωρούσαν ότι η δημιουργία της Μ.Ο.Δ. αποτελούσε προσπάθεια περιορισμού της ελευθερίας τους (Δημητρακόπουλος 2001, 615).

Κατά την υλοποίηση των προγραμμάτων της περιόδου 1994-9 παρατηρήθηκαν προβλήματα διαχείρισης των διαρθρωτικών ταμείων. Πιο συγκεκριμένα προβλήματα επισημάνθηκαν στον σχεδιασμό, συντονισμό, παρακολούθηση, έλεγχο και απολογισμό των προγραμμάτων.

⁴³ Τα ΚΠΣ καθορίζονται βάση σχεδίων που υποβάλλουν τα κράτη μέλη στα πλαίσια της εταιρικής σχέσης. Η Επιτροπή παίζει ενεργό ρόλο στην επιλογή των προγραμμάτων που εντάσσονται στα ΚΠΣ και καθορίζει την χρηματοδοτική συμμετοχή των ταμείων. Ενώ, η πληρωμή της χρηματοδοτικής συνδρομής πραγματοποιείται απευθείας στην εθνική, περιφερειακή ή τοπική αρχή ή οργανισμό που ορίζεται ως υπεύθυνος για το συγκεκριμένο πρόγραμμα από το κράτος μέλος.

Η Επιτροπή και τα κράτη μέλη είναι αρμόδια για την παρακολούθηση και έλεγχο της πορεία υλοποίησης των ΚΠΣ και των ειδικών προγραμμάτων μέσω εκθέσεων, με δειγματοληπτικούς ελέγχους, και επιτροπές παρακολούθησης. Η Επιτροπή έχει δικαίωμα να επιβάλλει ποινές σε περίπτωση παρατυπιών.

⁴⁴ Η ΜΟΔ είναι μια ημι-αυτόνομη υπηρεσία που επιβλέπεται από το ΥΠΕΘΟ. Απασχολεί υπαλλήλους από τον ιδιωτικό και δημόσιο τομέα και είναι υπεύθυνη για την εκτίμηση της διοίκησης σε προσωπικό. Καθώς και να παρέχει τεχνική συμβουλές στη διαχείριση προγραμμάτων ώστε να βοηθήσει τα δημόσια όργανα να επιτύχουν τα κριτήρια και τις υποχρεώσεις χρηματοδότησης που θέτει η ΕΕ.

Στα διαρθρωτικά ταμεία της περιόδου 2000-6 έγιναν κάποιες μεταρρύθμισης με στόχο τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας τους μέσω της συγκέντρωσης, της απλοποίησης και της αποκέντρωσης της διαχείρισής τους. Γίνονται σαφέστερες οι αρμοδιότητες των κρατών μελών και της Επιτροπής, μειώνεται η γραφειοκρατία ενώ ενισχύεται η εποπτεία, ο έλεγχος, και ο απολογισμός ώστε να βελτιωθεί η διαχείριση των διαρθρωτικών ταμείων⁴⁵. Για την επίτευξη αποτελεσματικότητας και διαφάνειας καθορίζονται σαφώς οι αρμοδιότητες των κρατών μελών και της Επιτροπής σε κάθε στάδιο του προγραμματισμού, της παρακολούθησης, της αξιολόγησης και του ελέγχου. Το Γ' ΚΠΣ βασίζεται σε μία νέα εταιρική σχέση μεταξύ των κρατών μελών και της Επιτροπής σε σχέση με το Β' ΚΠΣ, με έμφαση στην ενίσχυση της επικουρικότητας και της αποκέντρωσης⁴⁶.

Στο Γ' ΚΠΣ προβλέπονταν η δημιουργία διαχειριστικών αρχών και αρχών παρακολούθησης σε κεντρικό και περιφερειακό επίπεδο. Σε κεντρικό επίπεδο η διαχειριστική αρχή που δημιουργήθηκε στο ΥΠΕΘΟ ήταν υπεύθυνη για την παρακολούθηση και το συντονισμό της εφαρμογής του ΚΠΣ. Σκοπός της κεντρικής διαχειριστικής αρχής ήταν ο συντονισμός των επιμέρους αρχών που δημιουργήθηκαν κατά επιχειρησιακό πρόγραμμα. Οι αρχές αυτές αποτελούν μέρος της διοίκησης αλλά δεν εντάχθηκαν στις παραδοσιακές δομές της. Συνδυάζουν στοιχεία του δημοσίου και ιδιωτικού τομέα και επιδίωξη ήταν να μεταφέρουν την απαραίτητη διοικητική τεχνογνωσία στην δημόσια διοίκηση.

Σε διοικητικό επίπεδο η διαχείριση του ΚΠΣ Γ' γίνεται από την Γενική Γραμματεία Επενδύσεων και Ανάπτυξης (ΠΔ 178, ΦΕΚ165, Τεύχος Α', 14.07.2000) και πιο συγκεκριμένα από την Γενική Διεύθυνση Περιφερειακής Πολιτικής και Επενδύσεων. Η Γενική Διεύθυνση αποτελείται από 5 Διευθύνσεις: (1) Σχεδιασμού και Αξιολόγησης Περιφερειακής Πολιτικής και Προγραμμάτων⁴⁷ (2) Διαχειρίσεις και Παρακολούθησης

⁴⁵ Η εφαρμογή των παρεμβάσεων και ο έλεγχος ανήκει κατά πρώτο λόγο στα κράτη μέλη, τα οποία υποχρεώνονται να τηρούν συγκεκριμένες και διακριτές διαδικασίες και μηχανισμούς διαχείρισης, παρακολούθησης και ελέγχου με θεσμοθετημένες ευθύνες των αρμοδίων αρχών. Η παρακολούθηση γίνεται από τη διαχειριστική αρχή και την αρχή παρακολούθησης βάση φυσικών και δημοσιονομικών δεικτών που καθορίζονται μετά από πρόταση της Επιτροπής. Η Επιτροπή εγκρίνει τις ετήσιες και τελικές εκθέσεις εκτέλεσης που υποβάλλονται από τις διαχειριστικές αρχές.

⁴⁶ Η Επιτροπή αποστασιοποιείται από τις διαδικασίες προγραμματισμού και επιλογής έργων και περιορίζεται στον προσδιορισμό των γενικών κατευθύνσεων της διαδικασίας προγραμματισμού.

⁴⁷ Η Διεύθυνση είναι αρμόδια για να παρακολουθεί τις εξελίξεις της περιφερειακής πολιτικής σε ευρωπαϊκό επίπεδο και αν προτείνει μέτρα για βελτίωση της περιφερειακής. Πολιτικής και προγραμματισμού. Συντονίζει, καταρτίζει και διαπραγματεύεται σε συνεργασία με τους καθ' ύλη αρμόδιους φορείς και Περιφέρειες, Σχεδίων Περιφερειακής Ανάπτυξης και του ΚΠΣ. Ο σχεδιασμός-διαπραγμάτευση νέων ΕΠ και δράσεων. Επανασχεδιασμός και διαρθρωτικές παρεμβάσεις κατά την διάρκεια της υλοποίησης.

Κοινοτικών Προγραμμάτων⁴⁸ (3) Ελέγχου και Εκταμιεύσεων⁴⁹ (4) Δημοσίων Επενδύσεων (5) Διαχείρισης Κοινοτικών Πρωτοβουλιών⁵⁰. Τρεις από τις διευθύνσεις ασχολούνται με θέματα περιφερειακής πολιτικής. Στελέχη των διευθύνσεων αυτών συμμετέχουν στην Γραμματεία της Κεντρικής Επιτροπής Παρακολούθησης του Κ.Π.Σ.. Η σημασία που δίνεται στην Γενική Διεύθυνση φαίνεται και από τον αριθμό των στελεχών αλλά και τα προσόντα τους, όπως εμφανίζονται στο Π.Σ.Υ.Μ. Στην Γενική Διεύθυνση απασχολούνται 146 (158) συνολικά άτομα από τα οποία 104 εργάζονται στις 4 διευθύνσεις που ασχολούνται με κοινοτικά προγράμματα από αυτά τα 85 (97) έχουν πανεπιστημιακή μόρφωση.

Κατά την υλοποίηση του Γ' ΚΠΣ η Γενική Διεύθυνση θα αποτελέσει την βάση για την δημιουργία της Κεντρικής Διαχειριστικής Αρχής. Μάλιστα υπήρχαν σκέψεις για μετατροπή της Γενικής Διεύθυνσης, με εξαίρεση την Διεύθυνση Δημοσίων Επενδύσεων σε Διαχειριστική Αρχή, στα πλαίσια της διαδικασίας ενοποίησης των Υπουργείων Εθνικής Οικονομίας με το Οικονομικών⁵¹.

Η διαχείριση της περιφερειακής πολιτικής αποτέλεσε σημαντική πρόκληση για το πολιτικό διοικητικό σύστημα της χώρας. Η υποχρέωση προγραμματισμού σε ένα πολιτικό-διοικητικό σύστημα που χαρακτηρίζεται ως ασυνεχές και βασιζόμενο στην

Ο συντονισμός της μεθοδολογίας και η παρακολούθηση της εκ των προτέρων κατά τη διάρκεια και εκ των υστέρων αξιολόγησης για το ΚΠΣ, όλα τα επιχειρησιακά προγράμματα, τις Πρωτοβουλίες και το Ταμείο Συνοχής. Η εισήγηση προς την πολιτική ηγεσία των αποτελεσμάτων των αξιολογήσεων των προγραμμάτων και κυρίως του ΚΠΣ. Ενημέρωση των Περιφερειακών και Κεντρικών Υπηρεσιών για τις Κοινοτικές, Εθνικές και Περιφερειακές εξελίξεις.

⁴⁸ Η Διεύθυνση είναι αρμόδια για την κατάρτιση προδιαγραφών λειτουργίας των Επιτροπών Παρακολούθησης, η συγκρότηση και συμμετοχή στις Επιτροπές Παρακολούθησης και στις Γραμματείες των τομεακών και περιφερειακών επιχειρησιακών Προγραμμάτων. Η διασφάλιση των στόχων του ΚΠΣ, της οικονομικής πολιτικής, των κοινοτικών πολιτικών και των αποφάσεων της Επιτροπής Παρακολούθησης κατά την υλοποίηση των προγραμμάτων. Η εισήγηση στην πολιτική ηγεσία πρωτοβουλιών και διορθωτικών παρεμβάσεων για την ομαλή και αποτελεσματική απορρόφηση των πόρων του ΚΠΣ.

Διαχείριση Ταμείου Συνοχής: ένταξη έργων για χρηματοδότηση από το Ταμείο και εισήγηση προς την πολιτική ηγεσία. Διαχείριση του Προγράμματος Τεχνικής Βοήθειας του ΚΠΣ

⁴⁹ Η Διεύθυνση είναι αρμόδια για τον συντονισμό, την οργάνωση, την παρακολούθηση και τη διενέργεια ελέγχων όλων των παρεμβάσεων του ΚΠΣ, των Κοινοτικών πρωτοβουλιών και του Ταμείου Συνοχής, ο σχεδιασμός, συγκρότηση, εποπτεία και αξιολόγηση Κεντρικών και Περιφερειακών Ελεγκτικών συστημάτων για τη χρηστή διαχείριση των πόρων, η ανάθεση, παρακολούθηση και παραλαβή του έργου εξωτερικών ελεγκτών, η διεξαγωγή δευτεροβάθμιου ελέγχου, ομαλή διεξαγωγή των ελέγχων των κοινοτικών οργάνων. Η παρακολούθηση της εκταμίευσης των πληρωμών των έργων που συγχρηματοδοτούνται από το ΕΤΠΑ και το Ταμείο Συνοχής, η υποβολή αιτήσεων για δέσμευση και πληρωμή των πόρων και η κατανομή των σχετικών πιστώσεων δικαιούχου φορείς. Και σύνταξη περιοδικών εκθέσεων. Η παρακολούθηση του ΟΠΣ και ο συντονισμός και εποπτεία της ΜΟΔ, Μικτή Επιτροπή καθοδήγησης για τα Δημόσια έργα (ΜΕΚ), Σύμβουλοι Δημοσιότητας, Σύμβουλοι Διαχείρισης. Η εισήγηση στην πολιτική ηγεσία και ο σχεδιασμός οργάνωση σχημάτων και μεθόδων για την αποτελεσματική εποπτεία και εφαρμογή κοινοτικών προγραμμάτων.

⁵⁰ Η Διεύθυνση ασχολείται με τη διαχείριση των Κοινοτικών Πρωτοβουλιών που ασχολείται.

⁵¹ Συνέντευξη με στελέχη του ΥΠΕΘΟ.

αντίδραση παρά στην δράση ήταν σημαντική πρόκληση. Πρόκληση για το πολιτικό-διοικητικό σύστημα ήταν και οι υπόλοιπες υποχρεώσεις που έθετε η περιφερειακή πολιτική της ΕΕ. Η διαβούλευση με ιδιωτικά συμφέροντα δεν ήταν συνηθισμένη διαδικασία σε ένα σύστημα που βασιζόταν σε ένα αυταρχικό τρόπο διακυβέρνησης όπου η πρόσβαση σε ιδιωτικά συμφέροντα ήταν δυνατή μόνο μέσω των πελατειακών σχέσεων. Σημαντική πρόκληση αποτελούσε και η υποχρέωση αποτελέσματος, η αποτελεσματικότητα στην διαχείριση των χρημάτων. Οι προκλήσεις ήταν σημαντικές για το πολιτικό-διοικητικό σύστημα, στα πρώτα στάδια προσπάθησε να τις διαχειριστεί την συγκεκριμένη πολιτική αλλά και τις προκλήσεις που έθετε μέσα από τις υπάρχουσες δομές και διαδικασίες. Ωστόσο, έγινε αντιληπτό μετά τη μεταρρύθμιση της περιφερειακής πολιτικής το ΥΠΕΘΟ δεν ήταν σε θέση να διαχειριστεί και ότι κάποιες νέες διοικητικές δομές θα έπρεπε να αναπτυχθούν σε περιφερειακό αλλά και κεντρικό επίπεδο. Βαθμιαία λοιπόν παραχώρησε εξουσίες τόσο σε κεντρικό επίπεδο σε διοικητικές αρχές εκτός του παραδοσιακού πυρήνα της διοίκησης (Μ.Ο.Δ.) όσο και σε περιφερειακό επίπεδο στις Περιφέρειες και στις περιφερειακές αρχές διαχειρίσεις και παρακολούθηση των επιχειρησιακών προγραμμάτων του ΚΠΣ.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η συμμετοχή στην ΕΕ δημιούργησε ισχυρές πιέσεις για προσαρμογή στο ελληνικό πολιτικό-διοικητικό σύστημα. Για να ανταποκριθεί στις πιέσεις το πολιτικό-διοικητικό σύστημα επέλεξε ένα συγκεκριμένο σύστημα συντονισμού. Η συμμετοχή της Ελλάδας στην ΕΕ δημιούργησε σημαντική ασυμβατότητα μεταξύ των απαιτήσεων που έθετε η ΕΕ/ΕΚ για προβλεψιμότητα, αποτελεσματικότητα, συνοχή στις εθνικές θέσεις, συντονισμό και των χαρακτηριστικών του ελληνικού πολιτικό-διοικητικού συστήματος που μεταξύ άλλων είναι, περιορισμένη θεσμοποίηση, έλλειψη συντονισμού και συνέχειας, αποκέντρωση/ κατακερματισμός από τις πρακτικές.

Για την αντιμετώπιση των πιέσεων/ προκλήσεων επιλέγει ένα συγκεντρωτικό σύστημα συντονισμού που λάμβανε υπόψη τις ευρωπαϊκές απαιτήσεις αλλά αγνοούσε τα χαρακτηριστικά του ελληνικού πολιτικό-διοικητικού συστήματος. Αποτέλεσμα ήταν να μην λειτουργήσει. Η προσπάθεια της κεντρικής εξουσίας να προχωρήσει σε εξευρωπαϊσμό απέτυχε, καθώς επιχειρούσε να αμφισβητήσει « θεμελιακές διοικητικές παραδόσεις», ενώ παράλληλα είχε να αντιμετωπίσει ισχυρά /άτυπα σημεία βέτο τα οποία αντιδρούσαν σε αυτή την προσπάθεια, όπως η τάση των υπουργείων να λειτουργήσουν αυτόνομα, οι πελατειακές σχέσεις, η κομματικοποίηση της διοίκησης. Οι παράγοντες αυτοί συνδύαστηκαν με τις επικρατούσες αρνητικές, ακόμη και σε κυβερνητικό επίπεδο, αντιλήψεις απέναντι στην ΕΕ και οδήγησαν στην ακύρωση κάθε προσπάθειας προσαρμογής/ εξευρωπαϊσμού. Η συμμετοχή στην ΕΕ επηρέασε τις ικανότητες των εγχώριων δρώντων να επιτύχουν τους στόχους τους ωστόσο η επίδραση δεν ήταν ικανή να μεταλλάξει το χαρακτήρα του συστήματος και να ενισχύσει τους συγκεκριμένους δρώντες που υποστήριζαν την ευρωπαϊκής προοπτική για να προχωρήσουν σε αλλαγές.

Βαθμιαία, ωστόσο, η κατάσταση άλλαξε καθώς έχει επέλθει μεταβολή στις αντιλήψεις για την συμμετοχή της χώρας στην ΕΕ. Σήμερα υπάρχει ευρεία συναίνεση για την συμμετοχή στην ενοποιητική προσπάθεια καθώς και για την πραγματοποίηση των αναγκαίων αλλαγών στην χώρα. Τόσο σε επίπεδο πολιτικών όσο και σε επίπεδο δομών. Συνειδητοποιείται και υποστηρίζεται η πραγματοποίηση αλλαγών στο διοικητικό σύστημα της χώρας. Η αυξανόμενη συναίνεση σε πολιτικό και κοινωνικό επίπεδο μειώνει την σημασία των σημείων βέτο στο πολιτικό σύστημα της χώρας. Παράλληλα η διαδικασία εξευρωπαϊσμού έχει μεταβάλει την ισορροπία δυνάμεων μεταξύ των

διαφορών ομάδων ενισχύοντας τους υποστηρικτές της ευρωπαϊκής προοπτικής εις βάρος των πιο παραδοσιακών /συντηρητικών αντιπάλων τους.

Αποτέλεσμα όλων αυτών είναι να διευκολύνεται η προσαρμογή της χώρας στην ΕΕ. Οι αλλαγές αυτές συνδυάζονται με μικρές αλλά σταθερές αλλαγές στις διοικητικές παραδόσεις. Οι άτυπες διαδικασίες παραμένουν ισχυρές ως μέσο αντιμετώπισης των ευρωπαϊκών προκλήσεων και ίσως ενισχύθηκαν προσωρινά λόγω της απαίτησης για άμεση αποτελεσματικότητα. Μακροχρόνια, όμως αναμένεται να υποχωρήσουν καθώς η απαίτηση για προβλεψιμότητα ενισχύεται. Αυτή η απαίτηση βρίσκει έκφραση τα τελευταία χρόνια με την εμφάνιση οιοσεί ευρωπαϊκού μοντέλου διοίκησης, το οποίο βασίζεται εν μέρει στο Βεμπεριανό πρότυπο. Συνδυάζει όμως στοιχεία από κάποια νέα πρότυπο που προέρχονται για παράδειγμα, από το NPM και/ ή το TQM και θέτουν απαιτήσεις για αποτελεσματικότητα, αποδοτικότητα και υγιή οικονομική διαχείριση αλλά και απαίτηση ανταπόκρισης προς τον πολίτη, διαφάνεια.

Τα πρώτα στοιχεία αυτού του προτύπου γίνονται αντιληπτά από τις προϋπόθεσης που θέτει η ΕΕ στις διοικήσεις των υπό ένταξη χωρών, στις αρχές του υπό διαμόρφωση Ευρωπαϊκού Διοικητικού Χώρου αλλά και στην υπό εξέλιξη μεταρρύθμιση της Επιτροπής. Η οποία μπορεί να λειτουργήσει ως πρότυπο για τις διοικήσεις των κρατών-μελών. Ιδιαίτερα εκείνων της περιφέρειας που αντιμετωπίζουν σημαντικά απόκλιση από τα βασικά χαρακτηριστικά του «ευρωπαϊκού μοντέλου διοίκησης».