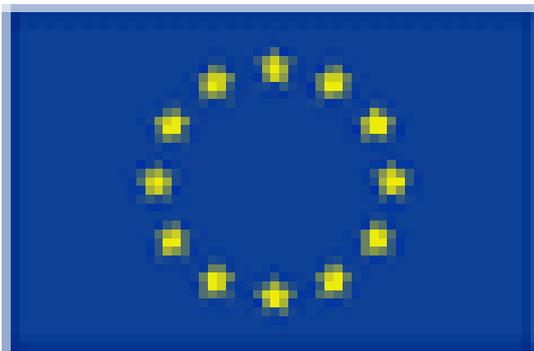


ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
Μ.Π.Σ. ΔΙΕΘΝΩΝ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΕΙΔΙΚΕΥΣΗ: ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ
Η ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΚΥΠΡΙΑΚΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ
ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΟ ΘΕΣΜΙΚΟ-ΠΟΛΙΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ
ΤΗΣ Ε.Ε.



ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ: Α. ΠΑΣΣΑΣ

ΦΟΙΤΗΤΡΙΑ: ΓΛΥΚΥ ΘΕΜΙΣ Α.Μ: 1203Μ044

ΑΘΗΝΑ 2005

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΡΟΛΟΓΟΣ.....	5
1.ΟΙ ΕΘΝΙΚΕΣ ΔΙΟΙΚΗΣΕΙΣ ΣΤΟ ΘΕΣΜΙΚΟ-ΠΟΛΙΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΤΗΣ Ε.Ε8	
1.1 Η Επίδραση της Ευρωπαϊκής Διεύρυνσης στις Εθνικές Δημόσιες Διοικήσεις	8
1.2. Η Προσαρμογή των Εθνικών Διοικήσεων στο Ενωσιακό Σύστημα	11
1.3. Η Ενωσιακή Πολιτική Διαδικασία και ο Ρόλος των Εθνικών Διοικήσεων ..	15
1.3.1. Το Ενωσιακό Πολιτικό Σύστημα Λήψης Αποφάσεων	15
1.3.2. Οι Εθνικές Επιρροές στη Διαμόρφωση της Ευρωπαϊκής Πολιτικής.....	17
1.3.3. Η Υλοποίηση των Ενωσιακών Πολιτικών.....	20
2. Η ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΩΝ ΣΧΕΣΕΩΝ ΚΥΠΡΟΥ- ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ ΚΑΙ Η ΠΟΡΕΙΑ ΤΗΣ ΕΝΤΑΞΗΣ	23
2.1. Ιστορικό των Ευρω-Κυπριακών Σχέσεων.....	24
2.2. Αίτηση για Ένταξη και Γνωμοδότηση.....	24
2.3. Προενταξιακές Διαπραγματεύσεις	26
2.4. Ενταξιακές Διαπραγματεύσεις και η Ένταξη.....	28
3. ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΗΣ ΚΥΠΡΙΑΚΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	29
3.1. Οργάνωση της Κυπριακής Δημόσιας Διοίκησης.....	29
3.1.1 Εκτελεστική Εξουσία.....	29
3.1.1.1 Πρόεδρος της Κυπριακής Δημοκρατίας	29
3.1.1.2 Υπουργικό Συμβούλιο	30
3.1.1.3 Υπουργοί.....	31
3.1.2. Διοικητικά Όργανα και Οργανισμοί της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης...31	
3.1.2.1 Υπουργεία- Τμήματα- Υπηρεσίες.....	31
3.1.2.2. Ανεξάρτητες Υπηρεσίες.....	32
3.1.3. Περιφερειακή Δημόσια Διοίκηση.....	33
3.1.3.1. Νομικά Πρόσωπα και Οργανισμοί Δημοσίου Δικαίου	33
3.1.3.2. Τοπική Αυτοδιοίκηση: Δημοτικά και Κοινοτικά Συμβούλια.....	34
3.2. Λειτουργία της Κυπριακής Δημόσιας Διοίκησης	35
3.2.1. Διαδικασίες Λήψης Αποφάσεων	35
3.2.1.1. Αποφάσεις Υπουργικού Συμβουλίου.....	35
3.2.1.2. Νομοσχέδια και Σχέδια Κανονισμών	36
3.2.1.3. Δημόσιες Πολιτικές	36

3.2.1.4. Έκδοση Διοικητικών Πράξεων.....	37
3.2.1.5. Οδηγίες και Πρακτικές	37
3.2.1.6. Βασικές Λειτουργίες της Δημόσιας Διοίκησης.	37
4.Η ΚΥΠΡΙΑΚΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΠΡΟΕΝΤΑΞΙΑΚΗ ΠΕΡΙΟΔΟ	39
4.1. Το Εσωτερικό Πλαίσιο Στήριξης – Οργανωτικές Δομές για Προώθηση της Ένταξης.....	39
4.2 Η εναρμόνιση της Κ.Δ.Δ με τα Ευρωπαϊκά δεδομένα : Νέοι θεσμοί στην Κύπρο	48
4.2.1. Επιτροπή Προστασίας του Ανταγωνισμού	48
4.2.2. Γραφείο Επιτρόπου Ρυθμίσεως Ηλεκτρονικών Επικοινωνιών και Ταχυδρομείων	50
4.2.3. Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας	51
4.2.4. Κυπριακός Οργανισμός Αγροτικών Πληρωμών	52
4.2.5. Γραφείο Επιτρόπου Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα	53
4.2.6. Υπηρεσία Εποπτείας και Ανάπτυξης Συνεργατικών Εταιρειών.....	54
4.2.7. Γραφείο Εφόρου Ελέγχου Κρατικών Ενισχύσεων	56
4.2.8. Αναθεωρητική Αρχή Προσφύγων	58
4.2.9. Υπηρεσία Εσωτερικού Ελέγχου	59
4.2.10. Αναθεωρητική Αρχή Προσφορών	60
4.3. Οι Κύπριοι Δημόσιοι Υπάλληλοι.....	61
4.3.1. Ο ρόλος των Κυπρίων Δημοσίων Υπαλλήλων.....	61
4.3.2. Ενημέρωση και Επιμόρφωση των Δημοσίων Υπαλλήλων σε Θέματα Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	62
5. Η ΚΥΠΡΙΑΚΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΜΕΤΑ ΤΗΝ ΈΝΤΑΞΗ	68
5.1 Λήψη Αποφάσεων στο Πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης	68
5.2. Η Μόνιμη Αντιπροσωπεία της Κύπρου στην Ε.Ε.....	69
5.3. Υφισταμένη Κατάσταση της Κ.Δ.Δ: Προβλήματα και Προοπτικές.....	71
5.3.1. Προβλήματα στη Λειτουργία της Κυπριακής Δημόσιας Διοίκησης	71
5.3.2. Μέτρα Εκσυγχρονισμού της Κυπριακής Δημόσιας Διοίκησης.....	76
ΕΠΙΛΟΓΟΣ.....	79
Κοινοτικά Έγγραφα.....	82
Εθνική Νομοθεσία.....	82
Ελληνική Βιβλιογραφία.....	83
Αγγλική Βιβλιογραφία.....	84
Ελληνική Αρθρογραφία.....	84

Αγγλική Αρθρογραφία.....	85
Μελέτες-Εργασίες.....	85
Διευθύνσεις στο Internet	86

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Η Δημόσια Διοίκηση αποτελεί συστατικό στοιχείο της οντότητας ενός κράτους και από την αποτελεσματική οργάνωση και λειτουργία της εξαρτάται άμεσα η κοινωνικοοικονομική ανάπτυξη και ευημερία του κράτους. Στο επίπεδο του πολίτη όσο καλύτερα οργανωμένοι είναι οι φορείς εξουσίας, οι οργανισμοί και οι αξιωματούχοι και τα άτομα που συμμετέχουν στη Δημόσια Διοίκηση και όσο πιο αποτελεσματικά λειτουργούν, τόσο μεγαλύτερη μπορεί να είναι η ποιότητα που απολαμβάνει ο πολίτης από τις υπηρεσίες τους.

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο η Εθνική Διοίκηση συμμετέχει του κοινοτικού νομοθετείν, όσο και του κοινοτικού διοικείν. Συμμετέχει επίσης και στις αντίστοιχες εξουσίες, όπως αυτές παρίστανται οργανικά, δηλαδή στο καταρχήν νομοθετικό όργανο που καλείται Συμβούλιο και στο νομοθετικό και εκτελεστικό όργανο που καλείται Επιτροπή. Η συμμετοχή αυτή εκδηλώνεται σε διάφορα επίπεδα των κοινοτικών οργάνων και αφορά ολόκληρη την πυραμίδα της Εθνικής Διοίκησης με την ευρεία έννοια δηλαδή τόσο την Κυβέρνηση όσο και τις Δημόσιες Υπηρεσίες¹.

Η άσκηση της Δημόσιας Διοίκησης στην Κυπριακή Δημοκρατία πηγάζει και βασίζεται στο Σύνταγμά της του 1960, με το οποίο η Κύπρος από τις 16.8.1960 έπαψε να αποτελεί βρετανική αποικία και έγινε ανεξάρτητη Δημοκρατία. Στην εξέλιξη της ιστορίας της νεοσύστατης Κυπριακής Δημοκρατίας σωρεία από νομοθεσίες, διοικητικές πράξεις, δημόσιες πολιτικές, οδηγίες και πρακτικές που εφαρμόστηκαν, διέδρυναν την οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης και συνιστούν το θεσμικό πλαίσιο της λειτουργίας της.

Με την ένταξη της Κύπρου στην ευρωπαϊκή οικογένεια, η Δημόσια Διοίκηση αποκτά ακόμα μεγαλύτερη σημασία αφού από αυτή θα εξαρτάται η αποτελεσματική εφαρμογή του κοινοτικού κεκτημένου και η επιτυχημένη συμμετοχή της Κύπρου στα όργανα, στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων, στα προγράμματα και πρωτοβουλίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Εξάλλου, η σημερινή μορφή της Κυπριακής Δημόσιας Διοίκησης έχει επηρεαστεί σε σημαντικό βαθμό από τις αλλαγές που έχουν συντελεστεί τα τελευταία

¹ Σκανδάμη. Ν., (1990), *Η Κοινοτική Λειτουργία της Εθνικής Διοίκησης*, εκδ. Α.Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, σελ.20.

χρόνια για την εναρμόνιση με το κοινοτικό κεκτημένο και την ένταξη της Κύπρου στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Ως γνωστό μέχρι την 1^η Μαΐου του 2004 η Κύπρος έπρεπε να εναρμονιστεί πλήρως με το κοινοτικό κεκτημένο, με μόνες εξαιρέσεις τις μεταβατικές ρυθμίσεις που έχουν συμφωνηθεί. Αυτό συνεπαγόταν την ολοκλήρωση της μεταφοράς του κοινοτικού κεκτημένου στην εθνική έννομη τάξη καθώς και την αποτελεσματική εφαρμογή και επιβολή του που υπαγορεύει θεσμικές και οργανωτικές αλλαγές. Ειδικότερα την περίοδο 1998- 2004, κατά τις ενταξιακές διαπραγματεύσεις της Κύπρου με την Ε.Ε και τις διαδικασίες εναρμόνισης της κυπριακής νομοθεσίας με το κοινοτικό κεκτημένο έγινε η σημαντικότερη ίσως μεταρρύθμιση και αναδιάρθρωση της οργάνωσης της Δημόσιας Διοίκησης, ενισχύθηκαν οι διοικητικές δομές διαφόρων Υπουργείων, Τμημάτων και Υπηρεσιών για σκοπούς αποτελεσματικής εφαρμογής του κοινοτικού κεκτημένου, ενώ ιδρύθηκαν νέες Αρχές και Υπηρεσίες σύμφωνα με τις εναρμονιστικές απαιτήσεις, σε τομείς όπως η προστασία του ανταγωνισμού, οι κρατικές ενισχύσεις, ο εσωτερικός έλεγχος, η προστασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και πολλά άλλα².

Στις σελίδες που ακολουθούν αφού γίνει αναφορά στο ρόλο των Εθνικών Διοικήσεων των κρατών μελών στο θεσμικό-πολιτικό σύστημα της Ε.Ε θα ακολουθήσει μία ιστορική ανασκόπηση της πορείας ένταξης της Κύπρου στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Στη συνέχεια θα επιχειρηθεί μία ανάλυση της οργάνωσης και λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης στην Κύπρο. Το επόμενο κεφάλαιο αναφέρεται στην Κυπριακή Δημόσια Διοίκηση κατά την προενταξιακή περίοδο. Στο κεφάλαιο αυτό δίνεται έμφαση στο εσωτερικό πλαίσιο στήριξης, στους νέους θεσμούς που δημιουργήθηκαν στην Κύπρο λόγω Ε.Ε, στο ρόλο των κύριων δημόσιων υπαλλήλων καθώς και στην ενημέρωση και επιμόρφωσή τους σε θέματα Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στο τελευταίο κεφάλαιο γίνεται αναφορά στον τρόπο με τον οποίο η Κύπρος συμμετέχει σήμερα στο ευρωπαϊκό σύστημα λήψης αποφάσεων και στη Μόνιμη Αντιπροσωπεία της Κύπρου στις Βρυξέλλες. Επιπλέον, στο κεφάλαιο αυτό επιχειρείται να γίνει μία εξέταση της κατάστασης στην οποία βρίσκεται σήμερα η Κυπριακή Δημόσια Διοίκηση, εντοπίζοντας τα προβλήματα και τα δυνατά της σημεία. Τέλος στον επίλογο παρουσιάζονται κάποιες προτάσεις για βελτίωση της

² *Η Οργάνωση και η Λειτουργία της Κυπριακής Δημόσιας Διοίκησης*, (2004), Κυπριακή Ακαδημία Δημόσιας Διοίκησης, Λευκωσία, σελ.3.

λειτουργίας της Κυπριακής Δημόσιας Διοίκησης. Στο σημείο αυτό πρέπει να αναφερθεί ότι ένα μέρος της εργασίας μου στηρίζεται σε προσωπικές συνεντεύξεις³.

³ Κυπριακή Ακαδημία Δημόσιας Διοίκησης, Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης και Προσωπικού (Υπ. Οικονομικών), Υπουργείο Εξωτερικών, Γραφείο Προγραμματισμού, Γραφείο Τύπου και Πληροφόρησης, Ευρωπαϊκό Ινστιτούτο Κύπρου.

1.ΟΙ ΕΘΝΙΚΕΣ ΔΙΟΙΚΗΣΕΙΣ ΣΤΟ ΘΕΣΜΙΚΟ-ΠΟΛΙΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΤΗΣ

E.E

1.1 Η Επίδραση της Ευρωπαϊκής Διεύρυνσης στις Εθνικές Δημόσιες Διοικήσεις

Η Δημόσια Διοίκηση είναι ο τομέας του πολιτικό- διοικητικού συστήματος των κρατών μελών ο οποίος έχει επηρεαστεί περισσότερο από την εθνική παράδοση και την ιστορία του κάθε ΚΜ και λιγότερο από την ευρωπαϊκή διεύρυνση. Η Ε.Ε δεν έχει άμεση ανάμιξη στην οργάνωση και λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης του κάθε ΚΜ, ωστόσο επηρεάζει τη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης με άλλους τρόπους. Έτσι άλλες περισσότερο και άλλες λιγότερο οι Εθνικές Δημόσιες Διοικήσεις έχουν επηρεαστεί από τη διαδικασία της ευρωπαϊκής διεύρυνσης⁴.

Οι Εθνικές Δημόσιες Διοικήσεις, θέλοντας ή μη, εξευρωπαϊζονται λόγω του ότι ένα μεγάλο μέρος των πολιτικών έχει πλέον μεταφερθεί σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Εξευρωπαϊσμός σύμφωνα με την ερμηνεία του Nugent σημαίνει ότι οι εθνικές πολιτικές δομές, οι πολιτικοί φορείς δράσης, οι διαδικασίες πολιτικής και οι πολιτικές προσανατολίζονται όλο και πιο πολύ, ή έχουν ήδη προσανατολιστεί, προς μία ευρωπαϊκή κατεύθυνση. Το εύρος του προσανατολισμού αυτού, και των συνδεδεμένων με αυτών εθνικών προσαρμογών, ποικίλει μεταξύ των κρατών και στο εσωτερικό των κρατών ποικίλει μεταξύ τομέων πολιτικών. Ωστόσο κανένα ΚΜ και κανένας τομέας δεν εξαιρείται από την ανάγκη να προσαρμοστεί στις απαιτήσεις και τους κανόνες της Ε.Ε, είτε πρόκειται για μεγάλα ΚΜ είτε για τομείς πολιτικής που επηρεάζονται ελάχιστα από την παρουσία της Ε.Ε⁵.

Επίσης, η λειτουργία των Ομάδων Εργασίας, των εμπειρογνομόνων και των επιτροπών στις Βρυξέλλες, οι ανεπίσημες συνεργασίες μεταξύ των Εθνικών Διοικήσεων των ΚΜ οι οποίες έχουν αυξηθεί σημαντικά, το γεγονός ότι ειδικοί από διάφορες χώρες συναντιούνται για να συζητήσουν και να ανταλλάξουν ιδέες σχετικά με την λειτουργία των Εθνικών Δημόσιων Υπηρεσιών και τα διάφορα προγράμματα

⁴ Ο τρόπος λειτουργίας της Δ.Δ κάθε χώρας μέλους έχει επίσης επηρεαστεί από την νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου. Επιπλέον το νομικό και διοικητικό σύστημα στα Κ.Μ περνά από τη διαδικασία της προσαρμογής προκειμένου να καλυφθούν οι απαιτήσεις που προκύπτουν από την εφαρμογή της ευρωπαϊκής νομοθεσίας.

⁵ Nugent. N, *Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, εκδ. Σαββάλας, σελ. 588-589.

ανταλλαγής προσωπικού⁶ οδηγούν σταδιακά στον εξευρωπαϊσμό των Εθνικών Δημόσιων Υπηρεσιών⁷. Οι ανώτεροι υπάλληλοι των Εθνικών Διοικήσεων έχουν κατανοήσει την σημασία της συνεργασίας με ξένους συναδέλφους τους και έχουν κερδίσει αρκετές εμπειρίες δουλεύοντας μαζί⁸.

Θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι ένα από τα αποτελέσματα της διαδικασίας του εξευρωπαϊσμού των Εθνικών Υπηρεσιών είναι ότι αρκετοί από τους εθνικούς ανώτερους υπαλλήλους είναι πλέον καλά ενημερωμένοι για το ευρωπαϊκό πλαίσιο μέσα στο οποίο λειτουργούν και το γεγονός ότι τώρα δίνεται μεγαλύτερη έμφαση και προσοχή στις υποχρεώσεις που προκύπτουν από την εφαρμογή της ευρωπαϊκής νομοθεσίας⁹.

Ο εξευρωπαϊσμός μπορεί να προκαλέσει τριών ειδών εσωτερικές αλλαγές:

1. Absorption/απορρόφηση: τα ΚΜ είναι ικανά να υιοθετήσουν τις ευρωπαϊκές πολιτικές ή τις ευρωπαϊκές ιδέες και να αναπροσαρμόζουν τους θεσμούς τους αντίστοιχα, χωρίς ουσιαστικά να τροποποιούν τις υπάρχουσες διαδικασίες, τις πολιτικές και τους θεσμούς τους.
2. Accommodation/προσαρμογή: τα ΚΜ αντιμετωπίζουν την πίεση από τον εξευρωπαϊσμό υιοθετώντας την διαδικασία, τις πολιτικές και τους θεσμούς χωρίς να αλλάξουν τα κύρια χαρακτηριστικά και τις υπάρχουσες συλλογικές ιδεολογικές δομές τους. Ένας τρόπος για να το επιτύχουν αυτό είναι με το να ενσωματώνουν νέες πολιτικές και θεσμούς επάνω στους υπάρχοντες χωρίς να αλλάζουν τους τελευταίους.
3. Transformation/μετασχηματισμός: τα ΚΜ αντικαθιστούν τις υπάρχουσες πολιτικές, διαδικασίες, και θεσμούς με νέους/διαφορετικούς, ή αλλάζουν τους υπάρχοντες θεσμούς μέχρι το σημείο που τα ουσιαστικά χαρακτηριστικά γνωρίσματά τους ή/και οι ελλοχεύοντας συλλογικοί όροι να αλλάζουν πλήρως¹⁰.

⁶ Τα προγράμματα αυτά βοηθούν με τη σειρά τους στο να πάρουν οι δημόσιοι υπάλληλοι, που συμμετέχουν σε αυτά, τις απαραίτητες γνώσεις και τα θετικά στοιχεία της λειτουργίας της Δημόσιας Υπηρεσίας της χώρας που τους φιλοξενεί και να τα μεταφέρουν σε εθνικό επίπεδο

⁷ Bossaert D., Demmke C., Nomden K., Polet R., *Civil Services in the Europe of Fifteen, Trends and new Developments, The Impact of European Integration on Civil Services*, European Institute of Public Administration, p.p. 3-4.

⁸ Schout A. and Bastmeijer K., (No.2003/1), «The Next Phase in the Europeanisation of National Ministries: Preparing EU Dialogues», *EIPASCORE*, p.p.12.

⁹ Schout A. and Bastmeijer K., op. Cit., p.p.12.

¹⁰ Tanja A. Borzel, T. Risse, (2000), «When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change», Washington DC, p.p.14-15.

Ωστόσο όσον αφορά το ερώτημα εάν η ευρωπαϊκή πολιτική προκάλεσε σύγκλιση ή απόκλιση στον τρόπο λειτουργίας των διοικήσεων των ΚΜ παρατηρείται διάσταση απόψεων. Μερικοί αναλυτές υποστηρίζουν ότι η ευρωπαϊκή πολιτική οδήγησε σε σύγκλιση των εθνικών δομών και του στυλ πολιτικής των διαφόρων Κ.Μ. Άλλοι πάλι υποστηρίζουν ότι η ευρωπαϊκή πολιτική έχει διαφορετικό αντίκτυπο στην κάθε χώρα μέλος και ότι η αντίδραση της κάθε χώρας είναι διαφορετική ανάλογα με το πεδίο ευρωπαϊκής πολιτικής καταλήγοντας στο συμπέρασμα ότι το πώς θα αντιδράσει μία χώρα στην ευρωπαϊκή πολιτική εξαρτάται τόσο από το πεδίο πολιτικής όσο και από την ίδια την χώρα¹¹.

Συγκεκριμένα, οι ευρωπαϊκές πολιτικές ασκούν πίεση στις Εθνικές Διοικήσεις εξαιτίας των δομικών απαιτήσεων που τείνουν να υπονοούν. Για παράδειγμα ένας κανονισμός μπορεί να καλεί τις Εθνικές Διοικήσεις να δημιουργήσουν νέες δομές¹², να προβούν στη συγκέντρωση ή την αποκέντρωση των ρυθμιστικών διαδικασιών¹³, ή μπορεί να απαιτεί οριζόντιες οργανωτικές αλλαγές¹⁴. Η υιοθέτηση της ευρωπαϊκής πολιτικής μπορεί να οδηγήσει και στην ανάγκη για αλλαγή στο διοικητικό στυλ των ΚΜ¹⁵.

Παρ' όλα αυτά οι Εθνικές Δημόσιες Διοικήσεις έχουν διατηρήσει κάποια από τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά τους. Έχουν καταφέρει να αντιμετωπίσουν την εναλλαγή περιβάλλοντος που παρατηρείται, δηλαδή από εθνικό σε ευρωπαϊκό, βασιζόμενες στις ισχύουσες διοικητικές ρυθμίσεις τους και όχι αποκλειστικά στις ευρωπαϊκές απαιτήσεις. Αυτό παρατηρείται τόσο στις χώρες που είναι ήδη μέλη της Ε.Ε όσο και στις υποψήφιες χώρες. Το κοινό ευρωπαϊκό πλαίσιο, η κοινή λήψη αποφάσεων και η εκτενής αλληλεπίδραση έχουν οδηγήσει σε μία μέτριοι μεγέθους σύγκλιση. Εντούτοις, η διοικητική δυσκαμψία που παρουσιαζόταν παλαιότερα δεν παρουσιάζεται πλέον και οι Εθνικές Διοικήσεις δείχνουν να έχουν την επιθυμία και την ικανότητα να προβούν σε αλλαγές παρά στο να προφασιστούν δυσκαμψία και να απομονωθούν. Αυτό ίσως οφείλεται στο γεγονός ότι η ευρωπαϊκή ανάμιξη στην Εθνική Διοίκηση έχει προωθήσει ενδιαφέροντες τομείς και εμπλέκει περισσότερο τους διοικητικούς λειτουργούς στην πολιτική διαδικασία. Κατά αυτό τον τρόπο είναι

¹¹ Knill C., (2001), "The Europeanisation of National Administrations, Patterns of Institutional Change and Persistence", Cambridge University Press, p.p.12.

¹² π. χ environmental agency.

¹³ π. χ με το εισάγει την απαίτηση για την υποβολή εκθέσεων σε μια κεντρική αρχή.

¹⁴ π. χ με το να απαιτεί εθνικό συντονισμό για να τεθούν ευδιάκριτα οι διοικητικοί στόχοι.

¹⁵ Knill C., op. Cit., p.2-3.

απίθανο η διοίκηση να συγκρουστεί με τους θεσμούς και να εμποδίσει τις τυχόν αλλαγές που πρέπει να περατωθούν για να αντεπεξέρχεται καλύτερα στις απαιτήσεις που προκύπτουν σε ευρωπαϊκό επίπεδο¹⁶.

Επίσης αυτό που παρατηρείται είναι ότι το αντίκτυπο των ευρωπαϊκών πολιτικών δεν χαρακτηρίζεται από μία ξεκάθαρη και συνεπή εικόνα. Το επίπεδο διοικητικής προσαρμογής δεν μπορεί να συνάγεται άμεσα από την αντίστοιχη πολιτική, όπου ένας κανονισμός μπορεί να διευκολύνει την εθνική προσαρμογή περισσότερο από έναν άλλο, ούτε από τις συστηματικές διαφορές που παρατηρούνται ανάμεσα στις χώρες μέλη σχετικά με την ικανότητά τους να προσαρμοστούν. Με άλλα λόγια οι εσωτερικές αλλαγές δεν ακολουθούν καμία «χώρα μοντέλο» ή «βασισμένη σε συγκεκριμένη πολιτική λογική». Ως συνέπεια αυτού παρατηρείται όχι μόνο διοικητική σύγκλιση αλλά και μία τάση διοικητικής απόκλισης των διοικητικών διαφορών στα ΚΜ¹⁷.

1.2. Η Προσαρμογή των Εθνικών Διοικήσεων στο Ενωσιακό Σύστημα

Η Ευρωπαϊκή Ένωση διαμορφώνει νέους περιορισμούς και δεδομένα για τη λειτουργία της διοίκησης και τη φέρνει αντιμέτωπη με μια σειρά προκλήσεων. Αυτές αφορούν ειδικότερα α) τις σχέσεις της διοίκησης με το πολιτικό σύστημα, κυρίως ως αποτέλεσμα της μεταβολής της διαδικασίας λήψης των αποφάσεων,¹⁸ β) τις σχέσεις της διοίκησης με την κοινωνία και τις ομάδες συμφερόντων,¹⁹ γ) τις σχέσεις μεταξύ επιπέδων διοίκησης²⁰ και δ) τις σχέσεις μεταξύ τομεακών διοικήσεων στη διαμόρφωση των δημόσιων πολιτικών²¹.

¹⁶ J. P. Olsen, (2003) «Towards a European Administrative Space», *Journal of European Public Policy*, p. 523-524.

¹⁷ Knill C., op. Cit., p.2-3.

¹⁸ Διαδικασίες διακρατικής διαπραγμάτευσης, εκτός στενού εθνικού πλαισίου, για παράδειγμα, τις προϋπάρχουσες πρακτικές, αλλά και τις συγκεντρωτικές τάσεις στη διαδικασία απόφασης.

¹⁹ Η δυνατότητα για παράδειγμα να αναφέρονται οι τελευταίες και στα ευρωπαϊκά κέντρα αποφάσεων ή/και να συνάπτουν συμμαχίες με ομοειδείς ομάδες άλλων χωρών δημιουργούν διαφορετικούς συσχετισμούς και ευκαιρίες επιρροής. Η διαφορετική αντίληψη για τη διαμόρφωση της πολιτικής, που χαρακτηρίζει το ευρωπαϊκό επίπεδο, τους επιτρέπει επίσης, να διεκδικήσουν ενδεχομένως συμμετοχή και επιρροή σε εθνικό επίπεδο.

²⁰ Τα συστήματα αποσυγκέντρωσης και αποκέντρωσης αντιμετωπίζουν νέες απαιτήσεις σε σχέση με τη συμμετοχή της χώρας στο ευρωπαϊκό σύστημα. Ταυτόχρονα ενισχύονται οι τάσεις μεταφοράς εξουσίας από το κέντρο στην περιφέρεια

²¹ Σπανού Κ., *Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση*, εκδ. Παπαζήση, σελ.23-24.

Εξάλλου ο σφαιρικός χαρακτήρας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και η πολλαπλότητα των εταίρων²² και των εθνικών και τομεακών συμφερόντων που αυτοί προωθούν, διαμορφώνουν ένα ιδιαίτερα πολύπλοκο πλαίσιο λειτουργίας για τις Εθνικές Διοικήσεις²³. Τα ΚΜ λοιπόν προκειμένου να ανταποκριθούν στις δεσμεύσεις των κοινών πολιτικών όφειλαν να διαμορφώσουν ανάλογες δομές και διαδικασίες για την ενσωμάτωση του δικαίου ή/και την άμεση εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων. Για αυτό το λόγο έγινε το πέρασμα από τις απαιτήσεις όσον αφορά τη λειτουργία της οικονομίας στις απαιτήσεις έναντι της λειτουργίας της διοίκησης²⁴.

Είναι εμφανές ότι είτε πρόκειται για λήψη μειζόνων αποφάσεων είτε για την ρουτίνα της εφαρμογής αποφάσεων που έχουν ληφθεί η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση τείνει να επιφέρει προσαρμογές στον τρόπο λειτουργίας των διοικήσεων τόσο σε οριζόντιο, επιτελικό όσο και σε τομεακό επίπεδο.

Κατά αυτό τον τρόπο ο κρατικός μηχανισμός των ΚΜ και οι λειτουργίες του ειδικότερα αντιμετωπίζουν την ανάγκη προσαρμογής σε διαδικασίες και τρόπους λειτουργίας που δεν αντιστοιχούν απαραίτητα σε εκείνα που ήδη υπάρχουν σε εθνικό επίπεδο. Ανεξάρτητα από το βαθμό στον οποίο αυτά είναι ικανοποιητικά καθ' αυτά για την κατά περίπτωση χώρα, μπορεί να μην είναι κατάλληλα για το ευρύτερο πλαίσιο της Ε.Ε και να χρήζουν κάποιων αλλαγών²⁵.

Αξίζει να σημειωθεί ότι η προσαρμογή των διοικήσεων των ΚΜ δεν οδήγησε στη διαμόρφωση κάποιου ενιαίου οργανωτικού προτύπου για τη διαχείριση της ευρωπαϊκής πολιτικής. Αντίθετα επικρατεί μία οργανωτική πολυμορφία επιτρέποντας στα επιμέρους κυβερνητικά και διοικητικά σχήματα να διατηρούν τα ιδιαίτερα χαρακτηριστήριά τους.²⁶

Η ποικιλία των οργανωτικών διευθετήσεων των Εθνικών Διοικήσεων στην προσαρμογή του θεσμικό-πολιτικού περιβάλλοντος της Ε.Ε είναι συνάρτηση πολλών παραγόντων οι οποίοι μπορούν να διακριθούν σε:

²² Το κύμα της διεύρυνσης προς τις Μεσογειακές χώρες έκανε αισθητή και την ετερογένεια σε όρους Δημόσιας Διοίκησης και της ικανότητας της να παρακολουθήσει τις διαδικασίες ολοκλήρωσης.

²³ Ανάλογα με τις στιγμές και τις φάσεις εξέλιξης της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης σημαντικότερο ρόλο μπορεί να έχουν οι σημαντικότερες επιτελικές δομές όπως π.χ. Υπουργείο Εξωτερικών, Υπουργείο Οικονομικών ή τα Υπουργεία που χειρίζονται τις τομεακές πολιτικές.

²⁴ Σπανού Κ., *op. Cit.*, σελ.21.

²⁵ Σπανού Κ., *op. Cit.*, σελ.26.

²⁶ Πασσάς Α., (2003), «Η Εθνική Διοίκηση στο Θεσμικό-Πολιτικό Σύστημα της Ε.Ε», *Όραμα Μάθησης*, Κυπριακή Ακαδημία Δημόσιας Διοίκησης, τεύχος 2, σελ.34.

α) αντικειμενικούς, όπως είναι η γεωγραφική απόσταση από το ενωσιακό κέντρο, το μέγεθος του κράτους και συνακόλουθα της Δημόσιας Υπηρεσίας, η δομή του κράτους²⁷, και η ύπαρξη ισχυρών υποεθνικών οντοτήτων,

β) συγκυριακούς, όπως είναι η χρονική στιγμή και τα κίνητρα της ένταξης στην Ε.Ε.²⁸,
γ) πολιτικούς-υποκειμενικούς, όπως η πολιτική αντίληψη για την εξέλιξη του ενωσιακού οικοδομήματος και συνεπώς οι στοχεύσεις του εγκαθιδρυμένου συντονιστικού συστήματος, οι τομεακές πολιτικές προτεραιότητες και στοχεύσεις,

δ) παράγοντες που αφορούν στα ιδιαίτερα πολιτικοδιοικητικά χαρακτηριστικά και τις αντίστοιχες παραδόσεις όπως είναι η διάρθρωση και λειτουργία της Κυβέρνησης και οι σχέσεις μεταξύ των Υπουργών, οι σχέσεις μεταξύ διοικητικής ιεραρχίας και πολιτικής ηγεσίας, το ύφος χάραξης και άσκησης των δημόσιων πολιτικών και οι σχέσεις δημόσιας εξουσίας και κοινωνίας και

ε) η σχέση τυπικής κατάστρωσης και άτυπης πραγματικής λειτουργίας των δημόσιων θεσμών και των διοικητικών διαδικασιών και εν προκειμένω των εμπλεκόμενων στην άσκηση της ενωσιακής πολιτικής.

Όπως είναι αναμενόμενο το κάθε ΚΜ αντιδρά διαφορετικά σε διοικητικούς όρους απέναντι στη συμμετοχή του στο ενωσιακό σύστημα. Παρ' όλα αυτά παρατηρείται και μία σειρά κοινών τάσεων και αντίστοιχων θεσμικών διαρρυθμίσεων όπως:

α) ο κεντρικός ρόλος των αρχηγών των Κυβερνήσεων και των γραφείων τους στη λειτουργία του ενωσιακού συστήματος μέσα κυρίως από τη σταδιακή μετατροπή του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου από όργανο χάραξης των γενικών προσανατολισμών σε οιονεί « εφετείο» του Συμβουλίου,

β) η διατήρηση του κεντρικού ρόλου των Υπουργείων Εξωτερικών αλλά με παράλληλη αμφισβήτηση της δυνατότητας άσκησης του κεντρικού επιτελικού – συντονιστικού ρόλου,

γ) τη θέσπιση νέων ή την προσαρμογή ή/και την ενίσχυση των υφιστάμενων, εξειδικευμένων οργάνων κυβερνητικού/διυπουργικού συντονισμού για τη διαχείριση της ευρωπαϊκής πολιτικής²⁹,

δ) τις εσωτερικές οργανικές αναπροσαρμογές στα επιμέρους Υπουργεία,

²⁷ Ενιαία ή σύνθετα πολιτειακά συστήματα

²⁸ Για παράδειγμα η 5^η διεύρυνση περιελάμβανε στα λεγόμενα κριτήρια της Κοπεγχάγης και την ανάπτυξη των απαραίτητων πολιτικών και διοικητικών δομών για τη διαχείριση του ενωσιακού συστήματος.

²⁹ Kassim H., Peters B. and Wright V. *The National Co-ordination of EU Policy, The Domestic Level*, Oxford, p.p.238.

ε)τον περιορισμό του ρόλου των Εθνικών Κοινοβουλίων και
στ)τη σύσταση σε αρκετά ΚΜ κυβερνητικής βαθμίδας, συνήθως Υφυπουργού³⁰, με αρμοδιότητα τις ευρωπαϊκές υποθέσεις, δίχως ωστόσο πρωταρχικό ρόλο στο συντονισμό της ευρωπαϊκής πολιτικής³¹.

Παρά τις ομοιότητες που αναφέρθηκαν προηγουμένως τα ΚΜ δεν ευθυγραμμίζονται ομοίως. Για παράδειγμα το Υπουργείο Εξωτερικών διαδραματίζει διαφορετικό ρόλο σε κάθε χώρα μέλος. Σε κάποιες χώρες όπως τη Δανία, Πορτογαλία και Ισπανία, το Υπουργείο Εξωτερικών είναι ο κύριος παίκτης. Σε άλλες χώρες η ευθύνη μοιράζεται με το Υπουργείο Οικονομικών, όπως στην Ελλάδα και την Γερμανία, είτε με το Γραφείο του Πρωθυπουργού όπως στην περίπτωση της Ιταλίας, είτε με το Υπουργικό Συμβούλιο όπως συμβαίνει στο Η.Β.

Ο ρόλος των επιμέρους Υπουργείων στην όλη διαδικασία του συντονισμού αποτελεί ένα δεύτερο παράδειγμα. Στο ΗΒ, τα Υπουργεία γραμμής έχουν το προβάδισμα στην ευρωπαϊκή πολιτική. Κάθε ένα από τα επιμέρους Υπουργεία έχει το δικό του τμήμα το οποίο είναι υπεύθυνο για τον εθνικό συντονισμό και το οποίο έχει την ευθύνη για τα οριζόντια θέματα, δρα ως λύτης προβλημάτων, ως σύμβουλος του Υπουργού και προσφέρει εξειδικευμένες συμβουλές εντός και εκτός Υπουργείου. Στην Ιταλία τα Υπουργεία απέκτησαν μεγαλύτερη ισχύ μέσα στα πλαίσια ευθύνης που έχουν για τον εσωτερικό συντονισμό. Αυτό είναι αποτέλεσμα της συντονισμένης προσπάθειας που πραγματοποιείται ούτως ώστε να αντιμετωπισθεί το μεγάλο έλλειμμα υλοποίησης της ευρωπαϊκής πολιτικής που παρουσιάζει η χώρα. Σε αντίθεση, στην Ελλάδα, οι μονάδες εθνικού συντονισμού τείνουν να γίνουν απλοί μεταφορείς ιδεών παρά να θεωρηθούν οι δεξαμενές των εν λόγω ιδεών και η ευρωπαϊκή πολιτική κατευθύνεται από τεχνοκράτες.

Τα ΚΜ δεν έχουν τις ίδιες φιλοδοξίες όσον αφορά τον συντονισμό. Κάποια ΚΜ έχουν ως στόχο τη δημιουργία μιας συμφωνηθείσας θέσης και την ενιαία εκπροσώπηση της από όλους τους εθνικούς αντιπρόσωπους σε όλα τα ευρωπαϊκά επίπεδα της πολιτικής διαδικασίας ενώ άλλες χώρες μέλη έχουν πιο μετριοπαθείς φιλοδοξίες όσον αφορά τον εθνικό συντονισμό οι οποίες μπορεί να είναι ουσιαστικές – οριοθετημένες σε συγκεκριμένους πολιτικούς τύπους και ζητήματα- ή διαδικαστικές φιλτράροντας τις πολιτικές οι οποίες συγκρούονται με τους

³⁰ Στην Κύπρο δεν υφίσταται η συγκεκριμένη κυβερνητική βαθμίδα.

³¹ Πασσάς Α., *op. Cit.*, σελ 33-34.

υψηλότερους στόχους³². Όπως διαφαίνεται κάποιες χώρες δεν εντάσσουν το συντονισμό στις προτεραιότητές τους ενώ κάποιες άλλες, όπως το Η.Β και η Γαλλία, του προσδίδουν ιδιαίτερη σημασία και καταβάλλουν προσπάθειες ούτως ώστε η Κυβέρνηση τους να εκπροσωπείται στις Βρυξέλλες με ενιαία φωνή. Οι χώρες που επιδεικνύουν μειωμένο ενδιαφέρον όσον αφορά το συντονισμό πιστεύουν ότι έχουν περισσότερα να κερδίσουν ακολουθώντας πολλαπλές στρατηγικές σε διαφορετικές αρένες και βλέποντας που θα καταφέρουν την καλύτερη συμφωνία³³.

1.3. Η Ενωσιακή Πολιτική Διαδικασία και ο Ρόλος των Εθνικών Διοικήσεων

1.3.1. Το Ενωσιακό Πολιτικό Σύστημα Λήψης Αποφάσεων

Το σημερινό ενωσιακό πολιτικό σύστημα λήψης των αποφάσεων εμφανίζεται ως ένα σύστημα που συνεργούν η Εθνική Διοίκηση με την ενωσιακή, καθώς και οι Εθνικές Διοικήσεις μεταξύ τους, σε όλες τις φάσεις της πολιτικής διαδικασίας³⁴. Με αυτό τον τρόπο δημιουργείται μία σύνθετη και πολυεπίπεδη κατανομή εργασίας μεταξύ γραφειοκρατιών που είναι ανεξάρτητες η μία από την άλλη και χωρίς να θεμελιώνεται μεταξύ τους ιεραρχική σχέση.

Η πολιτική διαδικασία στο θεσμικό-πολιτικό περιβάλλον της Ε.Ε επειδή είναι ανοικτή στη συμμετοχή πολλών παραγόντων, δημόσιων και ιδιωτικών, εθνικών και ευρωπαϊκών, είναι σύνθετη και συνεπώς χρονοβόρα, ρευστή και απρόβλεπτη. Κανείς από τους μετέχοντες δεν ελέγχει το σύνολο της διαδικασίας ούτε και μπορεί να επιβάλει μονομερώς τις ιδιαίτερες προτιμήσεις του. Η πορεία παραγωγής της πολιτικής συναρτάται με την ικανότητα ανάπτυξης και συντήρησης δικτύων για την οικοδόμηση διαρκώς μεταβαλλόμενων συμμαχιών και η διαδικασία λήψης των αποφάσεων λαμβάνει τη μορφή διαρκούς διαπραγμάτευσης για την εξεύρεση μίας λύσης στη βάση της «συναίνεσης», ανοικτή στο συμβιβασμό, δηλαδή στη συμπερίληψη των προτιμήσεων όσο το δυνατό περισσότερων, αν όχι όλων των μετόχων της διαδικασίας.

Το ΚΜ συμμετέχοντας στο ενωσιακό σύστημα λήψης των αποφάσεων όπου η απόφαση είναι προϊόν «πολυγραφειοκρατικών διαδικασιών» (multibureaucratic

³² Kassim H., op. Cit., p.p. 16-17.

³³ Kassim H, Peters B.G. and Wright V. op. Cit., p.p.2.

³⁴ Καθορισμός της ατζέντας, άτυπη φάση διαμόρφωσης των προτάσεων της Επιτροπής, φάση λήψης της απόφασης στο συμβούλιο, φάση υλοποίησης.

process) με βασικό χαρακτηριστικό την έντονη, συνεχή και σε διάφορα επίπεδα διαπλοκή εθνικών και ενωσιακών φορέων διοίκησης, μετέχει λιγότερο ως μονάδα και περισσότερα ως επιμέρους διοικητικά κλιμάκια.

Το γεγονός αυτό έχει ως αποτέλεσμα την ενίσχυση του ρόλου της Εκτελεστικής Εξουσίας έναντι της αποδυνάμωσης των Εθνικών Κοινοβουλίων. Επιπλέον ενισχύεται η διοικητική αποκέντρωση, η μεταφορά εξουσίας από το κέντρο στην περιφέρεια. Παράλληλα μεταβάλλεται η σχέση των δημόσιων θεσμών με την κοινωνία και τον τρόπο χάραξης των δημόσιων πολιτικών από την στιγμή που πάσης φύσης οργανώσεις και ομάδες, παράλληλα με την άσκηση πίεσης για επιρροή στο εθνικό επίπεδο εκμεταλλεύονται τις ευκαιρίες για επιρροή που τους παρέχει το ανοικτό και πολυπαραγοντικό ενωσιακό σύστημα ακόμα και για να ανατρέψουν εσωτερικές πολιτικές με τις οποίες βρίσκονται σε αντίθεση.

Επίσης, ένα ακόμα αποτέλεσμα που απορρέει από την ενίσχυση του ρόλου της Εκτελεστικής Εξουσίας σε επίπεδο διοικητικό-οργανωτικό είναι η δημιουργία εντάσεων και ανταγωνισμών στους κόλπους των Εθνικών Διοικήσεων τόσο σε επίπεδο Κυβέρνησης όσο και μεταξύ κατώτατων οργανωτικών μονάδων και υπηρεσιών προς την ίδια πολιτική ηγεσία. Οι εντάσεις στο κυβερνητικό-διυπουργικό επίπεδο αφορούν στην ανάπτυξη συγκρούσεων και ανταγωνισμών μεταξύ των «τεχνικών-κάθετης αρμοδιότητας» και των «πολιτικών-οριζόντιας αρμοδιότητας» Υπουργείων ή ακόμα και μεταξύ των δευτέρων, όπως η παραδοσιακή αντιπαράθεση μεταξύ των Υπουργείων Εξωτερικών και Οικονομικών. Αντιστοίχως στο ενδοϋπουργικό επίπεδο ενισχύεται ο ρόλος της διοικητικής διαίρεσης του Υπουργείου³⁵ καθώς επίσης και του εμπειρογνώμονα τεχνοκράτη, ο οποίος ως χειριστής του υπό διαπραγμάτευση θέματος είναι και ο εκπρόσωπος της Εθνικής Διοίκησης στα όργανα της Ε.Ε³⁶.

Σημαντικός επίσης, είναι και ο ρόλος των ευρωπαϊών πολιτών στο ευρωπαϊκό πολιτικό σύστημα, οι οποίοι προβάλλουν τις απαιτήσεις/προτιμήσεις τους με διάφορους τρόπους. Στις εθνικές εκλογές οι πολίτες των ΚΜ διαλέγουν την Κυβέρνηση που στη συνέχεια θα τους αντιπροσωπεύει και σε ευρωπαϊκό επίπεδο μέσω της συμμετοχής των Υπουργών της στο Συμβούλιο. Στις ευρωπαϊκές εκλογές οι πολίτες επιλέγουν τα πολιτικά κόμματα τα μέλη των οποίων θα τους εκπροσωπήσουν

³⁵ Γενική Διεύθυνση, Διεύθυνση, Τμήμα, Γραφείο.

³⁶ Οι χειριστές διοικητικοί υπάλληλοι μετέχοντας στις ομάδες εργασίας του Συμβουλίου μετέχουν άμεσα στη νομοπαραγωγική διαδικασία.

στο Ευρωκοινοβούλιο. Οι ευρωπαίοι πολίτες με το να προσχωρούν στα πολιτικά κόμματα και στις ομάδες ενδιαφέροντος παρέχουν τους πόρους σε αυτούς τους μεσάζοντες οργανισμούς να αναμιχθούν ενεργά στην ευρωπαϊκή πολιτική. Όλα τα παραπάνω έχουν ως αποτέλεσμα οι γραφειοκράτες να λαμβάνουν υπόψη την κοινή γνώμη όταν καθορίζουν τις προτιμήσεις τους και επιλέγουν τις δράσεις τους κατά την διαδικασία χάραξης ευρωπαϊκής πολιτικής³⁷.

1.3.2. Οι Εθνικές Επιρροές στη Διαμόρφωση της Ευρωπαϊκής Πολιτικής.

Το προφανέστερο τίμημα που καταβάλλουν τα κράτη για την συμμετοχή τους στην Ε.Ε είναι η σημαντική απώλεια δικαιωμάτων λήψης αποφάσεων σε εθνικό επίπεδο³⁸. Τα ΚΜ ήταν έτοιμα να υποστηρίξουν αυτή την απώλεια ή τη συνένωση κυριαρχίας και επιθυμούσαν να συμμετάσχουν στη συλλογική λήψη αποφάσεων σε σημαντικούς τομείς πολιτικής, διότι οι φορείς λήψης αποφάσεων των κρατών, με την υποστήριξη, ή τουλάχιστον τη συγκατάθεση, μεγάλων τιμημάτων των πληθυσμών πίστευαν ότι κάτι τέτοιο ήταν προς όφελος των εθνικών τους συμφερόντων. Η ισορροπία μεταξύ πλεονεκτημάτων και μειονεκτημάτων που απορρέουν από την ένταξη στην Ε.Ε διέφερε από κράτος σε κράτος, αλλά καθένα έκρινε ότι είχε να αποκομίσει περισσότερα από την συμμετοχή του στην Ε.Ε παρά να μείνει έξω από αυτήν³⁹.

Το κοινοτικό δίκαιο σε μεγάλο βαθμό διαμορφώνεται από τις Εθνικές Διοικήσεις και εκτελείται από αυτές⁴⁰. Η διαμόρφωση της ευρωπαϊκής πολιτικής πραγματώνεται μέσα από δύο κύριες φάσεις. Την προνομοθετική φάση και την αμιγώς νομοθετική. Η σημασία της προνομοθετικής φάσης είναι καίρια καθώς οι πολιτικές διευθετήσεις γίνονται συνήθως πολύ πριν οι προτάσεις πολιτικής φθάσουν στο τελικό στάδιο της κατάθεσης του σχεδίου νομοθετικής πρότασης της Επιτροπής.

Πέραν από τα ίδια τα θεσμικά όργανα, τον έλεγχο της ημερήσιας διάταξης και την έναρξη της εισαγωγής μιας πολιτικής δράσης επιδιώκουν διάφοροι μέτοχοι όπως

³⁷ Hix S., *The Political System of the European Union*, p.p.5.

³⁸ Σε ορισμένους τομείς πολιτικής όπως η γεωργία και το εξωτερικό εμπόριο η πλειονότητα των αποφάσεων λαμβάνονται σε επίπεδο Ε.Ε, ενώ σε πολλούς άλλους τομείς όπως η περιβαλλοντική πολιτική και η πολιτική περί ανταγωνισμού οι ευθύνες για τη λήψη αποφάσεων επιμερίζονται στην Ε.Ε και τα ΚΜ.

³⁹ Nugent N., *Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, εκδ. Σαββάλας, σελ. 588.

⁴⁰ Ν. Σκανδάμης, (1993) «Οι κοινοτικές πτυχές της Εθνικής Διοίκησης», στο *Εθνική Διοίκηση και Κοινοτικό Δίκαιο*, επιμέλεια Φραγκάκης, Ν., Παπαγιαννίδης Α.Δ., Βωδινά ΣΤ., Σουριαδακής Μ., Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών Και Ερευνών, Εκδ. Αντ. Ν. Σακκουλα, Αθήνα.

είναι οι επιμέρους Κυβερνήσεις και Εθνικές Διοικήσεις , οι Ομάδες Πίεσης και Συμφερόντων⁴¹ εντός θεσμοθετημένων και κυρίως, άτυπων διαδικασιών.

Οι Κυβερνήσεις εκ πρώτης όψεως βρίσκονται σε θέση ισχύος από πλευράς ικανότητας ελέγχου και επηρεασμού των διαδικασιών της Ε.Ε. Αυτό φαίνεται με τον πλέον πρόδηλο τρόπο στις σχέσεις τους με την Επιτροπή και το Συμβούλιο Υπουργών. Όταν ένα ζήτημα είναι σημαντικό για ένα ΚΜ, η Κυβέρνησή του συμμετέχει ενεργά στις διαδικασίες του Συμβουλίου και πιθανόν διασφαλίζει την εκπροσώπησή της από ανώτερα στελέχη στις συνεδριάσεις του Συμβουλίου. Όταν ωστόσο ένα κράτος δεν επηρεάζεται σε μεγάλο βαθμό από ένα ζήτημα, οι εκπρόσωποι του μπορεί να μην συμμετέχουν ενεργά στις αποφάσεις του Συμβουλίου και η εκπροσώπησή του μπορεί να ανατεθεί σε κατώτερα στελέχη⁴². Επίσης στις περιπτώσεις που οι κυβερνήσεις ενδιαφέρονται ιδιαίτερα για κάποιες πολιτικές αναμένεται να διαδραματίσουν ενεργό ρόλο στην προετοιμασία εγγράφων θέσης και στις σχετικές συζητήσεις και αποφάσεις πολιτικής.⁴³

Οι λόγοι που οι επιμέρους Εθνικές Διοικήσεις, σε ανταγωνιστική σχέση μεταξύ τους αλλά και απέναντι στις ποικίλες ομάδες πίεσης και συμφερόντων, επιδιώκουν τις επαφές με την Επιτροπή, σε αυτό το πρώιμο αλλά καθοριστικό στάδιο της διαδικασίας είναι πολλαπλοί και καθορίζονται από τον τυπικό θεσμικό ρόλο του οργάνου κατά κύριο λόγο όμως γιατί είναι δεκτικό και προσιτό επιρροής.

Όμως και η ίδια η Επιτροπή επιδιώκει επαφές τόσο με τους εκπροσώπους των Εθνικών Διοικήσεων όσο και με τους φορείς της κοινωνίας γιατί αναζητά τη συλλογή των απαραίτητων πληροφοριών και πραγματολογικών δεδομένων, την εξειδικευμένη γνώση και εμπειρία τους, προκειμένου να προσδώσει στην πρότασή της διευρυμένη πολιτική «νομιμοποίηση» έναντι του Συμβουλίου και του Κοινοβουλίου στην κύρια νομοθετική διαδικασία και συνεπώς την τελική υιοθέτησή της αλλά και την μετέπειτα αποτελεσματική υλοποίησή της.

Από την άλλη πλευρά οι Διοικήσεις και οι Εθνικές Κυβερνήσεις επιδιώκουν την σε πρώιμα στάδια επικοινωνία με τις υπηρεσίες της Επιτροπής ώστε να προκαλέσουν δράση, ενδεχομένως να αποτρέψουν μη επιθυμητή ενέργεια, να επηρεάσουν το περιεχόμενο συζητούμενης πρότασης ή ακόμη και να έχουν τη δυνατότητα να διακρίνουν έγκαιρα τις ενδείξεις κυφορούμενης δράσης ώστε να

⁴¹ Συνδικάτα, ιδιωτικές επιχειρήσεις, μη- κυβερνητικές οργανώσεις.

⁴² Για παράδειγμα στις αποφάσεις για την κοινή αλιευτική πολιτική, η ισπανική Κυβέρνηση αναμένεται να διαδραματίσει πολύ πιο σημαντικό ρόλο από ότι η Κυβέρνηση της Αυστρίας.

⁴³ N. Nugent, op. Cit., p.p.591.

ενεργοποιηθούν οι αρμόδιες εθνικές διοικητικές υπηρεσίες. Η συγκρότηση και συντήρηση δικτύου επαφών και διακίνησης πληροφοριών είναι απαραίτητη.

Σημαντική είναι και η εγκαθίδρυση διαύλων επικοινωνίας των Εθνικών Διοικήσεων με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, δεδομένου της ολοένα διευρυνόμενης ενίσχυσης της θέσης του στην πολιτική διαδικασία.. Η εφαρμογή της διαδικασίας της συναπόφασης επεκτείνεται σε όλο και περισσότερα πεδία πολιτικής, όπου ο υπερεθνικός αυτός θεσμός καθίσταται συννομοθέτης με το Συμβούλιο στην παραγωγή της ευρωπαϊκής πολιτικής.

Οι επαφές προς επιρροή δέον είναι να ξεκινούν από το προνομοθετικό στάδιο καθώς οι συζητήσεις επί των προτάσεων της Επιτροπής από τις αρμόδιες κοινοβουλευτικές επιτροπές και τις πολιτικές ομάδες στην πράξη αρχίζουν πολύ πριν την επίσημη κατάθεση του σχεδίου νομοθετικής πρότασης. Η προσπάθεια άσκησης επιρροής στα υπερεθνικά όργανα, την Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, όπως προκύπτει από τα χαρακτηριστικά της ενωσιακής πολιτικής διαδικασίας με την αφανή συμμετοχή των Εθνικών Διοικήσεων σε όλα τα στάδια της οδηγεί στην παρατήρηση ότι το εθνικό κράτος, η διοίκηση και οι εθνικοί διοικητικοί υπάλληλοι ενεργούν πλέον και ως «λομπίστες» δηλαδή οι Εθνικές Διοικήσεις από αποδέκτες της πίεσης των διαφόρων ενώσεων και ομάδων της κοινωνίας στην εσωτερική έννομη τάξη μετατρέπονται, σε ανταγωνιστική σχέση με τις άλλες διοικήσεις, οι ίδιες σε «ομάδες πίεσης» προς τα κοινοτικά θεσμικά όργανα⁴⁴.

Πέρα από τις ανεπίσημες, αδιαφανείς διαδικασίες του lobbying, που προκειμένου να τελεσφορήσουν απαιτείται συστηματική οργάνωση εκ μέρους των Εθνικών Διοικήσεων κεντρικό και προαπαιτούμενο ζήτημα είναι η επιλογή των κατάλληλων προσώπων για την εκπροσώπηση στις ποικίλες επιτροπές/ομάδες της διαδικασίας παραγωγής πολιτικής στην Ε.Ε. Απαραίτητος βέβαια είναι και ο συντονισμός μεταξύ εκείνων που εργάζονται σε εθνικό και σε ευρωπαϊκό επίπεδο ο οποίος έχει βελτιωθεί με τη βοήθεια των νέων επιτροπών και κατευθυντήριων γραμμών οι οποίες έχουν δημιουργηθεί ουσιαστικά σε όλα τα ΚΜ.

Όσον αφορά τη δημιουργία συμμαχιών μεταξύ των Κυβερνήσεων των διαφόρων ΚΜ κατά τη διάρκεια της διαμόρφωσης της ευρωπαϊκής πολιτικής παρατηρείται ότι στην Ε.Ε δεν υπάρχουν σταθερές και συνεκτικές συμμαχίες μεταξύ συγκεκριμένων Κυβερνήσεων. Οι Κυβερνήσεις των μικρών κρατών, για παράδειγμα,

⁴⁴A. Πασσάς, *op. Cit.*, σελ 27.

δεν συνασπίζονται ως μονάδα, με εξαίρεση τις περιπτώσεις ζητημάτων που αφορούν μεταρρυθμίσεις των Συνθηκών. Αυτό που συνήθως συμβαίνει είναι ότι οι Κυβερνήσεις συνεργάζονται με διαφορετικούς συνδυασμούς σε διαφορετικά ζητήματα. Ωστόσο ορισμένες Κυβερνήσεις καταβάλλουν πράγματι πιο συνειδητές προσπάθειες από άλλες για την επίτευξη γενικότερης συνεννόησης και συνεργασίας με έναν ή περισσότερους από τους εταίρους τους στην Ε.Ε⁴⁵. Μία από τις στρατηγικές που χρησιμοποιούν οι Κυβερνήσεις στην Ε.Ε και η οποία αποκτά ολοένα και μεγαλύτερη σημασία είναι ο πολυμελής διαμερισμός, δηλαδή Κυβερνήσεις που συνεργάζονται μόνο με μία ή δύο άλλες Κυβερνήσεις για συγκεκριμένα ζητήματα, συχνά με σκοπό τη δρομολόγηση πρωτοβουλιών⁴⁶.

1.3.3. Η Υλοποίηση των Ενωσιακών Πολιτικών.

Οι πολιτικές της Ε.Ε καλύπτουν στην πραγματικότητα όλους τους τομείς της δημόσιας πολιτικής, συμπεριλαμβανομένου τους κανονισμούς αγοράς, την κοινωνική πολιτική, το περιβάλλον, την γεωργία, την έρευνα και ανάπτυξη, τις εσωτερικές υποθέσεις, την εξωτερική πολιτική κ.α.⁴⁷. Η υλοποίηση των ενωσιακών πολιτικών στηρίζεται στην αρχή της «έμμεσης διοίκησης» δεδομένου ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση στερείται, με εξαίρεση την πολιτική του ανταγωνισμού, άμεσης εκτελεστής αρμοδιότητας και ίδιων εξωτερικών υπηρεσιών. Η ευθύνη της υλοποίησης ανήκει στα ΚΜ με την Επιτροπή να περιορίζεται στην παρακολούθηση και τον έλεγχο. Η Επιτροπή έχει την εξουσία έρευνας την οποία ασκεί είτε με δική της πρωτοβουλία, είτε κατ' αίτηση ενός κράτους μέλους, είτε μετά από καταγγελία ιδιώτη⁴⁸. Μετά τη Συνθήκη του Μάαστριχ η Επιτροπή έχει τη δυνατότητα να επιβάλλει και κυρώσεις. Συγκεκριμένα οι Κεντρικές Κυβερνήσεις έχουν τυπικά την ευθύνη της υλοποίησης και είναι υπόλογες για παραβιάσεις ή παραλήψεις άλλων φορέων διοικήσεως όπως οι Εθνικές Ρυθμιστικές Αρχές ή οι Περιφερειακές και Τοπικές Αρχές.

⁴⁵ Π. χ το 2001 οι Πρωθυπουργοί των τριών σκανδιναβικών ΚΜ , Δανία, Σουηδία και Φιλανδία, αποφάσισαν να συνέρχονται πριν από κάθε συνεδρίαση του Ευρ. Συμβουλίου, προκειμένου να συζητούν ζητήματα κοινού ενδιαφέροντος. Το καλύτερο παράδειγμα των χωρών που έχουν αναπτύξει στενές σχέσεις είναι αυτό της Γερμανίας και τις Γαλλίας. Τις σχέσεις αυτές ενισχύουν συνειδητά και διατηρούν οι περισσότερες από τις γαλλικές και γερμανικές Κυβερνήσεις από τις αρχές τις δεκαετίας του 1960.

⁴⁶ Nugent N., op. Cit., σελ.592.

⁴⁷ Hix S., p.p.3.

⁴⁸ Μούσης Ν., *Ευρωπαϊκή Ένωση, δίκαιο, οικονομία, πολιτική*, εκδ. Παπαζήση, σελ.34.

Λόγω της πολυεπίπεδης δομής της Ε.Ε, τη συνεχή διεύρυνση του λειτουργικού πεδίου της ολοκλήρωσης και τη διαρκή γεωγραφική διεύρυνση, η δυσκολία παραγωγής των πραγματικών αποτελεσμάτων των ενωσιακών πολιτικών επιτείνεται και καθίσταται κεντρική αδυναμία του συστήματος.

Η πλημμελής διαμόρφωση των πολιτικών σε κοινοτικό επίπεδο, η πλημμελής ενσωμάτωση του δικαίου στην εσωτερική έννομη τάξη, η ελλιπής λειτουργικότητα της πολιτικής στο εθνικό επίπεδο και η σκόπιμη παρεμπόδιση της στο street level υλοποίησης, οι ανεπάρκειες θεσμών και δομών στο στάδιο της πραγματικής υλοποίησης, τα χαρακτηριστικά του «διοικητικού πολιτισμού»⁴⁹ και οι ατελής παρακολούθηση της υλοποίησης αναφέρονται ως αιτίες του «ελλείμματος υλοποίησης» που παρουσιάζεται στην Ε.Ε⁵⁰.

Η υλοποίηση της ευρωπαϊκής πολιτικής δεν είναι τέλεια. Αυτό συμβαίνει γιατί η υλοποίηση είναι μια πολύπλοκη διαδικασία η οποία απαιτεί γνώσεις, χρόνο, χρήμα, ανθρώπινους πόρους, κυρώσεις και κίνητρα. Ο σωστός συνδυασμός πόρων την κατάλληλη στιγμή και η επιβεβαίωση ότι είναι διαθέσιμοι και χρησιμοποιούνται σωστά στη διάρκεια της διαδικασίας της υλοποίησης στα 25 ΚΜ είναι εξαιρετικά δύσκολο να συμβεί. Επίσης η υλοποίηση της ευρωπαϊκής πολιτικής εξαρτάται από την ύπαρξη πολλών θεσμών και παικτών. Συγκεκριμένα εξαρτάται από τις αντιλήψεις τους, από τα ενδιαφέροντα και τις ενέργειές τους. Τέλος η υλοποίηση σε μεγάλο βαθμό επηρεάζεται από επιλογές οι οποίες τίθενται όταν διαμορφώνεται η ευρωπαϊκή πολιτική. Η ενωσιακή πολιτική διαδικασία χαρακτηρίζεται από συμβιβασμούς που πολλές φορές δεν χαρακτηρίζονται ως ιδανικοί. Ο καλός σχεδιασμός κάθε νέας ευρωπαϊκής πολιτικής αυξάνει την πιθανότητα για σωστή εφαρμογή στη συνέχεια⁵¹.

1.3.3.1. Η Εφαρμογή της Ευρωπαϊκής Πολιτικής από τις Νέες Χώρες Μέλη.

Η εφαρμογή της ευρωπαϊκής νομοθεσίας από τις Εθνικές Διοικήσεις των νέων ΚΜ εξαρτάται από την εκτεταμένη θεσμική και διοικητική ικανότητα που διαθέτουν. Για να οικοδομήσουν αυτή την ικανότητα τα νέα ΚΜ έπρεπε να καινοτομήσουν. Πράγματι κατά την προενταξιακή περίοδο χρειάστηκε να κάνουν πολύ περισσότερα

⁴⁹Π. χ οι χώρες του ευρωπαϊκού βορρά έχουν ανεπτυγμένο το αίσθημα της συμμόρφωσης ενώ οι μεσογειακές χαρακτηρίζονται από έλλειψη σεβασμού στην πολιτική/νομοθετική εξουσία.

⁵⁰ Richardson J., (2001), *European Union: Power and Policy Making*, 2nd edition, London, p.p. 16-26.

⁵¹ Richardson J., op. Cit., p.p.29-30.

πράγματα από το να υιοθετήσουν απλά το ευρωπαϊκό κεκτημένο. Παραδόξως έπρεπε να κάνουν πράγματα τα οποία δεν είχαν ζητηθεί άμεσα από την Ευρωπαϊκή Ένωση αλλά έπρεπε να γίνουν για να καταστεί εφικτή η αποτελεσματική εφαρμογή της ευρωπαϊκής νομοθεσίας.

Ένας μακροπρόθεσμος στόχος των Κυβερνήσεων των νέων ΚΜ, ο οποίος είχε τεθεί πριν από την ένταξή τους στην Ε.Ε, είναι η βελτίωση του τρόπου λειτουργίας των Δημόσιων Υπηρεσιών τους. Οι Δημόσιες Υπηρεσίες τους πρέπει να είναι πιο ευέλικτες. Επίσης πρέπει να δοθεί περισσότερη αυτονομία στη λήψη αποφάσεων στα διάφορα Τμήματα και Υπηρεσίες τους ενώ παράλληλα πρέπει να γίνουν πιο υπεύθυνα. Βέβαια το πρόβλημα έγκειται στο γεγονός ότι σε μικρές κοινωνίες, όπως είναι αυτές των νέων ΚΜ, η αυτονομία στη λήψη αποφάσεων ή η ευελιξία μπορούν να χρησιμοποιηθούν λανθασμένα και να έχουν αντίθετα αποτελέσματα από τα αναμενόμενα.

Επιπλέον, πολύ σημαντική είναι και η διαπίστωση ότι οι Δημόσιες Αρχές στα νέα ΚΜ χρειάζεται να αλλάξουν συμπεριφορά. Αυτό σημαίνει ότι πρέπει να λαμβάνουν μέτρα πριν την εκδήλωση του προβλήματος (δηλ. να γίνουν pro-active), να ανταποκρίνονται γρήγορα στις απαιτήσεις για πληροφόρηση και λήψη παραπόνων και να προβάλλουν αποτελεσματικές εισηγήσεις/ λύσεις.

Συνοψίζοντας η προενταξιακή διαδικασία των υποψήφιων ΚΜ δεν έπρεπε να περιορίζεται μόνο στην νομική προσαρμογή υιοθετώντας την ευρωπαϊκή νομοθεσία αλλά έπρεπε να επεκταθεί και στον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Υπηρεσίας όπως επίσης και στην ενίσχυση της πολιτικής υλοποίησης και εφαρμογής.

Οι νέες χώρες μέλη πρέπει να εξετάσουν το πώς οι παλαιότερες χώρες μέλη αντεπεξήρθαν στις απαιτήσεις της ένταξης και να παραδειγματιστούν από αυτές. Επιπλέον είναι σημαντικό οι Κυβερνήσεις των νέων ΚΜ να εντοπίσουν τα αδύνατα σημεία τους και να λάβουν προληπτικά μέτρα ούτως ώστε να αποφευχθούν μεταγενέστερα προβλήματα⁵².

⁵²Νικολαΐδης Φ., (2003), «Preparing for EU Membership: The Paradox of Doing What the EU Does Not Require You to Do», *Όραμα Μάθησης*, Κυπριακή Ακαδημία Δημόσιας Διοίκησης, τεύχος 2, σελ. 17.

2. Η ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΩΝ ΣΧΕΣΕΩΝ ΚΥΠΡΟΥ- ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ ΚΑΙ Η ΠΟΡΕΙΑ ΤΗΣ ΕΝΤΑΞΗΣ

Υπογραφή Συμφωνίας Σύνδεσης με την Ε.Ο.Κ.	Δεκέμβριος 1972
Εναρξη ισχύος Συμφωνίας Σύνδεσης της Κύπρου	Ιούνιος 1973
Υποβολή αίτησης της Κύπρου για ένταξη στην Ε.Ε.	Ιούλιος 1990
Θετική γνωμοδότηση Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την αίτηση ένταξης της Κύπρου	Ιούνιος 1993
Εναρξη διαπραγματεύσεων για την ένταξη της Κύπρου στην Ε.Ε.	Μάρτιος 1998
Έγκριση της έκθεσης προόδου για την ένταξη της Κύπρου στην Ε.Ε.	Οκτώβριος 2002
Απόφαση για ένταξη της Κύπρου στην Ε.Ε. στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κοπεγχάγης	Δεκέμβριος 2002
Υπογραφή της συνθήκης ένταξης της Κύπρου στην Ε.Ε.	Απρίλιος 2003
Προσχώρηση της Κύπρου στην Ε.Ε.	1η Μαΐου 2004
Συμμετοχή της Κύπρου στις εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου	Ιούνιος 2004

(Πηγή: <http://www.cyprus.gov.cy/cyphome/govhome.nsf/Maingrk?OpenFrameSet>)

2.1. Ιστορικό των Ευρω-Κυπριακών Σχέσεων

Η εκδήλωση ενδιαφέροντος από μέρους της Κύπρου για θεσμοθέτηση των σχέσεών της με την ΕΟΚ ήταν, κυρίως, αποτέλεσμα της πρώτης υποβολής αίτησης για ένταξη στην ΕΟΚ από τη Μεγάλη Βρετανία το 1961. Μετά την αποτυχία της πρώτης προσπάθειας της Μεγάλης Βρετανίας να ενταχθεί στην κοινότητα λόγω του γαλλικού βέτο, το κυπριακό ενδιαφέρον για στενότερους δεσμούς με την ΕΟΚ αφέθηκε να ατονήσει.

Το 1962 η Κύπρος εξέφρασε για πρώτη φορά ενδιαφέρον για μία θεσμική ρύθμιση των σχέσεων της με την ΕΟΚ. Το 1970, με την προοπτική ένταξης της Μεγάλης Βρετανίας δεδομένη, η Κύπρος δραστηριοποιήθηκε και πάλι προς την κατεύθυνση σύναψης συμφωνίας σύνδεσης με την ΕΟΚ. Ύστερα από ένα διετές στάδιο διεργασιών και συνομιλιών, που έγιναν μέσα στο 1971 και 1972, υπογράφηκε Συμφωνία Σύνδεσης μεταξύ Κύπρου και ΕΟΚ στις 19 Δεκεμβρίου του 1972 στις Βρυξέλες. Η εν λόγω συμφωνία τέθηκε σε εφαρμογή την 1^η Ιουνίου 1973⁵³. Η Συμφωνία Σύνδεσης προνοεί για την εγκαθίδρυση τελωνειακής ένωσης σε δύο στάδια. Περιέχει διευθετήσεις για εμπορική, οικονομική και τεχνική συνεργασία οι οποίες θα εφαρμοστούν προς όφελος ολόκληρου του πληθυσμού του νησιού. Το πρώτο στάδιο προνοούσε για την κατά φάσεις μείωση των δασμών στα βιομηχανικά και γεωργικά προϊόντα⁵⁴.

Οι σχέσεις αυτές εξελίχθηκαν σταδιακά παρ 'όλες τις δύσκολες συνθήκες που δημιουργήθηκαν μετά την τουρκική εισβολή του 1974 και την κατοχή μεγάλου τμήματος της κυπριακής επικράτειας. Το γεγονός αυτό οδήγησε στην καθυστέρηση της υπογραφής της Συμφωνίας για Τελωνειακή Ένωση με την ΕΟΚ, η οποία υπογράφηκε τελικά το 1987. Μέχρι τα τέλη της δεκαετίας του '80 οι θεσμοί της Κύπρου με την ΕΟΚ είχαν βασικά εμπορικό χαρακτήρα.

2.2. Αίτηση για Ένταξη και Γνωμοδότηση

Στις 4 Ιουλίου του 1990, κατά την Ιταλική Προεδρία, η Κυπριακή Δημοκρατία υπέβαλε στον Υπουργό Εξωτερικών της Ιταλίας, την αίτησή της για

⁵³ www.cyprus-eu.org.cy/gr/home.htm

⁵⁴ Ιωσήφ Ι., (2003), «Εξωτερικό Ερευνητικό Πρόγραμμα. Θεσμικό Πλαίσιο και Εξέλιξη Σχέσεων Κύπρου- Ευρωπαϊκής Ένωσης», τελική μελέτη [Προσχέδιο], σελ..6.

ένταξη στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα. Μετά την υποβολή αίτηση ένταξης η ευρωπαϊκή πορεία της Κύπρου αναβαθμίστηκε σταδιακά και τέθηκε σε σταθερές βάσεις. Από τότε η Κύπρος μπήκε σε προενταξιακή πορεία με σαφή ευρωπαϊκό προσανατολισμό τόσο στην εσωτερική διακυβέρνηση όσο και στην εξωτερική της πολιτική. Ο στόχος της ένταξης συνιστούσε την πιο ελπιδοφόρα προοπτική για την κατοχύρωση ενός ειρηνικού μέλλοντος για το λαό της Κύπρου, μέσα σε συνθήκες ασφάλειας και ευημερίας⁵⁵.

Στις 30 Ιουνίου 1993 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέδωσε τη Γνώμη που επιβεβαίωσε ότι η Κύπρος έχει ευρωπαϊκό χαρακτήρα και ταυτότητα πληροί τις προϋποθέσεις για την ένταξη. Στο συμπέρασμά της η γνωμοδότηση της Επιτροπής για την αίτηση της Κύπρου για ένταξη στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα ανέφερε μεταξύ άλλων τα ακόλουθα: « Η γεωγραφική θέση της Κύπρου, οι βαθιοί δεσμοί που για δύο χιλιάδες χρόνια τοποθετούν το νησί στην ίδια την πηγή της ευρωπαϊκής κουλτούρας και πολιτισμού, η έντονη ευρωπαϊκή επίδραση που είναι εμφανής στις αξίες που έχει ο λαός της Κύπρου και στη πολιτιστική, πολιτική, οικονομική και κοινωνική ζωή των πολιτών της, ο πλούτος των ποικίλων επαφών της με την Κοινότητα, όλα αυτά προσδίδουν στην Κύπρο, πέρα πάσης αμφιβολίας, την ευρωπαϊκή της ταυτότητα και χαρακτήρα και επιβεβαιώνουν τον ευρωπαϊκό της προσανατολισμό».

Όσον αφορούσε την ικανότητα της Κύπρου να υιοθετήσει και να εφαρμόσει το κοινοτικό κεκτημένο κατά την ένταξη, η Επιτροπή επεσήμανε ότι αυτό θα μπορούσε να γίνει χωρίς δυσχέρειες αφού με τη Συμφωνία Σύνδεσης υπήρχαν ήδη χρήσιμοι μηχανισμοί και εμπειρίες τις οποίες τα δύο μέρη θα μπορούσαν να εκμεταλλευτούν. Έγινε επίσης ειδική αναφορά στη Δημόσια Υπηρεσία της Κυπριακής Δημοκρατίας και στο γεγονός ότι διαθέτει έμπειρα και ικανά στελέχη, ιδιαίτερα στις υψηλότερες βαθμίδες.

⁵⁵ Όταν η Κυπριακή Δημοκρατία υπέβαλλε την αίτηση για ένταξη της στην ΕΟΚ τον Ιούλιο του 1990 η συντριπτική πλειοψηφία του Κυπριακού λαού καθώς και της πολιτικής ηγεσίας είχε ως προτεραιότητα πολιτικούς λόγους για την πράξη αυτή. Ουδείς αμφισβητεί το γεγονός ότι στην ιστορική απόφαση για υποβολή αίτησης για ένταξη στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα λήφθηκαν σοβαρά υπόψη οι οικονομικοί λόγοι και παράγοντες, αλλά είναι σημαντικό να κατανοηθεί ότι πολιτικοί λόγοι με την ευρύτερη έννοια του όρου διαδραμάτισαν τον καθοριστικό και καταλυτικό ρόλο στην υιοθέτηση της ευρωπαϊκής πορείας και προοπτικής.

2.3. Προενταξιακές Διαπραγματεύσεις

Η έκδοση της θετικής Γνωμοδότησης της Επιτροπής που εγκρίθηκε από το Συμβούλιο Υπουργών στις 17 Οκτωβρίου του 1993 οριοθέτησε την απαρχή μιας νέας εποχής, κατά την οποία οι προοπτικές ένταξης της Κύπρου στην Ε.Ε συγκεκριμενοποιήθηκαν και έγιναν καθολικά αποδεκτές και από την Ε.Ε. Μάλιστα με βάση αυτή την απόφαση το Συμβούλιο των Υπουργών αποφάσισε να διορίσει στις αρχές του 1994 Παρατηρητή στις διακοινοτικές συνομιλίες για το Κυπριακό με σκοπό να ενημερώνεται για τις εξελίξεις στο πολιτικό ζήτημα της νήσου και να υποβάλλει έκθεση προς το Συμβούλιο⁵⁶.

Στις 4 Οκτωβρίου 1993, τρεις μήνες μετά την έκδοση της Γνώμης, το Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων της Ε.Ε υιοθέτησε την Γνώμη και αποφάσισε την έναρξη ουσιαστικών συνομιλιών μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Κυβέρνησης της Κύπρου με σκοπό την εξοικείωση της Κυπριακής Δημόσιας Υπηρεσίας και άλλων οργανωμένων φορέων με το κοινοτικό κεκτημένο. Οι συνομιλίες αυτές, που έγιναν κυρίως σε υπηρεσιακό-τεχνοκρατικό επίπεδο, άρχισαν τον Νοέμβριο του 1993 και ολοκληρώθηκαν το 1995.

Στο μεταξύ η κλιμακούμενη άρνηση της τουρκικής πλευράς να συνεργαστεί εποικοδομητικά για λύση του κυπριακού, οδήγησε τη Κυβέρνηση της Κύπρου να αναζητήσει τρόπους ενίσχυσης της ευρωπαϊκής της πορείας, χωρίς αυτή η διαδικασία να συνδέεται με το Κυπριακό. Οι προσπάθειες αυτές κορυφώθηκαν κατά τη διάρκεια του πρώτου εξαμήνου του 1994, όταν την Προεδρία της Ε.Ε ασκούσε η Ελλάδα⁵⁷. Τα Ευρωπαϊκά Συμβούλια της Κέρκυρας τον Ιούνιο του 1994 και του Έσσεν τον Δεκέμβριο του 1994 επιβεβαίωσαν ότι η Κύπρος θα περιλαμβάνεται στην επόμενη φάση της διεύρυνσης της ΕΕ⁵⁸.

Στη συνέχεια η απόφαση των Βρυξελλών του Συμβουλίου Υπουργών της 6^{ης} Μαρτίου 1995 επιβεβαίωσε τον ενταξιακό προορισμό της Κύπρου και εκτιμούσε ότι « οι διαπραγματεύσεις ένταξης θα αρχίσουν με βάση τις προτάσεις της Επιτροπής έξι μήνες μετά την ολοκλήρωση της Διακυβερνητικής Διάσκεψης του 1996 και

⁵⁶ *Ο δρόμος προς την Ενωμένη Ευρώπη*, Γραφείο του Επικεφαλής της Διαπραγματευτικής Αντιπροσωπείας για την ένταξη της Κύπρου στην ΕΕ με την συνεργασία του Γραφείου Τύπου και Πληροφοριών της Κυπριακής Δημοκρατίας, σελ.10.

⁵⁷ *op. Cit.*, σελ.11.

⁵⁸ Η απόφαση της Κέρκυρας προέβλεπε ότι: « το επόμενο στάδιο της διεύρυνσης της Ε.Ε θα περιλάβει την Κύπρο και την Μάλτα» και σημείωσε «ότι ένα σημαντικό μέρος της προενταξιακής διαδικασίας μπορεί να θεωρηθεί ολοκληρωμένο».

λαμβάνοντας υπόψη τα αποτελέσματά της»⁵⁹. Έγινε επίσης, για πρώτη φορά, αναφορά στην ανάγκη υιοθέτησης προενταξιακής στρατηγικής για προετοιμασία της Κύπρου ενόψει της προσχώρησης της στην Ε.Ε και ως, πρώτο βήμα, αποφασίστηκε η διεξαγωγή διαρθρωμένου διαλόγου, όπως και στην περίπτωση των χωρών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης.

Μετά την απόφαση της 6^{ης} Μαρτίου, η Κύπρος καταγράφεται σε όλες τις αποφάσεις της Ε.Ε για την επόμενη διεύρυνση. Οι σχέσεις Κύπρου- Ε.Ε προσέλαβαν συγκεκριμένη μορφή, με τακτικές συναντήσεις τόσο σε υπουργικό επίπεδο όσο και σε επίπεδο κορυφής. Ο Πρόεδρος της Κυπριακής Δημοκρατίας προσκαλείται για σκοπούς ενημέρωσης στο περιθώριο των συνόδων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, μαζί με τους ηγέτες των υπόλοιπων υποψηφίων για ένταξη χωρών.

Στη συνέχεια κατά την σύνοδο που έγινε στο Λουξεμβούργο στις 12-13 Δεκεμβρίου του 1997 αποφασίστηκε η έναρξη ενταξιακών διαπραγματεύσεων με την Κύπρο στις 30 Μαρτίου του 1998. Η διαδικασία προνοούσε για μια αυξημένη προενταξιακή στρατηγική και ειδική προενταξιακή βοήθεια για τις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης και μια ειδική προενταξιακή στρατηγική για την Κύπρο. Η ειδική προενταξιακή στρατηγική στην περίπτωση της Κύπρου προνοούσε τη συμμετοχή σε ορισμένες στοχοθετημένες δράσεις, ειδικότερα στους τομείς ενίσχυσης της διοικητικής και δικαστικής δυναμικότητας καθώς και στον τομέα της Δικαιοσύνης και των Εσωτερικών Υποθέσεων, τη συμμετοχή σε κοινοτικά προγράμματα και οργανισμούς και τη χρησιμοποίηση των υπηρεσιών τεχνικής βοήθειας που παρέχονται από το Γραφείο Τεχνικής Βοήθειας και Ανταλλαγής Πληροφοριών.

Στο μεταξύ τον Ιούλιο του 1997 η έκθεση Ατζέντα 2000 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, επιβεβαίωσε και πάλι ότι η Κύπρος τηρούσε τα κριτήρια ένταξης. Επιβεβαίωσε επίσης ότι οι ενταξιακές συνομιλίες θα διεξάγονται με την Κυβέρνηση της Κυπριακής Δημοκρατίας που είναι η μόνη αναγνωρισμένη Κυβέρνηση στην Κύπρο σύμφωνα με το διεθνές δίκαιο. Η έκθεση τόνισε επίσης ότι οι ενταξιακές διαπραγματεύσεις θα άρχισαν έστω και αν δεν υπήρχε διευθέτηση του κυπριακού προβλήματος. Την ίδια στάση τήρησε η Ε.Ε και στο Συμβούλιο του Ελσίνκι τον Δεκέμβριο του 1999 όπου επιβεβαιώθηκε ξανά πως η επίλυση του κυπριακού θα

⁵⁹Πρόκειται για απόφαση που συνδέθηκε με την άρση του ελληνικού βέτο και την έγκριση της τελωνειακής ένωσης μεταξύ Τουρκίας Και ΕΕ που τέθηκε σε εφαρμογή από τον Ιανουάριο του 1996.

διευκόλυνε την ένταξη της Κύπρου. Τονίστηκε όμως πως η επίλυση του πολιτικού προβλήματος της Κύπρου δεν αποτελούσε προϋπόθεση για ένταξη στην Ε.Ε.

2.4. Ενταξιακές Διαπραγματεύσεις και η Ένταξη.

Οι ενταξιακές διαπραγματεύσεις, άρχισαν στις 31 Μαρτίου 1998. Σκοπός των ενταξιακών διαπραγματεύσεων και της διαπραγματευτικής διαδικασίας ήταν να συμφωνηθούν οι όροι ένταξης και να βοηθηθεί η Κύπρος να ετοιμασθεί στον καλύτερο δυνατό βαθμό για την ένταξη. Επιπλέον με την έναρξη των ενταξιακών διαπραγματεύσεων⁶⁰ εντάθηκαν και οι προσπάθειες εναρμόνισης της κυπριακής νομοθεσίας με το κοινοτικό κεκτημένο. Στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ελσίνκι (12/1999) οι αρχηγοί των Κυβερνήσεων των χωρών μελών της Ε.Ε. δήλωσαν ότι η λύση του κυπριακού ζητήματος δεν είναι προϋπόθεση για την ένταξη στην Ε.Ε.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης (21-22/6/2002) επικύρωσε προηγούμενες αποφάσεις, ιδιαίτερα αυτές του Ελσίνκι, σημειώνοντας την προτίμηση της Ε.Ε για ένταξη μίας ενωμένης Κύπρου.

Οι ενταξιακές διαπραγματεύσεις για την προσχώρηση της Κύπρου στην Ε.Ε ολοκληρώθηκαν με επιτυχία στο Συμβούλιο της Κοπεγχάγης στις 13 Δεκεμβρίου του 2002, το οποίο αποφάσισε την ένταξη της χώρας στην Ε.Ε. την 1η Μαΐου 2004.

Η συνθήκη για την προσχώρηση της Κύπρου καθώς και των άλλων εννέα χωρών στην Ε.Ε υπογράφηκε στις 16 Απριλίου 2003 στην Αθήνα κατά τη διάρκεια της Ελληνικής Προεδρίας. Στις 14 Ιουλίου η Κύπρος επικύρωσε τη Συνθήκη Προσχώρησης, με την ομόφωνη ψήφιση σχετικού νόμου από τη Βουλή των Αντιπροσώπων σύμφωνα με τις σχετικές πρόνοιες του Συντάγματος για την επικύρωση διεθνών συνθηκών. Η Συνθήκη Προσχώρησης τέθηκε σε ισχύ την 1^η Μαΐου του 2004. Από την ημερομηνία αυτή η Κύπρος αποτελεί πλέον ισότιμο κράτος μέλος της Ε.Ε.

⁶⁰ Το πρώτο στάδιο των ενταξιακών διαπραγματεύσεων (3/4/1998- Ιούνιος 1999), περιελάμβανε την αναλυτική εξέταση του κοινοτικού κεκτημένου, το οποίο είχε χωριστεί σε 32 κεφάλαια. Κατά την διάρκεια αυτού του σταδίου η Επιτροπή παρουσιάζει και εξηγεί το κεκτημένο σε ένα ορισμένο τομέα, η αιτούσα χώρα παρουσιάζει την δική της πολιτική στον τομέα αυτό και συγκρίνονται τα δύο ούτως ώστε να εξακριβωθούν οι απαραίτητες νομοθετικές ή άλλες αλλαγές που χρειάζονται για την επίτευξη της εναρμόνισης.

3. ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΗΣ ΚΥΠΡΙΑΚΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

3.1. Οργάνωση της Κυπριακής Δημόσιας Διοίκησης

Την Κυπριακή Δημόσια Διοίκηση ασκούν όλα τα άτομα και οι οργανισμοί που δρουν στον ευρύτερο δημόσιο τομέα. Διακρίνονται σε τρεις ευρείες κατηγορίες και υποκατηγορίες: στην Κεντρική Δημόσια Διοίκηση, στην Περιφερειακή Δημόσια Διοίκηση και στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Στην Κεντρική Δημόσια Διοίκηση ανήκουν τα όργανα και πρόσωπα που ασκούν την Εκτελεστική Εξουσία καθώς και τα διοικητικά όργανα και οργανισμοί της Κεντρικής Διοίκησης⁶¹. Στην Περιφερειακή Δημόσια Διοίκηση εντάσσονται τα Νομικά Πρόσωπα και οι Οργανισμοί Δημοσίου Δικαίου και στην Τοπική Αυτοδιοίκηση ανήκουν οι Αρχές Τοπικής Αυτοδιοίκησης⁶². Στη βάση της οργάνωσης τόσο της Κεντρικής όσο και της Περιφερειακής Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης βρίσκονται οι υπάλληλοι του ευρύτερου δημόσιου τομέα.

3.1.1 Εκτελεστική Εξουσία

3.1.1.1 Πρόεδρος της Κυπριακής Δημοκρατίας

Η Εκτελεστική Εξουσία ορίζεται και οριοθετείται από το Σύνταγμα. Τα άρθρα 47,48, και 49 περιορίζουν την άσκηση της Εκτελεστικής Εξουσίας από τον Πρόεδρο⁶³ και τον Αντιπρόεδρο της Δημοκρατίας σε συγκεκριμένα ζητήματα τα οποία ρητά αναφέρουν και αφορούν, μεταξύ άλλων, θέματα όπως οι διορισμοί των Υπουργών, των Ανεξάρτητων Αξιωματούχων της Δημοκρατίας, των Δικαστών του Ανώτατου Δικαστηρίου και άλλων ανώτατων κρατικών υπαλλήλων, το δικαίωμα οριστικής αρνησικυρίας αποφάσεων του Υπουργικού Συμβουλίου καθώς και νόμων και αποφάσεων της Βουλής των Αντιπροσώπων σε θέματα που αφορούν τις

⁶¹ Πρόεδρος της Κυπριακής Δημοκρατίας, Υπουργικό Συμβούλιο, Υπουργεία/ Τμήματα/ Υπηρεσίες, Ανεξάρτητες Υπηρεσίες.

⁶² Δημοτικά Συμβούλια, Κοινοτικά Συμβούλια.

⁶³ Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας εκλέγεται άμεσα από το λαό με προεδρικές εκλογές και σχηματίζει Κυβέρνηση διορίζοντας τους Υπουργούς του χωρίς κανένα περιορισμό. Η θητεία του Προέδρου είναι πενταετής.

εξωτερικές υποθέσεις, την άμυνα ή την ασφάλεια, το δικαίωμα αναπομπής αποφάσεων του Υπουργικού Συμβουλίου, καθώς και νόμων ή αποφάσεων της Βουλής, τη μείωση ή αύξηση των δυνάμεων ασφαλείας, την απονομή χάριτος για θανατική ποινή.

3.1.1.2 Υπουργικό Συμβούλιο

Το Υπουργικό Συμβούλιο ασκεί σύμφωνα με το άρθρο 54 του Συντάγματος Εκτελεστική Εξουσία για όλα τα θέματα εξαιρουμένης της Εκτελεστικής Εξουσίας που όπως έχει αναφερθεί προηγουμένως διαφυλάσσεται για τον Πρόεδρο και τον Αντιπρόεδρο της Δημοκρατίας, καθώς και εκείνων των θεμάτων που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα της Κοινοτικής Συνελεύσεως. Διαθέτει δηλαδή το τεκμήριο της αρμοδιότητας για τη γενική άσκηση της Εκτελεστικής Εξουσίας⁶⁴.

Το Υπουργικό Συμβούλιο επικουρεί τον Πρόεδρο και διορίζεται από αυτόν, ενώ ο ίδιος προεδρεύει των συνεδριάσεων της ολομέλειάς του. Οι αρμοδιότητες του Υπουργικού Συμβουλίου είναι η γενική διακυβέρνηση και ο έλεγχος της χώρας καθώς επίσης και η ενάσκηση της δημόσιας πολιτικής, η διεύθυνση των εξωτερικών υποθέσεων, της άμυνας και της ασφάλειας της χώρας, ο συντονισμός και η εποπτεία της λειτουργίας όλων των δημόσιων υπηρεσιών, η διαχείριση των πόρων της πολιτείας, η κατάρτιση του δημόσιου προϋπολογισμού και η κατάθεσή του στην Βουλή, η συζήτηση και η επεξεργασία των νομοσχεδίων πριν από την επιβολή τους στη Βουλή από τους αρμόδιους Υπουργούς και η έκδοση των σχετικών κανονιστικών και εκτελεστικών διαταγμάτων.

⁶⁴ Η Εκτελεστική Εξουσία που Ασκείται από το Υπουργικό Συμβούλιο περιλαμβάνει, σύμφωνα με το άρθρο 54, μεταξύ άλλων τα πιο κάτω:τη γενική διεύθυνση και τον έλεγχο της διακυβέρνησης της Δημοκρατίας και τη διεύθυνση της γενικής πολιτικής, τις εξωτερικές υποθέσεις, την άμυνα και την ασφάλεια, τον συντονισμό και την εποπτεία όλων των Δημόσιων Υπηρεσιών, την εποπτεία και τη διάθεση της περιουσίας που ανήκει στην Δημοκρατία, την επεξεργασία νομοσχεδίων πριν την κατάθεσή τους στη Βουλή των Αντιπροσώπων, την έκδοση κανονιστικών και εκτελεστικών διαταγμάτων, όπως ορίζουν οι νόμοι, την επεξεργασία του προϋπολογισμού της Δημοκρατίας, πριν την κατάθεσή του στη Βουλή των Αντιπροσώπων.

3.1.1.3 Υπουργοί

Τα Υπουργεία είναι οι υπερκείμενες οργανωτικές βαθμίδες και επιτελούν συνεκτικού-συντονιστικού χαρακτήρα λειτουργίες. Ο Υπουργός αποτελεί την προϊστάμενη αρχή των Υπηρεσιών των Υπουργείων⁶⁵.

Το άρθρο 58 του Συντάγματος ορίζει ότι με εξαίρεση την Εκτελεστική Εξουσία που ρητά διαφυλάσσεται για τον Πρόεδρο και τον Αντιπρόεδρο της Δημοκρατίας και το Υπουργικό Συμβούλιο, η Εκτελεστική Εξουσία που ασκεί ο κάθε Υπουργός περιλαμβάνει: α) την εκτέλεση των νόμων που σχετίζονται με τις αρμοδιότητες του Υπουργείου του και τη διοίκηση όλων των ζητημάτων και υποθέσεων που εμπíπτουν στην αρμοδιότητα του Υπουργείου του, β) τη σύνταξη διαταγμάτων ή κανονισμών που αφορούν το Υπουργείο του και υποβολή τους στο Υπουργικό Συμβούλιο, γ) την έκδοση διαταγών και γενικών οδηγιών για εκτέλεση οποιουδήποτε νόμου που αφορά το Υπουργείο του και για εκτέλεση οποιουδήποτε διατάγματος ή κανονισμού που βασίζεται σε τέτοιο νόμο, δ) την προπαρασκευή για υποβολή στο Υπουργικό Συμβούλιο του τμήματος του προϋπολογισμού της Δημοκρατίας που αναφέρεται στο Υπουργείο του.

3.1.2. Διοικητικά Όργανα και Οργανισμοί της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης

Η Κεντρική Διοίκηση περιλαμβάνει τα Υπουργεία και τα Τμήματα και Υπηρεσίες που υπάγονται σε αυτά, καθώς και τις Ανεξάρτητες Υπηρεσίες που δεν υπάγονται στα Υπουργεία. Καλύπτει τόσο την Δημόσια Υπηρεσία με την στενή έννοια του όρου που καθορίζεται με τους περί Δημόσιας Υπηρεσίας νόμους⁶⁶, αλλά και υπηρεσίες που λειτουργούν με ξεχωριστές νομοθεσίες όπως ο Κυπριακός Στρατός, η Αστυνομία, η Πυροσβεστική Υπηρεσία, η Εκπαιδευτική Υπηρεσία

3.1.2.1 Υπουργεία- Τμήματα- Υπηρεσίες

Το Σύνταγμα προβλέπει τη λειτουργία της Εκτελεστικής Εξουσίας και της Διοίκησης μέσω δέκα Υπουργείων που στη συνέχεια αυξήθηκαν σε έντεκα. Τα έντεκα Υπουργεία είναι:

Υπουργείο Άμυνας

⁶⁵ Σύνταγμα, αρ.46.

⁶⁶ Οι περί Δημόσιας Υπηρεσίας Νόμοι του 1990-2004.

Υπουργείο Γεωργίας, Φυσικών Πόρων και Περιβάλλοντος
Υπουργείο Δικαιοσύνης και Δημόσιας Τάξης
Υπουργείο Εμπορίου, Βιομηχανίας και Τουρισμού
Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων
Υπουργείο Εσωτερικών
Υπουργείο Εξωτερικών
Υπουργείο Οικονομικών
Υπουργείο Παιδείας και Πολιτισμού⁶⁷
Υπουργείο Συγκοινωνιών και Έργων
Υπουργείο Υγείας.⁶⁸

3.1.2.2. Ανεξάρτητες Υπηρεσίες

Οι Ανεξάρτητοι Αξιωματούχοι της Δημοκρατίας που προβλέπει το Σύνταγμα⁶⁹ ότι διορίζει ο Πρόεδρος και ο Αντιπρόεδρος της Δημοκρατίας και των οποίων οι υπηρεσίες δεν υπάγονται σε οποιοδήποτε Υπουργείο είναι: α) ο Γενικός Εισαγγελέας της Δημοκρατίας και ο Βοηθός Γενικός Εισαγγελέας της Δημοκρατίας, προϊστάμενος και βοηθός προϊστάμενος αντίστοιχα της Νομικής Υπηρεσίας ως Ανεξάρτητης Υπηρεσίας, β) ο Γενικός Ελεγκτής και ο Βοηθός Γενικός Ελεγκτής προϊστάμενος και βοηθός προϊστάμενος αντίστοιχα της Ελεγκτικής Υπηρεσίας ως Ανεξάρτητης Υπηρεσίας, γ) ο Διοικητής και Υποδιοικητής της Κεντρικής Τράπεζας της Δημοκρατίας, προϊστάμενος και βοηθός προϊστάμενος αντίστοιχα της Κεντρικής Τράπεζας⁷⁰, δ) ο Πρόεδρος και τα μέλη της Επιτροπής Δημόσιας Υπηρεσία.

Με μεταγενέστερη νομοθεσία δημιουργήθηκαν επίσης ως Ανεξάρτητες Υπηρεσίες η Επιτροπή Εκπαιδευτικής Υπηρεσίας και το Γραφείο του Επιτρόπου Διοικήσεως.

Στο σημείο αυτό πρέπει να αναφερθεί ότι με την εναρμόνιση με το κοινοτικό κεκτημένο και την ενίσχυση των διοικητικών δομών της Δημόσιας Διοίκησης για την αποτελεσματική εφαρμογή του δημιουργήθηκαν νέοι θεσμοί πρόσθετων

⁶⁷ Το εν λόγω Υπουργείο δημιουργήθηκε με βάση το δίκαιο της ανάγκης έναντι, διάλυσης της Ελληνικής Κοινοτικής Συνέλευσης.

⁶⁸ <http://www.cyprus.gov.cy/cyphome/govhome.nsf/maingrk?openframeset>

⁶⁹ Άρθρα 112-121

⁷⁰ Η Κεντρική Τράπεζα δεν αποτελεί μέρος της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης, εντάσσεται στην Περιφερειακή Δημόσια Διοίκηση και λειτουργεί με βάση τους περί Κεντρικής Τράπεζας της Κύπρου Νόμους.

Ανεξάρτητων Αξιωματούχων, των Επιτρόπων, Εφόρων και Προέδρων Ανεξάρτητων Υπηρεσιών, που διορίζονται από το Υπουργικό Συμβούλιο. Παράδειγμα τέτοιων Ανεξάρτητων Υπηρεσιών της Κεντρικής Διοίκησης είναι η Επιτροπή Προστασίας του Ανταγωνισμού, το Γραφείο του Επιτρόπου Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα, το Γραφείο του Εφόρου Ελέγχου Κρατικών Ενισχύσεων, η Υπηρεσία Εσωτερικού Ελέγχου, η Υπηρεσία Εποπτείας και Ανάπτυξης Συνεργατικών Εταιριών κ.α. Στην Περιφερειακή Δημόσια Διοίκηση εμπíπτουν Ανεξάρτητοι Οργανισμοί όπως η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας, ο Οργανισμός Αγροτικών Πληρωμών, το Γραφείο του Επιτρόπου Ρυθμίσεως Ηλεκτρονικών Επικοινωνιών και Ταχυδρομείων⁷¹.

3.1.3. Περιφερειακή Δημόσια Διοίκηση

3.1.3.1. Νομικά Πρόσωπα και Οργανισμοί Δημοσίου Δικαίου

Μετά την Κεντρική Δημόσια Διοίκηση, τα Περιφερειακά Κρατικά Όργανα τα οποία ασκούν Δημόσια Διοίκηση, με μεγαλύτερο ή μικρότερο σε κάθε περίπτωση βαθμό αυτονομίας από την Κεντρική Διοίκηση, είναι τα Νομικά πρόσωπα ή Οργανισμοί Δημοσίου Δικαίου⁷².

Τα κοινά χαρακτηριστικά στοιχεία των οργανισμών της Περιφερειακής Δημόσιας Διοίκησης είναι ότι παρέχουν υπηρεσίες που εξυπηρετούν το δημόσιο συμφέρον, οι αρμοδιότητές τους καθορίζονται από τους νόμους και κανονισμούς που διέπουν τη σύσταση και λειτουργία τους, τα κεφάλαιά τους παρέχονται ή είναι εγγυημένα από την Κυπριακή Δημοκρατία. Οι οργανισμοί της Περιφερειακής Δημόσιας Διοίκησης διαθέτουν μικρό ή μεγάλο βαθμό λειτουργικής αυτονομίας και η διοίκησή τους ελέγχεται σε μεγάλο ή μικρό βαθμό από την Εκτελεστική Εξουσία και την Κεντρική Διοίκηση. Η κατηγορία των οργανισμών αυτών παρουσιάζει μεγάλη ποικιλομορφία ως προς το θεσμικό πλαίσιο και τον τρόπο διοίκησης και λειτουργίας τους χωρίς να υπάρχει συγκεκριμένο πρότυπο ή κανόνας.

Στην πλειοψηφία τους τα Νομικά Πρόσωπα ή Οργανισμοί Δημοσίου Δικαίου είναι οι λεγόμενοι « Ημικρατικοί Οργανισμοί⁷³». Οι Ημικρατικοί Οργανισμοί έχουν

⁷¹ Η Οργάνωση και η Λειτουργία της Κυπριακής Δημόσιας Διοίκησης, ορ. Cit., σελ.11.

⁷² Το Σύνταγμα (άρθρο 122), στον όρο Δημόσια Υπηρεσία με την ευρύτερη του έννοια, περιλαμβάνει και τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου ή και Οργανισμούς Δημοσίου Δικαίου χωρίς νομική προσωπικότητα.

⁷³ Οι πιο μεγάλοι Ημικρατικοί Οργανισμοί είναι η Αρχή Ηλεκτρισμού Κύπρου, η Αρχή Τηλεπικοινωνιών Κύπρου, το Ραδιοφωνικό Ίδρυμα Κύπρου και τα Συμβούλια Υδατοπρομήθειας.

εξουσία να αποκτούν, να κατέχουν και να διαθέτουν περιουσία, να ενάγουν και να ενάγονται στο όνομά τους και να κάνουν οτιδήποτε χρειάζεται για τους σκοπούς του νόμου, με βάση τον οποίο δημιουργούνται. Η λειτουργία τους υπόκειται σε κάποιας μορφής, ανάλογα με την περίπτωση, εποπτεία και έλεγχο από τους αντίστοιχους Υπουργούς στη σφαίρα της αρμοδιότητας των οποίων εμπίπτουν οι αρμοδιότητες των οργανισμών. Σε αντίθεση με τις συνηθισμένες εμπορικές εταιρείες, οι δημόσιοι αυτοί οργανισμοί δεν έχουν μετόχους για να εκλέγουν τους διευθύνοντές τους, ή να καθορίζουν την αμοιβή των λειτουργών τους, αλλά αποτελούνται από διοικητικά συμβούλια τα οποία διορίζονται από το Υπουργικό Συμβούλιο⁷⁴. Ο ετήσιος προϋπολογισμός τους υποβάλλεται από τον αρμόδιο Υπουργό στο Υπουργικό Συμβούλιο για έκκριση και κατάθεσή του για ψήφιση στην Βουλή των Αντιπροσώπων.

Πρέπει να επισημανθεί ότι στην περίπτωση των Ανεξάρτητων Οργανισμών που συστάθηκαν στα πλαίσια της εναρμόνισης με το κοινοτικό κεκτημένο και θεωρούνται ότι εμπίπτουν στην Περιφερειακή Δημόσια Διοίκηση, αντί Διοικητικών Συμβουλίων, το Υπουργικό Συμβούλιο διορίζει σε κάθε οργανισμό ανάλογα, ως Ανεξάρτητο Αξιωματούχο, τον Επίτροπο Έφορο ή Πρόεδρο του οργανισμού, καθώς και τον Βοηθό του, για εξαετή συνήθως θητεία⁷⁵.

3.1.3.2. Τοπική Αυτοδιοίκηση: Δημοτικά και Κοινοτικά Συμβούλια

Το Σύνταγμα κατοχυρώνει⁷⁶ τη διοικητική αποκέντρωση και την τοπική αυτοδιοίκηση προβλέποντας τη λειτουργία Δήμων στις πόλεις. Η Κύπρος καταμερίζεται γεωγραφικά σε έξι επαρχίες⁷⁷ με διοικητικά προϊστάμενους τους Έπαρχους που υπάγονται στο Υπουργείο Εσωτερικών. Κάθε επαρχία υποδιαιρείται σε Δήμους και Κοινότητες με διοικητικά όργανα αντίστοιχα τα Δημοτικά Συμβούλια και τα Κοινοτικά Συμβούλια⁷⁸ τα οποία εκλέγονται απευθείας από το λαό. Τα όργανα αυτά έχουν με βάση την σχετική νομοθεσία που διέπει τη λειτουργία τους τη γενική αποφασιστική εποπτεία των υποθέσεων της περιφέρειάς τους ενώ οι Επαρχιακές

⁷⁴ Λαζάρου Ξ, (1996), *Η Δημόσια Υπηρεσία και η Τέχνη της Παραγωγικότητας*, Λευκωσία.

⁷⁵ *Η Οργάνωση και η Λειτουργία της Κυπριακής Δημόσιας Διοίκησης*, op.Cit., σελ.12 .

⁷⁶ άρθρα 173-178

⁷⁷ Επαρχία Λευκωσίας, Λεμεσού, Λάρνακας, Πάφου, Αμμοχώστου και Κερύνειας.

⁷⁸ Σήμερα στην Κύπρο λειτουργούν 24 Δημοτικά Συμβούλια (εξαιρουμένων των 9 κατεχόμενων Δήμων) και 352 Κοινοτικά Συμβούλια (εξαιρουμένων των 120 κατεχόμενων Κοινοτήτων).

Διοικήσεις έχουν την ευθύνη για την καθοδήγηση, την υποστήριξη και τον έλεγχο των Τοπικών Αρχών Αυτοδιοίκησης.

3.2. Λειτουργία της Κυπριακής Δημόσιας Διοίκησης

3.2.1. Διαδικασίες Λήψης Αποφάσεων

Το άρθρο 179 του Συντάγματος ορίζει ρητά ότι το Σύνταγμα είναι ο Υπέρτατος Νόμος της Δημοκρατίας και οριοθετεί τη λειτουργία της Εκτελεστικής Εξουσίας και τη Διοικητική Λειτουργία αφού καμιά πράξη ή απόφαση οποιουδήποτε οργάνου, αρχής ή προσώπου στη Δημοκρατία, που ασκεί Εκτελεστική Εξουσία ή οποιοδήποτε Διοικητικό Λειτουργήμα, δεν μπορεί να είναι με οποιοδήποτε τρόπο, αντίθετη ή ασύμφωνη με το Σύνταγμα.

3.2.1.1. Αποφάσεις Υπουργικού Συμβουλίου

Η διαδικασία λήψης αποφάσεων από το Υπουργικό Συμβούλιο προβλέπεται από το Σύνταγμα⁷⁹. Οι συνεδριάσεις του Υπουργικού Συμβουλίου συγκαλούνται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, με βάση ημερήσια διάταξη που καταρτίζεται από τον Πρόεδρο κατά την απόλυτή του κρίση και κοινοποιείται σε κάθε ενδιαφερόμενο πριν από κάθε συνεδρίαση.

Ο Πρόεδρος δεν έχει δικαίωμα ψήφου παρ' όλα αυτά προεδρεύει των συνεδριάσεων και συμμετέχει στις συζητήσεις. Οι αποφάσεις λαμβάνονται με απόλυτη πλειοψηφία. Ο Πρόεδρος έχει το δικαίωμα αναπομπής των αποφάσεων⁸⁰ καθώς και το δικαίωμα οριστικής αρνησικυρίας σε θέματα εξωτερικών υποθέσεων, άμυνας ή ασφάλειας.

Οι αποφάσεις του Υπουργικού Συμβουλίου διαβιβάζονται από την Γραμματεία του Συμβουλίου στα αρμόδια όργανα, αρχές ή πρόσωπα. Επίσης οι αποφάσεις δημοσιεύονται στην Επίσημη Εφημερίδα της Δημοκρατίας, εκτός και αν το Υπουργικό Συμβούλιο αποφασίσει διαφορετικά.

Τα Υπουργεία υποβάλουν προτάσεις προς το Υπουργικό Συμβούλιο, με εισήγηση του αρμόδιου Υπουργείου για τη λήψη απόφασης από το Συμβούλιο, ή με

⁷⁹ Άρθρα 48, 55, 56, 57, 60.

⁸⁰ Για επανεξέταση και τελική απόφαση από το Υπουργικό Συμβούλιο μέσα σε προθεσμία τεσσάρων ημερών.

σημειώματα και εκθέσεις για ενημέρωση του Συμβουλίου. Το Υπουργικό Συμβούλιο συνεδριάζει σε ολομέλεια κάθε εβδομάδα. Πολλές φορές το Συμβούλιο ορίζει ad hoc Υπουργικές Επιτροπές, καθώς και ειδικές Υπηρεσιακές Επιτροπές, για την περαιτέρω μελέτη συγκεκριμένων ειδικών θεμάτων, με επαναφορά των θεμάτων στο Συμβούλιο για τελική απόφαση, ή με εξουσιοδότηση για απόφαση από την Υπουργική Επιτροπή και ενημέρωση του Συμβουλίου.

3.2.1.2. Νομοσχέδια και Σχέδια Κανονισμών

Τα αρμόδια Υπουργεία υποβάλλουν προτάσεις προς το Υπουργικό Συμβούλιο και για την επεξεργασία νομοσχεδίων ή σχεδίων δευτερογενούς νομοθεσίας (κανονισμών) πριν την κατάθεσή τους στην Βουλή των Αντιπροσώπων. Στην περίπτωση αυτή προηγείται το προπαρασκευαστικό νομοπαρασκευαστικό στάδιο, κατά το οποίο το αρμόδιο Υπουργείο που προωθεί τη θέσπιση της σκοπούμενης νομοθεσίας και η Νομική Υπηρεσία που αναλαμβάνει τη νομοτεχνική επεξεργασία και έλεγχο του νομοθετήματος συνεργάζονται για την ετοιμασία του νομοσχεδίου ή σχεδίου κανονισμών. Μετά την έγκριση του από το Υπουργικό Συμβούλιο το νομοσχέδιο ή σχέδιο κανονισμών κατατίθεται στη Βουλή από τον αρμόδιο Υπουργό, για ψήφιση σε νόμο ή κανονισμούς αντίστοιχα.

3.2.1.3. Δημόσιες Πολιτικές

Η διεύθυνση της γενικής πολιτικής για τη διακυβέρνηση της Δημοκρατίας είναι εξουσία του Υπουργικού Συμβουλίου. Στην πράξη όμως εμπλέκονται τόσο οι Υπουργοί ως πολιτικοί προϊστάμενοι των Υπουργείων, όσο και οι Γενικοί Διευθυντές ως διοικητικοί προϊστάμενοι των Υπουργείων, καθώς και οι υπάλληλοι των οργανισμών της Κεντρικής ή Περιφερειακής Δημόσιας Διοίκησης ή των Τοπικών Αρχών Αυτοδιοίκησης, που τα καθήκοντά τους αφορούν το συγκεκριμένο τομέα πολιτικής.

Η πορεία για τη διαμόρφωση ή την αναθεώρηση μιας Δημόσιας Πολιτικής ξεκινά από τους λειτουργούς που θα μελετήσουν, θα τεκμηριώσουν και θα υποβάλλουν σχετική εισήγηση ή εναλλακτικές εισηγήσεις θα προχωρήσει για έκκριση της πολιτικής από τα διάφορα ιεραρχικά επίπεδα ανάλογα με την περίπτωση, για να υιοθετηθεί από τον Υπουργό πριν υποβληθεί στο Υπουργικό Συμβούλιο για

τελική έκκριση. Στην περίπτωση που η υλοποίηση μιας Δημόσιας Πολιτικής προϋποθέτει την εφαρμογή σχετικής νομοθεσίας τότε ο αρμόδιος Υπουργός θα προωθήσει περαιτέρω τη διαδικασία που έχει αναφερθεί παραπάνω⁸¹.

3.2.1.4. Έκδοση Διοικητικών Πράξεων

Η λήψη απόφασης για την έκδοση μιας Διοικητικής Πράξης θα πρέπει να βασίζεται σύμφωνα με τον περί Γενικών Αρχών του Διοικητικού Δικαίου Νόμο, στις αρχές της νομιμότητας, της ισότητας, της φυσικής δικαιοσύνης και της χρηστής διοίκησης. Ο νόμος αυτός προσδιορίζει τα νόμιμα όρια της δράσης της Δημόσιας Διοίκησης και καθορίζει το ποιος, πότε, που και πώς εκδίδει τις Διοικητικές Πράξεις.

3.2.1.5. Οδηγίες και Πρακτικές

Πέρα από τις νομοθετικές διατάξεις που διέπουν τη δράση των διοικητικών οργάνων, το πλαίσιο των διαδικασιών λήψης απόφασης συμπληρώνουν οι διοικητικές οδηγίες, οι εγκύκλιες οδηγίες, οι οδηγίες των ιεραρχικά ανώτερων υπαλλήλων προς υφιστάμενους υπαλλήλους καθώς και οι εκάστοτε ισχύουσες πρακτικές που ακολουθεί κάθε οργανισμός Δημόσιας Διοίκησης.

3.2.1.6. Βασικές Λειτουργίες της Δημόσιας Διοίκησης.

Οι βασικές λειτουργίες της Δημόσιας Διοίκησης είναι ο προγραμματισμός, η οργάνωση, η διεύθυνση, ο συντονισμός και ο έλεγχος των δημόσιων πόρων. Στις βασικές αυτές λειτουργίες της Δημόσιας Διοίκησης κάθε οργανισμός έχει αναπτύξει, σε μικρότερο ή μεγαλύτερο βαθμό, εσωτερικά συστήματα που αποσκοπούν να καταστήσουν τις δραστηριότητες του πιο αποτελεσματικές και αποδοτικές. Πέρα από τα ειδικά αυτά συστήματα που διαφοροποιούνται ανάλογα σε κάθε οργανισμό, στους οργανισμούς της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης, συναντιούνται, τυπικά και άτυπα, συστήματα διοικητικών λειτουργιών οριζόντιας εφαρμογής, που ισχύουν για όλους τους οργανισμούς. Τα κυριότερα συστήματα διοικητικών λειτουργιών είναι ο μεσοπρόθεσμος προγραμματισμός, ο βραχυπρόθεσμος προγραμματισμός και ο ετήσιος προϋπολογισμός, η οργάνωση δραστηριοτήτων, η στελέχωση, οι όροι

⁸¹ Στην παράγραφο που αναφέρεται στα Νομοσχέδια και Σχέδια Κανονισμών.

απασχόλησης και εργασιακές σχέσεις, η επιμόρφωση ανθρώπινου δυναμικού, η οικονομική και δημοσιονομική διαχείριση και τα αρχεία κι επίσημη αλληλογραφία⁸².

⁸² *Η Οργάνωση και η Λειτουργία της Κυπριακής Δημόσιας Διοίκησης*, οπ. Cit., p.p.18-20.

4.Η ΚΥΠΡΙΑΚΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΠΡΟΕΝΤΑΞΙΑΚΗ ΠΕΡΙΟΔΟ

4.1. Το Εσωτερικό Πλαίσιο Στήριξης – Οργανωτικές Δομές για Προώθηση της Ένταξης

Οι θετικές εξελίξεις που διαχρονικά σημειώθηκαν σε σχέση με την ενταξιακή πορεία της Κύπρου, συνοδεύτηκαν από εντατικές προσπάθειες για τη διαμόρφωση ενός αποτελεσματικού εσωτερικού πλαισίου στήριξης. Βασικό αντικείμενο ήταν η καλύτερη δυνατή εξυπηρέτηση του στόχου της έγκαιρης και άρτιας προετοιμασίας της Κύπρου για τις ενταξιακές διαπραγματεύσεις και η σταδιακή εναρμόνιση και προσαρμογή με τα ευρωπαϊκά δεδομένα.

Προς την κατεύθυνση αυτή συστάθηκαν το 1994 είκοσι ομάδες εργασίας, που αργότερα αυξήθηκαν σε είκοσι τρεις, και δεκάδες υπό-ομάδες που αποτελούνταν από λειτουργούς των αρμοδίων κρατικών υπηρεσιών, ημικρατικών οργανισμών και οργανώσεων του ιδιωτικού τομέα. Οι ομάδες αυτές ανέλαβαν να μελετήσουν σε βάθος το κοινοτικό κεκτημένο σε σχέση με την Κυπριακή πραγματικότητα, να προσδιορίσουν τυχόν αποκλίσεις και να ετοιμάσουν προγράμματα δράσης για προσαρμογή με τα ευρωπαϊκά δεδομένα. Μερικά από τα θέματα με τα οποία ασχολήθηκαν και στα οποία έγινε συστηματική προεργασία για εναρμόνιση της νομοθεσίας με το κοινοτικό κεκτημένο ήταν: η κοινή εμπορική πολιτική, η ελεύθερη διακίνηση αγαθών και η τελωνειακή ένωση, η ελεύθερη διακίνηση κεφαλαίων, οι μεταφορές, η οικονομική και νομισματική ένωση, το περιβάλλον, ο ανταγωνισμός και η προστασία του καταναλωτή, η φορολογία, οι τηλεπικοινωνίες και ταχυδρομικές υπηρεσίες, οι κρατικές χορηγίες κ.α.

Επίσης, το Υπουργικό Συμβούλιο με απόφασή του στις 20 Αυγούστου 1997, προχώρησε στην ανακατανομή αρμοδιοτήτων σε θέματα Ε.Ε, με κατάργηση της υφιστάμενης Γενικής Διεύθυνσης Ευρωπαϊκής Ένωσης στο Υπουργείο Εξωτερικών και ανάθεση στο Γραφείο Προγραμματισμού της αρμοδιότητας διαχείρισης και εσωτερικού συντονισμού των θεμάτων που αφορούν τις σχέσεις Κύπρου-Ε.Ε. Έτσι, το Γραφείο Προγραμματισμού ανέλαβε την αξιολόγηση και σύνθεση των επιμέρους συμπερασμάτων και εισηγήσεων σ' ένα ολοκληρωμένο πρόγραμμα δράσης που κάλυπτε όλο το φάσμα των τομέων οικονομικής και κοινωνικής δραστηριότητας καθώς και τη διατύπωση εισηγήσεων για την ενδεικνυόμενη διαπραγματευτική

στρατηγική και τις διαπραγματευτικές θέσεις που θα μπορούσε να υιοθετήσει η Κύπρος.

Σε σχέση με τη μεθοδολογία για έγκαιρη και άρτια προετοιμασία των ενταξιακών διαπραγματεύσεων αλλά και της ίδιας της ένταξης, καθορίστηκαν σε γενικές γραμμές τα εξής στάδια: α) έλεγχος υιοθέτησης του ευρωπαϊκού κεκτημένου, που συνίσταται όχι μόνο στην εξέταση της νομοθετικής προσαρμογής, αλλά και των αναγκών που απορρέουν για δημιουργία των απαραίτητων δομών, με σκοπό τη διασφάλιση της ουσιαστικής εφαρμογής και επιβολής των εναρμονισμένων νομοθετικών ρυθμίσεων, β) ετοιμασία φακέλων διαπραγμάτευσης για τα θέματα στα οποία η Κύπρος θα επιζητήσει ειδικές μεταβατικές ρυθμίσεις, γ) παράλληλη συνέχιση της εισαγωγής μέτρων εναρμόνισης και προσαρμογής της κυπριακής οικονομίας στο κοινοτικό κεκτημένο, δ) διεξαγωγή των απαραίτητων μελετών για την εξαγωγή πορισμάτων με σκοπό την τεκμηρίωση των αιτημάτων της Κύπρου για εξασφάλιση από την Ε.Ε. ειδικής προενταξιακής βοήθειας καθώς και βοήθειας από τα κοινοτικά Διαρθρωτικά Ταμεία⁸³.

Στη συνέχεια, τον Μάρτιο του 1998 ενόψει της έναρξης των ενταξιακών διαπραγματεύσεων διορίστηκε, ως Επικεφαλής της Διαπραγματευτικής Αντιπροσωπείας για την ένταξη της Κύπρου στην Ε.Ε ο πρώην πρόεδρος της Κυπριακής Δημοκρατίας κ. Γ. Βασιλείου, ο οποίος ανέλαβε τη γενική ευθύνη για τη διαχείριση των διαπραγματεύσεων και τον συντονισμό και επίβλεψη των διαδικασιών εναρμόνισης, καθώς και τη διεξαγωγή του απαραίτητου διαλόγου με τη Βουλή των αντιπροσώπων και τον ιδιωτικό τομέα⁸⁴.

Για την επιτέλεση του έργου του ο Επικεφαλής της Διαπραγματευτικής Αντιπροσωπείας συνεργαζόταν στενά με το Γραφείο Προγραμματισμού⁸⁵ το οποίο

⁸³ Οικονομική Ανασκόπηση, Γραφείο Προγραμματισμού, 1997, Κύπρος, σελ. 5-6.

⁸⁴ Στις 26 Ιουνίου 2003, όπου Επικεφαλής της Διαπραγματευτικής Αντιπροσωπείας ήταν ο κ. Χατζηδημητρίου ο τίτλος άλλαξε μετά από απόφαση του Προέδρου της Δημοκρατίας σε Συντονιστή Εναρμόνισης της Κυπριακής Δημοκρατίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Σήμερα μετά την παραίτηση του κ. Χατζηδημητρίου δεν διορίστηκε νέος Συντονιστής Εναρμόνισης.

⁸⁵ Το Γραφείο Προγραμματισμού αποτελεί επιτελική υπηρεσία του Κράτους με ξεχωριστή Γενική Διεύθυνση, ισότιμη με εκείνες των Υπουργείων και με αρμόδια αρχή τον Υπουργό Οικονομικών. Οι αρμοδιότητες του Γραφείου Προγραμματισμού επικεντρώνονται σε δύο κυρίους άξονες. Ο πρώτος σχετίζεται με τη διαμόρφωση μακροχρόνιας πολιτικής, ενώ ο δεύτερος αφορά στον έλεγχο και την εφαρμογή της αναπτυξιακής πολιτικής. Επιπλέον, στα πλαίσια των ενταξιακών διαπραγματεύσεων της Κύπρου με την Ευρωπαϊκή Ένωση έχει ανατεθεί στο Γραφείο Προγραμματισμού και ο συντονισμός, σε τεχνοκρατικό επίπεδο, της εναρμονισιακής προσπάθειας και των διαπραγματευτικών θέσεων της Κύπρου. Ο Ρόλος του Γραφείου Προγραμματισμού είναι: Μακροπρόθεσμη διαμόρφωση πολιτικής μέσω της ετοιμασίας των πενταετών Στρατηγικών Σχεδίων Ανάπτυξης, συμμετοχή στη διαμόρφωση της βραχυπρόθεσμης (ετήσιας) πολιτικής, διαμόρφωση πολιτικής στον τομέα της ξένης τεχνικής

είχε την ευθύνη συντονισμού σε τεχνοκρατικό επίπεδο, της προετοιμασίας για τη διαδικασία της αναλυτικής εξέτασης του κοινοτικού κεκτημένου και τη φάση της ουσιαστικής διαπραγμάτευσης, καθώς και την υλοποίηση της διαδικασίας εναρμόνισης μέσω των προϋπολογισμών. Συνεργαζόταν επίσης με τη Νομική Υπηρεσία της Δημοκρατίας η οποία έχει την ευθύνη για όλες τις νομικές πτυχές της εναρμόνισης, περιλαμβανομένης και της ενσωμάτωσης του κοινοτικού κεκτημένου στην εθνική έννομη τάξη. Τέλος συνεργαζόταν και με το Υπουργείο Εξωτερικών το οποίο ήταν αρμόδιο για την προώθηση της ενταξιακής πορείας στο εξωτερικό, τη ροή πληροφοριών από και προς την Κύπρο καθώς και την πολιτική πτυχή της εναρμόνισης και των θέσεων που υιοθετούνται από την Κύπρο.

Επίσης, για τη στήριξη του έργου του Επικεφαλής της Διαπραγματευτικής Αντιπροσωπείας δημιουργήθηκε το Γραφείο του Επικεφαλής της Διαπραγματευτικής Αντιπροσωπείας για την Ένταξη της Κύπρου στην Ευρωπαϊκή Ένωση όπου μεταξύ άλλων είχε αναλάβει τον καθορισμό και συντονισμό των ατόμων που συμμετείχαν στη διαδικασία της αναλυτικής εξέτασης του κεκτημένου, τη μελέτη και την τελική έγκριση όλων των διαπραγματευτικών εγγράφων που διαβιβάζονταν από και προς την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και την τελική έγκριση των διαπραγματευτικών θέσεων που καταθέτονταν, την παρακολούθηση των εναρμονιστικών νομοθετημάτων από τη σύνταξη τους μέχρι τη ψήφιση τους από τη Βουλή των Αντιπροσώπων, την ενημέρωση της Βουλής των Αντιπροσώπων για την πορεία των διαπραγματεύσεων, την ενημέρωση των μέσων μαζικής ενημέρωσης για τις εξελίξεις στην πορεία των ενταξιακών διαπραγματεύσεων και εναρμόνισης με το κοινοτικό κεκτημένο και την ενημέρωση των μαζικών οργανώσεων για θέματα που σχετίζονταν με τις διαπραγματεύσεις.

Ο στόχος ένταξης της Κύπρου στην Ε.Ε την 1^η Μαΐου του 2004 και ο ταχύς ρυθμός εξέλιξης των ενταξιακών διαπραγματεύσεων καθιστούσαν αναγκαία την περαιτέρω εντατικοποίηση και συστηματοποίηση των προσπαθειών εναρμόνισης.

βοήθειας και της οικονομικής και άλλης συνεργασίας με άλλες χώρες, διαμόρφωση, έλεγχος και εφαρμογή της αναπτυξιακής πολιτικής μέσω των αναπτυξιακών δαπανών του προϋπολογισμού του κράτους, συντονισμός σε τεχνοκρατικό επίπεδο, διαμόρφωση πολιτικής για ανέλιξη και βελτίωση του νευραλγικού τομέα της έρευνας στην Κύπρο, υποβολή εισηγήσεων στον Υπουργό Οικονομικών αναφορικά με τις προτάσεις των Υπουργείων προς το Υπουργικό Συμβούλιο και γενικότερα σε θέματα οικονομικής/ αναπτυξιακής πολιτικής, πρόσθετα, το Γραφείο Προγραμματισμού χειρίζεται θέματα που απορρέουν από την ένταξη της Κύπρου στην Ε.Ε. όπως είναι η περιφερειακή πολιτική και η απορρόφηση/ διαχείριση πόρων από τα διαρθρωτικά και άλλα ταμεία προγράμματα της ΕΕ.

Για την εξυπηρέτηση του σκοπού αυτού, το Στρατηγικό Σχέδιο Ανάπτυξης 1999- 2003 είχε ουσιαστικά μετατραπεί σε σχέδιο εναρμόνισης και προσαρμογής όλων των τομέων με τα ευρωπαϊκά δεδομένα και γενικότερης προετοιμασίας της Κύπρου για ένταξη στην Ε.Ε. Τη βάση για ετοιμασία του Σχεδίου αποτέλεσαν τα τομεακά προγράμματα εναρμόνισης, που ετοιμάστηκαν από τις αρμόδιες υπηρεσίες, και τα οποία προσέγγιζαν με σφαιρικό τρόπο το θέμα αντανακλώντας τα αποτελέσματα της διαδικασίας αναλυτικής εξέτασης του κοινοτικού κεκτημένου και περιλαμβάνοντας λεπτομερή και ιεραρχημένα, κατά σειρά προτεραιότητας, χρονοδιαγράμματα εναρμόνισης. Πέραν των αναγκών για νομοθετική προσαρμογή, τα προγράμματα εναρμόνισης επικεντρώνονταν στη διασφάλιση της αποτελεσματικής εφαρμογής και επιβολής των εναρμονισμένων ρυθμίσεων και κάλυπταν όλο το φάσμα των απαραίτητων για το σκοπό αυτό μέτρων όπως ήταν η δημιουργία νέων ή/και η ενίσχυση των υφιστάμενων διοικητικών/οργανωτικών δομών, η εξασφάλιση τεχνικής βοήθειας, η περαιτέρω εκπαίδευση/κατάρτιση των δημόσιων λειτουργών, η συμμετοχή κατά την προενταξιακή περίοδο σε προγράμματα, πρωτοβουλίες, οργανισμούς, επιτροπές της Ε.Ε κ. τ. λ⁸⁶.

Στο σημείο αυτό πρέπει να σημειωθεί ότι εντός του 2002 άρχισε η ετοιμασία του νέου Στρατηγικού Σχεδίου Ανάπτυξης της Κύπρου, 2004- 2006, το οποίο αποτελεί τη βάση για την ετοιμασία των προγραμματικών εγγράφων στα οποία περιλαμβάνονται δράσεις και έργα τα οποία θα προταθούν για συγχρηματοδότηση από τους στόχους 2 και 3 των Διαρθρωτικών Ταμείων, το Ταμείο Συνοχής και της Κοινοτικές Πρωτοβουλίες Equal και Interreg της Ε.Ε.

Όπως ήταν αναμενόμενο η μεταφορά του κοινοτικού κεκτημένου στην εθνική έννομη τάξη και η ανάγκη για αποτελεσματική εφαρμογή του υπαγόρευαν σημαντικές νομοθετικές και θεσμικές/οργανωτικές αλλαγές. Προς την κατεύθυνση αυτή, και μέσα στα πλαίσια της συνεχιζόμενης προσπάθειας εναρμόνισης, η Κύπρος ετοίμασε και υπέβαλλε στην Ευρωπαϊκή πλευρά, τον Σεπτέμβριο του 2000, το εθνικό της πρόγραμμα για την υιοθέτηση του Κοινοτικού Κεκτημένου. Βασικός στόχος του προγράμματος αυτού ήταν ο καθορισμός των βραχυπρόθεσμων και μεσοπρόθεσμων προτεραιοτήτων όσον αφορά την εναρμόνιση με τη συγκεκριμενοποίηση των μέτρων που απαιτούνται, νομοθετικών ρυθμίσεων, δομών, τεχνικής βοήθειας, εκπαίδευσης και τα λοιπά, κατά κεφάλαιο αναλυτικής εξέτασης του κοινοτικού κεκτημένου.

⁸⁶ Οικονομική Ανασκόπηση, Γραφείο Προγραμματισμού, 1999, Κύπρος, σελ.8.

Η παρακολούθηση της πολυδιάστατης εναρμονισιακής προσπάθειας, τόσο για σκοπούς καλύτερου συντονισμού όσο και για τη διασφάλιση της τήρησης των δεσμεύσεων που είχαν αναληφθεί έναντι της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, γινόταν μέσω εξειδικευμένου λογισμικού συστήματος που λειτουργούσε στο Γραφείο Προγραμματισμού. Το σύστημα αυτό επέτρεπε τη συνεχή επιτήρηση της εναρμονισιακής προσπάθειας και την έγκαιρη προώθηση των συνεπαγόμενων εναρμονισιακών ενεργειών.

Καθοριστικό ρόλο στην ενσωμάτωση του κοινοτικού κεκτημένου στην εθνική έννομη τάξη διαδραμάτιζε η Βουλή των Αντιπροσώπων. Ενόψει του καθοριστικού αυτού ρόλου της Βουλής έγιναν οι κατάλληλες εσωτερικές διευθετήσεις ώστε να διευκολυνθεί και συγχρόνως να επιταχυνθεί το τεράστιο έργο της στο τομέα αυτό.

Συγκεκριμένα οι αρμοδιότητες της Επιτροπής Εξωτερικών Υποθέσεων της Βουλής, η οποία έχει μετονομαστεί σε Επιτροπή Εξωτερικών και Ευρωπαϊκών Υποθέσεων, είχαν διευρυνθεί ούτως ώστε να καλύπτουν τα θέματα εναρμόνισης. Είχε παράλληλα υιοθετηθεί μία ταχεία διαδικασία υποβολής από την Κυβέρνηση και εξέτασης από τη Βουλή των νομοσχεδίων που σχετίζονταν με την εναρμόνιση. Για τον ίδιο σκοπό, ο Επικεφαλής της Διαπραγματευτικής Αντιπροσωπείας πραγματοποιούσε τακτικές συναντήσεις με την Επιτροπή, ώστε η Βουλή των Αντιπροσώπων να κρατείται πλήρως ενήμερη για την πορεία των ενταξιακών διαπραγματεύσεων και τα θέματα που εγείρονταν. Ο καθοριστικός ρόλος⁸⁷ της Βουλής των Αντιπροσώπων στην ενσωμάτωση του κοινοτικού κεκτημένου στην εθνική έννομη τάξη, διαδραματίστηκε με επιτυχία⁸⁸ αφού είχαν γίνει από πολύ νωρίς οι προαναφερθείσες εσωτερικές διευθετήσεις.

Όσον αφορά τα εναρμονισιακά μέτρα που υιοθετήθηκαν κατά τη διάρκεια της εναρμονισιακής πορείας της Κύπρου, ορισμένα από αυτά θεωρούνται ιδιαίτερης σημασίας. Συγκεκριμένα:

- Τα καθ' ύλην αρμόδια Υπουργεία / Υπηρεσίες με βάση προγράμματα δράσης που ετοιμάστηκαν από τις αρμόδιες Ομάδες Εργασίας, προχώρησαν στην ανάληψη συγκεκριμένων μέτρων/ ενεργειών εναρμόνισης ,

⁸⁷ Ένα παράδειγμα του σημαντικού έργου που είχε να επιτελέσει η Βουλή είναι ότι κατά το 2003 ψηφίστηκαν από τη Βουλή των Αντιπροσώπων 99 εναρμονιστικοί νόμοι και 106 εναρμονιστικοί κανονισμοί. Μερικοί τομείς τους οποίους αναφέρονταν ήταν ο τομέας της ελεύθερης διακίνησης, ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, γεωργίας, ενέργειας, τηλεπικοινωνιών, οικονομικού ελέγχου, δικαιοσύνης και εσωτερικών υποθέσεων κ.α.

⁸⁸ Οικονομική Ανασκόπηση, Γραφείο Προγραμματισμού, 2002, Κύπρος, σελ.123.

- Καταβαλλόταν προσπάθεια ώστε όλα τα νέα νομοσχέδια που προωθούνταν προς τη Βουλή των Αντιπροσώπων για ψήφιση, να συνάδουν στο μεγαλύτερο δυνατό βαθμό με την αντίστοιχη κοινοτική νομοθεσία,
- Επιτεύχθηκε η περαιτέρω διεύρυνση της συμμετοχής του δημοσίου και του ιδιωτικού φορέα, τόσο σε υφιστάμενα προγράμματα / πρωτοβουλίες της Ε.Ε όσο και σε νέες δράσεις όπου η κυπριακή συμμετοχή ήταν δυνατή.
- Οργανώθηκαν διάφορα προγράμματα εξειδίκευσης και εξοικείωσης των αρμοδίων φορέων του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα με τα ευρωπαϊκά δεδομένα και πολιτικές όπως: α) η πρακτική άσκηση των δημόσιων λειτουργών στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή πάνω στην εφαρμογή του κοινοτικού κεκτημένου και στην εσωτερική λειτουργία των Υπηρεσιών της Επιτροπής, β) διοργάνωση εκπαιδευτικών αποστολών ανώτερων δημόσιων λειτουργών στην Επιτροπή στα πλαίσια του προγράμματος εκπαίδευσης δημόσιων λειτουργών από τρίτες χώρες που οργάνωσε και χρηματοδοτούσε η Ε.Ε, γ) διοργάνωση από την Ακαδημία Δημόσιας Διοίκησης σειράς προγραμμάτων βασικής και εξειδικευμένης κατάρτισης σε θέματα Ε.Ε για δημόσιους λειτουργούς διαφόρων βαθμίδων.
- Το 2000 το πεδίο εφαρμογής των κανόνων ανταγωνισμού επεκτάθηκε και στους οργανισμούς/επιχειρήσεις του δημόσιου τομέα,
- Το 2002 ψηφίστηκε από τη Βουλή το νομοσχέδιο για τις τηλεπικοινωνίες και ταχυδρομικές υπηρεσίες με το οποίο επιτεύχθηκε πλήρης νομοθετική εναρμόνιση με τις πρόνοιες του κεκτημένου,
- Περαιτέρω πρόοδος επιτεύχθηκε σταδιακά (κατά το 2002) και όσον αφορά την ενίσχυση/δημιουργία των αναγκαίων διοικητικών δομών για αποδοτικότερη εφαρμογή/επιβολή του κοινοτικού κεκτημένου. Ενδεικτικά παραδείγματα της ενίσχυσης των διοικητικών δομών είναι α) σε ότι αφορά την ελεύθερη διακίνηση αγαθών συστάθηκε η Κυπριακή Εταιρεία Πιστοποίησης ενισχύοντας την υποδομή για την τυποποίηση και την πιστοποίηση, β) για την καταπολέμηση του ξεπλύματος βρώμικου χρήματος, στα πλαίσια της ελεύθερης διακίνησης κεφαλαίων, ενισχύθηκε περαιτέρω, με την πρόσληψη επιπρόσθετου προσωπικού, η Μονάδα Καταπολέμησης Αδικημάτων Συγκάλυψης, γ) για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας και την καταπολέμηση της απάτης, ορίστηκε

ως σημείο επαφής με την Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης στην Ε.Ε το Γραφείο του Γενικού Εισαγγελέα της Δημοκρατίας. Για το σκοπό αυτό συστάθηκε συντονιστική Υπηρεσία για την καταπολέμηση της διαφθοράς η οποία αποτελείται από λειτουργούς της Νομικής Υπηρεσίας, της Αστυνομίας, των Τελωνείων, του Γενικού Ελεγκτή και του Γενικού Λογιστή, δ) στον τομέα των τηλεπικοινωνιών προωθήθηκε ενίσχυση του Γραφείου του Ρυθμιστή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων με την πρόσληψη μόνιμου βασικού προσωπικού, ε) επιπλέον στον τομέα της Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων συγκροτήθηκε μία ανεξάρτητη αρχή επανεξέτασης αποφάσεων της Αρχής Προσφύγων όταν ο αιτητής ασύλου επιθυμεί δεύτερη εξέταση της αρνητικής απόφασης. Στον ίδιο τομέα έχει δημιουργηθεί, με απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου, ένα ειδικό τμήμα της Μονάδας Καταπολέμησης Αδικημάτων Συγκάλυψης, το οποίο είναι επιφορτισμένο με την πάταξη της χρηματοδότησης τρομοκρατικών ενεργειών και στ) για την ενίσχυση της προστασίας πληροφοριών/προσωπικών δεδομένων και εφαρμογή όλων των Συμβάσεων που αφορούν την μετάδοση/ανταλλαγή πληροφοριών, έχει επίσης συσταθεί το Γραφείο Επιτρόπου Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα.

Εντωμεταξύ οι αρμόδιοι φορείς εκτιμώντας το ζωτικό ρόλο της πληροφόρησης για την επιτυχή διεκπεραίωση του έργου που έχει αναληφθεί συνέχισαν να προωθούν με εντατικό ρυθμό την επιμόρφωση και κατάρτιση των κρατικών υπηρεσιών σε ευρωπαϊκά θέματα, καθώς και την ενημέρωση των φορέων ιδιωτικού τομέα για την εναρμονισιακή πορεία. Μέσα στα πλαίσια αυτά και με σκοπό την διάχυση της πληροφόρησης, συστάθηκε η Συντονιστική Επιτροπή Διαφώτισης υπό την Προεδρία του Συντονιστή Εναρμόνισης με στόχο την ενημέρωση του πολίτη για τις επιπτώσεις που θα είχε η εφαρμογή του κοινοτικού κεκτημένου στην καθημερινή του ζωή (οφέλη αλλά και υποχρεώσεις που προκύπτουν) ⁸⁹.

Παρ' όλο που ο στόχος ένταξης της Κύπρου στην Ε.Ε επιτεύχθηκε με την Απόφαση της Κοπεγχάγης, η εναρμονισιακή προσπάθεια της Κύπρου συνεχίστηκε αφού μέχρι την 1^η Μαΐου του 2004 η Κύπρος θα έπρεπε να έχει εναρμονιστεί πλήρως

⁸⁹ Οικονομική Ανασκόπηση, Γραφείο Προγραμματισμού, 2003, Κύπρος, σελ.133.

με το κοινοτικό κεκτημένο, με μόνες εξαιρέσεις τις μεταβιβάσεις που είχαν συμφωνηθεί⁹⁰.

Στα πλαίσια της εναρμονισιακής προσπάθειας, όπως έχει ήδη αναφερθεί, έπρεπε να πραγματοποιηθούν σημαντικές θεσμικές/οργανωτικές αλλαγές. Κατά αυτόν τον τρόπο στα τμήματα κάθετης εφαρμογής όπως είναι τα τελωνεία, τμήμα γεωργίας, ΦΠΑ, τμήμα δημοσίων έργων, τμήμα εργασιακών σχέσεων κ.τ.λ. έγιναν πολλές αλλαγές λόγω του ότι είχαν να υιοθετήσουν ευρωπαϊκό κεκτημένο. Όσον αφορά τα τμήματα οριζόντιας εφαρμογής όπως είναι το τμήμα Δημόσιας Διοίκησης και Προσωπικού, Γραφείο Προγραμματισμού κ.τ.λ. όπου δεν υπήρχε η ανάγκη υιοθέτησης ευρωπαϊκού κεκτημένου οι αλλαγές γίνονταν και γίνονται με «πρωτοβουλία» των τμημάτων αυτών δεδομένου ότι δεν υποχρεώνονται να προβούν σε αλλαγές. Είναι γεγονός ότι η προσαρμογή κάποιων τμημάτων προχώρησε πιο γρήγορα από την προσαρμογή κάποιων άλλων. Αυτό συνέβη για πολλούς και διαφορετικούς λόγους όπως π. χ εάν η διαφοροποίηση που έπρεπε να γίνει στον τρόπο λειτουργίας των τμημάτων ήταν μικρή ή μεγάλη, οικονομικοί, πολιτικοί, συγκυριακοί λόγοι, λόγω του ότι η ίδια η Ε.Ε μπορεί να προωθούσε το συγκεκριμένο τομέα, , ή ακόμη και το γεγονός να ήταν πιο δραστήριος ο λειτουργός του συγκεκριμένου τομέα. Κάποιοι τομείς ήταν καλά προετοιμασμένοι για την υιοθέτηση

⁹⁰ Μερικά παραδείγματα των μεταβατικών περιόδων που εξασφάλισε η Κύπρος κατά τις ενταξιακές διαπραγματεύσεις είναι τα εξής: όσον αφορά την ελεύθερη διακίνηση αγαθών η Κύπρος εξασφάλισε μεταβατική περίοδο μέχρι την 31.12.2005 για συγκεκριμένα φαρμακευτικά προϊόντα για ανθρώπινη χρήση και κτηνιατρικά φάρμακα τα οποία κυκλοφορούν στην κυπριακή αγορά με άδειες κυκλοφορίας (5ετούς διάρκειας) που εκδόθηκαν πριν την ψήφιση της εναρμονιστικής νομοθεσίας. Όσον αφορά την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών η Κύπρος εξασφάλισε μεταβατική περίοδο μέχρι το τέλος του 2007 για συμμόρφωση των Συνεργατικών Πιστωτικών Ιδρυμάτων με τις πρόνοιες του κοινοτικού κεκτημένου που άπτεται των πιστωτικών ιδρυμάτων. Η Κύπρος εξασφάλισε επίσης μεταβατική περίοδο και όσον αφορά την ελεύθερη διακίνηση κεφαλαίων. Έτσι στην Κύπρο 5 χρόνια μετά την ένταξη θα συνεχίσει να ισχύει το υφιστάμενο καθεστώς όσον αφορά την απόκτηση δευτερεύουσας (εξοχικής) κατοικίας από κάτοικους της Ε.Ε. Στον τομέα της Γεωργίας η Κύπρος πέτυχε την παροχή από εθνικούς πόρους συμπληρωματικών πληρωμών προς τους παραγωγούς ώστε το εισόδημά τους να μην μειωθεί σε σύγκριση με το προενταξιακό επίπεδο και, εκεί όπου η στήριξη που παρέχεται από την Κύπρο είναι μεγαλύτερη από την αντίστοιχη στήριξη που παρέχει η κοινότητα, παραχωρήθηκε επταετής μεταβατική περίοδος για να επιτευχθεί πλήρης εναρμόνιση. Στον τομέα αυτό η Κύπρος πέτυχε και άλλες μεταβατικές περιόδους όπως η μεταβατική περίοδος 5 χρόνων στη διάρκεια της οποίας παραχωρήθηκε ευχέρεια στην Κύπρο να εφαρμόζει πιο ψηλό επίπεδο απόσυρσης πλεονασματικών προϊόντων από αυτό που προβλέπεται στους κοινοτικούς κανονισμούς για τα μήλα, αχλάδια, ροδάκινα, επιτραπέζια σταφύλια και εσπεριδοειδή πλην των γκρέιπφρουτ, η μεταβατική περίοδος 5 ετών στη διάρκεια της οποίας η πυκνότητα των ζώων στην Κύπρο (για ικανοποίηση των προνοιών της σχετικής οδηγίας) θα μειωθεί σταδιακά από 4,5 μονάδες ζώων σε 1,8 κ.λ.π. Επιπλέον η Κύπρος εξασφάλισε μεταβατική περίοδο στον τομέα της ενέργειας μέχρι το τέλος του 2007 για τη τήρηση αποθεμάτων πετρελαιοειδών για 90 μέρες. Μερικά άλλα κεφάλαια στα οποία η Κύπρος πέτυχε μεταβατικές περιόδους ήταν: το κεφάλαιο της φορολογίας, της περιφερειακής πολιτικής και διαρθρωτικών ταμείων, των μεταφορών, της πολιτικής ανταγωνισμού, του περιβάλλοντος και στο κεφάλαιο προϋπολογισμός και άλλα οικονομικά θέματα.

του ευρωπαϊκού κεκτημένου σε αντίθεση με κάποιους άλλους ο οποίοι ήταν λιγότερο προετοιμασμένοι.

Στα πλαίσια των διαπραγματεύσεων και των περιοδικών αξιολογήσεων της ενταξιακής διαδικασίας, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέδωσε πέντε εκθέσεις για την Κύπρο⁹¹ στις οποίες γινόταν αξιολόγηση διαφόρων θεμάτων και γενικότερα της ενταξιακής προόδου. Οι εκθέσεις που ετοίμασε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την Κύπρο ήταν θετικές και επιβεβαίωναν ότι η Κύπρος βρισκόταν σε σταθερή ενταξιακή πορεία.

Πιο συγκεκριμένα στην τακτική έκθεση αξιολόγησης της Επιτροπής για την πρόοδο της Κύπρου σε σχέση με την εναρμόνιση, η οποία εκδόθηκε τον Οκτώβριο του 1999, τονίζεται ότι η Κύπρος πληροί τα πολιτικά και οικονομικά κριτήρια της Κοπεγχάγης και σημειώνεται η ικανότητα της κυπριακής οικονομίας να αντιμετωπίσει τις προκλήσεις που τίθενται από τη διαδικασία εναρμόνισης. Επισημαίνεται παράλληλα η ανάγκη επιτάχυνσης της νομοθετικής προσαρμογής, ιδιαίτερα στους τομείς της εσωτερικής αγοράς, της ελεύθερης διακίνησης κεφαλαίων, της κτηνιατρικής νομοθεσίας και της φυτοϋγείας, των μεταφορών, του περιβάλλοντος και της δικαιοσύνης και εσωτερικών υποθέσεων. Αναφέρεται επίσης η ανάγκη περαιτέρω ενίσχυσης των διοικητικών υποδομών με τη δημιουργία νέων δομών στους τομείς των τηλεπικοινωνιών, της ελεύθερης διακίνησης αγαθών και της δικαιοσύνης και εσωτερικών υποθέσεων, καθώς και με την ενίσχυση των υφιστάμενων δομών στους τομείς των θαλάσσιων μεταφορών και του περιβάλλοντος.

Στην έκθεση αξιολόγησης της Επιτροπής το Νοέμβριο του 2000 αναφέρεται και πάλι η ανάγκη περαιτέρω ενίσχυσης των διοικητικών δομών με τη δημιουργία νέων δομών στους τομείς των Τηλεπικοινωνιών, της Ελεύθερης Διακίνησης Αγαθών, της Γεωργίας, της Ενέργειας, της Δικαιοσύνης και των Εσωτερικών Υποθέσεων, καθώς και με την ενίσχυση των υφιστάμενων δομών στους τομείς της Ελεύθερης Διακίνησης Αγαθών, του Εταιρικού Δικαίου και της Δικαιοσύνης και των Εσωτερικών Υποθέσεων.

Στη συνέχεια στην έκθεση της Επιτροπής τον Οκτώβριο του 2002, όπου έγινε μια συνολική εκτίμηση των ενταξιακών διαπραγματεύσεων και της πορείας εναρμόνισης με το κοινοτικό κεκτημένο, επιβεβαιώθηκε ότι η Κύπρος τηρεί τα κριτήρια της Κοπεγχάγης. Όσον αφορά συγκεκριμένα τη Δημόσια Υπηρεσία

⁹¹ Όπως επίσης και για τις άλλες υποψήφιες χώρες.

τονίσθηκε ότι αυτή ενισχύεται συνεχώς με τη δημιουργία νέων θέσεων και την προώθηση τακτικής επιμόρφωσης και κατάρτισης.

Το Νοέμβριο του 2003 εκδόθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή η τελική έκθεση παρακολούθησης της προόδου που επιτεύχθηκε από την Κύπρο όσον αφορά την υλοποίηση των δεσμεύσεων που αναλήφθηκαν ενόψει της ένταξης στην Ένωση και που αφορούν την ικανότητα της αποτελεσματικής εφαρμογής του κοινοτικού κεκτημένου. Στην έκθεση αυτή σημειώθηκε η επίτευξη ικανοποιητικής προόδου από πλευράς της Κύπρου και εντοπίσθηκε περιορισμένος αριθμός προβλημάτων που αφορούσαν κυρίως τους τομείς της Εμπορικής Ναυτιλίας, του Οργανισμού Αγροτικών Πληρωμών και των Μηχανισμών Εμπορίου.

Στην περίοδο που ακολούθησε την επιβολή της έκθεσης η Κυβέρνηση εντατικοποίησε τις προσπάθειες για την προώθηση των απαιτούμενων μέτρων στους πιο πάνω τομείς ούτως ώστε να διασφαλιστεί η αποτελεσματική εφαρμογή του κεκτημένου.

4.2 Η εναρμόνιση της Κ.Δ.Δ με τα Ευρωπαϊκά δεδομένα : Νέοι θεσμοί στην Κύπρο

Με την εναρμόνιση με το κοινοτικό κεκτημένο και την ενίσχυση των διοικητικών δομών της Δημόσιας Διοίκησης για την αποτελεσματική εφαρμογή του δημιουργήθηκαν, με τη ψήφιση σχετικής νομοθεσίας, νέοι θεσμοί πρόσθετων Ανεξάρτητων Αξιωματούχων, των Επιτρόπων, Εφόρων και Προέδρων Ανεξάρτητων Υπηρεσιών, που διορίζονται από το Υπουργικό Συμβούλιο. Οι Υπηρεσίες των αξιωματούχων αυτών, άλλοτε αποτελούν μέρος της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης και στελεχώνονται από δημόσιους υπαλλήλους, ενώ σε άλλες περιπτώσεις, εντάσσονται στην Περιφερειακή Δημόσια Διοίκηση έχοντας ξεχωριστή νομική προσωπικότητα με προσωπικό που προσλαμβάνεται και υπηρετεί με όρους απασχόλησης που καθορίζει η οικεία νομοθεσία.

4.2.1. Επιτροπή Προστασίας του Ανταγωνισμού

Η Επιτροπή Προστασίας του Ανταγωνισμού, η οποία ιδρύθηκε το 1990, είναι η αρμόδια αρχή για την εφαρμογή της νομοθεσίας περί προστασίας του

ανταγωνισμού⁹² και Περί ελέγχου των Συγκεντρώσεων των Επιχειρήσεων⁹³. Αξίζει να σημειωθεί ότι η εθνική νομοθεσία εναρμονίστηκε πλήρως με το ευρωπαϊκό κεκτημένο πολύ πριν την ένταξη της Κύπρου στην Ε.Ε.

Κατά τη διάρκεια της ενταξιακής διαδικασίας και μετά από απαίτηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η Ε.Π.Α, το 2000, απέκτησε τη δική της ανεξάρτητη υπηρεσία, η οποία τη βοηθά σε μεγάλο βαθμό στην εφαρμογή των κανόνων του ανταγωνισμού.

Από την 1^η Μαΐου 2004, ο μηχανισμός εφαρμογής της κοινοτικής πολιτικής του ανταγωνισμού άλλαξε ριζικά. Ο ρόλος που διαδραματίζουν οι εθνικές αρχές ανταγωνισμού, με στόχο την αποτελεσματική εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων ανταγωνισμού ενισχύεται και αναπτύσσεται συνεργασία μεταξύ τους, καθώς και με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή μέσω του Ευρωπαϊκού Δικτύου Ανταγωνισμού.

Ο ρόλος της Ε.Π.Α, επεκτείνεται, αφού είναι αρμόδια να εφαρμόζει, όπου επηρεάζεται το διακοινοτικό εμπόριο μεταξύ των ΚΜ, το κοινοτικό κεκτημένο σύμφωνα με τις προϋποθέσεις και την προβλεπόμενη διαδικασία που απορρέουν από τον Ευρωπαϊκό Κανονισμό (Ε.Κ) 1/2003.

Από την 1^η Μαΐου 2004 επεκτάθηκε και η αρμοδιότητα των Δικαστηρίων της Κυπριακής Δημοκρατίας, τα οποία αποκτούν το δικαίωμα να εκδικάζουν υποθέσεις που αφορούν θέματα αποζημιώσεων για ζημίες που έχουν υποστεί πρόσωπα από παραβίαση των κοινοτικών κανόνων του ανταγωνισμού, δηλαδή των άρθρων 81 και 82 της Συνθήκης Ε.Κ.

Επίσης η Ε.Π.Α από την 1^η Μαΐου απέκτησε αρμοδιότητες που απορρέουν από το νέο ευρωπαϊκό κανονισμό 139/ 2004 για τον έλεγχο των συγκεντρώσεων. Οι κύριες αλλαγές του νέου κανονισμού αφορούν τον έλεγχο και την αξιολόγηση των συγκεντρώσεων, το μηχανισμό για την παραπομπή υποθέσεων από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στα ΚΜ και αντίστροφα, με αίτημα των εμπλεκόμενων επιχειρήσεων και άλλες διαδικαστικές αλλαγές⁹⁴.

⁹² Νόμος 207/89

⁹³ Νόμος 22(I)99

⁹⁴ Νέοι θεσμοί στην Κύπρο, Γραφείο Τύπου και Πληροφοριών, 2004, σελ.2-3.

4.2.2. Γραφείο Επιτρόπου Ρυθμίσεως Ηλεκτρονικών Επικοινωνιών και Ταχυδρομείων

Η διαδικασία απελευθέρωσης των επικοινωνιών συνοδεύεται σε κάθε ΚΜ της ΕΕ από τη δημιουργία ανεξάρτητων διοικητικών αρχών. Η Κύπρος ακολουθώντας της επιταγές του ευρωπαϊκού κεκτημένου εισήγαγε στις αρχές του 2003 ένα περισσότερο φιλελεύθερο και ανταγωνιστικό καθεστώς, στη βάση του οποίου οι τηλεπικοινωνιακές και οι ταχυδρομικές υπηρεσίες παρέχονται από πολλούς και διαφορετικούς παροχής.

Μέσα στα πλαίσια αυτά ιδρύθηκε στην Κύπρο το Γραφείο Επιτρόπου Ρυθμίσεως Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων⁹⁵ (ΓΕΡΤΤ) το οποίο στη συνέχεια μετονομάστηκε σε Γραφείο Επιτρόπου Ρυθμίσεως Ηλεκτρονικών Επικοινωνιών και Ταχυδρομείων. Στις 2 Ιανουαρίου του 2002 διορίστηκε⁹⁶ από το Υπουργικό Συμβούλιο ο Επίτροπος Ρυθμίσεως Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων, ο οποίος και προϊστάται του εν λόγω γραφείου. Το ΓΕΡΗΕΤ έχει δική του χωριστή νομική προσωπικότητα. Στελεχώνεται, λειτουργεί και διοικείται σύμφωνα με τον Περί Ρυθμίσεως Ηλεκτρονικών Επικοινωνιών και Ταχυδρομικών Υπηρεσιών Νόμο Του 2004, Ν112(Ι)/2004, ο οποίος αντικατέστησε το Νόμο 19(Ι)/2002 και εναρμονίζει την κυπριακή νομοθεσία με το ευρωπαϊκό κεκτημένο στον τομέα των ηλεκτρονικών επικοινωνιών και Κανονισμούς, Διατάγματα και Αποφάσεις που εκδίδονται δυνάμει του συγκεκριμένου Νόμου. Ο Επίτροπος κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων και εξουσιών του ενεργεί κατά τρόπο ο οποίος προάγει:

- (α) την παροχή στη Δημοκρατία, τηλεπικοινωνιακών και ταχυδρομικών υπηρεσιών για το σύνολο του κοινού,
- (β) τα συμφέροντα των καταναλωτών, ειδικά σε ό,τι αφορά στην τιμή και ποιότητα των παρεχομένων στη Δημοκρατία τηλεπικοινωνιακών και ταχυδρομικών υπηρεσιών,
- (γ) την εισαγωγή αποτελεσματικού ανταγωνισμού στην παροχή τόσο των τηλεπικοινωνιακών όσο και των ταχυδρομικών υπηρεσιών,

⁹⁵ με το Νόμο 19(Ι)/2002.

⁹⁶ Ο Προϊστάμενος του ΓΕΡΗΕΤ διορίζεται για μια χρονική περίοδο, που δεν υπερβαίνει τα έξι έτη. Επιπλέον για να συμβουλευεί και να βοηθά τον Επίτροπο στην άσκηση των αρμοδιοτήτων, εξουσιών και καθηκόντων του, το Υπουργικό Συμβούλιο διορίζει Βοηθό Επίτροπο Ρυθμίσεως Ηλεκτρονικών Επικοινωνιών και Ταχυδρομείων. Επίσης το Υπουργικό Συμβούλιο διορίζει Συμβουλευτική Επιτροπή για να γνωμοδοτεί και να συμβουλευεί τον Επίτροπο σε θέματα που αυτός της παραπέμπει. Στη θέση του Επιτρόπου διορίστηκε τον Ιανουάριο του 2002 ο Δρ Βάσος Πύργος, με Βοηθό Επίτροπο τον κ. Παναγιώτη Κάκκουρα, ο οποίος διορίστηκε τον Απρίλιο του ίδιου χρόνου. Η Συμβουλευτική Επιτροπή, την οποία απαρτίζουν οι κ. Μάριος Χριστοφίδης, Πρόεδρος, και κ. Ανδρέας Χρυσάφης και κ. Γιώργος Κολοκασίδης, διορίστηκε το Μάιο του 2002.

(δ) τη δυνατότητα παροχής ή διαθέσεως μεγάλου εύρους τηλεπικοινωνιακού εξοπλισμού και υπηρεσιών.

4.2.3. Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας

Μέσα στα πλαίσια υιοθέτησης του κοινοτικού κεκτημένου και σε συνεργασία με όλους τους εμπλεκόμενους φορείς, ετοιμάστηκε το νομοθετικό πλαίσιο⁹⁷ και δημιουργήθηκαν οι απαραίτητες υποδομές για την απελευθέρωση της αγοράς ηλεκτρισμού, σύμφωνα με τις πρόνοιες των Οδηγιών 96/92/EK και 2003/54/EK σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας. Σαν αποτέλεσμα της απελευθέρωσης, από την ημερομηνία ένταξης (δηλαδή από 1.5.2004), ποσοστό 35% της αγοράς ηλεκτρισμού άνοιξε στον ελεύθερο ανταγωνισμό, σπάζοντας έτσι το μονοπωλιακό καθεστώς που η νομοθεσία παρείχε προηγουμένως στην Αρχή Ηλεκτρισμού Κύπρου.

Επίσης ως αποτέλεσμα της απελευθέρωσης της αγοράς ηλεκτρισμού ήταν και η σύσταση της Ρυθμιστικής Αρχής Ενέργειας Κύπρου, ως ανεξάρτητης αρχής, που έγινε με απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου. Βασικός ρόλος της Ρυθμιστικής Αρχής Ενέργειας ήταν ν' ανοίξει την αγορά της ενέργειας, ξεκινώντας από τον τομέα του ηλεκτρισμού, πριν από την 1η Μαΐου 2004.

Η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας είναι υπεύθυνη για τη ρύθμιση της αγοράς ηλεκτρισμού και φυσικού αερίου και έχει ως κύρια καθήκοντα τη διασφάλιση συνθηκών υγιούς ανταγωνισμού, την παραχώρηση αδειών για κάθε δραστηριότητα στο τομέα του ηλεκτρισμού, τον έλεγχο και έγκριση όλων των χρεώσεων και διατιμήσεων ηλεκτρικής ενέργειας, την επίλυση διαφορών, την προστασία των καταναλωτών και τη διασφάλιση της αξιοπιστίας του συστήματος ηλεκτρικής ενέργειας. Η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας έχει παρόμοιες εξουσίες και για το φυσικό αέριο.

Με απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου διορίστηκε ο Διευθυντής Διαχειριστή Συστήματος Μεταφοράς τα κύρια καθήκοντα του οποίου είναι να λειτουργεί, να συντονίζει και να ελέγχει το δίκτυο μεταφοράς με αντικειμενικά, χωρίς διακρίσεις, οικονομικά και τεχνικά κριτήρια, να διασφαλίζει τη σωστή συντήρηση

⁹⁷ Στις 25 Ιουλίου 2003 η Βουλή ψήφισε τον εναρμονιστικό Νόμο Αρ.122. (I) 2003 «περί ρύθμισης της αγοράς ηλεκτρισμού».

και ανάπτυξη του δικτύου και να διεκπεραιώνει το διακανονισμό της εμπορίας ηλεκτρικής ενέργειας επί καθημερινής βάσης.

4.2.4. Κυπριακός Οργανισμός Αγροτικών Πληρωμών

Ο ΚΟΑΠ ιδρύθηκε στις 27 Ιουνίου 2003⁹⁸, με βάση τον κανονισμό 1258/99 της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη χρηματοδότηση της Κοινής Γεωργικής Πολιτικής. Ο ΚΟΑΠ θα διαχειρίζεται όλα τα κονδύλια που θα διατεθούν στον τομέα της Γεωργίας στα πλαίσια της εναρμόνισης της Γεωργίας με την Κοινή Γεωργική Πολιτική.

Πρόκειται για έναν ανεξάρτητο, ευέλικτο και σύγχρονο Οργανισμό, τόσο από πλευράς διεύθυνσης και συστημάτων εργασίας όσο και από πλευράς υποδομής, μέσω του οποίου η Κύπρος υλοποιεί τις πολύπλοκες και αυστηρές διαδικασίες και πρότυπα που θέτει η Ε.Ε. στον τομέα των πληρωμών. Δεδομένου ότι η εκταμίευση των Κοινοτικών χρηματοδοτήσεων δεν είναι αυτόματη αλλά εξαρτάται απόλυτα από τη συμμόρφωση σε αυτά τα πρότυπα και διαδικασίες, ο ρόλος και η αποστολή του ΚΟΑΠ αποκτούν ιδιαίτερη σημασία.

Κύριο καθήκον και αποστολή του ΚΟΑΠ αποτελεί η έγκαιρη και ακριβής πληρωμή των δικαιούχων, μέσα στα πλαίσια της Κοινής Γεωργικής Πολιτικής. Του οργανισμού προΐσταται ο Επίτροπος Αγροτικών Πληρωμών, ο οποίος ορίζεται από το Υπουργικό Συμβούλιο με εξαετή θητεία.

Σκοποί του ΚΟΑΠ είναι:

- α) η διαχείριση των πιστώσεων του Ταμείου Πληρωμών,
- β) η πρόληψη και πάταξη ατασθαλιών σε σχέση με τις πιστώσεις που αναφέρονται στην παράγραφο (α),
- γ) η ανάκτηση ποσών που προέρχονται από τις πιστώσεις που αναφέρονται στην παράγραφο (α) οι οποίες, απωλέστηκαν λόγω παρατυπίας ή αμέλειας.

Ειδικότερα ο ΚΟΑΠ:

⁹⁸ Στα πλαίσια της προετοιμασίας της Κύπρου για την ένταξή της στην Ε.Ε, ψηφίστηκε στις 27 Ιουνίου 2003 από τη Βουλή των Αντιπροσώπων ο Νόμος 64(I)/2003 με τίτλο "Ο Περί της Ίδρυσης και Λειτουργίας του Οργανισμού Αγροτικών Πληρωμών καθώς και άλλων Συναφών Θεμάτων Νόμος". Ο εν λόγω Νόμος αποτελεί το πρώτο βήμα για την ίδρυση ενός ειδικού Οργανισμού, ο οποίος διαχειρίζεται όλα τα κονδύλια που διατίθενται στον τομέα της γεωργίας στα πλαίσια της Κοινής Γεωργικής Πολιτικής, και ονομάζεται Οργανισμός Αγροτικών Πληρωμών'

- διατηρεί και διαχειρίζεται το Ταμείο Λειτουργίας αλλά και το Ταμείο Πληρωμών,
- ελέγχει και εγκρίνει πληρωμές που αφορούν δραστηριότητες που δύνανται να χρηματοδοτηθούν από το Ταμείο Πληρωμών ,
- εκτελεί πληρωμές στους δικαιούχους,
- τηρεί λογαριασμούς σε σχέση με οποιεσδήποτε πληρωμές στους δικαιούχους,
- διαθέτει οργανωτική διάρθρωση, υπηρεσίες και προσωπικό όπως προνοείται στο Μέρος Τέταρτο του Νόμου 64(Ι)/2003,
- αναθέτει μέρος ή όλες τις αρμοδιότητες έγκρισης πληρωμών, σε ανάδοχους οργανισμούς, που αφορούν το Ταμείο Πληρωμών από το οποίο καταβάλλονται τα ακόλουθα:

1. Άμεσες πληρωμές στους δικαιούχους σύμφωνα με τα εκάστοτε ισχύοντα μέτρα της Κοινής Γεωργικής Πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
2. Πληρωμές στους δικαιούχους σύμφωνα με τα εκάστοτε ισχύοντα προγράμματα Αγροτικής Ανάπτυξης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως αυτά προνοούνται στον Κανονισμό 1257/99/ΕΚ και Κανονισμό 445/01/ΕΚ.
3. Συμπληρωματικές ή κρατικές ενισχύσεις στους δικαιούχους που βαρύνουν εξ ολοκλήρου την Κυπριακή Δημοκρατία για τις οποίες υπάρχει προηγούμενη έγκριση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς επίσης και εργασίες που αφορούν στην Τεχνική Υπηρεσία αλλά και το Ολοκληρωμένο Σύστημα Διαχείρισης και Ελέγχου (ΟΣΔΕ).

Βασικός στόχος του ΚΟΑΠ είναι η εξυπηρέτηση του αγρότη, του βιομηχάνου, του βιοτέχνη και γενικά του καθενός που υποβάλλει αίτηση για ενίσχυση μέσω του Ταμείου Εγγυήσεων. Επιπρόσθετα, στην αρμοδιότητα του ΚΟΑΠ ανήκει η διαχείριση όλων των άλλων ενισχύσεων που θα καταβάλλονται από εθνικούς πόρους για στήριξη της γεωργίας και της υπαίθρου.

4.2.5. Γραφείο Επιτρόπου Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα

Η εξασφάλιση της προστασίας των θεμελιωδών ελευθεριών και δικαιωμάτων των φυσικών προσώπων και ιδίως της ιδιωτικής τους ζωής, έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα είναι απαίτηση της Ε.Ε προς τα Κ.Μ. Για το σκοπό αυτό και μέσα στα πλαίσια της εναρμόνισης με το κοινοτικό κεκτημένο, το

Νοέμβριο του 2001, τέθηκε σε ισχύ ο περί Επεξεργασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (Προστασία του Ατόμου) νόμος του 2001⁹⁹. Βάση του Νόμου αυτού συστάθηκε τον Μάιο 2002 το Γραφείο Επιτρόπου Προστασίας¹⁰⁰.

Το Γραφείο του Επιτρόπου Προστασίας Δεδομένων είναι Ανεξάρτητη Υπηρεσία και έχει δικαίωμα να ασκεί έλεγχο στο δημόσιο, ημικρατικό και ιδιωτικό τομέα. Τα καθήκοντα της Επιτρόπου βάσει του Νόμου περιλαμβάνουν:

- Την έκδοση οδηγιών, κανόνων, συστάσεων και κωδίκων δεοντολογίας για την προστασία του ατόμου, τη λειτουργία επαγγελματικών σωματείων και τη σωστή διαχείριση των δεδομένων από τους υπεύθυνους επεξεργασίας.
- Τη χορήγηση αδειών που προβλέπονται από το νόμο.
- Τη διεξαγωγή ελέγχων έχοντας για το σκοπό αυτό, δικαίωμα πρόσβασης σε κάθε πληροφορία.
- Την εξέταση παραπόνων σχετικά με την εφαρμογή του Νόμου.
- Την επιβολή κυρώσεων για παραβάσεις του Νόμου, περιλαμβανομένης της επιβολής χρηματικής ποινής μέχρι £5,000.
- Την τήρηση των Μητρώων που προβλέπει ο Νόμος.
- Τη συνεργασία με αντίστοιχες Αρχές άλλων Κρατών Μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του Συμβουλίου της Ευρώπης, σε ζητήματα σχετικά με την άσκηση των αρμοδιοτήτων της.

4.2.6. Υπηρεσία Εποπτείας και Ανάπτυξης Συνεργατικών Εταιρειών

Στο πλαίσιο της εναρμόνισης με το κοινοτικό κεκτημένο, τον Ιούλιο του 2003 τέθηκε σε ισχύ ο εναρμονιστικός περί Συνεργατικών Εταιρειών Νόμος 123(I)/2003, και το τμήμα Συνεργατικής Ανάπτυξης μετονομάστηκε σε Υπηρεσία Εποπτείας και Ανάπτυξης Συνεργατικών Εταιρειών. Με βάση τον τροποποιητικό αυτό Νόμο, η Υπηρεσία αναβαθμίζεται στο σύνολο της, έτσι ώστε να μπορέσει να ανταποκριθεί στις αυξημένες απαιτήσεις, κυρίως λόγω της προσπάθειας εναρμόνισης των Συνεργατικών Εταιρειών με το Ευρωπαϊκό Κεκτημένο και το ρόλο της ως Αρμόδια Εποπτική Αρχή για τα Συνεργατικά Πιστωτικά Ιδρύματα.

⁹⁹ Ο Νόμος εφαρμόζεται τόσο στον ιδιωτικό όσο και στο δημόσιο τομέα, συμπεριλαμβανομένης της Αστυνομίας. Ο Νόμος προβλέπει τον διορισμό Επιτρόπου Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα για περίοδο 4 χρόνων, η οποία μπορεί να ανανεωθεί για ακόμα μια περαιτέρω θητεία. Η Επίτροπος κα. Γούλλα Φράγκου διορίστηκε την 1η Μαρτίου του 2002.

¹⁰⁰ Το Γραφείο σήμερα στελεχώνεται με πέντε λειτουργούς και τέσσερις γραμματειακούς λειτουργούς.

Η Υπηρεσία Εποπτείας και Ανάπτυξης Συνεργατικών Εταιρειών είναι Κυβερνητική Υπηρεσία της οποίας προϊστάται ο Έφορος Υπηρεσίας Εποπτείας και Ανάπτυξης Συνεργατικών Εταιρειών¹⁰¹. Ο Έφορος είναι υπεύθυνος για την εποπτεία καθώς και την προώθηση και ανάπτυξη του Θεσμού του Συνεργατισμού στην Κύπρο πάνω σε ορθολογιστικές βάσεις και μέσα στα πλαίσια της περί Συνεργατικών Εταιρειών Νομοθεσίας και των διεθνώς αναγνωρισμένων Συνεργατικών Αρχών. Με βάση τον εναρμονιστικό περί Συνεργατικών Εταιρειών Νόμο του 2003, ο Έφορος διορίζεται από το Υπουργικό Συμβούλιο για περίοδο πέντε ετών, η οποία είναι ανανεώσιμη.

Επίσης, με βάση τον πιο πάνω Νόμο, το Υπουργικό Συμβούλιο διορίζει, για περίοδο πέντε ετών, τέσσερα πρόσωπα ως μέλη της Επιτροπής Υπηρεσίας Εποπτείας και Ανάπτυξης Συνεργατικών Εταιρειών, της οποίας προεδρεύει ο Έφορος. Η Επιτροπή είναι αρμόδια για τη χάραξη και εφαρμογή της γενικότερης πολιτικής και στρατηγικής της Υπηρεσίας και έχει επίσης ρυθμιστικές αρμοδιότητες με βάση τη νομοθεσία.

Βασικό μέλημα της Υπηρεσίας είναι η ομαλή και εύρυθμη λειτουργία των Συνεργατικών Εταιρειών και η ανάπτυξη, βελτίωση, επέκταση και αναβάθμιση των υπηρεσιών που προσφέρονται από αυτές σε όλους τους τομείς δραστηριοτήτων τους: Πιστωτικό, Καταναλωτικό, Εμπορίας Γεωργικών Προϊόντων, Μεταποίησης, Υπηρεσιών, Ασφαλιστικό και Διαφόρων Τύπων.

Για την επίτευξη των πιο πάνω στόχων, ο Έφορος και οι Λειτουργοί της Υπηρεσίας, μεταξύ άλλων, εποπτεύουν τις Συνεργατικές Εταιρείες και έχουν συχνές και προσωπικές επαφές με τους αξιωματούχους, τους οποίους συμβουλεύουν κατάλληλα για τα προβλήματα που παρουσιάζονται στις Εταιρείες τους. Εξετάζουν τις διάφορες επενδύσεις των Εταιρειών και γενικά την όλη οικονομική τους κατάσταση. Ο Έφορος και οι Λειτουργοί συμβουλεύουν, καθοδηγούν και υποδεικνύουν τη λήψη διαφόρων μέτρων και παίρνουν διορθωτικά μέτρα μέσα στα πλαίσια του Νόμου περί Συνεργατικών Εταιρειών για την εύρυθμη λειτουργία των Εταιρειών αυτών, ενώ παράλληλα φροντίζουν για την επιμόρφωση του προσωπικού, των αξιωματούχων και των μελών των Συνεργατικών Εταιρειών. Εισηγούνται και εποπτεύουν την εφαρμογή νέων συστημάτων και μεθόδων εργασίας στις Συνεργατικές Εταιρείες, ώστε να συμβαδίζουν με τις σημερινές συνθήκες και

¹⁰¹ Έφορος Υπηρεσίας Εποπτείας και Ανάπτυξης Συνεργατικών Εταιρειών είναι ο κ. Κωνσταντίνος Λύρας.

εξελίξεις που επιβάλλει η ραγδαία ανάπτυξη των Εταιρειών και του Συνεργατικού Κινήματος γενικότερα. Στα πλαίσια αυτά έχουν ετοιμαστεί συστήματα εσωτερικού ελέγχου, καταρχήν για τα Συνεργατικά Πιστωτικά Ιδρύματα (Σ.Π.Ι.), τα οποία άρχισαν ήδη να εφαρμόζονται.

Στα πλαίσια προσφοράς καλύτερης ποιότητας υπηρεσιών, η Υπηρεσία έχει προχωρήσει στη μηχανογράφηση διοικητικών, στατιστικών και άλλων συναφών πληροφοριών των Συνεργατικών Εταιρειών, τα οποία επεξεργάζεται και αξιοποιεί στα πλαίσια των εποπτικών και άλλων αρμοδιοτήτων της. Κατά τη διάρκεια της πορείας ένταξης της Κύπρου στην Ευρωπαϊκή Ένωση και ιδιαίτερα της εναρμόνισης του Συνεργατικού Κινήματος με το Ευρωπαϊκό Κεκτημένο, η Υπηρεσία Εποπτείας και Ανάπτυξης Συνεργατικών Εταιρειών έχει διαδραματίσει σημαντικό ρόλο, αφού λειτουργούσε ως το αρμόδιο κυβερνητικό όργανο για εναρμόνιση του Συνεργατισμού της Κύπρου. Με την ένταξη της Κύπρου στην Ευρωπαϊκή Ένωση ο ρόλος της Υπηρεσίας είναι ακόμη σημαντικότερος αφού είναι το αρμόδιο εποπτικό όργανο για την πιστή εφαρμογή των Οδηγιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Το Υπουργείο Εμπορίου, Βιομηχανίας και Τουρισμού έχει τη γενικότερη αρμοδιότητα για το Συνεργατισμό στην Κύπρο. Ο Έφορος και το Υπουργείο συνεργάζονται στενά με σκοπό την αποτελεσματικότερη εκπλήρωση των αρμοδιοτήτων τους βάσει της σχετικής νομοθεσίας. Από το 2003 ο Έφορος και η Υπηρεσία Εποπτείας και Ανάπτυξης Συνεργατικών Εταιρειών έχουν ανεξαρτητοποιηθεί πλήρως από το Υπουργείο Εμπορίου, Βιομηχανίας και Τουρισμού, όσον αφορά την εποπτεία των Συνεργατικών Πιστωτικών Ιδρυμάτων, σε υιοθέτηση των διεθνών αποδεκτών αρχών εποπτείας πιστωτικών ιδρυμάτων.

4.2.7. Γραφείο Εφόρου Ελέγχου Κρατικών Ενισχύσεων

Ο θεσμός του Εφόρου Ελέγχου Κρατικών Ενισχύσεων δημιουργήθηκε τον Ιούνιο του 2001 στα πλαίσια της εναρμόνισης της κυπριακής νομοθεσίας με το κοινοτικό κεκτημένο στον τομέα των κρατικών ενισχύσεων. Πρωταρχικός στόχος του Εφόρου στην προενταξιακή περίοδο ήταν η ικανοποίηση όλων των προϋποθέσεων που είχε θέσει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για να καταστεί δυνατό το «κλείσιμο» του κεφαλαίου για τον ανταγωνισμό, το οποίο και επιτεύχθηκε τον Ιούνιο του 2002. Παράλληλα το Γραφείο προέβη στην αξιολόγηση, με βάση τους κοινοτικούς κανόνες,

όλων των υφιστάμενων και νέων προγραμμάτων ενισχύσεων/ατομικών ενισχύσεων.

Ο Έφορος Ελέγχου Κρατικών Ενισχύσεων ασκεί τα καθήκοντά του ως ανεξάρτητος αξιωματούχος¹⁰². Ο διορισμός του γίνεται από το Υπουργικό Συμβούλιο και η θητεία του είναι εξαετής. Η αποστολή του Εφόρου κατά την περίοδο που ακολουθεί την ημερομηνία ένταξης της Κυπριακής Δημοκρατίας στην Ε.Ε. καθορίζεται στους περί Ελέγχου των Κρατικών Ενισχύσεων Νόμους 2001 μέχρι 2004. Με βάση τον πιο πάνω Νόμο, οι αρμοδιότητες του Εφόρου είναι οι εξής:

- Αξιολογεί και εκδίδει δεσμευτικές αποφάσεις για τη συμβατότητα με τους κοινοτικούς κανόνες των κρατικών ενισχύσεων συγκεκριμένων κατηγοριών ενισχύσεων, οι οποίες απαλλάσσονται από τη διαδικασία κοινοποίησής τους στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, όπως οι ενισχύσεις για την απασχόληση, την επαγγελματική εκπαίδευση, καθώς και οι ενισχύσεις προς τις μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις.
- Γνωμοδοτεί για τη συμβατότητα με τους κοινοτικούς κανόνες των κρατικών ενισχύσεων επί όλων των προσχεδίων κρατικών ενισχύσεων που δεν ανήκουν στις προαναφερόμενες κατηγορίες.
- Είναι υπεύθυνος για τη γενική εφαρμογή των διατάξεων του Κανονισμού (ΕΚ) 659/1999 [για τη θέσπιση λεπτομερών κανόνων εφαρμογής του Άρθρου 93 της Συνθήκης ΕΚ (τόρα άρθρο 88)] και των εκτελεστικών διατάξεων που έχουν θεσπισθεί ή που θα θεσπισθούν από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή δυνάμει του Άρθρου 27 του εν λόγω Κανονισμού.
- Ελέγχει την υλοποίηση και το τελικό αποτέλεσμα των παραχωρούμενων κρατικών ενισχύσεων.
- Εξασφαλίζει από τις Αρμόδιες Αρχές εκθέσεις για την υλοποίηση και το τελικό αποτέλεσμα της παραχώρησης κάθε συγκεκριμένης κρατικής ενίσχυσης.
- Υποβάλλει στην Επιτροπή οποιαδήποτε στοιχεία που ζητούνται από αυτήν σε σχέση με κρατικές ενισχύσεις που χορηγούνται στη Δημοκρατία.
- Συγκεντρώνει, επεξεργάζεται, και παρακολουθεί όλες τις πληροφορίες που σχετίζονται με κρατικές ενισχύσεις.
- Ετοιμάζει και διατηρεί ενημερωμένο Μητρώο Κρατικών Ενισχύσεων και Κεντρικό Μητρώο Ενισχύσεων Ήσσονος Σημασίας.
- Εκπαιδεύει και ενημερώνει όλες τις Αρμόδιες Αρχές και τους εμπλεκόμενους φορείς για θέματα κρατικών ενισχύσεων.

¹⁰²Για την περίοδο 2001-2007, Έφορος διορίστηκε ο κ. Χρίστος Ανδρέου.

- Ετοιμάζει και υποβάλλει στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας Ετήσια Έκθεση για την άσκηση των αρμοδιοτήτων του με παρατηρήσεις και εισηγήσεις, και Ετήσια Στατιστική Έρευνα για την παραχώρηση κρατικών ενισχύσεων.
- Αντιπροσωπεύει τη Δημοκρατία στη Συμβουλευτική Επιτροπή για τις κρατικές ενισχύσεις και σε οποιαδήποτε άλλη επιτροπή, σώμα, ομάδα εργασίας, συνέδριο που αφορά σε θέματα παροχής κρατικών ενισχύσεων και που λαμβάνει χώρα είτε στη Δημοκρατία είτε στο εξωτερικό

Το Γραφείο συνεργάζεται, όπου τούτο κρίνεται αναγκαίο, με το Ευρωπαϊκό Ινστιτούτο Δημόσιας Διοίκησης του Μάαστριχτ στα πλαίσια διμερούς συμφωνίας, ενώ είναι αξιοσημείωτη η συνεργασία και η τακτική επαφή που υπάρχει με τη Γενική Διεύθυνση Ανταγωνισμού της Ευρωπαϊκής Επιτροπής¹⁰³.

4.2.8. Αναθεωρητική Αρχή Προσφύγων

Η αναθεωρητική αρχή προσφύγων εγκαθιδρύθηκε με βάση τις πρόνοιες του περί Προσφύγων τροποποιητικού Νόμου 2004. Πρόκειται για ανεξάρτητη αρχή η οποία δεν υπάγεται σε υπουργείο, τμήμα ή ανεξάρτητη υπηρεσία της Κυβέρνησης της Δημοκρατίας.

Εξουσία και αρμοδιότητα της Αναθεωρητικής Αρχής Προσφύγων είναι η εξέταση διοικητικών προσφυγών που ασκούνται από αιτητές κατά των αποφάσεων του Προϊσταμένου της Υπηρεσίας Ασύλου και του Διευθυντή Μετανάστευσης σε σχέση με απέλαση προσώπων υπό διεθνή προστασία ή με καθεστώς προσωρινής διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους.

Η Αναθεωρητική Αρχή Προσφύγων αποτελείται από τον πρόεδρο¹⁰⁴ και δύο μέλη τα οποία διορίζονται από το Υπουργικό Συμβούλιο, για πενταετή θητεία. Η θητεία μπορεί να ανανεώνεται για περαιτέρω πενταετείς θητείες, νοουμένου ότι ο πρόεδρος και τα μέλη της δεν υπηρετούν πέραν της ηλικίας των 68 ετών.

Η Αναθεωρητική Αρχή Προσφύγων μπορεί να ρυθμίζει θέματα που αφορούν τις διαδικασίες της με εσωτερικούς κανονισμούς, οι οποίοι δημοσιεύονται στην Επίσημη Εφημερίδα της Δημοκρατίας. Όλες οι αποφάσεις της είναι γραπτές και αιτιολογημένες. Αποστέλλονται στον αιτητή και κοινοποιούνται στην Υπηρεσία Ασύλου και στο Διευθυντή του Τμήματος Αρχείου πληθυσμού και Μετανάστευσης,

¹⁰³ www.publicaid.gov.cy

¹⁰⁴ Πρόεδρος Αναθεωρητικής Αρχής Προσφύγων είναι ο κ. Κλεάνθης Κλεάνθους.

με σκοπό τη λήψη όλων των κατάλληλων μέτρων για εκτέλεση της απόφασης, ανάλογα με την περίπτωση.

Πρέπει να σημειωθεί ότι ο εκπρόσωπος της Ύπατης Αρμοστείας των Ηνωμένων Εθνών για τους πρόσφυγες έχει πρόσβαση στις αποφάσεις της Αναθεωρητικής Αρχής, μετά από υποβολή σχετικού αιτήματος προς αυτήν.

4.2.9. Υπηρεσία Εσωτερικού Ελέγχου

Μέσα στα πλαίσια των αρχών της αποτελεσματικής διακυβέρνησης ενός οργανισμού, ο ρόλος μιας ανεξάρτητης δραστηριότητας εσωτερικού ελέγχου καθίσταται πολύ σημαντικός. Η Κυπριακή Δημοκρατία, αναγνωρίζοντας την αναγκαιότητα αυτή κατά τις διαπραγματεύσεις με την Ευρωπαϊκή Ένωση για την εναρμόνιση της κυπριακής νομοθεσίας με το ευρωπαϊκό κεκτημένο, θέσπισε νομοθεσία τον Ιούλιο του 2003 με βάση την οποία ιδρύθηκε η ανεξάρτητη Υπηρεσία Εσωτερικού Ελέγχου.

Της Υπηρεσίας προϊστάται ο έφορος εσωτερικού ελέγχου¹⁰⁵, ο οποίος διορίστηκε τον Σεπτέμβριο του 2003 με απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου για εξαετή θητεία..

Αποστολή της Υπηρεσίας είναι η βελτίωση των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου των διαφόρων υπηρεσιών του κράτους και η διασφάλιση της οικονομικής, αποδοτικής και αποτελεσματικής διαχείρισης των πόρων του Κρατικού Προϋπολογισμού και των κονδυλίων της Ευρωπαϊκή Ένωσης.

Ρόλος της Υπηρεσίας είναι να συμβουλευεί τους Γενικούς Διευθυντές των Υπουργείων και τους Διευθυντές των Τμημάτων για την εφαρμογή των κατάλληλων διαδικασιών, έτσι ώστε η λειτουργία της Δημόσιας Υπηρεσίας να γίνεται πιο παραγωγική και να είναι προσανατολισμένη σε αποτελέσματα, διασφαλίζοντας την ορθή διαχείριση και εξοικονόμηση του δημόσιου χρήματος.

Απώτερος στόχος της Υπηρεσίας είναι η διασφάλιση της παροχής στον πολίτη υψηλής ποιότητας υπηρεσιών από το κράτος με το χαμηλότερο οικονομικό κόστος, σε περιβάλλον όπου διασφαλίζονται οι αρχές της νομιμότητας, της χρηστής διοίκησης και της ορθολογικής οικονομικής διαχείρισης.

¹⁰⁵ Έφορος Εσωτερικού Ελέγχου είναι ο κ. Λάκης Δημητρίου.

Όραμα της Υπηρεσίας είναι να καταστεί ένας από τους βασικούς πυλώνες στην αναμόρφωση της Δημόσιας Υπηρεσίας, διασφαλίζοντας την αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα στη λειτουργία της κρατικής μηχανής στο νέο ανταγωνιστικό περιβάλλον της Ε.Ε.

4.2.10. Αναθεωρητική Αρχή Προσφορών

Η Αναθεωρητική Αρχή Προσφορών είναι θεματοφύλακας της εφαρμογής του δικαίου και των σωστών κανόνων σε ό,τι αφορά τις δημόσιες προσφορές. Ιδρύθηκε με το Νόμο 101 (Ι) 2003 που φέρνει τον τίτλο « ο Περί της Σύναψης Συμβάσεως (Προμήθειες, Έργα και Υπηρεσίες) Νόμος του 2003». Η έναρξη ισχύος του νόμου και κατά συνέπεια η έναρξη λειτουργίας της αρχής έγινε την 1^η Απριλίου του 2004. Η εν λόγω αρχή απαρτίζεται από τον Πρόεδρο¹⁰⁶ και τέσσερα μέλη, που διορίζονται από το Υπουργικό Συμβούλιο ύστερα από πρόταση του Υπουργού Οικονομικών.

Η Αναθεωρητική Αρχή Προσφορών έχει αρμοδιότητα να εξετάζει ιεραρχικές προσφυγές εναντίον πράξεων ή αποφάσεων της αναθέτουσας αρχής, που παραβιάζουν οποιαδήποτε διάταξη του ισχύοντος δικαίου και προηγούνται της σύναψης συμβάσεων δημοσίων προμηθειών και έργων και δημοσίων συμβάσεων υπηρεσιών.

Μετά την εξέταση της ιεραρχικής προσφυγής, η Αναθεωρητική Αρχή Προσφορών μπορεί να εκδώσει τις ακόλουθες αποφάσεις:

- α) να επικυρώσει την πράξη ή απόφαση της Αναθέτουσας Αρχής,
- β) να ακυρώσει την πράξη ή απόφαση της Αναθέτουσας Αρχής, αν αυτή παραβιάζει οποιαδήποτε διάταξη του ισχύοντος δικαίου και προηγείται της σύναψης της σύμβασης,
- γ) να ακυρώσει ή να τροποποιήσει, λόγω παραβιάσεως οποιασδήποτε διάταξης του ισχύοντος δικαίου, οποιοδήποτε όρο, που περιέχεται στην προκήρυξη ή στα έγγραφα του διαγωνισμού και αναφέρεται σε τεχνικές, οικονομικές και χρηματοοικονομικές προδιαγραφές.

Για την άσκηση Ιεραρχικής Προσφυγής καθορίζονται συγκεκριμένα στο Νόμο οι προϋποθέσεις, ο τύπος και τα καταβαλλόμενα τέλη.

¹⁰⁶ Πρόεδρος Αναθεωρητικής Αρχής Προσφορών είναι κ. Ιωάννης Π. Πογιατζής.

4.3. Οι Κύπριοι Δημόσιοι Υπάλληλοι

Οι υπάλληλοι που στελεχώνουν τους οργανισμούς του ευρύτερου δημόσιου τομέα αποτελούν το σταθερό σημείο στην οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης αφού η εκτελεστική εξουσία και οι πολιτικοί προϊστάμενοι των οργανισμών εναλλάσσονται ενώ οι υπάλληλοι παραμένουν, εξασφαλίζοντας έτσι τη συνέχεια στη διοίκηση.

Το ανθρώπινο προσωπικό που στελεχώνει την Κεντρική Κυπριακή Δημόσια Διοίκηση διακρίνεται στους υπαλλήλους της Δημόσιας Υπηρεσίας με την στενή έννοια του όρου, στους υπαλλήλους της εκπαιδευτικής υπηρεσίας, του στρατού, της αστυνομικής υπηρεσίας και της πυροσβεστικής υπηρεσίας. Επιπρόσθετα την συνολική εικόνα του απασχολούμενου ανθρώπινου δυναμικού συμπληρώνουν οι έκτακτοι δημόσιοι υπάλληλοι και το ωρομίσθιο προσωπικό¹⁰⁷.

4.3.1. Ο ρόλος των Κυπρίων Δημοσίων Υπαλλήλων

Αδιαμφισβήτητα οι δημόσιοι υπάλληλοι είχαν ένα ενεργό ρόλο και σημαντικές ευθύνες στην όλη διαδικασία, από την ημέρα υποβολής της αίτησης της Κύπρου στην Ε.Ε το 1990 μέχρι και την πλήρη ένταξη της το 2004. Αυτό ακριβώς το γεγονός αποτέλεσε και το βασικό άξονα στροφής του ενδιαφέροντος της Κυβέρνησης προς αυτούς. Ο ρόλος αυτός ήταν πολύπλευρος και πολυσχιδής και πήρε διάφορες μορφές με την πάροδο του χρόνου. Αρχικά πριν την έναρξη των ενταξιακών διαπραγματεύσεων, οι δημόσιοι υπάλληλοι κλήθηκαν να αξιολογήσουν το νομικό πλαίσιο της Κύπρου και να το συγκρίνουν με αυτό της Ε.Ε, ώστε να διαπιστώσουν την έκταση του χάσματος μεταξύ των δύο. Στη συνέχεια με την έναρξη των προενταξιακών διαπραγματεύσεων, ανέλαβαν το πολύ σημαντικό έργο της εναρμόνισης της Κυπριακής νομοθεσίας με το κοινοτικό κερκτημένο, ενώ σήμερα που η Κύπρος είναι πλήρες μέλος της Ε.Ε συμμετέχουν ενεργά σε πολλές διαδικασίες και ιδιαίτερα στη διαδικασία λήψης αποφάσεων σε ευρωπαϊκό επίπεδο και έχουν να ασκήσουν ένα πολύ δύσκολο και ιδιαίτερα απαιτητικό έργο, αυτό του νομοθέτη.

Επομένως, ο ρόλος των δημοσίων υπαλλήλων είναι σημαντικός καθώς είναι εκείνοι που μετέχουν στις ομάδες εργασίας και αυτοί είναι που κάνουν όλη την

¹⁰⁷ Η Οργάνωση και η Λειτουργία της Κυπριακής Δημόσιας Διοίκησης, οπ. Cit., σελ.13.

προεργασία καταλήγοντας σε μία απόφαση, την οποία στη συνέχεια απλώς επικυρώνουν οι αρμόδιοι Υπουργοί. Έτσι, τονίζεται η επιτακτική και άμεση ανάγκη της κατάλληλης προετοιμασίας των ατόμων αυτών τόσο σε εθνικό/κρατικό επίπεδο όσο και σε διεθνές/υπερεθνικό επίπεδο. Στην πρώτη περίπτωση θα πρέπει ο αρμόδιος λειτουργός να έρθει σε επαφή/επικοινωνία με όλους τους εμπλεκόμενους φορείς στη χώρα του και αφού συζητήσει και διαπραγματευτεί μαζί τους να καταλήξουν μαζί σε μία κοινή θέση, την οποία και θα υποστηρίξει στην ομάδα εργασίας. Στη δεύτερη περίπτωση, αφού έχει σχηματιστεί η κοινή εθνική θέση στο ζήτημα, ο αρμόδιος λειτουργός πρέπει να έρθει σε επαφή με όλους τους εμπλεκόμενους των υπόλοιπων ΚΜ και αφού ανιχνεύσει τις θέσεις τους, να διαπραγματευτεί μαζί τους έτσι ώστε να εξασφαλίσει όσον το δυνατό περισσότερους συμμάχους και να είναι σε θέση να προωθήσει πιο εύκολα τις θέσεις της χώρας του ή τουλάχιστον κάποιες από αυτές.

4.3.2. Ενημέρωση και Επιμόρφωση των Δημοσίων Υπαλλήλων σε Θέματα Ευρωπαϊκής Ένωσης

Η ανάγκη για επιμόρφωση και ενημέρωση των δημόσιων υπαλλήλων σε θέματα Ε.Ε έγινε για πρώτη φορά αντιληπτή μετά την αποδοχή της αίτησης της Κύπρου για ένταξη στην Ε.Ε, ενώ κατέστη επιτακτικότερη με την επικείμενη έναρξη των ενταξιακών διαπραγματεύσεων.

Προς την εξυπηρέτηση του σκοπού αυτού η Κυπριακή Ακαδημία Δημόσιας Διοίκησης ανέλαβε από την ίδρυσή της, τον Νοέμβριο του 1991, τη διοργάνωση και πραγματοποίηση επιμορφωτικών δραστηριοτήτων σε θέματα Ε.Ε, συμβάλλοντας ουσιαστικά στις προσπάθειες της Κυβέρνησης για προετοιμασία της Δημόσιας Υπηρεσίας και των στελεχών της ώστε να αντιμετωπίσουν με επιτυχία τις προκλήσεις που δημιουργούνται από την ενταξιακή πορεία της Κύπρου στην Ε.Ε¹⁰⁸. Η ΚΑΔΔ οργάνωσε σειρά προγραμμάτων βασικής κατάρτισης σε θέματα Ε.Ε, το περιεχόμενο των οποίων αλλάζει κατά περιόδους ανάλογα με τις εκάστοτε ανάγκες και την πορεία των ενταξιακών διαπραγματεύσεων.

Οι πρώτες προσπάθειες ήταν πιο μαζικές¹⁰⁹ και διοργανώνονταν με τη βοήθεια και τη συμβολή ξένων εμπειρογνομόνων από το Ευρωπαϊκό Ινστιτούτο

¹⁰⁸ Μακαρίτη Μ., (2005), «Πρόγραμμα Κατάρτισης σε Θέματα Ε.Ε από την Κυπριακή Ακαδημία Δημόσιας Διοίκησης», σελ.1.

¹⁰⁹ Μεγάλος αριθμός συμμετεχόντων, περίπου 120 άτομα ανά σεμινάριο.

Δημόσιας Διοίκησης (ΕΙΡΑ). Η συμβολή των ξένων εμπειρογνομόνων ήταν απαραίτητη λόγω του ότι δεν υπήρχε στην Κύπρο ανεπτυγμένη η απαραίτητη τεχνογνωσία. Στόχος των σεμιναρίων που διοργανώθηκαν ήταν η ενημέρωση των συμμετεχόντων αναφορικά με την ιστορική εξέλιξη της Ε.Ε, τις δομές και τα θεσμικά όργανα της Ε.Ε, τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων, το Κοινοτικό Δίκαιο και την εφαρμογή του καθώς και για τις βασικές πολιτικές της Ε.Ε.

Κατά τη διάρκεια του 1995, η Κ.Α.Δ.Δ εγκαινίασε νέα σειρά προγραμμάτων βασικής κατάρτισης σε θέματα Ε.Ε. Το κάθε πρόγραμμα φιλοδοξούσε να προσφέρει στους λειτουργούς μια συστηματική δομημένη θεώρηση των βασικών θεσμικών στοιχείων και πολιτικών της Ε.Ε, ενημέρωση για τις τελευταίες εξελίξεις και την ευκαιρία διεύρυνσης των προεκτάσεων των θεμάτων αυτών για την Κύπρο. Το πρόγραμμα απευθυνόταν σε Λειτουργούς που κατείχαν θέσεις σε μισθολογικές κλίμακες Α8-Α13, οι οποίοι ασχολούνταν ή αναμενόταν να ασχοληθούν με θέματα Ε.Ε και δεν είχαν παρακολουθήσει παρόμοιο πρόγραμμα στο παρελθόν.

Στη συνέχεια με απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου τέθηκε κεντρικός στόχος πλέον της Κ.Α.Δ.Δ η επιμόρφωση της Δημόσιας Υπηρεσίας σε θέματα Ε.Ε και η προετοιμασία αυτής για να λειτουργεί αποτελεσματικά κάτω από τις συνθήκες που θα απαιτούνταν σε ευρωπαϊκό επίπεδο, όπου η Κύπρος θα καλούνταν να συμβάλλει ως ισότιμο κράτος μέλος¹¹⁰.

Με βάση τον πιο πάνω στόχο η Ακαδημία από το 1996 ετοίμασε πρόγραμμα δράσης¹¹¹, πενταετούς αρχικά διάρκειας (1996-2001), για την επιμόρφωση των δημοσίων υπαλλήλων σε θέματα Ε.Ε. Το πρόγραμμα υλοποιήθηκε με τις αναγκαίες προσαρμογές υπό το φως των εξελίξεων των σχέσεων Κύπρου - Ευρωπαϊκής Ένωσης και της ενταξιακής πορείας. Τα προγράμματα και οι δραστηριότητες της Ακαδημίας σε θέματα Ευρωπαϊκής Ένωσης, που διοργανώθηκαν διαχρονικά από το 1996, χωρίζονται σε τέσσερις φάσεις, οι οποίες συμβαδίζουν με τις φάσεις της πορείας της Κύπρου προς την Ευρώπη.

¹¹⁰ Μακαρίτη Μ., *op. Cit.*, σελ.2.

¹¹¹ Κύριοι στόχοι του προγράμματος ήταν η παροχή σε σημαντικό αριθμό λειτουργών της Δ.Υ μιας σφαιρικής βασικής κατάρτισης για τη λειτουργία και τις πολιτικές της Ε.Ε, η προσφορά των αναγκαίων εξειδικευμένων γνώσεων σε θέματα που άπτονται των αρμοδιοτήτων τους (π.χ. αγροτική πολιτική, νομισματική ενοποίηση κ.α.) και η ευαισθητοποίηση και ο συλλογικός και στρατηγικός προβληματισμός των ανώτερων ιδίως λειτουργών αναφορικά με τις προεκτάσεις της ευρωπαϊκής προοπτικής της Κύπρου για την Δημόσια Υπηρεσία.

Α΄ φάση, 1996-97: Προετοιμασία για την Έναρξη των Ενταξιακών Διαπραγματεύσεων.

Στα πλαίσια της πρώτης φάσης διοργανώθηκαν προγράμματα για την προετοιμασία της διαπραγματευτικής ομάδας της Κύπρου και την κινητοποίηση των λειτουργών ενδοτμηματικής επιμόρφωσης, όπως και άλλων εμπλεκόμενων αναφορικά με τη σημασία της μάθησης σε θέματα Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Κατά την ίδια περίοδο άρχισαν οι δραστηριότητες της Κυπριακής Ακαδημίας Δημόσιας Διοίκησης για την ευαισθητοποίηση ανωτάτων και ανωτέρων διευθυντικών στελεχών σχετικά με τις προεκτάσεις που θα είχε στη Δημόσια Υπηρεσία η ένταξη της Κύπρου στην Ευρωπαϊκή Ένωση και τους νέους ρόλους που η Δημόσια Υπηρεσία καλούνταν να αναλάβει. Συγκεκριμένα, διοργανώθηκαν προγράμματα βασικής κατάρτισης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και εξειδικευμένα προγράμματα για τα θεσμικά όργανα, τις διάφορες πολιτικές της Ένωσης, τις λειτουργικές της διαδικασίες και την πολιτική και οικονομική εξέλιξη, όπως επίσης και προγράμματα για τις προεκτάσεις της ένταξης στη Δημόσια Υπηρεσία. Τα προγράμματα αυτά, με τις κατάλληλες σε κάθε φάση αναπροσαρμογές, συνέχισαν να προσφέρονται κατά τη διάρκεια των επόμενων φάσεων μέχρι σήμερα.

Κατά την περίοδο αυτή, η ακαδημία ανέλαβε, επίσης, τη διοργάνωση προγραμμάτων για την καλύτερη προετοιμασία, καθώς και για την αξιολόγηση των εκπαιδευτικών αποστολών ανώτερων λειτουργών στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, που πραγματοποιούνταν δύο φορές το χρόνο στις Βρυξέλλες. Με βάση την αξιολόγηση που γινόταν, υποβάλλονταν εισηγήσεις προς την Επιτροπή για τον καλύτερο σχεδιασμό και το περιεχόμενο των μελλοντικών προγραμμάτων, με στόχο την αποκόμιση του μεγαλύτερου δυνατού οφέλους για τους συμμετέχοντες και τις υπηρεσίες τους.

Β΄ φάση, 1998: Σύγκριση Κοινοτικού Κεκτημένου και Δικαίου της Κύπρου.

Στη δεύτερη φάση δόθηκε έμφαση στην οργάνωση προγραμμάτων για ενημέρωση πάνω στο κοινοτικό κεκτημένο γενικά, αλλά και πάνω σε σημαντικό αριθμό εξειδικευμένων θεμάτων αναλόγως των αναγκών. Άρχισε επίσης να διευρύνεται ο αριθμός συμμετοχών σε προγράμματα που αφορούσαν τη διαδικασία των ενταξιακών διαπραγματεύσεων και τις προεκτάσεις της ένταξης στη Δημόσια Υπηρεσία. Παράλληλα, η Ακαδημία, σε συνεργασία και με τη χρηματοδότηση του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης της Ελλάδας, διοργάνωσε προγράμματα για ανώτερους λειτουργούς στην Αθήνα τα οποία ακολουθούσαν θεωρητική κατάρτιση

στην Κύπρο και περιλάμβαναν επισκέψεις των λειτουργών σε ομόλογες υπηρεσίες της Ελλάδος για μεταφορά και αξιοποίηση των εμπειριών τους και για σύσφιξη των σχέσεών τους στο μέλλον.

Γ' φάση, 1999-2000: Αποτελεσματική Εφαρμογή του Κοινοτικού Κεκτημένου.

Στα πλαίσια της τρίτης φάσης δόθηκε προτεραιότητα στην ανάπτυξη της ικανότητας των οργανισμών της Δημόσιας Υπηρεσίας για αποτελεσματική εφαρμογή του κοινοτικού κεκτημένου, τόσο πάνω σε παραμέτρους γενικής εφαρμογής όσο και σε εξειδικευμένους τομείς κυβερνητικών δραστηριοτήτων. Στην περίοδο αυτή συνεχίστηκαν οι επισκέψεις στην Ελλάδα με βάση τη συνεργασία της Ακαδημίας και του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης.

Δ' φάση, 2001 - μέχρι σήμερα: Προετοιμασία για Ισότιμη Συμμετοχή της Κύπρου στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Τα προσφερόμενα κατά την περίοδο αυτή προγράμματα στοχεύουν στην προετοιμασία των λειτουργών της Δημόσιας Υπηρεσίας για να λειτουργήσουν αποτελεσματικά στα δεδομένα και στα πλαίσια του υπερεθνικού ευρωπαϊκού επιπέδου.

Στο επίκεντρο των δραστηριοτήτων βρίσκονται η λειτουργία επιτροπών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και οι μηχανισμοί λήψης αποφάσεων, οι πηγές πληροφόρησης και η διεξαγωγή διαπραγματεύσεων σε ευρωπαϊκό επίπεδο επί ίσοις όροις, ώστε να αντλούνται τα μέγιστα δυνατά οφέλη σε θεσμικό και οικονομικό πεδίο για την Κύπρο.

Στη σημερινή του μορφή, το πρόγραμμα βασικής κατάρτισης σε θέματα Ε.Ε διαρκεί συνολικά εννέα μέρες καταναμημένες σε τρεις συνεχόμενες εβδομάδες και έχει τρεις βασικούς στόχους: να δώσει την ευκαιρία στους συμμετέχοντες να γνωρίσουν τις βασικές δομές, πολιτικές και διαδικασίες λήψης αποφάσεων της Ε.Ε, να ενημερωθούν οι συμμετέχοντες για τις σχέσεις Κύπρου- Ε.Ε και να διερευνήσουν τις προεκτάσεις της ένταξης για τα τμήματα/υπηρεσίες τους.

Σημαντική συμβολή στην προετοιμασία της Δημόσιας Υπηρεσίας για την αποτελεσματική της λειτουργία, ως μέλους του όλου συστήματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αποτελεί η αναπτυξιακή πρωτοβουλία της Ακαδημίας για δημιουργία πυρήνων μάθησης σ' όλους τους οργανισμούς της Δημόσιας Υπηρεσίας. Στόχος της πρωτοβουλίας είναι να ενισχυθεί η ικανότητα των οργανισμών αυτών να διαχειρίζονται συστηματικά όλες τις πτυχές της ενδοϋπηρεσιακής μάθησης.

Παράλληλα, η Ακαδημία έχει αυξήσει τα προγράμματα οργανωσιακής και διευθυντικής ανάπτυξης, που μεταξύ άλλων, ενισχύουν τους οργανισμούς της Δημόσιας Υπηρεσίας και τα ανώτερα στελέχη της, για να μπορέσουν να αντεπεξέλθουν στις ευρύτερες προκλήσεις που επιβάλλει το ευρωπαϊκό περιβάλλον.

Επιπλέον γίνεται και ένα εργαστήρι όπου οι συμμετέχοντες στο πρόγραμμα προσπαθούν να διερευνήσουν σε ομάδες τα προβλήματα των οργανισμών τους και στη συνέχεια να τα παρουσιάσουν στην ολομέλεια όπου ακολουθεί περαιτέρω συζήτηση και προβληματισμός.

Σήμερα οι συμμετοχές στα προγράμματα της Ακαδημίας μπορεί να είναι ατομικές¹¹² ή ομαδικές¹¹³ Προωθείται όμως ως αποτέλεσμα της ανάπτυξης των πυρήνων μάθησης, η διοργάνωση πλέον κλειστών, εξειδικευμένων προγραμμάτων τα οποία απευθύνονται αποκλειστικά σε λειτουργούς συγκεκριμένων τμημάτων ή Υπουργείων και σχεδιάζονται με βάση της δικές τους ανάγκες και αρμοδιότητες. Αυτού του είδους τα προγράμματα θεωρούνται αποτελεσματικά εφόσον επικεντρώνουν σε μια συγκεκριμένη ομάδα ατόμων και επιτρέπουν την πιο συστηματική και σε βάθος ανάλυση κάθε θέματος¹¹⁴.

Από τα προαναφερόμενα συμπεραίνεται ότι δίνεται έμφαση στην κατάρτιση και ενημέρωση των δημοσίων υπαλλήλων σε ευρωπαϊκά θέματα και γίνονται προσπάθειες συνεχούς βελτίωσης του τρόπου οργάνωσης και διεξαγωγής των σεμιναρίων αυτών ούτως ώστε να υπάρξουν στη συνέχεια τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Παρά τα όποια προβλήματα¹¹⁵ που παρουσιάζονται κατά καιρούς στη

¹¹² Συμμετοχή σε ανοικτά προγράμματα.

¹¹³ Συμμετοχή ομάδων λειτουργών από συγκεκριμένη Υπηρεσία/ Τμήμα.

¹¹⁴ Μακαρίτη Μ., *op. Cit.*, σελ.6.

¹¹⁵ Κάποιες φορές δεν υπάρχει η απαραίτητη συνεργασία, συνεννόηση και οργάνωση μεταξύ των φορέων που είναι υπεύθυνοι για τη διοργάνωση των σεμιναρίων. Χρειάζεται να γίνεται καλύτερη οργάνωση των σεμιναρίων για να υπάρχει και το αναμενόμενο αποτέλεσμα. Ένα άλλο πρόβλημα είναι το γεγονός ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι που συμμετέχουν στα σεμινάρια και ειδικά στα σεμινάρια που πραγματοποιούνται στο εξωτερικό, όπου ο αριθμός των συμμετεχόντων είναι μικρός, δεν μεταφέρουν, ή το ποσοστό αυτών που το πράττουν δεν είναι το αναμενόμενο, τις γνώσεις που αποκτούν. Αυτό συμβαίνει είτε γιατί οι συμμετέχοντες στα σεμινάρια αυτά δεν ενδιαφέρονται να μοιραστούν τις γνώσεις τους με τους υπόλοιπους συναδέλφους τους είτε γιατί οι συνάδερφοί τους δεν ενδιαφέρονται να ενημερωθούν σχετικά με το περιεχόμενο των σεμιναρίων. Πρέπει να αναφερθεί ότι κανείς δεν υποχρεώνει τους συμμετέχοντες στα σεμινάρια αυτά με την επιστροφή τους στην Κύπρο να συντάξουν εκθέσεις σχετικά με το περιεχόμενο των σεμιναρίων που παρακολούθησαν και να τις καταθέσουν στους προϊστάμενούς τους. Αυτό βέβαια δεν συμβαίνει πάντα. Υπάρχουν λειτουργοί οι οποίοι αφού επιστρέψουν στην Κύπρο φροντίζουν να ενημερώσουν τον Προϊστάμενό τους και τους συναδέλφους τους για το περιεχόμενο των σεμιναρίων που παρακολούθησαν.

διοργάνωση και διεξαγωγή των προγραμμάτων/σεμιναρίων υπάρχουν περιθώρια βελτίωσης. Αυτή την περίοδο βρίσκεται στη φάση του σχεδιασμού ένα νέο πρόγραμμα το οποίο έχει ως στόχο να εντοπίσει ποια τμήματα έχουν ελλείψεις στο χειρισμό των ευρωπαϊκών θεμάτων και στη συνέχεια θα οργανωθούν κάποια ειδικά μαθήματα/σεμινάρια ούτως ώστε να βοηθηθούν τα τμήματα αυτά.

5. Η ΚΥΠΡΙΑΚΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΜΕΤΑ ΤΗΝ ΈΝΤΑΞΗ

5.1 Λήψη Αποφάσεων στο Πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Με την ένταξη της Κύπρου στην Ε.Ε οι διαδικασίες λήψης αποφάσεων δεν περιορίζονται πια στο κρατικό επίπεδο αλλά διευρύνονται στο «υπερεθνικό» επίπεδο δεδομένου ότι η Κύπρος συμμετέχει σε όλα τα θεσμικά όργανα ως πλήρες κράτος μέλος .

Η Κύπρος αντιπροσωπεύεται στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με έξι Ευρωβουλευτές οι οποίοι εκλέγονται με άμεση και καθολική ψηφοφορία κατ' ευθείαν από το λαό για θητεία πέντε χρόνων και στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή με ένα Επίτροπο όπως όλες οι χώρες μέλη.

Η Κυπριακή Δημόσια Διοίκηση με εκπροσώπους τους Υπουργούς που συμμετέχουν στο Συμβούλιο της Ε.Ε και τους κρατικούς υπαλλήλους που συμμετέχουν στην Επιτροπή Μονίμων Αντιπροσώπων και τις Ομάδες Εργασίας λαμβάνουν μέρος μαζί με όλα τα άλλα ΚΜ στη λήψη αποφάσεων της Ε.Ε.

Η διαμόρφωση κοινής αντίληψης και κοινής εθνικής θέσης πάνω στα θέματα και τις ενωσιακές πολιτικές που συζητούνται στην Ε.Ε, είτε αφορούν άμεσα την Κύπρο, είτε όχι αποκτά ιδιαίτερη σημασία. Η διαμόρφωση κοινής αντίληψης και κοινής εθνικής θέσης πάνω στα θέματα και τις ενωσιακές πολιτικές που συζητούνται στην ΕΕ προϋποθέτει τις κατάλληλες ενδοκρατικές διεργασίες για προετοιμασία, διαβούλευση, ζύμωση των θέσεων όλων των εμπλεκόμενων ατόμων, ομάδων, φορέων με στόχο τη δημιουργία κοινής αντίληψης, θέσης και στόχων που θα επιδιωχθούν στο υπερεθνικό επίπεδο. Επίσης η ενημέρωση, η συνεργασία, η διαβούλευση η διαπραγμάτευση με τα άλλα Κ.Μ καθίσταται αναγκαία, έτσι ώστε να δημιουργούνται οι κατάλληλες συνθήκες για να επιτυγχάνεται η συναίνεση και η συναπόφαση για το ευρύτερο ευρωπαϊκό συμφέρον, αλλά ταυτόχρονα να ικανοποιούνται και στο μεγαλύτερο δυνατό βαθμό οι εθνικοί στόχοι¹¹⁶. Στο σημείο αυτό πρέπει να σημειωθεί ότι κατά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων επιδιώκεται και κάποιες φορές επιτυγχάνεται η συνεννόηση και η συνεργασία της χώρας μας με άλλες χώρες.

¹¹⁶ Η οργάνωση και η λειτουργία της Κυπριακής Δημόσιας Διοίκησης, ορ. Cit., σελ.17.

Εξάλλου ενώ παλαιότερα επικρατούσε η ιδέα ότι δεν ήταν απαραίτητη η συμμετοχή μας σε όλες τις Ομάδες Εργασίας τώρα γίνεται προσπάθεια να ακολουθηθεί μία πολιτική βάσει της οποίας θα πρέπει να συμμετέχουμε σε όσο το δυνατό περισσότερες Ομάδες Εργασίας αν όχι σε όλες. Η συμμετοχή μας σε όλες τις Ομάδες Εργασίας έστω και αν το θέμα δεν μας αφορά άμεσα κρίνεται απαραίτητη καθώς εκεί είναι που δημιουργούνται τα διάφορα lobbying και οι συμμαχίες. Πρέπει να επιδεικνύεται ενδιαφέρον για όλα τα θέματα που συζητούνται σε ευρωπαϊκό επίπεδο άσχετα με το αν μας ενδιαφέρουν άμεσα ή όχι.

5.2. Η Μόνιμη Αντιπροσωπεία της Κύπρου στην Ε.Ε

Μέσα στα πλαίσια προώθησης της εξασφάλισης εξειδικευμένης πληροφόρησης αλλά και κάλυψης των ευρύτερων αναγκών που απέρρεαν από τις διεργασίες προετοιμασίας για τις ενταξιακές διαπραγματεύσεις και εναρμόνισης με το κοινοτικό κεκτημένο, εντάχθηκε και η απόφαση της Υπουργικής Επιτροπής για θέματα Ε.Ε, που λήφθηκε το Δεκέμβριο του 1997, για ενίσχυση της Μόνιμης Αντιπροσωπείας της Κύπρου στις Βρυξέλλες με λειτουργούς από διάφορα Υπουργεία/Υπηρεσίες¹¹⁷.

Η Μ.Α της Κύπρου στην Ε.Ε συστάθηκε το 1971 όπου και λειτουργούσε όχι μόνο ως Μ.Α αλλά και ως Πρεσβεία. Το 2000 άρχισε να λειτουργεί μόνο ως Μ.Α. Μετά την ένταξη και λόγω ακριβώς των περαιτέρω αναγκών που προέκυψαν η Μ.Α της Κύπρου στην Ε.Ε έχει ενισχυθεί. Σήμερα υπάρχουν 64 περίπου Μόνιμοι Αντιπρόσωποι που απασχολούνται σε αυτήν.

Οι Μόνιμοι Αντιπρόσωποι λειτουργούν ως διαμεσολαβητές μεταξύ των εθνικών-διοικητικών συστημάτων και των Κοινοτικών Θεσμών μετέχουν δηλαδή τόσο σε εθνικό όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Αποστολή της Μ.Α είναι η εξασφάλιση της διεπαφής μεταξύ Βρυξελλών και εγχώριας διοίκησης. Οι αντίστοιχες λειτουργίες συνήθως περιγράφονται με βάση τρεις διεπλεκόμενους άξονες: πληροφόρηση, παρουσία και διαπραγμάτευση των εθνικών θέσεων στις Βρυξέλλες¹¹⁸.

Η Μ.Α έχει ως πρωταρχική λειτουργία να πληροφορεί την Εθνική Κυβέρνηση σχετικά με το τι συμβαίνει σε επίπεδο Ε.Ε. Αυτό κυρίως εμφανίζεται ως διαδικασία

¹¹⁷ Οικονομική Ανασκόπηση, Γραφείο Προγραμματισμού, 1997, Λευκωσία, Κύπρος, σελ.6.

¹¹⁸ Σπανού Κ., *op. Cit.*, σελ.131.

καθοδικής ροής. Τα στελέχη της Μ.Α που συμμετέχουν σε τομεακές διαπραγματεύσεις παρακολουθούν τις Ομάδες Εργασίας και ενημερώνουν τα Υπουργεία για την πρόοδο τους και τις αποφάσεις που λαμβάνονται στο Συμβούλιο των Υπουργών. Η πληροφόρηση διαβιβάζεται επισήμως στο ΥΠ.ΕΞ.

Κατά αυτόν τον τρόπο η Μ.Α της Κύπρου στις Βρυξέλλες παίζει τον ρόλο του κύριου διαύλου επικοινωνίας μεταξύ της Κυπριακής Διοίκησης και των Βρυξελλών και το αντίθετο. Κύριος ανταποκριτής της είναι το ΥΠ.ΕΞ που έχει την ευθύνη της προς τα έξω εκπροσώπησης της χώρας και το οποίο εξασφαλίζει περαιτέρω την επικοινωνία με τα άλλα Υπουργεία. Ο Κύπριος Πρέσβης- Μόνιμος Αντιπρόσωπος έχει συστηματικές επαφές με το ΥΠ.ΕΞ.

Πρέπει να σημειωθεί ότι οι προϋποθέσεις ικανοποιητικής εκπλήρωσης της αποστολής της Μ.Α διαμορφώνονται τόσο από εγχώριους παράγοντες που αφορούν το αντίστοιχο Κ.Μ όσο και από τις απαιτήσεις στο επίπεδο της Ε.Ε. Η απουσία σαφών προτεραιοτήτων και οδηγιών αυξάνει το περιθώριο κινήσεων και το ρόλο των στελεχών της Μ.Α. Στο βαθμό που έχουν την πολιτική υποστήριξη μπορούν να πάρουν πρωτοβουλίες που δεσμεύουν τη χώρα σε ορισμένη θέση, ακόμη και αν αυτό σημαίνει περιορισμούς για τα αντίστοιχα Υπουργεία. Στην περίπτωση απουσίας οδηγιών η Μ.Α μπορεί να παίζει σημαντικό ρόλο στη διαμόρφωση των εθνικών θέσεων. Έτσι σε ορισμένες περιπτώσεις η Μ.Α εκ των πραγμάτων διαμορφώνει πολιτική. Είτε το κέντρο παρέχει ανεπαρκώς σαφείς είτε δεν παρέχει καθόλου κατευθύνσεις, η Μ.Α είναι ο τελευταίος τόπος και ευκαιρία για την πλήρωση του κενού. Στο μέτρο λοιπόν που τα πράγματα είναι λιγότερο σαφή, πολλά εξαρτώνται από το χειριστή των θεμάτων στη Μόνιμη Αντιπροσωπεία και από τις σχέσεις του με το κέντρο. Αυτό που πρέπει να επισημανθεί είναι ότι όσο καλύτερα επιτελείται ο εγχώριος συντονισμός και όσο σαφέστερες είναι οι εθνικές προτεραιότητες τόσο ευκολότερο είναι το έργο της εκάστοτε Μ.Α. Η δικτύωση είναι επίσης σημαντική προϋπόθεση για την επιτυχή εκπλήρωση των προαναφερθέντων λειτουργιών. Φιλίες και άτυπες σχέσεις είναι σημαντικές όσο και η ενεργός συμμετοχή στις εργασίες, διότι βοηθούν στη δημιουργία συνεργασιών και θετικού κλίματος στις διαπραγματεύσεις.

Συγκεκριμένα, οι Αντιπρόσωποι της Κύπρου στη Μ.Α συχνά διαμορφώνουν πολιτική. Συνήθως όταν συζητείται κάποιο ευαίσθητο θέμα τότε υπάρχουν κάποιες κατευθυντήριες γραμμές/θέσεις που δίνονται στη Μ.Α. Σε περίπτωση απουσίας

συγκεκριμένων θέσεων τότε οι Μόνιμοι Αντιπρόσωποι της Κύπρου στις Βρυξέλλες αναλαμβάνει πρωτοβουλία¹¹⁹.

Οι Κύπριοι Μόνιμοι Αντιπρόσωποι επιστέφοντας στην Κύπρο συνήθως αξιολογούνται και διορίζονται σε θέσεις στις οποίες μπορούν να προσφέρουν τις πολύτιμες γνώσεις και εμπειρία που απέκτησαν στις Βρυξέλλες. Αυτό που παρατηρείται τον τελευταίο καιρό είναι το γεγονός ότι κάποιοι από τους Μόνιμους Αντιπρόσωπους επιλέγουν να συνεχίσουν την καριέρα τους στο εξωτερικό επιθυμώντας προσωπική ανέλιξη.

Η κυπριακή Μ.Α είναι μεταξύ των πολυπληθέστερων αντιπροσωπειών. Το γεγονός αυτό οφείλεται κυρίως σε δύο λόγους. Ως πρώτος λόγος αναφέρεται η απόσταση της Λευκωσίας από τα Κέντρα λήψης των αποφάσεων της Ε.Ε που δυσχεραίνει τις συχνές επαφές με τα τομεακά Υπουργεία. Ως δεύτερος λόγος αναφέρεται η τάση των τομεακών Υπουργείων να έχουν τους δικούς τους εκπρόσωπους στις Βρυξέλλες. Αυτό, βέβαια, αποτελεί και μια αναγκαιότητα. Είναι σημαντικό να υπάρχει τουλάχιστον ένας εκπρόσωπος από κάθε Υπουργείο για να εκπροσωπεί την Κύπρο όταν συζητούνται εξειδικευμένα θέματα. Τα επιμέρους Υπουργεία χρειάζεται να έχουν τους δικούς τους απεσταλμένους στη Μ.Α. και για αυτόν ακριβώς το λόγο υπάρχει τουλάχιστον ένας εκπρόσωπος από κάθε Υπουργείο¹²⁰. Ο εξειδικευμένος υπάλληλος του κάθε Υπουργείου είναι σε θέση να γνωρίζει περισσότερα από κάποιον άλλον ο οποίος θα εκπροσωπούσε τη θέση κάποιου Υπουργείου στο οποίο δεν ανήκει.

5.3. Υφισταμένη Κατάσταση της Κ.Α.Α: Προβλήματα και Προοπτικές

5.3.1. Προβλήματα στη Λειτουργία της Κυπριακής Δημόσιας Διοίκησης

Η εντύπωση που δημιουργείται είναι ότι η Κυπριακή Δημόσια Υπηρεσία δεν αντιμετωπίζει ιδιαίτερα προβλήματα και ότι στελεχώνεται με ικανό και αξιόλογο

¹¹⁹ Για πολιτικά ευαίσθητα θέματα, υπάρχουν συνήθως γραπτές οδηγίες. Αυτές μπορεί να είναι αποτέλεσμα άτυπης επικοινωνίας με το Γραφείο του Υπουργού, αλλά στη συνέχεια αποστέλλονται επισήμως στη Μ.Α μέσω του ΥΠ.ΕΞ. Όταν δεν έχουν φτάσει οδηγίες πριν από το στάδιο της τελικής απόφασης, συνήθης πρακτική είναι να διαμορφωθεί η εθνική θέση από το αντίστοιχο στέλεχος της Μόνιμης Αντιπροσωπείας και να υποβληθεί προς έγκριση στο αρμόδιο Υπουργείο με αίτημα τη διατύπωση αντιδράσεων ή έγκρισης.

¹²⁰ Μέχρι πέρυσι δεν υπήρχαν λειτουργοί από όλα τα Υπουργεία στη Μ.Α ενώ αυτή τη στιγμή εκπροσωπούνται όλα τα Υπουργεία.

προσωπικό, με υψηλό επίπεδο μόρφωσης και πλούσιες εμπειρίες. Παρ' όλα αυτά το γραφειοκρατικό σύστημα φαίνεται ότι αποτελεί σημαντική αδυναμία εφόσον δεν επιτρέπει την άμεση, ευέλικτη και αποτελεσματική ανταπόκριση στις απαιτήσεις της Ε.Ε. Η γραφειοκρατία όπως επίσης και η υπαλληλία αποτελούν κύρια χαρακτηριστικά της διοικητικής οργάνωσης του Κυπριακού Κράτους¹²¹.

Επιπλέον, τονίζεται πολύ συχνά η ανάγκη για μεγαλύτερη διαφάνεια στον τρόπο διοίκησης, ευρύτερη εκχώρηση εξουσιών και περισσότερη αποκέντρωση, αναζήτηση νέων μεθόδων διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού, επιμόρφωση σε θέματα Ε.Ε και διαπραγματεύσεων, παροχή των απαραίτητων τεχνολογικών μέσων και εκπαίδευση για σωστότερη και αποτελεσματικότερη χρήση τους και αύξηση του μόνιμου προσωπικού της Δημόσιας Υπηρεσίας, για να παρέχεται ο χρόνος σε αυτούς που συμμετέχουν σε ομάδες εργασίας να προετοιμαστούν σωστά και εμπρόθεσμα, ενώ παράλληλα να δοθεί η ευκαιρία σε όσους ασχολούνται με ευρωπαϊκά θέματα να εμβαθύνουν στο αντικείμενο και να είναι ακόμα πιο αποτελεσματικοί.

Η Κυπριακή Δημόσια Διοίκηση όπως λειτουργεί σήμερα παρουσιάζεται να προσφέρει σχετικά χαμηλής ποιότητας υπηρεσιών προς το κοινό, ψηλό κόστος λειτουργίας και περιορισμένη αποδοτικότητα, βραδύτητα λειτουργίας και μη έγκαιρη εκτέλεση του κυβερνητικού έργου καθώς και έλλειψη προγραμματισμού και στοχοθεσίας. Ως ανασταλτικοί παράγοντες στη βελτίωση της παραγωγικότητας στη Δημόσια Υπηρεσία παρουσιάζονται: η έλλειψη αποτελεσματικών κινήτρων αφού απουσιάζει ένα σύστημα επιβράβευσης αποδοτικής εργασίας, η απουσία καθορισμένων επιπέδων απόδοσης, οι περιορισμένοι πόροι, η οργανωτική διάρθρωση, οι ακατάλληλες συνθήκες εργασίας που επικρατούν σε ορισμένα κυβερνητικά κτίρια, οι γραφειοκρατικές διαδικασίες και η απουσία σύγχρονης τεχνολογίας.

Μία ακόμη αδυναμία του συστήματος, αποτελεί το γεγονός ότι δεν γίνεται σωστή κατανομή των θέσεων εργασίας στο Δημόσιο με αποτέλεσμα κάποια τμήματα να παρουσιάζουν υπερστελέχωση και σε κάποια άλλα υποστελέχωση. Το βοηθητικό προσωπικό είναι υπεράριθμο σε αντίθεση με το προσωπικό που ασχολείται με θέματα ουσίας δηλ. το προσωπικό που έχει αυξημένες ευθύνες και καθήκοντα¹²². Πρέπει να

¹²¹ Εισήγηση του Γ.Γ της ΠΑΣΥΔΥ Χατζηπέτρου Γλ. (2001), στο *η Δημόσια Υπηρεσία στην Κύπρο, Διαπιστώσεις και Προτάσεις για εκσυγχρονισμό*, Β' έκδοση, σελ 33.

¹²² Π.χ χρειάζονται περισσότερα ικανά στελέχη τα οποία να ασχολούνται με την διαχείριση ευρωπαϊκών θεμάτων.

μειωθεί το γραμματειακό προσωπικό ή αφού λάχουν της απαραίτητης εκπαίδευσης να τους ανατεθούν νέα καθήκοντα.

Προβλήματα παρουσιάζονται και στο τρόπο με τον οποίο λειτουργούν οι Κύπριοι Δημόσιοι Υπάλληλοι. Οι τυποποιημένες διεκπεραιωτικές λειτουργίες όχι μόνο εμφανίζονται να αποτελούν το μεγαλύτερο κομμάτι της εργασιακής καθημερινότητας των στελεχών της Κυπριακής Δημόσιας Υπηρεσίας αλλά και γίνονται αντιληπτές ως διοικητικές λειτουργίες υψηλής βαρύτητας¹²³. Αντίθετα, περιορισμένο ρόλο διαδραματίζουν οι ακόλουθες λειτουργίες: ο στρατηγικός προγραμματισμός, η ποσοτική στοχοθεσία και αξιολόγηση, ο διάλογος και η διαπραγμάτευση με τους αποδέκτες του διοικητικού προϊόντος, η διοικητική προβλεψιμότητα και ο οριζόντιος, διατμηματικός και διυπουργικός συντονισμός.

Επιπλέον, οι περισσότεροι από τους Κύπριους Δημόσιους Υπάλληλους δύσκολα αναλαμβάνουν πρωτοβουλίες και δύσκολα προχωρούν σε καινοτομίες. Αποφεύγουν να αναλαμβάνουν πρωτοβουλίες γιατί φοβούνται μην κάνουν λάθος και γενικότερα τις ευθύνες που θα προκύψουν από αυτές. Βέβαια, για το γεγονός αυτό, ίσως ευθύνεται και η έλλειψη κινήτρων και η τυπική διαδικασία που πρέπει να ακολουθηθεί. Παρατηρείται, λοιπόν, η ανάγκη μιας συνεκτικής πολιτικής για ενίσχυση των πρωτοβουλιών, βέβαια για να επιτευχθεί κάτι τέτοιο χρειάζεται συνεργασία πολλών φορέων όπως των Υπουργείων, κομμάτων κ.τ.λ. Επίσης παρατηρείται η ανάγκη για μεγαλύτερη συμμετοχή των κυπρίων δημόσιων υπαλλήλων σε σεμινάρια που πραγματοποιούνται στο εξωτερικό. Οι κύπριοι δημόσιοι υπάλληλοι πρέπει να βγαίνουν εκτός συνόρων να ενημερώνονται σχετικά με το τι συμβαίνει στο εξωτερικό, πως λειτουργούν οι συνάδερφοί τους σε άλλες χώρες μέλη και να παίρνουν ιδέες.

Ως σημαντική επίσης αδυναμία αναδεικνύεται η έλλειψη συντονισμού τόσο μεταξύ Τμημάτων όσο και μεταξύ Υπουργείων. Η έλλειψη συντονισμού είναι ένα από τα μεγαλύτερα προβλήματα που απασχολούν την Κ.Δ.Δ. Για το λόγο αυτό συχνά προτείνεται η ανάγκη δημιουργίας ενός ανεξάρτητου συντονιστικού φορέα για θέματα Ε.Ε, που θα έχει τη συνολική ευθύνη για το συντονισμό τόσο στο εσωτερικό της χώρας όσο και στο εξωτερικό. Επίσης εκτός από τη δημιουργία συντονιστικού φορέα ένας άλλος τρόπος που προτείνεται ούτως ώστε να αντιμετωπιστεί το κενό που

¹²³ Κυπριακή Ακαδημία Δημόσιας Διοίκησης, έκθεση του ερευνητικού προγράμματος με θέμα: «Προσαρμογή της Κυπριακής Δημόσιας Υπηρεσίας στις οργανωτικές και λειτουργικές απαιτήσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Υπουργείο οικονομικών, Λευκωσία, Νοέμβριος 2004,σελ58.

παρουσιάζεται στο συντονισμό είναι το να γίνεται σύσκεψη των Υπουργείων με βάση την ημερήσια διάταξη (του Συμβουλίου) και στη συνέχεια να δίνονται κατευθύνσεις στη Μ.Α.

Επακόλουθο της έλλειψης συντονισμού είναι η μη αποτελεσματική εκπροσώπηση της Κύπρου σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Πρέπει να σημειωθεί ότι δεν έχουν τεθεί ακόμη σαφής προτεραιότητες από πλευράς Κυπριακής Κυβέρνησης, λόγω ακριβώς του γεγονότος ότι δεν υπάρχει επαρκής εσωτερικός συντονισμός σε τοπικό επίπεδο, ούτως ώστε να τεθούν οι σαφής προτεραιότητες που έχουμε ως χώρα και να κατευθυνθούμε αναλόγως σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Πρέπει επίσης να αναφερθεί ότι η έλλειψη συντονισμού οδήγησε σε διαμάχες μεταξύ των Υπουργείων για το ποιο είναι το καταλληλότερο να μας εκπροσωπήσει σε ευρωπαϊκό επίπεδο όταν το θέμα που απασχολούσε το Συμβούλιο δεν αναφερόταν ξεκάθαρα σ' ένα μόνο Υπουργείο¹²⁴.

Δυσκολίες στη διαπραγμάτευση παρουσιάζονται και εξαιτίας του γεγονότος ότι οι αντιπρόσωποί μας στη Μ.Α δεν έχουν τον απαιτούμενο χρόνο για να ενημερωθούν σχετικά με όλα τα θέματα στα οποία θα συμμετέχουν ως διαπραγματευτές, δεδομένου ότι ένας αντιπρόσωπος μπορεί να συμμετέχει σε 2-3 Ομάδες Εργασίας. Επίσης ένας άλλος σημαντικός παράγοντας που συνηγορεί υπέρ της μη αποτελεσματικής εκπροσώπησής μας σε ευρωπαϊκό επίπεδο είναι η έλλειψη πείρας στις διαπραγματεύσεις.

Ένα ακόμη πρόβλημα που σχετίζεται με το συντονισμό αποτελεί το γεγονός ότι η διατμηματική/διυπουργική συνεργασία δεν παρουσιάζεται πολύ ενισχυμένη. Λόγω του ότι δεν υπάρχει συνεργασία χάνεται πολύτιμος χρόνος και χρήμα. Υπάρχει ανάγκη για περαιτέρω συνεργασία μεταξύ των Υπουργείων καθώς και για καλύτερο σχεδιασμό¹²⁵. Για να επιτευχθεί σωστός σχεδιασμός που θα μας οδηγήσει στα αναμενόμενα αποτελέσματα πρέπει να υπάρχει ενημέρωση και ενδοϋπουργικός συντονισμός, συνεργασία κάθετη και οριζόντια.

Μία ακόμη συνέπεια της απουσίας συντονισμού είναι η μη έγκαιρη εφαρμογή της ευρωπαϊκής νομοθεσίας. Το πρόβλημα αυτό, βέβαια, δεν οφείλεται μόνο στην

¹²⁴ Κάτι τέτοιο συνέβηκε όσον αφορούσε τον τομέα της έρευνας τον οποίο διεκδικούσαν το Υπουργείο Οικονομικών, το Υπουργείο Γεωργίας και το Υπουργείο Εμπορίου Βιομηχανίας και Τουρισμού. Τελικά ο τομέας της έρευνας ανατέθηκε στο Υπουργείο Οικονομικών. Σύγκρουση μεταξύ των Υπουργείων υπήρξε και όσον αφορά τον τομέα της ισότητας μεταξύ των δύο φύλλων. Τον τομέα αυτό διεκδικούσε το Υπουργείο Εργασίας και το Υπουργείο Δικαιοσύνης (τελικά τα πιο πολλά θέματα όσον αφορά αυτόν τον τομέα πέρασαν στο Υπουργείο Εργασίας).

¹²⁵ Π.χ. ξεκινά μια μελέτη και παρουσιάζεται το φαινόμενο να εγκαταλείπεται στη συνέχεια λόγω ακριβώς του ότι δεν ήταν καλά σχεδιασμένη.

έλλειψη συντονιστικού φορέα αλλά και σε άλλους λόγους όπως είναι η έλλειψη τεχνογνωσίας¹²⁶, η απουσία των απαραίτητων δομών, η έλλειψη πείρας και το πολιτικό πρόβλημα που αντιμετωπίζει η Κύπρος¹²⁷. Το πρόβλημα της έγκαιρης εφαρμογής της ευρωπαϊκής νομοθεσίας δεν το αντιμετωπίζει μόνο η χώρα μας αλλά και άλλες χώρες μέλη που ανήκουν στην Ευρωπαϊκή οικογένεια περισσότερο χρόνια από ότι η Κύπρος. Παράδειγμα τέτοιων χωρών αποτελεί η Ελλάδα, το Βέλγιο, το Λουξεμβούργο κ.α.

Από την πλευρά της Κύπρου άρχισε να γίνεται μια προσπάθεια εντοπισμού του προβλήματος ούτως ώστε να βρεθεί ο σωστός μηχανισμός για την αντιμετώπισή του. Δεν πρέπει βέβαια να παραβλεφθεί και το γεγονός ότι η Κύπρος παρουσιάζει συνεχή πρόοδο όσον αφορά το συγκεκριμένο τομέα.

Τα παραπάνω υποδεικνύουν ότι θα πρέπει ταχέως να εισαχθούν οι απαραίτητες αλλαγές προκειμένου η Κυπριακή Δημόσια Υπηρεσία να καταστεί μηχανισμός υψηλής ευελιξίας και παράγωγος καινοτομίας, όπως απαιτείται στο ενωσιακό περιβάλλον. Πρέπει να αναφερθεί ότι για τον καθορισμό και την αντιμετώπιση των προβλημάτων πραγματοποιούνται κατά καιρούς μελέτες από το Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης και Προσωπικού που έχουν ως στόχο την εντόπιση των προβλημάτων και την αναδιοργάνωση κάποιων Τμημάτων.

Η Κυπριακή Δημόσια Υπηρεσία, εμφανίζει σήμερα ως συλλογική οντότητα έντονα τα παραδοσιακά της προτερήματα και μειονεκτήματα. Πρόκειται για ένα ευρύ μηχανισμό εντός του οποίου ασκούνται αποτελεσματικά οι κλασσικές λειτουργίες της παραδοσιακής διοίκησης, όπως η ιεραρχική εποπτεία, ο ενδο-υπηρεσιακός συντονισμός και η τυποποιημένη διεκπεραίωση, αλλά διαχέονται επί του παρόντος διστακτικά τα καινοτόμα στοιχεία μίας επιχειρησιακής Δημόσιας Διοίκησης. Θα πρέπει επίσης να ληφθεί σοβαρά υπόψη το γεγονός ότι μια μικρού μεγέθους Δημόσια Υπηρεσία καλείται να εμπλακεί και να διεκπεραιώσει έναν αυξημένο όγκο σύνθετων διαδικασιών τόσο σε ενωσιακό όσο και σε εθνικό επίπεδο¹²⁸.

¹²⁶ Λόγω περιορισμένων πόρων η Κ.Δ.Δ. δεν είναι σε θέση να πραγματοποιήσει τα απαραίτητα προγράμματα για ανταλλαγή τεχνογνωσίας με άλλες χώρες τα οποία θα της επέτρεπαν να είχε καλύτερη οργάνωση και λειτουργία και να μπορεί να αντεπεξέρθει με τον καλύτερο δυνατό τρόπο στις απαιτήσεις της Ε.Ε.

¹²⁷ Π. χ λόγω μελέτης του σχεδίου Αννάν παρουσιάστηκαν καθυστερήσεις.

¹²⁸ Κυπριακή Ακαδημία Δημόσιας Διοίκησης, έκθεση του ερευνητικού προγράμματος με θέμα: «Προσαρμογή της Κυπριακής Δημόσιας Υπηρεσίας στις Οργανωτικές και Λειτουργικές Απαιτήσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Υπουργείο Οικονομικών, Λευκωσία, Νοέμβριος 2004, σελ III.

Η Κυπριακή Δημόσια Διοίκηση παρουσιάζει συνεχή πρόοδο και έχει και κάποια δυνατά σημεία να υποδείξει. Ως δυνατά σημεία της Κ.Δ.Δ σήμερα παρουσιάζονται : α) η σταδιακή αποκέντρωση αρμοδιοτήτων¹²⁹, β) η σύσταση Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών με διευρυμένες αρμοδιότητες, γ) οι ευνοϊκοί όροι σε σύγκριση με τον ιδιωτικό τομέα και με άλλες χώρες της Ε.Ε¹³⁰, δ) η εγκεκριμένη πολιτική και μέτρα για την ενίσχυση της μάθησης και ε) η σταδιακή εφαρμογή του Συστήματος Αυτοματοποίησης Γραφείου.

5.3.2. Μέτρα Εκσυγχρονισμού της Κυπριακής Δημόσιας Διοίκησης

Η Κυπριακή Δημόσια Διοίκηση χρειάζεται εκσυγχρονισμό και οι διαδικασίες προς την κατεύθυνση αυτή έχουν ήδη αρχίσει. Ο διοικητικός εκσυγχρονισμός της Κ.Δ.Δ είναι απαραίτητος και θα αποτελέσει το αναγκαίο υπόβαθρο για τη στήριξη όλων των προσπαθειών των δημόσιων οργανισμών για την αποτελεσματική εφαρμογή της ευρωπαϊκής πολιτικής. Χωρίς αμφιβολία η ένταξης της Κύπρου στην Ε.Ε αποτέλεσε ένα από τους λόγους που συνέτειναν στο να γίνει αντιληπτή η ανάγκη για εκσυγχρονισμό της Κ.Δ.Δ αν και δεν ήταν ο πρωταρχικός αφού ως πιο σημαντικοί λόγοι αναφέρονται οι εξής: α) τα συνεχή προβλήματα που παρουσιάζονται στον τρόπο που λειτουργεί η Δημόσια Διοίκηση σήμερα, β) η ανάγκη βελτίωσης της παραγωγικότητας στο δημόσιο τομέα και γ) η αναγκαιότητα αναβάθμισης της ποιότητας της ζωής των πολιτών στα πλαίσια των διαγραφόμενων εξελίξεων, όπως η παγκοσμιοποίηση της οικονομίας και οι συνθήκες του συνεχώς εντεινόμενου ανταγωνισμού.

Στα πλαίσια αυτά έχουν τροχοδρομηθεί και προωθούνται μια σειρά από εκσυγχρονιστικά μέτρα. Τα κυριότερα από αυτά είναι:

α) Μελέτες οργάνωσης και στελέχωσης και οργάνωσης και μεθόδων που έχουν ως βασικό σκοπό την αναδιάρθρωση των διοικητικών δομών των Υπηρεσιών και ενίσχυση της στελέχωσής τους, ώστε να μπορέσουν να ανταποκριθούν στις νέες ανάγκες που προκύπτουν, ιδιαίτερα λόγω εναρμόνισης με το κοινοτικό κεκτημένο και την εφαρμογή του. Στις μελέτες αυτές θα πραγματοποιηθεί εξέταση της εκτελούμενης εργασίας και η διασφάλιση της αναγκαιότητάς της για επίτευξη των στόχων του Υπουργείου/Τμήματος/Υπηρεσίας, των διαδικασιών και μεθόδων και η παροχή

¹²⁹ Επαρχιακά γραφεία, επαρχιακές διοικήσεις.

¹³⁰ Ασφάλεια απασχόλησης, απολαβές, ωράριο, διασφαλισμένη επαγγελματική ανέλιξη.

εισηγήσεων για την απλοποίηση, βελτίωση ή και τη ριζική αναπροσαρμογή τους καθώς και η εξέταση του αριθμού προσωπικού και των εργασιακών επιπέδων σε σχέση με τις ανάγκες/απαιτήσεις της εργασίας,

β) Η δημιουργία Χαρτών Δικαιωμάτων. Ο Χάρτης Δικαιωμάτων είναι ένας οδηγός που περιλαμβάνει πλήρη και σε σαφή γλώσσα πληροφόρηση αναφορικά με τις υπηρεσίες που προσφέρει το συγκεκριμένο τμήμα, τον τρόπο με τον οποίο ο πολίτης μπορεί να εξασφαλίσει τις υπηρεσίες, τη διαδικασία επανεξέτασης αιτημάτων, εντάσεων κτλ, τη δέσμευση του τμήματος αναφορικά με: την ποιότητα των υπηρεσιών που μπορεί να αναμένει (πρότυπα εξυπηρέτησης), τη δίκαιη μεταχείριση όλων των πολιτών. Στόχος του μέτρου αυτού είναι η παροχή βοήθειας στον πολίτη ούτως ώστε να ασκεί τα δικαιώματά του, να βελτιώσει, ποσοτικά και ποιοτικά, τις επιδόσεις των δημόσιων οργανισμών που παρέχουν υπηρεσίες στο κοινό. Εφαρμογή του μέτρου αυτού έχει ήδη γίνει στο τμήμα Οδικών Μεταφορών, σε Υπηρεσίες του Υπουργείου Εξωτερικών, στην Επαρχιακή Διοίκηση-Τμήμα Διαβατηρίων-, Αρχείο Πληθυσμού, Τμήμα Κτηματολογίου και Χωρομετρίας, Τμήμα Υπουργείου Οικονομικών-Στατιστική, ΦΠΑ, Τμήμα Εσωτερικών Προσόδων.

γ) Ένα νέο σύστημα αξιολόγησης της απόδοσης των δημοσίων υπαλλήλων. Αυτό κρίνεται αναγκαίο καθώς το υφιστάμενο σύστημα κρίθηκε ως μη αποδοτικό. Το 98 % των δημοσίων υπαλλήλων αξιολογούνται ως εξαιρετοι. Η τυπική αξιολόγηση, τα ίδια κριτήρια αξιολόγησης και η χρησιμοποίηση του ίδιου έντυπου αξιολόγησης και πανομοιότυπων κριτηρίων για όλες τις θέσεις και βαθμίδες της ιεραρχίας, ο φόβος και η ανησυχία των αξιολογητών για εμπόδια σε προαγωγή αξιολογουμένων αποτελούν τους κυριότερους λόγους για τους οποίους το υφιστάμενο σύστημα παρουσιάζεται ως μη ικανοποιητικό. Με άλλα λόγια παρουσιάζεται υπέρμετρη αξιολόγηση για σκοπούς προαγωγής και η ελλιπής διάθεση των αξιολογητών να αντιμετωπίσουν τη μη ικανοποιητική απόδοση των υφισταμένων τους. Έτσι, το νέο σύστημα αξιολόγησης αποσκοπεί στη δίκαιη και αντικειμενική αξιολόγηση της απόδοσης, στο διασαφήνισμό της αναμενόμενης συμπεριφοράς δηλαδή τι απαιτείται από τον κάθε δημόσιο υπάλληλο, στη βελτίωση της επικοινωνίας, στον εντοπισμό τομέων ανάπτυξης – που πρέπει να βελτιωθεί ο δημόσιος υπάλληλος- και στην σωστή εκτίμηση της δυνατότητας για προαγωγή.

δ) Μερικά από τα άλλα μέτρα που προωθούνται είναι ο εκσυγχρονισμός των Σχεδίων Υπηρεσίας με σκοπό τη διασφάλιση, στο μέγιστο δυνατό βαθμό, ότι οι θέσεις καταλαμβάνονται από τα πιο ικανά άτομα, η επιμόρφωση προσωπικού, με έμφαση

στην ανάπτυξη διευθυντικών στελεχών, η βελτίωση μηχανισμών επιλογής και πρόσληψης προσωπικού, κώδικας συμπεριφοράς δημόσιων υπαλλήλων, σχέδιο ενίσχυσης των μηχανισμών κινητικότητας του προσωπικού, η μηχανογράφηση, Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση (e- Government), η εισαγωγή συστημάτων διευθυντικής πληροφόρησης, η επέκταση του ορίου αφυπηρέτησης από 60 σε 63, και η αναθεώρηση ωραρίου.

Βέβαια η υλοποίηση αυτών των μέτρων δεν γινόταν να μη συναντήσει την αντίδραση κάποιων δημόσιων υπαλλήλων οι οποίοι επιθυμούν τη συνέχιση της εργασίας τους ως έχει. Αυτοί που αντιμάχονται το διοικητικό εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Υπηρεσίας ισχυρίζονται ότι δεν υπάρχει χρόνος για τέτοιες αλλαγές, ότι δεν υπάρχει το αναγκαίο προσωπικό και το γεγονός ότι παρόμοιες προσπάθειες έχουν γίνει και στο παρελθόν και απέτυχαν. Επίσης ισχυρίζονται ότι αυτοί δεν μπορούν να αλλάξουν τίποτα από την θέση την οποία κατέχουν.

Για να επιτευχθεί λοιπόν, διοικητικός εκσυγχρονισμός χρειάζεται να υπάρχει διάθεση για αλλαγή του τρόπου σκέψης, επιθυμία για καινοτομία, διάθεση για μάθηση καθώς και καλή θέληση.

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Υπό το φως των νέων δεδομένων και της τεράστιας αλλαγής που έχει συντελεσθεί στο περιβάλλον στο οποίο καλείται να λειτουργήσει σήμερα η Κυπριακή Δημόσια Διοίκηση, η ανάγκη για δημιουργία μιας Δημόσιας Υπηρεσίας, απαλλαγμένης από τα άτεγκτα γραφειοκρατικά πρότυπα του παρελθόντος, δυναμικής και ευέλικτης, ικανής να ανταποκρίνεται αποτελεσματικά και με ταχύτητα στις απαιτήσεις των καιρών και ικανής να διασφαλίζει την αποτελεσματική εφαρμογή του κοινοτικού κεκτημένου, έχει πλέον καταστεί επιτακτική.

Οι συνθήκες σήμερα και ιδιαίτερα στο περιβάλλον της Ε.Ε στο οποίο θα πρέπει πλέον να λειτουργήσει η Κυπριακή Δημόσια Υπηρεσία, απαιτούν μεγαλύτερη διαφάνεια, στον τρόπο δράσης της διοίκησης, ευρύτερη εκχώρηση εξουσιών και περισσότερη αποκέντρωση, δημιουργία των συνθηκών που να προάγουν τον ελεύθερο ανταγωνισμό, αυξημένη επικέντρωση στην ποιότητα των προσφερόμενων προς τον πολίτη υπηρεσιών και αναζήτηση νέων μεθόδων διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού¹³¹.

Κατά αυτόν τον τρόπο η Κυπριακή Δημόσια Διοίκηση για να λειτουργήσει αποτελεσματικά χρειάζεται να γίνει πιο ευέλικτη, να υπάρχει διαφάνεια στον τρόπο δράσης της διοίκησης, εκχώρηση εξουσιών και αποκέντρωση, απλοποίηση των διαδικασιών, επικέντρωση στον σχεδιασμό και έλεγχο και λιγότερη σημασία στην εκτέλεση/υλοποίηση, περισσότερη διαπραγμάτευση, επικοινωνία, έλεγχος αποτελεσμάτων¹³², μηχανογράφηση τυποποιημένων διαδικασιών και συμπίεση ιεραρχίας¹³³. Πρέπει να διευκολυνθούν οι αλλαγές, να υπάρξει απλοποίηση του συστήματος και σμίκρυνση του δημόσιου τομέα¹³⁴.

Η Κυπριακή Δημόσια Διοίκηση πρέπει να επικεντρώσει στον πολίτη. Πιο συγκεκριμένα χρειάζεται να δοθεί έμφαση στη γρήγορη και αποτελεσματική εξυπηρέτηση του πολίτη, στη διαφάνεια/πληροφόρηση για τον τρόπο με τον οποίο δρα η Δημόσια Διοίκηση, στη δίκαιη μεταχείριση, στην όσο το δυνατό καλύτερη αξιοποίηση των πόρων της και στον προσανατολισμό σε αποτελέσματα (result-oriented service).

¹³¹ Παπαγεωργίου Γ., «Η Κύπρος στον Προθάλαμο της Ε.Ε, Μέτρα εκσυγχρονισμού της Κυπριακής Δημόσιας Διοίκησης ενόψει της ένταξης στην Ε.Ε», *Οικονομικό Περιοδικό για το Δημόσιο Τομέα*, τεύχος 193, σελ.23.

¹³² Στοχοθεσία, μετρήσεις, ποιοτικά και ποσοτικά μέτρα.

¹³³ Λιγότερα ιεραρχικά επίπεδα, περιορισμός εποπτικών λειτουργιών.

¹³⁴ Περιορισμός θέσεων και επένδυση χρημάτων στην επιμόρφωση των υφιστάμενων υπαλλήλων.

Πρέπει επίσης να υπάρξει αλλαγή νοοτροπίας. Η Κυπριακή Δημόσια Διοίκηση κινείται θετικά προς την επίτευξη του σκοπού αυτού αφού λόγω των αναγκών που προέκυψαν από την ένταξη της Κύπρου στην Ε.Ε το σύστημα δεν είναι τόσο συγκεντρωτικό όσο παλαιότερα αλλά άρχισε να γίνεται αποκεντρωτικό. Άρχισαν να αναλαμβάνουν πρωτοβουλίες και στελέχη κατώτερης βαθμίδας. Υπάρχει μία ευαισθητοποίηση ότι τώρα πλέον ανήκουμε στην ευρωπαϊκή οικογένεια και ότι για να επιβιώσουμε χρειάζεται οργάνωση και ανάληψη πρωτοβουλιών και από τα κατώτερα στελέχη. Αν δεν αναλάβουμε πρωτοβουλίες σε τοπικό επίπεδο πως θα κάνουμε κάτι ανάλογο σε ευρωπαϊκό.

Επίσης υπάρχει ανάγκη χάραξης μιας νέας στρατηγικής στην Κύπρο. Είναι καιρός να αρχίσει και η Κύπρος να εισηγείται πράγματα σε ευρωπαϊκό επίπεδο που ίσως στη συνέχεια οδηγήσουν και στη ψήφιση σχετικής Οδηγίας. Πρέπει να αρχίσουν να υπάρχουν προτάσεις/εισηγήσεις και από τη δική μας πλευρά. Κάτι τέτοιο δεν έχει γίνει μέχρι στιγμής. Άρα χρειάζονται νέες ιδέες μέσα από τις οποίες θα προκύπτουν νέες πολιτικές προς όφελος όλων των ευρωπαϊών πολιτών. Δεν πρέπει να είμαστε παθητικοί δέκτες χρειάζεται να γίνουμε πιο ενεργητικοί.

Σημαντικό είναι επίσης να βρεθεί ο κατάλληλος μηχανισμός για γρηγορότερη ενημέρωση και μελέτη των θεμάτων που συζητούνται σε ευρωπαϊκό επίπεδο για να είμαστε σε θέση να κατευθύνουμε σωστά τους αντιπροσώπους μας που βρίσκονται στις Βρυξέλλες. Προς την κατεύθυνση αυτή πρέπει να κινητοποιηθούν τα Υπουργεία ούτως ώστε να ενημερώνονται για κάθε θέμα που συζητείται σε ευρωπαϊκό επίπεδο και για κάθε απόφαση που λαμβάνεται επικεντρώνοντας σε αυτή που τους αφορά άμεσα ως Υπουργείο.

Η δημιουργία συντονιστικού φορέα είναι απαραίτητη. Αν και μερικές φορές παρατηρείται μία άτυπη συνεργασία μεταξύ κάποιων φορέων, η οποία επαφίεται στη βούληση του εκάστοτε υπάλληλου, αυτό δεν είναι αρκετό. Σωστό θα ήταν επίσης να υπάρχει άμεση ενημέρωση των εμπλεκόμενων Υπουργείων από τους Αντιπροσώπους μας στη Μ.Α. Όταν ένας λειτουργός στη Μόνιμη Αντιπροσωπία που συμμετέχει στις Ομάδες Εργασίας αντιληφθεί ότι ένα θέμα αφορά και ένα άλλο Υπουργείο εκτός από αυτό στο οποίο ανήκει πρέπει να ενημερώνει και εκείνο και να μην περιορίζεται στην ενημέρωση του Υπουργείου του κα μόνο.

Εξάλλου, σήμερα που η Κυπριακή Δημόσια Διοίκηση στο σύνολό της έγινε μέρος του ενιαίου ευρωπαϊκού διοικητικού πλαισίου και έχει ένα σημαντικότερο ρόλο να επιτελέσει στο πλαίσιο αυτό, προκύπτει και η άμεση και εξαιρετικά

σημαντική ανάγκη να μάθουν όλοι οι δημόσιοι υπάλληλοι τι είναι E.E και πως λειτουργεί η Δημόσια Υπηρεσία στα πλαίσια της E.E. Πρέπει να ενθαρρυνθεί η διεξαγωγή σεμιναρίων στο εξωτερικό ούτως ώστε να δίνεται η ευκαιρία στους κύριους δημόσιους υπάλληλους να βγουν εκτός συνόρων και να συναντηθούν με ομόλογούς τους άλλων χωρών μελών. Κάτι τέτοιο θα έχει ως αποτέλεσμα την ανταλλαγή απόψεων όσον αφορά τον τρόπο διεκπεραίωσης των καθηκόντων τους και ο κύριος δημόσιος υπάλληλος θα εμπλουτιστεί με νέες ιδέες και στοιχεία που θα τον βοηθήσουν στην αναβάθμιση της υπηρεσίας του. Υπάρχει ανάγκη για επιμόρφωση και συνεχή κατάρτιση.

Ένα θέμα που συζητήθηκε μέσα στα πλαίσια προσαρμογής και συζητείται ακόμη είναι η επέκταση του ορίου αφυπηρέτησης. Οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι η μνήμη της Δημόσιας Υπηρεσίας και γι' αυτό το λόγο θα ήταν προτιμότερο να διατηρούνται στη θέση τους για μεγαλύτερο χρονικό διάστημα και να προσφέρουν τις πολύτιμες γνώσεις και την εμπειρία τους. Κάτι τέτοιο θα ήταν ιδιαίτερα χρήσιμο στους τομείς που ασχολούνται με τα ευρωπαϊκά θέματα δεδομένου ότι η εμπειρία μας στο χειρισμό τέτοιων θεμάτων είναι περιορισμένη.

Επίσης, ένα άλλο θέμα που συζητείται είναι η αλλαγή του ωραρίου λειτουργίας της Δημόσιας Υπηρεσίας. Το ωράριο λειτουργίας της Δημόσιας Υπηρεσίας πρέπει να προσαρμοστεί ανάλογα ούτως ώστε η Κυβέρνησή μας να έχει πιο δυναμικό ρόλο στα δρώμενα της E.E και συγκεκριμένα στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Με την επέκταση του ωραρίου κατά τις απογευματινές ώρες θα κατευθύνεται καλύτερα η Μ.Α αφού οι ώρες που συνεδριάζουν οι Ομάδες Εργασίας στις Βρυξέλλες δεν συμβαδίζουν με τις ώρες λειτουργίας της Κυπριακής Δημόσιας Υπηρεσίας. Εάν επιτευχθεί το μέτρο αυτό θα μπορούσαμε να έχουμε δυναμικότερο ρόλο στις Ομάδες Εργασίας και καλύτερο συντονισμό των Αντιπροσώπων μας σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Στο στάδιο αυτό που η Κύπρος πρόσφατα έχει ενταχθεί στην E.E, δεν έχουν γίνει ορατές και πλήρως αντιληπτές οι ριζικές αλλαγές που έχουν επέλθει ή θα επέλθουν στο σύστημα της Κυπριακής Δημόσιας Διοίκησης, τόσο από πλευράς οργάνωσης, δηλαδή των διοικητικών μηχανισμών και δομών που έχουν συσταθεί ή ενισχυθεί, όσο και από πλευράς τρόπου λειτουργίας και αποτελεσμάτων.

Παρ' όλα αυτά η Κύπρος είναι μία χώρα που παρά το μικρό της μέγεθος και την πολυτάραχη ιστορία της, καταφέρνει να επιβιώνει, να αναπτύσσεται και να συμβάλλει ισότιμα στο όραμα της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης.

Κοινοτικά Έγγραφα

- Regular report from the commission on Cyprus' progress towards accession, 13/10/99.
- From the commission on Cyprus's progress towards accession, 8 November 2000
- Commission of the European communities, Brussels, 13.11.2001, sec (2001) 1745, '2001 Regular report on Cyprus' progress towards accession.
- Commission of the European communities, Brussels, 9.10.2002, sec (2002) 1401, '2002 regular report on Cyprus's progress towards accession {COM (2002) 700 final}
- Commission of the European communities, (2003), Brussels Comprehensive monitoring report on Cyprus's preparations for membership.

Εθνική Νομοθεσία

- Νόμος 19(I)/2002, «Περί της Ίδρυσης του Γραφείου Επιτρόπου Ρυθμίσεως Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων».
- Νόμος Αρ.122. (I) 2003 «Περί ρύθμισης της αγοράς ηλεκτρισμού».
- Νόμος 64(I)/2003 « Περί της Ίδρυσης και Λειτουργίας του Οργανισμού Αγροτικών Πληρωμών καθώς και άλλων Συναφών Θεμάτων Νόμος του 2003».
- Νόμος 123(I)/2003 «Περί Συνεργατικών Εταιρειών»
- Νόμος 101 (I) 2003 « ο Περί της Σύναψης Συμβάσεως (Προμήθειες, Έργα και Υπηρεσίες) Νόμος του 2003»

Ελληνική Βιβλιογραφία

- Η Οργάνωση και η Λειτουργία της Κυπριακής Δημόσιας Διοίκησης, Κυπριακή Ακαδημία Δημόσιας Διοίκησης, Λευκωσία, Ιούλιος 2004.
- Λαζάρου Ξ, (1996), Η Δημόσια Υπηρεσία και η Τέχνη της Παραγωγικότητας, Λευκωσία.
- Σπανού Κ., Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, εκδόσεις Παπαζήση.
- Σκανδάμης Ν., (1993), Οι κοινοτικές Πτυχές της Εθνικής Διοίκησης στο Εθνική Διοίκηση και Κοινοτικό Δίκαιο, επιμέλεια Ν.Φραγκάκης, Α.Δ. Παπαγιαννίδης, ΣΤ.Βωδινά, Μ.Σουριαδακής, Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών και Ερευνών, Εκδόσεις Αντ.Ν. Σακούλα, Αθήνα.
- Η Δημόσια Υπηρεσία στην Κύπρο, Διαπιστώσεις και προτάσεις για εκσυγχρονισμό, Β΄ έκδοση, Μάρτιος 2001.
- Nugent Ν., Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση, εκδόσεις Σαββάλας.
- Σκανδάμη Ν., (1990), Η Κοινοτική Λειτουργία της Εθνικής Διοίκησης, εκδόσεις Α.Ν. Σακούλα, Αθήνα- Κομοτηνή.
- Μούσης Ν., (2001) Ευρωπαϊκή Ένωση, δίκαιο, οικονομία, πολιτική. Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα.
- Ιωσήφ Ι., (2003), «Εξωτερικό Ερευνητικό Πρόγραμμα. Θεσμικό Πλαίσιο και Εξέλιξη Σχέσεων Κύπρου- Ευρωπαϊκής Ένωσης», τελική μελέτη [Προσχέδιο].

- Θεοφανούς Α., (2000), Η Κύπρος στην Ε.Ε και στο Νέο Διεθνές Περιβάλλον, Προκλήσεις και Προοπτικές, εκδόσεις Ι. Σιδέρης.

Αγγλική Βιβλιογραφία

- Bossaert D., Demmke C., Nomden K., Polet R., Civil Services in the Europe of Fifteen, Trends and new Developments, The Impact of European Integration on Civil Services, European Institute of Public Administration.
- Kassim H., Peters B. G. and Wright V., The National Co-ordination of EU Policy: the European Level, Oxford University Press.
- Hix S., (1999) The Political System of the European Union,.
- Knill C., (2001), The Europeanisation of National Administrations, Patterns of Institutional Change and Persistence, Cambridge University Press.
- Richardson J., (2001) European Union: Power and Policy Making, 2nd edition, London.

Ελληνική Αρθρογραφία

- Πασσάς Α., (2004), «Η Εθνική Διοίκηση στο Θεσμικό-Πολιτικό Σύστημα της ΕΕ», *Όραμα Μάθησης*, Κυπριακή Ακαδημία Δημόσιας Διοίκησης, τεύχος 3.
- Γ. Παπαγεωργίου, «Η Κύπρος στον προθάλαμο της Ε.Ε, Μέτρα εκσυγχρονισμού της Κυπριακής Δημόσιας Διοίκησης ενόψει της ένταξης στην Ε.Ε», *Οικονομικό Περιοδικό για τον Δημόσιο Τομέα*, τεύχος 193.

Αγγλική Αρθρογραφία

- Schout A. and Bastmeijer K., (2003/1) ‘The Next Phase in the Europeanisation of National Ministries: Preparing EU Dialogues’, *EIPASCOPE*.
- Tanja A. Borzel, Risse Thomas, (2000) ‘When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change’, Washington DC.
- Hussein Kassim, (2000) ‘the national Co- Ordination of EU Policy: Must Europeanisation Mean Convergence’? University of London.
- Olsen J. P., (2003), ‘towards a European administrative space’, *Journal of European Public Policy*.
- Νικαλαΐδης Φ., (2003) ‘Preparing for EU Membership: The Paradox of Doing What the EU Does Not Require You to Do’, *Όραμα Μάθησης*, Κυπριακή Ακαδημία Δημόσιας Διοίκησης, τεύχος 2.

Μελέτες-Εργασίες.

- «Ο δρόμος προς την Ενωμένη Ευρώπη», Γραφείο του Επικεφαλής της Διαπραγματευτικής Αντιπροσωπείας για την ένταξη της Κύπρου στην Ε.Ε με την συνεργασία του Γραφείου Τύπου και Πληροφοριών της Κυπριακή Δημοκρατίας.
- Μακαρίτη Μ., (2005), Πρόγραμμα Κατάρτισης σε Θέματα Ε.Ε από την Κυπριακή Ακαδημία Δημόσιας Διοίκησης.

- Κυπριακή Ακαδημία Δημόσιας Διοίκησης, έκθεση του ερευνητικού προγράμματος με θέμα: «Προσαρμογή της Κυπριακής Δημόσιας Υπηρεσίας στις Οργανωτικές και Λειτουργικές Απαιτήσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Υπουργείο οικονομικών, Λευκωσία, Νοέμβριος 2004.
- Νέοι θεσμοί στην Κύπρο, Γραφείο Τύπου και Πληροφοριών.
- Οικονομική Ανασκόπηση, (1997), Γραφείο Προγραμματισμού, Κύπρος.
- Οικονομική Ανασκόπηση, (1998), Γραφείο Προγραμματισμού, Κύπρος.
- Οικονομική Ανασκόπηση, (1999), Γραφείο Προγραμματισμού, Κύπρος.
- Οικονομική Ανασκόπηση, (2000), Γραφείο Προγραμματισμού, Κύπρος.
- Οικονομική Ανασκόπηση, (2002), Γραφείο Προγραμματισμού, Κύπρος.
- Οικονομική Ανασκόπηση, (2003), Γραφείο Προγραμματισμού, Κύπρος.

Διευθύνσεις στο Internet

- www.europa.eu.int
- <http://www.cyprus.gov.cy/cyphome/govhome.nsf/maingrk?openframeset>
- www.cyprus-eu.org.cy/gr/home.htm
- www.planning.gov.cy
- www.parliament.cy
- www.publicaid.gov.cy
- www.capo.gov.cy
- www.publicaid.gov.cy
- www.cssda.gov.cy

- www.tra.gov.cy
- www.cera.org.cy
- www.dataprotection.gov.cy
- www.ocecpr.org.cy
- www.mfa.gov.cy
- www.moi.gov.cy/pio
- www.cyprus-eu.org.cy
- www.eic.ac.cy
- http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_10_99/pdf/en/cyprus_en.pdf
- http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_11_00/pdf/en/cy_en.pdf
- http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/cy_en.pdf
- http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2002/cy_en.pdf
- http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2003/pdf/cmr_cy_final.pdf