

ΤΙΤΛΟΣ ΜΕΛΕΤΗΣ

«Η διαδικασία σύγκλισης της ελληνικής δημόσιας
διοίκησης με τα Ευρωπαϊκά πρότυπα μέσα από τα
Προγράμματα Σπουδών της ΕΣΔΔΑ»

Ερευνητική Ομάδα

Σπύρος Μπλαβούκος, Αναπληρωτής Καθηγητής, Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών
(συντονιστής)

Στέλλα Λαδή, Επίκουρη Καθηγήτρια, Πάντειον Πανεπιστήμιο

Δρ. Σαράντης Κουγιού, Ειδικό Επιστημονικό Προσωπικό ΕΚΔΔΑ

Δρ. Μαντώ Λαμπροπούλου, Ειδικό Επιστημονικό Προσωπικό ΕΚΔΔΑ

Αθηνά Σπακουρή, Αναπληρώτρια Διευθύντρια ΕΚΔΔΑ

Αθήνα, Μάρτιος 2019

σχετικά με τον Ευρωπαϊκό προσανατολισμό της Σχολής διαχρονικά και τον τρόπο διαμόρφωσης των Προγραμμάτων Σπουδών.

3. ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΣΥΓΚΛΙΣΗ: ΠΙΕΣΕΙΣ ΚΑΙ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΙ ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗΣ

3.1 Πιέσεις προσαρμογής και Δημόσια Διοίκηση

Η συμμετοχή μιας χώρας στη διαδικασία της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης σημαίνει την έκθεση των πολιτικών, οικονομικών και κοινωνικών δομών της σε μια σειρά εκτεταμένων πιέσεων προσαρμογής στο διασταλτικά οριζόμενο «κοινοτικό κεκτημένο». Η πολυδιάστατη έννοια του «εξευρωπαϊσμού» (Europeanization), η οποία συμπυκνώνει τις πιέσεις αυτές, αναγνωρίζει την αλληλεπίδραση του εθνικού και του Ευρωπαϊκού επιπέδου στη δημιουργία πολιτικής, την τυπική και άτυπη διάχυση των ιδεών και πολιτικών μέσα στα σύνορα της Ε.Ε., αλλά και την επίδραση της Ε.Ε. σε κράτη εκτός των συνόρων της, όπως για παράδειγμα στα υποψήφια κράτη-μέλη. Για τον Radaelli (2003: 27-56), ο εξευρωπαϊσμός αναφέρεται σε:

«Διαδικασίες α) δόμησης, β) διάχυσης, και γ) θεσμοθέτησης τυπικών και άτυπων κανόνων, διαδικασιών, παραδειγμάτων πολιτικής, στιλ, πρακτικών, κοινών πιστεύω και νορμών, που πρώτα ορίζονται και παγιώνονται κατά τη δημιουργία πολιτικής της Ε.Ε. και μετά ενσωματώνονται στη λογική των εσωτερικών «λόγων», ταυτοτήτων, πολιτικών δομών και δημόσιων πολιτικών».

Ο ορισμός αυτός παρουσιάζει ενδιαφέρον για τρεις λόγους: Πρώτον, αντιλαμβάνεται τον εξευρωπαϊσμό ως μια διαδικασία θεσμικής και πολιτικής αλλαγής που λαμβάνει χώρα τόσο στο Ευρωπαϊκό όσο και στο εθνικό επίπεδο. Δεύτερον, αναγνωρίζει τη σημασία της μεταφοράς πολιτικών και της διάχυσης. Τρίτον, οδηγεί σε έναν ευρύ ορισμό της πολιτικής αλλαγής. Η πολιτική αλλαγή μπορεί να ανιχνευθεί στον εσωτερικό «λόγο», στις ταυτότητες, στις πολιτικές δομές και τις δημόσιες πολιτικές. Ο Ladrech (2010) επισημαίνει ότι η επίδραση της Ε.Ε. στα κράτη-μέλη μπορεί να παρατηρηθεί σε τρεις διαστάσεις: α) στο πολιτικό σύστημα (politics), που περιλαμβάνει τα πολιτικά κόμματα και τις ομάδες συμφερόντων, β) στους πολιτικούς θεσμούς (polity), δηλαδή στην εκτελεστική εξουσία, τα εθνικά

κοινοβούλια και δικαστήρια και την κεντρική και περιφερειακή οργάνωση του κράτους, και γ) στις δημόσιες πολιτικές (policy), διακρίνοντας μεταξύ άμεσων ή σκληρών Ευρωπαϊκών πολιτικών και έμμεσων ή ήπιων Ευρωπαϊκών πολιτικών. Το ερώτημα που προκύπτει είναι πώς αυτοί οι κανόνες, οι διαδικασίες, τα παραδείγματα, οι νόρμες και τα πιστεύω δημιουργούνται, διαχέονται και θεσμοθετούνται. Με άλλα λόγια, ποιοι είναι οι μηχανισμοί του εξευρωπαϊσμού; (Λαδή και Νταλάκου, 2016)

Το ερώτημα αυτό είναι ιδιαίτερα ενδιαφέρον για την περίπτωση των προγραμμάτων σπουδών την ΕΣΔΔΑ και του πώς έχουν συμβάλει στη διαδικασία σύγκλισης της Ελληνικής δημόσιας διοίκησης με τα Ευρωπαϊκά πρότυπα καθώς πρόκειται για μια περίπτωση όπου δεν υπάρχει συγκεκριμένο θεσμικό μοντέλο ως προς το οποίο θα όφειλε να συγκλίνει η δημόσια διοίκηση. Όπως παρατηρεί ο Πασσάς (2012: 207) όσον αφορά τη δημόσια διοίκηση: «Η πίεση για προσαρμογή των εθνικών πολιτικοδιοικητικών συστημάτων δεν οδήγησε στη διαμόρφωση κάποιου ενιαίου οργανωτικού προτύπου για τη διαχείριση της Ευρωπαϊκής πολιτικής. Αντιθέτως, επικρατεί μια οργανωτική πολυμορφία, επιτρέποντας στα επιμέρους κυβερνητικά και διοικητικά σχήματα να διατηρούν και να αναπαράγουν τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά τους». Άρα, στην περίπτωση της δημόσιας διοίκησης ενδιαφερόμαστε για τη σύγκλιση άτυπων κανόνων, διαδικασιών, παραδειγμάτων πολιτικής, στιλ, πρακτικών, κοινών πιστεύω και νορμών όπως αυτές αποτυπώνονται στις βασικές αξίες της Ευρωπαϊκής δημόσιας διοίκησης και στα ευρωπαϊκά εθνικά διοικητικά συστήματα.

3.2 Μηχανισμοί εξευρωπαϊσμού

Η βιβλιογραφία περί εξευρωπαϊσμού και πιέσεων προσαρμογής διακρίνει έναν αριθμό μηχανισμών που μπορούν να καταταχθούν σε μια κλίμακα από «σκληρούς» (hard) έως «ήπιους» (soft) (Ladi, 2005). Η πιο χρήσιμη ταξινόμηση προσφέρεται από τον Knill (2001), ο οποίος υποστηρίζει ότι υπάρχουν τρεις μηχανισμοί διάχυσης και μετακύλισης των πιέσεων αυτών: η «θεσμική συμμόρφωση» (institutional compliance), η «αλλαγή των εθνικών δομών ευκαιριών» (changing domestic

opportunity structures) και η «πλαίσιαση των εθνικών πιστεύω και προσδοκιών» (framing domestic beliefs and expectations). Ο σαφής αυτός διαχωρισμός μεταξύ τριών μηχανισμών, που προσφέρει ο Knill, αποδίδει τόσο τις τυπικές όσο και τις άτυπες διαστάσεις του εξευρωπαϊσμού, και προσφέρεται για μια σε βάθος εμπειρική έρευνα των φαινομένων αυτών, καθώς, σε αντίθεση με άλλες ταξινομήσεις, επικεντρώνεται στους σημαντικότερους και πιο συγκεκριμένους μηχανισμούς για παρατήρηση.

Η *θεσμική συμμόρφωση* αναφέρεται σε εκείνες τις Ευρωπαϊκές πολιτικές που ξεκάθαρα περιγράφουν ένα συγκεκριμένο θεσμικό μοντέλο που πρέπει να εισαχθεί στο εθνικό επίπεδο. Είναι ο πιο «σκληρός» μηχανισμός, καθώς τα κράτη-μέλη έχουν πολύ περιορισμένη διακριτική ευχέρεια ως προς το πώς θα εφαρμόσουν τη θεσμική αλλαγή. Παραδείγματα τέτοιων μηχανισμών είναι οι Κανονισμοί της Ε.Ε., οι οποίοι μεταφέρονται αυτούσιοι στο εθνικό επίπεδο, και οι Οδηγίες, οι οποίες αφήνουν περιθώρια ως προς τον τρόπο εφαρμογής στο εθνικό επίπεδο αλλά όχι ως προς τα επιθυμητά αποτελέσματα. Στην περίπτωση της δημόσιας διοίκησης, η οποία αποτελεί το ευρύτερο πεδίο εντός του οποίου λειτουργεί η ΕΣΔΔΑ, δεν υπάρχουν Οδηγίες και Κανονισμοί σε σχέση με την εκπαίδευση των δημοσίων υπαλλήλων, που θα μπορούσαν να αποτελέσουν ένα θεσμικό μοντέλο και να χαρακτηριστούν κατ' επέκταση ως ένας σκληρός μηχανισμός εξευρωπαϊσμού. Στην πραγματικότητα, ακόμα και η ύπαρξη εθνικών σχολών δημόσιας διοίκησης είναι περιορισμένη σε πολύ λίγα κράτη-μέλη (π.χ. Γαλλία). Η μόνη περίπτωση όπου θέματα δημόσιας διοίκησης διέπονται από συγκεκριμένες υποχρεωτικές διατάξεις είναι μέσα από τα Προγράμματα Οικονομικής Προσαρμογής που εφαρμόσθηκαν στην Ελλάδα και σε άλλες χώρες την περίοδο της οικονομικής κρίσης (2010-2018). Πάντως, ακόμα και τα Προγράμματα αυτά δεν ασχολούνται με θέματα εκπαίδευσης δημοσίων υπαλλήλων.

Ο δεύτερος μηχανισμός είναι η *αλλαγή των εθνικών δομών ευκαιριών*, και τοποθετείται κάπου στη μέση της κλίμακας, που οριοθετείται από τους «σκληρούς» έως τους «ήπιους» μηχανισμούς. Περιγράφει περιπτώσεις στις οποίες οι Ευρωπαϊκές πολιτικές αλλάζουν την κατανομή της ισχύος μεταξύ των εθνικών φορέων και δρώντων και ως αποτέλεσμα λαμβάνουν χώρα κάποιες θεσμικές

αλλαγές. Ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η ενίσχυση της συμμετοχής των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων (ΜΚΟ) στον σχεδιασμό και την εφαρμογή της δημόσιας πολιτικής στην Ελλάδα, λόγω των αλλαγών που δημιουργούνται στις ευκαιρίες που δίνονται στις Μ.Κ.Ο. λόγω της συμμετοχής της Ελλάδας στην Ε.Ε. Ένα άλλο χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η οικονομική ενίσχυση κάποιων δραστηριοτήτων ή φορέων μέσω της περιφερειακής πολιτικής της ΕΕ και των κονδυλίων για την Πολιτική Συνοχής. Η ΕΣΔΔΑ είναι ένας φορέας που έχει συστηματικά χρηματοδοτηθεί από τέτοια κονδύλια και το εύλογο ερώτημα που προκύπτει είναι αν και κατά πόσο η χρηματοδότηση αυτή μπορεί να έχει επηρεάσει τα Προγράμματα Σπουδών της ΕΣΔΔΑ τονώνοντας τον Ευρωπαϊκό προσανατολισμό τους.

Ο πιο «ήπιος» μηχανισμός είναι η *πλαisiώση των εθνικών πιστεύω και προσδοκιών*. Ο μηχανισμός αυτός περιγράφει ενέργειες της Ε.Ε., όπως η διάχυση των βέλτιστων πρακτικών, που έχουν ως στόχο να προετοιμάσουν το έδαφος για θεσμικές αλλαγές, τροποποιώντας τον τρόπο κατανόησης των διαφόρων θεμάτων από τους εθνικούς φορείς. Έτσι, για παράδειγμα, το πρόγραμμα κινητικότητας φοιτητών και λοιπών κατηγοριών πολιτών ERASMUS, είναι ένας «ήπιος» μηχανισμός που εισάγει τους φοιτητές στην ιδέα της Ενωμένης Ευρώπης και τους εξοικειώνει με το εκπαιδευτικό σύστημα άλλων ευρωπαϊκών χωρών. Θα μπορούσε να υποστηριχτεί ότι είναι μια δραστηριότητα η οποία, με τη συνδρομή και άλλων ανάλογων δραστηριοτήτων, θέτει τις βάσεις για μια κοινή Ευρωπαϊκή εκπαιδευτική πολιτική. Ο μηχανισμός αυτός είναι πιο κοντά από τους υπόλοιπους δύο στις διαδικασίες με τις οποίες τα Προγράμματα Σπουδών της ΕΣΔΔΑ μπορεί να οδηγούν στη σύγκλιση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης με τα Ευρωπαϊκά πρότυπα. Ωστόσο, μεθοδολογικά, υπάρχει δυσκολία να εντοπιστεί η ακριβής αιτιώδης σχέση μεταξύ συγκεκριμένων δράσεων και ευρύτερων αλλαγών νοηματοδότησης και πλαisiώσης. Μια τέτοια σχέση τεκμαίρεται από μια σειρά δράσεων που διέπονται από συστηματικότητα και επαρκή χρονική διάρκεια, χαρακτηριστικά που υποδηλώνουν μια σε βάθος αλλαγή παραδείγματος σκέψης και πρόσληψης της πραγματικότητας από τους παρόχους πολιτικής, με άλλα λόγια, έναν μετασχηματισμό και όχι μια επιφανειακή προσαρμογή. Δράσεις με αυτά τα

χαρακτηριστικά θα επιφέρουν ουσιαστική και βαθειά αλλαγή και στους καταναλωτές δημόσιας πολιτικής, εν προκειμένω και για το σκοπό της μελέτης αυτής τους σπουδαστές της Σχολής, οι οποίοι θα εκτίθενται συστηματικά στο νέο πιο Ευρωπαϊκού προσανατολισμού Πρόγραμμα Σπουδών.

Ένας τέταρτος μηχανισμός ιδιαίτερα σχετικός όταν δεν υπάρχει συγκεκριμένο μοντέλο σύγκλισης, όπως στην περίπτωση μας, είναι η μεταφορά πολιτικών. Το πλαίσιο ανάλυσης της «μεταφοράς πολιτικών» επικεντρώνεται στην επίδραση των εξωγενών παραγόντων, τόσο κατά τον σχεδιασμό πολιτικών όσο και κατά τις διαδικασίες μεταβολής των δημόσιων πολιτικών. Ο Dolowitz και ο Marsh (1996: 344) σε ένα άρθρο-ορόσημο, συγκέντρωσαν έννοιες όπως η «εκμάθηση πολιτικής», η διάχυση και η μίμηση μέσα στο ίδιο αναλυτικό πλαίσιο και υποστήριξαν ότι: «Η μεταφορά πολιτικών, η μίμηση και η εκμάθηση πολιτικών αναφέρονται σε μια διαδικασία κατά την οποία η γνώση σχετικά με δημόσιες πολιτικές, διοικητικές μεταρρυθμίσεις, θεσμούς κ.λπ. σε έναν τόπο ή/και χρόνο χρησιμοποιούνται για τον σχεδιασμό δημόσιων πολιτικών, διοικητικών μεταρρυθμίσεων και θεσμών σε έναν άλλο τόπο ή/και χρόνο». Η εκμάθηση πολιτικής αναφέρεται μόνο σε περιπτώσεις οικειοθελούς μεταφοράς, καθώς η παρατήρηση και η μελέτη των βέλτιστων πρακτικών από ένα κράτος δεν οδηγεί πάντα σε μεταφορά τους. Η μεταφορά πολιτικών, εκτός από οικειοθελή μπορεί να είναι και υποχρεωτική λόγω εξωγενών παραγόντων, όπως οι πιέσεις διεθνών οργανισμών (π.χ. Παγκόσμια Τράπεζα), που συχνά υποχρεώνουν τα κράτη σε συγκεκριμένες μεταρρυθμίσεις για να λάβουν χρηματοδότηση. Τέλος, είναι πιθανό η εκμάθηση να αφορά και αρνητικά παραδείγματα, δηλαδή τι θα πρέπει να αποφεύγει ένα κράτος κατά τη διάρκεια μιας μεταρρύθμισης, αν αυτή προέρχεται από χώρες με προβλήματα (Rose, 1991). Δεδομένης της απουσίας ενός κεντρικού προτύπου σε επίπεδο ΕΕ, ο μηχανισμός αυτός αφήνει περιθώρια διερεύνησης του εάν και κατά πόσο τα Προγράμματα Σπουδών της ΕΣΔΔΑ μεταφέρουν την εμπειρία κάποιου συγκεκριμένου κράτους-μέλους και έχουν επηρεαστεί και διαμορφωθεί αντιστοίχως.