



ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 28.5.2002
COM(2002) 264 τελικό

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

**Ένας νέος είδος Γραφείου για να διαχειρίζεται εργασίες υποστήριξης και διοικητικές
εργασίες στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή**

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

Ένα νέο είδος Γραφείου για να διαχειρίζεται εργασίες υποστήριξης και διοικητικές εργασίες στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή

1.	Λόγοι για τη δημιουργία των Γραφείων	4
1.1.	Αυξημένη ποιότητα και απόδοση	4
1.2.	Δυνητική εξοικονόμηση.....	5
1.3.	Δυνητικοί κίνδυνοι.....	6
2.	Υφιστάμενα είδη Γραφείων	6
2.1.	Διοργανικό Γραφείο.....	7
2.2.	Γραφείο της Επιτροπής.....	7
3.	Ένα νέο είδος Γραφείων	8
3.1.	Τα βασικά κριτήρια αρμοδιότητας.....	8
3.1.1.	Σαφής κατανομή καθηκόντων μεταξύ Συμβουλίου και Διευθυντή του Γραφείου.....	8
3.1.2.	Κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ του Συμβουλίου, της σχετικής ΓΔ και του Γραφείου	9
3.1.3.	Περισσότερη ανεξαρτησία για κάθε Γραφείο.....	9
3.1.4.	Σύστημα ελέγχου και κατάλληλο σύστημα εξωτερικού ελέγχου (audit)	10
3.2.	Διάρθρωση	10
3.3.	Διοργανικά Γραφεία.....	10
3.4.	Τομείς στους οποίους μπορεί να εξεταστεί η διαχείριση από Γραφεία.....	11
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....		12

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Στην ανακοίνωση του Δεκεμβρίου 1999, η οποία περιέχει γενικές κατευθυντήριες γραμμές για μια πολιτική *ανάθεσης εκτός του Οργάνου*¹ των καθηκόντων διαχείρισης των κοινοτικών προγραμμάτων, και στη Λευκή Βίβλο με αντικείμενο τη διοικητική μεταρρύθμιση² περιγράφεται σε αδρές γραμμές μια νέα πολιτική ανάθεσης καθηκόντων εκτός του Οργάνου με βάση την ιδέα μιας διοίκησης επανεστιασμένης στις βασικές εργασίες και δραστηριότητές της.

Η Επιτροπή έδωσε εντολή σε μια ομάδα σχεδιασμού και συντονισμού (ΟΣΣ) να μεταφράσει τις ανωτέρω κατευθυντήριες γραμμές σε συγκεκριμένα μέτρα. Η μη ανεξέλεγκτη ανάθεση εκτός του Οργάνου των καθηκόντων διαχείρισης κοινοτικών προγραμμάτων και η απορρέουσα απ' αυτήν επανένταξη των γραφείων τεχνικής βοήθειας απετέλεσε το πρώτο θέμα που έπρεπε να αντιμετωπιστεί.

Τον Δεκέμβριο του 2000, η Επιτροπή παρουσίασε στο Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο μια ανακοίνωση³ με αντικείμενο την ανάθεση εκτός του Οργάνου των καθηκόντων διαχείρισης των κοινοτικών προγραμμάτων, συμπεριλαμβανομένης πρότασης κανονισμού – πλαισίου του Συμβουλίου για ένα νέο τύπο εκτελεστικού οργανισμού, το οποίο αποτελεί το πλέον καινοτόμο μέσο της στρατηγικής της Επιτροπής για την ανάθεση καθηκόντων εκτός του Οργάνου.

Τον Νοέμβριο 2001, η Επιτροπή ενέκρινε ανακοίνωση⁴ με αντικείμενο τη διαχείριση των κοινοτικών προγραμμάτων ή δράσεων από δίκτυα εθνικών φορέων. Αυτό αποτελεί μια μορφή ανάθεσης καθηκόντων εκτός του Οργάνου με βάση τη μεταβίβαση, εκ μέρους της Επιτροπής, εκτελεστικών αρμοδιοτήτων σε εθνικές οντότητες με αποστολή δημόσιας υπηρεσίας, εγγυημένη από το κράτος, οι οποίες υπηρετούν ως εταίροι για την υλοποίηση ορισμένων κοινοτικών πολιτικών.

Στην ανακοίνωσή της σχετικά με την *αντιστοιχία μεταξύ των ανθρώπινων πόρων και καθηκόντων του Οργάνου*⁵, η Επιτροπή προσδιόρισε ένα αριθμό εργασιών πέραν της διαχείρισης κοινοτικών προγραμμάτων, οι οποίες προσφέρονται για ανάθεση σε τρίτους, συμπεριλαμβανομένων εργασιών σχετικά με τις εσωτερικές λειτουργίες της Επιτροπής, καθώς και τις διοργανικές δραστηριότητες. Για το σκοπό αυτό, εξετάστηκε η δημιουργία χωριστών διοικητικών ενοτήτων. Ακολουθώντας τη φιλοσοφία αυτή, η Επιτροπή πρόσφατα κατέθεσε πρόταση για την ίδρυση μιας διοργανικής υπηρεσίας προσλήψεων⁶.

Ο όρος “Γραφείο” νοείται στο παρόν κείμενο ότι αντιστοιχεί σε διοικητικές ενότητες με στόχο την παροχή υποστήριξης για τις δραστηριότητες άλλων υπηρεσιών της Επιτροπής ή/και άλλων κοινοτικών Θεσμικών Οργάνων. Ωστόσο, σε ορισμένες περιπτώσεις, ο όρος “Γραφείο” χρησιμοποιήθηκε είτε για να χαρακτηρίσει όσες είναι πράγματι ιδιαίτερες υπηρεσίες της Επιτροπής, αρμόδιες για την άσκηση ορισμένων πολιτικών, είτε κατά περίπτωση.

¹ Κατευθυντήριες γραμμές για την πολιτική ανάθεση καθηκόντων εκτός του Οργάνου, SEC(1999) 2051/7.

² Η μεταρρύθμιση της Επιτροπής, COM(2000) 200.

³ Η ανάθεση καθηκόντων εκτός του Οργάνου για τη διαχείριση των κοινοτικών προγραμμάτων, συμπεριλαμβανομένης της παρουσίασης ενός κανονισμού – πλαισίου για μια νέα κατηγορία εκτελεστικών οργανισμών, COM(2000)788 τελικό, 13.12.2000.

⁴ COM 2001/648.

⁵ (SEC 2000/200).

⁶ COM (2002) 126 τελικό.

Στην παρούσα ανακοίνωση, αρχίζοντας από την εξήγηση των πλεονεκτημάτων και κινδύνων που συνδέονται με τη δημιουργία Γραφείων της Επιτροπής, και με μια απογραφή και απολογισμό των υφισταμένων *Γραφείων* και της τυπολογίας τους, ορίζεται ένα νέο είδος Γραφείου υποστήριξης και διοικητικών εργασιών.

Τα νέα αυτά Γραφεία θα μπορούσαν να διευκολύνουν την αναδιοργάνωση της Επιτροπής υπό το πρίσμα της μεταρρύθμισης, και θα αποτελούσαν ενδεδειγμένο μέσο για να προετοιμαστεί η εξέλιξη, σε εύθετο χρόνο, προς μια ενισχυμένη διοργανική συνεργασία συγκεντρώνοντας ορισμένες διοικητικές εργασίες και εργασίες υποστήριξης. Τα νέα Γραφεία θα αντιπροσωπεύουν επίσης ένα εργαλείο που εφαρμόζει η Επιτροπή ή/και τα υπόλοιπα Θεσμικά Όργανα για να καλύψει τα αναγνωρισμένα αιτήματα για τη βέλτιστη χρησιμοποίηση των πόρων και για υπηρεσίες υψηλής ποιότητας, ιδίως μέσω της ανάπτυξης ευκρινών κέντρων εμπειρογνωμοσύνης.

Η παρούσα ανακοίνωση στοχεύει στην παροχή ενός πλαισίου εντός του οποίου θα μπορούσαν οι υπηρεσίες του(των) Θεσμικού(ών) Οργάνου(ων) να συγκροτήσουν στο μέλλον δομές τύπου Γραφείου. Δεν επηρεάζει την κατάσταση, τη λειτουργία ή τις διαχειριστικές δομές υφισταμένων Γραφείων.

Από λειτουργικής σκοπιάς, το νέο είδος Γραφείου διαφέρει σαφώς από τους εκτελεστικούς οργανισμούς. Η Επιτροπή θα εμπιστευθεί στους εν λόγω οργανισμούς, που ιδρύονται με βάση κανονισμό του Συμβουλίου και είναι νομικά πρόσωπα, ορισμένες εργασίες σχετιζόμενες με τη διαχείριση ενός ή περισσότερων κοινοτικών προγραμμάτων. Ως προς αυτό, η διάρκεια ύπαρξης ενός εκτελεστικού οργανισμού συνδέεται στενά με τη διάρκεια του προγράμματος. Τα νέα Γραφεία θα έχουν εντολή συνδεδεμένη με την επιτέλεση εργασιών υποστήριξης και διοικητικών εργασιών, οι οποίες μπορεί να είναι μόνιμης φύσης και να συνδέονται με την εντολή μιας υπηρεσίας της Επιτροπής.

1. ΛΟΓΟΙ ΓΙΑ ΤΗ ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑ ΤΩΝ ΓΡΑΦΕΙΩΝ

Ο κύριος στόχος που υπαγορεύει την δημιουργία Γραφείων είναι η ιδέα της μεταβίβασης εξουσιών σε δομές, διακεκριμένες από μια υπηρεσία της Επιτροπής – όπως είναι σήμερα επινοημένη - , εκτέλεσης εργασιών που δεν συνδέονται άμεσα με το ρόλο της Επιτροπής ως θεματοφύλακα των συνθηκών ή με το εισηγητικό της δικαίωμα, το οποίο όμως το Όργανο επιθυμεί να κρατήσει υπό τον άμεσο έλεγχό του.

Οι σκοποί για την ανάθεση της εκτέλεσης διοικητικών εργασιών και εργασιών υποστήριξης στα Γραφεία είναι πολλοί και διάφοροι:

1.1. Αυξημένη ποιότητα και απόδοση

Τα Γραφεία θα βοηθήσουν στην επίτευξη υψηλότερου επιπέδου **ποιότητας** ή/και **αυξημένης απόδοσης** στις παρεχόμενες υπηρεσίες μέσω:

- Ενίσχυσης της **ευκρίνειας** των παρεχόμενων υπηρεσιών. Τα καλύτερα αυτά αποτελέσματα θα επιδιωχθούν μέσω μιας καλύτερα κατευθυνόμενης και περισσότερο ενοποιημένης αντιμετώπισης των διαφόρων παραγόντων που συμβάλλουν στην παροχή των υπηρεσιών, και με ακόμη αποδοτικότερη διαχείριση των διαφόρων ομάδων δραστηριοτήτων στο πλαίσιο καλύτερα προσδιορισμένων, περισσότερο αυτόνομων και λειτουργικότερων δομών. Πράττοντας αυτό, ενώ οι βασικές αποφάσεις εναπόκεινται στην Επιτροπή ή/και

στις σχετικές Γενικές Διευθύνσεις (ΓΔ), τόσο η ασκούμενη πολιτική όσο και η διαχείριση σε κάθε πεδίο μπορούν να πλησιάσουν την πραγματικότητα της βάσης και τους χρήστες.

- Της αποκέντρωσης **ενεργών επιχειρησιακών αρμοδιοτήτων**. Τούτο θα επιτευχθεί ιδίως με τον ορισμό σαφούς συγγραφής υποχρεώσεων, της πλήρους ένταξης και της διαχείρισης των πόρων και του προϋπολογισμού που θα διαθέτουν τα Γραφεία. Μια τέτοια ενοποιημένη αντιμετώπιση ανταποκρίνεται επίσης στους στόχους της τρέχουσας αναδιατύπωσης του δημοσιονομικού κανονισμού και του συστήματος για την αντιστοίχιση δραστηριοτήτων και πόρων (Διαχείριση με Βάση τη Δραστηριότητα και κατάρτιση Προϋπολογισμού με Βάση τη Δραστηριότητα). Ως προς αυτό, το Γραφείο θα προσφέρει ένα περιβάλλον στο οποίο οι πάροχοι υπηρεσιών θα δραστηριοποιούνται με ορισμένο βαθμό σταθερότητας, επομένως και ασφάλειας, ώστε να διασφαλίζουν την κάλυψη ουσιαστικών επιχειρησιακών απαιτήσεων του Θεσμικού Οργάνου. Ο Διευθυντής του Γραφείου θα μπορεί επομένως να προγραμματίζει καλύτερα τις δραστηριότητές του και να προσφέρει υπηρεσίες υψηλού ποιοτικού επιπέδου μέσω μιας επιχειρησιακής δομής. Προκειμένου να φθάσουμε στον αναμενόμενο βαθμό σταθερότητας, είναι ουσιαστικής σημασίας η διάθεση, σε κάθε δραστηριότητα, των αναγκαίων ανθρώπινων, χρηματοδοτικών και μηχανογραφικών πόρων, οι οποίοι θα προσαρμόζονται στις αλλαγές που συμβαίνουν στο περιβάλλον εργασίας. Κατά πρώτο, θα δοθεί δυνατότητα εξακρίβωσης των πόρων που είναι αναγκαίοι κατά την εναρκτήρια φάση, αλλά θα βοηθούσε επίσης στο να προσαρμοστούν οι πόροι των Γραφείων στις ανάγκες που διατυπώνουν οι χρήστριες υπηρεσίες.
- Μιας πλέον **εστιασμένης δραστηριότητας** που θα επέτρεπε στο Γραφείο να είναι πλέον προσαρμόσιμο στις ανάγκες των πελατών και να αντιδρά ταχύτερα στα αιτήματά τους.

1.2. Δυνητική εξοικονόμηση

Με την πάροδο των ετών, τα Γραφεία θα βοηθήσουν επίσης στην επίτευξη **δυνητικής εξοικονόμησης** μέσω:

- του αντικτύπου από τον αυξημένο βαθμό απόδοσης, όπως εξηγείται στο προηγούμενο σημείο·
- **περαιτέρω οικονομιών κλίμακας** από μια βελτιωμένη **διοργανική αντιμετώπιση**.

Ο στόχος αυτός αναμένεται να επιτευχθεί μέσω της συγκέντρωσης χρηματοδοτικών και ανθρώπινων πόρων, με παράλληλο εξορθολογισμό της διαχείρισης και ενίσχυση της απόδοσης και συνέπειας των ασκούμενων πολιτικών. Το εφικτό μιας τέτοιας ενέργειας εξαρτάται περισσότερο από την **πολιτική βούληση**, παρά προβλήματα τεχνικής φύσης για τα οποία μπορούν να ευρεθούν λύσεις.

- η χρησιμοποίηση **νέων συμβασιούχων υπαλλήλων (ΝΣΥ)**, σύμφωνα με την πρόταση της Επιτροπής σχετικά με τη χρήση προσωπικού εκτός του Οργάνου⁷. Σύμφωνα με τις τελικές κατευθύνσεις στον υπόψη τομέα, οι ΝΣΥ:
 - θα προσλαμβάνονται στο πλαίσιο συμβάσεων δημοσίου δικαίου,
 - θα υπάγονται σε διαφορετικό καθεστώς από εκείνο των βοηθητικών υπαλλήλων,

⁷ SEC(2001) 1697/7 της 30/10/2001, τμήμα 3.3 και Παράρτημα Χ.

- θα χρησιμοποιούνται μόνο σε συγκεκριμένες δομές, συμπεριλαμβανομένων των Γραφείων,
- θα επιτελούν “μη βασικές” εργασίες και
- θα εργάζονται πάντοτε υπό την καθοδήγηση μόνιμου προσωπικού.

1.3. Δυνητικοί κίνδυνοι

Η δημιουργία των Γραφείων μπορεί να συνεπάγεται ορισμένους δυνητικούς κινδύνους.

Κατά πρώτο, χρειάζεται προσεκτική εξέταση το θέμα των γενικών εξόδων που είναι αναγκαία για τη λειτουργία εκάστου Γραφείου⁸, ώστε να αποφευχθεί η μη πραγματοποίηση οικονομιών κλίμακας. Για το σκοπό αυτό, χρειάζεται τα Γραφεία να φθάσουν σε ένα επαρκώς ελάχιστο μέγεθος το οποίο θα τους επιτρέψει να επωφελούνται πλήρως από την ύπαρξη ενός χωριστού πίνακα προσωπικού. Το κρίσιμο μέγεθος πρέπει να προσδιοριστεί κατά περίπτωση, ιδίως εκπονώντας μια ανάλυση κόστους / οφέλους, με την οποία θα ευρεθεί το ελάχιστο όριο πάνω από το οποίο η δυνητική εξοικονόμηση θα αντισταθμίσει την έλλειψη οικονομιών κλίμακας. Πρέπει να δοθεί επίσης ιδιαίτερη προσοχή στο θέμα της συνεκτικότητας της λειτουργίας των Γραφείων με την υπηρεσία (ή τα Θεσμικά Όργανα) με τα οποία συνδέονται· για το λόγο αυτό προτείνεται η σύσταση εποπτικών συμβουλίων.

2. ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΑ ΕΙΔΗ ΓΡΑΦΕΙΩΝ

Η λέξη “Γραφείο” χρησιμοποιείται σήμερα για τον προσδιορισμό διαφόρων υφισταμένων δομών οι οποίες ανταποκρίνονται σε διαφορετικές καταστάσεις και των οποίων το καθεστώς, η λειτουργία ή η διαχείριση δεν επηρεάζεται από το νέο είδος Γραφείου που ορίζεται στην παρούσα ανακοίνωση.

Σήμερα έχουν ταυτοποιηθεί τρία είδη Γραφείων: το διοργανικό Γραφείο (Υπηρεσία εκδόσεων – ΥΕΕΕΚ - και η πρόσφατα αποφασισθείσα Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Προσλήψεων – ΕΥΠ), το “εσωτερικό” Γραφείο της Επιτροπής και ο τύπος της “OLAF” (Ευρωπαϊκή υπηρεσία καταπολέμησης της απάτης). Τα χαρακτηριστικά της τελευταίας προκύπτουν από την ιδιαίτερη αποστολή και το λειτουργικό περιβάλλον της και, ως εκ τούτου, δεν είναι κατ’ανάγκη αναπαράξιμα στα υπόλοιπα Γραφεία. Η ανάλυση επομένως των τύπων Γραφείων δεν θα προχωρήσει περαιτέρω.

Τα Γραφεία χαρακτηρίζονται από τα ακόλουθα κοινά γνωρίσματα:

- Τα Γραφεία δεν απολαμβάνουν καθεστώτος *νομικού προσώπου*. Μολονότι οι πράξεις περί ιδρύσεως των πιθανώς, από ορισμένες πλευρές, τους παρέχουν εξουσία να ενεργούν εντός του νομικού πλαισίου (π.χ. να συνάπτουν συμβάσεις), δεν αποτελούν νομικές οντότητες, διαφέροντας από τους κοινοτικούς οργανισμούς.
- Διαφέροντας από τη συγκρότηση ενός οργανισμού, η δημιουργία ενός Γραφείου αντιπροσωπεύει *οργανωτική πράξη* του(των) Θεσμικού(ών) Οργάνου(ων), που αποκτά επίσημη μορφή μέσω απόφασης της Επιτροπής (ή από κοινού απόφασης των Θεσμικών Οργάνων, στην περίπτωση διοργανικών υπηρεσιών).

⁸ Κυρίως ανθρώπινοι, χρηματοδοτικοί και μηχανογραφικοί πόροι.

- Οι θέσεις στελέχωσης των υφισταμένων Γραφείων της Επιτροπής περιέχονται στον *πίνακα προσωπικού της Επιτροπής*.
- Οι *κανονισμοί υπηρεσιακής κατάστασης* που εφαρμόζονται, το είδος προσωπικού που απασχολείται στα Γραφεία είναι ουσιαστικά τα ίδια όπως και στα Θεσμικά Όργανα. Στο μέλλον, θα επιτραπεί στα Γραφεία, διαφέροντας από τις υπηρεσίες της Επιτροπής, να χρησιμοποιούν το σύστημα των νέων συμβασιούχων υπαλλήλων.
- Οι σημερινοί κανονισμοί επιτρέπουν την μεταβίβαση εξουσιών της *αρμόδιας για τους διορισμούς αρχής*, σε κυμαινόμενη όμως έκταση ανάλογα με το καθεστώς του Γραφείου.

2.1. Διοργανικό Γραφείο

Το διοργανικό Γραφείο αποτελεί οντότητα η οποία δεν συνιστά αναπόσπαστο τμήμα κάποιου Θεσμικού Οργάνου, έχει δε σχεδιαστεί για την επιτέλεση εργασιών που είναι κοινές σε διάφορα ή σε όλα τα Θεσμικά Όργανα. Η ανάθεση αυτού του είδους των εργασιών σε ένα Γραφείο παρουσιάζει τα πλεονεκτήματα της συγκέντρωσης τεχνογνωσίας, των οικονομιών κλίμακας (ειδικώς για τις μικρότερες ενότητες) και μιας συνεκτικής πρακτικής που εφαρμόζεται σε όλα τα Θεσμικά Όργανα.

Το διοργανικό Γραφείο διαθέτει χωριστό *κονδύλιο* στον προϋπολογισμό διοικητικής λειτουργίας της Επιτροπής (μέρος Α). Διαθέτει επίσης χωριστό *πίνακα προσωπικού* ο οποίος εγκρίνεται από την αρμόδια επί του προϋπολογισμού αρχή. Με βάση τον ΠΒΔ (*Προϋπολογισμός με Βάση τη Δραστηριότητα*) από το έτος 2004, θα προτείνεται ως άρθρο και εγγραφές κάτω από την πολιτική με τίτλο “διοίκηση της Επιτροπής”, επίσης με χωριστό *πίνακα προσωπικού*, και συνημμένη ανάλυση εσόδων και εξόδων.

Η απόφαση για τη *σύσταση* ενός διοργανικού Γραφείου λαμβάνεται με από κοινού απόφαση των οικείων Θεσμικών Οργάνων.

Στην περίπτωση της ΥΕΕΕΚ ως διοργανικής υπηρεσίας, ο βασικός κανονισμός προβλέπει ότι η Επιτροπή ενεργεί εξίσου ως *αρμόδια για τους διορισμούς αρχή*, σε συμφωνία με το διοικητικό συμβούλιο. Κατ’αρχήν, το διοικητικό συμβούλιο δεν μπορεί να ενεργεί ως αρμόδια για το διορισμό του Διευθυντή αρχή. Για θέματα σχετικά με το προσωπικό, η Επιτροπή, η οποία αποτελεί την ΑΙΡΝ (αρμόδια για τους διορισμούς αρχή), διαθέτει εξουσία μεταβίβασης της αρμοδιότητας αυτής στον Διευθυντή της υπηρεσίας.

Του διοργανικού Γραφείου *προϊσταται* ένας Διευθυντής ή πρόεδρος, τον δε έλεγχο ασκεί διοικητικό συμβούλιο στο οποίο αυτός λογοδοτεί.

Ένα διοργανικό Γραφείο οφείλει να *θεσπίζει* τους δικούς του κανόνες για την *πολιτική προσωπικού*, πάντοτε τηρώντας πλήρως τους κανονισμούς υπηρεσιακής κατάστασης των υπαλλήλων.

Το διοργανικό Γραφείο *συνάπτει συμβάσεις* για λογαριασμό των Θεσμικών Οργάνων. Τοιουτοτρόπως, μέρος σε δικαστικές διαφορές ανακύπτουσες από τη σύναψη συμβάσεων δεν αποτελεί το Γραφείο, αλλά το οικείο Θεσμικό Όργανο. Ως εκ τούτου, μέχρι τώρα δεν έχει τεθεί ζήτημα νομικής εκπροσώπησης ενός διοργανικού Γραφείου.

2.2. Γραφείο της Επιτροπής

Τα σημερινά εσωτερικά Γραφεία της Επιτροπής αποτελούν υπηρεσία της Επιτροπής, η οποία εντούτοις διαφέρει από ορισμένες απόψεις από μια Γενική Διεύθυνση. Σήμερα, τα Γραφεία

είτε είναι πλήρως ανεξάρτητα από ένα ανώτερο διοικητικό τμήμα και αναφέρονται απευθείας σε ένα Επίτροπο (Γραφείο Ανθρωπιστικής Βοήθειας Ευρωπαϊκής Κοινότητας-ECHO) ή σε ένα Συμβούλιο (Γραφείο Συνεργασίας για την Ευρωπαϊκή Βοήθεια-AIDCO)ή μπορεί να αποτελούν τμήμα μιας ΓΔ (Γραφείο Τροφίμων και Κτηνιατρικών Θεμάτων - FVO). Η τελευταία περίπτωση δεν θα αναφέρεται στο υπόλοιπο μέρος της παρούσας ενότητας, καθόσον *de facto* το FVO είναι μια Διεύθυνση της ΓΔ Υγείας και Προστασίας των Καταναλωτών και επομένως δεν υπάρχουν εξαιρέσεις όσον αφορά όλες τις άλλες Διευθύνσεις της Επιτροπής.

Τα "τυπικά" Γραφεία της Επιτροπής μέχρι τώρα είναι πλήρως ενταγμένα στο τμήμα του προϋπολογισμού που αφορά την Επιτροπή, δηλαδή το προσωπικό τους πληρώνεται από το μέρος Α του τμήματος αυτού και τα κονδύλιά τους για τις επιχειρησιακές δαπάνες εντάσσονται στο μέρος Β του τμήματος αυτού. Επομένως, η Επιτροπή έχει τη δυνατότητα να κατανέμει τους πόρους της με εσωτερικές οργανωτικές διαδικασίες και ανάλογα με τις προτεραιότητες της.

Η σύσταση ενός Γραφείου αποτελεί μια οργανωτική πράξη του Θεσμικού Οργάνου η οποία επισημοποιείται με απόφαση της Επιτροπής.

Τα Γραφεία εργάζονται υπό την εποπτεία ενός Προϊστάμενου Γραφείου. Ο προϊστάμενος Γραφείου στα υφιστάμενα Γραφεία της Επιτροπής κατέχει θέση ισοδύναμη ως προς τη λειτουργία (αν και όχι κατ'ανάγκη ως προς το βαθμό) με τη θέση Γενικού Διευθυντή και επομένως λογοδοτεί σε έναν Επίτροπο.

Η Επιτροπή ενεργεί ως αρμόδια για τους διορισμούς αρχή και εφαρμόζονται οι κανόνες για τη μεταβίβαση των σχετικών αρμοδιοτήτων. Για τα θέματα που αφορούν το προσωπικό, οι εξουσίες της αρμόδιας για τους διορισμούς αρχής και της αρχής που είναι εξουσιοδοτημένη να συνάπτει συμβάσεις στη περίπτωση Γραφείου της Επιτροπής ανήκουν στην Επιτροπή, αλλά ανατίθενται στον Προϊστάμενο του Γραφείου.

Οι εσωτερικοί εκτελεστικοί κανόνες των Γραφείων της Επιτροπής είναι εκείνοι που ισχύουν για την ίδια την Επιτροπή.

Η Νομική Υπηρεσία εκπροσωπεί τα Γραφεία της Επιτροπής ενώπιον των Δικαστηρίων.

3. ΕΝΑ ΝΕΟ ΕΙΔΟΣ ΓΡΑΦΕΙΩΝ

Οι πρόσφατες και οι μελλοντικές εξελίξεις τόσο σε σχέση με τις προτάσεις για νέους κανόνες που αφορούν το εξωτερικό προσωπικό όσο και για την αναδιατύπωση του Δημοσιονομικού Κανονισμού θα επιτρέπουν τη δημιουργία ενός νέου είδους Γραφείου της Επιτροπής.

Το νέο είδος Γραφείου της Επιτροπής που προτείνεται με το παρόν κείμενο μπορεί να θεωρηθεί είτε ως αυτοσκοπός είτε ως ένα πρώτο μεταβατικό βήμα προς τη δημιουργία ενός διοργανικού Γραφείου.

3.1. Τα βασικά κριτήρια αρμοδιότητας

3.1.1. Σαφής κατανομή καθηκόντων μεταξύ Συμβουλίου και Διευθυντή του Γραφείου

Το Σώμα των Επιτρόπων θα ορίσει, στην αρχή, τις υποχρεώσεις για τα διάφορα Συμβούλια και θα εγκρίνει την αποστολή των Γραφείων. Το αντίστοιχο Συμβούλιο θα ορίσει τις υποχρεώσεις κάθε Διευθυντή Γραφείου και κάθε πρόγραμμα εργασίας, έτσι ώστε οι

Διευθυντές να μπορούν να εκπληρώνουν τα καθήκοντά τους με ένα πλαίσιο πλήρους ευθύνης και λειτουργικής ανεξαρτησίας. Το Συμβούλιο θα συνεδριάζει τακτικά για να λαμβάνει αποφάσεις σχετικά με την εφαρμογή του προγράμματος εργασίας και να ασκεί τη λειτουργία του γενικότερου ελέγχου της λειτουργίας του Γραφείου. Το Συμβούλιο δεν θα παρεμβαίνει στην τρέχουσα διαχείριση, η οποία θα είναι αρμοδιότητα του Διευθυντή του Γραφείου.

3.1.2. Κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ του Συμβουλίου, της σχετικής ΓΔ και του Γραφείου

- Αποφάσεις αρχής ή θεμελιώδους σημασίας, ανάλογα με τον τομέα, θα παραμένουν στην αρμοδιότητα του Σώματος των Επιτρόπων. Στην περίπτωση διοργανικών Γραφείων, κάθε Θεσμικό Όργανο θα διατηρεί τη δική του αρμοδιότητα.
- Όλες οι αποφάσεις νομοθετικής φύσεως (όπως κανονισμοί προσωπικού ή οδηγίες συνδεόμενες με μια πολιτική παραδείγματος χάρη) θα παραμένουν στην αρμοδιότητα της Επιτροπής, αλλά θα υπάρξει διαβούλευση με το αντίστοιχο Γραφείο.

Οι ανωτέρω αποφάσεις θα προετοιμάζονται στη σχετική ΓΔ σε συνεργασία με τα Γραφεία.

- Οι αποφάσεις σχετικά με την εκτέλεση αποφάσεων που αφορούν μια πολιτική θα μεταβιβασθούν στα Γραφεία. Σε περίπτωση αμφιβολίας ο Διευθυντής του Γραφείου θα συμβουλευέται το Συμβούλιο.
- Η συνοχή και η εξουσία καθενός από τα Συμβούλια θα εξασφαλίζονται από τη συγγραφή υποχρεώσεων και από τις εξουσίες που μεταβιβάζονται από το Σώμα των Επιτρόπων. Για το σκοπό αυτό, ο πρόεδρος κάθε Συμβουλίου θα λογοδοτεί στον Επίτροπο στον οποίο υπάγεται σχετικά με την υλοποίηση του προγράμματος εργασίας.

3.1.3. Περισσότερη ανεξαρτησία για κάθε Γραφείο

Μία από τις αρχές που διέπουν τις διοικητικές μεταρρυθμίσεις είναι να ενθαρρύνεται η προσωπική ευθύνη σε όλα τα επίπεδα. Αυτό θα διευκολυνθεί με την απόδοση περισσότερης διαχειριστικής ανεξαρτησίας σε κάθε Γραφείο, υποστηριζόμενη από τη χορήγηση όλων των αναγκαίων πόρων (ανθρωπίνων, οικονομικών, πληροφορικής, κλπ.) που θα παρέχονται στο Γραφείο στο πλαίσιο της ετήσιας διαδικασίας προϋπολογισμού με στόχο την εκπλήρωση των καθηκόντων του Γραφείου. Για το σκοπό αυτό, κάθε Γραφείο θα έχει την εξουσία να λαμβάνει αποφάσεις και να διαχειρίζεται ανάλογα τις υποθέσεις του χάρη στο γεγονός αυτό, με βάση την αναδιατύπωση του Δημοσιονομικού Κανονισμού⁹:

- οι πιστώσεις καλύπτονται από ειδικό κονδύλιο του προϋπολογισμού στο τμήμα της Επιτροπής και αναλύονται λεπτομερώς σε παράρτημα του τμήματος αυτού·
- το παράρτημα παρουσιάζει τα έσοδα και τις δαπάνες με ανάλυση σύμφωνα με τα τμήματα του προϋπολογισμού·
- χωριστός πίνακας προσωπικού προσαρτάται στον πίνακα της Επιτροπής·
- ο Διευθυντής του Γραφείου έχει την εξουσία να αποφασίζει για μεταφορές μεταξύ των γραμμών του προϋπολογισμού του παραρτήματος·
- ο Διευθυντής του Γραφείου θα είναι η αρμόδια για τους διορισμούς αρχή (ΑΔΑ).

⁹ Τίτλος V

Όπως αναφέρεται στην ενότητα 2.1.2, βάσει του ΠΒΔ από το 2004, θα προτείνεται ως ένα άρθρο και γραμμές του προϋπολογισμού υπό τον τίτλο "Διοίκηση της Επιτροπής", επίσης με χωριστό πίνακα προσωπικού, και προσαρτημένη ανάλυση εσόδων και δαπανών.

3.1.4. Σύστημα ελέγχου και κατάλληλο σύστημα εξωτερικού ελέγχου (audit)

Οι ίδιες αρχές που διέπουν τις διοικητικές μεταρρυθμίσεις θα εφαρμοσθούν σε κάθε Γραφείο.

- Ως διατάκτης εξ αναθέσεως, ο Διευθυντής του Γραφείου θα πρέπει να υποβάλει την ίδια επίσημη δήλωση όπως ο Γενικός Διευθυντής ή προϊστάμενος υπηρεσίας, ώστε να παράσχει εύλογη διαβεβαίωση για τη χρηστή διαχείριση των πόρων του.
- Σύμφωνα με το πνεύμα της εν γένει μεταρρυθμιστικής διαδικασίας, οι αρμοδιότητες του Διευθυντή του Γραφείου θα περιλαμβάνουν τη δημιουργία επαρκών μηχανισμών εσωτερικού ελέγχου και ικανότητα εξωτερικού ελέγχου.
- Η Υπηρεσία Εσωτερικού Ελέγχου της Επιτροπής θα παραμείνει αρμόδια για τον έλεγχο των Γραφείων. Οι δυνατότητες **εσωτερικού ελέγχου** μπορούν να προβλεφθούν είτε χωριστά για κάθε Γραφείο είτε μπορούν να συγκεντρωθούν σε ενιαίο φορέα κοινό για όλα τα Γραφεία. Η OLAF θα έχει δικαίωμα πρόσβασης στα νέα Γραφεία.

3.2. Διάρθρωση

(1) Τα Γραφεία θα τελούν υπό την πολιτική ευθύνη της Επιτροπής.

(2) Τα Γραφεία θα εποπτεύονται καθένα από το δικό του Διοικητικό Συμβούλιο (Συμβούλιο) που θα διορίζεται από το Σώμα των Επιτρόπων. Ο ρόλος του Συμβουλίου θα είναι να ασκεί την εποπτεία των Γραφείων, συντάσσοντας τα οικεία προγράμματα εργασίας και την αποστολή κάθε Διευθυντού Γραφείου καθώς και αξιολογώντας την υλοποίηση του συμφωνηθέντος προγράμματος εργασίας μέσω ετήσιας έκθεσης διαχείρισης.

(3) Κάθε Συμβούλιο θα προεδρεύεται από τον Γενικό Διευθυντή της ΓΔ, στην οποία λογοδοτεί το Γραφείο και θα αποτελείται, εάν χρειάζεται, από τις Γενικές Διευθύνσεις που αφορά η ακολουθούμενη πολιτική και οι πόροι που είναι αναγκαίοι για την υλοποίησή της, από τις "χρήστριες" ΓΔ και από άλλες υπηρεσίες. Η ΓΔ αναφοράς θα παρέχει τη γραμματεία του Συμβουλίου.

(4) Ο Διευθυντής του Γραφείου θα είναι υπάλληλος βαθμού A2, αλλά μπορεί να είναι βαθμού A1, ανάλογα με το μέγεθος του Γραφείου. Ο Διευθυντής του Γραφείου θα πρέπει επίσης να προεδρεύει στα διάφορα εσωτερικά όργανα και ομάδες εργασίας που θα επιφορτίζονται με το συντονισμό των διαφόρων εμπλεκόμενων στην εφαρμογή μιας δεδομένης πολιτικής.

(5) Πρέπει να υπάρχει ένα σημείο επαφής με τη ΓΔ, για να εξασφαλίζεται η συνέπεια με τις κατευθυντήριες γραμμές πολιτικής σε συγκεκριμένο πεδίο δραστηριότητας σε σχέση με την εντολή που έχει δοθεί στο Γραφείο. Η δομή αυτή θα είναι επίσης υπεύθυνη για την παρακολούθηση της εντολής του Γραφείου και θα επικουρεί το Συμβούλιο στην προπαρασκευή της.

3.3. Διοργανικά Γραφεία

Η παρουσίαση του νέου είδους Γραφείου που έγινε στις προηγούμενες ενότητες αφορά τα Γραφεία της Επιτροπής.

Το Γραφείο της Επιτροπής θα δημιουργείται, όπως προαναφέρθηκε, ούτε ως αυτοσκοπός ούτε ως μεταβατική δομή προς τη δημιουργία μόνιμου διοργανικού Γραφείου. Ο λόγος που υιοθετείται η προσέγγιση σε δύο βήματα είναι ότι υπάρχουν διαφορετικά επίπεδα ενδιαφέροντος και ανάγκης των άλλων Θεσμικών Οργάνων ως προς τη συμμετοχή τους σε ένα Γραφείο. Ορισμένα ενδιαφέρονται περισσότερο από άλλα, αλλά και το επίπεδο εκχώρησης αρμοδιοτήτων και καθηκόντων που επιθυμούν να εκχωρήσουν είναι άνισο. Τέλος, μικρό περιθώριο υπάρχει για μια προσπάθεια επίτευξης κοινής συμφωνίας όλων των άλλων Θεσμικών Οργάνων, στην ίδια βάση, πριν αποφασισθεί η ενδεχόμενη δημιουργία ενός Γραφείου.

Το διοργανικό Γραφείο από την άποψη αυτή θα αντιπροσωπεύει τη φυσική εξέλιξη του Γραφείου της Επιτροπής. Στην τελική διαμόρφωσή του, το διοργανικό Γραφείο θα είναι ομοειδές προς τα πρότυπα της Υπηρεσίας Επίσημων Εκδόσεων και της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Προσλήψεων, οι δε προτάσεις που περιλαμβάνονται στις ενότητες 3.1. και 3.2 θα χρειαστούν προσαρμογή, ώστε να μετασχηματιστούν οι προτεινόμενες δομές σε διοργανικές.

3.4. Τομείς στους οποίους μπορεί να εξεταστεί η διαχείριση από Γραφεία

Η εκχώρηση καθηκόντων σε Γραφεία έχει ορισμένες δυνατότητες ανάπτυξης και επέκτασης σε τομείς που παρέχουν διοικητική υποστήριξη σε υπηρεσίες της Επιτροπής με δυνατότητα επέκτασης και σε άλλα Θεσμικά Όργανα.

Συγκεκριμένοι τομείς δραστηριοτήτων για την ανάθεσή τους σε Γραφεία παρουσιάζονται στην ανακοίνωση σχετικά με τις "Νέες δομές διαχείρισης των διοικητικών καθηκόντων που σήμερα ασκούνται από τη ΓΔ Προσωπικού και Διοίκησης"¹⁰.

Στην ανακοίνωση αυτή προτείνεται ιδίως η δημιουργία Γραφείων επιφορτισμένων με τον καθορισμό των ατομικών δικαιωμάτων, τον υπολογισμό τους και την πληρωμή τους (*Γραφείο εκκαθαριστή*) και επιφορτισμένων με όλες τις δραστηριότητες που συνδέονται με την πολιτική κτιρίων και τη διαχείριση του γραφειακού χώρου (*Γραφείο υποδομής και διοικητικής υποστήριξης*).

¹⁰ SEC (2002) 618.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η παρούσα ανακοίνωση παρουσιάζει τα αποτελέσματα της ανάλυσης που διενήργησε η ομάδα συντονισμού της πολιτικής για την ανάθεση σε εξωτερικούς συνεργάτες σχετικά με το ζήτημα των Γραφείων, ανάλυση η οποία προβάλλει τα βασικά πλεονεκτήματα που θα συνεπάγεται η δημιουργία Γραφείων της Επιτροπής, καθώς και τα δυνητικά στοιχεία κινδύνου που συνδέονται με αυτή, αφού έλαβε υπόψη την κατάσταση που υφίσταται στην Επιτροπή και σε διοργανικό επίπεδο.

Επομένως, προτείνεται να δημιουργηθεί ένα νέο είδος Γραφείων, το οποίο θα ευθυγραμμίζεται άριστα και θα αξιοποιεί πλήρως τις αποφάσεις της Επιτροπής στον τομέα του εξωτερικού προσωπικού καθώς και τις ευκαιρίες που παρέχει ο αναμορφωμένος Δημοσιονομικός Κανονισμός.

Τα πρώτα συγκεκριμένα δείγματα αυτού του νέου είδους Γραφείων βρίσκονται σήμερα στο στάδιο του σχεδιασμού, ακολουθώντας με συνέπεια τις αρχές που παρουσιάζονται στην παρούσα ανακοίνωση.