Πανεπιστήμιο Νεάπολις Πάφου

ΙΟΥΝΙΟΣ

2015

Η ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΟΥ ΜΑΑΣΤΡΙΧΤ ΚΑΙ Η ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ Κ^{ος} ΚΩΣΤΑΝΤΙΝΟΣ ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ

ΓΙΩΡΓΟΣ ΙΩΑΚΕΙΜ
ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ
MPA-600
ΑΡ.ΜΗΤΡ.:1133303836

Abstract

The Public Administration is one of the most important research and analysis areas worldwide. In Europe, a number of the Community Treaties have dealt with the structure, organization and objectives of public administration, in order to achieve convergence and Europeanization of state administrations.

This paper aims to examine how they have developed national public administrative systems in the Member States by the launch of the strategy for the competitiveness of the European Union within the framework of various EU treaties starting with the Maastricht Treaty, and to present proposals to improve public administration in the context of EU targets.

Περίληψη

Η Δημόσια Διοίκηση αποτελεί έναν από τους σημαντικότερους τομείς έρευνας και ανάλυσης παγκοσμίως. Στην Ευρώπη, μια σειρά ιδρυτικών συνθηκών της Κοινότητας έχουν ασχοληθεί με την δομή, οργάνωση και τους στόχους της δημόσιας διοίκησης, με σκοπό την επίτευξη της σύγκλισης και του εξευρωπαϊσμού των κρατικών δημόσιων διοικήσεων.

Η παρούσα εργασία έχει ως στόχο να εξετάσει τον τρόπο που έχουν αναπτυχθεί τα εθνικά δημόσια διοικητικά συστήματα στα κράτη μέλη από την έναρξη της στρατηγικής για την ανταγωνιστικότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, μέσα στα πλαίσια των διαφόρων συνθηκών της Ε.Ε. ξεκινώντας από την Συνθήκη του Μάαστριχτ**,** και να παρουσιάσει προτάσεις για την βελτίωση της δημόσιας διοίκησης στα πλαίσια των στόχων της Ε.Ε.

Ευχαριστίες

Ευχαριστώ το Πανεπιστήμιο Νεάπολης που μου πρόσφερε την δυνατότητα να ολοκληρώσω το μεταπτυχιακό πρόγραμμα της Δημόσιας Διοίκησης.

Ευχαριστώ τους καθηγητές κ^{ον} Σπύρο Βλιάμο (υπεύθυνος μεταπτυχιακού προγράμματος Δημόσιας Διοίκησης) , κ^{ον} Κωνσταντίνο Αθανασόπουλο (επιβλέπων καθηγητής διπλωματικής εργασίας) καθώς επίσης τον κ^{ον} Ανδρέα Μολέσκη, τον κ^{ον} Χρίστο Ακρίβο και τον κ^{ον} Γιώργο Μέργο, οι οποίοι μου δίδαξαν τον ορθό τρόπο σκέψης.

Ευχαριστώ την οικογένεια μου που με ανέχτηκε τα δύο τελευταία χρόνια μέχρι να αποπερατώσω το μεταπτυχιακό της Δημόσιας Διοίκησης.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Εισαγωγή 6

Σκοπός της Μελέτης 10

Ερευνητικά Ερωτήματα 10

Διάρθρωση της Μελέτης 10

Κεφάλαιο Δεύτερο 11

Ανασκόπηση Βιβλιογραφίας 11

Η Ανάπτυξη του Ευρωπαϊκού Διοικητικού Χώρου 11

Η συνθήκη του Μάαστριχτ 13

Διοικητική Σύγκλιση 14

Σύγκλιση με εξευρωπαϊσμό 16

Προέλευση και Προσδοκίες: μια ευρωπαϊκή δημόσια υπηρεσία 23

Διοικητική μεταρρύθμιση 27

Πολιτικός έλεγχος 30

Συντήρηση και λειτουργία μιας αξιόπιστης, διαφανούς και δημοκρατικής διοίκησης 32

Η επιβολή των «ευρωπαϊκών» αρχών και αρχών «καλής διακυβέρνησης» σε όλη την ΕΕ 33

Εναρμόνιση των δικονομικών συστημάτων ή εφαρμογή των εν λόγω διαδικαστικών κανόνων και θεσμών που διασφαλίζουν την εφαρμογή του δικαίου της ΕΕ 34

Κεφάλαιο Τρίτο 38

Συμπεράσματα και Προτάσεις.....38

Το μέλλον της Δημόσιας Διοίκησης στην Ευρώπη 38

Προτάσεις 40

Εισαγωγή

Η σωστή λειτουργία της δημόσιας διοίκησης αποτελεί προϋπόθεση για τη διαφανή και αποτελεσματική δημοκρατική διακυβέρνηση. Ως το θεμέλιο της λειτουργίας του κράτους, προσδιορίζει την ικανότητα μιας κυβέρνησης για την παροχή δημόσιων υπηρεσιών και την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και της ανάπτυξης της χώρας. Επίσης, παίζει θεμελιώδη ρόλο στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, επιτρέποντας την εφαρμογή των κρίσιμων μεταρρυθμίσεων και την οργάνωση αποτελεσματικού ενταξιακού διαλόγου με την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ). Ως εκ τούτου, τα κριτήρια της διεύρυνσης της ΕΕ αναγνωρίζουν και τονίζουν την ανάγκη για να οικοδομηθεί μια εθνική δημόσια διοίκηση με την ικανότητα να ακολουθήσει τις αρχές της χρηστής διοίκησης και την αποτελεσματική μεταφορά και εφαρμογή του κοινοτικού κεκτημένου.

Η ένταξη στην Ευρωπαϊκή Ένωση απαιτεί ότι κάθε διοικητική περιοχή και βιομηχανικός τομέας ενός κράτους μέλους σέβεται το κοινοτικό κεκτημένο. Οι εθνικοί φορείς της Δημόσιας Διοίκησης των κρατών μελών της ΕΕ οφείλουν να εφαρμόσουν και να επιβάλουν το κοινοτικό κεκτημένο. Για να είναι σε θέση να κάνει αποτελεσματικά το ίδιο, η δημόσια διοίκηση της υποψήφιας χώρας πρέπει να τηρεί τις γενικές αρχές της χρηστής διακυβέρνησης και να πληροί τα διοικητικά πρότυπα που ορίζονται στο εσωτερικό της ΕΕ. Η εφαρμογή του κεκτημένου σε μια διοικητική περιοχή είναι φυσικά ένα ζήτημα ικανότητας και πόρων εντός του σχετικού τομέα - αλλά δεν είναι μόνο αυτό. Η επιτυχής εφαρμογή και επιβολή του ευρωπαϊκού κεκτημένου εξαρτάται σαφώς από τις οριζόντιες δομές και τα συστήματα διακυβέρνησης, όπως είναι οι διαδικασίες για τις διοικητικές πράξεις και τους μηχανισμούς που να εξασφαλίζουν ότι η απόδοση των δημοσίων υπαλλήλων είναι σύμφωνη με τα πρότυπα της ΕΕ.

Τα βασικά συνταγματικά νομικά κείμενα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δηλαδή η Συνθήκη της Ρώμης (1957) και η Συνθήκη του Μάαστριχτ (1992), δεν παρέχουν ένα μοντέλο της δημόσιας διοίκησης που πρέπει να εφαρμόζεται από τις χώρες μέλη της ΕΕ. Μόλις έχει αξιολογηθεί η δημοκρατική φύση του πολιτικού καθεστώτος τους, τα θέματα της διακυβέρνησης και της δημόσιας διοίκησης έχει σκοπίμως αφεθεί στη

διακριτική ευχέρεια των κρατών-μελών. Έτσι, από τυπικής νομικής απόψεως, οι χώρες μέλη έχουν μεγάλη διοικητική αυτονομία.

Μεταξύ των μελετητών, η ανάλυση της έννοιας της "ευρωπαϊκής δημόσιας διοίκησης" ή "διοίκησης της ΕΕ" ή του "ολοκληρωμένου συστήματος διαχείρισης" θέτει ένα νέο πρότυπο το οποίο προέρχεται από τη σχέση μεταξύ των παραδοσιακών και σύγχρονων ερευνών της δημόσιας διοίκησης. Σε αυτό το πλαίσιο, πρέπει να ειπωθεί ότι η ευρωπαϊκή δημόσια διοίκηση αποτελεί μια «άτυπη έννοια σε μια παραδοσιακή προσέγγιση της δημόσιας διοίκησης που επιτρέπει σημαντικές εξελίξεις στον τομέα της δημόσιας διοίκησης για τις σύγχρονες χώρες» (Ματέι, 2005, 11). Κτίζοντας από τη μόνιμη διαφορά μεταξύ των παραδοσιακών και των σύγχρονων και των εθνικών και υπερεθνικών αρχών, το νέο παράδειγμα δημόσιας διοίκησης προσθέτει στο δόγμα της δημόσιας διοίκησης την απαραίτητη ουσία για να περιγράψει τους καθοριστικούς παράγοντες κοινωνικής και πολιτικής φύσεως, που προέρχονται από το εύρος και την ποικιλομορφία της κατασκευής της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Ξεκινώντας με την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, σχετικές μελέτες και έρευνες (Παπαδούλης, 2005,Ματέι και Iancu, 2010) σημειώνουν ότι οι κύριες διεργασίες του ευρωπαϊκού οικοδομήματος για τη δημόσια διοίκηση εκπροσωπούνται από τον εξευρωπαϊσμό και τη διοικητική σύγκλιση. Σε μια συστημική προσέγγιση, αυτές αφορούν τους εσωτερικούς μηχανισμούς για τη ρύθμιση και την αυτορρύθμιση ενόςδυναμικού, πολυκεντρικού, και μικτού κοινωνικού συστήματος, όπως η ευρωπαϊκή δημόσια διοίκηση.

Ο όρος «δημόσια διοίκηση» περιλαμβάνει ένα σύνθετο σύνολο αλληλένδετων εννοιών, έτσι ένας απλός ορισμός δεν θα είναι αρκετός. Αντλεί από πολλούς διαφορετικούς ακαδημαϊκούς κλάδους, περιλαμβάνει μια ποικιλία οργανισμών, και συνδέεται στενά με διάφορα ευδιάκριτα επαγγέλματα. Έχουν βρεθεί 18 ορισμοί για να συλλάβουν τον εγγενή πλούτο και την λεπτότητα της ευρείας έννοιας (Kernaghan, Kenneth 2010). Αυτοί είναι συγκεντρωμένοι σε τέσσερις κύριες κατηγορίες "της δημόσιας διοίκησης.": 1) πολιτική, 2) νομική, 3) διαχειριστική, και 4) επαγγελματική.

Στον Πολιτικό τομέα, η Δημόσια διοίκηση αφορά αυτό που κάνει η κυβέρνηση. Υπάρχει μέσα σε ένα πολιτικό περιβάλλον, και αυτό είναι το πολιτικό πλαίσιο που την καθιστά "κοινή". Η δημόσια διοίκηση αφορά την εφαρμογή του δημοσίου συμφέροντος (Stone, 2008).

Στο Νομικό Επίπεδο, τα θεμέλια της δημόσιας διοίκησης είναι νόμιμα και δεσμεύονται από τα μέσα του δικαίου. Η δημόσια διοίκηση είναι ο νόμος στην πράξη, με τη μορφή του καταστατικού, των κανονισμών, κωδίκων, κλπ

Στο διαχειριστικό επίπεδο, η εκτελεστική φύση της δημόσιας διοίκησης παρέχει στο κοινό τη βούληση να μεταφράσει σε δράση από τους ανθρώπους που είναι υπεύθυνοι για τη λειτουργία της δημόσιας γραφειοκρατίας. Επαγγελματικά: η Δημόσια διοίκηση περιλαμβάνει πολλούς επαγγελματικούς τομείς της ιατρικής, της μηχανικής, της κοινωνικής πρόνοιας, της οικονομίας, κ.λπ. Είναι στο πλαίσιο του καθενός από αυτούς τους τομείς που αποτελούν το πολιτικό, νομικό και διαχειριστικές πτυχές της δημόσιας διοίκησης μεταμορφωθεί από δημόσιους λειτουργούς στην εργασία της κυβέρνησης (Aderibigbe, 2012).

Η δημόσια διοίκηση είναι η υλοποίηση της κυβερνητικής πολιτικής και ακαδημαϊκή επιστήμη που μελετά αυτήν την εφαρμογή και προετοιμάζει τους δημοσίους υπαλλήλους για το έργο αυτό. Ως «πεδίο έρευνας με ένα ευρύ πεδίο εφαρμογής» υ «θεμελιώδης στόχος της είναι να προωθήσει τη διαχείριση και τις πολιτικές, ώστε η κυβέρνηση να μπορεί να λειτουργήσει».(Aderibigbe, 2012). Μερικοί από τους διάφορους ορισμούς που έχουν προσφερθεί για τον όρο είναι: «η διαχείριση των δημόσιων προγραμμάτων" (DefinitionPublicAdministration (NAICS 91),η «μετάφραση της πολιτικής στην πραγματικότητα που οι πολίτες βλέπουν κάθε μέρα", και «η μελέτη της διαδικασίας λήψης αποφάσεων της κυβέρνησης, η ανάλυση των πολιτικών τους, οι διάφορες εισροές που έχουν παραχθεί, καθώς και οι εισροές που απαιτούνται για την παραγωγή εναλλακτικών πολιτικών.

Η δημόσια διοίκηση είναι επομένως η «κεντρική ενασχόληση με την οργάνωση των κυβερνητικών πολιτικών και προγραμμάτων, καθώς και η συμπεριφορά των υπαλλήλων (συνήθως μη εκλεγμένων) και η ευθύνη για τη συμπεριφορά τους".

Σκοπός της Μελέτης

Σκοπός της μελέτης είναι να διερευνήσει την ανάπτυξη του ευρωπαϊκού διοικητικού συστήματος, μέσα στα πλαίσια της απουσίας επίσημης νομικής οντότητας που διέπει τη δημόσια διοίκηση, των διαδικαστικών κανόνων της, και των θεσμικών ρυθμίσεων. Εξάλλου το ευρωπαϊκό υπερεθνικό διοικητικό δίκαιο δεν είναι χωρίς νόημα και δεν άγνωστο προς τα κράτη μέλη της ΕΕ. Υπάρχει ένα κοινό κεκτημένο που αποτελείται από τις αρχές του διοικητικού δικαίου, το οποίο θα μπορούσε να αναφέρεται ως «μη τυποποιημένο κοινοτικό κεκτημένο", με την έννοια ότι δεν υπάρχει επίσημη σύμβαση.

Ερευνητικά Ερωτήματα

- Ποια τα χαρακτηριστικά της ευρωπαϊκής διοίκησης
- Ποια η διαδικασία σύγκλισης με τον εξευρωπαϊσμό του δημόσιου τομέα
- Ποιοι οι τρόποι επιβολής της τήρησης των «ευρωπαϊκών» και «καλής διακυβέρνησης» αρχών τόσο στο επίπεδο της ΕΕ, σε κράτη μέλη και τοπικές κυβερνήσεις
- Ποιο το μέλλον της δημόσιας διοίκησης στην Ευρώπη;

Διάρθρωση της Μελέτης

Το πρώτο κεφάλαιο της μελέτης αποτελεί την εισαγωγή στο θέμα, και περιέχει το σκοπό και τα ερευνητικά ερωτήματα της μελέτης. Το δεύτερο κεφάλαιο περιέχει την ανασκόπηση και ανάλυση της βιβλιογραφίας, και την ανάλυση των επιμέρους όρων που αφορούν στη δημόσια διοίκηση και τις Ευρωπαϊκές Συνθήκες.

Το τρίτο κεφάλαιο περιέχει τα συμπεράσματα, διαπιστώσεις και προτάσεις για το μέλλον της διοίκησης.

Κεφάλαιο Δεύτερο

Ανασκόπηση Βιβλιογραφίας

Η Ανάπτυξη του Ευρωπαϊκού Διοικητικού Χώρου

Η ΕΕ έκανε ένα σημαντικό βήμα για τη δημιουργία του Ευρωπαϊκού Διοικητικού Χώρου με τις έρευνες που διεξάγονται στο Ευρωπαϊκό Ινστιτούτο Δημόσιας Διοίκησης (EIPA - Μάαστριχτ) και στο Ευρωπαϊκό Πανεπιστημιακό Ινστιτούτο της Φλωρεντίας, με τη θέσπιση των κριτηρίων της Κοπεγχάγης (1997) και με την υιοθέτηση της Συνθήκης του Άμστερνταμ (1997). Το Συμβούλιο της Ευρώπης (Στρασβούργο) και ο ΟΟΣΑ (με έδρα το Παρίσι, Γαλλία) με το πρόγραμμα του ΣΙΓΜΑ είχε ένα σημαντικό ρόλο στην ανάπτυξη του ΕΔΧ., το οποίο έχει περιγραφεί έντονα από την υιοθέτηση της Συνθήκης της Άμστερνταμ,.

Το Ευρωπαϊκό Ινστιτούτο Δημόσιας Διοίκησης ιδρύθηκε το 1981. Η αποστολή του ήταν να αναλύσει τη σχέση μεταξύ των θεσμικών οργάνων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και των κρατών μελών στον τομέα της δημόσιας διοίκησης. Στη νομοθεσία της Κοινότητας οι οδηγίες αυτές έγιναν όλο και πιο σημαντικές. Οι οδηγίες δεσμεύουν τα κράτη μέλη ως προς το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, αλλά αφήνουν τις αντίστοιχες εθνικές αρχές να αποφασίσουν πώς ο κοινοτικός στόχος που ορίζεται στην οδηγία πρέπει να μεταφερθεί στην εθνική έννομη τάξη τους σε μια συγκεκριμένη ημερομηνία.

Τα κριτήρια της Κοπεγχάγης προβλέφθηκαν από τους αρχηγούς κρατών και τις κυβερνήσεις των κρατών μελών τον Ιούνιο του 1993. Στο έγγραφο αυτό μπορούμε να βρούμε τους κανόνες που καθορίζουν κατά πόσο μια χώρα είναι επιλέξιμη για να ενταχθεί στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Τα κριτήρια απαιτούν ότι ένα κράτος (α) έχει δημοκρατικούς θεσμούς που εγγυώνται τα ανθρώπινα δικαιώματα και τη διασφάλιση της προστασίας των μειονοτήτων, (β) έχει μια λειτουργούσα οικονομία αγοράς, (γ) και είναι σε θέση να εκπληρώσει τις υποχρεώσεις που απορρέουν από την ένταξη στην ΕΕ (δηλαδή τη μεταφορά και εφαρμογή του κοινοτικού κεκτημένου, συμπεριλαμβανομένης της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης και της πολιτικής

της Ένωσης). Όταν τα μέλη όρισαν τα κριτήρια, πληρούσαν τις απαιτήσεις τους, έτσι ώστε η εκπλήρωση των κριτηρίων αυτών εκ μέρους των νέων κρατών μελών να σημαίνει ότι θα ενταχθούν στον ΕΔΧ. Ωστόσο η έννοια της δημόσιας διοίκησης στα πλαίσια της Ε.Ε. ήταν δύσκολο να διατυπωθεί με σαφήνεια. Η δυσκολία στην σύλληψη της έννοιας της ευρωπαϊκής διοίκησης είναι συνδεδεμένη με:

- Τις ιδρυτικές Συνθήκες της ΕΕ ή οποιαδήποτε άλλα επίσημα έγγραφα της Ευρωπαϊκής Ένωσης που δεν αφορούν άμεσα και διακριτικά τη διεύθυνση των διοικητικών δομών, διοικητικών κανόνων, αρχών λειτουργίας, κλπ, από αυτό που λέμε, ευρωπαϊκή δημόσια διοίκηση.

- Την έλλειψη του κοινοτικού κεκτημένου για τη δημόσια διοίκηση, που περιέχει τα πρότυπα, τα κριτήρια και τους κανόνες για την οργάνωση και τη λειτουργία των εθνικών δημόσιων διοικήσεων, στο πλαίσιο της διαδικασίας της εξέλιξης της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης

- Την ύπαρξη και ανάπτυξη ισχυρών δημόσιων διοικήσεων που, στο χρόνο, έχουν επηρεάσει τα συστήματα δημόσιας διοίκησης σε περιφερειακό επίπεδο. Με στενά τοπογραφικά συστήματα δικαίου με διαφορετική προέλευση και φιλοσοφίες, οι εθνικές δημόσιες διοικήσεις έχουν αναπτύξει ενδημικά χαρακτηριστικά που τελικά παρέμειναν λιγότερο ικανές να προσεγγίσουν την έννοια της σύγκλισης.

Το ιστορικό και πολιτικό, οικονομικό και κοινωνικό πλαίσιο στο οποίο η Ευρωπαϊκή Ένωση εμφανίστηκε και αναπτύχθηκε θα μπορούσε πλέον να αφήσει στην άκρη αυτές τις πραγματικότητες, ειδικά καθώς τα ιδρυτικά μέλη των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων είχαν ήδη αγκαλιάσει αυτή την προσέγγιση. Η νομική βάση της ευρωπαϊκής δημόσιας διοίκησης βρίσκεται στιςσυστατικέςαρχές της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η αποδοχή των εν λόγω κανονισμών ως αιτιολογίας της ευρωπαϊκής δημόσιας διοίκησης λαμβάνει υπόψη μια πιο βαθιά φιλοσοφία του ευρωπαϊκού οικοδομήματος, όπως προβλέπεται από τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ), σχετικά με « την πολιτιστική, θρησκευτική και ανθρωπιστική κληρονομιά της Ευρώπης, από την οποία αναπτύχθηκαν οι παγκόσμιες αξίες των απαράβατων και αναφαίρετων δικαιωμάτων του ανθρώπου, της ελευθερίας, της δημοκρατίας, της ισότητας και του κράτους δικαίου (ΣΕΕ, 2008, 15). Η ίδια Συνθήκη προβλέπει τη

βούληση των κρατών μελών της ΕΕ »για να ενισχύσουν περαιτέρω τη δημοκρατική και αποτελεσματική λειτουργία των οργάνων προκειμένου να τους δοθεί η δυνατότητα να διεκπεραιώνουν καλύτερα, μέσα σε ένα ενιαίο θεσμικό πλαίσιο, τα καθήκοντα που τους έχουν ανατεθεί", καθώς και " να συνεχίσουν τη διαδικασία δημιουργίας μιας διαρκώς στενότερης ένωσης των λαών της Ευρώπης, στην οποία οι αποφάσεις λαμβάνονται όσο το δυνατόν εγγύτερα για τον πολίτη, σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας "(ΣΕΕ, 2008, 16).

Εξάλλου τα θεμέλια της Ευρωπαϊκής Δημόσιας Διοίκησης και της σύγκλισης βρίσκονται στις Συνθήκες της Ε.Ε. ξεκινώντας από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ.

Η συνθήκη του Μάαστριχτ

Η Συνθήκη του Μάαστριχτ, που υπογράφηκε το 1992 και επικυρώθηκε κατά το επόμενο έτος, θεωρείται ευρέως ως ένα ορόσημο στην εξέλιξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στο πλαίσιο της Συνθήκης εισήχθησαν επαναστατικά νέα στοιχεία, όπως η διαδικασία της συναπόφασης μεταξύ του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, η συνεργασία στον τομέα της Δικαιοσύνης και των Εσωτερικών Υποθέσεων, η Κοινή Εξωτερική Πολιτική και η Πολιτική Ασφάλειας και το "ευρώ", ως ενιαίο νόμισμα στην πλειοψηφία των τότε κρατών μελών. Επίσης, καθιέρωσε την έννοια της ευρωπαϊκής ιθαγένειας στη Συνθήκη, αντανακλώντας τις αυξανόμενες προσδοκίες τόσο των πολιτών όσο και των φορέων λήψης αποφάσεων στο ευρωπαϊκό σχέδιο, και αναβάθμισε το ρόλο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου κατά τη σύνοδο κορυφής της θεσμικής δομής της ΕΕ.

Είκοσι χρόνια αργότερα, κάθε μία από αυτές τις καινοτομίες παρέμεινε κεντρικής σημασίας για τη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, ενώ οι τρέχουσες εξελίξεις παρέχουν μια πολύτιμη ευκαιρία σχετικά με τις ιστορικές αποφάσεις που ελήφθησαν προκειμένου να αξιολογηθεί η σημασία τους και να εξεταστεί η μετέπειτα εξέλιξη της Ένωσης.

Ο όρος Ένωση χρησιμοποιείται από την αρχή της Συνθήκης, και μεταφέρει με σαφήνεια την πρόοδο σε ένα ιστορικό έργο. Με αυτό τον τρόπο, το άρθρο 2 της

Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση δηλώνει: «Η παρούσα Συνθήκη διανοίγει νέα φάση στη διαδικασία μιας διαρκώς στενότερης ένωσης των λαών της Ευρώπης ..."

Η Συνθήκη είχε δομή που βασίζεται σε τρεις πυλώνες, σύμφωνα με την τεχνητή διάλεκτο που δημιουργήθηκε από αυτούς που την επινόησαν και την επεξεργάστηκαν. Η μεταφορά που χρησιμοποιείται αναφέρεται σε ελληνικό ναό που βασίζεται σε τρεις πυλώνες:

Ο πρώτος πυλώνας, ο κεντρικός, παραπέμπει στην κοινοτική διάσταση και περιλαμβάνει τις ρυθμίσεις που προβλέπονται στην ΕΚ, ΕΚΑΧ και Ευρατόμ, δηλαδή την ιθαγένεια της Ένωσης, τις πολιτικές της Κοινότητας, την Οικονομική και Νομισματική Ένωση, κ.λπ. Οι νέοι πυλώνες, οι πλευρικοί δεν βασίζονται σε υπερεθνικές αρμοδιότητες, όπως οι προηγούμενοι, αλλά στη συνεργασία μεταξύ των κυβερνήσεων: ο δεύτερος πυλώνας είναι η κοινή εξωτερική πολιτική και η πολιτική ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ) και ο τρίτος αναφέρεται στην αστυνομική και δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις (Heritieretal. 2001).

Η μεγάλη διαφορά ανάμεσα στο λεγόμενο κοινοτικό πυλώνα και τους νέους κανόνες, που βασίζονται στη διακυβερνητική συνεργασία, αφορά κυρίως τη διαδικασία της λήψης αποφάσεων και τις αρμοδιότητες των κοινοτικών οργάνων. Εν τω μεταξύ, στις αποφάσεις της κοινότητας πέρασε στην πλειοψηφία ένας περισσότερο γενικός κανόνας, με αποτέλεσμα ο ρόλος των κοινοτικών θεσμικών οργάνων να είναι αυξημένος. Στους λεγόμενους πυλώνες της διακυβερνητικής συνεργασίας έπρεπε να ληφθούν αποφάσεις με κοινή συναίνεση και την Επιτροπή, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ή το Δικαστήριο. Κύριος όμως πυρήνας της Συνθήκης του Μάαστριχτ ήταν η διοικητική σύγκλιση.

Διοικητική Σύγκλιση

Η «Διοικητική σύγκλιση» είναι μια έννοια που με την πρώτη ματιά είναι σαφής, συμφωνημένη και κατανοητή, αλλά η σύγκλιση προς ένα κοινό μοντέλο συνεπάγεται μείωση της μεταβλητότητας και των ανισοτήτων μεταξύ των διοικητικών συμφωνιών (Pollitt, 2002: 471-492). Ο Pollitt (2002) υποστηρίζει την πολυπλοκότητα του μηχανισμού που καθιστά δυνατή τη λειτουργικότητα των θεσμών, και επισημαίνει τη

δυσκολία της εισαγωγής παρόμοιων διοικητικών πρακτικών, όταν συμβαίνει να υπάρχουν αρκετές ανθεκτικές διαφορές όσον αφορά τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης. Συνεχίζοντας αυτές τις ιδέες, ο Olsen (2002: 1) συζητά δύο ανταγωνιστικές ή συμπληρωματικές υποθέσεις: μια υπόθεση «παγκόσμια σύγκλισης» και μια υπόθεση «θεσμικής ευρωστίας».

Οι προσεγγίσεις αυτές ισχύουν για ένα γενικό μοντέλο σύγκλισης. Κατά τη συζήτηση της Ευρωπαϊκής διοικητικής σύγκλισης υπάρχουν διάφορα επιχειρήματα που απορρέουν από τη διαδικασία της δημιουργίας και της διεύρυνσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που μπορούν να τεθούν σε συζήτηση.

Ακόμα στο γενικό πλαίσιο, οι πρόσφατες εξελίξεις στη δημόσια διοίκηση έχουν ερμηνευθεί με δύο μοντέλα γενικής χρήσης: το «κλασικό» ή Βεμπεριανό μοντέλο της δημόσιας διοίκησης και τη «Νέα Δημόσια Διοίκηση» (NPM) (Ματέι, 2001: 62-64, 139-153). Μια δημοφιλής διάγνωση είναι η παραδειγματική στροφή "από την Παλιά Δημόσια Διοίκηση" στη "Νέα Δημόσια Διοίκηση" (Dunleavy / Hood, 1994: 9-16). Ανεξάρτητα από τα πρότυπα, η NPM έρχεται σε αντίθεση με την ιδέα μιας μοναδικής ευρωπαϊκής σύγκλισης. Στην πραγματικότητα δείχνει ότι η σύγκλιση είναι παγκόσμια, ή τουλάχιστον κοινή σε πολλές χώρες. Προϋποθέτει επίσης μια «αναπόφευκτη μετάβαση παρά μια εφήμερη εμμονή και δηλώνει επίσης ότι η αλλαγή αντιπροσωπεύει την πρόοδο προς μια πιο προηγμένη διοίκηση» (Osborne / Gaebler, 1992: 328).

Το όραμα μιας παγκόσμιας σύγκλισης μπορεί να ανταγωνιστεί με τη λεγόμενη υπόθεση θεσμικής ευρωστίας. Εδώ η βασική υπόθεση είναι ότι οι άλλοι υπερεκτιμούν την πιθανότητα, την έκταση και την ταχύτητα της σύγκλισης, και ότι η Ευρώπη και ο υπόλοιπος κόσμος είναι πιθανό να συνεχίσουν με μια ποικιλία διοικητικών μοντέλων. Επιπλέον, και τα δύο μοντέλα - το κλασσικό και το NPM - απεικονίζουν τη διοίκηση ως ένα εργαλείο για την εξωτερική αρχή - ένα τμήμα της κυβέρνησης που ελέγχεται από τη νομοθετική και δικαστική εξουσία, είτε με τη μετατόπιση των εξωτερικών συνθηκών. Σε αντίθεση, η υπόθεση ευρωστίας υποθέτει ότι οι διοικητικοί θεσμοί είναι ισχυροί παράγοντες στη χάραξη της δημόσιας πολιτικής και της διοικητικής αλλαγής. Ομοίως, η δημόσια διοίκηση είναι μια συλλογή από μερικούς αυτόνομους θεσμούς με τις ταυτότητες, τις παραδόσεις και τη δυναμική τους.

Η Ευρωπαϊκή σύγκλιση μπορεί να ακολουθήσει, αν το πιο σημαντικό πλαίσιο για το θέμα είναι το ευρωπαϊκό και είναι κυρίαρχο, τόσο εντός της διοίκησης και έξω από αυτό. Διαφορετικά, εμφανίζεται θεσμική ευρωστία εάν το πλαίσιο είναι κυρίαρχο, και η διοίκηση έχει τον ίδιο βαθμό αυτονομίας, όπως και άλλα διαφορετικά περιβάλλον και οι ρυθμίσεις που έχουν θεσπιστεί.

Ένα σημαντικό ζήτημα που αφορά τη σύγκλιση είναι η διάκριση μεταξύ της ελκυστικότητας, όπου η σύγκλιση προκύπτει επειδή ένα μοντέλο θεωρείται γενικά ανώτερο, και η επιβολή, όπου ένα μοντέλο είναι προτιμότερο από ένα νικηφόρο συνασπισμό που υπαγορεύεται στους άλλους.

Σύγκλιση με εξευρωπαϊσμό

Ο εξευρωπαϊσμός είναι μια διαδικασία που συνδέεται στενά με την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, και διακόπτει τον αντίκτυπο των τελευταίων σχετικά με τις εθνικές διοικήσεις. Οι Peters (1998) και Page (1998) συζητούν τη σχέση μεταξύ της διαδικασίας εξευρωπαϊσμού και της γενικής τάσης της διοίκησης να διέλθει από το παραδοσιακό μοντέλο της κυβέρνησης προς το μοντέλο διακυβέρνησης, όπου η αρχή είναι διάχυτη και οι οργανισμοί διεκδικούν πολλαπλό ρόλο, ιδίως στον τομέα των δημόσιων πολιτικών.

Η διακυβέρνηση θεωρείται γενικά ως εναλλακτική λύση για τη μονολιθική και ιεραρχική αντίληψη της διοίκησης. Η διακυβέρνηση είναι προσανατολισμένη προς τα οριζόντια δίκτυα. Στο πλαίσιο της διεθνούς συνεργασίας, η διακυβέρνηση είναι μια αντίδραση στην έλλειψη της παραδοσιακής ιεραρχίας. Η Λευκή Βίβλος της διακυβέρνησης ορίζει τη διακυβέρνηση ως τους "κανόνες, διαδικασίες και συμπεριφορές που επηρεάζουν τη διαδικασία κατά την οποία οι εξουσίες ασκούνται ιδίως σε ευρωπαϊκό επίπεδο, και γίνεται αναφορά στη διαφάνεια, τη συμμετοχή, τη λογοδοσία, την αποτελεσματικότητα και τη συνοχή» (Schout / Jordan, 2004: 3) .

OStevens (2002: 1) αντιλαμβάνεται τον εξευρωπαϊσμό ως «την ανάπτυξη και την επέκταση των αρμοδιοτήτων σε ευρωπαϊκό επίπεδο και των επιπτώσεων της δράσης της Κοινότητας για τα κράτη μέλη. Για τον Radaelli (2000: 4), ο εξευρωπαϊσμός είναι μια διαδικασία που αφορά τρία σημαντικά στοιχεία: την κατασκευή, τη διάδοση και

την θεσμοθέτηση των «*τυπικών και άτυπων κανόνων, των διαδικασιών, των παραδειγμάτων πολιτικής, « των τρόπων να κάνουμε πράγματα και τις κοινές πεποιθήσεις και τους κανόνες που πρώτα εδραιώθηκαν στη λήψη των αποφάσεων της ΕΕ και στη συνέχεια ενσωματώθηκαν στη λογική του εγχώριου λόγου, τις ταυτότητες, τις πολιτικές δομές και τις δημόσιες πολιτικές* ». Ο Εξευρωπαϊσμός δεν είναι η σύγκλιση, η εναρμόνιση ή η πολιτική ολοκλήρωση, αλλά το άγχος, καταλήγει ο ίδιος συγγραφέας. Ο ορισμός του Radaelli λαμβάνει υπόψη την αλληλεπίδραση των διαφόρων διεργασιών που περιμένουν, μετά τη συζήτηση του φαινομένου του εξευρωπαϊσμού και εκφράζει, σε μεγάλο βαθμό, την επίπτωση κατά των κρατών μελών.

Η ευρωπαϊκή διοίκηση αποτελείται από ευρωπαϊκά και εθνικά στοιχεία που δημιουργούν ένα πολύ-πολικό σύστημα έχει μια σύνθετη αρχιτεκτονική, η οποία είναι ιδανική και εκπροσωπείται νόμιμα από τους θεσμούς. Από αυτή την άποψη, η ευρωπαϊκή διοίκηση είναι όλο και περισσότερο μια πραγματικότητα καθώς και η διαδικασία ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και κατασκευής βαθαίνει και επεκτείνεται. Παρόλα αυτά, ο παραπάνω χαρακτηρισμός δεν είναι αρκετός, δεδομένου ότι η ευρωπαϊκή διοίκηση είναι σήμερα "ένα υβρίδιο, αποτέλεσμα της συνεχούς αλληλεπίδρασης μεταξύ του υπερεθνικού και εθνικού» (Kassim σε Hayward / Menon, 2003: 12).

Ως σύστημα, η ευρωπαϊκή διοίκηση έχει τρία σημαντικά χαρακτηριστικά: είναι σύνθετη, ανοιχτή και διαδικτυακή. Είναι όμως δυνατό να προσθέσει κανείς μερικές ακόμα. Αυτά συνεχίζουν να αναπτύσσουν τις ιδιαιτερότητες των θεσμών, και έτσι η λειτουργικότητά των εννοιών, των αρχών και των πεποιθήσεων καθορίζεται βάσει της κατασκευής των θεσμών». Για την καλύτερη κατανόηση των παραπάνω χαρακτηριστικών, υπάρχουν τρία επιχειρήματα (Kassim, 2003): η ύπαρξη πολλών διασυνδέσεων μεταξύ της διοίκησης της ΕΕ και του πολιτικού συστήματος, η διοίκηση που προσδιορίζεται από τη φύση του πολιτικού συστήματος της ΕΕ, και αντιστρόφως, με αναφορά στον αντίκτυπο του πολιτικού συστήματος της ΕΕ για την ευρωπαϊκή διοίκηση, η ενοποίηση των εθνικών διοικήσεων στο γραφειοκρατικό σύστημα της ΕΕ έχει οδηγήσει σε σημαντικές συνέπειες για τη λειτουργία της, ενώ

και οι εθνικές διοικήσεις έχουν επηρεαστεί, αλλά δεν μετασχηματίζονται από την ανάπτυξη της ΕΕ.

Ως κυβερνητικό σύστημα, η ευρωπαϊκή διοίκηση έχει το δικό της κανονιστικό σύστημα που αποτελείται από τρία επίπεδα: το εθνικό, περιφερειακό και ευρωπαϊκό. Αυτές οι συνδέσεις της ευρωπαϊκής διοίκησης με το πολιτικό σύστημα ή το ενδοσυστημικό της ΕΕ εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τα στοιχεία του συστήματος. Έτσι, μπορούμε να συζητήσουμε τις σκληρές συνδέσεις (στο επίπεδο των εθνικών διοικήσεων) και τις αδύναμες (μεταξύ αυτών και το περιφερειακό και ευρωπαϊκό επίπεδο).

Όλες οι άλλες αρχές για την οργάνωση των κυβερνητικών συστημάτων έχουν τις σχετικές ερμηνείες ή εκφράσεις τους. Ακόμα κι αν δεν εστιάσουμε εδώ στη συστηματική οργάνωση της ευρωπαϊκής δημόσιας διοίκησης, δύο ερμηνείες αξίζει να αναφερθούν. Η μια από αυτές είναι η απαραίτητη διακύμανση της νομοθεσίας, η οποία στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής αναπτυξιακής διοίκησης αναλαμβάνει την μείωση της αναλογίας των εθνικών μορφών οργάνωσης και λειτουργίας της διοίκησης, καθώς και την αποδοχή των νέων συνόλων κανόνων, αξιών και των καλών πρακτικών, που ανήκουν σε ένα πιθανό ευρωπαϊκό μοντέλο δημόσιας διοίκησης. Η αρχή της συστημικής συνέργειας αναφέρεται στη διοικητική σύγκλιση, η πολυπλοκότητα της οποίας περιγράφεται ακολούθως. Οι συστημικές επιπτώσεις κάνουν όλο και πιο αισθητή την παρουσία στον τομέα της ευρωπαϊκής δημόσιας διοίκησης και η πρόοδος μετράται με κοινά πρότυπα και κριτήρια.

Η ιδέα της ευρωπαϊκής διοίκησης εμφανίζεται ρητά και σιωπηρά στα έγγραφα της ΕΕ. Μια από τις πιο πρόσφατες είναι η Συνθήκη της Λισαβόνας, όπου αναφέρεται ότι "κατά την εκτέλεση της αποστολής τους, τα θεσμικά και λοιπά όργανα και οι οργανισμοί της Ένωσης έχουν την υποστήριξη μιας ανοικτής, αποτελεσματικής και ανεξάρτητης ευρωπαϊκής διοίκησης» (άρθρο 254α). Σε αντίθετη περίπτωση, το ίδιο έγγραφο συζητά την προώθηση της χρηστής διακυβέρνησης (άρθρο 16 Α).

Θα πρέπει να προσθέσουμε ότι μέχρι στιγμής, τα βασικά συνταγματικά νομικά κείμενα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δηλαδή η Συνθήκη της Ρώμης (1957) και η Συνθήκη του Μάαστριχτ (1992), δεν παρέχουν ένα μοντέλο δημόσιας διοίκησης που

πρέπει να εφαρμόζεται από τις χώρες μέλη της ΕΕ. Ακόμα, οι βασικές αρχές του διοικητικού δικαίου ορίζονται στη Συνθήκη της Ρώμης, όπως το δικαίωμα σε δικαστικό έλεγχο των διοικητικών αποφάσεων που εκδίδονται από ιδρύματα της ΕΕ (άρθρο 173) ή την υποχρέωση να αιτιολογεί τις διοικητικές αποφάσεις της ΕΕ (άρθρο 190). Προσθέτουμε σε αυτά τις διατάξεις του τομεακού διοικητικού δικαίου, το οποίο αποτελεί αυτό που είναι γνωστό ως κοινοτικό κεκτημένο. Ένα συγκεκριμένο διοικητικό σύστημα μπορεί να αξιολογηθεί από την έρευνα των ορίων της εφαρμογής των αρχών των θεσμών. μπορούμε έτσι να δούμε πώς οι αρχές αυτές θα χρησιμεύσουν ως γενικές προδιαγραφές, και σε ποιο βαθμό μπορούμε να μιλήσουμε για τη συμβατότητα μεταξύ των διαφόρων διοικητικών συστημάτων.

Η ευρωπαϊκή διοίκηση είναι ένα σύστημα με πολλά χαρακτηριστικά που περιγράφονται σε πολλά έγγραφα της βιβλιογραφίας (Kassim, 2003: 140-142). Με την σωστή προσαρμογή του πλαισίου, το παραπάνω μπορεί να διατυπωθεί ως εξής: α) έλλειψη μιας κοινής οριοθέτησης των αρμοδιοτήτων και εξουσιών μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των εθνικών διοικήσεων, προσθέσουμε σε αυτό ότι η ΕΕ ως ενιαίο σύστημα έχει μια σύνθετη δομή, που βασίζεται σε τρεις πυλώνες με διαφορετικές εξουσίες λήψης αποφάσεων, δομών και διαδικασιών. β) Ρευστότητα. Πολλές μελέτες έχουν περιγράψει την Ένωση ως ένα "ρευστό, διφορούμενο και υβριδικο σύστημα", αφού "δεν υπάρχει κοινό όραμα ή έργο ή κοινή αντίληψη διοίκησης για τη νόμιμη βάση της μελλοντικής Ευρώπης» (Olsen, 1997: 165). Φυσικά, αυτές οι παρατηρήσεις προηγούνται του Συντάγματος της Ευρώπης, αλλά εξακολουθούν να είναι τουλάχιστον εν μέρει, κατάλληλες. Δεν μπορεί να υποστηριχθεί το γεγονός ότι η ΕΕ είναι σε σταθερό βήμα να γίνει ενιαία, στην οποία τα μέλη, οι κανόνες, οι σχέσεις, οι αρχές και τα θεσμικά της όργανα εξελίσσονται συνεχώς και οι αρμοδιότητες και λειτουργίες της αλλάζουν συνεχώς. γ) το θεσμικό κατακερματισμό, μέσω του οποίου η ισχύς σε ευρωπαϊκό επίπεδο μοιράζεται μεταξύ πολλών ιδρυμάτων, και δεν υπάρχει ενιαίος νομικός νομοθέτης.

Η νομοθετική εξουσία μοιράζεται σε δύο θεσμικά όργανα - το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο - που σχηματίζουν ένα «κλασικό νομοθετικό σώμα δύο θαλάμων» (Olsen, 1999: 56) και ηεκτελεστική εξουσία που κατανέμεται μεταξύ των

κρατών μελών (ατομικά και συλλογικά) και την Επιτροπή. δ) Η πολυπλοκότητα της διαδικασίας χάραξης πολιτικής της ΕΕ είναι συνέπεια του γεγονότος ότι η διαδικασία λήψης αποφάσεων στην ΕΕ προϋποθέτει μία πολλαπλότητα των φορέων, συμπεριλαμβανομένων, εκτός από τα κράτη μέλη, τωνοργάνων της ΕΕ και των άλλων ευρωπαϊκώνοργάνων και οργανισμών, εκπροσώπων των περιφερειακών και τοπικών αρχών και ομάδες συμφερόντων. Κάθε ένας είναι ταυτόχρονα ένας παράγοντας με τα δικά του συμφέροντα, ένας θεσμός με τους δικούς του κανόνες, κώδικα συμπεριφοράς και τρόπο λειτουργίας ε) τομεοποίηση η οποία δείχνει μια συγκεκριμένη λογική για την κατασκευή της ΕΕ. Μια ευρεία διάκριση πρέπει να γίνει μεταξύ των συνταγματικών θεμάτων, όπως οι διαπραγματεύσεις για τη συνθήκη, η θεσμική μεταρρύθμιση και η διεύρυνση, η οποία αφορά τους αρχηγούς των κρατών και των κυβερνήσεων και των υπουργείων Εξωτερικών - και τη ρουτίνα της πολιτικής με ρυθμιστικό, αναδιανεμητικό ή διανεμητικό χαρακτήρα. Φυσικά, όλα τα παραπάνω έχουν μια στενή σχέση με το πολιτικό σύστημα της ΕΕ, αλλά μία ιδιαίτερη σημασία για την ευρωπαϊκή διοίκηση. Με όλα αυτά τα χαρακτηριστικά, η ευρωπαϊκή διοίκηση είναι ένα μοναδικό και ένα πολύπλοκο σύστημα, που δεν έχει πλήρως αναπτυχθεί.

Παρά τις αρχικές επιδιώξεις προς την κατεύθυνση μιας ευρωπαϊκής δημόσιας υπηρεσίας δεν υπάρχει σαφές μοντέλο για την ευρωπαϊκή δημόσια διοίκηση και παρατηρείται αδύναμη διοικητική ικανότητα μεταρρύθμισης στο πλαίσιο των υπηρεσιών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Οι εντάσεις που προκύπτουν από τη συνύπαρξη των ποικίλων ερμηνειών των διοικητικών λειτουργιών και των ρόλων που απεικονίζονται μέσα από την πορεία του προγράμματος διαχειριστικών μεταρρυθμίσεων.

Η διαδικασία του «εξευρωπαϊσμού» έχει όλο και περισσότερο διακριθεί σε διάφορους τομείς πολιτικής. Οι Kassim και Stevens ορίζουν τον «εξευρωπαϊσμό» ως «την ανάπτυξη ή την επέκταση των αρμοδιοτήτων σε ευρωπαϊκό επίπεδο και των επιπτώσεων της κοινοτικής δράσης στον τομέα των κρατών μελών (Kassim&Stevens,2004), προσθέτοντας παράλληλα την προβολή της εξωτερικής ταυτότητας. Ο ορισμός των Kassim και Stevensέχει το πλεονέκτημα του ότι τονίζει τη διαδραστική φύση του εξευρωπαϊσμού.

Ο ορισμός του Claudio Radaelli είναι πιο σύνθετος και ευρύς, αφού βλέπει τον εξευρωπαϊσμό ως τις «διαδικασίες (α) κατασκευή (β) διάχυση και (γ) τη θεσμοθέτηση των τυπικών και άτυπων κανόνων, των διαδικασιών, των παραδειγμάτων πολιτικής, και των τρόπων να κάνουμε πράγματα και κοινές πεποιθήσεις και οι κανόνες, που ορίζονται πρώτα και ενοποιήθηκαν στην χάραξη της δημόσιας πολιτικής και της πολιτικής της ΕΕ, και στη συνέχεια ενσωματώθηκαν στη λογική του εσωτερικού λόγου, των ταυτοτήτων, των πολιτικών δομών και των δημόσιων πολιτικών» (Radaelli, 2000, σελ. 4).

Ο Εξευρωπαϊσμός, τονίζει, δεν είναι η σύγκλιση, ούτε εναρμόνιση, ούτε καν πολιτική ολοκλήρωση. Ο ορισμός του Radaelli επιτρέπει μια διαδραστική και αμφίδρομη διαδικασία όμως η ακόλουθη συζήτηση του φαινομένου είναι διατυπωμένη σε μεγάλο βαθμό με αναφορές στην επίπτωση επί των κρατών μελών. Οι Page και Wouters (1995) υποστήριξαν ότι οι Βρυξέλλες θα μπορούσαν να παράσχουν ένα μηχανισμό για τη μεταφορά των εθνικών «βέλτιστων πρακτικών» στη διοίκηση και ως εκ τούτου, να ασκήσουν επιρροή εξευρωπαϊσμού της εθνικής πολιτικής σχετικά με τις δημόσιες διοικήσεις. Ωστόσο, ο έλεγχος του Radaelli στη βιβλιογραφία τον οδήγησε στο συμπέρασμα ότι ο εξευρωπαϊσμός παρήγαγε μια πολύ πιο βαθιά επίδραση στην περιεκτικότητα της δημόσιας πολιτικής από ό, τι για τις δομές και τις διαδικασίες.

Η παρατήρηση αυτή υποστηρίζεται από τον Christoph Knill (2002), με τη λεπτομερή εξέταση της προσαρμογής των εσωτερικών διοικητικών δομών και μορφών στη Γερμανία και το Ηνωμένο Βασίλειο σχετικά με τι πιέσεις και τις απαιτήσεις που απορρέουν από την ευρωπαϊκή πολιτική. «Δεν μπορεί να λεχθεί ότι είναι ένα ευρωπαϊκό πρότυπο ή ιδανικός τύπος δημόσιας υπηρεσίας κατά την οποία τα διοικητικά συστήματα των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης συγκλίνουν» (Claisse&Meininger, 1995, 441 σελ.). Οι Rometsch και Wessels (1995) διέκριναν μια διαδικασία «σύντηξης» μεταξύ των εθνικών διοικήσεων και των ευρωπαϊκών. Αυτά αφορούσαν κατά κύριο λόγο διεργασίες και δομές, επισημαίνοντας ότι οι αξιωματούχοι της ΕΕ έχουν πλέον εμπλακεί από κοινού κατά την προετοιμασία και εφαρμογή των αποφάσεων πολιτικής της ΕΕ.

Αναγνωρίζουν ότι αυτό δεν διευκολύνει απαραίτητα τη διοίκηση. Γερμανοί αξιωματούχοι βρίσκονται αντιμέτωποι με κάπως διαφορετικές διοικητικές αντιλήψεις και άρτια εκπαιδευμένους διαχειριστές μερικοί από τους οποίους απολαμβάνουν υψηλότερα επίπεδα πολιτικής στήριξης» (p.140). Οι συζητήσεις τους δεν σημαίνει, ωστόσο, ότι διευκρινίζουν πώς και σε ποια κατεύθυνση μπορεί να αναμένεται η διαδικασία αυτή να οδηγήσει σε οργανωτικές αλλαγές. Παρ 'όλα αυτά μια τέτοια διαδικασία θα μπορούσε να αναμένεται να οδηγήσει σε διαδραστικές πιέσεις, στη δημόσια διοίκηση, όπως και αλλού.

Η περίοπτη θέση της πολιτικής για τη δημόσια διοίκηση έχει αυξηθεί κατά τις τελευταίες δύο δεκαετίες με την εμφάνιση της έννοιας του «εκσυγχρονισμού», η οποία, αν και μια σχετικά πρόσφατη άφιξη, μεταφέρει θετικές συνδηλώσεις (Claisse&Meininger, 1995, σ. 441). «η Μεταρρύθμιση του δημόσιου τομέα είναι στη μόδα, και καμία κυβέρνηση που σέβεται τον εαυτό της, μπορεί να αντέξει οικονομικά να την αγνοήσει» (Wright, 1997, σ. 8). Ωστόσο, η υιοθέτηση αυτής της μόδας από την ΕΕ υπήρξε αργή και διστακτική, παρά την διοικητική κρίση του 1999. Παρά το γεγονός ότι τα διοικητικά προβλήματα που φαινόταν να είναι στην καρδιά των προβλημάτων της νομιμότητας και του πεδίου εφαρμογής, εξακολουθούν να ισχύουν και τώρα, όπως τονίζουν οι Page και Wouters, δεν υπάρχει σαφές ή διακριτικό μοντέλο της ΕΕ για τη δημόσια διοίκηση.

Στον τομέα της «διοικητικής πολιτικής» (Knill, 2002, σ. 36), δεν υπάρχει ακόμα καμία πειστική διαδικασία της κατασκευής, και ως εκ τούτου δεν υπάρχει διάχυση, ενός μοντέλου κοινού για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Κατά ειρωνικό τρόπο, αλλά λογικά, οι εξηγήσεις μπορεί, όπως υποστηρίζεται, να βρεθούν σε αυτά τα στοιχεία που ο Knill αναγνωρίζει ως ζωτικής σημασίας για την προσαρμογή των εθνικών δομών για την πολιτική της ΕΕ. Υπάρχει αδύναμη διοικητική ικανότητα μεταρρύθμισης στο εσωτερικό της ΕΕ, που συνδέεται, όπως και στις εθνικές δομές (Knill, 2002, σ. 85), με τη γενική ισχύ της εκτελεστικής ηγεσίας, σε θεσμική περιχαράκωση δομών και των διαδικασιών, καθώς και την επιρροή της υπάρχουσας γραφειοκρατίας στη χάραξη πολιτικής και την εφαρμογή σε αυτούς τους τομείς.

Σε αυτόν τον τομέα, ο εξευρωπαϊσμός δεν έχει προχωρήσει, είτε μέσω της επίδρασης εξωγενών παραγόντων για να παράγει ένα οριστικό πρότυπο κατασκευασμένο σε επίπεδο ΕΕ, ή από τη διάχυση ενός τέτοιου μοντέλου.

Προέλευση και Προσδοκίες: μια ευρωπαϊκή δημόσια υπηρεσία

Οι συζητήσεις σχετικά με τις διαδικασίες του αμοιβαίου εξευρωπαϊσμού είναι απίθανο να προχωρήσει εποικοδομητικά χωρίς υποστήριξη από λεπτομερή εμπειρική εργασία για την ΕΕ όσο είναι σήμερα.

Εάν μέρος του εξευρωπαϊσμού είναι, όπως υποδηλώνει Radaelli, η δημιουργία και η διάδοση των μοντέλων και προσεγγίσεων που είναι τόσο ευδιάκριτα ευρωπαϊκά και γενικώς εφαρμόσιμα, τότε ένα ευρωπαϊκό πρότυπο δημόσιας υπηρεσίας μπορεί να είναι ιδιαίτερα σημαντικό. Για αυτό θα μπορούσε να έχει τρεις επιπτώσεις. Πρώτον, θα μπορούσε να λειτουργήσει ως πρότυπο για τα εθνικά συστήματα με τρόπους που θα διευκολύνουν την αλληλεπίδραση και ιδίως να επιτρέπει την ευκολότερη μετακίνηση των προσώπων σε δημόσιες υπηρεσίες απασχόλησης σε άλλα κράτη μέλη. Η απασχόληση στο δημόσιο τομέα είναι - ακόμα - ένα από τα προπύργια του προστατευτισμού.

Δεύτερον, ένα μοντέλο για την ευρωπαϊκή δημόσια διοίκηση η οποία συνέχει στοιχεία πολλών ευρωπαϊκών προτύπων και παρέχει ένα πιο γενικό πρότυπο θα μπορούσε ενδεχομένως να διευκολύνει τη διάδοση της ευρωπαϊκής πολιτικής και τη διαδικασία εξευρωπαϊσμού της δημόσιας διοίκησης. Ένα τέτοιο μοντέλο θα μπορούσε να αποτελέσει παράδειγμα των αποδεκτών τρόπων με τους οποίους οι διοικήσεις θα πρέπει να προσαρμοστούν στις πολλές απαιτήσεις των ευρωπαϊκών πολιτικών - αυτές που συνεπάγονται αλλαγές στον πυρήνα του εθνικού διοικητικού συστήματος και, κατά συνέπεια, είναι πιθανό να αντισταθούν (Knill, 2002, σ. 214). Τρίτον, η ανάπτυξη ενός «ευρωπαϊκού» μοντέλου της δημόσιας διοίκησης θα μπορούσε να είναι ένα από τα πρώτα σήματα για την εμφάνιση μιας ευρωπαϊκής πολιτείας: ο Max Weber υποστήριξε ότι η εμφάνιση μιας «γραφειοκρατικής» διοίκησης ήταν τόσο το σημείο αναφοράς όσο και η αναγκαία προϋπόθεση για την εμφάνιση ενός σύγχρονου δυτικού κράτους.

Ενώ ο FrancoiseDreyfus (2000) τονίζει ότι ήταν το αντίθετο - ο τύπος του κράτους και οι πολιτικές εντάσεις στο εσωτερικό είχαν ως αποτέλεσμα την εμφάνιση μιας διοίκησης που μπορεί να περιγραφεί ως γραφειοκρατική - την έντονη αμοιβαία αλληλεπίδραση μεταξύ κρατικής ανάπτυξης και της δημόσιας διοίκησης είναι γενικά αποδεκτές. Αυτή η αλληλεπίδραση υπήρχε σίγουρα στο μυαλό των συντακτών της διοίκησης της ΕΕ. Όπως έχουν τα πράγματα σήμερα, μπορεί να εντοπίσει κανείς την άμεση κληρονομιά από εκείνη που δημιουργείται για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα. Οι αρχικές ρυθμίσεις για την εν λόγω δημόσια διοίκηση έγιναν με μεγάλη ταχύτητα.

Μια προσωρινή επιτροπή ιδρύθηκε για να λύσει τα διοικητικά θέματα, και σε μια «επική» διάσκεψη στο Παρίσι στις 23 Ιουλίου του 1952 πάρθηκαν ορισμένες σημαντικές αποφάσεις (Conrad, 1989, σ. 29), συμπεριλαμβανομένης της γλωσσικής πολιτικής , και της τοποθεσίας στο Λουξεμβούργο που εγκρίθηκε από όλους για τα γραφεία της Κοινότητας.

Ο Monnet δεν ήθελε μια βαριά ή ιεραρχική οργάνωση. Εκείνος αντιστάθηκε στον οργανωτικό ορισμό, ακόμη και όταν οδηγήθηκε στην επικάλυψη ή αντιθέτως, στην έλλειψη συντονισμού. Το μοντέλο του για τους ευρωπαίους δημόσιους υπάλληλους φαίνεται να ήταν παρόμοιο με το μύθο του γαλλικού Haut fonctionnaire - μια ανεξάρτητη-υψηλής εικόνας χάραξης πολιτικής από εμπειρογνώμονες, αφιερωμένη στην επιδίωξη του γενικού (ή μάλλον, ευρωπαϊκού) συμφέροντος. Ήταν ανήσυχος για την ανάδειξη των διοικητικών δυσκαμψιών και ασχολήθηκε με τη σύσταση των οριστικών όρων και προϋποθέσεων της υπηρεσίας.

Όπως επισημαίνει ο Knill (σ.15), η συγκριτική θεωρία της δημόσιας διοίκησης τείνει να πάρει μικρή διακύμανση και να είναι μάλλον στατική. Ωστόσο, από μια ευρεία ιστορική προοπτική είναι δυνατόν να προταθούν δύο υποθέσεις. Κατ 'αρχάς, και πολύ σύντομα, ένας από τους λόγους για την αποτυχία της διοίκησης της ΕΕ να δράσει σε ένα εύλογο και νόμιμο σημείο αναφοράς προς μια διαδραστική διαδικασία εξευρωπαϊσμού είναι απλά ότι εξακολουθεί να είναι «εφηβική» (Page & Wouters, 1995). Μέσα από διαδικασίες ίσως ανάλογες με τον έμφυτο συντηρητισμό του παιδιού, που δεν μπορεί να προβλέψει την αλλαγή γιατί δεν έχει γνωρίσει ποτέ κάτι

διαφορετικό, και επίσης ως συνέπεια της πρώιμης ανάπτυξης της πρακτικής της δυνατότητας προσφυγής στο ΔΕΚ, οι διοικητικές δομές της ΕΕ αρκετά γρήγορα κρυσταλλώθηκαν και νομιμοποιήθηκαν αντί να σιγά-σιγά να καθορίζονται από μια πιο σταθερή και σταδιακή διαδικασία θεσμικής ανάπτυξης.

Και η διαδικασία της αποσκλήρυνσης της υπέρθεσης και χύτευσης των αρχικά ακανόνιστων περιγραμμάτων είναι αναπόφευκτα πολύ αργή. Δεύτερον, οι διοικητικές δομές της ΕΕ αμφισβητούνται. Όπως έχουν εξελιχθεί εκείνοι που τις έχουν διαμορφώσει έχουν φέρει για το έργο δικής τους εμπειρίας για τα διοικητικά συστήματα, τόσο θετικά όσο και αρνητικά, και αυτό έχει σημαντική επίδραση τόσο σε ό, τι έχει υιοθετηθεί και σε ό, τι απορρίπτεται. Μπορεί να υποστηριχθεί ότι μια σειρά από δυνητικά αντικρουόμενες υποθέσεις έχουν προκύψει εντός των διοικητικών υπηρεσιών, ως αποτέλεσμα της αντιπαράθεσης των εθνικών παραδόσεων και συνηθειών.

Το πιο κρίσιμο σημείο, η συνύπαρξη αυτή φέρνει πραγματικά μαζί μεγάλες αντιθέσεις διοικητικών πολιτισμών. Ένα από αυτά είναι το μοντέλο που ο Πιερ (Pierre, 1995, σ. 8) αποκαλεί νόμο του δημοσίου Βεμπεριανού μοντέλου Rechtstaat. Ο Τσίλλερ επισημαίνει ότι ήταν η διοίκηση του Ναπολέοντα που ίσως ήρθε πιο κοντά στο ιδανικό τύπο του Weber, παρόλο που ο ίδιος παρατηρεί ότι υπάρχει διάκριση μεταξύ των δύο εννοιών. Το μοντέλο του Weber είναι ένας ιδανικός τύπος, ενώ το ναπολεόντειο μοντέλο είναι απλά για ευκολία (Ziller, 1993, σελ 71-72.).

Ο Pierre θεωρεί ότι αποτελεί ένα από τα δύο συνολικά κυρίαρχα μοντέλα, ενώ το άλλο είναι το «αγγλοσαξονικό» μοντέλο. Ο Sabino Cassese (Cassese, 1987, 12 σ) από την άλλη πλευρά, εντοπίζει τρία μοντέλα: το γερμανικό μοντέλο που κυριαρχείται από το νομικισμό, την ακαμψία και το διοικητικό προγραμματισμό, το γαλλικό που χαρακτηρίζεται από την ακαμψία των δομών και την ευελιξία της γραφειοκρατίας , και το αγγλικό μοντέλο που χαρακτηρίζεται από την ευκαμψία και των δύο.

Το πρόγραμμα μεταρρύθμισης που επιχειρείται στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή είναι μια κρίσιμη περιοχή για σύγκρουση μεταξύ αυτών των μοντέλων. Ένας νόμος που βασίζεται σε σύστημα ενσωμάτωσης και σε ένα στέρεο νομικό πλαίσιο συνθηκών,

με τα δικαιώματα και τις εγγυήσεις των υπαλλήλων, πηγάζει, εν μέρει, από τις εθνικές παραδόσεις που επιδιώκουν να προσδιορίσουν τη διοίκηση με σταθερό κράτος, και όχι ένα συγκεκριμένο ηγεμόνα. Ο Dreyfus (2000, 172 σελ.) αναφέρεται στην εμπέδωση τον 19ου αιώνα της θεμελιώδους ιδέας ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι οι υπάλληλοι του κράτους. Η υπηρεσία του δημόσιου συμφέροντος είναι κυρίαρχη και αποκλειστική προσοχή τους.

Η διοίκηση της ΕΕ είναι ένα σύστημα που βασίζεται στο νόμο. Τα βασικά νομικά κείμενα είναι η Συνθήκη συγχώνευσης με τον κανονισμό 259/68 του Συμβουλίου της 29ης Φεβρουαρίου 1968, που τροποποιήθηκε συχνά στη συνέχεια, και ο δημοσιονομικός κανονισμός, με τη σημερινή του μορφή από τις 21 Δεκεμβρίου του 1977, αλλά που εξίσου συχνά τροποποιήθηκε στη συνέχεια. Η Statut περιλαμβάνει τώρα εννέα τίτλους και 11 παραρτήματα, και παρέχει μια επίσημη νομική βάση για όλες τις σχέσεις μεταξύ των θεσμικών οργάνων της ΕΕ και του προσωπικού τους. εξάλλου συμπληρώνονται από τη σημαντική νομολογία που προκύπτει από την εκτεταμένη άσκηση της προσφυγής ενώπιον του ΔΕΚ – η εκδίκασης τώρα εξυπηρετείται από το Πρωτοδικείο.

Δεδομένου ότι τα κείμενα είναι οι κανονισμοί που εγκρίθηκαν από το Υπουργικό Συμβούλιο, η τροπολογία συνεπάγεται με επίπονες διαδικασίες που περιλαμβάνουν, στην περίπτωση του κανονισμού προσωπικού, διαβουλεύσεις πρώτα με τους εκπροσώπους του προσωπικού και, στη συνέχεια, με τη διοργανική επιτροπή κανονισμού υπηρεσιακής κατάστασης, προτού η πρόταση μπορεί να τεθεί στο Συμβούλιο των Υπουργών, το οποίο επίσης μπορεί να πάρει πολλούς μήνες για να καταλήξει σε συμφωνία. Αυτή τη στιγμή (αρχές του 2015), οι προσπάθειες μεταρρύθμισης του δημοσιονομικού κανονισμού, για να καταστεί δυνατή η έγκριση της διαδικασιών που θα πραγματοποιηθεί με υπευθυνότητα, σταθερά στα χέρια των διαχειριστών είναι να καθυστερήσει η διστακτικότητα ορισμένων κρατών μελών σχετικά με την κατάργηση, σε επίπεδο ΕΕ του συστήματος (η εκ των προτέρων θεώρηση) που είναι οχυρωμένο στο πλαίσιο των εθνικών διαδικασιών τους.

Για τους μεταρρυθμιστές οι κανονισμοί και οι συναφείς νομολογίες τους είναι ένα εμπόδιο. Μπορούν να χρησιμοποιούνται για την προστασία των κεκτημένων θέσεων και να αποθαρρύνουν την άβολη αλλαγή. Για τους υποστηρικτές τους, υπάρχει η

Statut και οι συναφείς νομολογίες του για την προστασία του προσωπικού από αυθαίρετες αποφάσεις ή την κατάχρηση των διαδικασιών διαχείρισης που διέπουν θέματα όπως οι προσλήψεις, η ανάπτυξη και η αμοιβή. Αλλά είναι επίσης ένα σύμβολο που μπορεί να αναπτυχθεί για να υποστηρίξει με επιμονή ότι υπάρχει ένα ενδιαφέρον «ευρωπαϊκό» πέρα και πάνω από αυτήν των διαφόρων εθνικών «αξιωματούχων, και ότι οι αξιωματούχοι της ΕΕ, για τους οποίους η υπηρεσία τους είναι το «κυρίαρχο και αποκλειστικό αντάλλαγμα», είναι πρώτοι και κύριοι υπερασπιστές της. Οποιαδήποτε επίθεση στο Statut μπορεί πολύ εύκολα να αναπαρασταθεί ως εχθρότητα προς την ιδέα μιας «ευρωπαϊκής δημόσιας υπηρεσίας» και, συνεπώς, στην ιδέα ενός ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος.

Διοικητική μεταρρύθμιση

Μια αίσθηση ότι απαιτείτο διοικητική μεταρρύθμιση εμφανίστηκε πολύ νωρίς στην ιστορία της Επιτροπής. Στα τέλη του 1970 η αντίληψη του μη δυναμισμού στο πλαίσιο της Επιτροπής συνέπεσε με τις αρχές, στο αγγλόφωνο κόσμο, της φάσης των διοικητικών μεταρρυθμίσεων που ήρθαν για να εξεταστούν υπό το γενικό όρο «νέα δημόσια διοίκηση».

Κατά τη διάρκεια της μετέπειτα δεκαετίας, η δράση για την αντιμετώπιση των προβλημάτων που εντοπίστηκαν ήταν ελάχιστη. Μεταξύ των πολλών παραγόντων που εξηγούν αυτή την αδράνεια (Stevens&Stevens, 1997), δύο είναι ίσως ιδιαίτερα σημαντικές στο σημερινό πλαίσιο. Κατ 'αρχάς, οι προκλήσεις για τη διοικητική νομιμότητα ήταν λιγότερο πιθανό να συμβούν σε μια περίοδο σχεδόν φρενήρους δραστηριότητας, καθώς όσα προέκυψαν θα μπορούσαν εύκολα να απορριφθούν ως ευρωσκεπτικιστική επίθεση κατά του συνόλου του έργου, και, δεύτερον, η διοίκηση παρέμεινε κυρίως προστατευμένη από τους ανέμους της μεταρρύθμισης αν και σε σημαντικά διαφορετικές περιεκτικότητες (Knill, 2002, σελ. 6 FN3), μέσω των κρατών μελών.

Ο Jacques Santer, όταν ανέλαβε την προεδρία της Επιτροπής, το 1995, το έπραξε σε ένα μεταβαλλόμενο κλίμα. Ο ίδιος δεν ήταν σε θέση να υιοθετήσει ένα τόσο ενεργητικό πρόγραμμα και σε άλλους τομείς ώστε να συγκαλύψει την έλλειψη

προόδου όσον αφορά τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης. Η κριτική για τις μεθόδους που θεσπίστηκαν για να καταλήξουμε στα επιτεύγματα της ΕΕ αυξανόταν.

Η χρηστή και αποτελεσματική διαχείριση (SEM 2000) και ο Εκσυγχρονισμός της Διοίκησης και του Προσωπικού (MAP 2000) ήταν προγράμματα που εισήχθησαν κατά τη διάρκεια των επόμενων τριών ετών. Το τρίτο στοιχείο της μεταρρύθμισης, το οποίο εισήχθη το 1998, ήταν η αποκωδικοποίηση (Σχεδιάζοντας την Επιτροπή του αύριο), η οποία στοχεύει στο να προβάλλει τους διαθέσιμους πόρους και να προσπαθήσει να τους αναδιανέμει ανάλογα με τις ανάγκες.

Στο τέλος του Μαρτίου 1998, σύμφωνα με την εισήγηση των εξωτερικών συμβούλων, η Επιτροπή αποφάσισε να ασκήσει όλα τα μεταρρυθμιστικά σχέδια της μαζί, κάτω από την ομπρέλα της, ένα ευρύ πρόγραμμα με τίτλο «Για το αύριο της Επιτροπής (Stevens&Stevens, 2001). Τα βασικά στοιχεία αυτού του προγράμματος μεταρρυθμίσεων ήταν η ενίσχυση και η «θωράκιση κατά της απάτης» της δημοσιονομικής διαχείρισης, με μεγαλύτερη έμφαση στον έλεγχο των συστημάτων ελέγχου και αξιολόγησης, καθώς και την αποκέντρωση και την απλοποίηση ορισμένων λειτουργιών διαχείρισης του προσωπικού. Το πρόγραμμα ήταν, σε σύγκριση με μερικές από τις μεταρρυθμίσεις που εφαρμόστηκαν σε ορισμένα από τα κράτη μέλη της ΕΕ, μάλλον μέτριο.

Παρ 'όλα αυτά, σημείωσε μια αργή πρόοδο. Μια σειρά από λόγοι μπορούν να προταθούν για αυτό. Περιλαμβάνουν την κακή επικοινωνία και με τα συνδικάτα και τη διοίκηση, που επιδεινώνεται από την έλλειψη σαφούς και αποφασιστικής ηγεσίας από την κορυφή. Αλλά οι δυσκολίες αυτές στηρίχθηκαν στην ένταση μεταξύ των δύο διαφορετικών μοντέλων της διοικητικής νομιμότητας. Το μοντέλο της δημόσιας αρχής θα μπορούσε να αναπτυχθεί στο διάλογο της εν λόγω σημαντικής ομάδας των ανώτερων διευθυντικών στελεχών, που ήταν απρόθυμοι να αναλάβουν τις σχετικά μάταιες δαπάνες διαχείρισης στις οποίες συμμετείχαν.

Για αυτούς η διαχείριση ήταν ένα ζήτημα εφαρμογής της διαδικασιών και των όρων που προβλέπονται στους κανονισμούς, μια λειτουργία για την οποία υπήρχε η Γενική

Διεύθυνση Προσωπικού και Διοίκησης. η δική τους προτεραιότητα ήταν η διαμόρφωση της πολιτικής και της νομοθεσίας. Ομοίως, η SEM και οι επακόλουθες μεταρρυθμίσεις της δημοσιονομικής διαχείρισης, οι οποίες δίνουν πολύ μεγαλύτερη έμφαση στα αποτελέσματα και την ευθύνη, έπρεπε να αρχίσουν εντός του πλαισίου του άκαμπτου και δυσκίνητου δημοσιονομικού κανονισμού. Προορίζεται ως εγγυητής της εντιμότητας, το πλαίσιο αυτό στην πραγματικότητα εξαιρούνται άτομα τα οποία αναλαμβάνουν την ευθύνη για οτιδήποτε πέρα από την εφαρμογή των κανόνων.

Όπως αποδείχθηκε, οι διαδικασίες δεν ήταν υποκατάστατο για την κρίση και την ακεραιότητα, αλλά η τροποποίηση του κανονισμού υπήρξε απελπιστικά αργή διαδικασία. Μια σχετική συζήτηση θα μπορούσε να βρεθεί στο πλαίσιο των Ενώσεων. Βρίσκονταν σε όλη την προτροπή να απεικονίσουν τις νόμιμες εγγυήσεις, τις δομές σταδιοδρομίας και απολαβές των υπαλλήλων της ΕΕ που είναι συνυφασμένες με το ειδικό καθεστώς τους ως θεματοφύλακες του ευρωπαϊκού σχεδίου. Είχαν έτσι αντιταχθεί σθεναρά σε μεταρρυθμίσεις που θα μπορούσαν να παρουσιάζονται ως το έργο της διαχείρισης της Επιτροπής της οποία ς το μόνο μέλημα ήταν να μειωθούν οι δαπάνες.

Από την πλευρά της άποψης των μεταρρυθμιστών, το πρόγραμμα ήταν μια αναγκαία απάντηση στις απαιτήσεις της «νομιμότητας παροχής υπηρεσιών». Αυτοί που είναι υπεύθυνοι για τις μεταρρυθμίσεις είχαν επίγνωση της γλώσσας των μεταρρυθμίσεων που διαδίδονται, ειδικότερα, μέσω της δημόσιας διοίκησής του προγράμματος του ΟΟΣΑ (PUMA), και, όπως εκ των υστέρων παραδέχτηκε (συνέντευξη 1999), αγνοεί την πολύ περιορισμένη αποδοχή στο εσωτερικό της διοίκησης της ΕΕ και την αιτιολόγησή της.

Οι αντιδράσεις για την διαρροή της έκθεσης Caston την άνοιξη του 1998, ήταν η επιτομή αυτών των συγκρούσεων. Προετοιμάστηκε από έναν Βρετανό υπάλληλο της ΓΔ (Προσωπικό) μια συζήτηση σχετικά με την πολιτική προσωπικού που άρχισε ρητά από ορισμένες από τις υποθέσεις που προέρχονταν από ένα μοντέλο παροχής υπηρεσιών της διοίκησης, για παράδειγμα, ότι το προσωπικό που υποστηρίζεται από

τις σύγχρονες αναπτυξιακές πολιτικές κατάρτισης θα πρέπει, στο επίπεδο της διαχείρισης, να έχει τουλάχιστον μερική σύνδεση της αμοιβής και απόδοσης. Εξίσου η σχέση κόστους-αποτελεσματικότητας, και η συγκριτική αξιολόγηση των εθνικών διοικήσεων, πρέπει να αποτελεί στόχο.

Οι νέες πολιτικές θα πρέπει να «προσθέσουν αξία στην υπηρεσία που τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα δίνουν στα κράτη μέλη» (Γενική Διεύθυνση IX Ευρωπαϊκή Commmission, 1998, σ. 7). Αυτή δεν είναι η γλώσσα του «υπερεθνικού», της «δημόσιας αρχής» για τον εξευρωπαϊσμό της διοίκησης. Ένας συνεισφέρων στη συζήτηση που ακολούθησε στο φόρουμ της Επιτροπής σχολίασε σχετικά με τη σύγκρουση μεταξύ του «βόρειου και του νότιου πολιτισμού» και ενός άλλου που διακρίνει συγκεκριμένα μια κρυφή ατζέντα για να καταστρέψει «την ανεξαρτησία της function publique της Επιτροπής» (προσωπική επικοινωνία).

Η διαδικασία της μεταρρυθμίσεων και αναμόρφωσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπή έχει, κατά συνέπεια, υπάρξει συγκρουσιακή και «κολλώδης» (Pollitt&Bouckaert, 2000, σ. 53). Δύο πολύ διαφορετικοί τρόποι του λόγου, της λογικής και νομιμότητας πρέπει να φιλοξενηθούν και δεν υπάρχει ακόμα καμία ένδειξη για την εμφάνιση μιας επιτυχημένης σύνθεσης. Οι μεταρρυθμίσεις του Kinnock είναι ένα «επεισόδιο στη συνεχιζόμενη διαμάχη μεταξύ των υποστηρικτών της κύριας Επιτροπής και των υποστηρικτών της διοικητικής και διαχειριστικής Επιτροπής (Hooghe, 2002, 155 σελ. η πρόοδός τους και η διαδικασία του διαδραστικού εξευρωπαϊσμού σε σχέση με τη μεταρρύθμιση της διαχείρισης έχει έτσι υπάρξει ιδιαίτερα αργή.

Πολιτικός έλεγχος

Η ίδια ένταση μεταξύ εκείνων που βλέπουν την Επιτροπή και τις υπηρεσίες της ως το κατ 'ουσίαν, τον παράγοντα των κρατών μελών - και εκείνους για τους οποίους θα πρέπει να είναι η «αρχή», με πραγματικό πεδίο εφαρμογής για την αυτονομία και την ανεξαρτησία, αντανακλάται στα προβλήματα του πολιτικού ελέγχου εντός της Επιτροπής. Η Επιτροπή είναι ένα πολύ εύθραυστο και διαιρεμένο σώμα. Οι υπάλληλοι έρχονται από πολύ διαφορετικά υπόβαθρα, και στη συνέχεια μπαίνουν σε στεγανά περαιτέρω με τη δομή και τις μεθόδους εργασίας των Γενικών Διευθύνσεων.

Αυτό δεν είναι ευνοϊκό για «ένα ομοιογενές και μόνο-παραγοντικό σύστημα υπηρεσίας» (Hooghe, 2002, σ. 23).

Υπάρχει έλλειψη συνολικά μιας ενιαίας πολιτικής σκοπιμότητας με την οποία τα διοικητικά μέτρα μπορεί να προσανατολίζονται και να κατευθύνονται. Σε διακυβερνητικό επίπεδο της ΕΕ και η ίδια η Επιτροπή, είναι μεγάλος συνασπισμός, και συνεπώς δεν θα έχει κυρίαρχο ιδεολογικό ή κομματικό όραμα. Οι στόχοι τους είναι σχετικά κενοί περιεχομένου. Η Επιτροπή διέταξε να υπηρετούν το κοινοτικό συμφέρον, αλλά ο ορισμός της φύσης των εν λόγω συμφερόντων είναι περισσότερο διαδικαστικός παρά πολιτικός: δεν μπορεί να πάει πολύ πέρα από τη διασφάλιση ότι οι φωνές όλων των μερών με την Ένωση θα ακουστούν.

Ακόμη και η πολύ εμφανής δήλωση του Ζακ Ντελόρ σχετικά με την πρόθεση «να οργανώσει την Ευρώπη» μαζί με συγκεκριμένες γραμμές θα ήταν απαράδεκτες για ορισμένους από τους συναδέλφους του, στο πλαίσιο του σώματος, καθώς και με την επιδείνωση των συγκρούσεων με τα κράτη μέλη, κατά των οποίων το μεγαλύτερο βέτο η πρόοδος δεν θα μπορούσε να γίνει. Οι διοικητικές επιδόσεις δεν μπορεί, για τους λόγους αυτούς, εύκολα να ελεγχθούν με βάση μια συνολική δήλωση του σκοπού. Κατά συνέπεια, οι διοικητικές υπηρεσίες της ΕΕ δεν διαθέτουν μερικά από τις πιο ευρέως διαδεδομένα, αν και αόρατα, μέσα που διατίθενται σε κυβερνήσεις. ο αυτοέλεγχος ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι εργάζονται μετρώντας τις δράσεις και τις ιδέες τους κατά την πιθανή αντίδραση του πολιτικού ηγέτη, που μπορεί να προβλεφθεί από γνωστές ιδεολογικές προτιμήσεις (Page, 1997, 160 σελ.). Ακόμη και εκείνοι οι γραφειοκράτες που είναι πιο σίγουροι για τη θέση τους στην κοινωνική και πολιτική δομή αναγνωρίζουν την υπεροχή του δημοκρατικού πολιτικού προσανατολισμού της δημόσιας διοίκησης. Κατά συνέπεια, εντός των υπηρεσιών της ΕΕ, η πολιτική επιρροή και ο έλεγχος είναι βεβαιωμένοι από μια σειρά από διαφορετικές κατευθύνσεις και τρέχουν μέσα από μια ποικιλία περισσότερο ή λιγότερο επίσημων καναλιών (Stevens&Stevens, 2001).

Συντήρηση και λειτουργία μιας αξιόπιστης, διαφανούς και δημοκρατικής διοίκησης

Όσον αφορά την αξιοπιστία πρέπει να γίνει δεκτό ότι τα κράτη μέλη είναι ουσιαστικά απαλλαγμένα από εξωτερικές παρεμβολές, είναι ελεύθερα να οργανώσουν τη διοίκησή τους, και έτσι δεν μπορούμε να μιλάμε για διοικητική κεκτημένο. Η ΕΕ είναι γενικά αδιάφορη ως προς τις οργανωτικές ρυθμίσεις και τις μεθόδους λειτουργίας που εφαρμόζονται από τις εθνικές διοικήσεις και ως προς τον τρόπο που χειρίζονται τους δημοσίους υπαλλήλους. το μόνο σημείο είναι ότι οι δημόσιες διοικήσεις έχουν λειτουργία με τέτοιο τρόπο ώστε τα καθήκοντα που αναφέρονται στις πράξεις της ΕΕ πρέπει να εφαρμοστούν πλήρως και σωστά, ώστε να επιτευχθεί η κοινωνική, οικονομική και πολιτική επιδίωξη και οι στόχοι της Ένωσης. Η έμφαση είναι, συνεπώς, στους στόχους της ΕΕ, σχετικά με την υλοποίηση, δηλαδή, σε τελική ανάλυση, στην αποτελεσματική εφαρμογή του κοινοτικού κεκτημένου και στην εφαρμογή τους. Για το σκοπό αυτό, η ΕΕ απαιτεί, πάνω απ 'όλα, η δομή και η λειτουργία του διοικητικού συστήματος να είναι αξιόπιστη: οι διατάξεις του δικαίου της ΕΕ πρέπει να μεταφερθούν στα εθνικά νομικά συστήματα του χρόνου, οι διάφορες αρχές πρέπει να έχουν μια αποτελεσματική και αποδοτική εφαρμογή καθώς και να καταστεί δυνατή η συνεχής παρακολούθηση αυτών που πραγματοποιείται σε επίπεδο ΕΕ και πρέπει να εξασφαλιστούν τα κατάλληλα μέσα επίλυσης των διαφορών. Η αξιοπιστία περιλαμβάνει διάφορα στοιχεία αποτελεσματικότητας: ακρίβεια, ταχύτητα, δυναμική προσαρμοστικότητα. Άλλωστε η επίτευξη των κύριων στόχων της ΕΕ αφορά την οικονομική και νομισματική ένωση και την πολιτική ένωση.

Η προσδοκία της ΕΕ είναι ότι οι διοικήσεις των κρατών μελών πρέπει να είναι διαφανείς: το φάσμα αυτών των εθνικών διοικητικών αρχών, οι οποίες βρίσκονται σε επικοινωνία με τα θεσμικά όργανα της ΕΕ και κυρίως με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρέπει να είναι σαφείς, τα επίπεδα της λήψης αποφάσεων και οι ικανότητες πρέπει να είναι ακριβείς και σταθερές και με κατάλληλη σήμανση και αφετέρου, ότι οι αρμοδιότητες των διαφόρων εθνικών οργάνων, πρέπει να ενταχθούν οργανικά μεταξύ τους, και δεν θα πρέπει να είναι «κενός χώρος» ή να υπάρχει επικάλυψη

δικαιοδοσίας. Τέλος, η προσδοκία της ΕΕ είναι ότι οι εθνικές διοικήσεις πρέπει να λειτουργούν δημοκρατικά. Η απαίτηση της δημοκρατίας περιλαμβάνει το κράτος δικαίου, το σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών, το πολυκομματικό σύστημα, τη λαϊκή εξουσία, την ουδετερότητα των δημοσίων υπαλλήλων και άλλων επαγγελματιών της δημόσιας εξουσίας, τη σταθερότητα των νόμων, την προβλέψιμη λειτουργία της διοίκησης.

Εάν τα κράτη μέλη δεν πληρούν τις παραπάνω προσδοκίες της Ένωσης, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τα άλλα κράτη μέλη, έχουν τα νομικά μέσα για την επιβολή τους, ιδίως στο πλαίσιο των διαδικασιών βάσει των άρθρων 114, 126, 258, 259 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η επιβολή των «ευρωπαϊκών» αρχών και αρχών «καλής διακυβέρνησης» σε όλη την ΕΕ

Ουσιαστικά σε αυτό το χαρακτηριστικό θα πρέπει να αναφέρουμε τη «Λευκή Βίβλο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση »του 2001. Αυτή υπογραμμίζει ότι, προκειμένου τα όργανα της ΕΕ να έρθουν κοντά στους πολίτες της ΕΕ, οι πέντε αρχές της« χρηστής διακυβέρνησης »πρέπει να υλοποιηθούν. Οι πέντε αρχές είναι: η διαφάνεια, η συμμετοχή, η λογοδοσία, η αποτελεσματικότητα και η απαίτηση για συνοχή.

Η αρχή της διαφάνειας απαιτεί ότι τα θεσμικά όργανα πρέπει να λειτουργούν, με τη φυσική έννοια, σε ένα πολύ πιο ανοιχτό τρόπο. Και ακόμα περισσότερο, θα πρέπει να καταστεί σαφές σε όλους ότι αυτό που κάνουν και ο λόγος για τον οποίο ενεργούν, ποιες είναι οι αποφάσεις που λαμβάνονται από αυτούς, και θα πρέπει αυτούς να τους κοινοποιήσουν στο κατάλληλο γλωσσικό ύφος και σε κατανοητή μορφή.

Η αρχή της συμμετοχής δημιουργεί το κύρος των αποφάσεων και, ταυτόχρονα, αυξάνει την εμπιστοσύνη των πολιτών στους θεσμούς, δεδομένου ότι διασφαλίζει το δικαίωμα για τους πολίτες, καθώς και για τις διάφορες μη κυβερνητικές και άλλες οργανώσεις στην λήψη αποφάσεων. Η κατάσταση βάσει της οποίας μόνο οι ενδιαφερόμενοι θεσμοί έχουν το προνόμιο της λήψης αποφάσεων πρέπει να τερματιστεί.

Η αρχή της λογοδοσίας σημαίνει ότι, από τη μία πλευρά, κάθε θεσμικό όργανο οφείλει να εξηγήσει και να κάνει ο καθένας ότι καταλάβει τι και γιατί το κάνει και, από την άλλη πλευρά, πρέπει να πάρουν τις ευθύνες για τις πράξεις και τις παραλείψεις τους. Η αρχή της αποτελεσματικότητας ορίζει τρεις προϋποθέσεις για τα θεσμικά όργανα. Από τη μία πλευρά, οι διάφορες πολιτικές πρέπει να διενεργούνται υπό το φως της σαφών στόχων και βάσει των εμπειριών του παρελθόντος και ότι από τις πιθανές μελλοντικές επιπτώσεις και σε εύθετο χρόνο (επικαιρότητα). Από την άλλη πλευρά, απαιτείται ότι οι αποφάσεις που λαμβάνονται και οι συνέπειες των αποφάσεων πρέπει πάντα να είναι ανάλογες προς τους στόχους που ορίζονται (αρχή της αναλογικότητας). Τρίτον, οι αποφάσεις πρέπει πάντα να λαμβάνονται στο πλέον κατάλληλο επίπεδο (αρχή της επικουρικότητας).

Η αρχή της συνοχής απαιτεί την υλοποίηση της συνοχής και της επιβολής τους στους διάφορους τομείς για λογαριασμό των θεσμικών οργάνων. Πρέπει να καταστεί σαφές ότι οι αλλαγές που συμβαίνουν στον κόσμο είναι ολοένα και πιο περίπλοκες, έτσι η απάντηση που δόθηκε σε αυτές πρέπει επίσης να είναι σύνθετη και καλά συντονισμένη (συνεκτικό). Η Λευκή Βίβλος αναφέρει επίσης ότι οι πέντε αρχές της καλής διακυβέρνησης πρέπει να εφαρμοστούν σε όλη την ΕΕ, με μεγαλύτερη ακρίβεια σε κάθε θεσμικό όργανο και οργανισμούς της Ένωσης και σε κάθε αρχή των κρατών μελών (τόσο στις κεντρικές αρχές και στις τοπικές κυβερνήσεις) . Όπως μπορεί να φανεί καθαρά, περιγράφει τέτοιες προσδοκίες που πρέπει να τηρούνται κατά κύριο λόγο από τις αρχές της ΕΕ και των κρατών μελών. (σημειώνουμε ότι η «καλή διακυβέρνηση» και «διαφάνεια» αναφέρονται στο άρθρο 15 της ΣΛΕΕ. Αναφέρει ότι, προκειμένου να προωθήσει τις αρχές αυτές θεσμικά όργανα, τα λοιπά όργανα και οι οργανισμοί της Ένωσης διεξάγουν τις εργασίες τους όσο το δυνατόν πιο ανοιχτά.)

Εναρμόνιση των δικονομικών συστημάτων ή εφαρμογή των εν λόγω διαδικαστικών κανόνων και θεσμών που διασφαλίζουν την εφαρμογή του δικαίου της ΕΕ

Φαίνεται ότι υπάρχει μια ολοένα ισχυρότερη συμφωνία κατά τα τελευταία χρόνια σχετικά με την ανάγκη για την ενσωμάτωση της διοίκησης. Η ένταξη της διοίκησης πρέπει να ακολουθήσει την οικονομική ολοκλήρωση, διότι δεν επιτρέπεται στην

Ευρωπαϊκή Ένωση τα 27 κράτη μέλη να εκτελούν με διαφορετικό τρόπο τις πράξεις που εκδίδονται από την Ευρωπαϊκή Ένωση. Ως εκ τούτου, η ενοποίηση των διοικητικών αρχών και των διαδικασιών των κρατών μελών έχει ξεκινήσει στις ΕΑΣ.

Αυτή η διαδικασία αφορά την ενοποίηση των διαδικασιών των διοικητικών αρχών των κρατών μελών και των διοικητικών διαδικασιών. (Λέγεται εξευρωπαϊσμός.) 1. Η εισαγωγή ήταν η σύσταση του ΟΟΣΑ σχετικά με τις ευρωπαϊκές αρχές για τη δημόσια διοίκηση. (Βλέπε στο: ΟΟΣΑ SIGMA / PUMA: Ευρωπαϊκές Αρχές για Δημόσιας Διοίκησης SIGMA Paper No. 27. 1999). Όπως είδαμε, το έγγραφο αυτό κατατάσσει σε 4 ομάδες τις απαιτήσεις σχετικά με την ευρωπαϊκή διοίκηση, λαμβάνοντας υπόψη τις γενικές αρχές του δικαίου που καθορίστηκαν από το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο: α) την αξιοπιστία και την προβλεψιμότητα, β) το άνοιγμα και τη διαφάνεια, γ) την υποχρέωση λογοδοσίας (δημόσια ευθύνη), δ) την αποτελεσματικότητα.

Α) αξιοπιστία και προβλεψιμότητα Βασικά μιλώντας, οι δύο αυτές αρχές σημαίνουν ότι τα διοικητικά όργανα πρέπει να δεσμεύονται από το νόμο και πρέπει να διασφαλιστεί το κράτος δικαίου και η αρχή της νομιμότητας όταν λαμβάνουν τις αποφάσεις τους και τις ενέργειές τους. Έτσι, η διοίκηση μπορεί να κάνει αποκλειστικά και μόνο ό, τι έχει άδεια (η αρχή της αρμοδιότητας). Ωστόσο, όταν έχει πάρει άδεια, πρέπει να αναλάβει δράση (η αρχή της αυτεπάγγελτης έρευνας). Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο μια τέτοια χορήγηση είναι απαραιτήτως προβλέψιμη. Παρ 'όλα αυτά, υπάρχουν περισσότερες αρχές που εξυπηρετούν τις αρχές της αξιοπιστίας και της προβλεψιμότητας, δηλαδή, την αρχή της αναλογικότητας, την αρχή της δίκαιης διαδικασίας, την αρχή της επικαιρότητας και της αρχής του επαγγελματισμού. Η αρχή της αναλογικότητας περιλαμβάνει την αναλογικότητα της αποφάσεων, πράγμα που σημαίνει ότι οι αποφάσεις πρέπει να είναι ανάλογες με τον επιδιωκόμενο στόχο, χωρίς να προκαλείται άσκοπο μειονέκτημα για τους πολίτες

Η αρχή της δίκαιης διαδικασίας σημαίνει ότι οι υποθέσεις πρέπει να αντιμετωπίζονται με αμερόληπτο τρόπο, και καλύπτουν την υποχρέωση να ενημερώσουν για λογαριασμό των αρχών. Η αρχή της επικαιρότητας σημαίνει ότι οι αρχές πρέπει να

λαμβάνουν τις αποφάσεις τους εντός της προθεσμίας που ορίζεται στο νόμο, διότι η καθυστέρηση μπορεί να προκαλέσει αδικία και να καταστήσει πιο δύσκολη τη λήψη των αποδεικτικών στοιχείων. Η αρχή του επαγγελματισμού είναι μια απαίτηση σχετικά με την παροχή δημόσιας υπηρεσίας: οι δημόσιοι υπάλληλοι πρέπει να έχουν κατάρτιση, να είναι καλά εκπαιδευμένοι, ουδέτεροι και επαγγελματικά ανεξάρτητοι.

β) Άνοιγμα και διαφάνεια

Η αρχή της διαφάνειας σημαίνει ότι η διοίκηση είναι διαθέσιμη για τις εξωτερικές εξετάσεις και για τους ενδιαφερόμενους πολίτες. Η αρχή της διαφάνειας επιτρέπει την υλοποίηση των στόχων του ελέγχου και της εξέτασης. Η εφαρμογή των δύο αυτών αρχών παρέχει την ευκαιρία στους ανθρώπους που εμπλέκονται στη διαδικασία της διοίκησης να είναι σε θέση να εξοικειωθούν με τα δικαιώματά τους και, φυσικά, για τους εξωτερικούς φορείς να αναθεωρήσουν τη νομιμότητα των αποφάσεων. Όντας τέτοια, υπάρχουν οι προϋποθέσεις για την εφαρμογή των αρχών της νομιμότητας, της ισότητας και της λογοδοσίας. Οι αρχές της ειλικρίνειας και της διαφάνειας εξυπηρετούν δύο ειδικούς στόχους στο χώρο της δημόσιας διοίκησης. Από τη μία πλευρά, εξυπηρετούν την προστασία του δημοσίου συμφέροντος, μειώνοντας την πιθανότητα των λανθασμένων αποφάσεων και τη δυνατότητα της διαφθοράς και, από την άλλη πλευρά, εξυπηρετούν την προστασία των ατομικών δικαιωμάτων, απαιτώντας ότι οι αποφάσεις πρέπει να αιτιολογούνται ορθολογικά και βοηθώντας τους ενδιαφερόμενους να χρησιμοποιήσουν το δικαίωμά τους να προσφύγουν σε δικαστικά μέσα.

Λογοδοσία (δημόσια ευθύνη) Η υποχρέωση λογοδοσίας και δημόσιας ευθύνης είναι συνώνυμοι όροι. Αυτό σημαίνει ότι στον τομέα της διοίκησης κάθε αρχή είναι υπεύθυνη για τις πράξεις και παραλείψεις της, πριν από τις άλλες αρχές, τα δικαστήρια ή τον νομοθέτη. Από την άλλη πλευρά, θα μπορούσαμε να πούμε ότι καμία διοικητική αρχή δεν μπορεί η ίδια να εξαγάγει την εξέταση που διενεργείται από τους εξωτερικούς φορείς. Οι εξετάσεις αυτές είναι πολύ περίπλοκες, και μπορεί να πραγματοποιηθεί με βάση τις διατάξεις του θετικού δικαίου: η εξέταση των προσφυγών που διενεργούνται από τις ανώτερες αρχές, ο δικαστικός έλεγχος των αποφάσεων που λαμβάνονται, η εξέταση του διαμεσολαβητή ή του εισαγγελέα, ή ακόμη και η εξέταση του Κοινοβουλίου.

Ο τελικός στόχος αυτών των εξετάσεων είναι να προβλεφθεί ότι τα διοικητικά όργανα λειτουργούν νομίμως: διασφαλίζουν την επιβολή του δημοσίου συμφέροντος και των ατομικών δικαιωμάτων. Η υποχρέωση λογοδοσίας έχει και άλλες πτυχές εκτός από τη διοικητική όπως είναι η πολιτική ή επαγγελματική άποψη. Η επαγγελματική βιβλιογραφία συνοψίζει τα χαρακτηριστικά της δημόσιας ευθύνης ως εξής: - στη θεωρητική βάση της: την εξέταση της νομιμότητας των διαδικασιών. - η νομιμότητα των ενεργειών της διοίκησης. – Κριτήριο, η συμμόρφωση με τους ισχύοντες νόμους. - Κατεύθυνση: έχει δύο τρόπους, ο ένας είναι εντός του σώματος (ανώτερα όργανα) και ο άλλος είναι έξω από το σώμα (πολίτες, δικαστήρια). – Ο μηχανισμός της: εσωτερικές και εξωτερικές εξετάσεις, νομικός και δικαστικός έλεγχος. - Οι συνέπειές της: έγκριση, τροποποίηση, ακύρωση, εφαρμογή της κυρώσεων, αποζημίωση.

Η αποτελεσματικότητα: Αποτελεσματικότητα σημαίνει την ευνοϊκή σχέση μεταξύ των πόρων που χρησιμοποιήθηκαν και τα αποτελέσματα που επιτεύχθηκαν. Αυτή είναι μια οικονομική κατηγορία. Κατά τη διάρκεια της ιστορίας, το κράτος κατέστη η βάση των δημοσίων υπηρεσιών, έτσι αυτή η κατηγορία απέκτησε πολιτικά δικαιώματα στον τομέα της διοίκησης. Η αρχή αυτή έχει ήδη δημοσιευθεί στο σύνταγμα της Ισπανίας το 1978 με άλλες κλασικές αρχές, όπως η αρχή της νομιμότητας, η αρχή της διαφάνειας και η αρχής της αμεροληψίας. Η αποτελεσματικότητα είναι μια τιμή, η οποία σχετίζεται στενά με την αρχή της αποτελεσματικότητας. Η τιμή αυτή μας δείχνει το πόσο επιτυχής είναι η απόδοση της διοίκησης όσον αφορά την επίτευξη των στόχων που καθορίζεται από τον νομοθέτη. Βασικά μιλώντας, αυτό σημαίνει την αξιολόγηση και την ανάλυση των δημόσιων πολιτικών, καθώς και η πρόβλεψη για το πόσο εμφανίζονται στις ενέργειες των δημοσίων υπαλλήλων.

Κεφάλαιο Τρίτο

Συμπεράσματα και Προτάσεις

Το μέλλον της Δημόσιας Διοίκησης στην Ευρώπη

Η μεταβαλλόμενη φύση της πολιτικής των δημόσιων υπηρεσιών πρέπει πάντα να λειτουργεί σε ένα πολιτικό πλαίσιο, και σε αμιγώς τεχνικές αναλύσεις που αγνοούν αυτές και τείνουν να καταλήξουν σε μη ρεαλιστικά συμπεράσματα (Pollitt, 2003). Με την πάροδο του χρόνου, όμως, η φύση του εν λόγω πλαισίου έχει αλλάξει και οι αλλαγές αυτές μπορεί κάλλιστα να μεταφέρουν συνέπειες για την ικανότητα των δημοσίων υπηρεσιών να προετοιμαστούν για να αντιμετωπίσουν τις συνέπειες της δημογραφικής και της κλιματικής αλλαγής.

Τα περισσότερα κράτη μέλη δεν έχουν εσωτερικό μηχανισμό για την εκμάθηση από τις εμπειρίες των δημόσιων διοικήσεων σε άλλα κράτη μέλη. Η αδυναμία των θεσμικών μάθησης από άλλα κράτη μέλη αποδεικνύεται από την έλλειψη αναφοράς στα Εθνικά Προγράμματα Μεταρρυθμίσεων για την υιοθέτηση βέλτιστων πρακτικών από άλλα κράτη μέλη. Παρόλα αυτά, υπάρχουν κάποιες αλλαγές που έχουν γίνει τα τελευταία χρόνια στα κράτη μέλη και που έχουν επηρεάσει και τη δημόσια διοίκηση. Και ενώ οι συγκεκριμένες αλλαγές στο πολιτικό περιβάλλον ποικίλλουν σημαντικά από το ένα κράτος της ΕΕ στο άλλο (Pollitt και Bouckaert, 2011, pp163-168) ορισμένες τάσεις ήταν μάλλον διεθνώς διαδεδομένες.

Σε αυτές περιλαμβάνονται τα εξής:

• η Αυξημένη εκλογική μεταβλητότητα και η μείωση της πίστης σε κόμματα από την πλευρά των πολιτών

• Νέα κόμματα ξεφυτρώνουν και κάνουν τον κομματικό ανταγωνισμό πιο περίπλοκο και πολυμερή

• Περισσότερα μέσα ενημέρωσης, που μεταφέρουν ειδήσεις πιο γρήγορα και επιθετικά, 24/7.

• Η προσωποποίηση της πολιτικής, με την έννοια των πορτραίτων των μέσων ενημέρωσης των κυβερνήσεων και της πολιτικής όλο και περισσότερο εστιασμένα σε επιμέρους χαρακτήρες, και στις συγκρούσεις μεταξύ των προσωπικοτήτων, παρά στις πολιτικές και τα προγράμματα

• Λιγότερες ευκαιρίες για τους υπουργούς να κερδίσουν δημοτικότητα με την αναγγελία μεγάλων προγραμμάτων κρατικών ενισχύσεων και κοινωνικής πρόνοιας - οι κυβερνήσεις έχουν μεγαλύτερη σχέση με τη διαχείριση του υφιστάμενου κοινωνικού κράτους ή, στην πιο πρόσφατη περίοδο λιτότητας, τον περιορισμό του.

Όλες αυτές οι εξελίξεις έχουν κάνει τις ζωές των κυβερνήσεων πιο πιεστικές και επισφαλείς. Εν μέρει για να προσπαθήσουν να προστατεύον τους εαυτούς τους από τέτοιου είδους πιέσεις, οι υπουργοί σε πολλές χώρες έχουν καταφύγει σε μεγαλύτερη χρήση των πολιτικών τους συμβούλων και εμπειρογνωμόνων των μέσων ενημέρωσης (Peters και Pierre, 2004: Pollitt, 2009). Στο Ηνωμένο Βασίλειο, για παράδειγμα: «Το παραδοσιακό μοντέλο σχεδιασμού της δημόσιας πολιτικής τώρα γίνεται από επαγγελματίες σχεδιαστές που επεκτείνουν τις αρμοδιότητες του σχεδιασμού από τη βιομηχανία και την αρχιτεκτονική στην πολιτική, και από τον πολλαπλασιασμό των παρεμβάσεων από τις δεξαμενές σκέψης των συμβούλων, των επιχειρηματιών, των κέντρων πανεπιστημιακής έρευνας, τις επιτροπές πολιτικής και των ΜΚΟ (Newman, 2013, p521).

Αναπόφευκτα, η αύξηση του μόνιμου προσωπικού των εμπειρογνωμόνων έχει κάπως μειώσει την επιρροή που έχουν όσοι σταδιοδρομούν στις δημόσιες υπηρεσίες. Σε κάθε περίπτωση, σε αρκετά κράτη της ΕΕ η διασφάλιση της θητείας των ανώτερων δημοσίων υπαλλήλων έχει κάπως μειωθεί, και οι όροι εργασίας τους ήρθαν πιο κοντά σε εκείνες του ιδιωτικού τομέα (Demmke και Moilanen, 2010). Και σε ορισμένες περιπτώσεις, η δημόσια διοίκηση εκτενώς διαπερνάται από νεοσύλλεκτους υψηλού επιπέδου από τον επιχειρηματικό τομέα (π.χ. Wilks, 2013, pp77-79)

Οι συνέπειες που έχει αυτό για τη χάραξη πολιτικής σε σχέση με τις μαζικές τάσεις της δημογραφικής αλλαγής, η υπερθέρμανση του πλανήτη και η δημοσιονομική λιτότητα δεν είναι απόλυτα σαφείς ή μονής κατεύθυνσης. Μπορεί να υποστηριχθεί ότι ο συνδυασμός των παραγόντων που αναφέρθηκαν παραπάνω θα κάνουν συνήθως

ακόμη πιο δύσκολη από ό, τι ήταν στο παρελθόν για τις κυβερνήσεις τη διαδικασία να εκπονήσουν και να εφαρμόσουν μακροπρόθεσμες στρατηγικές, και να προωθήσουν πολιτικές που απαιτούν βραχυπρόθεσμες θυσίες, προκειμένου να αποκομίσουν μακροπρόθεσμα κοινωνικά οφέλη. Η εκλογική υποστήριξή τους θα είναι λιγότερο σταθερή από ό, τι πριν από μερικές δεκαετίες. Τα μέσα μαζικής ενημέρωσης συνεχώς και ανελέητα θα φωτίζουν τις πιο αρνητικές πτυχές της κάθε νέας πολιτικής δήλωση. Η «εφεδρία» των πόρων του προϋπολογισμού για να εξαγοράσουν την αντιπολίτευση και να μαλακώσουν τις άκρες των αντιλαϊκών-αλλά-αναγκαίων προγραμμάτων θα είναι μικρή ή ανύπαρκτη. Πολλοί από τους στενότερους συμβούλους τους, μπορούν επίσης να «πολιτικοποιηθούν» και κυρίως να είναι προσανατολισμένα προς την βραχυπρόθεσμη και μεσοπρόθεσμη επιβίωση των κυβερνήσεων και των πολιτικών τους.

Ουσιαστικά όλα τα ευρωπαϊκά κράτη μέλη εφαρμόζουν βαθιές αλλαγές που έχουν επιπτώσεις στη λειτουργία του δημόσιου διοικητικού συστήματος. Μόνο στην περίπτωση των χωρών της κρίσης είναι προφανές ότι οι περισσότερες από αυτές τις αλλαγές έχουν στόχο τη βραχυπρόθεσμη και μεσοπρόθεσμη δημοσιονομική σταθεροποίηση, και αυτή τη στιγμή δεν επικεντρώνονται σε μακροπρόθεσμες μεταρρυθμίσεις δεσμευμένες προς τους στόχους της στρατηγικής της ΕΕ. Μερικά από αυτά τα κράτη εν μέσω κρίσης δεν έχουν υποβάλει εθνικά προγράμματα μεταρρυθμίσεων - μια ένδειξη σχετικά με την κατάσταση τους, που αλλάζει δραστικά εβδομάδα σε εβδομάδα, ενώ από την άλλη πλευρά δηλώνει ότι οι προτεραιότητές τους είναι δικαιολογημένα στραμμένες αλλού αυτή τη στιγμή.

Προτάσεις

Με βάση τα προαναφερθέντα μπορούμε να εξάγουμε το συμπέρασμα ότι η δημιουργία ενός ενιαίου Ευρωπαϊκού χώρου, χωρίς σύνορα, η ενιαία γεωγραφική περιοχή, η ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης, η εσωτερική (ενιαία) αγορά, η οικονομική, χρηματοπιστωτική και πολιτική ένωση από την Ευρωπαϊκή Ένωση και η ανάγκη για την αποτελεσματική εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης απαιτούν την προσέγγιση και, σε ορισμένες περιπτώσεις, την ενοποίηση των διοικήσεων των κρατών μελών. Η διαδικασία αυτή, μακροπρόθεσμα, θα οδηγήσει σε σύγκλιση των εθνικών δημόσιων διοικήσεων, και μια πραγματικά ενιαία ευρωπαϊκή διοίκηση,

προφανώς με τη μείωση της κυριαρχίας των κρατών μελών. Δεν υπάρχει καμία αμφιβολία ότι, θα γίνει κατανοητό ότι η σημερινή κατάσταση δεν μπορεί να διατηρηθεί για μεγάλο χρονικό διάστημα, σύμφωνα με την οποία ορισμένα στοιχεία του κύκλου διαχείρισης, και η εφαρμογή των εν λόγω θεσμών ήταν ο σαφής διαχωρισμός μεταξύ τους.

Ο στόχος της συλλογής και επεξεργασίας πληροφοριών, του σχεδιασμού, συντονισμού και ελέγχου είναι τώρα μέρος της Ένωσης - σε υπερεθνικό επίπεδο. Η πραγματική εφαρμογή σε γενικές γραμμές πραγματοποιήθηκε σε εθνικό επίπεδο και κατάφερε να υλοποιηθεί μέσω εθνικών θεσμικών οργάνων: οι προτιμήσεις είναι ομοιόμορφες, αλλά στην πράξη υπάρχει ευρεία ποικιλία των τρόπων. Ο ισχυρισμός ήταν ότι η ένταξη των οικονομικών και νομισματικών θεμάτων και η πολιτική ενοποίηση πρέπει να ακολουθείται υποχρεωτικά από ένα είδος διοικητικής ολοκλήρωσης, ακόμη και αν αυτό μπορεί να θεωρηθεί ως (ίσως) η πιο οδυνηρή απώλεια της εθνικής κυριαρχίας των κρατών μελών.

Η διαδικασία αυτή ενισχύει το «ευρωπαϊκό διοικητικό δίκαιο", ο σχηματισμός και η σταδιακή εξέλιξή τους μπορεί να ανιχνευθεί ειδικά στους διαδικαστικούς κανόνες και την απορρόφηση της κονδυλίων της ΕΕ μετά τη σημαντική πρόοδο, που ακολούθησε από την υιοθέτηση της Συνθήκης της Λισαβόνας, η οποία έχει συστήσει το ΣΕΕ και στη ΣΛΕΕ, είναι επίσης μεγάλης σημασίας. Ωστόσο, μπορεί να δει κανείς ότι η Συνθήκη της Λισαβόνας δεν εξάλειψε την ένταση μεταξύ της ενότητας του πεδίου εφαρμογής του δικαίου της ΕΕ και της αυτονομίας των εθνικών διοικήσεων. Αυτό θα είναι σημαντικό, δεδομένου ότι η Ένωση και ένα μέρος της «Ευρωπαϊκής Δημόσιας Διοίκησης και του ευρωπαϊκού διοικητικού δικαίου» ανάπτυξης έχουν μια σειρά από νέες προκλήσεις.

Η επένδυση στη θεσμική ικανότητα και στην αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης και των δημοσίων υπηρεσιών (σε όλα τα επίπεδα της κυβέρνησης) με στόχο τις μεταρρυθμίσεις, την καλύτερη ρύθμιση και τη χρηστή διακυβέρνηση είναι βασικός στόχος, για τον οποίο απαιτούνται:

- ✓ Μεταρρυθμίσεις για να εξασφαλιστεί καλύτερη νομοθεσία, συνέργειες μεταξύ πολιτικών και αποτελεσματική διαχείριση των δημόσιων πολιτικών, καθώς

και η διαφάνεια, η ακεραιότητα και η υπευθυνότητα της δημόσιας διοίκησης και των δημοσίων δαπανών

- ✓ Ανάπτυξη και εφαρμογή των στρατηγικών και πολιτικών ανθρωπίνων πόρων
- ✓ Ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των διοικητικών υπηρεσιών
- ✓ Ανάπτυξη ικανοτήτων για φορείς που παρέχουν απασχόληση, εκπαίδευση, υγεία και κοινωνικές πολιτικές, καθώς και τομεακά και εδαφικά σύμφωνα για την κινητοποίηση υπέρ των μεταρρυθμίσεων σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο:
- ✓ Ενίσχυση της ικανότητας των φορέων, όπως οι κοινωνικοί εταίροι και οι μη κυβερνητικές οργανώσεις παρέχοντας πιο αποτελεσματική συμβολή τους στην απασχόληση, την εκπαίδευση και τις κοινωνικές πολιτικές
- ✓ Ανάπτυξη των τομεακών και των εδαφικών συμφώνων στην απασχόληση, την κοινωνική ένταξη, την υγεία και την εκπαίδευση τους τομείς σε όλα τα εδαφικά επίπεδα.

Τα καινοτόμα εργαλεία διαχείρισης και διεύθυνσης, καθώς και η αύξηση της χρήσης των ΤΠΕ στη δημόσια διοίκηση συχνά θεωρούνται ως βασικά στοιχεία του εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης. Ωστόσο, εμπειρικά στοιχεία από τονπεριορισμένο αριθμό ακαδημαϊκών σπουδών δείχνου ότι το θετικό αντίκτυπο των μέτρων μεταρρύθμισης είναι εκπληκτικά σπάνιο, και μη ισχυρό. Τα περισσότερα στοιχεία είναι μάλλον ανεκδοτολογικά δεν στηρίζονται σε συστηματική έρευνα (VanDooren, etal., 2008). Η πραγματοποίηση των αναμενόμενων κερδών αποδοτικότητας από την εισαγωγή ορισμένων εργαλείων διαχείρισης ή από την εφαρμογή των ΤΠΕ στη δημόσια διοίκηση από μόνη της δεν θα πρέπει να θεωρείται δεδομένη. Η ενίσχυση των ΤΠΕ χρήσης είναι μία από αυτές τις περιοχές του εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης που εμφανίζονται να έχουν τη μεγαλύτερη δυνατότητα να βελτιώσουν τόσο τις διεργασίες στο εσωτερικό της γραφειοκρατίας (εσωτερική κρατική διαχείριση), καθώς και τις εξωτερικές σχέσεις με τους πολίτες και τις επιχειρήσεις, αλλά και την αμεσότερη σχέση των κρατών μελών, οδηγώντας τα σε στενότερη συνεργασία και σε αμεσότερη επικοινωνία.

Η βελτιωμένη χρήση των εφαρμογών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης είναι ένα κεντρικό χαρακτηριστικό των πολλών μεταρρυθμίσεων της δημόσιας διοίκησης κατά τη διάρκεια των τελευταίων ετών.

Η ενίσχυση των θεσμικών δυνατοτήτων και της αποτελεσματικότητας των δημόσιων διοικήσεων και των δημόσιων υπηρεσιών και η υποστήριξη των δράσεων της θεσμικής ικανότητας και της αποτελεσματικής δημόσιας συμπεριλαμβανομένων, όπου είναι αναγκαίο, της παροχής εξοπλισμού και υποδομών για την υποστήριξη του εκσυγχρονισμού των δημόσιων υπηρεσιών σε τομείς όπως η απασχόληση, η εκπαίδευση, η υγεία, οι κοινωνικές πολιτικές είναι σημαντικός στόχος της Ε.Ε.

Οι έννοιες της "νέας δημόσιας διοίκησης» και της «Νέας δημόσιας διαχείρισης" μπορούν να προσφέρουν σημαντικά θεωρητικά θεμέλια για την βελτίωση της ευρωπαϊκής διοίκησης. Στην πραγματικότητα, οι βασικές αρχές της Ευρωπαϊκής Δημόσιας Διοίκησης αφορούν τους νέους προσανατολισμούς των δημόσιων οργανισμών προς την κατεύθυνση της διαφάνειας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας.

Βιβλιογραφία

Claisse, A., Meininger, MC (1995), "The Government Service in the test of modernization" in French Review of Public Administration, no. 75

Kassim, H.and Stevens H. (2004). The Liberalisation of Air Transport.London :Palgrave

Kassim, H., (2003,)The European Administration: Between Europeanization and Domestication, in Governing Europe, Oxford University Press, pp. 139-161 24

Kooiman, Jan, (ed.), 1990. Modern Governance: New Government-Society Interactions, London: Sage.

Matei, Ani and Matei, Lucica (2001): European Administration. Normative Fundaments and Systemic Models

Nugent, Neill, editor, 1997. At the Heart of the Union : Studies of the European Union. London: Macmillan.

OECD. 1996. Responsive Government: Service Quality Initiatives, Paris, France.

OECD. 1999. European Principles for Public Administration, SIGMA papers, No. 27, CCNM/SIGMA/PUMA (99) 44.

OECD/CPAP. 2002. Administraţiadeschisă. Iniţiativepentrucalitateaserviciilor (trans. Open Administration.Initiatives for the quality of services", Economica Publishing House, Bucharest.

Olsen, J. P. (2003). Towards a European Administrative Space, ARENA Working Papers, WP 02/26.

Olsen, J.P. (1997). "European Challenges to the Nation State" in B. Steunenberg, Fr. Van Vught, (eds.), Political Institutions and Public Policy, Kluwer Academic Publishers, Amsterdam, pp. 157-188.

Olsen, J.P. (2002). “The many faces of Europeanization”, in Journal of Common Market Studies, 40 (5), pp. 951-952.

Osborne, D. / Gaebler, T. 1992. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector, Readin MA: Addison-Wesley.

Page, E.C. / Wouters, L. 1995. “The Europeanization of the national bureaucracies” in J. Pierre (ed.), “Bureaucracy in the Modern State: An Introduction to Comparative Public Administration”, Aldershot: Edward Elgar, pp. 185-204

Page, Edward and Vincent Wright, (1999). ‘Conclusion: senior officials in Western Europe.’ In Bureaucratic Elites in Western European States: A Comparative Analysis of Top Officials. Vincent Wright and Edward Page, ed. . Oxford: Oxford University Press, pp. 266 - 279.

Page, Edward, 1997.People Who Run Europe. Oxford: Oxford University Press.

Peters, B.G., Pierre, J. (1998), ”Governance Without Government? Rethinking Public Administration”, Journal of Public Administration Research and Theory, Vol.8, No.2, pp. 223-243

Pierre, Jon, 1995. ‘Comparative Public Administration: the state of the art.’ In Bureaucracy in the Modern State: An Introduction to Comparative Public Administration. Jon Pierre, ed. .Aldershot: Edward Elgar, pp. 1 - 17.

Pollitt, C. (2002). “Clarifying convergence.Striking similarities and durable differences in public management reform” in Public Management Review, 4 (1), pp. 471-492.

Pollitt, Chris and Geert Bouckaert, (2000). Public Management Reform: A Comparative Analysis. Oxford: Oxford University Press.

Radaelli, C.M. 2000. “Wither Europeanization: Concept stretching and substantive change” in European Integration online Papers, col. 4, no.8.

Rouban, Luc, 1998. The French Civil Service, trans. Anne Stevens and Mary Stevens. Paris: LaDocumentationFrançaise

Schout, A. / Jordan, A. 2004.CSERGE Working Papers EDM 03-14, University of East England, Norwich, U.K.

Steunenberg, Fr. / Van Vught, (ed.). 1997. Political Institutions and Public Policy,Kluwer Academic Publishers, Amsterdam.European Union. 2007. Treaty of Lisbon. Official Journal of the European Union C306/17.12.2007.

Stevens, A. 2002."Europeanization and the Administration of the EU: a Comparative Perspective", Queen's Papers on Europeanization, no. 4, Aston University, U.K.

Weber, M. 1978. Economy and Society, edited by G. Roth, C. Wittich and translated byE. Fischoff, et al. from "Wirtscahft und Gesellschaft", University of California Press,Berkeley, U.S.A.

Wessels, W. / Maurer, A. / Mittag, J. 2003. Fifteen into one? The European Union and itsmember states, Manchester University Press, Manchester, U.K