

**ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ
ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ, ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
Π.Μ.Σ. ΔΙΕΘΝΩΝ, ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: «ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ (ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ
JEAN MONNET)»**

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

**«ΔΟΜΗ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΗΣ ΥΠΑΛΛΗΛΙΑΣ ΤΗΣ ΕΝΩΣΗΣ ΚΑΙ Ο
ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΕΘΝΙΚΟΤΗΤΑΣ ΣΤΗΝ ΑΣΚΗΣΗ ΤΩΝ ΚΑΘΗΚΟΝΤΩΝ ΤΗΣ:
ΤΟ ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ»**

Επιβλέπων Καθηγητής: Α. Πασσάς

Μεταπτυχιακός φοιτητής: Πολύκαρπος Τσέμπογλου

A.M.: 1212M050

**ΑΘΗΝΑ
ΑΚΑΔΗΜΑΪΚΟ ΕΤΟΣ 2013 – 2014**

**«ΔΟΜΗ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΗΣ ΥΠΑΛΛΗΛΙΑΣ ΤΗΣ ΕΝΩΣΗΣ ΚΑΙ Ο
ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΕΘΝΙΚΟΤΗΤΑΣ ΣΤΗΝ ΑΣΚΗΣΗ ΤΩΝ ΚΑΘΗΚΟΝΤΩΝ ΤΗΣ:
ΤΟ ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ»**

**ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ
ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ, ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ**

Π.Μ.Σ. ΔΙΕΘΝΩΝ, ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

**ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: «ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ (ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ
JEAN MONNET)»**

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

**«ΔΟΜΗ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΗΣ ΥΠΑΛΛΗΛΙΑΣ ΤΗΣ ΈΝΩΣΗΣ ΚΑΙ Ο
ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΕΘΝΙΚΟΤΗΤΑΣ ΣΤΗΝ ΑΣΚΗΣΗ ΤΩΝ ΚΑΘΗΚΟΝΤΩΝ ΤΗΣ:
ΤΟ ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ»**

Επιβλέπων Καθηγητής: Α. Πασσάς

Μεταπτυχιακός φοιτητής: Πολύκαρπος Τσέμπογλου

A.M.: 1212M050

**ΑΘΗΝΑ
ΑΚΑΔΗΜΑΪΚΟ ΕΤΟΣ 2013 – 2014**

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ.....	6
ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	7 – 10

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στο χθες και στο σήμερα

1.1. Από την διακυβερνητική οργάνωση στην υπερεθνική.....	11 – 14
1.2. Ο Jean Monnet, οι επιλογές των «παικτών», το παρασκήνιο της οικοδόμησης της Ευρώπης και οι απαρχές της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.....	14 – 20
1.3. ΠΡΩΙΜΗ ΕΠΟΧΗ: Τα αρχικά βήματα προς τη δημιουργία ενός ενωσιακού σώματος υπαλλήλων.....	20 – 26
1.4. Η Γραφειοκρατική προσέγγιση.....	26 – 30
1.5. Η επανάσταση του ΝΔΜ.....	30 – 35
1.6. Η απασχόληση στην Επιτροπή.....	35 – 36

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο

Η μεταρρύθμιση Kinnock στο μικροσκόπιο

2.1. ΝΕΩΤΕΡΗ ΕΠΟΧΗ: Οι ανεπιτυχείς απόπειρες μεταρρύθμισης.....	37 – 42
2.2. Ανάλυση των κυριότερων ατελειών της ενωσιακής δημοσιοϋπαλληλίας πριν τη μεταρρύθμιση	42 – 54
2.3. Περιγραφή των μεταρρυθμίσεων του προγράμματος Kinnock.....	54 – 64
2.4. Η στάση των ενωσιακών υπαλλήλων απέναντι στην αλλαγή.....	64 - 74

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο

Οι ρόλοι της εθνικότητας και της κουλτούρας των ενωσιακών υπαλλήλων στην άσκηση των καθηκόντων τους

3.1. Η κουλτούρα ως παράγοντας εργασίας στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή.....	75 – 76
3.2. Κουλτούρα και Ευρωπαϊκή Επιτροπή.....	76 – 78
3.3. Κουλτούρα, εθνικότητα και συμπεριφορά.....	79 – 84

3.4. Κοινωνικοποίηση, υπερεθνισμός και γραφειοκρατία.....	84 – 87
3.5. Κοινωνικοποίηση και υπάλληλοι της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.....	87 – 92
3.6. Κοσμοπολιτισμός και υπάλληλοι της Επιτροπής.....	92 – 95
3.7. Η διάκριση Βορρά – Νότου.....	95 – 98
3.8. Δίκτυα και κοινωνικοποίηση στην Επιτροπή.....	98 – 102
3.9. Οι διαφορετικές εργασιακές διευθετήσεις υπαλλήλων στην Επιτροπή και ο βαθμός επίδρασης της κοινωνικοποίησης.....	102 – 110
ΕΠΙΛΟΓΟΣ.....	111 – 112
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	113 – 120

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΑΕΕ = Αποσπασμένοι Εθνικοί Εμπειρογνώμονες

ΔΟΕ = Διεθνής Οργάνωση Εργασίας

ΕΕ = Ευρωπαϊκή Ένωση

ΕΕΣ = Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο

ΕΚ = Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο

ΕΚΑΧ = Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα

ΕΟΚ = Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα

HoU = Head of Unit

ΚΥΚ = Κανονισμός Υπηρεσιακής Κατάστασης

ΜΚΟ = Μη Κυβερνητική Οργάνωση

ΝΔΜ = Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ

ΟΕΟΣ = Οργανισμός Ευρωπαϊκής Οικονομικής Συνεργασίας

ΟΗΕ = Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Κάθε συζήτηση περί διεθνούς οργάνωσης και οργανώσεων η οποία εντάσσει σε μία γενική κατηγορία την Ευρωπαϊκή Επιτροπή εκπίπτει εξαρχής σε μεγάλο σφάλμα. Η Επιτροπή είναι μία οργάνωση που δεν μπορεί να εκπέσει απόλυτα ούτε σε μία γενική κατηγοριοποίηση περί ρυθμιστικών αρχών, ούτε διεθνών οργανισμών, ούτε και εκτελεστικών κέντρων.

Κατά γενική ομολογία, η Επιτροπή αποτελεί ένα μόρφωμα με ιδιαίτερη φύση (*suī generis*) καθώς δεν αποτελεί ούτε μία κυβέρνηση ούτε και μία γραφειοκρατία η οποία έχει απεκδυθεί τον πολιτικό της ρόλο. Ίσως ο πιο αξιόλογος χαρακτηρισμός για αυτό το μόρφωμα είναι αυτός της *πολύ – οργάνωσης*¹ που αποτελεί ευθεία αναφορά στον πολυεθνικό, πολυπολιτισμικό και πολυγλωσσικό χαρακτήρα με την οποία τονίζεται η ετερογένεια της οργάνωσης. Η Επιτροπή, παρά το μικρό της μέγεθος, αποτελεί την ισχυρότερη γραφειοκρατία² στον κόσμο με τις εξουσίες της να την καθιστούν τη κινητήριου δύναμη του ευρωπαϊκού εγχειρήματος και τις ενέργειές της να επηρεάζουν τη ζωή 500 εκατομμυρίων ανθρώπων³. Τα χαρακτηριστικά τα οποία είναι έκδηλα της ιδιαιτερότητας της Επιτροπής σε σχέση με οποιαδήποτε άλλη οργάνωση είναι: Πρώτον, το γεγονός ότι βασικό καθήκον της Επιτροπής είναι ο εντοπισμός, η προετοιμασία, η προαγωγή πολιτικών και ο έλεγχος της συμμόρφωσης

¹ Απόδοση του όρου *multi – organization* (απόδοση του γράφοντος), E. Schön – Quinlivan, *Implementing Organizational Change – The Case of the Kinnock Reforms*, *Journal of European Public Policy*, 15: 5, 2008, σσ. 728-729.

² Η ισχύς της έχει δύο κύριες πηγές: 1) τις συνθήκες της Ένωσης και 2) τη θεσμική αρχιτεκτονική της ΕΕ. Οι συνθήκες, η *πολυκέφαλη δομή* πολιτικού ελέγχου αλλά και η αυτό – νομιμοποίηση – μέσω της οποίας παραβλέπονται οι προτιμήσεις των πολιτικών προϊσταμένων χάριν της εξυπηρέτησης του συμφέροντος ενός νοητού σώματος πολιτικών προϊσταμένων, των μελλοντικών Ευρωπαίων πολιτών – της παρέχουν έναν σημαντικό βαθμό αυτονομίας αλλά και *πολιτικής νομιμότητας*, Α. Α. Έλληνας – E. Suleiman, *Ευρωπαϊκή Επιτροπή και Γραφειοκρατική Αυτονομία: Οι Προστάτες της Ευρώπης*, Εκδόσεις Επίκεντρο, Θεσσαλονίκη, 2013, σσ. 20-21 και σσ. 193-195.

³ Με τη λειτουργία της να βασίζεται στην κοινοτική μέθοδο., μεταξύ άλλων βλ. Α. Πασσάς, *Η Εθνική Δημόσια Διοίκηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Πολιτική Διαδικασία*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2012, σ. 7, και Δ. Σταθοπούλου, *Το Νομικό Καθεστώς των Υπαλλήλων της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών, Σχολή Νομικών και Πολιτικών Επιστημών, Τμήμα Πολιτική Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης, Π.Μ.Σ. *Κράτος και Δημόσια Πολιτική*, Διπλωματική Εργασία, Αθήνα, 2013, σσ. 4-5.

προς αυτές⁴, οι οποίες συμβάλλουν θετικά στην εξυπηρέτηση ενός δεύτερου χαρακτηριστικού που αποδίδεται στην Επιτροπή και είναι η εξυπηρέτηση του ενωσιακού συμφέροντος. Τρίτο και ιδιαίτερο χαρακτηριστικό είναι η δομή της, στην κορυφή της οποίας βρίσκεται το κολλέγιο των Επιτρόπων και ο Πρόεδρος της Επιτροπής βασικό καθήκον του οποίου είναι να παρέχει πολιτική καθοδήγηση. Τέταρτο και τελευταίο χαρακτηριστικό της Επιτροπής είναι το γραφειοκρατικό της σώμα το οποίο είναι επιφορτισμένο όχι μόνο με λειτουργικά αλλά πρωτίστως με πολιτικά καθήκοντα⁵.

Στο εσωτερικό της, αντιπαρατίθενται δύο αντίρροπες τάσεις, αυτή του διακυβερνητισμού από τη μία πλευρά, και από την άλλη, αυτή του υπερεθνισμού αντίθεση που αντανακλάται στον ίδιο το σχεδιασμό εξ' υπαρχής: Ναι μεν αποτελεί μία οργανωμένη γραφειοκρατία κατ' εικόνα και καθ' ομοίωση των εθνικών γραφειοκρατιών αλλά πάνω απ' όλα μία γραφειοκρατία με μοναδικές στο είδος τους εξουσίες⁶.

Για πολλούς, η ευρωπαϊκή Επιτροπή συνιστά μία κατακερματισμένη οργάνωση λόγω μίας σειράς παραγόντων όπως της πολυπολιτισμικής σύνθεσης του σώματος υπαλλήλων, των διαφορετικών διοικητικών παραδόσεων των οποίων οι τελευταίοι είναι φορείς αλλά εξαιτίας των ανταγωνισμών που είναι υπαρκτοί στην καθημερινή λειτουργία της. Η άλλη άποψη τονίζει τη οργανωσιακή συνεκτικότητά της⁷ στην επιδίωξη ενός κοινού σκοπού, δηλαδή της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Ιδιαίτερης αξίας κρίνονται και τα μέσα που η Επιτροπή έχει στη διάθεσή της προκειμένου να είναι σε θέση να ασκήσει τις εξουσίες της. Αυτά τα μέσα είναι: Πρώτον, η προνομιακή πρόσβαση στην πληροφορία, δεύτερον, η τεχνική εμπειρογνωμοσύνη και τρίτον και εξίσου σημαντικό, η καθοδήγηση από ανθρώπους οι οποίοι είναι πραγματικά οραματιστές⁸. Η διαξίφισμός μεταξύ υπερεθνισμού και

⁴ Η Επιτροπή αποτελεί μία εποπτική γραφειοκρατία., Στο ίδιο, σσ. 158 και 256.

⁵ J. Peterson, *The Santer Era: The European Commission in Normative, Historical and Theoretical Perspective*, Journal of European Public Policy, 6: 1, 1999, σσ. 47-48.

⁶ D. Spence - A. Stevens, *Staff and Personnel Policy in the Commission*, in D. Spence and G. Edwards (eds), *The European Commission*, London: John Harper, 2006, σ. 149.

⁷ Που αποτελεί συν τοις άλλοις προαπαιτούμενο για τη δράση της, Α. Α. Έλληνας – E. Suleiman, *Ευρωπαϊκή...*, Όπ. π., σ. 21.

⁸ A. Ellinas – E. Suleiman, *Supranationalism in a Transnational Bureaucracy: The Case of the European Commission*, Journal of Common Market Studies, 2011, σσ. 925-926.

διακυβερνητισμού που προαναφέρθηκε από το 2000 και μετά αντανακλάται στην αντιπαράθεση μεταξύ των προσεγγίσεων του *δημοσίου μάνατζμεντ* από το ένα άκρο και της *πολιτικής κοινωνιολογίας* στο άλλο. Βάσει της πρώτης προσέγγισης, η Επιτροπή ανασχεδιάζεται με τέτοιο τρόπο ώστε να μοιάζει περισσότερο με μία ιδιωτική εταιρεία, αποτελώντας μία οργάνωση επιφορτισμένη με ρυθμιστικές λειτουργίες, άποψη την οποία ασπάζονται συγκεκριμένα κράτη-μέλη με αντιπροσωπευτικότερη την Βρετανία. Στον αντίποδα, βρίσκεται η προσέγγιση η οποία ορά την ΕΕ ως πολλά παραπάνω από μία ρυθμιστική οργάνωση και συγκεκριμένα ως ένα μόρφωμα με πολιτικό χαρακτήρα.

Για την τελευταία προσέγγιση η μεταρρύθμιση αποτελεί «κατάρρα» η οποία θα προκαλέσει, αν δεν έχει προκαλέσει ήδη, ανεπανόρθωτη ζημία στην Επιτροπή κυρίως μέσω της μείωσης του βαθμού αυτονομίας της και την άσκηση ελέγχου σε αυτήν⁹. Μία ενέργεια η οποία θα μπορούσε να συνδεθεί με την ευρύτερη αυτή προσπάθεια είναι η μεταβολή του τρόπου με τον οποίο αντιμετωπίζουν οι ενωσιακοί υπάλληλοι την εργασία από ένα λειτούργημα που έχει σχέση με το όραμα της απεμπόλησης των διαχωριστικών γραμμών μεταξύ των λαών της ευρωπαϊκής ηπείρου, σε μία απλή εργασία που δεν διαφέρει σε τίποτα από τις εργασιακές ευκαιρίες που προσφέρουν θέσεις σε άλλους οργανισμούς, γραφειοκρατίες ή ιδιωτικούς φορείς¹⁰.

Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι η μελέτη της Επιτροπής με κύρια σημεία εστίασης την εσωτερική οργάνωσή της, αναπόσπαστο κομμάτι της οποίας αποτελούν οι υπάλληλοι που εργάζονται σε αυτήν. Η εργασία είναι χωρισμένη σε τρία κεφάλαια. Το πρώτο κεφάλαιο εξετάζει τις απαρχές της Επιτροπής μέσα από την αναφορά στις καταβολές της διεθνούς οργάνωσης, το παρασκήνιο της δημιουργίας της ΕΚΑΧ, τη δημιουργία του διοικητικού μηχανισμού της Επιτροπής, τη μετάβαση από την κλασική προσέγγιση οργάνωσης της γραφειοκρατίας στις αλλαγές που επιβλήθηκαν μέσα από την προσέγγιση του ΝΔΜ και την παράθεση ορισμένων βασικών στοιχείων και αριθμών σχετικά με τους υπαλλήλους που απασχολούνται στη συγκεκριμένη υπερεθνική οργάνωση. Στο δεύτερο κεφάλαιο εξετάζονται οι πρώιμες απόπειρες μεταρρύθμισης του διοικητικού μηχανισμού και οι κυρίαρχοι παράγοντες στους οποίους οφείλεται η αποτυχία των εγχειρημάτων, τα «κακώς κείμενα» του

⁹ A. A. Έλληνας – E. Suleiman, *Ευρωπαϊκή...*, Οπ. π.

¹⁰ C. Ban, *Reforming the Staffing Process in the European Union Institutions: Moving the Sacred Cow out of the Road*, *International Review of Administrative Sciences*, 76: 5, 2010, σσ. 17-18.

διοικητικού βραχίονα, οι αλλαγές που επέφερε η εισαγωγή της μεταρρύθμισης Kinnock, και παρουσιάζεται μία σειρά απόψεων υπαλλήλων σχετικά με συγκεκριμένες αλλαγές που οφείλονται στην μεταρρύθμιση. Στο τρίτο και τελευταίο κεφάλαιο εξετάζεται μία σειρά ζητημάτων που συνολικά περιστρέφονται γύρω από τη σημασία που διαδραματίζουν οι παράγοντες κουλτούρα, εθνικότητα, κοινωνικοποίηση και υπερεθνισμός για τους υπαλλήλους της Επιτροπής.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στο χθες και στο σήμερα

1.1. Από την διακυβερνητική οργάνωση στην υπερεθνική

Από το δεύτερο μισό του 19^{ου} αιώνα, οι διεθνείς διακυβερνητικοί οργανισμοί έρχονται στο προσκήνιο. Πρόκειται για μια πρόσφατη επινόηση η οποία δεν μετράει παρά 150 χρόνια ζωής ενώ, μόλις από το δεύτερο μισό του 20^{ου} αιώνα ο ρυθμός δημιουργίας τους γίνεται αλματώδης¹¹. Η κυριότερη αιτιολογική βάση πίσω από τις προθέσεις για τη δημιουργία τέτοιων μορφών οργάνωσης ή διευθέτησης ήταν και συνεχίζει να είναι η αποφυγή των ανταγωνισμών που έχουν τη δυναμική να οδηγήσουν στην πολεμική σύγκρουση.

Η αρχική ιδέα για τη δημιουργία των διεθνών οργανισμών ανάγεται πολλούς αιώνες πίσω. Τα πρώτα «ψήγματα» εντοπίζονται στους Έλληνες φιλοσόφους Πλάτωνα και Αριστοτέλη, οι οποίοι απορρίπτουν τον πόλεμο αλλά όχι σε απόλυτο βαθμό προκρίνοντας τη σύγκρουση σε εξαιρετικές μόνον περιπτώσεις όπως στην περίπτωση της αυτοάμυνας. Στο ίδιο μήκος κύματος κινήθηκαν, και αρκετοί άλλοι μεταγενέστεροι διανοητές όπως ο ιερός Αυγουστίνος, ο Θωμάς ο Ακινάτης, ο Desiderius Erasmus κ.α¹².

Τόσο η αρχική ιδέα για τη δημιουργία διεθνών οργανισμών¹³ με κορύφωση την ίδρυση οργανώσεων όπως τα Ηνωμένα Έθνη όσο, και η ευρωπαϊκή ιδέα έχουν

¹¹ Μερικά από τα χαρακτηριστικά των διεθνών οργανισμών είναι η κατοχή μόνιμη τοποθεσίας ως έδρας, οι συνεδριάσεις ανά τακτά χρονικά διαστήματα, η απόλαυση (λειτουργικής) ανεξαρτησίας από τα κράτη που αποφασίζουν να τους συστήσουν, η απασχόληση προσωπικού (μονίμου ή όχι) το οποίο οφείλει να είναι αφοσιωμένο στους σκοπούς που επιδιώκει ο διεθνής οργανισμός., J. Trondal, *Bureaucratic Structure and Administrative Behaviour: Lessons from International Bureaucracies*, *West European Politics*, 34: 4, 2011, σ. 802.

¹² Για περισσότερα βλ. A. L. Bennet και J. K. Oliver, *Διεθνείς Οργανισμοί: Αρχές και Προβλήματα*, Βιβλιοθήκη Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σπουδών II, Εκδόσεις Gutenberg, Αθήνα 2006, σσ. 17-23.

¹³ *Οι επίσημες οργανώσεις αποτελούν συλλογές δομών, κανόνων και προκαθορισμών λειτουργικών διαδικασιών που διαδραματίζουν έναν εν μέρει αυτόνομο ρόλο στον πολιτικό βίο*. J. Trondal, *Is the European Commission a Hothouse for Supranationalism?: Theorising and Exploring the World of Commission Civil Servants*, CES Working Papers, Agder University College, 2005: 7, [Διαθέσιμο στο http://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/134883/1/working_paper_2005-07.pdf,

(ημερομηνία πρόσβασης: 19.2.2014)], σ. 9.

την ίδια δικαιολογητική βάση, μάλιστα θα μπορούσε να ειπωθεί ότι από ένα σημείο και μετά αυτές οι δύο συμπίπτουν¹⁴. Αυτό εξάλλου μπορεί να εξαχθεί ως συμπέρασμα από το γεγονός ότι τόσο η ευρωπαϊκή ιδέα όσο και η διανοητική σύλληψη περί διεθνούς οργάνωσης αναπτύσσονται στον τότε γνωστό κόσμο, τον ευρωπαϊκό. Σε αυτό το πλαίσιο, σημαντικές υπήρξαν οι συμβολές ανθρώπων όπως ο Pierre Dubois, ο Émeric Crucé, ο William Penn, ο Jeremy Bentham και πολλοί άλλοι. Σημαντικοί σταθμοί και σημεία καμπής στο ταξίδι αυτό μέσα στον χρόνο αποτελούν η Συνθήκη της Βεστφαλίας (1648) που σηματοδοτεί τη στροφή από την ηγεμονία στο έθνος – κράτος, η γαλλική επανάσταση (1789), οι Ναπολεόντειοι πόλεμοι και η ένωση της Ευρώπης δια των όπλων και, το Συνέδριο της Βιέννης (1814-1815). Ωστόσο, χρειάστηκε να περάσουν αρκετά χρόνια ακόμα μέχρι τελικώς το όραμα αιώνων που εκφράστηκε μέσα από την ευρωπαϊκή ιδέα να μετουσιωθεί σε πράξη και να γίνει πραγματικότητα.

Ο 20^{ος} αιώνας είναι ορόσημο τόσο για την ευρωπαϊκή ιδέα όσο και για την διεθνή οργάνωση όχι μόνο διότι και οι δύο μετουσιώνονται σε πράξη αλλά, κυρίως διότι διαφοροποιούνται διαγράφοντας διαφορετική πορεία. Αφενός, η πρώτη λαμβάνει «σάρκα και οστά» μέσα από την ΕΚΑΧ, περιλαμβάνοντας μία ιδιαίτερη οργάνωση στις τάξεις της, την μετέπειτα ευρωπαϊκή Επιτροπή και αφετέρου η δεύτερη αναπτύσσεται και εξαπλώνεται με ταχύτατους ρυθμούς σε παγκόσμια κλίμακα υπό τη μορφή των διεθνών διακυβερνητικών οργανισμών. Επακόλουθα, δημιουργούνται δύο διαφορετικά παραδείγματα διεθνούς οργάνωσης. Από τη μία πλευρά, αυτό των διεθνών διακυβερνητικών οργανισμών, εν μέρει και ως φυσική εξέλιξη της διακυβερνητικής τάξης και από την άλλη πλευρά, η μετουσίωση του οράματος του γάλλου φιλοσόφου Saint – Simon, η υπερεθνική τάξη¹⁵.

¹⁴ Ως αφετηριακό σημείο των δύο ιδεών θεωρείται ο 14^{ος} αιώνας οπότε και η ευρωπαϊκή ιδέα έρχεται στο προσκήνιο και εξελίσσεται σε ουτοπικό επίπεδο από κοινού με την ιδέα που σχετίζεται με τις διεθνείς ομαδοποιήσεις. Θ. Χριστοδουλίδης, *Από την Ευρωπαϊκή Ιδέα στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Η Ιστορική Διάσταση του Ενοποιητικού Εγχειρήματος 1923-2004*, Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Αθήνα 2004, σ. 12.

¹⁵ Σύμφωνα με τον J. Trondal αυτό που συγκεκριμένα προκρίνει ο Saint – Simon οραματιζόμενος την ανάδυση ενός νεοπαγούς κοινού πολιτικού μορφώματος, είναι η *ανάπτυξη ανεξάρτητης διοικητικής ικανότητας* και ανεξάρτητων διοικητικών πόρων. Άλλωστε, η *θεσμική διαφοροποίηση* και η *ικανότητα ανάπτυξης νέων θεσμών* αποτελεί αναγκαία συνθήκη για τη διαμόρφωση κρατικής οντότητας. J. Trondal, *Centre Formation and the European Commission: A Research Note*, The Open Political Science Journal, Vol. 5, 2012, σ. 2.

Η τυπολογία των διεθνών διακυβερνητικών οργανισμών στην οποία η σύνδεση των πολιτικών προσώπων με τον οργανισμό βρίσκεται σε δεύτερη μοίρα καθώς οι συγκεκριμένοι εκπροσωπούν εδαφικές μονάδες στις οποίες αποδίδεται πρωτεύουσα σημασία δοκιμάζεται από τη δομή που οραματίζεται ο Saint – Simon¹⁶. Στην κορυφή της δομής αυτής εντοπίζεται μία κυβέρνηση «κοινή», προορισμένη να επηρεάζει με τέτοιο τρόπο το ανθρώπινο δυναμικό της ώστε αυτό το τελευταίο να «προσκολλάται» σε αυτή.

Τέτοια είναι η δύναμη των υπερεθνικών ευρωπαϊκών οργανώσεων και ιδιαίτερα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Όμως τι είναι ο υπερεθνισμός; Σύμφωνα με τον Rosamond ορίζεται ως *η ανάπτυξη οργανώσεων που διαθέτουν εξουσία και δικτύων διαμόρφωσης πολιτικής που ξεφεύγουν από τον έλεγχο του έθνους-κράτους ενώ τα στοιχεία που αποτελούν δείκτες για το αν ένας διεθνής οργανισμός είναι υπερεθνικός είναι δύο, αν και κατά κάποιον τρόπο αλληλένδετα: Πρώτον, η μη σύνδεση του οργανισμού με εθνικές κυβερνήσεις δηλαδή η διακριτή του φύση και δεύτερον η ευχέρειά του να ασκεί τα καθήκοντά του και να δρα με έναν σημαντικό βαθμό αυτονομίας¹⁷. Η αυτονομία αναδεικνύεται ως ένα σημαντικό χαρακτηριστικό που είναι απαραίτητο για την απόδοση του στοιχείου της υπερεθνικότητας σε μία οργάνωση. Κατ' αναλογία, αποτελεί εξίσου σημαντική προϋπόθεση και για την επιτυχημένη ανάδυση νέων κρατών σύμφωνα με τον Huntington¹⁸.*

¹⁶ Μία δομή αποτελούμενη από περιφέρειες εκπροσωπούμενες από αντιπροσώπους όπως ακριβώς και στους διακυβερνητικούς οργανισμούς με τη διαφορά ότι στην κορυφή θα βρίσκεται μία κυβέρνηση με βασική αποστολή την εξυπηρέτηση του κοινού συμφέροντος των περιφερειών και της οποίας τα μέλη θα έχουν τη νομιμοφροσύνη τους στραμμένη αποκλειστικά σε αυτήν. H. Saint – Simon and A. Thierry, *The Reorganization of the European Community*, in H. Saint – Simon (ed), *Social Organization, the Science of Man and Other Writings*, N.Y., Harper and Row, 1964 παρά M. Egeberg, *Experiments in Supranational Institutionbuilding: The European Commission as a laboratory*, ARENA Working Paper, No. 4, 2012, σ. 1. Βλ. επίσης: Θ. Χριστοδουλίδης, *Από την Ευρωπαϊκή Ιδέα στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Η Ιστορική Διάσταση του Ενοποιητικού Εγχειρήματος 1923-2004*, Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Αθήνα 2004, σσ. 20-21.

¹⁷ J. Trondal – F. Veggeled, *Are International Bureaucracies Vehicles for the Common Good?*, University of Adger, ISL Working Paper, 2012:10, σ. 3.

¹⁸ Σύμφωνα με τον Trondal η αυτονομία (αναφέρεται ως ανεξαρτησία αλλά οι δύο όροι συγχέονται) αποτελεί και μία εκ των τριών αναλυτικών διαστάσεων του φαινομένου της ανάδυσης ενός Ευρωπαϊκού Διοικητικού Χώρου. Οι άλλες δύο διαστάσεις του φαινομένου είναι η ενοποίηση (*Integration*) και η εισδοχή (μετάφραση του όρου *Cooptation*). J. Trondal – G. Peters, *The Rise of*

Βασικά στοιχεία κάθε υπερεθνικής οργάνωσης αποτελούν: Πρώτον, ότι οι άνθρωποι που απασχολούνται σε κάθε τέτοια οργάνωση παύουν να λειτουργούν εθνοκεντρικά αφήνοντας στην άκρη την εθνική τους ταυτότητα. Δεύτερο στοιχείο το οποίο λειτουργεί και ως επέκταση του παραπάνω επιχειρήματος έρχεται η παραδοχή περί των λειτουργιών κάθε υπερεθνικής οργάνωσης. Κάθε τέτοια οργάνωση έχει σχεδιαστεί με γνώμονα την επιτέλεση συγκεκριμένων λειτουργιών λειτουργώντας *τομεακά και λειτουργικά* και επ' ουδενί *εδαφικά*¹⁹. Δηλαδή, οι υπερεθνικές οργανώσεις έχουν την δυνατότητα να συσπειρώνουν τους υπαλλήλους τους αναπτύσσοντας ένα αίσθημα κοινότητας το οποίο εκφεύγει του ελέγχου των εθνών – κρατών²⁰. Κατά συνέπεια, οι εργαζόμενοι και οι λήπτες αποφάσεων σε τέτοια μορφώματα δεν μπορούν παρά να υιοθετούν αυτού του είδους την προοπτική προκειμένου να μπορούν να λειτουργήσουν και να ανταπεξέλθουν στα κατά περίπτωση ανατιθέμενα καθήκοντα²¹. Πρόκειται για την αξία της μη – εδαφικότητας όσον αφορά την εξειδίκευση (non – territorial principle of specialization)²².

1.2. Ο Jean Monnet, οι επιλογές των «παικτών»²³, το παρασκήνιο της οικοδόμησης της Ευρώπης και οι απαρχές της Ευρωπαϊκής Επιτροπής

Είναι αδιαμφισβήτητο το γεγονός ότι παρότι η Ευρώπη τον 20^ο αιώνα έζησε δύο παγκόσμιους πολέμους οι οποίοι θα μπορούσαν να λειτουργήσουν ως επιταχυντές και ισχυρά σοκ²⁴ ώστε να τεθεί σε κίνηση η διαδικασία της ενοποίησης,

European Administrative Space: Lessons Learned, Journal of European Public Policy, 20:2, σ. 298-303.

¹⁹ M. Egeberg, *Experiments...*, Όπ. π., σ. 3

²⁰ Στο εσωτερικό της οργάνωσης αναπτύσσεται μία ιδιαίτερη «γλώσσα» την οποία οι υπάλληλοι μαθαίνουν να χρησιμοποιούν. Αυτή η ιδιότυπη «γλώσσα» περιλαμβάνει κανόνες, νόρμες, ιδέες και συμβάλει με τον τρόπο της στην ανάπτυξη του αισθήματος της ομάδας στους υπαλλήλους. J. Trondal – G. Peters, *The Rise of European Administrative Space...*, Όπ. π., σ. 4.

²¹ Στο ίδιο, σ. 3.

²² Στο ίδιο, σ. 11.

²³ Στους «παίκτες» δεν περιλαμβάνεται η Ιταλία καθώς τα στοιχεία για την διασαφήνιση των θέσεών της δεν είναι επαρκή.

²⁴ Σύμφωνα και με τη διδασκαλία της ιστορικής θεσμικής προσέγγισης ενός από τα «παρακλάδια» της ευρύτερης νέας θεσμικής προσέγγισης. M. Egeberg, *Experiments...*, Όπ. π., σ. 2. Σύμφωνα με τον Χρυσόχοου, η ιστορική θεσμική προσέγγιση *αντιλαμβάνεται τους θεσμούς ως περιπτώσεις τοπικής και*

κάτι τέτοιο δεν συνέβη. Οι μεταπολεμικές προσπάθειες που πραγματώθηκαν μέσα από την ίδρυση του ΟΕΟΣ αλλά και του Συμβουλίου της Ευρώπης δεν κατάφεραν να ανταποκριθούν στις προσδοκίες εκείνης της εποχής και την αισιοδοξία που ήταν έκδηλη²⁵. Απαραίτητη προϋπόθεση για κάτι τέτοιο υπήρξε τελικά το όραμα του Jean Monnet²⁶, συμβούλου του γάλλου πολιτικού Robert Schuman.

Το σχέδιο Schuman έκτος του ότι είναι μοναδικό διότι σηματοδοτεί τη μετάβαση σε μία νέα εποχή για την ευρωπαϊκή ήπειρο καθιστώντας έναν πόλεμο μεταξύ Γερμανίας και Γαλλίας στο μέλλον κάτι το απίθανο, είναι μοναδικό και για έναν ακόμα λόγο· παρότι έχουν περάσει σχεδόν εβδομήντα χρόνια από τον αρχικό θεσμικό σχεδιασμό της τότε ΕΚΑΧ, τον οποίο περιέγραφε το παραπάνω σχέδιο που τελικά περιελήφθη στη συνθήκη των Παρισίων, ο αρχικός αυτός θεσμικός σχεδιασμός παραμένει ίδιος και अपαράλλακτος²⁷ μέχρι και τις μέρες μας.

Προκειμένου να γίνει σαφές το πώς οι σχεδιαστές της ΕΚΑΧ κατέληξαν στη συγκεκριμένη αρχιτεκτονική, είναι χρήσιμο να επισημανθεί η διαφορά μεταξύ των επιλογών «υψηλότερου» επιπέδου («higher» level choices) και των επιλογών «χαμηλότερου» επιπέδου («lower» level choices), διάκριση η οποία αρχικά αναφερόταν στη «γένεση» συνταγματικών τάξεων²⁸. Στην περίπτωση του «υψηλότερου» επιπέδου, οι επιλογές σχετίζονται με ερωτήματα που αφορούν τον τύπο του πολιτικού συστήματος, το σκοπό κ.α. Από την άλλη πλευρά, αναφερόμενος κανείς σε επιλογές «χαμηλότερου» επιπέδου εννοεί π.χ. τον τρόπο με τον οποίο θα λαμβάνονται οι αποφάσεις αλλά και ποιος θα είναι επιφορτισμένος με τη λειτουργία αυτή²⁹.

Η πιο πάνω διάκριση μπορεί να συνδεθεί, από τη στιγμή που το διακύβευμα είναι η διαπραγμάτευση με σκοπό τη δημιουργία ενός συνόλου νέων διεθνών θεσμών,

άτυπης διάδρασης..., Για περισσότερα σχετικά με τη νέα θεσμική προσέγγιση, βλ. Δ. Ν. Χρυσόχου, *Δοκίμιο για τη Διεθνή Θεωρία: Νέες Μορφές Κυριαρχίας και Συναρχίας*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2006, σσ. 153-158.

²⁵ Η δημιουργία και των δύο βασίστηκε σε μία διακυβερνητική λογική, με τον κανόνα της ομοφωνίας και τη δυνατότητα αποχής από την υιοθέτηση δύσκολων πολιτικών αποφάσεων να αποτελούν τα μεγαλύτερα εμπόδια.

²⁶ Υπήρξε μη εκλεγμένος πολίτικος.

²⁷ B. Rittberger, *Which Institutions for Post – War Europe? Explaining the Institutional Design of Europe's First Community*, *Journal of European Public Policy*, 8: 5, 2001, σ. 674.

²⁸ Στο ίδιο, σ. 677.

²⁹ Στο ίδιο, σ. 677.

με τα δύο προβλήματα που οι Heckathorn και Maser επισήμαναν³⁰, το πρόβλημα που αφορά το κυριότερο ελάττωμα (defection problem)³¹ των διεθνών οργανισμών και το πρόβλημα του διαμοιρασμού (division problem)³² που αντιστοιχούν το μεν πρώτο στη σφαίρα του «υψηλότερου» επιπέδου, το δε δεύτερο στη σφαίρα του «χαμηλότερου». Στην περίπτωση της Ευρώπης, το ζήτημα αν τελικά η συνεργασία μέσα από το θεσμό της ΕΚΑΧ θα είναι τελικά υπερεθνικού ή διακυβερνητικού χαρακτήρα εντάσσεται σε ζητήματα «υψηλά» ενώ ζητήματα τεχνικής φύσης όπως οι αρμοδιότητες και οι εξουσίες αυτού του θεσμού εντάσσονται στην κατηγορία του «χαμηλού» επιπέδου.

Οι πρωταγωνιστές της διαδικασίας δημιουργίας της ΕΚΑΧ (Γαλλία, Γερμανία και Κάτω Χώρες), και των παρελκόμενων θεσμών που αυτή τελικά περιέλαβε είχαν διαφοροποιημένα κίνητρα. Τα κίνητρα της Γαλλίας ήταν βασικά δύο: η οικονομία³³ αλλά και ζητήματα ασφαλείας. Η οικονομική ανόρθωση της Γαλλίας³⁴ και η διασφάλιση ενός υψηλού επιπέδου ασφαλείας μετά τον καταστροφικό Β' Π. Π. πόλεμο, βασίστηκε στη διεθνοποίηση του κυριότερου κέντρου της βαριάς βιομηχανίας της Γερμανίας, λύνοντας τη φιλονικία των δύο χωρών (επί των Ruhr και Saar), και δεσμεύοντας τη Γερμανία σε μία περίοδο όπου η επαναστρατιωτικοποίηση και ο επανεξοπλισμός της άρχιζαν να γίνονται πιο πιθανοί και η λήξη της κηδεμονίας φαινόταν ότι σύντομα θα έφτανε στο τέλος της³⁵.

³⁰ Για περισσότερα βλ: D. D. Heckathorn και M. S. Maser, *Bargaining and Constitutional Contracts*, *American Journal of Political Science*, 31, 1987, σσ. 142-168, παρά στο ίδιο. σσ. 677-678.

³¹ Το οποίο σχετίζεται με το αδιέξοδο στο οποίο περιέρχονται πολλοί διεθνείς οργανισμοί κατά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων, που σχετίζεται με την υπονόμηση των διαδικασιών διαμέσου της μονομερούς δράσης κάποιων μελών, της αποχής, και της τελικής συμφωνίας επί τη βάση του ελάχιστου κοινού παρονομαστή ελλείψει μηχανισμών επιβολής κυρώσεων.

³² Σχετίζεται επί της ουσίας, με το ποιος κάνει τί στο πλαίσιο της διεθνούς συνεργασίας.

³³ Ο Χριστοδουλίδης προτάσσει και αυτός δύο λόγους που εξηγούν τις προθέσεις του Monnet, αγνοώντας την οικονομική διάσταση των κινήτρων του και αντ' αυτής προκρίνοντας τη θέληση για επιδίωξη δημιουργίας μίας ευρύτερης ευρωπαϊκής ομοσπονδίας στο απώτερο μέλλον. Θ. Α. Χριστοδουλίδης, *Από την Ευρωπαϊκή...*, Όπ. π., σ. 51. Ορθότερο είναι να γίνει μία σύζευξη των απόψεων αναφορικά με τα κίνητρα που οι δύο συγγραφείς προκρίνουν καθώς ούτε οι οικονομικοί παράγοντες μπορούν να παραμεριστούν ως κίνητρο αλλά ούτε και ο ιδεαλισμός, το όραμα και η αισιοδοξία του πρωτεργάτη της οικοδόμησης της Ευρώπης, του «Πατέρα της Ευρώπης» όπως έχει χαρακτηριστεί.

³⁴ Με βασικό άξονα το σχέδιο του Monnet (Monnet Plan).

³⁵ B. Rittberger, *Which Institutions...*, Όπ. π., σσ. 686-688.

Στον αντίποδα βρίσκεται η Γερμανία. Η Γερμανία βρήκε στο σχέδιο Schuman μία μοναδική ευκαιρία να επανακάμψει πολιτικά ανακτώντας τις χαμένες της εξουσίες και την κυριότητα των εδαφών της θέτοντας σε δεύτερη μοίρα ζητήματα οικονομικής φύσης και αποδεχόμενη χωρίς δεύτερες σκέψεις το στοιχείο της υπερεθνικότητας με το οποίο θα προικιζόταν η Ανώτατη Αρχή της ΕΚΑΧ. Επιπλέον, θέματα «χαμηλού» επιπέδου μπήκαν σε δεύτερη μοίρα.

Παρόλα αυτά, κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων και από τη στιγμή που το περιβάλλον αναφορικά με την αποκατάσταση της κυριαρχίας της φάνηκε πιο καθαρά ότι μεταστρέφεται, η Γερμανία άρχισε να κρατά μία πιο σκληρή στάση στο πλαίσιο της διαπραγμάτευσης, στο οικονομικό σκέλος της υπόθεσης δηλαδή σε ένα θέμα «χαμηλού» επιπέδου υπό την πίεση εγχώριων οικονομικών παραγόντων³⁶. Σε κάθε περίπτωση, πάντως προκειμένου να πραγματοποιηθεί η εκκολαπτόμενη συνεργασία, απαραίτητη συνθήκη για τη γαλλική πλευρά αποτελούσε η αποδοχή της υπερεθνικής Ανώτατης Αρχής.

Οι Κάτω Χώρες λαμβάνοντας την απόφαση να συμμετάσχουν στο εγχείρημα έδωσαν βαρύτητα στο οικονομικό σκέλος της υπόθεσης και τα πλεονεκτήματα που θα συνεπαγόταν για αυτές η ένταξη σε αυτό το συλλογικό σύστημα. Με την συμμετοχή τους θα μπορούσαν να αντλήσουν κάτι από τη δύναμη της Γερμανίας χωρίς να θέσουν σε κίνδυνο την ασφάλεια τους. Επακόλουθα, εξέφραζαν τη συμφωνία τους όσον αφορά την αρχή της υπερεθνικότητας με τη μόνη διαφορά ότι επιθυμούσαν να γνωρίζουν τις ακριβείς λεπτομέρειες της συμφωνίας και να μην επικρατεί αυτή η ομιχλώδης αίσθηση σε σχέση με το τί θα περιλαμβάνει η συνθήκη³⁷. Ενδιαφερόμενες οι Κάτω Χώρες για το μετά της συμφωνίας και της υπογραφής προκειμένου να προασπίσουν τα συμφέροντά τους, δεν ήταν διατεθειμένες να υποταχθούν στη θέληση των δύο αμαχητί.

³⁶ Αν και υπάρχει και η αντίθετη άποψη, σύμφωνα με την οποία, παρά την πίεση για κάτι τέτοιο, ο καγκελάριος Adenauer απέφυγε να θέσει στο τραπέζι της διαπραγμάτευσης ως πρωτεύουσας σημασίας ζήτημα την οικονομική πλευρά της συνεργασίας. Στο ίδιο, σσ. 690-691.

³⁷ Ιδιαίτερη ήταν η ανησυχία τους για την Ανώτατη Αρχή και τις εκτεταμένες εξουσίες που αυτή επρόκειτο να έχει χωρίς ωστόσο να υφίσταται κανένα αντίβαρο στη δράση της όπως λ.χ. κάποιο είδος ελέγχου. Αυτό συνέβαινε διότι τα οικονομικά τους συμφέροντα είχαν προτεραιότητα. Ένα όργανο με τέτοιες εξουσίες και ανεξέλεγκτο θα μπορούσε να τα αμφισβητήσει και να αναστρέψει πλήρως τους εθνικούς προγραμματισμούς και τις ισορροπίες. Στο ίδιο σσ. 691-694, βλ. επίσης Θ. Α. Χριστοδουλίδης, *Από την Ευρωπαϊκή...*, Όπ. π., σ. 54.

Η ολλανδική αντιπροσωπεία (με τη στήριξη του Λουξεμβούργου και του Βελγίου), με επικεφαλής τον Dirk Spierenburg ήταν αυτή που επεσήμανε το πρόβλημα της λογοδοσίας του υπερεθνικού μορφώματος, θέτοντας το ζήτημα στις διαστάσεις που η ίδια το έβλεπε με την ερώτηση: Η Ανώτατη Αρχή θα αποτελεί μία «δικτατορία τεχνοκρατών»; Η επιμονή των αντιπροσωπειών των χωρών BENELUX για τη λεπτομέρεια της συνθήκης σχετικά με τις αρμοδιότητες και τις εξουσίες της Ανώτατης Αρχής απέδωσε καρπούς υπό την έννοια ότι οι προτάσεις τους για τη δημιουργία ενός διακυβερνητικού οργάνου, του Συμβουλίου Υπουργών το οποίο ανά πάσα στιγμή θα μπορούσε να εμποδίσει τις αποφάσεις και να ανακόψει τη δράση του υπερεθνικού οργάνου βρήκαν ανταπόκριση ενώ παράλληλα οι εξουσίες και η αρμοδιότητα του τελευταίου οργάνου περιορίστηκε σημαντικά κατά περίπτωση³⁸.

Ωστόσο, ήταν οι ενστάσεις των κρατών BENELUX που οδήγησαν τη συζήτηση γύρω από τα προβλήματα του ελλείμματος δημοκρατίας και της λογοδοσίας και αποτέλεσαν την αιτία για τη διανοητική σύλληψη από τον Monnet και τη γερμανική αντιπροσωπεία³⁹ της δημιουργίας της Κοινής Συνέλευσης⁴⁰, του προγόνου του οργάνου που σήμερα αποτελεί το ΕΚ. Αυτή η εξέλιξη βέβαια δεν ήταν αρκετή για να κατευνάσει τις ανησυχίες των Κάτω Χωρών που αναφέρθηκαν παραπάνω, παρά μόνο με τη δημιουργία ενός διακυβερνητικού οργάνου όπως το Συμβούλιο Υπουργών⁴¹ και του Δικαστηρίου⁴². Οι διαπραγματεύσεις μεταξύ Γαλλίας, Γερμανίας και των κρατών BENELUX διήρκεσαν συνολικά δέκα μήνες με την τελική υπογραφή της συνθήκης των Παρισίων, – ίσως της σημαντικότερης συνθήκης στην ιστορία της ΕΕ – να πραγματοποιείται τελικά στις 18 Απριλίου 1951.

Όσον αφορά το μοντέλο βάσει του οποίου η ενωσιακή διοίκηση κατασκευάστηκε ιδιαίτερης αξίας θεωρείται η μελέτη του Wessels. Η ταξινόμηση του

³⁸ B. Rittberger, *Which Institutions...*, Όπ. π., σσ. 695-696.

³⁹ Η οποία κατέφυγε στη δομή οργάνωσης του γερμανικού κράτους (Bundestaat), προτείνοντας την αναγωγή της δομής αυτής στο νεότευκτο επίπεδο συνεργασίας των κρατών συμφωνώντας τόσο με την πρόταση για τη δημιουργία ενός διακυβερνητικού οργάνου ελέγχου, όσο και με την πρόταση για τη Συνέλευση.

⁴⁰ Σύμφωνα με τον ίδιο: *Σε έναν κόσμο όπου η κυβερνητική εξουσία εκπορεύεται από τις αντιπροσωπευτικές κοινοβουλευτικές συνελεύσεις, η Ευρώπη δεν μπορεί να οικοδομηθεί χωρίς μία τέτοια συνέλευση* (μετάφραση του γράφοντος), Στο ίδιο σ. 688.

⁴¹ Στο ίδιο σσ. 697-700.

⁴² *Το πρώτο διεθνές δικαιοδοτικό όργανο με υποχρεωτική δικαιοδοσία*, Θ. Α. Χριστοδουλίδης, *Από την Ευρωπαϊκή...*, Όπ. π., σ. 55.

Wessels περιλαμβάνει τέσσερις συνολικά πιθανές μορφές που μία διεθνής γραφειοκρατία μπορεί να λάβει⁴³:

1. Υπερεθνική Γραφειοκρατία (Supranational Bureaucracy),
2. Διαμεσολαβητική Γραφειοκρατία (Brokerage Bureaucracy),
3. Γραμματειακή Γραφειοκρατία (Secretariat Bureaucracy) και
4. Πολιτική Γραφειοκρατία (Political Bureaucracy)

Η πρώτη δυνατή μορφή που ενδέχεται να λάβει μία *γραφειοκρατία* είναι αυτή που περιλαμβάνει ως βασικό χαρακτηριστικό γνώρισμα την *υπερεθνικότητα*. Στην προκειμένη περίπτωση, μία γραφειοκρατία θα αποτελεί μία απλή αντιγραφή κομμένη και ραμμένη στο πρότυπο των κρατικών γραφειοκρατιών με αναγωγή στην ενωσιακή σφαίρα. Πρόκειται για μία μη ρεαλιστική μορφή που θα μπορούσε να λάβει η ενωσιακή γραφειοκρατία.

Στην δεύτερη περίπτωση εντάσσεται η *Διαμεσολαβητική Γραφειοκρατία* της οποίας βασικός προορισμός όπως μαρτυρά και το όνομά της είναι η διαμεσολάβηση μεταξύ των κρατών – μελών σε περιπτώσεις εντάσεων και διαφωνιών. Αυτός ο τύπος γραφειοκρατίας μοιάζει σε μεγάλο βαθμό με τη Γραμματεία του Συμβουλίου. Η απόδοση μίας τέτοιου είδους μορφής στην Επιτροπή θα την μετέτρεπε σε μία κλασσική γραμματεία όπως ακριβώς αυτές των διεθνών οργανισμών.

Τρίτη έρχεται η *γραμματειακή μορφή γραφειοκρατίας* η οποία λίγο πολύ έχει πολύ μικρές διαφορές σε σχέση με τη δεύτερη περίπτωση. Και αυτό το πρότυπο γραφειοκρατικής οργάνωσης κρίνεται ανεπαρκές εάν η προοπτική είναι η ανάληψη πολιτικών δράσεων στο ενωσιακό επίπεδο.

Τελευταίος περιγράφεται ο τύπος της *Πολιτικής Γραφειοκρατίας*, ο οποίος είναι ενδεικτικός της ίδιας της φύσης της συνεργασίας στο ενωσιακό επίπεδο που αποτελεί ένα υβρίδιο μεταξύ διεθνούς οργανισμού και ομοσπονδιακού κράτους. Κάποια από τα χαρακτηριστικά - λειτουργίες που αποδίδονται στο συγκεκριμένο τύπο γραφειοκρατίας είναι π.χ. η *διαχείριση κρίσεων*, η *δυνατότητα άσκησης ελέγχων*, το *υψηλό επίπεδο εξειδίκευσης*, η *λειτουργία του συμβιβασμού*, η *παραγωγή πολιτικών* κ.α. Πρόκειται για μία γραφειοκρατία αποδοτική και νομιμοποιημένη, συνεκτική και

⁴³ P. Nedergaard, *European Union Administration: Legitimacy and Efficiency*, Martinus Lijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2007, σσ. 41-42.

ενεργή. Είναι αυτό το πρότυπο γραφειοκρατίας το οποίο ταιριάζει περισσότερο με τη διάρθρωση της ενωσιακής διοίκησης. Τελικώς, ο Wessels καταλήγει στο ότι εάν πρόθεση είναι η ενωσιακή διοίκηση να ταιριάζει στο *πολιτικό μοντέλο οργάνωσης* τότε η ΕΕ οφείλει να καταστεί περισσότερο δημοκρατική, αποδοτική και πιο δραστήρια.

Η παραπάνω διάκριση του Wessels παρότι διατυπώθηκε πριν από περίπου 30 χρόνια (1985), παραμένει ακόμα και σήμερα επίκαιρη και αποτελεί χρήσιμο εργαλείο για κάθε μελέτη σχετικά με τη γραφειοκρατία της Ένωσης. Πράγματι, ο ρόλος της Επιτροπής όπως διαμορφώθηκε από τις ενωσιακές συνθήκες σκόπιμα δεν υπήρξε απλώς λειτουργικός αλλά αντίθετα αυτός ενός ρηξικέλευθου θεσμού, *η συνείδηση της Κοινότητας*⁴⁴, που με τη δραστηριοποίηση του θα άνοιγε νέα μονοπάτια για την ευρωπαϊκή ενοποίηση.

1.3. ΠΡΩΙΜΗ ΕΠΟΧΗ: Τα αρχικά βήματα προς τη δημιουργία ενός Ενωσιακού σώματος υπαλλήλων

Λίγο μετά την υπογραφή της συνθήκης οι διεργασίες για τη δημιουργία της «ραχοκοκκαλιάς» του νέου μορφώματος ξεκινούν. Ο Monnet ο οποίος διορίστηκε και πρώτος πρόεδρος της Ανώτατης Αρχής, όπως αναφέρει η Stevens, ήταν επηρεασμένος από τον «μύθο του Γάλλου *haut fonctionnaire*»⁴⁵, έναν ιδεότυπο που τον χαρακτήριζαν έννοιες όπως η ανεξαρτησία του πνεύματος, η υψηλού επιπέδου εμπειρογνωμοσύνη, η εξειδίκευση και η προσήλωση στο υπερεθνικό συμφέρον. Από το παραπάνω φαίνεται ότι δεν τον απασχόλησε σοβαρά η απάντηση στο ερώτημα της οργάνωσης και λειτουργίας της ενωσιακής διοίκησης⁴⁶. Στις προθέσεις του

⁴⁴ J. Peterson, *The Santer Era...*, Όπ. π., σ. 47.

⁴⁵ Όπως έλεγε και ο ίδιος: *un nouveau type d'hommes [qui] était en train de naître dans les institutions de Luxembourg comme dans un laboratoire...c'était l'esprit européen qui était le fruit du travail en commun*, D. Spence και A. Stevens, *Staff and Personnel...*, Όπ. π., σ. 150, και, Δ. Σταθοπούλου, *Το Νομικό...*, Όπ. π., σ. 6.

⁴⁶ H. Stevens and A. Stevens, *The Internal Reform of the Commission*, in D. Spence and G. Edwards (eds), *The European Commission*, London: John Harper, 2006, σ. 430. Ωστόσο, η θητεία του έχει ως βασικό χαρακτηριστικό γνώρισμα την ιεραρχική λογική η οποία όμως βασιζόταν όπως και η περίοδος Delors κατά κύριο λόγο στο βάρος της προσωπικότητας. Δηλαδή, οι περίοδοι Monnet και Delors θα μπορούσαν να χαρακτηριστούν προσωποκεντρικές, J. Trondal, *Bureaucratic Structure...*, Όπ. π., σσ. 804-805.

εντασσόταν η αποφυγή των «διοικητικών αγκυλώσεων»⁴⁷. Από μισθολογικής απόψεως, καθιερώθηκαν υψηλά επίπεδα αμοιβών ανάλογα του μέσου όρου της εποχής που αφορούσε είτε τον ιδιωτικό τομέα είτε τον δημόσιο⁴⁸ ώστε το νέο μάρφωμα να αποτελέσει και στο συγκεκριμένο σκέλος μία ελκυστική προοπτική εργασίας⁴⁹. Από το 2000 και έπειτα, τόσο εξαιτίας των αλλαγών όσο και λόγω των περιστάσεων της περιόδου υπάρχει η τάση για συμπίεση προς τα κάτω των απολαβών.

Σε ό,τι αφορά τώρα τον παράγοντα εθνικότητα όσον αφορά την επιλογή του προσωπικού, η μη θεσμοθετημένη και άτυπη πρακτική η οποία αφορούσε τις τρεις υψηλότερες βαθμίδες υπαλλήλων ήταν να εφαρμόζεται μία εθνική ποσόστωση. Στα χρόνια της ΕΚΑΧ, η πρακτική που ακολούθησαν τα έξι κράτη - μέλη συνίστατο στον καθορισμό του αριθμού των θέσεων εργασίας που αναλογούσαν σε κάθε κράτος ανάλογα με τη συνεισφορά του καθενός στον συνολικό προϋπολογισμό⁵⁰.

Η κατάρτιση των κανονισμών του προσωπικού που απασχολούνταν στην ΕΚΑΧ στη διάρκεια της προεδρίας του René Mayer το 1956, στόχευε στη διαμόρφωση υπαλλήλων που θα έθεταν πάνω από οποιονδήποτε και κάθε τι το συμφέρον της υπερεθνικής οργάνωσης, ιδιαίτερα αν ληφθεί υπόψιν το γεγονός ότι οι υπάλληλοι θα προέρχονταν από τα κράτη - μέλη. Επιλογή για το υπερεθνικό οικοδόμημα δεν θα μπορούσε σε καμία περίπτωση να αποτελέσει ο τύπος της γραφειοκρατίας των διεθνών διακυβερνητικών οργανισμών, η οποία λειτουργούσε ως ένα είδος διεθνούς γραμματείας⁵¹. Οι υπάλληλοι αυτοί έπρεπε να αποκτήσουν μία νέα εθνικότητα και αυτή έπρεπε να είναι η «υπερεθνική»⁵². Συνεπώς, η κατάρτιση του

⁴⁷ A. Stevens, *Europeanisation and the Administration of the EU: A Comparative Perspective*, Queen's Papers on Europeanisation, No 4/2002, σσ. 2-3.

⁴⁸ D. Spence και A. Stevens, *Staff and Personnel...*, Όπ. π., σ. 165

⁴⁹ Δ. Σταθοπούλου, *Το Νομικό...*, Όπ. π., σ. 7.

⁵⁰ Στο ίδιο, σ. 174.

⁵¹ Όπως το έθεσε και ο Jean Siotis: *any notion that the services constituted a secretariat, or had anything in common with 'traditional' international institutions was quite forcefully rejected*, A. Stevens, *Europeanisation...*, Όπ. π., σ. 3.

⁵² Όπως ο Jacques Rueff υποστήριζε, η αρχική επιθυμία των σχεδιαστών της ήταν να γείρει η «πλάστιγγα» προς τη δημιουργία ενός σώματος υπαλλήλων που «να κλίνει» περισσότερο προς τη δομή των εθνικών κρατών παρά προς αυτή των διεθνών οργανισμών. Ο Walter Hallstein πήγαινε ένα βήμα πιο πέρα τις σκέψεις / προσδοκίες του επιθυμώντας ένα διοικητικό μηχανισμό όπου τα στελέχη και

κανονισμού δεν αποτελούσε ένα ζήτημα ήσσονος σημασίας, απλά μία διευθέτηση που θα περιοριζόταν και θα αφορούσε αποκλειστικά τη λειτουργία της ΕΚΑΧ. Αντιθέτως, το περιεχόμενο του συγκεκριμένου κανονισμού θα αποτελούσε το έναυσμα για πρόκληση διάχυσης (spill – over effect) στα μελλοντικά ενοποιητικά εγχειρήματα⁵³.

Λίγα χρόνια αργότερα και συγκεκριμένα το 1958 αντί για την πραγμάτωση του οραματισμού του Γάλλου, τις θέσεις⁵⁴ (μόνιμες) των υπαλλήλων είχαν καταλάβει στελέχη των διοικήσεων των εθνικών κρατών εξέλιξη η οποία σύμφωνα με την Hooghe σημάδευσε για πάντα την Επιτροπή καθώς μαζί τους έφεραν την γραφειοκρατικοποίηση (bureaucratization), τον στυγνό επαγγελματισμό (professionalization) και την αποσπασματικότητα (compartmentalization) που έμελλαν να αποτελέσουν τα μεγαλύτερα «αγκάθια» στη λειτουργία της⁵⁵. Τα πρώτα αυτά χρόνια, τα άτομα που στελέχωναν την ΕΚΑΧ απασχολούνταν επί τη βάση είτε συμβάσεων ορισμένου χρόνου⁵⁶ είτε σε μικρότερη έκταση, σε μόνιμη βάση με διορισμό από τα κράτη – μέλη σε συγκεκριμένη θέση. Στα πρώτα χρόνια, η γραφειοκρατική διάρθρωση της Επιτροπής υπήρξε πιστή αναπαράσταση του προτύπου στο οποίο εδραιωνόταν η οργάνωση του γαλλικού εθνικού δημοσίου.

Λίγο αργότερα, το 1958, ο Walter Hallstein⁵⁷, ο οποίος διετέλεσε πρώτος πρόεδρος της Επιτροπής της ΕΟΚ προσπάθησε να κινηθεί με γνώμονα τις υπερεθνικές οπτικές⁵⁸ των προκατόχων του, οπτικές τις οποίες και ο ίδιος

ιδιαίτερα τα ανώτατα δεν θα είχαν «να ζηλέψουν» τίποτε από τα στελέχη αντίστοιχης βαθμίδας των εθνικών διοικήσεων., Στο ίδιο, σσ. 3-4, και Δ. Σταθοπούλου, *Το Νομικό...*, Όπ. π., σ. 6.

⁵³ P. Nedergaard, *European Union Administration...*, Όπ. π., σ. 42.

⁵⁴ Στο όραμα του Monnet περιλαμβανόταν μία γραφειοκρατία την οποία θα στελέχωναν άτομα σε προσωρινή βάση (άτομα τα οποία αντιστοιχούν στους σημερινούς ΑΕΕ), J. Trondal, *Bureaucratic Structure...*, Όπ. π., σ. 805.

⁵⁵ A. Stevens, *Europeanisation...*, Όπ. π., σ. 3.

⁵⁶ M. Egeberg, *Organization and nationality in the European Commission Services*, Public Administration, Vol. 74, Winter 1996, σ. 725.

⁵⁷ Υπήρξε ένας εκ των δύο πιο αξιόλογων Προέδρων που πέρασαν ποτέ από την Προεδρία της Επιτροπής (ο δεύτερος υπήρξε ο J. Delors). Για τον Peterson, το γεγονός αυτό υποδεικνύει ως γενικό κανόνα για την Προεδρία της Επιτροπής την ανάληψη καθηκόντων από γενικά μη αξιόλογους και «άχρωμους» ανθρώπους., J. Peterson, *The Santer Era...*, Όπ. π., σσ. 49-50.

⁵⁸ Η Επιτροπή υπό την καθοδήγηση του Hallstein είχε έναν ιδιαίτερος δυναμικό χαρακτήρα. Όπως τονίζεται και από τον Peterson, εκείνη την εποχή θύμιζε πολιτικό κόμμα ή ομάδα πίεσης. Ο δυναμικός

συμμεριζόταν. Ωστόσο, ήταν έκδηλο ότι το ευέλικτο μοντέλο διοικητικής οργάνωσης του Monnet αντιμετώπιζε δυσκολίες. Ο Hallstein επιθυμούσε έναν μεγάλο σε μέγεθος διοικητικό βραχίονα (*une grande administration*) ο οποίος θα διέθετε τα στοιχεία της μεγάλης εξειδίκευσης και της καλής οργάνωσης ώστε να είναι σε θέση η Επιτροπή να ανταποκριθεί στα καθήκοντά της⁵⁹. Ο Hallstein υπήρξε ο άνθρωπος ο οποίος οδήγησε την Επιτροπή στη γραφειοκρατικοποίηση⁶⁰. Στο διάστημα της προεδρίας του εισήχθη για πρώτη φορά η λογική των γραφείων⁶¹ των Επιτρόπων (cabinets) και μαζί με

χαρακτήρας πήγαζε και από τις ίδιες τις δηλώσεις του Hallstein: *We are not in Business, we are in Politics* και: *The President of the Commission could be considered as a sort of European Prime Minister*. Στο ίδιο, σσ. 50-51.

⁵⁹ H. Kassim, *The Secretariat General of the European Commission 1958-2003: A Singular Institution*, σσ. 48-49, στο A. Smith (editor), *Politics and the European Commission: Actors, Interdependence Legitimacy*, Routledge, 2004.

⁶⁰ Η γραφειοκρατικοποίηση όπως και μία σειρά από άλλες έννοιες (εκνομίκευση, κοινοβουλευτικοποίηση), αποτελούν διαδικασίες μέσω των οποίων προκαλείται η πολυνομία. Επομένως, είναι λάθος να αντιμετωπίζονται ως πτυχές της πολυνομίας., Ι. Τσιβάκου, *Το Γραφειοκρατικό Σκότος: Ο Χρόνος του Νόμου*, Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Αθήνα, 2013, σ. 242, υποσημ. 1.

⁶¹ Όσον αφορά το βαθμό πολιτικοποίησης των ανωτέρων βαθμίδων υπαλλήλων των γραφειοκρατικών μηχανισμών παρατηρείται η διάκριση μεταξύ δύο κατηγοριών: Αφενός υπάρχει η παράδοση των ηπειρωτικών κρατών όπως της Γαλλίας όπου η πρακτική συνίσταται στην δημιουργία γραφείων για κάθε υπουργό για επίτευξη επαρκούς πολιτικού ελέγχου της γραφειοκρατίας. Αντιθέτως, το ίδιο δεν ισχύει για το Ηνωμένο Βασίλειο και της Σκανδιναβικές χώρες όπου υπάρχει σαφής διαχωρισμός πολιτικής και διοίκησης και δεν επιφυλάσσεται κανένας ρόλος για πολιτικούς παράγοντες όπως είναι οι υπουργοί., T. Balint – M. W. Bauer – C. Knill, *Bureaucratic Change in the European Administrative Space: The Case of the European Commission*, *West European Politics*, 31: 4, 2008, σ. 680. Ως γραφειοκρατική πολιτικοποίηση ορίζεται: Η υποκατάσταση της ουδετερότητας με την εισαγωγή πολιτικών (αναξιοκρατικών και μη αντικειμενικών) *ευαισθησιών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων* και συμβαίνει κυρίως στο πεδίο της διοίκησης των ανθρώπινων πόρων. Οι Bauer και Ege διακρίνουν μεταξύ δύο ειδών πολιτικοποίησης, της *άμεσης ή επίσημης* που ορίζεται ως η ικανότητα των πολιτικών προϊσταμένων (*top – down politicization*) να αποφασίζουν για ζητήματα όπως προσλήψεις και προαγωγές με αναξιοκρατικά κριτήρια αυξάνοντας τη ικανότητα τους να ελέγχουν τις κατώτερες υπαλληλικές βαθμίδες λειτουργώντας όμως υπονομευτικά έναντι της αρχής της αξιοκρατίας για τη γραφειοκρατία αλλά και έναντι της αρχής της ουδετερότητας των ενωσιακών υπαλλήλων. Το δεύτερο είδος πολιτικοποίησης είναι αυτό της *επαγγελματικής ή λειτουργικής* που έχει σχέση με την ανταπόκριση των υπαλλήλων (*bottom – up politicization*) στα πολιτικά ερεθίσματα της θέσης στην οποία υπηρετούν με απώτερο στόχο μία καλύτερη εργασιακή εξέλιξη αναπτύσσοντας αφοσίωση προς τις ανώτερες ιεραρχικά βαθμίδες και τους πολιτικούς τους προϊσταμένους. Το πρώτο είδος φαίνεται πως σήμερα έχει εκλείψει σε αντίθεση με το δεύτερο το οποίο συνεχίζει να υφίσταται μεταξύ των

αυτήν το πρόβλημα που σχετιζόταν μέχρι πρότινος – τα τελευταία χρόνια και ξεκινώντας από το 1995 και μετά οι προσπάθειες που έχουν γίνει για να αντιμετωπιστεί έχουν στεφθεί από απόλυτη επιτυχία⁶² – με την καθιέρωση πύργων και *φέουδων (fiefdoms)*, αυτό που ο M. Bauer χαρακτηρίζει ως *silos problem*⁶³ στοιχείο που με την πάροδο των ετών και τη στασιμότητα και την απροθυμία επίλυσής του μέχρι πρόσφατα συντέλεσε στην αναγωγή της εικόνας των γραφείων/εθνικών προπυργίων στη σφαίρα του στερεότυπου.

Η τελευταία είχε άμεση σχέση και με την καθιέρωση γραφείων τα οποία λειτουργούσαν ως προπύργια των εθνικών κρατών συγκεντρώνοντας στις τάξεις τους υπαλλήλους με την ίδια εθνικότητα και στα οποία ο Hallstein «κήρυξε τον πόλεμο». Ο Hallstein είναι και αυτός ο οποίος «έφερε» μαζί του τη γερμανική διοικητική παράδοση της οποίας βασικό γνώρισμα είναι η ιεράρχηση των δομών των γραφειοκρατικών συστημάτων. Ωστόσο, με την άποψη αυτή φαίνεται πως δεν συμφωνούν ενωσιακοί υπάλληλοι με τουλάχιστον 10 χρόνια προϋπηρεσίας στην Επιτροπή. Στο πλαίσιο συνέντευξης, την οποία οργάνωσαν οι E. Suleiman και A. Ellinas και συγκεκριμένα στην ερώτηση σχετικά με το αν η Επιτροπή είναι ιεραρχικά δομημένη σύμφωνα με τις γαλλογερμανικές διοικητικές παραδόσεις από τους συνολικά 189 υπαλλήλους οι 110 εξ αυτών ή διαφορετικά, το 58% απάντησε πως διαφωνεί καθέτως με αυτήν την άποψη⁶⁴. Πάντως, όσο μικρότερη η προϋπηρεσία ενός υπαλλήλου στην Επιτροπή τόσο πιο πιθανό το ενδεχόμενο να πιστεύει ότι είναι ιεραρχική.

υπαλλήλων. M. Bauer – J. Ege, *Politicisation within the European Commission's Bureaucracy*, Lehrstuhl Politik und Verwaltung Working Paper Series, 6/2012, σσ. 9-10 και 25-26.

⁶² Σταδιακά από τη δεκαετία του '90 η σύνθεση των γραφείων άρχισε να αποεθνοποιείται με την εισαγωγή ολοένα και πιο αυστηρών κανόνων όσον αφορά τη σύνθεσή τους κάτι που σήμερα οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η πολυεθνική σύνθεση των γραφείων αποτελεί πλέον κανόνα και όχι εξαίρεση. M. Egeberg – A. Heskestad, *The Denationalization of Cabinets in the European Commission*, Journal of Common Market Studies, Vol. 48, No. 4, 2010.

⁶³ Αυτά τα *φέουδα* είναι που ακύρωναν κάθε προσπάθεια ώστε η Επιτροπή να καταστεί ένας συνεκτικός οργανισμός χάραξης νέων πολιτικών αλλά ταυτόχρονα και ως ένας μηχανισμός ελέγχου και πρόκλησης δυσχερειών στη λειτουργία του. Στο ίδιο, σ. 784 και, M. W. Bauer, *Introduction: Organizational Change, management Reform and EU Policy – Making*, Journal of European Public Policy 15, 2008, σ. 641.

⁶⁴ A. Ellinas – E. Suleiman, *Reforming the Commission: Between Modernization and Bureaucratization*, Journal of European Public Policy, 15:5, 2008, σσ. 714-715.

Συνοψίζοντας, το συμπέρασμα που είναι σε θέση να εξαχθεί από την ιστορική εξέταση της πρώιμης αυτής περιόδου της Επιτροπής, είναι το γεγονός ότι ο διοικητική δομή της οργάνωσης βασίστηκε στην κεντρική οργάνωση που προέρχεται από το γαλλικό κατά κύριο λόγο μοντέλο έχοντας ωστόσο δεχτεί και επιδράσεις από το αντίστοιχο γερμανικό διοικητικό μοντέλο⁶⁵. Τα δύο αυτά μοντέλα παρότι συνήθως διαχωρίζονται εντάσσονται στην «κλειστή»⁶⁶ ηπειρωτική διοικητική οργάνωση. Ο αριθμός των υπαλλήλων εκείνη την περίοδο υπολογίζεται ότι δεν ξεπερνά τις 3.000. Στους υπαλλήλους της συγκεκριμένης περιόδου έχει καλλιεργηθεί ένας ιδεαλισμός όσον αφορά την αποστολή τους. Στην κορυφή της ιεραρχίας καθώς και για τριάντα συναπτά έτη βρισκόταν ο Émile Noël⁶⁷, εμβληματική μορφή του ευρωπαϊκού εγχειρήματος, σε μια περίοδο όπου οι υπάλληλοι της Επιτροπής ανέρχονταν σε μόλις 3000⁶⁸.

Κατά συνέπεια, το αποτέλεσμα αυτής της σύζευξης ήταν η δημιουργία ενός διοικητικού μηχανισμού ο οποίος συγκέντρωνε τόσο στοιχεία όπως η *ακαμψία*, ο *νομικισμός* και ο *διοικητικός σχεδιασμός* τα οποία προέρχονταν από το γερμανικό τρόπο διοίκησης όσο και στοιχεία όπως η *ακαμψία των δομών* και η *ελαστικότητα της γραφειοκρατίας* στοιχεία της *γαλλικής διοικητικής παράδοσης*⁶⁹. Ενδεικτικό της κυριαρχίας του γαλλικού διοικητικού προτύπου είναι οι γαλλικής έμπνευσης εισαγωγικές εξετάσεις, το σύστημα των γραφείων, η ιεραρχική διάρθρωση, το σύστημα καταγραφής πληροφοριών και αρχειοθέτησης. Επίσης, όπως και στις προϋπάρχουσες γραφειοκρατίες εκείνης της περιόδου, στους υπαλλήλους της Επιτροπής καθορίστηκαν μέσα από κείμενα όπως οι κανονισμοί προσωπικού συγκεκριμένα δικαιώματα και υποχρεώσεις και συνολικά, βασική επιδίωξη υπήρξε η

⁶⁵ Δ. Σταθοπούλου, *Το Νομικό...*, Όπ. π., σ. 7.

⁶⁶ Περισσότερα σχετικά με την αποσαφήνιση της έννοιας «κλειστή» και τη διάκριση από την «ανοικτή» διοικητική παράδοση αναφέρονται παρακάτω.

⁶⁷ Για περισσότερα σχετικά με τον βίο και την πολιτεία του Émile Noël, βλ: Office for Official Publications of the European Communities, *A Tribute to Émile Noël: Secretary General of the European Commission from 1958 to 1989*, Luxembourg, 1990, [Διαθέσιμο στο: <http://bookshop.europa.eu/en/a-tribute-to-emile-noel-secretary-general-of-the-european-commission-from-1958-to-1989-pbCB4987244/>, (ημερομηνία πρόσβασης: 15.3.2014)].

⁶⁸ J. Coull – C. Lewis, *The Impact Reform of the Staff Regulations in Making the Commission a More Modern and Efficient Organization: An Insider's Perspective*, Eipascope, 2003/3, σ. 1.

⁶⁹ H. Stevens - A. Stevens, *The Internal Reform of the Commission*, Όπ. π., σσ. 430-431.

απόδοση ανεξαρτησίας και ο τονισμός της διακριτής φύσης των συγκεκριμένων υπαλλήλων⁷⁰ από τους συναδέλφους και συμπατριώτες τους των εθνικών διοικήσεων.

Εξετάζοντας τη διαδικασία διαμόρφωσης του διοικητικού μηχανισμού της ΕΕ και στην προκειμένη περίπτωση της Επιτροπής, είναι προφανές ότι η πρώτη ύλη για τη δημιουργία του γραφειοκρατικού ενωσιακού διοικητικού μηχανισμού προήλθε από τα κράτη – μέλη και τα πολιτικά τους συστήματα και δεν συνέβη αυτό το οποίο υποστήριξε ο Max Weber⁷¹ ότι δηλαδή, η κατασκευή εξ απαρχής μίας γραφειοκρατικής διοικητικής οργάνωσης αποτελεί ένδειξη αλλά και ένα στοιχείο εκ των ων ουκ άνευ για την ανάπτυξη του κράτους. Στην περίπτωση της Ένωσης δεν υπάρχει η σχέση διάδρασης μεταξύ της ανάπτυξης του ευρωπαϊκού οικοδομήματος και της διοίκησης όπως συμβαίνει στο εθνικό επίπεδο⁷². Στην τελευταία περίπτωση η σχέση που αναπτύσσεται θυμίζει εν μέρει συγκοινωνούντα δοχεία λόγω της ανατροφοδότησης που αναπτύσσεται μεταξύ του κράτους και του διοικητικού μηχανισμού κάτι το οποίο δεν συμβαίνει στην περίπτωση της ΕΕ. Επίσης κάτι ακόμα που θα φάνει πιο ξεκάθαρα στη συνέχεια είναι και το θέμα της πολιτισμικής διαφοροποίησης ακόμα και στις διοικητικές κουλτούρες των υπαλλήλων. Στη συγκεκριμένη περίπτωση αυτή η διαφοροποίηση παρατηρείται ακόμη και στον τρόπο που ο όγκος πληροφοριών διαχέεται στη διοίκηση⁷³. Στη συνέχεια γίνεται μία σύντομη παρουσίαση των πηγών της σύγχρονης γραφειοκρατίας που περιλαμβάνει τη μετάβαση από την γραφειοκρατία όπως τη συνέλαβε διανοητικά ο Max Weber στις σύγχρονες τάσεις που αναπτύχθηκαν από τη δεκαετία του '70 και μετά.

1.4. Η Γραφειοκρατική Προσέγγιση

⁷⁰ Στο ίδιο, σ. 431.

⁷¹ Σχετικά με τον Max Weber βλ. παρακάτω.

⁷² A. Stevens, *Europeanisation...*, Όπ. π., σ. 2.

⁷³ S. Suvarierol, *Melt or Surface: Will the East European (Politico – Administrative) Cultures be Included In or Excluded From the Evolving European Commission Culture?*, σ. 1., [Διαθέσιμο στο <http://www.google.gr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CB8QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.inclusionexclusion.nl%2Fsite%2F%3Fdownload%3DSemin%2520Suvarierol%252-%2520Melt%2520or%2520Surface.pdf&ei=wbKtU6KJJdCz0QXM0YHoDQ&usg=AFQjCNFTsGWXdnaNNOIxr-L1gxTUA7CrYA&bvm=bv.69837884,d.d2k>, (ημερομηνία πρόσβασης 21.3.2014)].

Ένας κατά το δυνατόν ολοκληρωμένος ορισμός για τον όρο γραφειοκρατία θα μπορούσε να είναι ο ακόλουθος: Γραφειοκρατία είναι *μία κοινωνική δομή που αποτελείται από μία ιεραρχία θέσεων και ρόλων, διέπεται από σαφείς κανόνες και διαδικασίες, και βασίζεται στον καταμερισμό των λειτουργιών της εξουσίας*⁷⁴. Παρότι η γραφειοκρατική οργάνωση αρχίζει να αναπτύσσεται στη διάρκεια του Μεσαίωνα, η σύγχρονη γραφειοκρατία αναπτύσσεται μόλις τον 20^ο αιώνα. Η γραφειοκρατική οργάνωση δεν περιχαρακώνεται στο στενό πλαίσιο της δημόσιας διοίκησης⁷⁵. Η λέξη γραφειοκρατία η οποία υποδηλώνει την εξουσία που συγκεντρώνουν στα χέρια τους οι αξιωματούχοι, είναι μία σύνθετη λέξη και αποτελείται από το ουσιαστικό γραφείο και το ρήμα κρατώ. Για πρώτη φορά ο όρος αυτός διατυπώνεται το 1745.

Έκτοτε, ο όρος αυτός απέκτησε τόσο αρνητική όσο και θετική φόρτιση. Χρησιμοποιήθηκε κατά τρόπο αρνητικό ώστε να μπορεί να περιγραφεί η ακατανόητη πολυπλοκότητα των δομών, η έλλειψη ικανότητας κ.τ.λ. ενώ με θετική φόρτιση ώστε να δοθεί το περίγραμμα της αποτελεσματικής οργάνωσης αν και σήμερα επικρατεί η αρνητική φόρτιση του όρου. Ένα βασικό χαρακτηριστικό των γραφειοκρατικών οργανώσεων είναι η άσκηση επιρροής στα άτομα που τις στελεχώνουν ώστε να θέτουν πάνω απ' όλα το συμφέρον των οργανώσεων των οποίων είναι μέλη.

Ο γερμανός κοινωνιολόγος Max Weber⁷⁶ είναι αυτός ο οποίος ασχολήθηκε περισσότερο από κάθε άλλον με τις γραφειοκρατίες αναπτύσσοντας την πρώτη συστηματική ερμηνεία γύρω από το αυτό το ζήτημα. Χρησιμοποιώντας μία από τις συμβολές του, τον ιδεατό τύπο που χρησιμεύει ώστε συγκεκριμένα φαινόμενα έχοντας προηγουμένως απομονωθεί από τον μελετητή, να περιγράφονται με τέτοιο

⁷⁴ M. Hughes – C. J. Kroehler, *Κοινωνιολογία: Οι βασικές Έννοιες*, Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα 2007, σ. 243.

⁷⁵ Καθώς κυριάρχησε επί όλων των οργανώσεων της βιομηχανικής εποχής. Παρά ταύτα, σήμερα ταυτίζεται απόλυτα με την διοικητική επιστήμη., Ι. Τσιβάκου, *Το Γραφειοκρατικό...*, Όπ. π., σ. 189.

⁷⁶ Ο Max Weber (1864-1929), παρά το ότι κατατάσσεται ανάμεσα στους επιφανέστερους κοινωνιολόγους που πέρασαν ποτέ, υπήρξε ένας άνθρωπος με μεγάλο εύρος γνώσεων καλύπτοντας επίσης και τους κλάδους της συγκριτικής ιστορίας, της φιλοσοφίας, της οικονομίας, και του δικαίου. Ιδιαίτερο υπήρξε το ενδιαφέρον του σχετικά με την εξήγηση των κοινωνικών μεταβολών, φτάνοντας στο συμπέρασμα ότι οι ιδέες και οι αξίες είναι ιδιαίτερης βαρύτητας προκειμένου να γίνει κατανοητή η κοινωνική μεταβολή. Απέρριπτε τις απόψεις του Karl Marx παρότι άσκησαν σημαντική επιρροή στο έργο του, σημαντικό κομμάτι του οποίου υπήρξε η θεμελίωση του σύγχρονου καπιταλισμού. Α. Giddens, *Κοινωνιολογία*, Εκδόσεις Gutenberg, Αθήνα 2009, σσ. 60-61.

τρόπο ώστε να αποτυπώνονται τα πιο χαρακτηριστικά διαφοροποιητικά στοιχεία τους. Πρόκειται για μια περιγραφή με έντονο το στοιχείο του αφηρημένου.

Ο ιδεατός τύπος της γραφειοκρατίας του Weber περιλαμβάνει τα ακόλουθα⁷⁷:

- ◆ Η σταδιοδρομία στην οργάνωση βασίζεται στον κανόνα της αρχαιότητας,
- ◆ Ο καταμερισμός των αξιωμάτων είναι ιεραρχικός και οι υφιστάμενοι οφείλουν να λογοδοτούν στους ανωτέρους τους ιεραρχικά τόσο για τις πράξεις τους όσο και για τις πράξεις των υφισταμένων τους,
- ◆ Υπάρχει σαφής καταμερισμός εργασίας πράγμα που προκύπτει και από το γεγονός ότι κάθε θέση που καταλαμβάνει ένας υπάλληλος περικλείει τόσο δικαιώματα όσο και υποχρεώσεις ενώ,
- ◆ Προκειμένου να καταλάβει ένα άτομο μία συγκεκριμένη θέση οφείλει να πληροί συγκεκριμένα κριτήρια (γνώση ξένων γλωσσών, κατοχή συγκεκριμένων τίτλων εκπαίδευσης) τα οποία δεν πρέπει να εκπίπτουν στην κατηγορία των προσωπικών,
- ◆ Επίσης, άτομο στο οποίο έχει αποδοθεί αξίωμα δεν μπορεί να το ιδιοποιηθεί χρησιμοποιώντας το για τους προσωπικούς του σκοπούς ούτε και τα μέσα που τους παρέχονται π.χ. τα γραφεία, ενώ,
- ◆ Υφίστανται γραπτοί κανόνες και κανονισμοί για κάθε λειτουργία που επιτελεί η οργάνωση αλλά και για τις αρμοδιότητες που συνεπάγεται η ύπαρξη κάθε συγκεκριμένου αξιώματος και θέσης αποδίδοντας κατ' αυτόν τον τρόπο και ένα στοιχείο συνέχειας κατά τη λειτουργία της οργάνωσης.

Όλα τα παραπάνω εν συντομία, μπορούν να συνοψιστούν στην ύπαρξη ενός ιεραρχικού συστήματος το οποίο θα βασίζεται στην αξιοκρατία αποκλείοντας τη δημιουργία προνομιακών προσωπικών δικτύων που θα ευνοούν συγκεκριμένα πρόσωπα εις βάρος των υπολοίπων και πολλές φορές του συνόλου. Πέρα, από τα παραπάνω χαρακτηριστικά, ένα, ίσως το βασικότερο χαρακτηριστικό του ιδεότυπου του Weber είναι απολιτικός χαρακτήρας της γραφειοκρατίας. Κατά συνέπεια, το κυρίαρχο αντικείμενο της γραφειοκρατίας κατά τον Weber είναι η ενασχόληση με διοικητικά ζητήματα, ζητήματα που σχετίζονται με την υλοποίηση των αποφάσεων που έχουν ληφθεί στη σφαίρα του πολιτικού κόσμου. Σύμφωνα με αυτή την λογική, η

⁷⁷ Στο ίδιο, σσ. 395-396 και M. Hughes – C. J. Kroehler, *Κοινωνιολογία...*, Όπ. π., σ. 245.

γραφειοκρατία δεν αποτελεί τίποτα πέρα από έναν απλό εκτελεστή πολιτικών αποφάσεων.

Ωστόσο, από την άλλη πλευρά, δεν πρέπει να αγνοείται και η εγγενής τάση των γραφειοκρατών για την απόκτηση εξουσίας που εκφράζεται μέσα από έναν έμφυτο εγωϊσμό. Ο εγωϊσμός αυτός εδράζεται σε μια σειρά πλεονεκτημάτων (ανώτερη γνώση, εμπειρία, προνομιακή πρόσβαση στην πληροφορία), προκαλώντας την τάση προς την εξουσία⁷⁸ που εντάθηκε κατά τη διάρκεια του 20^{ου} αιώνα. Οι εκάστοτε πολιτικοί άρχοντες επιδιώκοντας την επανάκτηση της μετατοπισθείσας εξουσίας προσέφυγαν στο εργαλείο της πολιτικοποίησης που έλαβε διαφορετικές εκφάνσεις ανά κράτος⁷⁹. Μέσω της πολιτικοποίησης επιδιώχθηκε να αυξηθεί ο βαθμός ανταποκρισιμότητας των γραφειοκρατών και να αυξηθεί η αποδοτικότητά τους. Πάντως ο συγκεκριμένος μηχανισμός δεν είναι διαδεδομένος στο επίπεδο της ΕΕ καθώς στην κορυφή δεν βρίσκεται καμία κυβέρνηση κατά τα εθνικά πρότυπα. Αντιθέτως, αυτό που επισημαίνεται και παραπάνω, είναι η πολυκεντρική δομή του πολιτικού ελέγχου και της εξουσίας στο ενωσιακό επίπεδο που περιπλέκει τα πράγματα και δυσχεραίνει την απόπειρα ελέγχου μέσω του μηχανισμού της πολιτικοποίησης⁸⁰.

Μπορεί κανείς να υποστηρίξει πως ο γραφειοκρατικός βραχίονας της Επιτροπής βασίστηκε και συνεχίζει εν μέρει να βασίζεται στο βεμπεριανό πρότυπο οργάνωσης. Άλλωστε όπως επισημαίνεται και παρακάτω, ένας από τους χαρακτηρισμούς που αποδίδονται στο υβριδικό πρότυπο οργάνωσης που ακολουθεί σήμερα η Επιτροπή είναι μεταξύ άλλων *νέο – βεμπεριανό*. Από εκεί και πέρα, ένα ενδεικτικό παράδειγμα διοικητικής οργάνωσης βασισμένης στα αξιώματα του Weber που συναντάται στην οργάνωση της Επιτροπής, αποτελεί η ιεραρχική κλίμακα οργάνωσης⁸¹ αν και αυτό αποτελεί την μισή αλήθεια καθώς είναι και συνάρτηση του τρόπου διοίκησης που επιλέγει ατομικά ο κάθε ανώτατος αξιωματούχος να ασκεί στις μονάδες του. Σύμφωνα και με την έρευνα που πραγματοποίησαν οι Έλληνας και

⁷⁸ Α. Α. Έλληνας – Ε. Suleiman, *Ευρωπαϊκή...*, Όπ. π., σσ. 83-85 και 91.

⁷⁹ Λ.χ. ο διορισμός έμπιστων ατόμων σε νευραλγικές θέσεις των γραφειοκρατιών, η ύπαρξη γραφείων, οι γεωγραφικές ποσοστάσεις για διορισμούς στα υψηλότερα κλιμάκια και οι δημόσιες καταγγελίες εναντίον των γραφειοκρατιών. Ιδίως οι δεύτερες είναι και υπεύθυνες για τους αρνητικούς συνειρμούς που προκαλεί η έννοια της γραφειοκρατίας., Στο ίδιο, σσ. 122-124.

⁸⁰ Στο ίδιο, σσ. 129-130.

⁸¹ D. Spence και A. Stevens, *Staff and Personnel...*, Όπ. π., σ. 163.

Suleiman φαίνεται πως το ιεραρχικό μοντέλο δεν εφαρμόζεται σε όλο το μήκος και το πλάτος της Επιτροπής. Παράγοντες όπως η κουλτούρα αλλά και η εθνική καταγωγή των ατόμων που διευθύνουν την κάθε ΓΔ διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο ενώ σύμφωνα με τις απόψεις των ενωσιακών υπαλλήλων σταδιακά η Επιτροπή μετατοπίζεται από την ακραιφνή ιεραρχικότητα⁸². Ένα επιπλέον χαρακτηριστικό είναι το γεγονός ότι η ανέλιξη των υπαλλήλων στα ανώτατα αξιώματα είναι σταδιακή και αποτελεί το αποκορύφωμα μίας σταδιοδρομίας που εκκινεί από τις χαμηλότερες ιεραρχικές βαθμίδες. Άλλο ένα παράδειγμα αποτελεί ο παράγοντας από τον οποίο εξαρτιόνταν οι προαγωγές δηλαδή, από την αρχαιότητα της οποίας η σημασία έχει μειωθεί χωρίς ωστόσο να έχει εξαλειφθεί, αποτελώντας μία πτυχή που λαμβάνεται υπόψη και σήμερα για την προαγωγή. Ωστόσο, δεν πρέπει να λησμονείται ότι η παραπάνω περιγραφή των χαρακτηριστικών της γραφειοκρατίας του Weber είναι «καθαρή» δηλαδή βασίζεται στον ιδεότυπο, ένα πρότυπο το οποίο είναι αδύνατον να υπάρξει στην πραγματικότητα και το οποίο έχει προκύψει μέσα από τη σύγκριση διαφορετικών οργανισμών και του εντοπισμού συγκεκριμένων κοινών χαρακτηριστικών ανάμεσά τους.

1.5. Η επανάσταση του ΝΑΜ

Το ΝΑΜ⁸³ αποτελεί μία διοικητική προσέγγιση⁸⁴ η οποία ξεφεύγει από οτιδήποτε τετριμμένο του παρελθόντος⁸⁵, συνιστώντας μία πολύπλευρη προσέγγιση

⁸² Α. Α. Έλληνας – Ε. Suleiman, *Ευρωπαϊκή...*, Όπ. π., σσ. 141-143.

⁸³ Εναλλακτικές είναι οι ορολογίες Entrepreneurial Governance και Outcome – Oriented Public Management (OPM). Ειδικά η τελευταία προέρχεται από την γερμανική μετάφραση του όρου.

⁸⁴ Ένα από τα συνολικά τρία παραδείγματα / παρακλάδια του Δημοσίου Μάνατζμεντ, με το Public Value Management και τη New Public Governance να συμπληρώνουν την τριάδα. Α. G. Mauri – S. Muccio, *The Public Management Reform: From Theory to Practice. The Role of Cultural Factors*, International Journal of Advances in Management Science, Vol. 1: 3, 2012, σ. 48., [Διαθέσιμο στο <http://www.google.gr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CB8QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.inclusionexclusion.nl%2Fsite%2F%3Fdownload%3DSemin%2520Suvarierol%252-%2520Melt%2520or%2520Surface.pdf&ei=wbKtU6KJJdCz0QXM0YHoDQ&usg=AFQjCNFTsGWXdnaNNOIxr-L1gxTUA7CrYA&bvm=bv.69837884.d.d2k,,> (ημερομηνία πρόσβασης 21.3.2014)].

του διοικητικού φαινομένου στην οποία το άτομο τίθεται στο κέντρο του ενδιαφέροντος. Η ύπαρξή της θεμελιώνεται στην άποψη σύμφωνα με την οποία η γραφειοκρατία είναι κατεξοχήν κρατικό φαινόμενο⁸⁶, φαινόμενο η ύπαρξη και η διαρκής εξάπλωση του οποίου αντιμάχεται την επιχειρηματικότητα, την ιδιωτική πρωτοβουλία. Σύμφωνα με αυτή την λογική, η ευθύνη της γραφειοκρατίας είναι μεγάλη και συνίσταται πρωτίστως στην οργανωτική στρέβλωση της διοικητικής συμπεριφοράς. Ως λύση για την μείωση της έκτασης των κρατικών δραστηριοτήτων προκρίνεται η λύση της εισαγωγής κριτηρίων της αγοράς σε όσους το δυνατόν περισσότερους τομείς της κρατικής λειτουργίας ώστε το άνοιγμα στον ανταγωνισμό να ασκήσει ευεργετικές επιδράσεις. Έτσι, σύμφωνα και με τον Hood, οι θεμελιώδεις αρχές με την εφαρμογή των οποίων η κατάσταση μεταστρέφεται περιλαμβάνουν σε πρώτο χρόνο, την ιδιωτικοποίηση των κρατικών υπηρεσιών και την εξυπηρέτηση των πολιτών από νέα ιδιωτικά μορφώματα, ενώ μόνο σε δεύτερο χρόνο, αν διαπιστωθεί η αδυναμία ιδιωτικοποίησης, τότε πραγματοποιείται η εισαγωγή της φιλοσοφίας του ιδιωτικού τομέα. Τελευταία αρχή που ίσως είναι και η σημαντικότερη είναι αυτή η οποία αφορά το ζήτημα του ανταγωνισμού. Ο ανταγωνισμός πρέπει να αποτελεί βασικό στοιχείο της οργάνωσης και λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών οι οποίες πρέπει να ανταγωνίζονται μεταξύ τους για την καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών⁸⁷.

Το ΝΔΜ εξαπλώνεται ταχύτατα από τη δεκαετία του '80⁸⁸ και εφεξής αν και δεν υφίσταται σαφήνεια σε ό,τι αφορά την οριοθέτησή του. Άλλωστε, η προσέγγιση αυτή δεν συγκεντρώνει μόνο το ενδιαφέρον (ενός μόνο επιστημονικού κλάδου) αλλά πολλών. Εμπεριέχει στοιχεία από πολλούς, διαφορετικούς επιστημονικούς κλάδους, ενώ μέσα από την προσέγγιση δεν προκρίνεται η θεωρία έναντι της πράξης ή το αντίστροφο αλλά αντιθέτως και οι δύο βρίσκονται σε μία κατάσταση αλληλεπίδρασης

⁸⁵ Σύμφωνα με την Ι. Τσιβάκου το ΝΔΜ ήρθε να δώσει ουσιαστικά λύση στην πολυνομία και την γραφειοκρατία. Ωστόσο, η προαναφερθείσα διατείνεται την αποτυχία του συγκεκριμένου μοντέλου ιδιαίτερα αν αναλογιστεί κανείς ότι το κράτος προσπαθώντας να αποστασιοποιηθεί από το δίκαιο οδηγήθηκε έτι περισσότερο στην πολυνομία. Ι. Τσιβάκου, *Το Γραφειοκρατικό...*, Όπ. π., σσ. 241-249.

⁸⁶ Συνέπεια του κρατισμού.

⁸⁷ Μακρυδημήτρης Α., *Διοικητικές Μελέτες*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1991, σσ. 23-27.

⁸⁸ Δύο υπήρξαν οι μεγάλες αλλαγές της περιόδου: Η πρώτη αφορούσε την επανάσταση στην μετάδοση της πληροφορίας και την επικοινωνία ενώ η δεύτερη σχετίζεται με τη σταδιακή δημιουργία γκρίζων ζωνών μεταξύ ιδιωτικής και δημόσιας σφαίρας. Ι. Τσιβάκου, *Το Γραφειοκρατικό...*, Όπ. π., σ. 241.

μεταξύ τους αν και εν τοις πράγμασι η πράξη δείχνει να συγκεντρώνει το μεγαλύτερο ενδιαφέρον σε σχέση με την θεωρητική τεκμηρίωση.

Τα καινοτόμα στοιχεία που κομίζει το ΝΔΜ στην οργανωσιακή θεωρία, τα οποία αποτελούν βασικά χαρακτηριστικά του περιλαμβάνουν την υιοθέτηση από τις δημόσιες υπηρεσίες μιας πελατοκεντρικής αντίληψης των πολιτών⁸⁹ έτσι ώστε οι παρεχόμενες υπηρεσίες να βελτιώνονται, τον πρωταγωνιστικό χαρακτήρα εννοιών όπως η αποδοτικότητα και η οικονομία τα οποία αποτελούν κάποια από τα στοιχεία που συνθέτουν την έννοια ΝΔΜ. Στο εσωτερικό της οργάνωσης, έμφαση δίνεται στην μέτρηση της αποδοτικότητας και γενικότερα, των επιδόσεων των υπαλλήλων. Ωστόσο, ίσως ένα από τα σημαντικότερα χαρακτηριστικά της είναι η εστίαση στο αποτέλεσμα σε αντίθεση με τις παλαιές (βεμπεριανές) προσεγγίσεις οι οποίες είχαν ως επίκεντρο τους νόμους και τις διαδικασίες που ακολουθούνται⁹⁰.

Πίνακας 1: Τα βασικά σημεία της θεωρίας του ΝΔΜ

Παράδειγμα	Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ
Περιγραφή	Μετα – γραφειοκρατικό, μάνατζμεντ που βασίζεται στον ανταγωνισμό
Κύρια εστίαση	Επίτευξη αποτελεσμάτων
Στόχοι	Επίτευξη προκαθορισμένων επιπέδων απόδοσης
Ορισμός «δημοσίου συμφέροντος»	Συνένωση των ατομικών προτιμήσεων
Αντικειμενικοί σκοποί απόδοσης	Στοχευμένη χρήση εισροών και εκροών για την επίτευξη αποδοτικότητας (οικονομική διαχείριση) και αποτελεσματικότητας (πελατοκεντρική αντίληψη)
Κυρίαρχο πρότυπο λογοδοσίας (διαφάνεια)	Προς τα άνω λογοδοσία που βασίζεται στον πρότερο ορισμό των επιπέδων απόδοσης που οφείλουν να επιτευχθούν και εξωτερική λογοδοσία που βασίζεται

⁸⁹ Αυτή η απλοϊκή εξίσωση των πολιτών με πελάτες συγκεντρώνει και τη μεγαλύτερη κριτική., Στο ίδιο, σ. 48 και Π. Καρκατσούλης, *Το κράτος...*, Όπ. π., σσ. 53-54.

⁹⁰ Στο ίδιο, σσ. 39-43.

	στους μηχανισμούς της αγοράς
Επιθυμητό σύστημα παροχών	Ιδιωτικός τομέας ή σαφώς καθορισμένα ανεξάρτητα δημόσια όργανα
Συσχέτιση συστημάτων υπολογισμού απόδοσης	Υψηλή. Απώτερος στόχος είναι η επίτευξη ανταγωνιστικότητας σύμφωνα με τη λογική της αγοράς

Πηγή: A. G. Mauri – S. Muccio, *The Public Management Reform: From Theory to Practice. The Role of Cultural Factors*, International Journal of Advances in Management Science, Vol. 1: 3, 2012, σ. 49, (απόδοση στην ελληνική του γράφοντος).

Μερικοί από τους χαρακτηρισμούς που αποδίδονται στις δημόσιες γραφειοκρατίες του σήμερα περιλαμβάνουν ορολογίες όπως *φιλελεύθερη γραφειοκρατία* (liberal bureaucracy), *νέο βεμπεριανό κράτος* (neo – weberian state) και, *μετα – δημόσια υπηρεσία* (post – civil service). Χαρακτηρισμοί όπως οι παραπάνω φανερώνουν την αλλαγή που έχει συντελεστεί τις τελευταίες δεκαετίες στις δημόσιες διοικήσεις των κρατών και όχι μόνο (ΕΕ).

Πλέον θεωρείται κοινός τόπος η εδραίωση στον τρόπο λειτουργίας των γραφειοκρατιών, αξιών δανεικών από το πεδίο της αγοράς οι οποίες όμως θα μπορούσε να ειπωθεί ότι αποτελούν το άκρον άωτον των ιδεών που αποτελούσαν την κύρια αποστολή των γραφειοκρατιών του παρελθόντος όπως η προάσπιση του γενικού συμφέροντος. Συνεπώς, με την εισαγωγή των νέων αυτών ιδεών ως μορφή δανείου από τις αγορές δημιουργείται μία νέα μείξη με τις ήδη υπάρχουσες αξίες (οι οποίες αποτελούν τον πυρήνα ύπαρξης των δημόσιων γραφειοκρατιών), που οδηγεί τον χαρακτήρα των νέων δημόσιων γραφειοκρατιών σε *υβριδοποίηση*⁹¹.

Οι τάσεις που εφεξής παρατηρούνται και έχουν σχέση με την *υβριδοποίηση* των δημόσιων γραφειοκρατιών δείχνουν να επηρεάζουν τρεις παραμέτρους: Πρώτον, παραδοσιακές αξίες και ιδιαίτερα χαρακτηριστικά που διαμορφώθηκαν με την πάροδο ετών διαφοροποιούνται με την εισαγωγή αξιών του ιδιωτικού τομέα. Η *υβριδοποίηση των αξιών* οδηγεί σε σύγχυση τους δημοσίους υπαλλήλους καθώς μία σειρά αξιών έρχονται σε σύγκρουση προκαλώντας σε αυτούς διλλήματα (λ.χ. κρατικός λειτουργός ή ιδιωτικός υπάλληλος;). Δεύτερο στοιχείο ως παράγωγο της

⁹¹ A. Buffat, 'Public on the Outside, Private on the Inside': *The Organizational Hybridization, Sense of Belonging and Identity Strategies of the Employees of a Public Unemployment Insurance Fund in Switzerland*, International Review of Administrative Sciences, 80: 70, 2014, σ. 71.

μείξης αυτής είναι η υβριδοποίηση όσον αφορά την υπηρεσιακή κατάσταση των υπαλλήλων καθώς παραδοσιακά στοιχεία που αφορούν την απασχόληση σε δημόσιες υπηρεσίες σταδιακά φθίνουν (π.χ. ο θεσμός της μονιμότητας στο δημόσιο) και αντικαθίσταται από νέα (απασχόληση επί τη βάσει συμβολαίων ορισμένου χρόνου). Τελευταίο στοιχείο, αποτελεί η υβριδοποίηση των διοικητικών πρακτικών στο πεδίο της διοίκησης ανθρωπίνων πόρων που έχει διάφορες εκφάνσεις και εντοπίζεται σε μία σειρά πτυχών του παραπάνω τομέα και αφορά τις αλλαγές των διαδικασιών επιλογής, αξιολόγησης κ.α.

Παρά ταύτα, αλλαγές δεν παρατηρούνται μόνο στον τρόπο οργάνωσης και εσωτερικής λειτουργίας των δημόσιων γραφειοκρατιών αλλά και στην ταυτότητα⁹² των υπαλλήλων. Οι αλλαγές δηλαδή, δεν αφορούν μόνο τις γραφειοκρατίες, αλλά και τους δημοσίους υπαλλήλους οι οποίοι καλούνται να εργαστούν ενώ ταυτόχρονα η ταυτότητά⁹³ τους επηρεάζεται και αλλάζει. Για να γίνει κατανοητή αυτή η μεταστροφή που έχει υποστεί η ταυτότητα τους εξετάζονται διάφορες μεταβλητές και παράγοντες όπως π.χ. η αίσθηση του ανήκειν, η συμπεριφορά τους είτε ατομική είτε η συλλογική, η παρακίνηση κ.α. Η νέα ταυτότητα των υπαλλήλων ακολουθώντας και τη διαφοροποίηση των δημόσιων γραφειοκρατιών έχει γίνει περισσότερο υβριδική πράγμα που σημαίνει πως για τον υπάλληλο είναι πλέον δύσκολο να κατατάξει τον εαυτό στην κατηγορία του δημόσιου λειτουργού ή αυτήν του υπαλλήλου ιδιωτικής εταιρίας⁹⁴. Σύμφωνα με τους Έλληνα και Suleiman, η στροφή προς το ΝΔΜ στην ΕΕ

⁹² Σε αυτό το σημείο θεωρείται χρήσιμη η παράθεση ενός ορισμού για το τι είναι η ταυτότητα: *Η ταυτότητα αποτελεί πρωτίστως ένα διακριτικό γνώρισμα του ανήκειν σε μία συλλογικότητα, σε μία ομάδα ή τάξη, πράγμα που επιτρέπει στα άτομα να μπορούν να ξεχωρίζουν από άλλους αλλά και να ταυτίζονται με άλλους* (απόδοση στην ελληνική του γράφοντος). C. Dubar, *Identités Collectives et Individuelles dans le Champ Professionnel*, παρά στο ίδιο σ. 73.

⁹³ Η ταυτότητα δομείται σε συνολικά τρία επίπεδα και συγκεκριμένα το ατομικό, το οργανωσιακό και το επαγγελματικό. Στο ίδιο, σ. 73.

⁹⁴ Στο ίδιο, σσ. 73-81. Βασικό αντικείμενο της πολυπαραγοντικής έρευνας του A. Buffat αποτελούν οι υπάλληλοι μίας υπηρεσίας (τύπου ΟΑΕΔ) που εδρεύει σε κάποιο καντόνι της Ελβετίας η οποία να μεν είναι δημόσια αλλά οι αρχές βάσει των οποίων λειτουργεί βασίζονται στον ιδιωτικό τομέα. Η έρευνά του εστίασε στην ταυτότητα των υπαλλήλων, αν δηλαδή θεωρούν ότι είναι δημόσιοι ή ιδιωτικοί υπάλληλοι. Βάσει των αποτελεσμάτων της έρευνάς του οι υπάλληλοι εμφανίζονται να είναι σε σύγκυση ως προς την ιδιότητά τους καθώς οι απαντήσεις τους στο πλαίσιο της συνέντευξης είναι κατά βάση διαφορετικές, η συμπεριφορά τους στο πεδίο της εργασίας τους θυμίζει κρατικούς λειτουργούς και η ίδια η εικόνα που προβάλλουν προς τα έξω η υπηρεσία και οι υπάλληλοι διαφοροποιείται κατά

αλλά και όχι μόνο οφείλεται στην αναποτελεσματικότητα των υπαρχόντων μέσω χαλιναγώγησης (πολιτικοποίηση). Συνεπώς, επιδιώχθηκε η δημιουργία μίας νέας διοικητικής φιλοσοφίας με πυρήνα την αγορά και με έναν κατά τα φαινόμενα απολιτικό χαρακτήρα ώστε να μεταλλαχθούν οι εδραιωμένες διοικητικές πρακτικές. Στις νέες αυτές πρακτικές ο πολίτης και η εξυπηρέτησή του έρχονται στο προσκήνιο, λειτουργώντας ως ανάχωμα και σανίδα σωτηρίας σε περιπτώσεις όπου η τροπή των πραγμάτων δεν βαίνει καλώς. Κατ' αυτό τον τρόπο οι πολιτικοί (όλων των φασμάτων) αποκτούν μία σανίδα σωτηρίας και ευκαιρία για διεύρυνση της πολιτικής τους εξουσίας έναντι των γραφειοκρατιών⁹⁵.

2.4. Η απασχόληση στην Επιτροπή

Ως γνωστόν οι εργασιακές σχέσεις που έχουν συναφθεί μεταξύ των υπαλλήλων και της Επιτροπής ποικίλουν⁹⁶. Σήμερα στην Επιτροπή απασχολούνται περίπου 33.000 υπάλληλοι. Από αυτούς άλλοι απασχολούνται emíπτοντας στο καθεστώς του μονίμου υπαλλήλου και άλλοι βρίσκονται και εργάζονται στην Επιτροπή προσωρινά και για προκαθορισμένο χρονικό διάστημα. Μία επιπλέον διάκριση που γίνεται όσον αφορά το καθεστώς των υπαλλήλων αναφέρεται στον τύπο του συμβολαίου τους. Δηλαδή, κάποιες κατηγορίες υπαλλήλων εργάζονται με πλήρες ωράριο (full - time) ενώ άλλοι απασχολούνται για ορισμένες μόνον ώρες (part - time).

Στο παρακάτω γράφημα παρουσιάζονται τα συγκεντρωτικά στοιχεία των υπαλλήλων που εργάζονται στην Επιτροπή. Οι υπάλληλοι της Επιτροπής ανέρχονται σε περίπου 33.000 εκ των οποίων οι ΑΕΕ φτάνουν τους 1.300. Το μη μόνιμο προσωπικό φτάνει το 27% του συνολικού αριθμού ή διαφορετικά τους 9000. Ο αριθμός των μη μόνιμων υπαλλήλων αυξήθηκε σταδιακά από την αρχή του 2000 και

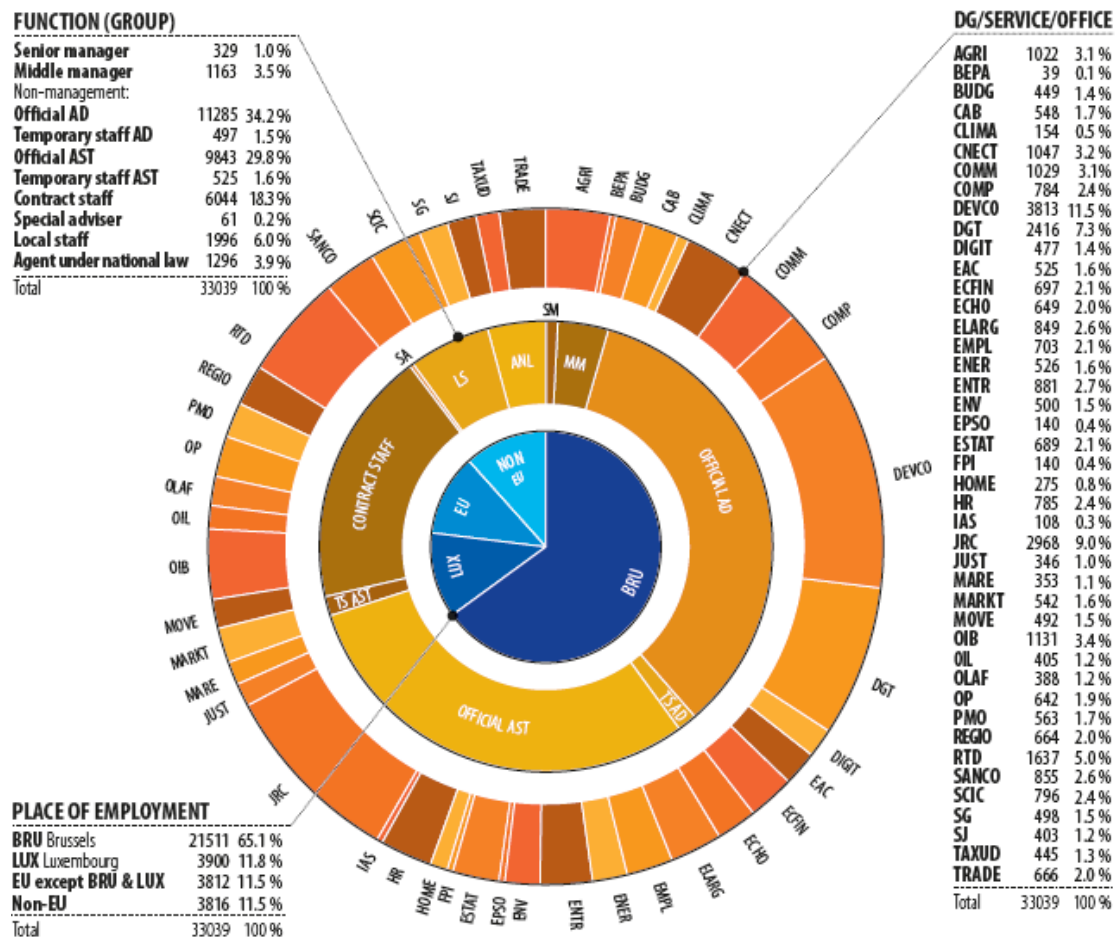
περίπτωση. Μένοντας στο τελευταίο σημείο, τόσο η υπηρεσία στην επαφή της με το κοινό όσο και οι υπάλληλοι προβάλλουν τα θετικά στοιχεία του να αποτελούν μέλη ενός δημόσιου οργανισμού αλλά και τα θετικά στοιχεία του να αποτελούν μέρος ενός ιδιωτικού φορέα, ακροβατώντας μεταξύ του ιδιωτικού και του δημόσιου προφίλ ώστε να αντιμετωπίσουν την κριτική και τα στερεότυπα (λ.χ. δημόσιος τομέας = βραδύτητα, ιδιωτικός τομέας = ταχύτητα και απόδοση). Στο ίδιο.

⁹⁵ Α. Α. Έλληνας – Ε. Suleiman, *Ευρωπαϊκή...*, Όπ. π., σ. 123.

⁹⁶ Για περισσότερα σχετικά με τις εργασιακές διευθετήσεις των ενωσιακών υπαλλήλων βλ. μεταξύ άλλων, Δ. Σταθοπούλου, *Το Νομικό...*, Όπ. π., σσ. 12-15 και 63-64.

έκτοτε παρουσιάζει αυξητική τάση. Οι κύριοι παράγοντες βάσει των οποίων αιτιολογείται αυτή η τάση είναι τρεις: Πρώτον, οι περικοπές του προϋπολογισμού, δεύτερον είναι αποτέλεσμα της μεταρρυθμιστικής τάσης που από τις αρχές του 2000 άρχισε να εφαρμόζεται με στόχο την αναδιοργάνωση και την εισαγωγή σαρωτικών αλλαγών σε πολλούς τομείς της διοίκησης της Επιτροπής και τρίτον, λόγω των επιτακτικών αναγκών που έχει η οργάνωση αυτή για όσο το δυνατόν μεγαλύτερη εξειδίκευση σε διάφορους τομείς.

Σχήμα 1: Στο παρακάτω σχήμα παρουσιάζονται αναλυτικά τα βασικές πληροφορίες για το προσωπικό που απασχολείται στην Επιτροπή. Αναφορά γίνεται τόσο για τις θέσεις και τα πόστα των υπαλλήλων τον τόπο εργασίας, την κατηγοριοποίηση ανά ΓΔ κ.λπ.



Πηγή: European Commission, *Human Resources (HR) Key Figures Card: Staff Members*, 2014, [Διαθέσιμος στο http://ec.europa.eu/civil_service/docs/hr_key_figures_en.pdf, (ημερομηνία πρόσβασης: 3.6.2014)].

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο

Η μεταρρύθμιση Kinnock στο μικροσκόπιο

2.1. ΝΕΩΤΕΡΗ ΕΠΟΧΗ: Οι ανεπιτυχείς απόπειρες μεταρρύθμισης

Στα χρόνια που ακολούθησαν δεν επήλθαν σοβαρές αλλαγές ως προς τον τρόπο λειτουργίας και διοικητικής φιλοσοφίας της Επιτροπής. Μάλιστα, το ζήτημα της εισαγωγής μεταρρυθμίσεων αγνοήθηκε, κάτι που εν μέρει οφείλεται και στο γεγονός ότι η υπάρχουσα δομή δεν καθιστούσε μη λειτουργική την Επιτροπή σε σημείο ώστε να μην είναι σε θέση να επιτελέσει τα καθήκοντά της. Χαρακτηριστικό παράδειγμα της εργασίας της Επιτροπής στον τομέα της παραγωγής πολιτικής αποτελεί η ONE, όπου όμως το αποτέλεσμα της δουλειάς δεν βασίστηκε πάνω στην ύπαρξη μίας αποδοτικής και λειτουργικής δομής⁹⁷. Συνεπώς, η εσωτερική διάρθρωση δεν καθιστούσε το όργανο δυσλειτουργικό αλλά μερικώς λειτουργικό⁹⁸. Οι όποιες αλλαγές και μεταρρυθμίσεις⁹⁹ που εφαρμόζονταν ήταν κατά βάση περιορισμένες και ήταν το αποτέλεσμα αναγκών που προέκυπταν λόγω των επικείμενων διευρύνσεων είτε ως αντιδράσεις σε προβλήματα που ανέκυπταν σε συγκεκριμένους τομείς πολιτικής¹⁰⁰. Επιγραμματικά, αναφέρονται μία σειρά πρωτοβουλιών και ανεπιτυχών προσπαθειών όπως αυτή του πρέσβυ Spierenburg, η «Έκθεση των Τριών Σοφών» και τη δεκαετία του '80 αυτή του Επιτρόπου Christophersen και που είχαν περιορισμένο αντίκτυπο¹⁰¹. Ακόμη και κατά την περίοδο της προεδρίας του Jacques Delors¹⁰²

⁹⁷ J. Coull – C. Lewis, *The Impact Reform...*, Όπ. π., σ. 8.

⁹⁸ Σε αυτό το σημείο ταιριάζει η φράση ενός υπαλλήλου για τη λογική στην Επιτροπή πριν την εισαγωγή της μεταρρύθμισης: *If it ain't broke don't fix it*. Στο ίδιο, σ. 2.

⁹⁹ Όπως σημειώνει ο L. Metcalfe, τα πρώτα χρόνια όπου τόσο ο αριθμός των κρατών – μελών όσο και αρμοδιότητες ήταν μεγέθη περιορισμένα, τα προβλήματα που είχαν σχέση με τη διοίκηση αγνοούνταν επιδεικτικά. Μόνο κατά τη δεκαετία του '80 και μάλιστα από τα μέσα αρχίζουν οι πρώτες ανησυχίες αναφορικά με την ανεπάρκεια της Επιτροπής. L. Metcalfe, *European Policy Management: Future Challenges and the Role of the Commission, Public Policy and Administration*, 19: 77, 2004, σ. 80.

¹⁰⁰ M. Cini, *Reforming the European Commission: An Organisational Culture Perspective*, Queen's Paper on Europeanisation, No 11, 2001, σ. 5.

¹⁰¹ J. Coull – C. Lewis, *The Impact Reform...*, Όπ. π., σ. 1.

¹⁰² Η επιτυχία του J. Delors οφείλεται σε έναν συνδυασμό παραγόντων που περιελάμβαναν το τάλαντο της ρητορικής, τη γαλλική καταγωγή του που αύξανε το πολιτικό του κύρος, αλλά κυρίως το γεγονός ότι βασιζόταν σε έναν στενό κύκλο ανθρώπων για τους οποίους έτρεφε εμπιστοσύνη μεταξύ των

(1985-1994), δεν ξεκίνησε καμία σημαντική πρωτοβουλία ώστε να γίνει η εισαγωγή μίας μεταρρύθμισης ούτως ώστε να διευθετηθούν οι ατέλειες της λειτουργίας της Επιτροπής¹⁰³. Αντιθέτως, δεν έδειξε κανένα ενδιαφέρον για την αναμόρφωση της Επιτροπής και αυτό αποδεικνύεται από τη συγκεντρωτική διοίκηση της περιόδου του. Άλλωστε υπάρχει και μία φήμη σύμφωνα με την οποία, την πρώτη φορά που ο Pascal Lamy ήρθε στην Επιτροπή κατάλαβε ότι ήταν πολύ δύσκολο να μεταρρυθμιστεί και κατέληξε να δημιουργήσει ανεπίσημες γραμμές επικοινωνίας και δίκτυα τοποθετώντας τα κατάλληλα άτομα στις κατάλληλες θέσεις¹⁰⁴.

Αλλά ακόμη και στην εποχή της Επιτροπής Santer, η οποία ανέλαβε τα ηνία της έχοντας ως προμετωπίδα του έργου της την εισαγωγή ριζοσπαστικών μεταρρυθμίσεων, οι μεταρρυθμιστικές κινήσεις που συντελέστηκαν δεν απέδωσαν καρπούς καθώς, εξαιτίας της αποσπασματικότητάς τους και του περιορισμένου χαρακτήρα τους, ήταν καταδικασμένες να αποτύχουν¹⁰⁵. Μέχρι τη δεκαετία του '70, το διοικητικό μοντέλο οργάνωσης παρέμενε το ηπειρωτικό και «κλειστό» διοικητικό μοντέλο.

Ωστόσο, η ένταξη νέων κρατών – μελών όπως της Βρετανίας το 1973 και των κρατών της Σκανδιναβίας στη συνέχεια, αποτέλεσε καθοριστικό παράγοντα για τις αλλαγές που ακολούθησαν τα επόμενα χρόνια και ιδιαίτερα την περίοδο από τη χρονιά 1999-2000 και μετά. Τα διοικητικά συστήματα των παραπάνω κρατών χαρακτηρίζονται «ανοικτά» και το βασικό χαρακτηριστικό τους είναι η δομή τους η οποία βασίζεται στα πρότυπα του ιδιωτικού τομέα. Κάποια από τα κυριότερα χαρακτηριστικά τα οποία παρουσιάζονται και στον παρακάτω πίνακα είναι: Η ιδιαίτερη σημασία που δίνεται στην αρχή της αξίας για την πρόσληψη για την οποία δεν υπάρχει μία συγκεκριμένη διαδικασία αλλά αρκετές διαφορετικές ανάλογα με το σχεδιασμό που έχει κάνει η κάθε δημόσια υπηρεσία, το ύψος της αμοιβής και τις

οποίων πιο σημαντικός υπήρξε ο Pascal Lamy (chef du cabinet του Delors και «δεξί του χέρι»). Ο τελευταίος παράγοντας που αναφέρθηκε, για τους Bauer και Ege συνιστά ένα αντιπροσωπευτικό παράδειγμα άμεσης πολιτικοποίησης. Ο τελευταίος αποτελεί και τον κυριότερο λόγο για τον οποίο κατά τη θητεία του Delors δεν ξεκίνησε καμία αξια λόγου μεταρρυθμιστική κίνηση. J. Peterson, *The Santer Era...*, Όπ. π., σσ. 55-56 και M. Bauer και J. Ege, *Politicisation...*, Όπ. π., σ. 16.

¹⁰³ D. Spence, *Plus ça change, plus c'est la même chose? Attempting to Reform the European Commission*, *Journal of European Public Policy* 7:1, 2000, σ. 2.

¹⁰⁴ J. Peterson, *The Santer Era...*, Όπ. π., σ. 56.

¹⁰⁵ H. Kassim, *The Kinnock Reforms in Perspective: Why Reforming the Commission is an Heroic, But Thankless, Task*, *Public Policy and Administration*, Vol. 19, No 3, 19:25, 2004, σ. 25.

παροχές ανάλογα με τα καθήκοντα που ο κάθε υπάλληλος έχει επιφορτιστεί και όχι τα χρόνια της υπηρεσίας¹⁰⁶. Κατά συνέπεια, από τη δεκαετία του '70 και μετά παρατηρείται μία μετατόπιση όσον αφορά το διοικητικό στυλ από το οποίο χαρακτηριζόταν η οργάνωση της Επιτροπής από τις ηπειρωτικές «κλειστές» δομές προς πιο «ανοικτές» και σκανδιναβικές χωρίς να μπορεί κανείς να μιλήσει για μια ριζική μετατόπιση του διοικητικού στυλ της Επιτροπής. Αντιθέτως, στην περίπτωση της Επιτροπής αυτό που παρατηρείται είναι η δημιουργία ενός συνονθυλεύματος μέσα από διατήρηση τόσο ηπειρωτικών όσο και βόρειων στοιχείων¹⁰⁷.

Πίνακας 2: Μεταβλητές που καθορίζουν το βαθμό κατά τον οποίο ένα διοικητικό σύστημα θεωρείται «κλειστό» ή «ανοικτό».

ΜΕΤΑΒΛΗΤΕΣ	«ΑΝΟΙΚΤΟ» ΣΥΣΤΗΜΑ	«ΚΛΕΙΣΤΟ» ΣΥΣΤΗΜΑ
Πρόσληψη και τοποθέτηση μόνο στις χαμηλές βαθμίδες	OXI	NAI
Κατοχή συγκεκριμένων διπλωμάτων και πτυχίων για συγκεκριμένη θέση	OXI	NAI
Δοκιμαστική περίοδος για νεοπροσλαμβανόμενους	OXI	NAI
Επίσημες διαδικασίες πρόσληψης	OXI	NAI
Ανώτατο ηλικιακό όριο πρόσληψης	OXI	NAI
Αναγνώριση προϋπηρεσίας έξω από το πλαίσιο του δημοσίου τομέα	NAI	OXI
Δημόσια ανακοίνωση ανοικτών θέσεων εργασίας	OXI	NAI
Μακροπρόθεσμος		

¹⁰⁶ T. Balint – M. W. Bauer – C. Knill, *Bureaucratic...*, Όπ. π., σσ. 680-681.

¹⁰⁷ Στο ίδιο, σ. 685.

ορίζοντας εργασίας	OXI	NAI
Προκαθορισμένο πλαίσιο αποδοχών	OXI	NAI
Προκαθορισμένη μισθολογική εξέλιξη	OXI	NAI
Αποδοχές βάσει απόδοσης	NAI	OXI
Σύστημα προαγωγών βάσει αρχαιότητας	OXI	NAI
Συγκεκριμένοι κανόνες που διέπουν τις διαπραγματεύσεις εργοδότη - εργαζομένου	OXI	NAI

Πηγή: T. Balint – M. W. Bauer – C. Knill, *Bureaucratic Change in the European Administrative Space: The Case of the European Commission*, *West European Politics*, 31: 4, 2008, σ. 680., (Απόδοση στην ελληνική του γράφοντος).

Πάντως, σε γενικές γραμμές, οι όποιες μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες μέχρι και τη δεκαετία του '90 κατά γενική ομολογία υπήρξαν μετριοπαθείς αλλά και δειλές καθώς αποσύρονταν κάθε φορά που συναντούσαν αντιδράσεις. Πέρα από αυτό, δεν υπήρχε η παραμικρή μέριμνα ώστε να αποφευχθεί η δυσαρέσκεια και η αντίδραση. Τρεις είναι οι παράγοντες που ευθύνονται για την αποτυχία των μεταρρυθμιστικών πρωτοβουλιών:

1. η ίδια η θεσμική φύση της Επιτροπής την οποία χαρακτηρίζει ο κατακερματισμός (fragmentation),
2. δεύτερο παράγοντα αποτυχίας αποτελεί η εσωτερική διάταξη της Επιτροπής. Δεν έχει αποδοθεί η ευχέρεια στην Επιτροπή να αποφασίζει η ίδια για ζητήματα που αφορούν τη εσωτερική της οργάνωση. Αντιθέτως, οι κυβερνήσεις είναι αυτές που αποφασίζουν τόσο αναφορικά με τις ευθύνες που θα ανατίθενται όσο και για επιμέρους ζητήματα της Επιτροπής όπως ο προϋπολογισμός και ο αριθμός των υπαλλήλων. Κάτι το οποίο μπορεί να χρησιμοποιηθεί προς επιβεβαίωση του παραπάνω συλλογισμού είναι ακριβώς το παράδειγμα που αφορά τη διαδικασία που ακολουθείται προκειμένου να αναθεωρηθεί ο ΚΥΚ των υπαλλήλων που απασχολούνται στην ΕΕ που δείχνει

ακριβώς ότι βασικά ζητήματα που αφορούν την Επιτροπή ρυθμίζονται από το Συμβούλιο και το ΕΚ,

3. Ο τρίτος παράγοντας που πρέπει να ληφθεί υπόψη είναι η ανυπαρξία κοινής γνώμης κάτι το οποίο δεν αφορά αποκλειστικά την Επιτροπή αλλά εκτείνεται για να καλύψει τις περιπτώσεις οποιασδήποτε διεθνούς γραφειοκρατίας. Η απουσία κοινής γνώμης συνεπάγεται ελάχιστο πολιτικό κέρδος τόσο για τις κυβερνήσεις των κρατών – μελών όσο και για τις ίδιες τις γραφειοκρατίες μη καθιστώντας συνεπώς συμφέρουσα αλλά και πειστική την επιλογή υιοθέτησης μεταρρυθμίσεων¹⁰⁸.

Συνεπώς, το Συμβούλιο και το ΕΚ δεν έδειξαν ενδιαφέρον ώστε να προωθηθεί η μεταρρύθμιση. Μόνο όταν το ζήτημα της μεταρρύθμισης άρχισε να παράγει πολιτικά οφέλη οι δύο θεσμοί κινητοποιήθηκαν κάτι το οποίο ενισχύθηκε και από τη δημιουργία ενός νέου παραθύρου ευκαιρίας. Σε αυτό το σημείο πρέπει να σημειωθεί ότι εξαιτίας της πολυαρχικής φύσης της ΕΕ, η κινητοποίηση σε πολιτικό επίπεδο αποτελεί μία περισσότερο δύσκολη και χρονοβόρα διαδικασία σε σχέση με την αντίστοιχη κινητοποίηση σε ένα κράτος. Συνεπώς, το 1999, οι συνθήκες έδειχναν ότι έχουν ωριμάσει¹⁰⁹.

Και τρεις οι επιμέρους λόγοι για τους οποίους κάθε απόπειρα μεταρρύθμισης έπεφτε στο κενό¹¹⁰:

- 1) Ο υποβιβασμός των ζητημάτων διοίκησης σε «επίπεδο αγγαρείας» για τους υπαλλήλους και γενικά για τη διοικητική κουλτούρα της Επιτροπής,
- 2) Ο πολυεθνικός χαρακτήρας της Επιτροπής πράγμα το οποίο καθιστούσε δύσκολες ενέργειες απαραίτητες για μια γραφειοκρατία όπως οι αξιολογήσεις προσωπικού καθώς η αντίδραση των υπαλλήλων του νότου που δεν ήταν συνηθισμένοι σε τέτοιες μεθόδους θα ήταν σφοδρή,
- 3) Και τρίτον, οι «ελιγμοί» που είχε τη δυνατότητα να πραγματοποιεί η Επιτροπή προκειμένου να αποφεύγει την εκ θεμελίων αλλαγή με την

¹⁰⁸ Κάτι το οποίο ο συγγραφέας εννοεί με τη χρήση του τίτλου: *The Kinnock Reforms...an Heroic but Thankless Task*.

¹⁰⁹ Α. Α. Έλληνας – Ε. Suleiman, *Ευρωπαϊκή...*, Όπ. π., σσ. 130-131.

¹¹⁰ Στο ίδιο, σσ. 26-27.

υιοθέτηση μεμονωμένων μέτρων για να μπορεί να εξέρχεται από το διοικητικό αδιέξοδο.

2.2. Ανάλυση των κυριότερων προβλημάτων και ατελειών της ενωσιακής δημοσιοϋπαλληλίας πριν τη μεταρρύθμιση Kinnock

Τα προβλήματα και οι ατέλειες του τρόπου λειτουργίας της Επιτροπής περιστρέφονταν γενικά γύρω από μια σειρά ζητημάτων με κυριότερα τις διαδικασίες πρόσληψης και την ανυπαρξία μίας σοβαρής πολιτικής εκπαίδευσης του προσωπικού, την ακραιφνώς ιεραρχική διάταξη και την παντελή έλλειψη κινητικότητας, με το θεσμό της αρχαιότητας να αποτελεί τον βαρύνοντα παράγοντα για την επαγγελματική εξέλιξη κάθε υπαλλήλου και, την κάλυψη θέσεων εργασίας δια πλαγίων οδών. Τα παραπάνω αποτέλεσαν πτυχές που κάλυπταν το σύστημα καριέρας στην ολότητά του. Στη συνέχεια, παρουσιάζονται τα προβλήματα αυτά σε μεγαλύτερη έκταση.

Τομέας επιλογής προσωπικού

Η διαδικασία για την επιλογή των ατόμων που θα στελεχώσουν μία οργάνωση αποτελεί μία από τις σημαντικότερες λειτουργίες της πολιτικής ανθρώπινου δυναμικού κάθε οργάνωσης. Στην περίπτωση της ΕΕ, η ιδέα για την εισαγωγή ανοικτών διαγωνισμών για την ένταξη στα σώματα υπαλλήλων αποδίδεται στη γαλλική διοικητική παράδοση¹¹¹, αν και η τελευταία είχε ως στοιχείο του πυρήνα της, την αρχή της αντικειμενικότητας και της αξιοκρατίας κάτι το οποίο δεν ίσχυε απόλυτα για τους διαγωνισμούς σε ενωσιακό επίπεδο. Ωστόσο, πέραν του γαλλικού μοντέλου, η μορφή των εισαγωγικών διαγωνισμών επηρεάστηκε και από μία σειρά διοικητικών συλ άλλων κρατών-μελών όπως της Βρετανίας της Ολλανδίας και του Βελγίου.

Η συγκεκριμένη διαδικασία επιλογής προσωπικού από την εισαγωγή της στο ενωσιακό επίπεδο τη δεκαετία του '60, άλλαξε ελάχιστα και πρακτικά παρέμεινε ίδια και अपαράλλακτη για δεκαετίες, αρχίζοντας να συνιστά μάλιστα και αναπόσπαστο

¹¹¹ Απ' όπου αντλείται και χρησιμοποιείται εναλλακτικά η λέξη *Concours*. C. Ban, *Reforming...*, Όπ. π., σσ. 5-6.

στοιχείο της κουλτούρας της Επιτροπής¹¹². Στοιχείο των εισαγωγικών διαγωνισμών πρόσληψης της Ένωσης είναι η απουσία σύνδεσης επιτυχίας στις εξετάσεις και διορισμού κάτι που αποτελεί ιδιομορφία της ιταλικής διοικητικής πρακτικής. Αντιθέτως, αυτό που ίσχυε και συνεχίζει να ισχύει είναι πως όλοι οι επιτυχόντες κάποιου διαγωνισμού εγγράφονται σε μία λίστα η οποία περιλαμβάνει αριθμό διπλάσιο από τον αριθμό των ανοικτών θέσεων απασχόλησης και οι εντεταλμένοι με το χρέος της επιλογής των προσώπων που θα στελεχώσουν την Επιτροπή έχουν τη διακριτική ευχέρεια να επιλέξουν αυτούς που πληρούν τις «προδιαγραφές»¹¹³.

Πέρα από την εξέταση της γλώσσας οι υπόλοιπες εξεταστικές ενότητες είναι ίδιες για όλους τους υποψηφίους. Η δομή των εξετάσεων αυτών βασίζεται στη λογική των πολλαπλών επιλογών κάτι το οποίο εισήχθη το 1993 με σκοπό να λειανθούν οι πολιτισμικές διαφορές που προκαλούσαν προβλήματα όσον αφορά τη μέθοδο εξέτασης. Ωστόσο, η φύση των ερωτήσεων υπήρξε τέτοια σε βαθμό που δεν αρκούσε η όσο το δυνατόν ευρύτερη παιδεία και γνώση για την επιτυχία αλλά, η εξειδικευμένη γνώση. Μέχρι το 2003, κάθε θεσμός της Ένωσης, συνεπώς και η Επιτροπή, ήταν υπεύθυνος για τη διοργάνωση των εξετάσεων εισαγωγής, - γεγονός που οφείλεται και στην αμοιβαία καχυποψία που ήταν υπαρκτή μεταξύ των ενωσιακών οργάνων¹¹⁴ - κάτι το οποίο άλλαξε οριστικά με την κοινή απόφαση των οργάνων να ιδρύσουν από κοινού μία υπηρεσία με αποκλειστικό σκοπό τη διενέργεια διαγωνισμών επιλογής προσωπικού¹¹⁵. την EPSO (European Personnel Selection Office) η οποία άρχισε να δραστηριοποιείται από τον Ιανουάριο του 2003 έχοντας συμβάλλει μεταξύ άλλων και στην εξοικονόμηση πολύτιμου χρόνου και χρήματος¹¹⁶.

Πέρα από το οργανωσιακό κομμάτι της υπόθεσης, υπήρχαν ακόμη ανοικτά θέματα που αφορούσαν τη δομή της διαδικασίας επιλογής προσωπικού αυτής καθεαυτής. Στη συγκεκριμένη περίπτωση προτάσεις για αλλαγή ήλθαν στο προσκήνιο μόλις το 2008 δηλαδή κάποια χρόνια μετά την ολοκλήρωση του μεταρρυθμιστικού προγράμματος Kinnock, κάτι το παράδοξο καθώς η διαδικασία

¹¹² Στο ίδιο, σ. 6.

¹¹³ D. Spence και A. Stevens, *Staff and Personnel...*, Όπ. π., σ. 157.

¹¹⁴ C. Ban, *Reforming...*, Όπ. π., σ. 6.

¹¹⁵ Πρόταση η οποία είχε τεθεί επί τάπητος ήδη από το 1990, Στο ίδιο, σ. 7.

¹¹⁶ Δ. Σταθοπούλου, *Το Νομικό Καθεστώς...*, Όπ. π., σσ. 16-17.

επιλογής προσωπικού αποτελεί ακρογωνιαίο λίθο της πολιτικής προσωπικού κάθε γραφειοκρατίας και δη διεθνούς¹¹⁷.

Η παλαιά διαδικασία επιλογής είχε πολλά μελανά σημεία τα οποία στο άμεσο μέλλον έπρεπε να επανεξετασθούν και να αναθεωρηθούν στο σύνολό τους. Μερικά από αυτά όπως παρατίθενται και από το ΕΕΣ σε μία ειδική έκθεσή του το 2009 περιελάμβαναν, τη συνολικά χρονοβόρα διαδικασία επιλογής, την αδυναμία συμπλήρωσης του απαιτούμενου αριθμού επιτυχόντων στην τελική λίστα, την απουσία κάθε διαύλου επικοινωνίας μεταξύ EPSO – υποψηφίων¹¹⁸ κ.α.

Πέρα από τις επισημάνσεις του ΕΕΣ, τα ίδια τα όργανα της Ένωσης εξέφραζαν τη δυσαρέσκεια τους διότι η παλαιά διαδικασία δεν ήταν σε θέση να παρέχει αξιόλογο νέο έμψυχο υλικό και σε εύλογα χρονικά πλαίσια¹¹⁹ σε ένα περιβάλλον όπου η προοπτική της απόλυσης δεν υπήρχε για κανέναν μόνιμο υπάλληλο.

Πράγματι, η μορφή της εξέτασης που απαιτούσε την απομνημόνευση ενός μεγάλου όγκου (άχρηστων) πληροφοριών, οι αξιολογητές οι οποίοι πέρα από την υπαλληλική τους ιδιότητα, δεν είχαν περάσει από κανενός είδους επιμόρφωση που θα τους καθιστούσε ικανούς να κρίνουν υποψηφίους στο πλαίσιο συνέντευξης, και όχι μόνο αυτό αλλά σε πολλές περιπτώσεις βασίζονταν σε μη εύλογα κριτήρια για την επιλογή αποτελούσαν παράγοντες – κλειδιά πίσω από την παθολογία της διαδικασίας επιλογής.

Ένα επιπλέον στοιχείο το οποίο γεννούσε ερωτηματικά με τη σειρά του ήταν η αποτυχία στον διαγωνισμό ατόμων τα οποία όμως έχοντας εργαστεί προσωρινά, για ορισμένο χρόνο, είχαν αποδείξει έμπρακτα την αξία τους για τα όργανα. Πάντως, η προηγούμενη εργασιακή εμπειρία σε ενωσιακό όργανο αποτελούσε ένα διαβατήριο

¹¹⁷ C. Ban, *Reforming...*, Όπ. π., σ. 5.

¹¹⁸ T. Kramer, *The Reform of the European Personnel Selection Office (EPSO) Selection Procedures: The First Lessons Learned*, EIPAscope, 2011: 1, σ. 33.

¹¹⁹ Συνήθως απαιτούνταν 15 μήνες απλώς για την ολοκλήρωση του διαγωνιστικού σκέλους της επιλογής και την τελική εγγραφή στη λίστα χωρίς να υπολογίζονται οι επιπλέον μήνες ή και χρόνια προκειμένου κανείς τελικά να προσληφθεί και πράγματι να εργαστεί την ίδια στιγμή που για την πλήρη ολοκλήρωση των διαδικασιών πρόσληψης κυβερνήσεις όπως αυτή των ΗΠΑ χρειάζεται μόλις τρεισήμισι μήνες ενώ για τη ΔΟΕ η διαδικασία πρόσληψης ολοκληρώνεται σε διάστημα πέντε μηνών. C. Ban, *Reforming...*, Όπ. π., σ. 13.

για την πρόσληψη ιδιαίτερα αν ο υποψήφιος έφτανε μέχρι το στάδιο της συνέντευξης όπου αντιμετωπιζόταν πλέον ως «συνάδελφος»¹²⁰.

Αυτά τα στοιχεία που συνέθεταν μέχρι πρόσφατα τις διαδικασίες πρόσληψης έμψυχου δυναμικού στα όργανα της Ένωσης αποτελούσαν ανασταλτικό παράγοντα για κάθε άτομο που υπό άλλες προϋποθέσεις θα δελεαζόταν από την προοπτική μίας τέτοιας διεθνούς σταδιοδρομίας¹²¹.

Κατά συνέπεια, οι μεταρρυθμίσεις που εισήχθησαν και ήταν κομμένες και ραμμένες στη λογική της προσέγγισης του ΝΔΜ καθώς διαγράφηκαν με τέτοιο τρόπο ώστε αφενός να αντιμετωπίζεται η πτώση της ποιότητας του νεοεισερχόμενου έμψυχου υλικού με την προσέλκυση των καλύτερων και την ίδια στιγμή να διασφαλίζεται με τον καλύτερο δυνατό τρόπο η εξοικονόμηση χρήματος και χρόνου. Παράλληλα, ο σχεδιασμός αλλαγής πλευσης έγινε με τέτοιο τρόπο ώστε να ληφθούν υπόψιν πρακτικές που εφαρμόζουν τα ίδια τα κράτη – μέλη στον τομέα αυτό κάνοντας μία διαλογή μεταξύ των καλύτερων. Πέρα από αυτά, όπως τονίζει και η C. Ban, υφίσταται και η κοινωνιολογική οπτική της υπόθεσης σύμφωνα με την οποία γεννώνται ερωτηματικά ως προς το αν με την εισαγωγή της νέας διαδικασίας διατηρούνται τα στοιχεία τα οποία καθιστούσαν την εισαγωγή στο παρελθόν καθοριστική για τη δημιουργία ενός ισχυρού αισθήματος του ανήκειν (ή esprit de corps). Παρομοίως, το ίδιο ερώτημα απασχολεί και τον D. Georgakakis καθώς σύμφωνα με αυτόν, οι μεταρρυθμιστικές αλλαγές (και κυρίως η μεταρρύθμιση στις διαδικασίες πρόσληψης) δεν άφησαν ανεπηρέαστη τη συλλογική ταυτότητα των ενωσιακών υπαλλήλων η οποία βασιζόταν σε μία συγκεκριμένη διαδικασία η οποία άλλαξε προκαλώντας αναταράξεις σε δύο πεδία σύμφωνα πάντα με τον ίδιο. Πρώτον, ενδεχομένως συντελώντας στο σπάσιμο της αλυσίδας παραγωγής ενός ορισμένου τύπου ενωσιακών υπαλλήλων και δεύτερον, η νέα διαδικασία θα μπορούσε να οδηγήσει στην απώλεια της ιδιαιτερότητας της διαδικασίας, στην ιδιαίτερη

¹²⁰ Κάτι το οποίο μαρτυρούν και τα λόγια ενός τμηματάρχη (HoU): *Εάν εργαζόσουν ήδη στην Επιτροπή, είχες εργαστεί, ή έκανες πρακτική άσκηση είχες πιθανότητες της τάξης του 100% να επιτύχεις στις προφορικές εξετάσεις, διότι σε θεωρούσαν ήδη συνάδελφο [...]*, (απόδοση του γράφοντος), Στο ίδιο, σ. 12.

¹²¹ Στο ίδιο, σσ. 10-13.

τελετουργία που υποβόσκει η διαδικασία για την ένταξη στην ενωσιακή δημοσιοϋπαλληλία¹²².

Πάντως οι φόβοι που εκφράζονται παραπάνω από την C. Ban και τον D. Georgakakis έχουν άμεση σχέση με τη διαδικασία της από – μάθησης των οργανώσεων και της ίδιας της Επιτροπής¹²³ εν προκειμένω.

Η παλαιά διαδικασία επιλογής προσωπικού

Η EPSO διενεργούσε διαγωνισμούς επιλογής προσωπικού κάθε τέσσερα χρόνια. Η διαδικασία είχε παθητικό χαρακτήρα υπό την έννοια ότι κάποιος θα έπρεπε να είχε τη μέριμνα να ψάξει στο διαδίκτυο ώστε να ενημερωθεί για τους διαγωνισμούς οι οποίοι ανακοινώνονταν από το ομώνυμο Γραφείο. Οι ενδιαφερόμενοι καλούνταν να υποβάλουν μία ηλεκτρονική αίτηση και προχωρούσαν αυτόματα στο επόμενο στάδιο της διαδικασίας χωρίς να γίνεται μία πρώτη διαλογή. Το επόμενο στάδιο περιελάμβανε ένα τεστ πολλαπλών επιλογών στο οποίο δοκιμαζόταν η λογική των υποψηφίων και ένα τεστ στο οποίο εξετάζονταν γενικές γνώσεις σχετικά με την ΕΕ και τους θεσμούς της.

Η διεξαγωγή των πιο πάνω εξετάσεων από το 2006 άρχισε να γίνεται με τη χρήση ηλεκτρονικών υπολογιστών. Κατόπιν, ακολουθούσε ο έλεγχος των τυπικών προσόντων των επιτυχόντων στη διαδικασία προεπιλογής. Αυτοί οι οποίοι πληρούσαν τις προϋποθέσεις διαγωνίζονταν στο επόμενο στάδιο που περιελάμβανε το γραπτό και προφορικό σκέλος των εξετάσεων, για τον καθορισμό των οποίων συστηνόταν μία ειδική επιτροπή αποτελούμενη από μόνιμους υπαλλήλους. Η διεξαγωγή του γραπτού σκέλους ήταν πολύ δύσκολη από πολλές απόψεις καθώς οι

¹²² E. Ongaro, Editorial Introduction: *Managerial Reforms and the Transformation of the Administration of the European Commission*, *International Review of Administrative Sciences*, 78: 3, 2012, σ. 380.

¹²³ Απαραίτητη προϋπόθεση ώστε κάθε οργάνωση να μάθει σε κάτι νέο είναι προηγουμένως να έχει ολοκληρωθεί η διαδικασία της από – μάθησης, διαδικασία με δυσκολίες για κάθε οργάνωση. Οι οργανώσεις απομαθαίνουν πολύ δύσκολα και πολύ συχνά επιδίδονται στη λύση του «ανακατέματος της τράπουλας» δηλαδή στη λύση των εσωτερικών και περιορισμένων αλλαγών, διατηρώντας κατ' αυτόν τον τρόπο την ίδια συμπεριφορά. Πάντως, δεν πρέπει να αγνοείται το γεγονός ότι η διαδικασία υιοθέτησης νέας συμπεριφοράς κρύβει μία κύρια παγίδα που είναι η αλλοίωση του χαρακτήρα της οργάνωσης., Π. Καρκατσούλης, *Το Κράτος σε Μετάβαση: Από τη «Διοικητική Μεταρρύθμιση» και το «Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ» στη «Διακυβέρνηση»*, Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Αθήνα, 2004, σ σ. 262-264.

δοκιμασίες πραγματοποιούνταν με τη χρήση γραφικής ύλης (χαρτί και μολύβι) και οι υποψήφιοι ήταν χιλιάδες. Ανάλογη ήταν και η κατάσταση όσον αφορά το προφορικό σκέλος καθώς η διάρκεια ήταν σχετικά μεγάλη γεγονός που περιόριζε σημαντικά τον αριθμό των υποψηφίων για το στάδιο της συνέντευξης (κατά μέσο όρο οκτώ).

Τελευταία πτυχή της διαδικασίας επιλογής που πλέον έχει διαφοροποιηθεί είναι η λίστα των επιτυχόντων η οποία απαρτιζόταν από αριθμό ατόμων διπλάσιο από τον αριθμό των αναγκών των οργάνων και έμενε ενεργή για σημαντικό χρονικό διάστημα. Κάθε όργανο μπορούσε να «τοποθετήσει σημαία» σε υποψηφίους που επιθυμούσε να εντάξει στο δυναμικό του στο προσεχές διάστημα, «σημαία» η οποία τοποθετούνταν για μέγιστο διάστημα τριών μηνών και ήταν κάτι που δεν γνώριζαν οι υποψήφιοι προς πρόσληψη. Επιπλέον, οι επιτυχόντες έπρεπε να κυνηγήσουν οι ίδιοι την πρόσληψη καθώς έπρεπε να αναπτύξουν επαφές με όργανα και τα κατάλληλα άτομα, κάτι για το οποίο δεν ενημερώνονταν από κανέναν¹²⁴.

Η νέα διαδικασία επιλογής προσωπικού και η αξιολόγησή της

Οι αλλαγές που εισήχθησαν με τη νέα διαδικασία επιλογής προσωπικού είναι πολλές και καλύπτουν όλες τις σημαντικές πτυχές της επιλογής οι οποίες αναφέρθηκαν πιο πάνω. Στη συνέχεια διασαφηνίζονται οι αλλαγές αυτές.

Το στοιχείο της διαδικασίας που παραμένει ως έχει είναι αυτό της παθητικότητας κάτι που πρακτικά όπως προαναφέρθηκε σημαίνει ότι ο αιτών πρέπει να επιθυμεί πραγματικά να ακολουθήσει μία σταδιοδρομία σε ενωσιακό επίπεδο καθώς πρέπει ο ίδιος να ψάξει και να ενημερωθεί για επικείμενους διαγωνισμούς. Ωστόσο, εδώ σταματούν οι όποιες ομοιότητες με το παρελθόν. Οι ενδιαφερόμενοι καλούνται να συμπληρώσουν μία αίτηση η οποία είναι ιδιαίτερα αναλυτική όσον αφορά τα στοιχεία και βοηθά ώστε να είναι ακόμη πιο εύκολη η επιλογή αυτών που πληρούν τις τυπικές προϋποθέσεις. Στην αίτηση περιλαμβάνεται και ένα τεστ αυτοαξιολόγησης που σε ένα βαθμό δείχνει στον αιτούντα τις πιθανότητες που έχει να επιτύχει στο διαγωνιστικό σκέλος της διαδικασίας λειτουργώντας αποθαρρυντικά για αυτούς που αποτυγχάνουν χωρίς ωστόσο να αποκλείει τη συμμετοχή τους στις εξετάσεις.

¹²⁴ Στο ίδιο, σσ. 7-9.

Όσον αφορά το προκαταρκτικό τεστ (τεστ προεπιλογής), συνεχίζει να βασίζεται στην εξέταση μέσω ηλεκτρονικών υπολογιστών με τη διαφορά να έγκειται στην προσθήκη νέων εξετάσεων που περιλαμβάνουν δοκιμασία κατανόησης αφηρημένων εννοιών (Abstract Reasoning Test) για τους υποψήφιους για όλες τις θέσεις εργασίας και τις βαθμίδες και παράλληλα ανά κατηγορία θέσης και βαθμίδα απαιτείται και η επιτυχία σε εξειδικευμένα τεστ με χαρακτηριστικότερα τα τεστ αξιολόγησης υποθετικών καταστάσεων (Situational Judgment Test ή SJT) π.χ. για όλες τις βαθμίδες διοικητικών υπαλλήλων (Administrators) και στις βαθμίδες 3 και 5 για τις θέσεις των βοηθών (Assistants)¹²⁵.

Το τελευταίο και τελικό στάδιο από το οποίο περνούν οι υποψήφιοι υπάλληλοι πριν την κατάρτιση των τελικών πινάκων, είναι αυτό της προφορικής εξέτασης. Το γραπτό στάδιο που στο παρελθόν προηγούνταν του προφορικού, το οποίο ήταν αρκετά απαιτητικό και δημιουργούσε σε πολλές περιπτώσεις δυσκολίες στους διοργανωτές παρακάμπτεται. Η προφορική εξέταση περιλαμβάνει μία σειρά δραστηριοτήτων στις οποίες καλούνται να επιδοθούν οι υποψήφιοι ώστε να αξιολογηθούν συνολικά.

Η διαδικασία αυτή περιλαμβάνει τη συμμετοχή σε ασκήσεις στο πλαίσιο ομάδων, προφορικές παρουσιάσεις αλλά και συνέντευξη επιτρέποντας στην αρμόδια επιτροπή επιλογής προσωπικού να σχηματίσει μία συνολική εικόνα για τους υποψηφίους υπαλλήλους. Όλες αυτές οι ασκήσεις διεξάγονται σε κέντρο αξιολόγησης (Assessment Centre). Επιπλέον, καθιερώνεται ένα νέο Συμβούλιο Επιλογής στο οποίο οι ενωσιακοί υπάλληλοι που θέτουν υποψηφιότητα και εφόσον επιλεγούν θητεύουν για διάστημα δύο ετών. Με αυτόν τον τρόπο δίνεται η ευκαιρία σε αυτούς που πραγματικά θέλουν να υπηρετήσουν σε ένα τέτοιο πόστο να υπηρετήσουν¹²⁶. Με αυτό τον τρόπο διασφαλίζεται ο ορθός τρόπος επιλογής και αξιολόγησης των υποψηφίων από εκπροσώπους των υπαλλήλων αρχή η οποία έχει αποτυπωθεί και στους κανονισμούς του προσωπικού

Τέλος, η δομή της νέας λίστας διαφοροποιείται από το παρελθόν σε πολλά σημεία καθώς η δεξαμενή των επιτυχόντων μειώνεται δραστικά και ο αριθμός των εγγεγραμμένων στη λίστα θα είναι τέτοιος ώστε να καλύπτονται οι παρούσες ανάγκες

¹²⁵ Για περισσότερες πληροφορίες βλ. την ιστοσελίδα της EPSO και ειδικότερα για τα τεστ, το σύνδεσμο http://europa.eu/epso/apply/sample_test/index_en.htm, (ημερομηνία πρόσβασης 20.5.2014).

¹²⁶ C. Ban, *Reforming...*, Όπ. π., σ. 20.

των οργάνων μαζί με ένα μικρό ποσοστό ασφαλείας, ενώ η λίστα θα παραμένει ενεργή για μικρότερο χρονικό διάστημα από ότι στο παρελθόν. Στους υποψηφίους παρέχονται όλες οι απαραίτητες πληροφορίες που αφορούν την υποψηφιότητά τους¹²⁷.

Συνολικά, η συλλογιστική πίσω από την καθιέρωση του νέου συστήματος είχε τρεις κεντρικούς άξονες: Την αύξηση της διαφάνειας της όλης διαδικασίας, την απλοποίηση προκειμένου να γίνεται οικονομία τόσο σε χρήμα όσο και σε χρόνο, προσελκύοντας παράλληλα και υποψηφίους με υψηλότερο επίπεδο και μεγαλύτερα προσόντα σε σχέση με το παρελθόν παρά την απλοποίηση που αναφέρθηκε παραπάνω¹²⁸.

Ιδιαίτερα, στην τελευταία περίπτωση, δηλαδή αυτή των υποψηφίων, δόθηκε έμφαση στην αλλαγή του προφίλ των ατόμων που εγγράφονται στο σύστημα της λίστας, κάτι το οποίο οφείλεται στην εισαγωγή ενός νέου πλαισίου το οποίο έχει κεντρικό άξονα την εξέταση των πραγματικών ικανοτήτων του υποψηφίου μέσα από δοκιμασίες οι οποίες συνδέονται άμεσα με καταστάσεις που οι υπάλληλοι καλούνται να αντιμετωπίσουν μέσα από την επίδοση σε επτά συνολικά ικανότητες (competencies)¹²⁹.

Στην πράξη από τη θέση σε εφαρμογή του νέου συστήματος φαίνεται ότι μόνον οι καλύτεροι καλούνται να διαγωνιστούν στην τελική φάση που έχει σχέση με τις ασκήσεις στο κέντρο αξιολόγησης δηλαδή αυτοί που απαντούν σωστά τουλάχιστον στο 90% των ερωτήσεων του προηγούμενου σταδίου αποκλείοντας κατά συνέπεια το 97% των συμμετεχόντων, ενώ σε ό,τι αφορά το τεστ αυτοαξιολόγησης το οποίο συμπληρώνεται με την υποβολή της ηλεκτρονικής αίτησης του υποψηφίου και έχει σκοπό να αποθαρρύνει τη συμμετοχή όσο το δυνατόν μεγαλύτερου αριθμού ατόμων, αποδεικνύεται αναποτελεσματικό¹³⁰.

Μέσω της μεταρρύθμισης βελτιώθηκε σημαντικά ο βαθμός διαφάνειας της διαδικασίας και ο βαθμός αποδοτικότητας καθώς ανάμεσα σε άλλα, επισπεύτηκαν οι

¹²⁷ Στο ίδιο, σ. 7-9.

¹²⁸ T. Kramer, *The Reform...*, Όπ. π., σ. 33.

¹²⁹ Στις οποίες περιλαμβάνονται οι 1) η επίλυση προβλημάτων, 2) η ικανότητα επικοινωνίας, 3) η μάθηση και η ανάπτυξη, 4) η ιεράρχηση και η οργάνωση, 5) η ικανότητα συνεργασία με άλλους, 6) ο βαθμός αφοσίωσης στην ποιότητα των αποτελεσμάτων, και 7) η προσαρμοστικότητα, C. Ban, *Reforming...*, Στο ίδιο, Όπ. π., σσ. 18-19 και, Στο ίδιο, σ. 34.

¹³⁰ Στο ίδιο σσ. 34 και 36.

διαδικασίες προσλήψεων ενώ και το προφίλ των υποψηφίων άλλαξε προς το καλύτερο. Παράλληλα με τις βελτιώσεις προς την κατεύθυνση του ΝΔΜ, οι ενστάσεις που σχετίζονται με την αλλαγή της διαδικασίας από κοινωνιολογικής απόψεως επί τα χείρω, δείχνουν ότι δεν επιβεβαιώνονται. Η διαδικασία παρά την επιφανιόμενη απλοποίηση και τον εκμοντερνισμό παραμένει ιδιαίτερη απαιτητική και δύσκολη για κάθε υποψήφιο.

Συνεπώς, οι κάθετες αντιδράσεις στις μεταρρυθμίσεις που εκκινούν από αντιλήψεις περί απώλειας της κοινωνικοποιητικής δυναμικής της διαδικασίας ένταξης στο ενωσιακό σώμα υπαλλήλων δείχνουν πως βασίζονται σε σαθρά θεμέλια. Άλλωστε, κάθε στάση η οποία λειτουργεί υπέρ της αποκατάστασης του status quo, ενός επί της ουσίας φαύλου παρελθόντος οφείλει να μη λαμβάνεται υπόψιν. Κάθε μελλοντική μεταρρύθμιση όπως και η εν προκειμένω οφείλει να κομίζει το νέο εφόσον λειτουργεί προς το συμφέρον της Επιτροπής χωρίς ωστόσο να παραγκωνίζει αυτό το οποίο αποτελεί την προστιθέμενη αξία της γραφειοκρατίας της Ένωσης κάτι το οποίο δείχνει ότι έχει συντελεστεί στον τομέα της επιλογής προσωπικού.

Εκπαίδευση προσωπικού

Η εκπαίδευση προσωπικού, με εξαίρεση τις ξένες γλώσσες για τις οποίες δόθηκε και συνεχίζει να δίνεται μεγάλη έμφαση και προσοχή, υπήρξε στο παρελθόν ανεπαρκής. Με την εισαγωγή της μεταρρύθμισης Kinnock αρχίζει πλέον η εκπαίδευση¹³¹ του προσωπικού να αποκτά βαρύτητα¹³², σημασία που κορυφώνεται με την ίδρυση ενός Κέντρου Εκπαίδευσης για τους ενωσιακούς υπαλλήλους¹³³ αλλά και με την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Σχολής Διοίκησης (EU.S.A) της οποίας βασική αποστολή είναι η παροχή εκπαίδευσης στους νεοπροσλαμβανόμενους, σε αυτούς τους υπαλλήλους που ασκούν ή καλούνται να ασκήσουν καθήκοντα συναφή με τον κλάδο του μάνατζμεντ κάτι το οποίο αφορά κυρίως τους τμηματάρχες (HoU), στους

¹³¹Το υψηλό γενικό επίπεδο και η άρτια τεχνική εξειδίκευση των ανθρώπων που στελεχώνουν το μόρφωμα αυτό αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση άλλωστε για την πρόσληψή τους., M. Šefčonič, Speech at the European Policy Group (video): *We Need to Attract the Best Staff*, [Διαθέσιμο στο http://ec.europa.eu/civil_service/index_el.htm, (ημερομηνία πρόσβασης: 7.3.2014)].

¹³² Με τη μεταρρύθμιση Kinnock η ετήσια εκπαίδευση από την οποία περνά κάθε υπάλληλος ανέρχεται σε περίπου δέκα ημέρες τον χρόνο. E. Schön – Quinlivan, *Implementing...*, Όπ. π., σ. 735.

¹³³ D. Spence και A. Stevens, *Staff and Personnel...*, Όπ. π., σ. 160.

υπαλλήλους που εντάσσονται στην κατηγορία των βοηθών και επιθυμούν να ακολουθήσουν συγκεκριμένη εκπαίδευση προκειμένου να μεταπηδήσουν μετά από επιτυχία σε συγκεκριμένη εξέταση στην κατηγορία των διοικητικών¹³⁴ και δευτερευόντως «τρέχοντας» προγράμματα επιμόρφωσης νέων υπαλλήλων εθνικών διοικήσεων που ασχολούνται με ζητήματα της ΕΕ όπως το πρόγραμμα «Erasmus for Public Administration».

Ιεραρχική διάταξη και κινητικότητα

Η έλλειψη κινητικότητας του δυναμικού αποτέλεσε ένα χρόνιο πρόβλημα για την Επιτροπή. Χαρακτηριστικό είναι το γεγονός ότι κατά τη χρονική περίοδο 1990-1997 η κινητικότητα υπαλλήλων από ΓΔ σε ΓΔ ανήλθε σε ένα ποσοστό όχι πάνω από 4% κατ' έτος. Δύο υπήρξαν οι παράγοντες που καθιστούσαν την προοπτική της κινητικότητας μη ελκυστική στους υπαλλήλους: Ο μεν πρώτος είχε σχέση με το γεγονός ότι η ύπαρξη γνωριμιών και δικτύων λειτουργούσε θετικά για τον κάθε υπάλληλο. Επομένως, οι υπάλληλοι που δεν είχαν την ευκαιρία να αναπτύξουν γνωριμίες και πελατειακές σχέσεις απέφευγαν να μετακινηθούν υπό τον φόβο της απόλυσης. Ο μεν δεύτερος αφορούσε το ενδεχόμενο μη προαγωγής υπαλλήλων οι οποίοι μετακινούνταν καθώς στις λίστες των ονομάτων υπαλλήλων με θετική γνωμάτευση για προαγωγή οι οποίες καταρτίζονταν για κάθε ΓΔ ξεχωριστά δεν περιλαμβάνονταν άτομα τα οποία είχαν αφιχθεί προσφάτως (newcomers).

Ιδιαίτερα, στον δεύτερο παράγοντα κρύβεται και μία ακόμη παθολογία της οργάνωσης της Επιτροπής που δεν είναι άλλη από την αρχαιότητα που στο παρελθόν αποτελούσε τον de facto μοναδικό παράγοντα που επηρέαζε την προοπτική της προαγωγής ουσιαστικά αυτοματοποιώντας τη και προκαλώντας ακόμη μία παθολογία που είναι πιθανόν και η σημαντικότερη και είναι οι χαμηλές εργασιακές επιδόσεις οι οποίες δεν επιφέρουν κυρώσεις όπως τον υποβιβασμό ή πολύ χειρότερα την απόλυση όπως επισημάνθηκε και πιο πάνω. Η διατήρηση στις θέσεις τους υπαλλήλων οι οποίοι αποδεδειγμένα ήταν υποπαραγωγικοί οφειλόταν σε μεγάλο βαθμό και στο σύστημα γραφείων το οποίο ευνοούσε τη καθιέρωση και διατήρηση ενός εθνικού πέλους

¹³⁴ Για περισσότερα σχετικά με την Ε.Υ.Σ.Α. βλ. http://europa.eu/eas/activities_en.htm, (ημερομηνία πρόσβασης 4.5.2014).

προστασίας πάνω από τους υπαλλήλους οι οποίοι συν τοις άλλοις αποτελούν για τα κράτη και «εθνικούς αντιπροσώπους» στην Επιτροπή¹³⁵.

Την περίοδο δράσης της ομάδας Kinnock ο θεσμός της κινητικότητας ήλθε στο προσκήνιο αποτελώντας μέρος της νέας φιλοσοφίας του συστήματος οργάνωσης και ήδη από το 2003 και έκτοτε το ποσοστό κινητικότητας αυξήθηκε σημαντικά. Πλέον, η κινητικότητα είναι υποχρεωτική για κάθε υπάλληλο και πραγματοποιείται κάθε πέντε χρόνια¹³⁶.

Ένα άλλο μεγάλο ζήτημα είναι και αυτό της ιεραρχίας στο εσωτερικό της Επιτροπής. Πράγματι, συνολικά η δομή της Επιτροπής είναι πυραμιδοειδής. Οι βαθμίδες των υπαλλήλων για τους μεν διοικητικούς εκτείνονται σε μία σειρά 12 βαθμίδων εκκινώντας από την χαμηλότερη η οποία είναι η AD 5 μέχρι και την ανώτερη η οποία είναι η AD 16, για τους δε βοηθούς σε μία κλίμακα 11 βαθμίδων με τη χαμηλότερη να είναι η AST 1 και την υψηλότερη να είναι η AST 11¹³⁷. Η ανώτερη βαθμίδα η AD 16 επιφυλάσσεται για το αξίωμα του Γενικού Διευθυντή (Director General) της κάθε ΓΔ ενώ ο βαθμός AD 15 επιφυλάσσεται για τον Διευθυντή (Director) της κάθε ΓΔ ενώ στις βαθμίδες AD 14 με AD 9 τις θέσεις καταλαμβάνουν οι HOU.

Οι βαθμίδες AD 14 – 16 υπήρξαν και είναι ακόμη και σήμερα αμιγώς πολιτικά πόστα με τη μόνη διαφορά ότι η πρακτική κάλυψη των θέσεων που ακολουθείται σήμερα και περιλαμβάνει τη συμμετοχή όλων των εμπλεκομένων μερών χαρακτηρίζεται από την απαραίτητη διαφάνεια μην επιτρέποντας σε φαινόμενα όπως αυτό της πρακτικής του parachutage να επανεμφανιστούν¹³⁸. Ενώ παλαιότερα, οι Επίτροποι είχαν μεγάλο περιθώριο διακριτικής ευχέρειας¹³⁹ στην επιλογή Γενικών Διευθυντών και Διευθυντών κάτι τέτοιο σήμερα δεν συμβαίνει.

¹³⁵ D. Spence και A. Stevens, *Staff and Personnel...*, Όπ. π., σσ. 160-162.

¹³⁶ Ωστόσο εκείνοι των οποίων τα καθήκοντα υπόκεινται σε επταετή προγραμματισμό εξαιρούνται της υποχρέωσης κινητικότητας, E. Schön – Quinlivan, *Implementing...*, Όπ. π., σ. 735, και, Δ. Σταθοπούλου, *Το Νομικό...*, Όπ. π., σσ. 35-36.

¹³⁷ Πρέπει να σημειωθεί ότι στο παρελθόν οι κατηγορίες υπαλλήλων ήταν στο σύνολο τους τέσσερεις (A, B, C, D), και οι βαθμίδες ήταν οκτώ για κάθε κατηγορία, δομή η οποία άλλαξε με την αναθεώρηση των κανονισμών προσωπικού, T. Balint – M. W. Bauer – C. Knill, *Bureaucratic...*, Όπ. π., σ. 686.

¹³⁸ Η συμβολή των μεταρρυθμίσεων Kinnock είναι η οριοθέτηση που επέβαλαν στη σχέση Επιτρόπων – ενωσιακών υπαλλήλων, M. Bauer – J. Ege, *Politicisation...*, Όπ. π., σ. 6.

¹³⁹ Διακριτική ευχέρεια η οποία παρεχόταν και από τους ίδιους τους κανονισμούς του προσωπικού, Στο ίδιο, σ. 683.

Σήμερα, ακολουθείται μία επίσημη διαδικασία επιλογής των ανθρώπων που πρόκειται να καταλάβουν τις θέσεις αυτές με ένα συγκεκριμένο όργανο την Συμβουλευτική Επιτροπή Διορισμών (Consultative Committee on Appointments) να διαδραματίζει καταλυτικό ρόλο στη διαδικασία καθώς είναι επιφορτισμένη με τη διενέργεια των συνεντεύξεων και τη γενική αξιολόγηση των υποψηφίων οι οποίοι προτάσσονται στον Επίτροπο στον οποίο δίνεται η δυνατότητα της τελικής επιλογής. Στην παραπάνω διαδικασία δεν υπάρχει κανένα ανοικτό παράθυρο για απόπειρες άσκησης επιρροής από εθνικές κυβερνήσεις και μέλη καμπίων ιδιαίτερα ως συνέπεια της εισαγωγής του κανόνα της υποχρεωτικής μετακίνησης για τους Γενικούς Διευθυντές και Διευθυντές ανά πενταετία ή επταετία¹⁴⁰.

Πέρα ωστόσο από την εκ πρώτης όψεως αυστηρή ιεραρχική δομή υπήρχαν και θέσεις υπαλλήλων οι οποίες εργάζονταν μη εντασσόμενες σε αυτό το πλαίσιο. Επί παραδείγματι, αναφέρονται οι βοηθοί, οι οποίοι εργάζονταν στο πλευρό του Γενικού Διευθυντή και οι αρμοδιότητές τους περιελάμβαναν μεταξύ άλλων το μάνατζμεντ, τη διοίκηση ανθρωπίνων πόρων και τη διαχείριση των οικονομικών πόρων της ΓΔ.

Πέρα από τους βοηθούς αυτούς, υπάρχει και ένας αριθμός συμβούλων οι οποίους στην προ της μεταρρύθμισης περίοδο ήταν ιδιαίτερα μεγάλος χωρίς παράλληλα να υπάρχει επαρκής αιτιολόγηση για τον λόγο ύπαρξής τους ενώ και τα καθήκοντά τους υπήρξαν ασαφή. Το παλαιό αυτό καθεστώς αναθεωρήθηκε με την διασφάλιση ύπαρξης θέσεων όπως αυτές σε περιπτώσεις όπου πραγματικά υπάρχει ανάγκη¹⁴¹.

Πλάγιες οδοί

Η δυσκολία και η αβεβαιότητα, εγγενή χαρακτηριστικά των διαδικασιών πρόσληψης μπορούσαν να παρακαμφθούν μέσω πλαγίων οδών που διακρίνονταν για την πολυπλοκότητά τους και τον σύνθετο χαρακτήρα. Για να γίνει περισσότερο κατανοητό αυτό, σύμφωνα με το παράδειγμα που παραθέτουν οι Spence και Stevens και αναφέρεται στην περίπτωση των περιπτώσεων «υποβρυχίων» (sousmarins), ο δείνα που εργαζόταν προσωρινά στην Επιτροπή, υπό οποιαδήποτε ιδιότητα,

¹⁴⁰ Στο ίδιο, σ. 687 και M. Bauer – J. Ege, *Politicisation...*, Όπ. π., σσ. 16-18, και, Δ. Σταθοπούλου, *Το Νομικό...*, Όπ π., σσ. 32-35.

¹⁴¹ D. Spence και A. Stevens, *Staff and Personnel...*, Όπ. π., σσ. 163-164.

μπορούσε αρχικά να επαναπροσληφθεί αποκτώντας την ιδιότητα του συμβούλου που συνεπάγεται ένα συμβόλαιο μερικής απασχόλησης και κατόπιν να μετατρέψει αυτό το ορισμένου χρόνου συμβόλαιο σε πλήρους απασχόλησης και να έχει το δικαίωμα συμμετοχής σε εσωτερικούς διαγωνισμούς που διοργανώνονταν στο παρελθόν από το όργανο αυξάνοντας σημαντικά την πιθανότητα του να τα καταφέρει και να αποκτήσει μόνιμη σύμβαση εργασίας.

Το προσωνύμιο που δόθηκε σε περιπτώσεις όπως αυτή σχετίζεται άμεσα με την πολυπλοκότητα και τις πολλές φάσεις της διαδικασίας ώστε το άτομο να καταστεί τελικώς μόνιμος υπάλληλος. Βέβαια πρακτικές όπως η τελευταία μέχρι το τέλος της δεκαετίας του '90 είχαν εξαλειφθεί, ωστόσο περιπτώσεις όπου έχουν γίνει αιτήματα και απόπειρες προσλήψεων με τη χρήση μέσων (στην αργκό των υπαλλήλων ονομάζεται *piston* δηλαδή πιστόνι), παρατηρήθηκαν ακόμη και την περίοδο κατά την οποία η μεταρρύθμιση Kinnock ήταν σε εξέλιξη και απευθύνονταν ακόμη και στον Πρόεδρο Prodi¹⁴².

Σήμερα, η κατάσταση όσον αφορά φαινόμενα τέτοιου είδους δείχνει να έχει αλλάξει προς το καλύτερο και τέτοια φαινόμενα αποτελούν μακρινή ανάμνηση καθώς οι πρακτικές που ακολουθούνται σήμερα από την Επιτροπή είναι πλέον αυστηρά οριοθετημένες μην δίνοντας χώρο δράσης σε τέτοια δίκτυα.

2.3. Περιγραφή των μεταρρυθμίσεων του προγράμματος Kinnock

Το πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων Kinnock χαρακτηρίζεται ως η πιο εκτεταμένη μεταρρυθμιστική προσπάθεια την οποία υπέστη η Ευρωπαϊκή Επιτροπή¹⁴³. Γενικά, για να θεωρηθεί μία μεταρρύθμιση επιτυχημένη πρέπει να συντρέχουν ταυτόχρονα τρεις προϋποθέσεις: Πρώτον, να έχει προηγηθεί ένας σοβαρός και υπεύθυνος τεχνικός σχεδιασμός, δεύτερον πρέπει απαραίτητως να συνοδεύεται από μία

¹⁴² Στο ίδιο, σσ. 172-173.

¹⁴³ Ενώ στα περισσότερα κράτη – μέλη αλλά και γενικά κράτη του δυτικού κόσμου παρατηρείται μία τάση για μείωση των αρμοδιοτήτων των δημοσίων υπηρεσιών κάτι που έγινε εφικτό με την εισαγωγή μεταρρυθμίσεων δημοσίου μανάτζμεντ, στην Επιτροπή, η ανάγκη για αλλαγή και η υιοθέτηση των μεταρρυθμίσεων τύπου NAM έγινε επιτακτική εξαιτίας της μεγάλης αύξησης των αρμοδιοτήτων που όμως δεν συνοδεύθηκε από μία ανάλογη αύξηση των πόρων. L. Metcalfe, *European Policy...*, Όπ. π., σ. 80.

εκστρατεία με στόχο τον προσεταιρισμό όλων των παραγόντων – κλειδιών με βάση το σκεπτικό της αναγκαιότητας του μεταρρυθμιστικού εγχειρήματος και τρίτον, τη καταστολή της πιθανής αντίδρασης η οποία θα προκληθεί¹⁴⁴. Όλες οι μεταρρυθμιστικές προσπάθειες των προηγούμενων δεκαετιών δεν κατάφεραν να αποφέρουν τα επιθυμητά αποτελέσματα και αποδείχθηκαν κατώτερες των προσδοκιών παρότι η ανάγκη για ριζική μεταρρύθμιση της Επιτροπής υπήρξε επιτακτική.

Σε αντίθεση με τις περισσότερες οργανώσεις οι οποίες με την πάροδο του χρόνου εξελίχθηκαν και έφτασαν σε σημείο ώστε να έρθουν σε πλήρη ρήξη με το παρελθόν τους, κάτι τέτοιο δεν συνέβη στην Επιτροπή οι δομές και τα διοικητικά χαρακτηριστικά της οποίας έμειναν ίδια και अपαράλλακτα για περίπου τέσσερις δεκαετίες. Κατ' αναλογία, λοιπόν, με τον φυσικό νόμο της εντροπίας, η Επιτροπή ήταν καταδικασμένη αν δεν επέρχονταν ριζοσπαστικές αλλαγές στην εσωτερική της οργάνωση και λειτουργία. Η οργανωσιακή αλλαγή¹⁴⁵ της Επιτροπής μπορεί να εξηγηθεί βάσει δύο παραγόντων¹⁴⁶:

1. τα παράθυρα ευκαιριών¹⁴⁷ που βοηθούν ώστε να γίνει κατανοητή η διαδικασία της αλλαγής. Στη συγκεκριμένη περίπτωση, οι κρίσεις είτε είναι αποτελέσματα συγκυριών και της επίδρασης του τυχαίου ή παράγωγα μεθοδεύσεων και,

¹⁴⁴ C. Ban, *Reforming...*, Όπ. π., σ. 10.

¹⁴⁵ Σύμφωνα με τους Balint, Bauer και Knill, κανένας από τους γνωστούς μηχανισμούς που χρησιμοποιούνται για την αιτιολόγηση της οργανωσιακής αλλαγής δηλαδή η λειτουργική προσαρμογή (functional adaptation), η «προσήλωση στο μονοπάτι» (path dependency), ο ισομορφισμός (isomorphism), και τα παράθυρα ευκαιριών (policy windows), δεν είναι σε θέση να δώσουν ολοκληρωμένες και ξεκάθαρες απαντήσεις για την οργανωσιακή αλλαγή που συντελέστηκε στην Επιτροπή. Παρά ταύτα, ο ισομορφισμός και τα παράθυρα ευκαιριών αποτελούν τα καλύτερα οχήματα για την προσέγγιση της οργανωσιακής αλλαγής στην Επιτροπή. T. Balint – M. W. Bauer – C. Knill, *Bureaucratic...*, Όπ. π., σσ. 688-696.

¹⁴⁶ C. Ban, *Reforming...*, Όπ. π., σσ. 14-15.

¹⁴⁷ Μαζί με το μοντέλο «του καλάθου των αχρήστων» (garbage can model) που αναφέρεται στην υιοθέτηση λύσεων που ήδη έχουν αναπτυχθεί αλλού (έτοιμων) παρά την ανάπτυξη νέων. Στην περίπτωση της Επιτροπής η υιοθέτηση των εργαλείων του ΝΔΜ αποτελεί ένα τρανό παράδειγμα εφαρμογής του παραπάνω μοντέλου. T. Balint – M. W. Bauer – C. Knill, *Bureaucratic...*, Όπ. π., σσ. 693-694.

2. ο *ισομορφισμός*¹⁴⁸ ο οποίος συμβάλλει στην κατανόηση των αιτιών που οδηγούν στην οργανωσιακή αλλαγή. Η συγκεκριμένη προσέγγιση αναφέρεται στην τάση των διεθνών γραφειοκρατιών να αντιγράφουν η μία την άλλη, διαδικασία η οποία όμως τις καθιστά παράλληλα όμοιες μεταξύ τους χωρίς απαραίτητα να αυξάνεται και η αποτελεσματικότητα και η αποδοτικότητά τους.

Σημαντική προς την κατεύθυνση της οργανωσιακής αλλαγής υπήρξε η έξωθεν παρέμβαση του ΕΚ σε πρώτο χρόνο, που είχε ως κύριο σκοπό τη διερεύνηση των κατηγοριών που εκτοξεύονταν προς την Επιτροπή Santer για απάτη, διαφθορά και κακοδιαχείριση και σε δεύτερο χρόνο η εμπλοκή του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου με τον διορισμό της Επιτροπής Prodi και την απόδοση μίας ξεκάθαρης εντολής αναφορικά με τις μεταρρυθμίσεις¹⁴⁹ που έπρεπε να εφαρμοστούν¹⁵⁰.

Κάνοντας μία παρέκβαση με αφορμή την πρώτη αναφορά, αυτή ακριβώς η έξωθεν παρέμβαση του ΕΚ σηματοδοτεί μία περίοδο ορόσημο για την Επιτροπή διότι αποτελεί την αρχή της σταδιακής μείωσης της σχετικής δύναμής της και ταυτόχρονα τη σταδιακή αύξηση της πολιτικής επιρροής του ΕΚ που διαφάνηκε και το 2010 στην περίπτωση της υιοθέτησης από το ΕΚ της συμφωνίας – πλαίσιο ΕΚ – Επιτροπής. Αυτά πρακτικά σημαίνουν ότι αλλάζει άρδην η εικόνα που είχε διαμορφωθεί τις προηγούμενες δεκαετίες αναφορικά με την από παλαιόθεν σύμπλευση των δύο αυτών υπερεθνικών οργάνων ενάντια στο Συμβούλιο στο πλαίσιο του θεσμικού τριγώνου¹⁵¹

¹⁴⁸ Μέσα από την υιοθέτηση κανόνων, νορμών και διαδικασιών κάθε οργάνωση αυξάνει την νομιμοποίησή της που είναι και βασικός παράγοντας της οργανωσιακής αλλαγής., Στο ίδιο, σ. 691.

¹⁴⁹ Καμία μεταρρύθμιση δεν έχει αποκλειστικά ως αντικείμενο τη διεύθετηση τεχνικού χαρακτήρα ζητημάτων. Αντιθέτως, κάθε μεταρρύθμιση έχει πολιτικό χαρακτήρα και το ίδιο μπορεί να ειπωθεί και για τις μεταρρυθμίσεις προς τη κατεύθυνση του δημοσίου Μάνατζμεντ. Οι τελευταίες παρότι στο περίβλημά τους δείχνουν καθαρά τεχνικές (απόδοση, βέλτιστη κατανομή, αποτελέσματα κ.λπ), έχουν και αυτές πολιτικό χαρακτήρα και οδηγούν με τη σειρά τους σε αλλαγές που αφορούν επί παραδείγματι, τον καθορισμό πολιτικά οριοθετημένων στόχων. Στην περίπτωση της Επιτροπής τα στοιχεία δείχνουν πως οι αλλαγές στα νεωτεριστικά πλαίσια που συντελέστηκαν δεν επηρέασαν τις βασικές στοχεύσεις και τη βασική αποστολή της παρότι επήλθαν αλλαγές σε όλες τις πτυχές της εσωτερικής της οργάνωσης, L. Metcalfe, *European Policy...*, Όπ. π., σ. 82.

¹⁵⁰ H. Kassim, *The Kinnock Reforms...*, Όπ. π., σσ. 28-30.

¹⁵¹ Συνεχίζοντας μάλιστα τον συλλογισμό του ο Dinan θεωρεί την φιλολογία περί ύπαρξης ενός θεσμικού τριγώνου εξολοκλήρου άτοπη, υπεραπλουστευτική και αναχρονιστική. Παράλληλα, το Συμβούλιο, σύμφωνα πάντα με τον ίδιο, αποτελεί πρωταγωνιστή στην υπερεθνική αρχιτεκτονική της

μέσω της τάσης κοινοβουλευτικοποίησης¹⁵² της ΕΕ. Η διαπίστωση αυτή ενισχύεται από τη μεταστροφή των απόψεων αρκετών ενωσιακών αξιωματούχων για το συγκεκριμένο όργανο από θετικές σε περισσότερο αρνητικές. Οι αρνητικές αυτές απόψεις δεν αντανakλούν τη δυσφορία για την απόκτηση περισσότερης ισχύος από το ΕΚ αλλά περισσότερο τον τρόπο με τον οποίο χρησιμοποιείται η ισχύς αυτή κάτι που το καθιστά αναξιόπιστο εταίρο για την Επιτροπή¹⁵³.

Επιστρέφοντας στα γεγονότα που έθεσαν σε κίνηση τη διαδικασία αλλαγής, η δραστηριοποίηση του ΕΚ συνεχίστηκε και μετά την παραίτηση της Επιτροπής Santer¹⁵⁴ ακριβώς μετά τη δημοσίευση της έκθεσης της Επιτροπής Ανεξαρτήτων Εμπειρογνομώνων με την απαίτηση της Ευρωβουλής από τα επόμενα μέλη του κολλεγίου της δέσμευσής τους και της αφοσίωσής τους στην μεταρρύθμιση της Επιτροπής. Την ίδια στιγμή και η εντολή του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου που έχρισε τον Romano Prodi πρόεδρο της Επιτροπής ήταν και αυτή στο ίδιο μήκος κύματος με το ΕΚ καθώς μέσω αυτής ζητείτο από τον νέο πρόεδρο και το κολλέγιο να κάνει τις απαραίτητες αλλαγές και μεταρρυθμίσεις μέσα από την εκκίνηση ενός μακρόπνοου

Ένωσης, D. Dinan, *Governance and Institutions: Implementing the Lisbon Treaty in the Shadow of the Euro Crisis*, Journal of Common Market Studies, 2011: 49, (Annual Review), σσ. 166-118.

¹⁵² Η κοινοβουλευτικοποίηση (*parliamentarisation*) αποτελεί μία εκ των τριών τάσεων που παρατηρούνται τα τελευταία χρόνια στο επίπεδο της ΕΕ και αποτελούν απειλή (κυρίως οι δύο πρώτες), για την θέση της Επιτροπής στην πολιτική και θεσμική αρχιτεκτονική της ΕΕ. Οι άλλες δύο τάσεις είναι η διακυβερνητικοποίηση (*intergovernmentalisation*) και η προεδροποίηση (*presidentialisation*). Η πρώτη τάση έχει σχέση με την ισχυροποίηση του ΕΚ έναντι της Επιτροπής που φαίνεται και από το γεγονός ότι ο υποψήφιος για την Προεδρία της Επιτροπής πρέπει να εκλέγεται από την απόλυτη πλειοψηφία των Ευρωβουλευτών. Η δεύτερη τάση αναφέρεται στην ισχυροποίηση και την απειλή που αποτελούν διακυβερνητικοί θεσμοί όπως το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο για την Επιτροπή και ιδίως για την *de facto* απώλεια του μονοπωλίου της πρωτοβουλίας που αυτή έχει. Τέλος, η τρίτη τάση έχει σχέση με την ίδια την αλλαγή της Επιτροπής με τη συγκέντρωση του μεγαλύτερου μέρους της εξουσίας στο πρόσωπο του Προέδρου και της ΓΓ. M. Bauer – J. Ege, *Politicisation...*, Όπ π., σσ. 3-5.

¹⁵³ Ενδεικτικές είναι οι απόψεις αξιωματούχων: *Το ΕΚ είναι ακόμα κάτι σαν ακυβέρνητος πάραυτος* [...] και: *το Κοινοβούλιο είναι ολοένα και λιγότερο σύμμαχος μας.*, Α. Α. Έλληνας – Ε., Suleiman, *Ευρωπαϊκή...*, Όπ. π., σσ. 106-111.

¹⁵⁴ Ο ταχύς ρυθμός με τον οποίο η μεταρρύθμιση ευδοχώθηκε οφείλεται κυρίως στο άδοξο τέλος της Επιτροπής Santer. Ακόμη όμως και αν δεν ήταν αυτή η εξέλιξη της ιστορίας, η εισαγωγή της μεταρρύθμισης θα ήταν εξίσου καταγιγιστική με τη διαφορά ότι πλέον η πρωτοβουλία θα είχε περάσει απευθείας στα χέρια των ίδιων των κρατών – μελών. J. Coull – C. Lewis, *The Impact Reform...*, Όπ. π., σ. 8.

μεταρρυθμιστικού προγράμματος – κύματος. Τα παραπάνω δείχνουν πως η μεταρρύθμιση επιβλήθηκε εξωτερικά από το ΕΚ και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο που σε αυτήν την περίπτωση συνεργάστηκαν και όχι με πρωτοβουλία προερχόμενη από την ίδια την Επιτροπή.

Την ευθύνη της δημιουργίας και υλοποίησης του μεταρρυθμιστικού προγράμματος ανέλαβε ο Neil Kinnock¹⁵⁵ ως αντιπρόεδρος για τη διοικητική μεταρρύθμιση ο οποίος κλήθηκε να αντιμετωπίσει μία σειρά προκλήσεων προκειμένου το τελικό αποτέλεσμα του προγράμματος να έχει θετικό πρόσημο. Οι προκλήσεις αυτές περιελάμβαναν μεταξύ άλλων ασφυκτικές προθεσμίες σχεδιασμού και υλοποίησης αλλά και εκστρατείες δημοσίων σχέσεων ώστε η προσπάθεια να μην συναντήσει σοβαρές αντιστάσεις πράγμα που θα την καταδίκαιζε από τα αρχικά της στάδια. Η στρατηγική του Kinnock περιελάμβανε τα ακόλουθα:

- 1) τη δημιουργία μίας ειδικής ομάδας (Task Force for Administrative Reform - TFAR) το 1999, με αποκλειστικό σκοπό την κατάρτιση ενός προσχεδίου για διοικητική μεταρρύθμιση. Το σκεπτικό πίσω από τη δημιουργία ενός τέτοιου σώματος είναι η συγκέντρωση της εμπειρογνομosύνης – την ομάδα συνιστούσαν άτομα τα οποία προέρχονταν τόσο από εθνικές διοικήσεις όσο και διεθνείς γραφειοκρατίες στις οποίες η μεταρρύθμιση είχε ήδη εφαρμοστεί. Το αποτέλεσμα της εργασίας της ομάδας αυτής υπήρξε η λευκή βίβλος,
- 2) δεύτερο στοιχείο της στρατηγικής του Kinnock και του επιτελείου του ήταν ο περιορισμένος χρόνος που είχαν στη διάθεσή τους. Άλλωστε και η λευκή βίβλος περιείχε ένα συγκεκριμένο και λεπτομερές πρόγραμμα,
- 3) η εκτεταμένη δημοσιότητα και η συνεχής ενημέρωση από την πλευρά των ανθρώπων που επιφορτίστηκαν με την εφαρμογή της μεταρρύθμισης αποτέλεσε ένα ακόμη χαρακτηριστικό που δεν πρέπει να αγνοηθεί και αποτέλεσε δίδαγμα από το πρόσφατο παρελθόν. Αυτό είχε γίνει ήδη σαφές κατά την περίοδο της Επιτροπής Santer, όπου η ανυπαρξία μιας παράλληλης με τις μεταρρυθμίσεις εκστρατείας επικοινωνίας και σε συνδυασμό με τη μη απόδοση κάποιου ρόλου έστω και περιθωριακού στους υπαλλήλους κατά τη μεταρρυθμιστική περίοδο καταδίκαισε εκείνη την προσπάθεια εν τη γενέσει

¹⁵⁵ Ο Neil Kinnock παρότι υπηρέτησε στην Επιτροπή Santer, υπήρξε από αυτούς που βγήκαν αλώβητοι από τις κατηγορίες που εκτοξεύονταν κατά της Επιτροπής και τη γενικότερη κρίση της περιόδου. L. Metcalfe, *European Policy...*, Όπ. π., σ. 77.

της. Από τα αρχικά στάδια, η επικοινωνία βρέθηκε στο επίκεντρο κάτι που αποδεικνύεται από την υιοθέτηση της στρατηγικής πληροφόρησης και επικοινωνίας (Information and Communications Strategy) με κύριους άξονες την ενημέρωση των υπαλλήλων για τους αντικειμενικούς σκοπούς του εγχειρήματος, να επιτρέψει την διάχυση και υιοθέτηση των καλύτερων πρακτικών, να επιτρέψει στους υπαλλήλους να αναμειχθούν και να τους ενώσει προς έναν κοινό σκοπό¹⁵⁶. Η ροή πληροφοριών υπήρξε συνεχής καθ' όλο το χρονικό διάστημα της μεταρρύθμισης διότι όχι μόνο συντελούσε στην ενίσχυση της εμπιστοσύνης προς το εγχείρημα αλλά λειτουργούσε και ως τροφοδότης ενός αισθήματος ασφάλειας προς τους υπευθύνους της μεταρρύθμισης,

- 4) τέταρτον, κάτι το οποίο δεν είχε συμβεί στο παρελθόν ήταν η θέληση του Kinnock να έρθει αντιμέτωπος με τα σωματεία των υπαλλήλων. Κάτι το οποίο παρουσιάστηκε ως κάτι το απόλυτα δημοκρατικό αν και σε κάποιους φάνηκε ως δημαγωγία¹⁵⁷. Αφενός, κάθισε στο ίδιο τραπέζι ανοίγοντας παράθυρο διαλόγου μεταξύ τους ενώ την ίδια στιγμή κατάφερε να τους αποδυναμώσει μέσω της μείωσης των εκπροσώπων τους στις διάφορες επιτροπές και περικόπτοντας τους διαθέσιμους πόρους που αυτοί είχαν στη διάθεσή τους,
- 5) το τελευταίο συστατικό της επιτυχίας του Kinnock υπήρξε η στήριξη που απολάμβανε καθ' όλη τη διάρκεια της φάσης αυτής από το κολλέγιο των επιτρόπων το οποίο συμμετείχε από τη σκοπιά του ενεργά.

Οι τέσσερις άξονες¹⁵⁸ της μεταρρύθμισης Kinnock

Γενικά, η διαδικασία περιελάμβανε συνολικά τέσσερα γενικά κεφάλαια – τομείς που στην ουσία μεταφράζονταν σε 98 μέτρα. Τα τέσσερα κεφάλαια καταλάμβαναν το πρώτο μέρος της λευκής βίβλου ενώ το δεύτερο μέρος περιελάμβανε τις απαραίτητες

¹⁵⁶ N. D. Bearfield, *Reforming the European Commission: Driving Reform from the Grassroots*, Public Policy and Administration, Vol. 19, No 3, Autumn 2004, σσ. 14-15.

¹⁵⁷ Χαρακτηριστική είναι η φράση που ειπώθηκε από υψηλά ιστάμενο ενός σωματείου: *Cette démocratie totale se transforme en démagogie totale*, H. Kassim, *The Kinnock Reforms...*, Όπ. π., σ. 32.

¹⁵⁸ Οι J. Coull και C. Lewis αναφέρονται σε τρεις άξονες παραλείποντας τον πρώτο άξονα στον οποίο γίνεται αναφορά παρακάτω, J. Coull – C. Lewis, *The Impact Reform...*, Όπ. π., σ. 3.

πληροφορίες και λεπτομέρειες για την εφαρμογή των 98 αυτών μέτρων. Στόχος ήταν η εφαρμογή και των 98 μέτρων μέσα σε διάστημα δύο ετών δηλαδή το 2002, κάτι το οποίο όμως δεν κατέστη εφικτό εξαιτίας των καθυστερήσεων που σημειώθηκαν αλλά και των αντιδράσεων που προκλήθηκαν αναφορικά με τον πυλώνα της νέας πολιτικής προσωπικού. Το 2004 τα 95 από τα 98 μέτρα είχαν τεθεί σε εφαρμογή. Τελικά, το 2005 σηματοδότησε την ολοκλήρωση υιοθέτησης των μεταρρυθμιστικών ενεργειών. Οι 98 αυτές ενέργειες μπορούν να κατηγοριοποιηθούν σε τέσσερις γενικούς τομείς – τίτλους.

Ο πρώτος τομέας – κεφάλαιο περιελάμβανε συνολικά 11 μέτρα - που ουσιαστικά αποτελούσαν βελτιώσεις σε μέτρα που είχαν ήδη εφαρμοστεί από προηγούμενες Επιτροπές¹⁵⁹ – και αφορούσε το ζήτημα της κουλτούρας ή σύμφωνα με τη λευκή βίβλο *μία κουλτούρα που εδράζεται στην εξυπηρέτηση (a culture based on service)*. Το τελευταίο μεταφράστηκε σε μία σειρά πραγμάτων όπως την εισαγωγή ενός νέου κώδικα ορθής διοικητικής συμπεριφοράς, βελτίωση του διαλόγου με την Κοινωνία των Πολιτών, βελτίωση της τεχνολογικής υποδομής του οργανισμού και κυρίως των πληροφοριακών συστημάτων, το ευρύτερο άνοιγμα της πρόσβασης του κοινού σε αρχεία της ΕΕ διαμέσου της θέσπισης νέων κανόνων κ.λπ.

Ο δεύτερος τομέας στον οποίον επικεντρώθηκε η μεταρρύθμιση περιελάμβανε κάτι το πολύ σημαντικό δηλαδή το ζήτημα των πόρων, της ορθολογικής και της αποτελεσματικής κατανομής αυτών υπό τον τίτλο της λευκής βίβλου *θέση προτεραιοτήτων, κατανομή και η αποτελεσματική χρήση των πόρων (Priority setting, allocation, and the effective use of resources)*. Ο πυρήνας της ευόδωσης του στόχου της βέλτιστης κατανομής βρισκόταν στην καθιέρωση ενός νέου συστήματος που ονομάστηκε Activity-Based Management (Διαχείριση με στόχευση στη δραστηριότητα), το οποίο απαρτίζεται στο σύνολό του από τέσσερα στοιχεία με πρώτο στοιχείο να αποτελεί η κατάρτιση μίας ετήσιας στρατηγικής πολιτικών (Annual Policy Strategy) που αποτελεί το μέσο με το οποίο τίθενται οι στόχοι πολιτικής καθώς και οι απαραίτητοι για την υλοποίησή τους πόροι.

Δεύτερο εξ αυτών περιλαμβάνεται το ετήσιο πρόγραμμα εργασίας (Annual Work Programme) η εφαρμογή του οποίου βοηθά ώστε να προαχθεί η λογική της ατομικής ευθύνης και η αποκέντρωση της λήψης αποφάσεων καθιστώντας και τον

¹⁵⁹ A. Ellinas – E. Suleiman, *Reforming...*, Όπ. π., σ. 711.

προσδιορισμό των απαραίτητων κάθε φορά πόρων εύκολη υπόθεση¹⁶⁰. Το πρόγραμμα αυτό υποδιαιρείται σε επιμέρους δράσεις όπως την κατάρτιση επιμέρους σχεδίων management για κάθε ΓΔ, τον έλεγχο της προόδου και την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων μέσω της κατάρτισης ειδικών ετήσιων αναφορών πεπραγμένων από κάθε ΓΔ ξεχωριστά.

Τρίτον, κάθε χρόνο ένας νέος γενικός κύκλος προγραμματισμού και σχεδιασμού (Strategic Planning and Programming Cycle ή SSP Cycle) ξεκινά με την υιοθέτηση από τον Πρόεδρο της Επιτροπής ενός σχεδίου στο οποίο τίθενται οι στόχοι οι οποίοι εξετασμένοι από κάθε ΓΔ μέσα από την κατάρτιση κάθε νέα χρονιά ενός Ετήσιου Σχεδίου Διοίκησης (Annual Management Plan ή AMP). Εν συνεχεία, ακολουθεί η αξιολόγηση με την κατάρτιση Αναφορών ετήσιων Δραστηριοτήτων (Annual Activity Report ή AAR)¹⁶¹. Προς τούτο που αποτελεί και το τέταρτο στοιχείο της υποκατηγοριοποίησης, αποφασίστηκε και η δημιουργία μίας νέας μονάδας με κύριο σκοπό την παροχή στήριξης στον Κύκλο καθώς και την επίβλεψή του.

Στον τρίτο άξονα του προγράμματος περιλήφθηκαν οι πρωτοβουλίες για τη βελτίωση της οικονομικής διαχείρισης και των λογιστικών διαδικασιών. Αυτό συντελέστηκε κυρίως με την εισαγωγή μέτρων αποκέντρωσης του οικονομικού – λογιστικού ελέγχου. Σήμερα λοιπόν, η κάθε μονάδα φέρει προσωπική ευθύνη για τον λογιστικό έλεγχο. Ο κάθε υπάλληλος της Επιτροπής που αναλαμβάνει αποφάσεις αναλαμβάνει και το ανάλογο μερίδιο της ευθύνης καθώς κάθε απόφασή του έχει οικονομικές προεκτάσεις ιδιαίτερα μάλιστα από το γεγονός ότι για κάθε απόφαση απαιτείται το ξεκλείδωμα οικονομικών πόρων. Προβλέφθηκε επίσης η δημιουργία υπηρεσιών που θα συνέδραμαν τους ΓΔ οι οποίοι θα έφεραν πλέον ευθύνες για τη διενέργεια ελέγχων στα τμήματά τους.

Τέταρτος και τελευταίος άξονας του προγράμματος υπήρξε η εκ βάθρων αναμόρφωση της πολιτικής προσωπικού της Επιτροπής σε όλη της την έκταση από τις διαδικασίες πρόσληψης και την εκπαίδευση μέχρι και την συνταξιοδότηση. Τα κυριότερα βήματα προς τη βελτίωση του συστήματος ανθρωπίνων πόρων υπήρξαν η ανάθεση επιπλέον ρόλων που έχουν σχέση με τη διαχείριση προσωπικού στους τμηματάρχες (HoU), η ριζική αλλαγή της διαδικασίας πρόσληψης, των αξιολογήσεων

¹⁶⁰ Στο ίδιο, σ. 711.

¹⁶¹ E. Schön – Quinlivan, *Implementing...*, Όπ. π., σσ. 729-730.

ενώ δόθηκε και βαρύτητα στην εκπαίδευση, τομέας ο οποίος διαχρονικά υπήρξε υποβαθμισμένος με τη μόνη εξαίρεση να αποτελεί η γλωσσική εκπαίδευση¹⁶².

Μεταξύ των νέων πρακτικών που εισήχθησαν στην πολιτική προσωπικού της Επιτροπής περιλαμβάνεται, η αλλαγή των εξετάσεων για την εισαγωγή στην Επιτροπή καθιερώνοντας συν τοις άλλοις ένα δικαιότερο και πιο αξιοκρατικό σύστημα επιλογής προσωπικού, η εισαγωγή περιγραμμάτων θέσεων (job descriptions), η καθιέρωση ενός νέου συστήματος πόντων για την αξιολόγηση των υπαλλήλων (Career Development Review ή CDR)¹⁶³ – αντικαθιστώντας το αναχρονιστικό και αυτοματοποιημένο σύστημα των ανά διετία προαγωγών – από το οποίο εξαρτάται και η προοπτική προαγωγής τους εάν έχουν συγκεντρώσει συγκεκριμένο αριθμό πόντων μαζί με κάποιες άλλες σωρευτικές προϋποθέσεις (π.χ. γνώση μίας ακόμα ξένης γλώσσας) κάτι που σημαίνει πώς το βάρος της μεταρρύθμισης έπεσε στην δημιουργία κινήτρων για καλύτερη απόδοση, αναβαθμίζοντας το ρόλο της αξίας και υποβαθμίζοντας την αρχαιότητα που μέχρι πρότινος ήταν το μοναδικό κριτήριο εξέλιξης στην Επιτροπή. Παράλληλα, ρυθμίσεις που αφορούν το εργασιακό περιβάλλον όπως τα ευέλικτα ωράρια και τις ίσες ευκαιρίες για άντρες και γυναίκες εισήχθησαν, ενώ και το πειθαρχικό σκέλος της πολιτικής προσωπικού έγινε πιο αυστηρό (αναμόρφωση διαδικασιών διενέργειας καταγγελιών). Η επιδίωξη στον συγκεκριμένο τομέα υπήρξε ο επανασχεδιασμός της πολιτικής προσωπικού ιδίως σε σχέση με το σύστημα σταδιοδρομίας των υπαλλήλων καθιστώντας το περισσότερο ευθύγραμμο σε σχέση με το παρελθόν.

Αξιολόγηση της μεταρρύθμισης Kinnock

¹⁶² H. Kassim, *The Kinnock Reforms...*, Όπ. π., σ. 37.

¹⁶³ Πρόκειται για μία διαδικασία από την οποία υπάλληλοι περνούν κάθε χρόνο και έχει τη μορφή συζήτησης και επικοινωνίας μεταξύ του υπαλλήλου και του ανωτέρου του (τμηματάρχης), η οποία πραγματοποιείται με τη χρήση ηλεκτρονικού υπολογιστή. Η διαδικασία η οποία εκκινείται από τον ανώτερο περιλαμβάνει την αυτοαξιολόγηση του υπαλλήλου, στη συνέχεια περιλαμβάνει την αξιολόγηση της παραπάνω προσωπικής αξιολόγησης και βαθμολογία με την κλίμακα του 20. Τα κριτήρια με τα οποία εξετάζονται οι επιδόσεις σε τρεις τομείς είναι: 1) η επίτευξη στόχων, 2) η ικανότητα και, 3) η δυνατότητα να μπορεί να ηγηθεί. Η αξιολόγηση αποτελεί τη βάση για την προαγωγή. J. Coull – C. Lewis, *The Impact Reform...*, Όπ. π., σ. 5, E. Schön – Quinlivan, *Implementing...*, Όπ. π., σ. 734 και Δ. Σταθοπούλου, *Το Νομικό...*, Όπ. π., σσ. 27-31.

Παρότι, η μεταρρύθμιση αποτέλεσε κάτι το πολύ θετικό καθώς αναμορφώθηκε μία οργάνωση η οποία έμενε ίδια και अपαράλλακτη για δεκαετίες, και έγινε προσπάθεια ώστε να διορθωθούν τα ελαττώματα και οι αδυναμίες της, ηθελημένα ή απθέλητα δημιουργήθηκαν νέα¹⁶⁴. Στην εξέταση των συγκεκριμένων προβλημάτων δύο είναι οι καθοριστικής σημασίας τομείς που οφείλει κανείς να εξετάσει: *Η πολιτική προσωπικού και η οικονομική διαχείριση*.

Ο τομέας των ανθρωπίνων πόρων αποτέλεσε και συνεχίζει να αποτελεί ένα από τα σημαντικότερα κεφάλαια στη λειτουργία του οργανισμού καθώς οι υπάλληλοι της συνδέονται άρρηκτα με τη λειτουργία της οργάνωσης και οποιαδήποτε αλλαγή στην (όποια) πολιτική προσωπικού¹⁶⁵ επηρεάζει όχι μόνο τους υπαλλήλους αλλά και την ίδια την Επιτροπή. Άλλωστε, η μεταρρύθμιση στην πολιτική προσωπικού μέσω του προγράμματος Kinnock προκάλεσε και την πιο σφοδρή αντίδραση από την εκκίνηση της μεταρρύθμισης το 2000.

Ωστόσο, η απουσία σοβαρής πολιτικής προσωπικού στην Επιτροπή αποτελούσε μέχρι πρόσφατα ένα πολύ σοβαρό πρόβλημα. Μερικά από τα προβλήματα ήταν η απουσία του θεσμού της κινητικότητας, οι περιορισμένες προοπτικές όσον αφορά την προσωπική σταδιοδρομία (*bottlenecks*) εξαιτίας μίας σειράς λόγων όπως για παράδειγμα το γεγονός ότι οι προαγωγές βασίζονταν αποκλειστικά στην αρχαιότητα, ελλείψεις στην κατάρτιση του προσωπικού κ.λπ.

Μερικά από τα προβλήματα που παρατηρούνται στην πολιτική προσωπικού περιλαμβάνουν τις κρατικές παρεμβάσεις για διορισμούς στις υψηλόβαθμες θέσεις υπαλλήλων που αντιπροσωπεύουν συγκεκριμένες εθνικότητες. Ακόμη και σήμερα, οι διασυνδέσεις με το κράτος καταγωγής συμβάλλουν σε μεγάλο βαθμό στην αναρρίχηση στα ανώτατα αξιώματα της γραφειοκρατίας της Επιτροπής¹⁶⁶ παρά τα μέτρα που ελήφθησαν για τον περιορισμό τέτοιων φαινομένων.

Ένα δεύτερο αν όχι πρόβλημα, ερωτηματικό αφορά το αν τελικά το σύστημα σταδιοδρομίας που εισήχθη έγινε πράγματι απόλυτα ευθύγραμμο. Η απάντηση είναι όχι, καθώς, *bottlenecks* συνεχίζουν να υφίστανται. Επί παραδείγματι, για να

¹⁶⁴ Κάτι εξίσου σημαντικό είναι το γεγονός ότι δεν υφίστανται δείκτες ώστε να μπορούν να γίνουν ακριβείς υπολογισμοί ώστε να διαπιστωθεί αν η μεταρρύθμιση μπορεί να θεωρηθεί επιτυχημένη ή όχι., Α. Α. Έλληνας – Ε. Suleiman, *Ευρωπαϊκή...*, Όπ. π., σ. 139.

¹⁶⁵ Σύμφωνα με τον Shore, πριν της εισαγωγή της μεταρρύθμισης δεν υπήρχε ουσιαστικά πολιτική προσωπικού. Παρατίθεται στο, Η. Kassim, *The Kinnock Reforms...*, Όπ. π., σ. 36.

¹⁶⁶ Α. Ellinas – Ε. Suleiman, *Supranationalism...*, Όπ. π., σ. 927.

μεταπηδήσει ένας βοηθός στην κατηγορία των διαχειριστών πρέπει να περάσει από μία διαδικασία εξετάσεων ενώ την ίδια στιγμή η δυνατότητα αυτή περιορίζεται για ένα συγκεκριμένο ποσοστό βοηθών (20%) ώστε η ακαδημαϊκή εκπαίδευση να συνεχίσει να έχει την αξία της για εργασία στην Επιτροπή¹⁶⁷.

Ένα δεύτερο πρόβλημα αφορά την πολιτική των αξιολογήσεων, η οποία είναι αλήθεια ότι πριν τη μεταρρύθμιση υπήρξε ιδιαίτερος προβληματική καθώς προκειμένου οι αρμόδιοι αξιολογητές να αποφεύγουν τα μπλεξίματα με δυσανεστημένους από τη βαθμολογία τους υπαλλήλους (δικαστικές προσφυγές) ήταν ιδιαίτερα «γενναιόδωροι». Αντιθέτως, οι ιθύνοντες θέλοντας να αποφύγουν τις καταστάσεις του παρελθόντος καθιέρωσαν ένα νέο σύστημα το οποίο ευνοεί τη πρόκληση αδικιών.

Εξετάζοντας το νέο σύστημα οικονομικής διαχείρισης αυτό που σίγουρα μπορεί να ειπωθεί είναι πως πρόκειται για κάτι νέο και σύγχρονο. Ο κεντρικός χαρακτήρας του παλαιού συστήματος αντικαταστάθηκε με τη λογική της αποκέντρωσης. Παύει ο έλεγχος να είναι αρμοδιότητα ενός οργάνου και η όλη διαδικασία γίνεται συλλογική υπόθεση (ΓΔ) με τις ευθύνες να διαχέονται προς πολλές κατευθύνσεις. Ένα από τα μεγαλύτερα προβλήματα που προκύπτουν ως αποτέλεσμα της νέας κατάστασης είναι το βάρος το οποίο επωμίζονται οι τμηματάρχες (HoU) βάρος το οποίο σχετίζεται κυρίως με διοικητικά καθήκοντα (όχι μόνον οικονομικής διοίκησης, αλλά επίσης διοίκησης προσωπικού και αρμοδιότητες προγραμματισμού και σύνταξης αναφορών¹⁶⁸) που βρίσκονται έξω από τα μέχρι πρότινος κύρια καθήκοντα τους που ήταν η χάραξη νέων πολιτικών (βλέπε και παρακάτω οικείο κεφάλαιο).

¹⁶⁷ Κάποια άλλα στοιχεία τα οποία δεν επέτρεψαν στο σύστημα σταδιοδρομίας να γίνει απόλυτα ευθύγραμμο είναι η μη σύνδεση απόδοσης – αποδοχών και ο δευτερεύων ρόλος που διαδραματίζει η προηγούμενη επαγγελματική εμπειρία για την πρόσληψη., T. Balint – M. W. Bauer – C. Knill, *Bureaucratic...*, Όπ. π., σ. 687. Αυτό δεν αποτελούσε πρόθεση του Kinnock. Πρόθεση του ήταν να σχεδιάσει και να εφαρμόσει μία απολύτως ριζοσπαστική μεταρρύθμιση αλλά εξαιτίας ενός ιδιόμορφου συντηρητισμού στο εσωτερικό της Επιτροπής κάτι τέτοιο δεν κατέστη εφικτό. Σύμφωνα με τα λόγια του ίδιου: *I would have made the system fully linear top to bottom, instead of having this linear-ish half and half system, which represents a massive stride forward...Why couldn't we have a fully linear system? Because of the innate and immovable conservatism...That meant they could not envisage the idea that someone could come in at 21 as secretary and by the age of 47 be a director...*, J. Coull – C. Lewis, *The Impact Reform...*, Όπ. π., σ. 4.

¹⁶⁸ N. D. Bearfield, *Reforming...*, Όπ. π., σ. 18.

2.4. Η στάση των Ενωσιακών υπαλλήλων απέναντι στην αλλαγή

Για να καταφέρει μία μεταρρύθμιση να παράγει τα επιθυμητά αποτελέσματα και να θεωρηθεί επιτυχής, προαπαιτούμενο παραμένει η αποδοχή της από αυτούς στους οποίους απευθύνεται και τους αφορά άμεσα. Αυτή η αποστροφή αφορά και τις διεθνείς οργανώσεις (βλ. Επιτροπή), αλλά και συγκεκριμένα την αποδοχή των οργανωσιακών αλλαγών που εφαρμόζονται στην εσωτερική τους λειτουργία (βλ. μεταρρύθμιση Kinnock). Στην περίπτωση μάλιστα των διεθνών οργανισμών το διακύβευμα δεν αφορά μόνο το αν οι μεταρρυθμίσεις εφαρμόζονται με επιτυχία και έχουν γίνει αποδεκτές, αλλά πάνω απ' όλα την ίδια την επιβίωση του διεθνούς οργανισμού σε βάθος χρόνου¹⁶⁹.

Ο σκοπός αυτού του κεφαλαίου είναι η εξέταση του βαθμού αποδοχής της μεταρρύθμισης από τους υπαλλήλους που είναι αυτοί οι οποίοι καλούνται να κινηθούν και να εργαστούν στο νέο πλαίσιο που έχει διαμορφωθεί γι' αυτούς. Όμως μέσω της εξέτασης της τελευταίας συνθήκης εμμέσως αναδύονται και τα πιο χαρακτηριστικά προβλήματα και αδυναμίες της μεταρρύθμισης και γενικότερα οι συνέπειες των επίμαχων μεταρρυθμίσεων. Άλλωστε, ως γνωστόν οι συνέπειες των μεταρρυθμίσεων κατά κανόνα ενέχουν τόσο επιδράσεις οι οποίες ήταν προσχεδιασμένες όσο και επιδράσεις οι οποίες δεν μπορούσαν να είχαν προβλεφθεί¹⁷⁰.

Οργανωσιακή αλλαγή και στάση ενωσιακών υπαλλήλων

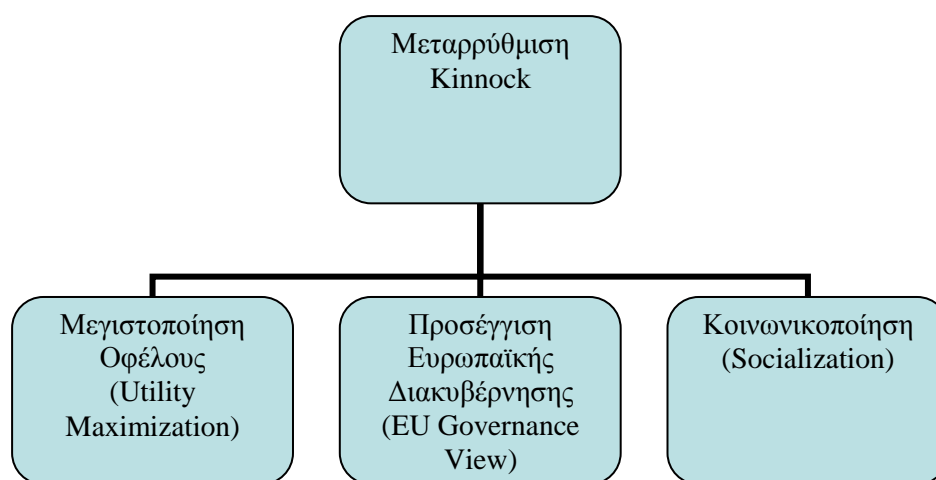
Ο μοναδικός ίσως που προσπαθεί να δώσει μία πειστική εξήγηση στο γιατί ένας ενωσιακός υπάλληλος αποδέχεται ή όχι την οργανωσιακή αλλαγή είναι ο M. Bauer. Και όχι μόνον αυτό, αλλά, χρησιμοποιώντας πραγματολογικά δεδομένα, επεκτείνει τον συλλογισμό του στην εξέταση των κινήτρων βάσει των οποίων ένας υπάλληλος διαμορφώνει τη δική του στάση προς αυτό το ζήτημα. Στη συγκεκριμένη

¹⁶⁹ M. W. Bauer, *Tolerant if Personal Goals Remain Unharmful: Explaining Supranational Bureaucrats' Attitude Towards Organizational Change*, Working Paper Series: Lehrstuhl Politik und Verwaltung, Working Paper No 5, Humboldt Universität zu Berlin 2011, σ. 8.

¹⁷⁰ M. W. Bauer, *Diffuse Anxieties, Deprived Entrepreneurs: Commission Reform and Middle Management*, *Journal of European Public Policy*, 15: 5, August 2008, σ. 702.

περίπτωση, η εξέταση των κινήτρων γίνεται βάσει τριών διαφορετικών προσεγγίσεων. Σχηματίζοντας έναν νοητό άξονα, θα μπορούσε κανείς να κατατάξει τις μεν δύο προσεγγίσεις δηλαδή τον μηχανισμό της μεγιστοποίησης οφέλους στο ένα άκρο και στο άλλο άκρο τον μηχανισμό της κοινωνικοποίησης. Στο κέντρο αυτού του άξονα τοποθετείται η προσέγγιση της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης η οποία λειτουργεί γεφυρώνοντας το χάσμα μεταξύ των δύο παραπάνω αντίθετων προσεγγίσεων.

Σχήμα 2: Η μεταρρύθμιση Kinnock και τα τρία διαφορετικά πρίσματα μέσω των οποίων μπορεί να ειδωθεί.



Στην περίπτωση της μεγιστοποίησης οφέλους κεντρική θέση καταλαμβάνει το αξίωμα του υπολογισμού κόστους και οφέλους, υπολογισμός ο οποίος προϋποθέτει τον εντοπισμό απτών συνεπειών για το υποκείμενο. Στην περίπτωση των μεταρρυθμίσεων Kinnock και υπό το πρίσμα της προσέγγισης αυτής, τα αποτελέσματα διαχέονται καθέτως και επομένως βασική παράμετρο για τον προσδιορισμό είτε του κόστους είτε του οφέλους είναι η επαγγελματική βαθμίδα του εκάστοτε υπαλλήλου.

Ως γενικό συμπέρασμα, προκύπτει ότι όσο χαμηλότερα κανείς στη βαθμίδα τόσο μεγαλύτερο είναι το κόστος γι' αυτόν διότι οι ευθύνες είναι μεγαλύτερες¹⁷¹. Ως συνέχεια του συλλογισμού, όσο πιο ψηλά στην ιεραρχία, τόσο πιο θετική είναι και η

¹⁷¹ Αντιθέτως, οι Suleiman και Ellinas υποστηρίζουν ότι το μεγαλύτερο βάρος των μεταρρυθμίσεων επωμίστηκαν οι ανώτατοι και μεσαίας βαθμίδας αξιωματούχοι διότι, υποχρεώθηκαν να εφαρμόσουν νέες διαδικασίες αξιολόγησης, οικονομικούς ελέγχους κ.τ.λ. Αυτός είναι και ο λόγος που η έρευνά τους επικεντρώνεται σε αυτούς και όχι σε χαμηλότερα κλιμάκια υπαλλήλων. A. Ellinas – E. Suleiman, *Reforming...*, Όπ. π., σ. 714.

αποδοχή των μεταρρυθμίσεων και ιδιαίτερα σε βαθμίδες όπως η ΓΓ οι οποίες έχουν ισχυροποιηθεί αρκετά¹⁷².

Στο άλλο άκρο εντοπίζεται η προσέγγιση της κοινωνικοποίησης¹⁷³ (*outside socialization*)¹⁷⁴. Συνοπτικά, αφορά τα εξωτερικά ερεθίσματα που δέχεται ένα υποκείμενο από το περιβάλλον στο οποίο κινείται, ερεθίσματα που καταλήγουν να διαμορφώνουν το υποκείμενο. Για παράδειγμα, οι υπάλληλοι της Επιτροπής προερχόμενοι από 28 διαφορετικά κράτη – μέλη με 28 διαφορετικούς γραφειοκρατικούς μηχανισμούς έχουν εντελώς διαφορετικές προσλαμβάνουσες. Έτσι, π.χ. ενωσιακοί υπάλληλοι με καταγωγή τη Βρετανία ή τις βόρειες χώρες έχουν μία μεγαλύτερη εξοικείωση με τις ιδέες του ΝΔΜ σε σχέση με συναδέλφους τους που προέρχονται από τη Γαλλία. Παρομοίως, και οι υπάλληλοι εκείνοι οι οποίοι στο παρελθόν έχουν εργαστεί στον ιδιωτικό τομέα ή είναι οικονομολόγοι στο επάγγελμα. Οι δύο παραπάνω κατηγορίες υπαλλήλων είναι πιο πιθανό να διάκεινται φιλικά προς τη μεταρρύθμιση Kinnock σε σχέση με άλλους.

Μεταξύ των δύο αντίθετων προσεγγίσεων¹⁷⁵, όπως υποστηρίζει ο M. Bauer, βρίσκεται η προσέγγιση περί της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης (*EU Governance View*). Στον πυρήνα αυτής της προσέγγισης βρίσκονται οι *έμμεσοι παράγοντες*. Κάνοντας αναφορά σε *έμμεσους παράγοντες* ο ποιητής εννοεί τις ιδεολογικές πεποιθήσεις τις οποίες διατηρεί το άτομο καθ' όλη τη διάρκεια του επαγγελματικού του βίου οι οποίες αφορούν συγκεκριμένα την άποψη στο δίλημμα Διακυβερνητισμός – Υπερεθνισμός¹⁷⁶.

Οι υπερεθνιστές τάσσονται κατά των πρόσφατων μεταρρυθμίσεων οι οποίες όπως υποστηρίζουν *υπέρ* – *γραφειοκρατικοποιούν* (*over – bureaucratizatisé*) την Επιτροπή και κατά συνέπεια αντιτίθενται σε αυτές σε αντίθεση με τους διακυβερνητιστές.

¹⁷² M. W. Bauer, *Tolerant if...*, Όπ. π., σσ. 10-12 και 26.

¹⁷³ Για περισσότερα σχετικά με την κοινωνικοποίηση βλ. παρακάτω.

¹⁷⁴ Βλέπε παρακάτω στο οικείο κεφάλαιο.

¹⁷⁵ Ενώ ο Bauer φαίνεται να θεωρεί ότι πρόκειται για δύο έννοιες οι οποίες είναι αδύνατον να συνυπάρξουν, η Suvarierol υποστηρίζει ότι αποτελούν δύο παράγοντες που συνυπάρχουν κατά την έκφραση των επιθυμιών του κάθε ατόμου. Βεβαίως, στη συγκεκριμένη περίπτωση το διακύβευμα είναι το ποια εκ των δύο βαρύνει κατά περίπτωση.

¹⁷⁶ M. W. Bauer, *Tolerant if...*, Στο ίδιο, σσ. 14-17.

Τόσο ο μηχανισμός αποτίμησης κόστους οφέλους όσο και η συγκεκριμένη προσέγγιση της κοινωνικοποίησης είναι σε θέση να ερμηνεύσουν την αποστροφή ή όχι αναφορικά με τις μεταρρυθμίσεις ενώ αντιθέτως η τελευταία προσέγγιση η οποία όπως ειπώθηκε, βασίζεται στους σταθερούς ιδεολογικούς παράγοντες δεν φαίνεται να παίζει σημαντικό ρόλο. Φαίνεται ότι, οι υπάλληλοι μίας διεθνούς γραφειοκρατίας όπως της Ευρωπαϊκής Επιτροπής φαίνεται ότι είναι πιο δεκτικοί στις μεταρρυθμίσεις σε αντίθεση με τους συναδέλφους τους των εθνικών γραφειοκρατιών. Αντιθέτως, επιδεικνύουν προσαρμοστικότητα προς τις όποιες αλλαγές εφόσον οι επαγγελματικές απειλές που αντιμετωπίζουν δεν είναι τόσο μεγάλες¹⁷⁷. Από τη στιγμή που οι υπάλληλοι εγκληματίζονται με το νέο περιβάλλον που τους επιβάλλεται μέσω μεταρρυθμίσεων αρχίζουν και πάλι να δυσανασχετούν απέναντι στην προοπτική της παραμικρής αλλαγής και αμφισβήτησης της καθεστηκυίας τάξης πραγμάτων επιδιώκοντας κατ' αυτόν τον τρόπο την ισορροπία μεταξύ των χαμένων και κερδισμένων ως συνέπεια της μεταρρυθμιστικής αλλαγής¹⁷⁸.

Διαμορφωτές πολιτικής της Επιτροπής και μεταρρύθμιση

Μία ακόμη έρευνα από τον ίδιο βασισμένη σε πραγματολογικά δεδομένα που βασίστηκε σε συνεντεύξεις τμηματάρχων (HoU) – οι οποίοι είναι αυτοί οι οποίοι από σχεδιαστές καινοτόμων νέων πολιτικών έχουν επωμιστεί νέα βάρη –, με κύρια αντικείμενα το βαθμό κατά τον οποίο η μεταρρύθμιση μπορεί να θεωρηθεί επιτυχημένη αλλά και ποιες ουσιαστικές αλλαγές επέφερε στην εσωτερική λειτουργία της Επιτροπής με γνώμονα δύο πτυχές της επίμαχης μεταρρύθμισης: Τον στρατηγικό σχεδιασμό και τη διαχείριση του προσωπικού. Η έρευνα αυτή δεν κατατάσσει τη στάση των υπαλλήλων βάσει της πιο πάνω κατηγοριοποίησης. Παρουσιάζονται οι απόψεις μιας κατηγορίας υπαλλήλων (τμηματάρχων) οι οποίοι επωμίστηκαν μεγάλο μέρος του βάρους της μεταρρύθμισης. Κατά μία έννοια επλήγησαν ιδιαίτερα διότι κλήθηκαν να επωμιστούν ευθύνες και καθήκοντα οφείλοντας να εκπληρώνουν παράλληλα και τα καθήκοντα που ασκούσαν πριν την εκκίνηση της μεταρρύθμισης.

¹⁷⁷ Όπως μάλιστα δήλωσε μία υπάλληλος της Επιτροπής στο πλαίσιο συνέντευξης: *We will have to live with that. We learn to live with that.*, Στο ίδιο, σ. 25.

¹⁷⁸ M. W. Bauer, *Introduction: Organizational Change...*, Όπ. π., σ. 641.

Οι συγκεκριμένοι αξιωματούχοι αποτελούν αναμφίβολα το σημαντικό συνδετικό κρίκο ανάμεσα στα υψηλότερα πολιτικοποιημένα υψηλά κλιμάκια και τις κατώτερες και σχετικά αδύναμες βαθμίδες διοίκησης. Είναι αυτοί οι οποίοι κατεξοχήν ασχολούνται με την παραγωγή και τη διαμόρφωση της ενωσιακής πολιτικής. Αυτό το συμπέρασμα μπορεί να εξαχθεί από το ότι ο ρόλος τους που αφορά κυρίως την εκπόνηση προσχεδίων πολιτικής (policy drafts) κάτι το ουσιαστικό προκειμένου ασκηθεί η θεμελιώδης εξουσία της Επιτροπής δηλαδή το δικαίωμα πρωτοβουλίας που της έχει απονεμηθεί και εντάσσεται στα αρχικά στάδια του κύκλου πολιτικής (policy cycle)¹⁷⁹. Είναι η μονοπωλιακή αυτή εξουσία της εκπόνησης προσχεδίων που επιτρέπει τελικώς την επίτευξη του απαραίτητου συμβιβασμού συντελώντας συνεπώς και σε αυτήν την κουλτούρα του συμβιβασμού που αποδίδεται στην Επιτροπή¹⁸⁰.

Επομένως κάτι το οποίο αναδεικνύεται ως συνέπεια του ρόλου που διαδραματίζουν τα συγκεκριμένα στελέχη, οι τμηματάρχες, είναι η αξία τους αξία που εκπορεύεται από την υψηλή τους εξειδίκευση αλλά και από τον ενεργό τους ρόλο στη λειτουργία της οργάνωσης. Επιπλέον, η Επιτροπή είναι οργάνωση «σε συνεχή κίνηση» με την αποσπασματικότητα, την ετερογένεια την οριζόντια και κάθετη εσωτερική οργάνωση να αναδεικνύουν έτι περισσότερο τη σημασία και την αξία του ατόμου στη αρχική διαμόρφωση των πολιτικών και την πρωτοβουλία¹⁸¹.

Με τη μεταρρύθμιση η θέση και ο ρόλος που κατείχαν στην οργάνωση τα συγκεκριμένα στελέχη μεταβλήθηκε σημαντικά. Ενώ η αρμοδιότητα εκπόνησης προσχεδίων διατηρήθηκε προστέθηκαν επίσης, ο Στρατηγικός Σχεδιασμός και Προγραμματισμός (Strategic Planning and Programming ή SPP Cycle) και η στρατηγική προσωπικού (Personnel Strategy). Η πρώτη συνοπτικά σχετίζεται με την κατά περίπτωση εύλογη και βασισμένη στον ορθολογισμό φροντίδα για την κατανομή πόρων και έμφυχου υλικού ανά προτεραιότητα ενώ η δεύτερη έχει σχέση με την προσαρμογή της πολιτικής προσωπικού προς την κατεύθυνση βελτιστοποίησης του προγραμματισμού, της λογοδοσίας, της διοίκησης κ.λπ. Τόσο για τη στρατηγική του προγραμματισμού και σχεδιασμού όσο και για τη στρατηγική σχετικά με το προσωπικό ορίζονται ως υπεύθυνοι οι μέχρι πρότινος εντεταλμένοι

¹⁷⁹ M. W. Bauer, *Diffuse Anxieties...*, Όπ. π., σσ. 692-694.

¹⁸⁰ Βλ. επίσης παρακάτω κεφάλαιο 3.

¹⁸¹ M. W. Bauer, *Diffuse Anxieties...*, Όπ. π., σσ. 694-695.

διαμορφωτές πολιτικής¹⁸². Υποχρεώνονται συνεπώς να ασκούν ένα πλήθος καθηκόντων που σχετίζονται με το προσωπικό και το προγραμματισμό πράγμα που με λίγα λόγια σημαίνει αύξηση των αρμοδιοτήτων και του φόρτου εργασίας. Στη συγκεκριμένη περίπτωση ο φόρτος εργασίας αφορά κατά κύριο λόγο την εσωτερική λειτουργία του οργανισμού.

Πλέον παύει να έχει σημασία η εξειδίκευση του ατόμου σε συγκεκριμένο τομέα πολιτικής αλλά κατά κύριο λόγο το να είναι καλός manager. Κάτι το οποίο δεν έχει σπουδάσει και το μαθαίνει πρακτικά διαμέσω των καθηκόντων που του ανατίθενται. Αυτό που προκύπτει είναι αύξηση του γραφειοκρατικού φόρτου εργασίας ώστε να βελτιστοποιηθεί η εσωτερική λειτουργία ενέργεια η οποία όμως παράλληλα συντελεί στην απώλεια πραγματικής ισχύος και εξουσίας στο ενωσιακό «κάδρο».

Τις παραπάνω διαπιστώσεις τις επιβεβαιώνουν και οι απαντήσεις των ερωτωμένων στελεχών. Σύμφωνα με αυτές προκύπτει ότι η πλειονότητα των ερωτωμένων (60%) συμφωνεί ότι αλλαγές που έχουν επέλθει στην υπηρεσιακή κατάσταση των συγκεκριμένων υπαλλήλων (HoU) είναι ιδιαίτερα πολλές. Παράλληλα, σε ότι αφορά την ανακατανομή πόρων και υπαλλήλων που ήταν λίγο πολύ και ένας από τους βασικότερους σκοπούς της μεταρρύθμισης η πλειοψηφία των ερωτωμένων θεωρούν ότι δεν έχει αλλάξει επί της ουσίας τίποτε. Η εσωτερική λειτουργία δεν έχει γίνει αποδοτικότερη και πιο αποτελεσματική, οι οδηγίες και εντολές από τα ανώτερα κλιμάκια δεν είναι ξεκάθαρες ενώ υπάρχει σχεδόν μία ομοφωνία (88%) ως προς το ότι ο διοικητικός φόρτος εργασίας της Επιτροπής και η γραφειοκρατία έχουν αυξηθεί σε μεγάλο βαθμό. Επιπλέον ως γενική διαπίστωση εξάγεται η απουσία δυνατότητας λήψης προσωπικών πρωτοβουλιών και η έλλειψη αυτονομίας από μέρους των υπαλλήλων¹⁸³. Αυτό δεν σημαίνει ότι δεν υπάρχουν και ενέργειες οι οποίες αξιολογούνται θετικά όπως η περιγραφές θέσεων (job descriptions) και η στοχοθεσία.

¹⁸² Στο ίδιο, σ. 696.

¹⁸³ Ενδεικτικές είναι οι εκφράσεις όπως: *It is a paperwork that nobody reads, a 300 per cent bureaucracy increase, un surplus de la bureaucratie, control mania, culture of fear, original mission is forgotten, what has been done is castration...*, Στο ίδιο, σ. 700. Με την τελευταία άποψη συμφωνούν και υπάλληλοι δύο ΓΔ (DG TREN και DG REGIO), E. Schön – Quinlivan, *Implementing...*, Όπ. π., σ. 735.

Απόψεις υπαλλήλων μεσαίων και ανώτατων βαθμίδων

Από την άλλη πλευρά, οι E. Suleiman και A. Ellinas¹⁸⁴ μέσα από την έρευνά τους προσπάθησαν να δώσουν απαντήσεις σε διαφορετικά ερωτήματα που σχετίζονται με τις μεταρρυθμίσεις. Η έρευνα είχε ως κύριους άξονες τρία ερωτήματα:

1. Βασίζεται ο τρόπος επιλογής νέου προσωπικού σε αξιοκρατικά κριτήρια ή όχι;
2. Το νέο σύστημα που αντικαθιστά το παλαιό σύστημα προαγωγής βάσει της αρχαιότητας του υπαλλήλου είναι αρκετά δίκαιο;
3. Κατά πόσο οι νέοι κανόνες και διαδικασίες έχουν οδηγήσει στην υπερφόρτωση (overload) του διοικητικού βραχίονα;

Στο πρώτο ερώτημα οι απαντήσεις του συνόλου σχεδόν των ερωτωμένων (80%) συγκλίνουν στο ότι πράγματι η διαδικασία επιλογής βασίζεται στην αξία των υποψηφίων. Παράλληλα φαίνεται ότι επιβεβαιώνεται ο κανόνας του «όσο πιο ψηλά τόσο πιο θετικά» – που προέκυψε και από την έρευνα του Bauer – , διότι όσο πιο ψηλά στην ιεραρχία βρίσκεται κανείς τόσο πιο θετική η στάση του απέναντι στο σύστημα προσλήψεων (73% των ΓΔ απάντησαν θετικά). Ωστόσο, αρκετοί αξιωματούχοι θεωρούν ότι ενώ στον τομέα αυτόν υπάρχει αξιοκρατία, παράλληλα θεωρούν ότι στις διαδικασίες πρόσληψης εξετάζονται τα λάθος προσόντα¹⁸⁵.

Εντελώς διαφορετική είναι η εικόνα που σχηματίζεται από τις απαντήσεις που δόθηκαν στη δεύτερη ερώτηση. Η συντριπτική πλειοψηφία των ερωτωμένων (72%) αναγνωρίζει την ύπαρξη και άλλων παραγόντων πέρα από την αξία και την επαγγελματική συνεισφορά του εργαζομένου που συνεκτιμώνται για την προαγωγή, παρότι οι βελτιώσεις που έχουν επιφέρει οι μεταρρυθμίσεις σε αυτό το σκέλος είναι αισθητές¹⁸⁶. Οι κυριότεροι από τους παράγοντες που καταγράφηκαν είναι η

¹⁸⁴ E. Suleiman – A. Ellinas, *Reforming...*, Όπ. π.

¹⁸⁵ A. A. Έλληνας – E. Suleiman, *Ευρωπαϊκή...*, Όπ. π., σ. 144.

¹⁸⁶ Όπως αναφέρει χαρακτηριστικά ένας υπάλληλος: *The Kinnock Reforms made things more transparent but at the top of the organization nationality still counts*, E. Suleiman και A. Ellinas, *Reforming...* Όπ. π., σ. 718. Πάντως από τα αποτελέσματα των ερευνών των Bauer και Ege που συγκεντρώθηκαν μέσα από την πραγματοποίηση μεταξύ άλλων συνεντεύξεων με υπαλλήλους μεσαίων και ανώτερων βαθμίδων, δεν προκύπτουν ενδείξεις για την ύπαρξη πολιτικοποίησης επί τη βάση της

αρχαιότητα – στοιχείο που αποδεικνύει ότι τα «κατάλοιπα» των γραφειοκρατικών παραδόσεων του παρελθόντος και ιδιαίτερα της γαλλικής παράδοσης είναι παρόντα – αλλά και άλλοι παράγοντες όπως η εθνικότητα¹⁸⁷, η πολιτική, οι διασυνδέσεις κ.α.

Όσο για την άποψη σχετικά με την ύπαρξη υπερβολικού αριθμού κανόνων και διαδικασιών η πλειονότητα (60%) των ερωτωμένων συμφωνεί. Προκύπτει ότι αποτελεί το κυριότερο πρόβλημα που προκάλεσε η εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων. Είναι αλήθεια ότι η προσπάθεια που έγινε έθεσε ως στόχο και πέτυχε την εισαγωγή ενός νέου τρόπου οργάνωσης βάσει των ιδεών του ΝΔΜ χωρίς όμως να βασίζονται αποκλειστικά σε αυτές. Αυτό που προέκυψε με τις μεταρρυθμίσεις είναι ένας συνδυασμός από μέτρα που κατατάσσονται στο ΝΔΜ όπως η αξιολόγηση με βάση το αποτέλεσμα (output based assessment) τα οποία συνδυάζονται με μέτρα όπως η κατακόρυφη αύξηση των οικονομικών ελέγχων και γενικά των κανόνων που αποτελούν ευθεία αναφορά στη γραφειοκρατία του Max Weber¹⁸⁸.

Ενώ είναι γνωστό ότι παλαιότερα υπήρχε έλλειμμα κανόνων και νορμών διαπιστώνεται ότι σήμερα υπάρχουν υπερβολικά πολλοί κανόνες. Η εικόνα της κατάστασης σε σχέση με το τελευταίο μπορεί κάλλιστα να συνοψιστεί στη φράση εσκεμμένη *τάση προς τη γραφειοκρατικοποίηση*¹⁸⁹. Το τελικό «προϊόν» των μεταρρυθμίσεων θέλησε να ικανοποιήσει δύο επιθυμίες¹⁹⁰. Αφενός, να αυξηθεί η

εθνικότητας, πράγμα που σημαίνει ουσιαστικά ότι οι εθνικές κυβερνήσεις δεν έχουν τη δυνατότητα να ασκήσουν επιρροή και έλεγχο επί των προαγωγών. M. Bauer – J. Ege, *Politicisation...*, Όπ. π., σσ. 13-15.

¹⁸⁷ Ένας τμηματάρχης (HoU) σημειώνει ότι: *Ξέρω ότι δεν θα γίνω ποτέ ΓΔ επειδή υπάρχουν ήδη τρεις Ισπανοί*. Άλλοι υποστηρίζουν ότι ενώ η μεταρρύθμιση βελτιώθηκε σημαντικά ο βαθμός διαφάνειας στο σκέλος των προαγωγών, για τα ανώτατα κλιμάκια ο παράγοντας εθνικότητα διαδραματίζει κυρίαρχο ρόλο. Άλλοι πάλι σημειώνουν την επιφανειακή αίσθηση της αλλαγής που δημιούργησαν οι μεταρρυθμίσεις χωρίς ωστόσο να έχει επέλθει καμία ουσιαστική βελτίωση, Α. Α. Έλληνας – Ε. Suleiman, *Ευρωπαϊκή...*, Όπ. π., σσ. 147-150.

¹⁸⁸ Με αυτή την άποψη συμφωνούν και οι Bauer και Ege. Συγκεκριμένα επισημαίνουν ότι τα βασικά βεμπεριανά χαρακτηριστικά του παρελθόντος δεν απουσιάζουν αλλά συνυπάρχουν με τα νέα προσεγγίζοντας ένα νεοβεμπεριανό «μονοπάτι». Στο ίδιο, σ. 26.

¹⁸⁹ Ένας υπάλληλος δήλωσε: *Στο μέλλον, η Επιτροπή πρέπει να απλοποιήσει τις διαδικασίες. Δεν μπορώ να πάω σε μία συνεδρίαση (meeting) χωρίς να πάρω 50 υπογραφές! Πρέπει να απλοποιήσουμε τα πράγματα κατά πολύ! Υπάρχει ανάγκη για περισσότερο απλοποιημένους, πρακτικούς και βασισμένους στη λογική κανόνες. Για να διαχειριστείς ένα ευρώ σπαταλάς παρά πολλά χρήματα, είναι γελοίο!* (μετάφραση του γράφοντος). Στο ίδιο, σ. 720.

¹⁹⁰ Στο ίδιο, σ. 722.

αποδοτικότητα (efficiency) έχοντας όμως αφετέρου, να ξεπεράσει το αδιέξοδο σε σχέση με τη νομιμοποίηση της οργάνωσης που δημιούργησε η παραίτηση της Επιτροπής Santer. Η καλύτερη εσωτερική οργάνωση όμως κάτι το οποίο ήταν βασική επιδίωξη όπως προκύπτει από τις μεταρρυθμίσεις δείχνει να *εσωτερικοποίησε*, «να έκλεισε στον εαυτό της» την Επιτροπή η οποία τελικώς έχασε σημαντικό μέρος της παλιάς της ισχύος. Χάθηκε λοιπόν η ευελιξία, ως βασική συνέπεια της υπερφόρτωσης νομών και κανόνων. Επιπλέον, φαίνεται να υπάρχει μία γενική ομοφωνία μεταξύ των υπαλλήλων που προέρχονται τόσο από βόρεια διοικητικά συστήματα όσο και από νότια για τα προβλήματα που προκαλεί ο μεγάλος αριθμός κανόνων εκ των οποίων ένα από τα σημαντικότερα είναι η αποστροφή του ρίσκου¹⁹¹ κυρίως λόγω του φόβου μήπως γίνουν λάθη που ενδέχεται να θεωρηθούν ως απάτη.

Συνεπώς, η πτυχή της γραφειοκρατικοποίησης της Επιτροπής κάθε άλλο παρά τυχαίο γεγονός αποτελεί. Αντιθέτως, οι εξουσίες της Επιτροπής δείχνουν να θυσιάζονται στο βωμό της ευθύνης, της λογοδοσίας και της διαφάνειας. Ιδιαίτερα, η σημαντικότερη εξουσία της που είναι η διαμόρφωση πολιτικής. Ο Bauer δείχνει να συμφωνεί ως προς το ότι ο αντίκτυπος των μεταρρυθμίσεων είναι ευρύτερος και ότι δεν έχει σχέση απλώς με μία «αυστηρή» εσωτερική αναδιοργάνωση της διοικητικής υπόστασης της Επιτροπής. Οι συνέπειες θα επεκτείνονται και στην πτυχή της παραγωγής πολιτικών της Επιτροπής το οποίο αποτελεί ένα κατεξοχήν καθήκον που βασίζεται στην αυτόνομη ή ατομική δράση της Επιτροπής¹⁹². Ενδεχομένως, αυτή η διακυβερνητική στροφή στην οργάνωση της Επιτροπής να έχει σχέση με τη διαμάχη μεταξύ των εγγενών υπερεθνικών χαρακτηριστικών της και των διακυβερνητικών στοιχείων που εισάγονται «βίαια¹⁹³» σε μία προσπάθεια να επέλθει πλήγμα στη συνοχή που χαρακτηρίζει την ενωσιακή υπαλληλία ως προς την επιδίωξη του κοινού ενωσιακού συμφέροντος, συνοχή η οποία ενδυναμώνεται ακόμη περισσότερο μέσα

¹⁹¹ A. A. Έλληνας – E. Suleiman, *Ευρωπαϊκή...*, Όπ. π., σσ. 152-157.

¹⁹² M. W. Bauer, *Introduction: Organizational Change...*, Όπ. π., σ. 636, βλ. επίσης και M. W. Bauer, *Diffuse Anxieties...*, Όπ. π. 692-695 όπου τονίζεται η λογική του ατομισμού στη διαμόρφωση πολιτικής και στη συνολική δράση της Επιτροπής. Επιπλέον επισημαίνεται ότι η εξουσία της δημιουργίας προσχεδίων (drafting) έχει μεγαλύτερη σημασία για τον συγγραφέα από την εξουσία του καθορισμού της ατζέντας.

¹⁹³ Επί της ουσίας, η Επιτροπή Prodi κατηγόρησε κάθε ενωσιακό υπάλληλο ότι είναι ανεύθυνος. Αυτή η κατηγορία χρησιμοποιήθηκε ώστε να προβληθεί προς τα έξω μία εικόνα περί της μη αποδοχής της μεταρρύθμισης από την υπαλληλία. N. D. Bearfield, *Reforming...*, Όπ. π., σ. 13.

από κάθε διαφορετικό εμπόδιο¹⁹⁴. Πάντως, όπως σημειώνουν ο Έλληνας και ο Suleiman, η Επιτροπή αποτελεί ίσως μοναδικό φαινόμενο στο ιστορικό εφαρμογής μεταρρυθμίσεων τύπου ΝΔΜ καθώς είναι η μοναδική περίπτωση στην οποία δεν παρατηρείται αύξηση της αποδοτικότητας αλλά αντιθέτως μείωσή της, άποψη η οποία δεν διαπερνά μόνο μία μικρή μερίδα υπαλλήλων (υψηλόβαθμοι) αλλά επίσης και τους τμηματάρχες (HoU). Παράλληλα όμως, και ο υποβόσκων στόχος της χαλιναγώγησης φαίνεται πως έχει επιφέρει τα αντίθετα από τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα καθώς οδήγησε τους υπαλλήλους στην συσπείρωση¹⁹⁵.

¹⁹⁴ E. Suleiman – A. Ellinas, *Supranationalism...*, Όπ. π., σσ. 941-942.

¹⁹⁵ A. A. Έλληνας – E. Suleiman, *Ευρωπαϊκή...*, Όπ. π., σσ. 158-160.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο

Οι ρόλοι της εθνικότητας και της κουλτούρας των Ενωσιακών υπαλλήλων στην άσκηση των καθηκόντων τους

3.1. Η κουλτούρα ως παράγοντας εργασίας στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή

Η ΕΕ μέσα από το σύνθημα *ενότητα στην πολυμορφία* (στα λατινικά *In Varietate Concordia*), που υιοθετήθηκε για πρώτη φορά τον Μάιο του 2000, προβάλλει με τον πιο εύγλωττο τρόπο τον σκοπό της δημιουργίας της ο οποίος είναι μεταξύ άλλων, η προσέγγιση και η συνεργασία των λαών της ευρωπαϊκής ηπείρου για την επίτευξη της ειρήνης χωρίς ωστόσο να παραγκωνίζεται καμία γλώσσα, εθνική παράδοση και πολιτισμός. Βασικό όχημα για την πραγμάτωση του οράματος αυτού δεν είναι άλλο από την Επιτροπή η οποία αποτελεί ίσως τον πιο αντιπροσωπευτικό υπερεθνικό θεσμό της ΕΕ. Στο σημείο αυτό κρίνεται σκόπιμο να δοθεί ένας ορισμός αναφορικά με το πώς ορίζεται μία οργάνωση. Γενικά, ως οργάνωση ορίζεται *κάθε επίσημο ή ανεπίσημο, δομικό (στρουκτουραλιστικό), κοινωνικό ή πολιτικό φαινόμενο το οποίο υπερβαίνει το ατομικό επίπεδο, το οποίο βασίζεται σε μεγαλύτερο ή μικρότερο βαθμό σε κοινές αξίες, και το οποίο επηρεάζει τη συμπεριφορά έχοντας ωστόσο έναν ορισμένο βαθμό σταθερότητας (απόδοση του γράφοντος)*¹⁹⁶. Συνεπώς, η Επιτροπή αποτελεί μία οργάνωση η οποία θεμελιώνεται στη βάση αξιών που αντανακλούν τον ρόλο που διαδραματίζει στο ενωσιακό οικοδόμημα και παράλληλα έχει την ικανότητα να επηρεάζει συμπεριφορές κάτι το οποίο δεν μπορεί να αμφισβητηθεί. Οι παραπάνω αξίες όπως επίσης οι πεποιθήσεις και οι νόρμες τις οποίες φέρουν οι γραφειοκράτες και αντανακλώνται στις δράσεις της γραφειοκρατίας συνθέτουν αυτό που αποκαλείται οργανωσιακή κουλτούρα. Η κουλτούρα σκιαγραφεί τον «χαρακτήρα» και το «πρόσωπο» της οργάνωσης προς τα έξω. Εν ολίγοις, πρόκειται για την «προσωπικότητα» της οργάνωσης¹⁹⁷.

Η ικανότητα της Επιτροπής να επηρεάζει συμπεριφορές συνδέεται άμεσα και με τους ανθρώπους οι οποίοι εργάζονται στο εσωτερικό, στην «καρδιά» αυτού του

¹⁹⁶ C. Ban – W. Vandenabeele, *Motivation and Values of European Commission Staff*, Paper presented at the European Union Studies Association meeting, Marina del Rey, California, April 2009, σσ. 4-5, [Διαθέσιμο στο: http://www.pitt.edu/~cban/Research/Ban_Vandenabeele_Motivation.pdf, (ημερομηνία πρόσβασης: 2.4.2014)].

¹⁹⁷ Α. Α. Έλληνας – Ε. Suleiman, *Ευρωπαϊκή...*, Όπ. π., σ. 160.

μορφώματος οι οποίοι φέρουν αξίες οι οποίες εντοπίζονται στον ίδιο τον «γενετικό κώδικα» της Επιτροπής¹⁹⁸. Ένας άξιος λόγου ορισμός σχετικά με το ερώτημα τι συνιστά κουλτούρα είναι ο παρακάτω: *Η κουλτούρα περιλαμβάνει τις ρητές όσο και τις άρρητες μορφές συμπεριφοράς που αποκτώνται και μεταβιβάζονται μέσα από σύμβολα [...]. Ο βασικός ιστός της κουλτούρας αποτελείται από παραδοσιακές (ιστορικά προερχόμενες) και επιλεγμένες ιδέες, και ιδιαίτερα από τις αξίες με τις οποίες συνδέονται. Τα πολιτισμικά συστήματα μπορεί αφενός να θεωρηθούν προϊόντα δράσης και αφετέρου να καθορίζουν την περαιτέρω δράση*¹⁹⁹. Η οργανωσιακή κουλτούρα, γενικά, αποτελεί έννοια της οποίας βασικές πηγές είναι η ανθρωπολογική προσέγγιση και η οργανωσιακή θεωρία, δύο προσεγγίσεις οι οποίες όμως δεν μπορούν να συνδεθούν σε καμία περίπτωση μεταξύ τους καθώς οι διαιρετικές τομές ανάμεσά τους είναι πράγματι μεγάλες. Από τη μια πλευρά, οι ανθρωπολογικές προσεγγίσεις έχουν τονίσει κατά καιρούς τη μεταφορική διάσταση της οργάνωσης η οποία μπορεί να γίνει πιο κατανοητή μέσα από την αποστροφή: *οι οργανώσεις είναι κουλτούρες*. Στον αντίποδα, οι θεωρίες της οργάνωσης συνδέθηκαν με έναν ακραϊφή θετικισμό.

Συνεπώς, η κουλτούρα αποτελεί έννοια που επιδέχεται πολλές διαφορετικές ερμηνείες άλλες φορές όντας δηλωτική μεταφορών, άλλες φορές ως οργανωσιακό χαρακτηριστικό κ.λπ. Επιπλέον, και η φιλολογία γύρω από το τι συνιστά αλλά και ποιος είναι ο πιο εύστοχος ορισμός της οργανωσιακής κουλτούρας είναι πραγματικά αχανής²⁰⁰. Σε κάθε περίπτωση, η αποδοχή και η υποστήριξη της κουλτούρας από το σύνολο των εργαζομένων συνεπάγεται τη δημιουργία συνείδησης γύρω από την αποστολή της οργάνωσης²⁰¹ διασφαλίζοντας την επιβίωση του αλλά και την αντοχή της σε κάθε είδους εξωτερικές πιέσεις. Στη συνέχεια διασαφηνίζεται το ζήτημα της κουλτούρας της Επιτροπής.

3.2. Ποια η σχέση κουλτούρας και Επιτροπής

Η πρώτη επιστημονική και εις βάθος εξέταση των οργανωσιακών χαρακτηριστικών της Επιτροπής πραγματοποιήθηκε στις αρχές του 1990 με την άδεια

¹⁹⁸ E. Suleiman – A. Ellinas, *Supranationalism...*, Όπ. π., σ. 935.

¹⁹⁹ Ε. Χρυσόχου, *Πολυπολιτισμική Πραγματικότητα: Οι Κοινωνιοψυχολογικοί προσδιορισμοί της πολιτισμικής πολλαπλότητας*, Εκδόσεις Πεδίο, Αθήνα 2011, σ. 41.

²⁰⁰ M. Cini, *Reforming the European Commission...*, Όπ. π., σσ. 1-4.

²⁰¹ A. A. Έλληνας – E. Suleiman, *Ευρωπαϊκή...*, Όπ. π., σσ. 160-161.

του τότε προέδρου της Επιτροπής Jacques Delors με τη φημολογία να αναφέρει ότι πρόθεσή του ήταν ο αποτελεσματικότερος έλεγχός της οργάνωσης. Το κύριο ερώτημα στο οποίο κλήθηκαν να δώσουν απαντήσεις τρεις επιστήμονες (δύο γάλλοι και ένας βρετανός ανθρωπολόγος) - στους οποίους επετράπη η επιτόπια έρευνα μέσα στην ίδιο το χώρο της Επιτροπής - ήταν το εάν η Επιτροπή είχε καταφέρει να διαμορφώσει μία συνεκτική και διακριτή κουλτούρα μαζί με τα ερωτήματα του πώς μία κοινή ευρωπαϊκή ταυτότητα θα μπορούσε να αναδυθεί αλλά και ποια η σημασία της πολυγλωσσίας και της πολυπολιτισμικότητας για τις εργασιακές σχέσεις.

Η έρευνα κάλυψε ένα ευρύ φάσμα τομέων που εκτεινόταν από την πολυγλωσσία και τη χρήση των γλωσσών μέχρι τα διοικητικά χαρακτηριστικά της Επιτροπής όπως την ιεραρχία, τη διαχείριση των ανθρώπινων πόρων κ.α. Το συμπέρασμα της έκθεσης που συνέταξαν οι ερευνητές αυτοί ήταν ότι δεν υπήρχε μία συνεκτική κουλτούρα στην Επιτροπή αλλά αντιθέτως ένας μεγάλος αριθμός αλληλοσυγκρουόμενων με σημαίες την εθνικότητα και τη γλώσσα. Τα αποτελέσματα των ερευνών αποτέλεσαν το υλικό για τη συγγραφή δύο πολύ σημαντικών μελετών, αυτής του M. Abélès της οποίας το συμπέρασμα είναι ότι η οργάνωση της Επιτροπής εν προκειμένω βασίζεται στον παράγοντα κουλτούρα και αυτή του C. Shore η οποία έχει θετικιστική οπτική και η οποία συνδέει τα χαρακτηριστικά της ενωσιακής αυτής οργάνωσης π.χ. τις νόρμες και τους κανόνες με την κουλτούρα της και τελικώς με το παράγωγο της σύνδεσης αυτής που είναι η διαφθορά²⁰².

Σύμφωνα με τους Έλληνα και Suleiman υπάρχουν κάποια στοιχεία που προκρίνουν την άποψη περί της ύπαρξης μίας κοινής κουλτούρας ως συνδετικού κρίκου μεταξύ των ενωσιακών υπαλλήλων αλλά και κάποια στοιχεία που συνηγορούν υπέρ του αντίθετου συμπεράσματος. Τα στοιχεία που ενισχύουν την παραπάνω άποψη βασίζονται πρώτον στην νομική κατοχύρωση στις ενωσιακές συνθήκες της αποστολής της Επιτροπής που δεν είναι άλλη από την προώθηση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Κατόπιν, η μοναδική φύση της Επιτροπής και τρίτον η τοποθεσία των κτιριακών εγκαταστάσεών της μακριά από τις πρωτεύουσες των κρατών – μελών συνιστούν στοιχεία που μπορεί να επικαλεστεί κανείς για να υποστηρίξει την ύπαρξη μίας κοινής κουλτούρας.

Αντιθέτως, υπάρχουν συγκεκριμένα στοιχεία τα οποία είναι πιθανό να μην ευνοούν την ανάπτυξη της κοινής κουλτούρας. Μεταξύ αυτών, γίνεται αναφορά στα

²⁰² Στο ίδιο, σσ. 4-5.

διαφορετικά εθνικά, πολιτισμικά και διοικητικά υπόβαθρα των υπαλλήλων. Άλλοι παράγοντες που επισημαίνονται είναι ο κατακερματισμός, οι εντάσεις και οι ανιμαχίες μεταξύ των διαφόρων τμημάτων και ΓΔ αλλά και οι υποκουλτούρες που αναπτύσσονται σε κάθε ΓΔ²⁰³.

Παρά τη διάσταση απόψεων που υφίσταται μεταξύ ακαδημαϊκών κύκλων γύρω από το θέμα, οι θέσεις που εκφράζονται από τους ίδιους τους ενωσιακούς υπαλλήλους δεν αφήνουν πολλά περιθώρια διαφωνίας. Σύμφωνα με ένα ακόμα σκέλος της έρευνας των Έλληνα και Suleiman δίνεται το στίγμα της ύπαρξης μίας κοινής κουλτούρας από τους υπαλλήλους. Τρεις στους τέσσερεις (76.2% έναντι 18.8%) υπαλλήλους εντοπίζουν μία κοινή κουλτούρα στην Επιτροπή αν και τονίζουν τις διαφορετικές εκφάνσεις που λαμβάνει η συγκεκριμένη. Άλλοι επισημαίνουν την αποστολή της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης άλλοι επισημαίνουν την διαδικασία χάραξης πολιτικής ως παράγοντα με αποφασιστική συμβολή στη ανάπτυξη και διατήρηση της κουλτούρας, άλλοι τόνισαν τη συμβολή της Επιτροπής στην ανάπτυξη πρωτοπόρων και ρηξικέλευθων ιδεών και άλλοι την επαφή με συναδέλφους εκτός εργασίας ως παράγοντα που κρατά ζωντανή την κουλτούρα. Συνολικά, οι τρεις αυτές πτυχές αποτελούν πηγές υπερηφάνειας και κύρους που τροφοδοτούν έτι περαιτέρω τη διατήρηση αυτής της κοινής κουλτούρας.

Από την άλλη πλευρά, οι υπάλληλοι που διαφώνησαν με τον παραπάνω ισχυρισμό τόνισαν τις διαφωνίες που προκαλούνται στο εσωτερικό μεταξύ των ΓΔ όσο και την πολυπολιτισμικότητα της Επιτροπής ως πηγής ανάπτυξης αισθημάτων υπέρ του κράτους. Όσον αφορά το ζήτημα της ύπαρξης μίας σειράς υποκουλτούρων ανά ΓΔ και εδώ φαίνεται να υπάρχει απόλυτη ομοφωνία υπέρ της ύπαρξης (78,1%) χωρίς να σημαίνει πως λειτουργούν υπονομευτικά της γενικής κουλτούρας²⁰⁴. Στην τελευταία περίπτωση, παράγοντες όπως η ηλικία, το μέγεθος, οι πόροι, οι αρμοδιότητες και η επαγγελματική εκπαίδευση και εξειδίκευση των υπαλλήλων επιδρούν στο ενδεχόμενο ανάπτυξης μίας κοινής κουλτούρας στο εσωτερικό μίας ΓΔ.

²⁰³ Α. Α. Έλληνας – Ε. Suleiman, *Ευρωπαϊκή...*, Όπ. π., σσ. 162-168.

²⁰⁴ Πάντως, ο J. Trondal διακρίνοντας μεταξύ κάθετης και οριζόντιας οργάνωσης (ή εξειδίκευσης) υποστηρίζει πως η οριζόντια οργάνωση της Επιτροπής δηλαδή η ύπαρξη πολλών ΓΔ καθώς και ενός μεγάλου αριθμού μονάδων καθιστά τους ενωσιακούς υπαλλήλους πρωτίστως πιστούς στη ΓΔ και στη μονάδα στην οποία υπηρετούν και μόνο δευτερογενώς στην Επιτροπή συνολικά, καλλιεργώντας και διατηρώντας μία λογική στεγανών στο εσωτερικό της οργάνωσης., J. Trondal, *Bureaucratic Structure...*, Όπ. π., σσ. 796-810..

Αυτό που πάντως πρέπει να σημειωθεί είναι η παρατηρούμενη από τους υπαλλήλους τάση για αποδυνάμωση της κοινής κουλτούρας είτε στο εσωτερικό της κάθε ΓΔ είτε συνολικά στην Επιτροπή. Σύμφωνα πάντα με τους ίδιους, αυτή η παρατηρούμενη τάση οφείλεται σε μια σειρά παραγόντων όπως τις αλληπάλλληλες διευρύνσεις, ιδιαίτερα τη διεύρυνση προς ανατολάς, ενώ για άλλους αποτελεί πρόβλημα που έχει σχέση με το έλλειμμα ηγεσίας που σηματοδότησε το τέλος της εποχής Delors. Επίσης διατυπώνεται και μία τρίτη άποψη που σχετίζεται με το ευρύτερο περιβάλλον και έχει σχέση με τις όλο και πιο συχνές πολιτικές επιθέσεις που δέχονται οι υπάλληλοι από τα τέλη της δεκαετίας του '90 και μετά. Ωστόσο, στην προκειμένη περίπτωση διατυπώνεται η γνώμη ότι τέτοιες πολιτικές ενέργειες εντείνουν την πίστη των υπαλλήλων στην αποστολή τους και τους ενώνουν ακόμη περισσότερο. Τέλος, υπάρχουν και άλλοι οι οποίοι τονίζουν την πραγματοποίηση πολλών από τους αρχικούς στόχους που είχαν τεθεί στο ξεκίνημα αυτής της «υπερεθνικής διαδρομής». Σύμφωνα με την άποψη αυτή η επίτευξη από την ίδρυση της Επιτροπής μέχρι και σήμερα μίας μακράς λίστας στόχων και η ευόδωση αρκετών επιδιώξεων που αρχικά φαίνονταν να περικλείουν κάτι το ουτοπικό στη αρχική τους σύλληψη καθιστούν την Επιτροπή μία ολοένα και πιο συμβατική γραφειοκρατία.

3.3. Κουλτούρα, εθνικότητα και συμπεριφορά

Η Επιτροπή είναι μία οργάνωση με τη δική της κουλτούρα που εκπορεύεται από τις αξίες που η ίδια καλλιεργεί στα μέλη της, τους υπαλλήλους, αξίες οι οποίες ανάγονται στο παρελθόν. Παρόλα αυτά, οι συγκεκριμένοι υπάλληλοι προέρχονται από τα κράτη – μέλη της Ένωσης. Πέρα από το γεγονός πως δεν μπορεί να γίνει διαφορετικά καθώς η κυριαρχία της κρατικής οργάνωσης είναι αδιαμφισβήτητη, αποτελεί και επιδίωξη των κρατών μελών, τα οποία επιθυμούν να εκφράζεται η «φωνή» τους, με άλλα λόγια τα συμφέροντά τους²⁰⁵.

Ο έλεγχος που τα κράτη – μέλη ήθελαν να ασκούν επί της Επιτροπής ήταν όπως διαφάνηκε (παραπάνω) ο βασικός λόγος πίσω από την καθιέρωση του θεσμού του Συμβουλίου Υπουργών ο οποίος παρόλα αυτά δεν κατάφερε να ανακόψει τη δυναμική της Επιτροπής. Επιπλέον, οι διαδικασίες επιλογής προσωπικού με βασικό

²⁰⁵ D. Spence – A. Stevens, *Staff and personnel...*, Όπ. π., σ. 149.

κριτήριο τις εθνικές ποσοστώσεις²⁰⁶ (quotas) φανερώνουν τη διστακτικότητα αλλά επίσης και την επιθυμία προάσπισης των συμφερόντων των κρατών – μελών από μέρους τους ενόψει της σχετικής μείωσης της δύναμής τους και των εξουσιών τους. Παρόλα αυτά, οι εθνικές ποσοστώσεις κατά την επιλογή προσωπικού δεν σημαίνουν απαραίτητα ότι η εθνικότητα κατά την εξέταση της συμπεριφοράς του προσωπικού είναι ο υπ' αριθμόν ένα παράγοντας²⁰⁷. Σύμφωνα με την ταξινόμηση που προκρίνει ο M. Egeberg, πέντε είναι οι παράμετροι βάσει των οποίων η εθνικότητα θα μπορούσε να παίξει σημαντικό ρόλο. Αυτές περιλαμβάνουν²⁰⁸:

1. το βαθμό διακριτικής ευχέρειας σε συνδυασμό με το στάδιο πολιτικής:

Ένας υψηλός βαθμός διακριτικής ευχέρειας επιτρέπει στους υπαλλήλους να δρουν λαμβάνοντας υπόψη και την εθνικότητά τους. Στην Επιτροπή, η γενική τάση όπως διαμορφώνεται με την πάροδο του χρόνου είναι ο περιορισμός των ελεύθερων επιλογών που είναι διαθέσιμες για τους ενωσιακούς λειτουργούς καθώς η δράση της επεκτείνεται σε νέους τομείς πολιτικών.

2. τον τύπο της πολιτικής,

Σύμφωνα με αυτή τη συνθήκη, υπάρχουν πολιτικές οι οποίες είναι πιο ουδέτερες ως προς την εθνικότητα καθιστώντας την εθνικότητα λιγότερο σημαντικό παράγοντα (Ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα του Egeberg είναι η ρυθμιστική πολιτική), σε αντίθεση με άλλους τομείς όπου η εθνικότητα θα μπορεί δυναμικά να έχει έναν περισσότερο ενεργό ρόλο, (τέτοια είναι η διανεμητική πολιτική).

3. τα χαρακτηριστικά που αποδίδονται στην οργάνωση,

τα οποία αφορούν την οργάνωση βάσει γεωγραφικών κριτηρίων ή διαφορετικά επί τη βάση του λειτουργικού ή τομεακού κριτηρίου. Η λειτουργική ή τομεακή οργάνωση τείνει να ελαχιστοποιεί τον ρόλο της εθνικότητας. Το αντίθετο ισχύει για το κριτήριο της εδαφικότητας μέσω του οποίου η εθνικότητα ξεπροβάλλει αποκτώντας βαρύτητα. Πάντως γεγονός είναι ότι στην Επιτροπή, της οποίας η τομεακή διάρθρωση είναι αδιαμφισβήτητη, εθνικές συμπεριφορές δεν γίνονται αποδεκτές. Σε αυτό σημαντική θεωρείται και συνεισφορά των ιεραρχικώς ανωτέρων οι οποίοι έχουν τη δυνατότητα να συμμορφώνουν επιβάλλοντας κυρώσεις στους ιεραρχικά κατωτέρους,

4. η οργανωσιακή δημογραφία,

²⁰⁶ Επίσημα δεν εφαρμόζονται εθνικές ποσοστώσεις. Παρά ταύτα, οι προσλήψεις βασίζονται στη λογική της γεωγραφικής ισορροπίας (geographical balance criterion).

²⁰⁷ M. Egeberg, *Organization and Nationality...*, Όπ. π., σσ. 721-722.

²⁰⁸ Στο ίδιο, σ. 723-727.

η οποία είναι το αποτέλεσμα του αθροίσματος μίας σειράς παραγόντων που χαρακτηρίζουν συνολικά το σώμα των υπαλλήλων όπως π.χ. ο ηλικιακός μέσος όρος, αλλά και ο συνολικός χρόνος υπηρεσίας του κάθε ατόμου. Ειδικά στην τελευταία περίπτωση, το χρονικό διάστημα υπηρεσίας καθορίζει σε μεγάλο βαθμό το βαθμό κοινωνικοποίησης του ενωσιακού υπαλλήλου. Όσο μεγαλύτερο το διάστημα της υπηρεσίας τόσο πιο πιθανή είναι η ολοκλήρωση της διαδικασίας κοινωνικοποίησης και η απεμπόληση των εθνικών αντιλήψεων, ιδεών και ανησυχιών,

5. ο βαθμός εθνικής ετερογένειας της κάθε διεύθυνσης,

που αφορά με λίγα λόγια τον αριθμό των διαφορετικών εθνικοτήτων που εργάζονται σε κάθε διεύθυνση. Όσο πιο εθνικά ομοιογενής είναι μία διεύθυνση τόσο πιο «επιρρεπής» σε εθνικά θέματα και ευαισθησίες θα είναι. Το αντίθετο συμβαίνει στην περίπτωση που κάθε διεύθυνση συντίθεται από πολλές διαφορετικές εθνικότητες.

Το συμπέρασμα της μελέτης του Egeberg είναι ότι η Επιτροπή σε καμία περίπτωση δεν αποτελεί κάτι το συνηθισμένο και τετριμμένο π.χ. μία διεθνική γραμματεία ή κάποια διευθέτηση για τη διευκόλυνση της μεσολάβησης (brokerage) αλλά έναν οργανισμό ο οποίος είτε σκόπιμα είτε χάρη στις ιστορικές συγκυρίες έχει καταφέρει να ξεπεράσει κάθε τι το οποίο θα μπορούσε να τον συνδέσει με την εθνικότητα²⁰⁹.

Οι πέντε παραπάνω μεταβλητές συμβάλλουν τελικώς και σε αυτά τα οποία τελικά χαρακτηρίζουν την Επιτροπή που είναι η πολυπολιτισμικότητα, η πολυμορφία, η πολυγλωσσία. Αυτά τα χαρακτηριστικά είναι το αποτέλεσμα της *ομογενοποίησης* των διαφορετικών πολιτισμικών καταβολών των ανθρώπων που συγκροτούν την Επιτροπή, καταβολές οι οποίες είναι τόσες όσο και το σύνολο των εθνικοτήτων που αντιπροσωπεύουν οι υπάλληλοι αυτοί. Το αποτέλεσμα της εξίσωσης αυτής είναι η *ομογενοποίηση* δηλαδή η συσσωμάτωση όλων των πολιτισμικών υποβάθρων των υπαλλήλων με αποτέλεσμα τη δημιουργία μίας κοινής κουλτούρας. Οι υπάλληλοι καταλήγουν να γίνονται κοινωνοί της κουλτούρας αυτής η οποία επιδρά αποφασιστικά σε αυτούς.

Συνολικά, η Επιτροπή αποτελεί την κατεξοχήν *μεταεθνική* και *υπερεθνική* οργάνωση που δημιουργήθηκε ποτέ ιδιαίτερα αν αναλογιστεί κανείς ότι η συγκεκριμένη οργάνωση δημιουργήθηκε με βασικό στόχο την προάσπιση του

²⁰⁹ Στο ίδιο, σ. 733.

συμφέροντος του συνόλου των κρατών – μελών της Ένωσης²¹⁰ μέσω της προσήλωσης στο υπερεθνικό συμφέρον. Αυτό που χαρακτηρίζει την Επιτροπή είναι αυτό που η Suvarierol ονομάζει *κουλτούρα του συμβιβασμού (culture of compromise)*²¹¹. Έχοντας δηλαδή στις τάξεις της στελέχη που αντιπροσωπεύουν 28 διαφορετικά κράτη, η προσέγγιση της Επιτροπής οφείλει κάθε φορά να λαμβάνει υπόψιν της το διαφορετικό εθνικό πολιτικό αισθητήριο του καθενός ξεχωριστά, βρίσκοντας κάθε φορά τη χρυσή τομή για τα πιο απλά (εσωτερική οργάνωση), μέχρι και για τα πιο σύνθετα ζητήματα (διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής)²¹².

Εντοπίζεται ωστόσο μία αντίφαση. Ενώ δηλαδή το στοιχείο της κρατικής αντιπροσωπευτικότητας είναι δεδομένο σε μια τέτοια οργάνωση, απαιτείται η διασφάλιση της ανεξαρτησίας από πιθανές απόπειρες άσκησης εθνικής επιρροής διαφυλάττοντας συνεπώς και την *κουλτούρα του συμβιβασμού*. Αυτό αποτελεί πρόβλημα το οποίο πρώτος ο ΟΗΕ διευθέτησε. Η πρόσληψη του προσωπικού βασίστηκε και συνεχίζει να βασίζεται στην αρχή της *ευρύτερης δυνατής γεωγραφικής βάσης*²¹³ αλλά και στην αρχή της *μη αποδοχής ή παροχής πληροφοριών από κυβερνήσεις και από καμία άλλη πηγή εξουσίας*²¹⁴. Αυτές είναι αξίες τις οποίες η Επιτροπή έχει υιοθετήσει και τις οποίες εξέλιξε, κάτι το οποίο αποδεικνύεται και από το ότι προκειμένου να προσληφθεί κανείς στην υπερεθνική Επιτροπή οφείλει να ασπάζεται παρόμοιες αξίες:

²¹⁰ S. Suvarierol, *Everyday Cosmopolitanism in the European Commission*, *Journal of European Public Policy*, 18:2, March 2011, σ. 181.

²¹¹ Η Suvarierol τονίζει μία διαφορετική πτυχή της κουλτούρας του συμβιβασμού (βλέπε κεφάλαιο σχετικά με τη διαφοροποίηση Βορρά – Νότου).

²¹² Π.χ. Ενδιαφέρον είναι ότι δεν πραγματοποιούνται συσκέψεις πριν τις 9 το πρωί και μετά τις 5 το απόγευμα για να επιτευχθεί συμβιβασμός ανάμεσα στη διαφορετική κουλτούρα νοτίων – βορείων κ.α. Όσον αφορά τη διαμόρφωση πολιτικής βασική επιδίωξη παραμένει η λήψη συναινετικών αποφάσεων χωρίς τη προσφυγή σε ψηφοφορία. S. Suvarierol, *Melt or Surface...*, Όπ., π., σ. 5.

²¹³ Μία αρχή την οποία εφάρμοσε πρώτος και συνεχίζει να εφαρμόζει ο ΟΗΕ κατά την επιλογή προσωπικού. S. Suvarierol, *Beyond the Myth of Nationality: Analyzing Networks within the European Commission*, *West European Politics*, Vol. 31, No. 4, July 2008, σ. 701.

²¹⁴ Σύμφωνα και με το άρθρο 11 του τίτλου II του ΚΥΚ των υπαλλήλων της Ένωσης οφείλει να δρα με γνώμονα την προώθηση των συμφερόντων της Ένωσης, να τηρεί τα υπηρεσιακά του καθήκοντα με οδηγό το καθήκον πίστης απέναντι στην Ένωση αλλά και να μη δέχεται υποδείξεις και κατευθυντήριες γραμμές από κυβερνήσεις, αρχές, εξουσίες και οργανώσεις, [Διαθέσιμος στο: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1962R0031:20110101:EL:PDF>, (ημερομηνία πρόσβασης: 3.4.2014)].

Αναζητούμε ανθρώπους που διαθέτουν κάτι παραπάνω από απλή γνώση και επαγγελματικές δεξιότητες: Το κίνητρο να παραγάγουν απτά αποτελέσματα και την ικανότητα να εργαστούν αποτελεσματικά ως μέλη ενός πολυπολιτισμικού περιβάλλοντος²¹⁵ (μετάφραση του γράφοντος).

Ερευνώντας – μέσα από τη διενέργεια διαδικτυακής έρευνας στους ενωσιακούς υπαλλήλους με τη συνδρομή της ΓΔ για το προσωπικό και την απασχόληση – τους παράγοντες οι οποίοι παρακινούν τους υποψήφιους υπαλλήλους να εργαστούν στην Επιτροπή και κατηγοριοποιώντας τις απαντήσεις τους (όπου είναι δυνατόν) σε δύο μεγάλες κατηγορίες, την αλτρουιστική (altruistic) από τη μία πλευρά και την οργανική (instrumental) από την άλλη, η C. Ban εξάγει ως βασικό συμπέρασμα ότι η πλειοψηφία (60%) των ερωτωμένων βασίζεται σε περισσότερο «ευγενή» κίνητρα προκειμένου να διεκδικήσει μία θέση στην Επιτροπή όπως η πίστη στην ευρωπαϊκή ιδέα και η επιθυμία για εργασία σε ένα υπερεθνικό περιβάλλον²¹⁶. Επιπλέον, στην πραγματολογική έρευνα των Ellinas και Suleiman, αποδεικνύεται μέσω των απαντήσεων των υπαλλήλων των ανώτατων κλιμακίων της Επιτροπής ότι παρότι κατά βάση προωθούνται από τα κράτη – μέλη, – στα οποία θα μπορούσαν ούτως ή άλλως να ακολουθήσουν μία σταδιοδρομία η οποία θα είχε όλα τα φόντα να είναι επιτυχημένη σε υψηλά πόστα εθνικών γραφειοκρατιών – και συνεχίζουν να διατηρούν στενούς δεσμούς με αυτά, παρά ταύτα εμφανίζονται να είναι συνειδητοποιημένοι ως προς το ποια είναι η αποστολή τους στην Επιτροπή. Δείχνουν δηλαδή να μοιράζονται το όραμα και το συμβολισμό της Επιτροπής ως μίας μοναδικής στο είδος της γραφειοκρατίας²¹⁷.

Η κατηγορία λοιπόν των ανθρώπων που επιλέγουν την Επιτροπή για να εργαστούν φαίνεται να συνίσταται κυρίως από ανθρώπους οι οποίοι δεν έχουν ως βασικό κίνητρο τις αμοιβές και τα προνόμια που προσφέρουν οι θέσεις αυτές αλλά κάτι παραπάνω. Αντιθέτως, η έρευνα της Hooghe δείχνει ότι τα κριτήρια βάσει των οποίων οι υποψήφιοι υπάλληλοι λαμβάνουν την απόφαση να διεκδικήσουν μία θέση ενωσιακού υπαλλήλου είναι κυρίως πραγματιστικά (ή διαφορετικά περισσότερο οργανικά κατά την C. Ban χωρίς όμως να συμπίπτουν απόλυτα). Τέτοια

²¹⁵ S. Suvarierol, *Everyday Cosmopolitanism...*, Όπ. π., σ. 183.

²¹⁶ C. Ban and W. Vandenabeele, *Motivation and...*, Όπ. π., σσ. 10-13.

²¹⁷ E. Suleiman – A. Ellinas, *Supranationalism...*, Όπ. π., σ. 941.

παραδείγματα είναι π.χ. η εθνικές ή πολιτικές διασυνδέσεις, η προτροπή της κυβέρνησής τους να υποβάλλουν σχετική αίτηση.

Ο μεγάλος όγκος των αξιών που ενσταλάζονται στο κάθε άτομο ξεχωριστά είναι γεγονός ότι πηγάζουν από αυτό που η Suvarierol ονομάζει *εθνική κουλτούρα*²¹⁸. Η εθνική κοινωνικοποίηση αποτελεί το βασικό μέσο για τη μετάδοση όλων αυτών των ερεθισμάτων που συλλήβδην αποτελούν την εθνική κουλτούρα. Η συγκεκριμένη διαδικασία διαρκεί μεν αρκετά αλλά βρίσκεται σε εξέλιξη κατά τα πρώιμα στάδια ανάπτυξης του ατόμου κάτι που σημαίνει πώς από ένα σημείο και μετά αρχίζει να περιορίζεται μέχρι να εκλείψει εντελώς. Επομένως, εκ των υστέρων οι αλλαγές στον τρόπο θέασης του κόσμου που το κάθε άτομο φέρει μαζί του ως *αποσκευή*²¹⁹ είναι πολύ δύσκολο να αλλάξουν και οι όποιες αλλαγές στο μέλλον περιορίζονται σε σημαντικό βαθμό.

3.4. Κοινωνικοποίηση, υπερεθνισμός και γραφειοκρατία

Βασική στην ανάλυση του J. Trondal στο πλαίσιο συζήτησης περί κοινωνικοποίησης είναι η αντιπαράθεση τριών διαφορετικών μοντέλων. Τα δύο από αυτά αποτελούν κλασσικά μοντέλα γραφειοκρατίας και συγκεκριμένα πρόκειται για την αντιπροσωπευτική γραφειοκρατία (Representative bureaucracy) και τη βεμπεριανή γραφειοκρατία (Weberian bureaucracy) ενώ το τρίτο το οποίο συνδέεται και με τη βεμπεριανή γραφειοκρατία, αποτελεί και αυτό με τη σειρά του ένα πρότυπο με προστιθέμενη αξία και είναι αυτό του υπερεθνικού δρώντα (actor-level supranationalism).

Σύμφωνα με το πρότυπο της αντιπροσωπευτικής γραφειοκρατίας κάθε υπάλληλος φέρει μαζί του «ιδεολογικές αποσκευές» οι οποίες έχουν επιδράσεις στην εργασία του στη γραφειοκρατία, επιδράσεις είτε θετικές εάν συμπίπτουν με τα χαρακτηριστικά της γραφειοκρατίας, είτε αρνητικές. Αυτού του είδους οι «αποσκευές» σχετίζονται με την πρότερη αξιακή - κοινωνική διαμόρφωση του ατόμου (βλ. παρακάτω). Οι αξίες τις οποίες έχουν εμφυσήσει τόσο οι επίσημες -

²¹⁸ Η εθνική κουλτούρα εκφράζει το τελικό «προϊόν» αξιών και πεποιθήσεων που προκύπτει μέσα από την εθνική ιστορία. Αυτό το στοιχείο προέλευσης της εθνικής κουλτούρας σημαίνει ότι οι αλλαγές που υπεισέρχονται σε αυτήν είναι περιορισμένες. S. Suvarierol, *Melt or Surface...*, Όπ. π., σ. 1.

²¹⁹ *Who bring... a baggage of preconceived ideas, outlooks, and prejudices, many of them of a specific national nature*, S. Suvarierol, *Everyday Cosmopolitanism...*, Όπ. π., σ. 181.

κρατικές κοινωνικές δομές (εκπαιδευτικό σύστημα κ.λπ.) όσο και οι ανεπίσημες κοινωνικές δομές (οικογένεια κ.λπ.) μπορούν να ευνοούν την υιοθέτηση από το άτομο διεθνικών αξιών οι οποίες εντοπίζονται και έχουν άμεση σχέση με διεθνείς οργανισμούς όμως σε μεγάλο βαθμό πριν την ένταξη του σε τέτοιες οργανώσεις. Με άλλα λόγια η διαδικασία αυτή αποτελεί ένα πρώτο στάδιο επαφής με αυτού του είδους τις αξίες. Το πρότυπο της αντιπροσωπευτικής γραφειοκρατίας και τα αξιώματά του συμπίπτουν σε μεγάλο βαθμό με τις απόψεις τις οποίες εκφράζει η Hooghe περί κοινωνικοποίησης²²⁰.

Κεντρική παραδοχή στο πρότυπο της βεμπεριανής γραφειοκρατίας αποτελεί η ικανότητα κάθε γραφειοκρατίας να διαμορφώνει το προσωπικό της μέσα από τη χρήση τριών ειδών μηχανισμών στους οποίους περιλαμβάνεται η κοινωνικοποίηση, η πειθαρχία και ο έλεγχος που αντίστοιχα στον πυρήνα τους «κρύβονται» έννοιες όπως η εσωτερικοποίηση (internalization), η προσαρμογή (adaptation) και η επίβλεψη (supervision). Απαραίτητη προϋπόθεση στην οποία θεμελιώνεται η βεμπεριανή γραφειοκρατία είναι η μονιμότητα των υπαλλήλων την οποία η Hooghe αμφισβητεί. Σύμφωνα με τη Hooghe, οι διεθνείς οργανώσεις υστερούν στην ικανότητα να αποτελούν το κέντρο της ζωής των υπαλλήλων που σημαίνει ότι τα αποτελέσματα της κοινωνικοποίησης αμφισβητούνται κάτι το οποίο κατά ένα μέρος οφείλεται και στον προσωρινό χαρακτήρα που λαμβάνει η απασχόληση στις διεθνείς γραφειοκρατίες ιδίως σήμερα όπου π.χ. στην Επιτροπή υπάρχει η τάση μείωσης του αριθμού των μονίμων υπαλλήλων θέση η οποία βρίσκει αντίθετο τον Trondal, ο οποίος θεωρεί ότι όλες ανεξαιρέτως οι διεθνείς γραφειοκρατίες μπορούν να «πλάθουν» ιδεολογικά το έμπυχο υλικό που έχουν στη διάθεσή τους ανεξαρτήτως του συμβολαίου που καθορίζει την εργασιακή τους σχέση²²¹.

Στο τρίτο σκέλος της κατηγοριοποίησης αυτής βρίσκεται ένας ιδιαίτερος υπερεθνισμός με αναφορά και σημείο εστίασης τους υπαλλήλους των διεθνών γραφειοκρατιών²²². Αυτό το πρότυπο όπως αναφέρθηκε και προηγουμένως συνδέεται εν μέρει με το πρότυπο της βεμπεριανής γραφειοκρατίας. Ο υπερεθνισμός που δίνει

²²⁰ J. Trondal – F. Veggeland, *Are International Bureaucracies...*, Όπ. π., σσ. 5-6.

²²¹ Στο ίδιο, σσ. 6-8.

²²² Οι υπάλληλοι της Επιτροπής αποτελούν το πιο αντιπροσωπευτικό σώμα υπαλλήλων διεθνούς γραφειοκρατίας για την εξέταση της ύπαρξης του συγκεκριμένου υπερεθνισμού. J. Trondal, *Is the European...*, Όπ. π., σ. 5.

έμφαση στον παράγοντα δηλαδή στον υπάλληλο που εργάζεται στη διεθνή γραφειοκρατία εν ολίγοις υποστηρίζει²²³:

1) Ότι ο υπάλληλος της διεθνούς γραφειοκρατίας παύει να σκέπτεται εθνοκεντρικά,

2) Εργάζεται με πρώτη προτεραιότητα την ευόδωση των στόχων που έχει θέσει η γραφειοκρατία παραμένοντας συνεπώς αφοσιωμένος στην υπερεθνική αποστολή της οργάνωσης,

3) Η διεθνής γραφειοκρατία δεν αποτελεί έρμαιο της βούλησης των εθνών – κρατών αλλά διαμορφώνει έναν διαφορετικό «χαρακτήρα».

Ο υπερεθνισμός με επίκεντρο τον δρώντα – υπάλληλο επηρεάζεται από τέσσερις παράγοντες:

1) τη διάρκεια της θητείας του υπαλλήλου στη γραφειοκρατία,

2) τη δημιουργία πρώιμων δεσμών του υπαλλήλου μέσα από την πρώιμη κοινωνικοποίηση,

3) το μέγεθος και οι αρμοδιότητες που απονέμονται στη διεθνή γραφειοκρατία,

4) όσο και η δύναμη και ο βαθμός αυτονομίας της γραφειοκρατίας.

Όμως με ποιο τρόπο συντελείται η ανάπτυξη τέτοιας συμπεριφοράς από τους υπαλλήλους;

Πίνακας 3: Εδώ απεικονίζονται σχηματικά οι δύο διαστάσεις (εξωτερική και εσωτερική), της εσωτερικοποίησης και της προσαρμογής.

	Εξωτερική διάσταση	Εσωτερική διάσταση
Εσωτερικοποίηση	Πρώιμη κοινωνικοποίηση που αναπτύσσεται έξω από το πλαίσιο των διεθνών γραφειοκρατιών	Επανακοινωνικοποίηση που τροφοδοτείται από τις διεθνείς γραφειοκρατίες
Προσαρμογή	Πρώιμη προσαρμογή που προωθείται από τα κράτη - μέλη	Προσαρμογή που διευκολύνεται από τις διεθνείς γραφειοκρατίες

Πηγή: J. Trondal – F. Veggeland, *Are International Bureaucracies Vehicles for the Common Good?*, University of Adger, ISL Working Paper, 2012:10, σ. 10.

²²³ Στο ίδιο, σ. 8.

Σύμφωνα με τον Trondal τα μέσα με τα οποία το άτομο – υπάλληλος υιοθετεί τέτοιες αξίες είναι η εσωτερικοποίηση (internalization) και η προσαρμογή (adaptation) μέσω της πειθαρχίας και του ελέγχου, έννοιες οι οποίες μπορούν να κατηγοριοποιηθούν σύμφωνα τόσο με μία εξωτερική πτυχή όσο και μία εσωτερική πτυχή. Η εξωτερική διάσταση σχετίζεται με την ανάπτυξη υπερεθνικής συμπεριφοράς και λογικής εκτός του πεδίου της γραφειοκρατίας ενώ αντιθέτως στην περίπτωση της εσωτερικής διάστασης συμβαίνει το αντίθετο.

Όπως προκύπτει και από τον παραπάνω πίνακα η εσωτερικοποίηση όσο και η προσαρμογή περιλαμβάνουν δύο διαστάσεις, μία εξωτερική και μία εσωτερική. Στην πρώτη περίπτωση δηλαδή στην εσωτερικοποίηση η εξωτερική διάσταση αφορά την πρώιμη κοινωνικοποίηση ενώ η εσωτερική διάσταση την κοινωνικοποίηση στην οποία υποβάλουν οι διεθνείς γραφειοκρατίες τους υπαλλήλους τους. Από την άλλη πλευρά, η εξωτερική διάσταση της προσαρμογής αφορά την πρώιμη προσαρμογή στην οποία υποβάλουν τα κράτη –μέλη τους πολίτες τους ενώ η εσωτερική διάσταση αφορά την διαδικασία προσαρμογής την οποία επιβάλουν οι διεθνείς γραφειοκρατίες στο σώμα των υπαλλήλων τους²²⁴.

3.5. Κοινωνικοποίηση και υπάλληλοι της Ευρωπαϊκής Επιτροπής

Η σταδιακή αξιακή διαμόρφωση του ατόμου – μία διαδικασία που ονομάζεται κοινωνικοποίηση²²⁵ –, ξεκινά από τα παιδικά χρόνια, συνεχίζει να πραγματοποιείται μέχρι τα χρόνια της εφηβείας και έχει σχεδόν ολοκληρωθεί με την έναρξη της επαγγελματικής ζωής του ατόμου χωρίς ωστόσο να ανακόπτεται η επίδρασή της. Η εθνική συνείδηση είναι υπαρκτή από την παιδική ηλικία (6-7 έτη) ενώ οι λοιπές πεποιθήσεις και θέσεις γύρω από ζητήματα του δημοσίου βίου όπως η ελευθερία και δημοκρατία καλλιεργούνται στο στάδιο της εφηβείας. Σύμφωνα με τον Checkel, τα στοιχεία που αποτελούν προϋποθέσεις και είναι εκείνα που θέτουν σε κίνηση τη διαδικασία της κοινωνικοποίησης είναι τέσσερα και αφορούν πρώτον, τα

²²⁴ Στο ίδιο, σσ. 9-10.

²²⁵ Σχετίζεται με τη λογική της οικειοποίησης ή κατά την έκφραση των March και Olsen, *a logic of appropriateness*, Βλ. L. Hooghe, *Several Roads Lead to International Norms but Few Via International Socialization: A Case Study of the European Commission*, International Organization, Vol. 59, Issue 4, October 2005, p. 870.

χαρακτηριστικά της οργάνωσης, δεύτερον, τα χαρακτηριστικά του υπαλλήλου – παράγοντα, τρίτον, τα χαρακτηριστικά των νορμών που μεταδίδονται στον παράγοντα, και τέταρτον, τα χαρακτηριστικά της αλληλεπίδρασης παράγοντα – θεσμού²²⁶.

Όπως είναι προφανές, η κοινωνικοποίηση σχετίζεται με ζητήματα τα οποία εντοπίζονται έξω από το πεδίο του άκρατου και στυγνού ορθολογισμού. Τα μέσα που το κάθε κράτος διαθέτει προς ευόδωση του συγκεκριμένου σκοπού είναι πολλά και περιλαμβάνουν πληθώρα θεσμών εκ των οποίων σημαντικότεροι ίσως είναι η οικογένεια και το εκπαιδευτικό σύστημα²²⁷. Με αυτό τον τρόπο συντελείται η διαμόρφωση μίας ξεχωριστής πολιτισμικής και εθνικής ταυτότητας²²⁸, χωρίς αυτό να αποτελεί και τον βασικό κανόνα καθώς υπάρχουν περιπτώσεις όπου το κράτος συντελεί και σε μία κοινωνικοποίηση με διεθνικό χαρακτήρα εξαιτίας της δομής του, διαπίστωση που αφορά άμεσα κράτη με ομοσπονδιακό χαρακτήρα οργάνωσης και διακυβέρνησης όπως η Γερμανία.

Βασική θέση της Hooghe είναι ότι το αποτέλεσμα της επίδρασης της κοινωνικοποίησης που ασκείται από την Επιτροπή στους υπαλλήλους της είναι περιορισμένο σε σχέση με την εθνική κοινωνικοποίηση που έχει προηγηθεί. Η αδυναμία της οργανωσιακής κοινωνικοποίησης της Επιτροπής διαφαίνεται ξεκάθαρα, σύμφωνα με την ίδια, αν προηγηθεί η σύγκριση μεταξύ των ιδιοτήτων που αποδίδονται στις δύο κατηγορίες υπαλλήλων: Τους εθνικούς και τους ενωσιακούς υπαλλήλους. Ξεκινώντας από τους πρώτους, αυτό που παρατηρείται είναι το γεγονός ότι οι επίδραση της εθνικής κοινωνικοποίησης φτάνει στην κορύφωσή της καθώς εκτός του αρχικού σταδίου της εθνικής κοινωνικοποίησης από το οποίο πέραν ο καθένας οι συγκεκριμένοι καλούνται να εργάζονται έχοντας ως βασικό τους καθήκον την προάσπιση του *εθνικού δημόσιου συμφέροντος*.

Αντιθέτως, οι υπάλληλοι της Επιτροπής καλούνται να αποτελέσουν κομμάτι ενός μορφώματος το οποίο δεν έχει ολοκληρωθεί και βρίσκεται σε μία συνεχή διαδικασία αναμόρφωσης. Οι τελευταίοι καλούνται να εργαστούν υπέρ του ενωσιακού συμφέροντος αλλά το τί συνιστά το *ενωσιακό δημόσιο συμφέρον* δεν είναι

²²⁶ S. Suvarierol, *Working for Europe? Socialization in the European Commission and Agencies of the European Union*, Public Administration, Vol. 91, No. 4, 2013, σσ. 909-910.

²²⁷ L. Hooghe, *Several Roads...*, Όπ. π., σσ. 868-871.

²²⁸ Η οποία βασίζεται στις φαντασιακές κοινότητες που το έθνος - κράτος δημιουργεί. Ν. Μουζέλης, *Εθνικισμός και Κοσμοπολιτισμός*, 27.11.2011, [Διαθέσιμο στο: <http://www.tovima.gr/opinions/article/?aid=386734>, (ημερομηνία πρόσβασης: 3.5.2014)].

κάτι το ξεκάθαρο. Δηλαδή, όπως το θέτει και ένας ενωσιακός υπάλληλος στο πλαίσιο συνέντευξης, ενώ οι αντικειμενικοί σκοποί προς επιδίωξη είναι ξεκάθαροι για όλους τους εργαζομένους το ίδιο δεν συμβαίνει και στην Επιτροπή. Ο ίδιος υπάλληλος συνεχίζει τονίζοντας ότι η εθνικότητα δεν έρχεται σε δεύτερη μοίρα στο υπερεθνικό περιβάλλον της Επιτροπής αλλά αντιθέτως, εντάσεις και αψιμαχίες με αφορμή την εθνικότητα υπάρχουν κάτι που εν μέρει οφείλεται στην ανυπαρξία μίας σαφούς οριοθέτησης της ταυτότητας και κατ' επέκταση συνεκτικής και σαφούς αντικειμενικής στοχοθεσίας από μέρους της διοίκησης.

Αυτή η θέση βρίσκει σύμφωνη και την A. Stevens, η οποία θεωρεί ότι δεν υπάρχει ένας συνεκτικός πολιτικός αντικειμενικός σκοπός που να λειτουργεί ως πυξίδα για τους ενωσιακούς υπαλλήλους κατ' αντιστοιχία με τους υπαλλήλους της κρατικής διοίκησης. Η διάσταση του κοινοτικού συμφέροντος υφίσταται όχι για την εξυπηρέτηση πολιτικών σκοπών αλλά απλώς μπορεί να θεωρηθεί ως κάτι το καθαρά διαδικαστικό²²⁹.

Στους μηχανισμούς που υπάρχουν ώστε να «γεμίζει η αξιακή αποσκευή» (βλ. παραπάνω) του ατόμου, όπως αναφέρει η Hooghe περιλαμβάνεται το *αυτό – συνειδητό* (*self – conscious*) με αναφορά π.χ. στην κανονιστική πειθώ και το *υποσυνείδητο* (*subconscious*) που περιλαμβάνει για παράδειγμα την κοινωνική μίμηση αλλά επίσης, και άλλους μηχανισμούς οργανικούς (*instrumental*) όπως για παράδειγμα το αίσθημα ντροπής, αλλά και *μη οργανικούς* (*non instrumental*) λ.χ. την επικοινωνία²³⁰.

Η κοινωνικοποίηση ως διαδικασία ανάλογα με την οπτική του καθενός είτε αποτελεί τη μοναδική διαδικασία που σχετίζεται με την ικανοποίηση του αισθήματος του ανήκειν (*Suvarierol*) είτε κατ' άλλους (*Hooghe*) αποτελεί μόνο μία από τις υπάρχουσες προσεγγίσεις.

Για τη Hooghe η κοινωνικοποίηση αποτελεί απλά μία από τις συνολικά τρεις διαφορετικές διαδικασίες που σύμφωνα με την άποψή της υφίστανται. Η μεν δεύτερη είναι η διαδικασία της *αυτό – επιλογής* (*self – selection*) που συνδέεται με το γεγονός ότι ο οργανισμός λαμβάνει συγκεκριμένα ποιοτικού χαρακτήρα κριτήρια στη φάση της επιλογής του προσωπικού που θα εντάξει στις τάξεις του μέσω του διαγωνισμού

²²⁹ A. Stevens, *Europeanisation...*, Όπ. π., σ. 9.

²³⁰ L. Hooghe, *Several Roads...*, Στο ίδιο, σ. 865.

(concours) και η τρίτη περίπτωση είναι αυτή της μεγιστοποίησης του οφέλους²³¹. Στην τελευταία περίπτωση, ο μέλλον υπάλληλος επιλέγει το δρόμο της διεθνούς γραφειοκρατίας έχοντας στο νου του συγκεκριμένα οικονομικής φύσης κριτήρια όπως το ύψος των αποδοχών. Στο πλαίσιο της οπτικής αυτής δεν βρίσκεται χώρος για συναίσθημα καθώς τα κριτήρια που τίθενται είναι συγκεκριμένα. Στοιχεία όπως το χρονικό διάστημα εργασίας σε διεθνή οργάνωση, η μεγιστοποίηση οφέλους κ.α. είναι παράγοντες οι οποίοι ενδέχεται να ευνοούν σε σημαντικό βαθμό την κοινωνικοποίηση.

Στον αντίποδα, βρίσκεται η οπτική της Suvarierol, η οποία βασίζεται στην διανοητική σύλληψη της Hooghe διατηρώντας την *αυτό – επιλογή*, διαφοροποιώντας όμως το περιεχόμενό της και ανάγοντας την υποκατηγορία της παραπάνω δηλαδή την ευχέρεια της οργάνωσης να είναι εκλεκτική κατά το στάδιο της επιλογής (selection) σε έναν διακριτό παράγοντα.

Σύμφωνα λοιπόν με την κατηγοριοποίηση αυτή η επιλογή του προσωπικού βασίζεται σε τρία στοιχεία:

- 1) την *αυτό – επιλογή* (*self – selection*) που έχει σχέση αποκλειστικά με την επιλογή του μελλοντικού ενωσιακού υπαλλήλου και,
- 2) την *επιλογή* (selection) που έχει άμεση σχέση με τα κριτήρια που θέτει η οργάνωση σε ό,τι αφορά τις απόψεις των υποψηφίων²³² και,
- 3) την *επίσημη* ή *ανεπίσημη οργανωσιακή μάθηση* (*organizational learning*) που σχετίζεται με την αφομοίωση των νορμών που μεταδίδει η οργάνωση προς τον υπάλληλο²³³.

Η κοινωνικοποίηση στην προκειμένη περίπτωση έχει άμεση σχέση με την *αυτό – επιλογή* και την *επιλογή* οι οποίες αποτελούν τις ενδείξεις πίσω από αυτό το οποίο μία υπερεθνική οργάνωση όπως είναι η Επιτροπή αναζητά στην πραγματικότητα: τον *κοσμοπολιτισμό*²³⁴. Η κοινωνικοποίηση είναι μία προοδευτική

²³¹ Στο ίδιο, σσ. 869 και 881.

²³² S. Suvarierol, *Everyday Cosmopolitanism...*, Όπ. π., σ. 183.

²³³ S. Suvarierol, *Working for Europe?...*, σσ. 911 και 915.

²³⁴ Ως κοσμοπολιτισμός για τη Suvarierol εκλαμβάνεται η θετική στάση απέναντι σε κάθε τι το οποίο είναι διαφορετικό. Για το προσωπικό της Επιτροπής ο όρος αναφέρεται στην πολυγλωσσία και στον πολυεθνικό χαρακτήρα της Επιτροπής, δύο στοιχεία στενά συνυφασμένα με αυτό που αντιπροσωπεύει. S. Suvarierol, *Melt or Surface...*, Όπ. π., σσ. 4-5. Παρότι ο κοσμοπολιτισμός είναι μία έννοια που χρησιμοποιείται κατά κόρον και έχει πολλές παραμέτρους, στην ουσία της υποδηλώνει την ένταξη του

και δυναμική διαδικασία στην οποία η αλληλεπίδραση υποκειμένου – αντικειμένου έχει ιδιαίτερη σημασία και πρόκειται για μια διαδικασία με χαρακτήρα ιεραρχικό (top – down process)²³⁵. Συνεπώς, αυτό που έχει πραγματική σημασία είναι το «περιεχόμενο» αυτής της πολιτιστικής βαλίτσας το οποίο κατά ατομική περίπτωση μπορεί να διαφέρει σημαντικά. Ο κοσμοπολίτικη αντίληψη μπορεί να αποτελεί ουσιαστικό χαρακτηριστικό του ατόμου το οποίο η Επιτροπή έχει την ικανότητα να το αναπτύσσει - κάτι το οποίο στην ορολογία που χρησιμοποιεί ο J. Trondal - και ειπώθηκε ήδη ονομάζεται επανακοινωνικοποίηση (re-socialization) - θέτοντας σε δεύτερη μοίρα τον παράγοντα της εθνικότητας μέσα από τις αλληλεπιδράσεις που αναπτύσσονται από τη γνωριμία και τη συνεργασία με συναδέλφους διαφόρων άλλων εθνικοτήτων. Ωστόσο, αυτή η δυναμική αλληλεπίδραση έχει και τα όριά της. Είναι αδύνατον κάποια βασικά ερεθίσματα που βασίζονται στην εθνική καταγωγή να αποβληθούν.

Κατά συνέπεια, δεν μπορεί να υποστηριχθεί ότι η υπάλληλοι της Επιτροπής είναι απάτριδες λόγω της αλληλεπίδρασης αυτής αλλά, και εξαιτίας του έμφυτού τους κοσμοπολιτισμού. Βέβαια, στο προφίλ των ατόμων που επιλέγουν να ακολουθήσουν μία διεθνή καριέρα δεν υπάρχει χώρος για ισχυρά εθνικά αισθήματα. Άνθρωποι που διαθέτουν ως αποσκευή μία ισχυρή εθνική ταυτότητα είναι όχι μόνο απίθανο να επιλέξουν έναν τέτοιο δρόμο αλλά ακόμη και εάν επιλέξουν να ενταχθούν σε διεθνείς οργανώσεις και μάλιστα όπως η Επιτροπή είναι εξαιρετικά δύσκολο να περάσουν με επιτυχία το στάδιο της προεπιλογής το οποίο αποτελεί μία διαδικασία για την Επιτροπή όπως και για κάθε άλλη διεθνή οργάνωση. Ιδιαίτερος, στην προκειμένη περίπτωση η διαδικασία εισδοχής αποτελεί ένα τελετουργικό, μία διαδικασία μύησης στην θέαση του κόσμου που τους περιβάλλει με τα «υπερεθνικά γυαλιά»²³⁶. Οι

ατόμου σε μία κοινότητα η οποία δεν περιορίζεται από εθνικά σύνορα και έχει πλανητικές διαστάσεις, στην *κοσμόπολη*. Η ιδιότητα του ατόμου ως πολίτη της κρατικής οντότητας από την οποία αντλεί την καταγωγή του διατηρείται και συνεπώς, το άτομο αποκτά μία διπλή προσήλωση: Τόσο στο κράτος καταγωγής όσο και στην *κοσμόπολη*. Μ. Δραγώνα – Μονάχου, *Ο Αλέξανδρος, ο Στωικός Κοσμοπολιτισμός και τα Ανθρώπινα Δικαιώματα*, Πρακτικά Συνεδρίου: *Ο Αλέξανδρος, το Ελληνικόκοσμο Σύστημα και η Σύγχρονη Παγκόσμια Κοινωνία*, 21-22 Ιουνίου 2013, σ. 41, Ακαδημία Θεσμών και Επιστημών, [Διαθέσιμο στο: http://www.academy.edu.gr/files/prakt_alexandros/01_03_pr_al.pdf, (ημερομηνία πρόσβασης: 3.5.2014)].

²³⁵ S. Suvarierol, *Working for Europe?...*, Όπ. π., σ. 908.

²³⁶ C. Ban, *Reforming...*, Όπ. π., σ. 17.

υποψήφιοι που έχουν το συγκριτικό πλεονέκτημα για ένταξη σε ένα τέτοιο σώμα υπαλλήλων είναι αυτοί οι οποίοι έχουν διαμορφώσει ήδη έναν τρόπο σκέψης πέρα από τα στεγανά που συνεπάγεται η έννοια του εθνικού κράτους.

3.6. Κοσμοπολιτισμός και υπάλληλοι της Επιτροπής

Οι βασικές παράμετροι που χρησιμοποιούνται ως μονάδες μέτρησης του κοσμοπολιτισμού περιλαμβάνουν²³⁷: Την επιθυμία και την αδιάκοπη περιέργεια να γνωρίζει κανείς κάτι το νέο που σχετίζεται με διαφορετικούς πολιτισμούς, κουλτούρες και ανθρώπους, την ικανότητα να μπορεί κανείς να ερμηνεύει παραστάσεις και εικόνες (*semiotic skill*), την προδιάθεση για αποδοχή και εκτίμηση της διαφορετικότητας, την επιθυμία για συνεχή μετακίνηση και πραγματοποίηση ταξιδιών κ.α. Βέβαια, βασικό προαπαιτούμενο και κύρια συνθήκη προκειμένου να αποκτήσει κανείς κοσμοπολίτικη αντίληψη δεν μπορεί να είναι παρά η εκμάθηση ξένων γλωσσών. Η γνώση ξένων γλωσσών συνιστά ένα βασικό γνώρισμα των υπαλλήλων της Επιτροπής. Κατά μέσο όρο οι Ενωσιακοί υπάλληλοι ομιλούν 3 ξένες γλώσσες²³⁸.

Στα στοιχεία που αποτελούν αντανάκλαση της κοσμοπολίτικης αντίληψης των υπαλλήλων της Επιτροπής μεταξύ άλλων περιλαμβάνεται ο γλωσσικός τομέας και το ζήτημα της γλώσσας εργασίας της οργάνωσης. Σε αντίθεση με την κατάσταση που επικρατεί στο Συμβούλιο και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το καθημερινό περιβάλλον εργασίας στην Επιτροπή απαιτεί την πολυγλωσσία που αποτελεί και προαπαιτούμενο για εργασία αλλά και για την προαγωγή σε ανώτερη ιεραρχικά βαθμίδα²³⁹. Η συνύπαρξη μεγάλου αριθμού ανθρώπων με διαφορετική εθνική καταγωγή στην Επιτροπή και συνακόλουθα η ύπαρξη πολλών διαφορετικών μητρικών γλωσσών σε ένα σκηνικό που θυμίζει «Βαβέλ» δυνητικά μπορεί να αποτελεί πρόβλημα. Κατά συνέπεια ο τρόπος που οι υπάλληλοι επικοινωνούν και

²³⁷ S. Suvarierol, *Everyday Cosmopolitanism...*, Όπ. π., σ. 185-186.

²³⁸ S. Suvarierol, *Beyond the Myth of Nationality...*, Όπ. π., σ. 713.

²³⁹ D. Spence - A. Stevens, *Staff and Personnel...*, Όπ. π., σ. 180.

μεταχειρίζονται τη γλώσσα παρουσιάζει συγκεκριμένα στοιχεία όπως η χαλαρότητα και μία πιο ευέλικτη μορφή επικοινωνίας²⁴⁰.

Η γαλλική και αγγλική γλώσσα χρησιμοποιούνται με τρόπο που διαφέρει από τις χώρες – μητέρες των γλωσσών αυτών, δηλαδή την Γαλλία και τη Βρετανία. Οι διαφορές αυτές παρατηρούνται τόσο στο λεξιλόγιο και τη γραμματική όσο και στο συντακτικό κάτι που φαίνεται να αντιμετωπίζεται ιδιαίτερα από τους υπαλλήλους των οποίων η γλώσσες είναι μητρικές τους με ανοχή στο πλαίσιο του πολυπολιτισμικού περιβάλλοντος²⁴¹. Επιπλέον ο τρόπος μεταχείρισης της γλώσσας σε μεγάλο βαθμό είναι έκδηλος και της πολιτισμικής διαφοράς και της διαφοράς νοοτροπίας βορρά (Ολλανδία, Βρετανία) και νότου (Ισπανία, Ιταλία, Ελλάδα). Συγκεκριμένα, είναι διαφορετική η μέθοδος επικοινωνίας που χρησιμοποιούν υπάλληλοι που προέρχονται από τις χώρες του βορρά, οι οποίοι είναι πολύ πιο ευθείς σε αντίθεση με τη συμπεριφορά των νοτίων οι οποίοι δίνουν μεγαλύτερο βάρος στους τύπους και στην ευγένεια²⁴².

Στοιχεία που υποδεικνύουν κοσμοπολιτισμό και είναι αλληλένδετα με την ικανότητα επικοινωνίας σε πολλές γλώσσες είναι η συλλογή εμπειριών από το εξωτερικό είτε στο πλαίσιο σπουδών, μέσα από την εργασία (και η εργασία για σύντομο χρονικό διάστημα στους θεσμούς της Ένωσης), είτε μέσα από τις γενεαλογικές ρίζες και τα βιώματα από μία πολυεθνική οικογένεια είτε η δημιουργία μίας πολυεθνικής οικογένειας ή τα συχνά ταξίδια στο εξωτερικό. Όλες αυτές είναι εμπειρίες οι οποίες συμβάλλουν αποφασιστικά στην αποβολή του εθνοκεντρισμού και στην διάπλαση μίας αντίληψης πιο συμβατής με το πνεύμα του κοσμοπολιτισμού.

Από τα παραπάνω προκύπτει ως συμπέρασμα ότι, τόσο η Επιτροπή αναζητά υπαλλήλους που θα έχουν διεθνικές καταβολές όσο και οι άνθρωποι με τέτοιου είδους χαρακτηριστικά, τείνουν να επιδιώκουν μία σταδιοδρομία στην Επιτροπή. Το ίδιο το περιβάλλον εργασίας είναι συμβατό με τη στάση τους απέναντι στον κόσμο.

²⁴⁰ *Sometimes we receive an e-mail which can [sound] a little bit rude or too direct. In fact you should always reflect if this is his or her mother tongue... Writing in another language is not... so easy like writing in your... mother tongue.* S. Suvarierol, *Everyday Cosmopolitanism...*, Όπ. π., σ. 188.

²⁴¹ D. Spence - A. Stevens, *Staff and Personnel...*, Όπ. π., σσ. 181-182.

²⁴² Ενδεικτικό είναι το παρακάτω που αφορά περιστατικό κατά το οποίο ασκήθηκε ευθεία κριτική σε υπάλληλο: *You were too direct. This is normal for a North European but not for a South European. She was offended by your criticism, but she would not confront you with it because she is from a Southern culture.* Στο ίδιο, σ. 188.

Έχουν ήδη κοινωνικοποιηθεί σε ένα τέτοιο περιβάλλον και επομένως επιθυμούν να συνεχίσουν να είναι μέλη ενός τέτοιου περιβάλλοντος. Την ίδια στιγμή όμως οι αλληλεπιδράσεις που ασκεί ο χώρος εργασίας της Επιτροπής είναι τέτοιες που η διαδικασία κοινωνικοποίησης τους συνεχίζει από εκεί που σταμάτησε η πρώιμη κοινωνικοποίηση. Στη συγκεκριμένη περίπτωση, η διαδικασία βρίσκεται σε συνεχή κίνηση με βασικό αντικείμενο την πλήρη εξοικείωση και ενστερνισμό των αξιών της Επιτροπής.

Επομένως, οι μηχανισμοί της *αυτό – επιλογής* και της *επιλογής* θεωρούνται αποτελεσματικά μέσα για την προσέλκυση αυτών που κατά τη θητεία τους είναι διατεθειμένοι να συμβάλλουν τα μέγιστα στην ευόδωση των σκοπών της Επιτροπής και να γίνουν κοινωνοί αυτών, παραμένοντας απόλυτα προσηλωμένοι στην πρωταρχική αποστολή της που είναι η προαγωγή του κοινού ενωσιακού συμφέροντος παραμερίζοντας έτσι κάθε πιθανή περιχαράκωση πίσω από την εθνικότητα και το κράτος καταγωγής. Ο παράγοντας της εθνικότητας έρχεται σε δεύτερη μοίρα και παραμερίζεται²⁴³. Είτε κάποιος είναι γάλλος, είτε έλληνας, ιταλός κ.λπ. στο περιβάλλον της Επιτροπής ξεκινά να αναθεωρεί τις απόψεις του για τον κόσμο που τον περιβάλλει. Αρχίζει να αποκτά τη συνείδηση ότι δεν αποτελεί πλέον το κέντρο του κόσμου. Εδώ είναι που το αξίωμα της ΕΕ περί ενότητας στην πολυμορφία βρίσκει το πραγματικό του νόημα.

Υπάρχουν ωστόσο περιστάσεις κατά τις οποίες η εθνικότητα έρχεται στο προσκήνιο. Τέτοιες περιπτώσεις αφορούν τους αστεϊσμούς των υπαλλήλων, χιούμορ το οποίο βασίζεται στα υπάρχοντα στερεότυπα που αφορούν τη κάθε χώρα. Τέτοιου τύπου αστεία άλλωστε χρησιμοποιούνται και ως μέσα για να ξεπεραστεί το εμπόδιο της γλώσσας. Αυτό αναφέρεται καθώς είναι πολύ πιο δύσκολο να εκφραστεί κανείς με μεγαλύτερη ελευθερία ακόμα και αν γνωρίζει καλά μία γλώσσα και μάλιστα με τέτοια ελευθερία ώστε να καταφέρει να προκαλέσει και γέλιο. Ακόμα όμως και σε αυτή την περίπτωση, ο τονισμός της διαφοράς πολλές φορές μέσα και από τον αυτοσαρκασμό ενισχύει τους δεσμούς που αποκτούν οι υπάλληλοι μεταξύ τους²⁴⁴.

Μία επιπλέον σημαντική παρατήρηση που αφορά τη διαδικασία της κοινωνικοποίησης αφορά τη διάκριση μεταξύ δύο διαστάσεων του ίδιου φαινομένου:

²⁴³ *The Commission integrates people so that people will never be the same after five years...* (Λόγια αξιωματούχου της Επιτροπής)., Στο ίδιο, σ. 193.

²⁴⁴ Στο ίδιο, σ. 192.

Αφενός, η *εσωτερικοποίηση* (internalization) του ιδεώδους που αποτελεί η Επιτροπή για το άτομο και την αποκρυστάλλωση που συντελείται εξαιτίας αυτού του φαινομένου τόσο κατά την εργασία του ατόμου στο περιβάλλον του Οίκου (απόδοση του γράφοντος)²⁴⁵, όσο και στη ζωή εκτός της υπηρεσίας. Εν τωιαύτη περιπτώσει, η επίδραση της κοινωνικοποίησης φαίνεται ότι έχει μόνιμο χαρακτήρα με κύριο αποτέλεσμα τη διαμόρφωση ενός *esprit de corps*. Αφετέρου, την προσαρμογή (Adaptation), φαινόμενο που παρατηρείται σε υπαλλήλους μη μόνιμους οι οποίοι προσαρμόζονται στο ρόλο που απαιτεί η θέση ευθύνης τους ούτως ώστε να μπορούν να φέρνουν εις πέρας τα καθήκοντά τους με επιτυχία²⁴⁶.

3.7. Η διάκριση Βορρά – Νότου

Η ευρύτερη διάκριση μεταξύ Βορρά – Νότου στην Επιτροπή έχει το σημείο αφετηρίας της στη διάκριση μεταξύ των διαφορετικών διοικητικών συστημάτων των κρατών και τις διαφορετικές διοικητικές κουλτούρες τους. Ως παραδείγματα μπορούν να αναφερθούν η προσαρμοστικότητα των βορείων σε αντιδιαστολή με τη δυσκολία προσαρμογής των νοτίων στα «νέα υπερεθνικά δεδομένα της Επιτροπής» κάτι που τους οδηγεί να δημιουργούν κλειστές ομάδες, «κλίκες»²⁴⁷ και δεύτερον, ο διαφορετικός τρόπος με τον οποίο οι δύο αυτές ομάδες κατανοούν την έννοιες όπως η ιεραρχία, η λογοδοσία κ.λπ.²⁴⁸. Ωστόσο, τέτοιες παρατηρήσεις πηγάζουν από τις διαφορές στο υπόβαθρο οι οποίες ναι μεν αποτελούν κάτι το δεδομένο αλλά οδηγούν στη ανάπτυξη και διατήρηση στερεοτύπων. Συνεπώς, η διάκριση Βορρά – Νότου κατά ένα μέρος οφείλεται και στις αντιλήψεις και σκέψεις των ίδιων των υπαλλήλων για τους συναδέλφους τους.

Πίνακας 4: Η κατάταξη των κρατών – μελών της ΕΕ βάσει της διχοτόμησης Βορρά - Νότου.

²⁴⁵ Απόδοση της λέξης *The House*, λέξη η οποία στη διάλεκτο – «αργκό» των υπαλλήλων αναφέρεται στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

²⁴⁶ S. Suvarierol, *Working for Europe?...*, Όπ. π., σ.

²⁴⁷ M. Egeberg, *Organization and Nationality...*, Όπ. π., σ.727, και S. Suvarierol, *Melt or Surface...*, Όπ. π., σ. 3.

²⁴⁸ D. Spence – A. Stevens, *Staff and Personnel...*, Όπ. π., σ. 164.

ΒΟΡΡΑΣ	ΝΟΤΟΣ
ΣΟΥΗΔΙΑ	ΓΑΛΛΙΑ
ΔΑΝΙΑ	ΙΣΠΑΝΙΑ
ΑΥΣΤΡΙΑ	ΒΕΛΓΙΟ
ΓΕΡΜΑΝΙΑ	ΙΤΑΛΙΑ
ΟΛΛΑΝΔΙΑ	ΠΟΡΤΟΓΑΛΙΑ
ΦΙΝΛΑΝΔΙΑ	
ΛΟΥΞΕΜΒΟΥΡΓΟ	
ΒΡΕΤΑΝΙΑ	
ΙΡΛΑΝΔΙΑ	

Στο παρακάτω σχήμα δεν περιλαμβάνονται τα κράτη του πρώην ανατολικού μπλοκ καθώς τα διοικητικά χαρακτηριστικά τους εκφεύγουν της παραπάνω διάκρισης και παραμένουν προσκολλημένα στην κομμουνιστική διοικητική κουλτούρα²⁴⁹.

Ο ρόλος της εθνικής κοινωνικοποίησης επηρεάζει σε μεγάλο βαθμό τη συμπεριφορά στο υπερεθνικό περιβάλλον της Επιτροπής. Οι διαφορές μεταξύ Βορρά – Νότου σε ό,τι αφορά τη διοικητική κουλτούρα αλλά και ευρύτερα μπορούν να γίνουν περισσότερο κατανοητές με ένα παράδειγμα που αφορά τη στάση απέναντι στις ΜΚΟ. Πριν όμως πρέπει να διασαφηνιστεί κάτι. Υπάρχουν διαφορετικές παραδόσεις μεταξύ του Νότου και του Βορρά. Από τη μια πλευρά, στις νότιες χώρες η πρωτοκαθεδρία του κράτους θεωρείται δεδομένη. Έτσι, η εκτελεστική εξουσία έχει τον πρώτο λόγο και κατά συνέπεια στις ΜΚΟ δεν δίνεται και μεγάλη σημασία. Από την άλλη πλευρά, στις βόρειες χώρες η παράδοση που υπάρχει είναι περισσότερο συνεργατική και έτσι ο διάλογος με μη κυβερνητικούς παράγοντες είναι κάτι το συνηθισμένο. Αυτή η διαφορά αντανακλάται και στο επίπεδο της Επιτροπής όπου ένας νότιος δεν θα δώσει και μεγάλη βάση στις ΜΚΟ σε αντιδιαστολή με τη στάση ενός βόρειοευρωπαίου. Κάποιοι θεωρούν ότι είναι ακριβώς αυτές οι διαφορές στην διοικητική κουλτούρα που συμβάλλουν με τη μείξη τους στη κατασκευή της διακριτής διοικητικής κουλτούρας της Επιτροπής²⁵⁰.

Επίσης, ο συμβιβασμός αποτελεί ένα ακόμη βασικό χαρακτηριστικό της κουλτούρας της Επιτροπής και είναι κάτι διαφορετικό από τη κουλτούρα του

²⁴⁹ S. Suvarierol, Στο ίδιο, σσ. 3 και 5-6.

²⁵⁰ Στο ίδιο, σ. 4.

συμβιβασμού στην προσέγγισή της προς τα κράτη – μέλη. Στην συγκεκριμένη περίπτωση στο επίκεντρο βρίσκεται ο συμβιβασμός που είναι αποτέλεσμα της ανεκτικότητας απέναντι στις ιδιαιτερότητες της κουλτούρας του άλλου και αφορά τόσο διαδικαστικά χαρακτηριστικά και στοιχεία όπως η χρήση ή μη του πληθυντικού ευγενείας ανάλογα με το αν η χρησιμοποιούμενη κάθε φορά γλώσσα εργασίας το επιτρέπει κ.α. μέχρι και τη διαμόρφωση πολιτικής όπου άτυπος κανόνας είναι η προσπάθεια επίτευξης της όσο το δυνατόν ευρύτερης δυνατής σύγκλισης και της αποφυγής λήψης πλειοψηφικών αποφάσεων²⁵¹.

Ωστόσο υπάρχουν κάποιοι οι οποίοι με τη σειρά τους δεν συμμερίζονται την ίδια άποψη. Συγκεκριμένα, η A. Stevens θεωρεί ότι δεν έχει γίνει καμία προσπάθεια για να δημιουργηθεί ένα διακριτό ενωσιακό μοντέλο διοίκησης. Η ύπαρξη ενός τέτοιου προτύπου προϋποθέτει δύο πολύ συγκεκριμένα πράγματα:

1. να έχει προηγηθεί η κατασκευή και,
2. να έχει γίνει προσπάθεια διάχυσης του.

Κάτι το οποίο μέχρι σήμερα δεν έχει γίνει. Αν κάτι τέτοιο γινόταν πραγματικότητα τότε οι συνέπειες θα ήταν πιθανότατα τρεις:

1. Θα άνοιγε ο δρόμος για ένα νέο είδος ελεύθερης κυκλοφορίας εργαζομένων στο δημόσιο τομέα των άλλων κρατών – μελών και η ενθάρρυνση των ανταλλαγών κάτι που σήμερα δεν γίνεται,
2. Θα εντεινόταν παράλληλα η διάχυση ενωσιακών πολιτικών και συνακόλουθα η προσαρμογή των εθνικών διοικήσεων προς αυτές και,
3. τρίτον, θα καθίστατο εφικτή η κατασκευή μίας *ευρωπαϊκής πολιτείας* από τη στιγμή που θα υπήρχε ήδη ένας διακριτός ενωσιακός διοικητικός μηχανισμός²⁵².

Επιστρέφοντας στο ζήτημα της διάκρισης Βορρά – Νότου, μία διάκριση η οποία πρέπει να ελεγχθεί ως προς την εγκυρότητά της και αφορά τους υπαλλήλους αφορά τα δίκτυα ροής πληροφοριών στο εσωτερικό της Επιτροπής. Για τους Βορείους σχετίζεται με τον υψηλό δείκτη προσαρμοστικότητάς τους στις γραφειοκρατικές επίσημες νόρμες και κανόνες ενώ για τους Νοτίους έχει σχέση με την ικανότητα που έχουν να δημιουργούν φίλους και κατά συνέπεια πελατειακά δίκτυα.

²⁵¹ Στο ίδιο, σ. 5.

²⁵² A. Stevens, Όπ. π., σσ. 1-2.

Οι διαφορές αυτές έχουν άμεση σχέση με το μερίδιο που καθεμία από αυτές τις δύο άτυπες ομαδοποιήσεις έχει στην λήψη και μετάδοση πληροφοριών. Δηλαδή, λόγω ακριβώς τα ιδιοσυγκρασίας τους, οι Νότιοι υπάλληλοι επιδεικνύουν χαρακτηριστική άνεση στην επικοινωνία και στη συγκέντρωση πληροφοριών κάτι το οποίο αντιθέτως δεν ισχύει και για τους Βορείους. Αντιθέτως οι Βόρειοι είναι πιο εσωστρεφείς αλλά επίσης και πιο καίριοι και έμπιστοι καθώς έχουν την ικανότητα να βρίσκονται κάθε φορά στην καρδιά του κάθε ζητήματος και προβλήματος που προκύπτει μέσα από τις παρατηρήσεις τους²⁵³.

Στη συνέχεια, η συζήτηση θα εστιάσει στα επικοινωνιακά δίκτυα των υπαλλήλων της Επιτροπής. Θα εξεταστεί το κατά πόσον λαμβάνεται υπόψιν ο παράγοντας της εθνικότητας στη δημιουργία τέτοιων δικτύων και το αν επηρεάζει αλλά και σε ποιο βαθμό η διάκριση μεταξύ Βορρά – Νότου τα συγκεκριμένα δίκτυα.

3.8. Δίκτυα και κοινωνικοποίηση στην Επιτροπή

Βασικός παράγοντας εργασίας στην Επιτροπή είναι το υψηλό επίπεδο εξειδίκευσης του κάθε υπαλλήλου. Παρόλα αυτά, το υψηλό επίπεδο επιστημονικής κατάρτισης από μόνο του δεν αρκεί. Κάθε ενωσιακός υπάλληλος είναι φορέας ενός διαφορετικού φάσματος γνώσεων όμως οι επαφές με τους συναδέλφους είναι πολύ σημαντικές αλλά πάνω από όλα μπορούν ανά πάσα στιγμή να φανούν χρήσιμες για την εκτέλεση των καθηκόντων του ίδιου του υπαλλήλου. Τυχόν υπάλληλοι που δεν έχουν τη δυνατότητα να επικοινωνούν με τους συναδέλφους τους βρίσκονται σε μειονεκτική θέση όσον αφορά τη διαμόρφωση πολιτικής που αποτελεί την πιο θεμελιώδη λειτουργία της Επιτροπής. Η μη δραστηριοποίηση σε δίκτυο συνεπάγεται αποκλεισμό αλλά και πλημμελή εκπλήρωση καθηκόντων από τον υπάλληλο επί της ουσίας καθώς ο ρόλος της πληροφορίας είναι κεντρικός στο συγκεκριμένο επάγγελμα.

Στην Επιτροπή υπάρχουν τόσο επίσημα δίκτυα πληροφόρησης που βασίζονται στη δομή της ιεραρχίας όσο και ανεπίσημες δίοδοι ροής οι οποίες λειτουργούν συμπληρωματικά των ιεραρχικών δικτύων. Η διατήρηση δικτύων επιτρέπει όχι μόνο την αποτελεσματικότητα στην εκπλήρωση των καθηκόντων μίας θέσης αλλά αποτελεί επίσης και παράγοντα ισχύος η οποία μάλιστα μπορεί να εξισωθεί και με

²⁵³ S. Suvarierol, *Beyond the Myth of Nationality...*, Όπ. π., σ. 711.

την αντίστοιχη ισχύ της ιεραρχίας. Το ότι τα δίκτυα αυτά είναι αφανή και αόρατα «δια γυμνού οφθαλμού» είναι το στοιχείο που τα κάνει να συγκεντρώνουν και το ενδιαφέρον. Ενδιαφέρον το οποίο δεν είναι και ανάλογο προς τα δίκτυα των εθνικών υπαλλήλων²⁵⁴.

Η κατηγοριοποίηση των δικτύων για τη Suvarierol περιλαμβάνει τέσσερις κατηγορίες:

1. *Επίσημα δίκτυα (task – related formal networks)*
2. *Ανεπίσημα δίκτυα (Task – related informal networks)*
3. *«Χαλαρά» δίκτυα (Leisure networks)*
4. *Δίκτυα σταδιοδρομίας (Career networks)*

Τα δίκτυα που σχετίζονται με τους επίσημους κανόνες και νόρμες της οργάνωσης αποτελούν δίκτυα με προκαθορισμένους παράγοντες την ιεραρχικότητα και την κατανομή των καθηκόντων ανά θέση ευθύνης από την ίδια τη δομή του οργανισμού πράγμα που σημαίνει πως το προσωπικό στοιχείο της επιλογής απουσιάζει. Εν προκειμένω, η εθνικότητα δεν έχει βαρύτητα καθώς συγκεκριμένα πόστα καταλαμβάνονται από συγκεκριμένους υπαλλήλους προκαθορισμένης εθνικότητας και δεν υπάρχει δυνατότητα ελιγμών και επιλογής για αυτούς που χρησιμοποιούν τον δίαυλο αυτόν. Το ανεπίσημο δίκτυο είναι το δίκτυο με τη μεγαλύτερη σημασία για τους υπαλλήλους, καθώς αποτελεί ένα σταυροδρόμι μεταξύ επίσημων και ανεπίσημων ροών πληροφοριών.

Τα μέσα με τα οποία πραγματοποιείται αυτό το πάντρεμα έχουν σχέση με το δίκτυο *intranet* δηλαδή το ιδιωτικό διαδικτυακό κέντρο (*private network*) της Επιτροπής²⁵⁵ αλλά και μέσω του ηλεκτρονικού ταχυδρομείου. Τα δύο επόμενα δίκτυα της παραπάνω κατηγοριοποίησης δηλαδή το δίκτυο σταδιοδρομίας και το «χαλαρό»

²⁵⁴ Στο ίδιο, σσ. 705-706.

²⁵⁵ Κάθε εταιρεία ή οργάνωση κατά κανόνα διαθέτει έναν ιδιωτικό διαδικτυακό χώρο (*intranet*) ο οποίος είναι προσβάσιμος αποκλειστικά για το προσωπικό των παραπάνω και προστατευμένο από την πρόσβαση τρίτων. Κάτι ακόμη πιο προχωρημένο για εταιρεία ή οργανισμό αποτελεί και το δίκτυο *extranet* το οποίο επιτρέπει και σε τρίτους εκτός του προσωπικού την πρόσβαση στο παραπάνω ιδιωτικό δίκτυο αρκεί βέβαια να έχουν σχέση με την εν λόγω εταιρεία ή οργάνωση π.χ. προμηθευτές. Για περισσότερα βλ. [<http://www.bbc.co.uk/webwise/guides/intranets-and-extranets>, (ημερομηνία πρόσβασης: 15.5.2014)].

δίκτυο αφορούν επαφές εκτός του περιβάλλοντος εργασίας και είναι ήσσονος σημασίας.

Συνεπώς, το ανεπίσημο δίκτυο χρησιμοποιείται για μετάδοση πληροφοριών οι οποίες δεν έρχονται στην επιφάνεια, για επίλυση προβλημάτων και για παροχή συμβουλών. Κάτι το αναμενόμενο σε τέτοιες περιπτώσεις είναι, επειδή ακριβώς πρόκειται για μία μη επίσημη οδό, ο συγχρωτισμός μεταξύ ομοίων να αποτελεί κάτι το δεδομένο. Δηλαδή, άτομα με αρκετές ομοιότητες, οι οποίες προκύπτουν από την κοινή τους εθνικότητα δημιουργούν τέτοια δίκτυα με έντονο το εθνικό στοιχείο. Βασικός παράγοντας εν τιαύτη περίπτωσηι αποτελεί η κοινή γλώσσα η οποία επιτρέπει την αμεσότερη επικοινωνία.

Παρόλα αυτά, στην περίπτωση της Επιτροπής, αυτό το οποίο προκύπτει είναι ότι ναι μεν οι υπάλληλοι θέτουν τις μεταβλητές εθνικότητα και εθνική κουλτούρα σε περίοπτη θέση (57,5% και 61% αντιστοίχως) σε ό,τι έχει σχέση με τα δίκτυα αλλά στην πραγματικότητα τα ανεπίσημα αυτά δίκτυα είναι υπερεθνικά. Όπως το έθεσαν και κάποιοι υπάλληλοι: *Το μεγαλύτερο κομμάτι των υπαλλήλων εδώ δεν σκέφτονται με εθνικούς όρους και η εθνικότητα δεν έχει σημασία για την εργασία* (μεταφράσεις του γράφοντος). Σωρευτικά μόλις το 17,8% των υπαλλήλων διατηρούν τέτοιες επαφές με άτομα της ίδιας εθνικότητας. Επιπλέον, ακόμη και σε περιπτώσεις μεγάλων κρατών – μελών όπως στις περιπτώσεις της Γαλλίας, της Γερμανίας και της Ιταλίας παρά τη μεγάλη αναλογική τους υπαλληλική εκπροσώπηση στην Επιτροπή, δεν κατασκευάζουν δίκτυα με εθνικό χαρακτήρα αλλά δίκτυα όπου το υπερεθνικό στοιχείο υπερισχύει²⁵⁶. Κάτι τέτοιο βέβαια θα μπορούσε να γίνει εφικτό καθώς τέτοιου μεγέθους κράτη διαθέτουν τουλάχιστον έναν υπάλληλο σε κάθε ΓΔ κάτι το οποίο δεν ισχύει για τα μικρότερου μεγέθους κράτη – μέλη.

Όσον αφορά τη διάκριση Βορρά – Νότου και στα δίκτυα επικοινωνίας κάτι τέτοιο δεν φαίνεται να επιβεβαιώνεται κάτι το οποίο ενδεχομένως να είναι και δείγμα της προκατάληψης περί μιας διαφοράς Βορρά – Νότου. Πέρα από την επίπλαστη όπως φαίνεται διάκριση, και το επιχείρημα περί της μεγαλύτερης άνεσης επικοινωνίας στην μητρική γλώσσα δεν επιβεβαιώνεται καθώς η κυρίαρχη γλώσσα εργασίας που χρησιμοποιείται και στην επικοινωνία είναι η αγγλική (52,3%) έναντι μόλις 32,8% να είναι το ποσοστό αυτών που επικοινωνούν στο δίκτυό τους στην μητρική τους γλώσσα.

²⁵⁶ S. Suvarierol, *Beyond the Myth of Nationality...*, Όπ. π., σσ. 708-710.

Κατά συνέπεια ούτε η εθνικότητα, ούτε η διάκριση Βορείων – Νοτίων αλλά ούτε και η γλώσσα αποτελούν κίνητρα για την ανάπτυξη εθνικών δικτύων στην Επιτροπή. Τα συμπεράσματα αυτά βρίσκονται σε συμφωνία και με την έρευνα που πραγματοποίησε ο Michelmann τη δεκαετία του '70 βασικό συμπέρασμα της οποίας ήταν ο περιθωριακός ρόλος της εθνικότητας κατά τη λειτουργία δικτύων μετάδοσης πληροφοριών στην Επιτροπή²⁵⁷. Αυτό σημαίνει ότι οι συνθήκες δεν έχουν μεταβληθεί και οι αλλαγές στη συμπεριφορά των υπαλλήλων δεν είναι τόσο σημαντικές. Αντιθέτως, αυτό που πραγματικά μετράει στη δημιουργία και διατήρηση δικτύων είναι το πεδίο εξειδίκευσης, η γνώση, ο φάκελος και οι αρμοδιότητες οι οποίες είναι σε απόλυτο βαθμό οριοθετημένες, σε τέτοιο βαθμό μάλιστα που μόνο ένας συγκεκριμένος υπάλληλος μπορεί να δώσει απάντηση για κάτι το συγκεκριμένο. Επομένως, το να ρωτήσει ένας υπάλληλος κάποιον συμπατριώτη του που απλά βρίσκεται στην ίδια ΓΔ δεν έχει κανένα νόημα καθώς μόνο γενικότερου ενδιαφέροντος πληροφορίες θα μπορέσει να συγκεντρώσει όπως π.χ. για την περιρρέουσα ατμόσφαιρα στη τάδε ΓΔ.

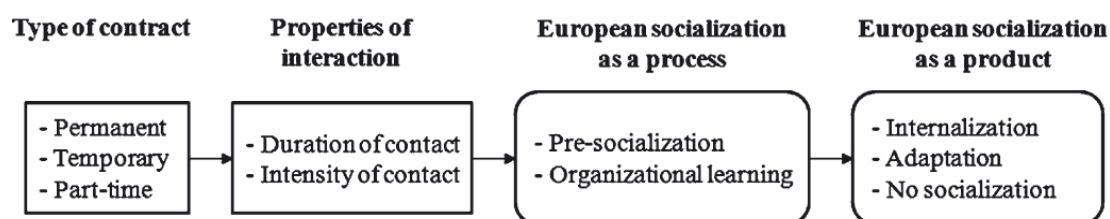
Γενικό συμπέρασμα είναι το ότι η υπερεθνικότητα αποτελεί ακρογωνιαίο λίθο της λειτουργίας και απαραίτητη προϋπόθεση για την επικοινωνία καθώς εν τοις πράγμασι οι υπάλληλοι δεν έχουν άλλες βιώσιμες εναλλακτικές επιλογές. Οι ενωσιακοί υπάλληλοι της Επιτροπής ξεπερνούν τις διαφορές τους και δρουν σε συμφωνία με το υπερεθνικό τους καθήκον που έχει ριζωθεί τόσο μέσα από το παρελθόν και την ιστορία της Επιτροπής, μέσα από αυτά που ορίζουν οι συνθήκες και ο ΚΥΚ αλλά και λόγω της διαρκούς διαδικασίας εσωτερικοποίησης των αξιών του οργανισμού (κοινωνικοποίηση) από τους υπαλλήλους που οφείλεται στην ίδια τη δομή και την οργάνωση της Επιτροπής αλλά και από την δική τους προδιάθεση και το άνοιγμά τους σε κάτι τέτοιο. Ο παράγοντας της εθνικότητας έχει περιθωριακό ρόλο στην αλληλεπίδραση αυτή που αποτελεί τάση με αντοχή στο χρόνο παρότι το περιβάλλον μεταβάλλεται συνεχώς και οι εποχές αλλάζουν²⁵⁸.

3.9. Οι διαφορετικές εργασιακές διευθετήσεις υπαλλήλων στην Επιτροπή και ο βαθμός επίδρασης της κοινωνικοποίησης

²⁵⁷ M. Egeberg, *Organization and nationality...*, Όπ. π., σσ. 722-723.

²⁵⁸ Στο ίδιο, σσ. 716-719.

Σε αυτό το κεφάλαιο αυτό που θα εξεταστεί είναι το πώς οι διαφορετικές εργασιακές διευθετήσεις μπορούν να αποτελούν παράλληλα και την βασική αιτία για το αν ο ενωσιακός υπάλληλος κοινωνικοποιηθεί ή όχι. Με άλλα λόγια το αν το εργασιακό καθεστώς υπό το οποίο εργάζεται κανείς στην Επιτροπή επιδρά και επηρεάζει το επίπεδο κοινωνικοποίησης του υπαλλήλου προς τον οργανισμό ή όχι. Στη συγκεκριμένη περίπτωση βασικός παράγοντας παραμένει η αλληλεπίδραση οργάνωσης – υπαλλήλου. Τα χαρακτηριστικά που αποδίδονται στην αλληλεπίδραση όπως ειπώθηκε και παραπάνω, συνιστούν μία από τις τέσσερις προϋποθέσεις για την ενεργοποίηση των μηχανισμών της κοινωνικοποίησης (βλέπε σ. 87-88...). Η σχέση εργασίας του κάθε υπαλλήλου αποτελεί καθοριστικό παράγοντα και μέτρο της υπερεθνικής κοινωνικοποίησης που θα επιτευχθεί.



Πηγή: S. Suvarierol, *Working for Europe? Socialization in the European Commission and Agencies of the European Union*, Public Administration, Vol. 91, No. 4, 2013, σ. 910.

Πίνακας 1: Παρουσιάζεται η συσχέτιση των διαφορετικών μορφών εργασίας με τις μεταβλητές της έντασης και της διάρκειας των συμβολαίων, συσχέτιση η οποία περνά μέσα από το «φιλτράρισμα» της ενωσιακής κοινωνικοποίησης ιδωμένης σε πρώτο στάδιο ως διαδικασίας και σε δεύτερο στάδιο ως παραγωγού αποτελεσμάτων. Τα τελικά προϊόντα περιλαμβάνουν την υιοθέτηση, την προσαρμογή, και τη μη κοινωνικοποίηση.

Σύμφωνα με το παραπάνω σχήμα η μορφή της εργασιακής σχέσης η οποία μπορεί να διαλαμβάνει τη μορφή της απασχόλησης σε μόνιμη βάση, της απασχόλησης σε προσωρινή βάση είτε τη μερική απασχόληση αλλά και οι μεταβλητές της διάρκειας και της έντασης του συμβολαίου καθώς και τρίτον οι παράγοντες της πρώιμης – κοινωνικοποίησης και της οργανωσιακής μάθησης που συντελούνται στα χρόνια που προηγούνται της απασχόλησης, μπορούν να παραγάγουν τρία αποτελέσματα.

Αυτά τα τρία σύμφωνα και με το σχήμα είναι, πρώτα και κύρια η υιοθέτηση (*internalization*), η οποία αποτελεί και το πιο δυνατό παράγωγο αφού οι νόρμες και τα ιδεώδη της οργάνωσης «αφήνουν ανεξίτηλα τα σημάδια» τους στον ενωσιακό μόνιμο υπάλληλο. Δεύτερο σε ένταση «προϊόν» έρχεται η προσαρμογή (*adaptation*)

που συνεπάγεται όπως φανερώνει και η ίδια η λέξη την απλή προσαρμογή του υπαλλήλου στο περιβάλλον εργασίας και της υπερεθνικής Επιτροπής διατηρώντας όμως τις πεποιθήσεις και τις ιδέες με τις οποίες γαλουχήθηκε.

Αυτή η πιθανότητα αφορά πρωταρχικά τους ΑΕΕ οι οποίοι τείνουν να διατηρούν μία διπλή προσήλωση κατά το διάστημα της παραμονής τους στις Βρυξέλλες: Τόσο προς την Επιτροπή όσο και προς το κράτος προέλευσης. Η προσήλωσή τους στις υπερεθνικές νόρμες όμως δεν έχει διάρκεια στο χρόνο αν και σε αρκετές περιπτώσεις αισθάνονται ότι ανήκουν στη ΓΔ και τη Μονάδα. Όμως και οι υπάλληλοι μερικής απασχόλησης βρίσκονται στο μεταίχμιο μεταξύ του κράτους προέλευσης και της Επιτροπής καθώς απασχολούνται στις αντιπροσωπείες της. Ωστόσο στη συγκεκριμένη περίπτωση η κοινωνικοποίηση δεν αποτελεί επακόλουθο της απασχόλησής τους σε αυτές. Περισσότερο μετράει η ένταση της επαφής με τις υπερεθνικές νόρμες κατά το διάστημα εργασίας, η διάρκεια απασχόλησης και η πρώιμη κοινωνικοποίηση. Ωστόσο, και στις δύο τελευταίες περιπτώσεις η απόσταση από το κέντρο του κράτους καταγωγής δεν διαδραματίζει τόσο σημαντικό ρόλο²⁵⁹.

Μόνιμοι υπάλληλοι

Βασικό στοιχείο που διακρίνει κάθε μόνιμο υπάλληλο από τις άλλες δύο κατηγορίες υπαλλήλων αποτελεί η διαδικασία πρόσληψης (βλέπε παραπάνω). Αξίζει να σημειωθεί ότι η Επιτροπή δεν αναζητά την εξειδίκευση όταν προτίθεται να προβεί στην πρόσληψη μόνιμου προσωπικού²⁶⁰. Αμέσως μετά την πρόσληψη συντελείται η διαδικασία μετάδοσης μέσα από τη μάθηση των υπερεθνικών αρχών και καλλιεργείται η στάση του υπαλλήλου ως προς την αποστολή που έχει να φέρει εις πέρας ως μέλος αυτού της οργάνωσης. Αυτό σε μεγάλο βαθμό οφείλεται σε δύο παράγοντες. Αφενός μέσα από ένα γενικό πνεύμα συνεργασίας μεταξύ των υπαλλήλων (collegiality) και αφετέρου μέσω της κινητικότητας αποτρέποντας το υπέρμετρο δέσιμο των υπαλλήλων με συγκεκριμένες ΓΔ και τμήματα της Επιτροπής²⁶¹.

²⁵⁹ S. Suvarierol, *Working for Europe?...*, Όπ. π., σσ. 908-913.

²⁶⁰ Στο ίδιο, σ. 917.

²⁶¹ Η θέση αυτή της Suvarierol φαίνεται ότι δεν βρίσκει σύμφωνο τον Trondal, ο οποίος βασιζόμενος σε ένα εκ των δύο βασικών χαρακτηριστικών της δομής της Επιτροπής, (τη λογική του

Αποσπασμένοι Εθνικοί Εμπειρογνώμονες

Αυτή η κατηγορία κρατικών λειτουργών απασχολείται στην Επιτροπή για διάστημα που ξεκινάει από τους έξι μήνες και μπορεί να φτάσει μέχρι και τα τέσσερα χρόνια. Στην πλειοψηφία τους είναι υπάλληλοι του δημοσίου κρατών – μελών. Άλλη κατηγορία ανθρώπων που μπορούν να αποσπαστούν είναι και εμπειρογνώμονες από πανεπιστημιακά ιδρύματα, διεθνείς οργανισμούς και ερευνητικά κέντρα εφόσον οι γνώσεις τους είναι απαραίτητες για την Επιτροπή. Εργοδότης τους παραμένει το κράτος από το οποίο προέρχονται καθώς συνεχίζουν να λαμβάνουν τον μισθό τους από το τελευταίο με τη μόνη παροχή από πλευράς της Επιτροπής να είναι ένα ημερήσιο επίδομα ενώ για κάποιες θέσεις μία τέτοια αποζημίωση δεν προβλέπεται (cost – free).

Στη διαδικασία επιλογής σημαντικοί είναι οι ρόλοι του βιογραφικού (European CV) που συντάσσεται σε ξένη γλώσσα αλλά και η συναφής με τη ΓΔ ή το τμήμα εμπειρία ενώ οι υποψήφιοι οφείλουν να έχουν ολοκληρώσει την περίοδο δοκιμαστικής υπηρεσίας τους²⁶². Η διαδικασία επιλογής δεν είναι τόσο απαιτητική και χρονοβόρα όσο αυτή στην οποία υποβάλλονται οι μόνιμοι υπάλληλοι. Διορίζονται σε μία συγκεκριμένη ΓΔ ή τμήμα όπου παραμένουν καθόλη τη διάρκεια της υπηρεσίας τους, ενώ με το πέρας της θητείας τους επιστρέφουν στην κρατική υπηρεσία τους. Μετά το πέρας της πρώτης τους θητείας ως εθνικοί εμπειρογνώμονες έχουν το δικαίωμα να θέσουν ξανά υποψηφιότητα για θέσεις εθνικών εμπειρογνομόνων μετά όμως από πάροδο 6 ετών από την αρχική τους απόσπαση.

Κατά τη διάρκεια της θητείας τους δεν περνούν από εκπαίδευση όπως γίνεται με τους μόνιμους υπάλληλους αλλά εφόσον το επιθυμούν μπορούν να συμμετάσχουν σε επιμορφωτικά σεμινάρια που οργανώνονται από το Ευρωπαϊκό Ινστιτούτο Δημόσιας Διοίκησης (ΕΙΔΔ). Οι επιδόσεις τους δεν αξιολογούνται καθώς ουσιαστικά

χαρτοφυλακίου), θεμελιώνει μία θέση σύμφωνα με την οποία οι ενωσιακοί υπάλληλοι αναπτύσσουν πίστη πρωτίστως προς τη ΓΔ και δευτερευόντως προς τη μονάδα τους και την Επιτροπή.

²⁶² Εγκύκλιος Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Γεν. Δ/νση Κατάστασης Προσωπικού, Διεύθυνση Εκπαίδευσης, Τμήμα Μετεκπαίδευσης και Μελετών, Ανακοίνωση με θέμα την πλήρωση θέσεων Εθνικών Εμπειρογνομόνων στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή (με απόσπαση), ΑΔΑ: ΒΙΡΝΧ-ΚΔΝ, Αναρτητέο στο Διαδίκτυο, Αθήνα 6 Φεβρουαρίου 2014, Α.Π.: ΔΙΕΚ/ΤΜ.Α/Φ.3/46/1929, σσ, 2-5.

εργοδότης τους παραμένει η εθνική υπηρεσία και το υπουργείο από τα οποία προέρχονται.

Έχουν το δικαίωμα να εκπροσωπούν την Επιτροπή έναντι τρίτων είτε ως μέλη αντιπροσωπείας είτε υπό την ατομική τους ιδιότητα ως παρατηρητές χωρίς να τους απονέμεται το δικαίωμα να αποστέλλονται σε κρίσιμες περιπτώσεις όπου αναμένεται δέσμευση και λήψη σημαντικών αποφάσεων κάτι που εξηγεί και την ιδιομορφία της θέσης τους η οποία βρίσκεται ανάμεσα στο κράτος – μέλος και στην Επιτροπή²⁶³ (*double hatted position*)²⁶⁴. Παρότι κατά τη διάρκεια της απόσπασής τους μετεγκαθίστανται στις Βρυξέλλες η Suvarierol υποστηρίζει ότι δεν παύουν να διατηρούν επαφές με την πατρίδα τους. Σε ό,τι αφορά τις κοινωνικές τους επαφές εκτός εργασίας περιορίζονται σημαντικά καθώς όλη η ζωή τους περιστρέφεται γύρω από την πατρίδα. Οι επαφές τους με άλλους υπαλλήλους και δη τους μόνιμους είναι ελάχιστες και σπάνιες. Ακόμη και η δικτύωση τους είναι επικεντρωμένη στα πατρώα εδάφη μέσα από τη σύνδεσή τους με εθνικά δίκτυα αλλά και με τη CLENAD (Comité de Liaison des Experts Nationaux Détachés)²⁶⁵ που αποτελεί το σύνδεσμο των εθνικών εμπειρογνομόνων που υπηρετούν στα όργανα της ΕΕ.

Οι συγκεκριμένοι γραφειοκράτες σύμφωνα πάντα με τη Suvarierol δεν κοινωνικοποιούνται πλήρως αλλά μόνο σε έναν επαρκή βαθμό ώστε να έχουν την ευχέρεια να επιτελέσουν τα καθήκοντά που τους ανατίθενται αλλά και τόσο ώστε να μην θεωρηθούν απεσταλμένοι κατ' εντολή του κράτους προέλευσης που θα είχε ως αποτέλεσμα την περιθωριοποίηση και τον εργασιακό παραγκωνισμό τους.

²⁶³ Σύμφωνα με το άρθρο 7 της απόφασης της Επιτροπής (12.11.2008) με αντικείμενο τους κανόνες της απόσπασης εθνικών εμπειρογνομόνων στην Επιτροπή, άρθρο πανομοιότυπο με το αντίστοιχο άρθρο 11 του ΚΥΚ, οι τελευταίοι οφείλουν να εκτελούν όπως ακριβώς και οι μόνιμοι υπάλληλοι τα καθήκοντά τους με βασικό άξονα το συμφέρον των Κοινοτήτων. Επιπλέον υποχρεώνονται να μην δέχονται καμία κατευθυντήρια γραμμή ή οδηγίες από κυβερνήσεις, οργανώσεις ή τρίτα άτομα που δεν έχουν σχέση με την Επιτροπή. [Διαθέσιμη στο http://ec.europa.eu/civil_service/docs/regime_end_en.pdf, (ημερομηνία πρόσβασης: 7.3.2014)].

²⁶⁴ Χαρακτηριστικές οι φράσεις δύο ΑΕΕ: *As a secondee you always have a complicated dual position...found a good middle course between on the one hand loyalty to the Commission and on the other hand loyalty to their home country* και: *As a secondee you are loyal to the Commission. But one's salary is paid by the Netherlands. I had no problems functioning in that dual position*, J. Trondal, *Bureaucratic Structure...*, Όπ. π., σ. 811.

²⁶⁵ Για περισσότερα σχετικά με το σύνδεσμο αυτό βλ. [<http://www.clenad.eu/>, (ημερομηνία πρόσβασης: 25.4.2014)].

Προσαρμόζονται στην νέα κατάσταση και στο περιβάλλον της Επιτροπής²⁶⁶. Για τους συγκεκριμένους υπαλλήλους δεν είναι τόσο εύκολο να κατανοήσουν τι αποτελεί *ενωσιακό συμφέρον*. Δεν αποτελεί ούτε εθνική ευνοιοκρατία ούτε όμως βρίσκεται και στο πεδίο της ομοφωνίας. Ορίζεται αρνητικά²⁶⁷.

Βέβαια, παρά την προσαρμογή των εθνικών εμπειρογνομώνων στα πιστεύω της Επιτροπής η εμπειρία αυτή μπορεί να λειτουργήσει και αντίστροφα καθώς τα εθνικά τους φρόνημα ενδέχεται να ενισχυθεί από τη στιγμή που ενεργοποιείται ένα συναίσθημα νοσταλγίας για την πατρίδα τους. Ιστορικά, η καθιέρωση της κινητικότητας των εθνικών γραφειοκρατών αποδίδεται στη Γαλλία (*roulement system*). Πιο συγκεκριμένα, καθιερώθηκε από τον Charles De Gaulle με το σκεπτικό της ενίσχυσης της θέσης των κρατικών λειτουργών και κατ' επέκταση της κρατικής γραφειοκρατίας ως ενιαία οντότητα έναντι της Επιτροπής²⁶⁸.

Σύμφωνα με το αποτέλεσμα της πραγματολογικής μελέτης στην οποία προχώρησε ο M. Egeberg και η οποία βασίστηκε σε συνεντεύξεις Βορειοευρωπαίων (Νορβηγών) αποσπασμένων κρατικών λειτουργών, η πλειοψηφία εξ αυτών (60%) θεωρεί ότι τα δίκτυα στην Επιτροπή επηρεάζονται σε μεγάλο βαθμό από τον παράγοντα εθνικότητα (βλέπε το παρακάτω πίνακα). Αυτό δεν έρχεται σε συμφωνία με τη νεότερη έρευνα της Suvarierol η οποία βέβαια είχε ως κεντρικό αντικείμενο μελέτης τους μόνιμους υπαλλήλους. Ως αιτία για αυτή τη μη συμφωνία είναι ακριβώς ο τύπος της εργασιακής σχέσης των δύο κατηγοριών υπαλλήλων. Συνεχίζοντας τον συλλογισμό και παραφράζοντας ένα από τα συμπεράσματα της μελέτης του Michelmann μπορεί να υποστηριχθεί ότι μία συγκεκριμένη κατηγορία υπαλλήλων, οι ΑΕΕ λειτουργούν ως πηγές πληροφόρησης τόσο για τις εθνικές κυβερνήσεις και κάθε άλλη εθνική οργάνωση όσο και για την ίδια την Επιτροπή. Λειτουργούν δηλαδή ως *access points* τόσο για τα κράτη – μέλη καθώς ενημερώνουν για τις εξελίξεις στις

²⁶⁶ S. Suvarierol, *Working for Europe?...*, Όπ. π., σσ. 914-917 και 923-925. Οι απαντήσεις που έδωσαν στον J. Trondal ΑΕΕ φαίνονται πως δεν βρίσκονται σε σύμπνοια με την άποψη που διατυπώνει η Suvarierol. Αντιθέτως, το νέο περιβάλλον σύμφωνα με τις απαντήσεις που έδωσαν δείχνει να τους επηρεάζει σε μεγάλο βαθμό σε τέτοιο, ώστε να θεωρούν τους εαυτούς τους αλλά πρωτίστως να αντιμετωπίζονται ως ενωσιακοί υπάλληλοι. Ιδίως το τελευταίο φανερώνει και η απάντηση ενός ΑΕΕ: *It's probably more about the difference [...] than it is about the difference between being seconded and not being seconded.*, J. Trondal, *Bureaucratic Structure...*, Όπ. π., σ. 812.

²⁶⁷ M. Egeberg, *Organization and Nationality...*, Όπ. π., σ. 731.

²⁶⁸ P. Nedergaard, *European Union Administration...*, Όπ. π., σ. 23.

Βρυξέλλες και στην Επιτροπή όσο όμως και ως *access points* για την ίδια την Επιτροπή καθώς είναι ιδιαίτερος ενήμεροι για τις εξελίξεις στο κράτος προέλευσης²⁶⁹.

Πίνακας 5: Πίνακας που δείχνει σε ποιο βαθμό η εθνικότητα μπορεί να επηρεάζει τις μεταβλητές των επιλογών πολιτικής, των δικτύων και του διοικητικού στυλ σύμφωνα με τις απαντήσεις των ερωτωμένων.

Η εθνικότητα επηρεάζει:	%
- την επιλογή πολιτικής	23
- το δίκτυο	60
- το διοικητικό στυλ	37

Πηγή: M. Egeberg, *Organization and Nationality in the European Commission Services*, Public Administration, Vol. 74, Winter 1996, σ. 731.

Στον αντίποδα της προσέγγισης της Suvarierol για τους ΑΕΕ βρίσκεται η προσέγγιση του J. Trondal. Μέσω της έρευνας του τελευταίου προκύπτει ότι οι συγκεκριμένοι υπάλληλοι επηρεάζονται σημαντικά και προς την κατεύθυνση της υιοθέτησης μίας νέας οργανωσιακής ταυτότητας μέσω δύο παραγόντων: Αφενός της επανακοινωνικοποίησης (*re - socialisation*) η οποία είναι διαδικασία μη αμφίδρομη και αφετέρου της οργανωσιακής ασυμβατότητας ανάμεσα στην Επιτροπή και στο υπουργείο και την υπηρεσία από την οποία προέρχονται. Αντιθέτως, δεν προκύπτουν ενδείξεις για σημαντικές επιδράσεις της πρώιμης κοινωνικοποίησης.

Από τα αποτελέσματα της παραπάνω έρευνας προκύπτει ότι οι ΑΕΕ κατά τη διάρκεια της θητείας τους στις Βρυξέλλες, οι επαφές τους με την πατρίδα τους και πιο συγκεκριμένα με το υπουργείο και την υπηρεσία τους είναι σχεδόν ανύπαρκτες αν και αυτό δεν σημαίνει πως η πρωταρχική τους προσήλωση είναι στραμμένη προς την Επιτροπή αλλά κατά κύριο λόγο προς τη ΓΔ και την μονάδα τους λόγω της εσωτερικής διάρθρωσης της Επιτροπής²⁷⁰. Ο παράγοντας εθνικότητα τίθεται στο περιθώριο κατά τη διάρκεια της θητείας και για τους συγκεκριμένους υπαλλήλους κατά τη θήτευσή τους στην Επιτροπή κάτι που δείχνει πως η υπερεθνική ταυτότητά τους υπερισχύει της διακυβερνητικής²⁷¹.

²⁶⁹ M. Egeberg, *Organization and Nationality...*, Όπ. π., σ. 731.

²⁷⁰ J. Trondal, *Is the European...*, Όπ. π., σ. 17.

²⁷¹ Στο ίδιο, σσ. 10-23.

Ενωσιακοί υπάλληλοι που απασχολούνται στις ανεξάρτητες αρχές της ΕΕ

Στις ανεξάρτητες αρχές της ΕΕ απασχολείται μόνιμο προσωπικό (συνολικά 600 άτομα), και προσωπικό για ορισμένο χρονικό διάστημα (περίπου 3000 άτομα). Για μερικούς εξ αυτών το συμβόλαιο μπορεί να μετατραπεί σε αορίστου χρόνου. Επίσης, οι εξειδικευμένοι επιστήμονες αλλά και τα μέλη του διοικητικού συμβουλίου τέτοιων αρχών είναι μερικής απασχόλησης. Γενικά, τα άτομα που προσλαμβάνονται στις αρχές αυτές διακρίνονται για την εξειδίκευση που διαθέτουν σε συγκεκριμένους τομείς και οι οποίοι ως επί το πλείστον δεν έχουν καμία προηγούμενη επαφή και δεν γνωρίζουν αρκετά για την Ένωση ούτε διακρίνονται για τη γνώση πολλών ξένων γλωσσών.

Μία τελευταία κατηγορία προσωπικού αποτελούν τα μέλη των διοικητικών συμβουλίων των αρχών οι οποίοι κατά κανόνα είναι μέλη των εθνικών γραφειοκρατιών και διορίζονται από τα κράτη – μέλη (ένας από κάθε κράτος – μέλος μαζί με δύο εκπροσώπους της Επιτροπής). Αυτό το στοιχείο δείχνει ότι λειτουργούν ως εκπρόσωποι των κρατών – μελών. Καθήκον τους είναι να επιβλέπουν τον διοικητή της αρχής αλλά και τη λειτουργία της συνολικά και προς τούτο συναντώνται και συνεδριάζουν λίγες φορές το χρόνο. Πρακτικά οι συγκεκριμένοι δεν επιδεικνύουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον για τις αρχές στις οποίες διορίζονται σε τέτοιο βαθμό μάλιστα που ένα μεγάλο μέρος εξ αυτών δεν παρίσταται στις συνεδριάσεις²⁷². Τα μέλη των διοικητικών συμβουλίων έχουν χαρακτηριστεί και ως «νομάδες της ΕΕ» (EU Nomads) λόγω της ιδιότητάς τους η οποία κατά βάση είναι εθνική αφού εργοδότης τους παραμένει το εθνικό – κράτος και οι αντιλήψεις τους συνδέονται με ισχυρούς δεσμούς με αυτό παρά τη θητεία τους για περιορισμένο χρονικό διάστημα στο ενωσιακό επίπεδο, χρονικό διάστημα κατά το οποίο οι πεποιθήσεις τους δεν μπορούν να αναδιαμορφωθούν.

Η διαδικασία πρόσληψης που ακολουθείται δεν περιλαμβάνει τη διεξαγωγή εισαγωγικού διαγωνισμού και γι' αυτό πολλοί είναι εκείνοι που θεωρούν την

²⁷² Δείγμα γραφής των μελών των συμβουλίων αποτελεί περιστατικό σύμφωνα με το οποίο στο πλαίσιο μίας συνεδρίασης η συζήτηση διεξαγόταν μόνο μεταξύ τεσσάρων μελών με τους υπόλοιπους να συμπληρώνουν τις αιτήσεις για να τους επιστραφούν τα έξοδα μετακίνησης. S. Suvarierol, *Working for Europe?...*, Όπ. π., σ. 923.

προοπτική εργασίας στις αρχές ως ελκυστική καθώς πιστεύεται ότι παρέχει δυνατότητα παράκαμψης των δύσκολων εξετάσεων στις οποίες υποβάλλονται οι μόνιμοι υπάλληλοι και συνεπώς εισαγωγή στο σώμα ενωσιακής υπαλληλίας ευκολότερα. Κάτι τέτοιο όμως δεν ισχύει καθώς δεν υπάρχει δυνατότητα μετακίνησης είτε σε άλλη αρχή είτε σε όργανα της Ένωσης. Από την άλλη πλευρά, η ανυπαρξία ρήτρας μετακίνησης καθιστά τις αρχές μη ελκυστικές για ανθρώπους οι οποίοι έχουν εκτεθεί και έχουν περάσει από ένα στάδιο πρώιμης κοινωνικοποίησης.

Η ύπαρξη μεγάλου ποσοστού εργαζομένων σε μη μόνιμη βάση, η αδυναμία προσέλκυσης κοινωνικοποιημένων ανθρώπων, η μεγάλη απόσταση από τις Βρυξέλλες, η μεγάλη εξειδίκευση του επιστημονικού προσωπικού το οποίο παρουσιάζεται ταγμένο στην επιστήμη του και στον ειδικότερο τομέα εξειδίκευσής του, και η φύση του διοικητικού συμβουλίου των αρχών με την παρουσία των εθνικών – κρατών να είναι ισχυρή όλοι μαζί, είναι παράγοντες οι οποίοι δεν παρέχουν ιδανικό πεδίο για να ευδοκιμήσει η κοινωνικοποίηση, μόνο σε ελάχιστες περιπτώσεις αυτό που επιτυγχάνεται είναι η προσαρμογή στις υπερεθνικές αξίες εμμέσως μέσα από την προσήλωση στην αποστολή και τους σκοπούς που υπηρετεί η εκάστοτε αρχή²⁷³.

Συνολικά, αυτό που αποδεικνύεται είναι το γεγονός πως πολλοί διαφορετικοί παράγοντες οι οποίοι εκ πρώτης όψεως μπορεί να μην φαίνονται σημαντικοί μπορούν να επηρεάσουν το αν τελικά κάθε ενωσιακός υπάλληλος κοινωνικοποιηθεί πλήρως προς αυτά που πρεσβεύει η Επιτροπή. Μεταξύ των παραγόντων αυτών σημαντικός είναι ο τύπος της απασχόλησης που καθορίζει σε μεγάλο βαθμό τη διάρκεια αλλά και την ένταση της επίδρασης της κοινωνικοποίησης, το αν ναι ή όχι ο υπάλληλος υπόκειται σε διαδικασίες επιλογής, το επίπεδο της πρώιμης κοινωνικοποίησής του όσο και, αν κατά τη διάρκεια της θητείας τους μαθητεύει σε αυτό το οποίο βρίσκεται στο βάθος πέρα από τις λεπτομερείς περιγραφές θέσεων δηλαδή αυτό που αποτελεί τον πυρήνα πίσω από τη λειτουργία της Επιτροπής, που είναι η υπερεθνική της αποστολή.

Πίνακας 6: Αναλυτική σχηματική κατάταξη και σύνδεση των διαφορετικών μορφών απασχόλησης στην Επιτροπή με τον τύπο συμβολαίου, τη διάρκεια – ένταση, τον βαθμό πρώιμης κοινωνικοποίησης και οργανωσιακής μάθησης. Στην τελευταία στήλη

²⁷³ Στο ίδιο, σσ. 917-923.

αποτυπώνεται το τελικό προϊόν της σύνδεσης των παραπάνω παραμέτρων (μεταβλητών).

Career arrangement	Type of contract	Duration/intensity of contact	Pre-socialization	Organizational learning	European socialization
Commission official	Permanent	Long High	Strong	Formal Informal	Internalization
Commission SNE	Temporary	Medium High	Weak-medium	No formal Informal	Adaptation
Agency staff	(Unlimited) temporary	Long High	Weak-medium	Formal Informal	Adaptation/limited internalization
Agency expert	Part-time	Medium Medium	Weak	No formal Informal	Adaptation
Agency management board member	Part-time	Short Low	Absent	High transfer Low adoption	No socialization

Πηγή: S. Suvarierol, *Working for Europe? Socialization in the European Commission and Agencies of the European Union*, Public Administration, Vol. 91, No. 4, 2013, σ. 924.

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Στα τρία κεφάλαια της παραπάνω εργασίας έγινε μία προσπάθεια να αποτυπωθούν κατά το δυνατόν τα κυριότερα σημεία στα οποία οφείλει να εστιάσει κανείς κατά την μελέτη της Επιτροπής ως μίας ισχυρής και διεθνούς γραφειοκρατίας. Εξετάστηκαν τα βασικά στοιχεία που αφορούν τη δομή και την εσωτερική οργάνωση της Επιτροπής. Στο πλαίσιο αυτό, δεν θα μπορούσε να μην εξεταστεί ο ανθρώπινος παράγων που συνιστά την προστιθέμενη αξία κάθε γραφειοκρατίας δημόσιας και ιδιωτικής, εθνικής ή υπερεθνικής, πόσο μάλλον της Επιτροπής.

Στο πρώτο εκ των τριών κεφαλαίων, εξετάστηκαν κάποια ευρύτερα ζητήματα που αφορούν τόσο γενικά τις διεθνείς γραφειοκρατίες όσο και ειδικά την Επιτροπή μέσα σε ένα ευρύ ιστορικό πλαίσιο. Συγκεκριμένα, η συζήτηση περιστράφηκε γύρω από την πρώιμη φάση της Επιτροπής, στην περιγραφή των πρώτων βημάτων προς την εδραίωση της υπερεθνικής οργάνωσης, καθώς και του διοικητικού του βραχίονα. Στο ίδιο κεφάλαιο, συζητήθηκε η συνεισφορά του Max Weber στην μελέτη των γραφειοκρατικών οργανώσεων όπως και οι νέες ιδέες που κόμισε στην θεωρία αλλά και κυρίως στην πράξη οι ιδέες που διατυπώθηκαν μέσα από την προσέγγιση του ΝΔΜ ενώ έγινε και μία σύντομη αναφορά σε κάποια ενδεικτικά στοιχεία για την απασχόληση στην Επιτροπή.

Στο δεύτερο κεφάλαιο αντικείμενο της μελέτης αποτέλεσαν η δομή και η οργάνωση της υπαλληλίας της Επιτροπής τις τελευταίες τέσσερις δεκαετίες. Είναι μία περίοδος στασιμότητας αλλά και κοσμογονικών αλλαγών για το σώμα των υπαλλήλων της οργάνωσης όταν η κατάλληλη στιγμή για την παρέμβαση των πολιτικών προϊσταμένων του οργανισμού διαφάνηκε. Οι αλλαγές που επέφερε η μεταρρύθμιση Kinnock υπήρξαν ριζικές τουλάχιστον όσον αφορά το πλαίσιο των σχεδιασμών και των δημόσιων διακηρύξεων αν και στην πράξη παρέμειναν σχετικά μετριοπαθείς (βλ. π.χ. το σχεδόν γραμμικό σύστημα σταδιοδρομίας). Όσον αφορά τους υπαλλήλους οι οποίοι υπήρξαν και οι άμεσοι αποδέκτες των αλλαγών, η στάση που διατηρούν έναντι της μεταρρύθμισης αλλά κυρίως απέναντι στα αποτελέσματά της είναι ως επί πλείστον αρνητική. Η πλειονότητα αυτών φαίνεται να πιστεύει ότι η μεταρρύθμιση αποτέλεσε μία επίφαση αλλαγής χωρίς να επιφέρει ουσιαστικές βελτιώσεις εκεί όπου η μηχανισμός της Επιτροπής πραγματικά «έπασχε». Στηριζόμενοι και στις τελευταίες απόψεις, τα κίνητρα όπως επισημαίνουν κάποιοι μελετητές πίσω από την προώθηση της μεταρρύθμισης, παραμένουν σκιώδη.

Στο τρίτο και τελευταίο κεφάλαιο, βασικό αντικείμενο εξέτασης αποτέλεσαν μία σειρά εννοιών μεταξύ πολλών άλλων κουλτούρα, κοινωνικοποίηση, κοσμοπολιτισμός μάθηση, και αξίες, έννοιες οι οποίες θα μπορούσε να ειπωθεί πως «σχηματίζουν έναν νοητό κύκλο» γύρω από την έννοια της αποστολής της κατεξοχόν υπερεθνικής οργάνωσης που δεν είναι άλλη από την προώθηση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Βασική επιδίωξη του συγκεκριμένου κεφαλαίου αποτέλεσε η προσπάθεια να καταρριφθεί ο (επιπόλαιος) ισχυρισμός που διατυπώνουν εξωτερικοί παρατηρητές ότι ο παράγοντας εθνικότητα διαδραματίζει κρίσιμο ρόλο στο εσωτερικό της Επιτροπής. Το γενικό συμπέρασμα που δύναται κανείς να εξάγει μέσα από τη μελέτη του υπερεθνικού διοικητικού βραχίονα είναι το αίσθημα μίας κοινής αποστολής και ενός οράματος που διαπερνούν τη συντριπτική πλειοψηφία των υπαλλήλων και κατευθύνουν τη στάση τους απέναντι στην επιτέλεση των καθημερινών τους καθηκόντων ξεπερνώντας τις εθνικές διαχωριστικές γραμμές.

BIBΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Balint T. – Bauer W. M. – Knill C., *Bureaucratic Change in the European Administrative Space: The Case of European Commission*, *West European Politics*, 31: 4, 2008.

Ban C. – Vandenabeele W., *Motivation and Values of European Commission Staff*, Paper presented at the European Union Studies Association meeting, Marina del Rey, California, April 2009, [Διαθέσιμο στο: http://www.pitt.edu/~cban/Research/Ban_Vandenabeele_Motivation.pdf, (ημερομηνία πρόσβασης: 2.4.2014)].

Ban C., *Reforming the Staffing Process in the European Union Institutions: Moving the Sacred Cow out of the Road*, *International Review of Administrative Sciences*, 76: 5, 2010.

Bauer W. M., *Introduction: Organizational Change, management Reform and EU Policy – Making*, *Journal of European Public Policy* 15, 2008.

Bauer W. M., *Tolerant if Personal Goals Remain Unharmd: Explaining Supranational Bureaucrats' Attitude Towards Organizational Change*, Working Paper Series: Lehrstuhl Politik und Verwaltung, Working Paper No 5, Humboldt Universität zu Berlin 2011.

Bauer W. M., *Diffuse Anxieties, Deprived Entrepreneurs: Commission Reform and Middle Management*, *Journal of European Public Policy*, 15: 5, August 2008.

Bauer W. M. – Ege J., *Politicisation within the European Commission's Bureaucracy*, Lehrstuhl Politik und Verwaltung Working Paper Series, 6/2012.

Bearfield D. N., *Reforming the European Commission: Driving Reform from the Grassroots*, *Public Policy and Administration*, Vol. 19, No 3, Autumn 2004.

Bennet L. – Oliver K. J., *Διεθνείς Οργανισμοί: Αρχές και Προβλήματα*, Βιβλιοθήκη Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σπουδών II, Εκδόσεις Gutenberg, Αθήνα 2006.

Buffat A., *'Public on the Outside, Private on the Inside': The Organizational Hybridization, Sense of Belonging and Identity Strategies of the Employees of a Public Unemployment Insurance Fund in Switzerland*, *International Review of Administrative Sciences*, 80: 70, 2014.

Cini M., *Reforming the European Commission: An Organizational Culture Perspective*, *Queen's Papers on Europeanisation*, No 11, 2001.

Coull J. – Lewis C., *The Impact Reform of the Staff Regulations in Making the Commission a More Modern and Efficient Organization: An Insider's Perspective*, *Eipascope*, 3, 2003.

Dinan D., *Governance and Institutions: Implementing the Lisbon Treaty in the Shadow of the Euro Crisis*, *Journal of Common Market Studies*, 2011: 49, (Annual Review).

Δραγώνα – Μονάχου Μ., *Ο Αλέξανδρος, ο Στωικός Κοσμοπολιτισμός και τα Ανθρώπινα Δικαιώματα*, Πρακτικά Συνεδρίου: *Ο Αλέξανδρος, το Ελληνικόκοσμο Σύστημα και η Σύγχρονη Παγκόσμια Κοινωνία*, 21-22 Ιουνίου 2013, Ακαδημία Θεσμών και Επιστημών, [Διαθέσιμο στο: http://www.academy.edu.gr/files/prakt_alexandros/01_03_pr_al.pdf, (ημερομηνία πρόσβασης: 3.5.2014)].

Egeberg M. – Heskestad A., *The Denationalization of Cabinets in the European Commission*, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 48, No. 4, 2010.

Egeberg M., *Organization and nationality in the European Commission Services*, *Public Administration*, Vol. 74, winter 1996.

Egeberg M., *Experiments in Supranational Institutionbuilding: The European Commission as a laboratory*, *ARENA Working Paper*, No. 4, 2012.

Έλληνας Α. – Suleiman Ε., *Ευρωπαϊκή Επιτροπή και Γραφειοκρατική Αυτονομία: Οι Προστάτες της Ευρώπης*, Εκδόσεις Επίκεντρο, Θεσσαλονίκη, 2013.

Ellinas Α. – Suleiman Ε., *Supranationalism in a Transnational Bureaucracy: The Case of the European Commission*, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 49, No 5, 2011.

Ellinas Α. – Suleiman Ε., *Reforming the Commission: Between Modernization and Bureaucratization*, *Journal of European Public Policy*, 15: 5, 2008.
Giddens Α., *Κοινωνιολογία*, Εκδόσεις Gutenberg, Αθήνα, 2009.

Hooghe L., *Several Roads Lead to International Norms but Few Via International Socialization: A Case Study of the European Commission*, *International Organization*, Vol. 59, Issue 4, October 2005.

Hughes M. – Kroehler J. C., *Κοινωνιολογία: Οι βασικές Έννοιες*, Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα, 2007.

Καρκατσούλης Π., *Το Κράτος σε Μετάβαση: Από τη «Διοικητική Μεταρρύθμιση» και το «Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ» στη «Διακυβέρνηση»*, Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Αθήνα, 2004.

Kassim H., *The Kinnock Reforms in Perspective: Why Reforming the Commission is an Heroic, But Thankless, Task*, *Public Policy and Administration*, Vol. 19, No 3, 19: 25, 2004.

Kassim H., *The Secretariat General of the European Commission 1958-2003: A Singular Institution*, στο Α. Smith (editor), *Politics and the European Commission: Actors, Interdependence Legitimacy*, Routledge, 2004.

Kramer T., *The Reform of the European Personnel Selection Office (EPSO) Selection Procedures: The First Lessons Learned*, EIPAScope, 2011: 1.

Μακροδημήτρης Α., *Διοικητικές Μελέτες*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1991.

Mauri G. A. – Muccio S., *The Public Management Reform: From Theory to Practice. The Role of Cultural Factors*, International Journal of Advances in Management Science, Vol. 1: 3, 2012, [Διαθέσιμο στο http://www.google.gr/url?url=http://www.ij-ams.org/Download.aspx%3FID%3D2031&rct=j&frm=1&q=&esrc=s&sa=U&ei=wm4QVK3pE9XVas_BgfAK&ved=0CBIOFjAA&usg=AFQjCNHQ3EhTBkEAU2EUMjPrU4wKg7xrpqw, (ημερομηνία πρόσβασης: 3.3.2014)].

Metcalf L., *European Policy Management: Future Challenges and the Role of the Commission*, Public Policy and Administration, 19: 77, 2004.

Μουζέλης Ν., *Εθνικισμός και Κοσμοπολιτισμός*, 27.11.2011, [Διαθέσιμο στο: <http://www.tovima.gr/opinions/article/?aid=386734>, (ημερομηνία πρόσβασης: 3.5.2014)].

Nedergaard P., *European Union Administration: Legitimacy and Efficiency*, Martinus Lijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2007.

Ongaro E., *Editorial Introduction: Managerial Reforms and the Transformation of the Administration of the European Commission*, International Review of Administrative Sciences, 78: 3, 2012.

Πασσάς Α., *Η Εθνική Δημόσια Διοίκηση στην Ευρωπαϊκή Ενωσιακή Πολιτική Διαδικασία*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2012.

Peterson J., *The Santer Era: The European Commission in Normative, Historical and Theoretical Perspective*, Journal of European Public Policy, 6: 1, 1999.

Rittberger B., *Which Institutions for Post – War Europe? Explaining the Institutional Design of Europe’s First Community*, *Journal of European Public Policy*, 8: 5, 2001.

Schön – Quinlivan E., *Implementing Organizational Change – The Case of the Kinnock Reforms*, *Journal of European Public Policy*, 15: 5, 2008.

Spence D. – Stevens A., *Staff and Personnel Policy in the Commission*, στο D. Spence and G. Edwards (eds), *The European Commission*, London: John Harper, 2006.

Spence D., *Plus ça change, plus c’est la même chose? Attempting to Reform the European Commission*, *Journal of European Public Policy*, 7: 1, 2000.

Σταθοπούλου Δ., *Το Νομικό Καθεστώς των Υπαλλήλων της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών, Σχολή Νομικών και Πολιτικών Επιστημών, Τμήμα Πολιτική Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης, Π.Μ.Σ. Κράτος και Δημόσια Πολιτική, Διπλωματική Εργασία, Αθήνα, 2013.

Stevens A., *Europeanisation and the Administration of the EU: A Comparative Perspective*, *Queen’s Papers on Europeanisation*, No 4/2002.

Stevens H. – Stevens A., *The Internal Reform of the Commission*, in D. Spence and G. Edwards (eds), *The European Commission*, London: John Harper, 2006.

Suvarierol S., *Melt or Surface: Will the East European (Politico – Administrative) Cultures be Included In or Excluded From the Evolving European Commission Culture?*, [Διαθέσιμο στο [Διαθέσιμο στο [117](http://www.google.gr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CB8QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.inclusionexclusion.nl%2Fsite%2F%3Fdownload%3DSemin%2520Suvarierol%252-%2520Melt%2520or%2520Surface.pdf&ei=wbKtU6KJJdCz0QXM0YHoDQ&usg=AFQjCNFTsGWXdnaNNOIxr-L1gxTUA7CrYA&bvm=bv.69837884.d.d2k,, (ημερομηνία πρόσβασης 21.3.2014)].</p></div><div data-bbox=)

Suvarierol S., *Everyday Cosmopolitanism in the European Commission*, Journal of European Public Policy, 18: 2, March 2011.

Suvarierol S., *Beyond the Myth of Nationality: Analyzing Networks within the European Commission*, West European Politics, Vol. 31, No. 4, July 2008.

Suvarierol S., *Working for Europe? Socialization in the European Commission and Agencies of the European Union*, Public Administration, Vol. 91, No. 4, 2013.

Trondal J., *Centre Formation and the European Commission: A Research Note*, The Open Political Science Journal, Vol. 5, 2012.

Trondal J. – Veggeland F., *Are International Bureaucracies Vehicles for the Common Good?*, University of Adger, ISL Working Paper, 2012: 10.

Trondal J. – Peters G., *The Rise of European Administrative Space: Lessons Learned*, Journal of European Public Policy, 20: 2, 2013.

Trondal J., *Bureaucratic Structure and Administrative Behaviour: Lessons from International Bureaucracies*, West European Politics, 34: 4, 2011.

Trondal J., *Is the European Commission a Hothouse for Supranationalism? Theorising and Exploring the World of Commission Civil Servants*, CES Working Papers, Agder University College, 2005: 7, [Διαθέσιμο στο http://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/134883/1/working_paper_2005-07.pdf, (ημερομηνία πρόσβασης: 19.2.2014)].

Τσιβάκου Ι., *Το Γραφειοκρατικό Σκότος: Ο Χρόνος του Νόμου*, Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Αθήνα, 2013.

Χριστοδουλίδης Θ., *Από την Ευρωπαϊκή Ιδέα στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Η Ιστορική Διάσταση του Ενοποιητικού Εγχειρήματος 1923-2004*, Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Αθήνα 2004.

Χρυσοχόου Ν. Δ., *Δοκίμιο για τη Διεθνή Θεωρία: Νέες Μορφές Κυριαρχίας και Συναρχίας*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2006.

Χρυσοχόου Ξ., *Πολυπολιτισμική Πραγματικότητα: Οι Κοινωνιοψυχολογικοί προσδιορισμοί της πολιτισμικής πολλαπλότητας*, Εκδόσεις Πεδίο, Αθήνα 2011.

ΛΟΙΠΕΣ ΠΗΓΕΣ

Εγκύκλιος Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Γεν. Δ/ση Κατάστασης Προσωπικού, Διεύθυνση Εκπαίδευσης, Τμήμα Μετεκπαίδευσης και Μελετών, *Ανακοίνωση με θέμα την πλήρωση θέσεων Εθνικών Εμπειρογνομόνων στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή (με απόσπαση)*, ΑΔΑ: ΒΙΡΝΧ-ΚΔΝ, Αναρτητέο στο Διαδίκτυο, Αθήνα 6 Φεβρουαρίου 2014, Α.Π: ΔΙΕΚ/ΤΜ.Α/Φ.3/46/1929.

European Commission, *Human Resources (HR) Key Figures Card: Staff Members*, 2014, [Διαθέσιμος στο http://ec.europa.eu/civil_service/docs/hr_key_figures_en.pdf, (ημερομηνία πρόσβασης: 3.6.2014)].

Office for Official Publications of the European Communities, *A Tribute to Émile Noël: Secretary General of the European Commission from 1958 to 1989*, Luxembourg, 1990, [Διαθέσιμο στο: <http://bookshop.europa.eu/en/a-tribute-to-emile-noel-secretary-general-of-the-european-commission-from-1958-to-1987-pbCB4987244/>, (ημερομηνία πρόσβασης: 15.3.2014)].

Šeščonič M., *Speech at the European Policy Group (video): We Need to Attract the Best Staff*, [Διαθέσιμο στο http://ec.europa.eu/civil_service/index_el.htm, (ημερομηνία πρόσβασης: 7.3.2014)].

<http://www.clenad.eu/>

<http://ec.europa.eu/>

<http://www.bbc.co.uk/>

www.tovima.gr/

<http://eur-lex.europa.eu>