

**ΗΓΕΣΙΑ ΚΑΙ ΕΛΕΓΧΟΣ: Η ΣΥΜΒΟΛΗ ΤΗΣ ΗΓΕΤΙΚΗΣ ΣΥΜΠΕΡΙΦΟΡΑΣ ΣΤΗΝ  
ΑΛΛΑΓΗ ΟΡΓΑΝΩΣΙΑΚΗΣ ΚΟΥΛΤΟΥΡΑΣ**

<i>ΕΙΣΑΓΩΓΗ</i>	3
<i>ΗΓΕΣΙΑ</i>	5
Ορισμός της ηγεσίας	6
Η ηγεσία ως άσκηση διοίκησης	7
Μορφές ηγετικής ισχύος	10
↳ Ισχύς αμοιβής	10
↳ Ισχύς καταναγκασμού	11
↳ Ισχύς αυθεντίας	11
↳ Νόμιμη ισχύς	12
↳ Ισχύς αναφοράς	12
<i>ΘΕΩΡΗΤΙΚΕΣ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΕΙΣ ΣΤΟ ΖΗΤΗΜΑ ΤΗΣ ΗΓΕΣΙΑΣ</i>	12
Προσέγγιση βάσει των χαρακτηριστικών του ηγέτη (Trait Approach)	13
Η προσέγγιση βάσει του στυλ ηγεσίας (style approach)	14
Καταστασιακή προσέγγιση (situational approach)	16
Συγκυριακή θεωρία (contingency theory)	16
Θεωρία πορείας –στόχου (Path-goal theory)	17
Θεωρία της αλληλεπίδρασης ηγέτη – μέλους (leader-member exchange theory)	18
Θεωρία της ηγεσίας ομάδας (team leadership theory)	20
Μετασχηματίζουσα ηγεσία (transformational leadership)	20
<i>ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΤΙΚΟΙ ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ ΤΟΥ ΗΓΕΤΙΚΟΥ ΡΟΛΟΥ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ</i>	23
Περιορισμοί της διοικητικής δράσης	24
Η γραφειοκρατική οργάνωση	26
Η γραφειοκρατική οργανωσιακή κουλτούρα	28
<i>ΟΙ ΑΛΛΑΓΕΣ ΣΤΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑΣ</i>	29
Γραφειοκρατική αναποτελεσματικότητα και ανάδυση νέων μορφών διοίκησης	29
Η κρίση της δημόσιας γραφειοκρατίας στην ελληνική περίπτωση	31
Η ενίσχυση του ρόλου του διοικητικού στελέχους	33

<i>ΙΕΡΑΡΧΙΑ ΚΑΙ ΗΓΕΤΙΚΟΣ ΡΟΛΟΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ</i>	39
Η ηγεσία μέσα από τις Εκθέσεις Εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση	39
Η διοικητική ιεραρχία σύμφωνα με τον Υπαλληλικό Κώδικα (ν.2683/1999)	43
Η αποδυνάμωση της ιεραρχίας	46
<i>Η ΑΣΚΗΣΗ ΤΟΥ ΙΕΡΑΡΧΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ</i>	50
Ο ιεραρχικός έλεγχος στην ελληνική έννομη τάξη	52
<i>Η ΑΠΟΔΟΧΗ ΤΟΥ ΙΕΡΑΡΧΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ</i>	55
Η πειθαρχία	56
<i>Αρνητική πειθαρχία</i>	57
<i>Θετική πειθαρχία</i>	58
Παράγοντες που ευνοούν τη θετική πειθαρχία	60
<i>Συμμετοχή</i>	61
<i>Επικοινωνία</i>	62
<i>Εκχώρηση αρμοδιοτήτων</i>	63
<i>Εμπιστοσύνη</i>	64
<i>Καινοτομία</i>	65
<i>Αφοσίωση</i>	66
<i>Ο ΙΕΡΑΡΧΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΩΣ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΣ ΑΛΛΑΓΗΣ</i>	69
Η αλλαγή οργανωσιακής κουλτούρας	69
Η διαμόρφωση της οργανωσιακής κουλτούρας	70
<i>ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ</i>	73
<i>ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ / ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ</i>	81
Ελληνική Βιβλιογραφία / Αρθρογραφία	81
Ξενόγλωσση Βιβλιογραφία / Αρθρογραφία	82

Για μακρά χρονική περίοδο, η γραφειοκρατία κυριάρχησε ως ο βέλτιστος τρόπος οργάνωσης των δημοσίων υπηρεσιών. Ο ορθολογικός σχεδιασμός και η εκπλήρωση των στόχων μέσω της σχολαστικής προσήλωσης στους κανόνες σε συνδυασμό με την αντικειμενικότητα, τη νομιμότητα και την εντιμότητα που διαπνέουν τη δράση της θεωρήθηκε ότι συναρμόζουν απόλυτα με την αποστολή της δημόσιας οργάνωσης (Αργυριάδης, 1990). Ο σεβασμός στην ιεραρχία και η αναγόρευση του ελέγχου σε υπέρτατη αξία τοποθετούνται στο επίκεντρο της λειτουργίας της οργάνωσης με στόχο την εξάλειψη κάθε μη προβλέψιμου ή υποκειμενικού στοιχείου, που ουσιαστικά σήμανε την εξάλειψη του ανθρώπινου παράγοντα και την παραγνώριση της συμβολής του στην παραγωγική διαδικασία (Γαβριήλ, 1995).

Τις τελευταίες δεκαετίες, η αποτελεσματικότητα της γραφειοκρατίας ως καταλληλότερου οργανωσιακού τύπου της δημόσιας υπηρεσίας κλονίζεται από την ανάδυση του δημοσίου μάνατζμεντ (New Public Management) και την υιοθέτηση νέων μεθόδων και πρακτικών διοίκησης -Διοίκηση Ολικής Ποιότητας (Total Quality Management), αναδιοργάνωση των διοικητικών διαδικασιών (Business Process Reengineering), στρατηγικό μάνατζμεντ, μάνατζμεντ καινοτομίας (innovation management), benchmarking- που απειλούν την πρωτοκαθεδρία του βεμπεριανού προτύπου (Zeppou M., Sotirakou T., 2004).

Όντας προορισμένη να λειτουργεί υπό σταθερές και προβλέψιμες συνθήκες, η γραφειοκρατική οργάνωση εμφανίζεται αδύναμη να προσαρμοστεί σε ένα ασταθές, ραγδαία εξελισσόμενο περιβάλλον και να ικανοποιήσει τις σύγχρονες απαιτήσεις για αύξηση της παραγωγικότητας, αποδοτική διαχείριση των πόρων και ποιοτικές δημόσιες υπηρεσίες (Michalopoulos, 2002). Στην περίπτωση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, οι δυσλειτουργίες του γραφειοκρατικού μηχανισμού και τα οξεία φαινόμενα διοικητικής παθογένειας έχουν τη μορφή γενικευμένης κρίσης του διοικητικού συστήματος (Μακρυδημήτρης, 1995).

Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, η συμβολή του ηγέτη μπορεί να δράσει καταλυτικά προς την ενθάρρυνση και υιοθέτηση των επιθυμητών αλλαγών. Ο ηγέτης στη σύγχρονη

δημόσια διοίκηση οφείλει πρωτίστως να ενεργοποιήσει τα μέλη του οργανισμού ώστε να αποδεχτούν και να προσαρμοστούν στις αλλαγές του διοικητικού περιβάλλοντος, των μεθόδων και των καθιερωμένων πρακτικών επεμβαίνοντας και τροποποιώντας την οργανωσιακή κουλτούρα των δημοσίων υπηρεσιών (Valle, 1999, Denhardt and Denhardt, 2000). Η άσκηση του ιεραρχικού ελέγχου, σύμφωνα με αυτή την οπτική, αναδεικνύεται ως κύριος μοχλός μετάδοσης και εδραίωσης των νέων διοικητικών αξιών.

Στην παρούσα εργασία θα επιχειρηθεί η διερεύνηση των δυνατοτήτων του ηγέτη ώστε, μέσω της άσκησης του ιεραρχικού ελέγχου, να προωθήσει την αποδοχή και υιοθέτηση νέων αξιών και αντιλήψεων, συμβάλλοντας στην αλλαγή οργανωσιακής κουλτούρας της δημόσιας διοίκησης.

Η ανάλυση διαρθρώνεται σε τρία βασικά ερωτήματα που εντοπίζονται στον επαναπροσδιορισμό του ρόλου του διοικητικού στελέχους, τον μετασχηματισμό της άσκησης του ιεραρχικού ελέγχου και το είδος της ηγετικής συμπεριφοράς που δύναται να προκαλέσει την επιθυμητή αλλαγή.

Ξεκινώντας τη διερεύνηση των παραπάνω ζητημάτων, αρχικά θα γίνει προσπάθεια να διασαφηνιστεί η έννοια του ηγέτη (*leader*) και η συνάφεια ή η διαφοροποίηση που παρουσιάζει σε σχέση με τον ρόλο του διοικητή (*manager*) και θα αναφερθούν οι σημαντικότερες προσεγγίσεις σχετικά με την ηγετική συμπεριφορά. Στη συνέχεια, θα προσδιοριστεί το πλαίσιο άσκησης της ηγετικής λειτουργίας στη δημόσια διοίκηση, με την καταγραφή των ιδιαίτερων περιορισμών της, της ιδιομορφίας της γραφειοκρατικής οργάνωσης και του χαρακτήρα της οργανωσιακής κουλτούρας.

Κατόπιν, θα αναφερθούν εν συντομία οι αλλαγές του διοικητικού περιβάλλοντος και τα συμπτώματα της γραφειοκρατικής παθολογίας που οδήγησαν στη συνειδητοποίηση της ανάγκης για αλλαγή, αναλύοντας την κρίση του διοικητικού συστήματος στην ελληνική περίπτωση. Ιδιαίτερη αναφορά θα γίνει στο νομικό/θεσμικό πλαίσιο σύμφωνα με το οποίο ασκείται η ηγετική λειτουργία στην ελληνική δημόσια διοίκηση, με στόχο να αναδειχτούν οι λόγοι υποβάθμισης του ηγετικού ρόλου και αποδυνάμωσης της διοικητικής ιεραρχίας.

Στη συνέχεια, θα αναλυθεί η σημασία του ιεραρχικού ελέγχου ως θεμελιώδους ηγετικής λειτουργίας στη γραφειοκρατική οργάνωση και θα παρουσιαστούν οι κύριες μορφές ιεραρχικού ελέγχου όπως προβλέπονται στην ελληνική δημόσια διοίκηση.

Ιδιαίτερη έμφαση θα δοθεί στην αποδοχή του ιεραρχικού ελέγχου και στον τρόπο άσκησης του ελέγχου από τον ιεραρχικώς προϊστάμενο με στόχο την ικανοποίηση των εργαζομένων, την επιδίωξη της αφοσίωσης και τη διαμόρφωση θετικού ενδο-υπηρεσιακού κλίματος.

Τέλος, η ανάλυση θα επικεντρωθεί στη δυνατότητα χρησιμοποίησης του ελεγκτικού μηχανισμού από τον ηγέτη ως μέσου μετασχηματισμού της παραδοσιακής κουλτούρας της οργάνωσης.

---

## ΗΓΕΣΙΑ

---

Παρόλο που ο ηγετικός ρόλος θεωρείται συστατικό στοιχείο της οργανωσιακής λειτουργίας και αποτελεσματικότητας, εκφράζονται διχογνωμίες σχετικά με το μέγεθος της συμβολής του. Σύμφωνα με ορισμένους συγγραφείς, η οργανωσιακή αποτελεσματικότητα εξαρτάται πρωτίστως από παράγοντες πέρα από τον έλεγχο του ηγέτη, όπως είναι οι οικονομικές συνθήκες ή οι συνθήκες που επικρατούν στην αγορά, οι κυβερνητικές πολιτικές, οι τεχνολογικές αλλαγές ή το περιθώριο διακριτικής ευχέρειας που τους έχει δοθεί, λόγω των συνθηκών ή της πολιτικής που ακολουθεί η οργάνωση. Η ιδιαίτερη έμφαση που δίνεται στον ηγετικό ρόλο, σύμφωνα με αυτή την οπτική, οφείλεται στην ανάγκη των ανθρώπων να αποδώσουν την εύρυθμη λειτουργία της οργάνωσης στην επιρροή ενός ικανού ηγέτη, οι πράξεις του οποίου μπορούν να προβλεφθούν και να γίνουν κατανοητές, σε αντίθεση με την τυχαιότητα των συμβάντων και το απρόβλεπτο των συνθηκών του εσωτερικού και εξωτερικού περιβάλλοντος της οργάνωσης. Με τον τρόπο αυτό οδηγούμαστε στην δημιουργία ενός στερεοτυπικού «ηρωικού ηγέτη», στον οποίο αποδίδονται υπερφυσικά σχεδόν χαρακτηριστικά, αγνοώντας την πληθώρα των εσωτερικών και εξωτερικών της οργάνωσης παραγόντων που εν τέλει καθορίζουν σε μεγάλο βαθμό την απόδοσή της (Pfeffer, 1977).

Παρά τις αντιτιθέμενες απόψεις, δεν αμφισβητείται το γεγονός ότι η ηγεσία έχει σημαντική θέση –αν όχι την πρωτεύουσα- στην οργανωσιακή λειτουργία. Πριν προσπαθήσουμε να σκιαγραφήσουμε την εικόνα του διοικητικού ηγέτη και να περιγράψουμε τον ρόλο μέσα στο σύγχρονο περιβάλλον της δημόσιας διοίκησης,

είναι απαραίτητο να επιχειρηθεί μια προσπάθεια ορισμού του όρου «ηγεσία» μέσα από τις θεωρητικές προσεγγίσεις αναφορικά με την αποτελεσματικότητα του ηγετικού ρόλου και τη σύνδεσή του με τη διευθυντική λειτουργία.

---

### ***Ορισμός της ηγεσίας***

---

Η διαφορετική νοηματοδότηση που λαμβάνει ο όρος «ηγεσία» έχει οδηγήσει σε μια πληθώρα ορισμών ανάλογα με το ποια στοιχεία προκρίνονται ως θεμελιώδεις όροι της άσκησης της. Συνοψίζοντας τα βασικότερα εξ αυτών, μπορούμε να ορίσουμε την ηγεσία ως «μια διαδικασία όπου ένα άτομο ασκεί επιρροή σε μια ομάδα ατόμων ώστε να επιτευχθεί ένας κοινός σκοπός» (Northouse, 1977:3). Ο ορισμός της ηγεσίας ως «διαδικασίας» σημαίνει ότι αυτή δεν αποτελεί ένα χαρακτηριστικό ή μια ιδιότητα του ατόμου που την ασκεί, αλλά ένα διαδραστικό συμβάν το οποίο λαμβάνει χώρα μεταξύ του ηγέτη και των «ακολουθών» του και συνίσταται στη μεταξύ τους αλληλεπίδραση. Η *επιρροή* –η οποία αναδεικνύεται ως *sine qua non* συνθήκη σε όλες τις προσπάθειες ορισμού της έννοιας της «ηγεσίας»- ασκείται εντός μιας *ομάδας* ατόμων και προς αυτή και κατευθύνεται προς την εκπλήρωση μακροπρόθεσμων *σκοπών*.

Στην προσπάθεια ορισμού της έννοιας «ηγεσία» είναι σημαντικό να αναφερθούν ορισμένες διασαφηνίσεις των στοιχείων που τη συνθέτουν και κάποιες κατηγοριοποιήσεις σχετικά με τη φύση και την προέλευσή της.

Η ηγεσία μπορεί να θεωρηθεί είτε *ιδιότητα του προσώπου που την ασκεί*, είτε *αποτέλεσμα διαδικασιών* που αναδεικνύουν το πρόσωπο αυτό. Στην πρώτη περίπτωση (*trait leadership*), το άτομο θεωρείται ότι «γεννιέται» με ορισμένα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά που τον καθιστούν ηγέτη και που τον διαχωρίζουν από τους υπόλοιπους, οι οποίοι δεν διαθέτουν αντίστοιχες ιδιότητες (οι οποίες μπορεί να αφορούν σωματικά χαρακτηριστικά, στοιχεία της προσωπικότητας ή ικανότητες). Η άποψη που δίνει έμφαση στις διαδικασίες (*process leadership*) υποστηρίζει ότι η ηγεσία είναι ένα φαινόμενο που προκύπτει μέσα στις κατάλληλες συνθήκες και αφορά στοιχεία της συμπεριφοράς του ατόμου. Με αυτή την έννοια η ηγετική ικανότητα μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο μάθησης και να αποκτηθεί από τον καθένα.

Μία δεύτερη διάκριση που αναφέρεται στην πηγή εξουσίας του ηγέτη είναι αυτή ανάμεσα στην *διοριζόμενη ηγεσία* (assigned leadership) και στην *αναδυόμενη ηγεσία* (emergent leadership). Στην πρώτη περίπτωση ο ηγέτης αντλεί αυτή την ιδιότητα εξαιτίας της επίσημης θέσης που κατέχει μέσα στην οργάνωση, ενώ στη δεύτερη περίπτωση το άτομο λειτουργεί ως ηγέτης λόγω της προσωπικής επιρροής που ασκεί στους άλλους (Northouse, 1997). Η αναδυόμενη ηγεσία μπορεί να ασκείται άτυπα, όταν δεν προέρχεται από αυτόν που κατέχει θεσμοθετημένο ηγετικό ρόλο εντούτοις ασκεί αντίστοιχη λειτουργία, σε αντίθεση με τον τυπικό ηγέτη που κατέχει ανάλογη θέση μέσα στην οργάνωση.

Είναι ευνόητο ότι οι παραπάνω τύποι ηγεσίας δεν είναι αμοιβαίως αποκλειόμενοι, καθώς δεν απαντώνται αμιγώς στη διοικητική πραγματικότητα. Στην παρούσα εργασία η ηγεσία θα εξεταστεί στην τυπική της μορφή (ως ηγεσία λόγω θέσης) με βάση την παραδοχή ότι είναι προϊόν μιας συγκεκριμένης συμπεριφοράς την οποία υιοθετεί το άτομο που την ασκεί μέσα σε ένα δεδομένο πλαίσιο.

---

### ***Η ηγεσία ως άσκηση διοίκησης***

---

Ποικίλες απόψεις έχουν διατυπωθεί για τη συνάφεια της έννοιας της *ηγεσίας* (leadership) με τη λειτουργία της *διοίκησης* (management). Οπωσδήποτε οι δύο όροι έχουν πολλά κοινά στοιχεία, τα οποία συνίστανται στην έννοια της δύναμης, στο γεγονός ότι αφορούν τον επηρεασμό της ανθρώπινης συμπεριφοράς και στο ότι δεν εκδηλώνονται τυχαία, αλλά προς την επίτευξη ενός σκοπού. Ακριβώς όμως λόγω των ομοιοτήτων τους και του κοινού χώρου (οργάνωση), καθίσταται αναγκαία αν όχι η διάκριση, τουλάχιστον η διασαφήνισή τους.

Η διάκριση του *ηγέτη* (leader) από τον *διοικητή* (manager) έχει επιχειρηθεί με γνώμονα κυρίως τις ιδιαίτερες λειτουργίες που επιτελεί ο καθένας μέσα στην οργάνωση και την πηγή της εξουσίας του. Μία ευρέως χρησιμοποιούμενη διάκριση αφορά στη πηγή της ισχύος, σύμφωνα με την οποία η *ισχύς λόγω θέσης* (position power) αντιπαραβάλλεται με την *ισχύς λόγω προσωπικότητας* (personal power). Στην πρώτη περίπτωση η ισχύς πηγάζει από συγκεκριμένο αξίωμα μέσα στα πλαίσια μιας τυπικής οργάνωσης, ενώ στη δεύτερη περίπτωση είναι οι ίδιοι οι οπαδοί που προσδίδουν δύναμη στον ηγέτη, επειδή τον θεωρούν εξαιρετικά ικανό ή ιδιαίτερο ως

προσωπικότητα (Northouse, 1997). Η πραγματικότητα όμως, όπως παρατηρείται ακόμα και σε αυστηρά ιεραρχικές δομές εξουσίας (όπως είναι ο στρατός ή η δημόσια γραφειοκρατία), είναι ότι τόσο ο ηγέτης λόγω θέσης όσο και ο ηγέτης λόγω προσωπικότητας μετέχουν σε μια κοινωνική σχέση όπου η αποτελεσματικότητά τους κρίνεται από την αποδοχή που θα έχουν από τους υφισταμένους ή τους οπαδούς τους. Ο ηγέτης λόγω θέσης, επομένως, δεν μπορεί να βασιστεί μόνο στην άσκηση της νόμιμης εξουσίας, αλλά πρέπει να κατέχει και τη δυνατότητα προσωπικής επιρροής για την αποτελεσματική άσκηση του έργου του (Γεώργας, 1995). Από την άλλη, η ύπαρξη περιορισμών στην άσκηση της ηγεσίας θεωρούνται αναγκαίοι, ώστε να προστατεύονται οι «ακόλουθοι<sup>1</sup>» και η οργάνωση σε περίπτωση που η άσκηση επιρροής διολισθήσει σε δύναμη αυταρχικής επιβολής.

Συναφές είναι το θέμα αν μπορεί να θεωρηθεί ηγέτης αυτός που ορίζεται μέσω τυπικών διαδικασιών ως κάτοχος μιας θέσης ή μόνο αυτός που μέσα από τις ενέργειές του ξεχωρίζει και φτάνει στο σημείο να επηρεάζει τους άλλους. Σύμφωνα με την άποψη αυτή ο manager προορίζεται για να αναλαμβάνει προγραμματισμένες και εν πολλοίς προβλέψιμες και επαναλαμβανόμενες καταστάσεις, ενώ ο ηγέτης είναι αυτός που με επιτυχία θα αντιμετωπίσει μη αναμενόμενες ή ιδιαίτερης δυσκολίας περιπτώσεις (Κάντας, 1993).

Οι πιο ακραίες απόψεις υποστηρίζουν ότι ηγεσία και management είναι δύο τελείως διαφορετικές λειτουργίες μέσα στην οργάνωση, καθώς το δεύτερο στοχεύει στη διατήρηση της τάξης και της σταθερότητας ενώ το πρώτο έχει ως στόχο την πρόκληση αλλαγής και συνεχούς κίνησης. Ακολούθως, ο ρόλος του manager είναι ευθέως διακριτός από αυτόν του ηγέτη, καθώς ο καθένας επιτελεί τις εξής λειτουργίες (Kotter, 1990):

#### **ΔΙΟΙΚΗΣΗ**

- Σχεδιασμός
- Κατάρτιση προϋπολογισμού
- Οργάνωση
- Στελέχωση
- Έλεγχος

---

<sup>1</sup> Ο όρος «ακόλουθος» ή «οπαδός» αποτελεί μετάφραση του αντίστοιχου αγγλικού όρου «follower» που χρησιμοποιείται ευρέως για να περιγράψει το άτομο-στόχο της ηγετικής επιρροής. Στην παρούσα εργασία η λέξη χρησιμοποιείται ως τεχνικός όρος, που στην περίπτωση της δημόσιας διοίκησης αντιστοιχεί στον ιεραρχικά υφιστάμενο.



- Επίλυση προβλημάτων

#### **ΗΓΕΣΙΑ**

- Δημιουργία οράματος
- Στρατηγικός σχεδιασμός
- Επικοινωνία
- Χάραξη κατευθυντήριων γραμμών
- Υποκίνηση
- Έμπνευση

Η μεταφορά των παραπάνω απόψεων στη διοίκηση δημόσιων οργανισμών οδήγησε στη διάκριση ανάμεσα στην πολιτική ηγεσία και στον διοικητικό manager, δηλώνοντας ότι η αλλαγή και η εξέλιξη της οργάνωσης μπορεί να προέλθει μόνο ως πολιτική απόφαση, αφού οι πολιτικοί ηγέτες καθορίζουν το όραμα και εξειδικεύουν την αποστολή του δημόσιου οργανισμού, ενώ ο ρόλος των διοικητικών ηγετών είναι αυστηρά διαχειριστικός. Η άποψη αυτή έχει οδηγήσει σε έντονη αμφισβήτηση σχετικά με τη δυνατότητα της διοικητικής ηγεσίας να επηρεάσει σημαντικά τις εξελίξεις, καθώς είναι ηγεσία λόγω θέσης και οι λειτουργίες προσδιορίζονται σε καθορισμένα πλαίσια. Η διοικητική πρακτική, εν τούτοις, δείχνει ότι η περίπτωση του ηγέτη-κατόχου μιας θέσης που εκτελεί τυπολατρικά τα καθήκοντά του χωρίς να διαφοροποιείται λόγω της προσωπικότητάς του είναι σπάνια. Το στοιχείο της προσωπικής επιρροής, που χαρακτηρίζει την ηγεσία, *ενυπάρχει στην άσκηση κάθε μορφής εξουσίας* και γίνεται περισσότερο εμφανές σε περιόδους κρίσης ή σημαντικών αλλαγών (Κάντας, 1993). Η διάκριση ηγέτη / διοικητή (leader/manager) δεν μπορεί να είναι απόλυτη, καθώς σε πολλά σημεία οι ρόλοι αλληλεπικαλύπτονται και ο πρώτος αποκτά χαρακτηριστικά του δεύτερου ενώ ο δεύτερος επιτελεί λειτουργίες του πρώτου.

Στην παρούσα εργασία οι όροι χρησιμοποιούνται εναλλακτικά, καθώς γίνεται δεκτή η άποψη ότι η διάκριση τους στη δημόσια διοίκηση υποβαθμίζει τον ρόλο του προϊστάμενου σε οιονεί διεκπεραιωτικό και δεν ανταποκρίνεται στη σύγχρονη διοικητική πραγματικότητα. Ο διοικητικός προϊστάμενος, επομένως, μπορεί να δρα ως manager σε φάσεις όπου η οργάνωση λειτουργεί ομαλά σε ένα σταθερό περιβάλλον και ως leader σε περιόδους όπου η οργάνωση διέρχεται κρίση είτε λόγω εσωτερικών ανακατατάξεων είτε λόγω εξωτερικών αλλαγών.

Μία έννοια κοινή σε όλες τις προσπάθειες ορισμού της «ηγεσίας» είναι αυτή της *επιρροής*, η οποία ασκείται από τον ηγέτη σε μια ομάδα ατόμων με τρόπο ώστε να προκαλεί αλλαγές προς ένα επιθυμητό αποτέλεσμα. Σε γενικές γραμμές, επιρροή είναι κυρίως η επίδραση ενός μέρους (του «παράγοντα», agent) σε ένα άλλο (του «στόχου», target). Η διαδικασία, όμως, μέσω της οποίας το πρώτο μέρος επηρεάζει το δεύτερο μπορεί να προσλάβει πολλές διαφορετικές μορφές. Όταν ο στόχος αφορά άτομα, η επιρροή μπορεί να ασκείται στη συμπεριφορά, στις αντιλήψεις, στις στάσεις ή σε συνδυασμό όλων αυτών. Τα αποτελέσματα της επιρροής του «παράγοντα» μπορεί να είναι σύμφωνα με τις προθέσεις του ή μπορεί να αποκλίνουν από αυτές. Η αλλαγή που προκαλείται στον στόχο μπορεί να είναι αυτή στην οποία αποσκοπούσε ο παράγων ή μπορεί να είναι απρόσμενα διαφορετική. Η επιρροή του «παράγοντα», επομένως, πρέπει να είναι αρκετά ισχυρή ώστε να εξασφαλίσει τον έλεγχο της αντίδρασης του «στόχου», διαφορετικά δεν θα υποκινήσει απαραίτητα αλλαγές στη συμπεριφορά του. Το πιο δυσάρεστο αποτέλεσμα της επιρροής είναι η πρόκληση αντίστασης από την πλευρά του «στόχου», της αντίθεσής του δηλαδή στην πρόταση ή στην απαίτηση, της αποφυγής ή της αδιαφορίας προς αυτή (Yukl, 1989).

Η *ισχύς* (power)<sup>2</sup> μπορεί να πάρει πολλές μορφές, η καταλληλότητα και αποτελεσματικότητα των οποίων κρίνεται ανάλογα με το ευρύτερο περιβάλλον στο οποίο εφαρμόζονται. Σύμφωνα με μια κλασική τυπολογία των μορφών ηγετικής επιρροής, οι French και Raven (1962) διακρίνουν τις εξής πηγές «κοινωνικής ισχύος»:

- ↳ Ισχύς αμοιβής (reward power): Πρόκειται για τη δυνατότητα του ηγέτη να ικανοποιεί ορισμένες ανάγκες των «οπαδών» του ή να τους ελέγχει ανταμείβοντας την επιθυμητή συμπεριφορά (υλικές και ηθικές αμοιβές, προαγωγές, bonus κ.τ.λ.). Συνδέεται σε μεγάλο βαθμό με την τυπική εξουσία (formal authority) και η αποτελεσματική άσκηση αυτής προϋποθέτει αφενός

---

<sup>2</sup> Η *ισχύς* (power) ορίζεται ως ««η ικανότητα μονομερούς άσκησης επιρροής πάνω στις στάσεις και τη συμπεριφορά των ανθρώπων προς την επιθυμητή κατεύθυνση» (σελ. 14) και διακρίνεται από την *εξουσία* (authority), που δηλώνει «το δικαίωμα άσκησης επιρροής στους άλλους με συγκεκριμένους τρόπους και βάσει των περιορισμών που τίθενται από τους κανονισμούς της οργάνωσης» (σελ. 15). Οι «ακόλουθοι» στην περίπτωση αυτή έχουν συναινέσει να υπακούουν στους κανόνες και τις κατευθύνσεις που παρέχει ο ηγέτης βάσει ενός τυπικού, νόμιμου «συμβολαίου» το οποίο –ρητά ή άρητα- ορίζει υποχρεώσεις και δικαιώματα και για τις δύο πλευρές (Yukl, 1989)

σημαντικό βαθμό διακριτικής ευχέρειας στον χειρισμό των αμοιβών ώστε να μπορεί να τις χρησιμοποιεί, αφετέρου την αξιοπιστία του ηγέτη, ώστε να υπάρχει η βεβαιότητα ότι θα πραγματοποιήσει την όποια ανταμοιβή (Yukl, 1989).

☞ Ισχύς καταναγκασμού (coercive power): Πρόκειται για τη δυνατότητα του ηγέτη να επιβάλλει ποινές (απόλυση, πρόστιμο κ.τ.λ.) ή να αναστέλλει τη χορήγηση επιθυμητών παροχών. Σύμφωνα με κάποιες θεωρίες το είδος της επιρροής που βασίζεται στον καταναγκασμό δεν μπορεί να αποτελέσει βάση για την άσκηση ηγεσίας, καθώς η τελευταία συνίσταται στην απόκτηση της αφοσίωσης των «ακολουθών» και όχι στην ουδέτερη συμμόρφωση ή στην αναγκαστική υπακοή. Οι οπαδοί αυτής της άποψης ισχυρίζονται ότι ένα άτομο που χρησιμοποιεί την εξουσία (authority) και τον έλεγχο πάνω στις αμοιβές και στις ποινές με σκοπό να χειραγωγήσει ή να εξαναγκάσει τους ακολούθους του, δεν ηγείται πραγματικά αυτών (Yukl, 1989). Αυτή όμως είναι μια πολύ περιοριστική οπτική της ηγετικής λειτουργίας, καθώς αγνοεί ότι η απειλή ή η χρήση οποιασδήποτε μορφής εξαναγκασμού είναι μια πηγή δύναμης που χρησιμοποιείται για την άσκηση επιρροής σε άλλους. Υπό αυτή την έννοια μπορεί να χρησιμοποιηθεί για την άσκηση των ηγετικών λειτουργιών, αλλά κατά πάσα πιθανότητα δεν θα είναι αποτελεσματική, καθώς δεν ενδιαφέρεται να συντονίσει τις ανάγκες και τις επιθυμίες των υφισταμένων με την επίτευξη ενός κοινού σκοπού. Ακόμα λοιπόν και αν προκαλεί βραχυπρόθεσμα την υπακοή, μακροπρόθεσμα παράγει την αντίσταση, την υπονόμευση ή την αδιαφορία (Northouse, 1997).

☞ Ισχύς αυθεντίας (ή ισχύς της εμπειρίας και γνώσης, expert power): Πρόκειται για την ισχύ που πηγάζει από το γεγονός ότι ο ηγέτης λόγω των ειδικών του γνώσεων ή ικανοτήτων, είναι ή θεωρείται στο χώρο της οργάνωσης αυθεντία στα θέματα της αρμοδιότητάς του. Στις γραφειοκρατικές οργανώσεις αυτό το είδος ισχύος έχει χαμηλή βαρύτητα, διότι η τμηματοποίηση, η εξειδίκευση και η ανάθεση καθηκόντων προϋποθέτουν συνήθως ένα κοινό γνωστικό υπόβαθρο πάνω στο αντικείμενο της εργασίας. Αντίθετα, όσον αφορά τη γνώση των κανόνων και των διαδικασιών που ακολουθούνται, είναι πιθανό οι υφιστάμενοι να κατέχουν σε κάποιο βαθμό την ισχύ της εμπειρίας και της

γνώσης και ενδεχομένως να την χρησιμοποιούν εις βάρος της στοχοθεσίας της οργάνωσης (Yukl, 1989).

- ↳ Νόμιμη ισχύς (legitimate power): Στην περίπτωση αυτή η ισχύς εκπορεύεται από το δικαίωμα του ηγέτη, λόγω της θέσης του στην οργάνωση, να ασκεί επιρροή στη συμπεριφορά του υφισταμένου δίνοντας διαταγές και οδηγίες και από την υποχρέωση του υφισταμένου να τις ακολουθεί και να τις εφαρμόζει. Είναι η πιο κοινή μορφή επιρροής των τυπικών οργανώσεων, όπου η ισχύς είναι θεσμοθετημένη και συνδέεται με τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις της θέσης, όχι του προσώπου. Η συμμόρφωση επιτυγχάνεται στην περίπτωση αυτή λόγω του σεβασμού των υφισταμένων στη δομή της οργάνωσης και στα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τη θέση τους (Denhardt, 1995). Σημαντικοί παράγοντες για την αποτελεσματικότητα αυτής της μορφής ισχύος είναι ο τρόπος που ο ηγέτης έχει καταλάβει τη θέση του και ο βαθμός της αποδοχής του από τους υφισταμένους του (Κάντας, 1993).
- ↳ Ισχύς αναφοράς (ή ταύτισης, referent power): Στην περίπτωση αυτή ο ηγέτης λειτουργεί ως σημείο αναφοράς, ως πρότυπο για τον «οπαδό», οπότε η ισχύς του πηγάζει από τον θαυμασμό και την αφοσίωση που δείχνουν οι υφιστάμενοι στο πρόσωπό του, επιζητώντας την επιβεβαίωση και την αποδοχή του. Συναφές με αυτό το είδος ισχύος –ή μέρος αυτού- είναι το «χάρισμα», το οποίο βασίζεται στην προσωπική ικανότητα του ηγέτη να διαβλέπει τις ανάγκες, τις επιθυμίες και τις αξίες των ακολούθων του, να δημιουργεί ένα όραμα το οποίο θα είναι πρόθυμοι να ακολουθήσουν και να εξασφαλίσει τη δέσμευσή τους στις ακολουθούμενες στρατηγικές της οργάνωσης (Yukl, 1989).

---

#### **ΘΕΩΡΗΤΙΚΕΣ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΕΙΣ ΣΤΟ ΖΗΤΗΜΑ ΤΗΣ ΗΓΕΣΙΑΣ**

---

Σε όλη τη διάρκεια του προηγούμενου αιώνα έχουν γίνει σημαντικές προσπάθειες να αναλυθεί το ηγετικό φαινόμενο, να εξηγηθούν οι όροι της δράσης και της αποτελεσματικότητάς του καθώς και οι παράγοντες που το επηρεάζουν. Στην παρούσα παράγραφο θα επιχειρηθεί μια αναφορά στις σημαντικότερες προσεγγίσεις σχετικά με το ζήτημα της ηγετικής ικανότητας, με έμφαση στο τι προκρίνεται κάθε

φορά ως θεμελιώδους σημασίας και στα πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα που αυτό παρουσιάζει.

---

### ***Προσέγγιση βάσει των χαρακτηριστικών του ηγέτη (Trait Approach)***

---

Η προσέγγιση με βάση τα προσωπικά χαρακτηριστικά του ηγέτη άρχισε να απασχολεί τους ερευνητές από τις αρχές του προηγούμενου αιώνα (“great man” theories) για να επανέλθει στο προσκήνιο πρόσφατα με τη μορφή του «οραματιστή» ή του «χαρισματικού» ηγέτη, μετά από μισό αιώνα περίπου που είχε τεθεί στο περιθώριο. Η ανάπτυξη της βασίστηκε στην πεποίθηση ότι η ηγετική ικανότητα είναι ένα εκ γενετής χάρισμα που μόνο οι σημαντικοί άνθρωποι (great people) κατέχουν και το οποίο τους προσδίδει χαρακτηριστικά και ιδιότητες που τους διαφοροποιούν από τους υπόλοιπους (Northouse, 1997).

Μελετώντας την προσωπικότητα σημαντικών πολιτικών, θρησκευτικών και στρατιωτικών αρχηγών οι μελετητές κατέληξαν σε ορισμένα χαρακτηριστικά του ηγέτη, εκ των οποίων ως σημαντικότερα προκρίνονται τα παρακάτω:

---

ευφυΐα

αυτοπεποίθηση

αποφασιστικότητα

αξιοπιστία

κοινωνικότητα<sup>3</sup>

---

Η συγκεκριμένη προσέγγιση, στην πρωτόλειο μορφή της, επικεντρώνεται στον ίδιο τον ηγέτη και μόνο, χωρίς να λαμβάνεται υπόψη το περιβάλλον, οι καταστασιακοί παράγοντες ή οι «ακόλουθοί» του<sup>4</sup>. Στη συνέχεια η θεώρηση αυτή, δεχόμενη επιρροές από άλλες προσεγγίσεις, περιέλαβε ως όρο για την αποτελεσματικότητα του ηγέτη όχι μόνο τα χαρακτηριστικά του αλλά και την κατάσταση μέσα στην οποία

---

<sup>3</sup> Τα αναφερόμενα χαρακτηριστικά δεν είναι τα μόνα που υποδεικνύουν τον ιδανικό ηγέτη, αλλά αποτελούν κοινό τόπο στους περισσότερους συγγραφείς που έχουν ασχοληθεί με τη συγκεκριμένη θεώρηση βλ. Northouse P. G., Leadership: Theory and Practice σελ. 16

<sup>4</sup> Σύμφωνα με τον Yukl (1989) η σημασία των ιδιοτήτων του ηγέτη δεν μπορεί να αποτελέσει μια ξεχωριστή προσέγγιση στο φαινόμενο της ηγεσίας, αλλά συμπεριλαμβάνεται στις πηγές επιρροής και ισχύος που περιγράφηκαν στην προηγούμενη παράγραφο βλ. Yukl (1989), Leadership in Organizations

λειτουργεί καθώς και την εργασιακή σχέση που συνάπτεται μεταξύ αυτού και τα υπόλοιπα μέλη της ομάδας.

Η προσέγγιση *βάσει των χαρακτηριστικών*, παρά το ότι συνιστά μία ελκυστική και ανθεκτική στο χρόνο ερμηνεία της ηγεσίας, παρουσιάζει πολλές αδυναμίες. Η προφανέστερη εξ αυτών είναι η πληθώρα των χαρακτηριστικών που κατά διαστήματα προκρίνονται ως ενδεικτικά του ηγετικού προφίλ και η αδυναμία των μελετητών να συμφωνήσουν σε ορισμένα από αυτά, καθώς είναι προϊόν μιας μάλλον υποκειμενικής διεργασίας και δεν βασίζονται σε ισχυρή και αξιόπιστη επιστημονική έρευνα. Άλλη μια σημαντική αδυναμία είναι η υπερβολική εστίαση στον ηγετικό ρόλο και η υποτίμηση άλλων παραγόντων, όπως είναι η συγκυρίες, οι καταστάσεις ή οι άνθρωποι στους οποίους απευθύνεται. Η αξιοπιστία της, εν τέλει, μειώνεται ακόμα περισσότερο από το γεγονός ότι δεν έχει καταφέρει να συνδέσει τα χαρακτηριστικά και τις ιδιότητες του ηγέτη με συγκεκριμένα αποτελέσματα της διοικητικής διεργασίας, όπως είναι η αύξηση της παραγωγικότητας ή η ικανοποίηση των υπαλλήλων από την εργασία τους (Northouse, 1997).

---

### ***Η προσέγγιση βάσει του στυλ ηγεσίας (style approach)***

---

Η προσέγγιση *βάσει του στυλ ηγεσίας* προσφέρει ένα ευρύ πλαίσιο αξιολόγησης της ηγετικής συμπεριφοράς, περιγράφοντας τα συστατικά στοιχεία που την καθορίζουν - το καθήκον και οι σχέσεις- και επισημαίνοντας ότι σημασία δεν έχουν τα χαρακτηριστικά του ηγέτη αλλά και το *πώς* αυτός ενεργεί σε κάθε περίπτωση (Northouse, 1997).

Στη βάση της ανάλυσης βρίσκονται δύο θεμελιώδεις κατευθύνσεις της ηγετικής συμπεριφοράς: οι συμπεριφορές που είναι *προσανατολισμένες στο έργο* και οι συμπεριφορές που είναι *προσανατολισμένες στις σχέσεις*. Οι πρώτες διευκολύνουν τις ομάδες στο να πετύχουν τον στόχο τους, ενώ οι δεύτερες βοηθούν τους υφισταμένους να νιώθουν ευχαριστημένοι με τον εαυτό τους, με τους άλλους και με την εργασία τους.

Σε μία από τις παραλλαγές του δίπολο της ηγετικής συμπεριφοράς εντάσσεται η θεωρία του Mc Gregor (1960) που αναγνωρίζει το *αυταρχικό* και το *δημοκρατικό* στυλ

ηγεσίας και αποδίδει στο κάθε ένα από αυτά κάποιες βασικές παραδοχές για τους εργαζόμενους και την ανθρώπινη φύση γενικότερα. Ο προϊστάμενος που ακολουθεί το πρώτο στυλ υποστηρίζει τη θεωρία X, οι βασικές παραδοχές της οποίας είναι ότι οι άνθρωποι πρέπει να ελεγχθούν και να εξαναγκαστούν για να εκτελέσουν μια εργασία, ενώ προτιμούν να τους δίνονται εντολές ώστε να μην αναλαμβάνουν ευθύνες. Οι προϊστάμενοι που υιοθετούν το στυλ δημοκρατικής ηγεσίας ενστερνίζονται τη θεωρία Y, η οποία εστιάζει στο ότι ο έλεγχος και η προσπάθεια δεν είναι τα μόνα μέσα για την επίτευξη αποτελέσματος και ότι η υποκίνηση των υπαλλήλων, ο αυτοέλεγχος, η ανάληψη ευθύνης και η ενθάρρυνση της πρωτοβουλίας είναι ο πιο φυσικός τρόπος προς την εκπλήρωση των στόχων. Τα δύο αυτά στυλ ηγεσίας αποτελούν ένα συνεχές, στο ενδιάμεσο του οποίου μπορούν να υπάρξουν πολλές διαβαθμίσεις (Χατζηπαντελή, 1999).

Το πιο γνωστό μοντέλο ηγετικής συμπεριφοράς είναι το Διοικητικό Πλέγμα (managerial grid) των Blake και Mouton (1964), που συνενώνει το ενδιαφέρον για την παραγωγή και το ενδιαφέρον για τους ανθρώπους σε δύο συγκλίνοντες διαβαθμισμένους άξονες, οι οποίοι και οριοθετούν το πεδίο της συμπεριφοράς του ηγέτη. Σύμφωνα με το «διοικητικό πλέγμα», υπάρχουν πέντε βασικές κατευθύνσεις στη συμπεριφορά του ηγέτη (σχήμα 2) και πολλές διαβαθμίσεις ανάμεσά τους.



**Σχήμα 2: Το διοικητικό πλέγμα**

Αναγνωρίζεται επίσης ότι η ηγέτης μπορεί να έχει ένα «κυρίαρχο στυλ» (dominant grid style) το οποίο ακολουθεί συνήθως και ένα «εφεδρικό στυλ» (backup style) το οποίο χρησιμοποιεί όταν πρέπει να πετύχει αποτελέσματα υπό πίεση.

---

### ***Καταστασιακή προσέγγιση (situational approach)***

---

Η ηγεσία, σύμφωνα με τη συγκεκριμένη προσέγγιση, δεν μπορεί να ειπωθεί παρά μέσα σε μια δεδομένη κατάσταση. Στο επίκεντρο βρίσκεται η πεποίθηση ότι διαφορετικές καταστάσεις χρειάζονται διαφορετικό είδος ηγετικής συμπεριφοράς και η αποτελεσματικότητα του ηγέτη κρίνεται βάσει της δυνατότητας προσαρμογής του στις απαιτήσεις των περιστάσεων. Το στυλ ηγεσίας που θα ακολουθηθεί, κινούμενο στο δίπολο της κατευθυντικής / υποστηρικτικής συμπεριφοράς (directive / supportive behavior), πρέπει να αναδιαμορφώνεται ανάλογα με το έργο και τον βαθμό ικανότητας και αφοσίωσης των υφισταμένων, ο οποίος δεν είναι σταθερός αλλά ποικίλει ανάλογα με την περίσταση.

Η καταστασιακή προσέγγιση στο ηγετικό φαινόμενο γνώρισε ευρεία απήχηση και εφαρμογή, τόσο σε πρακτικό επίπεδο όσο και ως εκπαιδευτικό εργαλείο, κυρίως λόγω του ότι προσφέρει ένα ευρύ πλαίσιο εκτίμησης της ηγετικής συμπεριφοράς το οποίο μπορεί να εφαρμοστεί σε οποιοσδήποτε συνθήκες. Σημαντική συνεισφορά αποτελεί η έμφαση στην ευελιξία της ηγετικής συμπεριφοράς και στην ανάγκη προσαρμογής της στα χαρακτηριστικά των υφισταμένων (Northouse, 1997).

---

### ***Συγκυριακή θεωρία (contingency theory)***

---

Στην κατηγορία αυτή ανήκουν οι προσεγγίσεις που θέτουν στο κέντρο της ηγετικής αποτελεσματικότητας την κατανόηση των καταστάσεων μέσα στις οποίες ασκούν τον ηγετικό τους ρόλο.

Το πιο γνωστό μοντέλο της συγκεκριμένης θεώρησης είναι το «συντελεστικό πρότυπο ηγετικής αποτελεσματικότητας (contingency model of leadership effectiveness)» του F. E. Fielder. Σύμφωνα με αυτό, η ηγετική αποτελεσματικότητα προσδιορίζεται από τα εξής στοιχεία:

- ↳ Το ηγετικό στυλ
- ↳ Οι σχέσεις ηγέτη – οπαδών



↳ Η δομή του έργου

↳ Η κοινωνική δύναμη του ηγέτη

Οι *καταστάσεις* μπορούν να περιγραφούν και να αξιολογηθούν βάσει των τριών τελευταίων στοιχείων, ο συνδυασμός των οποίων θα ορίσει ποια είναι η ηγετική συμπεριφορά (προσανατολισμός προς το έργο / προσανατολισμός προς τις σχέσεις) που ταιριάζει στην περίπτωση (Γεώργας, 1995). Η σημαντικότερη συνεισφορά της συγκυριακής θεωρίας στην έρευνα είναι ότι τοποθετεί στο επίκεντρο τη *σύνδεση* ηγετικής συμπεριφοράς και υφιστάμενης κατάστασης, καταρρίπτοντας την πεποίθηση ότι υπάρχει ένα ηγετικό στυλ κατάλληλο και αποτελεσματικό σε κάθε περίπτωση. Επιπλέον, είναι μια μεθοδολογικά αξιόπιστη προσέγγιση τα αποτελέσματά της οποίας έχουν επαληθευτεί από τα δεδομένα της έρευνας (Northouse, 1997).

---

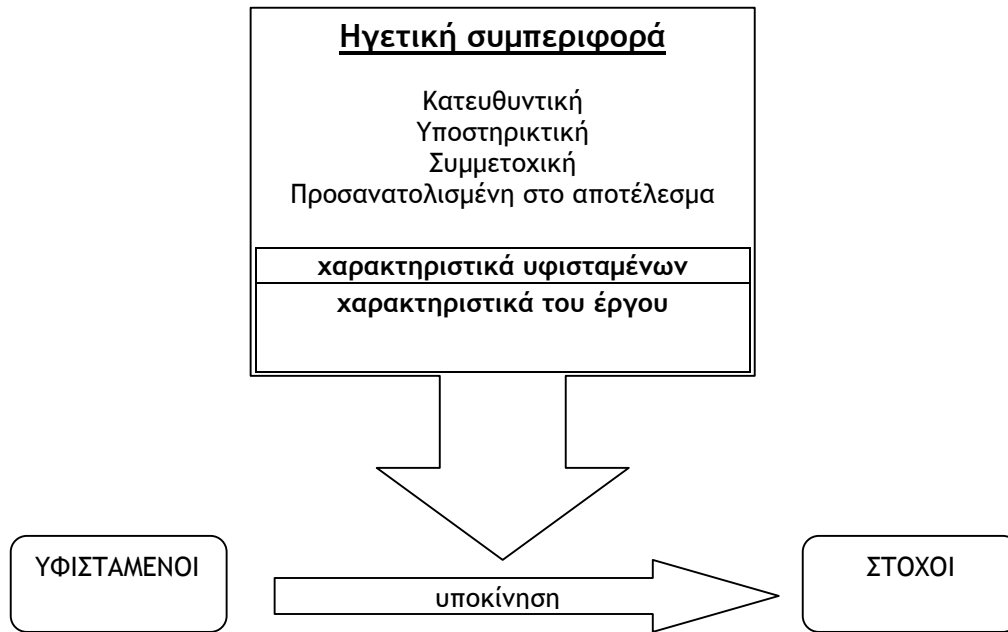
### ***Θεωρία πορείας –στόχου (Path-goal theory)***

---

Η θεωρία πορείας-στόχου δίνει έμφαση στη σχέση ανάμεσα στο στυλ ηγεσίας και τη δυνατότητα *υποκίνησης* των υφισταμένων ώστε να επιτύχουν τους τεθέντες στόχους. Η πεποίθηση αυτή βασίζεται στη *θεωρία των προσδοκιών*<sup>5</sup>, σύμφωνα με την οποία οι υπάλληλοι υποκινούνται θετικά προς μια εργασία εάν νιώθουν ικανοί να την εκτελέσουν, αν πιστεύουν ότι οι προσπάθειές τους θα καταλήξουν στο επιθυμητό αποτέλεσμα και αν γνωρίζουν ότι θα έχουν μία αξιόλογη ανταμοιβή για την εκτέλεση του έργου τους. Η αποτελεσματικότητα του ηγέτη, επομένως, συνίσταται στο να προσαρμόσει το στυλ ηγεσίας που ακολουθεί στις ανάγκες των υφισταμένων, επεμβαίνοντας διορθωτικά στο περιβάλλον εργασίας και προσφέροντας στους υπαλλήλους ότι χρειάζονται (πληροφορίες, αμοιβές, αναγνώριση) και διευκολύνοντας την πορεία προς τον στόχο τους (Northouse, 1997).

---

<sup>5</sup> Η «θεωρία των προσδοκιών» προτάθηκε στην αρχική της μορφή από τον Victor Vroom (1964) και επιχειρεί να ερμηνεύσει τη διαδικασία μέσω της οποίας ένα άτομο επιλέγει μια συγκεκριμένη οδό δράσης βλ. Χατζηπαντελή, Διοίκηση Ανθρώπινου Δυναμικού, 1999



**Σχήμα 3: Τα κύρια συστατικά στοιχεία της θεωρίας πορείας-στόχου**

(Northouse P. G. (1997), *Leadership: Theory and Practice*, σελ. 90)

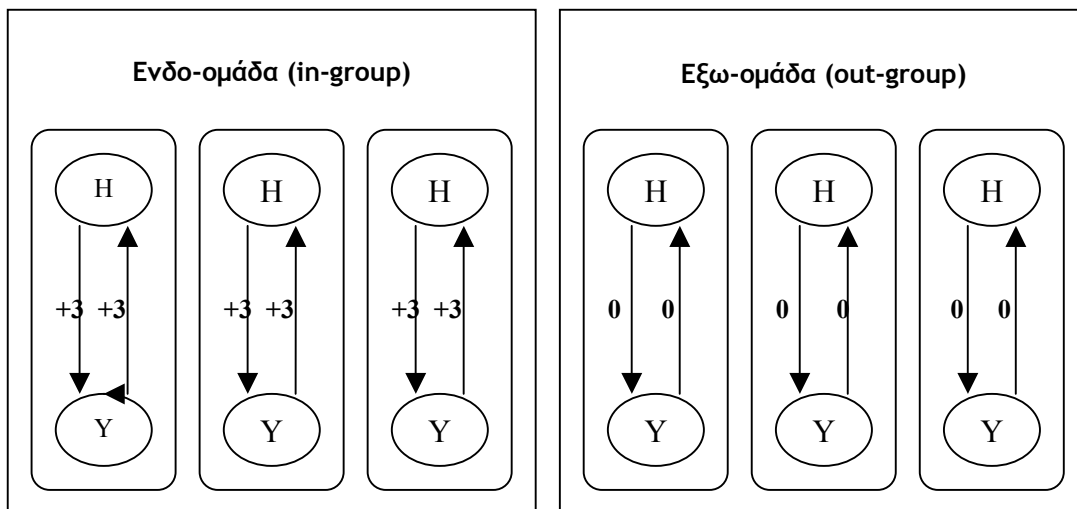
Παρά τις επικρίσεις που δέχτηκε και την ελλιπή ερευνητική της τεκμηρίωση, η θεωρία πορείας – στόχου θεωρείται σημαντική για την επιδίωξη σύνδεσης της ηγεσίας με τη θεωρία των κινήτρων, μέσω της θεωρίας των προσδοκιών, καθώς και η αντιμετώπιση των υφισταμένων ως βασικό στοιχείο της ηγετικής διαδικασίας (Κάντας, 1993).

---

***Θεωρία της αλληλεπίδρασης ηγέτη – μέλους (leader-member exchange theory)***

---

Η καινοτομία της θεωρίας της αλληλεπίδρασης ηγέτη-μέλους συνίσταται στο ότι δεν αντιμετωπίζει το ηγετικό φαινόμενο ως εξαρτώμενο από κάποιο παράγοντα (τον ηγέτη, την κατάσταση, τους υφισταμένους) αλλά εστιάζει στην *αλληλεπίδραση* ανάμεσα στον ηγέτη και τους «οπαδούς» και βασίζεται στην πεποίθηση ότι η σχέση που διαμορφώνει ο ηγέτης με κάθε έναν υφιστάμενο είναι διαφορετική και έχει τα δικά της ιδιαίτερα χαρακτηριστικά (Northouse, 1997).



**Σχήμα 4: Το μοντέλο της κάθετης δυάδας.**

(Northouse P. G. (1997), Leadership: Theory and Practice, σελ. 112)

Στη συγκεκριμένη προσέγγιση εντάσσεται το μοντέλο της κάθετης δυάδας (vertical dyad model), σύμφωνα με το οποίο στα πλαίσια της ευρύτερης ομάδας των υφισταμένων μερικοί ανήκουν στην ενδο-ομάδα (in-group) ενώ άλλοι στην εξω-ομάδα (out-group) του προϊσταμένου (σχήμα 4). Οι ανήκοντες στην ενδο-ομάδα έχουν προνομιακή μεταχείριση όσον αφορά τις απολαβές, τη συμμετοχή, την πρόσβαση στις πληροφορίες λόγω της στενής σχέσης εμπιστοσύνης και συνεργασίας που έχουν αναπτύξει με τον ηγέτη. Αντίθετα, οι σχέσεις του ηγέτη με την εξω-ομάδα είναι τυπικές, με συνέπεια οι ανήκοντες σε αυτή να έχουν ελλιπή πληροφόρηση και να στερούνται των μέσων να φέρουν εις πέρας το έργο τους. Ο διαχωρισμός αυτός είναι καθοριστικός τόσο για την απόδοση των υφισταμένων, όσο και για την ικανοποίηση που αυτοί λαμβάνουν από την εργασία τους και τη στάση που διαμορφώνουν απέναντι σε αυτή. Οι υφιστάμενοι της ενδο-ομάδας έχουν περισσότερες υποχρεώσεις, σε αντάλλαγμα για τα προνόμιά τους, και εργάζονται με αφοσίωση και πίστη στον ηγέτη. Επομένως, αν ο ηγέτης θέλει να έχει υψηλότερη απόδοση, θα πρέπει να διευρύνει την ενδο-ομάδα του (Κάντας, 1993) .

Το σημαντικότερο στοιχείο που αναδεικνύει η συγκεκριμένη προσέγγιση είναι η σύνδεση της σχέσης ηγέτη-υφισταμένου με την εργασιακή απόδοση και η σημασία της επικοινωνίας στα πλαίσια της σχέσης αυτής.

---

### ***Θεωρία της ηγεσίας ομάδας (team leadership theory)***

---

Οι ταχείες εξελίξεις που λαμβάνουν χώρα στο περιβάλλον των οργανώσεων έχουν αναδείξει έντονα τη σημασία της ομαδικής εργασίας για την αύξηση της παραγωγικότητας, την αποτελεσματικότερη χρήση των πόρων, την βελτίωση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων και επίλυσης προβλημάτων, την ανάπτυξη της καινοτομίας και την παραγωγή καλύτερων προϊόντων. Λόγω της πληθώρας των στοιχείων που επηρεάζουν την έκβασή της, η ηγεσία ομάδας αποδεικνύεται μια σύνθετη και πολυδιάστατη διαδικασία, σύμφωνα με την οποία ο ηγέτης «διαμεσολαβεί» (mediate) ανάμεσα στο περιβάλλον της ομάδας, τις ενέργειές της ομάδας και τα αποτελέσματα της εκτέλεσής τους.

Μέσα σε αυτό το πλαίσιο προτείνονται πολύπλοκα μοντέλα ηγεσίας, στο επίκεντρο των οποίων βρίσκεται η ηγετική λειτουργία ως μια συνεχής διαδικασία μέσω της οποίας διαρκώς μειώνεται η αμφιβολία, ενισχύεται η δομή της ομάδας, παρέχεται πληροφόρηση και υπερνικούνται τα εμπόδια. Η σημαντικότερη διαφοροποίηση της συγκεκριμένης θεώρησης από τις προηγούμενες ως προς την άσκηση του ηγετικού ρόλου είναι η έμφαση που δίνει στην έννοια της *συμμετοχής* των υφισταμένων, επιτρέποντας την άσκηση ορισμένων παραδοσιακά ηγετικών λειτουργιών από κάποιο μέλος της ομάδας ή από κοινού (Northouse, 1997).

---

### ***Μετασχηματιζούσα ηγεσία (transformational leadership)***

---

Η πιο πρόσφατες θεωρίες στο θέμα της ηγεσίας αφορούν στην ικανότητα του ηγέτη να επεμβαίνει στις αξίες, στις αρχές, στις παγιωμένες αντιλήψεις και στους μακροπρόθεσμους στόχους των ατόμων. Σύμφωνα με τις βασικές παραδοχές της συγκεκριμένης προσέγγισης, η άσκηση του ηγετικού ρόλου δεν μπορεί να αποβλέπει στην ανταμοιβή ή στην ποινή για να υποκινήσει τους υφισταμένους όπως συμβαίνει όταν ακολουθείται *διαπραγματευτική* ηγετική συμπεριφορά (transactional leadership), αλλά πρέπει να στοχεύει στον *μετασχηματισμό των θεμελιωδών αξιών* του ατόμου ή

της οργάνωσης (Burns, 1978)<sup>6</sup>. Ο ίδιος ο ηγέτης υφίσταται αυτή την αλλαγή και λειτουργεί ως *υπόδειγμα* για τους υπαλλήλους του ώστε να αναπτύξουν τις δυνατότητές τους στον υψηλότερο βαθμό, καθώς «ηγέτες και ακόλουθοι ανυψώνουν οι μεν τους δε σε υψηλότερα επίπεδα ηθικής και υποκίνησης» (Burns, 1978:20).

Η μετασχηματίζουσα ηγεσία συνδέεται με την έννοια του «χαρίσματος», το ιδιαίτερο χαρακτηριστικό με το οποίο είναι προικισμένος αυτός που προορίζεται για ηγέτης και που προσδίδει στον κάτοχό του εξαιρετικά ισχυρές και σπάνιες δυνάμεις επιρροής πάνω στους άλλους, οι οποίοι με τη σειρά τους αναγνωρίζουν τη χαρισματική ιδιότητα στο άτομο αυτό (Weber, 1947). Η μετασχηματίζουσα ηγεσία εν τούτοις διακρίνεται από τη χαρισματική, καθώς η τελευταία αποδίδεται σε μη-ορθολογικές ιδιότητες της ηγετικής φυσιογνωμίας ενώ η πρώτη εμμένει στη *συστηματική μετασχηματιστική επιρροή* που ο ηγέτης έχει στους 'ακολούθους' του και υπό αυτή την έννοια αφορά στην ηγετική συμπεριφορά (behavior) και όχι σε χαρακτηριστικό (trait) του ηγέτη.

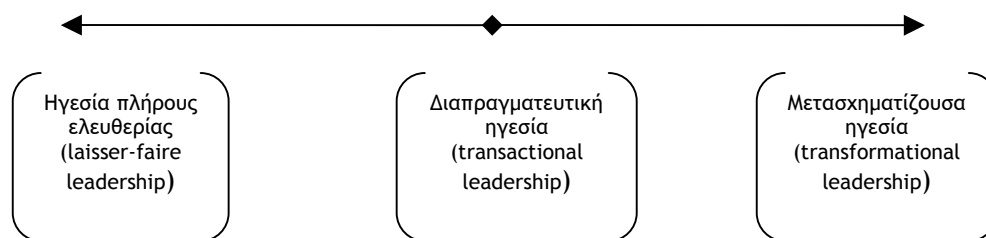
Ο μετασχηματιστικός ηγέτης είναι αυτός που ενεργοποιεί και υποκινεί τους υφισταμένους του αυξάνοντας την αφοσίωσή τους και προκαλώντας έντονες κατευθυνόμενες συναισθηματικές αλλαγές σε αυτούς ενώ παράλληλα δεν αποποιείται τις διοικητικές του ιδιότητες, γεγονός που σημαίνει ότι έχει έντονο προσανατολισμό τόσο προς την επίτευξη των στόχων όσο και προς την ικανοποίηση των αναγκών των υφισταμένων δρώντας ως σύμβουλος, υποστηρικτής και παιδαγωγός στη διοικητική διαδικασία. Μέσα σε αυτό το πλαίσιο «το χάρισμα είναι ένα απαραίτητο συστατικό της μετασχηματίζουσας ηγεσίας αλλά από μόνο του δεν είναι αρκετό για να στηρίξει την μετασχηματιστική διαδικασία» (Bass, 1985:31).

Σύμφωνα με τον Bass (1985), η μετασχηματίζουσα ηγεσία αποτελεί το ένα άκρο ενός «ηγετικού συνεχούς» (σχήμα 5), επομένως μπορεί μια οργάνωση να φτάσει σε αυτή αφού έχει διέλθει από τα προηγούμενα στάδια, και κατά την άσκησή της επιδιώκεται:

---

<sup>6</sup> Σύμφωνα με τον Burns (1978), η «μετασχηματιστική ηγεσία» διαχωρίζεται από την «διαπραγματευτική ηγεσία», στην οποία εντάσσονται όλα τα μοντέλα που βασίζουν την αποτελεσματικότητα της άσκησης ηγεσίας και της υποκίνησης των εργαζομένων σε ένα είδος *ανταλλαγής* μεταξύ του προϊσταμένου και του υφισταμένου, βάσει της εξουσίας του ηγέτη να υπόσχεται ανταλλάγματα και της επιθυμίας των υπαλλήλων να τα καρπωθούν για ίδιον όφελος βλ. J. McGregor Burns (1978), *Leadership*, New York, Harper and Row

- ☞ Να ενισχυθεί η επίγνωση των υφισταμένων σχετικά με τη σημασία και την αξία των εξειδικευμένων στόχων της οργάνωσης, οι οποίοι απορρέουν από το όραμα και την εκπλήρωση της αποστολής της.
- ☞ Να οδηγηθούν οι υφιστάμενοι να ξεπεράσουν το προσωπικό τους συμφέρον προς όφελος της ομάδας.
- ☞ Η υποκίνηση των υφισταμένων να στοχεύει στην ικανοποίηση ανώτερων αναγκών.



### Σχήμα 5: Το συνεχές της ηγετικής συμπεριφοράς (leadership continuum)

(Northouse P. G. (1997), Leadership: Theory and Practice, σελ. 134)

Οι θεωρίες της μετασχηματίζουσας ηγεσίας δεν απορρίπτουν τις προηγούμενες προσεγγίσεις, αλλά λειτουργούν ενισχυτικά προς αυτές ως προς τον τρόπο που ασκείται η ηγεσία και ως προς τον στόχο της επιρροής. Η σημαντικότερη συνεισφορά τους είναι η εισαγωγή μιας *ηθικής (moral) διάστασης* στην ηγετική συμπεριφορά και η ανάδειξη του ηγετικού ρόλου ως στοιχείου *αλλαγής*, η οποία επέρχεται μέσα από τη σχέση του ηγέτη με τους ακολούθους και την ουσιαστική συμβολή των τελευταίων στην εξέλιξη της μετασχηματιστικής διαδικασίας. Εν τούτοις έχουν δεχτεί κριτική η οποία εντοπίζεται κυρίως:

- ☞ στην αμφισημία της έννοιας του «χαρίσματος», το οποίο δεν μπορεί να ερμηνευτεί ορθολογικά ή να αποκτηθεί μέσω συγκεκριμένης εκπαίδευσης,

☞ την επικινδυνότητα που ενέχει η χρήση του, καθώς δεν υπάρχει εγγύηση ότι η επιρροή προς τους υφισταμένους δεν θα διολισθησει σε αυταρχικότητα και συγκεντρωτισμό από την πλευρά του ηγέτη (Howell, 1988).

Ένα άλλο ζήτημα που τίθεται είναι κατά πόσον μπορεί να ασκηθεί μετασχηματίζουσα ηγεσία από όλα τα επίπεδα της διοικητικής ιεραρχίας, καθώς μόνο οι διοικητικοί ηγέτες της κορυφής (top-managers) μπορούν να αντιληφθούν και να επέμβουν στην ανάγκη για αλλαγή διαμορφώνοντας το όραμα και την αποστολή του οργανισμού (Northouse, 1997).

Στις παραπάνω επιφυλάξεις αντιτείνεται ότι, στην περίπτωση της χαρισματικής-μετασχηματίζουσας ηγεσίας το 'χάρισμα' δεν είναι παρά φαινόμενο απόδοσης (attribution), μια ιδιότητα που αποδίδεται στον ηγέτη από τους 'ακολουθούς' του ανάλογα με τον βαθμό ισχύος *αυθεντίας* και ισχύος *αναφοράς* που αυτός συγκεντρώνει (Conger, Kanungo, 1987), χαρακτηριστικά που δεν τον κατατάσσουν αυτοδικαίως στην ανώτατη κλίμακα της ιεραρχίας και δεν συνδέονται με την αυταρχική συμπεριφορά, όχι τουλάχιστον περισσότερο από οποιοδήποτε άλλο τύπο ηγέτη (Bass, Avolio, 1993).

---

## ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΤΙΚΟΙ ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ ΤΟΥ ΗΓΕΤΙΚΟΥ ΡΟΛΟΥ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

---

Οι θεωρητικές προσεγγίσεις στον ηγετικό ρόλο αναπροσαρμόζονται ανάλογα με τις συνθήκες που επικρατούν στο εσωτερικό και εξωτερικό περιβάλλον της οργάνωσης. Η ηγετική λειτουργία στη δημόσια διοίκηση και ο ασκούμενος ιεραρχικός έλεγχος προσδιορίζονται από συγκεκριμένα χαρακτηριστικά και περιορισμούς που απορρέουν τόσο από τη γραφειοκρατική δομή της δημόσιας οργάνωσης και την οργανωσιακή κουλτούρα που καλλιεργείται στους κόλπους της όσο και από το νομικό και θεσμικό πλαίσιο που προσδιορίζει τη δράση της. Πριν επιχειρήσουμε να διερευνήσουμε τον ηγετικό ρόλο και την άσκηση του ελέγχου στη δημόσια διοίκηση, θα πρέπει να ορίσουμε τα στοιχεία που διέπουν τη λειτουργία της.

Η ιδιομορφία της δημόσιας γραφειοκρατίας εντοπίζεται σε μια σειρά θεσμικών, νομικών και οικονομικών παραγόντων που διέπουν τη λειτουργία της και απορρέουν από το γεγονός ότι διαχειρίζεται δημόσια εξουσία και επιτελεί έναν ιδιαίτερο κοινωνικό ρόλο. Κύρια προσδιοριστικά στοιχεία της δράσης της αποτελούν ο σεβασμός στην αρχή της νομιμότητας, η υπαγωγή στην πολιτική εξουσία, η εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, η άντληση οικονομικών πόρων από τον κρατικό προϋπολογισμό και η ιδιαίτερη φύση του διοικητικού προϊόντος, καθώς και του κοινού στο οποίο αυτό απευθύνεται.

⇒ Αρχή της νομιμότητας

Η δράση των οργάνων της δημόσιας διοίκησης διέπεται από την αρχή της νομιμότητας, η τήρηση της οποίας συνεπάγεται, με την ευρεία έννοια, την υπαγωγή της Δημόσιας Διοίκησης στο σύνολο των κανόνων δικαίου που διέπουν την οργάνωση, τη λειτουργία και γενικά τη δράση της και την υποχρέωση των οργάνων της να τηρούν αυτούς του κανόνες<sup>7</sup>. Η υπαγωγή της Δημόσιας Διοίκησης στους κανόνες Δικαίου του νομοθετικού οργάνου δηλώνει την έμμεση υποταγή της εκτελεστικής εξουσίας στο εκλογικό σώμα, που είναι και ο φορέας της λαϊκής κυριαρχίας (Σπηλιωτόπουλος, 2001). Η οριοθέτηση της διοικητικής δράσης και η εποπτεία αυτής με ένα σύνολο ελεγκτικών μηχανισμών είναι απαραίτητη για την πρόληψη και καταστολή της αυθαίρετης ή καταχρηστικής άσκησης δημόσιας εξουσίας.

⇒ Η υπαγωγή στην πολιτική εξουσία

Η διοικητική εξουσία νομιμοποιείται ενώπιον των πολιτών μέσω της υπαγωγής της στην πολιτική εξουσία, η οποία εξουσιοδοτείται στα πλαίσια του δημοκρατικού συστήματος να λαμβάνει αποφάσεις και να λογοδοτεί στο

---

<sup>7</sup> Σύμφωνα με το ελληνικό διοικητικό δίκαιο τη δράση της Διοίκησης διέπουν οι κανόνες του Ευρωπαϊκού Δικαίου, οι κανόνες των συνταγματικών διατάξεων, οι κανόνες των επικυρωμένων διεθνών συνθηκών, οι κανόνες οι οποίοι έχουν θεσπιστεί με νομοθετικές πράξεις και οι διοικητικές κανονιστικές πράξεις που έχουν εκδοθεί βάσει νομοθετικής εξουσιοδότησης ή βάσει του άρθρου 83 του Συντάγματος, Ι. Επ. Σπηλιωτόπουλος (2001), Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, 11<sup>η</sup> Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα, σελ. 91-95



εκλογικό σώμα, με αποτέλεσμα να περιορίζεται αρκετά ο ρόλος και τα περιθώρια της δράσης της<sup>8</sup>. Σημαντική παράμετρος της υπαγωγής της διοικητικής ηγεσίας σε πολιτικές αποφάσεις είναι η *χρηματοδότηση* των δημοσίων οργανώσεων από τον κρατικό προϋπολογισμό, γεγονός που αφαιρεί από τον διοικητικό ηγέτη τη δυνατότητα να συμμετέχει στη λήψη αποφάσεων και να διαχειρίζεται τους οικονομικούς πόρους που διατίθενται για το έργο του (Μιχαλόπουλος, 2003). Είναι σημαντικό να επισημανθεί ότι η επέκταση της πολιτικής διεϊσδυσης στο έργο των διοικητικών προϊσταμένων έχει σαν αποτέλεσμα, εκτός από την αποδυνάμωση των κρατικών θεσμών, την *υποβάθμιση της έννοιας της γραφειοκρατικής ηγεσίας* και, μακροπρόθεσμα, την υπονόμευση της ικανότητας της διοίκησης να εφαρμόζει δημόσια πολιτική και να υπηρετεί το δημόσιο συμφέρον (Denhardt, 1995).

⇒ Το δημόσιο συμφέρον

Το δημόσιο συμφέρον συμπίπτει με το συμφέρον όλων των μελών της κοινωνίας, παρόλο που μπορεί να είναι αντίθετο προς το άμεσο ατομικό συμφέρον ορισμένων μελών της, και αφορά στην ικανοποίηση βασικών αναγκών που μπορούν να έχουν τα μέλη της (όπως εθνική άμυνα, τάξη, ασφάλεια, υγεία, διατροφή, παιδεία, διατροφή, συγκοινωνία, επικοινωνία, οικονομική ανάπτυξη). Η θέσπιση κανόνων και οι πράξεις των διοικητικών οργάνων αποσκοπούν σε λεπτομερέστερο καθορισμό του δημοσίου συμφέροντος, το οποίο ανάγεται σε *υπέρτατο σκοπό* που προσδιορίζει την αποστολή της διοικητικής δράσης (Σπηλιωτόπουλος, 2001).

⇒ Το δέσμιο κοινό

Η φύση των προϊόντων της δημόσιας διοίκησης (υπηρεσιών και αγαθών), η μη έκθεσή τους στο ανταγωνιστικό περιβάλλον της αγοράς και το γεγονός ότι

---

<sup>8</sup> Η μείωση της σημασίας και της αυτονομίας της γραφειοκρατικής ηγεσίας έναντι της πολιτικής (*φόβος της γραφειοκρατικής ισχύος*) δηλώνει την ανάγκη ελέγχου της δημόσιας διοίκησης για την αποτροπή φαινομένων αντίστασης στις αποφάσεις της πολιτικής ηγεσίας ή αυθαίρετης χρήσης της εξουσίας της (Terry, 1995). Οι υποστηρικτές της παραπάνω άποψης τονίζουν ότι τα θεμελιώδη οργανωσιακά και λειτουργικά χαρακτηριστικά της γραφειοκρατικής οργάνωσης -όπως το απρόσωπο της διοίκησης, η ιεραρχική δομή και η ροή των εντολών και των πληροφοριών από πάνω προς τα κάτω- δεν συνάδουν με τις δημοκρατικές αξίες της πίστης στην ατομική βούληση και την ατομική ελευθερία, της ισότητας και της συμμετοχής (Denhardt, 1995)

προσφέρονται αποκλειστικά από τους φορείς δημόσιας δράσης καθιστούν το κοινό στο οποίο απευθύνονται *δέσμιο* του μοναδικού προμηθευτή τους. Μέσα από τη διάθεσή τους, η δημόσια διοίκηση δεν επιδιώκει το κέρδος, αλλά την αύξηση του κύρους της και τη νομιμοποίησή της στη συλλογική συνείδηση (Τσέκος, 1994), καθώς το ‘κοινό’ της αποτελείται από πολίτες, που έχουν τις απαιτήσεις του καταναλωτή αλλά και δικαιώματα, τις υποχρεώσεις και τις επιδιώξεις που η ιδιότητά τους αυτή επιβάλλει (Tait, 1997)

---

### ***Η γραφειοκρατική οργάνωση***

---

Σύμφωνα με τη βεμπεριανή ανάλυση, η γραφειοκρατία είναι ένα σύστημα οργάνωσης η νομιμοποίηση του οποίου βασίζεται στη νομική / ορθολογική μέθοδο και έχει συγκεκριμένα χαρακτηριστικά κατάλληλα για τη διοίκηση μονάδων με πολυσχιδή δραστηριότητα τα οποία μπορούν να συνοψιστούν ως εξής (Κέφης, 2003):

- Εξειδίκευση εργασίας (job specialization) και προσανατολισμός της επαγγελματικής καριέρας (career orientation) των στελεχών: Οι εργαζόμενοι εξειδικεύονται σε ένα συγκεκριμένο αντικείμενο εργασίας, το οποίο κατέχουν σε υψηλό βαθμό, ενώ τα επαγγελματικά στελέχη (managers) προσφέρουν τις υπηρεσίες τους για ένα σταθερό και συγκεκριμένο επίπεδο αμοιβής και συνδέουν την επαγγελματική τους καριέρα και ανέλιξη με την πορεία και τους στόχους της οργάνωσης
- Λειτουργία βάσει κανόνων και διατάξεων (formal rules and regulations) και απόλυτος σεβασμός σε αυτούς υπ’ ευθύνη των προϊσταμένων, που οφείλουν να ελέγχουν την συμπεριφορά των υφισταμένων τους ώστε να εξασφαλίζεται συνοχή και συνέχεια στην άσκηση των καθηκόντων
- Αυστηρή εφαρμογή της ιεραρχίας (authority hierarchy) και ιεράρχηση των λειτουργιών, σύμφωνα με το οποίο κάθε θέση βρίσκεται υπό τον έλεγχο μιας ανώτερης βαθμίδας. Η ιεραρχική οργάνωση διαρθρώνεται σύμφωνα με την ιεράρχηση των καθηκόντων, την ακριβή περιγραφή και τη θέση που κατέχουν στην ιεραρχία (Chevallier, 2003. Η υπέρβαση της ιεραρχίας και της αρχής της «ενότητας της εντολής» (unity of command) θα δημιουργούσε συνθήκες

ανισορροπίας και έλλειψης σταθερότητας. Η *ενότητα της εντολής* ορίζει τη ροή των κυκλωμάτων επικοινωνίας, τα οποία λειτουργούν κάθετα: η εντολή διοχετεύεται από πάνω προς τα κάτω, και η πληροφόρηση από κάτω προς τα πάνω. Ο ιεραρχικός προϊστάμενος με τον τρόπο αυτό εμφανίζεται ως παράγοντας *συντονισμού και ελέγχου* της δραστηριότητας των μονάδων ή των υπαλλήλων της διοίκησης και ο ρόλος του αναδεικνύεται περισσότερο όσο η οργάνωση επεκτείνεται και διαφοροποιείται. Τα κατώτερα ιεραρχικά επίπεδα έχουν μικρότερο ποσοστό πρωτοβουλίας και μεγαλύτερο βαθμό απλής εκτέλεσης των εργασιών, οι οποίες τελούν υπό τον έλεγχο των ανωτέρων. Ο προϊστάμενος έχει θετική (προαγωγές) ή αρνητική (ποινές) επιρροή στους υφιστάμενους, την οποία στη δημόσια διοίκηση βάσει των κανονισμών και εντός των πλαισίων της *διακριτικής ευχέρειας*, όταν οι κανόνες που καθορίζουν την αρμοδιότητα δεν προκαθορίζουν ακριβώς την ενέργεια του διοικητικού οργάνου αλλά του αφήνουν περιθώρια δράσης<sup>9</sup>.

- Υπαλληλική ιδιότητα των στελεχών, που συνδέεται με αξιοκρατικές μεθόδους πρόσληψης και προαγωγής. Τα κριτήρια της στελέχωσης (formal selection) βασίζονται στις τεχνικές γνώσεις των εργαζομένων
- Επιβάλλεται ο απρόσωπος χαρακτήρας της οργάνωσης (impersonality): Οι σχέσεις των υπαλλήλων και των στελεχών ορίζονται βάσει απρόσωπων γενικών κανόνων και δεν επαφίενται στην διαπροσωπική επαφή, η οποία θεωρείται ότι μειώνει την αποδοτικότητα των εργαζομένων

Η γραφειοκρατία θεωρήθηκε η καταλληλότερη μορφή οργάνωσης των δημοσίων υπηρεσιών, αφενός γιατί ενδείκνυται για ογκώδεις οργανώσεις με μια πληθώρα επαναλαμβανόμενων και ομοιόμορφων εργασιών, αφετέρου διότι εξασφαλίζει σταθερότητα, προβλεψιμότητα, ασφάλεια. Λόγω της πυραμιδοειδούς μορφής της, η γραφειοκρατία εμφανίζεται ως μια μονολιθική οργάνωση, που χαρακτηρίζεται από ολοκληρωτική συγκέντρωση της εξουσίας λήψης αποφάσεων στην κορυφή. Ο συγκεντρωτισμός, σύμφωνα με τη βεμπεριανή θεώρηση, βελτιώνει την ταχύτητα και

---

<sup>9</sup> Τα όρια της διακριτικής ευχέρειας προσδιορίζονται από κανόνες δικαίου, οι οποίοι ρυθμίζουν σε τι ακριβώς συνίσταται και την έκτασή της ενώ η εφαρμογή της είναι ευθυγραμμισμένη με την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος και την τήρηση της αρχής της νομιμότητας. Η ρύθμιση της διακριτικής ευχέρειας μέσω των κανόνων και γενικών αρχών είναι απαραίτητη για την αποφυγή αυθαίρετης ή καταχρηστικής άσκησης της ιεραρχικής εξουσίας και την προστασία των υφισταμένων. Σπηλιωτόπουλος Ι., *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, 2001

την ποιότητα των αποφάσεων που λαμβάνονται και μειώνει τις συγκρούσεις. Ιδιαίτερα στη δημόσια διοίκηση, η εσωτερική ηγεσία της οργάνωσης υπόκειται στην ιεραρχική υποταγή της στα αιρετά όργανα, που είναι οι μοναδικοί κάτοχοι νομιμοποιημένης εξουσίας σε ένα δημοκρατικό καθεστώς (Chevallier, 1993).

Προορισμένο να ενισχύσει τον έλεγχο και την ενότητα της διοίκησης, το γραφειοκρατικό μοντέλο παρομοιάζεται με τη λειτουργική τελειότητα μιας μηχανής ακριβείας, καθώς εξασφαλίζει την ταχύτητα, την ακρίβεια και την προβλέψιμη απόδοση: «Ακρίβεια, ταχύτητα, σαφήνεια, γνώση των στοιχείων, συνέχεια, διακριτικότητα, ομοιομορφία, αυστηρή πειθαρχηση, μείωση των προστριβών και του υλικού και προσωπικού κόστους» (Weber, 1957:254).

---

### *Η γραφειοκρατική οργανωσιακή κουλτούρα*

---

Στον πυρήνα της Βεμπεριανής γραφειοκρατίας βρίσκεται ένα ορθολογικό σύστημα τυπικών κανονισμών και ρυθμίσεων που αποβλέπουν στην πραγμάτωση των στόχων της οργάνωσης με προβλέψιμο και ορθολογικό τρόπο. Η μηχανιστική αυτή πρόσληψη της οργάνωσης και η παραγνώριση του ανθρώπινου παράγοντα, δείχνει να αγνοεί το γεγονός ότι, εκτός από τεχνικό όργανο για την πραγματοποίηση συγκεκριμένων στόχων, αποτελεί ένα κοινό χώρο όπου καλλιεργούνται εντυπώσεις, αξίες, νοήματα, συμβολισμοί και πεποιθήσεις τις οποίες ως ένα βαθμό ενστερνίζονται όλα τα μέλη της. Η σύνθεση όλων αυτών διαμορφώνει την *οργανωσιακή κουλτούρα* (organizational culture) της οργάνωσης, η οποία μπορεί να οριστεί ως «η ιδέα ότι (υπάρχουν) κάποια πράγματα μέσα στις ομάδες τα οποία (τα μέλη της) υιοθετούν ή πιστεύουν από κοινού» (Schein, 1985:8)<sup>10</sup>. Ο Pettigrew (1979) υποστηρίζει ότι η κουλτούρα αποτελείται από ένα μωσαϊκό νοημάτων, που περιλαμβάνει σύμβολα, γλώσσα, ιδεολογίες, μύθους και εθιμοτυπικές συνήθειες, πάνω στο οποίο θεμελιώνονται οι αξίες της οργάνωσης και νομιμοποιείται η ίδια η ύπαρξή της.

---

<sup>10</sup> Στην έννοια της οργανωσιακής κουλτούρας ο Schein (1985) περιλαμβάνει τις συμπεριφορές που παρατηρούνται στην καθημερινή επαφή των ατόμων, τους κανόνες λειτουργίας των ομάδων, αξίες που έχουν εσωτερικευσει τα μέλη, την επίσημη φιλοσοφία της οργάνωσης, άτυπους κανόνες που οι νεοφερμένοι στην οργάνωση πρέπει να γνωρίσουν και δεξιότητες που πρέπει να αναπτύξουν για να γίνουν μέλη της, το εργασιακό κλίμα, τον τρόπο σκέψης, παραδόσεις και σύμβολα που ενοποιούν νοηματικά τη δράση τους, την ιδιαίτερη νοηματοδότηση που αποδίδεται από κοινού σε ορισμένες ενέργειες και ακόμα την εικόνα που οι ίδιοι οι εργαζόμενοι έχουν για τον εαυτό τους και για την οργάνωση.

Συνδέοντας την κουλτούρα της οργάνωσης με την οργανωσιακή δομή<sup>11</sup>, ο Handy (1988) τοποθετεί την «κουλτούρα του ρόλου» ως κυρίαρχη στις γραφειοκρατικές οργανώσεις. Σύμφωνα με την τυπολογία θεμελιώνεται στη σχολαστική τήρηση των κανόνων και την αντικατάσταση του ατόμου από τον ρόλο που επιτελεί μέσα στην οργάνωση<sup>12</sup>. Οι γραφειοκρατικοί οργανισμοί, σύμφωνα με αυτή την τυποποίηση, διαπνέονται από τις αξίες της ισότητας, της διαφάνειας, της αμεροληψίας, της ουδετερότητας –που συχνά πραγματώνεται ως εξάλειψη της προσωπικότητας του ατόμου- και της αντικειμενικότητας. Στην εκφυλισμένη της μορφή η οργανωσιακή κουλτούρα αυτού του τύπου καλλιεργεί την ακαμψία, την αδράνεια, την ανικανότητα μάθησης και προσαρμογής και την προσκόλληση σε καθιερωμένες ενέργειες, που καθιστούν την οργάνωση ανίκανη να αντιληφθεί τις εξελίξεις. Το σημαντικότερο χαρακτηριστικό των οργανώσεων που διέπονται από αυτόν τον τύπο κουλτούρας είναι η *αντίσταση* που προβάλλουν απέναντι στη μάθηση και στην αλλαγή (Γαβριήλ, 1995).

---

## ΟΙ ΑΛΛΑΓΕΣ ΣΤΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑΣ

---

### ***Γραφειοκρατική αναποτελεσματικότητα και ανάδυση νέων μορφών διοίκησης***

Οι οικονομικές, κοινωνικές και πολιτικές αλλαγές των τελευταίων δεκαετιών έχουν επιφέρει ριζικές αλλοιώσεις στο πλαίσιο λειτουργίας της δημόσιας γραφειοκρατίας και έχουν θέσει στο επίκεντρο της συζήτησης την αποτελεσματικότητα και τη δυνατότητα επιβίωσης της στο νέο αυτό περιβάλλον, το οποίο προσδιορίζεται από τα εξής χαρακτηριστικά (Borins, 1995):

- Η λειτουργική ανεπάρκεια των μεγάλων οργανώσεων και η συνακόλουθη αδυναμία τους να ανταποκριθούν στην απαίτηση για αποδοτική διαχείριση των οικονομικών πόρων

---

<sup>11</sup> Η ανάλυση της έννοιας της οργανωσιακής κουλτούρας βασίζεται σε δύο κύριες προσεγγίσεις: τη δομική προσέγγιση (structural approach), όπου θεωρείται απορρέουσα από τη δομή της οργάνωσης και την ερμηνευτική προσέγγιση (interpretative approach), όπου η κουλτούρα ερμηνεύεται βάσει των συμβόλων, της εθιμοτυπίας και των μύθων που διατρέχουν τη λειτουργία της (King, Anderson, 1995).

<sup>12</sup> Ο Charles Handy (1988) διέκρινε τέσσερις τύπους οργανωσιακής κουλτούρας: την κουλτούρα της εξουσίας, την κουλτούρα του ρόλου, την κουλτούρα του εργασιακού καθήκοντος και την κουλτούρα του ατόμου ή της υποστήριξης. Οι περισσότερες οργανώσεις συνδυάζουν περισσότερους από έναν τύπους, αλλά αυτός που κάθε φορά υπερισχύει χαρακτηρίζει την οργάνωση.

- Η πληροφοριακή έκρηξη και οι δυνατότητες της τεχνολογίας
- Η παγκοσμιοποίηση της οικονομίας, η σύναψη ισχυρών δεσμών και σχέσεων συνεργασίας με άλλα κράτη και ο διεθνής ανταγωνισμός
- Οι σύγχρονες αντιλήψεις για τη διοίκηση ανθρωπίνων πόρων, που δίνουν έμφαση στην έννοια της εργασίας ως μέσο ανάπτυξης και όχι μόνο ως τρόπο προσπορισμού εισοδήματος
- Οι αυξημένες αξιώσεις των πολιτών-πελατών

Οι προσεγγίσεις που πολύ συνοπτικά περιγράφηκαν σε συνδυασμό με τις αλλαγές στο περιβάλλον της γραφειοκρατίας θέτουν υπό αναίρεση τα ίδια τα χαρακτηριστικά που –κατά τη Βεμπεριανή ανάλυση- δικαιολογούν την υπεροχή του συγκεκριμένου οργανωσιακού προτύπου. Ο έλεγχος μέσω τυποποιημένων διαδικασιών διολισθαίνει στον νομικισμό, στην προσήλωση στους τύπους, σε χρονοβόρες διαδικασίες και στην έλλειψη ευελιξίας. Η καθετοποίηση της ιεραρχίας, η προσθήκη περισσότερων επιπέδων και το κλειστό κύκλωμα πληροφορίας κατέστησαν την άσκηση του ιεραρχικού ελέγχου συνώνυμη της εσωστρέφειας, του συγκεντρωτισμού, της αυστηρότητας και της αδυναμίας ανατροφοδότησης (Μακρυδημήτρης, 1999γ).

Η επέκταση των κρατικών δραστηριοτήτων, η υπερφόρτωση των δημόσιων γραφειοκρατιών με όλο και περισσότερα αιτήματα των πολιτών και η ανάγκη αντιμετώπισης σύνθετων και απρόβλεπτων δημόσιων ζητημάτων οδήγησε σε περαιτέρω διόγκωση της γραφειοκρατίας -τόσο ως προς τα άψυχα όσο και ως προς τα έμψυχα μεγέθη της- χωρίς όμως να παράγονται αντίστοιχα βελτιωμένα αποτελέσματα, γεγονός που οδήγησε στο συμπέρασμα ότι η γραφειοκρατική μεγέθυνση δεν μπορεί πλέον να συμβάλλει στην αποδοτικότερη διαχείριση του δημοσίου συμφέροντος (Μιχαλόπουλος, 2003). Η ύπαρξη στεγανών ανάμεσα στα τμήματα και τα ιεραρχικά επίπεδα και οι δύσκαμπτες διαδικασίες δυσχεραίνουν την επικοινωνία, η οποία αδυνατεί να ανταπεξέλθει στην ταχεία ανατροφοδότηση νέων ιδεών και γνώσης (Αργυριάδης, 1990).

Συνεπεία όλων των παραπάνω, η δημόσια γραφειοκρατική οργάνωση κρίνεται όλο και περισσότερο ως αναχρονιστική, μη αποδοτική και αναποτελεσματική, θέτοντας υπό αμφισβήτηση τόσο την νομιμοποίησή της –η οποία εξαρτάται από την προσαρμογή της στο περιβάλλον, από την ικανότητά της να ανταποκρίνεται με

νόμιμο αλλά και αποδοτικό τρόπο στις εκάστοτε κοινωνικές συνθήκες και δεν παράγεται διαδικαστικά λόγω της υποταγής της σε απρόσωπους κανόνες- όσο και την *ποιότητα και αποτελεσματικότητα* του κρατικού μηχανισμού εν γένει, καθώς καλείται να λειτουργήσει σε συνθήκες περιβαλλοντικής αβεβαιότητας και απρόβλεπτης εξέλιξης κοινωνικών αναγκών (Μιχαλόπουλος, 2003).

Η άποψη ότι η δημόσια γραφειοκρατία πρέπει να εφαρμόσει ρηξικέλευθες αλλαγές και να ενθαρρύνει καινοτόμες μεθόδους διοίκησης ώστε να μετατραπεί σε μια ανταγωνιστική και ευέλικτη οργάνωση που μπορεί να επιβιώσει στα νέα δεδομένα, υποστηρίχθηκε ευρέως τις τελευταίες δεκαετίες, όπου πλήθυναν οι προτάσεις για «αλλαγή παραδείγματος» στη δημόσια διοίκηση το οποίο θα προσανατολιζόταν στην αναζήτηση νέων οργανωτικών προτύπων, είτε αντί-γραφειοκρατικών είτε μετά-γραφειοκρατικών (Osborne, Gaebler, 1993, Denhardt, Denhardt, 2000).

. Η ανάδυση του New Public Management αντέτεινε στον συγκεντρωτισμό και τον αυστηρό γραφειοκρατικό έλεγχο την ανάπτυξη της συνεργασίας, την ενίσχυση της επικοινωνίας, την εξωστρέφεια, τη θετική στάση απέναντι στην αλλαγή και τη συμμετοχή με στόχο μια πιο αποδοτική, οικονομική και παραγωγική δημόσια οργάνωση (Denhardt, 1995).

---

### ***Η κρίση της δημόσιας γραφειοκρατίας στην ελληνική περίπτωση***

---

Η γενικευμένη δυσαρέσκεια και αμφισβήτηση έναντι της γραφειοκρατικού τύπου δημόσιας υπηρεσίας διαπιστώνεται στην ελληνική περίπτωση με περισσότερη ένταση και επιπτώσεις στο σύνολο του διοικητικού συστήματος. Η ανεπάρκεια και η ακαταλληλότητα του διοικητικού μηχανισμού καθώς και η αναγκαιότητα της συστηματικής αναδιάρθρωσής του, αν και διαπιστώνεται ήδη από τα πρώτα μεταπολεμικά χρόνια, δεν έχει αντιμετωπιστεί μέχρι σήμερα, παρά το πλήθος των μεταρρυθμιστικών προσπαθειών, με αποτέλεσμα να παίρνει τη μορφή γενικευμένης κρίσης του διοικητικού συστήματος (Μακροδημήτρης, 1999<sup>α</sup>).

Στα πλέον έκδηλα συμπτώματα της κρίσης συγκαταλέγονται ο δύσμορφος σχεδιασμός της οργανωτικής δομής και ο υδροκεφαλισμός των δημοσίων υπηρεσιών, ο γιγαντισμός και η ακαταλληλότητα της δημοσιοϋπαλληλίας, η εσωστρέφεια, ο νομικισμός και η τυπολατρεία, οι πελατειακές σχέσεις, η σχεδόν παντελής απουσία

σύγχρονου πνεύματος, μεθοδολογίας και φιλοσοφίας διοίκησης (Μακρυδημήτρης, 1999β).

Ο συγκεντρωτισμός στη λήψη των αποφάσεων και η πολιτικοποίηση σχεδόν του συνόλου των επιλογών καθιστούν το σύστημα ανίκανο να διατηρήσει τη διοικητική συνέχεια. Παρά τον υψηλό βαθμό συγκεντρωτισμού και την ισχυρή διείσδυση του πολιτικού στοιχείου στον σχεδιασμό και την υλοποίηση των πολιτικών, υπάρχει έντονη αντίδραση στις τυπικές υποχρεώσεις που επιβάλλουν οι εκσυγχρονιστικές μεταρρυθμίσεις. Η επιλεκτική τήρηση τυπικών κανόνων και η κατίσχυση άτυπων πρακτικών έναντι των θεσμοθετημένων διαδικασιών εξουδετερώνουν τους μηχανισμούς ελέγχου και κυρώσεων.

Ο υψηλός βαθμός συγκέντρωσης δεν συνεπάγεται αυτόματα την ικανότητα ρύθμισης ή καθοδήγησης. Αντίθετα, μπορεί να την περιορίζει και να εντείνει τα προβλήματα συντονισμού, ιδιαίτερα στα πλαίσια της ευρωπαϊκής ενοποίησης, όπου η ικανότητα προσδιορισμού προτεραιοτήτων και εξασφάλισης της συμμόρφωσης προβάλλεται ως προϋπόθεση για τη διοικητική σύγκλιση (Σπανού, 2001).

Τα αίτια της κρίσης της γραφειοκρατίας, αν και πολλαπλά και αλληλένδετα, μπορούν να συνοψιστούν σε δύο βασικά χαρακτηριστικά τα οποία έχουν εντοπιστεί ήδη από την πρώτη μεταπολεμική περίοδο και συνεχίζουν να κυριαρχούν στο ελληνικό διοικητικό σύστημα (Μακρυδημήτρης, 1999γ):

- Η ελλιπής εξωτερική διαφοροποίηση ή αποστασιοποίηση της διοίκησης από την πολιτική και η ακόλουθη στρατηγική έλεγχου και αδιαμεσολάβητης πολιτικής υπαγωγής της διοίκησης στην πολιτική, η οποία συνδέεται με τις αυξανόμενες τάσεις πολιτικοποίησης των ηγετικών βαθμίδων της διοικητικής πυραμίδας
- Η ανεπαρκής εσωτερική ανάπτυξη και λειτουργική διαφοροποίηση του συστήματος τόσο σε επίπεδο οργάνωσης και διαδικασιών όσο και στο επίπεδο του ανθρώπινου δυναμικού

Οι ποικίλες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες και παρεμβάσεις παρουσίασαν χαμηλή αποτελεσματικότητα, καθώς είτε συνάντησαν αντιδράσεις της οποίες απέτυχαν να αναστείλουν είτε χαρακτηρίζονταν από αστοχία στον σχεδιασμό και αδυναμία στην υλοποίηση, με συνέπεια να επιδεινώνουν πολλές φορές την κρίση ικανότητας του συστήματος (Μακρυδημήτρης, 1999β).



---

### *Η ενίσχυση του ρόλου του διοικητικού στελέχους*

---

Η γραφειοκρατική οργάνωση βρήκε έκφραση στις θεωρίες των Frederic Taylor (1911) και Henri Fayol (1918), θεμελιωτών του «επιστημονικού μάνατζμεντ» στο επίκεντρο του οποίου τέθηκε η εξειδίκευση και η αυτοματοποίηση της παραγωγής με στόχο τη δημιουργία μιας «άριστης γραμμής παραγωγής». Στα πλαίσια του «επιστημονικού μάνατζμεντ» λίγα χρόνια αργότερα ο Luther Gulick διατύπωσε τον κλασικό ορισμό του μάνατζμεντ που περιλαμβάνει τις εξής λειτουργίες: σχεδιασμός, οργάνωση, στελέχωση, παροχή κατεύθυνσης στους υπαλλήλους, συντονισμός, αναφορά, προϋπολογισμός (το ακρωνύμιο POSDCORB) (Shafritz, Ott, 1987). Παρόλο που το συγκεκριμένο μοντέλο λειτούργησε ως πρότυπο πάνω στο οποίο θεμελιώθηκαν ποικίλες αντιλήψεις διοίκησης, η αμφισβήτησή του υπήρξε έντονη και πολύπλευρη (Μιχαλόπουλος, 2003).

Ως σημαντική αδυναμία του «επιστημονικού μάνατζμεντ» αναφέρεται η αγνόηση των συνεπειών που προκαλούνται στο εργατικό δυναμικό από την αυτοματοποίηση της παραγωγής και την εκτέλεση επαναλαμβανόμενων τυποποιημένων εργασιών<sup>13</sup>. Η παντοδυναμία του ελέγχου και η μηχανιστική αντίληψη για τον ανθρώπινο παράγοντα –που κυριαρχούν στο κλασικό γραφειοκρατικό μοντέλο- κατηγορήθηκαν ότι παραγνωρίζουν τα συναισθήματα, την ψυχική διάθεση και τις ανάγκες των εργαζομένων, θεωρώντας ότι αυτά δεν έχουν θέση στην παραγωγική διαδικασία (Γαβριήλ, 1995). Η ιεραρχική εξουσία και η υποχρέωση υπακοής του υφισταμένου στον προϊστάμενο κρίθηκε ανεπαρκής και περιοριστική τόσο ως προς τον ρόλο του προϊσταμένου όσο και ως προς τις επιπτώσεις που έχει αυτού του είδους η εξουσία στους υπαλλήλους. Το βεμπεριανό πρότυπο τονίζει την εξουσία ελέγχου και ποινής που ο προϊστάμενος νομιμοποιείται να ασκήσει και εντοπίζει τις λειτουργίες του στις εξής δυνατότητες (Chevallier, 1993):

- Να δίνει διαταγές προς τους υφισταμένους του

---

<sup>13</sup> Η κριτική προήλθε αρχικά από τις θεωρίες της Σχολής των Ανθρωπίνων Σχέσεων, μέσα από τις οποίες επισημαίνονται οι επιπτώσεις του γραφειοκρατικού τρόπου οργάνωσης και του «επιστημονικού μάνατζμεντ» στο ανθρώπινο δυναμικό, καθώς θέτουν το ζήτημα της ανάπτυξης της πρωτοβουλίας και της ικανοποίησης των εργαζομένων από την εργασία τους ως παράγοντα που επηρεάζει καθοριστικά την εργασιακή τους απόδοση. Σύμφωνα με τον Elton Mayo, στην έρευνα του οποίου θεμελιώνεται η Σχολή των Ανθρωπίνων Σχέσεων και κατά πολλούς η βιομηχανική ψυχολογία, η πρωταρχική διοικητική λειτουργία είναι η ενθάρρυνση της συνεργασίας, η εξάλειψη της σύγκρουσης και η δημιουργία της βάσης για την ανάπτυξη σχέσεων (Shafritz J. M., Ott S., 1987)

- Να ελέγχει τις πράξεις τους
- Να επιβάλλει ποινές στην περίπτωση μη συμμόρφωσης.

Οι νεότερες προσεγγίσεις στη διοίκηση, αναγνωρίζοντας τη σημασία του ανθρώπινου παράγοντα και την ουσιαστική συμβολή του προϊσταμένου στην αναβάθμιση της ποιότητας του ανθρώπινου δυναμικού, αναγνωρίζουν έναν σύνθετο και πολυσχιδή ρόλο στον manager, σαφώς προσανατολισμένο στην ομάδα των υφισταμένων του και στις σχέσεις που αναπτύσσονται στην οργάνωση.

Μέσα σε αυτό το πλαίσιο ο Yukl (1989), ενοποιώντας τα σημαντικότερα σημεία όλων των θεωριών που αναφέρονται στις διοικητικές λειτουργίες, δημιούργησε ένα μοντέλο πλήρους ταξινόμησης, σύμφωνα με το οποίο οι λειτουργίες του manager διακρίνονται σε *τέσσερις ευρείες κατηγορίες* που εξειδικεύονται περαιτέρω προς έντεκα συγκεκριμένες *κατευθύνσεις συμπεριφοράς* (σχήμα 6). Οι τέσσερις βασικές λειτουργίες του διοικητικού στελέχους, όπως περιγράφονται και εξειδικεύονται σε συγκεκριμένες συμπεριφορές είναι οι ακόλουθες:

- ↳ Η λήψη αποφάσεων (making decisions), η οποία εξειδικεύεται στην επίλυση προβλημάτων, στον σχεδιασμό και την οργάνωση, στην παροχή συμβουλών και εκχώρηση αρμοδιοτήτων
- ↳ Η άσκηση επιρροής στους άλλους (influencing people), που συνίσταται στην υποκίνηση και στην αναγνώριση και ανταμοιβή της προσπάθειας των υφισταμένων
- ↳ Η οικοδόμηση σχέσεων (building relationships) που επιτυγχάνεται μέσω της παροχής στήριξης, της δικτύωσης, της επίλυσης συγκρούσεων και της ανάπτυξης συνεργατικού πνεύματος
- ↳ Η παροχή και αναζήτηση πληροφοριών (giving-seeking information) που περιλαμβάνει την εποπτεία, την διασαφήνιση πληροφοριών και την ενημέρωση

Παρατηρώντας την προαναφερθείσα ταξινόμηση γίνεται φανερό η πολυπλοκότητα του διοικητικού ρόλου και η σύνθεση των χαρακτηριστικών του ηγέτη και του manager ως αναγκαίος όρος για την αποτελεσματική άσκηση της διοίκησης, ιδιαίτερα όσον αφορά τη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού της οργάνωσης. Η αποτελεσματικότητα του ηγέτη / διοικητή κρίνεται από την αλληλεπίδραση των

συντιθέμενων στοιχείων του ηγετικού ρόλου, αν και ο σκοπός, η δομή και ο τρόπος λειτουργίας της οργάνωσης καθορίζουν την έμφαση που θα δοθεί σε κάθε έναν από αυτούς.

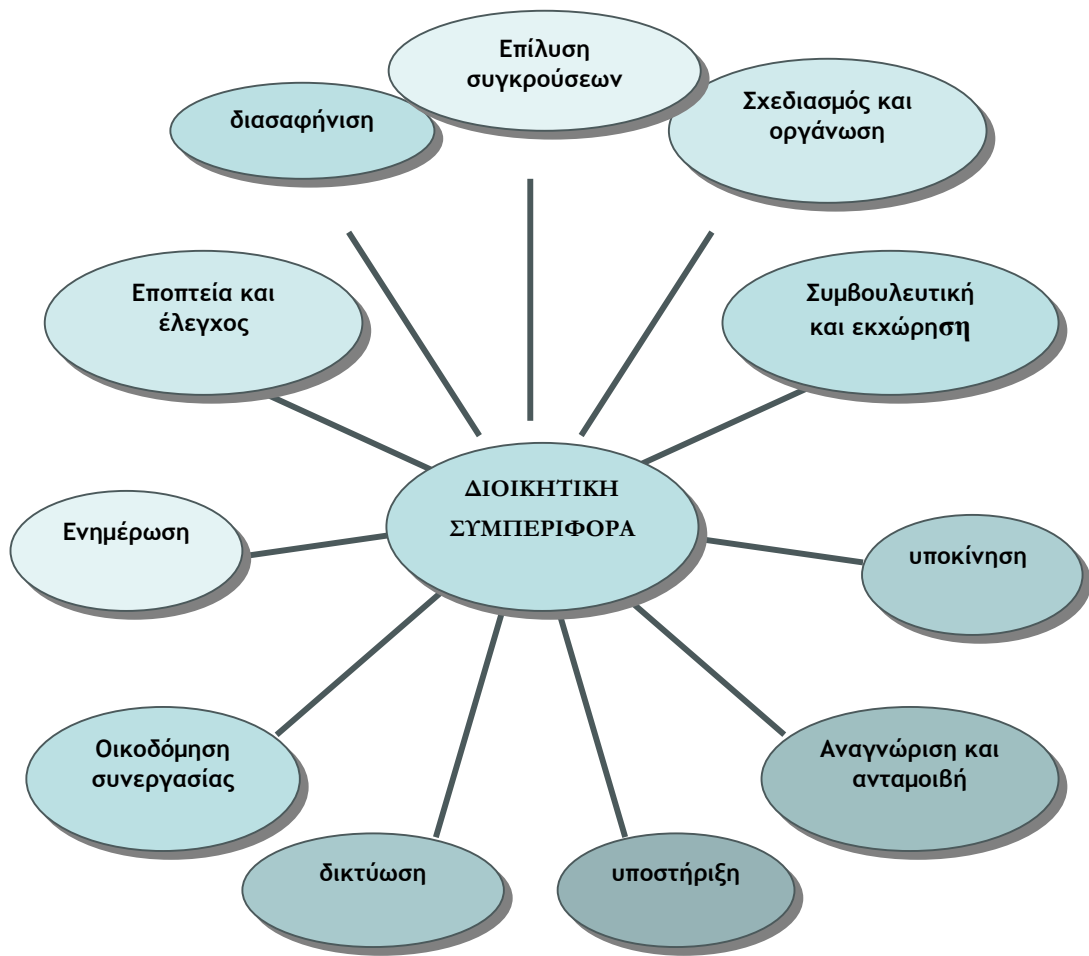
Η διαφοροποίηση και η συνθετότητα των διοικητικών λειτουργιών εκτείνονται και στον ρόλο του προϊστάμενου της δημόσιας διοίκησης. Οι κοινωνικές αλλαγές, το μεταβαλλόμενο περιβάλλον στο οποίο καλούνται να λειτουργήσουν οι κρατικές οργανώσεις, οι νέες αντιλήψεις σχετικά με τον ρόλο της δημόσιας διοίκησης και οι σύγχρονες προσεγγίσεις (new public management, Διοίκηση Ολικής Ποιότητας) στο management έχουν επηρεάσει σημαντικά τον τρόπο πρόσληψης της ιεραρχικής εξουσίας και την ικανότητα του ιεραρχικά προϊστάμενου να χειριστεί την ταχεία ανατροφοδότηση γνώσεων, ιδεών και αξιών. Η αποτελεσματικότητά της έχει αποδειχτεί στο παρελθόν στην κεντρική διοίκηση, στον «από πάνω προς τα κάτω» σχεδιασμό και έλεγχο, όχι όμως στην οικοδόμηση διαπροσωπικών σχέσεων και στην καλλιέργεια ομοφωνίας και συνεργατικού πνεύματος. Το ηγετικό στέλεχος στη δημόσια διοίκηση οφείλει να ενσωματώσει στον παραδοσιακό γραφειοκρατικό ρόλο τις αρμοδιότητες του manager, διαφυλάττοντας παράλληλα τις θεσμικές και νομικές εγγυήσεις που προσδιορίζουν τη λειτουργία της δημόσιας οργάνωσης. Ο Terry (1995) διακρίνει τρεις βασικές λειτουργίες στο επίκεντρο του διοικητικού ρόλου:

⇒ Την *εκπλήρωση της αποστολής*: Τα στελέχη της δημόσιας διοίκησης δρουν ως εντολοδόχοι στην εκτέλεση της αποστολής του οργανισμού που καθορίζεται από τη νομοθεσία, από δικαστικές αποφάσεις ή από αποφάσεις της κυβέρνησης χωρίς τη συμμετοχή τους και στη διαχείριση των στόχων πολιτικής που τίθενται από την πολιτική ηγεσία. Τα διοικητικά στελέχη επομένως πρέπει, αναγκαστικά, να χρησιμοποιήσουν τη διακριτική τους ευχέρεια ώστε να παράγουν διακριτές αποφάσεις που θα προσδώσουν νόημα σε ένα πλήθος σύνθετων, αντικρουόμενων και πολλές φορές διφορούμενων πολιτικών στόχων.

⇒ Την *προστασία των αξιών*: Τα ανώτερα και ανώτατα στελέχη της διοίκησης έχουν ζωτικής σημασίας ρόλο στη διατήρηση της αξιοπιστίας της δημόσιας γραφειοκρατίας διότι είναι επιφορτισμένα με τη μετάδοση και διατήρηση των θεμελιωδών αξιών της οργάνωσης (core agency values), ώστε να μην διαφθαρούν ή αλλοιωθούν. *Η διατήρηση των αρχών της οργάνωσης*

*προϋποθέτει* ότι ο προϊστάμενος γνωρίζει τη σύνθεση του ανθρώπινου δυναμικού του οποίου προϊσταται, προστατεύει την αυτονομία του, και ενισχύει την αφοσίωσή του στις θεμελιώδεις αξίες της οργάνωσης.

⇒ Την *εξασφάλιση της υποστήριξης*: Ο διοικητικός προϊστάμενος είναι ακόμα επιφορτισμένος με την εξασφάλιση της υποστήριξης στο εσωτερικό της γραφειοκρατίας με γνώμονα την επίτευξη των στόχων της οργάνωσης, πέρα από τα συμφέροντα των ατόμων ή των ομάδων που δρουν μέσα σε αυτή. Οι οργανισμοί είναι γεμάτοι τυπικές και άτυπες ομάδες που αναζητούν να προωθήσουν τα συμφέροντά τους τα οποία μπορεί να μην συμβαδίζουν με τους ευρύτερους οργανωσιακούς στόχους, υποσκάπτοντας τις αποφάσεις της ηγεσίας και αποδυναμώνοντας τη συνολική εικόνα της οργάνωσης. Ο διοικητικός ηγέτης πρέπει να υιοθετεί πρακτικές που θα ενσταλάξουν στα μέλη της οργάνωσης ένα αίσθημα *πίστης* και *ταύτισης* με τους στόχους και την αποστολή της.



**Σχήμα 6: Ταξινομικό μοντέλο διοικητικής συμπεριφοράς**

(Yukl G. A., (1989), Leadership in Organizations)

Είναι εμφανής η μετακίνηση από τον «προσανατολισμένο στον έλεγχο» γραφειοκρατικό τρόπο πρόσληψης του διοικητικού ρόλου σε σχήματα που τονίζουν τη δέσμευση του προϊσταμένου στην εκπλήρωση της οργανωσιακής αποστολής, στη διαμόρφωση των αξιών, στην ανάπτυξη σχέσεων συμμετοχής και συνεργασίας με τους υφισταμένους, στη διαμόρφωση κοινού οράματος και στην ευθυγράμμιση των ατομικών με τους οργανωσιακούς στόχους. Ο Denhardt (1993) προσθέτει στα χαρακτηριστικά του σύγχρονου δημόσιου manager τη συνεχή επιδίωξη της αλλαγής, η οποία θα επέλθει σταδιακά με την ενίσχυση της πρωτοβουλίας και της καινοτομίας

μέσα στην οργάνωση και με γνώμονα τις ανάγκες και τα ενδιαφέροντα όλων των μελών της (Denhardt, 1993).

Από όσα αναφέρθησαν παραπάνω σχετικά με τις αλλαγές που έχουν επέλθει στο ρόλο του διοικητικού προϊσταμένου συνάγεται ότι η αυξανόμενη πολυπλοκότητα των κοινωνικών αιτημάτων και η αναγκαιότητα παροχής βελτιωμένων υπηρεσιών συμβάλλουν στην ενίσχυση της διοικητικής ηγεσίας και στην αύξηση του περιθωρίου διακριτικής ευχέρειας, με στόχο η ανταπόκριση στα αιτήματα των πολιτών και η επίλυση των διοικητικών υποθέσεων να καταστεί πιο ευέλικτη και λιγότερο χρονοβόρα<sup>14</sup>. Οι αλλαγές στο περιβάλλον των δημόσιων οργανώσεων συνοδεύονται από αντίστοιχες αλλαγές στις μεθόδους που ακολουθεί η διοικητική ηγεσία για τον σχεδιασμό, την οργάνωση και τη διεύθυνση των ενεργειών της με γνώμονα τους τεθέντες οργανωσιακούς στόχους, στην εκπλήρωση των οποίων το ανθρώπινο δυναμικό της οργάνωσης έχει τον πρώτο λόγο (Zeppou, Sotirakou, 2004).

Η αμφισβήτηση της αποτελεσματικότητας της δημόσιας γραφειοκρατίας, όπως συνάγεται από τα παραπάνω, ανέδειξε την αναγκαιότητα της αναβάθμισης και του εμπλουτισμού του ρόλου του διοικητικού προϊσταμένου ώστε να συμβάλλει στην διαχείριση της κρίσης και στην καλλιέργεια της προσαρμοστικής ικανότητας των υπαλλήλων. Στη σκιαγράφηση του ρόλου του σύγχρονου προϊσταμένου κυρίαρχη θέση κατέχει η ικανότητά του να καλλιεργεί μια δυναμική προς την αλλαγή και τη διαμόρφωση των αξιών που διέπουν την οργάνωση και να ενεργοποιεί τους υφισταμένους του να κινηθούν προς την επιθυμητή κατεύθυνση.

---

<sup>14</sup> Η άποψη αυτή, που δηλώνει την υποχρέωση λογοδοσίας της δημόσιας διοίκησης μέσω της ικανότητας των επαγγελματιών της και των ηθικών αρχών που έχουν ενστερνιστεί («υποκειμενική ευθύνη», subjective responsibility), έρχεται σε αντίθεση με την ικανοποίηση της υποχρέωσης λογοδοσίας των γραφειοκρατών και ανταπόκρισης στις απαιτήσεις του συνόλου μέσω του ασφυκτικού περιορισμού και ελέγχου από την πολιτική ηγεσία («αντικειμενική ευθύνη», objective responsibility) (Denhardt, 1995:116)

---

*Η ηγεσία μέσα από τις Εκθέσεις Εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση*

---

Η συμβολή της γραφειοκρατικής ηγεσίας στον εκσυγχρονισμό και τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης καθώς και η σημασία των μεθόδων στελέχωσης των ανώτατων διοικητικών θέσεων έχει επισημανθεί πολλές φορές στο παρελθόν από μελετητές που ασχολήθηκαν με το διοικητικό φαινόμενο στην Ελλάδα.

Ήδη το 1950 στην έκθεση «Η Πλημμελής Λειτουργία της Διοικήσεως και η Ανάγκη Αναδιοργανώσεως Αυτής» του καθηγητή και πρώην πολιτικού Κυριάκου Βαρβαρέσσου γίνεται αναφορά στην αδυναμία των ανώτερων και ανώτατων στελεχών της δημόσιας διοίκησης να ανταπεξέλθουν στις απαιτήσεις της αποστολής τους, που είναι η εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, καθώς και στη δημιουργία και μετάδοση στους υφισταμένους τους ενός αισθήματος αδιαφορίας για τα κοινά, το οποίο «ήτο μοιραίον και αναπόφευκτον...να επιφέρη την σημερινή ηθικήν κατάπτωσιν της διοικήσεως, η οποία και έχει προκαλέσει την δυσφορίαν και αγανάκτησιν του λοιπού πληθυσμού» (Μακρυδημήτρης, Μιχαλόπουλος, 2000:70). Η ευθύνη των ανώτατων στελεχών εντοπίζεται αφενός στο ότι δεν μπόρεσαν να λειτουργήσουν ως πρότυπα για τους υφισταμένους τους, αφετέρου στο ότι δεν επέβαλαν την πειθαρχία μέσω των απαραίτητων κυρώσεων, που θα ήταν απαραίτητες για τη συμμόρφωση των κατώτερων υπαλλήλων.

Την ίδια χρονιά, στην έκθεση του Πάρεδρου του Συμβουλίου της Επικρατείας Γεωργίου Ν. Μαραγκόπουλου «Μέθοδοι Επιλογής και Εκπαιδεύσεως του Προσωπικού της Διοικήσεως» γίνεται εκτενής αναφορά στην ανάγκη δημιουργίας μιας ξεχωριστής κατηγορίας ανώτερων και ανώτατων υπαλλήλων, οι οποίοι θα επιλέγονται και θα προάγονται μέσα από αξιοκρατικές και διαφανείς διαδικασίες και θα εκπαιδεύονται κατάλληλα, ώστε να αποτελέσουν τη διοικητική ηγεσία που θα συμβάλλει ουσιαστικά στη βελτίωση της απόδοσης και της αξιοπιστίας της διοίκησης. Είναι σημαντικό να επισημανθεί ότι η εκπαίδευση των μελλοντικών ηγετικών στελεχών προτείνεται να περιλαμβάνει τη μετάδοση όχι μόνο γνώσεων και δεξιοτήτων αλλά και μιας διαφορετικής *νοοτροπίας* που θα διέπεται από υψηλό

αίσθημα ευθύνης και εκτέλεσης του καθήκοντος<sup>15</sup>. Τονίζεται η σημασία των προϊσταμένων ως εκπαιδευτών των υπαλλήλων μέσα από την καθημερινή διοικητική πρακτική (τόσο με το παράδειγμά τους όσο και με τη δυνατότητα επιβολής κυρώσεων προς τους υπαλλήλους που αδιαφορούν) και η ανάγκη συνεχούς μετεκπαίδευσης, ώστε να μην αδρανούν και απαξιώνονται οι γνώσεις τους.

Η δημιουργία μιας ξεχωριστής κατηγορίας επίλεκτων που θα καταλάβουν τις ανώτερες και ανώτατες θέσεις της διοικητικής ιεραρχίας και οι οποίοι θα υφίστανται αυστηρή επιλογή, εκπαίδευση και συνεχή μετεκπαίδευση αποτελεί θεμελιώδους σημασίας ζήτημα και στην έκθεση του συμβούλου του Ο.Ο.Σ.Α. Georges Langrod «Έκθεσις Αφορώσα την Διοικητικήν Αναδιοργάνωσιν εν Ελλάδι» που εκδόθηκε το 1964. Τονίζεται η ανάγκη κατάλληλης εκπαίδευσης όσων προορίζονται να καταλάβουν θέσεις προϊσταμένων, η οποία θα έχει στόχο την ενθάρρυνση της ανάληψης πρωτοβουλιών, την επιβράβευση της δημιουργικότητας και την απόκτηση δεξιοτήτων σχετικά με τη διοίκηση προσωπικού, ώστε να αποτελέσουν σημαντική δύναμη ανανέωσης στη δημόσια διοίκηση.

Η αναφορά στη δημιουργία ενός σώματος υψηλά καταρτισμένων δημοσίων υπαλλήλων που θα στελεχώσουν τις ανώτατες θέσεις της διοικητικής ιεραρχίας και θα αποτελέσουν τον ρόλο του «καταλύτη των αλλαγών» και μιας «ζωτικής σημασίας στρατηγική δύναμη» για τη μεταρρύθμιση της διοίκησης απαντάται στην έκθεση του Δημήτρη Αργυριάδη «Όψεις της Διοικητικής Αλλαγής στην Ελλάδα» του 1970. Εκτενής αναφορά γίνεται ακόμα στο σύστημα ιεραρχικής εξέλιξης, το οποίο συνδέεται τόσο με το σύστημα προσλήψεων όσο και με το σύστημα αξιολόγησης και προαγωγής των υπαλλήλων στα ανώτερα κλιμάκια. Η προαγωγή, θεωρούμενη ως «εσωτερική πρόσληψη», απαιτεί αξιολόγηση ουσιαστικών και συναφών με το αντικείμενο της υπηρεσίας προσόντων και συναρτάται με το σύστημα υποκίνησης του προσωπικού. Η υπερφόρτωση στα ανώτερα κλιμάκια -που οδήγησε σε αισθήματα απογοήτευσης και αδιαφορίας, σε αδυναμία ανάληψης πρωτοβουλιών και στην απουσία κινήτρων βελτίωσης και αποτελεσματικής εκτέλεσης των υπηρεσιακών καθηκόντων - αποδίδεται τόσο στην απουσία κριτηρίων αξιολόγησης του

---

<sup>15</sup> «Χρειάζεται να δώσει εις τους φοιτώντες το αίσθημα της ευθύνης των ως οργάνων της διοικήσεως, να τους τονώσει τον χαρακτήρα, να τους διαμορφώσει την θέλησιν να επιτύχουν τους προκαθορισμένους σκοπούς, να τους δημιουργήσει μια ενότητα βλέψεων και να τους φέρη εις θέσιν ν' αποκτήσουν μίαν βασικήν ικανότητα, το να πράττουν πάντοτε εις τον εύθετον χρόνον το πρέπον» Μακρυδημήτρης Α., Μιχαλόπουλος Ν. (επιμ.), (2000), Εκθέσεις Εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998, σελ. 114



προσωπικού και στην ακαταλληλότητα του συστήματος ελέγχου, όσο και στην άνευ ορθολογικού σχεδιασμού διάρθρωση των θέσεων στη δημόσια διοίκηση.

Το πρόβλημα της ιεραρχικής ανέλιξης και οι επιπτώσεις του στη λειτουργία της δημόσιας γραφειοκρατίας αναλύεται στην έκθεση του Κέντρου Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών «Δημόσια Διοίκηση: Έκθεση για το Πρόγραμμα 1988-1992» που δημοσιεύτηκε το 1991. Κρίνεται απαραίτητο να αναδιαμορφωθεί η βαθμολογική κλίμακα και να γίνουν απαραίτητες παρεμβάσεις ώστε να καταστεί η υπηρεσιακή εξέλιξη και η κατάληψη ανώτατων και ανώτερων θέσεων ουσιαστική και ελκυστική για τους «ικανούς και φιλόδοξους υπαλλήλους» (Μακρυδημήτρης, Μιχαλόπουλος, 2000: 505), να εξασφαλιστεί η διοικητική συνέχεια στο επίπεδο της διεύθυνσης και να επιτευχθεί η συνεργασία και ο συντονισμός μεταξύ των διευθύνσεων. Προτείνεται ακόμα, η ενθάρρυνση ανάληψης ευθυνών και πρωτοβουλιών κατά τη λήψη των αποφάσεων από τον δημόσιο manager, ο οποίος «τολμώντας να αναλάβει το ρίσκο μιας απόφασης διαπιστώνει μέσα από αυτό τις 'ευκαιρίες' κάθε μορφής για την κάθε περίπτωση» (Μακρυδημήτρης, Μιχαλόπουλος, 2000: 523).

Την ίδια περίοδο, η «Έκθεση για τη Μεταρρύθμιση και τον Εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης» του 1990 που εκδίδεται από το Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης τονίζει ότι η επιλογή των υψηλόβαθμων στελεχών της διοίκησης επιβάλλεται να γίνεται με αξιοκρατικές και αδιάβλητες μεθόδους, βάσει των ουσιαστικών προσόντων και ικανοτήτων των υποψηφίων και να συνδέεται με αντίστοιχη εκπαίδευση. Ιδιαίτερη αναφορά γίνεται στην ανεπάρκεια της υπάρχουσας προαγωγικής εκπαίδευσης –η οποία διεξάγεται από την Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης- και στην ανάγκη να αποκτήσει η τελευταία πιο επαγγελματικό προσανατολισμό και να συνδέεται με την ανάληψη καθηκόντων προϊσταμένου ώστε «η προαγωγή στην κρίσιμη, από οργανωτικής σκοπιάς, βαθμίδα του τμηματάρχη, να αντικειμενικοποιείται και να αξιοκρατικοποιείται στον ευρύτερο δυνατό βαθμό» (Μακρυδημήτρης, Μιχαλόπουλος, 2000: 601).

Οι επισημάνσεις και οι προτάσεις για τη δημιουργία μιας ισχυρής διοικητικής ηγεσίας όπως αναφέρθηκαν πολύ συνοπτικά παραπάνω δεν εφαρμόστηκαν ποτέ σε ικανοποιητικό βαθμό ή δεν κατάφεραν να εκπληρώσουν τους τεθέντες στόχους. Αυτό τουλάχιστον φανερώνει το γεγονός ότι, σαράντα χρόνια μετά την έκθεση του

καθηγητή Βαρβαρέσσου, η *έλλειψη διοικητικής ηγεσίας* αναφέρεται, μεταξύ άλλων, ως ένας από τους κρίκους του συστήματος της παθογένειας της δημόσιας διοίκησης στην έκθεση της επιτροπής Μ. Δεκλερή «Ελληνική Διοίκηση 2000: Πρώτο Πρόγραμμα Διοικητικού Εκσυγχρονισμού 1992-1995» του 1992. Η ανυπαρξία υψηλής στάθμης διοικητικών υπαλλήλων που θα στελεχώσουν την κορυφή της διοικητικής πυραμίδας αποδίδεται στην διείδυση επί μακρόν της πολιτικής ηγεσίας στο διοικητικό έργο και στην κατάληψη των ανώτατων διοικητικών θέσεων από πολιτικά και άλλα στελέχη προερχόμενα από το εξωτερικό της γραφειοκρατίας. Τα ηγετικά διοικητικά στελέχη, όμως, είναι απαραίτητο να ενσαρκώνουν και να μεταδίδουν τις αξίες της δημόσιας διοίκησης, ώστε να αποτελέσουν τους «πολλαπλασιαστές της διοικητικής δράσης, τους θεματοφύλακες της διοικητικής παράδοσης και τους εγγυητές της ενότητας και της συνέχειας των δημόσιων υπηρεσιών» (Μακρυδημήτρης, Μιχαλόπουλος, 2000: 693).

Η έλλειψη διοικητικής ηγεσίας είναι αίτιο και ταυτόχρονα αιτιατό της γραφειοκρατικής αναποτελεσματικότητας, ενώ προκύπτει ως αποτέλεσμα του πλημμελούς συστήματος προσλήψεων, αξιολόγησης, προαγωγών και ιεραρχικής εξέλιξης, καθώς και της ανυπαρξίας ή ακαταλληλότητας της εκπαίδευσης και της συνακόλουθης αδυναμίας αξιοποίησης της. Η σημασία του διοικητικού ηγέτη αναδύεται ως *sine qua non* συνθήκη για την αντιμετώπιση των παθογενών παραγόντων της διοίκησης, κυρίως λόγω της επίδρασης που ασκεί η ηγετική λειτουργία στο σύνολο των λειτουργικών και οργανωτικών χαρακτηριστικών του συστήματος (Καλτσόγια-Τουρναβίτη, 1996). Ο προϊστάμενος σκιαγραφείται, όπως είδαμε παραπάνω, ως οδηγητής, υποκινητής, επόπτης, παιδαγωγός, θεματοφύλακας των αρχών της οργάνωσης, εγγυητής της συνέχειας και συντονιστής του διοικητικού έργου. Αναγνωρίζεται η ικανότητα να επηρεάζει τους υφισταμένους του, να τους μεταδίδει τις αξίες της οργάνωσης, να διαμορφώνει συμπεριφορές και αντιλήψεις, να ελέγχει τη διαδικασία και να εμπνέει προς την επίτευξη της αποστολής του οργανισμού.

Διακρίνεται επίσης μια σημαντική μετατόπιση στον ρόλο του διοικητικού προϊσταμένου με την πάροδο των χρόνων. Ενώ στις πρώτες εκθέσεις (Βαρβαρέσσος Κ., 1952, Μαραγκόπουλος Γ., 1950) τονίζεται περισσότερο η σημασία του ελέγχου και της πειθάρχησης του προσωπικού, αργότερα δίνεται μεγαλύτερη έμφαση στην υποκίνηση των υπαλλήλων και στην ενθάρρυνση ανάληψης πρωτοβουλιών, άποψη

που είναι σύντομη με τον διαφορετικό ρόλο που καλείται να διαδραματίσει στις εξελισσόμενες συνθήκες του διοικητικού περιβάλλοντος.

Η θεσμοθετημένη δύναμη ως πηγή επιρροής δεν παραβλέπεται, αλλά δεν επαρκεί για την πρόκληση της επιθυμητής αλλαγής. Σε όλες τις σχετικές αναφορές απαντάται η σπουδαιότητα της κατάλληλης εκπαίδευσης των προϊσταμένων και η αυστηρότητα της επιλογής του, η οποία πρέπει να είναι αξιοκρατική και αδιάβλητη, με έμφαση σε *ουσιαστικές* γνώσεις και ικανότητες, τα οποία πρέπει να προκύπτουν από ένα αντικειμενικό σύστημα αξιολόγησης και όχι μόνο από τα *τυπικά* προσόντα (όπως οι ακαδημαϊκοί τίτλοι και τα χρόνια υπηρεσίας). Από την ανάγνωση των ως άνω εκθέσεων συνάγεται η πεποίθηση ότι ο διοικητικός προϊστάμενος μπορεί να λειτουργήσει ως φορέας αλλαγών και διαμορφωτής αξιών στη δημόσια διοίκηση, καθώς αναγνωρίζεται η καθοριστική συμβολή του στη διαμόρφωση των *στάσεων* και των *συμπεριφορών* των υφισταμένων του (Tjosvold, 1995, Grote, 1995, Denhardt, 1995).

---

### ***Η διοικητική ιεραρχία σύμφωνα με τον Υπαλληλικό Κώδικα (ν.2683/1999)***

---

Σύμφωνα με το άρθρο 79 του Υπαλληλικού Κώδικα (ν. 2683/1999) η ισχύουσα βαθμολογική κλίμακα περιλαμβάνει 7 βαθμούς. Προβλέπονται επίσης Ειδικές Θέσεις, 1<sup>ο</sup> και 2<sup>ο</sup> βαθμού, οι οποίες όμως δεν καταλαμβάνονται από υπαλλήλους που προέρχονται από το σώμα της διοίκησης, αλλά από μετακλητούς υπαλλήλους οριζόμενους από την πολιτική ηγεσία. Η εξέλιξη των υπαλλήλων στους βαθμούς εξαρτάται από την κατηγορία στην οποία ανήκουν, εφ' όσον προβλέπεται διαφορετικός καταληκτικός βαθμός ανά κατηγορία (ΥΕ, ΔΕ, ΤΕ, ΠΕ). Η ανέλιξη των υπαλλήλων από τον Ε' έως τον Α' βαθμό είναι απρόσκοπτη αλλά όχι αδιαβάθμιστη, καθώς οι βαθμοί αυτοί είναι *ενιαίοι*, ενώ με τους βαθμούς του Διευθυντή και του Γενικού Διευθυντή –οι οποίοι αντιστοιχούν σε *οργανικές θέσεις*- δημιουργείται *πάγια ιεραρχία* που βασίζεται στη διασύνδεση βαθμού, θέσης και καθηκόντων (Τάχος, Συμεωνίδης, 1999). Ρητή διάκριση των υπαλλήλων σε ανώτατους, ανώτερους και κατώτερους δεν υφίσταται<sup>16</sup>. Εν τούτοις, στις περιπτώσεις που η διάκριση αυτή είναι αναγκαία, ανώτατοι υπάλληλοι θεωρούνται οι κατέχοντες τον 1<sup>ο</sup> ή τον 2<sup>ο</sup> βαθμό της

---

<sup>16</sup>Όπως όριζε το άρθρο 62, παράγραφος 3 του ΥΚ/1977

κατηγορίας Ειδικών Θέσεων καθώς και οι Γενικοί Διευθυντές, ανώτεροι οι κατέχοντες θέση Διευθυντή και κατώτεροι οι υπόλοιποι, που κατατάσσονται στους βαθμούς Α' έως Ε'.

**Βαθμολογική ιεραρχία:** Η προαγωγή των υπαλλήλων στις πρώτες πέντε οργανικά ενιαίες βαθμίδες της ιεραρχίας (Ε' έως Α') γίνεται βάσει *αυτοτελούς κρίσης*, χωρίς σύγκριση με άλλους υπαλλήλους και χωρίς να απαιτείται κενή οργανική θέση αντίστοιχη του βαθμού, σύμφωνα με το *λειτουργικό σύστημα προαγωγής*, στο οποίο υπολογίζονται τα ουσιαστικά προσόντα και ο χρόνος παραμονής στον προηγούμενο βαθμό. Η κατάληψη συγκεκριμένου βαθμού δεν αντιστοιχεί σε ορισμένα καθήκοντα, ούτε συνδέεται με μισθολογική εξέλιξη.

Για την προαγωγή σε ανώτερες και ανώτατες θέσεις ισχύει το *σύστημα της πάγιας ιεραρχίας*, που προβλέπει συγκεκριμένη διαδικασία αξιολόγησης μέσα από την οποία θα αναδειχθεί ο επικρατέστερος (Τάχος, Συμεωνίδης, 1999). Για την κατάληψη θέσης Διευθυντή και Γενικού Διευθυντή επομένως απαιτούνται (άρθρο 82, παράγραφος 4):

- Ύπαρξη κενής θέσης
- Συμπλήρωση του απαιτούμενου χρόνου υπηρεσίας
- Συνδρομή τυπικών και ουσιαστικών προσόντων

Οι προαγωγές των υπαλλήλων έως και τον βαθμό του Διευθυντή γίνονται με απόφαση του οικείου Υπηρεσιακού Συμβουλίου (άρθρο 82, παράγραφος 5) ενώ για την προαγωγή στον βαθμό του Γενικού Διευθυντή απαιτείται απόφαση Ειδικού Υπηρεσιακού Συμβουλίου και περιλαμβάνει υποχρεωτικά προφορική συνέντευξη ενώπιον του Υπηρεσιακού Συμβουλίου κατά την οποία μπορούν να εκθέσουν τις απόψεις τους είτε ερωτώμενοι είτε αυτοβούλως «προκειμένου να διαμορφώσει γνώμη για την ικανότητα και την προσωπικότητα τους ως προς την άσκηση των καθηκόντων» (άρθρο 82, παράγραφος 7). Σύμφωνα με το άρθρο 83 (παράγραφος 1) του Υπαλληλικού Κώδικα, για τον σχηματισμό κρίσης από το Υπηρεσιακό Συμβούλιο λαμβάνονται υπόψη όλα τα «ουσιαστικά προσόντα» του κρινόμενου και η επίδοσή του σε όλη τη διάρκεια της σταδιοδρομίας του -η οποία προκύπτει κυρίως από τις Υπηρεσιακές Εκθέσεις Αξιολόγησης<sup>17</sup>- ώστε να διαπιστωθούν

---

<sup>17</sup> Αρμοδιότητα για τη σύνταξη υπηρεσιακών εκθέσεων έχουν μόνο τα μόνιμα στελέχη της υπαλληλικής ιεραρχίας και όχι οι μετακλητοί υπάλληλοι (των Ειδικών Θέσεων) (ΣτΕ 1763/1954) και Ηγεσία και Έλεγχος: Η συμβολή της ηγετικής συμπεριφοράς στην αλλαγή οργανωσιακής κουλτούρας 44

- Η δραστηριότητά του στην υπηρεσία
- Η ανάληψη πρωτοβουλιών
- Η άσκηση καθηκόντων ως προϊσταμένου
- Η ικανότητα παρακίνησης των υφισταμένων για αυξημένη απόδοση στην υπηρεσία

Προκρίνονται οι υποψήφιοι οι οποίοι, βάση *πραγματικών στοιχείων*, επέδειξαν υψηλότερη έναντι των υπολοίπων πρωτοβουλία, διοικητική ικανότητα και δραστηριότητα (άρθρο 83, παράγραφος 2). Πλέον απαιτητικά είναι τα κριτήρια για τον σχηματισμό κρίσης για τον βαθμό του Γενικού Διευθυντή, στα οποία –εκτός των στοιχείων του προσωπικού μητρώου- περιλαμβάνεται:

- Η άρτια επαγγελματική κατάρτιση
- Οι επιστημονικές γνώσεις και η καλή γνώση ευρωπαϊκών γλωσσών
- Η δραστηριότητα στην υπηρεσία
- Η ικανότητα ανάληψης πρωτοβουλιών και ευθυνών
- Η ευχέρεια προγραμματισμού και συντονισμού
- Η ικανότητα παρακίνησης των υφισταμένων για την επίτευξη στόχων

Τα στοιχεία «ουσιαστικών προσόντων» περιλαμβάνονται στην κατ' έτος συντασσόμενη από τον άμεσο προϊστάμενο του υπαλλήλου «Έκθεση ουσιαστικών προσόντων» ή «Έκθεση Αξιολόγησης» (Π.Δ. 318/1992). Ο Υπαλληλικός Κώδικας (άρθρο 80, παράγραφος 1) προβλέπει ότι τα ουσιαστικά προσόντα των υπαλλήλων –η επίδοση και απόδοση- αξιολογούνται βάσει συγκεκριμένης μεθόδου αξιολόγησης («συστήματος») (Τάχος, Συμεωνίδης, 1999), η οποία πρέπει υποχρεωτικά «να διέπεται από τις αρχές της αμεροληψίας, της επαγγελματικής ικανότητας και της αποδοτικότητάς του».

**Λειτουργική ιεραρχία:** Λόγω της αποσύνδεσης των καθηκόντων των προϊσταμένων Διευθύνσεων από τον βαθμό που κατέχει ο υπάλληλος (ν. 1586/1986), παράλληλα με τη *βαθμολογική ιεραρχία*, που περιγράφηκε παραπάνω, αναφέρεται η *λειτουργική*

---

ειδικότερα ο άμεσος προϊστάμενος, «ως έχων ιδίαν και άμεση γνώση περί της υπαλληλικής ποιότητας και αποδόσεως των υπ' αυτού υπαλλήλων και δυνάμενος να εκφέρει υπεύθυνη και έγκυρη γνώμη περί της κατά το λήξαν έτος δράσεως και επιδόσεως εκάστου τούτων και περί της προαγωγής ή μη αυτών» (ΣτΕ 933/1978, 1634/1976).

*ιεραρχία*. Οι προϊστάμενοι Γενικών Διευθύνσεων φέρουν τον βαθμό του Γενικού Διευθυντή, οι προϊστάμενοι Διευθύνσεων ή Υποδιευθύνσεων (ή αντίστοιχου επιπέδου οργανωτικών μονάδων) φέρουν τον βαθμό του Διευθυντή (άρθρο 84, παράγραφος 1,2) ενώ όσον αφορά τη στελέχωση των θέσεων προϊσταμένου τμήματος ή αυτοτελούς γραφείου επικεφαλής τίθενται υπάλληλοι με ορισμένο χρόνο προϋπηρεσίας στον βαθμό Α' μετά από κρίση του αρμόδιου Υπηρεσιακού Συμβουλίου για θητεία τριών ετών με δυνατότητα επανεπιλογής (άρθρο 84, παράγραφος 3). Η επιλογή των προϊσταμένων Διευθύνσεων, Τμημάτων και άλλων υπηρεσιακών μονάδων αποτελεί χρονικώς ορισμένη (με τριετή θητεία) και ανακλητή ανάθεση καθηκόντων και όχι προαγωγή με την έννοια της βαθμολογικής εξέλιξης, εφόσον μετά τη λήξη της θητείας τους οι επιλεγόμενοι υπάλληλοι επανέρχονται στα καθήκοντα του βαθμού τους<sup>18</sup>. Με τον τρόπο αυτό καθίσταται δυνατή η δυνατότητα ανανέωσης των θέσεων των προϊσταμένων οργανικών μονάδων (*κινητή ιεραρχία*), οι οποίες συνδέονται με διαβαθμισμένα καθήκοντα και αρμοδιότητες.

---

### ***Η αποδυνάμωση της ιεραρχίας***

---

Καθοριστικής σημασίας για την αποδυνάμωση της διοικητικής ηγεσίας θεωρήθηκε η κατάργηση των θέσεων των Γενικών Διευθυντών και των αναπληρωτών Γενικών Διευθυντών (ν. 1232/1982) (Καλτσόγια-Τουρναβίτη, 1996). Ο πολλαπλασιασμός των θέσεων της πολιτικής ηγεσίας (υπουργοί, υφυπουργοί, αναπληρωτές υπουργοί, γενικοί και ειδικοί γραμματείς, σύμβουλοι και συνεργάτες) και η συνολική διεύρυνση της επιρροής της επί της γραφειοκρατίας σε συνδυασμό με τη σύντμηση της διοικητικής ιεραρχίας (κατάργηση των θέσεων και των βαθμών των γενικών διευθυντών και των αναπληρωτών γενικών διευθυντών και αναλογική επέκταση της ζώνης ευθύνης και των αρμοδιοτήτων της πολιτικής ηγεσίας με τον ν. 1232/1982, άρθρο 2), τη σύσταση Πολιτικών Γραφείων μελών της κυβέρνησης και τη στελέχωσή τους με ειδικούς συμβούλους και συνεργάτες (ν. 1385/1985, άρθρο 30) και την επιλογή προϊσταμένων Διευθύνσεων, Τμημάτων και αυτοτελών Γραφείων οργανικών μονάδων για τριετή θητεία από πενταμελή υπηρεσιακό συμβούλιο των οποίων τα τρία από τα μέλη ορίζονται από την πολιτική ηγεσία (1586/1986, άρθρα 9, 14)

---

<sup>18</sup> ΣτΕ 2934/1993

(Μακρυδημήτρης, 1999β), ουσιαστικά νομιμοποίηση τη διείσδυση του πολιτικού στοιχείου στη διοικητική ιεραρχία. Η κατάργηση των δύο ανώτατων υπαλληλικών βαθμίδων είχε ως άμεσες συνέπειες τόσο την ανάληψη του ρόλου τους από πολιτικά πρόσωπα, γεγονός που καταδεικνύει ότι υπήρξε πλασματική η μείωση των επιπέδων διοικητικής ιεραρχίας, όσο και την διεύρυνση του εύρους εποπτείας (span of control) της νέας –πολιτικής- ηγεσίας.

Τα οξύτατα προβλήματα συντονισμού και συνοχής που ανέκυψαν αντιμετωπίστηκαν με τη δημιουργία μίας ακόμα ενδιάμεσης βαθμίδας, εξαρτώμενης επίσης από την εκάστοτε πολιτική ηγεσία, τους Ειδικούς Γραμματείς (ν. 1558/1985, άρθρο 28), οι οποίοι προΐστανται των υπηρεσιών των Διοικητικών Τομέων, συντονίζει τη λειτουργία τους και επιβλέπει την ποιότητα του έργου τους και την αποδοτικότητά τους (Μακρυδημήτρης, 1989). Ο ισχύων ΥΚ προβλέπει θέση Γενικού Διευθυντή και «άμεση διασύνδεση των καθηκόντων με τον βαθμό στο ιεραρχικό επίπεδο του Διευθυντή και του Γενικού Διευθυντή, με σκοπό τη διασφάλιση συνοχής στην υπαλληλική ιεραρχία και συνέχειας στην άσκηση διοίκησης» (Τάχος, Συμεωνίδης, 1999).

Η προαγωγή αποτελεί την ηθική και υλική αμοιβή που λειτουργεί ως κίνητρο που θα προσελκύσει του ικανούς και άξιους υπαλλήλους. Ως δικαίωμα του υπαλλήλου ερείδεται σε συνταγματικές επιταγές, και συγκεκριμένα στο άρθρο 5 (παρ.1) το οποίο διασφαλίζει «την ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας και της σταδιοδρομίας του κάθε πολίτη» και ορίζει ότι οι υπάλληλοι «εξελισσονται μισθολογικά» (άρθρο 103, παρ.4) αλλά και βαθμολογικά (προαγωγικά). Το δικαίωμα της σταδιοδρομίας των δημοσίων υπαλλήλων προκύπτει και από την αρχή της αξιοκρατίας, η οποία διέπει όλες τις διατάξεις του ΥΚ (άρθρο 1, παρ.1) (Τάχος, Συμεωνίδης, 1999). Εκτός από δικαίωμα του υπαλλήλου, η υπηρεσιακή εξέλιξη αποτελεί και μέρος του προγραμματισμού της οργάνωσης, καθώς στοχεύει στην επιλογή κατάλληλων προσώπων τα οποία συνδυάζουν τις τις γνώσεις, τις ικανότητες και την επαγγελματική εμπειρία με την επιθυμία να εξελίξουν τις δυνατότητές τους ώστε να καταστούν ικανά, εντός προβλεπόμενου διαστήματος, να αναλάβουν αρμοδιότητες σε ένα ανώτερο ιεραρχικό επίπεδο. Για το λόγο αυτό η άρνηση του υπαλλήλου να αιτηθεί να κριθεί για θέση προϊσταμένου εκτιμάται από το Υπηρεσιακό Συμβούλιο με βάση τις ανάγκες της υπηρεσίας. Ταυτόχρονα, οι ηθικές και υλικές αμοιβές που συνοδεύουν την προαγωγή λειτουργούν υποκινητικά ώστε να προσελκύσουν τα

άτομα που έχουν όχι μόνο ικανότητες αλλά και φιλοδοξίες, τις οποίες επιθυμούν να ικανοποιήσουν μέσα στα πλαίσια του οργανισμού (Φαναριώτης, 1999).

Η εξέλιξη σε θέσεις «οργανικά ενιαίες» καταργεί την ίδια την έννοια της προαγωγής, καθώς δεν προκύπτει ως αποτέλεσμα αξιολόγησης ή αξιοκρατικής επιλογής και δεν μπορεί να λειτουργήσει ως κίνητρο για την βελτίωση της εργασιακής απόδοσης των υπαλλήλων και την ανάδειξη των καλύτερων. Η έλλειψη κινήτρων εντείνεται από την αποσύνδεση μισθού και βαθμού, γεγονός που σημαίνει ότι η προαγωγή εκτός του ότι δεν συνεπάγεται αλλαγή καθηκόντων παύει να έχει και οποιαδήποτε οικονομική σημασία (Μακρυδημήτρης, 1989). Οι οργανικά ενιαίες θέσεις οδηγούν σε αθρόες προαγωγές, δημιουργώντας πίεση για την ίδρυση όλο και περισσότερων θέσεων στους ανώτερους ή ανώτατους βαθμούς με αποτέλεσμα την ανατροπή της ιεραρχικής πυραμίδας και την οργανωτική διόγκωση των δημοσίων υπηρεσιών (Καλτσόγια – Τουρναβίτη, 1996). Η συγκέντρωση στους υψηλότερους βαθμούς της ενιαίας κλίμακας σε συνδυασμό με την κατάργηση της αρχαιότητας μεταξύ ομοιοβάθμων δημιουργούν μια αδιαφοροποίητη μάζα υπαλλήλων, που δύσκολα μπορεί να αξιολογηθεί αντικειμενικά καθώς δεν υπάρχει συγκεκριμένη περιγραφή καθηκόντων κατά θέση, βαθμό και κλάδο.

Η μέθοδος αξιολόγησης των υπαλλήλων και η διαδικασία επιλογής των προϊσταμένων κατέχουν σημαντική θέση όσον αφορά την αποδοχή του ηγετικού ρόλου και τη νομιμοποίησή του τόσο ως προς τους υφισταμένους όσο και απέναντι στους πολίτες. Όπως αναφέρθηκε παραπάνω, οι «Εκθέσεις Αξιολόγησης» διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο για την προαγωγή των υπαλλήλων. Εν τούτοις, η ανεπάρκεια των κριτηρίων και η τάση να βαθμολογούνται σε μεγάλο ποσοστό οι υπάλληλοι ως «άριστοι» κατέστησε ουσιαστικά το κριτήριο της αρχαιότητας ως καθοριστικό και για την προαγωγή στις οργανικές θέσεις. Λόγω έλλειψης ενός έγκυρου, αντικειμενικού και αξιόπιστου συστήματος αξιολόγησης –παρόλο που αυτό προβλέπεται από το άρθρο 80 – η αξιολόγηση των υφισταμένων από τους άμεσους προϊσταμένους τους ενέχει μεγάλο βαθμό υποκειμενικότητας. Έτσι, παρόλο που τα κριτήρια που τίθενται για την ανάληψη καθηκόντων προϊσταμένων οργανικών μονάδων αντιστοιχούν σε καίριες εκφάνσεις του ρόλου του διοικητικού ηγέτη, η αδυναμία να μετρηθούν και συγκριθούν τα καθιστά ανενεργά ή ακόμα και αυθαίρετα. Ιδιαίτερα όσον αφορά την επιλογή των προϊσταμένων Γενικών Διευθύνσεων, το Ειδικό Υπηρεσιακό Συμβούλιο κατέχει σημαντικό βαθμό διακριτική ευχέρεια



«λόγω της φύσεως των καθηκόντων τα οποία θα ασκήσουν οι επιλεγόμενοι ως προϊστάμενοι Γενικής Διευθύνσεως αλλά και της εκ του νόμου ιδιότητάς των ως ανωτάτων υπαλλήλων»<sup>19</sup>. Η επιμόρφωση συνυπολογίζεται στην κρίση για προαγωγή, αλλά δεν αποτελεί καθοριστικής σημασίας προσόν ούτε προβλέπεται ειδική προαγωγική εκπαίδευση για τους υποψηφίους ή τους κατέχοντες θέσεις προϊσταμένων (Vernadakis, Papastathopoulos, 1990).

Η επί θητεία ανάληψη θέσεων προϊσταμένων οργανικών μονάδων είναι ένα ακόμα ζήτημα που εγείρει ποικίλους προβληματισμούς. Στα θετικά της εφαρμογής του συστήματος εγγράφεται η δυνατότητα που παρέχει σε νέους, ικανούς και φιλόδοξους υπαλλήλους να καταλάβουν θέσεις ευθύνης, δρώντας ως κίνητρο για την βελτίωση της επίδοσης στην εργασία τους και προσφέροντας την ευκαιρία στην υπηρεσία να ανανεώσει το ανώτερο στελεχιακό δυναμικό της (Vernadakis, Papastathopoulos, 1990). Η εναλλαγή, όμως, των προϊσταμένων μπορεί να δημιουργήσει προβλήματα συντονισμού και συνοχής των διοικητικών ενεργειών, διασπώντας τη διοικητική συνέχεια και παρεμποδίζοντας την ανάπτυξη αποτελεσματικών στελεχών, λόγω του περιορισμένου χρόνου και της κατακερματισμένης εμπειρίας που αποκομίζουν. Επιπλέον, η μη επανεκλογή των προϊσταμένων ενδέχεται να έχει συνέπειες τόσο στην εργασιακή απόδοσή τους και την ένταξή τους στα προηγούμενα καθήκοντά τους όσο και στην αποδοχή από τους υπόλοιπους εργαζομένους. Τέλος, η αποδοχή του νέου προϊσταμένου από τους υφισταμένους και τις ομάδες εργασίες που βρίσκονται υπό την επίβλεψή του είναι μια διαδικασία συνεχής και χρονοβόρα, που ενδεχομένως παρακωλύει τη συνέχεια του έργου της υπηρεσίας και μειώνει την απόδοση των υπαλλήλων (Armstrong-Strassen, 2004).

Σημαντικό στοιχείο επίσης που διαφοροποιεί την ελληνική διοικητική ηγεσία από αυτές άλλων –ευρωπαϊκών κυρίως- χωρών είναι η ανυπαρξία μιας διοικητικής ελίτ. Η διοικητική ηγεσία στη χώρα μας εμφανίζεται διασπασμένη, με ανομοιογενή συμφέροντα και ικανότητες. Αυτό μπορεί να αποβεί θετικό, γιατί η έλλειψη μιας εδραιωμένης ηγετικής κουλτούρας καθιστά την διοικητική ηγεσία πιο δεκτική στην αλλαγή. Από την άλλη, μπορεί να δημιουργεί προβλήματα συντονισμού, συνοχής και συνεργασίας καθώς και μειωμένη αντίσταση στις αποφάσεις της πολιτικής ηγεσίας

---

<sup>19</sup> ΣτΕ 1438,2316/1994, 336, 4414/1995, 3134, 3896, 4180/1996, 295/1997, 1889/1998

και στη διείσδυση της τελευταίας στο γραφειοκρατικό έργο (Καλτσόγια – Τουρναβίτη, 1996).

Η έλλειψη, τέλος, υλικών και ηθικών αμοιβών για τους προϊσταμένους που επιδεικνύουν μεγαλύτερη απόδοση ή αφοσίωση στο καθήκον, σε συνδυασμό με την κάμψη της ιεραρχίας, την αναξιοπιστία του συστήματος προαγωγών και την αδυναμία αντικειμενικής αξιολόγησης του διοικητικού έργου, δρα αντιθετικά στην υποκίνηση των στελεχών, με ευθείες συνέπειες στην άσκηση της διοικητικής λειτουργίας και στην επίδρασή που ασκούν στο προσωπικό της οργάνωσης.

---

### **Η ΑΣΚΗΣΗ ΤΟΥ ΙΕΡΑΡΧΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ**

---

Ο έλεγχος (σχήμα 7) αφορά στη διαδικασία μέσω της οποίας παρακολουθείται και ρυθμίζεται η λειτουργία μιας οργάνωσης, διασφαλίζοντας ότι η συμπεριφορά των στοιχείων που συγκροτούν την οργάνωση –κυρίως του ανθρώπινου παράγοντα- είναι η επιθυμητή προς την κατεύθυνση της επίτευξης των στόχων (Χαντζηπαντελή, 1999). Η ανάγκη για έλεγχο ανάγεται σε ουσιώδη μηχανισμό *επιβίωσης*, λόγω της τάσης των οργανώσεων να αποσυντονίζονται και να αποσυντίθενται και είναι συνάρτηση του μεγέθους της οργάνωσης, της εξειδίκευσης των λειτουργιών της και του όγκου των πληροφοριών που διακινούνται μέσα σε αυτή (Lawler, 1976).

Η *πειθάρχηση* και ο *έλεγχος* εξασφαλίζουν την τήρηση των κανόνων και των διαδικασιών, που οδηγεί στην προβλεψιμότητα της διοικητικής πράξης. Η ιεραρχική αρχή και ο συντονισμός συντελούν στην ενότητα της διοικητικής δράσης. Η εφαρμογή της ιεραρχικής αρχής συνδέεται με τη λειτουργική εξειδίκευση και οδηγεί στην εμφάνιση ενός ανώτατου κέντρου λήψης αποφάσεων και στη διαμόρφωση ενός μόνο σημείου αναζήτησης της ευθύνης. Ο συντονισμός στον χώρο των διοικητικών μονάδων που καλύπτουν οργανωτικά το πεδίο δράσης του δημοσίου τομέα είναι – κατά κανόνα- κάθετος και πραγματοποιείται από μία κοινή ιεραρχικά προϊστάμενη αρχή που απευθύνει τις αναγκαίες οδηγίες και επιβλέπει την εφαρμογή τους. Ο ιεραρχικός έλεγχος, επομένως, συμβάλλει στη διατήρηση της ενότητας, της συνέχειας και του συντονισμού του διοικητικού έργου (Παυλόπουλος, 1983).

Ο ρόλος του προϊσταμένου στο γραφειοκρατικό μοντέλο, όπως παρουσιάστηκε, περιορίζεται στη μεταφορά εντολών, στον έλεγχο και στην επιβολή ποινών. Η

εποπτεία και η επιβολή κανόνων αποβλέπει στην διατήρηση της επιθυμητής απόδοσης των εργαζομένων –ιδιαίτερα στα χαμηλά ιεραρχικά επίπεδα- και στην επίτευξη των οργανωσιακών στόχων. Ο έλεγχος, στην περίπτωση αυτή, διενεργείται με γνώμονα την τήρηση των κανόνων (Mintzberg, 1979).

Η ιεραρχική σχέση, κατά το βεμπεριανό πρότυπο, αποκλείει κάθε θεωρία *προσωπικής* υποταγής ή εξάρτησης: η συμπεριφορά των προϊσταμένων καθορίζεται λεπτομερώς από αφηρημένους και αντικειμενικούς κανόνες και οι σχέσεις με τους υφισταμένους τους –όπως και των υφισταμένων μεταξύ τους- δεν βασίζεται στα πρόσωπα αλλά σε λειτουργίες και ρόλους (αποπροσωποποίηση της διοίκησης). Η υπακοή επομένως των υφισταμένων στον φορέα της ιεραρχικής εξουσίας δεν αποκτά αξιακό ή συναισθηματικό χαρακτήρα, αλλά βασίζεται στους κανόνες που έχουν θεσπιστεί μέσα από ορθολογικό υπολογισμό ως μέσα για την επιτυχία των σκοπών της οργάνωσης (Γαβριήλ, 1995). Η δημιουργία περισσότερων κανονισμών και λεπτομερών ρυθμίσεων για την εξασφάλιση της νόμιμης άσκησης του ελέγχου και την αυστηρή οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων αυξάνει την τυποποίηση, η οποία προστατεύει τους υπαλλήλους από την ιεραρχική αυθαιρεσία (Chevallier, 1993).

Η αύξηση όμως των κανονισμών και η κακή ερμηνεία της έννοιας της νομιμότητας αφενός δεν μπορούν να περιορίσουν απόλυτα τον προϊστάμενο στην άσκηση του ελέγχου, αφετέρου δημιουργούν έναν ασφυκτικό κλοιό που εμποδίζει τόσο τον υπάλληλο όσο και τον προϊστάμενο να αναπτύξουν θετικές πλευρές της εργασιακής τους σχέσης. Η ιεραρχική διαβάθμιση της εξουσίας δεν προσφέρεται για την ανάδειξη της δημιουργικότητας και την ενίσχυση της συμμετοχής, καθώς βασίζεται στην περιστολή της πρωτοβουλίας των κατώτερων επιπέδων και στην υποταγή στον ιεραρχικώς προϊστάμενο. Σε κάποιες περιπτώσεις ο συγκεντρωτισμός της εξουσίας μπορεί να οδηγήσει σε φαινόμενα κατάχρησης αυτής και να γίνει πρόξενος αυταρχισμού, αλαζονείας και καταπίεσης των υφισταμένων. Η κατάληξη αυτή έρχεται σε αντίθεση με τις σύγχρονες ανάγκες και τις συνθήκες λειτουργίας της διοίκησης, εντός των οποίων ο ρόλος του διοικητικού προϊσταμένου αναδεικνύεται, όπως είδαμε, ως σύνθετος και πολυεπίπεδος.

Από την άλλη, η άκριτη περιστολή και αποδυνάμωση της διοικητικής ιεραρχίας, όπως έδειξε η εξέταση της ελληνικής περίπτωσης, δημιουργεί προβλήματα διοικητικού συντονισμού, διεξαγωγής του ελέγχου, επικοινωνίας και πληροφόρησης,

αξιολόγησης του διοικητικού έργου και αποδοχής των προϊσταμένων από τους υφισταμένους. Η ανάγκη ύπαρξης, επομένως, μιας ισχυρής και με ουσιαστικούς όρους νομιμοποιημένης διοικητικής ηγεσίας δεν αμφισβητείται. Το ερώτημα που τίθεται είναι πώς μπορεί να συνδυαστεί η θεμελιώδης λειτουργία του ιεραρχικού ελέγχου με μία «δημοκρατικού τύπου» ηγεσία, που θα ενσωματώνει τα χαρακτηριστικά του σύγχρονου διοικητικού στελέχους όπως περιγράφηκαν παραπάνω και θα στοχεύει στην ενθάρρυνση της πρωτοβουλίας, στην ανάπτυξη των υπαλλήλων και τη διαμόρφωση θετικού εργασιακού κλίματος στην οργάνωση.

---

### ***Ο ιεραρχικός έλεγχος στην ελληνική έννομη τάξη***

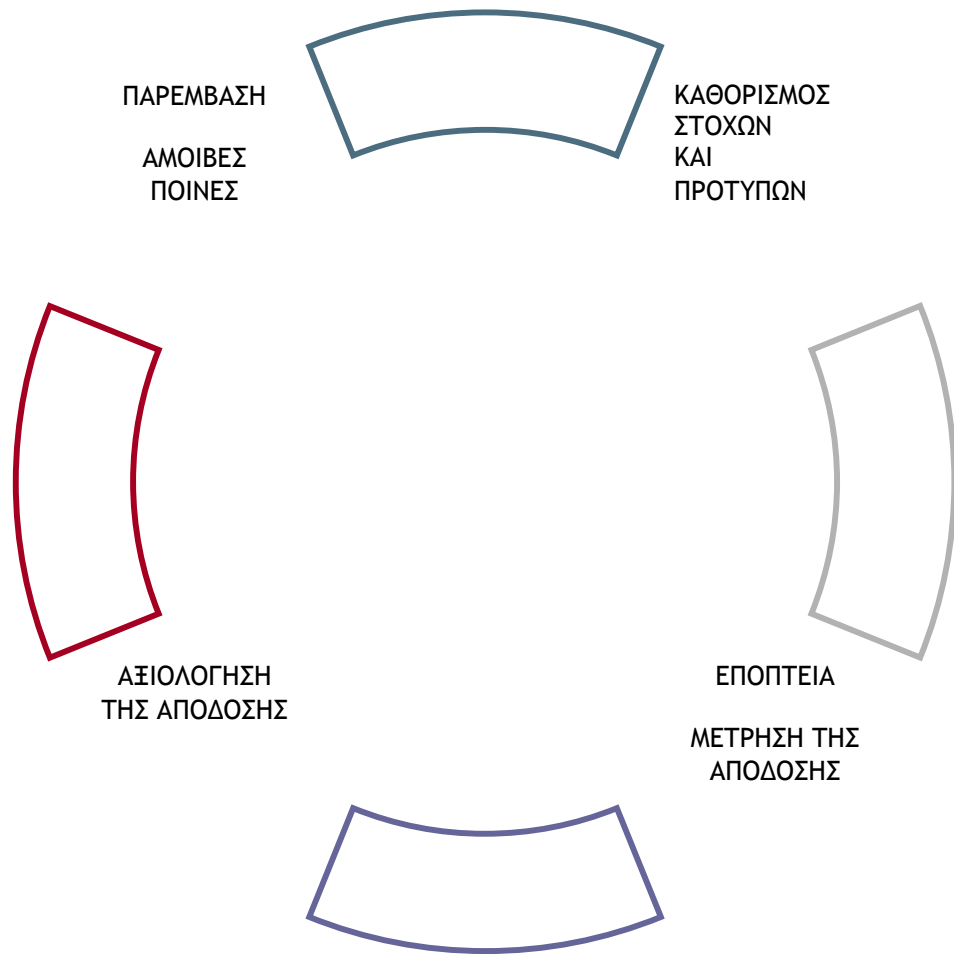
---

Όπως διαφαίνεται από όσα προηγήθηκαν, ο ιεραρχικός έλεγχος είναι αυτονόητη συνέπεια της ιεραρχικής σχέσης υπό την οποία τελούν τα όργανα κάθε δημόσιου νομικού προσώπου που είναι ενταγμένα στην ίδια οργανωτική ενότητα (π.χ. υπουργείο), με σκοπό την *ενότητα* και τη *συνοχή* της διοικητικής δράσης.

Η άσκηση του ιεραρχικού ελέγχου στο ελληνικό διοικητικό σύστημα συνίσταται αφενός στην αρμοδιότητα του ιεραρχικά ανώτερου οργάνου (ιεραρχικός προϊστάμενος) να δίνει οδηγίες και διαταγές στα ιεραρχικά κατώτερα όργανα (ιεραρχικός υφιστάμενος) που έχουν υποχρέωση να ακολουθούν στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων τους, αφετέρου στην αρμοδιότητα του ιεραρχικά ανώτερου οργάνου να ασκεί έλεγχο στις πράξεις του ιεραρχικά ανώτερου οργάνου (Σπηλιωτόπουλος, 2001).

Ο ιεραρχικός έλεγχος διακρίνεται σε α) *προληπτικό* και β) *κατασταλτικό*.

Α) Ο προληπτικός έλεγχος ασκείται πριν από την έκδοση της πράξης και είτε έχει τη μορφή οδηγιών –συγκεκριμένων ή γενικών, όπως διαταγές, εγκύκλιοι- με τις οποίες καθορίζεται ο τρόπος ενέργειας των υφιστάμενων οργάνων είτε αποδίδει ορισμένη ερμηνεία στις ισχύουσες διατάξεις. Πρόκειται για έλεγχο κυρίως ενημερωτικού ή συμβουλευτικού χαρακτήρα, κατά τον οποίο δίνονται κατευθύνσεις και εξηγήσεις για τις πράξεις του υφιστάμενου οργάνου, καθώς και η έγκριση του προϊσταμένου – όπου αυτό προβλέπεται – για σχετικές ενέργειες (Αλεξιάδης, 2003).



### Σχήμα 7: Η λειτουργία του ελέγχου

(Χαντζηπαντελή Π., Διοίκηση Ανθρώπινου Δυναμικού, σελ. 153)

Β) Ο κατασταλτικός έλεγχος ασκείται από το ιεραρχικά προϊστάμενο όργανο μετά την έκδοση της πράξης είτε αυτεπαγγέλτως είτε μετά από σχετική ιεραρχική προσφυγή διοικούμενου που έχει έννομο συμφέρον.

Τα προαναφερθέντα είδη ελέγχου υπόκεινται σε περαιτέρω διάκριση, καθώς ο έλεγχος μπορεί να είναι έλεγχος νομιμότητας ή έλεγχος σκοπιμότητας.

Α) Ο έλεγχος νομιμότητας αποβλέπει στην ορθή ερμηνεία και εφαρμογή της νομοθεσίας. Αν δεν ορίζεται κάτι αντίθετο ρητά ή δεν προκύπτει από τις σχετικές διατάξεις, κάθε πράξη των ιεραρχικά υφιστάμενων οργάνων υπόκεινται σε έλεγχο

νομιμότητας, ο οποίος, όταν είναι κατασταλτικός, οδηγεί σε ακύρωση της πράξης του υφιστάμενου οργάνου<sup>20</sup>.

Β) Ο έλεγχος σκοπιμότητας (ή ουσιαστικός) αφορά στη δυνατότητα του οργάνου που ασκεί τον έλεγχο να ερευνά αν η πράξη είναι, κατά την κρίση του, πρόσφορη να επιτύχει το αποτέλεσμα για το οποίο προορίζεται. Ως κατασταλτικός ασκείται όταν ρητά προβλέπεται ή προκύπτει σαφώς από τις κείμενες διατάξεις και συνδέεται με την πειθαρχική διαδικασία, εφόσον ο ιεραρχικά προϊστάμενος ταυτίζεται με τον πειθαρχικά προϊστάμενο (Σπηλιωτόπουλος, 2001).

Η πρωταρχική κοινωνική λειτουργία που διατρέχει όλη την ιεραρχία είναι η επίτευξη των επίσημων στόχων της οργάνωσης. Για να λειτουργήσει επιτυχώς ο ιεραρχικός έλεγχος, πρέπει να θεωρήσουμε δεδομένο ότι οι στόχοι των πολιτικών στελεχών της κορυφής ταυτίζονται με τους στόχους της οργάνωσης. Αναγκαστικά η υλοποίησή τους όμως πρέπει να ανατεθεί στους διοικητικούς προϊσταμένους, οι οποίοι γνωρίζουν καλύτερα το αντικείμενο και έχουν μεγαλύτερη πρόσβαση στην πληροφορία λόγω της επαφής τους με τα κατώτερα κλιμάκια. Είναι ακόμα πρακτικά αδύνατο να ασχολείται ο πολιτικός προϊστάμενος με την εξειδίκευση και υλοποίηση όλων των στόχων της οργάνωσης. Η εξειδίκευση επομένως των στόχων αυξάνεται όσο κατεβαίνουμε τα ιεραρχικά επίπεδα της οργάνωσης. Ο κάθε προϊστάμενος υποχρεούται να εξειδικεύει και να δίνει πιο λεπτομερείς οδηγίες στους άμεσα υφισταμένους του, οι οποίοι με τη σειρά τους θα τις μεταβιβάσουν στους κατώτερους τους.

Επομένως, οι στόχοι της οργάνωσης στην πραγματικότητα προσδιορίζονται σε κάθε επίπεδο, και όχι μόνο στην κορυφή. Σε κάθε γραφειοκρατική οργάνωση υπάρχει ένα χάσμα ανάμεσα στα διαδοχικά επίπεδα, για την κάλυψη του οποίου οι επιλογές του προϊσταμένου του κάθε επιπέδου είναι καθοριστικές, καθώς πρέπει να κάνει χρήση της διακριτικής ευχέρειας που του παρέχεται για την ερμηνεία και μεταφορά των εντολών της κορυφής. Η ροή των εντολών από πάνω προς τα κάτω παραμένει, αλλά η μεσολάβηση των προϊσταμένων κάθε επιπέδου στην εξειδίκευση και μεταφορά τους σε ευρύτερη κλίμακα –καθώς το εύρος εποπτείας αυξάνεται όσο διατρέχουμε

---

<sup>20</sup> Η νομιμότητα των υπηρεσιακών ενεργειών αποτελεί υποχρέωση των υπαλλήλων κάθε βαθμίδας (άρθρο 25 του Υπαλληλικού Κώδικα)

καθοδικά την ιεραρχία- αφήνει σε αυτούς ένα πεδίο ελεύθερης δράσης και προσωπικών επιλογών.

Η ροή των εντολών διαταράσσεται και αποπροσανατολίζεται από τους στόχους της κορυφής όταν οι προϊστάμενοι των ενδιάμεσων επιπέδων –ηθελμένα ή μη- προτάσουν προσωπικούς στόχους ή αντιλήψεις ασύμβατους με τους στόχους της οργάνωσης. Όταν μια πληθώρα προσωπικών –και ίσως αντικρουόμενων- στόχων παρεμβάλλεται στη μεταφορά των εντολών από το ένα ιεραρχικό επίπεδο στο επόμενο, αλλοιώνεται το νόημα και η υλοποίηση αποκλίνει από τους στόχους, δημιουργώντας ένα είδος «διαρροής εξουσίας» (leakage of authority).

Η κατάσταση αυτή δεν οφείλεται στην εκχώρηση ενός πεδίου ελευθερίας στην ερμηνεία και μεταφορά των εντολών αυτή καθεαυτή, αλλά στο γεγονός ότι οι στόχοι των προϊσταμένων δεν ευθυγραμμίζονται με τους στόχους της οργάνωσης -εάν βέβαια δεχτούμε ότι οι στόχοι της οργάνωσης έχουν διατυπωθεί σαφώς και με ακρίβεια. Τα αποτελέσματα αυτής της «διαρροής εξουσίας» δρουν σωρευτικά και είναι δύσκολο να αντιστραφούν στα κατώτερα επίπεδα προς την επιθυμητή κατεύθυνση. Το μέγεθος της απώλειας από το νόημα της αρχικής εντολής είναι δύσκολο να υπολογιστεί πριν γίνουν εμφανή τα αποτελέσματα της «διαρροής». Στην περίπτωση αυτή, ο ιεραρχικός προϊστάμενος είναι υποχρεωμένος να διενεργήσει **κατασταλτικό έλεγχο**, επεμβαίνοντας στις εκροές των διοικητικών διαδικασιών (Downs, 1994). Για να λειτουργήσει εποικοδομητικά η λειτουργία του προληπτικού ελέγχου, επομένως, μία εκ των ουκ άνευ συνθήκη είναι η δέσμευση των ίδιων των προϊσταμένων στο δημόσιο συμφέρον, η πίστη τους στο σκοπό που έχει τεθεί από την πολιτική ηγεσία και η ευθυγράμμιση της ελεγκτικής διαδικασίας προς τον σκοπό αυτό.

---

## Η ΑΠΟΔΟΧΗ ΤΟΥ ΙΕΡΑΡΧΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

---

Η αποτελεσματικότητα του ελέγχου στη δημόσια διοίκηση εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την αποδοχή του από τους υφισταμένους, καθώς είναι μία από τις μορφές άσκησης της νόμιμης ισχύος που του παρέχει η θέση του. Σκοπός της άσκησης του ελέγχου είναι η *συμμόρφωση* (compliance), νοούμενη ως η επίτευξη αλλαγής σε στάσεις, αντιλήψεις, αξίες και συμπεριφορές, που συντελείται στο άτομο ακούσια,

κάτω από έμμεση επιρροή ή πίεση που όμως δεν γίνεται αντιληπτή ως τέτοια (Γεώργας, 1995). Η αποδοχή του ελέγχου στη δημόσια διοίκηση μπορεί να διακριθεί σε τυπική αποδοχή και ουσιαστική αποδοχή. Η τυπική αποδοχή δηλώνει την *νόμιμη υποχρέωση* του διοικητικού οργάνου να δεχτεί τον ιεραρχικό έλεγχο και να ακολουθήσει τις εντολές ή τις υποδείξεις του προϊσταμένου του οργάνου, εφόσον αυτός ασκείται με βάση το ισχύον σύστημα της διοικητικής ιεραρχίας και στα πλαίσια της άσκησης της ιεραρχικής εξουσίας. Η άρνηση αποδοχής του ελέγχου θα επέσυρε πειθαρχική ποινή ή και αποπομπή του οργάνου. Στην περίπτωση αυτή, η συμπεριφορά του διοικητικού ηγέτη παράγει την *υπακοή* (obedience), η οποία αναφέρεται σε αλλαγές που προκαλούνται κάτω από *άμεση πίεση* ασκούμενη με τιμωρία ή αμοιβή ή απορρέουσα από το κύρος του ανθρώπου που έχει τη δύναμη να ασκεί τέτοιου είδους επιρροή (Γεώργας, 1995:70). Η συμμόρφωση, εντούτοις, επιτυγχάνεται με την ουσιαστική αποδοχή του ελέγχου, σύμφωνα με την οποία τα υφιστάμενα όργανα όχι μόνο συναινούν στην πραγματοποίηση του ελέγχου αλλά συνδράμουν το ελεγκτικό όργανο, διότι αφενός αποδέχονται την ιεραρχική εξουσία του προϊσταμένου τους, αφετέρου θεωρούν ότι θα ωφεληθούν και οι ίδιοι από τη διεξαγωγή του (Αλεξιάδης, 2003).

---

### ***Η πειθαρχία***

---

Η δύναμη που υποκινεί το άτομο και την ομάδα να συμμορφώνονται στις αποφάσεις και να ακολουθούν τους κανόνες και τις διαδικασίες που ο οργανισμός έχει θεσπίσει για την επίτευξη των αντικειμενικών του στόχων ονομάζεται πειθαρχία και ο ρόλος της στην οργάνωση είναι θεμελιώδης. Παρόλο που ο όρος είναι αρνητικά φορτισμένος, ο τρόπος με τον οποίο επιδιώκεται και το στυλ ηγεσίας που ακολουθείται για την επίτευξή της καθορίζουν την αρνητική ή θετική έκφρασή της. Όπως ήδη έχει αναφερθεί, η άσκηση της νομίμου ισχύος δεν ταυτίζεται με την ισχύ του εξαναγκασμού και η δομή της οργάνωσης δεν δεσμεύει τον προϊστάμενο ως προς το στυλ ηγεσίας που θα ακολουθήσει και το εργασιακό κλίμα που θα δημιουργήσει στον τομέα της ευθύνης του. Το στυλ ηγεσίας (με βάση το δίπολο αυταρχικό / δημοκρατικό στυλ) καθορίζει σε μεγάλο βαθμό το είδος της πειθαρχίας που επιδιώκεται με την άσκηση του ελέγχου. Το αποτέλεσμα—δηλαδή το γεγονός ότι



πράγματι οι υφιστάμενοι δεν παρεκκλίνουν από τις εντολές και τους κανόνες του οργανισμού- δεν αρκεί για να θεωρήσουμε ότι το στυλ ηγεσίας που ακολουθείται επιτυγχάνει το σκοπό του. Στην πραγματικότητα, όπως και στην περίπτωση της αποδοχής του ελέγχου, μπορούμε να διακρίνουμε δύο είδη πειθαρχίας, την αρνητική και τη θετική, οι εκδηλώσεις των οποίων ενδέχεται να παρουσιάζουν ομοιότητες, ενώ στην ουσία τους είναι πολύ διαφορετικά. Στα πλαίσια επομένως της γραφειοκρατικής οργάνωσης, ο διοικητικός ηγέτης μπορεί να εξασφαλίσει την προσαρμογή στις άνωθεν εντολές και στους κανόνες του οργανισμού χρησιμοποιώντας είτε τον *εξαναγκασμό* (αρνητική πειθαρχία) είτε τον *αυτοπεριορισμό και αυτοέλεγχο* (θετική πειθαρχία) (Φαναριώτης, 1999).

### Αρνητική πειθαρχία

Ο *εξαναγκασμός* επιτυγχάνεται με τη χρήση ή την απειλή χρήσης ποινής ή στέρησης αμοιβής και στοχεύει στην *υπακοή* του υφισταμένου στον προϊστάμενο. Στη δημόσια διοίκηση η πιο κατάλληλη χρήση του εξαναγκασμού μπορεί να γίνει στον κατασταλτικό έλεγχο, και μόνο για να αποτραπούν εξελίξεις εξαιρετικά επιζήμιες για τον οργανισμό (όπως παράνομες ενέργειες, αμέλεια που πλήττει άλλα πρόσωπα ή άμεση ανυπακοή νόμιμων διαταγών). Ακόμα και σε αυτές τις περιπτώσεις η χρήση του εξαναγκασμού για την επίτευξη της συμμόρφωσης δεν είναι αποτελεσματική και συνιστάται σαν τελευταία λύση, εφόσον οι πρακτικές θετικής πειθαρχίας έχουν δοκιμαστεί και αποτύχει. Η καταχρηστική άσκηση του ελέγχου μπορεί να οδηγήσει στην εμφάνιση συμπτωμάτων διοικητικής παθολογίας, στο μέτρο που είναι δυνατό να καταλήξει στην καταπίεση της προσωπικότητας των ελεγχόμενων οργάνων και στην εξαφάνιση της πρωτοβουλίας τους (Παυλόπουλος, 1983) με συνέπεια την μακροπρόθεσμη παραγωγή φαινομένων εργασιακού άγχους, μνησικακίας, αδιαφορίας ή -συνήθως άρρητης- αντίστασης (Yukl, 1989). Είτε ως πράξη είτε ως απειλή, ο εξαναγκασμός συνήθως λειτουργεί αρνητικά τόσο για τον προϊστάμενο που τον ασκεί, διότι αναγκάζεται να παραμένει αποστασιοποιημένος από τους υφισταμένους του και πολλές φορές να στέκεται ως υπόλογος απέναντί τους, επηρεάζοντας αρνητικά τις συμπεριφορές που διαμορφώνονται μέσα στο συγκεκριμένο εργασιακό περιβάλλον σε σχέση με την εκτελούμενη εργασία. Η δημόσια οργάνωση, τέλος, ως

εργοδότης, επιθυμεί να τηρεί ανθρωπιστικές αρχές και κοινωνικές αξίες, οι οποίες έρχονται συχνά σε σύγκρουση με την πρακτική του εξαναγκασμού (Grote, 1995).

Η συμμόρφωση μπορεί να επιτευχθεί με την άσκηση ή την απειλή του καταναγκασμού σε ορισμένα περιβάλλοντα, όπου η επιβολή της ιεραρχικής δύναμης νομιμοποιείται ενώπιον των υπαλλήλων να χρησιμοποιεί την επιβολή. Σε μια δημόσια διοίκηση που δρα σε ένα ανοικτό και εμποτισμένο με δημοκρατικές αξίες περιβάλλον όμως, η νομιμοποίηση της διοικητικής ιεραρχίας δεν παράγεται αυτόματα με την κατοχή της αντίστοιχης θέσης και απαιτεί από αυτόν που την ασκεί να υποκινήσει τη συστράτευση των υφισταμένων του στην εκπλήρωση των οργανωσιακών στόχων.

### Θετική πειθαρχία

Στον αντίποδα του εξαναγκασμού, ο *αυτοπεριορισμός* και ο *αυτοέλεγχος* συνίστανται σε μια οικειοθελή προσαρμογή των ατόμων στις αποφάσεις, στους κανόνες και τις διαδικασίες της διοίκησης, η οποία πηγάζει από την κατανόηση της συμβολής τους στην επίτευξη της αποστολής του οργανισμού και από την αίσθηση της θετικής εξάρτησης των συμφερόντων των ατόμων από την εκπλήρωση των στόχων του (Φαναριώτης, 1999).

Έχουν δοθεί ποικίλες κατευθύνσεις σχετικά με το ποια πρέπει να είναι η συμπεριφορά του ηγέτη ώστε να επιτύχει «θετική πειθαρχία» κατά την άσκηση του ελέγχου (Yukl, 1989). Σύμφωνα με τις σημαντικότερες από αυτές, ο προϊστάμενος πρέπει:

- ☞ Να δίνει ακριβείς εξηγήσεις για τους κανονισμούς και τις εντολές προς τους υφισταμένους και να βεβαιώνεται ότι οι τελευταίοι γνωρίζουν τις συνέπειες τις παραβίασής τους.
- ☞ Να ανταποκρίνεται σε κάθε παρατυπία σύμφωνα με τα προβλεπόμενα και με συνέπεια, χωρίς να αφήνει υπόνοιες για φαβοριτισμό ή αυθαιρεσία.
- ☞ Να επιβεβαιώνει τα γεγονότα πριν να επιπλήξει ή να επιβάλλει ποινή και να αποφεύγει την εξαγωγή αβάσιμων συμπερασμάτων και την απόδοση κατηγοριών εσπευσμένα.

- ✚ Εκτός από περιπτώσεις σοβαρών παράνομων πράξεων, να έχει αφιερώσει αρκετό χρόνο σε προφορικές και γραπτές προειδοποιήσεις πριν καταφύγει στην επιβολή ποινής
- ✚ Να επιδιώκει την κατ' ιδίαν συνάντησή για να προειδοποιήσει ή να επιπλήξει κάποιον υπάλληλο, ώστε να αποφεύγεται η δημόσια έκθεσή του και η ενδεχόμενη έντονη αντίδρασή του, αν θεωρήσει ότι αδικείται
- ✚ Να παραμένει ήρεμος και να αποφεύγει την εκδήλωση αισθημάτων εχθρότητας ή προσωπικής απόρριψης προς τον υφιστάμενο
- ✚ Να εκφράζει την ειλικρινή του επιθυμία να βοηθήσει τον υπάλληλο να συμμορφωθεί με τις απαιτήσεις της θέσης του, με την προοπτική να αποφύγει την τιμωρία
- ✚ Να δώσει την ευκαιρία στον υπάλληλο να προτείνει ο ίδιος τρόπους ώστε να ξεπεραστεί το πρόβλημα που αντιμετωπίζει στην εργασία του, ώστε να συνταχθεί ένα ακριβές σχέδιο ώστε να διορθωθεί η χαμηλή απόδοσή του.
- ✚ Να φροντίζει για τη διατήρηση της αξιοπιστίας του, τηρώντας την απειλή της επιβολής ποινή σε περιπτώσεις μη συμμόρφωσης, εφόσον ο υπάλληλος έχει επανειλημμένα ειδοποιηθεί σχετικά με αυτή του την πρόθεση.
- ✚ Να χρησιμοποιεί τις ποινές που είναι στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων του με υψηλό αίσθημα ισότητας και δικαιοσύνης, φροντίζοντας να είναι ανάλογες της παρατυπίας που διέπραξε ο υφιστάμενος.

Η επιδίωξη της θετικής πειθαρχίας, όπως φαίνεται από τα παραπάνω, δίνει στον διοικητικό ηγέτη τη δυνατότητα να προσαρμόζει τον ελεγκτικό του ρόλο, μέσα στα πλαίσια της διακριτικής ευχέρειας που του παρέχεται, ώστε να αποκτήσει περισσότερο συμβουλευτικό και ενισχυτικό προς το διοικητικό έργο χαρακτήρα. Τηρώντας τις κλασικές αξίες της άσκησης του ιεραρχικού ελέγχου –όπως είναι η δικαιοσύνη, η νομιμότητα, η ισότητα και η αξιοκρατία- επιδιώκει μια περισσότερο διαλεκτική σχέση με τους υφισταμένους του, εξισορροπώντας τον αυταρχικό χαρακτήρα της μονοδιάστατης ιεραρχικής σχέσης «από πάνω προς τα κάτω», διαφυλάσσοντας και ενισχύοντας το κύρος του.

Το βασικότερο ίσως πλεονέκτημα της θετικής πειθαρχίας είναι ότι η συμμόρφωση επιτυγχάνεται με τη *συμμετοχή* των υφισταμένων και την ουσιαστική αποδοχή του

ελέγχου, η οποία ευνοεί την πληροφόρηση, την επικοινωνία και την ανατροφοδότηση ανάμεσα στα επίπεδα της ιεραρχίας. Στην ιδανική της μορφή, η ανατροφοδότηση που επιτυγχάνεται με την ενημέρωση και την αμφίδρομη επικοινωνία μπορεί να οδηγήσει σε αναπροσαρμογή των προτύπων συμπεριφοράς ή των ακολουθούμενων διαδικασιών, με τη συμμετοχή όλων των υπαλλήλων. Το άτομο που δέχεται τον έλεγχο ή την ποινή γνωρίζει όλες τις σχετικές πληροφορίες, του προσφέρεται η ευκαιρία να συμμορφωθεί και, με τη δική του συμβολή, επιχειρούνται κάποιες αλλαγές ώστε να βελτιωθεί η κατάσταση. Το σημαντικότερο και πιο ρηξικέλευθο στοιχείο του αυτοελέγχου είναι το γεγονός ότι εκχωρεί στον υφιστάμενο ένα σημαντικό μέρος της ευθύνης για τη μελλοντική πορεία του στον συγκεκριμένο εργασιακό χώρο, ευνοώντας την ανάπτυξη κλίματος συνεργασίας και σεβασμού μέσα στην οργάνωση (Grote, 1995).

---

### ***Παράγοντες που ευνοούν τη θετική πειθαρχία***

---

Η επιδίωξη θετικής πειθαρχίας στη δημόσια οργάνωση, για να έχει επιτυχή αποτελέσματα, πρέπει να συνοδεύεται από ουσιαστικές αλλαγές στον τρόπο λειτουργία της. Η θετική πειθαρχηση δύσκολα μπορεί να επιτευχθεί σε μια μονολιθική ιεραρχική οργάνωση όπου η νομιμοποιήσει της ηγετικής ισχύος ερείδεται αποκλειστικά στη «νόμιμη εξουσία» που προσφέρει η κατοχή αντίστοιχης θέσης. Οι απαιτήσεις για τα στελέχη της διοίκησης αυξάνονται, καθώς η *αποτελεσματικότητα* της ηγεσίας, που βασίστηκε στην αποδοχή των ιεραρχικών διακρίσεων και στο σεβασμό στην εξουσία που απορρέει από αυτές, οφείλει να ανταποκριθεί στις σύγχρονες απαιτήσεις και σε ρόλους πιο σύνθετους από αυτόν που η βεμπεριανή ανάλυση είχε προβλέψει (Αργυριάδης, 1990).

Με δεδομένα τα παραπάνω, γίνεται κατανοητή η ανάγκη συνδρομής ενός πλήθους παραγόντων, ώστε να ευδοκιμήσουν τεχνικές θετικής πειθαρχίας και ουσιαστικής αποδοχής του ελέγχου και να αναδειχτεί ο νέος ρόλος του διοικητικού ηγέτη χωρίς να διασπαστεί η ενότητα, η συνοχή και ο συντονισμός των διοικητικών πράξεων. Στη συνέχεια θα επιχειρηθεί μια αναφορά στους σημαντικότερους από τους παράγοντες που όχι μόνο δρουν ενισχυτικά προς αυτή την κατεύθυνση αλλά αποτελούν ουσιαστικά *προϋποθέσεις* για την πραγμάτωσή της.

## Συμμετοχή

Η διαφοροποίηση των τεχνολογικών γνώσεων, των αναγκών και των ικανοτήτων προκαλεί αναγκαστικά την διάχυση ενός βαθμού εξουσίας σε όλα τα επίπεδα, με αποτέλεσμα να κάμπτονται οι συμπαγείς, πυραμιδοειδής, μονοκρατικές ιεραρχικές δομές. Οι αποφάσεις δεν μπορούν να λαμβάνονται πλέον από τους διοικητές ή τους εμπειρογνώμονες που δρουν μεμονωμένα και στη συνέχεια τις κοινοποιούν σε ένα παθητικό σύνολο υφισταμένων. Όσο πληθαίνουν οι απαιτήσεις για αποτελεσματικότητα της διοικητικής δράσης, τόσο περισσότερο ο έλεγχος τείνει να γίνεται σκοπιμότητας –χωρίς να χάνει την ισχύ του ο έλεγχος νομιμότητας- και οι υπάλληλοι μπορούν να συμμετέχουν στην επιλογή των μέσων και των μεθόδων που θα ακολουθηθούν καθώς ο ρόλος τους δεν εξαντλείται στη λεπτομερή τήρηση κανόνων και διαδικασιών. Είναι αδύνατο στον συντελεστή που συντονίζει να μην λάβει υπόψη του την άποψη και τις λύσεις που προτείνονται από τον συντελεστή που συντονίζεται ή να τον υποτιμά. Η διαταγή του προϊσταμένου δεν είναι καρπός της δικής του θέλησης, αλλά προϊόν συνεργασίας – φαινόμενο που στη δημόσια διοίκηση παίρνει τη μορφή της «ιεραρχίας κατ’ αντίθετη φορά» (Τάχος, 1986).

Η ισχύς εμπειρίας και γνώσης (expert power) δεν συγκεντρώνεται απαραίτητα στον διοικητικό ηγέτη αλλά, όσο πιο σύνθετος γίνεται ο ρόλος της δημόσιας υπηρεσίας και πληθαίνουν οι επαγγελματικές δεξιότητες που δραστηριοποιούνται εντός αυτής, πολλές φορές ο ίδιος έχει ανάγκη τη βοήθεια και τη σύμπραξη των υφισταμένων. Αν και στη δημόσια διοίκηση η λήψη των αποφάσεων αφορά την κορυφή της ιεραρχίας και οι συμμετοχικές διαδικασίες απευθύνονται περισσότερο τα ανώτατα και ανώτερα κλιμάκια, ο διοικητικός προϊστάμενος μπορεί να ενθαρρύνει τη συμμετοχή σε ζητήματα της αρμοδιότητάς του που αφορούν άμεσα το περιβάλλον εργασίας των εργαζομένων. Όταν οι υφιστάμενοι νιώθουν ότι έχουν συμμετάσχει στη διαμόρφωση ενός στόχου ή στη λήψη μιας απόφασης, εργάζονται με μεγαλύτερη συνέπεια για την επίτευξή του ή για την εφαρμογή της με αποτέλεσμα να μειώνεται η ανάγκη άσκησης αυστηρής εποπτείας (Κάντας, 1993), με ευθείες συνέπειες στην παραγωγικότητα και στην ποιότητα των υπηρεσιών της οργάνωσης. Τόσο οι αρχές της διοίκησης προσωπικού, επομένως, όσο και οι συνθήκες σχεδιασμού πολιτικής επιβάλλουν *συλλογικές* και όχι ιεραρχικές δομές ως φυσική βάση για την οργάνωση. «Στην

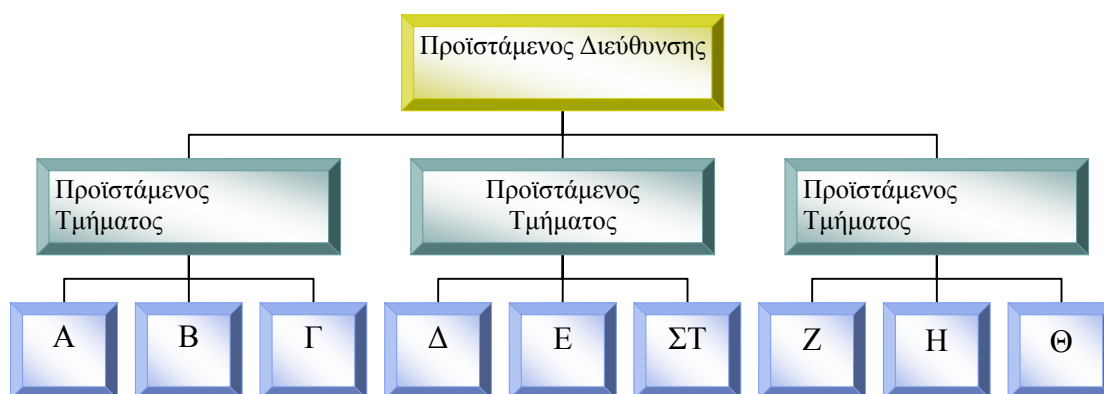
διοίκηση με βάση τον έλεγχο αντιπαρατίθενται η διαβούλευση και η δικτύωση ως καταλληλότεροι τρόποι για αποτελεσματική διοίκηση» (Αργυριάδης, 1990:17).

### Επικοινωνία

Η επικοινωνία, ως μετάδοση και ανταλλαγή όχι μόνο πληροφοριών αλλά και γνώσεων, ιδεών, απόψεων και συναισθημάτων, αποτελεί για τις οργανώσεις προϋπόθεση τόσο της αποτελεσματικότητας όσο και της ίδιας της συγκρότησης και λειτουργίας τους. Η πολιτική της οργάνωσης σε θέματα επικοινωνίας πρέπει να επιδιώκει όχι μόνο την από πάνω προς τα κάτω κάθετη επικοινωνία, αλλά και την ανατροφοδότηση, που προέρχεται από τα κατώτερα κλιμάκια. Είναι απαραίτητο το είδος των πληροφοριών που παρέχονται στους υπαλλήλους να αφορούν τους στόχους και τα άμεσα σχέδια της οργάνωσης, τις αρχές και τις αξίες που προσβέβει, τα καθήκοντα της θέσης, τον τρόπο αξιολόγησης και οδηγίες ή κατευθύνσεις για την επίτευξη των στόχων καθώς και πληροφόρηση για τους όρους απασχόλησης, τις συνθήκες και τις μεθόδους εργασίας. Στην κάθετη εσωτερική επικοινωνία της γραφειοκρατικά δομημένης οργάνωσης (σχήμα 8) είναι καίριος ο ρόλος των προϊσταμένων, ιδιαίτερα των μεσαίων επιπέδων, καθώς πρέπει αφενός να εξασφαλίζουν την άνωθεν ροή της πληροφορίας, αφετέρου να λαμβάνουν τις προτάσεις των εργαζομένων και να ενημερώνονται για τα προβλήματα και τις δυσλειτουργίες που παρατηρούνται (Χατζηπαντελή, 1999). Οι χρονοβόρες διαδικασίες, ο πολλαπλασιασμός των ιεραρχικών επιπέδων, τα στεγανά ανάμεσα στα τμήματα που εμποδίζουν την οριζόντια επικοινωνία και η έλλειψη ανατροφοδότησης είναι σημεία που πρέπει να εξαλείψει μια οργάνωση για να εξασφαλίσει όχι μόνο την παραγωγικότητα και το ευνοϊκό εργασιακό κλίμα, αλλά και την προσαρμογή της στο εξωτερικό περιβάλλον.

Τη σημασία της επικοινωνίας έρχεται να ενισχύσει η έννοια της δικτύωσης (networking), η οποία ορίζει ένα πιο σύνθετο πλέγμα σχέσεων και ανταλλαγής πληροφοριών, βασισμένο στην άτυπη κοινωνικοποίηση των ατόμων. Ο προϊστάμενος εκτός από το να ρυθμίζει την επίσημη ροή πληροφορίας, αναπτύσσει επαφές με ανθρώπους που είναι πηγές ενημέρωσης και διατηρεί σχέσεις με τους υφιστάμενους αλλά και με τους ομόβαθμους του που περιλαμβάνουν και προσωπική αλληλόδραση - πέρα από τις τυπικές και απρόσωπες επαφές του κλασικού γραφειοκρατικού μοντέλου (Yukl). Η υπεροχή της δικτύωσης έναντι της τυπικής επικοινωνίας στα

πλαίσια της ιεραρχίας προκύπτει αφενός από το ότι ενθαρρύνει τη γρήγορη ροή πληροφορίας προς διάφορες κατευθύνσεις, αφετέρου από το ότι αντλεί ανατροφοδότηση τόσο από τα τυπικά όσο και από τα άτυπα δίκτυα που δημιουργούνται στους κόλπους της οργάνωσης. Μπορούν με τον τρόπο αυτό να οικοδομηθούν σταθερές και παραγωγικές σχέσεις *συνεργασίας* μεταξύ των ατόμων, των ομάδων και των τμημάτων που θα οδηγήσουν στην πολύπλευρη και αποτελεσματική επίλυση των προβλημάτων: «Οι οργανώσεις μαθαίνουν και αναπτύσσονται όταν τα άτομα, οι ομάδες και τα τμήματα συνεργάζονται αποτελεσματικά» (Tjosvold, 1995:52).



**Σχήμα 8: Οι δίαυλοι επικοινωνίας της ιεραρχικής οργάνωσης**  
(Γεώργας Δ., 1995, Κοινωνική Ψυχολογία)

### Εκχώρηση αρμοδιοτήτων

Η *εκχώρηση αρμοδιοτήτων* (delegation) συνίσταται στην ανάθεση καθηκόντων σε άλλους και έρχεται να επιβεβαιώσει τον κλασικό ορισμό της διοίκησης (management) ως «τη διαδικασία να γίνονται πράγματα μέσω άλλων» (Denhart, 1995:375). Ουσιαστικό στοιχείο της ανάθεσης αρμοδιοτήτων είναι η ισόποση εκχώρηση εξουσίας (της νόμιμης ισχύος να αναλάβει το έργο κάποιος άλλος) και ευθύνης (την υποχρέωση λογοδοσίας για το έργο αυτό) στην διεκπεραίωση μιας εργασίας. Στη δημόσια διοίκηση, όπου τα καθήκοντα και οι αρμοδιότητες είναι σαφώς ορισμένα, η

διαδικασία της εκχώρησης είναι αρκετά περιορισμένη αλλά όχι μηδαμινή στα πλαίσια της διακριτικής ευχέρειας του προϊσταμένου. Η ανάθεση έργων είναι απαραίτητο να συνοδεύεται από πλήρεις και ξεκάθαρες εντολές και να επιλέγεται το άτομο που έχει τη δυνατότητα να εκτελέσει το συγκεκριμένο έργο (είτε αυτό αφορά τις ικανότητες, τις γνώσεις και την εμπειρία είτε την τυπική θέση και αρμοδιότητά του), το οποίο πρέπει να νιώθει ότι θα έχει τη στήριξη του προϊσταμένου του για να το φέρει εις πέρας. Για να συντελέσει στην υποκίνηση και την ανάπτυξη πρωτοβουλίας από την πλευρά του υφισταμένου, η ανάθεση έργων πρέπει να γίνεται με τη σύμφωνη γνώμη του προσωπικού (για το τι είδους εργασίες προτιμούν ή έχουν τη δυνατότητα να κάνουν), να δίνεται μεγάλο περιθώριο ανάληψης πρωτοβουλιών ως προς τη διαδικασία που θα ακολουθήσει ο υπάλληλος και να γίνεται όσο το δυνατόν πιο δίκαια για όλους. Η εκχώρηση αρμοδιοτήτων, ιδιαίτερα όταν συνοδεύεται από την ανάληψη πρωτοβουλίας και ευθύνης, δρα εξαιρετικά ενισχυτικά για την ικανοποίηση από την εργασία και για την ανάπτυξη της προσωπικότητάς ενώ δημιουργεί στο άτομο την αίσθηση ότι είναι σημαντικό τόσο για την οργάνωση όσο και για την άσκηση του διοικητικού έργου (Denhart, 1995).

### Εμπιστοσύνη

Όπως ήδη έχει επισημανθεί, το σύστημα ιεραρχικού ελέγχου μπορεί να επιτύχει την υπακοή ή τη συμμόρφωση με τους κανόνες και τους στόχους της οργάνωσης, αλλά δεν εγγυάται την *δέσμευση* του ατόμου σε αυτά. Δεδομένου ότι οι εργασιακές σχέσεις είναι στη βάση τους σχέσεις ανταλλαγής, η ανάπτυξη του αισθήματος της εμπιστοσύνης ανάμεσα στο προσωπικό όλων των βαθμίδων είναι το θεμέλιο για να αναπτυχθεί μια γόνιμη και παραγωγική *σχέση* του προϊσταμένου με τους υφισταμένους του. Η θεώρηση της ιεραρχικής σχέσης ως συνεργατικής είναι πιο επωφελής από την επιδίωξη του ατομικού συμφέροντος, δεδομένης της αλληλεξάρτησης που δημιουργεί ο καταμερισμός της εργασίας στον χώρο των οργανώσεων. Στην εφαρμογή μιας ολοκληρωμένης πολιτικής που θα βασίζεται στη οικοδόμηση και στην ενθάρρυνση σχέσεων εμπιστοσύνης είναι καθοριστικός ο ρόλος των προϊσταμένων, κυρίως των μεσαίων επιπέδων, που έχουν την ευθύνη να προάγουν τις αντίστοιχες αρχές διοίκησης άμεσα, μέσω της καθημερινής πρακτικής. Ο προϊστάμενος πρέπει να εκδηλώνει την εμπιστοσύνη του προς τις ικανότητες και τις προθέσεις των εργαζομένων, να αντιμετωπίζει τόσο τις ανταμοιβές όσο και τις



συγκρούσεις με εντιμότητα και δικαιοσύνη και να δείχνει την εκτίμησή του όταν η εμπιστοσύνη ανταποδίδεται (Χανζηπαντελή, 1999).

### Καινοτομία

Η καινοτομία, νοούμενη ως προσπάθεια να δημιουργηθεί μια νέα προοπτική στη δυναμική κάθε οργάνωσης, είναι το μέσο βάσει του οποίου μπορεί να δημιουργηθεί ένα νέο σύστημα διαχείρισης των πόρων ή να προκληθεί αύξηση της παραγωγικότητας των ήδη υπαρχόντων, καθώς λειτουργεί ως «εσωτερική υποκίνηση» (intrinsic motivation). Η ανάπτυξη καινοτομικής δράσης μπορεί να λάβει χώρα σε περιβάλλον όπου ενθαρρύνεται η έκφραση ιδεών και δίνεται η δυνατότητα στους εργαζομένους να αναλάβουν ευθύνες και να ασχοληθούν με αυτό που τους ταιριάζει και τους προσφέρει ικανοποίηση. Κεντρικό ρόλο στη διεργασία αυτή διαδραματίζει ο διοικητικός ηγέτης, ενώ ως σημαντικοί παράγοντες από τους οποίους εξαρτάται ο βαθμός ανάπτυξης της καινοτομίας προκρίνονται η πρόσβαση των υπαλλήλων στην πληροφορία, η επικοινωνία, η οργανωσιακή δομή και η συνεχής εκπαίδευση και επιμόρφωση στο γνωστικό αντικείμενο της εργασίας-ως μεθοδευμένη απόκτηση συγκεκριμένων γνώσεων, οι οποίες θα αναπτύσσουν τις ικανότητες των ανθρώπων ώστε να γίνουν ικανοί να αναλάβουν πρωτοβουλίες (Mumford, 2000). Οι διοικητικοί ηγέτες κατευθύνουν και υποστηρίζουν τη δράση των εργαζομένων, οι οποίοι αισθάνονται πιο παραγωγικοί και υπεύθυνοι. Είναι ακόμα αυτοί που θα ενθαρρύνουν και θα εντοπίσουν την γένεση νέων ιδεών και πρακτικών, θα τις αξιολογήσουν την εφαρμοσιμότητά τους και θα τις προωθήσουν στα ανώτατα κλιμάκια της ιεραρχίας, ώστε να μουν στην οδό της υλοποίησης. Η συγκεντρωτική άσκηση της ηγεσίας, η αυστηρή κριτική και ο ασφυκτικός έλεγχος, η μηχανιστική αντίληψη διοίκησης προσωπικού και τα στεγανά της γραφειοκρατικής ιεραρχικής δομής δεν αφήνουν περιθώρια για την ανάληψη πρωτοβουλιών και την παραγωγή νέων ιδεών. Αναγκαία συνθήκη για τη γένεση και την ενθάρρυνση της καινοτομίας είναι η υιοθέτηση μιας διαφορετικής αντίληψης διαχείρισης ανθρώπινων πόρων και η αντιμετώπιση του φόβου για την αλλαγή, που έχει ιδιαίτερα ισχυρές βάσεις στις ογκώδεις γραφειοκρατικές οργανώσεις (Ελευθερίου, 2004).

## Αφοσίωση

Η οπτική βάσει της οποίας έχει επιχειρηθεί ο ορισμός της *αφοσίωσης (commitment)* ποικίλει, ανάλογα με τα αίτια που θεωρείται κάθε φορά ότι την προκαλούν και την επίδρασή της στη διασύνδεση του ατόμου με την οργάνωση (Zerrou, 2001). Ο Wiener (1982) περιγράφει την αφοσίωση ως εσωτερίκευση των κανόνων που ωθούν το άτομο να δράσει με τέτοιο τρόπο ώστε η συμπεριφορά του να συνταυτίζεται με τους στόχους και τα συμφέροντα της οργάνωσης. Σύμφωνα με μια διαφορετική προσέγγιση, η αφοσίωση ερμηνεύεται ως μία συγκινησιακή αντίδραση που απορρέει από την αξιολόγηση των καταστάσεων που σχετίζονται με την εργασία και κρατούν το άτομο συνδεδεμένο με την οργάνωση ή προσκολλημένο σε αυτή. Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, η αφοσίωση συνδέεται με τον προσδιορισμό της ατομικής ταυτότητας του εργαζομένου ως μέλους της οργάνωσης και χαρακτηρίζεται από τουλάχιστον τρεις παράγοντες (Porter, Steers, Mowday, Boulian, 1974):

- ⇒ Βαθιά πίστη και αποδοχή στους στόχους και τις αξίες της οργάνωσης
- ⇒ Προθυμία να καταβάλλει το άτομο τη μέγιστη δυνατή προσπάθεια για λογαριασμό της οργάνωσης
- ⇒ Ισχυρή επιθυμία του ατόμου να διατηρήσει την παραμονή του στην οργάνωση

Οι εργαζόμενοι, εκτός από ικανοποιητικές οικονομικές απολαβές και εργασιακή ασφάλεια, επιθυμούν η εργασία τους να είναι ενδιαφέρουσα και να τους προσφέρει αναγνώριση και ηθική ικανοποίηση. Τα επίπεδα της αφοσίωσης, όπως η έννοια αυτή σκιαγραφήθηκε παραπάνω, καθορίζουν την σταθερότητα των ατόμων στην εργασία τους, την προσπάθεια που καταβάλλουν για την αύξηση της εργασιακής τους απόδοσης, την συνέπεια που επιδεικνύουν στην άσκηση των καθηκόντων τους και την υποστήριξη που εκφράζουν προς την οργάνωση (Zerrou, 2001). Ο ηγέτης, εκπροσωπώντας την οργάνωση στα μάτια των υφισταμένων, μπορεί να συμβάλλει στην καλλιέργεια της αφοσίωσης βασιζόμενος στην οικοδόμηση μιας σχέσης εμπιστοσύνης και συνεργασίας. Η ικανοποίηση των προσωπικών τους αναγκών και αξιών μέσα από την εργασία τους υποκινεί να προσφέρουν το καλύτερο που μπορούν για την επίτευξη των στόχων της οργάνωσης, που πλέον ταυτίζονται με τους

προσωπικούς τους στόχους (Χανζηπαντελή, 1999). Η δημόσια διοίκηση ως εργασιακός χώρος πληροί τις προϋποθέσεις για την καλλιέργεια της αφοσίωσης, καθώς προσφέρει ένα σταθερό εργασιακό περιβάλλον που επιτρέπει στο άτομο να συνδέσει την εργασιακή του ζωή με αυτό και τη βάση για την ανάπτυξη μακροχρόνιων σχέσεων ανάμεσα στους υπαλλήλους.

Η ειδοποιός διαφορά ανάμεσα στη συμμόρφωση και στην αφοσίωση έγκειται στο ότι η πρώτη μπορεί να επιτευχθεί ακόμα και εάν το άτομο-στόχος εκτελεί τις επιταγές του ηγέτη χωρίς να έχει ενστερνιστεί τη λογική τους, ενώ η δεύτερη επιτυγχάνεται μόνο εάν το άτομο ασπάζεται πλήρως τις απόψεις και τις προτάσεις του ηγέτη (Βιταντζάκης, 2003).

Η ικανοποίηση από την εργασία, η παραγωγικότητα και η αφοσίωση στο έργο και στην οργάνωση αυξάνεται για τον εργαζόμενο όταν του δίνεται η δυνατότητα (Tjosvold, 1995):

- Να αναπτύξει την αυτοεκτίμησή του με την επιβράβευση και την αναγνώριση της εργασίας του.
- Να ανήκει σε μια ομάδα όπου η γνώμη του θα λαμβάνεται υπόψη και θα συνεισφέρει ουσιαστικά στην παραγωγή έργου και ιδεών.
- Να επικοινωνεί με τους συναδέλφους, να τους γνωρίσει καλύτερα και δημιουργηθεί κλίμα εμπιστοσύνης μεταξύ τους – ενάντια στη στερεοτυπική άποψη που θέλει τους μεγάλους οργανισμούς να βασίζονται σε σχέσεις απρόσωπες, με εργαζόμενους προσανατολισμένους στο καθήκον.
- Να γίνεται διαφοροποίηση της αξίας του (value diversity) – οι εργαζόμενοι θέλουν να αναγνωρίζονται και να αξιοποιούνται οι ιδιαιτερότητες τους και ο τρόπος με τον οποίο ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις της εργασίας του. Ανάλογα πρέπει να προσαρμόζεται η ανατροφοδότηση και η υποστήριξη του ηγέτη προς τον υπάλληλο, αντίθετα με τον απρόσωπο και εξισωτικό χαρακτήρα της γραφειοκρατικής δημόσιας διοίκησης. Οι κανονισμοί και οι διαδικασίες δεν μπορούν να προβλέψουν την ποικιλομορφία των συμπεριφορών και των αντιδράσεων των εργαζομένων. Το να αξιολογεί και να αναγνωρίζει ο προϊστάμενος αυτή τη διαφοροποίηση σημαίνει ότι μπορεί να προσαρμόσει τη συμπεριφορά του ανάλογα με το τι είναι καταλληλότερο

κάθε φορά και ότι μπορεί να χρησιμοποιήσει την πολυπλοκότητα των διαφορών για να αυξήσει την απόδοση της ομάδας, φροντίζοντας ο καθένας να προσφέρει στην εργασία που είναι πιο ικανός ή που τον ικανοποιεί περισσότερο

- Η ύπαρξη αμοιβαίου σεβασμού έχει τεράστια ηθική και πρακτική σημασία στην καλλιέργεια της αφοσίωσης. Είναι η βάση για το κτίσιμο μιας σταθερής και υποστηρικτικής σχέσης, όπου αναπτύσσεται η συνεργατικότητα και η καινοτομία. Όταν οι άνθρωποι νιώθουν υποτιμημένοι και προσβεβλημένοι, αισθάνονται ότι χάνουν ένα μέρος από την κοινωνική τους αξία και αποδοχή. Για να επανακτήσουν την κοινωνική εκτίμηση προς το πρόσωπό τους, απορρίπτουν την επιρροή των άλλων και αρνούνται να συμβιβαστούν με τις απόψεις τους. Επαναπροσδιορίζουν την ικανότητα και την ισχύ τους με το να γίνονται αυστηροί και εσωστρεφείς, ενώ υποτιμούν αυτούς που θεωρούν υπεύθυνους για τη μείωση της προσωπικότητάς τους και νιώθουν ανταγωνιστικοί απέναντί τους. Δημιουργούνται με τον τρόπο αυτό σχέσεις εχθρότητας, που αναιρούν κάθε προσπάθεια οικοδόμησης συνεργασίας, θετικής πειθαρχίας και αφοσίωσης (Tjosvold, 1995).

Η καλλιέργεια της αφοσίωσης των εργαζομένων κατέχει πρωτεύουσα θέση στην ηγετική λειτουργία του διοικητικού προϊσταμένου, καθώς είναι η βάση για την κάμψη της αντίστασης στην αλλαγή που αναπτύσσουν οι οργανώσεις και της αδυναμίας – ιδιαίτερα των γραφειοκρατικών οργανώσεων- να μαθαίνουν από την συσσωρευμένη εμπειρία τους και να αναπροσαρμόζονται («cognitive inertia») (Hodgkinson, 2003).

Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, η αποτελεσματική ηγετική λειτουργία δεν ορίζεται μονοδιάστατα ως ιδιότητα του ηγέτη, αλλά ως *σχέση*: «Η ηγεσία ασκείται από τον ηγέτη και τους υφισταμένους του μαζί (...) και οι αιτίες για την επιτυχία ή την αποτυχία πρέπει να αναζητηθούν στην σχέση τους, στον τρόπο που εργάζονται μαζί για να επιτύχουν τους στόχους τους» (Tjosvold, 1995:51). Σε αυτή τη σχέση μπορεί να βασιστεί η εφαρμογή της θετικής πειθαρχίας, ώστε ο ιεραρχικός έλεγχος να καταστεί το μέσο της ενδυνάμωσης (empowerment) και της καλλιέργειας της αφοσίωσης των υφισταμένων. Η έμφαση του διοικητικού ηγέτη στον προληπτικό έλεγχο (proactive stance) και η επιδίωξη του αυτοελέγχου και αυτοπεριορισμού από την πλευρά των εργαζομένων θα μειώσει την ανάγκη της καταστολής και της

επιβολής πειθαρχικών ποινών (reactive stance), με αποτέλεσμα όχι μόνο την άμβλυση των αρνητικών συνεπειών του ελέγχου αλλά την μεταστροφή του σε μέσο ανάπτυξης ισχυρών συνεργατικών σχέσεων πνεύματος ομαδικής συμμετοχής στην οργάνωση (Valle, 1999).

---

## Ο ΙΕΡΑΡΧΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΩΣ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΣ ΑΛΛΑΓΗΣ

---

---

### *Η αλλαγή οργανωσιακής κουλτούρας*

---

Η λειτουργία του ελέγχου δεν εξαντλείται στη σχολαστική προσήλωση σε καθιερωμένους κανόνες και τυποποιημένες διαδικασίες, αλλά περικλείει την εκ μέρους των υπαλλήλων αποδοχή ενός πλαισίου αξιών, συνηθειών, παραδόσεων και κανόνων (Φαναριώτης, 1999) που μπορεί να δημιουργήσει μια *δυναμική* ικανή να οδηγήσει στην αλλαγή κουλτούρας της οργάνωσης. Η πρόσληψη των στοιχείων της κουλτούρας από τα άτομα είναι μια μαθησιακή διαδικασία, η οποία επιτρέπει στις οργανώσεις να επιτελούν δύο βασικές λειτουργίες τους:

- ☞ Να επιβιώνουν, να επεκτείνονται και να προσαρμόζονται στο περιβάλλον τους
- ☞ Να πετύχουν την εσωτερική ενοποίηση που είναι απαραίτητη για την καθημερινή λειτουργία της οργάνωσης και για την ικανότητα προσαρμογής (Schein, 1985).

Η γραφειοκρατική οργάνωση ανθίσταται σε οποιαδήποτε αλλαγή, καθώς αδυνατεί να «μάθει», να εκπαιδευτεί από τα σφάλματά της και να τροποποιήσει τη δράση της με βάση την εμπειρία του παρελθόντος (Crozier, 1964). Η διοικητική κρίση που χαρακτηρίζει τις γραφειοκρατικές οργανώσεις και η οποία εκφράζεται ως αδυναμία προσαρμογής και ανταπόκρισης στις αλλαγές του περιβάλλοντός τους, θεωρείται απότοκο της γραφειοκρατικής κουλτούρας που χαρακτηρίζεται από τη στασιμότητα, την προβλεψιμότητα και την εμμονή σε τυποποιημένες ενέργειες (anticipatory culture) (Rosen, 1985). Ο ρόλος του ηγέτη στην περίπτωση αυτή τίθεται στο επίκεντρο της διαχείρισης της κρίσης (crisis management). Εφόσον γίνει αντιληπτή η αναγκαιότητα αλλαγής, η ύπαρξη της κατάλληλης ηγεσίας μπορεί να δράσει καταλυτικά προς τη δημιουργία νέων κανόνων, αξιών και μεθόδων εργασίας,

αναδιαμορφώνοντας τις βαθύτερες πεποιθήσεις που διέπουν τη λειτουργία της οργάνωσης.

---

### ***Η διαμόρφωση της οργανωσιακής κουλτούρας***

---

Η μετάδοση και εδραίωση της οργανωσιακής κουλτούρας πραγματώνεται με τη συνέργεια ενός πλήθους μηχανισμών, στους οποίους και πρέπει να επέμβει ο ηγέτης για να πετύχει τον μετασχηματισμό της. Η ηγετική λειτουργία είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με τη διαμόρφωση, τη διατήρηση ή τον μετασχηματισμό της οργανωσιακής κουλτούρας, καθώς διαχειρίζεται τους βασικούς μηχανισμούς εκμάθησης και εδραίωσής της. Ο τρόπος άσκησης του ελέγχου, οι μέθοδοι επιβράβευσης και ανταμοιβής των υφισταμένων, η διαχείριση των πόρων που έχουν στη διάθεσή τους, η αντιμετώπιση των καθημερινών προβλημάτων, τα κριτήρια που χρησιμοποιεί η οργάνωση για τη στελέχωση, την επιλογή και τις προαγωγές, η λειτουργία του ίδιου του ηγέτη ως προτύπου και η επικοινωνία μέσα στην υπηρεσία είναι πρωταρχικοί μηχανισμοί μετάδοσης των κυρίαρχων αξιών και αντιλήψεων που ο ηγέτης μπορεί να διαχειριστεί. Μια δεύτερη κατηγορία παραγόντων που λειτουργούν –κυρίως άρρηκτα- ως αγωγοί της οργανωσιακής κουλτούρας αφορούν χαρακτηριστικά της οργάνωσης που ο ηγέτης δύσκολα ελέγχει, όπως είναι η δομή της οργάνωσης, οι ακολουθούμενες διαδικασίες, οι εθιμοτυπικές εκδηλώσεις, η επίσημη αποστολή και οι αντιλήψεις ή προκαταλήψεις που απορρέουν από την ιστορική πορεία της οργάνωσης. Η οργανωσιακή κουλτούρα στη γραφειοκρατική οργάνωση προσδιορίζεται κυρίως από την δεύτερη κατηγορία παραγόντων, οι οποίοι διαμορφώνουν σε μεγάλο βαθμό την καθημερινή διαδικασία μετάδοσης και εδραίωσής της, δυσχεραίνοντας την ηγετική λειτουργία όταν αυτή είναι προσανατολισμένη στην αλλαγή (Schein, 1985)<sup>21</sup>.

Η αλλαγή δεν μπορεί και δεν πρέπει να είναι ολοκληρωτική, αφενός επειδή η καλλιέργεια μιας διαφορετικής οργανωσιακής κουλτούρας είναι εξ ορισμού μια μακρά και χρονοβόρα διαδικασία (Valle, 1999, Μακρυδημήτρης, 1995), αφετέρου

---

<sup>21</sup> Σχετική με το ζήτημα της δυσχέρειας της γραφειοκρατίας να ενσωματώνει τις αλλαγές του περιβάλλοντός της ο M. W. Meyer επισημαίνει ότι «η προσαρμογή της οργάνωσης στο περιβάλλον είναι μεγαλύτερη τη στιγμή της διαμόρφωσής της και έκτοτε φθίνει βαθμιαία μέχρι να καταστεί αναγκαία η αναδιοργάνωση ή η αντικατάσταση των υπάρχοντων μονάδων» (Meyer, 1979:205)

γιατί η ιδιαιτερότητα του ρόλου της δημόσιας διοίκησης επιβάλλει την προώθηση της αποτελεσματικότητας, την ανταποκριτικότητα και της οργανωσιακής απόδοσης με την ταυτόχρονη διατήρηση των θεμελιωδών αξιών και αρχών της γραφειοκρατικής δράσης (Tait, 1997).

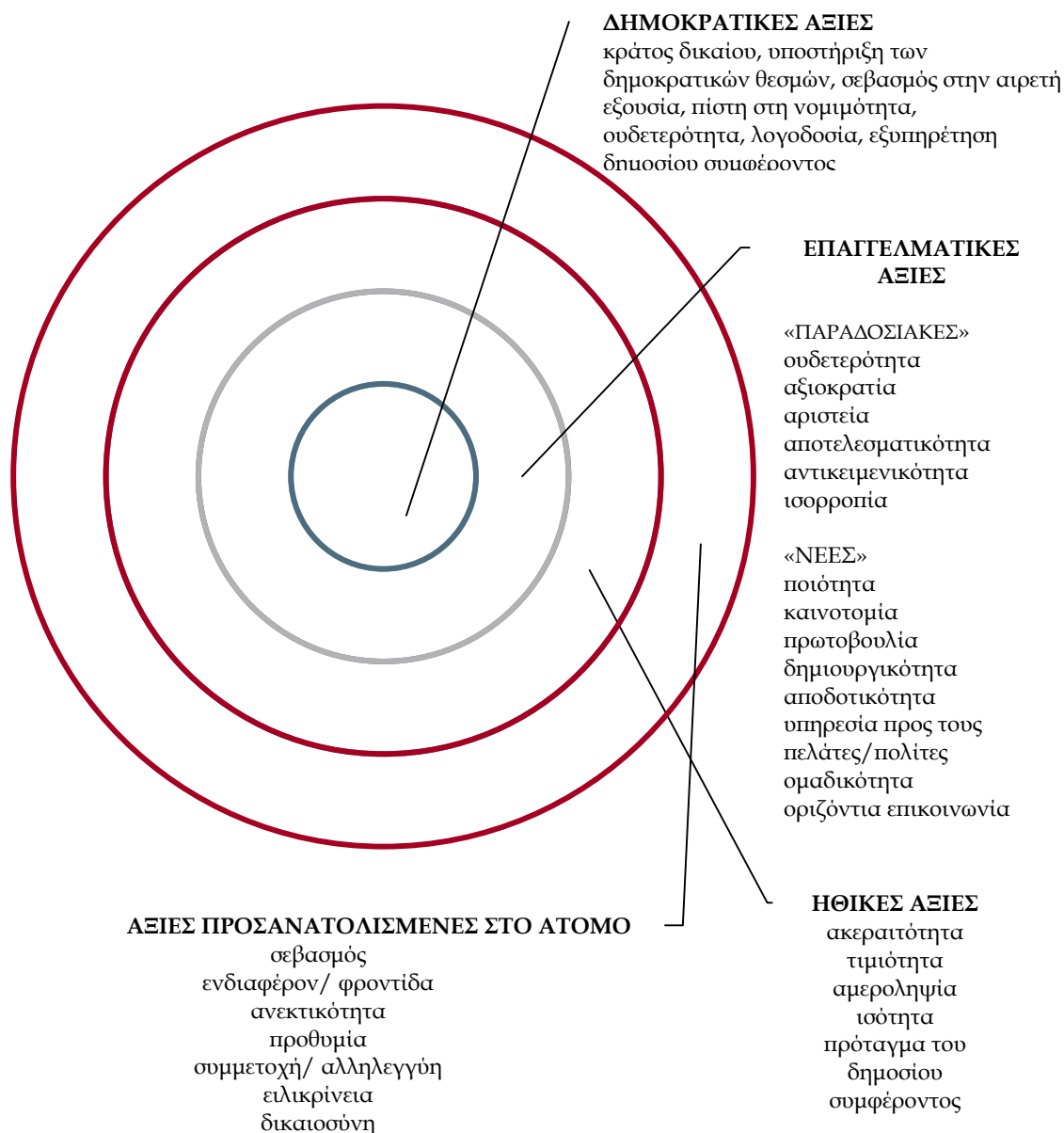
Η διαμόρφωση της σύγχρονης οργανωσιακής κουλτούρας της δημόσιας διοίκησης, επομένως, πρέπει να στοχεύει σε μια *σύνθεση* των αξιών, των συμβόλων και των πεποιθήσεων που αποτελούν τον πυρήνα της δράσης της με νέες αξίες που προκύπτουν από την εξέλιξη του ρόλου της και των επιρροών του περιβάλλοντός της (σχήμα 9). Η άσκηση της ηγεσίας μέσω της υιοθέτησης μεθόδων θετικής πειθάρχησης θέτει σε προτεραιότητα το άτομο και τις ανάγκες του, καθιστώντας την ανάδειξη του ανθρώπινου παράγοντα καθοριστικό μοχλό ανάπτυξης και εξέλιξης και κλονίζοντας την ορθολογική αντίληψη της βεμπεριανής γραφειοκρατίας, όπου το άτομο εξαλείφεται ως προσωπικότητα πίσω από τη θέση εκτελώντας μηχανιστικά τυποποιημένες εργασίες και υπακούοντας σε απρόσωπους κανόνες.

Η επίτευξη της αλλαγής δεν προκύπτει αποκλειστικά ως έργο του ηγέτη, αλλά ως αποτέλεσμα της *αλληλόδρασης* της ηγετικής συμπεριφοράς, του περιβάλλοντος και των υφισταμένων μέσα από την καθημερινή διοικητική πρακτική (Valle, 1999). Υπάρχουν θεμελιώδεις αξίες που διέπουν την γραφειοκρατική οργάνωση – ο σεβασμός στο Κράτος Δικαίου, η ουδετερότητα και αντικειμενικότητα στην εκτέλεση του διοικητικού έργου, η ταύτιση της δημόσιας υπηρεσίας με το δημόσιο συμφέρον- οι οποίες πρέπει να διατηρηθούν γιατί αποτελούν ουσιώδες χαρακτηριστικό για τη «χρηστή διακυβέρνηση» και την υπηρετήση του δημοσίου συμφέροντος σε μια δημοκρατικά οργανωμένη κοινωνία (Aucoin, 1997a).

Ο στόχος δεν είναι η ανατροπή της γραφειοκρατικής οργάνωσης, αλλά η προσαρμογή της στο νέο περιβάλλον λειτουργίας της και η ενσωμάτωση των αλλαγών υπαγορεύονται από αυτό, ώστε να επιτευχθεί η αποτελεσματικότητα και η βελτίωση των παρεχόμενων στους πολίτες υπηρεσιών (Aucoin, 1997b).

Η επίδραση του ηγετικού προτύπου και η χρήση των μηχανισμών ελέγχου, όπως συνάγεται από τα παραπάνω, συμβάλλουν με τρόπο καταλυτικό στη μέθεξη παλιών και νέων αξιών και στη διαμόρφωση μιας διαφορετικής οργανωσιακής κουλτούρας,

ενεργοποιώντας τους υπαλλήλους για την αποδοχή της, με ευθείες συνέπειες στην αύξηση της απόδοσης και της αποτελεσματικότητας της οργάνωσης<sup>22</sup>.



**Σχήμα 9: Η διατήρηση «παραδοσιακών» και η εισαγωγή «νέων» αξιών στη δημόσια διοίκηση (Tait, 1997)**

<sup>22</sup> «Οι managers δεν έχουν επιλογή για τη μετάδοσή της (σ.σ. της οργανωσιακής κουλτούρας). Έχουν επιλογή μόνο για το πώς θα διαχειριστούν αυτό που μεταδίδουν» (Schein, 1985: 253)



Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, ο ιεραρχικός έλεγχος μετατρέπεται από μηχανισμός εποπτείας και πειθάρχησης σε κινητήριο δύναμη προς την κάμψη της γραφειοκρατικής αντίστασης και την υιοθέτηση των νέων δεδομένων.

---

## ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

---

Τα θεμελιώδη χαρακτηριστικά του «ιδανικού τύπου» του Max Weber, όπως αναλυτικά παρουσιάστηκαν στην παρούσα εργασία –κυρίως η ιεραρχική δομή, η εξειδίκευση του έργου και ο συγκεντρωτισμός της εξουσίας- έχουν δεχτεί έντονη κριτική, η οποία εντοπίζεται τόσο στη δομική λειτουργικότητα και την οργανωσιακή τους αποτελεσματικότητα όσο και στο πεδίο των ανθρώπινων σχέσεων και της διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού.

Η προσαρμογή της δημόσιας διοίκησης στα νέα δεδομένα του εξωτερικού και εσωτερικού περιβάλλοντος, στις διαμορφούμενες κοινωνικο/οικονομικές εξελίξεις και στις απαιτήσεις των πολιτών, καθώς και η επιρροή των νέων μεθόδων ή μοντέλων διοίκησης (New Public Management, Διοίκηση Ολικής Ποιότητας) έχουν καταδείξει την ανάγκη αλλαγής στο γραφειοκρατικό οργανωτικό πρότυπο. Είναι έντονη, ωστόσο, η πεποίθηση ότι η εφαρμογή καινοτόμων μεθόδων διοίκησης και η οικειοποίηση μεθόδων από τον ιδιωτικό τομέα δεν θα ευδοκιμήσουν αν βασίζονται στη μεταφύτευση τεχνικών και την εφαρμογή μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων, χωρίς να δρομολογούν παράλληλα αλλαγές στις βαθύτερες αντιλήψεις, παραδοχές και αξίες που διέπουν τη δημόσια γραφειοκρατία (Tait J., 1997, Valle, 1999, Denhardt and Denhardt, 2000, Zeppou M., Sotirakou T., 2004). Ο Morgan (1986:138) συνοψίζει την παραπάνω άποψη επισημαίνοντας ότι «η αποτελεσματική οργανωσιακή αλλαγή προϋποθέτει αλλαγή κουλτούρας».

Όπως κατέδειξε η σχετική αναφορά, η αμυντική στάση απέναντι στην αλλαγή, η εσωστρέφεια και η εμμονή στις εδραιωμένες πεποιθήσεις και πρακτικές που χαρακτηρίζουν τη γραφειοκρατική κουλτούρα την καθιστούν εξαιρετικά αρνητική

στην υιοθέτηση του καινούριου και στην εξέλιξη (Meyer, 1979, Handy, 1988, Μακρυδημήτρης, 1995, Γαβριήλ, 1995).

Ο διοικητικός ηγέτης, θεωρούμενος ως πρωταρχικός παράγοντας υποκίνησης και ενεργοποίησης του ανθρώπινου δυναμικού προς την αλλαγή οργανωσιακής κουλτούρας, καλείται να αντιμετωπίσει αφενός την ανθεκτικότητα των εδραιωμένων αντιλήψεων, κανόνων και συμπεριφορών, αφετέρου την ίδια την ικανότητα του συστήματος να τα αναπαράγει και να τα επιβάλλει στους εργαζομένους. Οι προϊστάμενοι στη δημόσια διοίκηση, προερχόμενοι από τους κόλπους της, έχουν εμποτιστεί με τις βαθύτερες πεποιθήσεις που διέπουν τη δράση της, τις οποίες και μεταδίδουν στους υφισταμένους τους καλλιεργώντας έναν φαύλο κύκλο όπου «η κουλτούρα προσδιορίζει την ηγεσία, περισσότερο από ότι η ηγεσία δημιουργεί την κουλτούρα» (Schein, 1985).

Το κεντρικό ερώτημα όπως τέθηκε στην αρχή της παρούσας εργασίας αφορά το είδος της ηγετικής συμπεριφοράς που μπορεί να επιφέρει την επιθυμητή αλλαγή, επεμβαίνοντας στα βαθύτερα επίπεδα των αντιλήψεων, των πεποιθήσεων και των αξιών που διέπουν την οργάνωση. Μέσα από την προηγηθείσα ανάλυση επιχειρήθηκε η προσέγγισή του με βάση τρεις άξονες: τη διαμόρφωση του ηγετικού ρόλου στις σύγχρονες συνθήκες, τον μετασχηματισμό της άσκησης του ιεραρχικού ελέγχου και τη σύνδεση της ηγετικής συμπεριφοράς με την επιθυμητή αλλαγή κουλτούρας.

Για να επέμβει καταλυτικά στην πορεία προς την οργανωσιακή αλλαγή, ο διοικητικός προϊστάμενος οφείλει να αποδεσμευτεί από τα περιοριστικά πλαίσια των καθηκόντων που του ανατίθενται σύμφωνα με το κλασικό γραφειοκρατικό πρότυπο (μεταφορά άνωθεν εντολών, έλεγχος των πράξεων των υφισταμένων, επιβολή ποινών) και να αναπτύξει έναν πιο σύνθετο και πολυσχιδή ρόλο, προσανατολισμένο στον ανθρώπινο παράγοντα. Ενώ η εποπτεία και ο έλεγχος παραμένουν βασικές λειτουργίες του διοικητικού στελέχους, είναι αξιοσημείωτο ότι η έμφαση δίνεται στον συμβουλευτικό, εκπαιδευτικό και υποστηρικτικό ρόλο του ηγέτη, ο οποίος διοχετεύει την επιρροή του στην υποκίνηση των εργαζομένων, στην οικοδόμηση σχέσεων και στην ανάπτυξη συνεργατικού πνεύματος μέσα στην οργάνωση (Yukl, 1989, Tjosvold, 1995). Επιπλέον, λειτουργώντας μέσα στα θεσμικά πλαίσια του ρόλου του, ο διοικητικός προϊστάμενος είναι επιφορτισμένος με την εξειδίκευση και μετάδοση της αποστολής της οργάνωσης, με τη διατήρηση και ενίσχυση των αξιών που διέπουν τη

δράση της και με την εξασφάλιση της συναίνεσης των υφισταμένων για την εκπλήρωση των στόχων του οργανισμού (Downs, 1994, Terry, 1995). Η διευθυντική λειτουργία συνδέεται ακόμα με την ανάπτυξη της καινοτομίας, την ενθάρρυνση της πρωτοβουλίας και της ανάληψης ευθυνών εκ μέρους των υφισταμένων, ώστε μέσα από την καθημερινή διοικητική πρακτική να προάγεται η αλλαγή και η εξέλιξη, σε αντίθεση με την τυποποίηση και την προβλεψιμότητα (Denhardt, 1995). Όπως σημειώνει ο Denhardt (1995:359) «η ηγεσία στο μέλλον δεν θα ισοδυναμεί μόνο με την άσκηση ελέγχου από αυτούς που κατέχουν θεσμοθετημένες θέσεις ισχύος». Οι αλλαγές στο περιβάλλον των δημοσίων οργανώσεων, επομένως, συνοδεύονται από αντίστοιχες αλλαγές στον ρόλο του διοικητικού προϊσταμένου και στις μεθόδους άσκησης επιρροής, καθώς εξαλείφεται το στοιχείο της επιβολής και της πειθάρχησης που κυριαρχεί στο αυστηρά ιεραρχικό γραφειοκρατικό μοντέλο και αναδεικνύεται η σημασία άσκησης διοίκησης λαμβάνοντας υπόψη τις ανάγκες, τα ενδιαφέροντα, τα συναισθήματα των μελών της οργάνωσης ως βασική προϋπόθεση για την αύξηση της απόδοσης και την επίτευξη των οργανωσιακών στόχων (Zερρου, Sotirakou, 2004).

Όπως ήδη αναφέρθηκε, θεμελιώδης λειτουργία του διευθυντικού ρόλου στο βεμπεριανό μοντέλο διοίκησης αποτελεί η άσκηση του ιεραρχικού ελέγχου, η οποία ανάγεται σε ουσιαστικό όρο επιβίωσης και αποτελεσματικότητας της οργάνωσης (Παυλόπουλος, 1983, Αλεξιάδης, 2003, Κέφης, 2003). Σύμφωνα με την αυστηρή ιεραρχική δομή, η επιρροή του προϊσταμένου στους υφισταμένους του θεμελιώνεται από τη θέση που αυτός κατέχει στη διοικητική ιεραρχία («νόμιμη ισχύς») και γίνεται αντιληπτή από τα δύο μέρη ως σχέση κυριαρχίας – υποταγής. Η άσκηση του ιεραρχικού ελέγχου, στην περίπτωση αυτή, στοχεύει στην υπακοή μέσω της υποχρεωτικής συμμόρφωσης στις άνωθεν εντολές (Chevallier, 1993).

Όπως εκτεταμένα αναλύθηκε, η χρήση της ιεραρχικής εξουσίας από τον προϊστάμενο με στόχο την επιβολή της υπακοής, ακόμα και αν άμεσα δείχνει αποτελεσματική, μακροπρόθεσμα θα οδηγήσει στην παραγωγή φαινομένων αδιαφορίας, άγχους, αντίστασης και αρνητισμού από την πλευρά των υφισταμένων, με άμεσες συνέπειες στη μείωση της ικανοποίησης από την εργασία τους και τη συνακόλουθη μείωση της απόδοσής τους (Yukl, 1989, Φαναριώτης, 1999, Χαντζηπαντελή, 1999, Grote, 1995). Ο έλεγχος, ως συντονισμός και εποπτεία, δεν μπορεί και δεν πρέπει να εκλείψει από την δημόσια οργάνωση. Η επίτευξη της συμμόρφωσης και της υπακοής μέσω του εξαναγκασμού, ωστόσο, αφενός έρχεται σε αντίθεση με την ηθική και τις αξίες που

διέπουν τη δημόσια οργάνωση σε μια δημοκρατική κοινωνία (Grote, 1995), αφετέρου δεν είναι αρκετή για να δημιουργήσει ένα ικανό, ευέλικτο και ποιοτικά αναβαθμισμένο ανθρώπινο δυναμικό, ικανό να ανταποκριθεί στις σύγχρονες οργανωσιακές απαιτήσεις και να αποδεχτεί την αλλαγή.

Στον αντίποδα αυτού, η επιδίωξη του αυτοπεριορισμού και του αυτοελέγχου στοχεύει στην ανάπτυξη και όχι στον περιορισμό του ανθρώπινου παράγοντα. Μέσω της θετικής πειθαρχίας, η ιεραρχική σχέση μετατρέπεται σε *σχέση συνεργασίας και εμπιστοσύνης*, στα πλαίσια της οποίας οι υφιστάμενοι είναι πιο δεκτικοί στην επιρροή, στην ενδυνάμωση και στην υποκίνηση (Tjosvold, 1995, Zeppou, 2001). Με την ενθάρρυνση της συμμετοχής, την διευκόλυνση της επικοινωνίας, την εκχώρηση αρμοδιοτήτων, την ανάπτυξη της συνεργασίας και της εμπιστοσύνης μεταξύ των μελών και την προώθηση της καινοτομίας, ο διοικητικός προϊστάμενος έχει τη δυνατότητα να εξασφαλίσει την αφοσίωση των υφισταμένων, μειώνοντας τις αντιδράσεις που παρουσιάζονται στην επιδίωξη της αλλαγής. Ο ιεραρχικός έλεγχος, επομένως, μέσα στις νέες συνθήκες λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, μετασχηματίζεται σε μέσο για τη δημιουργία και την εδραίωση μιας *σχέσης* μεταξύ του προϊσταμένου και των υφισταμένων του, στην οποία μπορεί ο διοικητικός προϊστάμενος να βασιστεί ώστε να επηρεάσει τις βαθύτερες αντιλήψεις, πεποιθήσεις και αξίες που διέπουν την οργανωσιακή λειτουργία (Tjosvold, 1995, Denhardt, 1995).

Επιδιώκοντας την θετική πειθαρχία και την καλλιέργεια της αφοσίωσης, επομένως, ο διοικητικός προϊστάμενος, μέσω της άσκησης του ιεραρχικού ελέγχου, μπορεί να παρέμβει θετικά στη διαμόρφωση νέων αξιών, πρακτικών και αντιλήψεων στην οργάνωση και να αμβλύνει τις αντιδράσεις που προκαλούνται από τον κλωνισμό των άρρητων πεποιθήσεων στις οποίες βασίζεται η λειτουργία της. Ο διοικητικός προϊστάμενος, ξεφεύγοντας από τον στατικό διοικητικό του ρόλο και ασκώντας ηγεσία, μπορεί να μετατρέψει τον ιεραρχικό έλεγχο σε βασικό μηχανισμό πρόκλησης της αλλαγής και ενσωμάτωσης του καινούριου. Τονίζοντας την ισχύ του ηγετικού ρόλου σε εξελισσόμενα περιβάλλοντα ο Valle (1999:253) αναφέρει ότι «το πρόβλημα δεν είναι η αλλαγή, αλλά η έλλειψη της ηγεσίας για αλλαγή».

Όσον αφορά επομένως το αρχικό ερώτημα, σύμφωνα με όσα υποστηρίχθηκαν στην παρούσα εργασία, *η μετασχηματίζουσα ηγεσία* αναδεικνύεται ως κατάλληλη ηγετική συμπεριφορά, που δύναται να λειτουργήσει καταλυτικά στην υποβοήθηση της

προσαρμογής σε ένα περιβάλλον οικονομικών, τεχνολογικών και κοινωνικών αλλαγών, που εκδηλώνεται ως περίοδος κρίσης αποτελεσματικότητας και νομιμοποίησης για τη δημόσια γραφειοκρατία (Avolio, 1988, Tichy, De Vanna, 1990, Zeppou, Sotirakou, 2003).

Η μετασχηματίζουσα ηγετική συμπεριφορά, όπως ήδη έχουμε αναφέρει, απευθύνεται στα συναισθήματα και στις πεποιθήσεις των μελών της οργάνωσης, στοχεύοντας στην εναρμόνιση των προσωπικών στόχων των μελών με τους ευρύτερους οργανωσιακούς στόχους και την ικανοποίηση των πρώτων μέσω της εκπλήρωσης του *οράματος* που διέπει την αποστολή της οργάνωσης (Bass, 1985, Conger, Canungo, 1987, Yukl, 1989, Valle, 1999). Ευθύνη του ηγέτη, επομένως, είναι η ενεργοποίηση των υφισταμένων προς την εκπλήρωσή του οράματος της δημόσιας οργάνωσης, το οποίο συνοψίζεται στην εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος και στη διαφύλαξη του ιδιαίτερου κοινωνικού ρόλου της (Terry, 1995). Ο μετασχηματισμός της δημόσιας οργάνωσης ώστε να εκπληρώσει την αποστολή της στις νέες συνθήκες προσφέροντας αποδοτικές και ποιοτικά ανώτερες υπηρεσίες μπορεί με τον τρόπο αυτό να αναχθεί σε κοινό στόχο όλων των μελών της, διευκολύνοντας την υιοθέτηση των νέων αξιών που αποτελούν προϋπόθεση για την πραγμάτωσή του.

Η ηγεσία γίνεται αντιληπτή ως *σχέση*, μέσα στην οποία και τα δύο μέρη –ο ηγέτης και ο ‘ακόλουθος’- στοχεύουν στην αλλαγή και βελτίωση των ιδίων μέσω της συνειδητοποίησης της αξίας και της σημασίας των οργανωσιακών στόχων, της προσπάθειας να προτάξουν το συμφέρον της οργάνωσης έναντι των προσωπικών τους συμφερόντων και της ανάγκης να ικανοποιήσουν υψηλότερου επιπέδου ανάγκες μέσα από την εργασία τους, όπως η αναγνώριση, η συμμετοχή, η διαπροσωπική επικοινωνία, η προσφορά, ο αμοιβαίος σεβασμός (Bass, 1985, Northouse, 1995).

Η μετασχηματίζουσα ηγετική συμπεριφορά, επομένως, μπορεί να διαφοροποιηθεί ριζικά από το κλασικό γραφειοκρατικό μοντέλο της διευθυντικής λειτουργίας, μεταδίδοντας την αλλαγή και την επιθυμία για βελτίωση στα υπόλοιπα μέλη της οργάνωσης.

Ο ρόλος του ηγετικού στελέχους όπως διαμορφώνεται μέσα από τα σύγχρονα δεδομένα και τις ανάγκες διοίκησης και η επιδίωξη της θετικής πειθάρχισης είναι απόλυτα συμβατά με το μοντέλο της μετασχηματίζουσας ηγεσίας, εφόσον στοχεύουν στην αφοσίωση και όχι στον καταναγκασμό ως μέσο για την βελτίωση της απόδοσης

και της επίτευξης των οργανωσιακών στόχων (Porter L. W., Steers R. M., Mowday R. T., Boulian R.V., 1974, Zeppou M., Sotirakou T., 2003). Η ενίσχυση της *αφοσίωσης* (commitment) στα πλαίσια της *σχέσης* του ηγέτη με την ομάδα των υφισταμένων μπορεί να αποτελέσει τη βάση για την ενστάλαξη των νέων αξιών και αντιλήψεων που υπαγορεύουν οι εξελίξεις του διοικητικού περιβάλλοντος με στόχο τη μεταστροφή της οργάνωσης προς την αποδοχή του καινούριου (Tichy, De Vanna, 1990). Η αλλαγή πρέπει να επέλθει πρώτα στα βαθύτερα στρώματα των αντιλήψεων που ενστερνίζονται τα μέλη της οργάνωσης, ώστε να καμφθεί η αντίσταση στις μεταρρυθμιστικές προσπάθειες που παρατηρείται όταν αυτές επιβάλλονται ‘από την κορυφή προς τη βάση’ (Meyer, 1979, Μακρυδημήτρης, 1989, Μακρυδημήτρης 1995). Η αλλαγή που επιφέρει η μετασχηματίζουσα ηγετική συμπεριφορά πραγματοποιείται σταδιακά, μέσω λειτουργιών –με κυριότερο τον έλεγχο- σύμφυτων με τη διευθυντική λειτουργία. Πρόκειται για μια κατεύθυνση ηγετικής συμπεριφοράς που δεν προϋποθέτει, σε πρώτο στάδιο, αλλαγές στη δομή, στον σχεδιασμό και στην κατανομή των πόρων στην οργάνωση, αλλά διαφορετικό χειρισμό των μηχανισμών που μπορούν να λειτουργήσουν ως αγωγοί νέων αξιών και βρίσκονται υπό τον έλεγχο του διευθυντικού στελέχους (Valle, 1999, Schein, 1985).

Η μετασχηματίζουσα ηγεσία, τέλος, διακρίνεται για τον προσανατολισμό προς το άτομο, τις ανάγκες του, τα ενδιαφέροντά του και την ικανοποίηση που αυτό λαμβάνει από την εργασία του και διαφοροποιείται ρητά σε σχέση με την προσανατολισμένη στην τήρηση των τύπων και τη μηχανιστική αντίληψη για τον ανθρώπινο παράγοντα που επικρατεί στη βεμπεριανή γραφειοκρατία. Υποβάλλει, επομένως, μία ηθική διάσταση στη διαχείριση του ανθρώπινου παράγοντα, που είναι συμβατή τόσο με τις σύγχρονες απόψεις στη διοίκηση ανθρωπίνων πόρων όσο και με τον κοινωνικό χαρακτήρα της δημόσιας οργάνωσης (Τσέκος, 1994, Καλτσόγια – Τουρναβίτη, 1996, Northouse, 1995).

Στην ελληνική περίπτωση, όπως αναφέρθηκε, οι δυσλειτουργίες που συνοδεύουν την γραφειοκρατική μορφή οργάνωσης (όπως ο νομικισμός, η δυσκαμψία, η τυπολατρεία, η έλλειψη ευελιξίας και η αδυναμία ανάπτυξης των ανθρωπίνων πόρων) εντείνονται από τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της παθογένειας του διοικητικού συστήματος όπως είναι η χαμηλή ποιότητα της ίδιας της γραφειοκρατίας (σε επίπεδο ανθρώπινου δυναμικού, μεθόδους οργάνωσης, συντονισμού και αποτελεσματικότητας) και η έντονη διείσδυση της πολιτικής ηγεσίας στο διοικητικό έργο. Η αμυντική στάση

απέναντι στην αλλαγή και η προβολή αντίστασης στις επιχειρούμενες εκσυγχρονιστικές καταμαρτυρούν έντονη εσωστρέφεια, τάση εξισωτισμού και αντιλογοκρατικό χαρακτήρα (Μακρυδημήτρης, 1994), που εκφράζεται με την –συχνά άρρητη- άρνηση συμμόρφωσης και υιοθέτησης του καινούριου.

Παρά τις επισημάνσεις που συναντάμε στις μελέτες για την ελληνική δημόσια διοίκηση (Μακρυδημήτρης, Μιχαλόπουλος, 2000) για τη σημασία της αναμόρφωσης του συστήματος της ιεραρχίας, την ενδυνάμωση της διοικητικής ηγεσίας και τη καίρια συμβολή του προϊσταμένου στην υποκίνηση, τον συντονισμό, την ενθάρρυνση και τη βελτίωση της απόδοσης των εργαζομένων, η παρούσα κατάσταση καταδεικνύει ότι ελάχιστες από τις προτεινόμενες ενέργειες έχουν γίνει πράξη.

Η αποδυνάμωση της ιεραρχίας, όπως προκύπτει από το θεσμικό πλαίσιο που ορίζει τη δράση της αλλά και από τη διοικητική πρακτική, και ο συγκεντρωτισμός στη λήψη αποφάσεων από την πλευρά της πολιτικής ηγεσίας αφήνουν λίγα περιθώρια για την ανάπτυξη πρωτοβουλιών από μέρους των διοικητικών στελεχών (Καλτσόγια – Τουρναβίτη, 1996, Τάχος, Συμεωνίδης, 1999). Η αδυναμία κατάρτισης ενός αντικειμενικού και αξιόπιστου συστήματος προαγωγών, ο εξισωτικός χαρακτήρας της ιεραρχικής ανέλιξης στους ενιαίους βαθμούς, η έλλειψη κινήτρων (υλικών και ηθικών) για την ανάληψη ευθυνών και την αύξηση της εργασιακής απόδοσης, η υποβάθμιση του ρόλου της επιμόρφωσης σε συνδυασμό με την ανυπαρξία προαγωγικής εκπαίδευσης και η παραγνώριση της διοικητικής ηγεσίας στη λήψη αποφάσεων περιορίζουν σε σημαντικό βαθμό την ικανότητα των ανώτερων και ανώτατων στελεχών να λειτουργήσουν ως φορείς αλλαγής. Η μετασηματιζούσα ηγετική συμπεριφορά, εν τούτοις, αναδεικνύεται μέσα σε αυτό το πλαίσιο ως απαραίτητη ενεργοποιητική δύναμη για την αντιμετώπιση των συμπτωμάτων της διοικητικής παθογένειας, καθώς μπορεί να εμπνεύσει την αφοσίωση και να καλλιεργήσει θετικές συμπεριφορές, ώστε να δημιουργηθεί το κατάλληλο έδαφος για την υιοθέτηση και την εδραίωση της καινοτομίας, της δημιουργικότητας και των νέων μεθόδων και τεχνικών διοίκησης.

Συνοψίζοντας τα παραπάνω, συμπεραίνουμε ότι η αλλαγή οργανωσιακής κουλτούρας ανάγεται ως εκ των ων ουκ άνευ όρος για την επιβίωση της δημόσιας διοίκησης στα νέα δεδομένα και στις εξελίξεις του περιβάλλοντος και για τη μεταστροφή της γραφειοκρατίας σε μια οργανωτική μορφή περισσότερο δεκτική στην αλλαγή,

ανοικτή στα μηνύματα του περιβάλλοντος και ικανή να μαθαίνει και να προσαρμόζεται. Όπως υποστηρίχθηκε στην παρούσα εργασία, η μετασχηματίζουσα ηγεσία μπορεί να λειτουργήσει ως ‘σπινθήρας’ που θα ενεργοποιήσει τη διαδικασία υιοθέτησης των νέων αξιών που είναι σημαντικό όμως να επισημάνουμε ότι ο διοικητικός ηγέτης οφείλει παράλληλα να προστατεύει την αλλοίωση των παραδοσιακών αρχών της διοικητικής δράσης. Ο σκοπός δεν είναι η πλήρης ανατροπή της γραφειοκρατικής οργάνωσης, αλλά η επέμβαση του ηγέτη στις προβληματικές ή εκφυλισμένες πτυχές της λειτουργίας της (Aucoin, 1997b).

Σε μία περίοδο που χαρακτηρίζεται από έντονες και απρόβλεπτες εξελίξεις, ο μετασχηματιστικός ηγέτης, προσανατολισμένος κατ’ αρχήν προς τον ανθρώπινο παράγοντα, οφείλει να αφουγκραστεί τις απαιτήσεις και τις δυνατότητες του διοικητικού συστήματος και να δρομολογήσει μια ομαλή μετάβαση στο καινούριο, διαφυλάττοντας τις θεμελιώδεις αξίες που συγκροτούν τον πυρήνα του κοινωνικού ρόλου της δημόσιας οργάνωσης.



**Ελληνική Βιβλιογραφία / Αρθρογραφία**

Αλεξιάδης Α.-Δ. (2003), «Ο Βαθμός Αποδοχής του Ιεραρχικού Ελέγχου από τα Υφιστάμενα Ιεραρχικά Όργανα της Διοίκησης», *Διοικητική Ενημέρωση*, τ. 27, Σεπτέμβριος, σελ. 78-81

Αργυριάδης Δ. (1990), «Γραφειοκρατία και Απογραφειοκρατικοποίηση», *Διοικητική Μεταρρύθμιση*, τχ. 43-44, σ. 7-29

Βιταντζάκης Ν. Β. (2003), «Πολιτική Ανθρώπινων Πόρων και Στρατηγική Διοίκησης Αλλαγών για τη Δημόσια Διοίκηση του 21ου αιώνα: Εμπειρίες και Πρακτικές από την Ευρωπαϊκή Πραγματικότητα», *Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης*, τ. 9, σελ. 89-114

Γαβριήλ Γ. (1995), «Πολιτισμική Θεώρηση των Οργανώσεων», από το *Δράση και Σύστημα: Σύγχρονες Προσεγγίσεις στη Θεωρία των Οργανώσεων*, επιμ. Ιωάννα Τσιβάκου, Θεμέλιο

Γεώργας Δ. (1995), *Κοινωνική Ψυχολογία*, τ. Β', Αθήνα (4η έκδοση)

Ελευθερίου (2004), «Η Καινοτομία ως Μέσο Ανάπτυξης των Ανθρώπινων Πόρων, Επιθεώρηση Εργασιακών Σχέσεων», *Επιθεώρηση Εργασιακών Σχέσεων*, τ. 34, Απρίλιος, Μάιος, Ιούνιος, σελ. 16-36

Καλτσόγια-Τουρναβίτη Ν. (1996), «Κριτήρια Επιλογής των Ανωτέρων Στελεχών της Ελληνικής Δημόσιας Διοικήσεως και οι Πραγματικές Προϋποθέσεις Εφαρμογής τους», *Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης*, τχ. 2, σ. 31-80

Κάντας Α. (1993), *Οργανωτική-Βιομηχανική Ψυχολογία*, τ. 2, Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα

Κέφης Β. (2003), «Ο Ιδεατός Τύπος Γραφειοκρατίας του Max Weber και ο Λειτουργικός Δημόσιος Τομέας», *Διοικητική Ενημέρωση*, τ. 25, Ιανουάριος, σελ. 33-40

Μακρυδημήτρης Α. (1989), «Οι πρόσφατες διοικητικές μεταρρυθμίσεις και το πρόβλημα του λειτουργικού εκσυγχρονισμού της διοικητικής συμπεριφοράς», *Δημόσιος Τομέας*, τ. 40, σ. 64-69

Μακρυδημήτρης Α. (1994), «Συλλογικές Διεκδικήσεις, Διοικητικές Μεταρρυθμίσεις: Όψεις της Ελληνικής Διοικητικής Κουλτούρας», *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, τχ. 3, Απρίλιος, σελ. 135-152

- Μακρυδημήτρης Α. (1995), «Η κρυφή γοητεία της Διοικητικής Μεταρρύθμισης», από το *Προβλήματα Διοικητικής Μεταρρύθμισης*, Α. Μακρυδημήτρης (επιμ.), Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή
- Μακρυδημήτρης Α. (1999α), «Διοίκηση και Δημοκρατία: Η Δημόσια Διοίκηση στα 20 Χρόνια της Ελληνικής Δημοκρατίας», από το *Διοίκηση και Κοινωνία: Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*, σ. 113-139, Θεμέλιο, Αθήνα
- Μακρυδημήτρης Α. (1999β), «Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα: Υφιστάμενη Κατάσταση – Προοπτικές», από το *Διοίκηση και Κοινωνία: Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*, σ. 49-64, Θεμέλιο, Αθήνα
- Μακρυδημήτρης Α. (1999γ), «Προλεγόμενα για μια Εισαγωγή στη Διοικητική Βιβλιογραφία», από το *Διοίκηση και Κοινωνία: Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*, σ. 85-95, Θεμέλιο, Αθήνα
- Μακρυδημήτρης Α., Μιχαλόπουλος Ν. (επιμ.) (2000), *Εκθέσεις Εμπειρογνομώνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα
- Μιχαλόπουλος Ν. (2003), *Από τη Δημόσια Γραφειοκρατία στο Δημόσιο Μάνατζμεντ*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2003
- Παυλόπουλος Π. (1983), *Μαθήματα Διοικητικής Επιστήμης: Το Διοικητικό Φαινόμενο στο Πλαίσιο της Θεωρίας των Οργανώσεων*, τ. 1, Εκδόσεις Σάκκουλας, Αθήνα
- Σπανού Κ. (2001), *Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα
- Σπηλιωτόπουλος Ι. Ε. (2001), *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, 11η έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα
- Τάχος Α. (1986), «Ο Διοικητικός Συντονισμός: Η Ουσιαστική Παντοδυναμία της Διοικητικής Τεχνοκρατίας», *Νομικό Βήμα*, τόμος 34, τχ. 7-8, σ. 800-817
- Τάχος Α., Συμεωνίδης Ι. (1999), *Ερμηνεία Υπαλληλικού Κώδικα*, Σάκκουλας, Θεσσαλονίκη
- Τσέκος Θ. (1994), «Η εργασιακή ηθική ως παράμετρος της Ολικής Ποιότητας: Από την εμπειρία της ιδιωτικής επιχείρησης στις προοπτικές για τη Δημόσια Διοίκηση», Πρακτικά Συνεδρίου Ε. Κ. Δ. Δ. και Ι. Δ. Ε.
- Φαναριώτης Π. (1999), *Διοίκηση Δημοσίων Υπηρεσιών και Οργανισμών: Εισαγωγή στο Σύγχρονο Δημόσιο Management*, Δημόσια Διοίκηση ΙΙ, Εκδόσεις Σταμούλης
- Χαντζηπαντελή Π. (1999), *Διοίκηση Ανθρώπινου Δυναμικού*, Μεταίχμιο, Αθήνα

### **Ξενογλώσση Βιβλιογραφία / Αρθρογραφία**

- Armstrong-Strassen M. (2004), «Managers' Perception of Their Work Group, Their Own Performance and Well-being Following a Job Transfer», *Public Personnel Management*, v. 33, No 1, Spring
- Aucoin P. (1997a), «A Profession of Public Administration? A Commentary on a 'Strong Foundation'», *Canadian Public Administration*, v. 40, n. 1, Spring

- Aucoin P. (1997b), «The Design Of Public Administration for the 21st Century: Why Bureaucracy Will Survive in Public Management», *Canadian Public Administration*, v. 40, n. 2, Spring
- Avolio, B. J. (1988), «Transformational Leadership, Charisma and Beyond», in J. G. Hunt, B. R. Baliga, H. P. Dachler, C. A. Schreishem (eds), *Emerging Leadership Vistas*, Lexington, MA: Lexington
- Bass B. M. (1985), *Leadership and Performance Beyond Expectations*, New York: Free Press
- Bass, B. M., Avolio, B. J. (1993), «Transformational Leadership: A Response to critiques», in M. M. Chemers, R. Ayman (eds), *Leadership Theory and Research: Perspectives and Directions* (pp. 49-80), San Diego, Academic Press
- Blake R. R., Mouton J. S. (1964), *The Managerial Grid*, Gulf Publishing, Houston
- Borins S. (1995), «The new Public Management is here to stay», *Canadian Public Administration*, v. 38
- Burns J. M.(1978), *Leadership*, New York, Harper and Row
- Chevallier J. (1993), *Διοικητική Επιστήμη*, μτφ. Β. Π. Ανδρουλάκης, Β. Ν. Σουλάνδρου, επιμ. Κ. Σπανού, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, Κομοτηνή,
- Conger A., Kanungo R. N. (1987), «Toward a Behavioral Theory of Charismatic Leadership in Organizational Settings», *Academy of Management Review*, n. 12, pp. 637-647
- Crozier M. (1964), *The bureaucratic phenomenon*, (187), Chicago University Press
- Denhardt R. B. (1995), *Public Administration: An Action Orientation*, Harcourt Brace College Publishers
- Denhardt R., Denhardt J. (2000), «The New Public Service: Serving Rather than Steering», *Public Administration Review*, v. 60, n. 6, pp. 549-559
- Downs A. (1994), *Inside Bureaucracy*, Waveland Press Inc., Illinois (1966, 1967 by The Rand Corporation)
- French J. R. P., Raven Bertram (1962), «The Bases of Social Power», in *Group Dynamics*, Cartwright D., Zander A. F. (eds), HarperCollins Publishers
- Grote Dick (1995), *Discipline Without Punishment: The Proven Strategy That Turns Problem Employees into Superior Performers*, Dick Grote Publications
- Handy C. (1988), *Understanding Organizations*, Harmondsworth: Penguin
- Hodgkinson G.P.(2003), «The interface of cognitive and industrial, work and organizational psychology», *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 76, 1-25
- Howell, J. M. (1988), «The Two Faces of Charisma: Socialised and Personalised Leadership in Organizations», in J. A. Conger, R. N. Canungo (eds), *Charismatic Leadership: The Ellusive Factor in Organizational Effectiveness*, San Francisco, SA: Jossey-Bass
- King N., Anderson N. (1995), «Innovation and Change in Organizations», *Essensial Business Psychology*, Clive Fletcher (ed.), Routledge

- Kotter J. P. (1990), *A Force for Change: How Leadership Differs From Management*, Free Press, New York
- McGregor D. (1960), *The Human Side of Enterprise*, McGraw-Hill, New York
- Meyer M. W. (1979), *Change in Public Bureaucratics*, Cambridge University Press, Cambridge
- Michalopoulos (2002), «Aspects of Citizen-Public Services Relationships: The Case of Greece», *Chinese Public Administration Review*, v. 1, n. 2, Apr/Jun
- Mintzberg H. (1979), *The Structuring of Organizations*, Englewood Cliffs, New Jersey
- Morgan, G. (1985), *Images of Organization*, Beverly Hills, CA: Sage
- Mumford M.D. (2000), «Managing Creative People: Strategies and Tactics for innovation», *Human Resource Management Review*, v. 10, N. 3, σελ. 313-351
- Northouse P. G. (1997), *Leadership: Theory and Practice*, Sage Publications
- Osborne D., Gaebler T. (1993), *Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming the Public Sector*, Plume, New York
- Pfeffer J. (1977), «The ambiguity of leadership», *Academy of Management Review*, v.2, 104-112
- Porter L. W., Steers R. M., Mowday R. T., Boulian R.V. (1974), «Organizational Commitment, Job Satisfaction and Turnover Among Psychiatric Technicians», *Journal of Applied Psychology*, 59, 603-609
- Rosen R. (1985), *Anticipatory systems*, Pergamon, New York
- Schein, E. H. (1985), *Organizational Culture and Leadership*, San Francisco, Jossey-Bass
- Shafritz J. M., Ott S. (1987), *Classics of Organization Theory*, The Dorsey Press, Chicago, Illinois, 2<sup>nd</sup> edition
- Tait J. (1997), «A Strong Foundation: Report of The Task Force on Public Service Values and Ethics (summary)», *Canadian Public Administration*, v. 40, n. 1, Spring
- Terry L. D. (1995), *Leadership of public bureaucracies: The Administrator as conservator*, Sage Publications, London
- Tichy, N. M., De Vanna, M. A. (1990), *The Transformational Leader*, New York, John Wiley (2<sup>nd</sup> Edition)
- Tjosvold D. (1995), *Psychology for Leaders: Using Motivation, Conflict and Power to Manage More Effectively*, John Wiley & Sons Inc.
- Valle M. (1999), «Crisis, Culture and Charisma: The New Leader's Work in Public Organizations», *Public Personnel Management*, v. 28, n. 2, Summer, 245-257
- Vernadakis G., Papastathopoulos C. (1990), «Η Ανώτατη Δημοσιοϋπαλληλία στην Ελλάδα», μτφ. Θ. Τσέκος, *Διοικητική Εγκυκλοπαίδεια-Διοικητική Μεταρρύθμιση*, τ. 41-42, Ιανουάριος-Ιούνιος, σ. 7-28
- Vroom V. H. (1964), *Work and Motivation*, Wiley, New York

Weber M. (1947), *The Theory of Social and Economic Organizations*, (T. Parsons trans.), New York: Free Press

Wiener Y. (1982), «Commitment in Organization: A Normative View», *Academy of Management Review*, 7, 418-428

Yukl G. A. (1989), *Leadership in Organizations*, Prentice-Hall, New Jersey

Zeppou M.(2001), «Organizational commitment and flexible working patterns: HRM goals or a contradiction in terms?», Global Human Resources Management Conference, Barcelona, Spain

Zeppou M., Sotirakou T. (2003), «The "STAIR" model: A Comprehensive Approach for Managing and Measuring Government Performance in the Post-modern Era», *The International Journal of Public Sector Management*, v. 16, n. 4

Zeppou M., Sotirakou T. (2004), «The "MATE" Model": A Strategic Knowledge Management Technique on the Chessboard of Public Sector Modernization», *Management Decision*, v. 42, n.1, 2004