

# Ο ΔΥΣΚΟΛΟΣ ΜΕΤΑΣΧΗΜΑΤΙΣΜΟΣ ΤΩΝ ΠΡΟΪΣΤΑΜΕΝΩΝ ΣΕ ΗΓΕΤΕΣ

**Παναγιώτης  
Καρκατούλης**

Εμπειρογνώμων Δημόσιας  
Διοίκησης, Σύμβουλος  
ΑΣΕΠ, π. βουλευτής

## ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η ηγεσία αποτελεί, εδώ και δεκαετίες, πεδίο συστηματικής μελέτης των διοικητικών επιστημόνων. Ο λόγος για αυτό βρίσκεται στη σημασία που έχει για την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα μιας (ιδιωτικής είτε δημόσιας) οργάνωσης. Η ποικιλία των αναλύσεων και ερμηνειών της ηγεσίας, που εξικνείται από μεταφυσικές μέχρι αιτιοκρατικές και συστημικές, εμπλουτίζεται, περαιτέρω, λόγω των πολλαπλών και διαρκών κρίσεων. Στη συζήτηση αυτή μετέχουν θεωρητικοί και εμπειροτέχνες της διοικήσεως, που προέρχονται τόσο από τον ιδιωτικό όσο και από τον δημόσιο τομέα.

Παρά τις κοσμογονικές αλλαγές, η ηγεσία στις δημόσιες οργανώσεις της χώρας μας παραμένει εγκλωβισμένη σε μια παρωχημένη αντίληψη των προϊστάμενων των οργανικών μονάδων. Επείγει, λοιπόν, μια σύγχρονη δημόσια πολιτική για την ανάπτυξη της ηγεσίας στο ελληνικό Δημόσιο και η παρούσα μελέτη διερευνά ορισμένες θεωρητικές και πρακτικές πλευρές της.

## ABSTRACT

For decades, leadership has been a field of systematic study for management scientists. The reason for this lies in its importance for the effectiveness and efficiency of an organization (whether private or public). The variety of analyses and interpretations of leadership, ranging from metaphysical to causal and systemic, is further enriched by multiple and ongoing crises. This discussion involves management theorists and experts from both the private and public sectors. Despite world-changing events, leadership in our country's public organizations remains locked into an outdated perception of the heads of organizational units. Therefore, a modern public policy for the development of leadership in the Greek public sector is urgent and this study explores some theoretical and practical aspects of it.

## I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Έχουμε συνθίσει να διακρίνουμε τους ηγέτες από τους προϊστάμενους. Οι ηγέτες, κατά την κοινή αντίληψη και την κρατούσα διχοτομία μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, δεν έχουν σχέση με τους προϊστάμενους του Δημοσίου. Ηγέτες είθισται να αναζητούνται στις επιχειρήσεις και μεταξύ των πολιτικών αλλά όχι μεταξύ των στελεχών του Δημοσίου που αναλαμβάνουν μια θέση προϊστάμενου. Στην ελληνική περίπτωση, αυτή η διαπίστωση ισχύει απολύτως.

Υπάρχουν πολλοί λόγοι για αυτό, αλλά αρκεί η αναφορά του μείζονος: Η ελληνική δημόσια διοίκηση έχει μηδενικό βαθμό χειραφέτησης, τουλάχιστον σε ό,τι αφορά την τυπική τάξη και οργάνωσή της. Παγιδευμένη σε μια στείρα ερμηνεία των διοικητικών δογμάτων του προηγούμενου αιώνα και εγκλωβισμένη σε λαϊκιστικές και αντι-παραγωγικές πολιτικές, πασχίζει να βρει τις κρίσιμες (τυπικές και άτυπες) διεξόδους που θα της επιτρέψουν να απομειώσει τις αρνητικές επιπτώσεις των γραφειοκρατικών αρχών και κανόνων στην ανάδειξη και λειτουργία της ηγεσίας της. Η κυβέρνηση, πρόσφατα, ανακοίνωσε μια εκδοχή ήπιων δεξιοτήτων σε συνδυασμό με έναν επικαιροποιημένο κώδικα δεοντολογίας των δημοσίων υπαλλήλων και υποσχέθηκε ότι θα συνεχίσει με αλλαγές στον Υπαλληλικό Κώδικα και στους οργανισμούς των Υπουργείων<sup>1</sup>.

Βεβαίως, το πλέγμα αυτών των μέτρων και κανόνων είναι εξαιρετικά αδύναμο για να αντιμετωπίσει ενσωματωμένες αντιλήψεις και πρακτικές που θέλουν τη δημοσιοϋπαλληλική ηγεσία σφογγοκωλάριο της πολιτικής ηγεσίας και των πολιτικών κομμάτων και τον ηγέτη του δημοσίου έναν κοινό δημόσιο υπάλληλο με άκρως ελεγχόμενο πεδίο δράσης.

Στη διεθνή συζήτηση, ωστόσο, αναζητούνται λύσεις για την αναβάθμιση της ανώτατης διοικητικής ιεραρχίας<sup>2</sup> με βάση προτάσεις και κριτήρια του δημοσίου μάνατζμεντ. Η συζήτηση αυτή είναι μέρος μιας άλλης, μεγαλύτερης, για τις σχέσεις δημοσίου και ιδιωτικού τομέα. Διεξάγεται, εδώ και χρόνια και, κατά πάσα πιθανότητα, θα συνεχιστεί και στο μέλλον.

Ένα συμπέρασμα που έχει προκύψει από τον διάλογο αυτό είναι ότι οι θεωρούμενες ως «κόκκινες γραμμές» μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού τομέα έχουν ξεθωριάσει. Η συζήτηση δεν αφορά, πλέον, ταυτοτικά ζητήματα για τον καθένα αλλά το εάν υπάρχουν μέθοδοι και εργαλεία που μπορούν να ενσωματωθούν, αντιστοίχως, ώστε να βοηθήσουν στην καλύτερη επίτευξη των στόχων τους.

Ένα, κατ' εξοχήν, τέτοιο πεδίο θεωρητικών αναλύσεων και πρακτικών εφαρμογών είναι εκείνο της ηγεσίας. Έννοια με μεγάλη διαδρομή και καριέρα στον ιδιωτικό τομέα αναζητά, αενάως, την καλύτερη απάντηση στο ερώτημα «Ποια ηγεσία είναι καλή και ποιος ηγέτης είναι ο καλύτερος;».

## II. Η ΗΓΕΣΙΑ ΣΤΗ ΔΙΕΘΝΗ ΣΥΖΗΤΗΣΗ

Ως ηγεσία ορίζεται μια διαδικασία μέσω της οποίας επιχειρείται ο επηρεασμός των στάσεων και της συμπεριφοράς μιας ομάδας ανθρώπων από ένα άτομο (ηγέτη) ή ομάδα, με τέτοιο τρόπο, ώστε εθελοντικά, πρόθυμα και με την κατάλληλη συνεργασία να προσπαθήσουν να υλοποιήσουν

<sup>1</sup> Υπουργείο Εσωτερικών, Δελτίο Τύπου ΥΠΕΣ-Υπουργού, 18.05.2022, ΥΠΕΣ Μ. Βορίδης: «Αυτό είναι το νέο σύστημα αξιολόγησης, στοχοθεσίας και επιβράβευσης των δημοσίων υπαλλήλων – Στόχος μας η διαρκής βελτίωση των δεξιοτήτων τους», στο [link \(τελευταία πρόσβαση 23.11.2022\)](#).

<sup>2</sup> OECD, *Top Management Service in Central Government: Introducing a System for the Higher Civil Service in Central and Eastern European Countries*. SIGMA Papers, No. 1, 1995, στο [link \(τελευταία πρόσβαση 19.11.2022\)](#).

στόχους που απορρέουν από την αποστολή της ομάδας, με τη μεγαλύτερη δυνατή αποτελεσματικότητα<sup>3</sup>.

Η ηγεσία αποτελεί έναν καθοριστικό παράγοντα τόσο για την ανάπτυξη όσο και για την ποιότητα της οργάνωσης. Η αποτελεσματική ηγεσία συνιστά έναν κρίσιμο παράγοντα για την πρόοδο και την ανανέωση μιας οργάνωσης. Με δεδομένο, δε, ότι στον ανεπτυγμένο κόσμο οι οργανώσεις αποτελούν την ψυχή του καπιταλιστικού συστήματος, όσες δεν διαθέτουν την κατάλληλη ηγεσία δεν μπορούν να αντέξουν στον ανταγωνισμό και, μοιραία, εξαφανίζονται. Την ηγεσία, λοιπόν, λόγω της σπουδαιότητάς της για την οργάνωση, τη μελετούμε σε ατομικό, σε συλλογικό και σε οργανωσιακό επίπεδο.

Η ηγεσία ως έννοια είναι περίπλοκη και αποκαλύπτεται μέσα από πολυειδείς και πολύπλοκες διαδικασίες. Μπορεί να λάβει χώρα σε διαφορετικά περιβάλλοντα, όπως στο πολιτικό, το στρατιωτικό, το εκπαιδευτικό και το επιχειρηματικό. Μπορεί να υποστασιοποιείται είτε σε ένα πρόσωπο είτε σε μια ομάδα ατόμων<sup>4</sup>.

Ο αριθμός των αναλύσεων της ηγεσίας είναι εξαιρετικά μεγάλος. Σκιαγραφώντας τις βασικότερες διαστάσεις της, αναφέρουμε, εν πρώτοις, την ηγεσία ως αποτέλεσμα των έμφυτων στοιχείων της προσωπικότητας και των ικανοτήτων ενός ηγέτη (χαρισματική ηγεσία).

Μια άλλη βασική προσέγγιση είναι εκείνη που αναλύει την ηγεσία με βάση τα συμπεριφορικά χαρακτηριστικά του προσώπου. Από τη βασική αυτή θεώρηση προκύπτουν οι προσεγγίσεις της ηγεσίας ως ηθικής αντίληψης και στάσης (ηθική ηγεσία), ως αυθεντικής έκφρασης (αυθεντική ηγεσία) και ως πνευματικής στάσης (πνευματική ηγεσία)<sup>5</sup>.

Η ηγεσία έχει μελετηθεί με τη χρήση τόσο των ποσοτικών όσο και των ποιοτικών ερευνητικών μεθόδων σε πολλά διαφορετικά πλαίσια, από μικρές ομάδες μέχρι μεγάλες εταιρείες.

Η έρευνα έχει δείξει ότι υπάρχουν τόσες πολλές σημαντικές μεταβλητές που συνθέτουν την αποτελεσματική ηγεσία, ώστε είναι σχεδόν αδύνατο να υπάρξει μια πειραματική δοκιμασία με βάση μονοσήμαντες και μονο-αιτιακές υποθέσεις εργασίας που θα προεξοφλούσε αδιαμφισβήτητα θετικά αποτελέσματα.

Οι σύγχρονες θεωρίες της ηγεσίας εστιάζουν όχι μόνο στον ηγέτη, αλλά και στους οπαδούς, στους συνεργάτες, στο περιβάλλον εργασίας, όπως και σε ένα ευρύτερο φάσμα μεμονωμένων ατόμων που μπορεί να επηρεάζουν το στυλ ηγεσίας αλλά είναι δύσκολο να χαρτογραφηθούν.

Θα μπορούσαμε, μεθοδολογικά, να κατηγοριοποιήσουμε αυτές τις ερμηνείες που δεν περιορίζονται μόνο στο πρόσωπο του δρώντος (ηγέτη) ως τελολογικού χαρακτήρα. Η ηγεσία σε αυτές τις προσεγγίσεις περιγράφεται ως δυαδική, διανεμτική, σχεσιακή, παγκόσμια, στρατηγική ακόμη και ηλεκτρονική<sup>6</sup>.

Επικρατεί, πάντως, στις αγγλοσαξωνικές χώρες μια συστημική προσέγγιση της ηγεσίας. Αναζητούνται οι διαδράσεις μεταξύ των παραγόντων που συγκροτούν το ηγετικό σύστημα, διαμορφώνοντας μια ιδιαίτερη ταυτότητα της επιχείρησης και των ηγετών που τους διαφοροποιεί από τις άλλες οργανώσεις ή πρόσωπα που λειτουργούν ανταγωνιστικά.

Στο μάνατζμεντ, τη σύγχρονη επιστήμη της διοικήσεως και την οργανωσιακή θεωρία έχουν

<sup>3</sup> Δ. Μπουραντάς, *Ηγεσία: Ο δρόμος της διαρκούς επιτυχίας*, 2005.

<sup>4</sup> P. Northouse, *Leadership: Theory and practice*, 2019.

<sup>5</sup> G. Yukl, *Leadership in organizations*, 2012.

<sup>6</sup> B. Avolio/B. Bass, *Multifactor Leadership Questionnaire. Manual and sampler set*, 2004.

αναπτυχθεί πολλές παραλλαγές και προτάσεις για την αναβάθμιση της ηγεσίας, διαμορφώνοντας, εν τέλει, ένα ιδιαίτερο επιστημονικό πεδίο σπουδής και έρευνας.

## 1. Η χαρισματική ηγεσία

Παρόλο που, όπως αναφέρθηκε, η ηγεσία δεν θεωρείται από τους περισσότερους ειδικούς ως ατομικό χαρακτηριστικό, η ογκούμενη και διαρκής κοινωνική, οικονομική, πολιτική και αξιακή κρίση, επανέφερε στο προσκήνιο την κατανόησή της ως *χαρισματικής/ενορατικής*.

Η προσέγγιση αυτή αποτελεί την πρώτη απόπειρα περιγραφής της ηγεσίας από τους ερευνητές, ήδη, στις αρχές του 20<sup>ου</sup> αιώνα. Το βασικό επιχείρημά τους ήταν ότι οι ηγέτες διαθέτουν κάποια επιπλέον χαρακτηριστικά στοιχεία στην προσωπικότητά τους, τα οποία δεν απαντώνται στον υπόλοιπο πληθυσμό<sup>7</sup>.

Η προσέγγιση της χαρισματικής ηγεσίας αποτελεί μία από τις πιο δημοφιλείς προσεγγίσεις της<sup>8</sup>. Με βάση τους Lowe και Gardner, σε μια ανάλυση περιεχομένου 188 άρθρων δημοσιευμένων στο *Leadership Quarterly*<sup>9</sup> από το 1990 έως το 1999, προκύπτει ότι περίπου το ένα τρίτο της συνολικής έρευνας για την ηγεσία αναφερόταν στη χαρισματική ή τη μετασχηματιστική ηγεσία<sup>10</sup>.

Στα χαρακτηριστικά του χαρισματικού ηγέτη συμπεριλαμβάνεται η ικανότητά του να εμπνεύσει τους άλλους για να μοιραστούν μαζί του ένα κοινό όραμα, κοινές αξίες και συλλογική δράση. Ο χαρισματικός ηγέτης δίνει μεγαλύτερη έμφαση στη δράση και στην αλλαγή του status quo. Εμπνέει μέσω των πράξεών του, που έχουν ένα ηρωικό στοιχείο, ένα στοιχείο αυτοθυσίας, με την ανάληψη προσωπικού ρίσκου και με μη συμβατικές συμπεριφορές. Συχνά χρησιμοποιεί μια συμπεριληπτική γλώσσα για να κερδίσει την εμπιστοσύνη και την υποστήριξη των ακολούθων του. Με αυτό τον τρόπο επηρεάζει τις πράξεις τους και τους καθιστά συμμετόχους στη στρατηγική και την πρακτική εφαρμογή των ριζοσπαστικών ιδεών του<sup>11</sup>.

Η έννοια της χαρισματικής ηγεσίας εισήχθη από τον Max Weber στη δεκαετία του 1920. Στο μνημειώδες έργο του *Wirtschaft und Gesellschaft* που δημοσιεύθηκε το 1922, ο Weber στο κεφάλαιο *Οι τύποι της εξουσίας* αναλύει ιδεοτυπικά τέσσερα συλ ηγεσίας: Πατριαρχικό, αυταρχικό, γραφειοκρατικό και χαρισματικό<sup>12</sup>.

Η θεωρία της χαρισματικής ηγεσίας προσπάθησε να ερμηνεύσει τους λόγους πίσω από τα χαρακτηριστικά γνωρίσματα και τις συμπεριφορές εξαιρετικών ηγετών που σε ιδιαίτερες καταστάσεις ασκούν μια ασυνήθιστη και μοναδική επίδραση στους οπαδούς τους.

<sup>7</sup> D. Day/J. Antonakis, “Leadership: Past, present, and future”, σε: D. Day/J. Antonakis (Eds.), *The nature of leadership*, 2012, σελ. 3-25· R. Stogdill, *Handbook of leadership: A survey of theory and research*, 1974· R. Lord/C. DeVader/G. Alliger, *A meta-analysis of the relation between personality traits and leadership perceptions: An application of validity generalization procedures*, *Journal of Applied Psychology*, 71/1986, σελ. 402-410.

<sup>8</sup> J. Conger/R. Kanungo, *Charismatic leadership in organizations*, 1998.

<sup>9</sup> The Leadership Quarterly, στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση, 19.11.2022).

<sup>10</sup> K. Lowe/W. Gardner, *Ten years of the Leadership Quarterly: Contributions and challenges for the future*, *Leadership Quarterly*, 11(4)/2000, σελ. 459-514· S. Carter/C. Greer, *Strategic leadership: Values, styles, and organizational performance*, *Journal of Leadership and Organizational Studies* 20 (4)/2013, σελ. 375-393· J. Antonakis, “Transformational and charismatic leadership”, σε: D. Day/J. Antonakis, ό.π., σελ. 256-288.

<sup>11</sup> S. Carter/C. Greer, *Strategic leadership*; ό.π., σελ. 375-393.

<sup>12</sup> M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie*, Besorgt von Johannes Winckelmann, 1972.

Οι σύγχρονες εμπειρικές έρευνες φαίνεται να επιβεβαιώνουν τις υποθέσεις εργασίας που έχουν διατυπωθεί για τη χαρισματική ηγεσία. Σε μια από τις πιο γνωστές, που έγινε σε διευθυντές δημοτικών σχολείων στο Τέξας, διαπιστώθηκε ότι η εξωστρέφεια αποτελεί έναν καθοριστικό παράγοντα του χαρισματικού στυλ ηγεσίας. Οι ανοιχτοί, συναινετικοί και συναισθηματικά σταθεροί διευθυντές προσλαμβάνονταν από την κοινότητα ως ηγέτες αλλαγών, ως εξόχως διαδραστικοί, εν τέλει ως χαρισματικοί. Εκείνοι που ήταν ευσυνείδητοι και συναισθηματικά ασταθείς, κατατάχθηκαν στους παθητικούς – άτολμους ηγέτες.

Βεβαίως, η προσωπικότητα και το στυλ ηγεσίας του καθενός στηριζόταν στην υποκειμενική αντίληψη των κριτών, πλην όμως, με βάση μια κονστρουκτιβιστική αντίληψη, δεν υπάρχει άλλη πραγματικότητα πέρα από την πραγματικότητα που προσλαμβάνουμε και κατανοούμε.

## 2. Η μετασχηματιστική, η στρατηγική ηγεσία και οι νέες κατευθύνσεις

Το αποτύπωμα της χαρισματικής ηγεσίας είναι ισχυρότατο στις θεωρίες ηγεσίας, αφού αυτή επανεμφανίζεται με διαφορετικά ονόματα. Οι «νεο-χαρισματικές» προσεγγίσεις<sup>13</sup> οι οποίες αποτελούν μετεξέλιξη των θεωριών της χαρισματικής ηγεσίας, περιλαμβάνουν την υπηρετική ηγεσία,<sup>14</sup> την ηθική<sup>15</sup>, την πνευματική και την οραματική με έντονες επικαλύψεις μεταξύ τους.

Μια θεωρία ηγεσίας που εμφανίζεται, μετά τη χαρισματική ηγεσία και έχει κοινά στοιχεία με αυτήν, είναι η μετασχηματιστική ηγεσία<sup>16</sup>. Σύμφωνα με αυτήν, ο ηγέτης πρέπει να εργάζεται είτε κατά μόνας είτε με ομάδες προκειμένου να επέλθουν οι απαραίτητες αλλαγές στην οργάνωση που θα της επιτρέψουν να πετύχει τους στόχους της και να αναπτυχθεί. Οι στόχοι της μετασχηματιστικής ηγεσίας δεν εξαντλούνται σε προσωπικές επιδιώξεις και συμφέροντα του ηγέτη ή της ομάδας του αλλά επικεντρώνονται στο όραμά του που, όταν υιοθετηθεί από τα μέλη της οργάνωσης, θα δημιουργήσει την έμπνευση που είναι απαραίτητη για τη δρομολόγηση των αλλαγών που θα οδηγήσουν στην επίτευξη των στόχων.

Παράλληλα, από τα τέλη της δεκαετίας 1980 μέχρι σήμερα, οι ερευνητές επικεντρώθηκαν στη μελέτη της στρατηγικής ηγεσίας<sup>17</sup>, αφομοιώνοντας στοιχεία της μετασχηματιστικής και της συναλλακτικής ηγεσίας που είχαν αναλυθεί από τον Bass. Η στρατηγική ηγεσία αναφέρεται στα ανώτερα κλιμάκια της διοίκησης, στον διοικητή και τη διοικούσα ομάδα και διερευνά τον αντίκτυπο που έχει το στυλ ηγεσίας τους στην οργανωσιακή μάθηση.

Τέλος, στις αρχές του 21<sup>ου</sup> αιώνα παρουσιάστηκαν καινούριες, πιο πολύπλοκες θεωρίες ηγεσίας, οι λεγόμενες νέες κατευθύνσεις, που ερείδονται σε συστημικές αντιλήψεις. Αυτές αναλύουν, κυρίως, το πλαίσιο εντός του οποίου δρα ο ηγέτης, όπως επίσης και τα χαρακτηριστικά των ατόμων που αλληλεπιδρούν με αυτόν. Με τον τρόπο αυτό αναλύεται η αυθεντική ηγεσία<sup>18</sup>, η ηγεσία

<sup>13</sup> I. Winkler, "Neocharismatic Leadership" In: *Contemporary Leadership Theories. Contributions to Management Science*, 2010.

<sup>14</sup> N. Eva et al., *Servant leadership: A systematic review and call for future research*, 2019, *Leadership Quarterly* 30 (1)/2019, σελ. 111/132.

<sup>15</sup> M. Brown/L. Trevino, *Ethical leadership: A review and future directions*, *Leadership Quarterly* 17 (6), σελ. 595-616.

<sup>16</sup> B. Bass, *From transactional to transformational leadership: Learning to share the vision*, *Organizational Dynamics* 18 (3)/1990, σελ. 19-31.

<sup>17</sup> S. Carter/C. Greer, *Strategic leadership*, ό.π., σελ. 375-393· D. Vera/M. Crossan, *Strategic leadership and organizational learning*, 2004, *Academy of Management Review* 29 (2)/2004, σελ. 222-240.

<sup>18</sup> Μια ασαφής και διαμφισβητούμενη θεωρία της ηγεσίας που δίνει έμφαση στα ταυτοτικά στοιχεία του ηγέτη (motto:

της πολυπλοκότητας<sup>19</sup>, η επιμερισμένη ηγεσία<sup>20</sup>, η διαπολιτισμική ηγεσία, η e-ηγεσία και η αμφιδέξια ηγεσία<sup>21</sup>. Από αυτές, ιδιαίτερη έλξη ασκεί η αμφιδέξια ηγεσία, η οποία υποστηρίζει ότι είναι εφικτό ο διοικητής μιας οργάνωσης να μπορεί να ανταποκρίνεται τόσο στους στόχους της, να είναι αποτελεσματικός και αποδοτικός ενώ, ταυτόχρονα, να μπορεί να προωθήσει καινοτομίες και αλλαγές.

Αξίζει να σημειωθεί ότι η αύξηση του αριθμού των γυναικών σε ηγετικές θέσεις οδήγησε τους ερευνητές στη μελέτη της ηγεσίας σε σχέση με το φύλο<sup>22</sup>.

### 3. Η ηγεσία ως αποτέλεσμα των δεξιοτήτων του ηγέτη

Στον αντίποδα της θεώρησης της ηγεσίας ως μιας ενδιάθετης ικανότητας του ηγέτη, βρίσκεται εκείνη που κατανοεί τη συνεργασία και την ομαδική προσπάθεια ως σπουδαιότερη από τη χαρισματική προσωπικότητα. Έρευνες που έχουν γίνει σε σχέση με τη διατήρηση της φήμης ιστορικών εκπαιδευτικών ιδρυμάτων ανέδειξαν τη συλλογική διαχείριση της πνευματικής κληρονομιάς ως τον σημαντικότερο παράγοντα της υψηλής δημοφιλίας τους<sup>23</sup>.

Στις θεωρίες ηγεσίας που αμφισβήτησαν το πρωτείο της χαρισματικής προσωπικότητας συγκαταλέγονται εκείνες που αποδίδουν στις περιστάσεις και στους οπαδούς πρωτεύοντα ρόλο στην επίτευξή της<sup>24</sup>. Η ανάλυση της ηγεσίας ως αποτέλεσμα των δεξιοτήτων ενός ηγέτη δείχνει ότι το ενδιαφέρον των ερευνητών έχει μετατοπιστεί από τα (έμφυτα και σταθερά) στοιχεία της προσωπικότητάς του στις δεξιότητές του. Αυτές επιδέχονται βελτίωσης και ανάπτυξης.

Οι υποστηρικτές των σχετικών θεωριών δεν αμφισβητούν τον σημαντικό ρόλο της προσωπικό-

«να είσαι ο εαυτός σου»), *What is authentic leadership?*, στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 22.11.2022).

<sup>19</sup> Η ηγεσία της πολυπλοκότητας επικεντρώνεται όχι στο πρόσωπο του ηγέτη αλλά στην πραγματικότητα που προκύπτει μέσω των (μη προβλέψιμων) δυναμικών που δημιουργούνται από τις διαδράσεις μεταξύ των στοιχείων (ουσιαστικών, διαδικαστικών, περιβαλλοντικών) της οργάνωσης. Ο ηγέτης είναι ένα από αυτά. Βλ. M. Uhl-Bien/M. Russ/B. McKelvey, *Complexity leadership theory: Shifting leadership from the industrial age to the knowledge era*, 2007, *The Leadership Quarterly*, 18(4)/2007, σελ. 298-318.

<sup>20</sup> C. Pearce/J. Conger, *Shared leadership: Reframing the hows and whys of leadership*, 2003.

<sup>21</sup> K. Rosing/M. Frese/A. Bausch. *Explaining the heterogeneity of the leadership-innovation relationship: Ambidextrous leadership*, *Leadership Quarterly*, 22(5)/2011, σελ. 956-974. O. Kassotaki, *Explaining ambidextrous leadership in the aerospace and defense organizations*, *European Management Journal* 37(5)/2019, σελ. 552-563. N. Κωνσταντέλλος, *Αμφιδεξιότητα: Το κλειδί για αποτελεσματική ηγεσία*, 2017, στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 19.11.2022).

<sup>22</sup> Οι S. Appelbaum/L. Audet/J. Miller, *Gender and leadership? Leadership and gender? A journey through the landscape of theories*, *Leadership & Organization Development Journal*, 24(1)/2003, σελ. 43-51, τονίζουν ότι ενώ το στυλ ηγεσίας των γυναικών είναι διαφορετικό από εκείνο των ανδρών, αυτοί μπορούν να μάθουν και να ενσωματώσουν στοιχεία του στο δικό τους στυλ ηγεσίας. Η αποτελεσματική ηγεσία δεν συναρτάται προς το φύλο: Μπορεί να είναι εξίσου αποτελεσματική σε όλα τα φύλα και σημαντικό ρόλο για αυτό παίζει το περιβάλλον και οι ομαδοποιήσεις εντός των οργανώσεων. Παρά ταύτα, ιδίως σε ότι αφορά τα ανώτερα ηγετικά κλιμάκια, οι γυναίκες εξακολουθούν να είναι απύσες ή να μειοψηφούν. Το ότι αυτό συμβαίνει ενώ οι γυναίκες είναι καλές ηγέτιδες δείχνει το μέγεθος του προβλήματος που προκαλείται από μια εδραιωμένη ανδροκρατία. Σε μία μελέτη με συμμετέχοντες πάνω από 7000 στελέχη, οι γυναίκες ξεπέρασαν σε σκορ τους άνδρες σε 12 από τα 16 βασικά ηγετικά χαρακτηριστικά. Σε αυτά περιλαμβάνονται η ανάληψη πρωτοβουλιών, η ακεραιότητα και ειλικρίνεια, η έμπνευση και παρακίνηση τρίτων, η ομαδικότητα καθώς και η επίλυση και ανάλυση προβλημάτων, *Η κρίση των φύλων στην Ηγεσία (και ο ρόλος του mentoring)*, στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 25.11.2022).

<sup>23</sup> R. Mann, *A review of the relationship between personality and performance in small groups*, *Psychological Bulletin*, 56/1959, σελ. 241-270.

<sup>24</sup> S. Kirkpatrick/E. Locke, *Leadership: Do traits matter?* *The Executive*, 5/1991, σελ. 48-60.

ητας στην αποτελεσματική ηγεσία, αλλά προσθέτουν τις γνώσεις και τις δεξιότητες ως εξίσου σημαντικές. Ο Katz, ο επιφανέστερος των οπαδών των δεξιοτήτων, πρότεινε, το 1955, την προσέγγιση των τριών δεξιοτήτων<sup>25</sup>.

Σύμφωνα με αυτόν, η αποτελεσματική ηγεσία εξαρτάται από την ένταση και την ποιότητα των τεχνικών, ανθρώπινων και νοητικών ικανοτήτων του ηγέτη. Αυτές είναι οι τρεις δεξιότητες και ο βαθμός της σημαντικότητάς τους ποικίλει ανάλογα με το επίπεδο διοίκησης.

Ως τεχνική δεξιότητα εννοείται ο βαθμός κατανόησης και επάρκειας που διαθέτει ο ηγέτης σε ένα συγκεκριμένο είδος δραστηριότητας, ιδίως σε μια δραστηριότητα που περιλαμβάνει μεθόδους, διαδικασίες ή τεχνικές.

Ως ανθρώπινη δεξιότητα εννοείται η ικανότητα του ηγετικού στελέχους να εργάζεται αποτελεσματικά ως μέλος μιας ομάδας και να δημιουργεί συνέργειες εντός αυτής. Όπως η τεχνική δεξιότητα αφορά πρωτίστως την εργασία με «πράγματα» (διαδικασίες ή φυσικά αντικείμενα), έτσι και η ανθρώπινη δεξιότητα αφορά πρωτίστως την εργασία με ανθρώπους. Η δεξιότητα αυτή αποκαλύπτεται στον τρόπο με τον οποίο το άτομο αντιλαμβάνεται (και αναγνωρίζει) τις αντιλήψεις των προϊστάμενων, των ομόβαθμων και των υφισταμένων του και στον τρόπο που τους συμπεριφέρεται.

Η νοηματική δεξιότητα αναφέρεται στην ικανότητα του ηγετικού στελέχους να αντιλαμβάνεται την επιχείρηση ως σύνολο – να αναγνωρίζει τόσο τις συνέργειες μεταξύ των διάφορων λειτουργιών της όσο και τη σχέση της με τον κλάδο και την κοινότητα στο περιβάλλον της οποίας λειτουργεί. Πρέπει, επίσης, να αντιλαμβάνεται τις πολιτικές, κοινωνικές και οικονομικές δυνάμεις της χώρας του και τις ευρύτερες συμμαχίες της. Αναγνωρίζοντας αυτές τις σχέσεις και αντιλαμβανόμενος τα σημαντικά ζητήματα που προκύπτουν σε κάθε κατάσταση, ο ηγέτης θα πρέπει να είναι, κάθε φορά, σε θέση να ενεργεί με τρόπο που να προάγει, εκτός από την ευημερία της επιχείρησης, και την ευημερία του κοινωνικού συνόλου.

Στο χαμηλότερο επίπεδο θεωρούνται πιο σημαντικές οι τεχνικές και οι ανθρώπινες δεξιότητες. Στο μεσαίο επίπεδο είναι εξίσου σημαντικές και οι τρεις δεξιότητες, ενώ στο ανώτερο επίπεδο, πιο σημαντικές είναι οι ανθρώπινες και οι νοητικές δεξιότητες. Οι ηγέτες είναι πιο αποτελεσματικοί όταν οι δεξιότητές τους ταιριάζουν με το επίπεδο διοίκησης στο οποίο βρίσκονται.

Κατ' αντιστοιχία, η ανάλυση της αποτελεσματικής ηγεσίας περιλαμβάνει πέντε δεξιότητες. Αυτές είναι οι προσωπικές ικανότητες, τα ατομικά χαρακτηριστικά, τα ηγετικά αποτελέσματα, η εμπειρία σταδιοδρομίας και οι περιβαλλοντικές επιρροές. Ειδικότερα, οι δεξιότητες αναλύονται σε δεξιότητες επίλυσης προβλημάτων, σε δεξιότητες κοινωνικής κρίσης και στο γνωστικό κεφάλαιο του υποψήφιου ηγέτη. Σύμφωνα με αυτό το μοντέλο, η αποτελεσματική άσκηση της ηγεσίας εξαρτάται από τις ικανότητες του ηγέτη και αυτές, με τη σειρά τους, επηρεάζονται από τα προσωπικά του χαρακτηριστικά, την εμπειρία του και το περιβάλλον με το οποίο αλληλεπιδρά.

Η θεωρία των τριών δεξιοτήτων εξελίχθηκε, περαιτέρω, από τον Mumford και τους συνεργάτες του, διαμορφώνοντας ένα μοντέλο ηγεσίας που επικεντρώνεται στις δεξιότητες.

Σημειωτέον, ότι στις πρόσφατες ανακοινώσεις για αλλαγές στο ελληνικό σύστημα αξιολόγησης με βάση τις δεξιότητες των υποψηφίων, η αναφορά σε αυτές γίνεται αδιαφοροποίητα, τόσο για τους υπαλλήλους όσο και για τους προϊστάμενους. Η αντίληψη ότι χρειάζεται διαφοροποίηση των

<sup>25</sup> R. Katz, *Skills of an effective administrator*, Harvard Business Review, 33(1)/1955, σελ. 33-42.

κριτηρίων και του έργου των ηγετικών στελεχών του Δημοσίου από τους υπόλοιπους υπαλλήλους απουσιάζει.

#### 4. Η ηγεσία ως συμπεριφορά του ηγέτη

Διαφορετικά από τις προηγούμενες προσεγγίσεις που θεωρούν σημαντικά τα στοιχεία της προσωπικότητας και τις δεξιότητες του ηγέτη, η συμπεριφορική προσέγγιση επικεντρώνεται αποκλειστικά στο τι κάνουν οι ηγέτες και στο πώς δρουν. Οι ερευνητές που εισήγαγαν τη συμπεριφορική ερμηνεία της ηγεσίας επικεντρώθηκαν σε δύο βασικά είδη συμπεριφορών: Στις συμπεριφορές που συναρτώνται με τη στοχοθεσία και στις συμπεριφορές που συναρτώνται με τις διαπροσωπικές σχέσεις. Σύμφωνα με τη συμπεριφορική προσέγγιση, οι ηγέτες μπορούν να επηρεάσουν τους οπαδούς/υφισταμένους τους για την επίτευξη ενός κοινού στόχου, συνδυάζοντας αυτά τα δύο είδη συμπεριφορών.

Η συμπεριφορική προσέγγιση προήλθε από τρεις διαφορετικές ερευνητικές κατευθύνσεις: α) Τις μελέτες του πανεπιστημίου του Ohio, οι οποίες διεξήχθησαν τη δεκαετία του 1940<sup>26</sup>, β) τις μελέτες του πανεπιστημίου του Michigan της ίδιας εποχής<sup>27</sup>, καθώς και γ) το έργο των Blake και Mouton σχετικά με το «διευθυντικό πλέγμα», το οποίο παρουσιάστηκε στη δεκαετία 1960<sup>28</sup>.

Ειδικότερα, οι ερευνητές του πανεπιστημίου του Ohio ανέπτυξαν ένα ερωτηματολόγιο, που είναι γνωστό ως *Leader Behavior Description Questionnaire (LBDQ)*<sup>29</sup>, μέσω του οποίου ανίχνευσαν δύο διαστάσεις της ηγετικής συμπεριφοράς: Η μία ήταν η πελατοκεντρική –όταν, δηλαδή, ο ηγέτης επικεντρώνει τη συμπεριφορά του στην ικανοποίηση των (εσωτερικών και εξωτερικών) πελατών– και η άλλη, η οργανωτική, που επικεντρώνεται στην ικανοποίηση των στόχων που έχουν τεθεί στην οργάνωση τη οποίας ηγείται.

Οι ερευνητές του πανεπιστημίου του Michigan έκαναν παρόμοιες προτάσεις, εστιάζοντας, αφενός στην οργάνωση και τη βελτίωση της παραγωγικότητας και, αφετέρου, στους εργαζόμενους. Επίσης, οι Blake και Mouton ανέπτυξαν ένα πρακτικό μοντέλο για την εκπαίδευση των διευθυντών, στο οποίο κατέταξαν τις ηγετικές συμπεριφορές σε δύο άξονες: Σε εκείνες που επικεντρώνονται στα αποτελέσματα και σε εκείνες που επικεντρώνονται στους ανθρώπους. Με βάση αυτή τη θεωρητική προσέγγιση, οι ηγέτες μπορούν να συνδυάσουν τις δύο αυτές βασικές κατηγορίες, επιτυγχάνοντας ένα συγκεκριμένο ηγετικό στυλ που διαφοροποιείται τόσο από τη χαρισματική όσο και από τη συμπεριφορική σχολή ηγεσίας.

#### 5. Η ηγεσία ως προσαρμογή σε διαφορετικές καταστάσεις

Μία από τις ευρέως γνωστές προσεγγίσεις της ηγεσίας είναι η καταστασιακή, η οποία αναπτύχθη-

<sup>26</sup> J. Hemphill/A. Coons, "Development of the Leader Behavior Description Questionnaire", σε: R. Stogdill/A. Coons (Eds.), *Leader behavior: Its description and measurement* (Research Monograph No. 88), 1957.

<sup>27</sup> D. Cartwright/A. Zander, *Group dynamics research and theory*, 1960.

<sup>28</sup> Katz/R. Kahn, "Human organization and worker motivation", 1951, σε: L. Tripp (Ed.), *Industrial productivity* 1951, σελ. 146–171· R. Likert, *New patterns of management*, 1961.

<sup>28</sup> R. Blake/ J. Mouton, J., *The new managerial grid*, 1964.

<sup>29</sup> *What is the Leader Behavior Description Questionnaire?*, στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 09.12.2022).



κε κυρίως από τον Blanchard<sup>30</sup>, που αξιοποίησε τη θεωρία του τρισδιάστατου διοικητικού στυλ του Reddin<sup>31</sup>. Η προσέγγιση αυτή έμεινε γνωστή ως καταστασιακή ηγεσία<sup>32</sup>.

Η προσέγγιση αυτή αναθεωρήθηκε πολλές φορές από τότε και σήμερα χρησιμοποιείται ευρέως από τις εταιρείες για την εκπαίδευση και την ανάπτυξη των ηγετικών στελεχών τους.

Η προσέγγιση αυτή επικεντρώνεται στο πώς η ηγεσία εκδηλώνεται και πραγματοποιείται υπό διαφορετικές κοινωνικές, οικονομικές και πολιτικές καταστάσεις. Η βασική υπόθεση της προσέγγισης αυτής έχει να κάνει με το ότι οι διαφορετικές καταστάσεις απαιτούν διαφορετικά είδη ηγεσίας. Κατ' αυτό τον τρόπο, για να μπορέσει ένα άτομο να εξασκήσει αποτελεσματικά την ηγεσία, θα πρέπει να είναι ικανό να προσαρμοστεί στις απαιτήσεις των διαφόρων καταστάσεων.

Το μοντέλο αυτό υποστηρίζει ότι η ηγεσία αποτελείται από δύο διαστάσεις, την καθοδηγητική και την υποστηρικτική, οι οποίες χρησιμοποιούνται ανάλογα με τις περιστάσεις. Με βάση το θεωρητικό υπόδειγμα αυτό, ο ηγέτης θα πρέπει να μπορεί να αξιολογήσει τι είναι απαραίτητο σε μια συγκεκριμένη περίπτωση για τους υφισταμένους του προκειμένου να πετύχουν έναν στόχο. Καθώς οι περιστάσεις αλλάζουν, ο ηγέτης θα πρέπει να μπορεί να αναπροσαρμόζει τη στάση του είτε προς την κατευθυντήρια είτε προς την υποστηρικτική κατεύθυνση για να ανταποκριθεί στις μεταβαλλόμενες ανάγκες των ακολούθων/πελατών του.

## 6. Η «πορεία-προς-τον-στόχο»

Η θεωρία που επικεντρώνεται στην πορεία προς τον στόχο εστιάζει στον τρόπο με τον οποίο οι ηγέτες παρακινούν τους υφισταμένους τους για την επίτευξη προκαθορισμένων στόχων.

Η θεωρία αυτή αναπτύχθηκε για πρώτη φορά από τον Robert J. House και συνεργάτες του<sup>33</sup>,

<sup>30</sup> K. Blanchard, *A situational approach to managing people*, Blanchard Training and Development 1985· K. Blanchard/P. Zigarmi/D. Zigarmi, *Leadership and the one-minute manager*, 2011.

<sup>31</sup> Ο B. Reddin ανέπτυξε τις βασικές θέσεις για το στυλ ηγεσίας που καθορίζεται κατά περίπτωση και ανέλυσε διάφορα στυλ ηγεσίας και εξέτασε την αποτελεσματικότητά τους σε διάφορες βιοτικές καταστάσεις. Βλ. J. Gordon, *Reddin 3D or Tri-dimensional Grid- Explained*, στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 09.12.2022).

Τα τέσσερα βασικά στυλ ηγεσίας, όπως προσδιορίστηκαν από τον Reddin, ήταν τα εξής:

Το συνεργατικό. Ο συνεργατικός ηγέτης απολαμβάνει την ομαδική, συνεργατική εργασία. Δεν εστιάζει στην καθοδήγηση ή στην υπαγόρευση εντολών στο προσωπικό και επιτρέπει μεγάλη ελευθερία και υπευθυνότητα.

Το ενσωματωμένο

Ένας ενσωματωμένος διοικητής διατηρεί τη συνεργατική φύση της ομάδας και ενθαρρύνει την αμφίδρομη επικοινωνία. Δίνει έμφαση στην αποτελεσματικότητα αυτής της επικοινωνίας και στη δημιουργία μιας ισχυρής ομάδας ικανής να ολοκληρώσει τα καθήκοντα με τον καλύτερο δυνατό τρόπο.

Το αφοσιωμένο

Ένας αφοσιωμένος διευθυντής ενδιαφέρεται μόνο για το τελικό αποτέλεσμα της εργασίας και επικεντρώνεται στη βελτίωση της παραγωγικής διαδικασίας. Διατηρεί τη δύναμη και την ευθύνη στον εαυτό του, ώστε να μπορεί να καθορίζει υπαγορεύουν ρόλους και απαιτήσεις στους άλλους.

Το επιμερισμένο

Ένας επιμερισμένος διοικητής επικεντρώνεται στη διόρθωση των αποκλίσεων από τον κανόνα. Διαμορφώνει πολιτικές και κανόνες και τους επιβάλλει στους άλλους χωρίς να αναλαμβάνει ο ίδιος άμεσο ρόλο στην εφαρμογή τους. Κάθε ένα από αυτά τα στυλ ηγεσίας διαχωρίζεται από τη θέση του κατά μήκος δύο σημαντικών αξόνων:

α) Προσανατολισμός στο έργο και β) προσανατολισμός στις σχέσεις. Από τους συνδυασμούς μεταξύ αυτών και των τεσσάρων στυλ ηγεσίας προκύπτουν διάφορες πιθανές παραλλαγές.

<sup>32</sup> P. Carew/E. Parisi-Carew/K. Blanchard, *Group development and situational leadership II*, Blanchard Training and Development, 1990.

<sup>33</sup> R. House, *A path-goal theory of leader effectiveness*, 1971, *Administrative Science Quarterly*, 16/1971, σελ. 321-

δημοσιεύθηκε στο *Administrative Science Quarterly* το 1971 και επικαιροποιήθηκε, μετά από μερικά χρόνια, το 1996. Η προσέγγιση αυτή βασίστηκε στη θεωρία της προσδοκίας των κινήτρων, στον ισχυρισμό, δηλαδή, ότι ένα άτομο θα ενεργήσει με έναν συγκεκριμένο τρόπο επειδή αναμένει ένα ευνοϊκό αποτέλεσμα.

Οι βασικές αρχές της θεωρίας αυτής προέρχονται από τη θεωρία των προσδοκιών, η οποία δέχεται ότι οι εργαζόμενοι θα παρακινηθούν να αποδώσουν καλύτερα, μόνον εάν πιστεύουν ότι οι προσπάθειές τους θα ανταμειφθούν και η αποζημίωση για τη δουλειά τους θα είναι σημαντική.

Η θεωρία αυτή αναφέρει ότι ένας ηγέτης μπορεί να βοηθήσει τους ακολούθους του επιλέγοντας το κατάλληλο στυλ ηγεσίας (σ.σ. κατευθυντήριο, υποστηρικτικό, συμμετοχικό ή προσανατολισμένο στα αποτελέσματα) για να καλύψει αυτό που τους λείπει ανάλογα με τα καθήκοντά τους. Είναι ευθύνη του ηγέτη να βοηθά τους υφιστάμενους του να πετύχουν τους στόχους τους μέσω της κατάλληλης καθοδήγησης. Ο βασικός στόχος της θεωρίας αυτής είναι η βελτίωση της απόδοσης και του βαθμού ικανοποίησης των υφιστάμενων, εστιάζοντας στα κίνητρά τους.

Η «πορεία-προς-τον-στόχο» μπορεί να προβλέψει με σχετική ακρίβεια πώς ένα στυλ ηγεσίας αλληλεπιδρά με τις ανάγκες των υφιστάμενων μέσα σε ένα δεδομένο πλαίσιο. Ερευνητικά δεδομένα έχουν δείξει ότι το κατευθυντήριο στυλ ηγεσίας είναι πιο αποτελεσματικό όταν υπάρχουν μη σαφώς περιγεγραμμένα καθήκοντα, ενώ το υποστηρικτικό στυλ ηγεσίας είναι πιο αποτελεσματικό σε επαναλαμβανόμενες εργασίες. Επίσης, το συμμετοχικό στυλ ηγεσίας είναι πιο αποτελεσματικό σε ασαφείς εργασίες όπου οι υφιστάμενοι/ακόλουθοι έχουν σχετικά αυτόνομη δράση, ενώ το ηγετικό στυλ που είναι προσανατολισμένο στα αποτελέσματα, προσιδιάζει σε πιο απαιτητικές εργασίες.

## 7. Η ηγεσία ως αλληλεπίδραση του ηγέτη με τα μέλη

Η θεωρία που επικεντρώνεται στις αλληλεπιδράσεις μεταξύ του ηγέτη και των μελών της οργάνωσης εκτιμά ότι αυτές επιδρούν καθοριστικά στην ποιότητα της ηγεσίας. Η θεωρία αυτή κατανοεί την ηγεσία ως μια εξελισσόμενη σχέση μαθητείας και για αυτό είναι ιδιαίτερος δημοφιλής κατά την κατάστροψη εκπαιδευτικών προγραμμάτων που αποσκοπούν να ενδυναμώσουν τους μελλοντικούς ηγέτες.

Η θεωρία εξηγεί την επίδραση που έχουν οι ισχυροί συναισθηματικοί δεσμοί των εργαζόμενων με τον μέντορά τους στην οργάνωση. Όσοι ολοκληρώνουν τη διαδικασία της μαθητείας και είναι πιο συνεργάσιμοι και υποστηρικτικοί προς τους άλλους, εμπλέκονται, στη συνέχεια, ουσιαστικότερα στις δραστηριότητες της οργάνωσης, δημιουργώντας μια αμοιβαία επωφελή σχέση τόσο για την ηγεσία όσο και για τους ίδιους.

Η θεωρία των αλληλεπιδράσεων μεταξύ ηγέτη και μελών εισήχθη ως θεωρία, για πρώτη φορά,

---

328· R. House/G. Dessler, "The path-goal theory of leadership: Some post hoc and a priori tests", σε: J. Hunt/L. Larson (Eds.), *Contingency approaches in leadership* (29-55), 1974, σελ. 29-55· R. House/R. Mitchell, *Path-goal theory of leadership*, *Journal of Contemporary Business*, 3/1974, σελ. 81-97· R. House, *Path-goal theory of leadership: Lessons, legacy, and a reformulated theory*, *Leadership Quarterly*, 7(3)/1996, σελ. 323-352.

τη δεκαετία 1970, μέσα από τις μελέτες των Dansereau, Graen, και Haga<sup>34</sup> και των Graen και Cashman<sup>35</sup> και εξακολουθεί να προσελκύει το ερευνητικό ενδιαφέρον.

Μια σημαντική συνέπεια της αποδοχής της κατηγοριοποίησης μεταξύ ενδο-ηγετικών και εξω-ηγετικών ομάδων ήταν η δημιουργία (και νομιμοποίηση) διαφοροποιημένων μοντέλων αμοιβών. Οι ενδο-ηγετικές ομαδοποιήσεις έχουν ως συνέπεια οι εργαζόμενοι που ανήκουν σε αυτές να αναλαμβάνουν περισσότερες ευθύνες, οι οποίες, με τη σειρά τους, καταλήγουν σε καλύτερες αμοιβές, ενώ οι εξω-ομαδικές περιορίζονται στις βασικές παροχές. Μια σημαντική παράμετρος των ενδο-ομαδικών αλληλεπιδράσεων είναι η εμπιστοσύνη, η οποία οδηγεί σε πολλαπλά θετικά αποτελέσματα για την οργάνωση. Αυτή εξακολουθεί να αποτελεί κεντρικό διακύβευμα τόσο για τους μελλοντικούς ηγέτες όσο και την εδραίωση σχέσεων σεβασμού και εκτίμησης μεταξύ αυτών και των εργαζόμενων.

### III. ΑΠΟ ΤΟ ΜΑΝΑΤΖΜΕΝΤ ΤΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΜΑΝΑΤΖΜΕΝΤ

Οι διαφορετικοί φιλοσοφικοί, κοινωνικοί και οικονομικοί όροι συγκρότησης και ανάπτυξης των δημοσίων οργανώσεων, ένθεν και ένθεν του Ατλαντικού, οδήγησαν σε μια διαφοροποιημένη επιρροή και εφαρμογή τους.

Οι παραδοσιακές γραφειοκρατίες των χωρών της Δυτικής Ευρώπης έδειξαν ότι μπορούσαν να αντισταθούν στην επέλευση των νέων ιδεών, αφήνοντας εύφορο έδαφος για την ανάπτυξή τους στην πολιτική και στις ιδιωτικές επιχειρήσεις.

Ο κλάδος που ανέλαβε να γεφυρώσει το χάσμα μεταξύ των θεωριών της ηγεσίας και της αντίληψης περί ηγεσίας που είχαν οι γραφειοκρατίες της Δυτικής Ευρώπης ήταν το δημόσιο μάνατζμεντ<sup>36</sup>.

Παρόλο που η ανάπτυξη του δημόσιου μάνατζμεντ ήταν σημαντική κατά τις τελευταίες δεκαετίες και πολλές από τις θεωρίες της ηγεσίας που αναφέρθηκαν ενσωματώθηκαν σε ειδικότερους κλάδους της δημόσιας διοίκησης (κυρίως, εξωστρεφείς), εξακολουθούμε να μην διαθέτουμε μια σαφή και διαφοροποιημένη πολιτική για τα ανώτατα διοικητικά στελέχη, τους ηγέτες του Δημοσίου.

Οι λόγοι ποικίλουν και είναι σημαντικό, πριν από τη δρομολόγηση μέτρων πολιτικής που μπορεί να αποδεικτούν ατελέσφορα, να γνωρίζουμε όχι μόνον την ιδιαίτερη τάξη πραγμάτων που επικρατεί στον δημόσιο τομέα κάθε ευρωπαϊκής χώρας αλλά και ποιες είναι οι αντι-μεταρρυθμιστικές δυνάμεις που εμποδίζουν τη γονιμοποίηση των ιδεών του ιδιωτικού μάνατζμεντ στο Δημόσιο.

Ο δρόμος είναι ιδιαίτερα δύσβατος: Απαιτούνται όχι μόνο πολλές ειδικές γνώσεις από το σύνολο, σχεδόν, των κοινωνικών επιστημών αλλά και η ικανότητα προτάσεων λύσεων και μέτρων πολιτικής που θα υπερβούν τα σημερινά εμπόδια.

Στη συνέχεια, σκιαγραφούμε την τάξη πραγμάτων σε σχέση με το ρυθμιστικό πλαίσιο και τη δημόσια πολιτική για τα ανώτατα διοικητικά στελέχη στη χώρα μας, εντοπίζουμε τις αδυναμίες και τα αδιέξοδά της και καταλήγουμε σε ορισμένες προτάσεις για μια άλλη πολιτική που θα

<sup>34</sup> F. Dansereau/G. Graen/W. Haga, *A vertical dyad linkage approach to leadership in formal organizations*, 1975, *Organizational Behavior and Human Performance*, 13/1975, σελ. 46-78.

<sup>35</sup> G. Graen/J. Cashman, "A role-making model of leadership in formal organizations: A developmental approach", σε: J. Hunt/L. Larson (Eds.), *Leadership frontiers*, 1975, σελ. 143-166.

<sup>36</sup> Π. Καρκατσούλης, *Το κράτος σε μετάβαση*, 2004.

στηρίζει την αποτελεσματική και υπεύθυνη ηγεσία αντί της αναποτελεσματικής και ανεύθυνης γραφειοκρατίας.

#### IV. Η ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΗΓΕΣΙΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

Στο Δημόσιο, ως διοικητική ηγεσία θεωρούνται οι Τμηματάρχες, οι Διευθυντές, οι Γενικοί Διευθυντές και οι νεόκοποι Υπηρεσιακοί Γραμματείς. Εξ αυτών μόνον οι Γενικοί Διευθυντές και οι Υπηρεσιακοί Γραμματείς μπορούν να αντιστοιχηθούν στους Εκτελεστικούς Διευθυντές («ηγέτες») μιας επιχείρησης, υπό την έννοια του εύρους της δικαιοδοσίας που έχουν σε σχέση με την οργάνωση και τις λειτουργίες της.

Υπάρχουν σημαντικές διαφορές μεταξύ των ηγεσιών των ιδιωτικών και δημοσίων οργανώσεων αλλά και ορισμένες συγκλίσεις.

Εν πρώτοις, μια ομοιότητα: Οι διοικητές του ιδιωτικού τομέα έχουν να επιδείξουν μια καριέρα στον ιδιωτικό τομέα και οι διοικητές του Δημοσίου στο Δημόσιο. Αντίθετα από τα γραφόμενα που ερείδονται σε ιδεολογήματα, δεν προκύπτει παρά μηδενική κινητικότητα μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, όσον αφορά τα ανώτατα στελέχη τους. Συχνά, μάλιστα, η κινητικότητα παραπέμπει σε μάλλον αρνητική παρά σε θετική εξέλιξη. Για παράδειγμα, αναφέρουμε το φαινόμενο στελέχη του Δημοσίου να μετακομίζουν στον ιδιωτικό τομέα, ιδίως ως λομππίστες. Σε πολλές περιπτώσεις αυτό συνδέεται με έλλειψη διαφάνειας και έχει αναλυθεί επαρκώς από τη θεωρία των «περιστρεφόμενων θυρών» («revolving doors»)<sup>37</sup>.

Κατά τα λοιπά, καταγράφονται σημαντικές διαφορές με τα στελέχη του ιδιωτικού τομέα, αφού τα ανώτατα στελέχη του Δημοσίου δεν διαφοροποιούνται από τους υπόλοιπους δημοσίους υπαλλήλους. Τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις τους είναι κοινές με εκείνες των υπολοίπων δημοσίων υπαλλήλων και δεν υπάρχει μια ξεχωριστή πολιτική για αυτούς.

Τα διοικητικά στελέχη υπηρετούν και αναδεικνύονται μέσα από τις οργανώσεις του δημόσιου τομέα. Αυτός περιλαμβάνει τη γενική κυβέρνηση, τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και τις κρατικές/δημόσιες επιχειρήσεις. Η γενική κυβέρνηση, ακολούθως, περιλαμβάνει την κεντρική κυβέρνηση, τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και τους οργανισμούς κοινωνικής ασφάλισης. Η κεντρική κυβέρνηση, εν συνεχεία, περιλαμβάνει την προεδρία της Δημοκρατίας, τη Βουλή, τα Υπουργεία (και την προεδρία της κυβέρνησης), τις αποκεντρωμένες υπηρεσίες των Υπουργείων, τις Ανεξάρτητες Αρχές (συνταγματικά κατοχυρωμένες) και τα νομικά πρόσωπα δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου που εποπτεύονται από τα Υπουργεία.

Στα Υπουργεία υπάρχουν 19 Υπηρεσιακοί Γραμματείς, 121 Γενικοί Διευθυντές, 648 Διευθυντές και 2.585 Τμηματάρχες. Εάν σε αυτούς προστεθούν και όσοι υπηρετούν σε εποπτευόμενα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, τότε έχουμε 285 Γενικούς Διευθυντές, 2.922 Διευθυντές και 9.975 Τμηματάρχες. Οι προηγούμενοι προΐστανται 558.509 υπαλλήλων εκ των οποίων 13.841 υπηρετούν σε Ανεξάρτητες Αρχές, 84.610 σε ΟΤΑ α' και β' βαθμού, 5.672 σε αποκεντρωμένες δημόσιες υπηρεσίες και 442.217 στα Υπουργεία<sup>38</sup>.

<sup>37</sup> Commission Decision C/2018/0700 of 31 January 2018 on a Code of Conduct for the Members of the European Commission, OJ C 65, 21.02.2018· E. Wirsching, *The revolving door for political elites: An empirical analysis of the linkages between government officials' professional background and financial regulation*, OECD Global Anti-Corruption & Integrity Forum, 27-28 March 2018, στο [link \(τελευταία πρόσβαση 23.11.2022\)](#).

<sup>38</sup> Επιτροπή Συμβούλων ΑΣΕΠ, *Πρόταση αναδιοργάνωσης των αρμοδιοτήτων του ΑΣΕΠ στον τομέα της επιλογής επιτε-*

Δεν υπάρχει καμία τυπική δικτύωση μεταξύ των προϊστάμενων ως προς τα οριζόντια διοικητικά ζητήματα τα οποία χειρίζονται. Ο καθένας ενεργεί, στο πλαίσιο άσκησης των καθηκόντων του, μόνος του. Ο λόγος για αυτό πρέπει να αναζητηθεί στο ότι οι διοικητικοί προϊστάμενοι δεν κρίνονται ως προς την αποτελεσματικότητα και τη αποδοτικότητα των δημόσιων πολιτικών που εφαρμόζουν. Αυτό, με την σειρά του, οφείλεται στο ότι η διάκριση των δημοσίων οργανώσεων υπακούει μόνο σε ένα νομικό-δομικό (κεντρική διοίκηση – νομικά πρόσωπα) κι όχι σε ένα διοικητικό-λειτουργικό κριτήριο (ποια δουλειά κάνουν και πώς την κάνουν), με αποτέλεσμα η ουσία του έργου των δημοσίων υπαλλήλων, των προϊστάμενων συμπεριλαμβανομένων, να είναι αδιάφορη. Απόδειξη τούτου είναι ότι τα ανώτατα διοικητικά στελέχη μετακινούνται από τη μια υπηρεσία στην άλλη, χωρίς να είναι απαραίτητο να γνωρίζουν τι κάνει ο φορέας στον οποίο υπηρετούν.

## 1. Ο γενικός διευθυντής στο Δημόσιο

Τα καθήκοντα των προϊστάμενων των Γενικών Διευθύνσεων είναι τα ακόλουθα:

A) Η ευθυγράμμιση των στρατηγικών σκοπών της Γενικής Διεύθυνσης με την αποστολή του Υπουργείου.

B) Ο συντονισμός των προϊστάμενων των οργανικών μονάδων που υπάγονται στη Γενική Διεύθυνση για την επίτευξη των επιχειρησιακών στόχων.

Γ) Η παροχή εμπεριστατωμένων εισηγήσεων στην πολιτική ηγεσία, μετά από ανάλυση δεδομένων και αξιολόγηση κινδύνων, καθώς και η διαμόρφωση εναλλακτικών επιλογών, βάσει της ανάλυσης του εσωτερικού και εξωτερικού περιβάλλοντος λειτουργίας του φορέα.

Δ) Η διασφάλιση συνθηκών οριζόντιας συνεργασίας μεταξύ των Γενικών Διευθύνσεων του φορέα και των λοιπών φορέων της δημόσιας διοίκησης.

E) Η ανάληψη πρωτοβουλιών για τη διαχείριση κρίσεων.

ΣΤ) Η διαχείριση και αξιοποίηση του προσωπικού, ώστε να επιτυγχάνονται οι συμφωνημένοι στόχοι.

Z) Η έγκριση των περιγραμμάτων θέσεων εργασίας στις υποκείμενες οργανικές μονάδες.

H) Η εισήγηση της ετήσιας στοχοθεσίας και η παρακολούθησή της βάσει των δεικτών απόδοσης, καθώς και συνεχής βελτίωση του τρόπου λειτουργίας των οργανικών μονάδων με την υποβολή προτάσεων οργανωτικού και επιχειρησιακού ανασχεδιασμού.

Θ) Η αξιολόγηση του προσωπικού, σύμφωνα με το ισχύον θεσμικό πλαίσιο.

I) Η εκπροσώπηση της Γενικής Διεύθυνσης, όπου απαιτείται.

Με βάση τα προαναφερθέντα, θα μπορούσαν να αναζητηθούν συγκλίσεις με τον ιδιωτικό τομέα, πλην όμως, ορισμένες, κρίσιμες για την άσκηση ηγετικού ρόλου, αρμοδιότητες, ενώ αναφέρονται στον νόμο, δεν συνοδεύονται από τα απαραίτητα για την άσκησή τους μέσα και παραμένουν ευχολόγια (π.χ. «η παροχή εμπεριστατωμένων εισηγήσεων στην πολιτική ηγεσία, μετά από ανάλυση δεδομένων και αξιολόγηση κινδύνων, καθώς και η διαμόρφωση εναλλακτικών επιλογών, βάσει της ανάλυσης του εσωτερικού και εξωτερικού περιβάλλοντος λειτουργίας του φορέα» ή «η διασφάλιση συνθηκών οριζόντιας συνεργασίας μεταξύ των Γενικών Διευθύνσεων του φορέα και λοιπών φορέων της Δημόσιας Διοίκησης» ή ακόμη και «η ανάληψη πρωτοβουλιών για τη διαχείριση κρίσεων», (άρ. 43 παρ. 1γ, Π.Δ. 82/2017).

Να σημειωθεί στο σημείο αυτό ότι η μη εφαρμογή όσων, κατά καιρούς, διακηρύσσονται, ακόμη και σε ψηφισθέντα νομοσχέδια, είναι εξαιρετικά σύννητες για την ελληνική πολιτική και διοικητική πραγματικότητα. Η ευκολία του Έλληνα νομοθέτη να παράγει συμβολικές πολιτικές είναι παροιμιώδης. Συνιστά, μάλιστα, τμήμα μιας λαϊκίστικης αντίληψης της πολιτικής η οποία εξακολουθεί να έχει πολλούς ακολούθους. Με δεδομένη, δε, την έλλειψη κέντρων ή μονάδων τεκμηρίωσης και τη συνακόλουθη απουσία στοιχείων από την εφαρμογή των ρυθμίσεων, η διοικητική πραγματικότητα στρεβλώνεται και τη θέση της καταλαμβάνει η προπαγάνδα και η κομματική εκμετάλλευση. Έτσι, συχνά, ρυθμιστικές εξαγγελίες καταμετρώνται ως πραγματικότητα. Συμβαίνει, όμως, ακριβώς το αντίθετο. Ιδού ένα χαρακτηριστικό δείγμα: «Με την ανάληψη των καθηκόντων τους οι προϊστάμενοι Γενικής Διεύθυνσης, Διεύθυνσης, Υποδιεύθυνσης ή αντίστοιχου επιπέδου οργανικών μονάδων, υπογράφουν συμβόλαιο αποδοτικότητας με τον οικείο Υπουργό ή με το όργανο διοίκησης του οικείου φορέα ή με το όργανο το οποίο εξουσιοδοτείται από τον οικείο Υπουργό ή το όργανο διοίκησης του φορέα να υπογράφει τα συμβόλαια αυτά. Στα συμβόλαια αποδοτικότητας περιγράφονται οι υποχρεώσεις των προϊσταμένων και οι ποιοτικοί και ποσοτικοί στόχοι που θα πρέπει να επιτευχθούν καθ' όλη τη διάρκεια της θητείας τους, καθώς και σε ετήσια βάση. Σε περίπτωση προφανούς απόκλισης από την επίτευξη των τεθέντων ποιοτικών και ποσοτικών στόχων μετά τη συμπλήρωση δύο ετών από την τοποθέτηση των προϊσταμένων, ο οικείος Υπουργός ή όργανο διοίκησης του φορέα μπορεί να αποφασίσει την πρόωρη λήξη της θητείας τους»<sup>39</sup>.

Η διακήρυξη προθέσεων, συχνά, δεν συνοδεύεται από τα βήματα της εφαρμογής τους, πολλώ δε μάλλον, από την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων τους. Είναι μάλιστα, σύννητες να μην εκδίδονται ούτε οι κανονιστικές πράξεις που αποτελούν το πρώτο βήμα της τυπικής εφαρμογής τους.

## A. Τα προσόντα των γενικών διευθυντών

Μια ακόμη κρίσιμη διαφορά της ηγεσίας του δημόσιου από τον ιδιωτικό τομέα είναι ότι τα προσόντα των υποψήφιων Γενικών Διευθυντών εξαντλούνται στην κατοχή των τίτλων σπουδών και στην προϋπηρεσία σε κάποια Διεύθυνση. Δεν περιγράφονται ούτε ζητώνται προσόντα που να συσχετίζονται με πραγματικά αποτελέσματα και να αποδεικνύουν επαγγελματισμό και ηγετικές ικανότητες. Είναι, μάλιστα, χαρακτηριστικό ότι η προϋπηρεσία εξισούται με την κατοχή διδακτορικού διπλώματος ή μεταπτυχιακού τίτλου.

Συγκεκριμένα, αναφέρεται στις οικείες διατάξεις ότι οι υποψήφιοι πρέπει:

α) Να έχουν ασκήσει καθήκοντα προϊστάμενου Γενικής Διεύθυνσης για ένα έτος τουλάχιστον ή β) να έχουν ασκήσει καθήκοντα προϊστάμενου Διεύθυνσης για τρία τουλάχιστον έτη ή γ) να είναι κάτοχοι αναγνωρισμένου συναφούς διδακτορικού διπλώματος ή απόφοιτοι της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ) ή κάτοχοι αναγνωρισμένου συναφούς μεταπτυχιακού τίτλου σπουδών και να κατέχουν βαθμό Α' με πλεονάζοντα χρόνο τουλάχιστον οκτώ έτη στον βαθμό αυτό ή δ) να κατέχουν τον βαθμό Α' με πλεονάζοντα χρόνο τουλάχιστον δέκα έτη στον βαθμό αυτό.

Ο νομοθέτης παρουσιάζει, στη συνέχεια, κάποια «πρόσθετα» προσόντα που πρέπει να έχει ο υποψήφιος τα οποία, μάλιστα, θεωρεί ότι μπορούν να αποκτηθούν με «εμπειρία», ενώ, είναι

<sup>39</sup> Σχέδιο Νόμου Συμπληρωματικές Διατάξεις στο Σχέδιο Νόμου «Οργάνωση Δημόσιας Διοίκησης και άλλες διατάξεις», Δημόσια Διαβούλευση (7-14.06.2013), στο [link \(τελευταία πρόσβαση 23.11.2022\)](#).

πρόδηλο, ότι για την άσκησή τους απαιτούνται γνώσεις που προϋποθέτουν ανώτατες σπουδές. Στα πρόσθετα προσόντα συγκαταλέγεται η τριετής, τουλάχιστον, εμπειρία σε θέματα οικονομικού αντικείμενου και, ιδίως, στα κάτωθι θέματα:

- Κατάρτιση, αναθεώρηση, υλοποίηση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής (ΜΠΔΣ),
- Κατάρτιση, εκτέλεση, παρακολούθηση κρατικού προϋπολογισμού ή προϋπολογισμών λοιπών φορέων γενικής κυβέρνησης,
- Παρακολούθηση εκτέλεσης Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων.
- Σύνταξη, ανάλυση, παρακολούθηση οικονομικών καταστάσεων, οικονομικών αναφορών και οικονομικών στοιχείων.
- Προγραμματισμός, παρακολούθηση εφαρμογής προγράμματος, οργάνωση και έλεγχος προμηθειών.
- Έλεγχος δαπανών.
- Δημοσιονομικός έλεγχος ή έλεγχος συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων.
- Εφαρμογή δημοσιολογιστικών διατάξεων.

Η παρωχημένη αντίληψη ότι ένας υπάλληλος μπορεί να μάθει τη δουλειά δίπλα σε έναν άλλο, παλαιότερο, στηρίζεται στη δοξασία ότι η δημόσια διοίκηση είναι τέχνη. Η άποψη αυτή έχει, οπωσδήποτε, καταρριφθεί, σήμερα, με την επιστημονική και ερευνητική πρόοδο που έχει σημειωθεί, όχι μόνο στα άνω συγκεκριμένα αντικείμενα αλλά στο σύνολο των θεωριών και τεχνικών οργάνωσης και λήψης αποφάσεων. Στη δική μας περίπτωση, όμως, ο νομοθέτης εξακολουθεί να θεωρεί ότι ένας πτυχιούχος μπορεί, μέσα σε τρία χρόνια, να μάθει από κάποιον άλλο όσα διδάσκονται στον αντίστοιχο χρόνο σε ολοκληρωμένους κύκλους σπουδών.

## **B. Η διαδικασία ανάδειξης του γενικού διευθυντή**

Όπως συμβαίνει σε κάθε γραφειοκρατική οργάνωση, έτσι κι εδώ εκείνο το οποίο προβλέπεται, εξαντλητικά, είναι η διαδικασία και το τυπικό της ανάδειξης του Γενικού Διευθυντή. Το αενάως ζητούμενο, στην ελληνική περίπτωση, είναι η αντικειμενικότητα κατά την κρίση, που επιτυγχάνεται με την αυστηρή τήρηση της νομιμότητας.

Η αξιοσύνη, ο επαγγελματισμός και η ηθική του λειτουργήματος αποτελούν ευχολόγια και περιλαμβάνονται είτε στις εξαγγελίες των κομμάτων είτε σε ρυθμίσεις με καθαρώς προπαγανδιστικό και συμβολικό χαρακτήρα.

Μια ιδιαίτερη στιγμή χειραφέτησης της δημόσιας διοίκησης και της ηγεσίας της είναι εκείνη κατά την οποία ο Έλληνας νομοθέτης ανταποκρίθηκε στην κοινωνική απαίτηση για ισονομία κατά την κρίση των υποψήφιων ανώτατων στελεχών της δημόσιας διοίκησης. Σε μια μεταρρυθμιστική ενέργεια μείζονος σημασίας απέμπλεξε τη διαδικασία επιλογής τους από τον εκάστοτε πολιτικό προϊστάμενο και την ανέθεσε στην κορυφαία Ανεξάρτητη Αρχή της χώρας, στο Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ). Δημιουργήθηκε προς τούτο το Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Προϊσταμένων (ΕΙΣΕΠ) (άρ. 86 παρ. 1 ΥΚ, Διαδικασία Επιλογής προϊσταμένων οργανικών μονάδων), το οποίο ορίζει ότι το πενταμελές ΕΙΣΕΠ που αποτελείται από δύο μέλη του ΑΣΕΠ, έναν Νομικό Σύμβουλο ή Πάρεδρο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, ένα μέλος του Επιστημονικού – Εκπαιδευτικού Συμβουλίου του ΕΚΔΔΑ και τον οικείο Υπηρεσιακό Γραμματέα, μοριοδοτεί

κάθε υποψήφιο σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 85 ΥΚ και σε δύο ομάδες κριτηρίων (άρ. 30, ν. 4369/2016).

Στην πρώτη ομάδα κριτηρίων περιλαμβάνονται τα τυπικά, εκπαιδευτικά προσόντα και τα προσόντα επαγγελματικής κατάρτισης, ενώ στη δεύτερη ομάδα κριτηρίων, η εργασιακή εμπειρία και η άσκηση καθηκόντων ευθύνης.

Στη συνέχεια, το ΕΙΣΕΠ καταρτίζει, για κάθε προκηρυσσόμενη θέση, πίνακα με πενταπλάσιο αριθμό υποψηφίων που συγκέντρωσαν την υψηλότερη βαθμολογία των κριτηρίων που αναφέρονται στο άρθρο 85 ΥΚ, οι οποίοι καλούνται στη διαδικασία της δομημένης συνέντευξης<sup>40</sup>.

Η δομημένη συνέντευξη, που υιοθετήθηκε το 2016, για τις κρίσεις των ανωτάτων στελεχών, μπορεί, υπό προϋποθέσεις, να αποτελέσει μια ρωγμή στην γραφειοκρατική λογική που διαπερνά την πολιτική ανάδειξης των ανώτατων διοικητικών στελεχών.

Σκοπός της δομημένης συνέντευξης είναι, σύμφωνα με το άρθρο 29 ν. 4369/16, να διαμορφωθεί από το αρμόδιο Συμβούλιο κρίσης μια σαφής άποψη για την προσωπικότητα, την ικανότητα και την καταλληλότητα του υποψηφίου για την άσκηση των καθηκόντων της θέσης ευθύνης για την οποία κρίνεται. Κατά το στάδιο αυτό λαμβάνονται υπόψη τα στοιχεία του προσωπικού μπτρώου του υπαλλήλου, η αίτηση υποψηφιότητας και το βιογραφικό σημείωμά του.

Η δομημένη συνέντευξη διακρίνεται σε δύο θεματικές ενότητες ως ακολούθως: Η πρώτη ενότητα αφορά τη συζήτηση επί θεμάτων που συναρτώνται με τις δεξιότητες και τα προσόντα του υποψηφίου εν σχέσει προς το αντικείμενο του φορέα και τις αρμοδιότητες των συναφών οργανωτικών μονάδων. Η δεύτερη ενότητα αφορά στην ανάπτυξη ενός υποθετικού σεναρίου γενικού διοικητικού ενδιαφέροντος που έχει ως σκοπό να αξιολογήσει τις διοικητικές ικανότητες του υποψηφίου να προγραμματίζει, συντονίζει, αναλαμβάνει πρωτοβουλίες, λαμβάνει αποτελεσματικές αποφάσεις και να διαχειρίζεται κρίσεις. Προβλέπεται, επίσης, ότι για τη μοριοδότηση λαμβάνονται υπόψη οι επικοινωνιακές δεξιότητες, η ικανότητα διαχείρισης χρόνου, τα χαρακτηριστικά της ηγεσίας ιδίως υπό συνθήκες πίεσης, η ικανότητα συντονισμού ομάδων εργασίας και η δημιουργικότητα του υποψηφίου.

Η συνέντευξη μοριοδοτείται κατ' ανώτατο όριο με 1.000 μόρια. Συγκεκριμένα, η προσωπικότητα λαμβάνει 300 μόρια, η καταλληλότητα για τα καθήκοντα της θέσης 500 μόρια και η επικοινωνιακή ικανότητα 200 μόρια.

Κατά τη διαδικασία της δομημένης συνέντευξης, το ΕΙΣΕΠ λαμβάνει υπόψη του τα ειδικά περιγράμματα θέσεων εργασίας, τα οποία αποτελούν αναπόσπαστο μέρος της προκήρυξης. Όσοι επιλέγονται από το ΕΙΣΕΠ τοποθετούνται, με απόφαση του οικείου Υπουργού ή του αρμόδιου για την τοποθέτηση οργάνου, ως προϊστάμενοι στη θέση για την οποία έχουν επιλεγεί για θητεία τριών (3) ετών.

Εδώ τελειώνει το βασικό corpus των διατάξεων για τους Γενικούς Διευθυντές, χωρίς να διατυπώνονται με σαφήνεια τα κριτήρια με τα οποία θα κριθεί ο μάντζερ του Δημοσίου ως προς την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητά του, καθώς και την εν γένει ικανότητά του να αναπτύξει τη δημόσια οργάνωση στην οποία θα είναι επικεφαλής. Μάλιστα, οι πιθανότητες να απομακρυνθεί από τη θέση του ένας Γενικός Διευθυντής για χαμηλή παραγωγικότητα είναι ελάχιστες

<sup>40</sup> Υπουργείο Εσωτερικών, *Εγχειρίδιο – Οδηγός για τη διεξαγωγή της δομημένης συνέντευξης Ν. 4369/2016 (Α' 33) Υ.Α. ΔΙΔΑΔ/Φ.35.46/2267/οικ.32096/16.12.2016 (Β' 4123)*, 2017, στο [link \(τελευταία πρόσβαση 24.11.2022\)](#).



σύμφωνα με το ισχύον ρυθμιστικό πλαίσιο. Σύμφωνα, δε, με την ακολουθούμενη πρακτική, είναι ανύπαρκτες.

Περαιτέρω, το επίπεδο εφαρμογής των ρυθμίσεων που αναφέρονται στη συνέντευξη είναι χαμηλό. Τα σενάρια είναι υποτυπώδη, οι κριτές έχουν περιορισμένη γνώση σε σχέση με την αξιολόγηση των ευρημάτων της συνέντευξης και, συχνά, προσπαθούν να καταλήξουν στην κρίση τους, ακολουθώντας την κοινή λογική και την πείρα του μέσου ανθρώπου. Ελλείπει, σε σημαντικό βαθμό, η γνώση για τον τρόπο που ανιχνεύονται οι δεξιότητες του ηγετικού στελέχους, δεν υπάρχουν συγκριτικές έρευνες και μελέτες μεταξύ των ηγετικών στελεχών από διάφορους κλάδους και ειδικότητες, και δεν υπάρχει παρά ελάχιστη κινητικότητα τους.

Πέρα, όμως, από τις υποκειμενικές αδυναμίες των κριτών, υπάρχουν ελλείμματα και εμπόδια για την ανάπτυξη μιας εύρωστης διοικητικής ηγεσίας που τίθενται από την ίδια την Πολιτεία. Τα περιγράμματα θέσεων, επί παραδείγματι, παραμένουν, μετά από μια δεκαετία πειραματισμών, ένα ημιτελές εγχείρημα. Η προώθησή τους είναι, όμως, απολύτως αναγκαία διότι αποτελούν το πρώτο βήμα για την επαγγελματικοποίηση της δημόσιας διοίκησης, η οποία, μόνη αυτή, μπορεί να οδηγήσει στη διακοπή της αναπαραγωγής της πελατειακής γραφειοκρατίας.

## 2. Οι υπηρεσιακοί γραμματείς

Η ίδια γραφειοκρατική λογική διέπει και το ρυθμιστικό πλαίσιο που αφορά τη δεύτερη ομάδα ανώτατων διοικητικών στελεχών, τους Υπηρεσιακούς Γραμματείς. Αυτοί δημιουργήθηκαν με το άρθρο 36 ν. 4622/19. Σε κάθε Υπουργείο θεσπίστηκε μια θέση μόνιμου (δηλαδή διοικητικού) Υπηρεσιακού Γραμματέα με πρώτο βαθμό της κατηγορίας ειδικών θέσεων που υπάγεται στον Υπουργό.

Οι Υπηρεσιακοί Γραμματείς των Υπουργείων έχουν ως καθήκοντα τη μέριμνα για την ομαλή και αποτελεσματική διοικητική και οικονομική λειτουργία των Υπουργείων, καθώς και για τη σύνταξη του σχεδίου δράσης του Υπουργείου και, σε συνεργασία με τους αρμόδιους Γενικούς και Ειδικούς Γραμματείς, την παρακολούθηση της εφαρμογής του. Για την εκπλήρωση της αποστολής τους, οι Υπηρεσιακοί Γραμματείς προϊστανται όλων των οριζόντιων υποστηρικτικών υπηρεσιών, καθώς και των υπηρεσιών συντονισμού που έχουν ως αποστολή τον συντονισμό όλων των υπηρεσιών του οικείου Υπουργείου και των εποπτευόμενων από αυτό φορέων.

Στο σημείο αυτό αξίζει να αναφέρουμε ότι οι Υπηρεσιακοί Γραμματείς προέκυψαν όχι βάσει κάποιου σχεδιασμού διεύρυνσης της διοικητικής πυραμίδας ή δημιουργίας υψηλής ποιότητας επιτελικών/ηγετικών στελεχών, αλλά ως παρεπόμενη συνέπεια της άρνησης της κυβέρνησης της ΝΔ (2019) να προχωρήσει στην κατάργηση των πολιτικών Γενικών Γραμματέων των Υπουργείων. Στην επιμονή των δανειστών (Τρόικα) ότι το συγκεκριμένο επίπεδο διοίκησης έπρεπε να *απο-πολιτικοποιηθεί* (το σωστότερο, να *απο-κομματικοποιηθεί*) υιοθετήθηκε, με παραλλαγές, η προηγούμενη πρόταση της κυβέρνησης ΣΥΡΙΖΑ-ΑΝΕΛ για τη δημιουργία Διοικητικών Γραμματέων των Υπουργείων (ν. 4369/2016). Με το άρθρο 6 του ν. 4369/16 είχαν δημιουργηθεί θέσεις διοικητικών και αναπληρωτών διοικητικών γραμματέων Υπουργείων οι οποίες υπάγονταν, αντίστοιχα, σε κάθε Υπουργό ή Αναπληρωτή Υπουργό. Οι διοικητικοί και αναπληρωτές διοικητικοί γραμματείς θα αναλάμβαναν, κατά τον νόμο, τη διοικητική εφαρμογή της πολιτικής, όπως αυτή καθορίζεται από την κυβέρνηση και τα όργανά της. Οι Γραμματείς αυτοί θα επιλέγονταν μέσα από μια δεξαμενή στελεχών, το «Μητρώο Επιτελικών Στελεχών» και, σταδιακά, θα καταλάμβαναν τις θέσεις των πολιτικών γραμματέων. Στην πράξη, η κυβέρνηση εκείνη έδειξε ολιγωρία στην εφαρμογή του νόμου

και οδήγησε στη de facto κατάργησή του. Ο πραγματικός λόγος της μη εφαρμογής ήταν η απροθυμία της κυβέρνησης ΣΥΡΙΖΑ-ΑΝΕΛ να προχωρήσει στην απο-κομματικοποίηση των θέσεων των Γενικών Γραμματέων των Υπουργείων. Την ίδια ακριβώς απροθυμία είχε και η κυβέρνηση της ΝΔ, η οποία σαράντα οκτώ (48) ώρες μετά την έλευσή της, έσπευσε να ανακοινώσει τα ονόματα των κομματικών Γενικών και Ειδικών Γραμματέων των Υπουργείων, πριν καν βγουν τα διατάγματα με τις αρμοδιότητες και την οργανωτική δομή των (νέων) Υπουργείων.

Οι Υπηρεσιακοί Γραμματείς προσομοιάζουν προς αναβαθμισμένους Γενικούς Διευθυντές. Η θητεία τους είναι τριετής με δυνατότητα ανανέωσης για μια ακόμη τριετία. Η θητεία λήγει πρόωρα σε περίπτωση παραίτησής τους καθώς και αυτοδίκαιης θέσης τους σε αργία, κατά τις διατάξεις του άρθρου 103 παρ. 1 του ΥΚ. Οι περιπτώσεις που περιλαμβάνονται σε αυτές αφορούν υπαλλήλους οι οποίοι στερήθηκαν την προσωπική τους ελευθερία, ύστερα από ένταλμα προσωρινής κράτησης ή δικαστική απόφαση, έστω και αν απολύθηκαν με εγγύηση. Αφορά, επίσης, τους υπαλλήλους στους οποίους επιβλήθηκε η ποινή της οριστικής παύσης. Συναφείς είναι και οι περιπτώσεις των εκπαιδευτικών ή των υπαλλήλων που υπηρετούν σε σχολείο, σε βάρος των οποίων ασκήθηκε ποινική δίωξη για οποιοδήποτε έγκλημα κατά της γενετήσιας ελευθερίας ή για οποιοδήποτε έγκλημα οικονομικής εκμετάλλευσης της γενετήσιας ζωής. Εάν εκλείψει ο λόγος για τον οποίο έχει τεθεί σε αργία ο υπάλληλος, τότε επανέρχεται αυτοδίκαια στα καθήκοντά του. Μία ακόμη περίπτωση λήξης της θητείας ενός υπαλλήλου είναι εκείνη κατά την οποία ο αρμόδιος Υπουργός αποφασίζει, σε περίπτωση μόνιμης αδυναμίας εκτέλεσης των καθηκόντων του για λόγους υγείας ή αναπηρίας, σωματικής ή πνευματικής, να τον θέσει εκτός υπηρεσίας.

Ουδεμία αναφορά υπάρχει, και εδώ, ακριβώς όπως και στην περίπτωση του Γενικού Διευθυντή, στην αποτελεσματικότητα και την απόδοσή του ούτε στα ηγετικά προσόντα του Υπηρεσιακού Γραμματέα. Η θέση, εν τέλει, δεν απαιτεί κανενός είδους ηγετικές ικανότητες από αυτές που αναφέρθηκαν προηγουμένως.

Τα ίδια, ακριβώς, συμβαίνουν κι όταν ο νομοθέτης απαριθμεί τα προσόντα που απαιτούνται για τη θέση του Υπηρεσιακού Γραμματέα. Όπως φαίνεται από την ανάγνωση του άρ. 36 παρ. 4 του ν. 4622/2019, οι υποψήφιοι πρέπει να διαθέτουν προσόντα που έχουν έναν χαρακτήρα τυπικής νομιμοποίησης και καθόλου δεν συσχετίζονται προς τις επαγγελματικές τους ικανότητες να οργανώνουν και να διοικούν. Έτσι, σύμφωνα με τον νόμο που αντιστακτικά αυτή την αντίληψη του μη επιχειρησιακού διοικητικού στελέχους, δικαίωμα υποβολής υποψηφιότητας για τις θέσεις των Υπηρεσιακών Γραμματέων έχουν οι τακτικοί δημόσιοι υπάλληλοι με σχέση εργασίας δημοσίου δικαίου ή ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου σε φορέα της Γενικής Κυβέρνησης. Αυτοί πρέπει να έχουν τα ακόλουθα ελάχιστα προσόντα: (α) Πτυχίο Ανώτατου Εκπαιδευτικού Ιδρύματος της ημεδαπής ή ισότιμο της αλλοδαπής, (β) πολύ καλή γνώση μιας ξένης γλώσσας της ΕΕ, (γ) τουλάχιστον δωδεκαετή πραγματική προϋπηρεσία στον δημόσιο τομέα, (δ) τουλάχιστον τριετή προϋπηρεσία σε φορείς της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης και νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου των φορέων αυτών, σε θέση ευθύνης επιπέδου Γενικής Διεύθυνσης ή πενταετή προϋπηρεσία σε θέση ευθύνης επιπέδου Διεύθυνσης ή τετραετή προϋπηρεσία και στα δύο αυτά επίπεδα εκ των οποίων ένα έτος σε θέση ευθύνης επιπέδου Γενικής Διεύθυνσης.

Μοριοδοτούνται τα τυπικά προσόντα και η επαγγελματική εμπειρία των υποψηφίων με μοναδικό κριτήριο τον χρόνο παραμονής τους στις θέσεις και τον βαθμό. Ούτε οι επιδόσεις τους ούτε οι ηγετικές ικανότητές τους αξιολογούνται. Αντ' αυτού, ο νομοθέτης σπεύδει να αξιολογήσει ο ίδιος

τα τυπικά προσόντα των υποψηφίων ως εξής: (α) Διδακτορικός τίτλος σπουδών: 350 μόρια, (β) αποφοίτηση από την Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης: 300 μόρια, (γ) μεταπτυχιακός τίτλος σπουδών ετήσιας τουλάχιστον διάρκειας: 250 μόρια, (δ) δεύτερος μεταπτυχιακός τίτλος σπουδών ετήσιας τουλάχιστον διάρκειας: 100 μόρια, (ε) πτυχίο Ανώτατου Εκπαιδευτικού Ιδρύματος της ημεδαπής ή ισότιμο της αλλοδαπής: 200 μόρια, (στ) δεύτερο πτυχίο Ανώτατου Εκπαιδευτικού Ιδρύματος της ημεδαπής ή ισότιμο της αλλοδαπής: 150 μόρια, (ζ) άριστη γνώση ξένης γλώσσας της ΕΕ: 60 μόρια, (η) πολύ καλή γνώση δεύτερης ξένης γλώσσας της ΕΕ: 30 μόρια και (θ) άριστη γνώση δεύτερης ξένης γλώσσας της ΕΕ: 60 μόρια.

Μάλιστα, προκειμένου να μην υπάρχει καμία απόκλιση στην εκτίμηση των τυπικών προσόντων, ο νόμος ορίζει ότι το σύνολο των μορίων που μπορεί να λάβει ένας υποψήφιος από τα τυπικά εκπαιδευτικά προσόντα δεν μπορεί να υπερβαίνει τα 1.000 μόρια (άρ. 36 παρ. 6β ν. 4622/2019).

Οι ρυθμίσεις αυτές οδήγησαν σε μια άκρατη πτυχιοθηρία και βαθμοθηρία χωρίς, βεβαίως, να βελτιώσουν ούτε το επίπεδο επαγγελματισμού και ηγεσίας ούτε την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα των ανώτατων στελεχών και των οργανώσεών τους.

Στην ίδια γραφειοκρατική λογική, ο νομοθέτης ορίζει τη μοριοδότηση των προσόντων εμπειρίας με βάση τον χρόνο που ο υποψήφιος διάνυσε σε κάθε θέση στην οποία υπηρέτησε. Έτσι, τα προσόντα εμπειρίας μοριοδοτούνται με 2 μόρια για κάθε μήνα πραγματικής προϋπηρεσίας στον δημόσιο τομέα, εκτός αυτής που έχει διανυθεί σε θέσεις ευθύνης, η οποία μοριοδοτείται ως εξής: (α) 2,5 μόρια για κάθε μήνα πραγματικής προϋπηρεσίας σε θέση προϊσταμένου επιπέδου Τμήματος, (β) 3,5 μόρια για κάθε μήνα πραγματικής προϋπηρεσίας σε θέση προϊσταμένου επιπέδου Διεύθυνσης ή Υποδιεύθυνσης, (γ) 6,5 μόρια για κάθε μήνα πραγματικής προϋπηρεσίας σε θέση προϊσταμένου επιπέδου Γενικής Διεύθυνσης. Η προαναφερθείσα προϋπηρεσία σε θέσεις ευθύνης πρέπει να έχει διανυθεί σε φορείς της κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης και σε νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου των φορέων αυτών.

Δεν υπάρχει συσχέτιση της εμπειρίας με το ηγετικό προφίλ του υποψηφίου. Κατά συνέπεια, δεν γνωρίζουμε εάν οι θέσεις τις οποίες κατέλαβε και ο χρόνος που ο υποψήφιος υπηρεσιακός γραμματέας παρέμεινε σε αυτές τον βοήθησαν να βελτιώσει τις ηγετικές του ικανότητες. Βεβαίως, η εμπειρία *per se* επιτρέπει στον κάτοχό της να μπορεί να ελίσσεται ή να αποφεύγει να παίρνει δύσκολες αποφάσεις πλην όμως, από μόνη της δεν έχει προστιθέμενη αξία στην ηγεσία ως παράμετρος οργανωτικής και συλλογικής ανάπτυξης.

Η δομημένη συνέντευξη που απαντάται και στους υπηρεσιακούς γραμματείς θα μπορούσε να αντισταθμίζει την ελλειμματική αξιολόγηση της ηγεσίας βάσει των τυπικών προσόντων, αν και σήμερα λειτουργεί επικουρικά προς τα τυπικά προσόντα.

Η διάκριση μεταξύ τυπικών και ουσιαστικών προσόντων δείχνει ότι ο νομοθέτης αντιλαμβάνεται ότι πρέπει να μεταβούμε από τα τυπικά προσόντα και την αντικειμενικότητα προς την αξιοκρατία και την αξιολόγηση των ουσιαστικών ηγετικών ικανοτήτων του διοικητικού στελέχους. Πλην όμως, τούτο είτε εκλαμβάνεται ως μια τεχνική υπόθεση και παραπέμπεται στις καλές είτε εξαγγέλλεται και μένει ανενεργό. Το πολιτικό κόστος για όποιον το επιχειρήσει εικάζεται ότι θα είναι μεγάλο κι αυτό λειτουργεί αποτρεπτικά ως προς την υιοθέτηση των αναγκαίων μεταρρυθμίσεων.

Ο φόβος των πολιτικών προϊσταμένων απέναντι σε μια χειραφετημένη διοίκηση με επαρκή ή και –γιατί όχι;– πρωτοποριακή ηγεσία αποτελεί το μεγαλύτερο εμπόδιο για μια αυτοτελή πολιτική ανάδειξη ηγετικών διοικητικών στελεχών υψηλής ποιότητας.

### 3. Αναπληρώσεις προϊσταμένων

Παρόλο που βρισκόμαστε, ακόμη, μακριά από την ουσιαστική αξιολόγηση των ηγετικών ικανοτήτων των προϊστάμενων υπάρχει ένας βαθμός αντικειμενικότητας μιας, έστω πρωτόλειας, κρίσης των ηγετικών ικανοτήτων των υποψήφιων που μπορεί να αποτελέσει εφελθτήριο περαιτέρω εξελίξεων.

Πλην όμως, οι ποικίλοι περιορισμοί που συναρτώνται με τη φέρουσα ικανότητα του ΑΣΕΠ να κρίνει έναν μεγάλο αριθμό προϊστάμενων οδηγούν σε λύσεις πολύ λιγότερο αξιόπιστες κι από εκείνες τις ατελείς που αναφέρθηκαν προηγουμένως. Έτσι, τα πολλαπλά λειτουργικά και οργανωτικά προβλήματα εξορθολογισμού της διοικητικής δράσης που εμποδίζουν τα Υπουργεία και τους εποπτευόμενους φορείς να προγραμματίζουν, έγκαιρα, τις κρίσεις των ανώτατων διοικητικών στελεχών έχουν οδηγήσει σε αναπληρώσεις των προϊστάμενων που ελλείπουν ως μια εμβόλιμη λύση προκειμένου να μην παραμένουν κενές οι θέσεις.

Σύμφωνα με τα ισχύοντα, το κριτήριο της αξιολόγησης των στελεχών που θα αναπληρώσουν τον προϊστάμενο είναι απολύτως γραφειοκρατικό και καθόλου επιχειρησιακό. Για να περιοριστούμε σε ένα παράδειγμα, εάν η θητεία του Υπηρεσιακού Γραμματέα λήξει πρόωρα για οποιονδήποτε λόγο, αναλαμβάνει ο πρώτος επιλαχών για το υπόλοιπο της θητείας, χωρίς καμία άλλη προϋπόθεση επαγγελματικής ή οργανωσιακής απόδοσης. Εάν δεν δύναται να αναλάβει ο πρώτος επιλαχών, αναλαμβάνει, τότε, ο δεύτερος και σε περίπτωση αδυναμίας του, ο τρίτος επιλαχών. Εάν είναι αδύνατη η ανάληψη καθκόντων και από τον τρίτο επιλαχόντα, η θέση καλύπτεται μεταβατικά με απόφαση του οικείου Υπουργού, λαμβάνοντας υπόψη τα σχετικά προσόντα διορισμού και εκκινεί εκ νέου η διαδικασία επιλογής νέου Υπηρεσιακού Γραμματέα.

Οι αναπληρώσεις αποτελούν το πιο ανάγλυφο παράδειγμα απουσίας οιασδήποτε διοικητικής προσέγγισης με βάση τις ηγετικές ικανότητες των στελεχών. Αντιθέτως, αποτελούν την κερκόπορτα μέσω της οποίας παρεμβαίνει ο πελατειασμός στις επιλογές της διοικητικής ηγεσίας. Όταν η προσωρινή ανάθεση άσκησης καθκόντων δεν συνδέεται με ορισμένη ημερομηνία λήξεως τότε, συνήθως, υποκρύπτεται πρόθεση πολιτικής παρέμβασης. Με τον τρόπο αυτό επέρχεται παραβίαση της σχετικής ρύθμισης που η ratio της οριοθετεί την αναπλήρωση ως μια αναγκαία και, οπωσδήποτε, σύντομη διάρκεια διοικητική διαδικασία.

Στον αντίποδα αυτής της πρακτικής πρέπει να υπάρξει η μέγιστη δυνατή επιτάχυνση του προγραμματισμού των κρίσεων με τη συνακόλουθη διεύρυνση των αρμοδιοτήτων του ΑΣΕΠ στο πεδίο αυτό. Δεν αρκεί, ωστόσο, η διόρθωση της αστοχίας αυτής. Πρέπει να υπάρξει μια ολοκληρωμένη πολιτική ανάδειξης των ηγετικών στελεχών της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, το περίγραμμα της οποίας παραθέτουμε στη συνέχεια.

## V. Μια δημόσια πολιτική για την ανάπτυξη της ηγεσίας στο δημόσιο

Εάν η παρούσα μελέτη κατέληγε στο σχεδόν προφανές συμπέρασμα ότι η ηγεσία στις επιχειρήσεις και οι προϊστάμενοι στις δημόσιες οργανώσεις είναι δύο διαφορετικοί ήπειροι, χωρίς να υποδείξει έναν χάρτη αλλαγών που θα επιτρέψει στον δημόσιο τομέα τη μεγιστοποίηση των ωφελημάτων που μπορεί να αντλήσει από τον ιδιωτικό τομέα, θα ήταν μια στείρα ανάλυση.

Δεν πρέπει και μπορεί να μάθει μόνο ο δημόσιος από τον ιδιωτικό τομέα αλλά και το αντίστροφο. Υπάρχουν σημαντικές κατακτήσεις του Δημοσίου από τις οποίες μπορεί να εμπλουτιστούν τα στελέχη ηγεσίας που ακολουθούνται στον ιδιωτικό τομέα, παρ' ημίν και διεθνώς. Η διαφάνεια και η ισονομία στην επιλογή των ανώτατων στελεχών για παράδειγμα, η οποία στο Δημόσιο αποτελεί

ακρογωνιαίο λίθο όλων των συστημάτων κρίσης των υποψήφιων ηγετικών στελεχών, στηρίζεται σε στέρεες αξιακές βάσεις και η υιοθέτησή τους από τον ιδιωτικό τομέα αποτελεί ζητούμενο. Είναι χαρακτηριστικό ότι η εταιρική διακυβέρνηση η οποία επιχειρεί να θέσει σταθερές αξίες και κανόνες στην ανάδειξη των μελών των Διοικητικών Συμβουλίων των επιχειρήσεων συναντά ισχυρές αντιστάσεις.

Επί του προκειμένου, επείγει να υιοθετήσουμε μια δημόσια πολιτική για την ανάδειξη των ηγετικών στελεχών της ελληνικής δημόσιας διοίκησης.

Εν πρώτοις, πρέπει να σχεδιαστεί και να υιοθετηθεί μια σαφής και ολοκληρωμένη πολιτική για την Ηγεσία στο Δημόσιο. Δεν αποτελούν ολοκληρωμένη πολιτική οι διάσπαρτες διατάξεις που κατά καιρούς ψηφίζονται, συνθέτοντας ένα κολλάζ ρυθμίσεων, η εφαρμογή των οποίων προκαλεί, κυρίως, σπατάλη χρήσιμων πόρων (χρονικών και οικονομικών) και, σπανίως, παράγει αδιαμφισβήτητα αποτελέσματα.

Η πολιτική ηγεσία κάθε διοικητικού επιπέδου θα πρέπει να εγγυάται την ακεραιότητα της διαδικασίας όχι μόνον της κρίσης των υποψήφιων αλλά και της ανάδειξης των ηγετών εντός των δημοσίων οργανώσεων.

Αλλά για να φθάσουμε σε αυτό πρέπει να αναδειχτεί η ηγεσία που ήδη υπάρχει. Και για να συμβεί αυτό θα πρέπει να σχεδιαστούν και να χρηματοδοτηθούν ερευνητικά προγράμματα που θα καταγράψουν τις ηγετικές τυπολογίες που ήδη υπάρχουν και γίνονται αποδεκτές από το σώμα των δημοσίων υπαλλήλων.

Το αξιακό πρόταγμα που προκύπτει από τις βασικές κατευθυντήριες που δίνει κάθε μια από τις μεγάλες σχολές ηγεσίας πρέπει να αναδειχτεί και να εντοπιστεί σε κάθε κατηγορία και κλάδο ηγετικών στελεχών. Είναι διαφορετικές οι ηγετικές ικανότητες που θα ζητούνται από έναν αξιωματικό αλεξιπτωτιστή και έναν τμηματάρχη διοικητικού. Σε κάθε περίπτωση, η εντρύφηση και διδασκαλία των θεωριών ηγεσίας μπορεί να συμβάλλει σε μια αυξημένη αυτογνωσία.

Από την υιοθέτηση των αξιακών προταγμάτων που θα υιοθετηθούν για κάθε κατηγορία και κλάδο θα κριθεί τόσο το εύρος του πεδίου δράσης των ηγετών/διοικητών όσο και η ποιότητα των αποφάσεων που αυτοί θα λαμβάνουν.

Η πολιτική για την ανάδειξη ανώτατων διοικητικών στελεχών είναι συνυφασμένη με μια πορεία χειραφέτησης της δημόσιας διοίκησης και, όπως αναφέρθηκε αποτελεί μια δύσκολη και επώδυνη για το πολιτικό σύστημα διαδικασία. Εάν, δε, σε αυτή τη γενική παραδοχή προσθέσει κανείς τις ιδιαιτερότητες και τις εξαρτήσεις που έχουν τα ανώτατα στελέχη του Δημοσίου λόγω των πελατειακών σχέσεων και δικτύων, η χειραφετητική διαδικασία καθίσταται ακόμη πιο δύσκολη και χρονοβόρα.

Σε κάθε περίπτωση, η επεξεργασία ενός οδικού χάρτη για την εμπέδωση και ουσιαστικοποίηση της διοικητικής ηγεσίας πρέπει να υπάρξει. Σε αυτή την κατεύθυνση και αξιοποιώντας την εμπειρία χωρών που έχουν σκιαγραφήσει το πεδίο δράσης του ηγέτη/διοικητή μιας δημόσιας οργάνωσης μπορούμε, επιλεκτικά, να αναφέρουμε<sup>41</sup>:

#### **α) Τη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών.**

Εάν ο Διοικητής έχει επιμορφωθεί κατάλληλα και έχει μια εμπειρία στην παροχή υπηρεσιών σε συνδυασμό με τις απαραίτητες δεξιότητες επικοινωνίας με το κοινό, μπορεί να κάνει προσιτές τις

<sup>41</sup> K. Janke/C. Propper/R. Sadun, *The impact of CEOs in the public sector: Evidence from the English NHS*, Working Paper 18-075, 15.09.2020, στο [link \(τελευταία πρόσβαση 24.11.2022\)](#).

υπηρεσίες του, απλουστεύοντας, δίνοντας παραδείγματα, καθοδηγώντας και, γενικώς, ακολουθώντας μια πολιτική ανοιχτών θυρών.

Η συμμετοχή του στη βελτίωση της ποιότητας των υπηρεσιών, ιδίως σε δημόσιες οργανώσεις που έχουν εγγενές πρόβλημα σήμανσης (π.χ. ΕΦΚΑ, Εφορίες, Νοσοκομεία, Πανεπιστήμια) θα μπορούσε να είναι καθοριστική.

Σήμερα, οι δράσεις που αφορούν τη βελτίωση των προϋποθέσεων για την παροχή καλύτερων υπηρεσιών στον δημόσιο τομέα αποφασίζονται κεντρικά. Ακόμη και σε ορισμένα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου που οι διοικητές έχουν τη δυνατότητα να εφαρμόζουν μέτρα για τη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών (π.χ. νοσοκομεία), δεν υπάρχουν ούτε μηχανισμοί αξιολόγησης των αποτελεσμάτων ούτε μηχανισμοί ανάδρασης ώστε να διορθωθούν, στο μέλλον, σφάλματα και παραλείψεις.

### **β) Τη βελτίωση της ποιότητας των αποφάσεων**

Ένας σύγχρονος ηγέτης του Δημοσίου μπορεί να βελτιώνει ουσιαστικά τις αποφάσεις που μέλλει να ληφθούν από τη Βουλή και την κυβέρνηση μέσω ενός *ex ante* ελέγχου τους. Ο σύγχρονος επαγγελματίας διοικητής αντιλαμβάνεται τον εαυτό του ως έναν κρίσιμο κρίκο σε μια απόφαση, ενώ ο μη επαγγελματίας θεωρεί την απόφαση ως προνομία (και ευθύνη) ενός ιεραρχικά ανώτερου. Προκειμένου να μπορέσει ο διοικητής να ασκεί *ex ante* έλεγχο σε αποφάσεις που αφορούν την οργάνωσή του θα πρέπει, πέραν της ειδικής γνώσης, να λειτουργεί επί τη βάση ενός ρυθμιστικού πλαισίου που θα επιτρέπει και θα υποστηρίζει την οριζόντια και κάθετη διαβούλευση καθώς και τον επιμερισμό της γνώσης και των δεδομένων. Όλα αυτά θα πρέπει να μπορεί να τα αποφασίζει και να τα υλοποιεί ο ίδιος ο διοικητής χωρίς την παρεμβολή άλλων διοικητικών ή πολιτικών επιπέδων και προσώπων. Σε μια τέτοια περίπτωση, ένα ανώτατο διοικητικό στέλεχος θα μπορούσε να συμβάλει καθοριστικά στην επιτυχία του προ-κοινοβουλευτικού ελέγχου των επιπτώσεων που θα έχει μια απόφαση με κανονιστικό χαρακτήρα<sup>42</sup>.

### **γ) Την καλύτερη εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών**

Η συμμετοχή του ηγέτη της διοικητικής μονάδας στην εφαρμογή ειλημμένων αποφάσεων από την πολιτική ηγεσία είναι καθοριστική. Πρέπει να έχει τη γνώση και την ευχέρεια να χρονοπρογραμματίζει, να ιεραρχεί και να επιλέγει τη σειρά των ενεργειών υλοποίησης, να διορθώνει τα σφάλματα και τις ελλείψεις, να ενημερώνει την πολιτική ηγεσία για πιθανές ρυθμιστικές αλλαγές που είναι αναγκαίες. Αλλά για όλα αυτά, δεν αρκούν η προσωπικότητα και οι ενδιάθετες ικανότητες του ηγέτη. Πρέπει να υπάρχει μια συνεχής, εξατομικευμένη ενημέρωση και κατάρτισή του σε μεθόδους και τεχνικές εφαρμογής δημοσίων πολιτικών. Στη δική μας περίπτωση εξακολουθούμε, όμως, να λειτουργούμε με σεμινάρια επιμόρφωσης που παρέχουν γενική, οριζόντια και αδιαφοροποίητη γνώση με μικρή έως μηδενική προστιθέμενη αξία σε σχέση με τη βελτίωση των ηγετικών ικανοτήτων των διοικητικών στελεχών.

Ο επαγγελματίας διοικητής δημιουργεί και βελτιώνει την ποιότητα των συνεργειών με άλ-

<sup>42</sup> Γενική Γραμματεία νομικών και κοινοβουλευτικών θεμάτων, Καλή Νομοθέτηση: Νομοθεσία, Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας, Εγχειρίδιο και υπόδειγμα Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης, εγκύκλιες οδηγίες, Καλή Νομοθέτηση στην ΕΕ: Πρόγραμμα REFIT & Πλατφόρμα «Fit for Future», Νομοθετική και Διοικητική Κωδικοποίηση, διαβούλευση στο [opengov.gr](https://opengov.gr), Καλή Νομοθέτηση στον ΟΟΣΑ, στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 26.11.2022).

λους συναδέλφους του στην Ευρώπη και στον υπόλοιπο κόσμο. Δεν αρκεί, πλέον, η εσωστρέφεια ως μηχανισμός επιβίωσης μιας δημόσιας οργάνωσης. Όλες οι αναπτυγμένες δημόσιες διοικήσεις έχουν τμήματα έρευνας και ανάπτυξης ιδεών (στο πλαίσιο του στρατηγικού σχεδιασμού), κάτι το οποίο, πριν από πολλές δεκαετίες, εφαρμόστηκε με επιτυχία στον ιδιωτικό τομέα. Στην Ελλάδα, στις περισσότερες των περιπτώσεων, οι δημόσιες οργανώσεις αντιλαμβάνονται τη δικτύωση με το εξωτερικό ως αρμοδιότητα (και ευθύνη) κάποιου Τμήματος ή Διεύθυνσης δημοσίων σχέσεων.

Η δικτύωση υπηρεσιών και ανθρώπων συνιστά όμως σήμερα όρο ανταγωνιστικότητας και επιβίωσης. Η δικτύωση δεν αφορά μόνο τη διασύνδεση της οργάνωσης του διοικητή με άλλες του εξωτερικού αλλά και με άλλες μονάδες (Τμήματα, Διευθύνσεις) της δικής του οργάνωσης. Η δικτύωση είναι ένας αποτελεσματικός τρόπος για την κατάργηση των silos που έχουν χαρακτηριστεί ως βασική δομική δυσλειτουργία της ελληνικής δημόσιας διοίκησης<sup>43</sup>. Η δικτύωση μπορεί να πραγματώνεται με τη δημιουργία μιας υπηρεσίας μιας στάσης εντός της οργάνωσης. Μέσω αυτής, μπορεί να υπάρξει κοινή πρόσβαση σε πληροφορίες και εμπειρίες που μπορεί να είναι χρήσιμες για την επίλυση ενός προβλήματος. Από την πιο απλή ενέργεια, τη δικτύωση των εκτυπωτών ώστε να μην τυπώνει ο καθένας μόνος του, μέχρι τον επιμερισμό δεδομένων και πρακτικών, η δικτύωση έχει αποδείξει ότι μπορεί, πέραν της εξοικονόμησης δαπανών, να επιτυγχάνει και μεγαλύτερη αποδοτικότητα.

Ένας επαγγελματίας διοικητής φροντίζει, πάνω απ' όλα και πριν απ' όλα, την ενσωμάτωσή του στο σύστημα αξιών και στη διοικητική κουλτούρα που επικρατεί στη συγκεκριμένη οργάνωση. Αυτό, όμως, δεν σημαίνει ότι δεν επιχειρεί να την αλλάξει. Τουναντίον, καινοτομεί, προτείνει, συγκρούεται και δίνει το προσωπικό του παράδειγμα. Ο διοικητής οφείλει να έχει όραμα για την οργάνωσή του. Εννοείται, ότι οι όποιες αλλαγές επιχειρηθούν έχουν ως όρο επιτυχίας τους την υποστήριξη ή έστω την ανοχή των περισσότερων στην οργάνωση.

Εν κατακλείδι, οι αλλαγές που πρέπει να γίνουν ώστε να αποκτήσουμε διοικητές που θα ηγούνται δημοσίων οργανώσεων κι όχι γραφειοκράτες που συντηρούν και αναπαράγουν μια πεπαλαιωμένη, κοστοβόρα και πελατειακή γραφειοκρατία είναι:

- Η αναμόρφωση των άρθρων του Υπαλληλικού Κώδικα που αναφέρονται στις επιλογές προϊσταμένων με βάση τις αρχές της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας.
- Η εκπόνηση και κατοχύρωση ενός σαφούς περιγράμματος εργασίας των προϊστάμενων με συμμετοχή τους στον σχεδιασμό και την αξιολόγηση των δημοσίων πολιτικών.
- Η διαφοροποίηση και εξατομίκευση των καθηκόντων των ανώτερων διοικητικών στελεχών αναλόγως του διοικητικού επιπέδου.
- Η δημιουργία ενός συστήματος διαφάνειας και κοινωνικού ελέγχου των έργων και παραλείψεων των ανώτερων διοικητικών στελεχών.
- Η ανάδειξη των στοιχείων της ελληνικότητας που αποτελούν τη βάση για την επιτυχία κάθε συστήματος ήπιων δεξιοτήτων, μέσα από τη δημιουργία ενός παρατηρητηρίου ενταγμένου σε μια εκπαιδευτική ή ερευνητική δομή που θα καταγράφει καλές πρακτικές άτυπες είτε τυπικές.
- Η αναδιοργάνωση των οριζόντιων δομών που θα έχουν ως βάση διατμηματικά και διοργανωτικά έργα με εγγυήσεις ισονομίας έναντι των κάθετων δομών.

<sup>43</sup> OECD, *Greece: Review of the Central Administration*, OECD Public Governance Reviews, 2011.

- Η εκ βάθρων αλλαγή των εκπαιδευτικών προγραμμάτων που αφορούν την ηγεσία, την επαγγελματική ηθική και τον Υπαλληλικό Κώδικα. Η επαγγελματική ηθική δεν προκύπτει από κάποια υποκειμενική ηθική ούτε από γενικούς αφορισμούς, σαν αυτούς που επαναλαμβάνονται, χρόνια τώρα, σε διάφορους κώδικες δεοντολογίας, αλλά μέσα από την ενάσκηση συγκεκριμένου έργου. Η ηθική δεν βρίσκεται εκτός του διοικητικού έργου, βρίσκεται εντός του.

## VI. Επίλογος

Αναλογιζόμενος τη δύσκολη πορεία της κατοχύρωσης μιας νέας αντίληψης για ένα κράτος παραγωγικό, αντι-γραφειοκρατικό και αναπτυξιακό, είμαι πεπεισμένος ότι ο δρόμος για μια ηθική και επαγγελματική ανώτερη διοικητική ιεραρχία παραμένει μακρύς και δύσκολος.

Ο δημόσιος τομέας, δέσμιος ιδεολογιών του προηγούμενου αιώνα και πελατειακών εξαρτήσεων, πρέπει να πάψει να παρακολουθεί από μακριά αυτή τη συζήτηση. Σποραδικές καινοτομίες, άλλες στα χαρτιά κι άλλες πραγματικές, που δεν αρθρώνονται σε μια σαφή μεταρρυθμιστική στρατηγική, δεν μπορούν να αλλάξουν τη δημόσια διοίκηση.

Επείγουν πολλές αλλαγές σε διοικητικές λειτουργίες και δομές προκειμένου να μπορέσουμε να αποκτήσουμε την ηγεσία που θα μας επιτρέψει να ανταποκριθούμε στις ανάγκες που δημιουργούνται από τις διαρκείς αναταράξεις στο διεθνές γίγνεσθαι και στις προσδοκίες των πολιτών από τις δημόσιες οργανώσεις που παραμένουν υψηλές.

Αλλά οι μεταρρυθμίσεις, περί των οποίων ο λόγος, δεν είναι μόνο μια υπόθεση των διοικητικών επιστημόνων. Πρέπει να αποτελούν προτάγματα των πολιτικών κομμάτων και των ίδιων των πολιτών. Μόνο οι συνέργειες μεταξύ τους μπορεί να οδηγήσουν στην ανάδειξη της ηγεσίας που προσδοκούμε και έχουμε ανάγκη. □