



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΙΩΑΝΝΙΝΩΝ

ΣΧΟΛΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΤΜΗΜΑ ΛΟΓΙΣΤΙΚΗΣ ΚΑΙ ΧΡΗΜΑΤΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ

ΠΜΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

**Η Ηγεσία στον Δημόσιο Τομέα: Από τη Γραφειοκρατία
στη Μεταρρυθμιστική Προσέγγιση**

Αικατερίνη Χαρίτου (Α.Μ. 397)

Επιβλέπων: **Αικατερίνη Γαλανού**

Επίκουρη Καθηγήτρια

ΠΡΕΒΕΖΑ, ΑΠΡΙΛΙΟΣ, 2026

**Leadership in the Public Sector: From Bureaucracy to a
Reform Approach**

Εγκρίθηκε από τριμελή εξεταστική επιτροπή

Πρέβεζα, / /2026

ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ

1. Επιβλέπων καθηγητής

Αικατερίνη Γαλανού

Επίκουρη Καθηγήτρια

2. Μέλος επιτροπής

Ειρήνη Τριάρχη

Επίκουρη Καθηγήτρια

3. Μέλος επιτροπής

Γεώργιος Κόλιας,

Επίκουρος Καθηγητής

© Χαρίτου Αικατερίνη,2026

Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος. Allrightsreserved.

Δήλωση μη λογοκλοπής

Δηλώνω υπεύθυνα και γνωρίζοντας τις κυρώσεις του Ν. 2121/1993 περί Πνευματικής Ιδιοκτησίας, ότι η παρούσα μεταπτυχιακή εργασία είναι εκ ολοκλήρου αποτέλεσμα δικής μου ερευνητικής εργασίας, δεν αποτελεί προϊόν αντιγραφής ούτε προέρχεται από ανάθεση σε τρίτους. Όλες οι πηγές που χρησιμοποιήθηκαν (κάθε είδους, μορφής και προέλευσης) για τη συγγραφή της περιλαμβάνονται στη βιβλιογραφία.

Χαρίτου Αικατερίνη

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Θα ήθελα να εκφράσω τις θερμές και ειλικρινείς μου ευχαριστίες προς την Καθηγήτριά μου, **κα Γαλανού Αικατερίνη**, για την καθοδήγηση, την επιστημονική της στήριξη και τις πολύτιμες συμβουλές της καθ' όλη τη διάρκεια εκπόνησης της παρούσας εργασίας. Η συμβολή της υπήρξε καθοριστική για την ολοκλήρωσή της.

Ιδιαίτερη ευγνωμοσύνη οφείλω στην οικογένειά μου και ιδιαίτερος στον σύζυγό μου, **Δημήτρη**, για την αμέριστη υποστήριξη, την κατανόηση και την ενθάρρυνσή του. Ευχαριστώ επίσης τα παιδιά μου, **Ανδρομάχη και Γεωργία**, για την αγάπη, την υπομονή και τη δύναμη που μου προσφέρουν καθημερινά.

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Με επίκεντρο τα τρέχοντα διοικητικά ζητήματα και τα μοναδικά χαρακτηριστικά της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, η παρούσα έκθεση διερευνά τη λειτουργία της ηγεσίας στη δημόσια διοίκηση. Στόχος της μελέτης είναι να κατανοήσει πώς η ηγεσία επηρεάζει τον τρόπο λειτουργίας των δημόσιων οργανισμών, πώς αναπτύσσεται η οργανωσιακή κουλτούρα και κατά πόσον οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις είναι επιτυχημένες ή όχι. Πρώτον, εξετάζεται το παλιό γραφειοκρατικό μοντέλο μαζί με τα θεμελιώδη ελαττώματά του, τα οποία περιλαμβάνουν την άκαμπτη ιεραρχία, την ομοιομορφία των διαδικασιών και την εστίαση στην τήρηση των κανόνων. Η μελέτη δείχνει ότι αυτό το μοντέλο περιορίζει την αποτελεσματικότητα και την ευελιξία της δημόσιας διοίκησης, καθώς και τον ηγετικό ρόλο των διοικητικών στελεχών, αν και εγγυάται τη διοικητική σταθερότητα και νομιμότητα.

Στη συνέχεια, εξετάζει τις σύγχρονες διοικητικές στρατηγικές, συμπεριλαμβανομένης της δημόσιας διακυβέρνησης και της νέας δημόσιας διοίκησης, οι οποίες προσπαθούν να ξεπεράσουν τις αδυναμίες της γραφειοκρατίας αξιολογώντας την απόδοση, αποκεντρώνοντας τα καθήκοντα, διαχειριζόμενοι με βάση τους στόχους και ενισχύοντας την λογοδοσία. Η μελέτη δείχνει ότι, παρά τη θεωρητική τους αξία, αυτές οι μεταρρυθμίσεις συχνά δεν επιφέρουν ουσιαστική αλλαγή, ιδίως όταν δεν υποστηρίζονται από προληπτική και ικανή ηγεσία. Ιδιαίτερη προσοχή δίνεται στην ελληνική δημόσια διοίκηση, όπου η οργανωσιακή κουλτούρα της τυπικής συμμόρφωσης, η πολιτικοποίηση της διοικητικής ιεραρχίας και η απουσία σταθερής διοικητικής ηγεσίας αποτελούν όλα εμπόδια στον διοικητικό μετασχηματισμό.

Η μελέτη τονίζει τη σημασία της ηγεσίας ως παράγοντα αλλαγής, καθώς επηρεάζει τις στάσεις των εργαζομένων απέναντι στις μεταρρυθμίσεις, τη διαχείριση ανθρώπινου δυναμικού και τη συνολική απόδοση των δημόσιων οργανισμών. Η μελέτη καταλήγει στο συμπέρασμα ότι η βελτίωση της ηγεσίας στη δημόσια διοίκηση αποτελεί κρίσιμη προϋπόθεση τόσο για τον εκσυγχρονισμό του κράτους όσο και για την αναβάθμιση του επιπέδου των δημόσιων υπηρεσιών. Η ανάπτυξη ηγετικών ικανοτήτων, η επαγγελματοποίηση της διοικητικής ηγεσίας και η καλλιέργεια μιας οργανωσιακής κουλτούρας που επικεντρώνεται στην λογοδοσία και τα αποτελέσματα προτείνονται ως σημαντικοί πυλώνες της μελλοντικής διοικητικής πολιτικής. Ταυτόχρονα, τονίζεται η αναγκαιότητα για συγκριτικές μελέτες σε ευρωπαϊκό επίπεδο και πρόσθετη εμπειρική έρευνα στον ελληνικό δημόσιο τομέα.

Λέξεις-κλειδιά: Ηγεσία, Οργανωσιακή Κουλτούρα, Νέα Δημόσια Διοίκηση, Δημόσια Διακυβέρνηση

ABSTRACT

Focusing on current administrative issues and the unique characteristics of the Greek public administration, this report explores the functioning of leadership in public administration. The aim of the study is to understand how leadership influences the way public organizations operate, how organizational culture develops, and whether administrative reforms are successful or not. First, the old bureaucratic model is examined along with its fundamental flaws, which include rigid hierarchy, uniformity of procedures, and a focus on compliance with rules. The study shows that this model limits the effectiveness and flexibility of public administration, as well as the leadership role of administrators, while guaranteeing administrative stability and legitimacy.

It then examines contemporary administrative strategies, including public governance and new public administration, which attempt to overcome the weaknesses of bureaucracy by evaluating performance, decentralizing tasks, managing by objectives, and enhancing accountability. The study shows that, despite their theoretical value, these reforms often fail to bring about substantive change, especially when they are not supported by proactive and capable leadership. Particular attention is paid to the Greek public administration, where the organizational culture of formal compliance, the politicization of the administrative hierarchy, and the absence of stable administrative leadership are all obstacles to administrative transformation.

The study emphasizes the importance of leadership as an agent of change, as it influences employee attitudes toward reforms, human resource management, and the overall performance of public organizations. The study concludes that improving leadership in public administration is a crucial prerequisite for both the modernization of the state and the upgrading of the level of public services. The development of leadership skills, the professionalization of administrative leadership and the cultivation of an organizational culture focused on accountability and results are proposed as important pillars of future administrative

policy. At the same time, the need for comparative studies at the European level and additional empirical research in the Greek public sector is emphasized.

Keywords: Leadership, Organizational Culture, New Public Administration, Public Governance

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ	v
ΠΕΡΙΛΗΨΗ	vi
ABSTRACT	viii
ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ	x
1: Ηγεσία	1
1.1 Παρουσίαση του ορισμού και των βασικών χαρακτηριστικών της ηγεσίας	1
1.2 Ανάλυση της ηγεσίας ως μορφή διοίκησης	5
1.3 Παρουσίαση βασικών θεωριών και μοντέλων ηγεσίας	8
2: Παράγοντες που επηρεάζουν την ηγετική λειτουργία εντός του διοικητικού μηχανισμού του δημοσίου	13
2.1 Ανάλυση των περιορισμών της διοικητικής δράσης στο δημόσιο τομέα	13
2.2 Η γραφειοκρατική οργάνωση και η επίδρασή της στην αποτελεσματικότητα της ηγεσίας	21
2.3 Ο ρόλος της γραφειοκρατικής οργανωσιακής κουλτούρας	26
3: Οι εξελίξεις στο περιβάλλον της δημόσιας γραφειοκρατικής δομής	32
3.1 Το γραφειοκρατικό μοντέλο και οι αδυναμίες του	32
3.2 Γραφειοκρατική αναποτελεσματικότητα και κρίση της Δημόσιας Διοίκησης	35
3.3 Η ιεραρχική δομή στη Δημόσια Διοίκηση	37
3.4 Η πειθαρχία στη Δημόσια Διοίκηση και οι παράγοντες που την επηρεάζουν	40
3.5 Ο ρόλος του διοικητικού στελέχους στη Δημόσια Διοίκηση	43
3.6 Η ηγεσία ως βασικός πυλώνας διαμόρφωσης και αλλαγής οργανωσιακής κουλτούρας στη Δημόσια Διοίκηση	46
4: Η Μεταρρυθμιστική Προσέγγιση και η Νέα Δημόσια Διοίκηση (New Public Management)	49
4.1 Η έννοια της μεταρρύθμισης στη Δημόσια Διοίκηση	49
4.2 Η Νέα Δημόσια Διοίκηση και η Δημόσια Διακυβέρνηση	52

4.3 Η μετάβαση από το παραδοσιακό στο μεταρρυθμιστικό μοντέλο διοίκησης.....	55
4.4 Εφαρμογή μεταρρυθμιστικών πρακτικών σε χώρες της ΕΕ και στην Ελλάδα	58
4.5 Ο ρόλος της ηγεσίας στην επιτυχία ή αποτυχία των μεταρρυθμίσεων.....	61
4.6 Βιβλιογραφική ανασκόπηση στην διοικητική μεταρρύθμιση και στην ηγεσία στο δημόσιο τομέα	64
5: Συμπεράσματα και προοπτικές της ηγεσίας στη Δημόσια Διοίκηση.....	76
5.1 Συζήτηση	76
5.2 Συμπεράσματα και προτάσεις για περαιτέρω έρευνα.....	78
Βιβλιογραφία.....	85

1:Ηγεσία

1.1 Παρουσίαση του ορισμού και των βασικών χαρακτηριστικών της ηγεσίας

Η μελέτη της ηγεσίας έχει μακρά ιστορία που χρονολογείται από αρχαίους πολιτισμούς όπως η Αίγυπτος, και Έλληνες στοχαστές όπως ο Αριστοτέλης, ο Πλάτωνας και ο Σωκράτης έγραψαν εκτενώς γι' αυτήν. Ωστόσο, στις αρχές του 20ού αιώνα εξελίχθηκε η σημασία των μελετών ηγεσίας, ενώ μια κοινωνικοεπιστημονική μέθοδος δεν υπήρχε μέχρι τη δεκαετία του 1930 (Ozera et. al, 2014). Πολυάριθμοι ακαδημαϊκοί έχουν προσπαθήσει να ορίσουν την ηγεσία με διάφορους τρόπους. Η ηγεσία είναι η συμπεριφορά ενός ατόμου που κατευθύνει τις δραστηριότητες μιας ομάδας προς έναν κοινό στόχο. Σύμφωνα με τους Katz και Kahn (1978), η ηγεσία είναι η επιδραστική αύξηση πέρα από τη μηχανική συμμόρφωση με τις συνήθειες οδηγίες του οργανισμού.

Η ηγεσία είναι η πρακτική της πειθούς των ανθρώπων να ενεργούν με τρόπο που προωθεί έναν κοινό στόχο. Σύμφωνα με αυτόν τον ορισμό, η ηγεσία είναι μια διαδικασία που βασίζεται σε σχέσεις και περιλαμβάνει τόσο τον ηγέτη όσο και τους οπαδούς. Ο ηγέτης παρακινεί τους οπαδούς να αναλάβουν δράση κάνοντας κάτι που τους ωθεί να το πράξουν. Συνεπώς, η ηγεσία έχει αναδειχθεί ως ξεχωριστό επάγγελμα από τη διοίκηση (αν και όχι πάντα αμοιβαία αποκλειόμενα). Ενώ οι ηγέτες μπορεί να αποδεχτούν το χάος και την έλλειψη επαρκούς δομής και να αναβάλουν την επίλυση προβλημάτων προκειμένου να κατανοήσουν πλήρως τα υποκείμενα ζητήματα, οι διευθυντές θέλουν σταθερότητα και έλεγχο, υιοθετούν συστήματα και φυσικά προσπαθούν να λύσουν γρήγορα τα προβλήματα.

Ο Northouse (2010) όρισε την ηγεσία ως μια διαδικασία που έχει τα ακόλουθα δύο χαρακτηριστικά: Η ηγεσία είναι μια διαδικασία που ενσωματώνει επιρροή και η ηγεσία συμβαίνει σε ομάδες και περιλαμβάνει κοινούς στόχους και σκοπό. Σύμφωνα με τον Northouse (2010), η ηγεσία περιγράφεται επομένως ως μια διαδικασία κατά την οποία ένα άτομο επηρεάζει μια ομάδα ατόμων για την επίτευξη ενός κοινού στόχου με βάση τα προαναφερθέντα χαρακτηριστικά. Επιπλέον, η ηγεσία ορίζεται ως μια διαδικασία κοινωνικής επιρροής που πραγματοποιείται από άτομα σε επίσημες θέσεις εξουσίας ή ηγεσίας μέσα σε έναν οργανισμό, όπως διευθυντές και επόπτες. Παρόλο που η ηγεσία δεν περιορίζεται σε άτομα σε επίσημους ηγετικούς ρόλους, πιστεύεται ότι αυτά τα άτομα μπορεί να έχουν ένα ιδιαίτερα ευρύ πεδίο επιρροής μέσα σε έναν οργανισμό.

Σύμφωνα με τον Northouse (2010), η ηγεσία και η διοίκηση είναι ξεχωριστές δραστηριότητες που έχουν κάποια παρόμοια χαρακτηριστικά, για παράδειγμα, και οι δύο ασχολούνται με την επιρροή και συνεργάζονται στενά με τους ανθρώπους για την επίτευξη στόχων. Ωστόσο, τα καθήκοντα της ηγεσίας μπορεί να διαφέρουν από αυτά της διοίκησης, καθώς η ηγεσία συνεπάγεται την παροχή κατεύθυνσης. Αντίθετα, η διοίκηση ασχολείται με την οργάνωση και τη στελέχωση, τον σχεδιασμό και τον προϋπολογισμό (π.χ. προγραμματισμός και κατανομή πόρων) και τη ρύθμιση και την επίλυση προβλημάτων.

Παρά τη διάκριση στους ρόλους, οι διευθυντές είναι συχνά ενεργοί στην υποστήριξη ομάδων και οργανισμών στην επίτευξη των στόχων τους. Ομοίως, οι ηγέτες συμμετέχουν στην οργάνωση και τον προγραμματισμό δραστηριοτήτων για την ολοκλήρωση του έργου (Northouse, 2010). Ο Yukl (2010) ορίζει την ηγεσία ως την πράξη της πειθούς των άλλων να κατανοήσουν και να συμφωνήσουν για το τι πρέπει να γίνει και πώς να το κάνουν, καθώς και τη διαδικασία ενθάρρυνσης τόσο των ατομικών όσο και των συλλογικών προσπαθειών για την επίτευξη κοινών στόχων. Η ηγεσία περιλαμβάνει κάτι περισσότερο από την απλή διευκόλυνση και την επιρροή της τρέχουσας δραστηριότητας της ομάδας. Περιλαμβάνει επίσης τη διασφάλιση ότι η ομάδα είναι έτοιμη για επερχόμενα εμπόδια.

Οι πολλοί ορισμοί της ηγεσίας μπορούν να εξηγηθούν από το γεγονός ότι οι ερευνητές ορίζουν την ηγεσία με βάση τις δικές τους απόψεις, τους τομείς ηγεσίας

που τους ενδιαφέρουν περισσότερο και τις συγκεκριμένες πτυχές της ηγεσίας που θέλουν να διερευνήσουν. Σύμφωνα με τους Bass (1990) και Yukl (2010), η ηγεσία είναι μια διαδικασία κοινωνικής επιρροής στην οποία οι ηγέτες προσπαθούν να εμπνεύσουν και να ενδυναμώσουν τους οπαδούς τους να συμβάλουν στην επίτευξη των στόχων της ομάδας. Μια παρόμοια έννοια είναι η διοίκηση, η οποία περιλαμβάνει δράσεις σχεδιασμού, οργάνωσης, ηγεσίας και ρύθμισης των οργανωτικών πόρων για την αποτελεσματική και αποδοτική επίτευξη των οργανωτικών στόχων (Kotter, 1990).

Αν και συνδέονται, υπάρχουν σημαντικές διακυμάνσεις μεταξύ των ρόλων των δρώντων και των εστιάσεων της διοίκησης και της ηγεσίας. Συγκεκριμένα, οι διευθυντές συχνά επικεντρώνονται στη μεγιστοποίηση των οργανωτικών πλεονεκτημάτων μέσω του σχεδιασμού και της διαχείρισης πόρων όπως τα κεφάλαια, τα υλικά και το ανθρώπινο κεφάλαιο. Οι ηγέτες, από την άλλη πλευρά, θεωρούνται πιο δραστήριοι και οραματιστές, δημιουργώντας ένα σαφές σχέδιο για το μέλλον και εμπνέοντας τους άλλους να το ακολουθήσουν. Στη βιβλιογραφία για την ηγεσία, οι ερευνητές συχνά χρησιμοποιούν τους όρους διοίκηση και ηγεσία, ή διευθυντές και ηγέτες, εναλλακτικά, παρά το γεγονός ότι αναγνωρίζονται αυτές οι διακρίσεις.

Μια πιθανή εξήγηση για την παρανόηση και τη δυσκολία στη διάκριση μεταξύ ηγεσίας και διοίκησης είναι ότι αυτές οι ευθύνες μερικές φορές εκτελούνται από τα ίδια άτομα. Οι άνθρωποι συχνά προσλαμβάνονται ως διευθυντές στον χώρο εργασίας, αλλά αναμένεται επίσης να εκτελούν καθήκοντα που σχετίζονται τόσο με τη διοίκηση (όπως η ανάθεση καθημερινών εργασιών στο προσωπικό) όσο και με την ηγεσία (όπως η έμπνευση συναδέλφων). Ομοίως, άτομα σε διοικητικούς ρόλους εντός εταιρειών συνήθως αποτελούν τα δείγματα που χρησιμοποιούνται στην ακαδημαϊκή έρευνα για την εξέταση της ηγεσίας (Ozera et. al, 2014). Ωστόσο, αυτό είναι ανεπαρκές, αν όχι ασυνεπές, επειδή αυτές οι προσεγγίσεις ενδεχομένως παραμελούν τον τρόπο με τον οποίο η ηγεσία μπορεί να αναπτυχθεί εκτός του επίσημου χαρακτηρισμού. Αυτό το πρόβλημα έχει να κάνει με τον τρόπο που αλληλεπιδρούν η εξουσία και η ηγεσία.

Σύμφωνα με τον ορισμό της, η ηγεσία αφορά βασικά έναν ηγέτη που πείθει τους οπαδούς του να επιτύχουν τους δικούς τους στόχους, τους στόχους της ομάδας του

ή τους στόχους του οργανισμού. Αυτή η διαδικασία περιλαμβάνει μια σχέση εξάρτησης όπου οι οπαδοί παραδίδουν την εξουσία ή τη δύναμη να ορίζουν και να ερμηνεύουν την πραγματικότητα στους ηγέτες τους. Οι ηγέτες πρέπει επομένως να θεωρούνται ισχυροί από τους οπαδούς τους προκειμένου να ασκούν αποτελεσματικά επιρροή. Αυτή η αντίληψη μπορεί να προέρχεται είτε από τη δύναμη θέσης, η οποία σχετίζεται με τον ρόλο και το καθεστώς εντός του οργανισμού, είτε από την προσωπική δύναμη, η οποία προέρχεται από τις ιδιότητες και τις ικανότητες του ατόμου, όπως η τεχνική εμπειρογνωμοσύνη ή το χάρισμα.

Γενικά, τόσο η επίσημη εξουσία όσο και η άτυπη επιρροή μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την επίδειξη ηγεσίας. Οι επίσημοι ηγέτες, όπως οι διευθύνοντες σύμβουλοι, μπορούν να ασκήσουν ηγεσία χρησιμοποιώντας και τα δύο αυτά κανάλια, ενώ οι άτυποι ηγέτες συνήθως χρησιμοποιούν μόνο άτυπη επιρροή. Οι θέσεις στην οργανωτική ιεραρχία, μαζί με τα διαφορετικά επίπεδα προσωπικής εξουσίας, παίζουν σημαντικό ρόλο στον προσδιορισμό της έκτασης της επιρροής των επίσημων ηγετών. Οι άτυποι ηγέτες, από την άλλη πλευρά, δεν έχουν επίσημους διοικητικούς ρόλους, αλλά είναι παρόλα αυτά σε θέση να ασκήσουν μεγάλη επιρροή στους συναδέλφους τους μέσω προσωπικών χαρακτηριστικών ή χαρίσματος.

Επομένως, οι ευθύνες των επίσημων και άτυπων ηγετών που χρησιμοποιούν διαφορετικά μείγματα θέσης και προσωπικής δύναμης για να επιφέρουν αλλαγές και να καθοδηγήσουν άλλους μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την κατανόηση της ηγεσίας, της επιρροής και της δύναμης μέσα σε έναν οργανισμό (Northouse, 2010). Σύμφωνα με την έννοια της ηγεσίας, η οποία είναι η διαδικασία πειθούς των ανθρώπων να επιδιώξουν έναν κοινό στόχο, ο καθένας μπορεί να ασκήσει ηγεσία. Επιπλέον, η ηγεσία δεν περιορίζεται στην άσκηση διοικητικής εξουσίας, μπορεί επίσης να συμβεί όταν οι επίσημοι ηγέτες συμμετέχουν σε άτυπες συμπεριφορές εκτός των επίσημων υποχρεώσεών τους.

1.2 Ανάλυση της ηγεσίας ως μορφή διοίκησης

Η ηγεσία είναι ένα σημαντικό στοιχείο που επηρεάζει τα αποτελέσματα στον δημόσιο τομέα. Η αποτελεσματική ηγεσία οδηγεί σε πρόοδο, ενώ η ασθενής ηγεσία ενθαρρύνει τη στασιμότητα και την υποβάθμιση της ευημερίας του κοινού. Η ανάπτυξη και η εφαρμογή στρατηγικών σχεδίων για την περιφερειακή, εθνική και τοπική ανάπτυξη απαιτεί ισχυρή ηγεσία (Κουστέλιος κ.ά., 2021). Όπως και οι εμπορικές επιχειρήσεις, οι ηγέτες της δημόσιας διοίκησης συχνά δίνουν το παράδειγμα για το πώς συμπεριφέρονται οι υφισταμένοι τους προκειμένου να επιτύχουν προκαθορισμένους στόχους. Οι ηγέτες είναι πιθανό να αποτύχουν επειδή πρέπει να κερδίσουν την αφοσίωση και τον σεβασμό των οπαδών τους. Δεδομένου του σχετικά μεγάλου αριθμού ατόμων που επηρεάζονται άμεσα από τη δημόσια διοίκηση, η ανεπαρκής ηγεσία έχει περισσότερες αρνητικές επιπτώσεις στη δημόσια διοίκηση από ό,τι στην ιδιωτική κυβέρνηση.

Η καλή δημόσια διακυβέρνηση επιτυγχάνεται εάν οι ηγέτες είναι ανοιχτοί στη συζήτηση ιδεών, είναι ενεργοί στα πολλά επίπεδα διοίκησης και δίνουν προτεραιότητα στο κοινό πάνω από τα εγωιστικά συμφέροντα (Hai&Quang, 2022). Η ποιότητα της διακυβέρνησης στη δημόσια διοίκηση επηρεάζεται συχνά άμεσα από τα στυλ ηγεσίας. Η κακή ηγεσία έχει αρνητικές επιπτώσεις στη δημόσια διοίκηση. Το χαμηλό κίνητρο του προσωπικού, η χαμηλή ικανοποίηση των εργαζομένων και τα υψηλά ποσοστά εναλλαγής προσωπικού είναι όλες συνέπειες της ασθενούς ηγεσίας. Οι ηγέτες ενισχύουν την ενότητα του σκοπού στην επίτευξη των εταιρικών στόχων παρακινώντας και κατευθύνοντας τους οπαδούς τους.

Οι μέθοδοι ηγεσίας πρέπει να εμπνέουν περισσότερο υφιστάμενο προσωπικό, με αποτέλεσμα το κίνητρο για την εργασία, την ικανοποίηση και την απόδοση των εργαζομένων. Επιπλέον, οι εργαζόμενοι υπό κακή ηγεσία έχουν την τάση να αναζητούν ευκαιρίες αλλού, με αποτέλεσμα υψηλά ποσοστά εναλλαγής προσωπικού. Οι αποτελεσματικές τεχνικές ηγεσίας είναι κρίσιμες στη δημόσια διοίκηση λόγω των συνεπειών της κακής ηγεσίας. Επομένως, προκειμένου να προσδιοριστούν οι καλύτερες φιλοσοφίες ηγεσίας για τους ηγέτες της δημόσιας

διακυβέρνησης, η έρευνα είναι ζωτικής σημασίας. Για να προσδιοριστούν αυτές οι κατάλληλες φιλοσοφίες ηγεσίας, η παρούσα μελέτη χρησιμοποιεί το μοντέλο ηγεσίας πλήρους φάσματος.

Η πορεία και η πιθανή επιτυχία αυτών των ρυθμίσεων επηρεάζονται σε μεγάλο βαθμό από τα στυλ ηγεσίας που χρησιμοποιούνται στη δημόσια διοίκηση. Οι ηγέτες του δημόσιου τομέα εργάζονται σε διάφορα διοικητικά επίπεδα, από τοπικό έως εθνικό και παγκόσμιο. Η ηγεσία της κοινότητας είναι κρίσιμη επειδή έχει μεγάλη επιρροή στην ευημερία της κοινότητας και στον τρόπο με τον οποίο χρησιμοποιούνται οι διαφορετικοί πόροι. Οι ηγέτες αναμένεται να αναλαμβάνουν μεγαλύτερες ευθύνες όσο υψηλότερο είναι το επίπεδό τους. Ως αποτέλεσμα, στη δημόσια διοίκηση, οι εθνικοί και διεθνείς ηγέτες έχουν τη μεγαλύτερη ευθύνη (Κουστέλιος κ.ά., 2021).

Οι εργαζόμενοι στη δημόσια διοίκηση αναμένεται να επιδεικνύουν επιτυχημένα στυλ ηγεσίας λόγω του επιπέδου ευθύνης που συνεπάγονται αυτοί οι ρόλοι. Δεδομένου ότι πολλές μελέτες τονίζουν τη σημασία του στυλ ηγεσίας στην επίδραση του εργασιακού περιβάλλοντος και της οργανωτικής επιτυχίας, η μελέτη της ηγεσίας στον δημόσιο τομέα έχει προσελκύσει σημαντικό επιστημονικό ενδιαφέρον τις τελευταίες δεκαετίες. Οι Belias et al. (2017), Kouni et al. (2018) τονίζουν ότι η ηγεσία επηρεάζει σημαντικά μεταβλητές όπως η ικανοποίηση από την εργασία, ενώ σημειώνουν ότι η μετασχηματιστική ηγεσία κατέχει κεντρική θέση ως το στυλ που συνδέεται πιο σταθερά με θετικά οργανωτικά και εργασιακά αποτελέσματα.

Σύμφωνα με την έρευνα του Καρέλλα (2015) η μετασχηματιστική ηγεσία ήταν το πιο κοινό στυλ στον ελληνικό δημόσιο τομέα και είχε θετική συσχέτιση με την ικανοποίηση από την εργασία των εργαζομένων, ενώ η συναλλακτική ηγεσία δεν είχε τέτοια επίδραση. Αυτά τα αποτελέσματα συμφωνούν με ένα ευρύτερο μοτίβο που διαπιστώθηκε σε άλλες έρευνες που διεξήχθησαν στον δημόσιο τομέα, το οποίο δείχνει ότι η μετασχηματιστική ηγεσία είναι η καλύτερη στρατηγική διαχείρισης. Αυτή η διαπίστωση επιβεβαιώνεται από έρευνα που επικεντρώνεται σε διάφορα οργανωτικά πλαίσια.

Ενώ οι Ρωσσίδης κ.ά. (2015) ανακαλύπτουν ότι αυτό το στυλ ηγεσίας έχει ευνοϊκό αντίκτυπο τόσο στην απόδοση όσο και στην οργανωσιακή δέσμευση. Ομοίως, οι Νεραντζή κ.ά. (2018) καταλήγουν στο συμπέρασμα ότι η μετασχηματιστική ηγεσία είναι το κυρίαρχο στυλ διοίκησης με βάση έρευνα που έγινε σε δημόσια νοσοκομεία, με τη συναλλακτική ηγεσία να έρχεται δεύτερη αλλά να μην επιτυγχάνει παρόμοια επίπεδα αποτελεσματικότητας. Επιπλέον, η έρευνα του Πουτογλίδου (2017) για τους υπαλλήλους στις Δημόσιες Οικονομικές Υπηρεσίες (ΔΟΥ) καταδεικνύει ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι τείνουν να εμπιστεύονται τους προϊσταμένους που επιδεικνύουν μετασχηματιστικές ηγετικές ικανότητες. Η έρευνα της Δημητριάδου (2017) στις τοπικές αυτοδιοικήσεις (ΟΤΑ) καταδεικνύει επίσης ότι, αν και η χρήση της μετασχηματιστικής ηγεσίας είναι χαμηλή, παραμένει ένας σημαντικός τύπος ηγεσίας με σημαντική επίδραση στη λειτουργικότητα του οργανισμού.

Συλλογικά, αυτές οι μελέτες καταδεικνύουν ότι η μετασχηματιστική ηγεσία αντιστοιχεί τακτικά σε ευεργετικά αποτελέσματα, αν και το επίπεδο εφαρμογής της διαφέρει ανάλογα με τον οργανωτικό τύπο και τις διοικητικές διαδικασίες. Πολυάριθμες εμπειρικές μελέτες έχουν καταδείξει την αξία της μετασχηματιστικής ηγεσίας στον δημόσιο τομέα σε παγκόσμια κλίμακα.

Οι Wrightetal. (2010) υποδηλώνουν ότι αυτό το στυλ ηγεσίας υποστηρίζει τη δημιουργία κανόνων συμπεριφοράς και την υιοθέτηση μεθόδων που βοηθούν τις εταιρείες να ξεπεράσουν τα θεσμικά εμπόδια και να ενισχύσουν την απόδοσή τους. Οι Jakobsenetal. (2020) επιβεβαιώνουν ομοίως ότι η μετασχηματιστική ηγεσία είναι μια σημαντική πτυχή στη δημιουργία οργανωτικής δέσμευσης, ενώ οι Parketal. (2008) τονίζουν ότι η υψηλότερη ικανοποίηση από την εργασία συνδέεται άμεσα με την υποστηρικτική σύνδεση που δημιουργείται μεταξύ διευθυντών και εργαζομένων.

Ενώ ορισμένες έρευνες, όπως οι Bellé etal. (2018), αμφισβητούν την ανωτερότητα της μετασχηματιστικής ηγεσίας έναντι της συναλλακτικής ηγεσίας, αυτά τα ευρήματα φαίνεται να αποτελούν την εξαίρεση παρά τον κανόνα. Συνολικά, ένα ισχυρό σύνολο βιβλιογραφίας συγκλίνει στο συμπέρασμα ότι η μετασχηματιστική ηγεσία είναι η μορφή ηγεσίας που ευνοεί περισσότερο την υψηλή απόδοση, την αυξημένη ικανοποίηση από την εργασία και την ενισχυμένη οργανωσιακή

δέσμευση - στοιχεία που την καθιστούν καθοριστικό παράγοντα για την επιτυχή λειτουργία των δημόσιων οργανισμών.

1.3 Παρουσίαση βασικών θεωριών και μοντέλων ηγεσίας

Προκειμένου να κατανοηθεί η λειτουργία του ηγέτη στην τρέχουσα οργανωσιακή πραγματικότητα με πιο ολοκληρωμένο τρόπο, η σύγχρονη βιβλιογραφία έχει καταφύγει σε πιο πρόσφατα θεωρητικά μοντέλα, όπως η συναλλακτική, η μετασχηματιστική και η χαρισματική ηγεσία (Uhl-Bienetal., 2016). Εστιάζοντας στον δημόσιο τομέα, η τρέχουσα έρευνα εξετάζει μόνο αυτές τις σύγχρονες τεχνικές, αναλύοντας τα κύρια χαρακτηριστικά και τις συνεισφορές τους στη λειτουργία του οργανισμού.

1. Συναλλακτική Ηγεσία

Ένα από τα πιο δημοφιλή στυλ ηγεσίας τόσο στον δημόσιο όσο και στον εμπορικό τομέα είναι η συναλλακτική ηγεσία. Βασίζεται σε μια ανταλλακτική σύνδεση μεταξύ προϊσταμένου και εργαζομένου, όπου η παροχή κινήτρων ή τιμωριών βασίζεται στην ολοκλήρωση προκαθορισμένων στόχων και στην ποιότητα της παραγόμενης εργασίας. Με σαφώς καθορισμένες προσδοκίες και συνεχείς ενέργειες όταν παρατηρούνται αποκλίσεις από τα αναμενόμενα αποτελέσματα, ο συναλλακτικός ηγέτης χρησιμεύει ως ελεγκτής απόδοσης (Κουστέλιος κ.ά., 2021). Αυτή η στρατηγική συνδέεται συχνά με υπηρεσίες που εξαρτώνται από την αυστηρή τήρηση κανόνων, όπου η απόδοση μπορεί εύκολα να αξιολογηθεί και να ανταμειφθεί. Ο κύριος στόχος είναι η αποτελεσματική ολοκλήρωση των εργασιών και η διατήρηση της οργανωτικής σταθερότητας, και τα κίνητρα που χρησιμοποιούνται είναι ως επί το πλείστον εξωτερικά και συνήθως χρηματικά. Ενώ η συναλλακτική ηγεσία μπορεί να ενισχύσει την ικανοποίηση και την απόδοση από την εργασία, τα αποτελέσματά της περιορίζονται ως επί το πλείστον σε επίσημες λειτουργίες και δεν συνδέονται πάντα με την καινοτομία ή την αύξηση της εγγενούς ώθησης των εργαζομένων.

2. Μετασχηματιστική Ηγεσία

Αντίθετα, η μετασχηματιστική ηγεσία θεωρείται ένα από τα πιο σύγχρονα και επιτυχημένα παραδείγματα ηγεσίας. Βασίζεται στην ικανότητα του ηγέτη να εντοπίζει τις απαιτήσεις των μελών της ομάδας του, να χτίζει τη σωματική και ψυχική τους αντοχή και να καθιερώνεται ως ένα εμπνευσμένο και ενθαρρυντικό πρότυπο (Kirkpatricketal., 1996). Το όραμα και η στρατηγική του οργανισμού διαμορφώνονται από τον μετασχηματιστικό ηγέτη, ο οποίος επίσης ενθαρρύνει την καινοτομία, τη συμμετοχή και τη δημιουργικότητα, τα οποία αυξάνουν την απόδοση και την ευτυχία των εργαζομένων (Keller, 2006). Οι θεμελιώδεις ιδιότητες αυτής της μορφής ηγεσίας είναι η οικοδόμηση σχέσεων εμπιστοσύνης και αμοιβαίου σεβασμού, η κινητοποίηση των εργαζομένων προς έναν κοινό σκοπό και η καλλιέργεια υψηλών επιπέδων αφοσίωσης στην εργασία. Ταυτόχρονα, ο μετασχηματιστικός ηγέτης ενθαρρύνει την πνευματική διέγερση, η οποία επιτρέπει στα μέλη του προσωπικού να δημιουργούν έννοιες, να αντλούν μαθήματα από τις εμπειρίες τους και να τροποποιούν την εμπειρογνωμοσύνη τους για να ανταποκρίνονται στις μοναδικές απαιτήσεις της εταιρείας. Αυτή η μέθοδος έχει συνδεθεί σταθερά με καλύτερα επίπεδα δημιουργικότητας, αφοσίωσης και οργανωτικής απόδοσης (Κουστέλιος κ.ά., 2021).

3. Χαρισματική Ηγεσία

Η χαρισματική ηγεσία εστιάζει στη μοναδική ικανότητα του ηγέτη να εμπνέει τους οπαδούς του μέσω της προσωπικότητάς του και μέσω του τρόπου με τον οποίο εκφράζει τον στόχο του οργανισμού. Ο χαρισματικός ηγέτης διατυπώνει αποτελεσματικά τους στόχους, αξιοποιεί σημαντικά τις επικοινωνιακές δεξιότητες και καταφέρνει να εμπνέει ενθουσιασμό και αφοσίωση. Ένα διακριτικό χαρακτηριστικό της χαρισματικής ηγεσίας είναι η συναισθηματική σύνδεση των εργαζομένων με τον ηγέτη, καθώς αναπτύσσονται ισχυροί δεσμοί που επιτρέπουν την εδραίωση εμπιστοσύνης, ενσυναίσθησης και ενός κοινού στόχου (Κουστέλιος κ.ά., 2021).

Σύμφωνα με τους Houseetal. (1992), οι οπαδοί συχνά προσδίδουν στους χαρισματικούς ηγέτες ηρωικά χαρακτηριστικά, τα οποία ενισχύουν την εντύπωση της αφοσίωσης. Επιπλέον, ο χαρισματικός ηγέτης ενδυναμώνει τα μέλη του προσωπικού αναθέτοντάς τους σημαντικά καθήκοντα και καθήκοντα που ενισχύουν την οργανωτική επιτυχία. Οι χαρισματικοί και οι μετασχηματιστικοί

ηγέτες είναι παρόμοιοι, καθώς εμπνέουν μέσω ιδεών και συμπεριφορών και η αποτελεσματικότητά τους εξηγείται συχνά από διαδικασίες όπως το κίνητρο και η ενίσχυση της δέσμευσης.

Με το πέρασμα των ετών, εξελίχθηκαν πολυάριθμες σχολές σκέψης, καθεμία από τις οποίες επικεντρώνεται στα ξεχωριστά χαρακτηριστικά της ηγεσίας. Ορισμένες από αυτές τις μεθόδους επικεντρώνονται στα μοναδικά χαρακτηριστικά του ηγέτη, άλλες στη συμπεριφορά του και άλλες στον αντίκτυπο του περιβάλλοντός του ή στις αλληλεπιδράσεις του με τους υφισταμένους. Οι πιο σημαντικές απόψεις παρουσιάζονται συνοπτικά στην ανάλυση που ακολουθεί, δίνοντας έμφαση στις βασικές τους αρχές, πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα.

a. Προσέγγιση βάσει των χαρακτηριστικών

Μία από τις πρώτες μεθοδικές προσπάθειες κατανόησης της ηγεσίας είναι η προσέγγιση που δίνει έμφαση στα ανθρώπινα χαρακτηριστικά του ηγέτη. Αυτή η έννοια, η οποία διατυπώθηκε για πρώτη φορά μέσω των «θεωριών του σπουδαίου ανθρώπου», υποστήριζε ότι η ηγετική ικανότητα είναι ένα έμφυτο, σχεδόν «χαρισματικό» χαρακτηριστικό που κατέχουν ορισμένα άτομα που επιδεικνύουν χαρακτηριστικά που τα διαφοροποιούν από το τυπικό άτομο (Northouse, 2010). Στον πυρήνα της ανάλυσης βρίσκονται χαρακτηριστικά όπως η διάνοια, η αυτοπεποίθηση, η αποφασιστικότητα, η αξιοπιστία και η φιλικότητα.

Παρά τη δημοτικότητά της, αυτή η άποψη έχει δεχθεί σκληρή κριτική επειδή δίνει υπερβολική έμφαση στο άτομο και αγνοεί τη σημασία του περιβάλλοντος, των υφισταμένων και των περιστάσεων. Επιπλέον, ήταν δύσκολο να εντοπιστεί μια συνεπής συλλογή «ηγετικών χαρακτηριστικών», καθώς αυτά τα χαρακτηριστικά επιλέχθηκαν με υποκειμενικό και μερικές φορές ασυνεπή τρόπο (Λεονάρδου, n.d.). Αυτή η τεχνική απέτυχε επίσης να συσχετίσει αποτελεσματικά τα χαρακτηριστικά των ηγετών με συγκεκριμένα οργανωτικά αποτελέσματα, όπως η μεγαλύτερη παραγωγικότητα ή η ικανοποίηση των εργαζομένων από την εργασία.

b. Προσέγγιση βάσει του στυλ

Η προσέγγιση στυλ υποδήλωνε μια ουσιαστική αλλαγή στην προσοχή από τα εγγενή χαρακτηριστικά στις πραγματικές ενέργειες του ηγέτη. Οι συμπεριφορές

που επικεντρώνονται στην εργασία και οι συμπεριφορές που επικεντρώνονται στις σχέσεις είναι οι δύο θεμελιώδεις πτυχές της ηγετικής δραστηριότητας που τονίζονται σε αυτή την άποψη (Northouse, 2010). Ενώ η δεύτερη κατηγορία ασχολείται με την υποστήριξη, την ενθάρρυνση και την ανάπτυξη ενός ευχάριστου περιβάλλοντος μεταξύ των υφισταμένων, η πρώτη κατηγορία ασχολείται με δραστηριότητες που αποσκοπούν στην επίτευξη στόχων και την οργάνωση της εργασίας.

Οι θεωρίες του McGregor (1960), οι οποίες διαφοροποιούν μεταξύ ενός αυταρχικού στυλ (Θεωρία X) και ενός δημοκρατικού στυλ (Θεωρία Y), ενσωματώνονται επίσης σε αυτό το θεωρητικό πλαίσιο. Ταυτόχρονα, οι Blake και Mouton (1964) συνέβαλαν σημαντικά καθώς εντόπισαν πέντε θεμελιώδεις μορφές ηγετικής συμπεριφοράς και παρουσίασε ένα μοντέλο που ενσωματώνει την ανησυχία για τους ανθρώπους και την απόδοση. Παρόλο που η προσέγγιση του στυλ έχει επικριθεί για την αποτυχία του να λάβει επαρκώς υπόψη τους περιστασιακούς παράγοντες και τη δυναμική του περιβάλλοντος, συνέβαλε σε μια πιο συστηματική κατανόηση της συμπεριφοράς των ηγετών.

c. Θεωρία αλληλεπίδρασης ηγέτη-μέλους

Σε αντίθεση με άλλες μεθόδους, η θεωρία αλληλεπίδραση ηγέτη-μέλους βλέπει την ηγεσία ως αποτέλεσμα μιας συνεχούς σύνδεσης και όχι ως ένα σταθερό χαρακτηριστικό ή συμπεριφορά. Η «εντός ομάδας», η οποία απολαμβάνει υψηλότερα επίπεδα εμπιστοσύνης, περισσότερες πληροφορίες και μεγαλύτερες ευκαιρίες, και η «εξωομάδα», η οποία διατηρεί μια πιο επίσημη σχέση με τον ηγέτη, είναι οι δύο κατηγορίες υφισταμένων που προκύπτουν από την ανάπτυξη διαφορετικών ειδών σχέσεων από τον ηγέτη με κάθε μέλος της ομάδας (Λεονάρδου, n.d.). Η απόδοση, η εργασιακή ευτυχία και η δέσμευση των μελών της ομάδας επηρεάζονται σε μεγάλο βαθμό από αυτές τις ξεχωριστές αλληλεπιδράσεις (Northouse, 2010).

d. Θεωρία της ηγεσίας ομάδας

Με την αυξανόμενη σημασία της ομαδικής εργασίας στις σύγχρονες εταιρείες, η προσέγγιση της ηγεσίας ομάδας εστιάζει στη δυναμική της συλλογικής δράσης. Η ηγεσία δεν θεωρείται ως ατομική επιρροή, αλλά ως μια διαδικασία που μεσολαβεί

μεταξύ του περιβάλλοντος της ομάδας, των ενεργειών της και των συνεπειών της. Δίνεται έμφαση στη λήψη αποφάσεων, τη διαχείριση συγκρούσεων, την κατασκευή δομής και την παροχή πληροφοριών. Αυτή η στρατηγική αναγνωρίζει ότι τα μέλη της ομάδας μπορούν να μοιράζονται ηγετικές ευθύνες, αυξάνοντας τη συμμετοχή και την ομαδική λογοδοσία (Northouse, 2010).

2: Παράγοντες που επηρεάζουν την ηγετική λειτουργία εντός του διοικητικού μηχανισμού του δημοσίου

2.1 Ανάλυση των περιορισμών της διοικητικής δράσης στο δημόσιο τομέα

Από τις αρχαίες έως τις σύγχρονες κοινωνίες, η ιδέα της διοίκησης είναι θεμελιώδης για όλες. Είναι εύκολο να οριστούν δύο ομάδες ανθρώπων σε κάθε κοινωνικό σχηματισμό: αυτούς που κυβερνούν και αυτούς που κυβερνώνται. Ως αποτέλεσμα, η διοίκηση αναφέρεται σε οποιαδήποτε ενέργεια που περιλαμβάνει τη χρήση μιας συγκεκριμένης δραστηριότητας για τη διαχείριση, την παρακολούθηση και την επίλυση θεμάτων. Με άλλα λόγια, η διοίκηση είναι ένα σύνολο δραστηριοτήτων που αποσκοπούν στην επίτευξη ενός στόχου, συνήθως την επίτευξη συγκεκριμένων στόχων που έχουν τεθεί από ένα όργανο ή μια αρχή (Μακρυδημήτρης, 1995).

Η δημόσια και η ιδιωτική διοίκηση διακρίνονται στο αντικείμενο της διοικητικής επιστήμης. Η λέξη «διοίκηση» έχει δύο έννοιες στη σύγχρονη θεωρία, αναφέρεται τόσο στην ίδια τη δράση όσο και στον τρόπο οργάνωσης της πράξης της διοίκησης. Με εξαίρεση το Κοινοβούλιο και τα δικαστήρια, η δημόσια διοίκηση περιλαμβάνει όλες τις δημόσιες υπηρεσίες στην οργανωτική τους έννοια. Ο καταναγκασμός, ή η κυρίαρχη βούληση του Κράτους που ασκείται μέσω της δημόσιας εξουσίας, είναι ο θεμελιώδης τρόπος λειτουργίας της (Σπανού, 2001). Η κατανομή των εξουσιών αποτελεί τη βάση της σύγχρονης δημόσιας διοίκησης και η αρχή της νομιμότητας διέπει τη λειτουργία της (Τσακαλάκης, 2013).

Σύμφωνα με τον Αναστόπουλο (1987), η δημόσια διοίκηση είναι η διοίκηση του Κράτους, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και των δημόσιων οργανισμών με στόχο τη διασφάλιση της λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών και, κατά συνέπεια, την προώθηση του δημόσιου συμφέροντος. Η δημόσια διοίκηση αναφέρεται στον ρόλο της διοίκησης και διακρίνεται από τις άλλες δύο κρατικές λειτουργίες από τη δραστηριότητά της. Στον λειτουργικό της ορισμό, η δημόσια διοίκηση είναι ένα σύνολο πράξεων και ενεργειών που αποσκοπούν στην επίτευξη ενός σκοπού. Ενώ η έκδοση δικαστικής απόφασης αποτελεί τη διατύπωση μιας επίλυσης μιας νομικής διαφοράς, η ψήφιση κανόνων δικαίου αποτελεί διακήρυξη της βούλησης του Κράτους σχετικά με το τι πρέπει να ισχύει (νομοθετική λειτουργία).

Αντίθετα, η λειτουργία της διοίκησης είναι πρωτίστως δράση, υλοποίηση και εφαρμογή. Αυτό είναι και το βασικό χαρακτηριστικό που τη διακρίνει από τις άλλες δύο λειτουργίες. Σύμφωνα με την κλασική κατανόηση της διάκρισης των εξουσιών, η εκτελεστική λειτουργία είναι επιφορτισμένη με την εφαρμογή και την εφαρμογή των νόμων (Μακρυδημήτρης, 1995). Τα τυπικά χαρακτηριστικά της διοίκησης μπορούν να συνοψιστούν ως εξής: η διοίκηση είναι μια δράση που απευθύνεται στο σύνολο της κοινωνίας· ρυθμίζει την κοινωνική συμπεριφορά και ζωή μέσω των πράξεών της· στοχεύει, καταρχήν, στην εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος· και αποτελεί, κατ' εξοχήν, μια νομοθετημένη εκτέλεση του νόμου, στο βαθμό που αυτό που ο νομοθέτης ορίζει γενικά και αφηρημένα μετατρέπεται σε μια συγκεκριμένη, ατομική διοικητική πράξη (Σπανού, 2001, Τσακαλάκης, 2013).

Η δημόσια διοίκηση, με τον ευρύτερο ορισμό της, αναφέρεται στο Κράτος και στους δημόσιους νομικούς θεσμούς. Σύμφωνα με τον Μακρυδημήτρη (1995), η έννοια του κράτους βρίσκεται σε πολλά νομοθετικά κείμενα που ρυθμίζουν διάφορους τομείς της κρατικής οργάνωσης και δραστηριότητας, συμπεριλαμβανομένων οντοτήτων των οποίων η δομή και η λειτουργία επηρεάζονται από το κράτος. Οι κεντρικές και αποκεντρωμένες υπηρεσίες του κράτους, οι μονάδες τοπικής αυτοδιοίκησης και άλλα δημόσια νομικά πρόσωπα και δημόσιοι οργανισμοί περιλαμβάνονται όλοι στον δημόσιο τομέα. Προκειμένου να εξυπηρετήσουν με επιτυχία την επίτευξη των δημόσιων στόχων, πρόκειται για

οργανισμούς και φορείς που ασκούν δημόσια εξουσία και έχουν διοικητική και οικονομική αυτονομία (Σωτηρόπουλος, 2022).

Η προώθηση του δημόσιου συμφέροντος είναι η αποστολή του δημόσιου τομέα. Ενώ υπάρχουν πολλές ομοιότητες μεταξύ του δημόσιου τομέα και της δημόσιας διοίκησης, δεν είναι το ίδιο πράγμα. Ο όρος «δημόσιος τομέας» είναι μια γενικότερη φράση που περιλαμβάνει και τη δημόσια διοίκηση με την πιο συγκεκριμένη έννοια (Σωτηρόπουλος, 2022). Ο ιδιωτικός τομέας, ο οποίος περιλαμβάνει όλες τις ιδιωτικές επιχειρήσεις, αναφέρεται ως «δημόσιος τομέας». Η επιδίωξη αποτελεσμάτων είναι το σημείο όπου ο δημόσιος και ο ιδιωτικός τομέας αποκλίνουν. Η αποστολή του δημόσιου τομέα είναι η προστασία του δημόσιου συμφέροντος, ενώ οι ιδιωτικές επιχειρήσεις, οι οποίες υπόκεινται στους κανονισμούς της αγοράς, επικεντρώνονται κυρίως στην παραγωγή χρήματος. Ωστόσο, η χρήση σύγχρονων διοικητικών τεχνικών όπως η Νέα Δημόσια Διοίκηση έχει πρόσφατα αλλάξει τις διακρίσεις μεταξύ του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα (Pollitt&Bouckaert, 2011).

Οι πολιτικές και διοικητικές δομές ενός έθνους έχουν σημαντικό αντίκτυπο στην αποτελεσματικότητα της διακυβέρνησης και την ποιότητα της δημόσιας διοίκησης. Το Ναπολεόντειο σύστημα χρησιμεύει ως πρότυπο για τη δομή και τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα, όπως και σε πολλά άλλα ευρωπαϊκά έθνη. Το Ναπολεόντειο σύστημα, διακρίνεται κυρίως από την κεντρική εξουσία, την εστίαση στην τήρηση της αρχής της νομιμότητας και τις παρατεταμένες διαδικασίες πρόσληψης και προαγωγής του μόνιμου πολιτικού προσωπικού. Ως αποτέλεσμα, υπάρχει μικρή εστίαση στην αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα των υπηρεσιών και υπάρχει μικρή αλληλεπίδραση και επικοινωνία με τους κοινωνικούς εταίρους και άλλους οικονομικούς και κοινωνικούς παράγοντες σχετικά με τη συναπόφαση των δημόσιων πολιτικών και, κατά συνέπεια, την εκτέλεσή τους (Σωτηρόπουλος, 2022).

Στην πραγματικότητα, αυτή είναι η πιο διαδεδομένη άποψη για το διοικητικό σύστημα της Ελλάδας, κατηγοριοποιώντας το ως έθνος Ναπολεόντειου τύπου. Αυτό συμβαίνει επειδή ο ελληνικός δημόσιος τομέας επιδεικνύει χαρακτηριστικά που είναι τυπικά των νοτιοευρωπαϊκών εθνών και προέρχονται τόσο από τη γραφειοκρατία όσο και από τη γαλλική διοικητική παράδοση (Kickert, 2011).

Είναι σημαντικό να σημειωθεί ότι το διοικητικό σύστημα χαρακτηριζόταν από ισχυρό κρατισμό ακόμη και στην μεταπολεμική εποχή, όπου η διοίκηση ανέλαβε ένα ευρύ φάσμα παραγωγικών, κοινωνικών και οικονομικών καθηκόντων στο πλαίσιο μιας επεκτατικής και προστατευτικής οικονομικής στρατηγικής.

Με άλλα λόγια, η έμφαση σε πολύπλοκους κανονισμούς και τυπικές διαδικασίες που προέκυψαν από τη σχετική νομοθεσία έθεσε τις βάσεις για τη δημιουργία δημόσιων θεσμών με υψηλό βαθμό γραφειοκρατίας και συγκεντρωτισμού, άμεσο ιεραρχικό έλεγχο από το κράτος και νομικό φορμαλισμό (Σωτηρόπουλος, 1993). Πιο συγκεκριμένα, η δημόσια διοίκηση στον ελληνικό δημόσιο τομέα εξελίχθηκε με βάση τους παράγοντες των μεταφορών, τους κοινωνικούς και τους γεωοικονομικούς παράγοντες. Το ελληνικό Σύνταγμα ορίζει ότι οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης εξακολουθούν να είναι υπεύθυνοι για τις τοπικές υποθέσεις δηλαδή, οι αποκεντρωμένοι φορείς εκτελούν καθήκοντα που σχετίζονται με την κοινωνική και οικονομική ανάπτυξη εντός της αρμοδιότητάς τους, ενώ η κεντρική κυβέρνηση επιβλέπει και διαχειρίζεται τους αποκεντρωμένους φορείς δημιουργώντας αποκεντρωμένες διοικήσεις για τον σκοπό αυτό (Μακρυδημήτρης, 1995, Σπανού, 2001).

Η ελληνική δημόσια διοίκηση χαρακτηριζόταν ανέκαθεν από μια σειρά δομικών, λειτουργικών και πολιτισμικών περιορισμών, παρά το επίσημο πλαίσιο της αποκέντρωσης. Αυτοί οι περιορισμοί έχουν τεκμηριωθεί διεξοδικά τόσο σε ελληνικά επιστημονικά έργα όσο και σε διεθνή συγκριτική βιβλιογραφία για τη δημόσια διοίκηση. Σύμφωνα με τη συνθετική περιγραφή του Σωτηρόπουλου (2022), η εικόνα της ελληνικής διοίκησης είναι αντιφατική. Χρόνιες παθολογίες συνεχίζουν να εμποδίζουν τον λειτουργικό εκσυγχρονισμό, ενώ υπάρχει σταδιακή σύγκλιση προς τα ευρωπαϊκά διοικητικά πρότυπα. Αυτοί οι περιορισμοί έχουν βαθιές ιστορικές ρίζες, θεσμικά θεμέλια και ισχυρή σχέση με την εξέλιξη του ελληνικού κράτους από την ίδρυσή του.

Ο ισχυρός συγκεντρωτισμός, ή η συγκέντρωση βασικών αρμοδιοτήτων σε κεντρικό επίπεδο, είναι μια από τις πιο σημαντικές πτυχές της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Η αποκεντρωμένη διοίκηση επιτρέπεται από το Σύνταγμα και τους μεταγενέστερους νόμους, αλλά στην πραγματικότητα, οι πολιτικοί προϊστάμενοι και τα υπουργεία εξακολουθούν να έχουν την πλειοψηφία της εξουσίας λήψης

αποφάσεων. Η πρώιμη έρευνα αποκάλυψε ότι το ελληνικό διοικητικό σύστημα σχεδιάστηκε για να υποστηρίζει τον κεντρικό έλεγχο, συχνά εις βάρος της διοικητικής αυτονομίας των περιφερειακών και τοπικών οντοτήτων (Σπανού, 2001). Η κατανομή των ανθρώπινων πόρων καταδεικνύει περαιτέρω την κυριαρχία του κεντρικού κράτους καθώς οι αποκεντρωμένες διοικητικές οντότητες εμφανίζουν συστηματική υποστελέχωση, ενώ η πλειονότητα των δημοσίων υπαλλήλων εργάζεται σε κεντρικές υπηρεσίες (Σωτηρόπουλος, 2022).

Οι χρονικές καθυστερήσεις, η εξάρτηση των τοπικών αρχών από την ομοσπονδιακή κυβέρνηση και η αδυναμία τροποποίησης της πολιτικής ώστε να ανταποκρίνεται στις τοπικές απαιτήσεις είναι τα αποτελέσματα αυτού. Εκτός από οργανωτική ασθένεια, η υπερσυγκεντρωτισμός είναι ένα πολιτισμικό χαρακτηριστικό. Στο παρελθόν, η κεντρική εξουσία ευνοούσε τον αυστηρό έλεγχο των δημόσιων οντοτήτων, γεγονός που συνέβαλε στη διατήρηση πελατειακών σχέσεων. Ακόμη πιο πρόσφατες προσπάθειες εκσυγχρονισμού της κεντρικής διοίκησης, συμπεριλαμβανομένης της μεταρρύθμισης του «Εκτελεστικού Κράτους» (Νόμος 4622/2019), επικεντρώνονται περισσότερο στην ενίσχυση του κεντρικού συντονισμού παρά στην πραγματική προς τα κάτω μεταφορά πόρων και αρμοδιοτήτων. Η Ελλάδα εξακολουθεί να έχει ένα από τα πιο συγκεντρωτικά διοικητικά συστήματα σε σύγκριση με άλλα ευρωπαϊκά έθνη.

Τις τελευταίες δεκαετίες, οι ραγδαίες αλλαγές στο ευρύτερο οικονομικό, κοινωνικό, πολιτικό και τεχνολογικό περιβάλλον έχουν αναγκάσει όλα τα έθνη να προσαρμόσουν τις διοικητικές και διακυβερνητικές τους δομές για να ανταποκριθούν στις αυξανόμενες απαιτήσεις της κοινωνίας και της οικονομίας. Ο εκδημοκρατισμός της δημόσιας διοίκησης τέθηκε ως προτεραιότητα ήδη από το 1974, με μόνο μικρές αποκλίσεις από τα γραφειοκρατικά χαρακτηριστικά του Βεμπερι. Στις αρχές της δεκαετίας του 1990, το διοικητικό σύστημα της Ελλάδας βρισκόταν υπό πίεση από την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και την παγκοσμιοποίηση, γεγονός που οδήγησε στα πρώτα σημάδια αλλαγής προς την προσαρμογή στις συνθήκες της αγοράς (Τσακαλάκης, 2013). Προκειμένου να θεσπιστούν ενιαίες κατευθυντήριες γραμμές και πρακτικές για τον εκσυγχρονισμό και τον «εξευρωπαϊσμό» της δημόσιας διοίκησης, η Ευρωπαϊκή Ένωση ενθάρρυνε ταυτόχρονα θεσμικές αλλαγές στα εθνικά διοικητικά συστήματα (OECD, 2011).

Σύμφωνα με τον Σωτηρόπουλο (2022), υπήρξε μια σταθερή μείωση της οικονομικής παρουσίας του κράτους, η ίδρυση ανεξάρτητων αρχών, η δημιουργία νέων οργανισμών με μεγαλύτερη αυτονομία και η ανάπτυξη νέων οργανωτικών τεχνικών και τεχνολογιών. Η επείγουσα ανάγκη για μεταρρυθμίσεις με στόχο τη δημιουργία πιο αποτελεσματικής και αποδοτικής διαχείρισης των δημοσίων υποθέσεων έχει τονιστεί επανειλημμένα από εθνικούς και υπερεθνικούς οργανισμούς (OECD, 2011). Ωστόσο, παρά τις αλλαγές στην πολιτική εξουσία, η πολυαναμενόμενη διοικητική μεταρρύθμιση της Ελλάδας δεν έχει υλοποιηθεί σε ικανοποιητικό βαθμό και οποιαδήποτε δράση έχει αναληφθεί έχει καθυστερήσει, γεγονός που έχει συμβάλει στη φήμη της Ελλάδας ως έθνους με μικρή ικανότητα για μεταρρυθμίσεις (Σωτηρόπουλος, 2022).

Προγράμματα για ριζικό μετασχηματισμό της δημόσιας διοίκησης τέθηκαν για πρώτη φορά σε εφαρμογή κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης και των Μνημονίων, με κλίμακα και ένταση που η ελληνική κοινωνία και οικονομία δεν είχαν βιώσει ποτέ πριν. Προκειμένου να ενισχυθεί η ικανότητα της διοίκησης να προωθήσει την κοινωνική και οικονομική ανάπτυξη του έθνους, όλα τα προγράμματα δημοσιονομικής προσαρμογής έθεσαν στο επίκεντρό τους τη διοικητική μεταρρύθμιση -συχνά αναφερόμενη ως «διαρθρωτική»- (Σωτηρόπουλος, 2022). Λόγω των όρων και προϋποθέσεων των Μνημονίων, τα οποία επιδίωκαν να επιταχύνουν δραστικές αλλαγές σε μια ποικιλία αρμοδιοτήτων της δημόσιας διοίκησης, η πίεση για μεταρρυθμίσεις ήταν ιδιαίτερα ισχυρή. Το πλαίσιο που σχετίζεται με την υγεία και το λειτουργικό πλαίσιο εισήλθαν σε άγνωστα εδάφη λόγω της επικρατούσας αβεβαιότητας, ασάφειας, πολυπλοκότητας και αστάθειας κατά την περίοδο της πανδημίας, γεγονός που άσκησε πίεση στη δημόσια διοίκηση να λειτουργήσει γρήγορα και αποτελεσματικά σε ένα νέο κοινωνικό και οικονομικό περιβάλλον (Bannister&Connolly, 2012).

Η στελέχωση, συμπεριλαμβανομένης της ποσότητας, της κατανομής και των προφίλ δεξιοτήτων των δημοσίων υπαλλήλων, αποτελεί βασικό περιορισμό. Η ιδέα ενός «υπερβολικά ανεπτυγμένου» δημόσιου τομέα διαιωνίζεται συχνά στον δημόσιο διάλογο, ωστόσο η συγκριτική έρευνα δείχνει ότι το μέγεθος του δημόσιου τομέα στην Ελλάδα δεν διαφέρει σημαντικά από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο (ΟΟΣΑ, 2012). Το πραγματικό πρόβλημα, όπως σημειώνει ο Σωτηρόπουλος

(2022), είναι η άνιση κατανομή του προσωπικού: οι κεντρικές υπηρεσίες έχουν περισσότερους υπαλλήλους από ό,τι είναι απαραίτητο, αλλά οι τοπικές υπηρεσίες, οι κρίσιμες μονάδες κοινωνικής πρόνοιας, οι μηχανισμοί εποπτείας και η τεχνική υποδομή εξακολουθούν να μην έχουν επαρκές προσωπικό. Αυτή η ανισότητα επιδεινώνεται από τους θεσμικούς περιορισμούς στην κινητικότητα των εργαζομένων, τα ανεπαρκή συστήματα για στρατηγικό σχεδιασμό ανθρώπινου δυναμικού και την έλλειψη οργανωμένης εκπαίδευσης (Srapou, 2018).

Ωστόσο, για πολλά χρόνια, οι διαδικασίες αξιολόγησης προσωπικού ήταν ανεπαρκείς και συχνά μόνο τυπικές. Ο νόμος 3230/2004 για τη Διοίκηση βάσει Στόχων εισήχθη με σκοπό την ενσωμάτωση Νέων Μεθόδων Δημόσιας Διοίκησης. Παρ' όλα αυτά, η εκτέλεσή του ήταν συχνά τελετουργική, ατελής και αποσπασματική. Οι μέθοδοι αξιολόγησης που εφαρμόστηκαν μετά το 2016 έδειξαν παρόμοιες τάσεις, αλλά δεν μπόρεσαν να αλλάξουν σημαντικά τη διοικητική κουλτούρα, ενώ παράλληλα ήταν πιο θεσμικά δομημένες. Αυτές οι πρακτικές υπονομεύουν την ανάπτυξη μιας επαγγελματικής, μετρήσιμης και προσανατολισμένης στην απόδοση δημόσιας διοίκησης, την οποία η σχετική βιβλιογραφία έχει αναγνωρίσει ως κεντρική προϋπόθεση για τη διοικητική αποτελεσματικότητα (Pollitt&Bouckaert, 2011).

Η διαφθορά είναι μια από τις πιο διαρκείς προκλήσεις και επηρεάζει σαφώς την αποτελεσματικότητα των διοικητικών καθηκόντων. Οι Papouliasetal. (2005) ισχυρίζονται ότι το ελληνικό σενάριο είναι ένα τυπικό παράδειγμα ενός συστήματος στο οποίο η πολιτική επιρροή και οι πελατειακές διασυνδέσεις επηρεάζουν την πρόσβαση σε κρατικούς πόρους και υπηρεσίες. Ακόμα και με την ίδρυση ανεξάρτητων οργανισμών διαφάνειας και τη θεσμοθέτηση απαραίτητων πρωτοβουλιών δημοσιότητας όπως το έργο «Διαύγεια», η διαφθορά εξακολουθεί να αποτελεί μηχανισμό που θέτει σε κίνδυνο τη διοικητική ακεραιότητα.

Η εξάπλωσή της δεν περιορίζεται στα υψηλά επίπεδα της κυβέρνησης. Συχνά παίρνει τη μορφή «μικρής διαφθοράς», η οποία έχει αντίκτυπο στις τακτικές αλληλεπιδράσεις πολιτών-κράτους. Η χαμηλή θεσμική ποιότητα, η περιορισμένη διαφάνεια, η ανεπαρκής λογοδοσία και η ανεπαρκής αξιολόγηση συνδέονται όλα με τη διαφθορά, και η ελληνική κατάσταση καταδεικνύει περίτρανα αυτά τα

χαρακτηριστικά. Ήδη από τη δεκαετία του 1980, η υιοθέτηση εργαλείων Νέας Δημόσιας Διοίκησης έγινε δημοφιλής σε όλη την Ευρώπη.

Ωστόσο, αυτές οι τεχνικές έχουν υιοθετηθεί περισσότερο ρητορικά παρά ουσιαστικά στην Ελλάδα (Σωτηρόπουλος,, 2022). Τα αναμενόμενα αποτελέσματα δεν επιτεύχθηκαν από τη διοίκηση μέσω στόχων, αξιολόγησης βάσει απόδοσης, συστημάτων κινήτρων, μέτρησης αποτελεσματικότητας και επανασχεδιασμού διαδικασιών. Η νομιμότητα και η διαδικασία έχουν προτεραιότητα έναντι της απόδοσης και των αποτελεσμάτων στην ελληνική διοικητική κουλτούρα. Τα συνδικάτα και η πολιτική ηγεσία, η οποία συχνά θέτει το βραχυπρόθεσμο πολιτικό πλεονέκτημα έναντι της μακροπρόθεσμης θεσμικής μεταρρύθμισης, συνήθως αντιτίθενται στις μεταρρυθμίσεις που ζητούν οργανωτικό μετασχηματισμό και ανατροπή των καθιερωμένων δομών.

Η διεθνής βιβλιογραφία έχει αναφερθεί σε αυτό το φαινόμενο ως «σταδιακή» ή «κατακερματισμένη» μεταρρύθμιση, κατά την οποία οι αλλαγές λαμβάνουν χώρα χωρίς στρατηγικό σχεδιασμό και με μη συνεκτικό τρόπο (Pollitt&Bouckaert, 2011). Η διοικητική συνεργασία αποτελεί εδώ και καιρό πρόβλημα. Ο κατακερματισμός των αρμοδιοτήτων, η απουσία ενός ενιαίου κεντρικού (εκτελεστικού) συστήματος σχεδιασμού και η ενδοοργανωτική αντίσταση έχουν οδηγήσει σε ασυνέχειες, επικαλύψεις και αναποτελεσματικότητα (Σωτηρόπουλος,, 2022). Ο νόμος 4622/2019 επιχειρεί να λύσει αυτά τα προβλήματα δημιουργώντας φορείς όπως Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου, στρατηγικά σχέδια δράσης υπουργείων και το Ολοκληρωμένο Σύστημα Παρακολούθησης του Κυβερνητικού Έργου. Ωστόσο, η εκτέλεση παραμένει άنيση επειδή η διοικητική παράδοση απαγορεύει τον εκσυγχρονισμό των συντονιστικών δομών (Σωτηρόπουλος, 2022).

Σύμφωνα με τον Τσακαλάκης (2013), ένα άλλο διαρθρωτικό ζήτημα στο ίδιο πλαίσιο είναι η αδυναμία σαφούς καθορισμού στόχων: η δημόσια διοίκηση εξυπηρετεί αρκετές, ενίοτε αντικρουόμενες, οικονομικές, κοινωνικές και πολιτικές ανάγκες χωρίς σωστή ιεράρχηση προτεραιοτήτων ή στρατηγικό προσανατολισμό. Μια διοικητική κουλτούρα που δίνει προτεραιότητα στη συμμόρφωση με τις διαδικασίες έναντι των αποτελεσμάτων αντικατοπτρίζεται στην έλλειψη σαφών δεικτών απόδοσης, οι οποίοι περιορίζουν την ικανότητα αξιολόγησης των υπηρεσιών. Επειδή η στασιμότητα και η αδράνεια καθίστανται δυνατές από την

έλλειψη αξιολόγησης, αυτή η διαδικαστική εμμονή έχει ως αποτέλεσμα την αναπαραγωγή αναποτελεσματικών μεθόδων.

Ο Τσακαλάκης (2013) τονίζει επίσης πόσο περίπλοκη είναι η οργανωτική δομή του δημόσιου τομέα. Οι καθυστερήσεις, η μετατόπιση ευθυνών και η διοικητική αδιαφάνεια είναι συνηθισμένα στις δημόσιες υπηρεσίες λόγω επικαλυπτόμενων αρμοδιοτήτων και αμφιλεγόμενων γραμμών λογοδοσίας. Η αποτελεσματικότητα και η λογοδοσία παρεμποδίζονται από αυτήν την οργανωτική αβεβαιότητα, καθώς είναι δύσκολο να εντοπιστούν τα άτομα που είναι υπεύθυνα για λάθη ή παραλείψεις λόγω της κατανομής καθηκόντων. Σύμφωνα με τη σχετική έρευνα που αναφέρει ο Τσακαλάκης (2013), είναι δύσκολο να προσελκύσει και να διατηρήσει κορυφαία talέντα όταν δεν υπάρχουν μοναδικά κίνητρα και ανταμοιβές για τους δημόσιους υπαλλήλους.

Σύμφωνα με τον Αναστόπουλο (1987) ένα σύστημα αποδοχών που δεν σχετίζεται με την απόδοση, προωθεί τις συντεχνιακές νοοτροπίες και αποθαρρύνει τη δημιουργικότητα και την λογοδοσία. Η Ελλάδα δεν διαθέτει σαφές στρατηγικό σχέδιο για τη δημόσια διοίκηση και ανάπτυξη. Ο στόχος της κυβέρνησης φαίνεται ασύνδετος, με υπερβολική έμφαση σε δημοσιονομικά και φορολογικά ζητήματα και χωρίς ολοκληρωμένη στρατηγική για κοινωνική και οικονομική αποκατάσταση (OECD, 2011). Τα ενδογενή ζητήματα συνδέονται στενά με την έλλειψη στρατηγικού οράματος: η ασάφεια των στόχων και η διοικητική ασυνέχεια εμποδίζουν την ανάπτυξη μακροπρόθεσμων σχεδίων. Τέλος, ο ΟΟΣΑ (OECD, 2011) εντοπίζει σημαντικά ελαττώματα στον τρόπο συντονισμού της κυβερνητικής δραστηριότητας. Η εφαρμογή πολιτικών παρεμποδίζεται και η επαγγελματική λειτουργία της διοίκησης υπονομεύεται από την έλλειψη ενός ενιαίου εκτελεστικού κέντρου και τη συστηματική συμμετοχή της πολιτικής ηγεσίας στη μικροδιαχείριση (ΟΟΣΑ, 2010).

2.2 Η γραφειοκρατική οργάνωση και η επίδρασή της στην αποτελεσματικότητα της ηγεσίας

Με την αναλυτική έννοια της λέξης, η γραφειοκρατία αποτελεί ένα βασικό οργανωτικό παράδειγμα για τον τρόπο λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης και των σύγχρονων κρατών. Ετυμολογικά προέρχεται από τη γαλλική λέξη bureau (γραφείο), και χαρακτηρίζει μια ιεραρχική οργανωτική δομή με άκαμπτη κατανομή εργασίας και σαφώς καθορισμένες ευθύνες για κάθε θέση (Weber, 1978). Η φράση εμφανίστηκε για πρώτη φορά στη Γαλλία του δέκατου όγδοου αιώνα. Για πολλά χρόνια, η γραφειοκρατία θεωρούνταν η καλύτερη μέθοδος για τη δημιουργία δημόσιων υπηρεσιών, επειδή προσέφερε συνέπεια, προβλεψιμότητα και λογικό έλεγχο σε μεγάλης κλίμακας οργανωτικές δομές (Zhouetal., 2012).

Ο κύριος υποστηρικτής της κρατικής γραφειοκρατίας ήταν ο Max Weber, ο οποίος την όρισε ως ένα σύστημα με χαρακτηριστικά όπως η συγκέντρωση, η ιεραρχία, η άσκηση εξουσίας, η πειθαρχία, η τήρηση κανόνων, οι δυνατότητες σταδιοδρομίας, η κατανομή εργασίας και η ασφαλής μονιμότητα (Weber, 1978). Η λογική κατανομή των καθηκόντων, η παρουσία ενός σαφώς καθορισμένου συνόλου κανονισμών και λειτουργικών προτύπων και η αξιοκρατική πρόσληψη προσωπικού είναι μερικά από τα οφέλη του γραφειοκρατικού μοντέλου. Αυτά τα στοιχεία, τα οποία εγγυώνται διαφάνεια στη λήψη αποφάσεων, σαφώς καθορισμένα πρωτόκολλα επικοινωνίας, διακριτές αρμοδιότητες και κατανομή ευθυνών, θεωρείται ότι επηρεάζουν θετικά την αποτελεσματικότητα και τη σταθερότητα των δημόσιων οργανισμών. Με αυτόν τον τρόπο, μειώνονται η ευνοιοκρατία, οι προσωπικές διακρίσεις και η αυθαίρετη συμπεριφορά (Zhouetal., 2012).

Η βεμπεριανή προσέγγιση θεωρεί τη γραφειοκρατία ως ένα «τεχνικά ανώτερο» και εξαιρετικά αποτελεσματικό οργανωτικό εργαλείο που διακρίνεται από μια ιεραρχική δομή, αυστηρό ορισμό ρόλων μέσω γραπτών κανόνων, τήρηση τυπικών και απρόσωπων κανόνων και σαφή κατανομή αρμοδιοτήτων βάσει επαγγελματικών κριτηρίων όπως η εξειδίκευση και η εκπαίδευση (Weber, 1978). Η ορθολογικότητα είναι ένα βασικό στοιχείο για την επίτευξη των στόχων που απαιτεί μεθοδικό σχεδιασμό, υπολογισμό πόρων και αξιολόγηση κινδύνου, προκειμένου να επιλεγεί η καλύτερη πορεία δράσης.

Σύμφωνα με αυτήν την έννοια, η γραφειοκρατία χρησιμεύει επίσης ως προστασία για τη δημοκρατία, διασφαλίζοντας ότι οι πόροι κατανέμονται σύμφωνα με

απρόσωπους κανόνες και όχι πολιτικούς, κάτι που μπορεί να μειώσει τη διαφθορά και τις πελατειακές συμπεριφορές (Weber, 1978). Η γραφειοκρατική μορφή διοίκησης ήταν ιδιαίτερα επιτυχημένη για μεγάλο χρονικό διάστημα, ειδικά σε μεγάλες επιχειρήσεις όπου η συγκέντρωση της εξουσίας διευκόλυνε την παρακολούθηση και τη ρύθμιση των χαμηλότερων επιπέδων. Ωστόσο, η υπερβολική ανάπτυξη των γραφειοκρατικών οργανισμών στη σύγχρονη εποχή έχει καταστήσει την αποτελεσματική εποπτεία πιο δύσκολη, οδηγώντας σε ακαμψία και δυσλειτουργία (Kalberg, 2008, Zhouetal., 2012).

Στο ελληνικό περιβάλλον, η γραφειοκρατία έχει σταδιακά συνδεθεί με την αρνητικότητα. Στην ελληνική δημόσια διοίκηση, η γραφειοκρατία συνδέεται με την οργανωτική αναποτελεσματικότητα, την πολυπλοκότητα και τον πολλαπλασιασμό των νόμων. Τα χαμηλά επίπεδα συντονισμού και οι καθυστερήσεις στην παροχή υπηρεσιών προς τους πολίτες προκαλούνται από την ύπαρξη πολλαπλών, ανόμοιων κανονισμών που διέπουν το ίδιο ζήτημα, τις επικαλυπτόμενες αρμοδιότητες, τις περίπλοκες οργανωτικές δομές και την ανεπαρκή επαγγελματική κατάρτιση του προσωπικού (Akrivos et al., 2013).

Η κανονιστική πολυπλοκότητα, οι ασυνέπειες και οι συχνά απαρχαιωμένοι νόμοι που δεν ευθυγραμμίζονται με τις σύγχρονες κοινωνικοοικονομικές απαιτήσεις είναι χαρακτηριστικά του θεσμικού πλαισίου της δημόσιας διοίκησης. Τόσο οι πολίτες όσο και οι δημόσιοι υπάλληλοι μπερδεύονται από αυτή την «ρυθμιστική πλημμύρα», η οποία καθιστά δύσκολη την ορθή εφαρμογή του νόμου (Ladi&Dalakou, 2010). Η εκτελεστική εξουσία και η διοίκηση ενισχύονται από τη συχνή χρήση νομοθετικών εξουσιοδοτήσεων, αλλά αυτό συμβάλλει επίσης στη διαιώνιση ενός φορμαλιστικού πλαισίου όπου η τυπικότητα υπερισχύει των ουσιαστικών αποτελεσμάτων. Σύμφωνα με τους Akrivosetal. (2013), ο συνδυασμός αυστηρής, φορμαλιστικής εφαρμογής κανόνων με ασάφεια και άσκοπη ρύθμιση οδηγεί σε σημαντικές καθυστερήσεις και δυσλειτουργίες, επιβαρύνοντας την παραγωγικότητα του προσωπικού και διαβρώνοντας την εμπιστοσύνη του κοινού στην κυβέρνηση.

Ο νόμος 3429/2005 ορίζει τον ελληνικό δημόσιο τομέα σε θεσμικό επίπεδο. Περιλαμβάνει υπουργεία της κεντρικής κυβέρνησης, οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτης και δεύτερης βαθμίδας, δημόσιες υπηρεσίες που

λειτουργούν βάσει δημοσίου δικαίου και υπηρεσίες που παρέχονται βάσει ιδιωτικού/εμπορικού δικαίου (Νόμος 3429/2005). Μόνιμοι δημόσιοι υπάλληλοι, εργαζόμενοι του ιδιωτικού τομέα με συμβάσεις ορισμένου ή αορίστου χρόνου, εργολάβοι, πολιτικά αξιώματα και οι συνεργάτες τους αποτελούν το εργατικό δυναμικό του δημόσιου τομέα. Το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης είναι υπεύθυνο για την παρακολούθηση και την παρακολούθηση του προσωπικού (Σωτηράκου&Ζέππου, 2005).

Σύμφωνα με τους Aktivosetal. (2013), η ελληνική δημόσια διοίκηση είναι ένα τεράστιο, περίπλοκο και ποικιλόμορφο σύστημα που αποτελείται από οργανισμούς διαφόρων ειδών και μεγεθών που προσφέρουν μια ποικιλία κρατικών υπηρεσιών, συμπεριλαμβανομένων της υγείας, της εκπαίδευσης, των κοινωνικών και οικονομικών υπηρεσιών, καθώς και πολιτιστικών και αναπτυξιακών πρωτοβουλιών. Ο ισχυρός συγκεντρωτισμός, η ακαμψία και η χαμηλή αποτελεσματικότητα χαρακτηρίζουν το κυρίαρχο διοικητικό μοντέλο, το οποίο εξακολουθεί να είναι γραφειοκρατικό. Αυτά τα χαρακτηριστικά έχουν οδηγήσει στο να χαρακτηριστεί το σύστημα ως «οιονεί γραφειοκρατία» ή μια παραμορφωμένη μορφή κλασικής γραφειοκρατίας που απαιτεί άμεσες και δραστικές μεταρρυθμίσεις (Σωτηράκου&Ζέππου, 2005).

Οι δημόσιοι οργανισμοί έχουν μια ιεραρχική δομή που μοιάζει με πυραμίδα. Οι αποφάσεις και οι πολιτικές λαμβάνονται στην κορυφή, και οι ρόλοι και οι ευθύνες καθορίζονται εκεί πριν προοδευτικά μετακινηθούν προς τα κάτω μέσω μιας άκαμπτης αλυσίδας διοίκησης σε χαμηλότερα επίπεδα. Σύμφωνα με τη μελέτη των Sotirakou και Zeprou (2005), οι Έλληνες δημόσιοι υπάλληλοι αμείβονται λιγότερο από εκείνους του ιδιωτικού τομέα και άλλων ευρωπαϊκών δημόσιων συστημάτων, αλλά έχουν ευνοϊκή γνώμη για τις ευκαιρίες επαγγελματικής εξέλιξης, την ασφάλεια της απασχόλησης εφ' όρου ζωής και τη σταθερότητα των αποδοχών.

Για την ελληνική δημόσια διοίκηση, η οικονομική κρίση και η υπογραφή του Μνημονίου Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα σηματοδότησε ένα σημείο καμπής. Τα συστημικά προβλήματα με τη διοίκηση παρέμειναν παρά την αξιοσημείωτη αλλαγή προς τη δημοσιονομική προσαρμογή και την οικονομική απελευθέρωση (Aktivosetal., 2013). Σύμφωνα με την έρευνα, η διοίκηση

εξακολουθεί να είναι ιδιαίτερα συγκεντρωτική και ιεραρχική, με ελάχιστη ανώτερη κάθετη επικοινωνία (Ladi&Dalakou, 2010, Akrivosetal., 2013).

Η εσωτερική κουλτούρα πολλών δημόσιων οργανισμών εξακολουθεί να είναι επιφυλακτική ή ακόμη και εχθρική απέναντι στις στρατηγικές αλλαγές, με τους υπαλλήλους συχνά να αποθαρρύνονται και να είναι σκεπτικοί απέναντι στις πρωτοβουλίες μεταρρύθμισης, παρά τις προσπάθειες διοικητικής αναδιάρθρωσης σε γεωγραφικές περιοχές και τις αποκεντρωμένες ρυθμίσεις (Akrivosetal., 2013). Στην αναζήτησή τους για απαντήσεις, οι Intronaetal. (2010) τονίζουν ότι οι στοχευμένες τακτικές ηλεκτρονικής διακυβέρνησης που βελτιώνουν την αποτελεσματικότητα, την προσβασιμότητα και τη φιλικότητα προς τον πολίτη των υπηρεσιών μπορούν να εκσυγχρονίσουν τον ελληνικό δημόσιο τομέα. Μια θεμελιώδης ανάγκη για την ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας είναι η υιοθέτηση ενός οργανωτικού μοντέλου που θα επικεντρώνεται στην παροχή υπηρεσιών υψηλής ποιότητας και στην ικανοποίηση των πολιτών, σε συνδυασμό με την αποτελεσματική διαχείριση των πόρων (Intronaetal., 2010).

Οι αρχές της Νέας Δημόσιας Διοίκησης (NPM) συνδέονται στενά με αυτή τη συζήτηση. Προκειμένου να βελτιωθεί η αποτελεσματικότητα, η αποδοτικότητα και η λογοδοσία, η NPM στοχεύει να φέρει στον δημόσιο τομέα επιχειρηματικές τεχνικές όπως η Ολική Διαχείριση Ποιότητας, η Στρατηγική Διοίκηση, ο Ανασχεδιασμός Επιχειρηματικών Διαδικασιών και η Συγκριτική Αξιολόγηση (Benchmarking) (Sotirakou&Zerrou, 2005). Ταυτόχρονα, η NPM προτείνει ένα πιο πελατοκεντρικό μοντέλο δημόσιας διοίκησης, δίνοντας έμφαση στην ανάλυση κόστους-οφέλους, την παραγωγικότητα και το επίπεδο των υπηρεσιών που προσφέρονται στους κατοίκους (Liveris, 2015).

Ωστόσο, η πραγματική εφαρμογή της NPM στον ελληνικό δημόσιο τομέα είναι δύσκολη και συχνά αντιμετωπίζει σημαντικές προκλήσεις. Σύμφωνα με τον Liveris (2015), ένα σαφές και συνεκτικό πλαίσιο για τη διοικητική μεταρρύθμιση, η αποδοχή της αλλαγής από τους εργαζόμενους και η κατάλληλη εκπαίδευση και κίνητρο του προσωπικού είναι όλα απαραίτητα για την επιτυχία των μεταρρυθμίσεων. Τα κύρια εμπόδια περιλαμβάνουν την έλλειψη οργανωτικής ευελιξίας, τις σταθερά εδραιωμένες ιεραρχικές δομές, τις προκλήσεις στην

ανάπτυξη των Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών (ΤΠΕ) και την ανεπαρκή εκπαίδευση του προσωπικού (Akrivosetal., 2013).

Ωστόσο, η κριτική του βεμπεριανού μοντέλου τονίζει ότι ενώ πολλές από τις βασικές του ιδέες εξακολουθούν να ισχύουν, το μοντέλο δεν ικανοποιεί πλέον τις προσδοκίες της σύγχρονης κοινωνίας για ανοιχτότητα, συμμετοχή, προσαρμοστικότητα και πολιτοκέντρηση (Kalberg, 2008). Η υιοθέτηση πιο ανταγωνιστικών και προσαρμόσιμων οργανωτικών μοντέλων είναι απαραίτητη λόγω των αλλαγών στην παγκοσμιοποιημένη οικονομία, των τεχνολογικών εξελίξεων και των κοινωνικών προσδοκιών. Αυτά τα μοντέλα συνδυάζουν τα πλεονεκτήματα της γραφειοκρατίας (ορθολογικότητα, σταθερότητα, προβλεψιμότητα) με δημιουργικές τεχνικές διαχείρισης που επικεντρώνονται στη δημόσια αξία και στην ενδυνάμωση των εργαζομένων και των πολιτών. Η ελληνική δημόσια διοίκηση αντιμετωπίζει την πρόκληση να ξεπεράσει την οιοική γραφειοκρατία και να εφαρμόσει τον εκσυγχρονισμό, την ηλεκτρονική διακυβέρνηση και τις έννοιες της Νέας Δημόσιας Διοίκησης με τρόπους που βελτιώνουν τη δημοκρατία, την αποτελεσματικότητα, τη διαφάνεια και, τελικά, την εμπιστοσύνη του κοινού στην κυβέρνηση (Liveris, 2015).

2.3 Ο ρόλος της γραφειοκρατικής οργανωσιακής κουλτούρας

Το σύνολο των πληροφοριών, των εθίμων, των συμπεριφορικών προτύπων και των γνωστικών και συναισθηματικών μορφών επικοινωνίας που μοιράζονται δύο ή περισσότερα άτομα μέσα σε έναν οργανισμό ή μια κοινωνία αναφέρεται ως πολιτισμός της. Περιλαμβάνει την ανταλλαγή σκέψεων, συναισθημάτων και απόψεων, καθώς και, το πιο σημαντικό, τον τρόπο με τον οποίο οι ομάδες βλέπουν και αλληλεπιδρούν με την πραγματικότητα. Κάθε συλλογικότητα βασίζεται στον πολιτισμό της, ο οποίος διαμορφώνει την ταυτότητα, τις μεθόδους λειτουργίας και τις αλληλεπιδράσεις προσωπικού-ηγεσίας. Μπορεί να θεωρηθεί θεσμικά και ποιοτικά υγιής όταν ενισχύει τη συνεργασία, την εμπιστοσύνη και την ενδυνάμωση.

Η οργανωσιακή κουλτούρα εξακολουθεί να αποτελεί ένα θέμα με πολλές έννοιες και επιστημονικές προσεγγίσεις, παρά τη σημασία της. Η πολύπλευρη φύση των φαινομένων υποδεικνύεται από την ποικιλομορφία των ορισμών, η οποία αντικατοπτρίζει την πρόκληση της επίτευξης ενός ευρέως αναγνωρισμένου θεωρητικού πλαισίου (Moradietal., 2012). Το άυλο, αόρατο στοιχείο της είναι ένα από τα κύρια χαρακτηριστικά της. Η κουλτούρα δεν είναι πλήρως απτή, δεν μπορεί να αναγνωριστεί πλήρως σε όλες τις πτυχές της και συχνά λειτουργεί σιωπηλά στο παρασκήνιο των οργανωσιακών συνδέσεων και διαδικασιών. Ωστόσο, η ιδέα ότι η οργανωσιακή κουλτούρα αντανακλά τον μοναδικό τρόπο λειτουργίας ενός οργανισμού, επηρεάζοντας τόσο τις καθημερινές λειτουργίες όσο και την ικανότητά του να διαχειρίζεται την αλλαγή, είναι ευρέως αποδεκτή (Schraederetal., 2005).

Η επίτευξη των οργανωσιακών στόχων, η τήρηση των κανονισμών και ο βαθμός στον οποίο η οργανωσιακή αλλαγή υποστηρίζεται ή παρεμποδίζεται είναι όλα στενά συνδεδεμένα με την κουλτούρα. Η οργανωσιακή κουλτούρα, σύμφωνα με τους Deal και Kennedy (1982), είναι ένα σταθερό σύνολο συμβόλων και αξιών. Τονίζουν ότι η συνέπεια σε συγκεκριμένες περιόδους είναι απαραίτητη για την επιβίωση και τη συνοχή ενός οργανισμού. Η κουλτούρα αντιπροσωπεύει κοινές αξίες και ιδέες που επηρεάζουν τις στάσεις και τις ενέργειες των εργαζομένων. Σύμφωνα με αυτή την άποψη, η κουλτούρα είναι ένα βαθιά ριζωμένο σύστημα νοημάτων που παρέχει καθοδήγηση για τη συμπεριφορά και όχι απλώς ένα «κλίμα» ή ατμόσφαιρα.

Η συνολική απόδοση, η αποτελεσματικότητα και η ικανότητα ενός οργανισμού να προσαρμόζεται στις περιβαλλοντικές δυσκολίες επηρεάζονται όλα από την οργανωσιακή του κουλτούρα. Η ταύτιση των εργαζομένων με την εταιρεία επηρεάζεται από την κουλτούρα, όπως σημειώνουν οι Austen και Zacny (2015). Οι εργαζόμενοι αισθάνονται ότι αποτελούν μέρος μιας κοινότητας που καθοδηγείται από κοινά ιδανικά, πεποιθήσεις και φιλοσοφίες. Αυτό μπορεί να ενισχύσει την αφοσίωση, να απελευθερώσει το ανθρώπινο δυναμικό και να διευκολύνει την ευθυγράμμιση των ατομικών και εταιρικών στόχων. Επιπλέον, καθώς μια συνεκτική και ενθαρρυντική κουλτούρα διευκολύνει την αποτελεσματική χρήση

των πόρων, η πιθανή θετική επίδραση της κουλτούρας στην οικονομική απόδοση ενός οργανισμού δεν πρέπει να υποτιμάται (Austen&Zacny, 2015).

Ο Kilmann (2011) υπογραμμίζει ότι η κουλτούρα ενός οργανισμού διαμορφώνεται από τις κανονιστικές πολιτικές του και τις απαιτήσεις της εποχής. Προσδιορίζει τρία θεμελιώδη χαρακτηριστικά, την ένταση, το εύρος και την ηγεσία. Η «πορεία» μιας υπηρεσίας καθορίζεται από την ηγεσία της, η οποία επηρεάζει επίσης την εσωτερική επικοινωνία και τη λήψη αποφάσεων. Ο βαθμός πολιτισμικής διάχυσης, ή ο βαθμός στον οποίο τα κυρίαρχα ιδανικά αγκαλιάζονται και αφομοιώνονται, αναφέρεται ως εύρος. Η ένταση σχετίζεται με την πίεση που ασκεί η κουλτούρα στα μέλη της ομάδας, με ορισμένους ανθρώπους να γίνονται πρότυπα και να επηρεάζουν πρακτικά την αποδοχή συγκεκριμένων ιδανικών λόγω προσωπικών χαρακτηριστικών (Kilmann, 2011).

Σύμφωνα με αυτή τη θεωρία, η εταιρική κουλτούρα διαμορφώνεται, διατηρείται και μετασχηματίζεται σε μεγάλο βαθμό από την ηγεσία. Η κουλτούρα μεταδίδεται και εδραιώνεται μέσω ενός δικτύου διαδικασιών και, εάν επιθυμείται αλλαγή, ο ηγέτης πρέπει να παρέμβει. Οι βασικοί μηχανισμοί για τη μετάδοση κυρίαρχων αξιών περιλαμβάνουν μεθόδους ελέγχου, συστήματα κινήτρων και ανταμοιβών, διαχείριση πόρων, διαχείριση καθημερινών ζητημάτων και πρότυπα προσλήψεων και προαγωγών. Ο τρόπος με τον οποίο δομείται η εσωτερική επικοινωνία εντός του οργανισμού και η ίδια η θέση του ηγέτη ως μοντέλου συμπεριφοράς είναι εξίσου σημαντικά (Schein, 1985).

Ταυτόχρονα, ο Schein (1985) προσδιορίζει μια δεύτερη κατηγορία παραγόντων - οργανωτική δομή, τυποποιημένες διαδικασίες, τελετουργικές πρακτικές, την επίσημη αποστολή και στερεότυπα και προκαταλήψεις που προκύπτουν από την ιστορική πορεία του οργανισμού - που είναι πιο έμμεσοι και πιο δύσκολοι για την ηγεσία να ελέγξουν. Αυτή η δεύτερη κατηγορία καθορίζει σε μεγάλο βαθμό την οργανωσιακή κουλτούρα σε γραφειοκρατικούς οργανισμούς, όπως οι δημόσιες υπηρεσίες. Ως αποτέλεσμα, οι δομές και οι συνήθειες που δεν βρίσκονται άμεσα υπό τον έλεγχο του ηγέτη έχουν σημαντικό αντίκτυπο στην καθημερινή διαδικασία μετάδοσης και εδραίωσης της κουλτούρας. Αυτό καθιστά την ηγεσία που είναι προσανατολισμένη στην αλλαγή πιο δύσκολη, ειδικά όταν οι πρωτοβουλίες μετασχηματισμού συγκρούονται με βαθιά ριζωμένες υποθέσεις (Schein, 1985).

Η σύγχρονη οργανωσιακή κουλτούρα της δημόσιας διοίκησης πρέπει να συνδυάζει νέες αξίες που προκύπτουν από τον εξελισσόμενο ρόλο του κράτους και τις εξωτερικές περιβαλλοντικές δυνάμεις με παραδοσιακές αξίες, σύμβολα και πεποιθήσεις που αποτέλεσαν τον ιστορικό πυρήνα της δράσης της (Aucoin, 1997a). Η ηγεσία μπορεί να δώσει έμφαση στο ανθρώπινο στοιχείο ως μοχλό ανάπτυξης και προόδου, θέτοντας το άτομο και τις απαιτήσεις του στο επίκεντρο χρησιμοποιώντας τεχνικές θετικής πειθαρχίας. Η αυστηρά ορθολογική και απρόσωπη βεμπεριανή έννοια, στην οποία το άτομο εξαφανίζεται πίσω από τη θέση και ολοκληρώνει μηχανικά τυποποιημένες εργασίες, αμφισβητείται από μια τέτοια προσέγγιση (Aucoin, 1997b).

Ωστόσο, όπως φαίνεται στην καθημερινή διοικητική πρακτική, η αλλαγή δεν είναι μόνο ευθύνη του ηγέτη, αλλά μάλλον το αποτέλεσμα της δυναμικής αλληλεπίδρασης μεταξύ της ηγετικής συμπεριφοράς, του περιβάλλοντος και των υφισταμένων. Οι βασικές αρχές της γραφειοκρατικής οργάνωσης - ο σεβασμός του κράτους δικαίου, η αμεροληψία και η αντικειμενικότητα στην εκτέλεση των διοικητικών καθηκόντων και η ταύτιση της δημόσιας υπηρεσίας με το δημόσιο συμφέρον - πρέπει να τηρούνται παρά τη σημασία της προσαρμογής. Σε μια δημοκρατική κοινωνία, αυτές οι αρχές αποτελούν προϋπόθεση για την καλή διακυβέρνηση (Aucoin, 1997a).

Επομένως, αντί να καταργηθεί πλήρως η γραφειοκρατική οργάνωση, ο στόχος είναι η προσαρμογή της στις σύγχρονες συνθήκες, προκειμένου να βελτιωθεί η ποιότητα των υπηρεσιών που προσφέρονται στους κατοίκους και να συμπεριληφθούν οι απαιτούμενες προσαρμογές (Aucoin, 1997a). Η οργανωτική κουλτούρα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης επηρεάστηκε από συγκεκριμένες ιστορικές συνθήκες, ιδιαίτερα μετά τον Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο. Η δημόσια διοίκηση έγινε πιο προσιτή σε άτομα από εργατική τάξη και αγροτική περιοχή μετά το τέλος του Εμφυλίου Πολέμου. Σύμφωνα με τον Τσουκαλά (1987), η ελληνική δημόσια διοίκηση δεν υιοθέτησε ποτέ πλήρως το κλασικό μοντέλο γραφειοκρατίας, καθώς το ελληνικό κράτος και η διοίκηση δεν βασίστηκαν στον ιδανικό τύπο του Βεμπεριανού.

Αντίθετα, το πελατειακό σύστημα εδραιώθηκε στο επίπεδο των διοικητικών ελίτ, αποτελώντας μια κρίσιμη πτυχή των κρατικών λειτουργιών και ένα συστατικό της

διοικητικής και πολιτικής κουλτούρας. Οι πρακτικές που συνέδεαν την πρόσβαση σε θέσεις εργασίας, πόρους και υπηρεσίες με διαπροσωπικές και πολιτικές σχέσεις διαμορφώθηκαν από την ύπαρξη και τη διαιώνιση συλλογικών συμφερόντων εντός του κρατικού μηχανισμού. Η εξαγορά ψήφων και οι πελατειακές σχέσεις παρέμειναν ένα κρίσιμο εργαλείο πολιτικής κινητοποίησης προς τα τέλη του δέκατου ένατου αιώνα, όπως αποδεικνύεται από το παράδειγμα του Κωλέττη, ο οποίος, σύμφωνα με τη διοικητική «λαογραφία», προσκαλούσε πολίτες στο σπίτι του για να τους εξασφαλίσει μια θέση στον δημόσιο τομέα (Vournas, 1998).

Ο πελατειακός χαρακτήρας είναι μια πιο ολοκληρωμένη προσέγγιση στην πολιτική και διοικητική οργάνωση που έχει ως αποτέλεσμα οι εμπλεκόμενοι φορείς να διαμορφώνουν στρατηγική συλλογική δράση. Σύμφωνα με πολυάριθμες εκθέσεις εμπειρογνομώνων από τον Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο μέχρι σήμερα, μια κουλτούρα αναποτελεσματικής δημόσιας διοίκησης έχει αναδυθεί μέσα σε αυτό το ιστορικό υπόβαθρο (Tsekos, 2015). Η αναποτελεσματικότητα είναι ένα βαθιά ριζωμένο πολιτικο-διοικητικό χαρακτηριστικό και όχι απλώς ένα οργανωτικό ή τεχνολογικό ζήτημα. Η οργανωσιακή κουλτούρα στους δημόσιους οργανισμούς περιλαμβάνει όλα τα πνευματικά, υλικά και συναισθηματικά χαρακτηριστικά που επηρεάζουν τον τρόπο με τον οποίο τα μέλη του προσωπικού αντιδρούν στις διαδικασίες, τους στόχους και τις αποστολές.

Επιπλέον, οι στάσεις και τα συναισθήματα των εργαζομένων μπορούν να επηρεαστούν ή να ελεγχθούν σε μεγάλο βαθμό από την κουλτούρα. Ένα δημοφιλές πολιτισμικό μοντέλο στον δημόσιο τομέα είναι ο «έλεγχος», ο οποίος στοχεύει στη βελτίωση της διαχείρισης μέσω κανονισμών και εποπτείας. Υποκουλτούρες, επαγγελματικά, διοικητικά και πολυπολιτισμικά μοντέλα, καθώς και μοντέλα δημόσιας υπηρεσίας που σχετίζονται με τη στρατηγική, τον ηθικό επαγγελματισμό και τη συνεπή διοίκηση, αναφέρονται όλα στη βιβλιογραφία. Ενώ οι οργανισμοί με εξωτερική εστίαση δίνουν προτεραιότητα στη δημιουργία και χρήση πόρων σε σχέση με το εξωτερικό περιβάλλον, εκείνοι με εσωτερική εστίαση δίνουν μεγαλύτερη έμφαση στην επικοινωνία και τη διαχείριση πληροφοριών.

Οι εταιρείες που δίνουν προτεραιότητα στον έλεγχο δίνουν προτεραιότητα στη σταθερότητα και τη συνοχή, ενώ εκείνες που δίνουν προτεραιότητα στην ευελιξία επιδιώκουν την προσαρμογή και τον αυθορμητισμό.

Τέσσερα θεμελιώδη μοντέλα οργανωσιακής κουλτούρας που σχετίζονται με τον δημόσιο τομέα προκύπτουν από αυτές τις διαστάσεις:

1. Το μοντέλο εσωτερικής διαδικασίας, συχνά γνωστό ως ιεραρχική κουλτούρα, βασίζεται στον έλεγχο, τους κανονισμούς και την εσωτερική έμφαση στη διαχείριση πληροφοριών και επικοινωνιών με στόχο τη σταθερότητα.
2. Η προσέγγιση ανοιχτών συστημάτων, γνωστή και ως αναπτυξιακή κουλτούρα, δίνει έμφαση στην ανάπτυξη, την καινοτομία και την ασφάλεια των πόρων μέσω της ανάληψης κινδύνου και της πρωτοβουλίας από τους ηγέτες.
3. Το μοντέλο ανθρώπινων σχέσεων, γνωστό και ως ομαδική κουλτούρα, στο οποίο οι ηγέτες επενδύουν στην ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού, προωθούν τη συμμετοχή και ενισχύουν τη συνεργασία, την εμπιστοσύνη και το υψηλό ηθικό.
4. Το μοντέλο ορθολογικού στόχου, συχνά γνωστό ως ορθολογική κουλτούρα, δίνει έμφαση στην αποτελεσματικότητα και την παραγωγή και συχνά συνδέει την αμοιβή με τα αποτελέσματα.

Σύμφωνα με τον Τότσα (2020), μια μελέτη μεταξύ ακαδημαϊκού και διοικητικού προσωπικού στο Τεχνολογικό Εκπαιδευτικό Ίδρυμα Λάρισας έδειξε την κυριαρχία της ιεραρχικής κουλτούρας στο ελληνικό περιβάλλον. Ακολουθούν η κουλτούρα της αγοράς, η συμμετοχική/οικογενειακή κουλτούρα και η προσαρμοστική κουλτούρα. Η ενίσχυση της ευελιξίας και της προσαρμοστικότητας μπορεί να συμβάλει ευνοϊκά στον εκσυγχρονισμό των δημόσιων οργανισμών, παρόλο που ο τελευταίος φαίνεται λιγότερο ανεπτυγμένος.

Συμπερασματικά, η οργανωσιακή κουλτούρα στη δημόσια διοίκηση, και ιδιαίτερα στο ελληνικό πλαίσιο, είναι ένα περίπλοκο, ιστορικά διαμορφωμένο φαινόμενο όπου οι παθολογίες του πελατειακού προσανατολισμού και της αναποτελεσματικότητας συνυπάρχουν με τα ιδανικά της γραφειοκρατικής οργάνωσης. Μέσω στοχευμένων παρεμβάσεων ηγεσίας και στρατηγικής αναδιαμόρφωσης της οργανωσιακής κουλτούρας, η σύγχρονη δημόσια διοίκηση αντιμετωπίζει την πρόκληση της διατήρησης των βασικών αξιών της νομιμότητας, της ουδετερότητας και του δημόσιου συμφέροντος, ενσωματώνοντας ταυτόχρονα νέες αξίες συνεργασίας, συμμετοχής, προσαρμοστικότητας και προσανατολισμού στον πολίτη.

3: Οι εξελίξεις στο περιβάλλον της δημόσιας γραφειοκρατικής δομής

3.1 Το γραφειοκρατικό μοντέλο και οι αδυναμίες του

Λόγω της σύνδεσής του με την αναγκαιότητα δημιουργίας ενός σταθερού, απρόσωπου και προβλέψιμου διοικητικού μηχανισμού, το γραφειοκρατικό μοντέλο έχει κυριαρχήσει στην οργάνωση και λειτουργία της δημόσιας διοίκησης στα σύγχρονα έθνη. Προκειμένου να παρέχει νομιμότητα και ισότιμη μεταχείριση σε όλους τους πολίτες, λειτουργεί σύμφωνα με θεμελιώδεις έννοιες, όπως μια ιεραρχική δομή, μια σαφή κατανομή καθηκόντων, την τυποποίηση των λειτουργιών και την εφαρμογή γραπτών κανόνων (Μιχαλόπουλος, 2003).

Με αυτή την έννοια, η γραφειοκρατία ιστορικά έχει χρησιμεύσει ως εργαλείο για την εξορθολογισμό της δημόσιας διοίκησης και δεν συνδέεται αποκλειστικά με δυσλειτουργίες. Η θεσμική συνέχεια του κράτους ενισχύθηκε από την επαγγελματική στελέχωση της διοίκησης και την απρόσωπη επιβολή των κανονισμών. Το γραφειοκρατικό μοντέλο χρησίμευσε ως μηχανισμός για τον έλεγχο και τη σταθερότητα της διοικητικής δράσης, ιδιαίτερα σε κράτη με υψηλά επίπεδα συγκεντρωτισμού (Aspridis&Pouliana, 2021).

Με την πάροδο του χρόνου, όμως, σημαντικές δυσλειτουργίες αποκαλύφθηκαν από τις ίδιες έννοιες που κατέστησαν τη γραφειοκρατία μια λογική οργανωτική

δομή. Η διοικητική ακαμψία και η χαμηλή αποτελεσματικότητα προέκυψαν από την υπερβολική έμφαση στη συμμόρφωση με τις διαδικασίες και τους κανονισμούς, συχνά εις βάρος του αποτελέσματος. Η δημόσια διοίκηση άρχισε να κρίνεται λιγότερο με βάση την αποτελεσματικότητα και την ποιότητα των υπηρεσιών που προσέφερε και περισσότερο με βάση την τυπική νομιμότητα των πράξεών της (Σωτηρόπουλος, 2022).

Η άκαμπτη ιεραρχική δομή του γραφειοκρατικού μοντέλου είναι ένα από τα κύρια ελαττώματά του. Αν και ο έλεγχος και η λογοδοσία διασφαλίζονται από την κάθετη δομή της διοίκησης, η λήψη αποφάσεων επιβραδύνεται και η ευελιξία των διοικητικών μονάδων περιορίζεται. Η ιεραρχία συχνά οδηγεί στη μεταφορά αρμοδιοτήτων, στην αποφυγή πρωτοβουλιών και στην εξάρτηση των χαμηλότερων επιπέδων από την κεντρική διοίκηση σε ιδιαίτερα συγκεντρωτικά διοικητικά συστήματα όπως το ελληνικό (Σωτηρόπουλος, 2022).

Ωστόσο, ακόμη και αν ο στόχος της τυποποίησης των διοικητικών διαδικασιών είναι η διασφάλιση της συνέπειας και της δικαιοσύνης, αυτό συχνά οδηγεί σε μια ρομποτική εφαρμογή των κανονισμών. Ακόμα και όταν οι συγκεκριμένες περιστάσεις απαιτούν τροποποιημένη διοικητική κρίση, οι δημόσιοι υπάλληλοι αναμένεται να εφαρμόζουν τους κανονισμούς χωρίς μεγάλη διακριτική ευχέρεια. Ως αποτέλεσμα, οι απαιτήσεις των ανθρώπων δεν ικανοποιούνται και ενισχύεται η αντίληψη μιας απρόσωπης και αναποτελεσματικής διοίκησης (Αντωνοπούλου & Πρασοπούλου, 2011).

Η εύθραυστη σχέση του γραφειοκρατικού μοντέλου με την ιδέα της απόδοσης είναι ένα άλλο σοβαρό ελάττωμα. Σύμφωνα με το συμβατικό γραφειοκρατικό παράδειγμα, η τήρηση των καθιερωμένων πρωτοκόλλων χρησιμοποιείται για την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας της διοικητικής δράσης και όχι των αποτελεσμάτων ή της ικανοποίησης του κοινού. Η δυνατότητα βελτίωσης της διοικητικής λειτουργίας είναι περιορισμένη και η καινοτομία αποθαρρύνεται ελλείψει αποτελεσματικών μηχανισμών αξιολόγησης και κινήτρων (Aspridis & Pouliana, 2021). Σε περιόδους κρίσης, όταν οι απαιτήσεις για τη δημόσια διοίκηση αυξάνονται απότομα, αυτές οι δυσλειτουργίες γίνονται πιο αισθητές.

Οι περιορισμοί μιας διοικητικής δομής που αγωνίζεται να προσαρμοστεί γρήγορα και να εκτελέσει με επιτυχία τα δημόσια προγράμματα έχουν έρθει στο φως από την οικονομική κρίση και, πιο πρόσφατα, την πανδημία. Η ταχεία λήψη αποφάσεων και η αποτελεσματική χρήση των δημόσιων πόρων έχουν συχνά παρεμποδιστεί από τη γραφειοκρατική λογική που βασίζεται στον έλεγχο και τις διαδικασίες (Aspridis&Poulina, 2021). Η επιρροή του γραφειοκρατικού παραδείγματος στα κίνητρα και τη συμπεριφορά των δημοσίων υπαλλήλων είναι πολύ σημαντική. Μια κουλτούρα τυπικής εκτέλεσης καθηκόντων αντί της ουσιαστικής συμμετοχής στη διοικητική διαδικασία ενισχύεται από την έμφαση στη συμμόρφωση και την περιορισμένη αυτονομία.

Οι εργαζόμενοι δίνουν προτεραιότητα στην αποφυγή λαθών και κυρώσεων, γεγονός που οδηγεί σε μειωμένη καινοτομία, χαμηλό κίνητρο και μικρή λογοδοσία (Κουστέλιος κ.ά, 2021). Οι αδυναμίες του γραφειοκρατικού μοντέλου γίνονται ακόμη πιο εμφανείς στο σύγχρονο διοικητικό περιβάλλον, όπου η δημόσια διοίκηση καλείται να ανταποκρίνεται σε συνθήκες μεγαλύτερης πολυπλοκότητας, ψηφιακού μετασχηματισμού και κοινωνικών προσδοκιών. Η λογική της άκαμπτης ιεραρχίας και της τυπικότητας έρχεται σε αντίθεση με την ανάγκη για συνεργατικές μορφές διοίκησης, ευελιξία και εστίαση στα αποτελέσματα. Αυτό το γεγονός έχει οδηγήσει σε μια σταδιακή αναζήτηση νέων διοικητικών στρατηγικών χωρίς να αποφεύγονται εντελώς τα θεσμικά χαρακτηριστικά της γραφειοκρατίας (Zubek, 2020).

Συνεπώς, το γραφειοκρατικό μοντέλο εξακολουθεί να αποτελεί θεμελιώδες στοιχείο της δημόσιας διοίκησης, ιδίως ως προς τη διασφάλιση της νομιμότητας και της διοικητικής συνέχειας. Παράλληλα, όμως, οι εγγενείς αδυναμίες του, όπως η δυσκαμψία, η έλλειψη ευελιξίας και ο περιορισμένος προσανατολισμός στην απόδοση, καθιστούν αναγκαία την κριτική επανεξέτασή του. Η κατανόηση των ορίων του γραφειοκρατικού μοντέλου αποτελεί βασικό θεωρητικό υπόβαθρο για την ανάλυση της κρίσης της δημόσιας διοίκησης και για τη διερεύνηση των μεταρρυθμιστικών προσεγγίσεων που ακολουθούν.

3.2 Γραφειοκρατική αναποτελεσματικότητα και κρίση της Δημόσιας Διοίκησης

Ένα από τα κύρια προβλήματα της σύγχρονης δημόσιας διοίκησης είναι η γραφειοκρατική αναποτελεσματικότητα, η οποία συνδέεται στενά με τη μεγαλύτερη κρίση του συμβατικού διοικητικού μοντέλου. Η ιδέα της αναποτελεσματικότητας περιλαμβάνει κάτι περισσότερο από την αδυναμία προσφοράς στους πολίτες υπηρεσιών υψηλής ποιότητας. Περιλαμβάνει επίσης τις προκλήσεις που σχετίζονται με την ανάπτυξη, την εφαρμογή και την αξιολόγηση της δημόσιας πολιτικής. Ιδιαίτερα σε διοικητικά συστήματα με σημαντικά γραφειοκρατικά χαρακτηριστικά, όπως το ελληνικό, αυτό το πρόβλημα έχει λάβει τα χαρακτηριστικά ενός δομικού φαινομένου. Ο υπερβολικός συγκεντρωτισμός, οι περίπλοκες διαδικασίες και η αδυναμία αποτελεσματικού συντονισμού των διοικητικών διαιρέσεων είναι όλα σημάδια γραφειοκρατικής αναποτελεσματικότητας στην ελληνική δημόσια διοίκηση.

Η διοίκηση εξακολουθεί να ακολουθεί μια νομικίστικη και φορμαλιστική προσέγγιση που δίνει προτεραιότητα στην τήρηση των νόμων έναντι της επίτευξης αποτελεσμάτων, παρά τις πολυάριθμες πρωτοβουλίες μεταρρύθμισης (Σωτηρόπουλος, 2022). Αυτή η πραγματικότητα καθιστά τη δημόσια διοίκηση επίπονη και καθυστερημένη στην ανταπόκριση στις κοινωνικές ανάγκες και περιορίζει την ευελιξία της διοικητικής δράσης.

Το δίλημμα της δημόσιας γραφειοκρατίας στην Ελλάδα είναι προϊόν μακροπρόθεσμων δομικών ελαττωμάτων και όχι ένα παροδικό φαινόμενο. Το ελληνικό διοικητικό σύστημα έχει αναπτυχθεί ιστορικά με σημαντική εξάρτηση από το πολιτικό σύστημα, γεγονός που έχει οδηγήσει σε περιορισμένη διοικητική αυτονομία και πολιτικοποίηση της διοικητικής ιεραρχίας. Η θεσμική συνέχεια και η ικανότητα της διοίκησης να λειτουργεί ανεξάρτητα από πολιτικές μετατοπίσεις έχουν υπονομευτεί από την έλλειψη ενός σταθερού και ικανού διοικητικού πυρήνα (Αντωνοπούλου & Πρασοπούλου, 2011).

Η αδυναμία επίτευξης σημαντικής αποκέντρωσης είναι ένα από τα κύρια χαρακτηριστικά της ελληνικής διοικητικής κρίσης. Η πραγματική εξουσία λήψης αποφάσεων εξακολουθεί να συγκεντρώνεται στα κεντρικά όργανα του κράτους, παρά τις νομοθετικές διατάξεις για τη μεταφορά ευθύνης σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Αυτή η κατάσταση επιδεινώνει την αναποτελεσματικότητα του συστήματος προκαλώντας καθυστερήσεις, επαναλαμβανόμενες εγκρίσεις και περιορισμένη ευθύνη των χαμηλότερων διοικητικών επιπέδων (Σωτηρόπουλος, 2022).

Ωστόσο, η έλλειψη ουσιαστικών διαδικασιών για την αξιολόγηση της διοικητικής δράσης σχετίζεται άμεσα με την γραφειοκρατική αναποτελεσματικότητα. Η αξιολόγηση χρησιμοποιείται συχνά στην ελληνική δημόσια διοίκηση με επίσημο και όχι ουσιαστικό τρόπο, χωρίς προφανή σύνδεση με την απόδοση, την ποιότητα των υπηρεσιών ή την επίτευξη συγκεκριμένων στόχων. Η ικανότητα αναγνώρισης αδυναμιών και υλοποίησης διορθωτικών ενεργειών παρεμποδίζεται από την έλλειψη αξιόπιστων μετρήσεων απόδοσης και κουλτούρας λογοδοσίας (Σωτηρόπουλος, 2022).

Η οικονομική κρίση της προηγούμενης δεκαετίας έφερε στο φως τα προβλήματα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Οι περιορισμένοι διοικητικοί πόροι και η ακαμψία του γραφειοκρατικού συστήματος συγκρούστηκαν με την απαίτηση για γρήγορη εκτέλεση σχεδίων δημοσιονομικής προσαρμογής και διοικητικού εκσυγχρονισμού. Η αποτυχία επιτυχούς εκτέλεσης μεταρρυθμίσεων αποκάλυψε το κενό διοικητικής αποτελεσματικότητας και ενίσχυσε την έλλειψη εμπιστοσύνης του κοινού προς τη δημόσια διοίκηση (Aspridis&Pouliana, 2021).

Η ελληνική κατάσταση δεν είναι η μόνη περίπτωση κρίσης δημόσιας γραφειοκρατίας σε παγκόσμια κλίμακα. Παρόμοια ζητήματα αναποτελεσματικότητας μαστίζουν πολλά ευρωπαϊκά έθνη, ωθώντας την αναζήτηση καινοτόμων διοικητικών στρατηγικών. Ωστόσο, οι μεταρρυθμίσεις πραγματοποιήθηκαν με μεγαλύτερη συνέπεια και αποτελεσματικότητα σε έθνη με καλύτερη διοικητική κληρονομιά και μεγαλύτερη αυτονομία δημόσιας διοίκησης. Από την άλλη πλευρά, στην Ελλάδα, η χρήση σύγχρονων διοικητικών μέσων ήταν διασκορπισμένη και συχνά περιορισμένη στο επίπεδο της νομοθετικής διάταξης, με ελάχιστη πραγματική εφαρμογή (Καρέλλας, 2015).

Η επίδραση της γραφειοκρατικής αναποτελεσματικότητας στην οργανωτική κουλτούρα της δημόσιας διοίκησης είναι ιδιαίτερα σημαντική. Μια κουλτούρα λήθαργου και συναίνεσης ενισχύεται από ασαφείς στόχους, απροθυμία επιβράβευσης της απόδοσης και έλλειψη συμμετοχής των εργαζομένων στη λήψη αποφάσεων. Το κίνητρο και η αποτελεσματικότητά τους επηρεάζονται αρνητικά, καθώς οι δημόσιοι υπάλληλοι συχνά θεωρούν τη διοίκηση ως μηχανισμό ελέγχου και όχι ως πλαίσιο επαγγελματικής ανάπτυξης (Κουστέλιος κ.ά., 2021).

Η πρόκληση της προσαρμογής της διοίκησης στις σύγχρονες τεχνολογικές εξελίξεις αποτελεί μια ακόμη εκδήλωση του διλήμματος της δημόσιας γραφειοκρατίας. Η υιοθέτηση νέων τεχνολογιών περιορίζεται μερικές φορές σε τεχνικές παρεμβάσεις χωρίς έναν ενδελεχή επανασχεδιασμό των διοικητικών διαδικασιών, παρά τις αξιοσημείωτες εξελίξεις στον τομέα της ψηφιοποίησης τα τελευταία χρόνια. Αντί να χρησιμεύει ως εργαλείο για την αποτελεσματικότητα και την απλοποίηση, ο ψηφιακός μετασχηματισμός διατρέχει τον κίνδυνο να αναπαράγει ψηφιακά τα τρέχοντα γραφειοκρατικά συστήματα (Aspridis&Pouliana, 2021).

Λαμβάνοντας υπόψη όλα τα δεδομένα, η γραφειοκρατική αναποτελεσματικότητα και οι κρίσεις της δημόσιας διοίκησης είναι περίπλοκα φαινόμενα που δεν μπορούν να αποδοθούν αποκλειστικά σε προσωπικά ελαττώματα ή εξωτερικές συνθήκες. Πρόκειται για συστημικά ζητήματα που σχετίζονται με τη δομή, τη λειτουργία και την κουλτούρα της δημόσιας διοίκησης. Οι περιορισμοί του συμβατικού γραφειοκρατικού παραδείγματος και η αναγκαιότητα μετάβασης σε πιο προσαρμόσιμα, αποτελεσματικά και προσανατολισμένα στα αποτελέσματα διοικητικά μοντέλα καταδεικνύονται επαρκώς από την ελληνική κατάσταση. Οι ακόλουθες ενότητες αναλύουν τους ρόλους της ιεραρχίας, της πειθαρχίας και της ηγεσίας, τα οποία απαιτούν κατανόηση αυτού του ζητήματος.

3.3 Η ιεραρχική δομή στη Δημόσια Διοίκηση

Ένα βασικό στοιχείο της συμβατικής δημόσιας διοίκησης είναι η ιεραρχική δομή, η οποία συνδέεται στενά με το γραφειοκρατικό οργανωτικό παράδειγμα. Η σαφής κατανομή καθηκόντων, η διασφάλιση της λογοδοσίας και ο έλεγχος της διοικητικής δράσης είναι όλα επιθυμητά αποτελέσματα της ιεραρχίας. Η συνοχή και η σταθερότητα του διοικητικού συστήματος εξασφαλίζονται από την ύπαρξη ξεχωριστών επιπέδων διοίκησης, τα οποία επιτρέπουν τη μετάδοση εντολών από την κορυφή προς τη βάση της διοικητικής πυραμίδας και τη ροή πληροφοριών προς την αντίθετη κατεύθυνση (Μιχαλόπουλος, 2003).

Καθώς καθορίζει τις σχέσεις εξουσίας και ευθύνης μεταξύ των διοικητικών οργανισμών, η ιεραρχία χρησιμεύει ως μηχανισμός συντονισμού και πειθαρχίας στο πλαίσιο της δημόσιας διοίκησης. Δεδομένου ότι η τήρηση των εντολών των προϊσταμένων συνδέεται με τη διατήρηση της διοικητικής τάξης και νομιμότητας, η αποδοχή της ιεραρχίας από τους δημόσιους υπαλλήλους αποτελεί θεμελιώδη προϋπόθεση για την εύρυθμη λειτουργία του διοικητικού μηχανισμού. Σύμφωνα με τους Aspridis και Rouliana (2021), η ιεραρχική αρχή διατηρεί τη θεσμική συνέχεια και επιτρέπει στη διοίκηση να λειτουργεί ανεξάρτητα από το προσωπικό της.

Ωστόσο, η έντονη εστίαση στην ιεραρχία έχει αποκαλύψει σοβαρές δυσλειτουργίες, ιδίως σε ιδιαίτερα συγκεντρωτικούς διοικητικούς οργανισμούς. Η περιορισμένη αποκέντρωση και η υπερβολική συγκέντρωση εξουσίας στα υψηλότερα διοικητικά και πολιτικά επίπεδα καθορίζουν την ιεραρχική δομή της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Οι καθυστερήσεις, οι γραφειοκρατικές εμπλοκές και η μεταφορά καθηκόντων στην κορυφή της διοικητικής πυραμίδας προκύπτουν από τα κατώτερα και ενδιάμεσα επίπεδα της συχνά περιορισμένης ικανότητας της διοίκησης να λαμβάνει αποφάσεις (Σωτηρόπουλος, 2022).

Στη δημόσια διοίκηση, η αναγνώριση της ιεραρχίας δεν είναι πάντα σαφής ή συνεπής. Οι εργαζόμενοι συχνά αντιλαμβάνονται την ιεραρχική εξάρτηση ως περιορισμό της επαγγελματικής τους ελευθερίας και ως εμπόδιο στην εφαρμογή των γνώσεων και των ικανοτήτων τους. Σύμφωνα με τους Κουστέλιος κ.ά.(2021), η αυστηρή υπακοή στην ιεραρχική γραμμή μπορεί να εμποδίσει την καινοτομία και να καλλιεργήσει μια κουλτούρα παθητικής συμμόρφωσης, όπου η ευθύνη

περιορίζεται στην τήρηση εντολών και όχι στη βελτίωση της διοικητικής λειτουργίας.

Η σύνδεση μεταξύ του πολιτικού συστήματος και της διοίκησης είναι ένα άλλο ζήτημα που σχετίζεται με την ιεραρχική δομή. Η πολιτικοποίηση των ανώτερων διοικητικών θέσεων έχει επηρεάσει σημαντικά τη διοικητική ιεραρχία στο ελληνικό παράδειγμα. Η επαγγελματική φύση της δημόσιας διοίκησης αποδυναμώνεται και η διοικητική συνέχεια διακυβεύεται από την συχνή εναλλαγή ατόμων σε θέσεις εξουσίας που προκαλείται από πολιτικές μετατοπίσεις. Αυτή η κατάσταση ενισχύει την εξάρτηση της διοίκησης από πολιτικές σκοπιμότητες και μειώνει την αποτελεσματικότητα της ιεραρχίας ως θεσμικού μηχανισμού (Αντωνοπούλου & Πρασοπούλου, 2011).

Η ιεραρχία, ωστόσο, θεωρείται ουσιαστικό συστατικό της δημόσιας διοίκησης παρά τις δυσλειτουργίες αυτές. Δεδομένου ότι θα οδηγούσε σε απώλεια ελέγχου και συντονισμού των διοικητικών δραστηριοτήτων, η πλήρης εξάλειψή της δεν είναι πρακτική. Επομένως, ο στόχος είναι ο επαναπροσδιορισμός του σκοπού της ιεραρχικής δομής και όχι η αποσύνθεσή της. Η ιεραρχία και οι πιο ευέλικτες οργανωτικές δομές που προωθούν τη συνεργασία, τη συμμετοχή και την οριζόντια επικοινωνία μεταξύ διοικητικών μονάδων πρέπει να συνυπάρχουν στο σύγχρονο διοικητικό περιβάλλον (Τζωρτζάκης, 2019).

Για αυτή τη μετάβαση είναι απαραίτητη μια μετατόπιση στην οργανωσιακή κουλτούρα και μια βελτίωση στη θέση των διοικητικών ηγετών. Οι προϊστάμενοι αναμένεται πλέον να λειτουργούν ως συντονιστές, μέντορες και υποστηρικτές των υφισταμένων τους, επιπλέον των παραδοσιακών τους ρόλων ελέγχου και επιβολής. Με επίκεντρο την επίτευξη των στόχων και τη βελτίωση της απόδοσης, η ιεραρχική εξουσία μεταβάλλεται προοδευτικά από καθαρά τυπική σε λειτουργική (Κουστέλιος κ.ά, 2021). Η σύνδεση μεταξύ της ιεραρχίας και της οργανωσιακής κουλτούρας της δημόσιας διοίκησης είναι ιδιαίτερα σημαντική. Η ιεραρχία συχνά δρα κατασταλτικά σε διοικητικά περιβάλλοντα όταν επικρατεί μια κουλτούρα ελέγχου και υπακοής, η οποία περιορίζει τη δημιουργικότητα και την επαγγελματική εξέλιξη.

Από την άλλη πλευρά, η ιεραρχία μπορεί να χρησιμεύσει ως χρήσιμο εργαλείο σε εταιρείες που ασπάζονται πιο συνεργατικά και συμμετοχικά ιδανικά, προσφέροντας μια καθορισμένη δομή καθηκόντων χωρίς να καταπνίγει την καινοτομία (Aspridis&Pouliana, 2021). Η εμπειρία από όλο τον κόσμο καταδεικνύει ότι τα διοικητικά συστήματα που κατάφεραν να εκσυγχρονίσουν τις λειτουργίες τους δεν εγκατέλειψαν την ιεραρχία. Αντίθετα, την ενσωμάτωσαν σε ένα πιο ολοκληρωμένο πλαίσιο διοικητικής ευελιξίας και λογοδοσίας. Η εφαρμογή σύγχρονων μεθόδων διοίκησης, όπως η διαχείριση μέσω στόχων και η αξιολόγηση της απόδοσης, απαιτεί μια ιεραρχία που λειτουργεί με διαφάνεια και σαφήνεια, ενώ ταυτόχρονα επιτρέπει πρωτοβουλίες και εκτελεστική εμπλοκή (Zubek, 2020).

Συμπερασματικά, η ιεραρχική δομή εξακολουθεί να αποτελεί θεμελιώδη αρχή της δημόσιας διοίκησης, αλλά παρουσιάζει και σοβαρές δυσκολίες. Η υπερβολική έμφαση στην ιεραρχία και ο ακραίος συγκεντρωτισμός στην ελληνική δημόσια διοίκηση έχουν οδηγήσει σε γραφειοκρατικές ανεπάρκειες και σε κρίσεις του διοικητικού συστήματος. Προϋπόθεση για τον εκσυγχρονισμό και τη βελτίωση της δημόσιας διοίκησης είναι ο επαναπροσδιορισμός της ιεραρχίας μέσω της ενίσχυσης του επαγγελματισμού, της διοικητικής αυτονομίας και της συμμετοχικής κουλτούρας.

3.4 Η πειθαρχία στη Δημόσια Διοίκηση και οι παράγοντες που την επηρεάζουν

Στη δημόσια διοίκηση, η πειθαρχία αποτελεί απαραίτητο εργαλείο για την εξασφάλιση της ομαλής λειτουργίας του διοικητικού συστήματος και συνδέεται στενά με την ιεραρχική δομή και την γραφειοκρατική οργάνωση. Σύμφωνα με το συμβατικό διοικητικό παράδειγμα, η πειθαρχία αναφέρεται πρωτίστως στην τήρηση των πολιτικών, των κατευθυντήριων γραμμών και των οδηγιών της διοικητικής ιεραρχίας από τους δημόσιους υπαλλήλους. Η διατήρηση της νομιμότητας, η πρόληψη της αυθαιρεσίας και η εγγύηση της προβλεψιμότητας της διοικητικής δράσης είναι οι στόχοι της πειθαρχίας (Σωτηρόπουλος, 2022).

Στη δημόσια διοίκηση, η πειθαρχία έχει ως επί το πλείστον θεσμικό χαρακτήρα και βασίζεται σε ένα συγκεκριμένο νομοθετικό και κανονιστικό πλαίσιο. Ο στόχος των πειθαρχικών ενεργειών, των ποινών και των ελέγχων είναι να δοθεί στους κυβερνητικούς υπαλλήλους ένα πλαίσιο λογοδοσίας και ευθύνης. Ωστόσο, η υπερβολική έμφαση στον επίσημο πειθαρχικό έλεγχο έχει συχνά αρνητικές επιπτώσεις στη λειτουργικότητα της διοίκησης, εάν η επαγγελματική δέσμευση και η οργανωτική κουλτούρα δεν ενισχύονται ταυτόχρονα (Aspridis&Pouliana, 2021).

Λόγω του ακραίου συγκεντρωτισμού και της γραφειοκρατικής λογικής του διοικητικού συστήματος, η πειθαρχία στην ελληνική δημόσια διοίκηση έχει ιστορικά συνδεθεί με μια κουλτούρα ελέγχου και συμμόρφωσης. Αντί να επιτυγχάνει σημαντικά αποτελέσματα, η διοικητική πρακτική συχνά επικεντρώνεται στην πρόληψη παραβάσεων και στην εγγύηση της επίσημης εγκυρότητας. Αυτή η πραγματικότητα ενθαρρύνει τους δημόσιους υπαλλήλους να υιοθετήσουν μια προστατευτική νοοτροπία και να τηρούν τα καθιερωμένα πρωτόκολλα, ακόμη και αν αυτά αποδειχθούν χρονοβόρα ή ανεπιτυχή (Καρέλλας, 2015).

Η οργανωσιακή κουλτούρα είναι ένα από τα κύρια στοιχεία που επηρεάζουν τον τρόπο λειτουργίας της πειθαρχίας στη δημόσια διοίκηση. Η πειθαρχία χρησιμεύει περισσότερο ως μια εσωτερικευμένη δέσμευση στον οργανισμό και λιγότερο ως ένα εξωτερικό κατασταλτικό εργαλείο σε περιβάλλοντα όπου κυριαρχούν αξίες όπως η εμπιστοσύνη, η συνεργασία και η επαγγελματική ευθύνη. Αντίθετα, σε περιβάλλοντα όπου κυριαρχεί η καχυποψία και ο φόβος της τιμωρίας, η πειθαρχία περιορίζεται στην επίσημη συμμόρφωση και δεν ευθυγραμμίζει σημαντικά τους υπαλλήλους με τους στόχους της διοίκησης (Aspridis&Pouliana, 2021). Επιπλέον, η ηγεσία παίζει κρίσιμο ρόλο στην καθιέρωση της πειθαρχίας.

Ο τρόπος με τον οποίο οι δημόσιοι υπάλληλοι βλέπουν και εφαρμόζουν την πειθαρχία επηρεάζεται σημαντικά από το στυλ διοίκησης και τις ενέργειες των ανωτέρων. Η αυταρχική ηγεσία, η οποία βασίζεται αποκλειστικά στην επιβολή κανονισμών και κυρώσεων, τείνει να αναστέλλει την πρωτοβουλία και τη δημιουργικότητα ενθαρρύνοντας τη συμμόρφωση λόγω φόβου. Αντίθετα, τα στυλ ηγεσίας που ενθαρρύνουν τη συμμετοχή, τον διάλογο και την ισότιμη μεταχείριση

συμβάλλουν στη δημιουργία μιας εποικοδομητικής πειθαρχικής κουλτούρας που βασίζεται στην υπευθυνότητα και την επαγγελματική δεοντολογία (Koustas, 2019).

Η σαφήνεια των θέσεων και των ευθυνών είναι ένα άλλο στοιχείο που επηρεάζει την πειθαρχία στη δημόσια διοίκηση. Οι εργαζόμενοι δυσκολεύονται να αναγνωρίσουν τα όρια των καθηκόντων τους σε διοικητικά περιβάλλοντα όταν τα καθήκοντα είναι ασαφή ή αλληλεπικαλύπτονται, γεγονός που αποδυναμώνει την πειθαρχία. Η αποτελεσματικότητα των πειθαρχικών μέτρων περιορίζεται και η διοικητική αδράνεια ενισχύεται από ασαφείς στόχους και σκοπούς (Zubek, 2020). Στην ελληνική περίπτωση, η αλληλεπίδραση μεταξύ του πολιτικού συστήματος και της δημόσιας διοίκησης έχει αντίκτυπο και στην πειθαρχία. Η αμεροληψία και η νομιμότητα των πειθαρχικών διαδικασιών διακυβεύονται από την πολιτικοποίηση της διοικητικής ιεραρχίας και την εμπλοκή πολιτικών παραγόντων στη διοικητική λειτουργία.

Οι εργαζόμενοι αντιμετωπίζονται άδικα και έχουν λιγότερη εμπιστοσύνη στο σύστημα διοίκησης όταν οι πειθαρχικές ποινές δεν εφαρμόζονται με συνέπεια και ανοιχτά (Αντωνοπούλου & Πρασοπούλου, 2011). Ωστόσο, η παρουσία ή η έλλειψη συστημάτων αξιολόγησης της απόδοσης σχετίζεται στενά με την πειθαρχία. Η πειθαρχία χάνει την αναπτυξιακή της ποιότητα και γίνεται κατασταλακτικό μέσο σε ένα διοικητικό σύστημα όταν η αξιολόγηση πραγματοποιείται επίσημα ή αποσπασματικά.

Αντίθετα, η σύνδεση της πειθαρχίας με την αξιολόγηση, την εκπαίδευση και την επαγγελματική ανάπτυξη των δημοσίων υπαλλήλων θα μπορούσε να χρησιμεύσει ως κίνητρο για την ενίσχυση της διοικητικής αποτελεσματικότητας και απόδοσης (Σωτηρόπουλος, 2022). Η ιδέα της πειθαρχίας επανερμηνεύεται σταδιακά στο σύγχρονο διοικητικό περιβάλλον. Η έμφαση μετατοπίζεται από τον αυστηρό έλεγχο στην λογοδοσία και την ευθύνη, καθώς το συμβατικό γραφειοκρατικό μοντέλο δίνει τη θέση του σε πιο σύγχρονους τύπους διοίκησης. Η εσωτερικευμένη αφοσίωση των εργαζομένων στην επίτευξη των στόχων του οργανισμού θεωρείται πλέον πειθαρχία, αντί απλώς η τήρηση των κανονισμών (Koustas, 2019).

Συμπερασματικά, η πειθαρχία στη δημόσια διοίκηση είναι ένα περίπλοκο φαινόμενο που επηρεάζεται από οργανωτικά, θεσμικά και προσωπικά στοιχεία. Μια αμυντική και συχνά αναποτελεσματική διοικητική κουλτούρα έχει αναπτυχθεί στην ελληνική δημόσια διοίκηση ως αποτέλεσμα της ιστορικής έμφασης στον επίσημο έλεγχο και τη συμμόρφωση. Ο επαναπροσδιορισμός της πειθαρχίας μέσω της βελτίωσης της ηγεσίας, της αξιολόγησης και της οργανωτικής κουλτούρας αποτελεί θεμελιώδη προϋπόθεση για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και της χρησιμότητας της δημόσιας διοίκησης.

3.5 Ο ρόλος του διοικητικού στελέχους στη Δημόσια Διοίκηση

Στη δημόσια διοίκηση, ο διοικητικός υπάλληλος διαδραματίζει κρίσιμο ρόλο στη λειτουργία και την αποτελεσματικότητα των δημόσιων θεσμών. Οι αρμοδιότητές του πλέον περιλαμβάνουν τη διαχείριση ανθρώπινων και υλικών πόρων, τον συντονισμό διοικητικών μονάδων και την υποστήριξη στην εφαρμογή δημόσιων πολιτικών, εκτός από τη μηχανική εφαρμογή κανόνων και διαδικασιών. Ο διοικητικός υπάλληλος αναμένεται να χρησιμεύει ως σύνδεσμος μεταξύ των υπαλλήλων, της διοικητικής ιεραρχίας και της πολιτικής ηγεσίας στο πλαίσιο των σύγχρονων διοικητικών τάσεων (Τζωρτζάκης, 2019).

Η συγκέντρωση και η πολιτικοποίηση της διοικητικής ιεραρχίας έχουν σημαντικό αντίκτυπο στη λειτουργία της διοικητικής εκτελεστικής εξουσίας στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Τα διοικητικά στελέχη συχνά εργάζονται σε ένα περιβάλλον με μικρή αυτονομία, όπου οι επιλογές αποφασίζονται σε υψηλότερα επίπεδα και δεν υπάρχουν πολλές ευκαιρίες για πρωτοβουλία. Με κόστος τη δημιουργικότητα και την αποτελεσματικότητα, αυτή η κατάσταση υπονομεύει την ανάπτυξη των ηγετικών ικανοτήτων και υποστηρίζει τη λογική της τυπικής συμμόρφωσης (Λαδής&Νταλάκου, 2010).

Η συνέχεια και η σταθερότητα της διοικητικής λειτουργίας περιορίζονται περαιτέρω από την τακτική εναλλαγή διοικητικών στελεχών σε θέσεις ευθύνης λόγω πολιτικών μετατοπίσεων. Η μακροπρόθεσμη εφαρμογή μεταρρυθμιστικών μέτρων παρεμποδίζεται από αυτό το φαινόμενο, το οποίο επηρεάζει επίσης αρνητικά την ικανότητα των Διευθύνοντων Συμβούλων να δημιουργούν στρατηγικά σχέδια. Η εργασία του διοικητικού στελέχους είναι πιο ευάλωτη σε εξωτερικές διοικητικές παρεμβάσεις λόγω της απουσίας μιας θεσμικά εδραιωμένης διοικητικής ιεραρχίας (Ντουράνος, 2020).

Η συμβολή του διοικητικού στελέχους στην ανάπτυξη και διατήρηση της οργανωσιακής κουλτούρας είναι μια άλλη κρίσιμη πτυχή της εργασίας του. Τα στελέχη επηρεάζουν τις επικρατούσες πεποιθήσεις και στάσεις του οργανισμού μέσω των καθημερινών τους ενεργειών και χρησιμεύουν ως πρότυπα συμπεριφοράς για τα μέλη του προσωπικού. Η προώθηση αξιών όπως η λογοδοσία, η συνεργασία και η ανοιχτότητα συμβάλλει στη δημιουργία ενός θετικού εργασιακού κλίματος και αυξάνει την αφοσίωση των εργαζομένων στους στόχους του οργανισμού (Κουστέλιος κ.ά., 2021).

Όσον αφορά τη διαχείριση μεταρρυθμίσεων, η θέση του διοικητικού στελέχους είναι πολύ κρίσιμη. Οι εργαζόμενοι συχνά αντιτίθενται στις διοικητικές αλλαγές επειδή ανησυχούν για το πώς αυτές μπορεί να επηρεάσουν τις συνθήκες εργασίας και τα έθιμά τους. Το διοικητικό στέλεχος αναμένεται να χρησιμεύσει ως παράγοντας αλλαγής, σκιαγραφώντας τους στόχους των αλλαγών και βοηθώντας τα μέλη του προσωπικού να προσαρμοστούν στις νέες πληροφορίες. Ένα κρίσιμο στοιχείο της σύγχρονης διοικητικής λειτουργίας είναι η ικανότητα διαχείρισης διαφορών και αντιπολίτευσης (Τσακαλάκης, 2019).

Στην παραδοσιακή γραφειοκρατική αρχιτεκτονική, ο διοικητικός υπάλληλος ήταν ουσιαστικά ένα στέλεχος. Οι λειτουργίες της διοίκησης βασιζόνταν σε μια αυστηρή ιεραρχία, μια σαφώς καθορισμένη κατανομή καθηκόντων και την τήρηση τυπικών κανόνων. Ο υπάλληλος ήταν υπεύθυνος για τη διασφάλιση της τήρησης των κανόνων από τους υφισταμένους ως ελεγκτικό και εποπτικό όργανο. Αυτή η τακτική περιόριζε την ικανότητα άσκησης πρωτοβουλίας και ανάπτυξης ηγετικών ικανοτήτων, ενθαρρύνοντας μια κουλτούρα τυπικής συμμόρφωσης και αποφεύγοντας την ανάληψη λογοδοσίας (Τσακαλάκης, 2019).

Αλλά καθώς οι αδυναμίες του γραφειοκρατικού μοντέλου γίνονταν πιο εμφανείς, απαιτούνταν μεγαλύτερη ευελιξία και αποτελεσματικότητα, η λειτουργία του διοικητικού υπαλλήλου επαναπροσδιορίστηκε. Στο πλαίσιο των προσπαθειών μεταρρύθμισης και της Νέας Δημόσιας Διοίκησης, ο διοικητικός υπάλληλος θεωρείται όλο και περισσότερο ως διαχειριστής πόρων και αποτελεσμάτων. Καθώς η έμφαση μετακινείται από τον έλεγχο των διαδικασιών στην επίτευξη στόχων και την αξιολόγηση της απόδοσης, υπάρχει αυξανόμενη ανάγκη για διοικητικές και ηγετικές δεξιότητες (Ντουράνος, 2020).

Η τρέχουσα περιγραφή της θέσης εργασίας ενός διοικητικού στελέχους περιλαμβάνει τη διαχείριση ανθρώπινου δυναμικού, την παρακίνηση των εργαζομένων και την ενθάρρυνση της ομαδικής εργασίας εντός των επιχειρήσεων. Εκτός από τη διατύπωση στρατηγικών στόχων και τη διασφάλιση της αποτελεσματικής εκτέλεσης των διοικητικών αποφάσεων, ο εκτελεστικός υπάλληλος υποτίθεται ότι χρησιμεύει ως γέφυρα μεταξύ της ανώτερης διοίκησης και των εργαζομένων. Η αποτελεσματική επικοινωνία και η γνώση των αναγκών του προσωπικού είναι απαραίτητες για την εκτέλεση αυτού του ρόλου (Κουστέλιοςκ.ά, 2021).

Το έργο του διοικητικού στελέχους γίνεται ολοένα και πιο δύσκολο υπό το πρίσμα των σύγχρονων ζητημάτων όπως ο ψηφιακός μετασχηματισμός και η αυξανόμενη πολυπλοκότητα των δημόσιων πολιτικών. Απαιτούνται στελέχη με την απαραίτητη εμπειρογνομosύνη και ευελιξία για την εισαγωγή νέων τεχνολογιών και διοικητικών εργαλείων. Επομένως, η αποτελεσματική εκτέλεση της διοικητικής θέσης απαιτεί συνεχή εκπαίδευση και ανάπτυξη διοικητικών ικανοτήτων (Ντουράνος, 2020).

Καθώς το διοικητικό περιβάλλον έχει αλλάξει και οι απαιτήσεις για αποτελεσματικότητα και ποιότητα έχουν αυξηθεί, η θέση του διοικητικού στελέχους στη δημόσια διοίκηση έχει γενικά αλλάξει δραματικά. Η πλήρης χρήση διοικητικών στελεχών είναι περιορισμένη στην ελληνική δημόσια διοίκηση λόγω διαρθρωτικών ατελειών και της πολιτικοποίησης των διοικητικών καθηκόντων. Ωστόσο, η ενίσχυση του ρόλου τους μέσω της εκπαίδευσης, της ανάπτυξης ηγεσίας και των θεσμικών παρεμβάσεων μπορεί να συμβάλει σημαντικά στον

εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης και στην ενίσχυση των παρεχόμενων υπηρεσιών.

3.6 Η ηγεσία ως βασικός πυλώνας διαμόρφωσης και αλλαγής οργανωσιακής κουλτούρας στη Δημόσια Διοίκηση

Στη δημόσια διοίκηση, η ηγεσία παίζει κρίσιμο ρόλο στη δημιουργία, τη διατήρηση και την αλλαγή της οργανωσιακής κουλτούρας. Η ηγεσία σε διοικητικά συστήματα με ισχυρή γραφειοκρατική κληρονομιά, όπως το ελληνικό, αναμένεται να έχει βαθύτερο αντίκτυπο στις πεποιθήσεις, τις στάσεις και τις συμπεριφορές των εργαζομένων αντί να επιβλέπει μόνο τις διαδικασίες και τους κανονισμούς. Η οργανωσιακή κουλτούρα της δημόσιας διοίκησης ενσωματώνει θεσμικούς, κοινωνικούς και ιστορικούς περιορισμούς που συχνά εμποδίζουν την υιοθέτηση καινοτόμων μεθόδων και καινοτομιών (Aspridis&Pouliana, 2021). Το σύνολο των κοινών πεποιθήσεων, αξιών, κανόνων και συμπεριφορικών προτύπων που επηρεάζουν τον τρόπο λειτουργίας ενός οργανισμού αναφέρεται ως οργανωσιακή κουλτούρα.

Η έμφαση στη νομιμότητα, τη γραφειοκρατική λογική και την ιεραρχική δομή έχουν σημαντικό αντίκτυπο στην κουλτούρα της δημόσιας διοίκησης. Η αλλαγή είναι ιδιαίτερα δύσκολη λόγω της κουλτούρας που έχει αναπτυχθεί γύρω από τη συμμόρφωση και όχι την απόδοση ως αποτέλεσμα της μακροχρόνιας κυριαρχίας αυτών των παραγόντων (Σωτηρόπουλος, 2022). Δεδομένου ότι οι ηγέτες χρησιμεύουν ως πρεσβευτές αξιών και προτύπων συμπεριφοράς, είναι απαραίτητοι για τη διαδικασία αλλαγής της εταιρικής κουλτούρας. Έχουν αντίκτυπο στον τρόπο με τον οποίο τα μέλη του προσωπικού βλέπουν την εταιρεία και τον ρόλο τους μέσα σε αυτήν μέσω των επιλογών, των ενεργειών και του στυλ διοίκησης.

Η αποτελεσματική ηγεσία μπορεί να χρησιμεύσει ως σύνδεσμος μεταξύ των θεσμικών βελτιώσεων και της καθημερινής διοικητικής πρακτικής στη δημόσια διοίκηση, όπου οι αλλαγές συχνά προωθούνται «από πάνω» (Κουστέλιος κ.ά.,

2021). Η ηγεσία στην ελληνική δημόσια διοίκηση ιστορικά έχει συνδεθεί με τη συμμόρφωση με τους κανόνες και τον διοικητικό έλεγχο και όχι με την οικοδόμηση οράματος και την παρακίνηση του προσωπικού. Αυτό σχετίζεται με την περιορισμένη αυτονομία των στελεχών της διοίκησης και την πολιτικοποίηση των ρόλων ανώτερης διοίκησης. Η τακτική εναλλαγή σε ηγετικούς ρόλους θέτει σε κίνδυνο τη συνέχεια της ηγεσίας και καθιστά δύσκολη την προοδευτική αλλαγή της κουλτούρας της εταιρείας (Αντωνοπούλου & Πρασοπούλου, 2011).

Ωστόσο, τα τελευταία χρόνια, υπάρχει μια αυξανόμενη αναγνώριση της σημασίας της ηγεσίας ως μοχλού για τον διοικητικό εκσυγχρονισμό. Η μετάβαση σε πιο σύγχρονες διοικητικές δομές απαιτεί ηγεσία που ενθαρρύνει τη συνεργασία, τη συμμετοχή και την λογοδοσία αντί να επιβάλλει απλώς τους κανονισμούς. Η οικοδόμηση μιας κουλτούρας που ενθαρρύνει την αλλαγή και την καινοτομία απαιτεί μια ισχυρή βάση εμπιστοσύνης μεταξύ της διοίκησης και του προσωπικού (Aspridis & Pouliana, 2021).

Ο ρόλος της ηγεσίας στην υπερνίκηση της αντίστασης στην αλλαγή, η οποία είναι ιδιαίτερα ισχυρή στη δημόσια διοίκηση, είναι ιδιαίτερα κρίσιμος. Η οργανωσιακή κουλτούρα συχνά λειτουργεί ως εμπόδιο στις μεταρρυθμίσεις, ιδιαίτερα όταν αυτές θεωρούνται ότι θέτουν σε κίνδυνο τις καθιερωμένες διαδικασίες ή την ασφάλεια της εργασίας. Η αποτελεσματική ηγεσία καλείται να διαχειριστεί αυτές τις αντιστάσεις μέσω της επικοινωνίας, της συμμετοχής των εργαζομένων και της σταδιακής οικοδόμησης συναίνεσης γύρω από τους στόχους της αλλαγής (Κουστέλιος κ.ά., 2021).

Η οργανωσιακή κουλτούρα και η ηγεσία έχουν μια αμοιβαία σχέση. Αφενός, οι ηγέτες έχουν αντίκτυπο στην κουλτούρα του οργανισμού· αφετέρου, η κουλτούρα είτε περιορίζει είτε ενθαρρύνει την ηγετική συμπεριφορά. Είναι δύσκολο για τους ηγέτες να ενθαρρύνουν τη δημιουργική σκέψη και να ενθαρρύνουν την πρωτοβουλία σε διοικητικά περιβάλλοντα όταν η επίσημη συμμόρφωση είναι ο κανόνας. Αντίθετα, η ηγεσία μπορεί να χρησιμεύσει ως καταλύτης για τη συνεχή ανάπτυξη σε εταιρείες με μια πιο διαφανή και συνεργατική κουλτούρα (Zubek, 2020). Η διαχείριση ανθρώπινου δυναμικού και η ηγεσία στη δημόσια διοίκηση είναι στενά συνδεδεμένες.

Μια θετική οργανωσιακή κουλτούρα διαμορφώνεται σε μεγάλο βαθμό από την εκπαίδευση, την επαγγελματική ανάπτυξη και το κίνητρο των δημοσίων υπαλλήλων. Μια ατμόσφαιρα όπου οι εργαζόμενοι αισθάνονται ότι εκτιμώνται και είναι πρόθυμοι να συμμετάσχουν ενεργά στη διαδικασία μετασχηματισμού ενθαρρύνεται από τους ηγέτες που επενδύουν στη συνεχή εκπαίδευση και τη δίκαιη αξιολόγηση. Η ηγεσία είναι απαραίτητη για να διευκολυνθεί ο ψηφιακός μετασχηματισμός και η μετάβαση σε πιο αποτελεσματικές διοικητικές μεθόδους υπό το πρίσμα των σύγχρονων διοικητικών ζητημάτων. Εάν οι ηγετικές συμπεριφορές που προωθούν την προσαρμογή και την αποδοχή της καινοτομίας δεν συνδυαστούν με την εισαγωγή νέων τεχνολογιών, η οργανωσιακή κουλτούρα δεν μπορεί να αλλάξει από μόνη της (Λαδή&Νταλάκου, 2010).

Η σύνδεση των τεχνολογικών εξελίξεων με τις καθημερινές ρουτίνες των εργαζομένων απαιτεί ισχυρή ηγεσία (Aspridis&Pouliaana, 2021). Συνολικά, ένας από τους σημαντικότερους πυλώνες για τη διαμόρφωση και την αλλαγή της οργανωσιακής κουλτούρας στη δημόσια διοίκηση είναι η ηγεσία. Δεδομένων των εγγενών αδυναμιών του διοικητικού συστήματος και της μακράς ιστορίας γραφειοκρατίας της χώρας, η ηγεσία είναι πολύ πιο σημαντική στην Ελλάδα. Προϋπόθεση για τον εκσυγχρονισμό και την πρόοδο της δημόσιας διοίκησης είναι η δημιουργία ηγεσίας που ενσωματώνει τη διοικητική επάρκεια, τη θεσμική γνώση και τις ικανότητες κινήτρων. Η κατανόηση της σημασίας της ηγεσίας σε αυτό το πλαίσιο προετοιμάζει το έδαφος για την ανάλυση των μεταρρυθμιστικών προσεγγίσεων και της Νέας Δημόσιας Διοίκησης, οι οποίες εξετάζονται στο επόμενο κεφάλαιο.

4: Η Μεταρρυθμιστική Προσέγγιση και η Νέα Δημόσια Διοίκηση (NewPublic Management)

4.1 Η έννοια της μεταρρύθμισης στη Δημόσια Διοίκηση

Η αναγκαιότητα τροποποίησης των διοικητικών συστημάτων ως απάντηση στις μεταβαλλόμενες κοινωνικές, πολιτικές και οικονομικές συνθήκες συνδέεται στενά με την ιδέα της μεταρρύθμισης στη δημόσια διοίκηση. Οι μεταρρυθμίσεις είναι κάτι περισσότερο από απλές τεχνικές προσαρμογές στη δομή ή τις διαδικασίες της διοίκησης. Αντιπροσωπεύουν πιο βαθιές αλλαγές στον τρόπο με τον οποίο δομείται, διεξάγεται και γίνεται αντιληπτή η δημόσια δράση. Σύμφωνα με τον Σωτηρόπουλο (2022), η μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης σε αυτό το πλαίσιο απαιτεί την αμφισβήτηση του συμβατικού γραφειοκρατικού μοντέλου και την αναθεώρηση των τρεχουσών διοικητικών πρακτικών.

Οι διοικητικές αλλαγές ήταν πάντα μια αντίδραση στις ελλείψεις και τις δυσλειτουργίες της γραφειοκρατίας. Τα κράτη αναζητούν νέες διοικητικές

στρατηγικές ως αποτέλεσμα της αναποτελεσματικότητας, της ακαμψίας και της αδυναμίας να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις των κατοίκων τους. Επομένως, η μεταρρύθμιση είναι ένα εργαλείο για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας, του επιπέδου των δημόσιων υπηρεσιών και της σχέσης μεταξύ του κράτους και των πολιτών του και όχι αυτοσκοπός (Zubek, 2020). Η μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης συνδέεται με την ιδέα του εκσυγχρονισμού του κράτους στη διεθνή βιβλιογραφία.

Τα νέα διοικητικά εργαλεία, οι βελτιωμένες διοικητικές δυνατότητες και η θεσμική προσαρμογή στις απαιτήσεις της τεχνολογικής προόδου και της παγκοσμιοποίησης είναι όλα συστατικά του εκσυγχρονισμού. Οι μεταρρυθμίσεις συχνά επιδιώκουν τη μείωση των διοικητικών εξόδων, την απλοποίηση των διαδικασιών και τη βελτίωση της λογοδοσίας και της διαφάνειας (Aspridis&Pouliana, 2021). Η ιδέα της μεταρρύθμισης έχει αποκτήσει ιδιαίτερη σημασία στην ελληνική δημόσια διοίκηση, επειδή το διοικητικό σύστημα χαρακτηρίζεται από επίμονες διαρθρωτικές ατέλειες.

Οι πρωτοβουλίες μεταρρύθμισης της Ελλάδας υποκινήθηκαν κυρίως από την ανάγκη μείωσης της υπερβολικής συγκέντρωσης, της πολιτικοποίησης της κυβέρνησης και των γραφειοκρατικών ανεπαρειών. Παρ' όλα αυτά, παρά τις πολυάριθμες νομοθετικές ενέργειες, οι μεταρρυθμίσεις συχνά δεν κατάφεραν να αλλάξουν σημαντικά τις καθημερινές λειτουργίες της διοίκησης (Σωτηρόπουλος, 2022). Η κατακερματισμένη δομή των διοικητικών αλλαγών στην Ελλάδα είναι ένα από τα κύρια χαρακτηριστικά της. Οι αλλαγές συχνά πραγματοποιούνται χωρίς ένα συνεκτικό στρατηγικό σχέδιο και χωρίς μια αρκετά ισχυρή σύνδεση με τους στόχους της δημόσιας πολιτικής.

Η αποτελεσματικότητα των μεταρρυθμίσεων υπονομεύεται από την αντίληψη της διοίκησης για αβεβαιότητα και τις συχνές μετατοπίσεις προτεραιοτήτων και την έλλειψη συνέχειας (Αντωνοπούλου&Πρασοπούλου, 2011). Η μετατόπιση στη σύνδεση κράτους-κοινωνίας συνδέεται επίσης με τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης. Τα παραδοσιακά διοικητικά συστήματα δέχονται πιέσεις από την ανάγκη των σύγχρονων κοινωνιών για γρήγορες, αξιόπιστες και υψηλής ποιότητας δημόσιες υπηρεσίες. Με τις αυξανόμενες απαιτήσεις για αποτελεσματικότητα και διαφάνεια της διακυβέρνησης, οι πολίτες δεν θεωρούνται πλέον μόνο ως

υποκείμενα της διοίκησης αλλά και ως καταναλωτές και αποδέκτες δημόσιων υπηρεσιών (Aspridis&Pouliana, 2021).

Σε αυτήν την περίπτωση, η αλλαγή της οργανωσιακής κουλτούρας συνδέεται στενά με τις διοικητικές μεταρρυθμίσεις. Η αποδοχή μιας μεταρρύθμισης από τους ηγέτες και το προσωπικό της δημόσιας διοίκησης είναι εξίσου σημαντική για την αποτελεσματικότητά της όσο και η θεσμική της εδραίωση. Ένα συνηθισμένο φαινόμενο είναι η αντίσταση στην αλλαγή, ιδιαίτερα σε θεσμούς με μακρά ιστορία γραφειοκρατίας. Επομένως, για να είναι η μεταρρύθμιση αποτελεσματική και διαρκής, χρειάζεται συμμετοχή, ηγεσία και επικοινωνία (Κουστέλιοςκ.ά, 2021). Η διοικητική ικανότητα του κράτους είναι ένα άλλο κρίσιμο συστατικό των μεταρρυθμίσεων.

Επαρκείς ανθρώπινοι πόροι, σαφώς καθορισμένες δομές και μηχανισμοί συντονισμού είναι απαραίτητα για την εκτέλεση περίπλοκων μεταρρυθμιστικών παρεμβάσεων. Η επιτυχής εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων στην ελληνική δημόσια διοίκηση έχει συχνά παρεμποδιστεί από την έλλειψη εξειδικευμένου προσωπικού και την ανεπαρκή διοικητική ικανότητα (Σωτηρόπουλος, 2022). Οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα επιταχύνθηκαν ως αποτέλεσμα της οικονομικής κρίσης. Το κράτος αναγκάστηκε να αναδιαρθρώσει τη δημόσια διοίκηση προκειμένου να μειώσει τα έξοδα και να ενισχύσει την αποτελεσματικότητα λόγω οικονομικών περιορισμών και διεθνών υποχρεώσεων (Σωτηράκου&Ζέππου,2005).

Η έμφαση δινόταν συχνά στη δημοσιονομική προσαρμογή παρά στη γενική βελτίωση της διοικητικής λειτουργίας, παρά τις ουσιαστικές παρεμβάσεις που εφαρμόστηκαν (Aspridis&Pouliana, 2021). Θεωρητικά, οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις εντάσσονται σε ένα ευρύτερο πλαίσιο μεταβαλλόμενων απόψεων σχετικά με τον ρόλο του κράτους. Νέα μοντέλα διακυβέρνησης που δίνουν προτεραιότητα στη συνεργασία με εταιρικούς και κοινωνικούς φορείς αναδύονται προοδευτικά, αμφισβητώντας την συμβατική άποψη ότι το κράτος είναι ο μοναδικός πάροχος δημόσιων υπηρεσιών.

Επομένως, ο επαναπροσδιορισμός της κρατικής δράσης είναι μια ευρύτερη διαδικασία που περιλαμβάνει τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης (Zubek, 2020). Συνολικά, η ιδέα της μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης συνοψίζει την

προσπάθεια υπέρβασης των περιορισμών του συμβατικού γραφειοκρατικού μοντέλου και τροποποίησης του κράτους ώστε να ανταποκρίνεται στις σύγχρονες απαιτήσεις. Οι μεταρρυθμίσεις είναι απαραίτητες στην ελληνική πραγματικότητα, αλλά συνοδεύονται και από σοβαρά εμπόδια που αφορούν την οργανωσιακή κουλτούρα, την ηγεσία και τη διοικητική ικανότητα. Η εξέταση της Νέας Δημόσιας Διοίκησης και των στρατηγικών μεταρρυθμίσεων που εξετάζονται στα ακόλουθα μέρη βασίζεται στην κατανόηση της έννοιας και των χαρακτηριστικών των διοικητικών μεταρρυθμίσεων.

4.2 Η Νέα Δημόσια Διοίκηση και η Δημόσια Διακυβέρνηση

Το πρόβλημα του παραδοσιακού γραφειοκρατικού μοντέλου και οι αυξανόμενες προσδοκίες για αποτελεσματικότητα, αποδοτικότητα και ποιότητα στη δημόσια δράση οδήγησαν στη Νέα Δημόσια Διοίκηση (ΝΔΔ), μια θεωρητική και πρακτική απάντηση. Η Νέα Δημόσια Διοίκηση είναι μια συλλογή ιδεών και μεθόδων που προσπαθούν να εφαρμόσουν πτυχές της εμπορικής διοίκησης στον δημόσιο τομέα αντί να αποτελούν ένα ενιαίο, ομοιόμορφο μοντέλο. Η μετατόπιση της εστίασης από τον επίσημο έλεγχο στην απόδοση και από τις διαδικασίες στα αποτελέσματα είναι ο κύριος στόχος της Νέας Δημόσιας Διοίκησης (Zubek, 2020).

Αρχές όπως η διαχείριση μέσω στόχων, η αξιολόγηση της απόδοσης, η αποκέντρωση των καθηκόντων και η ενίσχυση της λογοδοσίας των διοικητικών στελεχών αποτελούν όλα μέρος της θεωρητικής βάσης της Νέας Δημόσιας Διοίκησης. Εκτός από το ότι χρησιμεύει ως μέσο επιβολής των νόμων, η δημόσια διοίκηση θεωρείται ως μια οντότητα που πρέπει να ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις των συστατικών της και να παράγει ποσοτικοποιήσιμα αποτελέσματα. Σε αυτό το πλαίσιο, οι κάτοικοι συχνά θεωρούνται «χρήστες» ή «πελάτες» των δημόσιων υπηρεσιών, γεγονός που αντιπροσωπεύει μια ουσιαστική μετατόπιση στην ιδεολογία της δημόσιας διοίκησης (Σωτηρόπουλος, 2022).

Νέα διοικητικά εργαλεία όπως δείκτες απόδοσης, συμβάσεις-στόχοι και μηχανισμοί εσωτερικού ελέγχου εισήχθησαν παράλληλα με τη χρήση των αρχών της Νέας Δημόσιας Διοίκησης. Τα συστήματα αξιολόγησης και λογοδοσίας, τα οποία στοχεύουν στην αύξηση της λογοδοσίας των διοικητικών μονάδων, αντικαθιστούν ολοένα και περισσότερο την παραδοσιακή ιεραρχική εποπτεία. Προκειμένου οι δημόσιοι οργανισμοί να μπορούν να ανταποκρίνονται ταχύτερα στις μεταβαλλόμενες συνθήκες, ενθαρρύνονται ταυτόχρονα η οργανωτική ευελιξία και η αποκέντρωση (Σωτηράκου&Ζέππου, 2005). Παρ' όλα αυτά, έχει ασκηθεί κριτική στη Νέα Δημόσια Διοίκηση.

Η μεταφορά πρακτικών του ιδιωτικού τομέα σε έναν τομέα με διαφορετικό στόχο και σύνολο αξιών είναι μία από τις κύριες αιτίες ανησυχίας. Η κοινωνική πτυχή της δημόσιας δραστηριότητας μπορεί να υποβαθμιστεί και η αρχή της ισότητας μπορεί να περιοριστεί από την υπερβολική έμφαση στην αποτελεσματικότητα και την αξιολόγηση της απόδοσης. Επιπλέον, οι ρόλοι των πολιτών ως κατόχων δικαιωμάτων και ενεργών συμμετεχόντων στη δημοκρατική διαδικασία αγνοούνται όταν θεωρούνται αποκλειστικά ως «πελάτες» (Aspridis&Pouliana, 2021).

Τα στοιχεία της Νέας Δημόσιας Διοίκησης έχουν εισαχθεί στην ελληνική δημόσια διοίκηση με αποσπασματικό τρόπο, συχνά περιορισμένα σε θεσμικές διατάξεις με ελάχιστη έως καθόλου εκτέλεση. Η καθιέρωση διαχείρισης, αξιολόγησης και στοχοθέτησης με βάση την απόδοση έχει παρεμποδιστεί από την οργανωτική κουλτούρα συμμόρφωσης και τις μακροχρόνιες γραφειοκρατικές διαδικασίες. Η αποτελεσματικότητα των πρωτοβουλιών μεταρρύθμισης έχει παρεμποδιστεί από τον κομματικό προσανατολισμό της διοίκησης και την έλλειψη διοικητικής αυτονομίας (Σωτηρόπουλος, 2022).

Η ιδέα της Δημόσιας Διακυβέρνησης, η οποία στοχεύει στην υπέρβαση τόσο του συμβατικού γραφειοκρατικού μοντέλου όσο και των μονοδιάστατων προσεγγίσεων της Νέας Δημόσιας Διοίκησης, δημιουργήθηκε ταυτόχρονα με τη Νέα Δημόσια Διοίκηση. Αναγνωρίζοντας ότι η κρατική διοίκηση δεν είναι αποκλειστικά υπεύθυνη για την εφαρμογή της δημόσιας πολιτικής, η δημόσια διακυβέρνηση δίνει ισχυρή έμφαση στη συνεργασία μεταξύ του δημόσιου, του ιδιωτικού και του τομέα της κοινωνίας των πολιτών. Σύμφωνα με τους Aspridis

και Pouliaana (2021), η διακυβέρνηση θεωρείται σε αυτό το πλαίσιο ως μια διαδικασία δικτύωσης, συντονισμού και ομαδικής δράσης.

Μια πιο συμμετοχική προσέγγιση στη δημόσια διοίκηση παρουσιάζεται από τη δημόσια διακυβέρνηση, στην οποία οι πολίτες συμμετέχουν ενεργά στη δημιουργία δημόσιας πολιτικής και όχι μόνο στη λήψη υπηρεσιών. Οι θεμελιώδεις αρχές της διακυβέρνησης - διαφάνεια, λογοδοσία και συμμετοχή - αποσκοπούν στην αύξηση της αξιοπιστίας των δημόσιων θεσμών. Η ανάπτυξη της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και η χρήση της ψηφιακής τεχνολογίας συνδέονται στενά με αυτήν τη στρατηγική (Aspridis&Pouliaana, 2021). Η δημόσια διακυβέρνηση δίνει μεγαλύτερη έμφαση στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων και στη νομιμότητά τους από την Νέα Δημόσια Διοίκηση, η οποία ασχολείται κυρίως με την απόδοση και την αποτελεσματικότητα.

Ο τρόπος με τον οποίο επιτυγχάνονται αυτά τα αποτελέσματα είναι εξίσου σημαντικός για τον προσδιορισμό της ποιότητας της διακυβέρνησης όσο και τα ίδια τα αποτελέσματα. Επειδή συνδέεται με τη δημοκρατική λογοδοσία και την κοινωνική έγκριση της δημόσιας πολιτικής, αυτό το χαρακτηριστικό είναι ιδιαίτερα σημαντικό για τη δημόσια διοίκηση (Zubek, 2020). Η υιοθέτηση χαρακτηριστικών της δημόσιας διακυβέρνησης στην Ελλάδα βρίσκεται ακόμη σε αρχικό στάδιο. Παρά την ανάπτυξη προγραμμάτων για την ψηφιακή εξυπηρέτηση των πολιτών και τη διαφάνεια, η σημαντική συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών στη χάραξη πολιτικής εξακολουθεί να είναι αρκετά χαμηλή. Σημαντικά εμπόδια στην πλήρη υιοθέτηση της διακυβέρνησης περιλαμβάνουν την επικράτηση του συγκεντρωτικού διοικητικού μοντέλου και την απουσία μιας συνεργατικής κουλτούρας (Λαδή&Νταλάκου, 2010).

Η δημόσια διακυβέρνηση και η Νέα Δημόσια Διοίκηση έχουν μια συμπληρωματική και όχι ανταγωνιστική σχέση. Η Δημόσια Διακυβέρνηση στοχεύει στην αποκατάσταση της θεσμικής και δημοκρατικής πτυχής της δημόσιας δραστηριότητας, ενώ η Νέα Δημόσια Διοίκηση έφερε σημαντικά εργαλεία για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και της διοικητικής απόδοσης. Ο συνδυασμός των δύο στρατηγικών μπορεί να βοηθήσει στη δημιουργία μιας διοικητικής δομής που είναι πιο λειτουργική και ισορροπημένη (Σωτηράκου&Ζέππου, 2005).

Συνολικά, η Νέα Δημόσια Διοίκηση και η Δημόσια Διακυβέρνηση εκφράζουν τη σταδιακή μετάβαση της δημόσιας διοίκησης προς πιο ευέλικτες, συμμετοχικές και προσανατολισμένες στα αποτελέσματα μορφές λειτουργίας. Στην ελληνική δημόσια διοίκηση, η πρόκληση έγκειται στη δημιουργική προσαρμογή αυτών των προσεγγίσεων στις θεσμικές και πολιτισμικές ιδιαιτερότητες του διοικητικού συστήματος. Η κατανόηση των βασικών αρχών και των διαφορών μεταξύ των δύο μοντέλων αποτελεί κρίσιμη βάση για την ανάλυση της μετάβασης από το παραδοσιακό στο μεταρρυθμιστικό μοντέλο διοίκησης, η οποία εξετάζεται στην επόμενη ενότητα.

4.3 Η μετάβαση από το παραδοσιακό στο μεταρρυθμιστικό μοντέλο διοίκησης

Μία από τις σημαντικότερες αλλαγές στη σύγχρονη δημόσια διοίκηση ήταν η μετατόπιση από το συμβατικό γραφειοκρατικό παράδειγμα στη μεταρρυθμιστική προσέγγιση. Οι αυξανόμενες ανάγκες της σύγχρονης κοινωνίας δεν μπορούν να καλυφθούν επαρκώς από το συμβατικό παράδειγμα, το οποίο βασίζεται στην άκαμπτη ιεραρχία, την ομοιομορφία των διαδικασιών και τον διοικητικό έλεγχο. Η αναζήτηση νέων διοικητικών προσεγγίσεων που δίνουν προτεραιότητα στην διοικητική απόδοση και τα αποτελέσματα έχει ωθηθεί από την απαίτηση για αποτελεσματικότητα, ευελιξία και προσαρμογή (Ντουράνος, 2020).

Η λογική της παραδοσιακής γραφειοκρατίας διαφέρει σημαντικά από το μεταρρυθμιστικό μοντέλο διοίκησης. Το μεταρρυθμιστικό μοντέλο επικεντρώνεται στην επίτευξη συγκεκριμένων στόχων και στην αξιολόγηση των αποτελεσμάτων, ενώ το γραφειοκρατικό σύστημα δίνει έμφαση στην τήρηση των κανόνων. Η διοίκηση γίνεται εργαλείο για τη διαχείριση πολιτικών και πόρων με έμφαση στην αποτελεσματικότητα και το επίπεδο των παρεχόμενων υπηρεσιών, αντί μόνο σε έναν μηχανισμό ελέγχου (Τσακαλάκης, 2019).

Η μετατόπιση στην άσκηση της διοικητικής εξουσίας είναι βασικό συστατικό αυτής της μετάβασης. Στο συμβατικό παράδειγμα, τα χαμηλότερα επίπεδα της

ιεραρχίας περιορίζονται στην εκτέλεση οδηγιών, ενώ η εξουσία συγκεντρώνεται στα υψηλότερα επίπεδα. Το μοντέλο μεταρρύθμισης, από την άλλη πλευρά, ενθαρρύνει την επέκταση της διοικητικής αυτονομίας και την αποκέντρωση των καθηκόντων. Η λογοδοσία και η διοικητική ευθύνη ενισχύονται όταν οι διοικητικές μονάδες αναλαμβάνουν μεγαλύτερη λογοδοσία για τα αποτελέσματά τους (Μιχαλόπουλος, 2003).

Ένα σημαντικό στοιχείο του παραδείγματος μεταρρύθμισης είναι η διαχείριση μέσω στόχων. Ο καθορισμός συγκεκριμένων, ποσοτικοποιήσιμων και χρονικά περιορισμένων στόχων καθιστά δυνατή την αξιολόγηση της διοικητικής απόδοσης και τη σύγκριση των αποτελεσμάτων. Ο βαθμός επίτευξης των προκαθορισμένων στόχων χρησιμοποιείται πλέον για τον προσδιορισμό της επιτυχίας των διοικητικών ενεργειών και όχι για την επίσημη τήρηση των διαδικασιών. Καθώς οι δημόσιοι υπάλληλοι αναμένεται να λειτουργούν με αυξημένη ευθύνη και επαγγελματισμό, αυτή η μετατόπιση συνεπάγεται επίσης μια μετατόπιση στην οργανωτική κουλτούρα (Τσέλιος, 2023).

Η επανεξέταση της πειθαρχίας είναι ένα άλλο χαρακτηριστικό της μετατόπισης στο μοντέλο μεταρρύθμισης. Η πειθαρχία συνδέεται με τον έλεγχο και τις κυρώσεις στο συμβατικό διοικητικό σύστημα. Το πλαίσιο μεταρρύθμισης, από την άλλη πλευρά, επαναπροσδιορίζει την πειθαρχία ως επαγγελματικό καθήκον και αφοσίωση στην επίτευξη των στόχων. Αν και αποτελεί συστατικό ενός ευρύτερου πλαισίου απόδοσης και αξιολόγησης, η συμμόρφωση με τους κανόνες εξακολουθεί να είναι απαραίτητη (Ντουράνος, 2020).

Οι ρόλοι των διοικητικών στελεχών επηρεάζονται επίσης άμεσα από αυτή τη μετατόπιση. Τα στελέχη στη δημόσια διοίκηση λειτουργούν πλέον ως διαχειριστές πόρων, οργανωτές ομάδων και φορείς αλλαγής, εκτός από το ότι είναι απλώς ενδιάμεσοι σύνδεσμοι στην ιεραρχική μετάδοση εντολών. Επειδή πρέπει να ενσωματώνει τη θεσμική συμμόρφωση με την επίτευξη στόχων και τη διαχείριση ανθρώπινου δυναμικού, η διοικητική ηγεσία παίζει κρίσιμο ρόλο στη διαχείριση της μετάβασης (Τσακαλάκης, 2019).

Η μετάβαση στο παράδειγμα μεταρρύθμισης ήταν ιδιαίτερα δύσκολη και άنيση στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Παρόλο που τα θεσμικά στοιχεία του NPM -

όπως η αξιολόγηση, ο καθορισμός στόχων και η διαχείριση έργων - υιοθετήθηκαν, η εφαρμογή τους ήταν συχνά πρόχειρη. Η επιτυχής εφαρμογή των αλλαγών παρεμποδίστηκε από βαθιά ριζωμένες γραφειοκρατικές πρακτικές, έλλειψη διοικητικής αυτονομίας και έλλειψη συνεπούς διοικητικής ηγεσίας (Τσέλιος, 2023). Ένας βασικός παράγοντας στη μετάβαση από το παραδοσιακό στο μοντέλο μεταρρύθμισης είναι η οργανωσιακή κουλτούρα.

Η απλή τροποποίηση των θεσμών και των διαδικασιών είναι ανεπαρκής εάν δεν συνοδεύεται από μια μετατόπιση στις στάσεις και τη συμπεριφορά των εργαζομένων. Οι μεταρρυθμίσεις αντιμετωπίζουν συχνά δυσπιστία και αντίθεση σε διοικητικά περιβάλλοντα όπου επικρατεί η κουλτούρα της επίσημης συμμόρφωσης και της αποφυγής της λογοδοσίας (Ντουράνος, 2020). Η εμπειρία από άλλες χώρες καταδεικνύει ότι η ομαλή μετάβαση στο μοντέλο μεταρρύθμισης απαιτεί αργή εφαρμογή, επαρκή διοικητική ικανότητα και συνεχή υποστήριξη της διοικητικής ηγεσίας. Χωρίς να διακυβεύεται η θεσμική συνοχή της δημόσιας διοίκησης, τα διοικητικά συστήματα που πραγματοποίησαν επενδύσεις στην εκπαίδευση στελεχών και στην ανάπτυξη μηχανισμών αξιολόγησης μπόρεσαν να ενσωματώσουν με μεγαλύτερη επιτυχία τα στοιχεία του μοντέλου μεταρρύθμισης (Μιχαλόπουλος, 2003).

Συμπερασματικά, η μετάβαση από το παραδοσιακό στο μεταρρυθμιστικό στυλ διοίκησης είναι μια σύνθετη και πολύπλευρη διαδικασία. Περιλαμβάνει τον επαναπροσδιορισμό των ρόλων των στελεχών, των υπαλλήλων και της διοίκησης, εκτός από την αλλαγή των διοικητικών εργαλείων. Αυτή η μετατόπιση συνεχίζεται έντονα στην ελληνική δημόσια διοίκηση και συνοδεύεται από πολλές δυσκολίες που σχετίζονται με την ηγεσία, τη διοικητική κουλτούρα και την ικανότητα υλοποίησης μεταρρυθμίσεων (Τζωρτζάκης, 2019). Η εξέταση της εφαρμογής των διαδικασιών μεταρρύθμισης σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο, οι οποίες εξετάζονται στην επόμενη ενότητα, εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την κατανόηση αυτής της διαδικασίας.

4.4 Εφαρμογή μεταρρυθμιστικών πρακτικών σε χώρες της ΕΕ και στην Ελλάδα

Η προσπάθεια εκσυγχρονισμού του κράτους και προσαρμογής του στις συνθήκες της παγκοσμιοποίησης, της οικονομικής ολοκλήρωσης και των αυξανόμενων κοινωνικών απαιτήσεων συνδέεται στενά με την υιοθέτηση τεχνικών μεταρρύθμισης στη δημόσια διοίκηση των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Προκειμένου να αυξηθεί η αποτελεσματικότητα, να μειωθούν τα διοικητικά έξοδα και να βελτιωθεί η ποιότητα των δημόσιων υπηρεσιών, πολλά ευρωπαϊκά έθνη έχουν εφαρμόσει πρωτοβουλίες μεταρρύθμισης από τη δεκαετία του 1980, οι οποίες βασίζονται στις ιδέες της Νέας Δημόσιας Διοίκησης (Zubek, 2020).

Οι μεταρρυθμίσεις στην ευρωπαϊκή περιοχή προσαρμόστηκαν στη θεσμική, πολιτιστική και διοικητική μοναδικότητα κάθε έθνους αντί να ακολουθήσουν μια τυποποιημένη πορεία. Οι μεταρρυθμίσεις έχουν πραγματοποιηθεί με μεγαλύτερη συνέπεια και για μεγαλύτερα χρονικά διαστήματα σε κράτη με ισχυρή διοικητική παράδοση και υψηλό βαθμό διοικητικής αυτονομίας, όπως αυτά στη Βόρεια Ευρώπη. Σε πολλές περιπτώσεις, οι επενδύσεις σε ανθρώπινους πόρους και η ανάπτυξη διοικητικής ικανότητας συνόδευσαν την εφαρμογή της διαχείρισης μέσω στόχων, αξιολόγησης της απόδοσης και αποκέντρωσης καθηκόντων (Zubek, 2020).

Από την άλλη πλευρά, οι μεταρρυθμιστικές προσεγγίσεις εφαρμόστηκαν συχνά με αποσπασματικό τρόπο στις χώρες της Νότιας Ευρώπης, όπου η δημόσια διοίκηση χαρακτηρίζεται από μεγάλο συγκεντρωτισμό και έντονη πολιτική επιρροή. Χωρίς να μεταβάλλουν σημαντικά τις συνήθειες διοικητικές διαδικασίες, οι μεταρρυθμίσεις συχνά περιορίζονταν στο επίπεδο των νομοθετικών διατάξεων. Δύο σημαντικά εμπόδια ήταν η αντίθεση της εταιρικής κουλτούρας και η έλλειψη σταθερής διοικητικής ηγεσίας (Ντουράνος, 2020).

Οι πολιτικές σύγκλισης και η ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών βελτίωσαν τις μεταρρυθμίσεις της δημόσιας διοίκησης σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ). Η ΕΕ προώθησε την ιδέα της «καλής διακυβέρνησης», τονίζοντας την υπευθυνότητα, την ανοιχτότητα και την αποτελεσματικότητα της δημόσιας δράσης. Ταυτόχρονα, η ψηφιοποίηση των δημόσιων υπηρεσιών αποτέλεσε βασικό στοιχείο των μεταρρυθμιστικών πρωτοβουλιών, με στόχο τον εξορθολογισμό των διαδικασιών και την ενίσχυση της εξυπηρέτησης των πολιτών (Τσακαλάκης, 2019). Λόγω των μοναδικών συνθηκών και μιας καθυστέρησης, η ελληνική δημόσια διοίκηση εισήλθε σε αυτή τη δυναμική μεταρρυθμίσεων.

Οι πρώτες πρωτοβουλίες εκσυγχρονισμού εμφανίστηκαν ήδη από τη δεκαετία του 1990, αλλά η οικονομική κρίση σηματοδότησε μια σημαντική επιτάχυνση των μεταρρυθμίσεων. Η Ελλάδα αναγκάστηκε να προβεί σε σημαντικές διοικητικές μεταρρυθμίσεις προκειμένου να εξοικονομήσει έξοδα και να αυξήσει την αποτελεσματικότητα του κράτους λόγω οικονομικών περιορισμών και διεθνών υποχρεώσεων (Τσέλιος, 2023). Οι πολιτικές σύγκλισης και η ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών βελτίωσαν τις μεταρρυθμίσεις της δημόσιας διοίκησης σε επίπεδο ΕΕ.

Η ΕΕ προώθησε την ιδέα της «καλής διακυβέρνησης», τονίζοντας την υπευθυνότητα, την ανοιχτότητα και την αποτελεσματικότητα της δημόσιας δράσης. Ταυτόχρονα, η ψηφιοποίηση των δημόσιων υπηρεσιών αποτέλεσε βασικό στοιχείο των μεταρρυθμιστικών πρωτοβουλιών, με στόχο τον εξορθολογισμό των διαδικασιών και την ενίσχυση της εξυπηρέτησης των πολιτών (Kounietal., 2018). Λόγω των μοναδικών συνθηκών και μιας καθυστέρησης, η ελληνική δημόσια διοίκηση εισήλθε σε αυτή τη δυναμική μεταρρυθμίσεων. Οι πρώτες πρωτοβουλίες εκσυγχρονισμού εμφανίστηκαν ήδη από τη δεκαετία του 1990, αλλά η οικονομική κρίση σηματοδότησε μια σημαντική επιτάχυνση των μεταρρυθμίσεων.

Η Ελλάδα αναγκάστηκε να προβεί σε σημαντικές διοικητικές μεταρρυθμίσεις προκειμένου να εξοικονομήσει έξοδα και να αυξήσει την αποτελεσματικότητα του κράτους λόγω οικονομικών περιορισμών και διεθνών υποχρεώσεων (Τσέλιος, 2023). Τα θεσμικά εργαλεία της Νέας Δημόσιας Διοίκησης, συμπεριλαμβανομένης της διαχείρισης έργων, του καθορισμού στόχων και της αξιολόγησης προσωπικού, εφαρμόστηκαν σε αυτό το πλαίσιο. Ταυτόχρονα, καταβλήθηκαν προσπάθειες για

τη βελτίωση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και την αναδιάρθρωση των συστημάτων δημόσιας διοίκησης.

Ωστόσο, επειδή οι τροποποιήσεις επιβάλλονταν συχνά από πάνω και δεν συνεπάγονταν σημαντική συμμετοχή διοικητικών στελεχών και υπαλλήλων, η εκτέλεση των μεταρρυθμίσεων αντιμετώπισε σοβαρές προκλήσεις (Ντουράνος, 2020). Η περιορισμένη διοικητική ικανότητα είναι ένα από τα κύρια προβλήματα με την εφαρμογή των μεθόδων μεταρρύθμισης στην Ελλάδα. Η βιωσιμότητα των μεταρρυθμίσεων υπονομεύτηκε από την ανεπαρκή εκπαίδευση, τις αναξιόπιστες διαδικασίες αξιολόγησης και τη συχνή εναλλαγή διοικητικής ηγεσίας. Οι νέες διοικητικές τεχνολογίες εφαρμόστηκαν συχνά επίσημα χωρίς να ενσωματωθούν σημαντικά στις οργανωτικές λειτουργίες της διοίκησης (Τσέλιος, 2023).

Παρά τις προκλήσεις, δεν μπορούν να αγνοηθούν αρκετές ενθαρρυντικές εξελίξεις. Η υιοθέτηση τεχνολογιών διαφάνειας έχει, σε κάποιο βαθμό, αυξήσει την λογοδοσία της διοίκησης, ενώ η ψηφιοποίηση των δημόσιων υπηρεσιών έχει συμβάλει στη βελτίωση της εξυπηρέτησης των πολιτών και στη μείωση της γραφειοκρατίας. Αυτά τα αποτελέσματα καταδεικνύουν ότι, όταν συνδυάζονται με διοικητική υποστήριξη και πολιτική αποφασιστικότητα, οι τεχνικές μεταρρύθμισης μπορούν να αποφέρουν οφέλη (Τσακαλάκης, 2019).

Η σημασία της προσαρμογής των αλλαγών στο εθνικό διοικητικό πλαίσιο υπογραμμίζεται από την αντιπαράθεση της ελληνικής εμπειρίας με εκείνη άλλων ευρωπαϊκών εθνών. Οι μεταρρυθμίσεις που δεν λαμβάνουν υπόψη τις δομικές ιδιαιτερότητες και την οργανωτική κουλτούρα της δημόσιας διοίκησης είναι πιθανό να αποτύχουν ή να παραμείνουν αισθητικές. Η διεθνής εμπειρία καταδεικνύει ότι ο μακροπρόθεσμος σχεδιασμός, η σταδιακή εφαρμογή και η ενεργός συμμετοχή των διοικητικών στελεχών είναι απαραίτητες για την επιτυχή εφαρμογή των τεχνικών μεταρρύθμισης (Zubek, 2020).

Επιπλέον, κρίσιμη είναι η λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως εξωτερικού κίνητρου για μεταρρυθμίσεις. Τα ευρωπαϊκά χρηματοοικονομικά μέσα και πρότυπα συνέβαλαν στην ενθάρρυνση των μεταρρυθμιστικών πρωτοβουλιών στην Ελλάδα, αλλά δεν εγγυήθηκαν την επιτυχία τους από μόνα τους. Αν και η εξωτερική πίεση μπορεί να επιταχύνει τις βελτιώσεις, η εσωτερική διοικητική

ικανότητα και η έγκριση της δημόσιας διοίκησης είναι βασικοί παράγοντες για τη διασφάλιση της βιωσιμότητας των μεταρρυθμίσεων (Ντουράνος, 2020).

Συνολικά, η υιοθέτηση μεθόδων μεταρρύθμισης στην Ελλάδα και σε άλλα κράτη μέλη της ΕΕ δείχνει μια αργή στροφή προς πιο προσαρμόσιμες και αποτελεσματικές διοικητικές δομές. Οι προκλήσεις της εφαρμογής σύγχρονων διοικητικών τεχνικών σε ένα περιβάλλον με ισχυρή γραφειοκρατική κληρονομιά καταδεικνύονται από την ελληνική εμπειρία. Οι μεταρρυθμίσεις εξακολουθούν να είναι απαραίτητες για την ενίσχυση των λειτουργιών της δημόσιας διοίκησης και τη συμμόρφωσή της με τους ευρωπαϊκούς κανόνες, παρά τα εμπόδια. Η αξιολόγηση αυτών των εφαρμογών θέτει τα θεμέλια για τη συζήτηση στην επόμενη ενότητα σχετικά με τον ρόλο που διαδραματίζει η ηγεσία στην επιτυχία ή την αποτυχία των μεταρρυθμίσεων (Kounietal., 2018).

4.5 Ο ρόλος της ηγεσίας στην επιτυχία ή αποτυχία των μεταρρυθμίσεων

Ένας βασικός παράγοντας που καθορίζει την επιτυχία ή όχι των μεταρρυθμίσεων στη δημόσια διοίκηση είναι η ηγεσία. Ανεξάρτητα από το επίπεδο τεχνικής τους αρτιότητας ή θεσμικής πληρότητας, οι μεταρρυθμίσεις εφαρμόζονται σε οργανισμούς με συγκεκριμένους ανθρώπινους πόρους, δομές και κουλτούρες. Σύμφωνα με τους Κουστέλιος κ.ά (2021), η ηγεσία διαδραματίζει κρίσιμο ρόλο στον καθορισμό του τρόπου με τον οποίο οι διευθυντές και οι εργαζόμενοι βλέπουν και αποδέχονται τις αλλαγές, λειτουργώντας ως ο σύνδεσμος μεταξύ του σχεδιασμού των μεταρρυθμίσεων και της πραγματικής τους εκτέλεσης.

Η ηγεσία στη δημόσια διοίκηση είναι κάτι περισσότερο από απλή χρήση επίσημης εξουσίας. Περιλαμβάνει επίσης την ικανότητα έμπνευσης, παρακίνησης και κατεύθυνσης των μελών του προσωπικού. Η ηγεσία είναι ιδιαίτερα σημαντική, καθώς οι μεταρρυθμίσεις απαιτούν μια αλλαγή στις στάσεις και τις δράσεις. Για να

εφαρμοστούν βιώσιμα οι μεταρρυθμίσεις, οι νέοι κανονισμοί ή οι διαδικασίες από μόνες τους δεν επαρκούν εάν δεν υποστηρίζονται από ηγετικές συμπεριφορές που ενισχύουν τη συμμετοχή και την εμπιστοσύνη (Lampropoulou&Oikonomou,2018).

Το κλασικό γραφειοκρατικό παράδειγμα χρησιμοποιεί κυρίως τεχνικές ιεραρχικού ελέγχου και συμμόρφωσης για την άσκηση ηγεσίας στη δημόσια διοίκηση. Επειδή αυξάνει την αντίσταση των εργαζομένων και περιορίζει την πρωτοβουλία, αυτό το στυλ ηγεσίας συχνά αποδεικνύεται ανεπαρκές σε περιόδους σημαντικών αλλαγών. Οι μεταρρυθμίσεις, από την άλλη πλευρά, απαιτούν ηγέτες που μπορούν να λειτουργήσουν ως φορείς αλλαγής, ενθαρρύνοντας νέες αρχές και μεθόδους εντός της εταιρείας (Τσακαλάκης, 2019).

Οι μεταρρυθμίσεις είναι πιο πιθανό να επιτύχουν όταν συνοδεύονται από ισχυρή και σταθερή ηγεσία, σύμφωνα με τη διεθνή εμπειρία. Η αβεβαιότητα και η ανασφάλεια των εργαζομένων μπορούν να μειωθούν από ηγέτες που διαθέτουν σαφές όραμα και αποτελεσματικές επικοινωνιακές ικανότητες. Δεδομένου ότι επιτρέπει την ανάπτυξη ενός κοινού πλαισίου γνώσης και τη σταθερή οικοδόμηση συναίνεσης για τις αλλαγές, η επικοινωνία αποτελεί απαραίτητο εργαλείο ηγεσίας (Zubek, 2020). Η λειτουργία της ηγεσίας στις μεταρρυθμίσεις αντιμετωπίζει μοναδικές προκλήσεις στην ελληνική δημόσια διοίκηση(Lampropoulou&Oikonomou, 2018).

Η συνέχεια και η σταθερότητα της ηγεσίας απειλούνται από τη συχνή εναλλαγή ατόμων σε θέσεις ευθύνης και την πολιτικοποίηση υψηλών διοικητικών θέσεων. Η ασυνέχεια και ο κατακερματισμός προκύπτουν από το γεγονός ότι οι μεταρρυθμίσεις συχνά βασίζονται στη βούληση της πολιτικής ηγεσίας αυτή τη στιγμή. Ο μακροπρόθεσμος σχεδιασμός και η βιώσιμη εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων παρεμποδίζονται από την απουσία δομημένης διοικητικής ηγεσίας (Ντουράνος, 2020).

Η προσέγγιση ηγεσίας που χρησιμοποιείται σε όλες τις μεταρρυθμίσεις είναι μια άλλη σημαντική παράμετρος. Αν και μπορεί να επιταχύνει την υιοθέτηση βελτιώσεων βραχυπρόθεσμα, η αυταρχική και συγκεντρωτική ηγεσία συχνά οδηγεί σε παθητική συμμόρφωση και διαβρώνει τις μεταρρυθμίσεις με την πάροδο του χρόνου. Από την άλλη πλευρά, η δέσμευση των εργαζομένων αυξάνεται και οι

μεταρρυθμίσεις ενσωματώνονται σταδιακά στην οργανωσιακή κουλτούρα μέσω συμμετοχικών και μετασχηματιστικών στυλ ηγεσίας (Τζωρτζάκης, 2019).

Στο πλαίσιο των μεταρρυθμίσεων, η σύνδεση μεταξύ οργανωσιακής κουλτούρας και ηγεσίας είναι ιδιαίτερα σημαντική. Η εταιρική κουλτούρα της δημόσιας διοίκησης, η οποία συχνά ορίζεται από την τυπικότητα, την αποστροφή προς τον κίνδυνο και την εστίαση στη συμμόρφωση, μπορεί να αποτελέσει ισχυρό αποτρεπτικό παράγοντα. Προκειμένου να ξεπεραστούν αυτές οι βαθιά ριζωμένες πεποιθήσεις, η ηγεσία πρέπει να υποστηρίζει νέες αξίες, όπως η λογοδοσία, η ομαδική εργασία και η διαχείριση με γνώμονα τα αποτελέσματα (Τσακαλάκης, 2019).

Η ικανότητα της ηγεσίας να χειρίζεται την αντίθεση στην αλλαγή είναι επίσης κρίσιμη για την επιτυχία των μεταρρυθμίσεων. Οι μεταρρυθμίσεις συχνά θεωρούνται από τους δημόσιους υπαλλήλους ως κίνδυνος για το καθεστώς τους, την ασφάλεια της εργασίας τους ή τα μακροχρόνια έθιμά τους. Οι μεταρρυθμίσεις διατρέχουν τον κίνδυνο να αποτύχουν εάν η ηγεσία αγνοήσει αυτήν την αντίσταση ή προσπαθήσει να την καταπνίξει μέσω του καταναγκασμού. Αντίθετα, οι βελτιώσεις είναι πιο πιθανό να γίνουν αποδεκτές και να διατηρηθούν όταν οι ανησυχίες των εργαζομένων αναγνωρίζονται και συμμετέχουν ενεργά στη διαδικασία αλλαγής (Ντουράνος, 2020). Επιπλέον, η ηγεσία παίζει κρίσιμο ρόλο στην ανάπτυξη διοικητικών δεξιοτήτων. Για τις μεταρρυθμίσεις χρειάζονται στελέχη με τις γνώσεις, τις ικανότητες και την ευελιξία να προσαρμοστούν σε νέα εργαλεία διαχείρισης. Μία από τις κύριες ευθύνες της ηγεσίας και προϋπόθεση για την αποτελεσματική εκτέλεση των αλλαγών είναι η χρηματοδότηση της επαγγελματικής ανάπτυξης και εκπαίδευσης του διοικητικού προσωπικού (Κουστέλιος κ.ά., 2021).

Η ηγεσία απαιτείται να επιτύχει μια ισορροπία μεταξύ της έμφασης στην αποτελεσματικότητα και της διατήρησης των βασικών αξιών της δημόσιας διοίκησης, όπως η ισότητα και η νομιμότητα, στο πλαίσιο των πρωτοβουλιών μεταρρύθμισης που σχετίζονται με τη Νέα Δημόσια Διοίκηση. Η υιοθέτηση πρακτικών του ιδιωτικού τομέα χωρίς αμφιβολία μπορεί να οδηγήσει σε στρεβλώσεις και απώλεια της δημόσιας αποστολής. Προκειμένου να διασφαλιστεί

η θεσμική ισορροπία, η ηγεσία πρέπει να τροποποιήσει τις αλλαγές για να εξυπηρετήσει το δημόσιο συμφέρον (Zubek, 2020).

Γενικά, η ηγεσία έχει κρίσιμο ρόλο στον καθορισμό της επιτυχίας ή της αποτυχίας των αλλαγών στη δημόσια διοίκηση. Οι μεταρρυθμίσεις είναι διαδικασίες σημαντικού οργανωτικού και πολιτισμικού μετασχηματισμού και όχι απλώς τεχνικές προσαρμογές. Ο ρόλος της ηγεσίας είναι σημαντικά πιο σημαντικός στην ελληνική δημόσια διοίκηση λόγω των δομικών αδυναμιών και της πολιτικοποίησης της διοικητικής ηγεσίας. Μια κρίσιμη προϋπόθεση για τη μακροπρόθεσμη εκτέλεση μεταρρυθμίσεων και τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης συνολικά είναι η καθιέρωση αξιόπιστων, ικανών και συνεργατικών μορφών ηγεσίας.

4.6 Βιβλιογραφική ανασκόπηση στην διοικητική μεταρρύθμιση και στην ηγεσία στο δημόσιο τομέα.

Στην έρευνα του Τασιόπουλου (2020) επισημαίνεται ότι κατά την τελευταία δεκαετία στην Ελλάδα αναπτύχθηκε έντονος προβληματισμός γύρω από τις αναγκαίες μεταρρυθμίσεις τόσο στη δημοσιονομική πολιτική όσο και στη δημόσια διοίκηση, με στόχο αφενός την υπέρβαση της χρηματοπιστωτικής κρίσης και αφετέρου τη βελτίωση της λειτουργίας του κρατικού μηχανισμού.

Ύστερα από την οικονομική στήριξη που παρείχαν τα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εγκαινίασε το καλοκαίρι του 2011 ένα πρόγραμμα τεχνικής βοήθειας προς την Ελλάδα. Βασική επιδίωξη του προγράμματος αυτού ήταν η ενίσχυση των μεταρρυθμίσεων που είχαν προβλεφθεί στο πλαίσιο των προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής που είχε συμφωνήσει η χώρα με τους δανειστές της. Σε αυτή τη χρονική συγκυρία συγκροτήθηκε και η γνωστή Task Force για την Ελλάδα.

Με τη συνδρομή των τεχνικών κλιμακίων άρχισαν να υλοποιούνται στην Ελλάδα οι πρώτες προσπάθειες διαρθρωτικών αλλαγών. Οι αρχικές παρεμβάσεις στον

χώρο της δημόσιας διοίκησης επικεντρώθηκαν κυρίως στη μείωση του λειτουργικού κόστους και στη βελτίωση του τρόπου λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών. Ωστόσο, κατά την πρώτη αυτή φάση, οι αλλαγές που επιχειρήθηκαν δεν κατόρθωσαν να διαμορφώσουν ένα πραγματικά σύγχρονο κράτος ούτε να αναβαθμίσουν ουσιαστικά την αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης.

Τον Ιούνιο του 2016, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ενέκρινε το πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων για τον ελληνικό δημόσιο τομέα, μετά και την έγκριση της χρηματοδότησης του ελληνικού αιτήματος από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και το Ταμείο Συνοχής.

Κατά το πρώτο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής, κομβικές μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση αποτέλεσαν η δημιουργία του Μητρώου Δημοσίων Υπαλλήλων και της Ενιαίας Αρχής Πληρωμών (Ε.Α.Π.) μέσω των νόμων 3845/2010 και 4111/2013. Ιδιαίτερης σημασίας υπήρξαν επίσης οι παρεμβάσεις που συνδέθηκαν με το πρόγραμμα «Διαύγεια» (ν. 3861/2010 και ν. 4210/2013).

Σε ό,τι αφορά το Μητρώο και την Ενιαία Αρχή Πληρωμών, εγκαινιάστηκε μια νέα περίοδος για την ελληνική δημόσια διοίκηση, καθώς για πρώτη φορά το κράτος απέκτησε σαφή εικόνα τόσο για τον αριθμό των προσώπων που αμείβονται από το δημόσιο όσο και για το ύψος των αποδοχών τους. Στόχος αυτής της μεταρρύθμισης ήταν να αποκλειστεί η δυνατότητα πληρωμής ή πραγματοποίησης οποιασδήποτε σχετικής συναλλαγής για πρόσωπα που δεν ήταν καταχωρισμένα στο σχετικό σύστημα.

Κατά την επόμενη φάση, και ειδικότερα από τον Δεκέμβριο του 2015 και εξής, οι μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες μετατοπίστηκαν προς την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των κρατικών υπηρεσιών. Επανιδρύθηκε το Κυβερνητικό Συμβούλιο Μεταρρυθμίσεων, ως το αρμόδιο όργανο για τον στρατηγικό σχεδιασμό και την παρακολούθηση των αλλαγών στον δημόσιο τομέα. Στο πλαίσιο αυτό, σημαντικοί νόμοι που ψηφίστηκαν ήταν ο ν. 4325/2015, ο οποίος αφορούσε την καταπολέμηση της γραφειοκρατίας, τα μέτρα ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και το νέο μισθολογικό σύστημα των δημοσίων υπαλλήλων, ο ν.

4369/2016 για την αξιολόγηση των δημοσίων υπαλλήλων, καθώς και ο ν. 4440/2016 για την κινητικότητα στο δημόσιο.

Παράλληλα, εισήχθησαν για πρώτη φορά ορισμένες σημαντικές καινοτομίες, όπως η θεσμοθέτηση της θέσης του διοικητικού γραμματέα σε κάθε υπουργείο, ο καθορισμός και η αποτίμηση της στοχοθεσίας για κάθε δημόσια υπηρεσία σύμφωνα με τον ν. 4369/2016, καθώς και η ηλεκτρονική και ψηφιακή ανταλλαγή εγγράφων μεταξύ δημοσίων φορέων με βάση τον ν. 4325/2015.

Με σκοπό τη διαμόρφωση μιας δημόσιας διοίκησης περισσότερο υπεύθυνης, διαφανούς και αποδοτικής, το 3ο Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Ανοικτή Διακυβέρνηση (2016–2018) περιέλαβε συγκεκριμένες δεσμεύσεις για την υλοποίηση σχετικών πρωτοβουλιών. Μεταξύ αυτών περιλαμβάνονταν η προώθηση της ατζέντας για την αειφόρο ανάπτυξη, η περαιτέρω αναβάθμιση του προγράμματος «Διαύγεια», η εφαρμογή της ψηφιακής υπογραφής σε όλες τις δημόσιες υπηρεσίες και η καθιέρωση της υποχρεωτικής ψηφιακής ανταλλαγής εγγράφων μεταξύ των φορέων του δημοσίου.

Ιδιαίτερη σημασία είχε επίσης η συμβολή των κλιμακίων τεχνικής βοήθειας, όπως αυτά προβλέφθηκαν στο τρίτο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής. Ειδικότερα, το έργο του οργανισμού «ExpertiseFrance» αφορούσε τη συνέχιση της στήριξης σε τομείς όπως η διακυβέρνηση, η διαχείριση ανθρώπινου δυναμικού, η διαφάνεια και η λογοδοσία, η διαχείριση αλλαγών και η ηλεκτρονική διακυβέρνηση.

Μέσω του ίδιου οργανισμού προβλέφθηκε και η υποστήριξη του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης για την εφαρμογή της τριετούς στρατηγικής διοικητικής μεταρρύθμισης. Η τεχνική βοήθεια επεκτάθηκε και σε νέα πεδία, όπως η διευκόλυνση της πρόσβασης των πολιτών στη νομοθεσία, συμπεριλαμβανομένης της κωδικοποίησης της βασικής νομοθεσίας, με εξαίρεση το εργατικό δίκαιο, ο εκσυγχρονισμός του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και η βελτίωση των διοικητικών υπηρεσιών προς τους πολίτες. Τα αναμενόμενα οφέλη από τη συγκεκριμένη υποστήριξη ήταν η ενίσχυση της διωπουργικής διακυβέρνησης, η αναβάθμιση της δημόσιας διοίκησης, η καλύτερη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού, η προώθηση της διαφάνειας και της λογοδοσίας, καθώς και η

ανάπτυξη λειτουργικών μορφών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και αποτελεσματικής διαχείρισης αλλαγών.

Οι Makrydemetres, Zervopoulos και Pravita (2016) αναφέρονται στην επέκταση της οργανωτικής διάρθρωσης των υπουργείων, η οποία θα μπορούσε να ερμηνευθεί είτε από τη σταδιακή αύξηση των κοινωνικών αναγκών είτε από την προσπάθεια του κεντρικού κράτους να αξιοποιήσει χρηματοδοτικές ευκαιρίες. Οι μεταρρυθμίσεις που εφαρμόστηκαν στο επίπεδο του κεντρικού κράτους απέδωσαν ορισμένα θετικά αποτελέσματα, αφού οδήγησαν σε περιορισμό του συνολικού μεγέθους των οργανωτικών δομών των υπουργείων. Παρά ταύτα, εξακολουθούν να υπάρχουν σημαντικά προβλήματα, κυρίως σε ό,τι αφορά την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών και τη συνολική αποτελεσματικότητα της διοίκησης.

Η μεταρρύθμιση που αφορά την αναδιάρθρωση των υπουργείων θα πρέπει να αποκτήσει ουσιαστικότερο περιεχόμενο. Υποστηρίζεται ότι η αξιοποίηση αρχών και τεχνικών της διοικητικής επιστήμης μπορεί να υποβοηθήσει τη διαδικασία επανασχεδιασμού της οργανωτικής δομής της κεντρικής κυβέρνησης. Ιδιαίτερη έμφαση πρέπει να δοθεί στον σαφή προσδιορισμό της αποστολής κάθε υπουργείου, στον καθορισμό στρατηγικών και λειτουργικών σχεδίων, καθώς και στην εσωτερική οργάνωση και διαφοροποίηση των διοικητικών υπηρεσιών βάσει τυποποιημένων και κάθετα ολοκληρωμένων μονάδων. Εξίσου σημαντικά ζητήματα είναι η σαφής κατανομή αρμοδιοτήτων και εξουσιών για την εφαρμογή της δημόσιας πολιτικής, καθώς και η ορθολογική κατανομή των θέσεων προσωπικού στις επιμέρους οργανωτικές μονάδες της κεντρικής διοίκησης.

Κατά τη διαδικασία αυτής της αναδιάρθρωσης, ιδιαίτερη προσοχή θα πρέπει να δοθεί στην οργάνωση του προσωπικού των κυβερνητικών υπηρεσιών, ενώ η αποστολή κάθε υπουργείου θα πρέπει να ενσωματώνει στοιχεία πολιτικής, στρατηγικού προσανατολισμού, συντονισμού, ελέγχου και αξιολόγησης.

Μεταξύ των προτάσεων διαρθρωτικής μεταρρύθμισης για την κεντρική κυβέρνηση περιλαμβάνονται η κατάργηση ή συγχώνευση διευθύνσεων με ελάχιστο ή καθόλου προσωπικό, η συγχώνευση τμημάτων με πολύ περιορισμένο αριθμό υπαλλήλων, καθώς και η ενοποίηση ή κατάργηση πολλών χωριστών ή ημιαυτόνομων μονάδων που λειτουργούν εκτός της τυπικής κάθετης διοικητικής ιεραρχίας. Επιπλέον, κάθε

τμήμα ή διεύθυνση στο νέο διοικητικό σχήμα οφείλει να παρουσιάζει σαφή ενότητα σκοπού και κατεύθυνσης, ώστε να αποφεύγονται η διασπορά αρμοδιοτήτων, οι αλληλοεπικαλύψεις, αλλά και οι ασάφειες ως προς την εξουσία και την ευθύνη. Σε αυτή τη λογική, δεν θα έπρεπε να υπάρχουν τμήματα με λιγότερα από πέντε έως επτά άτομα, ούτε διευθύνσεις στην κεντρική διοίκηση με λιγότερα από πέντε τμήματα.

Ιδιαίτερη σημασία αποδίδεται επίσης στον σχεδιασμό ενός συστήματος συγχώνευσης του πλήθους των κλάδων και ειδικοτήτων του προσωπικού της κεντρικής κυβέρνησης, ως βασικής προϋπόθεσης για την υπέρβαση του υπερβολικού κατακερματισμού που χαρακτηρίζει τη διοίκηση. Οι βασικές αυτές αρχές διοικητικής πρακτικής δεν αποτελούν απλώς θεωρητικές αναφορές των εγχειριδίων διοικητικής επιστήμης, αλλά έχουν αναγνωριστεί ως αναγκαία και κρίσιμα πρότυπα οργάνωσης και διοίκησης.

Η Ραμματά (2018) εξετάζει τη σχέση μεταξύ των προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής και των μεταρρυθμίσεων της δημόσιας διοίκησης. Παράλληλα, αναδεικνύει νέες έννοιες που εισήχθησαν στον ελληνικό δημόσιο τομέα και οι οποίες πρέπει να γίνουν κατανοητές από το ανθρώπινο δυναμικό. Ιδιαίτερη αναφορά γίνεται στην ανάγκη κωδικοποίησης της νομοθεσίας, βελτίωσης της νομοθέτησης, δημιουργίας ηλεκτρονικών μητρώων και βάσεων δεδομένων που να είναι προσβάσιμες από τις συναρμόδιες υπηρεσίες. Επιπλέον, κρίσιμα ζητήματα αποτελούν η αναδιοργάνωση των διοικητικών δομών κατόπιν αξιολόγησης, η συγχώνευση παρόμοιων υπηρεσιών όπου απαιτείται, ακόμη και η κατάργηση ορισμένων από αυτές. Την ίδια στιγμή, επισημαίνεται η ανάγκη αυστηρής τήρησης των προθεσμιών κατά την εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών, η καθιέρωση δεικτών για τη μέτρηση των δράσεων της δημόσιας διοίκησης και η σύνδεση της απόδοσης των υπηρεσιών με την αξιολόγησή τους.

Στην Ελλάδα απουσιάζουν ακόμη συστήματα παρακολούθησης της απόδοσης, ενώ είναι περιορισμένη και η εμπειρία στη χρήση μετρήσεων ή συστημάτων συγκριτικής προτυποποίησης, όπως το benchmarking, τα οποία αξιοποιούνται ευρύτερα στον ιδιωτικό τομέα. Ένα από τα βασικά προβλήματα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης είναι η αδυναμία σαφούς προσδιορισμού της στρατηγικής σε κάθε τομέα πολιτικής. Ως αποτέλεσμα, πολλοί φορείς επιχειρούν να ορίσουν μόνοι

τους τους στρατηγικούς τους άξονες, χωρίς να υπάρχει ενιαίος και σαφής προσανατολισμός ως προς τη στρατηγική και τους επιδιωκόμενους σκοπούς σε κάθε πεδίο υπηρεσιών. Το φαινόμενο αυτό έχει οδηγήσει συχνά στη διαμόρφωση αντικρουόμενων στόχων εντός του ίδιου τομέα πολιτικής, ακόμη και σε διακυβερνητικό επίπεδο, με αρνητικές συνέπειες για τη συνοχή και την αποτελεσματικότητα της δημόσιας δράσης.

Παρά τις προσπάθειες συντονισμού που καταβάλλονται από το αρμόδιο υπουργείο, η ελληνική δημόσια διοίκηση δυσκολεύεται να μετακινηθεί από την «κουλτούρα του μοναδικού παρόχου», δηλαδή της λογικής κατά την οποία ένας δημόσιος φορέας θεωρείται ότι κατέχει τη μοναδική και βέλτιστη λύση για κάθε πρόβλημα. Αντίθετα, παρουσιάζονται δυσχέρειες στην υιοθέτηση μιας πιο ανοιχτής προσέγγισης, όπου πολλοί δημόσιοι πάροχοι θα μπορούσαν να προσφέρουν εναλλακτικές λύσεις ανάλογα με τη φύση κάθε δημόσιου προβλήματος, σύμφωνα με μια λογική που προσεγγίζει περισσότερο τη market-based theory.

Η Σπανού (2019), επιχειρώντας να αξιολογήσει το αποτέλεσμα των διοικητικών μεταρρυθμίσεων κατά τη διάρκεια της κρίσης, συγκρίνει δύο βασικούς τομείς: τη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών και τη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού.

Κατά τη συγγραφέα, το βασικό στοιχείο του προϋπάρχοντος πλαισίου πολιτικής ήταν η μακρόχρονη αντίληψη ότι οι κρατικοί πόροι, οικονομικοί ή άλλοι, συνιστούν προνόμια τα οποία μπορούν να κατανέμονται με πολιτικά κριτήρια. Αντίθετα, η νέα μεταρρυθμιστική ατζέντα που περιλαμβανόταν και στις προτάσεις του ΟΟΣΑ εισήγαγε ένα διαφορετικό πλαίσιο πολιτικής. Οι σχετικές συγκρίσεις κατέδειξαν ότι η αλλαγή υπήρξε άنيση. Ειδικότερα, στον τομέα της φορολογικής διοίκησης, όπου επικράτησαν νέα πλαίσια πολιτικής, σημειώθηκε σημαντική μεταβολή που επηρέασε τον ίδιο τον πυρήνα της πολιτικής. Αντιθέτως, στο πεδίο της διαχείρισης ανθρώπινων πόρων τα αποτελέσματα υπήρξαν λιγότερο σαφή.

Το τρίτο μνημόνιο προέβλεψε την αποπολιτικοποίηση ολόκληρου του «εκτελεστικού προσωπικού», δηλαδή των πολιτικά διορισμένων γενικών και ειδικών γραμματέων των υπουργείων και των δημόσιων οργανισμών. Οι αλλαγές

που επήλθαν με τον νόμο 4369/2016 και τις τροποποιήσεις του καθιέρωσαν τετραετή θητεία για τις εκτελεστικές θέσεις και περιόρισαν την κυβερνητική διακριτική ευχέρεια μέσω αξιολογικών διαδικασιών επιλογής. Η διαδικασία αυτή στηρίχθηκε σε δύο βασικούς μηχανισμούς: αφενός στο Εθνικό Μητρώο Εκτελεστικού Προσωπικού, το οποίο τηρείται ηλεκτρονικά από το ΑΣΕΠ και λειτουργεί ως δεξαμενή υποψηφίων, και αφετέρου στη δημόσια προκήρυξη των θέσεων και στη συγκρότηση ειδικού συμβουλίου επιλογής, το οποίο καταλήγει σε τρεις υποψηφίους, μεταξύ των οποίων ο υπουργός επιλέγει τελικά έναν. Παρά τις παρεμβάσεις αυτές, η ανάλυση δείχνει ότι τα παλαιότερα πλαίσια πολιτικής εξακολούθησαν να υφίστανται, έστω και αν ενσωμάτωσαν ορισμένα καινοτόμα στοιχεία. Οι περισσότερες αλλαγές ήταν δευτερεύουσας σημασίας και δεν ανέτρεψαν τον πυρήνα των προϋπαρχουσών ρυθμίσεων.

Οι συνθήκες υπό τις οποίες σχεδιάστηκαν και εφαρμόστηκαν οι μεταρρυθμίσεις διέφεραν επίσης σημαντικά. Η πίεση που ασκήθηκε μέσω των μνημονίων ήταν ιδιαίτερα έντονη, αφήνοντας περιορισμένα περιθώρια για εγχώρια πρωτοβουλία και ευχέρεια κινήσεων. Το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, λόγω της μακρόχρονης εμπειρίας του, γνώριζε ότι τέτοιου είδους μεταρρυθμίσεις επηρεάζονται λιγότερο από άλλους παράγοντες και μπορούν να προωθηθούν με αποτελεσματικούς μηχανισμούς πίεσης. Αντίθετα, στη διαχείριση ανθρώπινων πόρων, η δημοσιονομική προτεραιότητα άσκησε ισχυρή επιρροή κυρίως στις ποσοτικές πλευρές της πολιτικής, αφήνοντας μεγαλύτερο περιθώριο στην εγχώρια κρίση.

Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, τα παλαιά πρότυπα πολιτικής κατάφεραν να διατηρήσουν το λεγόμενο «δημόσιο παζάρι», δηλαδή το πλέγμα σχέσεων που καθορίζει τους όρους συνύπαρξης πολιτικής και διοίκησης. Ως συνέπεια, επικράτησαν κυρίως δευτερογενείς αλλαγές, οι οποίες ενισχύθηκαν και από το γεγονός ότι οι μηχανισμοί παρακολούθησης και τεχνικής βοήθειας εστίασαν κυρίως στα μέσα εφαρμογής και λιγότερο στα θεμελιώδη ζητήματα πολιτικής.

Η Σπανού (2019) εξετάζει, επιπλέον, και το ζήτημα της βιωσιμότητας των μεταρρυθμίσεων. Καταλήγει ότι η βιωσιμότητα αποτελεί κοινή πρόκληση, ανεξαρτήτως της προόδου που έχει επιτευχθεί μέχρι σήμερα. Πολλοί παράγοντες συνηγορούν προς αυτό το συμπέρασμα.

Το ελληνικό διοικητικό πλαίσιο, που χαρακτηρίζεται από χαμηλό βαθμό θεσμοποίησης, επιτρέπει ή και ενθαρρύνει συνεχείς αποσπασματικές μεταβολές στο όνομα της μεταρρύθμισης, γεγονός που αποκαλύπτει μια έντονη έλλειψη επίγνωσης των συνεπειών που προκαλεί η διαρκής αστάθεια. Επιπλέον, το διαχρονικό χάσμα μεταξύ των τυπικών κανόνων και των άτυπων πρακτικών εξακολουθεί να αποτελεί σοβαρή πηγή ανησυχίας.

Σε περιπτώσεις όπου τα παλαιά πλαίσια πολιτικής εξακολουθούν να επιβιώνουν, η βιωσιμότητα ακόμη και των δευτερογενών μεταρρυθμίσεων παραμένει εύθραυστη και αβέβαιη. Η Σπανού ολοκληρώνει την ανάλυσή της υπογραμμίζοντας την ανάγκη ουσιαστικής δέσμευσης της χώρας για τη διατήρηση, εδραίωση και περαιτέρω ανάπτυξη των μεταρρυθμίσεων που έχουν δρομολογηθεί.

Μέχρι τη δεκαετία του 1990, σύμφωνα με τη Βενέτη (2021), η επιστημονική έρευνα δεν είχε ασχοληθεί εκτενώς με τα στυλ ηγεσίας που εφαρμόζονται στον ελληνικό δημόσιο τομέα. Πιθανότατα επικρατούσε η αντίληψη ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι δεν ασκούν ουσιαστική ηγεσία, αλλά απλώς εφαρμόζουν και υλοποιούν τις πολιτικές που καθορίζονται από την πολιτική ηγεσία. Ωστόσο, οι διοικητικοί ηγέτες θεωρούνται εξίσου σημαντικοί με τους πολιτικούς για την αποτελεσματική λειτουργία των δημόσιων οργανισμών, γεγονός που οδήγησε στην αυξανόμενη ερευνητική ενασχόληση με την ηγεσία στον δημόσιο τομέα (Van Wart, 2003· Terry, 1995).

Είναι σαφές ότι η ηγεσία στον δημόσιο τομέα παρουσιάζει σημαντικές διαφοροποιήσεις σε σχέση με τον ιδιωτικό τομέα, καθώς το γραφειοκρατικό διοικητικό μοντέλο εξακολουθεί να κυριαρχεί στους περισσότερους δημόσιους οργανισμούς. Συχνά, οι διαδικασίες ελέγχου από τα νομοθετικά όργανα, καθώς και η έντονη παρουσία και κριτική των μέσων ενημέρωσης, δημιουργούν ένα σύνθετο περιβάλλον για τους ηγέτες του δημόσιου τομέα. Οι συνθήκες αυτές μπορεί να προκαλέσουν αβεβαιότητα και να θέσουν προκλήσεις στη διοίκηση, γεγονός που καθιστά την αποτελεσματική ηγεσία κρίσιμη για την προσαρμογή των δημόσιων οργανισμών στις αλλαγές και για τη βελτίωση της απόδοσής τους (Ingraham et al., 2004· Thompson & Rainey, 2003).

Παρά τις δυσκολίες αυτές, στον ελληνικό δημόσιο τομέα παρατηρείται μια σταδιακή προσπάθεια εκσυγχρονισμού. Στο πλαίσιο αυτό, έχουν υιοθετηθεί διάφορες πολιτικές και μεταρρυθμίσεις, όπως:

-η ανάπτυξη της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, με στόχο τη δημιουργία ενός ολοκληρωμένου δικτύου δημόσιων υπηρεσιών,

-η αποκέντρωση της διοίκησης, μέσω της ενίσχυσης θεσμών και φορέων τοπικής αυτοδιοίκησης,

-η εφαρμογή της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας, που αποσκοπεί στη συνεχή βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών,

-η ενίσχυση του νομικού ελέγχου, που συμβάλλει στην απλούστευση των διαδικασιών και στη βελτίωση της νομοθεσίας, καθώς και

- η δημιουργία νέων ρυθμιστικών και ελεγκτικών αρχών που έχουν αρμοδιότητα σε εξειδικευμένους τομείς της δημόσιας διοίκησης.

Η Δημητριάδου (2017) επισημαίνει ότι η μετασχηματιστική ηγεσία στον δημόσιο τομέα μπορεί να συμβάλει καθοριστικά στη μεταβολή της οργανωτικής δομής και κουλτούρας των δημόσιων οργανισμών. Μέσω αυτής της μορφής ηγεσίας, είναι δυνατό να καλλιεργηθεί ένα περιβάλλον που ενθαρρύνει το προσωπικό να λειτουργεί αποτελεσματικά και να επιδιώκει την επίτευξη κοινών στόχων. Ο μετασχηματιστικός ηγέτης επιδιώκει να διαμορφώσει ένα οργανωτικό περιβάλλον στο οποίο κυριαρχούν η εμπιστοσύνη, η συνεργασία και η υπευθυνότητα, στοιχεία που αποτελούν βασικούς παράγοντες ανάπτυξης ενός οργανισμού (Fairholm, 2007).

Η Κυριακάκη (2019) αναφέρει ότι στον δημόσιο τομέα ο αριθμός των ατόμων που ασκούν πραγματικό ηγετικό ρόλο είναι περιορισμένος, ενώ η διαδικασία λήψης αποφάσεων χαρακτηρίζεται από έντονη ιεραρχική δομή. Επιπλέον, παρατηρείται το φαινόμενο εργαζομένων με χαμηλή απόδοση να προάγονται με κριτήριο κυρίως τα χρόνια υπηρεσίας και όχι την αποδοτικότητα, ενώ η μονιμότητα στο δημόσιο συχνά οδηγεί στη διατήρηση μη παραγωγικών υπαλλήλων στις θέσεις τους. Παράλληλα, η πολυετής υπηρεσιακή εμπειρία

ενδέχεται να διαμορφώσει παγιωμένες νοοτροπίες, γεγονός που δυσχεραίνει την εφαρμογή νέων πρακτικών διοίκησης. Σημαντικά εμπόδια αποτελούν επίσης η περιορισμένη παρακίνηση των εργαζομένων, η απουσία οικονομικών κινήτρων, η ελλιπής εκπαίδευση και η έλλειψη εξειδικευμένων γνώσεων ηγεσίας (Bumgarner, 2016). Για τον λόγο αυτό, εάν οι κυβερνήσεις επιθυμούν να ενισχύσουν την εμπιστοσύνη των πολιτών προς τους δημόσιους οργανισμούς, είναι αναγκαίο να επενδύσουν στην ανάπτυξη αποτελεσματικών ηγετικών πρακτικών στον δημόσιο τομέα (Brewer&Selden, 2000).

Οι μετασχηματιστικοί ηγέτες χαρακτηρίζονται από σαφή προσανατολισμό και όραμα για την πορεία του οργανισμού (Van Wart, 2003). Επιπλέον, έχει διαπιστωθεί ότι οι ηγετικές συμπεριφορές σχετίζονται θετικά με την απόδοση των εργαζομένων στον δημόσιο τομέα, συμβάλλοντας στη δημιουργία υψηλότερης εργασιακής ικανοποίησης και αυξημένης παραγωγικότητας (Trottier, Van Wart& Wang, 2008). Στο πλαίσιο αυτό, η απόδοση ορίζεται ως η αποτελεσματική εκτέλεση διοικητικών και υπηρεσιακών καθηκόντων σύμφωνα με τις θεσμικές οδηγίες και τους στόχους του οργανισμού (Kim, 2005). Επιπλέον, η επιβράβευση και η αναγνώριση από τους ηγέτες μπορεί να ενισχύσει σημαντικά την αποδοτικότητα των δημόσιων υπηρεσιών (Bass et al., 2003· Fernandez, 2008).

Στον δημόσιο τομέα, η ηγεσία διαμορφώνεται κυρίως μέσα από τους στόχους και την αποστολή του οργανισμού και όχι αποκλειστικά από τα προσωπικά χαρακτηριστικά του ηγέτη. Τα κυριότερα στυλ ηγεσίας που εντοπίζονται είναι το αυταρχικό και το δημοκρατικό. Οι ηγέτες των δημόσιων οργανισμών καλούνται να λαμβάνουν αποφάσεις με γνώμονα τις ανάγκες των πολιτών και τις νομικές υποχρεώσεις της διοίκησης (Ζιγκιρίδης, 2008).

Κάθε διοικητικό στέλεχος υιοθετεί διαφορετικό στυλ ηγεσίας. Ορισμένοι προϊστάμενοι επιδεικνύουν ανοιχτό και ειλικρινές στυλ διοίκησης, λειτουργώντας με συνέπεια και συνεργασία. Άλλοι, αντίθετα, ασκούν αυστηρότερο έλεγχο στους υφισταμένους τους. Υπάρχουν επίσης ηγέτες που ενθαρρύνουν τη συμμετοχή των εργαζομένων στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, λειτουργούν με αίσθημα δικαιοσύνης, αναλαμβάνουν την ευθύνη για τυχόν λάθη και ενθαρρύνουν το προσωπικό μέσω ηθικής επιβράβευσης. Από την άλλη πλευρά, υπάρχουν και προϊστάμενοι που κάνουν κατάχρηση της εξουσίας τους, δημιουργώντας αρνητικό

εργασιακό κλίμα μέσω υπερβολικών απαιτήσεων και έντονων πιέσεων (Μπουραντάς, 2017).

Τα τελευταία χρόνια, η ηγεσία στον δημόσιο τομέα προσανατολίζεται προς νέες μορφές διοίκησης, οι οποίες επιδιώκουν την προσαρμογή των δημόσιων οργανισμών στις σύγχρονες απαιτήσεις. Δύο από τα σημαντικότερα μοντέλα που συναντώνται είναι η μετασχηματιστική και η συναλλακτική ηγεσία. Η μετασχηματιστική ηγεσία στοχεύει στη δημιουργία μιας νέας οργανωσιακής κουλτούρας που θα ενθαρρύνει τους εργαζόμενους να λειτουργούν αποτελεσματικά και να συμβάλλουν στην επίτευξη των στόχων του οργανισμού (Fairholm, 2007).

Σύμφωνα με τον Γώγο (2000), ένα ακόμη στυλ που εμφανίζεται στον δημόσιο τομέα είναι η υπηρεσιακή ηγεσία, η οποία επικεντρώνεται στην εξυπηρέτηση του πολίτη και στην προάσπιση του δημόσιου συμφέροντος. Παράλληλα, ιδιαίτερη σημασία αποδίδεται και στην ηθική ηγεσία, η οποία βασίζεται στην εφαρμογή αρχών διοικητικής ηθικής και στη λήψη αποφάσεων με γνώμονα αξίες όπως η δικαιοσύνη και η υπευθυνότητα.

Πλήθος ερευνών έχει εξετάσει την επίδραση των στυλ ηγεσίας σε εργασιακές μεταβλητές όπως η εργασιακή ικανοποίηση και η οργανωσιακή αποτελεσματικότητα (Belias et al., 2017· Kouni et al., 2018). Τα αποτελέσματα αυτών των ερευνών δείχνουν ότι η μετασχηματιστική ηγεσία έχει θετική επίδραση στη λειτουργία των οργανισμών, αν και η επίδραση αυτή μπορεί να διαφοροποιείται ανάλογα με τον τομέα δραστηριότητας.

Έρευνες που πραγματοποιήθηκαν στον ελληνικό δημόσιο τομέα επιβεβαιώνουν τη σημασία της μετασχηματιστικής ηγεσίας. Ο Καρέλλας (2015), σε μελέτη που πραγματοποιήθηκε στο Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, διαπίστωσε ότι το μετασχηματιστικό στυλ ηγεσίας ήταν το πιο συχνό, ενώ ακολουθούσε το συναλλακτικό. Επιπλέον, διαπιστώθηκε θετική σχέση μεταξύ μετασχηματιστικής ηγεσίας και επαγγελματικής ικανοποίησης των εργαζομένων. Παρόμοια αποτελέσματα προέκυψαν και από τη μελέτη των Kitsios et al. (2017), σύμφωνα με την οποία η μετασχηματιστική ηγεσία αποτελεί το καταλληλότερο μοντέλο για τη διαχείριση οργανωτικών αλλαγών στον δημόσιο τομέα.

Αντίστοιχα, οι Ρωσσίδης και συνεργάτες (2015) κατέληξαν στο συμπέρασμα ότι η μετασχηματιστική ηγεσία ενισχύει την απόδοση, την εργασιακή ικανοποίηση και τη δέσμευση των εργαζομένων. Ανάλογα ευρήματα έχουν προκύψει και από έρευνες που πραγματοποιήθηκαν σε δημόσια νοσοκομεία και σε υπηρεσίες της τοπικής αυτοδιοίκησης (Νεραντζή et al., 2018· Πουτογλίδου, 2017).

Παρόμοια αποτελέσματα καταγράφονται και σε διεθνείς μελέτες. Συγκεκριμένα, έχει διαπιστωθεί ότι η μετασχηματιστική ηγεσία μπορεί να ενισχύσει την οργανωσιακή δέσμευση των εργαζομένων και να συμβάλει στην αύξηση της απόδοσης των δημόσιων οργανισμών (Wright&Pandey, 2010· Andrews et al., 2009· Jakobsen&Staniek, 2020).

Συνολικά, η μετασχηματιστική ηγεσία φαίνεται να αποτελεί μία από τις πλέον κατάλληλες μορφές ηγεσίας για τον δημόσιο τομέα, καθώς συμβάλλει στην ενίσχυση της απόδοσης, της εργασιακής ικανοποίησης και της οργανωσιακής δέσμευσης των εργαζομένων (Robbins & Judge, 2018).

Τέλος, η εφαρμογή αποτελεσματικών ηγετικών πρακτικών στον ελληνικό δημόσιο τομέα κρίνεται ιδιαίτερα σημαντική, δεδομένων των προβλημάτων που έχουν καταγραφεί, όπως η γραφειοκρατία, η αναξιοκρατία και οι δυσλειτουργίες στη δημοσιονομική διαχείριση. Για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των δημόσιων οργανισμών απαιτείται η ανάπτυξη ικανών ηγετών και η επένδυση στην εκπαίδευση και ανάπτυξη των διοικητικών στελεχών (Ακριβός & Κούτρας, 2009· Lamprakis, 2018).

5: Συμπεράσματα και προοπτικές της ηγεσίας στη Δημόσια Διοίκηση

5.1 Συζήτηση

Κύριος στόχος της παρούσας εργασίας ήταν η διερεύνηση του ρόλου της ηγεσίας στη δημόσια διοίκηση, μέσω της θεωρητικής ανάλυσης του γραφειοκρατικού μοντέλου, των σύγχρονων διοικητικών εξελίξεων και των μεταρρυθμιστικών προσεγγίσεων που εφαρμόζονται διεθνώς και στην ελληνική περίπτωση. Η συνολική αξιολόγηση της μελέτης και η εξαγωγή καταγεγραμμένων συμπερασμάτων σχετικά με τη σημασία της ηγεσίας στον δημόσιο τομέα καθίστανται δυνατές χάρη στη σύνδεση μεταξύ των επιμέρους ευρημάτων και των αρχικών ερευνητικών στόχων. Ο πρωταρχικός στόχος της εργασίας ήταν η κατανόηση των θεμελιωδών χαρακτηριστικών του συμβατικού γραφειοκρατικού μοντέλου και των δομικών του ελαττωμάτων.

Σύμφωνα με την ανάλυση, η γραφειοκρατία έχει επιδείξει σημαντικούς περιορισμούς όσον αφορά την αποτελεσματικότητα και την ευελιξία της, παρά το γεγονός ότι ιστορικά συμβάλλει στη διασφάλιση της νομιμότητας, της διοικητικής σταθερότητας και της θεσμικής συνέχειας. Ένα διοικητικό περιβάλλον όπου η ηγεσία ασκείται κυρίως με όρους ελέγχου και όχι στρατηγικής κατεύθυνσης και κινήτρων έχει διαμορφωθεί από την άκαμπτη ιεραρχία, την τυποποίηση των διαδικασιών και την έμφαση στη συμμόρφωση με τους κανόνες (Σωτηρόπουλος, 2022). Αυτό το αποτέλεσμα αποδεικνύει πώς η τυπική γραφειοκρατική δομή περιορίζει τον ηγετικό ρόλο των διοικητικών στελεχών και καθιστά δύσκολη την ανάληψη πρωτοβουλίας, γεγονός που επικυρώνει τον αρχικό στόχο της εργασίας.

Η εξέταση της σύνδεσης μεταξύ οργανωσιακής κουλτούρας και ηγεσίας στη δημόσια διοίκηση ήταν ο δεύτερος στόχος της εργασίας. Η εξέταση της σχετικής βιβλιογραφίας αποκάλυψε ότι η οργανωσιακή κουλτούρα παίζει κρίσιμο ρόλο

στην επίδραση της αποτελεσματικότητας της ηγεσίας και της ικανότητας εφαρμογής αλλαγών. Η ανάπτυξη σύγχρονων μεθόδων ηγεσίας περιορίζεται στο ελληνικό διοικητικό περιβάλλον από την επικράτηση μιας κουλτούρας τυπικής συμμόρφωσης, αποφυγής κινδύνου και τήρησης διαδικασιών. Ωστόσο, επειδή οι ενέργειες και οι επιλογές των ηγετών μπορούν να καλλιεργήσουν αξίες όπως η λογοδοσία, η ομαδική εργασία και ο προσανατολισμός στα αποτελέσματα, η ηγεσία αναδεικνύεται ως ένας κρίσιμος μηχανισμός για την πολιτιστική ανάπτυξη (Κουστέλιος κ.ά., 2021).

Η ανάλυση των στρατηγικών μεταρρυθμίσεων στη δημόσια διοίκηση, ιδίως στη Νέα Δημόσια Διοίκηση, ήταν ο τρίτος στόχος του έργου. Σύμφωνα με την εργασία, οι μεταρρυθμίσεις που εμπνέονται από τη Νέα Δημόσια Διοίκηση εισάγουν εργαλεία όπως η διαχείριση μέσω στόχων, η αξιολόγηση της απόδοσης και η αποκέντρωση των καθηκόντων, σε μια προσπάθεια να ξεπεραστούν οι αδυναμίες του γραφειοκρατικού παραδείγματος. Ωστόσο, ο ρόλος της ηγεσίας είναι κρίσιμος για την επιτυχία αυτών των μεταρρυθμίσεων. Η υιοθέτηση θεσμικών εργαλείων από μόνη της δεν επαρκεί εάν η ηγεσία της δημόσιας διοίκησης δεν είναι σε θέση να διαχειριστεί την αντίσταση στην αλλαγή και να την ενσωματώσει στην οργανωτική πρακτική (Zubek, 2020). Η εξέταση της ελληνικής κατάστασης και η καταγραφή των μοναδικών χαρακτηριστικών της ελληνικής δημόσιας διοίκησης ήταν ένας άλλος σημαντικός στόχος του έργου.

Σύμφωνα με την εργασία, η δημόσια διοίκηση της Ελλάδας χαρακτηρίζεται από υψηλό βαθμό συγκεντρωτισμού, πολιτικοποιημένη διοικητική δομή και μικρή διοικητική αυτονομία. Δεδομένου ότι περιορίζουν τη σταθερότητα και τη συνέχεια των ηγετικών αρμοδιοτήτων, αυτές οι μεταβλητές έχουν άμεσο αντίκτυπο στον τρόπο άσκησης της ηγεσίας. Η έλλειψη θεσμικά και επαγγελματικά κατοχυρωμένης διοικητικής ηγεσίας διαβρώνει τη βιωσιμότητα των μεταρρυθμίσεων και διαιωνίζει τον κατακερματισμό τους, ακόμη και ενόψει επαναλαμβανόμενων προσπαθειών μεταρρυθμίσεων (Τζωρτζάκης, 2019, Τσέλιος, 2023).

Η σχέση μεταξύ των προαναφερθέντων ευρημάτων και των στόχων της εργασίας τονίζει ότι η ηγεσία αποτελεί βασικό συστατικό του διοικητικού μετασχηματισμού και όχι απλώς ένα άλλο στοιχείο που επηρεάζει τον τρόπο λειτουργίας της

δημόσιας διοίκησης. Η μελέτη καταδεικνύει ότι οι μεταρρυθμίσεις διατρέχουν τον κίνδυνο να γίνουν τυπικές και να μην βελτιώσουν σημαντικά το επίπεδο των δημόσιων υπηρεσιών εάν η ηγεσία δεν ενισχυθεί σε όλα τα διοικητικά επίπεδα. Η θεσμική δομή, η εταιρική κουλτούρα και οι πρακτικές διαχείρισης συνδέονται όλα με την ηγεσία. Τα συμπεράσματα της μελέτης τονίζουν περαιτέρω πόσο κρίσιμη είναι η ηγεσία για τη διαχείριση της αλλαγής (Καρέλλας, 2015).

Η ηγεσία είναι απαραίτητη λόγω της αντίθεσης των εργαζομένων, της αβεβαιότητας που συνοδεύει τις μεταρρυθμίσεις και της ανάγκης προσαρμογής στις νέες τεχνικές διαχείρισης. Σύμφωνα με τους Κουστέλιος κ.ά (2021), η ηγεσία που χρησιμοποιεί μετασχηματιστικές και συμμετοχικές προσεγγίσεις φαίνεται να είναι καλύτερη στη διαχείριση της αντίστασης και στην ενίσχυση της αφοσίωσης του προσωπικού στους στόχους του οργανισμού. Συνεπώς, η εξέταση των στόχων της εργασίας και των σχετικών συμπερασμάτων δείχνει ότι η βελτίωση της ηγεσίας στη δημόσια διοίκηση αποτελεί προϋπόθεση για τον εκσυγχρονισμό του διοικητικού συστήματος. Η ελληνική κατάσταση, με τις μοναδικές οργανωτικές και θεσμικές της αδυναμίες, καθιστά ακόμη πιο κρίσιμη τη δημιουργία αξιόπιστων, ικανών και επιτυχημένων στυλ ηγεσίας. Η αναβάθμιση της ηγετικής θέσης στον δημόσιο τομέα είναι αναπόφευκτα απαραίτητη για την εκπλήρωση των στόχων της δημόσιας διοίκησης, όπως η αύξηση της αποτελεσματικότητας, η βελτίωση της ποιότητας των υπηρεσιών και η ενίσχυση της εμπιστοσύνης του κοινού.

5.2 Συμπεράσματα και προτάσεις για περαιτέρω έρευνα

Από την ανασκόπηση της σχετικής βιβλιογραφίας και των διοικητικών εξελίξεων που συζητούνται στην παρούσα εργασία, προκύπτουν ορισμένα βασικά ευρήματα σχετικά με τη λειτουργία και τη σημασία της ηγεσίας στη δημόσια διοίκηση. Με έμφαση στην ελληνική δημόσια διοίκηση ειδικότερα, τα συμπεράσματα αυτά καλύπτουν τόσο τη θεωρητική κατανόηση της ηγεσίας όσο και την πρακτική εφαρμογή της στο πλαίσιο των τρεχόντων διοικητικών ζητημάτων.

Ένα από τα βασικά ευρήματα της μελέτης είναι ότι η ηγεσία στη δημόσια διοίκηση ασκείται μέσα σε μια περίπλοκη και συχνά περιοριστική θεσμική δομή. Στη δημόσια διοίκηση, η ηγετική δραστηριότητα περιορίζεται από άκαμπτους κανόνες νομιμότητας, ιεραρχικές δομές και πολιτικές παρεμβάσεις, σε αντίθεση με τον ιδιωτικό τομέα, όπου η ηγεσία χαρακτηρίζεται από μεγαλύτερη ευελιξία και αυτονομία. Η αποτελεσματικότητα των διοικητικών λειτουργιών επηρεάζεται άμεσα από αυτή τη δομή, η οποία περιορίζει την ικανότητα των ηγετών να δημιουργούν νέες διαδικασίες και να αναλαμβάνουν πρωτοβουλίες (Σωτηρόπουλος, 2022).

Η έρευνα έδειξε επίσης ότι η δημόσια διοίκηση συνεχίζει να έχει μια ιδιαίτερα ισχυρή παραδοσιακή άποψη για την ηγεσία ως εργαλείο ελέγχου και επιβολής της συμμόρφωσης. Η κυριαρχία του γραφειοκρατικού μοντέλου έχει επηρεάσει τα παραδείγματα ηγεσίας που δίνουν λιγότερη έμφαση στην ανάπτυξη ενός στρατηγικού οράματος και στο κίνητρο των εργαζομένων και περισσότερο στη διαχείριση των διαδικασιών. Αυτό το εύρημα καταδεικνύει ότι η στροφή προς σύγχρονα στυλ ηγεσίας απαιτεί πιο βαθιές προσαρμογές τόσο στους θεσμούς όσο και στις στάσεις που καθοδηγούν τη διοικητική πρακτική (Μιχαλόπουλος, 2003).

Ένα άλλο σημαντικό εύρημα σχετίζεται με τη στενή και αμοιβαία σχέση μεταξύ της εταιρικής κουλτούρας και της ηγεσίας. Η ηγεσία επηρεάζεται από την οργανωσιακή κουλτούρα της δημόσιας διοίκησης, η οποία ορίζεται από την εστίαση στην τυπικότητα, τη σταθερότητα και την αποφυγή κινδύνων. Επιπλέον, η ηγεσία είναι κρίσιμη για τη διαμόρφωση και την αλλαγή αυτής της κουλτούρας. Ακόμα και σε περιβάλλοντα με ισχυρή γραφειοκρατική παράδοση, η μελέτη δείχνει ότι οι προσεγγίσεις ηγεσίας που ενθαρρύνουν τη συμμετοχή, την επικοινωνία και την ομαδική εργασία μπορούν να βοηθήσουν στη σταδιακή αλλαγή της οργανωσιακής κουλτούρας.

Ο ηγετικός ρόλος στην επίβλεψη πρωτοβουλιών αλλαγής και μεταρρύθμισης λαμβάνεται ιδιαίτερα υπόψη. Η μελέτη φανερώνει ότι τα ελαττώματα στην εκτέλεση και όχι ο ανεπαρκής σχεδιασμός αποτελούν την κύρια αιτία των αποτυχιών των διοικητικών μεταρρυθμίσεων. Η αντίσταση των εργαζομένων στην αλλαγή ενισχύεται και οι βελτιώσεις είναι λιγότερο πιθανό να γίνουν αποδεκτές όταν υπάρχει ανενεργή και αναξιόπιστη ηγεσία. Αντίθετα, η πιθανότητα επιτυχίας

αυξάνεται πολύ όταν υπάρχουν ηγέτες που μπορούν να διατυπώσουν το όραμα των μεταρρυθμίσεων και να συμπεριλάβουν το ανθρώπινο δυναμικό στη διαδικασία της αλλαγής (Zubek, 2020).

Η ελληνική περίπτωση τονίζει ιδιαίτερα έντονα τα προαναφερθέντα ευρήματα. Η συνέχεια και η συνοχή της ηγετικής δραστηριότητας διακυβεύονται από τη συχνή εναλλαγή κορυφαίων στελεχών και την πολιτικοποίηση της διοικητικής δομής. Η εφαρμογή πολιτικών είναι διασκορπισμένη και οι διοικητικές δεξιότητες των CEOs δεν αξιοποιούνται πλήρως λόγω της απουσίας θεσμοθέτησης της διοικητικής ηγεσίας. Αυτό το συμπέρασμα υποστηρίζει την ιδέα ότι ο εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα απαιτεί επαγγελματοποίηση της ηγεσίας (Τζωρτζάκης, 2019).

Η επίδραση της ηγεσίας στην αποτελεσματικότητα και το επίπεδο των δημόσιων υπηρεσιών είναι ένα άλλο σημαντικό εύρημα της έρευνας. Σύμφωνα με τη βιβλιογραφία, η αποτελεσματική ηγεσία συνδέεται με υψηλότερα επίπεδα ικανοποίησης από την εργασία, οργανωτικής αφοσίωσης και επαγγελματισμού μεταξύ των κυβερνητικών αξιωματούχων. Αυτοί οι παράγοντες έχουν άμεσο αντίκτυπο στο επίπεδο των παρεχόμενων υπηρεσιών και στη φήμη της δημόσιας διοίκησης. Η σχέση κράτους-πολίτη και η κοινωνική νομιμότητα της δημόσιας διοίκησης συνδέονται επομένως στενά με την ηγεσία, η οποία δεν είναι απλώς ένας εσωτερικός διοικητικός παράγοντας (Aspridis&Pouliana, 2021).

Η μελέτη έδειξε επίσης ότι οι αδυναμίες του συμβατικού διοικητικού παραδείγματος μπορούν να μετριαστούν με την εφαρμογή μετασχηματιστικών και συμμετοχικών στυλ ηγεσίας. Οι ηγεσίες που προωθούν την πρωτοβουλία, τη δημιουργικότητα και την ομαδική εργασία φαίνονται πιο εξοπλισμένες για να χειριστούν σύγχρονα ζητήματα όπως η ψηφιακή επανάσταση και η αυξανόμενη πολυπλοκότητα της δημόσιας πολιτικής. Ωστόσο, οι θεσμικές προσαρμογές και οι επενδύσεις στην ανάπτυξη ηγετικών δεξιοτήτων είναι απαραίτητες για την υιοθέτηση τέτοιων στυλ ηγεσίας (Lampropoulou&Oikonomou, 2018).

Η σύνδεση μεταξύ ευθύνης και ηγεσίας είναι ένα άλλο κρίσιμο εύρημα. Η στροφή προς σύγχρονα μοντέλα δημόσιας διοίκησης, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που παρουσιάζονται από τη Νέα Δημόσια Διοίκηση και Δημόσια Διακυβέρνηση,

τονίζει την αναγκαιότητα ακριβούς καθορισμού των ρόλων και της αξιολόγησης της απόδοσης. Είναι ευθύνη της ηγεσίας να διασφαλίσει την ισορροπία μεταξύ αποτελεσματικότητας και θεσμικής νομιμότητας, αποφεύγοντας τόσο τον υπερβολικό διοικητικό έλεγχο όσο και την τυφλή υιοθέτηση μεθόδων του ιδιωτικού τομέα (Zubek, 2020).

Συνολικά, τα βασικά ευρήματα της μελέτης τονίζουν πόσο σημαντική είναι η ηγεσία για τη λειτουργία, την ανάπτυξη και τη βιωσιμότητα της δημόσιας διοίκησης. Απαιτείται ένας συνδυασμός θεσμικών μέτρων, αλλαγής οργανωτικής κουλτούρας και επενδύσεων σε ανθρώπινο δυναμικό για την ενίσχυση της ηγεσίας. Παρά τις ιστορικές της αδυναμίες, η ελληνική δημόσια διοίκηση μπορεί ακόμη να βελτιωθεί σημαντικά εάν η ηγεσία αναγνωριστεί και ενισχυθεί ως βασικό συστατικό του διοικητικού εκσυγχρονισμού.

Όπως καταδεικνύεται από την ανάλυση που παρουσιάστηκε στα προηγούμενα κεφάλαια, η ηγεσία είναι απαραίτητη για τη λειτουργία, την αποτελεσματικότητα και τον μετασχηματισμό της δημόσιας διοίκησης. Τα κύρια συμπεράσματα αυτού του άρθρου καθιστούν σαφές ότι οι μελλοντικές προοπτικές της δημόσιας διοίκησης, ιδίως της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από το πώς η λειτουργία της ηγεσίας θα ενισχυθεί και θα βελτιωθεί σε όλα τα διοικητικά επίπεδα. Η επαγγελματοποίηση της διοικητικής ηγεσίας είναι μια κρίσιμη άποψη. Η βιβλιογραφία τονίζει ότι μια σαφής διάκριση μεταξύ πολιτικών και διοικητικών ευθυνών είναι απαραίτητη για την αποτελεσματική ηγεσία στη δημόσια διοίκηση.

Η πολιτικοποίηση των ανώτερων διοικητικών θέσεων στην ελληνική δημόσια διοίκηση περιορίζει την αυτονομία, τη συνέχεια και τη σταθερότητα της ηγεσίας, καθιστώντας τις πρωτοβουλίες μεταρρύθμισης εξαρτώμενες σε μεγάλο βαθμό από πολιτικές μετατοπίσεις. Ένα πιο σταθερό και αποτελεσματικό διοικητικό σύστημα μπορεί να επιτευχθεί μέσω της θεσμικής ενδυνάμωσης της διοικητικής ηγεσίας και της ανάπτυξης αντικειμενικών κριτηρίων για την επιλογή και αξιολόγηση των στελεχών (Λαδή&Νταλάκου, 2010).

Ταυτόχρονα, είναι ιδιαίτερα σημαντικό για το ανθρώπινο δυναμικό της δημόσιας διοίκησης να οικοδομεί συστηματικά ηγετικές ικανότητες. Η ηγεσία θα πρέπει να

θεωρείται ως μια δεξιότητα που μπορεί και πρέπει να αναπτυχθεί σε όλη την διοικητική ιεραρχία και όχι ως ένα χαρακτηριστικό που επηρεάζει μόνο τα υψηλότερα ιεραρχικά επίπεδα. Η ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας και η προσαρμογή της δημόσιας διοίκησης στα σύγχρονα ζητήματα απαιτούν χρηματοδότηση για τη δια βίου μάθηση, τη διοικητική εκπαίδευση και τη συνεχή κατάρτιση των στελεχών. Η σχέση μεταξύ ηγεσίας, διαχείρισης αλλαγών και ψηφιακής επανάστασης της δημόσιας διοίκησης είναι μια άλλη κρίσιμη άποψη.

Ελλείπει ηγετικών συμπεριφορών που προωθούν την προσαρμογή και την αποδοχή της καινοτομίας, η εισαγωγή ψηφιακών τεχνολογιών και νέων διοικητικών εργαλείων από μόνη της δεν θα επαρκέσει για τη βελτίωση της διοικητικής λειτουργίας. Ως φορείς αλλαγής, οι ηγέτες πρέπει να χειρίζονται την αντίθεση των εργαζομένων και να δημιουργούν μια ατμόσφαιρα που υποστηρίζει τη μάθηση και τη συνεχή ανάπτυξη (Aspridis&Pouliana, 2021). Μια άλλη σημαντική άποψη για την ενίσχυση της ηγεσίας στη δημόσια διοίκηση είναι η αλλαγή της εταιρικής κουλτούρας.

Η μελέτη διαπίστωσε ότι η εξέλιξη των σύγχρονων μορφών ηγεσίας περιορίζεται από την κουλτούρα της τυπικής συμμόρφωσης και της αποφυγής της λογοδοσίας. Ο στόχος των μελλοντικών θεραπειών θα πρέπει να είναι η προοδευτική ενίσχυση ιδιοτήτων όπως ο προσανατολισμός στα αποτελέσματα, η λογοδοσία και η ομαδική εργασία. Η ηγεσία είναι απαραίτητη για αυτή τη διαδικασία, επειδή έχει τη δύναμη να επηρεάσει σημαντικά τις στάσεις και τις απόψεις των εργαζομένων μέσω των ενεργειών και των επιλογών της (Τσακαλάκης, 2019).

Σε επίπεδο δημόσιας πολιτικής, η ενίσχυση της ηγεσίας της δημόσιας διοίκησης συνδέεται στενά με την αύξηση του επιπέδου των δημόσιων υπηρεσιών και την ενίσχυση της εμπιστοσύνης του κοινού στην κυβέρνηση. Η μείωση της γραφειοκρατίας, η βελτίωση της δημόσιας υπηρεσίας και η δημιουργία μιας διοίκησης που είναι πιο υπεύθυνη και διαφανής είναι όλα δυνατά με αποτελεσματική ηγεσία. Δεδομένων των συνεχιζόμενων προβλημάτων της ελληνικής δημόσιας διοίκησης με την αποτελεσματικότητα και την εμπιστοσύνη, αυτές οι ευκαιρίες είναι ιδιαίτερα κρίσιμες (Lampropoulou&Oikonomou, 2018).

Αυτή η μελέτη τονίζει την αναγκαιότητα για πρόσθετη εμπειρική έρευνα στον ελληνικό δημόσιο τομέα ως ερευνητική κατεύθυνση. Υπάρχουν ακόμη λίγες εμπειρικές μελέτες που εξετάζουν μεθοδικά τις ηγετικές συμπεριφορές στη δημόσια διοίκηση, παρά την πληθώρα θεωρητικής βιβλιογραφίας. Μελλοντικές μελέτες θα μπορούσαν να χρησιμοποιήσουν τόσο ποσοτικές όσο και ποιοτικές μεθοδολογικές τεχνικές για να εξετάσουν τη σύνδεση μεταξύ συγκεκριμένων φιλοσοφιών ηγεσίας και οργανωτικής επιτυχίας (Ντουράνος, 2020). Η μελέτη της ηγεσίας σε διάφορα επίπεδα διοίκησης είναι επίσης ιδιαίτερα ενδιαφέροντα.

Η πλειονότητα της τρέχουσας έρευνας αγνοεί τον ρόλο της μεσαίας και κατώτερης διοίκησης υπέρ της εστίασης στην ανώτερη διοίκηση. Παρ' όλα αυτά, αυτά τα στελέχη είναι απαραίτητα για τη μεταφορά και την εφαρμογή αλλαγών στις συνήθειες διοικητικές λειτουργίες. Η εξέταση ηγετικών θέσεων σε διαφορετικά επίπεδα μπορεί να προσφέρει διορατικές πληροφορίες σχετικά με τον τρόπο λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης (Τσέλιος, 2023). Η συγκριτική έρευνα για την ηγεσία στη δημόσια διοίκηση σε διάφορα έθνη είναι ένας άλλος τομέας μελέτης.

Είναι δυνατό να εντοπιστούν οι βέλτιστες πρακτικές και να αποκτηθεί γνώση των στοιχείων που επηρεάζουν την αποτελεσματικότητα της ηγεσίας σε διάφορα θεσμικά και πολιτιστικά πλαίσια, αντιπαραβάλλοντας την ελληνική περίπτωση με εκείνα άλλων χωρών της ΕΕ. Οι συγκριτικές μέθοδοι αυτού του είδους μπορούν να ενισχύσουν τη θεωρητική κατανόηση και να βοηθήσουν στη διαμόρφωση πολιτικών που αποσκοπούν στην ενίσχυση της δημόσιας διοίκησης (Zubek, 2020). Τέλος, ο ρόλος της ηγεσίας σε νέους τομείς δημόσιας πολιτικής, συμπεριλαμβανομένης της διαχείρισης κρίσεων, της κοινωνικής καινοτομίας και της βιώσιμης ανάπτυξης, μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο μελλοντικών μελετών.

Προκειμένου να αντιμετωπίσουν τα σημερινά προβλήματα, οι ηγέτες πρέπει να είναι σε θέση να λειτουργούν σε πολύπλοκα και αβέβαια περιβάλλοντα, συνδυάζοντας παράλληλα τη διοικητική επάρκεια με τη στρατηγική σκέψη και την κοινωνική ευαισθητοποίηση. Η εξέταση αυτών των στοιχείων μπορεί να βελτιώσει σημαντικά το σύνολο των γνώσεων σχετικά με την ηγεσία στη δημόσια διοίκηση. Συμπερασματικά, η ικανότητα των διοικητικών συστημάτων να προσαρμόζονται στις σύγχρονες κοινωνικές και οικονομικές απαιτήσεις σχετίζεται άμεσα με τις προοπτικές της ηγεσίας στη δημόσια διοίκηση. Αν και η ελληνική δημόσια

διοίκηση έχει πολλά εμπόδια να ξεπεράσει, υπάρχει επίσης πολύς χώρος για πρόοδο, εφόσον η ηγεσία αναγνωριστεί και ενισχυθεί ως βασικό συστατικό της διοικητικής αλλαγής. Τόσο η θεωρητική γνώση της ηγεσίας όσο και η πρόοδος της διοικητικής πρακτικής μπορούν να ωφεληθούν σε μεγάλο βαθμό από περισσότερη έρευνα σε αυτόν τον τομέα.

Βιβλιογραφία

- Ελληνική

Αναστασόπουλος, Ι. Δ. (1987). *Οι δημόσιες επιχειρήσεις: Νομική-θεσμική θεώρηση*. Εκδόσεις Σάκκουλα.

Αντωνοπούλου, Λ., & Πρασοπούλου, Ε. (2011). *Δημόσια διοίκηση και οργανωσιακή αλλαγή*. Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα.

Βενέτη, Γ. (2021). *Πως τα στυλ ηγεσίας επηρεάζουν την απόδοση των εργαζομένων στο δημόσιο τομέα: Η περίπτωση των ελεγκτικών υπηρεσιών* (Μεταπτυχιακή διατριβή, Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο).

Δημητριάδου, Θ. (2017). *Ηγεσία, παρακίνηση και αντιδράσεις εργαζομένων σε οργανισμούς του δημόσιου τομέα: Η περίπτωση των οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης* (Μεταπτυχιακή διπλωματική εργασία). Πανεπιστήμιο Μακεδονίας.

Καρέλλας, Δ. (2015). *Ηγεσία και ικανοποίηση στελεχών στον εργασιακό χώρο: Η περίπτωση του δημόσιου τομέα* (Τελική εργασία, ΚΓ΄ Εκπαιδευτική Σειρά). Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης.

Κουστέλιος, Α., Μπελιάς, Δ., Ζουρνατζή, Ε. (2021). Ηγεσία στον Ελληνικό Δημόσιο Τομέα. *Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης* 1(1), 43-55. <https://www.lawjournals.unic.ac.cy/index.php/pareview>

Κυριακάκη, Ε. (2019). *Διερεύνηση της επίδρασης της μετασχηματιστικής ηγεσίας στην εργασιακή απόδοση σε εργαζομένους στο δημόσιο τομέα της Κρήτης: Η περίπτωση των διοικητικών υπαλλήλων του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης και των υπαλλήλων του ΟΑΕΔ της Κρήτης* (Διπλωματική εργασία, Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο).

Λαδή, Σ. & Νταλάκου, Β. (2010). *Ανάλυση δημόσιας πολιτικής*. Εκδόσεις Παπαζήση.

Λεονάρδου, Τ. (n.d.). *Η συμβολή της ηγετικής συμπεριφοράς στην αλλαγή οργανωσιακής κουλτούρας*. Ε.Σ.Δ.Δ., ΙΕ' Εκπαιδευτική Σειρά.

Μακρυδημήτρης, Α. (1995). Η κρυφή γοητεία της διοικητικής μεταρρύθμισης. Στο Α. Μακρυδημήτρης (Επιμ.), *Προβλήματα διοικητικής μεταρρύθμισης* (σσ. xx–xx). Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.

Μιχαλόπουλος, Ν. (2003). *Από τη Δημόσια Γραφειοκρατία στο Δημόσιο Management*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

Μπουραντάς, Δ. (2017). *Ηγεσία*. Αθήνα: Παπαδόπουλος.

Νεραντζή, Ε., Τζιάλλας, Δ., Μπέλλου, Χ., Καστανιώτη, Α., Αναγνωστόπουλος, Φ. (2018). Διερεύνηση του ηγετικού προφίλ στελεχών της νοσηλευτικής υπηρεσίας σε νοσοκομεία του ΕΣΥ. *Αρχεία Ελληνικής Ιατρικής*, 35(5), 642–648.

Ντουράνος, Γ. (2020). *Η διοικητική μεταρρύθμιση και η Νέα Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*. Διπλωματική εργασία, Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο.

Πουτογλίδου, Γ. (2017). *Ο ρόλος της ηγεσίας στη σύγχρονη δημόσια διοίκηση σε περίοδο οικονομικής ύφεσης: Η περίπτωση του Υπουργείου Οικονομικών – Δ.Ο.Υ. της Περιφέρειας Πειραιά* (Μεταπτυχιακή διπλωματική εργασία). Πειραιάς.

Ραμματά, Μ. (2018). Μεταρρύθμιση στη δημόσια διοίκηση: Θεωρία και πράξη διοικητικού δικαίου. *Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου (ΘΠΔΔ)*, 8–9, 708–721.

Ρωσσίδης, Ι., Ασπρίδης, Γ., Μπούας, Κ., Κατσιμάρδος, Π. (2015). Οι βέλτιστες πρακτικές παρακίνησης και η εφαρμογή τους στην ελληνική δημόσια διοίκηση για την αύξηση της αποδοτικότητάς της. Στο *1ο Πανελλήνιο Συνέδριο Διά Βίου Μάθησης: Διά Βίου Μάθηση και Σύγχρονη Κοινωνία: Τοπική Αυτοδιοίκηση, Εκπαίδευση και Εργασία*. Πανεπιστήμιο Μακεδονίας.

Σπανού, Κ. (2018). *Reforms in public administration under the crisis: Overview, description, evaluation*. ELIAMEP.

Σπανού, Κ. (2001). *Ελληνική διοίκηση και ευρωπαϊκή ολοκλήρωση*. Εκδόσεις Παπαζήση.

Σωτηράκου, Τ., & Ζέππου, Μ. (2005). *Άυλες μορφές διοίκησης: Η δυναμική της σύγχρονης διοικητικής μεταρρύθμισης*.

Σωτηρόπουλος, Δ. Α. (1993). Κρατική γραφειοκρατία και πολιτικά κόμματα στη μεταπολιτευτική Ελλάδα: Μια σχέση ανισορροπίας. *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 2, 83–100.

Σωτηρόπουλος, Α. Δ. (2022). Η ελληνική δημόσια διοίκηση σήμερα: Χαρακτηριστικά και προβλήματα. *Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης*, 2(1), 153–170. <https://www.lawjournals.unic.ac.cy/index.php/pareview>

Τότσα, Μ. (2020). *Οργανωσιακή κουλτούρα και εργασιακή παρακίνηση στο δημόσιο τομέα: Η περίπτωση της Ελληνικής Πολεμικής Αεροπορίας (Διπλωματική εργασία)*. Πανεπιστήμιο Μακεδονίας.

Τσακαλάκης, Γ. (2013). *Η εισαγωγή των μεθόδων του NewPublic Management στην ελληνική δημόσια διοίκηση (Διπλωματική εργασία)*. Πανεπιστήμιο Πειραιώς.

Τσακαλάκης, Ν. (2019). *Δημόσια διοίκηση και μεταρρυθμιστικές πολιτικές στην Ευρωπαϊκή Ένωση*. Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα.

Τσέλιος, Δ. (2023). *NewPublic Management και εφαρμογές του στην ελληνική δημόσια διοίκηση*. Διπλωματική εργασία, Πανεπιστήμιο Μακεδονίας.

Uhl-Bien, M., Schermerhorn, J., Osborn, R. (2016). *Οργανωσιακή συμπεριφορά*. BrokenHill.

Ζιγκιρίδης, Ε. (2008). *Μάρκετινγκ*. Αθήνα: Ινστιτούτο Διαρκούς Εκπαίδευσης Ενηλίκων.

- **Ξένη**

Akrivos, C., Reklitis, P., & Prifti, F. (2013). Greek public administration reform: How to improve the effectiveness of strategic changes. *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, 73, 710–717.

Andrews, R., Boyne, G. A., Law, J., & Walker, R. M. (2009). Centralization, organizational strategy, and public service performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(1), 57–80.

Aspridis, G. M., & Pouliana, L. (2021). The culture of modern public administration: The case of Greece. *Academicus – International Scientific Journal*, 23, 142–156.

Aucoin, P. (1997a). A profession of public administration? A commentary on a “strong foundation”. *Canadian Public Administration*, 40(1), 1–17.

Austen, A., & Zacny, B. (2015). The role of public service motivation and organizational culture for organizational commitment. *Management*, 19(2), 1–14.

Bass, B. M. (1990). From transactional to transformational leadership: Learning to share the vision. *Organizational Dynamics*, 18(3), 19–31.
[https://doi.org/10.1016/0090-2616\(90\)90061-S](https://doi.org/10.1016/0090-2616(90)90061-S)

Belias, D., Kyriakou, D., Κουστέλιοςκ.ά, A., Varsanis, K., Aspridis, G. (2017). Personal characteristics and job satisfaction of Greek banking employees. In A. Kavoura, D. P. Sakas, & P. Tomaras (Eds.), *Strategic Innovative Marketing* (pp. 65–71). Springer.

Bellé, N., Cantarelli, P. (2018). The role of motivation and leadership in public employees’ job preferences: Evidence from two discrete choice experiments. *International Journal of Public Management*, 21(2), 191–212.

Blake R. R., Mouton J. S. (1964). *The managerial grid*. Gulf Publishing.

Deal, T. E., & Kennedy, A. A. (1982). *Corporate cultures: The rites and rituals of corporate life*. Addison-Wesley.

Fairholm, M. R. (2007). Trans-leadership: Linking influential theory and contemporary research. In *Transforming public leadership for the 21st century*. Routledge.

Fernandez, S., Cho, Y. J., & Perry, J. L. (2010). Exploring the link between integrated leadership and public sector performance. *The Leadership Quarterly*, 21(2), 308–323.

Hai, T. N., & Quang, N. V. (2022). Transformational, transactional, laissez-faire leadership styles and employee engagement: Evidence from Vietnam's public sector. *Sage Open*, 12(2). <https://doi.org/10.1177/21582440221094606>

House, R. J., Howell, J. M. (1992). Personality and charismatic leadership. *The Leadership Quarterly*, 3(2), 81–108. [https://doi.org/10.1016/1048-9843\(92\)90028-E](https://doi.org/10.1016/1048-9843(92)90028-E)

Introna, L., Hayes, N., & Petrakaki, D. (2010). The working out of modernization in the public sector: The case of an e-government initiative in Greece. *International Journal of Public Administration*, 33(1), 11–25.

Jakobsen, C. B., Staniek, C. D. (2020). Sharing the fire? The moderating role of transformational leadership congruence on the relationship between managers' and employees' organizational commitment. *International Public Management Journal*, 23(4), 564–588. https://doi.org/10.1080/10967494.2018.1486930?urlappend=%3Futm_source%3Dresearchgate.net%26utm_medium%3Darticle

Jakobsen, M. L. F., & Andersen, L. B. (2020). Sharing the fire? The moderating role of transformational leadership congruence on the relationship between managers' and employees' organizational commitment. *International Public Management Journal*, 23(4), 564–588.

Kalberg, S. (2008). Macro comparisons in Max Weber's sociology: Precautions, possibilities, achievements, and limitations. *Eurostudia*, 4(2).

Katz, D., & Kahn, R.L., (1978). *The social psychology of organizations* (2nd ed.). Holt.

Keller, R. T. (2006). Transformational leadership, initiating structure, and substitutes for leadership: A longitudinal study of research and development

project team performance. *Journal of Applied Psychology*, 91(1), 202–210. <https://doi.org/10.1037/0021-9010.91.1.202>

Kickert, W. (2011). Distinctiveness of administrative reform in Greece, Italy, Portugal and Spain: Common characteristics of context, administrations and reforms. *Public Administration*, 89(3), 801–818. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2010.01862.x>

Kilmann, R. H. (2011). *Quantum organizations: A new paradigm for achieving organizational success and personal meaning*. Kilmann Diagnostics.

Kirkpatrick, S. A., Locke, E. A. (1996). Direct and indirect effects of three core charismatic leadership components on performance and attitudes. *Journal of Applied Psychology*, 81(1), 36–51. <https://doi.org/10.1037/0021-9010.81.1.36>

Kouni, Z., Koutsoukos, M., Panta, D. (2018). Transformational leadership and job satisfaction: The case of secondary education teachers in Greece. *Journal of Education and Training Studies*, 6(10), 158–168. <https://doi.org/10.11114/jets.v6i10.3451>

Koustas, S. N. (2019). *Employee Motivation and Job Satisfaction in Post-Austerity Greece: A Quantitative Study*. Doctoral dissertation. Northcentral University.

Lampropoulou, M., & Oikonomou, G. (2018). Theoretical models of public administration and patterns of state reform in Greece. *International Review of Administrative Sciences*, 84(1), 101-121.

Liveris, P. (2015). *New public management reforms: An empirical study of human resources critical factors in the context of the Greek public sector* (Doctoral dissertation). University of Derby.

Makrydemetres, A., Zervopoulos, P., & Pravita, M. E. (2016). *Reform of public administration in Greece: Evaluating structural reform of central government departments in Greece: Application of the DEA methodology* (Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe, GreeSE Paper No. 97).

McGregor D. (1960). *The human side of enterprise*. McGraw–Hill.

- Moradi, E., Saba, A., Azimi, A., & Emami, R. (2012). The relationship between organizational culture and knowledge management. *International Journal of Innovative Ideas*, 12(3), 30–46.
- Northouse, P. G. (2010). *Leadership: Theory and practice (5th edition)*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- OECD. (2012). *Public governance reviews: Greece 2011*. OECD Publishing.
- OECD. (2011). *Greece: Review of the central administration*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264102880-en>
- Ozera, F., & Tinaztepeb, C. (2014). Effect of strategic leadership styles on firm performance: A study in Turkish SMEs. *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, 150, 792–800. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2014.09.059>
- Park, S-M., Rainey, H. G. (2008). Leadership and public service motivation in U.S. federal agencies. *International Public Management Journal*, 11(1), 109–142. <https://doi.org/10.1080/10967490801887954>
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: A comparative analysis* (3rd ed.). Oxford University Press.
- Robbins, S. P., & Judge, T. A. (2018). *Οργανωσιακή συμπεριφορά: Βασικές έννοιες και σύγχρονες προσεγγίσεις*. Αθήνα: Κριτική.
- Schein, E. H. (1985). *Organizational culture and leadership*. Jossey-Bass.
- Schraeder, M., Tears, R. S., & Jordan, M. H. (2005). Organizational culture in public sector organizations: Promoting change through training and leading by example. *Leadership & Organization Development Journal*, 26(6), 492–502.
- Tsekos, T. (2015). Structural changes and administrative reform. In N. Georgarakis & N. Demertzis (Eds.), *The political portrait of Greece: Crisis and the deconstruction of politics* (pp. 359–377). National Centre for Social Research – Gutenberg.

Vournas, T. (1998). *History of modern Greece: From the Greek War of Independence in 1821 till the Goudi coup 1909*. Patakis.

Weber, M. (1978). *Economy and society: An outline of interpretive sociology* (G. Roth & C. Wittich, Eds.). University of California Press.

Wright, B. E., & Pandey, S. K. (2010). Transformational leadership in the public sector: Does structure matter? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(1), 75–89. <https://doi.org/10.1093/jopart/mup003>

Yukl, G. (2010). *Leadership in organizations* (7th ed.). Prentice Hall.

Zhou, X., Ai, Y., & Lian, H. (2012). The limit of bureaucratic power in organizations: The case of the Chinese bureaucracy. In D. Courpasson, D. Golsorkhi, & J. J. Sallaz (Eds.), *Rethinking power in organizations, institutions, and markets* (Research in the Sociology of Organizations, Vol. 34, pp. 81–111). Emerald Group Publishing.

Zubek, M. (2020). Leadership and Management in Public Administration. *Education of Economists and Managers*, 55 (1), 113–166.

[Οπισθόφυλλο. Κενή σελίδα]