Neapolis University

HEPHAESTUS Repository **http://hephaestus.nup.ac.cy**

Department of Economics and Business Master in Public Administration (MPA)

2020-05

þÿ ‘ ¾ ¹ ¿ » Ì ³ · Ã · Ä · Â Ã Å ³ Ç Î ½ µ Å Ã · Â
þÿ ´ · ¼ Ì Ã ¹ ¿ Å ¿ Á ³ ± ½ ¹ Ã ¼ ¿ Í : · À µ Á ¯
þÿ Ä ¿ Å š - ½ Ä Á ¿ Å š ¿ ¹ ½ É ½ ¹ º ® Â Á Ì
þÿ µ Á ¹ Æ - Á µ ¹ ± Â — À µ ¯ Á ¿ Å

þÿ š ¿ Í Á ¿ Å , • » ¹ Ã ¬ ² µ Ä

þÿ Á Ì ³ Á ± ¼ ¼ ± ” · ¼ Ì Ã ¹ ± Â ” ¹ ¿ ¯ º · Ã · Â , £ Ç ¿ » ® Ÿ ¹ º ¿ ½ ¿ ¼ ¹ º Î ½ • À ¹ Ã Ä · ¼ Î ½ º ± ¹ ” ¹ ¿ ¯ º
þÿ ± ½ µ À ¹ Ã Ä ® ¼ ¹ ¿ • µ ¬ À ¿ » ¹ Â ¬ Æ ¿ Å

http://hdl.handle.net/11728/11586

Downloaded from HEPHAESTUS Repository, Neapolis University institutional repository

Πανεπιστήμιο Νεάπολις Πάφου

ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

Αξιολόγηση της συγχώνευσης ενός δημόσιου οργανισμού: η περίπτωση του Κέντρου Κοινωνικής Πρόνοιας Περιφέρειας Ηπείρου

Διατριβή η οποία υποβλήθηκε προς απόκτηση εξ αποστάσεως μεταπτυχιακού τίτλου σπουδών στη Δημόσια Διοίκηση στο Πανεπιστήμιο Νεάπολις

Κούρου Ελισάβετ

Μάιος 2020

Πνευματικά Δικαιώματα

Copyright © Κούρου Ελισάβετ, 2020

Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος. All rights reserved

Η έγκριση της διατριβής από το Πανεπιστήμιο Νεάπολις δεν υποδηλώνει απαραιτήτως και αποδοχή των απόψεων του συγγραφέα εκ μέρους του Πανεπιστημίου.

Κούρου Ελισάβετ
Τίτλος ΜΔΕ: Αξιολόγηση της συγχώνευσης ενός δημόσιου οργανισμού: η περίπτωση του Κέντρου Κοινωνικής Πρόνοιας Περιφέρειας Ηπείρου.

Η παρούσα Μεταπτυχιακή Διατριβή εκπονήθηκε στο πλαίσιο των σπουδών για την απόκτηση εξ αποστάσεως μεταπτυχιακού τίτλου στο Πανεπιστήμιο Νεάπολις και εγκρίθηκε στις …… [ημερομηνία έγκρισης] από τα μέλη της Εξεταστικής Επιτροπής.

Εξεταστική Επιτροπή:

Πρώτος επιβλέπων (Πανεπιστήμιο Νεάπολις Πάφος)……[ονοματεπώνυμο, βαθμίδα, υπογραφή]

Μέλος Εξεταστικής Επιτροπής: ……[ονοματεπώνυμο, βαθμίδα, υπογραφή]

Μέλος Εξεταστικής Επιτροπής: ……[ονοματεπώνυμο, βαθμίδα, υπογραφή]

ΥΠΕΥΘΥΝΗ ΔΗΛΩΣΗ

Γνωρίζοντας τις συνέπειες της λογοκλοπής, δηλώνω υπεύθυνα ότι η παρούσα εργασία με τίτλο «Αξιολόγηση της συγχώνευσης ενός δημόσιου οργανισμού: η περίπτωση του Κέντρου Κοινωνικής Πρόνοιας Περιφέρειας Ηπείρου», αποτελεί προϊόν αυστηρά προσωπικής εργασίας και όλες οι πηγές που έχω χρησιμοποιήσει, έχουν δηλωθεί κατάλληλα στις βιβλιογραφικές παραπομπές και αναφορές. Τα σημεία όπου έχω χρησιμοποιήσει ιδέες, κείμενο ή/και πηγές άλλων συγγραφέων, αναφέρονται ευδιάκριτα στο κείμενο με την κατάλληλη παραπομπή και η σχετική αναφορά περιλαμβάνεται στο τμήμα των βιβλιογραφικών αναφορών με πλήρη περιγραφή.

Η Δηλούσα

Περίληψη

Οι συγχωνεύσεις του δημόσιου τομέα αποτελούν μία Δημόσια Πολιτική που εφαρμόζεται στα πλαίσια της μείωσης της έκτασης του Κράτους, του εκσυγχρονισμού της οργανωτικής του δομής και της εξοικονόμησης και καλύτερης διαχείρισης των πόρων.

Κύριος στόχος της παρούσας μεταπτυχιακής διατριβής είναι η έρευνα, η μελέτη και η ανάλυση των επιπτώσεων της συγχώνευσης των Μονάδων Κοινωνικής Φροντίδας της Περιφέρειας Ηπείρου στο Κέντρο Κοινωνικής Πρόνοιας Περιφέρειας Ηπείρου.

Η έρευνα πραγματοποιήθηκε με τη χρήση δομημένου ερωτηματολογίου και οι απαντήσεις των συμμετεχόντων, αφού κωδικοποιήθηκαν κατάλληλα, εισήχθησαν στο στατιστικό πακέτο SPSS 25 για περαιτέρω ανάλυση και αποτύπωση των αποτελεσμάτων μέσω της περιγραφικής στατιστικής ανάλυσης.

Από τα ευρήματα της έρευνας προέκυψε ότι η απουσία του Οργανισμού Λειτουργίας αποτελεί ένα πολύ σημαντικό οργανωτικό πρόβλημα του νέου θεσμού, διότι δεν επιτρέπει την στελέχωση με επαρκές ανθρώπινο δυναμικό τόσο των αποκεντρωμένων υπηρεσιών όσο και της κεντρικής υπηρεσίας του Κέντρου Κοινωνικής Πρόνοιας Περιφέρειας Ηπείρου.

Η ελλιπής υποστήριξη του αρμόδιου Υπουργείου και οι συνεχείς αλλαγές στην ηγεσία δεν βοηθούν στην εκπλήρωση των στόχων του Κέντρου, ενώ αποτελούν αιτίες για την απουσία στρατηγικού προγραμματισμού και επιχειρησιακού πλάνου λειτουργίας.

Με τη συγχώνευση δεν εκπληρώθηκαν τα προσδοκώμενα αποτελέσματα για καλύτερη διαχείριση των ανθρώπινων πόρων, δεν αυξήθηκε περαιτέρω η ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών, ενώ δεν επιτεύχθηκαν όροι ταχύτερης και αποτελεσματικότερης εξυπηρέτησης των ωφελούμενων. Παρόλα αυτά αναπτύχθηκαν ως ένα βαθμό συνεργασίες μεταξύ των εργαζομένων, ενώ αξιοποιήθηκαν οχήματα και εξοπλισμός.

Λέξεις κλειδιά: δημόσια πολιτική, επιπτώσεις, παρακολούθηση και αξιολόγηση, συγχώνευση δημόσιων φορέων

Abstract

Public sector mergers are a public policy implemented in the context of reducing the size of the State, modernizing its organizational structure, cost saving and better managing of human resources.

The main goal of this postgraduate thesis is the research, study and analysis of the effects of the merger of the Social Care Units of the Region of Epirus at the Center for Social Welfare of the Region of Epirus.

The survey was conducted using a structured questionnaire. The participants' responses, after being properly coded, were entered into the SPSS 25 statistical package for further analysis and mapping of the results through descriptive statistical analysis.

The findings of the research show that the absence of the organizational structure is a crucial problem of the new institution, because it does not allow staffing with sufficient human resources of both decentralized services and the Center for Social Welfare of the Region of Epirus.

The incomplete support of the competent Ministry and the constant changes in the leadership do not help in fulfilling the goals of the Center, while they are reasons for the absence of strategic and operational planning.

The merger did not meet the expected results for better human resource management, did not further improve the quality of services provided and did not achieve faster and more efficient terms of service for the beneficiaries. However, and to some extent, collaborations were developed between the employees, while vehicles and other equipment were better used.

Keywords: public policy, effects, monitoring and evaluation, public sector merger

Ευχαριστίες

Ιδιαίτερες ευχαριστίες θα ήθελα να απευθύνω στον επιβλέποντα Καθηγητή κ. Λαζαρίδη Θεμιστοκλή για την άψογη συνεργασία και την πολύτιμη καθοδήγηση στην προετοιμασία και ολοκλήρωση της μεταπτυχιακής μου εργασίας.

Θερμές ευχαριστίες απευθύνονται και στα υπόλοιπα μέλη της εξεταστικής επιτροπής.

Ευχαριστίες απευθύνονται επίσης και σε όλους όσους συμμετείχαν στην έρευνα, διότι χωρίς την συνεισφορά τους θα ήταν αδύνατη η πραγματοποίησή της.

Αφιέρωση

Στην μητέρα μου Μαρία

και στις κόρες μου Ηλιάνα και Μάγδα,

για την ανεξάντλητη υπομονή τους και την πίστη τους σε μένα.

Σας ευχαριστώ…

Πίνακας περιεχομένων

Περίληψη 1
Abstract 2
Ευχαριστίες 3
Αφιέρωση 4
Κατάλογος Διαγραμμάτων 7
Κατάλογος Πινάκων 8
Εισαγωγή 9
Κεφάλαιο 1: Δημόσια Πολιτική 11
1.1 Δημόσια Πολιτική και Δημόσια Διοίκηση 11
1.2 Αξιολόγηση Δημόσιας Πολιτικής 13
1.3 Η Δημόσια Πολιτική της Συγχώνευσης 16
1.3.1 Έννοια και στόχοι 16
1.3.2 Επιπτώσεις και Καλές Πρακτικές 18
1.3.2.1 Μελέτες σε Αμερική και Ευρώπη 18
1.3.2.2 Μελέτες στην Ελλάδα 20
Κεφάλαιο 2: Από τις Μονάδες Κοινωνικής Φροντίδας στο Κέντρο Κοινωνικής Πρόνοιας 23
2.1 Γενικά 23
2.2 Οι Μονάδες Κοινωνικής Φροντίδας στην Ήπειρο 24
2.3 Το Κέντρο Κοινωνικής Πρόνοιας Περιφέρειας Ηπείρου 26
2.3.1 Παρουσίαση του Κέντρου – Σύσταση 26
2.3.2 Οργανωτική Δομή του Κέντρου 29
2.3.3 Σκοπός Λειτουργίας του Κέντρου 30
2.3.4 Στελέχωση του Κέντρου 31
Κεφάλαιο 3: Σχεδιασμός και Υλοποίηση Έρευνας 33
3.1 Γενικά 33
3.2 Σκοπός Έρευνας και ερευνητικά ερωτήματα 33
3.3 Μεθοδολογία έρευνας 34
3.4 Ευρήματα 37
3.4.1 Δημογραφικά Χαρακτηριστικά 38
3.4.2 Συγχώνευση και Κέντρο Κοινωνικής Πρόνοιας Περιφέρειας Ηπείρου 39
3.4.3 Συγχώνευση και Μονάδες 43
3.4.4 Συγχώνευση και Ανθρώπινο Δυναμικό 45

3.4.5 Συγχώνευση και άλλοι πόροι 47
3.4.6 Αξιοπιστία 48
3.4.7 Έλεγχος t-test 48
3.4.8 Ανάλυση One Way – ANOVA με μεταβλητή το επίπεδο εκπαίδευσης 49
3.4.9 Περιγραφικά Στατιστικά των Κλιμάκων 50
Κεφάλαιο 4: Συζήτηση 51
Κεφάλαιο 5: Συμπεράσματα – Προτάσεις 60
5.1 Συμπεράσματα 60
5.2 Περιορισμοί 62
5.3 Προτάσεις 62
Βιβλιογραφία 63
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι: Ερωτηματολόγιο Έρευνας 68

Κατάλογος Διαγραμμάτων

Διάγραμμα 1. Οργανωτική και λειτουργική υποστήριξη του ΚΚΠΠΗ από το εποπτεύον Υπουργείο 39
Διάγραμμα 2. Βαθμός συμμετοχής στη συγχώνευση 40
Διάγραμμα 3. Άποψη υπέρ ή κατά της συγχώνευσης 40
Διάγραμμα 4. Ρόλο των εργαζομένων στη συγχώνευση 41
Διάγραμμα 5. Βαθμός δέσμευσης στο σκοπό σύστασης του ΚΚΠΠΗ 44
Διάγραμμα 6. Βαθμός επιβάρυνσης εργασίας μετά τη συγχώνευση 46
Διάγραμμα 7. Βαθμός συμφωνίας μεταφοράς καλών πρακτικών 47

Κατάλογος Πινάκων

Πίνακας 1. Μονάδες Κοινωνικής Φροντίδας στην Ήπειρο το 2011 24
Πίνακας 2. Παραρτήματα του Κέντρου Κοινωνικής Πρόνοιας Περιφέρειας Ηπείρου . 27
Πίνακας 3. Αριθμός προσωπικού ΚΚΠΠΗ ανά κατηγορία εκπαίδευσης..... 31
Πίνακας 4. Ανθρώπινο δυναμικό ανά Παράρτημα, 2019..... 32
Πίνακας 5. Προβλήματα στη λειτουργία και οργάνωση του ΚΚΠΠΗ 42
Πίνακας 6. Βαθμός βελτίωσης λειτουργιών που επέφερε η λειτουργία του Κέντρου ... 43
Πίνακας 7. Επιπτώσεις της συγχώνευσης στη λειτουργία των Μονάδων..... 44
Πίνακας 8. Βαθμός συμβολής της συγχώνευσης στην ανάπτυξη συνεργασιών και μεταφοράς καλών πρακτικών 46
Πίνακας 9. Αξιοποίηση άλλων πόρων από τις συγχωνευμένες Μονάδες 47
Πίνακας 10. Αξιοπιστία κλιμάκων ερωτηματολογίου με Cronbach Alpha..... 48
Πίνακας 11. T-test συσχέτισης μεταβλητών με βάση το φύλο..... 49
Πίνακας 12. One-way ANOVA σε σχέση με το επίπεδο εκπαίδευσης..... 50
Πίνακας 13. Περιγραφικά Στατιστικά των Κλιμάκων..... 50

Εισαγωγή

Οι συγχωνεύσεις οργανισμών στο δημόσιο τομέα αποτελούν μία πολιτική με την οποία επιχειρείται η ανασυγκρότηση και ο εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης, η μείωση του μεγέθους του Κράτους, η εξοικονόμηση λειτουργικών δαπανών και η καλύτερη διαχείριση ανθρώπινων και λοιπών πόρων.

Ευθύς εξαρχής μιας συγχώνευσης, και εφόσον επιτυγχάνεται ο στόχος του περιορισμού της έκτασης του Κράτους, εκκινεί η διαδικασία της διοικητικής και λειτουργικής ενοποίησης των συγχωνευμένων οργανισμών. Ο τρόπος υλοποίησης μιας συγχώνευσης αλλά ακόμη περισσότερο οι επιπτώσεις της, διαφέρουν ανά περίπτωση συγχώνευσης, καθώς αρκετοί παράγοντες αλληλοεπιδρούν και παρεμβαίνουν στη διαδικασία. Τα αποτελέσματα δε της συγχώνευσης δεν είναι πάντοτε τα αναμενόμενα.

Ο προβληματισμός που αναπτύσσεται στην παρούσα εργασία αναφέρεται στο γεγονός της αδυναμίας της ελληνικής δημόσιας διοίκησης στην αποτελεσματική εφαρμογή των εκάστοτε σχεδιαζόμενων πολιτικών, της ελλιπούς παρακολούθησης και αξιολόγησης της υλοποίησής τους αλλά και της αμφισβητούμενης πρότερης διασφάλισης της ετοιμότητας του διοικητικού μηχανισμού, όχι μόνο να απορροφήσει και να υποστηρίξει αλλά και να προσαρμοστεί και να ανταποκριθεί αποτελεσματικά στις επερχόμενες αλλαγές (OECD, 2011; Σπανού κ.ά., 2018).

Η περίπτωση του Κέντρου Κοινωνικής Πρόνοιας Περιφέρειας Ηπείρου αποτελεί ένα παράδειγμα νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου, το οποίο προήλθε από την συγχώνευση επτά συνολικών Μονάδων Κοινωνικής Φροντίδας στην Περιφέρεια Ηπείρου. Το ιδιαίτερο ενδιαφέρον για την συγκεκριμένη μελέτη και έρευνα έγκειται αφενός μεν στην αποτύπωση των αποτελεσμάτων της συγχώνευσης αφετέρου δε στην επίπτωση που είχε η συγχώνευση στη λειτουργία και τους σκοπούς τόσο των αποκεντρωμένων υπηρεσιών όσο και του νέου θεσμού.

Για την εξυπηρέτηση των σκοπών της μελέτης περίπτωσης η παρούσα εργασία διαρθρώνεται σε πέντε κεφάλαια.

Στο πρώτο κεφάλαιο προσεγγίζονται οι βασικές έννοιες της Δημόσιας Πολιτικής και της Δημόσιας Διοίκησης, ενώ μετέπειτα αναδεικνύονται η σημασία της παρακολούθησης και αξιολόγησης μίας Δημόσιας Πολιτικής, καθώς και οι στόχοι της Πολιτικής της Συγχώνευσης. Το κεφάλαιο ολοκληρώνεται με την παράθεση των επιπτώσεων και των

καλών πρακτικών των συγχωνεύσεων σε δημόσιους φορείς, όπως έχουν καταγραφεί σε διεθνείς και ελληνικές έρευνες και μελέτες.

Στο δεύτερο κεφάλαιο παρουσιάζονται στοιχεία για την υπό μελέτη περίπτωση του δημόσιου οργανισμού με την επωνυμία Κέντρο Κοινωνικής Πρόνοιας Περιφέρειας Ηπείρου. Γίνεται αναφορά στις αποκεντρωμένες υπηρεσίες του (Μονάδες Κοινωνικής Φροντίδας), στην οργανωτική δομή και στους σκοπούς λειτουργίας του Κέντρου, ενώ παρουσιάζονται επίσης στοιχεία για την στελέχωσή του.

Στο τρίτο κεφάλαιο ορίζεται ο σκοπός της έρευνας, παρατίθενται τα ερευνητικά ερωτήματα που απασχολούν και παρουσιάζονται αφενός η μεθοδολογία της έρευνας και αφετέρου αναλυτικά τα ευρήματα της.

Στο τέταρτο κεφάλαιο ακολουθεί η συζήτηση σχετικά με τα αποτελέσματα της έρευνας ενώ στο πέμπτο κεφάλαιο παρουσιάζονται τα συμπεράσματα, οι περιορισμοί της έρευνας και οι μελλοντικές προτάσεις.

Στο τέλος ακολουθεί η βιβλιογραφία στην οποία βασίστηκε η παρούσα εργασία και έπειτα στο Παράρτημα Ι το ερωτηματολόγιο που χρησιμοποιήθηκε για τους σκοπούς της έρευνας.

Κεφάλαιο 1: Δημόσια Πολιτική

1.1 Δημόσια Πολιτική και Δημόσια Διοίκηση

Η Δημόσια Πολιτική αποτελεί ένα πεδίο μελέτης που αναπτύχθηκε σχετικά πρόσφατα από διάφορους επιστημονικούς κλάδους, όπως λ.χ. από την Πολιτική Επιστήμη, την Κοινωνιολογία και τα Οικονομικά. Είναι ένας τομέας που επηρεάζει σε μεγάλο βαθμό τη ζωή του ανθρώπου αλλά και λοιπές νομικές οντότητες, μελετάται δε ενδελεχώς καθώς πολλές εκφάνσεις της αλληλοεπιδρούν με το περιβάλλον, καταλήγοντας σε όχι πάντοτε σίγουρα αναμενόμενα αποτελέσματα. Υπό το πλαίσιο αυτό έχουν αποδοθεί κατά καιρούς διάφοροι ορισμοί για το τι είναι η Δημόσια Πολιτική. Ένας ευρύτερα αποδεκτός και όχι περιοριστικός ορισμός, που υιοθετείται στο παρόν εκπόνημα, αναφέρει ότι, η Δημόσια Πολιτική αποτελείται από πολιτικές αποφάσεις για την εφαρμογή προγραμμάτων (ως παρεμβάσεων) ώστε να επιτευχθούν κοινωνικοί στόχοι (Birkland, 2020).

Ένα σημαντικό και ιδιαίτερο στοιχείο που χαρακτηρίζει την Δημόσια Πολιτική και την διαχωρίζει από την ιδιωτική διοίκηση είναι αυτό του εξαναγκασμού της εφαρμογής της (Ανδρέου, 2018). Αυτό σημαίνει, ότι τα όργανα που έχουν τη δύναμη και το δικαίωμα άσκησης δημόσιας εξουσίας *επιβάλουν* (εξαναγκάζουν, υποχρεώνουν), με μια σειρά από διαθέσιμα εργαλεία, τη θέληση και τη βούλησή τους προκειμένου να επιτελέσουν το σκοπό τους, σε αντίθεση με την ιδιωτική διοίκηση που στηρίζεται κατά κύριο λόγο στην συνδιαλλαγή (Τάχος, 2003).

Συστατικά στοιχεία μίας Δημόσιας Πολιτικής, σύμφωνα με την προσέγγιση των σταδίων, συνιστούν: (1) η Συγκρότηση της Κυβερνητικής Ατζέντας, όπου αποφασίζεται εάν ένα ζήτημα θα αποτελέσει ή όχι μέρος μίας Δημόσιας Πολιτικής, (2) η Διαμόρφωση Πολιτικής, σύμφωνα με την οποία αναλύονται και διαμορφώνονται οι τρόποι αντιμετώπισης του προβλήματος που έχει εισαχθεί στην Ατζέντα, (3) η Λήψη Αποφάσεων, που αναφέρεται στη διαδικασία επιλογής της πλέον καταλληλότερης λύσης, (4) η Εφαρμογή της Πολιτικής, που συνίσταται στην διαδικασία υλοποίησης – εκτέλεσης των αποφάσεων που λήφθηκαν στο προηγούμενο στάδιο και (5) η Αξιολόγηση της Πολιτικής, οπότε με τη χρήση διαφόρων τεχνικών και εργαλείων λαμβάνεται η πληροφόρηση για το αποτέλεσμα ή και τις επιπτώσεις από την εφαρμογή της πολιτικής. Τα παραπάνω στάδια απαρτίζουν τον λεγόμενο Κύκλο της Δημόσιας Πολιτικής (Λαδή & Νταλάκου, 2013).

Σε κάθε στάδιο του Κύκλου Πολιτικής συμμετέχουν και αλληλοεπιδρούν σημαντικά διάφοροι θεσμοί και με διαφορετικό κάθε φορά βαθμό βαρύτητας συμμετοχής και λόγου. Οι αποφάσεις δε που λαμβάνονται, επηρεάζουν και επιφέρουν αξιόλογες είτε άμεσες είτε έμμεσες επιπτώσεις στους δρώντες της κοινωνικής, πολιτικής και οικονομικής δραστηριότητας καθώς επίσης και στο σχεδιασμό και άλλων δημόσιων πολιτικών. Παραδείγματα τέτοιων θεσμών συνιστούν η κυβέρνηση και το κοινοβούλιο, η δικαστική εξουσία, διεθνείς και υπερεθνικοί οργανισμοί, ομάδες συμφερόντων, ερευνητικοί οργανισμοί, τα μέσα μαζικής ενημέρωσης, οι πολίτες και φυσικά η δημόσια διοίκηση (Γέροντας κ.ά., 2018).

Στην έννοια της δημόσιας διοίκησης, επί του παρόντος με την λειτουργική της έννοια και δραστηριότητα, εμπεριέχεται το σύνολο των οργάνων διοίκησης που είναι επιφορτισμένα με το έργο της χάραξης και άσκησης των δημόσιων πολιτικών και της συμμόρφωσης με τους κανόνες. Τα εν λόγω διοικητικά όργανα είναι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας και η Κυβέρνηση, ο Πρωθυπουργός, οι Υπουργοί και οι Υφυπουργοί καθώς και όλα τα λοιπά όργανα, όπως προβλέπεται και από την κείμενη νομοθεσία, που διοικούν και στελεχώνουν τους δημόσιους φορείς (Ακριβοπούλου & Ανθόπουλος, 2015).

Υπό το παραπάνω πλαίσιο λειτουργίας, τα όργανα της δημόσιας διοίκησης επηρεάζουν καταρχάς τις διαδικασίες για τη συγκρότηση της κυβερνητικής ατζέντας ενώ αργότερα παίζουν εξίσου σημαντικό ρόλο στην εφαρμογή και αξιολόγηση των δημόσιων πολιτικών. Ιδιαίτερα σημαντική αναδεικνύεται η συμβολή των στελεχών και δημοσίων υπαλλήλων ως όργανα εκτέλεσης των Δημόσιων Πολιτικών, αφού με την στάση τους δύναται να συμβάλλουν θετικά, να παρακωλύσουν ή ακόμα και να ακυρώσουν θεσμικές αλλαγές (Ανδρέου, 2018).

Όπως αποτυπώθηκε προηγουμένως, κάθε στάδιο του Κύκλου Δημόσιας Πολιτικής ακολουθεί μία συνέχεια εκκινώντας από τον τρόπο με τον οποίο μπορεί αρχικά να αναδειχθεί ένα ζήτημα πολιτικής μέχρι τον τρόπο που επιχειρείται αυτό να αντιμετωπιστεί. Το τελευταίο όμως στάδιο του Κύκλου, δηλαδή αυτό της Αξιολόγησης της Δημόσιας Πολιτικής, είναι εκείνο που θα ανατροφοδοτήσει τα διοικητικά όργανα και άλλα ενδιαφερόμενα μέρη με σημαντικές πληροφορίες ως προς την υλοποίησή της, συμβάλλοντας έτσι, όποτε απαιτείται, στον ανασχεδιασμό στόχων και μέσων προκειμένου για την επιτυχή πραγματοποίησή τους (Ανδρέου, 2018).

1.2 Αξιολόγηση Δημόσιας Πολιτικής

Σήμερα, περισσότερο από ποτέ άλλοτε, η απαίτηση για χρηστή διαχείριση του δημόσιου χρήματος, για διαφάνεια διαδικασιών αλλά και η αναγκαιότητα αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας των οποιασδήποτε μορφής Δημόσιων Πολιτικών, όπως π.χ. η παροχή δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών και η ανάπτυξη και εκτέλεση επενδυτικών έργων και προγραμμάτων, έχουν καταστήσει αναγκαία τη χρήση εργαλείων με τα οποία θα είναι δυνατή όχι μόνο η παρακολούθηση υλοποίησης μίας Πολιτικής αλλά και η αξιολόγησή της βάσει των αποτελεσμάτων που αντανακλά.

Τα αποτελέσματα που προκύπτουν από την εφαρμογή μίας Δημόσιας Πολιτικής διαχωρίζονται καταρχήν σε δύο κατηγορίες, στις εκροές και στις επιπτώσεις. Οι εκροές αποτελούν ό,τι παράγεται από τα κυβερνητικά και αρμόδια διοικητικά όργανα και έχουν τη μορφή εγγράφων όπως νόμοι, διατάγματα, υπουργικές αποφάσεις κ.ά.. Από την άλλη μεριά οι επιπτώσεις αναφέρονται στις συνέπειες που παράγονται από τις εκροές και εντοπίζονται κυρίως στην ομάδα στόχο (αλλά και όχι μόνο) που απευθύνεται η παρέμβαση (Λαδή & Νταλάκου, 2013).

Περαιτέρω και όσον αφορά τις επιπτώσεις των Δημοσίων Πολιτικών, αυτές κατηγοριοποιούνται: (α) στις κύριες επιδράσεις (intended effects), οι οποίες αναφέρονται στην επίτευξη των επιδιωκόμενων από την Πολιτική αποτελεσμάτων, (β) στις μηδενικές επιδράσεις (null effects), που σημαίνει ότι η εφαρμοστέα Πολιτική δεν επέφερε καμία απολύτως επίδραση στην ομάδα στόχο, (γ) στις αρνητικές επιδράσεις (perverse effects), όταν καταγράφονται αντίθετες από την Πολιτική συνέπειες και (δ) στις παράπλευρες επιδράσεις (side effects), όπου εντοπίζονται συνέπειες της Πολιτικής σε τομείς στους οποίους δεν υπήρχε πρόθεση παρέμβασης (Vedung, 1997).

Από τα παραπάνω αναδεικνύεται ως κύριο σημείο συζήτησης το δίπτυχο: εφαρμογή Δημόσιας Πολιτικής, αποτελέσματα Δημόσιας Πολιτικής. Επειδή, όχι μόνο η κοινωνία, ως αποδέκτης (και έμμεσος χρηματοδότης) των Πολιτικών, αλλά και λοιπά ενδιαφερόμενα μέρη, δεν αρκούνται μόνο στην ανάπτυξη προγραμμάτων και πολιτικών για την επίλυση προβλημάτων, αλλά ενδιαφέρονται για ουσιαστικά αποτελέσματα, υπάρχει πλέον μεγάλη πίεση προς τις κυβερνήσεις να απαντήσουν σε ορισμένα καίρια ερωτήματα. Τα ερωτήματα αυτά μπορεί να αφορούν: εάν η Δημόσια Πολιτική έχει χαραχθεί με τρόπο τέτοιο που να έχει συμπεριλάβει και όλους τους πόρους που απαιτούνται ώστε να είναι εφικτή η υλοποίησή της, εάν η πρόοδος υλοποίησης είναι

ικανοποιητική, εάν υπάρχουν προβλήματα κατά την υλοποίηση και πώς αυτά μπορούν να διορθωθούν, εάν η ομάδα στόχος επωφελείται από την Πολιτική, πώς ορίζεται η επιτυχία ή η αποτυχία μίας Πολιτικής, κ.ά. (Kusek & Rist, 2004).

Για να απαντηθούν τα παραπάνω και άλλα σχετικά ερωτήματα και να είναι δυνατή η ανατροφοδότηση των κυβερνήσεων με την κατάλληλη πληροφορία, μπορούν να αξιοποιηθούν διάφοροι τρόποι μέτρησης και αξιολόγησης αποτελεσμάτων. Οι τρόποι αυτοί βασίζονται σε επιστημονικούς τομείς όπως: τα οικονομικά, την κοινωνιολογία, τις πολιτικές επιστήμες, την ψυχολογία ενώ μπορούν επίσης να προέρχονται και από τον χώρο της επιχειρηματικής διοίκησης, της δημόσιας διοίκησης, του δικαίου κ.ά. (Nagel, 1987).

Στα πλαίσια της παρούσας εργασίας αντικείμενο μελέτης θα αποτελέσουν οι διαδικασίες της Παρακολούθησης και της Αξιολόγησης (Monitoring & Evaluation) μίας Πολιτικής. Οι εν λόγω διαδικασίες αλληλοσυνδέονται και αλληλοεπιδρούν αφού η πρώτη με τη συλλογή δεδομένων παρέχει πληροφορία και υλικό προς αξιολόγηση στη δεύτερη, η δε δεύτερη, και με τη συνεχή ανατροφοδότηση της πρώτης, παρέχει κατάλληλη ενημέρωση στα αρμόδια διοικητικά όργανα αναφορικά με την υλοποίηση και το αποτέλεσμα μίας Δημόσιας Πολιτικής.

Για την κατανόηση των εννοιών της παρακολούθησης και της αξιολόγησης δίνονται, σύμφωνα με τον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (2002), οι παρακάτω έννοιες:

> ως Παρακολούθηση ορίζεται *"μια συνεχής διαδικασία που χρησιμοποιεί συστηματική συλλογή δεδομένων προκειμένου να παρέχει στα ενδιαφερόμενα μέρη μία ενημέρωση σχετικά με την έκταση της προόδου υλοποίησης και την επίτευξη στόχων της υπό υλοποίηση παρέμβασης"* (OECD, 2002:27) ενώ
>
> ως Αξιολόγηση ορίζεται *"μία συστηματική και αντικειμενική εκτίμηση του σχεδιασμού, της διαδικασίας υλοποίησης και των αποτελεσμάτων μίας ολοκληρωμένης (ή υπό υλοποίηση) παρέμβασης, με σκοπό να καθοριστούν η συνάφεια και η εκπλήρωση των επιδιωκόμενων στόχων, η αποδοτικότητα, η αποτελεσματικότητα και οι επιπτώσεις της Πολιτικής"* (OECD, 2002:21).

Από τους παραπάνω ορισμούς προκύπτει ότι η διαδικασία της παρακολούθησης δίνει πληροφορίες στο ερώτημα *πού* βρίσκεται η παρέμβαση Πολιτικής σε σχέση με τους στόχους που έχουν τεθεί και τα αναμενόμενα αποτελέσματα, οπότε μπορούν να

εντοπιστούν σε πρώιμο στάδιο τυχόν αποκλίσεις και να ληφθούν από τα διοικητικά όργανα τα απαραίτητα διορθωτικά μέτρα. Από την άλλη μεριά η διαδικασία της αξιολόγησης παρέχει τεκμήρια στο ερώτημα *γιατί* επιτεύχθηκαν, ή όχι, οι στόχοι και τα αποτελέσματα της Πολιτικής (Kusek & Rist, 2004).

Είναι σημαντικό να αναφερθεί σε αυτό το σημείο ένας θεωρητικός διαχωρισμός που υφίσταται μεταξύ του συστήματος παρακολούθησης και αξιολόγησης που «βασίζεται στην εφαρμογή» (traditional/implementation based M&E) και του συστήματος παρακολούθησης και αξιολόγησης που «βασίζεται στα αποτελέσματα» (performance /results based M&E). Το μεν πρώτο, έχει ως επίκεντρο την παρουσίαση της συμμόρφωσης ή της προόδου εκτέλεσης της Πολιτικής, χωρίς ωστόσο να παρέχει στα διοικητικά όργανα και τα άλλα ενδιαφερόμενα μέρη το βαθμό επιτυχίας ή αποτυχίας της, ενώ με το δεύτερο σύστημα συγκεντρώνονται και αναλύονται πληροφορίες που παρουσιάζουν τα πραγματικά αποτελέσματα από την υλοποίηση της Πολιτικής έναντι των σχεδιασμένων στόχων και των αναμενόμενων αποτελεσμάτων (Mathison, 2005).

Προκειμένου να είναι δυνατή η εξαγωγή πληροφορίας για την μέτρηση των διαδικασιών παρακολούθησης και αξιολόγησης, έχουν αναπτυχθεί μία σειρά από εργαλεία, προσεγγίσεις και μεθόδους που μπορούν να χρησιμοποιηθούν είτε εν όλω είτε εν μέρει και ανάλογα με: τον σκοπό για τον οποίο διενεργείται η αξιολόγηση, τη θεματολογία της αξιολογούμενης Πολιτικής, την ομάδα στόχο στην οποία μια Πολιτική απευθύνεται, το κόστος διενέργειας της αξιολόγησης, το πόσο σύντομα απαιτείται η έκδοση αποτελεσμάτων κ.ά.. Ορισμένα από αυτά τα εργαλεία είναι οι δείκτες απόδοσης και σύγκρισης, οι επίσημες έρευνες, οι συμμετοχικές μέθοδοι, μέθοδοι που μετρούν την αποδοτικότητα, τη χρησιμότητα, τη σχέση κόστους-οφέλους, ποσοτικές και ποιοτικές μέθοδοι αναλύσεων αλλά και συνδυασμός αυτών, μέθοδοι πειραματισμού και η αξιολόγηση επιπτώσεων (Bamberger et al, 2004).

Μία αξιολόγηση επιπτώσεων μπορεί να διενεργείται ex ante (εκ των προτέρων) και ex post (εκ των υστέρων) και να περιλαμβάνει επίσης ποσοτική και ποιοτική ανάλυση. Με την ex ante μέθοδο εκτιμώνται τα πιθανά οφέλη ή προβλήματα της παρέμβασης πριν από την υλοποίηση της Πολιτικής, ενώ με την ex post μέθοδο συγκεντρώνονται και αξιοποιούνται σχετικές πληροφορίες μετά την υλοποίηση της Πολιτικής, οπότε και είναι δυνατή η αξιολόγηση με βάση τις πραγματικές επιπτώσεις της παρέμβασης (Khandker et al, 2009).

Για την διαδικασία της ex post Αξιολόγησης συνιστάται η υλοποίησή της να μην πραγματοποιείται από τα όργανα που καλούνται να εφαρμόσουν μία Πολιτική, αλλά από ανεξάρτητους ερευνητές, καθώς έτσι διασφαλίζονται όροι αντικειμενικότητας και αξιοπιστίας των αποτελεσμάτων. Για τον λόγο αυτό οι ερευνητές θα πρέπει να διευκολυνθούν για να τύχουν πρόσβαση σε πληροφορίες και να λειτουργήσουν με διαφανείς διαδικασίες, αποκλείοντας περιπτώσεις σύγκρουσης συμφερόντων και τυχόν σχέσεις εξάρτησης με τα πρόσωπα και τους φορείς που ερευνώνται. Τέλος, εξίσου σημαντική είναι και η δημοσίευση των αποτελεσμάτων. Μια τέτοια διαδικασία Αξιολόγησης συνήθως διαρκεί αρκετό καιρό, ενώ ενέχει και κάποιο κόστος. Ωστόσο, τα αποτελέσματά της μπορούν να αξιοποιηθούν και να ενσωματωθούν κατά το στάδιο της χάραξης και λήψης παρεμφερών ή άλλων αποφάσεων για την εφαρμογή μίας Πολιτικής, εξοικονομώντας έτσι πολύτιμο πρώιμο χρόνο (Conseil d' analyse économique, 2013).

Έχοντας υπόψη τα παραπάνω, η αξία της Αξιολόγησης αποκτά ακόμη μεγαλύτερη σημασία όταν έχει σχεδιαστεί *πριν* από την εφαρμογή μίας Δημόσιας Πολιτικής και αυτό διότι: (α) τα αναμενόμενα αποτελέσματα είναι ρητώς καθορισμένα, (β) ο τρόπος υλοποίησης της Πολιτικής είναι επίσης σαφής και έχει προσδιοριστεί με λεπτομέρεια και (γ) έχουν ήδη καθοριστεί δείκτες και σχετική μεθοδολογία που θα χρησιμοποιηθεί για την επακόλουθη αξιολόγηση ώστε αυτή να είναι ακριβής (Conseil d' analyse économique, 2013).

Εξάλλου, με βάση το περιεχόμενο της ex ante αξιολόγησης, είναι δυνατό να καταρτιστεί και ένας εν δυνάμει οδηγός για τα διοικητικά όργανα, ώστε να είναι σε θέση, κατά τη διαδικασία εφαρμογής της Πολιτικής, να ανατρέχουν σε κατευθυντήριες γραμμές, να επιλύουν τυχόν προβλήματα, να ενημερώνουν έγκαιρα για τυχόν αποκλίσεις και να αξιολογούν την αναγκαιότητα επικαιροποίησης, εφόσον απαιτείται, των στόχων της Πολιτικής (Khandker et al, 2009).

1.3 Η Δημόσια Πολιτική της Συγχώνευσης

1.3.1 Έννοια και στόχοι

Κατά το χρονικό διάστημα 2010-2018, και εν μέσω της οικονομικής κρίσης και των δημοσιονομικών προγραμμάτων για την οικονομική προσαρμογή της Ελλάδας στα νέα

δεδομένα, έλαβαν χώρα μια σειρά από νομοθετικές ρυθμίσεις, που περιλάμβαναν πλήθος αναδιαρθρώσεων δομών του δημοσίου τομέα με τη μορφή είτε εξ ολοκλήρου κατάργησης των δομών είτε συγχώνευσης και μεταφοράς αρμοδιοτήτων σε νέα διοικητικά σχήματα.

Με τον όρο συγχώνευση (merger) νοείται ως η διαδικασία εκείνη κατά την οποία τουλάχιστον δύο επιχειρήσεις – οργανισμοί συνενώνονται μεταξύ τους δημιουργώντας μία νέα νομική εταιρική οντότητα και χρησιμοποιούν τους πόρους τους προκειμένου να πετύχουν κοινούς σκοπούς (Sudarsanam, 2003). Όλα τα περιουσιακά στοιχεία μεταφέρονται στη νέα οντότητα και η διοίκηση ασκείται από ένα ενιαίο διοικητικό όργανο (Seliga et al, 2019).

Ο όρος της συγχώνευσης διαφοροποιείται από τους αντίστοιχους της εξαγοράς ή απόκτησης (takeover or acquisition) οι οποίοι αναφέρονται στην απόκτηση και τον έλεγχο σε ποσοστό μεγαλύτερο του 50% των μετοχών, ή άλλης περιουσιακής αξίας, της επιχείρησης που εξαγοράζεται ή αποκτάται. Ο παραπάνω διαχωρισμός κρίνεται σημαντικός, διότι καταγράφονται διαφορετικές οικονομικές επιπτώσεις σε μία εξαγορά από ότι σε μία συγχώνευση. Παρόλα αυτά, αναφέρονται συχνά στην βιβλιογραφία ως ένας κοινός όρος συγχώνευση – εξαγορά (Merger & Acquisition/M&A) (Piesse et al., 2013).

Οι συγχωνεύσεις, ανάλογα με το σκοπό για τον οποίο πραγματοποιούνται, μπορεί να διακρίνονται σε (α) «οριζόντιες συγχωνεύσεις», όταν οι συγχωνευόμενες (συνήθως ανταγωνιστικές) εταιρείες είτε παρέχουν τις ίδιες υπηρεσίες είτε παράγουν ίδια αγαθά, (β) «κάθετες συγχωνεύσεις», όταν επιχειρείται επέκταση της παραγωγής προς τα πίσω ή προς τα εμπρός (συνήθως οι εταιρείες έχουν σχέση προμηθευτή – πελάτη - διανομέα) και (γ) «συσχετισμένες ή ασυσχέτιστες συγχωνεύσεις», όταν δεν υφίσταται καμία από τις προηγούμενες σχέσεις, ωστόσο μια επιχείρηση επιδιώκει επέκταση των δραστηριοτήτων της σε άλλους κλάδους ή αγορές (Gaugham, 2007; Παπαδάκης, 2007).

Οι λόγοι για τους οποίους πραγματοποιούνται οι συγχωνεύσεις είναι οικονομικοί, στρατηγικοί ή και διοικητικοί. Πιο συγκεκριμένα υλοποιούνται για την αύξηση της αξίας της επιχείρησης μέσα από οικονομίες κλίμακας, για τον έλεγχο των τιμών, τη μείωση του κόστους παραγωγής και για την ενίσχυση των πωλήσεων μέσω της αύξησης του μεριδίου αγοράς τόσο σε εγχώριο όσο και σε διεθνή χώρο. Επίσης, για την αύξηση και καλύτερη αξιοποίηση των περιουσιακών στοιχείων, για την εκμετάλλευση τεχνογνωσίας και την

επωφελή χρήση υλικών και άυλων πόρων, για την ανάπτυξη νέων ικανοτήτων, για την εισαγωγή σε νέες αγορές και την αποτροπή άλλων συμμετεχόντων στην αγορά και για την διαφοροποίηση-διασπορά του κινδύνου όσον αφορά την μείωση της αβεβαιότητας των μελλοντικών ταμειακών ροών και τις επενδύσεις (Junni & Teerikangas, 2019).

1.3.2 Επιπτώσεις και Καλές Πρακτικές

1.3.2.1 Μελέτες σε Αμερική και Ευρώπη

Το φαινόμενο των συγχωνεύσεων δεν είναι σύγχρονο. Οι πρώτες συγχωνεύσεις καταγράφηκαν ήδη από τον 19ο αιώνα στις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής και συνεχίστηκαν κατά κύματα, ανάλογα με τις οικονομικές συνθήκες και το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο. Ενώ αποτελεί τακτική των επιχειρήσεων του ιδιωτικού τομέα, εντούτοις από τα μέσα του 20ου αιώνα, αλλά με μεγαλύτερη ένταση τα τελευταία 25 περίπου χρόνια, οι συγχωνεύσεις εφαρμόστηκαν και στον δημόσιο τομέα στους τομείς αρχικά της υγείας και της εκπαίδευσης, εξαιτίας και της βαρύτητας του ποσοστού συμμετοχής τους στο ΑΕΠ των χωρών (Pinheiro et al, 2017).

Οι συγχωνεύσεις προκρίνονται ως ένα μέσο για τον εκσυγχρονισμό της οργανωτικής δομής του δημόσιου τομέα, την εξοικονόμηση πόρων και την ενίσχυση της ποιότητας παροχής των υπηρεσιών προς τους πολίτες. Όμως, σύμφωνα με την υφιστάμενη βιβλιογραφία, οι επιπτώσεις τους δεν είναι πάντοτε σαφείς καθώς τόσο το πλαίσιο όσο και οι τρόποι με τους οποίους αποτιμάται ή αξιολογείται η επιτυχία τους κατά περίπτωση διαφέρουν, ενώ παράλληλα εξαρτώνται από παράγοντες που δεν είναι πάντα ελέγξιμοι (Pinheiro et al, 2017).

Θα πρέπει επίσης να ληφθεί υπόψη ότι κατά τη διαδικασία της συγχώνευσης, τα επίπεδα εξουσίας και αυτονομίας κάθε εμπλεκόμενου οργανισμού, επηρεάζονται σε μεγάλο βαθμό και ένας φτωχός σχεδιασμός μίας συγχώνευσης είναι πολύ πιθανό να οδηγήσει σε κρίσιμα ζητήματα διαχείρισης του νέου οργανισμού. Για το λόγο αυτό θα πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στους τομείς των επιπτώσεων της συγχώνευσης στο ανθρώπινο δυναμικό και την τυχόν προσωπική απογοήτευση, στην οργανωσιακή κουλτούρα και στο επίπεδο αυτονομίας (Davis, 2019).

Επιπλέον, όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται, θα πρέπει να διερευνηθεί το «*μαύρο κουτί*» των διαδικασιών των συγχωνεύσεων, εννοώντας το ρόλο που κατέχουν οι ηγέτες στη

διαδικασία της συγχώνευσης, τις συνθήκες αντίστασης από εργαζομένους ή άλλα ενδιαφερόμενα μέρη, τον τρόπο που έχει επικοινωνηθεί η συγχώνευση και την τακτική του συμβιβασμού που μπορεί να επιχειρείται, ώστε να επιλύονται ενδεχόμενες συγκρούσεις (Pinheiro et al, 2017).

Τα παραπάνω φαίνεται ότι επιβεβαιώνονται από σχετικές μελέτες που πραγματοποιήθηκαν για τις επιπτώσεις των συγχωνεύσεων στην Αμερική αλλά και πιο πρόσφατα στην Ευρώπη. Για την Ευρώπη πρωτοπόροι στον τομέα των συγχωνεύσεων και ιδιαίτερα στο χώρο της υγείας και της εκπαίδευσης αναδεικνύονται η Μεγάλη Βρετανία, η Γαλλία και οι Σκανδιναβικές χώρες. Όσον αφορά τον τομέα της υγείας το γενικό συμπέρασμα που προκύπτει είναι ότι οι συγχωνεύσεις δεν καταλήγουν πάντοτε στα αναμενόμενα αποτελέσματα ενώ ενίοτε χαρακτηρίζονται και ως αποτυχημένες. Στα θετικά σημεία των συγχωνεύσεων συμπεριλαμβάνονται η εξοικονόμηση πόρων, λόγω της συρρίκνωσης του μεγέθους των νοσηλευτικών ιδρυμάτων που συγχωνεύονται και η μείωση του κόστους λόγω των ενοποιημένων διαδικασιών διοίκησης και διαχείρισης των λειτουργιών, γνωστό και ως «duplication of functions». Στα αρνητικά σημεία συγκαταλέγονται η αύξηση των συγκρούσεων των εργαζομένων μεταξύ των συγχωνευόμενων οργανισμών («αυτοί και εμείς»), η αύξηση του χρόνου αναμονής εξυπηρέτησης των ασθενών λόγω δημιουργίας δομών που καλύπτουν γεωγραφικά μεγαλύτερες περιοχές και έτσι έχουν μεγαλύτερη ζήτηση, ενώ τίθενται υπό αμφισβήτηση η επίτευξη οικονομιών κλίμακας και η βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών (Τσαβαλιάς κ.ά., 2012).

Μία μελέτη που πραγματοποιήθηκε σε δημόσιους φορείς που συγχωνεύτηκαν στις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής, αναφέρει ότι οι λόγοι που οδήγησαν στην επιτυχή έκβαση της συγχώνευσης, μίας διαδικασίας που ολοκληρώθηκε σε χρονικό διάστημα τριών χρόνων, αφορούσαν: (1) την δέσμευση και την αποφασιστικότητα του στελέχους που ανέλαβε να φέρει εις πέρας την διαδικασία της συγχώνευσης, (2) την υποστήριξη που έλαβε το στέλεχος από το σύστημα καθόλη τη διάρκεια της συγχώνευσης, (3) την επίλυση των εσωτερικών προβλημάτων των οργανισμών και των εργαζομένων τους *πριν* την έναρξη της μεταξύ τους συνεργασίας για την διαδικασία της συγχώνευσης, (4) την εκπαίδευση των ανώτερων στελεχών των συγχωνευόμενων οργανισμών σε θέματα οργανωσιακής ανάπτυξης και αλλαγής, (5) τις τακτικές συναντήσεις με τους εργαζομένους για τον διαμοιρασμό πληροφοριών και την ανίχνευση και επίλυση προβλημάτων και (6) την ενδυνάμωση της μεταξύ τους σχέσης και εμπιστοσύνης, μέσα από την οποία αναδείχτηκε και το ψυχολογικό συμβόλαιο (Boss et al., 1991).

Από άλλη παρόμοια μελέτη, που αφορούσε τις επιπτώσεις από τη συγχώνευση δημοσίων φορέων στους τομείς της Υγείας, του Εμπορίου, της Ανάπτυξης και του Υπουργείου Εξωτερικών των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής, προέκυψε ότι σημαντικό ρόλο στη διαδικασία συγχώνευσης διαδραμάτισε ο σχεδιασμός, η υποστήριξη αλλά και η παρακολούθηση του πλάνου συγχώνευσης. Οι αρνητικές δε αντιδράσεις στελεχών και εργαζομένων, θεραπεύτηκαν με την ανάπτυξη κατάλληλων επικοινωνιακών εργαλείων για την ανάδειξη των πλεονεκτημάτων και την μετέπειτα δέσμευση των εργαζομένων απέναντι στην αναγκαιότητα της συγχώνευσης (Frumkin, 2003).

Από μία συγκριτική ανάλυση μελέτης 7 περιπτώσεων συγχώνευσης πανεπιστημιακών ιδρυμάτων στην Ευρώπη, προέκυψε ότι σημαντικά εμπόδια για την ομαλή εξέλιξη της διαδικασίας στάθηκαν η έλλειψη οδηγιών, κανόνων, τεχνικών και οργανωτικών λύσεων, ενώ μερικοί ακόμα σημαντικοί παράγοντες αφορούσαν τη διαφορά της οργανωσιακής κουλτούρας και την έλλειψη εμπιστοσύνης των εργαζομένων και των στελεχών μεταξύ των συγχωνευμένων φορέων (Seliga et al, 2019).

Σε άλλη περίπτωση συγχώνευσης δύο ακαδημιών σε ένα πανεπιστήμιο στη Γαλλία, αποδείχθηκε ότι επρόκειτο τελικά για μία φαινομενική ενοποίηση καθώς το πλέον, και ίσως μοναδικό θετικό στοιχείο, ήταν η αναβάθμιση τους σε πανεπιστήμιο. Σοβαρά προβλήματα για μια διάρκεια τουλάχιστον 15 χρόνων ταλανίζουν τη νέα οντότητα και αφορούν καταρχήν την απουσία στρατηγικής ανάλυσης και δέουσας επιμέλειας κατάρτισης μίας προπαρασκευαστικής διαδικασίας συγχώνευσης, την απουσία κρατικής υποστήριξης, την επιδείνωση της οικονομικής θέσης του νέου οργανισμού καθώς και την ανάδειξη σοβαρών και ανεπίλυτων συγκρούσεων μεταξύ των εργαζομένων για τον ρόλο και τη θέση τους στο νέο σχήμα (Sułkowski et al, 2019).

1.3.2.2 Μελέτες στην Ελλάδα

Στην Ελλάδα την τελευταία εικοσαετία, αλλά και ιδιαίτερα λόγω της οικονομικής κρίσης και των επακόλουθων μνημονιακών επιταγών, απαντάται μία εντατικοποίηση στο φαινόμενο των συγχωνεύσεων δημόσιων φορέων. Ως βασικός στόχος των διοικητικών μεταρρυθμίσεων προκρίθηκε αφενός η εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος με τη μείωση της έκτασης του κράτους και την ορθολογική πλέον διάρθρωση των δημόσιων δομών και αφετέρου η μείωση των λειτουργικών δαπανών, η επίτευξη οικονομιών κλίμακας και η αποτελεσματικότερη και αποδοτικότερη λειτουργία των δημόσιων οργανισμών (Αιτιολογική Έκθεση ν. 3895/2010).

Το σκεπτικό της αναδιάρθρωσης βασίζεται στην παραδοχή ότι υπηρεσίες του δημόσιου τομέα στις οποίες διαπιστώνεται ότι ο σκοπός λειτουργίας τους δεν ανταποκρίνεται πλέον στις τρέχουσες ανάγκες θα πρέπει να καταργηθούν, ενώ υπηρεσίες των οποίων το αντικείμενο διαπιστώνεται ότι είναι παρεμφερές με το αντικείμενο άλλων φορέων, θα πρέπει να συγχωνευτούν.

Εκτός του σχεδίου «Καλλικράτης», που αφορούσε την ανασυγκρότηση μέσω συγχωνεύσεων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού, ορισμένοι τομείς στους οποίους επικεντρώθηκε σημαντικός αριθμός νομοθετικών ρυθμίσεων συγχωνεύσεων αφορούσαν την Υγεία, την Εκπαίδευση και την Πρόνοια.

Αναζητώντας σχετικές μελέτες ή έρευνες για τα αποτελέσματα από τις εν λόγω συγχωνεύσεις, διαπιστώθηκε ότι δεν υπάρχουν διαθέσιμα δεδομένα, με εξαίρεση ορισμένες μόνο αναφορές.

Σε μία μελέτη περίπτωσης επιχειρήθηκε η διερεύνηση των επιπτώσεων της συγχώνευσης στο χώρο της παιδείας και πιο συγκεκριμένα σε συγχωνευμένα δημοτικά σχολεία της Περιφερειακής Ενότητας Σερρών. Η αξιολόγηση, που αφορούσε το χρονικό διάστημα ένα έτος πριν και ένα έτος μετά την συγχώνευση, εστιάστηκε στο δημόσιο και ιδιωτικό κόστος ανά μαθητή και τα αποτελέσματά της έδειξαν ότι επήλθε μεν μείωση της δημόσιας δαπάνης φοίτησης μαθητών στην πρωτοβάθμια εκπαίδευση, ωστόσο λόγω αναγκαστικής μετακίνησης των μαθητών στις νέες, και πιο απομακρυσμένες, δομές σχολείων, το ιδιωτικό κόστος αυξήθηκε (Ζάχρου, 2016).

Σε άλλη έρευνα, που αφορούσε την αξιολόγηση οικονομικών στοιχείων ενός συγχωνευμένου Δήμου για χρονικό διάστημα 5 έτη πριν και 5 έτη μετά τη συγχώνευση, αναλύθηκαν 21 συγκεκριμένοι αριθμοδείκτες στις κατηγορίες: εσόδων, συσχέτισης εσόδων – εξόδων, επενδύσεων, ανθρώπινου δυναμικού και δεικτών εσόδων/εξόδων/επενδύσεων και επιχορηγήσεων ανά κάτοικο. Από το σύνολο των 21 δεικτών, μόλις οι 11 εξ αυτών παρουσίασαν βελτίωση, αφήνοντας πιθανά μελλοντικά περιθώρια βελτίωσης των ίδιων αλλά και των υπόλοιπων δεικτών, λαμβανομένων υπόψη των περιορισμών και των περικοπών που υπέστησαν οι προϋπολογισμοί των Δήμων εξαιτίας της οικονομικής κρίσης, κατά τη διάρκεια της οποίας υλοποιήθηκε η συγχώνευση (Παζάρσκης κ.ά., 2016).

Κατά το χρονικό διάστημα 2011-2013, σχεδιάστηκε και εφαρμόστηκε ένα πρόγραμμα συγχωνεύσεων στον τομέα της Υγείας, που απέβλεπε στην αναδιοργάνωση του μεγέθους

των υφιστάμενων νοσοκομειακών μονάδων, τη μείωση του κόστους, τη βέλτιστη αξιοποίηση των πόρων και την αποτελεσματικότερη και αποδοτικότερη λειτουργία τους. Σύμφωνα με το πρόγραμμα αυτό ο αριθμός των δομών μειώθηκε σε 82 από 131 δομές (Nikolentzos et al., 2015). Οι παραπάνω συγχωνεύσεις είχαν ως αποτέλεσμα τη μείωση του συνολικού κόστους, η οποία όμως προήλθε *κυρίως* από τις περικοπές στις πιστώσεις των προϋπολογισμών των νοσοκομείων και από την αναπροσαρμογή προς τα κάτω των τιμών των φαρμάκων και λοιπού αναλώσιμου υγειονομικού υλικού και *όχι* λόγω επίτευξης όρων αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας στη λειτουργία τους (Καραγιάννη, 2014). Η διαδικασία της συγχώνευσης φαίνεται ότι περιορίστηκε στην ενοποίηση διοικητικών και διαχειριστικών διαδικασιών μεταξύ των συγχωνευόμενων νοσοκομείων, ενώ έρευνες που πραγματοποιήθηκαν στον πληθυσμό αναφορικά με τα νέα διοικητικά σχήματα και την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών τους, έδειξαν υψηλά ποσοστά δυσαρέσκειας (Economou et al, 2017).

Κατά τη διάρκεια της οικονομικής προσαρμογής, επιχειρήθηκε, με την πολιτική των συγχωνεύσεων, η αντιμετώπιση χρόνιων ζητημάτων όσον αφορά την οργάνωση και τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης. Παρόλο όμως τον εξαιρετικά μεγάλο βαθμό εκροών, η ελληνική δημόσια διοίκηση χαρακτηρίζεται από αδυναμία εφαρμογής των Πολιτικών της. Μεταξύ των διαπιστωμένων προβλημάτων κατατάσσονται η ανεπαρκής πρόσβαση σε πληροφορίες, η ελλιπής παρακολούθηση και αξιολόγηση των υπό υλοποίηση Πολιτικών και η απουσία κατάλληλου συντονισμού και επικοινωνιακής στρατηγικής (OECD, 2011).

Με την Πολιτική των Συγχωνεύσεων το μέγεθος του δημόσιου τομέα μειώθηκε, ωστόσο δεν υπάρχουν καταγεγραμμένες τόσο η πορεία εφαρμογής τους όσο και οι επιπτώσεις που προκλήθηκαν. Επιπλέον, τίθεται υπό αμφισβήτηση το γεγονός ότι διασφαλίστηκε πρωτύτερα η ικανότητα και η ετοιμότητα του διοικητικού μηχανισμού να απορροφήσει, να υποστηρίξει, να προσαρμοστεί και να ανταποκριθεί αποτελεσματικά στις επερχόμενες αλλαγές (Σπανού κ.α., 2018).

Κεφάλαιο 2: Από τις Μονάδες Κοινωνικής Φροντίδας στο Κέντρο Κοινωνικής Πρόνοιας

2.1 Γενικά

Το Κράτος, με βάση τη σχετική Συνταγματική απαίτηση του άρθρου 21, λαμβάνει μέριμνα με τη λήψη ειδικών μέτρων για την φροντίδα και προστασία της παιδικής ηλικίας, της οικογένειας, των ατόμων που πάσχουν από ανίατη πνευματική ή σωματική νόσο και αναπηρία, ενώ τόσο η νεότητα όσο και το γήρας αποτελούν επίσης τομείς που τελούν υπό την προστασία του (Σύνταγμα της Ελλάδος, 2019).

Υπό το παραπάνω πρίσμα και προς εκπλήρωση των σχετικών σκοπών του, πολλές Δημόσιες Πολιτικές αναπτύχθηκαν ανά τα χρόνια στον τομέα της Πρόνοιας, λαμβανομένων υπόψη και των εκάστοτε συνθηκών που βίωνε η κοινωνία, όπως λ.χ. πολέμους, οικονομική ένδεια, προβλήματα υγείας, συνθήκες και επίπεδο διαβίωσης.

Το νομοθετικό πλαίσιο για τη σύσταση Μονάδων Κοινωνικής Φροντίδας[1] στην Ελλάδα, το οποίο και εξακολουθεί να είναι σε ισχύ, εντοπίζεται το 1922 οπότε ιδρύονται τα Εθνικά Ορφανοτροφεία και Οικοτροφεία απόρων μαθητών. Ο Νόμος αυτός αποτελεί τη βάση για την περαιτέρω ίδρυση ξεχωριστών νομικών οντοτήτων σε διάφορες γεωγραφικές περιοχές στην ελληνική επικράτεια (Ν.2851/1922). Οι δομές αυτές φέρουν στην επωνυμία τους την ονομασία του τόπου - έδρα όπου είναι εγκατεστημένες καθώς και την διάκριση του φύλου με το οποίο γίνονται αποδεκτές οι αιτήσεις φιλοξενίας παιδιών, δηλαδή εάν είναι αρρένων ή θηλέων. Το 1973 οι παραπάνω δομές μετονομάζονται σε Κέντρα Παιδικής Μέριμνας (Β.Δ. 273/1973).

Όσον αφορά την πολιτική ίδρυσης των δομών που φιλοξενούν ενήλικα άτομα με νοητικά και κινητικά προβλήματα ή και άλλου είδους παθήσεις, αυτή υλοποιήθηκε σταδιακά και ανάλογα με τις εκάστοτε κοινωνικές ανάγκες. Οι δομές αυτές επονομάζονται Ιδρύματα Κοινωνικής Πρόνοιας ή Θεραπευτήρια Χρόνιων Παθήσεων.

Οι παραπάνω δομές αποτέλεσαν αυτοτελή Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου, παρόλο που στη διάρκεια των χρόνων άλλοτε έχαναν και άλλοτε επανακτούσαν αυτή την αυτοτέλειά τους, διοικούνταν κατά κύριο λόγο από Διοικητικά Συμβούλια και εποπτεύονταν από αρμόδια κάθε φορά διοικητικά όργανα.

[1] ο όρος αυτός βασίζεται στο Ν. 3106/2003 και υιοθετείται για λόγους διευκόλυνσης κατανόησης σε όλη την έκταση της παρούσας εργασίας, αναφέρεται δε στις κρατικές δομές προστασίας παιδιών και στις κρατικές δομές που παρέχουν υπηρεσίες περίθαλψης σε ευπαθείς ομάδες

Την τελευταία δεκαετία (2010-2020) υλοποιήθηκαν δύο κυρίως σειρές συγχωνεύσεων στον τομέα της Πρόνοιας και ιδιαίτερα σε ότι αφορά τις Μονάδες Κοινωνικής Φροντίδας. Η πρώτη συντελέστηκε το 2011, οπότε οι Μονάδες συγχωνεύτηκαν με βάση το κριτήριο της ομοιότητας των χαρακτηριστικών των ωφελούμενων από κάθε δομή και τον σκοπό που επιτελούν. Το αποτέλεσμα ήταν να μειωθεί ο συνολικός ανά την επικράτεια αριθμός τους από 60 σε 38 Μονάδες. Η δεύτερη συγχώνευση έλαβε χώρα το 2013 και υλοποιήθηκε, όσον αφορά τους φορείς της Πρόνοιας, κυρίως με βάση το κριτήριο της κάλυψης σχετικών υπηρεσιών ανά γεωγραφική περιφέρεια. Το αποτέλεσμα ήταν να μειωθεί περαιτέρω ο αριθμός τους από 38 σε 12 νέα Νομικά Πρόσωπα, ήτοι τα Κέντρα Κοινωνικής Πρόνοιας (Ν. 4025/2011; Ν. 4109/2013).

2.2 Οι Μονάδες Κοινωνικής Φροντίδας στην Ήπειρο

Στα πλαίσια της αναδιάρθρωσης των δομών του Κράτους και ως προς τη λειτουργία και τους σκοπούς που εξυπηρετούν, αρκετές είναι οι δομές κοινωνικής φροντίδας που καταργήθηκαν με το πέρασμα των χρόνων, όπως λ.χ. οι μονάδες του Πατριωτικού Ιδρύματος Κοινωνικής Πρόνοιας και Αντιλήψεως (Π.Ι.Κ.Π.Α.) και των Παιδουπόλεων.

Για την εκπλήρωση των σκοπών της παρούσας εργασίας θα γίνει σχετική αναφορά μόνο στις εν λειτουργία Μονάδες Κοινωνικής Φροντίδας εκκινώντας από το έτος 2011 και έπειτα. Στην Ήπειρο λειτουργούσαν ως αυτόνομα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου συνολικά επτά Μονάδες Κοινωνικής Φροντίδας οι οποίες, όπως παρουσιάζονται και στον Πίνακα (1) που ακολουθεί, κατηγοριοποιούνται σε α) Κέντρα Παιδικής Μέριμνας και β) Ιδρύματα Κοινωνικής Πρόνοιας.

Πίνακας 1. Μονάδες Κοινωνικής Φροντίδας στην Ήπειρο το 2011

Νομός	Επωνυμία Μονάδας
Ιωαννίνων	1) Ίδρυμα Κοινωνικής Πρόνοιας «Ο Νεομάρτυς Γεώργιος» Ιωαννίνων 2) Κέντρο Παιδικής Μέριμνας Θηλέων Ιωαννίνων 3) Κέντρο Παιδικής Μέριμνας Αρρένων Πωγωνιανής 4) Κέντρο Παιδικής Μέριμνας Αρρένων Κόνιτσας
Θεσπρωτίας	1) Θεραπευτήριο Χρόνιων Παθήσεων Ηγουμενίτσας 2) Ίδρυμα Κοινωνικής Πρόνοιας Φιλιατών Θεσπρωτίας 3) Κέντρο Παιδικής Μέριμνας Αρρένων Φιλιατών Θεσπρωτίας

Ο σκοπός λειτουργίας των Κέντρων Παιδικής Μέριμνας, σύμφωνα με τον ιδρυτικό τους νόμο και τον κανονισμό λειτουργίας τους, είναι η φιλοξενία ορφανών και άλλων απροστάτευτων παιδιών από 5,5 έως 16 ετών (αλλά ακόμα και στην περίπτωση φοίτησής τους στην ίδια πόλη) που στερούνται κατάλληλης οικογενειακής φροντίδας, ενώ κατά περίπτωση μπορεί να προφέρεται και επαγγελματική εκπαίδευση. Τα Κέντρα Παιδικής Μέριμνας φροντίζουν ώστε, κατά τη διάρκεια της φιλοξενίας τους, τα παιδιά να λαμβάνουν τη μόρφωσή τους ενώ παρέχεται, εκτός της διαμονής, ένδυσης, υπόδησης και σίτισης, διαπαιδαγώγηση, οικονομική βοήθεια και οτιδήποτε άλλο αφορά την προστασία της υγείας τους όπως λ.χ. ιατροφαρμακευτική και ψυχοσυναισθηματική υποστήριξη και παρακολούθηση. Τα Κέντρα Παιδικής Μέριμνας δεν διαθέτουν ίδια έσοδα, πλην των περιπτώσεων από εκμετάλλευση ακίνητης περιουσίας, οπότε για την λειτουργία τους λαμβάνουν κυρίως ετήσιες επιχορηγήσεις από το κράτος, τυχόν προϊόντα εράνου ή εισφορές από δήμους και λοιπές δωρεές (Ν.2851/1922; Β.Δ. 273/1973; ΥΑ 8291/1984).

Όσον αφορά τα Ιδρύματα Κοινωνικής Πρόνοιας, ο σκοπός λειτουργίας τους συνίσταται στην περίθαλψη ενήλικων ατόμων και των δύο φύλων που πάσχουν από χρόνια και ανίατα νοσήματα, κινητικά ή νοητικά, με αδυναμία αυτοεξυπηρέτησης, ενώ παρέχεται επίσης ιατρική, λειτουργική και επαγγελματική κατά περίπτωση αποκατάσταση αυτών και άλλων ειδικών ατόμων. Τα Ιδρύματα Κοινωνικής Πρόνοιας, εκτός της διαμονής, σίτισης, ένδυσης και υπόδησης των ωφελούμενων, λαμβάνουν μέριμνα και για την ιατροφαρμακευτική τους περίθαλψη και νοσηλευτική φροντίδα, την φυσικοθεραπεία και εργοθεραπεία, την ψυχαγωγία και την κοινωνική τους αποκατάσταση. Τα εν λόγω Ιδρύματα διαθέτουν ιδίους οικονομικούς πόρους που προέρχονται από εκμετάλλευση τυχόν ακίνητης περιουσίας, από δωρεές ή κληρονομίες-κληροδοσίες, κρατικές επιχορηγήσεις και μέχρι πρότινος ποσοστό από τις συντάξεις των περιθαλπόμενων ως συμμετοχή στις δαπάνες της περίθαλψής τους. Κύριο έσοδο ωστόσο συνιστούν τα Κλειστά Ενοποιημένα Νοσήλια (ΚΕΝ), τα οποία αποτελούν μορφή αποζημίωσης των Ιδρυμάτων κλειστής περίθαλψης για τις παρεχόμενες υπηρεσίες τους και ανάλογα με τις ημέρες νοσηλείας των ωφελούμενων, από τον Εθνικό Οργανισμό Παροχής Υπηρεσιών Υγείας (Π.Δ. 378/1990; Π.Δ. 357/1994; Π.Δ. 954/1994; Ν.3984/2011).

Το 2011, και υπό την Πολιτική της ανασυγκρότησης μέσω συγχωνεύσεων του Εθνικού Συστήματος Κοινωνικής Αλληλεγγύης, τα τρία Κέντρα Παιδικής Μέριμνας που έδρευαν στο νομό Ιωαννίνων συγχωνεύτηκαν σε ένα ενιαίο Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου με την επωνυμία Κέντρο Προστασίας Παιδιού Ιωαννίνων. Επίσης, συγχωνεύτηκαν σε

ένα ενιαίο Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου με την επωνυμία Θεραπευτήριο Χρόνιων Παθήσεων Θεσπρωτίας οι δύο δομές κοινωνικής πρόνοιας που έδρευαν στο νομό Θεσπρωτίας, δηλαδή το Ίδρυμα Κοινωνικής Πρόνοιας Φιλιατών και το Θεραπευτήριο Χρόνιων Παθήσεων Ηγουμενίτσας (Ν. 4025/2011).

Οι στόχοι της συγχώνευσης ήταν οργανωσιακοί και οικονομικοί και, όπως χαρακτηριστικά περιγράφονται, περιλάμβαναν μεταξύ άλλων τα εξής:

> "*…την ενίσχυση του κοινωνικού κράτους μέσω της αναβάθμισης του επιπέδου υπηρεσιών, την επίτευξη οικονομιών κλίμακας, την μείωση της γραφειοκρατίας, την διεκπεραίωση όμοιων εργασιών με ταχύτερες διαδικασίες και με λιγότερο διοικητικό κόστος, την καλύτερη δυνατή αξιοποίηση του υπάρχοντος προσωπικού και των πόρων του συστήματος, την εφαρμογή σύγχρονων παροχών σε επίπεδο ποιότητας υπηρεσιών, την αποτελεσματικότερη και ταχύτερη εξυπηρέτηση των περιθαλπόμενων, την εξυπηρέτηση μεγαλύτερου αριθμού ατόμων που χρήζουν τις σχετικές υπηρεσίες, την οικονομική βιωσιμότητα των Μονάδων (συγχωνεύσεις οικονομικά ισχυρών μονάδων με αδύναμες)…"* (Αιτιολογική Έκθεση Ν. 4025/2011).

2.3 Το Κέντρο Κοινωνικής Πρόνοιας Περιφέρειας Ηπείρου

2.3.1 Παρουσίαση του Κέντρου – Σύσταση

Όπως αναφέρθηκε στην ενότητα 2.1, η δεύτερη και πλέον μεγαλύτερη συγχώνευση στο χώρο της Πρόνοιας συντελέστηκε το 2013. Οι κυβερνητικές προτεραιότητες που τέθηκαν στον υπό συζήτηση νόμο συγχώνευσης του 2013, ο οποίος περιλάμβανε συνολικά ανά την Ελλάδα την κατάργηση 8 και την συγχώνευση 197 δημόσιων φορέων, ήταν: η αναδιάρθρωση του δημόσιου τομέα ώστε να περιοριστεί το εύρος του, το δημοσιονομικό όφελος λόγω εξοικονόμησης λειτουργικών δαπανών και η κεντρική χάραξη της δράσης των φορέων με καλύτερο συντονισμό, χωρίς ωστόσο να εμποδίζεται η άσκηση της επιμέρους αποστολής και των σκοπών τους (Αιτιολογική Έκθεση Ν. 4103/2013).

Οι Μονάδες Κοινωνικής Φροντίδας που δραστηριοποιούνταν στην επικράτεια ως αυτοτελή μέχρι τότε Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου, συγχωνεύτηκαν και εντάχθηκαν ως αποκεντρωμένες πλέον υπηρεσίες, σε δώδεκα νέα Νομικά Πρόσωπα, τα οποία έφεραν την ονομασία Κέντρο Κοινωνικής Πρόνοιας, με την προσθήκη του

ονόματος της Περιφέρειας στην οποία θα είχαν την έδρα τους (Νόμος 4109/2013).

Τα Κέντρα Κοινωνικής Πρόνοιας τελούν υπό την εποπτεία του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων και οι αρμοδιότητες αλλά και οι σκοποί λειτουργίας των αποκεντρωμένων υπηρεσιών τους, δηλαδή των μέχρι πρότινος Μονάδων Κοινωνικής Φροντίδας, συνεχίζουν να ασκούνται και να εκπληρώνονται και υπό το νέο τους σχήμα. Οι αποκεντρωμένες αυτές υπηρεσίες κατηγοριοποιούνται σε Παραρτήματα Προστασίας Παιδιών και σε Παραρτήματα ΑΜΕΑ.

Το Κέντρο Κοινωνικής Πρόνοιας Περιφέρειας Ηπείρου (εφεξής Κέντρο), όπως αποτυπώνεται και στον Πίνακα (2) που ακολουθεί, έχει τέσσερις αποκεντρωμένες υπηρεσίες – Παραρτήματα:

Πίνακας 2. Παραρτήματα του Κέντρου Κοινωνικής Πρόνοιας Περιφέρειας Ηπείρου

Παράρτημα	Ονομασία	Έδρα
ΑΜΕΑ	i. Ιωαννίνων «Ο Νεομάρτυς Γεώργιος»	Ιωάννινα
	ii. Θεσπρωτίας (με δύο δομές)	Ηγουμενίτσα και Φιλιάτες
Προστασίας Παιδιού	i. Ιωαννίνων (με τρείς δομές)	Ιωάννινα, Κόνιτσα και Πωγωνιανή
	ii. Θεσπρωτίας	Φιλιάτες

Με βάση τον συστατικό νόμο ως έδρα του Κέντρου Κοινωνικής Πρόνοιας Περιφέρειας Ηπείρου ορίστηκε η πόλη των Ιωαννίνων. Περαιτέρω στο κείμενο του ίδιου νόμου προβλέπονταν ότι: (1) ο ορισμός του νέου Διοικητικού Συμβουλίου θα πραγματοποιούνταν εντός ενός μηνός από την έναρξη της ισχύος του νόμου, δηλαδή έως το τέλος Φεβρουαρίου 2013, (2) εντός τριών μηνών από την έναρξη ισχύος του νόμου, δηλαδή έως το τέλος Απριλίου έτους 2013, θα λάμβανε έγκριση ο Οργανισμός Λειτουργίας του νέου Νομικού Προσώπου, (3) η διοικητική υποστήριξη του νέου Νομικού Προσώπου θα πραγματοποιούνταν από το προσωπικό που θα υπηρετούσε στο νομό της έδρας, δηλαδή τα Ιωάννινα, και στην περίπτωση που αυτό δεν επαρκούσε από την πλησιέστερη αποκεντρωμένη υπηρεσία, (4) το υπηρετούν προσωπικό στο σύνολο των αποκεντρωμένων υπηρεσιών θα διατηρούσε αυτοδίκαια την ίδια σχέση εργασίας, (5) στην κυριότητα και αποκλειστική χρήση και διαχείριση του νέου Νομικού Προσώπου θα περιέρχονταν όλη η κινητή και ακίνητη περιουσία των αποκεντρωμένων υπηρεσιών του και (6) τυχόν δίκες, υποχρεώσεις, απαιτήσεις και λοιπές υποθέσεις που εκκρεμούσαν θα μεταφέρονταν στο νέο Νομικό Πρόσωπο (Ν. 4109/2013).

Ο εν λόγω νόμος δημοσιεύτηκε τον Ιανουάριο του 2013 και είχε άμεση ισχύ, ωστόσο ήταν μόλις τον Οκτώβριο του 2013 που διορίστηκε το νέο Διοικητικό Συμβούλιο. Από τις πρώτες δραστηριότητές του ήταν ο ορισμός ως έδρας του νέου Νομικού Προσώπου η πόλη των Ιωαννίνων, η στέγασή του στο Παράρτημα ΑΜΕΑ Ιωαννίνων, ενώ απηύθυνε πρόσκληση προς τους εργαζόμενους των αποκεντρωμένων υπηρεσιών του για την στελέχωση της διοικητικής υπηρεσίας του Κέντρου. Στην πρόσκληση αυτή ανταποκρίθηκαν μόλις δύο εργαζόμενοι, ενώ έπειτα από σχετική απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου ορίστηκε ότι, το διοικητικό προσωπικό που υπηρετούσε στο Παράρτημα ΑΜΕΑ Ιωαννίνων (ορισμένη έδρα του Κέντρου) θα παρείχε παράλληλα με τα καθήκοντά του στο Παράρτημα και διοικητική υποστήριξη στο Κέντρο. Σε μεταγενέστερη απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου τον Φεβρουάριο του 2014 ορίστηκε υπάλληλος από το Παράρτημα ΑΜΕΑ Θεσπρωτίας για την ανάληψη αρμοδιοτήτων κατάρτισης και παρακολούθησης Προϋπολογισμού και Απολογισμού-Ισολογισμού.

Για την διαδικασία της συγχώνευσης δεν διανεμήθηκε κάποιο σχετικό εγχειρίδιο ή οδηγός αναφορικά με τις ενέργειες και τον τρόπο που αυτή θα υλοποιούνταν. Παρόλα αυτά το προσωπικό του Παραρτήματος ΑΜΕΑ Ιωαννίνων προέβη στις διαδικαστικές λειτουργίες έναρξης δραστηριότητας του νέου Νομικού Προσώπου, ενώ εγκρίθηκε και επεκτάθηκε η χρήση του Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος Μηχανοργάνωσης διοικητικής διαχείρισης, οικονομικών λειτουργιών και ηλεκτρονικού φακέλου ιατρικής και νοσηλευτικής φροντίδας, που ήδη διέθετε το Παράρτημα ΑΜΕΑ Ιωαννίνων και στις λοιπές αποκεντρωμένες υπηρεσίες του. Επίσης, ενσωματώθηκαν στο πρόγραμμα μισθοδοσίας που χρησιμοποιούσε ήδη το Παράρτημα ΑΜΕΑ Ιωαννίνων το σύνολο των εργαζομένων των αποκεντρωμένων υπηρεσιών. Παράλληλα ενοποίησε για τις ανάγκες όλων των αποκεντρωμένων υπηρεσιών του Κέντρου και τις δραστηριότητες και διαδικασίες του γραφείου Προμηθειών και Λογιστηρίου. Με τις παραπάνω ενέργειες ενοποιήθηκαν μέσα στο πρώτο τετράμηνο του 2014 όλες οι λειτουργίες που αφορούσαν την διοικητική διαχείριση. Για τα προβλήματα που ανέκυψαν, η αντιμετώπισή τους πραγματοποιήθηκε κατά κύριο λόγο από τους εργαζόμενους του Κέντρου και σε εξαιρετικά μεμονωμένες περιπτώσεις από το εποπτεύον Υπουργείο.

Από τον πρώτο διορισμό του Διοικητικού Συμβουλίου του Κέντρου έως το τέλος περίπου του 2019 ανέλαβαν θητεία τρείς διαφορετικοί Πρόεδροι. Η θητεία του πρώτου Προέδρου διήρκησε από τον Οκτώβριο του 2013 έως τον Μάιο του 2014, του δεύτερου από τον

Ιούλιο του 2014 έως τον Μάρτιο του 2015 και του τρίτου από τον Οκτώβριο του 2015 έως τον Νοέμβριο του 2019. Οι λόγοι της διαδοχής αφορούσαν την αποχώρηση για προσωπικούς λόγους και αλλαγής της κυβερνητικής εξουσίας. Για τα ενδιάμεσα χρονικά διαστήματα, τα αρμόδια καθήκοντα αναπληρώθηκαν υποστηρικτικά από τους εκάστοτε Αντιπροέδρους του Διοικητικού Συμβουλίου.

2.3.2 Οργανωτική Δομή του Κέντρου

Όσον αφορά τον καταστατικό χάρτη λειτουργίας του Κέντρου, δηλαδή τον Οργανισμό Λειτουργίας του, η έκδοσή του παραμένει, μέχρι τη στιγμή της συγγραφής της παρούσας εργασίας (επτά χρόνια μετά), σε εκκρεμότητα. Το Κέντρο, παρόλο που ο ρόλος του συμπληρώνεται με νέες αρμοδιότητες στον τομέα των προγραμμάτων αναδοχής και υιοθεσίας παιδιών, βασίζεται για την λειτουργία του σε πρότερο νόμο του 2005 που αφορούσε τον τρόπο διοίκησης των Μονάδων Κοινωνικής Φροντίδας υπό την εποπτεία της (υπό λειτουργία ακόμη τότε) Διοίκησης της Υγειονομικής Περιφέρειας Ηπείρου (Δ.ΥΠΕ.) και του Υπουργείου Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης. Ενώ οι επιμέρους Οργανισμοί των αποκεντρωμένων υπηρεσιών παραμένουν σε ισχύ έως την έκδοση του νέου Οργανισμού, εντούτοις λίγα έχουν να προσφέρουν στον τομέα της κάλυψης των κενών θέσεων προσωπικού, διότι δεν μπορούν να ενταχθούν στο Σύστημα Κινητικότητας Προσωπικού, λόγω απώλειας της αυτοτέλειάς τους.

Από στοιχεία που αντλήθηκαν από την ιστοσελίδα του Κέντρου και αναφορικά με τον Οργανισμό Λειτουργίας του, προκύπτει ότι σύμφωνα με το Σχέδιο Οργανισμού που έχει υποβληθεί στο αρμόδιο Υπουργείο προς έγκριση, στην Οργανωτική του Δομή θα περιλαμβάνονται, εκτός των Περιφερειακών - Αποκεντρωμένων Υπηρεσιών του (Παραρτήματα) και του Επιστημονικού Συμβουλίου, δύο Αυτοτελή Γραφεία και δύο Διευθύνσεις (ΚΚΠΠΗ, n.d.b).

Τα Αυτοτελή Γραφεία διακρίνονται (1) στο Αυτοτελές Γραφείο Εσωτερικού Ελέγχου, Αξιολόγησης και Νομικών Υπηρεσιών και (2) στο Αυτοτελές Γραφείο Δημοσίων Σχέσεων, Τύπου και Υποστήριξης του Διοικητικού Συμβουλίου.

Όσον αφορά τις Διευθύνσεις, αυτές διακρίνονται (1) στη Διεύθυνση Διοικητικής, Οικονομικής και Τεχνικής Υποστήριξης και (2) στη Διεύθυνση Υποστήριξης Διαβίωσης. Η πρώτη Διεύθυνση θα περιλαμβάνει τα εξής Τμήματα: (i) Ανθρώπινου Δυναμικού και

Μισθοδοσίας, (ii) Πληροφορικής, Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και Μηχανοργάνωσης, (iii) Προμηθειών, (iv) Οικονομικής Μέριμνας και Διαχείρισης Υλικού και (v) Τμήμα Τεχνικής Υποστήριξης και Κίνησης Οχημάτων. Η δεύτερη Διεύθυνση θα περιλαμβάνει τα Τμήματα: (i) Παρακολούθησης και Εφαρμογής Πολιτικών Πρόνοιας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, (ii) Υγείας, Νοσηλευτικής παρακολούθησης και Φυσικής Αποκατάστασης και (iii) Ψυχοκοινωνικής Υποστήριξης πληθυσμού και Επαγγελματικής Αποκατάστασης (ΚΚΠΠΗ, n.d.b).

Με την έγκριση του νέου Οργανισμού οι Διευθύνσεις των Παραρτημάτων θα καταργηθούν και θα αντικατασταθούν από Τμήματα. Για τα Παραρτήματα ΑΜΕΑ τα τμήματα αυτά θα αφορούν τις υπηρεσίες Διοικητικής, Οικονομικής και Τεχνικής Υποστήριξης, Ψυχοκοινωνικής Υποστήριξης πληθυσμού και Υγείας, Νοσηλευτικής παρακολούθησης και Αποκατάστασης. Ανάλογα, για τα Παραρτήματα Προστασίας Παιδιού τα τμήματα θα αφορούν τις υπηρεσίες Διοικητικής, Οικονομικής και Τεχνικής Υποστήριξης, Αναδοχής και Παιδαγωγικής και Ψυχοκοινωνικής Υποστήριξης (ΚΚΠΠΗ, n.d.b).

2.3.3 Σκοπός Λειτουργίας του Κέντρου

Το Κέντρο Κοινωνικής Πρόνοιας Περιφέρειας Ηπείρου έχει ως σκοπό να συμβάλει στην προστασία της νεότητας, της παιδικής ηλικίας, της οικογένειας, της τρίτης ηλικίας, των ατόμων με αναπηρίες καθώς και άλλων ευάλωτων κοινωνικών ομάδων, μέσω συντονισμού, εποπτείας και κατεύθυνσης σχετικών δράσεων κοινωνικής πολιτικής ώστε να ανταποκριθεί στις ανάγκες της εποχής. Στον παραπάνω σκοπό συμπεριλαμβάνονται και οι επιμέρους σκοποί των αποκεντρωμένων του υπηρεσιών.

Ειδικότερα για την εκπλήρωση των σκοπών του, φροντίζει για την τήρηση των δεσμεύσεων που απορρέουν από κείμενα Διεθνών Οργανισμών αναφορικά με την προστασία των δικαιωμάτων των παιδιών, των ηλικιωμένων, των ΑμεΑ και των ασθενών. Σε αυτό το πλαίσιο παρέχει συμβουλευτική υποστήριξη, κοινωνική φροντίδα και προστασία σε ανήλικους που στερούνται οικογένειας ή το οικογενειακό τους περιβάλλον δεν δύναται να ανταποκριθεί στις υποχρεώσεις του, ενώ υλοποιεί και προγράμματα για την υποκατάσταση της οικογενειακής φροντίδας μέσω των θεσμών

αναδοχής και υιοθεσίας. Φροντίζει επίσης για προγράμματα εκπαιδευτικής και παιδαγωγικής υποστήριξης, ψυχαγωγίας, άθλησης καθώς και προγράμματα κατασκήνωσης. Για τους ενήλικους που εντάσσονται σε ευάλωτες πληθυσμιακές ομάδες ή που πάσχουν από νοσήματα που δεν απαιτείται ειδική νοσηλεία, παρέχει ημερήσια φροντίδα, περίθαλψη, αξιολόγηση και θεραπεία, κοινωνική φροντίδα και βοήθεια, προστασία, φυσική και ιατρική αποκατάσταση και αποθεραπεία, ψυχολογική υποστήριξη και λειτουργική αποκατάσταση (ΚΚΠΠΗ, n.d.a).

2.3.4 Στελέχωση του Κέντρου

Για την υλοποίηση όλων των παραπάνω σκοπών και την στελέχωση και εύρυθμη λειτουργία των Διευθύνσεων και Αυτοτελών Γραφείων της κεντρικής υπηρεσίας του Κέντρου και των Αποκεντρωμένων Υπηρεσιών του, εκτιμάται ότι απαιτείται η στελέχωσή του συνολικά με 358 εργαζομένους. Στον Πίνακα (3) που ακολουθεί αποτυπώνονται αφενός η πρόταση στελέχωσης ανά κατηγορία εκπαίδευσης, συνολικά για όλες τις υπηρεσίες του Κέντρου, και αφετέρου η στελέχωσή του με βάση στοιχεία του 2019.

Πίνακας 3. Αριθμός προσωπικού ΚΚΠΠΗ ανά κατηγορία εκπαίδευσης

Α.Α.	ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ	ΠΡΟΤΕΙΝΟΜΕΝΗ ΣΤΕΛΕΧΩΣΗ	ΣΤΕΛΕΧΩΣΗ ΜΕ ΒΑΣΗ ΣΤΟΙΧΕΙΑ 2019
1	ΠΕ	37	9
2	ΤΕ	56	24
3	ΔΕ	156	53
4	ΥΕ	109	44
ΣΥΝΟΛΑ		358	130

Πηγή: Επεξεργασμένα στοιχεία από τη συγγραφέα που παρασχέθηκαν από το ΚΚΠΠΗ

Το Κέντρο υποστηρίζεται για τη διοικητική του λειτουργία κυρίως από τους εργαζομένους του Παραρτήματος ΑΜΕΑ Ιωαννίνων και υποστηρικτικά για ορισμένες λειτουργίες από τους εργαζομένους του Παραρτήματος ΑΜΕΑ Θεσπρωτίας. Το σύνολο των εργαζομένων του Κέντρου ανέρχεται στους 130 υπαλλήλους. Στον Πίνακα (4) αποτυπώνεται ανά Παράρτημα το υπηρετούν προσωπικό ανά κλάδο και ειδικότητα.

Πίνακας 4. Ανθρώπινο δυναμικό ανά Παράρτημα, 2019

ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ & ΚΛΑΔΟΣ	Π.Α.Ι.[2]	Π.Α.Θ.	Π.Π.Π.Ι.	Π.Π.Π.Θ.	ΣΥΝΟΛΑ	ΣΥΝ./ΚΑΤΗ-ΓΟΡΙΑ
ΠΕ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ	2	2			4	9
ΠΕ ΨΥΧΟΛΟΓΩΝ	1				1	
ΠΕ ΙΑΤΡΩΝ	1				1	
ΠΕ ΠΑΙΔΑΓΩΓΩΝ	1		1	1	3	
ΤΕ ΝΟΣΗΛΕΥΤΩΝ	4	4			8	24
ΤΕ ΕΡΓΟΘΕΡΑΠΕΙΑΣ	3				3	
ΤΕ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ	3	1	2	1	7	
ΤΕ ΦΥΣΙΟΘΕΡΑΠΕΙΑΣ	1	2			3	
ΤΕ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ	1	2			3	
ΔΕ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ	3	3	4	1	11	53
ΔΕ ΕΠΙΜΕΛΗΤΩΝ			3	3	6	
ΔΕ ΟΔΗΓΩΝ	1	2	3		6	
ΔΕ ΤΕΧΝΙΤΩΝ		2			2	
ΔΕ ΝΟΣΟΚΟΜΩΝ	6	13	3		22	
ΔΕ ΜΑΓΕΙΡΩΝ	2	4			6	
ΥΕ ΛΟΙΠΟΥ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ	14	18	10	2	44	44
ΣΥΝΟΛΑ:	43	53	26	8	130	130

Πηγή: επεξεργασμένα στοιχεία από τη συγγραφέα με βάση στοιχεία από το ΚΚΠΠΗ

Στο Κέντρο έχει συσταθεί επίσης 11μελές Επιστημονικό Συμβούλιο, ο ρόλος του οποίου συνίσταται στην εξέταση και αξιολόγηση των αιτήσεων εισαγωγής στις Μονάδες ΑΜΕΑ και Προστασίας Παιδιού. Ο ρόλος του είναι γνωμοδοτικός απέναντι στο Διοικητικό Συμβούλιο του Κέντρου, το οποίο είναι και το πλέον αρμόδιο αποφασιστικό όργανο. Στο Επιστημονικό Συμβούλιο συμμετέχουν εργαζόμενοι από όλες τις αποκεντρωμένες υπηρεσίες και περιλαμβάνει τις ειδικότητες Ιατρού, Ψυχολόγου, Παιδαγωγού, Κοινωνικών Λειτουργών, Εργοθεραπευτών και Νοσηλευτών. Ενίοτε λαμβάνουν μέρος σε αυτό ως εισηγητές και οι Διευθυντές των Παραρτημάτων.

[2] Όπου Π.Α.Ι. = Παράρτημα ΑΜΕΑ Ιωαννίνων, Π.Α.Θ. = Παράρτημα ΑΜΕΑ Θεσπρωτίας, Π.Π.Π.Ι. = Παράρτημα Προστασίας Παιδιού Ιωαννίνων, Π.Π.Π.Θ. = Παράρτημα Προστασίας Παιδιού Θεσπρωτίας

Κεφάλαιο 3: Σχεδιασμός και Υλοποίηση Έρευνας

3.1 Γενικά

Στο παρόν κεφάλαιο παρουσιάζεται η μεθοδολογία που ακολουθήθηκε για την διεξαγωγή της παρούσας εργασίας. Αρχικά προσεγγίστηκε το θεωρητικό υπόβαθρο ώστε να κατανοηθούν βασικές και χρήσιμες θεωρητικές έννοιες. Έμφαση δόθηκε στην αξία της Παρακολούθησης και Αξιολόγησης Δημόσιων Πολιτικών, ως το μέσο για την ανατροφοδότηση των διοικητικών οργάνων, αναφορικά με την πορεία, τον βαθμό υλοποίησης και τις επιπτώσεις μίας Δημόσιας Πολιτικής. Ιδιαίτερη θέση στην παρούσα εργασία κατέχει επίσης η παρουσίαση της Πολιτικής των συγχωνεύσεων δημόσιων φορέων – οργανισμών. Μέσα από μελέτες περιπτώσεων και συγκριτικές αναλύσεις σε συγχωνεύσεις δημόσιων φορέων σε διεθνές κυρίως επίπεδο, αναδείχθηκαν αφενός τα προβλήματα που καθορίζουν την πορεία και το βαθμό ολοκλήρωσης μίας συγχώνευσης και αφετέρου κρίσιμα σημεία που πρέπει να τύχουν ιδιαίτερης προσοχής, ώστε μία συγχώνευση να οδηγήσει στα αναμενόμενα αποτελέσματα.

Έπειτα πραγματοποιήθηκε μία παρουσίαση των Μονάδων Κοινωνικής Φροντίδας της Περιφέρειας Ηπείρου, των σκοπών λειτουργίας τους και η μετέπειτα συγχώνευση και μετατροπή τους ως αποκεντρωμένες υπηρεσίες του Κέντρου Κοινωνικής Πρόνοιας Περιφέρειας Ηπείρου. Παρουσιάστηκαν επίσης στοιχεία με τον αριθμό και την κατανομή του ανθρώπινου δυναμικού στα Παραρτήματα του Κέντρου. Είναι άξιο επισήμανσης το γεγονός ότι δεν έχει εγκριθεί και συνεπώς δεν υφίσταται ακόμη ο οργανισμός λειτουργίας του Κέντρου. Αυτό σημαίνει ότι αφενός δεν υπάρχει οργανωτική διάρθρωση σε Διευθύνσεις, Αυτοτελή Γραφεία και Τμήματα και αφετέρου ότι δεν απασχολείται το κατάλληλο προσωπικό. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα οι όποιες λειτουργίες του Κέντρου, όπως για παράδειγμα διοικητικές – διαχειριστικές λειτουργίες, μηχανοργάνωση και ζητήματα που άπτονται της αξιολόγησης αιτήσεων εισαγωγής υποψηφίων ωφελούμενων, να υποστηρίζονται από τους εργαζόμενους των αποκεντρωμένων υπηρεσιών του.

Στη συνέχεια παρουσιάζεται ο σκοπός της έρευνας, τα ερευνητικά ερωτήματα που απασχολούν και ο τρόπος διεξαγωγής (μεθοδολογία) της έρευνας.

3.2 Σκοπός Έρευνας και ερευνητικά ερωτήματα

Σκοπός της παρούσας μεταπτυχιακής εργασίας είναι η διερεύνηση και η αποτύπωση, στα

πλαίσια της Αξιολόγησης της Δημόσιας Πολιτικής, των επιπτώσεων της συγχώνευσης των Μονάδων Κοινωνικής Φροντίδας της Ηπείρου στο Κέντρο Κοινωνικής Πρόνοιας Περιφέρειας Ηπείρου.

Το έναυσμα για την διενέργεια της έρευνας προήλθε από το περιεχόμενο των αιτιολογικών εκθέσεων των Νόμων 4025/2011 και 4109/2013 (βλ. ενότητα 2.2 & ενότητα 2.3) αναφορικά με τις συγχωνεύσεις στον τομέα της Κοινωνικής Πρόνοιας. Εκτός της βούλησης του νομοθέτη για τον περιορισμό του εύρους του δημόσιου τομέα τέθηκαν ως στόχοι, μεταξύ άλλων, η αναβάθμιση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών, η καλύτερη αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού αλλά και των λοιπών πόρων του συστήματος, η ταχύτερη και αποτελεσματικότερη εξυπηρέτηση των ωφελούμενων, η βιωσιμότητα των οικονομικά αδύναμων μονάδων και η μείωση των λειτουργικών δαπανών.

Τα κύρια ερευνητικά ερωτήματα που απασχολούν και επιδιώκεται η απάντησή τους είναι:

(1) η συγχώνευση συνέβαλε στην βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους ωφελούμενους;
(2) η συγχώνευση συνέβαλε στην μεταφορά τεχνογνωσίας και καλύτερη διαχείριση των ανθρώπινων πόρων;
(3) η συγχώνευση συνέβαλε στη καλύτερη αξιοποίηση άλλων πόρων;
(4) πώς επηρέασε η συγχώνευση τη λειτουργία των Μονάδων Κοινωνικής Φροντίδας;

3.3 Μεθοδολογία έρευνας

Για την διενέργεια της παρούσας έρευνας εφαρμόστηκε η μέθοδος δειγματοληψίας χωρίς πιθανότητα και πιο συγκεκριμένα η ευκολίας (Παπαγεωργίου, 2015). Λαμβανομένης της μελέτης περίπτωσης, ως αντικειμενικός πληθυσμός ορίστηκε το σύνολο των εργαζομένων του Κέντρου, ο αριθμός των οποίων ανέρχεται στους 130, ενώ ο αριθμός των εργαζομένων που συνιστούν το δείγμα του πληθυσμού και επιλέχθηκε να συμμετάσχει στην έρευνα ανέρχεται σε 44. Η επιλογή του δείγματος (υποσυνόλου) του πληθυσμού βασίστηκε στο σκεπτικό ότι, με την έρευνα επιχειρείται η καταγραφή των απόψεων των εργαζομένων οι οποίοι (1) ενεπλάκησαν ενεργά ως διοικητικό προσωπικό στην διαδικασία της συγχώνευσης, συμπεριλαμβανομένων των Διευθυντών, των Προϊσταμένων και των υπαλλήλων με κλάδο ειδίκευσης Διοικητικού προσωπικού των

Μονάδων και (2) διαδραμάτισαν σημαντικό ρόλο στη διαδικασία αξιολόγησης εισαγωγής υποψήφιων ωφελούμενων, όντας ως μέλη του Επιστημονικού Συμβουλίου του Κέντρου. Συνεπώς, το δείγμα των ερωτηθέντων εργαζομένων γνωρίζει από ιδία εμπειρία και γνώση τον αντίκτυπο της συγχώνευσης στις βασικές λειτουργίες των Μονάδων.

Για την πραγματοποίηση της έρευνας χρησιμοποιήθηκε ως ερευνητικό εργαλείο το δομημένο ερωτηματολόγιο. Το ερωτηματολόγιο περιλαμβάνει ερωτήσεις διχοτομικές, μία ερώτηση ανοιχτού τύπου και ερωτήσεις κλειστού τύπου οι οποίες ιεραρχούνται σε 5 βαθμών κλίμακα Likert. Αργότερα, για την επεξεργασία τους στο στατιστικό πακέτο που χρησιμοποιήθηκε, οι απαντήσεις κωδικοποιήθηκαν με τιμές από το 1 έως το 5, όπου το 1 αντιστοιχεί σε μικρότερο βαθμό συμφωνίας/δήλωσης και το 5 σε μεγαλύτερο βαθμό συμφωνίας/δήλωσης.

Λαμβάνοντας υπόψη τους περιορισμούς που τέθηκαν από την ελληνική κυβέρνηση, λόγω της πανδημίας του κορωνοϊού, στην μεταβίβαση και κυκλοφορία των ανθρώπων αλλά και στην προσέλευση των εργαζομένων στην εργασία τους, προτιμήθηκε η διεξαγωγή της έρευνας να πραγματοποιηθεί με ηλεκτρονικά μέσα. Αυτό περιλάμβανε αφενός μεν τον σχεδιασμό και την κατασκευή του ερωτηματολογίου σε ηλεκτρονική πλατφόρμα και την αποστολή της σχετικής φόρμας μέσω ηλεκτρονικής αλληλογραφίας, αφετέρου δε την διαδικτυακή συμπλήρωση του ερωτηματολογίου από τους συμμετέχοντες. Επιπλέον, η ερευνήτρια ήλθε σε τηλεφωνική επικοινωνία με διοικητικά στελέχη των αποκεντρωμένων υπηρεσιών του Κέντρου προκειμένου να παρασχεθούν επιπλέον πληροφορίες σχετικά με τη λειτουργία των Μονάδων, του Επιστημονικού Συμβουλίου, του Κέντρου αλλά και την στελέχωσή του με προσωπικό. Υλικό από την απάντηση που λήφθηκε έχει αποτυπωθεί και στο θεωρητικό μέρος της εργασίας.

Όσον αφορά το ερωτηματολόγιο, προτιμήθηκε για την κατασκευή του η χρήση του GoogleForms. Σε όλες τις ερωτήσεις ενεργοποιήθηκε η δυνατότητα που παρείχε η φόρμα για την υποχρεωτικότητα στην συμπλήρωση της απάντησης. Με αυτό τον τρόπο διασφαλίστηκε ότι όλες οι ερωτήσεις θα λάμβαναν απάντηση.

Το ερωτηματολόγιο περιλάμβανε, εκτός της εισαγωγικής επιστολής, πέντε θεματικές ενότητες, διαμορφωμένες με τέτοιο τρόπο που να ανταποκρίνονται στα ερευνητικά ερωτήματα. Το ερωτηματολόγιο παρουσιάζεται αναλυτικά στο Παράρτημα Ι της παρούσας. Οι θεματικές ενότητες έχουν ως εξής:

- *Δημογραφικά Χαρακτηριστικά*: περιλαμβάνει ερωτήσεις σχετικές με το φύλο, την ηλικία, το επίπεδο εκπαίδευσης, την διάκριση της Μονάδας στην οποία εργάζεται ο συμμετέχων στην έρευνα, τη θέση του εργαζόμενου στη Μονάδα και τα χρόνια προϋπηρεσίας του (1η Ενότητα, ερωτήσεις 1-6).
- *Συγχώνευση και Κέντρο Κοινωνικής Πρόνοιας Περιφέρειας Ηπείρου:* Με την ενότητα αυτή γίνεται εισαγωγή στο αντικείμενο της έρευνας. Περιλαμβάνει έντεκα ερωτήσεις κλειστού τύπου που αφορούν τη διαδικασία της συγχώνευσης και την ανάδειξη προβλημάτων που προκάλεσε ή βελτιώσεων που επέφερε η σύσταση του Κέντρου Κοινωνικής Πρόνοιας Περιφέρειας Ηπείρου (2η ενότητα, ερωτήσεις 7-17).
- *Συγχώνευση και Μονάδες*: Η ενότητα αυτή περιλαμβάνει έξι ερωτήσεις κλειστού τύπου και μία ανοικτού τύπου. Οι ερωτήσεις κλειστού τύπου σχετίζονται με τις επιπτώσεις της συγχώνευσης στη λειτουργία των Μονάδων, ενώ με την ερώτηση ανοικτού τύπου δίνεται η δυνατότητα στους συμμετέχοντες να καταγράψουν τις απόψεις τους αναφορικά με τυχόν αιτίες σύγκρουσης μεταξύ των συγχωνευμένων Μονάδων (3η ενότητα, ερωτήσεις 18-24).
- *Συγχώνευση και ανθρώπινο δυναμικό*: περιλαμβάνει δύο ερωτήσεις κλειστού τύπου και αφορά τις επιπτώσεις της συγχώνευσης στο ανθρώπινο δυναμικό και πιο συγκεκριμένα το βαθμό επιβάρυνσης της εργασίας τους λόγω της συγχώνευσης και τον βαθμό αλληλεπίδρασης των εργαζομένων μεταξύ των διαφορετικών Μονάδων (4η ενότητα, ερωτήσεις 25-26).
- *Συγχώνευση και άλλοι πόροι*: διατυπώθηκε μία ερώτηση με την οποία επιδιώκεται η αποτύπωση του βαθμού συμφωνίας των συμμετεχόντων στην χρήση και αξιοποίηση άλλων, εκτός των ανθρώπινων, πόρων εξαιτίας της συγχώνευσης (5η Ενότητα, ερώτηση 27).

Κατά τον σχεδιασμό του ερωτηματολογίου αξιοποιήθηκε επίσης η δυνατότητα, μετά την υποβολή του από τους συμμετέχοντες, να εμφανίζεται μήνυμα για την επιτυχή καταχώρηση των απαντήσεων, καθώς επίσης και ευχαριστήριο μήνυμα για την συμμετοχή τους στην έρευνα.

Με την ολοκλήρωση της κατασκευής του ερωτηματολογίου, αυτό απεστάλη μέσω ηλεκτρονικής αλληλογραφίας σε 5 εργαζόμενους του Κέντρου, και πιο συγκεκριμένα του Παραρτήματος ΑΜΕΑ Ιωαννίνων, προκειμένου να ελεγχθεί για την σαφήνειά του και να εκτιμηθεί ο χρόνος συμπλήρωσής του.

Στη συνέχεια το ερωτηματολόγιο διανεμήθηκε μέσω ηλεκτρονικής αλληλογραφίας στις ατομικές υπηρεσιακές ηλεκτρονικές διευθύνσεις των συμμετεχόντων, ενώ ακολούθησε και τηλεφωνική επικοινωνία της ερευνήτριας με το σύνολο σχεδόν του δείγματος, γνωρίζοντάς τους την διαθεσιμότητά της στην περίπτωση που επιθυμούσαν περαιτέρω διευκρινίσεις.

Η έρευνα διεξάχθηκε κατά το χρονικό διάστημα από 31 Μαρτίου 2020 έως και 9 Απριλίου 2020. Από το σύνολο των 44 εργαζομένων που είχαν αρχικά επιλεχθεί για την συμμετοχή τους στην έρευνα και τους είχε αποσταλεί η σχετική φόρμα του ερωτηματολογίου, συμμετείχαν τελικά οι 32. Επισημαίνεται στο σημείο αυτό ότι ορισμένοι εργαζόμενοι παρόλο που είχαν εκφράσει την επιθυμία τους να συμμετάσχουν στην έρευνα, λόγω της εκ περιτροπής εργασίας τους ή της άδειας ειδικού σκοπού που είχαν λάβει στα πλαίσια των μέτρων περιορισμού προσέλευσης στην εργασία εξαιτίας της πανδημίας του κορωνοΐού, απουσίαζαν από την υπηρεσία τους και δεν είχαν πρόσβαση στην υπηρεσιακή τους αλληλογραφία. Ως εκ τούτου κατέστη αδύνατη η συμμετοχή τους.

3.4 Ευρήματα

Μετά την ολοκλήρωση της έρευνας έγινε εξαγωγή, από την πλατφόρμα του GoogleForms, του αρχείου excel στο οποίο καταχωρήθηκαν αυτόματα οι 32 απαντήσεις των συμμετεχόντων. Το εν λόγω αρχείο εισήχθη στο στατιστικό πακέτο της IBM SPSS 25.0 για περαιτέρω κωδικοποίηση, ανάλυση, χρήση και εξαγωγή αποτελεσμάτων.

Για την επεξεργασία και αποτύπωση των αποτελεσμάτων χρησιμοποιήθηκε περιγραφική στατιστική ανάλυση. Η ποσοτικοποίηση των δεδομένων έγινε με τη χρήση της μέσης τιμής (mean), της τυπικής απόκλισης (std. deviation) και των συχνοτήτων (frequencies). Επιπλέον χρησιμοποιήθηκαν διαγράμματα και πίνακες που να αποτυπώνουν στατιστικά τα ευρήματα της έρευνας (Λαγουμιντζής κ.ά., 2015). Επίσης, εξετάστηκε ο δείκτης α του Cronbach για τις κλίμακες των θεματικών ενοτήτων «Συγχώνευση και Κέντρο Κοινωνικής Πρόνοιας Περιφέρειας Ηπείρου», «Συγχώνευση και Μονάδες», «Συγχώνευση και ανθρώπινο δυναμικό» και «Συγχώνευση και άλλοι πόροι». Ο εν λόγω δείκτης μετρά την ενδοσυνέπεια από ένα σύνολο ερωτήσεων και λαμβάνει τιμές από 0 έως 1. Τιμές μεγαλύτερες του 0,70 δηλώνουν αξιόπιστο ερωτηματολόγιο (Πετρίδης, 2015). Περαιτέρω πραγματοποιήθηκε έλεγχος «t ενός δείγματος» (t-test) προκειμένου να

διαπιστωθεί εάν διαφέρουν ή όχι οι απόψεις μεταξύ των ανδρών και γυναικών για τις ερωτήσεις που περιλαμβάνονται στις προαναφερθείσες Κλίμακες. Επίσης διενεργήθηκε Ανάλυση One-Way ANOVA με συσχέτιση την κατηγορία εκπαίδευσης των συμμετεχόντων, προκειμένου να επαληθευτούν ή όχι οι υποθέσεις περί συμφωνίας των απόψεών τους μεταξύ των κατηγοριών.

Τα ευρήματα παρουσιάζονται για λόγους ευανάγνωσης ανά θεματική ενότητα.

3.4.1 Δημογραφικά Χαρακτηριστικά

Από το σύνολο των 32 συμμετεχόντων στην έρευνα, και όσον αφορά τα δημογραφικά χαρακτηριστικά τους, προκύπτει ότι το 71,9% (23 άτομα) ήταν γυναίκες και το 28,1% (9 άνδρες).

Ηλικιακά το μεγαλύτερο ποσοστό συγκεντρώνει η κατηγορία των 46-50 ετών με 34,4% (11 άτομα), ακολουθεί η κατηγορία των 56-60 ετών με 25% (8 άτομα), οι κατηγορίες 41-45 ετών και 51-55 ετών με το ίδιο ποσοστό 15,6% (από 5 άτομα η κάθε κατηγορία), η κατηγορία των 36-40 ετών με 6,3% (2 άτομα) και τέλος η κατηγορία των 61-65 ετών με 3,1% (1 άτομο).

Αναφορικά με το επίπεδο εκπαίδευσης των συμμετεχόντων το 56,3% (18 άτομα) ανήκουν στην ΤΕ κατηγορία, το 28,1% (9 άτομα) στην ΔΕ κατηγορία και το 15,6% (5 άτομα) στην ΠΕ κατηγορία.

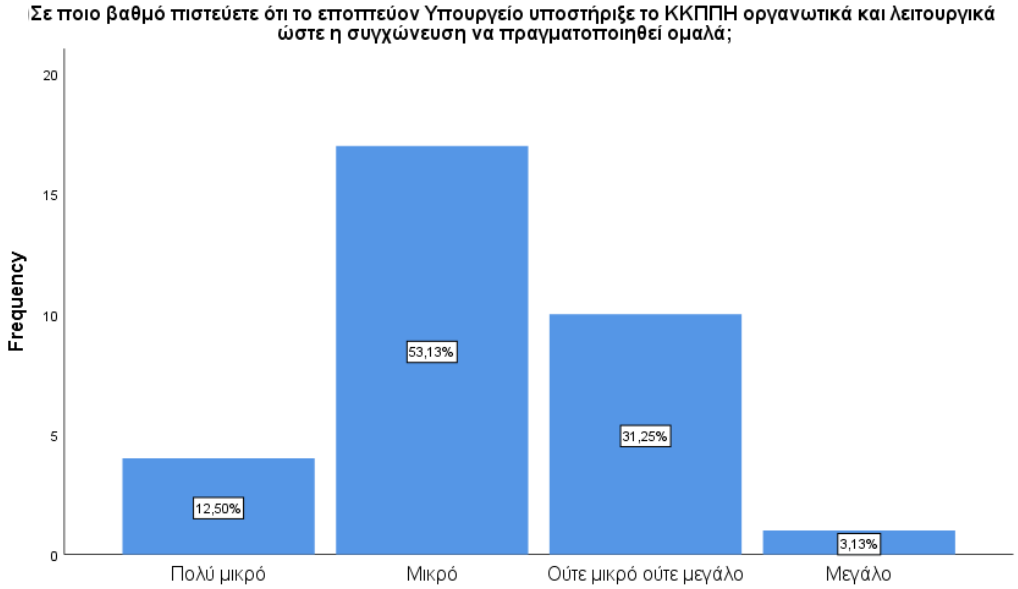
Από τους 32 συμμετέχοντες 81,3% (26 άτομα) προέρχονται από δομές ΑΜΕΑ ενώ 18,8% (6 άτομα) από δομές Προστασίας Παιδιού.

Από το σύνολο των συμμετεχόντων στην έρευνα 71,9% (23 άτομα) έχουν την ιδιότητα του υπαλλήλου, 15,6% (5 άτομα) την ιδιότητα του Διευθυντή και 12,5% (4 άτομα) την ιδιότητα του Προϊσταμένου.

Σχετικά με τα χρόνια προϋπηρεσίας στη Μονάδα το μεγαλύτερο ποσοστό 46,9% (15 άτομα) καταλαμβάνει η κατηγορία των 11-16 χρόνων και ακολουθούν η κατηγορία των 17-22 χρόνων με 18,8% (6 άτομα), έπειτα η κατηγορία των 23-28 χρόνων με 12,5% (4 άτομα), οι κατηγορίες των 29-34 χρόνων και έως 10 χρόνων με το ίδιο ποσοστό 9,4% (από 3 άτομα η κάθε κατηγορία) και τέλος με προϋπηρεσία άνω των 35 χρόνων με ποσοστό 3,1% (1 άτομο).

3.4.2 Συγχώνευση και Κέντρο Κοινωνικής Πρόνοιας Περιφέρειας Ηπείρου

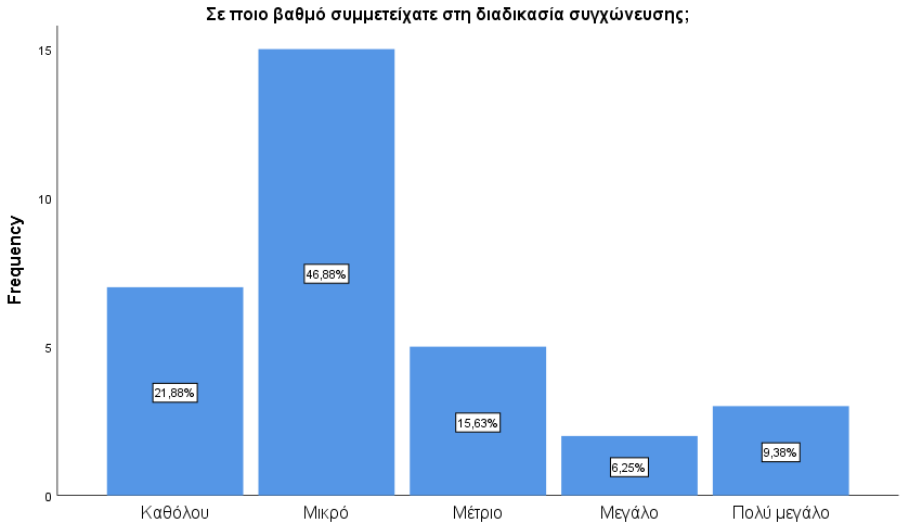
Στην δεύτερη ενότητα του ερωτηματολογίου περιλαμβάνονται ερωτήσεις που αφορούν τη διαδικασία της συγχώνευσης, τον βαθμό εμπλοκής και ανταπόκρισης των εργαζομένων σε αυτή, καθώς και προβλήματα ή βελτιώσεις που επέφερε η συγχώνευση. Ειδικότερα από την ερώτηση «σε ποιο βαθμό το εποπτεύον Υπουργείο υποστήριξε το ΚΚΠΠΗ οργανωτικά και λειτουργικά ώστε η συγχώνευση να πραγματοποιηθεί ομαλά», όπως φαίνεται και από το Διάγραμμα (1), η πλειοψηφία των ερωτηθέντων 53,13% (17 άτομα) απάντησε σε μικρό βαθμό, ενώ το 31,25% (10 άτομα) ούτε σε μικρό ούτε σε μεγάλο βαθμό.



Διάγραμμα 1. Οργανωτική και λειτουργική υποστήριξη του ΚΚΠΠΗ από το εποπτεύον Υπουργείο

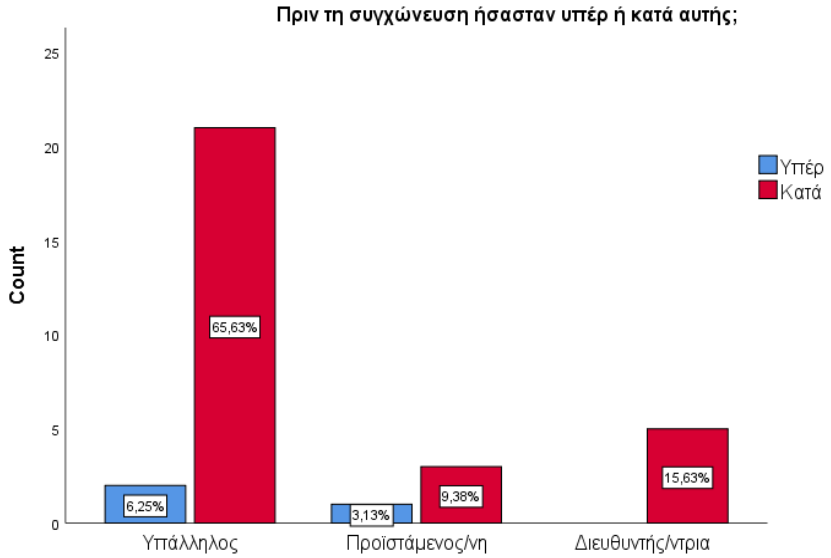
Στην επόμενη ερώτηση εάν «κατά τη διαδικασία της συγχώνευσης υπήρξαν λειτουργικά εμπόδια» οι συμμετέχοντες απάντησαν σε ποσοστό 93,75% (30 άτομα) ότι υπήρξαν εμπόδια, ενώ σε 6,25% (2 άτομα) ότι δεν υπήρξαν λειτουργικά εμπόδια.

Από το δείγμα του πληθυσμού που έλαβε μέρος στην έρευνα, όπως αποτυπώνεται και στο Διάγραμμα (2) η πλειοψηφία αυτών κατά 46,88% (15 άτομα) δηλώνει ότι συμμετείχε σε μικρό βαθμό στη διαδικασία της συγχώνευσης, ενώ σε πολύ μεγάλο βαθμό συμμετείχε μόλις το 9,38% (3 άτομα) και σε μεγάλο βαθμό το 6,25% (2 άτομα).



Διάγραμμα 2. Βαθμός συμμετοχής στη συγχώνευση

Σε επόμενη ερώτηση που αφορούσε την άποψη των ερωτηθέντων εάν πριν από την συγχώνευση ήταν υπέρ ή κατά αυτής, το 90,64% (29 άτομα) δηλώνει ότι ήταν κατά και μόλις το 9,38% (3 άτομα) υπέρ της συγχώνευσης. Στο Διάγραμμα (3) αποτυπώνεται η κατανομή των παραπάνω ποσοστών με βάση τη θέση (ιδιότητα) των ερωτηθέντων στη Μονάδα.



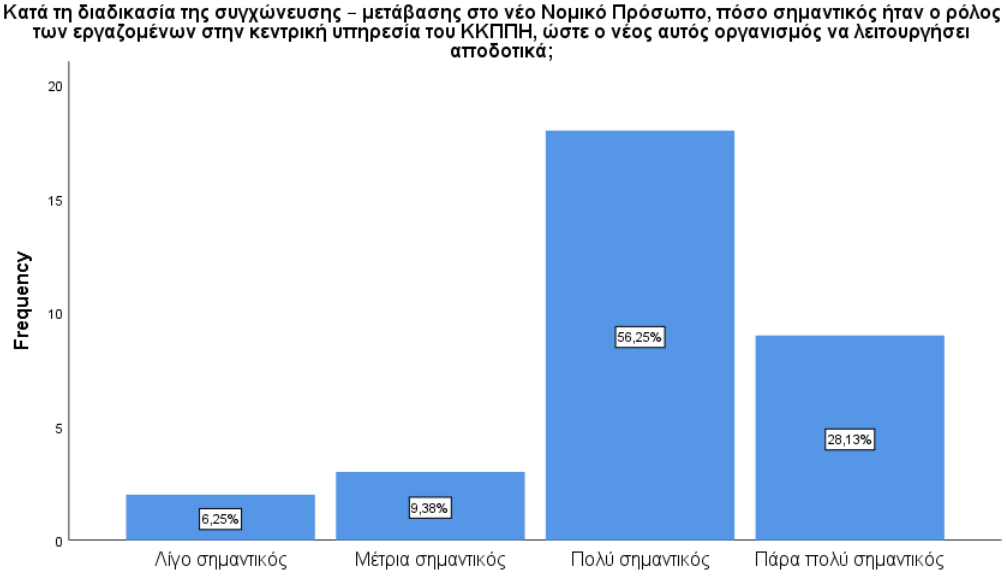
Διάγραμμα 3. Άποψη υπέρ ή κατά της συγχώνευσης

Ακολούθως και σχετικά με την ερώτηση εάν σήμερα έχει αλλάξει η άποψή τους για τη συγχώνευση, οι συμμετέχοντες απάντησαν σε ποσοστό 93,8% (30 άτομα) ότι δεν έχει αλλάξει η άποψή τους και σε ποσοστό 6,3% (2 άτομα) ότι έχει αλλάξει.

Όσον αφορά την ερώτηση πόσος χρόνος χρειάστηκε ώστε να προσαρμοστεί το Κέντρο σε πλήρη και ουσιαστική λειτουργία, η πλειοψηφία των ερωτηθέντων απάντησε σε ποσοστό 37,50% (12 άτομα) ότι χρειάστηκαν 2 χρόνια, ενώ σε ποσοστό 21,9% (7 άτομα) σε 3 χρόνια και σε ποσοστό 18,8% (6 άτομα) περισσότερο από 3 χρόνια.

Το διάστημα υλοποίησηςα της συγχώνευσης έλαβαν χώρα τρεις διακριτές χρονικές περίοδοι όπου ανέλαβαν καθήκοντα τρεις διαφορετικοί Πρόεδροι Δ.Σ.. Για την 1η περίοδο η ηγεσία χαρακτηρίστηκε σε ποσοστό 43,8% (14 άτομα) λίγο ικανοποιητική και κατά 28,1% (9 άτομα) ικανοποιητική. Η 2η περίοδος σε ποσοστό 40,6% (13 άτομα) λίγο ικανοποιητική έως κατά το ίδιο ποσοστό καθόλου ικανοποιητική. Τέλος η 3η και πιο μακρόχρονη περίοδος σε ποσοστό 53,1% (17 άτομα) ως ικανοποιητική και από 15,6% (5 άτομα) για τις λοιπές κατηγορίες από καθόλου, λίγο και έως πολύ ικανοποιητική. Ο μέσος όρος ικανοποίησης και των τριών ηγεσιών συγκεντρώνει ποσοστό 53,1% (17 απαντήσεις) στην κατηγορία λίγο ικανοποιητική, 31,3% (10 απαντήσεις) στην κατηγορία καθόλου ικανοποιητική και 15,6% (5 απαντήσεις) ικανοποιητική.

Κατά τη διαδικασία της συγχώνευσης, και προκειμένου ο νέος οργανισμός να λειτουργήσει αποδοτικά, ο ρόλος των εργαζομένων στην κεντρική υπηρεσία (Διάγραμμα 4) ήταν σε ποσοστό 56,25% (18 άτομα) πολύ σημαντικός και σε ποσοστό 28,13% (9 άτομα) πάρα πολύ σημαντικός.



Διάγραμμα 4. Ρόλο των εργαζομένων στη συγχώνευση

Αναφορικά με την ταύτιση της οργανωσιακής κουλτούρας ανάμεσα στις Μονάδες και το Κέντρο, ποσοστό 43,8% (14 άτομα) των συμμετεχόντων στην έρευνα δηλώνουν μέτριο βαθμό συμφωνίας, ενώ με ποσοστό 18,8% (από 6 άτομα) δηλώνουν μικρό και ελάχιστο βαθμό συμφωνίας αντίστοιχα.

Για την ενότητα ερωτήσεων που σχετίζεται με τυχόν προβλήματα που εντοπίζονται στη λειτουργία και τους σκοπούς του Κέντρου, παρουσιάζονται στον Πίνακα (5) τα ποσοστά συχνότητας των απαντήσεων των συμμετεχόντων που συγκέντρωσε κάθε ερώτηση, με

έμφαση στην αποτύπωση των δύο μεγαλύτερων ποσοστών ανά κατηγορία, τον μέσο όρο (Mean) και την τυπική απόκλιση (Std. Deviation).

Πίνακας 5. Προβλήματα στη λειτουργία και οργάνωση του ΚΚΠΠΗ

α.α.	Ερώτηση	Μικρό	Ούτε μικρό ούτε μεγάλο	Μεγάλο	Πολύ μεγάλο	Mean	Std. Deviation
		(%)	(%)	(%)	(%)		
1	Στελέχωση			40,63	53,13	4,41	0,837
2	Επάρκεια οικονομικών πόρων		43,75	25,00		2,94	0,982
3	Κατανομή οικονομικών πόρων		28,13	34,38		3,13	1,008
4	Προγραμματισμός και υλοποίηση σκοπών		40,63	43,75		3,25	0,803
5	Ταχύτητα αντίδρασης σε προβλήματα που ανακύπτουν	28,13	43,75			3,03	0,822
6	Αποτελεσματική λύση σε προβλήματα που ανακύπτουν		40,63	31,25		3,13	0,833

Σύμφωνα με τα παραπάνω προκύπτει ότι οι ερωτηθέντες εντοπίζουν σε ποσοστό 53,13% (17 άτομα) πολύ μεγάλο πρόβλημα στη στελέχωση του Κέντρου. Όσον αφορά την επάρκεια των οικονομικών του πόρων οι συμμετέχοντες δηλώνουν σε ποσοστό 43,75% (14 άτομα) ότι αντιμετωπίζει ούτε μικρό ούτε μεγάλο πρόβλημα, ενώ ποσοστό 34,38% (11 άτομα) εντοπίζει μεγάλο πρόβλημα στην κατανομή των οικονομικών του πόρων. Σχετικά με τον προγραμματισμό και την υλοποίηση των σκοπών του οι ερωτηθέντες δηλώνουν σε ποσοστό 43,75 % (14 άτομα) ότι αντιμετωπίζει μεγάλο πρόβλημα, ενώ και για τις επόμενες δύο ερωτήσεις που αφορούν τόσο την ταχύτητα αντίδρασης σε προβλήματα που ανακύπτουν όσο και για την αποτελεσματική τους λύση, οι συμμετέχοντες εντοπίζουν σε ποσοστό 43,75% (14 άτομα) και 40,63% (13 άτομα) αντίστοιχα, ούτε μικρό ούτε μεγάλο πρόβλημα.

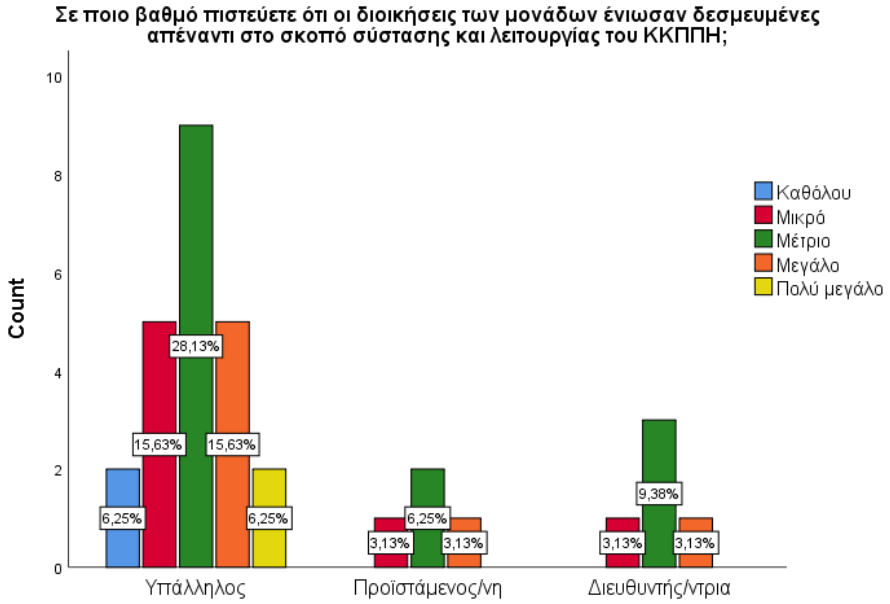
Στην επόμενη ερώτηση περιλαμβάνεται σειρά εννέα υποερωτημάτων, για τα οποία οι συμμετέχοντες κλήθηκαν να σημειώσουν τον βαθμό στον οποίο το Κέντρο συνέβαλε στη βελτίωση διαδικασιών εισαγωγής υποψηφίων ωφελούμενων, παροχών προς ωφελούμενους, ανάπτυξης και εκπαίδευσης του ανθρώπινου δυναμικού καθώς και αξιοποίησής του από άλλες μονάδες και τέλος αξιοποίησης κινητής και ακίνητης περιουσίας. Στον Πίνακα (6) παρουσιάζονται για κάθε ερώτηση τα δύο μεγαλύτερα ποσοστά συχνότητας των απαντήσεων του δείγματος, καθώς επίσης ο μέσος όρος (Mean) και η τυπική απόκλιση (Std. Deviation).

Πίνακας 6. Βαθμός βελτίωσης λειτουργιών που επέφερε η λειτουργία του Κέντρου

α.α	Ερώτηση	Καθόλου (%)	Μικρό (%)	Ούτε μικρό ούτε μεγάλο (%)	Mean	Std. Deviation
1	Χρόνος αναμονής εισαγωγής υποψηφίων ωφελούμενων	31,3		35,4	2,22	1,008
2	Διαδικασία εισαγωγής υποψηφίων ωφελούμενων		34,4	28,1	2,38	1,008
3	Παροχές προς τους ωφελούμενους σε επίπεδο διαβίωσης	25,0		43,8	2,56	1,076
4	Παροχές προς τους ωφελούμενους σε ψυχοκοινωνικό επίπεδο		37,5	28,1	2,22	0,941
5	Ποιότητα παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους ωφελούμενους	25,0		37,5	2,50	1,078
6	Ανάπτυξη και εκπαίδευση ανθρώπινου δυναμικού		37,5	40,6	2,56	0,840
7	Αξιοποίηση ανθρώπινου δυναμικού από άλλες μονάδες του ΚΚΠΠΗ		37,5	37,5	2,31	0,859
8	Αξιοποίηση ακίνητης περιουσίας από άλλες μονάδες του ΚΚΠΠΗ	43,8		25,0	2,00	1,047
9	Αξιοποίηση κινητής περιουσίας από άλλες μονάδες του ΚΚΠΠΗ	25,0	34,4		2,31	1,030

3.4.3 Συγχώνευση και Μονάδες

Στην πρώτη ερώτηση της ενότητας, αναφορικά με τον βαθμό δέσμευσης των Μονάδων απέναντι στο σκοπό σύστασης και λειτουργίας του Κέντρου, οι συμμετέχοντες δήλωσαν σε ποσοστό 43,8% (14 άτομα) ότι οι διοικήσεις των Μονάδων είναι δεσμευμένες σε μέτριο βαθμό, ενώ μοιρασμένο εξίσου κατά 21,9 % (από 7 άτομα) είναι και το ποσοστό εκείνων που δηλώνουν μεγάλο και μικρό βαθμό δέσμευσης αντίστοιχα. Στο επόμενο Διάγραμμα (5) παρουσιάζονται οι απαντήσεις των συμμετεχόντων στην έρευνα ανάλογα με τη θέση που κατέχουν, δηλαδή εάν είναι υπάλληλοι, προϊστάμενοι ή διευθυντές.



Διάγραμμα 5. Βαθμός δέσμευσης στο σκοπό σύστασης του ΚΚΠΠΗ

Όσον αφορά το βαθμό αυτονομίας των Μονάδων μετά τη συγχώνευση, το μεγαλύτερο μέρος των συμμετεχόντων απάντησε σε ποσοστό 75% (24 άτομα) ότι έχουν διατηρήσει αυτονομία στη διοίκησή τους προκειμένου να προσφέρουν καλύτερες υπηρεσίες στους ωφελούμενούς τους.

Στη συνέχεια το δείγμα της έρευνας κλήθηκε να απαντήσει σε ερωτήσεις που έχουν σχέση με τις επιπτώσεις που προκάλεσε η συγχώνευση στη λειτουργία των Μονάδων. Ο Πίνακας (7) παρουσιάζει, για το σύνολο των οκτώ σχετικών υποερωτήσεων, τα περιγραφικά στατιστικά μέτρα του μέσου όρου και της τυπικής απόκλισης, όπως υπολογίστηκαν με βάση τις απαντήσεις του δείγματος.

Πίνακας 7. Επιπτώσεις της συγχώνευσης στη λειτουργία των Μονάδων

α.α.	Ερωτήσεις	Mean	Std. Deviation
1	Βαθμός απαλλαγής από διοικητικές γραφειοκρατικές διαδικασίες που αφορούν στη διοίκηση της Μονάδας	1,72	0,729
2	Περισσότερος χρόνος για προγραμματισμό εργασιών της Μονάδας	1,91	0,856
3	Περισσότερο χρόνο για μελέτη και κατάθεση προτάσεων βελτίωσης της λειτουργίας της Μονάδας	1,97	0,967
4	Βαθμός συμβολής του ΚΚΠΠΗ στην εξυπηρέτηση και αποτελεσματικότητα των σκοπών της Μονάδας	2,16	0,954
5	Βαθμός συμβολής του ΚΚΠΠΗ στην ανάδειξη του έργου της Μονάδας	2,44	1,045
6	Το ΚΚΠΠΗ συντονίζει διοικητικά καλύτερα τη Μονάδα;	2,25	1,016
7	Το ΚΚΠΠΗ επέφερε λύσεις ή βελτίωση στη λειτουργία της Μονάδας;	2,19	0,931
8	Το ΚΚΠΠΗ δημιούργησε προβλήματα στη λειτουργία της Μονάδας;	3,28	0,924

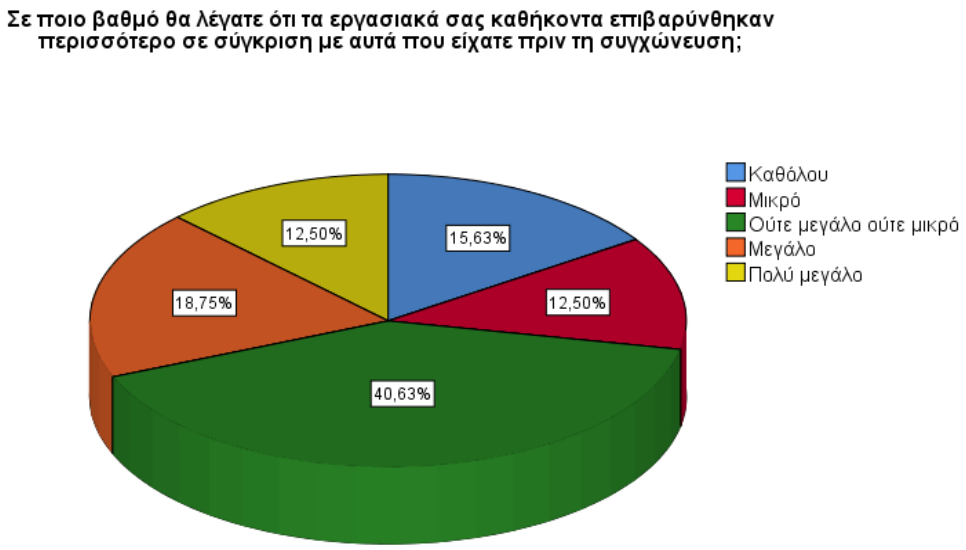
Για τις τρεις πρώτες ερωτήσεις, οι απαντήσεις που συγκεντρώνουν τα μεγαλύτερα ποσοστά ανήκουν στην κατηγορία απάντησης «Πολύ μικρό βαθμό» και λαμβάνουν απόκριση με 43,8% (14 άτομα), 40,6% (13 άτομα) και 43,8% (14 άτομα) αντίστοιχα. Η τέταρτη ερώτηση συγκεντρώνει μεγαλύτερο ποσοστό απόκρισης κατά 37,5% (12 άτομα) στην απάντηση σε «μικρό βαθμό», ενώ για τις επόμενες τρεις ερωτήσεις οι απαντήσεις που δίνουν οι συμμετέχοντες συγκεντρώνονται στην επιλογή «ούτε μικρό ούτε μεγάλο βαθμό» με ποσοστά συμμετοχής 37,5% (12 άτομα) και 43,8% (14 άτομα) αντίστοιχα. Οι συμμετέχοντες επιλέγουν για την τελευταία ερώτηση την απάντηση σε «μεγάλο βαθμό» σε ποσοστό 43,8% (14 άτομα).

Ακολούθως ζητήθηκε από το δείγμα της έρευνας να απαντήσει εάν εντοπίζουν αιτίες σύγκρουσης μεταξύ της Μονάδας από την οποία προέρχονται και άλλης συγχωνευμένης Μονάδας του Κέντρου. Το 62,5% (20 άτομα) απάντησε αρνητικά. Στη συνέχεια, ζητήθηκε από τους συμμετέχοντες που απάντησαν θετικά να καταγράψουν τις αιτίες σύγκρουσης. Ομαδοποιημένα οι αιτίες αυτές αφορούν κατά 28% την υποστελέχωση των Μονάδων και της Κεντρικής Υπηρεσίας, τις διαφορές αντίληψης στον τρόπο λειτουργίας, την κατανομή των οικονομικών πόρων και τη διαφορετικότητα των σκοπών των Μονάδων, ενώ σε ποσοστό 11% τον φόρτο εργασίας και την κόπωση των εργαζομένων που υποστηρίζουν την κεντρική υπηρεσία και κατά 5% την χιλιομετρική απόσταση.

Τέλος, στην ερώτηση εάν η χιλιομετρική απόσταση των Μονάδων από την κεντρική υπηρεσία του Κέντρου συνέβαλε αρνητικά στην επίτευξη των σκοπών της Μονάδας τους, το 75% (24 άτομα) των συμμετεχόντων απάντησαν θετικά.

3.4.4 Συγχώνευση και Ανθρώπινο Δυναμικό

Η παρούσα ενότητα αναφέρεται στην επίπτωση που είχε η συγχώνευση στο ανθρώπινο δυναμικό. Στην πρώτη ερώτηση της θεματικής αυτής ενότητας ζητήθηκε από τους ερωτηθέντες να απαντήσουν σε ποιο βαθμό επιβαρύνθηκαν τα εργασιακά τους καθήκοντα σε σύγκριση με αυτά που είχαν πριν τη συγχώνευση. Όπως αποτυπώνεται και στο παρακάτω Διάγραμμα (6) το 40,63% (13 άτομα) απαντά ότι ούτε σε μεγάλο ούτε σε μικρό βαθμό επιβαρύνθηκαν τα εργασιακά τους καθήκοντα, ενώ ποσοστό 12,5% (4 άτομα) και 18,8% (6 άτομα) απαντά πως επιβαρύνθηκαν σε πολύ μεγάλο και μεγάλο βαθμό αντίστοιχα.



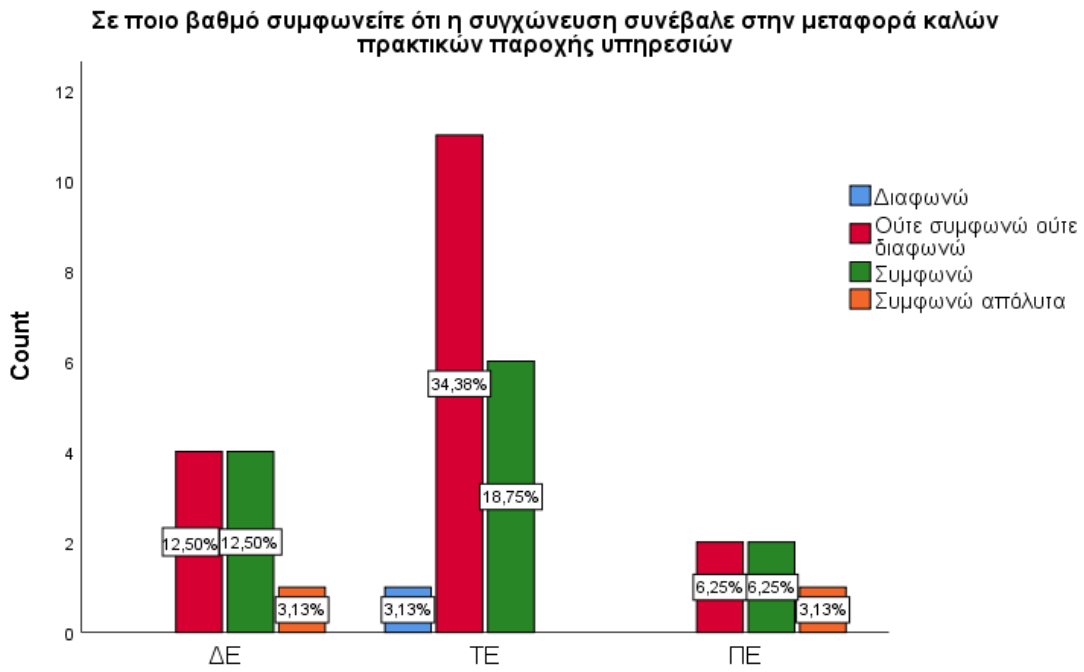
Διάγραμμα 6. Βαθμός επιβάρυνσης εργασίας μετά τη συγχώνευση

Αναφορικά με την αλληλεπίδραση (σχέσεις) των εργαζομένων μεταξύ των διαφορετικών Μονάδων του Κέντρου που τυχόν αναπτύχθηκε μετά τη συγχώνευση και τη συμβολή αυτής στην ανάπτυξη συνεργασιών και τη μεταφορά καλών πρακτικών παρατηρείται ότι για το σύνολο των ερωτήσεων οι συμμετέχοντες σε ποσοστό 49% (συνολικά 47 απαντήσεις) απαντούν ότι ούτε συμφωνούν ούτε διαφωνούν, ενώ σε ποσοστό 35,4% (συνολικά 34 απαντήσεις) συμφωνούν. Στον επόμενο Πίνακα (8) παρουσιάζονται ο μέσος όρος και η τυπική απόκλιση για κάθε μία ερώτηση.

Πίνακας 8. Βαθμός συμβολής της συγχώνευσης στην ανάπτυξη συνεργασιών και μεταφοράς καλών πρακτικών

α.α.	Ερωτήσεις	Mean	Std. Deviation
1	Σε ποιο βαθμό συμφωνείτε ότι η συγχώνευση συνέβαλε στην ανάπτυξη συνεργασιών για κοινό σκοπό;	3,34	0,701
2	Σε σε ποιο βαθμό συμφωνείτε ότι η συγχώνευση συνέβαλε στην μεταφορά καλών πρακτικών παροχής υπηρεσιών;	3,47	0,671
3	Σε ποιο βαθμό συμφωνείτε ότι η συγχώνευση συνέβαλε στην συμβολή αντιμετώπισης και επίλυσης έκτακτων προβλημάτων	3,25	0,842

Ειδικότερα για την ερώτηση που αναφέρεται στην μεταφορά καλών πρακτικών παροχής υπηρεσιών από το σύνολο των 18 εργαζομένων με ειδικότητα Τεχνολογικής κατεύθυνσης το 34,38% (11 άτομα) απάντησε ότι ούτε συμφωνεί ούτε διαφωνεί, ενώ το 18,75% (6 άτομα) ότι συμφωνεί.



Διάγραμμα 7. Βαθμός συμφωνίας μεταφοράς καλών πρακτικών

3.4.5 Συγχώνευση και άλλοι πόροι

Στην τελευταία ενότητα που σχετίζεται με την αξιοποίηση άλλων πόρων (πάγιας περιουσίας) από άλλες Μονάδες του Κέντρου και για το σύνολο των ερωτήσεων της ενότητας, η πλειοψηφία του δείγματος 40,6% (52 απαντήσεις) δήλωσε ότι ούτε συμφωνεί ούτε διαφωνεί, ενώ ποσοστό 36,7% (47 απαντήσεις) δήλωσαν ότι συμφωνούν. Στον Πίνακα (9) αποτυπώνονται ο μέσος όρος και η τυπική απόκλιση, όπως προέκυψαν από τις απαντήσεις των ερωτηθέντων.

Πίνακας 9. Αξιοποίηση άλλων πόρων από τις συγχωνευμένες Μονάδες

α.α.	Ερωτήσεις	Mean	Std. Deviation
1	Σε ποιο βαθμό συμφωνείτε ότι αξιοποιήθηκαν μηχανήματα άλλης μονάδας του ΚΚΠΠΗ;	2,94	0,914
2	Σε ποιο βαθμό συμφωνείτε ότι αξιοποιήθηκε ξενοδοχειακός εξοπλισμός από άλλη μονάδα του ΚΚΠΠΗ;	3,00	0,880
3	Σε ποιο βαθμό συμφωνείτε ότι αξιοποιήθηκαν οχήματα άλλης μονάδας του ΚΚΠΠΗ;	3,16	0,954
4	Σε ποιο βαθμό συμφωνείτε ότι η αξιοποιήθηκε κάποιου είδους εξοπλισμός από άλλη μονάδα του ΚΚΠΠΗ;	3,25	0,950

Από την περαιτέρω ανάλυση προκύπτει ότι για την πρώτη και την δεύτερη ερώτηση η πλειοψηφία του δείγματος σε ποσοστό 46,9% (15 άτομα) και 53,1% (17 άτομα) αντίστοιχα, απαντά ότι ούτε συμφωνεί ούτε διαφωνεί ότι αξιοποιήθηκαν μηχανήματα ή ξενοδοχειακός εξοπλισμός από άλλη Μονάδα. Παρόλα αυτά για την τρίτη και την

τέταρτη ερώτηση η πλειοψηφία των συμμετεχόντων απαντά σε ποσοστό 46,9% (15 άτομα) και 43,8% (14 άτομα) αντίστοιχα, ότι συμφωνεί ότι αξιοποιήθηκαν οχήματα και κάποιος άλλος εξοπλισμός από άλλη Μονάδα του Κέντρου.

3.4.6 Αξιοπιστία

Στον Πίνακα (10) αποτυπώνονται ανά Κλίμακα τα αποτελέσματα από τον Δείκτη α του Cronbach. Όλες οι τιμές είναι μεγαλύτερες από 0,70 οπότε οι ερωτήσεις που συμπεριλήφθηκαν στο ερωτηματολόγιο θεωρούνται αξιόπιστες.

Πίνακας 10. Αξιοπιστία κλιμάκων ερωτηματολογίου με Cronbach Alpha

α.α.	Κλίμακα	Reliability Statistics Cronbach's Alpha
1	Συγχώνευση και Κέντρο Κοινωνικής Πρόνοιας Περιφέρειας Ηπείρου	0,796
2	Συγχώνευση και Μονάδες	0,816
3	Συγχώνευση και ανθρώπινο δυναμικό	0,788
4	Συγχώνευση και άλλοι πόροι	0,848

3.4.7 Έλεγχος t-test

Διενεργήθηκε έλεγχος t-test προκειμένου να ερευνηθεί εάν διαφέρουν στατιστικά σημαντικά οι απόψεις των γυναικών και των ανδρών αναφορικά με :

(α) τη διαδικασία συγχώνευσης και την ανάδειξη προβλημάτων ή βελτιώσεων που επέφερε η λειτουργία του Κέντρου,

(β) την επίπτωση της συγχώνευσης στη Μονάδα που εργάζονται

(γ) την επίπτωση της συγχώνευσης στο ανθρώπινο δυναμικό

(δ) την επίπτωση της συγχώνευσης στην αξιοποίηση άλλων πόρων

Οι ερευνητικές υποθέσεις είναι οι εξής:

«Η0: οι απόψεις μεταξύ των ανδρών και των γυναικών για τη διαδικασία και τις επιπτώσεις της συγχώνευσης δεν διαφέρουν»,

«Η1: οι απόψεις μεταξύ των ανδρών και των γυναικών για τη διαδικασία και τις επιπτώσεις της συγχώνευσης διαφέρουν».

Ο Πίνακας (11) παρουσιάζει τα αποτελέσματα του T-test ανά Κλίμακα.

Πίνακας 11. T-test συσχέτισης μεταβλητών με βάση το φύλο

		Levene's Test for Equality of Variances		t-test for Equality of Means						
									95% Confidence Interval of the Difference	
		F	Sig.	t	df	Sig. (2-tailed)	Mean Difference	Std. Error Difference	Lower	Upper
Συγχώνευση και ΚΚΠΠΗ	Equal variances assumed	1,125	,297	1,021	30	,315	3,01932	2,95582	-3,01726	9,05591
	Equal variances not assumed			1,201	21,386	,243	3,01932	2,51311	-2,20124	8,23988
Συγχώνευση και Μονάδες	Equal variances assumed	,000	,990	1,565	30	,128	3,06763	1,96044	-,93612	7,07139
	Equal variances not assumed			1,518	13,830	,151	3,06763	2,02028	-1,27046	7,40572
Συγχώνευση και Ανθρώπινο Δυναμικό	Equal variances assumed	,039	,844	1,246	30	,222	1,10145	,88400	-,70392	2,90682
	Equal variances not assumed			1,312	16,374	,208	1,10145	,83949	-,67488	2,87778
Συγχώνευση και άλλοι πόροι	Equal variances assumed	7,105	,012	-,368	30	,716	-,44928	1,22226	-2,94546	2,04691
	Equal variances not assumed			-,531	29,825	,599	-,44928	,84611	-2,17769	1,27914

Με βάση τις παραπάνω τιμές Sig. (2-tailed) που είναι όλες >0,05, γίνεται δεκτή η υπόθεση «Η0: οι απόψεις μεταξύ των ανδρών και των γυναικών για τη διαδικασία και τις επιπτώσεις της συγχώνευσης δεν διαφέρουν».

3.4.8 Ανάλυση One Way – ANOVA με μεταβλητή το επίπεδο εκπαίδευσης

Με την ανάλυση One Way – Anova επιχειρείται να ελεγχθεί αν υπάρχουν στατιστικά σημαντικές διαφορές στις απόψεις μεταξύ των συμμετεχόντων στην έρευνα και πιο συγκεκριμένα μεταξύ των αποφοίτων ΔΕ, ΤΕ και ΠΕ για κάθε κλίμακα. Και σε αυτή την περίπτωση εξετάζονται οι εξής ερευνητικές υποθέσεις:

«Η0: οι απόψεις μεταξύ των αποφοίτων ΔΕ, ΤΕ και ΠΕ για τη διαδικασία και τις επιπτώσεις της συγχώνευσης δεν διαφέρουν»,

«Η1: οι απόψεις μεταξύ των αποφοίτων ΔΕ, ΤΕ και ΠΕ για τη διαδικασία και τις επιπτώσεις της συγχώνευσης διαφέρουν».

Στον Πίνακα (12) αποτυπώνονται τα αποτελέσματα της Ανάλυσης ANOVA ανά Κλίμακα.

Πίνακας 12. One-way ANOVA σε σχέση με το επίπεδο εκπαίδευσης

Κλίμακες		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
Συγχώνευση και ΚΚΠΠΗ	Between Groups	206,469	2	103,234	1,934	,163
	Within Groups	1548,000	29	53,379		
	Total	1754,469	31			
Συγχώνευση και Μονάδες	Between Groups	26,585	2	13,293	,494	,615
	Within Groups	780,133	29	26,901		
	Total	806,719	31			
Συγχώνευση και Ανθρώπινο Δυναμικό	Between Groups	1,533	2	,767	,141	,869
	Within Groups	157,967	29	5,447		
	Total	159,500	31			
Συγχώνευση και άλλοι πόροι	Between Groups	54,019	2	27,009	3,302	,051
	Within Groups	237,200	29	8,179		
	Total	291,219	31			

Στη στήλη Sig. παρατηρείται ότι όλες οι τιμές είναι >0,05, οπότε γίνεται δεκτή η υπόθεση «Η0: οι απόψεις μεταξύ των αποφοίτων ΔΕ, ΤΕ και ΠΕ για τη διαδικασία και τις επιπτώσεις της συγχώνευσης δεν διαφέρουν».

3.4.9 Περιγραφικά Στατιστικά των Κλιμάκων

Ο μέσος όρος και η τυπική απόκλιση των Κλιμάκων παρουσιάζονται στον Πίνακα (13).

Πίνακας 13. Περιγραφικά Στατιστικά των Κλιμάκων

Κλίμακες	N	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation
Συγχώνευση και ΚΚΠΠΗ	32	2	4	2,72	,523
Συγχώνευση και Μονάδες	32	1	3	2,34	,602
Συγχώνευση και Ανθρώπινο Δυναμικό	32	1	4	2,84	,574
Συγχώνευση και άλλοι πόροι	32	2	5	3,03	,822
Valid N (listwise)	32				

Κεφάλαιο 4: Συζήτηση

Ως αποτέλεσμα της δημοσιονομικής προσαρμογής και των πιέσεων για ανασυγκρότηση του δημόσιου τομέα, ώστε να περιοριστεί το εύρος και το κόστος λειτουργίας του, συντελέστηκαν την τελευταία δεκαετία (2010-2020) πλήθος συγχωνεύσεων δημόσιων φορέων – οργανισμών.

Στο τομέα της παροχής υπηρεσιών Κοινωνικής Πρόνοιας, μόλις σε διάστημα 2 χρόνων από το 2011 έως το 2013, πραγματοποιήθηκαν δύο κύκλοι συγχωνεύσεων. Ο αριθμός των Μονάδων Κοινωνικής Φροντίδας ανά την ελληνική επικράτεια πριν την έναρξη των συγχωνεύσεων ανερχόταν σε 60 δομές. Μετά τον δεύτερο κύκλο των συγχωνεύσεων ο αριθμός τους μειώθηκε σε 12, λόγω της απορρόφησής τους από τα νεοσύστατα Νομικά Πρόσωπα με την επωνυμία Κέντρα Κοινωνικής Πρόνοιας.

Ο πρώτος στόχος για τον περιορισμό του μεγέθους των δομών της Κοινωνικής Πρόνοιας σε απόλυτες τιμές έχει άμεσα επιτευχθεί. Ωστόσο, για τους λοιπούς στόχους των συγχωνεύσεων, όπως η εξοικονόμηση πόρων, η βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών και η αξιοποίηση υλικών πόρων και ανθρώπινου δυναμικού, δεν υπάρχει σχετική εικόνα που να αποτυπώνει το βαθμό της επίτευξής τους ή ακόμα και τις επιπτώσεις που είχε η συγχώνευση τόσο στις δομές που απορροφήθηκαν όσο και στις νέες δομές που συστάθηκαν.

Σκοπός της παρούσας έρευνας λοιπόν είναι να διερευνηθούν και να αποτυπωθούν τα αποτελέσματα και οι επιπτώσεις που είχε η συγχώνευση των Μονάδων Κοινωνικής Φροντίδας στο Κέντρο Κοινωνικής Πρόνοιας Περιφέρειας Ηπείρου. Τα ερευνητικά ερωτήματα που απασχολούν είναι:

(1) “η συγχώνευση συνέβαλε στην βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους ωφελούμενους;”
(2) “η συγχώνευση συνέβαλε στην μεταφορά τεχνογνωσίας και καλύτερη διαχείριση των ανθρώπινων πόρων;”
(3) “η συγχώνευση συνέβαλε στη καλύτερη αξιοποίηση άλλων πόρων;”
(4) “πώς επηρέασε η συγχώνευση τη λειτουργία των Μονάδων Κοινωνικής Φροντίδας;”

Μέσα από την έρευνα αναδείχθηκαν σημαντικά ευρήματα που δεν αξιοποιούνται μόνο ως απάντηση στα ερευνητικά ερωτήματα, αλλά επιπλέον προσθέτουν στη συζήτηση για

την διαδικασία με την οποία σχεδιάζεται, υλοποιείται και αξιολογείται η πολιτική των συγχωνεύσεων.

Το Κέντρο Κοινωνικής Πρόνοιας Περιφέρειας Ηπείρου, όπως επισημάνθηκε και στο θεωρητικό μέρος της παρουσίασης, μέσω των αποκεντρωμένων υπηρεσιών του, προσφέρει υπηρεσίες προς δύο γενικές κατηγορίες ωφελούμενων. Η πρώτη κατηγορία αφορά την παροχή υπηρεσιών σε ανήλικους που χρήζουν προστασίας και φροντίδας, λόγω ιδιαίτερων ζητημάτων που αντιμετωπίζουν με το οικογενειακό τους περιβάλλον, ενώ η δεύτερη την παροχή υπηρεσιών σε ενήλικους με μακροχρόνια προβλήματα υγείας που έχουν ανάγκη περίθαλψης και νοσηλείας.

Στην αιτιολογική του έκθεση ο νομοθέτης αναφέρει ότι με τη συγχώνευση θα εφαρμοστούν σύγχρονες παροχές σε επίπεδο ποιότητας υπηρεσιών, ενώ θα επιτευχθεί ταχύτερη και αποτελεσματικότερη εξυπηρέτηση των ωφελούμενων.

Μέσα από την έρευνα επιχειρήθηκε να προσεγγιστεί το παραπάνω πλαίσιο και όσον αφορά τη διαδικασία εισαγωγής των υποψήφιων ωφελούμενων, οι συμμετέχοντες δήλωσαν ότι η συμβολή του Κέντρου σε αυτή είναι μικρή. Αυτό μπορεί να υποστηριχτεί από το γεγονός ότι η εν λόγω διαδικασία είναι σαφώς προσδιορισμένη από τον Οργανισμό Λειτουργίας των Μονάδων, δηλαδή περιγράφονται ακριβώς οι προϋποθέσεις που πρέπει να πληρούνται ώστε να είναι δυνατή η εισαγωγή ενός υποψήφιου ωφελούμενου, και ως εκ τούτου δεν είναι δυνατή η όποια παρεμβολή.

Το ίδιο μπορεί να ειπωθεί και για το ερώτημα που αναφέρεται στο βαθμό βελτίωσης που δύναται να επέφερε η λειτουργία του Κέντρου στο χρόνο αναμονής για την εισαγωγή υποψήφιων ωφελούμενων. Οι ερωτηθέντες δήλωσαν ότι η συμβολή του Κέντρου στην εν λόγω διαδικασία κυμαίνεται από ούτε μικρή ούτε μεγάλη έως καθόλου. Το παραπάνω μπορεί να δικαιολογηθεί από το γεγονός ότι στην περίπτωση των Παραρτημάτων Προστασίας Παιδιού οι εισαγωγές μπορεί να γίνονται κατόπιν κοινωνικής έρευνας ή εισαγγελικής παραγγελίας, ενώ στα Παραρτήματα ΑΜΕΑ ο χρόνος εισαγωγής επηρεάζεται αφενός από τη δυναμικότητα των Μονάδων σε κλίνες και αφετέρου από την κάλυψη τους.

Σχετικά με τα ερωτήματα ως προς τον βαθμό συμβολής της συγχώνευσης και της σύστασης του Κέντρου στην βελτίωση των παροχών προς τους ωφελούμενους σε επίπεδο διαβίωσης, σε ψυχοκοινωνικό επίπεδο αλλά και στην ποιότητα των υπηρεσιών που παρέχονται, οι ερωτηθέντες απάντησαν ότι η συμβολή του είναι από ούτε μεγάλη ούτε

μικρή έως μικρή και καθόλου. Θα πρέπει να επισημανθεί ότι οι συμμετέχοντες στην έρευνα, όπως προέκυψε και από άλλη σχετική ερώτηση του ερωτηματολογίου, δήλωσαν σε μεγάλο ποσοστό πλειοψηφίας ότι οι Μονάδες έχουν διατηρήσει βαθμό αυτονομίας στη λειτουργία τους προκειμένου να προσφέρουν όσο το δυνατόν καλύτερες υπηρεσίες. Επιπλέον οι εργαζόμενοι των Μονάδων, λόγω της μακροχρόνιας φιλοξενίας των ωφελούμενων και της καθημερινής τους αλληλεπίδρασης με αυτούς, αντιλαμβάνονται άμεσα τις ανάγκες τους και είναι σε θέση να προσφέρουν λύσεις στα ζητήματα που τους απασχολούν.

Συνεπώς, και ως προς τις παραπάνω διαδικασίες που περιεγράφηκαν, προκύπτει ότι όσον αφορά στην ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους ωφελούμενους, το Κέντρο δεν συνεισέφερε σε κάποιο βαθμό.

Μέσω της έρευνας εξετάστηκαν επίσης ο βαθμός της μεταφοράς τεχνογνωσίας και η αξιοποίηση και διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού.

Οι Μονάδες, προκειμένου να προσφέρουν την δέουσα φροντίδα στους ωφελούμενους, είναι στελεχωμένες με κατάλληλο επιστημονικό ανθρώπινο δυναμικό. Σχετικά με την επίπτωση της συγχώνευσης στην ανάπτυξη συνεργασιών, τη μεταφορά καλών πρακτικών και τη συμβολή στην αντιμετώπιση και επίλυση προβλημάτων, η πλειοψηφία των ερωτώμενων φαίνεται ότι διατηρεί μία ουδέτερη στάση, αν και παρατηρείται μία τάση συμφωνίας. Αυτό στηρίζεται στο γεγονός ότι στο Κέντρο έχει συγκροτηθεί Επιστημονικό Συμβούλιο, το οποίο απαρτίζεται από ειδικότητες επιστημόνων όλων των αποκεντρωμένων υπηρεσιών, οπότε στα πλαίσια των εργασιών του αναπτύσσονται συνέργειες, ανταλλάσσονται απόψεις και εμπειρίες. Συνεπώς μπορεί να ειπωθεί ότι η συγχώνευση συνέβαλε θετικά σε αυτή την διαδραστικότητα και αλληλεπίδραση των επιστημόνων υγείας.

Όπως προέκυψε από την έρευνα, με τη συγχώνευση επιβαρύνθηκαν περισσότερο τα εργασιακά καθήκοντα μίας μικρής μερίδας εργαζομένων. Βέβαια, ήδη από το νόμο της σύστασης του Κέντρου προβλεπόταν ότι η υποστήριξη των διοικητικών λειτουργιών θα πραγματοποιούνταν από τους υπαλλήλους που υπηρετούσαν στην έδρα του Κέντρου. Παρόλο που αργότερα, με αποφάσεις του Διοικητικού Συμβουλίου, μέρος των παραπάνω λειτουργιών πραγματοποιείται από εργαζόμενους και των λοιπών αποκεντρωμένων υπηρεσιών του, το γεγονός της μη διακριτής στελέχωσης της κεντρικής υπηρεσίας

οδήγησε, όπως προκύπτει και από τα σχετικά ευρήματα, σε εργασιακή κόπωση και αύξηση των συγκρούσεων μεταξύ των εργαζομένων.

Αναφορικά με την αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού από άλλες Μονάδες του Κέντρου, οι συμμετέχοντες στην έρευνα σημείωσαν ότι η συμβολή του Κέντρου είναι από ούτε μεγάλη ούτε μικρή έως μικρή. Στην περίπτωση αυτή θα πρέπει να επισημανθεί ότι οι Μονάδες, όπως αποτυπώνεται και στον Πίνακα (4), δεν διαθέτουν επαρκή αριθμό εργαζομένων που να επιτρέπει έστω και τις μετακινήσεις του προσωπικού ανάμεσα στις Μονάδες. Ακόμη, η μεγάλη χιλιομετρική απόσταση μεταξύ των Μονάδων καθώς και ο τόπος κατοικίας των εργαζομένων φαίνεται ότι δρουν ανασταλτικά στην εφαρμογή αυτού του μέτρου. Επιπλέον, η απουσία οργανογράμματος επιδεινώνει την υπάρχουσα κατάσταση, αφού δεν είναι δυνατή ούτε η προκήρυξη θέσεων για τη στελέχωση με μόνιμο προσωπικό, ούτε η κάλυψή τους με απόσπαση ή μετάταξη μέσω των Κύκλων Κινητικότητας Ανθρώπινου Δυναμικού.

Στην παρούσα συζήτηση κρίνεται απαραίτητο να αναφερθούν και οι παρακάτω σημαντικοί περιορισμοί που σχετίζονται με το ζήτημα της στελέχωσης του Κέντρου και των αποκεντρωμένων υπηρεσιών του:

(1) κατά τη τριετία 2012-2015 παρατηρήθηκε, λόγω πρόωρης συνταξιοδότησης, ένα μεγάλο κύμα αποχωρήσεων δημοσίων υπαλλήλων ακόμη και από τις υπό μελέτη Μονάδες, με αποτέλεσμα αρκετές θέσεις εργασίας να μείνουν κενές,

(2) λόγω της συγκράτησης του μεγέθους απασχόλησης δημοσίων υπαλλήλων εξακολουθεί να ισχύει ο περιορισμός των προσλήψεων, επηρεάζοντας έτσι το συνολικό αριθμό των απασχολουμένων στις Μονάδες,

(3) στα πλαίσια του μεσοπρόθεσμου προγράμματος δημοσιονομικής στρατηγικής για τα έτη 2012 έως 2015 και της εκσυγχρονιστικής και μεταρρυθμιστικής τομής στο σύστημα με το οποίο οργανώνεται και λειτουργεί το Κράτος και η Δημόσια Διοίκηση, εκδόθηκε ο νόμος 4024/2011 με τον οποίο καταργήθηκαν αρκετές κενές οργανικές θέσεις των δημοσίων φορέων. Με την ρύθμιση αυτή, οι Μονάδες απώλεσαν θέσεις εργασίας, τις οποίες θα μπορούσαν να αξιοποιήσουν έστω και με μεταφορά θέσεων ειδικοτήτων, ώστε να καλύψουν άλλες ανάγκες τους,

(4) με το νέο σύστημα κινητικότητας, για να έχει τη δυνατότητα ένας φορέας να ενταχθεί σε αυτό και να αιτηθεί κάλυψη θέσεων είτε με απόσπαση είτε με μετάταξη, θα πρέπει προηγουμένως να αναρτήσει στην σχετική βάση του Υπουργείου Εσωτερικών το

οργανόγραμμά του. Στην περίπτωση όμως του Κέντρου, όπως αναφέρθηκε και προηγουμένως, το οργανόγραμμα αυτό δεν υφίσταται ακόμα,

(5) το ενδεχόμενο της μετακίνησης προσωπικού για την κάλυψη υπηρεσιακών αναγκών από μία Μονάδα σε άλλη, συνιστά μία ιδιαίτερη περίπτωση, καθώς η μετακίνηση εργαζομένων σε Μονάδα που εδρεύει σε διαφορετικό Δήμο μπορεί να υλοποιηθεί μόνο κατόπιν σχετικής αίτησης του υπαλλήλου. Σε διαφορετική περίπτωση, δηλαδή εάν δεν υπάρχει σχετική επιθυμία του υπαλλήλου, η μετακίνηση δεν μπορεί να υπερβαίνει τους 3 μήνες ενώ υποχρεωτικά θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη και τα κριτήρια του τόπου μόνιμης κατοικίας του υπαλλήλου, η οικογενειακή του κατάσταση κ.ά. (Ν. 3528/2007),

(6) στην περίπτωση του Κέντρου, τα Παραρτήματά του δεν εδρεύουν όλα εντός του ίδιου δήμου καθώς στο δήμο Ιωαννιτών εδρεύουν μόλις οι δύο από τις επτά Μονάδες, ενώ εντός του ίδιου δήμου Φιλιατών Θεσπρωτίας εδρεύουν άλλες δύο Μονάδες.

Έχοντας υπόψη τα παραπάνω καθώς επίσης και το γεγονός ότι στο σύνολό τους οι Μονάδες είναι ήδη υποστελεχωμένες, συμπεραίνεται ότι η μετακίνηση του προσωπικού από μία Μονάδα σε άλλη προκειμένου να καλυφθούν τρέχουσες ανάγκες, αποτελεί μία εξ ορισμού αδύνατη υπόθεση και συνεπώς δεν είναι εφικτή με τη συγχώνευση η εκπλήρωση του προσδοκώμενου αποτελέσματος για την καλύτερη διαχείριση των ανθρώπινων πόρων.

Στην ενότητα που αφορούσε τις επιπτώσεις της συγχώνευσης στην αξιοποίηση άλλων πόρων, όπως λ.χ. μηχανημάτων, ξενοδοχειακού εξοπλισμού, οχημάτων και άλλου εξοπλισμού, συμπεριλήφθηκαν ερωτήσεις που αποσκοπούσαν στο να αναδείξουν τον βαθμό πιθανής ανταλλαγής πόρων προς χρήση μεταξύ των συγχωνευμένων Μονάδων.

Οι απαντήσεις με το μεγαλύτερο βαθμό συμφωνίας αφορούσαν κυρίως την αξιοποίηση οχημάτων και άλλου είδους εξοπλισμού και αμέσως μετά μηχανημάτων και ξενοδοχειακού εξοπλισμού. Αναφορικά με τον εξοπλισμό και τα οχήματα, θα μπορούσε να ειπωθεί ότι επιδιώκεται η χρήση τους μεταξύ των Μονάδων ενδεχομένως για λόγους ευκολίας στην πρόσβαση αλλά και περιορισμού των οικονομικών πόρων. Οι διαδικασίες για την προμήθεια νέου εξοπλισμού είναι συνήθως χρονοβόρες, οπότε πιθανόν προτιμάται η μεταξύ τους χρήση λόγω άμεσης διαθεσιμότητας. Για την περίπτωση δε των οχημάτων, εκτός των οικονομικών πόρων που θα πρέπει να δεσμευτούν, απαιτούνται και μία σειρά εγκρίσεων από άλλους κρατικούς φορείς, κάτι που καθιστά τη διαδικασία δύσκολη, περισσότερο περίπλοκη και ασύμφορη οικονομικά.

Σχετικά με τον ξενοδοχειακό εξοπλισμό (π.χ. έπιπλα), οι συμμετέχοντες δήλωσαν ότι ούτε συμφωνούν ούτε διαφωνούν με τον βαθμό αξιοποίησής τους μεταξύ των συγχωνευμένων Μονάδων. Σε αυτή την άποψη μπορεί να αναγνωριστεί ότι η αξιοποίηση του ξενοδοχειακού εξοπλισμού θα είχε νόημα στην περίπτωση που μία Μονάδα θα έπαυε την λειτουργία της και συνεπώς θα ήταν δυνατή η χρήση του από άλλες Μονάδες, υπό την προϋπόθεση και της καλής κατάστασής τους. Επιπλέον, η εκμετάλλευση του ξενοδοχειακού εξοπλισμού θα ήταν δυνατή μόνο ανάμεσα στις Μονάδες που επιτελούν τον ίδιο σκοπό λειτουργίας, καθώς, για παράδειγμα, τα κρεβάτια νοσηλείας και τα κομοδίνα που χρησιμοποιούνται στα Παραρτήματα ΑΜΕΑ είναι νοσοκομειακού τύπου και δεν ενδείκνυται να χρησιμοποιηθούν στα Παραρτήματα Προστασίας Παιδιού και το αντίθετο.

Όσον αφορά την αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας, δηλαδή των κτιριακών εγκαταστάσεων, οι συμμετέχοντες δήλωσαν κατά πλειοψηφία ότι δεν αξιοποιήθηκαν εγκαταστάσεις από άλλες Μονάδες. Γίνεται κατανοητό ότι οι συγχωνευμένες Μονάδες αποτελούν δομές που λειτουργούν από τουλάχιστον 20-60 χρόνια και είναι προφανώς πλήρως αναπτυγμένες στις δικές τους εγκαταστάσεις. Επιπλέον το γεγονός ότι οι περισσότερες δομές απέχουν σε μεγάλο βαθμό χιλιομετρικά μεταξύ τους, αφού εδρεύουν σε διαφορετικούς νομούς της Ηπείρου, είναι ένας παράγοντας που αποτρέπει την περαιτέρω αξιοποίηση των κτιριακών εγκαταστάσεων. Και πάλι, το κριτήριο της διαφορετικότητας των σκοπών λειτουργίας των Μονάδων παίζει σημαντικό ρόλο, αφού η διαρρύθμιση των χώρων στα Παραρτήματα Προστασίας Παιδιού πρέπει να προσομοιάζει όσο το δυνατόν σε οικείες συνθήκες παιδικού – εφηβικού χώρου, σε αντίθεση με τα Παραρτήματα ΑΜΕΑ που λόγω της μακρόχρονης περίθαλψης των ωφελούμενων, καλούνται να διαμορφώσουν τους χώρους τους κατά τέτοιο τρόπο που να εξυπηρετούνται οι ανάγκες νοσηλείας.

Παρόλα αυτά, η τάση για την χρησιμοποίηση άλλων πόρων μεταξύ των Παραρτημάτων φαίνεται να είναι αυξητική και για το λόγο αυτό μπορεί να αξιολογηθεί ότι η συγχώνευση συνέβαλε θετικά, και με πιθανώς περισσότερες προοπτικές στο μέλλον.

Ένα από τα αποτελέσματα που επιφέρει μια συγχώνευση αφορά την ενοποίηση των διοικητικών, τουλάχιστον, διαδικασιών. Κάποιος θα αναμένει λοιπόν ότι με τη συγκέντρωση των σχετικών αυτών λειτουργιών απελευθερώνονται άλλοι πόροι και συνεπώς τόσο οι πόροι αυτοί όσο και ο χρόνος που αποδεσμεύεται μπορεί να αξιοποιηθεί σε άλλες δραστηριότητες και διαδικασίες. Στην μελέτη περίπτωσης που εξετάζεται, το

δείγμα των ερωτηθέντων απάντησε ότι μετά την συγχώνευση απαλλάχτηκαν σε πολύ μικρό βαθμό από διοικητικές γραφειοκρατικές διαδικασίες της Μονάδας τους, ενώ δεν διαθέτουν περισσότερο χρόνο για προγραμματισμό εργασιών και μελέτη και κατάθεση περαιτέρω προτάσεων για τη βελτίωση της λειτουργίας της Μονάδας.

Η συμβολή του Κέντρου επίσης ως συντονιστή των Μονάδων και ως διοικητικού οργάνου που συνεργεί στην ανάδειξη του έργου τους αλλά και στην εξυπηρέτηση και αποτελεσματικότητα των σκοπών τους, αξιολογήθηκε από τους ερωτηθέντες, από μικρή έως ούτε μικρή ούτε μεγάλη. Στον αντίποδα, το δείγμα του πληθυσμού απάντησε ότι το Κέντρο δημιούργησε σε μεγάλο βαθμό προβλήματα στη λειτουργία των Μονάδων.

Διάφοροι λόγοι εντοπίζονται για τις παραπάνω δυσλειτουργίες, ένας εκ των οποίων αφορά το πρόβλημα της μη διακριτής στελέχωσης του Κέντρου. Το Κέντρο από την σύστασή του έως σήμερα υποστηρίζεται για τις διοικητικές του λειτουργίες από τους εργαζόμενους των αποκεντρωμένων υπηρεσιών του, οι οποίοι καλούνται να προσφέρουν ταυτόχρονα τις υπηρεσίες τους και στις Μονάδες από τις οποίες προέρχονται αλλά και στο Κέντρο. Αυτό με τη σειρά του συνεπάγεται τη σύγκρουση και τη σύγχυση αντικειμένων και προτεραιοτήτων, ενώ δεν μπορεί να προσφέρει στον στρατηγικό προγραμματισμό και την εκτέλεση ενός επιχειρησιακού πλάνου οργάνωσης και διοίκησης του Κέντρου. Όπως αποτυπώνεται στον Πίνακα (4), οι Μονάδες λειτουργούν ήδη με το πλέον ελάχιστο προσωπικό, ενώ από τον Πίνακα (3), που περιλαμβάνει το σύνολο των θέσεων του ανθρώπινου δυναμικού για τις Μονάδες και την υπηρεσία του Κέντρου, επιβεβαιώνεται ότι η έλλειψη αυτή σε προσωπικό προσεγγίζει το ποσοστό του 64%.

Άλλοι εξίσου σημαντικοί λόγοι δυσλειτουργίας συνιστούν ο χαμηλός βαθμός της δέσμευσης των Μονάδων απέναντι στο σκοπό της σύστασης και της λειτουργίας του Κέντρου, ο χαμηλός δείκτης ικανοποίησης από την ηγεσία του Κέντρου καθώς και οι διαφορές που διαπιστώνονται στην οργανωσιακή κουλτούρα μεταξύ των συγχωνευμένων Μονάδων. Όλα τα παραπάνω φαίνεται ότι λειτουργούν ανασταλτικά στην αποδοχή και εξέλιξη του νέου θεσμού.

Επιπρόσθετα, η κατανομή των οικονομικών πόρων ανάμεσα στις συγχωνευμένες Μονάδες καθώς και το γεγονός ότι αυτές επιτελούν διαφορετικούς σκοπούς, αποτελεί ένα ακόμη σημαντικό σημείο προστριβών και συγκρούσεων ανάμεσα στους εργαζομένους. Το αίσθημα του «αυτοί και εμείς» φαίνεται ότι επιβεβαιώνεται στην

περίπτωση μεταξύ των Παραρτημάτων Προστασίας Παιδιού και των Παραρτημάτων ΑΜΕΑ και ιδιαίτερα όσον αφορά την αναλογία συνεισφοράς στα έσοδα του οργανισμού και τις δαπάνες αυτού.

Συγκρίνοντας τα ευρήματα της παρούσας έρευνας για την περίπτωση του Κέντρου Κοινωνικής Πρόνοιας Περιφέρειας Ηπείρου με τα αποτελέσματα άλλων μελετών που παρουσιάστηκαν στο θεωρητικό μέρος της εργασίας, παρατηρούνται αρκετές ομοιότητες.

Όπως αναφέρει και ο Davis (2019) ένας φτωχός σχεδιασμός μίας συγχώνευσης οδηγεί σε σοβαρά ζητήματα οργανωτικής διαχείρισης και οργανωσιακής κουλτούρας του νέου οργανισμού, ενώ και οι επιπτώσεις που προκαλεί η συγχώνευση στο ανθρώπινο δυναμικό θα πρέπει να είναι άξια προσοχής.

Συνακόλουθα, εκτός του σχεδιασμού, τόσο η υποστήριξη όσο και η παρακολούθηση της διαδικασίας της συγχώνευσης αποτελούν, σύμφωνα και με τον Frumkin (2003), συστατικά στοιχεία της επιτυχούς έκβασής της.

Οι Seliga et al (2019) ανέδειξαν ότι σημαντικά εμπόδια στην πορεία μιας συγχώνευσης συνιστούν η απουσία οργανωτικών οδηγιών και λύσεων, ενώ εξίσου σημαντικό ρόλο παίζει σύμφωνα με τους Sułkowski et al (2019) η απουσία κρατικής υποστήριξης.

Όπως αναφέρουν και οι Economou et al (2017), με τη διαδικασία της συγχώνευσης ενοποιήθηκαν διαχειριστικές και διοικητικές διαδικασίες ώστε να είναι δυνατή η λειτουργία του νέου οργανισμού, ωστόσο δεν υπήρξε περαιτέρω σχεδιασμός και υλοποίηση ενιαίων οργανωτικών στόχων.

Οι Pinheiro et al (2017) και οι Boss et al (1991) τονίζουν τον σημαίνοντα ρόλο που κατέχουν οι ηγέτες καθόλη την πορεία της διαδικασίας συγχώνευσης, καθώς όχι μόνο οι ικανότητές τους αλλά και η υποστήριξη και η αποδοχή τους από το σύστημα, καθορίζουν σε μεγάλο βαθμό το τελικό αποτέλεσμα.

Οι συγκρούσεις των εργαζομένων και η αίσθηση του διαχωρισμού μεταξύ των συγχωνευμένων οργανισμών, αποτελεί, σύμφωνα με τους Τσαβαλιάς κ.ά. (2012), μια ακόμη αρνητική διάσταση των συγχωνεύσεων, η οποία όμως μπορεί να αντιμετωπιστεί όπως υποστηρίζουν οι Boss et al (1991) με τα κατάλληλα οργανωτικά και επικοινωνιακά εργαλεία.

Η γνώση που αποκομίζεται αποτελεί μέρος της λύσης. Σκοπίμως δόθηκε έμφαση στην ανάδειξη των προβλημάτων που φέρει μια συγχώνευση, διότι παρόλο που υιοθετείται όλο και πιο συχνά ως οργανωτική λύση, οι περισσότερες συγχωνεύσεις δεν οδηγούν εν τέλει στα αναμενόμενα και προσδοκόμενα αποτελέσματα.

Για τον παραπάνω λόγο, και ιδιαίτερα όσον αφορά τις συγχωνεύσεις του δημόσιου τομέα, υπερτονίζεται η αξία του συστήματος της Παρακολούθησης και Αξιολόγησης μιας Δημόσιας Πολιτικής. Όταν το σύστημα αυτό είναι ενεργοποιημένο και λειτουργεί παραγωγικά, μπορεί έγκαιρα να εντοπίσει προβλήματα όπως τα παραπάνω και να δώσει το έναυσμα στα αρμόδια διοικητικά όργανα για τη λήψη διορθωτικών ενεργειών (Kusek & Rist, 2004).

Κεφάλαιο 5: Συμπεράσματα – Προτάσεις

5.1 Συμπεράσματα

Ως Δημόσια Πολιτική, η Πολιτική της συγχώνευσης των φορέων του δημόσιου τομέα ενέχει το στοιχείο του εξαναγκασμού στην εφαρμογή της. Αυτό σημαίνει ότι από τη χρονική στιγμή που δημοσιεύεται η σχετική πράξη στο Φύλλο της Εφημερίδας της Κυβερνήσεως, και εάν δεν ορίζεται διαφορετικά, οι φορείς που συγχωνεύονται πρέπει να προσαρμοστούν στα νέα δεδομένα, συνήθως με μοναδικό οδηγό την ίδια την νομοθετική πράξη.

Τα ποσοτικά αποτελέσματα των Πολιτικών των συγχωνεύσεων είναι άμεσα μετρήσιμα. Όσον αφορά όμως τις επιπτώσεις που φέρουν οι συγχωνεύσεις καθώς και το εάν τελικά παράγονται τα επιθυμητά αποτελέσματα, η εικόνα δεν είναι ξεκάθαρη, μιας και το πλαίσιο της Παρακολούθησης και Αξιολόγησης των Πολιτικών αποτελεί χρόνια αδυναμία του δημόσιου διοικητικού συστήματος.

Στόχος της παρούσας εργασίας ήταν να αποτυπώσει και να αξιολογήσει τις επιπτώσεις της συγχώνευσης στη λειτουργία του Κέντρου Κοινωνικής Πρόνοιας Περιφέρειας Ηπείρου και των αποκεντρωμένων (συγχωνευμένων) υπηρεσιών του, καθώς επίσης να αναδείξει τον βαθμό επίτευξης των προσδοκώμενων στόχων για καλύτερη ποιότητα στην παροχή υπηρεσιών προς τους ωφελούμενους, καλύτερη διαχείριση ανθρώπινων πόρων και καλύτερη αξιοποίηση άλλων πόρων του συστήματος.

Από την βιβλιογραφική επισκόπηση και με την έρευνα που πραγματοποιήθηκε μέσω του δομημένου ερωτηματολογίου προέκυψαν τα παρακάτω συμπεράσματα.

Έπειτα και από τον κύκλο της συγχώνευσης του 2013 ο αριθμός των Μονάδων Κοινωνικής Φροντίδας μειώθηκε από τις 38 σε 12 (νέες) δομές, τα Κέντρα Κοινωνικής Πρόνοιας. Κατά αντιστοιχία μειώθηκαν ο αριθμός των Διοικητικών Συμβουλίων και το μισθολογικό κόστος απασχόλησης των μελών του.

Το Κέντρο Κοινωνικής Πρόνοιας δεν υποστηρίχθηκε επαρκώς κατά τη διαδικασία της συγχώνευσης από το αρμόδιο Υπουργείο με αποτέλεσμα να δημιουργηθούν λειτουργικά εμπόδια.

Το σύστημα της Παρακολούθησης και Αξιολόγησης της Δημόσιας Πολιτικής της συγχώνευσης φάνηκε ότι δεν ενεργοποιήθηκε στον επιθυμητό βαθμό, καθώς, επτά χρόνια

μετά τη συγχώνευση, προβλήματα λειτουργίας συνεχίζουν να ταλανίζουν το νέο θεσμό, χωρίς να έχει δοθεί ακόμη αποτελεσματική λύση.

Ένα σημαντικό πρόβλημα που έχει αναδειχθεί είναι η απουσία Οργανισμού Λειτουργίας του Κέντρου και η συνεπακόλουθη έλλειψη επαρκούς στελέχωσής του.

Η υποστελέχωση των Μονάδων και το γεγονός ότι το Κέντρο υποστηρίζεται διοικητικά από τους ίδιους τους υπαλλήλους των αποκεντρωμένων υπηρεσιών του, έχει ως αποτέλεσμα να μην αποδεσμεύονται πολύτιμοι πόροι για τις Μονάδες και να δημιουργούνται προστριβές μεταξύ των εργαζομένων.

Συγκρούσεις προκαλούνται επίσης και από την ύπαρξη του αισθήματος «αυτοί και εμείς» που βασίζεται στη διαφορετικότητα των σκοπών λειτουργίας των συγχωνευμένων Μονάδων, στη συμμετοχή τους στα έσοδα και στην κατανομή των δαπανών ανάμεσα στις αποκεντρωμένες υπηρεσίες.

Η συχνή αλλαγή και η έλλειψη ικανοποιητικής ηγεσίας καθώς επίσης και η μη διακριτή στελέχωση του Κέντρου δεν βοηθούν στην εκπλήρωση των στόχων και την αποδοχή του νέου Νομικού Προσώπου από τις συγχωνευμένες Μονάδες.

Η έλλειψη ενιαίας κουλτούρας και δέσμευσης προς το σκοπό σύστασης και λειτουργίας του Κέντρου, ενδεχομένως δημιουργεί και συντηρεί σε πολύ μεγάλο βαθμό τα υπάρχοντα προβλήματα. Σημαντικό ρόλο καλούνται εδώ να διαδραματίσουν όχι μόνο η ηγεσία αλλά και τα ανώτερα στελέχη των Μονάδων όσο και οι λοιποί εργαζόμενοι, ώστε να δεσμευτούν απέναντι στο νέο οργανισμό.

Το Κέντρο δεν έχει συνεισφέρει στην ταχύτερη και αποτελεσματικότερη εξυπηρέτηση των ωφελούμενων, καθώς οι σχετικές διαδικασίες είναι σαφώς προσδιορισμένες από τους επιμέρους οργανισμούς λειτουργίας των Μονάδων, ενώ εξαρτώνται και από άλλους παράγοντες, όπως η δυναμικότητα και η διαθεσιμότητα των κλινών.

Το Κέντρο δεν έχει συμβάλει περαιτέρω στην αύξηση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών, καθότι οι Μονάδες ήδη γνωρίζουν τις ανάγκες των ωφελούμενων τους και εξακολουθούν, λαμβανομένων υπόψη και των περιορισμών, να τους προσφέρουν ποιοτικές υπηρεσίες.

Επειδή οι Μονάδες είναι υποστελεχωμένες, είναι εξ ορισμού αδύνατη η μετακίνηση του προσωπικού μεταξύ των Μονάδων προκειμένου να καλυφθούν τρέχουσες ανάγκες, και

συνεπώς με τη συγχώνευση δεν εκπληρώνεται το προσδοκώμενο αποτέλεσμα για καλύτερη διαχείριση των ανθρώπινων πόρων.

Μετά τη συγχώνευση έχουν αναπτυχθεί συνεργασίες μεταξύ των εργαζομένων, ενώ σε ένα βαθμό έχει υπάρξει αξιοποίηση οχημάτων και εξοπλισμού.

5.2 Περιορισμοί

Οι περιορισμοί που τίθενται στην παρούσα εργασία αφορούν καταρχάς την διαθέσιμη χρονική διάρκεια εκπόνησης της παρούσας εργασίας, η οποία ήταν περιορισμένη και έπρεπε να ολοκληρωθεί σε σύντομο χρονικό διάστημα.

Ένας ακόμη περιορισμός στάθηκε το γεγονός της πανδημίας του κορωνοϊού, καθώς τα περιοριστικά μέτρα της εκ περιτροπής εργασίας και των αδειών ειδικού σκοπού, αποτέλεσαν εμπόδιο στη συμμετοχή περισσότερων ενδιαφερομένων στην έρευνα.

Καθώς η παρούσα έρευνα αφορά στη μελέτη περίπτωσης του Κέντρου Κοινωνικής Πρόνοιας Περιφέρειας Ηπείρου τα αποτελέσματα είναι ενδεικτικά, παρόλα αυτά όμως δίνουν μία εικόνα που συμβαδίζει με το γενικότερο πλαίσιο λειτουργίας που επικρατεί στον ελληνικό δημόσιο τομέα.

5.3 Προτάσεις

Λαμβάνοντας υπόψη τόσο τα ευρήματα όσο και τα συμπεράσματα της παρούσας εργασίας παρατίθενται οι εξής προτάσεις:

(1) η έρευνα να πραγματοποιηθεί στο σύνολο των Κέντρων Κοινωνικής Πρόνοιας για μια ολοκληρωμένη άποψη των επιπτώσεων της διαδικασίας της συγχώνευσης σε πόρους και παροχή υπηρεσιών στο χώρο της Κοινωνικής Πρόνοιας,

(2) η έρευνα να επεκταθεί και στα οικονομικά αποτελέσματα των συγχωνεύσεων, προκειμένου να διαπιστωθεί το μέγεθος της εξοικονόμησης πόρων.

Βιβλιογραφία

Ξενόγλωσση Βιβλιογραφία

Bamberger, J.M., Clark, M., and Sartorius, R., (2004). *Monitoring and Evaluation: Some Tools, Methods, and Approaches (English)*. Evaluation Capacity Development working paper series; ECD. Washington DCQ: The World Bank.

Birkland, T. (2020). *An introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*, 5th Edition, New York: Routledge Taylor & Francis

Boss, R., McConkie, M., and Ringer, R., (1991). Combining two into one: A successful merger in the Public Sector. *Public Administration Quarterly, 15*(1), 46-64

Conseil d' analyse économique, (2013). Évaluation des politiques publiques. *Notes du conseil d'analyse économique*, English version Public Policy Evaluation, Cairn.info, no 1,(1), 1-12. doi:10.3917/ncae.001.0001

Davis, S. (2019). *An Analysis of Mergers and Acquisitions in Non-Profit Organizations MPA/MPP Capstone Projects*. 312. Ανακτήθηκε 15 Μαρτίου 2020 από https://uknowledge.uky.edu/mpampp _etds/312

Economou, C., Kaitelidou, D., Karanikolos, M., and Maresso. A., (2017). Greece: Health system review. *Health Systems in Transition*, 19(5):1–192. Ανακτήθηκε 17 Μαρτίου 2020 από http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0006/373695/hit-greece-eng.pdf

Frumkin, P. (2003). *Making Public Sector Mergers Work*: *Lessons Learned*, Washington: IBM Center for the Business of Government

Gaugham, P. (2007). *Mergers, acquisitions and corporate restructurings*, 4th edition, New Jersey: John Wiley & Sons

Junni, P., and Teerikangas, S., (2019). Mergers and acquisitions, *Oxford Research Encyclopedia of Business and Management*, Oxford University Press. doi: 10.1093/acrefore/9780190224851.013.15

Khandker, S., Koolwal, G., and Samad, H., (2009). *Handbook on impact evaluation: quantitative methods and practices (English)*. Washington DC: The World Bank. Ανακτήθηκε 14 Μαρτίου 2020 από http://documents.worldbank.org/curated/en/650951468335456749/Handbook-on-impact-evaluation-quantitative-methods-and-practices

Kusek, J.Z., and Rist, R.C., (2004). *Ten steps to a results based monitoring and evaluation system. A handbook for development practitioners*. Washington DC: The World Bank.

Mathison, S. (2005). *Encyclopedia of Evaluation*, California: SAGE

Nagel, S. (1987). Evaluating Public Policy Evaluation, *Policy Studies Journal*, 16(2), pp. 219–232. doi: 10.1111/j.1541-0072.1987.tb00776.x.

Nikolentzos, A., Kontodimopoulos, N., Polyzos, N., Thireos, E., and Tountas, Y., (2015). Reengineering NHS Hospitals in Greece: Redistribution Leads to Rational Mergers. *Global Journal of Health Science*. Vol. 7, No. 5 pp 272-287. doi:10.5539/gjhs.v7n5p272

OECD, (2002). *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results-Based Management*, Paris: OECD/DAC, Ανακτήθηκε 10 Μαρτίου 2020 από https://www.oecd.org/dac/evaluation/2754804.pdf

OECD, (2011). *Greece: Review of the Central Administration*, OECD Public Governance Reviews, Paris: OECD Publishing, Ανακτήθηκε 12 Μαρτίου 2020 από https://doi.org/10.1787/9789264102880-en

Piesse, J., Lee, C.-F., Lin, L., and Kuo, H.C., (2013). Merger and acquisition: Definitions, motives, and market responses. In C.-F. Lee & & A. C. Lee (Eds.), *Encyclopedia of finance* (pp. 411–420). New York: Springer.

Pinheiro, R., Aarevaara, T., Berg, L., Geschwind, L., and Torjesen, D.O., (2017). Strategic mergers in the public sector: comparing universities and hospitals. In S. Tarba, R. Cooper & C. Sarala (Eds.), *Mergers and Acquisitions In Practice*, Routledge(pp. 44-68). New York: Routledge

Seliga, R., Sulkowski, L., Wozniak, A., (2019). Barriers to University Mergers - Comparative Analysis of Universities in Europe. In: J. Kantola, S. Nazir & Barath T. (Eds) *Advances in Human Factors, Business Management and Society*. AHFE 558-567, 2018. Advances in Intelligent Systems and Computing, vol 783. Springer

Sudarsanam, S. (2003). *Creating value from mergers and acquisitions: The challenges: An integrated and international perspective*, Essex: Pearson Education Limited

Sułkowski, Ł., Seliga, R., and Woźniak, A., (2019). Strategic Challenges of Mergers and Acquisitions in Higher Education Sector. *Entrepreneurial Business and Economics Review*, 7(2), 199-215. doi: 10.15678/EBER.2019.070211

Taras, D. (2007). Public Policy: Choice, Influence, Evaluation. *Journal of Labor Research*, 28(4), pp. 567–572. doi: 10.1007/s12122-007-9020-3

Vedung, E. (1997). *Public Policy and Program Evaluation*, 209-245, Piscataway, NJ and London: Transaction.

Ελληνόγλωσση Βιβλιογραφία

Ακριβοπούλου, Χ., και Ανθόπουλος, Χ., (2015). *Εισαγωγή στο διοικητικό δίκαιο*. [ηλεκτρ. βιβλ.] Αθήνα: Σύνδεσμος Ελληνικών Ακαδημαϊκών Βιβλιοθηκών. Ανακτήθηκε 10 Μαρτίου 2020 από http://hdl.handle.net/11419/2532

Ανδρέου, Γ. (2018). *Η νεοθεσμική προσέγγιση της πολιτικής*. Αθήνα: Εκδ. Κριτική

Γέροντας, Α., Λύτρας, Σ., Παυλόπουλος, Π., Σιούτη, Γ., και Φλογαΐτης, Σ., (2018). *Διοικητικό Δίκαιο*, Δ΄ έκδοση, Αθήνα: Εκδ. Σάκκουλα

Ζάχρου, Μ. (2016). Οικονομική Αξιολόγηση της Πολιτικής των Συγχωνεύσεων των Δημοτικών Σχολείων: Η περίπτωση της Περιφερειακής Ενότητας Σερρών. Εκπαίδευση, Δια Βίου Μάθηση, Έρευνα και Τεχνολογική Ανάπτυξη, Καινοτομία και Οικονομία, 1, 95-108. Ανακτήθηκε 28 Φεβρουαρίου 2020 από https://eproceedings.epublishing.ekt.gr/index.php/inoek/article/view/778

Καραγιάννη, Ρ. (2014). Δείκτες λειτουργικής και οικονομικής απόδοσης των ελληνικών δημόσιων νοσοκομείων. *Οικονομικές Εξελίξεις*, Issue 24, σσ. 36-44. Ανακτήθηκε 12 Μαρτίου 2020 από https://www.kepe.gr/images/oikonomikes_ekselikseis/oikonomikes_exelixeis_teyxos_24_june_2014_gr.pdf

ΚΚΠΠΗ, (n.d.a), Αποστολή, Ανακτήθηκε 17 Μαρτίου 2020 από https://kkppe.gr/poioi-eimaste/apostoli/

ΚΚΠΠΗ, (n.d.b), Οργανωτική δομή, Ανακτήθηκε 17 Μαρτίου 2020 από https://kkppe.gr/poioieimaste /organotiki-domi/

Λαγουμιντζής, Γ., Βλαχόπουλος, Γ., και Κουτσογιάννης, Κ., (2015). *Μεθοδολογία της Έρευνας στις Επιστήμες Υγείας*. [ηλεκτρ. βιβλ.]. Αθήνα: Σύνδεσμος Ελληνικών Ακαδημαϊκών Βιβλιοθηκών. Ανακτήθηκε 9 Απριλίου 2020 από http://hdl.handle.net/11419/5356

Λαδή, Σ., και Νταλάκου, Β., (2013). *Ανάλυση Δημόσιας Πολιτικής*, Αθήνα: Παπαζήση

Παζάρσκης, Μ., Γιοβάνης, Ν., Παντελίδης, Π., Μέτσκας, Β., (2016, Ιούνιος). *Αξιολόγηση του Προγράμματος «Καλλικράτης» στο Δήμο Σερρών: Ανάλυση οικονομικών στοιχείων και ανθρώπινου δυναμικού*. Ανακοίνωση στο 11th MIBES Conference – Heraklion, Crete, Greece, 438. Ανακτήθηκε 25 Ιανουαρίου 2020 από http://mibes.teilar.gr/proceedings/2016/Pazarskis-Giovanis-Pantelidis-Metskas.pdf

Παπαγεωργίου, Ι., (2015). *Θεωρία Δειγματοληψίας*, Αθήνα: Κάλλιπος

Παπαδάκης, Β., (2007). *Στρατηγική των Επιχειρήσεων: Ελληνική και Διεθνής εμπειρία*, Τόμος Α΄: Θεωρία, 5η έκδοση, Αθήνα: Εκδ. Μπένου

Πετρίδης, Δ., (2015). *Ανάλυση Πολυμεταβλητών Τεχνικών,* [ηλεκτρ. βιβλ.]. Αθήνα: Σύνδεσμος Ελληνικών Ακαδημαϊκών Βιβλιοθηκών. Ανακτήθηκε 14 Απριλίου 2020 από http://hdl.handle.net/11419/2126

Σπανού, Κ., Ιωάννου, Χ., Λαμπροπούλου, Μ., Μπαλλά, Ε., και Οικονόμου, Δ., (2018). Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση στη διάρκεια της κρίσης. Επισκόπηση/Περιγραφή/Αποτίμηση, Αθήνα: ΕΛΙΑΜΕΠ. Ανακτήθηκε 18 Μαρτίου 2020 από https://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2018/11/metarrythmiseis-sth-dimosia-dioikisi-sti-diarkeia-tis-krisis.pdf

Τάχος, Α., (2003). *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, 7η έκδοση, Θεσσαλονίκη: Εκδ. Σάκκουλα

Τσαβαλιάς, Κ., Σίσκου, Ο., και Λιαρόπουλος, Λ., (2012). Συγχωνεύσεις νοσοκομείων στην Ευρώπη Διδάγματα και προοπτικές για την Ελλάδα, *Αρχεία Ελληνικής Ιατρικής*, 29(2):233-239

<u>Θεσμικές πηγές</u>

Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Κατάργηση και συγχώνευση υπηρεσιών, οργανισμών και φορέων του δημόσιου τομέα» (Ν. 3895/2010)

Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Ανασυγκρότηση Φορέων Κοινωνικής Αλληλεγγύης, Κέντρα Αποκατάστασης, Αναδιάρθρωση Ε.Σ.Υ. και άλλες διατάξεις» (Ν.4025/2011)

Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Κατάργηση και συγχώνευση νομικών προσώπων του δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα- Σύσταση Γενικής

Γραμματείας για το συντονισμό του κυβερνητικού έργου και άλλες διατάξεις» (Ν. 4109/2013)

Β.Δ. 273/1973, Περί μετατροπής των Εθνικών Ορφανοτροφείων και Οικοτροφείων εις Κέντρα Παιδικής Μερίμνης, ΦΕΚ 81/7-4-1973, τ. Α΄

Ν. 2851/1922, Περί ιδρύσεως Εθνικών Ορφανοτροφείων και Οικοτροφείων απόρων μαθητών, ΦΕΚ 114/15-7-1922, τ. Α΄

Ν. 3528/2007: Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. (ΦΕΚ 26 Α/9-2-2007)

Ν. 3984/2011, Δωρεά και μεταμόσχευση οργάνων και άλλες διατάξεις, ΦΕΚ 150/27-6-2011, τ.Α΄

Ν. 4024/2011, «Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενιαίο μισθολόγιο -βαθμολόγιο, εργασιακή εφεδρεία και άλλες διατάξεις εφαρμογής του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015», ΦΕΚ 22627-10-2011, τ.Α΄

Ν. 4025/2011, Ανασυγκρότηση Φορέων Κοινωνικής Αλληλεγγύης, Κέντρα Αποκατάστασης, Αναδιάρθρωση Ε.Σ.Υ. και άλλες διατάξεις, ΦΕΚ 228/2-11-2011

Ν.4109/2013, Κατάργηση και συγχώνευση νομικών προσώπων του Δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα – Σύσταση Γενικής Γραμματείας για το συντονισμό του κυβερνητικού έργου και άλλες διατάξεις, ΦΕΚ 16/23-1-2013, τ. Α΄

Π.Δ. 377/1990, Οργανισμός διοίκησης και λειτουργίας του Ιδρύματος Κοινωνικής Πρόνοιας Ιωαννίνων «Ο Νεομάρτυς Γεώργιος», ΦΕΚ 149/19-11-1990

Π.Δ. 357/1994, Μετατροπή του «Σουηδικού Οίκου Ευγηρίας Ηγουμενίτσας» σε «Θεραπευτήριο Χρονίων Παθήσεων Ηγουμενίτσας» και έγκριση του Οργανισμού διοίκησης και λειτουργίας του, ΦΕΚ 190/16-11-1994

Π.Δ. 954/1994, Σύσταση Ν.Π.Δ.Δ. με την επωνυμία «Ίδρυμα Κοινωνικής Πρόνοιας Θεσπρωτίας» και έγκριση του Οργανισμού διοίκησης και λειτουργίας του, ΦΕΚ 954/22-12-1994, τ. Β΄

Υπουργική Απόφαση Γ2β/ΟΚ/8291, Έγκριση Κανονισμού Λειτουργίας των Κέντρων Παιδικής Μερίμνης, ΦΕΚ 860/7-12-1984, τ. Β΄

Σύνταγμα της Ελλάδος, ΦΕΚ 211/24-12-2019, τ.Α΄

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι: Ερωτηματολόγιο Έρευνας

Ερωτηματολόγιο έρευνας ΚΚΠΠΗ

1Η ΕΝΟΤΗΤΑ: ΔΗΜΟΓΡΑΦΙΚΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ

1) Φύλο: ☐ Γυναίκα, ☐ Άνδρας

2) Ηλικία: ☐ έως 30, ☐ 31-35, ☐ 36-40, ☐ 41-45, ☐ 46-50, ☐ 51-55

☐ 56-60, ☐ 61-65, ☐ πάνω από 66

3) Επίπεδο εκπαίδευσης: ☐ ΔΕ, ☐ ΤΕ, ☐ ΠΕ

4) Υπηρετείτε σε Μονάδα: ☐ ΑΜΕΑ, ☐ Προστασίας Παιδιού

5) Θέση στο φορέα: ☐ Δ/ντής/ντρια, ☐ Προϊστάμενος/μενη, ☐ Υπάλληλος

6) Χρόνια προϋπηρεσίας στη Μονάδα: ☐ έως 10, ☐ 11-16, ☐ 17-22, ☐ 23-28,

☐ 29-34, ☐ πάνω από 35

2Η ΕΝΟΤΗΤΑ: ΣΥΓΧΩΝΕΥΣΗ ΚΑΙ ΚΕΝΤΡΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΡΟΝΟΙΑΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ ΗΠΕΙΡΟΥ

7) Σε ποιο βαθμό πιστεύεται ότι το εποπτεύον Υπουργείο υποστήριξε το ΚΚΠΠΗ οργανωτικά και λειτουργικά ώστε η συγχώνευση να πραγματοποιηθεί ομαλά;

☐ πολύ μικρό, ☐ μικρό, ☐ ούτε μικρό ούτε μεγάλο, ☐ μεγάλο, ☐ πολύ μεγάλο

8) Κατά τη διαδικασία της συγχώνευσης υπήρξαν λειτουργικά εμπόδια;

☐ Ναι, ☐ Όχι

9) Σε ποιο βαθμό συμμετείχατε στη διαδικασία συγχώνευσης;

☐ Καθόλου, ☐ Μικρό, ☐ Μέτριο, ☐ Μεγάλο, ☐ Πολύ μεγάλο

10) Πριν τη συγχώνευση ήσασταν υπέρ ή κατά αυτής;

☐ Υπέρ, ☐ Κατά

11) Σήμερα έχει αλλάξει η άποψή σας;

☐ Ναι, ☐ Όχι

12) Πιστεύετε ότι για την προσαρμογή του ΚΚΠΠΗ σε πλήρη ουσιαστική λειτουργία χρειάστηκαν περίπου …

☐ Έως 6 μήνες, ☐ 1 χρόνο, ☐ 1,5 χρόνο, ☐ 2 χρόνια, ☐ 2,5 χρόνια,
☐ 3 χρόνια, ☐ περισσότερο από 3 χρόνια

13) Ως αποτελεσματική ηγεσία χαρακτηρίζεται η ικανότητα ενός ατόμου να επηρεάζει θετικά τη σκέψη, τη στάση και τη συμπεριφορά μιας ομάδας ανθρώπων, ώστε αυτοί να

συμμετέχουν πρόθυμα και συνεργατικά προκειμένου να σημειωθεί πρόοδος και να επιτευχθούν αποτελεσματικά οι στόχοι του οργανισμού. Κατά τη διάρκεια μετάβασης και λειτουργίας στο ΚΚΠΠΗ υπήρξαν τρεις διακριτές χρονικές περίοδοι οπότε και ανέλαβαν καθήκοντα ισάριθμοι Πρόεδροι στο Διοικητικό Συμβούλιο αυτού. Πόσο ικανοποιητική θα χαρακτηρίζατε την εκάστοτε ηγεσία;

	Καθόλου ικανοποιητική	Λίγο ικανοποιητική	Ικανοποιητική	Πολύ ικανοποιητική	Απόλυτα ικανοποιητική
i. Την περίοδο Οκτώβριος 2013 - Μάιος 2014	☐	☐	☐	☐	☐
ii. Την περίοδο Ιούλιος 2014 - Μάρτιος 2015	☐	☐	☐	☐	☐
iii. Την περίοδο Οκτώβριος 2015 – Νοέμβριος 2019	☐	☐	☐	☐	☐

14) Κατά τη διαδικασία της συγχώνευσης – μετάβασης στο νέο Νομικό Πρόσωπο, πόσο σημαντικός ήταν ο ρόλος των εργαζομένων στην κεντρική υπηρεσία του ΚΚΠΠΗ, ώστε ο νέος αυτός οργανισμός να λειτουργήσει αποδοτικά;

☐ Καθόλου σημαντικός, ☐ Λίγο σημαντικός, ☐ Μέτρια σημαντικός,
☐ Πολύ σημαντικός, ☐ Πάρα πολύ σημαντικός

15) Η οργανωσιακή κουλτούρα αναφέρεται σε ένα πλαίσιο εντός του οποίου οι άνθρωποι ενός οργανισμού μοιράζονται κοινές ηθικές αξίες, πρότυπα και κανόνες συμπεριφοράς και επικοινωνίας, πεποιθήσεις, τρόπο σκέψης, στάσης κ.α. Σε ποιο βαθμό εντοπίζετε συμφωνία ανάμεσα στην κουλτούρα του ΚΚΠΠΗ και την κουλτούρα της μονάδας σας;

☐ Ελάχιστο βαθμό, ☐ Μικρό βαθμό, ☐ Μέτριο βαθμό,
☐ Μεγάλο βαθμό, ☐ Πολύ μεγάλο βαθμό

16) Σύμφωνα με τις παρακάτω προτάσεις σημειώστε σε ποιο βαθμό εντοπίζετε προβλήματα στην οργάνωση και τη λειτουργία του ΚΚΠΠΗ.:

	Καθόλου	Μικρό	Ούτε μικρό ούτε μεγάλο	Μεγάλο	Πολύ μεγάλο
i. Στην στελέχωσή του Οκτώβριος 2013 - Μάιος 2014	☐	☐	☐	☐	☐
ii. Στην επάρκεια των οικονομικών του πόρων	☐	☐	☐	☐	☐
iii. Στην κατανομή των οικονομικών του πόρων	☐	☐	☐	☐	☐
iv. Στον προγραμματισμό και υλοποίηση των σκοπών του	☐	☐	☐	☐	☐
v. Στην ταχύτητα αντίδρασης σε προβλήματα που ανακύπτουν	☐	☐	☐	☐	☐
vi. Στην αποτελεσματική λύση σε προβλήματα που ανακύπτουν	☐	☐	☐	☐	☐

17) Σύμφωνα με τις παρακάτω προτάσεις σημειώστε σε ποιο βαθμό η συγχώνευση επέφερε βελτιώσεις:

	Καθόλου	Μικρό	Ούτε μικρό ούτε μεγάλο	Μεγάλο	Πολύ μεγάλο
i. Χρόνος αναμονής εισαγωγής υποψηφίων ωφελούμενων	☐	☐	☐	☐	☐
ii. Διαδικασία εισαγωγής υποψηφίων ωφελούμενων	☐	☐	☐	☐	☐
iii. Παροχές προς τους ωφελούμενους σε επίπεδο διαβίωσης	☐	☐	☐	☐	☐
iv. Παροχές προς τους ωφελούμενους σε ψυχοκοινωνικό επίπεδο	☐	☐	☐	☐	☐
v. Ποιότητα παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους ωφελούμενους	☐	☐	☐	☐	☐
vi. Ανάπτυξη και εκπαίδευση ανθρώπινου δυναμικού	☐	☐	☐	☐	☐
vii. Αξιοποίηση ανθρώπινου δυναμικού από άλλες μονάδες του ΚΚΠΠΗ	☐	☐	☐	☐	☐
viii. Αξιοποίηση ακίνητης περιουσίας από άλλες μονάδες του ΚΚΠΠΗ	☐	☐	☐	☐	☐
ix. Αξιοποίηση κινητής περιουσίας από άλλες μονάδες του ΚΚΠΠΗ	☐	☐	☐	☐	☐

3Η ΕΝΟΤΗΤΑ: ΣΥΓΧΩΝΕΥΣΗ ΚΑΙ ΜΟΝΑΔΕΣ

18) Σε ποιο βαθμό πιστεύετε ότι οι διοικήσεις των μονάδων ένιωσαν δεσμευμένες απέναντι στο σκοπό σύστασης και λειτουργίας του ΚΚΠΠΗ;

☐ Καθόλου, ☐ Μικρό, ☐ Μέτριο, ☐ Μεγάλο, ☐ Πολύ μεγάλο

19) Οι μονάδες έχουν διατηρήσει βαθμό αυτονομίας στη διοίκηση τους προκειμένου να προσφέρουν καλύτερες υπηρεσίες στους ωφελούμενους τους;

☐ Ναι, ☐ Όχι

20) Σε ποιο βαθμό θεωρείτε ότι μετά τη συγχώνευση…

	Πολύ μικρό	Μικρό	Ούτε μικρό ούτε μεγάλο	Μεγάλο	Πολύ μεγάλο
i. έχετε απαλλαγεί από αρκετές διοικητικές γραφειοκρατικές διαδικασίες που αφορούν στη διοίκηση της μονάδας σας	☐	☐	☐	☐	☐
ii. έχετε περισσότερο χρόνο να προγραμματίσετε καλύτερα τις εργασίες της μονάδας σας	☐	☐	☐	☐	☐
iii. έχετε περισσότερο χρόνο να μελετήσετε και να καταθέσετε προτάσεις βελτίωσης της λειτουργίας της μονάδας σας	☐	☐	☐	☐	☐
iv. αξιοποιήθηκε κάποιου είδους εξοπλισμός από άλλη μονάδα του ΚΚΠΠΗ	☐	☐	☐	☐	☐

21) Σε ποιο βαθμό πιστεύετε ότι το ΚΚΠΠΗ…

	Πολύ μικρό	Μικρό	Ούτε μικρό ούτε μεγάλο	Μεγάλο	Πολύ μεγάλο
i. συνέβαλε περαιτέρω στην εξυπηρέτηση και αποτελεσματικότητα των σκοπών της μονάδας σας	☐	☐	☐	☐	☐
ii. συνέβαλε περαιτέρω στην ανάδειξη του έργου της μονάδας σας	☐	☐	☐	☐	☐
iii. συντονίζει διοικητικά καλύτερα τη μονάδα σας	☐	☐	☐	☐	☐
iv. επέφερε λύσεις ή βελτίωση στη λειτουργία της μονάδας σας	☐	☐	☐	☐	☐
v. δημιούργησε προβλήματα στη λειτουργία της μονάδας σας	☐	☐	☐	☐	☐

22) Όσον αφορά τη λειτουργία της μονάδας σας και τη λειτουργία των άλλων δομών του ΚΚΠΠΗ, εντοπίζετε αιτίες μεταξύ τους σύγκρουσης;

☐ Ναι, ☐ Όχι

23) Εάν ναι παρακαλώ προσδιορίστε… (ΑΝΟΙΚΤΟ ΠΕΔΙΟ)

24) Η τυχόν χιλιομετρική απόσταση των δομών με την κεντρική υπηρεσία του ΚΚΠΠΗ συνέβαλε αρνητικά στην επίτευξη των σκοπών της μονάδας σας;

☐ Ναι, ☐ Όχι

4Η ΕΝΟΤΗΤΑ: ΣΥΓΧΩΝΕΥΣΗ ΚΑΙ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟ ΔΥΝΑΜΙΚΟ

25) Σε ποιο βαθμό θα λέγατε ότι τα εργασιακά σας καθήκοντα επιβαρύνθηκαν περισσότερο σε σύγκριση με αυτά που είχατε πριν τη συγχώνευση;

☐ Καθόλου, ☐ Μικρό, ☐ Ούτε μικρό ούτε μεγάλο, ☐ Μεγάλο, ☐ Πολύ μεγάλο

26) Αναφορικά με τις σχέσεις των εργαζομένων μεταξύ των διαφορετικών μονάδων του ΚΚΠΠΗ, σε ποιο βαθμό συμφωνείτε ότι: η συγχώνευση συνέβαλε…

	Διαφωνώ απόλυτα	Διαφωνώ	Ούτε συμφωνώ ούτε διαφωνώ	Συμφωνώ	Συμφωνώ απόλυτα
i. στην ανάπτυξη συνεργασιών για κοινό σκοπό	☐	☐	☐	☐	☐
ii. στην μεταφορά καλών πρακτικών παροχής υπηρεσιών	☐	☐	☐	☐	☐
iii. στην συμβολή αντιμετώπισης και επίλυσης έκτακτων προβλημάτων	☐	☐	☐	☐	☐
iv. στην πρόκληση σοβαρών εργασιακών συγκρούσεων	☐	☐	☐	☐	☐

5Η ΕΝΟΤΗΤΑ: ΣΥΓΧΩΝΕΥΣΗ ΚΑΙ ΑΛΛΟΙ ΠΟΡΟΙ

27) Στα πλαίσια της εξυπηρέτησης των σκοπών της μονάδας σας σε ποιο βαθμό συμφωνείτε ότι…

	Διαφωνώ απόλυτα	Διαφωνώ	Ούτε συμφωνώ ούτε διαφωνώ	Συμφωνώ	Συμφωνώ απόλυτα
i. αξιοποιήθηκαν μηχανήματα άλλης μονάδας του ΚΚΠΠΗ	☐	☐	☐	☐	☐
ii. αξιοποιήθηκε ξενοδοχειακός εξοπλισμός από άλλη μονάδα του ΚΚΠΠΗ	☐	☐	☐	☐	☐
iii. αξιοποιήθηκαν οχήματα άλλης μονάδας του ΚΚΠΠΗ	☐	☐	☐	☐	☐
iv. αξιοποιήθηκε κάποιου είδους εξοπλισμός από άλλη μονάδα του ΚΚΠΠΗ	☐	☐	☐	☐	☐